

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

01. 避難所の管理運営は、多くの場合、各施設の管理者等(学校の場合は教職員等)がその役割を果たした。

【教訓情報詳述】

01) 神戸市立の学校園では、避難生活が軌道にのるまでの間、避難所運営のリーダーとして教職員が活動した学校等は8割以上に上り、校園長や教頭がリーダーとしての役割をとる場合も多かった。

【参考文献】

[引用] 避難住民の生活が軌道に乗るまで、避難所運営のリーダーとして校園長、教頭、その他の教職員の少なくともいずれかが活動したと答えた学校園の数は178校であった。ひ避難所として利用された学校園は218校であったから、81.7%で教職員がリーダー的な役割を担ったことになる。また、...(中略)...校園長や教頭がその任に当たることが多かったことがうかがえる。[『阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書』神戸市教育委員会(1995/8),p.41-42]

> [参考] 震災後約2か月を経過した時点での避難所調査によると、避難所リーダーの職業は「当該施設の管理者」(集会所・公民館・福祉センター等の管理者・職員、また学校の校長・教頭等)であるとの回答が23.3%と最も多くなっている。[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.6]

> [引用] (被災地市民グループインタビュー結果)日頃から自主防災活動がなかった。避難場所は指定されているので、住民は避難場所には来るが、誰が世話をするかが分かっていなかった。学校の職員が学校で寝泊まりして世話をしてくれたが、住民のする事が分からなくて非常に困った。何とかしないと学校だけではもたないの、自治会や社会福祉協議会の役員等が集まって世話することになった。[(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.12]

> [引用] 地震直後、着のみ着のまま学校へ避難してきた多くの住民は、恐怖のショックにより、ほとんどが茫然自失あるいは無気力の状態であり、これらの人々をいかにして勇気づけ、組織化し、自立させていくかが重要な課題であった。[『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(1996/1),p.73]

> [引用] 避難所担当の行政職員が来校してから対策本部からの指示を受けていなかったり、十分な情報を持たないまもりあえず駆けつけたりする担当者もあつた。前任者との引継ぎが不十分のため、うまく機能しない場合があり、教職員が引き続き避難所運営に関わらざるをえなかった。[『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(1996/1),p.81]

> [引用] (宮沢之祐氏)
その学校には火災に追われ、校区外からの避難者が多かった。先生たちは、なじみのない住民と接することになった。
...(中略)...不眠不休で避難者と接した先生の言葉が忘れられない。「これだけ頑張っている、と示して信頼されんと、何が起きるかわからなかった」...(中略)...

一方、閉鎖のめどが立たない避難所の運営に、先生たちが消極的な学校もあつた。避難者は「授業の正常化を妨げる厄介もの」なのか、「出て行きたくても出られない人たち」なのか、先生がどう思っているか、避難者たちは敏感に察した。...(中略)...

困難に直面する高齢者や障害者、外国人がいる学校は、社会の縮図になった。先生がどう向き合うのか、生徒たちもよく見ていた。とはいえ、先生が避難者にかかりきりになり、生徒と接する時間がまるでない状況は、よいはずもない。

[神戸新聞記事「物資配給など不眠不休だった先生」『震災10年 備えは その時どうする 避難所』(2004/5/16),p.-]

> [引用] 当初集まってきた人々は、恐怖におびえ、自分から能動的に何かをするということではできず、無秩序の集団であった。集団の秩序を回復しつつ、避難所として運営するためには、教職員の助力が不可欠であった。しかも後の経過を考えると、教職員の援助は早ければ早い程効果的であった。[徳山明「新たな防災教育と学校防災体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9) (第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.51]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

01. 避難所の管理運営は、多くの場合、各施設の管理者等(学校の場合は教職員等)がその役割を果たした。

【教訓情報詳述】

02) 避難所等で自治組織が形成されるきっかけは、教職員による指導が最も多く6割にのぼった。ただし、1月中に自治組織ができた学校園は半数を越えるが、できなかったところも3割強あった。

