第３節　ケース事例

以下は９のケースを取り上げている。主に学校のケースであるが，住民がリーダーとなったケースや外部ボランティアも取り上げている。原則として特定個人や地名，および当事者以外の方が読んだ場合に誤解を生じる可能性のある記述は省略した。

第１項　神戸市立○○小学校（神戸市灘区）　教頭（女性）

近くに大きな商店街を持つこの地区は，ふだんは活気のある下町であった。震災直後には１階が潰れているなど被害の大きい家屋がおよそ１割ほどみられた。この小学校の校舎は避難施設として使用されていたものの，壁には亀裂がみられた。調査対象者は，被災当時，教頭としてこの小学校に勤務していたが，1995年４月に他区の小学校に転勤した。

避難所開設の状況

1995年１月17日，発災当日，避難者は校舎玄関のドアを蹴破って鍵のかかっていない教室に入った。その後間もなく警備員が校舎のシャッターを開けた。職員室にも被災者が避難していたが，避難所運営に支障をきたすため，それらの人たちにはすぐに家庭科室に移動してもらった。当日登校してきた教員は７人であり，とりあえず教頭が対応の指揮をとった。夜８時頃になってパンと水が届けられた。この時点で2500～2700人の被災者が避難していた。パニックを予防するために食料，水の量を確認し，１人水１杯とパン半分を配布した。この日以降，食料と水の供給は比較的安定していた。２日目（１月18日）からは避難者の問い合わせが殺到した。そこで２日目にパソコンを使って避難者の名簿づくりに着手した。名簿は１月24日にできあがった。また，教室ごとに班をつくり，代表を決めた。教頭自身は，生徒や保護者のため，そして何よりもこの学校の教員であるという意識によって，避難所リーダーとして運営に携わるようになったという。

避難所運営の形態

避難所開設後すぐ，教職員を中心にして，およそ30人からなる職員会組織がつくられた。この組織は，運営委員会，班連絡，食事，物資，受付，救護，衛生，校外ボランティア，校内ボランティア，広報，名簿，○○っ子教室，および教育推進の13係から構成されていた。他方で避難者は，教室単位に50ほどの班を組織し，班長を決めた。班長会が組織され，避難所内の連絡や見回りを行った。彼らは夜間にも見回りをし，単に肉体的な仕事だけでなく，避難者の心理的なケアも行った。生活面に関する情報は，毎朝職員会組織から各班長に連絡された。１月から２月

にかけて，この避難所は教職員と避難者とが運営機能を分担することで，比較的円滑に運営されていた。

外部ボランティアとの関係

他府県の学校の教員が来て，電話の受付，校内整理，あるいは食料のチェックや仕分けをしてくれた。また多くの県外の行政職員や企業ボランティアが活動した。彼らのなかには自分たちで活動マニュアルを作成し，円滑に引き継ぎをしていたグループもあった。学生ボランティアについては職員会組織が窓口となり，彼らに対応した。学生ボランティアは自分たちでできることを自らで考えて実行するように指導された。ボランティアと避難者との間に大きなトラブルはなかった。

初期における運営上のトラブル

物資を分配する際，ただで貰えるものはすべて貰いたいという人がいたり，避難所外の人が配給の列に並んだりして，トラブルになったことがあった。また，校長が区役所の対策本部に素早い対応を求めたことがあった。３月頃にはストレスのために喧嘩をした人もいた。校舎内のほかに，校庭にテントを張って避難生活を送る人たちがおり，その中には避難所運営に協力はするが同時にわがままをいう人がいた。校長がこの人への対応に苦労することもあった。その人は避難所閉鎖後も公園でテント生活を続けている。しかし教頭によれば，全体的にみてこの避難所は他所と比べて暮らしやすいところであった。

