

第 2 章

阪神・淡路大震災における避難所に関わる心理学的研究の概観

第2章 阪神・淡路大震災における避難所に関わる心理学的研究の概観

第1節 避難所運営に関する研究

阪神・淡路大震災における避難所の運営は、さまざまなリーダーにより行われていたが、その運営方法も多様であった。また、運営方法は時間の経過と共に変化していった。本節においては、阪神・淡路大震災時の避難所運営に関して、心理学的研究を中心に概観する。

第1項 避難所の開設

神戸市（1996）および神戸市教育委員会（1996）には、避難所になった、ある小学校の教頭が、地震直後からの避難所の様子を書いている。これらの資料によれば、続々と避難してきた被災者たちで午前7時頃には校舎4階までがいっぱいになっており、被災者が地震後の早い段階から避難を始めた事実がわかる。

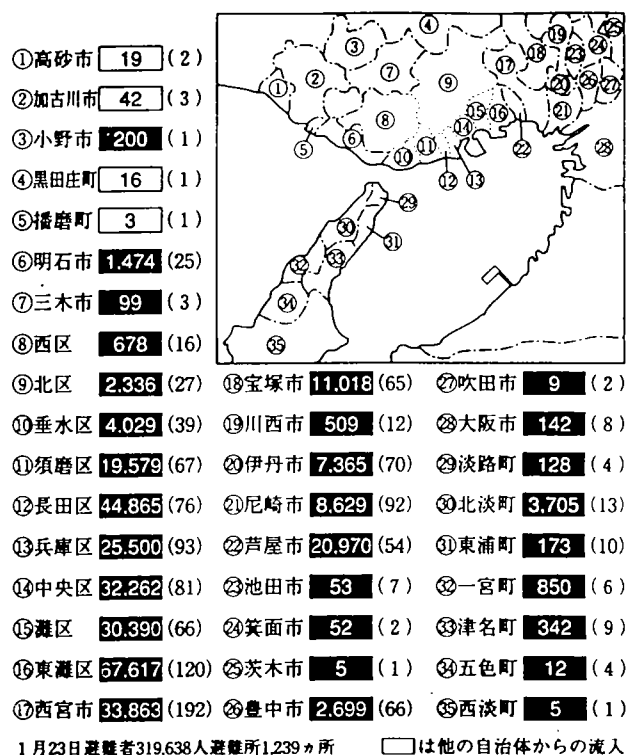


図2-1-1 震災による避難者数（カッコ内は避難所の数）

（兵庫県，大阪府，神戸市調べによる震災後の総計。ピーク時は，兵庫県は午前8時現在，大阪府は午前9時現在，神戸市は午前5時現在）

ほとんどの避難所は、発災当日の1月17日に開設されたが、避難者数のピークは、1月23日の31万9638人（うち兵庫県下31万6678人）で（兵庫県,1996,五孝,1996）、避難所数は把握されているだけで1239ヶ所（うち兵庫県下1153ヶ所）あった（図2-1-1）。また、神戸市内における最大時の避難所数は、「地域防災計画指定避難所」が364ヶ所で、私的な避難所を含めた総避難所数は、613ヶ所であった（神戸市民生局,1996）。さらに、避難所へ避難した被災者の割合の平均は10人に1人であるが、神戸市東灘区では人口19.2万人に対して6.8万人、長田区では人口13.2万人に対して4.5万人と、3人に1人の割合であった（高寄,1996）。

第2項 避難所の運営

1 自治組織の形成

神戸市立の学校園において、避難住民の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ところは、218校中178校あり、8割以上にのぼる。なかでも校園長や教頭がリーダーとしての役割をとる場合が多かった（図2-1-2）。また、1月中に自治組織ができた学校園が半数を越えるが、できなかつたところも3割強あった（図2-1-3）。自治組織形成のきっかけは、教職員による指導が約6割と多く、避難住民により自発的に形成された学校園は3割以下であった（図2-1-4）。また、避難者名簿は、発災後3日以内に6割以上の避難所で作られているものの、もっとも遅い学校園では、2月6日までかかっている（神戸市教育委員会,1995）。

