

阪神・淡路大震災における学校避難所の研究
～「記憶」と「記録」を継承するために～

提出日：2017 年 12 月 20 日

指導教員：水本 浩典教授

学籍番号：9515201

氏名：中平 遥香

目次

第1章 なぜ、今、避難所の研究が必要なのか

はじめに	P.1
第1節 阪神・淡路大震災時の「避難所」に関する先行研究	P.4
第2節 震災資料「避難所日誌」とは	P.13
第3節 今、何を継承すべきなのか～「記憶」と「記録」の継承～	P.22
おわりに	P.27
注	P.29
資料 阪神・淡路大震災における避難所の先行研究一覧	P.33

第2章 避難所日誌から見た学校避難所の推移

はじめに	P.35
第1節 学校避難所に関する時期区分の問題点	P.37
第2節 第1期（地震発災日から授業再開時期まで）	P.40
第3節 第2期（授業再開時期～94年度末まで）	P.44
第4節 第3期（1995年度1学期）	P.47
第5節 第4期（夏休み開始～避難所閉鎖まで）	P.52
おわりに	P.57
注	P.59

第3章 学校避難所における避難所日誌の役割

はじめに	P.62
第1節 教職員が作成した避難所日誌の特徴	P.64
第2節 自治体派遣職員が作成した避難所日誌の特徴	P.68
第3節 学校避難所における避難所日誌の役割	P.73
おわりに	P.79
注	P.82

第4章 避難所におけるボランティアの役割

はじめに	P.84
------	------

第1節 学校避難所におけるボランティアの業務	P.87
第2節 なぜ、ボランティアはマニュアルを作ったのか	P.92
第3節 避難所運営関係者から見たボランティアの位置づけ	P.97
おわりに	P.101
注	P.103

第5章 指定外大規模避難所から見た避難所の実態～兵庫県立兵庫高校を事例に～

はじめに	P.106
第1節 兵庫高校避難所の特徴	P.110
第2節 避難所日誌から読み解く兵庫高校避難所の諸相	P.116
第3節 湊川高校から見た兵庫高校避難所	P.122
おわりに	P.127
注	P.130

第6章 避難所運営におけるペット同伴避難・喫煙問題

はじめに	P.134
第1節 環境省・総務省策定「ガイドライン」のなかの ペット同伴者と喫煙者の対応	P.137
第2節 避難所日誌が記録したペット同伴者への対応	P.147
第3節 避難所日誌が記録した喫煙者への対応	P.150
おわりに～今後も課題となるペット同伴者・喫煙者への対応～	P.156
注	P.158

第7章 過去の教訓で示された現場のノウハウに基づく「避難所マニュアル」の必要性

はじめに	P.164
第1節 阪神・淡路大震災時に作成された「避難所マニュアル」	P.166
第2節 自治体で作成した「避難所マニュアル」の現状	P.178
第3節 過去の知見に基づく「避難所マニュアル」の制作上の留意点	P.190
おわりに	P.201
注	P.204

第1章 なぜ、今、避難所の研究が必要なのか

はじめに

2016年には熊本地震（M7.3）や鳥取県中部地震（M6.6）のように、近年、日本では、地震が頻繁に起こるようになった。過去に遡ってみても、2015年5月には小笠原諸島西方沖地震（M7.1）、2014年11月には、長野県北部で長野県神城断層地震（M6.7）、2013年には、2月に北海道十勝地方南部で地震（M6.9）が、4月には阪神・淡路大震災の余震と推測された地震が淡路島付近で M6.3 と観測された。その間、東北地方太平洋沖地震の誘発地震が発生し、2016年段階でも余震と判定される大きな地震が観測されている。

そして、2011年3月11日には、東北地方太平洋沖地震（M9.0）という日本の地震観測史上最大の地震が発生し、東日本大震災と呼称される甚大な被害が発生した。現在の我々は、既に阪神・淡路大震災をもたらした兵庫県南部地震（M7.3）が戦後唯一の巨大地震などと誤った判断はできない状況にある。内閣府のホームページ上では、地震や雪、火山などの「災害情報一覧」が常に更新され⁽¹⁾、情報が公開されていることから、日本国民の地震を含めた災害に対する注目度がうかがえる。

一方、将来に向けての地震発生予測も10年以上前の状況より大きく様変わりしている。2011年3月の東北地方太平洋沖地震の被害が復旧過程にある2013年には、内閣府の発表によって南海トラフに起因する巨大地震の発生を予測し公表した⁽²⁾。南海トラフ大規模地震災害では、以下のような被害を算定している。

- ・地震の揺れにより、約62.7万棟～約134.6万棟が全壊する。これに伴い、約3.8万人～約5.9万人の死者が発生する。
- ・津波により、約13.2万棟～約16.9万棟が全壊する。これに伴い、約11.7万人～約22.4万人の死者が発生する。
- ・延焼火災を含む大規模な火災により、約4.7万棟～約75万棟が焼失する。これに伴い、約2.6千人～約2.2万人の死者が発生する。
- ・液状化により、約11.5万棟～13.4万棟の建物が沈下被害を受ける。

南海トラフ大規模地震災害では、地震動による災害だけでなく、津波や火災、液状化などの被害が起これると予測している。そのため、これらの被害を想定した防災・減災に取り

組む必要を提示し国民に警鐘を鳴らした。また、被害地域も阪神・淡路大震災や東日本大震災と比較しても大幅に拡大し、西日本や太平洋沿岸地域一体に被害をもたらすと予測している。

そのため、防災や減災が謳われるようになり、それらに関するマニュアルなどを作成している自治体も少なくない。「最低7日分の食料・飲料水を準備しましょう」のように、普段から食料の備蓄が必要だと唱えているマニュアルが多く存在する⁽³⁾。このように、地震災害に備える努力が各自治体でも行われているが、地震がいつ起こるのかは予測不可能である。

大規模な地震災害の備えというのは、阪神・淡路大震災と東日本大震災では、性格がだいぶ違う。阪神・淡路大震災は、大都市に起きた直下型地震災害であった。それに対し、東日本大震災は、太平洋沖のプレートが動いたことで発生した地震災害であり、巨大な津波災害も発生した。このように、阪神・淡路大震災と東日本大震災では、被害や災害の性格がかなり違う。

南海トラフ地震では、阪神・淡路大震災と東日本大震災の両方の被害が合わさったような被害が予測されている。多くの家屋が地震の揺れに抛って被害を受け、そのために多くの死者の発生を予測している。その数は、阪神・淡路大震災時のそれを遥かに凌駕する数値になっている。また、津波災害は、単に西日本一帯の太平洋沿岸だけでなく、瀬戸内海の奥深くまで達すると予測している。東日本大震災時の津波による死者の10倍から最悪20倍もの予測数を算出している。阪神・淡路大震災や東日本大震災で都市が被害を受けた液状化現象も広い地域で発生すると予測している。

将来の巨大地震災害が当たり前のように予測提示される今日、減災や防災に対する取り組みが重視される傾向にあるが、過去の経験や教訓を踏まえた備えが必要だと主張せざるを得ない事態が起きている。

例えば、2016年発生の熊本地震の復旧過程において、被災者に対する「り災証明」発行業務が円滑に進まないことを新聞などが報道している⁽⁴⁾。この「り災証明」発行業務については、阪神・淡路大震災時に多くの被災自治体が悪戦苦闘した事実が存在している。現在（2017年段階）においても、神戸市などの自治体は当時の「り災証明」発行業務が行えるように対処していることも、あまり知られていない事実である。

膨大な被災者が「り災証明」を発行してもらおうと区役所を取り巻くように行列する事態に、各区役所の職員は、取り組んで処理していった。混乱の真っ只中で被災者への対応

を必死で取り組む自治体職員は、その場その場で如何に円滑に業務を遂行していけるか、日々の「体験」と「反省」を踏まえながら、それぞれの「現場のノウハウ」を構築していくことで、数ヵ月にわたる膨大な数量の「り災証明」発行業務の波を乗り越えた。この時の「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」が全国の自治体に継承されていれば、熊本地震の際の「り災証明」発行業務も円滑に遂行できたはずである。

将来、発生すると予測される地震災害に対する減災に向けた対応のなかに、過去の知見、特に、阪神・淡路大震災時の「教訓」や「現場のノウハウ」などを各自治体も共有する必要がある。なぜ、本論文では、20年以上前の阪神・淡路大震災時の事例に視座を置き研究するのか。その理由については、阪神・淡路大震災の避難所における先行研究や、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災、それぞれの震災資料の収集状況を考察しながら次節で詳しく述べる。

1. 阪神・淡路大震災時の「避難所」に関する先行研究

本研究では、阪神・淡路大震災時の「避難所」に着目する。本研究と論題が非常に類似している『阪神・淡路大震災における避難所の研究』（以下、『避難所の研究』と略す）⁽⁵⁾から検討していく。

柏原・森田・上野ら筆者の専攻は、「建築学」である。とくに「建築計画学・建築人間工学・建築環境工学」⁽⁶⁾を専攻しており、「震災時における地域住民の避難行動と避難圏域、避難所の形成過程と施設・空間の利用構造、生活環境としての問題点」を明らかにする目的のもと研究が行われている。

筆者らは、「地震発生直後」から「避難所と避難生活の実態を継続的に調査」を行っている。研究手法としては、「実地調査」や「ヒアリング」、「アンケート調査」を基礎に立論している。この『避難所の研究』は、1998年に出版されている。筆者である柏原・森田・上野などが執筆した他の論文も、ほとんどが1995年から1997年に出版されており、それ以前に調査・分析を行っていることが分かる。実際に避難所に出向き観察し、聞き取り調査やアンケート調査を行っており、被災地に設営された避難所を研究する場合必須の文献である。

次に、『避難所の研究』の構成に注目してみる。

序章 阪神・淡路大震災の特性

第Ⅰ部 避難所の実態

第1章 避難所とは何か

第2章 避難所の発生と避難行動

第3章 避難圏の構造

第4章 避難所の使われ方

第5章 避難所における高齢者と障害者

第6章 避難所の形成から消滅までの過程における諸問題

第7章 避難路の安全性および避難所の生活環境の問題

第Ⅱ部 避難所としての学校

第8章 学校施設の物理的被害の状況

第9章 学校機能の停止と再開までのプロセス

第10章 避難所として機能した学校施設

第 11 章 学校機能と避難所機能の同居

第 12 章 教職員の果たした役割と学校の避難所機能

終章 要約と提言

上記のように、大きく「第Ⅰ部 避難所の実態」と「第Ⅱ部 避難所としての学校」に分け、構成している。第Ⅰ部は、避難所の諸相を①被災者の避難行動、②避難所としての使用形態、③避難所における弱者、④避難所閉鎖までの推移、⑤避難所及び生活環境と、5つの項目に分けて考察している。第Ⅱ部では、自治体が予め設定した指定避難所の多くが学校園であったことを前提に、学校と避難所の関係を考察の対象にしている。

『避難所の研究』の特色として最も大きな点は、避難者の「避難行動」や「避難所の使われ方」、避難所「開所から閉鎖まで」の過程などに視座を置き研究を行っている点にある。「避難所の運営」に関する部分は、混乱と喧騒の中にある避難所から収集したデータを基礎にしているため、一定の制約と不十分さがある点是否めない。

そこで、先行研究のなかで特に「避難所の運営」に視点を据えた先行研究に着目しながら検討していく（第1章末尾 資料参照）。

まず、資料の発行年に注目してもらいたい。1995年から1999年まで震災後5年以内の研究が非常に多いことが分かる。(財)21世紀ひようご創造協会が、大々的に震災資料収集を行ったのは2000年・2001年段階であるため、震災資料が収蔵される以前の研究がほとんどであることが分かる。そして、柏原・森田・上野ら『避難所の研究』と同様に、アンケート調査や聞き取り調査を前提に行っている研究が多い⁽⁷⁾。

「阪神・淡路大震災後の避難所におけるトラブルの時系列的変化」を事例に見ると、心理学的アプローチを特色とする論文である。基礎データは聞き取り調査やアンケート調査を行っている。同じような手法で研究を行っているものにNo.15・16がある。

このように避難所の研究をタイトルにした先行研究は、震災から5年以内の研究が多い。そして、当時に避難所の現場などに行ってアンケート調査を実施したり、ボランティアへの聞き取り調査を実施した結果を使って研究が行われている。

本論文で重視する「避難所の運営」に着目している先行研究に、No.15・17・18・21がある。

No.15⁽⁸⁾は、兵庫区H小学校避難所と西宮市のT小学校避難所を事例に考察している。大橋・工藤・重村は、H小学校の避難所の運営主体は、「避難者・ボランティア・学校職

