

## 【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った。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った。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採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.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たが、田舎だから皆の顔がある程度知っているのだから出たことだと思う。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。

**【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

【02】避難所の生活環境

**【教訓情報】**

01. 着の身着のまま避難してきた人々は、厳しい寒さをしのぐためさまざまな手段をとった。しかし、多くの避難所では、火災のおそれや電気容量の問題から暖房器具などが使えなかった。

**【教訓情報詳述】**

01) 着の身着のまま避難してきた人々にとって、耐え難い寒さが続いた。避難者たちは、少しでも暖をとろうと、様々な試みがなされた。

**【参考文献】**

[参考] 兵庫県立芦屋高等学校:防寒用にと、教職員が柔道場の畳を避難者のいる体育館に運び込んだ。[『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.45-46]

>

[参考] 神戸市立魚崎小学校:早朝、運動場に集まった避難者(約500人)のなかには、パジャマに上着をはおっただけの人も多い。教員が、防寒用にと体育館から体育用のマットを出して配布をはじめると、多くの避難者が次々にマットを取り出し、あっと言う間になくなった。[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)神戸市スポーツ教育公社(1996/1),p.63]

---

**【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

【02】避難所の生活環境

**【教訓情報】**

01. 着の身着のまま避難してきた人々は、厳しい寒さをしのぐためさまざまな手段をとった。しかし、多くの避難所では、火災のおそれや電気容量の問題から暖房器具などが使えなかった。

**【教訓情報詳述】**

02) 被災した自宅から毛布や衣類、暖房器具などが持ち込まれたが、電気容量の問題や火災の危険性もあることから使用できない器具もあった。神戸市では、電気容量の増設や配線工事を行った。

**【参考文献】**

[引用] (伊丹市立池尻小学校)防寒にと、避難者が持ち込んだコタツ、電熱器、湯沸かしポットなどが一斉に使用された。このため何度もブレーカーが落ち、教職員が使用する電気製品を制限せざるを得なかった。[『災害と対応の記録—阪神・淡路大震災—』伊丹市(1997/3),p.108]

>

[参考] 二次災害の防止や、電気容量の関係で、暖房器具等の持ち込みを禁止した学校が多かったことについては、[『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]にまとめられている。

>

[参考] 神戸市では、電気容量の増設や配線工事を行った。[『阪神・淡路大震災—神戸市の記録1995年—』神戸市(1996/1),p.214]

>

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)大きな学校ではよいが、集会所等の小施設では電気容量が不足して電気工事が必要となった。[『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.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

【02】避難所の生活環境

**【教訓情報】**

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

### 【教訓情報詳述】

01) 特に避難初期には、高齢者が「避難所に来るのが遅れた」「夜中にトイレに行きやすい」などという理由で、廊下や階段の踊り場で生活せざるを得ない場合もあった。

### 【参考文献】

〔引用〕 体育館や教室に入りきれなかった人は、屋外や風の吹き抜ける廊下や階段の踊り場に身を寄せた。そして立場の弱い高齢者の多くは、「避難所に来るのが遅れた」「夜中にトイレに行きやすい」などという理由で、そのような悪条件下におかれた。〔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〕 ある学校で寒い風の吹きさらしの廊下や階段のところにポツンとおばあさんが座っている。「おばあさん、どないしたの。中へ入ったらいいのに。部屋の中は人息だけでも暖かいよ。」と言ったら、「年取ってトイレが近いから、皆さんが毛布を敷いているところに足の悪いのを引きずって歩いたら迷惑かけるから、トイレに近いところにおります。」と言う。そういう寒い中で一人で辛抱していた老人たちもたくさん見られた。〔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.42〕

>

〔引用〕 (被災地市民グループインタビュー結果) 避難所では、お年寄りも隅のほうで布団の山の中に入ってしまったいたり、トイレが近いので入り口の隅のほうで小さくなっていた。とにかく邪魔にならないところに入りたいという状態だった。避難所で風邪をひいて肺炎をおこしたり、仮設のトイレにもものすごく並んでいるので我慢できずに下着を汚してしまうお年寄りもいた。気の毒で、養護施設に定員オーバーのところを無理やり入れてもらった。〔(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.15〕