【参考文献】

[参考] 神戸市内における学校園にできた避難所の運営主体については、[『阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書』神戸市教育委員会(1995/8),p.41-46]参照。これによると、避難住民の自治組織形成は、1月末段階で51.9%と過半数になったが、一方で最後までできなかったという回答も33.8%を占めている。また、自治組織の形成の契機としては、教職員による指導が58.4%と最も多かった。

> [参考] 自治組織の結成のきっかけと時期については、[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.23]にもある。

> [引用] 教員や地域のリーダーが自分たちの施設を「避難所」として管理するための訓練を受けること。[イアン デービス「避難所の設置、運営の課題とあり方」『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(応急救助)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.148]

> [引用] 将来地震があっても、避難所(シェルター)としての機能を最大限発揮できるよう、すべての学校施設が激しい地震の負荷に対しても安全であることを確認すること。共同の生活空間のプライバシーを保護すること。高齢者や身体障害者など特殊なニーズのあるグループの避難所(シェルター)の必要性にさらに留意すること。[イアン デービス「避難所の設置、運営の課題とあり方」『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(応急救助)』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/8),p.148]

> [引用] 避難所の組織は、当初、救援物資の配分することから始まった。教職員は避難所の中の人々を、地区別等のグループに分け、その中から当番を選び、特に食事の配分については、当該当番にグループの人数と食事等の必要数を申告させ、その分だけ配分するという方法により、混乱なく配分することができた。もう一つの契機は、断水のためトイレが使用不能になっていたのを、夜中に校長が自らビニール袋を手袋がわりにして汚物を取り出し、プールからの水で流していたのを見た人たちが、自分達がやらなければいけないと気付き、互いのために手を動かそうと思いついたことにある。[徳山明「新たな防災教育と学校防災体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9)』(第3編 分野別検証) II 社会・文化分野、兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.64]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

01. 避難所の管理運営は、多くの場合、各施設の管理者等(学校の場合は教職員等)がその役割を果たした。

【教訓情報詳述】

03) 行政側も出勤できる職員が少ない一方で、大量の災害救助関連の業務が発生したため、避難所に派遣する職員の確保に苦慮していた。

【参考文献】

[引用] 全ての避難所に職員配置ができるほど職員がいなかったために、比較的規模の大きい避難所の内、避難者が300人を越えた大規模避難所を選定して職員を配置し、施設管理者や地域の代表者と協力して避難者に対処することとした。

そして、これら大規模な避難所には18日以降も職員を常駐して対応する必要性が認められたために、区職員をチームに他部局応援職員等を含む2～7名でチームをつくり、18～19日は夜間対応(17時～翌10時)を、20日からは24時間対応(12時～翌日12時)を始めた。この24時間対応は10時に区へ出勤し、避難所へ赴いて翌日13時に区を退庁するという非常に厳しい勤務であるが、女子職員を含む体制で2月の下旬まで続けられた。

[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.88]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

01. 避難所の管理運営は、多くの場合、各施設の管理者等(学校の場合は教職員等)がその役割を果たした。

【教訓情報詳述】

04) 避難所に何とか派遣された行政職員は、マニュアルや通信手段も物資もない中で苦慮しながら、施設管理者や住民と連携して対応した。

【参考文献】

【引用】従来の防災マニュアルでは、まったく役立たず、手さぐりで避難所の運営・管理が進められた。24時間絶え間なく届いた救援物資の受け取り、交通渋滞のため到着時間の定まらない食事の配付、病気が人の世話や高齢者、障害者など弱者の介助に地域の住民や施設管理者の方々の献身的な協力、全国からボランティアの方々の各方面での活躍によって支えられたというのが現実である。
[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.93]

>

【引用】区災対本部から送られてくる救援物資の到着は著しく遅れ、しかも、食料も毛布も絶対量が決定的に不足していたため、子供や老人を優先的におむすび一つ・バナナ一本・毛布一枚という配分しかできなかった。この状態で、地域の指導的立場の住民や学校の先生達の協力を得ながら、しかも、被災者の落ち着いた行動に助けられて、被災直後の不安の多い眠れない一夜を過ごした。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.87]

