

時 期	応急段階
区 分	緊急・応急活動
分 野	救出・救助
検 証 項 目	対応勢力の確保と配分調整

根拠法令・事務区分	災害対策基本法
執 行 主 体	国、県、市町
財 源	一般財源（応援を受けた場合の経費負担は応援を受けた都道府県・市町村が負担）
概 要	<p>発生直後においては人命救助が何よりも優先されるべき事項である。このため、災害の発生による家屋倒壊などで脱出できない被災者を一刻も早く救出する必要がある。阪神・淡路大震災では、多数の家屋等が倒壊し、救出救助を求める人々が地元消防や警察に殺到し、例えば、兵庫県警察本部によると、到着した救助班が待ちかまえていた被災者や住民に、取り合うように現場に引っ張られて別々の場所で救出救助活動を実施したことや、目的の救助先に向かう途中で救助要請を受けたため断りきれず、目的地に到着できなかったことなどが指摘されている。同じように消防においても、消火活動の出動途中で住民に取り巻かれて救助活動に従事したために消火活動の手を削減されたことが指摘されている。このように救助活動のためのマンパワーが絶対的に不足したことに加え、特に初期段階における救助活動にかかわる関係機関の現場調整が十分でなかったため重複した捜索が行われた場面もあったことが指摘されている。</p> <p>阪神・淡路大震災後、警察、自衛隊、消防、海上保安庁における広域応援体制が整備されるとともに、被災自治体をはじめ、国及び都道府県・市町村においては、防災計画に基づき、災害時における救助活動体制の整備が進められている。</p>

阪神・淡路大震災時における取組内容とその結果	
国	<p>阪神・淡路大震災に対してとった措置</p> <p>【警察、消防、自衛隊】</p> <p>警察、消防、自衛隊においては、連携を保ちつつ、余震による建物倒壊のおそれがある中、スコップ、ハンマー、鋸、ジャッキ等携行資機材を最大限に利用し、生き埋めになった者の救出作業を行った。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局,p16]</p> <p>人命の救助・救出対策では、警察、消防、自衛隊のそれぞれの取組に加えて、1月28日に行方不明者の一斉合同捜索活動を展開した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局,p16]</p> <p>---</p> <p>【警察】</p> <p>警察庁及び近畿管区警察局では、直ちに災害警備本部を設置するとともに、兵庫県警察に対する支援のため、大阪府警察では「兵庫県南部地震支援対策本部」を設置し、兵庫県警察に応援派遣された警察官の宿泊所や補給等の支援活動に当たった。被災地を管轄する14府県警察本部も各々災害警備本部等を設置した。[『平成7年警察白書』警察庁,p41-42]</p> <p>全国警察から国際緊急援助隊員、レスキュー部隊員を中心に、各種装備資機材や大型工作機械等を活用して被災者の救出救助活動、行方不明者の捜索等に当たった。[『平成7年警察白書』警察庁,p43-44]</p> <p>【防衛庁・自衛隊】</p> <p>17日中に陸上自衛隊では、3,300人が人命救助等のため出動した。海上自衛隊は、艦艇15隻、航空機13機、当該乗員等の人員1,142名を派出した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録 - 』兵庫県,p10]</p>

【消防庁】

兵庫県知事から応援要請後、直ちに関係都道府県知事を通じて、待機していた兵庫県以外の消防本部に対し、出動を要請した。[『阪神・淡路大震災の記録2』消防庁,p91]

なお、警察、自衛隊、消防の派遣等については以下のIDで触れている。

警察の応援 ID008参照

消防の応援 ID009参照

自衛隊の応援（災害派遣要請） ID010参照

【海上保安庁】

海上保安庁においては、巡視船艇延べ282隻及び航空機延べ115機により、18人の急患、669人の救援要員、救援物資の輸送を行った。[『海上保安の現況（平成7年10月）』海上保安庁、p16、17]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

救出作業に従事した警察官は1日当たり約1万6,000人、消防隊員は1日当たり約6,000人、自衛隊員は1日当たり約1万9,800人であった。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局,p16]

人命の救助・救出対策では、警察、消防、自衛隊のそれぞれの取組に加えて、1月28日に行方不明者の一斉合同捜索活動を展開した。[『阪神・淡路大震災復興誌』総理府阪神・淡路復興対策本部事務局,p16]

