

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

01. マスコミの報道、交通機関途絶によるアクセス困難さなどから、ボランティアや救援物資に避難所間の格差も生じた。

【教訓情報詳述】

01) マスコミの報道に偏りがあったため、よく報道された避難所にはボランティア、救援物資が多く集まるなど、避難所間の格差が生じた。

【参考文献】

【参考】マスコミ報道の偏りによる避難所間格差については、[黒田ジャーナル「阪神大震災とマスコミの報道姿勢」『ダカーボ』No.321(1995/3),p.51-52]に指摘されている。

>

【参考】マスコミの報道状況により、避難所間で救援物資やボランティアの格差が生じたとの指摘は、[菊地馨『阪神大震災・神戸からの報告書』(株)データハウス(1995/3),p.164-165]にある。

>

【参考】マスコミ報道の偏りが「避難所格差」を招いたことに対するマスコミ関係者などの意見が[小城英子『阪神大震災とマスコミ報道の功罪 記者たちの見た大震災』明石書店(1997/6),p.50-60]にまとめられている。

>

【引用】(震度7エリア自治体・生活衛生対策担当者ヒアリング結果)炊出し支援をするボランティア団体、福祉団体の側が、市や県を通さず直接避難所に問い合わせ、避難所が自ら実施時期を調整するなど、当初は自主的に行われていた。マスコミに報道された避難所に支援が集中したりして、全体の調整はできていなかった。[『平成10年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 報告書』国土庁防災局・(財)阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.29]

>

【引用】(既存アンケート調査のまとめ)取材は、最も被害の大きかった長田区、東灘区などの特定地域の避難所に集中する傾向があり、そこでは集中豪雨的な取材が行われた、との指摘があった。[『平成10年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 報告書』国土庁防災局・(財)阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.81]

>

【引用】(被災地市民グループインタビュー結果)マスコミでは、まずフランスの国営放送のチームが来た。その後、テレビ・新聞の各社が毎日のようにやってくるようになった。新宿サリン事件が起きてしばらくは全くなくなってきたが、その後も一部の新聞社は毎日のように取材にやってくる。その避難所では大変よい対応をしてくれた。おそらくマスコミ報道を見て、遠方からもボランティアが来たり、義援金が送られてきたりした。[(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』(2000/3),p.5]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

01. マスコミの報道、交通機関途絶によるアクセス困難さなどから、ボランティアや救援物資に避難所間の格差も生じた。

【教訓情報詳述】

02) 交通アクセスが可能かどうか、避難所間におけるボランティア偏在の原因となった。

【参考文献】

【参考】例えば、兵庫区では、大阪圏からの交通アクセスが可能だった東灘区、マスコミにクローズアップされた長田区などと比較して、有力なNGOの活動が遅れたとの指摘がある。[岡野郁生「震災時のボランティア活動とその支援のあり方」『都市政策 no.82』(財)神戸都市問題研究所(1996/1),p.44]

>

【参考】交通の便の状況により、避難所間で救援物資やボランティアの格差が生じたとの指摘は、[菊地馨『阪神大震災・神戸からの報告書』(株)データハウス(1995/3),p.164-165]にある。

>

【引用】(被災地市民グループインタビュー結果)被害が大きな地域には、車が入れないから物資が届かない。比較的被害が軽いところに何もかもが集まったが、それを不特定に配布していた。被害が大きなところからはとりに行くのも大変なのに、逆に電気もついているような地域の人が物資をもらえる状態で、配慮は無か

った。物資を1箇所に集めるのは良くない。〔(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』(2000/3),p.15〕

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

01. マスコミの報道、交通機関途絶によるアクセス困難さなどから、ボランティアや救援物資に避難所間の格差も生じた。

【教訓情報詳述】

03) 神戸市以外の市町に関しては、報道が少なかったことから、ボランティアや物資などが行き渡らなかったとの指摘もある。

【参考文献】

〔引用〕東京大学社会情報研究所が神戸・西宮・芦屋・宝塚の各市で行ったアンケート調査を見ると、「(自分の町の)被害報道が少なかったので救援物資やボランティアが来なかった」と答えた人の割合は、神戸の14.4%に対して、西宮が25.5%、芦屋32.2%、宝塚50.6%。報道に対する意見を自由に述べる問いに対して、「自分たちの住んでいる街が報道されていない」という意見が多かった。〔1.17神戸の教訓を伝える会『阪神・淡路大震災 被災地“神戸”の記録』ぎょうせい(1996/5),p.102〕