>

【引用】発災直後から、神戸市は非難の的となった。避難所で、被災者がおかれた状況を考えると、それは仕方のないことといえる。しかしその一方で避難所への対応に当たる神戸市の職員一人一人は行政の範囲を超えて奮闘していた。やり場のない避難者の怒りは時として、市の職員にぶつけられる。「何しにきたんや」出会い頭に罵声をぶつけられた職員も少なくない。最初は付けていた市役所や区役所の腕章をそっとはずす職員の姿も見られた。[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.94]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

01. 避難所の管理運営は、多くの場合、各施設の管理者等(学校の場合は教職員等)がその役割を果たした。

【教訓情報詳述】

05) 行政から責任者が着任する以前には、校長に大幅な権限を移譲しておくべきという意見もある。

【参考文献】

【引用】まだ避難所と指定される以前の時期、校長の役割は非常に大きく、そのために、避難所の平静が保たれたことはすでに述べたとおりであるが、校長には何の権限も与えられていない。人数を把握するために名簿作りをしようとしたが、プライバシー侵害と反対が起き、正確な人数を把握できなかったところもあった。争い事が起きて、命令を出したり、迷惑な者を排除することは出来なかった。避難所として指定され、行政から責任者が着任する以前には、校長に大幅な権限を移譲しておかないと、避難所としての運営がスムーズに進まないことがあり、当初、権限を与えておいてもらいたいという校長が多かった。[徳山明「新たな防災教育と学校防災体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9) (第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.67]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

02. 震災直後の通信手段がなく、混乱した。避難所には安否消息の問い合わせが殺到、避難者名簿の作成が必要だった。

【教訓情報詳述】

01) 震災直後の通信手段がなく、混乱した状況のなかで、マスコミの協力が非常時の情報伝達方法として効果的だった。

【参考文献】

【参考】 学校園と教育委員会との通信手段としては、通常のメールアドレス、メールカーシステムが利用できず、電話回線も輻輳していたため、職員による運搬などの方法を探らざるを得なかった。[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.8]

> 【引用】 震災直後の通信手段がなく、混乱した状況のなかで、マスコミの協力が得られたため、非常時の情報伝達方法として効果的であった[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.9]

> 【引用】 電話網などの情報伝達が不可能な状況で、最も効果的な方法がテレビ、ラジオ、新聞などのマスコミを通しての情報提供と学校園の校門や校区内での掲示文だった。[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』財団法人 神戸市スポーツ教育公社(1996/1),p.77]

> 【引用】 (被災地市民グループインタビュー結果)情報収集は、もっぱらラジオだった。消防団の無線機を持っていたが、停電で充電できないため、つけっ放しでは半日しかもたない。[(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.4]

> 【引用】 (被災地市民グループインタビュー結果)避難所には全く情報が入ってこないの、役所に行ったが、話もできないほど忙しそうだった。後日来るまでに情報を集めてもらうよう頼み、何とか情報を入手することができた。[(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.4]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

02. 震災直後の通信手段がなく、混乱した。避難所には安否消息の問い合わせが殺到、避難者名簿の作成が必要だった。

【教訓情報詳述】

02) 電話の通じていた避難所には、消息を尋ねる電話が殺到した。

【参考文献】

【引用】 多くが避難所となった小中学校の電話はどうだったのであろうか。地震当日の午前8時頃、電話をかけようとした61校中、27校(44%)では反応がなくかからなかったが、残りの34校では電話がかげられた。しかし、その内、実際に相手に通じたのは半数(17校)に過ぎなかった。特に、震度7を記録した地域では、相手に通じたのは、わずか1校(5%)のみであった。[吉井博明・塩野計司「第4章 ライフラインの被害と影響」『大都市と直下の地震－阪神・淡路大震災の教訓と東京の直下の地震－』都市研究叢書(1998/9),p.160]

> 【引用】 震災直後、家族や知人等の安否、所在を確認する問い合わせに訪れる人や電話の照会が殺到した。避難所になった197校園が対応しており、この資料となる避難者名簿は205校園で作成された。震災4日目の1月20日には133校園(64.9%)で作成されており、2月6日までに205校園が作成している[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.18-19]

