

時 期	応急段階
区 分	緊急・応急活動
分 野	消火活動
検 証 項 目	初期消火

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、消防組織法、消防法、地方財政法、消防施設強化促進法、地震防災対策特別措置法
執 行 主 体	市町
財 源	一般財源・国庫補助 消防防災施設整備費補助金、消防防災設備整備費補助金、市町村消防施設整備費補助金、市町村消防設備整備費補助金、地方債、地方交付税措置
概 要	<p>災害の発生によって同時多発的に火災が発生した場合、すべての出火点に消防が駆けつけ消火活動を行うことは困難であり、地域住民等による初期消火活動が非常に重要な役割を果たす。</p> <p>阪神・淡路大震災では、1月17日中の火災発生件数は197件にのぼり、しかも17日の午前6時までに、このうちの約100件が発生した。また、火災発生箇所が広範囲であり、かつ同時多発的に発生したことから、要員・資機材ともに不足が生じ、消防がすべての火災現場に駆けつけ消火活動を行うことは実質的には不可能な状態であった。このような中、地域住民等による初期消火も行われ、神戸市内で市民消火活動の有無が判明した現場94箇所のうち、約8割の77箇所で市民消火活動が展開されたという報告もあり、地域住民や地元企業、消防団等による初動段階での消火活動体制を整えておくことの重要性が再認識された。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 (初期消火活動 「市町」参照)</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (初期消火活動 「市町」参照)</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 (初期消火活動 「市町」参照)</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (初期消火活動 「市町」参照)</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【神戸市】 消防団については、内部規則で消火活動を実施できるのは北区、西区、水上の3消防団のみで、市街地の8消防団は一部を除き消火活動が認められなかった。 神戸市では、被害が集中した市街地にある消防団(9団63分団、1,200名)は、基本的に消火活動に従事しない体制であったため、付近住民の救助活動に専念したということである。[高橋日出男「震災時の消防活動時における教訓と課題(神戸市)」『消防科学と情報No41 1995年夏季号』(財)消防科学総合センター,p23]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p> <p>【神戸市】 神戸市内の消防団において消火活動にあたった例としては、バケツリレー、小型動力ポンプ利用、ホース延長などの例がある。[『阪神・淡路大震災誌』(財)日本消防協会,p224-228]</p> <p>【西宮市】 西宮市における初期3日間の41件の火災のうち、23件(56%)は消防団員による消火である。[『防</p>

『災福祉コミュニティ』倉田和四生,p99~102,107~111]

【芦屋市】

人口比にして高い割合で同時多発火災が発生し、消火栓が使用不可能だったにもかかわらず、大規模火災に至らなかった原因として、火元建物に耐火造が多かったという幸運に加えて、消防団の協力・市内2河川の利用があげられている。[『1995年兵庫県南部地震における火災に関する調査報告書』(社)日本火災学会,p116]

その他

阪神・淡路大震災に対してとった措置

市民の消火活動

- ・長田区戸崎通では、通行人を含む住民約100人が一致協力して、燃え上がる家並みを囲むように50mに渡り防火水槽の水をバケツリレーした。家々に水を掛け、あるいは延焼路となる倉庫を取り壊す等懸命の活動を行い、延焼をくい止めることに成功。[『阪神・淡路大震災の記録2』消防庁,p49]
- ・この他、西代市場周辺火災、灘区中郷町四丁目火災、東灘区御影石町火災などがある。[『阪神・淡路大震災の記録2』消防庁,p49]

自衛消防隊の活動

- ・長田区東尻池町7丁目の火災では、三ツ星ベルト(株)神戸工場の自衛消防隊が消火活動を行っている。地震発生後、夜勤で工場にいた60名が工場内の可搬式ポンプで200トン貯水槽に部署して消火活動を行い、住宅密集地への延焼を阻止している。[『阪神・淡路大震災神戸復興誌』神戸市,p38][『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995年 - 』神戸市,p200]
- ・近隣のみヨシ油脂(株)神戸工場、台糖(株)神戸事業所の自衛消防隊も、可搬式ポンプを持ち出し、付近の消火活動に当たった。また、兵庫区の医療法人尚生会湊川病院では、屋内消火栓のホースを延長し、近くの民家火災の消火活動に当たった。[『阪神・淡路大震災神戸復興誌』神戸市,p38][『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995年 - 』神戸市,p200]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

