

第24章 地域防災力の強化

第1節 防災の総合的・体系的な推進

1. 地域防災計画の改定

(1) 概要

地域防災計画は、災害対策基本法第42条の規定に基づき、①神戸市の地域に係る防災に関し神戸市及び市内公共的団体その他防災上重要な施設の管理者の処理すべき事務又は業務の大綱、②神戸市内に係る防災施設の新設又は改良、防災のための調査研究、教育及び訓練、その他災害予防、情報の収集及び伝達、災害に関する予報又は警報の発令及び伝達、避難、消火、水防、救難、救助、衛生その他の災害応急対策並びに災害復旧に関する事項別の計画、③神戸市内の災害対策に関する措置に要する労務、施設、設備、物資、資金等の整備、備蓄、調達、配分、輸送、通信等に関する計画、を定めるものだが、震災により大幅な見直しが必要となった。

このため、平成8年3月に「神戸市地域防災計画（地震対策編）」を抜本的に改定するとともに、同年6月には「風水害等対策編」を、平成9年6月には「防災事業計画（安全都市づくり推進計画）」

り推進計画）」及び「防災データベース」を策定し、現在、以下の4編から構成されている。

① 総括（地震対策編・風水害等対策編）

災害対策にかかわる行政対応や防災関係機関の対応を総合的に網羅している。

② 防災対応マニュアル

災害対策を実行する担当部局別、災害事象別に、具体的行動指針や行動内容を時系列的にマニュアル化している。

③ 防災事業計画（安全都市づくり推進計画）

神戸市が実施すべき「安全都市づくり」に関する5箇年の事業計画及び10箇年（目標年次平成17年度）の整備目標を総合的に示し、安全都市づくりの推進を定めた「安全都市づくり推進計画」を、神戸市の「防災事業計画」として位置づけている。

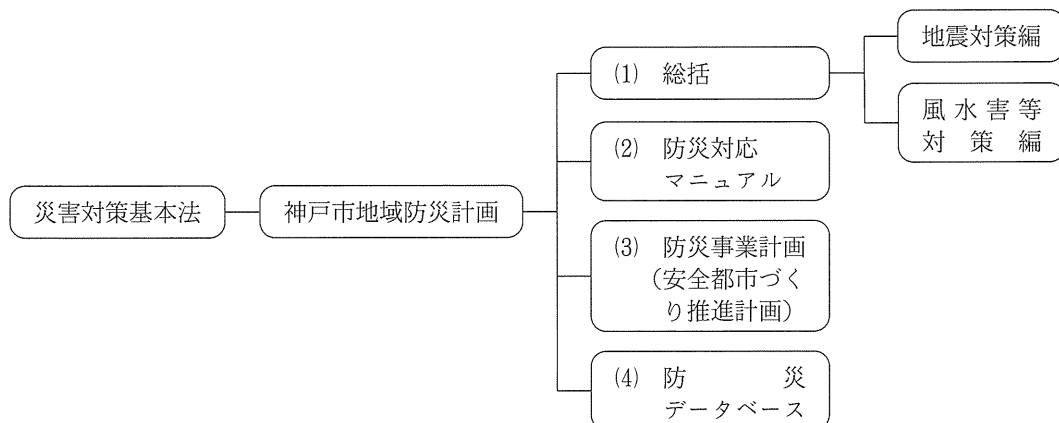
④ 防災データベース

防災対策を実施する上で必要な各種データを、「防災データベース」としてまとめている。

(2) 神戸市地域防災計画（地震対策編）改定の経緯

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、地震対策編を抜本的に改定するため、平成7年3月26日に開催された神戸市防災会議において、室崎

図表24-1-1 神戸市地域防災計画の構成



図表24-1-2 防災会議、地震対策部会、各分科会等での審議の内容

日 時	会 議	審 議 内 容
平成7年3月26日	神戸市防災会議 神戸市防災会議地震対策部会	<ul style="list-style-type: none"> ・兵庫県南部地震の特徴について ・被害状況・対応状況について ・地震対策部会、3分科会の設置について ・改定に向けての主要検討事項について
平成7年5月2日	第1回 計画フレーム検討分科会	災害想定、計画の枠組み、各分科会の検討事項及び構成について
平成7年5月18日	第2回 計画フレーム検討分科会	災害想定、計画の枠組み、各分科会の検討事項及び構成について
平成7年5月25日	第1回 災害応急対策検討分科会	災害想定、計画の枠組み、各分科会の検討事項及び構成について
平成7年6月2日	第1回 災害予防計画検討分科会	災害想定、計画の枠組み、各分科会の検討事項及び構成について
平成7年6月7日	神戸市防災会議幹事会	<ul style="list-style-type: none"> ・計画改定の基本方針（案）について ・緊急防災マニュアル（案）について
平成7年6月14日	神戸市防災会議	<ul style="list-style-type: none"> ・今年の梅雨について ・緊急防災マニュアルについて ・新地域防災計画（地震対策編）改定の基本方針について
平成7年7月31日	第2回 災害応急対策検討分科会	情報収集伝達・広報、ボランティア活動について
平成7年8月8日	第2回 災害予防計画検討分科会	地震火災対策、災害に強いまちづくりについて
平成7年8月22日	第3回 災害応急対策検討分科会	防災活動計画、救助・救急・医療体制について
平成7年8月28日	第3回 災害予防計画検討分科会	ライフライン対策、交通対策について
平成7年9月22日	第4回 災害予防計画検討分科会	被災地安全確保対策、防災訓練、市民啓発について
平成7年9月25日	第4回 災害応急対策検討分科会	救援・救護対策、生活安定対策、避難計画について
平成7年9月28日	第1回「災害時初動体制検討チーム」	災害時初動対応チームの活動内容について（性格、設置場所・時期、権限、情報の共有化他）
平成7年11月24日	第2回「災害時初動体制検討チーム」	災害時初動対応チームの活動内容について（性格、設置場所・時期、権限、情報の共有化他）
平成7年12月27日	第3回 計画フレーム検討分科会	<ul style="list-style-type: none"> ・災害想定について ・新計画改定（案）について
平成8年2月7日	神戸市防災会議地震対策部会幹事会	新地域防災計画（地震対策編）改定（案）について
平成8年2月8日	第5回 災害応急対策検討分科会	応急対策全般について
平成8年2月19日	第6回 災害応急対策検討分科会	応急対策全般について
平成8年2月26日	第4回 計画フレーム検討分科会	<ul style="list-style-type: none"> ・総則について ・新地域防災計画（地震対策編）の概要版（案）について
平成8年3月1日	第5回 災害予防計画検討分科会	予防計画全般について
平成8年3月15日	神戸市防災会議幹事会	新地域防災計画・地震対策編（案）について
平成8年3月29日	神戸市防災会議	<ul style="list-style-type: none"> ・新地域防災計画・地震対策編について ・今後の進め方について

益輝・神戸大学工学部教授を部会長とする地震対策部会を設置した。また、新たに自衛隊から防災会議の委員として出席していただくことになった。さらに部会内に各項目ごとの検討を進めるための「計画フレーム」、「災害予防計画」、「災害応急対策」各検討分科会を設置した。

(3) 改定の主な特徴

- ① 計画の前提条件として、今回の震災で生じた災害事象に対処することを前提としながらも、今後本市に影響を与える他の地震や今回と異なる季節や時刻で発生した場合に起こりうる災害事象をも想定（災害想定）して災害対応を計画することとした（地震対策編）。
- ② 初動対応を充実させるため、勤務時間外に災害が発生した場合の職員動員を所属動員（勤務先に出動）、指定動員（各部局内の指定場所に出動）、直近動員（直近の区役所に出動）とするなど動員計画の明確化を図るとともに、市長、助役のヘリコプター等による出動、消防・警察・自衛隊・海上保安庁・日赤など初動期に人命救助に係わる活動を実施する機関が、相互に情報を共有し初動対応を一体的に実施するために「災害時初動対応チーム」を区単位で編成することなどを新たに記述した。
- ③ 災害時に多目的に利用される限られた現存空地について、本市各部をはじめ、ライフライン事業者や防災関係機関等からの空地利用ニーズを調整するため、「災害時空地管理システム」の構築を新たに記述した。
- ④ 情報収集・伝達・広報・相談機能として「防災情報センター」「こうべ防災ネット」「防災行政無線同報系」を整備するとともに「防災関係機関とのホットライン」の開設など情報システムの充実を図った。また、「災害時プレスセンター」の開設や「災害対策広報」の発行、「災害相談センター」の開設など、相談機能の強化を図った。
- ⑤ 広域連携として、大都市、隣接市町などと協定を新たに締結もしくは拡充を行うとともに、海外支援の受入れシステムや他都市等への応援体制などを新たに記述した。

- ⑥ 救助・救急医療体制の充実として、広域的な災害時救急医療全体システムの構築や医薬品等の備蓄・調達、精神医療対策などを新たに記述した。
- ⑦ 市民・企業の自主防災活動として、災害発生時の市民・企業の役割、防災福祉コミュニティの役割、自主防災資機材等の整備を新たに記述した。
- ⑧ 救援・救護対策として、飲料水や食糧の供給システムの充実や応急物資の供給システム、救援物資の受入・供給システム、保健対策、入浴施設確保対策を新たに記述した。
- ⑨ 災害弱者等への対応として、「要援護者支援本部」を設置し、安否確認と福祉ニーズの把握を行うとともに、要援護者用避難所の設置、緊急援護の実施、高齢者・障害者向地域型仮設住宅の提供などを新たに規定した。
- ⑩ 廃棄物処理対策として、仮設トイレの備蓄、避難所等への設置などを新たに記述した。
- ⑪ 被災地安全確保対策として、被災建築物応急危険度判定の実施、被災地の環境保全・管理対策などを新たに記述した。
- ⑫ ライフライン復旧対策として、復旧事業を合理的に進めるため、「ライフライン復旧連絡部会」を新たに設置し、応急復旧工事に係る関連情報の共有化を図ることなどを新たに記述した。
- ⑬ 災害時交通規制・緊急輸送対策として、災害時の道路交通規制、海上交通規制、鉄道輸送・海上輸送の確保などを新たに記述した。
- ⑭ 生活安定対策として、物価の調査・監視、仮設賃貸工場の建設や共同仮設店舗補助制度等産業の復旧などを新たに記述した。
- ⑮ ボランティア活動支援として、災害ボランティア活動支援システム、現地支援センターの設置などを新たに記述した。
- ⑯ 二次災害の防止として、二次災害の調査・応急復旧などについて新たに記述した。

2. 安全で安心なまちづくりのための計画づくり等

(1) 安全都市づくり推進計画

神戸市復興計画、神戸市第4次基本計画、神

戸市地域防災計画を受けて、安全な都市づくりを計画的、効率的に推進するため「安全都市づくり推進計画」を平成9年6月に策定している。

この計画は震災や過去の風水害等の教訓をふまえ、災害の危険度や地域の特性に応じて総合的な視点から防災力の向上をはかり、安全都市づくりを着実に推進すること、あわせて、安全都市づくりの考え方、支援施策等を情報として提供し、市民・事業者・市の協働による防災まちづくりの推進を図ることを目的としている。

① 計画の期間

平成17年度までの概ね10ヶ年を計画の期間とし、その内の平成12年度までを前期計画とし、主な事業計画を位置づけている。

なお、本計画については地域防災計画の毎年の改定を通じて進捗を検証すること、また、市政を取り巻く諸情勢に著しい変化がある場合は、必要に応じて計画の見直しを行うこととしている。

後期計画については平成13年度から平成17年度の5ヶ年としており、平成12年度に後期計画

の内容の検討を行うこととしている。

② 計画の位置づけ

ア. 地域防災計画の防災事業計画

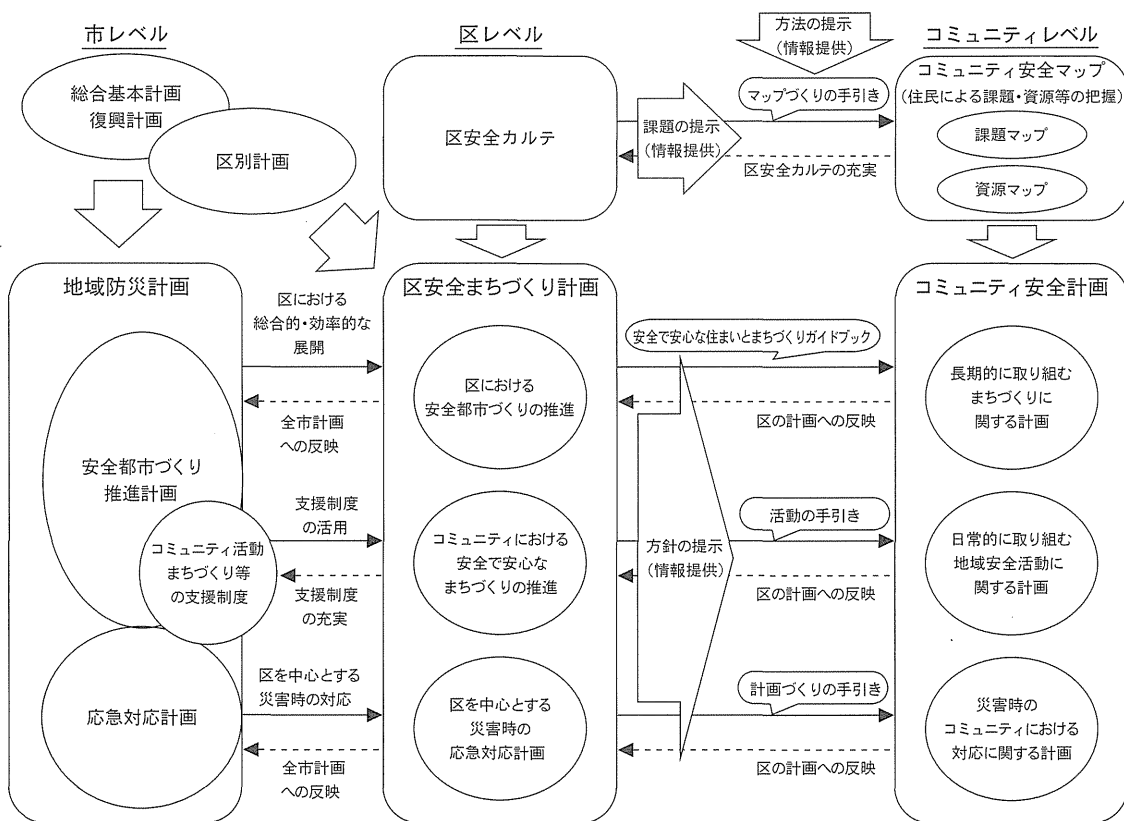
神戸市では震災の教訓を踏まえ、平成8年3月に神戸市地域防災計画・地震対策編を、同年6月に風水害等対策編を全面改定し、その中で防災事業計画の策定を位置づけた。これを受けて、安全都市づくり推進計画を地域防災計画の防災事業計画として策定している。

イ. 総合基本計画、復興計画の部門別計画

神戸市では震災からの復興をめざして平成7年6月に神戸市復興計画を、平成7年10月に総合基本計画・第4次神戸市基本計画及び区別計画を策定した。これらの計画では「安全都市づくり」の推進を大きな柱として位置づけており、推進計画は「安全都市づくり」の具体化を図るための部門別計画として活用することとしている。

また、区を中心とする地域での展開については、区別計画や平成11年3月に策定した区安全まちづくり計画との整合も踏まえ、その推進を

図表24-1-3 安全都市づくりの概念図（市・区・地域の関係）



図っていく。

ウ. 新・都市環境基準との連携

第4次神戸市基本計画の中期計画である新・都市環境基準と連携し、その一体的な進捗管理を行う。

(2) 区安全カルテ、区安全まちづくり計画の策定

区ごとに防災をはじめとしたまちの安全に関する課題を把握するため、まちの成り立ちや災害履歴、災害危険及び犯罪や事故の傾向、防災資源、コミュニティ資源等をまとめた区安全カルテを作成し、平成10年8月から、各区役所等で市民が閲覧できるようにしている。

このカルテに基づいて、課題の整理を行い、安全まちづくりを進めるにあたっての目標設定、安全なまちづくりの推進方策等をまとめた「区安全まちづくり計画」を平成10年度に策定した。この計画等を基に、平成11年度以降に、地域レベルでの「安全マップ（コミュニティ安全マップ）」や「安全計画（コミュニティ安全計画）」の作成を推進し、地域での「安全で安心なまちづくり」を本格的に支援していくこととしている。

区安全まちづくり計画の主な内容は以下のとおりである。

- 区の概要、危険、安全のための資源等
- 区の安全まちづくりの課題・目標
- 区（行政）による安全まちづくりの推進
- 地域組織による安全まちづくりの推進
- 災害時・緊急時の対応

なお、地域でのマップづくりや計画づくりのため、平成10年度に安全で安心なコミュニティ活動の手引きを作成した。

(3) 安全で安心な住まいとまちづくりのガイドブックの作成

身近な住まいや地域で、地震や火災、風水害などの災害や侵入盗やひったくりなどの犯罪、交通事故といった生活上の危険に対し、市民自身が安全な住まいづくり、まちづくりをすすめるための手引書として「安全で安心な住まいとまちづくりのガイドブック」を作成している。

このガイドブックの活用により、安全で安心して暮らせる住まいとまちをつくるためのポイントを市民・事業者にわかりやすく示し、安全に関する意識の向上、知識の普及を図っていく。なお、主な内容は以下のとおりである。

- ① 安全で安心なまちづくりとは
- ② 安全で安心な住まいづくり
- ③ 安全で安心なまちづくり
- ④ まちづくりの手だて
- ⑤ まちづくりの進め方
- ⑥ まちづくり活動の支援制度

第2節 防災体制の強化

震災は多くの教訓を残した。大規模災害が同時に多発し、様々な局面で混乱が生ずる中で、地域住民による必死の救出活動が行われ、多くの人命が救われた。しかし救出のための資機材の不足、水道の停止による水の不足はこれらの活動の大きな障害となった。建築物・構造物等の倒壊、住宅の密集は道路の閉塞、火災の拡大を招き、消防活動、救助・救援活動は困難を極めた。このことは災害を抑止し、その拡大を防ぐための安全な市街地の重要性を示している。ライフラインの停止、東西に依存する交通の麻痺は被災後の活動を困難にし、長期にわたり被災者の生活の安定、都市活動の復旧に大きな障害となった。一方、西神・北神地区や港湾を活用した救援・復旧活動、仮設住宅による被災者の受入れ等は市街地の復旧・復興に大きく寄与している。また、行政や関係機関だけでは到底対応できない状況のもとで、ボランティアの献身的な活動、広域からの応援は被災者の生活再建等を支援するとともに大きな心の支えともなっ

た。

これらの教訓をふまえ、神戸市では復興をめざすにあたり、安全都市づくりの推進を目標として掲げており、その柱として「安心生活圏の形成」「安全都市基盤の整備」「防災マネジメントの強化」を進めることとしている。

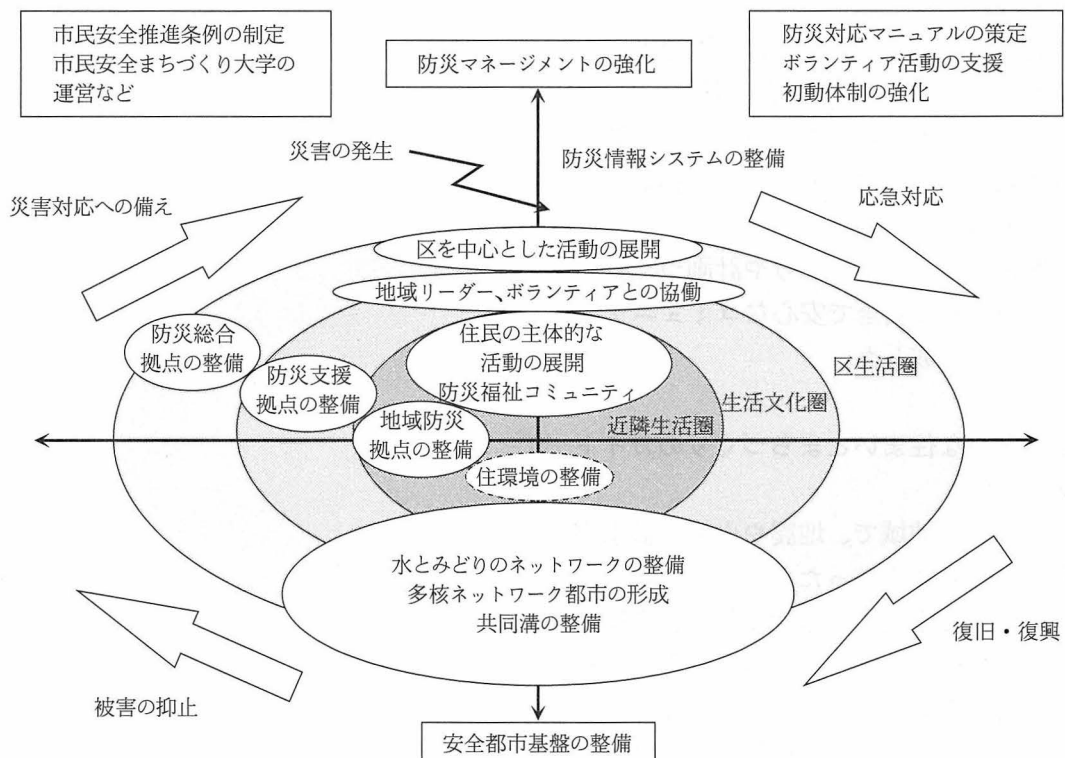
1. 安心生活圏の形成

震災のような大規模災害の場合には、それぞれの地域での市民等の活動が果たす役割が非常に大きく、この活動が十分に行える環境を平常時からつくっておくことが重要である。さらに、被災後の生活の安定を図るためにはライフラインが復旧するまで、地域での自立が求められる場合もあり、そのための環境づくりも重要な課題である。

また、震災では多くのボランティアが被災者の生活支援のために活動した。事業者は地域の一員として被災者の受入れ、救援に貢献した。行政では区が中心となって地域での救援活動を展開した。これらのことは地域の特性に応じた身近な圏域でのさまざまな活動の重要性を示している。

そこで、市民に身近な圏域で自立性の高い安

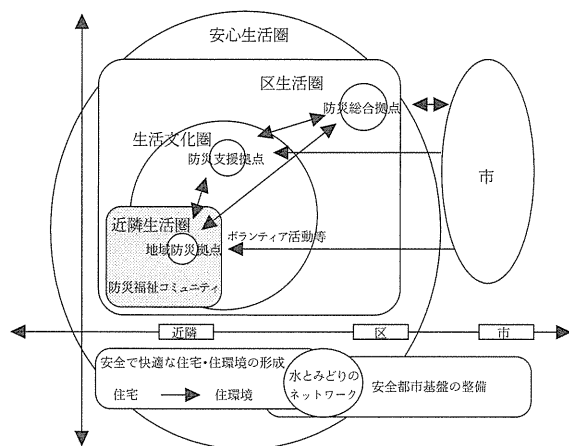
図表24-2-1 安心生活圏の圏域イメージ



心な生活圏を築くことを安全都市づくりの柱の一つとしている。

地域の広がりに応じて、市民・事業者が主体となってさまざまな活動に取り組み、最低限の自立生活を営む圏域を「近隣生活圏」、地域活動のリーダーやボランティアと行政が連携して支援活動を展開する圏域を「生活文化圏」、区（行政）が中心となって地域の防災活動を展開する圏域を「区生活圏」とし、それぞれの圏域に応じて総合的な施策展開を図り、生活圏の自立と災害時の円滑な対応が可能な環境づくりを進めていくこととしている。

図表24-2-2 安心生活圏の圏域イメージ



(1) 近隣生活圏

① 基本方針

- 市民生活に最も身近な圏域として概ね小学校区の広がりとする。
- 防災福祉コミュニティ等の活動を通じて平常時及び災害時に地域住民と事業者の両者が連携できる仕組みづくりを進める。
- ふれあいのまちづくり、住環境の改善、学校開放など、日常の住民の自主的な活動との円滑な連携により、災害に強いコミュニティの育成を図る。
- 地域での防災活動や避難生活を支援するため、小・中学校や地域福祉センター、公園などを中心とした「地域防災拠点」を整備する。
- 多様な水利の確保や、住環境整備事業の実施、建築協定や地区計画制度等の活用、緑化の推進などを通じて快適でかつ災害に強い安

全な住環境の形成を推進する。

② 地域防災拠点の整備方針

- 小中学校や公園、地域福祉センターなど市民に親しみ利用されている施設を中心に防災拠点としての機能を整備する。
- 学校開放やふれあいのまちづくり、公園管理会の活動等を通じて日頃から市民の活発な施設の活用を図るとともに自主的な管理・運営を促進する。
- 防災福祉コミュニティ等の活動を支援し、民間施設や商業施設との連携、集会施設をはじめ地域住民の交流の場となっている施設など、地域内にある防災資源を最大限に活用し、地域の状況に応じた防災拠点の形成を促進する。
- これらの防災拠点については、地域で作成する安全計画等を通じて、災害時に地域による自主的な運営・活用ができるシステムをつくる。

ア. 学校の防災拠点化

小学校や中学校は子供たちの学習の場であるとともに施設開放等を通じて普段から市民に親しまれ活用されている。また、災害時には避難所や防災・救援活動の拠点として活用される。災害時にこれらの機能が十分に活用できるよう、施設の耐震性の向上、余裕教室の活用等による備蓄倉庫の整備など防災拠点としての機能の強化を図る。また、要援護者の受け入れや、学校開放・生涯学習の積極的な展開のためバリアフリー化を推進する。

学校を防災拠点として活用するためには、普段から地域と学校とが交流し、連携できる環境づくりを進めておくことが重要である。

このため、学校も防災福祉コミュニティの一員として活動に参加する等、その連携の強化を進めていく。

イ. 公園の防災拠点化

地域の公園は日常的なレクリエーション活動や地域コミュニティ形成の場として、また、災害時には一時避難場所や防災活動の拠点、支援や復旧・復興活動の拠点として活用される。このため、公園の不足する地域で復興のまちづくりの中で公園・緑地の確保を図るとともに、既存公園についてもオープンスペースや水を活用

した地域の防災拠点となるよう、その機能の強化を図る。また、市民参加による公園づくりや地域による公園の管理を促進し、災害時に地域での活用が円滑に進むよう工夫している。

なお、公園整備の整備目標は以下のとおりである。

- 公園の不足している地域での整備を重点的に進める。
- 土地区画整理事業をはじめとする復興事業の中で積極的に公園を整備する。
- 防災上特に重要な公園については、耐震性貯水槽や備蓄倉庫の整備などにより防災機能の強化を図る。
- 公園での雨水や井戸水の活用、ソーラーシステムの導入など環境にやさしく、災害時にも活用できる施設の整備を進める。

ウ. 地域福祉センターの整備

地域福祉センターは、ふれあいのまちづくり協議会の活動拠点として、原則、小学校区に1箇所整備を進めている。

震災時には、平常時の地域での福祉活動が、災害時の要援護者の支援に重要な役割を果たした経験から、地域福祉センターを要援護者のための2次避難場所として位置づけている。

