

## 4. 阪神・淡路大震災の情報に係る教訓とそれを踏まえた対策について

### 1. 阪神・淡路大震災の教訓（主なもの）

#### （1）防災機関における情報の共有化

##### 防災関係機関の横断的情報共有

被害情報の収集は、人命救助を優先せざるを得なかったこともあって非常に困難で、甚大な被害が発生していることが判明するためには時間を要した。

消防庁、警察庁にはある程度の情報が集積されながら、国土庁や官邸には届かず、制度上の問題が指摘された。

自衛隊、警察・消防応援部隊により救出活動が行われたが、互いの連携に不十分な点もあった。市民、消防団による救出も多かった。

- ・救出活動の主体となった自衛隊、警察、消防の相互連携が不十分だったため、重複した搜索活動が行われた場合もあった。

##### 防災関係機関間の横断的通信手段の確保

状況を把握し、関係機関と連絡をとるための電話や通信システムは、輻輳や停電、施設被害などの影響で、当初は利用できなかった。

防災関係機関でも、停電による交換機のダウンが発生し、通信が途絶した。

防災関係機関などに設置されている災害時優先電話の中には、それが明示されていなかったり、LCR機能（自動最安価回線選択機能）によりNTT回線が選択されなかったため、利用できなかった例もあった。

警察、消防、自衛隊など広域応援が必要とされたが、被害状況の把握が困難だった上、連絡手段となる電話の輻輳などによって、直後の要請は困難だった。

応援部隊を含む混成部隊のため、利用できる無線回線が限定され、現場指揮・連絡は困難だった。また、資機材の規格が異なっていたために共用できない場合もあった。

- ・全国からの応援隊が共用できる全国消防波が一波しかなかったため、同一府県間は各府県の共通波を使用したものの、混成部隊による中継送水の連携活動や救急隊の交信の上で問題となった。

## (2) 防災機関と住民等との情報の共有化

### 住民の自助共助を支える情報提供

神戸市東灘区のLPガス漏洩にともなう避難勧告では、住民への指示が十分行き渡らず、避難所が混乱するとともに救出活動などにも影響があった。

- ・現場と災対本部の連絡は混乱し、住民への指示も十分とはいえなかった。
- ・避難勧告によって同地域内で行われていた救出活動・応急対策活動の一部がやむを得ず中断された。
- ・避難勧告によって避難先からの再避難などが必要となった。避難者数が一気に倍増した避難所もあり、食料物資の確保なども難しくなった。

救護所など震災直後の医療体制の確立には、医療ボランティアの力も大きかったが、行政側との連携の重要性が指摘された。

- ・行政から医療ボランティアへの情報、活動拠点の提供など、行政とボランティアの連携の必要性が指摘された。

### 住民等への情報の伝達方法

被災市町の中には、防災行政無線、同報無線が無く住民への情報伝達手段は広報車のみ自治体もあった。一方で早期からマスコミへの記者発表によって情報提供を行った自治体もあった。

### マスメディアの役割

地震による地すべり、土砂崩れの発生、建物倒壊などの恐れから、兵庫県下で52箇所、約77,000名(一月中)を対象とする避難勧告が発令された。当初は情報連絡が混乱する事態も生じた。

- ・現場では、マスコミ報道による避難勧告の情報が早かったり、誤報などもあって大きな混乱が発生した。

地元マスコミ各社は、自社施設等の被害にもかかわらず、震災直後から情報発信を行った。

マスコミ各社は全国のネットワークを通じて取材体制を構築したが、全国向けの被害報道が中心となった。

被災者にとっては、当初はラジオが最も有効な情報源となり、安心を与えた。しばらくすると、情報源としてテレビ、新聞などが有効となった。

- ・震災初日の被災地内では停電などによりテレビの視聴はほとんどできず、ラジオが最も有力な情報ソースとなった。
- ・ラジオのパーソナリティによる激励や行動指示、被災地からの無

事情報などは、被災者の不安を鎮め、行動指針を与えるものとなった。

ラジオ、テレビ、新聞等により安否情報、死亡者名簿が提供された。テレビやラジオでは限界があったが、新聞に掲載された死亡者名簿は活用された。

- ・新聞に掲載された死亡者名簿は名簿の網羅性、一覧性、検索性から多くの人に利用された。

#### 災害時要援護者への情報伝達

外国人や聴覚障害者など、情報弱者のための報道も行われた。

福祉担当職員が震災対応業務に追われ、在宅高齢者などの安否確認は困難だった。このため、在宅者の状況を把握するためのローラー作戦が実施された。

- ・一部では、比較的早期からボランティアなどの協力を得つつ、避難所や在宅の要援護者生活状況に関する調査が行われた。

外国人は、情報入手や避難所生活、高額医療費負担など様々な面で苦労も多かった。不法就労者に対する特例措置、外国人支援ボランティアなどの対応が図られた。

- ・外国人に対する情報提供の不足が指摘され、外国語の情報誌発行、外国語での生活相談などが行われた。
- ・不法就労者、在留期限切れ滞在者は罹災証明書の発行対象外だった。