> 【参考】 兵庫県立御影高校(神戸市東灘区)では、電話復旧後に避難者の安否確認が殺到するが、対応しきれなかったとの記録がある。[『震災を生き延び 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(1996/1),p.74]

> 【参考】 学校避難所の施設・設備面の問題として、電話回線の不足(安否確認、呼び出しが混乱)があげられている。[『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.81]

> 【引用】 (被災地市民グループインタビュー結果)避難所で大変だったのが、安否確認の電話がかかってくることであった。民生委員が電話交換手をしていて、田舎だから皆の顔がある程度知っているのだから出来たことだと思う。行政はすぐに避難所に予備の電話を引く対応をして欲しい。[(財)阪神・淡路大震災記念協会『平

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

02. 震災直後の通信手段がなく、混乱した。避難所には安否消息の問い合わせが殺到、避難者名簿の作成が必要だった。

【教訓情報詳述】

03) 避難者名簿は、ほとんどの避難所で作成された。その多くは、発生直後の3日間のうちに作成されたものだった。

【参考文献】

[参考] 避難者名簿のある避難所94.7%、作成時期は発生直後の3日で43.2%、一月下旬は35.3%となっている。[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—まちづくり計画研究所(1995/7),p.25-26]

> [引用] (神戸市立御影北小学校)この日(1月18日)の夕方、学校側の要請により、各部屋から部屋リーダーが選出された。その目的は、避難者名簿をなるべく早く作成すること、および、区役所などから届けられる救援物資を避難者にスムーズに配布することであった。[『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.49]

> [引用] 4月の段階では、避難住民の名簿は各避難所で自主的に作られたものがあるだけで、行政の手で確定されたものがないのが実情であった。(中央区)[中央区役所 地域福祉課『阪神・淡路大震災 中央区の記録』神戸市中央区役所(1996/3),p.29]

> [参考] 神戸市立の学校園においては、発災後3日以内に6割以上が避難者名簿を作っていたものの、最も遅い学校園では、2月6日までかかっていた。[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのとき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.25]

> [引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)避難者の把握のため、各避難所で名札を作り、外出時は札を裏返しにするなどした。名札は所在が明確になり、問い合わせの対応にも便利であった。[『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.79]

> [引用] (震度6エリア自治体アンケート結果)避難者の安否確認が殺到し、職員は名簿づくりに追われたが、人の出入りが多くて対応が困難だった。[『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.81]

> [引用] (震度7エリア公益法人・ボランティア担当職員ヒアリング結果)避難所に入って来る人には名簿に名前等を記入してもらっていたが、頑として記入しない人がいた。後で分かったことだが、他の地域から来ている人達が避難所から排除されるかと思って住所を書けなかったり、また字を書けない人もいた。このような状況でも、細かな配慮が必要である。[『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.11]

> [引用] (被災地市民グループインタビュー結果)避難者の名簿作りに要した時間は、避難所によって大きな差があった。担当者の手腕によるところもあったが、一つの避難所に同じ地域からの避難者だけであったところは何もなくてもスムーズに立ち上がったし、混合して入っているところは1週間たっても名簿が作れなかった。対策本部から指示もなかったため、それぞれの避難所の担当者が気づいた事をそれぞれ行った。[(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.12]

> [引用] 学校園は「行政情報の伝達場所」や「尋ね人等個人情報交換する場所」としても利用された。…(中略)…

また、震災直後は、家族や知人等の安否、所在を確認する問い合わせに訪れる人や、電話での照会が殺到した。1月17日時点で避難所になった学校園のうち197校園がこれらの業務に対応した。

対応の資料となる避難住民名簿の作成は、震災4日目の1月20日時点で133校園(64.9%)、2月6日時点で205校園が行っている。尋ね人の連絡先などの掲示も行い、情報交換の場となった。

[『阪神・淡路大震災 神戸の教育の再生と創造への歩み』神戸市教育委員会(1996/1),p.54-55]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