(2) 生活文化圏

〔基本方針〕

- 地域活動相互の連携、近隣生活圏を超えたボランティア活動等と行政との連携のもとに支援活動を展開する圏域を生活文化圏とする。
- この圏域は、まちの成り立ちやコミュニティの連携、ボランティア活動等の広がり、駅の利用圏や商業の利用圏域など近隣生活圏を超えた日常的な市民生活の広がりとしてとらえる。
- この圏域では、市民・事業者・大学・ボランティア及び市が連携して被災後の救援・生活支援活動等を展開する。
- この圏域では、在宅福祉や生涯学習などの活動、ボランティアネットワークや大学との連携等により平常時から連携のとれたまちづくりを推進する。
- この圏域を対象に、ボランティア活動や被災者の生活支援のためのライフスポット機能、

情報提供機能等をもつ「防災支援拠点」を整備する。

(3) 区生活圏

① 基本方針

- 区が中心となって総合的な防災活動の展開を図る圏域を区生活圏とする。
- この圏域では、区役所を中心として関係行政機関の連携を強化するとともに、日常的なまちづくり活動等を通じて培われる区民との連携のもとに、災害への円滑な対応を図る。
- 災害時には区役所等からなる「防災総合拠点」を中心に総合的な救援活動を展開する。

② 区生活圏の防災力の強化

ア. 災害対策本部機能の強化

区には区役所をはじめ消防署や区保健部（保健所）、区福祉部（福祉事務所）、建設事務所、警察署などの防災関連機関があり、災害時には市民に最も身近な行政機関として重要な役割を果たす。地域の被災状況に応じた的確かつ総合的に防災活動を展開するため、関連機関との連絡を密にするとともに、日常的な活動や計画づくりなどを通じて連携を強化する。

イ. 市民・事業者との連携

区では区安全会議、区民まちづくり会議や区の個性を伸ばすまちづくり事業等を通じて、区民や事業者とともに、区の特性を生かしたまちづくりが展開されている。このような場を活用し、災害時には市民や事業者と連携のとれた防災活動体制の構築をめざす。

ウ. ボランティアセンター機能の強化

災害時に円滑にボランティア活動を展開し、また、要援護者や外国人等の支援を行うためには、平常時から医療機関や福祉施設、ボランティア等との連携を強化していく必要がある。このため、区ボランティアセンターを中心に日常的なボランティア活動等と連携し、安心ネットワークの構築をめざす。

③ 防災総合拠点の整備

災害時に関係機関との連携のもとに総合的な防災活動を展開するため、区役所の区災害対策本部としての機能を強化する。また消防署や区保健部（保健所）、区福祉部（福祉事務所）、建

設事務所等についてもそれぞれの分野における拠点としての機能を強化する。

区民センターや体育館等の施設については後方支援のためや避難状態の解消のために活用するなど、時系列的に変化するニーズに対応した活用が可能なように機能を強化する。

拠点となる施設については耐震性の向上と設備等の自立性の確保を図る。また、公園やオープンスペース等との一体的整備など、より効果的な拠点形成を進めるとともに、区役所を中心として、拠点間の円滑な連携を図る。

2. 災害文化の継承

阪神・淡路大震災は多くの教訓を残している。この教訓を風化させることなく、経験・知恵を地域固有の文化として子孫や全国・世界の人々に正しく伝えていくことが多くの支援を受けた被災地の使命といえる。そこで「神戸市民の安全の推進に関する条例」を制定し、1月17日を市民防災の日と定め、震災をはじめとする災害の教訓を後世に伝えていくとともに日常生活に生かすように努めていく。

このため防災教育や震災関連行事、学校間交流、日常の情報提供等を通じた災害文化の継承を図り、それらの災害文化を全世界へ発信する拠点として、災害文化継承拠点を整備する。また、シンポジウムなどを通じて全国・世界に向けて安全都市づくりに関する情報を発信していく。

あわせて、市民、コミュニティ、事業者等の自主的な継承活動を促進する。

(1) 災害経験の記録と継承

阪神・淡路大震災の各分野に関して記録を残すことは、他都市や後世への大きなメッセージとなり、今後の災害に関する研究や被害軽減力の向上に重要な役割を果たすこととなる。また、神戸の復興過程や様々な復興課題等についても記録として継承できる体制づくりを進める。

また、被災の経験を語り部として継承することも重要な役割である。防災教育の展開を図るとともに、学校間交流や修学旅行生などを対象とした、震災学習や学校間交流を全国的に広め

るなど、震災の経験を風化させず継承していく仕組みをつくる。

(2) 市民防災の日の制定

1月17日を市民防災の日として毎年継承行事を実施するとともに、積極的に防災訓練やその他の安全に関する活動を行う。

ア. シンポジウムの開催

震災の教訓を今後の安全で安心な都市づくりに生かしていくために、大学や研究機関等と連携し、防災や復興に関する情報を全国、世界に発信するためシンポジウムを継続的に開催する。

イ. 地域での防災訓練や継承イベントの促進

市民一人ひとりが経験した震災での体験・教訓を生かし、防災訓練の実施や地域固有の文化として後世に語り継ぐための継承イベントの開催を促進する。

(3) 災害文化継承拠点の整備

阪神・淡路大震災による災害を文化として後世まで継承し、これらの情報を全世界に発信し続けるためには、その中核となる拠点が必要となる。このため、阪神・淡路大震災記念プロジェクトによる継承拠点整備を進めるとともに、慰霊と復興のモニュメントの整備や被災部の保存など、継承の中核となる拠点の整備を進める。

① 阪神・淡路大震災記念プロジェクトの検討

阪神・淡路復興委員会の提言により、大震災を記念し、あわせて被災地において国の内外に誇り得る様々な新しい機能を有する拠点の整備を行うため、阪神・淡路大震災記念プロジェクトの検討を進めている。

このプロジェクトを構成する具体的な事業には、①阪神・淡路大震災を長く国民の記憶にとどめ、あわせて震災からの復興を記念するシンボルとなる事業、②先進的・国際的な機能を有する事業で、被災地の復興につながり、我が国の発展に寄与する性格を有するもの、③阪神・淡路大震災を乗り越え、次世代にふさわしい新しい文明の形成につながる契機となるような事業等が検討されている。

このプロジェクトにおいて、神戸市で災害文化の継承につながる事業として、以下のものが

推進されている。

ア. (財) 阪神・淡路大震災記念協会の設立

阪神・淡路大震災からの復旧・復興の状況や震災から得られた様々な教訓について調査研究し、それらを広く情報発信することにより全国の災害対策等に寄与するとともに、阪神・淡路大震災メモリアルセンター構想、20世紀博物館群構想、情報文明学研究機構構想等の震災記念となる長期的な復興関連構想の具体化方策について検討することを目的として、兵庫県、神戸市及び被災9市10町が出捐し、財団法人阪神・淡路大震災記念協会を設立した。(平成9年12月26日設立)

イ. 神戸震災復興記念公園(仮称)の整備

震災で亡くなられた多くの人々の慰霊と震災で得た教訓の伝承を行うとともに、被災地復興のシンボルとなる公園整備を図る。

ウ. 阪神・淡路大震災メモリアルセンター(災害科学博物館)構想

阪神・淡路大震災をはじめ、都市災害に関する総合的な資料収集・展示・情報提供機能と都市災害に関する総合的な研究機能、また都市防災やまちづくりに関する生涯学習や人材育成機能、安全都市づくりや復興に関する研究交流機能などをもつ阪神・淡路大震災メモリアルセンター(災害科学博物館)構想を推進する。

② 慰霊と復興のモニュメントの設置

震災で亡くなられた多くの市民の慰霊と復興への希望、世界的規模での連帯による復興の意義などをコンセプトとして、慰霊と復興のモニュメントを設置する。

このモニュメントは、神戸市民全体のモニュメントとして、多くの人が集まり親しまれている東遊園地に設置する。整備スケジュールは以下のとおりであり、必要な資金は市民、企業等からの寄付によることとしている。

- ・平成8年度：基本構想確定
- ・平成9年度：作品選考
- ・平成10年度：寄付募集開始、作品決定、実施設計
- ・平成12年1月17日：除幕

③ 被災部の保存

阪神・淡路大震災は多くの構造物に被害を与

えることとなった。震災後、これらの復旧に鋭意取り組んできたが、この被災部を保存し、震災の甚大さを後世まで残すため、特色ある災害復旧を実施した。保存等がされているのは以下のとおりである。

- ・メリケン波止場被災部の保存(神戸港震災メモリアルパークの整備)
- ・東遊園地及び被災歩道保存
- ・明宝線斜面崩壊保存等

3. 防災意識の啓発

(1) 災害危険の周知

市民・事業者自らが災害への予防対策を進め、災害時に迅速かつ適切に対処するためには、事前に危険箇所や災害時に役立つ防災資源の情報などを周知する必要がある。

このため、地形や市街地の状況、災害履歴や自然災害の危険及び地域の防災資源などを把握し、区ごとに安全カルテとしてまとめ、区の窓口で閲覧できるようにしており、災害に対する課題の共有化を図れるようにしている。

さらに、土砂災害危険予想箇所図等を公表し、防災に対する意識の高揚及び知識の普及、地域での防災活動の推進を図る。

周知にあたっては広報紙等を有効に活用するとともに、区などの身近な行政機関での閲覧、インターネット等を活用した情報提供など多様な手段の活用に努める。

あわせて防災福祉コミュニティ等の地域活動を通じ周知に努める。

(2) 防災知識の普及

家庭では自分の安全は自分で守ることを基本に、住宅を安全に維持管理し、家庭内事故の予防を図るとともに、家庭内での備蓄や緊急連絡先を決めておくなど普段から災害に備えておくことが重要である。このため防災知識の普及・啓発に努めるとともに建物や家庭内の安全性の向上や物資の備蓄などを促進する。

また、事業所では安全管理に努めるとともに自衛消防体制の充実等により災害時に安全を確保できるシステムづくりを促進する。また来訪者の安全確保を図るとともに、地域に対しても

住民と連携を図りながら総合的に防災活動が展開できるよう、普段からのまちづくりへの参加を促進する。

これらの知識の普及にあたっては、学校教育の場において防災教育を推進するとともに、生涯学習の場や婦人会、自治会、青少年活動など、各分野にわたる様々な場の活用を図る。

また、「こうべ市民安全まちづくり大学」の開講、講演会の開催など市民が広く防災を学べる機会を充実するとともに、広報紙その他の広報媒体の活用、防災福祉コミュニティをはじめとする地域での取り組みや防災訓練を兼ねたイベントの活用等でより身近な防災知識の普及に努める。

(3) 防災を担う人材の育成

地域において防災活動を円滑に実施するためには、中心となって活動する人材が不可欠である。このため、市民や事業者が防災について専門的、実践的な知識を習得する場として「こうべ市民安全まちづくり大学」を開講し、修了生が市民安全推進員として地域の安全なまちづくりで活躍できる環境づくりを進める。あわせて安全に関する学習機会の充実や防災福祉コミュニティ等の実践的な防災まちづくりを通じて地域の防災リーダーとなる人材の育成を図る。

また、医師や看護婦、建築士や大工などさまざまな分野で専門的知識、技術を持つ人材が積極的に安全なまちづくりに参加できるよう環境づくりを進める。

市の職員についても、防災を担う人材として防災訓練や安全計画づくり、防災福祉コミュニティ活動への参加等を通じて防災意識、対応能力の養成を行うとともに、実践的な研修を行うなど様々な機会を通じてその能力の向上を図る。

4. 「神戸市民の安全の推進に関する条例」の制定

(1) 条例検討の背景

平成7年1月17日に発生した阪神・淡路大震災は、多くのかけがえのない人命を一瞬のうちに奪い、神戸に未曾有の大被害をもたらした。

神戸市では、震災の教訓を生かして、災害に

強いまちづくりを進めることを目的として、8年度から「市民防災推進条例（仮称）」の検討を進めてきたが、その後発生した児童殺傷事件などを受けて、市民の間で、防犯などを含めた生活の安全を目指す機運がかつてなく高まってきたことから、防災に防犯や事故防止の観点を加えて、「市民安全推進条例（仮称）」として検討することになった。

(2) 検討経過

これまでに、防災に関する条例としては、関東・東海地方を中心に、主として震災時の応急対応の規定に力点を置いた条例が幾つかの自治体で制定されている。また、防犯に関する生活安全条例としては、防犯のための協議会の設置や防犯協会への助成などの規定を中心にした条例が、全国の自治体で相次いで制定されている。

その中であって、神戸市が目指した条例は、市と市民、事業者が協働で防災や防犯に取り組み、良好な地域社会を形成することによって、安全で安心なまちづくりを進めていこうとするものであり、その点で全国でも初めての取り組みと言える。そのため、条例の方向性を検討するにあたっては、できるだけ多彩な意見を汲み取っていく必要があった。

① アンケート

条例の検討にあたっては、まず、有識者などを対象にしたアンケートを通じて、条例制定についての各界の意見の把握に努めた。

有識者アンケートは、神戸市復興計画審議会委員や全国の地域安全学会会員など、約230名を対象にした調査で8年8月から10月にかけて実施した。現代社会でのコミュニティ復活を期待する意見やそのための行政の支援を望む意見などが多く寄せられた。

また、ボランティアアンケートは、市内の市社協、区社協に登録している約300団体を対象として、8年8月から9月にかけて実施した。震災後にさまざまな苦勞をした経験などを踏まえ、コーディネーターの必要性や、行政に情報提供などの支援を求める声が多数あった。

② 庁内研究会

アンケートの結果などを踏まえて、条例につ

いて本格的に検討していくため、市役所庁内の研究会を発足した。この研究会は、消防局などの防災関連部局、区役所や都市計画局などのまちづくり関連部局、保健福祉局や社会福祉協議会などの福祉関連部局、その他震災復興本部や教育委員会など、多くの部局の係長級職員で構成された。8年度から9年度にかけて約30回にわたって開催し、防災や法律、コミュニティ論など各分野の大学教授や専門家に参加いただきながら議論を深めてきた。その間、安全なまち

づくりに特に重要な役割を果たしうる事業者の意見を伺うため、製造業や小売業など各業界の事業者による「事業者ワーキング」も、2度にわたって開催し、事業者の地域貢献のあり方などについて話し合った。

③ 条例検討委員会

研究会での検討の成果を踏まえ、条例の全体の枠組みを決定するため、9年9月に、「市民安全推進条例（仮称）検討委員会」が発足した。

この委員会は、学識経験者や、地域コミュニティ、事業所、ボランティア団体、労働団体、市政アドバイザー、PTA、消防協会、防犯協

図表24-2-3 市民安全推進条例検討委員会名簿

(敬称略、順不同)

氏名	役職	備考
荒木 昭次郎	東海大学政治経済学部教授	
荻原 明則	神戸学院大学法学部教授	
大西 一嘉	神戸大学工学部助教授	
沖村 孝	神戸大学都市安全研究センター教授	
中瀬 勲	姫路工業大学教授	
林 春男	京都大学防災研究所教授	
林 泰義	㈱計画技術研究所所長	
藤田 壮	大阪大学工学部助手	
室崎 益輝	神戸大学工学部教授	会長
安田 丑作	神戸大学工学部教授	
山下 淳	神戸大学法学部教授	
赤堀 公紀	連合神戸地域協議会副議長	
石田 一一	北須磨団地自治会長	
榎本 庫太郎	第3期市政アドバイザー-防災部会	
岸野 繁	神戸市PTA協議会会長	
木村 忠夫	神戸市消防協会会長	
後藤 健一	葦合地区青少年問題協議会会長	
後藤 實	東川崎町自治会長	
正賀 伸	真陽地区防災福祉コミュニティ会長	
鈴木 洋子	生活協同組合コープこうべ開発本部建設部	
立住 隆典	㈱大丸神戸店総務部長	
中辻 務	神戸防犯協会専務理事	
中野 喜美子	第3期市政アドバイザー-防災部会	
中村 順子	コミュニティサポートセンター神戸代表	
深沢 正弘	神戸商工会議所（㈱神戸製鋼所総務部長）	
藤原 礼子	川池婦人会長	
堀内 正美	がんばろう!!神戸 代表	
丸尾 俱也	三ツ星ベルト㈱神戸安全環境管理課長	
渡邊 美津子	多聞南ふれあいのまちづくり協議会会長	
中野 明	兵庫県警察本部生活安全企画課調査官	
田中 保夫	総務局長	
田野 育利	消防局長	
小野 利貞	西区長	
梶本 日出夫	市民局長	

図表24-2-4 市民安全推進条例検討委員会検討経過

	開催日時	検討内容
第1回	9年9月8日	<ol style="list-style-type: none"> 検討委員会運営要綱の説明・会長選出 市民安全推進条例（仮称）の基本的な考え方について 他自治体の震災対策条例及び生活安全条例の制定状況について コミュニティ再生に向けての提言について（荒木委員から報告） 条例検討項目の検討 今後の進め方について
第2回	9年9月25日	<ol style="list-style-type: none"> 条例への市民意見について <ul style="list-style-type: none"> 一般募集意見 各防災福祉コミュニティのヒアリング結果 消防団の位置づけについて 条例素案及び内容解説案の検討について <ul style="list-style-type: none"> 目的、基本理念 市、市民及び事業者の役割 安全・安心のコミュニティづくり 要援護者への配慮 啓発及び人材育成
第3回	9年10月3日	<ol style="list-style-type: none"> 条例への市民意見について <ul style="list-style-type: none"> 神戸市民意識調査の結果 条例素案及び内容解説案の検討について <ul style="list-style-type: none"> 区における安全まちづくりの推進 災害の教訓の継承 表彰制度 懇話会の設置 安全・安心のコミュニティづくり② 市民参加の沿革について（報告）
第4回	9年10月13日	<ol style="list-style-type: none"> 条例への市民意見について <ul style="list-style-type: none"> 障害者団体のヒアリング結果の報告 条例素案及び内容解説案の検討 <ul style="list-style-type: none"> 第1回～第3回検討委員会の論点整理 条例前文（案）について

会などと行政関係者の計34名からなる会議で、会長は委員の互選により、神戸大学工学部教授の室崎益輝教授にお引き受けいただいた。

委員会は9年9月から10月にかけて、4回にわたって集中的に開催し、条例の骨子や、これからの地域コミュニティのあり方、協働による安全なまちづくりなどについて、活発な議論をいただいた。

この委員会での検討の結果は、報告書にまとめられ、9年11月6日に、室崎会長から市長に報告された。

④ 市民意見の反映

条例原案の検討にあたっては、市民、事業者、ボランティアなどから、震災の教訓や安全まちづくりに必要なことやできることについて、広く意見を聞き、条例づくりに生かしていくことを目指した。

そのため、9年9月1日から、広報「こうべ」において条例に対する一般の市民意見を募集するとともに、市政アドバイザーや「こうべ市民安全まちづくり大学」の受講生にも、条例に対する意見を伺った。また、今後地域の安全なまちづくりを主体的に担っていく防災福祉コミュニティや、緊急時に円滑な支援を要する障害者団体などについても、個別に意見を伺う機会を設けた。

条例の制定については、積極的に評価する意見が多数であった。特に地域社会の絆の大切さ、人材育成の重要性などについて指摘する意見が数多く寄せられた。

そして、9年度神戸市民意識調査において、5,000人の市民を対象に、防災・防犯に関する意識調査を実施した。この調査で、防災を進めるうえで近隣のつながりやコミュニティとしての身近な取り組みを重視する市民の意識が明らかになった。

これらの調査の結果については、その都度委員会に報告して、条例検討の材料にいただいた。

⑤ 条例制定

これら一連の検討過程を経て、条例検討委員会からの報告をもとに、「神戸市民の安全の推進に関する条例」案を作成し、9年12月に上程

し、市会での審議を経て、12月24日に全会一致で可決・成立した。

条例は、翌10年1月5日に公布され、震災3周年にあたる10年1月17日に施行された。

5. 条例の概要

「神戸市民の安全の推進に関する条例」の概要は、以下の通りである。

○ 前文

コミュニティでの助け合いなど震災の教訓や、地域の安全確保に対する市民の決意など、条例の背景や目指す内容を総括的に盛り込み、神戸市民の総意として共有する。

○ 基本理念

- ① 市、事業者、市民がそれぞれの役割を分担し、協働して安全なまちづくりを進める。
- ② 自立の精神に支えられた良好な地域社会の重要性を認識し、豊かな地域活動を育む。
- ③ 災害、犯罪、事故の教訓を日常生活の中に生かし、後の世代に継承する。

○ 安全で安心なコミュニティづくり

防災福祉コミュニティやふれあいのまちづくり協議会のように、地域の住民組織や事業者、ボランティア団体などが、連携をとって、地域で一体となって、防災や防犯などの課題に対応する「安全で安心なコミュニティ」を形成する。

安全で安心なコミュニティは、まちづくりの目標や日常活動、災害時の対応などを定める「コミュニティ安全計画」を作成し、日常の安全まちづくり、非常時の対応などを行う。

安全で安心なコミュニティには、地域の事業者やボランティア団体など、幅広い層の積極的な参加を促す。また、市は必要な支援を講じる。

○ 要援護者への配慮

高齢者や障害者、児童などの「要援護者」への配慮、支援について定める。

○ 啓発、人材育成

事業者、市民に安全についての学習機会を提供し、地域の安全を担う人材を育成する。（こうべ市民安全まちづくり大学の開講など）

○ 区を中心にした安全なまちづくり

市民に身近な区を中心に、地域特性に応じた安全まちづくりの展開を図るため、区ごとに

「区安全まちづくり計画」を作成するとともに、地域の安全について行政と市民、事業者が情報や意見を交換し、いざという時の対応を検討していくための場として、「区安全会議」を開催する。

○ 市民防災の日

1月17日を「市民防災の日」とし、震災の教訓の継承、発信に努める。

○ その他

神戸市安全なまちづくりに関する懇話会の設置、安全なまちづくりに関する表彰制度、市職員の地域における安全なまちづくりへの参加等

この条例は、誰もが安心して暮らせる安全なまちづくりに向けての基本的な理念と方向性を示したものであり、その意味で出発点と言える。条例の制定により、市・事業者・市民が役割を分担して地域活動に積極的に取り組み、良好なコミュニティを育むことにより、地域社会が災害や犯罪、事故に対応するだけの力をつけていくことを目指す。

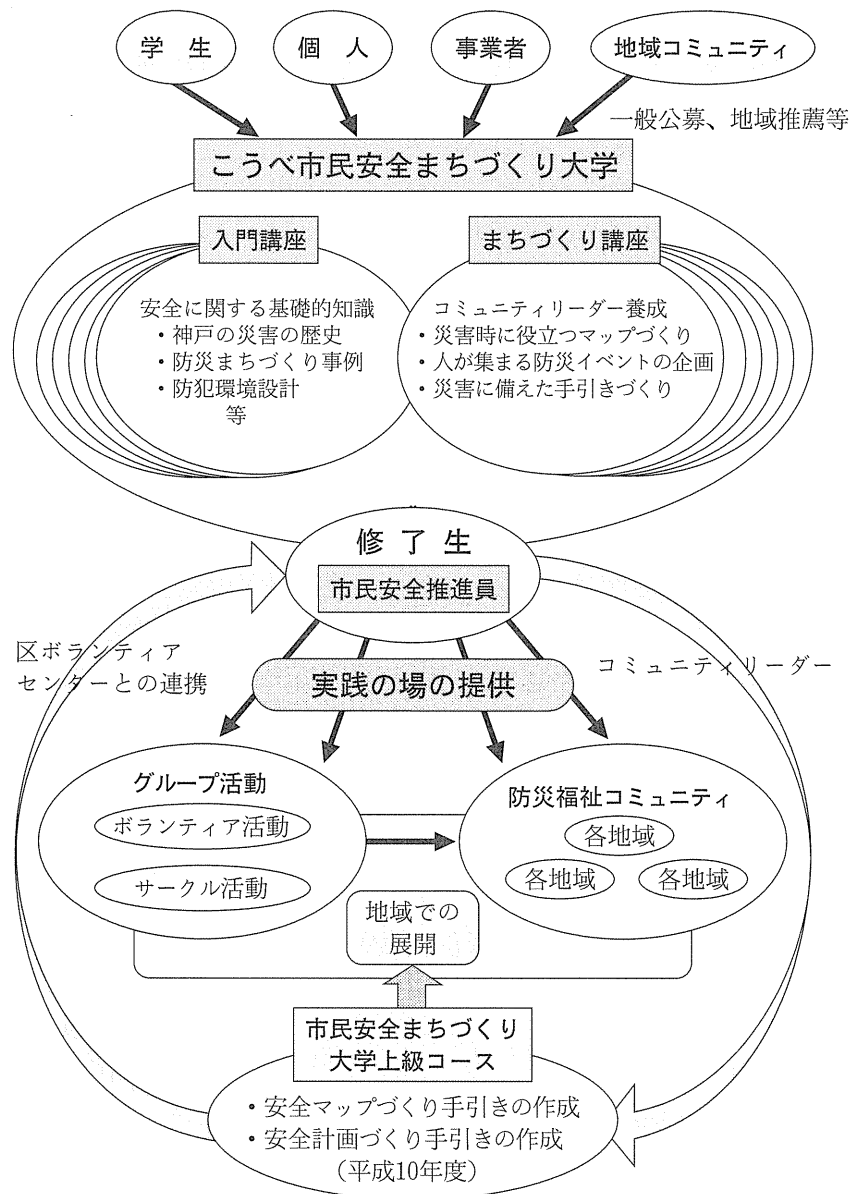
特に、これからのまちづくりでは、市民一人ひとりの身近な取り組みを地域全体の安全で安心なまちづくりにつなげていくことが重要であり、条例に基づく具体的な安全で安心なまちづくりの推進によってその実現を目指す。

6. こうべ市民安全まちづくり大学の開講

① 経緯

地域において安全なまちづくりを円滑に行うためには、中心となって活動する人材が不可欠である。このため市民局では、神戸大学都市安全研究センター、(財)神戸市都市整備公社こうべまちづくりセンターと連携して、市民や事業者が防災などまちの安全について専門的、実践的な知識を習得する場として、平成9年9月に「こうべ市民安全まちづくり大学」を開講した。

図表24-2-5 こうべ市民安全まちづくり大学 概念図



② 講座内容

本大学は、専門家の講演などによって防災や防犯などの専門的な知識を習得する「入門講座」と、地域で安全なまちづくりを実際に進めていくための手法をワークショップを通じて習得する「まちづくり講座」の2種類の講座を設けている。また、これらの講座以外にも、市民防災リーダー研修や市民救命士講習会、防災見学会などの特別プログラムを設け、実技面も含めた幅広い人材育成を目指している。

③ 受講生

本大学の受講生の募集にあたっては、防災福祉コミュニティや事業者からの推薦、学生、ボランティア等の様々な層から応募を受けた。10年度は、入門講座164名、まちづくり講座77名を受講生として登録した。

また、本大学には職員研修の場としての側面もある。入門講座については時間外講座として職員一般を対象に受講を呼びかけ、47名の職員が受講登録した。またまちづくり講座については、講座の内容自体を、防災、消防、福祉、公園などさまざまな部門から自主的に集まった約40名の職員が、アドバイザーである産業技術短期大学の児玉善郎助教授の助言を受けながら、すべて手作りで企画していった。これら職員は講座当日の運営にも、ワークショップの進行役などとして参加し、安全なまちづくりの推進について職員と市民とが率直に意見交換を行う良い機会になった。