阪神・淡路大震災で初期消火が実施された割合は51.2%であった。(『阪神・淡路大震災調査報告建築編』阪神・淡路大震災調査報告編集委員会)

		阪神・淡路大震災(件)	構成比(%)	有効数(件)	有効率(%)
簡易消火用具	小計	12	4.2	4	33.3
	水バケツ	11	3.9		
	水槽	0	0.0		
	乾燥砂	1	0.4		
	膨張する石又は膨張真珠岩	0	0.0		
消火器	小計	81	28.4	38	46.2
	水消火器	0	0.0		
	酸・アルカリ消火器	0	0.0		
	強化液消火器	0	0.0		
	泡消火器	1	0.4		
	二酸化炭素消火器	0	0.0		
	粉末消火器	80	28.1		
	ハロゲン化合物消火器	0	0.0		
固定消火設備	小計	13	4.6	2	
	屋内消火栓設備	7	2.5		
	スプリンクラー設備	0	0.0		
	水噴射消火設備	0	0.0		
	泡消火設備	0	0.0		
	二酸化炭素消火設備	0	0.0		
	ハロゲン化合物消火設備	1	0.4		
	粉末消火栓設備	4	1.4		
	屋外消火栓設備	1	0.4		
	動力消防ポンプ設備	0	0.0		
水道・浴槽の水・汲み置き		29	10.2	10	
寝具・衣類等		2	0.7	2	
もみ消した		3	1.1	1	
その他		6	2.1	1	
初期消火なし		139	48.8		
計		285	100.0	58	

出所：『阪神・淡路大震災調査報告 建築編』阪神・淡路大震災調査報告編集委員会
 [熊谷良雄「初期消火体制の課題とあり方」『震災対策国際総合延焼事業検証報告第1巻初動体制』兵庫県震災対策国際総合検証会議,p153]

神戸市内で市民消火活動の有無が判明した現場94箇所のうち、約8割の77箇所で市民消火活動が展開されている。また、火災規模別に見ると、火元で焼け止まった火災では、特に市民消火活動率が高かった。また、大規模な市民消火活動事例として、17事例があげられている。[室崎益輝「震災時における市民行動」『阪神・淡路大震災における消防活動の記録【神戸市域】』(財)神戸市消防局,p163~165]

表 市民消火行動の有無

火災規模	消火あり	消火なし	計
1棟火災	31	3	24
小規模火災	11	7	18
中規模火災	15	5	20
大規模火災	21	0	21
不明	9	2	11
計	77	17	94

出典：室崎益輝、震災時における市民行動、神戸市消防局、p164、「阪神・淡路大震災神戸市域における消防活動の記録」1995.3
 [『地域防災データ総覧 阪神・淡路大震災基礎データ編』(財)消防科学総合センター,p405]

西宮市内では、発災から3日間における火災41件(再燃火災を除くと35件)で、住民が初期消火を実施している火災は28件あり、全体の80%を占める。このうち4件が消防隊の手を経ずに、付近マンションの消火器や家庭の消火器を持ち寄り、あるいは付近の河川、井戸、溝水、学校のプールなどからバケツリレーを行い消火に成功している。[『阪神・淡路大震災西宮市消防の活動記録』西宮市消防局・西宮市消防団,p18]

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果

国

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組

法令の整備等

防災基本計画

- ・防災基本計画において、発災後初期段階においては、住民及び自主防災組織等は、自発的に初期消火活動を行うとともに、消防機関に協力するよう努めることとしている。[『防災基本計画』中央防災会議]

取組内容

【消防庁】

消防庁防災業務計画

- ・消防庁防災業務計画において、消防庁は、国民に対し、災害の態様と危険性の周知、災害時の身の安全の確保、避難時の行動、初期消火や救助、応急手当の方法、災害時要援護者への支援、流言飛語の防止など災害時に適切に対応する上で必要な防災知識の普及、などを図ることとしている。また、地方公共団体に対して、震災時に使用可能な消防水利(自然水利や耐震性貯水槽等)の確保、自主防災組織による初期消火体制の整備のための可搬式小型動力ポンプ等の整備の促進などを図るよう指導することとしている。[『消防庁防災業務計画』消防庁]