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

02. 行政にとって公園などの自主的避難所の把握は困難だったため、物資等の到着が遅れた避難所もあった。避難所以外のテント生活者等の支援のため、兵庫県は救護対策現地本部を開設した。

【教訓情報詳述】

01) 多くの被災者は、各々にもっとも身近でよく知っている施設等に避難した。公園にも、テントを張ったり、自動車を持ち込んだりして、避難者が生活を始めた。

【参考文献】

〔引用〕阪神・淡路大震災では、多くの被災者は、各々にもっとも身近かでよく知っている施設等に避難した。市役所や区役所などの庁舎でもロビーなどが避難所として使われていた。公園にも、テントを張ったり、自動車を持ち込んだりして、避難者が生活を始めた。〔『阪神・淡路大震災—神戸市の記録1995年—』神戸市(1996/1),p.212〕

>

〔参考〕身近な施設、公園などにおける避難所については、「小さな避難所」として〔小林和美・池田太臣・中野伸一「1 神戸市灘区における避難行動の地域的展開」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』(1997/2),p.39-41〕にも紹介されている。

>

〔引用〕また、公園などのテント村は、被災者間で救援落差を生じさせ、行政に対するいたづらな悪感情を育成することとなり、復旧・復興の妨げともなった教訓を忘れてはならない。〔中川和之「『毛布とおにぎり』から『間仕切り、風呂つき』へ」『近代消防 Vol.437』近代消防社(1998/2),p.-〕

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

02. 行政にとって公園などの自主的避難所の把握は困難だったため、物資等の到着が遅れた避難所もあった。避難所以外のテント生活者等の支援のため、兵庫県は救護対策現

地本部を開設した。

【教訓情報詳述】

02) 自主的避難所は、明確な基準がないため、避難所と認定するまでに時間がかかる場合もあった。

【参考文献】

[引用] 計画外の避難所が多く、明確な基準がないため、避難所と認定するまでに時間がかかる場合もあった。[『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(1996/8),p.106]

>

[引用] (被災地自治体避難者・被災者支援担当職員ヒアリング結果)災害救助法に定める基準が、救援対策の基本となったが、どこまで国のお金が出るのかという基準が明確ではなかった。避難所にもいろんなタイプがあって、学校、教会、企業の集会室、公園、どの程度までが災害救助の適用にあてはまるのかわからない。自治体によっては、災害救助法の内容をよく知らず、有効に活用できていないところもある。[『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.29]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

02. 行政にとって公園などの自主的避難所の把握は困難だったため、物資等の到着が遅れた避難所もあった。避難所以外のテント生活者等の支援のため、兵庫県は救護対策現地本部を開設した。

【教訓情報詳述】

03) 自主的避難所は、避難所と認定されるまで救援物資や食事が配給されず、避難者たちは水や食料の確保に奔走した。行政からの情報も不足した。

【参考文献】

[引用] 阪神・淡路大震災では、未公認の避難所への対策が後手に回り、被災者間の救援落差を招いた。...(中略)...神戸市では情報の集約ができずに混乱が長引いた。[中川和之「毛布とおにぎり」から「間仕切り、風呂つきへ」、『近代消防 Vol.437』近代消防社(1998/2),p.-]

>

[引用] やがて指定避難所以外にも多くの避難者がいることがわかり、それらの多くは急きょ避難所に追加指定されたが、テント村は当初避難所と認知されず救援物資や食事が配給されなかったため、テント村の避難者は水や食料の確保に奔走した。[柏原士郎・上野淳・森田孝夫・編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会(1998/1),p.177-178]