03. 避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった避難所もあったが、その他の避難所でも徐々に自主運営組織が形成されていった。

【教訓情報詳述】

01) 施設管理者を中心としつつも、避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった例もあった。

【参考文献】

[引用] (西宮市立大社小学校:10時)避難者自ら志願して職員室へ十数人のボランティア集まる。[『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(1996/1),p.58]

>

[引用] (西宮市立安井小学校)地震直後は、校長を中心とする数名の教師で対応していたが、その後、体育振興会体育指導委員が夕方に到着して手伝いを始め、彼を中心に他の体育振興会関係者、本小学校卒業生、スポーツチームの子供たちなどが協力者として加わる。[渥美公秀・渡邊としえ「避難所の形成と展開」『阪神大震災研究1 大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.86]

>

[引用] (芦屋市立宮川小学校)朝、出勤できた教職員は、校長、教頭を含めて7人。地域の人達が自発的に協力をはじめ、避難所運営に校長中心の流れができた。[『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(1996/1),p.114]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

03. 避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった避難所もあったが、その他の避難所でも徐々に自主運営組織が形成されていった。

【教訓情報詳述】

02) 当初から地元自治会や消防団等が管理運営の中心となった例や、地域全体で自主的に避難者対応を行った地域もある。これらの事例は、普段から地域のコミュニケーションが密であり、コミュニティが熟成している地域、学校開放などが行われていた学校にみられた。

【参考文献】

[引用] (北淡町立野島小学校)運営主体は当初は自治会1名と消防団・婦人消防隊15名で町職員3名であり、教員は避難所運営には関与しなかった。[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(1995/5),p.29]

>

[参考] 真野地区(神戸市長田区)では、地域全体(約2,500世帯)で、小学校、保育所、児童館、集会所、企業体育館等、計16箇所の避難所等が自然発生的にできた。当日、役員等が区役所と連絡を試みるが、役所からの配給等がないことが分かり、連合町会として一括して、全地域分の緊急物資を長田区役所に取りに行く。区役所の混乱状態を見て、弱者にも物資が行き渡るようにする必要を実感し「この地域は一元的に取りに来るので段取りをしてほしい」と区役所に要求。米、かんぱん、毛布などの物資を積んで地域に戻り、配給した。[阪神復興支援NPO 編『真野まちづくりと震災からの復興』自治体研究社(1995/6),p.25,39]

>

[引用] 吾妻小学校は以前から学校開放をしていたからか、地域のまとまりがしっかりとしていた。いい面と悪い面もあるが、震災後も学校開放の責任者が市役所の災害対策本部にも行って情報を入れていた。避難所生活においても地域の人々がリーダーとなって多くの面でボランティアをしていて、避難された方々のお世話をしっかりしていた。[震災時のトイレ対策のあり方に関する調査研究委員会『震災時のトイレ対策 - あり方とマニュアル -』(財)日本消防設備安全センター(1997/3),p.63]する調査研究委員会]

>

[参考] 自治会による避難所運営が行われた例として、灘区の3事例が[岩崎信彦・藤井勝・小林和美「避難所運営のしくみと問題点」『阪神大震災研究1 大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.132-134]に示されている。

>

[引用] 小・中学校が避難所になった場合、避難者の中には当該学校の卒業生やPTA会員が含まれ、また、地域開放による学校利用者も含まれていた。学校と地域・社会との関係が密接な場合は、コミュニケーションをとるのが容易であり、組織化もはかりやすかったようである。

高校の場合も、普段から地域と密接な関係を持っている学校は自治組織等の組織化も容易であったが、そうでない学校は避難者の構成にも関係があったのだが、自治組織の形成及びその後の運営にも多くの問題があったようである。

[『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(1996/1),p.73]

>

[引用] 災害直後の助け合い、避難所の運営、避難後の地域の見回りなど、自主的な取り組みが展開した。興味深いのは、当初は地域の役員が中心となった活動が、学校(教員)や生徒を巻き込んで住民全体の活動へと展開していったことである。

