2014 年度　日本農業経済学会大会（2014 年 3 月 30 日）　〔農業経済研究　第 86 巻，第 3 号，2014〕
ミニシンポジウム

阪神・淡路大震災における食料供給への対応

中　野　晴　之[1]

The Crisis Governance of Food Supply Faced after the Great Hanshin-Awaji Earthquake

Haruyuki NAKANO
（Agricultural and Environmental Affairs Department, Hyogo Prefectural Government）

The Great Hanshin-Awaji Earthquake deprived us of many things. I had a lot of valuable experiences from the disaster. In the beginning, we prefectural officials provided instant noodles for evacuees but city officials demanded something easier to eat; for example, rice balls and bread. Three days after we started to provide them, however, city officials complained that it's tough to eat cold items for every meal. It was important to identify the needs of evacuees, which change day by day. I remember it as if it were yesterday. From these experiences, I developed a strong belief that having a heart of appreciation, tolerance and consideration is necessary for crisis governance.

Key words：the Great Hanshin-Awaji Earthquake, relief supplies, a heart of consideration, reconstruction

1. は　じ　め　に

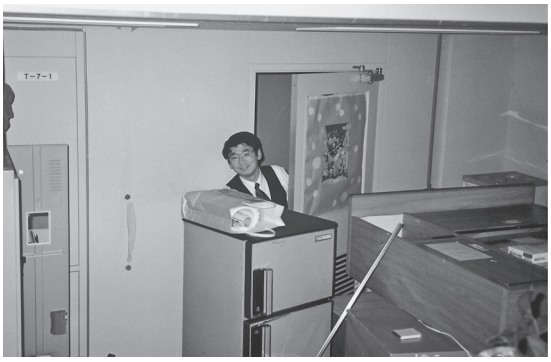
1995（平成 7）年 1 月 17 日午前 5 時 46 分に淡路島北部を震源地とするマグニチュード 7.2 の都市直下型地震，「阪神・淡路大震災」は，一瞬にして私たちから多くのモノを奪ったが，私は初日から県庁に出勤できたおかげで，多くの貴重な経験もさせていただいた．そこで，19 年前の記録と記憶に基づいて，「阪神・淡路大震災における食料供給への対応」について，実体験に基づいた報告をさせていただく．

当時，私は，入庁 16 年目の 37 歳．県庁の農林水産部（現 農政環境部）食品流通課食糧係主査として食糧管理事務を担当．淡路島の津名港（現 淡路市志筑）から神戸ポートタワーがある神戸港中突堤まで高速船で通勤をしていた．17 日は 3 連休明けの火曜日で，前日早めに就寝したこともあって，地鳴りのゴーッという音で目覚め，妻に「飛行機？ いや，ちょっと待て，地震や !! 」と叫んだ瞬間ドンと縦に揺れ，その後，横に激しく揺れたので，とっさに布団をかぶってベッドの横で寝ていた 10 歳と 5 歳の子供の上に覆い被さったのを覚えている．

今までに経験したことのないあまりにも大きな地震だったので，とりあえず，①妻の実家，次に私の実家，次に妻の姉，私の姉の順に電話をして無事を確認．そのあと，②自宅まわりと周辺の状況を見て，なんとか大丈夫そうなのを確認．③高速船の運航状況を電話で確認すると，始発便から通常通り運航する予定とのこと．④そこで，「やっぱり，仕事に行くわ」と妻に言うと「割れた食器の片付けなどを手伝ってから出勤してよ」と言われて，いつもの津名港 6 時 44 分発の始発便に乗るのをあきらめて，2 便遅らせて 8 時 4 分発の船で出勤することにした．車で港に行くまでの途中，道路がせり上がっていたり，お寺の墓石が倒れてグチャグチャになっていたり，民家が全壊しているのを見ながら，えらいこっちゃ，大変なことになってし

