

都市政策

季刊 第89号 '97. 10

特集 阪神大震災と広域応援活動

- 災害時応援協定の評価高 寄 昇 三
阪神・淡路大震災と都市政策石 川 稔 晃
— 災害時における救急医療体制について —
横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題.....漆 原 順 一
応援協定と今後の課題田 中 登
震災時における消防活動の応援受け入れについて…伊 藤 芳 弘
震災時における水道復旧の応援受け入れについて…新 元 為 博
緊急時における生活物資確保に関する協定の効果…藤 本 孝 司

特別論文

- 白地地区における住民主体の
復興のまちづくりの足跡中 山 久 憲
— 神戸市湊川町1・2丁目組合土地区画整理事業の事業化までの道—
「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察 …小 坂 清
— まちづくり推進員が見て歩んだ湊川町復興への道—

都市政策

第88号 主要目次 特集 阪神大震災後の民間住宅再建

被災地の民間住宅再建	大海 一雄
住宅再建からみた復旧・復興の特性と課題	三輪 康一
マンション再建の成果と課題	高田 昇
被災地の民間住宅市場動向	太田 尊靖
新在家南地区の復興まち・すまいづくり	後藤 祐介
一まち並み誘導と住宅の共同再建事業の推進 -	
住宅再建支援と住宅融資	伊藤 善弘

行政資料

神戸市内分譲マンション震災対応状況に関する調査報告書

.....神戸市住宅局

次号予告 第90号 特集 阪神大震災後の神戸の安全・安心まちづくり

1998年1月1日発行予定

震災後の神戸の安全・安心まちづくり	室崎 益輝
安全・安心まちづくりと市民	山下 淳 荏原 明則
防災福祉コミュニティの 安全・安心まちづくりへの取り組み	正賀 伸
市民参加による防災と緑	神戸市建設局
消防の震災後の防災への取り組み	神戸市消防局
学校における防災への取り組み	神戸市教育委員会 事務局

は し が き

平成7年1月17日未明に発生した阪神・淡路大震災は、大都市直下型地震として、観測史上最大の揺れの振幅が発生し、過去に経験のない大災害となった。死者、全・半壊戸数など関東大震災以来の人的被害、住宅被害が発生し、電気、ガス、上・下水道、電話、道路、鉄道など都市の活動を支えるライフラインも壊滅的な被害を受けた。古い木造家屋の密集した地域では同時多発の火災が起こり、耐震性に優れていると考えられていた大規模構造物にも設計時の想定を上回る地震のエネルギーにより甚大な被害が発生した。

また消防署、警察署、病院、市役所の庁舎など災害救助に不可欠な施設や職員も同時に被災し、救助機関の能力が大幅に低下する状況となった。

大規模災害の場合、救援に対する需要は災害発生と同時に一瞬のうちに膨張し、需要過多の状況に陥るため、震災直後からの地域住民相互の救援活動の他、広域応援活動によって供給を補うことが重要となってくる。

阪神・淡路大震災では、その被害の大きさゆえ災害に対する自治体などの広域応援活動も過去に例のないほど長期にわたり大規模なものとなったことは記憶に新しい。

応援を受ける側、応援する側とも今回の経験のなかから様々な課題が見つまっている。その多くは教訓を踏まえて解決されていきつつある。

特に相互応援協定は震災を契機に、被災地が要請しようにもできない状況がありうることなどを想定して内容の充実や協定先の多様化が行われるようになってきている。本年8月の神戸市の全市総合防災訓練は他の自治体の参加を得て行われるなど、さらに協定の実効性を高めるための努力も行われている。

そして自治体のみならず企業、地域団体などがそれぞれの立場で広域応援を意識した防災への取り組みを進めていくことが望まれている。

特集 阪神大震災と広域応援活動

災害時応援協定の評価	高 寄 昇 三	3
阪神・淡路大震災と都市政策	石 川 稔 晃	13
— 災害時における救急医療体制について —		
横浜市が被災地でを行った応援活動の状況と課題	漆 原 順 一	43
応援協定と今後の課題	田 中 登	59
震災時における消防活動の応援受け入れについて	伊 藤 芳 弘	71
震災時における水道復旧の応援受け入れについて	新 元 為 博	81
緊急時における生活物資確保に関する協定の効果	藤 本 孝 司	95

特別論文

白地地区における住民主体の 復興のまちづくりの足跡	中 山 久 憲	106
— 神戸市湊川町1・2丁目組合土地区画整理事業の事業化までの道 —		
「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察	小 坂 清	120
— まちづくり推進員が見て歩んだ湊川町復興への道 —		

潮流

自治体監査制度改正 (141)	借上げ公営住宅制度 (143)
ストックオプション制度 (145)	
安全都市づくり推進計画 (神戸市地域防災計画・防災事業計画) (147)	

新刊紹介	150
------	-----

災害時応援協定の評価

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1 大災害時の救助能力

阪神大震災は、自治体行政に多くの教訓をもたらし、現行の災害行政システムに再編成を迫る災害であった。その卑近な事例が災害救助法で、都市型大災害を、想定していなかったため、避難所・仮設住宅など、大量の被災者に対処しきれなかった。

この点、災害対策基本法も同じであった。しかし、災害救助法は、昭和24年の制定であり、大都市災害の経験が、不足していたので、やむを得ないかも知れないが、災害対策基本法は、昭和34年9月の伊勢湾台風の悲劇をふまえて、昭和37年7月（法律第288号）に制定されたのである。

したがって都市型の大災害に対して、十分に対応できる法律でなければならなかった。しかし、阪神大震災において、災害対策基本法が十分に、稼働し活用されたとはいえない。その意味において、阪神大震災の実態を分析し、災害対策の全面的再検討が必要であるが、本論では災害時の応援協定に絞って論究してみよう。

まず大震災害時に外部からの応援がなぜ必要か、今一度、考えてみよう。第1に、通常の災害と大災害の根本的な相違である。神戸市でも、昭和36、38、40、42年と、台風・集中豪雨に見舞われている。昭和42年には、死者84名、家屋全壊361戸、床上浸水7,759戸の被害を被っている。

しかし、神戸市の対応能力からみれば、市外に応援を求めるような災害ではない。したがって大災害と当該地方団体の対応能力の関係は、切実さをもって、

考えにくいのである。

第2に、大災害を経験しない限り、多くの地方団体は、自己完結型の救助体制で対応できる災害基本計画を、立案している。少なくとも基本は、当該地方団体という戦略である。しかし、大災害は地方団体が保有する何百倍の能力を、しかも瞬時に必要とされ、動員しなければならない。

たとえば神戸市長田区の場合、地震発生と同時に12件（当日の午前5時59分まで）の火災が起こっているが、消防隊は地震発生時7隊分の人員であった。しかも周辺の区からの応援は、大災害時は当然、期待不可能である。

火災の場合は、まだ計算が可能であるが、人命救助となると、完全に行政能力では対応不可能である。1区で何千人という市民が、家屋の下敷きになった。9割が民間のボランティア・家族などによって、救助されている。

第3に、大災害の場合、地方団体自身が被害者となり、機能マヒに陥る。現に阪神大震災でも、消防署が3署、1出張所、警察署が1署、全壊・半壊の事態となった。しかも救助施設だけでなく、職員自身が被災者となり、また被災者とならなくとも、遠隔地に居住していれば、交通機関の途絶で、救助活動に参加できない。

要するに大災害時は、救助機関自身が通常の救助能力の半分以下になりかねないのである。阪神大震災は救助・被害の点で、早朝の5時46分という、理想的な時間に発生したといえる。もし昼間であれば、救助活動自体も交通渋滞に巻き込まれ、立ち往生していたであろう。

2 民間活動の評価

大災害時には、当該地方団体の救助サービスの供給能力は、救助需要の瞬間的膨張によって、完全にオーバーヒートしてしまう。そのため他の機関・団体からの救助能力の補充を求めざるを得ないのである。

第1に、当該地方団体の地域内の住民・団体・企業である。阪神大震災でも、即製ボランティア・地域住民組織・民間団体の活躍はめざましく、震災直後の

救助活動では、8～9割を分担した。今後、このような地域の自主防災機能の強化は、自治体の防災能力の強化に関係なく、不可欠の要素である。

第2に、地域内救助活動は、地方団体の救急活動にくらべて、能力的には何百倍の救急能力を秘めているが、何よりも災害直後に活動できるという強みをもっている。

広域応援も貴重な救助供給力であるが、到達時間を考えると、オールマイティということではできない。

しかし、このような地域内のマンパワーによる民間救急活動は、また欠点ももっているのである。第1に、民間医療チームのように専門集団も存在するが、大半は救助活動の専門集団ではない。将来、消防団のように、専門化され、救助水準のレベルアップが迫られる。また消防・自衛隊・警察のように、機材も十分ではない。

第2に、長期の救助活動には、肉体的・時間的にも耐えられない。したがって外部の応援が到着するまでのつなぎ役ともいえる。すなわち地域ボランティア自体が被災者であり、応援部隊のように、交替で活動することは不可能である。

第3に、地域救急活動は、いわば自然発生的であり、地域・機能において偏りがみられ、必ずしも全面的に信頼して、行政団体の機能分担ができるとは限らない。

3 広域応援の必要

このような地域救助能力の限界からどうしても、外部の応援が必要であるが、広域応援の必要性について、列挙してみると、第1に、大災害時の需給ギャップを埋めるためには、外部からの応援しかない。大災害時の場合、救助・救援活動は長期にわたるので、地域の活動は、不眠不食をしいられるが、2・3日が限度で、外部の応援との一時的交替が必要である。

第2に、人員・機材・資材など、地域に多少は、備蓄し、支援体制があって

も、限度がある。たとえば消防車は、どこの自治体でも、大災害時には絶対的不足になるはずである。ことに救急医療のように、他地域の病院に入院させる必要が起ってくると、救急車の絶対的不足は深刻化する。

このように外部の支援は、必要不可欠であるが、災害応援が、阪神大震災でスムーズに展開されたかどうかであり、今後の災害応援の教訓にし、改革のデータとしなければならない。

第1に、災害応援は、いわゆる行政団体による応援のみでなく、民間の応援がかなり、積極的に展開された。ことに医療に関しては、民間ボランティア団体は、当日の夜には活動を開始しており、行政機関による応援は、生彩を欠いたといえる。それは応援要請を事務手続を踏んで、しかも府県経由で中央省庁へという、迂回ルートを採用しているためである。

第2に、中央政府・府県など、被災市以外の広域団体による救援活動は、必ずしも機動性を発揮できなかった。ことに自衛隊の要請・指揮権が、府県にあるため、被災市と府県の連絡が不能となったため、出動に遅れたのみならず、救援活動にあっても、地元市の要請に即応できなかった。

第3に、災害応援は、消防・警察といった緊急の救助に、限定されない。大災害時は緊急救助といった活動以外に、災害直後から災害廃棄物処理、罹災証明書の発行、被災家屋調査などの一般的行政事務も、飛躍的に増大する。

したがってどのような行政事務が、必要かの判断が求められ、被災市も応援団体も、戸惑いが発生してしまう。

第4に、応援が交通渋滞のため、到着が遅れ、災害救助という一刻を争う事態に、効果的活動ができなかった。さらに事前の協定・調整が不十分のため、到着してから、予期しない事態に直面することになった。たとえば消防ホースの連結が、サイズ・器具の相違から不可能となった。

4. 応援協定の必要性

このように災害対策基本法などの官製の公式の応援は、先に見たように、必

ずしも迅速かつ被災者・団体のニーズに即応した活動ができなかったのはなぜであろうか。

第1に、災害対策基本法第67条(市町村)、第74条(都道府県)は、他の地方団体に応援の要請ができるとしている。応援を求められた地方団体は「正当な理由がない限り、応援を拒んではならない」と規定されている。災害対策基本法第29条は「職員の派遣要請」を定めているが、なお「応援の要請」と「職員派遣の要請」の相違は、第1表のように、説明されている。

第1表 応援の要請・派遣の要請の区分

差 異	応 援	職 員 派 遣
性 質	労働力としての人員に着目する場合が多い。	職員個人の有する技術、知識、経験等に着目。
期 間	短期。	原則として長期にわたる。
事 務	応急措置を実施するために必要なこと。	災害応急対策又は災害復旧に関し必要なこと。
身 分	身分異動を伴わない。	派遣先の身分と併任。
指揮、監督	応援隊が一隊となって派遣先の指揮下に入る。	個人的に派遣先に分属する。

消防庁防災課編集『逐条解説災害対策基本法』271頁

問題はこのような要請主義を、基本とすることは、実態にそぐわないことである。それは被災自治体は応援の要請が、現実的には通信施設の破損、救助活動に忙殺などでできない。したがって個々の地方団体の判断で、自発的自主的応援を決定しなければならない。

この場合、すでに応援協定が締結されている場合は、応援の義務があるので、被災団体の要請がなくとも、出動しやすい。このように応援団体の意思決定の段階で、要請主義は問題がある。

また手続面でも問題がある。阪神大震災では、重傷患者のヘリ搬送が、当日は1回のみであり、緊急活動の対応の拙さが指摘された。それは震災前に応援協定をしていなかったこともあるが、法律的要請における手続の煩雑さも手伝っている。

まず府県域をこえて搬送するためには、地方自治体の消防を通じて、都道府県に許可申請がだされ、自治省消防庁をへて、相手の都道府県へと伝達され、

受け入れ可能であれば、反対の経路をつうじて情報がもたらされる。

もし災害協定があれば、病院相互で判断し、直接、消防と交渉し、ヘリによる搬送を、行なうことになる。要するに災害対策基本法による一般の救助では、不十分であり、個別により確実な応援体制を、組み込んでいるほうが、より効果的である。

第2に、応援・派遣について、迅速な行動がとりやすいようになっているかどうかである。自衛隊の応援要請は、原則として防衛庁長官の指示・府県知事の要請(自衛隊法第83条)となっている。ただ知事はあらかじめ応援の内容を示して要請しなければならない。しかも知事は文書で、事前協定(自衛隊災害派遣に関する通達12条)で、準備する機材・場所・費用負担などについて協定をむすぶべきとされている。大災害時にこのような事前に内容付きの応援要請はできない。

同じような規定は職員の派遣も、あらかじめ、理由、職種・人員数、期間、給与・勤務条件などを、記載した文書でもって、要請先の首長と「協議しなければならない」。もし協議が整わなければ、派遣を要請することはできない。

このような事前協議がなくとも、応援団体の裁量権で、応援協定にもとづいて出動できるようにしておくことが望ましい。なぜなら仮に、空振りに終わったとしても、抜き打ち防災・救助訓練と思えば、済む問題である。

5 要請応援の問題点

第3に、災害応援協定がなければ、費用問題からどうしても、要請出動になりやすい。応援に関する費用負担についても、災害対策基本法第92条は「応援の費用負担」につき、応援の要請をした地方団体が負担しなければならないと規定している(災害救助法第35条)。

しかし、現実の行政的処理は、消防庁長官の要請(消防組織法第24条の3)による場合、その費用は特別交付税で措置することになるが、応援協定で出動した場合も、多くは事後追認で要請出動として、費用負担を面倒みていくべきで

ある。

応援協定の場合は通常、現地で損害賠償、救助資材費などは、被災団体の負担であるが、人件費・交通費・燃料費などは応援団体の負担となる。

問題は要請・協定もないのに、出動した場合であるが、自己負担となる。被災自治体にしても、大災害の場合は、負担能力はない。しかし、要請出動の場合と比べ不公平であり、実質的に活動した場合は、要請出動として追認すべきである。

ただ災害救助などの応援活動は、このような財源を考慮して、行われるものでない。多分に民間ボランティアと同類の精神的要素で動くものである。

したがって仮に、経費補填が認められなくとも、地方団体相互の保険としてみれば、無駄な出費ではない。戦前の関東大震災時には、阪神間の地方団体・市民は、災害援助の努力を惜しまなかった。今回の阪神大震災は、そのときの返礼として受けとればよいのではなからうか。

地方団体は従来から、災害見舞金を支出するなどの慣例があり、立場が逆転すれば、被災団体は必ず、応援にでむくであろう。

将来的には、全国で災害基金を設定し、応援費補填の公平機能を、保有するようにすべきであろう。現実の問題として、仮に要請したとしても、負担能力はないのではなからうか。

第4に、災害時における応援団体への指揮監督権も、応援協定の場合は明確である。災害対策基本法(第67条2項)は、市町村が応援要請したときは、市町村長の指揮下に入る。しかし、災害対策基本法第74条は、都道府県が要請したときは、都道府県知事の指揮下に入る。

このように要請団体によって、指揮命令は違ってくる。ことに自衛隊は知事要請を原則としており、市町村長はそのつど、知事に自衛隊の協力指示を要請しなければならず、現地で総合的即応的救急活動に大きな支障となった。ちなみに消防の場合は、被災市町村の消防局長の指揮下にはいる。

実際は現地主義で、市長(区長)、警察署長、消防署長、自衛隊派遣分隊長などの合議で行われている。

6 応援協定の普及

第5に、災害応援協定は、政令指定都市間のように、かなり広域応援協定が締結されているケースが、少なくないが、この点について、次のような批判がある。

「遠隔市町村の応援協定は、その実効性が乏しく、都道府県の協力がなければ、協定内容の実現は困難であり、遠隔市町村の相互応援協定が全国的に行なわれた場合、国および都道府県が行う総合的計画的防災行政に支障となることも考えられ、また遠隔市町村の応援を受けなければならないような災害は、広域地方公共団体である都道府県又は国の責任で処理するのに適していると思われるので、遠隔市町村の応援協定は、都道府県間の相互の応援協定により処理することを第1次に考慮すべきである。なお特別の事由により遠隔市町村間の応援協定を結ぶ場合でも、都道府県と十分連絡調整のうえ行う必要がある」（消防庁防災課編集『逐条解説・災害対策基本法』271～272頁）。

しかし、かかる見解は、机上演習的批評である。現実的には近隣の行政団体のみでは、救助能力は不足する。しかも隣接団体は、余震もあり、すぐには動けない。また中央政府が危機管理にうとく、機敏に指令をださないという事態は、十分に予測される。さらに大災害時は府県の機能はマヒし、広域補完機能は完全に遂行不可能となる。

したがって一刻を争う災害救助にあっては、特定団体が広域応援協定にもとづいて、要請なしで出動する必要がある。むしろ船・ヘリ・飛行機などによる救助活動を見なおしていかなければならない。

第6に、大災害時の行政サービスは、救急・救助といった面にかぎられない。一般的行政サービスとしての災害廃棄物処理なども、緊急を要する行政サービスである。いわゆる職員の派遣は、神戸市の要請以前に各市町村からの申し出があった。

なかには神戸市の要請に関係なく、見切り出動した自治体が相当数に達した。神戸市からの要請は、現実問題として、宿泊場所確保の問題があり、即答しかねたが、自治体によっては、車内での宿泊を準備し、食料持参で派遣職員を送

り出している。神戸市は、震災後、被災者支援に必要と見込まれた人員を確保し、今後はある程度の人員は、応援協定で確保しておき、不足分を府県・政府をつうじて派遣してもらう体制が望ましいであろう。また、震災直後のピークは、なお神戸市の応援職員のピークは、2月7日の1,930人であり、罹災証明の発行事務のためであった。延べ人数は、平成7年1月17日～11月1日までで210,162人であった。

局別の応援延べ人数は、衛生局51,568人（巡回健康相談）；環境局10,868人（災害破棄物処理）；区役所43,123人（罹災証明書発行・家屋調査・義援金交付）；消防局27,449人（消火活動）；水道局48,065人（給水復旧）などである。

第7に、災害対策基本法の応援協定は、原則として、政府、地方団体、指定公共機関（電力・ガス・通信・鉄道機関・日本赤十字社など）で、民間ボランティアは対象とされていない。

大災害時には、これら指定公共機関のみでは対応不可能である。たとえば救急医療の場合、アジア医療連合(AMDA)は、17日の夜遅く、長田保健所を拠点として、活動を開始している。

しかし、個々の民間ボランティアとしての医療チームが、的確に災害時に活動することは至難であり、個別に災害応援協定を締結しておれば、その病院だけでも、救急医療サービスができることになる。

第8に、災害時相互応援協定の強みは、いわば官製の応援協定とちがって、機動性のある災害救助が、受けられることである。

神戸市は昭和55年3月に「コープこうべ」と「緊急時における生活物資確保の為の神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」を締結している。

阪神大震災後、各自治体で災害応援協定の締結が広がっている。たとえば平成8年10月24日、堺市など中核市12市が、相互応援協定を締結している。また神奈川県は在日米軍との災害時相互応援マニュアルを作成している。

阪神大震災はある意味において、公式的応援活動の遅滞性、硬直性、形式主義が、如何に実効性に乏しかったことを立証する皮肉な結果となったのであるまいか。むしろ民間ボランティア・NPOなどの活躍が目立った。

もちろん法律にもとづく災害応援は、必要であり、規模の面からみても、民間の比ではない。しかし、地方団体は個別に広域応援協定によって、二重の救助保険をかけて、即応性と確実性を確保しておくことも必要なのである。備蓄食料でも、民間企業との供給契約によって、かなりカバーできる。民間企業・市民も、それぞれ自らの人的ネットワークによって、災害時の救助を地域外に確保しておく必要がある。

基本的には、政府・国家に依存することだけでなく、地方自治体相互で災害救済基金とか、広域応援協定などをすすめていくべきである。そして全国的になると、実現は容易でないので、政令指定都市・中核市など、近畿府県連合・東海県共同体などの相互支援制度を、事前に設立・設定しておくことが、極めて重要である。

阪神・淡路大震災と都市政策

—災害時における救急医療制について—

石川 稔 晃

(神戸市立西市民病院院長)

はじめに

平成7年1月17日早朝、午前5時46分に阪神淡路地方を襲った阪神淡路大震災、大都市直下型地震を経験して2年6カ月が過ぎた。

震災直後からたくさんの評論、政策、対策が述べられてきた。しかし直接震災を経験して、早朝から神戸市立中央市民病院で被災傷害を受けた人々に Medical service をおこなってきたものとして、やや違和感を感じてきた。

「何か間違っていないですか?」と感じる今日この頃であった。

震災を理解するための基本理念

震災とは人類にとって何なのかを考えてみた。

人類進化の過程で人間は外敵と戦いながら、集団生活を営み、巨大な動物との生死をかけた生存権を得る戦いをしてきた。そしてその一助として武器を手にして、その武器を改良、発展させてきた。そこに人類発展の歴史があった。

また集団生活を営むにしても、集落から、町へ、都市へ、そこにテクノクラートを生み出し、都市生活規律の制定を行い、社会または都市を形成してきた。別の面から人間の集団がもたらす非衛生的環境の排除、それは疫病から町の死を防御する必要から、衛生行政を発展させて健康的な都市形成を形作ってきた歴史がある。

人類は自然からもたらされる突然死から同胞である人類を守るために如何に自然の脅威と戦わなければならなかったか、そこに闘争の学習があった。

自然との戦いの歴史が人類社会として発展して行く歴史と重なりあって理解されてきた。震災の脅威を理解するためには、それは自然と人類の戦いであると理解しなければならない。

国と国の戦争は人類生存の歴史の中での亜型である。いま戦争といえば国と国との戦い、または民族と民族との戦い、宗教と宗教との戦いと理解しているがそれは人類の闘争歴史の中での亜型であり、本当の戦いは自然の脅威と人間の戦いで、それを学習して、それを排除するため改良、または制御してきたからこそ現代の我々があることを理解して考えなければならない。

震災によってもたらされる人間の突然死を如何に予防し、如何に防衛し、如何に救出するかが震災に遭遇した時に、人類がまたは社会が目指さなければならないゴールと結論できる。

「震災は人類と自然との生死をかけた戦いであり、そのゴールは震災によってもたらされる人間の突然死を如何に少なく出来るかにある」といえよう。

都市直下型震災で何が起きたか

1. 個人の出来事

日頃から地震、雷、火事、親父と言われてきたが、今回の震度7以上の阪神淡路大震災、都市直下型地震を経験してその意味を嫌というほど味あわされた。

その点では先人の教えを学習していなかったともいえよう、先人の教えを軽んじてきたとも言える。そのことについて日頃、日本は地震の多い国といわれながら、自然の脅威には勝てないと恐れおののくのみで、結果的に諦めてきた日本人特有の死生感がその根本に流れているのだろうか。

今まで学んできた教育学習にも地震が襲ったときの学習はなかった。地震に伴う津波についての学習は新潟大地震がもたらした結果として「地震のときは海岸へは近付くな」の断片的学習のみであった。ただ救われたことは我々の年代は第2次世界大戦のときに学習した、「危険が迫ったときは身一つで自分の足で逃げよ」の悲しい学習であった。

地震が多い国といいながら地震学の育成、地震予知の研究・育成、地震と建都市政策 No.89

築学等の学問的育成を怠ってきたインフラの貧しさが今回多くの生命を奪ったのだろうか。それでは「経済大国」の意味は何だったのだろうか。1月17日午前5時46分、就眠中突然の強い揺れで始まり、熟睡から起こされた。立ち上がることも、這いあがることも出来なかった。たまたま古い家だったが、屋根がスレートで荷重がなく、寝室には箆筍等倒れる恐れのある家財道具を置いていなかったの、自分自身が傷付けられることがなかっただけであった。



図1 震災後の自宅内部

後に45秒間の揺れであったと知ったが、そのときは永遠に続いているように感じた。敷布団の両端をはらばいになって握り締め、両足を広げてふんばり、布団からはみ出さないように姿勢を保つのがやっとであった。何が起こったのか理解できなかった。強い揺れで家が倒壊した人々は、上記の姿勢を保っている間に、家の屋根が落ちてきたり、2階の床が落ちてきたり、箆筍の間にはさまれたり、梁の下敷になったのではないかと想像される。

寝室以外の部屋は写真のようにめちゃくちゃであった。玄関から外に出ようとしたが玄関が開かなく、台所のドアを開けて外に出た。近隣の人がそれぞれ戸外に出て「強い揺れでしたねー」の挨拶で地震であったことを知った。

地盤がよかったのか近隣の家に目に見える倒壊はなかった。電気がなく、ラジオも、テレビも情報源として使用できないときは五感に頼ることと教育されてきた。

「歩いて、見て、聞いて、考えて、行動する。」人間の基本パターンが行動の第一歩となった。近隣に負傷者はいなかった。

住居が山麓の小高い所にあったので市街地を見ると、兵庫区菊水町、長田区

の地方、須磨のあたりに3本の煙が上がっていた。すでに火災が発生していた。

こんな時こそ外科医を病院は必要としている。その思いだけで、着替えて、電気ヒーターの元栓を抜き、ガスの元栓を絞めて、傾いた冷蔵庫を起こして、大事なものをショルダーバッグに詰めて10km離れている人工島ポートアイランドにある神戸市立中央市民病院に出かけた。「車で！」一瞬考えたが、こんな時こそ自分の足でと歩き始めた。

考えが正しかった。国道2号線は車で渋滞し動いていなかった。

途中、菊水町の火災現場を見たが、寝間着のまま飛び出した人が呆然と立ち尽くすままで、消火するすべもなく、近くを石井川が流れていても水を運ぶ容器もなく立ち尽くすままであった。途中で救急病院に立ち寄ってみたが「当直医が一人しかいないんだって、玄関で看護婦が人工呼吸をされていて、足や手の傷の人は待ってくれと言われるばかりや、こりゃあかんわ。どこか病院あいてるところないんやろうか」と多くの人が頭や、足や、手の傷から滴り落ちる血をタオルで押さえながら立ちすくんでいた。

早く病院へと急ぎ足で浜手バイパスをポートアイランドへ急いだ。自分の横をオートバイ、自動二輪車が通るが、誰も乗せてあげようと声をかけてはくれなかった。しばらくすると通りすぎて言ったオートバイなどが一斉に帰ってきた。「兄ちゃん通れへんで！」ととも来た道を帰っていった。

通れない理由はすぐにわかった。ご存じの方もあると思うが、ホテルオークラの近くで高架の道路が亀裂して、全体的に120cmほど離れていた。「ポイノ」と飛び越えて、病院にたどり着いた。歩いてきた強みであった。

病院周囲は埋立地の悲しさが液状化現象で泥が氾濫していた。足を踏み入れるのを躊躇していたら、後ろから走ってきた四輪駆動車のランドローバーが「先生！病院へ行くのでしょうか。」と病院まで乗せてくれた。胸部外科の先生であった。午前7時50分ごろに着いた。

2. 病院周囲の出来事

救急外来は真っ暗で、怪我した人で溢れかえり、緊急に駆けつけた研修医が
都市政策 No.89

懐中電灯の手明りの中で外傷の処置をしていた。

「緊急時発電はどうした。」「すぐに消えました。」

「外が明るくなっているので玄関口に移動して処置をするように」

「君！、薬局に行き、あるだけの抗生剤と痛み止めを貰ってこい。」

「処置したらカルテに住所と名前を書いて、処置の概要を書き、抗生剤は玄関口で3日分と痛み止め2回分を貰ってかえるようにと指導しなさい！」

そこで外来処方に名前を書いて3日後に外来に来るんですよと念を押してかえってもらえ。後で外来カルテと処方箋を合わせればよいから！」診療の流れがでてきた。

「先生！ 縫合セットがありません」

「婦長！手術室から針付き縫合糸を出来るだけたくさんもってくるように、薬液消毒の用意をするように」

「先生 水がでません」

「薬局から生理的食塩水を貰ってきて、血液をさっと洗えるように、後は薬液消毒でいいから」

救急外来は戦場であった。

午前10時20分ごろ電灯がついた。働いている皆の間から思わず拍手があがった。NHKのニュースが「関西地方に大地震があったようです。死者4～5人」と告げていた。緊急用エレベーターを含め全てのエレベーターが動かなかった。

中央手術部へ階段を上がり、緊急手術に耐えられるようにまず1～2室の清掃を優先させて準備して置くように指示、正午過ぎには準備OK！の連絡を受けた。

入院患者の食事は栄養管理室、看護職員の懸命の努力で963名の入院患者への給食、21名の新生児への対応は出来た。地震当日の早朝は救急対応の為の職員しかいなかった。

当直医師11名（内科医師1名、小児科医師1名、第2外科医師1名、産婦人科医師1名、集中治療部麻酔科1名、各科当直医1名、救急当直研修医5名）、婦長1名、各病棟の深夜帯勤務の看護婦75名、薬剤師2名、放射線検査師2名、

臨床病理検査室技師 2 名、栄養科 6 名、事務職員 1 名、設備課職員 1 名、委託職員 10 名（救急受付 2 名、設備科 4 名、警備員 4 名）で入院患者 963 名の安全の確認、一部は外来患者の外傷処置に当たらざるを得なかった。

入院患者の受傷率は全体の 7.3% であった。ベットから転落した人は 3.3%，縫合を要した外傷は 0.7%，骨折 0.5% であった。震度 7 強の揺れで市街地は壊滅的であったが入院患者の受傷状況としては少ない受傷率であった。病院構造の耐震性が優れていたと考えるべきだと思う。

震災直後の入院患者受傷状況

受傷疾患名		患者数
ベッドから転落		32
擦過傷		18
打撲傷		11
縫合を要する外傷		7
骨折	腰椎圧迫骨折	2
	上腕骨骨折	1
	踵骨骨折	1
	肋骨骨折	1

震災当日の職員の当直体制と出勤状況

職種	職員数	備考
当直医師	内科当直医	1
	小児科当直医	1
	外科当直医	1
	ICU・麻酔科	1
	産婦人科当直	1
	各科当直	1
	研修医当直	5
当直婦長	1	
深夜帯看護婦	75	14 病棟
薬剤師	2	
放射線検査技師	2	
臨床検査技師	2	
事務職員	2	事務 1, 設備課 1
栄養科職員	6	
委託職員	10	救急受付 2, 設備課 4, 警備員 4

神戸市立西市民病院の当直体制

職種	職員数	備考
当直医師	内科	3
	外科	1
救急当直看護婦	3	
病棟深夜勤務看護婦	20	6病棟
薬剤師	1	
放射線検査技師	1	
臨床検査技師	1	
事務職員	1	
嘱託職員	4	
計	35名	

西市民病院の震災当日の職員の出勤状況

職種	出勤職員者数	職員数(参考)	出勤割合
医師	40	52	76.9
薬剤師他	9	16	56.3
臨床検査技師	10	22	45.5
放射線科技師	7	10	70
看護婦	134	253	53
管理栄養師 調理師	15	21	71.4
事務職員	19	28	67.9
その他職員	8	11	72.4
計	242	419	57.8%

神戸市立中央市民病院の震災当日の職員の来院状況については詳細な資料を取っていないかった。

震災で5階部分が圧縮破壊された西市民病院職員の震災当日の出勤状況の資料を見ると職員全体の57.8%しか確保されていない。

これを地震後の刻々とした時間帯で検証しようにもアメリカの組織と異なり地震当時のシステムの違いで記録できなかった。アメリカのシステムについては後に述べてみたい。

中央市民病院で早期に出勤してきた医師の一人としてアバウトな数でお叱りを受けるかも知れないが午前11時迄に事務職員は3~4人、医師も病院近くに住んでいる研修医を含めて25人前後、全体の15%前後しか確保できていなかった。

ポートアイランドは先に述べたが建物の地盤造成が海上都市埋立地の建造物であったので地盤沈下を考慮して強固に基礎工事が行ってあった。そのため倒壊建造物はなく、室内の付属物による外傷が主であった。骨折その他を除けば

午後2時までには殆ど救急外来患者の治療は終了していた。

《職員が病院に出動できなかった理由》

1. 家屋倒壊に伴う職員自身の家屋の下敷、または家族の怪我、並びにその救出と安全地域への脱出のため病院へは行けなかった。
2. 近隣の家屋倒壊、また近隣の人々の救出へ時間を忘れて働いていた。
3. 病院へ行こうと考えて、もよりの駅にいったが電車の運行が行われてなく、他に交通手段がなかった。
4. 自動車で行ったん病院へ向かったが道路の混雑で引き返した。
5. 電話など病院との連絡手段がなかった。テレビなどの報道でも地震の情報が的確に報道されていなく、そのようにひどい状況とは考えなかった。台風などの防災指令と異なったものと判断した。
6. 遠隔地に住んでいてとっさに病院に行けなかった。

テレビの報道でもポートアイランドの埋立地での液状化現象と市街地に火災が起きている状況は報道されていたが建造物の倒壊とその下で行われていた生命をかけた人間の戦いなどは情報として得られなかった。

7. 病院に電話したが連絡がつかなかった。病院の方から連絡があるまで自宅で待機していた。

さまざまな理由で病院にとっさに行けなかったなど震災時の対処の仕方に一定の指針と訓練がおこなわれていなかったせいか、人それぞれが思うように行動していた。都市直下型震災の経験に乏しく、震災時の状況判断を学習して、その反省に基づく教育が行われていなかったことが大きく影響したようだ。

当直をしていた医師も家族の安否を得る方法がなく、我々の姿を見た後、午前9時すぎ、Duty off となった時点であわてて自宅へ帰宅を急いだ人もあった。看護婦さんについては Duty off の人も含めて西市民病院では53%の出勤率であった。家庭をもっていた人も多く、まず家族の安全を計り、Duty のあった人、Dutyのなかった人、とにかく駆けつけなければと駆けつけてくれた人でこの程度しか得られなかった。

中央市民病院では平均年齢が若く、独身率が高いせいでもあるが、必要な看
都市政策 No.89

看護婦数が得られなかった病棟ではそのまま深夜勤務の看護婦が時間を延長して、日勤看護婦を務め、仮眠の後に準夜勤に延長していった病棟もあった。24時間、人によっては48時間病院内で勤務した人もいた。

遠く離れて田舎から勤務していた看護婦さんは家庭と連絡が付くや否や、お父さんが車で迎えに来て、身の回りのものだけをもって強制的に田舎の家に運ばれた人もいた。奥尻島の状況が学習としてあり、子供の命だけは守りたい考えられたのではないかと考えている。

マンションのドアが開かず、開いたら閉まらず、貴重品だけをもって郊外の友人宅に避難した人もいた。状況はさまざまに混沌とした状態であった。

《職員の被災状況》

中央市民病院では震災当日、カルテだなの倒壊、本棚が倒れて打撲等受傷した看護婦は多数認められたが、重症者は1名、ナースステーションの囲い天井の厚いガラスが割れて落下、カルテ記載をしていた看護婦1名が顔面骨折と顔面の重要な部分に外傷を受けた。

患者の付き添いについていた家族の人が肋骨骨折と股関節脱臼骨折を受けた。

職員の死亡は3名で、病院で亡くなったのではなく、全員家庭での家屋倒壊に伴う圧死であった。

西市民病院では5階分が圧縮倒壊したため入院患者44名、看護婦3名が圧縮倒壊した5階病棟に閉じ込められた。廊下を歩いていたと推定される患者さん1名が天井梁による圧死状態で発見された。

看護婦には打撲擦過傷以外には重篤な外傷を認めなかった。

看護部長榊原婦長の記録によれば次表のように亡くなった一人を除いて午後11時まで救出のための時間を要した。

自力脱出できた人は47名中2人のみで、職員が手をかして脱出させ得た人は12人、後の32人は消防隊員、またはレスキュー隊の手を借りなければ脱出させえなかった。それほどに危険な救出であったともいえる。

亡くなった長尾さんはどうしても行方を掴み難く、翌日自衛隊隊員の努力で死亡した状態の確認救出となった。速やかに消防隊、レスキュー隊の手を借り

救出時間	自力脱出	職員による救出	消防隊(レスキュー隊救出)	自衛隊救出	計
10時～11時	2	1			3
11時～12時					
12時～1時		6			6
1時～2時		3 (看護婦)	6		9
2時～3時		2	1		3
3時～4時			1		1
4時～5時			5		5
5時～6時			8		8
7時～8時			2		2
8時～9時			6		6
9時～10時			1		1
11時～12時			1		1
翌日9時36分				1	1
計	2	12	32	1	47

