

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

01. 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。

【教訓情報詳述】

01) NTTでは、長距離系通信システムは影響を受けなかったが、各家庭と電話局を結ぶ加入回線(電話線)に大きな被害があったほか、外部電力喪失とバックアップ電源の倒壊による停電等で交換機が稼働できず、兵庫県南部地域の28万5千回線が被災した。

【参考文献】

[参考] 兵庫県南部地方の全回線の約2割に及び計28万5千の加入回線が被災した。[神戸大学工学部建設学科土木系教室 兵庫県南部地震学術調査団『神戸大学工学部兵庫県南部地震緊急被害調査報告書(第2報)』(1995/3),p.142]

>

[参考] NTTの通信施設被害の概況については、『ライフライン地震防災シンポジウム 阪神・淡路大震災に学ぶ』関西ライフライン研究会(1997/6),p.230-237]にある。

>

[参考] NTTの被害全般については、『阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧』(社)土木学会(1997/9),p.468-470]にもまとめられている。これによると、交換機における商用電源停止・予備電源損壊などにより約30万回線の交換機能が停止、さらに加入者ケーブルの損傷により約20万回線のサービスが中断したとされる。

>

[引用] 例えば神戸市内の8局のNTT交換所では、施設被害は軽微であったものの商用電源の途絶とバッテリーの倒壊や過放電が重なり、28.5万の加入回線が被災した。移動電源車による応急的な電源供給が確立されるまで、最長約30時間の通信機能マヒの原因となった。[阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 都市安全システムの機能と体制』土木学会・地盤工学会・日本機械学会・日本建築学会・日本地震学会(1999/6),p.272]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

01. 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。

【教訓情報詳述】

02) 渋滞や道路寸断により移動電源車の到着が遅れたことも、通信機能の復旧を困難とした。

【参考文献】

[引用] バックアップ電源は長時間の停電によって途絶した。最優先すべき急務は、被災した交換機の機能回復である。そこで、移動電源車が、金沢、広島、高松、大阪等の各方面から緊急出動したが、道路の寸断でなかなか被災地に入れなかったという困難もつきまとった。[阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧』(社)土木学会(1997/9),p.493]

>

[参考] NTT交換機の停電による計28万5000回線の被災と、その移動電源車による応急的な電源復旧の状況については、『阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧』(社)土木学会(1997/9),p.513]表8.1にも紹介されている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

01.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。

【教訓情報詳述】

03) 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。

【参考文献】

[参考] 兵庫県警東灘署では、地震による停電で、署の交換機がダウンしたため職員への非常参集の連絡ができなかったとされる。[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.111]

> [参考] 東灘区役所において、電話交換機が停電でストップしたため、電話は2回線が受信のみ利用可能だったとの指摘が[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.132]にある。

> [参考] 灘区役所では、18日夕方まで電話交換機使用不能となっていた。[阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 都市安全システムの機能と体制』土木学会・地盤工学会・日本機械学会・日本建築学会・日本地震学会(1999/6),p.222]

> [参考] 西宮警察署では、停電により電話交換機を蓄電池で運用したものの、17日21時55分に電圧低下で交換機が停止、電話機の使用台数を減らした後、予備電源を応急設置したとされる。[阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 都市安全システムの機能と体制』土木学会・地盤工学会・日本機械学会・日本建築学会・日本地震学会(1999/6),p.225]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[01] 通信途絶

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

01) 被災地内では、地震発生直後から通話量が爆発的に増大して電話回線は一気に輻輳、NTTによる通話制御・回線増設能力を上回った。

【参考文献】

[引用] また、交換機の輻輳(通話が集中して交換機の交換能力の超えてしまうこと)については、17日における神戸地域への電話は通常ピーク時の約50倍に達し、翌日にも20倍を記録した。このため、被災地の緊急通話と全国からの重要通信確保のためのトラフィックコントロールを行うほか、5000回線以上の回線増設を実施した。しかし、殺到する通話をはるかにこれを上回り地震直後の受話器はずれや一部の緊急機関等への電話の集中は、さらに輻輳を増幅したと考えられ、神戸への輻輳が解消したのは1月22日以降となった。[『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6編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.47]

> [引用] NTTの神戸向けトラフィックの状況については、[『情報の空白を埋める 災害時における情報通信のあり方 報告書』兵庫ニューメディア推進協議会(1996/6),p.55]にもある。

> [参考] 震災直後の輻輳状況については、[『ライフライン地震防災シンポジウム 阪神・淡路大震災に学ぶ』関西ライフライン研究会(1997/6),p.236-237]参照。これによると、地震発生約10分後には大阪エリア内において電話利用が急激に増加、さらに全国から被災地向けの電話が集中したとされる。兵庫エリアにおける1日の通話量は、通常の約10倍、ピーク時には50倍にのぼった。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[01] 通信途絶

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

02) 当初の輻輳には、地震動により、実際には通話していないにも関わらず通話状態となっていた「受話器はずれ」の影響もあった。

【参考文献】

〔引用〕当初この輻輳に拍車をかけたのが、「受話器はずれ」である。受話器がはずれたままの電話は、通話をしていなくても使用状態になる。通常であれば警告音が出て、それに気づいた人が受話器を戻す。しかし、人々が避難している場合などは、電話局の交換機が1台ずつ「受話器はずれ」をチェックし、回路から切り離すことになり、そうした電話機の通話状態が輻輳をさらに助長した。〔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.64〕

>

〔引用〕地震直後の受話器はずれ...(中略)...は、さらに輻輳を増幅したと考えられ、神戸への輻輳が解消したのは1月22日以降となった。〔『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6編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.47〕

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

03) 地震被害が全国に報道されるにつれ、通話量はますます増加し、長く輻輳状態が続いた。

【参考文献】

〔参考〕通常の輻輳は被害の全容が見えると急速に収束に向かうが、今回の震災では日を追う毎に被害規模が拡大したため、全国から神戸地域への輻輳が解消したのは22日以降とされる。〔『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6編)』(社)土木学会関西支部(1998/6),p.47〕

>

〔参考〕兵庫県への発着呼数の推移については、〔阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧』(社)土木学会(1997/9),p.487〕参照。これによると、特に関西圏における発着呼数は地震当日よりも翌日以降にピークがある。

>

〔参考〕その後は全国からの安否確認や緊急通信のため、被災地へのコールが集中した。朝のニュースで地震が報じられ、神戸の被害が明らかになるころからは、全国からも被災地にむけての通話が急増した。〔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.64〕

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

03. 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つながりにくくなった。

【教訓情報詳述】

01) 震災当時、普及し始めていた携帯電話は、基地局に被害を受けたところもあったが、電波の届く範囲内に別の基地局がある場合も多く、有効な連絡手段として利用された。

【参考文献】

〔引用〕地震発生当時、普及し始めていた携帯電話については、兵庫県内にあった無線基地局の1/3に相当する145ヵ所で被害が出たが、原因の多くは停電と基地局と交換局間を結ぶエントランス回線の断によるものであった。NTTドコモは、復旧が早く、地震後数時間から10数時間で復旧している。他社の復旧は、1月24日頃までかかった。携帯電話も、一般電話と同様に輻輳に苦しんだが、これは被災地にもともとあった端末に加えて、復旧や救援活動を行う機関や個人が、外部から端末を持ち込むケースが多く、これが輻輳を一層激しくした。〔吉井博明・塩野計司「第4章 ライフラインの被害と影響」『大都市と直下の地震-阪神・淡路大

震災の教訓と東京の直下の地震―都市研究叢書(1998/9),p.158]

>

[参考] 携帯電話の役割と問題点については、「中村功・廣井脩「兵庫県南部地震時の携帯電話の役割と問題点」『東京大学社会情報研究所調査研究紀要 No.7』(1996/3),p.1-25]にまとめられている。

>

[引用] 関西セルラー電話は、兵庫県下に全六十二局の基地局をもち、このうち四十六局(大阪府が二局を含む)が被災した。伝送回線断が三十六局、商用電源の長時間断が二局、そして伝送回線および商用電源断によるものが八局である。また、基地局建物や通信設備についても一部損傷したが、基地局の停止への影響はなかった。…(中略)…

地震発生当日の関西セルラー電話への通話量は、通常の約二・五倍に達し、しかも多数の基地局が被災したこともあり、発着新がしにくい状態が続いた。しかし、災害対策本部による被災基地局の状況把握が早かったこと、それにともない切断した伝送路の修復、代替ルートへの切り替え、移動電源車による給電をいち早く行ったことから、七日後には基地局は完全復旧した。

[『新生・阪神経済 復興を支える企業群』日本工業新聞(1995/11),p.50]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[01] 通信途絶

【教訓情報】

03. 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つながりにくくなった。

【教訓情報詳述】

02) 当初利用可能だった携帯電話は、バッテリー切れによる利用不能のほか、救援・復旧関係者による被災地外から大量持ち込みによる輻輳の発生で利用できなくなった。

【参考文献】

[参考] 携帯電話の大きな問題点としてバッテリーの問題があげられている。「中村功・廣井脩「兵庫県南部地震時の携帯電話の役割と問題点」『東京大学社会情報研究所調査研究紀要 No.7』(1996/3),p.8]

>

[引用] 携帯電話も、一般電話と同様に輻輳に苦しんだ。被災地にもともとあった端末に加えて、復旧や救援活動を行う機関や個人が、外部から端末を持ち込むケースが多く、これが輻輳を一層激しくした。[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.65]

>

[参考] 携帯電話および住宅の固定電話、公衆電話についてアンケート調査より通じやすさを比較すると、公衆電話がもっとも通じやすく、次いで携帯電話となっている。携帯電話でも、当日は約36%が一つも通じなかったと答えているが、それでも固定電話(ひとつも通じなかった:47.3%)と比較すると少ない。「中村功・廣井脩「兵庫県南部地震時の携帯電話の役割と問題点」『東京大学社会情報研究所調査研究紀要 No.7』(1996/3),p.5-6]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[01] 通信途絶

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

01) 被災地内の公衆電話のうち約3500台が使用不能になった。しかし、利用可能だった公衆電話には、長い人の列ができた。

【参考文献】

[参考] 被災地内の公衆電話のうち約3,500台が使用不能になった。「阪神・淡路大震災調査報告編集委員会「阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧」土木学会・地盤工学会・日本機械学会・日本建築学会・日本地震学会(1997/9),p.487]

>

[参考] 地震当日の電話体験に関するアンケート調査によると、「公衆電話を利用しようと長時間並んだ」人は神戸市で35%、西宮市で26%。そのほか、「公衆電話を探しに遠くまで歩いた」人も、それぞれ17%、11%となっている。「廣井脩「阪神・淡路大震災と災害情報」『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 -』東京大

学社会情報研究所(1986/3),p.17]

>

[引用] 街には、あちこちで公衆電話に並ぶ人の列が見られた。[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.64]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[01] 通信途絶

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

02) 防災関係機関等では、初期の連絡にあたって、それぞれの施設内にあった公衆電話が重要な通信手段となった例も多い。

【参考文献】

[引用] 東灘区役所では、電話交換機が停電でストップ。使える回線は2回線だけで、しかも受信のみだった。送受信可能だったのは近くの御影公会堂に置かれた1本の電話だけだった。[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(1995/9),p.132]

>

[引用] 17日午前10時ごろから、企業庁より県内各市町及び隣接の大阪府、京都府、奈良県の各府県営水道事業者及び大阪市水道局に対して給水車の手配を要請した。庁舎の電話は役立たず、緑の公衆電話が最後の切り札だった。[阪神・淡路大震災被災・支援水道事業体/団体『阪神・淡路大震災と水道』(財)水道技術研究センター(1997/3),p.17]

>

[引用] (震度7エリア特殊法人・医療・救援等担当者ヒアリング結果)電話は不通になっていたが、公衆電話が使えることが分かったので、これを使って関連施設の被害調査と職員の安否調査を行った。[『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.49]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[01] 通信途絶

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

03) 緑公衆電話も、停電のためカード、100円玉での利用はできず、10円玉での利用のみだった。そのためコイン詰まりを生じて使用不能となるものがあった。

【参考文献】

[引用] しかし、ここでネックになったのは、停電地域におけるカード公衆電話だった。通話に必要な電力は電話会社が提供する電力で動くから、商用電源が断になっても使えるが、カードの磁気記録の読み取り部分は商用電源によって動いているから、停電になればカードが使えず、10円硬貨を使って電話するしかなくなってしまう。今回も神戸市内を中心に広範囲に停電があったので、カードが使えない公衆電話も少なくなかった。そのため、多くの人は10円硬貨を使ったが、これも硬貨が1000枚ほどたまるといっぱいになって投入不能になり、公衆電話そのものが使えなくなってしまうのである。しかも道路の渋滞や職員の不足によって硬貨の回収作業もはかどらなかつたため、長いあいだ使用不能のままにおかれた公衆電話も少なくなかったという。[廣井脩『阪神・淡路大震災と災害情報』『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』東京大学社会情報研究所(1986/3),p.16-17]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

01) 発信規制の対象とならない災害時優先電話も、一般電話との区別が明確にされていなかったなど、必ずしも有効に使われなかったケースがあった。

【参考文献】

[引用] さらに、ほとんどすべての防災機関には、災害時に優先的に通話が確保される災害時優先電話が配備されていたが、多くの電話機のうちどれが災害時優先電話なのかを知らなかった防災機関さえあり、十分活用できなかったと聞いている。[廣井脩「阪神・淡路大震災と災害情報」1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 東京大学社会情報研究所(1986/3),p.14]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

02) 国土庁の一部の災害時優先電話は、自動的に電話会社を選択するLCR機能により新電電が選択されてしまったため、利用できなかった。

【参考文献】

[参考] 国土庁の一部の災害時優先電話が自動的に電話会社を選択するLCR機能により利用できなかったとの指摘が「朝日新聞夕刊」国土庁 - 兵庫県 緊急電話に不通の新電電使う 自動選択が裏目」(1995/2/23),p.-]にある。

>

[引用] 震災当初、防災局の災害時専用電話四十二回線のうち二十回線が使用不能になった。低料金の回線を自動選択する電話のアダプターが、通信ケーブルの切断で不通になった新電電の回線を選び続けたためだった。[毎日新聞朝刊「検証・阪神大震災 防災局の履歴 寄せ集め官僚の通過点」(1995/4/27),p.631]

>

[引用] 一般電話についても料金の安い回線を自動選択する機能が働いたが、その電話会社の回線が中継回線の故障で利用不能になり、地震直後に使える回線が非常に限定された。[吉井博明・塩野計司「第4章 ライフラインの被害と影響」『大都市と直下の地震 - 阪神・淡路大震災の教訓と東京の直下の地震 -』都市研究叢書(1998/9),p.160]

>

[参考] 災害時優先電話の措置が新電電会社、移動電話会社に適用されていなかったことを問題視する指摘は、[廣井脩「阪神・淡路大震災と災害情報」1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 東京大学社会情報研究所(1986/3),p.16]にある。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【01】通信途絶

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

03) 新電電では、日本テレコム、日本高速通信の回線が切断されたが、無線のマイクロ波利用のDDIにはインフラ被害がなかった。

【参考文献】

[参考] NTT以外の通信事業者の被害状況については、[阪神・淡路大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧』(社)土木学会(1997/9),p.506]にまとめられている。これによると、以下のとおり。

KDD:専用回線39回線が不通。

第二電電:パラボラ用鉄塔が被災地近くにないために、専用回線のうち1回線の不通のみの被災。

日本テレコム:1月19日11時の余震によりケーブル切断、専用回線のうち20回線が不通。

日本高速通信:阪神高速道路の倒壊により光ファイバーケーブル使用不能、専用回線のうち15回線が不通。

大阪メディアポート:大阪～神戸間の中継ルートが2ルートともケーブル切断、専用回線635回線が不通。

>

[引用] 新電電では、日本テレコムの大阪～西宮間、日本高速通信の大阪～岡山間の回線が切断された。DDIは基幹ネットワークに無線のマイクロ波を使っているため、インフラでの被害はなかった。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.74]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

01. 職員自身の被災、遠方からの通勤不能などにより、発災直後の自治体職員の参集状況は必ずしも良くなかった。市町首長の登庁にも時間を要した一方で、警察・消防職員の参集率は高かった。

【教訓情報詳述】

01) 職員自ら被災したために参集が困難だった。一方で、自宅周辺の被災状況によって災害の大きさを理解することが参集の動機付けとなった場合もあった。

【参考文献】

【参考】各市の参集の状況については[五孝隆実「第4部 第1章 概要」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.336-354]参照。

>

【引用】区役所は避難所を開設し、被災者をそこへ誘導するという事になっている。しかし、実際問題として、区役所の職員200余名のうち、女性は半数をこえ、しかも、家族をかかえている場合、被災した家を捨てて区役所に出勤することは難しい。男性職員の場合でも、同じような事情が生じるだけでなく、交通途絶のためすぐには行けないことになる。色々な事情のため、被災の激しかった区では、地震当日3割程度の職員しか働けない状態となったといわれる。防災計画どおりの対応は、従って不可能になった。[新野幸次郎「震災復興の教訓(その2)」『都市政策 no.86』(財)神戸都市問題研究所(1997/1),p.87]

>

【参考】豊中市の職員に対するアンケートの分析では、当日出勤の可否について、自宅の被害別にみると、自宅が全壊、半壊した職員が「休んだ」とする率は、比較的被害の軽微な一部損壊以下の被害を受けた職員よりも高くなっているが、必ずしも被災の程度に比例しているわけではない。出勤できた職員の範囲に限って言えば、自宅の被害の程度は出勤時刻に直接は影響を与えていない。これは、自らの被害の大きさが、一刻も早い初期出勤への動機づけとして働いたものとみることができる。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.90]

>

【引用】(震度7エリア自治体アンケート結果)初動期の要員として近隣地に居住する職員を充てていたが、近隣地の職員ほど被害が大きく、初動期の要員確保が困難だった。[『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.42-43]

>

【引用】たしかに宿直人がいなかったことは改善の余地があるが、職員本人あるいは家族が被災したときに、自治体職員として参集できなかったことは責めるべきことではなく、県職員全員が参集することを前提に作られている計画に実効性が欠けていると言える。[近藤民代「災害発生直後の国・被災自治体による初動対応」『滅災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.93]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

01. 職員自身の被災、遠方からの通勤不能などにより、発災直後の自治体職員の参集状況は必ずしも良くなかった。市町首長の登庁にも時間を要した一方で、警察・消防職員の参集率は高かった。

【教訓情報詳述】

02) 遠方の職員は、被害の大きさに気づけなかったり、交通寸断にはばまれたために参集ができない例もあった。このため、市職員に比べて通勤圏域の大きい県職員は参集率が低かった。

【参考文献】

【参考】兵庫県の一般行政職員の参集状況については、[依田博・久米郁男・苅谷寿夫「震災と行政システムに関するアンケート調査の研究報告」『兵庫県政学 創刊号(1995年8月)』兵庫県政学会(1995/8),p.124-125]参照。

>

【引用】(川西市土木下水道部)直ちに全職員の緊急出勤を要請したが、遠方の職員にとっては、地震の大きさが分からない者もいた。また、阪急電車、能勢電車が不通で、道路も遮断されており、午前9時になっても出勤出来ない職員もあり、職員自身の安否も気遣われる状態であった。[『阪神・淡路大震災 川西市の記録

- 私たちは忘れない - 』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.24]

>

[参考] 豊中市の職員に対するアンケートの分析では、遠隔地に住所を有する職員ほど「休んだ」とする率が高くなっており、その理由は「交通手段がなかった」とする率が大きくなっている。[『報道されなかった災害対策』自治労豊中市労働組合連合会政策委員会(1996/1),p.90]

>

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)道路・交通機関の広範囲の遮断のため、遠隔地に居住する職員の出勤率が悪かった。[『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.43]

>

[引用] エレベーターは止まり、災害対策本部室が機器の散乱などで使えないので、六階の庁議室で第一回災害対策本部会議を開いたのは、八時三〇分頃だった。会議室はガラスが破けて寒風が吹き込むのでカーテンをガムテープで止めた。外光はさえぎられ、わずかに非常灯だけのあかりである。二人の災害対策本部員のうち、このとき席に着いたのは、私と副知事一人、部長三人であり、災害担当職員は二人にすぎなかった。

この時点で県が入手できていた情報は情報とはいえなかった。

[貝原俊民『大震災からの警告 - 大震災は何を語りかけたのか - 』ぎょうせい(2005/1),p.24]