避難所縮小の過程とトラブル

２月に入った頃から，教員のなかには本来の仕事である教育に戻りたいと気持ちが生まれはじめ，避難所運営に重点をおく教師との間で意見が二分されだした。３月になると，教員がますます児童の教育の仕事に重点をおくようになった。また，昼間では女性，子ども，そして老人しか避難所に残っておらず，連絡が徹底されたいことがあった。そこで教員が避難者に，自分たちで運営の中心を担う組織を新たにつくるように働きかけた。しかし教頭の目からみて，この試みはけっしてうまくいったとは言い難かった。３月に，卒業式のために体育館から教室に避難者を移動させねばならず，避難者との間にトラブルが生じたということであった。この点に関しては避難者に方にも気の毒な面があったようである。その後，避難者は徐々にその数を減らしながらも，家庭科室，多目的ホール，あるいは図書室で避難生活を続けた。最終的にこの避難所は，避難者の転出により，夏休みいっぱいで閉鎖された。

今後の防災体制のあり方

教頭は，避難所運営に携わった経験から，各地域に防災に対する自治

組織が事前にある方がよいと考えている。そして，防災組織の運営には地域のことをよく知る，ふだんから地域とつながりのある人があたることが望ましいと思っている。

第２項　○○公園（神戸市中央区）　住民（男性）

商店街から少し離れた住宅地のなかにある公園であり，近くに小学校もあるが，地震の前は酔っぱらいの溜まり場だったという。リーダーである調査対象者は，各種委員を兼任するなど，常々地域のお世話をしてきた人である。

避難所開設の状況

１月17日は，自宅を片付けて寝るつもりでいたが，電気が来ず，夕方には暗くなってきたため，リーダーの一家３人は，公園へ移動した。以前，運営管理を任されていた，公園内の地域福祉センター（以後，「建物」と記述する）の鍵は，地震後すぐに開けてもらってあった。指定された避難所ではないが，近くの小学校がいっぱいで避難しきれなかった人たちがすでに避難していた。寒いため，車で乗り入れる被災者もいた。夜11時頃建物内に電気がきて，灯がついた。リーダーの一家は，なかで寝られる場所を確保した。またその夜，面識がある区の職員がみかんをもって避難所の実態把握のために回ってきて，「何かあったら連絡してほしい」と，区の連絡先を自分に知らされた。これが，リーダーとして避難所の世話をしはじめるきっかけであり，「地域活動している人は他にいないし，自分は地域の自衛消防隊の一員でもあり，自分が動かなければ誰もしないだろうと思ったからリーダーをはじめた」という。21日の夜には，自衛隊が来て，公園内に22張りのテントを設営し，石油ストーブも持ってきた。このときから避難者は，建物とテントの２ヶ所に別れて避難することになった。２月12日の時点での避難者数は，建物内94人，テント126人の計220人であった。

避難所運営の形態と初期のトラブル

この避難所は，リーダーの一家３人が中心になり，ボランティアと協同で運営した。指定避難所ではなかったため，２月９日までは，近くの小学校に朝夕の食事をもらいに行っていた。避難者に声をかけて，配布を手伝ってもらっていたが，２週間目以降は勤める人が多く，手伝いが手薄になった。当初，物資は足りていたが，避難者ではない人が取りに来るようになって足りなくなりはじめたため，外から物資を取りに来る人には学校などに行ってもらっている。物資の分配に関しては，トラブ

ルがあった。新しい下着がとにかく必要だったため，最初の頃は衣料品を並べると争奪になった。食事の二重取りもあった。また物資が220人分届けばよいが，足りない場合もあり，分配に困り，出さないこともあった。分配について，建物内の人を優遇し，テントの人を冷遇してるのではないかとの声も出たため，１週間目あたりで，物資分配のルールづくりに取り組んだ。まず，この避難所に来ている人の名簿づくりをはじめた。また，テントに番号をつけ，カードを配布して，カードと引換えに食事を渡すようにした。さらに，衣料品のサイズを名簿に記入するなど，ボランティアの人にお願いして，衣料品などをきめ細かく，平均的に分けるルールをつくった。電気のタコ足配線（建物からテントへ）が原因で，ショートするトラブルも起きた。その後，２月初めには，「きんでん」の人に，電気のないテントに電気を引いてもらった。