④ 大学修了後の展開

10年度においては、入門講座を120名が、まちづくり講座を58名が修了した。そして、まちづくり講座の修了生58名が「市民安全推進員」として登録され、平成9年度に登録された50名とあわせた計108名がそれぞれの地域で、コミュニティ安全マップづくりや安全計画の検討、講習会の開催など、安全なまちづくりのために活躍されることになった。10年度からは市民安全推進員を対象に、より実践的な内容の「上級コース」を開設するなど、推進員のバックアップ体制の充実を進めている。

第3節 防災福祉コミュニティ、安全会議

1. 防災福祉コミュニティの結成

(1) 震災までの自主防災の取り組み

消防局では、市民の自主的な防災活動を推進する地域組織として、昭和60年度から平成5年度にかけて自主防災推進協議会の育成を進め168の協議会（世帯加入率51.3%）が結成された。

しかし、この協議会は防災意識の啓発や防災知識の普及のための組織としての性格が強く、初期消火、救出・救護、避難誘導、避難所運営等の災害対応活動の実施主体としての位置づけが不明確であったため、阪神・淡路大震災では組織だった災害対応活動ができなかったという課題を残した。

(2) 震災時の市民の防災活動

阪神・淡路大震災は、神戸に未曾有の被害をもたらしたが、震災で得た教訓のひとつに、地域における普段からの助け合いが、いざという場合に大きな力を発揮したことがあげられる。日頃からコミュニティ活動が活発なところは、地域住民が協力して消火活動や救出活動にあたっている。

神戸市が、平成7年度から取り組んでいる防災福祉コミュニティ事業は、この震災の教訓を踏まえ、市民が見せた災害に立ち向かう力が、より組織的で、より効果的な災害対応活動となるよう、市民のコミュニティ活動を支援しようとするものである。

(3) 防災福祉コミュニティ

防災福祉コミュニティとは、市民・事業者・市が協働して、安全で安心して暮らせるまちづくりを目指して、日常の地域福祉等のコミュニティ活動で育まれた住民相互の助け合いのきずなを、災害時の初期消火、救出救護活動等に活かせるよう、平常時から福祉活動や防災活動等に積極的に取り組むコミュニティと定義づけら

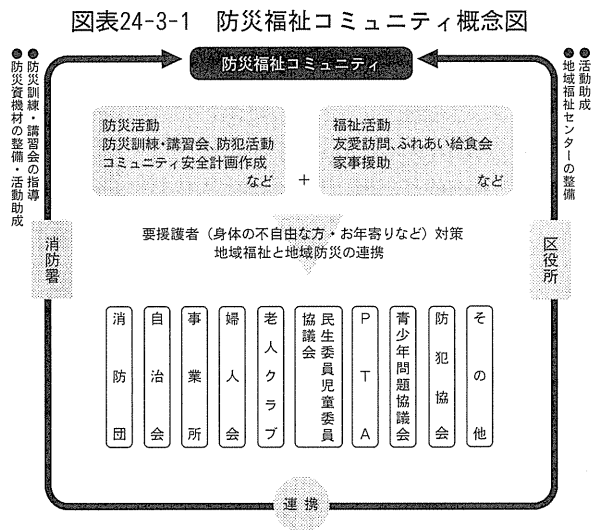
れる。

① 平成9年度から本格実施

平成7年度と平成8年度は、モデル実施期間と位置づけ、小学校区単位の結成を目指し区役所と消防署が連携し支援した結果、26地区で防災福祉コミュニティが結成された。

併せて本格実施に向けて、消防局、総務局、市民局、保健福祉局、教育委員会、区役所の関係部局からなる「防災福祉コミュニティ研究委員会」を平成8年5月に発足させ、モデル事業の検証とこれを踏まえた事業推進方策について検討してきた。

その結果を踏まえ、平成9年度から市内173の小学校区目標に、木造家屋密集地域、山麓地域等を重点とし、これまで91地区（平成11年9月1日現在）で結成されている。



② 防災福祉コミュニティの組織

防災福祉コミュニティは、災害時等に自主的に活動できるよう、地域で組織・活動内容等を決めておくことが大切である。

2. 防災福祉コミュニティ支援施策の状況

防災福祉コミュニティの自主的な活動を支援するため、下記のような施策を進めている。

(1) 市民防災リーダー研修

消防などの公的機関が、災害現場に到着し、災害対応活動に着手するまでの間、近隣住民（30～50世帯）の先頭にたって付近住民と力を

合わせ、可能な範囲で消火活動や救助活動等を自主的に行うとともに、平常時には、防災訓練、各種イベントなどを推進したり、防災相談窓口を担う住民のリーダーを育成する。

平成8年度から、研修を実施し、平成10年度までに963名が研修を受けた。

(2) 防災資機材の選択制導入

災害時、地域において自主防災活動が効果的に実施できるよう平成7年度から救助用資機材、初期消火用資機材（スコップ、バール、訓練用水消火器、布バケツ、簡易ジャッキ等）を配布している。

なお、平成8年度からは、地域の実状にあったものとするため、住民選択制を導入しており、平成11年度は、53種類の資機材の中から選択することとしている。

(3) 防災インストラクターの派遣

防災の経験、技能、知識等を有し、地域の防災活動に関して助言や指導ができる消防職員OBを「防災インストラクター」として、平成8年度から派遣している。

平成11年9月1日現在、79名が登録。

(4) 推進ビデオの作成

防災福祉コミュニティの結成を推進するため、市民啓発用のビデオを平成8年度作成し、各消防署で貸出しを行っている。

(5) 活動助成金の交付

平成9年度より、活動経費等の一部助成を実施している。

① 運営助成

会場借上料や消耗品費等の会議開催に必要な経費、事務機器や図書等の活動資機材の購入に必要な費用の一部を助成（10万円を限度）。

② 活動助成

防災訓練や防災学習会に要する費用や防災マップ、コミュニティ防災計画の作成経費等、防災活動に要した費用の一部を助成（10万円を限度）。

(6) 消防職員地区担当制の導入

平常時、防災福祉コミュニティの組織づくりの指導にあたりとともに、地域との連携のもと防災情報の提供や防災訓練計画の助言・指導等を行う消防職員による地区担当制を平成9年度から実施している。

(7) ガイドブックの作成

防災福祉コミュニティを解説したガイドブックを平成9年度に作成し、市民に配付している。

3. 防災福祉コミュニティの結成状況・活動（兵庫区の活動例）

(1) 事業推進の経緯

防災福祉コミュニティ事業は平成7年度よりモデル事業として実施された。類似の住民組織としては、消防局が推進してきた自主防災推進協議会があった。この中には、震災時にめざましい活躍をした協議会もあるが、一方では十分に機能しなかった団体も少なからず存在するとの報告もなされている。これは従来の自主防災推進協議会が、あくまで防災知識の普及のための組織という役割しか負わず、日々の住民相互

のふれあいや情報収集活動と言った機能を負わされていなかったためである。

兵庫区で防災福祉コミュニティを考える場合に常に念頭に置いているのも、この教訓である。震災の経験を生かし、より実際の、動けるコミュニティを作ろうというのが区役所・消防署の共通認識である。とはいえ、具体的イメージとなると、試行錯誤の連続であったと言わざるをえない。

兵庫区における防災福祉コミュニティ結成の第1号は、明親校区である。この地域を第1号に選んだのは、①福祉活動を行うふれあいのまちづくり協議会と防災活動を行う自主防災推進協議会が、小学校区をエリアとして共に存在すること、②地元の熱心な協力が得られたことに基づく。

このコミュニティの特色は、何と云っても企業体との連携にある。この地域には富士通テンや日清製粉を始めとして大きな工場が多数存在する。同コミュニティはこれらの企業と協定を結び、災害や事故の時には相互協力を行うように取決めている。またこれに基づき年に数回は企業と合同で防災訓練を行っている。

図表24-3-2 防災福祉コミュニティの結成状況 平成11年9月1日現在 91地区

年度	東 灘	灘	中 央	兵 庫	北	長 田	須 磨	垂 水	西	計
H7	本 山	六甲山	籠 池 東 川 崎 港 島	明 親	生野高原	真 陽	高 倉 台	多 聞 南	岩 岡	11地区
H8	魚 崎 六甲アイランド	高 羽	旗 塚 旧居留地	里 山 平 野	八 多 筑紫が丘	丸 山	友 が 丘 板 宿	塩 屋 舞 子	神 出	15地区
H9	東 灘 本 庄 福 池 渦 森	灘 中 央 岩 屋 上 野	北 野 橋 中央ふきあい 生 田 川	熊 野 東 山 菊 水 ひよどり 湊 山	有 馬 広 陵 泉 台 南 五 葉 大 沢	長 田 会 陽	若 草 菅 の 谷	高 丸 多 聞 東 多 聞 台 本 多 聞 ふくしょう	月 が 丘 春 日 台	32地区
H10	住 吉 御 影 御 影 北 本山第二 本山南 本山第三	八 幡 摩 耶 都 賀	下 山 手 春 日 野 小 野 柄	浜 山 兵庫大開	淡 河 有 野 藤 原 台 道 場 北 五 葉 藍 那	若 松 真 野	若 宮 神 の 谷 松 尾 横 尾 白 川	霞 ケ 丘 上 高 丸 東 垂 水	糺 台	31地区
H11					大 池				竹の台	2地区
合計	13地区	8地区	12地区	10地区	15地区	6地区	10地区	11地区	6地区	91地区

兵庫区における防災上の課題は、山麓急傾斜地域の存在と高齢化の進行である。高齢化については、特に北部地域で高い割合となっているが、この地域は急傾斜地域とも一致する。そこで、第2号の結成からは、山麓地域を中心にすすめる事とした。この考えに基づき平成8年度に里山地区と平野地区にコミュニティを結成した。

平成9年度についてもこの方針は変わらず、熊野地区、東山地区、菊水校区、ひよどり地区、湊山地区の5地区について結成を見ることができた。最後の湊山で山麓危険地区の結成は終了することとなったが、年5地区と言うのはかなり早いペースである。この時期消防局は年2カ所の結成を基準としていたが、山麓地域の危険性と、地元の良い意味での競争心理に基づくムードの盛り上がりからあえてこの数の結成とした。

(2) 現在の取り組み

① 区役所、消防署の連携

防災福祉コミュニティ事業は何よりも日頃の地域福祉活動を通じた顔と顔のつながりを重視するものである。よって、ふれあいのまちづくり協議会の活動との一体性が図られなければ、コミュニティ活動はその役割を全うすることができない。そのためには、消防署と地域福祉課が共通理解の下に、コミュニティ事業を推進していく事が必要である。

また、まちづくり推進課は自治会や婦人会事業を通じて地元の情報を豊富に持っている。

この情報は、防災福祉コミュニティを結成する場合だけでなく、その育成のためにも不可欠のものである。

しかし、それぞれの課がバラバラで事業に関与していけば、受け手である地元は混乱するだけでかえって迷惑をかける事となる。そこで、関係各課の連絡調整役を総務課が行っている。

兵庫区では、最低月1回、防災福祉コミュニティ関係課長会を開催し、総務課・まちづくり推進課・地域福祉課・消防署の各課長、係長が詳細な打ち合わせを行っている。当初は、コミュニティに対する理解について各課で微妙なニュアンスの相違があったが、現在はそんな事は全く無い。また、地元の方からよく言われる縦

割り行政という批判も、コミュニティ事業に関しては、ほとんど聞かなくなった。

② 既結成コミュニティの育成

「役所は新しい団体を作るだけ作って、後は放ったらかしだ」と地域の方から批判される事があるが、防災福祉コミュニティがそうであっても、いざと言う時に所期の機能を果たす事が出来ずひいては住民の生命、財産に重大な影響を与える事となる。兵庫区が重点を置いているのは、あくまで実際に機能するコミュニティである。

そのためには、結成後でもその育成のために常に新しいアイデアを提示し、継続的に活発な活動をお願いしていかなければならない。

平成10年度に東山地区防災福祉コミュニティで安全マップを作成していただいたが、これなどは既結成コミュニティ育成のための事業と言えよう。コミュニティ安全マップは完成品であるマップ自体に意味があると言うよりも、むしろ作成の過程で地元の方がわが街を歩き、いろいろ議論する事によって日頃の顔と顔のつながりが強化される事に意味があると考えている。本年度中にさらに1~2のコミュニティがマップ作成を予定している。

また、マップが完成した地域には、次の課題としてコミュニティ安全計画の策定をお願いする予定である。このように、地元の皆さんと相談しながら常に新しいアイデアを投げかける事によって、地域の結びつきが一層深まり、それが本当に機能するコミュニティの育成につながるものと考えている。



写真24-3-1 安全マップづくり(東山地区防災福祉コミュニティ)

③ 防災福祉コミュニティ相互の連携

ア. 平成10年9月9日、第1回の兵庫区防災福祉コミュニティ代表者連絡会を開催した。会議では各コミュニティの委員長から、最近の活動の報告をいただいた。この会議の趣旨は、他のコミュニティの動きを知る事により、相互の活動のヒントとしていただくと共に、熱心な活動をしているコミュニティの報告を聞く事により、他の団体の刺激になる事をねらったものである。

実際の広域災害の場合を考えても、コミュニティ相互の応援は不可欠なものである。今後、この会議を重ねて行く事により、コミュニティ全体のレベルアップを図ると共に、具体的な災害時の連携に向けたルール作りに結び付けて行きたい。

イ. 東山・熊野・ひよどり・菊水の4コミュニティは、2ヶ月に1度委員長連絡会議を開催している。これは、先に述べた区主催のコミュニティ代表者連絡会をヒントとしながら、地域の全くの自主的判断で実施していただいているものである。区役所や消防署の職員も会議に出席しているが、あくまでオブザーバーとして議論に参加しているに過ぎない。

会議では、新湊川の氾濫を受けて、コミュニティの自主的な判断でどこまでの事をすべきかが議論された。この問題は行政としても今後検討を重ねて行くべき事であり、我々としても非常に勉強になる会議であった。このような自発的な動きが出てくる事は本当にありがたい事であって、この流れは今後とも維



写真24-3-2 防災福祉コミュニティ連携広域防災訓練

持していかなければならないと考えている。

なお、4コミュニティの連携をアピールする意味も込めて平成11年2月28日に合同で防災訓練を開催した。

(3) 今後の課題と展望

従来、役所が新しい地域団体を結成しようとする時には、とかく新規結成の数を競ってみたり、関係各課がバラバラの行動をしたり、受け手の地域を度外視した行政の理論に基づく押し付けが無かったとは言えない。防災福祉コミュニティの考え方は、震災の経験を踏まえ、従来の行政と地域との結びつきのあり方に反省を促すものであると言える。

今後、この反省にたつて、関係各課ならびに地域との連携をより密にし、実際に役に立つ防災福祉コミュニティの結成・育成に取り組んでいきたい。

4. 区安全会議（垂水区の活動例）

① 構成

平成9年度末に区安全会議が各区にあいついで設置された。これは第2節4. で述べた「神戸市民の安全の推進に関する条例」に基づくものである。

この条例では誰もが安心して暮らせる安全なまちづくりに向けて、いくつかの理念と方向性が示されているが、中でも「安全で安心なコミュニティづくり」、「区を中心とした安全なまちづくり」等は市民一人ひとりの身近な取り組みを地域全体の安全で安心なまちづくりにつなげていくための基本的な柱となっている。

区安全会議は区を中心にした安全なまちづくりの一環として設置されたものである。この会議の構成メンバーは、区長を座長として、警察署を含む区内の関係行政機関、事業者、防災福祉コミュニティ、ふれあいのまちづくり協議会、青少年問題協議会、防犯協会、交通安全協会等、直接的に安全・安心に関わる団体と、自治会、婦人会、民生委員児童委員協議会その他各種団体である。区安全会議はこれら機関や各種団体の活動等の情報交換の場であるとともに非常時での対応を協議する場である。



写真24-3-3 第1回垂水区安全会議

垂水区安全会議は、平成10年3月27日に設置され、座長を含めて94名の委員で構成されている（図表24-3-3）。総会は年1回開かれている。委員数が多いために、安全会議の運営をより機動的に行えるように垂水区では平成11年3月に15名で構成される幹事会を発足し随時必要なときに会議を開き活動をしている。

平成11年3月策定の“垂水区安全まちづくり計画”には策定段階で多くの委員から貴重な意見、提言が行われ、計画に様々な形で反映された。

② 活動内容

区安全会議が本来の機能を発揮するためには、地域での良好なコミュニティの形成が不可欠である。阪神・淡路大震災では、救援活動や復旧活動に地域コミュニティが大きな役割を果たし、人と人との絆や助け合いの大切さが見直された。また、平成9年5月に起った須磨区での事件では、垂水区においても地域のいろいろな団体が、事件の再発防止と地域の安全確保のためにパトロール、危険箇所の調査等様々な活動を展開した。ところによっては、独自に「子どもの安全」をテーマに、地域の各種団体が一堂に会して対応を協議するなど、これまでにない取り組みが行われた。

須磨区においては、区、警察署等行政機関、地域団体代表者で構成された須磨区地域安全対策連絡会議が設置され、さらに、小学校区ごとに、地域安全対策委員会も設けられた。この時期、市内の他の区においても同様の連絡会議が開かれ、行政機関や各種団体間の情報交換が行

われるとともに対応について協議された。

この連絡会議が区安全会議の原形といえる。

地域では、従来から多くの団体が活動している。自治会、婦人会、青少年問題協議会、子供会、老人クラブなどというまでもなく、防犯や交通安全、防火等の各協会、昭和60年頃から結成されてきた自主防災組織連絡協議会等いろいろな組織がある。平成2年頃から小学校区ごとに結成されてきている「ふれあいのまちづくり協議会」は地域における各種の団体が加わって組織を構成している。震災後あいついで結成されている防災福祉コミュニティも、同様に、構成している各種団体のネットワークを生かし、共同して活動するいわば横の連携を重視した組織である。

地域で催されるまつり、運動会、文化祭も「ふれあいのまちづくり協議会」が中心になることが多くなってきている。これはとりもなおさず地域の各種団体が共同して事業を行うということであり、地域での連帯感が高まることにより良好なコミュニティ形成の素地ができつつあると見られる。

区安全会議は前述のとおり、区長を中心に市民、事業者、行政機関が情報交換を行い、災害、事件、事故等への具体的対応を協議する場である。地域での良好なコミュニティの形成とあいまって、安全で安心して暮らせるまちづくりのための協働する一形態としてその役割が期待される。

図表24-3-3 垂水区安全会議構成

平成10年3月27日結成

座長	垂水区長
委員	<p>垂水区自治会連絡協議会長、垂水区連合婦人会長、垂水区民生委員児童委員協議会総務会長、垂水区社会福祉協議会理事長、垂水区民まちづくり会議座長、垂水地区青少年問題協議会長、垂水区体育協会会長、垂水区体育指導員連絡会長、垂水区老人クラブ連合会長、垂水区子ども会連合会長、垂水区子ども会育成後援会長、垂水交通安全協会会長、垂水防火協会会長、垂水地区危険物安全協会会長、垂水地区自衛消防隊連絡協議会長、垂水区暴力団と関係を断つ会長、垂水自家用自動車協会会長、垂水駐車場協会会長、垂水区中学校PTA連合会長、垂水区小学校PTA代表会長、垂水区幼稚園PTA代表会長、垂水環境衛生協会会長、垂水食品衛生協会会長、垂水区医師会長、垂水区歯科医師会長、垂水区薬剤師会長、人権擁護委員、東垂水地区連合推進協議会長、駅前環境整備委員会委員長、塩屋幼稚園園長、垂水区民まちづくり会議部会長、垂水区民まちづくり会議運営委員、桃山台ふれあいのまちづくり協議会委員長、塩屋ふれあいのまちづくり協議会委員長、つつじが丘ふれあいのまちづくり協議会委員長、神陵台ふれあいのまちづくり協議会委員長、上高丸ふれあいのまちづくり協議会委員長、西高丸ふれあいのまちづくり協議会委員長、垂水ふれあいのまちづくり協議会委員長、小束山ふれあいのまちづくり協議会委員長、狩口台ふれあいのまちづくり協議会委員長、東垂水ふれあいのまちづくり協議会委員長、千代が丘ふれあいのまちづくり協議会委員長、西脇ふれあいのまちづくり協議会委員長、星陵台地域ふれあいのまちづくり協議会委員長、ふくしょうふれあいのまちづくり協議会委員長、多聞南防災福祉コミュニティ代表、塩屋防災福祉コミュニティ代表、舞子防災福祉コミュニティ代表、多聞東防災福祉コミュニティ代表、本多聞防災福祉コミュニティ代表、多聞台防災福祉コミュニティ代表</p>
委員	<p>NTT垂水営業所長、関西電力(株)明石営業所長、大阪ガス(株)西神戸営業センター所長、JR西日本垂水駅長、山陽電気鉄道(株)自動車部長、神戸商工会議所垂水支部事務長、神戸市漁業協同組合代表理事組合長、垂水金融会代表、コープこうべ第7地区本部長、(株)マイカルジェームス山サティ店長、(株)ダイエー垂水店長、トーホーストア垂水店長、ジャスコ(株)垂水店長</p>
関係機関	<p>垂水郵便局長、兵庫県神戸土木事務所長、垂水警察署長、垂水消防署長、垂水消防団長、環境局垂水事業所長、建設局垂水事務所長、建設局垂水事務所水環境センター長、水道局垂水センター所長、交通局垂水営業所長、兵庫県立盲学校長、兵庫県立神戸聾学校長、青陽西養護学校長、垂水養護学校長、のぼら学園長、星陵台中学校長、多聞台小学校長、奥の池幼稚園長、川原保育所長、星陵台児童館長、垂水区市民部長、垂水区福祉部長、垂水区保健部長</p>

第4節 災害救助法

(1) 災害救助法の適用

災害救助法による応急救助は、災害に際し、個人の基本的生活権の保護と全体的社会秩序の保全を目的として、食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助として行われるものであることから、災害の規模が個人の基本的生活権と全体的な社会秩序に影響を与える程度の大規模なものであるときに実施される。災害救助法による応急救助は、国の責任において行うこととされており、具体的には、都道府県知事が国の機関として応急救助を実施し、市町村長がこれを補助する。

また、これに要した費用についても、救助を実施した都道府県が原則として支弁するものの、その負担能力に応じて最高9割まで国が負担する。この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村の区域（指定都市にあっては当該市の区域又は、当該市の区の区域）内において行うこととされている。兵庫県では1月17日12時、神戸市を皮切りに、被害の把握が可能となった市町から順次10市10町の指定を行った。

神戸市では、兵庫県が救助法発動を通知して来るまでもなく、午前7時に対策本部を設置した。

災害救助法による応急救助は、被災者に対する応急的、一時的な救助という趣旨から、次の事項について行われる。

- ① 収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与
- ② 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- ③ 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ④ 医療及び助産
- ⑤ 災害にかかった者の救出
- ⑥ 災害にかかった住宅の応急修理
- ⑦ 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与

- ⑧学用品の給与
- ⑨埋葬
- ⑩死体の捜索及び処理
- ⑪災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

と定められており、その本質は、

- ①災害に際しての応急救助
 - ・災害に際して生活必需品の欠乏、住居の喪失等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助であり、災害復旧対策や生活困窮者に対する生活保護と性格を異にする。
- ②被災者の保護と社会秩序の保全が目的
 - ・個人の基本的生活権の保護と全体的秩序の保全が救助の2大目的である。
- ③国の責任において行われる
 - ・災害は大規模なものであり、救助は国が行うべきものとされ、都道府県知事は、国の機関として救助の実施に当たる。
- ④地方公共団体、日本赤十字社その他の団体、国民の協力の下に行われる。

とされている。

また救助の実施機関については、

- ①救助の実施については都道府県知事に全面的に委任
 - ・国の責任で救助は行われるが、都道府県知事が国の機関として救助の実施にあたる。そのための義務（救助計画、救助組織、基金設置）と権限（医師等の従事、近隣協力依頼、病院・旅館・飲食店の管理・使用、物資の収用・保管）が付与される。
- ②知事は救助の実施に関する権限の一部を市町村長に委任
 - ・知事は救助の実施を迅速に行うため、事前に市町村長に対しその権限の一部を委任することができる。各種の強制権の行使、従事・保管命令等の委任は認められない。

となっている。

兵庫県においては、「市町長に権限を委任する規則」で災害救助法による救助の種類のうち、

- ①避難所の設置
- ②応急仮設住宅の供与
- ③炊き出しその他による食品の給与及び飲料

水の供給

- ④被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ⑤医療及び助産
- ⑥災害にかかった者の救出
- ⑦災害にかかった住宅の応急修理
- 学用品の給与
- ⑧埋葬
- ⑨死体の捜索及び処理
- ⑩災害によって住宅又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

が各市町長に委任されている。

しかし、今回の地震災害に限り、広域にわたるものについては、知事がこれを行うというように「市町長に権限を委任する規則」の一部改正を行い（1月17日付）それにより、例えば応急仮設住宅の供与は知事が行うこととなった。

ただし、災害救助の実施の権限を市町長に委任できるのはあくまで一部であり、具体的な救助の程度、方法、期間は厚生大臣の承認を受け、都道府県知事がこれを定めることとなっている。また厚生大臣が過去の例から承認の基準（一般基準）を設定しているものは、知事がこの基準にしたがって程度、方法、期間を定める場合は大臣の承認があったものとして取り扱うことができるが、災害の種類、態様によって一般基準で救助の万全を期すことが困難な場合はその都度、厚生大臣に協議して個々に基準を定める（特別基準）こととなる。

このたびの救助においては、被害の程度が極めて甚大であったため、期間について特別基準が各項目で認められた。さらに程度、方法に関しても避難所設置、応急仮設住宅の供与、食品の給与について認められた。

(2) 阪神大震災の特徴と災害救助法をめぐる課題

①大規模都市災害・長期型災害

人口が密集した高齢化率の高い既成市街地において災害が発生したため、膨大な数にのぼる人々が避難所や応急仮設住宅での生活を余儀なくされた結果、被災の影響が長期に及び、避難

所、仮設住宅の設置期間など法の想定をはるかに超えて長期にわたった。

②豊かな社会における災害

災害救助法が制定された昭和20年代に比べ国民の生活水準が飛躍的に向上し、物資もあふれる「豊かな社会」での大震災であり、災害救助法に基づく応急救助の内容について数多くの要望や不満が出された。具体的には、救援物資の内容、避難所の暑さ対策、プライバシーの確保、被災市民に提供される食事の内容（メニューが単純で栄養バランスが悪い、冷たい等）などの問題点が指摘された。

③政令指定都市の役割

災害救助法による応急救助の実施主体は都道府県知事であり、市町村長はこれを補助することとなっている。

今回の震災にあたり、例えば応急仮設住宅の建設に際して、兵庫県と神戸市との間で調整に時間を要し、迅速性を欠いた。

このような都市型の大震災については、住民に最も身近な行政主体である政令指定都市に都道府県と同等の権限を与えることにより、住民ニーズに直結した迅速的確な応急救助の実施をはかる必要があると考える。

第5節 災害対応の強化

本市では、阪神・淡路大震災を教訓に、①災害対応体制の強化、②緊急対応力の強化、③自立・支援のための環境づくり、を防災対策の柱として整備を進めている。以下、特に重点的な対応項目について、概要を説明する。

