

# 都市政策

季 刊 第 80 号 '95.7

## 特集 阪神大震災と応急体制

震災時における自治体の在り方 .....	林 宜 嗣
震災時の消火活動と今後の課題 .....	別 府 美 芳
M7.2下の救急医療について .....	菅 原 隆 喜
阪神・淡路大震災における広報活動について .....	桜 井 誠 一
大震災と区役所 .....	谷 口 時 寛
震災時における災害対策本部衛生部の活動 .....	坪 井 修 平
アメリカにおける震災時の応急体制 .....	青 山 公 三
	鈴 木 蘭 子

### 特別論文

イギリスの都市行政VI .....	高 寄 昇 三
-------------------	---------

### 行政資料

「市民福祉復興プラン」の策定にかかる基本的事項について .....	神戸市市民福祉調査委員会
神戸市消防基本計画策定にかかる基本的事項 .....	神戸市消防基本計画検討委員会

財団法人 神戸都市問題研究所

# 都市政策

## 第79号 主要目次 特集 阪神大震災と神戸市復興への提言

阪神大震災の被災状況から学ぶ	田中茂
神戸都心再生への都市デザイン提言	安田丑作
大震災の教訓と災害に強いまちづくり	高井広行
減災をめざす危機管理と兵庫モデルの提案	河田恵昭
阪神・淡路大震災住宅復興への提言	高田光雄
交通復興の理念	中川大三
防災都市と都市経営	高寄昇三
(財)神戸都市問題研究所・宮崎賞	編集部

### 特別論文

イギリスの都市行政V	高寄昇三
------------	------

### 行政資料

平成7年兵庫県南部地震における	
神戸市の被害と消防活動の概要	神戸市
神戸市災害対策及び震災復興関係資料	神戸市
神戸市復興計画ガイドライン	神戸市

## 次号予告 第81号 特集 阪神大震災と経済復興

1995年10月発行予定

神戸経済復興の基本戦略	新野幸次郎
神戸経済復興の提言	遠藤勝裕
神戸経済復興の方策	辻雄史
神戸観光の復興	石森秀三
地場産業の復興	山田一夫
流通産業の復興	脇本祐一

### (特別論文)

阪神大震災の神戸経済への影響	神戸商工会議所
----------------	---------

---

## は し が き

戦後最大の災害となった阪神大震災から5か月余り、大都市直下型の地震の発生は、戦後50年目の日本の防災体制のあり方に多くの教訓をもたらした。現代の大都市を支える政治、経済、社会システムが緊急時に機能せず、意外な脆さを露呈することになった。最も問題として指摘されたのは、国、自治体、企業、市民それぞれの防災対策の不足・不備である。

自治体では災害対策基本法に基づき、地域防災計画を策定することが義務づけられている。神戸市においては災害に対する基本計画として「神戸市地域防災計画」の他に、地震対策を充実・強化するため、昭和61年に「神戸市地域防災計画・地震対策編」を策定している。しかし、震災発生時の市の対応は必ずしも計画通りには行えず、各方面からの批判を浴びることとなった。その原因としては、今回の地震が通常の設定をはるかに越え、大規模であったことが大きく、自然の前では人間の力がいかに無力であることを示すこととなった。ただ、こうした計画があったにもかかわらず、市民や行政内部に計画が周知徹底されていなかった点も否めない。

震災時に行政がどのような対応をし、また何ができなかったかを十分検証することにより、その教訓と課題を、現在見直し中の地域防災計画にできる限り反映させるとともに、後世に伝えていくことが行政の責務であると思われる。

大規模な災害への対応は行政だけでは限界があることは、今回の震災でも明らかになった。行政、企業、市民各々の防災対策を充実させるとともに、緊急時に協力・連携して対応できるような仕組みづくりを進めていくことが必要であろう。

---

## 特集 阪神大震災と応急体制

震災時における自治体の在り方……………	林 宜 嗣	3
震災時の消火活動と今後の課題……………	別 府 美 芳	14
M7.2下の救急医療について……………	菅 原 隆 喜	24
阪神・淡路大震災における広報活動について……………	桜 井 誠 一	36
大震災と区役所……………	谷 口 時 寛	59
震災時における災害対策本部衛生部の活動……………	坪 井 修 平	73
アメリカにおける震災時の応急体制……………	青 山 公 三	86
	鈴 木 蘭 子	
<b>/// 特別論文</b>		
イギリスの都市行政VI……………	高 寄 昇 三	100
<b>/// 潮流</b>		
仮設住宅 (123)	災害廃棄物 (125)	
政党助成法 (126)	宗教法人の解散 (128)	
<b>/// 行政資料</b>		
「市民福祉復興プラン」の策定にかかる基本的事項について		
……………	神戸市市民福祉調査委員会	131
神戸市消防基本計画策定にかかる基本的事項		
……………	神戸市消防基本計画検討委員会	146
<b>/// 新刊紹介</b> ……………		167



# 震災時における自治体の在り方

林 宜 嗣

(関西学院大学教授)

## 1 はじめに

一瞬にして5,500人を超える生命を奪い、多くの都市ストックをがれきと変えてしまった阪神・淡路大震災は、経済性・利便性に重きをおいたこれまでの地域づくり・まちづくりの在り方に反省を促すと同時に、震災復興への過程で現代の行財政システムの内に潜む歪みをクローズアップさせた。

もちろん、これまでも行政は災害に対して手をこまねいてきたわけではなく、危険を回避するためにそれなりの手は打ってきた。しかし、個々の建物や施設は設計基準の変更等によって安全対策が強化されているのに対して、都市全体の災害に対する備えはいつの時代にも極めて脆弱であったと言わざるを得ない。

このように都市全体の安全対策が困難なのは、時代によって都市災害の発生の仕方が異なるからだけでなく、文明の発達による生活様式の変化、科学技術の進歩に応じて、災害そのものが複雑化し、予想もつかない被害をもたらすからである。今回の地震で発生した高速道路の倒壊や埋め立て地で起こった液状化現象などは、「利便性・経済性と危険性はコインの表裏である」ことを如実に表している。阪神・淡路大震災による被害の甚大さは、土木・建築の専門家の常識を根底から覆すほどに巨大な震度7の直下型地震であったことが第1の原因ではあるが、同時に、都市そのものが被害を大きくする構造になっていたことにも原因がある。つまり、都市の発展と災害による被害の大きさは相関関係があるということなのである。

都市の発展とともに災害による被害が大きくかつ複雑になるにしたがって、

不幸にして災害が発生したときの対応の困難さも予想をはるかに越えて増大することになる。交通渋滞によってがれきの処分が思うようにはかどらないのは、車社会という快適性・利便性を追求した今日の社会環境に原因がある。このように、自治体の災害への対応が困難になっていく一方で、自治体への期待は逆に高まっている。だからこそ自治体の対応のまずさに批判が集中し、期待したとおりの回答が得られないことに対して被災住民の不満は蓄積されていく。しかし、自治体が住民のあらゆる要望に応えられるはずはない。自治体は行政の守備範囲を広げることに努力するよりは、むしろ守備範囲を見極め、住民に十分な説明を加えた上で、その範囲内で能力を最大限に発揮できる方法を考えることの方が、非常時においては重要である。それでは、震災時に自治体はどのような役割を果たすことができるのだろうか。また、こういった点に留意しながら災害を乗り越え、新たな地域づくり・まちづくりを行うべきなのだろうか。震災発生直後の緊急対策から復旧、復興に至るまでの自治体の在り方について考えてみよう。

## II 緊急対策

震災によって家族や財産等、多くのものを失った被災者が行政に期待するところは大きい。しかし、自治体は不測の事態にある程度備えることはできるとしても、発生するすべての災害に対して必要な人員を整え、財源を蓄えておくことは不可能であり、今回のような大災害に関する対応にはおのずから限界がある。

今回の震災後の被災者の支援活動において行政の限界を補ったのはボランティアの活動であった。被災者の援護の必要性は十分に承知していても、人員という数量面での限界だけでなく、避難所外の被災者の援護、避難所内におけるニーズの個人的な違い、こういった点に配慮したきめ細かな援護を行うことは行政には不可能であり、ボランティア活動に頼らざるを得ない。

ボランティア活動については、震災後の時間の経過とともに活動内容が変化し、その主体も変化してくる。被災地外の人々による支援活動は地元の人々に

受け継がれ、コミュニティの再建・創出をめざしたボランティア活動へと変化するとともに、市民生活の復興にともなって必要な専門的知識を有した人々による専門ボランティアも重要になってくる。災害時におけるマンパワーの確保がいかに重要であるかを今回の震災は教えてくれたわけだが、このためには平常時から防災ソフトとしてのマンパワーの組織化、人的ネットワークを形成しておく必要がある。これは自治体の仕事である。

ボランティアは本来、行政から独立した自由で自主的なNGO（非政府組織）や市民が行うものであり、行政が管理し命令を下すものではない。しかしながら、救援活動を効果的・効率的なものにするためには、さまざまな情報が必要であり、組織だった動きが要求される。つまり、行政が指示し、それにしたがってボランティア・グループが動くのでは決してないけれども、ボランティア活動において行政との連携・協働は不可欠なのである。

今回の地震では、大型コンピューターよりもむしろパソコンが大きな役割を果たしたと言われているが、緊急時における行政サービスの供給にも同じことが当てはまる。つまり、これまでのように、規模の経済性を重視した集権・集中型のサービス供給は大災害に対しては脆弱であり、自律・分散型の供給方式を採用し、それをネットワーク化することが、災害発生時に救急・救援活動や通常業務を円滑に進めるためにも必要なのである。このような供給方式への転換は、いざというときのためのバックアップ・システムづくりにも直結する。

また、被害状況をあらかじめ予想できれば緊急対策は講じやすくなる。地震の被害は、地震そのものの発生の可能性（活断層の存在など）やエネルギーの大きさに依存するが、同時に、地盤・地質・地形、地上の構造（土地利用形態・密度・建築物の構造など）の複合作用によって、地域毎の被害の大きさは異なるものである。したがって、様々なマグニチュードと震央を設定し、地域構造を組み合わせることによって複数の想定震度図を描き、これに地域の経済社会構造を組み合わせることによって、災害の地域性を定量的に表すことは不可能ではないはずである。こうした被害状況のシミュレーション・システムの研究開発と想定被害状況の情報公開を進めるべきである。

いたずらに不安をかきたてるという理由から想定被害を公開することには消極的になりがちである。しかし、地震をはじめとした大災害に関しては行政のみでは十分に対応できず、住民の協力が必要であることから、住民に前もって災害の深刻さを理解してもらう必要がある。想定被害の公開は、住民の意思決定によってまちづくりを行う際の情報源・判断材料ともなるし、震災時の緊急対策の円滑化や、病院等の公共公益施設の配置の決定などにも役立つはずである。このような想定被害のシミュレーション・システムの研究は単独の自治体で行う必要は全くなく、広域行政として実施することが望ましい。

### Ⅲ 震災復旧

自治体が住民福祉を最大にするために供給する行政サービスは、住民のニーズに沿ったものでなくてはならない。しかし、実際には現行の国と地方の関係の中で、自治体が発揮できる裁量の度合いはかなり制限されている。例えば行政と地元住民との間の対立が表面化している都市計画事業は、法令や通達で全国一律に定められた基準にしたがって実施しなくてはならず、もともと地域の実態を反映しにくいものであった。その他にも、補助金をはじめとしたさまざまな手段を通じて地方の行政サービスの供給がコントロールされる例を挙げることはそれほど困難なことではない。平常時においてすらこのような実態であるから、財源面における国への依存が平常時に比べて大きくなる震災復旧事業において自治体が発揮しうる裁量の度合いは必然的に小さくならざるを得ない。

図1は、公共土木災害復旧関連事業の財源構成を見たものである。今回の震災には激甚災害の法令が適用されるために国庫補助率は通常災害に比べて引き上げられた。しかも補助の裏負担分については全額を地方の災害復旧事業債の発行で賄うことが認められており、さらに元利償還金の95%は地方交付税で措置されることになっている。また、地方単独事業についても、全額が災害復旧事業債の対象となり、元利償還金については47.5%から85.5%の範囲で地方交付税によって措置される（もっとも、西宮、宝塚、芦屋といった地方交付税の不交付団体は復旧にかかる費用の多くを自らの財政で負担しなければならず、

図1 公共土木災害復旧関連事業の財源

補助災害復旧事業の財政措置			単独災害復旧事業の財政措置		
国庫補助	地方負担の100%	地方負担	単独事業費の100%	地方負担	地方負担
	災害復旧事業債元利償還金の95%を普通交付税措置		災害復旧事業債元利償還金の47.5%~85.5%を普通交付税措置 [(50%~90%) × 0.95]		

震災復旧事業が通常の行政サービスの供給を制約することになる)。

このように財源面で見ると、公共土木災害復旧事業は国の事業として被災自治体が肩代わりして行うと考えることも可能であり、その意味でも自治体の裁量が及びにくいのは当然とも言える。しかも、復旧段階では、むしろ国の責任で復旧することによって自治体間に復旧のスピードやレベルに格差が生じないことの方が望ましいという面もある。

しかしながら、復旧（復興）事業を行う際に自治体が留意しなければならない点は、国からの財政措置が得られるものは何でも実施しようという考えをとらないことである。他の施策との関連はどうかといった点や、事業の実施が及ぼす影響等を吟味せず、無批判に国の政策を受け入れるなら、後世代に負担を残すことにもなりかねない。この点を、住宅を例に考えてみたい。

今回の地震によって、阪神・淡路地域では200,162棟の住まいが破壊された。緊急の住宅対策として公共用地を中心に48,300戸の応急仮設住宅が建設され、その他にも一時入居用として29,971戸の公営住宅が全国に確保されている。しかし、被災者の生活を早期に再建するためにも、またグラウンド等の公共用地が利用できないことによる社会的コストを早期に清算するためにも、恒久的な住宅の復興が急務である。

今回の地震は、高齢者や低所得者といった社会的弱者に大きな被害をもたらした。こうした被災者で自力による住宅復興が不可能な者や、賃貸住宅居住者については公共賃貸住宅の建設で対応する他はない。しかしながら、現在の公

営住宅が巨額のメンテナンス・コストを建設後に発生させていることや、低水準の家賃設定によって公営住宅入居者と民間賃貸住宅入居者との間に大きな不公平を生んでいるという実態を十分に考慮しなければならない。

戦火にみまわれたヨーロッパの国々でも深刻な住宅不足に陥り、住宅の公的供給や民間住宅の補助によって、住宅の量的不足に対応しようとした経緯がある。しかし、住宅需給が緩和されるにつれて、住宅建設は民間の活力に委ねるとともに、自力では適正な住宅に入居できない低所得層に対して家賃補助を行う方向に住宅政策を転換させている。イギリスでは、サッチャー政権下で公営住宅の払い下げが大規模に行われたことは記憶に新しい。アメリカでも家賃補助制度をはじめとして低所得層に対する補助を行っている。つまり、真に援助を必要とする人びとに対象を絞ろうとしているのである。現在の公営住宅が抱える問題をそのまま復興住宅に持ち込むことは避けなければならない。

最後に、既存不適格のマンションの再建について考えてみよう。旧建築基準法時代に建てられたマンションの多くは、再建する場合には容積率が大幅にカットされることになる。これは環境面に配慮した結果であるが、震災によって建て替えを余儀なくされたマンションについては特例として公開空地を設けることによって容積率の上積みが認められることとなった。問題は、従前の容積率を維持することによって周辺への日照が建て替え前よりも悪化するような場合である。

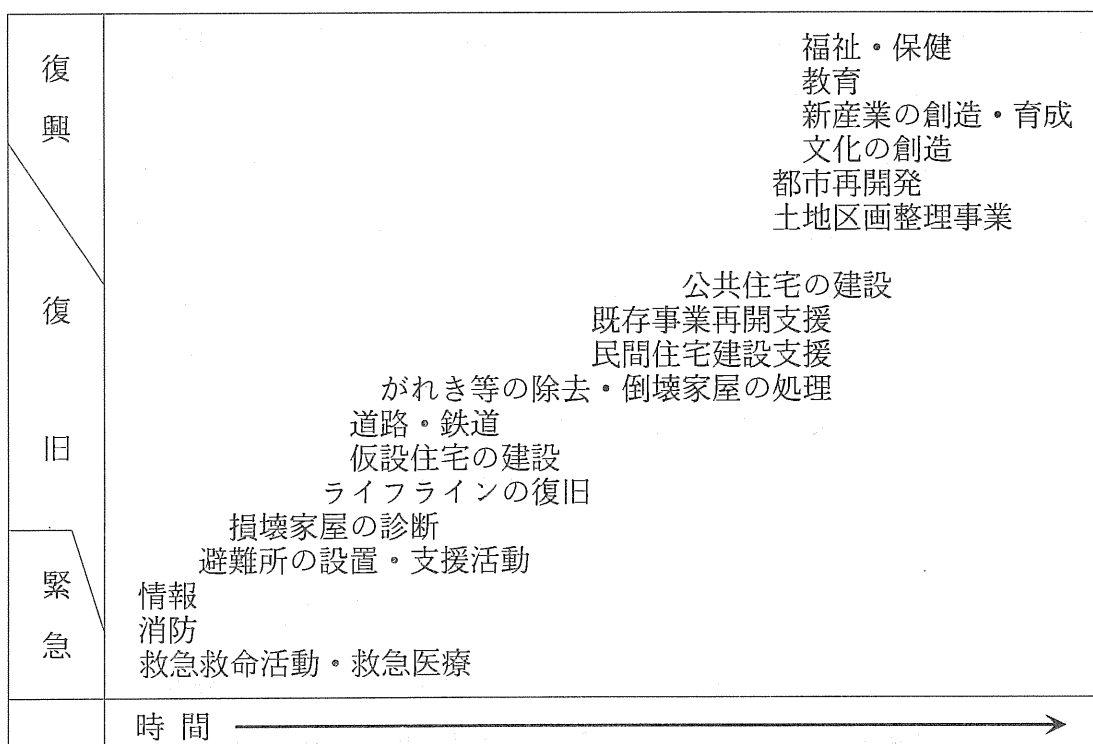
マンション被災者と直接に相対さなければならない自治体の担当者が、「震災という特別の事情なのだから、これまでの容積率を確保してあげたい」と考えるのは当然のことだろう。しかし、環境基準はそれなりの重みを持ったものとして尊重すべきであるし、既存不適格マンションの再建問題は公的住宅の供給を含めた被災地の住宅復興計画の一部に位置づける中で検討すべきであろう。そうでなければ、住宅において過剰復興という事態を招くことにもなりかねない。

IV 復興事業

図2は震災後の事業を時間の流れの中で見たものである。震災発生直後の消防・救急医療等の緊急対策は、その後、復旧の段階を経て復興にいたることになる。復旧事業についても、ライフラインの復旧や仮設住宅の建設のように、震災発生後時間をおかずに実施しなければならないものから、次のステージとして実施するものまで幅が広い。復旧を「前の状態に戻すこと」、つまりライフラインや交通・住宅といったインフラを修復することによって震災前の市民生活や経済活動を取り戻すことと考えるなら、復興は「震災によって衰えた地域を従前にも増して栄えさせること」と考えられる。つまり、地域づくり・まちづくりの理念に基づいて、各種インフラの整備、サービスの提供、新しい産業を創造・育成することである。

前節で述べたように、復旧の段階において自治体が発揮できる裁量の余地は小さく、せいぜい行政サービスをいかに効果的に供給するかに腕を振るえるくらいである。だが復興の段階に入ると、自治体を実施する事業・施策は、地域の特性や住民のニーズに応じて多様になり、実施方式も一律には論じられなく

図2 震災後の諸施策－緊急対策から復興事業



なってくる。とするなら、復興は十分に時間をかけて、新たな地域づくり・まちづくりの理念に基づいて行われるべきものであり、ここに自治体の政策形成能力が発揮されることになる。震災復興事業において自治体は特に次の二つの点に留意すべきである。

第1は、インフラ整備における民間活力の活用とコスト・パフォーマンスの強化である。国からの補助金に依存するこれまでの社会資本整備においては、ややもすると補助金の獲得に力の多くが注がれ、社会資本整備のコスト・パフォーマンスに対する配慮が十分だとは言えなかった。つまり、1,000億円の投資を行えば1,000億円の便益が発生するというように、「投下資金額＝便益」と考えられがちであったのである。しかし、投下資金額が便益の尺度として適当でないことは明らかであり、コスト・パフォーマンスの高い社会資本整備を復興事業として実施しなければならない。

震災復興の段階では、高度な情報通信・交通施設、文化・教育施設のように、市場性があり付加価値も大きい社会資本が重要になってくる。こうした社会資本は公共部門の手で整備される必要は全くなく、民間部門が市場メカニズムを通じて供給する方が資源配分の効率性のためにも望ましい。

かりにこうした社会資本整備に自治体が関わるとしても、財源調達には資産を担保とした借入等をプロジェクトの収益によって返済していく「プロジェクト・ファイナンス」を活用すべきである。これによって補助金を通じた国によるコントロールから自治体は解放されるし、社会資本の整備主体の企業努力を促すとともに、投資の効率性を向上させることにもなる。また、民間部門が培ってきたノウハウを活かして、住民ニーズに適應したサービスを提供することも可能となる。産業の再生と雇用の確保が求められている被災地においては、民間活力を活用した社会資本整備は復興産業としての役割を果たすものとしても期待できる。

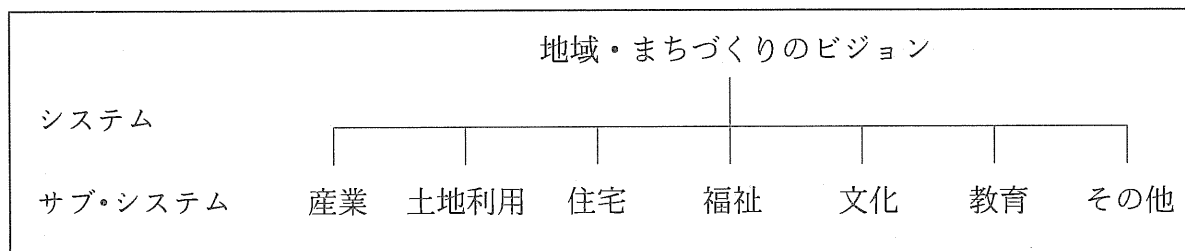
ただ、市場原理が働く社会資本であっても、短期的には採算が採れないものが多いし、収益面でリスクをとるものもある。また、金融面から見て融資対象となり得る優良プロジェクトが必ずしも長期的に被災地の発展や機能回復



に寄与するという保証はない。公共のニーズが大きく、しかも住民の利益になる社会資本の整備にあたっては、民間金融を補完するものとしての政策金融の活用も求められる。

第2は復興事業における総合性と地域性の確保である。神戸・阪神地域を21世紀に向けての創造的な都市につくり変えていくための施策は、ハード、ソフトを含めて、防災・産業・福祉・保健・文化・教育など多方面に及ぶことは言うまでもない。図3に示したように、土地利用、交通、住宅、福祉、教育、文化等々はすべて、都市というシステムを円滑に機能させ、そこに住む住民の満足度を高めるためのサブ・システムである。このうちのどれが欠けても都市の機能は低下し、魅力は減少する。したがって、これらサブ・システムのあり方を考える場合、地域やまちをどのような方向に持って行くのかという、地域づくり・まちづくりのビジョンとの斉合性を持たせなければならない。

図3 震災後の地域・まちづくり施策の体系



とくに、今回の大震災に見舞われた神戸・阪神間は文化の香り高い地域であった。芸術文化、生活文化を問わず、震災によってその多くを失った神戸・阪神地域であるが、被災後も住み続けたいという住民の地域への愛着の多くは文化に対して向けられていたとも言われている。とするなら、復興事業によって災害には強くなったけれども文化の香りが消えてしまったのでは、復興が成就したとは言えないのである。つまり、復興とは「福祉か文化か」という選択の問題ではない。しかし復興が「あれも、これも」でないことも明らかである。総花的な施策展開が結局は中途半端で個性のないまちを生み出したことは、過去の事例が十分に教えている。総合性と地域性を重視した復興とは、都市のサブ・システムの有機的なつながりやトレード・オフの関係に配慮し、都市づくりピ

ジョンを最も効果的に実現できる施策を優先順位を付して選択することなのである。

もちろん総合性や地域性を重視した政策立案が簡単でないことをわれわれはよく知っている。最大の問題は国の縦割り行政である。7対3という現行の国と地方の税源配分を維持する限り、復興財源の多くは依然として国の補助金に依存せざるを得ないだろう。そして調整機関である国土庁が各省庁の縦割り行政に介入することができない現状では、自治体は復興事業においては、平常時以上に総合性・地域性を強く意識しなくてはならない。

復興事業において総合性や地域性を確保するためには首長の強いリーダーシップが要求されるが、同時に企画部門の強化が必要である。縦割りの行政機構では対処できない様々な課題の発生にともなって、自治体は企画部門を新たな組織として創設してきた。この企画部門が本当の意味で企画・調整機能を発揮することができれば、自治体が単に中央官庁の下請けに終わることなく、総合的な視点からの復興を実現できるはずである。これまでの予算編成においては、財政部門は各担当部局から提出された予算要求に対して、どのように財源を手当するかを追われ、事務・事業に優先順位を付けたり、場合によっては廃止したりすることは困難であった。ましてや、地域の独自性を予算編成に加味することは不可能に近かったのである。こうした現状であるからこそ、地域づくり、まちづくりという観点から復興事業に優先順位を付けたり、復興事業に総合性や地域性を加味するためにも企画部門の強化は不可欠である。

## V 災害に強いまちづくり

今回の震災を契機として、あらためてクローズアップされた「災害に強いまちづくり」における自治体の在り方について考えることで結びとしたい。第1は、前節で述べた施策の総合性・地域性は防災面でも求められるということである。今回の震災では避難場所として学校が大きな役割を果たした。しかし、大規模災害時における救援を迅速・確実に行い、安全を確保するためには、耐火耐震構造を備えた建築物や病院が避難所の周辺に存在することで防災におけ

る集積のメリットを引き出すことが必要である。いざというときに重要な役割を果たす防災拠点施設の配置を含めて、地域性に十分配慮した総合的な調整が求められよう。ただ大切なのは、こうした防災拠点が単に防災という機能を果たすだけではなく、防災機能の強化と安心・安全の確保を通じて地域住民の日常生活の向上や企業活動の活性化に貢献するものでなければならないということである。

第2は、都市を災害に強いものとするためには、自治体が都市構造の変化を誘導する必要があるということである。台風のように頻繁に発生する災害の場合には、その都度対策を講じることである程度の対応は可能である。だが、今回の大震災のように人の生涯に一度訪れるかどうかといった災害の場合には、都市構造の変化を見通したシステムとしての防災計画を練らなければ、結局は後追いの対策に終わってしまう。

だからこそ自治体はつねに都市を点検し、都市構造を災害に強いものに誘導することが必要なのである。市場メカニズムは限りある資源を効率的に利用させてはくれるが、防災という公共財を供給するには無力である。緑の山を住宅地に変えることは、資源の有効な利用であることはまちがいないが、環境破壊や災害といったパブリック・バズを同時に発生させる。つまり、市場メカニズムによる都市構造の変化を予見することが困難な今日、防災という公共財とのバランスを常に意識しながら、市場メカニズムによる都市構造の変化を誘導あるいは管理することが必要なのである。このことに対して市民が十分な理解を示さなければ、防災という公共財を提供するためのコストは膨大なものになってしまう。つまり、災害に強いまちづくりとは、単に防災拠点や防災サービスを提供することではなく、むしろまちづくりにおいて発生する市場の失敗を制御することなのである。

# 震災時の消火活動と今後の課題

別 府 美 芳

(神戸市消防局生田消防署主幹)

## 1 はじめに

この度の阪神・淡路大震災は神戸市域に未曾有の被害をもたらした。8万棟余りの建物を瞬時に倒壊させるとともに、7千棟余りの家屋を焼燬し、3千8百人余りの貴い命をうばったのである。

災害等により危機に瀕した市民の命や財産を直ちに救うことが、消防の最大の任務である。しかし、今回の震災は、我々の想定をはるかに越えたものであり、そのため、神戸市消防局（災害対策本部の消防部）としても、対応は極めて困難であった。

この度の消防活動に係わる被害としては、建物の倒壊によるものが大部分を占め、火災によるものは全体に占める割合だけを見れば比較的小さいものであった。しかし、その絶対値はやはり記録的な大きさである。戦後の記録から見ても、その規模は昭和23年の福井地震による火災や昭和22年の飯田市の大火、昭和27年の鳥取市の大火、昭和51年の酒田大火などをも上回る最大の火災となっている。

このような大火災に対して、神戸市ではどのように消火活動を行ったか、消防隊の活動を中心に紹介するとともに、残された課題についても述べてみたい。

## 2 地震と火災の発生

### (1) 過去における地震と火災の発生

日本の都市においては、震災対策の中でも火災対策は極めて重要視されてきた。「グラッときたらまず消火」といったスローガンにも見られるとおり、関東大震災を始めとする過去の経験や木造建物を今なお多く残す現状からも、当

然の方針であったとも言える。

今回の震災においては、関東大震災と比較して、全体の被害における火災被害の割合は低かった。しかし、発生時間帯や風の強さの違い（関東大地震は昼食準備時で風速は約12m/s）を考慮すれば、都市構造の違い等はあったとしても、さらに大規模な火災となった可能性も否定できないのである。

表1 兵庫県南部地震と他の主要な大地震時の被害の比較

地震名	発生日時	出火件数	焼失家屋	建物倒壊	死者不明
関東大地震	1923.9.1 11:58	163件 (東京市)	447,128棟	254,499棟	142,807
福井地震	1948.6.28 16:13	43件	3,931棟	36,184棟	3,769
兵庫県南部地震 (神戸市域)	1995.1.17 5:46	261件 (175件)	7,456棟 (7,392棟)	192,706棟 (86,732棟)	5,482 (3,837)

注：兵庫県南部地震の被害集計については4月（一部3月）現在の兵庫県下の中間集計値であり、出火件数については10日間の集計値である。

## (2) 地震時の火災発生原因

地震時の出火については、建物の倒壊や物品の落下により火源と可燃物が接触することによる他、熱源となる器具の倒壊や破壊による出火、危険物やガスの漏洩による引火、さらには混乱に乗じた放火に至るまで多様な原因が考えられる。

地震時以降の10日間に神戸市内で発生した175件の火災の内、出火原因の判明している81件について見ると、電気ストーブや屋内配線等の電気に関係した火災が44件を占めた。給電の回復により出火したとみられるものがかかなり存在する。さらには、石油ストーブに関係した火災が5件、都市ガスに関係した火災が6件、火源のないところから出火した放火と見られる火災も10件発生した。

## 3 地震による神戸市内の火災発生状況

地震による火災は東灘区から西区まで、全市に渡って発生している。特に、1月17日分だけを見ても全市で109件、特に東灘、灘、兵庫、長田の4消防署管内でそれぞれ同数の17件もの火災が発生した。

しかし、延焼状況は著しく異なり、東灘や灘地区に比べて長田地区を中心とする地域における延焼が際立っている。長田地区においては、特に街区から街区へと延焼する大火災となったのである。これら東西の各地区の延焼状況が異なった理由については今後の検証課題である。

敢えて考えられる理由を列挙して見れば、建物構造、建ぺい率や生活道路の幅員、地域レベルの火災荷重（長田地区においては、特にケミカルシューズ産業に係る可燃物の集積が顕著であった。）等の違いが影響したのではと予想される。

なお、今回の地震時の焼損面積は、同じ地域における過去10年間の焼損面積と一定の相関関係があることが指摘されている。<sup>1)</sup>

表2 発生日別・署別火災状況

所属	合計	17日					18日	19日	20日	21日	22日	23日	24日	25日	26日	棟数	焼損面積(敷地)
		6:00	7:00	8:00	9:00	合計											
合計	175	60	70	77	85	109	14	15	8	5	3	6	3	9	3	7,392	642,215㎡
東灘	28	10	11	13	14	17	2	4	1			2		2		380	32,886㎡
灘	22	13	13	14	15	17	2		1	1					1	564	65,318㎡
葺合	19	5	7	9	9	12	2	1		1	2			1		87	9,202㎡
生田	11	3	4	4	4	6		1	3	1						23	1,655㎡
水上	5		1	1	2	2	1	1				1				5	3,685㎡
兵庫	28	11	11	13	14	17	4	3			1	1	1	1		1,097	127,055㎡
北	2					1										3	54㎡
長田	27	13	14	14	14	17	1	4	2			1		1	1	4,073	303,558㎡
須磨	20	4	8	8	12	13	2	1				1	1	2		1,149	98,552㎡
垂水	11					6				2				2	1	9	173㎡
西	2	1	1	1	1	1			1							2	77㎡

↑ ↑ ↑ ↑ 9:00までの日累計

↑ ↑ ↑ 8:00までの日累計

↑ ↑ 7:00までの日累計

↑ 6:00までの日累計

#### 4 消火活動の状況

##### (1) 神戸市消防局の体制

###### ア 神戸市消防局の消防体制

震災時の消火活動と今後の課題

神戸市消防局の職員数は1,329人であり、消防車両198台、ヘリコプター2機及び消防艇2隻を保有している。消防車両198台の内、ポンプ車群は72台である。

以上の数字は予備車両も含めたものであるが、平常時におけるポンプ車群の基本的な編成については11消防本署に各2隊、16出張所に各1隊配置することを原則としている。

イ 震災当日の体制

地震発生時、各消防署では292名の職員で80隊（消防車1台で1隊）を編成していた。その内、火災に対応するためのポンプ車群は36隊であった。

通常の建物火災におけるポンプ車群の出動については、第1出動で4台、さらに炎上している場合には4台を追加することとなっている。この基準を今回の震災時の火災に当てはめると、当日6時までだけでも60件の火災が発生したため、240台ないし480台のポンプ車を必要としたこととなる。

なお、長田区を例にとれば、地震直後に13件の火災が発生したが、当時配置していたポンプ車群は3隊であった。

表3 震災当日の消防体制

所 属	人 員	小 隊 数	ポンプ車群				救 助 工 作 車	救 急 車	はしご車群			ス ク ア ー ト	電 源 車 等	原 液 車	支 援 車	消 防 艇
			ポ ン プ	タ ン ク	化 学 車	署 救 助			15 m 級	30 m 級	50 m 級					
総数	292	80	22	1	6	7	4	27	8	1	1		1		1	1
東灘	29	8	2		1	1		3	1							
灘	26	7	2		1		1	2	1							
葺合	18	4	1		1	1		1								
生田	28	8	2		1		1	2			1				1	
兵庫	22	6	2			1		2	1							
北	37	11	4			1		5	1							
長田	24	7	2			1		2	1			1				
須磨	33	9	3		1		1	3	1							
垂水	29	8	3			1		3	1							
西	29	8	2		1		1	3	1							
水上	17	4				1		1		1						1

## (2) 震災時の消防活動

### ア 同時多発火災への当初の対応

地震直後に複数の火災通報が入ってきたため、規定どおりの出動指令は困難（数件の火災出動で出動可能なポンプ車がなくなる。）と判断し、同時多発災害に対応するため準備していた水防活動時の部隊運用を準用して、それぞれの消防署単位で対応することとした。

結果、当初は火災状況が正確に把握できないまま、ほとんどの火災現場において消火栓が断水する中でポンプ車1台だけでの活動を強いられる状況となった。また、救助活動との板挟みや道路状況の悪化もあり、従って増強隊が駆けつけるまでは消防隊の手が回らない火災現場も数多くあった。

### イ 非常招集による消防力の増強

震度5以上の地震であったため自動的に非常招集が発令され、多くの職員は自発的に参集した。電話が不通の地域も多かったが、念のため、電話連絡も行った。

結果、2時間後に約50%、5時間後に約90%の職員が参集し、予備車両等による消防部隊の増強を行った。さらに、比較的被害の小さかった垂水、北、西各区の各消防署から長田区等への応援出動を行った。

### ウ 他都市からの応援部隊

神戸市の対応能力をはるかに越える大規模災害となり、神戸市から兵庫県知事を通じて消防広域応援及び自衛隊の出動を要請したため、全国の消防本部から消防隊が応援に駆けつけた。

地震発生当日の昼前に第1先着隊が到着した後、昼過ぎから続々と応援隊がかけ付け、その日の24時には消防車群は179隊に達した。結果、翌日の14時過ぎにようやく長田地区の大火も鎮圧するに至った。

その後も余震対策として応援隊は増強され、最大時には、各種部隊の合計で530隊に達した。

### エ 水利の確保

神戸市内の消防水利は総数28,299基あり、その内公設消火栓が23,595基、





防火水槽は1,303基（耐震性 629基）であった。

消防水利はその多くを水道消火栓に頼っていたわけであるが、地震によりほとんどが使用不能の状態となった。従って、消防隊は残された防火水槽の他、河川をせき止めたりプール水を水利として消火活動を行った。

特に、火災規模が大きかった長田地域においては水が絶対的に不足したため、消防艇から海水を汲み上げ、多くの消防車で中継しながら1 km以上も延々とホースを延長し、消火活動を行ったのである。

## 5 常備消防以外による消火活動

### (1) 消防団の消火活動

神戸市の消防団は、消防署の管轄ごとに11消防団4,000名で編成されており、地震発生当日の8時には消防団の詰め所等に1,570名が参集した。

市街地の消防団は、原則として消火用ポンプを装備していないが、家屋倒壊現場での救助活動等に活躍するほか、消防隊と協力して消火活動を行った。また、消防ポンプを装備している消防団にあっては、常備消防の不足を補い、消火や延焼阻止に活躍した。

北区、西区の消防団にあっては、積載車に可搬式ポンプを積み、長田地区を中心とする大規模火災現場に出動し、消火活動や消防隊の支援活動に従事した。

### (2) 市民・事業者による消火活動

消防力を大幅に上回る同時多発火災の拡大を何とか終息させることができたのは、市民自身の消火活動によるところも大きい。

地震発生直後から、市内の各地で自らの街を守るために市民による初期消火活動が展開された。神戸大学工学部の室崎研究室の調査によれば、市民消火活動の有無が判明した94の現場の内約8割の77の現場で市民による消火活動が行われている。特に、17ヶ所の火災現場で大規模な消火活動が確認されており、数十人から数百人でバケツリレーをしたり、消火器をかき集めて消火活動を展開している。

また、長田区東尻池町の火災では、近隣の事業所の自衛消防隊が出動して消

火活動に当たったという事例も報告されている。

## 6 教訓と課題

### (1) 状況把握と情報伝達

的確で効率的な消防活動のためには、まず、正確な災害状況の把握が必要である。しかし、この度の震災では119通報回線は様々な通報が錯綜して飽和状態となるとともに、監視テレビも当初使用不能となった。また、情報収集のためのヘリコプターの飛行も基地のあるポートアイランドの液状化等により大幅に遅れた。

火災も含めた個々の災害情報は、主として市民の消防署への駆け込みや消防隊自体の活動により収集されたが、電話回線・無線の障害や輻輳により本部での集約は非常に困難であった。さらに、現場活動要員が圧倒的に不足している状況のもとで、特に各消防署において情報処理、情報伝達、部隊指揮のための要員が不足した。

初期はマクロな災害状況を把握し大枠の手配をするとともに、その後は的確に個々の災害情報を収集し、優先順位を判断しながら効果的な活動を行う必要がある。今回のような大規模災害時にも的確に情報を収集し、処理・判断し、伝達していくためのハード・ソフト両面の整備を真剣に検討しなければならない。

### (2) 部隊の動員・集結

常時の神戸市内の消防部隊の配備は、救急隊等を含めても300名弱に過ぎない。常に大規模な部隊を24時間待機させておくことは合理的でないとしても、緊急に大量動員が可能な体制が必要である。

特に、火災は時間経過とともに拡大していくことがその特質であり、その拡大スピードを上回る増強が要請される。増強の対象は、消防職員のみならず、消防団員、他都市からの応援部隊、自衛隊等の他機関などであり、さらには災害初期における市の一般職員の災害現場への投入の検討も必要であろう。また、現場活動に必要な重機等の機材の緊急調達も課題である。

### (3) 部隊の運用，他機関との連携

他都市からの応援等も含めた大部隊を運用するためには，指揮統制のためのスタッフが必要である。自衛隊等の他機関との連携をさらに充実するためには，予め任務分担等について打ち合わせておくとともに合同訓練も必要となろう。

また，これらの運用，連携等を可能にするための通信手段の確保等も必要である。

### (4) 水利の確保

今回の地震により，ほとんどの消火栓は使用不能となった。また，防火水槽の破損や破損はなくとも周囲の建物の倒壊等により使用できなかったものも多かった。

過去の神戸市内における建物火災に対する消火活動の実績から，消火用水は火災1㎡当たり約1トンが必要としている。今回の大火に当てはめれば，50万トン以上を必要としたことになる。

消火栓の耐震化が基本であるが，防火水槽の充実だけでなく，海水や河川水などの大量の水の確保も不可欠である。

### (5) 同時多発火災への対策

今回の大火に対して，消火栓の断水等がなかったとしても，神戸市の消防力が圧倒的に不足していたことは間違いがない。もっとも，十分な水があれば，個々の火災現場の状況は確かに変わったであろうが，一方，今回の地震直後に60件という火災件数はかなり幸運な時間帯によるものであり，過去の地震火災の統計から，最も条件の悪い夕刻であれば2.5倍の150件以上という予測も成り立つ<sup>3)</sup>。

このような同時多発火災に対して，公設消防力だけでの対応を考えるにはもとより無理がある。まず，火災の発生を減らすための予防措置が必要であり，次には今回も見られたように市民自身による初期消火活動が不可欠である。それでも残った火災を公設の消防力が確実にたたき，万一消火に失敗しても都市防火区画により一定規模以上の延焼は絶対に防ぐというストーリーが必要であろう。

近畿大学の保野教授らは、火災規模のレベルに対応した市民の自主消火対策から都市計画的対策に至るまでの各対策を提案している。<sup>4)</sup>

## 7 まとめ

災害はその対策の間隙をねらって発生する、とは良く言われてきたことである。しかし、この度の震災は我々の対策のはるか上を越えてやってきた、というのが正直なところの実感である。予想だにしないことも起こりうるというのが、今回の最大の教訓かもしれない。

とは言っても、都市が存続するためには、まずその住民の安全を確保しなければならない。「安全は都市に課せられた最も基本的な条件」なのである。

神戸市においても、様々な災害に対して市民の安全を確保するためには、まず市民自身が災害に強くなり、街の構造も災害に強いものにする必要がある。そして、市民の命を救うための対策の中核となるのは消防局を中心とする消防力の充実であろう。

