

## 令和7年度 会派調査研究報告書

会 派 名	上志の風			
参加者名簿	◎中村知義 矢島昭徳	○武田沙知 堀内仁志	飯島伴典	池田総一郎

◎代表、○代表代理

### 1 上田市での課題と視察の目的

1995年（平成7年）1月17日（火曜日）5時46分52秒に発生した兵庫県南部地震により引き起こされた地震災害の「阪神・淡路大震災」は、発生当時第二次世界大戦後の日本において最悪の被害であった。その後、日本において2011年3月11日に発生した東日本震災、2016年4月14日生した熊本地震、2024年1月1日に発生した能登半島地震などの震度7を超える大震災が発生したことは記憶に新しいところである。全国各地で起こる度重なる地震の脅威はもちろんのこと、近年の集中豪雨による自然災害の脅威、とりわけ2019年の台風19号の別所線の落橋被害については上田市民の脳裏に焼きついている。幸い上田市は仮設住宅を設置するほどの被害は発生してはいないが、地球温暖化に伴う気候変動の影響は確実に感じている中で、災害を防御することはできないが、兵庫県西宮市の大震災からの復興を視察し、災害後の復興活動を学び、上田市民の生活の安全安心なまちづくりに役立てていきたいと考える。

### 2 実施概要

実施日時	視 察 先	兵庫県西宮市																		
令和7年10月15日（水） 14時00分～15時30分	担当部局	防災危機管理課																		
視察事業名	阪神・淡路大震災からの復興について																			
報 告 内 容	<p>1 視察先の概要</p> <p>[西宮市の概要データ] ( )内は上田市の統計</p> <table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 40%;">面積</td> <td style="text-align: right;">99.96 km<sup>2</sup> (552.04 km<sup>2</sup>)</td> </tr> <tr> <td>人口</td> <td style="text-align: right;">482,796人 (154,615人)</td> </tr> <tr> <td>財政力指数</td> <td style="text-align: right;">0.94 (0.59)</td> </tr> <tr> <td>経常収支比率</td> <td style="text-align: right;">96.6% (85.5%)</td> </tr> <tr> <td>決算額（歳出）</td> <td style="text-align: right;">2,001.5億円 (772.2億円)</td> </tr> <tr> <td>高齢化率</td> <td style="text-align: right;">24.46% (30.80%)</td> </tr> <tr> <td>後期高齢者比率</td> <td style="text-align: right;">13.22% (16.54%)</td> </tr> <tr> <td>行政職員数</td> <td style="text-align: right;">3,857人 (1,281人)</td> </tr> <tr> <td>市議会議員定数</td> <td style="text-align: right;">41人 (30人)</td> </tr> </table> <p>2 視察先の特徴</p>		面積	99.96 km <sup>2</sup> (552.04 km <sup>2</sup> )	人口	482,796人 (154,615人)	財政力指数	0.94 (0.59)	経常収支比率	96.6% (85.5%)	決算額（歳出）	2,001.5億円 (772.2億円)	高齢化率	24.46% (30.80%)	後期高齢者比率	13.22% (16.54%)	行政職員数	3,857人 (1,281人)	市議会議員定数	41人 (30人)
面積	99.96 km <sup>2</sup> (552.04 km <sup>2</sup> )																			
人口	482,796人 (154,615人)																			
財政力指数	0.94 (0.59)																			
経常収支比率	96.6% (85.5%)																			
決算額（歳出）	2,001.5億円 (772.2億円)																			
高齢化率	24.46% (30.80%)																			
後期高齢者比率	13.22% (16.54%)																			
行政職員数	3,857人 (1,281人)																			
市議会議員定数	41人 (30人)																			

県の東南部、大阪市と神戸市の間に位置し、六甲山を背に大阪湾を臨む。古くからえびす神社の総本社・西宮神社の門前町として、また西国街道と中国街道が結節する宿場町として栄えた。「灘の生一本」で知られる灘五郎のうち西宮郷と今津郷を擁し、醸造業も盛んである。近年は阪神都市圏のベットタウンとして発展し、10の大学・短大が立地する文教都市でもある。

