

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

01. ライフラインの復旧などもあって避難者は徐々に減少し、自主的な管理運営体制も、弱体化していった。

【教訓情報詳述】

01) ライフライン(上水道・ガス)の復旧と避難者の減少が同様の傾向を示した。

【参考文献】

[引用] 被災者が避難所から脱出することをひとつの生活の復旧段階とみなすと、それは、上水道の復旧とガスの復旧に規定されているように見える。

[中林一樹「震災後の居住人口変動を指標とした間接被害の評価について」『大地震による間接被害の定量評価手法確立のための基礎的研究』平成7年度科学研究費補助金研究成果報告書(1996/3),p.54]

>

[参考] 同様の分析・指摘は、下記の文献にもある。

[『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 - 』東京都総務局災害対策部防災計画課(1995/7),p.306-308]

>

[参考] 水道の復旧、ガスの復旧と退所の関係については[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.199]参照。

>

[引用]、被害の大きかった震度7地域では、どのライフラインも震災直後の被害率が9割を超えていた。回復時期(使用可能率が50%を超えた時期)は、電気・電話が震災後2～4日、トイレ・水道・交通機関が震災後2週間～1ヶ月、ガスが震災後1ヶ月半以降であった。

ライフラインの復旧時期の遅かった地域の被災者は、たとえ家屋被害程度が軽微なものであっても、ライフラインが利用できないために、満足な日常生活を送ることができなかったことが改めて明らかになった。

[『生活復興調査 調査結果報告書』兵庫県(2004/3),p.11]

>

[引用] 問題の根本となる対策として、災害時に避難所を利用する人数を減じる方策の検討、つまりは住宅耐震化や公共インフラの強化といった事前の取組みが重要である。[越山健治「都市計画的視点から見た住宅復興の諸問題」『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.80]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

01. ライフラインの復旧などもあって避難者は徐々に減少し、自主的な管理運営体制も、弱体化していった。

【教訓情報詳述】

02) 防災2週間頃から勤めに出ていく人が出はじめ、避難所の運営・管理は徐々に手薄になった。

【参考文献】

[引用] (ある避難所では) 防災二週間後くらいから勤めに出ていく人が出てきて、だんだん手薄に[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あつとき避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』プレーン出版(1998/3),p.66]

>

[参考] 避難所管理の変化については、例えば以下の文献参照。

[岩崎信彦・藤井勝・小林和美「避難所運営のしくみと問題点」『大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター(1996/5),p.122-134]

[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.181]

>

[参考] 兵庫県市町の避難者数・避難所数の推移については、[『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.419-421]に一覧表あり。

>

[引用] (震度7エリア自治体アンケート結果) 日が経つにつれ、若い人たちは、避難所を離れ、高齢者ばかりが残っていくため、住民による自治的な運営は難しかった。[『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.95]

>

[引用] 当初教員を手伝い、グループの組織化を行い、代表者会議を運営していた住民のリーダー役の人たちは、仕事に復帰し、自宅を修理し、次第に避難所を去ってゆき、避難所にはリーダー格の人が少なくなってきた。このため、避難所の運営にはどうしてもボランティア・リーダーの助力が必要だった。[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.65]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

01. ライフラインの復旧などもあって避難者は徐々に減少し、自主的な管理運営体制も、弱体化していった。

【教訓情報詳述】

03) 4月に入ると、大勢のボランティアが引き揚げ、避難所の管理運営体制に大きな影響が生じた。

【参考文献】

[引用] 4月に入ると3月から動きのあったボランティアの大幅な縮小時期を迎え、また同時に避難者代表者の自立や、避難者の日中の就労に伴い、避難者の世話をする人の人材難の時期が到来した。[『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.100]

>

[引用] 3月半ばには他都市からの応援職員、4月半ばには大阪社協呼びかけの全国規模のボランティアの引きあげがあり、避難所の運営も困難なときもあった[『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.140]

>

[引用] 3月末には学生を中心としたボランティアが撤退することが予想され、新たなボランティアを求める声が強まった。[『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.99]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

02. ボランティア等に依存し、自立が遅れる被災者が見られた。

【教訓情報詳述】

01) 「援助する者とされる者という関係の長期固定化」に対する配慮が必要とされた。

【参考文献】

[引用] 「援助する者とされる者という関係の長期固定化」に対する配慮不足を感じた。公的機関の援助には義務という側面があるので被災者に与える圧迫感は減るが、無償の行為にはかなりの圧迫感がある。このため、避難所生活が1ヵ月以上続くと、抑圧、反動形成、依存という3種類の反応が見られた[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.81]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