県

阪神・淡路大震災に対してとった措置

消防：1月17日10時に消防組織法第24条の3に基づき消防庁に対し他府県消防の応援を要請した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録 - 』兵庫県,p10]

自衛隊：1月17日10時に陸上自衛隊に、19時50分に海上自衛隊（呉地方総監）に、18日21時00分に航空自衛隊（中部航空方面隊司令官）に、災害派遣を要請した。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録 - 』兵庫県,p10]

県警：各警察署は署災害警備本部を設置し、署員を検視班、交通規制整理班、救助班等に班編成し、救出救助班を3～5名編成にして次々と被災者救出現場へ急行させた。知事は、兵庫県警察に対し、自衛隊、消防と連携し救助に全力を尽くすよう要請した。[『阪神・淡路大震災 警察活動の記録 都市直下型地震との闘い』兵庫県警察本部,p72][『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録 - 』兵庫県,p8-9]

最優先課題である人命救助、救急活動について、県災害対策（総合）本部においては、情報収集により全体状況の早期把握に努め、地域防災計画等に基づき関係諸機関の支援を得て、警察、消防の広域的な応援体制の確立、自衛隊の災害派遣要請などを行い、各機関の活動が緊密な連携のもとに総合的、効果的に進められるよう体制を整え、対応を進めた。[『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録 - 』兵庫県,p52]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

警察、自衛隊、消防からの応援の受入については、「国」参照。

警察、自衛隊、消防による救助実績は、以下のとおりである。

・警察

	生存者救出人員
1月17日	3,185
1月18日	245
1月19日	48
1月20日	13
1月21日以降	4
計	3,495

注：機動隊による救出者数も含む

[『阪神・淡路大震災 警察活動の記録 都市直下型地震との闘い』兵庫県警察本部,p71]

・消防

	生存者		生存者
1月17日	1,110	1月30日	0
1月18日	154	1月31日	0
1月19日	92	2月1日	0
1月20日	16	2月2日	0
1月21日	7	2月3日	0
1月22日	5	2月4日	0
1月23日	2	2月5日	0
1月24日	0	2月6日	0
1月25日	0	2月7日	0
1月26日	1	2月8日	0
1月27日	0	2月9日	0
1月28日	0	2月10日	0
1月29日	0	計	1,387

注：2月11日以降の救助件数はない。

注：救助件数があっても救助人員がない日は救助活動を実施したものの死亡者・生存者ともに発見できなかった日である。

[『阪神・淡路大震災の記録2』消防庁,p78]

・自衛隊

	陸上自衛隊	海上自衛隊	航空自衛隊	計
生存者	157	8	0	165

[『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p61]

市 町

阪神・淡路大震災に対してとった措置

【神戸市】

神戸市消防局では、292名で消火活動や救急救助活動などの初動体制を立ち上げた。また地震発生と同時に事前規定により、全職員に対し非常召集が発令された。当時神戸市消防局の職員数は1,329人であったが、地震発生2時間後の参集率は全職員の約50%で、5時間後には90%以上の職員が参集した。[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録 1995年一』神戸市,p199]

消防団は11消防団、15支部、160分団、4,000人で組織されており、地震発生後、消防団は自発的に器具庫又は詰所に参集したり、団本部から市街地消防団緊急連絡システムにより、又は、加入電話により団員に出動を指令した。出動した消防団員は、地域住民の協力を得ながら、人命捜索、消火、避難所への誘導及び警戒パトロール等の活動に従事した。[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録 1995年一』神戸市,p202]

【尼崎市】

地震による倒壊家屋は、全壊7,044棟、半壊13,792棟に達したが、このうち救助要請があったのは32件であり、救出人員は38名、出動車両98台、出動人員は351名であった。[『平成7年3月1日現在 阪神・淡路大震災の概況「兵庫県南部地震」』尼崎市消防局,p4]

【西宮市】

西宮市消防局は、119番通報、駆け付け要請の内容から優先度を判断し、救助工作車、ポンプ車、救急車、広報車を中心として救助要請現場1件につき1輦を基本的な編成とした。出動隊の現場指揮者は、輻輳する無線交信の中、指揮本部からの指令を受けながら自隊の人員を最大限に活用するとともに、消防団員、警察官、自衛隊、市職員をはじめ特に附近住民の支援を得ながら活動を展開した。[『阪神・淡路大震災 西宮市消防の活動記録』西宮市,p34]