### 3 視察事項について

兵庫県西宮市の阪神・淡路大震災からの復興について

#### (1) 震災時の被害状況

##### ① 西宮市における人的被害

死者：1,146名 負傷者：6,386名

##### ② 西宮市における社会インフラの被害状況

###### [公共施設の被害]

市役所…6～8階損傷著しく使用不能

市民施設…市民会館、勤労会館、市民間などが大きな被害

中央病院…建物一部損壊、設備損傷

学校園…小42校、中19校、高3校、養護1校、幼22園が被害

体育館…中央体育館、スポーツセンター、公民館等の破損、損壊

ホール…アミティホール、フレンテホールが使用不能

###### [幹線道路]

国道171号…門戸高架橋の落橋による通行止め

名神高速道路…落橋、橋脚部の一部損壊により通行止め

阪神高速道路(3号神戸線)…落橋2カ所により通行止め

阪神高速道路(5号湾岸線)…落橋1カ所により通行止め

国道176号、国道2号、国道43号、中国自動車道…一部損壊

###### [一般道路・橋梁]

市道…156kmで路面沈下等の被災のほか、丘陵等の地盤流動により27カ所で地滑りが発生し、道路が屈曲、沈下などの被災

橋梁…車道33橋、人道10橋、計43橋で橋台、橋脚の傾斜や主桁の破損などの被災

###### [鉄道]

JR新幹線…高架橋延長約1.5kmの60%損傷による不通

JR在来線…橋梁10カ所損傷、電線・電柱多数損傷損壊等により不通

阪急電鉄神戸線…高架橋部分多数倒壊、夙川駅舎損壊等により不通

阪急電鉄今津線…高架橋部分18本損傷、軌道・電気施設多数損壊により不通

阪急電鉄甲陽園線…路線陥没、法面崩壊により不通

阪神電鉄本線…西宮駅変電所全壊、鉄柱・電線等多数損傷、香櫨園駅盛土一部崩壊、津門川橋脚ひび割れ等による不通

[港湾施設]

臨空道路西宮大橋…橋脚2本が損傷し全面通行止  
西宮地区、甲子園地区埋立地…埠頭、護岸が損壊、沈下

- ③. ライフライン（電気・水道・ガス・通信等）の被害状況、復旧期間
- 水道 …断水 154,100/163,800 世帯南部の貯水施設、導水施設、浄水施設、送施設損傷  
…平成7年2月28日応急復旧工事完了
- 下水道…下水管渠、ポンプ場、処理場などが損傷  
…平成8年12月26日 復旧完了
- 電気 …停電 176,000 軒  
…平成7年1月23日応急送電完了
- ガス …停止個数 170,400 戸/172,500 戸  
…平成7年1月23日応急送電完了
- 電話 …故障件数 34,000 件/198,000 件  
…平成7年1月31日復旧完了

(2) 復旧するのに困難を極めた点

①ライフラインの水道について、南部地域の排水量の6割を阪神水道企業団からの受水に依存しており、当初同企業団からの送配水が停止したことにより、市内配水管の一部の復旧が遅れた。

②ライフラインのガスについて、ガス管のいたるところで水や土砂がガス管の損傷個所から流れ込んでおり、ガス管の点検や修繕に入る前に、これらの水や土砂すべて除去するという手間かかる作業が必要となった。道路が陥没・隆起、倒壊した家屋・ビルや瓦礫が撤去されるまで復旧作業に取り掛かれなかった。

(3) 復興財源について

① 西宮市における復興事業の財源確保について

住宅を中心とした市民の生活再建支援、公共施設災害復旧、市街地再開発や土地区画整理等の復興事業などにより「街の復興」を進めたが、巨額の必要となった。本事業は、西宮市の震災復興事業計画に基づくものであり、国も阪神・淡路復興委員会を通じてこれを支援頂き、多くの特例措置が講じられ、これらを財政支援という形で実施頂いた。

② 国・県・市の負担割合や、特別交付税・補助金の活用状況について  
平成6年度から15年度までの震災関連事業の執行額の合計は、約4,301億円に上り、その内訳は、災害救助費で320億円、災害復旧で1,142億

円、震災復旧費で 2,839 億円となっており、この財源は国庫支出金が 1,717 億円、県支出金が 94 億円の合計 1,811 億円で 42.1% を占め、その次に借入金である市債が 1,668 億円、38.8% にも上っている。

#### ◆地方交付税による支援

普通交付税・・・公共施設の災害復旧事業には平成 8 年度から 15 年度までの累計額は約 55 億円。震災復興事業のうち街路事業、区画整理事業、再開発事業は国庫支出金と地方債の発行で財源を賄う。

特別交付税・・・H8～H15 までの累計額は約 228 億円。災害救助として倒壊家屋の解体撤去、瓦礫処理を市町で実施したが、財源の 1/2 ずつを国庫補助金と地方債で賄い、地方債の元利償還金の 95% を特別交付措置。被災者に対する市税、使用料、手数料、負担金及び分担金の減免による減収を補填するために発行した歳入欠陥債の元利償還金の 75% を特別交付措置。