02. ボランティア等に依存し、自立が遅れる被災者が見られた。

【教訓情報詳述】

02) 避難所におけるボランティアの活動は有効だった。しかし、避難所運営がボランティア

にまかせきりになった避難所では、被災者の自立が遅れる傾向があった。

【参考文献】

[引用] 基本原則は「被災者自らが立ち直れるように周囲で支える」ことであり、必要とされる以上のことはせず、不必要な干渉もしないことが大切[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.86]

> [引用] ボランティアが被災者の自立意識を把握しきれておらず、ボランティアが被災者の仕事の申し出を断った[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのと時避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.71]

> [引用] 避難所内部の自治組織があってこそ外部ボランティアもうまく機能するのであろう[松井豊・水田恵三・西川正之 編著『あのと時避難所は 阪神・淡路大震災のリーダーたち』ブレーン出版(1998/3),p.53]

> [参考] 神戸市教育委員会が学校を対象に行った調査によると、ボランティアへの対応で苦慮したこととして16.4%の学校がボランティアの介入により「避難住民の自治活動の妨げ」となったことがあげられている。[『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.54]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

[01] 避難所の長期化

【教訓情報】

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

01) 臨時授業・短縮授業が実施され、教室が足りず校外施設を借りたり仮設の教室を作るなどの例もみられた。

【参考文献】

[引用] 臨時授業、短縮授業が実施されたが、教室が足りず校外施設を借りる形態なども一部でみられた。[上野淳・小坂俊吉・秋山哲男・高橋儀平・三星昭宏「第6章 避難問題と高齢者・障害者」『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.281]

> [引用] 学校のほうは教室を避難所そのままに、仮設の教室を造った(神戸新聞4月6日)。兵庫高校は全教室を避難用に提供してしまい、生徒は他の高校に間借りて...[阿部泰隆「避難所・仮設住宅の法制度と運用」『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.212]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

[01] 避難所の長期化

【教訓情報】

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

02) 神戸市では3ヶ月程度で、避難者との共存という形であったものの、ほぼ授業は正常化。しかしこの間、避難所の運営もあって、教職員への負担は大きかった。

【参考文献】

[引用] 避難市民も協力したが、教師への負担は重く、避難所としての学校での宿泊数をみると、校園長のケースで1月17日から3月31日までの71日間に、3週間以上が35.9%、教頭のケースでは53.7%を占めることからわかる。しかも宿泊は、震災直後に連夜、机・椅子で仮眠をとるといった過酷な状況の下で行われた。[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.74]

> [引用] 教育の聖域としての学校は一夜に避難所となり、教師の生活は一変し、業務は文字どおり忙殺に等しかった。第24表にみるように3月31日までの様子は、遺体の搬送、トイレの清掃などの雑役に加えて、避難市民との人間関係に心労は尽きなかった。しかもこれらの数値はほとんど被害のなかった西・北地区(29.9

%)を加えた平均値である。

このような管理業務以外に本来の学校事務もこなさなければならなかった。ことに被災市にとっても、また被災市の学校にとっても避難所の長期化は予想外であった。将来、学校を防災拠点として利用しようとする意向が浮上しているが、この点について学校側の考えは、今度の震災の経験をふまえて第25表のようになっている。すなわち「一般行政との役割分担の明確化」が56.9%と大きいように、無限責任のような重荷に耐えがたかったのであろう。しかし、このことは学校を聖域となし、管理業務を拒否しようとするのではない。

校園長の意見として「人道上当然とする回答とやむを得ないとする回答を合計すると七〇%をこえるが『教育活動に大きな支障となった長期の学校園避難所のあり方は避けるべきであった』とする意見がおよそ四分の一であったことも、避難所運営と教育活動との両立がきわめて困難であった経験を反映しているものと思われる」と分析されている。