1. 初動対応の強化

阪神・淡路大震災のような突発的な大規模災害が発生した場合、いかに迅速に体制を立ち上げ、災害活動を開始できるかが大きな課題となる。

そこで、勤務時間外に震度5弱以上の地震が市内で発生した場合の初動活動フローを定める（図表24-5-1）など対応の充実に努めている。

また、勤務時間外に震度5弱以上の地震が市内で発生した場合、防災指令第3号（全員出動）を自動的に発令し、居住地に近い区役所へ出動する職員を明確化するなど、出動基準の明確化等を行った。

さらに、災害時の市・区災害対策本部及び消防本部指揮班の早期立ち上げを行うため、職員待機宿舎（110戸）を中央区小野柄通2丁目に建設しており、平成12年度より供用を開始する予定である。

このほか、本市と協力して激甚な災害発生時の初動期に救急・救助活動等人命に係わる活動をする警察、自衛隊、海上保安庁、日本赤十字社と連携して、情報の共有化と初動期の一体的な対応を実施するため、本部に「災害時初動対応調整所」を、被災区本部に「初動対応現地調整センター」を設置することとしている。

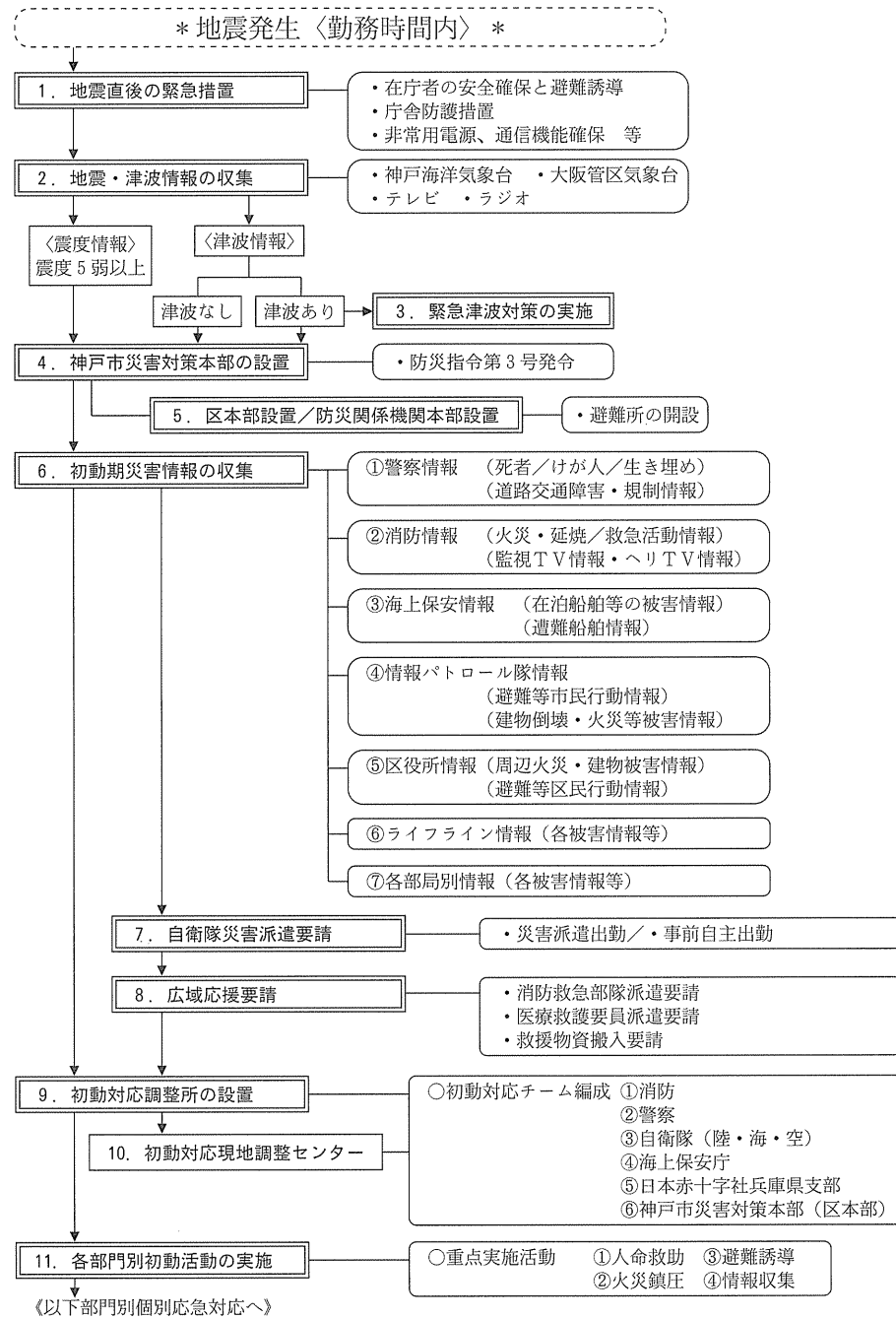
2. 情報収集・伝達・広報活動の強化

(1) 災害情報ネットワークの整備

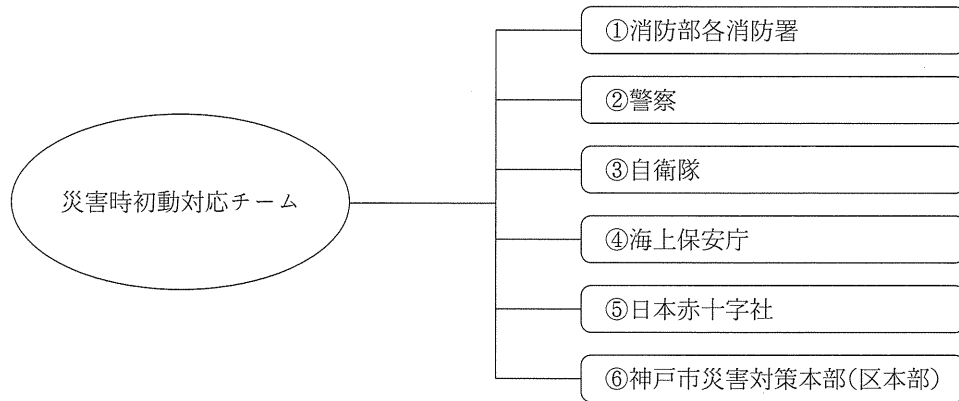
災害応急対策を実施するうえで最も重要である災害情報のネットワーク化を図った（図表24-5-4）。

図表24-5-1 勤務時間内に地震が発生した場合の初動活動フロー

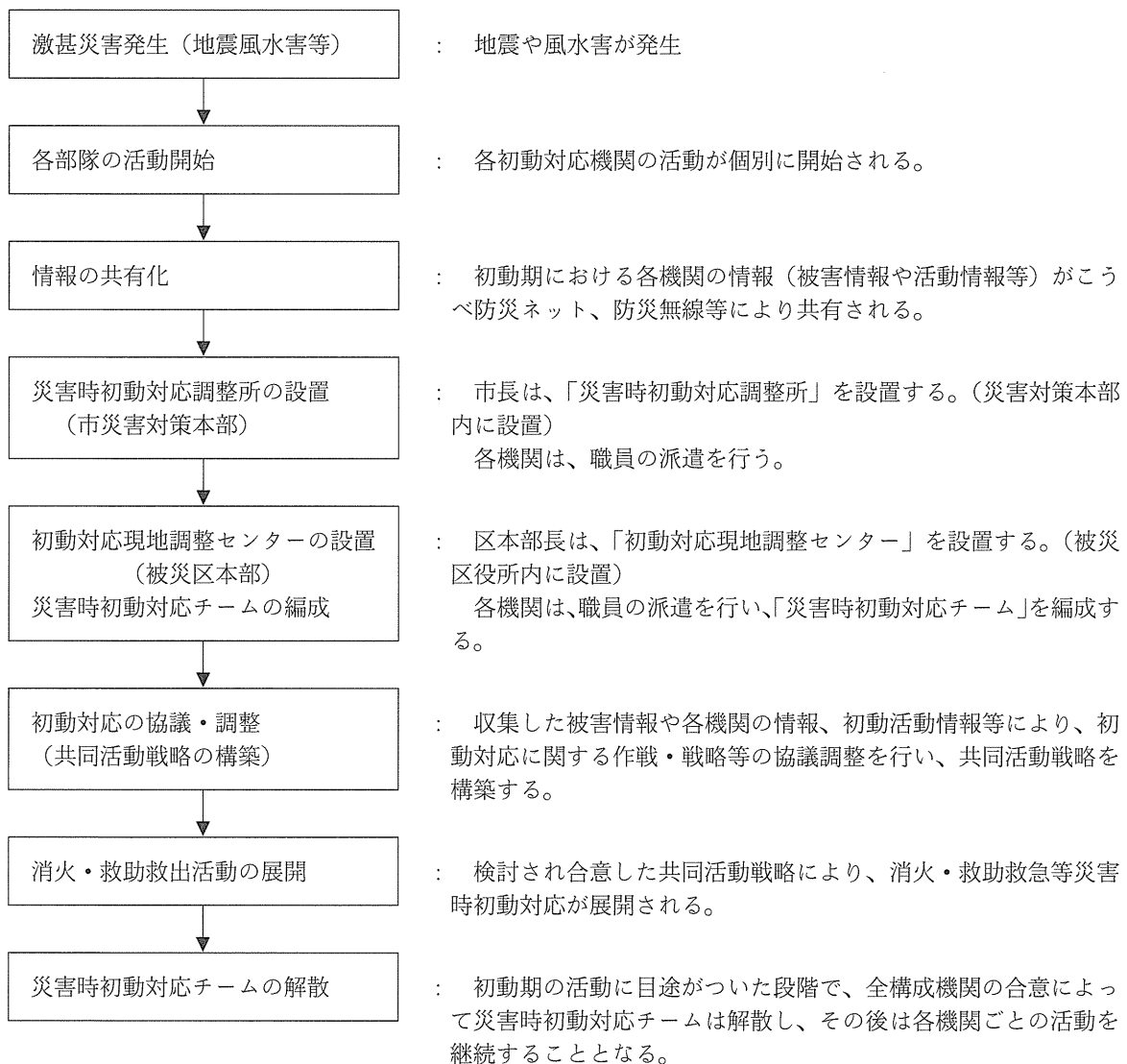
■ 初動活動CASE-1 勤務時間内地震発生（震度5弱以上）



図表24-5-2 災害時初動対応チーム

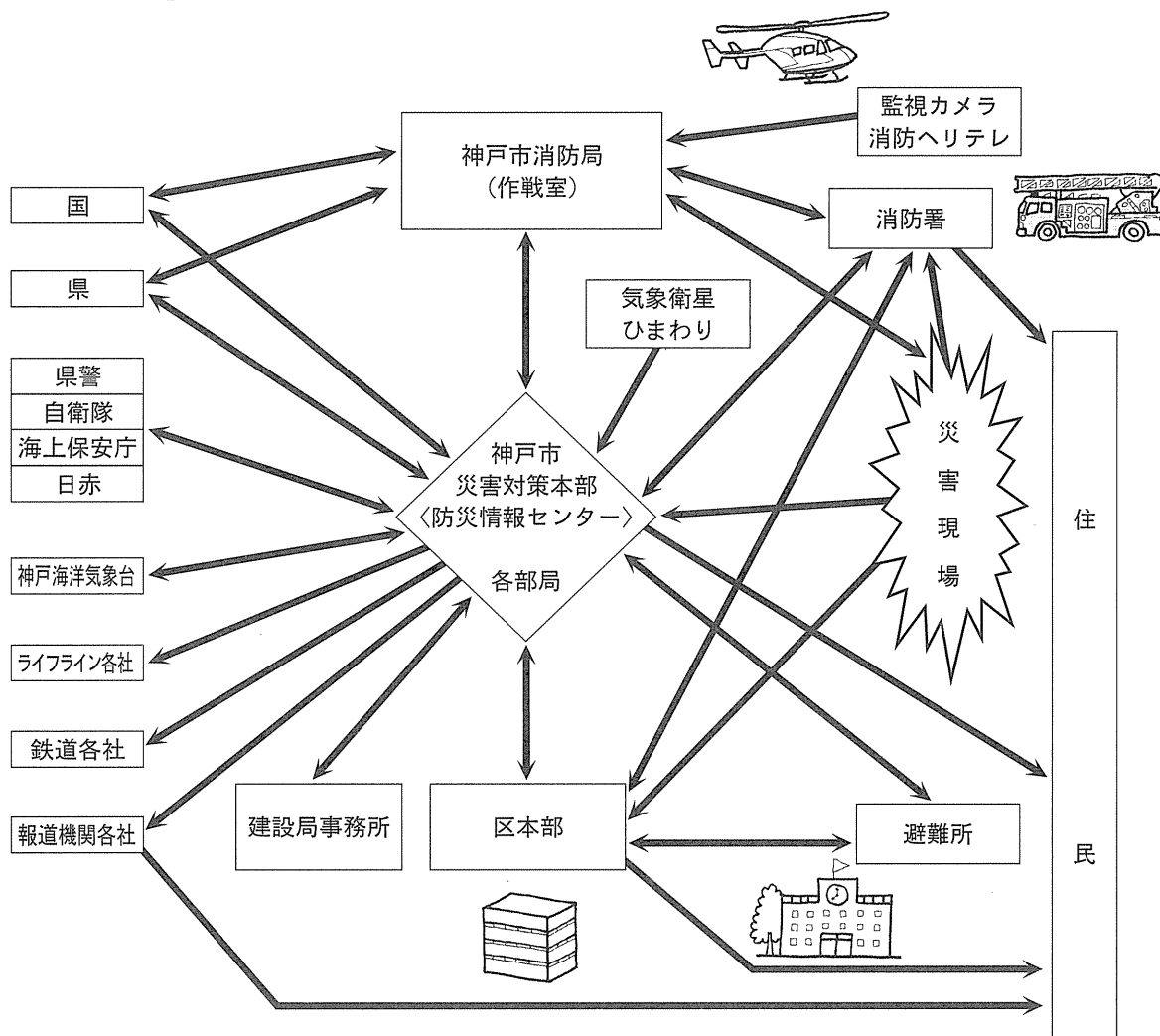


図表24-5-3 災害時初動対応チームの活動内容



図表24-5-4 災害情報全体ネットワーク構成図

神戸市 災害情報全体ネットワーク構成図



(2) 防災情報センターの整備

災害対策本部が迅速に情報収集・伝達を行うとともに、区本部、防災機関や地域防災拠点である学校等との情報の共有化を図るため、防災行政無線や神戸市総合防災通信ネットワーク（こうべ防災ネット）などの各種情報端末を集中させた「防災情報センター」を市役所1号館8階に整備している（後掲第8節2. 参照）。

(3) 神戸市総合防災通信ネットワーク（こうべ防災ネット）の整備

大きな災害が発生した場合、災害対応を支援するために必要な情報は、発災直後、初動対応

期、応急対応期との流れによってどんどん変化していく。

こうべ防災ネットは、阪神・淡路大震災を教訓に、発災直後から応急対応期までの災害対応を情報面から支援することを目的として構築された総合的な防災システムとして整備している（後掲第8節3. (2)参照）。

(4) 災害情報パトロール隊による情報収集

災害発生直後に、市独自の情報収集を迅速に行うため、元消防職員を中心に災害情報パトロール隊を編成し、発災直後の被災現場の情報を災害対策本部に報告することとしている。

(5) 災害時通信システムの整備

災害時の通信システムとして、防災行政無線、災害時優先電話、兵庫県衛星通信ネットワーク等有線・無線系のシステムを整備している。

(6) 災害時広報システム

地震発生直後の広報は、ラジオメディアなどの協力や同報無線等により市民の混乱防止情報、避難勧告等の生存関連情報等については市から直接広報を行う。

生活復旧時期においては、生活関連情報を避難者、避難所外の市民へ、また行政施策情報については市外の避難者を含めて同報無線、あじさいネット、掲示板、FAX、パソコン通信、広報紙等を活用した広報を実施する。

また、平成11年5月より、自動販売機運営企業・通信関連企業・通信社が共同開発した自動販売機広報システムを活用し、自動販売機内上部の電光掲示板に、非常時には災害関連情報を、平常時には防災に関する啓発のための情報等を発信し、屋外で身近に情報を入手できるようにする。

さらに外国人、視覚障害者、聴覚障害者へも

きめ細かい広報活動をボランティア団体等の支援をもとに実施する。

(7) マスコミ機関との連携

市民への情報提供を図るため、地震発生直後に市役所1号館16階会見室等に「災害時プレスセンター」を特設し、マスコミ機関への情報提供を総括的に行う。

(8) 災害時広聴・相談システム

市民からの問い合わせや相談などに対応するため、市役所及び被災地の区役所に「災害テレホンセンター」や「災害相談センター」を設置する。

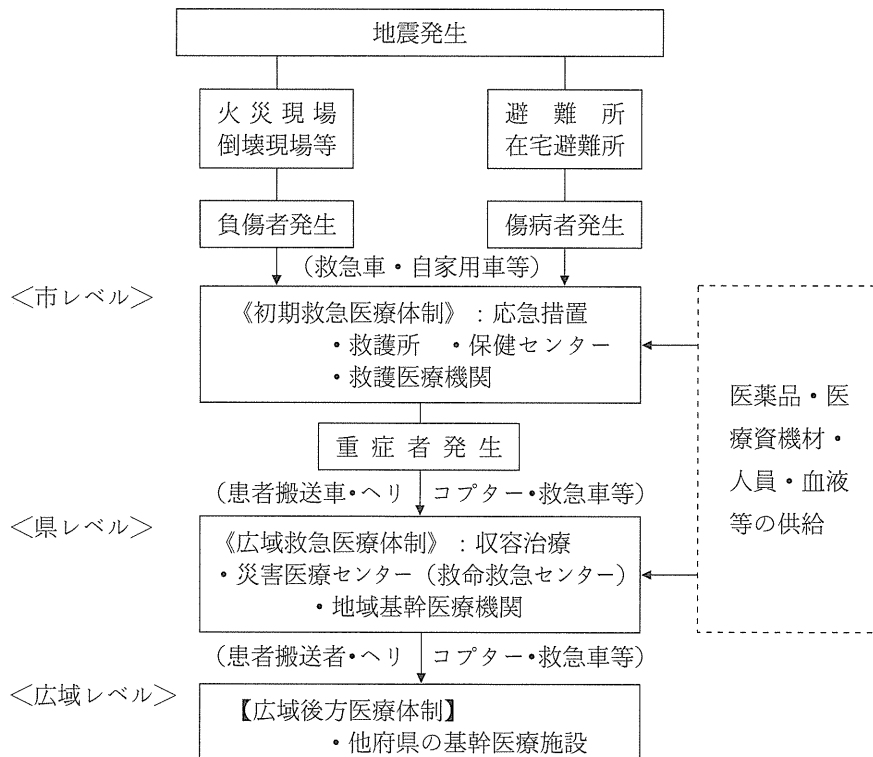
復旧・復興期に入った段階で、市役所及び被災地の区役所に「復旧・復興相談センター」を開設し、市民からの相談に対応する。消費生活相談、青少年電話相談、心の悩み相談等各種相談についても実施する。

3. 救助・救急医療体制の強化

(1) 災害時救助システム

救助活動は、救命処置を必要とする負傷者を

図表24-5-5 災害時救急医療全体システム



優先とし、その他の負傷者は消防団員、市民組織及び付近住民の協力により救出を行う。また、火災現場付近の救出を優先する。

(2) 災害時救急医療システム

地震後発生する負傷者は、救急救命士や救急隊員が災害現場等でトリアージ、応急処置を実施し、重症者から救急医療機関へ搬送する。ただし、大規模災害時は、救護所が開設されるまでの間は、救護班等を一時的に被災地等の消防署に派遣し、救急隊員と共同して、被災地等の

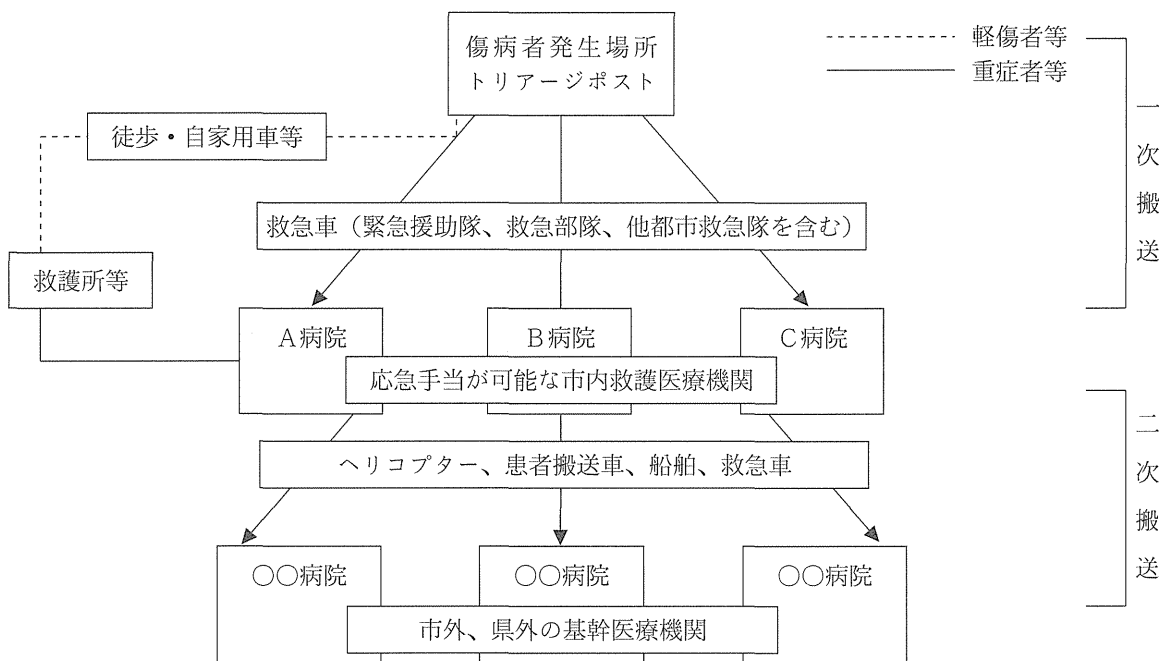
消防署に仮救護所を開設し、応急処置を行う。

重傷と判断された患者については、広域救急医療体制に位置づけられる高度医療が可能な救命救急センターや地域基幹医療機関へ、救急車やヘリコプター等で搬送する。

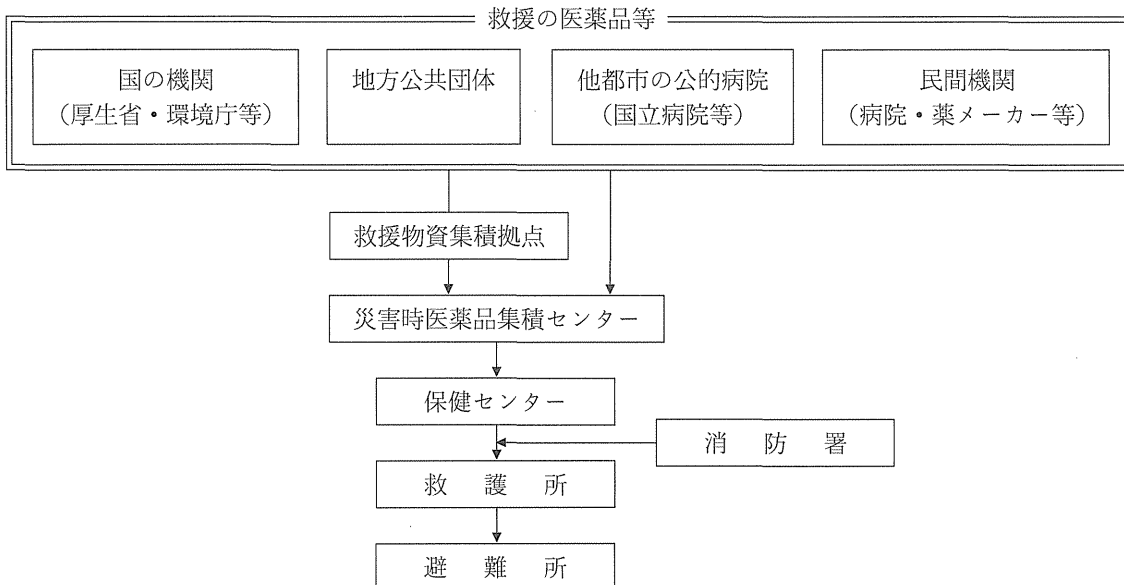
(3) 医薬品・医療資機材の備蓄、調達システム

救護所等で使用する医薬品等や医療機関で不足する医薬品については、協定を締結している医薬品卸売業者へ医薬品等の調達を要請するなど、流通備蓄の方法をとる。

図表24-5-6 搬送システム



図表24-5-7 救援物資による医薬品等の調達フロー



4. 救援・救護対策の強化

(1) 飲料水の供給システム

市内に28ヶ所整備されている緊急遮断弁設置配水池、大容量貯水槽を運搬給水基地とし、給水タンク車により市民や地域防災拠点、医療機関、福祉施設等へ給水する。

運搬給水基地は、混乱期における給水タンク車の移動距離を考慮し、概ね半径2 kmの円で全市街地をカバーできるよう、将来的には47カ所を整備する。確保目標水量は、3ℓ/人・日で7日分程度とする。

運搬給水基地及び地域防災拠点や公園等に設置された耐震貯水槽には、仮設給水栓を設置し、地域住民に給水する。

地域防災拠点では、雨水貯留槽の設置、小中学校のプールの耐震化、耐震貯水槽の設置、災害時市民開放井戸制度等により、災害時の飲料水・生活用水等を確保する。

(2) 食糧の供給システム

食糧供給は、①避難所の避難者、②住家被害で炊事ができない被災者、③救助作業の従事者で給食の必要がある者、④流通機関の一時的マヒ、混乱のため主食の給食が受けられない者を対象とする。

主食は、原則、握り飯、弁当又はパンとする。

提供期間は、原則、電気、ガス水道等ライフライン機能が復旧し、被災地周辺の商業機能が復旧した段階までを目途とする。主食等の調達先は、事前に協定を締結した指定業者から調達し、不足分は他の業者からも調達する。

非常用食糧の備蓄は、大規模な災害に備えて、市民の備蓄、指定業者による流通備蓄、他の地方公共団体からの応援、これらを補完するための防災拠点での公的備蓄（震災発生後1日目の10万人分）をあわせて災害発生後20万人分3日間の非常用食糧を備蓄する。