>

〔引用〕 (被災地市民グループインタビュー結果) 月日が経ってから、『あの頃は少々のは我慢するしかなかった。』という話をよく聞いた。当時は皆口に出さず、しばらくしてから話し出した。だから、当時は弱者を把握できるところまでいかなかった。2週間くらい経ってから、『実は』と、眼鏡や入れ歯、補聴器等が無いという話が聞かれるようになった。〔(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.16〕

---

### 【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

【02】避難所の生活環境

### 【教訓情報】

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

### 【教訓情報詳述】

02) 高齢者は、寒さによって肺炎を起こしたり(避難所肺炎)、食生活の悪化から衰弱や脱水症状を起こしたりした。

### 【参考文献】

〔引用〕 当時の避難所で病人を救うために必要だったのは通常の医療ではなかった。本当に必要だったのは環境の改善とトイレや食事の介護などの生活支援だった。暖房がなく教室の室温が常に10度以下だった避難所の受診率が平均10.4%だったのに対し、暖房があり室温が15度前後の避難所の受診率は平均3.83%だったという報告もある。〔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.95〕

>

〔引用〕 避難者数・受診者数から受診率を割り出したデータを解析すると、寒さが避難民(特に高齢者)を直撃していたことが判明した。暖房がなく教室の室温が常に10度以下であったW小学校の受診率は、平均10.4%であった。暖房があり室温が15度前後のX中学校・Y保育園および20～24度のポンプ所の受診率は平均5.0%であり、経時的に受診率は低下した。診療内容の経時的変化をみると、暖房のある避難所では2月1日以降急速に感冒の頻度が減少している。暖房のないW小学校では2月以降も感冒の頻度は高くなる傾向を示しており、患者の多くは高齢者であった。〔熊川壽郎『実態調査からの提案～都市直下型震災における高齢者～』『建築士 Vol.44, No.516』(1995/9),p.21-23〕

>

〔引用〕 一日に二百五十人の住民を診察したが、食生活の悪化から、衰弱やお年寄りの脱水症状が目立った。寒いのになぜ脱水か、と初めは訝しく思った。その頃避難所は、断水でトイレが汚れきっていた。小用が間に合わなかったお年寄りは、周囲から「臭い」といわれ、水分の摂取を極端に減らす人が多かった。そのうち高血圧、糖尿病など慢性疾患の悪化が目立つようになり、インフルエンザが蔓延するようになった。〔外岡秀俊『地震と社会(上)』みすず書房(1997/11),p.164〕

>

〔引用〕 音がこもり照明もカクテルライトの体育館は最大で最悪の環境だった。黄色系の照明は高齢者には

視認性が悪く、こもる音は補聴器では判別できにくいため、絶えず緊張を強いた。[中井久夫 他『昨日のごとく 災厄の年の記録』みすず書房(1996/4),p.158]

>

[引用] (被災地市民グループインタビュー結果)ある高齢者は見た目にも分かるくらい体が弱っていた。体育館の中に医者も看護婦もたくさんいたが、遠慮して声をかけて診てもらう事が出来ない。「年寄りはいいいんだ、若い怪我をした人を診て欲しい。」と遠慮がちであった。いよいよだめになって、脱水症状をおこして倒れてしまったこともあった。[(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』(2000/3),p.15]

>

[引用] プライバシーの問題、室内環境の問題、医療衛生の問題など、応急避難の場とはいえ、非人間的な環境については、改善を図る必要がある。食事等については、配給方式にこだわるのではなく、民間の力を引き出す、あるいは自立を促す視点から、今後は、ボランティアと被災者の協力による自給方式を採用することも考えてほしい。被災者の自発性や自助努力をどう引き出すかの視点からサポートが求められるからである。さらに、精神的なケアの視点からの避難所のあり方の検討が必要と考えられる。[室崎益輝『避難所の設置、運営の課題のあり方』『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業 検証提言総括』兵庫県・震災対策国際総合検証会議(2000/4),p.41]