なければどうなっていたか背筋の寒い思いがする。

救出される所要時間を見ても自力脱出の人さえ5時46分から3時間後に、職員が手助けして一人を救出し、余震の続く中で倒れた戸棚や壁などを取り除きながら、声を頼りに近づくのに大変な努力を必要としている。

ひとつにマンパワーが必要であったが地震発生早期にはそれすらえられなかった。消防隊、レスキュー隊が本格的に来院して、患者ならびに職員を救出して頂けるまで7時間を要した。

救出が本格的に行われたとき職員も一緒に救出に当たったが、午後3時すぎからは専門的知識を要する人のみが救出できるような困難さであった。

狭いところに閉じ込められながら、名前を確認し合い、歌を歌って励ましながら過ごした時間は一生忘れられない出来事となったと思う。残った一人の確認が行えなかった。同室の人は「採血に行かれた。」看護婦さんは「採血を終

えて病室に帰られた。」圧縮された限られた空間を探しても見あたらず、名前を呼んでも応答がなく、探し当てたのは翌日の午後9時36分であった。如何に早くから組織的な救出を必要としたかが理解できる。地震にさいしての救急医療の第一歩は地震対応の組織を如何に早く立ちあげることが出来るかにある。また今後の震災に対して地震対応の救急医療組織のあり方、そのための教育、訓練が如何に必要なかを考えて行きたい。

アメリカの組織

1983年 Los Angeles 地方の Colinga, 1987年に Whittier とその地域, 1989年には有名な Sant Cruz County と Sanfrancisco Bay Area を襲ったマグニチュード7リヒター値以上の地震をアメリカは経験した。

その後それらの地域がさらに今後30年間に60~67%の確率で再び地震が起こる可能性があるとして地震予知委員会の報告を受け、真剣にワーキンググループ作り検討した。

地震と病院機能の保全をどうするかが検討され1991年に計画をまとめた。その詳細を運営指針として報告し、1992年にその改定を行っている。その資料によれば多くの大地震を経験したので、その時起きた状態の分析、その反省に基づき如何にすれば病院機能を保持できるかの検討を行っていた。

地震が起きたときの組織の構築とその対応、地震を想定した訓練を行っている。地震対応の病院機能保持の指針作成と改定を行ってきた。

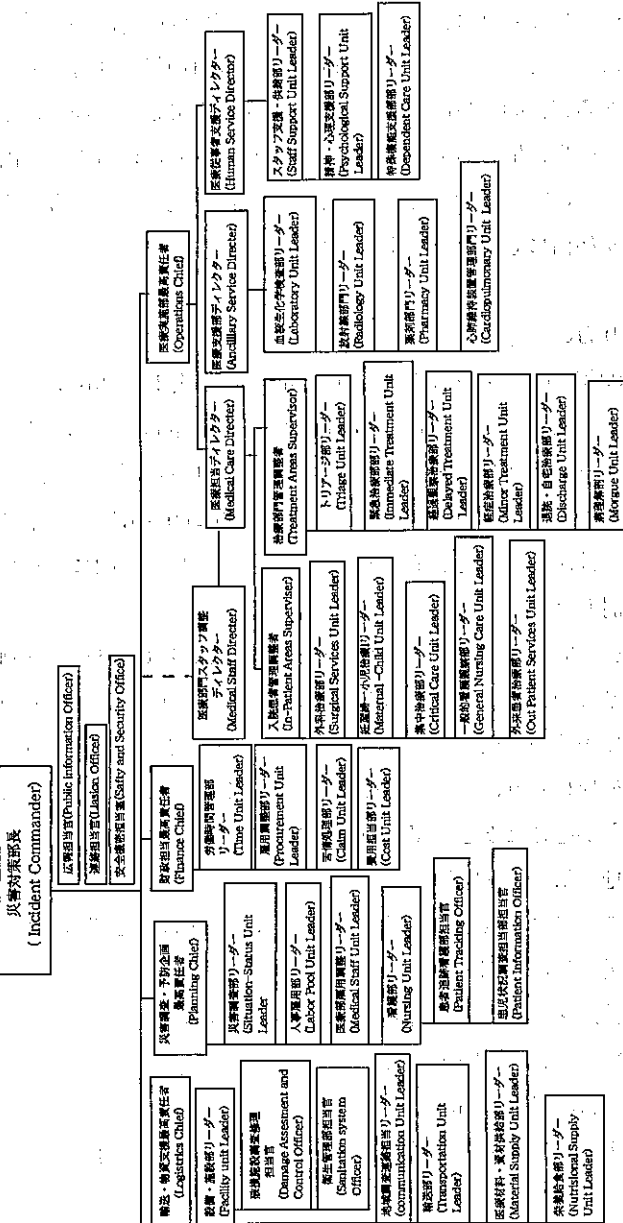
その指針によれば地震対策本部の下に4つの部門を設けている。

A. 災害対策本部

1. 輸送・物資支援担当部 (患者輸送を含む)
2. 災害調査・予防企画部
3. 災害時財政担当部
4. 災害医療実施部 (補助部門としてとして医療部門スタッフ調整部門)

表 アメリカ組織図表

ORANGE 地域のHEALTH CARE AGENCY
 County of Orange Emergency Medical Service
 HOSPITAL-EMERGENCY INCIDENT COMMAND SYSTEM



A. 災害対策本部

災害対策本部の中に広報・連絡担当官、連絡業務担当官、安全機密担当官の3担当官を置きそれぞれの役割が明記してある。

1. 輸送・物資支援担当部

輸送物資支援担当最高責任者を置き、その下に設備・施設把握リーダー、地域調査・連絡担当リーダー、輸送担当リーダー、医療材料・医療材料その他資材供給リーダー、栄養給食部リーダーの5つの部門を置いている。

設備・施設リーダーはその下に破損施設調査・処理担当官と衛生管理官があり衛生施設の修理、それが出来ないときには簡易の施設設置とその衛生管理を重点的に行う担当官を置いて管理している。輸送部リーダーは患者の他院への輸送、資材の輸送を一括して担当している。

2. 災害調査・予防企画部

災害調査・予防企画最高責任者を置き、その下に災害調査リーダー、人事雇用部リーダー、医療担当スタッフ補充担当リーダー、看護部リーダーの4部門を置き、看護部リーダーの下に患者追跡看護担当官、患者状況調査担当官を置いている。

3. 財政担当部

財政担当最高責任者を置き、その下に労働時間管理部リーダー、雇用調整部リーダー、苦情処理部リーダー、費用担当部リーダーの4部門を置いている。

災害が発生した状況ではすべての人が何とか行動しようと思って働くが、多くの人が一時に働き、働く期間が長期になると皆が疲れてきて一斉にアクティブな人を失うことになる。地震災害は復旧に多くの時間を必要とすることを視野に入れて、出来るだけ早く労働時間を調整して、規則正しく働くようにとこの部を置いている。日本人にはない発想で非常に参考となった。

4. 医療実施部

医療実施部最高責任者を置き、その下に医療担当ディレクター、医療支援ディレクター、医療従事者支援ディレクターの3部門を置いている。医療実施部最高責任者と医療スタッフ調整部門として医療スタッフ・調整ディレク

ターを任命しスタッフ補充等の調整役を置いている。

①医療担当ディレクター

医療担当ディレクターの下に入院患者管理調整者、治療部門管理調整者の2部門を置いている。

i. 入院患者管理調整者

入院患者管理調整の下に外科治療部リーダー、妊産婦小児治療部リーダー、集中治療部門リーダー、一般看護部門リーダー、外来患者サービス部門リーダーの5部門を置き入院患者並びに通常外来患者のサービスを施行している。

ii. 治療部門管理調整者

治療部門管理調整者の下にトリアージ部リーダー、緊急治療部門リーダー、経過観察を要する部門のリーダー、軽症患者治療部門のリーダー、退院・自宅治療部門リーダー、病理解剖部リーダーの6部門を置いている。このようにして入院患者の責任者、直接運ばれてきた患者の治療部門の責任者の分離を行い、各々責任をもって治療するようにと配慮してある。

②医療支援部ディレクター

医療支援部ディレクターの下に血液生化学検査部門リーダー、放射線部門リーダー、薬剤部門リーダー、心肺維持装置管理部門リーダーの4部門を置いている。

③医療従事者支援部

医療従事者支援ディレクターの下にスタッフ支援・スタッフ供給部リーダー、精神心理支援リーダー、特殊機能支援リーダーの3部門を置いている。

以上の組織を震災発生から5分以内に現場にいるもの、非常事態を聞いて駆けつけた人により構成することにしてある。

またそれらの詳細については日頃から訓練をすることにしてある。その基本は多くの都市直下型大震災を経験し病院機能の保全にはどうしたらよいかを検討した結果生まれた組織である。

病院は立っていても内部損壊で緊急を要した患者に医療を提供できなかつた

反省から作られてきたようである。

翻訳をされていて、この組織構築が1991年に初版され、1992年2月に改定されている。阪神淡路大震災は1995年1月17日であり、だれもがこの本に注目をしなかったのだろうかと悔まてならない。

振り返って神戸ではどうであったか震災発生後に大事なものを鞆に入れて、徒歩で病院に駆けつけたときは午前7時50分ごろであったと述べた。病院は近くに住む研修医、当直医で動いていた。

病院内部はアメリカの本の中に書いてあるように、電気・水・ガスのライフラインの途絶、室内の崩壊等病院機能の停止状態にあった。危機管理に際して全てが縦割り機構と職制に依存していた。

院長は後に聞いたが自宅の崩壊にて埋め込まれ、午後4時ごろに近くの人々に救出された状態で職場に駆けつけることが出来なかった。

これが地震災害の特徴で職員の全てが被害者であること、従って自宅・家族・本人の傷害で機能が発揮できないことが重要なポイントとなる。

その事実を知ることが出来なかった。副院長はその職責の責任範囲を越えることが出来なかった。

救急部長もやっとの思いで来院できたのは午後3時以降で、救急部長不在ではその職責責任を越えることが出来なかった。

アメリカでも同様な経験をしたのだろう、上記の組織を立ち上げるのに5分以内に組織構築をすることにして、その職責に当たる人が不在のときには自分自身を任命する。その場における最高の手段を選択できるように日頃から訓練し、教育してきたようである。

自分自身を任命することにより次責任者を任命してまず組織構築を行い、病院として被災者ならびに病院入院患者への責任を持つ、病院組織を含めて、自治体もしくは地域責任者がその責任をバックアップする。そして地震災害から被災者と患者を防御する、自然がもたらす災害戦争に勝つにはそれしかないと考えているようである。筆者自身もそのとおりと考えている。

それぞれの任務についてはどうするのは次の項で述べる。

それぞれの任務

災害対策部長を含む最高責任者、ディレクター、部門間調整責任者、リーダーはそれぞれに任命書が渡されると同時に、行うべき項目が簡単にチェック項目としてあげられている。

そしてその項目が行われてなく、そのことで重大な障害を組織にもたらしたときはその責任は問われることになる。

例をあげると次表のような任命書が手渡されている。

上記のように誰が就任しても直ちに行わなければならない行動目的をクリッ

HOSPITAL EMERGENCY INCIDENT COMMAND SYSTEM
Job Action Sheet

OPERATION SECTION
MEDICAL SERVICES SUBSECTION
Medical Care Director
Revised 5.93

医療担当ディレクター

_____	を医療担当ディレクターに任命する。
医療実施部最高責任者 _____	に報告すること。
災害対策本部センター _____	Tel. _____

行動目的 病院のすべての分野における医療状況を把握し、その状況にもとづき組織を構築すると共に、医療実施がスムーズに行えるように指導すること。

直ちに行う行動目的

- 医療実施部最高責任者からの指示を受けること。そして緊急医療サービスを行う各部局への指示書を受け取ること。
その全指示書に目を通し、必要な組織構築を行い、それぞれあなたが責任をもつ各部署に適切な指示を行うこと。各々の職務を責任をもって行えるように立場を明らかにすること。
- 各セクションの最高責任者、さらに他のセクションのディレクターと相談して初期対応の説明とその進展状況を報告検討すること。その追跡・進展状況を説明するために次回会合時間の打ち合わせをしておくこと。
- 入院患者管理調整者と治療部門管理調整者の各々に指示を行うこと。また職務内容についての詳細な指示書を送付すること。
- 災害対策センター(E.O.C.)の近くに災害対策医療センターを設置するように努力すること。
- 入院患者管理調整者、治療部門管理調整者に面談し治療状況について検討し、患者を治療している部門の医療従事者の必要人数とその充足状況を検討すること。
- 医療実施部最高責任者と医療部門スタッフ調整ディレクター、看護部リーダーと面会、状況を検討し必要な医療従事者の確保、看護スタッフの確保、医療に必要な器材について必要なものを充足できるように検討すること。
- 医療部門スタッフ調整ディレクターに患者さんの状態を最優先に考慮しながら医療従事者に早期に患者を退院させるように取り扱うように要請すること。

- 入院患者管理調整者と治療部門管理調整者との間に二方向間の連絡がとれるような方法をハンディラジオ、または携帯電話、または走り使いをする人を確保して相互に連絡を取り合うこと。

次に行う行動目的

- 定期的に医療部門スタッフディレクター、入院患者管理調整者、治療部門管理調整者と会合して、現在行われている状況、将来にわたる患者治療の進展性を検討すること。
- 定期的に現在行われている医療の状況とその内容を医療実施部最高責任者に報告すること。

さらに発展させる行動目的

- すべての医療従事者、ボランティア、患者さんにストレスのサイン、不自然な行動がないかを観察し気をつけること。
- 精神・心理支援部リーダーにそれらについて報告すること。
- 医療従事スタッフに休息の時間と立ち直る時間を与えること。

その他の行動目的

ボードに保管し、チェックをしながら行動指針を自らに課すことになる。

その行動を行わずに組織、または救助を必要とする地域住民に多大な損害をもたらしたときはその責任を問われるシステムとなっている。

この行動目的が各責任者に一つ一つ規定されていて、コピーが出来るようになっている。最高責任者の基には誰が誰を任命したかが詳細に報告されて、その交代には最高責任者の了解を必要とする責任体制になっている。

大事な責任者には帽子、ネームカードが用意されていて、他と識別できるようにしている。誰がその部所または部屋に来て直ちに識別できることが義務づけられ、教育訓練されている。

院内外との連絡方法も考慮されていて、院内は病院内の緊急放送システムは勿論であるが、震災ではその多くが破損して使えないことも理解しており、2方向間で話せるハンディトークも必要なだけ病院内の複数箇所に保管されて、院内の連絡はそれで行うようにシステム化されている。

今回の地震でそのことが如何に必要だったかを痛感してきた。1991年にこの行動指針と器材の調達が行われていることを知り、胸が痛む思いをしている。院外との連絡方法も緊急放送システムが特殊な電波と免許を持ち、Hospital Emergency Administration Radio として地域ネットワークを準備してある。それも2方向間の通話出来るシステムがネットワークとして機能している。

さらに Rapid Emergency Digital Input Network (ReddiNet[®]) がラジオシステムの補完機能として考慮されている。

さらにパーソナルHAMを利用できるように社会のコミュニケーションの一貫として考慮され運営されている。病院内にも設置され職員が日頃から馴染む訓練をしている。

病院でそのとき何が起こっていたか

地震発生から早朝の外来の状況については述べたが病院内の機器の破損、水・電気・ガスの供給途絶についてはすでに多くの報告書に記載されているのでここでは省略する。病院の建造物の破損についてはアメリカでは1971年以前に建造された病院の破損と機能消失が多かったので1971年以前に建造された病院の建て替えを積極的に行い機能保持に努めている。

先に述べたが神戸市立中央市民病院は海上都市のポートアイランドに建造されていたので、構造的に破損は免れた、内部破損は医療機能を含めて放射線機器など診断機能には重大な破損を来した。屋上貯水タンクの破損、緊急用自家発電機の機能不全、ライフラインの途絶もあり居住環境も著しく阻害された。

しかし早朝から駆けつけた職員の必死の努力で入院患者の生命保持などには大きな齟齬は来さなかった。

集中治療室でも人工維持装置、喀痰排出吸引器なども使用できなかったが、麻酔科医師などの努力もあり患者生命の維持は出来た。

モニターなどは要領の大きい蓄電池が設置してあったので午前10時20分ごろ電気が来るまで維持できた。

手術室は天井の破損を来した手術室と固定式麻酔機が落下した部屋もあったが3分の2の部屋に破損はなかった。空調設備の破損のため空調ができなかった。医療ガスの点検を直ちに行った。10時すぎには石田麻酔科医師から使用可能の報告が伝えられた。

手術器材は年始年末の緊急用の手術セットが汚染もなく使用可能であった。

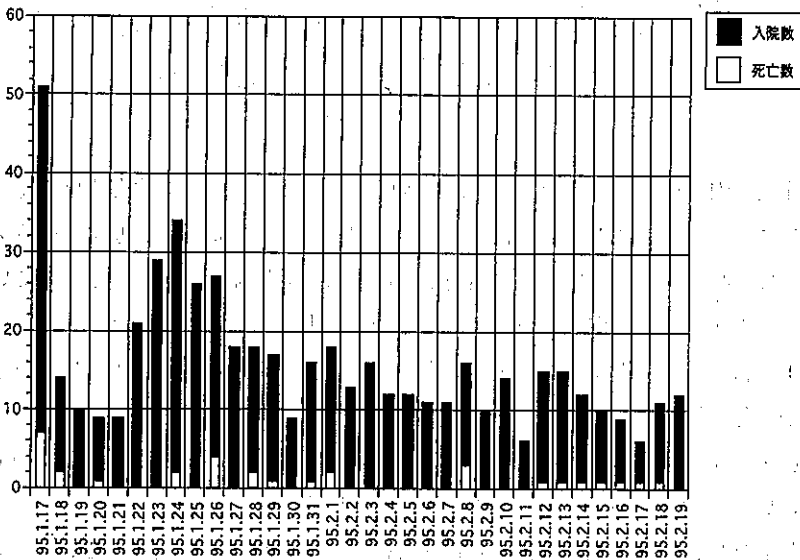
緊急の事態に備えて手術室の使用が1～2室出来るように命じて、正午過ぎには準備OKの連絡を受けた。

しかし神戸市立中央市民病院は11階の高層建築であったのと、非常用エレベ-

ターが機能せず、患者の移送が出来なかった。午後4時30分に非常用エレベーターの1器が稼働して5時30分に全身麻酔下にて大腿骨亜脱臼骨折に非観血的整復術が行えた。

さらに西市民病院から他院に搬送できない患者さん達を中央市民病院外来に臨時病棟を緊急に設置して受け入れた。

震災後2月19日に一応の病院機能が回復する時期までに入院患者537人を受け入れることが出来た。下図は入院の状況について図式化したものである。



震災後入院患者の推移

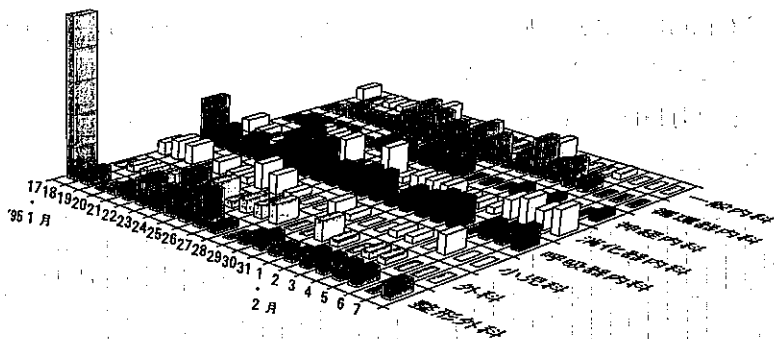
入院数は震災当日は西市民病院の入院患者を受入れて、外来臨時病棟で対応したのでピークを示しているが1週間後に再び入院患者ピークを来している。

これは1月の低い気温のため避難所で発病し、来院した患者数を示している。この時期に再び死亡数が上昇しているのは震災後災害救援としての対応のまずさから起こったとしか考えられない。

入院患者の疾患別状況を見てみると下図のごとくになっていた。15人以上の入院を取り扱った診療科毎にプロットしてみた。

循環器内科は心不全，急性心筋梗塞症，不安定狭心症がほとんどで7名が死亡していて，ほとんどが来院時に死亡していた。

震災後入院患者の動向



呼吸器内科は肺炎，呼吸不全，慢性呼吸不全の急性増悪，気管支喘息の発作並びにそれに伴う呼吸不全の患者さんで1週間後に再びピークを迎えている。ここにも暖房をとれない劣悪な環境下の避難所生活状況が浮き彫りとなっている。4人が肺炎で死亡しているが全てが70才以上の高齢者であった。

小児科もそのほとんどが肺炎と脱水，それに伴う発熱と痙攣，または病気療養中の急性増悪であった。

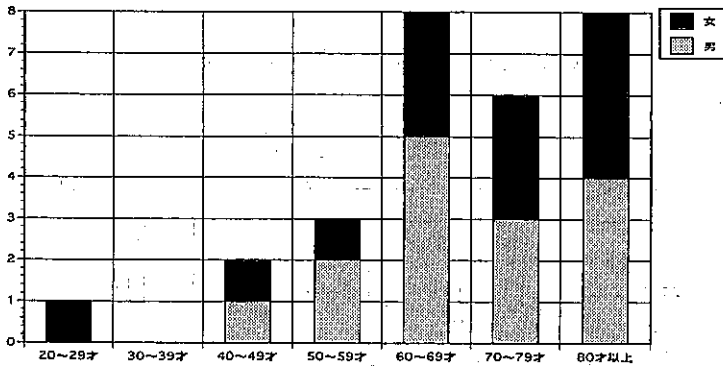
震災後すぐに脱水が起こっているのは生活水の補給不足を反映しているのではないかと考えている。また大人より遅れて肺炎，喘息が発症している。

整形外科は家屋の倒壊に伴う骨折・外傷で震災当日に多く入院している。その後10日目にピークがあるのは震災後の交通状況の悪化に伴う交通外傷がほとんどであった。

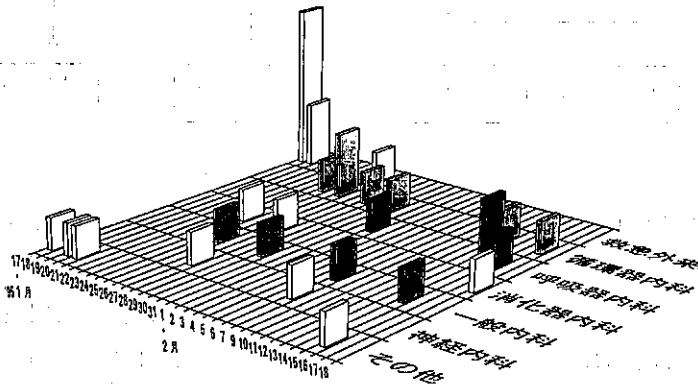
入院時に死亡した患者数を見ても全部で32名，年齢別分布を見ると来院時前も年齢も不明な人4人を除き27名のほとんどが60才以上であった。

また死亡の時期を見ると震災発生後救急外来で死亡した人を除くと1週間後の心不全死，肺炎死亡など避難所生活の環境に負う死亡が目立っている。

この様に分析してみるとやはり震災は自然災害が及ぼす人間との生死をかけた戦いと理解して地域社会が対応して行かなければならないことに気がつかれ



来院後死亡患者の年齢分布



るものと思う。

特に震災後の死亡については地域、近隣、国としての危機管理のありかたと関連しているように考えられる。

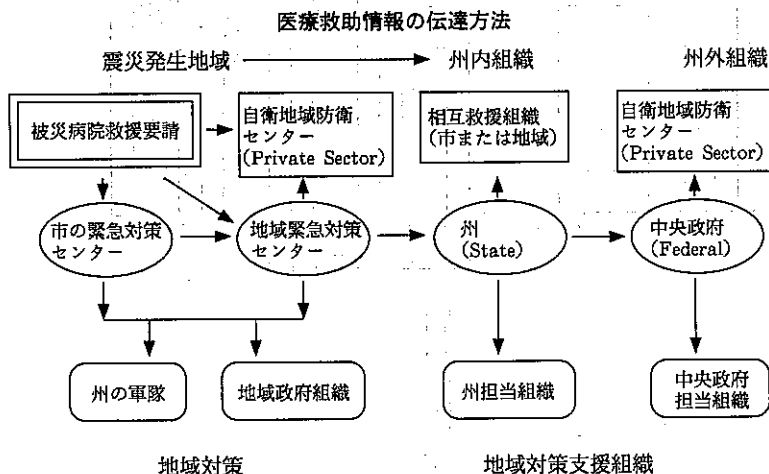
ではアメリカではどのように対応しているのだろうか。

地域社会としての病院機能廃絶後の対応。

震災は局所的なもので、特に都市直下型地震は都市機能を破壊はするが州全体を壊滅的に破壊することは少なかった。その経験にもとづきすばやく健康な都市に彼等の言葉で言えば被災地の人々を Evacuation することが必要だと

強調している。

そのために局所対応、地域対応、州の役割、中央政府の対応とはっきり区別して組織立ててある。



日本にも同じ組織は存在すると考えられているでしょうが本当にそうであるうか。

アメリカでは先に述べた地震災害時に病院内で構成した災害対応組織と同様の組織が各地方に作られるようになってきている。必要ときにはその組織が中央集約的に構成されながら国家的対応に広がっていくという日本との相違がある。一地方の出来事ではなく国家的出来事として救援して行こうとする姿勢がアメリカではうかがえた。

地震が起きた発生場所の社会的弱者、乳幼児ならびに有病者、高齢者を健康的な地域にいかに早く移送できるかが最重要としている。これは今回経験した病院の入院統計でもよく反映されていた。

《震災初期の対応として》

1. 乳幼児と小児には早急な生活水の補給が必要である。
2. 有病者と長期療養者、特に糖尿病の治療薬と心臓疾患への投薬の継続をいかに早く組織立てて行えるかが必要であった。

3. 高齢者、特に環境の激変による致命的疾患の発生を如何に防御できるか検討する必要がある。

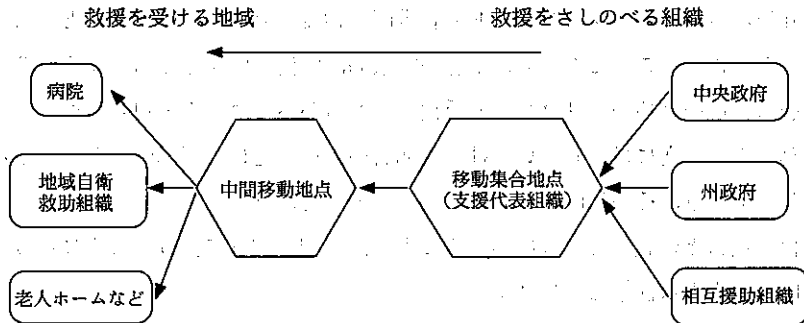
4. 衛生管理の徹底と伝染病発生の予防が必要である。

今回は気温の低い冬の出来事であったが夏であればどのような伝性病が発生するか、将来の研究課題の一つとなった。公衆衛生の観点から、公衆便所の衛生管理の徹底を行うべきだとして、そのための特別セッションを作っているアメリカとの差を感じた。

アメリカの支援形態を図に示した。地震発生後72時間は地域組織で対応出来るようにしてある。

その時間以内にすばやく支援組織を構築する体制となっている。

救助支援組織



日本では地域救援対策組織の検討会で病院船の提起などがあげられているがその必要はなく、危機管理に際して如何に国家的に組織を作りすばやく反応するかがもっとも大切な視点といえる。食料備蓄についても中央市場の食料を利用できるような体制となっている。

法的支援の整備

特に最初に行わなければならないことは災害地点に情報がないため無意識に集まってくる群衆の車両と物流の車両の交通整理、ならびに基幹道路であれば遠くから通過するために集まってくるトラックなど大型車両の震災地域進入を

如何に早く整理管理できるかが、いわゆる震災地域の“Evacuation”のために必要かを認識することが大事なことであり、まず最初に行うべきだとしてある。

今回も日本列島狭窄部の基幹道路破損のため九州、中四国から物流の流れを処理できないために交通渋滞となって、必要な救援組織が震災地域に浸透できなかった。

九州からの物流は中国縦貫道路を通り、米子さらに小浜を通り北陸自動車道路へ、そして名神高速道路へ流し、中四国の物流は岡山から鳥取にて、京都経由で名神高速道路への交通管理を必要としたのではないかと考える。

このことは県単位で解決できる問題ではなく、国家的法整備で行う必要がある。

九州から長距離のフェリポートで名古屋へ物流を流す支援をするなども考慮されるべきで、このことも非常事態の国家的法整備を要するとも考えられる。

患者輸送のためのヘリコプター重視論もあるがヘリコプター自身の危険性もあり、大量輸送には適しない。社会的弱者の大量輸送には車両輸送が大量輸送の基本であり、その目的のために最大の努力を心がけるべきと考える。

自然災害との戦争であれば当然のことで、今回は初戦で負けたことになり、二回目の大きな衝撃ともいえる。

G. S. E.として日本に地震後の対応を研究に来ていたロスアンゼルスの人たちと討議をしたとき州政府の対応が遅く感じたときには「我々は大統領に直接電話して、中央政府の援助を得ることができた。」と公言してはばからない。思わず「アメリカには大統領に個人的に電話ができる制度があるのですか」と聞いてしまった。

彼等は笑いながら我々の地域対策室の一人が大統領補佐官に友人がいて州の対応に不足を感じたので電話した。

結果的に大統領の意志として州政府に支援要請すると同時に中央政府が組織的な援助をしたのだと話してくれた。

社会的弱者の移送は誰が担当するのかが議論となったとき彼等は州の軍隊、都市政策 No.89

または中央政府が派遣する軍隊が組織的に移送するのが効率的であるという。

そんなところに日本は何故こだわるのかが理解できない。そのために我々は税金をはらっているし、そのための費用は各個人が献金して解決することもできると胸を張って述べられた。一言もなかった。

5千余人も日本の市民が死亡しているとき情報の伝達が機能せず経団連で朝食会にいた日本の首相との差違を感じてならない。

情報の伝達について

筆者の誤解かもしれないが震災と報道のシンポジウムが開かれて、今回の震災報道はおおむね正しかったと結論づけたとで報じられている記事を読んだ。

震災発生後早朝から働いてきた被災地に住む人間の一人として残念でならない。

なぜ線を引き必要があるのだろうか。いつまでも問い直してもよいのではないだろうか。我々は都市直下型地震に対する準備もなかったが今回ほどテレビを含む報道の正確さに疑問を抱いたことはない。

報道が「情」に流されて、「理」がなかった。「遠く」からだけで「近」がなかった。「善と悪」にこだわりすぎたのでないかと考える。

4～5人の死亡報道が25～50人となり、250人を超える報道ばかりで、そこに何が起きているかの報道がかけていた。延々と燃える家屋の報道ばかりでその下に何が起きているかの視点がかけていた。

ポートアイランドの液状化現象だけをとりえて、神戸市株式会社の開発悪のみを強調して、そこで何が起きそれを如何に越えて行くかの報道が少なかった。

先にも述べたがポートアイランドでは家屋の倒壊はなく、外傷は多く認められたが死亡事故はなかった。地盤の弱点を補ってあまりがある建築物の強度があった。

人間が完全であるわけもなく、自然災害は何でもあるという視点にかけていた。ポンペイのように海底に沈むことだってある。それらを学習して自然を制御して行くべきだと考える。

病院まで歩いてバイパスを通り、ポートアイランドの入口まで来たとき1台のヘリコプターが東灘の上空に到達していた。しばらくすると2台目のヘリコプターが取材に当たっていた。

テレビの画面も上空からの映像のみで、その下で何が起こっていたかの取材に乏しかった。もし地上取材班が自動車で出発して、あの交通渋滞に阻まれて現地には到達できなかったとすれば平和慣れで、危機管理の取材体制が出来ていなかったと考えざるを得ない。

「歩いて」「取材して」「考えて」「報道する」基本的取材体制が平和馴れして欠けていたこととなりはしないでしょうか。報道体制の基本をもう一度考えていただきたい。そのために全国的な救援が遅れて多くの死亡者を救えなかったとすればその責任は大きいと言わなければならない。

アメリカの場合は人と人の戦争を想定しているのですが、震災の危機管理に際しても市役所の全体的情報収集部は3箇所で行えるように構成されている。

一カ所は市役所本庁内にあが、必ずシェルター付きの情報収集部を安全な郊外に作成してあり、一カ所が壊れたときは直ちに別の場所に移り情報収集と解決に当たっている。また同じ機能を持つか、それと同等の機能を持った自動車指令センターをさらに所有して情報収集に当たるように構成されている。

危機に際し最小の情報収集単位をすばやく地上に派遣して、電波の届く範囲に限られるなら、周辺に中継単位を配置して遠くから情でなく、理にもとづいた報道が行えるように考慮していただきたい。

数か月後に深夜某テレビでナレーションのない、地上取材映像を編集せずに流していたが本当に衝撃的でこれが報道の基本と涙して見続けていた。

地震災害の国際協力について

「震災支援のゴールは何でしょうか。何を目標としているか。」今年5月20日に行われた神戸港開港130周年記念事業サミットの中の震災と国際医療支援のセッションで会場からでた質問があった。

震災は自然災害で人類の生存権をかけた戦いと定義すれば、そのゴールは震災に襲われた地域の生命をどのくらい多く失わずに戦うことが出来るかが最終ゴールと考えている。

はじめのところでも述べたがそのためには人類の総合科学と自然との戦いであり、限りがなく、またどのようなことも起こるのだとの立場で戦う姿勢が必要だと考えている。

造成地の液状化現象は一つの学習現象で善悪の問題でなく、それにより建造物の倒壊が来て生命が失われれば造成科学側の負けであり、更に研究を必要とする研究課題と言える。軟弱地盤での建築という意味では倒壊家屋は無かったので建築学的には一つの答えがでたのではないかと考える。

アメリカでは1971年以前に建設した病院の破損が1971年以降建造物との間に差異がでたので1971以前の建造物は建築しなおすか、安全への補強工事を行っている。

国際協力については3つの段階を考えて行う必要がある

1. 震災前の支援
2. 震災発生後の対応
3. 震災後の支援の3段階を考えて行う必要がある。医療人はとすれば震災発生後の支援のみに目が行くがそうではなく、震災予防がもっとも大事なことである。

1. 震災前の支援

自然災害を予防することが出来るかとおしかりを受けるが、地震発生の危険性の予知、地震発生時地域的危険性の警告、地震が発生しても建造物の強固性の保持、建造物内部構造の剛性の保持、室内装飾物の固定、発生したときの救助組織構築の方法、支援組織の在り方などがあげられる。勿論救助組織の教育と訓練を含む啓蒙する組織の提供が何時でも行える体制を整えることが重要である。

2. 地震発生後の対応

この時期の救援・支援は時間的に二つに分けなければならない。

i. 早期救援：

震災後6時間から72時間の対応。

先にも述べたが震災発生以後6時間がか最も重要な時間でこの時期には倒壊家屋から如何に救出するかにある。ここにはボランティアの自衛救出・レスキュー隊の早期出動が期待されるが、レスキュー隊の出動には組織構築、出動しなければならない場所への必要な情報の提供に時間的差異が出来て早期対応は不可能で、組織構築の短縮化と情報の入手に如何に早く反応できるかが最も重要になる。

ボランティア自衛救出が超早期の有効手段となる。地域住民の啓蒙教育が震災前の教育として如何に組織的に行えるかにかかってくる。

今回の地震で家屋倒壊による圧死またはそのための外傷を除けば外傷はほとんどが頭部と手足、特に歩行が出来ない足底部の外傷が主であった。簡易止血法の習熟、もよりの医療機関への搬送が如何に手早く確保し行えるかであった。

2方向相互連絡のハンディトーキの保管、入手、使用についての訓練も必要となる。交通規制の問題とも関わり早急に解決しなければならない。

ただしこの時期の国際協力は情報の入手と入国手続きなど時間的制約もあり、医療担当医師などの組織的入国は不可能である。

簡易入国の協力が得られれば、整形外科、外科医、呼吸管理のベテラン医師が早期には必要となる。その場合でも自己完結型の組織されたチームと後方支援組織が必要である。後方支援チームとの連絡用器材の搬入も当然考慮に入れなければならない。国際的にはまずなにより物質的援助を優先的に考慮すべき時期と考える。

外傷早期の治療のための器材、医薬品、社会弱者の救援のために生活用水特に飲料水、乳製品の提供は考慮に入れる必要がある。近隣であれば重症患者の日本への搬送までも最終目標として考慮に入れるべきとも考える。

ii. 次期救援：

・救援震災発生から72時間以後の対応。

この時期は長期埋没者の救援と呼吸管理の介助、被災者生活環境の改善と生活物資の支援が主となる。

環境衛生改善のため簡易トイレの提供、身体清潔保持の器材、簡易生活空間の設置、寒冷期には保温器材の提供、高温期には日差しの防御のための施設、大量の生活用水の提供、伝染病の予防処置、長期療養者の支援と生活環境改善の方法論の構築が必要となる。

アメリカ型病院震災組織図のいずれの部分を取り取って相手方の希望に応じた支援組織を提供できるか、またするつもりでないといけない。

3. 震災後の支援

震災後には病院の内部破損の非破壊的検査で破損部位の指摘と病院機能の再構築へ専門家によるアドバイスが必要となる。

耐震性に優れた放射線機材など診断用機材の提供などがあげられる。

このことには余談があって、近畿の某国立医療センターの日本製の放射線装置はほとんど震災で移動して壊れたが、カリフォルニアに本社のある放射線装置は耐震性に優れていた。日本の放射線装置の耐震性についても研究しなければならない余地があるとのことであった。中央市民病院でもほとんどの放射線診断治療機器の製品が破損した。地震だから当然と考えていたが破損しない機器があったとすれば再考慮しなければならない。

日本の放射線機器構造も研究改良しなければならないということである。

これら援助には国家的援助などの政治的関与とのつながりを要することになる。

神戸港開港130周年記念事業サミットで意思の疎通をはかる言葉の問題が話題となり、スウェーデンの教授は「スウェーデン人は97%が英語を理解できないのでスウェーデン語の理解できない医師、看護婦の派遣はかえって不用である。」と述べていた。