(3) 応急物資の供給システム

避難所の被災者、住家被害で日常生活を営むことが困難な被災者を対象として、応急物資を供給する。

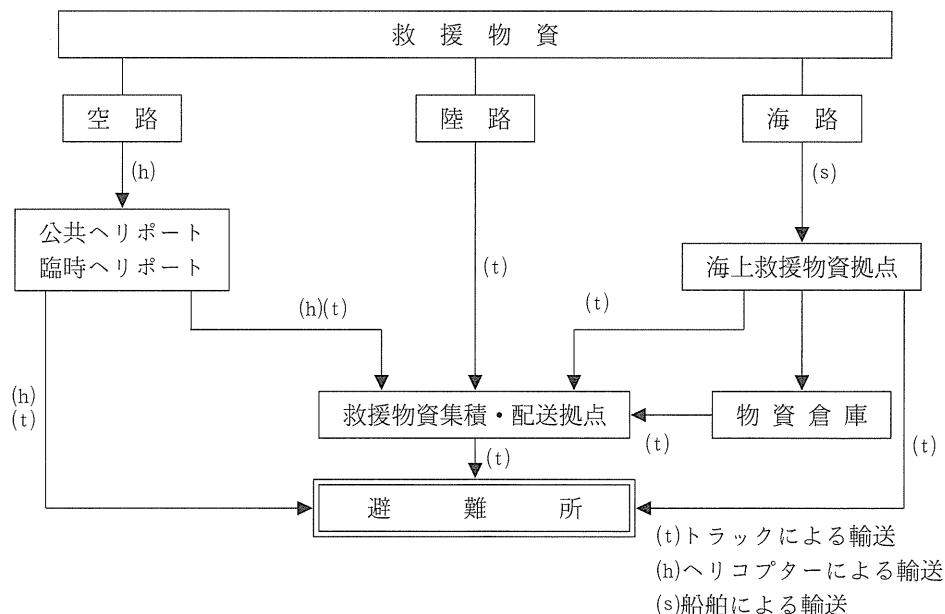
確保する応急物資は、日常生活に最小限必要なもの及び避難所で必要な共用品とし、事前に協定を締結した指定業者から調達し、不足分は他の業者からも調達することとする。

応急物資の備蓄は、市民の非常用持ち出し品指定業者等からの物資の確保を補完するもので、防災拠点に震災発生後1日目の10万人分を確保する。

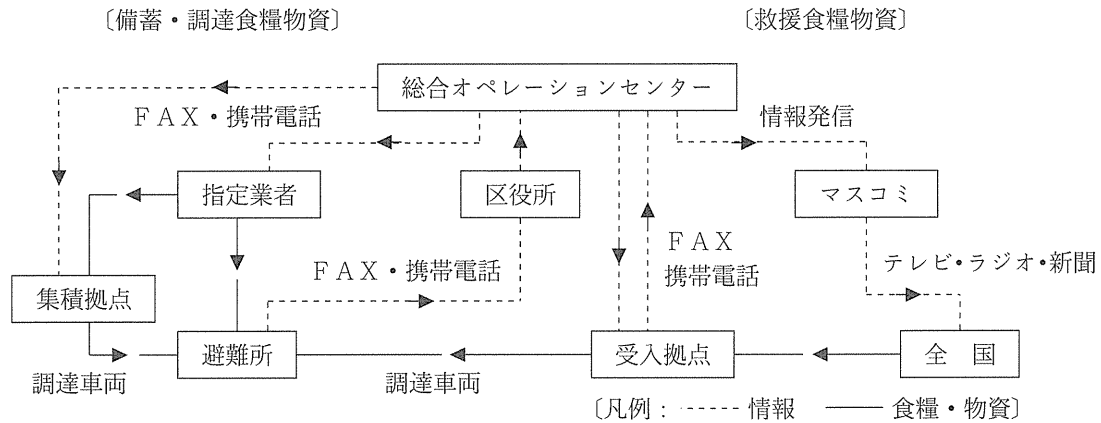
(4) 救援物資の受入・供給システム

備蓄物資・調達物資で不足が生じる場合、マ

図表24-5-8 神戸市救援物資受入・配分システム



図表24-5-9 救援物資の情報システム



スコミ機関を通じて全国へ救援物資の要請を行う。

陸上輸送については、救援物資の量により、公共施設を中心に救援物資集積拠点を災害の状況に応じて開放する。海上輸送については、耐震強化岸壁や生活支援機能を有する（新規整備を含む）5ヶ所の海の防災拠点及び5ヶ所の防災支援施設を海上救援物資拠点とする。また、航空輸送については、神戸消防ヘリポート、神戸ヘリポート及び7ヶ所の臨時ヘリポートを空の防災拠点とする。

備蓄物資の管理、避難所等からの物資要求及び避難所等への物資配分等の管理は、原則として、こうべ防災ネットにより行い、災害対策本部産業振興部内に設置する総合オペレーションセンターが、食糧物資の調達、配送、受入等を総括する。

(5) 保健対策

健康相談等の実施体制を確保し、巡回保健相談、巡回栄養相談、予防接種等早期に保健対策を実施することにより、被災に伴う健康障害を予防する。

(6) 入浴施設確保対策

被害規模が大きく、特にライフラインの復旧が長期に及ぶ時、一般公衆浴場の再開支援、仮設入浴施設の設置、自衛隊による入浴支援要請等により入浴施設の確保を行う。

5. 要援護者への対応

(1) 要援護者等に関する情報の収集及び提供

① 要援護者支援本部の開設

地震発生後、災害対策本部保健福祉部に「要援護者支援本部」を開設し、関係機関と連携・協力し、要援護者の安否、避難先、社会福祉施設の被害状況、福祉ニーズ等の情報の一元化を図り、円滑な救援活動を実施する。

② 障害者、外国人等への災害情報の提供

聴覚障害者に対しては、文字情報、手話通訳による放送を、視覚障害者に対しては、テレビ、ラジオで繰り返し情報提供を行うとともに、可能な限り点字での広報を行う。

外国人については、災害対策本部復興本部総括部が、領事館や外国人コミュニティに対して情報提供を行い、英語版の広報資料を発行する。英語以外の言語については、国際交流団体や支援団体に協力を求め、広報に努める。また、観光客に対しても、観光地に設置する観光案内板等へ一時避難場所等を明示する等防災情報について配慮する。

(2) 安否確認

① 民生委員児童委員

民生委員児童委員は、近隣住民の協力を得て在宅の要援護者の安否情報、所在の確認等を行い、福祉事務所へ連絡する。

② 社会福祉施設の管理者

社会福祉施設の管理者は、あらかじめ定めた避難誘導方法等に従い、地震発生直後速やかに

施設の入所者、利用者の安全を確保する。

(3) 要援護者の実態調査

災害対策本部保健福祉部は、区本部の協力を得て、要援護者に適切な援護を実施するため、発生後2・3日目を目途に避難所及び在宅の要援護者の実態調査を行う。

(4) 緊急援護の実施

実態調査の結果を踏まえ、緊急援護の必要な者については、下記の援護等を実施する。

① 施設援護

病院、特別養護老人ホーム、障害者更生援護施設、乳児院等へ救急入院・緊急一時入所

② 在宅援護

震災後の在宅生活を維持する条件を整えるため、ホームヘルパー派遣入浴サービス、日常生活用具の給付、ガイドヘルパーの派遣、ボランティアによる援助を実施する。

③ 要援護者用避難所

区本部は、一般避難所で生活困難な高齢者・障害者のため、地域福祉センター等を要援護者用避難所として開設する。

(5) 高齢者・障害者向地域型仮設住宅の提供

応急仮設住宅の建設と併せて、「高齢者・障害者向地域型仮設住宅」を建設し、生活支援員による入居者の生活相談や見守り、配食サービスの実施など、入居者の生活を支援する。

(6) 仮設住宅地域等での見守り活動の推進

区本部は、各区民生委員児童委員協議会及び各区社会福祉協議会等と協力・連携して、仮設住宅地域等での見守り活動を推進する。

(7) 避難と避難所

防災福祉コミュニティは、平常時から地域内の災害弱者の実態把握に努め、災害時に地域内の避難、収容、物資や情報の提供等に配慮する。

6. 廃棄物処理

震災後に発生するごみやし尿及び損壊家屋等の災害廃棄物の収集・処理計画、及び死亡獣畜

や放浪犬猫の収集・処理計画について対応を行う。

(1) ごみ処理

交通渋滞をさけるための夜間収集などの検討や仮置場の確保、避難所ごみ対策、落下物対策、クリーンセンターの復旧等を行う。

(2) し尿処理

収容避難所等への仮設トイレや下水道利用型仮設トイレの設置や仮設トイレの備蓄などを行う。

(3) 災害廃棄物処理

損壊家屋の解体撤去は、原則として、建物の所有者が行い、市は処理基地の確保や処理に関する情報提供を行うが、公費解体制度が設けられた場合は、広報、解体申請の受付、計画の策定等を行う。

7. 被災地安全確保対策

(1) 被災建築物応急危険度判定

地震により被災した建築物による2次災害を防止するため、応急危険度の判定の必要性がある場合、兵庫県知事に対し、知事の認定を受けた被災建築物応急危険度判定士の派遣要請を行い、被災建築物の危険度の判定を行う。

(2) 食品の衛生確保対策

地震発生後に開設される地域防災拠点、広域避難拠点等の避難所で配布される弁当や炊き出しによる食品等の衛生を確保するため、保健所による避難所衛生巡回指導及び市外弁当等納入業者への指導、災害対策本部保健福祉部による市外弁当等納入業者の指導を実施する。

(3) 危険物・有毒物取扱施設等応急措置

危険物、毒劇物、高圧ガス、R I 関係等の各施設の貯蔵所、取扱所等が地震により、火災、延焼、飛散、漏洩等を生じた際の災害防御を行うための関係機関の連絡体制、防御活動、避難体制等必要な事項を定めている。

(4) 被災地環境保全・管理システム

地震により被災した有害物資使用工場等から環境汚染が発生した場合の応急措置等や、ガレキの解体、撤去に伴う粉じん、アスベスト粉じん、騒音、振動等災害復旧に伴う環境汚染に対する現場パトロールや事業者に対する指導等を行う。

(5) 警備対策の実施

災害時における警察による警備、海上保安庁による海上警備を実施する。

8. ライフライン復旧対策

(1) 災害時ライフライン情報システム

水道、下水道、電力、ガス、通信のライフライン各社よりFAXで入手した被害情報及び復旧情報を、災害対策本部プレスセンター、テレホンセンターに設置する「災害時ライフライン情報掲示板」を通じて、防災関係機関、マスコミ等に情報提供を行う。

(2) ライフライン復旧連絡部会

ライフライン復旧事業を合理的に進めるため、災害対策本部建設部が所管する「神戸市道路掘削工事連絡協議会」に部会を設置し、被害情報、道路規制、応急復旧関連情報の共有化と病院等の応急復旧工事の緊急度が高い主要公共施設等への優先順位の調整を行う。

9. 災害時交通規制・緊急輸送対策

(1) 災害時交通規制システム

住民の避難、緊急車両等通行を確保するため、

道路管理者、交通管理者が交通規制を行う。

① 被災区域への流入抑制

混乱防止及び緊急交通路を確保するため、被災区域への流入抑制を行うための交通整理や交通規制を行う。

② 交通規制の実施

(ア) 災害応急対策期（発生後4、5日ないし1週間後）－災害対策基本法第76条第1項に基づく交通規制を実施する。

(イ) 復旧・復興期（4、5日ないし1週間目以降）－災害応急対策を主眼とした災害対策基本法に基づく交通規制から、道路交通法に基づく交通規制に切り替える。

(2) 海上交通規制システム

海上保安庁は、巡視船艇及び航空機により、船舶交通の整理、指導、制限等必要な航行規制を実施する。

(3) 緊急輸送システム

災害発生時に他府県と市内の防災拠点等を結ぶ主要道路と緊急物資等の受入れ、積み替え、配分等を行う救援物資拠点等（図表24-5-11）を結ぶ緊急輸送路ネットワークを指定する。

緊急輸送路については、緊急輸送路ネットワークの中から、実際に利用する緊急輸送路を選定し、兵庫県警は、市や防災関係機関の協力のもと、交通規制を行う。

(4) 緊急道路啓開

緊急啓開路線として、病院等主要公共施設や

図表24-5-10 緊急交通路一覧表

広域交通管制区域	優先順位	路 線 等
阪神・淡路地域	1	阪神高速湾岸線～ハーバーハイウェイ～港湾道路～神戸市役所
	2	名神高速道路～阪神高速神戸線～神戸市役所
	3	中国自動車道～山陽自動車道～六甲北有料道路～阪神高速北神戸線～新神戸トンネル～神戸市役所
	4	山陽自動車道～神戸淡路鳴門自動車道～阪神高速湾岸線～第二神明道路～阪神高速神戸線～神戸市役所
	5	国道43号～国道2号～神戸市役所
	6	国道2号～神戸市役所
	7	神戸淡路鳴門自動車道～阪神高速湾岸線～第二神明道路～阪神高速神戸線～神戸市役所
	8	神戸淡路鳴門自動車道～国道28号～洲本市役所

図表24-5-11 広域緊急輸送拠点（神戸市地域防災計画）

区 分	施 設 名 称	所 在 地	備 考
陸上輸送拠点	①摩耶埠頭内倉庫 ②シルバーカレッジ ③グリーンアリーナ神戸 ④ポートアイランド内倉庫 ⑤六甲アイランド内倉庫	神戸市灘区摩耶埠頭 神戸市北区山田町下谷上 神戸市須磨区緑台 神戸市中央区港島 神戸市東灘区向洋町	
海上輸送拠点	①東神戸フェリー埠頭 ②六甲アイランドフェリー埠頭 ③摩耶埠頭 ④東部臨海地区 ⑤京橋地区 ⑥ポートアイランド（2期） ⑦新港東地区 ⑧兵庫突堤 ⑨須磨港 ⑩マリニピア神戸	神戸市東灘区青木1丁目 神戸市東灘区向洋町東 神戸市灘区摩耶埠頭 神戸市中央区脇浜海岸他 神戸市中央区新港町 神戸市中央区港島 神戸市中央区新港町 神戸市兵庫区築地町 神戸市須磨区外浜町 神戸市垂水区海岸通	現在整備中 今後整備予定 今後整備予定
航空輸送拠点	①王子公園 ②東遊園地 ③御崎公園 ④神戸市民球場 ⑤垂水処理場 ⑥須磨海浜公園 ⑦農業公園 ⑧神戸消防ヘリポート ⑨神戸ヘリポート	神戸市灘区王子町 神戸市中央区加納町 神戸市兵庫区御崎1丁目 神戸市長田区蓮池町 神戸市垂水区平磯 神戸市須磨区須磨浦通 神戸市西区押部谷町高和 神戸市北区ひよどり北町3丁目 神戸市中央区港島中町	現状使用不可

市役所、区役所、警察署、消防署等防災関係機関を結ぶ路線、緊急輸送路ネットワーク、主要な防災拠点に接続する路線等を位置づけ、警察、消防本部、自衛隊等の各関係機関は連絡を密にし、道路管理者は必要な緊急道路啓開を実施する。

(5) ヘリコプターの活用

神戸市消防航空隊及び他都市からの応援航空隊等の活動拠点の確保のため、神戸ヘリポート、神戸消防ヘリポート以外に飛行場外離着陸場、臨時着陸場を定める。

10. 生活安定対策

住宅障害物の除去、り災証明の発行、被災住宅の応急修理、応急仮設住宅供給、災害公営住宅の建設、学校教育再開、災害見舞金等配分、義援金受入れ・配分、災害応急資金融資、税・使用料等の減免、物価の調査、監視、産業の復旧等について規定している。

11. ボランティア活動支援

(1) 災害ボランティア活動支援システム

① 神戸市災害ボランティア情報センターの設置

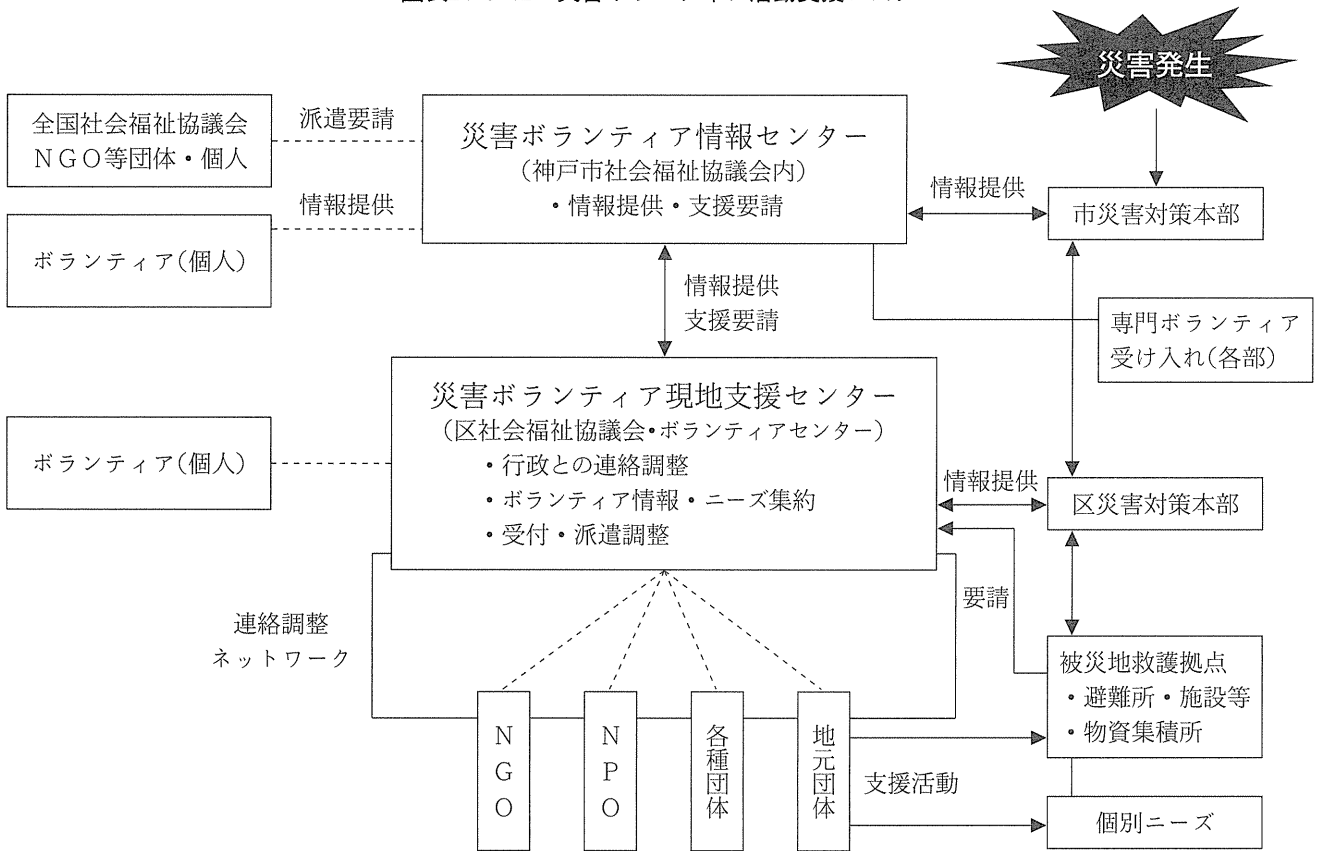
災害発生後、神戸市社会福祉協議会に「神戸市災害ボランティア情報センター」を設置し、被害状況やボランティアニーズ等に関する情報の提供を行う。

また、全国支援組織やボランティア団体等との連絡調整及び派遣要請等を行い、全市レベルのボランティア情報の集約や発信・受信基地としての機能を構築する。

② 災害ボランティア現地支援センターの設置

災害発生後、区社会福祉協議会ボランティアセンターに「災害ボランティア現地支援センター」を設置し、区災害対策本部と連絡を取り、被害状況に応じた活動拠点・資機材を確保するとともに、運営スタッフの派遣要請・

図表24-5-12 災害ボランティア活動支援システム



確保を行う。

- ③ ボランティア活動サポートシステム
神戸市が災害及び二次災害等天災担保特約保険に加入し、災害時に活動するボランティアの事故等に対する補償を行う。

(2) ボランティアの育成・教育

- ① ボランティア教育の推進
小学校就学時から児童・生徒が福祉や社会貢献について関心を持ち、理解を深められるよう、地域や施設で交流・体験する機会を、福祉協力校の活動や福祉体験学習の取り組みを通じて拡大する。

- ② コーディネータ等人材養成と災害時活動の研修

市社会福祉協議会とボランティアセンターにおいて、ボランティアやボランティア団体・企業内の活動や労働組合を支援し、専門性の高いコーディネータの養成を行う。また、市(区)社会福祉協議会は、「市民福祉大学」に専門的講座を開設し、コーディネータやボランティアリーダーの養成を推進する。

③ ボランティア情報システムの構築

各区ボランティアセンターにおいて、全市レベルの広範なボランティア情報の提供と相談事業を展開し、コーディネータをバックアップするため、市民福祉人材センターと各区ボランティアセンターとを、パソコンによる情報ネットワーク化を行う。

12. 食糧・物資備蓄体制の整備

震災後、阪神・淡路大震災の教訓を活かし、平成8年度より、大規模な災害(被災者20万人を想定)に備えて、防災拠点での備蓄、業者からの確保、及び、市民の備蓄により、総合的な備蓄体制を確立し、災害発生後3日間の非常用食糧・物資を備蓄することとしている。

(1) 防災拠点での備蓄

災害発生後1日目の10万人分の非常用食糧・物資を備蓄(備蓄食糧・物資=アルファード米、クラッカー、飲料水、魚缶詰、毛布、ビニールシート、粉ミルク、紙おむつ、生理用品)

図表24-5-13 食料・物資の安定供給等に関する協定締結先一覧

平成11年8月1日現在

協定締結先	協定の名称	締結年月日	備考
神戸市北農業協同組合	災害時における精米等の供給に関する協定書	平成10年9月1日	
神戸市西農業協同組合	〃	〃	
神戸市商店街連合会	災害時における食糧・物資の安定供給に関する協定書	〃	
神戸市小売市場連合会	〃	〃	
(株)そごう神戸店	〃	〃	
(株)西神そごう	〃	〃	
(株)大丸神戸店	〃	〃	
(株)ダイマル須磨店	〃	〃	
(株)神戸阪急	〃	〃	
(株)三越神戸店	〃	〃	
イズミヤ(株)	〃	〃	
(株)関西スーパーマーケット	〃	〃	
ジャスコ(株)	〃	〃	
(株)大丸ピーコック	〃	〃	
(株)トーヨー	〃	〃	
(株)マイカル	〃	〃	
(株)ダイエー	〃	〃	

① 地域防災拠点

市内の市立小中学校250校
(200人分×250か所=50,000人分)

② 集積・配送拠点

市内の主要施設5か所程度
(10,000人分×5か所=50,000人分)
(農業公園、フルーツ・フラワーパーク、御崎公園、しあわせの村、東部新都心を予定)
その進捗状況は、平成11年8月現在で、地域

防災拠点については77校において備蓄が完了している。また、集積・配送拠点については、農業公園、フルーツ・フラワーパークに備蓄が完了している(資料編参照)。

(2) 業者からの確保(流通備蓄)

災害時において、業者から食糧・物資を確保するため、神戸市商店街連合会、神戸市小売市場連合会、北・西両農協、市内百貨店・スーパー等、4団体・13社と「災害時における食糧・物資の安定供給に関する協定」を締結し、万全の体制を整えている。

(3) 市民の備蓄

行政の備蓄とともに、やはり、市民自らが備蓄し、災害に備えることが大切であり、広報紙・業界新聞等を通じて家庭での備蓄を呼びかけている。

以上の3点を柱として、総合的な備蓄体制の確立を目指している。

13. 災害時市民開放井戸登録制度

(1) 事業の概要

震災による断水時には、給水車による給水やペットボトルの提供によって最低限の飲料水は確保できたが、トイレ、風呂、洗濯、洗面等の生活用水の確保は困難を極めた。

このことを教訓として、市民、事業所、工場等が所有する井戸のうち、災害時に自主的に一般開放していただける井戸を登録し、周辺住民の生活用水を確保するとともに、併せて市民の防災意識の高揚を図るため、平成8年5月から3カ年計画で「災害時市民開放井戸登録制度」を開始した。

(2) 事業の内容

応募のあった井戸に対し、施設調査及び水質検査（10項目）を実施し、地域住民の共同利用が可能な設備であり、かつ、水の清浄度が確保されていると認められる井戸を登録し、災害時の掲示用として標識を交付した。

また、災害時に備え、各区保健部において地図を作成し保存する。

図表24-5-14 災害時市民開放井戸掲示用標識



(3) 課題

- ① 将来にわたる登録井戸のフォロー
- ② 災害発生時の登録井戸の状況確認と実際の活用

図表24-5-15 災害時市民開放井戸登録件数（年度推移）

	東灘	灘	中央	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	合計
平成8年度	85	65	12	57	70	40	37	29	8	403
平成9年度	114	76	14	63	82	47	40	50	15	501
平成10年度	125	92	14	64	82	50	40	54	15	536

14. 消防基本計画の策定

(1) 消防基本計画の策定

神戸市は阪神・淡路大震災により明らかにされた多くの課題を踏まえ、災害に強い消防体制

を実現するための消防基本計画を策定することとした。

計画の策定にあたっては、平成7年2月末に「神戸市消防基本計画検討委員会（小森星児会長）」を設置し、「神戸市消防基本計画策定にかかる基本的事項」についての諮問を行い、平成7年5月に提出された答申を基に、平成17年度を目標とした神戸市消防基本計画を平成7年7月に策定した。

(2) 計画の概要

神戸市消防基本計画は、4つの章から構成されている。第1章は計画の総論として計画全体にわたる基本的な考え方を示している。以下、「第2章 防災への体制づくり」、「第3章 災害への緊急対応」、「第4章 災害への備え」では、神戸市の総合防災力の向上をめざして市民・事業者・行政が一体となって取り組む施策を掲げている。

(3) 計画の基本的考え方

① 計画の目的

大規模災害が発生した場合でも市民の安全を確保することができる消防体制の実現をめざしている。

② 計画の位置づけ

神戸市復興計画の下部計画として、神戸市の消防体制を強化するための諸施策を示している。

③ 計画の期間

計画の期間は10か年（平成17年度）としている。

④ 計画の基本方針

この計画の基本方針は、災害による被害の発生を未然に防止、あるいは最小限にとどめることができる消防体制を整えるとともに、危機に瀕した市民の生命、財産をより早く、確実に救える体制を築くこととしている。

⑤ 計画の視点

この計画は次の5点の視点にたって策定されている。

- ・「国際防災モデル都市」の構築
- ・協働による総合防災体制づくり
- ・危機管理の強化

- ・代替性・補完性の確保
- ・災害に備えた市民文化の醸成

⑥ 主要課題

この計画は、今回の震災により明らかにされた9つの課題を解決すべく策定されている。

- ・同時多発火災への対応
- ・多数の負傷者発生時の対応
- ・初動体制の早期確立
- ・災害情報の効率的運用
- ・多様な消防水利の確保
- ・地盤条件の変化への対応
- ・都市型災害への対応
- ・高齢化、国際化への対応
- ・防災意識の高揚

15. 消防活動拠点の整備

(1) 消防庁舎の防災機能の整備

今回の震災では、市内の公共施設が多大な被害を受けたが、本来、防災の拠点施設であるべき消防庁舎もその例外ではなかった。そのため、震災を教訓として、防災の拠点となるべき公共施設は、災害に強く、自立性が確保できるものでなければならないという認識が深まり、全市民的に公共建築のあり方に関して「神戸市公共建築物復興基本計画」（平成8年3月）が定められた。これにより、各施設の防災機能に応じた計画・構造・設備の諸条件と防災レベルが示された。

消防庁舎については、庁舎自体の構造躯体や設備の耐震性を強化し、最も高い耐震性能を備え、職員の安全及び装備の保護を図るとともに、消防業務の円滑な遂行が行えるよう、「水」と「エネルギー」を確保し、庁舎の自立性を高めていくこととなった。