>

[引用] 震災2週間目以降からは、避難所の集団生活という環境の悪化による肺炎、慢性疾患が報告された。このため、疾病の治療に焦点を当てられていた被災者支援が、医療、福祉、保健の領域を超えた生活を支える体制を地域で構築していく動きへと発展した。[伊藤ゆかり『阪神・淡路大震災以降の医療施策の動向』『減災Vol.1』阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター(2006/4),p.52]

---

## 【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

[02] 避難所の生活環境

## 【教訓情報】

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

## 【教訓情報詳述】

03) 車椅子の被災者は、スペースや段差の関係で避難所生活は困難だった。視覚・聴覚障害者には、救援物資の配布や相談などの情報の入手が難しかった。(「第2期 被災地応急対応, II.被災生活の支援・平常化, B.災害時要援護者への対応」参照)

## 【参考文献】

---

## 【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

[02] 避難所の生活環境

## 【教訓情報】

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

## 【教訓情報詳述】

04) 避難所において、インフルエンザ流行対策として、ワクチンの無償投与が行われた。

## 【参考文献】

[引用] 1月27日からは厚生省指示のもとに全国の医師看護婦が組織的に動員されて、500人規模以上の大型避難所(12ヵ所)には常設の救護所(内5ヵ所は24時間対応)を、その他の避難所(26ヵ所)にも巡回救護班を設置することができ、多くの負傷者等の救護に携わっていただけた。このため、震災負傷者のみでなく、1月下旬から2月上旬にかけて流行の兆しを見せた風邪に対しても機敏に対応でき、大事に至らず経過する事ができた。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.84-85]

>

[引用] 被災者は寒さの中、避難所での集団生活を強いられた。例年1月、2月はインフルエンザ流行の時期であり、結果的には幸い大流行はなかったが、集団生活での流行を未然に防ぐためとして高齢者を対象に1回のみ予防接種が実施された。[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.88]

>

[引用] (兵庫県保健環境部次長兼医務課長 後藤武氏)  
昨年未からインフルエンザ大流行の兆しがあったところでもあり、避難所における予防策として、1月29日から「ワクチン投与」を開始した。  
3万人分用意して、2,627人に投与が行われた。  
[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.137]

---

## 【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

[02] 避難所の生活環境

## 【教訓情報】

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

## 【教訓情報詳述】

05) 避難生活の長期化へ対応して、慢性疾患の患者対応、寝たきり防止のための機能訓練等の対応が行われた。

## 【参考文献】

[参考] 震災前後の患者数推移の資料として、国保外来件数の推移が[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.139-140]にまとめられている。

>

[引用] (シンポジウムでの神戸市衛生局長 坪井修平氏の発言)  
当初の1週間は外傷とか、風邪が多かったのですけれども、1週間、2週間たちますと、高血圧や糖尿病、胃潰瘍、心筋梗塞など、慢性疾患の患者さんが増えてきました。[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.175]

>

[引用] (兵庫県保健環境部次長兼医務課長 後藤武氏)  
救護センター等の受診者の状況を見ると、時間の経過と共に感染症・外傷が減少し、このころから高血圧をはじめとする慢性患者の増加が認められ、また、糖尿病等の検査、治療が避難のために中断される症例も出てきた。  
[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.137]

>

[引用] (兵庫県保健環境部次長兼医務課長 後藤武氏)  
高齢の避難者が多いこと、地震により新たな負傷者が増加したこと、避難所が体を動かしたりするのに適した場所でないことから、ねたきり防止対策も必要と考え、1月27日から「巡回機能訓練」を実施した。  
[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.137]

