

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	避難収容
検 証 項 目	非公認避難所への対応

根拠法令・事務区分	災害救助法（法定受託事務）
執 行 主 体	国、県、市町 ・兵庫県においては、「市町村に権限を委任する規則」で、災害救助法による避難所の設置を市長に委任していたが、1月17日付で「市町村に権限を委任する規則」を一部改正し、阪神・淡路大震災に限り、広域にわたるものについては、知事がこれを行うこととした。
財 源	県の負担額が100万円以上となる場合に依りて、以下の国庫補助 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100以下の部分：国庫補助50/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が2/100～4/100の部分：国庫補助80/100 ・都道府県の支弁額/普通税収入が4/100を超える部分：国庫補助90/100
概 要	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の公共施設へ避難した。指定避難所では、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。避難所数・避難者数は、ピーク時、兵庫県下で1,153箇所、31万6,000人を数えた。神戸市の地域防災計画では364箇所が指定避難所であったが、それでも足りず599箇所が避難所になったと指摘されている。 屋外の避難者への対応として、1月20日に野外テントの設置について検討するとともに、各市に照会して、18箇所、4,450人の屋外避難者を確認、1月21日、自衛隊にテントの設営を要請した。また、24時間体制で被災住民の緊急な生活、医療等にかかる総合的な生活支援を行うための拠点として、1月22日から「救護対策現地本部」を7地区に設置、1月25日以降は、救護対策現地本部において、宿泊施設・公的施設の斡旋を行った。一方、屋外避難者数の把握に際しては、電話の不通などもあり、非常に困難であったと指摘されている。

阪神・淡路大震災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取った措置 野外テントの設置・撤収 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p84,91] ・自衛隊は、県の要望に応じて、屋外避難者のためにテントを設置した。(県の欄を参照) ・4月27日、震災100日目を迎え、自衛隊の被災地からの撤収により、神戸市内の屋外避難所に設置されている自衛隊テントについて、テント生活者の状況、神戸市における避難所管理の実態等を勘案し、県が管理することとなった。</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果 野外テントの設置・撤収 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p91] ・自衛隊の屋外避難所テントについては、4月28日(自衛隊撤収時)の設置数は27箇所494張であった。 ・避難者数の減少に伴い、空きテントの撤収を行う必要があったが、入居状況の把握が困難であるため、即座には撤収できなかった。その後も神戸市内27箇所の自衛隊テントの屋外避難所は維持されたが、5月中旬以降、神戸市内の現地本部で自衛隊テントの管理を重点的に実施し、6月7日に屋外避難所から60張の空きテントを回収し、自衛隊に返納するなど、7月17日までに109張(22%)を空きテントを引き上げた。</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置 指定避難所以外の避難実態の把握 [『震災を生きて 記録 大震災から立ち上がる兵庫の教育』兵庫県教育委員会,p61] ・県立兵庫高校における地震後1週間の記録によると、1月18日においては「本校は指定避難場所</p>

はないため、市の対策本部は避難者がいることを把握していない模様」とある。

野外テントの設置 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p88]