国際援助をするにはもう少し日本人が国際的にならなければならないと痛

感した。

おわりに

自分自身の経験を含めて地震災害時における救急医療体制について述べてきたが、今回の地震発生時に多くの生命を失った。亡くなられた方々に心からの冥福をお祈りしたい。

さらに神戸市立中央市民病院の病院機能の保持に一生懸命に早朝から働いた人々、とくに摂氏零度の寒冷期に病院の巨大タンクの破損が屋上で起こり、病院が屋上からの流水で水浸しになるところを私の代わりにパンツ1枚で泳いでバルブを絞めるのを手伝ってくれた庶務課の柏尾氏、西村氏。急造プールになった屋上で排水パイプを水浸しになりながら探してくれた研修医の萱場君。地震後の入院患者のデータベースを作ってくれた研修医の藤田君に心からの謝意を送りたい。

またアメリカの震災対応指針をお貸しくださった G. S. E. の Lonna M. Peters さん。またその資料を手に入れるのに御尽力くださった西ロータリークラブの植垣さん、国際ロータリー第2680地区のガバナー田中 毅さんに心からの謝意を表したい。

文 献

神戸市立病院紀要	阪神淡路大震災特別号	1996
神戸市立西市民病院	月報 Vol. 278	1995
阪神淡路大震災	神戸市の記録	1995
Hospital Earthquake Preparedness Guidelines		1992
Disaster Plan "Code Triage",	Santa Clarita Health Care Association,	1996

横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

漆 原 順 一

(横浜市企画局
総合土地調整課担当係長)

I はじめに

「地方自治法第252条の17の規定に基づき阪神・淡路大震災に係る復旧対策のため平成7年4月1日から平成8年3月31日まで神戸市へ派遣を命ずる」この辞令により、私は神戸市職員として、都市計画局長田南部再開発事務所、1年間、復興業務に携わることになった。

この日を2か月半程遡る平成7年1月17日、あの地震は発生したのであるが、その日の私の職場の様子は次のようであった。

私は、あの地震を朝のNHKニュースで知った。その時は震度6という数字に、大変な事になっているのではないかと感じたが、詳細は分からずにいた。

職場においても、地震の話になりこそはすれ、それほど大きな話題ではなかった。それが午前11時ぐらいであったらうか、市庁舎前で、高速道路の倒壊写真が載った号外が配られた。技術職の多い私の職場では、その姿に一同「信じられない」と驚きを隠せないでいた。関東大震災を体験し、次の大地震も懸念されている首都圏にとつて、また、常に東西の国際港湾都市として並び称される横浜市にとっては他人事ではなく、さっそく物資提供、人員派遣、被災者受け入れ等の支援活動を行った。

神戸市では、2年半を経た今でも復興事業が続いていることと思うが、本稿では派遣者側の立場から、横浜市の応援活動の状況を紹介するとともに、応援にあたって生じた問題点や課題を揚げ、今後への教訓・提案として、私なりの考えをまとめてみたいと思う。

なお、ここに紹介する、応援状況については、主に本市職員が、派遣後にま

とめた手記や、横浜市の各局が編集した報告書をもとにしており、各論の詳細については、後述する参考文献を見て頂きたい。

II 横浜市の応援活動の概要

横浜市総務局災害対策室では、震災当日の午前9時00分に、NHK報道で伝えられた死者13人を被害状況の第一報として報告している。

その後、被害状況拡大の報告により、市長は10時40分に消防局航空隊の出場指示を行い、午後1時には記者会見で、本市の救助、復旧活動に対する応援体制をコメントとして発表した。

神戸市総務局には、午後4時10分によろやく連絡がとれたが、応援については「現在混乱しており、今後必要が生じたらお願いします。」との回答であった。引き続き、情報収集を行っていたが、情報が入るに連れて被害の状況が大きくなってきたため、応援要請があった場合に迅速な対応が図れるように関係局に指示を出している。こうして、オール横浜市での応援活動が始まったのである。

人的支援の各局別派遣状況は、表1のとおりであるが、人員として最も多かったのが、水道局であり61日間で延べ3,122人が給水支援、救援物資配送、復旧支援活動などに従事している。他に廃棄物収集等の業務を行った環境事業局が延べ1,082人、救助・消火活動などを行った消防局が延べ976人と続いている。その数は、我々、長期派遣組を除いても、延べ8,451人に昇っている。

物的支援については、給水用物資としてポリ容器、水缶等、また食糧品として、おかゆ、毛布、防水ビニールシート、リサイクル自転車等を提供している。

これらの応援活動は、後述するとおり、主に本市から神戸市へ要請の意向打診を行い、その後、神戸市から依頼を受けたものであるが、その根拠となったのは「13大都市災害時相互応援に関する協定」（以下「13大都市協定」という）である。また、水道については「12大都市水道局災害援助に関する協定」（以下「12大都市水道協定」という）を締結しており、これに基づいた派遣となっている。その他、消防組織法等もあるが、衛生局職員の手記の中では「仮にこうした根拠が無くても、我々は支援に向かったであろう。」と記されている。

横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

表1 阪神・淡路大震災に伴う横浜市の局別派遣人員

局名	派遣人員	派遣期間	派遣日数	延人員	救 援 活 動	
消 防 局	205	1/17~2/4	19	976	救助, 消火活動等	
水 道 局	396	1/17~3/18	61	3,122	給水支援, 救援物資配送 復旧支援	
衛 生 局	42	1/18~4/29	58	236	医療活動, 義援金配布等	
市 大 事 務 局	74	1/18~4/22	54	335	医療活動, 義援金配布等	
総 務 局	8	1/18~4/29	33	44	救援物資搬送, 車両運転等	
建 築 局	19	1/19~4/22	44	113	応急危険度判定調査等	
環 境 事 業 局	136	1/20~4/29	72	1,082	廃棄物収集, 義援金配布等	
交 通 局	18	1/21~3/13	22	44	大型バス運転	
道 路 局	21	1/24~4/22	32	87	緊急車両による先導等	
下 水 道 局	31	1/25~4/22	58	309	下水管被害調査活動等	
市 民 局	12	2/5~4/29	65	135	義援金配布事務等	
福 祉 局	10	2/5~4/29	33	66	福祉等相談, 義援金配布等	
港 湾 局	21	2/6~4/22	44	191	港湾施設復旧活動	
都 市 計 画 局	5	3/11~4/22	24	27	野毛大道芸人派遣	
財 政 局	4	3/12~4/29	28	28	義援金配布事務等	
環 境 保 全 局	4	3/12~4/29	28	28	義援金配布事務等	
経 済 局	4	3/12~4/29	28	28	義援金配布事務等	
緑 政 局	4	3/12~4/29	28	28	義援金配布事務等	
教育委員会事務局	3	3/19~4/22	21	21	義援金配布事務等	
企 画 局	1	3/19~3/25	7	7	義援金配布事務等	
収 入 役 室	1	4/2~4/8	7	7	義援金配布事務等	
選挙管理委員会事務局	1	4/16~4/22	7	7	義援金配布事務等	
監 査 事 務 局	1	4/16~4/22	7	7	義援金配布事務等	
区 役 所	建築局関係	9	1/19~2/7	20	44	応急危険度判定調査活動
	衛生局関係	36	1/27~6/30	97	168	医療活動, 保健対策等
	市民局関係	173	2/5~4/29	84	1,111	義援金配布事務等
	福祉局関係	39	2/5~6/3	98	200	福祉等相談
合 計	1,278	1/17~6/30	1,079	8,451		

※1局名については派遣要請順

2上記の他, 専門職員の中長期(6か月, 1年)派遣として, 神戸市に4人, 芦屋市に2人を派遣

関係業者

機 関 名	派遣人員	派遣期間	派遣日数	延人員	救 援 活 助
水道修理業者	278	1/21~3/18	57	1,988	水道管復旧工事
下水道管理組合	19	1/25~2/10	17	227	下水道復旧工事

作成：横浜市総務局災害対策室

Ⅲ 各局の応援状況

(1) 初動期の救援活動

《航空応援活動：消防局》

17日の朝のニュースの状況などから「おそらく出場することになるだろう」ということで、人選を行うとともに、機材（消火、救助）、燃料の補給や、飛行ルート、臨時離着陸場、天候の確認を行っていた。10時18分、消防組織法第24条の3に基づき、自治省消防庁から神奈川県経由で応援要請があり、11時15分に出場した。神戸の上空では、ヘリコプターや飛行機が何十機と飛んでおり、他のヘリコプターへの気配りが大変であった。派遣人員は6～7人であり、主に食糧などの物資搬送や急患などの人員搬送、情報収集等を行った。1月17日から2月4日までの19日間で延べ33人が派遣されている。

《消防応援活動：消防局》

18日9時34分に自治省消防庁から神奈川県経由で応援要請があり、消防車両10台、消防機動二輪車2台、救助隊員50人が派遣された。神戸に着いたのは、19日の午前2時30分頃であり、2～3時間打ち合わせの後、1～2時間の睡眠をとり、9時頃に生田消防署に到着した。現地では、消火活動、救助活動等を行った。派遣日数は、1月28日までの11日間であった。

現地の状況については、なかなか情報が入ってこなかったが、第3次派遣の頃には、テレビや新聞などで情報が入ってきたので、隊員の心構えはできていた。出場時には、神戸市の職員が乗り込んで道案内をしてくれた。また、消防車両が通行不能な中では、本市の機動二輪隊が情報収集活動において活躍した。

《震災建築物応急危険度判定：建築局》

神奈川県および静岡県には、震災建築物応急危険度判定士（以下「判定士」という）の認定制度があり、民間建築士を含め4,500人余りが登録されていたが、今回の震災では次のような活動を行った。

18日朝、本市建築局内の会議で「判定士を派遣すべきだ。」ということにな

横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

り準備を開始した。午後には、建設省からも神奈川県経由で判定士の派遣要請があり、同日、本市職員の中から4人に派遣命令を出した。この時点では現地の状況は全く不明であったが、宿泊地や交通手段については建設省が手配した。

第1次派遣隊は、翌19日から22日までの間、長田区、灘区の調査を行った。作業は、災害規模、状況把握活動に重点を置き、マニュアルに基づく判定作業は行わず、外部からの目視により、倒壊、全壊、半壊の判断をして、「使用禁止」の張り紙を行った。第2次派遣からはマニュアルどおりの判定を行い、調査地への往復には自転車も利用している。

なお、第1～3次派遣隊（1月19～31日）は、羽田から飛行機で徳島に向かい、徳島を宿泊地として、徳島港から船で神戸港へという交通手段を用いたが、宿泊地から調査地までは、往復に7時間近くも要した。その後、第4次派遣隊（1月30日～2月3日）は、大阪市内に宿泊。第5～6次派遣隊（2月2日～10日）は、奈良に宿泊している。

現地状況の把握には、先遣隊からの報告を後発隊へ伝え、さらに現地でも引継を行った。しかし、現地の状況や業務進捗によって状況が変わり、情報不足のための混乱があった。そこで、建設省では、これらの混乱を緩和し活動を支援するため、大阪府庁内に応急危険度判定支援本部を設置することとした。このための要員について、21日午後2時45分、建設省から要請があり、建築職の職員を派遣した。当初は現地で受ける説明も不十分であったが、支援本部の設置により改善が進んだ。

《医療活動：衛生局》

17日、衛生局では「13大都市協定」に基づき、神戸市衛生局に応援について打診したところ要請があり、医療班の派遣を決定。翌18日11時30分に医療班（医師11人、看護婦16人、事務職2人、運転手3人）を派遣した。「地震発生直後は、看護婦の派遣が有効ではないか。」との意見もあったが、普段、地域に密着して活動をしている保健婦活動の方が、その特性が活かせる時期であるとの考えから、24日から派遣した第2次医療班には保健婦も加わっている。

その後26日には、厚生省からも保健婦の派遣要請があり、6月30日までの間、派遣が続いた。1月24日から3月1日までの間は、4日間のローテーションで8人の基本チーム（医師3人、看護婦3人、保健婦1人、事務1人）を派遣した。宿泊は避難所で寝袋を用いていた。派遣された者の中から「派遣期間が短いため、慣れた頃に帰ることになってしまう。」という意見もあり、4月以降については、8日間のローテーションとし、宿泊場所も中央区の旅館を用いた。現地の状況は、先遣隊がレポート等により後発隊に伝えるという形態をとった。

避難所で寝起きをした者からは「避難所で避難者と生活を共にしたことにより、避難者（患者）の不自由さを実感できた。」という意見もあったが、特に水が無いことについては、不自由であったとしている。また、外回りが多いため、携帯電話などの通信手段が必要との意見もあった。

（2）救護支援活動

《ゴミ収集、トイレ問題：環境事業局》

断水等による水洗トイレの使用不能や避難所のトイレ問題などのニュースから、バキューム車の派遣、仮設トイレの提供、ゴミ収集の応援などの準備を始めた。20日には、厚生省から「仮設トイレを至急神戸市に搬送してほしい。」との要請があった。そこで、横浜市では災害用仮設トイレ30基、移動トイレ2台、トイレットペーパーを搬送した。その後、27日には神戸市環境局長から本市環境事業局長に対して、ゴミ収集活動の正式な応援要請があり、人員17人、車両8台を派遣し、ごみ収集活動を行った。6～7日間のローテーションで、1月30日から3月17日の間に、第7次隊まで派遣している。

これらの派遣を行うにあたり、事前に、神戸市のゴミの状況を紹介したニュース番組のビデオを見たり、先遣隊の情報を聞いた。また、現地で活動する時の注意事項やチームワークの重要性等についても確認を行った。29日10時、横浜市交通局の観光バスで出発し、22時20分に到着。現地では、神戸市環境局長田事業所内に宿泊した。作業現場へは、収集車1台に派遣隊員2名と道案内を兼ねた神戸市の職員1名が乗車した。

横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

処分地では車輪が潜ったり、パンクしたりすることが多く、修理依頼のための無線機が必要と感じた。実際、名古屋市から派遣されていた職員は、無線機で交通情報の交換もしていた。一部の道路では交通法規が無視されており、より一層の安全確認が必要であった。また、建物の撤去作業が行われているため、空気中の塵埃がひどいなどの苦情が伝えられた。毎日の電話連絡により、こうした現地の情報や要望を受け、後発隊に伝達するとともに改善を図った。

《罹災証明発行、義援金給付～福祉相談業務：市民局、区役所、福祉局》

横浜市には、被災者の対応に追われているはずの区役所の状況というものは、殆ど伝わって来なかった。従って、本市の市民局や区役所では、応援したいと思っても具体的に何をしたらよいかわからずにいた。2月2日神戸市総務局へ連絡をしたが「まだ待って欲しい。」という回答だけであった。ところが、翌日、神戸市人事課から本市人事課に対して、一般事務職の支援要請があった。その内容は「2月6日から各区役所で義援金の交付と罹災証明の発行が始まるので25人の応援を頼みたい。」というものであった。

この要請を受けて、窓口業務に精通した区の職員を派遣するため、慌ただしく職員派遣の手配が始まった。一方で、神戸市と連絡をとり、宿泊地や現地までの経路、交通手段を確認した。現地では、罹災証明の発行と義援金の配布を行ったが、神戸市職員の手が回らないこともあり、他都市からの応援職員が中心となって業務を行った。

福祉局には、1月20日厚生省から、障害者、要介護高齢者、要保護児童等に対する支援として、介護職員等の確保について協力依頼があった。具体的な要請は、1月31日23時45分に厚生省からファクシミリで届いた。その内容は、福祉相談のための人員派遣要請であった。そこで、本市では2月5日から、4日間のローテーションでケースワーカーを長田区役所へ派遣した。しかし、当初の業務は、罹災証明書の発行や義援金の交付であった。4月を過ぎて、ようやく避難所生活を送る人の福祉相談や仮設住宅入居者調査を行うことになった。

ローテーションについては、やはり「短すぎる」と言う帰浜した職員からの

意見があり、3月1日からは7日間に変更している。また「派遣職員ができる仕事は少なく、少し歯がゆさを感じた。業務指示についてのコーディネーターが必要である。」などの意見もあった。

（3）復旧支援活動

《給水・水道管復旧：水道局》

17日の朝9時、水道局から神戸市に連絡を入れたが繋がらなかった。午前10時頃、大阪市水道局から連絡が入り、派遣の準備をおこなった。神戸市水道局とは、11時30分ようやく連絡が付き、応援の用意があることを伝えた。その後、13時10分に「12大都市水道協定」に基づき神戸市災害対策本部から要請を受け、21時30分に横浜を発った。神戸に着いたのは翌18日の午前10時30分であった。途中、大阪からパトカーによる誘導もあり、約13時間で到着している。

現地では、給水活動や水道管の復旧活動を行ったが、派遣期間が短いという意見があった。体力消費の激しい業務であり、食事については、多少の不満もあったようだが、支援活動中には、至る所で神戸市民の方々から感謝いただき「この仕事をやっていてよかった。」という感想を多くの職員が残している。

《下水道復旧：下水道局》

19日に建設省の呼びかけで、下水道地震対策検討委員会が開かれ、これにより東京都下水道局が神戸市との窓口になって支援体制の調整にあたった。23日には「13大都市協定」に基づき、神戸市から東京都経由で、下水道管の被害状況調査等の復旧支援に従事する人員、資材等の応援要請があり、特殊車両12台、本市職員9人を派遣した。その他、横浜市下水道管理協同組合に専門業者16人の応援をいただいている。宿泊場所は、大阪市下水道局の事務所を利用させていただいた。派遣職員が掲げたのは、道路渋滞や倒壊家屋などの障害物がある地域での、機動力のある調査体制確保、下水道台帳等の保管方法の検討や災害復旧査定に必要な調査方法・様式のマニュアル化などであった。

(4) 復興支援活動

《復興計画》

横浜市港湾局は、2月1日に神戸市港湾局の要請（正式には3日）を受け、2月6日から2月末日までの間、港湾施設の復旧応援のため港湾局の技術職員（機械、電気、建築）を派遣した。また、係長1名も派遣し、神戸市との連絡調整、派遣員のとりまとめ業務を行った。局内にも、後方支援のための連絡役を任命し、電話とファクシミリで連絡をとりあった。宿泊場所は神戸港に停泊中の船舶を利用している。現地では上屋解体設計などの業務を行ったが、図面がなく余計な時間を費やしてしまった。そのため、施設図面の管理保管の重要性が再認識された。

都市計画局では、防災公園を含む再開発手法の提案や、横浜市の地域防災計画、循環式貯水槽の事例について説明に訪れた。

《長期派遣》

災害復旧事業が本格化する段階になった2月23日には、自治省公務員課から、これまでの短期派遣とは異なる、中長期の専門職員派遣要請があった。その内容は4月以降における半年から1年間の派遣であり、神戸市には全国の政令指定都市から40人、横浜からは私を含む4人が派遣された。神戸市へ派遣された4人は全て建築職であり、3人が半年交替で、私が1年間の派遣である。それぞれ、苦労は様々であったが、半年、1年という長期に渡るものであったことから、業務内容に対するものよりも、生活環境に対するものが多かった。これは他都市の方々にも多かった意見である。

私の場合は、派遣の意向打診があったのが3月23日であり、その後4月1日に辞令を受け実際に現地に赴任したのは、4月9日であったが、直前まで具体的に何をするのか、また宿舎はどうなるのかなどが決まらなかった。現地における私の活動状況については「調査季報124号～126号」（横浜市企画局発行）の『復興のまちづくり』（拙著）を参考にさせていただきたい。

表2 平成7年1月の横浜市の人的支援経過

横浜市総務局災害対策室作成資料からの抜粋

月日		局名	要請内容	救援内容
1/17	10時18分	消防局	「消防組織法第24条の3」に基づき消防庁から県経由で要請。(消防庁から事前打診有)	11時15分にヘリコプター1機、航空隊7人を派遣
	13時	市長	市長記者会見(コメントでふれる)	
	13時20分	水道局	12大都市防災協定に基づき神戸市災害対策本部から要請。(*)	職員21人、給水車2台、救急車2台、ワゴン車、4tトラック(ポリ容器搬送用)
18		福祉局	神戸市に神戸市東京事務所を通じて見舞金を交付。(横浜市の判断)	
	11時30分	衛生局 市大事務局 総務部	神戸市衛生局の要請で医療チームを派遣。(*)	医師11人、看護婦16人、事務職員2人、運転手3人を派遣。3日間で1,500人以上を診療。
	23時	消防局 総務局災害 対策室	消防庁から県経由で要請。 救援物資の輸送。(*) 由神奈川県トラック協会の協力。	消防車10台、救助隊員50人、10t車3台(乾パン、水缶、粉ミルク、お粥、毛布等)、職員2人
19	8時	建築局	建設省から神奈川県、静岡県に応急危険度判定士の派遣要請。(*)	判定士4人を派遣
20	4時00分	消防局	自治省消防庁からの要請で全国から派遣されている消防職員の食糧調達搬送。	トラック1台で2,000人分搬送、職員5人、先導車1台
	22時00分	環境事業局	厚生省からの要請。(全国都市清掃会議が打診)	職員5人派遣、移動式トイレ、災害対策用トイレ、トイレトペーパーを搬送
21	8時45分	消防局	神戸市から現地では第2次派遣の要請。	救助隊員50人
	17時00分	水道局	神戸市から現地では第2次派遣の要請。	人員21人、給水車1台、緊急車2台、4tトラック1台、バイク2台、キャンバス水槽20個他
	19時00分	水道局	神戸市災害対策本部の要請で第3次派遣。	人員21人、2tトラック10台
	19時00分	水道局 交通局	神戸市から日本水道協会経由で、水道管復旧工事支援の要請。水道局第4次派遣。	水道局職員10人、民間業者19人、交通局運転手2人他
22	18時00分	建築局	神戸市から救援物資の要請。(*)	防水ビニールシート1,000枚、土のう袋、鉄筋棒、4tトラック
23	4時30分	消防局	自治省消防庁からの要請で全国から派遣されている消防職員の食糧調達搬送。(2回目)	トラック1台で2,000人分搬送、職員5人、先導車1台
	10時30分	建築局	建設省の要請で兵庫県及び神戸市の建築行政関係の応援体制確立のための職員派遣。	職員1人派遣。

横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

23	10時30分	消防局	神戸市から現地で第2次派遣の要請。	ヘリコプター1機、人員7人
	15時00分	建築局	神戸市から救援物資の要請。 (第1次の継続)	防水ビニールシート1,430枚、土のう袋、鉄筋棒、ビニール紐、ロープ、4tトラック
24	8時45分	消防局	神戸市から現地で第3次派遣の要請。	救助隊員58人 車両3台
	8時50分	建築局	建設省から判定士の派遣要請。	判定士4人を派遣
	16時00分	水道局 道路局	神戸市から現地で、第5次派遣(水道管復旧工事支援)の要請。	水道局職員2人 緊急車1台3人 民間業者12人
	18時50分	衛生局 市大事務局	医療班の第2次派遣要請。(*)	医師3人、看護婦3人、保健婦1人、事務1人
25	10時00分	下水道局	東京都が神戸市に打診し、神戸市から東京都経由で、復旧支援隊の派遣要請。	職員9人、下水道管理協同組合16人、特殊車両12台
26	9時30分	消防局	神戸市から現地で第3次派遣の要請。	ヘリコプター1機 人員6人
	15時00分	水道局 道路局 交通局	神戸市から現地で応急給水作業要員(第6, 7, 8次派遣隊)の要請。	水道局38人、道路局3人、交通局2人、民間業者20人
27	7時23分	衛生局	医療班の第3次派遣要請。(*)	医師3人、看護婦3人、保健婦1人、事務1人
	12時45分	建築局 下水道局	建設省から判定士の第3次派遣要請。 神戸市から復旧支援隊の増強派遣要請。	判定士4人を派遣 人員2人
29	9時30分	消防局	現地で神戸市から航空隊の第4次派遣要請。	ヘリコプター1機 人員6人
	10時00分	環境事務局	全国都市清掃会議からの打診で神戸市から、ごみ収集活動の支援要請。	人員17人、貨物車2台、ごみ収集車6台
30	7時23分	衛生局	医療班の第4次派遣要請。(*)	医師3人、看護婦3人、保健婦1人、事務1人
		建築局	建設省から判定士の第4次派遣要請。	判定士4人を派遣
31	15時00分	水道局	神戸市から現地で応急給水作業要員(第9, 10, 11次派遣隊)の要請。	水道局37人、道路局6人、交通局2人、民間業者34人、車両24台
	10時00分	下水道局	神戸市から復旧支援の第2次支援隊の派遣要請。	人員8人

(*)：横浜市から神戸市への打診して、神戸市から要請を受けた派遣。

注：市営住宅の提供や福祉施設への受け入れ等、横浜市内での受け入れ型の支援や単純な物資提供のみの支援は除いている。

IV 支援活動における問題点と提案

(1) 問題点・課題

《情報発信についての問題点》

今回のような大規模の都市型災害は、初めての経験であり、どのような対応が求められるのかが被災地にとって初めてであったように、応援側にとっても初めての事であった。従って、現地の状況が想像できず、何をしたらいいのか分からなかった。実際、被害の全容把握にも相当の時間がかかっており、テレビ報道から分かる情報も限られていた。従って、想像可能な、消防、水道、下水道については、比較的早急な対応ができたが、最前線の住民対応に追われているはずの区役所職員の様子は全くと言っていいほど伝わってこなかった。そのため応援や準備にも時間を要している。こうした状況を考えると、神戸市からの情報発信が足りなかったのではないかと感じる。

現地での活動時は、情報の混乱があるとともに、その位置づけも不明確であったことから、派遣職員が自ら行動を起こすことが難しく、単に指示に従うのみに終始してしまった。それゆえに、被災者の要望や状況変化への柔軟な対応を困難にしていた。そのような中で、判定士活動において支援本部を設置したことは正解であった。

《応援内容についての問題点》

応援時の基本的な問題として、まず第一に交通の問題があった。これは、地理が不案内な事や、交通渋滞に加え、倒壊建物等による道路障害、さらには一部道路での交通法規無視等があげられている。

第二には、職員同士のチームワークについてである。今回の派遣では、消防、水道、下水道など、チームで派遣したものがあったが、本市における本来業務に支障とならないようにするため、同一職場から派遣することができず、にわか編成部隊にならざるを得ない。これらの業務は特にチームワークが求められるが、それぞれの者の能力が分からないため、スムーズな業務遂行のためには、より一層の協調性が求められた。

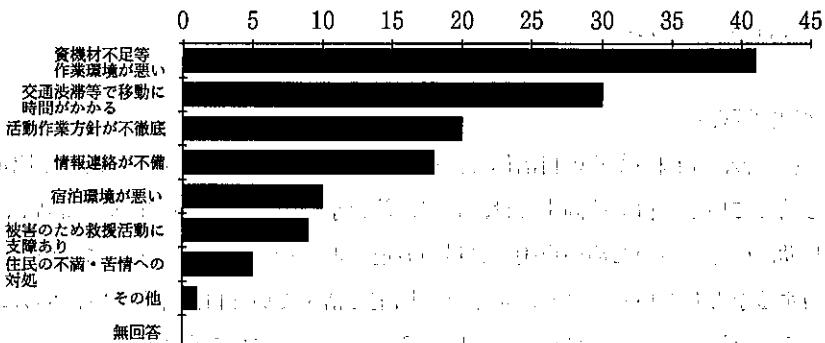
横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

第三には、派遣期間の問題があった。これは派遣した職員の現地での生活環境にもよるが、1サイクルの派遣期間が短すぎるのではないかという点である。やっと慣れた頃に帰らなければならなくなってしまうという意見が多かった。

《制度面についての問題点》

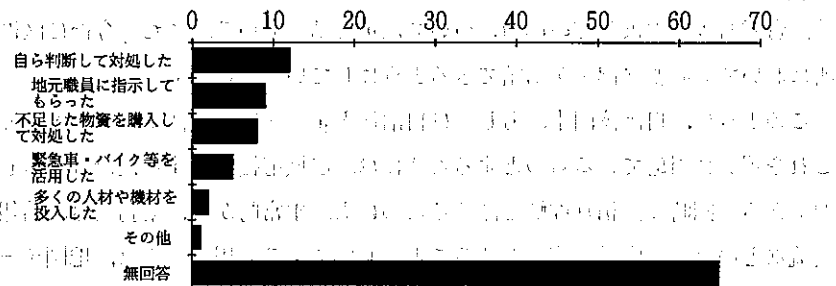
震災建築物応急危険度判定士制度では、手続きや身分的な問題などから、民間の支援が得にくかったことがある。また、建築確認や都市計画調査などに認められている宅地への立ち入り権についても、はっきりした権限がなく、業務がスムーズにできないなどの指摘もあった。

図1 横浜市職員が救援活動において困ったこと（複数回答） %



横浜市総務局災害対策室が行ったアンケート結果資料より作成

図2 救援活動で困ったときの対処の方法（複数回答） %



横浜市総務局災害対策室が行ったアンケート結果資料より作成

(2) 教訓と提案

《応援調整の窓口と後方支援》

被災都市と派遣側都市の連絡体制については、一本化が望ましかったのか、それとも個別対応が望ましかったのか、今回の派遣においても議論されていたことであった。13大都市で窓口を一本化している場合もあったが、神戸市側で各局毎に宿泊場所などを工夫していたことや、調整事項が専門的で個別具体的な内容が多くなるため、多少煩雑にはなるが各課対応の方がいいのが、今後の議論を待ちたい。

後方支援については、派遣自治体において行ったのも有効だったが、判定士の場合のように、近隣自治体に支援本部を作り、連絡調整業務が行えたのは極めて有効であった。

《協定関係》

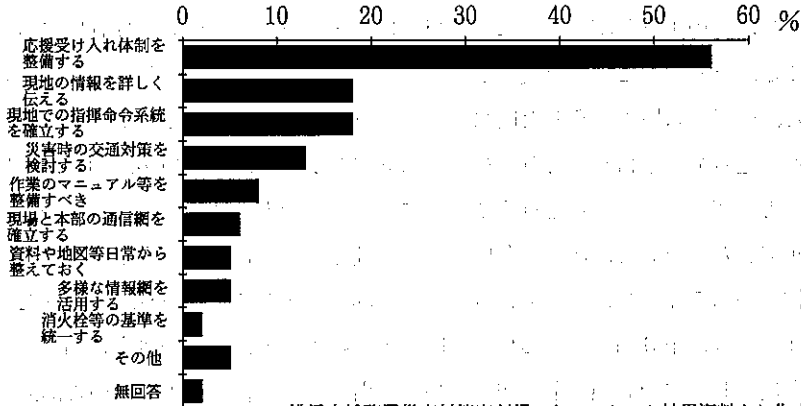
震災後、全国の多くの自治体で、それぞれ特長を生かしながら、様々な協定を結んでいる。自治体同士では、食糧、飲料水、医薬品などの生活必需品や、救助、応急対策のための車両、職員の派遣など、物的、人的の両面について協力する事としている。また、企業との協定を結んでいる自治体も多い。さらに、こうした協定をきっかけに、平常時から交流を進めている自治体もある。

横浜市では、先に示した「13大都市協定」や「12大都市水道協定」などがあったが、今回の教訓を踏まえ内容を見直すとともに、新たに食糧品や衣料品の供給、資機材等の提供などの協力について協定を結んでいる。また、今後は区役所においても必要な協定が締結できるようにしていく予定である。

このように、自治体同士、もしくは自治体と企業が協定を結び始めているが、これを現実に対応できるものとするためには、広域応援に関する模擬訓練も必要である。同時に、相互理解を深めるためにも、平常時から、業務交流、情報交流などのため、職員交流を進めることが必要であると思う。また、地図データ等の相互保持についても検討すべきであると思う。

横浜市が被災地で行った応援活動の状況と課題

図3 横浜市が救援を受ける場合に配慮すべきと思ったこと（複数回答）



《横浜市がその後行ったこと》

横浜市では今回の震災をきっかけに、平成7年2月3日に市長をトップとし、3助役が部会長を務める「横浜市地震対策強化推進会議」が設置された。第一部会では危機管理体制について、第二部会では救援救護体制について、また、第三部会では復興まちづくりについて検討した。

これらの検討により、被害状況を早急に把握するため、地震計ネットワークシステムや災害監視カメラシステムなどを整備した。また、横浜市地域防災計画の全面改定を行い、災害対策本部機能の充実強化、宿日直の実施、女性職員・教職員の動員対象化や参集地の見直し等を行った。

V おわりに

あの震災を教訓として括ってしまうことは、神戸の多くの方々が、現在もなお復興問題に直面しており、時期尚早だと言われてしまうかもしれないが、あえて述べさせていただきたい。

今回の震災では、横浜市に限らず、全国から多くの人々が支援の手をさしのべた。特にボランティア活動については、その重要性が十分認識された。自治体職員についても、公私合わせて全国でどれだけの方が関わったかは分からな

い。しかし、自治体職員は、できる限り多くの者が関わるべきであったと思う。それは、このような困難な時にこそ自治体はその能力を発揮しなければならないこと、そして、こうした災害がどこにでも起こりうることであるからである。また、職員の資質もこうした時にこそ試され、そして学べると思うからである。

振り返って、私自身がどれだけお役に立てたかは分からないが、神戸市の皆さんと一緒にまちづくりを行うことができ、多くの人と知り合い、語り合うことができた。そして、住民と共感できる感性を教えて頂いたような気がする。

神戸の街の完全な復興までには、まだ時間を要することと思う。私もまた、現在、日本都市計画学会において、阪神・淡路大震災復興問題研究特別委員会の委員として復興問題に取り組んでいる。引き続き、神戸市の方々のご活躍を応援して行きたい。

最後に、お世話になった神戸市の皆さん、特に長田南部再開発事務所の皆さん、そして何よりも住民の皆さんに感謝申し上げたい。

また、本稿をまとめるにあたり、本市の関係局・区のご協力をいただいた。この場を借りて御礼を申し上げたい。

<参考文献>

- ・高秀秀信『大震災—市長は何ができるか』朝日新聞社,1995.5
- ・北沢猛,谷垣弘行「建築物の安全確認」 遠藤博之「ごみの収集等」 吉柳輝穂,黒川満「下水道の復旧活動」 小野崎信之,伊藤誠「義援金交付」 森口肇,安藤千尋「港湾施設の復旧」
- 以上『調査季報123号 緊急特集 横浜市職員が見た阪神・淡路大震災』
横浜市企画局政策部調査課1995.3
- ・漆原順一「復興のまちづくり」『調査季報124号～126号』
横浜市企画局政策部調査課1995.8,1995.10,1996.3
- ・『横浜消防 1995.3』『横浜消防 1995.4』横浜市消防局,1995.3,1995.4
- ・『阪神・淡路大震災支援活動の記録 現地からの報告』横浜市水道局,1996.3
- ・『阪神・淡路大震災 横浜市保健婦の支援活動の記録とその後』横浜市衛生局地域保健課,1996.3
- ・『阪神・淡路大震災派遣職員 神戸支援記録』横浜市福祉局,1995.11
- ・『区職員情報(仮称)』横浜市市民局区政課,1995.3
- ・『阪神・淡路大震災に伴う本市職員救援活動に関するアンケート調査 結果報告』
横浜市総務局災害対策室,1995.5

応援協定と今後の課題

田 中 登

(神戸市市民局市民防災室長)

1 はじめに

阪神・淡路大震災においては、全国各地の地方公共団体から、多くの応援をいただいた。これには、神戸市から要請したのものもあるが、マスコミの報道などにより、要請を待つまでもなく自主的自発的に応援をいただいた都市も少なくない。今回のような未曾有の災害の場合には、特に被災した地方公共団体から、何を、どれだけ、どのようになどと具体的に応援内容に立ち至って要請することは、当初の段階では困難である。

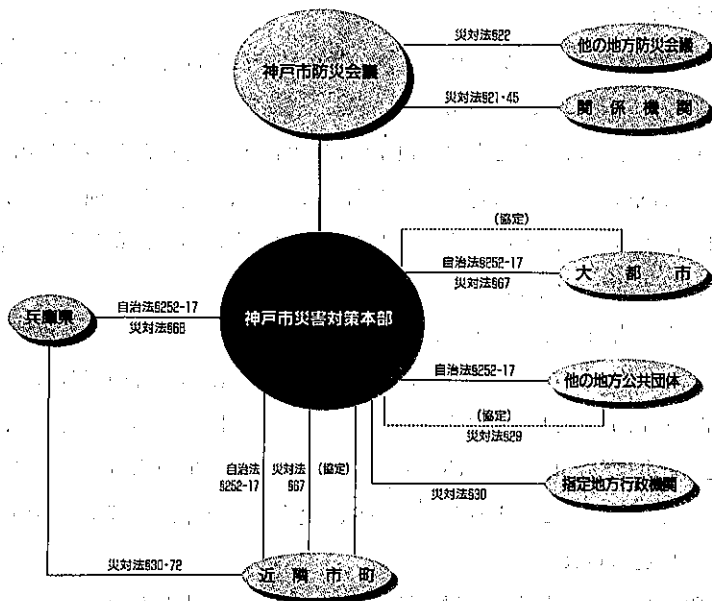
もともと災害対策は、被災した地方公共団体において処理するのが原則である。しかし、今回の震災のように個々の団体のもつ消防力等の現有活動勢力では、消防・水防・救助等効果的な応急措置の実施が困難である場合には、近隣等の地方公共団体に応援を求めた方が、より効果的な応急措置が実施できるのは言うまでもない。このようなことから、災害対策基本法第67条においても、次のように定められている。

「市町村長等は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、応急措置を実施するため必要があると認められるときは、他の市町村長等に対し、応援を求めることができる。この場合において、応援を求められた市町村長等は、正当な理由がない限り、応援を拒んではならない。」このほか、都道府県間と市町村間、都道府県相互間の応援協力についても定められている。それでは、こうした法律の規定があるので応援協定は不必要ではないかと思われるかも知れないが、むしろ反対で法律の規定を実効性を持ったものにするために応援協定が必要なのである。

ここでは、応援協定とはどのような内容のものであるのか、他都市や他機関との応援協定の締結状況はどのようにになっているのか、今後の課題にはどのようなものがあるのかについて記すこととしたい。