---

## 【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

[02] 避難所の生活環境

## 【教訓情報】

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

## 【教訓情報詳述】

06) 避難所における食生活の改善対策として、相談、指導、料理講習会等が行われた。

## 【参考文献】

[引用] 生活環境の急激な変化により、かぜ、下痢、便秘等体調をくずした人からの相談や、高齢者や高血圧等慢性疾患で配布食品がそのままでは食べにくい人に対する食べ方の工夫等の指導が多かった。そのため、離乳食製品、レトルト食品、栄養補助食品等の提供を業者に依頼し、巡回指導時、配布食品が食べにくい乳幼児や高齢者を中心に配布した。…(中略)…市町対策本部や避難所管理者に、救援物資の効果的な配布や、調理設備の設置を勧奨したり、「非常時用の献立」冊子の作成による炊き出しの献立指導やボランティアによる炊き出し実施場所の調整をする等で、たんぱく質、野菜類を豊富に取り入れたり、温かい料理にするための具体的な助言を行い、避難所の食事内容の格差是正に努め、避難者の食事改善を図った。…(中略)…

さらには、避難所に野菜や牛乳の摂取の勧奨のためのポスターを掲示したり、簡単にできる料理の講習会を開く等で調理意欲をなくしている避難者に対して、調理の自立を促した。  
[『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.238]

- > [引用] (兵庫県保健環境部次長兼医務課長 後藤武氏)  
20日からは保健所の保健婦や栄養士がチームを組んで避難所を巡回し、必要なケースについての「健康相談、保健指導」が開始された。  
[『震災と医療 阪神・淡路大震災の記録』(社)兵庫県医師会(1996/3),p.137]
- > [参考] 神戸市における食生活の改善への取り組みについて、[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.-]にまとめられている。
- > [参考] 芦屋市における食生活の改善への取り組みについて、[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95~'96』芦屋市(1997/4),p.-]にまとめられている。
- > [参考] 被災時の栄養士会、栄養士の対応が[『命を支える食生活を守るために』兵庫県栄養士会(1997/5),p.58-63]にまとめられている。

---

## 【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

[02] 避難所の生活環境

## 【教訓情報】

02. 避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

## 【教訓情報詳述】

07) 避難所や被災家庭への巡回健康相談が行われた。

## 【参考文献】

[引用] (保健所による巡回健康相談)  
相談内容は概ね次のような状況であった。  
・冬季のため風邪の蔓延がみられたので、適宜、投薬やうがい指導等を実施した。  
・環境の変化による血圧への影響がみられたので、適宜、投薬や医療機関での受診を勧め、経過観察を行った。  
・震災後の急激なストレスのため不眠や不安を訴える者が2～3週間後から増加した。これらの者から状態を十分聞くとともに、必要に応じ精神科チームや臨床心理士チームに繋いだ。  
・寒いため高齢者は布団に座りっぱなし等による機能低下がみられたので、チームに同伴のPT(理学療法士)、OT(作業療法士)による指導がなされた。  
[松原一郎「高齢者の見守り体制整備」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) | 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.154]

> [引用] 被災直後から避難所、被災家庭への訪問活動には…(中略)…他府県の保健師等の応援も得て、巡回健康相談を実施、一人一人に声かけを行い、健康状態の把握、生活環境アセスメントを行っていった。震災のショックはもとより、体育館や公園のテント生活などのなれない避難所での集団生活のため、心身の疲労の蓄積や腰痛、肩こり等が生じやすいことから、気分転換を図り、被災者同士のコミュニケーションを図るため、健康体操やレクリエーションをとり入れた健康教育を実施した。[近田敬子「高齢者の健康づくり・生きがいづくりの推進」『阪神・淡路大震災 復興10年総括検証・提言報告(3/9)』(第3編 総括検証) | 健康福祉分野』兵庫県・復興10年委員会(2005/3),p.124]