員・地域住民・市職員」という属性になっていると指摘する。

そして、Ⅰ期については、「震災後3日間は学校の教職員が主な役割を担」っている。Ⅱ期では、「運営体制の組織化が進み、避難者に運営の中心が移」り、「学校側と運営委員、班長、地域住民代表の話し合いによって運営」が行われた。Ⅲ期では、「神戸市の登録派遣ボランティアが加わり、運営が」さらに安定する。Ⅳ期では、「避難所解消に向けて」動き始める。「行政登録ボランティアが『避難者の自立を促すためと』いう理由で撤退」し、「運営委員会も解散したことにより運営を支える人員が大幅に減少してしまい、運営が困難」になる。Ⅴ期は、「避難者は5世帯16名」となる。以上のような避難所の推移を説明する。

次に、T小学校の場合は、「H小学校とほぼ同様の経緯をたどっている」とし、その後も「避難者を受け入れ、住民が行った救出活動の拠点にもなり、地域住民に対する支援活動も行っている」といった記述はあるが、具体的な推移は出てこない。

大橋・工藤・重村は、運営組織、教室の使用状況については、校長・教頭への複数回のヒアリング調査を行っていると述べている。しかし、残念ながらこの論文はわずか2ページの内容である。概略は理解ができるが、提示された結論について検証することは不可能である⁽⁹⁾。

No.17⁽¹⁰⁾は、避難所の運営形態を「避難所トライアングルモデル」として、「避難者」・「施設スタッフ」・「ボランティア」の3者が「互いにコミュニケーションしながら、関係を築いて」いき、「相互のあり方によって、特徴ある運営形態を示す」と提示している（図1.1参照）。「避難所トライアングルモデル」は、渥美が震災当時ボランティアとして支援活動をおこなった西宮市立安井小学校が基盤となっている。

渥美は、「避難所の運営には、ボランティアが不可欠である」とし、避難所の運営形態の中で、ボランティアを非常に高く評価する。その考えに類似しているのが、No.18⁽¹¹⁾である。

矢守は、東灘区のA小学校が、「強力な地域リーダーのもと、ボランティアを巧みに活用しながら、時期ごとに運営体制を段階的に変容させ」てきた過程を「同避難所のリーダー、一般避難者、ボランティア、関連行政組織の担当者らに対するインタビュー結果をもとに報告」している。避難者、施設スタッフ、救援ボランティアというような形の組織が提示されている。ここでも、ボランティアが重要な役割として位置付けられている。

矢守は、「A小学校を支えた3種類のボランティア」を提示した後、「ライフライン、物資調達、食事準備」や「医療、保険、衛生」でいかにボランティアが、避難所の運営に大

きく寄与したか事例を踏まえながら考察している。

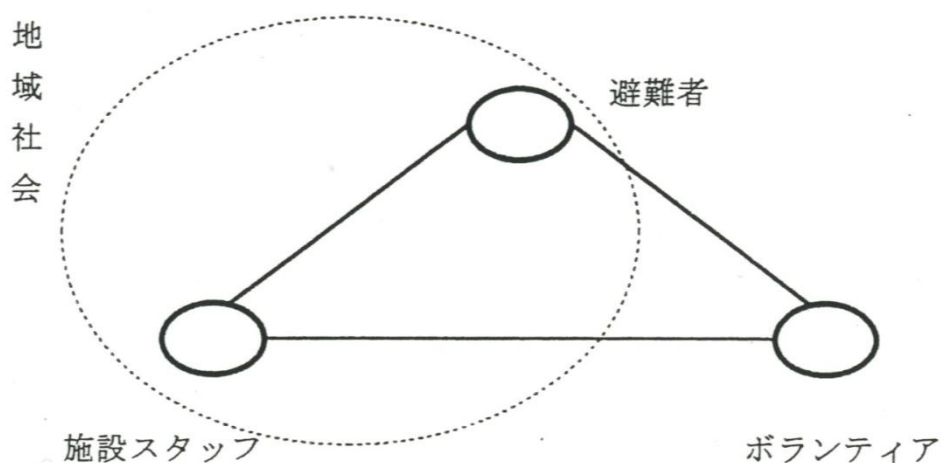


図 1.1 避難所トライアングルモデル

注：渥美 公秀「避難所の管理・運営上の課題」『消防科学と情報』46号,1996-10,p.8より転載。

矢守が掲げた10の提言の中には、「(3)行政職員、施設スタッフ（教職員）が、その役割を十分果たせない事態を想定」しておき、「(4)避難所運営に、ボランティアの活用は不可欠」であり、「ボランティアをコーディネートするための体制を整備する」必要があると提案している。このように、渥美と視点も考察手法も非常に類似した研究である（図1.2参照）。

渥美や矢守と同様に、避難所運営トライアングルの要素が、避難者・施設スタッフ・ボランティアであると提示している論文は、いくつか存在している⁽¹²⁾。いずれの研究も、避難所運営におけるボランティアの役割を重視している。

No.21⁽¹³⁾は、避難所運営上のボランティアの役割を重視した論文である。鷺尾は、灘区の兵庫県立神戸高校避難所運営を取り上げ、「避難所記録の整理」を行うとともに、「避難所リーダー」や「ボランティアへのヒアリング」等で調査を行い、考察の基礎にしている。しかし、鷺尾が提示した資料を見ると、神戸高校のボランティアの仕事は、「玄関の鍵を開ける」、「パンの搬入」、「風呂炊き」など補助的な仕事がほとんどであり、ボランティアが避難所の中心となって運営を行ってきたかどうかについては、疑問が残る。

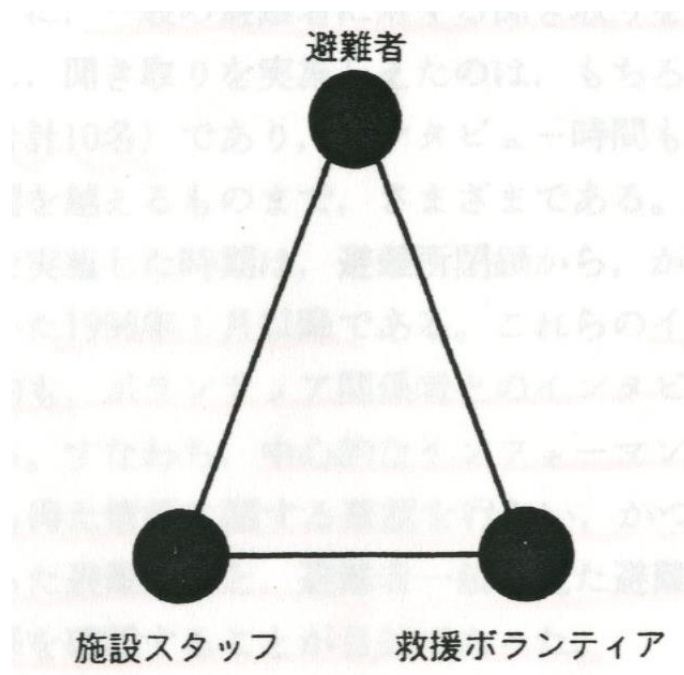


図 1.2 トライアングル

注：矢守 克也「阪神大震災における避難所運営-その段階的変容プロセス-」『実験社会心理学研究』第 37 巻第 2 号,p.121 より転載。

このように、先行研究では、避難所運営におけるボランティアの活動を非常に高く評価している。しかし、避難所運営を行ったボランティアの活動を具体的に資料に基づいて分析を行った研究は、見出すことができなかった。反対に、実際に避難所で行ったボランティア活動を基礎にした研究（資料の No.14）や、実際に当時の避難所に出向いて聞き取りやアンケート調査を行った研究（資料の No.14 以外）が多い傾向にある。

阪神・淡路大震災時の避難所に関する研究には、以下のような特色がある。

- ①震災から 5 年以内の研究が多い。
- ②聞き取り調査やアンケート調査を行っている研究が多い。
- ③避難所の運営組織のなかでも、ボランティアを高く評価する研究が多い。

2004 年 10 月に発生した新潟県中越地震に関する先行研究を見ていく。新潟県中越地震の関係資料の多くは、長岡市にある長岡市立中央図書館文書資料室に集積されている。その資料については、長岡市立中央図書館文書資料館の編集した『震災避難所の資料-新潟県中越地震・東日本大震災-』に詳しい⁽¹⁴⁾。

そこには、「文書資料室が所蔵する災害史料は、11 の資料群に分類し、平成 25 年 1 月現

在で 9,651 点」の資料が保存されているとある（表 1.1 参照）。それらの資料の一部が、図版で一部紹介されている。資料の内容は、表 1.1 には刊行物や写真、避難所で作成された掲示物・ポスターなどがあるが、主として、掲示物・ポスターのような資料が収集されている。

表 1.1 長岡市立中央図書館文書資料室が収集した災害史料

分類 番号	資料群名	概 要	主な収集方法	点数
01	長岡市立中央図書館 文書資料室収集資料	行事のチラシ・ポスター等、個人・企業より寄贈され他に分類できないもの	随時収集・受け入れ	322
02	長岡市内避難所資料	避難所で掲示・配布・作成されたもの	中央図書館は閉鎖時に依頼、呼びかけ文送付・訪問調査	395
03	長岡市役所資料	市役所各課・施設から提供された災害対応業務に関するもの	歴史公文書の収集等で呼びかけ	2,278
04	長岡市内小・中・高等学校・特別支援学校資料	市内の学校から提供された写真・文書・刊行物等	事前アンケート・訪問調査（平成18・19年度）	4,012
05	新聞資料	新聞（原紙）	購入、市内図書館より移管	619
06	行政刊行資料	自治体の刊行物・チラシ・ポスター等	随時収集・受け入れ	整理中
07	図書資料	図書・雑誌・広報誌・体験談・報告集等	随時収集・受け入れ、「住民生活に光をそそぐ交付金」（平成22年度）で購入	429
08	地図資料	災害に関する地図	随時収集・受け入れ	7
09	写真資料	被害状況・復旧作業等写真（個人撮影）	随時収集・受け入れ	整理中
10	長岡市内コミュニティセンター資料	市内のコミュニティセンターから提供された写真・文書・刊行物等	事前アンケート・訪問調査（平成21年度）	1,589
11	長岡市内東日本大震災避難所資料	避難所で掲示・配布・作成されたもの、避難所写真	避難所開設時・閉鎖時に訪問調査（平成23年度）	整理中
合 計				9,651

注）平成25年1月現在

注：田中 洋史「震災避難所史料の収集と保存」矢田 俊文・長岡市立中央図書館文書資料室編『震災避難所の資料・新潟県中越地震・東日本大震災-』新潟大学災害・復興科学研究所危機管理・災害復興分野,2013,pp.41 から転載。

収集した新潟県中越地震に関する震災資料は、ポスターや貼り紙などの掲示物が多く残されているが、被災各地の対応・支援がどうなっているのかまでは不明である。資料の収集は行われているが、避難所をどのように運営したのかという点を考察した論文は見出せていない。被災者が、どのような支援を経て、一次避難施設を経由して自立したのかを明らかにするには、今後の資料収集・研究を待たざるを得ない。

では、東日本大震災の場合は、どうであろうか。東日本大震災時の状況から「教訓」や「現場のノウハウ」を抽出するためには、当時の一次史料の蓄積が必須の分析材料になる。

東日本大震災に関するアーカイブには、国立国会図書館東日本大震災アーカイブ「ひなぎく」⁽¹⁵⁾ や、「みちのく震録伝」震災アーカイブ⁽¹⁶⁾ があり、津波災害の凄まじさが分かる動画や写真などの保存措置が取られている。

宮城県立図書館では、東日本大震災時の資料収集・保存が行われている⁽¹⁷⁾ が、避難所関係資料が大量に保存されているわけではない。名取市の震災記録室も『東日本大震災 名取市の記録』という報告書を発行しているのみである⁽¹⁸⁾。東日本大震災から6年経った現在、災害後の避難所や、避難所で避難者をどう支援したのか、避難者への対応はどのように行ったのか、避難所から仮設に移行していくまでの自立を支援していく過程に光が当てられていない。そのため、被災者への支援や対応について、不明な部分が多い。

以上のような現状から、残念ながら避難所の運営や当時の運営状況がきちんと把握できる研究は、まだ目にしていない。地震発生から約6年経った現在でも、今なお震災資料の収集が行われている状況にある⁽¹⁹⁾。資料収集は緒についているが、避難所の運営がどのようなものであったのかという視点で分析が行われる段階には、未だ至っていない。