① 消防庁舎に整備する自立拠点機能

ア 水の確保

飲用水・雑用水の系統分離

飲用水・雑用水の備蓄（3日間）

雨水、井戸水等の利用

イ 自家発電設備の整備

庁内電気容量の3分の1を確保

3日間の燃料確保

ウ 自然エネルギーの利用

太陽光発電

太陽熱利用

② 防災機能の整備状況

自立拠点機能については、新設の庁舎はむろんのこと、設置条件が整う既存の庁舎にも整備を図っている。

また、全市民的に整備が必要とされる防火用水については震災前から防火水槽設置を進めていたが、震災後一層の整備推進に努めている。

ア 自家発電設備の設置

(ア) 新設署所

- ・東灘消防署青木出張所（H9年）
- ・水上消防署（H9年）
- ・水上消防署六甲アイランド出張所（H10年）

(イ) 既存署所

- ・垂水消防署（H9年）
- ・西消防署（H9年）
- ・西消防署押部谷出張所（H9年）
- ・北消防署有馬出張所（H10年）
- ・長田消防署（H11年）

イ 太陽熱エネルギーの利用

ー 太陽熱給湯設備の整備

- ・垂水消防署（H9年）
- ・水上消防署（H9年）
- ・水上消防署六甲アイランド出張所（H10年）

ウ 防火水槽の設置

〔震災前〕

(ア) 100m³水槽

- ・市民防災総合センター（S55年）
- ・長田消防署（H2年）
- ・西消防署（H4年）

(イ) 40m³水槽

- ・灘消防署青谷橋出張所（H61年）
- ・垂水消防署舞子出張所（H63年）
- ・生田消防署栄町出張所（H4年）
- ・垂水消防署（H5年）
- ・北消防署ひよどり出張所（H6年）

(ウ) 28m³水槽

- ・消防機動隊（H1年）

〔震災後〕

(ア) 100㎡水槽

- ・東灘消防署青木出張所（H9年）
- ・水上消防署（H9年）
- ・北消防署有馬出張所（H10年）
- ・須磨消防署北須磨出張所（H10年）
- ・水上消防署六甲アイランド出張所（H10年）

(2) 新消防庁舎の建設

震災で被害を受けた庁舎については、被害状況に応じて復旧工事を実施したが、被害が特に大きく現地での業務継続が不可能であった東灘消防署青木出張所、葺合消防署、生田消防署、水上消防署の4庁舎については、一時的に仮設の庁舎を建設し、業務を継続した。

これらの4庁舎のうち、東灘消防署青木出張所と水上消防署については、それぞれ平成9年3月、平成9年10月に現地で建て替えを完了した。葺合消防署、生田消防署については、建て替えを機会に統合することとし、現在（仮称）中央消防署として小野柄小学校跡地に建設中である。

また、震災当時、島内に消防署所がなく、島全体が一時的に孤立化し、駆けつけに時間を要した六甲アイランドには、六甲アイランド出張所を開設することにした。平成8年4月から仮設庁舎で業務を開始したが、平成10年3月には同出張所の庁舎が完成した。

そして、被害は軽微であったが、総合庁舎で老朽化・狭隘化が著しい東灘消防署についても、国道2号を挟んで現庁舎の北西にあるJR住吉駅東地区第一種市街地再開発事業区域に、現在建設中の新たな総合庁舎の中に移転することになった。更に、この東灘消防署にも増して老朽化・狭隘化している北消防署についても、建て替えに着手している。

なお、これら新設の庁舎は、前述した防災機能を十分に備えたものとなっている。

- 東灘消防署 平成11年度完成予定
- （仮称）中央消防署 平成11年度完成予定
- 北消防署 平成12年度完成予定

16. 警防体制の強化

(1) 災害対応力の強化

① 消防車両等の整備

10トン水槽車を平成7年8月、11台配備し、同7年12月に大容量ポンプ車とホース延長車を9台（西、北を除く各署）配備している。また、大規模災害用資機材（エアertent、ファイバースコープ、地中音響探索器等）や広域応援のための災害対応多目的車などを整備し、平成7年から計画的に400MHz携帯無線機（261機）の整備を開始、各署への配置を完了した。

② 六甲アイランド出張所への部隊配置

急増する消防需要に対応するため、六甲アイランド出張所に部隊を配置し、仮運用を開始し、平成10年4月1日から本運用を開始した。

③ 他都市等との相互応援体制

阪神・淡路大震災のような大規模な災害では、被災地の消防本部だけで対応することが困難であるため、消防の広域応援が必要となる。

隣接市町との相互応援協定（6市2町）を踏まえ、兵庫県広域消防相互応援協定（阪神・神戸・東播・西播・但馬地域の32消防本部）について、何らかの理由で要請がない場合でも自発的に協定に基づく応援活動ができる体制とした。

また、広域化の消防応援体制として、神戸、大阪、京都、名古屋市で、平成8年4月、4都市消防相互応援協定を締結し、連携強化を図っている。

大阪湾3消防本部（神戸、大阪、堺・高石）においては、平成8年7月、大阪湾沿岸における海路からの迅速な応援活動または救援活動後方支援活動を実施するため、3消防本部による消防艇相互応援協定を締結した。

一方、平成10年4月5日から供用開始された、本州四国連絡道路については、本州と四国に跨がる連絡道路に関し、神戸・淡路・鳴門が消防相互応援協定を締結し、高速道路上の災害対応の迅速化を図っている。

④ 消防ヘリ運用体制の強化

大規模災害等に、被災地全体の災害状況をいち早く把握し、消防部隊の効率的運用を図ることが重要である。

このため、消防ヘリの365日体制を平成9年4月から開始した。また、ヘリ2機稼働体制の確保対策として、県下各消防本部と協調し、神戸市の保有する2機と県防災ヘリ1機の計3機によって、県下常時2機稼働体制としている。

更にまた、消防ヘリに関しての相互応援協定は、平成9年2月19日東京都と、平成10年3月1日岡山市とそれぞれ航空機相互応援協定を締結し、より広域化した消防ヘリのネットワークを実現している。

⑤ 消防音楽隊災害活動体制の整備

特別消防隊によるポンプ車の運用として、音楽隊、学校職員等で編成し、大容量送水ポンプ車2台、10^トタンク車1台を運用している。

(2) 大規模災害の救助対策

① 緊急消防援助隊の発足（自治省消防庁）

国内における地震等の大規模災害の発生に備え、全国規模の広域応援を対象とした「緊急消防援助隊」が平成7年6月30日に発足した。これは消防庁長官の要請で出動し、被災地で、府県単位の部隊が人命救助活動等の活動を実施するもので、神戸市も要請に応じ、兵庫県隊として出動する。

また、緊急消防援助隊等の消防庁長官の措置が実施されるまでの間の応援体制を確保するため、国の緊急消防援助隊とは別に、各消防本部が県合同隊を編成し、県外応援を相互に行う、大規模災害消防応援実施計画（全国消防長会）を制定している（平成7年10月19日から適用）。この計画では、消防庁長官の措置による体制が機能し始めると緊急消防援助隊に移行することとしている。

② 専任救助隊の増隊

震災では家屋倒壊により多くの生き埋め、閉じ込め現場が発生した。

救出、救助作業は消防局のほか警察、自衛隊、他都市からの応援隊との連携などにより行われたが、充分に対応することができなかった。

救助活動は地震発生から2月10日まで継続して行われたが、生存救出のほとんどが当初の3日間であり、その緊急性が再認識された。また交通渋滞によって、要請した重機等の特殊機材

の現場到着に時間を要するなど、数々の教訓を残した。

これらのことから、現在市内6署において放水活動も兼務している救助隊の兼務を一部解除し、専任化することによって、大規模災害や特殊災害に、同時に多数の救助要請に対し迅速的確に対応できるよう体制づくりにつとめている。

③ 救助資機材の整備

神戸市の消防救助隊においては、従前から国の示す基準に付加して探索機器や削岩機などの破壊器具を整備してきた。

しかし、阪神・淡路大震災では救助事案に対して充分に対応することは出来なかった。

この教訓を契機に、国においては大規模災害時の救助活動資機材の見直しが行われ、救助工作車と活動資機材の基準が示された。

また有毒ガスの漏洩事故や、故意に噴霧する等の事案に直ちに対応できる機材も必要である。

同時多発人命救助現場、他都市への応援出動に対応するために、これまで整備を進めてきた資機材に付加して、高性能な救助資機材の配備を全救助隊に充足出来るように整備を進めている。

④ 民間組織等との連携

救助活動の一助として現場検索に災害救助犬の活用を図るため、日本レスキュー協会との間に「災害救助犬の出動に関する協定」を締結している。

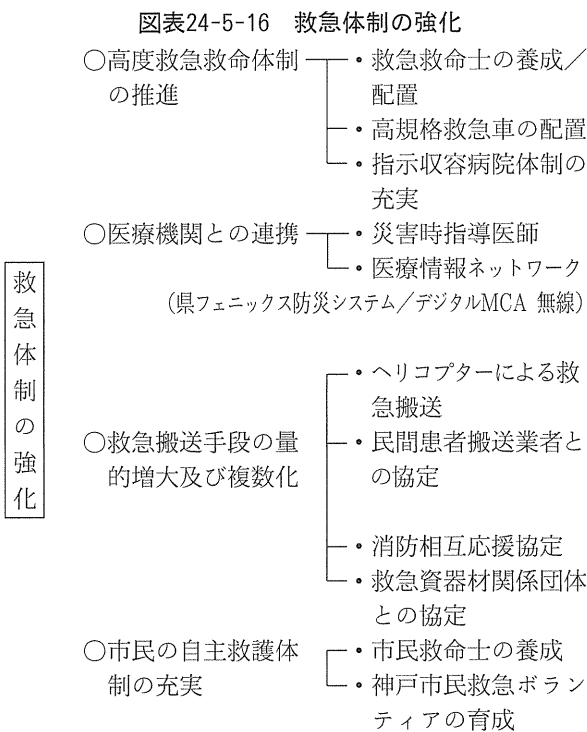
⑤ 特殊災害への対応

特殊化学災害隊は、（運用開始平成9年10月）化学災害現場での物質の測定、分析及び二次災害の防止活動を実施する消防部隊である。ガスクロマトグラフをはじめとする測定の専門機器を装備しており原因物質の迅速な解明によって、迅速で的確な災害対応をめざしている。

17. 救急体制の強化

阪神・淡路大震災の教訓から、多数の死傷者に迅速な応急処置と医療機関への搬送を行うため、ア 高度救急救命体制の推進、イ 医療機関との連携の強化、ウ 救急搬送手段の量的増大及び複数化、エ 市民の自主救護体制の充実について、市民、医療関係者、事業者と消防局

で震災直後から取り組みを始めた。



(1) 高度救急救命体制の推進

① 救急救命士と高規格救急車

平成3年4月に救急救命士法が施行され、救急現場や救急自動車内で、医師の具体的な指示を得て、呼吸又は心臓が停止した傷病者に心臓に電気ショックを与えて鼓動を正常に再開させる「除細動」や「器具を使った気道確保」、静脈路確保のための「輸液」の救急救命処置（特定行為）が行える救急救命士制度が出来た。

消防局では、平成4年度から救急救命士制度を運用するため、救急救命士の養成配置、高規格救急車の整備を開始した。

震災後、この救急救命士の養成・配置、高規格救急車の整備を強力に推進し、平成10年度に全救急隊（28隊）に高規格救急車の配置及び救急救命士が常時1名が乗務する体制の整備が完了した。

② 救急救命士常時2名乗務体制

更に、重篤傷病者の救命率を向上させるため、救急車に常時2名の救急救命士が乗務する体制を目指して、平成10年度から3年間で救急救命士60名養成をすることとしている。

図表24-5-17 救急救命体制の進捗状況

	事業量	H7末	H8	H9	H10	H11	H12
高規格救急車	28台	23	2	1	2	事業完了	
救急救命士	196名	90	22	22	21	21	(20) 予定

(2) 指示収容病院体制の充実

救急救命士が特定行為を行うために必要な医師の指示を受けるため、高規格救急車に心電図伝送装置を装備し、医療機関の協力を得て、市内9病院に心電図受信装置の整備を行い、指示収容病院体制を充実した。

〈指示収容病院〉

神戸市立中央市民病院、神戸大学医学部附属病院、西神戸医療センター、六甲アイランド病院、昭生病院、神鋼病院、神戸赤十字病院、川崎病院、済生会兵庫病院

(3) 災害時指導医師制度

神戸市医師会の協力を得て、平成7年6月から大災害で多数の傷病者が発生した場合に神戸市医師会から消防局管制室に医師の派遣を受け、救急隊に対する指導・助言及び医療機関等との連絡調整を行う災害時指導医師制度を設けた。

〈派遣を受ける災害〉

- ・阪神・淡路大震災クラスの地震
- ・列車、航空機事故やその他の大災害で多数の死傷者が発生した場合

〈派遣医師の業務内容〉

- ・救急隊の行う応急処置、負傷者の搬送医療機関等の指導・助言
- ・転院搬送、ヘリコプターによる救急搬送等の医療機関との連絡調整
- ・医療機関の空床、診療科目等の情報提供

(4) ヘリコプターによる救急対応の充実

震災後、全国的にヘリコプターによる救急対応の充実への期待が高まり、自治省消防庁、厚生省等でヘリコプターによる救急対応の充実へ向けての検討が行われ、平成10年3月に消防法施行令の一部が改正され、同法施行令第44条第1項及び第2項にヘリコプターによる救急隊員

の配置や装備の基準が定められた。

これを受けて、神戸市消防局では平成10年度にヘリコプターへの救急救命士の搭乗や高度救急資器材の整備及び出動基準の改正等の検討を開始し、段階的に整備していくこととした。

(5) 民間患者搬送事業者との協定

寝たきり老人の方などの病院への入退院時や病院間の患者搬送を事業としている市内の患者等搬送事業者と平成8年3月に「震災等大規模災害時における傷病者の搬送業務に関する協定」を締結し、搬送体制を強化した。

その協定概要は、震災等大規模災害時で負傷者等の病院搬送等のため多数の救急車を必要とする場合に、協定事業者の保有する患者搬送車が消防局からの要請で出動する。

(6) 消防相互応援協定

第6節2. 参照。

(7) 救急資器材関係団体との協定

平成9年1月に、大災害等で多数の傷病者が発生した場合、救急隊が使用する救急医薬品、救急資器材、医療用ガス等を円滑かつ迅速に調達できるように、「大規模災害時における救急資器材等の調達に関する協定」を救急資器材等関係団体と締結した。

〈協定締結団体〉

- ・日本医療ガス協会兵庫県支部
- ・兵庫県医薬品卸協同組合
- ・兵庫県医理化機器協会
- ・大阪衛生材料協同組合

(8) 市民救命士の養成

重篤傷病者の救命効果のより一層の向上を図るため、広く市民を対象に、平成5年度から心肺蘇生法（人工呼吸・心臓マッサージ）や止血法等の応急手当を確実にできる市民救命士の養成を開始した。

平成6年度から（財）神戸市防災安全公社に養成事業を委託し、講習指導に神戸市民救急ボランティアの協力を得て、多数の市民が講習を受講している。

震災後の平成7年度には、大震災の経験を踏まえて、市民救命士講習「ケガの手当コース」を新設し、あわせて上級市民救命士講習を設けて、市民の自主救護能力の向上を目指して、年間2万人の市民救命士等の養成を推進した。

平成8年度には、市民救命士が5万人を突破し、平成11年6月には10万人に達した。

〈再講習体制の整備〉

一方、市民救命士講習を受講された方の知識、技術を維持向上するために、平成8年度から市民救命士の再講習を神戸市民防災安全公社等で開始した。

更に、平成10年度から個人でも気軽に再講習を受講できるように、市内各消防署で常時、心肺蘇生法等の実技の復習ができる体制を整備した。

図表24-5-18 市民救命士養成状況

区 分	全 体 事業量	H10年度末	H11年度 H12年度
市民救命士 等の養成	毎年 2万人	97,647人	40,000人

(9) 神戸市民救急ボランティア

平成8年11月に、大震災の教訓を生かして、救急インストラクター講習を受講された市民の有志が集まって「神戸市民救急ボランティア組織」が結成された。消防局ではボランティア組織への研修の実施や合同訓練を定期的に行っている等の活動支援を推進している。

○登録者数 186名（平成11年4月現在）

○活動内容

- ・大災害時の救護活動
- ・市民救命士講習等の指導
- ・消防出初式や全市防災訓練等への参加
- ・その他応急手当の普及活動

18. 情報通信体制の整備

(1) 情報通信体制の強化

① 国、他機関との災害情報伝達の迅速化

ア. 衛星通信画像伝送システム

(ア) 設置目的

衛星通信画像伝送システムは、阪神・淡路大震災の教訓から、大規模災害の発生時

に災害地から瞬時に災害映像を国等に伝送し、防災情報伝達体制の充実、強化を図ることを目的として、平成8年6月に整備運用した。

(イ) 概要

このシステムは、市内5カ所に設置している消防監視カメラ又はヘリコプター画像伝送システムからの映像情報を、消防管制室で一括して収集し、市役所3号館屋上のシェルター内に設置した出力300Wの送受信装置と直径2.4mのパラボラアンテナから、赤道の上空3万6千kmの位置に存する通信衛星（スーパーバードB号）を中継して、自治省消防庁及び各消防本部等の地球局にリアルタイムで伝送する

また、衛星通信ネットワークを利用して、全国の地方公共団体や消防本部の地球局との電話又はファクシミリによる通信も行えると共に、自治省消防庁から配信される一斉指令も受信できる。

さらに、直径75cmのパラボラアンテナを備えた可搬型衛星通信装置も設備し、支援車で災害現場へ搬送することにより、通信衛星を介して当市消防管制室、自治省消防庁、各消防本部との電話、ファクシミリ通信が行える。

② 大規模災害時における情報伝達の円滑化

ア. 全国共通波の新周波数の整備

(ア) 全国共通波とは

全国共通波は、広域の大規模災害時に各都市の消防隊等が合同活動を行うことができるように用意された、全国域で使用できる無線波のことである。

この度の震災で、他都市から多大の消防隊が応援に駆けつけたが、全国共通波が1波であったことから、無線が大変輻輳し連絡に支障を来したため、全国共通波の追加を要望し、郵政省は平成7年7月4日に全国共通波を2波追加指定し、全国共通波が3波となった。

(イ) 機器の整備

神戸市では、全国共通波1波に加えて新全国共通波2波を追加するべく、つぎのと

おり無線機器を整備する。

基地局については、平成7年度に鉢伏・畑山及び雌岡無線中継所に新全国共通波を設備した。また、車載局及び携帯局については、平成7年度から、無線機器の増設及び更新に併せて新全国共通波のチャンネルを追加して整備している。

平成11年9月現在では、車載局78局、携帯局58局を整備した。

今後も全ての無線局に対して、機器の更新時に、新全国共通波2波を追加する。

イ. ヘリコプター画像伝送システム

(ア) 目的と概要

ヘリコプター画像伝送システムは、消防監視テレビシステムの撮影できない山岳及びビル等で遮蔽された場所を写したり、災害状況の詳細な映像をすみやかに上空から収集するため、平成10年3月に導入した。

このシステムは、ヘリコプター（KOBE-1）にテレビカメラを搭載し、撮影した映像を電波にのせ送信することができる。

地上では、ヘリコプターから送信された電波が六甲山で遮られるため、受信基地局を2カ所とし、六甲山以南のエリアは市役所1号館で、六甲山以北のエリアは鹿見無線中継所で受信できるように設備した。

(イ) 機器

ヘリコプターには、機内でコントロールできる20倍ズーム付き3CCDカラーカメラを、機体の右後部の外側に取り付けている。

映像信号は、市役所1号館屋上のシェルターに設置した受信装置からは光ケーブルで、鹿見無線中継所の受信装置からは多重無線回線で消防管制室へ伝送される。この映像は、ビデオ装置とコンピュータにより動画、静止画で管理記録できる。

さらに、災害現場でもヘリコプターが撮影した映像を直接モニターできる可搬型映像受信装置を設備した。このシステムでは、映像送信と連絡無線の周波数を各4波実装し、平常時は兵庫県指定波で運用するので、大阪市又は京都市の運用時にも無線混信はなく、また周波数を切り替えることにより、

他都市とのヘリコプター画像伝送システムの相互活用も可能である。

ウ. 消防作戦室

(ア) 目的

震災の教訓を踏まえ、大規模災害、広域災害、特殊災害等の発生時に、消防部隊の指揮運用、災害情報の収集・整理、関係機関との連絡など、消防局の活動方針決定及び情報交換を総合的に処理する機能として、平成8年1月17日に消防作戦室を設備し、防災情報システムの機能強化を図った。

また、消防署には、水防情報システム端末装置及び119通報受信電話機を設置した(119通報受信電話機は有馬出張所及び北須磨出張所にも設置)。さらに、消防作戦室としての機能を充実させるため無線機リモート装置を水上、西、垂水消防署に設置し、以後年次計画により順次整備する。

(イ) 概要

消防作戦室の機能は、意思決定の場としての会議室と、これを支援するために情報の収集整理を行う作業室を併設し、次の設備を設置した。

- ・11台のモニタテレビにより、各種コンピュータ画像、監視テレビ映像、ヘリコプターテレビ映像、衛星通信映像、放送局テレビ映像を常時表示
- ・70インチの大型スクリーンにより、上記映像を選択表示
- ・市内全域の災害発生状況をコンピュータ地図上に表示
- ・コンピュータ端末装置による災害情報データの入出力
- ・11系統の消防無線のモニタースピーカ
- ・専用電話機23台、FAX装置2台(G4級を含む)による消防署所、災害対策本部、関係機関等との情報交換
- ・大型地図板に市内の災害状況等を記載表示

(2) 他のシステムとの連携

① 市災害対策本部との連携

市災害対策本部とは、総合防災通信ネットワークシステム(こうべ防災ネット)において、市

役所、区役所、学校等市の施設をオンラインで結び、相互に情報を共有・一元化している。

消防局管制室、消防署にも端末を設置し、震度情報、被害予測、被害情報、気象情報等をリアルタイムに収集できる広域的な情報収集体制をとり、防災活動体制の強化を図っている。消防局からは監視テレビやヘリテレビ等の画像情報、消防局の収集した災害情報を市災害対策本部に提供し、情報の共有化を図るとともに、災害対策本部との間にホットライン電話、FAXを設置し、防災活動における連携強化を図っている。

また、災害が発生し、また発生するおそれがある場合、防災行政無線同報系を使って市民等への緊急連絡を行っている。

② 県との連携

県とは、災害対応総合情報ネットワークシステム(兵庫県フェニックス防災システム)において、県庁関係機関、各市町、各消防本部、その他関係機関と相互にオンラインで結び、情報を共有・一元化しており、神戸市消防局にも端末を設置している。

端末からは、地震観測情報、河川観測情報、気象庁情報及び医療機関情報並びに被害予測等の情報を収集し、防災活動体制の強化を図っている。

また、兵庫県には、収集した災害情報を入力することにより、県及び各市町との間での災害情報の交換を行い、県下での情報の共有化を図る等連携強化を図っている。

③ 建設局との連携

建設局の「水防情報システム」の端末を設置し、市内の雨量、水位、風向等の実測値やレーダー雨量計での降雨の現状や移動状況等の水防活動支援情報を収集し、水防時の体制の強化を図っている。

④ 保健福祉局との連携

保健福祉局が整備した医療情報ネットワーク(デジタルMCA無線)の基地局を消防局に設置し、医療行政機関と医療機関等との間の連絡体制の充実強化と医療情報の共有化を図っている。

⑤ 事業所との連携

ア. タクシー無線を利用した情報収集体制の強化
大規模災害時に、消防局からの要請により、タクシー無線を利用し、市内を走行しているタ

クシーに市内の被害状況等を収集してもらい、市内の状況把握の一手段とするため、消防局と近畿自動車無線神戸分会との間で「災害時における情報の提供に関する覚書」を締結した（平成9年3月25日）。

なお、対象となる災害は、次のとおりである。

(ア) 震度階5弱以上の地震災害

(イ) 市内で甚大な被害が認められる大規模災害

イ. 大阪ガス(株)設置の地震計を利用した情報収集体制の強化

地震発生時に、早期の対応を判断するための情報収集の手段として、大阪ガス(株)と協定書を締結した（平成9年12月1日）。神戸市内、21カ所に設置された地震計を含む、近畿2府4県に設置された240個の地震計の内、5基が8ガル以上、2基が25ガル以上を感知したときに地震情報が自動的に消防局のプリンターに打ち出されるものである。

ウ. 兵庫県医療災害音声連絡用電話の設置

災害時における通信手段の確保を図るため、災害拠点病院と各地域医療情報センター及び各消防本部とを専用回線で結ぶなどネットワーク化を図っている。

現在接続されている医療機関は、神戸市立中央市民病院と神戸大学医学部付属病院である。

(3) 緊急通報（119番）の充実

① 119番通報の各消防署受信体制

119番通報は、市内の各電話局からすべて三宮電話局を經由し、市役所3号館2階の消防局管制室に入電するが、三宮電話局若しくは市役所3号館が被災した場合、管制室での119番受信が不可能となる。

消防局としては、市民からの119番通報を可能な限り受信できる体制を構築しておく必要があるため、管制室での119番受信が不可能となった場合の対策として、119番受信体制を整備した。

運用方法は下記のとおりである。

ア. 11消防署の本署と北須磨、有馬両出張所も含め13署所で受信する。

イ. 受信する回線数については、各本署及び北須磨、有馬両出張所においても受信する各電話局の回線を2回線に集約し受信する。

ウ. 各署受信に切り換える時期は、管制室での受信が出来なくなった時点からとする。

エ. 消防本部としての機能が回復又は整備ができた段階で、各消防署受信から消防本部対応に切り換える。

② 携帯電話からの119番通報受信

携帯電話は通報場所から最寄りの消防本部につながらない機構のため、一部の電話しか受信出来なかった。しかし、携帯電話の普及が急激に進む中、平成9年から兵庫県下の32消防本部で組織する兵庫県下消防長会（会長：神戸市消防長）で最寄りに配信する方策の検討を進め、平成10年から受信を開始した。

ア. 開始日時

平成10年4月1日 13時00分～

イ. 受信地域

兵庫県全域

ウ. 受信方式

兵庫県下を9地域に分割し、それぞれの地域を代表する消防本部で、通報を受信し、その通報場所を管轄する消防本部へ転送する方式（分散受信方式）を採用した。神戸市は、神戸市域が一つの地域になるので、市内でかけた場合は、直接神戸市消防局に通報される。

③ 市民広報用録音電話（ウーカンテレフォン）の設置

「外出先で消防車のサイレンを聞き、自宅ではないかと不安に」、「知人宅の方向に消防車が走り去ったので、確認したい」等の理由で、119番専用回線や333-0119の代表電話での照会があった場合に、司令課員が火災等の災害対応中で、市民に対して十分な対応が出来ないときがあり、市民サービスの向上の観点から、「ウーカン・テレフォンサービス」の名称で電話サービスを開始した。