地域社会の助け合いのなかでは、第一に、既存の活動の延長線上で、行政も含め、それまでに築いてきた既存の人的その他のネットワークを活用しながら、救援・支援活動が営まれたことである。

[山下淳「復興推進 - 新たに生まれた社会のしくみ」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(2/9) (第2編 総括検証)』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.200]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

03. 避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった避難所もあったが、その他の避難所でも徐々に自主運営組織が形成されていった。

【教訓情報詳述】

03) 時間がたつにつれて、避難者の自主運営組織が形成されるなど、避難所の管理運営はボランティアなどの協力を得た自主運営へと移行した。

【参考文献】

[参考] 神戸市内における学校園にできた避難所の自治組織形成時期については[『阪神・淡路大震災 神戸市立学校震災実態調査報告書』神戸市教育委員会(1995/8),p.42]参照。これによると、徐々に自治組織が形成されていくことがわかる。

>

[参考] 震災後約2か月における避難所の運営調査による避難所リーダーの属性等については、[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.5-12]参照。ここには、調査時点における避難所リーダーの年齢、職業、属性、リーダーになった経緯などが示されている。これによると、避難所リーダーの属性では、避難者自身であるとの回答が35%、外部ボランティア11.1%などとなっている。

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

03. 避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった避難所もあったが、その他の避難所でも徐々に自主運営組織が形成されていった。

【教訓情報詳述】

04) 行政から派遣された職員や施設の教職員の有無や対応により、自主運営組織の形成に影響があったとされている。

【参考文献】

[引用] 職員の多い公共施設避難所は、職員が何から何まで世話をする傾向があったため、自治組織の結成はなかなかできなかった。[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.145]

>

[引用] 震災直後から住民中心の避難所運営を行っていたところではスムーズに自治会が発足したのに対して、避難者主体ではなく教職員主体の活動が行われてきた避難所では自治会の発足が遅れたり、あるいは自治会が形成できなかったという傾向が見られた。[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.93]

>

[引用] 教職員の指導のない避難所(市立体育館、公会堂等)では、避難所内組織はなかなか立ち上がらず、市職員が食糧等の救援物資を運び込む度にトラブルが起こり、3週間余りも混乱が続いた。このような避難所では、住民はいつまでも市の職員に依頼心を持ち、自ら立ち上がろうという意欲が育たなかった

め、結果的に避難所撤退が遅くなった。

ある避難所では、食料等の分配のために一列に並ばせた。「沢山あるので、全員にわたるから、あわてずに、一人一つずつ受け取ってください」と注意したが、列はいつまでたってもなくなり、最後に、また、混乱が生じた。一つ取った人が列の後ろについたからだった。この避難所では、全員を並んで座らせ、動かないようにして、市の係りがその間を配って歩いた。避難所内組織を作らなかったために、ここでは半年くらいこのような状態が続いた。

[徳山明「新たな防災教育と学校防災体制」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(4/9) (第3編 分野別検証) II 社会・文化分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.65]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

03. 避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった避難所もあったが、その他の避難所でも徐々に自主運営組織が形成されていった。

【教訓情報詳述】

05) 避難所において、マスコミの取材への対応が必要となった。

【参考文献】

[引用] 避難者の中から、マスコミ関係者の無神経な取材に対する不満の声が出たのを受けて、避難所内でのマスコミ取材を禁止することが決定された。[『大規模災害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.30]

>

[引用] 各マスコミでは、被災地で必要とされているもののリストが呼びかけられた。それに対して全国から救援物資が送られてくる。しかし物資の到着までには時間的なズレが生じ、やっと避難所へ配るころにはすでに「必要ない物資」になってしまっているケースも多かった。[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.86]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

03. 避難者有志がボランティアとして発災当日から管理運営に携わった避難所もあったが、その他の避難所でも徐々に自主運営組織が形成されていった。

【教訓情報詳述】

06) 避難所において、防犯対策を講ずる必要性が生じ、兵庫県は巡回パトロールを実施した。

【参考文献】

[引用] 2月中旬には、…(中略)…避難住民と外部者とのトラブル、不審者のはいかい、宗教勧誘者の避難所内への立ち入りなど防犯上の問題が出てきた。[『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.98]

