

阪神・淡路大震災を振り返って

平成14年3月29日

内閣官房都市再生本部事務局
内閣府（防災担当）
国土交通省近畿地方整備局

1 阪神・淡路大震災のオペレーションに係る教訓（主なもの）

官邸への情報連絡をはじめとして、国全体の情報連絡・初動体制が遅れをとった。関係省庁からの情報の集約を十分に行えなかったことから、情報が官邸に十分伝わらないという問題点が指摘された。

大震災直後には被害の確定情報が迅速に収集できず、死者数や建物倒壊数等の被害規模の把握が困難であった。
被害規模を即時的に推計し、それを初動対応にも活用できるような被害の早期評価システムを開発する必要性が認識された。

地方公共団体相互の応援協定は一部についてはあったものの、要請・応援のシステムが円滑に作動しなかった。
地方公共団体、その他の公共機関等の相互応援協定等、広域応援体制の整備・充実の必要性が認識された。

道路の損壊及び車両の集中による極度の渋滞に加え、鉄道及び港湾の損壊も著しく、要員、物資等の緊急輸送に著しい支障が生じた。
被災地内の激しい道路渋滞は、食料・物資の輸送を著しく困難にした。緊急輸送ルートの確保の重要性が再認識された。

物資・食料の受入は、被災自治体の市役所・区役所などで行われた。保管場所・人手不足の中での物資積み卸しはたいへん混乱した。
多数の避難住民に対する生活必需物資の提供のための事前の準備、特に物資の調達方法や輸送拠点の確保等の必要性が再認識された。

被災地の医療機能が低下するなか、迅速な対応を要する負傷者の搬送活動が必ずしも十分に行われなかった。
多くの医療施設が建物被害を受けたほか、建物被害を免れた医療機関も、ライフラインの寸断や医療機器破損などにより、医療機能は大きく低下した。また、病院外でのトリアージ（患者選別）がほとんど行われなかったため、医療機関には死者や軽傷者、重傷者などの患者が選別されずに殺到した。

患者搬送にあたっては最も威力を発揮するヘリコプターは、震災直後には十分活用されなかった。

緊急の患者搬送に最適なヘリコプター輸送は、初日には1件のみ、本格化したのは4日目以降であった。ヘリコプター活用が低調だった理由として、平常時における医療機関等の活用経験がほとんどなく関心が低かったことが挙げられる。

ボランティアによるきめ細やかな諸活動の有用性が明らかになったが、受付窓口の開設や業務の振り分けなどの体制の整備、医療や建築技術、福祉など専門技術を提供する専門ボランティアの重要性が指摘された。

阪神・淡路大震災においては、地震発生直後から13か月間でおよそ140万人のボランティアが各地から駆けつけ、個別の住民ニーズに対してきめ細やかに対応した。一方で神戸市では、ボランティアの受付窓口を開設したが、申し込みが殺到して中止せざるを得なかった。

2 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた国の災害対策の充実

初期情報の収集・連絡体制を充実するため、内閣情報集約センター、緊急参集チームが設立された。

平成7年2月に内閣情報調査室を情報伝達窓口とするとともに、大規模地震等が発生した場合、関係省庁の局長等の幹部は緊急に総理大臣官邸に参集し、内閣としての初動措置を始動するため、情報の集約を行うこととした。さらに、平成8年5月には、内閣情報集約センターを設立して災害時における情報収集の24時間体制を整えた。

被害規模を即時的に推計し、初動対応に活用するための被害の早期予測システムが整備された。

内閣府においては、地震発生直後、概ね30分以内に被害の大まかな規模を把握する「地震被害早期評価システム」を整備し、平成8年度から運用し、現在も精度を高めるための検討を進めている。

関係機関との連携を強化するため情報・通信基盤を整備している。

- ・被災した都道府県の災害対策本部と総理大臣官邸及び国の災害対策本部を直接結ぶ緊急連絡用回線
- ・立川広域防災基地内に設置されている9防災関係機関を結ぶ固定通信回線
- ・被災映像を総理大臣官邸、国の災害対策本部等に伝送することができる画像伝送回線
- ・地方の指定公共機関との間を結ぶ衛星通信回線
- ・総理大臣官邸、内閣府、防衛庁等との間で必要最小限の通信を確保する首都直下型地震対応衛星通信回線の整備を推進している。

被災地における機動的かつ迅速な災害応急活動の推進体制を確立するため、現地対策本部を法定化した。

被害情報、被災地の対応状況等の把握を行い、これらの情報について非常（緊急）災害対策本部や関係機関等へ伝達するとともに、現地において地方公共団体等と連絡調整を行う現地対策本部を災害対策基本法の一部を改正し法定化した。