---

## 【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

[02] 避難所の生活環境

## 【教訓情報】

03. 避難所においてはプライバシーが確保できず、避難者に大きなストレスとなった。また照明の問題や空気の汚染など、室内環境衛生も問題となった。

## 【教訓情報詳述】

01) 体育館での集団生活は被災者間の人間関係の形成や相互扶助に有効であったが、一方でプライバシーが確保できないという問題もあった。

## 【参考文献】

[参考] [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.62-63]では、日本建築学会近畿支部によるアンケート調査およびそれと同じ設問を用いて長田区・淡路島において行われたアンケート調査の結果から、避難生活の問題点に関する指摘がまとめられている。これによると、長田区調査ではプライバシーに関する指摘が第4位を占めるなど、プライバシー問題が大きな問題のひとつとしてあげられる。

> [参考] 避難所生活に関する避難所の問題については、[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.112-113]にもふれられている。その中では、学校施設の集団生活が「避難者間の人間関係の形成、助け合いに関して有効であった」という評価の一方で、「プライバシー」「人間関係の難しさ」などが問題としてあげられている。

> [参考] [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.233-234]では、避難所生活の問題点のひとつとしてプライバシーを取り上げている。この中では、プライバシー確保のために仕切り板などが用いられたことが述べられているが、一方で、避難者同士の間関係形成などの目的で仕切り板を使用しなかった避難所の例もあげられている。

> [引用] (震度7エリア公益法人・市民対応研究者ヒアリング結果)避難所の人びとは、震災による精神的ショックの上に、不自由な避難所生活がもたらすストレスや不眠に悩まされ、心身ともに衰弱状態になっていた。特に初期の避難所では窮屈な状態であったため、ストレスはこの上の無い状態になった。ストレスを感じている一人の行動がさらに他の人のストレスを助長することもしばしばであった。...(中略)...仮設住宅の早期提供など、避難所生活が長期化しないよう配慮することが前提であるが、やむなく長期化するような場合、自立していくための基礎として、ある程度のプライバシーの確保が避難所においても不可欠である。[『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.7]

> [引用] (被災地市民グループインタビュー結果)体育館に大勢の避難者が寝泊まりをしている状態であり、例えば女性は下着の着替えなどに非常に困っていた。夜に消灯してから蒲団の中でもぞもぞと着替えていたが、仮の試着室のようなものでもあればよかったという意見があった。(多くの体育館では、更衣室等も避難場所に使用されていた。)[(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.11]

---

## 【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

【02】避難所の生活環境

### 【教訓情報】

03. 避難所においてはプライバシーが確保できず、避難者に大きなストレスとなった。また照明の問題や空気の汚染など、室内環境衛生も問題となった。

### 【教訓情報詳述】

02) 避難所におけるプライバシー確保のため、間仕切りなどが配備された。

### 【参考文献】

[参考] 川西市では、卓球の試合用に用いる仕切り板を用いて避難者間の仕切りに使用することとし、必要分を発注した。[『阪神・淡路大震災 川西市の記録 - 私たちは忘れない -』兵庫県南部地震川西市災害対策本部(1997/3),p.189]

> [引用] また、調査などで早急な改善が求められたプライバシー保護のため、間仕切りや更衣室に利用できる段ボール製パネルを配布(70カ所、1万4千枚)した。[『阪神・淡路大震災 - 神戸市の記録1995年 -』神戸市(1996/1),p.213]

> [引用] (柴生進・川西市長のインタビュー発言)  
避難所の体育館で、卓球に使うL字型の仕切り板を枕元に立てて寝るのがはやりまして、必要な数だけ用意しました。

[『阪神・淡路大震災復興誌』[第8巻]2002年度版』(財)阪神・淡路大震災記念協会(2004/3),p.99]