【伊丹市】

阪急伊丹駅の倒壊や一般住宅等の倒壊により、下敷き等になった要救助者の救出に、非番職員も投入して全力を挙げて救出活動に当たった。[『災害と対応の記録 阪神・淡路大震災』伊丹市,p27]

【芦屋市】

救助活動のうち消防関係機関は、芦屋市延べ49隊283人、応援隊12市延べ74隊420人が当たり、その他にも市建設部関係者・自衛隊・警察関係者と合同で救助活動に当たった。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録 '95～'96』芦屋市,p115]

阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

【神戸市】

消防団員による救助実績

	東灘	灘	葺合	生田	兵庫	北	長田	須磨	垂水	西	水上	合計
救助人数	219	117	28	73	47	1) 4	391	76	2	-	1	958
うち生存	129	109	22	73	41	4	367	71	2	-	1	819
うち死亡	90	8	6	-	6	-	24	5	-	-	-	139

注1) 消防職員と合同で救助

[『阪神・淡路大震災 神戸市の記録1995年』神戸市,p202]

【西宮市】

発災からの3日間の出勤車両数は延715輦、出勤人員は延5,624人にのぼった。[『阪神・淡路大震災 西宮の記録1995.1.17』西宮市,p103]

発災からの3日間で653人(うち生存救出348人)を救出し、崖崩れ現場、中高層建物倒壊現場の各1カ所を残し、ほぼ全市内での救出活動を終えた。[『阪神・淡路大震災 西宮の記録1995.1.17』西宮市,p103]

【伊丹市】

救助活動状況は以下のとおりである。

- ・ 出勤隊数34隊
- ・ 出勤人員116名
- ・ 救助出勤27件
- ・ 救出人員27名(内生存者19名、死亡8名)

[『災害と対応の記録 阪神・淡路大震災』伊丹市,p27]

【芦屋市】

1月17日から5日間で130人を救助した。(生存66人、死亡64人)[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録 '95～'96』芦屋市,p115]

その他

阪神・淡路大震災に対してとった措置
阪神・淡路大震災に対してとった措置の結果

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組内容とその結果

国

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組
法令の整備等
防災基本計画

- ・ 防災基本計画において、地方公共団体は、自らの責務として救助体制を整えるとともに、被災地以外の地方公共団体は、被災地方公共団体からの要請又は相互応援協定等に基づき、救助・救急活動等の応援を迅速かつ円滑に実施、また、非常本部等は必要に応じ、又は各機関の要請に基づき、消防庁、警察庁、防衛庁及び海上保安庁等に対し、応援を依頼するものとするなどを定めている。[『防災基本計画』中央防災会議]

取組内容

【警察庁】

広域緊急援助隊の設置

- ・ 阪神・淡路大震災の教訓等を踏まえ、大規模災害時に、都道府県の枠を越えて広域的に即応でき、かつ、高度の救出救助能力等を有する災害対策専門部隊として、全国の機動隊員、交通機動隊員等から成る広域緊急援助隊(総数約4,000人)を設置した。[『平成8年版防災白書』国土

庁,p62][『平成7年警察白書』警察庁,p60]

- ・広域緊急援助隊は、国内において大規模な災害が発生し、又は発生しようとしている場合において、被災地又は被災が予想される地域を管轄する都道府県公安委員会の援助の要求により、直ちに警察航空隊のヘリコプター等で当該地域に赴き、被災状況・交通状況等に関する情報収集、救出救助活動、緊急交通路の確保のための措置及び緊急通行車両の先導等の活動に従事するものである。平素から救出救助活動等の災害警備活動の練度の向上を図っているほか、広域的な派遣訓練を実施するなど、災害発生時の緊急出動に備えている。[『平成8年版防災白書』国土庁,p62][『平成7年警察白書』警察庁,p60]

被災警察署の対応

- ・被災地を管轄する警察署の署長は、自署員及び応援機動隊員等により救出救助部隊を速やかに編成するなどし、救出救助活動を行うこととしている。[『国家公安委員会・警察庁防災業務計画』国家公安委員会・警察庁]