[1]兵庫県農政環境部
Haruyuki_Nakano@pref.hyogo.lg.jp

第１図　神戸港中突堤　午後から使用禁止に



第２図　１月 17 日９：30 頃　やっと入室できた

第３図　１月 17 日９：30 頃　食品流通課

まった，大丈夫かなぁと思いながら，高速船に乗り込んだ．定刻通り神戸港中突堤に９時少し前に着いて，船着き場を見ると，第１図のような光景であった．

降りるのを一瞬やめようかと思ったものの，ここまで来たからには出勤しなければ，と思い直して下船．いつもの坂道を歩いていく途中，阪神高速道路が歩道橋の上に落ちているし，第一勧業銀行の神戸支店は全壊してがれきの山になっているし，目を疑うような光景の中を県庁に向かった記憶が残っている．ようやく県庁に９時 10 分頃に着いて保安室で事務室の鍵をもらおうとしたところ，同僚のＫさんと合流．庁内は停電して非常灯がついているだけで薄暗かったので，保安員が懐中電灯を持って誘導してくれたと記憶している．ドアを開けようとしても，何かがドアに寄りかかって開かない状態だったので，３人で力を合わせて押し込んで隙間を作って事務室に入室したのを覚えている（第２図）．

何をしたらよいのかわからずに，総務課に行って指示を仰ごうとしたが，誰も出勤できておらず，とりあえず事務室内の写真を撮ってから，職員の安否確認をすることとした．課内のロッカーはひしゃげて，机は北側に固まって机上の書類は散乱していた（第３図）．

17 日の午前中に出勤できた職員はわずか３人．18 日の夕方頃に，管理職から職員に，電車が止まって出勤できないのなら，歩いてでも出勤してくるようにといった指示が出て，19 日の夕方頃にはようやく職員が揃ったように記憶している．

初動対応時の阻害要因は，①すべて，初めてのことで過去の経験がなかった．②17 日の午前中に出勤できた職員は，９時すぎに２人，11 時 30 分頃に１人の 22 人中３人．その日の夕方にバイクで出勤してきた１人を加えても総数４人．③個人用のパソコンもインターネットもない，携帯電話も普及していない，オアシスというワープロが主流の時代の停電だった．④停電でテレビが映らない．当然，事務室にラジオはない．⑤安否確認や関係機関に連絡しようとしても，NTT 回線は発信規制をしていてなかなか通じない．食糧管理事務をしていた国の出先機関である兵庫食糧事務所に電話をかけても，呼び出し音だけで誰も出なくてあきらめて電話を切るという繰り返し．兵庫食糧事務所が火災（ボヤ）で職員が出勤できない状況だったことがわかったのは，17 日の午後だったというくらい情報がほとんどなかった．⑥結果として，17 日は出勤できた職員が４人と少なかったので，交代要員がないまま，不眠不休で緊急かつ初めての業務を続けることとなった．

震災直後の私の勤務実績を表に示した．「徹夜」と表記しているのは，不眠不休の完全徹夜．兵庫食糧事務所が被災したため，食糧庁関係の救援物資調達の総合窓口として機能代行していただいた大阪食糧事務所のＮ企画調整課長との連絡調整，県庁２号館 12 階にあった自衛隊本部との連絡調整，県庁に届けられたおにぎりや救援物資の荷降ろし，配送車への積み込みな

表　震災直後の勤務実績

		登庁時間	～	退庁時間
1月17日（火）	晴	9：15	～	徹夜
1月18日（水）	晴		～	徹夜
1月19日（木）	晴		～	17：00
1月20日（金）	晴	9：00	～	徹夜
1月21日（土）	晴		～	16：00
1月22日（日）	雨	休　暇		
1月23日（月）	晴	10：00	～	徹夜
1月24日（火）	晴		～	15：30

※1/23～2/3は昼～翌日の昼までの2交代制に

どをずっとしていたと記憶している．19日の木曜日に淡路島の自宅に帰った時，3日間で体重が5 kg減っていたのに驚いたのを覚えている．1週間たった23日の月曜日から，昼出勤で翌日の昼までといった2交代制勤務シフトになり，すごく楽になったなぁと喜んだ記憶が鮮明に残っている（1/17～1/31までの15日間の勤務実績を見ると，完全徹夜が8回，休暇は1日）．