避難所の様子を詳細にまとめた冊子に、東北3県の小学校・中学校長会が作成した記録集がある。特に、仙台市中学校長会が作成した記録『ともに、前へ』⁽²⁰⁾ は、仙台市内の全公立中学校について当時の学校の状況が詳細に記されている⁽²¹⁾。学校避難所の状況をそれ以外の資料で正確に把握できるものはまだ確認できていない。しかしながら、ここに示されている一定期間避難所になったという記載に着目して、東日本大震災時の学校避難所の状況の把握を試みた研究は、未だ寡聞にして知らない。

このようにみてくると、阪神・淡路大震災時の学校避難所について以外には、研究が進展していない状況にある。加えて、阪神・淡路大震災時の避難所に関する研究は、上述したように、ほぼ震災後5年以内に多くの論著が公表されている。その後、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター（以下、「人防」と略す）によって集積が行われた震災資料⁽²²⁾ や、その他当時避難所になった学校に残されている震災資料、または、長田区内「人・街・ながた震災資料室（以下、「震災資料」と略す）」内の震災資料などを情報源とした本格的な研究は、まだ見出すことができない。

先行研究では、「避難所トライアングルモデル」という魅力的な図式が提示されている。そして、避難所運営にボランティアが多大な寄与を行ったと高く評価してもいる⁽²³⁾。しかし、『平成6年度 神戸市地域防災計画』では、避難者収容計画のなかで避難所の実施担当部は、「区本部」と「民生部」が担当することが提示されている⁽²⁴⁾。それぞれの担当業

務は以下の通りである。

区本部

- ・収容避難所の開閉及び管理運営に関すること。
- ・その他避難者収容に関すること。

民生部

- ・神戸市全体における収容避難所開閉状況等の把握に関すること。
- ・その他避難者収容に関する連絡、調整及び指導に関すること。

また、収容避難所開設場所については、「原則として公立小中学校の建物を使用する」とあり、収容避難所を開設した際には、「建物及び収容者の維持管理のための管理責任者を派遣しなければならない」と提示している⁽²⁵⁾。加えて、学校が避難所となった際の措置に関しても以下のように提示されている⁽²⁶⁾。

第 28 節 教育対策計画

第 5. 学校（園）が避難所となった時の措置

1. 避難場所の開設は、区本部長が管理者の協力を得て行うことになっているので、協力態勢を整えておく。
2. 夜間等において緊急に学校（園）が避難所となる場合も予想されるので、関係機関と連絡のうえ常に態勢を整えておく。
3. 学校（園）が避難所となったときは、状況に応じて教職員または技術職員を避難所開設のための事務に従事させる。
4. 避難所開設の連絡は区役所または消防署から学校（園）へ連絡する。学校（園）への連絡ができない夜間等においては、校園長または教頭の自宅へ連絡する。
5. 学校（園）が避難所となったときは、市教育委員会総務部管理課へ報告する。

このように、神戸市防災会議が作成した『平成 6 年度 神戸市地域防災計画』には、学校教職員や自治体派遣職員が避難所の開設・運営のための役割が決められている。しかし、先行研究では、ボランティアの活動について焦点を当てているが、学校避難所施設の責任主体である学校教職員、または、避難所の運営責任を持つ自治体が派遣する派遣職員の位

置付けについては、十分な考察が及んでいない。

本論文は、先行研究を踏まえながら、避難所運営を分析する前提として、学校施設管理者及び、その学校に勤める教職員が書き残した避難所関係資料、また、避難所責任主体である自治体（本論文においては、多くは神戸市職員）が書き残した様々な避難所関係資料を基礎にして分析を行っていく。

そして、大規模地震災害時に設営された自治体指定の避難所がどのように運営されていたのかを考察していく。阪神・淡路大震災では、平時に指定した避難所だけでは、膨大な数の被災者を収容することはできなかった。そのため、指定外の施設も避難施設として使用された。そのいくつかは、その後指定避難所に追加指定されている。この指定外避難所のうち、多数の避難者を収容し指定避難所になった兵庫県立兵庫高等学校の事例を第5章で検討した。

2. 震災資料「避難所日誌」とは

震災資料の中には、様々な資料が存在している。人防には、約 16 万点もの資料が保存されている⁽²⁷⁾。その中には、筆者が着目している「小学校・中学校」の震災資料が多く残されている。

例えば、人防ホームページ内の、人防情報検索システムを使って「春日野小学校」を検索してみると、以下のような資料項目をあげることができた。

- ①新聞切り抜きコピー
- ②名簿類（避難者名簿、仮設住宅第 5 次当選者名簿等）
- ③り災証明交付申請書
- ④代表者会議議事録
- ⑤ポスター（駐車禁止ポスター、トイレの掃除の仕方等）
- ⑥ボランティア活動マニュアル
- ⑦学校再開のお知らせ

①新聞の切り抜きコピーや、避難所で作成された②名簿類（避難者名簿、仮設住宅第 5 次当選者名簿等）、⑤ポスター（駐車禁止ポスター、トイレの掃除の仕方等）、⑥ボランティア活動マニュアルや、避難所の運営を話し合った記録である④代表者会議議事録や、学校側が作成した⑦学校再開のお知らせもある。このように、震災資料には、非常に雑多な資料が収集・保存されている。

また、調査先には、「春日野小学校避難所（教育・研究機関（保育所を含む）」、「中島 正義（個人）」、「辻村 邦治（ボランティア・支援団体・宗教団体等）」⁽²⁸⁾とあり、当時の避難所には、主体・団体・個人など多くの関係者が 1 つの避難所（ここでは、春日野小学校）に関わっていたことが分かる。

その中でも、本論文では、避難所日誌に着目する。なぜ、避難所日誌に着目するのか、『日本国語大辞典』では、「日誌」という語句が、以下のように定義づけされている⁽²⁹⁾。

日誌【にっし】〔名〕

毎日の出来事、行動、感想などの記録。また、そのための帳面。多くは、後日の資料にするために記す。個人的なものは「日記」といって区別する。

上記の定義から、避難所での出来事は、避難所で作成された日誌である避難所日誌に書

かれていると仮定し、避難所日誌の調査・閲覧を試みた。人防ホームページ内の人防情報検索システムを使って「避難所日誌」をキーワードに検索すると、12件の資料がヒットした（表 1.2 参照）。

表 1.2 「避難所日誌」検索結果

NO	調査先番号	資料名称	資料様式	資料形態	資料番号
1	29	混乱の日々まざまざ <u>避難所日誌</u> 見つかる (新聞切り抜きコピー)	A4/1 枚	一紙	001037
2	1400410	<u>避難所日誌</u>	A4/10 枚	ファイル	002018
3	1400410	池田小学校 <u>避難所日誌</u>	B5/1 枚 A4/61 枚	ファイル	002002
4	3201176	校長の <u>避難所日誌</u>	A4/21 ページ	クリップ 止め	001006
5	3300206	「阪神大震災」春日野小学校 <u>避難所日誌</u>	B5/18 ページ	冊子	000001
6	3300272	春日野小学校 <u>避難所日誌</u> より(1 月 17 日~3 月 25 日)	B5/30 枚	ノート	001001
7	3300310	(上野中学 <u>避難所日誌</u> メモ)	B5/1 枚	一紙	002170
8	3300310	(上野中学 <u>避難所日誌</u> メモ)	B5/1 枚	一紙	002171
9	4700282	東灘体育館 <u>避難所日誌</u>	A4/170 枚	一紙	001007
10	344	「 <u>避難所日誌</u> 」争い絶望そして希望 読売 新聞切り抜き	33.6× 18.2cm/1 枚	一紙	001074
11	344	「 <u>避難所日誌</u> 」震災語り継ぐ 読売新聞切 抜き	26.6× 23cm/1 枚	一紙	001072
12	433	混乱の日々さまざま 神戸・東灘 <u>避難所日 誌</u> 見つかる [神戸新聞切り抜きコピー]	A4/1 枚	ファイル	007136

注 1：人防情報検索システムデータを基に作成。1、12 は調査先が違うが、資料は同じである。

注 2：5 は、学校が作成した記録誌の中のタイトルが反応し、検索履歴の中に入ったので除外した。

注 3：9 は、資料名称に「避難所日誌」と含まれた箇所は見当たらなかった。しかし、項目に「避難所日誌」と書かれていたので、そこから資料名称に判断されたものではないかと推測される。

本論文で対象とする避難所日誌は、一次資料に限定する。No. 1・10・11・12 は、新聞記事の切り抜きであるため、調査対象外とする。No. 2・3・4・7・8 の資料は、原本を確認しても「避難所日誌」が含まれたタイトル名は、実見しても見出すことはできなかった。従って、5 件は除外した。

人防情報検索システムから検索し、実際に閲覧・調査を行ったところ、一次史料に該当する「避難所日誌」を見出すことはできなかった。データベースで検索しても、実際に閲覧すると一次資料でない場合が多かった。そのため、人防の次に一次資料を多く所蔵する震災資料室で調査した結果、避難所日誌というタイトルの資料を 7 件確認することができた（表 1.3 参照）。

表 1.3 震災資料室所蔵「避難所日誌」一覧

NO	調査先名	資料名称	資料形態
1	兵庫高校	表紙：避難所日誌 H7.4.2～H7.4.30 NO1 背表紙：日誌 1	ファイル
2	兵庫高校	表紙：避難所日誌 H7.5.1～ NO2 背表紙：避難所日誌 NO2	ファイル
3	兵庫高校	表紙：避難所日誌 H7.6.1～ NO3 背表紙：避難所日誌 NO3	ファイル
4	兵庫高校	表紙：避難所日誌 H7.7.1～ NO4 背表紙：避難所日誌 NO4	ファイル
5	兵庫高校	表紙：兵庫高校避難所日誌 NO5 背表紙：平成 7 年度 兵庫高校避難所日誌 NO5	ファイル
6	長楽小学校	表紙：避難所日誌 4/1～5/31 自治省派遣 長楽小学校 背表紙：避難所日誌 長楽小学校	ファイル
7	池田小学校	表紙：避難所日誌 池田小学校 担当 外国語大学 背表紙：避難所日誌 池田小学校	ファイル

注：震災資料室の資料調査・閲覧については、震災資料室のスタッフから許諾を得た。

震災資料室の避難所日誌 7 点は、兵庫高校（5 点）、長楽小学校（1 点）、池田小学校（1 点）であり、避難所になった学校園 3 校の資料である。事例として、No.1 兵庫高校の避難所日誌を提示する（図 1.3 参照）。

まず、兵庫高校避難所日誌の項目に注目して欲しい。項目は、「日付」、「勤務者氏名」、「①勤務の概要」、「特記事項」、「措置」、左には 6～12、1～9 までの数字が書かれており「時間」を表している。そして、「②引き継ぎ事項」など、1 日に様々な項目を避難所日誌に記載している。避難所日誌は、①日付、②記録者、③時間、④活動内容の大きく分けて 4 つの要素の記載がある。これらの記載要素の 4 つは、長楽小学校、池田小学校の避難所日誌にも同様の記載があった。

水本が 2004 年から悉皆調査してきた各小学校・中学校に保存されている震災資料を基に、筆者が閲覧・考察を行った際に、避難所日誌に記載されていた 4 つの要素が含まれる資料を発見した。例えば、長田区の K 中学校震災資料である『記録』というタイトルのノートがそれに該当する。このノートは、19 冊残存している（写真 1.1 参照）。