今後、様々な防災体制の強化策を進めていくことになるであろうが、最大の課題は財源の確保であると予想される。「安全のためにどれだけ投資するか」市民とともに改めて考え直すことが求められている。

### [参考文献]

- 1), 4) 保野健治郎, 難波義郎: 「市街地の特性から見た延焼危険について」, 阪神・淡路大震災における消防活動の記録 (神戸市消防局編)
- 2) 室崎益輝: 「震災時における市民行動」, 同上
- 3) 水野弘之: 「都市における地震時の出火危険」, 火災便覧 (共立出版)

# M7.2下の救急医療について

菅 原 隆 喜

(神戸市消防局東灘消防署救急係長)

## 1. はじめに

「ここは、いったいどこの国なのだろうか。」と思ったのは、災害応急活動にあたった多くの人達の共通の認識ではなかっただろうか。阪神大震災は、それほど現実から大きくかけ離れ、目に写る映像が実感できないほどの巨大災害であった。こうした災害の前には、近代都市といえども成す術もなく崩れ去っていくことを改めて思い起こさせてくれた。

災害医療に共通する課題は、散在する傷病者を発見、救出することの困難性、電話回線の混乱による通信手段の喪失、病院等の被災に伴う医療機能の低下、道路交通網の途絶による救急搬送の遅延など社会資本の被災に伴うものが多い。阪神大震災では、ライフライン、電話回線、医療機関、道路鉄道網などとともに17万棟の家屋が一瞬にして破壊され、5千人を超える尊い命が奪われた。特に東灘区では被害が甚大で、全壊家屋は3万棟を超え、犠牲者は1,300人を数えるなど市内最悪となった。

ここでは、阪神大震災で続出した人的な被害を踏まえ、消防機関が東灘区で行った救急活動を通して、災害時の救急医療について考えてみたい。

## 2 震災時の救急要請

地震発生直後の傷病者は、家屋の倒壊や家財の転倒によりおそらく数千人規模で発生したと思われるが、これらの人的な被害は、平常時における東灘区の救急事情と比較すれば、その規模が把握できる。東灘消防署には3隊の救急隊が配備されており、年間に5千件の救急出動を行っている。これは、1日当たり平均13人を搬送し、区民40人に1人が救急車を利用したことになる件数であ

る。阪神大震災は、この一年間の救急件数を大きく上回る規模で一瞬に襲ってきたのである。

地震発生時の救急隊は、1隊が出動中であり、その安否が気づかわれたが、幸い出動先が木造家屋ではなかったため、生き埋めに巻き込まれることなく、救急活動を続行することができた。

救急搬送者数は、地震が発生した当日は52人、翌日は44人であるが、他都市からの応援隊の協力を得ることによって、ピーク時には100人を超える傷病者を搬送している（図-1参照）。2月中旬以後でも、その数は平常時の1.5倍から2倍で推移している。救急要請に対しては全てに即応することは不可能で、地震発生の当日及び翌日では出動が要請に追いつかず、20から30件累積していた時間帯も生じた。こういった場合には、単に要請順に出動するのではなく、要請時の情報に基づいてトリアージ<sup>1)</sup>を行い、出動順位を決定しなければならない。従って、その情報が傷病者の救命には非常に重要となる。中には救急隊が現場に駆けつけてみると「救出にはまだ1時間以上も要する」あるいは「重症者はペットであった」といったケースも見られた。1秒を争う時のこうした時間的な損失はできるだけ避けたいものである。

他都市からの救急隊の応援は、17日の20時に田辺市消防本部（和歌山県下）の救急隊が到着したのを最初に、以後最大13隊の応援を受け、1月の15日間だけでも約1千人の傷病者を搬送することができた。ただ、応援の救急隊には、救急無線や心電図電送装置の互換性がない、地理に不案内である、といった問題が生じ、今後、消防応援制度を検討するうえでの課題となった。

### 3 医療情報の収集

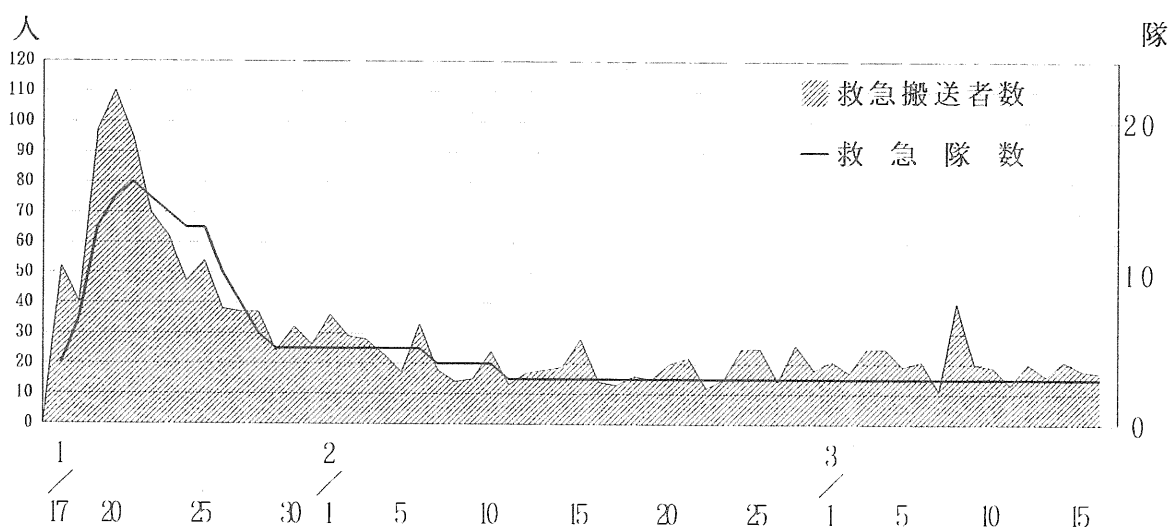
地震発生直後は、宮地病院、東神戸病院が倒壊したという未確認情報が入っていたが、その他の医療機関に関する正確な情報が入手できていなかったため、救急隊員が自動二輪車により管内の医療機関の情報を収集して回った。その結果、宮地病院が倒壊し、周辺で救護所を開設しているが、数人が生き埋め状態にあること、甲南病院や東神戸病院は被害を受けたが、収容可能であること、

六甲アイランド病院も健在で、そこへ至る六甲大橋が通行可能であること、診療所については診察できる状態にないこと、などの非常に貴重な情報がもたらされた。この情報を基に、既に出動中の救急車に搬送先を指示するなど、ようやく救急搬送体制を確保することができた。

病院情報が入手できなかったのは、発災直後から電話回線が混雑しはじめたうえに、住民からの電話が医療機関へ殺到したため、医療機関との電話回線を確保することができなかったことが原因である。そのため、最も原始的であるが、人の手足による情報の収集が最も信頼できる唯一の手段となったのである。情報通信時代といえどもそれが機能不全に陥れば、頼れるのは人の手足ということだけが立証された。

定期的な医療情報（診療科目、空床状況等）が復旧するのは、数日後であった。

〔図－１〕 東灘区における救急搬送者数と救急隊数



#### 4 応急救護所の設置

一方、消防署では、地震発生直後から、負傷者が救護を求めて殺到してきたため、ガレージにサルベージシートや毛布、担架、車椅子などを用いて応急救護所を設営し、救急隊員が負傷者の救護に当たった。ここでの救護は、「近所の診療所が倒壊したので」「救急車で運んでくれると思って」「消防署で処置し



てくれると思って」といった理由で倒壊家屋から家族が自家用車で搬送してきたものや自力で駆け込んで来たものが多かった。傷病程度も軽症から死亡まで広い範囲にわたり、救急隊員だけでは処置できる状況ではなかったことから、隣接する住吉川病院に協力を求め、医師2名の派遣を得て、負傷者への点滴や外傷手当てを行うとともに搬送順位を決めるトリアージを行った。

また、ここでは、被災者相互の助け合い中で、小児、女性、高齢者などを優先するという災害秩序が早い段階から形成されつつあり、この秩序を維持することが重要であると感じた。

設置した期間は1月17日から20日までの4日間で、延べ300人もの傷病者に対して応急処置と医療機関への救急搬送を実施したが、点滴や包帯などの医薬品も短時間で底を尽き、その調達もままならなかった。ただ、この救護所では、事前に準備されていた集団救急に関する計画がある程度で機能しており、傷病者の関係者と多少のやりとりはあったものの、医師による診断や救護、正確なトリアージなどにより、医療機関や遺体安置所への搬送は比較的円滑にすすめることができた。なお、この救護所以外の震災現場は、計画の想定とはあまりにもかけ離れていたため、事前に準備された大規模災害や集団救急に関する計画を適用することはできなかった。

## 5 傷病者情報の混乱

地震発生から数日後には、家族、知人から消息の問い合わせが相次ぐようになったが、数千人規模の傷病者は、救急隊により搬送されただけでなく、医療機関の救急車、タクシー、県警パトカー、自衛隊車両などで搬送されたり、また市民の助け合いにより自家用車や荷車、戸板などを利用して担ぎ込まれており、戦時さながらにありとあらゆるものを使って搬送されているのである。その結果、いつ、だれが、どこで、どの医療機関に、といった基本情報が全く把握できない混乱状態を余儀なくされた。

こうしたことから、消息の問い合わせに対して救急搬送記録で判明しないものについては図-2のメモを配付した。また、救急隊が搬送した傷病者であっ

ても地震当日は身元情報（氏名、年齢、住所等）をつかむことができたのは少なかった。このような混乱は、医療機関においても同様で、患者氏名がわからない状況で、カルテの作成も追いつかず、廊下やロビー、玄関先などに患者があふれ、野戦病院の状態であった。

なお、傷病者の住所、氏名、連絡先などの個人情報やバイタルサインの観察結果は搬送後に重要なものとなるので、できるだけ記録しておく必要がある。そのため、このような環境下では、簡便で、しかも応急処置を行いながらできる方法として音声録音により記録することも考えていく必要がある。

## 6 救急出動とその特徴

次に、東灘区における救急出動の傾向を時系列で見ると図-3のようになる。自然災害による出動は、倒壊家屋での生き埋めによる傷病者で、そのほとんどが骨折、創傷、打撲などの外科系疾患であるが、中でも特徴的なものとして、生き埋めによる内臓損傷や挫滅症候群などが見られた。

また、長時間の生き埋め状態にあった重症患者は、救助隊による救出と同時に瓦礫の圧迫から開放され、意識レベルが一挙に低下する症状が見られた。これは助かったと思う安堵感による精神的な要因のほか、滞留血液が再循環することによるもの、外出血や腹腔内出血による血圧低下などが考えられており、救出作業中であっても早い段階からできるだけ応急処置を施す必要がある。

このような外科系疾患を中心とする自然災害出動は、地震発生直後の3日間がピークとなっており、生存救出はこれ以後は少なくなる。

この後のピークは、一時収容された傷病者が満床や処置不能などのため、他の病院へ移ることが急増する4、5日目である。その後、急病による出動が急増し、これが第3のピークとして6日目に到来している。この急病は、被災の混乱や避難所暮らしによる精神的及び肉体的な負担、インフルエンザの流行などにより体調を崩す人が急増したもので、高齢者では肺炎を併発している場合もみうけられた。また、精神的疾患も見られ、その後も急病による出動は通常期の1.5倍から2倍の件数で推移した。

阪神大震災ではこのようなところに災害医療の特殊性を見出すことができた。

## 7 救急救命士による特定行為

東灘消防署の救急隊は3隊のうち1隊が救急救命士の乗務する高規格救急車である。救急救命士制度は、平成3年に救急救命士法が施行されたことに伴ってできたもので、これま

での応急処置に加えて、救急隊員にも救命に関する一部の医療行為（いわゆる特定行為）ができるようになった制度である。

東灘消防署では、平成6年9月に高規格救急車が配備され、これまで多くの特定行為を行い、救命活動を行ってきた。しかし、震災時にはいくつかの障害により救急救命士制度を有効に生かしきれなかったのが現状である。

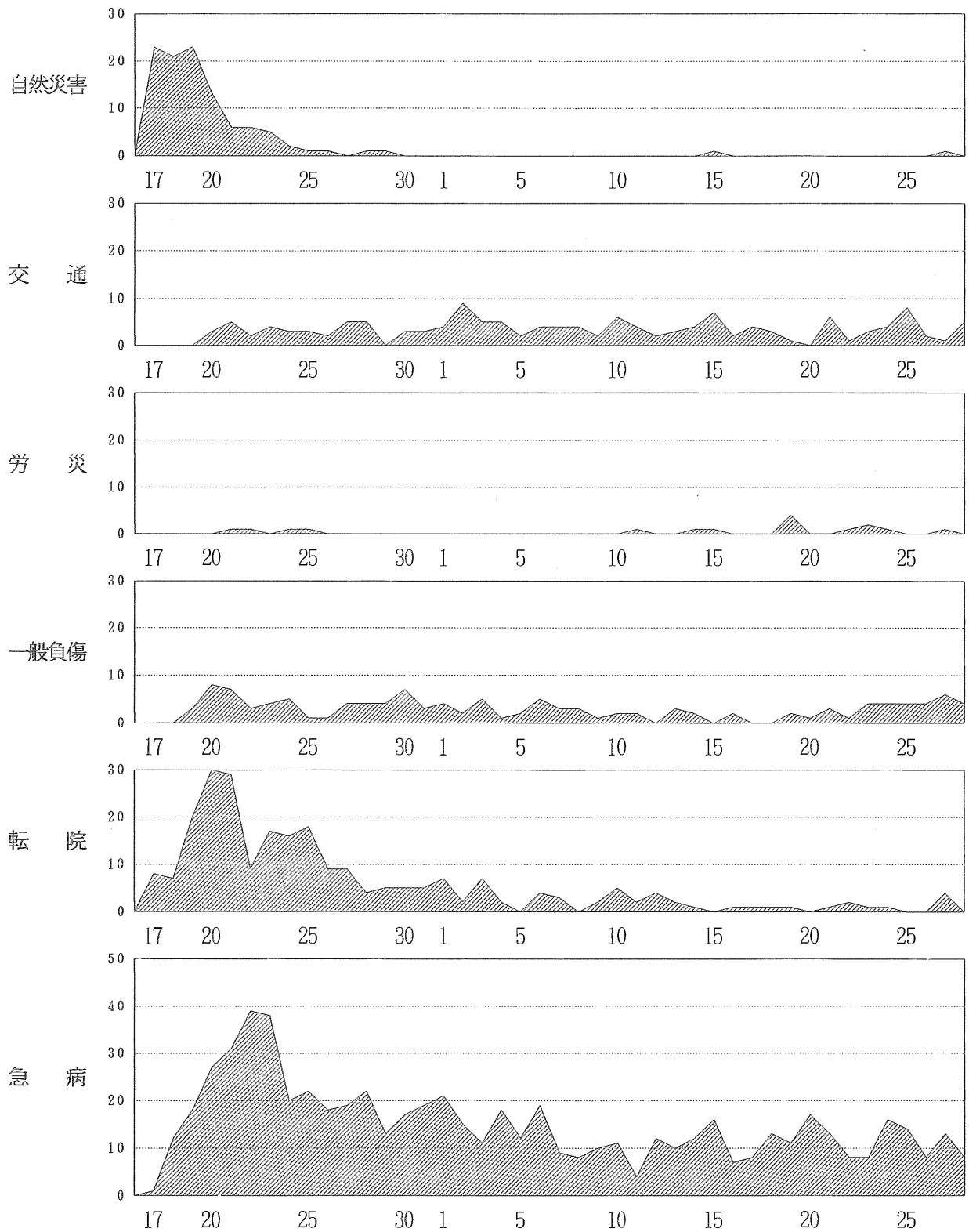
その要因の1つには、短時間に医師の指示を得ることができなかったことが挙げられる。これは、救急救命士が行う特定行為は医師の指示の下におこなわなければならないという前提条件に基づいて、電話回線で指示医師へ連絡を試みたものであるが、電話回線の混乱や指示病院の被災などにより連絡がとれず、断念したものである。

第2の要因としては、除細動をはじめとする特定行為を行うには、機材の設置、医師との連絡、処置の実行などにより一人の傷病者に多くの時間を費やさ

〔図－2〕 搜索方法を書いたメモ

消息を知る方法	
1	被災から無事に脱出し、避難所で生活している場合が考えられます。 ⇒ 居住地の最寄り避難所で捜し当てる。
2	被災から無事に脱出し、親類や知人宅に身を寄せている場合が考えられます。 ⇒ 心あたりの親類や知人宅に電話で連絡をとり確認する。
3	不幸にして亡くなり、遺体で収容されている場合が考えられます。 ⇒ 遺体安置所で身元確認または警察で死亡者名を確認する。
4	ケガをして、病院で手当てを受けたが入院しなかった場合が考えられます。 ⇒ 病院周辺の避難所で捜し当てる。
5	ケガをして、病院に収容（入院）されている場合が考えられます。
(1)	消防署の救急車で搬送された場合 ⇒ 消防署で照会する。（東灘消防署 843-0119） 但し、17, 18日は、身元不明者が9割を越えている。 〔その理由〕 ① 傷病者の症状や心理的錯乱から聴取が不可能であった。 ② 街区が崩壊しているため、救出場所が特定できなかった。 ③ 市民から引き継いだ時点で、傷病者の情報を誰も知らなかった。 ④ 救急車以外で搬送された例が数えきれない。
(2)	日本赤十字、民間病院等の救急車で搬送された場合 ⇒ それぞれの搬送機関で照会する。
(3)	パトカーで搬送された場合 ⇒ 警察で照会する。（東灘警察署 854-0110）
(4)	マイカー、民間会社の一般車や、人手による担ぎ込み、搬送方法不明の場合 ⇒ 東灘主要病院である甲南病院（851-2161）、東神戸病院（841-5731）、六甲アイランド病院（858-1111）で照会する。

〔図-3〕 東灘区における救急種別出動件数（1月17日～2月28日）



なければならなくなる事が挙げられる。これは、数千人規模の傷病者が発生している中で、DOA患者<sup>2)</sup> (dead on arrival) 一人に対して特定行為を実施す

ることを優先するのか、それとも、従来の応急処置で対応することによって、1件あたりの出動時間をできるだけ短縮し、より多くの患者を搬送することを優先するのか、という選択をしなければならない。災害医療は、「一人でも多くの命を救うことを目標にし、一人を救命するためにより多数を犠牲にしてはならない」という大原則がある。従って、現状の制度下では後者を優先せざるを得ないが、今後は、救命機材の開発や医師との連絡などについての改善を進め、こうした災害時にも特定行為が容易にでき、一人でも多くの生命を救うことができるように救急救命士制度を見直していく必要がある。

## 8 医療ボランティアによるドクターカーの運行

1月19日には、豊中市の医師が来署し、救急医療活動への協力の申し出があった。医療ボランティアの受入れについては、その体制ができていなかったこともあって、災害補償や仮眠場所、食料の提供など当初はとまどったところもあったが、圧倒する救急需要に応えるため、救急車同乗という方法で救急活動に参加していただいた。活動は主に、救急車内の救急資器材を利用した応急処置と診断で、次のような内容であった。①患者観察、②心電図の解析、判断、③輸液投与（通常は救急隊員の特定行為となる。）、④心肺蘇生、⑤酸素吸入、⑥患者や家族への症状の説明、⑦救急隊員への医療アドバイス、⑧駆け込み患者への対応、⑨病院での医薬品調達、⑩その他。

こうした医療ボランティアの活動は被災者救護への大きな貢献となったが、一方で災害医療におけるドクターカーの役割についても新たな方向性を与えてくれるものともなった。それは、これまでのように救急車に同乗する医師の役割が、必ずしも重症患者に対する救命処置だけではないということである。

今回のドクターカーの運用で、こうした大規模災害時には次のような役割や活動が非常に重要であるということを感じた。これも災害医療の特殊性であると言えよう。

- ① 傷病者の症状を医師の立場から説明し、混乱している倒壊現場や避難所で、患者や周辺の被災民への精神的な安心を提供することができる。（騒擾避難

民の静止)

- ② 医師が症状を診断し、傷病者が軽症であると判断した場合は、その傷病に対する処置を指導することだけにとどめ、患者の同意を得て不搬送とし、そのまま次の救急現場へ駆けつけることができる。(搬送省略)
- ③ トリアージは災害現場において患者観察に基づいて実施するのが原則であるが、災害時の大量の救急要請に対しては通報時の情報をもとに、どの救急に優先して出動すべきかを選択しなければならない。こうした出動トリアージを医師の立場から行うことができる。(出動トリアージ)
- ④ 搬送先の医師へ正確な引き継ぎができる。(病院引き継ぎ)
- ⑤ 救急救命士への指示やアドバイスがその場ででき、救急隊員と連携して応急処置ができる。(救急救命士との連携)
- ⑥ 長距離搬送時(当時交通事情により所要時間は4～5時間)に、病状の急変にも医師が対応できる体制となる。(医師同乗搬送)

## 9 医療機関の被災と長距離搬送

阪神大震災では、多くの建物が壊滅的な被害を受けたが、医療機関においても例外ではなかった。震災以前の東灘区における救急患者の収容先としては、2次救急の輪番病院群(手術、入院を要する患者を対象)である宮地病院、東神戸病院、甲南病院、六甲アイランド病院の4病院と一部の診療所があり、これらの医療機関により約1,000床が確保されていた。また、3次救急病院(重篤の救命救急患者を対象)としては中央区に神戸市立中央市民病院、神戸大学附属病院の2病院が機能していた。

しかし、震災により多くの医療機関が被災し、その機能が大きく低下してしまった。その被害状況としては、図-4のとおりであるが、最も大きな被害は、宮地病院であった。ここは、東灘区における救急医療体制の一角を担う医療機関であったために、その倒壊による病院機能の停止は、救急活動を行ううえで大きなダメージとなった。これ以外の病院についても、ライフラインの途絶や医療機器の損傷、建物の一部損壊などにより医療機能が低下し、さらに神戸市

立中央市民病院についても、神戸大橋の被災や液状化現象等によりそこに至る経路に大きな障害が生じてしまった。

震災時には、医療機関は一様に機能低下を起こしているため、続出する傷病者をいかにして収容し、あるいは他の病院へ転送するかが最も大きな課題となる。この阪神大震災においては、これに加えて、倒壊した病院の患者や機能停止した透析病院の患者などを大量に搬送する必要性が生じた。しかし、阪神間の医療機関は同じ機能低下状態に陥っており、さらに遠くへと搬送しなければならない。道路状況は、渋滞しており緊急走行でも1回の搬送は4、5時間かかる状態であった。地震災害は被災地域が50～100kmと広範囲であるため、被災地域外の医療機関まで搬送するにはかなりの長距離搬送を覚悟しなければならない。

現実には、こうした特殊な状況の中ではあったが、次のような方法で長距離搬送を行うことができた。その1つは、透析患者のような座位搬送のできる場合は、緊急車が先導する自衛隊のトラックで40～50人をまとめて搬送する方法であった。また、重症患者は渋滞の少ない深夜に複数の大型救急車等で担架搬送する方法をとった。これは、搬送先を管轄する消防本部の救急車による協力が得られたので、地理にも明るくスムーズに行うことができた。さらに、これだけでは対応できず、緊急性の高い患者にはヘリ救急で対応した。

ヘリ救急は、主に離島や山間部における医療の確保を目的に運航されるようになったものであるが、離着陸場所の確保や救急隊とのランデブー、気象の影響といった条件さえ満たせば、こうした災害医療には非常に大きな力を発揮する。これまで50～300km程度の中距離輸送においては自動車や鉄道が中心であった。しかし、震災による道路、鉄道網が大きな被害を受け、混乱している環境下では陸上輸送に期待はできない。特に、救急患者の転送先である医療機関が50～100km圏というスケールではヘリコプター以外に有効な輸送手段は考えられないといえる。

大量の傷病者が発生する地震災害においては、被災地病院だけで対応することは不可能であり、このような長距離搬送による広域的な傷病者の収容体制を

病院名	病床数	被害状況					空床数	満床	救急受入	外来診療	入院受入可、不可	薬品納入	医療材料納入	不能検査	手術室		不足品	復旧予定
		建物	医療機器	電気	水道	ガス									使用可 不可	条件		
宮地	200	×	×	×	×	×	0		×	×	×	×	×	不可			なし	
甲南	400	△	△	○	×	×	60		○	○	○	○	○	なし	可	なし	なし	
東神戸	150	○	○	○	△	×	2		○	○	○			○				
六甲アイランド	307	部分的崩壊	冠水による被害	○	×	×	70		○	○	○	○	○	○	なし減菌		不明の点が多い	
金沢	188	△	△	○	×	×	90		○	○	○	○	○	×		なし	応急補修は完了	
神戸海星	222	壁キレツ程度	なし	○	×	×		○	○	○	○	○	○	○	水が出ないので手術不可		今週中	
昭生	147	○	△	○	○	×		○	○	○	○	○						
田所	110	△	△	△	×	×			×	○	×	○	○	×			2月1日より午前外来診察、建物改修中	
西	144	半壊程度に値するダメージ	CT,RI 透析,血液分析	○	×	×	全床		軽症可 重症不可	○	×	×	×	生化学 蛋白分画	×		未定	
吉田アーデント	80	△	△	○	○	×	3		○	○		○		×ガス 人員			2~3週間	
六甲	155+ ホスピス33	○		○	×	×		○	○	○	○	○		○	手術は 不可	(給水不良, 消毒不可)		
中井	50	○	○	○	○	×								外来小手術のみ可				

〔図-4〕東灘、灘地域における2次救急病院の被害状況（平成7年2月3日現在）



取らなければ災害を乗り切ることができない。そのためには、被災地の基幹病院がターミナル病院としての役割を担い、症状や緊急度に応じて長距離搬送の手段と搬送先の医療機関を選定するなど広域医療体制を確立することが必要である。

また、地震発生直後の数日間は被災地病院には、重篤から軽症までの多くの傷病者が殺到して混乱状態にあり、他への転院もできないまま野戦病院さながらの様相を呈していた。こうした混乱状況を回避し、適切な医療を提供していくためには、災害現場と医療機関の中間に位置する地域的な医療前救護所（仮称）を設け、比較的簡単な医療処置やトリアージをおこなうことも必要である。

今回、災害医療には多くの課題があることが明らかになったが、こうした長距離搬送を含めた救急搬送体制や医療前救護所といった新たな災害医療体制の研究が望まれる。

## 10 おわりに

M（マグニチュード）7.2のエネルギーによって発生した兵庫県南部地震は、莫大な被害をもたらし、医療関係者の懸命な活動にもかかわらず多くの犠牲者が生じたことは残念でならない。我々は、犠牲になった尊い命に報いるためにも、震災で得られた多くの教訓を今後の行政施策に反映するとともに、後世に伝えていく義務があることを忘れてはならない。

### 〔注〕

- 1) 戦争や災害時において負傷者を治療必要性の優先度で分類し、適切に治療のできる施設に送るべく選り分けることをいうが、最近では救急患者の重症度に応じてどの病院のどの科に送る必要があるかを選り分けることに使われている。
- 2) 医療機関に搬入時、心肺機能停止状態の患者をいう。慣用的には救急現場または搬送中の心肺停止状態の患者もDOAと称している。

# 阪神・淡路大震災における広報活動について

## — その検証と課題 —

桜 井 誠 一

(神戸市市長室広報相談部広報課長)

### 1 はじめに

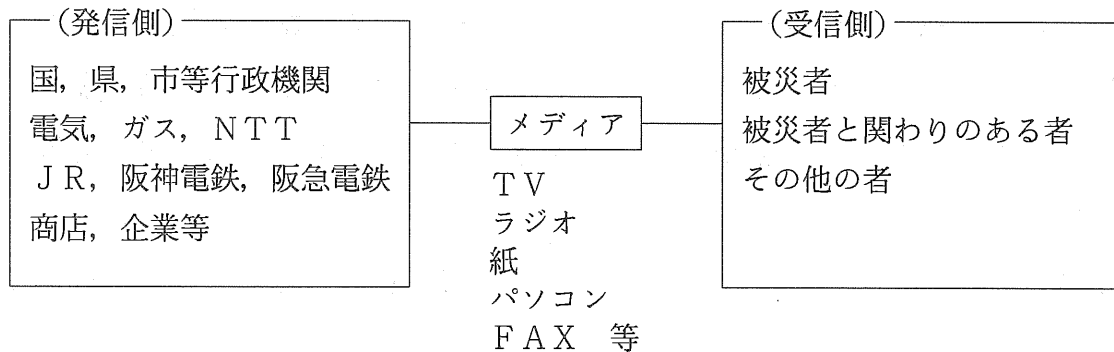
今回の震災について、各種研究機関を初め放送機関等がいろいろなアンケート調査を試みている。その中には必ず、どの様な情報が必要であったのか、様々な情報をどの様な手段で入手したかの問いかけがおこなわれている。そしてその問いかけの背景にはどのような情報伝達や広報がなされたか、今後この様な災害時にはどのような情報伝達や広報がなされるべきか、また、どのような手段が有効なのかを検証する目的がある。

これは、阪神・淡路大震災が大正12年の関東大震災以来の大規模災害であり、高度に都市機能が集中し、複雑化している人口150万人の大都市神戸で起こった都市直下型大地震であること、関東大震災の頃と異なり高度情報化社会と言われる今日、数多くの情報伝達手段（メディア）が存在していること、そして、これら多くのメディアを有効に活用することで、発生した災害を最少限に成しうるという期待があるからに他ならない。

これらを考える時、メディアだけでなく多くの発信側、受信側の検証も必要となるが、これは、一行政機関である神戸市よりも国なり専門分野の学識経験者の検証を待つことが必要であろう。

したがって、ここではかなり限定して報告することとして、主に神戸市の広報課が行った広報活動、課題と教訓について紹介することとする。

表1 情報の送り手と受け手の関係



## 2 地域防災計画における情報伝達, 広報

1月17日の震災当日、被災者が避難するための情報がどのような手段で提供されたのか、また、その後の生存に必要な情報提供がどのような形で行われたかについて議論がなされている。その際、必ずといってよいほど「広報」という言葉が使われる。一方、地域防災計画では、避難勧告・指示の伝達方法というように「伝達」という言葉も使用されている。では、この言葉の使い方はどのようにされているのだろうか、この使い分けの考え方を整理しておかなければ、各担当部の役割と責任が曖昧となり、防災の対策に支障をきたすことになりかねない。

広報と言う場合、平時における広報は広い意味では広報広聴の両方を含んでおり、単に広報セッションで行われるものだけでなく一職員が市民に対して受け答えすることをも含んでいる。また、こうした広報（広報広聴）活動は通常、行政が意思決定するプロセスにおいて民主制度を尊重していくことから、慎重かつ広範囲に時間をかけて行われる。

しかし、災害時における広報はその災害の発生から応急措置にいたる過程では、緊急避難として時間をかけずに迅速に行われる。しかも、もっぱら広聴は行われず広報のみとなることで大きな違いがある。このことから、地域防災計画では被災者を特定しうる前提で情報伝達という言葉を使用し、広報という言葉が使用される場合は不特定多数を意識した場合となっている。情報伝達は相手に確実に届くシステムが必要であり、例えば神戸市では山麓部の急傾斜地な

どの危険箇所に住む約4,000世帯への緊急伝達方法として、オートダイヤル方式で個別に情報が伝達されるシステムがとられている。緊急の場合、情報伝達手段にテレビ、ラジオを使ったとしても、メディアの性格から不特定多数を対象としたものとなるし、広範囲になりすぎるきらいがある。あくまでも補完的な手段であろう。

平時と緊急時における「情報伝達」と「広報広聴」の関係を時間の経過で図示すると、図1のようになる。

これは、神戸市の特徴ではなく地域防災計画が災害対策基本法に基づいて作成が義務づけられていることから他の都市でも同様であろう。

地域防災計画及び地震対策編に出てくる情報伝達、広報に係わる部分は多岐に渡っているが、これらに出てくる内容を整理すると、1. 防災知識の普及など災害に対する市民意識の啓発 2. 災害が発生した場合または発生しそうな場合における避難誘導など応急的な対応の周知 に分けられている。そして、この応急的な対応の周知方法として特定の地域、市民に対する場合は広報車、宣伝車等の拡声装置、サイレン警鐘の利用、電話、口頭などによって行うこととされている。さらに、緊急を要する場合にはNHK、ラジオ関西、サンテレビに対して協定に基づき兵庫県知事を通じて放送要請を行うことになっている。一般市民に対する方法としては、報道機関へ依頼するとともに、広報車、広報紙等の直接広報もあわせて行うこととされている。

これを簡単に表にすると表2のようになる。

この図で土木部が出てくるのは阪神大水害に見られるように土砂崩れ、水害を意識した計画のためである。

この他、区内において必要な災害に関する広報広聴等は区本部の役割とされている。

給水計画に給水の方法として、「つとめてサービスカーを配車し、断水状況、給水方法について宣伝活動を行う」と記載されていること等がある。

また、これは神戸のみの事例と思うが地震対策編では、情報収集、伝達広報計画の中で検討事項とされているものに1. 情報拠点の設定、2. 情報の種別

図1 情報伝達と広報広聴の関係

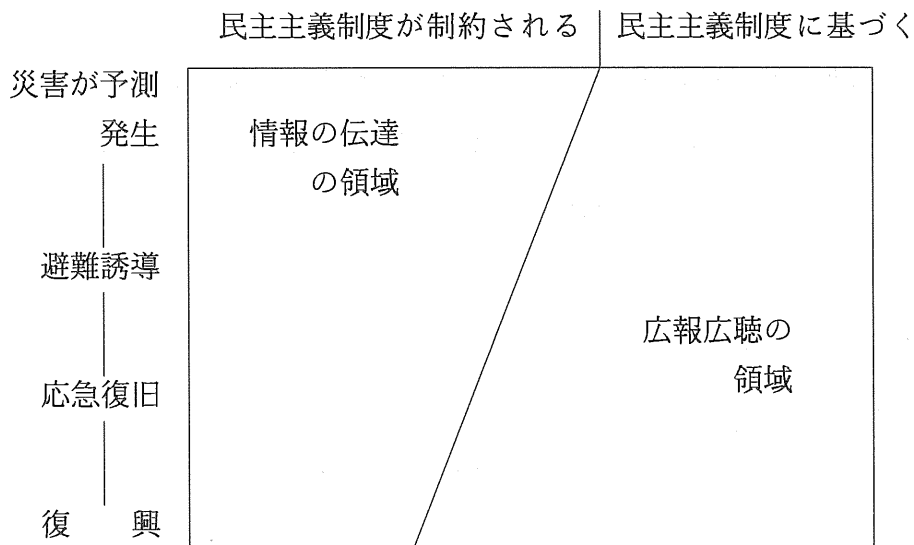


表2 地域防災計画における情報伝達、広報の内容

事象	対象	担当部	手段
災害の発生	特定の地域・市民 (被災地域・市民)	主に消防部	広報車等の拡声装置 サイレン警鐘, 電話 口頭, 放送要請
	一般の市民	主に市長部	広報車, 広報紙 放送依頼
災害の予防	特定の地域・市民 (被災地域・市民)	主に消防部 土木部	住民との懇談会 ポスター, チラシ配付 講演会
	一般の市民	主に市長部	広報紙, 講習会 報道協力, 展示会

と広報の内容, 3. 同報系無線の設置, 4. 災害市民相談 がある。

これらは, 検討され実施されているべきものであったと考えられるし, 今からでも緊急に取り組むべきものは実施すべきであろう。

### 3 広報課の行った広報活動

広報課の行った広報活動と限定したのは先に記述したように災害の救助復旧にあたる発信側は神戸市のみでなく国、県、警察、自衛隊、大阪ガス、関西電力、NTT、JR、民間の電鉄会社等数多くあること、さらには災害救助法の考え方では、国、県に法上の権限が付与されており、神戸市が全体を把握できる立場にないことによる。

また、神戸市内部との関係では、消防部、区本部、水道部などそれぞれの部が被災者への情報伝達、広報を実施していたと思われるが、今もなお日々の対策に追われている事情からその情報伝達活動や広報活動を調査するに至っていない。

ただ、今回の大地震ではその規模の大きさから、地域防災計画における被災者への情報伝達も神戸市全域が対象となったことを考えると広報課の行った広報がほとんどをカバーすることになったと考えて良いと思う。

以下利用したメディアごとに説明していきたい。

実施した広報活動の概略は次の表のとおりである。

表3 災害時広報の推移

月 日	事業	対応内容
1月17日	7:40 報道	・市長が、かけつけてきていた記者に対して把握している状況を説明
	8:30 報道	・災害対策本部内に臨時記者室を設置。以降、ボードへの張り出し形式により随時、報道機関に対する情報提供を実施 【提供内容】物資、避難所、消防情報、交通、学校、病院、道路、住宅、その他（提供件数は別紙） 個別取材対応で10名が忙殺の状態に突入
	10:00 CATV	・文字放送「天気予報（地震情報）」のみ放送
1月18日	報道 ニューメディア	・記者会見（2/22まで毎朝定例実施、臨時も随時実施） ・インターネットで地震の被害の様子や復旧状況を流す（アクセス件数 最高4万件 1/20）

阪神・淡路大震災における広報活動について

月 日	事 業	対 応 内 容
1月19日	CATV	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「緊急テロップ情報」の放送開始</li> <li>・「天気予報」から「災害情報119」に代えて放送</li> </ul>
1月22日	ラジオ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・FMラジオ（Kiss-FM KOBEとFM横浜）の神戸市広報番組「コウベ スタイリッシュ ウインズ」で義援金，救援物資，ボランティア募集を呼びかける (2/12まで日曜8:30～9:00)</li> </ul>
1月25日	広報紙	<ul style="list-style-type: none"> <li>・こうべ地震災害対策広報第1号の発行。電柱など1,000か所に掲示（～3月18日），避難所1,000か所配布 (以後随時発行5/11 現在第29号発行)</li> </ul>
1月27日	広報紙	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区民広報紙（兵庫区）発行 (灘1/31，垂水2/2，西2/7，長田2/11，北2/20，東灘3/20，須磨4/14，中央5/17)</li> </ul>
1月29日	ニューメディア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・文字放送で災害対策情報を放映（毎日6:00～24:00）</li> <li>・あじさいネットのファクス機能を利用した災害関連情報の提供開始（アクセス件数 最高2,598件 1/31）</li> </ul>
	ラジオ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ラジオ（AM神戸）で市広報番組「サンデー神戸」再開 (毎週日曜9:00～9:30)</li> </ul>
2月3日	広報紙	<ul style="list-style-type: none"> <li>・こうべ地震災害対策広報第6号から民間商業施設でも配布 以後配布場所を順次拡大し，5月11日現在約14万部発行</li> </ul>
2月4日	広報紙	<ul style="list-style-type: none"> <li>・こうべ地震災害対策広報の1～5号の英語版発行 (以降，発行にあわせて国際課で英訳発行)</li> </ul>
2月6日	テレビ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・テレビ（サンテレビ）で災害対策情報を放送 (月～土曜 17:30～17:35)</li> </ul>
	ラジオ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ラジオ（AM神戸，Kiss-FM KOBE）で災害対策情報を放送 (AM神戸は月～土曜10:15～10:20，Kiss-FM KOBEは毎日15:00～15:05英語でも放送)</li> </ul>
	ニューメディア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・あじさいネットのキャプテン機能を利用した災害関連情報の提供開始</li> </ul>
2月12日	テレビ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・テレビ（サンテレビ）の神戸市広報番組「ウィークリーこうべ」で手話通訳付きで災害関連情報を放送 (日曜18:15～18:20)</li> </ul>
2月13日	ニューメディア	<ul style="list-style-type: none"> <li>・あじさいネットのパソコン通信を利用した災害関連情報の提供開始</li> </ul>

月 日	事 業	対 応 内 容
2月15日	ラジオ	・ラジオ（FMフェニックス）に災害対策情報を提供 （3/31まで毎日19:00～19:15）
2月16日	市政展示	・復興支援ポスターの作成（1,200枚）
2月17日	広報紙	・広報こうべ 災害対策特別号を発行 （以降、月2回ペースで発行。5/11現在約70万部、全世帯）
2月27日	ラジオ	・ラジオ（NHK大阪第1放送）で災害関連情報を放送 （月～土曜、3/18まで8:45～8:50、3/22～24 12:35～12:40）
3月1日	インフォメーション	・震災関連情報コーナーの設置 （三宮そごう 西、総合インフォメーション 内）
3月12日	テレビ	・テレビ（サンテレビ）で神戸市広報番組「がんばろう KOBE」を放映（日曜10:00～10:30）
4月1日	ラジオ	・ラジオ（AM神戸）で災害関連情報 時間変更 （月～金曜8:08～8:13、土曜8:34～8:39）
	広報紙	・広報こうべを市外へ避難している人に無料で郵送開始 （8年3月号まで送付予定）
	市政展示	・さんちかアドウィンドウに市外から寄せられた励ましの手 紙を展示（約2,000点展示）
4月5日	テレビ	・テレビ（読売テレビ・関西テレビ）の番組へ災害関連情報 を提供 （読売は水曜12:00、18:00、1:00、関西は金曜17:30～ 18:00）
5月17日	広報紙	・区民広報紙の一斉発行
5月23日	広報紙	・こうべ地震災害対策広報の新聞折り込み化 （広報紙 月3回 全世帯配付体制）

### 1. パブリシティ（マスコミへの情報提供）

大震災当日の1月17日午前7時災害対策本部が設置されたころ、消防から市長に被害の状況が報告されると同時に駆けつけていた記者に対して行われたのが最初である。

その後午前8時に市庁舎8階へ災害対策本部が移ると同時に本部の半分をプレスルームとして設置、積極的なラジオ、テレビへ向かっての呼びかけや情報を提供することで被災者等への情報伝達を試みた。当初、市庁舎の各部屋は全



## 阪神・淡路大震災における広報活動について

ての備品類が倒れ、天井のパネルが落ちドアも開かない状態、もちろんコピー機、FAXもだめ、文明はどこかへ行ってしまっていた。このため、入手した情報はコピー用紙にマジックで手書きをしてボードに貼りだす方法をとった。その後、日が経つにつれてコピー機も導入され、提供資料のファイリングも内容別、時系列毎に整理され誰でも閲覧出来る方式が確立されていった。