第24表 避難所での教職員活動の期間 (出典)神戸市教育委員会『学校震災実態調査』51頁

活動項目	平均日数
遺体の安置や搬送	3.55
近隣の住民の救出	1.17
けが人などの応急処置	16.71
食料の調達・搬送	39.05
水の調達・搬送	18.43
医薬品の調達・搬送	24.44
トイレなどの清掃	32.59
避難所の見回り	81.53
外部からの問合せの対応	83.21
人間関係の調整	91.40
苦情の対応や調整	90.29
自治組織の運営や仕事の指導	75.40

[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.84-85]

>

[引用] 今回の避難所・仮設住宅をみると、被災市は小中学校に安易に避難所を求め、しかも、その管理運営を教員に押し付けた。...(中略)...今後、学校を地域防災センターとして整備・活用していくことが防災計画の核心となることを考えると、教育・防災の両立をどう保証していくか、地方自治体は明確な解決への処方箋を描かなければならない。

[高寄昇三『阪神大震災と自治体の対応』学陽書房(1996/2),p.88]

>

[参考] 神戸市での学校教育の再開状況については、『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.78-83]に詳しい。

>

[引用] 避難所運営の負担あるいは教職員の疲労が学校園の教育活動再開の制約条件として過半数の避難所校で指摘されていることも、今回のように避難所運営を教職員が担ったことが、反面で教育活動再開に影響を及ぼしたことを示唆している。[『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.61]

>

[引用] 避難所になった学校園では、校園長の指揮のもとに、学校園の置かれた実態に応じて教職員組織を編成、当面の問題に対応した。震災によって生じた主な業務を分類すると、次のとおりである。

・平常業務に付加された業務

教育活動 / 安全教育、心と体の健康、
欠授業時数の回復、就学事務
学校管理 / 施設設備の安全確認・応急復旧、
施設の利用調整、宿日直、
二次災害対策(避難所)

・新たに加わった業務

地域防災上の業務 / 児童生徒等の保護、応急教育
被災市民の支援 / 避難所の運営・支援、救助活動

[『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.56]

>

[引用] 避難所の長期化が懸念されるとともに、教職員の疲労が極限に達し始めたことから、比較的被害の少なかった市内西北部の学校園から、旧市街地の学校園へ教職員を派遣する学校間支援を行うことにした。

この学校間支援は、震災直後から個別に始まっていたが、1月23日の学校園の再開を契機に派遣区と受け入れ区を決め、各区の代表校園長が連絡調整を図る機能的な方法に変更した。当初、午後の時間を利用する昼間支援を行ったが、授業の正常化と避難所の長期化にともない、避難所校の教職員の宿直業務を軽減する夜間支援へと移行していった。

支援の内容は、救援物資の運搬配布、清掃、電話対応、宿直業務などの避難者の救援のほか、授業用プリント作成、子どもたちのカウンセリングなど多岐にわたっている。

[『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.76]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間~6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

03) 上下水道の復旧と学校園の再開時期とが概ね一致しており、学校の機能再開に水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

【参考文献】

[参考] [上野淳・小坂俊吉・秋山哲男・高橋儀平・三星昭宏「第6章 避難問題と高齢者・障害者」『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.276]では、神戸市学校園の再開状況とライフラインの復旧状況から、「上下水道の復旧と学校園の再開時期とが概ね一致している」と指摘。

> [引用] 水の確保は今後の防災計画上また、学校教育活動の再開にとってもきわめて重要な課題である。
[『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.13]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

03. 教育の再開には様々な工夫がなされたが、教職員への負担は大きかった。学校の機能再開には水道の復旧が大きな判断材料となったとの指摘もある。

【教訓情報詳述】

04) 学校避難所は96年度の新学期開始までに順次解消していったが、敷地内に仮設住宅が設置された所もある。

【参考文献】

[引用] 避難所の解消は学校現場の正常化の最重要課題だったが、95年度の新学期開始をめざして半数強まで減らし、96年度の新学期開始までに順次解消していった。「学校にだけは何とか迷惑をかけたくない」という被災者の気持ちと仮設住宅の建設が進み、「学校環境の整備が実現していった。96年5月1日には神戸市内の東山小学校に母娘の1世帯2人を残すだけとなった。

県立学校は兵庫高校が96年2月13日に解消した。
[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.300]

> [引用] 仮設住宅は...(中略)...公立学校の敷地にも867戸が建設された。学校設置者別では兵庫県1校39戸、芦屋市6校443戸、西宮市6校285戸、川西市1校100戸が、グラウンド、バレーボールコート、学習園などに設置された。96年10月31日現在で、入居戸数は兵庫県25戸、芦屋市166戸、西宮市266戸、川西市66戸。平均入居率は67.9%となっている。