4月 2日 (日曜日)	勤務者氏名	<div style="background-color: black; width: 100px; height: 1.2em; display: inline-block;"></div>
①勤務の概要 (パトロールの場合はPと記入のこと)		
(特 記 事 項)	(措 置)	
6 0 AM 9:00 ~ 10:30 31 継ぎ	屋 夕 の 焼 出 し	
7 0 体育館	20枚の要求	
8 0 13:00 度 シャワー室	4人で取りに来てもう、	
9 0 15:00 度より 配付	10 AM 10:00 度より 配付	
10 0 17:00 度より 配付	11 0 18:00 度より 配付	
11 0 19:00 度より 配付	12 0 20:00 度より 配付	
12 0 21:00 度より 配付	1 0 22:00 度より 配付	
1 0 23:00 度より 配付	2 0 24:00 度より 配付	
2 0 25:00 度より 配付	3 0 26:00 度より 配付	
3 0 27:00 度より 配付	4 0 28:00 度より 配付	
4 0 29:00 度より 配付	5 0 30:00 度より 配付	
5 0 31:00 度より 配付	6 0 32:00 度より 配付	
6 0 33:00 度より 配付	7 0 34:00 度より 配付	
7 0 35:00 度より 配付	8 0 36:00 度より 配付	
8 0 37:00 度より 配付	9 0 38:00 度より 配付	
9 0 39:00 度より 配付	10 0 40:00 度より 配付	
10 0 41:00 度より 配付	11 0 42:00 度より 配付	
11 0 43:00 度より 配付	12 0 44:00 度より 配付	
12 0 45:00 度より 配付	1 0 46:00 度より 配付	
1 0 47:00 度より 配付	2 0 48:00 度より 配付	
2 0 49:00 度より 配付	3 0 50:00 度より 配付	
3 0 51:00 度より 配付	4 0 52:00 度より 配付	
4 0 53:00 度より 配付	5 0 54:00 度より 配付	
5 0 55:00 度より 配付	6 0 56:00 度より 配付	
6 0 57:00 度より 配付	7 0 58:00 度より 配付	
7 0 59:00 度より 配付	8 0 60:00 度より 配付	
8 0 61:00 度より 配付	9 0 62:00 度より 配付	
9 0 63:00 度より 配付	10 0 64:00 度より 配付	
10 0 65:00 度より 配付	11 0 66:00 度より 配付	
11 0 67:00 度より 配付	12 0 68:00 度より 配付	
12 0 69:00 度より 配付	1 0 70:00 度より 配付	
1 0 71:00 度より 配付	2 0 72:00 度より 配付	
2 0 73:00 度より 配付	3 0 74:00 度より 配付	
3 0 75:00 度より 配付	4 0 76:00 度より 配付	
4 0 77:00 度より 配付	5 0 78:00 度より 配付	
5 0 79:00 度より 配付	6 0 80:00 度より 配付	
6 0 81:00 度より 配付	7 0 82:00 度より 配付	
7 0 83:00 度より 配付	8 0 84:00 度より 配付	
8 0 85:00 度より 配付	9 0 86:00 度より 配付	
9 0 87:00 度より 配付	10 0 88:00 度より 配付	
10 0 89:00 度より 配付	11 0 90:00 度より 配付	
11 0 91:00 度より 配付	12 0 92:00 度より 配付	
12 0 93:00 度より 配付	1 0 94:00 度より 配付	
1 0 95:00 度より 配付	2 0 96:00 度より 配付	

図 1.3 兵庫高校避難所日誌

注1：兵庫高校『避難所日誌 H7.4.2～H7.4.30 NO1』4月2日記載内容より転載。

注2：資料の調査・閲覧については、震災資料室職員に許諾済みである。

注3：個人名など個人情報に関わる部分は■と黒塗り処理を行った。以下、掲載資料では同様の配慮と処理を行った。



写真 1.1 K 中学校避難所日誌

注 1：水本が調査した長田区 K 中学校所蔵資料より転載。

注 2：調査時点で『記録(4)』だけ紛失していた。そのため、2 月 1 日から 3 日までの様子が不明である。

長田区 K 中学校の『記録』1 月 22 日の記述を見ると、図 1.4 のような内容が書かれている（図 1.4 参照）。左上には、大きく①日付が書かれており、左の頁には、何時（③時間）に誰が避難所に来校したのかを細かく記載している。この頁を見ると、このノートを書いた人物が学校に訪れた来客を対応したり、「区対策本部」や「長田保健所」からの TEL に対応していたりしたこと（④活動内容）などが分かる。このように②記録者が書かれてい

ない資料もある⁽³⁰⁾が、残りの3つの項目はしっかり記載があることが分かる。

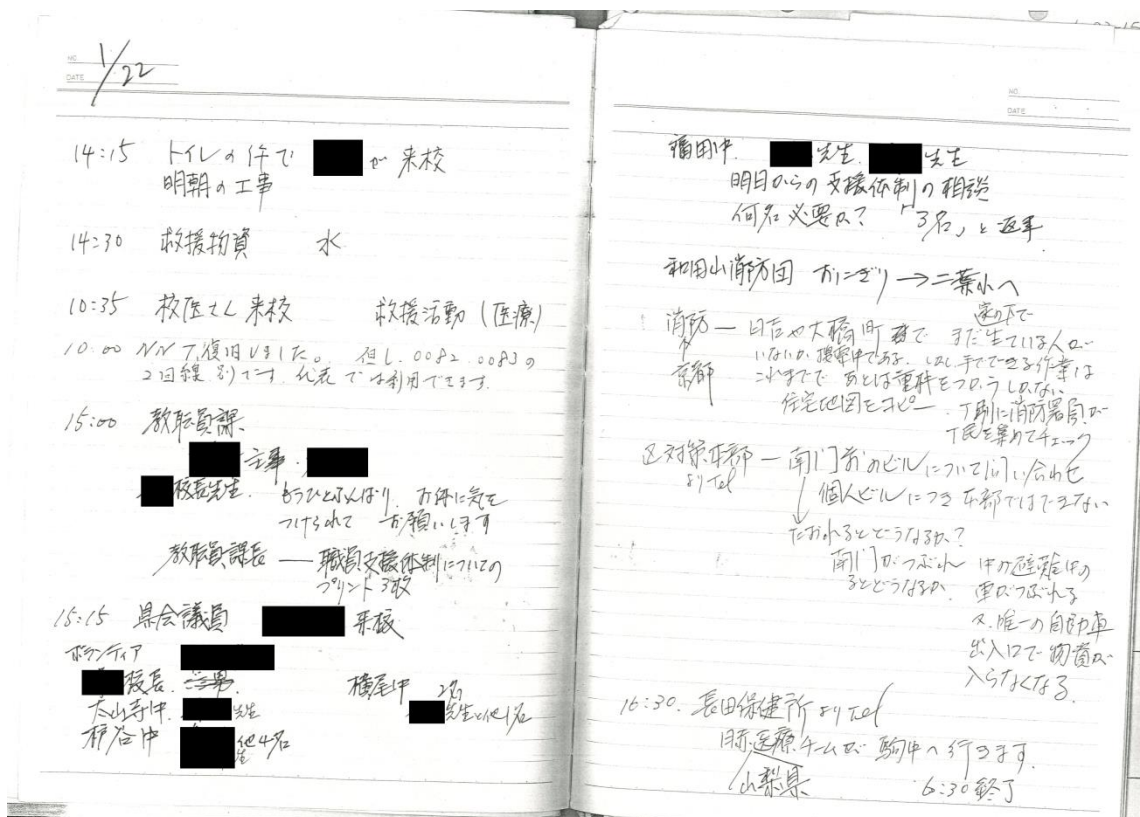


図 1.4 K 中学校『記録』の内容

注：長田区 K 中学校震災資料『記録』1 月 22 日の記述より転載。

同中学校『連絡ノート』が 6 冊残っていた。2 月 14 日の記載を検討する（図 1.5 参照）。
 先程考察した『記録』と資料名が異なるのは、ノートを書いた役職が違うからである。『記録』は、学校の教職員が書いたものであり、『連絡ノート』は長田区の都市計画局（以下、「都計」と略す）が書いたものである。記録者による避難所日誌の役割の違い等は、第 3 章で詳細に述べている。

『連絡ノート』には、①日付、②記録者（個人情報のため、日付の横に■で囲っている部分が記録者である）、④活動内容が、①～⑯の番号が振られ記載されている。今度は、時間の記載がない。しかし、3 月下旬頃から何を書くのが安定してくるのか、時間の記載もされるようになる。このように、『連絡ノート』も 4 つの要素に沿う形で記載がされている。

最後に、神戸大学附属図書館の「震災文庫」で「避難所日誌」をキーワード検索したところ、1件もヒットしなかった。「震災文庫」は、活字刊行本を収集することを原則としているため、一次史料（未刊行）である避難所日誌は所蔵していないようである⁽³¹⁾。

本論文で避難所日誌と呼称する資料の定義は、以下の通りである。

- ①タイトルが避難所日誌でなくても、記載内容に①日付、②時間、③記録者、④活動内容の4つの要素を含んでいる。
- ②メモ書きや1枚ものの資料ではなく、ノートやファイルに綴じられた形態で、継続的に避難所の様子が綴られているもの。
- ③避難所の運営者によって記載されたもので、記録誌のような刊行物（二次資料）の形態になっていないもの。

前述したように、阪神・淡路大震災における避難所の研究では、震災から5年以内の研究である。当時、ほとんどの研究者が避難所で実地調査を行ったり、聞き取り調査やアンケート調査を行ったりしているが、それでは避難所の内部を考察したことにはならない。避難所の混乱している時期は、皆が助け合いながら避難所で活動し、ボランティアが支援に来て非常に素晴らしい活動を行っているように見えてしまう。しかし、それでは、当時の避難所を分析したことにはならない。

避難所日誌に視座を据えることにより、避難所の様相を資料に基づいて分析することが可能になる。先行研究が現地調査（震災当時）や聞き取りデータ、アンケート調査のデータに拠っていたのに対し、本論文では、当時作成された避難所日誌という一次資料を分析の中心に据えたい。本論文では、現代資料である震災資料（避難所日誌）を歴史学的アプローチ方法で、阪神・淡路大震災時の避難所を考察する試みを行った。

次節からは、ここで提示した避難所日誌を主な素材とし、各章で何に注目して研究を進めていくのかについて述べる。

3. 今、何を継承すべきなのか～「記憶」と「記録」の継承～

前節で述べた「避難所日誌」などのように、23年前の阪神・淡路大震災時に作成された震災資料のなかに、将来に継承すべき知見があるはずである。本論文は、主に、震災資料を素材にした分析を通じて、将来予測される大規模地震災害時に援用できる「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」を提示することが究極の目的である。

避難所は、多くの場合、公共施設を指定する場合が多い。特に、地域住民と馴染みのある公立小学校・中学校が指定されている。東日本大震災でもそうであった。しかし、現在では、単に学校が避難所になり、避難者が仮設住宅などに転出して避難所が閉鎖になったという平板な情報しか伝えられていない。試みに、神戸市長田区にある神戸市立真陽小学校ホームページに掲載されている「学校沿革」の1995年の部分を提示する。

1月17日：午前5時46分 阪神・淡路大震災。避難所開設。

9月15日：避難所解消。⁽³²⁾

小学校は、教育施設である。それが、1月17日に発生した阪神・淡路大震災（正確には、兵庫県南部地震が起こった時刻を指しており、その後の甚大な被害を総称して「阪神・淡路大震災」と呼称するわけで、一瞬にして「大震災」が発生したわけでない）において、「避難所」を「開設」したこと、そして、約9カ月後に「解消」したことを淡々と提示してある。この約9カ月間、学校施設が地域の避難施設としても使用された当時の状況は、上記の2行の文章からはうかがうことはできない。

忘れてはならないのは、学校は教育施設であり、本来は授業を遂行するための建物である。それが、大規模な災害発生時には、地域住民の避難施設としても使用されたということを提示してくれている。災害時に避難所となった学校では、児童・生徒と避難者が一定期間同居し、共同生活を行うことになった⁽³³⁾。

将来、予測される大規模地震災害時には、当然のように指定避難所に指定されている学校施設が使用される。学校施設に避難所が発生すると、当然に以前のような普通の「教育の再開」をどのように実現するのかが問題になる。神戸の事例は、このように小学校や中学校が避難所になった際に、「教育の再開」をどのように進めていったのかを知ることができる貴重な「神戸の教訓」である。

東日本大震災では、たまたま午後2時46分に地震が発生したため、多くの教職員は在

校している状況だった。そのため、指定避難所になっていた小・中学校では、避難してくる地域住民を教職員が学校施設内に円滑に誘導できた。しかし、阪神・淡路大震災の場合は、早朝午前5時46分に地震が発生したため、学校施設内はほとんどの場合、無人であった。学校管理責任者が駆けつける前に地域住民が施設内に入っており、教職員が誘導する前に避難所が自然発生的に成立していた⁽³⁴⁾。

当然に、現在では、神戸市などは、当時の苦い教訓を活かして、学校施設の正門などの鍵を地域のしかるべき代表者に複数配布するなどしている。まさに、「神戸の教訓」を活かした措置が取られている。しかし、震災時のような混乱状況のなか、指定避難所を目指す被災者をすべて冷静に避難誘導できるわけではない。「神戸の教訓」は、以下のような様々な現実を我々に提示してくれている。

①学校関係者、校長・教頭、教職員がいち早く学校に駆けつけることはできなかった。

震災当日は、学校関係者である校長・教頭・教職員は、約半数ほどしか出勤することができなかった（第2章参照）。

『平成6年度神戸市地域防災計画』では、いち早く職場に駆けつけることが明記されている。しかし、学校関係者自身も被災者であり、家族に被害があり、家族に被害が発生している場合など、家族を放置したまま公務員としての職務を優先することは不可能に近い⁽³⁵⁾。