>

[引用] 小規模(避難住民が一桁)の避難所の要望がなかなか行き届かず、場所によっては1週間近く同じ品目の要望があがっていた場所もみられた。[農林水産省中国農業試験場 監修『都市型災害と農業・農村—阪神淡路大震災の食糧供給・農業への影響—』農林統計協会(1998/2),p.38]

>

[引用] 情報が不足したり、意識の統一がうまくいかなかった。放送設備がなかったり、先生やPTAがいないなど、学校の避難所と比較して不利な面があった。特に食糧や物資は、指定避難所が優先され、非指定避難所には、行政に要請しないと来なかった。また、避難所の案内地図に載っておらず、見落とされた[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あるとき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレン出版(1998/3),p.72]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)学校は行政の施設なので食料も医療体制も入ったが、民間の会館は放っておかれた。地域の店舗にも何も無い。電気も来ないのでローソクで明かりを取っていた。‘行政もこんなときだからしょうがない’と皆を納得させていたが、食べるものが無いので、当日の食料は炊き出しをした。町内会の役員に米屋があるので米を出してもらい、水は湧き水で、磨がずに炊いた。2日目に炊き出しをしようとすると、避難所にいる町会の人にとっていたのに、長い行列が出来てしまった。米の量が足りないの、私がマイクを持って‘申し訳ないが、炊き出しは避難所の分しかありません’と言ったが、それでも誰も動かさず非常に困った。[(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』(2000/3),p.8]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)物品が役所からたくさん来たが、外でテントを張っている方、全半壊の家に無理やり住んでいる方がいるのに、学校にいる方だけが避難者だという感覚をもってしまったので、その他の方が非常に困っていた。そこで、各町、各戸に役員らが配布したが、役員は自分の家が倒れていても、家のことなど何もする暇がなかった。[(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』(2000/3),p.14]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果) 公的機関に物資がどんどん入ってくるようになって、我々の民間の施設には来なかった。役所に言いに行くと、学校を通じて報告するよう言われた。「学校から避難所まで誰が物資を運ぶんだ！トラックは走れない。」と言ったが、それから2週間もしてからようやく直接物資が届くようになった。〔(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』(2000/3),p.14〕

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果) しばらくすると、食事が満足に行き渡っていない所もあるが、あるところは腐っているという状態が目立ってきた。物資の集配基地に被災地外のボランティアグループが来てくれていたが、市内の地理が分からないので、どこに持っていった方がいいのか分からない、連絡が入ってきてもどの道を通ればすぐいけるかが分からないというので、地理に詳しい者が電話番号をすることにした。〔(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』(2000/3),p.14〕

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

02. 行政にとって公園などの自主的避難所の把握は困難だったため、物資等の到着が遅れた避難所もあった。避難所以外のテント生活者等の支援のため、兵庫県は救護対策現地本部を開設した。

【教訓情報詳述】

04) 自主的避難所の把握は難しかった。行政とボランティアの連携による避難所情報の収集と交換は、自主避難所の情報把握に有効であった。

【参考文献】

[引用] 行政とボランティアの連携による避難所情報の収集と交換は、自主避難所の情報把握に有効であった〔渥美公秀「広域ボランティア組織の展開」『阪神大震災研究2 苦闘の被災生活』神戸新聞総合出版センター(1997/2),p.287-300〕

>

[参考] 西宮市では、私立学校など市の指定でない施設に避難者が受け入れられたものの、市側が避難所として把握することは非常に困難で、NVN(西宮ボランティアネットワーク)からの通報などにより避難所認定が行われたとされる。〔西宮ボランティアネットワーク「ボランティアはいかに活動したかー震災60日もうひとつの阪神大震災記録」NHK出版(1995/10),p.116〕

>

[引用] 行政とボランティアが積極的に連携した兵庫県西宮市では、ボランティアのネットワークが確認した未公認避難所は、直ちに市当局も認定して指定避難所と同じように物資の支給対象にしていた...(後略)...〔中川和之「毛布とおにぎり」から「間仕切り、風呂つきへ」『近代消防 Vol.437』近代消防社(1998/2),p.-〕

