

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	避難収容
検 証 項 目	避難誘導

根拠法令・事務区分	災害対策基本法、地震防災対策特別措置法
執 行 主 体	国・県・市町村（避難勧告、指示は市町村の権限）
財 源	自主財源
概 要	<p>被災地域の多くの住民は、住宅が全半壊した他、余震等による二次災害の危険等もあったため、近隣の小中学校、高校等の学校施設など、公共施設へ避難した。指定避難所においては、避難者であふれていたため、急遽、教職員などの判断により、指定避難所以外の施設を開放して対応した。また、企業等の申し出により、民間施設も避難所として活用された。</p> <p>特に自力で避難できない弱者の避難誘導は、近所の声かけ、各自治会の見回りなどにより、避難者を発見し、避難所等、安全な場所へ避難した。</p> <p>震災後、国においては、避難地・防災活動拠点の緊急的な確保のため、防災公園街区整備事業等を実施するとともに、「災害救助研究会」（平成8年）、「大規模災害救助研究会」（平成12年）を立ち上げて、避難所の確保のあり方に関する検討を行った。また、兵庫県においては、「コミュニティ防災拠点」の整備を進め、神戸市においては、避難所標識の設置や避難誘導マニュアルを行った。</p>

阪神・淡路大震災における取組内容とその結果	
国	阪神・淡路大震災に対して取った措置 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果
県	阪神・淡路大震災に対して取った措置 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果
市 町	阪神・淡路大震災に対して取った措置 神戸市における事例 <ul style="list-style-type: none"> ・神戸市中央区では、山手小学校が避難者でいっぱいになったため、急遽、廃校の旧下山手小学校に電気を引いて避難所として開放した。¹ ・教職員が到着した時点で避難者がいた場所は「運動場」が最も多く、運動場の避難者を教職員等がまず「体育館」等に誘導し、その後の状況に合わせて「普通教室」等を随時開放するという手順が一般的であった。² ・自力で避難できない弱者は、地元の会社の寮から避難してきた若い男性20人程が職員室の椅子を車椅子代わりにしたり、一輪車に乗せたりして運んだ。³ ・（須磨区車地区）全壊・半壊で避難する人たちに自主防災組織が避難先（地域の会館・小学校）の誘導支援に務めた。² ・（垂水市星が丘地区）避難できない方を各自治会が廻って避難の介助をした。⁴ ・（長田区明泉地区）近所単位で「安全の声かけ」、高齢者の安全確認をし、公園等へ一時避難した。⁴ ・（長田区野田北部地区）特に事前に依頼等もしていなかったが、近所の人が自発的に手助けしてくれたため、患者の避難が円滑に行えた。職員だけでは対応できないため、このようなつながりが重要だと感じた（注：入院患者90人）。⁴ ・兵庫区会下公園南周辺の火災において、消防隊（神戸市消防局）は、倒壊建物下の負傷者に迫る火災をくい止めるとともに、中山病院にも延焼危険が生じたため、消防隊員が看護婦と協力して、入院患者を誘導し、歩けない者は背負って南側の路上に避難させた。⁵ <p>1：『大阪読売 阪神大震災 特別縮刷版』読売新聞社(1995/3),p.14 2：神戸市教育委員会『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』（財）神戸市スポーツ教育公社,p38 3：神戸市教育委員会『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』（財）神戸市スポーツ教育公社,p64 4：自治省消防庁、消防科学総合センター『自主防災組織の活動体制等の整備に関する調査研究報告書』 5：神戸市消防局『阪神・淡路大震災における火災状況（神戸市域）』</p>

