

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	国内からの支援
検 証 項 目	救援物資の受け入れと配分調整

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、災害救助法（法定受託事務）
執 行 主 体	災害救助法：県 「市町長に権限を委任する規則」の一部改正（1月17日付）
財 源	国庫負担80/100以上
概 要	<p>大規模災害等が発生した場合、全国から大量の救援物資が被災地域に向けて送られてくるが、救援物資として送られてくるものの中には使用できないもの等も含まれる場合があり、また被災者のニーズに対応する必要もあることから、効率的な救援物資の受入、仕分け、配送体制の整備が必要不可欠である。</p> <p>阪神・淡路大震災では、昼夜を問わず物資の受入や仕分け、避難所等への配送が行われたが、マンパワーの絶対的な不足に加え、受入場所の確保や仕分け・配送の混乱もあり、避難所等への物資の供給に困難を来し、中には配送拠点に在庫を抱える状態も発生した。</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、被災自治体においては輸送路の設定や輸送拠点の整備などの体制の整備に取り組んでいるところである。今後は大規模災害における救援物資の物流システムのあり方を検討する必要がある。</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</p> <p>【大蔵省】 救援物資に対する税関手続上の特別措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>大蔵省においては、外国から送付される救援物資についての関税等を免除する特別措置(関税定率法第15条)について、その措置及び手続について十分周知するとともに、提出書類を省略する等免税手続を含め簡易な通関を認めて最優先で処理し、円滑に実施した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p284]</li> </ul> <p>【郵政省】 被災地あて救助用郵便物の料金の免除</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>郵政省においては、被災者の救助を行う団体を送付先とした救助用・見舞用の現金を内容とする現金書留及び救助用の物資を内容とする小包郵便物の料金免除を実施するとともに、全国の郵便局で郵便物の引き受けを実施した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p304][『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p146]</li> </ul> <p>被災地域における郵便業務の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>郵政省においては、被災地域の郵便業務の確保を図るため、職員の派遣、神戸中央郵便局の地域区分事務の新大阪郵便局及び大阪小包郵便局への臨時移管、国際郵便物通関交換事務を扱う神戸港郵便局の業務の臨時移管、仮設郵便局の設置等、臨時的措置を講じた。[『平成8年版防災白書』国土庁,p304-305]</li> </ul> <p>救助用小包郵便物の開破と集積所等への配送</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>郵政省においては、平成7年1月23日から29日まで、神戸市の要請により、神戸市災害対策本部あての救助用小包郵便物のうち約7万個を配達済みとみなし、神戸市に代わって郵便局において開破の上、内容品を分類し、神戸市の指定する集積所等へ配送した。[『平成8年版防災白書』国土庁,p305]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果</p>