報道機関の取材は凄まじく、記者会見のみならず個別の対応を幾度となく求められた。私たちが頂いた名刺から推計すると17日から10日間ぐらいの間にカメラのクルーを入れて800名におよぶマスコミがこのプレスルームに同居していたと思われる。もちろん仮眠するところもなく、廊下には8階以外の階も寝袋にくるまったマスコミ人で埋まっていた。また、外国からの記者団の多さにも驚かされた。この外国プレスの対応に通訳ボランティアを常時3人お願いしてあたった。

特筆すべきはNHKの生活情報ラジオであろう。1月20日からこのプレスルームの一角と16階の一室を提供し、きめ細かい情報提供をしていただいた。

このような体制を瞬時にとりえたのは何も偶然ではないことを理解しておく必要がある。従来から神戸市はパブリシティは積極的に行ってきた。オープンな広報をめざしてきた。その結果、毎年資料提供やレクチャーは2,500回を越えており、政令指定都市でトップクラスである。また、事件事故等発生時におけるパブリシティのあり方も毎年研修会を行っており、最近では平成6年4月26日に起こった「名古屋空港旅客機（中華航空）墜落炎上事故」での報道対応がテーマであった。

パブリシティでの呼びかけの主なものは次のとおり。

呼びかけは、テレビ・ラジオの中継の中で「市民の皆さんへのメッセージはありますか」という放送局からの広報担当者への問いかけや、あらかじめ「少し呼びかけの時間をください」と広報担当者から放送局へお願いして行った。また、下記の内容はアドリブで行っているため言葉は正確ではないことを理解いただきたい。

「おちついて秩序ある行動をとって下さい」

「自衛隊が救助に来ています。落ちついて避難して下さい」

「お互い助け合ってください、おとしより、障害者の方々に手をかしてあげて下さい」

「コープ等大手のスーパーに店を開けるよう要請しています。秩序ある行動をお願いします。」

「食糧の配付が交通渋滞のため遅れています。今暫くご辛抱願います。」

「マイカーの自粛をお願いします。」

「小学校を中心に水を配付しています。助け合って分けてください」

「雨用シートを確保しています。各区役所等で配付しています。必要な方は取りにいて下さい。」

最初の一週間に提供したものは次のとおりで345件、会見は7回となっている。

物資…各区别毛布数，食料配付状況，ダイエーの営業状況，緊急物資の受入先，価格監視の開始，ビニールシートの配付  
水…断水状況，小学校等への拠点配付，電気・ガス・電話は参考情報として提供  
避難所…避難所の一覧，各区别避難所数と避難者数，医療団のはりつき状況  
消防…各区别火災件数，建物等倒壊件数，避難勧告場所と内容  
交通…市バス・地下鉄・新交通の運行状況，船による代替交通  
学校…休校，仮入学・転学の連絡，授業再開状況  
医療機関…被害状況，患者収容状況概数，診療再開・開設場所リスト，人口  
        肛門供給病院一覧  
道路…通行止箇所リスト，復旧状況，交通規制  
住宅…市営住宅の被害状況，仮設住宅申込・予定地，建物応急危険度判定  
その他…遺体安置リスト，マスコミへの苦情，参考情報としての死亡・不明者数

## 2. こうべ地震災害対策広報等の発行

1月17日からのパブリシティによる情報伝達の一方，市独自の媒体として広報紙が課題であった。この課題等に対応するため，担当者2名を割いて検討に

入っていた。

平時の広報紙は月に2回の発行であり、1回は新聞折り込みで56万世帯へ、1回は区民広報紙として婦人会、自治会による個別配付の方式をとっている。いずれも速報性には乏しく、発行日の10日前時点ごろの予定情報が掲載される。

このような紙による伝達が大量にしかも迅速に可能であろうかに苦慮していた。電話の通じない中ともかく、担当者達は生き残っている印刷会社を必死に探し続けていた。しかし、印刷会社が見つかって届ける場所、方法はどうするのか等多くの課題は解決していなかった。やっと一軒印刷会社を見つけたが大量の印刷には対応できなかった。また、配付するためにボランティアの希望者にも電話をかけつづけた。しかしすべてをボランティアに託すには、継続性や広範囲というところに難点があった。

結局、配付ルートの開拓に各区役所を廻り、安定的に構築されつつあった食糧の配付や区避難所連絡班により避難所に届けることにした。同時に電通に依頼してバイク隊を結成し（電通は東京からもバイク隊を集めたと言う）、電柱や壁等1,000か所に板貼りの広報紙を掲げることにした。

配付箇所も避難所約600か所を始め市内公共施設、警察署、さくら銀行、兵庫銀行の各支店、ローソン約150店舗、コープこうべ約70店舗、JRの各駅等多くの機関に協力をいただいている。また、一部の地域では自治労のボランティア、日本緊急援助隊等による配付も行われた。

そして、1号が発行されたのは1月25日であった。その後、2日に1回の頻度で夜に原稿を仕上げ、夜中に印刷、早朝納品、配付という厳しいスケジュールではあるが速報性に富んだものができている。

この地震災害対策広報紙は速報性を重視しており、印刷量、技術の関係から、A3サイズ1ページものになっている。内容的にも緊急施策のお知らせ中心で、詳細まで掲載できていない。このため、別途2月17日から月2回の割合で記録性と詳細さを重視した新聞折り込み「広報こうべ」を配付、震災特別号として位置づけ市の取り組みや方針、お知らせなどを掲載している。これを、市外に避難している人にも届ける郵送サービスを開始した。その他、都市計画などの

計画を解説した「震災復興まちづくりニュース」、神戸港の復旧、復興の状況をのせた「神戸港復興ニュース」を発行している。



災害対策広報の街角張出

### 3. あじさいネット災害関連情報FAX，パソコン通信サービス

地震災害対策広報紙など紙による広報手段は速報性を重んじているため、どうしても拠点主義にならざるを得なく市外に避難している人々には配付されないという不公平がおこる。これを改善したのがFAX，パソコン通信サービスである。

神戸市では、平成4年10月から「あじさいネット（神戸市地域サービス情報システム）」と称して、電話機，キャプテン端末，パソコン通信等のメディアを利用して、市政・制度等の情報提供，各種施設の案内，講座教室情報等の提供，スポーツ施設の利用申込み・料金清算を行うシステムを構築していた。また、平成5年3月から神戸の新しい都市理念「アーバンリゾート都市」実現の一步として開かれたアーバンリゾートフェアに際してイベント情報をパソコン通信やキャプテン端末だけでなく、電話で聴けるテレホンサービスを実施し、FAXでも情報を受信できるようにしていた。

今回の地震で一部機械に故障があったが、システムの改造に取りかかるとと  
都市政策 No.80

## 阪神・淡路大震災における広報活動について

もに、サービス回線を増やすために、新型の代替機を導入して1月29日からサービスを開始した。

FAXサービスはいかにわかりやすく、取り出しやすくするのが課題である。メニューコードを0～9の1桁にすること、何回もアクセスする人のことを考え最新情報抜粋のメニューをつくったこと、問い合わせ先の一覧やメニューコードの案内（内容の見出し・頁数付き）を入れる等の工夫をした。

アクセス件数は当初1か月で約45,000件（1日最大約2,600件）であった。個別の利用状況は下記のとおりである。アクセス内容を見てみると、「ガス、水道、電気等の生活情報」へのアクセスが多く、ついで「交通情報と復旧見通し」、「こうべ地震災害対策広報」となっているが時間の経過とともに「こうべ地震災害対策広報」、「住宅・まちづくり情報」に変化してきている。

キャプテンでの情報提供は2月6日から、パソコン通信は2月13日から開始した。このサービスでは震災関連情報以外に関係施設のお知らせ、ハローワーク神戸からの求人情報を入れている。

パソコンはまだまだ一般的に普及していないため、伝達に広がりをもたせる工夫として「あじさいネットの情報を被災者の方には是非お伝えください」というメッセージを入れたところ多くのアクセスとともに電話もいただいた。

アクセスの内容を見ると、ここでもガス・水道の復旧等の生活情報、交通機関情報、住宅・まちづくり情報が上位を占めている。

表4 あじさいネット・FAXサービス利用状況

### ①あじさいネットによるメディア別利用状況

提供 メディア	提供 開始日	提供時間 (毎日)	災害関連情報利用			
			実績(～2月末)	求人情報	合計	1日平均
FAX	1/29	24時間	45,660件	—	45,660件	1,473件
キャプテン	2/6	6時～	6,433件	674件	7,107件	309件
パソコン通信	2/13	23時	6,660件	595件	7,255件	453件

(注1) 利用実績は提供開始日から2月末までの件数。

(注2) 求人情報は神戸職業安定所からの情報を震災前より提供、2/20より再開した。

② F A Xサービスのメニュー別利用状況

	1/29~2/28	3/1~3/31
1 最新情報の抜粋	6,224件 (13.6%)	4,433件 (16.3%)
2 生活情報 (ライフライン)	9,066件 (19.9%)	3,735件 (13.7%)
3 住宅情報 (仮設住宅等)	2,581件 ( 5.7%)	2,419件 ( 8.9%)
4 医療・福祉情報	2,730件 ( 6.0%)	1,781件 ( 6.5%)
5 交通関係情報	4,886件 (10.7%)	2,575件 ( 9.5%)
6 環境・その他サービス	3,407件 ( 7.5%)	2,908件 (10.6%)
7 各問い合わせ先一覧	2,700件 ( 5.9%)	1,281件 ( 4.7%)
8 こうべ地震災害対策広報	4,408件 ( 9.6%)	4,011件 (14.7%)
9 メニューコードの案内	9,658件 (21.1%)	4,123件 (15.1%)
合 計	45,660件 (100%)	27,266件 (100%)

4. ラジオ、テレビによるお知らせ

多くのテレビ、ラジオ等のメディアに対して積極的に情報提供を行っていたが、時間の経過とともに通常の番組に戻ることがわかっていたため、神戸市が従来から番組の提供を行っている時間枠を流用して、災害関連の情報を流すよう地元のラジオ関西、Kiss-FM KOBE、サンテレビへ働きかけを行っていた。

1月22日に、まずKiss-FM KOBE で災害関連情報を流すことができたが、ラジオ関西、サンテレビでは連絡窓口の混乱や設備面、人員面で対応が遅れ、ラジオ関西は1月29日スタート、サンテレビは2月6日スタートになった。

この日以降各メディアとも「神戸市災害対策本部からのお知らせ」を毎日5分枠であるが流せることになった。

また、現在では復興に向けての町の様子や神戸市の施策を紹介する30分番組「がんばろう！神戸」を3月12日からサンテレビで放送開始した。

次にCATVであるが、神戸市の関連団体であるCATV「こうべケーブルビジョン」は今回被害の少なかった名谷、西神地区を中心に放送事業を行ってきており、加入者約43,900世帯となっていた。この地区では、当日地震発生から午前10時頃までは停電により放送機器が使用できず、また、放送センター内は転倒物で放送機器も生きているのか確認出来ない状況。そんな中スタッフは

## 阪神・淡路大震災における広報活動について

点検，復旧に努め午前10時頃の送電復旧と同時に各地の震度情報が含まれる文字情報「天気予報」に切り替えて放送を再開した。

その後，1月19日から独自に災害対策本部や兵庫県警から情報を入手し「緊急テロップ情報」の放送を開始。ついで，文字放送「天気予報」に代えて「災害情報119」を放送した。

「緊急テロップ情報」では，市民の皆さんへのお願いとして《「市内道路は通行止め等があり非常に混雑しています。物資等緊急・輸送車両の通行路確保のため，マイカーの自粛をお願いします。」「生活物資の確保が困難なお年寄りや弱者の方に対して，その付近にお住まいの方は援助をお願いします。」－神戸市災害対策本部－》といった形でボランティアの募集，そごう・大丸・近隣商業施設の開店状況，給水情報等生活関連情報を中心に放送した。

### 5. インターネット

1月18日神戸市外国語大学へ学術情報センター（サイネット）の担当職員から「発信不能になっていた回線を復旧した」と報告してきた。私たちはこのインターネットで何が伝えられるのか，一番情報を伝えたい被災者に役に立つのか不安をもちながらも，市から直接情報を伝える手段があるならば全ての媒体を使おう，間接的にでも情報が届く可能性があるならばやるべきだと考えて取り組んだ。ただ，人的な余裕が無い状況から映像記録を担当していた職員一人とボランティアであたることにした。

そもそも，インターネットは平成6年10月神戸市が今後推進しようとしていた「神戸国際マルチメディア文化都市（KIMEC）構想」の下にデジタルネットワークの推進，新産業の創出等をねらって取り組みを始めたものであるが，世界の学術研究者等とつながっていることもあり，今後の情報発信媒体としての可能性を探る意図から広報課でもシティープロモーションを主軸に取り組んでいたものである。

発信する情報は海外からのアクセスが多いことを考え映像を使用し，英語のキャプションをつけた。映像は，災害復旧補助金申請等の説明時に必要になる

であろうために記録として撮っていたものを利用した。同時に神戸に外国人も多いことから電子メールを受ける体制もあることを表示した。

1月末現在でアクセス件数は45万件に達した。1月20日には最大4万件/日となり今でも日に1万件のアクセスがある。

電子メールも安否の確認，ボランティアの申し出，激励，など様々なものが400件余りがよせられた。

現在では，支援頂いた方々へのお礼，復旧の状況，特に神戸港が壊滅したままの状態ではなく早期の復旧を続けていることをのせるとともに，復興への提言募集にも利用している。



インターネットによる情報発信

## 6. その他

「西日本文字放送」，「全国キャプテン」でも災害関連情報を流した他，兵庫県が実施した兵庫FMフェニックス（2月15日から3月31日まで放送）や読売テレビ，関西テレビからの放送枠の提供，朝日新聞，神戸新聞の広告欄の提供など多くの協力をいただいた。



#### 4 多くの課題と教訓

以上今回の大震災において実施してきた広報について述べてきたが現時点で振り返っても多くの教訓や課題がある。

##### 1. 情報入手，広報手段の多様化。

一番重く考えなければいけないのは、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。NHKや民間放送局等のアンケートの結果や受信できた媒体の有無，対策本部によせられた電話等を時系列を追って見てみると（表5参照）

- (1) 被災当時ラジオを持ち出した人は、避難所にいる人だけを対象とした調査では8%，周辺居住者をも含んだ調査では20%。
- (2) 避難所にテレビ，ラジオが配付・設置されたのが10日目ぐらい後。
- (3) 対策本部やNHKにかかってきた電話の内容から類推しても避難者からかかってきたと思われるのは9日目からである。

といった事実が浮かび上がる。

これらから、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。口コミの危険性は、誤った「噂」となり思わぬ方向へ事態を招くことになりかねない。今回「1月22日で避難所が閉鎖されると聞いたが本当か」「仮設住宅の募集が始まったときいたが」「大きな余震が来るらしいが」といった問い合わせが殺到した事実もあり、避難所など救助拠点での情報入手機器の整備や多様化が必要である。

災害の発生と同時に必要なのは、避難場所，そこへ行く安全な経路，水，食糧と言った情報であり，地域防災計画における情報伝達のレベルつまりマス情報でなく一人一人が生存に必要なミニの情報であり，情報伝達手段である。

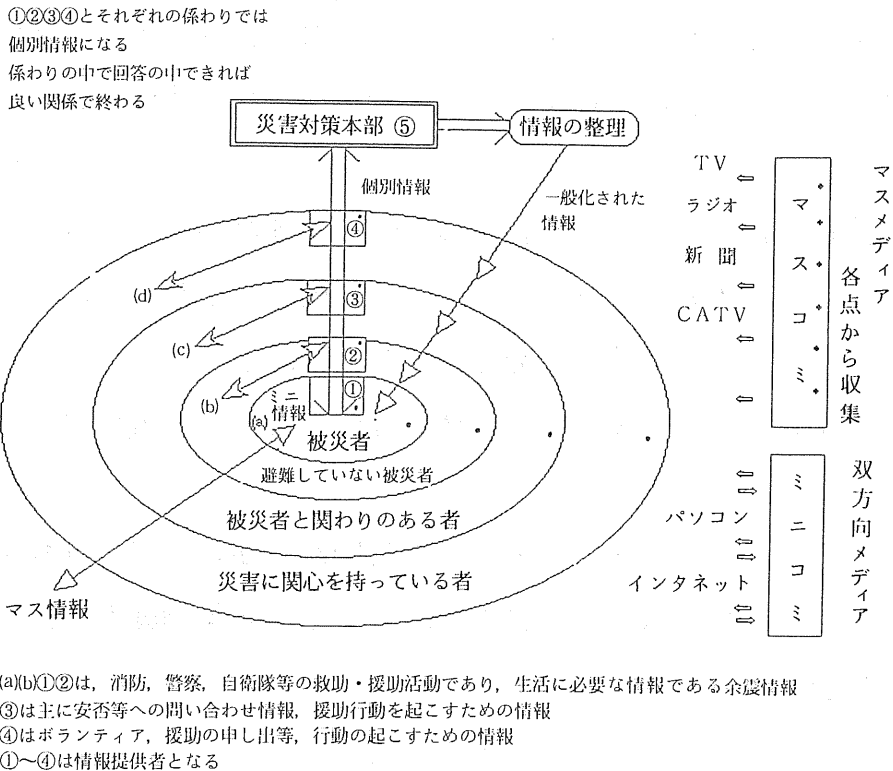
(図2参照)

今回のように災害が大規模（マス）で不特定多数になった時マスメディアではミニ情報を伝えきれない。神戸市が発行した地震災害対策広報紙も速報性を

表5 阪神・淡路大震災における安心情報の検証

被災者の状況	ラジオを持ち出した人 8% 1月25日までに 15千台の携帯ラジオ引渡 1月30日～ 特設公衆電話 2,700台 760か所設置	1月25日までに 15千台の携帯ラジオ引渡 1月30日～ 特設公衆電話 2,700台 760か所設置	1月25日までに 15千台の携帯ラジオ引渡 1月30日～ 特設公衆電話 2,700台 760か所設置	1月25日までに 15千台の携帯ラジオ引渡 1月30日～ 特設公衆電話 2,700台 760か所設置	
被災者の知りたい情報	生存の危機 自分のおかれている状況 何が起きているか 救助があるか	避難 何処へいけば良いか どのルートが安全か 家族の安否 余震があるか 医療機関は	避難所生活 初日～3・4日 生存のための物資 (食料、水)の配付有無等 ライフラインの状況 交通機関の情報 医療の情報 余震情報	仮設住宅 日常生活 4・5日～ 生活のための基礎 情報(風呂、店等) 自宅の状況 仮設住宅等住宅情報 医療の情報 余震情報 行政からの援助施策	
		家族の安否と当面の生活	二大情報	今後の生活をどうしたらよいか	
神戸市災害対策本部にかかった電話の内容	初日～1週間 安否 水の配付場所 家屋の倒壊対策 ボランティア申込	8日目(1月24日) 安否 仮設住宅申込 建物判定解体相談 り災証明 ボランティア申込	9日目(1月25日) 安否 り災証明 仮設住宅申込 ボランティア申込	10日目(1月26日) 安否 り災証明 仮設住宅申込 ボランティア申込	15日目(2月1日) 建物判定解体 相談 安否 り災証明 融資、義援金交付
NHKへの聴取者からの電話、問合せ(1/17～2/13, 13万件)	初日 安否 95%	2日目(1月18日) 交通手段 救援物資の送付先	6日目(1月22日) 対策状況 ボランティア申込 住宅提供申し出	9日目(1月25日) ライフライン復旧状況 仮設住宅申込 義援金の配分 「春よ来い」「大相撲」の再開は	
市の行った広報	1月17日～24日(パブリシティのみ) 物資(各区别毛布、食料配付状況、ダイエーの店状況、緊急物資の受入れ先、価格監視の開始、ビニールシートの配付) 水(断水状況、小学校等への拠点配給)、電気、ガス・電話は参考情報として入手し提供。 避難所(避難所の一覧、各区别避難所数と避難者数、医療団のはりつき状況) 消防情報(各区别火災、倒壊件数、避難勧告場所件名) 交通(市バス地下鉄、新交通の運休・復旧状況、船による代替交通) 学校(休校、仮入学・転学の連絡、再開状況) 病院診療所(被害状況、患者収容状況概数、再開・開設リスト、人工肛門供給病院リスト) 道路(通行止め箇所リスト、復旧状況、交通規制)	1月22日 KISS FM でお知らせ 1月25日～ 災害対策広報 タブロイド版 (行政施策情報) 1月29日～ FAX情報 AM神戸 でお知らせ 2月6日～ サンTV でお知らせ 2月13日～ パソコン情報			
マスコミの状況 NHK1,000人 体制 民放各社とも 300～400人 体制 4系列で1,200 ～1,600人 新聞 全国紙 150人 通信 60人 全部で600～ 700人 ヘリ 数十機	NHKの対応 1月17日～総合TVでニュース及び関連情報(17・18日は生映像中心、19日～生活情報含む〔交通・開店している店、被災者の声、課題・問題点〕)、FM教育で「安否情報」 20日～ラジオ第1で生活情報(市災害対策本部に設置) サンTV 1月17日 8時14分～放送開始 22日まで災害情報、生活情報を流す。 23日～通常放送 AMこうべ 1月17日 6時放送開始、2台のラジオカーで被災地レポート、8時～7台の電話で安否情報 18日～生活情報、19日ぐらゐから行政からの情報 21日～通常枠での放送 KISS FM 1月17日 8時30分災害規模速報、生活情報(ライフライン復旧、交通情報、相談窓口情報、食料品・水の配給情報、開店している店) 民放各社 東京キー局の制作で生映像中心、マクロ的解説、見せ物報道、びっくり報道と言う批判がある。 3日目ぐらゐから通常番組枠内での報道 新聞 読売…1月19日夕刊～震災掲示板、朝日…1月19日朝刊～ねっとわーく大震災、 毎日…1月18日朝刊～希望新聞、サンケイ…1月21日朝刊～支援ひろば、神戸…1月21日 夕刊～震災関連情報、など生活関連情報を流しているが内容的には21日ぐらゐからが該当。				
ニューメディア	パソコン…ニフティーで17日1時～地震情報コーナー、電子掲示板、 2月頃～情報ボランティアが避難所情報を入れていた。 インターネット…市広報から映像情報18日～、他のユーザーは1月17日の8時前から活用 ホワイトハウスに届いていたと言う。				

図2 ミニ情報とマス情報とのかかわり



確保することからきめ細かさに欠けるきらいがある。また、パソコンについても個人情報になりすぎるうえ、まだまだ一般化していない。今後、情報伝達手段としての同報系無線等の整備は当然のこととして、広報手段としての区民広報紙の充実とともにミニコミ紙やミニFMの育成などミニ情報を収集し、伝え得る組織レベルや手法の開発が必要である。

## 2. 地域防災計画の中に実戦的なマニュアルと訓練を

地域防災計画が災害対策基本法に基づき策定され、多くの役割が規程されているが、理念的なもの、総論の域をでていない。例えば、広報についてみれば防災知識の普及等の予防広報として、地震対策編の火災予防計画、防災指導計画において「地震の際には各家庭において必ず使用火を消火し、電気、ガス等のスイッチ及び元栓を切る習慣をつけようように指導する」など具体的な記述が見られるが、災害が発生し、または発生しようとしている状況下では「一般市民に対し迅速かつ的確に周知するよう努めるものとする」「一般市民に対する広報は、報道機関に依頼するとともに、広報車、広報紙等による直接広報あわせ

て行うものとする」となっているにすぎず何処の報道機関にどういう手段でどんな内容を依頼するのか、広報車にしてもどんな内容をアナウンスするのかまで書かれていない。広報紙も通常の配付体制がとれない状態を想定した計画にはなっていない。

緊急時に直接市民に呼びかけを行うのに誤った呼びかけをすれば、安心のための呼びかけが逆に不安を煽ったり、うまく行動につながらなかったりすることが起こる。呼びかけが危険を誘発させることは許されないことから、具体的な呼びかけ文章の作成、緊急時の具体的な動き方など実戦的なマニュアルづくりが必要である。

また、いくら良いマニュアルを作っても日頃から使いこなす訓練をしておかなければ「仏つくって魂入れず」になる。今までの防災訓練も半ば形骸化していたことを反省しなければならない。

### 3. 地元電波メディア等との連携

地域防災計画の中には、市民への情報伝達方法としてマスメディアを利用することを想定している。計画の規程では、緊急を要し、他の方法により連絡することが困難な場合「災害時における放送要請に関する協定」等に基づいて兵庫県知事を通じて放送要請を行うことになっている。また、要請する場合「理由、放送事項、放送希望日時」を原則として文書にして要請することになっている。今回の災害では、この要請は1月19日に県から口頭で行われ、その後1日2回から3回5分程度生活情報や、余震情報が流されたが、放送局によって取扱いが若干異なっている。

ラジオ関西、サンテレビ、Kiss-FM、は県広報専門員による放送であるが、NHKでは、神戸市の災害対策本部に設置された生活情報ラジオの中で役割を果たしたとのことである。また、神戸市が独自に災害情報をながそうとして放送局と折衝にあたった窓口は営業担当窓口であり制作担当であった。今回のような大規模な災害では各放送局の報道担当ラインがニュースとして全面的に情報を流すため、災害発生時に行政枠をとる難しさもあると思われるが例えば、

## 阪神・淡路大震災における広報活動について

警報が出ると同時に行政の庁舎内に設置された放送ブースなどから放送局の電波を使って情報を流すシステムがとれないか、また、双方向の専用回線を整備し緊急放送体制をつくっておけないか等放送局との協議検討が必要である。この協議は今後の2次災害防止対策のことも考えると緊急にやっておく必要がある。

### 4. 関係機関との組織的ネットワークの確立

被災者が欲する情報は、先に述べたように市行政の持つ情報だけではない。余震情報や安否情報、交通情報、ガス、電話、電気、店舗、お風呂屋さん、お医者さん等まさに生活全般にわたる情報が求められる。都市機能は益々複雑化、高度化していると同時に長い年月をかけて一つのシステムとして機能している。しかし、個々にそれぞれの事業者が責任と権限をもっており、横の連携は日常的にとれていない。災害時においてもこれらの情報を一元的に整理し、被災者へ提供したのは各関係機関に取材記者をはりつけていたマスコミである。

我々が入手したのは、わずかに、従来から付き合いのあった広報担当者同志の情報交換によって死亡者数、電気、ガスの復旧状況の情報を入手していたにすぎない。また、大規模小売店の開店状況も当初1、2度入手できたただけであった。これらは、マスコミの得意の分野であり一つの大きな使命であると考えてにしても、被災状況全般を的確に把握し緊急対策をとるための情報として入手し、共有化を図るのは必要なことである。そのためには災害対策本部の一元化が理想であるが、これは、国家による戒厳令でもない無理ではないだろうか、むしろ日頃からの組織的なネットワークづくりや情報交換システムの確立が必要であろう。

### 5. 障害者や外国人への伝達手段の確保。

聴覚障害者に対しては、ファックスによる情報提供の他、2月12日から再開したTV広報番組「ウィクリーこうべ」(日曜18:15から18:20)と「がんばろうKOBÉ」の中で手話通訳における放送をおこなっている。また、視覚障

害者への広報は従来から点字の広報を中心に行われてきた。今回の災害時でも2月17日発行の広報こうべから点字での広報もおこなわれたが、即時性のある災害対策広報の点字は対応出来ていない。特に、災害発生時からの緊急時においては、これら障害者への対策が出来ておらず、ボランティア団体に頼る結果となったことを重く認識しておかなければならない。このような災害時ほど弱者に対する的確な情報や施策が必要であり、平時から対応を検討しておくべきである。例えば、ラジオによるお知らせ等も意識をして、同じ内容を2度繰り返すといった工夫や TOKYO FM で始まっているFM波のすきまを使って各種の文字情報を送るサービスなど新しい伝達方式の試みを積極的に利用することが必要である。

外国人に対する情報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他、災害対策広報の英訳版も配付された。しかし、一時滞在している外国人やコミュニティに属しない人々も多く、言語も多岐にわたる傾向にある。これらについても今回多くのボランティアが活躍することになったことを課題として受け止め、対策を講じていかなければならない。

## 6. 教訓として気のついたことをいくつか書いておきたい。

- (1) 日常使っていないものは緊急時は使えない。如何に日常のものを応用するかである。

今回FAX情報が提供できたのも、インターネットを使えたのも興味をもって取り組んでいたからこそである。この災害を契機に多くの情報伝達機器が開発されるであろう。しかし、本当に使いこなせるのか、誰もが使えるのかを検討しなければ「宝の持ち腐れ」になるだろう。災害エンジニアリングより災害マネジメントが求められている。

- (2) 生活情報の提供は民間情報紙との連携でやるほうがよくわかる。

今回入手した「開店しているお風呂屋さん情報」を掲載しようとしたが「殺到する」といわれことわられた。また、大規模小売店の開店状況も当初1・2度入手できたがその後入手できなくなった。しかし、一般

## 阪神・淡路大震災における広報活動について

新聞や民間情報紙にはちゃんと出ている。被災者の必要とする生活情報の中には多くの他機関や民間情報が含まれることも考えると民間情報紙と日頃から連携しておくことが有効だ。

仮設住宅入居者向けに配付した「生活応援ガイドブック」は民間情報紙と連携したものだが、喜ばれている。

### (3) 異業種とのネットワークが役にたつ。

今回多くの異業種の方々にお世話になった。大阪ガスの復旧情報、警察発表の情報、インターネットの情報入力や検索、パソコン情報、ボランティアでのポスター制作、FAXがない避難所へのFAX機器の寄付等々日頃直接仕事とは係わりのない、むしろ広報課の趣味仲間の方々が知恵を出し、手助けをしてくださった。

メンバーに入れて頂いている神戸商工会議所の勉強会「企業広報研究会」もその一つである。このメンバーから情報をいただいたり、FAXによる情報提供に広がりを持たすため「厚生事業の一つとして、情報を取り出して職員へ提供を」と呼びかけたところ、市外の事業所などにも働きかけて対応して頂いた。

### (4) 辛くても余裕が無くても必ず何人かは後方で次に備えさせよ。

災害対策本部で報道対応に追われる一方、私達の動きを後方で見ながら次の広報展開を2人に準備させていた。そして、時間の経過とともに「紙による広報」「FAXによる広報」、「テレビ、ラジオでの直接広報」と人をシフトしていった。

このような災害時に少数の人員で全てを同時に行うのは絶対無理であるし、何を優先するか判断も必要である。その判断が間違っているとしても後方にいる人間が冷静に見て修正が可能であるし、先を見ることで積極的な広報が展開できる。

### (5) マスコミの取材には、閲覧できる資料コーナーをつくれ。

今回、実に多くのマスコミが取材に訪れており、今も続いている。

しかも、地方の新聞、テレビ、ラジオ、外国の報道機関、雑誌、専門

紙、企業内広報紙までがやってくる。ありがたい反面、応対だけで疲れてしまう。同じ報道機関でも人が変わると最初からの質問になるうえ、事態に対する温度差がある。しかし、理解をして記事を書いてもらわないと「誤報」となるケースが出てくる。そこで、既に提供した資料はいつでも閲覧できるようにし、整理もジャンル毎に分かりやすくするよう心掛けた。また、直近の情報はボードに貼りだしておいた。ここで、概略や数値を押さえてもらい、質問に答えることにした。これで随分対応が楽になった。

それでも、「誤報」や「認識の違い」がある記事がでたらその度に違う旨を伝え内容のひどい場合は文書で抗議を行っている。

しかし、各記者が「特ダネ」を狙っての先行報道や混乱時故の間違いは、現場での受付体制や情報の共有化が出来ていないケースが多く、被災者からの電話、窓口への直接の問い合わせなど数多くあり、混乱した。これらへの対策は永遠の課題かもしれない。

(6) 広報紙は職員にも配付し、携帯させるようにすべきである。

多くの事が同時に進行し、全く余裕が無い状態では全体が見えない。情報も共有化がはかれない。従って、問い合わせに「分からない」と言う答えしか出来なくなる。広報紙は市民に必要な施策、お知らせは決まれば必ず掲載している。広報紙に載っている内容で、問い合わせに答えることが出来たのは数多くある。「地震災害対策広報紙」は職員の情報共有媒体としても有効であった。



# 大震災と区役所

谷 口 時 寛

(神戸市長田区まちづくり推進課長)

## 1 震災直後の対応

1月17日

亀裂の入った道路・消えたままの交通信号機と交錯する自動車の列・寄りかかったり倒れてしまった家屋・燃え上がる炎・あちこちで鳴るサイレンの音・避難する人々。そのような中、避難所の設置・遺体の収容安置・食料や緊急物資の確保が急務であった。出勤した職員は、それぞれが指示に基づき現場に走った。

長田区で開設された避難所は、地域防災計画に規定されていた29カ所にとどまらず、多い時で79カ所にのぼり、数のみならず、地域的な広がりや施設の内訳を見ても私たちの想像を大きく越えていた。公立の小学校はもとより、私立の学校・福祉施設・神社やお寺・下水ポンプ場なども避難所になった。そのため、避難所の実態がすぐにはつかめず、後で分かったことだが、1月17日の避難所数は71カ所、就寝者総数は35,000人余り、そして配られた食事は12,000食であった。

震災直後の大混乱は、こうして始まった。避難所の設置と併行して大変な問題が遺体の収容・安置・埋葬問題であった。続々と入って来る訃報、遺体を収容するための棺やドライアイスの手配等。当初考えていた公立の文化体育館は、使用できなかったが、幸い区役所の北側の私立神戸村野工業高校に御快諾いただき、遺体を安置することができた。この場をお借りして、改めて感謝申し上げます。

時間との戦いの中、必要な物資を手配し、本庁の指示でなく現場でいかに早く適切に判断し、強力にその処理を押し進めていくことができるか。区長にそ

のリーダーシップが求められる。

### 殺到する問い合わせ

一方、区役所には、被災状況・避難場所・安否確認の問い合わせが殺到していた。しかし、区民からの様々の問い合わせに応える区の職員自体に十分な情報がなく、対応するのも一苦勞であった。

ともかく、区内の被災状況を把握することが先決であるため、長田消防署に区内の消失状況を聞き、職員が足でかせいできた被災情報や避難所の位置・電話番号をプロットし対応用に何部もつくり、職員に手渡した。これが最初に来た震災用の手持ち資料であった。問い合わせの多くは、「××町はどうなっているのか?」「〇〇町の人はどこへ避難したのか?」「親戚の△△さんは生きていますか?」といった内容で、なかには、「私のおじいさんが□□町に住んでいるので今すぐ見てきてほしい」といったものもあった。これらの問い合わせは、電話によるものがほとんどであったが、電話の混線もひどく何十回かけてやっとつながるような状況だった。また、海外からの電話もあったが、情報がなく残念な思いもした。

### 情報の途絶

電話をすれば相手が出る、スイッチを入れればテレビがつく、時間になれば新聞が届く。日常ごく当たり前に手に入れられる情報が何一つ入ってこない。これまで考えていた情報システムそのものの存在が否定されたようなものだった。非常時の体制は、地域防災計画にのっているが、そのマニュアル通りいかなかった。

「区民の人がどこに避難しているのか」「小学校等に何人の人が避難しているのか」、これらの情報がほとんど入手出来なかった。避難所に行った職員もそこでの処理に追われ、本部に連絡する余裕もなく、また本部につめている職員も来庁者や電話の対応に追われ、情報収集する余裕がなかった。住民による情報提供やマスコミ媒体に期待をかけていたが、住宅の倒壊・役員の死亡離散、コミュニティの崩壊、交通網の途絶、停電による電気通信機器の無能化などによりほとんど機能せず、地域情報がほとんど入らなかった。かえって、テレビ

を見ている人の方がよく知っていた。また、区からの情報伝達も地域の組織に頼っていたため、ほとんど機能しなかった。

### 物資の確保

電気・ガス・水道といったライフラインが全く機能せず、商店街や市場がほぼ全滅し、流通システムが稼働しない状態の中、調理の必要がなくすぐ食べられるもの、持ち運び可能な飲料水、そして、寒さを防ぎ寝泊まりをするための毛布がすぐ必要であったが、主食となるものの備蓄はないし、毛布も何千・何万枚もの在庫は望むべきもなかった。しかし、神戸の惨状が全国ネットのマスコミで報道されたことで、全国から一斉に食料品やいろんな物資が大量に送られてきた。大変ありがたいことで、どんなに心強かったことか。全国の皆さんに心から御礼申し上げたい。

しかし、一度に大量の物資が被災地に送られてきたため、思わぬ問題が生じた。

1) 物資の送り先が市役所なり区役所になっているため、全ての運搬車両が1カ所に集中し、道路交通が大渋滞し、物資の到着時刻が遅れ、いつまでも要員を拘束し、積み荷を降ろす作業が連日深夜になったこと

2) 積み荷を降ろしたり避難所に搬送する人手・車両が全く足りず、しかも大量の物資のため庁内に保管場所が確保できなかったこと

3) 区役所に物資を集中保管したため、物は区役所に行けばある、という噂が住民の間に広がり、少し不穏な空気が広がったこと

これらの問題点に対処するため、市の対策本部の協力のもと、次のような対策がなされた。

1) 物資搬送手段の確保～市内の建設・土木会社・労組・生協等の協力を得て、トラックと搬送用の人員をボランティアで提供してもらい、自衛隊にも協力いただいたこと

2) 保管場所の確保～区役所はすぐ満杯となり、止むを得ず、近くの市の事業所を借りたが、これとて十分ではなかった。ところが、緊急物資として灯油・石油ストーブを搬送していただいたコスモ石油の人から、「調整がつけば長田

南部にある当社の備蓄基地を使用しては」とのありがたい申し入れをうけ、3月末まで使用させてもらった。

3) 仕分け～一斉に送られてくる物資は、中身が分類されたものばかりでなく、一箱に何種類かの物が入っており、それらの分類・在庫管理が大変だったが、ボランティアの協力で管理ができたこと

3月に入ってから、主食の搬送は市の対策本部直轄で業者委託となったため、区の負担は相当軽減された。全市統一基準で行うべきものは市本部で、地元へのきめ細かい対応は区本部、という役割分担を早急にすべきであった。雨漏り対策用のビニールシートや寒さ対策のカイロ・おしめ・粉ミルク・下着など、必要な物資のニーズは日毎に変化しており、きめ細かな対応が必要である。

#### 壊滅したライフライン

1) 電気～停電により、事務所機能が麻痺。コピー・ファックス・ワープロが使用できず、ほとんどの情報伝達は手書きによった。また、電話も外線は使用できたが内線は使えず、庁内の連絡は1階から7階を走るしかなかった。夜はろうそくと懐中電灯が頼りであった。震災から4日目に電気が点き、それまでは、携帯ラジオでしか分からなかったニュースもテレビで見ることができるようになった。

2) ガス～暖房はともかく、調理と入浴ができず大変だった。寒い時で、おにぎりやパンを配ったが、途中から暖かい物（よく言われたのが御味噌汁・麺類・お茶・コーヒー）が欲しいと言われた。プロパンガス・携帯コンロが有用だった。自衛隊等による入浴サービスは地元で大変喜ばれた。

3) 水道～○飲料水の確保 全国からミネラルウォーターを送っていただき、大いに助かる。水道局・自衛隊による給水車の手配も効果はあったが、いどこに給水車が行くのか、が事前に知らされていないため、バケツを持って近くを探しまわったという区民の苦情は多かった。また、給水車は1カ所に留まるため、非力な人・坂の上の人・エレベーターのとまった高層マンションに住む人達にとっては相当の苦勞であった。

○生活用水の不足 何といたっても水洗トイレが使用できなかったこと。そこ

で、仮設トイレの登場となるわけだが、20人位の使用で満杯となり、その後始末が大変なため、設置場所の選定には慎重にならざるを得なかった。しかも、収集するためのバキュームカーが全市で30数台しかなく、全く足りなかった。市街地での下水道普及率がほぼ100%に達したことが裏目にでたようで、どうしようもなかった。

4) 鉄道～長田区内を東西に走る市営地下鉄・山陽電鉄と神戸高速鉄道・JR, 北区との動脈神戸電鉄, これらの区内にある主要駅が使用できなくなった。道路も不通区間が多く, 利用できるのは自転車とバイクであった。

今度大地震が来ても耐えられるように, 各家の地下に水槽を備えつけ, 屋上にはソーラー発電機を設置し, 1週間は自活できるように義務付けること位は考えるべきではないか。

被害状況一覧表 (長田区)

死者	727 名	
不明者	0 名	
負傷者	533 名	
倒壊家屋	17,509 棟	全壊 12,515
		半壊 4,994
焼失家屋	4,073 棟	
避難箇所 (5/31現在)	50 箇所	
避難人数 (5/31現在)	就寝者数	6,728 名
	避難者数	8,832 名
火災	件数	27 件
	面積	304千㎡
救急	577 件	

注) 1月17～27日を地震関連とする(まとめ:長田区対策本部)

## 2 倒壊危険家屋の処理

### 倒れる家

震災後の大混乱が少しおさまると、「隣の家が寄りかかってきて自宅が壊れる」「路地入り口の家が倒れて出入りできない」「家が倒れ家財道具が出せない」といった苦情が殺到した。

この問題については, 自己の財産にかかわる問題で, あくまでも自己責任で倒壊の恐れを排除し, 2次災害を防ぎ, 近隣との関係も当事者間で解決すべきものと考えられる。しかし, 業者選定の問題・適正費用の算定・被災の中での

経費負担等の問題がネックとなり、そのまま放置しておく、人命・財産に多大の影響を及ぼしかねない状況になってきた。

そのような状況下、二つの動きがあった。一つは、土木事務所の対応で、道路管理者として道路空間の確保を図り道路交通の円滑化を促す目的で、道路に落下したり、歩道・車道に倒壊の恐れのある家屋や瓦礫については、地域別に業者を決め、一斉に撤去作業を始めたのである。二つ目は、区の対応で、本人はもとより周辺住民の強い要請に基づき、倒壊の恐れのある家屋について区独自で業者発注し解体撤去を行った。これらの処置は、個人責任を前提に行政として踏み込めるぎりぎりの線であった。しかし、今回の地震による被害は、こういった対応で救済できる範囲を大きく越えていた。

#### 解体撤去費用の公費負担

住民からの強い要望を受け内部で検討を重ねた結果、今回の震災が阪神間全域に及ぶ大規模なもので個人の処理能力を越えること、公共空間の確保が急務なこと、人命・財産に危険が及ぶことなどから、倒壊の恐れのある家屋の解体撤去に当たり、その費用を行政で負担することを神戸市として決めたのである。こうして、倒壊危険家屋の解体撤去に向けての作業が始まった。