コミュニティ防災資機材

- ・消防庁においては、地域の防災力を向上させるため、市町村が行うコミュニティ防災資機材等整備事業について補助を行っている。[『平成15年版防災白書』内閣府,p224]

消防団の充実強化

- ・消防庁においては、消防団の一層の充実強化を図るため、消防団に必要な設備及び地域における消防団の活動拠点となる施設等の整備を行う消防団活性化総合整備事業により補助を行っている。

防災まちづくり大賞の創設

	<ul style="list-style-type: none"> ・消防庁においては、地域コミュニティ等における防災に関する取組等のうち、特に優れた取組を総務大臣賞等により表彰する防災まちづくり大賞を実施し、防災上の効果を解説したパンフレット等により幅広く紹介してきた。[『平成15年版消防白書』消防庁p218] 防災対策事業債の創設 ・消防庁においては、防災まちづくり事業と緊急防災基盤整備事業により消防基盤の整備等を進めてきたが、平成14年度から、新たに防災システムのIT化など、防災基盤の整備を図る「防災基盤整備事業」と、公共施設等の耐震化を重点的に行う「公共施設等耐震化事業」を推進することとし、防災対策事業債を創設した（防災まちづくり事業と緊急防災基盤整備事業の統合）。 ・防災基盤整備事業では、防災拠点施設や消防水利施設、初期消火資機材を整備する防災施設整備事業、防災行政無線や災害弱者緊急通報システムの整備を行う防災システムのIT化事業、消防広域化対策事業を対象とし、公共施設等耐震化事業では、地域防災計画その耐震改修を進める必要がある施設で、地域防災計画上の避難所とされている、又は 災害時に災害対策の拠点となっている公共施設及び公用施設、 不特定多数の者が利用する公共施設（橋梁、信号機等交通安全施設、学校など）の耐震改修事業を対象としている。 [『防災対策事業について（通知）』総務省・消防庁] 阪神・淡路大震災に係る地震防災対策検討委員会の設置 ・消防庁は、阪神・淡路大震災から5年が経過したことに鑑み、阪神・淡路大震災から現在に至るまで、消防庁及び地方公共団体等の消防防災を中心とした対応について内容及び成果などの調査・検討を行うため、平成12年5月に「阪神・淡路大震災に係る地震防災対策検討委員会」を設置した。同委員会は、平成13年3月に「阪神・淡路大震災に係る地震防災対策検討委員会報告書」として24の提言を取りまとめた。この中で、消防の到着まで時間がかかるため、住民自らの応急消火活動が求められることから、活動拠点の整備や資機材の備蓄、自主防災組織の育成などを行う必要があるとしている。また、消防団への期待も大きいことから、ポンプ車や救助器具等の充実を図る必要があるとしている。[『阪神・淡路大震災に係る地震防災対策検討委員会報告書』阪神・淡路大震災に係る地震防災対策検討委員会] 新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会の設置 ・消防庁は、社会環境の変化や消防団の現状を踏まえた今後の消防団の役割等について検討するため、平成13年6月に新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会を設置した。同委員会は、平成15年3月に「新時代に即した消防団のあり方について」（最終報告）を取りまとめ、地域密着性、要員動員力、即時対応力という消防団の特性を踏まえた、消防団の役割や対応方を提言している。[『新時代に即した消防団のあり方について（最終報告）』新時代に即した消防団のあり方に関する検討委員会] <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>地域防災計画において、市町は、地震防災緊急事業五箇年計画等に基づき、消防施設・設備の計画的な整備を進めるとともに、県は、消防施設強化促進法に基づく消防施設等の整備に対する補助制度及び地方債制度を活用し、市町の消防力の強化を促進すること、などを定めている。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県] 自主防災組織の育成支援</p> <ul style="list-style-type: none"> ・住民が自らの安全を確保し「自分たちのまちは自分たちで守る」ための防災活動を、より促進できるように、自主防災組織の組織率の低い地域における組織率の向上や自主防災組織と消防団などの団体との連携、地域防災を支える人づくりの推進などを図っている。[『阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム』兵庫県,p81] 防災ふれあい河川の整備 ・緊急消火・生活用水の確保等を図るため、防災ふれあい河川として住吉川等36河川を整備することとしている。[『神戸市地域防災計画防災事業計画・安全都市づくり推進計画』神戸市] <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>