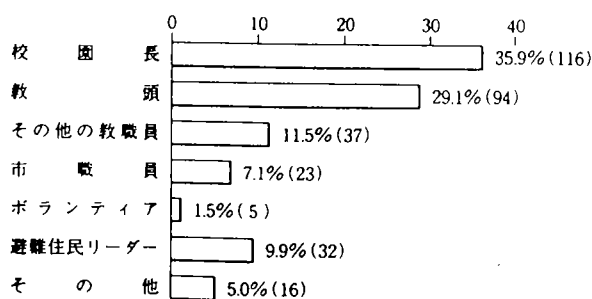


図2-1-2 避難所運営の指導的役割

（複数回答）

神戸市教育委員会（1995）の表をもとに作図

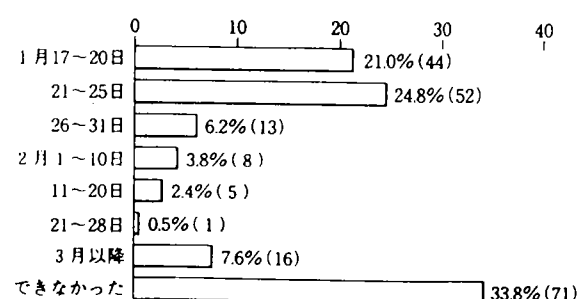


図2-1-3 自治組織ができた時期

神戸市教育委員会（1995）の表をもとに作図

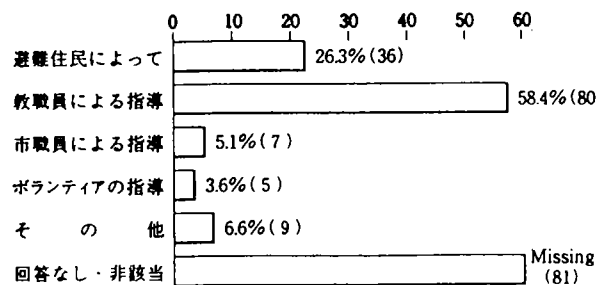


図2-1-4 自治組織の形成の経緯

神戸市教育委員会（1995）の表をもとに作図

2 避難所の運営システム

大河原（1996）は、学校避難所を、管理主体にもとづいて、（1）地域リーダー主体型、（2）学校主体型、（3）避難所リーダー型、（4）ボランティア依存型の4つに分類している。

岩崎・藤井・小林（1995）は、さまざまな特徴がある避難所を、運営主体がどこにあるのか、「避難所独自運営」から「地域社会連携運営」までの間の程度と「避難所規模の大小」の程度を組み合わせる平面上に整理している。（1）「避難所独自運営・大規模」が、学校（指定避難所）型と「代表者会議」、（2）「避難所独自運営・小規模」が、保育所・寺・神社・教会型と「有志世話人」「施設職員中心」、公園・広場・駐車場型と「有志世話人」および住宅・会社型と「有志世話人」、（3）「地域社会連携運営・小規模」が、地域集会施設型と「地域役職者リーダー」および住宅会社型と「地域役職リーダー」、（4）「地域社会連携運営・大規模」が、自治会による「コミュニティ的包摂」であるとしている。

清水・水田・秋山・浦・竹村・西川・松井・宮戸（1997）は、1995年2月中旬に、神戸市と西宮市の25ヶ所の避難所のリーダーに聞き取り調査を行った。避難所の特徴や避難所リーダーの特徴など複数の要因を、林の数量化理論第Ⅲ類を用いて分析し、リーダーの就任動機にもとづいて、避難所を「自然に就任したリーダーが運営する避難所」、「自発的に就任したリーダーが運営する避難所・選出されたリーダーが運営する避難所」、「仕事の立場上就任したリーダーが運営する避難所」の3類型に分類した（第1章第1節を参照のこと）。

田中・秋山・浦・西道・清水・竹村・西川・福岡・松井・水田・宮戸（1996）は、避難所リーダーへの面接を通してリーダーの特徴を分析している（第1章第3節を参照のこと）。