2. 被 害 の 概 要

1）地震の概要

震源地　淡路島北部

震源の深さ　14 km

各地の震度　6：神戸市，洲本市　5：豊岡市　4：姫路市など（神戸市，芦屋市，西宮市，北淡町・一宮町・津名町（現 淡路市）の一部では7）

地震の規模　マグニチュード 7.2

2）地震の特徴

①淡路北部から神戸市および阪神地域の直下で発生した内陸型・直下型地震．

②断層が横にずれて起こったもので，大きなエネルギーが一挙に解放されるタイプ．

③地震の継続時間が短い反面，震幅が水平方向では南北・東西方向とも最大で18 cmと，観測史上最大の揺れ（当時）を観測．

3）被害の概要

①災害救助法指定市町数　10市10町

②指定市町面積　1,657.60 km^2

③指定市町人口　3,588,288人

④死者数　6,434人

⑤焼失家屋　7,456棟（うち全焼7,119棟）

⑥倒壊家屋　192,706棟（うち全壊92,877棟）

⑦最大避難箇所数・人数（1/23現在）　1,153カ所・316,678人

4）ライフラインの状況

①水道　約127万戸が断水

②下水道　被災管渠総延長　約260 km

③工業用水道　251事業所へ送水停止

④電気　約100万戸が停電

⑤電話不通回線数

交換機系：約28万5千回線

加入者系：約19万3千回線

⑥ガス　約84万5千戸が供給停止

5）主な鉄道の状況

路線名	不通区間(1/18)	復旧日
① JR新幹線	京都～姫路	H7.4.8
② JR在来線	尼崎～西明石	H7.4.1
③阪神本線	甲子園～元町	H7.6.12
④阪急神戸線	西宮北口～三宮	H7.6.26
⑤山陽電鉄	西代～明石	H7.6.18
⑥神戸高速東西線	全線	H7.8.13
⑦神戸新交通(六甲ライナー)	全線	H7.8.23

6）主な道路の状況

路線名	不通区間(1/18)	復旧日
①阪神高速神戸線	京橋～摩耶	H8.2.19
	若宮～深江	H8.8.31
	月見山～武庫川	H8.9.30
②阪神高速湾岸線	全線	H7.9.1
③名神高速道路	西宮～府県境	H7.7.29
④第2神明道路	伊川谷～須磨	H7.2.25
⑤中国自動車道	西宮北～府県境	H7.7.2

7）港湾の状況

公共岸壁	着岸不能(1/18)	H8.2.8現在
①神戸港	186	71(仮復旧含)
②尼崎西宮芦屋港	10	9

8）主な被害（総額）

①建造物	約5兆8,000億円	
②鉄道	約3,439億円	
③高速道路	約5,500億円	
④港湾	約1兆円	
⑤その他	2兆2,329億円	合計約9兆9,268億円

3. 震災対策（食料供給を中心に）

1）震災直後の24時間の活動

①災害対策本部の設置および初動活動（地震発生か

第４図　一方通行標識と白い乗用車

第５図　三宮センター街入口付近

第６図　神戸南京町中華街

ら当日の正午頃まで）

②体制整備と緊急優先対策（第１ステップ）の実施（当日の正午頃から夕方まで）

③緊急優先対策の第２ステップへ（当日の夕方から翌18日にかけて）

第７図　共同汽船アクアジェット（高速船）

2）緊急優先対策の実施

①緊急優先対策（第１ステップ）17日の夕方まで

ア　食料，飲料水，毛布の確保

イ　生活物資の確保および輸送の確保

ウ　余震対策

②緊急優先対策（第２ステップ）17日の夕方から翌18日にかけて

ア　食料１日500万食と飲料水の確保

イ　医療体制の確保

ウ　物資等輸送ルートの充実とベースキャンプの設置

エ　建築物の安全チェック等余震対策の実施

オ　ライフラインの復旧体制の確立

カ　避難所への仮設トイレの確保

キ　仮設住宅の検討，公営住宅等確保

これらの取り組みについては，職域を超える①緊急物資，②緊急輸送，③余震対策の班編制を行い，限られた人員で，食料・飲料水もほとんどない中，24時間態勢で実施.

当時，自衛隊の連絡本部は県庁の２号館12階に設置されており，私がいた食品流通課は県庁の１号館７階.「連絡調整は確実にするため内線を使うな」という指示があったので，エレベーターが動かない中，連絡通路のある地下１階まで８階分下りて，13階分上がらなければならなかった．つまり，１往復するのに21階建てのビルの階段を上り下りしていたことになる．この時の経験を生かして，現在の兵庫県災害対策センターは地下１階に設置されている.