広域応援システム

地震発生直後、地震規模、被害規模及び初期情報等により現有の人員、資機材、備蓄物資等では対応困難と判断した時、法律や相互応援協定等に基づき速やかに公共団体及び防災関係機関に応援要請を行う。



2 他都市との応援協定

神戸市も他都市・町と応援協定を締結しており、その内容については、おおむね次のようになっている。

(1) 応援の種類

(2) 応援要請の手続

(3) 応援の実施

(4) 応援経費の負担

(5) 連絡担当部局

(6) 資料の交換

応援の種類には、災害時にどのような応援を実施するかを定めている。その内容としては、①食料、飲料水、生活必需品並びにその供給に必要な資機材及物資の提供、②被災者の救出、医療、防疫施設の応急復旧等に必要な資機材及び物資の提供、③救援及び救助活動に必要な車輛、船艇等の提供、④救援、救助及び応急復旧に必要な職員の派遣、⑤その他特に要請のあった事項などである。

応援要請の手続としては、①被害の状況、②物資、資機材の提供を要請する場合にあっては、品名、数量等、③職員の派遣を要請する場合にあっては、職員の職種、人数、業務内容、④応援場所及び応援場所への経路、⑤応援期間、⑥その他必要と認める事項などを連絡することとしている。

応援の実施については、応援を要請された場合は、極力これに応ずるものとするという規定のほか、応援を実施する都市が、他の都市において大規模な災害が発生したことが明らかな場合、自主的に応援活動を開始するという規定を設けている。

応援経費の負担については、原則として応援を要請する都市の負担とするが、施行細目で詳細を定めるものとしている。

連絡担当部局については、あらかじめこれを定め、災害が発生したときは、速やかに情報を交換するものとしている。

資料の交換については、毎年1回地域防災計画その他の参考資料を交換するものとしている。

応援協定の実施に必要な事項を定めるものとして、協定実施細目がある。協定締結と同時に実施細目についても締結する場合が多い。実施細目の内容については、おおむね次のようになっている。①救援物資等の経費の負担等、②応援職員の派遣に要する経費と負担

救援物資等の経費の負担等については、その購入費及び輸送費を、車輛、船

艇等については、借上料、燃料費、輸送費、破損又は故障が生じた場合の修繕費を応援を要請した都市が負担する

応援職員の派遣等に要する経費の負担については、応援要請市が負担する経費は、応援市の職員に関する法令の規定により算出した旅費及び諸手当の額の範囲内とすること、応援職員が応援業務により負傷し、疫病にかかり、障害の状態となり又は、死亡した場合における公務災害補償に要する経費は応援市の負担とすること、応援職員が派遣応援業務上第三者に損害を与えた場合において、その損害が派遣応援業務中に生じたものについては応援要請市が、応援要請市への往復の途中において生じたものについては、応援市が賠償の責めに任ずることなどを規定している。その他に応援職員は応援市名を標示する腕章等の標識を付けること、災害の状況に応じ、必要な被服、当座の食料等を携行することなども併せて規定している。

また、都市によっては、別立てで、訓練参加に要する経費は参加市の負担で行う規定が入っているものもある。

以上が応援協定の主な内容であるが、協定を締結している市によっては、さらに防災訓練への相互の参加、研修への参加なども盛り込まれている。現実にも、すでに協定を締結している岐阜市の防災訓練に神戸市消防局のヘリコプターが参加した。また8月27日に開催した神戸市の防災訓練にも、岐阜市から救援物資を積んだトラック、西宮市、明石市からは、消防局の救急救助隊や消防車の参加を得ている。このように、協定締結の効果は、訓練参加という形で現れてきている。

3 応援協定の締結状況

(1) 大都市との相互応援協定

大都市間の協定の歴史は古く、昭和35年5月に締結した「指定都市災害救援に関する覚書」にまで遡ることができる。これは時期的には災害対策基本法制定と前後し、伊勢湾台風の襲来を契機とし災害対策の一環として、当時の指定都市の間で、災害対策基本法の制定に先立ち、締結されたものと見られる。

応援協定と今後の課題

現在、大都市と締結している協定については、次のとおりである。

ア 13大都市災害時相互応援に関する協定

この協定は、前述した「指定都市災害救援に関する覚書」を発展させたものである。1都12市が締結しており、震災後の平成9年3月に改定を行い、次の点について見直しを行った。

(ア) 状況に応じて自主的な判断に基づく応援出動が可能となるようにしたこと。

(イ) 自主出動の経費負担について協議のうえ決定するとしたこと。

(ウ) 幹事都市の導入を図ったこと。

(エ) 大都市間での会議・訓練の適宜実施を行うことを規定したこと。

イ 災害時における連絡・連携体制に関するルール

「13大都市災害時相互応援に関する協定」に定めるもののほか、大都市において災害が発生した際、下水道事業に関し、友愛の精神に基づいて相互に協力することを規定している。情報の一元化を図るとともに被災都市の事務軽減を図るため、情報連絡の窓口となり、被災都市との連絡や建設省との連絡を行う情報連絡総括都市をあらかじめ定めている。また、災害時の現地支援における情報の混乱を防ぎ、支援活動の統一を図るため、現地支援総括都市を設けることも規定している。

ウ 12大都市水道局災害相互応援に関する覚書・同実施細則

下水道局は、災害が発生した場合の水道施設の応急復旧活動及び給水活動の相互協力と、その円滑な実施を図るため、平成3年5月に本覚書を取り交わしている。この覚書は、通常の「災害」のほか、渇水等により生ずる被害も対象としている。このほか、防災関係物資等については、必要に応じて規格の統一化に努める、応援の受入れに関するマニュアルの作成及び充実に努める、被災市とそれに対する応援幹事都市を第2順位まで定めるなど今回の震災の教訓を踏まえて平成8年6月に改定された。なおこの協定には、千葉市が加わっていないが、これは、千葉市においては、県の水道事業の占める比率が高く、相互応援する規模にないためである。

エ 13大都市民生主管部局大規模災害時相互応援に関する覚書・同実施細目

保健福祉局は、大規模災害が発生した場合に、民生主管部局が担当する災害救助業務について、迅速かつ円滑な援助を行えるよう、平成9年3月に本覚書を取り交わしている。

この覚書においては、通常の人的応援、物的応援に加え、施設の応援として、高齢者や障害者等で施設への入所又は通所を必要とする方の受入れ等についても応援の種類に加えている。また、輪番により幹事都市を定めるほか、災害の発生による通信の途絶等により、被災都市との連絡が不可能となった場合に被災都市に代わり応援要請するなどの業務を行う近隣都市を各都市ごとに第3順位まで定めている。

オ 13大都市災害時相互応援に関する確認書

保健福祉局は、大規模災害が発生した場合に、衛生主管部局が担当する災害救助業務について、迅速かつ円滑な援助が行えるよう、平成8年10月に本確認書を取り交わしている。

この確認書においても、民生主管部局の覚書と同様、幹事都市、近隣都市を定め、被災都市との情報通信手段が途絶した場合、幹事都市は、近隣都市と協議を行い、必要に応じて、被災都市からの要請を待つことなく、応援活動を開始することができるものとするという規定を加えている。

(2) 隣接市町との相互応援協定

神戸市と隣接する芦屋市、西宮市、三田市とは従前から個別に相互応援協定を締結していた。震災を契機に対象を広げ、本市は、平成8年6月に隣接するすべての市町（芦屋市、西宮市、宝塚市、三田市、吉川町、三木市、稲美町、明石市）と「災害時における相互応援協定」を締結した。

(3) 近畿2府7県災害時の相互応援に関する協定・同実施細目

地震等による災害が発生したとき、被災府県独自では十分に被災者に対する応急措置が実施できない場合に、被災府県が他府県に応援を要請する応急措置等を円滑に遂行するため、必要な事項について相互に協定したもので、平成8年2月に締結された。

応援協定と今後の課題

この協定は、近畿2府7県間のもので、神戸市が直接締結したものではないので、神戸市は兵庫県を通じて応援を要請することになる。また、この協定の趣旨を踏まえ、「下水道事業災害時近畿ブロック応援に関する申し合せ」が定められており、近畿ブロック内で震度6弱以上の地震が発生した場合などにおいて、災害時応援体制を組むこととしている。

(4) 近畿地方の都市、その他地方の県庁所在都市との相互応援協定

災害時の広域応援体制を構築するため、近畿地方の都市、その他の地方の県庁所在都市との相互応援協定を締結している。具体的には、平成8年9月に岐阜市と、平成9年3月に静岡市と、8月に来春の本四架橋の開通を前に洲本市及び徳島市とそれぞれ相互応援協定を締結した。

(5) 兵庫県広域消防相互応援協定・同覚書

消防局は、広域大規模災害に対処するために、消防組織法第21条の規定に基づき、兵庫県内の市町等と昭和63年8月に本協定及び覚書を締結し、同時に「兵庫県大規模特殊災害時における広域消防航空応援実施要綱」を締結している。

この協定では、県下を5つの地域に分け、災害の規模等により、応援要請のレベルを分けているほか、震災後の見直しにおいて、一定の条件のもとで要請される側が自らの判断で出動を行うことができるよう改正した。

(6) 大規模災害消防応援実施計画

この計画は、地震、台風等による大規模な災害が発生し、または発生しようとする場合に、災害地近隣の消防本部が、消防組織法第21条に基づき、いち早く災害地に駆けつけ、効率的な消火、救急、救助等の応援活動を展開することにより、被害の軽減を図ることを目的としている。

この計画に基づき樹立された応援体制は、主として発災直後から緊急消防援助隊要綱に定める緊急消防援助隊の消防組織法第24条の3の消防庁長官の措置による体制が、機能し始めるまでの間、実施されるものであり、消防庁長官の措置による応援体制が動きはじめた時点で、すでに立ち上がり活動している体制は、消防組織法第24条の3に基づく体制となる。

(7) 緊急消防援助隊の派遣

緊急消防援助隊は、国内における地震等の大規模災害の発生に際し、被災地の消防の応援のため速やかに被災地に赴き、人命救助活動を行うことを任務としている。

緊急消防援助隊は、平成7年6月に発足し、市町村長は設置した救助、救急及び後方支援部隊について、その隊数を消防庁に登録している。

出動については、消防庁長官が被災地の属する都道府県の知事と緊密な連携を図り、緊急消防援助隊の出動の有無を判断し、消防組織法第24条の3に基づき、適切な措置をとるものとされている。

また、神戸市はヘリコプターを保有するため、市長は、必要があると認めるときは、保有するヘリコプターを緊急消防援助隊の交代要員、必要物資の搬送等の用に供する。この場合、ヘリコプターの使用に関しては、「大規模特殊災害時における広域航空消防応援実施要綱」(後述)の定めるところによる。

(8) 隣接市町との消防相互応援協定

隣接市町との災害時における相互応援協定及び消防組織法第21条の規定に基づき、神戸市または隣接市町の区域内に火災等が発生した場合に相互の消防力を活用して、応急対策活動の万全を期すため、本協定を締結している。なおこの協定は、各市町と個別に締結している。

(9) 兵庫県自治体病院開設者協議会災害初動時相互応援に関する協定

この協定は、災害発生直後の災害医療初動時において、自治体病院が相互扶助精神に基づき、迅速に相互応援協力することを目的として、平成8年1月締結した。

被災した病院からの応援要請がない場合でも、被災地に隣接する病院(情報集約担当病院)は、被災した病院及び被災地の情報収集を行い、総合調整を担当する病院へ状況報告し、その病院から各病院へ応援要請することで応援の実施を行う。

この協定の特徴としては、①災害直後の災害初動時医療をカバーすることを主目的とすること、②要請主義にとどまることなく、応援が必要と判断された

場合に迅速に対応すること、③医療救護チームの応援体制は、自己完結的なものとする、④全国で初めての県下レベルでの自治体病院間の災害に関する相互応援協定であることである。

(10) 大規模特殊災害時における広域航空応援実施要綱

この要綱により消防局長は、知事を通じヘリコプターによる人命救助のための活動や、これに付随する緊急搬送活動等に応援が必要な場合、ヘリコプターを所有する公共団体に出勤要請を行う。

(11) 四都市消防相互応援協定

この協定は、四都市（名古屋市、京都市、大阪市、神戸市）で締結していた航空消防応援だけの「四都市航空消防相互応援協定」に代えて、大規模又は特殊な災害発生時に、消防全般にわたって相互に応援活動を行うこととし、また災害の規模、状況により、要請を待つことなく応援活動ができるよう平成8年1月に協定を締結した。

(12) 東京消防庁との航空機消防相互応援協定

消防局は、大規模災害が発生したときは、初期段階から消防ヘリコプターによる被害情報の収集と伝達をはじめとする災害防衛活動が重要となることから、平成9年2月に消防組織法第21条の規定に基づき、東京消防庁と消防ヘリコプターの相互応援協定を締結した。この協定においても、応援要請のある前であっても、一方の協定都市において災害が発生したことを覚知し、かつ、その応援が可能であるときは、航空隊の出動等必要な措置をとることができるものと規定し、自主出動について定めている。

(13) 大阪湾消防艇相互応援協定

この協定は、大規模な災害又は特殊な災害時に、大阪湾において消防艇を所有している神戸市、大阪市及び堺市高石市消防組合が、相互にその機能を活用して海上からの迅速な応援活動、救済活動、後方支援活動を実施するため、平成8年7月に消防組織法第21条に基づき締結した。

(14) 災害時における生鮮食料品等の供給協力相互応援に関する協定

この協定は、京都市、大阪市、神戸市、姫路市、尼崎市、奈良県の中央卸売

市場が、災害発生後には、市民等への生鮮食料品等の安定供給という卸売市場の使命を果たすだけでなく、より広域的な視点に立ち、近隣市場間での相互応援体制を整えるため、平成8年5月に締結した。

(15) 船舶消防に関する協定

この協定は、神戸海上保安部と消防局が船舶消防に関する応援協定とともに、救急業務その他の救助業務についても協力体制を確立し、相互の機能を活用して海上防災活動の万全を期するため、昭和46年8月に締結した。

(16) 防災関係機関との応援協定

ア 日本放送協会、ラジオ関西、サンテレビジョン、兵庫エフエムラジオ放送との協定

県知事は、災害対策基本法第57条に基づき、災害時の放送要請に関する協力を得るため、見出しの機関、在阪テレビ局等と協定を締結している。なお、緊急時で、県知事を通じて要請ができない場合には、市長から緊急放送の要請をすることができる。

イ 大規模災害発生時における傷病者の搬送業務に関する協定

大規模災害時の傷病者の救急搬送を円滑に行うため、平成8年3月に患者等搬送事業の認定業者（3社）と協定を締結した。

ウ 災害救助犬の出動に関する協定

消防局は、大規模災害時の災害現場での検索救助体制を強化するため、平成8年7月、日本レスキュー協会と協定を締結した。

エ 大規模災害発生時における救急資器材、医薬品の調達に関する協定

消防局は、大規模災害時に多量の救急資器材、医薬品を緊急に必要とする場合に、迅速かつ円滑に調達が行えるよう医薬品等の供給事業者の団体と、平成9年1月に本協定を締結した。

オ 災害時における情報の提供に関する覚書

消防局は、大規模災害時における情報収集体制の強化を図るため、平成9年3月、タクシー会社で組織する、近畿自動車無線協会神戸分会と本協定を締結した。

この協定は、神戸市内又はその近傍地域において震度5弱以上の地震が起きた場合、市内において甚大な被害が認められ、消防局長が必要と認める大規模な災害において、道路、橋梁、トンネルの被害状況、劇場、百貨店など多数の者を収容する建築物の被害状況、鉄道の被害状況などの情報の収集を求めるものである。

カ 大規模災害に際しての消防と自衛隊の相互協力に関する協定

消防庁及び防衛庁は、大規模災害に関し、迅速かつ円滑な応急対策の実施等に資するため、平成8年1月本協定を締結した。

この協定によれば、相互に情報交換、人命救助、救援活動を効果的に行うため、連携して調整、消防職員等の援助のための努力などがその内容として掲げられている。

このほかコープこうべとの「緊急時における生活物資確保に関する協定」があるが、それは別稿に譲るとして、以上の応援協定の大半が、阪神・淡路大震災を契機として締結したり、改定されたりしたものである。また、事柄の性質上消防局関連のものも多いなどの特徴がある。重複するが、協定の実効性を高めるため、岐阜市、西宮市、明石市をはじめとする団体には、8月27日に実施した全市総合防災訓練に参加していただいている。一方、神戸市からも岐阜市の防災訓練に消防局のヘリコプターが参加している。また、今年の4月から静岡市からは係長級の職員を市民防災室に受け入れており、協定の締結による効果がいろいろな面で現れてくることになるだろう。

4 今後の課題

応援協定は、震災後、その内容の充実、協定先の多様化が進んできたが、今後の課題としても、この2点があげられよう。

すなわち第一には、協定の実を高めることである。今回の全市防災訓練に、協定先の都市や機関の参加を得たが、今後とも何らかの形で参加してもらうことで、平素から相互に協定のあることを認識し合い、災害時にどのように応援活動を展開するのかを訓練することが大切である。さらに欲を言えば、交流の

機会を増やし、協定している団体の担当者同志が知り合いになっており、お互いの状況についても一から説明しなくても活動できるようになれば、心強いであろう。

第二には、協定締結先の多様化である。いろいろな団体と協定を締結することにより幅広い範囲の災害対策を行うことができる。幸いにも、協定締結について積極的である団体があるので、今後ともそうした団体と話し合いを重ね、協定締結に向け努力していきたい。

最後に、今まで話したことはすべて行政レベルのことであるが、こうしたことが市民レベルでなされれば、なお一層すばらしいことではないかと思う。今回の震災においても、地域同士のおつきあいがあつたところでは、先方からのお見舞いや援助があつたと聞く、市民レベルの交流の積み重ねにより、他都市へ応援に出かけることができれば、今回の震災を経験した神戸からの一つの答えとすることができるのではないか。

震災時における消防活動の応援受け入れについて

伊 藤 芳 弘

(神戸市消防局警防課計画係長)

◆はじめに

兵庫県南部地震によって、神戸市は未曾有の被害を受けた。倒壊家屋が多数発生し、生き埋者の救助や応急手当てを求めて、消防署に市民が殺到した。地震直後に市内各所で多数の火災が発生した。神戸市の消防力は、この時点で既に、消火や救助活動に分散して対応せざるを得なくなっていた。本部には地震直後から119番通報が殺到、消防署にも駆け付け通報が多数あり、署前で災害通報を受け付けた。

震災当日、多発した火災等の災害に対して、近隣の消防本部をはじめとした全国の消防本部から消防隊が応援に駆けつけ、消火、救助、救急などの業務にあたった。翌日以降も続々と応援隊が到着し、市内の各消防署に配置された。

消火、救助、救急活動等を行った各応援部隊は、平成7年3月31日をもってそれぞれの都市に引き揚げた。この間の他都市消防本部からの応援は、北は北海道から南は九州までの全国456消防本部、延べ6,254隊、27,449人に及んだ(表1参照)。

表1 派遣部隊人員

部隊数	1月17日～3月31日	人 員
総 数	6,254隊	27,449
消火隊	2,738隊	12,124
救助隊	1,673隊	9,118
救急隊	548隊	1,725
その他	1,295隊	4,482

今回のような全国的規模、且つ長期の大規模な消防応援活動は、自治体消防発足以来初めてのことであったが、応援職員、受援職員ともに多くの問題を体感した。

今回の応援と受援の中で、それぞれに発生した問題点は、これからの課題として活動方策や新しい応援体制・方式に反映させるべく、検討がなされ、全国消防長会の大規模災害消防応援実施計画や消防庁の緊急消防援助隊の発足等に結実した。

◆災害発生と消防活動

震災当日、神戸市では11消防署16出張所に292名が勤務し、消火隊36、救急隊27、専任救助隊4、はしご車等特殊隊13の計80小隊が警備にあっていた。

午前5時46分、地震発生とともに多くの建築物が倒壊し、当日6時までに8消防署管内で54件の火災が発生した。神戸市の消防力で対応できる限界をはるかに上回っていた。特に、火災被害が甚大であった長田区では消火栓が使用不能という事態から、延焼阻止もおぼつかない状況に立ち至った。しかし、他都市から多くの消防隊の応援を得て、海、河川からの長距離送水による消火活動を主として実施し、翌18日の夕方までには、すべての火災を鎮圧した。

◆他都市応援隊の概要

1月17日9時50分、市長は、消防局長の進言を受け兵庫県知事に対して、消防広域応援（9時50分）と自衛隊の出動（10時00分）の要請を行った。

すぐさま東京消防庁、名古屋市消防局、広島市消防局から応援の連絡が本部指揮所に入った。横浜市消防局、川崎市消防局、京都市消防局からヘリコプター各1機出動した旨の連絡が入った。これ以降、兵庫県の内外を問わず、全国の消防本部から応援に向かう旨の連絡が次々に入った。

11時10分、県下の第1到着として三田市消防本部のポンプ隊が、13時40分には県外からの第1到着として大阪市消防局の部隊が到着した。その後、近隣の消防本部をはじめとした消防隊が続々と応援に駆けつけ、消火、救助、救急な

震災時における消防活動の応援受け入れについて

どの業務にあたった。神戸市消防局が受け入れたこれら派遣部隊の活動を中心に、震災当日の17日から25日の間の実態を紹介することとする。

(1) 活動日数と応援隊種別

この期間の応援消防本部数は、392消防本部で、応援隊総数は、2,089隊（ヘリ・消防艇を含む）で、延べ活動隊数は、3,411隊であった。

個々の隊の活動日数は、1日が約61%、2日間で25%、3日間で約9%であり、殆んどが3日以内で交代をしている。

応援隊の隊種別は救助隊が一番多く、全体の約43%であった。この期間の応援隊人員数は、9,743名であり、延べ人員にすると、15,891名であった。

(2) 応援隊投入先と活動内容

他都市応援隊は、地震直後は主としてポンプ車隊、タンク車隊及び救助隊が多数駆けつけてくれた。火災の鎮静化とともに、救助隊及び救急隊と交代し、懸命の消防活動を展開した。また、消火栓断水に伴う水利不足のため、タンク車等も多数駆けつけてくれた。

1月19日に一番多くの隊が活動しており、受入れ消防署別でいうと、東灘、灘には主として救助隊を投入。長田には、救助隊及び消火隊を集中して投入している。

各派遣隊の活動内容は、17日から19日にかけては、兵庫、長田管内での消火活動が多く、23日までは多くの隊が東灘、灘、生田及び長田管内で人命検索・救助活動を実施した。

◆消防相互応援体制

神戸市消防局は震災前から隣接都市との消防相互応援協定（6市2町）、兵庫県広域消防相互応援協定（32消防本部1町）を結んでいた。

隣接都市との消防相互応援協定は、通常応援区域と特別応援区域に分け、通常応援は、災害覚知をした場合、災害発生地 of 消防長の要請を待たず出動する応援とし、特別応援は、災害覚知をした場合、災害発生地 of 消防長の要請に基づいて出動することとしていた。また、兵庫県下広域消防応援協定は、大規模

応援隊の連続活動日数

1日間	61.2%
2日間	25.0%
3日間	9.2%
4日間	2.6%
5日間	1.3%
6日間	0.5%
7日間	0.1%
8日間	0.1%
9日間	0.1%

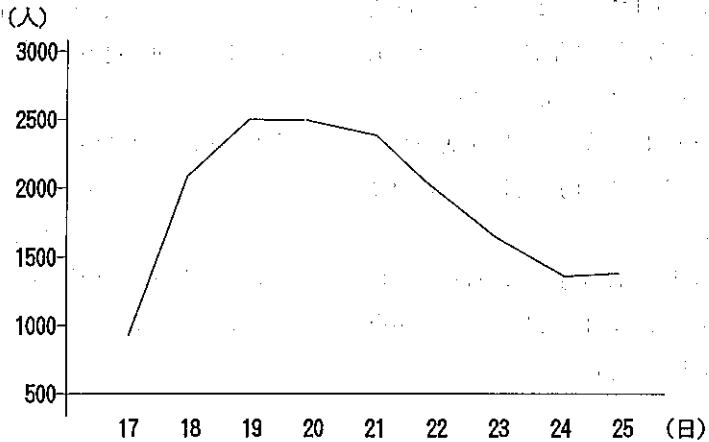
(小数点2位以下四捨五入)

応援隊の隊種別

救助隊	43.5%
消火隊	30.9%
救急隊	11.6%
その他	14.0%

(17日から25日までの間)

他都市応援隊の人員推移 (1月17日~25日)



災害等に対処するため、兵庫県下を5つの地域に分けて、各都市が事前に応援隊の登録を行い、要請があれば出動する体制をとっていた。兵庫県下広域消防応援の基本は要請主義であり、応援要請を発した消防本部から県下の代表消防本部を通じて応援が開始されるものであった。

さらに、大阪・京都・名古屋・神戸の四市間では消防航空相互応援協定が締結されていたが、これは航空機(ヘリ)のみの協定であった。

震災時における消防活動の応援受け入れについて

大規模な災害対応には、消防庁長官の措置による応援体制が消防組織法第24条の3に規定（非常事態の場合における消防庁長官等の措置要求）されており、今回は大規模災害であったことから、これが適用された。

◆ 応援の実態

今回の応援受け入れの実態と応援体制の課題として、次のような事項が指摘される。幾つかの課題については、既に検討され、制度や取決めとして全国規模で、また、市町村規模で具体化し実現しているものも多い。

□ 情報連絡体制

災害初期における火災発生状況や家屋倒壊等の情報が消防本部で把握できなかった。本部での7時10分現在の状況把握は火災24件、その他災害108件であった。また、被害がないとの情報がつかめなかった。西、北、垂水管内は比較的被害は小さかったが、本部ではその事実を把握するのが遅れた。各消防署から本部へ、また、本部から各消防署へという情報の流れが途切れてしまった。

□ 応援の受け入れと運用

全国の消防本部が応援要請に応じ、速やかに出動したが、いつ、どこの隊がどのくらいの人員で応援に来るのか、予め把握できない状況であった。このため、他都市応援隊の集結場所を市役所とし、一旦、消防局で装備、人員等を把握した上で、災害の状況に応じて各署へ投入するという方法で対応した。

他都市応援隊の集結場所を市役所としたため、消防署までの誘導が必要となり誘導人員の不足が起こった。一方、交通網の寸断による渋滞で応援隊の到着が大幅に遅れ、深夜に到着する部隊もあり、誘導するにも街の灯が消え、地震で様相が変わってしまった道路を確認しながらの誘導となった。また、各署現地本部を拠点として各応援部隊の車両が集中し、路上駐車の状態となった。また、応援隊の活動状況を把握することが一部を除いて困難であった。

□ 指揮体制

本部指揮所の設置場所がなく、事前計画通りに班長会議を開くなど本部体制がスムーズに動かなかった。作戦室が未整備のため、司令課事務室、局長室等

を代用した。また、消防署でも署指揮所を設置する場所が整備されていなかった。

□無線運用

同時多発災害の発生により、神戸市のほとんどの部隊が出動し統制なく無線を使用したため、交信が輻輳した。また、全国からの応援隊が共用できる全国消防波は1波しかなく、部隊運用に支障があった。他都市応援隊による中継送水の連携活動に際し、同一府県間は、それぞれの府県内共通波を使用して対処したが、混成部隊では特に支障があった。さらにまた、応援救急隊の交信にも支障がおこった。

□地震への備え

消防庁舎も電気、ガス、水道の供給が停止した。情報システム系には停電時のバックアップ電源（無停電装置、発動機付き発電機）が確保されていたが、庁舎用の非常電源がなかったため、情報収集、部隊指揮に著しい支障があった。ガス、水道の供給停止により、湯茶や食事の準備ができず、シャワー等も使用不能であったため、活動隊員の疲労回復、衛生管理に重大な影響があった。

□宿所の確保

他都市応援隊等の宿所として、市の福祉施設・しあわせの村、兵庫県消防学校、防災センター等を確保した。

防災センターでは、研修生用に布団が50セット弱しかなかったため、緊急に仮眠用の毛布を調達した。また、近くにあるしあわせの村等との宿所の調整を行った。

しかし、ピーク時で応援隊が2,000人を超えたため、神戸港の船に宿所を緊急確保。1月20日から31日までは、1,000人の宿泊が可能な客船オリエントビーナスに、それ以降2月28日までは、929人の宿泊が可能なフェリー・ニューしらゆりに宿所を確保した。

宿泊船での、消防関係者の管理等の業務は、神戸市防災安全公社が実施した。

◆ 応援体制の課題

□ 消防相互応援体制の強化

大規模な災害の場合は、現地機能の麻痺で早期の応援要請が遅れる場合や不可能なことがおこり得る。現地からの要請主義を改め、知ったら積極的に応援する体制に改めるべきである。

□ 本部体制の整備と情報収集

消防本部は、消防対策に係る最高の意思決定機関であり、災害の全ての情報を集約し部隊運用の判断資料とするため、発災直後は、特に迅速性に主眼を置いた情報収集に努め、マクロな視点(概括的な内容)で市内の状況を把握する必要がある。そのためには、特に本部情報班と指揮班は、情報を共有し一体性を確保することが必要である。

□ 応援受け入れ体制の整備

応援隊の待機・集結場所の指定が重要である。他都市応援隊の集結場所の条件としては、災害地への出勤が容易であるなど地理的条件が良いこと。部隊が集結・野営するスペースが確保できること。本部との有線、無線設備が常設されていることなどがあげられる。

応援隊の待機場所の確保が必要であるとともに、応援隊を拠点集中させずに分散化し、方面ごとに待機させ、待機場所からの現場集結の体制をとることも必要である。派遣元の消防本部への情報提供として、被災地のインフラの状況、道路情報、災害の発生状況及び現場対応情報等の発信が必要である。

□ 部隊の編成及び指揮体制

部隊は、当初から、人・資機材・車両のセットで、自給自足の自己完結方式で災害地に赴くべきである。食料、飲料水、燃料、野営用テント等の装備を十分に考えておくべきである。受援側は、災害対応に専念せざるを得ないし、応援隊の誘導、応援隊の指揮等にまで十分な対応がとれない場合や応援隊に災害現場指定ができない場合もありうるため、自給自足に指揮統制機能をもった応援体制が不可欠である。

また、災害派遣には、単独で出発した隊が多ければ、その分受け入れ消防本部

の業務量が多くなり負担が大き。県単位での統制行動をとり指揮体制の一本化及び効率的な部隊運用を図るため、先発した隊を含めて県内代表消防機関を中心として応援活動ができる体制を整え組み込んでいくことが重要である。当然に任務指定（派遣先の署を含む）も県単位とすることが望ましい。今回のような激甚な大災害の場合、近隣からの応援・連絡体制を強固にしておくことが必要である。

□無線の全国共通波の増波

現場活動隊は、全国から到着しており、それぞれの市町村波等を使用して活動したのだが、災害現場と現地本部との情報連絡をはじめとして、トータルでの情報連絡体制の確保のためには、全国共通波の増設が望まれた。震災後には全国共通波の2波が増設されている。

□応援隊の安全・健康管理

交代要員の必要性は、こうした厳しい状況下の長時間活動では特に重要であり、疲労の蓄積による事故等に対する安全管理がおろそかになることが予想される。交代要員を配置した上で、活動時間の設定や派遣期間の設定が必要であると思われる。

□応援隊への支援対策

他都市応援隊の受け入れは、専門の班が行ない、派遣署の指定、現場への誘導を実施する。応援隊の宿泊施設及び関連施設は大きな問題で、活動後の休息場所を、当初、消防署の敷地内等を利用したものが、その後、北区の防災センター等を手配、また、水の不足から身体を洗う為、船舶等を借出した。後方支援として、非常用食料は勿論のこと、し尿処理対策資機材の整備、活動隊用施設の確保等は欠かせない。受援消防本部、消防署所には管内地図、水利地図等を備え、応援隊に配付できる用意が必要である。今回は、事前準備が少なく、インフラの停止した状況下では、必要な部数を用意することに時間を要している。

◆応援体制の強化

以上のような課題等を踏まえ、神戸市消防局では震災後、幾つかの施策を進めているが、特に、応援体制の制度そのものについて、以下の事項について早々に見直し等を実施した。

- 1 「兵庫県広域消防相互応援協定」の見直し強化（平成7年11月）
被災地からの応援要請がない場合でも、自主的な早期応援体制を確立
- 2 「四都市消防相互応援協定」の締結（平成8年4月）
大阪市、京都市、名古屋市、神戸市の四都市で締結していた「四都市航空消防相互応援協定」を陸上部隊を含めた総合的な応援協定として締結
- 3 「大阪湾三都市消防艇相互応援協定」の締結（平成8年7月）
震災時の海上アクセスの強化と消防艇の有効活用のため、大阪市、堺市高石市消防組合消防本部、神戸市で消防艇に関する応援協定を締結
- 4 「緊急消防援助隊（消防庁）」への登録（平成7年7月）
全国応援を対象とした大規模災害への広域応援体制への登録
- 5 東京消防庁との航空機相互応援協定の締結
大規模災害時のヘリコプターによる消防相互応援体制の強化

◆民間団体との応援体制の確保

一方、災害防ぎょ活動に関係する民間団体又は民間事業者と災害時の協力体制の強化を図るため、それぞれの事業内容にあった応援協定等の締結を推進している。

- 1 大規模災害等発生時における傷病者の搬送業務に関する協定
患者搬送のため、民間患者等搬送事業者3社との協定
- 2 災害救助犬の出動に関する協定
現場検索に災害救助犬の活用を図るため、日本レスキュー協会との協定
- 3 大規模な災害における救急資器材等の調達に関する協定
救急資器材の円滑な調達のため、県医療品卸協同組合をはじめ民間4団体との協定

4 災害における情報の提供に関する覚書

タクシー無線での災害情報収集のため、近畿自動車無線協会神戸分会と締結

震災時における水道復旧の応援受け入れについて

新 元 為 博

(神戸市水道局庶務課長)

1. はじめに

(1) 神戸市の水道の特徴

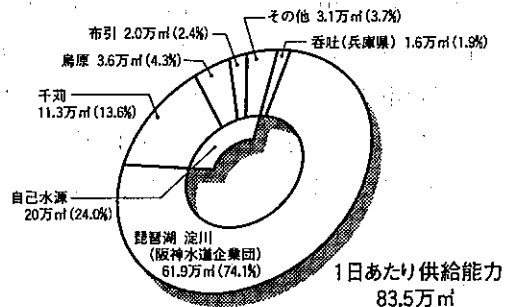
神戸市の水道は、市内全域を給水区域とし、震災前には給水戸数約65万戸、1日平均配水量約60万 m^3 の規模で事業を運営していた。

1日の給水能力は83万5千 m^3 (平成7年1月現在)であり、その内訳は図1に示すように約4分の3を阪神水道企業団からの受水に依存し、残りを千歳・鳥原・布引の3つの貯水池などの自己水源と兵庫県用水供給事業からの受水でまかなっている。

阪神水道企業団は、神戸市のほか尼崎市、西宮市、芦屋市の阪神間4市で構成される一部事務組合であり、琵琶湖・淀川を水源に浄水した水道水を4市に供給している。兵庫県用水供給事業は兵庫県が県下14市12町1企業団を対象に水道水を供給している事業である。

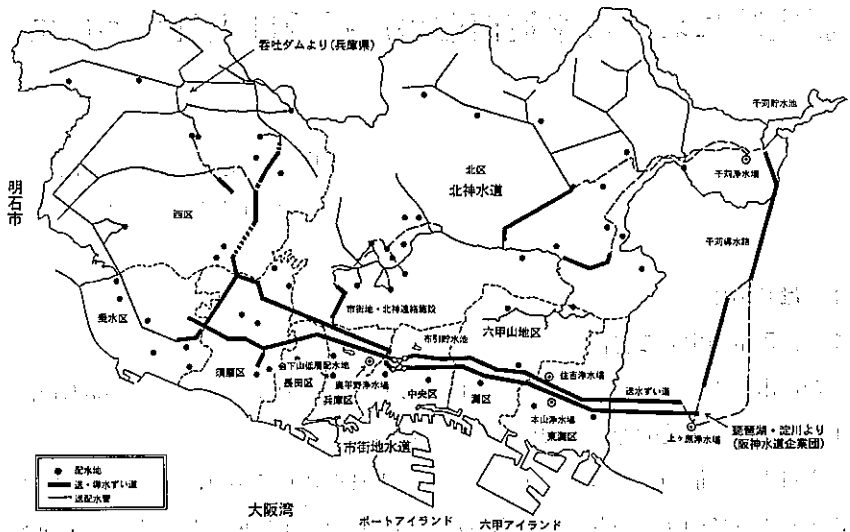
神戸市の水道は、図2に示すように、六甲山系をばさんで、北側の「北神水道」と南側から西側にかけての「市街地水道」とに大きく2つに分けることができる。

図1 1日あたりの供給能力内訳



(平成7年1月現在)

図2 神戸市の水道施設



北神水道は千芻貯水池を主要な水源としており、市街地水道は、自己水源や兵庫県用水供給事業からの受水もあるが、多くは阪神水道企業団から供給されている。阪神水道企業団から神戸市へは、六甲山中を貫いて市を縦断する2本のトンネルの中を、東から西へ自然流下（水が高い場所から低い場所へ流れる自然の力を利用する）方式によって送水されている。

神戸市では地形的に高低差が大きく、起伏が著しいことから、各地域に適当な水圧で給水を行うために、市内全体では119か所（平成7年1月現在）の配水池を設け、ここから自然流下方式によって配水を行っている。

(2) 震災による水道の被害の概要

平成7年1月の阪神・淡路大震災によって、神戸市域は大きな被害に見舞われた。水道も例外ではなく、地震直後は市内のほぼ全域で断水を余儀なくされた。その後、順次通水していったが、被害の激しい地域では倒壊家屋や道路損壊などが復旧を妨げ、臨海部の一部を除いて住宅地での仮復旧が完了したのは10週間後の3月末であった。