将来に共有すべき「神戸の教訓」は、すべての教職員が発災当日に勤務校に出勤できるわけでないという事実である。それに加え、平時の学校管理システムが円滑に機能しない場合も想定される。

大混乱をきたしている学校内を見て茫然自失状態になる者、取り敢えず校区の被災状況を把握するために学校外に出ていく者、学校施設の被害状況を把握しようとする者など、勤務についた教職員も統率が取れた動きをすることはできなかった。そのような状況下で、どうやって学校に避難した被災者への対応をするか、様々な方策がそれぞれの学校で独自に創出されていった。まさに「現場のノウハウ」の第一歩と位置づける「記憶」である。

②指定避難所を支援すべき自治体そのものも大混乱をきたしていた。

本庁である神戸市も市役所の建物に大きな被害を受けるなど、出勤できた職員も対応に追われていた。職員は、状況把握をすることで精一杯であり、指定避難所への対応などは後手に回らざるを得なかった。

神戸市の場合、地域行政の最前線ともいうべき区役所も同じように大混乱をきたしていた。

長田区役所では、職員が区役所に駆けつける前に地域住民が区役所内に避難していた。まさに、区役所は区職員が職場（区役所）に駆けつける前に避難所に変貌した。また、当時の区長も病気のため陣頭指揮をとれない状況が3月末まで続いた。

このように、すべての自治体職員が予め作成されていた『平成6年度 神戸市地域防災計画』に従って十全な機能を発揮できなかったことも事実である。このような混乱した状況のなかで、それぞれの指定避難所では独自の対策・対応を編み出し、その場その場で臨機応変に対処しつつ学校内の被災者への対応を行った。まさに避難所の円滑な運営をはかるべく、現場が種々の文書を作成した。この文書（震災資料）のなかに、貴重な「現場のノウハウ」が残されている。各避難所では、混乱と喧騒のなかで避難所運営への対策・対応を考え試行錯誤しながら、支援（運営）活動を遂行した。本稿で注目するのは、まさにこのような必要に迫られたなかでの「現場のノウハウ」であり、それが、震災資料として本論文が取り扱う「記録」特に避難所日誌である。

日々の喧騒と試行錯誤のなかで書き綴られた「記録」（＝避難所日誌）を分析できることは、先人が震災資料保存に努力を傾注されたお蔭である。我々は、その「記録」である震災資料から、当該避難所がどのような推移を経て避難所解消に至ったのかを知ることができる。

本論文で、学校避難所に焦点を当てて分析をするのは、学校が地域住民の避難所になったという、災害時に児童・生徒と避難者が一定期間共同生活する施設になった点に、重要な視点が存在しているからである。つまり、学校施設という教育を遂行するための施設が、大震災のなかで地域の避難施設に変貌し、ゆっくりと教育施設に復活していく。その過程は、当事者たる教職員や自治体職員には認識することができない動きであった。しかし、我々は、震災資料を客観的に分析することで、当時の状況を正確に把握することが可能である。まさに「記録」を継承する作業である。

阪神・淡路大震災発災当時は、自然発生的に多くのボランティアが被災地支援を行った。「ボランティア元年」と称される現象である。そして、初めて被災地支援の体験をした多くのボランティアが手記などを残している。手記という「記録」形態は、歴史学上の史料分類では二次史料に該当する。しかし、当事者が「体験」を「記録」した点では、まさに

「記憶」を「記録」として継承するための措置が、図らずもとられていると言えよう。

しかし、支援に入ったボランティアは、自分たちの活動を避難所運営のなかに正確に位置づけるべく全体を俯瞰する目は持ち得ていない。本稿では、「記憶」を手記として整理した資料（＝二次史料）に依拠するのではなく、ボランティアが活動する過程で書き残した「記録」（＝一次史料）も参照しながら分析を進めていく。一篇の「記録」では、全体像を把握することはできなくても、数多くの震災資料を見通すことで、ボランティアも支援した避難所運営の実像に迫ることができる。

本論文で研究対象としている学校避難所は、主に小学校・中学校のような指定避難所を指している。しかし、阪神・淡路大震災時には、指定避難所は多くの避難者で溢れ、指定の対象にならなかった高等学校や公園、公民館なども避難施設として活用せざるを得ない状況であった。大規模地震災害では、平時に想定した指定避難所だけでは避難者を収容できない場合も起こる貴重な事例と言える。そこで、本論文では指定外避難施設として使用され、後に指定避難所に準ずる扱いを受けた大規模指定外避難所兵庫県立兵庫高等学校の事例を検討する（第5章参照）。当時、避難所で作成された資料であるいわゆる一次史料（＝避難所日誌）に基づいて分析することにより、当時の状況を客観的に分析できると主張してきた。しかし、本論文で扱う高等学校は、避難所で作成された資料の他にも、当時の学校関係者が個人的に当時の震災資料を保存していたものに行き当たることができたため、その一次史料（当時の記録）を分析材料にするとともに、本人に当時の記憶を語ってもらうという手法を併用した。文字資料である震災資料に「記憶」情報を付け加えることにより、文字情報だけでは分からない当時の避難所の様相をより具体的に把握することができると考えたからである。

また、当時の現場の状況というのは、当時、直接運営に携わった関係者の「記憶」に鮮明に残っている。阪神・淡路大震災の避難所の研究にとって、関係者がいまだ存命であるという点が、非常に有効である。

記憶資料を文字情報に置きかえることにより、文字資料として活用できる。そのため、残された資料を基に、当時の関係者の記憶を付け加えることによって、より詳細な当時の記憶を呼び覚ますことができるという手法をとった。単に聞き取り調査を行うだけでは、聞き手の質問事項に誘導されている危険性もあるため、あくまで、震災資料を使っただけの聞き取り調査データを行うよう努めた。

しかし、関係者が存命という点で、以下のようなマイナスの面もある。

①個人情報保護法が施行された現在では、震災資料中の（1995年当時はそのような観念はなかった）個人情報に特段の配慮が必要である。

②当時避難所運営に関係した自治体職員は、公務員としての守秘義務遵守という職務上の制約から、退職後も彼らの活動と「記憶」などが「記録」として公表されることはほとんどない。

③震災資料に記録された内容に関して、未だ利害関係者が存命である。そのため、一次史料の取り扱いには慎重に対処すべきである。

本論文では、随所で、大規模地震災害は過去の事例として忘却の彼方に据え置けば事足れる事象ではなく、将来にも繰り返されることが予測される緊急課題であると主張している。当時の「記憶」は、将来に惹起される大規模地震災害時に有益な情報を数多く含んでいることも事実である。

このように考えると、上記の①～③の制約は存在するが、今、阪神・淡路大震災時の「記憶」と「記録」と真摯に対峙する必要がある。そして、避難所日誌など当時の震災資料に基づいて分析を行うことで、「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」を抽出することができる。当時の関係者の「記憶」と「記録」を継承する有効な問題提起であると考えている。

おわりに

東日本大震災を経験して以降、近年では、日本中で地震災害が起こるようになった。今後、起こると予測されている南海トラフ大規模地震災害に関する被害予測も行われており、人々の地震に関する防災や減災への意識が高まっている。しかし、現在考案されている防災や減災は、「食料や飲料水の備蓄」などが謳われおり、実際に地震災害に遭った際に、いっどこにいても、それらが上手く反映されるかと言われれば、疑問が残る。

南海トラフ大規模地震に起因する地震災害では、阪神・淡路大震災時のような都市型の直下型地震と、東日本大震災で経験した太平洋沖のプレートが動いたことで発生した地震に加えて巨大津波も発生し、2つの戦後最大の地震被害が合わさったような被害や災害が起こると予測されている。しかし、2016年に発生した熊本地震でも2回の大震災を経験した「教訓」や「ノウハウ」がまだまだ活かしきれていない。

そこで、本章では、なぜ、今、避難所の研究が必要であるのかということについて考察を行った。まず、阪神・淡路大震災時の先行研究を基に、過去にどのような研究が行われてきたのかを検討した。震災が起きた1995年から2000年までに出版された研究が最も多いことが分かった。震災から5年後の2000年から2005年まで、震災10年以降の2005年以降と見ていくと、阪神・淡路大震災に関する研究は、減少傾向にあった。

それらの研究手法について詳しく見ていくと、震災後すぐに調査・分析が行われた。つまり、避難所がまだ解消されていない時期に行われた研究がほとんどである。震災のあの混乱したなかでの調査・分析では、一定の制約と不十分さがあり、避難所の諸相を明らかにするには、混乱を極める。また、研究素材に着目すると、ほとんどの研究が聞き取り調査やアンケート調査を主体に研究を行っている。避難所がまだ混乱している時期の浮足立った状況では、避難所関係者もちろん、論文を書いた研究者自身も被災者だった可能性がある。そのような混乱した状況での分析は、本来の避難所の様子を検証できたのかどうか、疑問が残る。

本論文と非常に類似したタイトルである『避難所の研究』も他の先行研究と同様、聞き取り調査やアンケート調査を基に、被災地が混乱していた最中の研究である。

このような先行研究の実態から、本論文では、震災当時の状況を各避難所で作成された震災資料の分析を基に行う。当時の一次資料を分析することにより、当時の避難所の運営や実態について、20年以上経った現代だからこそ分析することができる。そして、当時の混乱した状況で、何もかもが手探りであった現場を経験した被災者が作成した震災資料に

こそ、「現場のノウハウ」や「神戸の教訓」を抽出することが可能になる。

本論文では、震災資料のなかでも、各避難所に多く残存している。避難所日誌を素材に避難所の諸相を明らかにする試みを行った。当時、マニュアルも何もないなかで作成された避難所日誌は、当時の「現場のノウハウ」そのものである。業務の内容が事細かに書かれた避難所日誌は、避難所の様相が一番よく分かる資料である。その避難所日誌を素材として、第2章では、避難所の様相について、特に多くの避難所日誌が残っている学校避難所を基に考察していく。その避難所日誌が持つ役割については、第3章で詳しく述べていく。先行研究でその活動が高く評価されていたボランティアの位置付けは、第4章で考察し、第5章では、ペット同伴避難と喫煙の問題について述べていく。

本論文で研究素材とするのは、主に一次資料であるが、阪神・淡路大震災の研究において有効な手段として考えられるのが、聞き取り調査である。先行研究の分析部分で、少し批判的になってしまったが、上手く「文字資料」として活用することにより、一次資料をより引き立たせる役割を果たすことができる。一次資料だけでは、分からないことが「文字資料」として付加でき、より充実した研究へと広がりを持たすことができるからである。

その際、分析対象に偏りが出ないように、学校教職員・自治体派遣職員・ボランティアの資料や聞き取り調査から総合的に分析するよう努めた。

第2章から第4章では、第3節で述べたような視点で震災資料（一次資料）を使つての考察を行っていく。第2章は、上述したように避難所日誌を素材として、避難所の諸相を明らかにしていく。その際、いくつかの学校避難所を検討できるような手法を取る試みを行い、特別な事例だけを取り上げることがないよう留意している。

注

- (1) 内閣府ホームページ「災害情報一覧」

URL : <http://www.bousai.go.jp/updates/index.html> (取得日 : 2017 年 3 月 23 日)

- (2) 中央防災会議 防災対策推進検討会議 南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ『南海トラフ巨大地震の被害想定について(第二次報告)～施設等の被害～【被害の様相】』2013 年 3 月 18 日作成

URL:http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/pdf/20130318_shiryo2_1.pdf (取得日 : 2017 年 3 月 23 日)

- (3) 静岡県沼津市「沼津市 地震・津波対応マニュアル」や、大阪市「市民防災マニュアル」などが事例としてあげられる。

・静岡県沼津市ホームページ「沼津市 地震・津波対応マニュアル」

URL:<http://www.city.numazu.shizuoka.jp/kurashi/anshin/bousai/jishintunami/index.htm> (取得日 : 2017 年 3 月 23 日)

・大阪市ホームページ「市民防災マニュアル」

URL:<http://www.city.osaka.lg.jp/kikikanrishitsu/page/0000011873.html> (取得日 : 2017 年 3 月 23 日)

- (4) 「罹災証明書 28%止まり 調査進まず、発行難航 熊本地震」朝日新聞 2016 年 5 月 13 日付(朝刊)

熊本地震の被災者が公的支援を受けるのに必要な罹災(りさい)証明書の発行が難航している。朝日新聞が家屋などに全壊や半壊の被害が出た熊本県内 23 市町村に取材すると、9 日までの申請計約 8 万 8 千件のうち、発行されたのは 28%の約 2 万 4 千件だった。政府は 5 月中に発行を終えたいとしているが、6 月以降にずれ込む可能性がある自治体もある。