>

[引用] 阪神・淡路大震災で、西宮市はボランティアの協力を得て、公園などにテントを張って避難している人を早期に避難所に移転してもらった。一方で、ボランティアたちにも勝手にテントを張るのはさけてもらい、施設内に宿泊場所を提供した。この枠組みが、被災後1カ月以内にできあがったことで、その後長期的にテント村ができてしまうなどの混乱を避けることができた。〔中川和之「毛布とおにぎり」から「間仕切り、風呂つきへ」『近代消防 Vol.437』近代消防社(1998/2),p.-〕

>

[参考] このほか、被災地学校教員ヒアリング結果によると、学校教員が子供の安否確認と同時に学校以外に避難している被災者を確認、それらの人へも必要な物資を確保・配布したという事例もある。〔『平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票』(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.20〕

>

[引用] (既存アンケート調査のまとめ) ボランティア団体への聞き取り調査によると、ある地域では地震発生後10日頃までが最もひどい状況で、食糧は配給されていたが偏りがあるなど、役所も正確な避難所数や被災者数を把握できていなかった。そこで、ボランティアによるリサーチ隊を組織し、正確な情報の収集に努めた。日に日に必要なものが変わっていったが、リサーチ隊はそうした情報の収集にも役立った。〔『平成10年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 報告書』国土庁防災局・(財)阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.80〕

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

02. 行政にとって公園などの自主的避難所の把握は困難だったため、物資等の到着が遅れた避難所もあった。避難所以外のテント生活者等の支援のため、兵庫県は救護対策現地本部を開設した。

【教訓情報詳述】

05) 兵庫県は、テント生活をしている避難者の支援などを目的として、1月22日、県内計7地区に「救護対策現地本部」を設置した。

【参考文献】

〔引用〕(震度7エリア自治体・救護対策現地本部担当者ヒアリング結果)被災地各地に災害対策本部の出張所的な施設、例えばそこに行けば様々な情報が入手できる、また様々な相談ができる、応急的な治療ができるというような、様々な機能を持った「救護対策現地本部」を置き、24時間体制で対応することになった。住民は様々な状況に置かれていたが、市町の対策は避難所を中心とせざるを得ない中で、避難所に近くに県の現地本部があって、24時間体制で職員がいて対応したことは、心強かったであろう。県としても、現場の声を直接聞くことができた点でも良かったと思う。まず、公園に運動会で使う大きなテント3張くらいを設営したが、床や周りの囲いも無く吹きさらしの中で24時間対応をしなければならない所もあったし、当初は電話や照明も無いという状況でスタートした。また、設置場所の確保にも苦慮した。...(中略)...現地本部は、最初はテント生活をしている避難者の支援、特に相談・要望への対応、また医療救護を主眼においていたが、その後、避難所パトロール隊の集結拠点、ボランティア活動に対する支援等、必要に応じて役割が付加されていった。役割を十分に検討する間も無く、まず設置することを優先したため、派遣された職員も最初は現地本部が何をやる所がよく分からないまま活動を開始したが、現地で活動しながら徐々に体制を整えていった。...(中略)...被災者から相談を受けたり要望を聞いて、どのような対応をどこまでしていくのかという判断は、大変難しい所であった。本来は、「ここで聞いたことはここで解決する」という組織を目指したが、実際には聞かれたことをすべてその場で解決するのは難しく、情報の交通整理的な役割しか果たせなかった部分はある。しかし、医療、物資、ボランティア調整等の面では、現地の判断で解決していくこともできた。毎日、現地本部からの報告を受けて、刻々と変わる被災者のニーズ等の状況を把握することができた。〔『平成10年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 報告書』国土庁防災局・(財)阪神・淡路大震災記念協会(1999/3),p.25〕

>

〔参考〕兵庫県の救護対策現地本部については、〔『阪神・淡路大震災 兵庫県の1年の記録』兵庫県知事公室消防防災課(1997/7),p.88-92〕にまとめられている。住民等の苦情・相談窓口として、1月22日の設置から8月10日の完全撤収までに、計19,000件以上の相談およびボランティア斡旋が行われた。

