

時 期	応急段階
区 分	応急生活支援
分 野	避難収容
検 証 項 目	避難所の開設・運営

根拠法令・事務区分	災害救助法（法定受託事務）
執 行 主 体	<p>国、県、市町</p> <p>・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。</p>
財 源	<p>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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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	<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>避難者数は、ピーク時に30万人を超えたが、ライフラインの復旧等に伴い、順次解消された。平成7年8月10日には、応急仮設住宅がすべて完成したことに伴い、8月20日をもって災害救助法の規定に基づく避難所を廃止した。ただし、神戸市においては、廃止時には通勤及び通院等の問題から、仮設住宅に入居できない多数の避難者(6,672人)が居たため、避難所に変わる施設として、10箇所（その後12箇所）の待機所を設置した。</p> <p>避難所の管理運営には、施設管理者、学校職員、地元の住民、他都市や自治体、市各部署の職員、ボランティアなどが携わったが、震災当時、管理運営のためのマニュアルがなかったため、手探りで運営しなければならなかった。このため、震災後、厚生労働省においては、「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、避難所の管理・運営のあり方に関する検討を行った。また、神戸市においては、避難所の管理・運営マニュアルを作成した他、平成9年度には「学校防災マニュアル」を作成し、学校避難所運営における教職員の役割分担を明確にした。</p>

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</p> <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p>
県	<p>阪神・淡路大震災に対して取った措置</p> <p>避難所対策協議会の設置 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p86]</p> <ul style="list-style-type: none"> ・4月26日、避難所生活の早期解消を目的に、県副知事と避難所を開設している5市（神戸市、尼崎市、西宮市、芦屋市、宝塚市）の助役をメンバーとした「避難所対策協議会」を設置し、仮設住宅や公営住宅のあっせん・提供、避難所住民の意向の確認、避難所の適正な運用等について対策を講じた。 <p>阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果</p> <p>避難所開設数と避難者の推移は、以下のとおりである。 [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p87]</p>

避難所数	984	998	1,079	1,079	1,153	1,138	1,127	1,127
避難者数	274,780	282,756	311,476	297,313	316,678	307,002	291,147	295,696

1月27日	1月28日	1月29日	1月30日	1月31日	2月1日	2月2日	2月3日	2月4日
1,120	1,088	1,068	1,045	1,035	1,037	1,027	1,018	1,019
284,575	274,999	268,874	270,686	264,141	260,698	257,512	250,067	246,557

2月5日	2月6日	2月7日	2月8日	2月9日	2月10日	2月11日	2月12日	2月13日
1,033	1,029	1,003	1,003	996	995	989	987	975
246,871	239,271	230,651	227,560	226,122	223,919	222,564	222,528	218,724

2月14日	2月15日	2月16日	2月17日	3月17日	4月17日	5月17日	6月17日	7月17日
970	964	966	961	789	639	500	379	332
215,745	213,379	212,515	209,828	77,497	50,466	35,280	22,937	17,569

8月17日	9月17日	10月17日	11月17日	12月18日	1月17日
(31) 222	(109)	(82)	(70)	(60)	(40)
(181) 8,491	(2,837)	(1,884)	(1,354)	(1,042)	(758)

(注) 8月17日以降の数値の()は、災害救助法対象外の避難所及び避難者数
資料：『阪神・淡路大震災 - 兵庫県1年の記録』兵庫県(1996/6), p.87

市 町

阪神・淡路大震災に対して取った措置

避難所の開設事例(芦屋市) [『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,p45]

- ・兵庫県立芦屋高校では、7時過ぎに体育教諭が体育館を開放。本館は水浸しで使用不可、中館、南館は中に入れない状態であったため、校長の指示によってロープで立入禁止の措置をした。(『震災を生きて 記録 大震災から立ち上がる兵庫の教育』)
- ・避難所の解消・待機所の設置(神戸市) [『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p87]
- ・8月20日をもって災害救助法の規定に基づく避難所を廃止した。ただし、廃止時には通勤及び通院等の問題から、仮設住宅に入居できない多数の避難者(6,672人)が居たため、避難所が変わる施設として、10箇所(その後12箇所)の待機所を設置した。

阪神・淡路大震災に対して取った措置の結果

避難所(神戸・西宮・芦屋)の種類は、以下のとおりである。

	神戸市	西宮市	芦屋市	合計
教育施設	218	75	24	317
文化施設	77	75	15	167
福祉施設	98	18	4	120
行政施設	24	12	5	41
宗教施設	26	8	2	36
病院等	6	2	2	10
民間施設	63	16	10	89
公園等	30	3	2	35
その他	23	1	0	24