	<p>自主防災組織の結成率は、震災直後の平成7年4月で27.4%であったが、平成14年4月現在では91.2%に達した。[『阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム』兵庫県,p16]</p> <p>防災ふれあい河川については、平成13年度までに22河川が整備を完了している。[『阪神・淡路震災復興計画最終3か年推進プログラム』兵庫県,p38]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>【神戸市】</p> <p>神戸市は、地域防災計画において、地震発生時の市民の役割として、「火災を出さない」「被害を拡大させない」「自らの地域は自らが守る」ことを原則に、周辺の火災に対する消火活動や倒壊建物からの救出等、地域で協力して災害の拡大防止及び二次災害防止活動を行うこと、などを定めている。また、企業の役割として、「被害を出さない」「地域に迷惑をかけない」「地域に貢献する」を基本理念とし、早期に施設の被害を把握し、二次災害防止対策を行うとともに、施設や地域で火災が発生した場合は、企業が組織する自衛消防隊が消火活動を行い、延焼等被害の拡大防止に努めること、などを定めている。さらに、消防団や婦人防災安全委員など、地域防災のリーダーの育成や役割等を定めている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <p>防災福祉コミュニティの推進</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災では、日常の自主的なまちづくり活動によって育まれた住民相互のつながりが地域住民による初期消火、救出・救護、避難誘導などの応急活動を可能としたことから、自主防災推進協議会やふれあいのまちづくり協議会などの地域組織を母体として、既存の組織の連携により「防災福祉コミュニティ」の育成を図ることとし、市は、防災資機材の整備や地域防災リーダーの育成などの支援を行っている。 ・防災福祉コミュニティの活動としては、単に防災訓練を実施するのみでなく、講習会、安全マップ、コミュニティ安全計画の作成などにより安全まちづくりへの発展を目指すとともに、これらの活動を継続して実施できるしくみづくりを進めることとしている。 <p>[神戸市消防局 http://www.city.kobe.jp/cityoffice/48/life/comi.html]</p> <p>神戸市民の安全の推進に関する条例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災や須磨区の事件、暴力団の発砲事件などを受けて、市民の間で安全なまちづくりの機運が高まったことから、災害や犯罪、事故から、くらしの安全と安心を守るために、平成10年1月17日に神戸市民の安全の推進に関する条例を施行した。 ・市民・事業者・市が役割を分担し協働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み、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している。[神戸市民の安全の推進に関する条例][『神戸市地域防災計画防災事業計画・安全都市づくり推進計画』神戸市] <p>消防力の強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・阪神・淡路大震災では、断水で消防水利がほぼ使用不可能な状況であったことから、その教訓を踏まえ、消防水利確保事業計画を策定し、これに基づき耐震性防火水槽の整備等により消防水利を確保している。 ・消防団については、これまでは、内部規則で消火活動を実施できるのは北区、西区、水上の3消防団のみで、市街地の8消防団は一部を除き消火活動が認められなかったが、平成8年12月に見直しを行い、市街地の消防団への簡易救助・水防資機材、救助資機材、小型動力ポンプ、ポンプ掲載車等の配備を進め、消防団の増強を図っている。 ・神戸市消防局は、少量水で大規模な火災の延焼拡大阻止を目的に、新消火用水の開発を進めている。 <p>[『阪神・淡路大震災復興誌』(財)阪神・淡路大震災記念協会][『神戸市消防局における復興及び体制強化の取り組み状況』神戸市消防局]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p> <p>平成15年12月末現在で、防災福祉コミュニティ結成地区は183地区、「コミュニティ安全マップ」の作成地区は112地区である。[『震災後から9年間における復興の進捗と取り組み』神戸市,p15]</p>
そ の 他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p>