>

[引用] (柏木和三郎・津名町長のインタビュー発言)

消防団のはっぴを着てヘルメットをかぶり役場へ向かった。…(中略)…途中で「町長さん、ここに人が埋まると」と声をかけられた。…(中略)…救出しながら外に向かって「対策本部をつくるように助役に伝えてくれ」と叫んだ。役場に向かう途中、次々と救助作業に参加して5人を救出した。…(中略)…

町長としては役場の対策本部から指示を出すべきなのだろうが、手の届くところに助けを求めている人がいる状況では、その前を通り過ぎることはできなかった。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.126-127]

>

[引用] (小久保正雄・当時の北淡町長のインタビュー発言)

家内に「すぐに役場に」と言われ、コートを羽織って飛び出したが、途中にある収入役の家がぺしゃんこになっており、ほかの家も道に崩れ落ちていて通れなくなっていた。いつもは2分でいけるのだが、通れる道を探してう回し、15分くらいはかかった。どの道も瓦で埋まっていた。集まってきた職員に声をかけて、6時半ごろ対策本部を立ち上げた。

被害状況が気になったが「町長は司令塔だから出歩かないでくれ」「われわれが動くから指令を出してくれ」と部下に言われた。[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.121]

>

[引用] (兵庫県庁)

17日当日の出勤率が約2割といわれているが、これはいかにも少ない。対応できるはずがない。さらに3日たった20日になっても「本庁職員のうち7割が出勤し…」という状況はおかしい。

[山口一史『復興推進 - 情報発信・相談体制』『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.321]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

01. 職員自身の被災、遠方からの通勤不能などにより、発災直後の自治体職員の参集状況は必ずしも良くなかった。市町首長の登庁にも時間を要した一方で、警察・消防職員の参集率は高かった。

【教訓情報詳述】

03) 各市町の首長の登庁時刻は、マイカーや徒歩で自ら出庁した場合と、公用車を待った場合とで大きく格差があった。

【参考文献】

[参考] 市長・町長の登庁時刻およびその状況については[五百旗頭真「第3部 第2章 危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.336-339]にまとめられている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

01. 職員自身の被災、遠方からの通勤不能などにより、発災直後の自治体職員の参集状況は必ずしも良くなかった。市町首長の登庁にも時間を要した一方で、警察・消防職員の参集率は高かった。

【教訓情報詳述】

04) 普段から災害対応を業務としている警察、消防職員の参集率は非常に高かった。

【参考文献】

[参考] 芦屋市職員の1月17日の所属別出勤状況を見ると、特に消防本部は96.4%と非常に高くなっている。[岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・仁田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第1巻 被災と救援の社会学』昭和堂(1999/2),p.55-56,74]

>

[参考] 宝塚市の市職員、消防の出動体制に関する記録では、職員(市立病院医師・看護婦除く)の出勤率が9時現在45%、17時現在60%であるのに対して、このうち消防本部職員の出勤率は、それぞれ73%、92%になるとされている。[『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市役所(1997/3),p.80-81]

>

[参考] 各地元消防本部の活動記録によると、消防職員の参集率は、以下の通り。[消防庁『阪神・淡路大震災の記録2』ぎょうせい(1996/1),p.65-73]

神戸市:地震発生後2時間で約50%、5時間後で約90%

尼崎市:7時44.9%、10時86.3%、12時89.7%

明石市:2時間で約35%、4時間で約90%

西宮市:3時間後78%

芦屋市:正午までに75.4%

宝塚市:10時72%、12時89%

川西市:3時間以内85%

淡路広域消防事務組合消防本部:1時間28%、2時間77%、3時間93%

豊中市:1時間以内16%、2時間42%、3時間70%

>

[参考] 警察署員の非常参集状況については、[五百旗頭真「第3部 第2章 危機管理—行政の対応」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.349]参照。これによると、午前8時には約4分の3にあたる8,500人が出勤、12時30分段階で91.2%、19時には93.8%の参集率となっている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

01. 職員自身の被災、遠方からの通勤不能などにより、発災直後の自治体職員の参集状況は必ずしも良くなかった。市町首長の登庁にも時間を要した一方で、警察・消防職員の参集率は高かった。

【教訓情報詳述】

05) 職場と家庭の狭間で、直ちに出勤した人、しなかった人、双方が問題を抱えた、とされる。

【参考文献】

[引用] 「強い使命感から出勤した人こそ、ジレンマはつきものだった」。神戸市職員の聞き取り調査を続ける静岡県にある富士常葉大学環境防災学部の重川希志依教授(環境防災学)は、こう分析する。「出勤できなかった人も、職場で引け目を感じ、双方に罪悪感を残したケースもあったのではないか」[神戸新聞記事「7. ジレンマ 行政の初動に残る宿題」『震災10年 守れいのちを 第2部72時間の壁』(2004/7/27),p.-]

>

[引用] 朴木佳緒留・神戸大学教授(ジェンダー論)は震災後、高校生と短大生約五百人に、震災前、直後、一年後の両親の家事分担について尋ねた。父親は、震災直後は重い物を運んだり危険な作業には参加していたが、日常的な家事はいずれの時期も母親が行っていた。

また共働き家庭の父親の25%が震災当日に出勤したのに対し、母親はフルタイム労働者でも一割未満。

父親の三人に一人が家庭より職場の片付けを優先していたが、母親の八割近くは、家庭優先だった。

「家族の助け合いが一種の美談として報じられたが、震災の混乱の中で性別役割分担は一層強固になった」と朴木さんは指摘する。

不安定な雇用に加え、家の片付けや家族の世話に追われて仕事に出られず、職を追われた女性も少なくなかった。

[神戸新聞記事「下. 女性たちの居場所/雇用 家事負担重く失職も」『震災10年 そして見えてきたこと』(2005/1/22),p.-]

>
[引用] 交通が寸断されたなかの女性の出勤率が低く、女性自身の職業意識が問われた面もありますが、危機のなかで夫が出勤したあと、水くみ、子どもや高齢者の世話、片づけなどを一手に負い、出勤できなかったことも忘れてはなりません。逆に言えば、避難所に妻子を置いて、泊り込みの勤務を余儀なくされた男性たちの中に、引き裂かれた思いに苦しんだ人も少なくありませんでした。[中村順子、森綾子、清原桂子『火の鳥の女性たち - 市民がつむぐ新しい公への挑戦 - ひょうご双書6』兵庫ジャーナル(2004/1),p.78]

>
[引用] 震災をきっかけに夫婦関係が危うくなった話は多い。ひどい揺れが収まってわれに返った時夫が真っ先に呼んだのがペットの名であった、というのは妻の苦い笑いとともに語られる“よく聞く話”だったが、震災当日家財道具の散乱する家と怯える子どもをそのまま妻に任せて職場に駆けつけ、以後職場に泊まり込んで交通網が復旧するまで帰って来なかったとなると苦笑ではすまなくなる。…(中略)…
会社や職場へ行くことは、夫にとっては妻子のために働いているとの大義名分がある。だがあきれほど早く出て行ってしまった夫は、妻から見ると、さまざまな雑用 - 水や食料の確保、建物の補修、片付け等々からの“敵前逃亡”にも見える。…(中略)…
一方職場に行った夫たち(看護師の女性も同様だったと手記などにある)も、妻や家族に対して、やましさや済まないという気持ちを抱えてしまった人も多いし、家庭の事情で出勤できなかった妻の場合も、のちに職場に出てからやはり罪悪感を持ったという調査がある。
[古山桂子「女性と男性の視点からみた協働」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9) (第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.206-207]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

02. 神戸市役所など、災害応急対策の拠点となるべき施設の中には、建物の被害等によって初動態勢確立に支障をきたしたところがあった。

【教訓情報詳述】

01) 神戸市役所2号館は建物に大きな被害を受けたため、そこから必要資料等を運び出し、関係部局を別庁舎に移さなければならなかった。

【参考文献】

[参考] 神戸市役所の被害については、[熊谷良雄「緊急対応施設の被害と復旧」『地震災害の教訓』(財)都市防災美化協会・地域安全学会震災調査研究会(1996/8),p.55-57]参照。

>
[参考] 神戸市の総務局庶務課文書係が、ヘルメットをかぶって危険承知で崩壊した市役所2号館へ入り最優先で市長公印を救出したこと、早急に対処すべき事項としてメール事務およびコピー機復旧を行ったことなど、市文書係の行った事項については、[小川千代子「阪神・淡路大震災と記録の保存 - 行政文書・資料の場合 - 」『地域史研究 Vol.25, No.3』尼崎市立地域研究史料館 (1995/9),p.35-36]にある。

>
[引用] 震災当日、会計室の事務室は2号館2階北寄りに位置しており、備品及び書類は散乱、柱・壁には亀裂が生じ、金庫の扉は開けなかった。また、隣接の指定金融機関(さくら銀行神戸市役所出張所)も同様の状況であった。

このため、会計室の事務は1月17日夕刻から1号館会議室において行った。
一方、コンピュータセンター(総務局情報システム室)にある財務会計用ホストコンピュータ1号機の点灯により、財務会計システム(財務会計に関することをコンピュータにより処理すること)が稼働しないことが判明した。

さらに財務会計システムと指定金融機関のファームバンキングシステム(市役所とさくら銀行関西事務センター間のコンピュータを通信回線で接続することにより、データをやりとりすること。)の停止により、通常の支払い業務が遂行できなくなった。

しかしながら、救援物資の購入・借上げに必要な現金での支払いに対応するため、17日午後には簡略化した手続きである「緊急支払方式」(手処理による支出命令書の作成と支払方法を現金窓口払いとする方法)による支払いを翌18日から実施することを決定した。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.466]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

02. 神戸市役所など、災害応急対策の拠点となるべき施設の中には、建物の被害等によって初動態勢確立に支障をきたしたところがあった。

【教訓情報詳述】

02) 建物被害を受けなかった場合でも、窓ガラスの被害のほか、内部で什器、備品類が倒壊するなどの被害を受けており、まずそれらの片づけをしなければならなかった。

【参考文献】

【引用】災害対策本部室では、ほとんどのガラスが割れ、寒風が吹き込むためカーテンをガムテープで止めたり、真っ暗なか非常灯が灯るだけの状態であり、また、2号館12階の消防交通安全課では、隣室との間仕切りとなっていた書類ロッカーが倒壊し、廊下との壁を破り、書類は散乱し、執務机等が折り重なるなど足の踏み場がなく、また、部屋のドアが開かないため、職員は、壁の裂け目から入室した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫対策本部(1995/7),p.9]

>
【引用】1~3号館までの全てのエレベーターは止まっており、災害対策本部のある12階までひたすら階段を登った。途中硝子が割れ、また階段にも大きな亀裂が入り、危険極まりない箇所(後に通行止めとなった。)を横目にしながら、12階に到着した。12階に着くと、地震による揺れのすさまじさが真先に目に飛び込んできた。廊下には壁を破って部屋から飛び出してきたロッカーや書類が転がっており、割れた硝子が散乱していた。さらに驚いたのは、災害対策本部となっている消防交通安全課内に入り、机や椅子、ロッカー、書類などが足の踏み場もないほどぐちゃぐちゃに散乱し、元の配置の原型をとどめていない状態にあり、窓硝子が割れ、寒さ厳しい状況のなか課長を始め十数人の職員が防寒着を着たまま業務についていた。[大阪府生活文化部消防防災課「阪神・淡路大震災直後における通信手段確保」『非常通信 会報第28号』近畿地方非常通信協議会(1996/1),p.54-55]

>
【参考】被災市町社会教育課へのアンケートによると、多くの職員が、まず最初に、片づけから始めざるを得なかったとされる。[『明日を見つめて - 社会教育と阪神・淡路大震災 -』兵庫県教育委員会(1996/3),p.30]

>
【引用】被災直後、混乱で防災計画書がどこにあるかわからない、あるいは数が不足するという事態に直面した(防災計画が役に立たなかったとの指摘もあるが、実際は各部局で引っ張りだこの状態であった)[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.588]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

02. 神戸市役所など、災害応急対策の拠点となるべき施設の中には、建物の被害等によって初動態勢確立に支障をきたしたところがあった。

【教訓情報詳述】

03) 停電、断水などにより施設機能が低下したため、活動に支障をきたした。

【参考文献】

【参考】神戸市役所では、震災当日の朝、自家発電装置が稼働していたにも関わらず、地震の揺れでプレーカーが落ちて技術職の職員が来るまで対応できなかったため、停電状態だった。電話交換手の女子職員が登庁するまで電話交換業務もできなかったとされている。[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.45]

>
【参考】県庁ではエレベーターが故障し、断水で冷却水の供給が途絶えたため自家発電機も停止した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1ヵ月の記録』阪神・淡路大震災兵庫対策本部(1995/7),p.9]

>
【引用】正午過ぎ、ようやく電気が通じた。高見は災害対策本部室の操作盤に向かいAVシステムを立ち上げた。幸い機器に異常はない。すぐに正面の百インチディスプレイを開き、NHK総合テレビを投影した。そこには燃え上がる神戸の町が映っていた。被災地外の人たちはテレビ映像を通じて阪神・淡路で何が起きているかをあらし知りることが出来ていたにもかかわらず、災害対策の指揮を執るべき対策本部長である知事には、それまでテレビ情報すら得られなかったのである。[『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.581]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

01) 県、各市の災害対策本部では、電話回線の輻輳、問い合わせ電話の殺到などにより、防災関係機関相互の情報連絡に最も重要な電話がほとんど使えなかった。

【参考文献】

[引用] また、消防交通安全課に全国から問い合わせの電話が殺到し、その対応におわれ、関係機関との情報交換が困難を究めた。[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.7]

> [引用] 生きている回線も外部からの問い合わせ電話に邪魔され、発信が困難になり、積極的に情報収集活動を行う上で大きな障害になった。神戸市役所などでも、多くの電話回線が生きていたが、外部からの電話や内線が入り乱れ輻輳が激しく、連絡がなかなかとれなかった。[吉井博明・塩野計司「第4章 ライフラインの被害と影響」『大都市と直下の地震—阪神・淡路大震災の教訓と東京の直下の地震—』都市研究叢書(1998/9),p.160]

> [引用] 東灘区役所では、発生直後からすさまじい勢いで電話が殺到。区役所の電話は3日間、発信できず、本庁との行政無線だけが生きていた。遺体搬送、避難所、避難者数の把握に追われ、情報を伝えることはとてもできなかった[神戸新聞朝刊「復興へ 第3部(8)情報を伝える(上)機能麻痺し自治体後手」(1995/5/23),p.-]

> [参考] 初日の昼過ぎまでは、訪れる人も電話も少なかった(神戸市中央区)という所もある[大河原徳三「震災と区役所活動の実態」『都市政策 no.82』(財)神戸都市問題研究所(1996/1),p.14]

> [引用] 一時頃になって、県庁舎にやっと電気が戻ってきた。電話回線も回復の兆しを見せはじめ、徒歩で通勤した県職員の数も増えてきた。政府などとの交信も、この頃から可能となったのである。このようなことを振り返ると、阪神・淡路大震災の発生から約五時間、県庁の機能は大きく損なわれていた。危機管理が不十分だったというより、危機管理自体が欠落していたといわざるを得ない。[貝原俊民「大震災からの警告 - 大震災は何を語りかけたのか - 」ぎょうせい(2005/1),p.25]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

02) 兵庫県が導入していた「兵庫衛星通信ネットワーク」や防災行政無線も、停電や設備被害のために当初は使用できなかった。

【参考文献】

[引用] 兵庫県防災行政無線(衛星系) 県庁局の電源が地震直後停電、予備電源が直ちに動作したが、発動発電機用冷却水タンク(屋上設置)が地震のため傾斜し冷却水用パイプが破損したため、エンジン過熱により停止したため発電機は電源の供給を停止した。1月17日12時05分、商用電源復旧に伴い再送電に復旧した。[近畿電気通信監理局「阪神・淡路大震災直後における通信・放送関係の被害状況と対応について」『非常通信 会報第28号』近畿地方非常通信協議会(1996/1),p.11-12]

> [引用] 行政機関相互の緊急連絡も停電により大きく阻害された。兵庫県が1991年に82億円を投じて導入した「兵庫衛星通信ネットワーク」は、通信衛星「スーパーバード」を利用して県内91市町村の他、消防庁や国土庁などを結び、災害時には電話が途絶しても、即座に情報を伝達できるとされていた。地震による停電の後、非常用発電装置が作動したが容量の限界でダウンし、自家発電機も故障したために動力を完全に喪失した。これにより、復旧までの6時間、衛星通信は不通となり、各市町村や消防本部との連絡が取れない自体となった。兵庫県庁1号館と2号館に設置されていた自家発電機は、発電機と冷却水槽が別々の構造になっており、40mもの冷却水用配管で接続されていたが、この配管の破損が故障の原因であった。[阪神・淡路

大震災調査報告編集委員会『阪神・淡路大震災調査報告 ライフライン施設の被害と復旧』(社)土木学会(1997/9),p.513]

>

[参考] 兵庫県庁において、消防庁との防災無線も受信装置室の損壊により不通となり、マスコミ情報に頼らざるを得ない状況であったことなどは[『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.200]参照。

>

[参考] 西宮市で本庁舎屋上のパラボラが移動するという被害があった。[西宮市防災対策課『阪神・淡路大震災と災害通信』『非常通信 会報第28号』近畿地方非常通信協議会(1996/1),p.85]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

04. 兵庫県警では、庁舎等の被害により、災害警戒本部を生田警察署に設置するなど、計画と異なる対応を余儀なくされた。

【教訓情報詳述】

01) 警察関係の施設にも大きな被害が発生した。

【参考文献】

[参考] 警察施設の被害状況については、[『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.50-51]参照。この中では、北庁舎屋上の無線タワーが約30cm移動しつつも危うく倒壊を免れ、警察電話による通信が確保されたとの記述もある。

>

[参考] 警察関係の施設の被害については、[熊谷良雄『緊急対応施設の被害と復旧』『地震災害の教訓』(財)都市防災美化協会・地域安全学会震災調査研究会(1996/8),p.57-59]にもまとめられている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

04. 兵庫県警では、庁舎等の被害により、災害警戒本部を生田警察署に設置するなど、計画と異なる対応を余儀なくされた。

【教訓情報詳述】

02) 警備本部設置予定だった港島庁舎が液状化などの被害を受けたため、生田署に警備本部が設置された。

【参考文献】

[参考] 震災当時は県警察本部が建て替え工事中だったため、災害発生時には港島庁舎に「災害警備本部」を設置予定だったが、液状化や停電などのため、指揮室設置が不可能になり、生田署に警備本部が設置された。[『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.52]

>

[引用] 今回の大震災で、神戸市中央区ポートアイランドにある兵庫県警察本部港島庁舎は、液状化現象により1階の大部分が水浸し状態となった。さらに、陸と島を結ぶ唯一の陸路神戸大橋の倒壊による陸の孤島状態、水道・ガス・電気等ライフラインの寸断等、港島庁舎での災害警備本部設置は、断念せざるを得ない状態であった。県庁に隣接する警察本部生田庁舎は、庁舎の一部損壊、ライフラインの寸断等の被害はあったものの、地理的条件、交通環境等から、同庁舎内での災害警備本部設置が検討された。しかし、同庁舎内での災害警備本部設置には、有線・無線・通信機器の設置等の準備が必要であり、これらの設置にはしばらく時間を要することから、同日6時15分、生田警察署に滝藤兵庫県警察本部長を長とする兵庫県災害警備本部を設置した。その間、警察本部生田庁舎では、有線・無線・通信機器の設置等諸準備が進められ、同日9時過ぎごろ、災害警備本部を準備の整った生田庁舎に移し、ここで昼夜を問わない災害警備活動が行われた。[『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.59]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

01) 警察官などによる被害情報の収集は、人命救助を優先せざるを得ない場面が多く、困難だった。

【参考文献】

[引用] 制服で被害実態把握のために出動した班も、途中で次々と救助要請されるため、救助活動を優先して行わざるを得なかった。[『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.72]

>

[引用] 今回の地震では、建物の倒壊等により生き埋めとなった人が多く、被災地の警察署では発災直後から救出を求める被災者が殺到し、被害情報の収集をはじめ、報告・連絡要員の確保が不可能な状況となり、被害全体像の把握に相当の時間を必要とした。[『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.266]