	<p><b>【郵政省】</b> 被災地あて救助用郵便物の料金の免除による郵便物の取扱数は以下のとおりである。</p> <table border="1" data-bbox="331 264 1150 398"> <thead> <tr> <th rowspan="2">都道府県名</th> <th rowspan="2">市町数</th> <th rowspan="2">取扱期間</th> <th colspan="2">取扱数</th> </tr> <tr> <th>現金書留</th> <th>小包</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>兵庫県</td> <td>10市10町</td> <td rowspan="2">H7.1.19-3.31</td> <td rowspan="2">49,920</td> <td rowspan="2">609,570</td> </tr> <tr> <td>大阪府</td> <td>5市</td> </tr> </tbody> </table> <p>注：現金書留の取扱数には、日本赤十字社、中央共同募金会、兵庫県共同募金会、大阪府共同募金会あてのものを含んでいる。 [『平成8年版防災白書』国土庁,p304]</p>	都道府県名	市町数	取扱期間	取扱数		現金書留	小包	兵庫県	10市10町	H7.1.19-3.31	49,920	609,570	大阪府	5市
都道府県名	市町数				取扱期間	取扱数									
		現金書留	小包												
兵庫県	10市10町	H7.1.19-3.31	49,920	609,570											
大阪府	5市														
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置 全国から提供された救援物資の集積・保管場所である「救護物資等備蓄基地」を、県消防学校等4箇所に設置し、そこから企業やグループのボランティア、自衛隊による毛布や日用雑貨等の避難所への輸送が行われた。(消防学校基地は3月15日、三木山森林公園基地は4月14日、グリーンピア三木基地は4月30日、大阪空港基地は12月15日に閉鎖)[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p120]</p> <p>阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果 (ID23～ID26参照)</p>														
<p>市 町</p>	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p><b>【神戸市】</b> 配送拠点の開設</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・1月20日以降、順次、市内の4か所(摩耶埠頭、新神戸倉庫、シルバーカレッジ、グリーンアリーナ神戸)に避難所への配送拠点を設けた。また、それぞれの配送拠点をバックアップするための物資倉庫(一時的な備蓄倉庫)をポートアイランドと六甲アイランドに設置した。各拠点では、市職員が24時間体制で交代で勤務し、区役所や民生局との連絡調整、業者への指示などを行った。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』神戸市,p311]</li> <li>・その後、避難者や避難所の減少、道路事情の若干の改善等が見られるようになった段階から配送拠点の統廃合を行い、最終的には2か所(摩耶埠頭(4月17日以降「住吉浜倉庫」)、シルバーカレッジ)に集約し、避難所解消の8月20日までの間、ここから救援物資を配送した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』神戸市,p311]</li> </ul> <p>物資配送と受入体制</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・救援物資の配送のための車両は、当初の段階では土木局や理財局が中心となり確保した。また、建築協会の、港湾土木協会、造園協会等の災害時の協力会組織や運送会社、自衛隊などの車両が市内の各所で物資配送に活躍した。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』神戸市,p311]</li> </ul> <p>情報の提供・収集</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・震災当日の午後、救援物資を受け入れる旨の記者発表を行った。救援物資の受付専用電話を設置し、当初、24時間体制で市職員が対応を行い、当面必要とする物資についての情報と物資の搬入先や輸送経路等についての情報の提供を行った。救援物資提供の申し入れはパソコンに入力し、日々の配送予定として配送拠点には、携帯電話やFAX等で情報提供した。また、生鮮食料品や炊き出しの申し入れについては、具体的な数量や日時によって受入先を区役所や避難所で調整をお願いした。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』神戸市,p311-312]</li> </ul> <p><b>【尼崎市】</b> 震災当初は昼夜を問わず全国からの義援金品の照会があったため、原則として24時間体制(3月31日まで)で臨み、昼間は全員、深夜は2～3人の体制を維持した。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p143] 救援物資の受入手順は以下のとおりであった。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p142-143] 全国の自治体からの必要な救援物資の照会に対し送付を依頼し受領。 消防庁消防防災課で集約された救援物資の中から必要な救援物資の照会に対し送付を依頼し</p>														

受領。  
兵庫県に直接送付された物資リストの中から必要な救援物資の照会に対し送付を依頼し受領。  
FM大阪を通じて必要としている救援物資の放送を依頼し受領。

【西宮市】

全国の個人や自治体、企業他各団体から寄せられた救援物資は、海清寺公園に設置したテント、JR西宮駅前テントなどに搬入した。[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p34]  
全国から救援物資を各避難所に配布したほか、市民に直接配布した。[『阪神・淡路大震災 震災復興6年の総括』西宮市,p34]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

【神戸市】

送り届けられた救援物資は、民生局受付分で約2,600件（H7年7月末現在）で米が約350トン、毛布・布団が約60万枚、ペットボトル、ポリタンク入りなどの水が約6,500トン、お茶、ジュースなどの清涼飲料水が約1,700万本、野菜・果物約600トンなどを始めとして、生活に必要な物資が中心であった。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』神戸市,p311]  
直接、避難所や各区の災害対策本部へ送られた救援物資や市民やボランティアの手で届けられた物資も数多くあり、救援物資の総量を把握することは困難であった。[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年』神戸市,p311]

【尼崎市】

救援物資の受入件数は4,116件であった。[『阪神・淡路大震災 尼崎市の記録』尼崎市,p142]