- ・屋外の避難者への対応として、1月20日に野外テントの設置について検討するとともに、各市に照会して、18箇所、4,450人の避難者を確認、1月21日、自衛隊にテントの設置を要請する一方、業者発注を行い11箇所にてテントを設営した。(1/31までに神戸市内27箇所、522張設置)
- 救護対策現地本部の設置 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p88-92]
- ・24時間体制で被災住民の緊急な生活、医療等にかかる総合的な生活支援を行うための拠点として、1月22日から「救護対策現地本部」を7地区に設置した。
- ・1月28日、近畿・中国・四国3ブロック各府県の公営住宅の斡旋受付窓口を設置した(3ブロックから3人ずつ計9人の他府県職員の応援体制が敷かれた)
- ・夜間の緊急生活相談がほとんど見られなくなったことから、3月11日をもって現地本部の体制を24時間体制から日勤12時間体制に移行した。
- ・6月3日、芦屋市の救護対策現地本部を廃止した。
- ・7月26日、全救護対策現地本部を廃止した。
- 公的宿泊施設・公的施設の提供 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p101-102]
- ・1月19日、各県民局などを通じて県内の受け入れ可能な宿泊施設の調査を開始、翌20日からは近隣府県に対してもリストアップを依頼した。この間、実施方法については、神戸市、西宮市、芦屋市では、各市の災害対策本部が緊急対策に追われている実情を勘案し、直接県で行うこととし、緊急パトロール隊員を通じて施設リストや申込書を避難所に配布、翌日、パトロールの際回収し、入所者を決定することとした。また、その他の市町については、施設リストを送付し各市町で斡旋することとした。
- ・1月25日以後は常時、救護対策現地本部で申し込みの受け付けをすることとした。同時に、建物の損壊した神戸市内の2施設を除く県内8カ所の公営国民宿舎をはじめ、近傍府県の国民宿舎主管部局に対しても環境庁自然保護局施設整備課を通じて協力を依頼した。
- ・入所のための交通手段については、当初バスの借上げによる方法を検討していたが、市町との協議の結果受け入れ施設所在地市町のマイクロバスや、タクシーの借上げ等により対応することとした。
- ・1月27日には、神戸市内でも、斡旋を開始した。
- ・施設の使用料等は、この措置が仮設住宅等への入居までの間の「2次的避難所」であることから、本人の負担は、原則としてないものとし、一日あたりの食費が1,500円を超えるものについて、超える部分のみを自己負担とした。
- ・2次的避難に対する被災者のニーズを把握するため、1月28日～29日の両日、職員600人(県200人、県内市町200人、大阪府200人)を動員し、西宮及び芦屋市の避難所において、約11,000世帯を対象にアンケート調査を行った。回答回収率は約50%で、結果としては、2次的避難希望約1,800世帯のうち、「家族全員」で「県内」の「住宅」へ移ることを希望する世帯がほとんどで、公的宿泊施設及びホームステイ希望は約200世帯であった。この調査により、公的宿泊施設及びホームステイを希望された方には、2月5日、個別に斡旋の案内を行った。
- ・2月に入り、心身のリフレッシュのためにも、1泊から2泊のショートステイを勧めたこともあり、公的宿泊施設利用者は、少しずつではあるが増加の傾向を示した。
- ・2月9日からは、ホテル、旅館等民間宿泊施設(6施設)を特別斡旋施設として、高齢者や障害者等、特に健康面での不安の大きい者を対象に受付を開始した。当初は3月末までの利用であったが、利用者に意向調査を行った結果、住宅確保のメドがたたない利用者が多く、応急仮設住宅等への入居までの期間を考慮して6月末まで受け入れ期間を延長、最終的には利用状況は1,822家族4,637人であった。

ホームステイの斡旋等 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p102]

- ・1月20日、ボランティアによるホームステイの受け入れ家庭を募ることとし、同日夜、報道機関を通じ呼びかけたところ、同夜から受け付け窓口(企画部、県民局、県民サービスセンター)に電話が殺到し、県内外から多数の協力の申し出があった。
- ・1月25日から、緊急パトロール隊を通じ、各避難所にホームステイの案内を掲示、各救護対策現地本部及び尼崎、伊丹、宝塚、川西並びに淡路地域の市役所等で斡旋を開始した。

阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果

救護対策現地本部の活動 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p88-90]

- ・1月22日、芦屋地区を除く6地区は、予定通り救護対策現地本部を開設した。芦屋地区においては予定の芦屋大学総合グラウンドが液状化現象により代替地を確保する必要があったため、1月23日、松浜公園に開設した。
- ・救護対策現地本部への相談・苦情件数は、次のとおり。
1月22日（初日） 相談・苦情件数：125件、診療件数：167件（芦屋地区を除く）
ピーク 相談・苦情件数：243件（1/29）、診療件数：547件（1/26）

区 分	1月22日～3月31日	4月1日～7月26日	計
一般相談	5,433	1,014	6,537
医療相談	12,495	0	12,495
計	17,928	1,104	19,032
現地本部の斡旋により活動したボランティアグループ	586 (3,816人)	25 (27人)	611 (3,843人)
合計	18,514	1,129	19,643