しかし、いざ受付を始めてみると、想像以上の人が押し寄せてきた。受付初日は1月29日、日曜日にもかかわらず、588件の願い出書が出された。1月30日1,020件、1月31日1,394件、2月1日701件、2月2日541件と、わずか5日間で4,244件の願い出があった。

この最初の5日間に予想以上の人が一斉に押し寄せたため、あとの事務処理が滞った。つまり、

1) 臨時的な体制で、一度に多くの書類を受理したため、書類の記載事項を十分チェックできなかった。とりわけ、占有者を始めとする関係者の同意書が不十分であった(震災で家が倒壊状態のため、実印はもとより印鑑のない人が多くサインだけの記載やボールペンがないので鉛筆による記載も多かった)。

2) 建物の所在地について、住居表示でなく地番であったり、間違っていたり、建物所有者の名前はわかっても占有者の名前がわからず地図上で物件の特

定ができない、といった問題が生じた。受付時に地図上でチェックしておくべきであった。

3) 物件の所在地別分類や地図上への落としこみ、書類の内容チェックに手間取り、業者発注するまでに1カ月近くかかってしまった。そのため、願い出者に対し改めて解体していかどうかの意思確認や解体日程の調整が必要となり、電話による確認作業を行ったが、この作業のための要員（返電をうける人も含む）も10人以上必要となった。

4) 現地調査のため、区に建築職の職員が派遣されたが、4,500件を越える物件を迅速に見ていくことは不可能であった。ところが、地元建築家の尽力により、新日本建築家協会の全面的協力が得られた。岡山・山口の支部を中心に九州・四国からも応援に来ていただき、2月の毎土・日曜日、延べ200人にのぼる建築士の人に長田区内の家屋を調査してもらい、倒壊の危険性をチェックすることができた。

5) 事務量が相当量になり、臨時の要員、確認作業のための電話（急ぐため携帯電話で対応）やチェック用・書き込み用の住宅地図（約30冊必要）、現場調査用のカメラ、コピー機等の手配も急務であった。

6) 市民からの問い合わせに答えるマニュアルがなく、倒れかかった塀や門・非常階段等のみでも解体撤去の対象とするのか、大企業の範囲は？、神社仏閣はどうするのか、などの処理で解釈が揺れ動いた。

#### 長田区での対応・地理情報システムの導入

解体の申し込みが殺到しこの処理に追われていた時、企画調整局より、「京都大学でパソコンを使った地図による防災システムを研究しており、倒壊危険家屋の処理に応用できるのでは」との打診があった。

2月17日・19日と、京都大学工学部防災研究所亀田教授・林助教授と角本客員助教授の説明で、初めて地理情報システムを見せてもらい、3月3日、角本客員助教授率いる研究所のスタッフが長田区に来られ、実際の処理が始まった。

「行政は、それが管理する地域の現状把握、予測・評価等を、市区、町丁目、街区、路線といった空間的な広がりをもつ区分で行っており、計画、設計、維

持、許認可、規制、誘導、指定等の意志決定をするときは、必ず『どこで』という属性つきで行う。(中略)つまり行政を行うには、対象地域の広がり、その中の住民、施設等の相互関係を的確に把握することが求められる。しかし、紙の情報は、使っているうちに古くなり耐久性がない。また、欲しい情報だけを取り出したり、計画や施設用の統計値や基礎数値を得るには不自由である。行政において地理情報システムが早くから注目され、利用されてきたのは、このような理由による」(坂内正夫・角本繁他共著『コンピュータマッピング』p.84)。

今回の大震災に起因する倒壊危険家屋の解体撤去に際し、地理情報システムをモデル的に導入してもらったが、その有用性は十分認識できた。今後行政としてこのシステムをいろんな分野に応用していくことは可能だが、当面は防災・復興の面での利用を考えていくべきであろう。

#### 発注にかかる問題

実際に解体撤去を行うのは解体業者になるわけだが、その発注方式としては市が直接発注する方式と、個人自ら発注する方式(3者契約方式という)の二つがある。これらの問題点は次の通りである。

- 1) 行政発注の形式が補助事業の要件になっているため、解体責任が個人から行政に転嫁されやすいこと
- 2) 市内に解体専門業者が少なく、一度に大量処理できる体制になく、全国から業者が集まったが、法外な値段を請求したり、隣家に損害を与えたり、道路や側溝を壊して放置するなど、業者指導が不十分であったこと
- 3) 発注に追われ解体業務の執行管理が不十分であったこと
- 4) 解体した廃財・瓦礫の分別・廃棄の場所が不十分であったこと

これらの問題点は、制度上変えられないものもあるが、走りながら考えたことなので、変更すべき点は思い切って変えるべきと考える。例えば、5月から実施した地区別の業者発注方式、発注単価の適正化などは大きな改善例であろう。



### 3 行政区の役割

地方自治法第252条の20によれば、『指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。』とされ、神戸市では9つの行政区が設置されている。そして、行政区の長たる区長に対し、税務事務・国民健康保険及び国民年金事務・埋火葬に関すること・老人クラブの助成などが委任されている。

他方、本庁で設置する直轄出先機関は、次のようなものがある。

- 民生局～福祉事務所・生活文化会館・保育所・在宅福祉センター等
- 衛生局～保健所等
- 環境局～事業所・クリーンセンター等
- 土木局～土木事務所等
- 下水道局～管理事務所等
- 都市計画局～再開発事務所等
- 港湾局～管理事務所・工事事務所等
- 消防局～消防署等
- 水道局～センター等
- 交通局～営業所・車庫等
- 教育委員会～図書館・体育館・公民館等

そこで、区とこれらの出先機関との調整が必要になる。

#### 区長の調整権

神戸市においては、昭和48年3月「神戸市区行政の総合調整に関する規則」を制定し、区における各行政機関の事務事業について、その計画・実施・管理及び運営に関する相互の連絡調整を円滑にして、市・区行政の総合化を図ろうとした。

次いで、平成2年4月には、地域の事業なり要望をよく理解し、素早く対応していくには、地域に一番近い行政機関である区の充実が望まれる、として、区長要求による区の個性をのばすまちづくり事業の積極的展開を図るため、昭

和45年に設置した広報相談課をまちづくり推進課に改めるとともに、ふれあいのまちづくりの全市的展開を行うため、ふれあいのまちづくり担当主幹を全区に新設したのである。そして、平成4年4月、区政の企画立案・総合調整機能の充実、地域福祉推進体制の確立、窓口部門の充実等のため、総務課・地域福祉課の新設など区役所組織の改正を行った。

このようにして、区役所機能・組織の充実を図ってきたのであるが、区域内における各事業の総合調整は十分でなかった。つまり、人事面での交流がほとんど行われていない（事務の専門性もあり事務職や技術職の双方とも）、一つの地域情報が横断的に流れない、事業所の所在地がばらばらである、などである。

#### 地域防災計画における区役所

神戸市地域防災計画によると、区本部の分掌する事務は、区域内の災害対策の総合調整・情報収集・避難所の開閉や管理運営・食品の配給・救援物資の配布・死体の収容安置・世帯更正資金の融資受付・義援金品の受入配給・諸証明の発行・広報広聴などになっている。

しかし、区民からみると、区内のことは全て区本部が掌握しており、「とりあえず区役所に言えば何とかなる」ということで、河川・道路・ゴミ瓦礫から水道・住宅、そしてガス・電気・電話に関することまで、あらゆる相談が区に持ち込まれた。これらの問い合わせ先を確認するだけでも大変だったが、調整するとなると更に厄介であった。権限がない・情報がない・実働部隊がないなど、ないものづくしで、手も足も出ない。はからずも、区の限界を露呈させてしまった。

そこで、区民の期待に応え、身近な区で事務を処理できるようにするには、

1) 災害時の予算執行・権限行使に関し、区長の裁量権を大幅に認める。特に初動時は重要なので、当初から区長に権限を与えておくべきであろう。

2) 各事業者に定期的な報告を義務づけ、区からも情報収集をする。区に各事業者の担当者を常駐させ、連絡要員とする。

3) 区職員を地域担当制にし、自分の所管地域のことは全て掌握させる。事

業のこと、地域の人間関係や避難経路、地形など。

4) 9区の横並びも大事だが、被害の状況や地域性、交通アクセス等区によって条件が異なるため、全市で統一するものを最小限にし、区の独自性をいかしていくべきであろう。

当面これらのことを行い、あとは地域の立ち上がりに即して、区として適切に対応していく準備があれば、区民の期待に応えられるものと考えている。

また、り災証明の発行や義援金の交付・小口資金の貸付等の円滑な事務処理も、今後の課題である（例：被災を理由とする住所・身分の未確定、り災状況の実態把握の仕方、金銭交付とり災証明のリンクの仕方、金銭交付の対象・要件の決め方）。



上空から長田区を望む

#### 4 課題

##### 安全なまち

古くからのコミュニティが残り、交通の便が良く、安い住居費、商店街や市場での気楽な買い物、近くにある職場と、区内で自己完結型の生活のできる街、それが長田区だった。しかし、防災の面からこの街を見直すと

1) 住宅(平成5年10月の住宅統計調査)～長田区には59,590戸の住宅があり、その内空き家が7,200戸、長屋建が12,210戸、そして木造が10,340戸で終戦前のものが5,000戸(48.4%)、昭和35年までだと7,370戸(71.3%)にもなる。これは全市の中でも飛び抜けた数である。

2) 公園～平成6年3月末の公園面積は21%、一人当たり1.61㎡で全市で最低の数字になっている。全市で一番区域面積が狭いのも一因か。

3) 道路～面積で1.3km<sup>2</sup>、区域面積の11.3%を占めるが、大正時代の耕地整理の名残で、幹線部分は公道だが、一歩中に入ると私道ばかりで、幅員も不十分な所が多い。

4) 人口～全市一の人口密度(12,000人/km<sup>2</sup>)、高い高齢化率(16.4%・平成2年国勢調査)、多い一人暮らし老人(5,059人・平成2年国勢調査)。

5) 土地利用～住商工混在のまちで、至る所で家内工業を営み、商店も多い(この混在が街の活力の源か)。

といった問題があった。

このため、市街地の大部分を震災復興促進区域に指定し、その中で特に緊急かつ重点的に都市機能の再生、基盤整備、住宅供給を行うべき地域を重点復興地域に指定(区内8カ所約495%)。そして、土地区画整理や再開発事業、住宅市街地総合整備事業等も導入し、ハード面での支援体制を設けた。

### ヒューマンウェアの活用

#### 1) 地域組織とボランティア

古くからの街長田では、近所つきあいをベースとした地域相互扶助の機能が残っており、ボランティアという意識も活動も乏しかった。避難所でも地元でも基本的には近所つきあいの延長で自主運営され、ボランティアは補助的役割を果たした。但し、自治組織のない地域・避難所や高齢者しかいない所では、ボランティアの役割が非常に大きかった。復興にあたっては、この地域組織を中心にまちづくりを進め、行政は後方支援とし、地元のやる気により、施策の面で地域間格差をつけ、少しでも早く立ち上がろうとするところに手厚い支援をしていくべきであろう。

ボランティアについて、受け入れ時に自主的に組織内の調整をしてもらったのが結果的に良く、個人でやってきたボランティアが「長田ボランティアルーム」という組織をつくり、個人ボランティアの受け入れをやってくれた。また、2月初めからYMCAがボランティア活動の全体コーディネーターとして動いてくれ、ボランティア活動全体が円滑に動いた。今後はこれらの成果を活用し、「長田ボランティアセンター・それいけネットワーク」を組織し、人材の登録・活動支援を行い、ボランティアのネットワーク化を進め、ボランティアの一大拠点としていきたい。

## 2) シティ・コーディネーター

まちづくりは住民と行政の二人三脚で進めていく必要があるが、住民と行政の関係を円滑にするには、住民と行政をつなぐ「シティ・コーディネーター」とでもいうべき制度が必要だ。住民の意見を集約し、行政の発想も理解し、双方を説得させうる材料を提示できる人、話を前向きに捉えそれを具体的な絵にできる人、担当地域の地域情報・行政の事業計画に精通する人、こういったことがその条件になる。

## 住宅の再建

生活拠点たる住宅の再建は一番急がれる問題だ。その際、地域のゾーニング・街並みも重要だが、供給主体・資金負担・住宅形態・大きさ・構造等が問題となる。個々の住宅環境に照らし、現実的な建設案を提示することが大切だが、家を個人で初めて建てることになった人が多く、建築基準法のイロハから勉強する必要があるため、適切なアドバイスを行う機関が求められた。今回設置された「復興住宅メッセ」は、その趣旨にのっとり、一般の人が住宅を建てる際、必要な情報を提供し、相談に乗り、モデルプラン・標準建設費の提示、工務店の紹介等を行い、住宅の自力再建を支援していく拠点になるものと、期待される。「仮設でもいいから早く建てたい」という声と「子孫に恥ずかしくない街を残したい」という声。両方を満足させる解はむつかしいが、地元の人とともに探っていきたい。

## 働く場の確保

長田の代表的な産業といえば、ケミカルシューズ産業である。最近求人広告も以前のように街角で見られるようになり、再建の第一歩を踏み出したようだ。また、商店街・市場も、仮設ながら区内各地に建てられ、買い物客で賑わっている。職住接近の立地をいかし、従前の機能を少しでも早く復帰するとともに、時代の流れの一步先に行く企画を添加することで、製造機能にプラスαの機能を加え、集客力のある産業に変身していくことが望まれる。アミューズメント性・テーマ性やマルチメディアといったコンセプトを持ち込み、働き、学び、遊べるような施設に転換していくのも一つの方法ではないか。

## 5 おわりに

以上、個人的に経験し感じたことを概説したが、これは今回の大震災のほんの一部分にすぎず、全体的な記録は後日を期したい。

当面避難所の解消、仮設住宅の確保、瓦礫撤去等の課題が山積し、まだまだ復旧・復興の道は続くが、地元では次々と「まちづくり協議会」が結成され、仮設店舗・住宅の建設も始まり、着実に復興に向け歩みだしている。「手作りで自分たちの街を再興し、いつまでも住み、働き、学び、憩える街にしたい」「震災を機によりよい街をつくりたい」。こういった機運がある以上、長田の未来は明るい。住民、シティ・コーディネーター、行政の三者が一体となり、まちづくりを進め、「長田に住んで良かった」と言われるようにしたい。これからの長田に期待と支援をお願いしたい。

# 震災時における災害対策本部衛生部の活動

坪 井 修 平

(神戸市衛生局長)

## はじめに

神戸市では、平成元年11月に、「神戸市保健医療計画」を策定し、地域中核病院構想を含めた医療施設の計画的な整備、1次～3次の体系的な救急医療体制の整備、高齢者に対する保健事業等、市民の健康の確保を図ってきた。

そこへ、ほとんど誰もが予想もしなかった阪神・淡路大震災。平成7年1月17日午前5時46分、瞬時にして5,500名の尊い生命と全半壊・焼20万棟、42万世帯という未曾有の大災厄をもたらした。医療機関も例外ではなく、神戸市内だけでも全半壊・焼の病院17、一般診療所302、歯科診療所188に達した。そのため、被災市民に対する十分な医療提供が不可能となり、国内外の各種個人・団体ボランティア、自治体から多大の人的・物的支援を仰いだ。

## I 震災による影響とその対応

### 1. 医療施設の壊滅的打撃

震災直後の市内の医療機関の多くは、情報網や交通手段の寸断等により患者の転送や医療スタッフの確保が十分に行えず、また、診療器材の損傷、ライフライン（水、電気、ガス）も途絶えていた中、各医療機関においてボランティアの協力や独自の工夫により患者の診療を行うなど、市民の救助活動に最大限の努力を行った。

衛生部としては、患者の転送先情報を医療機関や消防局へ流すとともに、ライフラインの途絶により医療機関から人工透析用の水の供給要請が続き、水道局に医療用水の確保を依頼したほか、院内調理が不可能な医療機関から入院患

者に対する給食要請があり給食の配送等の支援を行った。

また、被災により不足していた医師・看護婦等を派遣する等人的支援も行った。

(1)被災6区（東灘，灘，中央，兵庫，長田，須磨）の開設状況をみると，1月26日で，病院71施設中60施設が開設，一般診療所では，1,054施設中304施設，歯科診療所では601施設中わずか89施設のみが開設されていた。

表1 被災6区の医療施設の開設状況〔6区：東灘，灘，中央，兵庫，長田，須磨〕

	一般診療所 (全数：1054)		歯科診療所 (全数：601)		病 院 (全数：71)	
	開設数	開設率	開設数	開設率	開設数	開設率
1/26	304	28.8 %	89	14.8 %	60	84.5 %
4/27	895	84.9 %	474	78.9 %	69	97.2 %

(2)市民病院群（中央市民病院，西市民病院，西神戸医療センター）

#### ア. 中央市民病院

中央市民病院は，本市の基幹病院であるが，建物，設備，医療機器に大きな被害を被ったもののライフラインの途絶の中で，1,000人近い入院患者へのケア，救急外来患者への対応に懸命の努力をした。

神戸大橋の部分破損や，市内交通状況の悪化もあり，救命救急センター本来の機能は，十分発揮できなかった。その後，医療機能の復旧に努め，正常機能を比較的早く回復したものの，ポートライナーの不通等の影響が大きく，外来患者数は減少していたが，徐々に以前の水準に戻りつつある。

#### イ. 西市民病院

被害の大きかった長田区にある西市民病院においては，本館の5階部分が崩壊し，そのため入院患者1名が死亡する事態となった。また，入院患者を他病院へ転送するとともに，殺到する救急外来患者を診療せねばならず，さながら野戦病院の状況であった。

現在は，長田区総合庁舎内に仮設診療所を設け，一般外来と24時間救急



## 震災時における災害対策本部衛生部の活動

外来を行っているが、11月頃には、比較的被害の少なかった新館の仮再整備を完了させ、外来機能に加え、若干の病床と人工透析・手術等の機能を持ち、2次的な救急も行えるように努めていく。

西市民病院の本格的な再建については、外部の学識経験者、医療関係者を含めた西市民病院復興検討委員会にて、多角的に鋭意検討しているところである。

### ウ. 西神戸医療センター

西神戸医療センターは、比較的被害の少なかった西区の西神ニュータウンにあり、被災地からの救急患者や外来患者、人工透析患者が急増したため、開設準備中であつた病棟を前倒しで開けたり、人工透析も最大4回転を行った。

各病院は、被害の状況や置かれた環境に大きな差異があるが、それぞれ残された医療機能を最大限に活用することに努めた。今後は、西市民病院の復興や病院経営の立て直しという大きな課題に向けて努力していかなければならない。

## 2. 保健医療活動

### (1) 救護活動

震災当日より、急増する避難所の被災市民に対し、個人・団体・民間ボランティアをはじめ、日赤、自衛隊、医師会、自治体、国・公立・市立・民間病院からの派遣職員など大勢の人々の協力のもと、救護班を編成し、保健所を拠点とした救護活動を開始した。1月26日には、厚生省の指示にもとづく全国の都道府県からの応援も加わり、常設救護所125か所、巡回班24班という救護体制が確立した。巡回班のピークは1月21日の49班、救護所のピークは2月7日で139か所であった。

その後、被災医療機関の復旧が進み、また慢性疾患が目立つようになり、救護体制から地域医療体制へのスムーズな移行が課題となった。避難所、医師会、救護班との調整を保健所が行い、避難住民の医療需要に的確に対応しながら、

救護体制の終息を図っていった。3月1日以降救護所を半減し、さらに4月1日以降1/3とし、4月末日をもって完全に終息した。

初期の救護班の受け入れにあたっては、①避難所の状況の正確な把握、②交通渋滞のなかでの救護班搬送、③医薬品の確保・集積・仕分け及び搬送、④宿泊場所の確保及び食事の提供などの課題があった。

また、歯科の活動についても、他府県の歯科医師会、ボランティア等の協力を得て、避難所における仮設歯科診療所の設置及び避難所巡回歯科診療を行った。

表2 救護活動の状況

(救護班)		()内は24時間運営			
日時	1/17	1/26	2/7	3/1	4/1
救護所・班数	17	149 (30)	156 (39)	81 (17)	26 (4)
避難所数	497	599	539	485	416

救護所派遣人数 144団体 延べ 49,765人 (1/17~3/31)

診療件数 延べ 231,082件 (1/17~3/31)

(仮設歯科診療所)

(巡回歯科診療)

設置箇所数 11か所

稼働班数 21班

診療件数 延べ 2,242件

実施避難所数 126か所

診療件数 延べ 1,714件

## (2)精神保健

震災後、「交通遮断で医療機関へ通院できない」、「診療所が開いていない」、「薬が切れた」、といった相談が多くの方から保健所に寄せられた。地域の多くの精神科診療所が被害を受けて受診不能状態となったり、また、症状が再燃し、避難所では生活できないケースも増加した。そこで、被災の大きかった東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨の6保健所に地域精神保健活動の拠点として、地元医療機関、他府県の応援を受け、保健所精神科救護所を設置し、通院患者の医療を確保するとともに、急性症状の患者の治療を行った。

また、長期化する避難所生活でイライラ、不眠、将来への不安といった

## 震災時における災害対策本部衛生部の活動

P T S D（心的外傷後ストレス症候群）に対処するため、避難所への精神科巡回医療を実施した。さらに、ノーマルレスポンス（正常なストレス反応）も精神保健の対象ととらえ、被災者全員を対象にP T S Dの啓発冊子を配付し、こころのケアを図った。また、ボランティアの燃えつき症候群を予防するため、講演会や研修会を開催してきた。

表3 精神科救護所相談件数（1月22日～3月31日）

設置場所	東 灘	灘	中 央	兵 庫	長 田	須 磨	計
相談件数	1,048	728	692	682	1,670	1,432	6,252

### (3)医薬品業務

震災当初は、建物倒壊や交通網の寸断などの影響により、医薬品・衛生材料は、質量ともに十分ではなかった。そのため、直ちに、市より発注するほか、民間団体や厚生省を中心に地方公共団体等より寄贈を受け、徐々に充足させてきた。

寄贈された医薬品は、兵庫県、神戸市で発注した医薬品とともに、救援医薬品集積センター（産業貿易展示館のち国際展示場内）に集積した後、保健所を通じて各救護所へ配送し、救護所の医療活動に使用した。

震災後1週間は、輸液・抗生剤・解熱鎮痛剤・風邪薬・消毒液・強心剤・湿布薬の需要が多く、それ以降は胃腸薬や糖尿病治療薬・降圧剤等の慢性疾患に対する薬の需要が増えた。概ね期間を問わず出荷傾向にあるものとして、風邪薬・うがい薬・トローチ・精神安定剤・催眠薬・下剤・解熱鎮痛剤・抗生剤があり、1か月後よりビタミン剤の出荷が認められた。供給医薬品の種類として、①医家向医薬品552種（内用薬265，外用薬140，注射薬79，輸液剤37，消毒薬31）②一般薬250種 ③衛生材料106種 ④その他55種（生理用品，おむつ，マスク，ミルク等）がある。

これらの多くの医薬品の活用及び管理，集積センターから保健所・救護所等への迅速な搬送に多くのボランティアの協力があつた。（①1月23日～3月31日，日本薬剤師会 延べ190名，兵庫県病院薬剤師会 延べ79名計延べ269名

② 1月23日～4月28日 製薬メーカー 36社 延べ 895名, 薬品ディーラー 4社 延べ 558名 計延べ 1,453名)

#### (4)インフルエンザ予防対策

神戸市では、以前よりインフルエンザ流行期にインフルエンザ様の風邪患者から咽頭ぬぐい液を採取し、ウィルス分離検査を実施し、感染症サーベイランス事業とあわせ正確な流行状況把握に努めていたが、震災前の平成7年1月12日にA香港型インフルエンザウィルスを検出し、今後寒さが厳しくなれば、流行の恐れがあると注意を呼びかけていた。

震災後、避難所等での集団生活の長期化等により、インフルエンザの流行が懸念されたため、1月25日、26日の2日間、国立予防衛生研究所長等の専門家からなる調査班を編成し、被災地における流行状況調査を実施した。

調査では、いわゆる風邪の患者の増加はみられたが、インフルエンザの患者発生は、散發的なものにとどまっており、一律に、インフルエンザワクチンの接種を行う緊急性は乏しいとの結果を得た。

しかし、避難生活の長期化も予想されたため、流行予防と高齢者の罹患、その重症化、合併症の併発等を予防する目的で、65歳以上の高齢者で希望者に対して予防接種を実施した。

接種は1月29日から2月16日までの間、厚生省接種班及び神戸市医師会の協力を得て行った(1,649人接種)。

2月16日以降は、接種を希望する者に対して、従来から「一般勧奨予防接種」を実施している地域医療機関での接種を勧奨した。

このほか、他の地方公共団体の協力を得て、うがい薬、ガーゼ、マスク等を確保し、避難所に配布するとともに、うがい、手洗いの励行、マスク使用について注意を喚起した。

#### (5)保健婦による活動

震災発生直後から、救護活動や医療班との連携による、避難所巡回健康相談、

在宅療養指導を行った。

1月下旬より、全国の自治体から毎日約100名の保健婦の派遣協力を得て、在宅ねたきり者、ひとりぐらし老人等の安否確認や避難所における巡回健康相談を実施し、避難者の健康状態の把握と支援を要する対象者へのケアの提供、風邪その他の感染症予防のための啓発、精神的不安を有する避難者の健康相談、避難所での生活リズム確立のための健康教育の実施、保健・福祉・医療情報の提供などを行い、対象者の健康維持回復のための活動強化を図った。

現在、避難者の生活基盤が避難所から仮設住宅等に移行していくことによる、健康・福祉ニーズへの対応、さらに在宅療養者への継続的な訪問指導の実施、地域の医療機関・訪問看護ステーション等の連携による適切な医療・看護の提供などの充実強化を図っている。

#### (6)健康診査

震災の被害を受けた市民の従来の健康的な生活を取り戻すため、避難所及び仮設住宅等において、健康診査を実施し、健康不安の解消及び疾病の予防と早期発見を図り、医療機関への受診勧奨を行った。

避難所住民健診は、被害の大きかった6区（東灘、灘、中央、兵庫、長田、須磨）の避難所88か所（小・中・高校等延べ104会場）で3月16日から3月31日まで実施した。内容としては、問診、血圧測定、尿検査、血液検査、胸部X線検査、医師による健康相談、保健・栄養相談であり、4,164名の受診があり、結果は、「異常を認めず690名（16.6%）、要指導1,723名（41.4%）、要医療1,751名（42.0%）」であった。

仮設住宅の住民健診は、従来の健診の体制を基本的に踏襲しながら、仮設住宅設置地域を含めて実施を始めている。

#### (7)巡回栄養指導

被災市民に対し食生活自立へ向けてのアドバイスを行うため、香川・岡山両県より栄養指導車を借り上げ、仮設住宅等を巡回し、栄養指導を行っている。

1 回当たり、40～50名の参加者があり、調理実習・試食会を行い、好評である(全区において、45回実施予定)。

### 3. 生活環境衛生活動

#### (1)防疫

##### ①避難所等の防疫対策

避難所、仮設トイレ等の衛生状況の悪化等に伴う感染症流行を防止するため、1月18日から防疫用車両、器材、薬剤の整備、集積を開始した。

上水道を始めとするライフラインの途絶や避難所等のトイレの数の不足などから衛生状態の悪化が懸念されたため、保健所は1月19日から避難所の衛生状態の現況や被災の状況を把握し、防疫用器材、薬剤の供給、更には、必要に応じて、消毒作業や避難住民自らによる保清、消毒作業の実施等について指導を行った。

具体的には、保健所を拠点に、伝染病の感染源、感染経路対策として、延べ759班(実人員2,243人、うち他都市応援684人)が作業に従事し、避難所延べ6,532か所、公衆便所延べ2,613か所、その他下水道分断部や廃棄物集積場など延べ124か所に対して防疫活動を実施した。

これらのほかに、衛生状態不良箇所の消毒、清掃作業協力について、兵庫県ペストコントロール協会などの民間団体、企業から申し出があった。この申し出を受け、各区の被災状況や衛生状態、必要とする作業等について、各保健所が情報提供することにより積極的な活動が実践でき、大きな防疫効果を生んだ。

#### (2)入浴機会の確保

震災により194施設あった公衆浴場のうち116施設(60%)が全壊・全焼または半壊・半焼の被害を受け、また、内風呂の家庭においても電気、水道、ガスの復旧に時間を要したため、市民の入浴機会の確保が、公衆衛生上大きな課題となった。このため、自衛隊野営風呂、仮設シャワーの設置、開設可能な公衆浴場への燃料の斡旋とタンクローリーによる水の補給等を行った。特に、自衛

隊野営風呂は16か所、最大時、1か所当たり入浴者数約1,000人／日と多く、被災者に大変喜ばれた。また、公衆浴場も84施設が再開されるまでに至った（5月30日現在）。

### (3)食品衛生等監視業務

#### ①避難所の食品衛生対策

震災当初、電気、水道、ガス等のライフラインが壊滅状態にあり、また市内のほとんどの弁当調製所等も大きな被害を受けていたため、避難所に必要な大量の弁当・パンなどは、関東以西全域から調達されることになった。一部は大阪空港まで空輸されたが、市内及び市内に入る道路は交通渋滞をきわめ、弁当等が調理されて以後、各避難所に配達されるまでかなり時間を要した。避難所でも、配達されてからの保管などが適切に行われる必要があり、また、ボランティアによる炊き出しも多く見られたことから、避難所の総合的な食品衛生対策を実施することとした。すなわち、弁当調製所の衛生対策として、①調製施設の衛生監視及び検査（市外調製所については、調製所を管轄する自治体に衛生監視を依頼）、②衛生確保の観点からのメニューの選定、③配送ルート・時間の改善（製造所からの直送等）、④製造から喫食までの時間短縮の観点から、復旧にあわせて市内弁当製造業者への切り替えを、また、避難所の衛生対策として、施設管理者等に対して、①避難所における弁当の製造日時の確認と適正保管の啓発、②弁当保管用冷蔵設備の設置指導、③避難所住民及び炊き出しボランティアに、調理器具の消毒方法等について衛生啓発及び消毒薬等の配布などを実施している。

表4 食品衛生巡回指導件数および弁当検査件数

	1月	2月	3月	4月	計
避難所の食品衛生延べ巡回数	799	882	429	352	2,462
避難所弁当の安全確認検査件数	—	—	121	126	247

## ②食品・環境衛生関係営業施設の営業状況等調査及び衛生指導

露店、自動車による飲食店やライフライン復旧に伴い、営業再開する食品・環境衛生関係営業施設の衛生確保のため、これらの営業実態調査を近隣府県市の食品衛生監視員の応援を得て実施し、露店等に対する衛生指導、ビルなどの受水層式の給水設備の衛生管理などについて衛生指導を行った。

## (4)避難所の環境衛生対策

### ①毛布の乾燥・クリーニング

避難者の避難所における生活が長期化するにつれて、寝具の衛生確保の必要がでてきたため、乾燥車による毛布の乾燥及び集配クリーニングを実施した。

表5 毛布の乾燥・クリーニング枚数

	2月	3月	4月	計
毛布の乾燥	7,474	14,932	17,265	39,671
毛布のクリーニング	—	869	2,390	3,259

## (5)被災動物の保護収容対策

震災により飼育されていた犬等が放浪することによる市民への危害発生を防止するため、これら動物の保護収容等の対策を実施する必要性がでてきた。このため、(社)神戸市獣医師会に被災動物の救護活動を要請した。これを受け、(社)神戸市獣医師会、(社)兵庫県獣医師会、(社)日本動物福祉協会阪神支部の3者が中心となって兵庫県南部地震動物救援本部を設置した。本市は救援本部と協力し、多数のボランティアの協力を得て、①放浪動物の保護収容、②避難所で飼育されている動物に対する餌の配布、③負傷している動物の収容・治療、④飼育困難な動物の一時保管、⑤所有者、新たな飼育者探し、⑥その他動物に対する相談等を実施した。



震災時における災害対策本部衛生部の活動

表6 神戸救護センター実績 (5月31日までの累計)

	保護収容	一時預かり	譲渡依頼	合計	飼い主返還	里親譲渡
犬	189	104	282	575	111	358
猫	52	38	131	221	21	136
他	4	1	3	8	2	4
計	245	143	416	804	134	498

4. 火葬対策

震災による死亡者の火葬業務については市営斎場でただちに炉設備の点検を行い、1月18日からフル稼働に入った(3か所・51炉)。県警により確認された死亡者数は1月20日現在で3,000人を超え、市営斎場の火葬能力(150件/日)をはるかに超えており、葬祭業者はもちろん、遺族自らの輸送による火葬のほか、可能なかぎりの手段で対応せざるを得ない状況にあった。

これに伴い、1月21日より国、県の支援体制のもと、自衛隊協力による他都市輸送を始め、兵庫県下をはじめ、京都府下、大阪府下、岡山県下などの広域的な各市町の協力を得て遺体の火葬を行った。

また、遺族による他都市斎場の利用は、さらに広域にわたり、全国的規模で行われた。この結果、1月末までには、震災による死亡者の火葬はほぼ終了することができた。

表7 火葬状況 (1月31日現在)

市営斎場	鶴越斎場	1,384	計 2,181
	西神斎場	453	
	甲南斎場	344	
他都市依頼		366	自衛隊ヘリ 5機 "トラック 48台
遺族(業者)依頼(3/7現在・判明分)	県下	765	
	県外	548	
計		3,860	

注) 1月31日現在 兵庫県警察発表による神戸市災害死亡者数 3,605人

## II 今後の課題

### 1. 被災市民が心身ともに健康を取り戻せるよう支援していく。

(1)震災で被害のあった民間医療機関の再建支援等を行い、医療施設の早期復旧を図る。

(2)避難所、仮設住宅や在宅の被災者の健康状態の安定を図るため、巡回健康相談や生活改善指導等を行うとともに訪問指導、訪問看護を行うなど、保健事業の充実を図る。

(3)長期化する避難所生活や、生活環境が異なる仮設住宅入居者、被災した子供のこころのケアは、これから問題化することが予想される。そのためには、保健所で行ってきた精神保健相談活動の充実だけでは対応できないことから、現在、「地域こころのケアセンター」の設置を準備中である。この「地域こころのケアセンター」と保健所が連携を保ちPTSD（心的外傷後ストレス症候群）も考慮しながら、地域精神保健活動を展開していく。

### 2 大規模災害に対応しうる救急医療体制の整備をすすめる。

(1)災害時に情報、医薬品、スタッフなどの拠点とする耐震構造をもつ防災拠点病院を誘致する。

(2)市民への医療サービス向上を図るため、被害状況、医療機関情報の一元化など、行政側と医療機関並びに医療機関相互の連携強化を推進する。

(3)消防局、自衛隊との協力による患者搬送、医薬品、水等の搬送のシステムを確立する。

(4)広域的な都市間協力体制の推進、ボランティア受け入れ体制の整備を図る。

## おわりに

神戸市内の避難者は、ピーク時23万名を数え、電気・水・ガスの提供が途絶した中、急性伝染病や食中毒の発生が心配された。海外の専門家より疑念が抱かれる程であったが、幸いにも両者ともその発生は抑止された。その後、ライフラインの復旧、仮設住宅の建設ピッチが上がると共に、その数は減少の一途

## 震災時における災害対策本部衛生部の活動

を辿っている。とは言っても、現在もなお2万名余の避難者を抱え、仮設住宅の方々も含め、その健康管理は、衛生局にとっては、最優先課題である。

今後は、多数のボランティアグループの支援の申し入れもあり、行政側とボランティアが一体となって、この課題に取り組んでいきたい。

これからの防災体制の見直しのため、多数の支援者のご厚意に応えるためにも、震災の記録集を残すことも重要な責務と考え、その編纂に着手したところである。

最後に、被災された人達に対し、改めてお見舞い申し上げますと共に、関係各位の皆様には、10年の歳月を要する完全復旧に努めている神戸市に、今後とも引き続きご支援、ご協力下さいますよう心よりお願い致します。

## アメリカにおける震災時の応急体制

青 山 公 三  
鈴 木 蘭 子

(ニューヨーク・行政研究所 (IPA) 研究員)

### はじめに

我が研究所 (IPA) では、阪神・淡路大震災が起きた直後に関西電力の依頼で、1989年にサンフランシスコ近辺で起きたロマ・プリエタ地震と、奇しくも丁度一年前の同じ日付にロサンジェルス一帯で起きたノースリッジ地震から得た教訓を基にした提言をまとめ、震災から2週間後の2月3日に提出した。

その中で学んだことの一つは、カリフォルニアには災害対策のプロが数多く存在するという点である。度重なる地震、洪水、山火事等の自然災害が数多く起きる状況下で、必然的に育ってきた人材である。地震工学の研究者が数多くいることは驚くに値しないが、カリフォルニアには災害対策計画を立てることをキャリアにしているプロがいる。最近では地域の総括的なデータベースを組み込める GIS (Geographic Information System) の災害用のソフト開発を専門に行なう業者さえいる。こうしたプロが各分野において各々災害対策を支えており、いざという時に備えている。従って当然のことながら対応も早く、復旧も早い。

しかし、これをどう評価するかは難しいところである。こうした日頃の努力により人的、物理的被害は最小に食い止められるかも知れない。同時にその準備に支払う対価も多大である。しかし、カリフォルニア州では人的、経済的被害が抑えられれば災害対策に投入した金額は意味を成すという。

ここでは特にノースリッジ地震の場合を中心に地震後のコミュニティ及びボランティアの対応、地方自治体、州政府、連邦政府の対応などについて震災に最も身近な順に見ていくことにする。

## 1 ロサンジェルス市を襲ったノースリッジ地震

1994年1月17日午前4時31分。ロサンジェルス市をマグニチュード6.8の地震が襲った。震源地は、ロサンジェルス市の中心部から北西約50km程の所に位置するサンフェルナンドバレーであった。震源地に近いノースリッジ地区とレセダ地区を中心に、全体で9万2千件の建物が損壊。車依存型社会のロサンジェルスには欠かせない高架式の10本の高速道路が所々で寸断された。ガス漏れにより100件以上の火災が発生した。死者57人。重軽傷者8千人。1,567人が病院に収容され、2万人を上回る人々が自宅から避難した。インフラの損壊及び緊急対応に関連する費用は8億ドルを越えた。個人住宅などを含めた経済的な損失は100億ドル以上に上った。大都市を襲う地震としては1933年以来、規模としては1906年の約半数の家屋が倒壊したサンフランシスコ地震とそれに続く大火災以来の大惨事となった。

ロサンジェルス市は、この2年半の間に大統領による災害指定を6つも受けているように、地震を含めた大災害が起こりやすい地域である。この為ロサンジェルス市では、過去20年間に亘り積極的な地震対策及び計画づくりを続ける中で、実際の地震体験から教訓を得て、それを具体的に役立てるべく計画や対策の練り直しを繰り返して来た。<sup>1)</sup>

しかし、ついこの1月まで「都市における大惨事」と唄われていたノースリッジ地震も阪神・淡路大震災の前には影が薄くなった。単に死者の数を比べただけでも被害の規模としては比較にならない程に小規模に見えるようになってしまった。しかも、ロサンジェルスの中心部は神戸の中心部よりも密集度が低いこともあり、立ち直りも格段に早いようだった。しかし地震の規模や様々な条件の違いはあるが、もしノースリッジ地震がそれまでの震災対策の努力の積み重ねのないところに起きたとすれば、より多くの被害を出していたことは必至である。つまり、これだけの被害に抑えることが出来、立ち直りが早かったのも連邦、州、地方自治体それぞれの応急体制が出来ており、また、それを実行する協力体制があったからである。では、そうある為には実際にどのような応急体制を持ち、具体的に何を実行したのだろうか。

## 2 コミュニティ及びボランティアの応急対応

### (1) コミュニティレベルでの応急対応

ノースリッジ地震は偶然、マルチン・ルーサーキング牧師生誕の祝日の月曜日の早朝に起きた。その為、多くの人が土曜日からの3連休でバケーションに出掛けていて街にいなかった。もし、この地震が多くの人々が活動している時間帯でしかもウィークデーに起きていたら、被害は膨大のものになっていたに違いない。それは同時に、いくら行政が災害対策を構じ、計画を立て、備えていても、地震は何時起こるか分からないので、十分な対応が出来ないこともあることを示している。これは連邦、州、地方自治体それぞれの応急体制が整っているから被害を防ぐことが出来たという話とは相容れないようであるが、実際は行政に十分な対応が出来ないこともあることを認識しているからこそ全体としての応急体制が整い得るのである。

では、突然大災害が起こった時に最も求められるのは何か。それは「己れの身を守る体制である」とロサンジェルス市は市民に促す。その体制の主体は市民の一人一人から始まって、家庭、職場、コミュニティ、あるいはコミュニティのネットワークである。そして、身近な所で協力体制を日頃から築くことが大切である。このことは経済復興にも当てはまり、長期的復興の計画づくりを常日頃から行政と私企業とが共にパートナーシップを結んで進めているところでは立ち直りも早い。こうした基本的な災害対策に対する考え方をロサンジェルス市並びにカリフォルニア州では持っている。

カリフォルニア州では「大地震直後は市やカウンティの警察、消防、救急隊は過剰に忙しくなり全てのコミュニティに手が回らないことも充分にあり得る。従って、72時間は自ら救出、消化、搜索活動、応急手当、その他が出来るような体制づくりを日頃から行なっておく必要がある」という考えに基づき、ハンドブックを作成、配付して、各コミュニティに於ける応急体制づくりを呼びかけている。

その中で、各コミュニティが緊急時に効率的に対応出来るように、例えば最初に近所の人に声をかける時に何と言って切り出せば良いかに関する具体的な

台詞の例、集会で話し合う議題の例やその際の必要事項及び注意事項、具体的な体制づくりの進め方の実例やチェックリストのサンプル等を分かりやすく説明している。内容が非常に具体的なので、「これなら自分のコミュニティでも出来そうだ。」と人々に思わせる効果があるようである。<sup>2)</sup>

緊急時には何が起こるか分からないこと、また危機管理に携わっている現場の人員も災害時には被災者であることなどを考えると、実際にはとても行政の手に負えない事態が発生することもある。その際必要になって来るのが、一般の人からのバックアップ体制を備えた体制づくりである。カリフォルニア州は、全くの素人でも即座に出来るボランティア、機材とその使い方の知識を必要とするボランティア、専門的な知識と訓練を要するボランティアなど様々なレベルのボランティア登録制度の確立を自治体に呼びかけている。