>

[引用] 7時半、集まった約80人が3人1組で被害調査に向かった。しかし、次々と市民に呼び止められ、そのまま救助活動にあたった。管内全体の被害状況の把握は遅れざるを得なかった。[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(1995/9),p.111]

>

[参考] 県警において人命救助のために実態把握・情報収集が進まなかったこと、およびその後「概括情報と確認情報の二段階報告と、概括的被害の把握」の重要性が認識されたことについては、[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.79-83]参照。

>

[参考] 震度7エリア自治体へのアンケート結果においても、消防職員2隊を現地調査に派遣したものの、途中で市民から救助を懇願され調査は不可能だったとの記述がある。[『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.67]

>

[引用] (関西周辺地域警察機関・災害警備担当者ヒアリング結果)今回被災地で強く感じたことは、計画したエリアへの移動途中や交通規制を任務とした部隊であっても、被災者の家族に「助けて欲しい」と引き止められ、救助活動を開始すると当初の計画地には到着できないという現状があった。[『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.65]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

02) ヘリコプターによる被害状況の把握も行われたが、装備、性能面で限界もあった。

【参考文献】

[参考] 震災当日の午後1時半過ぎ、兵庫県知事は、上空から被害状況の全容を把握するために、県防災用ヘリコプターに乗ったとある。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.20]

>

[参考] 8時25分に離陸した大阪府警のヘリコプターをはじめ、各県警のヘリが状況把握のために飛び立った。[『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.52]

>

[引用] 県警では初日にヘリコプター追尾班を港島庁舎に出動させて被害状況の把握を試みた。だが、庁舎固定の追尾装置ではエリアが限られ、被災地全域をカバーしきれず、また振動を防ぐ装置はヘリからの吊り下げ方式で、地上の状況は鮮明に撮影できなかった。兵庫県庁屋上に、可搬追尾装置を運びこんで運用

を始めたのは、翌18日になってからだった。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.81]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

03) 当初は被害情報の収集が進まず、死傷者数の把握にも時間を要した。通常は確実な数値情報を報告しているため、概括情報の報告に不慣れだったとの反省もある。

【参考文献】

[参考] 兵庫県が第1回災害対策本部会議を開催した時点で把握していた情報については、[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.9-10]参照。これによると、この時点での情報は極めて少なく、神戸気象台よりの地震情報、兵庫県警、神戸市消防局、尼崎市、西宮市などからの「全容不明」という情報などだったとある。

> [引用] 警察職員は、死傷者数等の報告に当たっては、従来から確実な数値情報として報告することが常態であったため、概括的な被害状況の報告には戸惑いがあり、断片的な情報の警察庁等への報告システムが確立されていなかった。[『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.266]

> [参考] 震災当日に兵庫県警および警察庁が発表している被害発表については、[『阪神・淡路大震災誌(土木施設の地震災害記録)』兵庫県土木部(1998/1),p.資113]にある。これによると、兵庫県警による第1回地震被害発表は、当日午前9時30分「死者8人、生き埋め189人、行方不明33人、犠牲者はさらに増える見込み」という情報である。以後の警察庁発表は以下のとおり。

(17日)

9時50分 「死者22人、負傷者223人」
10時55分 「(10:15現在)死者74人、負傷者222人」
11時30分 「(11:00現在)死者98人、負傷者226人」
12時すぎ 「(12:00現在)死者203人、負傷者711人、行方不明者331人」
18時50分 「(18:45現在)死者1042人、行方不明者577人、負傷者3569人」
21時ころ 「(20:45現在)死者1311人、行方不明者1048人、負傷者4241人」

> [引用] (岡田進裕・当時の明石市長のインタビュー発言)
午前6時を回ってから、役所から連絡はあったが、状況がわからないその時点でどうすればよいかということ、なかなかわからない。…(中略)…歩いて登庁したのは午前8時。職員が通勤途中に見てきた様子からも、大変な被害であることはわかった。まず、情報を得ることが第一だと考えた。情報を集めて、それから指示をしようと、あるいは決めようと思った。…(中略)…第1回の対策本部会議は午後4時だった。そこで、情報管理して、各部の提案を聞くことにした。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.104]

> [引用] (梶岡修一氏)
例えば、死者数は検視を終えてからでないと公表しなかった。初日は約千三百人だった。実感のない、受け入れがたい数だった。しかし現実にはるかに厳しかった。
もっと大づかみの情報を被災地外へ発信していれば、応援の出足も一層早まったのではないか。警察の「きまじめさ」が裏目に出た格好だった。
「『つかみ』の情報が必要だった」。反省の弁を、複数の幹部から聞いた。死者が五千人を超えたのは、震災七日目、午後九時四十五分の定時広報だった。
[神戸新聞記事「『つかみ』の情報が必要だった」『震災10年 備えは その時どうする 情報収集・伝達』(2004/5/2),p.-]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

04) 被害は、直接の被害情報だけでなく、あらゆる状況から類推すべきだったとも指摘された。

【参考文献】

[引用] 実は、ある意味において、情報は十分過ぎるほどにあった。交番から所轄署への通信が混線し錯綜していること、110番通報が初日に六千五百件を越え、異常な伸びを示していたこと、出先に派遣した職員からの連絡がなく、末端情報が滞っていること。つまり、あらゆる機能が停滞し、麻痺し、情報が遮断されていることが、事態の計り知れない異常さを端的に示していた。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.82]

>

[参考] 電力、ガス、鉄道、電話などの公益事業各社が持っていた被害情報が行政の対応に生かされなかったとの指摘が[「生かされなかった情報」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.682]にある。

>

[引用] (震度7エリア自治体・災害対策本部担当者ヒアリング結果)衛星通信システムの一時的な障害や一般電話の発信に制約があったが、外部からははっきりなしに電話がかかってきており、外部と全く連絡が取れなかったわけではないので、被災直後の情報収集・発信が不十分になった原因は、ハード面だけの問題ではない。当日の昼頃までは、確かに情報が集まらないという状況もあったが、本当に問題だったのは、どこかに被害情報を報告しなければならないという認識が無かったことである。東京では大災害時の情報の特性が理解されていなかったし、被災地側も国に報告を上げることの重要性、意味が理解されていなかった。市町も同様であり、被害状況を問い合わせても全く返ってこなかった。また、東京には被災地から上がってきた情報を活用できる体制がなく、被災自治体は目の前の対応を自分達だけでやらなければならないという思い込みがあり、応援する側はどのような情報をもとにどのような応援体制を組むかというシステムが無かった。[『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.23]

>

[引用] 災害発生時に問題となるのが、被災者に対して情報や警報の発信をタイムリーに行えない事態である。地上ベースの通信回線では、たとえ支障がなくても、災害発生直後に詳しい情報を得たいという個人や、災害状況を報告したいという公的機関の利用が殺到して回線がバンクすることが予想される。災害を管理・対応する機関に対してこういった通信が集中するため、災害状況判定に支障をきたすことになる。対処策の一つが全国及び地方ネットのテレビ・ラジオ局との協定である。これらの局の協力を得て、適切な情報をタイムリーに住民に提供し、被害の中身や程度を判定するためのデータを収集する。[レイモンドS.ブノンパヤン「初動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(2000/8),p.130]

>

[引用] 通信手段が途絶えるなどし、深刻な被災現場からの通報は遅れる。被害がなければ通報はない。両極の二つの地域が、同じ状態に置かれたという。

通報を待たず、積極的な「攻め」による事態把握へ。情報収集態勢の強化を、誰もが痛感した。[神戸新聞記事「3.空白 全容把握へ「攻め」強化」『震災10年 守れいのちを 第2部72時間の壁』(2004/7/23),p.-]

>

[引用] 震災当日、最も問われたことは、概括的な情報を意思決定に用いるということと、被災地からの情報が遮断され、「概括的な情報」の発信がないことこそを重要な情報であると読み取ることであった。[越村俊一「災害発生直後における初動情報」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.64]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

06. 災害対策本部における意思決定機構の明確化や、現場との情報連絡・共有が不十分だったための混乱も生じた。

【教訓情報詳述】

01) 災害対策本部と各部局にそれぞれ別個に情報が入り、それらをリンクして集約する機能が弱かった。部局単位の意思決定が行われることも少なくなかった。

【参考文献】

[引用] 道路の被害状況は土木本部、被災者の個別情報は災害時に被害が集中しやすい高齢者や障害者と直接接するホームヘルパーが、木造賃貸住宅に多く住んでいる生活保護所帯の状況は福祉保健部生活福祉課のケースワーカーが、避難所の状況は避難部が、それぞれ一番把握している。結局、日常業務のルートと災対本部機構のルートが、錯綜しながらバラバラに情報を把握しているだけで、それをリンクし集約

する機能が弱かった[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.25]

>

[引用] 体制づくりにおいては、平時の役所の機構をそのまま利用することで対処しようとしたが、そのことが縦割り行政の弊害を持ち込んでしまうこととなった。その結果、部局単位のバラバラな活動に陥った。動員計画では、職場ごとに動員・非動員の偏りが大きく、過重な負担を強いられた職員と全く何もしなかった職員が併存するといった事態が生まれた。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.132]

>

[引用] (震度7エリア自治体・災害対策本部担当者ヒアリング結果)被災直後は頻繁に本部会議を行い、このための資料作成に追われる面があったが、刻々と変化する状況に対応するには、トップに逐一情報を集めてトップダウンで対策を立てていかないと組織が動かなかったという実態であった。本来、災害対策本部の事務局となるべき担当課が殺到した電話対応だけでパンクし、他課が急きょ支援することになったが、事務局機能が全く役に立っていなかった。[『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.23]

>

[引用] (震度7エリア自治体・災害対策本部担当者ヒアリング結果)被災当初は、他府県等から入ってくる情報の窓口がバラバラで整理されていなかったり、本部事務局には災害にまつわる種々雑多な情報が大量に入ってきたために、電話を受けても十分に対応できなかった。途中から情報センターを作り、窓口を一本化して何とか対応できるようになっていった。このような情報の入り口でのコントロール機能が重要な役割を果たすことが分かった。自衛隊との協議システムが明確でなかったため、具体的な対応を依頼する時の調整が難しかった。大部隊を動かしているのに自治体の依頼にすぐには対応してもらえないことがあったり、自衛隊からは各部局から個別に依頼してくるのは辞めて欲しいという要請があった。[『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.24]

>

[引用] 防災専門集団とコンピュータ支援システムの欠如:初動活動を迅速かつ的確に行うには、相当熟練した防災専門家集団が必要であり、その能力を最大限に生かすためには、コンピュータによる支援が必要となるが、それらが欠如していた。[吉井博明「初動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(2000/8),p.2]

>

[引用] いくら情報収集が順調に行えたとしても、災害対応業務を行うために必要な情報を取捨選択する能力を行政は持ち合わせていなかったのである。[近藤民代「災害発生直後の国・被災自治体による初動対応」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.94]

>

[引用] 初動を指揮する災害対策本部が行うべき応急対策の目標設定と、外部応援に関する判断の遅れが大きな被害をもたらした。限られた情報から被害推定を行い、迅速に的確な災害対応に関する意思決定を行う必要があるが、これを行うことができなかった。「意思決定・判断」を迅速に行うことに不慣れであると同時に、その手法も確立されていなかったのである。[近藤民代「災害発生直後の国・被災自治体による初動対応」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.96]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

06. 災害対策本部における意思決定機構の明確化や、現場との情報連絡・共有が不十分だったための混乱も生じた。

【教訓情報詳述】

02) 一方で、各対策における現場判断優先や、現場への権限委譲も必要とされた。

【参考文献】

[参考] 神戸市の区役所では、当初は本庁の指示・連絡なしに動いたが、本庁からの指示が行き届くようになって、現場の動きが鈍くなったという意見があった。[神戸新聞朝刊「復興へ 第7部(14)都市内の分権はどう進むのか/問われた区役所の機能」(1996/1/11),p.-]

>

[引用] 現場でわかったことや感じたことが、どうもうまく対策にいかされない。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.223]

>

[引用] (川西市)対策部協力班は、部内各班の応援という事務分掌になっているものの、とくに明確な事務も無く混乱のためか指示も無かった[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.20]

>

[引用] 神戸市中央区長は、職員には現場主義で良識で判断するよう指示したが、公園にテントを建てるのを認めても良いか、遺体安置所をどこに増設するかなど、判断にまよふこともしばしばあったようである。[大河

原徳三「震災と区役所活動の実態」『都市政策 no.82』(財)神戸都市問題研究所(1996/1),p.15]

>

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果・下水処理場)沈砂池が破壊されるなど大きな被害が出ていたため、本庁の指示を受けるために、8:00に本庁に行ったが、助役から、市内が大変な状況なので処理場のことはすべて任せる、と言われた。任されて、初期対応が早くできたため、結局スムーズにいった。[『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.131]

>

[引用] 初動時のイメージ・トレーニング = 図上演習の実施:地震による被害形態は多様であり、求められる初動にも違いがある。多様な災害に対応できる初動体制を創りあげるためには、起きうる状況を具体的に想定した訓練を行う必要がある。そのための手法として、運動選手がよく行うイメージ・トレーニングがある。多様な状況を想定した頭脳の訓練である。このイメージ・トレーニングを災害時に使えるようにしたのが、災害図上演習である。災害対策本部における作業は、実践の場面においても、ほとんどが情報の収集・伝達・処理(判断、決定)という頭脳労働であり、図上演習は、状況想定さえ実際的なものにすれば、実践性が高い演習といえよう。[吉井博明「初動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(2000/8), p.5-6]

>

[引用] シナリオ型被害想定の実施:地震災害は、実に多様な形態があり、実際にどのような災害が起きるか予想がつかない。防災対策を考える出発点は、起きうる災害を想定し、できるだけ見える形にしていくことである。そのための第一歩が被害想定であるが、兵庫県を含め、ほとんどの地方公共団体では、物的な被害想定に留まり、その時に初動がどうなるかというシナリオを初動担当職員が自ら作成し、初動体制の問題点を発見し、それを修正する作業を行うことが重要である。[吉井博明「初動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(2000/8), p.5]

>

[引用] (北村春江・当時の芦屋市長のインタビュー発言)
小林委員 一番最初に、指示といいますか訓示といいますか、これをしるとか何かいわれましたか。
北村前市長 それは、全くないです。てんやわんやで、目の前にきた仕事に対応するのが精一杯で。
[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.71]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

06. 災害対策本部における意思決定機構の明確化や、現場との情報連絡・共有が不十分だったための混乱も生じた。

【教訓情報詳述】

03) 現場で対応する職員に情報が行き渡らなかったため、対応が困難だった。しばらくして発行され始めた市民向けの広報紙が、職員にとっても有効な情報源となった。

【参考文献】

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)本部との連絡がうまくいかなかった。お互いに何をやっているのかわからなかった。[『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.44]

>

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)職員に対する本部の決定事項・情報の提供を的確に行うべきである。他部局の災害対策業務が不明で、問い合わせにも対応できなかった。[『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.44]

>

[参考] 豊中市職員へのアンケート調査により、職員の多くが被害状況について把握できずに対応せざるを得ず、有力な情報源としては広報だったことがあげられている。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.94-97]

>

[引用] 刻々と変わっていく初期の対策の最前線で、職員がどれだけ被災者からその変化についてなじられたことが、...(中略)...自分の担当している業務以外のことを尋ねられたら、全く無力だった。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.185]

>

[引用] 継続性とスタッフによる経験の蓄積がプロの緊急事態対応機関には必要である。日本では中堅のスタッフが、数年ごとに部署を交代する。とりわけ国及び県レベルの機関でこの傾向が顕著である。私の考えでは、この習慣により、組織、災害、地元自治体の対応能力に関する知識が発展せず、県と地方自治体の信頼関係や、組織としての能力そして地方自治体におけるロイヤリティ(これらはすべて災害対応を効果的に行ううえで非常に重要である)が損なわれることになる。[リチャードK. アイズナー「初動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(2000/8),p.114]

>

[引用] 組織間調整 = 各応急対策毎の調整責任の明確化、調整の具体化:残された課題の中で、最大のものが組織間調整の問題である。各組織が何を行うのか、という点については明確にされ迅速に対応できるようにはなったが、関係する多くの組織の活動調整を誰がどのように行うのかといえば、すべてが災対本部長に集約されている。しかし、災対本部長には、すべてを行う能力も権限もないのが現状といえよう。特に、救出活動に関する消防、警察、自衛隊、海上保安庁間の調整や重傷者の緊急搬送に係わる消防、自衛隊、病院(厚生省、県衛生部)間の調整が問題となる。[吉井博明「初動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(2000/8),p.6]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

06. 災害対策本部における意思決定機構の明確化や、現場との情報連絡・共有が不十分だったための混乱も生じた。

【教訓情報詳述】

04) 被災自治体の議会も市当局と連携して、災害対策に取り組む体制を整えた。

【参考文献】

[引用] 神戸市会は、地震直後ただちに正副議長を中心に行動を起こし、当面の対応策を協議した結果、議会としての対応を以下の2つとしています。
一つは、72人の議員が個々に行動するのではなく、各議員が災害対策で気付いたことは全て議長(市会事務局)へ連絡することとし、それを災害対策本部へ申し入れる窓口一本化方式をとる。
二つは、市長をはじめ市当局は、何をおいても人命救助、応急復旧に全力を挙げるべきであり、復旧財源の確保等のための国等への要望行動は議会が重点的に取り組むという内容です。
[金芳外城雄「復興10年 神戸の闘い」日本経済新聞社(2004/12),p.24]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

06. 災害対策本部における意思決定機構の明確化や、現場との情報連絡・共有が不十分だったための混乱も生じた。

【教訓情報詳述】

05) 初動対応の問題点を引き起こした全体的な要因として、第1に「地域防災計画の不備」、第2に「起こりうるリスクの想定が甘すぎた」ことが指摘されている。

【参考文献】

[引用] (初動対応の問題点)を引き起こした全体的な要因として、第1に「地域防災計画の不備」、第2に「起こりうるリスクの想定が甘すぎた」ということがある。…(中略)…兵庫県に関して言えば、関西に大きな地震は来ないという思い込みが地震防災の軽視につながっており、実際防災を扱う県の組織は、生活文化部の下にあった消防交通安全課内の防災係であり、県政における位置づけは極めて低かった。また、兵庫県及び神戸市の地域防災計画では、風水害が中心であり、地震の被害想定は震度5であり、大地震に対する備えが全くと言ってよいほどなされていなかった。
これこそが、迅速でスムーズな初動対応を不可能にした根本原因であろう。これは兵庫県のみに限ったものではなく、全国的にも同じ状況にあったのである。
[近藤民代「災害発生直後の国・被災自治体による初動対応」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.96]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

01)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。一方で、消防本部の中には要請を受けずに出動を開始した部隊もあった。

【参考文献】

【参考】午前9時50分、神戸市長より兵庫県知事に対し、消防広域応援を要請している。[神戸市消防局『阪神・淡路大震災 神戸市域における消防活動の記録』(財)神戸市防災安全公社(1995/3),p.29]

> 【引用】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]

> 【参考】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]

> 【参考】鹿児島市消防局が、神戸市に入り、活動の直前に「了解」を得て消火・救助にあたった経緯が紹介されており、併せて、「現地に一番乗りした部隊には、共通の要素があった」として、鹿児島隊が、海外の災害に派遣する「国際消防隊」の出動登録メンバーであったことが役だったとの指摘がある。[外岡 秀俊『地震と社会(下)』みすず書房(1998/7),p.709-710]

> 【引用】防災専門家(特に初動担当者)の育成と専門家ネットワークの構築(広域防災機構による防災専門家の育成とそのネットワーク化):防災対策(初動対応計画等)をいくら充実しても、最後は人間の問題に行き当たる。初動という最も難しい対応をこなすことができるのは、結局は専門知識を持ち、日常的に訓練を行っている防災専門家しかいない。しかし、県や市町村等の防災関係機関だけで初動対応の専門家を育成することは難しい。そこで、より広域的な防災機構を設置し、そこで専門家を育成することが必要と考えられる。[吉井博明「初動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(2000/8),p6]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

02)兵庫県は、午前10時、陸上自衛隊への派遣要請を行った。海上自衛隊、航空自衛隊への派遣要請は当日夜になった。一方で、芦屋市や伊丹市などのように、独自に災害派遣通知を行った自治体もあった。

【参考文献】

【参考】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。

> 【参考】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ぬ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]

> 【引用】このため助役は、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]