---

## 【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

【02】避難所の生活環境

### 【教訓情報】

03. 避難所においてはプライバシーが確保できず、避難者に大きなストレスとなった。また

照明の問題や空気の汚染など、室内環境衛生も問題となった。

**【教訓情報詳述】**

03) 照明の明るさが「眠れない」という問題を生み出したほか、寝具の汚れや湿気なども問題となったため、高温乾燥車による毛布乾燥や布団乾燥機の配置なども行われた。

**【参考文献】**

[参考] 避難所における照明環境については、[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.222-225]にまとめられている。これによると、震災直後は照明の明るさが被災者に心理的安定(安心)をもたらしたものの、時間の経過とともに「明るくて眠れない」ことが問題となったとされている。

>

[引用] 避難先で生活が長引くにつれて、敷きっぱなしの毛布等が汚れ、湿気を含み、特に幼児、高齢者には健康への影響が懸念された。毛布の日光干しや通風乾燥を指導したが、寒冷期であったことや、物干場が限定され、特に大規模避難所では一部の人が行えなかった。そこで、高温乾燥車を所有する兵庫県ベストコントロール協会と協議し、各保健所が避難所の管理責任者と調整して、2月から毛布乾燥を実施した。しかし、2月時点では手配できる乾燥車は3台(毛布乾燥処理能力:約1,500枚/日)で、しかも人手不足により避難所ごとのニーズの把握が不十分であった。3月から毛布乾燥の要望の把握に努め、市と兵庫県ベストコントロール協会と契約して(毛布交換作業は各避難所で事前に出す毛布への名前、部屋名を書く等の条件付帯で)、5台の乾燥車を各保健所が避難所と調整のうえ配車することになった。小規模避難所については、家電メーカーより寄贈を受けた家庭用布団乾燥機の配置、貸出しをして衛生面の確保に努め、また医科大学学生ボランティアによる毛布の日干しキャンペーンを支援した。[『阪神・淡路大震災—神戸市の記録1995年—』神戸市(1996/1),p.256]

---

**【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

[02] 避難所の生活環境

**【教訓情報】**

04. 避難所では、消毒液の配布など衛生対策などが徐々に進められ、仮設シャワーや仮設風呂も設置された。食中毒対策のため、保冷設備の設置や衛生管理指導、細菌検査なども実施されるようになった。

**【教訓情報詳述】**

01) 仮設トイレなどの衛生確保として神戸市では、クレゾール石鹼液などを配布するとともに、1月24日からは他都市の応援を得て759班の作業班を構成、仮設便所などの消毒作業・消毒薬配布を行った。

**【参考文献】**

[参考] 上水道の断水により学校等の避難所のトイレの衛生状態は劣悪なものとなっていた。このため、例えば神戸市の保健所は、クレゾール石鹼液などを配布するとともに、1月24日からは他都市の応援を得て759班の作業班を構成、仮設便所などの消毒作業・消毒薬配布を行った。[『阪神・淡路大震災—神戸市の記録1995年—』神戸市(1996/1),pp.255]

>

[引用] 手指消毒用に配布した逆性せっけんは、説明用リーフレットを同時に配布したものの使用方法が不適切な場合も多かったが、一部避難所に配布したスプレー式消毒薬の使い勝手が良く好評だったとされている。このほか、2月中旬からは、仮設トイレへの消臭剤の定期投入が行われた例もある。[『阪神・淡路大震災の記録 - 東灘保健所の活動報告 - 』神戸市東灘保健所(1996/2),p.112]

>

[参考] 仮設トイレの衛生対策については、[『阪神・淡路大震災の記録 - 東灘保健所の活動報告 - 』神戸市東灘保健所(1996/2),p.112,116,118]にもある。

---

**【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

[02] 避難所の生活環境

**【教訓情報】**

04. 避難所では、消毒液の配布など衛生対策などが徐々に進められ、仮設シャワーや仮設風呂も設置された。食中毒対策のため、保冷設備の設置や衛生管理指導、細菌検査なども実施されるようになった。

## 【教訓情報詳述】

02) 自衛隊、ガス事業者、メーカーなどの協力の下、仮設のシャワーや風呂の設置、洗濯機の設置も進められた。ボランティアによる仮設風呂の設置もあった。

## 【参考文献】

[参考] 入浴と洗濯の例は[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.228-229]にまとめられている。