## (2) 震災直後のボランティア支援

サンフランシスコでは1989年に起こったロマ・プリエタ地震後、1万人ものボランティアの申し出があったにも拘わらず、受け入れ体制の不備からその多くを無駄にした。それ以来カリフォルニア州ではボランティア支援体制の確立を充実させつつある。

ボランティア支援体制は大まかに分けると、災害前に計画、情報収集、訓練、教育などを行なう体制と、災害後に支援の手を差し伸べてくる諸外国、国内の各自治体、私企業、各種団体、個人等の様々なレベルからボランティアを受け入れる体制の二種類がある。

災害前の体制としてはボランティア登録制度がある。カリフォルニア州ではロマ・プリエタ地震の後、コミュニティ単位でボランティア登録制度の確立を行なうようにマニュアルを発行した。その中で、ボランティアの管理体制から各種人材及び機材の登録の進め方までについてまとめられている。また、民間の非営利団体(NPO)、企業、個人のボランティアの活躍が見られた。例えばアメリカ赤十字社のようなNPOは、建物の損壊判定士や緊急捜索隊などの専門技術のある人材も確保している。また、ノースリッジ地震では、緊急時の

民間人の登用により消火活動を行ない、良い評価を得た。これは、生涯教育 (continuing education) で消火活動に必要な知識を学んだ人を消防局で実地訓練して認可証を与え、緊急時の人材として登録しておくというものである。

また、災害後に名乗り出るボランティアの受け入れ体制としては、カリフォルニア州のサンタクルーズの緊急事態対策本部 (OES) がボランティアの専門技術および能力が有効に使われるように「ボランティア受け入れセンター」を設置したという例がある<sup>3)</sup>。

震災後に申し出るボランティアの扱いは地方自治体としては頭を痛めることが多いが、様々な種類のボランティアの登録制度を設けたり、受け入れセンターを設けて申し出のあった労力を無駄にしないように的確に使う体制を整えることも重要である。

### 3 自治体を中心とする震災直後の応急対応

震災直後に連邦政府、州政府、地方自治体がどのように応急対応するかが被害の大きさに影響する。ロサンジェルス市のノースリッジ地震では地震が起きた午前4時31分の4分後にロサンジェルス市によって緊急対策本部 (Emergency Operations Center (EOC)) が開設されている。リョーダン市長も自宅から直ぐ近くの警察署と連絡を取り緊急対策本部に向かった。

午前5時50分、市長は地方緊急事態を宣言する書類に署名した。その中でカリフォルニア州知事によるロサンジェルス市緊急事態の宣言を要請し、同時にロサンジェルス市の緊急対策組織 (Emergency Operations Organization (EOO)) の始動を指示した。その日の午前中には州知事並びにクリントン大統領と電話で話し、州知事はロサンジェルス・カウンティ (郡) の緊急事態を宣言し、クリントン大統領はカリフォルニア州に於ける大災害発生を宣言した<sup>4)</sup>。

午後4時15分、市長は日没から日の出までの間の外出禁止令を出すと同時に、市のコミュニティ開発局に Cold/Wet Weather Sheltering Program (寒冷・雨から被害者を守る為の避難所計画) を実施し、家に損壊を受けた人々に避難所を提供するよう求めた。



以下、具体的に市が中心となって行なった緊急対応について個別に見て行く。

(1) 効率性を重んじた組織づくり

壊滅的な地震への応急対応を行なう為、市議会議長により震災復旧に向けた Ad Hoc Committee (特別委員会) が任命された。委員長は市議会の都市計画及び土地利用委員会の委員長でカリフォルニア地震委員会のメンバーでもある議員が務め、メンバーは議会の5つの委員会の委員長で構成された。目的は市の各部局に於ける効率的かつ創造的な対応の調整、指揮を通して被害者の必要に応じて的確な対応を行なうことである。

またこの特別委員会は、法制度、規制緩和、政策の方向性に関する唱動的役割を果たす等の発言力がある他、組織的な調整、復旧対応の過程を市長と共に監督する。また、避難所の安全性、危険物の取り扱い、建築基準の改良、コミュニティの復旧、緊急用ローン政策の改良、誘導政策を用いた経済復興、予算請求、交通対策、幅広い危機対応政策の実施、教育、人々の意識の喚起などを行なう実行力もある。

災害後の対応に於いて大きな役割を果たした建物及び安全局(Department of Building and Safety)の指揮系統は、Incident Command System (ICS) (事態に対応する為の命令指揮系統)を通じて緊急事態に対処する仕組みを取っている。この命令指揮系統には政策、事態対応の指揮者、公的な情報、実地の運営、計画、地理、財政に関する諸事項が含まれ、効率的な組織対応が可能なように考えられている。

倒壊、損壊建物の安全性の点検に関しては建物及び安全局が担当したが、その際この ICSの命令指揮系統を通して危険建物の撤去、修復などの指令を出した。被災した建物が12万件に及んだ為、最初は対処に戸惑う場面もあったが、直ぐにボランティアの建築物判定士を含め、最大の時で約1,100人を確保して建物の損壊状況の判定を開始した。

土地建物の所有者の財政的負担の軽減の為の一部申請書類費の免除を行なう

など通常であれば時間のかかる変更も即時に対応した。また、通常著しく被災した建物から私的所有物を取り出すことは、消防、警察、総務、公共事業、人事、市の弁護士の各部局に諸権限があり容易には出来ないが、建物及び安全局は各部局の権限を統括して「私的所有物の獲得計画」を設置し、著しく被災した建物から私的所有物の獲得を許可した。これは市民に大変好評だった。

メディアへの対応としては、市内に置かれた4つの指令センターの内の2つの指令センターを通して政策その他に関する公開された情報を提供した。また、建物及び安全局は市の他の各部局並びに州のOESと密に連絡し一致協力して相互援助しながら、避難所やボランティアの対応、危険建物の安全などに従事した。また、FEMAの危機対応センターに常駐の職員を置き、住民への速やかな対応や助言を行なった。

公共建物、インフラの損壊については建物及び安全局の公共事業の担当部門が担当し損壊の判定を行なったり、復旧作業の監督をした。また、公共建物の損壊に関する情報を取りまとめる中央のチームを設置した。<sup>5)</sup>

このように、効率性を重んじた組織づくりがノースリッジ地震の対応の中で実際に機能を発揮した。

## (2) 震災直後の消火活動 ----- ガス漏れと消火

ノースリッジ地震でもガス漏れを原因とする出火が目立った。モービルホーム（移動可能な家）用の公園が3カ所あるシルマー地区では、約100個のモービルホームがガス漏れが原因で火災にあった。ノースリッジ地震が起きた時、丁度消防隊員の交代の時間であった為、普段の倍の消防隊員が消防署にいた事と、消防施設は余り被害にあわなかったので十分に消防活動が出来る状態だった。しかし、ロサンゼルス市消防局が連絡を受けただけでも476カ所で出火をしており、また、水があるところでも消化活動が続けるうちに水圧が極端に下がるといった問題もあった。また、グラナダヒルでは洪水の道路の地下を通るガスラインが破裂してガス漏れが発生し、そこに駐車してあったトラックを運転手が発車させようとしたところ引火したという事件もあった。<sup>6)</sup>

1989年10月17日に起きたサンフランシスコのロマ・プリエタ地震の際の反省としても、ガス漏れによる出火が挙げられている。ロマ・プリエタ地震から約3年半後に「ロマ・プリエタ地震から得た教訓」と題して各専門家を招いてシンポジウムが開かれたが、その中で、地方自治体とガス・電力会社は地震後の建物の検査手順を明確にし、ガス漏れ検査の出来る人材を確保し、地震後即座にガス漏れ検査が出来る体制にすべきであるとしている。<sup>7)</sup>

### (3) 交通のコントロール

交通のコントロールについては、ロサンゼルス市交通局 (Los Angeles Department of Transportation (LADOT)) が中心となり、道路の迂回や公共交通機関の追加運行により交通の許容量の復旧を速やかに行なったことは注目に値する。幹線道路及び高速道路の閉鎖すべき箇所<sup>8)</sup>の決定、迂回路の決定、市内で約4千台の信号機が損壊を受けたがその信号機の損壊状態の把握、主要交差点で信号機が壊れている地点及び迂回路の管理、その他の交通関連施設の破壊状況の判定などを即時に行なった。また、電気が復旧した後は、震災前から進められていた自動交通監視管理システムを使い、信号の変わる時間のタイミングを調整するなどして交通整理を行なった。

この結果、震災前の1日の交通量が27万台にも達するサンタモニカ・フリーウェイ、23万台に達するゴールデンステート・フリーウェイなどの複数の主要なフリーウェイが閉鎖された。

地震直後からLADOTは緊急対策本部 (Emergency Operations Center (EOC)) を中心に最初の数時間は局を挙げて全面的に対処した。地震当日に、土木工学の専門家が出来る限り市内を車で廻り道路に空いた穴や、亀裂、橋の損壊状況を調べ、道路の閉鎖箇所には進入禁止のコーンやバリケードを置くなどして迂回路の設定をした。

こうした現地からの情報を基に交通戦略チーム (Traffic Action Team (TAT)) の事務局は情報の総括を行ない、地震後1週間で全ての道路状況と迂回路を示す地図をコンピューターで作成した。それらは市の EOC (緊急対策

本部) やその他の部局, マスコミなどに提供された。

更に地震から6日後には約千カ所に迂回路の標識がサンタモニカ・フリーウェイに設置された他, 7,500カ所に駐車禁止の標識が設置された。また, ヘリコプターの支援による朝夕の交通状態が把握され, 主要の交差点では交通局の巡査が交通整理にあたった。

公共交通機関としては, 「貸し切りバス計画」を実施して民営のバスを医者や看護婦の避難所への交通機関, 病院への交通機関, FEMAの支部への交通機関などとして被災者を運んだ。

交通機関を自動車に頼るカリフォルニア州にとって, 主要なフリーウェイの切断は経済的にも社会的にも大打撃である。その為州はフリーウェイの復旧に全力を尽くした。地震直後, 州政府は官僚的で時間のかかる複雑な委託制度を極力切り捨てて, 素早く復旧工事を民間の建設会社に委託した。工事を速やかに進めさせる為に特別に工事が早く終了すればそれに対する賞金を出し, 逆に予定より遅れれば罰金を課すという方式を設けた。これにより, サンタモニカ・フリーウェイは予定より74日も早い4月に工事が完成するなど, 全体でも地震後180日以内という早さで復旧作業が進められた。この道路の復旧には1994年7月17日現在で356百万ドル<sup>8)</sup>かかっている。

#### (4) 低所得者用住宅の復旧

低所得者用住宅の復旧は中高所得者の住宅の復旧に比べて深刻な問題である。カリフォルニア州の住宅・コミュニティ開発局(California Department of Housing and Community Development) が担当した。住宅・コミュニティ開発局では2つのプログラムを通して低所得者住宅に対する復旧にあたった。

プログラムの内の1つはベンチュラ・カウンティ(郡)及びロサンジェルス・カウンティなどの地方自治体に対する住宅救援計画で, 連邦政府から直接の補助を受けていない各カウンティが震災による住宅の再建を助ける目的で最高200万ドルまで支援を受けられるというものである。

もう1つのプログラムでは, 被災したベンチュラ, ロサンジェルス・カウン

ティが一時的避難所の犠牲者に対する補助金として41万8千ドルを割り当て、避難所の拡張、開設、運営や賃貸にかかる費用に充てた。<sup>9)</sup>

#### 4 連邦政府、州政府の応急対応体制

連邦並びに州政府は復旧活動に迅速に対処した。連邦政府のFEMA (Federal Emergency Management Agency (「フィーマ」と呼ばれる)) はカリフォルニア州政府のOES (Governor's Office of Emergency Services) と共に、各自治体との調整、統括を行ない連邦政府などの対応を調整した。例えば、被災した個人、住宅、コミュニティ、私企業に対して、復興援助へのアクセスを容易にし、官僚主義による対処の立ち遅れが生じないように、既存の連邦の補助に対する申請の迅速な対応が出来るような努力を行なった。

ところでFEMAは、日本のマスコミでは阪神・淡路大震災直後は日本にも同じような機関が必要だとして称賛されたが、その後、有事の為の機関であるなどと批判され、紙上からその名が消えた。しかし、実際にはどちらの面も持っており、またどちらの両極でもないと考えるべきであろう。

そもそもFEMAの起こりは、1970年代の終わりに度重なる自然災害の対応に民間防衛力の二元的な利用が出来ないかという点に関心が高まったことに端を発する。同時に、危機管理の専門職の地位が確立しつつあったことと、危機管理に対する断片的な政府の対応の仕方に人々が不満を覚えていたことが相まった。また、1978年に全米州知事協会が出した危機管理の在り方に関するレポートの中で、「国としての包括的な危機管理政策がなく、連邦政府の責任が各省庁に分散されていることにより州の危機管理能力が妨げられている。これからは、連邦、州、地方自治体の平等なパートナーシップを構築し、危険の緩和、準備、応急対応、復旧を含めた包括的な危機管理対応を行なうことが必要である。その為、連邦政府に新たな省庁を設けると同時に、それに対応する部局を州にも設けることが必要である。」と主張している。そして同年、この言い分がカーター政権により受け入れられる形でFEMAが設立された。

しかし、実際に設立されてみると意図されたように物事が進まず、今日まで

批判されながら改良されて来た。例えば、ハリケーン・アンドリューの時はFEMAの対応が遅いと非難されたが、ノースリッジ地震の際は非難の余地はあるにはせよ全体として以前に比べて迅速な対応をしたと評価されている。また、有事の為に予算を注ぎ込み過ぎているとの批判も一部あり、これから先の問題もまた山積みである。

ノースリッジ地震により大統領による災害指定地域に指定されたのはロサンジェルス、ベンチュラ、オレンジの3つのカウンティである。繰り返される災害を通してロサンジェルス地域では、危機に対する備えを整えているのみならず、経験上、地方自治体、州、連邦政府間の緊急時に於ける調整の重要性を益々実感している。

例えばカリフォルニア州政府は、最近SEMS (Standard Emergency Management System : 標準危機管理システム)と呼ばれる緊急対応組織フレームワークを採用した。SEMSとは、緊急時に於ける様々な政府レベルでの対応の調整をする為のもので、前述した組織内及び組織間の対応モデルとして良く知られ、また広く使われているICS (Incident Command System)を基に作られた。最近、カリフォルニア州では地方自治体にSEMSの採用を法律上義務付けるなど、危機管理体制の充実を図っている。

連邦政府では、過去約8年間、FRP(Federal Response Plan : 連邦緊急対応計画)と呼ばれる27の危機管理に関わる省庁の活動を調整し、必要な人材、資材、資金を速やかに提供する為の計画の練り直しを続けている。この計画の中には緊急時に於ける医療活動や避難所の設置などの緊急時に於ける支援機能が12あり、危機の種類に応じて各機能を発揮する。FRPは、ハリケーン・ヒューゴーや中西部の大洪水などの時に実行に移された。しかし、このように省庁間の調整や各政府間の調整に関する計画は練られているものの、ICS, SEMS, FRPの相互関係をどうするかなど、改良の余地は多々残されている<sup>10)</sup>。

## 5 連邦・州・地方自治体の災害対策に於ける関係

これまで紹介したように緊急事態には連邦・州・地方自治体が連携して迅速

な対応を行なう必要がある。その為にはどのような体制づくりが必要なのだろうか。

FEMAを中心とする連邦政府の役割は計画、トレーニング、練習に関する指針の提供、FRP計画を含めた緊急計画やトレーニングの為に資金を提供することである。具体的には、FEMAと各州がそれぞれの目標を定めて、計画づくり、州や地方自治体の職員に対する勉強会及び実習などを通して危機管理能力を高める努力をしている。これらを実行するのに必要な資金をFEMAが提供する。例えば、1989年度のカリフォルニア州に対する援助額は約730万ドルであった。

これに対し州政府の役割は、連邦政府からの援助を受けて緊急時の準備を進めたり、州や地方自治体の職員に対する緊急時に向けた計画づくりの指針に関する説明会などをはじめとするトレーニングを行なうことである。地方自治体はそれを参考に計画を立て、緊急時に於ける役割と責任を明確にし、トレーニングの実施やその評価を行なう。ハリケーン・ヒューゴーやロマ・プリエタ地震などを経験した地方自治体の部長レベルの職員にアンケート調査を行なったところ、1988年1月から災害が起こるまでに受けた地方自治体主催のトレーニングは4.7回で、77%がトレーニングは有効であると評価しており、トレーニングを受けた職員は災害に効率良く対処出来たと思うと答えた。また80%が、計画づくりに役立ったと答えた。<sup>11)</sup>

しかし、州政府が連邦政府の準備する計画やトレーニングなどに参加するかどうかは任意である為に、州政府の参加に対する連邦政府の強制力はなく、州や地方自治体によって緊急対策の度合にかなり差がある点に問題がある。

## おわりに

冒頭で述べたようにアメリカには地震工学や地質学等の理系の知識を持つプロは勿論のこと、危機管理に関する計画や対策づくりのプロが多数いる。他にもここでは書ききれなかったが震災後の経済復興、社会問題を含めた都市計画、震災後の心理的問題、高齢者の問題等々多岐に渡る震災のプロがいる。専門家という言葉ではなくプロと書いたのは、正にそれで生活をしているからである。

地震に関するありとあらゆる知識がマーケティングされているといった感覚である。地方自治体、州政府、連邦政府で10年なり20年なりの期間、全く別の分野に移ることなく殆どがその専門家として過ごした後、大学や私立の研究機関などに移籍して更にその仕事を続ける人が少なくない。また、各人が地震に関わる学会に属しており、学会の総会や分科会でやや異なった専門分野の人々との情報交換をしながら、知識としても人的ネットワークとしても横の繋がりを深めている。必然的にこのことが震災直後の情報収集の早さや対応の早さにも繋がって来る。勿論、アメリカでも異分野の人々の交流を強調し始めたのは最近のことである。

このアメリカの例をどのように日本の危機管理体制に取り入れるかについては、日本の事情を知れば知る程一筋縄ではないことを痛感している。しかし、応急対応を速やかに行なえるような危機管理体制の確立は真剣に取り組むべき課題であることは、多くの人々が主張している通りである。しかし、日本の風潮としてはマスコミが大々的に取り扱う話題に流される傾向が強く、大地震が今年起きた為に一時的に危機管理体制を取り上げて考えるのみに留まる恐れもある。そうではなくて、危機管理体制の在り方をもっと奥深いものとして捉え、これまでの行政の在り方を住民の一人一人が身近な問題として考え直すところから始め、長期的に取り組んで行く良い機会とすべきではないだろうか。

住民自らが考え、意見を述べ、行動するような地域にならなければ、緊急時の応急対応は不完全なものに終わってしまうことはカリフォルニア州の例にも見られる通りである。行政がつくる「安心なまち」に住むという受動態ではなく、住民が主体となって「安心なまち」をつくるといった能動的な態度が求められるところであろう。それを押し進めて行くにはこの先、真の地方分権、住民によるまちづくり、それに関わる規制緩和などの問題が山積みであることも確かである。



〈参考文献〉

- 1) In the Wake of the Quake; A Prepared City Responds; A Report to the Los Angeles City Council from the Mayor and the Ad Hoc Committee on Earthquake Recovery, January 1995
- 2) Organizing Neighborhoods for Earthquake Preparedness, California Office of Emergency Services, Earthquake Program, March 1993
- 3) Earthquake Recovery: A Survival Manual for Local Government, Governor's Office of Emergency Services, State of California, September 1993
- 4) Report from City Administrative Officer to the Emergency Operations Board on 06-03-94; Subject: City of Los Angeles Northridge Earthquake After-Action Report
- 5) In the Wake of the Quake; A Prepared City Responds; A Report to the Los Angeles City Council from the Mayor and the Ad Hoc Committee on Earthquake Recovery, January 1995
- 6) Northridge Earthquake, January 17, 1994, Preliminary Reconnaissance Report, Earthquake Engineering Research Institute
- 7) Practical Lessons from the Loma Prieta Earthquake, National Research Council
- 10) Coping with Catastrophe, Building an Emergency Management System to Meet People's Needs in Natural and Manmade Disasters, National Academy of Public Administration for the U.S. Congress and Federal Emergency Management Agency
- 11) Disaster Assistance, Federal, State, and Local Responses to Natural Disasters Need Improvement, United States General Accounting Office, Report to Congressional Requesters, March 1991

## イギリスの都市行政VI

## — ボランティア団体 2 —

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

## ボランティア団体の収支

イギリスのボランティア団体は、政府からの補助金削減・業務委託化という厳しい環境変化に見舞われつつある。しかし、そのようななかで事業収入、寄付収入を確保しながら、財政的基盤の安定化を模索しつつある。

ではこのような環境下のボランティア団体の収支は、どのような状況にあるのか探ってみよう。もっとも全ボランティア団体の収支を網羅した財政統計はなく、いわゆる登録慈善公益団体 (Registered Charities) の収支があるのみである。チャリティ委員会がアストン大学 (Aston Business School) へ委託して推定した全慈善公益団体 (Charity Commission Annual Report) の収入額は、120.26億ポンド (約2兆400億円) と推計されている<sup>1)</sup>。

また、上位500位の収入は、CAF (Charities Aid Foundation) 調査によると、第1表の如く約31億ポンドで全体の4分の1に該当する。これらの収入項目についてみると、まず寄付関係と事業収入関係が半々を占めている。

また、上位500位の慈善公益団体における目的別団体数をみると、第2表のようで、医療・健康団体が40%、一般福祉が23%と両方で約3分の2を占めている。

支出をみると、上位500位の団体では、第3表のとおりで、本来の事業活動 (Charitable Expenditure) が、85%を占めている。ただ募金費用 (Fund Raising Expenditure) は8%と予想外に多い。後にみるように街頭募金方式より次第に大口寄付金を専門家によって調達させるという事業家方式がひろがりつつあり、興味ある変貌を遂げつつあるといえる。

第1表 ボランティア団体収入 (1991年度)

(単位：千ポンド)

寄付的収入	契約的寄付	112,978 ( 7)
	申告型税還付金	13,645 ( 1)
	遺贈	520,513 ( 33)
	チャリティショップ	45,625 ( 3)
	寄付	766,876 ( 48)
	募金活動	127,192 ( 8)
	小計	1,586,829 (100)
事業的収入	事業収益	33,612 ( 3)
	物品販売	454,929 ( 31)
	公共料金収入	261,028 ( 18)
	補助金収入	338,289 ( 23)
	ヨーロッパコミュニティ	38,038 ( 3)
	資産収入	246,473 ( 17)
	その他	97,713 ( 7)
	小計	1,470,082 (100)
合計		3,056,911

注：( ) は百分比

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.51.

第2表 目的別ボランティア団体の状況

(単位：百万ポンド)

項目	団体数	収入額	支出額	純基金
医療・健康	201	1,103.3	1,027.4	1,473.7
一般福祉	116	772.1	691.2	1,535.2
海外援助	61	549.3	536.4	256.6
環境保全	14	178.4	166.9	409.8
動物保護	27	162.7	140.7	289.8
青年	15	57.7	50.9	56.4
文化・余暇	9	111.9	107.4	44.4
教育	7	15.0	14.1	15.6
宗教	50	106.0	98.8	162.4
合計	500	3,056.4	2,833.8	4,243.9

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.18.

第3表 ボランティア団体支出状況 (1991年度)

(単位：千ポンド)

支 出 項 目	金 額
事業活動支出	2,395,075 ( 85)
募金活動支出	216,357 ( 8)
団体運営費	181,073 ( 6)
そ の 他	40,579 ( 1)
合 計	2,833,084 (100)
純基金合計	4,244,028

注：( ) は百分比

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.51.

なお上位400団体の財政収入は第4表のようで、1987～1991年の財政は順調に推移している。1987年から1991年の5年間に48%と約1.5倍に伸びている。

このような順調な収入増加を下支えているのは、企業収益の好調よりも税制面における寄付減免措置がより大きいのではなかろうか。近年、内国歳入庁(Inland Revenue)によると、毎年750百万ポンドの減免が慈善団体に対して行われている。

第4表 上位400慈善団体財政収支の推移

(単位：千ポンド)

区 分	1987	1988	1989	1990	1991
寄付的収入	996,180	1,169,200	1,315,598	1,452,137	1,546,656
事業的収入	921,140	1,032,801	1,099,629	1,251,095	1,295,365
収入合計	1,917,320	2,202,001	2,415,227	2,703,232	2,842,021
慈善支出	1,418,089	1,577,715	1,811,770	2,099,418	2,224,911
資金調達費用	112,556	134,395	162,427	188,542	212,292
運営管理費	104,873	116,269	136,975	155,912	163,841
そ の 他	28,404	37,312	42,451	45,226	36,264
支出合計	1,663,922	1,865,691	2,153,623	2,489,098	2,637,308
純資産額	2,759,640	3,269,444	3,482,623	3,749,225	3,944,757

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.50.

### トップ財団の収入状況

このような平均的財政収入によって、すべての団体の収入状況・構造は一律に論ずることはできない。今、仮に各収入項目ごとのベストテンを、“The Henderson Top 2000 Charities : 1994”にもとづいてみると、第5～9表のようになる。

第5表の公共セクターからの補助金・委託収入の多い団体を見ると、British Council (Arts Division), Arts Council of Great Britain, British Library など、いわゆる政府系の準公共団体 (Non-Departmental Statutory Bodies) が目立つ。

これらの団体は政府機関ではないが、政府補助金を関係団体・活動グループへ配布する中継的機能を果たすための準公共団体で、「政府補助金便覧 (The Central Government Grants Guide)」のなかに掲載されている。

第5表 補助金・委託収入ベストテン

(単位：百万ポンド，百分比)

慈 善 団 体 名	金 額
British Council	306 (74)
Arts Council of Great Britain	221 (99)
Independent Living Fund	91.8 (99)
Construction Industry Training Board	91.7 (87)
British Library	69.3 (72)
International Planned Parenthood Federation	51.9 (94)
Save the Children Fund	42.2 (37)
Cheshire [Leonard] Foundation	38.1 (77)
British Museum	32.4 (74)
Barnardo's	30.8 (43)

注：( ) は収入構成比

会計年度は1992年または1993年

資料：Henderson Administration Group Plc, *The Henderson Top 2000 Charities 1994*, A Hemington Scott Publication, 1994, p.10.

第6表の事業収入の団体を見ると、病院医療のサービス給付を目的とする Nuffield Nursing Homes Trust など、実質的な慈善活動をしている本来の

団体が上位を占めている。

もっとも事業収入が多いことは財団としての活動が活発であることの証明であるが、多いことが必ずしもものぞましい状態とはいえない。British Library, Royal Opera House Covent Garden などもかなりの事業収入をあげているが、財団のなかには文化サービスの有料化・収益化を図ることによって事業収入の確保に努めている。それは補助・寄付収入の落ち込みをカバーするための苦肉の策であるケースが少なくない。「イギリス都市行政Ⅰ」(『都市政策』No.75号)で紹介したロンドン・自然史博物館などの経営戦略にみられるように、文化教育施設の経営危機の兆候ともいえるのである。

第6表 事業収入ベストテン

(単位：百万ポンド，百分比)

慈善団体名	金額
British Council	107 (26)
Nuffield Nursing Homes Trust	106 (99)
Services Sound and Vision Corporation	47.6 (97)
Spastics Society	32.6 (60)
Royal Opera House Covent Garden	28.4 (52)
British Library	27.1 (28)
Salution Army Social Work Trust	26.0 (72)
Trustees of the London Clinic	24.6 (100)
English Churches Housing Group	24.1 (87)
London and Provincial Nursing Servies	22.3 (100)

注：( ) は収入構成比

会計年度は1992年または1993年

資料 Henderson Administration Group Plc, *The Henderson Top 2000 Charities 1994*, A Hemington Scott Publication, 1994, p.11.

もっとも事業収入の多い団体が、すべて経営が苦しいとはいえない。たとえば Nuffield Nursing Homes Trust は資産は135.7百万ポンド(1992年度)、基金は93.7百万ポンド(1992年度)と巨額に達する。

このような資産・基金の蓄積の厚い財団は、経営的に安定しており、政府の方針変換、企業の収益変化に脅やかされることなく、当該団体の公益動活に専

念できる。ところが、昨今、イギリスの多くの団体が事業収入の拡大と非事業収入の確保という経営安定化のため両面作戦を積極的に展開し、その財政維持に四苦八苦するという危機的状況を深めつつあるともいえる。

第7表の遺産寄付収入をみると、Royal National Lifeboat Institution のように40百万ポンド近い収入をえている。しかも単年度のみでなく、1988年23.3百万ポンド、1989年26.2百万ポンド、1990年30.9百万ポンドと、毎年、遺産収入を安定財源としている。なおRSPCAとはRoyal Society for the Prevention of Cruel to Animalsの略語である。

このような遺産収入が安定的に多いことは、イギリス社会にあって、個人資産は死亡とともに社会に還元されるべきという美風が、社会的に定着していたためではなかろうか。日本にあっては遺産の寄付文化は例外的現象であり、これらの点にあっても日本社会の近代化が求められるのである。

第7表 遺産寄付収入ベストテン

(単位：百万ポンド、百分比)

慈 善 団 体 名	金 額
Royal National Lifeboat Institution	39.7 (65)
Imperial Cancer Research Fund	33.9 (64)
Childwick Trust	30.6 (93)
Cancer Research Campaign	29.2 (67)
RSPCA	23.7 (64)
National Trust	22.3 (19)
Barnardo's	19.3 (27)
Royal National Institute for the Blind	18.3 (37)
Guide Dogs for Blind	17.4 (52)
British Heart Foundation	16.5 (49)

注：( ) は収入構成比

会計年度は1992年または1993年

資料：Henderson Administration Group Plc, *The Henderson Top 2000 Charities 1994*, A Hemington Scott Publication, 1994, p.8.

第8表のボランティア活動の収入団体を見ると、Church Commissioners for England は牧師及びその家族の財政援助をはじめとする教会の財政支援団体で、ボランティア収入といっても各協会・支部からの寄付・上納金である。

その意味では Save the Children Fund の方が、純粹のボランティア寄付で、ボランティア団体としてバランスのとれた収入となっている。1993年度をみると、遺産収入7.41百万ポンド、ボランティア活動58.1百万ポンド、公共補助42.2百万ポンド、商業収入2.52百万ポンド、利子収入等2.59百万ポンドの計113百万ポンドとなっている。

第8表 ボランティア活動収入

(単位：百万ポンド，百分比)

慈 善 団 体 名	金 額
Church Commissioners for England	90.1 (35)
Save the Children Fund	58.1 (52)
National Trust	42.9 (36)
OXFAM	36.3 (46)
United Bible Societies' Trust Association	29.2 (99)
Ellerman [John] Foundation	28.5 (87)
Help the Aged	27.8 (75)
British Red Cross Society	24.2 (78)
Christian Aid	24.1 (50)
NSPCC	20.9 (63)

注：( ) は収入構成比

会計年度は1992年または1993年

資料：Henderson Administration Group Plc, *The Henderson Top 2000 Charities 1994*, A Hemington Scott Publication, 1994, p.9.

第9表の資産収入をみると、Wellcome Trust のように100%となっている。同財団は生物化学・医薬関係の補助財団であるが、同じように寄付基金による財政支援団体が多く名を連ねている。日本で有名なナショナルトラストは第4位に名を連ねている。



第9表 資産収入ベストテン

(単位：百万ポンド，百分比)

慈 善 団 体 名	金 額		
	収入額	百分比	基金高
Wellcome Trust	199	100	5,361
Church Commissioners	167	65	2,214
Tudor Trust	18.4	100	274
National Trust	17.7	15	355
Wolfson Foundation	14.1	100	325
Smith's [Henry] (Kensington Estate)	12.8	100	289
Leverhulme Trust	12.7	100	501
Weston [Garfield] Foundation	11.9	100	951
Shetland Islands Charitable Trust	9.45	71	135
City Parochial Foundation	8.93	93	27.9

注：会計年度は1992年または1993年

資料：Henderson Administration Group Plc, *The Henderson Top 2000 Charities* 1994, A Hemington Scott Publication, 1994, p.12.

## 民間企業の支援

イギリスのボランティア団体は、日本の団体と比較して安定した収入を有し、それを経済的基盤として活躍している。この安定した収入源となっているのが、まず民間企業による人的・物的、そして金銭的支援である。

民間企業のボランティア団体への支援は近年の不況を反映して伸びはよくない。第10表にみられるように実質では完全に減少傾向にある。

この様子は上位400社の慈善団体寄付(Charitable donations)と地域団体寄付(Community contributions)を示す第11表でも低下傾向をたどっている。

第10表 民間企業の支援

(単位：百万ポンド，百分比)

区 分	1988	1989	1990	1991	1992	
支 援 額	名 目	91,806	102,040	114,549	113,208	113,020
	実 質	118,061	121,993	123,497	117,245	113,020
実 質 伸 び 率	—	3.3	1.2	-5.1	-3.8	

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.58.

それでも上位25社の寄付をみると、第11表のように1社当りの寄付金額は百万ポンドをこえており、ボランティア団体にとっては魅力的なスポンサーであることは間違いない。

第11表 上位25社企業寄付の状況（1992年）

（単位：千ポンド）

地域団体寄付		慈善団体寄付	
会社名	金額	会社名	金額
1 British Telecommunications (1)	14,500	1 British Petroleum (1)	8,500
2 British Petroleum (4)	14,100	2 British Telecom (5)	5,500
3 National Westminster Bank (2)	11,746	3 Heron International (9)	5,329
4 British Gas (5)	10,000	4 Barings (8)	4,202
5 Barclays (3)	9,000	5 Grand Metropolitan (-)	4,036
6 Glaxo Holdings (7)	8,000	6 Glaxo Holdings (6)	3,700
7 Shell UK (6)	6,352	7 Marks & Spencer (3)	3,425
8 Grand Metropolitan (-)	6,000	8 TSB Group (2)	3,352
9 TSB Group (15)	5,519	9 Imperial Chemical Industries (7)	3,200
10 Marks & Spencer (9)	5,500	10 Unilever (21)	3,000
11 Heron International (19)	5,329	11 BAT Industries (4)	2,700
12 Imperial Chemical Industries (13)	5,200	12 Guinness (-)	2,662
13 Unilever (-)	5,000	13 National Westminster Bank (12)	2,328
14 Lloyds Bank (12)	4,950	14 Allied Dunbar (-)	2,100
15 Tesco (10)	4,600	15 Shell UK (11)	2,090
16 Barings (18)	4,202	16 IBM (15)	2,048
17 Thorn EMI (-)	4,000	17 Barclays (10)	2,000
18 Cadbury Schweppes (-)	3,714	18 News International (-)	1,972
19 Midland Group (8)	3,416	19 British Gas (14)	1,900
20 Esso UK (14)	3,200	20 Esso UK (13)	1,583
21 IBM (11)	3,191	21 Seagram Distillers (16)	1,483
22 Digital (-)	2,800	22 BOC Group (-)	1,450
23 BAT Industries (16)	2,700	23 J Sainsbury (23)	1,400
24 Guinness (-)	2,662	24 British Aerospace (-)	1,310
25 RTZ (21)	2,542	25 Smith Kline Beecham (-)	1,247

注：（）は1989年の順位

資料：Micheal Eastwood ed, *A Guide to Company Giving*, Directory of Social Change publication, 1992. pp 9~10.

なお上位200社の寄付額と企業収益との関係を見ると第12表のようになる。慈善団体への寄付は0.25~0.30%であり、比率的には決して大きくないといえるが、これは売上額ではなく収益との対比であることを考えると、決して小さくはない。

また、地域社会への利益還元は0.4~0.5%あり、両者を合すると0.7~0.8%になる。

第12表 上位400社の寄付状況

(単位：百万ポンド)

区 分	1990	1991	1992
慈善団体寄付額	133	157	151
税引前利益額対比	0.25	0.30	0.28
地域社会寄付額	225	255	248
税引前利益額対比	0.42	0.49	0.46

資料 David Casson, *The Major Companies Guide*,  
A Directory of Social Change publication,  
1994, p.2.

### 企業支援の内容

また上位500位の民間企業ボランティア団体の補助・支援を目的別にみると、第13表のとおりである。「教育・研究」が多いのは職業訓練などのコミュニティデベロップメントといった分野には、企業参加が容易なためであろう。

民間企業のボランティア団体への支援はどのような形態で行われているかは、第14表のようで、貨幣的 (cash) と非貨幣的 (non-cash) に区分されている。

第14表は慈善団体支援財団 (Charities Aid Foundation : CAF) が行った159団体の調査結果であるが、貨幣的援助は99%に当たる158社が行っており、金額的にも半分を占めている。

非貨幣的支援 ("in-kind" gift) は、第14表にもみられるように細分される。スポンサーシップ (Sponsorship) は特定の事業・行事を支援するための貨幣および非貨幣的支援である。

職員派遣 (Secondment) はフル・パート職員の派遣である。企業活動支援 (Enterprise Agencies) はボランティア団体の新事業の開始・活動に関して、

第13表 民間企業の支援団体別内訳

(単位：千ポンド)

区 分	金 額	百 分 比
文化・余暇	1,093.0	11.0
教育・研究	2,528.0	25.5
医療研究	966.0	9.7
健康	1,298.0	13.1
社会サービス	1,455.0	14.7
環境・文化財保全	640.1	6.5
住宅・開発	449.1	4.5
人 権	87.0	0.9
基金積立	766.1	7.7
海外援助	278.2	2.8
事業・技術	339.0	3.4
宗 教	21.7	0.2
そ の 他	1,527.0	—

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.57.

第14表 民間企業支援

区 分	企業数	百分比	金額換算
現 金	158 社	99 %	74.5 百万ポンド
スポンサーシップ	109	68	18.8
人材派遣	52	33	9.8
活動支援	70	44	1.4
訓練指導	47	30	0.2
物品援助	120	75	3.0
運営管理	45	28	2.2
共同事業	19	12	1.0
そ の 他	12	8	6.0
分類不可	—	—	3.2

資料：CAF, *Charity Trends*, 1993, p.56.

企業がその経営的支援をするために機関・チームを創設することである。

共同事業 (Joint Promotions) は文字どおり物品販売・会員クレジットカー

ド (Affinity Credit card) 加入促進などにおいて共同的活動 (Joint venture) を起こすことである。物品供与 (Gifts in-kind) は、機具 (コンピューターなど) の提供、施設の使用などによって物的援助をすることである。

このような巨額で広汎な財政支援は、ボランティア団体側にとっては、垂涎の的であり、如何に自らの団体へその資金を誘導するかの戦略が求められる。

その第1が、情報収集であり、企業の慈善活動年報とか支援行事とかの情報をつかむことである。さらに「パーセント団体 (The Per Cent Club)<sup>1)</sup>」といった指導的300社でつくっている企業団体クラブ、「合同基金 (Associated trusts)」といった企業連合基金などの活動情報を、個々の企業の情報とは別個に収集すべきである。

このような募金にあって個人的関係はきわめて重要であり、最高の効果をもっている。もし、このようなコネクションがなければ、辛抱強く特定の団体に絞って募金要望 (appeals) を送ることである。なぜ資金を必要とするのか、どのような事業をどのような計画でしていこうとしているのか、明確に訴えていくべきである。

1) cf. David Casson, op cit, pp. 7~8.