資料「阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録」,p92

- 公的宿泊施設・公的施設の提供 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p101-102]
- ・1月23日、西宮及び芦屋両市において、施設リストや申し込み用紙を配布し、翌日に申込書を回収したところ、予想に反して、11家族、18人の応募しかなかった。応募家族は、1月25日に入所を開始した。
 - ・約4,500人が屋外テントなどで避難生活を送っていることから、大阪府より提供の申し出のあった高校体育館等を各市に紹介したが、避難者の多くが、家の近くを離れたくないこと等の理由により、希望はなかった。
 - ・2月9日からは、ホテル、旅館等民間宿泊施設（6施設）を特別斡旋施設として、高齢者や障害者等、特に健康面での不安の大きい者を対象に受付を開始した。当初は3月末までの利用であったが、利用者に意向調査を行った結果、住宅確保のメドがたない利用者が多く、緊急仮設住宅等への入居までの期間を考慮して6月末まで受け入れ期間を延長、最終的には利用状況は1,822家族4,637人であった。

市 町

- 阪神・淡路大震災に対して取った措置
西宮市の対応事例
- ・民間施設に設けられた避難所について、どの課が対応するかが議論となり、最終的に地域振興課が対応することとなった。[西宮市総務局行政資料室『1995・1・17 阪神・淡路大震災 - 西宮の記録 - 』西宮市,p125]
 - ・避難場所に指定されていた小学校等が避難者で満員になっており、民間の店舗のガレージや市営駐輪場の2階を借りて避難した住民に対して、届けがあった場合に緊急の避難所として指定した。[(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.8]
- 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果

その他

- 阪神・淡路大震災に対して取った措置
企業等による避難場所の提供 [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』]
- ・(須磨区大池町・JR西日本神戸支社鷹取工場)被災者230人が救援を求めてきたため、コンピュータ室2階、3階を避難場所として提供、翌々日には照明、暖房を活かした。また、市役所等からの救援物資が届くまで、おにぎり、パン、牛乳、薬品等の提供を行った。
 - ・(灘区浜田町・菊川(株)、丸福水産(株))救出・救護活動の後、避難者約130人を受入れ、炊き出しを開始した。
- 阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果

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

国

- 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み
阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

県

- 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み

	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果
市 町	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果
その他	阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果

これまでの各方面からの指摘事項

《指定避難所以外への避難に関すること》

混乱期の避難所救援には多くの問題があった。避難所を把握し、避難者数を調査するという最も基本的なことですら難しかった。ありとあらゆる安全そうな場所が避難所になり、電話も通じないケースが多かったため、避難所を発見することが難しかったのである。（『都市防災』吉井博明、講談社現代新書）

ゴルフ場経営者からクラブハウスを避難所に提供したいという申し出があったが、行政は「公平性を保てない」という理由から申し出を断るとい信じられない事態も起こった。（安藤元夫「大規模収用施設としての避難所でなく小規模生活施設の登録・活用へ」『大震災100の教訓』塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編）

避難所数・避難者数は、ピーク時、兵庫県下で1,153箇所、31万6,000人を数えた。神戸市の地域防災計画では364箇所が指定避難所であったが、それでは足りず599箇所が避難所になったとされている。（安藤元夫「大規模収用施設としての避難所でなく小規模生活施設の登録・活用へ」『大震災100の教訓』塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編）

小規模施設避難所が多数利用されたのは、今回の避難生活の特徴であり、公的施設だけでなく様々な民間施設も利用された。小規模施設避難所は、保養所のように和室があって住宅並の水準をもつ避難所をはじめ、部屋が小さいなど概して環境条件が良かったものが多い。しかし被災者が避難させて欲しいと訪れ、依頼しても管理人によって断れている保養所等の公的施設もあった。（中略）今回の避難所の機能は、震災直後のとりあえず安全確保という課題と、長期にわたって生活する課題がともに求められることが明らかになった。これまでは、前者の課題に重点が置かれ、しかも短期の収用施設の発想が強かった。長期の生活には、小規模施設が有効であること、住宅に近い水準である宿泊施設などで使用されなかった施設があったこともわかった。今後は、地域に存在している施設を人間的な生活ができる避難生活の場となり得るかという視点から見直す必要がある。（安藤元夫「大規模収用施設としての避難所でなく小規模生活施設の登録・活用へ」『大震災100の教訓』塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編）