全都道府県による応援協定が締結され、広域応援体制が全国レベルで整備された。広域応援態勢の整備・充実の必要性が認識され、地方公共団体、その他の公共機関等が相互応援協定を積極的に締結している。また、警察庁及び都道府県警察における広域緊急援助隊、消防庁及び地方公共団体における緊急消防援助隊の整備が推進されている。

医療・輸送等に即応できる体制の整備を推進している。地方公共団体等では災害時の人員・傷病者や緊急物資の輸送を行うヘリコプターの離着陸地点の選定や災害拠点病院の指定を行っている。また南関東地域の大規模震災時において発災直後から重篤患者を被災地外へ円滑に搬出するための活動計画を定めた医療搬送アクションプランを策定した。

ボランティア活動を支援するための制度等の充実
平成10年3月に制定した「特定非営利活動促進法」においては、災害救援活動を特定非営利活動と位置づけた。さらに、国及び地方公共団体等においては、「被災建築物応急危険度判定制度」や「砂防ボランティア制度」等の制度を創設した。

激甚災害指定基準を38年ぶりに見直した。

公共土木施設等について、平成12年3月に激甚災害指定基準を改正し、指定の要件となる被害額の標準税収入に対する割合を、約1/8（本激A基準）等に緩和した。

平成12年10月には、中小企業関係について、一の都道府県の被害額が一定額を超える場合にも激甚災害として指定できるよう新たな基準を設けた。（本激B基準）

被災者の生活の立ち上がりを迅速かつ確実に支援する被災者生活再建支援法が制定された。

自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者で、経済的理由等により自立して生活を再建することが困難な被災者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することにより、被災者の生活の立ち上がりを迅速かつ確実に支援する「被災者生活再建支援法」が平成10年5月に制定された。

宅再建の支援のあり方について検討を行った。

被災者の住宅再建支援については、被災者生活再建支援法附則第2条を踏まえ、平成11年1月に国土庁（現：内閣府）に「被災者の住宅再建支援の在り方に関する検討委員会」を設置した。

自然災害により住宅が全半壊した世帯に対する住宅再建支援の在り方について、総合的見地から検討を行い、平成12年12月に報告書をまとめた。

防災基本計画の修正を行った。

我が国の災害対策の根幹をなす防災基本計画については、具体的かつ実践的な計画とすることを基本方針とし、

地震、風水害、火山災害など災害の種類別に構成すること

災害予防、災害応急対策、災害復旧・復興の各段階で実施すべき措置、施策等の記述

国、公共機関、地方公共団体等各主体の責務の明確化

など、全面的な修正が行われた。

参 考

特に注釈がないものは「阪神・淡路大震災教訓情報集」(平成12年3月、国土庁防災局他)より抜粋整理したものである(は原文献の抄訳・紹介、 は原文献からの引用)

初動段階における国の迅速な対応の必要性

神戸市からの要請を受けた兵庫県は、午前10時に自治省消防庁に対する消防広域応援要請を行った。その後、消防庁との連絡がとれなかったが、9時50分に再び電話連絡がとれたので、テレビやラジオの被害状況の報道、被災市町からの断片的な情報等を基に協議を行い、他府県消防の応援を消防庁に要請した。(10時) [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県対策本部(1995/7),p.12]

消防庁は、兵庫県に広域消防応援について数次にわたり連絡するのと併せ、各都道府県に応援出動打診、準備を連絡していた。兵庫県から正式な応援要請があったのは午前10時だった。[消防庁『阪神・淡路大震災の記録3』ぎょうせい(1996/1),p.213]

マスコミ等による自衛隊への批判としては、1. 第3特科連隊を始めとする第3師団の各部隊の災害派遣の出動が遅かったのではないかと、2. 自衛隊は、知事の要請を待つことなく、隊法83条のただし書きの規定によって自主派遣すべきではなかったのか、3. 中部方面総監は、情報の判明を徒らに待つことなく、直ちに方面隊全力を集中して、災害派遣活動を実施すべきであった、の3点に集約されている。[『阪神・淡路大震災災害派遣行動史』陸上自衛隊中部方面総監部(1995/6),p.312]

総理府の「今後の自衛隊に役割に関する世論調査」(平成7年7月)によると、阪神・淡路大震災における自衛隊派遣に対して、約63%の国民が「もっと早くすべきであった」と回答している。[『大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第7編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.66]

関係省庁の連携が重要

消防庁では、宿直職員が震度5以上の地域が含まれていることを確認して、ただちに要領に基づいた情報収集を開始する一方、広域消防応援の準備を行った。

警察庁は6時過ぎから全国の機動隊に出動準備の指示、8時30分には「災害警備本部」を設置して機動隊を出動させた。

海上保安庁では、5時50分から大阪湾を行動中の巡視艇による被害調査を開始。7時には第五管区海上保安部に「兵庫県南部地震災害対策本部」を設置し、被害状況の把握に努めた。