>

[引用] (兵庫県の避難所緊急パトロール隊)

避難住民の安全では、当初は、避難所住民間のトラブル、浮浪者、不審者への対策から、衣・食にかかる問題まで多面にわたっていたが、終了時には、違法駐車、少年の夜遊び、アルコール依存者への対応がほとんどであり、その件数は3月下旬までの1日あたり平均17.5件が7月下旬には平均2.1件となった。また、パトロール時における警察官による避難住民の安全確認の対応件数は、全体で1,568件(1日あたり平均8.3件)であった。

[『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.96]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

04. 食糧・物資の搬入、仕分け、配布等にボランティアの活動が大きな支えとなった

【教訓情報詳述】

01) 避難所の約2割には地震発生後72時間以内にボランティアの到着、1月中には半数の避難所にボランティアが入った。避難所のボランティア数はピーク時22.3人、平均10.1人にのぼり、主として食糧炊き出し・給食、物資運搬・仕分けなどに携わった。

【参考文献】

[参考] 72時間以内にボランティアの到着した避難所は約2割。1月中には半数の避難所にボランティアが入った[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.44]

>

[参考] 避難所のボランティア数はピーク時22.3人、平均10.1人[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.47-48]

>

[参考] 主な仕事は食糧炊き出し・給食(17%)、物資運搬・仕分け15%[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.51]

>

[参考] 神戸市学校園でのボランティア活動内容(長期滞在型、短期滞在型別)[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.24]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

04. 食糧・物資の搬入、仕分け、配布等にボランティアの活動が大きな支えとなった

【教訓情報詳述】

02) いつ届くかわからない食糧・物資の搬入・仕分けにはボランティアが不可欠だった。その他、電話の受付、老人・子どもの世話、水くみ等多様な仕事を行った。

【参考文献】

[引用] (ある公園避難所)当初は食料や物資が直接来ず、2月9日までは近くの指定避難所に取りに行った。...(中略)...この後一週間ほどは、物資輸送が交通渋滞で遅れ、その対応のために外で待機しなければならず、朝の6時から夜の8時まで休む暇がなく、夜中にも起こされる日が続いた[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのと避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.67]

>

[参考] その他、電話の受付、老人・子どもの世話、水くみ等多様な仕事を行った。[『阪神淡路大震災 避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.51]

【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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

05. 各避難所では、徐々に生活ルールが決められ、様々な用途の部屋が設けられるなど空間利用についても定められていった。

【教訓情報詳述】

01) 各避難所では、徐々に生活ルールが決められていった。

【参考文献】

[参考] 尼崎市立立花小学校では、臨時電話は発信のみとしたほか、体育館内での禁煙、ストーブ・こたつの持ち込み禁止などが決められた。[『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.20-21]

>

[参考]西宮市立安井小学校では、2月2日、食事時間が設定された。[『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.45]

>

[引用](神戸市立魚崎小学校)電気容量の問題、公平性を考慮し、暖房器などは、原則として避難者全員に控えてもらうよう要請が出された。[『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.62]

>

[参考]一日のスケジュール(起床や消灯時間など)が定められている避難所は62.8%。[『阪神淡路大震災避難所・ボランティア本部の運営システム及びボランティア活動に関する調査研究—平成7年兵庫県南部地震都市災害緊急実態調査—』まちづくり計画研究所(1995/7),p.27]

>

[参考]例えば神戸市東灘区の御影工業高校における生活ルールの例が[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 安全な社会づくりに向けた市民からのメッセージ』(株)ぎょうせい(1996/5),p.96]にある。

>

[参考]避難所生活ルールの例については、[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのとき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.177]にもある。

>

[引用](被災地市民グループインタビュー結果)近所に住んでいながら顔も知らない人もいるので、入所する人にはルールの遵守を求めた。個人宛ての見舞いも全員で分けることや、争い事を起こしたら即刻退出してもらい、住所、氏名などを記入してから入所してもらうようにした。[(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.13]