>

【参考】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]

>

【引用】(松下勉・伊丹市長のインタビュー発言)

市内で倒壊家屋に生き埋めとなっているという情報が何箇所もありましたので、なかなか県の方から出動要請が出ないということで、自衛隊から伊丹市に対して、出動要請をできないかというような打診があり、8時40分をもって、市から要請し、市内で救出活動や給水などの支援に当たられたという経緯があります。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.87]

>

【引用】(小久保正雄・当時の北淡町長のインタビュー発言)

自衛隊に救援を依頼しようと県庁に連絡を指示したが、防災無線が通じないという。後で県庁の防災無線が故障していたことが分かった。テレビを見るとまもなく、神戸がひどい状態になっているとは知らなかった。9時半ごろ、洲本の淡路県民局を通じて自衛隊派遣を知事あてに依頼した。姫路特科連隊のヘリが視察にやってきて、私もヘリに乗って低空からまちを見下ろしたが、「全滅だ。まちは滅んだ」と悲壮な思いになった。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.121-122]

>

【引用】自衛隊出動のゴーサインとなる県の「災害派遣要請」。あらゆる公式文書が「十七日午前十時」とするが、実際には、確たる時刻はない。

林さんの記憶では、県庁に二度目の電話がつながったのは「午前十時十五分ごろ」。担当者からその報告を受けた後、上級部隊に災害派遣要請の時刻をどう報告するか問われ、「十時にする」と答えたという。

電話の内容も、県の積極的な要請ではない。

自衛隊「この連絡をもって、災害派遣要請としてよろしいか」

県「お願いします」

知事は事後了承だった。県と陸自との間で派遣要請の文書が交わされるのは、さらにこの十一日後のことだ。

[神戸新聞記事「2. 事後了承 あやふやな『要請』時刻」『震災10年 守れいのちを 第3部史上最大の派遣』(2004/9/5),p.-]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

03) 初動において自衛隊との連携が十分に図れなかった理由として、平常時から共同防災訓練などが行われず、防災に関する情報交換や人間関係が不足していたとの指摘もある。

【参考文献】

【引用】さらに、県の防災組織の中に自衛隊(第3師団司令部、第3特科連隊、第36普通科連隊)が含まれてはいたが、自治体との協同訓練はもちろんのこと、自衛隊と県・市相互に互いの能力と果たすべき役割の理解が不十分であり、かつ、県・市側の受入れ態勢も不十分であったため、連携がうまく行かず、自衛隊の初動に影響を与えた。[『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.1]

>

【引用】しかし、防災訓練の実施に当たって、地方自治体によっては防災訓練への自衛隊の参加に非協力的なところもみられ、また、訓練の実態も展示訓練的なものが多く、自衛隊が考えているものと差があった。特に神戸市等は、自衛隊が協同訓練を過去に何度も呼びかけていたが、実現しなかった。このため、防災に関する人間関係はもとより、災害発生時に相互に実施すべき事項の把握、被災状況把握及び情報交換等が不十分であり連携がとれていなかった。[『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.9]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

04) 自衛隊では部隊の出動準備が早朝からなされていたことなどから、要請がなければ出動できない「要請主義」の弊害が指摘された。一方で、派遣要請をする余裕が無かったことや、要請そのものは必要であるとの指摘もある。

【参考文献】

[参考] 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が、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]

>
[参考] 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]

>
[参考] 被災地の中で対応した行政職員や医療従事者から繰り返し聞いた言葉から、「全て自分だけでやらなければと思い込んでしまった」点が教訓であり、地域防災計画の中に応援協定の締結などが盛り込まれたことにより教訓が活かされるようになったとの指摘がある。[『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.87]

>
[参考] 要請主義が問題とされたが、それは出動開始の判断時点と出動要請のあった時点とを連動させるために起きる問題にすぎず、要請はあくまで必要。本来整備すべきは出動体制であるとの指摘がある。[『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.44]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

05) 海上自衛隊は陸上派遣隊を編成して、陸上自衛隊とともに活動した。

【参考文献】

[引用] 海自にとって、前例のない「陸上派遣隊」の結成だった。救出機材はほとんどない。陸の地図もない。白い脚半に青い作業着姿の隊員は、陸自以上の軽装備でがれきの山に向かった。…(中略)…

海自の人命救出活動は四日間で、延べ約八百人が出動。八人を救出、十七遺体を収容した。指揮系統が厳密に決められた自衛隊で、海自隊員の活動を陸自に委ねたことは異例だった。[神戸新聞記事「4. 指揮 前例のない海自の陸上隊」『震災10年 守れいのちを 第3部史上最大の派遣』(2004/9/7),p.-]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

08. 被災市町の中には、防災行政無線・同報無線がな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。

【教訓情報詳述】

01) 被災市町の多くでは独自の防災行政無線や同報無線が整備されておらず、発災直後の住民への直接伝達手段は広報車が中心だった。

【参考文献】

〔参考〕被災地では、防災行政無線・同報無線がほとんど整備されておらず、避難勧告他の住民への情報伝達手段は広報車が主体だったこと及び広報車による広報の問題点、さらには唯一同報無線を整備していた尼崎市でも実際の利用は限られたことなどについては、〔神戸新聞朝刊「復興へ 第3部(8)情報を伝える(上)機能麻痺し自治体後手」(1995/5/23),p.-〕参照。

>

〔引用〕たとえば甚大な被害を受けた神戸市、西宮市、芦屋市、尼崎市、宝塚市のうち、被害情報の収集用に使われる移動系の防災行政無線をもっていたのは神戸市、尼崎市、宝塚市、住民への広報に使われる固定系の防災行政無線(同報無線)があったのは尼崎市だけという状況だった。しかも、尼崎市の同報無線(拡声子局)は今回の災害では当初一回も使用されておらず、各市の移動系無線もあまり有効に使われていなかったようである。〔廣井脩「阪神・淡路大震災と災害情報」『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』東京大学社会情報研究所(1986/3),p.11-12〕

>

〔引用〕大阪府豊中市:17日以降、広報車が出動した。危険地域への避難勧告・避難誘導に始まり、屋根掛けブルーシートの配布、家屋解体費用の公費負担実施の案内など、のべ8日間・18台が出動した。広報車について、さらにいうと、2台だけで市内全域のPRはそもそも無理な話で、他の部署から車をまわしてもらって、やっと4台という状況であった。〔『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.25〕

>

〔引用〕(被災自治体広報担当職員ヒアリング結果)震災直後は、行政から市民に伝達する手段が全く閉ざされてしまった。電話もファックスも使えないという状況であった。広報誌の印刷・配布ができない状況だった。〔『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.4〕

>

〔引用〕(馬場順三・当時の西宮市長のインタビュー発言)
最初は広報というかPRです。とにかく一番先に言わせたのは、公共施設は全部避難所として開放している。だから、「最寄りのところへ避難してください」ということを広報車でPRに回ったんです。冬ですから、窓をあけていますと割合にマイクの音でも聞こえるんですけども、それはあまり徹底してなくて、広報車ですべての周知ができたとは思っていません。やはり現場へ行って、自治会長さんや役員さんにも相当の者が出かけてまして口頭で申し上げていると思います。ただ、交通渋滞でなかなか帰れなかったですね。〔『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.57〕

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

〔02〕自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

08. 被災市町の中には、防災行政無線・同報無線がなく住民への情報伝達手段は広報車だけの自治体もあった。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。

【教訓情報詳述】

02) 神戸市では発災当日から災害対策本部に隣接してプレスルームを設置するなど、マスコミを活用して被災者への情報伝達が行われた。

【参考文献】

〔引用〕神戸市は発災当日に災対本部に隣接してプレスルームを設置し、マスコミへの情報提供を通じて、被災者への情報伝達を試みた。〔桜井誠一「阪神・淡路大震災における広報活動について」『都市政策 no.80』(財)神戸都市問題研究所(1995/7),p.42〕

>

〔参考〕神戸市におけるプレスルーム設置の経緯等については、〔神戸市広報課・編著『防災都市・神戸の情報網整備 神戸市広報課の苦悩と決断』ぎょうせい(1996/5),p.47-52〕に詳しい。

>

〔参考〕一方で、被災者や行政機関がマスコミの取材の殺到により対応に追われたとの指摘もある。〔小城英子「阪神大震災とマスコミ報道の功罪 記者たちの見た大震災」明石書店(1997/6),p.61-67〕

>

〔引用〕(被災自治体広報担当職員ヒアリング結果)マスコミの部屋を災害対策本部室の近くにもってきた。〔『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.4〕

>

〔引用〕(被災自治体広報担当職員ヒアリング結果)マスコミに情報を伝達する注意事項として一言一句変えることなしにそのまま伝えてほしいことを要望した。〔『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.4〕

>

[引用] 最初の日、兵庫県は情報発信の面できわめて低いレベルに終わった。それははじめに述べたように、災害の全貌が把握できなかった大状況の問題と、情報収集ができないために、対策の打ち出しようがないという実情の反映であった。

しかし2日目からは徐々に、組織的活動へと立ち直りを示し始めた。19日には記者発表を定例的に行う仕組みをつくっている。

[山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.328]

>

[引用] NHKは神戸市役所8階の災害対策本部に臨時スタジオを開設し、「生活情報放送センター」と名付け、1月20日からラジオ第1で、ライフライン、医療、交通、救援活動、ごみ・トイレ問題、入浴できる場所などをきめ細かく放送した。20日は午後6時30分の「NHKラジオ夕刊」の枠内で放送し、翌21日からは午前8時30分から午後8時台まで毎30分ごとに、こうした情報を流した。

しかも、この放送は全国に向けて流されており、決して関西圏、被災地だけではなく、これは被災地が神戸・阪神という大都市であったため、人的にもその他の面でも全国とのつながりが深いであろうとの想定から、全国放送となったという。このことは生活情報という生々しい情報が全国に流れ、全国民的支援を呼び込んだひとつの背景となったであろう。

生活情報放送センターは2月21日以降は全国ネットを終えて、順次放送エリアを縮小し3月17日まで続した。

[山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.341]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

08. 被災市町の中には、防災行政無線・同報無線がなく住民への情報伝達手段は広報車などのみの自治体もあった。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。

【教訓情報詳述】

03) 3日目から開始した放送協定に基づく放送は、2ヶ月以上にもわたり行われたが、緊急時を脱してもなお有効なものか、という課題が指摘されている。

【参考文献】

[引用] 兵庫県は1月20日から3月31日までの2カ月以上にわたり、「地域防災計画による放送協定」に従ってNHKラジオ、サンテレビ、AM神戸、Kiss - FMの放送4局にのべ212回にわたって放送を実施した。広報専門員などが放送局のスタジオ、あるいは電話出演で主として生活情報を流す方法だった。被災者への情報提供という点では、それはそれでよかったともいえる。しかし、果たして「地域防災計画による放送協定」でいう放送は2カ月を超え、緊急時を脱してもなお有効なものか、という問題を残した。[山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.339]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

09. 被災地の教育委員会や学校園の初動体制も備えがなく、困惑の中でスタートした。

【教訓情報詳述】

01) 被災直後の学校園の対応としては、児童生徒の安否確認が最も重要な業務となった。

【参考文献】

[引用] 児童生徒の所在確認は、学校園の再開や児童などを保護するうえで重要な業務だが、震災による行方不明、遠隔地の親類・知人宅などへの避難のため連絡が取れず、確認までには時間を要した。[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.54]

>

[引用] (児童生徒の安否確認)

地震当日、交通機関全面麻痺状態のなか、多くの教職員は、バイク・自転車・徒歩で出勤した。出勤者数は全教職員9,847人の44.9%にあたる4,425人だった。各学校園はすぐに安否確認を始めたが、電話の使用不能個所が多く、十分な確認はできなかった。そこで教職員は徒歩あるいはバイク・自転車などを利用して家庭訪問を実施し確認に努めた。また、臨時登校日を設け、安否確認を行った学校園も多かった。[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.78]

>

[引用] 避難所への緊急対応の中で、教員にとっての最大の関心事は児童・生徒の安否・消息であった。…(中略)…

初めのうちは不通であったり、避難所が混雑していたため、多くの学校では電話での連絡は不可能であった。そのために教職員を派遣して避難所を一つ一つまわって安否を確認する必要があり、すべての確認が終わるまで、1週間ないし10日かかった。

[『震災を生きて - 記録・大震災から立ち上がる兵庫の教育 - 』兵庫県教育委員会(1996/1),p.71]

>

[引用] ある学校では、正面玄関にノートを置き、自分のことのみでなく、知っている友達等の消息も書かせることにし、同時に同じようなノートを校区内数か所の避難所に置き、毎日教員が見てまわって、それをもとに後で電話開通後確認した。

また、児童・生徒のグループが名簿等で調べ、情報を伝えてくれたという学校。PTAの役員が夜中まで詰めて調べ協力した学校もある。中学校では校区が比較的広いため、情報を集めるためにピラを貼ってまわり、学校へ連絡するよう頼んだ学校もある。

[『震災を生きて - 記録・大震災から立ち上がる兵庫の教育 - 』兵庫県教育委員会(1996/1),p.71]

>

[引用] 親戚、知人を頼りに、校区外に疎開・転校した児童生徒数は約1万人に及ぶが、この他、一時的に知人宅に身を寄せた人々も多い。その中の多くの人々は学校に連絡せずに転居したため、当初学校では全く連絡がとれず苦労した。[徳山明「新たな防災教育と学校防災体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証 提言報告(4/9) (第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.67]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

09. 被災地の教育委員会や学校園の初動体制も備えがなく、困惑の中でスタートした。

【教訓情報詳述】

02) 学校園ではその他、安全確保、教職員の安否確認、避難所対応をはじめとする対応を実施した。

【参考文献】

[引用] 震災前、市の教職員数は9,847人で、そのうち家屋に被害を受けたのは4,862人、全体の49.4%にも及んだ。そして、教職員の安否確認は、通信・交通手段が途絶した中では、きわめて困難だった。

震災当日に確認できたのは17校園(22.6%)に過ぎず、1週間目の1月23日ようやく323校園(93.6%)となり、最終確認は震災20日目の2月5日であった。

[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.55]

>

[引用] 学校では避難所としての対応のみでなく、登校した児童・生徒に対する休校の指示を行う必要もあり、校長・教頭のどちらかが来れなかった学校で、なんとか出勤した教職員が判断に困ったという例がある。

[『震災を生きて - 記録・大震災から立ち上がる兵庫の教育 - 』兵庫県教育委員会(1996/1),p.67]

>

[引用] 震災初日から学校に宿泊して児童・生徒の安否確認、避難者への支援活動(避難者への電話・救援物資の搬入等の対応)にたずさわっていた教職員の中には、自らが被災者であった者も多く、家族や親戚の安全確保、安否確認にも時間を割かれたり、宿泊する場所が十分に確保できなかったため疲労困憊し限界に達していた。[『震災を生きて - 記録・大震災から立ち上がる兵庫の教育 - 』兵庫県教育委員会(1996/1),p.68]

>

[参考] 学校内の事務について、西宮市立上ヶ原中学校の例が紹介されている。[『震災を生きて - 記録・大震災から立ち上がる兵庫の教育 - 』兵庫県教育委員会(1996/1),p.108-109]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

09. 被災地の教育委員会や学校園の初動体制も備えがなく、困惑の中でスタートした。

【教訓情報詳述】

03) 教育委員会では、情報収集を行うとともに、当面の休校措置等を決定した。

【参考文献】

【引用】神戸市災害対策本部の設置にともない午前7時、教育委員会事務局に災害対策本部学校部を設置した。

学校部は、小野教育長を本部長として、まず集合することのできた職員に、学校の被害状況を把握し安全点検を行うとともに、学校を避難住民に開放するよう指示した。

【『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.72]

>

【引用】学校部を設置した1月17日午前7時には、電話回線が遮断し、全市にわたる情報収集が不可能に近かった。しかし、マスコミの報道や、出勤してきた職員が見た街の様子からの報告から、まず休校措置を決めることとした。

学校部は17日午後3時、市立全校園を対象にとりあえずその当日17日(火曜日)を臨時休校にすることを決め、マスコミや連絡が取れる学校に伝えた。

一方、各校園長は地域の被害や校舎の被害状況から、個別にいち早く臨時休校を決定していた。

翌18日には、全市の被害状況や、多くの学校園が避難所になっている状況が判明。そこで18日から21日(水～土曜日)までの4日間を引き続き全校園を対象に臨時休校することを決め、校園長会役員やマスコミに知らせた。

【『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.75]

>

【引用】一月一七日正午には、第一回の学校部全体会議が開催された。全市における情報収集が不可能に近い中で最初の指示は以下の四点であった。

- (1)学校園における児童生徒の安否を確認すること。
- (2)学校園施設の被害状況の把握・安全点検をすること。
- (3)必要に応じて避難住民に学校施設を開放すること。
- (4)学校は休校。全職員二四時間の出務体制とする。

【神戸市教育委員会『神戸の教育は死なず / 阪神・淡路大震災に学ぶ学校危機管理』小学館(1996/4),p.21-22]

>

【引用】24日には、学校部の組織を災害対策本部から災害復興本部に移行、3月31日まで臨時体制で運営した。学校部本部には、課長と各課1～2名が常駐し、交代制による夜勤体制も実施。事態に応じて委員会内部で職員の兼務体制をとって増強した。

【『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.72]

>

【引用】北淡町では、教育長が対策本部へ、「教職員は学校教育、生徒への対応に専念させる」と申し入れ、避難所運営は行政職員中心に、教職員は学校再開に向けて主に児童生徒に対応するという役割分担が災害発生当初からできた。【『震災を生きて - 記録・大震災から立ち上がる兵庫の教育 - 』兵庫県教育委員会(1996/1),p.81]

>

【引用】十七日の夜になって、神戸市や芦屋市などから住民の避難場所として県立学校を提供してもらえないかとの依頼があり、教育長はすぐ承諾した。実態が先行しており、すでに避難所になっていることは知っていたが、手順にこだわっている時ではない。

早速、県立学校長会の連絡網で避難住民の受け入れや救援を最優先とするよう通知した。それとともに、両市を通じて依頼のあった警察・自衛隊などの救援対策要員の待機所、救援物資の保管場所として芦屋南高校など県立学校数校を提供するよう指示し、また被災地外の学校給食センターなどに対して避難住民への炊き出しを要請した。

【『阪神・淡路大震災10年 翔べフェニックス 創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2005/1),p.200-201]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

10. 被災自治体の情報システムは速やかに復旧し、震災関連業務にも活用された。

【教訓情報詳述】

01) 稼働時間外であったために情報システムの機器やデータの被害は概ね少なかった。

【参考文献】

【参考】被災地方公共団体における情報システム各種機器等の被害状況は以下のように報告されている。

1) マシン室

・フリーアクセスフロアが陥没する被害が目立った。
・空調設備、特に水冷設備(屋上クーリングタワー等)の被害が大きく、復旧にも時間を要した。(1ヵ月～数ヶ月)

・パーティションにはめ込まれているガラスが破損し、ガラス片が飛散した例があった。

2) ホストコンピュータ

・転倒、傾斜、横ズレ等を起こした装置が多かったが、装置自体に被害は少なかった。
・建物自体あるいはマシン室が崩壊して、実質的にホストコンピュータが使えなくなった事例もある。

3) 端末・パソコン

・転倒、落下などにより1～2割が使用不能になっている。
・本体よりも、ディスプレイなど周辺機器やケーブル、コネクタ等接続部の破損が目立った。

4) ネットワーク

・建物内のネットワークは、比較的被害が少なかった。
・専用回線は、地震直後に不通になった場合でも2～3日で使用可能になった。

5) データ

・磁気ディスク内部のデータが失われるケースは少なかった。運転時間外であったことが大きな理由と考えられる。

[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.16-20]

>

[引用] (神戸市役所)

マシン室のコンピュータ機器はそのほとんどが元の設置場所から移動しており、中には傾斜したり横転していた機器もあったが、幸い未稼働時であったため大きな被害は無く、メーカー作業員の努力にも助けられ、1日後にはコンピュータが作動した。また、3日後には端末機を含めたオンラインシステム稼働の確認ができた。

[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.50]

>

[引用] (西宮市役所)

マシン室のホストやディスク装置が一部転倒、横ずれを起こし、コネクタ部がすう箇所は存するなどしましたが、幸いにも聞き内部やデータには決定的な損傷は見られず、また、本庁舎や出先機関に設置した628台の端末機も数台が使用不能となりましたが、業務に支障を及ぼす程ではなく、懸命の復旧作業の結果、2日後にはオンラインを含めた情報システム再開が可能となりました。