国土庁では民間警備会社派遣の要員の連絡で、6時45分から担当職員が登庁し始め、警察庁、消防庁などから被害情報の収集を開始した。

国土庁が独自に情報収集手段を持たず、また関係省庁からの情報の集約を十分に行えなかったことから、情報が官邸に十分伝わらなかった。

複数自治体からの自衛隊派遣要請

自衛隊への派遣要請の状況については、[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県対策本部(1995/7),p.11-12]参照。これによると、各自衛隊への派遣要請は、陸上自衛隊：10時、海上自衛隊：19時50分、航空自衛隊21時となっている。

海上自衛隊への派遣要請が当日夜まで行われなかったことから、兵庫県が自衛隊への派遣要請を各組織にしなければならないにもかかわらず海上自衛隊を思い付かなかったとの指摘がある。[読売新聞大阪本社『阪神大震災』読売新聞社(1995/10),p.182-183]

助役は、消防本部に対して自衛隊への災害派遣要請を指示した。これを受けて兵庫県及び阪神県民局への電話通報に当たったが、発災後の電話もつながらない混乱した状況下で、電話不通のまま時間が経過した。やむなく、伊丹市に駐屯する第3師団第36普通科連隊への直接通報を試み、午前11時30分頃の災害派遣通報となった。[『阪神・淡路大震災芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.233]

伊丹市の記録によると、午前7時55分、自衛隊第36普通科連隊連絡幹部に対し口頭で災害派遣出動要請(阪急伊丹駅舎崩壊現場への救助要請)を行い、さらに8時40分自衛隊総監部へ正式に災害派遣出動要請を行っている。[『災害と対応の記録－阪神・淡路大震災－』伊丹市(1997/3),p.23]

現地対策本部の設置

1月23日の厚生省の指示に基づいて、全国の自治体や国立病院、大学病院から計画的に多数の支援チームが送られ、1月26日より常設救護所が各区に一斉に増設されていった(図2)。[坪井修平「神戸市災害対策本部衛生部の記録」について』『阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部衛生部の記録』神戸市衛生局((1995),p.1)

23日からは、国の現地対策本部が日赤、自衛隊等の関係機関や他府県等からの派遣の申出・要請を一元的に管理する体制となり、30日にかけて、神戸市他に139班が新たに派遣されるなど、拡充されていった。その後も救護班の継続的な派遣が行われ、2月17日現在県が把握したもので延べ8,697班、43,485人である。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県対策本部(1995/7),p.125]

23日、現地での情報収集、地元自治体との円滑な連絡確保により、地元自治体の活動の支援、厚生省の対策の的確な実施を図るため、被害の少なかった国立神戸病院(神戸市須磨区)内に、厚生省災害対策本部の支部として「兵庫県南部地震厚生省現地対策本部」を設置した。[薬業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録－被災地の命はどう守られたか－』薬業時報社(1995/9),p.72]

初期段階における自衛隊、警察、消防の相互連携が重要

兵庫県警による「反省・教訓」によると、特に初期段階における関係機関の現場調整が十分できなかったため重複した捜索が行われた場面もあったことが指摘され、今後の教訓として所轄署長等が関係機関の現場責任者と作業区割りなど現場活動に関する調整を行うことが必要とされている。[『阪神・淡路大震災警察活動の記録～都市直下型地震との闘い～』兵庫県警察本部(1996/1),p.268-269]

消防機関による救助活動時の反省点として、「捜索の重複を防ぐため、捜索済みカード等を建物の目立つ位置に貼付することも必要である。」との意見がある。[消防庁『阪神・淡路大震災の記録2』ぎょうせい(1996/1),p.84]

(震度7エリア自治体アンケート結果)1/18まで、消防・警察・自衛隊は個別に活動していたが、消防・警察・自衛隊の間で会議を行い、取り組み方針を決めた。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.53]

(関西周辺地域国の出先機関・救助・救援活動担当者ヒアリング結果)警察、消防、自衛隊の担当区域が明確に分かれていた地区もあったようだが、不明確な所も多かった。震災時は、警察、消防、それぞれの機関が勝手に動いていたといった場面も確かにあったと思う。[『平成10年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)報告書』国土庁防災局・(財)阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.67]

(その後、1月23日からは次のような対応がなされた)