資料：『阪神・淡路大震災調査報告書 - 平成7年兵庫県南部地震東京都調査団 - 』(東京都)

その他

阪神・淡路大震災に対して取った措置

住民による避難所の開設 [『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』(財)阪神・淡路大震災記念協会,p7]

- ・住民が管理していた鍵を持っていた会館等は、その住民が鍵を開けて地域に開放された。
- ・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

	<p>一室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。</p> <p>・(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。</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>	
<p>国</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み</p> <p>「地震防災緊急事業五箇年計画」(平成8年度策定、期間は17年度まで延長)[『建設白書(平成12年)』建設省][『土地白書(平成12年)』国土庁]</p> <p>・学校施設については、非常災害時における児童生徒などの安全の確保を図るとともに、地域住民の応急避難場所としての役割も果たすため、相応の整備を積極的に図っていくことが重要である。こうした考えをもとに、文部科学省では、公立学校施設に関して、平成8年度から、「地震防災緊急事業五箇年計画」(17年度まで延長)に基づく公立小中学校の非木造校舎の補強事業について補助率の引上げを行うとともに、改築や耐震補強と併せて行われる耐力度調査や耐震診断に要する経費についても国庫補助対象とした。</p> <p>・また、備蓄倉庫の整備や、プールの水を飲料水などとして活用するための浄水機能を有する水泳プールの整備についても国庫補助事業の対象とした。</p> <p>・さらに、余裕教室を、備蓄倉庫などの地域防災のための施設に転用する場合の財産処分についても、手続を簡素化し、その転用の促進を図っている。</p> <p>「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)]</p> <p>・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。</p> <p>「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)]</p> <p>・平成12年6月に社会・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。</p> <p>・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。</p> <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ほか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>学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議の設置</p> <p>・文部科学省(旧文部省)においては、阪神・淡路大震災における経験を生かし、主として小・中・</p>