[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.55]

>

[引用] (芦屋市役所)

今回の地震は午前5時46分と本市コンピュータが稼働していなかった時間帯に発生したのですが、これも業務処理中に発生していた場合、機器への大きな影響だけでなく、事務室の被害状況から人的被害も発生していたことが予測されます。[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.65]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02] 自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

10. 被災自治体の情報システムは速やかに復旧し、震災関連業務にも活用された。

【教訓情報詳述】

02) 情報システム本体が無事でも、建物の被害や、電力、空調、エレベータ等の停止の影響より、直後は使用困難となった。

【参考文献】

[引用] (兵庫県庁)

本県の機器の被害が大きかった原因の一つに、設置場所の問題があると思われる。13階建て庁舎の最上階の13階に機械室があり、フリーアクセス床に機器を設置してあったが、高層であるがゆえに揺れが地上の1.7倍の大きさになり、フリーアクセスフロアが一部はがれたことと併せて、多くの機器が倒壊して被害が大きくなったものと思われる。

また、復旧作業を進めるうえで、機器の搬入等にエレベータが必要であるが、エレベータが故障すると、階段で13階まで機器を人力で運ぶのは実質的に不可能である。

[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.45]

> [引用] (兵庫県庁)
今回の場合は庁舎の電気と電話は当日午後にほぼ復旧し、機械室内のCVCFは3日目に復旧した。水道やガスの回復は相当の期間を要した。
[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.45]

> [引用] (西宮市役所)
今回の西宮市は、震災後からうじて1年半の館マシン室を維持できたというだけであり、5階にあったマシン室の直上階以上(6~8階)の損傷が激しく、即日立入り禁止になったことを思えば、正に紙一重で本庁からの撤去を踏みとどまったに過ぎない[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.57]

> [引用] (芦屋市役所)
今回の地震の事例のように職員等の家屋が被害にあたり交通機関が不通になった場合、参集に数日を要しました。このことから、コンピュータに故障がなくても操作要員がいなければ、稼働できないという問題を感じました。[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.65]

> [引用] (芦屋市役所)
1週間が過ぎ、職員の誰もが本来業務の早期再開を願っていても、被害規模の大きさから、とてもそれを口にできる状況ではありませんでした。
その主な要因となったのが、すべての職員が災害対策本部の業務に従事していたことと、本庁舎が避難所になっていたことがあげられます。
…(中略)…執務場所に避難されている市民を多数受け入れていた原課サイドとしては、日常業務の本格的な再開は避難されている方に退去を強いるものであるところから、そのタイミングは難しいものでした。
執務場所が使用できなくなった市民課は、建物の被害が少なく機器も稼働可能な出先の1カ所を使って、1月24日からオンライン業務を再開させました。続いて国民年金、国民健康保険、医療助成、税務業務は1月31日、福祉関係は2月2日にオンライン業務を再開させています。
[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.62]

> [引用] (芦屋市役所)
復旧に最も時間がかかったのが、空調機の加湿器でした。その理由は、加湿器に異常があったのではなく、庁舎の水道管が破損したことにより止水していたためです。[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.65]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

10. 被災自治体の情報システムは速やかに復旧し、震災関連業務にも活用された。

【教訓情報詳述】

03) リ災証明や税等の減免処理など被災者救援をはじめとする震災関連業務に、情報システムは重要な役割を果たした。

【参考文献】

[引用] (神戸市役所)
震災関連で早急に必要な業務は、リ災証明発行や義援金等支給の業務、続いて家屋の解体撤去や税・使用料等の減免処理業務等であった。いずれの業務も初めての経験であり、また非常に急を要する業務であるため、関係部門が協力して処理方法や役割分担を短時間で決定し、その業務に当たった。
[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.50]

> [引用] (西宮市役所)
家屋の被害データのオンライン入力により被災者台帳を迅速かつ正確に整備できたことにより、その後の諸証明書の発行や義援金の交付事務等で絶大な威力を発揮[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.55]

> [参考] 震災関連業務の情報処理として、神戸市では以下の対応を行った。

- (1)リ災証明発行・減免処理関係
- ・住民基本台帳、外国人登録台帳の全件リストの作成
- ・リ災証明書発行

- ・市県民税、固定資産税減免処理
 - ・国保料減免処理
 - ・各種使用料減免処理
 - (2)義援金等支給・貸付関係
 - ・生活福祉資金貸付
 - ・一次義援金
 - ・県災害援護金、市見舞金支給
 - ・災害弔慰金
 - ・市災害援護資金貸付
 - ・二次義援金
 - (3)仮設住宅・家屋解体
 - ・仮設住宅入居者名簿管理システム
 - ・倒壊危険家屋等解体撤去管理台帳システム
- [『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.51]

> [参考] 西宮市では、「西宮市震災業務支援システム」を開発して、被災者支援業務を行った。

- (1)被災者支援システム
 - ・被災者台帳(家屋被害、人的被害状況の管理)
 - ・被災者証明書の発行
 - ・義援金交付消込、災害援護金貸付
 - ・各種統計
 - (2)避難者名簿システム
 - ・避難所、避難者の異動履歴の管理、各種統計処理
 - (3)仮設住宅申込者管理システム
 - ・申込、抽選、当落状況
 - ・入居者管理システム
 - (4)倒壊家屋管理システム
 - ・倒壊家屋の解体状況、撤去・搬送作業管理及び公費負担管理
 - (5)その他
 - ・死亡者名簿、復興計画支援資料作成等
- [『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.55-56]

> [引用] (芦屋市役所)

この時期に、災害対策本部の各班が必要とした事務には、避難者情報の収集と提供(死亡者名簿、入院者名簿、避難者名簿(アイウエオ順、避難所別)、転居・転出者名簿、家屋の損壊状況など)、緊急物資(受け入れ、配送)、義援金、ボランティア(民間、行政職員、労働組合関係)、給水状況、ガレキ処理、仮設トイレ、仮設浴場などの業務を管理するシステムでした。本市の場合、市内LAN等通信システムや防災システムが構築されていなかったため、これらの業務処理を各班がパソコン処理や手作業で乗り切りました。[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.63-64]

> [引用] (芦屋市役所)

情報処理業務としては、震災関連制度が開始されはじめたことで、その基本となる被災者台帳が必要となりました。そこで、家屋の損壊状況の認定を行っていた消防本部、被災証明や義援金支給事務を担当することとなった福祉総務課、今後税・保険料等の減免措置等を予定していた課税課・税務管理課、保険年金課間の調整を行い、関係課の共同作業でデータを整備し、被災者台帳を作成しました。この台帳は、その後の義援金等震災関連業務のデータベースとして広く活用されます。

もう一方で、固定資産税の減免措置に対応できるよう、固定資産データと家屋の被害状況をリンクさせました。

[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.64]

> [引用] (芦屋市役所)

災害対策本部の業務が落ち着くにつれて、各課から震災関連業務の依頼が増加してきます。その主な業務としては、福祉対策事務、仮設及び災害復興住宅関連事務、解体等廃棄物処理関係事務、税務事務(納期の変更、減免、納付書、還付及び前納等)、収納事務、国民年金及び国民健康保険事務、医療助成事務、職員給与事務(時期、諸手当等及び派遣職員事務)、各業務の統計処理事務の変更、区画整理事業事務、各種調査関係事務などで、新規及びプログラム修正により対応してきました。

[『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.64]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

10. 被災自治体の情報システムは速やかに復旧し、震災関連業務にも活用された。

【教訓情報詳述】

04) 情報システムの復旧には、通信や交通等の混乱にもかかわらず、メーカー等の迅速な対応が行われた。

【参考文献】

〔引用〕調査事例の地方公共団体では、地震発生後、職員がマシン室に駆けつけ応急処置を行っている。主な作業としては、次のものがある。

- ・電気配線の破断・ショートによって火災が生じる恐れがあったため、電源を切断。
- ・余震によるコンピュータ被害の拡大を防ぐために、自動運転システムを停止。
- ・その他火災が発生する可能性がある場合の防止措置。
- ・冷却液導管の破断等による漏水がある場合の措置。

開かなくなったマシン室の扉を壊して入室したり、ロッカー等の重量のある什器類が転倒・傾斜している間を通るなど、建物が損傷している中で危険な作業となった。

〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/4),p.23〕

>

〔引用〕応急処置に続いて、マシン室等の被害状況の調査、システム部員の安否確認などを行い、復旧のための体制を整えることになった。具体的な作業内容はおおむね次のとおりである。

・現状把握のための被害状況の調査(マシン室や冷却設備等の目視による確認)

- ・散乱物(書類、MT等)の回収
- ・安否確認のためのシステム部員への連絡
- ・庁内各部署へのコンピュータ使用不能などの連絡
- ・復旧活動支援要請のためのメーカー、関連業者への連絡

この時点では、頻りに余震が続いており、被災した庁舎の建物としての安全性は未確認のまま、庁舎内の作業を行わざるをえなかったことは、結果的に二次災害に至らなかったとはいえ、非常に危険なことだったと言えよう。

〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/4),p.23〕

>

〔引用〕メーカー側では、保守の一環である遠隔監視システムなどによってユーザーのシステムの異常を検地して緊急に支援体制を構築したり、近隣の保守要員が駆けつけるなど、ユーザーの連絡を待たずに行動を開始しているケースが多く見られた。しかし、交通渋滞が激しく、現場に到着するまでにかかなりの時間を要することになった。〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/4),p.24〕

>

〔引用〕(兵庫県庁)

同じ被災地内に事務所を抱えているメーカーや関連業者は、同じように被害を受けており、早急な活動が期待できない。震災発生当初の2、3日は、連絡も取れない業者があった。〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.46〕

>

〔引用〕(兵庫県庁)

地震発生後、被災地一体の交通網がマヒして大渋滞となり、また、一般車両の通行止めも実施された。そのため、機器を搬入する車両の到着が予定より大幅に遅れることもあり、通行許可書を確保して対応した。

〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.46〕

>

〔引用〕(芦屋市役所)

汎用コンピュータ関連機器の復旧作業については、メーカー側の配慮もあり1月18日午前1時過ぎから開始されています。…(中略)…

業務所管課には、実際に日常業務と同様の操作で動作確認を行ってもらうため、災害対策本部業務に従事している所管課職員を探し出し、午後6時を目処に点検を行ってもらうことにしました。その結果、全業務に異常無しとの報告を受け、午後6時55分にテスト稼働を終了させています。まず、日立物流が機材搬入のための養生を行ったのち、午前2時には、「馬」といわれる木製のクレーンと人手を使って、機器類を元の位置へ戻す作業が開始されています。

〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.61-62〕

>

〔引用〕(芦屋市役所)

本市の汎用コンピュータ関連機器はレンタル契約をしているため、人的経費以外の負担はなく復旧経費は少額に収まりました。〔『地震災害時における情報システム部門の対応策の調査研究』(財)地方自治情報センター(1997/3),p.62〕

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

11. 自治体の災害対策本部のあり方や、災害対策に従事する職員に求められる能力等が提言されている。

【教訓情報詳述】

01) 災害対策本部の組織や体制は臨機応変の改変が求められる。

【参考文献】

〔引用〕兵庫県における組織の改編にみられるように、未曾有の大災害の応急対策を進める中で、臨機応変に組織を改組していったことは、ある意味、自然なことであり、必要なことであった。災害の規模や態様は一つとして同じものはなく、被災者のニーズも地域や時間の経過により異なることを考えれば、臨機応変な組織づくりと柔軟な人員配置は当然な姿であるとも考えられ、平常時の行政組織では考えにくいものかもしれないが、平時から充分に検討しておくべきことであり、今後の災害対応組織のあり方に示唆を与えている。〔林春男「防災を担う人材育成」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(6/9) (第3編 分野別検証) IV 防災分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.104〕

>

〔引用〕1月17日午前7時、平成7年兵庫県南部地震災害対策本部を設置し、緊急災害応急対策を実施してきたが、その後被害が甚大であることが判明したことから、災害応急対策をさらに柔軟かつ総合的に推進するため、18日に災害対策本部を平成7年兵庫県南部地震災害対策総合本部(本部長知事)に改組した。

総合本部には、緊急対策本部及び災害復旧対策本部を設置し、緊急対策本部に情報対策部、緊急渉外対策部、緊急救援活動部、緊急物資対策部、応急住宅部、緊急医療福祉対策部、緊急輸送対策部を置き、災害復旧対策本部にライフライン部、輸送対策部、商工業対策部、庁内対策部、廃棄物対策部、施設応急対策部の13部を置いた。以後、状況の変化、対策の進展など必要に応じて部の新設、改廃を行った。

また、1月22日には政府兵庫県南部震災非常災害対策本部の現地対策本部(本部長国土庁政務次官、職員数32名)が県公館に設置され、国の対策を地元と一体となって現地即決型で実施していく体制が整備された。これを受けて、翌23日より国の現地対策本部長及び地元の県、市町の本部長等で構成する連絡会議が開催されることとなり、国、県、市町が緊密に連携しながら一体となった活動を展開していくこととなった。

さらに、震災後2週間が経過し、緊急応急対策も軌道に乗り、避難住民は半月にわたる避難生活から疲労の色濃く、将来への不安も増しつつあった。これらに対応し、応急対策を前進させるとともに、復興に本格的に取り組む必要が生じたため、1月30日に災害対策総合本部の組織として兵庫県南部震災復興本部を設置し、住宅の再生、がれきの処理、復興のための特別措置法の検討など復興をめざす各般の事業を推進することとした。

こうした体制整備を行いながら緊急的な復旧・復興対策を進める中で、21世紀の地域づくりを先導する創造的復興をめざして、震災復興事業をより強力に推進するためには、既存の組織の枠組みを超えた総合的な推進体制が必要であると考え、3月15日に阪神・淡路大震災復興本部を設置し、総括部、国際部、地域部、渉外部、防災部、福祉部、保健環境部、商工部、労働部、農林水産部、土木部、都市住宅部の12部を置くとともに、震災復興に関し、県民の相談に総合的に応じ、神戸市内における県行政の運営を円滑に推進するため、県民サービスセンターを震災復興総合相談センターに改組した。

なお、復興本部の設置に伴い、緊急対策本部と兵庫県南部震災復興本部を廃止し、災害対策総合本部を災害対策本部に改組した。

また、4月1日には、震災の教訓から、行政環境の変化等に迅速かつ的確に対応し、県のトップマネジメントに対する補助機能及び政策立案機能を強化するため、首席審議員及び審議員を設置した。

〔『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.33〕

>

〔引用〕地域防災計画では各部署の災害時における役割が定められていたが、それよりも、より緊急性、重要性のある部署に、また平時の所属部署に関わらず、登庁した職員を機動的に重点配置していった。

当初は、登庁できる職員が少なく、地域防災計画で定めた組織の体になりえなかったが、発災後3日目の1月19日に、地域防災計画の組織計画をベースに、当面必要な部署に重点配置した組織に修正した。

その後も…(中略)…、1月24日、2月8日、2月13日、3月1日、4月1日と、活動の内容や他市町やボランティアの応援などの状況に従って、組織の充実を図っていった。

また、上記の日付以外でも随時、必要な班の活動を開始させている。

こうした目まぐるしい組織の変更は、少ない職員を最大限に活用するためであり、最善の対策ではあったと思われるが、各班が寄り合い所帯で指揮系統が分かりにくい、人事担当が班編成の調整に大変苦慮するなど、その負担も大きかった。

〔『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.33〕

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[02]自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

11. 自治体の災害対策本部のあり方や、災害対策に従事する職員に求められる能力等が提言されている。

【教訓情報詳述】

02) 災害対策に従事する職員に求められる属性が示されている。

【参考文献】

【参考】 阪神・淡路大震災の対応経験者が感じた理想の人材像として、以下の個人属性が示されている。

- (ア) 体力的・精神的に強靱である人
- (イ) 個人的事情よりも仕事を優先できる人
- (ウ) その場で自分に何ができるかを考える人
- (エ) 全体像を把握した上で仕事ができる人
- (オ) 自分の判断で迅速に事態に対応できる人
- (カ) 声の大きい人
- (キ) 誰とでも対等に渡り合える人
- (ク) コミュニケーション能力が高い人
- (ケ) 周りの人の動きがちゃんと理解できる、読める人
- (コ) 調和が取れている人
- (サ) いろいろなタレントを組み合わせうまく使える人

【林春男「防災を担う人材育成」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(6/9) (第3編 分野別検証)』Ⅳ 防災分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.96]

>

【引用】 同じような人間を避難所に送ったとしても、ある人は何とかして皆さんを安心させてあげたいと考えて行動する。別の人はこちらから言われたとおりのことしかしないから、連絡要員にしかならない。しかも、連絡要員としても、ただ聞いてきてそれを伝えるだけ、あとのことは知ったことではないという態度だとすると、その差が避難所の運営に大きく表れました。【林春男「防災を担う人材育成」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(6/9) (第3編 分野別検証)』Ⅳ 防災分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.118]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

11. 自治体の災害対策本部のあり方や、災害対策に従事する職員に求められる能力等が提言されている。

【教訓情報詳述】

03) 災害時には、従事する職員のコミュニケーション能力が特に重要性を持つ。

【参考文献】

【引用】 情報を流す立場にたつて、避難勧告を出した、通行止めにしたということで胸を張る人もいます。しかし、どのような指示を出して、相手とのコミュニケーションができていなければ、全く無視されてしまうだけです。避難勧告を出しただけで市民が避難し、車を通行止めにしただけで車の乗り入れをやめるわけではないのです。情報を流す場合に、コミュニケーションを通して相手はどう受け取るだろうかまで理解して対応する力は、現場で訓練されて勉強になりました。

特に被災者の方々は、こちらの流す情報にもものすごく敏感に反応されました。仮設住宅が完成したとき、自治会づくりを目指して仮設住宅現場説明会を繰り返していたときのことで、仮設住宅に関してもっとの頻繁に質問されたことは、「入居期限はいつまでですか」でした。「2年です」と答えたら袋だたきです。しかし現行の制度の規定は2年なのです。ところが、「国とか県とか市のかたがたが、皆さんがたが行く場所がないのに2年で追い出すようなことはしないだろう。ちゃんと、あとの住宅なりのことも考えたうえで、みんなで一緒に頑張りましょう」と言えば拍手が起きたのです。同じ2年を説明するにも、受け手の取り方一つです。最初に受け取ってもらえる球を投げると、後の仕事がどれだけやりやすいかを、たたかかれながら覚えていきました。

【林春男「防災を担う人材育成」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(6/9) (第3編 分野別検証)』Ⅳ 防災分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.119]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【02】自治体の非常参集・災害対策本部

【教訓情報】

12. 被災自治体の災害対策本部は、10年余を経て、全て廃止された。

【教訓情報詳述】

01) 被災自治体の災害対策本部は、10年余を経て、全て廃止された。

【参考文献】

[引用] 度末のきょう、兵庫県と神戸、西宮など被災五市一町で、阪神・淡路大震災の災害対策本部が廃止される。地震の直後、各自治体に設けられた災対本部は、十年余を経て、すべてなくなることになる。[神戸新聞記事『ポスト10年／復興課題は消えていない』(2005/3/31),p.-]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

01. 震度計の故障、伝送システムのトラブルなどで、当初は神戸、洲本の震度6が伝わらなかった。

【教訓情報詳述】

01) 地震直後、大阪管区気象台は「強い揺れを感じた地震発生のお知らせ」を自動発信。5時50分に「ツナミナシ」の注意報を、55分には地震情報第一号を発表した。

【参考文献】

[引用] (気象庁)5時46分に地震が発生した後、大阪管区気象台は5時48分に「強い揺れを感じた地震発生のお知らせ」を自動発信し、5時50分に「ツナミナシ」の津波注意報を、5時55分に地震情報第一号を発生した。[消防庁『阪神・淡路大震災の記録3』ぎょうせい(1996/1),p.277]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

01. 震度計の故障、伝送システムのトラブルなどで、当初は神戸、洲本の震度6が伝わらなかった。

【教訓情報詳述】

02) 神戸海洋気象台の震度6は、伝送システムのトラブルにより自動送信できなかったが、気象台職員によって無線で連絡された。

【参考文献】

[参考] 神戸海洋気象台の震度6というデータが、アデス(気象資料自動編集・中継システム)のトラブルにより大阪管区気象台へ自動転送されず、結果として気象庁へ送られなかった経緯については、[中森広道・廣井脩『阪神・淡路大震災と初動情報』1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』東京大学社会情報研究所(1986/3),p.150-152]参照。