【西宮市】

全国から救援物資ゆうパック（郵便小包）約20万個を受け入れた。[『1995.1.17 阪神・淡路大震災 - 西宮の記録』西宮市,p133]  
ゆうパックの中身は、アルミホイルに包まれたおにぎり、みかん、ラーメン、缶詰等の食べ物、茶、天然水、ジュース等の飲料水、ノート、消しゴム、鉛筆等の文房具、肌着、セーター、防寒着等衣類、タオル、ティッシュペーパー、生理用品等の日用雑貨品等々日常生活で用いるありとあらゆる品物であった。この中で特に多かったのは衣類である。新品も少々あったが、中古品が大多数を占めていた。中古品の中には、破れたもの、汚れたままのもの等善意の品物ではあっても、とても他人が使えないようなものもかなり見受けられた。さらに、これらの様々な品物が、一つの小包みの中に混ぜあわさって、紙袋、段ボール箱に入れられたり、包装紙でパックされたものとして郵送されてきた。送り主は、被災地では寒い中、避難所で、半壊の自宅で、知人宅で等不自由な生活を送っておられるであろうと考えられ、何かすぐに役立つものということで、自分の家庭の中にあるもの、身の周りにあるものを送って来ていただいたようである。しかし、ゆうパックを解いてみると、すでに腐っていたり、こわれていたり、また、前述のように破れたものであったり、汚れたもの等様々なものが混入していたため、そのままを直接被災者に配布することができなかった。このため、多くの人手と時間をかけて、一度ゆうパックを解き、中身を点検し、整理する必要があった。[『1995・1・17阪神・淡路大震災—西宮の記録—』西宮市,p133]

消防庁が取りまとめた分だけでも、全国の都道府県や市町村から、毛布約60万枚、肌着約50万枚、タオル約100万枚、乾パン、おにぎり、カップメン等約430万食、防水シート約7万枚など多数の協力が行われたということである。[『阪神・淡路大震災の記録2』消防庁,p43-44]

その他	阪神・淡路大震災に対してとった措置 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

	<p>法令の整備等 防災基本計画</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・防災基本計画において、国民等からの義援物資の受入れについては、被災地方公共団体は、関係機関等の協力を得ながら、国民、企業等からの義援物資について、受入れを希望するもの及び受入れを希望しないものを把握し、その内容のリスト及び送り先を非常本部等並びに報道機関を通じて国民に公表するものとする。国及び被災地以外の地方公共団体は必要に応じ義援物資に関する問い合わせ窓口を設けるとともに、被災地のニーズについて広報を行うこと、などを定めている。[『防災基本計画』中央防災会議]</li> </ul> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 今回調査した20都道府県及び121市区町における救援物資の受入、配分の拠点となりうる施設の把握状況等を見ると、20都道府県中8都道府県、121市区町中44市区町が把握していない。また、救援物資の管理・配送担当組織を決めていない団体は、20都道府県中8都道府県、121市区町中58市区町となっている。[『震災対策の充実のために 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて』総務庁行政監察局,p57]</p>
県	<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、災害時に被災者に緊急物資を供給するため、緊急輸送路を指定するなど、緊急時における輸送ルートを確認することを定めている。また、広域防災拠点が整備されるまでの間の輸送拠点として、広域的な交通上の結節点等で一定のスペースを有する箇所を対象に、災害時の物資等の広域輸送拠点をあらかじめ設定している。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 広域防災拠点については、但馬広域防災拠点（豊岡市但馬空港内）と西播磨広域防災拠点（赤穂郡上郡町播磨科学公園都市内）をすでに整備したところである。[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</p> <p>神戸市は、地域防災計画において、緊急輸送路を指定するとともに、緊急輸送拠点として、広域緊急輸送拠点（陸上輸送拠点、海上輸送拠点、航空輸送拠点）救援物資集積・配分拠点、地域緊急輸送拠点、代替緊急輸送拠点を指定している。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <p>神戸市復興計画推進プログラムにおいて、防災拠点となる学校等の公共建築物の耐震化、防災公園の整備等を進めるとともに、延焼防止や避難路等となる道路・河川空間やライフラインなどのネットワーク化・耐震化等、都市基盤の質的向上を引き続き推進することとしており、そのための空港の整備や港湾岸壁の耐震化、海岸保全施設の整備などを推進している。[『神戸市復興計画推進プログラム』神戸市]</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 【神戸市】 小規模な防災拠点から大規模な防災拠点まで、それぞれの拠点に求められる機能を災害時に発揮できるように強化されてきている。学校における耐震化の取り組みでは、924棟の対象校（昭和56年の新耐震設計基準以前の建物棟数）のうち、68棟について耐震診断が実施され、26棟が耐震改修された。今後平成15年度から3カ年で、改築・統廃合等を除いた770棟の耐震診断が実施される予定である。[『平成15年度「復興の総括・検証」報告書』,p176-177]</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組</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>さらに、山が海に迫る狭い地域に東西に広がる市街地の中心部が被害を受けたため、救援物資の多くが隣接する神戸市の東部（大阪方面）や明石、姫路等西部から搬入されることとなったが、こうした救援物資が交通渋滞に阻まれ、本来、送り届けられるべき途中の区役所や避難所で降ろされた場合もあった。一例を挙げれば神戸市域に国道2号線で、東から入ると最初に出会う東灘区役所とその周辺の避難所には、そこから先の渋滞や帰りの不確かさへの不安から搬送を断念した救援車両から多くの物資が降ろされていた。（進藤幸</p>	