	<p>高等学校等における防災体制の充実について検討を行うため、平成7年6月から学校等の防災体制の充実に関する調査研究協力者会議を開催して検討を行ってきた。同会議は同年11月に「学校等の防災体制の充実について」(第一次報告)をとりまとめた。この報告では、防災体制の具体的な充実方策として、1) 児童等の安全確保のための方策、2) 防災教育等の充実、3) 災害時における学校等の役割に対応した学校施設等の整備、4) 災害時における情報連絡体制の充実、5) 災害時における教職員の役割、人的支援体制の整備、6) 学校教育活動再開に向けての対応、について検討・提案がなされた。</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成8年9月2日には第二次報告がとりまとめられ、教育委員会等及び学校が日ごろから必要な準備を整える上で参考となるよう、1) 学校防災に関する計画を策定する場合に盛り込むべき事項、2) 防災教育を充実させる上で留意すべき事項、3) 地震が発生した場合に児童等の安全を確保するために教職員が果たすべき役割等、に関して基本的な事項について検討・提案がなされた。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果</p>																		
<p>県</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 学校防災マニュアルの作成(平成9年) [『阪神・淡路大震災復興誌(第3巻)』(財)阪神・淡路大震災記念協会p338,340]</p> <ul style="list-style-type: none"> 兵庫県は、避難所運営に関する学校と市町防災局と協議し、平成9年度に「学校防災マニュアル」を作成し、学校避難所運営における教職員の役割分担の明確化により「教職員による運営業務は7日まで」「運営責任は行政当局」「教職員の運営従事は職務」とした。 兵庫県は平成9年度末に学校避難所の運営業務従事を教員の「職務」と規定し、新たに「特殊業務手当」を支給する条例改正を県議会に提案、可決された。阪神・淡路大震災では、公立学校382校が避難所となり、延べ10万人の教員が運営業務で活躍したが、避難所運営は教員の職務外であったため、国の通知を受けて支払われた手当は行政職員の半額以下だった。条例改正で、対象は災害救助法の適用を受けた大災害のうち、被災者、避難所の設置状況を見て県教育委員会が指定する。手当の金額は行政職員との均衡を考慮することになった。 <p>地域防災計画の修正(平成13年) [『兵庫県地域防災計画(平成13年修正版)』兵庫県]</p> <ul style="list-style-type: none"> 平成13年に地域防災計画を修正するとともに、避難所運営についての基本原則及び各市町の避難所運営の一般的な事項を定めた「避難所運営指針」を策定した。 <p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取組の結果 2001年度避難所運営業務に関する整備状況は以下のとおりである。(2002年2月25日現在) [『阪神・淡路大震災復興誌(第7巻)』(財)阪神・淡路大震災記念協会p319-320]</p> <table border="1" data-bbox="288 1518 1431 1783"> <thead> <tr> <th>項目</th> <th>整備済みの市町</th> <th>未整備市町</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>避難所指定に関わり避難所となる学校ごとに担当職員を決めている市町</td> <td>56市町(64.4%)</td> <td>31市町</td> </tr> <tr> <td>学校関係者と市町防災部局等で連絡会議を開いた市町</td> <td>86市町(98.9%)</td> <td>1町</td> </tr> <tr> <td>避難所運営マニュアルが出来ている市町</td> <td>65市町(74.7%)</td> <td>22市町</td> </tr> <tr> <td>避難所運営に関わり「留意事項」の内容が明確化されている市町 (留意事項を作成した市町)</td> <td>86市町(98.9%)</td> <td>1市</td> </tr> <tr> <td>災害時に学校と市町教育委員会等との間で電話、FAX以外の通信手段を整備している(防災無線、地域イントラネット、ケーブル電話、電子メール等)</td> <td>42市町(48.3%)</td> <td>45市町</td> </tr> </tbody> </table>	項目	整備済みの市町	未整備市町	避難所指定に関わり避難所となる学校ごとに担当職員を決めている市町	56市町(64.4%)	31市町	学校関係者と市町防災部局等で連絡会議を開いた市町	86市町(98.9%)	1町	避難所運営マニュアルが出来ている市町	65市町(74.7%)	22市町	避難所運営に関わり「留意事項」の内容が明確化されている市町 (留意事項を作成した市町)	86市町(98.9%)	1市	災害時に学校と市町教育委員会等との間で電話、FAX以外の通信手段を整備している(防災無線、地域イントラネット、ケーブル電話、電子メール等)	42市町(48.3%)	45市町
項目	整備済みの市町	未整備市町																	
避難所指定に関わり避難所となる学校ごとに担当職員を決めている市町	56市町(64.4%)	31市町																	
学校関係者と市町防災部局等で連絡会議を開いた市町	86市町(98.9%)	1町																	
避難所運営マニュアルが出来ている市町	65市町(74.7%)	22市町																	
避難所運営に関わり「留意事項」の内容が明確化されている市町 (留意事項を作成した市町)	86市町(98.9%)	1市																	
災害時に学校と市町教育委員会等との間で電話、FAX以外の通信手段を整備している(防災無線、地域イントラネット、ケーブル電話、電子メール等)	42市町(48.3%)	45市町																	
<p>市 町</p>	<p>阪神・淡路大震災の教訓を踏まえた取り組み 神戸市「避難所開設・運営マニュアル」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、「避難所開設・運営マニュアル」を作成した。 <p>神戸市復興・活性化推進懇話会 [「復興の総括・検証報告書(平成12年)」神戸市]、[『神戸市復興・活性化推進懇話会からの提言(平成12年1月12日)』神戸市復興・活性化推進懇話会]、[『阪神・</p>																		