>

[参考] 震度情報については、自動伝送により大阪管区気象台へ確実に届いたことを確認するために折り返し電報が入ることになっていたが、CRTの落下により電報を見るができなかったため、6時3~6分無線通信で確認、これが大阪管区気象台に神戸震度6を伝えた第1報となった。その後、神戸海洋気象台の現業室では、天井の配管から漏水が発生、職員がビニールのゴミ袋をかぶせて各種機器を水から守り、さらにはキーボード等をヘアードライヤーで乾かすなどの工夫を重ねて、アデスの復旧を図った。[饒村曜『防災担当者の見た阪神・淡路大震災』(財)日本気象協会(1996/1),p.44-48]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

01. 震度計の故障、伝送システムのトラブルなどで、当初は神戸、洲本の震度6が伝わらなかった。

【教訓情報詳述】

03) NHK神戸放送局では発災直後に神戸震度6を入手していたが、気象庁からの確認ができず、一旦訂正した。改めて「神戸震度6」が放送されたのは6時15分だった。

【参考文献】

[参考] NHK神戸放送局では、当直の記者が揺れがおさまった直後に神戸海洋気象台に電話して神戸の震度6を聞き、大阪放送局に連絡した。このため、NHKテレビでは、大阪放送局発の近畿ブロック向けに5時50分、全国向けでは6時に神戸の震度6が放送された。[中森広道・廣井脩『阪神・淡路大震災と初動情

報』『1995年阪神・淡路大震災調査報告 - 1 - 』東京大学社会情報研究所(1986/3),p.150,152]

>

[参考] NHK神戸支局の記者が震度6情報が確認され、NHKによって全国放送された経緯については、[饒村曜『防災担当者の見た阪神・淡路大震災』(財)日本気象協会(1996/1),p.51-52]にもある。

>

[参考] NHKによって全国放送された「神戸・震度6」の情報は、気象庁からの公式情報が入っていないとの理由で一旦取り消され、取消から3分後の6時15分に再度放送された。この経緯については、[『阪神大震災・放送はどう機能したか』NHK放送文化研究所(1995/6),p.10-11]にある。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

01. 震度計の故障、伝送システムのトラブルなどで、当初は神戸、洲本の震度6が伝わらなかった。

【教訓情報詳述】

04) 震源に最も近い洲本測候所では、NTT回線のダウンと震度計の故障により震度情報が出されなかった。

【参考文献】

[引用] 淡路島の洲本測候所は合理化策として夜間無人化されていた。午前6時40分に測候所長が到着。NTT回線はダウンし、震度計は震度5を示したまま故障していた。測候所長は、体感と途上で見た倒壊家屋の状況から「震度6」と判定し、午前7時頃、大阪管区に無線で報告。洲本の震度6が放送されたのは7時29分だった。[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(1995/9),p.83]

>

[引用] 実はもう1ヶ所、「震度6」を記録した震度計がある。淡路島の洲本測候所だ。だがここは、気象庁の人員削減のあおりを受けて、夜間の宿直制度が廃止されていた。無人の測候所で、計測震度計は故障し「震度6」を発信することはできなかった。「洲本・震度6」が伝えられたのは、大急ぎで出勤した職員が到着した7時過ぎ。[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.54]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

02. 自衛隊は早い時期から情報収集を試み、一部の部隊は近傍派遣として要請前に救助活動を行っていた。災害派遣要請を受けた後も、混乱のため派遣先等に関する情報が不足した中での部隊運用となった。

【教訓情報詳述】

01) 陸上自衛隊は、地震発生の直後からヘリコプターによる上空からの情報収集を開始するとともに、県庁などへの連絡調整要員の派遣を行った。

【参考文献】

[参考] 陸上自衛隊中部方面航空隊は、7時14分の航空偵察開始をはじめとして兵庫県知事の出動要請までに6機の航空機で航空偵察などを行っていた。[『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.88]

>

[引用] 中部方面航空隊(本部:八尾市)では、07:14に最初の観測ヘリを離陸させている。このヘリは、被災地上空を飛んだ日本で最初のヘリであったが、残念ながら映像伝送装置は装備されていなかった。[『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]

>

[参考] 陸上自衛隊第3特科連隊では、7時30分に兵庫県庁に向けて連絡幹部を派遣したが、交通渋滞に巻き込まれて県庁到着は10時10分となった。ほぼ同時にヘリコプターによる連絡幹部も県庁に到着している。また、第3師団は、8時30分以降に兵庫県、大阪府、大阪市、西宮市、芦屋市、神戸市等に連絡幹部を派遣し、昼頃までには情報連絡体制がほぼ取られるようになっていた。[『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.197]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

02. 自衛隊は早い時期から情報収集を試み、一部の部隊は近傍派遣として要請前に救助活動を行っていた。災害派遣要請を受けた後も、混乱のため派遣先等に関する情報が不足した中での部隊運用となった。

【教訓情報詳述】

02) 陸上自衛隊第36普通科連隊では、自治体からの災害派遣要請を受ける以前に、阪急伊丹駅、西宮市民病院付近などへ近傍災害派遣を実施した。

【参考文献】

【参考】第36普通科連隊による阪急伊丹駅(7時58分)、西宮市民病院付近(8時20分)への近傍派遣については、[『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.57、59]にある。

>

【参考】自衛隊による近傍派遣の実施状況については、[読売新聞大阪本社『阪神大震災』読売新聞社(1995/10),p.48-49]にも詳しい。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

02. 自衛隊は早い時期から情報収集を試み、一部の部隊は近傍派遣として要請前に救助活動を行っていた。災害派遣要請を受けた後も、混乱のため派遣先等に関する情報が不足した中での部隊運用となった。

【教訓情報詳述】

03) 自衛隊ヘリコプターからの映像は写りが悪く、また映像伝送装置がなかったために中央への伝送はできなかった。

【参考文献】

【引用】なお、0714から航空偵察を実施したOH-6は、ビデオ撮影も行ったが、カメラの焦点がドアの風防(アクリル・ウィンド)に合ったため、画像が不鮮明となり被災状況の把握には使用できなかった。[『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.110]

>

【参考】陸上自衛隊および海上自衛隊による上空からの撮影、およびその映像が伝送できなかったことについては、[読売新聞大阪本社『阪神大震災』読売新聞社(1995/10),p.93-94]にも詳しい。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

02. 自衛隊は早い時期から情報収集を試み、一部の部隊は近傍派遣として要請前に救助活動を行っていた。災害派遣要請を受けた後も、混乱のため派遣先等に関する情報が不足した中での部隊運用となった。

【教訓情報詳述】

04) 10時に要請を受けた派遣部隊は具体的な情報のないまま出動せざるを得ず、先遣隊からの無線連絡も入らない中での部隊運用を迫られた。

【参考文献】

[引用] 午前9時過ぎ、姫路市の第三特科連隊も出動準備が完了していた。しかし、神戸のどこへ行けばいいのかわからない。県庁に何度も電話するが通じない。部隊を先導するために来たバトカーの無線が伝えた「生田署と兵庫署が大変だ」という情報が初めての具体的な情報だった。10時5分、連隊から県庁へかけて続いていた電話が2時間ぶりにつながり、派遣要請となった。しかし、電話で出動場所は伝えられなかった。県にも具体的な情報はなかった。とりあえず「生田署と兵庫署に向かう」。これが指示となった。[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(1995/9),p.119-120]

>
[引用] 第二陣を運ぶための大型ヘリにも情報は入らない。ようやく「灘区の王子競技場が使える」ことがわかるが、出動する部隊への指示は「競技場についたら、ほうぼうで煙が出ているはずだから、その方向に行け。救助を求められたら逐次、小隊に分かれ、器材と無線を持って動け」というものだった[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(1995/9),p.120]

>
[引用] 午後1時、福知山市の陸上自衛隊第7普通科連隊は神戸市への出動命令を受けた。まず4班の先遣隊を走らせ、午後3時に本隊が出動するが、先遣隊からの無線連絡が入らない。先遣隊からの無線を中継する基地開設が遅れていたためだったが、それを知るのは後になってからだった。[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(1995/9),p.121]

>
[引用] 第三師団は、大阪府和泉市の第37普通科連隊を、震源地の淡路が神戸のいずれかへ投入するか、迷っていた。午後3時過ぎ、伊丹からヘリで飛んだバイク部隊より報告が入る。「淡路に大部隊の派遣は必要なし」。神戸市への投入が決まった。[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(1995/9),p.120]

>
[引用] 阪神・淡路大震災時には、緊急連絡用の通信手段が破損し、対応職員等が少ないこと等もあって、各方面との交信が物理的に充分できなかったなかで、こちらの被災状況から判断して、どの程度の規模でどこへ出動してほしいといった内容を示した適切な派遣要請ができなかったのである。…(中略)…派遣要請は要請する知事側と派遣する自衛隊側で情報交換し、双方が内容を確認して合意したときに、法令上の派遣要請がなされるのである。「災害が発生した。大変だから、すぐ応援に来てくれ」というのが派遣要請ではない。…(中略)…

ただ、現実に行われた派遣要請の内容は、兵庫県側の危機管理体制の欠陥によって、法令で予定されているような要件を充たさずに、極めて不完全だった。知事の派遣要請の時間が遅れたということよりも、その不完全さが自衛隊の救援出動の判断ミスにつながったことを反省しなければならない。

[貝原俊民『大震災からの警告 - 大震災は何を語りかけたのか - 』ぎょうせい(2005/1),p.26-30]

>
[引用] (陸上自衛隊中部方面隊・松島悠佐総監の発言)
出動準備を整えて情報収集し、部隊展開を考える。時間は必要。でも理解してもらえない。[神戸新聞記事「1. 涙 『自衛隊の転機だった』 震災10年 守れいのちを 第3部史上最大の派遣』(2004/9/3),p.-]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

01) 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。

【参考文献】

[参考] 消防庁の地震直後の動きについては、「消防庁『阪神・淡路大震災の記録3』ぎょうせい(1996/1),p.213]にある。これによると、宿直勤務者が6時5分の気象庁からの地震情報を受けて、応急体制及び同体制の宿直要領に基づき、震度4以上を記録した府県に連絡、情報収集を開始した。また、幹部宅等へ電話連絡を行う一方で、兵庫県に消防組織法24条の3に基づく応援の要否を打診するとともに、都道府県および消防本部に出動の可否を確認している。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

02) 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。

【参考文献】

[引用] 警察庁では、気象庁からの震度情報を受け、6時すぎから全国の機動隊等に対して出動準備の指示を行うとともに、被災した府県警察に対して被害状況の早期把握を指示し、情報収集にあたった。[消防庁「阪神・淡路大震災の記録3」ぎょうせい(1996/1),p.277]

>

[参考] 地震直後の警察庁の動きについては、[「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～」兵庫警察本部(1996/1),p.52-53]にもある。これによると、警察庁は、6時10分に全国の機動隊に対して出動準備を指示、6時30分には警察庁警備局警備課長を長とする「災害警備連絡室」を設置、8時30分には警備局長を長とする「災害警備本部」を設置するとともに、近畿管区機動隊第二大隊が出動。以後、出動準備が整った部隊から、順次兵庫県に向けて出動させている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

03) 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。

【参考文献】

[参考] 発災直後の海上保安庁の対応については、[海上保安庁編「平成7年度 海上保安白書」(1995/11),p.11-12]参照。これによると、5時50分から行動中の巡視船艇5隻による大阪湾の被害状況調査が開始され、6時50分に第五管区海上保安本部などの全職員非常呼集、7時に地震災害対策本部が設置されている。

>

[引用] 地震発生直後から周辺海域を行動中の巡視船艇が被害状況の把握活動を行っている。また、7時頃には第五管区海上保安部内の巡視船艇、航空機を動員し、状況調査を実施した。[消防庁「阪神・淡路大震災の記録3」ぎょうせい(1996/1),p.277]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

04) 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。

【参考文献】

[引用] 6時過ぎに一齐情報連絡装置により地震情報を大臣秘書官はじめ国土庁非常災害対策要員に連絡し、非常参集を行った。その後、6時50分から警察庁、消防庁等に対して被害情報の収集を開始。7時に総理大臣秘書官へ情報を連絡、7時30分には非常災害対策本部の設置手続きを開始、8時30分には災害対策関係省庁連絡会議の開催を各省庁に通知し、11時から開催した。[消防庁「阪神・淡路大震災の記録3」ぎょうせい(1996/1),p.277]

>

[参考] 政府の本部体制の確立過程については、[阪神・淡路大震災活動記録誌編集委員会『阪神・淡路大震災活動記録誌』(財)全国消防協会・全国消防長会(1996/1),p.62]にもまとめられている。

>
[参考] 国土庁・政府等の動きについては、[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.99-101]にも以下のようにまとめられている。

- 6時 7分: 気象庁から地震情報をファックスで受信
(受け取ったのは警備会社から派遣されている「情報連絡要員」)
一斉情報連絡装置によって、大臣秘書官、非常災害対策要員に連絡し、非常参集
(非常災害対策要員にはポケットベルと電話によって伝えられる)
官邸の首席参事官から首相、国土庁長官秘書官から長官にそれぞれ報告
- 6時45分: 一番早い国土庁防災担当職員の登庁
- 6時50分: 警察庁、消防庁などから被害情報の収集を開始
- 7時 : 総理大臣秘書官に連絡
- 7時半 : 非常災害対策本部の設置手続きを始め、八時半には災害対策関係省庁連絡会議の開催を各省庁に通知
- 10時 4分: 閣議が開かれ、国土庁長官を長とする非常災害対策本部の設置が決まる
- 11時 : 災害対策関係省庁連絡会議の開催
- 11時20分: 非常災害対策本部の第一回会合。「被害状況の的確な把握、行方不明者の捜索・救出、被災者に対する適切な救済措置、火災に対する早期消火」などの重点事項を申し合わせ
- 11時50分: 国土庁長官が記者会見
(配布した消防庁提供による資料では、「死者一人」)
- 14時38分: 国土庁長官ら、政府調査団を乗せた航空自衛隊輸送機が埼玉県入間基地を出発
- 16時20分: 神戸市の王子陸上競技場からヘリに乗り換え、約1時間の視察
- 18日17時12分: 国土庁長官、自治相、防衛庁長官が首相に現地視察報告
- 19日: 首相が現地入り
- 20日: 震災担当相を任命

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

05) 官邸をはじめとする政府、国の機関はもとより、地元の行政機関、防災関連機関にとっても、テレビ・ラジオが最大の情報源だった。

【参考文献】

[引用] (国土庁防災局)局内のホワイト・ボードに死者数はじめ被害状況が次々に書き込まれていったが、主たる情報源はテレビだった。[佐瀬稔『大地震 生と死』草思社(1995/10),p.93]

>
[引用] なお、電気設備の回復等正午頃までの情報は、携帯ラジオによる間接的・断片的なものであった。...(中略)...12時頃から、停電が回復しテレビが受信できるようになり、また県警察本部の確認死者数等の定期的な情報収集が可能となった。[『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.9-10]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

06) 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という制度上の問題点が指摘された。

【参考文献】

[参考] 国土庁の地震発生直後の動きについて触れ、地方に連絡機関や独自の情報収集手段を持っていないことなど、国土庁の危機管理体制の問題点について指摘されている。[佐瀬稔『大地震 生と死』草思社(1995/10),p.90-95]

> [参考] 国土庁および官邸の情報収集・危機管理体制についての指摘は、[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.96-103]にもある。

> [参考] 首相官邸の危機管理体制に関しては、[五百旗頭真『第3部 第2章 危機管理—行政の対応』『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.365-374]も参照。

> [引用] 大規模な災害をもたらす地震への対応策・計画が不備であった。地震発生の際、行政が「刻々と変化していく」災害の規模を把握できなかった。[リチャードK.アイズナー「初動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(2000/8),p.108]

> [引用] 今回の震災においては、地方公共団体及びその職員が被災し、初動対応能力が低下したことなどから、情報連絡及び意思決定システムが十分機能せず、被害調査、報告、応援要請その他の基本的対応が発災直後困難となる状態に陥った。また、国等においても、発災直後に地元地方公共団体との連絡を開始したが、被災地からの確定情報が必ずしも十分でない等の事情から、初動対応の迅速かつ効果的な実施に支障をきたしたことは否めなかった。[総理府阪神・淡路復興対策本部事務局『阪神・淡路大震災復興誌』大蔵省印刷局(2000/6),p.11]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

03. 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。

【教訓情報詳述】

07) 被災直後の情報収集・発信が不十分となった原因は、被災地の情報を被災地内外の社会全体として共有・理解することができなかったことが、指摘されている。

【参考文献】

[引用] 被災直後の情報収集・発信が不十分となった原因は、…(中略)…ハード的な問題だけではない。被災地の情報を被災地内外の社会全体として共有・理解することができなかったことが最大の要因であろう。[越村俊一「災害発生直後における初動情報」『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.63]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

04. 当日10時過ぎ「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」が設置され、19日には「兵庫県南部地震緊急対策本部」、21日には非常災害対策本部「現地対策本部」を設けることを決定した。

【教訓情報詳述】

01) 午前10時過ぎの閣議で「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」の設置が決められた。

【参考文献】

[引用] 1月17日10時すぎ、国土庁長官を本部長とする「平成7年(1995年)兵庫県南部地震非常災害対策本部」が閣議決定により設置された。[消防庁「阪神・淡路大震災の記録3」ぎょうせい(1996/1),p.279]

> [参考] 午前10時過ぎの閣議で「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」を設置。[山川雄巳「阪神・淡路大震災における村山首相の危機管理リーダーシップ」『関西大学 法学論集 第四十七巻 第五号』関西大学法学会(1997/12),p.15]

> [参考] 非常災害対策本部、緊急災害対策本部等の設置の経緯については、[総理府阪神・淡路復興対策本部事務局「阪神・淡路大震災復興誌」大蔵省印刷局(2000/6),p.12-15]にまとめられている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

04. 当日10時過ぎ「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」が設置され、19日には「兵庫県南部地震緊急対策本部」、21日には非常災害対策本部「現地対策本部」を設けることを決定した。

【教訓情報詳述】

02) 19日20時過ぎ、首相は地震対策関係閣僚会議を召集し、「兵庫県南部地震緊急対策本部」を設置し首相自らが本部長となることを決定した。また1月21日には「現地対策本部」を設けることが決定された。

【参考文献】

[引用] 1月21日、非常災害対策本部の現地対策本部(本部長:国土政務次官)を神戸市に置くことが閣議決定され、翌22日から事務局が開設された。...(中略)...1月19日の閣議決定により、政府として一体的・総合的な対策を行うため、総理大臣を本部長とする全閣僚による「兵庫県南部地震緊急対策本部」が設置された。[消防庁「阪神・淡路大震災の記録3」ぎょうせい(1996/1),p.279-280]

> [参考] 19日20時過ぎ、首相は地震対策関係閣僚会議を召集し、「兵庫県南部地震緊急対策本部」を設置し、首相自らが本部長となること、「現地対策本部」を設けることを決定。[山川雄巳「阪神・淡路大震災における村山首相の危機管理リーダーシップ」『関西大学 法学論集 第四十七巻 第五号』関西大学法学会(1997/12),p.42]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[03] 政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

04. 当日10時過ぎ「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」が設置され、19日には「兵庫県南部地震緊急対策本部」、21日には非常災害対策本部「現地対策本部」を設けることを決定した。

【教訓情報詳述】

03) 「緊急対策本部」には法的位置づけがないため、災害対策基本法上の「緊急災害対策本部」設置が必要との意見もあったが、見送られた。

【参考文献】

[参考] 災害対策基本法に定められた「緊急災害対策本部」の設置については、災害緊急事態の布告を発するほどの状況ではないとのことから、見送られた。この経緯については、[二階俊博「阪神大震災の現場から 日本の危機管理を問う」プレジデント社(1995/12),p.95-96,144]に国会質疑録が紹介されている。

> [参考] 災害対策基本法にもとづく「緊急災害対策本部」ではなく、法的にあいまいな性格の緊急対策本部設置が、村山首相の政治的判断で決定されたとの指摘が[山川雄巳「阪神・淡路大震災における村山首相の危機管理リーダーシップ」『関西大学 法学論集 第四十七巻 第五号』関西大学法学会(1997/12),p.42-44]にある。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