> [参考] 神戸市における避難所での仮設シャワーの供用開始は、1月29日からとされている。また、自衛隊による仮設風呂も24日から順次稼働した。[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.260]

> [参考] 神戸市では、2月に入って洗濯機の設置も行われた。[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.256]

> [参考] 宝塚市では、メーカー協力の下、計13箇所の避難所に、仮設風呂24台、シャワー3台が設置された。しかしながら、仮設風呂については、管理運営の問題があるため、全ての避難所に設置することはできなかったとされている。[『阪神・淡路大震災－宝塚市の記録1995－』宝塚市役所(1997/3),p.115]

> [引用] (兵庫県)対策本部では、何とか営業再開にこぎつけた被災地近辺の銭湯や入浴設備のある公共施設、それに近郊のゴルフ場などに、風呂の開放をお願いする一方、仮設風呂の設置に取り組むことにした。準備は、仮設風呂を所有している企業の調査から始まった。設置場所の選定は、各市町に依頼したが、その返答がなかなか届かない。思いのほか設置場所の決定は手間取った。ようやく、設置場所が決まっても、いざ設置という段階で、水の確保が思うようにならず、場所の変更を余儀なくされることも再々であった。水はもっぱらタンクローリーで給水することにした。風呂を沸かす熱源の準備もいる。幸い、熱源については関西電力が電気温水機の提供を申し出てくれて助かったが、設置場所に温水機を利用できるだけの電気容量が確保できるか、といった問題も起きてきた。このほか、排水は可能か、設置後の運営管理には誰があたるのか等々、仮設風呂ひとつとっても、実に多くの障害が横たわっているのもであった。こうした障害を一つひとつ乗り越えて、最終的に302基の仮設風呂を設置することができた。[貝原 俊民『大震災100日の記録 兵庫県知事の手記』ぎょうせい(1996/2),p.47-48]

> [引用] ガスの復旧が遅れている地域では、地域の方々に入浴して頂くために、避難所へ車載式のシャワーを巡回させるとともに、大阪ガス施設や他社の用地に仮設風呂を設置した。最終的に準備した風呂、シャワーの利用者は延べ9万人に達した。また、復旧作業の終盤には瓦礫の堆積により作業に着手できない顧客に対して、関連業界の協力を得てLPGによる風呂、厨房用熱源の提供を行った。[『ライフライン地震防災シンポジウム 阪神・淡路大震災に学ぶ』関西ライフライン研究会(1997/6),p.324]

> [参考] (立花小学校)仮設風呂の要望調査実施[『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.23]

> [参考] (神戸大学)水道復旧とともに、グラウンドに学生ボランティアグループによる仮設の風呂が設置された。[『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.30]

> [参考] (安井小学校)校庭に設置した仮設風呂のため、お風呂券を発行。[『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.44]

> [参考] 働いている人は6～7時に集中、高齢者は就寝前と、利用時間が集中した。[『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.83]

> [引用] (震度7エリア自治体アンケート結果)温泉を利用した仮設浴場を設置、2週間で完成し、2/2から供用開始した。県からの手配されたユニットバス33台、シャワールーム5基、大型浴槽2基を設置した。その他には市、自衛隊、ボランティア等により公園、小学校などに併せて10カ所程度設置された。[『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),pp90]

---

## 【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

【02】避難所の生活環境

## 【教訓情報】

04. 避難所では、消毒液の配布など衛生対策などが徐々に進められ、仮設シャワーや仮設風呂も設置された。食中毒対策のため、保冷設備の設置や衛生管理指導、細菌検査なども実施されるようになった。

## 【教訓情報詳述】

03) 季節が移るにつれて食中毒の危険性も増してきたため、避難所への保冷設備を設置するとともに、衛生管理パンフレットが配布されるなど衛生管理指導が行われた。夏場に向けて、細菌検査なども実施された。