【防衛庁・警察庁】

○大規模災害に際しての警察及び自衛隊の相互協力に関する協定

- ・平成8年1月17日、警察庁及び防衛庁は、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、警察及び自衛隊の相互協力に関し、「大規模災害に際しての警察及び自衛隊の相互協力に関する協定」を締結した。
- ・この協定は、大規模災害時において、情報提供（速やかに災害情報を収集し、相互に提供するとともに、自衛隊は自衛隊機への警察職員の同乗等の協力を行う）、連携のための調整（被災地等における人命救助その他の救援活動をより効果的に行うため、連携してその任務に当たるよう相互に調整を行う）、移動のための協力（自衛隊が消防職員等を被災地等へ航空輸送その他の輸送支援を行うとともに、警察は自衛隊の部隊の被災地への迅速な移動のための協力を行う）を行うとともに、平常時において、密接な連絡調整、を行うこととしている。

【防衛庁・自衛隊】

- ・陸上自衛隊では、災害派遣に即応できる部隊を指定し、全国の90箇所の駐屯地において、人員約2,700名、車両約410両、ヘリコプター約30機の規模・要員をもって、概ね1時間を基準に出動可能な態勢を確保している。[『平成15年版防衛白書』防衛庁,p177][『平成15年度防災担当職員合同研修資料』内閣府,p185]
- ・海上自衛隊では、地方総監部所在基地（大湊、横須賀、舞鶴、呉、佐世保）において、艦艇1隻が2時間を基準に、各航空基地（大湊、八戸、下総、館山、厚木、徳島、小松島、舞鶴、岩国、小月、大村、鹿屋、那覇）において、哨戒機、救難機等数機が昼間は概ね15分～1時間、夜間は概ね1～2時間を基準に、出動可能な態勢を確保している。[『平成15年版防衛白書』防衛庁,p177][『平成15年度防災担当職員合同研修資料』内閣府,p186]
- ・航空自衛隊では、全国の救援隊の基地（千歳、秋田、松島、百里、浜松、新潟、小松、芦屋、新田原、那覇）において、平日昼間は救援機数機が概ね15分～1時間、夜間・休日は救援機1機が概ね2時間を基準に、輸送機の基地（入間、小牧、美保）において、輸送機1機が概ね1～3時間を基準に、出動可能な態勢を確保している。[『平成15年版防衛白書』防衛庁,p177][『平成15年度防災担当職員合同研修資料』内閣府,p186]

【消防庁】

緊急消防援助隊の整備

- ・大規模災害時における人命救助活動等をより効果的かつ充実したものとするため、全国の消防機関相互による迅速な援助体制として、平成7年6月に緊急消防援助隊が発足した。
- ・緊急消防援助隊は、救助部隊、救急部隊、消火部隊、指揮支援部隊、後方支援部隊、航空部隊、水上部隊、特殊災害部隊（平成16年4月からは特殊災害部隊及び特殊装備部隊に分割）で構成される。大規模災害時においては、消防庁長官の要請（消防組織法第24条の3）又は指示（消防組織法第24条の3第5項）に基づき、被災地に係る市町村長の指揮下で活動する。