[震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌【第2巻】』(財)21世紀ひょうご創造協会(1998/3),p.299]

> [引用] 用地確保にあたり小中学校のグラウンドに仮設住宅を建設するかどうか大きな議論になりました。近隣都市ではその例もありましたが、神戸市では市長の強い意向により対象からはずしています。これは、この大災害で、避難者が長期にわたり学校施設に避難されており、子どもたちの唯一ともいえる心の解放区にもなっている学校用地は使わない、という決断をしました。[金芳外城雄『復興10年 神戸の闘い』日本経済新聞社(2004/12),p.54]

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

04. 避難所での生活が長期化するのに伴い、被災者の生活の場としての環境確保、リフレッシュ対策等が行われた。

【教訓情報詳述】

01) 避難所における被災者のプライバシー確保のための対策が講じられた。

【参考文献】

〔引用〕 プライバシー保護の一環として間仕切りや更衣室に利用できる紙製のパネルを2月23日に市立体育館と市民センターに、3月3日には各集会所、上宮川文化センター、保健センター、女性センター及び図書館の14カ所 1,400世帯分 5,600枚を配布した。〔『阪神・淡路大震災 芦屋市の記録'95～'96』芦屋市(1997/4),p.148〕

>

〔引用〕 避難所生活の長期化に伴い、避難所生活の環境改善の必要性が高まっていった。生活物資については、(1)日常生活で不可欠で、(2)共用で使用する物資(燃料、掃除用品等)で不足する分は購入してでも供給することとした。また、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付(約70カ所、1万4千枚)した。〔『阪神・淡路大震災 神戸復興誌』神戸市(2000/1),p.93〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

04. 避難所での生活が長期化するのに伴い、被災者の生活の場としての環境確保、リフレッシュ対策等が行われた。

【教訓情報詳述】

02) 長引く避難生活を送る被災者に対して、リフレッシュ対策が行われた。

【参考文献】

〔引用〕 心身リフレッシュ対策については、受け入れ市町が主体となって1泊2日で温泉地等に避難者を招待する「リフレッシュの旅」を実施し、37,600人が参加したほか、県立ピッコロ劇団による2月～4月と10月～11月の二次にわたる被災者激励公演が実施された。〔『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.85〕

>

〔引用〕 震災後には、新・旧、プロ・アマ、県内・県外問わず、あらゆるレベルの芸術家たちが被災地に集い、地域や被災者を励ます活動を展開したのであるが、ここで問題が全くなかったわけではない。特に避難所などの慰問活動においては、芸術活動に対するニーズと、芸術家側の意向とのマッチングが重要であった。例えば、震災直後から慰問公演を展開したピッコロ劇団は、まず劇団の方針として避難所公演を決めた。訪問先の選定に当たっては、尼崎市役所、県庁などの仲介を得て、また劇団担当者自身も事前に現地へ赴き、避難所の代表と話し合い、現況を確認した上で公演活動を実施したという。ただ、このほかの民間団体やアマチュア芸術家などが、このようなルートで訪問先を見つけることは当時の状況としては困難であり、多くの市役所や各地のボランティアセンターでもこれに対応するシステムを持ち得ていなかった。そのため、マスコミ等で大きく取り上げられている避難所に芸術家の訪問が集中したり、一部には公演自体が避難住民に迷惑がられるようなケースも生じていたようである。〔端信行「文化活動の展開」『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.140〕

【区分】

3. 第3期・本格的復旧・復興始動期(地震発生後4週間～6ヵ月)

3-01. 避難所解消と応急住宅の提供

【01】避難所の長期化

【教訓情報】

04. 避難所での生活が長期化するのに伴い、被災者の生活の場としての環境確保、リフレッシュ対策等が行われた。

【教訓情報詳述】

03) 避難生活の長期化に伴い、当初の寒さ対策に代わり、梅雨・暑さ対策が必要となった。

【参考文献】

〔引用〕 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)を39,200枚、扇風機を2,439台、配布した。また、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。

食品の衛生管理のため、保冷コンテナ(62基)保冷库(46基)冷蔵庫(272台)を各避難所へ設置した。
テント村の夏対策として、暑さ対策用の断熱シート(約20ヵ所、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.214]