1月23日から、特に被害の甚大な地域をブロックに分割し、住民基本台帳を基礎資料として全住居を対象に消防、警察、自衛隊合同で徒歩による確認(ローラー作戦)が行われた。[村上ひとみ「1995年阪神・淡路大震災における応急救助所要時間の検討」『21世紀の「国際防災安全都市」をめざして福井震災50周年記念事業「世界震災都市会議」予稿集』福井震災50周年「世界震災都市会議」開催実行委員会(1998/6),p.133]

1月28日には、警官7千名、自衛官8千名による合同捜索が行われ、これを行方不明者捜索の1つの区切りとした。[『大震災に学ぶ-阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書-(第二巻・第7編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.65]

救出用資機材の絶対量不足...資機材の備蓄、迅速な調達が必要

(震度7エリア自治体アンケート結果)救出のための資機材もなく、各消防団で現地調達の方法をとった。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.53]

救出に必要な資機材は、木造と鉄筋コンクリート造では全く異なった。ビルの崩壊現場で必要だったのは削岩機やエンジンカッターなどの資機材、さらには、コンボ、クレーンなどの重機であった。[1.17神戸の教訓を伝える会『阪神・淡路大震災被災地“神戸”の記録』ぎょうせい(1996/5),p.14]

伊丹警察署では「設備・資機材不足のため、捜索は困難を極め、重機到着を待って実施した」とされる。[『阪神・淡路大震災警察活動の記録～都市直下型地震との闘い～』兵庫県警察本部(1996/1),p.54-55]

兵庫県では、建設業界への重機等支援要請(重機配備の作業部隊の編成要請)を行うとともに、救助活動資材についての調達を行った。[『阪神・淡路大震災-兵庫県の1カ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県対策本部(1995/7),p.13]

広域応援部隊と地方公共団体等の連携が重要

災害派遣の実施に際し、県との経費の負担区分を明確にするため、災害救助作業の実施に必要な機材等の経費負担区分に関する協定を締結した。…（中略）…しかし、派遣当初は県側に災害派遣に伴い経費が必要であるという認識が欠如していたため、第三師団会計課員の必死の説明にもかかわらず、1月19日になっても締結できなかった。1月20日、方面の連絡調整所を県庁に設置後、防衛副長が直接知事と交渉し、その場で知事の了解を得て、じ後の事務を進めた結果、1月20日ようやく締結にこぎつけた。このため、派遣当初の3日間は、事実上、協定書なしに行動したことになるわけで、派遣当初における協定の重要性という観点からも、平素から災害派遣に伴う経費負担区分に関する理解を深める等、相互の調整が必要であると思われる。ただし、協定書の締結月日は、災害派遣の要請があった日に遡って1月17日付とした。[『阪神・淡路大震災災害派遣行動史』陸上自衛隊中部方面総監部(1995/6),p.272-273]

（震度7エリア国の出先機関・救助・救出活動担当者ヒアリング結果）自衛隊の活動にあたっては、自治体との連携が必要であり、自衛隊の装備・能力に関して自治体担当者へ事前周知することが重要との指摘がある。[『平成10年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）報告書』国土庁防災局・（財）阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.47]

緊急時における関係機関の柔軟な対応が重要

当センターの位置するりんくうタウンには空き地が散在するが、臨時ヘリポートとしての許可を取った場所がない。加えて、関西国際空港の管制圏内にあるため飛行の制約がある。再度、関西空港事務所に電話を入れ、管制圏内の飛行と救命救急センター隣接地に臨時着陸させて欲しい旨をお願いした。しかし、事前の申請書提出が必要とのことで電話口で断られた。大阪府から直接空港事務所に要請してもらうこととし、一方で直接、専任管制情報官に連絡を取る努力をした。結果として、着陸地の安全確保のためヘリ着陸誘導に経験のある者が緊急着陸地を設営し、かつ事後書類を提出するということで臨時着陸の許可が下りた。[横田順一郎「ヘリコプター搬送と情報伝達」『ドキュメント救急医療の試練阪神・淡路大震災』メディカ出版(1995/11),p.136]

（1/20）運輸大臣の指示で、民間のヘリコプターが患者搬送のために臨時ヘリポートに離発着することが今回に限り認められた。[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』（財）21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.250]

医療機関における防災対策の充実が必要

災害医療に関する実態調査（平成7年3月2日～3月15日、対象数3,223、回収2,027）によると、水などのライフラインの確保や医薬品の備蓄等十分な備えをとっていた医療機関が少なく、災害による医療需要の急増に対応できる体制、施設等が不十分であった事実が明らかになった。また、交通渋滞や通信システムの脆弱（ぜいじゃく）さなどのため、救急車やヘリコプターによる患者搬送が有効に活用できなかったことも判明した。