震災後、被災地を調査していると、「避難所や仮設住宅の人だけが、かわいそうなんちがう。そこへ入るのを遠慮して、高い家賃で借家を借りた私の方がよっぽどかわいそうや」という声をよく耳にした。震災後の多様な避難生活をいかに把握することができるのか、さらには必要な情報の提供や物心両面でのサポート体制をいかにできるのか、地震列島日本の今後の課題である。（安藤元夫「多様な避難生活の把握とその対策の必要性」『大震災100の教訓』塩崎賢明・西川榮一・出口俊一・兵庫県震災復興研究センター編）

都市公園等は、都市の防災性の向上、快適な都市環境の形成等の機能を有し、また、自由時間の増大、健康の維持増進に対する社会的要請の高まり等の国民生活の変化に伴いその役割がますます高まっている。特に、平成7年1月の阪神・淡路大震災時においては、都市公園は避難地・避難路、火災の延焼防止、復旧・復興の拠点、仮設住宅用地等の重要な役割を果たした。今後は、これまでより高い防災機能を有した都市公園の整備を推進していく必要がある。（『平成7年版建設白書』P192 - 194）

《日本造園学会による都市公園における防災上の課題に関する指摘》

日本造園学会では、阪神・淡路大震災による公園被害の実態調査を実施し、都市公園における防災上の課題として、以下のような指摘をしている。

阪神大震災による被災の特色は、長田区をはじめ火災による甚大な被災があったが、総じては建物の倒壊による被災であり、大火災に至らなかったことである。この点は、関東大震災との大きな相違点である。関東大震災後の防災緑地の規模についての基本的考え方として、1ヵ所あたり10haとされてきたが、それは震災による大火災を想定した結果である。しかし、阪神大震災による被災のこの特色は被災者の第一避難地としての街区公園の利用を惹起させた。つまり、阪神大震災は、大火に対する防災公園緑地の考え方に加えるべき新しい課題として、住区基幹公園、とりわけ身近な街区公園の避難地としての重要性を認識させることとなった。

このような前提を踏まえ、これまでの調査結果から提示された課題をまとめて総括としたい。それは概ね次の3点にまとめることができるであろう。

1. 都市公園を中心としたオープン・スペースの配置計画上の課題

1) 都市公園の種類、面積について

被害後の都市公園の避難地としての利用については、先に触れたように、身近にある街区公園や近隣公園など比較的小規模な公園がよく利用されていることが判明した。自宅に近い公園での避難生活を望んでいることがその大きな理由であろう。被災後に利用される都市公園の種類と面積は、被災後の時間経過とその利用目的によって異なる。全般的な傾向では、被災直後の緊急避難地として、非常に小規模なものを含んだごく身近な公園やオープンスペースが利用され、さらにそれらは救援利用、置場利用あるいは仮設住宅に供されていく。総合公園などの大公園は、やや後に救援基地として利用された。

2) 都市公園の配置について

阪神大震災では、高速道路や鉄道の直接的な被災、建物倒壊による道路や街路の閉塞によって、住宅から避難場所や防災緑地への移動が妨げられた。その結果、住民は身近な街区公園へ避難せざるを得なかったという経緯が見られた。このことは、さらなる都市公園の増設を求めるとともに、単なる誘致距離による配置論の見直しを迫るものであり、住区ごとの立地条件を考慮した配置計画の必要性が示唆される。さらに、街区公園の学校や公共施設との一体的設備も今後の課題である。

3) アクセスの確保

前項に関連して、都市公園への避難路が確保されているような配置計画が必要である。

4) 多様な緑地のネットワーク形成の必要性

今回の調査によって樹木による被災軽減効果が明らかにされた。したがって、樹木生育空間の保全と創造は、都市防災のうえで重要な課題といえよう。そのために都市公園はもとより住宅庭園、社寺境内地、河川緑地、街路、緑道、学校校庭、公共施設地など小空間から大緑地まで樹木の生育する多様な緑地空間を増やし、それらを相互に結ぶネットワークの形成が必要である。公園の用地確保の点から、営造物公園だけでなく都市および都市近接地の地域制緑地の積極的活用も検討されるべき課題の一つであろう。