いつ頃だったか覚えていないが，疲れ切って気力だけで頑張っていた時，連絡調整の自衛隊員に「なぜ，いつも元気なのか」と尋ねたのを覚えている．そこで，

返ってきたのはあたりまえの答えで「3交代で休んでいるから」とのことだった．この時は危機管理体制の違いと理解したが，交代要員が出勤できない職場では「しゃあないなぁ」とあきらめざるを得なかったと記憶している．

3）具体的な取り組み

①緊急食料の確保（第1ステップ）

農林水産部を中心に検討開始．衛星通信回線が利用可能になった17日の午後から被災市町の災害策本部との連絡により，各市町ともガス・水道の寸断などで食料に手がつけられない状態のため数万食が必要であることが判明．おにぎり，乾パン等を緊急用食料とし，4日分を確保することを決定．

②緊急食料の確保（第2ステップ）

ア　17日23時過ぎの災害対策本部会議で，災害救助法の指定市町が神戸市をはじめとした阪神・淡路地域の11市町となり，被災地域の人口が300万人を超え，被災者は170万人前後になるとの推定報告がされた．そこで，農林水産部では，当面170万人を対象とした緊急食料確保対策を立てることとした．

イ　交通寸断等により出勤できない職員は，姫路・加古川・社各農林事務所等に待機させ，管内の炊飯体制整備や給食センター，給食業者との連絡調整に当たらせることとした．

ウ　170万人を対象とした3日分1,500万食の緊急炊き出し用災害用米穀と乾パンの調達を食糧庁に要請．さらに自衛隊に非常食（めし缶詰）と炊飯車の要請．

③緊急輸送ルートの確保

ア　神戸・阪神間での火災や交通渋滞に対応するため，道路交通法による通行禁止措置や交通整理，被災地域への一般車両流入を防ぐ迂回誘導などの対策を実施．

イ　空路輸送については，防災ヘリ，自衛隊等の航空機の支援要請を実施．

ウ　淡路島のフェリー各社は施設の応急復旧を進め，当日から運行を再開．

④対策の内容

地域防災計画の想定をはるかに超える災害であり，災害対策を推進する組織中枢の被災など，マニュアルに想定していなかった事態が発生．

地震発生から災害対策本部の設置を経て，おおよそ24時間の活動結果は次のとおり．

⑤食料の確保（1/17の確保対策）

ア　県内学校給食センターおよび給食業者に非常食（おにぎり）の製造を要請．

イ　食糧庁に災害救助用米穀1,500万食分を要請（170万人×3食×150 g×3日）．

ウ　災害対策用乾パン（10万食）を要請．

エ　陸上自衛隊に非常食44,000食（めし缶詰）と炊飯車40両（1万食分）を要請．

⑥食料（主食・副食）の供給（1/18に一部数量変更）

ア　食糧庁に災害救助用米穀3,000トンを要請（220万人×3食×150 g×3日）．

イ　乾パン（10万食）を要請→神戸市，北淡町，一宮町へ．

ウ　陸上自衛隊に非常食44,000食（めし缶詰），炊飯車40両（1万食）を要請→神戸市，西宮市へ．

⑦食料（主食・副食）の供給体制整備

全国からの救援物資（食料品）の搬出入基地として，県庁舎1号館地下駐車場を利用し，職員40人による24時間交代勤務体制で搬出入作業を実施．搬送については，県立中央農業技術センターなどのトラック（6台），県フラワーセンター協会のトラック（1台），県トラック協会のトラック（5〜19台）により，毎日，被災市町との調整を図りながら実施．

⑧淡路の野菜・牛乳等輸送体制の確保

地元農協と酪農協の要請を受けて，大阪湾フェリー，甲子園フェリー，淡路フェリー等関係機関に優先乗船を要請．政府にフェリーの増便要請を実施．

1/28から甲子園フェリー（津名港〜西宮港）と大阪湾フェリー（津名港〜深日港）で1便増便．大阪府などの協力を得て，淡路フェリーが臨時航路（大磯港〜泉大津港）を開設（3/21〜5/25）．

⑨救援物資の増加に対応

県庁地下駐車場が満杯状態となったので，2/7には，三菱倉庫(株)，西明石倉庫(株)，さらに農林水産省神戸農林水産消費技術センター等の倉庫を救援食料品の一時保管場所として確保．在庫数量等を品目ごとに整理し，被災市等の要望にきめ細かく対応した．救援物資の搬出入量が減少したことから，3/23以降は各市町への直接配送に切り替え．