震災時における水道復旧の応援受け入れについて

水道施設が受けた被害を一言でまとめると、基幹施設の被害は地震の規模に比べて少なかったが、管路には著しい被害が発生したと言える。

すなわち、貯水池、浄水場、配水池などの基幹施設には、会下山低層配水池を除いて致命的な被害はなく、応急修理により、当面の機能回復が図られた。

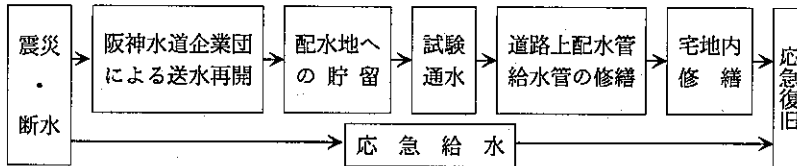
一方、市内にくまなく埋設されている配水管には、1,757か所の被害が発生し、配水管から各戸へ引き込んでいる給水管では、水道局の修繕件数だけで約9万件が確認されている。この管路の大きな被害が、復旧を長引かせる要因となった。

また、復旧活動の拠点となるべき水道局本庁舎、出先事業所の庁舎に被害を受けたことも、特に初動時の活動に大きな影響を与えた。

(3) 復旧までの手順

震災後の応急復旧は、図3に示すように断水地域へ応急給水を行う一方で、被災した管路の修繕を行うことにより進めていった。

図3 応急復旧までの流れ



① 応急給水

震災直後には、市内のほぼ全域で断水しており、当面の飲料水の確保が必要であった。このため、当日の夕方から避難所となっていた小学校を中心に応急給水を始めた。神戸市では、拠点配水池に緊急時に飲料水を貯留できるよう震災前から対策を施しており（図4）、ここを基地として運搬給水を行った。

その後、配水管の復旧に合わせて、消火栓に接続した仮設給水栓を道路上に設置し、常時給水できる場所を増やしていった。（写真1）

今回の応急給水は広域を対象に実施しなければならず、また、長期間にわたったため、神戸市の人員や保有していた機材だけでは到底まかないきれず、他都

市等の応援がなければ対応できない状況であった。(写真2, 3)

図4 緊急貯留システム概念図

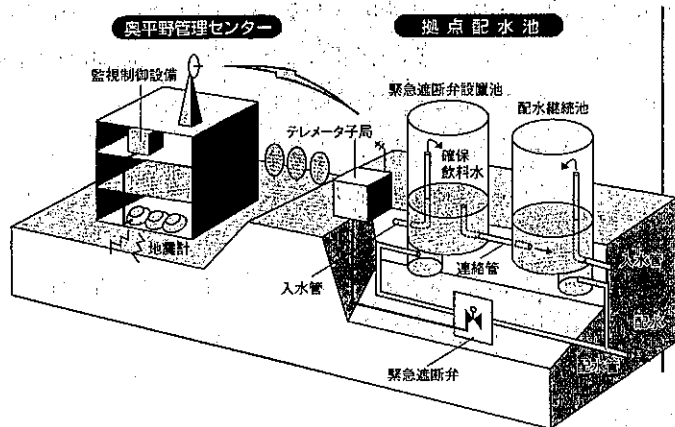


写真1 道路上に設置された仮設給水栓

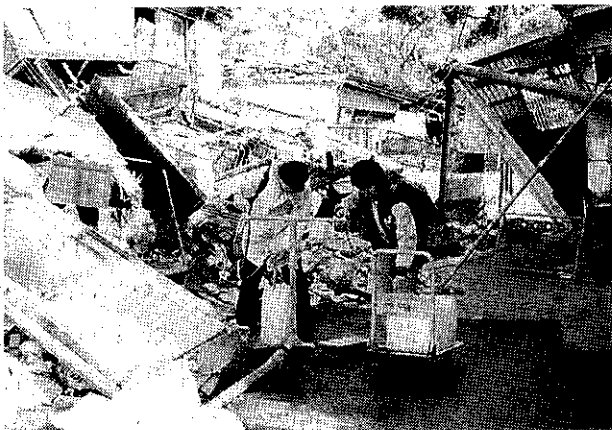


写真2 給水車



写真3 バルーン



②応急復旧工事

配水管の応急復旧工事は、配水管の被災箇所を切断して取り替える方法で行われた。被災箇所の調査は一旦、管内に水を通して漏水を発見する方法で行われるが、今回の震災時には、水道管の被害が著しいため水圧が上がらず、漏水があまり地上に現れなかった。このため、区間を短く区切って、試験通水・漏水調査・管の修繕が繰り返された。(写真4)

1日も早い復旧を目指して行われた応急復旧工事にも多くの人手を必要とし、他都市等からの応援を受けて行われた。また、応急給水に他都市等からの応援を受けた結果、当初、応急給水に従事していた本市の工事担当職員が復旧工事に専念できるようになった。

写真4 応急復旧工事



(4) 応援の規模

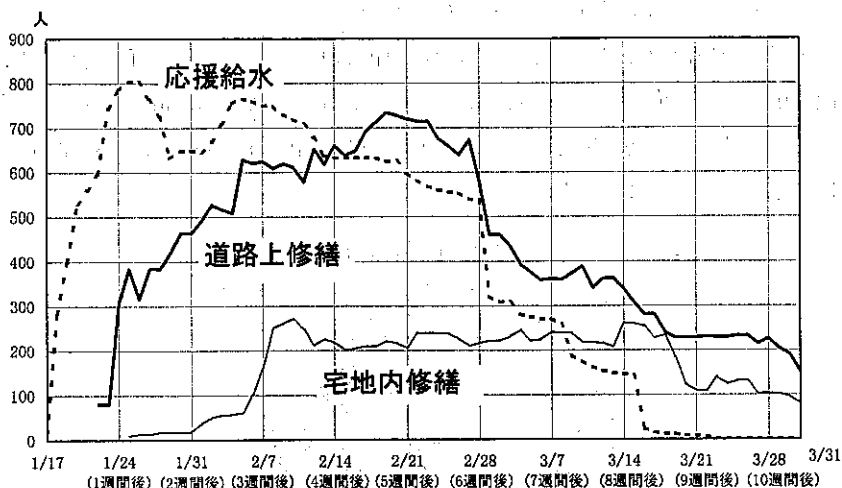
他都市等から受けた応援の規模をまとめると次のようになる。

まず、応急給水については、1月17日以降、156自治体、自衛隊、54民間団体から、延べ約3万1千人、1万4千台の給水車の応援を受け、それ以外にも自衛隊や海上保安庁、民間10団体から延べ423隻の給水船の応援があった。応援者が最も多かったのは、1月25日～26日の804人であった。

応急復旧工事には、道路上の修繕に1月22日以降、43自治体から延べ約3万1千人、宅地内の修繕に1月25日以降、155管工事組合から延べ約1万人の応援を受けた。応援者が最も多かったのは、道路上の修繕では2月19日の735人、宅地内の修繕では2月10日の254人であった。

他都市等からの応援者の合計が最も多かったのは、2月8日の1,595人であり、各月の1日の平均応援者数は、1月823人、2月1,479人、3月592人であった。

図5 他都市からの応援の推移



2. 応援要請の手順

(1) 事前に結んでいた応援協定

災害時の相互応援計画としては、札幌市や東京都など12大都市間で、「12大都市水道局の災害相互援助に関する覚書」を結んでおり、平成3年5月から適用されていた。また、隣接市（芦屋市・西宮市・三田市）との間にも協定書を締結していた。

(2) 応援要請の状況

① 応急給水

応急給水の応援要請は、1月17日午後1時から「12大都市水道局の災害相互援助に関する覚書」に基づき、大都市に対して電話で始められた。同じ頃には、神戸市からの要請を待たずに、先方から問い合わせや応援申し出の電話がかかってくるようになった。このような電話は事前に協定を結んでいた都市からだけでなく、各方面からも多数の自主的な応援の申し出があった。

さらに、応援要請は、厚生省、兵庫県、日本水道協会を通じても行われ、自衛隊には市の災害対策本部の担当部を通じて行われた。

② 応急復旧

応急復旧の応援要請は、1月18日午前9時から日本水道協会に対して電話で行われた。応援に関しては、厚生省や日本水道協会の素早い支援を受け、神戸市水道対策本部に日本水道協会や大阪市水道局の職員が交代で駐在し、応援の水道事業体間の調整業務を続けた。

宅地内の復旧に関しては、全国管工事業協同組合連合会、各管工事組合や近隣府県、各水道事業体や業者に直接応援要請を行った。応急復旧に関しても、自主的な応援の申し出を受けた。

3. 応援隊への対応

(1) 当初の集合

応援隊の集合場所としては、初動時には奥平野浄水場を充てた。ここは、駐車スペースが確保でき、給水車への補水が可能であった。また、道路などアク

表1 応援の要請経路と要請先

	要請経路	要 請 先
応急給水	神戸市水道局から	大都市水道事業体, 地元業者(運輸, 造園)
	神戸市・県を通じて	自衛隊
	厚生省・県を通じて	各水道事業体
	日本水道協会を通じて	各水道事業体
	自主的	各水道事業体, ボランティア(個人, 団体, 企業)
道路下修繕	神戸市水道局から	国(建設省等), 各自治体, 地元土木・配管業者, 漏水調査会社, 配管資材メーカー
	日本水道協会を通じて	各水道事業体
	自主的	各水道事業体(日本水道協会の調整に組み込む)
宅地内修繕	神戸市水道局から	神戸市管工事業協同組合, 全国管工事業協同組合連合会, 各管工事組合, 各水道事業体, 給水資材メーカー
	近隣府県を通じて	各水道事業体
	自主的	ボランティア(他都市管工事組合)

セスの便が良く、市街地のほぼ中央に位置し、被害が激しい地域にも近いなどの条件が満たされていた。そのうえ、場内のテレメーターの鉄塔が目標物となった。

市内では交通渋滞が著しかったため、応援隊の到着は深夜にも及び、予想がたたなかった。このため、各応援隊は一旦、奥平野浄水場に集合していただき、到着を確認した上で、各事業所からの応援要望を考慮しながら、派遣先を決めていった。

その後、日が経つにつれ、応援隊はあらかじめ調整した派遣先に直接向かうようになっていった。

(2) 業務の割り振り

応急給水については、当初、神戸市の職員の多くが従事していた。応援隊には、道案内のために同乗し、応援隊が市内の道路状況を理解するに従い、応援者が主体的に実施するようになった。

配水管の応急復旧については、応援隊と当局で打合せを行い、当局の指示のもとで作業を開始した。当初、倒壊家屋の止水栓を閉めたり、バルブ操作をし

震災時における水道復旧の応援受け入れについて

て区間断水をするために当局と共同でバルブ操作にあたった。その後、各応援隊に地域を指定して、当該地域内は応援隊に全面的に復旧作業を任せるようになった。

(3) 食事・宿舎の確保

① 食事の確保

1月17日に、市内の弁当業者に食料の調達を依頼したが、業者自身の被災やライフラインの障害により供給できない状況であった。このため、神戸市に隣接する三田市の給食業者に依頼し、17日に165食、18日に150食、19日に300食の飯だけの弁当を確保し、受け取りに行った。20日からは営業を開始した神戸市西区の弁当業者から1日2食、2,530食の弁当を確保した。27日からは市街地の弁当業者を含めて1日3食の食事を確保した。

1日の最大確保食数は5,688食（1月28日）であり、3月末までの合計は278,843食にのぼった。

② 宿舎の確保

当初、応援隊の集合場所が奥平野浄水場であったため、奥平野浄水管理事務所の仮眠室や会議室を仮眠場所に充てた。そして、同浄水場から約2 km離れた水道局の研修厚生施設「北野会館」や「たちばな職員研修センター」で宿泊していただいた。しかし、道路事情悪化等のため、車中で仮眠をとる応援隊もあった。

次々に他都市から応援隊が到着するとの情報に基づいて、震災当日から宿泊場所の確保に奔走したが、市内の旅館やホテル等は被災していたり、ライフラインの障害等により営業できない状態であった。また、被害にあっていない公共施設は被災市民を受け入れており、他都市応援隊を受け入れる余裕のないところが多かった。

さらに、応援隊の規模の予測がつかなかったことや応援隊の車両の駐車場の確保が必要であったこと、道路事情の悪化のため、主たる作業場所である市街地に近い施設でなければならないことなどにより宿泊施設の確保はより困難な

表2 宿泊に利用した施設一覧

管轄	宿 泊 施 設	管轄	宿 泊 施 設
全 体	奥平野浄水管理事務所	北センター	北センター・集会所
	北野会館	西 部 センター	西部センター会議所
東 部 営業所 および 東 部 配 水 管 理 事 務 所	北野会館		北野会館
	北野浄水場跡・仮設宿舎		須磨千鳥荘
	東灘区本山南町用地・仮設宿舎		北須磨文化センター
	北センター・集会所		須磨離宮公園駐車場・仮設宿舎
	旧北センター有馬口出張所		須磨離宮公園内旧考古館
	民間企業(三田市内)・詰所		旧北センター
	民間企業(東灘区内)・詰所		舞子ピラ
	東灘区民センター		臨海荘
中 部 センター	たちばな職員研修センター・3F		水の科学博物館・会議室
	たちばな職員研修センター・4F	垂水センター・会議室	
	神戸文化ホール	舞子ピラ	
	生活学習センター	臨海荘	
	神戸市医師会館	神戸市外国語大学	
	須磨離宮公園駐車場・仮設宿舎	神戸市立工業高等専門学校	
	神戸国際交流会館	民間企業・寮	

ものとなっていた。

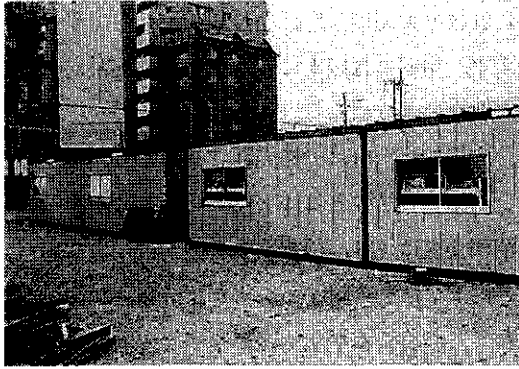
そのような状況で、市民が避難していなかった公共施設や民間企業の施設管理者等から快く施設を提供していただくなど多くの協力を得た。また、水道局の休止施設を修理して利用したり、大阪市水道局に依頼して、市内3か所に宿泊用の仮設宿舎等を建設していただいたりした。(写真5)

それでも一時は宿泊施設が不足しており、近隣の応援隊には通っていたり、各自で宿泊施設を確保していただいたりした。

4. 応援活動で支障になったこと

日本の近代水道は、明治20年(1887年)の横浜を皮切りに、順次、各地で事業が始められ、神戸では明治33年(1900年)に給水を開始した。それから約1世紀の間、地形などの各都市ごとに異なる個別の事情に対応して適切な給水を行うために、それぞれの都市ごとに給水システムや資機材を工夫しながら発達

写真5 宿舍用に設置したコンテナハウスの仮設宿舍



してきた歴史がある。

このため、各都市で給水システムが異なるのはもとより、資機材も独自のものを使用している場合がある。今回の震災の際でも、神戸市と応援都市の間でのこれらの違いが、当初、応援隊の戸惑いを招いた。

具体的には、まず給水システムとしては、神戸市では配水池からの自然流下方式を採用しているが、都市によっては配水の途中でポンプによる加圧を行っているところもある。神戸市の方式では、停電しても配水池に水がある限り配水が継続されるが、配水管水圧を調整することはできないため、その特徴が理解される前には復旧作業の方法について意見がかみ合わなかった。

また、管路に設置している消火栓・仕切弁などのスピンドルキャップの形が応援都市のものと違っていたので、応援隊が持参した開閉用のキーが使用できない事例がみられた。また、回転方向が違っている場合もあり、操作に戸惑うことにもなった。

しかし、神戸市の水道施設に関する理解が進み、また、神戸型の開閉キーを早急に調達することによって、円滑に復旧作業が進められるようになった。

震災後、神戸市ではスピンドルキャップのJIS化に向けて検討を行い、部分的に試行しようとしている。

5. 応援に関する課題

震災前には、これほど大規模な応援を長期にわたって受けるという想定がされていたとは言えず、初期には以上に記したような混乱があった。これから得た教訓をまとめると次のようになる。

業務の面では、応援隊が十分に力を発揮できるよう、個々の応援隊の業務分担の方法や全体との調整方法などについてあらかじめ検討しておく必要がある。

また、事前の情報交換により、給水システムや使用資機材などについて理解することにより、円滑な活動に資することができる。宿舎や食事の面では、調達方法の目処をたてておくことが求められる。

被害の全体像の把握が難しい場合には特に、応援を要請する内容や規模、期間の想定がつかず、応援受入れの準備も的確には行いにくい。おおまかな被害予測が可能となるような検討も必要となる。

今回の震災で改めて認識したことの1つは、被災都市では、庁舎など復旧活動の拠点も被災する可能性があり、また、職員自身も被災者となるということであった。

特に初動時には、被災都市では十分な体制がとれず、混乱も予想される。応援隊としては、被災都市がどのような応援を必要としているのかを第一に考え、被災都市の負担を少しでも軽減する方法での応援を考慮すべきである。

次の項に述べる新たな12大都市の覚書はこのような面での強化を図ったものである。

6. 震災の経験を踏まえての広域応援体制のあり方

(1) 震災後に見直した協定

12大都市間では、「12大都市水道局の災害相互援助に関する覚書」（平成3年5月から適用）の見直しを協議し、平成8年6月1日から新たに「12大都市水道局災害相互応援に関する覚書」を適用することになった。

この覚書では、今回の震災の教訓を踏まえて、次の①から③に掲げるような新たな取り決めがなされた。

震災時における水道復旧の応援受け入れについて

①応援本部の設置

応援体制の早期確立と被災した大都市の負担軽減のため、応援都市の指揮命令系統を一元化する「応援本部」を設置できるものとした。

②初動体制の強化

新たに、各都市ごとに被災した場合の「応援幹事都市」をあらかじめ取り決めた。第1順位の応援幹事都市も同時に被災する場合を想定して、応援幹事都市は第2順位まで取り決めている。

応援幹事都市は、情報通信手段が途絶している状況にあっては、現地出動し被災状況の早期把握に努め、また、被災都市の応援要請を受けて、被災都市に代わって他の大都市に応援要請を伝達し、さらに①で述べた「応援本部」の業務の統括を行うなどの業務を担当する。

また、被災都市の震度階に対応して、応援都市の体制整備の基準を取り決めた。

③平常時の情報交換等の充実・強化

災害時に必要な物資の相互補完や使用資材の規格統一等の資材の共有化にかかる理念を掲げている。また、各都市の施設管理等に関する情報や各都市のマニュアルの交換など、平常時の情報交換等を充実していくことを取り決めた。

(2) 新たに締結した協定

市全体のレベルで、本市に隣接する7市2町との相互応援協定や岐阜市、静岡市との間で締結した応援協定により応援体制の充実を図っている。

また、水道の分野では、(社)日本水道協会が全国的な見地から、地震等緊急時の応援体制に関する指針を取りまとめ、近畿管内では日本水道協会関西支部(近畿2府4県の自治体等で構成)、さらには、日本水道協会兵庫県支部において、相互応援についての協議を行っており、本市もこれに積極的に参画している。

7. むすび

阪神・淡路大震災における水道の応急対策に関して、神戸市へは全国から延

べ7万人を超える応援をいただいた。受入れの環境が決して整っていたとはいえ、応援に駆けつけて頂いた方には、作業面でも寝食などの面でも大変なご苦労をおかけした。そのような中にありながら、被災地の真っ只中に飛び込んで、懸命な応急給水、応急復旧作業を行い、水道の早期復旧を求める市民の期待に応えていただいた。感謝の気持ちはとても言葉に表すことができないほどである。この阪神・淡路大震災の経験を無にすることがないよう、広く伝えていくことが、応援いただいた皆様にお応えすることになるのではないかと考えている。

今後とも、関係者と協力しながら、災害対策の充実について全力を傾注していきたい。

【参考文献】

阪神・淡路大震災水道復旧の記録 神戸市水道局 平成8年

阪神・淡路大震災と水道 (財)水道技術研究センター 平成9年

緊急時における生活物資確保に関する協定の効果

藤 本 孝 司

(神戸市市民局消費生活課長)

はじめに

悪夢の阪神・淡路大震災からまもなく2年9か月が経つ。予想もしなかった大地震で尊い生命が奪われ、また、水道、ガス、電気、道路、鉄道等のライフラインはもとより住宅、公共施設、商業施設等にも想像を絶する甚大な被害を受けた。今、市民生活・市民経済は復旧から復興へと着実に歩みはじめています。

大震災下での食料品や日用品の初期的な確保は、人命を守るためにも、また、市民のパニック防止にとっても必要不可欠なことである。こうしたなか、コープこうべは今般の緊急時に食料品や日用品といった生活物資の確保の一翼を担ったが、それは、我々が一番頼りにしたものであった。すなわちコープこうべの地域に密着した店舗展開（市内77店舗）と協同購入システムであり、また、生協の「万人は一人のために」という“愛と協同”の精神であり、そして、昭和55年の協定締結以来、宮々と築きあげてきた信頼関係であった。そこで、この協定—神戸市とコープこうべとの「緊急時における生活物資の確保に関する協定」が、どのように機能し、その後、どのような波及効果をもたらしたかを検証してみる。

1. 協定締結の経緯—パニック再来の防止

昭和49年版『経済白書』は、「昭和48年度は、激しい物価騰貴との闘いの1年であった」とその冒頭で述べ、また、昭和49年度『国民生活白書』は「48年から49年にかけての国民生活の最大の問題は、『狂乱物価』といわれた物価の急上昇と、物不足騒ぎであった」というように、昭和48年度の消費生活は、10

月のオイルショックを引き金とする10%~20%台の消費者物価の高騰やトイレットペーパー、洗剤、砂糖、しょう油などの買いだめ、買い急ぎによる物不足パニックが発生し大変な混乱を極めた。こうしたなか、政府においては、一部企業等の過度の投機的行為を防止し、消費生活の安定と国民経済の円滑な運営に資するため、昭和48年7月に「生活関連物資等の買占め及び売惜しみに対する緊急措置に関する法律」(以下、買占め等防止法という。)を制定し、さらに、生活関連物資等の価格及び需給の調整等に関する緊急措置を講じるため同年12月に「国民生活安定緊急措置法」を制定するなどの対策を講じた。

一方、神戸市においても、オイルショックを引き金とする物不足パニックや物価の高騰は、市民生活の安定を根底から揺るがせるものであったことから、昭和49年に全国に先駆けて消費者保護条例としての「神戸市民の暮らしをまもる条例」を制定するなかで、市民生活の安定、向上にとつて、物価の安定は基本事項であるという認識から、一つの大きな柱として、物価の安定(生活必需物資確保等)を盛り込んだ。

その後、イラン政変により、昭和53年末に第二次オイルショックが発生し、消費者物価は昭和54年夏頃から次第に騰勢を強めるなかで、昭和48年末に生じた物不足パニックの再来が危惧された。当然、全国的な物不足によるパニックが発生するような時には、政府による「買占め等防止法」「国民生活安定緊急措置法」の発動などが期待されるところであるが、発動されるまでの間や地域的な物不足パニックが発生するような時には地方における有効な対策を講じる必要があった。

2. 協定の締結

こうした考えから、神戸市では、昭和48年の物価の高騰、パニックという状況を二度と起こさないよう、当時、市内に31店舗を有し、多くの組合員が加入する灘神戸生活協同組合(以下、灘神戸生協という。)と昭和54年4月に「物価問題研究会」を発足させ、インフレ、災害等の緊急時における食料品、日用品などの安定供給体制づくりの調査・研究を始めることになった。同年末には、

緊急時における生活物資確保に関する協定の効果

共同で緊急時における物価対策に関する基礎調査を行ったが、そのなかで、「パニックが起こった場合、まず最初にどこへ買いに行きますか」という質問に対し、回答者（複数回答）の86.1%が「生協」、15.5%が「スーパー」などと答えている。

「物価問題研究会」での調査・研究を重ね、その結実として昭和55年3月に、神戸市と灘神戸生協（平成3年4月に「生活協同組合コープこうべ」に名称変更）は「緊急時における生活物資確保に関する協定」を締結した。

この協定は、災害のために一時的に生活物資が円滑に確保できない場合や、昭和48年・49年のようなパニックが予想されるような緊急時に、食料品や日用品などの生活物資の安定供給を行うため、生協と自治体がともに協力しているというものである。なお、同協定は、神戸市地域防災計画の中にも位置づけられている。

協定上対象とする生活物資には、「神戸市民のくらしをまもる条例」の規定に基づき、昭和48年のパニック当時に、買いだめや物不足がみられた小麦粉、しょう油、食用油、トイレットペーパーなどの8品目とパン、インスタントラーメン、魚肉缶詰などの食料品や乾電池、ローソク、運動靴、タオルなどの日用品など18品目の合計26品目を指定している。この他、相互の協議のうえでその都度、品目を指定できるという柔軟なものとしている。なお、指定品目については、どこかの倉庫に備蓄しているというのではなく、流通在庫（コープこうべの各店舗・配送センターやメーカー、問屋の在庫など）という形態をとっている。このため、コープこうべは、メーカー、問屋との物資調達ルートを構築しており、また、商品の在庫状況（店舗、店舗外）や流通状況、価格動向などを定期的に市の方に報告することとしている。

また、コープこうべにおいては、組織内部において緊急物資対策本部を組織し、物資調達・供給、広報などの緊急時の伝達経路・体制を整備している。

協定締結以降、それを発動するような災害やパニックが発生しなかったことは、幸いなことであった。しかし、そのようななかでも神戸市とコープこうべは、日頃から情報交換を行っており、例えば、平成6年夏の水不足の際には、

ポリタンク、ポリバケツなどの需要増が予想されたことから、時間給水突入時に向けて事務レベルでそうした物資の流通状況や、需給状況などに注意を払った経緯もある。

3. 阪神大震災—初めての協定発動

平成7年1月17日、午前5時46分、マグニチュード7.2の地震が起こり、想像を絶する被害が発生した。これに対応すべく、当日午前10時に、協定の締結以来、初めて協定を発動し、避難所への食料品・日用品を確保するための物資調達活動を開始した。

この協定に基づく生活物資の確保には、①緊急時に行政がコープこうべから被災者向けの物資を調達し提供する②コープこうべの各店舗においては、通常の営業活動として万難を排して生活物資の安定供給、物価の安定に努め、パニックや混乱を防止する—という二つの側面を有している。

震災で、コープこうべにおいても本部は倒壊・全焼し、また、市内の多くの店舗も大きな被害を受けるといった厳しい状況下でありながら、コープこうべの「協定」の担当職員1名が2日間、市役所に常駐し、市民局と物資総括担当の民生局（現・保健福祉局）との連携のもとに、すし、弁当、おにぎり、パン、スナック菓子、お茶、ミネラルウォーターなどの食料品、日用品の調達にあたりるとともに、併せて、各区役所等への配送手配も行った。

交通網の寸断のなかで、物資の搬送が思うにまかせないという状況下にあったが、コープこうべにおいては、各区役所、避難所等への物資輸送にあたって協同購入センターを中心に、協同購入等に使う小型トラック700台余をフル稼働させ、さらに、陸上輸送はもとより、西宮市にあるコープこうべ鳴尾浜の配送センターからもフェリーにより海上輸送を行うとともに、六甲アイランドの食品工場からはパンをヘリコプターで市役所南側の東遊園地まで空輸した。最終的に、同協定に基づくコープこうべからの食料品、日用品等の生活物資の調達は、35品目、約1億7千万円にのぼった。

協定による物資調達期間は1月17日から2月27日までにあたっている。

緊急時における生活物資確保に関する協定の効果

みに、この間、例えば、パンは約56万個調達した。

本協定は、緊急時への対応ということから、調達物資のほとんどは、1月17日から1月24日までの約1週間に集中し、特に、食料品を中心に大半の物資（金額ベース）を最初の3日間で確保した。（表1参照）。

表1 震災から3日目までの協定に基づく物資の緊急調達
(主なもの)

1/17	ミネラルウォーター、お茶、すし、弁当、おにぎり、パン、使い捨てカイロ、ローソク、ライト など
1/18	パン、ミネラルウォーター、ウーロン茶、トイレットペーパー、毛布、ローソク、ポリバケツ、紙おむつ、紙プレート、紙コップ など
1/19	パン、ドーナツ、ミネラルウォーター、農業用ビニールシート など

なお、本協定では、指定物資として26品目を指定しているが、これは、固定的なものではなく、必要に応じて、その都度、品目を追加指定できるという柔軟なものとしており、実際の調達物資も、例えば、毛布、ミネラルウォーター、ビニールシートなど指定物資以外のものも調達している。

一方、コープこうべにおいては、倒壊した店舗では、店舗の前やガレージで段ボール箱や戸板を並べて物資を供給し、また、被害の大きかった店舗でも店頭で販売するなど震災直後からの「店を開ける」という行動によって、混乱にまぎれた便乗値上げやパニックを未然に防ぐことにつながったといえる。

予想を絶する被害のなかで、初動活動が円滑に行われた背景としては、毎年コープこうべと「物価問題研究会」を開催し、双方のトップが参加して、協定内容の確認、物価や物資の需給状況等についての情報交換を行い意思の疎通を図っていることやコープこうべにおいては、ことさら、全国の生協から人的・物的支援を得たことが大きいといえる。

4. 協定の改正

なお、本協定については、震災の教訓を踏まえて、また、昭和55年の締結以来、社会経済状況も大きく変化していることから、平成7年9月に次のような改正を行い、一層実効性あるものとした（改正後の協定は資料1参照）。

(1) 生活物資の指定商品の見直し

26品目の中で、固形燃料、マーガリン、さらし、ホースを削除し、新たに、容器入飲料水、飲料用ポリタンク、懐中電灯、カセットガスボンベ及びカセット式ガスコンロ、紙おむつ、紙コップ及び紙皿、生理用品、毛布の8品目を追加し、改正後は30品目とした。

(2) 広域的な支援体制の整備

コープこうべにおいては、コープこうべが加入する「Kネット協同連帯機構」などと連携を強化し、緊急時における広域的な支援体制の整備に努める規定を新たに盛り込んだ。

この「Kネット協同連帯機構」は、近畿・中国・四国・東海地域の生協が、経営資源をネットワーク化し、その力量を総合化することで、協同連帯による成果をより大きくする「相互連帯」をめざして、平成7年4月に設立された法人格を持たない任意の機構であり、現在13生協が加盟している（表2参照）。緊急時物資協定に関わる加盟生協の協同支援として、加盟生協が地元各行政と交わす「緊急時における生活物資確保のための協定」の目的を達成し、当該市民の生活の早期安定を図るため、加盟各生協は総力をあげて、当該生協及びその市民に対して次のような内容の支援を行うことを確認している。

①生活物資の調達

加盟生協のエリアにおける緊急事態発生時に際し、当該生協の要請に応じ、生活物資の調達と配送に関して相互に支援を行う。

②供給活動支援

当該生協の店舗等の供給施設及び職員に被害があり、供給活動が困難な場合は、人的支援も含め全面的にバックアップを行う。

③相互協力

対策本部または被災地当該生協からの支援要請があった場合は、加盟生協は万難を排して協力する。

緊急時における生活物資確保に関する協定の効果

資料1 緊急時における生活物資確保に関する協定

神戸市（以下「甲」という。）と生活協同組合コープこうべ（以下「乙」という。）は、「緊急時における生活物資確保の為の関係団体等との協力に関する要綱」第4条に基づき、次のとおり協定を締結する。

（目的）

第1条 この協定は、緊急時に際し、生活物資の確保及び安定供給を行うことにより物価の高騰及びパニックの防止を図り、もって市民生活の安定に寄与することを目的とする。

（法令の遵守）

第2条 この協定の施行にあたっては、消費生活協同組合法（昭和23年法第200号）その他法令を遵守しなければならない。

（緊急時の認定）

第3条 緊急時の認定は、甲乙協議のうえ、甲が行う。

（生活物資の指定）

第4条 生活物資は、別表1のとおりとする。

2 前項に定めるもののほか、必要に応じて甲乙協議のうえ、指定できるものとする。

（情報交換）

第5条 甲及び乙は、平素から物価及び需給の動向、神戸市内の各店舗状況その他必要な事項について調査研究及び情報交換に努め、緊急時に備えるものとする。

2 甲及び乙は、緊急時に関する情報を知り得た時は、直ちに通報し合うものとする。

（緊急時体制）

第6条 緊急時に際し、神戸市域を行政区毎に地域割し、それぞれの地域にある乙の各店舗が主として当該地域を管轄する。

2 乙の店舗のうち、別表2に掲げる店舗を重点店舗に指定し、特別監視体制をとるものとする。

（生活物資の確保）

第7条 甲は、緊急時に際し、乙に対し生活物資の確保及び安定供給について要請するものとする。

2 乙は、前項の要請を受けたときは、直ちに必要な措置を行うものとする。

3 緊急時における物資調達等の伝達経路は、別表3のとおりとする。

（情報提供）

第8条 甲及び乙は、緊急時に際し、甲乙協力して、迅速かつ的確な物価、商品等の情報を市民及び報道機関等に提供するものとする。

（支援体制の整備）

第9条 乙は、Kネット協同連帯機構等との連携を強化し、緊急時における広域的な支援体制の整備に努めるものとする。

（物価問題研究会の設置）

第10条 甲及び乙は、この協定に定める事項を円滑に推進するため、物価問題研究会を設置するものとする。

（その他）

第11条 この協定に定めのない事項または疑義を生じた事項については、甲乙協議のうえ決定するものとする。

附 則

1 この協定は、平成7年9月11日から効力を有する。

2 昭和55年3月28日締結の「緊急時における生活物資確保の為の神戸市と生活協同組合コープこうべとの協定」は、廃止する。

別表1 生活物資

ア 神戸市民のくらしをまもる条例第28条の規定に基づき神戸市告示第46号（昭和49年7月16日）により告示された品目のうち液化石油ガスを除く8品目

小麦粉、しょうゆ、上白糖、食用油、育児用粉ミルク、灯油、ちり紙及びトイレットペーパー、ノートブック の8品目

イ 緊急時に必要とされる品目

パン、ハム、インスタント麺、魚肉缶詰、容器入飲料水、洗剤及びせっけん、ポリバケツ、飲料用ポリタンク、乾電池、懐中電灯、カセットガスボンベ及びカセット式ガスコンロ、ゴミ袋、ラップ、ローソク、軍手、運動靴、タオル、紙おむつ、紙コップ及び紙皿、生理用品、毛布、肌着 の22品目

以上 30品目

別表2 <略>

別表3 <略>

表2 Kネット協同連帯機構加盟生協

名 称	所在地
市民生活協同組合ならコープ	奈良県奈良市
生活協同組合コープかがわ	香川県高松市
生活協同組合アイコープ	愛媛県新居浜市
三井造船生活協同組合	岡山県玉野市
生活協同組合コープしが	滋賀県蒲生郡
京都生活協同組合	京都府京都市
生活協同組合コープやまぐち	山口県山口市
生活協同組合ひろしま	広島県広島市
トヨタ生活協同組合	愛知県豊田市
大阪北生活協同組合	大阪府豊中市
福井県民生活協同組合	福井県福井市
石川生活協同組合	石川県石川郡
生活協同組合コープこうべ	兵庫県神戸市

5. 協定の効果—各地の自治体に波及

このような協定は、全国的にみても先駆的なものである。

震災以降、「被災地に生協あり」と生協の活動が広く報道されるに伴い、生協そのものの存在が再認識され神戸市とコープこうべにも、多くの自治体から協定の内容等についての問い合わせが寄せられた。

そうした中で、多くの自治体においても、地域の生活協同組合との間に「緊急時における物資の確保に関する協定」が結ばれてきており（表3参照）、また、東京都生活協同組合連合会、埼玉県生活協同組合連合会や神奈川県生活協同組合連合会などにおいては、連合会相互で協定を締結している。

ちなみに、兵庫県下だけを見ても、震災以前から協定を締結していた神戸市、尼崎市の他に、震災以降10市3町1法人が協定を締結している（表4参照）。

緊急時における生活物資確保に関する協定の効果

表3 災害時における緊急物資確保に関する協定締結一覧

(平成9年6月1日現在)