避難所に最初から居いる人と，後から入ってきた人との間でも，寝ている場所について少々トラブルがあった。建物の入口の近くはいやだとか，いびきのうるさい人を追い出してくれとか，文句をいないことでトラブルが起きた。３月初めには酔った人の乱闘があり，警察を呼んだ。また，１月には怪我，２月～３月には心理的な問題が生じた人がいて救急車を呼んだ。

外部ボランティアとの関係

１月頃，急に来て，日帰りだというので掃除くらいしかしてもらえなかったボランティア団体があった。朝の食事の準備が終わってから来て，夕方の食事の準備の前に帰ると仕事を説明するだけで終わるため，あまり有難くなかった。当初は，冷たい食事ばかりだったが，遠くからきたボランティアが温かい食べ物の炊き出しをしてくれて有難かった。また，２月のはじめにボランティアグループの輪に入れなかった外部ボランティアの１人が避難者と一緒に飲酒しはじめた。実際のボランティア活動が自分でイメージしていたものと違ったのと，長期になったのとで精神的に苦しくなったようである。区からのボランティアのほかに，２月に入ってから新聞を読んで横浜から５人のボランティアが来てくれた。その後も数名づつ10日間位で交代して継続して来てくれた。たいへん協力的に助けてもらい，ボランティアとのつながりはよかった。交代のボランティア・メンバーが入っても，引き継ぎの連絡をしてくれており，大きな戸惑いはなかった。また，２月中頃からは，主婦のボランティアも食事の提供をしてくれた。３月にボランティアとの間で，避難者の援助と自立に関する考え方に違いが出た。ボランティアが避難者の自立意識を把握しきれていないため，避難者の仕事の申し出を断わった。以後は，提案されたことをボランティアと相談して決めるようにした。３月末位からはボランティアの解散で忙しくなったが，以前のような忙しさではなかった。

避難所縮小の過程とトラブル

２月下旬～３月頃からは避難者の要求が多様化してきた。救援物資の老人用オムツのメーカーを指定したり，避難者数が減り，スペースができたため，個人の荷物（おぜん等）を持ち込む人も出てきたが，一方で，建物の管理者からは，建物の使用について細かな注文が出されて，リーダーは困ったという。３月に入って仮設住宅入居の申込みがはじまり，入居が決まった人などが避難所を出始めた。また，食事の数も減らしだした。リーダーも新築マンションへの入居の話が出たのと，仕事があるため，２月中旬以降，ボランティアに頼んで避難所を留守にすることが多くなった。「新居に転居したため，４月５日をもって避難所を次のリーダーに任せる」という文書を避難者全員に配布し，４月５日から，それまで一緒に活動していた人にリーダーを頼んだ。リーダーは４月15日に避難所を離れた。15日までの10日間は，実質的な引き継ぎ期間であった。建物から最終的に避難者がいなくなったのは８月末だった。まだ，20人くらいが避難していたが，行政の要請もあったので避難所を終了した。多くの人は新しく住む家が見つかったり，家を補修することができたため出ることができたが，出られない人は，建物からテントに移った。２つのテントで４～５人が残っていた。暑いというので夜だけ建物の鍵を貸した。12月の終わりには鍵を返す約束をしたが，寒いときには暖房があるからといって，なかなか返してくれなかった。最終的には３月６日まで２つのテントが残っていた。

防災体制のあり方

リーダーは，人を頼りにしても仕方ないということは今回のことで身にしみており，ふだん，組織があっても動くことはないだろうという。そして，緊急のときには自分のことしか考えられない。身内や隣近所以上の意識は働かない。それもとても親しくない限りは援助はしないだろうと考えている。また，地震の後，個人では風呂の残り湯を溜めておくなどの対策をしているだろうが，地域の防災対策については行政が行わない限り取り組むことにはならないだろうと思っている。

第３項　小学校（神戸市長田区）　校長（女性）

この避難所は，震災の被害が大きかった長田区にある，比較的小規模（全校児童数が約300名程度）のＣ小学校である。面接は，震災から２年半を経た1997年８月初旬に行った。ちょうど震災後新たに建設中の校舎がすぐそばにそびえ，夏の太陽に照らされていた。