## 日本企業の公益活動

日本企業も本国とは違い、イギリスにあってはきわめて旺盛な公益活動を展開している。「郷に入れば、郷に従え」という言葉どおり、信じられないほどの広汎な貢献をしている。慈善支援財団 (Charities Aid Foundation) はその実績を称して「英国における日本企業の公益活動 (Japanese Corporate Citizenship in the UK)」という冊子を発行している。日本人からみれば在英日本企業の貢献ぶりは、本国での地域社会の冷淡ぶりと対比すると、奇異にすら映る。

日本企業の英国への進出は、1984年にはわずか28社であったが、1990年には1,000社をこえ、投資額も96億ポンドに達している。これら日本の企業もイギ

リスの企業慣習に従って、地域活動・社会貢献を展開しており、アンケート調査から1,000万ポンド～1,400万ポンドになると推計されている。

第15表はこれらのうち大口分をまとめたものである。このような日本企業の社会貢献への行動意識について、マイケル・ブロフィーは、「現在では企業市民の名で知られている地域社会への取り組みの基本哲学は大半の日本企業に受け入れられ、一部企業では優先順位の高い項目になっている。日本企業の幹部から「グローバルに考え、ローカルに行動する」という表現がよく聞かれる。海外投資を決定する要因を考える際、環境に対する配慮と地域社会への貢献が評価の一部になっているのは興味深い<sup>1)</sup>」と、評価している。

このような企業への募金による資金調達とともに、企業自身が積極的に基金の設定・寄付を行うことによって、ボランティア団体、さらには非収益的な文化団体・活動の支援も見逃せない。

このような活動はイギリスに進出、または関係の深い日本の企業・団体も例外でない。第15表にみるように、かなり活発的に財団・基金などの設立がみられる。日本の場合よりもイギリスの方が日本の企業の社会貢献は、より活発ともいえる。

このようにイギリスにあっては、企業活動を成功に導くためには、国籍を問わず地域社会への貢献度がキーポイントを握っているといっても過言ではない。そのためこれら企業と地域との関係を育成していくため、チャールズ皇太子を総裁とする「地域社会における企業 (Business in the Community : 略称 : Bitc)」が、1981年に設立されている。

1980年代、イギリスに進出してきた日本企業は、この企業活動基準に沿って顕著な功績を築きつつあるといえる。まず日本企業が本来の企業経済活動における貢献度については、次のように高い評価をえている<sup>2)</sup>。

「日本による英国への投資は、英国に於ける日本観を変えた。当初日本人は英国を“最後のねじまわしの役割”として、つまり日本から持ち込まれる部品組立て最終作業の場として利用することにのみ関心を持っているのではないかと懸念されていた。しかし現在ではかなり前向きな見方が取られるようになってきた。日本企業は英国で

第15表 英国における日本企業の公益活動

(単位：千ポンド)

年次	会社名	組織・目的	金額
1988/9	三菱信託銀行	Oxford Union (Debating Society)	1,000 750
1988	熊谷組	Fitzwilliam Museum at Cambridge University	60
	日本長期信用銀行	(Japanese Collection)	60
1988	大和証券ヨーロッパ	Daiwa Anglo-Japanese Foundation	10,000
1984	大和証券ヨーロッパ	Daiwa Anglo-Japanese Foundation	5,000
1989	三和銀行	University of Essex (Study of Contemporary Japan)	300
1989	東レ	Courtauld Institute (move to Somerset House)	100
1990	住友信託銀行	Eton College (Japanese Studies)	1,000
1990	サイソン	Poetry Library at the Royal Festival Hall (Saison Poetry Library)	200
1990	大和証券ヨーロッパ	“Daiwa Japan House”	5,000
1990	日産自動車	Nissan Institute of Japanese Studies New Building and two new lectureships (Economics and Social Anthropology)	4,882
1990	エイザイ	Eisai Laboratory at University College, London Neurosciences Research Centre	50,000 (15年以上)
1990	富士銀行	Cambridge University Lectureship in Modern Japanese Studies	750
1991	朝日新聞	British Museum (New gallery for the Amaravati Marbles)	500

すべての製造作業を行い、英国現地に研究開発施設を設立し、経営上重要な決定に現地採用社員を参加させるなど、英国との関係強化の意志を示し始めた。この進展により日本企業のなかには、古い歴史を持ちながら活気を失っている産業を抱える地域において、重要な雇用主となる企業も出現した。こうした変化により、日本企業は社会的にも大きな責任を負うようになった」

事実、日本企業はロンドン周辺の大都市圏のみならず、北部の人口減少、産業衰退地区にあっても積極的に進出し、地域救世主的な評価をえている。

しかし、このような企業活動を継続していくためには、地域全体のレベルアップを図り、地域の信頼を得ることが不可欠の前提条件となると、次のようにいわれている。<sup>3)</sup>

「現在では日本企業は地域社会の基本的問題にも関心を向けている。地域社会の特定の問題が事業活動に直接の影響を及ぼしかねず、一人孤高を保ってはられないのである。例えば、企業進出地域の学校から将来の従業員を送り出すことも考えられ、地元の教育問題も重要である。

英国に於いてより広く受け入れられるためには、地域および英国全体で善良な企業市民であるとのイメージを育てる最善の方法を見いだす必要がある。これは『日本企業が英国のコミュニティのために実際に何をしてくださるだろうか』との問いにつながる。

多くの日本人従業員が、地域レベルでの英国との関わり的重要性に気づき始めている。日本でも「より良き企業市民のための協議会」がこの点を強調してきた。同協議会のメッセージは、“良い企業市民となるには現地に根を下ろすことから始まる”というものである。現在英国進出を果たした多数の日本企業が進出地の地域社会活動に重点的に取り組んでいる。」

このような日本企業の地域参加への具体例として、次のような事例があげられている。<sup>4)</sup>

「例えば英国小松株式会社では、バートレーの製造工場内に身体障害者や長期離職者を対象とする研修と登録を目的に、ビネトレック人材センターを設立した。

日産自動車は現地の地域社会活動への参加を深める一方、進出先のサンダーランドでの資材とサービスの現地調達を最大限に進め、地元経済の再興促進に一役買っている。

ソニーは現地地域社会で地元活性化の役割を果たすことの重要性を早くから認識してきた。例えば、「ソニー・スモール・ビジネス・チャレンジ」プロジェクトを展開



している。このプロジェクトはグラマースクールの6年生が自身で選んだ事業計画を提出し、地元ブリジェンドのビジネス関係者に判断を仰ぐというものだ。

エプソンは勤労経験プログラムに参加した。このプログラムでは、地元生徒が企業の特定の部署がどのように運営されるかを学ぶため、短期間企業に配属され実務を経験するというもので、エプソンはこのプログラムで教育と地元地域社会を結び付けた功績により表彰された。さらに地元スポーツ活動に対する支援、病院への機器の寄贈も行っている。

日本電気テルフォード工場は、地元工業大学に資金を提供し、地元地方議会に対して新しいラグビー競技場を寄贈した。また、工場としてはいち早く従業員のための託児施設を開設した。スコットランド・リビングストンでは、学童を持つ親に対して地元学校への関心を促すプログラムを設けるなど、これら一連の取り組みが地元社会生活を豊かにするものと考えている。」

このような非収益活動で最も華やかなものは、1991年の秋の10百万ポンドを投じて行われたジャパンフェスティバルであった。このような日本企業の活発な文化支援について、次のようにいわれている。<sup>5)</sup>

「このことは芸術関連団体にとって、喜ばしいことである。しかし日本企業の競合相手にとっては、注意深く見守り、分析し、何らかの対処が必要である。市場は競争で奪い合うものであり、芸術協賛活動は競争に勝つために必要かつ有効な手段といえる。

しかし日本企業による協賛活動を脅威と見なすのは間違いである。何故ならば、それは日英双方に多大な利益をもたらす素晴らしい促進効果を、協賛活動市場に提供することになるからである。企業を研究し、彼らのニーズを理解し、オープンに礼儀をもって事業を進めるという重要な原則を守る限り、日本企業に支援を求めることは、英国企業に支援を求めるのとなんら変わりはない。

ジャパン・フェスティバルは、英国の芸術分野に新しい日本の後援者を迎え入れる絶好の機会となる。こうした新しい後継者を英国に根付くよう促すことができれば、我々全員にとっての利益ともなる。」

このように日本企業の社会的貢献は文化芸術活動にもひろがっていった。イギリスの一般大学にとって、日本は、遠いなじみの薄い研究課題であったが、近年、日本研究への日本企業による研究支援がひろがっている。たとえばオックスフォード大学に設立された日産研究所、日本興業銀行による日本研究特別

研究生への資金援助、富士銀行による近代日本研究講座（75万ポンド）などがある。

これらの無数ともいえる資金援助は、「歴史や伝統を持たない新しい大学では、日本からの寄付金を得るためには、専門分野で優れた能力を持つ個人の功績や教職員の専門分野での貢献に頼らざるを得ない<sup>6)</sup>」のである。

このような日本研究の将来にわたる効果について「今後さらに多くの英国人が学問的研究を進め、日本への興味を追求していこう。いずれ彼ら自身が次世代の日本研究家に専門知識・技術を伝えていこう。今、慈善の寄付金という種を蒔くことが、英日両国間の相互理解と友好関係の促進に貴重な実を結ぶことになる。他の学問分野と同様、音楽から考古学に至るまで幅広い領域で、日本企業は信頼できる企業市民としての評価を高めつつある<sup>7)</sup>」といわれている。

このような日英文化活動の援助基金として最大のものは、「大和日英基金」である。同基金は1998年、大和証券株式会社ヨーロッパ支店開設25周年記念事業の一環として創設された。総額1,500ポンド（約25.5億円）で、その目的の1つは「英日間の文化、科学、技術交流は伝統的に不均衡な状態、つまり日本からよりも、英国からの提案の方が圧倒的に多いとの認識があった。1世紀以上にわたり、日本は英国やヨーロッパの考え方を取り込んできたが、その逆は極めて少ないといえる<sup>8)</sup>」といわれてきた状況を逆転させることにあった。

このような英国文化への支援が必ずしもスムーズに行くとは限らない。ことに日本国内にあっては企業の社会貢献への意識は低い。大英博物館日本館建設資金募金活動について、日本の経団連の反応は「なぜ日本がこのプロジェクトを支援しなければならないのか。」「日本は経済的に米国との結びつきが強いのに、なぜ大英博物館なのか。」「募金活動は英国内で行うべきだ。」「英国の企業と国民が資出するべきだ。」「大英博物館が真剣に募金活動を行うつもりならば、推進者の任命だけでなく、日本に支部を設置すべきだ。」「日本でこの募金活動がうまくいく見込みは皆無だ。」などと、きわめて冷ややかな反応であった<sup>9)</sup>。

この大英博物館日本館建設募金は、結局、関係者の努力によって、日本企業  
都市政策 No.80

1,020社を擁する27業界団体、66社の日英企業、および61名の個人の協力をえて、500万ポンドの寄付に成功した。1990年4月6日、建設完了し開館された。

- 1) CAF, Japanese Corporate Citizenship in the UK, CAF Publication, 1991, p.6.
- 2・3) Ibid, p.18.
- 4) Ibid, p.20.
- 5) Ibid, p.10.
- 6) Ibid, p.14.
- 7) Ibid, p.16.
- 8) Ibid, p.32.
- 9) cf, Ibid, p.28.

### 企業寄付の課題

このようにボランティア団体は、それが福祉、文化、スポーツ、環境保全団体であれ、企業寄付によって多かれ少なかれ支えられているが、企業は純粋な公益的精神で支援しているのか、それともそれなりの自社へのメリットを勘定に入れて行っているのか、企業の財政支援をめぐる多くの課題が内在している。

民間企業がボランティア団体などを支援するのは、それなりのメリットがあるからで、その理由としては「企業は地域社会にあって信用を創造したい。地域慈善団体を支援することによって、よき市民・隣人とみられたいのである<sup>1)</sup>」「企業は地域の運動に関係することによって、よい企業イメージをつくりだしたいのである<sup>2)</sup>」「企業は企業寄付などをつうじて従業員とのよき関係をつくりだしたいのである<sup>3)</sup>」といわれている。

要するに「企業は寄付が企業自身のためであり、利益につながるから寄付をするのである。公表された寄付、好印象の貢献は、企業が雇用しようとする地域社会において、よい宣伝効果、よい人間関係、よい地域的つながりを創造するからである<sup>4)</sup>」といった効用を、企業側は熟知しているのである。

現実の問題としてボランティア団体が、企業から寄付金を引き出すことは容

易ではない。しかし、小さな企業の場合は社長などのトップによって決定される。「それは明らかに彼が個人的に関心をもっている公益活動への対応が支持を強める機会である<sup>5)</sup>」からともいえるからである。

もっとも大きな企業の場合は既定の寄付基準があるが、それでも「もし寄付を頼むとき経営者に知人がいれば、寄付を多分えられるだろう<sup>6)</sup>」と個人のもつコネクションの大きさが重要とされている。

大手民間企業は年間、何千件という寄付申込があり、それに応えることはできない。しかも株主の利益との調整をどうするかという問題もある。しかし、この点に関する限り「多くの株主は慈善に関心のある企業に投資していることに誇りをもっている<sup>7)</sup>」という一般的コンセンサスに支えられ、大きな対立要因とはなっていない。

しかし、企業のすべてがこのような寄付に賛同しているわけではない。「企業のなかには寄付責任は株主自身に関することであり、株主に代わって会社がすべきことではないと信じている。会社は利益を生み出し、良い配当を株主に支払うようにすることが責務である<sup>8)</sup>」との考えも底流としてはある。

しかし、企業全体としては1986年に設立された Per Cent Club にみられるように、利益の何パーセントかは寄付すべきという考えが支配的である。それにしても実務的には、大手企業で年間3万件の寄付申出があり、専門部門の創設、専門家の採用によって対処している。

これら企業による支援は金額的にも巨額であり、ボランティア団体にとっては貴重な財源であるが、現金寄付以外はそれぞれ問題をはらんでいる。

たとえば職員派遣(Secondment)についてみると、職員派遣はコストとしてみると、現金寄付に匹敵する。年間1人3万ポンドは最低でもいり、年間500~700人が派遣されている。これらの職員は地域商工機関(Local Enterprise Agencies)といういわゆる近隣住区での経済開発、雇用計画といった分野に従事し、古いタイプの慈善活動ではない。

派遣の形態はパートタイム・ロングタイム、専門職、退職前派遣に区分される。いずれにしるボランティア団体にとって、その専門知識・能力・姿勢は貴

重な戦力である。

ではどのようなメリットが派遣する側にあるのか。「派遣職員のメリットは新しい環境で働き、新しい技術を身につけ、新しい境地を開くことになる。企業という高度に組織化された環境から離れて働くことは、発想を刺激し、創造的挑戦する精神を養い、復職したとき課題・状況に対応する知識を与え、かつ<sup>9)</sup>効率的人事の促進をもたらす」といわれている。

また会社にとっては「有益な人材開発、公益活動による社会関係、専門知識・<sup>10)</sup>体験の取得というメリットを含む」といわれている。

- 1)~4) David Casson ed, *The Major Companies Guide*, A Directory of Social Change publication, 1994, p.5.
- 5・6) Michael Norton, *Raising Money from Industry*, 1991, A Directory of Social Change publication, p.8.
- 7) Ibid, p.2.
- 8) Ibid, p.17.
- 9・10) Ibid, p.32.

### スポンサーシップの課題

企業支援はこのようにさまざまな企業思惑が内包しているが、ことに問題が多いのがスポンサーシップである。

行事支援、いわゆるスポンサーシップ (Sponsorship) と金銭的寄付 (donations) の区分は明確でない。スポンサーシップのなかで顕著な活動は、芸術支援 (Arts sponsorship) で、過去10年間で無から30百万ドルへと成長したといわれ、その母体が芸術支援企業協会 (the Association for Business Sponsorship of the Arts) である。

募金関係者にとって「真のスポンサーシップは寄付以上のものである。それは寄付提供者と受取人との間に協力関係(partnership)が生まれるからである<sup>1)</sup>」という言葉の意味を知らなければならない。それは企業にとって見返りがスポンサーシップの場合は期待できるからであろう。

企業はどのような場合、スポンサーシップをするのであろうか。Shell の基準は次のようである。<sup>2)</sup>

「スポンサーにとって適切な活動・イベントであること」「募金申出者の単なる金銭要求でなく協力関係の余地があること」、「スポンサーとして関与ができること、また、スポンサーのニーズがよく充足されること」「一回限りでなく継続的關係があること」「会社の支援なくしては起こりえない事に対して、新しい発想・刺激を提示できること」「募金申込者が専門的方法で協力事業に関与できること」「目にみえる形で特別の公益性、PR効果がスポンサーに保証されること」「事業が効率的に行いうること」などである。

スポンサーシップは企業にとっても幅広い支援方式なので、一定の基準を充足すれば支援しやすいが、ボランティア団体側にとって甘い期待、姿勢は禁物である。それはスポンサーシップが企業PRと紙一重、あるいは裏表の關係にあるからともいえる。

この点につき「スポンサーシップはフィランソロフィではない。それは企業名（法人スポンサー精神）またはその製品名（ブランドスポンサー精神）とスポーツ、文化、コミュニティあるいはのぞましい社会的活動をつなぐものである<sup>3)</sup>」といわれている。

また「スポンサーシップの金銭を受け取ることは、受取人が企業の市場または公益活動の一環を担うことであることを認識することが重要である<sup>4)</sup>」ともいわれている。

要するにスポンサーシップは時と場合によっては、ボランティア団体にとって有害な結果をもたらすかもしれないのである。それは「スポンサー企業は受託団体であるボランティア団体の既存のよきイメージとリンクさせようとするが、……そのことは悪しき製品とスポーツ・慈善団体のよき名声とをリンクさすことになる<sup>5)</sup>」からである。

スポンサーシップはボランティア団体のみがメリットを受けるのではない。「スポンサー企業は、仮に費用を支払うとしても、少しの費用で大きな名声をえることができるのである<sup>6)</sup>」からである。

したがってなかにはボランティア団体が営利的活動に関与することに不賛成であり、資金は伝統的方法で調達すべきとの反対論も根強いのである。スポンサーシップの精神をよくふまえて行うべきで、「スポンサーシップとは相互協力の事業、相互協力の一形態である。双方が相手のニーズをより理解し、過度の要求をしてはならない<sup>7)</sup>」といわれている。

ボランティア団体にとって現金寄付は理想であるが、企業にとって洪水のような募金申込にはとうてい応えられない。そこで浮上してきたのが現物供与(Gift in Kind)であった。

現物供与は企業にとってはきわめて好都合である。たとえば「企業にとって自社製品を提供することは、ある意味において製品の自己宣伝になる<sup>8)</sup>」からである。

さらに製品だけでなく施設・装置の利用、研修、さらには印刷代行などさまざまな利便供与の方法がある。場合によっては製品の半額購入とかデザインが古くなった製品の譲渡とか、市場ベースには乗り憎いが、利用価値の変わらない物品の取得が可能となる。

しかし、このような現物寄付・提供は、時としては企業の都合からバーゲンセールの商品として供与されるケースがあるが、これは体裁のよい過剰在庫の処分「会社が売ることができなかった物を、慈善団体が売ることができるのは例外である<sup>9)</sup>」といわれている。

すなわち企業の放出したい物品・機材とボランティア団体が欲するものとは必ずしも一致しないケースがある。もっとも同じ現物寄付でも「イベントや特定期間に限って器材を借りることは利用価値があり、会社としても提供者としてよきPRになる。同じようにオフィスのスペース、技術的助言、職員のサービスなど日常的企業サービスの価値は測り知れない<sup>10)</sup>」と評価されている。

また職員派遣についても、現役の重要な戦力とみなされる労働力を提供することは、企業にとっても大きな犠牲であるので、「会社としては不況期中高年齢層の職員派遣は退職の通常形にそったレイオフとして考えている<sup>11)</sup>」といわれるように、余剰的労働力の提供という形がもっとものぞましいことにな

る。

このように現物寄付のケースは企業とボランティア団体側のミスマッチが発生する可能性が小さくないが、ボランティア団体が必要とする製品・サービスのリストを作成し、企業に呼びかけるよう努めるべきといわれている。

1) Michael Norton, op cit, p.41.

2) cf, Ibid, p.43.

3・4) Caroline Gillies, *Finding Sponsors for Community Projects*, Friends of the Earth and the Directory of Social Change, 1990, p.93.

5) Ibid, p.95.

6) Ibid, p.96.

7) Ibid, p.96.

8) Michael Norton, op cit, p.50.

9~11) Sam Clarke, *The Complete Fundraising Handbook*, Directory of Social Change, 1993, p.51.



## 潮流

# 仮設住宅の設置 災害救助法の廃止 政宗の解散

### /// 仮設住宅

#### 1 災害救助法の趣旨

大都市直下型の阪神・淡路大震災は、未曾有の被害をもたらした。その救援策のうちとりわけ深刻なのが、生活の基本ともいえる「住まい」の確保である。応急仮設住宅の建設には、行政も大きな努力を払っているにもかかわらず、避難者の解消がなかなか進まず、施設に対する不満も多い。この応急仮設住宅の設置について定めているのが南海大震災を機に昭和22年に成立・施行された災害救助法である。同法は、その本質として

- ①災害に際しての応急救助であり、災害が一応終わった後のいわゆる災害復興対策、あるいは経済上の理由による生活困窮者に対する生活保護法による保護と性格を異にする。
- ②災害にかかった者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的としている。
- ③国の責任において行われるものであり、都道府県知事は国の機関として救助の実施にあたるものである。
- ④地方公共団体、日本赤十字その他の団体及び国民の協力の下に行われる。とされている。故に、救助の実施は知事が国の機関として全面的に委任され、救援を迅速に行うため必要があるときはその職権の一部を市長村長に委任することができる

(法第30条)となっている。このことを踏まえ、応急仮設住宅の設置も厚生事務次官通知等により規定されている。

#### 2 応急仮設住宅の概要

##### (1) 対象者

避難所への収容及び炊き出し等が、第一次的救助とでも言えるとすれば、応急仮設住宅の設置は第二次的救助ということになる。第一次救助が直接被災者の生存に関するものであって最も緊急を要し、従って資力の別なく救助の手が平等に差しのべられるのに対し、第二次救助は、その緊急の度合に応じて自分の資力では住宅を確保することができない者のみを対象とすることになる。即ち、住家が全焼、全壊又は流失し、居住する住家がない者であって、みずからの資力では住宅を確保することができない者とされている。

##### (2) 設置及び供与の方法

設置については、都道府県知事が自らの責任で行うのが原則である。対象者の決定は、法第30条の規定により市長村長に委任した場合は当該市長村長が行うこととなる。その設置戸数は、法適用市町村ごとに全焼、全壊及び流失世帯数の合計の3割以内が原則となっている。しかし、各市町村の被害の程度、深刻さ、住民の経済的能力、住宅事情等によっては実施上不合理の場合もあり、特に厚生大臣の承認を得て設置戸数の

限度を引上げる途が開かれている。

また、その規模は、1戸当たり26.4㎡を基準とし、着工は、災害発生の日から20日以内であるが、大災害等の場合、厚生大臣の承認を得て延長は可能である。供与期間は、耐用年数、建築基準法第85条の規定に基づき建築工事が完了後2年以内としている。

### 3 阪神・淡路大震災における仮設住宅の現状と課題

以上の災害救助法・厚生事務次官通知等に基づき、政府は、応急仮設住宅、公営住宅等の空家で3月末までに6万戸の住宅確保を1月29日に決め、兵庫県知事は、同31日に仮設住宅3万戸と他府県の公営住宅等で3万戸を確保し、さらに被災者7万世帯の希望者全員に住宅の確保ができるよう努力するとした。3月末には、仮設住宅の完成戸数も3万戸を超え、さらに1万戸の建設を目指すとし、現在では7月末までに4万5千～4万6千戸の建設が予定されている。にもかかわらず避難者は震災後4ヵ月を経過した5月17日時点においても3万5千人を超えている。

このような現状を今回の大震災で最も大きな被害を受けた神戸市で見ると、建設ベースでは、最終的に7月末までに約3万1千7百戸が建設される予定で、そのうち市内には約2万9千戸、市外には約2千7百戸となっている。

そして、その中には、高齢者・障害者向けの緊急避難的な性格を持つ地域型仮設住宅も1千5百戸含まれている。

また、入居募集も震災10日後の1月27日を第一次として5月末までに計4回実施し、約2万2千戸の入居が決定している。市で

はその決定に際し、次の世帯区分を設け、優先順位としている。即ち、第一順位は、高齢者(60歳以上)だけの世帯や障害者のいる世帯、母子家庭、第二順位は、高齢者(65歳以上)、乳幼児(3歳以下)、妊婦、18歳未満の子が3人以上いる世帯、第三順位は、病弱者のいる世帯、第四順位はその他の世帯としている。

こうした仮設住宅の建設における課題としては、まず第一に建設用地の確保が挙げられる。今回のような大震災では、大量に、しかも出来るだけ早く建設しなければならない。そのため、地域が偏る傾向があり、入居がスムーズに進まない等の問題が発生していることも事実である。そのほか、生産能力の限界、建設作業員の不足、上・下水道等の損壊等困難な状況等が考えられる。一方、需要面では、我が国でも最も住み易い地域として、住民に当該地域への愛着が強く、他府県等の公営住宅の希望者が極めて少ないこと、生活再建に向けて、義援金の配分も従来の被災地に比し、極めて少ないことや、産業界の痛手も大きく、景気の停滞も重なり、雇用の改善に時間を要すること等から、居住地の近くにより多くの仮設住宅を望むこととなっている。この格差を埋めるべく、入居者の利便性を高める努力を、市民の協力も得ながら、県・市が進めていく必要がある。さらに、今後住宅再建へ向けての支援や恒久住宅の早期建設が大きな課題となるが、地域住民の協力の下、被災市・町の復興に向けての施策に、国民の理解の下、県・国のさらに柔軟な支援がなければ、仮設住宅の解消も極めて困難となる。

## 〱 災害廃棄物

兵庫県南部地震により、神戸市において、建築物・構造物の全壊が54,949棟、半壊は31,783棟、全焼7,046棟、半焼331棟（2/5現在）であった。崩壊した鉄道、阪神高速道路、橋梁などの都市施設、使用にたえなくなつて解体したものやもろもろの動産もガレキや廃材と化す。

その処理過程は、實際上、解体→収集→運搬→処分であるが、分別と再生の要請もある。しかし、阪神等の限定された地域で、いちどきに極めて大量の発生をみたガレキ・廃材は、復旧・復興のためその処理の緊急を要するので、再利用が容易でなく、その多くは廃棄物として、適正に処理せざるを得ない。これが一般にいう「災害廃棄物」である。

### 1 災害廃棄物の処理

神戸市の災害廃棄物の量は、1千数百万 $m^3$ と発表されている（神戸市環境局）。その処理で問題となるのは、人手、解体等の機材、ガレキ等運搬車の確保、各処理形態（仮置き、破碎、分別、焼却、埋立等）における処理施設の処理・受容能力などである。費用負担の問題もあった。

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下「廃掃法」）では、「一般廃棄物」の処理は市町村の責任とされる。たとえば全壊の家屋は、所有者が所有権放棄の意思を表示さえすれば廃掃法にいう廃棄物となり、市町村の処理責任が生じる。また、その費用について、廃掃法第22条第2項は「災害その他の理由により特に必要となつた廃棄物の処理」の費用を一部国庫補助の対象とできる旨定める。

そして、神戸市の主要な緊急復旧事業と

しては、倒壊家屋等の解体・撤去、仮置場・処分地の確保、アスベスト粉塵対策等の実施があげられ、環境局災害廃棄物対策室が2月3日に発足した。

### 2 解体・撤去費の公費負担

元来、家屋等が崩壊したばあい、全くのガレキに帰すに至らないときは、所有者が排出の意思を表明したとしても、直ちに「収集」できる状態にはなく、廃掃法上ただちに公的な処理責任に帰すというわけではない。すなわち、収集できる状態にするための「解体・撤去」がごときは、別途検討を要したのである。

震災直後は、解体・撤去費の公費負担は表明されず、原則、各所有者の自己処理責任がうたわれた。しかし、被災住民の大きな負担や早期復旧の要請にかんがみ、とくに、廃棄物となる前段階における「解体」についても、要綱によって廃掃法上の一般廃棄物の「処理」の中に位置づけ、市町の責任を明らかにし、従つて、その費用の一部国庫負担が認められるにいたつた。

さらに、新聞報道によると住民が自前で解体・撤去した場合についても、その一部を国庫負担する特別措置がとられた。その裏付けのもとに、住民の負担額の一部を自治体から清算する例が見られた。

これらは、個人・中小企業向けの措置であったが、3月末には、大企業についても、解体を除き収集・運搬・処分費用の国と自治体の負担が決まつた。

具体的には、神戸市にあっては、市民が、①市に解体・撤去を申し込み、市から業者発注を行う、②業者と市に同道し「三者契約」を結ぶ、そうして、いずれも市から業者に対して支払いを行なうというものであ

る。

### 3 処分地の確保等

神戸市の場合、木質系の廃棄物は、当初市街地から北方の布施畑（ふせはた）と淡河（おうご）の環境センターの処分地へ無料搬入を認めてきた。また、破碎、焼却のためポートアイランド第2期や複合産業団地へ搬入し、仮置きしている。

自治体のなかには、野焼きによって廃棄物の体積を減じ、処分地の延命化を図る必要も生じた。

コンクリートがらの如きガレキは、積み出し基地を東部第4工区、灘浜などに置き、大阪湾「フェニックス」埋立て処分地やポートアイランド第2期への搬入処理を進めたが、後に、六甲アイランド南や摩耶埠頭など港湾施設の造成が計画決定され、ここへの埋立て処理を行なうなどの時宜を得た対応もとられた。

処分前には大量の廃棄物を暫時仮置きする必要も生じた。廃棄物の性質に応じ、市内8か所で仮置き後、焼却・埋立・再生利用等の処理へとつないでいる。仮置き場については、企業の遊休地提供、公園等の公共施設の活用も見られたが十分ではなく、さらにその確保が必要とされている。

鉄筋・鉄骨等の廃棄物は、分別し再生利用のサイクルに乗せるよう業者に売却している。

### 4 公害問題等の発生と対応

解体・収集・運搬の段階では、粉塵とりわけ発癌性の指摘がある断熱材アスベスト（石綿）の飛散が問題化した。兵庫県は環境庁と協議し、市町が解体を発注する際、防塵シート、散水などの対策をとらせるよう指導した。国は保健所を通じ、防塵マス

クを配布した。

解体の機械騒音、ガレキ運搬車両の騒音・排気ガス、工事・作業に伴う労災事故・火災、解体中の建物倒壊事故などもあった。

また、最終的な処分の段階では、上述の自治体が行なった野焼きについて、大気汚染の問題が起きた。廃掃法施行令は、「焼却する時は設備を用いる」としている。環境庁は法令遵守の自治体指導を厚生省に要請したが、同省は非常事態時の黙認をした。その後、兵庫県は市町に対し、野焼き中止を求める通知を出し、各市町は概ね自粛した。

### 5 今後の見通し

神戸市で倒壊危険があるなど解体を要する家屋74,000棟のうち52%の38,500余が解体済か解体中である。倒壊家屋のガレキ、廃材の撤去・搬出は平成7年度中に、また、それらの焼却・埋立・最終処分は平成8年度中の完了を目途に実施中である（6/2現在）。

神戸市の災害廃棄物の処理に要する経費は、約2千数百億円ともいわれ、前述の国庫補助が1/2と地方負担費の起債が認められ、さらにその償還費の95%について特別交付税措置が認められたが財政圧迫は必至である。

また、神戸市復興計画ガイドライン（3/27）にあるように、廃棄物の適正処理推進のための「破碎施設の導入」、「新しい広域処分場も含めた最終処分地の安定的確保」やリサイクルの促進が課題となる。

## 政党助成法

### 1 はじめに

日本国憲法下では、行政機関、議決機関、

司法機関の三権分立の枠組みの中で、民主主義の精神に基づく国政が保障されている。ただ、国民の意思が全員一致することは現代国家では非現実的であり、実際は間接民主主義が採用されている。

その内容としては、国民が国会の構成員たる国会議員を直接選挙で選び、国会が内閣総理大臣を指名する議員内閣制を採っている。ここで、国会の構成員たる国会議員をどのように選出するかが、国民の意思の国政への反映を左右する。

また、現行憲法では、政党の存在を明確に表記していない。ただ、議員内閣制といった現代の民主主義国家では政党の存在は国政には欠かせないものである。諸外国の例を見ても、二大政党が政権を争うアメリカ合衆国や多数の党が存在する欧州各国のように、イデオロギーを核とした政治集団たる政党は現代国家の運営上欠かせないものとなっている。

## 2 政党助成法の背景

1995年1月1日に政党助成法は施行された。

同法はもともと、政治改革関連4法案の一つとして、公職選挙法の改正、衆議院議員選挙区画定審議会設置法の制定、政治資金規制法の改正とともに国会で議論された。こうした政治改革法案は、1988年（昭和63年）にリクルート事件を受けて竹下内閣によって提唱されて以来、さまざまな検討がなされ、1993年（平成5年）に政治改革に命運を賭けた細川内閣時代に成立した。

公職選挙法の改正により、衆議院では、小選挙区300議席、比例代表200議席の定数となる2票投票方式の小選挙区比例代表並列制が導入される。衆議院では、1925年以

来、70年間採用されてきた中選挙区制度の改正となる。さらに、違反に対する制裁も強化された。具体的には、候補者と一定の関係にある者が悪質な選挙違反をした場合に候補者本人にも制裁を科する「連座制」の対象・要件・効果がより厳しくなったほか、公民権の停止や罰金の引き上げなども規定された。

また、政治資金規制法の改正では、政党・政治資金団体、政治家の資金管理団体（1団体）に対しては企業・団体献金を認める反面、企業・団体の政治家個人に対する寄付を禁止する。個人献金は、これまでと同様に政党・政治資金団体・政治家の資金管理団体（1団体）のほか、その他の政治団体や政治家個人に対しても認められる。このほか、政治団体への寄付の公開基準が同一の者から年間5万円超と一律になり、政治資金パーティー券の大口購入者の公表も20万円超と引き下げられ、政治資金の透明性を高める改正がなされた。政治資金規制法の違反者には、公民権の停止・罰金の引き上げなど制裁が強化され、違反の行為者だけでなく、団体も処罰の対象となることとなる。

政党助成法はこうした法律と関連し、政党が中心となり国政を運営していくため、資金面で政党を支えるために制定された。

## 3 政党助成法の概要

政党助成法は、わが国で初めて政党に対して公費助成を行う法律である。目的は、政党の政治活動の健全な発達を促進し、公明・公正を確保することである。

助成額は国勢調査人口に250円を乗じて得た額であり、現在の総額は約309億円である。

助成の対象は、①所属国会議員5人以上の政党、もしくは②国会議員1人以上を有して国政選挙で全国での得票率が2%以上を得た政党である。

政党交付金の配分基準としては、総額の2分の1は交付対象となる政党の所属議員の数に応じて配分する。残りの2分の1は各政党の国政選挙の得票率に応じて配分する。

こうした政党交付金については、用途は一切限定されず、政党の判断に任されている。ただし、用途を明確にするため、政党交付金の用途等を記載した報告書等の提出が義務づけられている。この報告には、公認会計士か監査法人の監査が必要である。さらに、報告の内容は官報で公表し、国民の閲覧も可能である。

各政党の政党交付金の額は、前年の収入総額の3分の2が上限となる。つまり、政党交付金は単に客観的基準のみに基づき配分されるわけではなく、各政党の自助努力に応じて配分される。つまり、いくら国会議員を多く有していても前年の収入総額が少なければ交付額がカットされる。

#### 4 政党助成の問題点

政党助成法の基本は「政党中心主義」にある。現代日本において、政党が国家の意思形成に重要な役割を占め、公的性格を有することは否めない。また、日本国憲法が議員内閣制を採り、政党に所属する国会議員が国会での意思決定だけでなく政府の意思形成にも参画する枠組みの中では政党の存在は非常に重要となる。

ただ、日本国憲法上、政党は明確な位置づけはない。法人格をもたない、やや曖昧な集団である政党をどこまで公的な存在と

するかは議論の余地がある。国会においても、参議院の比例代表区を除いては、個人は議員個人に投票することにより参政権を実現していた。これを、選挙制度の改正に伴い、「政党中心主義」に大幅に移行することについて国会で十分論議されたのか疑問視する考えもある。

従来、政党は個人が支払う党費と個人の献金により維持・運営されてきた。また、政党は憲法上の「思想の自由」による政治思想を同じくする者の集団であるという性格を持つ。政党の財政基盤を強化するために公費負担を行うと、こうした政党の本質が侵されるおそれがある。

このように、政治腐敗の解消という趣旨は歓迎されるべきだが、政党への公費助成そのものにつき、議論の余地がある。

また、政党助成法では、政党の自主独立性の確保のため、全面的な公費助成を避けた。つまり、前年の収入総額に応じた政党交付金の上限の設定により、自助努力に応じた一定の国庫助成に限定した。

この点につき、①前年収入総額に応じた上限なので、新しい政党の場合、政党要件を満たしても交付されないことになり、新党の出現を抑止する、②交付金を確保するため寄附金集めを奨励するとの指摘がある。

### 宗教法人の解散

#### 1. 背景

東京・地下鉄サリン事件の殺人、殺人未遂罪で代表・幹部らが起訴された宗教法人オウム真理教に対し、「反社会的な団体」として解散を求める声が高まっている。

オウム真理教問題をきっかけに、これまで不可侵の領域とされてきた宗教法人法の

見直し論議も高まり、法改正をテーマに、文部大臣の諮問機関「宗教法人審議会」も活動を開始した。

## 2. 宗教法人の設立・特徴

宗教法人は、営利を目的とせず、その法人の事業を所管する官庁の許可を得て設立される公益法人の一つである。

宗教団体が法人格を得るためには、宗教法人法に基づき、必要事項を記載した規則を作成し、所轄庁（都道府県知事ないし文部大臣）の認証を受けることが必要である。申請資料に特に問題がなければ、申請の受理から3カ月以内にほぼ自動的に法人格が与えられるのが通常である。

宗教団体が宗教法人となるメリットとしては、法律によって権利能力が与えられ、所轄庁により設立が認証されるという社会的信用のほか、宗教活動に伴う収入が非課税とされ、さらに収益事業を営む場合もほとんどの業種について税率を軽減されるなど、税制面での優遇措置が大きい。日本国憲法が保障する「信教の自由」を背景に、1951年に施行された宗教法人法では、宗教団体の自治を最大限に尊重しており、法人格を取得した後は、法人の活動状況の報告義務はなく、所轄庁の調査権限もない。

## 3. 解散事由・手続

いったん成立した宗教法人が消滅する場合としては、任意解散と法定解散がある。宗教法人法第43条2項で列举されている法定解散事由は、①規則で定める解散事由の発生、②合併、③破産、④所轄庁の認証の取消、⑤裁判所の解散命令、⑥包括宗教法人にあっては、その包括する宗教団体の欠亡である。

裁判所の解散命令については宗教法人法

第81条で規定している。解散命令は裁判所が所轄庁、利害関係人若しくは検察官の請求により、または自らの職権で出す。解散を請求できるのは、①法令に違反して、著しく公共の福祉を害すると明らかに認められる行為をした、②宗教団体の目的を著しく逸脱した行為をした又は1年以上その目的のための行為をしない、③宗教法人の礼拝の施設が滅失し、その後2年以上その施設を備えない、④1年以上代表者がいない、などの場合である。

裁判所は非公開の「審問」で請求者と宗教法人の代表者、関係者双方の意見を聴く。その結果、解散が相当と判断した場合は「決定」で解散を命じる。宗教法人は命令に不服ならば即時抗告でき、即時抗告が棄却されれば最高裁に特別抗告できる。

今回、問題となっているオウム真理教については、東京都、検察当局が解散命令を請求する方針を明らかにし、準備を進めており、政府も関係閣僚会議で早期に解散命令請求の手続を取ることを確認した。

## 3. 解散後の清算手続

解散命令が出された場合、宗教法人法上の清算手続をとることになる。すなわち、裁判所が財産の整理をするための清算人を選任し、清算人は債権・債務の範囲を確定しなければならない。清算人は就任後2か月以内に少なくとも3回は債権者に対し、一定期間以内に債権の申出をするよう官報で公告する。オウム真理教に対しては、サリン事件の被害者・遺族や元信徒らから損害賠償を求める裁判が数多く提起されるとみられる。他方、法人が持っている債権については、場合によっては取立訴訟を起こす必要が生じる。最終的に残余財産があれ

ば、規則の定めに従って分配することになるが、分配先は他の宗教法人または公益事業に制限されている。

解散命令が確定しても任意団体として宗教活動は続けられるが、前述のような法人としての特典を失うことになり、解散命令は宗教法人にとって、事実上の死刑宣告となる。

#### 4. 問題点

宗教法人への解散命令はこれまで、宗教法人の実体を全く備えていないような、休眠法人に対するものがほとんどで、年に数件程度である。行政が「反公共性」を理由に活動中の宗教法人の解散を請求するのは前例がなく、解散までの手順や教団の資産の行方など、現段階では見通しが不透明な部分が多い。

解散請求で問題となるのは、組織ぐるみでの犯罪行為の立証が求められ、裁判所に提出する資料の作成にあたっては、「刑事裁判の冒頭陳述に匹敵する綿密な作業」が必要とされる点である。早期の解散請求を求める声は強いが、請求にはまだ時間を要するとみられる。また、検察側が証拠書類を公判前に裁判所に開示することは、公判維持との関係で微妙な問題であり、検察側がどの程度の証拠資料を出すかについて、法務・検察で検討が急がれている。

戦前の宗教弾圧の反省から、憲法では「信教の自由」を最大限に保障している。しかし、それは宗教団体に治外法権を与えたものではなく、市民社会の秩序を乱すような活動は容認できない。宗教法人審議会では①国と県の管轄問題、②宗教法人の活動調査、③財務情報の開示など、長年放置されてきた宗教法人法の問題点を中心に、

見直し議論を始めたところである。宗教法人の在り方については、社会全体でも議論していく必要があるだろう。



# 「市民福祉復興プラン」の策定 にかかると基本的事項について 意見具申

平成7年5月

神戸市市民福祉調査委員会

## I 基本的な考え方

神戸市においては、昭和52年に制定した「神戸市民の福祉をまもる条例」（以下「市民福祉条例」という。）に基づき、平成4年度を初年度とする10カ年計画である「“こうべ”の市民福祉総合計画」（以下「市民福祉総合計画」という。）を策定し、その推進に取り組んできたところである。

今回の震災の経験から、市民福祉の実現には、ノーマライゼーションの理念のもとに、すべての市民が、ともに助け合い、ともに暮らすという参加と協働による地域づくりが最も重要であることが再確認された。

神戸の市民福祉を復興させるにあたっては、まず、その基盤である市民生活の安定のため、住宅の確保・健康の保障・雇用と所得などととも新たな福祉需要に対応するなど、生活の基礎的なサービスの早期回復を図ることが基本である。

その際、本格的な復興には長期間を要すると考えられることから、厳しい財政状況のなか、事業や施策の実施にあたっては、優先順位を十分考慮し、着実に復興を図らなければならない。

さらに、将来の超高齢社会も展望しながら高齢者・障害者をはじめ、すべての市民が、安心して生涯を過ごせる福祉都市を、市・市民及び事業者の役割分担と協働によって構築すべきである。

そのため、国等に対して財政的支援をはじめ、必要な対策を講ずるよう積極的に要請していくことも重要である。

なお、「市民福祉復興プラン」の策定において留意すべき事項は次のとおりである。

### 1. 被災の状況と市民福祉への影響

#### (1) 震災による市民生活への影響

阪神大震災により市民の生命はもとより、生活の基盤である家屋の喪失、財産の喪失、家庭機能の低下、地域社会の崩壊、就業機会の喪失など甚大な被害を被った。なお、人的被害、家屋倒壊など主な被害状況については「資料1」のとおりである。

## (2) 被災者への救援施策の概要

被災者への救援については、災害救助法に基づく避難所の設置や応急仮設住宅の供与などの援護とともに、義援金の交付及び各種の貸付金施策を実施しているところである。

なお、具体的な救援施策の内容については、「資料2」のとおりである。

## (3) 高齢者・障害者・児童などへの援護について

震災直後より高齢者・障害者・児童等の要援護者のニーズに対応するため、福祉事務所、児童相談所及び保健所を中心に緊急に必要なサービスを次のとおり提供している。

高齢者・障害者については、特別養護老人ホーム・障害者施設への緊急入所や、国民宿舎等を避難施設として位置づけ、受入れを実施している。

また、避難所や在宅で生活している人に対しては、ホームヘルプサービスをはじめとする各種の在宅サービスの提供を緊急に行っている。児童についても、家庭での保育や養育が困難になった児童を、保育所や養護施設等へ緊急入所措置をとるとともに、震災による心の不安等に対する相談も行っている。

避難所における保健・医療については、救護班による応急的医療、精神科医等によるこころのケアや保健婦等による巡回健康相談を実施している。

なお、それぞれの緊急入所件数等の内容は「資料3」のとおりである。

## (4) 震災による新たな福祉ニーズへの対応

震災により新たに援護を必要とする市民は、主に次のような理由で増加している。

まず第1に、在宅福祉の基盤である家屋の倒壊や焼失などによる生活の場の喪失、第2に、家族の死亡や負傷による震災後の家庭環境の変化による介護・養育などの家庭における機能の喪失または低下、第3に、震災による負傷やショックによる心身機能の低下、第4に、地域活動の担い手自身が被災したことなどによる地域の機能の喪失または低下などである。