	<p>宝塚市 [『阪神・淡路大震災 - 宝塚市の記録1995 - 』宝塚市役所]</p> <ul style="list-style-type: none"> 宝塚市中央図書館では、避難所として指定されている宝塚小学校が無人だったため、緊急措置として避難者を受け入れた。その後、職員が所定の避難所に移動するよう要請したが、避難者より「開放してほしい」との強い要望があり、そのまま避難所となった。 <p>北淡町 [宮野道雄「避難所の生活と運営」『自然災害科学 阪神・淡路大震災 緊急対応特集号』日本自然災害学会,p28]</p> <ul style="list-style-type: none"> 北淡町立町民センターでは、200～300人が自主避難し、指定避難場所でなかったが、7時に施設を開けた。 <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み内容とその結果</p>	
国	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>防災公園街区整備事業の実施 [『建設白書(平成12年)』建設省,p265 - 266][『土地白書(平成12年)』国土庁,p289 - 290]</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難地・防災活動拠点の緊急的な確保のため、地方公共団体の要請により、都市基盤整備公団が防災公園の整備と周辺市街地の整備改善を一体的に行う防災公園街区整備事業を重点的に実施した。 「災害救助研究会」による検討 [『大規模災害救助研究会報告書について』平成13年4月17日厚生労働省記者発表資料 (http://www.mhlw.go.jp/shingi/0104/s0417-1.html)] 平成8年5月に厚生省(当時)の「災害救助研究会」において震災直後の状況や経験等をもとに避難所のあり方を含む災害救助全般のあり方について検討した。 「大規模災害救助研究会」による検討 [『大規模災害救助研究会報告書について』平成13年4月17日厚生労働省記者発表資料 (http://www.mhlw.go.jp/shingi/0104/s0417-1.html)] 平成12年6月に厚生労働省社会・援護局長の私的懇談会として「大規模災害救助研究会」を設置し、災害救助全般のあり方について、再度検討し、報告書を公表した。 同研究会報告書においては、避難所のあり方等について、以下のように指摘している。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>(1) 避難所の防災拠点化</p> <ul style="list-style-type: none"> 従来、水・食料等の物資やトイレ、入浴、災害情報等については、避難所への避難者を中心に提供されているが、住家に被害のない住民についても、ライフラインや流通の途絶等により生活に困難を来す。 そのため、避難所を避難所以外で生活する被災者に対しても必要なサービス提供を行う機能をもった、地域やコミュニティの防災拠点と位置づけることを検討すべき。 <p>(2) 避難所の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> 想定を上まわる避難者が生じた場合に備え、地域内外の公共施設や民間施設を含むあらゆる社会資源を活用して避難所の追加指定が行えるよう、施設所有者等と事前協議しておくべき。 また、高齢者、障害者等の要援護者については、防災拠点型地域交流スペース整備事業を活用して、入所施設を福祉避難所として整備すべき。 <p>(3) 避難所の管理・運営</p> <ul style="list-style-type: none"> 災害時、被災地の市町村職員等は他の災害業務にも従事することから、避難所内の避難者による自主的な運営を進めるため、ボランティアの協力を得ながら、避難所ルールの早期確立や班編成、リーダーの選出、当番制等を検討すべき。 <p>(4) 避難所の情報拠点化</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難所を防災拠点とすることに合わせ、情報面についても地域の拠点として位置づけ、各種情報通信機器等を配備し、情報ボランティアと連携して、地域の被災者がいつでも利用できるようにすべき。 <p>(5) 帰宅困難者対策</p> <ul style="list-style-type: none"> 都市部の被災に伴う交通途絶により、多数の通勤、通学、買い物客等が帰宅できなくなる事態に備え、これらの人々に対する情報提供や避難誘導、帰宅支援等のため、事業者等と連携を図るとともに、近隣地方公共団体との間で協議しておくべき。 </div> <p>地震防災対策特別措置法の制定 [『防災白書(平成7年)』国土庁,p23][『防災白書(平成13年)』内閣府,p38]</p> <ul style="list-style-type: none"> 避難地、避難路等の整備、小・中学校の耐震化等地震に強いまちづくりを総合的かつ計画的に実施するため、地震防災対策特別措置法が制定された。

	<ul style="list-style-type: none"> 本法に基づき都道府県知事が地震防災上緊急を要する事業について、五箇年計画を作成した場合には、計画に掲げられた事業の一部について、初回計画に限り国庫補助率のかさ上げ措置が講じられた（その後、平成12年度末の法改正により、かさ上げ措置は平成17年度末まで延長）。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>兵庫県地域防災計画の修正 [『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』兵庫県・（財）21世紀ひようご創造協会,p672～p678][『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <ul style="list-style-type: none"> 住民の避難の確保として、広域防災帯を整備するとともに、市街地内に住民主体による防災活動の拠点として、また避難地ともなる防災拠点を整備することとした。 緊急時には住民の避難地や自主防災活動の拠点とし、平常時は地区住民のコミュニティ活動の拠点とする。 備蓄施設、通信施設、同報無線、拡声器、耐震性消防貯水槽、発電設備、井戸、飲料用貯水槽などを備えることとしている。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
市 町	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>神戸市地域防災計画 [『阪神・淡路大震災復興誌（第1巻）』兵庫県・（財）21世紀ひようご創造協会,p673-676][『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <ul style="list-style-type: none"> 神戸市地域防災計画においては、平成8年度以降、平成12年度までに354箇所の避難所標識を設置する計画を打ち出した。 また、海の広域防災拠点として、救援物資の受入、避難用スペース、災害時の生活支援機能などを備えた防災拠点を設けることとした。 木造家屋が密集する既成市街地は火災の可能性が高く、不燃化や緑地とともに大型、広域避難場所を確保することとした。 <p>神戸市避難誘導マニュアルの作成 [『神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル（概要版）』神戸市]</p> <ul style="list-style-type: none"> 神戸市は、防災マニュアルの一つとして、避難誘導マニュアルを作成した。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
その他	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
これまでの各方面からの指摘事項	
<p>（被災地市民グループインタビューの結果）予め避難所に決められていた施設はあったが、朝方に地震が来て寒いので、とにかく近くに立っている公的施設に避難してきた。その場合は、行政でも誰の力でも、「ここは避難所とは違うから向うに集まりなさい。」と言うことはできなかった。（（財）阪神・淡路大震災記念協会『平成11年度 防災関係情報収集・活用調査（阪神・淡路地域）報告書』）</p> <p>芦屋市役所では、南館の各階廊下や通路、1階事務室、会議室等に避難者があふれたため、執務場所が必要だった。（『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市）</p>	
課題の整理	
<p>想定避難者に見合う指定避難所の確保</p> <p>指定避難所以外の施設に避難した被災者に対する対応（指定避難所以外の施設の活用、指定避難所以外の施設から指定避難所への誘導など）</p>	
今後の考え方など	
<p>災害の種類、規模に応じた誘導體制を検討する。（尼崎市）</p>	