- (5) 柏原士郎・森田孝夫・上野淳他『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。

- (6) 前掲 5 巻頭記載の調査方法や、巻尾記載の経歴に拠った。

- (7) 資料の No.14 以外の全てがそれに該当する。

- (8) 大橋 達也・工藤 和美・重村 力「阪神・淡路大震災における小学校避難所に関する事例研究#1-運営主体からみた避難所運営-」『学術講演梗概集.E-1,建築計画 I,各種建物・地域施設,設計方法,構法計画,人間工学,計画基礎』1996-7,pp.315・316。

- (9) No.5・6・7・8・9・10なども概略は理解できるが、研究素材をどのように分析していったのか検証していくことが難しい。
- (10) 渥美 公秀「避難所の管理・運営上の課題」『消防科学と情報』46号,1996-10,pp.7-10。
- (11) 矢守 克也「阪神大震災における避難所運営-その段階的変容プロセス-」『実験社会心理学研究』第37巻第2号,pp.119-137。
- (12) 例えば、杉万 俊夫・渥美 公秀・永田 素彦・渡邊 としえ「阪神大震災における避難所の組織化プロセス」『実験社会心理学研究』第35巻第2号,pp.207-217。などが、それに該当する。
- (13) 鷺尾 真弓・柏原 士朗・吉村 英祐・横田 隆司・阪田 弘一「阪神・淡路大震災における避難所運営の実態に関する研究-神戸高校避難所体育館を中心として-」『日本建築学会近畿支部研究報告集、計画系』37号,1997-5,pp.125-128。
- (14) 矢田 俊文・長岡市立中央図書館文書資料室編『震災避難所の資料-新潟県中越地震・東日本大震災-』新潟大学災害・復興科学研究所危機管理・災害復興分野,2013。
- (15) 国立国会図書館東日本大震災アーカイブ「ひなぎく」
URL : <http://kn.ndl.go.jp/#/> (取得日 : 2017年3月23日)
- (16) 「みちのく震録伝」震災アーカイブ
URL : <http://shinrokuden.irides.tohoku.ac.jp/> (取得日 : 2017年3月23日)
- (17) 2015年3月に実際に訪れて実情を調査した。
- (18) 2015年3月に震災記録室を訪問し、当時の主担課長から情報提供を受けた。しかし、その時点で、年度末をもって震災記録室は業務を完了する旨を教えられた。残るのは、2014年10月に作成された『東日本大震災 名取市の記録』や『名取市 東日本大震災 一年間の写真記録』といった記録集や写真集の形態の報告書のみが存在することになる。
また、名取市津波等ソフト対策協議会が『東日本大震災の教訓』を作成(2014年5月27日更新)し、ホームページ上で公開している。
URL: http://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/bousai/node_28970 (取得日 : 2017年3月28日)
- (19) 上述した宮城県立図書館や名取市震災記録室が、資料収集を行っている。避難所関係資料にあたるものは、新潟県中越地震と同様に避難所で掲示されたポスターやチラシのような資料が主体となっている。

- (20) 仙台市中学校長会編『ともに、前へ』同会,2012。
- (21) 「学校概要」、「施設被害状況」、「校地内外・周辺被害状況」、「津波被害状況」、「避難所開設の有無」が項目として設定されている。避難所の状況として、「A 初期対応」、「B 避難所開設・運営」、「C 学校再開に向けて」、「D 防災教育等その後の取り組み」に分類され、各学校の「校長の思い」、「今後の教育（授業等）への提案」で結びとされている。
- (22) 幸いなことに、阪神・淡路大震災に関しては、震災5年後に（財）21世紀ひょうご創造協会が震災資料収集を被災地一円に大規模に実施し、約16万点の資料を収集し、その後、人防に受け継がれ保存されている。現在では、人防「情報検索システム」を活用することで簡単に一次資料・二次資料を検索し、調査可能になっている。
- (23) 避難所運営上にボランティアをどう位置づけるべきかについては、本論文第4章において詳述した。
- (24) 神戸市防災会議『平成6年度 神戸市地域防災計画』1994,p.208。
- (25) 前掲24,p.208。
- (26) 前掲24,p.264。
- (27) 人防ホームページ「震災資料の収集・保存事業の経緯概略」
URL:http://www.dri.ne.jp/material/material_details（取得日：2017年12月2日）
- (28) 調査先の（ ）は、人防情報検索システム内で設定された調査先区分である。
- (29) 日本国語大辞典 第二版 編集委員会 小学館国語辞典編集部編『日本国語大辞典 第二版』第10巻,小学館,1972,p.469。
- (30) ①日付、②記録者、③時間、④活動内容の4つの項目のうち、3項目しか書かれていない資料も存在するが、それらの資料も含め本論文では避難所日誌と総称している。逆に、4項目があっても、メモ書きや1枚ものの記述しか残っていない、継続的な記述が見られない資料は、避難所日誌から除外している。
- (31) ただし、出版された書籍内に「避難所日誌」という見出しの書籍は存在している。しかし、このような場合は、避難所の状況を「日誌」として時系列的にまとめたものであり、本論文で視座を置いている「避難所日誌」には該当しないと考えている。
- (32) 神戸市立真陽小学校ホームページ「学校沿革」より。
URL：http://www2.kobe-c.ed.jp/sny-es/?page_id=18（取得日：2017年4月1日）
- (33) 神戸市立教育委員会編『神戸の教育の再生と創造への歩み：阪神・淡路大震災』全

国教科供給協会全国教科用図書卸協同組合,1996。

本来であれば、教育を行うはずの学校施設で、震災時には、避難者と児童・生徒が一定期間共同生活を行う。そのような状況下で、「教育の再開」というスローガンが提示されているのである。

- (34) 被災地東北3県の小学校、中学校の校長会がまとめた記録は、以下の通りである。宮城県中学校校長会・仙台市中学校校長会編『明日に向かってー東日本大震災・宮城県内中学校校長の記録ー』同会,2012。仙台市中学校校長会編『ともに、前へ』同会,2012。宮城県小学校校長会・仙台市小学校校長会編『3.11 からの復興 絆そして未来へー東日本大震災 2年間の記録ー（全2冊）』同会,2013。岩手県小学校校長会編『未来を信じていまを歩き始める』同会,2011。福島県小学校校長会編『ふくしまの絆ー学校は、復興の最大の拠点ー』同会,2013。福島県中学校校長会編『東日本大震災を超えて ふくしまを生きるー福島県中学校校長会からの報告ー』同会,2012。などを参照されたい。
- (35) 阪神・淡路大震災の事例でも、いち早く駆けつけることができたのは、被災地の周縁地域、つまり比較的被害が少なかった地域（明石市・加古川市・三木市・神戸市北区など）に住居を構える教職員が最初に勤務についている。

資料 阪神・淡路大震災時における避難所の先行研究一覧

NO	著者・執筆者	タイトル	発行所・雑誌名	号数	頁	出版年
1	岩崎 信彦・藤井 勝・小林 和美	IV 被災生活と支援活動 二 避難運営のしくみと問題点	神戸新聞総合出版センター			1995
2	室崎 益輝・大西 一嘉・山田 剛司・原田 哲也・牧 紀男・小林 正美	阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究～その 1 神戸市の避難所生活者へのアンケート調査を通じて～	日本建築学会近畿支部研究報告集、計画系	35	pp.817-820	1995-06
3	牧 紀男・山戸 義幸・豊嶋 太郎・三浦 研・原田 哲也・大西 一嘉・小林 正美・室崎 益輝	阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究～その 2 芦屋市・西宮市・尼崎市の避難所生活者へのアンケートを通じて～	日本建築学会近畿支部研究報告集、計画系	35	pp.821-824	1995-06
4	室崎 益輝・大西 一嘉・松隈 守城	阪神・淡路大震災における避難所に関する研究～神戸市の避難所リーダーに対するヒアリング調査を通して～	日本建築学会近畿支部研究報告集、計画系	35	pp.805-808	1995-06
5	原田 哲也・室崎 益輝・大西 一嘉・小林 正美・牧 紀男	阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究～その 1 神戸市の避難所生活者へのアンケート調査を通じて～	学術講演梗概集、F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題		pp.365-366	1995-07
6	牧 紀男・山戸 義幸・豊嶋 太郎・三浦 研・原田 哲也・大西 一嘉・小林 正美・室崎 益輝	阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究～その 2 芦屋市・西宮市・尼崎市の避難所生活者へのアンケートを通じて～	学術講演梗概集、F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題		pp.367-368	1995-07
7	松隈 守城・室崎 益輝・大西 一嘉	阪神・淡路大震災における避難所に関する研究～神戸市の避難所リーダーに対するヒアリング調査を通じて～	学術講演梗概集、F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題		pp.369-370	1995-07
8	寺川 政司・塩崎 賢明・平山 洋介・児玉 善郎・工藤 和美	阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その 1)～形成経緯と避難者特性～	学術講演梗概集、F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題		pp.371-372	1995-07
9	大橋 達也・塩崎 賢明・寺川 政司・工藤 和美	阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その 2)～形成経緯における特徴と変遷～	学術講演梗概集、F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題		pp.373-374	1995-07
10	工藤 和美・塩崎 賢明・寺川 政司	阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その 3)～空間構成と形成事例～	学術講演梗概集、F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題		pp.375-376	1995-07
11	高木 修・玉木 和歌子	阪神・淡路大震災におけるボランティア～避難所で活躍したボランティアの特徴～	関西大学社会学部紀要	27(2)	pp.29-60	1995-12
12	大橋 達也・工藤 和美・重村 力	阪神・淡路大震災における小学校避難所に関する事例研究 #1 ～運営主体からみた避難所運営～	学術講演梗概集、E-1, 建築計画 I, 各種建物・地域施設, 設計方法, 構法計画, 人間工学, 計画基礎		pp.315-316	1996-07

NO	著者・執筆者	タイトル	発行所・雑誌名	号数	頁	出版年
13	阪田 弘一・柏原 士郎・森田 孝夫・吉村 英祐・横田 隆司・井ノ本 亘	阪神・淡路大震災における小規模施設の避難所への転用に関する研究～指定避難所以外の避難所を中心に～	学術講演梗概集, E-1, 建築計画 I, 各種建物・地域施設, 設計方法, 構法計画, 人間工学, 計画基礎		pp.323-324	1996-07
14	渥美 公秀	避難所の管理・運営上の課題 (特集 阪神・淡路大震災(7))	消防科学と情報	46	pp.7-10	1996-10
15	矢守 克也	阪神大震災における避難所運営～その段階的プロセス～	実験社会心理学研究	37(2)	pp.119-137	1997-00
16	清水 裕・水田 恵三・秋山 学・浦 光博・竹村 和久・西川 正之・松井 豊・宮戸 美樹	阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究	社会心理学研究	13(1)	pp.1-12	1997-00
17	北本 裕之・宮野 道雄・土井 生	阪神・淡路大震災による避難生活における諸問題 ～その 1. 避難所および待機所～	日本生理人類学会誌	vol.2, No.1	pp.15-26	1997-02
18	鷲尾 真弓・柏原 士郎・吉村 英祐・横田 隆司・阪田 弘一	阪神・淡路大震災における避難所運営の実態に関する研究 ～神戸高校避難所体育館を中心として～	日本建築学会近畿支部研究報告集, 計画系	37	pp.125-128	1997-05
19	柏原 士郎・森田 孝夫・上野 淳 他	阪神・淡路大震災における避難所の研究	大阪大学出版会			1998-00
20	八ツ塚 一郎	阪神大震災における既成組織のボランティア活動 ～参与観察と聞き取り調査～	奈良大学紀要	26	pp.151-165	1998-03
21	棚野 研	I 避難所の生活と運営 3 避難所運営を巡る教員、ボランティア、避難者の関係～長田区 M 小学校を事例として～	昭和堂			1999-00
22	水田 恵三・新井 洋輔・西道 実(他)	阪神・淡路大震災後の避難所におけるトラブルの時系列的変化	筑波大学心理学研究	35	pp.17-26	2008-02

第2章 避難所日誌から見た学校避難所の推移

はじめに

阪神・淡路大震災では、兵庫県南部地域に甚大な被害が発生した。家屋の被害等で避難所生活を余儀なくされた被災者は、316,678人にのぼる⁽¹⁾。多くの地域住民が、小学校・中学校に避難した。2011年3月11日に起きた東日本大震災でも、2016年4月14日に起きた熊本地震でも同じように、小学校や中学校が避難所になった⁽²⁾。