生「阪神・淡路大震災時における神戸市内での救援物資等の輸送」『交通工学Vol.30増刊号』)  
物資の受け入れ面では、自治体や企業からの物資は新品であり、整理されていて処理がしやすかったが、ゆうパックで送付された個人からの物資は、中身を開けて整理し、梱包をし直して配布しなければならず、かなり手数がかった。（『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）

（東灘区役所では）トラックに職員を道案内として付け、避難所に直行するよう依頼した。こうした方法で物資を送り届けた結果、物資が届けられたのは幹線道路沿いの大規模な避難所に偏った。（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）

マスコミ等を通じて被災地で必要とする物資の支援の呼びかけを行ったが、実際の物資到着までに時間的なズレがあり、必要な時点と到着時点の物資ニーズの差が問題であった。また当初、区役所が職員を避難所へ配置できなかったため、避難所の状況が十分に把握できない時期があり、物資等のニーズの把握が行えなかった。例えば、一時的に不足したが、早い段階に一般に入手可能になった粉ミルク・紙おむつ・生理用品・カイロなどは結果的に配送拠点に在庫を抱えることとなった。（『平成7年兵庫県南部地震神戸市災害対策本部民生部の記録』神戸市民生局）

配送拠点及び避難所では、深夜、早朝に到着する物資に対応するために24時間体制で人員配置をする必要があり、人手の確保が大きな問題となった。（進藤幸生「阪神・淡路大震災時における神戸市内での救援物資等の輸送」『交通工学Vol.30増刊号』）

このためには、当然、救援物資を送る側でまず仕分けをし、それぞれの段ボール箱ごとに、食料品とか高齢者用衣料とか、あるいは乳児用必需品といったタグシールを張り付けておき、それを送られた側で、リード出きるようなシステムを構築しておくことが必要になる。現状においてはこのリード用の機器の判読距離が極めて短いという問題があり、電波法の改正が議論になりつつあるが、こうした物資別の搬送システムや仕分けのシステムが可能となると、被災現地における物資の仕分けも、極めて効率的に行うことが可能となり、仕分けのために要する大量の人手を、他の被災者救援に振り向けることができるようになる。全国各地から、食料やら衣類やらの物資がアトランダムに段ボール箱に入れられ、被災地に送られてくる救援物資を仕分けすることは、並大抵の作業では無い。大量の人手と広いスペースを必要とするのである。こうした被災地の現状を考えると、このようなシステムが実現したら、どれだけ効果的であろう。（佐藤隆雄「防災対策におけるITS(Intelligent Transport Systems)活用の有効性に関する考察」『国際交通安全学会誌』Vol25 No4 平成12年8月 国際交通安全学会）

#### 課題の整理

救援物資の受入から避難所等への配送に至るまでの体制整備  
救援物資の送り先での仕分け方法の検討  
避難所等における受入体制（地域コミュニティによる避難所運営）

#### 今後の考え方など

神戸市救援物資受入・配分システムにおける総合オペレーションセンターの役割を、より具体的に整理していく必要がある。（神戸市）  
上記課題を踏まえて、体制整備を図っていく。（尼崎市）