## 【参考文献】

[引用] 食品衛生管理のため、冷蔵庫、保冷库等の保冷設備を避難所へ設置した。[『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.18]

>

[引用] (神戸市では)大量の弁当、パン類は関西一円はもとより関東以西の広域から調達された。一部は空輸されたが、市内に入る道路は渋滞を極め、輸送に長時間を要した。また製造年月日不明のものも見受けられた。一方被災者は、当初「次にいつ配食があるか分からない」という不安感や、炊き出しによって食べきれない弁当を長時間保存する人も多く、配食後の補完などにも衛生上の問題が見られるようになった。また、ボランティアによる炊き出しも多く、避難所の食品衛生対策として被災者や避難所の管理者及びボランティアに対し、次の啓発と指導を実施した。[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.258]

- 1) 被災者各人に対しては製造年月日などを十分確認すること
- 2) 各避難所管理者に対しては、製造者名や製造日付などの無い弁当類のチェック及び賞味期限切れのものは絶対に配食しないこと。また配食前に、味、においなどに異常のないことを複数の人数で確認すること
- 3) 食品、特に弁当類は衛生的な場所に保管すること
- 4) 逆性石鹼液等の消毒薬の配布と未給水下での使用方法の指導
- 5) 調理器具の洗浄、消毒や使い捨て食器の使用、アルコール消毒液の配布
- 6) 炊き出しメニューの選定や食材保管の指導

>

[引用] 神戸市では、炊き出しをしてくれるボランティア向けにリーフレットをつくって衛生面の注意を呼びかけていた。[奥田和子『震災下の「食」 神戸からの提言』日本放送出版協会(1996/11),p.83]

>

[参考] 各避難所等における食品衛生管理についても、対応がとられた。例えば神戸市東灘区では、保健所が避難所の衛生管理状況調査を行い、それに合わせてトイレなどの消毒指導、弁当類の取り扱い指導、炊き出しなどの衛生管理指導などが実施した。[『阪神・淡路大震災の記録 - 東灘保健所の活動報告 -』神戸市東灘保健所(1996/2),p.118]

>

[参考] 大規模避難所に対してはインフルエンザ等かぜ予防用のうがい薬、感冒薬などが配布された[『阪神・淡路大震災の記録 - 東灘保健所の活動報告 -』神戸市東灘保健所(1996/2),p.116]。

>

[引用] 夏場の食中毒シーズンを控え、弁当の衛生確保の徹底を図るため、避難所における弁当の細菌検査を3月12日から開始した。検査結果は製造者に通知し、注意を促すとともに、食中毒菌が検出されるなど好ましくない結果が出た場合は、管轄保健所から、製造所の衛生指導が実施された。また、ライフラインの復旧後の弁当業者の市内製造所への切り換えは、3月10日から徐々に進められた(当初、2業者、合計1万食)。市内製造所については、保健所による製造所のふき取り検査、食品検査を随時実施し、衛生指導の強化を図った。特に検査成績の好ましくない結果が出た場合、通常の施設の立ち入り指導から、常駐監視方式あるいは毎日監視に切り替えを行い、指導を徹底した。[『阪神・淡路大震災－神戸市の記録1995年－』神戸市(1996/1),p.258]

>

[引用] (梅雨・夏対策)  
梅雨・夏を迎えるにあたって、毛布に代わる寝具としてタオルケット(一人2枚)39,200枚、扇風機2,439台を配布した。さらに、避難所となっている施設の網戸の設置(75カ所)や防虫剤の配布も行った。また、食中毒防止のため、保冷コンテナ(62基)、保冷库(46基)、冷蔵庫(272台)を設置した。

テント村の梅雨・夏対策としては、暑さ対策用の断熱シート(1,000枚)や雨対策用のブルーシートの配布、浸水防止のための木製パレット(すのこ)の配布も行った。

[『阪神・淡路大震災 - 神戸の生活再建・5年の記録 -』神戸市生活再建本部(2000/3),p.22]

## 【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『あの日避難所は 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]