さらに、雇用や所得の問題と関連した新たなニーズも多いと考えられる。

したがって、要援護者への従前のサービスの拡充はもとより、必要な新たなサービスを実施するとともに、生活全体の安定を図ることが重要であり、その視点で幅広く対応すべきである。

## 2. 「市民福祉復興プラン」の位置づけ

「市民福祉復興プラン」（以下「復興プラン」という。）の策定においては、市民福祉条例の理念のもとに、福祉水準の復旧ならびに新たな福祉ニーズへの対応を重点に策定されるべきである。また、復興プランは中長期的な見通しを前提にしながら、その緊急性ならびに実効性を確認する観点から計画を策定すべきである。

その際、平成7年3月に「神戸市復興計画検討委員会」から報告のあった「神戸市復興計画ガイドライン」や、現在審議中である「神戸市同和地区復興検討委員会」の審議内容についても留意すべきである。

なお、住宅の整備に関しては、「神戸市震災復興住宅整備緊急3か年計画（案）」が策定されるなど、それぞれの計画によるべき分野については、復興プランの対象には含まないこととするが、他の分野と関連する事業の推進においては、本意見具申の考え方に基づき、調整を行う必要がある。

また、復興プランは、平成7年6月に策定が予定されている「神戸市復興計画」に反映するとともに、市民福祉総合計画の後期実施計画の策定においても十分考慮されなければならない。

## II 提言

今回の大震災の被害に対し、市民福祉の復興を実現していくためには、計画的な対応が不可欠であり、復興プラン策定の意義は大きい。震災による市民の生活の変化に対応した基礎的なサービスの提供に努めるとともに、家庭・地域社会を基盤に市民・事業者・福祉団体・ボランティア等の参加と協働による公私にわたる幅広い連携による復興プランを策定し、実現していくことが重要である。

### 1. 生活自立のための支援

#### (1) 住宅の確保

住宅は生活再建の基盤となるものであり、震災により倒壊・焼失した住宅の復旧・復興のため、緊急に整備を図るべきである。

現在進めている仮設住宅の整備については、必要とする戸数を確保するとともに、高齢者・障害者が多く入居していることから、適切な対応が望まれる。

さらに、今後の住宅等の建設にあたっては、超高齢社会にも対応できる、段差の解消等福祉的配慮がなされた災害に強い新たな住宅・市街地を創造することが必要である。

具体的には、高齢者・障害者向け公営住宅の確保やシルバーハウジングプロジェクト、ケアハウス、グループホーム等の積極的な導入が望まれる。

#### (2) 雇用の保障

神戸の産業も震災により基幹事業所及び製造大手企業も被災した。

また、ケミカルシューズをはじめとする中小企業や市場・商店街は、甚大な被害を被ったため就労の機会を失った市民が多い。

雇用の場の確保のためには、産業基盤の早期復旧を図る一方、産業活動の復興に向け積極的に取り組むべきであり、働く意欲のある高齢者・障害者に対しても、就業機会の確保に努力すべきである。特に、障害者を対象とした小規模通所訓練事業等就労

の場の早期復旧などに取り組むとともに、その就労を支援するシステムを整備する必要がある。

### (3) 健康の保障

震災による保健・医療対策については、救護所の設置・巡回健康相談等により対応してきているが、先に実施された「避難されている市民の方に関する調査」結果においても、“現在困っていること”では健康問題が最も高く、特に高齢者においてその傾向が顕著であった。

したがって、避難所並びに仮設住宅の入居者や在宅の被災者の健康状態を把握するとともに、心身機能の低下している被災者に対し、訪問指導・訪問看護・訪問リハビリ等のサービス提供を拡充すべきである。

また、震災により精神的ショックを受けた被災者の精神的ケアを行うため、精神科救護所を設置し相談に応じてきている。今後は、市民全体の「こころの健康」づくりとして、その充実に取り組む必要がある。

なお、施策の実施にあたっては、福祉施策との連携も考慮されなければならない。

### (4) 生活自立の促進

震災直後における被災者は、避難所あるいは親戚・知人宅に避難していたが、その後ライフラインの復旧に伴い自宅へ復帰した被災者も多い。しかし、家屋が喪失している被災者の多くは、仮設住宅が当面の生活の場となるが、将来の生活の自立への支援は特に重要である。

また、在宅などで生活基盤の不安定な被災者に対しても、同様に、必要な支援を行うことが望まれる。

そのため被災者の状況に応じた、適切な助言、指導ができるよう、関係機関が連携した相談体制を整備すべきである。

## 2. 高齢者・障害者などの要援護者へのサービスの拡充

### (1) 在宅福祉サービスの拡充

在宅福祉サービスの拡充については、これまで市民福祉総合計画に基づき、計画的に事業が行われてきたところであるが、震災による家族の介護・養育機能の低下や、本人の心身機能の低下などにより、新たな福祉ニーズが急増している。

このため、高齢者・障害者へのホームヘルプサービス、ショートステイ、デイサービスの在宅3本柱といわれる事業、ならびに児童への保育サービスを中心に、在宅福祉サービスの緊急整備を行うべきである。なお、整備にあたっては、需要の把握に努め、明確な目標水準を提示すべきである。

また、サービスの量的な整備のみではなく、たとえば、24時間ホームヘルプサービ

ス、毎日型デイサービス、配食サービスのモデル実施などサービス内容の充実や新たなサービスの実施にも取り組むべきである。

## (2) 施設福祉サービスの拡充

施設福祉サービスの拡充についても、在宅福祉サービスと同様に、計画的整備が行われてきたところである。

しかし、震災により、特別養護老人ホームや障害者（児）施設、保育所などへの緊急入所にみられるように、福祉施設へのニーズも急増している。

このため、仮設施設の設置を含め、被災した福祉施設の復旧を急ぐとともに、市街地での特別養護老人ホームの整備をはじめ、必要とする福祉施設の緊急整備を行うべきである。さらに、緊急対応として、定員を超えた受入れ枠の拡大などにも取り組むべきである。

なお、整備にあたっては、在宅福祉サービスと同様に需要の把握に努め、明確な目標水準を提示すべきである。

## (3) 保健・医療・福祉の連携強化

神戸市では、保健・医療・福祉の連携について、平成5年11月に介護等を必要とする高齢者を対象とした「あんしんすこやか窓口」を開設し、適切なサービスの提供に努めるとともに、医療との連携の強化に取り組んでいたところである。

今後、震災により、要援護者の生活の場も、例えば避難所から仮設住宅、そして復興住宅などへと移行していくことが予想され、保健所、福祉事務所や医療機関はそれぞれ必要な対応をしていくこととなる。

したがって、要援護者に関する情報の共有化をはじめとする、より一層の連携の強化が必要であり、医師会等の協力も得て、早急にその具体策に取り組むべきである。

## (4) 福祉マンパワーの確保

すでに述べた在宅福祉・施設福祉サービスの拡充等に伴い、福祉人材の確保も緊急の課題である。

在宅福祉の推進のためには、市民福祉大学において、ホームヘルパーの緊急養成に努めるとともに、高齢者や障害者の外出支援を行うガイドヘルパー等、必要とする人材の確保に取り組むべきである。

また、福祉施設での社会福祉事業従事者の確保については、市民福祉人材センターにおいて、相談に応じているところである。

今後は、福祉職場に関する広報啓発や説明会の実施等に、より積極的に取り組むとともに、関係機関との連携の強化にも努めるべきである。

さらに、将来の福祉都市を支える担い手を育成するため、福祉教育の充実にも取り

組むべきである。

(5) 災害発生時の対応と広域的な協力体制

災害発生時に、福祉事務所・保健所等の職員が、即座に、高齢者・障害者などの要援護者に対してサービスの提供を開始することができるようなシステムを構築することが望まれる。

その際、消防・警察などの関係機関と情報の収集・提供に関して、緊密に連携を図りながら対応するよう考慮されなければならない。

さらに、今回の震災においては、要援護者が市外の施設にも多く緊急入所しており、他都市からの派遣職員による救援活動が続けられている状況である。

今後、福祉の分野においても、災害への対応力を強化するため、被災者の受入れや人的支援について、他都市との相互協力体制のあり方を検討しておくことが望まれる。

3. 人にやさしい福祉のまちづくり

(1) 社会福祉施設の計画的配置

社会福祉施設の整備にあたっては、市民ができるかぎり住み慣れた地域で福祉サービスを楽しむことが望ましいことから、今後とも公営住宅と特別養護老人ホームの合築などにより計画的配置に努めるべきである。

さらに、この度の震災の経験から、福祉施設についても地域における防災の拠点としての機能も持つべきであり、施設として必要な設備などの具体化に向けて早急に検討する必要がある。

その際、援護を必要とする高齢者・障害者などに十分配慮されなければならない。

(2) 高齢者・障害者等にやさしいまちづくり

神戸市では、高齢者や障害者が生活しやすいまちづくりを目指し、昭和54年に「都市施設の整備に関する規則」を制定し、着実に成果を上げているところであるが、復興にあたっては、まちのバリアフリー化について、より一層推進すべきである。

具体的には、震災復興に取り組む事業主に対する融資制度の拡充や、損壊した鉄道駅舎でのエレベーター設置などについて、早急に取り組むべきである。

さらに、震災後の面的再整備にあわせた「やさしいまちづくり」を推進していくため、関係部局と連携を図りながら、総合的に取り組む必要がある。

(3) 社会参加の促進

高齢者・障害者をはじめ、すべての市民が利用しやすい都市施設の整備とともに、障害者の社会参加を促進するソフト面の事業を推進することも重要である。

特に、障害者に対しては、震災による生活環境の変化に対応するため、外出支援のガイドヘルパーを拡充すべきである。

また、災害時においては、特に正確な情報が求められるため、情報提供の仕組みづくりも検討する必要がある。

#### (4) 地域福祉活動の展開

市民参加による市民福祉の実現のためには、地域において、市民・事業者・福祉団体等は、それぞれの役割分担に応じた主体的な活動を行うことが重要である。

この度の震災における地域福祉活動の状況をみると、民生委員児童委員、ふれあいのまちづくり協議会等の地域活動団体は、人的・物的被害を被り、十分な活動ができない場合もあった。

しかし、地域によっては被災者への救援物資の収集・配布活動など、様々な援助活動が活発に展開された。

今後、震災により地域において友愛訪問活動等の多様な援助が必要であることから、民生委員児童委員活動、ふれあいのまちづくり協議会や各種の地域活動団体等、それぞれの活動が積極的に展開できるよう支援することが必要である。

その際、仮設住宅地域における、ふれあいのまちづくりなどのコミュニティづくりへの支援にも配慮すべきである。

さらに、震災による貴重な経験を生かし、災害に強い「防災福祉コミュニティ」の形成についても早急に取り組むべきである。その際、地域の医療機関・福祉施設・自主防災組織・非営利組織（NPO）などの社会資源との連携を十分考慮されなければならない。

#### (5) ボランティアの育成・確保

震災により未曾有の被害を受けた被災地において、全国各地からのボランティアが活躍し、数多くの教訓を残している。

今後はその教訓を生かし、ボランティアが活動しやすい条件を早急に整備する必要がある。

そのため、市民が多様な場でボランティア活動を展開することができるよう、コーディネート機能をもったボランティアセンターを各区に設置すべきである。

また、ボランティアの育成を図るためには、市民福祉大学を中心に、ボランティア入門講座からボランティアリーダーやコーディネーターの養成まで系統的な研修に取り組む必要がある。

なお、医療・建築などの専門的な分野を含め、ボランティア、非営利組織（NPO）などの活動の展開にあたっては、行政サービスや地域福祉活動との連携のあり方についても配慮することが望ましい。

資料 1

震災による市民生活への影響

1. 人的被害（平成7年4月23日現在：神戸市分・県警発表）

死亡者 3,891人                      負傷者 14,679人                      行方不明1人

2. 家屋倒壊（2月5日現在）

全壊 54,949棟                      半壊 31,783棟

3. 火災（1月17日～1月27日）

火災件数 175件                      焼損敷地面積 642,215㎡  
棟数 7,392棟

4. ライフラインの被害及び復旧状況

ライフライン	被災時の状況	復旧状況
水道	供給65万戸全て断水	復旧完了（3月29日）
電気	災害時神戸市全域停電	復旧完了（1月23日）
ガス	災害時停止件数 493,050件 （市内供給件数 626,750件） 復旧対象戸数 353,850件	約1,000戸を除き復旧完了 （4月11日）
電話	災害時不通回線 122,000件 （市内回線数 517,000件）	応急復旧完了（1月31日）
下水道	（処理場・ポンプ場） 東灘処理場（機能停止）をはじめ、7処理場全部、23ポンプ場中20ポンプ場において、一部損壊あるいは機能停止 （管渠） 汚水 約3,300km中 被災延長 約40km 雨水 約480km中 被災延長 約7km	応急復旧完了（2月上旬）



5. 福祉施設の被害状況（主なもの）（単位：カ所）

	施設数	全壊	半壊	一部損壊	なし
保護施設等	7	2	—	5	—
保育所	158	5	4	123	26
養護施設	13	—	2	11	—
乳児施設	3	—	—	3	—
教護院	1	—	—	1	—
母子寮	9	1	—	8	—
児童館	102	1	1	94	6
障害者（児）施設	41	1	—	25	15
老人ホーム	34	1	—	31	2
隣保館	8	1	1	6	—
地域福祉センター	119	1	—	77	41
計	495	13	8	384	90

## 被災者への救援施策の概要

## 1. 避難所

	避難所数	避難人数	避難所就寝人数
1月17日	497	98,291	202,043
1月24日	589	236,899	195,567
5月1日	379	45,553	36,399

(ピーク時)

## 2. 仮設住宅

## (1) 神戸市配分分

約25,000戸 (内訳) 発注済仮設住宅 約23,000戸  
公営住宅等空き家 約 2,000戸

## (2) 募集等の状況 (4月19日現在)

## ア 1次募集 (1月27日～2月2日募集)

募集戸数 2,701戸  
応募数 59,449世帯

## イ 大阪府下等特別募集 (2月13日～2月17日募集)

募集戸数 1,332戸  
応募数 1,877世帯

## ウ 2次募集 (2月28日～3月7日募集, 随時受付 3月21日締切り)

募集戸数 12,802戸  
応募数 63,367世帯

## エ 3次募集 (4月7日～11日)

募集戸数 6,740戸

## オ 常時募集 (4月7日～)

募集戸数 1,410戸 (新規分 280戸含む)  
応募数 582世帯

## (参考)

被災者公営住宅等の常時あっせん (県) 10,104件 (4月6日現在)

## 高齢者・障害者のための地域型仮設住宅について

- ・施設内容 プレハブ2階建て 1,500室 (6畳または4.5畳の寮形式)  
高齢者・障害者対応として, 手すりや段差解消を行い, 緊急ブザー

を設置

- 建設場所 児童公園等 約20カ所
- 在宅サービス等 生活支援員による巡回相談や安否確認、ホームヘルパーの派遣等
- 申込件数 893件 (996室分に対して)
- 決定件数 644件

### 3. 罹災証明の発行 (4月21日現在)

罹災証明書発行件数	513,526件
(内訳) 全 壊	153,099件
半 壊	119,893件
一部破損	227,667件
火 災	12,867件

### 4. 義援金 (第1次) の交付 (4月21日現在)

申請総件数	231,909件
交付決定金額	23,190,900千円

### 5. 生活福祉資金特別貸付 (1月27日～2月9日)

貸付総件数	44,514件
貸付総金額	6,586,870千円

### 6. 神戸市災害見舞金・兵庫県災害援護金の交付

申請総件数	208,387件 (4月19日現在)
交付決定金額	22,484,910千円 (4月19日現在)

### 7. 災害弔慰金の支給 (4月19日現在)

調査済件数	3,040件
支給決定件数	2,036件
支給決定金額	6,315,000千円

### 8. 災害援護資金貸付 (4月19日現在)

申請受付件数	6,124件
--------	--------

### 9. 倒壊危険家屋等の解体件数 (4月14日現在)

受付件数	43,330件 (そのほか用紙配付数26,044件)
解体件数	24,730件

資料 3

高齢者・障害者・児童などへの援護について

1. 高齢者

(1) 特別養護老人ホームへの緊急入所の実施（4月18日現在 延べ数）

神戸市内施設	633人
神戸市外兵庫県下施設	885人
兵庫県外施設	320人
計	1,838人

(2) 緊急一次受入施設の実施（3月24日現在）

しあわせの村 保養センターひよどり	21室	19世帯	45人
しあわせの村 本館	12室	10世帯	22人
国民宿舎 須磨荘	40室	39世帯	105人
有馬保養所	17室	8世帯	17人
計	90室	76世帯	189人

(3) ホームヘルプサービスの提供状況

登録ヘルパー数 2,495人（3月31日現在）

派遣世帯数 1,390世帯（3月15日現在）

震災前：2,579 世帯等の利用者の現状（障害者含む）				
（内訳）	自宅	50.0%	入院	12.6%
	親戚宅等	22.0%	施設入所	8.3%
	避難所	2.6%	仮設住宅	0.5%
	死亡	4.0%		

2. 障害者

(1) 障害者施設への緊急入所の実施（4月1日現在）

	身体障害者	知的障害者	計
神戸市内施設	5施設 59人	7施設 30人	12施設 89人
神戸市外兵庫県下施設	7施設 12人	6施設 12人	13施設 24人
兵庫県外施設	6施設 8人	2施設 3人	8施設 11人
計	18施設 79人	15施設 45人	33施設 124人

- (2) 障害者緊急ケアセンター（しあわせの村内研修館）の実施（4月19日現在）  
 合計 16組  
 （内訳） 知的障害 5組 身体障害 11組

### 3. 児童

- (1) 障害児施設への緊急入所の実施（3月20日現在）

神戸市内施設	3施設 8人
神戸市外兵庫県下施設	2施設 2人
兵庫県外施設	2施設 2人
計	7施設 12人

- (2) 乳児院，養護施設，母子寮への緊急入所の実施

乳児院	3施設 10人（4月1日現在）
養護施設	14施設 31人（4月1日現在）
母子寮	7施設 18世帯（4月10日現在）

- (3) 保育所への緊急入所の実態（3月15日現在 延べ数）

神戸市内施設	1,478人
神戸市外兵庫県下施設	435人
兵庫県外施設	1,236人
計	3,149人

### 4. 地域活動等

- (1) 民生委員児童委員の状況（2月28日現在）

2,025人（1/1現在）のうち 活動できる者 1,723人  
 震災による死亡 9人  
 震災による負傷 19人  
 その他（転居等） 274人

- (2) 地域福祉センターの状況（4月18日現在）

123カ所のうち 避難所として使用 40カ所  
 避難所用の救援物資倉庫として使用 1カ所  
 使用不可 4カ所  
 通常どおりの使用（一時休止を含む） 78カ所

- (3) ふれあいのまちづくり協議会の状況（3月10日現在）

119協議会（113校区）のうち（活動の重複あり）

協議会委員が避難所の世話役として活動 29協議会  
 避難所等への炊きだし活動 30協議会  
 救援物資の収集及び配付活動 18協議会 等

## 5. 保健・医療の状況

### (1) 医療施設の状況

#### ア 診療所

被災6区の開設状況（全数：1,054）（東灘，灘，中央，兵庫，長田，須磨）

1月26日			4月27日		
開設数	開設率	備考	開設数	開設率	備考
304	28.8%	中央区10.9%（最小）	895	84.9%	長田区83.0%（最小） 仮設による開業・開設を含む

#### イ 病院

被災6区の開設状況（全数：71）

1月26日		4月27日	
開設数	開設率	開設数	開設率
60	84.5%	69	97.2%

#### ウ 市民病院群

中央市民病院  
西市民病院

－震災直後，建物，医療機器に被害を被り，医療機能が低下  
 －本館全壊で入院患者を他病院へ転送，外来も応急措置のみの救急体制

2月20日から，長田区庁舎の仮設診療所で24時間外来診療  
 西神戸医療センター－被害比較的少なく，被災した病院からの患者をはじめ緊急入院，人工透析等を実施

### (2) 避難所対策

#### ア 救護所活動

（救護班状況）

日時	1月17日	1月26日	2月7日	3月1日	3月31日
救護班数	17	149 (30)	156 (39)	81 (17)	55 (3)
避難所数	497	599	539	485	416

（ ）内は24時間運営

救護所派遣人数 144団体 49,765人（1月17日～3月31日）

診療件数 231,082件（1月17日～3月31日）

イ 保健婦による訪問指導

医療班との連携による救護活動，避難所巡回健康相談，住宅療養者訪問指導など

6. 要援護者の新たなニーズ

震災により新たに生じた要援護者のニーズは、「要援護者実態調査」の結果，次のとおりである。

(単位：人)

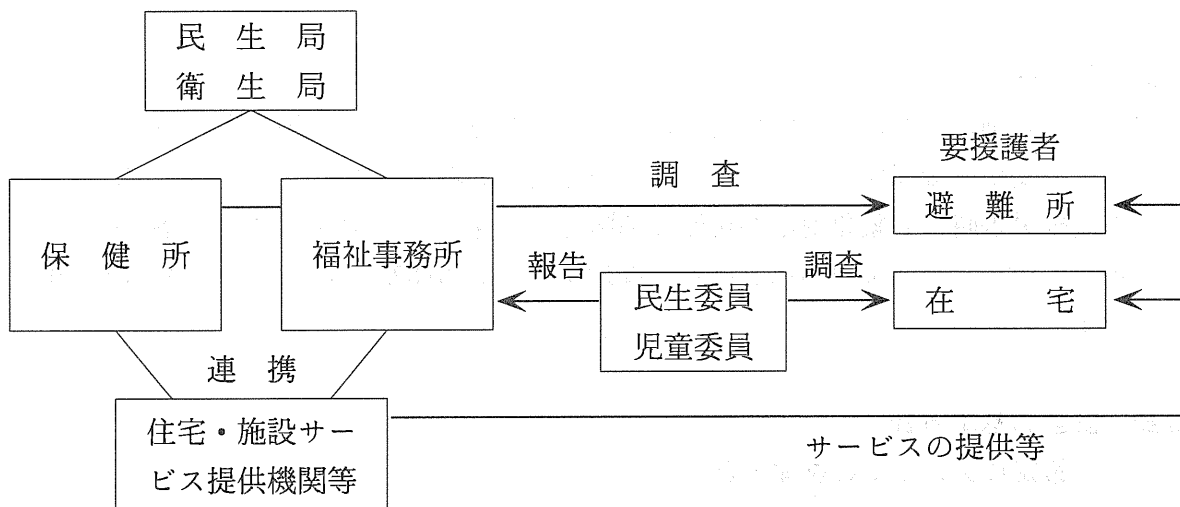
高齢者	65歳以上の高齢者のうち，介助の必要が認められた者 (一部介助を含む)	・避難所 498 ・在宅 1,168
障害者	身体障害者手帳1・2級，及び療育手帳A判定の重度障害者のうち，介助の必要が認められた者（一部介助を含む）	・避難所 426 ・在宅 628
児童	養育・保育上の問題や本人または家族に心身上の問題が認められた者	・避難所 119

(参考)

「要援護者実態調査」の概要

- ・目的 震災で被災した避難所及び在宅の要援護者の実態を調査し，その状況を把握するとともに，緊急な対応を必要とする者について適切な援護を実施する。
- ・調査期間 平成7年2月13日～3月10日
- ・調査員 ホームヘルパー，保健婦，福祉事務所職員の他，民生委員の協力も得ながら実施。

〔調査概要図〕



## 行政資料

### Ⅱ

# 神戸市消防基本計画策定にかかる基本的事項 答 申

平成7年5月

神戸市消防基本計画検討委員会

## 第Ⅰ部 基本的事項

### 第1章 基本方針

#### 第1節 背景

神戸市は市域面積約550km<sup>2</sup>、人口150万人を擁し、海と山に囲まれ、自然に恵まれた都市である。

神戸市を取り巻く自然は大きな魅力でもあり、多くの恵みを与えてくれる反面、市街地が山と海に挟まれた急峻な地形を有しているため、過去に数度にわたる大水害を被り、高潮による被害等を受けることとなった。さらに活断層の活動により、1995年1月17日直下型地震が発生し、われわれの予想をはるかに超えた大惨事に見舞われた。この地震により神戸市では3,800人を超える尊い生命を奪われ、86,000棟の家屋を一瞬のうちに破壊され、さらに65万m<sup>2</sup>が焼きつくされるに至ったのである。

このような歴史と経験を踏まえ、現在の神戸市における消防体制を改めて見直すことが求められている。

#### 第2節 目的

この計画の目的は、今回の震災における教訓を踏まえ、大規模災害時においても市民の安全を確保することができる消防体制の実現をめざすことにある。このため、大規模災害時にも緊急対応が可能な消防力を確保し、「国際防災モデル都市」を実現していくため、神戸市における今後10年間の消防体制のあり方についての指針を示すものである。

#### 第3節 計画の基本方針

##### 1. 策定にあたっての基本方針

自然の猛威や都市活動に伴い発生し、また都市の発展とともに変化していく災



害などに対して、我々は自然、都市活動、市民生活と調和を図りながら、被害の発生を未然に防止し、あるいは最小限にとどめる体制を整えていかなければならない。今回の震災により犠牲となった尊い命に報いるためにも、行政、市民、事業者が総力を結集して「安心して暮らし、働けるまち（国際防災モデル都市）」を築いていかなければならないのである。

安全は都市に課せられた最も基本的な条件である。とりわけ、危機に瀕した市民の生命、財産をより早く、より確実に救える体制を築くためにも、本市における消防に関する基本的諸施策を早期に実行することを決意し、次の視点に立って基本計画を策定しなければならない。

## 2. 策定にあたっての視点

### (1) 「国際防災モデル都市」の構築

市民が安心して、暮らし、働けるまちを創造することは、都市の基本的な責務である。そのため、神戸市を「国際防災モデル都市」として再構築し、その知識・経験等を世界に発信する。

### (2) 協働による総合防災体制づくり

被害を最小限に抑え得る緊急対応を実現するため、市民・事業者・市による防災への取り組みや関係機関との連携を促進するなど、協働により総合防災力を高める。

### (3) 危機管理の強化

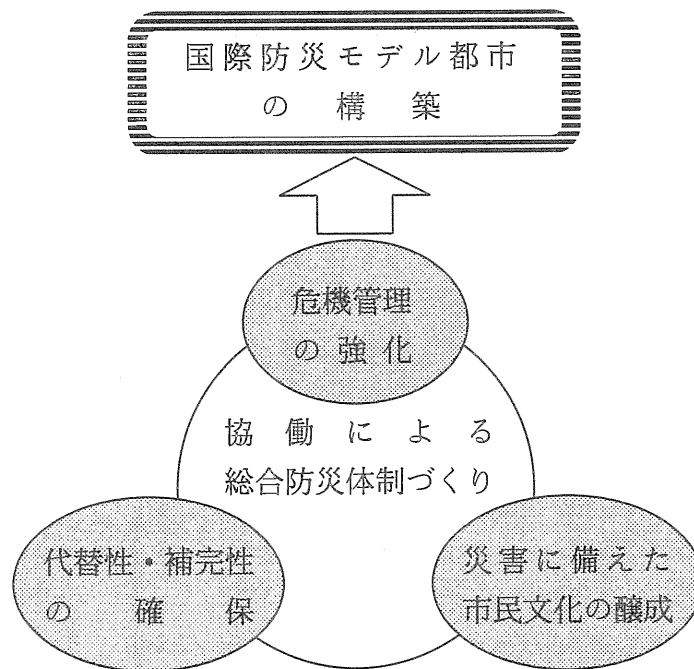
想定を超えるような大規模災害時においても消防活動力を維持し、迅速で統制のとれた現場活動や情報活動を実現できるよう災害時の緊急対応力を強化する。また、科学技術の進歩に合わせ、消防機関の機械化・高度化を進める。

### (4) 代替性・補完性の確保

神戸の地勢を生かしつつ、災害時に一方の機能を失ってもそれを補うことのできる施設やシステムを持つことにより、災害に強いまちをつくる。さらに、日常性との調和に配慮し、神戸の魅力を高めるような防災施設の整備を進める。

### (5) 災害に備えた市民文化の醸成

全ての市民が、大震災の経験を通じて得た防災知識・技術や助け合う精神をさらに高め、共有し、いざという時に共に力を合わせて素早く行動できるようにする。そのため、やさしさ、ぬくもり、助け合いの心、勇気づけなど災害への取り組みから育まれた文化を次の世代へと伝承する。



## 第2章 主要課題

### 第1節 災害の想定

被害想定は、主として地震災害、風水害などの大規模災害を中心に考える。なお、過去に発生した災害で最大級のものを参考にし、自然環境や社会条件の変化を考慮して次のとおり想定する。

#### 1. 地震災害

平成7年兵庫県南部地震と同程度の地震が発生するものとする。ただし、被害の程度は、多数の市民が活動している昼間又は火気使用の多い冬季の夕方の発生や津波の発生による被害も想定する。

#### 2. 風水害等

昭和13年及び42年の梅雨前線豪雨と同程度の降雨による土砂災害及び伊勢湾台風級の台風による洪水、波浪、高潮等による災害について想定する。

また、災害の想定にあたっては、自然災害のみならず、爆発物、化学物質などにより人為的に引き起こされる災害、航空機、鉄道等による交通災害、危険物施設災害等の都市型災害についても視野に入れる。

## 第2節 主要課題

### 1. 同時多発災害への対応

同時多発火災や救助事案に対し、現行の消防力では充分に対応することは困難である。そのため、同時多発災害時においても被害を最小限にとどめられるよう消防力の強化を図らなければならない。加えて、市民や事業所が早期に防災活動を実施することにより、被害を小さく抑止することが重要である。さらに、大規模な延焼拡大に備えた都市防火区画の形成が必要である。

### 2. 多数の負傷者発生時の対応

地震発生直後から、各消防署や病院においては、負傷した多数の市民が駆けつけて混乱した。大災害時に多数の負傷者が発生した場合に、迅速かつ的確な救急医療対応ができる体制が必要である。

### 3. 初動体制の早期確立

地震や風水害等の大規模災害時には公共交通機関が途絶し、職員の非常召集が困難である。また、他機関との速やかな連携や応援体制の確保など早期に大規模な消防力が投入できる初動体制を確立させることが必要である。

### 4. 災害情報の効率的活用

今回の震災では、災害情報の収集・処理及び伝達の過程における情報通信の輻輳と混乱などが消防活動の支障となった。また、災害情報を的確に活用した円滑な消防活動や市民への情報連絡体制を確立しなければならない。

### 5. 多様な消防水利の確保

震災被災地域では、ほとんどの消火栓からの取水が不能となるとともに、防火水槽も容量不足に陥ったため、同時多発火災に対する消火活動に大きな支障が生じた。消火栓を補完する豊富な水利を街の形態に応じて多様に確保しておかなければならない。

### 6. 地盤条件の変化への対応

今回の地震により、六甲山系の斜面の不安定化や防潮堤等のぜい弱化などの変化が生じ、風水害や高潮などの危険が増加していることを認識しなければならない。このため、地震後の地盤の変化による新しい要素を考慮した総合的対策を検討していかなければならない。

## 7. 都市型災害への対応

自然災害のみならず、人為的に引き起こされる大規模災害や航空機、鉄道等の交通災害により多数の人的、物的被害が生じた場合等あらゆる災害を想定し、対応していく必要がある。

## 8. 高齢化、国際化への対応

今後予想される高齢化の進展に応じた防災対策が大規模災害時においても必要になるとともに、消防職員の高齢化対策についても検討しなければならない。また、国際化の進展に伴い、在住外国人の防災対策を考慮するとともに、国際交流、国際貢献を積極的に進めなければならない。

## 9. 防災意識の高揚

世界中で様々な自然災害が過去に発生し、多くの人々が犠牲になった。しかし、その教訓は自らの身近な知識として身につけられることも少なく、時とともに忘れ去られる傾向にあった。今後はそのようなことのないよう、災害に対する意識を風化させない取り組みが必要である。

# 第3章 防災への体制づくり

## 第1節 消防体制を強化する

### 1. 基本的考え方

- 同時多発火災や救助事案等にも十分対応できるよう消防力を確保する。
- 災害対策本部の充実、消防体制の強化、他都市、県、国等の関係機関との迅速な連携など、大規模災害に対応した防災体制を整備する。
- 災害発生直後の対応が重要であることから、現場への初動体制を強化する。
- 市民や事業者が地域の防災に行政と共に活動できるシステムづくりを進める。
- 災害に備えた体制づくりを強化するための調査、研究を充実する。

### 2. 施策の方向

#### (1) 消防力の増強

同時多発火災に対応するために必要な職員、車両・資機材、水利等の消防力を計画的に増強する。

#### (2) 消防力の高度化

指揮隊、専任救助隊等の消防部隊の増強、3部制の導入や開発地域における消防署所の新設、車両・資機材の充実、食糧・燃料補給等の後方支援体制の強

化など、消防力の高度化を進める。

### (3) 初動体制の強化

ヘリコプターの24時間体制、職員宿舎の整備による職員召集体制の強化、消防車両の増強等を図る。

### (4) 総合防災体制の強化

市の防災部局の機能強化と県との連携強化等を促進し、危機管理体制の充実を図る。また、他都市、国、警察、自衛隊等との連携を強化し、応援・協力体制の整備を図る。

さらに、行政と市民・事業者が一体となって地域の防災力を高めるための体制整備を進める。

### (5) 救急医療体制の強化

大規模・広域災害での救急患者の大量発生に備えるための体制整備を行う。また、消防機関と救急医療機関との連携を強化するため、多元的な医療情報の双方向ネットワークとコントロールシステムの整備を図る。

### (6) 災害に対する研究

都市型災害を始めとする消防・防災に関する調査、研究を行い、防災対策を充実するとともに、市民に的確な災害情報を提供する。また、国際防災モデル都市として、消防・防災の知識、経験等を全国・世界に発信する。

## 第2節 防災拠点を整備する

### 1. 基本的考え方

- ・ 消防署所、緊急通行路、延焼阻止帯などを都市整備の前提となる都市基盤としてとらえ整備を進める。
- ・ 消防本部の代替・補完機能を確保するとともに、ライフラインが途絶しても機能を維持することのできる消防署所等の消防活動拠点を計画的に整備する。
- ・ 地域の防災拠点には、十分な防災活動を行えるよう、事業者・市民の協力も得ながら資機材の備蓄を進める。

### 2. 施策の方向

#### (1) 消防活動拠点の整備

消防活動の拠点として消防署所の計画的整備、機能の充実、消防施設の高度化・耐震化を図るとともに、防災資機材、飲料水等の備蓄を進める。

また、ヘリポートの整備、消防艇接岸岸壁の確保等により、陸・海・空の消防活動拠点づくりを推進する。さらに、消防本部の機能を代替・補完する第二消防本部機能を北神・西神地域などに整備する。

#### (2) 地域の防災拠点の整備

区役所等の防災関係庁舎、防災センターの整備や、公園、小学校、地域福祉

センター等の防災拠点化に合わせ、各地域の自主防災活動に応じた資機材の備蓄を進める。

また、神戸の地形的特色に配慮しつつ公園等の広域避難地、避難路の整備を図るほか、陸・海・空の消防活動のための拠点を整備することにより、災害時における応援部隊、物資等受入れ基地などの防災拠点の多元化を図る。

### (3) 医療拠点の充実

基幹病院等を、災害時でも機能を維持することができる活動拠点として確保するため、耐震性等の強化や屋上ヘリポートの設置を促すとともに、救急医療資機材、医薬品、飲料水等の備蓄を進める。

また、近隣都市の基幹病院間の協力体制を充実し、救急医療のバックアップ体制を強化する。

## 第4章 災害への緊急対応

### 第1節 情報活動を円滑化する

#### 1. 基本的考え方

- ・ 緊急時に必要な通信手段を確保するため、通信媒体の優先使用や民間通信の提供等を制度化する必要がある。
- ・ 情報伝達についての県、市の連携を図りながら、国、県、市間の多角的な情報、通信ネットワークを整備する。
- ・ 職員各自が災害の規模に応じた適切な行動判断ができるよう、必要な情報を収集し、適切な場所へ提供する情報マネジメントを充実する。

#### 2. 施策の方向

##### (1) 代替性のある情報通信システムの整備

大規模災害が発生した場合にも円滑な部隊運用や災害現場活動を維持するため、119番の受信や部隊運用無線など災害現場活動を支える基幹的な情報通信手段の多重化をすすめる。

##### (2) 情報通信マネジメントの確立

大規模災害時において、入手した情報の分類、緊急度の判定、記録方法、伝達先の選別、作戦資料への反映など情報に関する処理体系を見直し、消防機関における新たな情報マネジメントを確立する。

##### (3) 災害状況の把握

同時多発災害に対する状況把握能力をさらに向上させるため、現行の監視テレビや衛星・航空機等を利用して得られた画像等の情報を迅速に処理できる新

たなシステムの導入を図る。また、災害現場での情報通信の円滑化を図るため、消防用無線の増波等を図る。

#### (4) 災害シミュレーションの活用

火災発生状況等の災害情報に基づき、個々の建物構造や道路状況、風速、風向等を考慮した火災延焼等のシミュレーションによる被害予測を行い、災害防御の方針決定に活用する。

#### (5) 災害情報の提供

市民が少しでも安心できるよう、避難場所、医療など、被災の段階に応じた情報を提供するとともに、同報系防災行政無線及び地域防災無線の整備、活用を図るほか、報道機関の協力を得て、防災活動情報や避難生活情報等の災害情報を提供する。

## 第2節 災害現場での活動を強化する

### 1. 基本的考え方

- ・ 被害の状況に応じた速やかな消防力の結集や配分、関係機関との明確な任務分担の下に消防活動を行う。
- ・ 適切な指揮管理による現場活動を確保する。
- ・ 消防団の装備や車両を充実し、消防活動を強化する。
- ・ 市民や事業者がすぐに自主防災活動を行える体制づくりを進める。

### 2. 施策の方向

#### (1) 発災直後の消防力の強化

災害発生直後に現場における消防力を緊急に増強し、大規模災害にも最低限の部隊運用と現場活動が維持できるよう、新たな情報媒体を利用した自動順次通報システムを導入するなど、現行の職員非常召集システムや参集方法などを見直す。

#### (2) 部隊運用の円滑化

的確な情報に基づき、消防本部において関係機関を含めた全市的な部隊統制を行う。また、消防署では、消防本部の部隊統制を受けて、指揮隊の整備による作戦・指揮機能の充実を図り、大規模災害の発生に即応する。

#### (3) 消防団の充実

消防団の人員、施設、装備を充実するとともに、研修や訓練などにより消防団員一人ひとりの消防技術を高め、災害現場での消防活動を強化する。特に、既成市街地においては、消火活動や救急救助活動ができるよう消防団詰所、施設や装備、活動資機材の整備等を図る。

また、新たな開発地域における消防団の整備についても検討する。

#### (4) 消防力の補完

大規模災害の初動時において、消防職員のみでは対応できない場合に備え、消防職員以外の職員が消防防災活動を行う仕組みを整備する。また、必要な資機材の貸し出し等市民の積極的な現場活動を支援するための仕組みを整備する。

#### (5) 臨機応変な救急救命処置の推進

医療機関の協力を得て災害現場への医師の派遣制度を充実し、救急現場での救急救命処置の強化を図る。また、災害現場で救急救命士が医師の指示を受けられない場合に備えて、現行のスタンディングオーダー（施行が許される医療行為）を独自の判断で実施できるよう、研修の充実を図るとともに、救急救命士制度の改善について国などに働きかける。

#### (6) 多様な防災訓練の実施

夜間訓練を含む耐久訓練、情報指揮訓練、職員召集訓練などの大規模災害を前提にした訓練を行う。また、警察・自衛隊・海上保安庁等の関係機関との合同訓練を実施し、円滑な連携活動ができるようにする。

### 第3節 支援活動を円滑化する

#### 1. 基本的考え方

- ・ 他の自治体や防災関係機関との応援協力体制を充実する。
- ・ ボランティアや企業協力を支援する環境を整備し、災害時の支援活動を円滑化する。

#### 2. 施策の方向

##### (1) 消防機関相互の応援体制の充実

消防部隊の派遣、救援物資の搬送、近隣都市との病院情報の交換など、今回の震災による教訓を生かした消防機関相互の応援要請マニュアルを整備し、陸海空路による迅速な広域応援を可能にするほか、被災地周辺地域に応援拠点を確保し、効果的な活動を実現する。

##### (2) 関係行政機関の連携の充実

警察機関との連絡体制を強化するほか、自衛隊、海上保安庁などを含めた関係機関との円滑な連携を災害現場で実現する。特に、消防活動に必要な車両の緊急通行を確保するため、緊急車両走行路の確保や交通規制を検討する。

##### (3) ボランティア活動への支援

消火・救助・救急活動における防災ボランティアの活動を支援する仕組みづくりを進め、組織的な運用を実現する。

##### (4) 医療ボランティア体制の充実

災害現場や現場救護所において、被災民や傷病者を救護するため、派遣医師や看護婦などの医療ボランティアに対する支援体制を強化する。



(5) 災害特性に応じた関係団体との連携

2次災害の発生を防止し、消防活動を円滑に行えるよう、ガス事業者や電力事業者との早期連携を充実する。また、倒壊家屋での救助事案などの災害現場において、必要な重機械などを建設協力会や土木協力会などの関係団体を通じて迅速に調達できるよう、民間協力制度を充実する。

(6) 消防活動への支援

消防活動が円滑に行えるよう、消防車両等への燃料補給や活動資機材を迅速に調達できる民間支援体制を充実させる。

## 第5章 災害への備え

### 第1節 防災への意識を高める

#### 1. 基本的考え方

- ・ 地域住民や事業者との対話をすすめ、防災に関する地域の積極的な意見を防災行政に生かす。
- ・ 防災知識や技術を普及するとともに、被災体験を継承しながら市民の防災意識を高める。

#### 2. 施策の方向

##### (1) 市民・地域が主体となった防災意識の高揚

市民、事業者（企業市民）、行政やボランティア組織などが参加する市民防災会議を開催する。また、福祉・保健医療・防災機関などとの連携による「安心ネットワーク」づくりを通じ、地域における防災意識を高める。さらに、市民や事業者とともに地域の防災カルテづくりを進める。

##### (2) 出火防止の徹底

出火を防止するための技術開発・実用化を働きかけるとともに、その普及を図る。また、火気使用機器の基準の見直しを進めるほか、地震時にはすべての市民が確実に火の元の始末をするよう、市民意識を高めていく。