### (3) 住民等同士の情報共有化

#### 住民同士の情報ネットワーク

地震による加入者ケーブル損傷、停電による交換機ダウンなどにより、兵庫県南部地域の全回線の約2割の電話回線が使用不能となった。

地震発生直後から、被災地では安否確認、緊急通信、受話器外れ等のため通話量が急増し、電話回線が輻輳した。

初期数日、携帯電話は一般電話より通じやすかったが、外部からの大量持ち込みで繋がりにくくなった。

公衆電話は活用されたが、停電やコインがつまりを生じて使用不能となるケースも見られた。

パソコン通信・インターネットが災害において初めて本格的に利用され、被災地からの情報発信に活用された。

- ・個人から発信された事実情報（一次情報）の提供が多く、誤情報

など情報の信頼性確保も問題とされたが、実際に利用が多かったのはマスコミ、行政の発表情報を転載したものだ。

避難所等には、衛星通信を用いて特設公衆電話や FAX などが設置された。国際専用無料公衆電話も設置された。

避難所には震災直後の通信手段がなく、混乱した。避難所には安否消息の問い合わせが殺到、避難者名簿の作成が必要だった。

#### コミュニティの役割

民間企業における被害把握、従業員の安否確認などは困難だったが、衛星通信などが利用された。

### (4) 科学的防災情報の的確な伝達

震災翌日から他府県の応急危険度判定士の応援を受けて、被災建築物の第一次危険度判定が実施されたが、趣旨が市民に十分理解されず、罹災証明発行のための被害調査と混同され混乱が生じた。

(「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」

(阪神・淡路大震災の教訓情報分析・活用調査報告書)

平成12年3月 国土庁防災局、(財)都市防災研究所 編)より抜粋。

## 2. 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた対策の充実

### (1) 防災機関における情報の共有化

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。

防衛庁・自衛隊では、震度5弱以上の地震が発生した場合には、被災地を担当する部隊が航空偵察を行い、被害状況、ヘリコプター映像電送装置による映像等を官邸、内閣府等に伝達。

国土交通省ではヘリコプター、施設管理用カメラからの現地映像情報の共有化をすすめ、マスコミ等の協力を得つつ、住民への伝達体制を強化。

防災上特に重要な箇所等において、監視装置、情報提供装置、光ファイバー網などの情報ネットワーク等を整備し、国土保全施設等の遠隔制御、遠隔監視等を実現した。

地震災害時等において機動力を有する消防・防災ヘリコプター及びヘリコプターテレビ電送システムの地方公共団体への整備の促進を図った。

平成7年に各地方公共団体に対し、通信施設等の防災施設整備が、被害想定に対応でき、かつ耐震性が十分確保できているか緊急に点検するよう要請。

消防庁では、平成8年に各地方公共団体に対し、迅速な情報収集・伝達を行うための体制の充実を要請。

平成7年より消防・救急無線の全国共通波を1波から3波に増波するとともに、平成8年より消防・防災ヘリコプターテレビ電送システムの周波数も増波し、それぞれ各地方公共団体に通知。

市町村防災行政無線の同報系無線につき、地方公共団体における整備に対し、財政的支援を実施。

消防庁は、国と地方公共団体の間における防災情報の共有化に資す

るため、平成9年から「防災情報システム」、平成13年から「緊急支援情報システム」等の各種システムを整備。

災害情報をGIS等により視覚的な情報として提供する等、政府の総合防災情報システムの構築を支援した。

平成9年から各市町村に置いた震度計の情報を収集するべく、震度情報ネットワークを整備し、順次気象庁とオンライン接続して震度情報の速報体制を充実強化。

GPS観測網情報等のリアルタイム化を促進した。

水門等の遠隔操作や津波高等の情報を収集・監視し、災害の未然防止、地方公共団体や住民への情報提供を行う津波防災ステーション及びシステムの整備を推進した。

## (2) 防災機関と住民等との情報の共有化

平成10年3月に制定した「特定非営利活動促進法（NPO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。

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

国、公共機関、地方公共団体の平常時からの連携体制の強化

被災者等への的確な情報伝達のための手段及び体制の整備

など、全面的な修正が行われた。

平常時は研修・学習拠点、災害時には防災活動の拠点、避難地となるような防災拠点の整備。

消防庁では、災害発生時に市町村がインターネットを活用して地域住民から被害情報を収集し、また、住民に災害情報を提供するためのシステムである「インターネットを活用した災害情報システム」のモデルシステムを平成13年に開発。

がけ崩れ等の土砂災害危険箇所と避難箇所、避難経路等を記載した地図を作成・公表している。

土砂災害情報を相互に通報する情報伝達体制の強化を行う。

大規模地震等による被害に対する危険性を延焼危険度、避難危険度等から地区ごとに総合的に判定し公表している。

厚生労働省では災害時における医療機関の稼働状況、医師・看護婦等スタッフの状況、ライフラインの確保状況、医薬品等の備蓄状況等に関する情報の収集・提供が可能な広域災害・緊急医療情報システムを整備

(出典： 「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」  
「平成7年版 防災白書」、  
「平成8年版 防災白書」(国土庁)等より作成)