自治体名	協定締結の生活協同組合名	締結年月	自治体名	協定締結の生活協同組合名	締結年月	
1 神奈川県	神奈川県生活協同組合連合会	平成7年4月	34 浜松市	生活協同組合コープしずおか	平成8年8月	
2 横浜市	生活協同組合コープかながわ	"	35 室蘭市	室蘭生活協同組合	"	
	生活協同組合連合会ユーロップ事業連合		36 茨城県	茨城県生活協同組合	"	
3 関宿町	コープのだ生活協同組合	"	37 倉敷市	倉敷地区市民生活協同組合	平成8年9月	
4 南足柄市	富士フィルム生活協同組合	平成7年9月	38 金澤市	生活協同組合コープあいづ	平成8年11月	
5 福井県	福井県生活協同組合連合会	平成7年10月	39 可見市	岐阜地区市民生活協同組合	"	
6 川崎市	生活クラブ生活協同組合	"	40 津久井町	生活協同組合コープかながわ	"	
	川崎市職員生活協同組合		生活協同組合ユーロップ事業連合	"		
	コミュニティクラブ生活協同組合		41 栗野市	生活協同組合コープかながわ	"	
	昭和電工川崎生活協同組合		42 足谷市	生活協同組合さいたまコープ	"	
	生活協同組合コープかながわ		43 鹿間市	生活協同組合コープかながわ	"	
7 平塚市	生活協同組合コープかながわ	平成7年11月		生活協同組合ユーロップ事業連合	"	
8 新潟市	新潟市民生活協同組合	"	44 相模湖町	生活協同組合コープかながわ	"	
9 群馬県	群馬県生活協同組合連合会	"		生活協同組合ユーロップ事業連合	"	
10 桐生市	生活協同組合コープぐんま	平成7年12月	45 藤野町	生活協同組合コープかながわ	"	
11 札幌市	生活協同組合市民生活コープさっぽろ	"		生活協同組合ユーロップ事業連合	"	
12 千葉市	生活協同組合ちばコープ	"	46 茅ヶ崎市	生活協同組合コープかながわ	平成8年12月	
13 埼玉県	埼玉県生活協同組合連合会	"		生活協同組合ユーロップ事業連合	"	
14 香川県	香川県生活協同組合連合会	平成8年1月	47 逗子市	生活協同組合コープかながわ	"	
15 習志市	生活協同組合コープさっぽろ	"		生活協同組合ユーロップ事業連合	"	
16 東京都	東京都生活協同組合連合会	"	48 蒲都市	みかわ市民生活協同組合	"	
	横須賀市		横須賀生活協同組合	49 市原市	生活協同組合ちばコープ	"
			生活協同組合コープかながわ	50 帯広市	帯広市民生活協同組合	"
			生活協同組合連合会ユーロップ事業連合	51 金沢市	石川県生活協同組合連合会	平成9年1月
18 岐阜市	岐阜県生活協同組合連合会	"	52 栃木県	栃木県生活協同組合連合会	"	
19 大垣市	岐阜地区市民生活協同組合	"	53 塩家市他	みやぎ生活協同組合	"	
20 船橋市	生活協同組合ちばコープ	平成8年3月	(1市6町1村)		"	
21 静岡県	生活協同組合コープしずおか	"	54 海老名市	生活協同組合コープかながわ	"	
22 豊島区	生活協同組合コープとうきょう	"	55 福岡県	福岡県生活協同組合連合会	平成9年2月	
23 埼玉県	生活協同組合さいたまコープ	"	56 大分市	大分県民生活協同組合	"	
24 仙台市	みやぎ生活協同組合	"	57 奈良市	市民生活協同組合ならコープ	"	
25 滋賀県	滋賀県生活協同組合連合会	"	58 相模原市	生活協同組合コープかながわ	"	
26 笠井市	生活協同組合コープしずおか	平成8年4月	59 君津市	生活協同組合ちばコープ	"	
27 山口市	生活協同組合コープやまぐち	平成8年5月	60 恵那市	岐阜地区市民生活協同組合	平成9年3月	
28 神奈川県	生活協同組合コープかながわ	平成8年6月	61 富士市	生活協同組合コープしずおか	"	
29 大和市	生活協同組合コープかながわ	"	62 守野町市他	とちぎコープ生活協同組合	"	
	生活協同組合連合会ユーロップ事業連合		(4市12町)			"
30 日立市	ひたちコープ生活協同組合	"	63 宮城県	宮城県生活協同組合連合会	平成9年4月	
31 上田市	上小勲労働者生活協同組合	"	64 京都府	京都府生活協同組合連合会	"	
32 藤沢市	生活協同組合コープかながわ	平成8年7月	65 富士宮市	生活協同組合コープしずおか	"	
	生活協同組合連合会ユーロップ事業連合		66 高山市	生活協同組合視察生協	平成9年5月	
33 広島県	生活協同組合ひろしま、呉生活協同組合 竹原生活協同組合、日立造船因島生活協同組合	"			"	

(日本生活協同組合連合会渉外広報本部調べ)

全国的に物資確保に関する協定の締結が広がっていることは、緊急時における市民生活の安心・安定にとって有意義なことであり、今後ともさらに広がっていくことと思われる。しかしながら、こうした「協定」は、協定を結ぶということによる安心感を得るにとどまるだけでは意味をなさないものであり、緊急事態が発生した時に、いかに有効に機能するかが大事である。そのためにも、日頃から相互に情報交換を行うなどして実効性を担保しておくことが大切である。とりもなおさず、このたびの大震災で神戸市とコープこうべとの協定が物価の高騰やパニックの防止に大きな役割を果たし、市民生活の回復に貢献できたのは、両者の使命感と信頼関係があったからこそである。

表4 兵庫県下自治体等のコープこうべとの協定一覧
(平成9年6月1日現在)

自治体等	締結年月
1 神戸市	昭和55年3月 平成7年9月改正
2 尼崎市	平成5年8月
3 加古川市	平成7年11月
4 高砂市	平成8年2月
5 明石市	平成8年3月
6 西宮市	平成8年4月
7 播磨町	〃
8 三木市	〃
9 芦屋市	平成8年7月
10 柏原町	平成8年8月
11 宝塚市	〃
12 赤穂市	平成8年10月
13 三田市	平成8年12月
14 吉川町	平成9年2月
15 伊丹市	平成9年4月
16 社会福祉法人協同の苑	平成9年5月

おわりに

コープこうべとの協定について、その協定に至る経緯から発動時の物資調達及び協定の改正、そして他自治体への波及効果に至るまでを述べてきたが、言うまでもなく、コープこうべの物資だけで神戸市民の全需要を賅えた訳ではない。ほんの一部である。

大規模な被害の下においては、多種多様で膨大な量の物資が必要であり、当然のことながらコープこうべだけで調達できるというものではない。事実、ダイエーをはじめとして量販店、コンビニ、小売市場、商店街、ガソリンスタンド等へ早期の営業再開、物資の安定供給及び価格の安定について要請しており、

緊急時における生活物資確保に関する協定の効果

また、各事業者の絶大な協力が得られたからこそ、あの緊急事態を乗り越えることができたのである。

通常、こうした大災害が発生し物流が混乱した場合、食料品や日用品を求めたパニックの発生や物価の高騰が懸念される場所であるが、総じてそうした状況は見られなかった。経済企画庁は『物価レポート'95』で、物価が安定的に推移したのは、行政、事業者、消費者がそれぞれの立場から物価の上昇を防止するために冷静かつ有効な取り組みを行ったためであると分析している。なお、敢えて付け加えるならば、これらの取り組みをテレビ、新聞等がそのありのままを報道したことである。

平成7年11月に京都市、大阪市、神戸市の3都市で行った『京阪神三都市における阪神・淡路大震災後の消費行動の変化』についてのアンケート調査では、「災害への備え」について、神戸市では「大震災以前から準備をしており、現在もしている」が11.9%、「大震災以前は準備をしていなかったが、現在はしている」が32.1%、「大震災以前も現在も準備をしていないが、今後はしようと思っている」が43.2%といった回答があった。調査から2年以上経過しているが、「今後、災害への備えをしようと思っている」と回答した〔つもり派〕の人が現在、備えをしていることが期待される場所である。

市民生活に影響を与えるような緊急事態は起こらないにこしたことはないが、常に備えは必要である。そのため、行政はもとより、市民、事業者は日頃からそのための備えをしておくことが大事である。特に、食料品、日用品の確保は初期が大事であり、市民の側においても2～3日分の保存食やラジオ、乾電池、医薬品などは常備しておくよう心がけることも大事であると思われる。

特別論文

I

白地地区における住民主体の 復興のまちづくりの足跡

——神戸市湊川町1・2丁目
組合土地区画整理事業の事業化までの道——

中山 久 憲

(前神戸市兵庫区
まちづくり推進課長)

1 はじめに

1995年1月17日に発生した阪神大震災により淡路・神戸・阪神間に未曾有の災害が生じた。神戸市兵庫区湊川町1・2丁目は地震により多数の家屋が倒壊しただけではなく、倒壊した際に発生した火事が、当時の全市的な火災の同時発生と消防水利の決壊により、広がり燃え続け、約1.5haにわたる家屋が焼失し数人の尊い命が犠牲になった。

湊川町は兵庫区が神戸市の中心であった時から、神戸の台所である湊川市場（現在の神戸新鮮市場）に近いこともあり、戦前戦後からの住人が多数を占める古い住宅地であった。その間昭和13年と42年にはすぐ近くを流れる新湊川の大雨による氾濫で洪水の災害を2度も被ってきた。その都度被災から立ち上がったが、地域の中の道路は大半が2～3mの私道の都市基盤が脆弱な地域であった。

震災直後には神戸市の被災地全域に被災度の調査がなされ、行政主導の震災復興土地区画整理事業や再開発事業の計画が作られ、都市計画などの必要な手続きを経て徐々に事業化がなされた。湊川町1・2丁目地区も被災が大きかったが、周辺の道路・公園などの都市施設が既に整備されていたことから行政主導の震災復興の網がかからなかった。こうした被災が大きいが行政主導の復興事業がかからない地区は、いわゆる「白地地区」と呼ばれ、住民が主体となって行政が側方から支援する地域である。湊川町1・2丁目地区はこうした白地

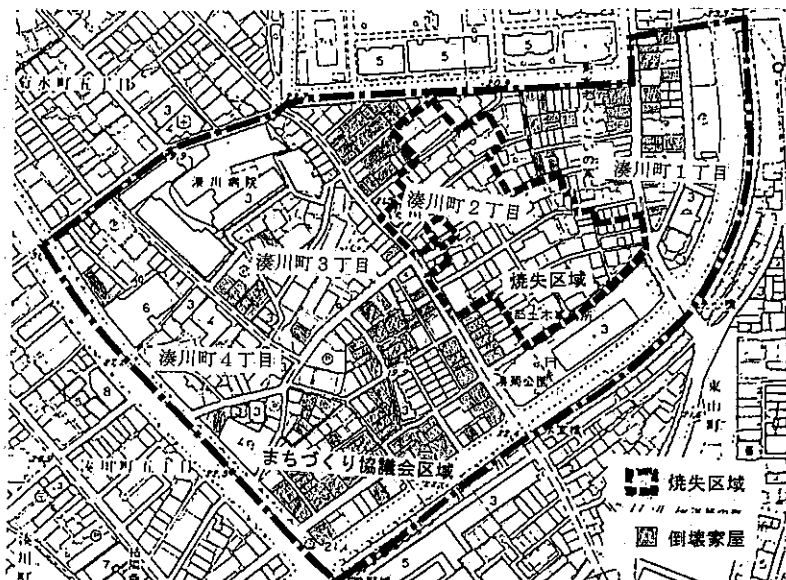


図1 湊川町1丁目～4丁目の被災状況（焼失区域・倒壊家屋）

地区の中で最も大きな地区として住民が主体となって、市街地で組合施行の区画整理をする全国でも稀な事業へ到達することができた貴重な地区である。

住民主体のまちづくりと言っても、住民側には経験もノウハウもなく、広域な区域の権利者の多様な意見をまとめて一つの方向にもっていくには、多大な労力による調整が必要である。実際には意見の衝突や誤解が発生し、時には地権者はそれまでの近隣関係を崩壊させるまでの苦しみの中で妥協を余儀なくされるのである。

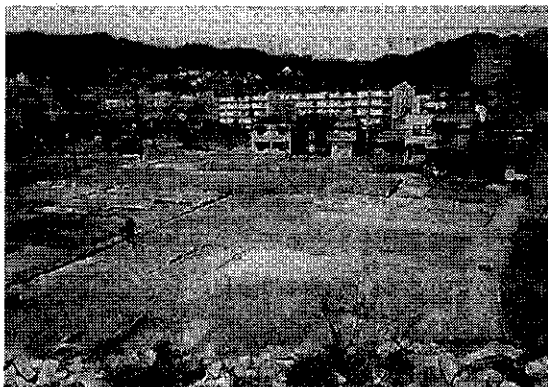
本論は住民が主体となって実現することができた組合土地区画整理事業設立までの経緯と、住民やリーダーの努力と苦悩、そして側方支援してきた区役所の役割についてまとめたものである。

2 震災から住民自らのまちづくりの模索

震災により被災した住民はとりあえず近くの公共施設に避難した。湊川町1・2丁目地区の大半の住民もすぐそばの火災を免れた建設局の中部土木事務所

(現中部事務所)と菊水地域福祉センターに身を寄せた。

まちの復興に最初に動き出したのは焼失してしまった家屋等のガレキの処理であった。区役所のまちづくり推進課では震災直後から倒壊家屋の解体の事務を受け持って、解体の申請、現地調査、解体作業の発注の準備までの膨大な作業に追われる毎日であった。このためガレキの処理にはどうい手が廻らなかったが、救援に駆けつけていた自衛隊による建物の解体にめどがついたので、残りの赴任期間の間の業務としてまとまってできるガレキの処理の検討に入っていた。そこに菊水地域福祉センターに避難していた住民から依頼がなされ、処理に必要な家屋と家財の所有者の同意の書類を自分たちで整え、ガレキの処理が行われることになった。3月末から4月10日にかけて、住民が複雑な思いで見守る中、自衛隊の隊員の手による丁寧なガレキの処理が進められ、完了時には1.5haの大きな空地が現れたのである。



ガレキ処理後の焼失地域の状況

ガレキ処理の進められ一方、早くも自分たちの手でまちを復興しようという機運が生まれ、区役所に支援を求めて来た。当時は建物解体に忙殺されていたので、専門家をアドバイザーとして派遣することとし、まちづくりの方法や進め方について勉強会を開催してもらうこととなった。

3月12日には住民有志とコンサルタントが参加し、勉強会が開催され、まちづくりへの準備組織が発足した。21日には130人の住民が参加して「復興勉強

白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡

会」が開かれ、都市計画と建築の専門家の講演の中から共同化の方法が提案された。

4月1日にはまちづくりを推進するために湊川町1～4丁目の有志を中心に「湊川町1・2・3・4丁目まちづくり協議会」が発足し、正式に会長の選出がされて積極的な活動に向け始動した。4月8日から建物の被害の状況・建替えや修繕の希望などの項目にわたりアンケート調査が実施された。

この時には家を建てたいが建築基準法で元と同じような家が建てられない人、過去の水害の被害と震災の被害を受けた自宅を振り返り、災害に強い住宅に住みたいと思った人達の中に、できれば共同化し鉄筋コンクリートの頑丈な建物を建てたいという思いが広がっていた。

5月21日には第2回の住民全体会議が開催され、まちづくりとしての基本的な方向として、道路や公園を一体的に整備し、建物もできるだけ共同化することが提案され、被害の大きい1丁目と2丁目は共同化を優先的に進める地域として具体的なまちづくりの姿が提案された。

6月18日には湊川町1・2丁目の南地区の基本計画が発表され、共同化として再開発する12階建ての建物案がコンサルタントから提出された。道路基盤が脆弱で宅地規模が小さく、さらに借家人も含めて早く戻りたい、災害に強く負担ができるだけ少なく復興したい、これらの声に答えるべく考え出された最良の構想であった。計画案を見た住民からは早く進めて欲しいという声ができる一方で、中には自分の土地に戸建ての住宅を建てようとする人もあり、共同化のマンションを建てるために自分の土地が使えなくなるという不満の声が挙がった。

復興への思いから立ち上がり、まちづくりのステップを順調に進めてきた会長や役員が直面した最初の壁であった。このままではまちづくりができなくなる懸念から区役所に相談が持ち込まれた。

3 共同化案からミニ区画整理案へ

それまでの区役所としての立場は、住民自ら進めるまちづくりは住民と派遣

した専門家やコンサルタントが中心になって構想を作り、基本的には住民間の合意を前提として進めるべきであるとして、側方からの支援に重心を置いてきた。会議や集会に出席しても法律上の問題以外は原則的には住民同士の意見に関与しないように努めてきた。しかし、住民主体のまちづくりができないという相談を受ければことは重大である。そこで区役所として担当してくれているコンサルタントと神戸市の住宅局とで問題点の把握と隘路の打開について検討することになった。

現場の状況は共同化の建物の計画区域の中に戸建て住宅を建てたい人が数人存在し、共同化には参加する意思がないが、復興のまちづくりには当初から理解を示しているということであった。

そこで新たな考え方として、共同化を望む人と戸建てを望む人を別のゾーンに区分すること、それを土地区画整理の手法を用いて換地により分けること、戸建てを望む人には現在所有する宅地から前面道路の確保に必要なみなし道路の面積を除いた宅地面積を確保し換地とすることであった。検討作業の結果、共同化を望む人が8～9割あると推定されたため、従前の宅地に面する前面道路を集約化し再配置すれば、道路幅員は最低5mが確保できる良好な住宅地ができる期待の持てる案になった(図2)。事業の実施は住民自らが主導する組合方式の土地区画整理事業で行う、共同化を前提とする「ミニ区画整理」手法の採用を提案することになった。

さっそく役員会で「ミニ区画整理」手法が説明された。本当にできるのかという不安があったが、現状を打開するには何か別の手法が必要であり、住民が納得すれば進めることができる期待でまとまった。

7月30日に湊川町1・2丁目の住民大会が開催され、これまでの共同化案に替えて初めて「ミニ区画整理」によるまちづくり案が説明された。参加者にとっては共同化を前提とし、戸建てを望む人の希望も叶えられるのではないかという期待から反対意見がでなかった。さらに不参加者への理解を得るために、ミニ区画整理の手法や特徴と進め方をまちづくりニュースとして配布するとともに、地区内に見えるところにも構想のたたき案を公表することを協議会として

白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡

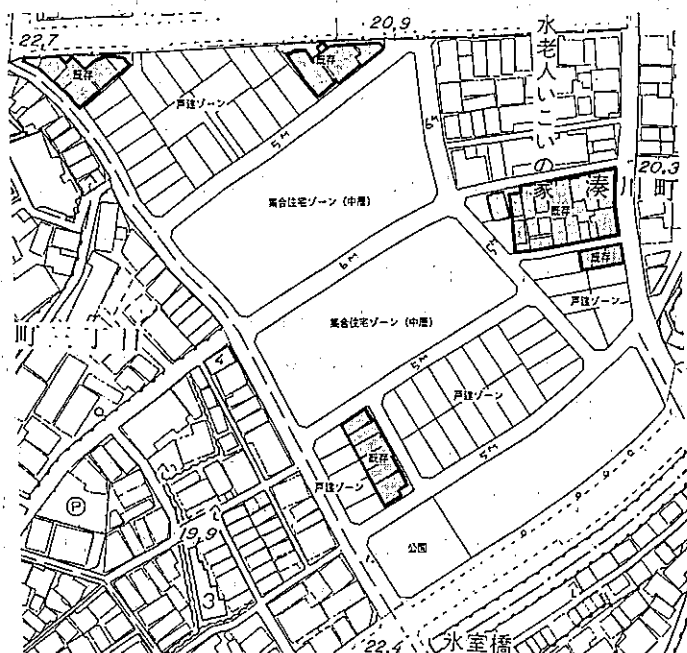


図2 共同化を前提にした「ミニ区画整理」構想案

進めることにした。

8月27日にはまちづくり協議会として全体集会を開催し、あらためて「ミニ区画整理」の事業化手法の説明が行われた。その日は白地地区の初の住民主体の復興事業として注目がなされたため、会場にはテレビ局の取材が入る緊張感にあふれる雰囲気に包まれた。質疑の段階で、戸建てを推進しようとする人たちから、自己の所有地に自分の家を建てる権利が無視されて計画が進められていることに不満の声が挙がった。意見を述べる人たちにテレビカメラが集中したため、途中で退場するハプニングとなってしまった。結局残った参加者から事業の方向性に賛同が得られ、事業化に向け次のステップに進むことになった。

そして前回と今回の参加者に対するアンケートの回収でも100件中賛成と条件付き賛成が90、反対3、態度保留7という結果が得られた。9月24日には1・

2丁目の中に借地権を有する権利者に対しての説明会も実施され了解が得られた。

このようにミニ区画整理による事業化案はほぼ賛同が得られたものとして、戸建てを望む人には役員とコンサルタントで説得に努め手法の理解を求めることを前提に、いよいよ組合土地区画整理事業の準備組合を発足させることになった。

10月10日に「湊川町1・2丁目再建組合準備会」の設立総会が開催された。総会は区画整理を事業化するため、参加者は土地の所有者と借地権を持つ人に限定され、組合参加申し込みのあった105人中の82人（委任状を含む）が出席し、会則、事業計画、役員選任、支援体制が反対の声もなく承認された。

準備会の発足はまちづくり事業が対外的に正式に動き出すことの意味表明であり、これまでの住民だけのまちづくりの進め方の形式から、事業に関係する土地区画整理の認可権者としての行政の直接的関与が顕在化する新たな段階を迎えたことになる。12日にはさっそく神戸市長に土地区画整理法に基づく技術援助申請が出され、事業認可に必要な諸手続のための作業が行政の側にも発生した。埋蔵文化財の試掘調査、区域内の権利者の確定、支援制度の可能性の検討などである。

以上のようにまちづくりを進めようとする住民の大半に支持された動きは、確実に一步一步前に進んでいるかに見えた。しかし実はもう一つの戸建てを建てようとする人々も別の動きを進めていたのであった。

4 事業化への産みの苦しみと区役所の直接の関与

8月の総会で途中退場した人への理解を得ようと、何度も会長をはじめ役員やコンサルタントが面談を求めたが、まちづくりの進め方に対する疑問や憤りだけが争点になり、中身の問題に入れない状態であると会長から報告を受けた。そして当事者ではなく第三者的な立場である区役所から話のきっかけを作って欲しいという相談を受けた。

幸いなことに自衛隊のガレキ処理をする際に必要な地権者の同意取得に奔走

した戸建てグループの人と面識があったので、その人を介して何度か区役所とグループの人たちとの話し合いができる機会がもてた。

当初は区役所として「ミニ区画整理」手法の基本的な考え方や、戸建ての宅地は場所が変わるが道路条件や宅地の形も良くなることなどを説明し理解が得られるよう努めたが、自分たちの住宅を建てる権利に法的に制限がかかるのかとか、戸建て住宅を建てた場合道義的責任が存在するのかが問われ、話し合いは平行線の状態が続いた。

我々には、なぜここまで戸建てに固執するのかという素朴な疑問がすぐには解けなかった。しかし戸建てグループの人と会合の日程や場所の相談をする傍ら、彼らの話しの中からその理由が解りだした。

まちづくりの進め方が当初から2つの動きに分かれていたことが判明した。火災により被災した人が近くの2つの公共施設に避難先が分かれ、戸建てにより住まいを復興するためにガレキの処理を行政に依頼し、その後で接道しない宅地を含めた小さな共同化も模索したが、大規模な共同化の話が浮上したことで挫折した経緯もあった。ある時点では住民自らの手で復興のまちづくりをすることに異論が無く、互いに話し合いの場を作ろうとしたことがあった。そのことを無為なものにした要因として、行政側でその動きを把握することができず、支援依頼を受けた側だけにコンサルタントを派遣し、早期の復興を効率的な共同化の手段が被災住民の大半の意見であると思いこんだことにあった。そのため地味な形で動き出した自助努力による動きを早い時点での調整ができなかったのである。

当初案の「共同化」が挫折し、「ミニ区画整理」方式を提案する際にも、自助努力で再建をする彼らの努力を単なる個人的意見に過ぎないとして、真剣に向かい合う工夫と努力が欠けていた。

8月の総会では自分たちの権利が当初から無視されていることを全体場で説明しようとした機会も、集団交渉的な場での身勝手な発言としか受け取られなかったことや、テレビカメラを目の前にしては十分な発言ができず、結局孤立化をさせてしまった。さらに現場を取材していた2つのテレビ局から9月と

10月に放映された特集番組「住民主体のまちづくりの現場」のなかで「対立の構図」が興味半分で描かれ、彼らの意見が住民の総意を無視する勝手な人々の姿として紹介された。マスコミの興味本位の報道のあり方も問題である。事情も理解されず悪者風に扱われたことでさらに孤立感を増長させ、そのことが逆に水面下での行動と、グループの結束を意識させたのではないだろうか。

結果的に、ミニ区画整理を進めようとするグループと、戸建てを進めようとするグループとの間の溝が大きくなり、片一方の側からとても埋められないことを自覚せざるを得なかった。

その心配は準備会設立の前後に顕在化しはじめた。ガレキ処理がなされた広い空地に雑草だけの姿しかなかった中に地鎮祭が行われ、やがて建築資材が運び込まれてきた。戸建てを望む人の自分の安住する場所の確保をやっとの思いで実現化した姿であった。

その姿に、これまでまちづくりに寝食を忘れ尽くしてきた準備会の役員は、説得の努力も報われず、共同化ビルの計画の実現が遠くことのやるせない思いに駆られたことであつたらう。

会長には戸建てグループとの話し合いの状況を説明はしてきたものの、住宅建設着手の報告をしてくれる顔には苦悩の表情が強くなってきた。さらに会長の精神的・肉体的疲労が困憊する姿がひしひしと伝わってきた。そして「夜は眠れない。」「辞めたい。」という弱々しい言葉が漏らされた。

まちづくりを支援してきた住民の中にも動揺が広がりはじめた。準備会の役員やコンサルタントそして私自身も、このままでは共同化を主体とするミニ区画整理の事業化は難しいという実感を持たざるを得なかった。

何か別の打開策を模索するしかないという結論のもと、戸建てグループとの調整を区役所に依頼する要請がなされた。

5 調整のキーワードは公平性

調整役を任された区役所としてはその立場を明確にする必要があつた。それまでの経過から、要請を受けた準備会側を側方支援してきたので、偏った立場

白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡

にあった。これからは第三者の役割に徹することにした。

さらにこれまでの進め方の視点を、共同化という効率性を追求し、多数を占める側の最大の満足を求める点に置いてきたため、少数側の不満を配慮できず公平性に欠けるところがあった。また共同化は具体的な計画案ができるには長い時間がかかり、なんら街区や換地の具体案が示せなかった。一方で自立再建を進める人は資金計画や業者の選定を済ませ、換地先がなければ現位置に建てざるを得ない状況にあった。時間の経過の中で双方の再建の進み具合に大きな相違が生じていた。

打開策は生活再建の現実の姿を理解し、公平性の確保をベースとする方法でなければならなかった。すなわち住宅を建てる権利は地域の中の誰にでも公平であることとし、戸建てと共同化に差を設けないこととする。このためには一般的な土地区画整理手法を採用し、現道の幅員を4mに広げ、全ての宅地が道路に接するようにすることと、そのための減歩は平均減歩率の適用でなく、建築基準法により義務として必要となる前面道路の部分（道路中心より2mセットバック）を減歩の形で提供することとする。共同化は先に場所を決めて建物を建てる計画ではなく、共同化したい人が話し合っ合意が得られた場所で計画するなどの原則に基づくこととした。

もう一つ大きなポイントは、火災で全ての家財を無くした被災者から必要最小限以上の負担を負わせないため、行政の財政的支援を確保することであった。一般的に組合方式の土地区画整理事業は道路や公園に充当する土地を供出するほか、工事などに必要な事業費を負担するため売却して費用に充てる保留地（換地を保留する土地で、減歩で創出する）が必要になる。そこでこの保留地の売却で充当する費用分を行政が肩代わりできるよう補助金を神戸市に要請した。

当初大きな壁が存在した。組合方式で幅員4mの道路をつくるだけでは、国の持つ補助制度のシステムから遊離し補助になじまないという回答であった。被災を受けた市民に差があってはならない。白地地区での住民主体のまちづくりの苦勞に報いなければならない。この思いを市長にまで訴えた。何とかしな

ければという熱い思いが都市計画局と住宅局に漂いはじめ、国に何度も説明し理解を求めた結果、被災地であるという特殊な実情が考慮され、新たな考え方の補助金の可能性の道を開いてくれた。

壁は取り払うことができた。あとは2つのグループの人たちがこの手法を理解し、受け入れられるかという点にかけられた。

準備会の役員への説明では、これでは共同化の可能性が無くなる懸念が出された。これまでは大きな建物を共同化で建てることで負担の少ない事業を可能とし、そのことで多くの権利者の参画の道が開けていたが、部分的な集合理化による共同化では、小規模となり負担が大きくなること、土地の位置によっては共同化に参加できなくなるという意見であった。しかし現実の大規模な共同化はほぼ不可能になっていること、共同化を希望する人には換地手法を活用してできるだけ集約を試みることを説明し理解を得た。夢が破れ厳しい現実しかないむなしさと、まちづくりを成し遂げようとする熱意が交錯する複雑な思いであったことは痛いほど解った。

戸建てグループへの説明では、自分の宅地に自分の家が建てられるという安堵の思いと一方で、区画整理＝減歩というイメージが先行し、なぜ協力することで負担が増えるのかという疑問が出された。この点については区画整理の手法と建築基準法による負担の関係を詳しく何度も説明し理解を求めた。中には事業になれば強制的に換地されるのではないかという懸念が出されたが、「現位置換地」を原則とする旨文章化し、事業の進め方の基本理念に据えることを約束した。その具体化のために戸建てのグループの中から準備会の執行部役員に参画し、協調して事業にあたるよう提案した。一緒にテーブルに着くための幾つかの条件が課された。調整役として最終局面の厳しい仕事になった。忍びがたい内容も中にあったが、住民によるまちづくりの実現のためという大義を理解してもらい、幾つかは調整の結果渋々納得いく形 of 了解を得、幾つかは調整役の胸にしまうことで我慢してもらった。その時被災地には初めて訪れる正月が迫っていた。

調整役を仰せつかって2カ月、全てが満足できるにはほど遠い解決策であっ

たかもしれないが、不満をできる限り小さく公平化したことで何とか役目が果たせたといえるのかもしれない。

6 住民主体による新たなまちづくり事業の発進

年が変わった8年1月21日、準備会の臨時総会が開催された。両方のグループから組合事業への参加加入希望者が152人となり、委任状を含む出席者が124人集まった。総会の場で初めて区役所が表に立ち、具体的な事業化へ向けての「湊川町1・2丁目まちづくり計画の具体案の作成（原則）」（表1）の議案を説明し、これまでの計画を180度転換する新たなまちづくりの基本方針となる理念を確認し了解を得た。さらに執行部の強化のため戸建てのグループから新規に4人が役員として加わる新体制が承認された。

震災からほぼ1年、湊川町1・2丁目の住民主体のまちづくりはここに初めて住民の総意がほぼ一致して事業化への新たなスタートを切ることになった。

その後は基本方針に基づき、具体的な事業計画ができ、事業認可を得るための同意の取得、共同化事業に向けての具体案の作成などの作業が進められた。決して平坦な道のりではなかったが、新執行部の役員の頑張り、業務代行者として採算を度外視して参加した飛島建設(株)の社員の奮闘により、8年11月7日には土地区画整理事業の認可がなされた。11月30日には「神戸市湊川町1・2丁目土地区画整理組合」の設立総会が開催され、施行者としての組合が正式に発足し、本格的に事業が発進したのである。

表1 「湊川町1・2丁目まちづくり計画の具体案の作成（原則）」（1996.1.21承認）

- | |
|---|
| <p>(1) まちづくりの進め方については、地区全体の合意に基づく計画案であること。</p> <p>(2) 基盤整備事業は、土地区画整理法に基づく組合方式による土地区画整理事業とする。</p> <p>・基盤として土地区画整理事業の原則は幅員6mの道路の確保であるが、震災による被害の大きさや、住民合意による組合方式であることを前提として、最小幅員4mの道路を整備する区画整理事業とする。</p> |
|---|

・道路の位置等については現道をベースとし建築基準法によるみなし道路を基本とする4mの確保をするものとする。

・道路については原則公道として移管する。私道のまま残す場合は通路扱いとし、整備等は自己負担が原則である。

・換地は、現位置換地を原則とするが、地権者の同意があれば土地の交換あるいは位置の変更を行う。

・建物の協調化は隣接換地間で話し合えばよいので、一筆毎の換地を決めてから実施する。

・換地後の敷地面積は、建築基準法により前面道路を確保するために必要となるみなし道路に必要な面積を除いた面積を基本とする。

(3) 共同化については順次合意のとれるところから範囲を広げ、共同住宅区として事業計画に位置づける（このため共同住宅区となる区域になる地権者間で合意がとれるまで話し合うこと）。

・街区をまたがる共同化については中に位置していた道路計画は廃止する。

・換地については、原則共同化を前提とした短冊換地となる。

(4) 事業費は原則として地元負担であるが、公道となる道路等の基盤整備や共同化事業などについては区画整理事業、密集市街地事業、優良建築物等整備事業等により公共補助金の導入を検討する。

(5) 事業化に当たって、当面は上記前提に従い事業計画の作成・組合設立のための同意の取得を行い、事業認可を得るための必要な作業に着手する。作業は基本的には組合準備会が実施することとなるが、土地区画整理法に基づく作業は相当部分、経験に基づく作業が要求されるため、実質的には豊富な経験を持つ民間業者を業務代行者として事業を進める「業務代行方式」とする。

7 おわりに

本論は阪神大震災で大きな被災を受けた、いわゆる白地地区での、住民主体によるまちづくりの事業化までの苦労の道のりと側方支援の立場で現場を捉え

白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡

た区役所の一職員の限られた視点からの記述である。住民主体という言葉の響きはよいが、事業化までには、住民それぞれが持つ価値観や利益不利益の調整を当事者間でしなければならぬ試練が存在する。この試練を耐えなければならぬ理由はどこにもない。ここに住民主体のまちづくりの難しさが存在する。

土地区画整理組合の理事長として、またまちづくり協議会の会長として、幾多の苦難の中でこの試練に耐え続けた篠原元吉氏の忍耐の強さがあつたればこそ、白地地区で初めて事業化にこぎつけられたのである。また様々の立場の住民の方と話をした中で最も強く感じたのは、災難をいつまでも嘆くのではなく、早く住んでいたところに戻りたいという強い気持ちを、どの人もほぼ共通して持ち続けていたことであつた。困難から立ち上がり自助努力をしようとする人間としての尊厳を感じざるを得なかつた。

まちづくりは個人の権利を越えた調整の成果であるといえよう。そこには経験に基づく専門的な知識や卓越した手法が欠かせないが、やはり主人公は住民であり、その成果はまちの姿や形にあるのではなく、そこにたどり着くまでの住民が味あわなければならぬ試練の全てにあることを教えられた。

湊川町1・2丁目の住民主体のまちづくりはまだ事業の途中であるが、一日も早くまちづくりが完成し、自分たちの手で成し遂げた偉大な事業を誇りを持って住民の皆さんが見つめることができるよう祈りたい。最後に、理事長をはじめ事業に携わっている関係者各位の努力と熱意に敬意を表するものである。

(現 神戸市都市計画局アーバンデザイン室主幹 (まちづくり支援担当))

特別論文

II

「湊川町震災復興まちづくり」の
経緯と考察

—まちづくり推進員が見て歩んだ湊川町復興への道—

小坂 清

(こうべまちづくり推進員)

I まえがき

思い出したくもない、いまわしい阪神大震災から2年半たった。全国の人々の暖かい支援のお蔭で、鉄道や幹線道路の機能は異例の速さで回復した。しかし、一步、街の中に入ると、新築建物が点在し、雑草のはびこる空地が放置されているなど、その傷痕はまだ癒えていないのである。「咽喉元過ぎれば熱さ忘れる」といわれるが、災害など無かったような平常の風が吹きはじめ、当時の「一日も早く私の町に戻り住みたい」という被災者の切実な願いも、飛び散るような厳しい現実だ。これとて、あるがままの社会の姿といえ、それまでであるが、早期復興の諸問題は益々複雑深刻化していく様相を呈しつつある。いうまでもなく震災復興の最重要課題は住宅再建である。

相当の土地に権利を持っている人は、大変な苦勞もあるが、直ぐ家を建てようとし、それが合法建築であれば、何人も止めることはできないし、むしろ立派な住宅再建として促進しなければならない。しかし、高齢者で資力もなく狭い土地の小さな家に住んでいた人は、建築基準法に従えば、戸建家屋が建てられず、集合化・空間活用によって、比較的低廉に再建できる共同住宅以外に帰り住むことができないのである。共同住宅用地をまとめ集約するのに、基盤整備として土地区画整理の手法を採るのが最も効果的である。

まるで、原爆跡地のような自分たちの街を見て、「空地だから直ぐに安いマンションが建てられる」「自分の土地に早く家を建てよう」「私はもう年だ。共同住宅の完成まで生きられるだろうか」など、住民は地震のショックのなかでも、希望、焦り、不安が交錯していたのである。

「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察

図1 被災状況図



ここ、兵庫区湊川町1・2丁目は、幅3mそこそこの私道がめぐらされ、戦前の木造家屋約200戸が密集していたが、震災直後の火災で、瞬く間に約1.5haの区域が一物も残さず焼きつくされ、かなりの犠牲者がでた。

この地区は、都市計画道路や公園の計画もない住宅地であるため、神戸市の復興事業の対象とならず、建築制限も受けない、所謂、白地地区である。(図1 被災状況図参照)

このような状況のなか、地区の被災者はいち早く「まちづくり協議会」を結成し、賢明にも区画整理で土地の整備をしながら、住宅は各自の意向に応じ、戸建と共同住宅が調和した街づくりの道を選択し、しかも、住民自らの手で、よりよい街にしようと、未踏で極めて困難ではあるが、敢えて、市街地における組合施行の土地区画整理事業をやり遂げようと決意したのである。

II 再建組合準備会の発足

中古のコンテナハウスを事務所にし立て、法務局で調べた土地権利の実態を整理した。「区画整理の事業費はどうするのか」「保留地は生み出せるか」「工事費くらいの減歩はやむをえない」「この事業は胃が悪くなる位大変な仕事だよ」「いや、やりだしたら途中で止められないし、やらないと皆が帰ってこれない」と、まちづくり協議会会長はじめ役員達は議論している。私は地元の再建への熱意が並みのものでないと心が打たれた。私の出生地のすぐ近くでもあり、他人事とは思えなくなったのである。このような話合いのなかでも、みんなは次の集会の案内状発送の手を休めていない。

「今朝、あそこで地鎮祭をしていたよ。」

「誰の家かなー、これでは共同住宅を建てる場所が無くなってしまう。」

と、一喜一憂の毎日が続いた。また、平成7年4月に『まちづくり協議会』はできたものの、内面は必ずしも一枚岩とは言い難いものがあった。朝夕挨拶を交わし、冠婚葬祭では共に喜び、共に悲しんだ人間関係の濃密な近隣社会であったのが、この地震はそんなコミュニティを一挙に破壊してしまったのである。嫉妬、焦燥、無力感そして圧迫感によって些細な事から埋め難い溝も出来つつ

あったのである。

「震災直後、瓦礫や真っ黒な残材の山を始末するのに、自衛隊の出動をお願いに走り回ったのは私たちだ。その時なにもせず、跡が片付いてから（街づくりなんて）よい格好している。」と、囁いたり、