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

03. 避難所が、周辺被災者に対する救援の拠点となったため、避難所内被災者と周辺被災者との間で、食料・物資の配布に軋轢も生じた。

【教訓情報詳述】

01) 避難所外の被災者への物資等供給が避難所を拠点としたため、避難所内部の人から「どうして外部の人の分まで、配らなければならないのか」という不満の声があがった避難所もあった。

【参考文献】

〔引用〕(西宮市立安井小学校)2月下旬になって、避難所外部の人(避難所に避難していない近隣住民)から、自分たちにも食事や物資を配給してほしいとの要望が本部に出された。食事や物資の数に余裕が出てきたので、要望に応じたところ、避難所内部の人から「どうして外部の人の分まで、内部の人が作って、配らなければならないのか」という不満の声があがった。そこで、避難所内外の人を区別するため「安井ファミリーカード」を作成し、内部の人に配布、翌日から避難所内外の人の場所を分離して、食事の配給を始めた。外部の人には、市からの食事のみを配給した〔『大規模地震時における避難所のあり方に関する研究報告書』尼崎市・(財)あまがさき未来協会(1996/3),p.40-41〕

>

〔引用〕被災地にあり、ライフラインを絶たれ、避難所にはいないが、現実に食料や物資の調達ができない方々にどこで物資を渡すかが問題になった。区役所など物流拠点だと混乱を招くし、区内の方に配給するにはもっと小地域で渡す場所が要る。当初、原則として防災計画上の避難所と特に事実上避難者が多い避難所で渡すこととしたが、避難所によっては「避難所以外の方の分まで手が回らない」といった苦情が多く寄せられた。また、避難所のリーダーの考えから避難所の秩序を守るため、物資をかなり大量にストックするところもあった。個々人が自分の家の近辺にいても、避難所に行く物資を運んでも、避難所にいない被災者の手元には救援物資は行き渡らない。いつ、何が避難所に届けられるのか分からない状況で、「避難所に行けば、こうした物資があり、もらう事ができる」と明確に言うこともできず、こうした大災害の直後に避難所に避難し

ていない方々にどのようにして生活に不可欠な物資を渡すべきか、課題であろう。[藤井良三「震災時の救援物資の配布」『都市政策 no.82』(財)神戸都市問題研究所(1996/1),p.40-41]

> [参考] 避難所内外の問題については、[1.17神戸の教訓を伝える会「阪神・淡路大震災 被災地“神戸”の記録」ぎょうせい(1996/5),p.102-103]にもふれられている。

> [参考] 被災自治体の避難者・被災者支援担当職員に対するヒアリングによると、避難所はともかく、避難所にいない人、市外に避難している人については、調べる方法もなく情報がなかったため、結果的に十分な対応が図れなかったとされている。[「平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票」(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.26]

> [引用] (震度6エリア自治体アンケート結果) 避難所に食事のみ取りに来る人があり、避難者分が不足することがあった。[「平成9年度防災関係情報収集・活用調査(阪神・淡路地域) 調査票」(財)阪神・淡路大震災記念協会(1998/3),p.97]

【区分】

2. 第2期・被災地応急対応(地震発生後4日～3週間)

2-01. 避難所の運営と管理

【03】避難所間・避難所内外の格差

【教訓情報】

03. 避難所が、周辺被災者に対する救援の拠点となったため、避難所内被災者と周辺被災者との間で、食料・物資の配布に軋轢も生じた。

【教訓情報詳述】

02) 神戸市は3月26日以降に給食を避難所就寝者に限ることとしたが、それに先だって2月26日からは避難所就寝者数を被災者数として取り扱うことにした時から、外部への配布を停止する避難所もあった。

【参考文献】

[参考] 神戸市は3月26日以降に給食を避難所就寝者に限ることとした[「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(1996/8),p.8]

> [参考] 神戸市が避難所就寝者数を被災者数として取り扱うことに決めた2月26日以降「地域の方へ。避難所での食事の供給は、避難所で就寝している方に限られています」という張り紙をした避難所もあった。[1.17神戸の教訓を伝える会「阪神・淡路大震災 被災地“神戸”の記録」ぎょうせい(1996/5),p.103]