資料：「阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録」（平成8年6月、兵庫県）より作成

後方医療機関への搬送の遅れ

大阪市立総合医療センター救命救急センターにおける受け入れ状況は〔薬業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録－被災地の命はどう守られたか－』薬業時報社(1995/9),p.55-56〕参照。これによると、地震発生後6時間以内の搬入傷者は計3例のみ、大阪地区への搬送は、地震発生30時間後からの12時間がピークだったとされている。

今回の災害医療では何が問題となったのか。後方病院としての立場から月岡氏は以下の2点をあげる。限定した地域内での大規模集団災害時において最も重要である傷者搬出が医師同士の個人的つながりでしか行われなかった。わずか20～30kmしか離れていない被災地近隣病院への傷者搬送のピークが地震発生30時間目からの12時間であったこと。〔薬業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録－被災地の命はどう守られたか－』薬業時報社(1995/9),p.68〕〔岩井敦志「患者転送の実態」『阪神・淡路大震災に係る初期救急医療実態調査班研究報告書』(1996/10),p.79〕によると、発災後15日以内に被災地内の医療施設から後方病院へ搬送された1,774名のうち、3日以内の転送者は36%の642名となっている。

後方病院では、どのような患者が転送されてくるのかに関する情報が乏しかった。このため、負傷患者が搬送されてくることを想定して外科部門を優先的に準備していたが、実際に転送された患者は被災地内に震災前から入院していた患者だったため、準備していた内容とは全く異なって困窮したという指摘もある。〔『平成9年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）調査票』（財）阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.62〕

転院・転送先の確保が困難

神鋼病院では、1月19日、ライフライン寸断下では病院の機能を果たせないと判断。震災当時の入院患者240人のうち重傷患者を優先して210人を加古川、三田、大阪などの被災地外の病院に転送した。転送先は、医師の出身大学につてなど、すべて人脈頼みで、患者搬送も自院の救急車2台をフル稼働した。〔薬業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録－被災地の命はどう守られたか－』薬業時報社(1995/9),p.26〕

（被災自治体消防担当職員ヒアリング結果）市内の病院の状況は、連絡が取れなかったが、とりあえず運んでいって状況を確認した結果報告をまとめて把握できた。しかし、市街がどうなっているかわからず、転院先の確保に苦慮した。県市の医療部局にも要請したが、なかなかわからない。市外の消防本部に直接連絡して教えてもらうなどして、ようやく確保した。〔『平成9年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）調査票』（財）阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.8〕大阪市立総合医療センターが受け入れた被災地からの搬送患者93人のほとんどは、兵庫県下16病院からの転送例だったが、そのうち15病院については偶然に基づく見知らぬ医師同士の行動や、旧知の医師同士による個人的な関係に基づく転送だったとされ、行政機関を通じた転送は1病院のみからとされている〔月岡一馬・鶴岡卓「大阪での被災患者の受け入れ 問題点とその対応策」『ドキュメント救急医療の試練阪神・淡路大震災』メディカ出版(1995/11),p.128〕

搬送手段の確保の問題

震災直後は自家用車が多かった

転送患者の搬送手段については、[1321: 岩井敦志「患者転送の実態」『阪神・淡路大震災に係る初期救急医療実態調査班研究報告書』(1996/10),p.79-80]にもまとめられている。これによると、全体の65%の患者が自家用車などの私的搬送手段によって搬送されたとある。

船舶も活用された

(被災自治体消防担当職員ヒアリング結果)海上輸送は有効だった。消防では船を使う発想がなかったが、六甲アイランド病院は船を手配して大阪に患者を搬送した。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.9]ヘリコプターは、震災直後には十分活用されなかった

緊急の患者搬送に最適なヘリコプター輸送は、初日には1件のみ、本格化したのは4日目以降だった。[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.244-245]にある。

日本では地方自治体救急車による患者搬送がもっともシステムの的に運用されているため、本震災時にも、ほとんどの人たちがこの搬送をいちばんに思いついたはずである。しかし、超交通渋滞のため、利用できなくなった。地震当日、自治省消防庁では10数機のヘリを神戸市北区の神戸市市民防災総合センターと被災地近隣に待機させていたが、震災後3日間の運用は18例、うち消防関係は9例、と少なかった。非常事態時のヘリ要請法はまったく浸透しておらず、ヘリ搬送の計画が盛り込まれた防災時マニュアルも、絵に書いた餅となった。[切田学「六甲アイランド病院の経験」『集団災害救急1995阪神・淡路大震災とサリン事件救急医学別冊Vol.19, No.12』(1995/10),p.79]

(震度7エリア医療機関アンケート結果)1/21頃からヘリコプターによる搬送が2件行われた。ヘリコプターが使えることがわからなかったし、思いつきもしなかった。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.65]