	<p>神戸市内では、旧居留地で「事業所のための防災マニュアル作成の手引き」や「神戸旧居留地・地域防災計画」が作成されており、事業者による防災活動も盛んに行われている。[『阪神・淡路大震災復興誌第6巻』(財)阪神・淡路大震災記念協会,p611-612]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p>	
<p>17日7時まで発生した火災は70件であり、地震発生時の神戸消防のポンプ隊36隊を考えると、隊数を上回った火災件数のうえ、火災出動をした隊が、周辺倒壊建物の救助にひっぱっていかれたり、住民からの要請を断われなくて救助活動をする事になり、現場ではいくら人手があっても足りない状況で、まさにパニックを起こしており、本部や署へ情報を送る余裕すらなくなっていた。(『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市)</p> <p>指揮者には指揮本部が被害に応じて立案している運用計画に齟齬をきたさないためにも、効果的な消防活動を実施する必要最低限の消防隊員と消火用資機材を火災現場に搬送するよう最大限の努力をすべきである。(熊谷良雄「初期消火体制の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第1巻《防災体制》』兵庫県・震災対策国際総合検証会議)</p> <p>室崎らの火災目撃者に対する調査によると、火災発見直後に消火活動に参加したものは30%、通報活動に参加したものが9%で、約4割が消火など火災拡大防止に携わった。しかし一方で、傍観していた人22%、避難した人20%となっている。これについて室崎は、「公設消防が来て消してくれるものと思ひ込み、初期消火活動に参画することがなかった、と考えられる。後述するように、出火直後に初期消火活動が行われて延焼が阻止された事例が少なくないだけに、初期消火への従事率がもう少し高ければ、と悔やまれる。」と述べている。(室崎益輝「震災時における市民行動」『阪神・淡路大震災における消防活動の記録【神戸市域】』(財)神戸市防災安全公社)</p> <p>今回、改めてコミュニティの重要性が指摘されていますが、まさに行政対応においても同じことが言えると思います。住民の主体的なまちづくりで全国的な注目を集めてきたあの神戸市長田区の真野地区では、日頃のまちづくり活動を通じてのコミュニティの強さが発揮され、消火活動や救出活動、応急物資の配給活動等にまさにきめの細かい、迅速な対応を行っています。特に、パケツリレーで火災の延焼を最小限に食い止めた活動は、今でも語り伝えられるあの関東大震災の際の東京神田の住民による消火活動を連想させるほど素晴らしいものです。真野地区は一小学校区で、面積約40ha、人口が約5,200人、世帯数が約2,500戸のまちですが、死者15人、焼失家屋50戸、家屋倒壊等の被災者1,400人という被害状況でした。長田区全体の被害と比べるとまだ少ない方と言えます。このように、日頃からの地域的な結びつきが重要なわけですから、できるだけ区や支所、あるいは出張所を単位とした身近なレベルでの行政対応にしていく必要があります。いわば一極集中体制のシステムから自律的分散型システムの行政対応を作っていくことが大事だと思います。そのための第一歩として、現行の地域防災計画の中に、地区防災計画の項を設け、地区防災会議の設置を義務づける措置を提案したいと思います。(佐藤隆雄「阪神大震災からの教訓 5,400人余の尊い犠牲は 私たちに何を語りかけているのか?」マイホームプラン平成7年9月号、マイホームプラン社)</p> <p>様々な取り組みが行われる一方で、平成15年度に行った防災福祉コミュニティ代表者へのアンケートによると、代表者の半数以上が70歳代で、「活動の中心が高齢者」(67.2%)、「リーダーになれる人材が少なく、特定の人物に負担がかかる」(60.2%)などの回答数が多く、活動の担い手に関する課題が生じてきている。(神戸市復興・活性化推進懇話会『平成15年度「復興の総括・検証」報告書』)</p>	
<p>課題の整理</p>	
<p>消防団、地域住民、地元企業等による消火体制の整備</p>	
<p>今後の考え方など</p>	
<p>消防団は、地域における消防防災の中核的存在として活躍しており、地域の安全・安心の確保のため、今後とも大いに活躍することが期待されている。したがって、消防団の充実強化・活性化を一層推進していく必要がある。(消防庁)</p> <p>自主防災組織と消防団等による初期消火活動体制を整える。(兵庫県)</p> <p>○耐震性防火水槽及び小型動力ポンプ等、初期消火のための施設、装備については今度とも整備していくとともに、実際に災害が発生した場合に、それらの施設、装備を有効に活用して対応できるように、消防団の充</p>	

実強化、防災福祉コミュニティ活動の活性化等、地域防災力強化の体制づくりを推進していく。(神戸市)
引き続き地域での初期消火活動体制の強化を推進する。(尼崎市)