2. 隣接地を含む都市公園の設計技術上の課題

1) 公園の入口や広場のあり方

バリアフリーを意識した公園の設計や、広く、段差のない入口とする工夫など、避難場所としての利用に関する設計上の課題が挙げられる。また、避難地として公園内の広場は不可欠であることから、公園内における植栽の配置が設計上考慮されるべきである。また、公園の整備の際は、修復の容易なフレキシブルでソフトな土や芝生などの素材による造成が望ましい。

2) 植栽の効果と植栽技術および植栽管理について

調査により、樹木による被災の軽減効果(建物倒壊軽減効果や火災被害軽減効果等)が明らかになった。したがって、隣接地に対する配植や広場での配植計画の検討と同時に、生物活性の高い健全な樹木の育成のための植栽技術ならびに管理技術が改めて問われることとなる。

3) 施設設計および設備設計について

被災後も修復・復旧の可能なフレキシブルで安全な地盤形成、さらに施設倒壊による二次災害を最小限に留める堅固な基礎工と上部構造のバランスの取れた構造設計が課題となる。基本的には過剰な施設導入にならないような施設配置計画が求められる。公園内設備としては電源設備や貯水施設など水にかかわる設備が求められる。

4) 公園隣接地のあり方

公園へのアクセスを確保し、公園への建造物の倒壊・崩落を防止する手立てが必要となる。たとえば、隣接地の囲障を生垣にする、隣接地の建物の高度制限、傾斜地での建造物の公園への崩落を防止するためのセットバック、などの基準設定が課題となる。

3. 公園緑地の管理運営上の課題

1) 公園への避難意識と避難地としての条件

公園が平時にも地域住民によって使い込まれ、親しまれていることが避難意識を起こさせる条件となる。それは平時からの住民による公園やオープン・スペースの運営管理も重要な条件となる。

2) 公園の避難地利用の時系列的变化過程に関する検討

被災後1週間は緊急避難状況とみなされるが、その間の状況変化の整理と、その後の避難状況の時系列的变化の追跡調査が必要である。それによって被災時の公園における避難地利用の時系列的变化過程を把握しておくことが重要である。

3) 公園の平時への復帰過程の検討

テントによる避難生活の時間的限界と短縮化への方向の検討と、仮設住宅への移行が大きな課題である。さらに、公園の平時状況への復帰の過程を検討しておかなければならない。

資料:(社)日本造園学会阪神大震災調査特別委員会『公園緑地等に関する阪神大震災緊急調査報告書』(平成7年6月)

ID109公園・緑地を参照。

《一時的な宿泊施設の提供に関すること》

直接他府県の公的宿泊施設に入所されたケースで、当該施設が県の2次的避難場所として位置付けられていなかったため、食費が一部有料だったとの苦情があり、スタートの際の情報収集・情報提供の徹底ということを今後の反省点と考えている。(『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録(兵庫県)』)

(ホームステイについては)1月31日に受け入れの申し出・受け付けを一応終了し、全国から約11,750件の申し出があった。これに対し、6月末まであっせんを行った結果、成立したのは85家族160人に留まった。このことは、受け入れ側には「子供のみ預かる」「受験生を」「母子家庭を」といった条件があったこと、申し出側には、提供先が被災地周辺に止まらず、全国にわたっていたことから、条件が整わなかったことなどによるものと思われる。(『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録(兵庫県)』)

課題の整理

避難所施設の指定のあり方に関する検討

指定避難所以外の避難住民の把握及び指定避難所等への誘導

今後の考え方など

震災体験の風化を防ぐための神戸市職員震災バンクを活用し、震災経験やノウハウを次世代に引き継ぐことで、震災で得た教訓を今後の防災対策の充実に役立てていく(神戸市)

上記課題を踏まえて、避難所のあり方について検討していく。(尼崎市)