避難所の開設にいたるまで

地震発生の朝，学校の管理員が朝７時頃に学校に来たときには，すでに学校の施設開放係の人が，正門のくぐり戸の鍵をこわして運動場に入っていた。また，近所の果物屋さんにふだんから門と校舎の鍵を預かってもらっていたのでその人が西門を開け，校舎（教室）にも人が入っていた。管理員は後から来たほかの職員に対応を頼みいったん自宅に戻ったが，避難者は続々と集まってきており，運動場には車も入ってきていた。校長自身は地震発生当時，市外の自宅におられすぐには来校できなかったため，当日は電話で教頭先生と連絡をとりながら，状況の把握と指示にあたった。そして，翌18日の午前11時すぎに学校に到着したが，その時点で学校にいた職員は教頭とその他２名のみであった。給水車を待つ人がずっと列をつくっていた。運動場に多くの車があり，校舎は廊下にまで人があふれていた。職員室は物が散乱した状態であった。避難者自身の組織がすぐにできる状態ではなく，校長は施設の責任者として，避難所運営のリーダーとしても活動することとなった。

避難所の組織化に向けた動きと運営の形態

避難者は，とくに指示したわけではないが，最初から校舎の教室に入っていた。体育館は別棟の３階にあったが，被害がひどくて使いものにならなかった。避難者数は初日と２日目は1,000人を超えていたが，数日して落ち着くと500人くらいになり，以後徐々に減少して行った。比較的多くの避難者がいたのは２月末頃までであり，４月にはもうずいぶんと減っていた。しかし最終的に避難所が閉鎖されたのは，公的な解消と同じ８月20日である。

この小学校には，いろんな地域から，いろんな人が避難者として入ってきていた。必ずしも校区の人だけではなかった。高齢の人，１人暮らしの人が多かった。自治会の力は弱かった。高齢者については，ふだんから毎週土曜に昼食会を開いていたこともあり，学校に来やすかったのだろう。また，学校が校区の端にあってすぐ近辺には児童の家がないこと，高校が校区付近に２つもあり，他に児童館もあって，居住地近くの避難所に入った人が多いこと，なども関係していると思う。

教職員は生徒の安否確認がまず第１だったが，これを第１のグループ（係）として，避難者の世話，名簿作成などの係に分けた。この指示は校長が行った。避難者自身による自主的な組織形成やリーダーシップは最初なかなかとれなかったので，学校側が運営を主導した。市の人が２，３人毎日応援に来てくれたので，物資の管理や配布などは担当してもらったが，指示は校長自らが出し，教職員の手による運営はしばらく続いた。しかし，教職員が避難所の仕事をしていると，少しずつ避難者が自主的に手伝いをはじめ，避難所の運営をしようという声も上がるようになった。また，避難者のなかにもしっかりした女性がいて，たとえば風

呂について外部の施設と交渉してくれ，バスをチャーターして何度か行った。避難者に自分たちで（避難所の運営を）やろうという機運が出てきたのには，こうした人たちの影響もあった。徐々にリーダーシップをとれるような人が現れ始めた。きちっとした組織はできなかったが，応援してくれる人は多かった。なお，応援してくれたのは主に女性で，元気な男性の避難者は少なかった。

避難者との話し合いの場として，最初１家庭に１人集まってもらい，話をした。その後，仮設の風呂ができる２月なかば頃から自然とリーダー格の人が出てきたので，各部屋（計19教室）の代表者１～３名くらいで，毎週１回職員室に集まってもらうようになった。