	<p>・平成15年9月の消防組織法の一部改正（平成16年4月施行）により、消防組織法に位置づけられた。また、大規模な災害で2以上の都道府県に及ぶもの、毒性物質の発散等により生ずる特殊な災害等の発生時には、消防庁長官は、援助隊の出動のため必要な措置を指示するものとし、指示を受けた地方公共団体の側には、出動すべき法的拘束力が生じることとした。さらに、平成16年4月1日以降は、東海地震、東南海地震等の著しい地震被害等においては、消防庁長官が緊急消防援助隊の出動を指示できることとなった。</p> <p>[『平成15年版消防白書』消防庁]</p> <p>【防衛庁、消防庁】 大規模災害に際しての消防及び自衛隊の相互協力に関する協定</p> <p>・平成8年1月17日、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、消防及び自衛隊の相互協力に関し、「大規模災害に際しての消防及び自衛隊の相互協力に関する協定」を締結した。</p> <p>・この協定は、大規模災害時において、情報交換（速やかに災害情報を収集し、相互に提供する）連携のための調整（被災地等における人命救助その他の救援活動をより効果的に行うため、連携してその任務に当たるよう相互に調整を行う）消防職員等の移動のための協力（自衛隊が消防職員等を被災地等へ航空輸送その他の輸送支援を行う）を行うとともに、平常時において、密接な連絡調整、を行うこととしている。</p> <p>[大規模災害に際しての消防及び自衛隊の相互協力に関する協定（消防救第3号、防運第153号）]</p> <p>【海上保安庁】 海上保安庁においては、海難等の発生に備え、24時間の当直を行うなど即応体制に万全を期している。また、機動救難士を航空基地に配置し沿岸救助即応体制を強化するなど、事故者を救助する体制を整えている。[『海上保安レポート2004』海上保安庁][『平成15年版国土交通白書』国土交通省]</p> <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組</p> <p>地域防災計画において、職員の参集・配備について定めるとともに、自衛隊への災害派遣の要請、消防への応援要請、他の地方公共団体への応援要請など、関係機関との連携体制を定めている。</p> <p>[『兵庫県地域防災計画』兵庫県]</p> <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組</p> <p>【神戸市】 神戸市地域防災計画において、職員の配備・動員、近隣市町、大都市など、他の地方公共団体への応援要請、自衛隊への災害派遣の要請など、救助活動に係るマンパワーの確保に関する計画を定めている。[『神戸市地域防災計画』神戸市]</p> <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組</p> <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>
<p>これまでの各方面からの指摘事項</p> <p>コミュニティが地震発生後最初の72時間の間に大方の保健上の問題を処置できるように、体制を整備しておくことだということである。このような目的を達成するためには、一般市民も、小学校を手始めとして、緊急時にはL S F A（生命維持のための応急手当）ができるように教育、訓練されなければならない。（アーネスト・プレットー「災害時の保健医療体制の課題とあり方」『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証報告 第2巻《保健医療》』兵庫県・震災対策国際総合検証会議）</p> <p>救出部隊の活動については、5名1組で救出・救護に出動したものの、現場に着くまでに途中で助けを求め</p>	

る被災者に捕まってしまう、目的地に行けないという事態も多く発生した。作業中にも住民から次々と救助要請され、ようやく1つの現場での救助活動が終わると、すぐ次の現場で救助活動を行う状態だった。（『阪神・淡路大震災警察活動の記録～都市直下型地震との闘い～』兵庫県警察本部）

遺体を発見した場合、検死等の処置が必要で警察官の立会がないと遺体を運び出せず、次の人命救助に移る妨げとなった。（『阪神・淡路大震災災害派遣行動史』陸上自衛隊中部方面総監部）

特に初期段階における関係機関の現場調整が十分できなかったため重複した捜索が行われた場面もあったことが指摘され、今後の教訓として所轄署長等が関係機関の現場責任者と作業区割りなど現場活動に関する調整を行うことが必要だった。（『阪神・淡路大震災警察活動の記録～都市直下型地震との闘い～』兵庫県警察本部）

検索の重複を防ぐため、検索済みカード等を建物の目立つ位置に貼付することも必要である。（『阪神・淡路大震災の記録2』消防庁）

救助隊は、埋もれている人に早く到達しなければならず、発見することがまず第一です。救出時に、救出する側の安全確保をしなければいけないことは言うまでもありません。いままでは、このような災害現場に医師が立ち会うことはほとんどなかったのですが、阪神・淡路大震災の経験から、こうした被災現場にわれわれ医師も行かなければならない、あるいは医師が行かないにしても、救助隊員にもっと現場での応急処置についての知識を普及していく必要があるのではないかという教訓を得ました。（鶴飼卓・坂本健治「1．救出・救助・トリアージ」『大規模災害と医療 第1回災害医療セミナー報告書』日本救急医学会災害医療検討委員会）

課題の整理

救助活動に係る関係機関の連携調整（事前における取組、発災後の連絡調整の場の設置等）
地域における防災・救助訓練の促進

今後の考え方など

○震災等の大規模多発災害の初動時においては、公的救助人員が不足することから、地域住民のマンパワーが頼りになるところである。そこで、自主防災組織の結成を推進することはもちろん、日常的な訓練等により実質的な実働部隊として育成する必要がある。（神戸市）

課題を踏まえて関係機関の連携調整を図っていく。（尼崎市）