広域搬送に係る関係機関等の連携が不十分

われわれの施設に転院依頼の一報が入った18日(地震翌日)、地元消防本部の救急車を動かす努力をしたが、その過程で管外へ患者を迎えに行くことの困難さを痛感した。先方より依頼のないことや西宮市との協定もないため、自治体消防としては単独で活動できないとのことであった。電話回線の不自由な中を大阪府消防防災課を介して地元救急車の出動要請をかけていただいた。折り返し、消防本部から救急車を出す旨の連絡を受け、患者依頼後2時間半を経てやっと西宮市に向かうことができた。この事実だけでも消防機関の広域活動の困難さをうかがい知ることができる。[横田順一郎「大阪府立泉州救命救急センターの経験」『集団災害救急1995阪神・淡路大震災とサリン事件救急医学別冊Vol.19, No.12』(1995/10),p.82]

大阪府立泉州救命救急センターにおいて、西宮市からの最初のヘリ患者搬送に至った経緯については、[横田順一郎「ヘリコプター搬送と情報伝達」『ドキュメント救急医療の試練阪神・淡路大震災』メディカ出版(1995/11),p.134-137]にもある。この中でも、地元消防本部に救急車出動依頼をしたものの先方からの要請がなく協定もないことから動けないというやりとりが記されている。

被災自治体医療機関担当職員へのヒアリング結果によると、被災地内の医療機関では、情報が入らないため周辺市町村に応援医療を依頼できなかったとされている。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.6]他府県から来た救急車は、無線の周波数が異なっていて交信できない。同じ神戸市でも他の区の間は管轄外の地理や病院の場所が分からず、搬送に不安が伴う。[外岡秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.176-177]

被災地域の情報の不足、医師自らの判断で被災地に駆けつけたケースもあった

著者らが調査した大阪府下330病院では、発災後8日以内に20病院が医療救護班を被災地に派遣した。その内発災後48時間以内に派遣できたのは僅かに4病院であった。大阪府が医師会・病院協会等に要請し、組織立って医療救護班が派遣されたのは震災後10日目であり、29日間で計154班を派遣した。多くの府下の医療機関は、震災直後より医療救護班の派遣を考慮したが、被災地内の情報不足・搬送手段の欠如のため、府あるいは医師会よりの要請のあるまで派遣を断念したと述べている。[『大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第7編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.33]

(大阪府守口市・関西医科大学付属病院)地震発生翌日の18日、ようやく厚生省から大阪府医師会を通じて医療チーム編成の正式な要請があった。関西医大では医師、看護婦、事務員それぞれ1人からなる医療チームを編成したものの、その後の指示がない。テレビ報道などから神戸市長田区の被害が大きそうだと判断し、長田区保健所へコンタクトをとる努力を重ねる。19日になってようやく連絡がとれ、同センターの北澤康秀講師らを中心とする医師3人、看護婦2人の医療チームを派遣した。[1074：薬業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録－被災地の命はどう守られたか－』薬業時報社(1995/9),p.55]

大阪市立総合医療センター救命救急センターでは、芦屋市から到着した救急車によって得られた現地情報に基づいて、こちらから現地に赴き負傷者を選別・搬出する必要があると判断し、「救出医師団」を編成して現地入りした。その経緯については、[月岡一馬・鶴飼卓「大阪での被災患者の受け入れ 問題点とその対応策」、『ドキュメント救急医療の試練阪神・淡路大震災』メディカ出版(1995/11),p.125-126]参照。

大阪府立千里救命救急センターが、要請のないまま芦屋市にドクターカーを出動させ、3往復で重症患者3人を搬送した経緯については、[薬業時報社大阪支局編集部『災害医療阪神・淡路大震災の記録－被災地の命はどう守られたか－』薬業時報社(1995/9),p.45]に記されている。

ヘリポートの確保が困難...空地等の利用調整が必要

(震度7エリア医療機関アンケート結果)ヘリコプターの利用に当たって、近くで発着できる場所を探したが、応援部隊の駐車場になっていて使えなかった。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域)調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.65]

迅速な物資調達が必要...関係機関等の連携体制が重要

18日に兵庫食糧事務所、食糧庁との調整の結果、災害用米穀を3,000トンと決定した。主食である米については、5,250 tの確保と緊急時の対応について食糧庁に要請した。また、兵庫食糧事務所、卸売業者（13社）、県と3者協議による適正配布や小売業者の被害状況調査を実施した。