「燃えている我が家を横に見ながら、叫ぶ人を救い出し、隣の火を消すため懸命にホースを握っていた。これからも私たちは力を合わせ、元の町に戻さねばならない。」

とも言っていた。

いまだに私の記憶に、はっきり残っているのは、共同住宅予定ゾーンで戸建住宅の基礎工事に着手した、ある地権者を訪ねた時のことである。

「私は今度の震災で、沢山の人の情けを受け、涙が出るほど有難かった。余生は少しでも社会に役立つことをしていきたい。」

と、布切れで自作した《手提げ袋》をお世話になった人に贈りたい、と見せてくれた。

「私は神戸の西端の仮設住宅から仕事に通っている。一年間我慢してきたが、もう限界です。一日も早く、先祖からの土地に自分の家を建てて住みたい。」とも言われた。

「そのようなご事情はよく分かります。しかし、ご近所に、家を建てられない沢山の人がおられます。どうか、今暫く待って、建てる場所を変えていただけませんか。これはお願いです。私達もできるだけことはいたします。」

と、申し上げると、急に顔色を変え、

「誰が何と言っても、それは嫌です。自分の土地に家を建てます。」

更に娘さんからも電話がかかり、

「母が承知しても、私は印を押しません。母は病気ですから、もう来ないでください。早く帰ってください。」

と、剣もほろろ、とりつくしまもない。私達は足重く帰ったのである。この2年間、再建組合準備会の人は、住民みんなの合意を得るため、手順をふん

で、精一杯の努力をしてきた。

- ・皆さん合意の街づくりには、プロセスが大事であり、時間がかかること。
- ・建前・総論では理解しても、いざ自分の問題になると極限の自己主張によって、きれいごとは、あっさり水に流されてしまう。

ということが、身にしみて分かってきたのである。組合施行の本旨からも強制は避けねばならず、そうなれば、粘り強く説得を続けるか、時間がないため共同住宅の規模を再検討しなければならない。多少、各自の負担が増えても、あくまで円満な合意事業として進めなければならないのである。

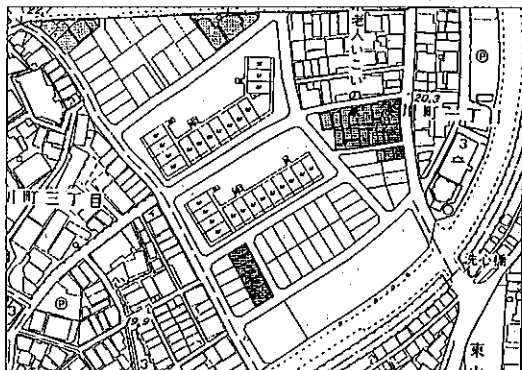
すべての住民が、震災前のように、仲よく隣人と共に生きようとする本音の愛情で結ばれて、はじめて、この町の復興がかなえられるのである。早期復興のため、湊川町の街づくりは、最低の合格点しかももらえないだろうが、そのような方向に進んでほしいと思うのである。

現実には、そう順調にはいかない。「一戸建の会」と「共同住宅での再建を求める人達」との間には、憎しみと非協力という、理屈ではない感情的対立が顕在化していったのである。まちづくり協議会の人達は、平成7年3月頃から週1回のペースで、被災状況の把握、復興の具体的方策などの「復興勉強会」に熱心に参加した。数回の住民集会を経て、被害甚大な湊川町1・2丁目を共同化計画優先地区とすることになった。

図2 まちづくり構想図

(A案) 集合ブロックと個所ブロックを、南・北それぞれに配置するケース

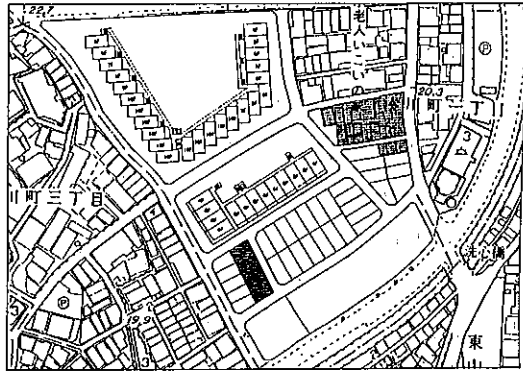
- ・集合住宅 160戸
(北 86戸, 南 74戸)
- ・一戸建住宅 59戸
(北 21戸, 南 38戸)



「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察

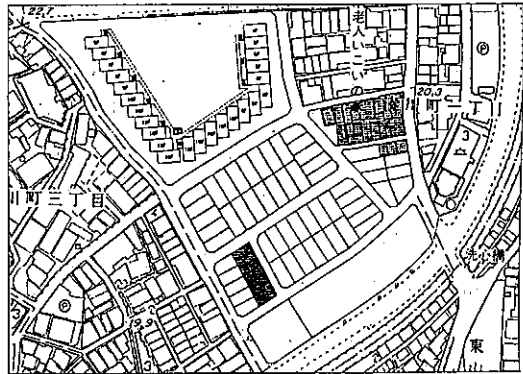
(B案) A案の北部をすべて集合ブロックにするケース

- ・集合住宅 287戸
(北 213戸, 南 74戸)
- ・一戸建住宅 38戸



(C案) 集合ブロックを北部にまとめるケース

- ・集合住宅 213戸
- ・一戸建住宅 62戸



そこで、コンサルタントは、これからの議論の所謂「タタキ台」としての「まちづくり構想図」を提示したのである。

この構想について住民集会で、アンケートをとった。(平成7年8月27日・回収分100件)

(1)「ミニ区画整理」方式による復興計画の考え方を、どう思うか。

- i 大筋賛成 62件
- ii 条件によって賛成 28件

iii 何ともいえない	6件
iv 反対	3件
v 不明	1件

(2)仮に「ミニ区画整理」で、まちづくりを進める時、あなたはどうか。

i 共同再建ブロックに	58件
ii 個別再建ブロックに	8件
iii 何れかに	8件
iv その他	26件

以上の他、「早く再建せよ」「専門家・行政の強い支援を求めよ」等の意見があった。

この様な住民の意向を踏まえ、平成7年10月10日まちづくり協議会総会において、湊川町1・2丁目再建組合準備会が設立されたのである。

ところが、この構想図を電柱・立て看板など町の要所に掲示したため、「一戸建の会」の人たちは、

「この図のとおりになれば、自分の土地に自分の家が建てられなくなる。」

「一方的に図を描いて、押しつけるとは何事だ。」

「共同化の人たちは、私達に圧力をかけるのか。」

猛烈に反発、折角創立された再建組合準備会は、早くも空中分解しかねない危機に直面したのである。再建組合準備会の役員は、連日、夜遅くまで協議した結果、

- ・このまちづくりは、共同住宅もあり一戸建住宅もある調和した、皆の納得できる街づくりであることを、理解してもらおう。
- ・この主旨に誤解を招くようなことがあったとすれば、遺憾の意を表そう。
- ・そのため、同じテーブルについて、もっとお互いの意見を聞いて話し合おう。
- ・仲介は兵庫区まちづくり推進課長にお願いしよう。

と、いうことになり、その後、「兵庫区まちづくり推進課」の精力的な調整努力の末、同課提案の「湊川町1・2丁目まちづくり計画の具体案」を調停案*として両者が受け入れることになった。それは、平成7年の年の瀬せまるギリギリであった。(*旧前兵庫区役所まちづくり推進課長中山久憲氏執筆の「白地地区における住民主体の復興のまちづくりの足跡」に詳述、参照)

「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察

表1 区域内の建築状況

(平成7年12月末現在)

新築完成	8戸
建設中	14戸
建築計画中	8戸

年が明け、震災から1年経過した平成8年1月21日、再建組合準備会臨時総会を開催し、前述の調停案を『第1号議案』として、議決すると共に、「一戸建の会」からも理事を選出し、役員機能を強化したのである。

これが、文字通り町ぐるみの再建組合準備会として、土地区画整理組合及び共同住宅建設組合の設立へ向けての、事実上のスタートともいえるのである。

Ⅲ 土地区画整理組合の設立

再建組合準備会の当面の仕事は地権者個別の徹底した意向把握である。

先ず、住民主導の街づくりとはいえ、その施行と準備には、相当の専門知識・能力が必要とされるため、「(財)区画整理促進機構(理事長井上孝)」に業務代行者の推薦を要請し、公募の結果、再建組合準備会(理事会)の決議を経て、組合業務の代行者を飛鳥建設㈱に決定した。

次に、1月21日総会決議をふまえ、「震災復興まちづくりの基本方針」を次のように策定したのである。

1. 目標

①被災戸建住宅の早期再建と狭小住宅の集合共同化の促進

②私道提供による公道の整備

③住民主導による安全で快適な住宅地づくり

2. 事業施行方針

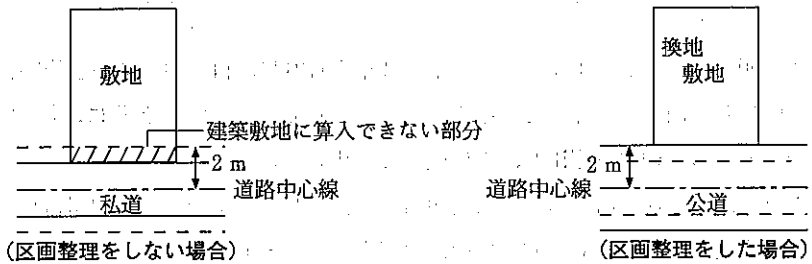
(1)事業計画は、地区全体の合意に基づくものとする。

(2)戸建住宅用地は現位置換地を原則とするが、地権者の同意があれば、位置の変更を行う。

(3)換地面積は、建築基準法により、前面道路を確保するために必要となる、

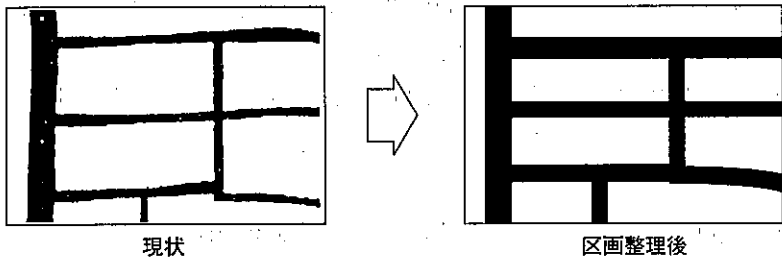
みなし道路部分（私道中心より2 mセッバックした部分）を除いた面積とする。

図3 区画整理前後比較図



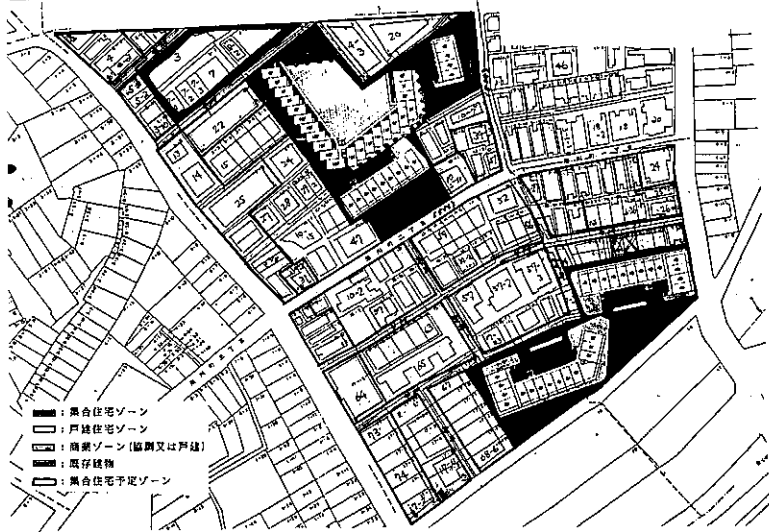
- (4)道路（公道）の位置は原則として、現道をベースとし、幅員は4 mとする。
 ただし、私道のまま残す場合は通路扱いとし、整備費等は関係者の自己負担とする。

図4 現状⇒区画整理後道路図



- (5)共同住宅用地は関係権利者の同意を得た換地により定め、共同化を前提にした短冊形の換地とする。
 (6)事業計画・換地設計において、既存建物・新築建物の移転は極力回避する。
 (7)事業費は原則として地元負担（保留地処分金）であるが、道路整備費・共同化事業費等について、公共補助金の導入を検討する。

図5 事業計画図素案（タタキ台の計画図）



3. 計画図素案

これは、あくまで、骨格的試案であって、住民意見、道路管理の問題その他諸般の事情によって修正されるものである。

これらの基本方針（案）と計画図（素案）を携えて、意見聴取をしながら、仮同意をえるため、再建組合役員と「まちづくり推進員」がペアーになり、地権者個別に訪問、面談していった。

「よく分かりました、結構なことだ。ご苦労ですが、よろしくたのみます。」と、快く同意してくれる人もあったが、

「うちは、ほっといてくれ。忙しいんだ。」

と、主人は店の仕事の手を休めないため、次の言葉が出ず、退散することもあった。

「お隣りはどうや。近所の手前、今は同意できない。」

と言いながら、日常の不平不満を30分ほど立ったまま拜聴させられることもあった。総じて、話には納得するが、誰かやってくれるだろう、まるで他人事のような態度の人が多く、「自分達のまちづくり」という意識は殆どみられない。

「協働のまちづくり」には、まだまだ遠い道程を痛感させられたのである。それでも、地権者の意向をまとめると、次のようで、地区全体として街の復興への意欲を十分感じとれたのである。

表2 区画整理予定区域の地権者仮同意の状況

(平成8年1月末現在)

土地所有者総数	196人	仮同意者数	118人	仮同意率	60.2%
宅地総面積	18,013㎡	仮同意面積	11,949㎡	仮同意率	66.3%

この数字を見た再建組合準備会の役員達は、一部の反対者や、無関心の人以外の大多数の住民は、「早く町を再建復興したい」と願っている。これらの人に対し、改めて何としても事業を推進しなければならない責任を痛感したようである。

この街づくりの事業化にあたり、何としても先立つもの（事業費）の見通しをつけねばならない。前述の事業施行方針(7)では、事業費は原則として、地元負担となっている。

地元から直接現金を取り立てる訳にはいかないし、事実上できない。今までの組合施行区画整理では、山林農地を宅地化（市街地化）し、その価値が増進するので、「保留地」を生み出しその処分金を事業費の財源に充てている。しかし、当地区のように、市街地で組合施行の区画整理をする場合、果たして、

	現 況	計 画 (素案)	備 考
公 道	720㎡	2,796㎡	図上計測
私 道	2,692㎡	—	図上計測
宅 地	12,555㎡	12,555㎡	公 簿
保留地	—	804㎡	
計	15,967㎡	16,155㎡	

(注) 区域内の周辺道路・既設公園・中部土木事務所を除く

必要な事業費を賄い得る「保留地」が生み出せるだろうか。仮に「保留地」がとれても、多数の住民地権者の納得が得られるだろうか。

ともかく、図上で土地利用計画を概括してみたのである。

計算上は、約800㎡の保留地が出るようになっているが、この事業は事業施行方針(2)及び(3)により、現位置換地・私道提供による公道の整備であるから、「第1号議案」を素直にとれば公共減歩は道路拡幅部になり、保留地減歩は道路計画を廃止した共同住宅の部分で生れることになる。理論的には、区画整理区域内の宅地は一定の基準で公平に減歩すべきであろうが、狭小宅地、資金が乏しく共同再建を余儀なくされている共同住宅ゾーンの宅地を減歩することは、実際上できないし、関係者の納得は到底えられない。この様に考えると、工事費は勿論、調査測量費・事務費等の財源はどこにもないのである。

再建組合準備会では、希望のない落胆と苦悩の毎日が続き、市当局にこの実情を訴え、白地地区における住宅再建の街づくりへの支援を強く要望したのである。

ここで事業化を断念するわけにもいかず、出来ることは、準備会役員自らするが、

・ 僅かと思われる測量増（縄延び）等から保留地を生み出す。

・ 災害復旧・街づくり助成を含む現行制度の特例適用を陳情する。

・ ボランティアの支援チームによる応援を受ける。

などして、何とか事業化しようと、工夫努力をしていたのである。

平成8年3月末、神戸市の並々ならぬ国への働きかけもあって、『被災市街地復興特別措置法』に基づき、

「地権者の大方の同意が得られるならば、幅4mの区画街路の整備も、例外的に公共補助事業の対象に認める。」

という方向がうちだされた。まさに、「暗闇に一条の光」の思いで、再建組合の人々も、「本当に有難い事だ。」と、思わず声を出していたのである。

これで、全国で初めてといわれる、組合施行の都市改造的区画整理をすることになったのである。

これからの道は初めて歩む険しく、困難な道である。

- ・「協働の街づくり（住民参加）」で、わが町に帰り住むことができる。
- ・地権者の納得が得られたら、事業は円滑に早く進捗する。
- ・戸建住宅と共同住宅との調和が図られ、それぞれの環境が同時に整備できる、という利点はあるものの反面、

①戸建住宅の早期再建・現位置換地・私道部提供（公道化）という、地積式
区画整理のため、現状としては理解しても、不公平感が残る。

②民間の組合施行即ち合意事業であるため、行政的な公権力の行使が
できないと思われる。

③自主財源なく、組合設立認可前の調査・準備経費及び事業施行に伴う事務
費の不足をどう処理するか。（事務費は事業費率で定められ、小規模事業の場合、
事務費が不足する。）

④減価補償費（用地買収）の投入ができず、事業効果の向上が期しがたい。

⑤住宅建設と土地基盤整備事業の制度上の調整

⑥都市住民は生活業務のため、街づくりに参加する時間に限界がある。

⑦市施行の都市改造区画整理との均衡

等々、幾多の不安材料を抱え、解決に向けて暗中模索しながらも、前進しな
ければならないのである。そこで、今までの「事業施行方針」と「計画図（素案）」
を一部見直し、いよいよ、土地区画整理組合の設立認可を得るよう、最善を尽
くすことになったのである。

唯、基本的考え方として、諸問題解決と早期復興という時間的制約のため、
可能な内容の事業から順次施行する、所謂、ステージ施行の方式をとらざるを
えない。早急に事業施行の障害となるおそれのある建築物等を制限し、事業の
進捗が目で見えなければ、住民の希望・意欲も減退するのである。あの震災か
ら1年半近く経ったのだから。……

土地区画整理法によれば、「事業計画」「定款」について、区域内の土地所有
者及び借地権者それぞれ総数の $\frac{2}{3}$ 以上の同意をとらねばならない。同意面積も
全宅地面積の $\frac{2}{3}$ 以上にならなければならない。

「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察

表3 湊川町1・2丁目震災復興土地地区画整理事業(仮称)土地所有者の同意状況

(平成8年8月9日現在)

土地所有者	総 数		同 意 数		同 意 率	
	人数(人)	面積 (㎡)	人数(人)	面積 (㎡)	人数(%)	面積(%)
	137	15,630	97	10,800	70.80	69.10

平成8年6月23日、再建組合準備会総会を開催、事業計画・定款の原案を決定した。それからは、役員総動員で地権者の同意書を貰うため、文字通り必死で走りまわった。

事業反対者は一部であって、既存家屋の土地所有者や、相続その他権利者が不明の人は、認可申請を急いだため、同意書を取りえなかったが、本事業の主旨から、粘り強く話し合いを進め、実際に事業施行するまでに、権利者全員の納得がえられるよう努める。

かくして、平成8年8月8日、神戸市長に組合設立認可申請を提出、平成8年11月7日、神戸市長による「被災市街地復興推進地域」の決定及び土地地区画整理組合設立の認可がなされたのである。

引き続き、「まちづくりニュース」等を通じ、地区住民に報告すると共に、11月30日、再建組合準備会総会を開催、正式に湊川町1・2丁目震災復興土地地区画整理組合が誕生したのである。

これから沢山の問題が山積し、一つずつ克服しなければならないが、組合役員・業務代行者一丸となって、この事業を円滑に完遂し、被災者に一日でも早く帰り住んでもらおうと、決意を新たにしたのである。

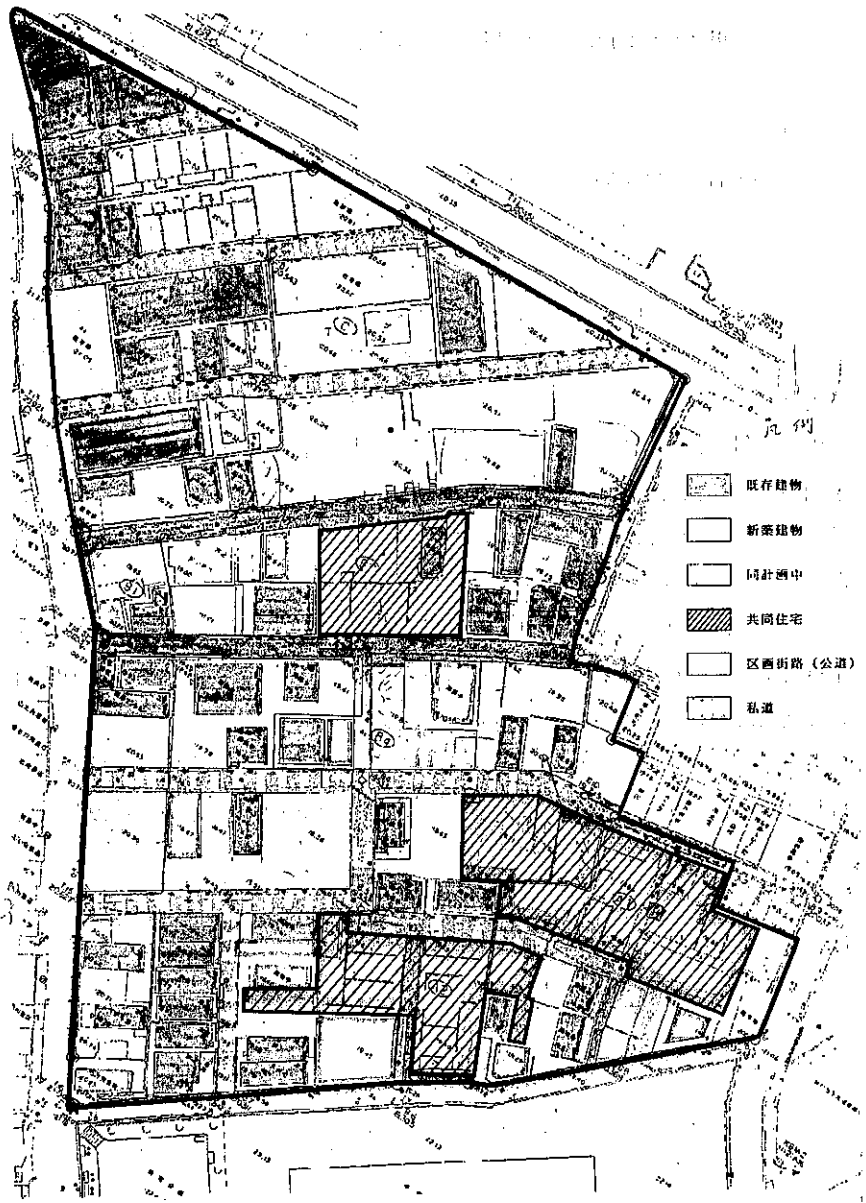


图6 湊川町1・2丁目震災復興土地地区画整理事業計画図

IV 湊川町震災復興土地区画整理事業と共同住宅建設計画

震災後、既に1年10ヶ月経過し、住宅再建はもう待たなし、個別住宅は地区のあちこちに建っている。「共同住宅の敷地規模をどの範囲にするのか。少しでも拡げないと資金負担に耐えられない。」「共同住宅ゾーン内外の土地交換（合意による飛換地）はうまくいくだろうか。」との声も聞かれ、個別住宅前の道路整備も寸刻の猶予を許されない。まさに時間との闘いである。

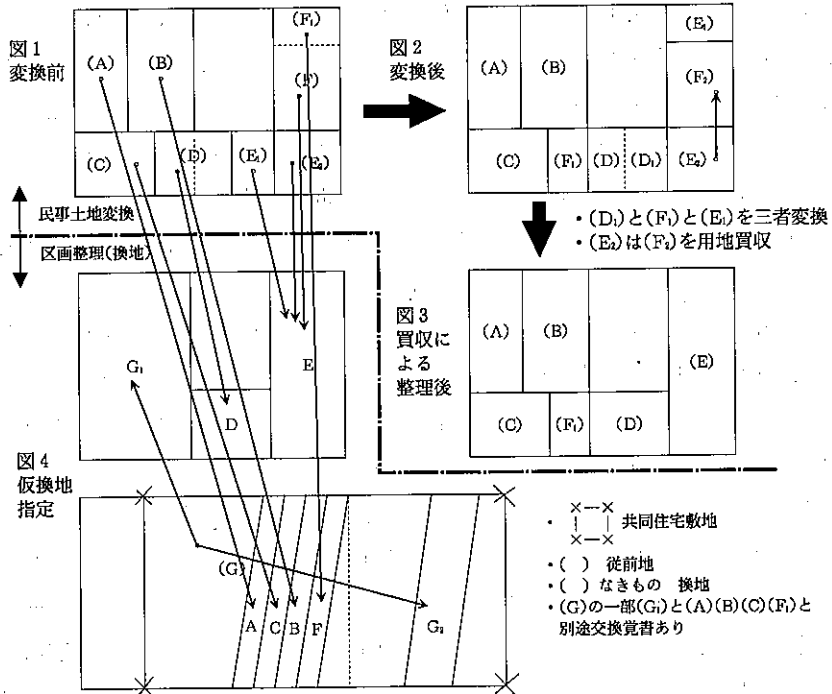
街づくりの基本方針(5)では、「共同住宅用地は関係権利者の同意を得た換地により定め、共同住宅を前提とした短冊形の換地とする」となっている。

共同住宅ゾーンでは、共同住宅に参加する人と、参加せずあくまで自分の土地を自由に利用したい人がある。また一方では、ゾーン外でも共同住宅に入居したい人もいる。しかも、当地区の土地区画整理は地積式で現位置換地を原則とするため、あくまで合意によって相互の飛換地を指定する、即ち意に反して換地の位置を変えることはできないのである。地区内での土地交換（飛換地）が成立しない時は用地買収（任意）しなければならない。その地権者の大方は共同住宅に協力姿勢なく極めてクールな考え方にたっている。しかも、ゾーンの中で1筆でも未買収地が残ればもはや共同住宅の建設は断念せざるをえない。全ての関係権利者に本音で協力合意を得るため、必死で懇請し、薄水を踏む思いで事業を進めたのである。

共同住宅の敷地をできるだけ広く確保するため、関係者の協力を得て1筆と数人の土地を交換しなければならない場合もあった。手順として、夫々「土地交換の覚書」を締結し、それを保全するため「所有権移転の仮登記」及び時によれば「使用貸借契約」により、交換を民事的に担保しながら区画整理法上の措置にもっていく、言わばツナギをしなければならない。同時に、地積・形状・位置の変更する換地への同意書を土地区画整理組合に提出してもらったのである。

その1例を模式的に表すと次のようになる。

土地交換（民事）から換地（区画整理）への模式図



1. 仮換地指定状況（平成9年7月末現在）（注面積は従前の地積）

地区内 総宅地		仮換地案 総会決定				仮換地指定			
筆数	面積㎡	筆数	%	面積㎡	%	筆数	%	面積㎡	%
158	14,274	97	61	7,327	51	38	24	2,153	15

2. 共同住宅建設計画

種別	A1ブロック	A2ブロック	A3ブロック
有効敷地面積	1,007㎡	587㎡	計画協議中
建築面積	570㎡	322㎡	
建ぺい率	60%	60%	
容積率	199%	199%	
延面積	1,886㎡	1,220㎡	
構造・規模	RC・5階建	RC・5階建	
計画戸数	29戸	14戸	

着工 平成9年10月(予定)

・施工主体 住宅・都市整備公団の予定（グループ別譲住宅制度）

V まとめ

土地区画整理は都市計画の母ともいわれる通り、震災復興も、土地区画整理による基盤整備をやらねば、どのような素晴らしい計画も、空中楼阁に終わってしまうことは自明のことである。この町に、震災前の温もりあるコミュニティを復活するには、戸建のほかに共同住宅がなければならないし、その用地をどうしても確保しなければならない。

湊川町再建組合準備会の人々は、いち早く土地区画整理事業を選択したのである。換地手法は地権者の同意が得られれば、従来の宅地機能を損なわずに、その位置を変えることは可能であり、換地処分によって一斉に権利変換もできる。道路等の公共施設も同時に整備され、街全体が震災前より安全・快適なものになるのである。

このような震災復興の土地区画整理事業は公共団体が施行するのが最も望ましいが、湊川町のように、規模も小さく、幅員4mの区画街路だけの住宅地づくりの土地区画整理事業では、神戸市で直接事業を施行し得ない実情にある。自分達の住む街を早く復興するため、住民自らの意思と自らの手でしなければならない。

災害は時をかまわず、規模の大小や都市内の位置づけを問わず発生する。そのとき、生活再建が焦眉の急を要するため、なかなか理想的な街区形成が図れず、残念ながら、現実に即応したインスタント的な、変則的な、苦悩の多い街づくりにならざるをえない。同じ市街地での震災復興土地区画整理事業において、市施行と組合施行とで、施行方式の違いが注目され、市民公平性の面からも、この事業に国や市の、更なるご支援・ご配慮をお願いしたいのである。この事業の場合、山林農地を宅地化する組合施行と異なり、整理前後の土地評価からみても、事業財源の保留地を生み出すことは出来ない。更に、住宅再建と基盤整備を早期に一体的にやらねばならない難しさも伴うのである。

この度の湊川町のようなことは、全国的にも、事例がないのであるが、災害復興でなく平時の市街地における再開発（区画整理）にも、このような方途に種々の工夫・改善を加えれば、民間主導で、早く街づくりができるのでは、と

思われる。

これから本格的に現地の事業が進められ、今は未だ緒に着いたばかりである。今後とも、諸賢各位のご指導、ご教示を賜れば幸甚の至りである。

私は阪神大震災における神戸市の復興に、少しでもお役に立てればと、無能微力ながら老骨に鞭打って、精一杯頑張ろうと思っている。

「湊川町震災復興まちづくり」の経緯と考察

(参考資料)

湊川町1・2丁目震災復興土地区画整理事業の総括(補足)

(事業概要)

事業の名称 湊川町1・2丁目震災復興土地区画整理事業
施行者の名称 神戸市湊川1・2丁目震災復興土地区画整理組合
地区の面積 約1.5ha
地権者の数 土地所有者137名, 借地権者8名
施行期間 平成8年11月7日～平成11年3月31日
事業費 184,000千円(認可時)
代行業務内容 測量・設計調査・工事・組合事務等
業務代行者 飛鳥建設(株)大阪支店

(現在の経緯)

平成6年度

1月17日: 阪神大震災, 約1.5ha, 200戸が焼失倒壊
3月21日: 湊川町1～4丁目住民全体会議, 以降週1回ベースの復興勉強会を開催

平成7年度

4月22日: 湊川町1～4丁目まちづくり協議会発足
10月10日: 湊川町1・2丁目再建組合準備会創立総会
10月12日: 神戸市に区画整理技術援助申請
1月21日: 再建組合準備会臨時総会にて「まちづくり基本計画」を決定
2月15日: 区画整理促進機構より業務代行(予定)者の推薦紹介
2月18日: 再建組合準備会理事会にて業務代行者を飛鳥建設(株)に決定

平成8年度

6月23日: 通常総会にて事業計画・定款を決定
8月8日: 70%の同意取得, 組合設立認可を申請
11月7日: 「被災市街地復興推進地域」の決定, 土地区画整理組合設立の認可
11月30日: 土地区画整理組合の設立総会
3月23日: 第2回土地区画整理組合総会(平成9年度予算・仮換地案)
—全宅地の32%仮換地決定—

平成9年度

4月14日: 仮換地の指定を開始
6月22日: 第3回土地区画整理組合総会(平成8年度決算・第2次仮換地案)

〔全体計画の施行方針〕

目 的

一日も早く帰り住みたいという被災者の切実な願望に応え、①震災復興として個別住宅および共同住宅の早期再建、②震災前より、少しでも安全で快適な住宅地づくり、③住民協働（住民参加）の街づくりを目指す。

震災復興の早期達成のため、現状に即応した変則的土地区画整理事業

・密集市街地の区画整理で、保留地が確保できないため、道路整備等は公共事業で施行する。

- ・既存建物や震災後の新築建物の移転は回避する。
- ・共同住宅用地の確保にも努めながら、住宅建設と協調して基盤整備を図る。
- ・個別住宅の早期再建を促すため、現位置換地を原則とする。
- ・共同住宅用地を確保するため、関係地権者の同意を得て位置形状の変更を行う。
- ・減歩は宅地の内、建築基準法の「みなし道路」部分とする。

事業の段階的施行

震災復興の早期達成のため、第一段階としては許容される最低限の事業で組合設立認可申請を行い、引き続き関係権利者の合意を得ながら事業計画を再検討し、安全で快適な住宅地の整備を目指す。

潮 流

自治体監査制度改正 借上げ公営住宅制度 ストックオプション制度 安全都市づくり推進計画

自治体監査制度改正（外部監査導入）

1 地方自治体の監査制度の現状

わが国の地方自治体の監査委員による監査制度は、地方自治体の事務の公正かつ能率的執行を図るため、及び自治体の自主性・自律性を保障し、監査結果を住民に公表することにより住民自治を強化するための制度として、充実強化が図られてきた。

(1) 監査委員制度の概要

監査委員は、長が議会の同意を得て、人格が高潔で、普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し、優れた識見を有する者及び議員のうちから選任する。議員のうちから選任された委員（議選委員）の数は、定数4人のときは2人又は1人となっている。

監査委員の任期は、議選委員については議員の任期、識見を有する者から選任された委員（識見委員）については4年である。なお、識見委員の委員の数が2人以上の場合、その1人以上は選任前5年間において当該普通地方公共団体の職員でなかったものでなければならず、また、都道府県及び政令で定める市（人口25万以上の市）にあっては、識見委員のうち1人以上を常勤としなければならない。

(2) 監査委員制度の現状

監査委員のうち識見委員の前職は自治体出身者の割合が高く、公認会計士が選任さ

れているのは少ない。また議選委員についても、多くの自治体は慣例で1年交替となっている。

監査委員のみで全ての監査を実施することは不可能であり、実際には条例に基づき設置された事務局の職員、又は事務局を置かない市及び町村では補助職員が実際の監査の実務にあたるものがほとんどである。しかもこれら職員は、現実には当該地方公共団体の職員が他の職員と同じ人事異動の中で任免されている。

2 外部監査制度の導入

近年、官官接待、カラ出張等の自治体の不正支出が明らかとなり大きな問題となっているが、これらの問題のほとんどが、住民による監査請求等を契機として明らかになったものであり、現行の監査委員制度が十分機能しているとは言いがたいとの意見が強まっていた。

他方、地方分権の推進の観点からも自治体行政の公正の確保、透明性の向上が求められ、地方制度調査会も、平成9年2月に「監査制度の改革に関する答申」を首相に提出。このような状況の下、地方自治法が改正され、外部監査制度が導入されることとなった。

(1) 外部監査制度の概要

外部監査制度は、地方公共団体が議会の議決を経て、外部監査人との間に外部監査

契約を締結し、契約に基づき行われる監査であり、包括外部監査契約と個別外部監査契約に基づく2つがある。

①外部監査人

普通地方公共団体の財務管理、事業の経営管理その他行政運営に関し優れた識見を有する者であって、弁護士、公認会計士、国の行政機関において会計検査に関する行政事務に従事した者または地方公共団体において監査若しくは財務に関する行政事務に従事した者であって、監査に関する実務に精通している者として政令で定める者(必要な場合は税理士も可)。

②普通地方公共団体等との関係

・外部監査人と監査委員とは、相互の監査の実施に支障を来さないよう配慮しなければならない。

・議会、長その他の執行機関又は職員は、外部監査人の監査の適正かつ円滑な遂行に協力するよう努めなければならない。

・議会は、外部監査人に対し説明を求め、又は意見を述べるができる。

③包括外部監査契約に基づく監査

都道府県、政令市又は契約に基づく監査を受けることを条例により定めた市町村が毎会計年度、当該監査を行う者と締結するものである。契約の締結にあたってはあらかじめ監査委員の意見を聴くとともに、議会の議決を経なければならない。また、連続して4回、同一の者と契約を締結してはならない。

(監査の対象等)

・地方自治法第2条第13項(住民の福祉の増進に努めるとともに、最小の経費で最大の効果を挙げるべき原則)及び第14項(組織及び運営の合理化に努めるべき原則)の

規定の趣旨を達成するため必要と認める特定の事件(テーマ)について、毎会計年度1回以上、財務監査を行わなければならない。

・外部監査人は、監査委員と協議して、関係人の出頭等を求めることができる。

・外部監査人は、監査結果を決定し、議長及び監査委員並びに関係のある委員会又は委員に提出しなければならない。

・監査委員は、外部監査人の監査結果を公表しなければならない。

・監査結果の報告の提出を受けた議会、長又は関係のある委員会若しくは委員が、監査結果に基づき、又は参考として措置を講じたときは、監査委員に通知し、監査委員はその旨を公表しなければならない。

④個別外部監査契約に基づく監査

個別外部監査契約とは、普通地方公共団体が条例において、下記の請求又は要求があった場合に監査委員の監査に代えて契約に基づく監査をすることができることを定めている場合のみ行うことができるものであり、請求又は要求があった事項について締結する契約である。