>

[引用]被災地市民グループインタビュー結果)避難所で配布する際は、並ばせないようにした。並ばせて物を渡すと、困るのは障害者やお年寄り、赤ちゃんを抱えた人である。だから、班分けしてその班の代表者に物資を渡し、班の中で分けてもらうこととした。[(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

[01] 避難所の運営

【教訓情報】

05. 各避難所では、徐々に生活ルールが決められ、様々な用途の部屋が設けられるなど空間利用についても定められていった。

【教訓情報詳述】

02) 学校等では、当初、保健室が救護所、特別教室等が遺体安置室、職員室等が本部および職員宿泊室として利用された例が多い。

【参考文献】

[参考]学校施設をはじめ避難所となった施設のスペースの使われ方については、[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.956-105]にまとめられている。これによると、空間と機能の関係については、以下のような傾向が読みとれるとされている。

1) 屋内空間は優先的に就寝スペースに転用された。

2) 更衣は避難所内では就寝スペース(避難者が主に寝るための場所として、もち込んだ荷物や段ボールの仕切りで囲うなどして、占有しているスペース)や便所のほか、柱やカーテンの陰など人目を避けることができるところで行われ、そのほかに銭湯など避難所外の施設も使われた。

3) 運動場や前庭、中庭、バックヤードなどのオープンスペースは、テントや仮設シャワー、仮設便所などの仮設建物を設置して、就寝、入浴、排泄、休憩・喫煙、調理、配給、駐車、洗濯、物干しなどさまざまな機能のスペースとして転用された。

4) ピロティーは雨をしのげる半屋外空間として、調理、配給、休憩・喫煙などさまざまに転用された。

5) 既設手洗場や屋上、そのほか学校ではプールサイドが給排水しやすいということから、洗濯スペースに転用された。

6) 受付・運営スペースは、学校では職員が運営に携わっていた時期には職員室がよく使われたが、その後職員が本来業務に戻ってからは玄関近くの会議室や放送室などが使われた。また、集会施設では管理人が運営に携わっている事例が多く、事務室、管理員室などが使われた。

>

[参考]学校施設の避難所機能については、[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.304-308]にもまとめられている。

>

[引用]避難所になった学校の90%は、施設の利用を調整した。利用を制限したのは校長室(89%)、職員室(89.5%)、保健室(62.8%)、理科室(62.8%)、コンピュータ室(45.5%)、給食室(61.3%)等であった。22

校園は、避難住民が多くて利用調整できる状況ではなかったと答えている。[『阪神・淡路大震災と神戸の学校教育』神戸市教育委員会(1995/8),p.23]

>

[参考] 神戸市立福池小学校(神戸市東灘区)

・午前8時、教職員が保健室を片づけ、救護所としての機能が果たせるように準備。
・遺体安置室は、当初、長椅子のある理科室としたが、遺体が増え安置しきれなくなったので、2つの普通教室も遺体安置室とする(計19体)。

[『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(1996/1),p.32,58]

>

[参考] 兵庫県立御影高校(神戸市東灘区)

・保健室を救護所とし、教職員がけが人の応急手当を施す。

[『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(1996/1),p.31]

>

[参考] 芦屋市立宮川小学校

・障害児学級とホームルーム教室を遺体安置室とし、けが人は教職員が保健室に運ぶ。

・職員室の一部を片づけ、避難所運営の活動拠点とする。

[『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(1996/1),p.114-115]

【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

【01】避難所の運営

【教訓情報】

05. 各避難所では、徐々に生活ルールが決められ、様々な用途の部屋が設けられるなど空間利用についても定められていった。

【教訓情報詳述】

03) 特に学校施設では、授業再開に合わせて、避難所のスペースが移動・集約され、最終的には就寝、調理、排泄、洗濯という住居的な機能に収束して行った。

【参考文献】

[参考] 避難所における各スペースの利用状況の経時変化については、[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.105-111]参照。これによると、特に学校施設において、授業再開とあわせて避難所スペースの移動・集約などが行われ、最終的には、就寝・調理・排泄・洗濯という住居的な機能に収束した。