このように過去の大規模地震災害時には多くの学校施設が避難所として使用されている。そのため、今後起こると予測されている大規模地震災害時でも同様の現象が起きると予測できる。そこで、ここでは、阪神・淡路大震災時、避難所の中でも学校施設内に設営された避難所に焦点を当て、当時記録された一次資料である避難所日誌（序章参照）を素材に、避難所の様相を経時的に避難所開所から避難所閉所までの時期を分析する。

現在、阪神・淡路大震災が起きてから22年が経過している。歴史的な時間経過からすると、未だ当時の利害関係者が存命している状況にある。本論文で扱う避難所日誌は、現代文書であるため、個人情報の取扱いが非常に難しい。この点に十分な留意を図りつつ、本論文では、当時の避難所の様相を歴史学で行われる方法論を駆使し、現代文書である震災資料を素材にしても歴史的学問になるということを提示する。

すなわち、手記などの二次資料に頼るのではなく、当時の関係者が記録した一次資料に準拠しながら論を進めていく。既に20年以上もの歳月を経過しているという時間的制約は、逆に関係資料を搜索し客観的に調査・分析を行うことができるというメリットもある。

避難所日誌は、学校の教職員・自治体派遣職員など、避難所の運営に携わった関係者が書き残している。当時の学校に着目して分析を行う上で、学校関係者が記録した避難所日誌は必須の史料である。しかし、学校の教職員が書いた避難所日誌は、学校内に保管されている場合が多く、震災から20年以上経った現在では、調査自体も非常に困難である。

幸い、神戸市教育委員会や公立学校責任者の理解を得ることができ、各小学校・中学校を実際訪れ、調査・閲覧することができた。所属団体（学校の教職員や、自治体派遣職員）等の違いによって、避難所日誌の記録した内容等に大きな違いがあることが判明している。この点に関しては、ここでは割愛し、第3章で詳しく検討する。

本章の研究視点は、発災直後に成立した避難所の推移を時系列に整理して、その変化をみていくことにある。前述したように、学校避難所に関する先行研究は、未だ混乱から脱していない早い時期に聞き取り調査を実施したり、現地調査を行った研究が多い。そのた

め、ある意味、研究者も震災の渦中にある環境で考察していることになる。本論文はその点 22 年という時間的経過を有利な条件に設定して考察することが可能となっている。

発災直後の学校避難所の運営は誰が担ったのか。当時の学校教職員の多くは、震災で多かれ少なかれ被災しており、被災当事者といえる。混乱する状況のなかで最初に避難所運営に携わったのは学校教職員である点を重視して考えていく必要がある。

全員が勤務することができなかった時期から、しばらくすると全員がまがりなりにも勤務できる状況になる。その過程のなかで、学校教職員は本来の職務である児童・生徒の安否確認や授業（教育）の再開も模索するようになる。この時期、やっと学校避難所には自治体から派遣職員が避難所運営に携わるようになってくる。

そして、3 月末の第 3 学期を辛くも乗り越え新学期を迎える時期、学校避難所は発災直後と同じような環境のなかで推移したのであろうか。1 月 17 日の発災直後の混乱から脱し、避難所運営体制も整い、授業（教育）の再開を果たした時期では、当然に学校避難所を取り巻く環境も関係者の意識も違っていると推測される。

7 月段階になると、自治体は避難所の終息、つまり、避難所の閉鎖へと施策をシフトしていく。当然に、学校避難所も大きな影響を受けたはずである。こういった学校避難所の開設から閉鎖までの約 6 カ月の推移を、一次資料である震災資料から分析していくことが本章の目的である。

1. 学校避難所に関する時期区分の問題点

阪神・淡路大震災では、避難所が出現した1月17日から閉所に至る8月下旬⁽³⁾（最悪の場合、10月以降も残存する事例もあった）の状況について分析した先行研究をはじめに検討する。

避難所の推移に言及した主な先行研究としては、吉村（1998）⁽⁴⁾、柴田（1999）⁽⁵⁾や棚山（1999）⁽⁶⁾などがある。これら3論文の時期区分を整理すると、表2.1のようになる。

表 2.1 先行研究から見た避難所開所から閉所までの時期区分

日付	吉村(1998)	柴田(1999)	棚山(1999)
1月17日 : 1月24日 : 1月31日 : 2月16日 2月17日 : 3月1日 : 3月31日 4月1日 : 9月1日 : 9月31日	混乱期 秩序確立期 自立運営期 避難所解消期	初期活動期 学校機能回復期の活動 長期化対応期の活動	混乱期 教員主導期 ボランティア主導期

注: 吉村(1998)、柴田(1999)、棚山(1999)を基に作成。吉村は、避難所が待機所に変化し閉鎖するまでの過程も時期区分をしているが、本表では割愛している。

吉村、棚山は、地震発生から約1週間の間を“混乱期”と設定している点が共通している。吉村は、避難所の組織と共に変化する「避難所の様子」に、棚山は「避難所の運営者」に着目し、両者とも「避難所」を視点に置いて時期区分を行っている。

柴田は“初期活動期”では「避難所」に着目し、“学校機能回復期の活動”では、避難所となった「学校」に視点を当てている。しかし、神戸市教育委員会は、「2月24日、市立345校園すべてが再開したが、変則的な学校の再開は、学年末まで続いた」としている⁽⁷⁾。

“学校機能回復期”は、避難所が閉鎖される時期まで延々と続いていたわけである。また、“長期化対応期の活動”が9月末まで設定されている。そのため、学校機能が回復しながら、避難所が長期間存在していることになり、矛盾している。

吉村は、4月以降を“避難所解消期”と設定している。しかし、避難所では、7月1日になっても第5次仮設住宅募集を行っている⁽⁸⁾。避難者は2月頃から暫時減少傾向にあるが(図2.1参照)、完全に避難所から被災者が消えるわけではない。また、“自立運営期”とあるが、施設管理者は学校長にあり避難者が勝手に「自主運営」するなど不可能である。神戸市域の避難所の多くが公立学校施設内に設営された点を考慮していない。

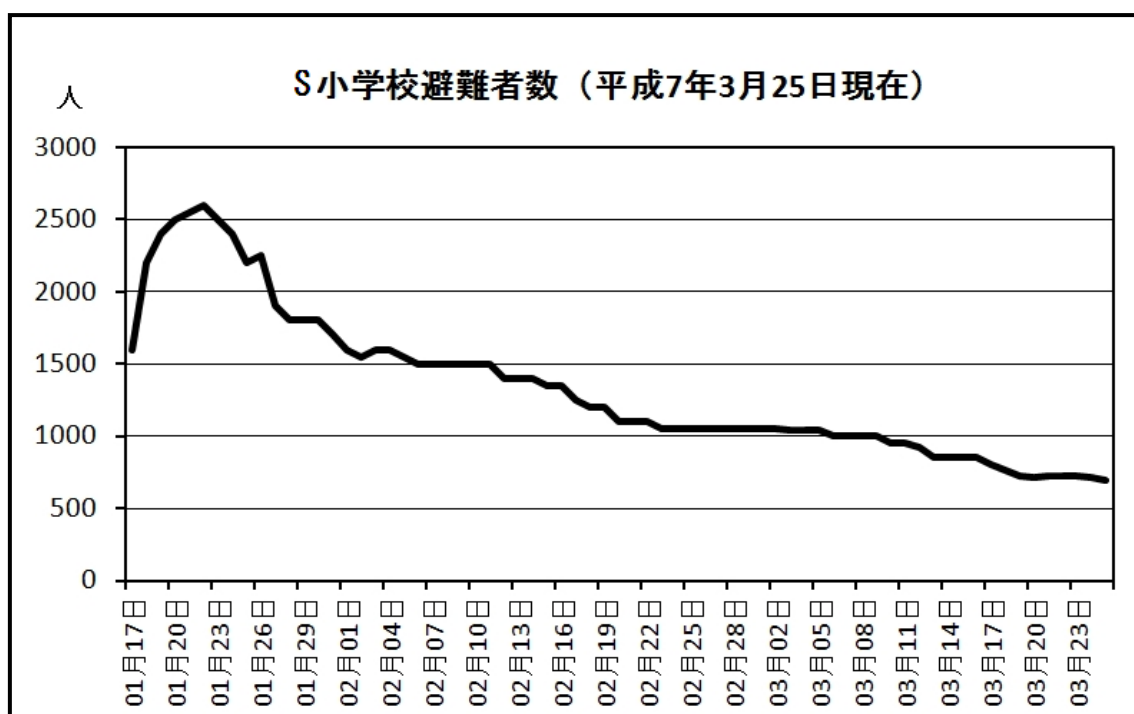


図 2.1 長田区 S 小学校避難者数推移

注：長田区の S 小学校『阪神大震災と S 小学校Ⅱ』を基に作成。

棚山は、2月17日～9月1日までを“ボランティア主導期”に設定している。しかし、3月末には多くの学生ボランティアは撤退し、企業ボランティアも新年度以降は継続的に避難所を支援することはできなくなっていく。柴田は“長期化対応期の活動”で「ボランティアの撤退」という項目を設定している。棚山も、その間も“ボランティア主導期”が継続しているとする。このように先行研究では、避難所におけるボランティアの位置づけに関して見解の相違がある。

先行研究を検討していく中で、大きく分けて、以下の2つの問題点が浮かび上がった。

① 時期区分の基準が「避難所の様相の変化」である点

② 『「学校施設内」に避難所が設営された』という視点が欠如している点

棚山や柴田は、特定の避難所を考察の対象としており、2人が提示した時期区分を全ての避難所に当てはめていくことには、問題が残る。提示された2校の避難所が、非常に特殊な事例に過ぎないという可能性があり、他の避難所との比較が困難である。

また、吉村は、実態調査・ヒアリング調査・新聞記事・文献記述から時期区分を行っているが、概略を提示するだけで、柴田が提示する“学校機能回復期”といった、避難所となった小学校や中学校における教育の再開までのプロセスに対する視点は欠落している。

そこで、神戸市域の避難所が学校施設に開設された事例が多い点を重視し、避難所開所から閉所までの約7ヶ月を、既に神戸市教育委員会に指定されている「学校の年間行事」という時間軸を基軸に据えて、第1期（地震発生日[1月17日]～授業再開⁽⁹⁾時期まで[2月下旬]）、第2期（授業再開時期以降、1994年度末まで）、第3期（1995年度1学期）、第4期（夏休み開始～避難所閉鎖まで）と区分すべきであると提起したい。

第1期は被災地の学校の多くが「休校」になっていた。つまり、児童も生徒も存在しない（授業がない）時期である。第2期は、休校から曲がりなりにも授業が再開され、3学期末（＝年度末）を迎える。第3期は、新年度を迎え、新1年生、新中学1年生が新たに入学し、授業が正常化に向かっていく1995年度1学期で区切りとした。第4期になると、7月下旬に夏休みを迎える。つまり、児童も生徒も学校に登校しない時期を迎える。その結果、教職員・支援者・避難者だけの学校が出現する。形の上では第1期と同じであるが、状況は全く違う様相を呈する。

このように、本論文では、学校の教育上の区分を一定の基準に設定し、学校施設内に避難所が開設された学校に起こった出来事に視点を置いて、時期区分を設定して考察を進める。

2. 第1期（地震発生日から授業再開時期まで）

阪神・淡路大震災の最も大きな特色は、地震発生日が早朝5時46分であった点にある。地震発生直後、学校園には教職員は未だ出勤していない時間帯であった。そのため、教職員が学校に到着した頃には、多いところでは三千人以上もの地域住民で学校内はごった返していた。避難所は開所について自治体から何の連絡もなく、学校施設へ被災者を誘導するようなアナウンスもない状況下で、自然発生的に出現した⁽¹⁰⁾。

当時、学校長も避難所たる施設を学校内に設営する際の指揮・連絡系統なども把握していなかった。困惑と混乱のなか、予期しない事態（学校内に自然発生的に避難所状況が出現）を理解することに汲汲としていた。まさに、吉村（1998）や棚山（1999）が定義する“混乱期”である。予想だにしなかった大規模地震に、まず校長は何を行ったのだろうか。灘区のM小学校の避難所日誌に貴重な資料が残されている（図2.2参照）。