##### (3) 市民への防災知識、技術の普及

自治会リーダーや福祉ボランティアなどを対象とした防災講習を実施するほか、日常生活に密着した防災知識の普及啓発など、市民各層への防災教育を充実する。特に、学校教育の充実のみならず、青少年や高齢者を含めた地域の実践的活動を通じて、幼少期から生涯学習としての防災学習を推進する。

##### (4) 市民運動としての被災体験の伝承

新たな防災の日の制定やイベントの実施により、市民運動として、今回の震

災で得た経験や技術をさらに高め、共有していく。

また、市民の意識高揚を図り、震災体験の風化を防止するために、市民・事業者と一体となった地域におけるモニュメントの設置や防災博物館、震災復興記念公園等の整備を進める。

## 第2節 市民の災害への対応力を高める

### 1. 基本的考え方

- ・ 既存のコミュニティの防災機能を強化し、災害弱者の救援等、災害時に的確に行動できるような地域組織に育成する。
- ・ 参加しやすい防災訓練を工夫するなど、いざという時に共に力を合わせて行動できるように市民の防災活動力を高める。
- ・ 事業者は、企業市民として、市民が行う地域防災活動に積極的に参加し、地域の防災力の向上に努める。

### 2. 施策の方向

#### (1) 自主防災組織の育成

福祉コミュニティ等、地域に根ざしたコミュニティの防災機能を強化し、日常の活動を通じ、災害時にその機能を発揮する自主防災組織を育成する。

また、高齢者や障害者、外国人等の災害弱者や地域コミュニティとの関わりが薄い人々をも支える柔軟な防災福祉コミュニティづくりを進める。

#### (2) 防災リーダーの育成

災害時に備えて多くの市民救命士やその他の防災技能者を育成するほか、特に消防職員をはじめとする市職員、消防団員やそのOB、地域のリーダーとなる市民を地域の防災活動のリーダーとして育成する。

#### (3) 自主防災訓練の充実

多くの市民が参加し易いよう、防災訓練のメニューや実施方法などを工夫し、市民の自主防災活動力を強化する。また、地域コミュニティにおける防災訓練への事業者の参加を進める。

#### (4) 事業者の防災力の充実

事業者に対して、自らの施設を守ることににより周辺地域への被害拡大を防ぐとともに、事業所間の連携による自主防災体制の確立に努めるよう指導する。さらには、地域社会の構成員として平常時から積極的に地域防災活動に参加・協力し、災害時には公設消防と協力して災害防御活動にあたるようにする。

## 第3節 防災に必要な施設を強化する

### 1. 基本的考え方

- ・ 防災に必要な施設の耐震性等を強化するとともに、日常時にも利用できるよ

うに工夫した整備が必要である。

- ・ 災害時に必要な施設が被災しても、他の都市施設やシステムで補うことができる体制が必要である。

## 2. 施策の方向

### (1) 防災施設の耐震化等とバックアップ体制の確保

通信施設、消火栓、防火水槽や避難施設など、防災活動を支える様々な施設の耐震性等を強化する。

また、的確な防災活動を支えるため、防災通信ネットワークの多重化や多様な消防水利の確保など、防災活動を支える様々な施設のバックアップ体制を充実する。

### (2) 多様な消防水利の活用

水道施設の耐震性を強化するとともに、飲料水との兼用を図りながら、大型の耐震防火水槽の整備を促進する。

また、河川での取水用ピットの設置、公園の親水化、海水利用システムの構築、ビルの地下水槽やプールの水の活用、雨水や下水処理水の利用などにより、生活用水との兼用を図りながら多様な消防水利を確保する。

### (3) 集中豪雨や高潮等に備えた防災施設の強化

自然環境との調和に配慮しながら、河川改修や雨水貯留システムの整備などを進める。

また、今回の震災による地盤条件の変化に伴う土砂災害などに備え、砂防施設等の強化を進める。さらに、高潮などに備えて防潮、海岸施設等の強化を進める。

## 第4節 防災都市基盤を強化する

### 1. 基本的考え方

- ・ 道路、緑地、河川などを利用した都市防火区画を計画的に整備するとともに、ライフラインや危険物施設の耐震性等を強化し、災害に強いまちづくりを進める。
- ・ 建築構造や生活用品などの安全性を高め、都市構造物からの災害発生や被害の拡大を防止する。

### 2. 施策の方向

#### (1) 防災都市基盤、避難空間の計画的な整備

区画整理事業、再開発事業、地区計画により広幅員道路、公園等の空地を確保するとともに、沿道建築物の不燃化や緑化を促進する。また、河川緑地軸などの整備と併せて水とみどりのネットワークを形成する。

さらに、防災公園の階層的整備や河川緑地軸・街路緑地軸などの整備を有機

的に組み合わせ、避難路、避難空間の体系的整備を図る。

## (2) ライフラインや危険物施設の防災対策の充実

災害の発生を防止するため、電気、ガス、危険物施設などのエネルギー供給施設の耐震性等を強化するなど、防災対策を充実する。また、災害に強い通信網や道路網、水道網等を整備することにより、防災活動を支える。

## (3) 耐震化、不燃化等による都市の防災力強化

住宅その他の建築物や建築物に設置された消防用設備等の耐震化を進めるほか、都市不燃化促進のための防火地域の見直しを行うとともに、消火困難地域の解消を進めることにより、都市基盤の総合的防災力の強化を図る。

## 第Ⅱ部 プロジェクトの提言

### 1 消防力増強プラン

#### ■ 背景・目的

- ・ 都市構造や産業活動の特性に応じて、消防力の整備を計画的に実施する必要がある。
- ・ 被害の拡大を防止するには、災害発生直後の災害防御活動が有効であることから、初動時の消防体制を強化する必要がある。
- ・ 同時多発的に災害が発生した場合でも、有効な情報処理や部隊指揮、組織管理などが行えるよう消防力に余裕が必要である。
- ・ 消防団については、地域の実情に合わせて充実を図る必要がある。

#### ■ 施策の内容

##### (1) 初動体制の強化

消防署所の近隣に消防職員の待機宿舎（単身用・家族用）を整備し、非常召集体制を強化する。

また、消防機動隊（航空隊）の夜間飛行を含む365日24時間運用により初動体制を強化する。

##### (2) 人員・部隊の増強

人員を増強し、ポンプ隊・タンク隊・化学車隊等の基幹消防隊の増隊・充実を図るとともに、専任救助隊を増隊して全署に配置するなど、消防部隊の増強を進める。また、情報処理を行う指揮隊を新設して全署に配置し、指揮体制の強化を図る。

勤務体制の組み替えにより部隊の精鋭化を図るとともに、危険物、ガス、放射性物質等に起因する災害などの都市型災害にも対応できるよう専門的な研修・訓練を実施し、部隊の高度化を図る。

### (3) 車両・資機材の充実

非常召集により参集した職員がすぐに災害防御活動を実施できるよう消防車両・資機材の増強を図る。

また、消火・救急・救助用資機材の高度化を図るとともに、特殊災害対策用車両・資機材の整備や神戸の地域特性に応じた車両の整備を図る。さらに、災害現場での情報通信の円滑化を図るため、400MHz帯無線機の充実を図る。

### (4) 消防団の充実

人員の増強と資機材や研修訓練の充実による消防団の消防活動力の強化を図る。また、市街地の消防団への詰所・ポンプ器具庫・活動車両等の整備を進める。

## 2 消防応援ネットワークづくり

### ■ 背景・目的

- ・ 被災自治体のダメージが大きい場合、応援要請が遅れる場合が生じる。そのため、大規模災害時に特に迅速な消火・救急・救助活動を実施する必要がある場合には、要請を待つことなく応援態勢を整える仕組みを検討する必要がある。
- ・ 他都市などへの支援・貢献を行う場合、被災自治体の負担を軽減するため、自己完結型の体制とし、また、災害現場などでの混乱を避け、確実な指揮系統を確保するため、まとまった団体で行動することが有効である。
- ・ 交通渋滞などで陸上での消防活動が円滑に実施できない場合に備えて、海・空からの消防応援体制を強化する必要がある。

### ■ 施策の内容

#### (1) 制度・仕組みの整備

応援マニュアルの整備による一定規模以上の災害への即時応援体制の確立並びに都道府県単位等による応援部隊の組織化を図るとともに、消火栓キー等の資機材及びその使用方法の標準化を進める。

また、衛星通信ネットワークの全国的整備や消防無線全国共通波の増波等による情報連絡体制を整備する。

#### (2) 多目的救助船の建造

災害時の車両、資機材などの物資搬送や食糧、水、医薬品などの生活支援、情報通信システム等を活用した本部指揮所機能、ヘリコプター離発着設備等を併せ持ち、神戸港を母港とする救助船の建造を国などに要望する。

なお、平常時にあっては、自治体職員の研修や会議を行う洋上大学等として活用する。

#### (3) 大阪湾ベイエリアを視野にいた消防活動拠点の整備

陸・海・空の受入れ拠点として、臨海部を結ぶ「なぎさ海道」の整備とあわせて市街地の東西にヘリポートとしても利用できる大規模臨海緑地、消防艇接岸岸壁、

関連道路を整備・確保し、日常時はサッカー場や臨海緑地として利用するとともに、飲料水・食糧・簡易防災資機材などの備蓄を進める。

### 3 新しい消防拠点づくり

#### ■ 背景・目的

- ・ 広域災害に備え代替性のある本部指揮機能の確保が必要である。
- ・ 消防部隊などの効果的運用を行うため、情報処理・指揮・後方支援機能などの消防署所の機能を充実する必要がある。
- ・ 自主防災活動や災害時の生活支援拠点として消防署所や消防団詰所などを活用する必要がある。

#### ■ 施策の内容

##### (1) 第二消防本部機能の確保

情報管理や部隊指揮などの消防本部機能を代替・補完するため、第二消防本部機能とともに、その機能を活用した市民体験学習や消防職・団員の実践的訓練が可能な消防訓練センターとしての機能及びヘリポート・格納庫を併せ持つ施設を、北神または西神地域に建設する。

##### (2) 消防署所の整備

新規開発地等において消防署所を新設し、新たな消防部隊等を配置することにより消防力の増強を図るとともに、消防車等が災害現場に駆けつけるまでの時間を短縮する。

##### (3) 消防署所の防災機能の充実

消防署所に作戦室や多目的利用空間を整備することにより、新たな消防防災機能を導入する。緊急時には消防団や応援部隊などの活動拠点とし、日常時には自主防災活動・消防団の育成、職員の体力錬成、健康管理等に活用する。

- ・ 既存機能の拡充（大規模化）、車両基地機能の拡充
- ・ 消防署所の耐震・不燃化の推進
- ・ 耐震構造（免震構造、壁面落下防止）、災害に強い立地や空間の確保（緑地空間）
- ・ 屋上ヘリポートの設置
- ・ 被災者の視点にたったきめの細かい情報の提供

##### (4) 消防署所のバックアップ機能の強化

緊急車両用の給油施設の整備や消防署所機能確保のための自家発電設備の整備、自然エネルギーの利用、都市ガス、LPガスの双方利用による代替性を確保する。

##### (5) 消防団詰所・器具庫の活用

自主防災拠点として消防団詰所、ポンプ器具庫を整備し、日常時には地域の集会所として、緊急時には防災活動拠点として活用する。

## 4 情報ネットワークづくり

### ■ 背景・目的

- 都市構造の複雑化に伴い、従来に比べ災害の発生要因、災害の状況も複雑多岐にわたってきた。そのため、防災業務に必要となる情報の種類・量は増大し、その内容はより複雑なものとなっている。
- 災害の発生段階に応じた多種・多量の情報を迅速に収集し、それらの情報をもとに正確な判断が下せ、関係者、市民への迅速な情報伝達できることが必要であり、これらの体制づくりと情報通信機能の拡充を図ることが急務である。

### ■ 施策の内容

#### (1) 防災情報システムの強化

日常的に消防局と他の防災部局との防災情報の一元化を進めることにより、非常時の情報伝達の連携を充実させるとともに、他機関との防災情報のネットワーク化を図り、情報の受発信機能を強化する。

消防本部のバックアップを図るため、市役所内の防災情報システム（管制室）機能の代替・補完機能（第二消防本部機能）の整備を図る。

また、119受信回線、消防署所との指令・通信等の回線を無線系、有線系による多重化を図り、通信手段の強化を図る。

#### (2) 消防署所の情報機能の充実

各消防署に作戦室を設置し、119通報の受信機能、部隊管理システム、監視テレビ映像などの情報端末等を集約して設置し、消防署の指揮機能の強化を図る。

また、各消防署に指揮情報車を配置し、初動時における情報収集体制の充実を図る。

#### (3) 情報収集・処理機能の充実

ヘリテレビ、監視テレビ等の情報から多発災害点、被害状況等を的確に把握できるシステムを確立し、部隊運用に生かす。また、災害分析シミュレーションシステムにより被害の推移を予測することにより、防御方針を決定する。

さらに、市内をはじめ近隣都市及び他府県を含めた医療機関の診療・入院等の情報をリアルタイムに把握し、的確な搬送業務を支援するシステムを構築する。

#### (4) 市民への情報提供

複数のメディアにより防災情報を発信し、災害時の市民の活動を支援する。また、避難所となる施設に端末機を設置することにより、災害時には、防災情報、生活情報等、被災者の視点から、災害に立ち向かうためのきめ細やかな情報の提供を行うとともに、市民ニーズを把握する。

## 5 水とみどりの延焼阻止プラン

### ■ 背景・目的

- ・ 神戸の市街地は、六甲山と瀬戸内海に挟まれ、南北にほぼ等間隔に中小河川が流れている。この中小河川は、流量は少ないが、工夫しだいで有効な自然水利として利用できる。
- ・ 水道消火栓が機能しなかった場合に備えて、街の形態に応じた代替性のある消防水利の確保が必要である。
- ・ 隣接構造物などへの延焼を困難にするため、みどりの有する多面的な機能を活用し、延焼遮断帯となる緑地空間が必要である。

### ■ 施策の内容

#### (1) 多様な水利の確保

神戸の地形を生かし、地域別の代替水利を確保する。また、消防艇により海水圧送を行うことのできる耐震性配管の整備や河川利用等による水の軸を整備する。

- ・ 海洋型…海，運河
- ・ 河川型…河川，水路，雨水幹線
- ・ 湖沼型…湧水，洪水調整池，人工池，ため池，ダム
- ・ その他…ビルの地下水槽，下水処理水，井戸，貯留雨水，プール

さらに、海岸・河川岸などでの消防自動車への取水アプローチの工夫や海水利用型消防水利システムの導入、大型の耐震性防火水槽を計画的に整備することにより代替水利を確保する。

#### (2) 延焼遮断帯の整備

火災荷重の大きい地区での延焼遮断帯として、不燃建築物の計画的整備を図るとともに、サンゴジュ、イチョウ等の燃えにくい樹木の計画的な配置、災害時に緊急車両両走路に転用できる遊歩道、自転車道や芝生の確保、ウォーターカーテンによる延焼抑制帯の整備の検討などを進める。

#### (3) 水とみどりのネットワーク

臨海、河川、街路、山ろく部に延焼遮断に有効な水辺、緑地を計画的に配置し、水とみどりのネットワークの形成を進める。

また、壁面緑化や工場緑化などの自主的な緑化による防災措置に対する優遇措置の充実を図る。

## 6 安心ネットワークづくり

### ■ 背景・目的

- ・ 自治会活動や地域福祉活動などを通じた人と人との日常的なふれあいを生かし、災害時にも、市民や事業者が主体となって、的確な初期消火、避難誘導、救急・救助などの活動ができる地域づくりが必要である。



## ■ 施策の内容

### (1) 自主防災組織づくり

福祉コミュニティを生かした自主防災組織づくりや事業者（企業市民）の地域防災活動への参加の促進，外国人等にも開かれた防災福祉コミュニティづくりを進める。

### (2) 災害に強いコミュニティづくり

ふれあいまちづくり事業と自主防災活動事業との融合を図るなど，日常の地域福祉活動等と防災活動の連携を図り，防災を住民の身近なものとするとともに，実践的防災訓練の実施，防災学習の充実，地域の防災カルテやコミュニティ防災計画（近隣助け合い計画）の作成，地域の防災指導のための消防職員の派遣などを通じ，地域防災活動の活性化を図る。

### (3) 災害に強い人づくり

家庭内での食料，水，防災用品の備蓄等，家庭防災への取り組みの推進や近隣レベルでの防災リーダーの育成を図る。

### (4) 複合機能をもつ地域防災活動拠点づくり

自治会集会所，地域福祉センター等の自治会・福祉活動拠点などに防災機能を付加するとともに，近隣の防災活動拠点へ簡易防災資機材（バール，ノコギリ，スコップと消火用ボックス等）を配置する。

### (5) 防災生活圏に対応したネットワークづくり

「防災のつどい」の開催や地域のシンボルづくり，地域防災フェアなどのイベントの開催，地域防災会議の実施などを通じ，防災生活圏に対応したネットワークづくりを推進する。

### (6) 市民への安心情報の発信

報道機関との連携により，緊急時の情報発信体制の充実を図るとともに，市民への情報受発信拠点として，消防署の情報機能を強化する。

### (7) 事業所の自衛消防隊の強化

行政，事業所間の消防協定の締結等により，事業所の自衛消防隊の地域貢献を誘導する仕組みづくりを進める。

## 7 国際防災ネットワークづくり

### ■ 背景・目的

- ・ 「国際防災モデル都市」として，災害に関する調査・研究機能を強化し，防災の知識・経験などの防災情報を全国・世界に向けて発信する必要がある。
- ・ 救急医療分野での国際協力が必要とされるとともに，高齢化や家族形態の多様化に伴う予防救急に関する市民ニーズの高まりが予想される。

### ■ 施策の内容

(1) 国際防災研究の推進

国際防災・調査研究機関の神戸への誘致や地震研究所などの防災研究機関の誘致、国際防災会議の開催・誘致、外国人受入れ研修、海外への人材派遣による国際防災研究を推進する。

(2) 救急アカデミー・センターの整備

JICAなどと連携した人材派遣・受入れや高齢化社会における救急症例等の調査研究などの国際救急救助に関する研究機能、市民救急大学・救急広報を通じた市民救急普及啓発機能、救急救命士の養成機能等を併せ持つ「救急アカデミー・センター」を整備する。

8 市民文化としての防災ネットワークづくり

■ 背景・目的

- ・ 神戸がこれまでに乗り越えてきた多くの災害から得られた教訓や知識を今後の防災対策に生し、次世代へと継承していく必要がある。
- ・ 災害の発生や被害の拡大を防止するには、市民一人ひとりの災害への備え（防災意識）が大切である。そのため、災害を知るとともに、疑似体験などによる防災学習や災害時を想定した行動訓練を推進する必要がある。
- ・ 被害の拡大を防止するためには、災害発生直後に効果的な初期対応を行うことが大切である。そのため、地域や家庭での防災力を一層充実させる必要がある。

■ 施策の内容

(1) 災害経験の次世代への継承

防災博物館や震災復興記念公園などの災害文化継承施設を整備するほか、あらたな神戸市防災の日を設定し、防災イベントを実施する。

(2) 防災学習の推進

災害記録・副読本を作成し、防災学習を義務教育カリキュラムに導入するとともに、シルバーカレッジなどの社会教育講座での防災関連カリキュラムを実施する。

(3) 啓発の推進

あんしんひと言作戦や多様な情報媒体を活用したきめの細かい防災広報を推進する。

〈資料〉

平成7年兵庫県南部地震による神戸市の被害の状況

項目	内 容
時 期	平成7年1月17日5時46分
地 震 観 測 概 要	<p>源 震 地 兵庫県淡路島北部 北緯 34° 36′ 東経 135° 03′</p> <p>震源の深さ 約14km</p> <p>規 模 M7.2</p> <p>震 度 最大震度7</p>
被 害 の 概 要	<p>この地震は、他に類を見ない都市直下型の地震であった。被害は、既成市街地を中心とした木造家屋の倒壊による大量の生き埋め、同時多発した火災による家屋の焼失、鉄軌道やライフラインの破壊、都心を中心とした社会の中核管理機能、業務機能の喪失といった被害に見舞われた。</p>
人 的 被 害	<p>死者 3,891人 (4/25)</p> <p>負傷者 14,679人 (3/12)</p> <p>行方不明者 1人 (3/12)</p> <p>避難人数 (最大時) 235,443人 (1/24)</p>
物 的 被 害	<p>家屋全壊 54,949棟 (4/25)</p> <p>家屋半壊 31,783棟 (4/25)</p> <p>家屋全焼 7,046棟 (4/25)</p> <p>家屋半焼 331棟 (4/25)</p> <p>焼損敷地面積 641,684㎡ (4/25)</p> <p>(地震に伴う火災は、平成7年1月17日から10日間に発生したものとしている)</p>

昭和13年、42年豪雨による被害の状況

項目	昭和13年豪雨	昭和42年豪雨
時期	昭和13年7月3～5日	昭和42年7月9日
気象	雨量 461.8mm 最大時間雨量 60.8mm 最大日間雨量 269.0mm	雨量 319.4mm 最大時間雨量 75.8mm 最大日間雨量 319.4mm
概要 特徴	<p>季節的な梅雨状態の上に集中豪雨が重なり六甲山系で山津波を伴った土砂災害に見舞われ、甚大な被害を被った。</p> <p>六甲山系の砂防事業や表六甲の河川改修が国の直轄事業となった。</p>	<p>梅雨前線が熱帯低気圧に刺激されたことで集中豪雨が発生し、河川氾濫、浸水、土砂くずれ、家屋倒壊等の甚大な被害を被った。</p> <p>都市化の進む市街地での未改修の中小河川のはん濫が課題となった。</p>
人的被害	死者 616人 負傷者 1,011人 行方不明者 -	死者 84人 負傷者(重症) 35人 行方不明者 8人
物的被害	家屋流出 1,410戸 家屋全壊 2,213戸 家屋半壊 6,440戸 床上浸水 22,940戸 床下浸水 56,712戸 道路崩壊 69カ所 橋梁流出 52カ所 堤防決壊 11カ所	家屋全壊・流出 361戸 家屋半壊 376戸 床上浸水 7,759戸 床下浸水 29,762戸 道路崩壊 87カ所 橋梁流出 37カ所 堤防決壊 29カ所

## 新刊紹介

# 行政革命 都市を創る 地方分権の経済学 都市の歴史とまちづくり

### ■ 行政革命

歴史家トーマス・クーンは、30年前『科学革命の構造』という書物の中で「パラダイム」という概念を紹介した。科学的パラダイムとはほかのどの仮定よりも現実をうまく説明する仮定と説明している。工業(化)社会から知識・情報社会へ向け、社会科学の領域においてもこの「パラダイム」の概念を適用させ、新たなパラダイムが提起されているが、行政の分野におけるパラダイムシフトが本書の狙いとなっている。即ち、一方は、1930年代から引き継ぐニューディールのパラダイム、一方は、70年代から登場した古い自由主義社会と自由放任主義のパラダイムにたよらざるを得ないアメリカ合衆国の政党政治は、新たな社会に対応できず、政治家を絶望の淵に立たし、投票者をうんざりさせ投票をしなくさせつつある。しかし、地方政府の指導者により新たな実践が行われつつある。本書は、これらの実践を通じて、読者に政府に対する新しいビジョン(パラダイム)を提供することを目的としている。

本書は、これらの実践をアントルプルヌール型(起業家精神をもった)行政という言葉を使い、次の10の観点から行政革命をめざす。即ち、自らサービスを行うよりも舵取りにシフトし、公共・民間の少ない財源を積極的に組みあわせ、地域社会の目標を

達成していく「触媒としての行政」で、そのためには、実際のサービスを市民に委ねた「地域社会が所有する行政」をめざすこと。また、行政内部を「競争する行政」として効率性を高め、安い料金で多くの仕事をし、変化の激しい社会では、規則よりも「使命重視の(柔軟な)行政」を。さらに、行政を企業的な観点から改革すべく「成果重視の行政」や「顧客重視の行政」、「企業化する行政」を求める。行政の科学化・民主化のためには、「先を見通す行政」や「分権化する行政」が必要とし、最後に「市場」をうまく活用した「市場志向の行政」を掲げている。

本書を一読して感じることは「最小の経費で最大の福祉」をめざす都市経営の観点と日・米の課題の違いはありながらも大きな共通点を見出すことである。即ち、行政内部においては、企業化により効率性を求めるとともに、自治体の持つ資源を有効に活用するため、市民・事業者との協働、目標の明確化を図り、各種の課題を社会化することにより解決を求める姿が「行政革命」であるとする点である。豊富な地方政府の実践事例は、我が国の制度・実情と比し、理解しがたい面も多々あるものの、行政改革をめざす自治体職員のみならず、民間の非営利組織の方々や、市民運動の実践者にとって大きな力となる書である。

(デビット・オズボーン・  
テッド・ゲブラー 著  
日本能率協会マネジメント  
センター 3,800円)

## ■ 都市を創る

「シリーズ東京を考える」第1期は、この第5巻の上梓によって全巻完結した。都市行政研究家の東郷尚武・御厨貴・村松岐夫が編集委員となり、都政史研究会の成果を編んだものである。

東京論、東京学の書籍は都市研究家の書屋に汗牛充棟の昨今であるが、「東京を考える」の刊行は「四年に一度の知事選を除くと、国民にも都民にもよく見えない（粕谷一希）」東京都政の実態を明らかにし、分析、批判し、東京問題の解決策を提言する試みとして、最新でありかつ最も充実したものであろう。

折しも、戦後民選の4代目鈴木俊一知事が4期16年を全うした後、青島幸男新都知事が選出されたエポックにあたり、臨海副都心開発の動向、世界都市博覧会開催か中止かの問題がマスコミの紙面をにぎわせていたことから、一段と興味深い読み物ともなっている。

例えば「1章8節 繁栄と停滞 - 知事にとっての輪廻」。寛永の繁栄の後に明暦大火、元禄時代の後の富士の噴火、大正デモクラシーと大震災、昭和期の充実と二次大戦による疲弊という RISE&FALL は、戦後都政五十年期の4知事の都市行政に投影される。

安井都政は戦災復興の上昇過程で終わったが、東知事期は経済成長とオリンピックの後の公害・都市問題の発生、美濃部知事期では、成長へのアンチテーゼ・革新勢力

高揚後の財政逼迫、そして鈴木都政時は世界都市東京が唱われつつ90年代にさしかかっていたのバブル経済崩壊という浮沈の流れが見られるという。

本書は近・現代東京の都市づくり政策の歴史を、以下のそれぞれの項目別に分析、記述している。(なお、これらを概括する本シリーズ第1巻「都政の五十年」所収の東郷論文「都市政策と都市計画」を参照するとよい。) すなわち、① 東京都市圏の拡大成長過程、② 土地利用計画の変遷、③ 多心型都市構造の形成経過、④ まちづくりとしての住宅政策へいたるまでの展開、⑤ 関東大震災からの復興と防災都市づくり、⑥ 地下鉄等公共交通機関のネットワークづくり、⑦ 道路網整備、⑧ 水資源確保、⑨ バブル期の街づくりに影響を及ぼした民活政策、である。

編者は言う。阪神・淡路大震災の発生を契機とする個々の災害対策の見直しの重要性もさることながら、(東京のような) 巨大都市にあっては、まず基本的に「過密」をどう是正・排除するかが都市づくりの基本的視点であるべきだ。また、進められつつある首都機能の移転問題(東京都は反対している)についても、今後の都市づくりにあたり、いかに過密に対処し、これを克服するかという総合的都市政策の展開が求められていると。

そのような視点から読むべき、浩瀚の書である。

(東郷尚武責任編集)  
都市出版 2,400円)

## ■ 地方分権の経済学

近年、地方分権に関する議論が盛んに行われている。そのような中で、地方分権の

理念や国と地方の役割分担などの基本的な枠組みを定めた地方分権推進法が本年5月15日に成立した。法律の成立が地方分権の完了を意味するものではなく、実現にむけた本格的な議論や行動がこれから始まっていくものと考えられる。

地方分権に関する書物は、「都市政策」の過去の「新刊紹介」の欄でたびたび紹介されているが、従来の書物は中央集権の弊害と地方分権の意義を論じるものが多かのように思われる。本書は、地方行財政の実態を明らかにし、公共経済学的な視点から地方行財政システムとその運営のあり方についての処方箋を示そうとしている点に非常に特徴がある。

地方分権は単なる国と地方の間の権限変更ではなく、権限や財源を地方に移譲し、国のコントロールを排し、歴史、風土といった地域の個性を生かしたまちづくりと行政サービスの供給を行うためのものであるが、これは同時に国への甘えや責任の転嫁が許されないという点で、地方は行財政運営における真の実力を問われることでもあり、著者は指摘している。

本書の構成は大きく分けて3つのパートで構成されている。第1のパートは中央集権的と言われる国と地方の関係の実態把握を行っている。第1章では機関委任事務や補助金などによる国の地方に対するコントロールを取り上げ、その問題点と地方分権の意義を明らかにし、第2章では分権化時代にふさわしい地方税の改革案について簡素な税体系、税収が安定的に見込める税体系、応益課税の要素の思い切った適用の3つの視点から示している。第2のパートは地方行財政運営そのものの問題点の把握と

改革の方向を示している。地方団体のリストラのための条件が、自治体経営、地方行政の守備範囲、生産性、行政サービスと受益者負担、地方行政の広域化のそれぞれの視点で第3章から第7章に掲示されている。そして第3のパートはこれら条件の現実政策への適用を試み、第7章、第8章で高齢化社会の福祉政策、地方分権化時代のまちづくりについての提言を行っている。

本書は、公共経済学や財政学の理論をベースに数々の具体的な実証分析を行っている点に特徴がある。地方財政支出拡大の要因分析や地方団体間の幼稚園サービスの生産性格差と要因分解、府県行政と規模の経済の有無、老人福祉費増大の要因分解、国の財政活動の府県別受益と負担などについて具体的なデータを用いた分析が行われている。

行財政のリストラを含めこれからの地方のあり方を考えていくうえでも、自治体関係者や行財政の研究者のみならず、ひろく一般の方にも一読をお勧めしたい良書である。

(林 宜嗣著  
日本評論社 1,854円)

## ■ 都市の歴史とまちづくり

都市が如何に生き延びていくか。

歴史に学ぶことである。発展の経緯と特徴や個性を明確に把握し、過去の都市の盛衰を分析する。一方、都市と市民が自分自身を知り、歩むべき道を見つけるため、まちに歴史の香を漂わせることが求められる。例えば、アテネの市場跡では古の哲人と対話し、ヴェネチアの水辺では執政官や商人達と議論ができる、この環境づくりがまち

づくりであり、人づくりにつながる。

本著は正面からこの“歴史”と“まちづくり”に取り組もうとしている。

第I部「都市の歴史をどう受けつぐか」では、まず歴史的資産の保存と都市の開発とは両立可能として、その資産をまちづくりに活かすため、体系的な「目録づくり」が必要と説いている。目録には、目に見えないものや生活習慣的なものまで配慮される必要があるとしている。

次に「都市景観条例」の方向から歴史的資産とまちづくりについて述べている。法律・条例整備の経緯と豊富な事例により、経済成長から公害防止、自然環境・生活環境保全、景観形成、さらに“みどり”“ふるさと”“アメニティ”という概念に代表されるまちづくり手法の変遷を追っている。そのうえで、歴史的資産は地域の個性を演出する重要な素材であり、景観はまちづくりのキーワードと強調する。

ここで視点は中国の研究者に移り、日中の都市計画手法を比較しながら「歴史的市街地の保存」について論じている。筆者は言う“他国の都市計画を知ることによって、自国のその特質を知る”と、まさに国境は歴史の時の壁と同じである。

中国の歴史的市街地の保存計画はマスタープランに組み込まれている。城郭都市を原点とする中国の新市街地は、特定方位に向けて計画的に拡張するため、旧市街地では民族的景観や時代の精神の保存にまで配慮が届いている。計画的拡張における環境容量の概念や北京及び洛陽等のモデル分析は興味深い。

一方、行政の枠や法制度が異なるものの、日本の都市成長は街区の無限増加と中心へ

の集中という構造であるため、歴史的市街地の保存計画が個別的となっている。現代都市法では、建築の自由の制限と都市環境へ配慮するルールも必要としている。

さらに、西へ。中国では保存と成長が別の空間であったが、イギリスやボローニャの実験には、修復と再生の哲学があり、歴史的空間で都市活動が継続・成長するシナリオを描いている。

「イタリアのまちづくり」には個性的なものが多い。気候・風土、地形的条件、歴史的経験などの多様性に起因するが、元来都市国家として発生し、自立性が強い。そして、戦後の奇跡的な経済成長後、都市アイデンティティの危機に遭遇した60年代、社会的合意により都市の歴史的な中心部の保存に動き出す。代表的なボローニャの試みとは、高度成長としての100万人都市よりも保存と再生による都市づくりの道を選んだことをいう。古い都心を市民生活の舞台として存続させ、市民が歴史の蓄積と人人の出会いを求め、この再生空間に積極的に住むようになる活性化戦略である。モノだけではなく、社会組織の維持・再生こそが重要と指摘している。

「イギリスの都市計画」においては、都市の歴史をいかに継承していくかに主眼があり、保存計画は都市計画の問題とされている。歴史的建造物の登録制度など法制度と歴史的資産を正しく評価できる地域住民を育てる方策や彼らの自発的な運動には特筆すべきものがある。

日本においては、今後歴史的資産に関するタイムスパンの考え方及び歴史的環境保全と生活環境のあり方に対する市民の共通認識づくりが必要となってくるだろう。



第Ⅱ部「歴史を活かしたまちづくりの制度と手法」では、この意識づくりの素地となる様々な事例を紹介している。また、具体的なプロジェクトやイベントのみならず、国及び自治体の法制度や事業の丁寧な解説は実践的な組み立ての参考となる。

（大河直躬編  
学芸出版社 3,605円）

## 編 集 後 記

\* 阪神大震災から5か月余りが経過した。街では建物の解体が進み、復興に向けて徐々に動き出しつつあるが、一方、依然として約2万人の住民が避難所生活を続けている。行政は一日も早い復旧・復興を目指して努力するとともに、震災発生時からこれまでの対応について自ら検証することにより、今後の災害に備えることが必要であろう。

\* 今回は前号に引き続き、阪神大震災の特集で、「応急体制」をテーマとした。先ず、震災時の自治体の在り方について、関西学院大学林教授に執筆いただき、震災時の神戸市の対応・課題を各部局にまとめていただいた。消火活動の状況について神戸市消防局生田消防署別府主幹に、救急医療現場の実態について神戸市消防局東灘消防署菅原係長に、広報課の行った広報活動について神戸市市長室広報相談部桜井課長に、区役所の活動とその役割について神戸市長田区谷口課長に、災害対策本部衛生部の活動について神戸市衛生局坪井局長に、それぞれ執筆いただいた。また、ノースリッジ地震を事例としたアメリカにおける震災時の応急体制について、ニューヨーク・行政研究所（IPA）青山・鈴木両研究員に執筆いただいた。

\* 特別論文として、甲南大学高寄教授に「イギリスの都市行政VI」としてボランティア団体の財政状況等について執筆いただいた。

## 都市政策バックナンバー

- |      |    |                 |              |
|------|----|-----------------|--------------|
| 第69号 | 特集 | 国際的機関と地域振興      | 1992年10月1日発行 |
| 第70号 | 特集 | リサイクル社会に向けて     | 1993年1月1日発行  |
| 第71号 | 特集 | 神戸ハーバーランド       | 1993年4月1日発行  |
| 第72号 | 特集 | 都市とイメージ         | 1993年7月1日発行  |
| 第73号 | 特集 | 産業構造の再編成        | 1993年10月1日発行 |
| 第74号 | 特集 | 地球環境と都市         | 1994年1月1日発行  |
| 第75号 | 特集 | 高齢者と資産          | 1994年4月1日発行  |
| 第76号 | 特集 | 都市鉄道と地域開発       | 1994年7月1日発行  |
| 第77号 | 特集 | エコポリス           | 1994年10月1日発行 |
| 第78号 | 特集 | マルチメディア         | 1995年1月1日発行  |
| 第79号 | 特集 | 阪神大震災と神戸市復興への提言 | 1995年4月28日発行 |

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込みください。  
予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第80号

印 刷 平成7年6月20日 発 行 平成7年7月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三

〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号（神戸商工貿易センタービル18F）

振替口座 01130-1-75887 電話（078）252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 00150-2-175253 電話（03）3814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

地方公務員のための総合月刊誌

# 月刊 地方自治職員研修

● B5判 130頁 定価780円 毎月18日発売

〈特集〉 毎号地方自治の最先端の動きを鋭い視点で取り上げる総力企画。

〈地方の眼〉 第一線のジャーナリストが地域のホットなテーマを検証する好評企画。

〈今、世界のまちは〉 最新の海外地方自治事情を毎号満載。

〈ケースに学ぶ実務演習〉 行政・人事・財務・税務・福祉の事例研究

## ● 昇任試験対策講座

係長主任論文／行政課題論文／短縮事例演習／憲法／行政法／地方自治法／地方公務員法／組織管理／人事管理／事務管理／財務管理／政治社会事情／経済事情／労働事情／首都事情／知能分野／資料解釈



公職研

電話03-3230-3701 FAX.3230-1170

東京都千代田区神田神保町2丁目14番地 郵便振替 東京6-154568

地方自治を語るみんなの広場!!

〈予告〉

月刊

# 自治

1995.7

定価500円(本体485円)

# フォーラム

VOL 430

## 特集：地方自治体とボランティア

論	説	成熟しゆく地域社会とボランティア .....	京極	高宣
		企業のフィランソロピー .....	田代	正美
		——市民、自治体、企業のネットワークの模索——		
		有償ボランティアの展開の意義と今後の課題 .....	堀田	力
		勤労者のボランティア活動の多様な展開と活性化の課題 .....	為貞	貞人
		ボランティアは自治体行政に何を期待しているか .....	和田	敏明
事	例	世田谷区ボランティア研修 .....	増井	賢一
		ボランティア情報の収集・提供事業の展開 .....	大野	妙子
研	究	「地方公務員研修の充実強化に対する自治大学校の役割に 関する報告書」について .....	田部	美博

編集 自治大校・地方自治研究資料センター  
(〒106) 東京都港区南麻布4-6-2  
電話 03 (3444) 3283

発行所 第一法規出版株式会社  
(〒107) 東京都港区南青山2-11-17  
電話 03 (3404) 2251 振替口座東京3-133197

# 地方自治ジャーナルブックレット

## No.10 講座・自治体職員的能力

自治体職員能力研究会 編

定価 1,000円

\* 地方分権論が唱えられ、変わりゆく自治体の役割。そして、現場で働く職員にもまた、能力の変容が望まれている。新しい時代の自治体職員に求められる資質とはいったい何か？ 職員の能力開発の道を照らし出す1冊。

## No.11 パブリックアートは幸せか

山岡義典 編著

定価 1,200円

\* 近年、自治体によるパブリックアート設置事業が日本各地で行われている。しかし、それらパブリックアートは、果たして適性な場所に設置されているのだろうか？ 全国各地の事例を通して考察する

## No.12 市民がになう自治体公務

パートタイム公務員論研究会 著

定価 1,400円

——パートタイム公務員論序説——

\* 週休二日制や深夜労働者の増加など労働形態の変化に伴い、行政に求められるサービスも変わってきた。9時～5時、土・日閉庁の「役所の常識」を通すか「行政サービスの充実」を計るか！？職員必読の1冊。

## No.13 行政改革を考える

山梨学院大学行政研究センター 編

定価 1,200円

\* 近年多くの自治体で、財政的動機による行政改革が行われている。しかし今望まれるのは、行政の本質や国際協調などを視野に入れた行政改革である。塩野宏、増島俊之氏らが鋭く解く。

編集・発行 (株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川5-26-8 久堅パークサイドビル

電話 03 (3811) 5701・FAX 03 (3811) 5795

## 宮崎神戸市政の研究

高寄 昇三 著

神戸市政に半世紀にわたって、実践的都市経営を展開した宮崎神戸市政の総合研究のシリーズである。神戸市政のメルクマールともなった企業的都市経営は、批判と賞賛の両極端からの論評があったが、本研究によって、実証的分析、理論的構築にもとづいてその全体像が解明されるであろう。

都市経営は単なる都市行財政の効率化・収益化ではない。都市政策の実現のためのかげがえのない手段として、市民自治、公共経済、都市環境の確立をめざして展開された。この研究によって地方自治、都市建設に全く新しい理念、政策・技術が提示されていくことになり、改めて宮崎神戸市政の真価を知ることになるであろう。

『宮崎神戸市政の研究 — 企業的都市経営論 —』

(第1巻) 平成4年2月刊 6,180円

『宮崎神戸市政の研究 — 公共デベロッパー論 —』

(第2巻) 平成5年1月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究 — 行政経営の展開 —』

(第3巻) 平成5年8月刊 7,210円

『宮崎神戸市政の研究 — 都市経営者の実像 —』

(第4巻) 平成5年10月刊 6,180円

※ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

—— 勁 草 書 房 ——

---

---

## 神戸都市問題研究所出版案内

---

---

### 都市政策論集

- |       |                   |          |
|-------|-------------------|----------|
| ☆第1集  | 消費者問題の理論と実践       | 定価 2700円 |
| ☆第2集  | 都市経営の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第3集  | コミュニティ行政の理論と実践    | 定価 1700円 |
| ☆第4集  | 都市づくりの理論と実践       | 定価 2600円 |
| ☆第5集  | 広報・広聴の理論と実践       | 定価 2500円 |
| ☆第6集  | 公共料金の理論と実践        | 定価 2200円 |
| ☆第7集  | 経済開発の理論と実践        | 定価 1700円 |
| ☆第8集  | 自治体OAシステムの理論と実践   | 定価 2000円 |
| ☆第9集  | 交通経営の理論と実践        | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践       | 定価 2200円 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 定価 2500円 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践    | 定価 2500円 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践        | 定価 2500円 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 定価 2500円 |

### 都市研究報告

- |       |                         |          |
|-------|-------------------------|----------|
| ☆第3号  | 公共投資の効果に関する実証的分析        | 定価 4000円 |
| ☆第5号  | インナーシティ再生の<br>ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号  | 神戸／海上文化都市への構図           | 定価 3500円 |
| ☆第8号  | 集合住宅管理の課題と展望            | 定価 2000円 |
| ☆第9号  | 地方自治体へのOAシステム導入         | 定価 5000円 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析        | 定価 4000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

季刊 都市政策 第80号 ISBN4-326-96104-X C3331 P650E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価 650円  
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861 (本体 632円)