20日、近畿農政局に「兵庫県南部地震対策本部」、神戸農林水産消費技術センターに「農林水産省食糧等供給現地対策本部」が設置されたことから、主食の供給や他府県・食品関係業界への食料供給要請をはじめ、災害復旧の協力要請が迅速かつ的確に対応できるよう体制整備が図られた。淡路の農産物の輸送ルートについては、フェリー会社との調整を続ける中、政府の兵庫県南部地震現地対策本部に対してもフェリーの増便を要請した結果、28日には、甲子園フェリー（津名 - 西宮）大阪湾フェリー（津名 - 深日）で増便が認められた。

県庁舎1号館地下駐車場を全国から供給される食料品の搬出入の中継基地として利用し、被災市や避難所への搬送は、県立中央農業技術センター、同北部農業技術センター、同水産試験場所属のトラック、県フラワ - センター協会のトラック、兵庫県トラック協会等のトラックにより毎日搬送し、自衛隊へもヘリ輸送やトラック輸送を要請した。

その他、下着、ガソリン、軽油、灯油、災害対策資材、住宅復旧用木材供給体制が整備されていた。

また、物価安定対策として、相談体制の強化、価格監視の実施、家賃値上げの監視等を行うとともに、1月28日、価格高騰等に迅速に対応できるよう、国に対して「生活関連物資等の買占め及び売り惜しみに対する緊急措置に関する法律」及び「国民生活安定緊急措置法」の発動並びに公共料金の値上げの凍結等物価安定緊急対策の実施を要請した。

資料：「阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録」（平成8年6月、兵庫県）より作成

被災地域からの要請と被災地域外からの支援が呼応せず

東京都災害対策部では、午前中から神戸市への電話をかけ続けていた。つながったのは午後2時20分。「応援協定に基づく援助の用意がある」とファックスを送付。1時間後に電話が入った。既に調達した数万枚の毛布があること、この時点で把握できていた避難者数4万人。神戸市は、毛布2万枚を要請した。[神戸新聞社『大震災その時、わが街は』神戸新聞総合出版センター(1995/9),p.138]

東京都は、地震発生当日10時には「13大都市災害時相互応援に関する協定」に基づき、神戸市に対する災害救助物資の輸送を決定していた。現在備蓄している物資の一覧表を送り、再三の判断を求める電話などを行い、神戸市からの応援要請を待ち続けた。電話回線の不調はあったにせよ、神戸市から都への要請は、半日程経過してからであった。結果的には、輸送部隊が出発したのは23時であった。また、被害が広がり深刻化する中で第2陣の救援物資の輸送についての要請を神戸市に求めたが、結果として3日目に追加要請があったに止まり、備蓄品を大量に準備していた都としては残念な思いであった。[『阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 - 』東京都総務局災害対策部防災計画課(1995/7),p.230]

（関西周辺地域自治体・被災地支援活動等担当者ヒアリング結果）11時30分頃に、神戸市から不足している食料に関して取り敢えず応援して欲しいという電話要請が入った。神戸市で大きな災害が発生しているという情報が入り、本市が備蓄している乾パン5000食と、弁当を給食業者から3000食を調達して、消防のヘリコプターで搬送することとした。しかし、「何を」「どれくらいの量で」「どこに」という情報が入ってこなかったため、判断に苦慮した。[『平成10年度防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）報告書』国土庁防災局・（財）阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.60]

大量の救援物資の備蓄・配送拠点とともに、救援物資の仕分けのシステム化も重要

地震による被害の大きさが全国に伝わるにつれ、各地から物資提供の申し出があり、1月18日、兵庫県消防学校を救援物資の備蓄基地として運営することとしたが、深夜にはほぼ満杯状態となった。(第2の備蓄基地：三木市のグリーンピア三木第2駐車場、第3の備蓄基地：三木山森林公園、第4の備蓄基地：大阪空港旧外国貨物ビル(借り受け))

グリーンピア三木基地では、物資の仕分け作業のため、民間ボランティア、高校生、大学生が活躍したほか、各市の青年会議所が、車20台で配送の応援をするなど協力の輪が広がった。大阪空港基地に集約された物資の中では、古着、古毛布、ポリタンクが多く、後々までこの物資の配送、活用等に苦慮することになった。

資料：「阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録」(平成8年6月、兵庫県)より作成

東西2つの緊急輸送ルートが設定、しかし一般車両の通行規制は事実上困難...緊急輸送ルートの再構築が必要

震災後3日間におけるマイカーの利用目的として、安否確認、状況把握、物資の運搬、避難、人の搬送があげられており、特に物資の運搬については食料・生活必需品を親戚・友人に届けたり、買い出しにでかけるなどがその大半を占めていたことが指摘されている。[『大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第7編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.30] 中川は、震災直後の実際の交通状況を把握した結果から、災害時の緊急輸送確保対策に関する課題として以下の4点をあげている。[『大震災に学ぶ - 阪神・淡路大震災調査研究委員会報告書 - (第二巻・第7編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.57-58]