杉万・渥美・永田・渡邊（1995）は、3ヶ所の避難所（大学1，小学校2）で救援ボランティアとして活動しつつ参加観察を行い、避難所の組織化過程について論じている。杉万らによれば、運営が比較的円滑であったこれらの避難所では、総じて「避難者」と学校職員などの「施設スタッフ」、そして外部からの「救援ボランティア」という3つの集団が関わっていた。避難所によってそれぞれの主導的あるいは補完的な機能はさまざまであったが、いずれも「避難者」、「施設スタッフ」および「救援ボランティア」がバランスを保って協力しあう体制が作りあげられていた。杉万らはこの三角形で表現される体制を「避難所トライアングル」と呼び、1つの全体的性質を持つという意味での「集合体」の観点から、それらの相互関係について考察している。さらに、避難所トライアングルの外側にある「地域社会」「広域ボランティア組織」「行政」という三角形からなる「広域トライアングル」の存在も指摘している。

3 避難所運営の変容過程

1995年2月から1996年3月にかけて、避難所リーダー34名を対象に、2度の面接調査と1度の質問紙調査を実施した西道・秋山・浦・清水・竹村・田中・西川・福岡・松井・水田・宮戸（1996）は、避難所内の組織化と避難所と避難所外組織との広域的な連携（施設スタッフ・外部ボランティア・地域ボランティア・行政組織との連携）に焦点を絞った分析を通して、避難所内の組織化と広域的な連携のあり方を検討し、避難所運営における連携組織の移行モデル（ループモデル）を提案している（第1章第2節を参照のこと）。

矢守（1997）は、杉万ら（1995）の「避難所トライアングル」の視点にもとづいて、避難所となった小学校の元復興対策本部長や避難所に関わったボランティア団体の責任者および活動参加者、そして一般避難者からの聞き取り調査を行い、避難所の運営を3つの段階に整理した。さらに3つの段階の移行過程が、トライアングルの変容過程として理解できる点も示した。第1段階は、初動対応段階であり、避難所トライアングルで表現すれば、施設スタッフ（行政）は機能しえないし、外部ボランティアも被災直後で活用しえないため、当該地域に生活の拠点を置く避難者（被災者）に重心があり、リーダーには、地域の行政組織および避難所となる施設のスタッフとのパイプを有する人物があたることが望ましい。第2段階は、外部からの組織的なボランティアを積極的に活用

する，専門分化段階であり，第1段階で形成された，地域リーダーを中心とする運営本部の傘下に，組織化されたボランティアを専門部隊としておくことで，ボランティア組織の持つ専門性・組織力が活かされると同時に，外来ボランティアに欠如する地域性が補われる。第3段階は，避難所運営の主体が，外部ボランティアから避難者自身または被災地域内の既存団体（行政組織）に移行する地域定着段階であり，施設スタッフや外部ボランティアの活動は，避難者や地域の行政組織を代替・補完する重要な役割を果たすが，被災者の精神的回復，経済的自立，地域社会の本格的復興のためには，外部ボランティアが段階的に撤退することが望ましいと考えられている。

4 避難所運営上の問題

これまでも述べたように，神戸市内の学校園の避難所において，発災後の初期に教職員が運営のリーダーとして活動したところは，8割以上にのぼる。

1995年5月に神戸市立の小中学校長への郵送調査（100校中67校回収）を行った，川島（1996）は，神戸市災害対策本部規程や神戸市地域防災計画（平成6年度）が，避難所の管理運営を学校教職員の本務とせず，避難所開設のための事務への従事を求めているにすぎないにもかかわらず，被災から授業再開まで，避難所の業務に「大いに関与していた」教職員が74%，授業再開後の関与率も「大いに」と「ある程度」を併せて85%にのぼる事実を示した。また，管理職は，教員の負担軽減をもたらした要因が，「避難者の自治組織の成立と活動」（72%）と「ボランティアの活動」（60%）であり，「行政からのバックアップ体制の充実が必要」（83%）と認識している。川島は，「主たる防災拠点は学校とは別に整備されるべきだ」という管理職が37%にのぼる事実を無視してはならないだろうと述べている。

なお，長瀬・太田垣（1996）は，学校管理職としての自らの体験にもとづき，学校避難所運営上の具体的な課題と対策を時系列的に論じている。

第3項 救援物資と食料

避難所の円滑な運営のためには，食料や物資の供給も重要な要因の1つと考えられる。そこで，直接的には避難所運営の問題ではないが，避難所への救援物資と食料の供給の実態についても概観しておく。