⑩災害救助用米穀の提供

災害救助用米穀（3,000トン）を弁当製造業者に引き続き提供していく中で，各市町の避難者への食料供給体制が整ってきたことから，順次終了．

ア　西宮市（2/28まで）

イ　宝塚市および尼崎市（3/16まで）

ウ　芦屋市（4/24まで）

エ　神戸市および伊丹市（4/26まで）

4. 緊急対策の成果（食料供給の主な実績）

① 1/17～1/19 までの 3 日間
おにぎり 70 万食，パン 104 万食，乾パン 10 万食を供給

②災害救助用米穀緊急確保
3,000 トン（220 万人×3 食×150 g×3 日）

③仮設住宅入居者へ米穀を配布
1 戸あたり 10 kg×46,567 戸/48,300 戸

④約 2 カ月間（1/20～3/23）の主な食料供給量（全国からの救援物資を含む）
味噌 24 トン，醤油 10,304 トン，もち 1,232,760 個，野菜 8 トン，即席麺 779,134 食，育児粉乳 14,400 kg，粉ミルク 2,228 kg，ハム・ソーセージ類 3,695 ケース，レトルト食品 351,429 食，缶詰 360,817 缶，清涼飲料水 461,568 本

⑤自衛隊の炊飯車による活動を支援し，生活改善グループ等ボランティアによる炊き出しを実施
1～3 月　181 カ所

⑥ JA グループおよび県漁業協同組合連合会による青空市の開催　　2/3～2/24　7 回

⑦卸売市場への県外からの出荷要請

⑧被災地域における食料品の価格監視調査を強化

⑨量販店，食料品小売店および米穀店の営業状況調査を実施

5. まとめ（震災を契機として）

1996（平成 8）年には，阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた兵庫県地域防災計画の抜本的な見直しを実施した．

①平常時における防災システムの充実と災害発生時における防災システムの充実に分けて整理

②品目・数量の見直し（レトルト食品とビスケット類の追加）

③米穀・パン・育児用調製粉乳，副食については，企業や団体と協定を締結

④交通手段が途絶した場合の職員の出勤場所の事前登録指定

兵庫県地域防災計画は，阪神・淡路大震災以降，大規模災害や風水害等を経験するたびに 2013（平成 25）年まで 9 回の修正を行っている（①ナホトカ号重油流出事故（1997（平成 9）年），②東海村ウラン加工施設臨界事故（1999（平成 11）年），③明石市民夏まつり花火大会事故（2001（平成 13）年），④台風 23 号災害（2004（平成 16）年），⑤ JR 福知山線脱線事故（2005（平成 17）年），⑥東日本大震災（2011（平成 23）年）など）．

風水害等対策計画，地震災害対策計画のほか，海上災害対策計画，原子力等防災計画，大規模事故災害対策計画を作成するなど，その充実を図っている．

1.17 は忘れない：災害文化の発展「伝える」「備える」「活かす」

・「伝える」―経験と教訓を次世代に発信（「安全の日」の集い，防災教育の充実）

・「備える」―大災害の被害を減らすための取り組みを進める（耐震化・防潮堤整備，消防団の活性化，備蓄推進）

・「活かす」―復興の成果を発展・発信（各地の自然災害の復旧復興支援，制度の提案）

引　用　文　献

兵庫県・（財）21 世紀ひょうご創造協会（1997）『阪神・淡路大震災復興誌』．

兵庫県農林水産部食品流通課（1999）『阪神・淡路大震災の現場から』．

要旨：「阪神・淡路大震災」で私たちは多くのモノを奪われたが，私は，初日から出勤できたおかげで多くの貴重な経験をさせていただいた．当初，全国から届いた救援物資を少しでも早く届けようと避難所にカップ麺を転送すると，市の職員からすぐに食べられるものを求められ，おにぎりやパンに切り替えると，3 日ほどして，寒いのに冷たい物ばかり食えるかと怒られたことを昨日のように覚えている．この時，やっぱり人間らしいなぁ，みんな一生懸命頑張っているのに…感謝の気持ちと余裕がないとあかんなぁとつくづく思った記憶がある．この経験があったからこそ，思いやりの大切さを痛感して，私自身が強くなれたような気がしている．

キーワード：阪神・淡路大震災，救援物資，思いやりの大切さ，復旧・復興