・選挙権を有する者からの事務監査請求

・議会からの監査の請求

・長からの監査の要求

・長からの財政援助団体等の監査の要求

・住民からの監査請求

契約の手続き、個別外部監査人の権限・義務等は包括外部監査人のそれに準じる。

外部監査関係の施行日は、公布の日から起算して1年6月を越えない範囲内において政令で定める日。

3 現行監査委員制度の改正

今回の地方自治法改正では、現行の監査

委員制度についても改正が行われた。

・監査委員のうち職員OBは1人を上限とする。

・町村の監査委員の定数を2人とする。

・町村にも監査委員事務局を設置できることとする。

・監査結果に基づいた措置が講じられたときは、監査委員はその旨を公表しなければならない。

施行日は、平成10年4月1日。

4 今後の課題

外部監査制度は、現行の監査委員制度を補完するものとして並立し、設けられるものである。

今後は、いかに独立性と専門性を確保した外部監査人の選任が行えるか、また、外部監査人が自主的かつ公正にその職務を全うできる体制をいかに整えられるかが、制度の成功の鍵を握っているといえよう。

借上げ公営住宅制度

1 はじめに

公営住宅制度は、昭和26年に制定された公営住宅法に基づき、国と地方公共団体が協力して、住宅に困窮する低額所得者の居住の安定と居住水準の向上を図り、国民生活の安定と社会福祉の増進に寄与するものである。

公営住宅法は、制定後、昭和34年に収入超過者制度の導入・昭和44年に建替制度の導入等、数度の改正が行われてきた。平成8年5月、借上げ公営住宅制度の導入を含む大改正が行われ、同年8月施行された。これにより、従来、地方公共団体の直接建設のみで供給されてきた公営住宅が、民間事業者等からの借上げによっても供給でき

ることとなった。

2 公営住宅法の改正概要

公営住宅制度は、今日まで、住宅施策の一環として大きな役割を果たしてきたところであるが、21世紀をひかえ、急速な高齢化・地価の変動等の経済社会情勢に対応した的確な住宅供給がより一層必要となってきた。

今回、高齢者や障害者など真に住宅に困窮する者へ公営住宅を的確に供給することを目的に以下の改正が行われた。

(1) 入居者資格の的確化

従来、収入分位の0～33%としていたものを0～25%とし、収入分位の40%までの高齢者・障害者等については地方公共団体が入居収入基準を引き上げることができることとした。

(2) 応能・応益家賃制度の導入

家賃を、入居者の収入および住宅の立地条件・規模・経過年数等に応じて定めるものとした。

(3) 補助制度の合理化および供給方式の多様化

① 一種・二種の区分を廃止し、建設に対しては一律 $\frac{1}{2}$ の補助とした。

② 民間住宅等を公営住宅として買取り、あるいは借上げることができるものとした。

③ 家賃を低廉なものとするための補助をおこなう。(家賃対策補助)

④ 災害に係る場合には、補助率を嵩上げする特例を設ける。

(4) 建替事業の施行要件の緩和

建替事業の戸数要件を、従前戸数以上に引下げ、また特例を設ける。

(5) 社会福祉事業等への活用

公営住宅を社会福祉法人等に使用させること、特定優良賃貸住宅として活用することができるようにした。

(6) その他

3 借上げ公営住宅制度

(1) 趣旨

公営住宅制度は、住宅に困窮する低額所得者に低廉な家賃で一定水準の住宅を供給しようとするものである。経済的な理由で持ち家を取得できず、民間賃貸住宅では適切な家賃負担で居住水準が確保できない者や高齢者・障害者等の収入の上昇が見込まれず、民間賃貸住宅では構造・設備等の適切な住宅を見つける事が困難な者に対して、的確な供給を推進していく必要がある。

大都市地域を中心に、公営住宅に対する需要は根強いものがある一方で、高水準の地価等により、地方公共団体が新たに土地を取得し公営住宅を建設することが非常に困難な状況になっている。そこで、民間事業者等が新築あるいは現に保有する住宅のうち、一定の規模・設備を備える住宅を買取りあるいは借上げることができる方式を導入し、公営住宅の的確な供給を推進するものである。

(2) 借上げる住宅の基準等

借上げの対象となる住宅は、築後年数・戸数・所有者等の要件は特に定められていないが、規模・設備等について建設省の定める「公営住宅等整備基準」に適合する必要がある。

借上げる住宅の所有者は民間事業者あるいは、地方住宅供給公社、住宅・都市整備公団等の公的機関も可能であり、阪神・淡路大震災の被災者向け公営住宅として3者の住宅が借上げを予定され、また既に公営

住宅として入居しているものもある。

「公営住宅等整備基準」では、住宅の良好な居住環境の確保・公営住宅としての居住水準の観点から、床面積は原則として19～80㎡であること、高層住宅にはエレベーターを設置、押入れ等の収納スペースの確保、防災避難等の様々な基準が設けられている。現行の整備基準は各部について細かく数値が規定されているが、昨今の社会情勢等にあわせ、簡素化され性能規定として改正される予定である。

(3) 借上げに係る補助

借上げ公営住宅は、借上げ期間終了後は所有者により民間賃貸住宅等として管理されるものであり、所有権が地方公共団体に帰属する建設や買取りによる公営住宅の補助制度とは異なるものである。建設・買取りの場合はその建設に要する費用の1/2を国が地方公共団体に補助するのに対し、借上げ公営住宅の場合は、廊下・階段・空地等の整備に係る費用、いわゆる「共同施設等整備費」に対して、国と地方公共団体が1/2ずつ民間事業者等に補助するものとしている。これは、市街地再開発事業等での民間事業者に対する補助制度にならったものである。

また、借上げ期間は20年以下とされているが、20年間借上げる住宅と短期間借上げる住宅とでは補助の対象とする部分に差が設けられており、20年間借上げる住宅に限り、廊下・階段等の共用部分を補助の対象としている。

(4) その他

①借上げ期間

公営住宅の借上げにおいては、住宅の所有者と地方公共団体との間に賃貸借契約が

締結され、地方公共団体と入居者との関係は、転貸借契約となる。また、入居者の居住の安定を図る観点から、借上げ期間は一定期間以上であることが必要であるが、民法第604条において、賃貸借契約の期間は最長20年とされている。そのため、借上げ公営住宅においても、その期間を20年以下と定めている。

②入居者の保護
借上げ期間満了時、入居者は退去する必要があるが、入居者の保護を図り、居住の安定の実現のため、以下の措置が講じられている。

・入居決定時に、借上げ期間満了時には、借上げ期間満了の旨を通知するとともに、期間満了6ヶ月前までに、その旨を通知する。

・期間満了による明け渡しに伴い他の公営住宅に入居申込みをした場合は、その者は入居資格を具備するとみなされ、地方公共団体は公募によらずその者を特定入居させることができる。

4 その他

借上げ公営住宅制度は、平成8年の公営住宅法改正により法制度として整備されたが、その先取りとして、平成7年「特定借上・買取賃貸住宅制度要綱」が制定されている。これは、ほぼ法制度と同様の制度であり、災害復興住宅の一部については、早期大量供給の観点からこの制度要綱に基づいて供給がなされている。

また、的確な公営住宅の供給推進から、国においても、この借上げ公営住宅制度の活用を奨励しているところである。

●ストックオプション制度

1. はじめに

商法の改正により、米国などで普及しているストックオプション制度が日本においても解禁されることとなった。ストックオプション制度とは、会社が取締役等の役員や一般従業員に対して、一定期間内にあらかじめ決められた価格で自社株を購入する権利を与えることにより報酬の一部を株価にリンクさせる制度を指している。

2. 経緯

ストックオプション制度は、経済界が、政府・自民党に要望していたものであり、政府が平成9年3月28日に閣議決定した「規制緩和推進計画の再改定について」では、ストックオプション制度の一般的導入として、措置内容を「特定新規事業に関する新株有利発行制度の運用実態調査を行い、調査結果を踏まえて、ストックオプション制度の在り方等について検討に着手し、9年度中に結論を得て、法改正を経て10年度中の早期に導入する」とされ、「検討の結果、商法改正が必要とされた場合、法制審議会の審議を予定」とされたことから、政府は平成10年度中の制度導入を予定していた。

ところが、経済界は、早期導入を強く要望し、自民党内にも株価対策や日本版ビッグバンをにらんだ株式市場活性化策として前倒して実施すべきであるとの意見が強くなり、社民、さきがけ、新進、民主、太陽の各党の賛同を得て、6党共同で議員立法により商法改正が行われることとなった。

平成9年5月に商法改正法案が成立し、6月1日より施行となった（一部は10月1

日施行)。

3. 制度の概要

改正前の商法の規定では、企業が自社株を長期保有することを禁止していたため、日本では、原則禁止で新規事業法に基づき通産省が認定したベンチャー企業に限りストックオプション制度が認められていたのみであった。

そのため一般企業ではワラント債(新株引受権付社債)のワラント部分だけを企業が買い戻し、役員・従業員に付与したり、社長が自己所有の株を幹部社員に譲渡するなどの「疑似ストックオプション」で代用している状況であった。

商法改正により、「使用人に譲渡するための自己株式取得」の規定(商法210条の2)につき、改正前は発行済株式総数の3%を上限に6カ月間という自社株保有規制について、従業員だけでなく、役員に譲渡するため自社株を保有できる、株式の保有期間を10年に、取得できる株式数の上限を10%に引き上げるなどの緩和が行われた。

これにより以下の2種類のストックオプション制度の導入が可能となった。

(1) 自己株式方式

役員・従業員にストックオプションを付与すると同時に、会社が市場から自社株を購入し、権利行使に応じて株式を交付する。配当可能利益の範囲内で、発行済み株式数の10%まで企業は購入できるが、定時株主総会での決議を必要とする。

平成9年6月より導入可能となる。

(2) 新株引受権(ワラント)方式

主にベンチャー企業向けの制度として、これまで禁止していたワラント部分だけの発行を可能とした。企業はワラントを発行

し役員・従業員に付与する。付与されたワラントは譲渡できない。企業はワラントの権利行使があればそれに応じて新たに株式を発行する。株主総会で、定款を変更する特別決議を必要とする。

平成9年10月より導入可能となる。

役員・従業員は、自社の業績が向上し、株価が上昇すれば、時価よりも安い権利行使価格で自社株を買い、それを株式市場で売却してキャピタルゲイン(株の値上がり益)を得られることになる。例えば権利行使価格400円で、1万株を買う権利が付与された役員が、権利行使期間中に株価が千円になった時点で権利を行使し、自社株を受け取ると同時に市場で売却すると、手数料や税金を除けば、値上がり分の600万円の報酬が得られる。株価が上向けば、通常の報酬とは別に報酬が手に入るため、士気が向上し、経営が活性化すると企業側の期待が高まっている。株式市場でも、企業の株価意識が高まり、収益力向上へのインセンティブが強まるとの期待がある。株主総会が集中した6月には、トヨタ自動車など上場・店頭公開計33社が導入を決定している。

4. 今後の課題

多くの企業が関心を示す制度であるが、税制面で、権利行使時と株式売却時の二段階で課税されることなどへの懸念から導入に慎重になっている企業もある。米国では一定の条件を満たせば、株式売却時にキャピタルゲインのみ課税されるだけであり、定着のためには税制の見直しが求められている。

また、企業がこの制度を運用する面においてもコーポレートガバナンス(企業統治)

が不十分な日本の場合は自社株保有の解禁でインサイダー取引違反や株価操作の懸念もあり、企業情報の徹底公開や証券取引等監視委員会の強化がなければ株式市場の規律に悪影響が出る可能性もある。

今回の法改正では開かれた場での議論がなく経済界寄りの早急な改正と商法学者グループが批判の記者会見を行うなど立法行為のアカウントビリティー（説明責任）も問題となった。

ストックオプション制度は、監査役の強化、株主代表訴訟制度とともに日本のコーポレートガバナンス（企業統治）が向上する方向での運用・周辺制度整備を行っていく必要がある。

■安全都市づくり推進計画（神戸市地域防災計画・防災事業計画）

神戸市防災会議は6月10日、平成9年度の地域防災計画の改定を行った。この改定の大きな特徴の一つが「安全都市づくり推進計画」（神戸市地域防災計画・防災事業計画）の策定である。

安全都市づくりは、震災の教訓を踏まえて災害に強い安全で快適な都市として復興するため、復興計画、総合基本計画の中に大きな柱として位置づけている。推進計画はその具体化を図るとともに、地域防災計画の防災事業計画としてハード・ソフト両面からの施策の推進を目指している。目標年次は平成17年に置き、前期5カ年の事業計画を位置づけている。

□計画の特徴

日常と災害時との関係はポジとネガにたとえられる。土砂災害や高潮等の対策工事や災害時のマネジメントはもちろん重要

であるが、平常時に様々な活動を通じて築かれるコミュニティやよく利用される施設、整備された都市基盤等が被害の拡大を防止し、生活の復旧を支える。災害弱者対応などは日常的な福祉活動、ボランティア活動の上に可能となる。阪神・淡路大震災での経験はこのことを如実にものがたっている。

推進計画は日常と災害時との調和を重視し、施策を防災の視点から体系的に整理し、防災対策、都市整備、福祉、教育などハード、ソフトの両面から災害に強い安全な都市づくりを総合的に推進することを目指している。この点で防災対策を中心とした従来の予防計画とは大きく異なっている。

□基本的な3つの視点

推進計画では安全都市づくりを貫く基本的な視点として以下の3つを掲げている。

① 自立した生活圏の形成

同時多発型の巨大災害に対しては、地域での自立性が強く求められる。生活圏のひるがりに応じたきめ細かな施策展開を図り、地域での総合的な防災力の向上を目指す必要がある。

② 日常と災害時との調和

災害時にはまちづくりによって培われたコミュニティや日常的によく使われる施設などが重要な役割を果たす。日常的なまちづくりの中に常に防災の視点を取り入れていくことが重要である。

③ 市民・事業者・ボランティア・行政の役割分担と協働

巨大災害は行政だけで対応できるものではなく、市民・事業者・ボランティアそして行政が力をあわせて取り組む必要がある。このためには日常の活動を通じてパートナーシップの強化を図るとともに、連携のため

の仕組みをつくることが重要である。

□ 計画の構成

安全都市づくりを体系化するため、推進計画は総括にあたる「安全都市づくりの推進」及び3つの柱となる「安心生活圏の形成」、「安全都市基盤の整備」、「防災マネジメントの強化」の4つの章で構成している。

① 安全都市づくりの推進

推進計画に基づき事業を着実に推進するとともに、市民防災推進のための条例や指針の策定、防災意識の啓発、人材の育成、市民・事業者の参加の促進、調査・研究の推進など安全都市づくりを協働で進めるための仕組みづくりを位置づけている。

② 安心生活圏の形成

概ね小学校区程度のひろがりや「近隣生活圏」とし、防災福祉コミュニティを中心に住民による主体的な防災活動を展開するための環境づくりを進める。「生活文化圏」ではボランティア活動等との連携を図るとともに、災害時に支援活動の拠点となる防災支援拠点を復興事業等により確保していく。行政活動については区を中心とする「区生活圏」を設定し、関係機関等との連携を図るとともに、市民とともに地域の特性に配慮した防災まちづくりを展開するため、区防災カルテや区防災まちづくり計画の策定等を位置づけている。また、身近な安全を支える基盤として住宅や住環境の整備等もここに位置づけている。

③ 安全都市基盤の整備

災害の発生を抑止し、その拡大を防ぐとともに円滑な復旧・復興を実現するための都市基盤の整備を進める。自然災害対策の推進、水とみどりのネットワークの整備、

神戸の特性を生かした海、空、陸の広域防災拠点の整備、広域交通ネットワークの形成、災害に強いライフラインネットワークの整備等を位置づけている。

④ 防災マネジメントの強化

災害時に迅速かつ適切に対応するために、災害対応体制の強化、情報収集・処理・伝達能力の強化、救助・救急医療体制の整備、消防力の強化等を進める。また災害時の自立・支援のための環境づくりとして被災直後の供給処理体制の充実、要援護者や外国人への対応の充実、ボランティア活動の促進等を位置づけている。

□ 推進計画の実現に向けて

防災は単に個々の事業の進捗を管理するだけでなく、総合的な視点から評価していく必要がある。また、ハード面の整備に加えてソフト面の充実を図っていかなければならない。

① 進捗管理と防災上の効果の評価

安全都市づくりは復興計画等と一体的に進捗管理していくことにしている。ハード面は数量的に把握できるが、防災にとって重要なのはソフト面の充実である。またそれぞれの事業が相互に連携し、効果的に進められているかを総合的に評価していく必要がある。

② 応急対応計画との一体性の確保

防災力の強化を図るにはハード面の整備を進めるとともに、それらを十分に活用するシステムの確立が求められる。推進計画を地域防災計画の一環として策定している意義はこの点にある。地域防災計画の改定にあわせて進捗を把握するとともに、これらを有効に活用する仕組みを応急対応計画の中で検討していく必要がある。

新刊紹介

ノンプロフィット・エコノミー 文化の消費者 歴史的遺産の保存・活用とまちづくり 環境社会学の理論と実践

■ ノンプロフィット・エコノミー

先頃国会で市民活動促進法案が審議され、衆議院の可決後継続審議となったことはよく知られている。法案は、NPO (non-profit organization) と一般に呼ばれる公益活動推進の民間非営利組織に対し、一定の要件の下で法人格を付与し、社会的な活動主体として認知、支援するという趣旨のものである。

立法化への背景には、複雑多様な現代社会の課題解決やニーズへの対応は企業の営利活動や公平画一の行政施策によるのみならず、市民の自立的な活動によることも効果的ではないかと考えられるようになってきたことや、阪神・淡路大震災等に際して、数多くの災害ボランティアが被災地救援に活躍したことなどをきっかけにした市民の公益活動や諸団体の社会貢献活動への高い評価があろう。

ところで今やNPOのプラス・イメージや好評価は多くの人々が認めるものの、それについての説明は、法人論、組織論、運動論など社会学的なものや印象論的な素描にとどまるものが多く、その経済的な意味についてつっこんで書かれたものはこれまであまり目にしなかったように思われる。利潤原理に従わないNPOを経済学の枠組みの中で云々しにくいということであったのだろう。

しかしこの書物は、今日の社会的な実在として広範で大きいNPOの活動を、科学的に、すなわち経済論理的・実証的に説明しようとする、まことに待望の一冊といいたい。「そもそも市場経済システムの中になぜNPOが存在するのか」「営利企業との本質的な違いをどこに求めるか」「寄付やボランティアはどのような動機によって行なわれるのか」「寄付税制などの制度はどのように設計されるべきか」などの問いかけに始まるその論述を読み込むのは、経済の初学者には少々手ごわいところもあるだろうが、論理的でスマートな行文は非常に魅力的で面白くさえある。

著者の記述から構成を略記しておこう。

I部1章—営利企業や政府・公共部門と並んで民間非営利組織が存在する理由、経済的意義、2章—民間非営利セクターのマクロ的な規模と産業構造、またその国際比較。II部は、個人・企業のフィランソロピーを経済行動として措置した上で、3章—寄付の動機を消費者選択理論を用いて検討、4章—金銭的寄付と時間の寄付であるボランティアについて、相互関係を含めて検討、5章—営利企業の社会貢献活動と利潤追求の関係。III部は、経済行動の主体としてのNPOについて、6章—その活動目的や行動様式のミクロ経済的分析、7章—財団の経済機能、8章・9章—事業型NPOとして、

医療市場における病院、教育市場における私立学校の行動の実証分析。IV部はNPO・非営利セクターに関する制度論、政策論の提起である。10章・11章－寄付税制の経済効果・分析、12章－NPO支援制度（法人格、税制優遇）の改革提言。

ぜひご一読をお勧めしたい好著である。

山内直人 著
日本評論社 本体 3,000円＋税

■文化の消費者

アルビン・トフラーといえば、「未来の衝撃」、「第3の波」、「パワーシフト」など一度は書店等でその著書をご覧になっておられる方が多いことだろう。新たにどのような未来学の新刊本が出たのかとお思いだろうが、実は「文化の消費者」は、1964年に書かれた古典的名著の初邦訳である。

日本でも、80年代後半から90年代前半にかけて、文化施設の建設やメセナ、地域文化の掘り起こしなど、全国的に文化行政が注目を浴びたが、バブルの崩壊、地方財政危機とともに、鎮静化してしまった感がある。しかし、今日でも、ライフスタイルそのものが文化であると捉えても良いほど、文化の持つ意味は幅広く、また我々の生活の中で重要な位置を占めている。

本書では、先ずパート1で、かつて文化不毛の地と内外で評されていたアメリカにおいて、1960年代に「文化の爆発」とでもいべき革命的な変化が起こり、文化に親しむ階層が一部の裕福な階層から、「文化の消費者」と呼ぶにふさわしい幅広い市民層に広がっていった状況を「文化の民主化」として豊富な実例や数字を挙げながら例証している。

また、当時の人々が文化を志向する動機は、単に経済的な地位向上によるステータス・シンボルへの欲求だけでなく、高度工業化・規格化社会の進展に対して、自分のアイデンティティや存在感を取り戻そうとする自己実現への欲求に基づくものであると指摘している。

パート2では、文化・芸術を支える人々や組織を取り上げている。具体的には、(1) 文化を支えてきたパトロンが、一部の保守派の富裕階層から、新たに誕生した幅広い階層に交替してきたこと、(2) 大学の学内および地域社会で多彩な文化活動が繰り広げられていること、(3) 芸術が企業活動の中で様々な形で取り込まれていること、(4) 芸術運営に当たる芸術評議会の役割が重要となりつつあることなどが明らかにされている。

パート3では、芸術団体の活動を支える経済的な基盤が宿命的に脆弱で、公的な経済支援が不可欠な実態を明らかにしている。すなわち、(1) 芸術家への僅少な報酬と芸術家の人材需給ギャップの実態、(2) 文化ブームによって空前の利益を上げる営利部門と恒常的な赤字に悩む非営利部門、(3) 非営利部門の公演活動が手作りであるが故に生産性が低いという「芸術の非効率性の原則」、(4) 実業界、財団、大学、地方自治体などの新たな組織による文化支援の状況などを明らかにした上で、(5) 政治が芸術の表現や思想の自由に対して侵害をもたらすの危険性があることは認識しながらも、芸術への公的な支援が必要であり、このため連邦政府が税制等による新たな支援策を採るべきことを提言している。

最終章では、新たな文化の消費者の台頭

が、文化の頹廃や、芸術の卓越性の低下をもたらすとの危惧は当たらず、むしろ芸術がより高い次元の人間生存の質の創造につながり、芸術の民主化が新たなルネッサンスを生み出す可能性があることを著者は明るい展望を持って締め括っている。

本書は、文化に親しむ人々、文化・芸術活動に関わる人々、芸術を支える人々、文化活動の経済的側面、文化活動への公的支援といった、文化・芸術をめぐるさまざまな課題を網羅的に取り上げているだけでなく、文化・芸術が人間の生に持つ哲学的な意味まで踏み込んでおり、文化行政に携わる方々だけでなく、幅広く文化に関心を持たれる方々が一読されることをお勧めしたい。

(アルビン・トフラー著・岡村二郎監訳)
「文化の消費者」翻訳研究会訳
勁草書房 本体3,200円+税

■ 歴史的遺産の保存・活用とまちづくり

先の大震災では多くの建築物が被害を受け、ごく普通の住宅までもが解体・新築か補修・再生かの選択で大いに悩むこととなった。本書のベースにはそうした一般のなんでもない建物に対する姿勢の延長に歴史的遺産の将来もあることが説かれている。

確かに本書に紹介される多くの事例を見ていくと、保存の対象としての「歴史的遺産」という言葉の持つ意味あい自体が限定的なものでなく、「地域を特徴づけるもの、人々の心の拠り所となるものすべて(Ⅱ部2節)」がそうであり、また「残す」ということ自体も単なる「保存」から「活用」という、積極的でしかも地球環境から商業ベースのまちおこしまで異なる多様複雑な思いの絡む行為へと進化している

ことがよくわかる。

第Ⅰ部は保存・再生にかかるこれまでのわが国の時代的制度的な流れの整理と、米国の制度事例紹介、第Ⅱ部では「再生・活用」を中心とした事例紹介、阪神・淡路大震災での修復事例の紹介というのが構成の概略である。関連する各種の支援制度、資金、専門家などの人的資源の問題など、先達の思い、知恵と工夫、さらに今後の課題などが網羅されており、問題意識を喚起するためには格好の材料といえるだろう。

個々の著述はそれぞれ完成度の高い内容であり、論文集とすれば非常に優れた且つ読みやすい表現の書であると言えるだろう。特に第Ⅱ部4、5節は概括的な他節と異なり、それぞれ著者の保存修復活動に根ざして個々の事例を掘り下げた活動体験報告としてまとめられておりわかりやすく、おもしろく読める。

一方で、編著であるための難しさからか1冊の書物としてはまともに欠ける点が惜まれる。荒っぽい言い方をすれば、本書の大部分は、それぞれの著者がその専門と実践に基づく独自の分析から多様な事例をわかりやすく整理しようとしているのだが、読者サイドからすれば幾通りにも切り口を変えて同じネタ(事例)を見せられることになり、かえって混乱を招きそうである。また、それぞれの節で多くの事例が紹介されているが、紹介のボリューム、質、形式が不統一で、部分的に繰り返す同じ事例が引用されているため、「手引き書」として利用するには、読む側でまとめなおす必要があるだろう。この点、第Ⅱ部3節で三船氏が見開き2ページを1事例としてうまくまとめられており、次は、こうしたフォー

マットで事例集ができあがることを期待したい。

さて、震災後の結末としては、公費解体などの支援策もあって多くの建物が解体新築の道を選んだわけだが、「イタリアでは昨年の修復物件の数は新築物件を超えたという報告がある（Ⅱ部2節）」という。むしろ文化、経済の違いは念頭に置く必要があるが、何とも胸にずんと来る話ではある。我々の身の回りに「懐かしい風景」はどのくらい残っているのだろうか。本書を手身に身近な風景をもう一度眺めなおしてみたいと思う。

（大河直躬 編）
（学芸出版社 本体3,500円＋税）

■ 環境社会学の理論と実践

今日、多くの自治体で、住民主体のまちづくりが提唱され、住民参加は重要な課題となっている。このように住民は、まちづくりの主役であり、行政のパートナーである一方で、現実には多くの場合、説明会の対象であったり、交渉や補償の相手として位置づけられていることも事実であろう。

こうした行政側からの視点ではなく、住民すなわちそこに住む人々の生活の視点に立って、環境問題を考え直そうというのがこの本の試みであり、著者はこうした姿勢を生活環境主義と定義づけている。

本書は、序章を含め12の章で構成されている。まず序章で、本書が生活環境主義をとること、すなわち「当該社会に居住する人々の生活の立場」に立つことを明確にしている。これは、住民の暮らしより自然を中心に据える自然環境主義などとは異なる立場であり、また、生き残れるかどうかの

生存レベルではなく、人間らしく暮らせるかどうかの生活レベルで、環境問題を分析・研究していこうとする立場である。

このような基本姿勢のもと、第1章では環境問題を組織論と意思決定論の観点から分析している。また、第2章、第3章では所有論の視点から環境問題を論じている。ここでは、個々の私有権を上記、それらを制限する権利として住民が共同で「共同占有権」を持つとの論を展開している。

このほか第4章では住民の主体性を、第5章ではコミュニティ運動のひとつであるまちづくり運動を分析している。

また第6章では、行政による市民参加システムづくりが検証され、第7章では、下水道を事例として公共事業＝行政施策の問題点が明らかにされている。

さらに第8章では、農村部での住民自らによる生活環境創造運動が考察され、第9章では、環境問題に関して出された請願を分析することで、都市の生活公害について検討している。

最後に第10章では、南方熊楠と森林保護運動について、第11章では、淡路人形浄瑠璃の現状と歴史的環境保全運動について論じている。

著者は本書において、環境を守るうえで小さなコミュニティの持つ意味を再評価すべきと説く。状況は異なるが、阪神・淡路大震災において、地域の人々の助け合いによる活動が、火災の延焼防ぎなど、めざましい成果をあげたことは、我々の記憶に新しい。この点からも小さなコミュニティの果たす役割を再認識すべきであろう。

本書は、豊富なフィールド調査に基づく極めて実証性の高い研究成果といえるが、

単なる研究書とは異なり、住民にとって住みよい生活環境をいかに守り育てていくかという明確な目的を持って書かれた実践の書でもある。しかしそのことは、本研究の客観性を低めるものでは決してなく、行政や住民運動への冷静な分析は、環境問題の現実と問題点を浮かび上がらせている。

著者自身、「住民エゴ」が渦巻くケースもあり、住民イコール正義ではないと述べている。それでもやはり住民の生活に視点を据えるところから政策を立てていくべきだとの本書の主張は、読者、なかでも行政に携わる者にとって真摯に受け止めていくべき説得力をもっている。

鳥越 皓之 著
（有斐閣 本体2,900円＋税）

「環境問題」は、戦後、日本社会の急激な発展と、それに伴う公害問題の深刻化によって、国民の関心を引くようになった。その結果、環境問題は、政治的・社会的な問題として、政府や行政機関、そして国民の間に大きな影響を及ぼすようになった。本書は、この環境問題の現状と問題点を、客観的に分析し、住民の生活に視点を据え、政策を立てていくべきことを主張している。著者は、住民イコール正義ではないと述べているが、それでもやはり住民の生活に視点を据え、政策を立てていくべきことを主張している。本書は、行政に携わる者にとって真摯に受け止めていくべき説得力をもっている。

「環境問題」は、戦後、日本社会の急激な発展と、それに伴う公害問題の深刻化によって、国民の関心を引くようになった。その結果、環境問題は、政治的・社会的な問題として、政府や行政機関、そして国民の間に大きな影響を及ぼすようになった。本書は、この環境問題の現状と問題点を、客観的に分析し、住民の生活に視点を据え、政策を立てていくべきことを主張している。著者は、住民イコール正義ではないと述べているが、それでもやはり住民の生活に視点を据え、政策を立てていくべきことを主張している。本書は、行政に携わる者にとって真摯に受け止めていくべき説得力をもっている。

鳥越 皓之 著
（有斐閣 本体2,900円＋税）

「環境問題」は、戦後、日本社会の急激な発展と、それに伴う公害問題の深刻化によって、国民の関心を引くようになった。その結果、環境問題は、政治的・社会的な問題として、政府や行政機関、そして国民の間に大きな影響を及ぼすようになった。本書は、この環境問題の現状と問題点を、客観的に分析し、住民の生活に視点を据え、政策を立てていくべきことを主張している。著者は、住民イコール正義ではないと述べているが、それでもやはり住民の生活に視点を据え、政策を立てていくべきことを主張している。本書は、行政に携わる者にとって真摯に受け止めていくべき説得力をもっている。

編 集 後 記

* 今回の特集のテーマは「阪神大震災と広域応援活動」をとりあげている。

大災害時の広域応援の必要性と自治体間の応援協定の意義について甲南大学高寄教授に、被災地での救急医療活動と地震災害時における救急医療体制の今後について神戸市立西市民病院石川院長に、広範な応援をいただいた派遣側都市から応援活動状況と課題を横浜市企画局総合土地調整課漆原係長に、執筆していただいた。また災害に関する神戸市の応援協定の詳細を神戸市市民局田中市民防災室長に、消防活動の受援と応援体制の課題・強化について神戸市消防局警防課伊藤係長に、水道の応急給水、復旧工事への応援と協定の改定について神戸市水道局新元庶務課長に、震災で注目された「緊急時における生活物資の確保に関する協定」の効果と、全国への波及について神戸市市民局藤本消費生活課長に執筆していただいた。

* 特別論文として、住民主体で復興まちづくりを進める市街地での組合施行区画整理事業について、側方から支援する行政の立場から前兵庫区役所中山まちづくり推進課長に、ボランティアの立場から小坂こうべまちづくり推進員に、それぞれ執筆していただいた。

都市政策バックナンバー

- 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
- 第80号 特集 阪神大震災と応急体制 1995年7月1日発行
- 第81号 特集 阪神大震災と経済復興 1995年10月1日発行
- 第82号 特集 阪神大震災と地域の活動 1996年1月1日発行
- 第83号 特集 阪神大震災の被害状況と復旧活動 1996年4月1日発行
- 第84号 特集 阪神大震災後の新地域防災計画 1996年7月1日発行
- 第85号 特集 阪神大震災と神戸港の復旧・復興 1996年10月1日発行
- 第86号 特集 阪神大震災後の生活再建 1997年1月1日発行
- 第87号 特集 阪神大震災後の神戸の産業復興 1997年4月1日発行
- 第88号 特集 阪神大震災後の民間住宅再建 1997年7月1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89号

印 刷 平成9年9月20日 発行 平成9年10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

◆地方分権はこれからが本番です！

地方分権の足音

朝日新聞社地域報道部

A 5判 304頁。定価(本体2000円+税)

朝日新聞連載中大反響を呼んだ「列島
細見・分権の足音」の単行本化!

効果的な国家運営という視点が先行し
がちな分権論議を、住民自治の立場に
引き戻すためのテキスト・ブック。

協公人の友社 〒112 東京都文京区小石川5-26-8

電話 03-3811-5701(代)・FAX 03-3811-5795

震災復興の理論と実践

協神戸都市問題研究所 編

—都市政策論集 第17集—

A 5版/333頁/定価(本体3,496円+税)

ISBN 4-326-96026-4 C3331

戦後最悪の被害が起きた阪神・淡路大震災からはやくも2年が経過した。しかし今なお神戸復興のため市民、行政ほか各界の懸命の努力が続いている。倒壊、焼失したまちなみの建設・リニューアルや防災、住まいを失い仮設住宅にいる人々への恒久住宅の確保、仕事をなくし健康を損なった高齢者等の生活支援、活力を失った産業の再生など問題は山積している。神戸市行政を中心に、その復興の基本方針、分野別施策を論じた。

I 震災復興の基本政策

復興事業と基本戦略

神戸市復興計画の策定

復興まちづくりと市街地整備

II 復興都市計画

復興まちづくり～土地区画整理事業

復興まちづくり～市街地再開発事業

協働の復興まちづくり

III 住宅再建

公営住宅政策と課題

住宅復興への取り組み

民間における住宅再建

IV 生活再建

生活再建への取り組み

生活再建と保健福祉施策

生活再建と民間ボランティア

V 産業復興

ケミカルシューズ産業の復興

集客・観光とその復興施策

神戸市の経済復興プロジェクト

※ご購入は書店または協神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。

— 勁 草 書 房 —

定価本体1800円(税別)

公 職 研

〒101 東京都千代田区千代田 6-10-10
〒101 東京都千代田区千代田 6-10-10
〒101 東京都千代田区千代田 6-10-10
〒101 東京都千代田区千代田 6-10-10

事例で考える 行政判断

係長編

係長に求められる 判断力 ABC

行政判断研究会【編】

事例で考える行政判断(係長編) 判断力ABC

公職研

自治体職員
のための

MANNERS HAND BOOK

新職場

マナーズ

ハンドブック

佐々木邦江 一編



定価本体1300円(税別)

公職研

地方自治を語るみんなの広場

月刊 自治フォーラム

1997.9 VOL.457

定価560円(本体533円)

<予告>

特集：地域医療を考える

視 点	これからの地域医療の在り方	高久	史
解 説	地域医療の現状と課題	角田	隆
	地域医療の確保と地方公共団体の役割	園	恭
	救急医療体制の充実	高橋	正
	へき地医療が目指すもの	高山	樹
	新しい地域保健の体制づくり	青山	英
事 例	保健・医療・福祉施策の総合的な展開	群馬県	保健福祉課
	地域に根ざした医療を目指して	諏訪	中央病院
	地域の特性を活かした医療の展開	六合	温泉医療センター
	ニューメディアを駆使した「健康の町」づくり	兵庫	五色町
エッセイ	自治体OBが語る地方自治	大竹	義文
自治の課題への取組	あなたの地域でもできる—もうかる農業—		
研修アラカルト			福岡県吉井町

編集 自治大学校・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 0-3-(3444) 3 2 8 3

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

新修神戸市史

第5巻好評発売中

A5版 全916ページ 本体5,826円+税

わかりやすく、くわしく、あたらしい 神戸の歴史

第5巻「行政編Ⅰ 市政のしくみ」

内 容

- 第1章 地方自治制度の変遷
- 第2章 歴代市長の施政
- 第3章 人口と市域
- 第4章 市の機関と行政組織
- 第5章 人事行政
- 第6章 財 政
- 第7章 選挙と議会
- 第8章 住民組織と参加

明治—大正—昭和末 市政施行から変動の一世紀神戸市行政の歩みをたどる。

行政編続刊

Ⅱ「くらしと行政」Ⅲ「都市の整備」Ⅳ「経済活動と行政」

「歴史編Ⅰ自然・考古」「産業経済編Ⅰ第一次産業」「歴史編Ⅲ近世」「歴史編Ⅳ近代・現代」も好評発売中（各本体4,855円+税）

新修神戸市史は「歴史編」「産業経済編」「生活文化編」「行政編」の4編で構成され、各編4巻、全16巻を刊行予定。

編集 新修神戸市史編集委員会

発行 神戸市 新修神戸市史編集室（神戸市文書館内）

〒651 神戸市中央区熊内町1丁目8番21号 TEL078 (232) 3437

神戸市内の書店で発売中！

直送ご希望の方は（財）神戸都市問題研究所までお申し込みください。

〒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）TEL078 (252) 0984

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 | 本体 2700円+税 |
| *☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| *☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 本体 2600円+税 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 本体 1700円+税 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 本体 2000円+税 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| *☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 本体 2200円+税 |
| ☆第12集 | コンベンション都市戦略の理論と実践 | 本体 2500円+税 |
| ☆第13集 | ファッション都市の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第14集 | 外郭団体の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第15集 | ウォーターフロント開発の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第16集 | 自治体公会計の理論と実践 | 本体 2428円+税 |
| ☆第17集 | 震災復興の理論と実践 | 本体 3496円+税 |

■ 都市研究報告

- | | | |
|-------|------------------|------------|
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 本体 2000円+税 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 本体 5000円+税 |
| ☆第10号 | 民活事業経営システムの実証的分析 | 本体 4000円+税 |

※ 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。

* は品切れ

勁 草 書 房

季刊 都市政策 第89号 ISBN4-326-96113-9 C3331 ¥619E

発売元 **勁草書房** 東京都文京区後楽 2 の 23 の 15 定価(本体619円+税)
振替口座00150-2-175253 ☎03-3814-6861