1 救援物資と食料の配布状況

発災直後には、食料や物資の調達が困難で、調達できても、道路の渋滞によって、各避難所への到着が遅れたり、数が足りなかったり、なかには行政に要請するまで物資や食料が来ない非公式な避難所もあった。読売新聞大阪本社（1995）に掲載されている、神戸市災害対策本部民生部による神戸市内での救援物資配布状況（表2-1-1）によれば、毛布は当初から大量に配布され続け、徐々に配布数が減っている。しかし、発災当日の食料は、1月下旬の5分の1の量しか配布されていない。その後、配布量は徐々に増加し、安定するのは1週間以上が経過した1月26日頃であった。

2 食料配布状況にもとづく時期区分

神戸市内の避難所において提供された食料に関して、神戸市4ヶ所、芦屋市3ヶ所、西宮市2ヶ所、合計9ヶ所の避難所調査を行った奥田（1996）は、食料事情により以下の4つの時期に区分できるとしている。

第1期は混乱期で、地震発生後の2週間である。被災地の飲食店や食料品店はほとんど閉店しており、ペットボトルの水やパンなどは品不足で入手困難だった。発災から3日目には、各市の窓口に救援物資が山積みとなったが、避難所への配分がうまく行われず、被災者の口まで届きにくかった。食料の不足期で、乏しい食べ物を分け合って食べる状態であった。

第2期は、震災の約1ヶ月後、災害救助法により、1人1日850円の国庫補助金をもとに行政が業者に食べ物を発注し始めた2月16日以降である。2月に入るとボランティアが炊出しを始め、食料品店が営業を再開した。神戸市民生局（1996）によれば、神戸市内の避難所において提供された食料は、当初は炊出しを除き1日2食で、朝食はパン、夕食は弁当であった。奥田が神戸市民生局から聞き取った内容例によれば、まとめて配給される朝食と昼食は、惣菜パン・牛乳・野菜ジュースで、夕食はおにぎりにウインナーソーセージ・唐揚げなどがついた弁当で、それにレトルト食品やカップ麺などの救援物資が添えられた。

第3期は、約2ヶ月後、市が一部食費を負担したため、食費が1人1日あたり1200円に値上げされた、3月10日以降である。神戸市民生局（1996）によれば、地元の弁当業者にも食事の供給を依頼すると共に、1日2食から3食に、また、内容に関して、弁当はすべて幕の内形式となった。早朝に惣菜パン、菓子パン、サンドイッチなどと牛乳1パックと週1回の野菜ジュースが配送され、昼までに缶詰め、果物、カップラーメンなどの副食品が毎日、野菜サラダが週1回配送された。朝食と昼

食の割り振りは、避難者の判断によるものとした。夕食は、弁当と味噌汁（インスタントパック等）が配送された。

最後に、第3期よりも改善された弁当が配られた4月以降の時期を第4期としている。

表2-1-1 神戸市内での救援物資配布状況

()内は1月17日以降の累計

24時現在	毛 布	食料主食 (米飯中心に)	パ ン
1月17日(火)	112,600枚	56,205食	55,550個
1月18日(水)	24,000枚 (136,600)	132,700食 (188,905)	140,000個 (195,550)
1月19日(木)	21,900枚 (158,500)	137,190食 (326,095)	116,560個 (312,110)
1月20日(金)	37,300枚 (195,800)	207,110食 (533,205)	101,600個 (413,710)
1月21日(土)	20,010枚 (215,810)	221,080食 (754,285)	298,000個 (711,710)
1月22日(日)	300枚 (216,110)	179,080食 (933,365)	218,500個 (930,210)
1月23日(月)	400枚 (216,510)	179,400食 (1,112,765)	235,000個 (1,165,210)
1月24日(火)	2,800枚 (219,310)	174,030食 (1,286,795)	233,200個 (1,398,410)
1月25日(水)	3,000枚 (222,310)	186,900食 (1,473,695)	233,000個 (1,631,410)
1月26日(木)	2,100枚 (224,410)	236,080食 (1,709,775)	252,500個 (1,883,910)
1月27日(金)	5,030枚 (229,440)	244,800食 (1,934,725)	251,000個 (2,134,910)
1月28日(土)	500枚 (229,940)	244,800食 (2,179,525)	255,500個 (2,390,410)
1月29日(日)	200枚 (230,140)	258,700食 (2,438,225)	251,000個 (2,641,410)
1月30日(月)	200枚 (230,340)	224,100食 (2,662,325)	251,000個 (2,892,410)
1月31日(火)	1,260枚 (231,600)	238,200食 (2,900,525)	251,000個 (3,143,410)