	<p>淡路大震災復興誌（第5巻）』（財）阪神・淡路大震災記念協会,p658）、[神戸市企画調整局ホームページ（http://www.city.kobe.jp/cityoffice/06/013/kensyou/index-1.htm）]</p> <ul style="list-style-type: none"> 神戸市においては、平成10年6月に、神戸市復興・活性化推進懇話会を設置し、「復興の総括・検証」を行った。同懇話会は、避難所のあり方等について、以下のように提言している。 <ul style="list-style-type: none"> 避難所を、生活エリアに即した二次災害防止情報拠点とし、物資や食糧の配付のほか、各種情報の提供や、余震等を含めた災害情報などについて、できるだけ避難所へ正確に届けることが、安心と納得の始まりとなる。調査・研究で現地入りする専門家が避難所など現地での専門的な解説と住民からの質問応答を行うことも検討すべきである。また被災者が余震などが収まった後に自宅に戻る選択をしやすくなるようにすれば、避難所の混雑も緩和される。 生活再建の手始めに、自分で炊事することも重要である。災害救助法でも、炊き出しや給食施設の活用を勧め、避難所などで炊事場の確保や、食材や燃料提供、ボランティアなどの協力や避難所内の互助体制等の環境づくりを求めている。また、避難所で食事を配給する代わりに地元の食堂やレストランで食事できたり、食材を入手できる切符制の導入は、商店の復興など地域の日常的な経済の復興につながり、まちに賑わいを取り戻すことになる。 避難所での掃除、選択等も、日常を取り戻し、活力を引き出す仕掛けとして重要である。 避難所に多くの住民がいる段階から、その地域の人が自由に意見を述べ合って、復興されたまちなみがイメージできるようなワークショップが避難所などで行えるよう、まちづくり協議会の設置や人材の派遣システムなどを事前に作り上げておく必要がある。 阪神・淡路大震災では、避難所新聞の発行が多く見られたが、日常生活の手がかりとなる生活情報だけでなく、住民達の活躍ぶりなどを掲載することで、互いに勇気づけられるため、これらの発行の支援策も不可欠である。 <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み</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>《避難所開設に関する問題》</p> <p>避難所の開設担当の市・区職員などが避難所に赴くことは難しく、教職員の到着も遅れたため、避難者が鍵等を壊して勝手に入り込んだ避難所も多かった。（『阪神・淡路大震災教訓情報資料集』国土庁防災局等）（住民が鍵を開けた会館等は）建物が安全かどうか分からず、不安があったという意見もあった。停電のために電動シャッターが開かなくなったところもあった。（（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>《指定避難所以外が避難所として利用されたことに関する問題》</p> <p>保健室に住民が避難したため、治療のための施設として機能しなかった例もある。ここでは包帯や薬品の一部が避難者の中で奪い合いとなり混乱が生じた。（『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）</p> <p>《避難所解消時の問題》</p> <p>6月1日からは各市において避難所生活解消への取り組み方策を作成し、実行していったが、避難者が常時避難所にいないために避難所の実態把握が難しく、また、現在の住所地から離れたくないとの理由から仮設住宅の入居の申し込み・あっせんに応じられない、さらには仮設住宅に当選しても現在地から遠く、通勤・通学ができないため入居できないなどの理由から、各市とも避難所生活の解消に困難を極めた。（『阪神・淡路大震災 - 兵庫県の1年の記録』兵庫県,p.86）</p> <p>施設管理者、地元の住民、他都市や自治体、市各部署の職員、ボランティアなど数多くの方が避難所の管理運営に携わったが、管理運営のためのマニュアルがなかったため、手探りで運営を行わねばならなかった。さらに、ライフラインの復旧、商店、スーパー等の再開に伴い、避難所外への食事や物資の提供を、どういうタイミングで注しするかなどの問題も発生した。（『平成7年 兵庫県南部地震神戸市災害対策本部 民生部の記録』（神戸市民生局））</p> <p>《その他避難所の開設・運営全般にわたる指摘》</p> <p>兵庫県「震災対策国際総合検証事業」において、「避難所の設置、運営の課題とあり方」について検証が行われた。この報告について、以下の指摘がある。</p>	

・徳山委員、デービス委員から、教育の防災に対するリテラシーの涵養や、市町、学校、地域コミュニティ相互の役割分担と連携強化など、検証レポートの要旨の報告がなされた。これを受けて、室崎委員は、避難者を減少させることができる取り組み、教員に負担をかけない運営の仕組み、学校が避難所機能を果たすための施設面の配慮の必要性などを指摘し、締めくくった。なお、学校を避難所とすることの是非について、教育機能と避難所機能の両立の面から議論があった。(『阪神・淡路大震災復興誌(第5巻)』((財)阪神・淡路大震災記念協会) p637)

全教神戸市教職員組合『学校防災』(神戸新聞総合出版センター)においては、緊急避難場所として学校が利用されることについて、以下の課題を指摘している。

避難所運営は、国と自治体から派遣された専任・常駐の職員を責任者として、避難者自身の自治活動として行うことを基本とする。

治安・警備の面で責任をもつ複数のガードマンを24時間体制で配置する。

清掃や衛生(消毒)を担当する自治体職員や委託業者が定期的に巡回する。

避難者の代表、自治体の大商社、学校長からなる協議会を設置し、様々な問題の調整に当たる。

緊急避難所の設置の期間は、災害の規模や種類によって違ってくるので、あらかじめ想定できないが、可能な限り早急に、長期の快適な避難所に移行できるような努力がなされる。

教職員は、専任の職員が配置され、自治組織ができるまでの最大1週間程度は避難所運営に関与することもあるが速やかに本来の教育活動に専念できるように保障される。

資料：全教神戸市教職員組合『学校防災』(神戸新聞総合出版センター)

課題の整理

今後の考え方など

○今後とも、平成13年4月17日に大規模災害救助研究会により発表された『大規模災害救助研究会報告書』の内容を踏まえ、国として災害救助法上の避難所の開設・運営が円滑に行われるよう、関係省庁、各自治体及び関係団体等と連携を図ってまいりたい。(厚生労働省)

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)

避難所の早期開設のために、地元住民の協力を得ることも含め、検討を進める。(尼崎市)