04. 当日10時過ぎ「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」が設置され、19日には「兵庫県南部地震緊急対策本部」、21日には非常災害対策本部「現地対策本部」を設けることを決定した。

【教訓情報詳述】

04) 1月20日、各省庁における対策の調整を担当する国務大臣(兵庫県南部地震対策担当大臣)兼非常災害対策本部本部長が任命され、23日には国土庁に小里大臣特命室が設置された。

【参考文献】

[引用] 1月20日行政各部の所管する事務の調整を担当する国務大臣(小里貞利:兵庫県南部地震対策担当大臣)を任命した。同日の閣議決定により同大臣は「平成7年(1995年)兵庫県南部地震非常災害対策本部」の本部長に任命されている。1月23日には、国土庁に小里大臣特命室が設置され、11省庁(国土庁、警察庁、北海道開発庁、防衛庁、大蔵省、厚生省、農林水産省、通商産業省、運輸省、建設省、自治省)の担当者が施策の調整を行った。[消防庁『阪神・淡路大震災の記録3』ぎょうせい(1996/1),p.280]

>

[参考] 小里大臣特命室の活動については、[小里 貞利『震災大臣特命室 震度7と闘う男たちの記録』読売新聞社(1995/8),p.-]に詳しい。

>

[引用] 1月20日の小里大臣の兵庫県南部地震対策担当大臣就任を受けて、兵庫県南部地震対策業務の実施にあたり、小里大臣を補佐するために特に指名された者をもって小里大臣特命室が設置された。

小里大臣特命室は、小里大臣の指示の下、がれき処理対策、被災中小企業支援対策、被害額の概算の算定、応急仮設住宅の建設等応急対策に関する特定課題について検討し、関係省庁と調整することを主な業務としていた。

なお、被災地における応急対策等について関係省庁の対応が軌道に乗ってきたこと及び8月8日の内閣改造において小里大臣が退任したことなどを受け、8月11日に小里大臣特命室は解散している。

[伊藤滋『復興体制 - 復興の推進体制』『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.74]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【03】政府および国の防災関係機関の初動

【教訓情報】

04. 当日10時過ぎ「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」「地震対策関係閣僚会議」が設置され、19日には「兵庫県南部地震緊急対策本部」、21日には非常災害対策本部「現地対策本部」を設けることを決定した。

【教訓情報詳述】

05) 1月22日、国土庁政務次官を本部長、国土庁官房審議官を副本部長とし、13省庁から約30人が常駐し、事務局の補助員を含めて総勢60人体制の「現地対策本部」が設置された。

【参考文献】

[参考] 現地本部設置については、[消防庁『阪神・淡路大震災の記録3』ぎょうせい(1996/1),p.279]参照。

>

[参考] 現地本部の活動については、[『阪神・淡路大震災 - その時、被災地で 政府現地対策本部74日の活動』(財)21世紀ひょうご創造協会(1995/6),p.-]に詳しい。設置期間中に県から要望のあった216件を協議事項として、その半数以上を実現したが、一方で権限、予算が全くなかったことを残念だったとする声もある。(同書,p.6)

>

[引用] (被災自治体職員とアリング結果)避難所パトロールや市長の要望に基づき、従来の制度にない対策が必要と判断した場合、国の担当に相談するが、前例がないことばかりなので、はじめはほとんど難しい状況だったが、何度も協議を繰り返して、何とか認めてもらうという状況だった。多くの県民が被災した中、被災者救援は市町の役割だからといって県が知らないでは済まない。県も現地対策本部を置き、パトロールして直接避難所の状況を調べ、市町とともに必要な対応を行った。国の現地対策本部も、現地の情報、ニーズを直接把握することを主にやっているように感じた。県市の陳情の主旨が中央に伝わりやすいメリットはあった。

[『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.28]

>

[引用] 兵庫県南部地震非常災害対策本部現地対策本部は、政府が推進する対策について、被災地方公共団体との連絡調整を図りつつ、当該対策に関する事務を現地において機動的かつ迅速に処理するとともに、地方公共団体の求めに応じて迅速かつ適切な助言を行うために設置されたものであるが、権限や予算は持たされていなかった。

一方、現場での「即決即断」を期待した地元自治体側では、制度内での事務処理は早まったが、新たな制度創設や補助率の引き上げなど制度の変更を伴う事案には、本省とも協議を要したため時間が掛かりすぎ、迅速な対応ができなかったとの意見も根強くある。

しかし、現地対策本部という本省直轄の組織が設置され、そこから現地の情報、ニーズを伝えるしくみがあったから、被災地と本省との意思疎通もよりスムーズに行えた面があり、意思疎通のツールとしては有効であったと思われる。

[伊藤滋「復興体制 - 復興の推進体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編総括検証) 兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.96]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

01. 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。

【教訓情報詳述】

01) 地元テレビ、ラジオ局は、建物被害や停電、機材等の損傷などの被害を受け、一時的に放送を中断したものの、すぐに放送を再開した。

【参考文献】

[参考] 各民放の被害状況の概略については、各社へのアンケート調査の結果が[『「阪神大震災」災害報道アンケート調査報告書』(社)日本民間放送連盟 報道委員会(1995/7),p.5、p.33]に示されている。

>

[参考] NHK大阪、神戸の被害状況および初動放送対応などについては、[山田勝美「こうして震災報道は始まった」『新聞研究 No.526』日本新聞協会(1995/5),p.67-68]参照。

>

[参考] 地元AMラジオ局職員へのヒアリング調査によると、地元AMラジオ局では、震災直後の放送をどうすべきかの方針がなく、電話リクエスト受付用の電話に殺到する市民からの安否情報・生活情報を流し続けたところ、市民からの反応があり、電波を使った情報のキャッチボールが始まったとされる。[『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.3]

>

[参考] マスコミ各社の初動については、[岩崎信彦・鶴飼孝造・浦野正樹・辻勝次・仁田貝香門・野田隆・山本剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第1巻 被災と救援の社会学』昭和堂(1999/2),p.129-134]にもまとめられている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

01. 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。

【教訓情報詳述】

02) 地元紙の「神戸新聞」は、前年に結んでいた京都新聞社との相互支援協定を活かし、印刷原盤となる紙面フィルムの製作を依頼、当日夕刊から非常体制で新聞発行を続けた。

【参考文献】

[参考] 神戸新聞が、相互支援協定に基づいて京都新聞社の支援を受け発行された経緯については、[神戸新聞社『神戸新聞の100日』プレジデント社(1995/11),p.58-96]に詳しい。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

02. 当初は、マスコミによる被害情報の収集も困難だったが、その中で様々な工夫によって被害報道が行われた。

【教訓情報詳述】

01) 全国展開のテレビ・新聞などは、通常取材源を行政や警察に頼る面が多く、それらの機関が情報を把握できなかったために被害報道に遅れが出た面もあった。

【参考文献】

[参考] マスコミ全般の初期報道の不十分さとその原因については、[廣井脩「災害放送の歴史的展開」

『放送学研究 No.46』日本放送協会放送文化研究所(1996/3),p.25-26]に指摘されている。

>

[参考] 民放各社へのアンケートでは、主として初期に自治体等からの情報収集が困難だったことが指摘されている。[『「阪神大震災」災害報道アンケート調査報告書』(社)日本民間放送連盟 報道委員会(1995/7),p.12-13、36-37]

>

[引用] (地元AMラジオ局職員ヒアリング結果)放送局は、役所の要請もうけて、放送するため、県、市と協定を結んでいたが3日後まで話がなかった。[『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.3]

>

[引用] 震災直後の状況を調査すると、多くの行政機関・ライフライン関係で、(1)庁舎・社屋の損壊、(2)非常参集要員の不足、(3)通信手段の欠如などにより、かろうじて災害対策本部は設置したものの、被害情報の収集、マスコミ対応責任者の選定、マスコミ対応場所の選定、対応時刻の設定などに齟齬を生じた。[廣井脩「災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第6巻(マスコミ)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.352]

>

[引用] 災害時の被災者の情報ニーズは、時間経過とともに変化していく。行政機関にもライフライン関係機関にも、こうした情報ニーズの変化を踏まえた情報の提供が要求される。[廣井脩「災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第6巻(マスコミ)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.352]

>

[引用] 阪神・淡路大震災の初期における情報問題で、最も大きかったのは、被害情報がなかなか入ってこないという情報の空白期が生じたことであるが、情報が入ってくるようになると、今度は情報が錯綜し、処理に困るようになる。[廣井脩「災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第6巻(マスコミ)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.353]

>

[引用] 電気・ガス・通信・交通などのライフライン機関は、災害時に需要家や利用者に情報提供をする手段をもたないから、ほぼ全面的にマスメディアに依存することになる。[廣井脩「災害時のマスコミの役割に関する課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第6巻(マスコミ)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.353]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

02. 当初は、マスコミによる被害情報の収集も困難だったが、その中で様々な工夫によって被害報道が行われた。

【教訓情報詳述】

02) 地元ラジオは、通勤途中の社員の電話リポート、リスナーからの情報を伝えたり、NHK総合テレビの情報を外国語放送するなど、工夫を凝らして情報を収集、報道した。

【参考文献】

[参考] 特に民放ラジオにおいてリスナーからの情報に基づく緊迫感のあふれる報道がなされたとの指摘が、[廣井脩「災害放送の歴史的展開」『放送学研究』46(1996/3) p.26-27]にある。

>

[参考] 社員リポーターによる情報収集・放送については、[『阪神大震災とラジオ 震災放送の検証と提言』(社)日本民間放送連盟 音声放送委員会(1995/8),p.91-93]にある。

>

[参考] Kiss FMは、NHKテレビの情報を外国語に翻訳して放送した。[『勇気と希望をありがとう 震災と闘った神戸の小さな放送局の記録』兵庫エフエムラジオ放送(株)(1995/12),p.4-5]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

03. 迅速な空撮による初期の映像は被害の大きさを示唆するものではあったが、初期の報道が上空からの空撮映像中心となり、また取材範囲も限定されていたため、被害の全体状況が正確に伝わらなかったという一面もあった。

【教訓情報詳述】

01) NHK神戸支局に設置されていたスキップバックレコーダの映像によって、地震の揺れの大きさが初めて全国的に報道された。

【参考文献】

[参考] NHK神戸支局からのスキップバックレコーダ映像により、地震の衝撃が認識された過程については、[塚本和人・川戸和史「第3部 第6章 第4節 放送」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.454]にある。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

03. 迅速な空撮による初期の映像は被害の大きさを示唆するものではあったが、初期の報道が上空からの空撮映像中心となり、また取材範囲も限定されていたため、被害の全体状況が正確に伝わらなかったという一面もあった。

【教訓情報詳述】

02) 当初の被害報道は上空からの空撮映像が中心となり、大規模施設の倒壊などの被害を伝えることはできても、住宅など多くの建物が大量に崩壊しているイメージを伝えるには限界があった。

【参考文献】

[引用] 報道に携わった人々が異口同音に語ったのは、映像と現実の落差だ。...(中略)...頼りになるのはヘリによる空撮映像しかなかった。「阪神高速や新幹線の橋桁落下の方が、映像としてはインパクトが強い。結果的に、民家が倒壊している映像は最後に回された。救援の遅れは、被災のイメージを正確に喚起できなかった報道に最大の原因があると思う。テレビ大阪のアナウンサー千年屋俊季氏も同じ点を指摘する。「上空からの映像は被害の範囲と大きさを伝えるが、地上でどうなっているかは分からない。いかに早く地上からの映像に切り替えられるかが課題だった」。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.138-139]

>

[引用] テレビの災害報道について筆者はかねてから“局部拡大症候群”の弊害を指摘してきた。...(中略)...しかし、従来の“局部拡大症候群”が被害実態の誇大報道をもたらしたのに比べると、今回は逆であった。テレビは広範囲にわたった被災地の惨状を伝え切れなかったからである。被災地を訪れる人の多くが「テレビで見るよりもひどい状況だ」と語っている。[小田貞夫『災害放送の評価と課題』放送研究と調査 Vol.45, No.5』日本放送出版協会(1995/5),p.-]

>

[参考] ヘリコプターによる映像で阪神高速などの被害が伝えられたこと、しかしながら一般住宅の被害の大きさなど被害全容が伝えられなかったことについては、[塚本和人・川戸和史「第3部 第6章 第4節 放送」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.457-459]にある。

>

[参考] ヘリコプターによる上空からの情報収集が地震の際には困難であるとの指摘については、[滝実『阪神大震災の熱く長い一日』(財)日本法制学会(1995/10),p.149-150]にある。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

03. 迅速な空撮による初期の映像は被害の大きさを示唆するものではあったが、初期の報道が上空からの空撮映像中心となり、また取材範囲も限定されていたため、被害の全体状況が正確に伝わらなかったという一面もあった。

【教訓情報詳述】

03) 道路の渋滞や、地形的にマイクロ波が届きにくいなどという原因で、被害の地上映像の報道は遅れ、取材場面も特定場所に限定された。

【参考文献】

[引用] しかし、繰り返し流されるのは空撮映像がほとんどで、地上映像は遅れた。渋滞に巻き込まれたた

めだ。テレビ大阪の場合は系列を含め、当日十四班のクルーが現地に向かったが、最初のクルーが神戸市東灘区に入ったのは午後一時過ぎだった。五台の中継車はその日、西宮までしか進めなかった。…(中略)…通常、テレビクルーは、撮影した映像素材を、中継車によって局に伝送するか、カセットをバイク便で陸送する。衛星伝送の中継車(SNG)ならほとんど問題はないが、マイクロ波を使う通常の中継車の場合には、障害物がなく、受信基地が見渡せる場所を選定しなければならない。問題が起きたのは、この伝送による制約だった。神戸の市街は六甲、摩耶の山裾に広がっており、マイクロ波が届きにくい場所が多い。放送局は、普段から中継マップを作り、ポイントを選定してあった。通常は、ビルの屋上に上がって伝送すれば問題はないが、震災によって多くのビルは破壊されるか、立入禁止になっていた。当時NHK神戸局には、小型中継車とニュースカーが常駐していた。車庫が外から開かなかつたため、運転手控室の窓を破って内側からシャッターを開けた。この中継車は、三宮には向かわず、国道沿いに東に進んだ。三宮はビルの谷間にあり、普段から伝送が難しい場所だ。さらに、交通渋滞が激しく、身動きができなくなる可能性もあった。神戸中継車は東灘区方面で中継にあたり、ニュースカーは市内取材を受け持つことになった。その頃、大阪を出発した衛星中継車は、漸く西宮に着いたばかりである。結果として、三宮の映像が放映されたのは、名古屋からの中継車が到着した十七日夜になってからだった。こうした伝送上の制約ばかりではなかった。大型中継車の場合には、長時間駐車するスペースを確保しなければならない。いったんポイントを選定すると、連絡がつきにくい取材クルーが映像素材を渡すために、場所を変更することは難しくなった。スタッフに食糧や水を届けること一つを考えても、次々に場所を変えては不都合が生じる。こうして中継車は取材基地として固定化され、同じ場所で、同じ映像を背景に報告するというパターンが定着する。この傾向は、震災初期だけでなく、その後の避難所、被災者報道でも踏襲され、テレビ各社が同じ小学校の避難所や市場から、繰り返し生中継をするという現象を生んだ。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.139-141]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

03. 迅速な空撮による初期の映像は被害の大きさを示唆するものではあったが、初期の報道が上空からの空撮映像中心となり、また取材範囲も限定されていたため、被害の全体状況が正確に伝わらなかったという一面もあった。

【教訓情報詳述】

04) マスコミ報道の多くは被害の激甚な地域、衝撃的映像に集中し、全体状況の把握、応急対応という面から必要な情報が必ずしも十分には流されなかった。

【参考文献】

【参考】六甲アイランドで被災者の自主運営による災害対策を行った自治会会長は、島外が大変な状況になっているとの共通認識が得られず苦労した。[北浦浩『「私に権限を下さい!」 阪神大震災 六甲アイランド災害対策本部の記録』PHP研究所(1996/1),p.97-99]

>

【参考】マスコミが被害の大きな部分ばかり報道する「局部拡大症候群」に陥りがちなこと、マスコミによる情報からは被害の全容が把握しにくいことに関しては、[『阪神大震災・放送はどう機能したか』NHK放送文化研究所(1995/6),p.15-17]に指摘されている。

>

【引用】大きな批判のひとつに、「被害の大きな火災や倒壊の場面ばかりを報道している」があった。神戸市長田区の菅原市場や鷹取東地区の火災や芦屋市西部、中央地区の激しい家屋の倒壊現場が、テレビで繰り返し報道されているではないか。その繰り返し放送は被災地にとってなんの役に立つのだ、もう分かりきったことを何度も放送するよりも、避難生活に役立つ情報を報道すべきだ、ということだ。

これは被災地や被災者からすればもっともな意見である。何度も被害の大きいところばかり映像で送って、なんの役に立つのかという反発である。しかしメディアには(被災地の)内と外とに事態を報道する役割がある。

【山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.327]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

01) 各テレビ局などは、系列ネットワークから大量の資機材、人員を応援に出して取材態勢を確立した。

【参考文献】

[引用] (NHK) 発災時から全国的な応援体制を組みました。象徴的に「1000人体制」といわれましたが、本当は、1月24日の840人の応援というのがいちばん多いときなんです。それはさておいて、全国応援を組み、持てるメディアを総動員してお伝えをしました。時間数その他は省きますが、総合テレビ、衛星第1、第2、教育、ラジオ、FM、国際放送のラジオジャパン、文字放送という持てるメディアを総動員して災害情報を伝えております。[『阪神大震災・放送はどう機能したか』NHK放送文化研究所(1995/6),p.5-6]

>

[参考] NHKによる放送時間その他については、[大西勝也「NHK・史上最長時間の災害報道」『放送研究と調査 Vol.45, No.5』日本放送出版協会(1995/5),p.-]参照。

>

[参考] 震災直後における民放各局の取材態勢については[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.137138]にまとめられている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

02) 全国系列のテレビ局等は、全国に向けての被害情報発信と被災地への具体的な生活情報・防災情報発信のいずれをとるべきか悩まされたが、実態は被害情報発信が主体となった。

【参考文献】

[引用] もう一点、前線デスクとして全国からの応援組との調整にあたった秦野氏は、誰に向けて情報を発信するかという問題に悩まされた。これは在阪テレビ局各社に共通する問題だった。東京を中心とするキー局は、被災地以外の視聴者を優先させて全国ネットの番組を編成する。全体の被害状況や、より衝撃的な映像を求めがちだ。だが、地元局は、克明な被害状況や、生活情報をよりきめ細かに伝える使命がある。しかしテレビは、具体性・個性のある情報を網羅的に伝えるのは不得手なメディアだ。電波数が限られている民放の場合、放送時間の制約も大きい。[外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.143]

>

[引用] 地震直後の放送は被害情報が圧倒的に多く、どんな被害がどこであったとか死者・負傷者が何名に増えたという内容が中心になり、生活情報が組織的・体系的に放送されるのは、被害報道が一段落した地震の2~3日後のことであった。けれども実は、地震当夜から30万人を超える人々が避難所や野外で不自由な生活を送っており、その時点から生活情報を必要としていたわけで、望むらくは被害報道を多少犠牲にしても、災害当日から体系的に各種の生活情報を放送し、被災者の切実な要求に応えるべきであったろう。[廣井脩『災害放送の実態と課題』『放送研究と調査 Vol.45, No.5』日本放送出版協会(1995/5),pp-]

>

[引用] 全国向けと被災地向けの違いをわかりやすく言えば、例えば、生活情報を全国に流しても役に立たないことははっきりしている。それをどうわれわれの方で仕切っていくか、という問題は大変多かった。東京とか、全国の目で見ると、地震が今あなたの住んでいる所で起きたらどうなるか、というような発想は、早い段階から出るわけです。被災地であるわれわれとしては、そんなことを今やっている場合ではない。そういう意味で被災地と全国との差があった、と思います。[樺沢啓之・他「座談会・被災者の目線で息長く報道」『新聞研究 No.526』日本新聞協会(1995/5),p.13]

>

[引用] 災害時には、地元、県、国レベルで「統合情報センター」(JIC)を設置し、情報の発表を調整し、マスコミに対して継続的に情報の提供を行うこと。[リチャードK.アイズナー「海外からの応援部隊の受入れの課題とあり方」『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(2000/8),p.337]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