外部の人たちとの協力関係

まず，他県の自治労の人たちが，途中から運営を手伝ってくれた。医療関係者も途中からは常駐するようになった。市の人も応援に来てくれたが，ときに市の巡回と県の巡回が別々に来て同じことをきいたり，話をきくだけで返事がなく，担当者がすぐ変わってくようなこともあり，腹立たしく思ったこともある。それから教員サイドとしては，神戸市の小学校校長会による後方支援として，被害の少なかった区の学校が教材の援助や宿直支援などのシステムをつくってくれたのが助かった。ボランティアは，目的のはっきりした人だけを受け入れるようにした。いきなり数人で来てボランティアをさせろ，という人もいて時々戸惑った。外部ボランティアとはとくに組織的な連携はしていないが，宗教団体の炊き出しボランティアは一時期常駐してくれた。その他個人的なボランティアもあり，この小学校の場合は比較的なか・高年の人が多かった。ただし，宗教団体で布教活動をするようなところや，たとえば暴力団などは一切拒否した。避難所といえども，そこで生活する人にとってはプライベートな場所だと考えたからである。なお，外部の人には大いに助けてもらったが，教職員が指示を出す方が避難者が安心するということもあり，運営の直接的な責任は学校側がとることにしていた。

学校再開へのプロセスと避難所

地震発生後２日目の１月19日に，その日集まることのできた職員全員で児童の安否確認に校区を走り回り，１週間休校という貼り紙を出した。職員の安否が確認できた１月20日に，できるだけ来てもらって学校再開に向けた話し合いをした。校内の整備，職員室の整頓をした。１月23日にはようやく全職員がそろい，職員会議をした。１月28日まで休校とし，避難者優先の方針を確認しつつ，学校再開に向けた方向を探った。区の校長会で，近隣各校の取り組みについて情報を得た。とにかく１度子どもたちを集めようと考え，ふれあい広場を開くというアナウンスや掲示をして，２月１日に登校させた。全校児童約300名のうち，このときに

集まれたのは半分弱の140人程度だった。教室３つをなんとか子どもたちのために確保したいと思い，避難者にそのことを伝えた。が，すぐに教室を出て行ってもらうのは難しかった。しばらくして近隣のＱ小学校が校舎の使用を申し出てくれ，２月13日から，午後にこのＣ小学校の子どもが授業を受けるようになった。下校時はいったんＱ小からＣ小学校に戻り，地区別に先生が引率して帰らせた。こんなことをしいるうちに，避難者の方でも徐々に理解を示してくれ，教室の移動については職員の指示に従う，ということになった。このあたりは校長が主に対応した。３月１日からは，この小学校の教室を使って，２部制の授業を行えるようになった。さらに，３月10日にはプレハブ校舎が完成して通常の時間割（午前８時半始業）での授業が可能になった。以後新年度の１学期末まで，校舎３，プレハブ３の６教室体制が続いた。卒業式や終業式，始業式もこの学校でやりたいと思い，運動場にテントを張って実施した。学校行事には，できるだけ避難者に加わってもらうようにした。ひな祭りや６年生のお別れ会，餅つきなど，子どもと避難者がふれあえる機会には積極的に参加してもらった。ただ，４月以降さらに避難者の数が減って，各部屋に数名というレベルになっても，別の部屋に動いてもらうのは難しかった。上述の６教室体制が長く続いたのはそのためである。

避難所と学校との関係についての意見

教職員は学校の施設を知っているし，地域の人ともふだんからつながりがある。だから，初期の運営が教職員の手によるのはやむを得ない。が，できれば早く行政にバトンタッチしたい。学校は何といってもまず第１には子どもたちのための場所，教育の場であるから，教職員は子どもたちへの対応が十分できるようにしなくてはいけない。たとえば，すべての教室を避難者のために開放するのではなく，避難する場所と学校運営の場所とを区別できればと思う。今回の震災では，結果的に避難者の人に最初すべての教室に入ってもらうことになった。職員主導で運営せざるを得なくなったのはそのせいもあった。場所を分けることで，できる限り行政の人間で避難所の運営を担当するようにしてほしい。本来ならば避難者自身の運営が望ましいのかもしれないが，この地域もそうであるように，自治会などがしっかりしていない場合も多いのであるから。

避難所のリーダーについて

一般論としてではあるが，リーダーに求められるものは，避難者の気持ちになって１人ひとりに対応できるかどうか，ということであると思う。個々の避難者にどう声をかけ，お互いの心が通じあうかどうかが大ことである。Ｃ小学校では，たとえば毎朝短い時間だが放送をして，避難者に直接呼びかけるようにした。