ア. サービス電話番号

391-0119

イ. サービス災害種別

建物火災、列車事故、ガス爆発、大きな崖崩れ、気象情報（大雨・洪水警報）、防災指令発令状況等

ウ. お知らせ内容

災害発生日時、場所、災害種別と簡単な内容。

エ. 運用開始

平成10年3月1日～

19. 消防水利の整備

(1) 消防水利整備方針

震災の教訓を踏まえ、消火栓以外の消防水利の整備基準を消防基本計画に位置づけた。これは、市街地を250mの正方形メッシュに区画し、各区画内に消火栓以外の消防水利を整備するのを目標とした。消防水利種別として、従前の耐震性100^m防火水槽やプールはもとより、ビルの地下空間を利用した水槽、河川、雨水など身近な水資源の消防水利化が図れるように各関係機関に協力を求め、関連施策と協調しながら消防水利の整備を図っていく方針である。

(2) 耐震性防火水槽の設置状況

耐震性防火水槽は昭和53年度から順次整備を進め震災前までに38基、震災後は設置を促進し、さらに183基完成した（平成11年6月現在）。これらの防火水槽は消防庁の耐震認定をうけた2次製品で、容量が100^m、材質は鉄筋コンクリート製又は鋼板製を採用し、公園、学校などの公有地に設置している。

これには、可搬式小型動力ポンプ、ホース、筒先などを付設し、地域住民が初期消火活動できるようにしている。

(3) 多様な消防水利の確保

① 河川の利用

河川改修や防災ふれあい河川の整備に併せて、河川敷に消防車の進入路を設けたり、河川内に取水ピット等を設けて、消防車から容易に取水できるように整備が進んでいる。

(例)

- | | |
|-----|------------------------------|
| 住吉川 | ・河川敷に消防車進入可能
・取水ピット、親水プール |
| 千森川 | ・暗渠河川部にマンホールの設置 |

② 雨水、海水の利用

雨水貯留施設が住吉公園に設置された。この施設は雨水幹線の流量を調整する機能だけでなく、貯留した水を消防水利として利用できるようにしている。

③ 飲料水兼用水槽

震災時の飲料水を確保するため、公園の地下に200～500^mの飲料水を貯留する水槽が設置されており、この水槽も消防水利として使用できるようにしている。

(設置済)

- | | |
|-------|---------------------|
| 川井公園 | (500 ^m) |
| 石屋川公園 | (200 ^m) |
| 磯上公園 | (300 ^m) |
| 海浜公園 | (200 ^m) |

④ ビルの地下空間等の利用

地中はりを利用した貯水槽の設置を指導している。また、空調用の蓄熱槽や事業用として保有する貯水槽を消防水利として活用できるように指導している。

(4) 防火水槽設置促進制度

① 補助制度

これは、民間事業者が所有している容量40^m以上の水槽から消防車による取水を容易にするため導水管（採水管）を設置した場合に、費用の一部を公費で補助する制度である。

② 総合設計制度

これは、民間事業者が建物を建築しようとする場合に、水槽を設置すれば容量に応じて容積率の割り増しをする制度である。

(5) 消火栓のキャップの統一

神戸市の消火栓のキャップは、神戸市独自の型（48mm角）であったため、消火活動において応援消防本部が持参した開栓キーが使用できない場合があった。

この教訓を踏まえ、消火栓のキャップについて、今までの神戸市型を、各都市で広く用いられているJIS型に変更するとともに、既設の神戸市型キャップに関しても平成14年度までに取り替えるように計画し、順次その取り替えを行っている。

(なお、第20章第1節2.(5)⑥参照)

20. 消防団の充実強化

(1) 消防団活動内容の見直し

消防団は「自分たちの地域は自分たちの手で

守る」との基本理念を持ち、消防団員は、住民が地域愛護の精神に基づいて団員となっている。

このため、地域とのつながりが深く、各種事情についても豊富な知識を有しているため地域防災の中核をなす団体として、地域社会に貢献してきた。

このような中、大震災の教訓により神戸市消防基本計画が策定され、消防団の業務及び装備、施設等について、具体的事項が盛り込まれた。

震災以前においては、北・西・水上消防団を除く他の消防団については、常備消防の充実により、災害防ぎよに必要な消火活動は行わずに、火災時には、常備消防の支援活動を中心に活動してきた。

震災後、消防団は災害実働部隊として、災害発生時には、消火・救助・水防資機材を活用し、消火・救急・救助及び水防活動を行うほか、住民の行う災害活動の指揮をも執っている。

また、地域防災活動のほか、地域交流活動においても重要な役割を担い、平常時においては防災福祉コミュニティづくりに参画し、地域住民等に対する防災指導を行うなど、地域の防災活動の中心的役割を果たしている。

(2) 消防団施設・装備の充実

消防団が有効に活動するためには、防災活動の拠点となる器具庫・詰所の確保が必要不可欠であることから、施設、装備の基準を策定し、消防団単独の施設の建設を推進している。

建設用地の確保が困難な施設にあっては、公共用地の活用や公共施設等の建設時に合築することで、関係機関と協議し建設している。

このような中、平成7年度には倒壊した詰所の17棟のうち、2棟を建設し、8年度においては、5棟を建設し、残りの10棟は、仮設器具庫の設置や公共・民間施設の借り上げ等で対応した。

また、9、10年度で仮設器具庫等で対応した10棟のうち、7棟を建設した。

消防団の装備資機材については、平成8年度から市街地消防団に対し、台車付小型動力ポンプ及び簡易救助資機材を分団単位で配備することにより、消火、救出救助活動が有効に実施できるよう配置している。

(3) 分団の新設

東灘区に位置する六甲アイランドの各種施設及び人口等の増加、災害の潜在的な危険度の増大により、平成8年4月1日水上消防署六甲アイランド出張所が開設されたことに伴い、六甲アイランド全域を管轄する水上消防団第7分団が平成8年5月1日新設された。

21. 危険物施設等に対する耐震指導

(1) 消火設備の耐震対策

阪神・淡路大震災では地盤が液状化し、鉄筋コンクリート造りの貯水槽の壁体の割れによる漏水、鋼製貯水槽の変形破損による溶接部分等からの漏水、地盤沈下によるポンプ設備・泡原液タンクの傾斜等の被害が発生し、これらの設備を使用することができなくなった。

このため、消火設備の貯水槽等には、以下に示す振動等に耐えるための有効な措置を講ずることとした。

なお、既設の施設については、更新・補修等の機会に改修することとするが、それまでの間は、他の方法により消火活動が可能な体制を整えることとした。

ア. 消火設備は地震時に、周辺の工作物の被害に伴い損傷するおそれのない場所に設けること。

イ. 貯水槽は鉄筋コンクリート造り又は鋼製のものとし、前者にあっては、防火水槽と同等の強度を有する構造又は地震によってコンクリートに亀裂が生じても漏水を防止するライニング等の措置が講じられた構造とすること。

また、後者は、地上に設置する場合にあっては貯水槽の規模に応じた屋外貯蔵タンクと同等以上の強度を有するものとし、地下に設置する場合にあっては地下貯蔵タンクと同等以上の強度を有するものとする。

ウ. 消火薬剤の貯蔵槽についても地上に設置する鋼製貯水槽と同等以上の強度を有するものであること。

(2) 既設屋外タンク間の歩廊橋の対策

地震時にタンク間に設けられた歩廊橋が落下又は脱落し、タンク本体や付近の配管を損傷する事故があった。

現在、新たな歩廊橋の設置はしないよう指導しているが、既設の歩廊橋に対しては以下の対策をとるよう指導している。

- ア. 地震動による可動部分に余裕代を設け変位に対応できる構造とすること。
- イ. 歩廊橋には、想定変位量を超える変位を考慮し、落下防止のためのチェーンを取り付ける等の措置を講ずること。

(3) 屋内貯蔵所及び屋外貯蔵所の対策

- ア. 屋内貯蔵所及び屋外貯蔵所に新たに設置する架台については、地震等によって発生する応力に対して座屈及び転倒を生じない構造とすること。
- イ. 指定数量の50倍以上の危険物を貯蔵する既設の屋内貯蔵所に現に設置されている架台についても、更新・補修等の機会に同様の構造となるようにすること。
- ウ. 低引火点の危険物は、できるだけ低い場所に貯蔵するよう配慮すること。
- エ. 容器の落下試験高さを超える高さの架台に貯蔵する場合は、容器を荷崩れ防止バンドで結束するか、棚付きパレット（カゴ状）で貯蔵するか、あるいは開口部に、容器の落下防止に有効な柵、網等を取り付けること。
- オ. 床面に容器を直接積み重ねて貯蔵する場合は、容器を荷崩れ防止バンドで結束する等により一体化を図ること。

(4) 1,000kl以上の屋外タンク貯蔵所に対する今後の耐震対策

- ア. 屋外タンク貯蔵所（旧法タンク）が新基準に合うように改修（平成6年政省令等改正）を指導する。
 - (ア) 1,000kl以上10,000kl未満のタンク
平成27年12月31日まで
 - (イ) 10,000kl以上のタンク
平成23年12月31日まで
- イ. 被災した屋外タンク貯蔵所の歩廊橋を撤去すること。
- ウ. 地震時の液面揺動を考慮したタンクの容量算定をすること。
- エ. 危険物配管等へ可とう管継手を取り付け、

また、10,000kl以上の屋外タンク貯蔵所には緊急遮断弁を設けること。

- オ. 特定事業所の非常通報設備を災害時優先電話とすること。（全ての特定事業所に設置済）

(5) 500kl以上、1,000kl未満の屋外タンク貯蔵所に対する耐震対策

阪神・淡路大震災において、1,000kl未満の屋外タンクに座屈や不等沈下による傾斜等の被害がより多く見られたことから、平成11年4月1日から容量が500kl以上1,000kl未満の屋外タンクを「準特定屋外タンク貯蔵所」と位置づけ、その基礎・地盤及びタンク本体に係る技術上の基準を強化することになった（平成11年政省令等改正）。

既存の準特定屋外タンク貯蔵所については、平成32年3月31日までに改修が完了する予定である。

22. 震災に関する調査研究等

(1) 阪神淡路大震災にかかる市民行動調査

防災訓練・指導、地域防災活動の活性化等に活用するため阪神・淡路大震災発生時の市民の初期行動、防災意識、教訓等を調査した。

(2) 兵庫県南部地震活動経過に関する消防職員アンケート調査

今回の地震の際における消防職員各自の活動経過の記録を残すという目的をはじめ、地震時の自らの体験や見聞したことを踏まえての率直な感想、意見を集約することにより、今後の神戸市消防局の防災対策に役立てるための貴重な資料とすることを目的とし、調査を行った。

(3) 神戸市における地震火災の調査研究

（神戸市火災延焼シミュレーションシステムの構築）

① シミュレーションの目的

神戸市では、兵庫県南部地震により甚大な被害を受けた。それとともに得た貴重な教訓、資料を風化させることなく、神戸市消防局が全国への発信地として提言すべきだと考え、高井広行・近畿大学工学部教授と応用技術(株)の指導協

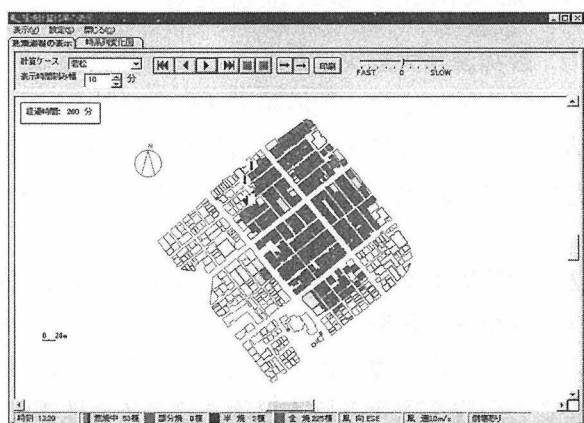
力を得て、三者合同による研究を平成7年3月から進めた。

② シミュレーションシステムの概要

このシミュレーションシステムは、「構造」、「階数」、「延べ床面積」等の建物データ、神戸市デジタルマップ（都市計画局作成の電子地図）、風向、風速などの各種データをGIS（地理情報支援システム）によって効率的に管理している。また、建物1棟、1棟に着目し、出火、燃焼、伝播、着火過程をモデル化し、延焼を時系列にシミュレートする。そのため、実際の対象地域の建物配置や施設の特性、地震による建物倒壊の影響、消火活動の影響が容易に反映される。

サブシステムとして、「神戸市延焼シミュレーションサブシステム」、「神戸市消防部隊訓練サブシステム」、「神戸市延焼被害予測サブシステム」を開発している。

図表24-5-19 延焼シミュレーションサブシステム



③ 今後の展望

このシステムは今後、都市計画への活用（公園緑地の設置、道路幅員の見直し）、防災支援（消火栓の適正配置等）、管制システムとの連携、部隊訓練システムの充実などに活用される予定である。

(4) 少量水による大規模火災の延焼阻止に関する研究

阪神淡路大震災時の教訓の一つに、水道管が破損し消火栓が使用できずまた防火水槽も地震で亀裂が生じて、消火活動に必要な水が十分に確保できなかったことが、大火に至った原因の一つにあげられている。このことから震災時等の

大規模、多発火災において少量の水で火災の延焼をくい止めることが最優先と言われている。

この延焼阻止を目的とした消火薬剤および消火薬剤混合装置等の資機材の開発を自治省消防研究所、民間企業との共同で行った。

実験の成果として、強風下の風下で延焼阻止の消火活動で、水消火と比較して10倍以上の延焼阻止効果が認められるとともに消火活動に要する時間が半分以下に抑えられた。

また、延焼阻止の消火活動の場所が風上または風が少ないときには30~40倍以上の効果も確認されている。

消防資機材として化学消防自動車の混合方式（ポンプロポーション方式）を応用して粉末の消火薬剤と液体の界面活性剤を自動的に混合して、消防隊が必要とする消火薬剤の水量が得られる方式とした消防自動車の試作車が、完成の見込みである。

(5) ヘリコプター空中消火実験

① ヘリコプター消火について

阪神・淡路大震災で発生した建物火災において、消防ヘリコプターによる空中消火活動の可否について大きな問題となった。

消防ヘリコプターによる空中消火を実施しなかった理由として、

- ・神戸市消防局はもちろん、全国のヘリコプター保有消防本部でも市街地火災に対しての空中消火の経験がなかったこと
- ・消火効果が期待できない（屋根の存在、1回の撒水量が少ない）
- ・吹き下げ気流による火勢の拡大危険
- ・ヘリコプター低高度飛行での危険性（エンジン出力の低下又は停止、上昇気流による操縦困難性）
- ・火災の黒煙による視程障害など飛行安全の障害

などがある。

また、震災時に自衛隊から兵庫県を通じて空中消火の打診があったのは、1月18日午前7時であり、この時点で、長田区及び兵庫区の火災は既に鎮圧状態であり、消防艇からの海水を利用した遠距離送水体制も整っていたため、自衛

隊による空中消火は実行しないことを決定した。

② 実験結果

震災後、消防局は建物火災の空中消火の可能性を調査するため、消防機動隊が保有する600ℓ型撒水バケツを使用し、各種高度、速度における水の撒水状況の調査及び廃材を燃やしての消火実験を実施した。

(ア) 飛行高度が高く、飛行速度が早いほど、投下した水が霧状となり火熱に消去され燃焼物件まで到達しない。

逆に飛行高度を低くし、飛行速度を遅くすると燃焼物への撒水範囲は狭く単位面積当たりの水量は多くなり、一時的であるが火勢を抑制する効果がある。しかし、撒水範囲外の燃焼を拡大するなど吹き下流の影響が現れる。

(イ) ホバリング状態での撒水状況を見ると、高い高度では吹き下流の影響はないものの投下した水は霧状に近い状態となり、燃焼物件の表面をかすかに覆う程度である。

反面、低い高度では燃焼物件に対し、集中的に撒水ができるため、水のかかった部分では、表面の燃焼をかなり抑制することができる。しかし、吹き下げ流の影響が大きく、撒水範囲外の燃焼をより拡大するとともに範囲内の木片等が激しく飛散する。

(ウ) 屋根を想定したトタン板は、撒水の障害となり、その下面での燃焼は活発で、火勢抑制効果は全く見られない。という実験結果が得られた。

なお、自治省消防庁では建物火災の空中消火について、現在実験をかさね調査研究中である。

(6) 震災に伴う職員のメンタルヘルスクエア

消防力をはるかに超える大災害であったために、多くの職員が無力さを痛感し、それがあたかも自分の責任であると思ひ込み、さらには判明しない家族の身を案じながらの活動に、あるいは、市民からの厳しい非難の目に苛まれる等、心身ともに苦痛を味わった。

時には、職場を離れても悲惨な光景等が目に浮かび、不眠、苛立ち等精神的な症状を訴える職員もおり、消防局としてもこの状況を強く認識するとともに職員への“こころの健康づくり”

が急務であると判断し、種々の施策を行った。

メンタルヘルスについては、プライバシーの保護により、全て把握しているとはいえないが、震災が直接の原因となる精神的疾患者は今のところ存在していない。

図表24-5-20 震災に伴う主なメンタルヘルスクエア(消防局)

- | |
|---|
| (1) 精神面に着目した巡回健康相談及び診察を実施(希望者対象)
・平成7年3月6日～30日 126名受診 |
| (2) メンタルヘルス研修会の実施
・平成7年11月30日・12月7日 |
| (3) メンタルヘルス調査の実施(全職員)(兵庫県精神保健協会・こころのケアセンター)
・平成8年2月～3月 |
| (4) メンタルヘルス調査の集計結果に伴う巡回講演の実施
・平成8年9月25日～11月28日
延14回(14署所) |
| (5) 広報誌「雪」にメンタルヘルスに関する記事を連載。
・平成7年4月～8年3月
・平成9年4月～10年3月 |

23. 防災港湾

(1) 防災港湾の概念

「防災港湾」の基本的考え方は、港湾自身の防災性を高めることだけではなく、都市全体の防災性を高めるための機能を港湾が有することの二つから成るものとする。

① 災害に強い港湾づくり

災害に強い港湾づくりとは、港湾における典型的な災害である、高潮、津波、地震に対し、十分な対策を備えた港湾整備を行うことである。

高潮対策、津波対策については、基本的に従来の方針に従って、被災した海岸保全施設等の早期復旧に努めることとし、地震対策については、今回の震災の教訓を生かして、施設の耐震性の向上等に努め、「阪神・淡路大震災レベルの地震に対しても主要な機能が維持できる港湾」を目指すこととする。

② 「安全都市」づくりに資する港づくり

「安全都市」づくりに資する港づくりとは、東西20kmにわたる神戸港において、水際線並び

にその背後地を利用し、市街地部の防災体制と連携を図ることによって、神戸港が「安全都市」づくりの「防災都市基盤」の一翼を担う港湾整備を行うことである。

「神戸市復興計画」における「防災都市基盤」の考え方を受けて、防災拠点づくりや防災軸の計画と連携できるよう、災害時の緊急対応用の港湾施設や「港湾の防災拠点」を適切に配置し、神戸市全体の防災体制づくりに役立つようにする。

(2) 災害に強い港湾づくり

「阪神・淡路大震災レベルの地震に対しても主要な機能を維持できる港湾」を目指すためには、今回の震災の教訓と経験に学び、新たな地震対策が必要である。

港湾における地震対策としては、大きく分ければ、「港湾施設全体の耐震性の向上」、「社会経済活動の基盤となる主要な港湾機能を維持するための施設計画」の2つがある。

① 耐震強化施設の配置

ア. 耐震強化岸壁の増強

耐震強化岸壁は、震災時の緊急物資及び緊急人員を輸送するための大規模地震対策施設として震災前から港湾計画に位置付けられており、公共埠頭で3バースが整備されていた。

今回の震災に伴う物流機能の停止が、日本経済及び世界経済に多大な影響を及ぼした点に鑑み、単に緊急物資等の輸送のみならず、本来の物流のための耐震強化岸壁を整備する必要性が再認識された。そこで、ハブポート機能を維持するための物流用の施設として、コンテナバースを中心に、耐震強化岸壁の増強を図ることとした。

イ. 耐震強化岸壁の配置計画

耐震強化岸壁がその役割を果たすためには、その配置が重要な要素であり、以下の点に配慮して配置計画を立案した。

(ア) 背後地との連携を図るために、一カ所に集中させず、できるだけ地区ごとに分散配置する。

(イ) 様々なタイプの船舶に対応できるよう、コンテナバース、フェリーバース、在来船バース等、荷役形態別に分散配置する。

(ウ) 物流の中心的役割を果たすコンテナバースについて重点的に配置する。

(エ) 様々な大きさの船舶に対応できるよう、水深別に分散配置する。

(オ) 全体的な耐震性に配慮するため、岸壁法線の方向が一方向に偏らないよう、できるだけ方向別に分散配置する。

以上の点に配慮し、配置計画を策定した(図表24-5-21)。

ウ. 耐震強化岸壁背後の施設の耐震性強化

大震災の際の物流、人流の基地として使用するためには、耐震強化岸壁の背後の施設(ヤード、荷役機械、建築物、臨港交通施設等)についても耐震性を強化するとともに、相当の広場スペースを確保する必要がある。これは、都市サイドの防災拠点づくり、防災軸の計画と連携を図ることにより、市街地部の防災体制づくりにも貢献するものとなる。

港湾の公共建築物については、緊急物資備蓄用としての利用は当然、防災基地、情報拠点としての機能が発揮できる施設の整備が必要であり、不燃化も考慮していく必要がある。

② 代替交通手段(複数アクセス・複数交通手段)の確保

ア. 複数アクセスの確保

国際物流拠点として機能するためには、ふ頭間連絡及び背後地との連絡路についても耐震性を確保する必要があり、臨港交通施設、特に橋梁、高架道路等の港湾幹線道路の耐震性を高めるとともに、トンネル等、地震応答の異なる施設から成る複数ルートを確保する必要がある。(大阪湾岸道路、港島トンネル、第2湾岸道路等)

イ. 複数交通手段の確保

今回の大震災により、陸上アクセスはほぼ寸断された状態となり、緊急物資等の輸送については、海上輸送が大きく活躍したが、今後は、航空輸送手段の確保についても考慮していく必要がある。

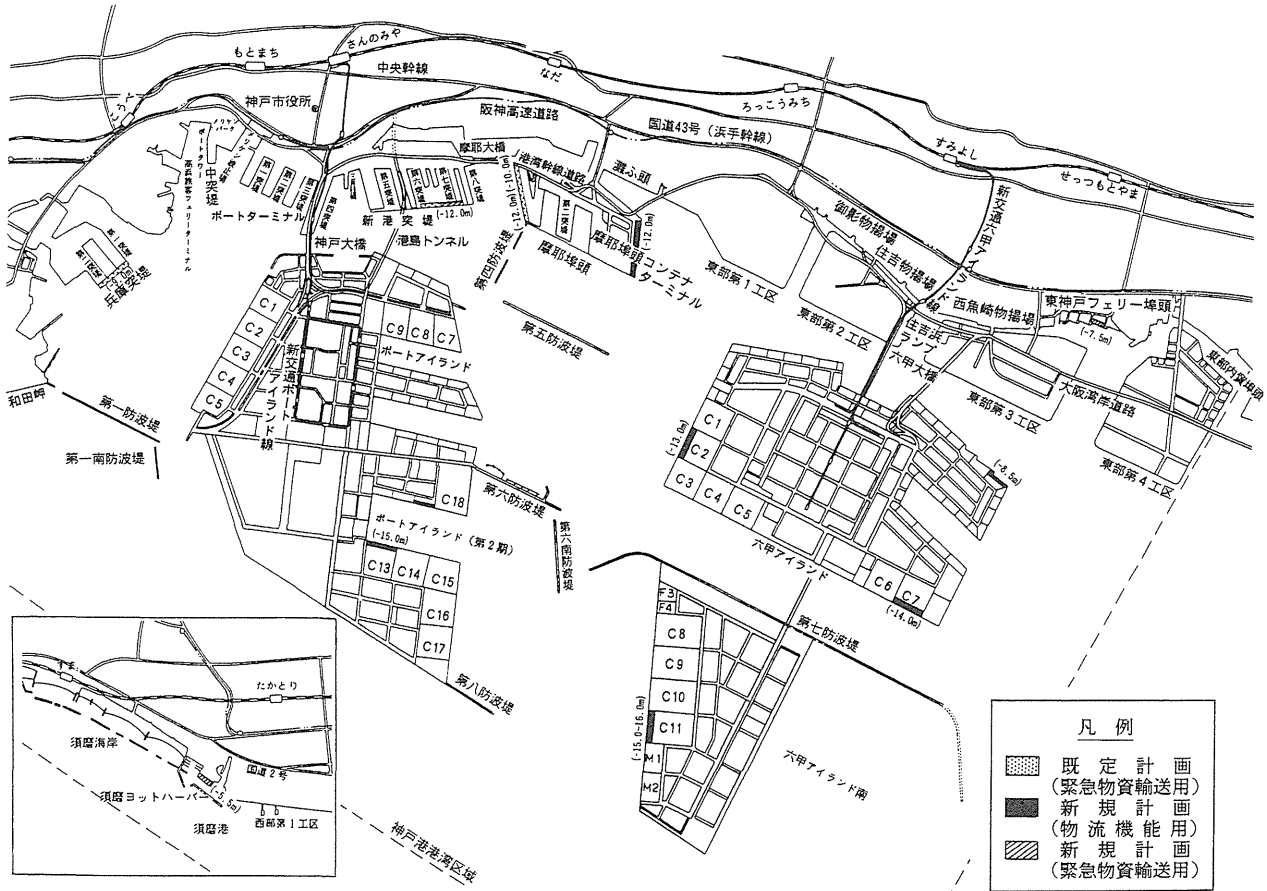
(臨時ヘリポートスペース、神戸空港)

(3) 「安全都市」づくりに資する港づくり

① 「神戸市復興計画」における防災都市基盤の考え方

既成市街地において、河川、道路、緑地等により格子状のネットワーク(水と緑のネットワーク)を形成し、延焼防止や貯水帯、避難路及び

図表24-5-21 神戸港耐震強化岸壁配置計画図



緊急物資の輸送路として活用する。すなわち、河川、道路、緑地等によって構成される南北の防災軸と東西の緑地軸を配置し、防災拠点や避難場所を結ぶことによって、都市全体の防災機能を確保し、災害時でも被害を軽減できる街をつくる。

ア. 防災軸の整備

河川、道路を中心に緑地軸を整備。沿道の建築物の耐震性、不燃化等を図る。

イ. 防災拠点の整備

区役所、警察署、消防署、病院等、公的な施設を中心に、災害対策本部、消火・救援活動拠点、災害時生活支援センター等の機能を持つ防災拠点を整備する。

ウ. 避難場所の整備

公園、緑地、学校等を中心に、生活圏ごとに避難場所を整備し、避難路や防災軸で防災拠点等と結ばれるようにする。

② 防災支援施設の整備

ア. 災害時の緊急対応用係留施設の考え方

都市側の防災都市基盤の考え方を受けて、港湾側でも都市の防災に貢献するため、災害時の緊急対応用係留施設を配置し、防災軸や防災拠点等と結ばれるようにする。これは、背後のヤード、倉庫、緑地等と一体となって、都市の防災体制を支援する防災支援施設となる。

災害時の緊急対応用係留施設は、次の2つから成る。

(ア) 耐震強化岸壁 (前述)