震災直後の負傷者、病人、妊婦などの搬送の大部分は一般車両で運ばれていたことから、一般車両-101-第1期・初動対応を規制することが無条件に正しいとは言えない。

緊急車両と一般車両を区別する客観的基準の設定が難しい。

交通規制が一定の効果をもたらすとしても、肉親の安否確認を求める心情などを考えると、強い交通規制がかえって不安・不満を増大させるおそれがある。

“緊急ルートの確保”に含まれる2つの側面、すなわち消防車・救急車などの緊急自動車をより早く走行させることと、救援物資をより多く運ぶことは、単純に両立しない。

緊急時に機能するヘリポート確保が必要

新たな臨時ヘリポート用地(甲子園地区、芦屋浜地区埋め立て地内)確保のため、港湾管理者等と調整を行ったが、住民の避難場所になっていたため実現しなかった。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫県対策本部(1995/7),p.148]

行政と民間の協力により海上輸送の緊急輸送ルートが確保

国土庁 運輸省運輸政策局技術安全課 同貨物流通企画課 海上交通局総務課のルートを通じ、日本船主協会・日本内航海運組合総連合会・日本旅客船協会に要請がなされた。[『阪神・淡路大震災の海運及び海上物流への影響と対応』(社)日本船主協会(1995/9),p.71]

自衛隊艦艇、海上保安庁艦艇、一般船舶により、緊急物資・飲料水などが運搬された。[高橋宏直・中本隆・吉村藤謙「兵庫県南部地震時の震災直後における海上運送モードの対応状況に関する分析」『港湾技研資料』運輸省港湾技術研究所(1999/3),p.16-18の図-12~18]

1月20日、大阪商船三井船舶、川崎汽船、日本郵船の外航定期船運航船社(外航定航3社)は、海外の民間からの生活関連援助物資の海上運賃を無料とすること決定し、詳細決定後の1月25日、日本赤十字社、27日、兵庫県地震対策本部並びに経済団体連合会に連絡した。[『阪神・淡路大震災の海運及び海上物流への影響と対応』(社)日本船主協会(1995/9),p.72]

海外からの支援状況について

海外からの支援の受入は国際対策部（知事公室）が担当した。

救助隊については、警察、消防の第一線機関において救助隊に関する知識・情報の不足、経験等の違いなどもあって受入にとまどいが見られた。

農林水産省により犬の動物検疫に特例扱いがされスムーズな入国が可能となった。

医療チームの受入にあたっては、保健環境部サイドで医師会、厚生省との調整が必要であったことから、受入が決定するまで時間を要したが、受入が決まったあとは、日本人医師と協力しながら、被災者の治療を行った。

救援物資については、大蔵省による通関手続きの簡素化、関税の非課税扱いをはじめ航空・通関業者等の協力による費用の無料化、自衛隊、海上保安庁による輸送、外務省及び在外公館による連絡調整などの協力体制がとられた。

資料：「阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録」（平成8年6月、兵庫県）より作成

ボランティアの状況

災害が発生した1月17日から2月17日までの1カ月間の1日当たりのボランティアの人数は避難所12,000人、救援物資の搬出・搬入3,700人、炊き出し準備・地域活動等4,300人で、これらを合わせると、1日平均20,000人にのぼった。また、ボランティア活動に参加した人数の累計は、1月17日から2月17日までの1カ月間で延べ62万人、3月16日までの2カ月間で延べ100万人にのぼった。震災から1年を経た8年1月20日現在でも、仮設住宅や待機所等を中心に、被災者に対しさまざまな生活支援活動などが続けられており、その数は1日当たり平均700人と推計され、震災発生当初からの延べ人数は137万人を超えていると推計される。

資料：「阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録」（平成8年6月、兵庫県）より作成

医療ボランティア等の宿泊施設等の確保が課題に

震災翌日以降、22日までに19件、23日から30日の間に26件など県外の医療機関や個人から医療ボランティアの申し出が県に寄せられ、避難所や救護所での献身的な活動に従事された。県では医療ボランティアの宿泊施設として、21日に海上保安庁の協力により、ヘリコプター搭載型巡視船などを確保し、23日には国の現地対策本部における医療ボランティアの一元的管理体制を整備して救護センター、救護所への派遣を確保した。しかし、医療ボランティアの受付窓口の一元化、宿泊施設、交通手段、食料の確保等多くの課題が残された。

資料：「阪神・淡路大震災 兵庫県1年の記録」（平成8年6月、兵庫県）より作成