#### ◆国庫補助負担金による財政支援

災害救助、災害復旧事業、震災復興事業には国庫補助負担金が投入され、総額では、1,717 億円に上る。

震災復興事業は、災害復旧事業が財政悪化を招かないよう財政措置されているのと異なり、通常の財源措置となっている。このため、震災による税収の大幅な減収など、脆弱化した財政状況の下で復興事業を実施するため国に対し復興事業に係る財源措置拡充の要望を行い、一定程度の実現をみた。

被災市街地復興推進地域の指定を受けた事業については、特例として補助率は 2/3 から 4/5 に引き上げられた。また、公営住宅の建設に係る工事費については、通常は、1/2 の国庫補助率であるところ、災害公営住宅は、2/3 であるが、阪神・淡路大震災が激甚災害に指定され 3/4 に引き上げられた。

#### (4) 消防・ボランティア活動について

##### ①西宮市消防局の救助活動の実績や課題

部隊の編成・・・発生から 72 時間以内がタイムリミットであるとの危機感を強く持ち、不眠不休の体制で救助活動にあたった。救助工作車、救急車、広報車を中心として救助要請現場 1 件につき 1 台を基本的編成とした。

救助活動の特徴・・・消防団、警察官、自衛隊員をはじめ付近住民の支援を受けながら活動を展開した。長時間の搜索活動には燃料を

必要とするものは、燃料切れとなる保有資器材は役立たず、人力のみの手作業となり困難を極めた。

大規模倒壊現場・・・大規模倒壊現場は人員大量投入による人海戦術とクレーン車などの重機が不可欠で人命救助にあった。

救出人員・・・1月17日に救出した人員は518人（生存救出330人）で、全救出人員658人（生存救出348人）の78.7%（生存救出者の94.8%）

課題及び対策・・・資器材不足が一番の課題で、小型動力ポンプ付積載車、救急車等の消防車両の整備、耐震性100㎡防水層等の整備、高度救助資器材・個人装備の導入等を進めてきた。

## ②当時のボランティア活動の実績や市との連携体制

活動内容・・・避難所での世話、給水の補助、救援物資の仕分け配送、高齢者の介護、受付会場での整理。特に医師のボランティアが不足し、市では手に負えなかった。「関西NGO」が受付及び派遣の手配を行った。

活動者数・・・震災直後から、13,000人を超えた。1月21日は1,412人であった。震災当日の1月21日から4月30日まで「西宮ボランティアネットワーク」に登録のあった人数は、約21,700人であった。さらに、救援物資集積所、給水、避難所等の用務に参加した人と市の用務と別に市内で活動した人を合計すると1月17日から4月30日まで約117,000人となった。

市との連携体制・・・多くの市民が被災したため、市内の民間団体等に災害救援活動は困難となり、災害救援活動における「隣保互助、民間団体活用」という機能は全く機能しなかった。また、市としても、このような大規模災害は初めてであり、ボランティアはどこが受け入れを担うのかも明らかでなく戸惑ったが、ボランティアの窓口を人事部とし、組織的に対応体制が整った。したがって円滑かつ効率的にボランティアを派遣する組織的な体制の整備が緊急の課題となった。

## （5）仮設住宅と被災者支援について

### ①仮設住宅の設置件数、使用年数

災害救助法に基づく応急仮設住宅は市内の公園、学校教育施設、社会教育施設、公有地、民有地など105カ所に4,901戸建設された。市外にも、西宮市民向けとして大阪市、八尾市、川西市などに623戸が建設された。さらに、地域型応急仮設住宅194戸も含まれている。平成7年7月に全て完成した。入居者は平成12月27日をもって全て退去移転した。