設計震度を0.25まで高めた本格的な耐震岸壁を整備し、緊急物資、緊急人員の輸送用の岸壁として、位置づける。

(イ) 避難用の係留施設

都市の防災軸と連絡できる係留施設について、緊急時の住民の避難用に利用できる係留施設を港湾側で用意し、都市全体の防災都市基盤の一翼を担うものとする。

具体的には、今回の震災でも比較的被害が軽

微であり、一般的に耐震性が高いといわれる構造形式の係留施設として、栈橋、ポンツーン等を避難用として利用できるようにする。施設によっては、緊急物資の受け入れも可能となる。

イ. 災害時の緊急対応用係留施設の配置

耐震強化岸壁の配置については、前述のとおりであり、各埠頭に分散して合計17バース計画し、その内9バースを緊急物資・緊急人員輸送用として位置づけている。避難用の係留施設の配置については、「神戸市復興計画」における防災軸及び防災拠点の計画と調整を図り、今後検討していくこととする。

③ 「港湾の防災拠点」づくり

ア. 「港湾の防災拠点」の概念

緊急物資の備蓄機能、避難用スペース、災害対策本部機能、災害時の生活支援機能、医療機能などを兼ね備えた防災拠点を港湾に設け、海・空・陸のアクセスで結ばれるようにすることによって、人工島を含め港湾地区における災害時の緊急対応体制を確立するとともに、市街地の防災体制の一翼を担うものとする。

イ. 「港湾の防災拠点」の配置

「港湾の防災拠点」の配置等については、「神戸市復興計画」における防災都市基盤の計画との調整を図り、今後検討していくこととするが、大きく分けると次の2つのパターンが考えられる。

(ア) 臨海部の再開発と一体となった「防災拠点」づくり

既設埠頭や臨海部の再開発計画の中で、緑地、広場、備蓄用施設等、防災拠点としての機能も併せ持つ施設の整備を検討していく。

具体的には、東部臨海部地区における新都心づくりのなかで、WHO神戸センターを核とし、水際広場や係留施設と一体となった防災拠点を設け、背後の市街地とのアクセスも確保する。その他、京橋地区、兵庫突堤等の再開発において、具体的な施設整備の中で防災拠点づくりを検討していく。

(イ) 人工島における「防災拠点」づくり

人工島のアクセスの多重化や耐震性の強化に努める一方で、人工島内に防災拠点を設けることによって、災害時における人工島の自立性を

確保する。

具体的には、ポートアイランド（第2期）に耐震強化岸壁と一体となった防災拠点づくりを検討していく。

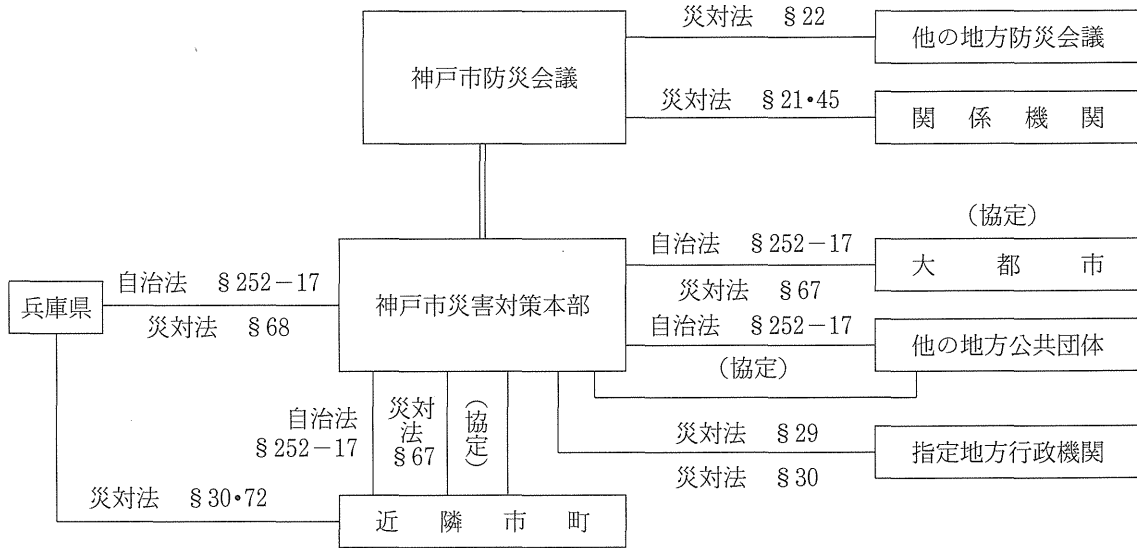
第6節 広域応援活動

1. 他都市・事業者との相互応援協定

震災時は、国をはじめとして、全国の自治体、

団体や海外からも様々な支援を受け、市民が立ち直るために大きな支援となった。このことを教訓として、本市では、政令指定都市や隣接市町、県庁所在地、消防機関、他の防災関係機関や民間団体等と幅広く協定等を結び、さらなる防災体制の充実を目指している。

図表24-6-1 神戸市広域応援体系



- 自治法 § 252-17 (地方公共団体相互間の職員派遣)
- 災対法 § 21 (関係行政機関等に対する協力要求)
- " § 22 (地方防災会議等相互の関係)
- " § 29 (職員の派遣要請)
- " § 30 (職員の派遣斡旋)
- " § 45 (地域防災計画の実施の推進のための要請等)
- " § 67 (他市町村等に対する応援の要求)
- " § 68 (都道府県知事等に対する応援の要求等)
- " § 72 (都道府県知事の指示)

2. 主な協定・覚書等

(1) 大都市との相互応援協定

① 13大都市災害時相互応援に関する協定

大規模な災害が発生した時、被災都市のみでは十分な応急措置が実施できない場合、13大都市が相互に救援協力し、応急措置が円滑に実施できるよう平成9年3月に協定を締結した。

② 13大都市民生主管部局大規模災害時相互応援に関する覚書

大規模災害が発生した場合に、民生主管部局が担当する災害救助業務について、迅速かつ円滑な援助を行うための覚書を平成9年3月に取り交わした。

③ 13大都市災害時相互応援に関する確認書

大規模災害が発生した場合に、衛生主管部局が担当する災害救助業務について、迅速かつ円滑な援助を行うための確認書を平成8年10月に取り交わした。

④ 災害時における連絡、連携体制に関するルール

「13大都市災害時相互応援に関する協定」に定める以外の災害が発生した場合、下水道事業に関し、友愛の精神に基づいて相互に応援協力するものとする。

⑤ 12大都市水道局災害相互応援に関する覚書
災害が発生した場合の水道施設の応急復旧活動及び給水活動の相互協力を行うための覚書を平成3年5月に取り交わした。

(2) 近畿地方及び隣接県等の県庁所在都市等との相互応援協定

災害時の広域応援体制を構築するため、近畿地方及びその周辺の隣接県等の県庁所在都市と相互応援協定を締結した。

- ・「神戸市及び岐阜市災害時相互応援に関する協定」(平成8年9月)
- ・「神戸市及び静岡市災害時相互応援に関する協定書」(平成9年3月)
- ・「神戸市、洲本市及び徳島市の災害時相互応援に関する協定書」(平成9年8月)

(3) 隣接市町との相互応援協定

隣接市町である芦屋市、西宮市、宝塚市、三田市、吉川町、三木市、稲美町、明石市と災害発生時の相互協力を行うための協定を平成8年6月に締結した。

(4) 兵庫県自治体病院開設者協議会災害初動時相互応援協力に関する協定

災害発生直後の災害医療初動時において、自治体病院が相互扶助精神に基づき、迅速に相互応援、協力するための協定を平成8年1月に締結した。

(5) 大規模災害発生時における救急資機材、医薬品の調達に関する協定

大規模災害時に多量の救急資機材、医薬品を緊急に必要とする場合に、神戸市等から協定先団体へ緊急供給を要請し、迅速かつ円滑に調達がおこなえるよう平成9年1月協定を締結した。

(6) 災害時における生鮮食料品等の供給協力等相互応援に関する協定

近畿各地の中央卸売市場が災害により独力で生鮮食品等を供給できない場合、他の市場が供給等の支援を行うため、平成8年5月に協定を締結した。

(7) 災害時における食糧・物資の安定供給等に関する協定

災害時における被災者、救助要員等に対する食糧・物資の優先供給を行い、被災者救済と救助活動を円滑に実施するため、市内農業協同組合、市商店街連合会、市小売市場連合会、市内各百貨店、日本チェーンストア協会関西支部会員業者等と、平成10年9月に協定を締結した。

(8) 四都市消防相互応援協定

名古屋・京都・大阪・神戸間で大規模又は特殊な災害発生時に、消防全般にわたって相互に応援活動を行うため、消防組織法第21条の規定に基づき、協定を平成8年4月に締結した。

(9) 大阪湾消防艇相互応援協定

大規模な災害又は特殊な災害時に、大阪湾において消防艇を所有している神戸市、大阪市、及び堺市高石市消防組合が、相互にその機能を活用して海上からの迅速な応援活動又は救済活動並びに後方支援活動を実施するため、消防組織法第21条に基づき、平成8年7月に協定を締結した。

(10) 航空機消防相互応援協定

大規模災害が発生したときは、初期段階から消防ヘリコプターによる被害情報の収集と伝達をはじめとする災害防御活動を支援する。

- ・東京消防庁：平成9年2月協定締結
- ・岡山市：平成10年3月協定締結

(11) 本州四国連絡道路消防相互応援協定

明石海峡大橋の開通に伴い本州四国連絡道路での消防業務等の円滑化を図るため、淡路広域消防事務組合、鳴門市と平成10年3月協定を締結した。

(12) 兵庫県広域消防相互応援協定

広域大規模災害に対処するために、消防組織法第21条の規定に基づき、昭和63年8月に兵庫県内の市町等と締結している。

平成7年11月、要請がなくても応援できるよう改正した。

(13) 隣接市町との消防相互応援協定

消防組織法第21条の規定に基づき、神戸市または隣接市町の区域内に火災等が発生した場合に相互の消防力を活用するため、昭和43年から順次協定を締結している。

(14) 船舶消防に関する業務協定

神戸海上保安部と神戸市の消防機関が、船舶消防、救急業務その他の救助業務に関する協力体制を確立するため、昭和43年から順次協定を締結している。

(15) 大規模災害発生時における傷病者の搬送業務に関する協定

大規模災害時の救急搬送を円滑に行うため、神戸市と患者搬送事業の認定業者（3社）と平成8年3月に協定を締結した。

(16) 災害救助犬の出動に関する協定

大規模災害時の災害現場での検索救助体制を強化するため、日本レスキュー協会と平成8年7月に協定を締結した。

(17) 地震発生時における地震情報の提供に関する協定

地震発生時に早期に最大加速度等の地震情報を得るため、大阪ガス株式会社と平成9年12月に協定を締結した。

(18) 災害時における輸送業務に関する協定

大規模災害の際、緊急物資等の輸送に必要な貨物車両を確保し、輸送体制を確立するため、日本通運株式会社神戸支店、赤帽兵庫県軽自動車運送協同組合と平成11年7月に協定を締結した。

(19) 災害時における情報の提供に関する覚書

大規模災害時における情報収集体制の強化を図るため、タクシー会社で組織される近畿自動車無線協会神戸分会と平成9年3月に覚書を締結した。

3. 海外支援の受入れ体制の整備

外交ルートで海外から外務省へ支援の申し入れがあった場合は、外務省から県に対し支援国、支援の種類、規模、到着予定日時、到着場所等が通報され、県から市へ受け入れるかどうかの打診がある。この際、災害対策本部復興本部総括部は、災害の状況や応急活動の状況、国、県等の支援体制等を総合的に判断し、関係部と受入れの必要性及び受入れ体制を検討のうえ、支援の申し入れを受け入れるかどうかを決定する。

4. 広域応援実施

広域応援の内容が長期・大規模になる等、全市的な支援態勢が必要と判断した場合、市長を本部長とする神戸市広域応援対策本部（組織形態・運用等は、神戸市災害対策本部の規定を準用する）を設置し、必要に応じて被災地に現地応援対策本部を設置する。

第7節 市民の災害予防対策の推進

1. 災害弱者対策

(1) ケアライン119

緊急通報システム（ケアライン119）とは、急病、火災、事故等のとき、緊急時に身につけたペンダントか、電話機の押しボタンを押すだけで、緊急通報用の電話機により自動的に消防局の受信センターに通報され、近隣協力者の駆けつけや、消防署からの出動により、機敏に行動出来ない高齢者、障害者等の方のすみやかな救護を行うシステムで、平成元年度より実施している制度である。

(2) 住宅用火災警報器等の設置

① 住宅用火災警報器

神戸市消防局では火災の早期発見、早期避難のため、住宅用火災警報器を高齢者等の災害弱者宅に非常ベル及びケアライン119に併設する形で設置を進めている。

また、市民に対する普及施策として、平成5年度からは、高齢者等がいる家庭に対して、住宅用火災警報器を購入する際の助成制度を行ってきた。

② 非常ベル

寝たきりや歩行困難等の理由で、火災や急病など非常の場合に、機敏に対応できないひとり暮らしの高齢者などの安全を守るために、居室内でボタンを押せば、玄関先等に設けたベルが鳴り、近隣の方が駆けつけて救護するシステムで、昭和47年度から実施している。

(3) ソフト施策の充実

① 防災福祉コミュニティづくり

地域住民相互による高齢者、障害者の把握及び支援体制を確立するため、防災福祉コミュニティの結成を促進している。

② あんしんひとこと作戦

消防隊員、救急隊員が各家庭を戸別訪問し、市民、特に高齢者、障害者の方等に対して、防

災知識、救急知識等の普及を図っている。

③ 災害弱者マップの活用

あんしんひとこと作戦の結果把握した災害弱者に関する情報及び区役所福祉部、保健部で把握している高齢者、障害者等の情報を調整し、希望者については災害時に役立てるよう高齢者、障害者の情報を地図に記載する。

④ 防災知識の普及・指導

訓練・講演会等を通して、家庭や職場における避難対策の指導を行う。

また、高齢者や障害者の方に対しては、防災寝具や防災パジャマ等の衣料品を使用するよう呼びかけている。

⑤ 安心カードの交付

高齢者の救急対策の1つで、たとえ意識不明になっても身元や既往症、かかりつけ病院等をいち早く確認するため、消防署で配布するカードに予め記入し、常に持ってもらい、いざというときに役立てる制度である。

⑥ 家庭内事故防止の指導

救急講習会等を通じて、家庭内における事故を防ぐため指導を行っている。

2. 市民に対する防災指導の推進

(1) 市民を対象とした防災指導

① 市民防災総合センターでの防災体験学習

防災に対する知識と災害への対応方法を普及・啓発するため、防災研修を実施している。

ア. 自治会等の防災研修

自治会、婦人会など地域で活動している市民の方を対象に、防災に必要な知識や技術について研修を行っている。

イ. 防災体験学習

耐熱耐煙や救助袋の体験、消火栓の放水、消火器の実技、起震装置による地震体験等を通じ、災害の怖さと教訓、遭遇時の対応方法などを、幼児から高齢者まで広く、楽しみながら体験できる学習会を実施している。

ウ. 施設見学

視聴覚設備を通じて消防局の業務内容の紹介の他、センター内の各種施設、消防音楽隊の演奏、消防学校入校生の訓練状況等を見学することにより、防災に関する理解と関心を深めると

ともに、防災思想の啓発に努めている。

② AM KOB E ダイアル119

市民に結びつく情報として火災や救急事故の話題、集中豪雨や台風の心構え、講習会等のお知らせ等、毎週月曜日から土曜日の6日間、生放送している。

③ あんしんひと言作戦の実施

平成3年5月から、市民に直接防災に関する相談や指導を行う「あんしんひと言作戦」を実施し、訪問を通じて、消防以外の相談要望についても聞き、市政に対する市民のニーズを把握し、防災行政及び市政全般の施策に反映している。

④ 市民救命士の養成

救命効果の一層の向上を図るためには、救急業務の高度化とあわせ、救急患者の身近にいる市民の手助けが必要であり、そのため、神戸市医師会の協力を得て、事故の防止や普及啓発に努めている。平成5年度から心肺蘇生法や止血法などの応急手当を確実にできる「市民救命士」の養成を開始、平成6年4月からは、(財)神戸市防災安全公社と連携したきめ細かい指導体制の強化を図るとともに、万一不慮の事故や急病で倒れても、いつ、どこでも救いの手が差し延べられるという、命を守る市民運動「愛の救命運動」を展開している。

防局ホームページに掲載し、また作文の優秀作品は、AM KOB Eの電波を通じて市民に紹介している。

(2) 学校防災教育

① 学校における防災教育

保育所、幼稚園、小学校、中学校、高等学校における避難・消火訓練の指導を行うとともに、中学校、高等学校、専門学校の生徒を対象に市民救命士の講習会を開催している。

② 新規採用教員への防災研修

平成7年度より、小中学校の新規採用教員を対象に、市民防災総合センターで防災全般の講義、避難誘導実技等の研修を行っている。

③ 防災作品展の開催

防火の啓発と児童・生徒に対する防災教育の一環として、毎年、防火ポスターと作文を募集しており、入賞作品展を開催している。平成9年度からは、防災啓発作品として募集し、入賞作品をデュオ・ドームで展示するとともに、消

第8節 情報ネットワーク

1. 阪神・淡路大震災時の情報収集について

1月17日の地震発生直後には、全国各地から通常ピーク時の50倍程度の電話が殺到し、神戸市内の通話は輻輳状態におちいった。

このように有線系の通信手段がほとんど使えない状況下において、市内部の情報伝達手段としては、平成3年6月より運用を開始した防災行政無線固定系・移動系が、また、兵庫県をはじめとする他都市との通信手段として、兵庫衛星通信ネットワークがほぼ正常に運用され、一定の役割を果たした。

しかし、これらシステムで通信できる情報量はかぎられており、災害対応を支援するために必要となる被害情報や物資情報、避難所情報等の大量の情報を収集伝達することは極めて困難であった。

2. 防災情報センターの整備

平成8年4月、常設の防災情報センターを設置した。

防災情報センターでは、防災指令発令時や災害対策本部設置時に情報連絡室として情報の収集・伝達や情報の共有化を図るとともに、これら情報の分析・整理等による本部員会議の意思決定支援など防災情報の中枢として機能を発揮する。

防災情報センターでは、防災行政無線等の既存システムに加え、コンピュータシステムなど各種防災システムの整備を順次進めている。

3. 各種防災システムの整備

(1) システム整備の考え方

大きな災害が発生した場合、被害情報や物資情報、避難所情報等の大量の情報を迅速に収集・共有化していくことが大切であるが、そのためにはコンピュータシステムが有用である。

また、電話回線は途絶・輻輳のおそれがあることから、防災関係機関とのホットラインなど

有線系の高度化や無線系・衛星系システムの充実に図るなど、通信手段の多重化を図って行く必要がある。

さらに、ヘリコプターテレビ等の映像情報はリアルタイムな情報収集手段として役立つ。

神戸市では、大震災での経験を教訓に、コンピュータシステム、有線系の高度化、無線系システム、衛星系システム、災害映像等各種防災システムの整備を進めている。

そして、これら機器により集められた情報を総合的に判断して、災害に対応していく考えである。

(2) コンピュータシステム

① こうべ防災ネット

平成8年度から開発を進め、平成10年9月より運用を開始している総合的な防災コンピュータシステムである。

ア. システム構成

(ア) サーバ

EWS 5台（防災情報センター内）

(イ) クライアント

防災情報センター、本庁各局、区役所、建設事務所、消防署に約110台、市立学校（避難所）に約275台（各校1台）

なお、これらクライアント以外でも神戸市イントラネットに接続されているパソコンから入力や照会等が可能である。

イ. システムの概要

(ア) 職員招集・配備システム

各部局ごとの出勤者数や出勤率を算出し、必要な部局への職員の応援など、職員の再配置を支援する。

(イ) 被害情報収集システム

・校区別被害概要収集

職員等が出動途上等に各小学校区の被害概要を調査、全市域の被害概要を地図上に表示する。

全市域の被害状況を早急に把握する。

・個別被害情報収集

個別被害情報を登録する。その後の処理経過等も登録する。

* 地理情報システム（GIS）で、被害地点

が地図上にポイントされる。

*被害現場等のデジタル写真の画像を保有する。

(ウ) 施設管理システム

避難所、空地、病院等防災関連施設の内容を平常時にデータベース化し、その内容を必要時に照会できるようにする。避難所の収容者数等も日々管理する。

*地理情報システム（GIS）で、防災関係施設が地図上にポイントされる。

(エ) 物資管理システム

備蓄物資の管理、避難所等からの物資の要求及び避難所等への物資配分等を管理する。

(オ) 避難者安否情報システム

避難所に避難してきた人の情報を登録し、避難者名簿を作成するとともに、避難者の安否が照会できる。本人承諾分は、インターネットで市民等に情報提供する。

(カ) ボランティア要求システム

避難所、各部局からのボランティア派遣要求をまとめ、そのデータを社会福祉協議会ボランティア情報システムに提供する。

(キ) 災害記録システム

各区ごと及び全市の災害記録（被害件数等）を災害記録データベースに登録する。登録した情報は、確定した公式記録として将来の災害対策資料に活用する。

*デジタル写真の画像を保有する。

(ク) 防災関係文書閲覧システム

防災関係情報（災害後の生活情報等）や地域防災計画等を電子文書化（HTML）し、イントラネット・インターネットにより、庁内・市民等に提供する。

ウ. システム化の効果

(ア) 迅速な被害情報収集及び情報の共有化

区役所、建設事務所、学校等の端末機から被害等の情報が入力されることで、被害情報を迅速に収集するとともに、各端末機からこれら情報等をアクセスすることにより、全庁的に情報の共有化が図れる。

(イ) 地理情報システム（GIS）・デジタル画像の活用

被害場所や避難所等の防災関係施設を地図

上にポイントすることや被害現場のデジタル写真の画像を保有することで、視覚的に情報を把握し、適切な災害対応を支援することができる。

(ウ) 防災関係施設のデータベース化

避難所、病院、空地等の防災関係施設をデータベース化することで、災害時に迅速に必要な情報を取得することができる。

(エ) 避難所情報等により迅速な対応を支援

避難所の避難者数、必要給食数等の情報や物資要求の情報等を迅速に把握することで、避難所運営や物資配送等を迅速・的確に行うことができる。

(オ) インターネットによる安否情報・生活情報等の市民への提供

本人が承諾した避難者の安否情報や災害後の生活情報等をインターネットで市民に提供する。

② 水防情報システム（平成9年4月運用開始）

雨量計、水位計、雨量レーダーの情報や気象庁からの気象情報など水防活動を支援する情報の収集・配信を行う。神戸市イントラネットに接続されているパソコンから照会可能。

③ 兵庫県フェニックス防災システム（平成8年9月運用開始）

気象情報、県下の被害情報等の収集及び県への被害情報の報告を行う。

(3) 有線系の高度化

災害時の電話回線輻輳に対応するため、防災情報センターと兵庫県警察、日赤兵庫県支部、神戸海上保安部、陸上自衛隊第3特科連隊、海上自衛隊阪神基地隊とホットラインで接続している（平成8年6月設置など）。

(4) 無線系システム

① 防災行政無線固定系・移動系（平成3年6月運用開始）

防災情報センター及び防災関係部局（区役所・消防署・建設事務所等）相互間を独自の無線網で結ぶ。電話回線が使用できない場合でも、情報収集・伝達が可能である。各事務所間での通信である「固定系」と自動車等に設置した無線機

(移動局)との通信である「移動系」の両システムを保有する。

② 防災行政無線同報系(平成8年度～10年度整備、平成9年6月より一部運用開始)

災害が発生又は発生するおそれある場合に、市民等へ一斉に緊急情報等を伝える。防災情報センター等から、海岸部・広域避難場所・山麓部等に設置したスピーカー型・ラジオ型の受信機に対して、防災に必要な放送を行う。

(5) 衛星系システム

① 緊急情報衛星同報受信装置(平成10年9月運用開始)

地震情報、津波情報を気象衛星ひまわりから直接受信する。このデータに基づき、防災行政無線同報系で津波警報・地震情報(震度5弱以上)を自動放送する。

② 兵庫衛星通信ネットワーク(平成5年5月運用開始)

衛星通信により、兵庫県内や他都市の行政機関・防災関係機関等と防災電話及び防災ファックスで通信できる。

(6) 災害映像

① 消防局監視テレビシステム(平成9年6月より防災情報センター等へ映像取込)

市域内に5ヶ所の監視カメラが配備されており、防災情報センター及び本部員会議が開催される特別会議室の大型映像装置にリアルタイムな災害映像を映し出す。

② 消防局ヘリコプター画像伝送システム(平成10年4月運用開始)

消防局ヘリコプターにテレビカメラを設置し、防災情報センター及び特別会議室にも上空からの災害映像を映し出す。

(7) その他

これまでは、防災情報センター内で使用可能な防災システムを記述してきたが、これ以外にも、消防管制業務を行う消防局防災情報システム、通信衛星を中継して監視カメラの災害映像等を自治省消防庁や政令指定都市等の消防機関にリアルタイムに伝送する衛星通信画像伝送シ

ステム、デジタルMCA無線を使って市関係機関・市内医療機関間の緊急時の医療連絡体制の充実を図る医療情報ネットワーク等が整備されている。

4. 地盤調査におけるデータベースシステム

(1) 概要

阪神・淡路大震災の原因究明を行うため、平成7年度から各種地盤・地形情報ならびに被害データをデータベース化し、分析を進めてきた。その際、各種データを収集、整理するだけでなく、最新のGIS技術を取り入れ、データの利用や更新が容易にでき、被害と地盤の関係分析や地盤特性の解析なども可能な新しい地盤情報データベースシステム「神戸JIBANKUN」を構築した。

このシステムは図表24-8-1に示すように任意測線上の断面を容易に作成するなどの機能を有しており、膨大な作業を効率的に進めることができるため、神戸地域における表層地盤の構造解明に大きく貢献した。

(2) 収集データの内容

今回の調査では、震災によって大きな被害を受けた神戸市の東灘区～須磨区の市街地を対象とした。収集したデータは以下のとおりである。

① 地盤データ

ボーリング柱状図などの地盤データについては、これまでに神戸市で実施してきた地盤調査のデータなどを用いており、柱状図本数は、現段階で約4,000本である。その他に原位置試験結果ならびに土質試験結果も収録している。

② 地形及び地質データ

ア. 明治前期に作成された古地図から新たに作成した「旧海岸線、旧河道、旧ため池、谷埋め盛土域図」

イ. 神戸市街地を台地、段丘、低地、河川、人工地形などに区分した「微地形区分図」

ウ. 神戸市街地の地質図

などを収録している。

③ 構造物被害・変位データ

被害データとしては、建物被害、上下水道管被害、噴砂分布などを収録している。

(3) 被害と地盤の関係

被害と地盤の関係をみるために、このシステム上で微地形区分図と建物被害を重ね合わせてみると、軟質な扇状地等に被害が集中する傾向がみられることや、一般的な土の固さを表す指標であるN値と建物被害を重ね合わせると、ある地域で強い相関関係がみられることなど、一定の成果が得られた。

しかし、まだ未解明な事柄も多く、なかでも

地震動特性を把握することなどが今後の課題として残されている。

(4) 今後の展開

今後は、このシステムを広い分野で、より多くの方々に利用していただき、安全な都市づくりのための研究が推進されていくことを期待するとともに、システム自体をさらに発展させていく必要がある。

図表24-8-1 芦屋川～住吉川間の断面