神戸市民政局編

3 避難所での食生活

南森（1997）は、避難所での食生活の実態として、神戸大学農学部的事例を紹介している。1995年3月13日から4月28日、5月5日、6月29日の45日間にわたり、神戸大学農学部避難所において供給された食品を、1人1日あたりの分量の写真記録にもとづいて栄養価計算を行い、基準からのズレを分析した。平均値では、カロリー、タンパク質、脂肪量はほぼ基準値を上回っていたが、鉄分が著しく不足し、ついでカルシウム、ビタミンC、ビタミンB2が不足していた（図2-1-5）。緑黄色野菜や大豆製品の不足が鉄分の不足、乳製品や海草の不足がカルシウム不足の原因であると推察している。さらに、同一献立が組み合わせを変えて繰り返し出現している事実も指摘している。

食料や物資の安定供給を発災後の早期に実現することは、食料や物資の不足から生じる、分配をめぐるトラブルを防ぐことにもつながり、避難所の円滑な運営を考える上でも大きな課題である。また、避難者の健

康を考えれば、供給される食料の栄養バランスをできる限り考慮する必要があることはいうまでもない（避難者の健康状態に関しては、本章第2節を参照のこと）。

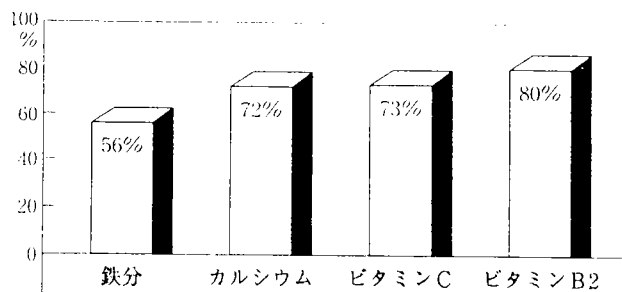


図2-1-5 避難所において提供された食品の栄養価（基準値を100とした場合）
南森（1997）をもとに作図

4 項 避難所の縮小と解消

避難所は、避難者の減少や避難所となっている施設本来の機能を回復させるため、縮小・解消の方向に進んだ。

1995年の4月なかばには、まず明石市と淡路島、5月には伊丹市の避難所が廃止された（五孝,1996）。さらに、5月21日に宝塚市、6月15日には尼崎市、6月18日には芦屋市の避難所が廃止された。地震から半年を経過した7月17日の時点においても、神戸市では1万7569人が、西宮市でも821人が避難所生活を続けていた（兵庫県,1996）。西宮市は、7月31日に災害救助法の規定にもとづく避難所運営から市費での運営に切り替えたが、9月30日には避難所を解消した。神戸市は、8月20日に学校・園や公共施設に関して、災害救助法にもとづく避難所としての機能を廃止し、食事の提供も終了した。当時、まだ194ヶ所の避難所に6672人が避難生活を続けていた。神戸市は、各区に2～3ヶ所の待機所（学校以外の公共施設）を設置し、移動を呼びかけたが、旧避難所から出ない人も多く、10月末の時点で75ヶ所に1630人（うち待機所11ヶ所504人、旧避難所64ヶ所 1126人）が避難していた（五孝,1996）。

清水・秋山・浦・西道・竹村・田中・西川・福岡・松井・水田・宮戸（1996）は、19ヶ所の避難所リーダーに面接調査と質問紙調査を行い、避難所縮小に伴う避難所運営の変化を分析している（第1章第2節を参照のこと）。また、避難所の解消における問題に関しては、水田・秋山・浦・西道・清水・竹村・田中・西川・福岡・松井・宮戸（1996）が分析を行っている（第1章第2節を参照のこと）。