### ②被害者への生活支援（医療、福祉、生活相談などの取組み）

	<p>応急仮設住宅への入居が進み、生活に慣れるに従い、住環境についての苦情が寄せられようになり、全戸を巡回して苦情の聴取に努めた。医療・福祉・生活相談などが多く、生活環境整備を行った。また、入居者たちの交流と高齢者の自立支援及びコミュニティ活動の場を提供するためにふれあいセンターを設置した。最終的には12カ所設置した。さらに、高齢かつ健康に不安を感じている入居者の割合が高く「孤独死」も発生した。生活支援アドバイザーを設置したり、見守り隊などの生活支援を実施した。</p> <p>③仮設住宅での生活において、特に苦慮した課題      応急仮設住宅が設置されていた公園、運動施設などは本来の機能が果たせない状況が続き、一日も早い仮設住宅の撤去し、現状回復をしたかった。被災者への住宅斡旋は困難を極め担当者は足繁く仮設住宅を訪問していたが、被災者の元の居住地に帰りたいなど、説得に苦慮した。</p> <p>(6) 震災の教訓と南海トラフ地震への備えについて      西宮市防災マップ等を活用し、地区防災計画の策定や個別避難計画等のソフト対策を充実し、ハード対策はもちろんのこと、本震災での教訓を活かしていく。発生後3日までの救援物資を市内の小中学校等の避難所に設置した備蓄倉庫に分散して配置している。また、南海トラフ地震に対しては高齢者は9割ぐらいの方が真剣に取り組んでいるが、若年層は興味がないので心配している。一番に考えていることは、発生後すぐに集まらない点が困っている。人員不足が課題となるので人の配置については見直す必要がある。</p>
<p>考 察  (まとめ:市政に活かせると思われる事項等)</p>	<p>危機管理課の方の言葉「大規模災害は実際に被災したかしないかで全く違う。」は特に印象に残った。大規模災害の脅威は想像以上のものであることを肌で感じた。西宮市職員の言葉は被災という経験からの言葉であり教訓とさせて頂きたいと考える。</p> <p>1. 阪神・淡路大震災による社会インフラの復旧困難であった水道管とガス管についての課題について      想定外の災害により極めて復旧困難であった水道管とガス管の復旧は上田市としても十分対策を考えるべきである。現在上田市も水道事業の広域化が問題となっているが、地震だけでなく大きな災害が発生したときの水道の復旧について想定以上に困難を極めるようで、また、十分考慮して広域化することの是非について討論してほしいと考える。さらにガス管についても水や土砂の流入があり復旧困難であったので十分考慮すべきである</p> <p>2. 地震発生後の救助活動（消防活動）における課題について      発生から72時間以内がタイムリミットであるとの危機感を強く持ち、不眠不休の体制で救助活動にあたったが、このような大規模な災害に遭遇したことがなく準備不足であったことが多く、困難を極めた。特に資器材不足が一番の課題であり、人力での救助が中心となった。</p> <p>3. ボランティア活動について      ボランティアはどこの組織が受け入れを担うのかも明らかでなく戸惑</p>

ったが、ボランティアの窓口を人事部とすることによって、組織的な対応体制が整った。円滑かつ効率的にボランティアを派遣する組織的な体制の整備が緊急の課題となった。

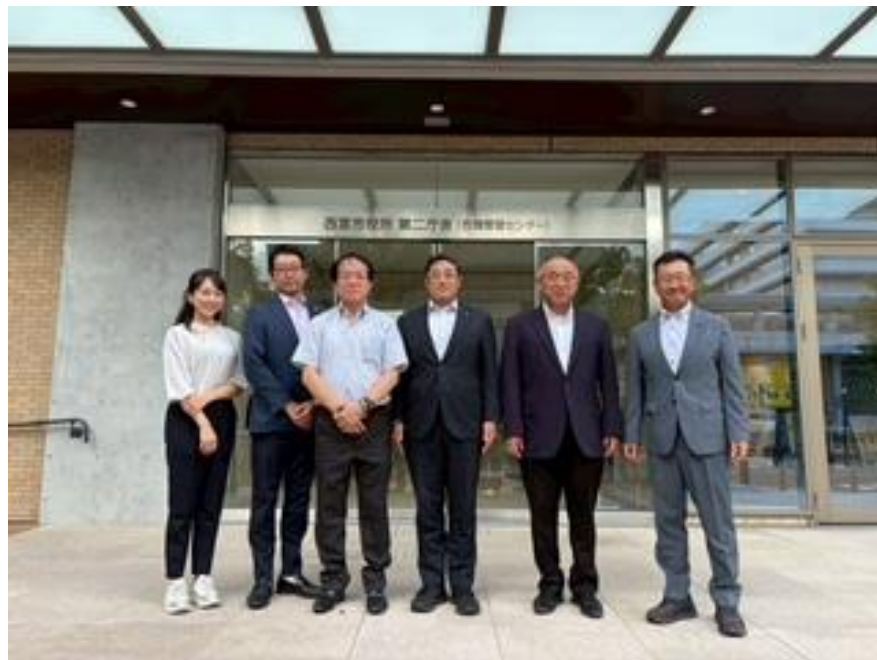
#### 4. 住宅について

被災者たちは、自分たちの元の居住地に戻りたい意向が強く、仮設住宅から新たな住宅を用意しても移動しない場合があった。また、応急仮設住宅が設置され、公園・運動施設などは本来の機能が果たせない状況が続き、仮設住宅を撤去し、現状回復ができなかった。

#### 5. 南海トラフ地震対策について

阪神・淡路大震災を経験している高齢者の9割はソフト・ハード対策について真剣に取り組んでいるが若年層は興味がない層が多く心配している。重要な事は人員不足が課題であったので人の配置について見直す必要がある。

以上 1～5 までの西宮市の反省点は上田市にも大きな教訓となると思う。



※視察先の写真、資料等がある場合は添付のこと