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

【教訓情報詳述】

03) 同じ新聞や放送局に属する記者らが、同じ取材先に基本的事柄を繰り返し取材して不興を買うといったことはしばしば起こった。

【参考文献】

〔引用〕報道陣が大量に被災地に入ってきた。新聞社で1社80人から120人、テレビ局は1局100人から400人が、補給を主任務とするひとも含めて取材や調査に入った。報道機関によっては、生活環境が整わなため本人の疲労度も考慮して、1、2週間で交代するシステムをとったところが多かった。このため、同じ新聞や放送局に属する記者やディレクターが同じ取材先にかわるがわる訪れ、同じ基本的事柄を繰り返し取材して不興を買うといったことはしばしば起こった。

報道機関内で課題や持ち場の引継ぎがしい加減だったということだろう。

〔山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.328〕

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

〔04〕各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

01) 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。

【参考文献】

〔参考〕[1405:『大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査』総合研究開発機構(1995/10),p.49-51]によると、災害後1~2日において「自家や近隣の防災・救急、災害復旧で役にたった生活情報の媒体」としては、ラジオが最も多くあげられている。

>

〔参考〕地震直後の情報源としてラジオが多かったとする各種調査結果が、[『阪神大震災とラジオ 震災放送の検証と提言』(社)日本民間放送連盟 音声放送委員会(1995/8),p.67-68]にまとめられている。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

〔04〕各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

02) 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。

【参考文献】

〔引用〕ラジオが果たした役割は、情報の伝達という側面にとどまらない。番組の司会者の多くは、日頃から地元で親しまれており、声しか聞こえないにも拘わらず、「顔の見える」存在だった。司会者は字義通り「パーソナリティ」として聴取者を慰撫し、激励し、「阪神への車の乗り入れをやめよう」といった行動指示情報を与えた。また、被災地以外からの「心配情報」だけでなく、被災地の中からの「無事情報」を流したことも、単なる情報の域を越えて、視聴者の不安を沈静する効果をもたらしたといえよう。〔外岡 秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.135〕

>

〔引用〕ただ、避難所を取材していて、こういうエピソードがありました。当日の極度の混乱の中で、避難所

では肉声はあまり聞けなかった。何百人もいるのに異様な静けさに包まれていました。その中で人々は何を求めていたかという、小さな音でラジオを聴いていたんです。ラジオからは延々と「どこそこの誰れさん。何々さんが心配しています。ご無事でしたら電話ください。手を差し伸べたくても差し伸べられない状況の中で、それぞれが孤立していた中で、私たちのことを心配してくれている肉声が流れている、延々と流してくれている……。…(中略)…こういう事例は何百分の1、何千分の1かもしれませんが、被災者のことを心配してくれるラジオというメディアが、肉声でずっと語りかけているという安心感は、直後の被災地では極めて有効だったと、取材で回っていて痛感しました。[「災害放送検証ラジオ部会座談会・震災放送の検証と提言」『阪神大震災とラジオ 震災放送の検証と提言』(社)日本民間放送連盟音声放送委員会(1995/8),p.98-99]

> [引用] ラジオは、あるいは放送は一過性であるので込み入った情報には向かないと、よく言われている。それはその通りであって、そのことを否定はできない。しかし、その一過性のある瞬間を聞き逃さずに、困っている人に向けて自分の知っている情報をすばやく発信することも可能であるのだ。その返信によって何人かの命が救われたり、困難が解決するのであればまさにラジオは緊急時においてくらしと命のプラットフォームになったといっても言い過ぎではなからう。[山口一史「復興推進 - 情報発信・相談体制」『阪神・淡路大震災復興10年総括検証・提言報告(2/9)』(第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.327]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

05. 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。

【教訓情報詳述】

03) 数日後からは、テレビが受像できるようになり、新聞も避難所に配布されたため、これらの情報も有効に活用され始めた。

【参考文献】

[参考] [1405:『大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査』総合研究開発機構(1995/10),p.49-51]による「自家や近隣の防災・救急、災害復旧で役にたった生活情報の媒体」では、震災後1~2日と比較して震災後3~6日、7日以降においてテレビ・新聞とする回答が大幅に増加している。

> [引用] 震災当日から二、三日間は停電地域が多かったためテレビは見られず、また着のみ着のままて全半壊家屋から脱出した人々の多くはラジオを持たなかったため、なかなか情報を得ることができなかったが、三日後ごろから電気が復旧するとともに、NHKや在京の民放などが避難所にテレビ・ラジオを配り、被災者はようやく情報飢餓から回復した。また新聞各社は、地震の翌日から多くの避難所に新聞を届け、避難した人々はその新聞を争うように手に取り、丹念に読み続けたという。[廣井脩「災害時こそ媒体特性生かせ」『新聞研究 No.526』日本新聞協会(1995/5),p.76]

> [引用] 新聞は地震の翌日には避難者に行き渡るほど十分に届けられ、震災の全体像がわからなかった被災者にとっては、非常に貴重でよく読まれていた。…(中略)…(御影工業高校教諭・三宅桂司・三十五歳)
[編集部「被災地で新聞が果たした役割-新聞協会「現地調査」報告」『新聞研究 No.526』日本新聞協会(1995/5),p.84-85]

> [引用] 一番情報を必要としていた人々が一番情報の過疎にいたのではないかということである。…(中略)…
災害発生時から約1週間は、マスメディアから直接情報を入手した人は少なく、間接的に口コミといった形で情報が伝えられたと考えられる。
[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.114]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

06. 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。

【教訓情報詳述】

01) 聴覚障害者のために、文字情報の特別番組、手話番組などが放送された。

【参考文献】

[参考] NHKによる聴覚障害者向け放送については、[山田勝美「こうして震災報道は始まった」『新聞研究 No.526』日本新聞協会(1995/5),p.69]参照。これによると、被災当日の17日13時から文字放送で特番を設け、被害概要や死亡者名簿、交通情報を伝え、その後も救援物資送り先等を適宜放送した。また教育TVでは1月21日、22日に手話ニュースを特設し、平日定時の手話ニュースでも震災情報を伝えた。

>

[引用] 今回の震災では、2月17日発行の広報こうべから点字の広報を行った。しかし、即時性の災害対策広報の点字は対応出来ず、ボランティア団体に頼る結果となった。

一方、外国人への情報提供は、国際課を起点に領事館、各外国人コミュニティに対して電話などで行われた。また、災害対策広報の英訳版も配布された。

[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.115]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

06. 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。

【教訓情報詳述】

02) 外国人向けの報道も、NHKの副音声、地元FMラジオ局による多ヶ国語放送などが実施された。

【参考文献】

[参考] NHKによる外国人向け放送としては、総合テレビや衛星第二で副音声による英語放送、および安否情報の外国人向け時間帯の特設などがある。[山田勝美「こうして震災報道は始まった」『新聞研究 No.526』日本新聞協会(1995/5),p.70]

>

[参考] KISS FM神戸では、NHKより許可を得て、NHKラジオの情報をそのまま外国語に翻訳して放送した。[大谷知史「サバイバル情報をピックアップ」『月刊民放』コーケン出版(1995/6),p.20-21]

>

[参考] マスコミによる外国人向けの情報提供については、[『阪神大震災とラジオ 震災放送の検証と提言』(社)日本民間放送連盟 音声放送委員会(1995/8),p.106-107]にもある。

>

[引用] 20日からは災害時における放送要請に関する協定に基づき、「Kiss-FM」が外国人に向けて英語での震災情報を開始した。[『阪神・淡路大震災誌』(財)日本消防協会(1996/3),p.122]

>

[引用] 1995年1月30日、韓国・朝鮮語で震災救援情報を発信するFM放送局「FMヨボセヨ」(韓国・朝鮮語で「もしもし」)が開局した。大韓民団西神戸支部が、関東大震災のときのように流言飛語が流れて恐怖感に陥らないようにと、以前から大阪で同胞向けに放送しているミニ放送局の力を借りて、震災・救援情報、激励のメッセージを発信した。

「FMヨボセヨ」は被災ベトナム人救援連絡会にベトナム語放送もはじめようと呼びかけ、4月16日にはカトリック鷹取教会救援基地に「FMユーマン」(ベトナム語で「親愛」)が開局した。だがログご、スペイン語も加えて5言語の放送をはじめた。

2つのFM局はその後いっしょになり、それぞれの頭文字「Y」をとって「FMわいわい」になった。…(中略)…無認可の放送局だった。郵政省電気通信監理局の担当官がバラック建ての放送局を調査にきた。

「電波の出力が大きすぎます。非常事態の中で地域社会に貢献されていることはよく理解しています。免許を申請してください。認可へ向けて私たちも支援しますから」

免許申請から仮免許まで1ヵ月、仮免許から本放送まで3日。正式開局の1996年1月17日、近畿電気通信監理局長が免許状を持って開局式にやってきた。

[『「災害救援の方策とその経験の集積」研究会報告書 ～KOBEBE 災害救援の思想～ 芹田健太郎委員研究会調査研究報告書』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2003/3),p.40]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

01) NHKやラジオ関西などは安否情報の受付・放送を行ったが、大量のためさばききれなかったり、一過性情報のため継続的に放送を視聴しなければならないなどの問題もあった。

【参考文献】

[引用] まず安否放送についていえば、今回の震災では、NHKや地元神戸のサンテレビ、そしてラジオ局もAM神戸、MBS、ABC、ラジオ大阪などが、長期間にわたって安否放送を行った。中には、NHKのように、教育テレビやFM放送によって全国向けに安否放送を行ったところもあったし、民放の中には、地震当日の午前9時という非常に早い段階で、安否放送をスタートさせたところもあった。...(中略)...たとえば安否放送についていうと、放送局の呼びかけに応じて視聴者から安否放送の依頼が殺到し、とても放送だけでは対応できなくなってしまった。一例を挙げると、NHKには全国各地から安否放送を依頼する電話が殺到し、最終的にはおよそ5万4千にのぼった。そして、このうち実際に放送できたのは、ほぼ半数の3万だったという。大量の積み残しが出てしまったのである。[廣井脩「関西安全神話」の崩壊と放送の課題』『月刊民放』コーケン出版(1995/6),p.5-6]

>

[引用] 阪神大震災の災害放送で特筆されるのは、教育テレビとFM放送で、全国向けの“安否情報”に初めて取り組んだことである。新潟地震(1964.6)で初めてラジオで放送した安否情報が、宮城県沖地震(1978.6)、北海道南西沖地震(1993.7)で高い評価を受けた実績がある。いずれの“安否情報”も災害をうけた比較的狭い範囲の地域に向けて放送されていた。安否情報は「被災者から“自分は無事だ”と被災地域外の親戚・知人へ知らせる」のが通常の流れであった。ところが阪神大震災の場合は全く逆で「被災地域外から“さんは無事でしょうか、心配しています”と親戚・知人の安否を尋ねる」電話が全国から大阪に集中したのである。初め9本で受け付けていた電話も22日には12本に増やし、2本のFAXでも送られてきた。それでも間に合わずピーク時には東京・放送センターでも代行した。1月17日から26日までに受け付けた安否情報の件数は5万4337件、放送件数2万9455件、無事情報は947件であった。表1で示したように、FMは17日午前10時30分から昼夜連続7日間(127時間)、その後のFM独自の放送時間を合わせると162時間30分におよんだ。教育テレビの全国放送は12時間だが、近畿ブロック向けのテレビ安否情報は、17日午後1時からFMと同時に146時間45分放送した。テレビでは5件の問い合わせを1枚のパターンに手書きし、アナウンサーが読んで伝えた。内容の長短はあるが1件読むのに、およそ15秒～35秒で、平均20秒かかる計算になる。1時間に180人の安否情報が読み上げられたが、放送できたのは受付件数の54%であった。[大西勝也「MHK・史上最長時間の災害報道」『放送研究と調査』『放送研究と調査 Vol.45, No.5』日本放送出版協会(1995/5),p.-]

>

[参考] NHKに安否情報・生活情報が殺到し放送できたのはその約半数だったことから、大都市災害における安否情報放送の今後の在り方について「安否情報センター」を設置することなども提案されている。[廣井脩「災害放送の歴史的展開」『放送学研究 no.46』日本放送協会放送文化研究所(1996/3),p.28-31]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

07. 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。

【教訓情報詳述】

02) 新聞に掲載された死者名簿は、名簿の網羅性、一覧性、検索性から、多くの人に利用された。

【参考文献】

[引用] 初期の対応に見る限り、新聞はテレビと同じく、被災地への情報提供という点では無力だった。被災地以外へ向けて、事態の深刻さを訴え、救援を促す役割にとどまったというべきであろう。だがその後、新聞本来の強みを活かす機会が訪れた。死亡者名簿と生活情報の提供である。朝日新聞は当日夕刊に五十人の死者名簿を掲載し、十八日付から三日連続で二ペ - ジの名簿を載せた。二十日付では約三千人、二十六日付朝刊では四ページの特集を組んだ。届けられた部数は限られていても、名簿の網羅性、一覧性、検索性から、避難所でも多くの人に読まれる機会があった。[外岡 秀俊「地震と社会(上)」みすず書房(1997/11),p.146-147]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

08. 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。

【教訓情報詳述】

01) 震災直後には、神戸市によって神戸市外語大のホームページに被害写真が掲載され、海外に被害の大きさを知らせた。

【参考文献】

[参考] 神戸市のホームページ活用については、[神戸市広報課・編著『防災都市・神戸の情報網整備 神戸市広報課の苦悩と決断』ぎょうせい(1996/5),p.121-126]参照。

>

[引用] インターネットの反響はすさまじく、1月末で、世界60ヶ国より45万件のアクセスがあった。最もアクセスが多かったのは、結果的には火災焼失地域の概観図であった。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.113]

>

[引用] 震災によって、従来のテレビ、ラジオ、広報紙などの広報手段を失い、市民への情報伝達を報道機関以外に頼る手段のなかった神戸市広報課は、1994年から実験的に市のホームページを開設していた神戸外国語大学の学術系ネットを使うことを考えた。翌日から内容を、すべて震災情報に切り替えて全国に発信した。インターネットによる情報の反響は劇的で、1月末までのアクセス件数は45万件、20日には当時の回線容量最大の4万件/日に達し世界各国からアクセスが殺到した。[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.615-616]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

08. 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。

【教訓情報詳述】

02) パソコン通信ニフティサーブでは「地震情報コーナー」が開設され、ボランティア情報、安否情報、行政情報など各種の情報提供に用いられた。

【参考文献】

[引用] 「ニフティサーブ」は、地震が発生した1月17日午後「地震情報コーナー」を開設した。2月2日から「地震情報コーナー」の中に「震災ボランティアフォーラム」を開設し、このコーナーのアクセスは無料にした。パソコン通信としては初めてのボランティア活動であった。「地震情報コーナー」へのアクセス回数は、1月20日だけで14万回を超え、1月中には100万回に達した。[広谷徹「阪神大震災と放送・通信」『安全工学 Vol.35, No.1』安全工学協会(1996/1),p.64]

>

[参考] ニフティサーブにおける震災情報等については、[川上善郎他「阪神大震災とコンピュータ・ネットワーク」『文教大学情報学部情報研究 No.16』(1995),p.30-40]にある。これによると、地震情報コーナーの掲示板における情報種別の掲示数としては、安否情報、被害情報、交通情報などが多かった。

>

[参考] パソコン通信の活用については、[川上善郎「第3部 第6章 震災と情報 通信ネットワーク」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.443-447]参照。

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

【04】各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

08. 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。

【教訓情報詳述】

03) 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、実際に利用の多かったのはマスコミ・行政の発表情報を転載したも

のだった。

【参考文献】

[参考] パソコン通信などにおける情報は個人発の事実情報が多く、情報の信頼性確保が問題となった。また、利用の多かったものはマスコミや行政の発表情報を転載されたものとされている。[川上善郎「第3部 第6章 震災と情報 通信ネットワーク」『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社(1996/2),p.448]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[04] 各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

09. マスコミ報道が、神戸の一部地域に関する報道に偏ったことから、被災者が必要な情報を得られなかったり、被災地が限定されているという誤ったイメージを生むではないかとの危惧があった。

【教訓情報詳述】

01) 神戸の被害のみが報道されるため、自分の住む地元の被害についてはほとんど知ることができず、行政情報が伝わらないことへの不満を抱く被災者もいた。

【参考文献】

[引用] 市民にとって、被害状況は自分の目で見える家の近所以外はほとんどわからなかった。一方、広報誌の方も、3月号で17頁の特集記事を組んだ。それで、市内の被害の大きさを初めて知ったという市民の驚きの声が多かった。...(中略)...「もし、この事態を早く知っていたら、神戸までボランティア活動に出かずに、地元で活動していたのに」という声もあったという。[『“報道されなかった災害対策”』自治労豊中市労働組合連合会 政策委員会(1996/1),p.27]

>

[引用] (川西市)情報が伝わってこない。新聞、テレビなどで川西市のニュースが報道されない。広報車が何を言っているのか聞き取れない。ガス漏れ地域への広報車の乗り入れは危険だ。広報誌をチラシ形式で発行しないのか...。など多くの意見が寄せられた。[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.138]

>

[引用] はじめて経験する大震災に行政も含めて地域社会全体が混乱したが、マスコミ・報道機関にあっても災害時にどのようなスタンスで臨むべきか、明確な方針があったわけではない。その結果、国内外の一部マスコミ・報道機関の報道姿勢に対して、特に被災地から批判があった。海外からの救助隊受入れに関しても、一部マスコミ・報道機関の偏った報道が、結果として効果的ではなかった救助隊の受入れにつながったことは、震災の教訓を生かすべき重要な事項である。[河田恵昭「海外からの応援部隊の受入れの課題とあり方」『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(2000/8),p.288]

>

[引用] (宮田良雄・当時の尼崎市長のインタビュー発言)
私が一番、しかられたことは、神戸の情報しか入ってこなかったことです。マスコミでは尼崎の情報は何もありません。そこで、震災でも情報発信できるものとして「FMあまがさき」を立ち上げたんです。...(中略)...また、尼崎は月2回市報「あまがさき」を発行していたのですが、それでは情報があつかないので月3回発行にしました。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.51-52]

【区分】

1. 第1期・初動対応(地震発生後初期72時間を中心として)

1-02. 初動体制

[04] 各種マスコミ・メディア等の対応

【教訓情報】

09. マスコミ報道が、神戸の一部地域に関する報道に偏ったことから、被災者が必要な情報を得られなかったり、被災地が限定されているという誤ったイメージを生むではないかとの危惧があった。

【教訓情報詳述】

02) 報道に取り上げられていない地域では、被害が神戸などに集中しているという誤ったイメージが持たれるのではないかという不安・不満が持たれた。

【参考文献】

[引用] マスコミを中心に震災が「阪神大震災」と呼ばれるようになると、淡路島の住民から「淡路のことが忘れられる」という意見が出た。政府が「阪神・淡路大震災」と呼び名を決めると、明石など神戸より西の被災地から「こっちを忘れてる」という反論も出た。そんなこんなを考えると、気象庁の命名した地震名称「兵庫県南部地震」が最も適当なのではないかとさえ言われたのだった。[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.102]

>

[引用] 今回の地震でも、神戸市内の生活情報は比較的数多く放送されたが、一方、宝塚市や芦屋市などの生活情報はきわめて少なく、生活情報の過疎地域ができてしまった。その結果、救援物資やボランティアが放送された地域だけに集中してしまったのである。[廣井脩「災害放送の歴史的展開」『放送学研究 no.46』日本放送協会放送文化研究所(1996/3),p.29]

>

[引用] (岡田進裕・当時の明石市長のインタビュー発言)
一番困ったのは、明石の情報がよそに伝わらないことだった。市民の知人や親類は、どうなったか知りたいが、マスコミは神戸などに集中し、明石の状況を報道してくれない。よそから電話がかかってきても、情報がなから「明石市は、どうもなかったのだろう」と言われる。市にも、市民からかなりの苦情が寄せられた。市はマスコミ各社にファクスや電話で抗議し、伝えてもらうように依頼した。
また、市民の方は、明石の状況そのものがわからない、役所の情報が提供されない。何とかしたいと独自の広報誌をつくって、避難所や駅などで配ったりしたが、やはり数がしれていた。広報車も回ったが、交通渋滞はひどかったし、道路も傷んでいた。
[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.104]