2 防災指令の伝達方法

防災指令は、校園通電により伝達する。校園通電のできない夜間等においては、校園長自宅通電により伝達する。

③ 避難所開設の連絡

避難所開設の連絡は、区役所または消防署から校園へ連絡する。校園への連絡ができない夜間等においては、校園長または教頭の自宅へ連絡する。

なお、夜間等において、緊急に校園が避難所となる場合も予想されるので、関係機関と連絡のうえ、その場合の態勢を整えておくこと。

④ 校園が避難所となつたときの措置

(1) 避難所の開設は、区長が管理者の協力を得て行うことになつているので、校園長はこれに協力すること。

(2) 校園が避難所となつたときは、校園長は状況に応じて教職員または現業員に避難所開設のための事務従事を命ずるものとする。

図2.2 『学校規則集』の部分の写し。

注：灘区M小学校『阪神大震災の記録』から転載。昭和43年7月2日教育長通知の資料である。

この資料は、1月17日の部分に綴じられている。学校長が『学校規則集』の一部を複写し、「3 避難所開設の連絡」と「4 校園が避難所となつたときの措置」の部分に下線や印を入れている。条文では、避難所を開設する際の「連絡」は、区役所か消防署から学校に連絡することが定められていた。そこでは、「避難所の開設は、区長が（避難所を開設する施設の）管理者の協力を得て行うこと」となっていた。しかし、現実には、区長からの連

絡もないまま、学校長が出勤し得た時には自然発生的に避難所は出現していた。図 2.2 の資料によれば、この状況を理解するために、学校長は規則集のコピーに何度も下線や印を入れながら、困惑していた様子がうかがえる。

避難所が開設（発生）時に、教職員はどのような行動をとったのかを、灘区の M 小学校の避難所日誌『阪神大震災の記録』を例に検討する。教職員が、発災後出勤してまず初めに行ったのは、教職員の安否確認であった。1 月 17 日に出勤することができた教職員は、25 人中わずか 9 人であった。

M 小学校では、矢継ぎ早に以下のような措置を実施している。

1 月 18 日：避難者が占拠してしまった各教室の代表者を決定。

教室毎に避難者名簿を作成⁽¹¹⁾

1 月 20 日：出勤可能な教職員が避難所の様々な作業を担当すべき係を決定

- ① 食料搬入と配布準備、各部屋ごとの食料、用品の分配・・・教職員 3 名
- ② 保健・衛生（傷病人の応急手当、トイレ内ペーパー清掃）・・・教職員 2 名
- ③ 駐車場、玄関周辺の清掃（配車係）・・・・・・・・・・・・・・教職員 3 名
- ④ 放送（呼び出し）、電話の受付・・・・・・・・・・・・・・教職員 1 名
- ⑤ 校舎周辺、校舎内（ゴミ）清掃・・・・・・・・・・・・・・教職員 1 名

このように、発災直後の学校では、避難所設置・運営・維持の機能をすべて教職員が分担して実施していた。すなわち、第 1 期では、教職員が避難所運営の主役であった。

神戸市教育委員会は、「1 月 18 日から 21 日までの 4 日間を引き続き全校園を対象に臨時休校することを決め」、休校の措置が取られた⁽¹²⁾。この時期に最も注目すべきは、学校は、児童・生徒の安否確認が二の次に迫いやられ、教職員は避難所運営に忙殺されているという点である。M 小学校では、1 月 30 日まで「児童の安否確認⁽¹³⁾」ができなかった。

このように、神戸市内の被災地の学校では発災後 1～2 週間後にやっと生徒の動静についてアプローチを開始している。例えば、長田区の K 中学校では、1 月 24 日、28 日に生徒を長楽公園に集合させ、①本人の状況、②家屋や家族の状況、③教科書・学用品・制服等、④連絡先の確認を含め、生活状況を調査した。中学校では、3 年生が高校受験を控えているため、本人の安否確認以外にも家庭環境などにも調査項目を拡げている。

旧神戸市立鶴越小学校⁽¹⁴⁾を事例にみると、1 月 23 日から 1 月 25 日の期間（1 月 17

日～1月22日までの記録は不明)、神戸市職員は小学校へ来校しておらず、その間、避難所関係業務は鶴越小学校教職員のみで行っていた。1月23日から1月末までの間に児童の安否確認を行い、2月6日には自校で授業を再開している。「2月4日以降は、PTAへ避難所本部の運営を依頼し、実質的運営はPTAへ移行している」とあるように、学校の教職員は授業を再開するため避難所の運営を行いながら、徐々に本来の職務である教育関係の業務へとシフトしていったことが分かる。

長田区のS小学校避難所日誌『引き継ぎノート』によると、S小学校は、休校のまま放置された状態の児童に対する措置として小学生コーナーとプリント学習を実施し、児童の学習習慣を回復させる努力を行っている。そのうえで、2月13日に二部授業という形で授業が再開された。

灘区のM小学校では2月2・3・4日と3日連続して児童を登校させ、同時に、保護者会を開催(3日)し、学校の現状について説明している。二部授業にこぎつけたのは2月6日であった⁽¹⁵⁾。

では、中学校では、どのような対応がとられていたのだろうか。長田区のK中学校の避難所日誌『記録』によると、K中学校では以下のような形で授業再開に向け取り組んでいる。

1月23日：生徒を集合させるためのビラ配りを実施。

1月27～29日まで3年生の進路相談を実施している⁽¹⁶⁾

2月4日：校区内の長楽公園(学校内が避難所になっているため生徒集会に使えなかったため)に集合させた。

1月28日：第2回の全校生集合日が設けられた。

2月1日：3年生向け補充授業開始。

このように、小学校・中学校では、「受験」の有無で差はあるものの、まず、①児童・生徒を「集合」させ、安否確認を実施している。その後、②授業再開までに、プリント学習などを実施して登校習慣や学習習慣の回復を図っている。

発災後の避難所対応に忙殺された時期から1～2週間経過後、学校側がとった措置は生徒・児童の「授業を受ける習慣を取り戻す」作業であった。避難所対応から余剰時間を捻出するのに効果を発揮したのが、避難所運営組織の構築でありボランティアの効果的な活

用であった。同時に、区役所に対して避難所運営の支援を頻りに要請する時期とも重なっている。発災後の大混乱した状況を切り抜けた自治体が、やっと避難所運営にも本腰を入れ始める時期でもある。

3. 第2期（授業再開時期～94年度末まで）

神戸市では、2月13日に80%の学校園が授業再開を果たした⁽¹⁷⁾。つまり、学校園は、第1期の教職員、自治体派遣職員、避難者・支援関係者（一般ボランティアなど）で構成されていた段階から、第2期では新たに（避難所に避難している以外の）児童・生徒が加わる。

学校の役割に焦点を当てて考えていく際、児童・生徒が教育を受けるため学校に「登校」する時期は、新しい段階として設定すべきである。なぜなら、避難所支援と運営に全勢力を注げば済む段階から、教職員は本来の職務である「教育」に復帰できるよう業務をシフトしていくからである。そのため、避難所を取り巻く環境は変化をせざるを得ないことになる。

そして、学校は、3月末で94年度の年度末を迎える。学校は、小学校6年生と中学校3年生が卒業していく⁽¹⁸⁾。卒業式は、学校にとって最重要行事に位置づけられる年度末の行事である。そのため、第2期の区切りを94年度年度末と設定した。

では、児童・生徒が「登校」し授業再開を果たした第2期では、学校の状況はどのように変化していくのだろうか。

第2期に入ると、教職員の書く避難所日誌には、避難所運営の記述があまり出てこなくなる。この現象は、学校に出勤し得た教職員全員が避難所運営に直接的に関わらなくてもよい状況に変化したことが大きな要因であると考えられる。

灘区のM小学校は、2月6日から学校を再開している。翌日7日の記述には、仮入学児童・転入学児童への通知や、出欠簿の取扱いへの対応などが記載されており、学校再開の対応に追われている。

児童の出席簿の扱いについて（M小学校） H7.2.8

1. 1/17（火）～2/4（土）の休校期間中は「臨時休業」とする。（授業日数にも休日数にも入れない。）
2. 2/2（木）、2/3（金）、2/4（土）の3日間の一時登校については、長期休業中の登校日を設けたとの同様の扱いで「臨時休業」とする。
3. 2/6（月）をもって「学校再開」とする。
4. 2/6（月）以降学校再開時に登校できなかった児童の扱い

① 疎開先で未入学のまま待機している児童

② 自宅にいて登校できない状況にある児童

③ 避難所（自校・校区の施設・校区外）にいて登校できない状況にある児童

④ 居所不明の児童

上記の児童については、「出席停止、忌引き等の日数」として扱う。

これは、神戸市教育委員会からの通達を学校側が書き留めたメモである。「欠席児童の取扱い」は、授業を再開したからこそ必要になる学校本来の業務である。学校本来の姿である「教育の再開」に向けて、様々な措置と対応を知ることができるとともに、教職員の関心が徐々に避難所から「授業」に向いていく様子が分かる。

授業再開の形態をみると、自校で授業再開を開始した学校ばかりではなかった。長田区の M 小学校は、隣接する I 小学校で授業を行っている。兵庫区の E 小学校も低学年と高学年で分離し、学校以外の近隣施設で授業を行った。須磨区の T 中学校では、大部分の校舎が避難所として使用されているため、学校園で授業再開を行うことが出来ず神戸市立須磨海浜水族園で授業を行った⁽¹⁹⁾。

次に、長田区の S 小学校の避難者数の推移（図 2.1 参照）をもとに検討していく。避難者数は 1 月 22 日 2,600 人とピークに達するが、それ以降は減少していく。避難者の自立、被災家屋の再建・補修、仮設住宅への転居などの理由で、避難者が避難所から退所していくためである。

避難所から避難者が減少すると、学校側は授業を円滑に実施するための教室の確保に努めるようになる。灘区の M 小学校では、2 月 13 日に音楽室と理科室から避難者を別の教室に移動させている。また、卒業式や入学式のために避難者を移動させている様子も記録されている⁽²⁰⁾。

灘区の M 小学校では、卒業式を以下のように計画している。

卒業式 3 月 24 日（金）

卒業式 於 U 中学校体育館（3 月 24 日）

2 月 5 日の時点で自校での卒業式実施を断念し、折衝の結果、隣接する U 中学校で行うことを決定している。自校で卒業式を行いたかった長田区の S 小学校では、自治組織のリーダーが、何度にもわたって体育館を卒業式に使用するための折衝を行っている。結局、

3月6日～17日までの11日間かけて説得し、ようやく体育館での卒業式を実施することができた⁽²¹⁾。

ここで注目すべきは、授業再開や卒業式にあたって、避難所を学校施設以外の別の施設に移動させたり、体育館などから別の教室に移動させたりする措置はとっていない点である。この時期、学校の役割は避難所が第一であり、そのために教育が圧迫されたり、学外の代替施設での授業を余儀なくされたりした時期でもある。例えば、灘区のM小学校では、仮設教室を校庭に建設して2部授業実施についての議論を何度も繰り返している。しかし、授業に支障があるからという理由で、避難者を学校内から別の施設などに移動してもらうという発想は全くない。

第2期の下限、つまり新学期を目前にしたこの時期、避難所運営上大きな変化が起きる。今まで支援に入っていた多くの学生ボランティアが、大量に引き上げる現象が発生し、避難所運営を下支えしてきた人手が一気に減ることとなった。しかし、このような事態に対して避難所日誌は、この一見避難所運営上は重大な支障をきたす事態について、あまり記述が存在しない。

自治体派遣職員が記録した避難所日誌にも、学校長が教育委員会に提出した「学校平常化・避難所対策調査（次節で、アンケート内容について詳しく見ていく）」でも、この事態についての言及はほとんどない。つまり、学生ボランティアに代表される一般ボランティアの動静は、それほど避難所運営の基本を揺るがすほどの事態ではなかったのではないかと推測している（ボランティアについては、第4章で詳述している）。

4. 第3期（1995年度1学期）

第3期は、まだ学校施設内に避難所が存在している状況のまま新学期を迎え、からくも平常授業が行われるようになった時期である。『記録集⁽²²⁾』によると、多くの学校が1学期の始業式は4月10日、終業式は7月20日に行われていた。従って、本論文では、1995年度1学期の始まりを4月10日、終了時を7月20日と判断した⁽²³⁾。

神戸市教育委員会が各学校園に送付したアンケート調査「学校平常化・避難所対策調査」に記入後のシートの写し（以下「アンケート」と略す）が、人防所蔵震災資料のうち長田区N小学校資料⁽²⁴⁾の中に残存していたため、それをもとに検討していく。

新学期が始まったN小学校には、4月11日時点でも436人の避難者が学校に残存していた。アンケートには、5月中旬以降、以下のような記述が1学期終了時まで続いている。

- ・ 避難所内の自治、運営は避難住民が少なくなればなる程困難になってきたので、その分教師に負担がかかってくる。避難住民が漸次減少していても役所からの派遣や夜間の警備等の人数を削減することのないようにお願いしたい。（アンケート5月22日）
- ・ 他都市からの派遣も6月からなくなった。避難所内の自治、運営は避難住民が少なくなればなる程困難になってきているので、教職員に負担がかかってくる。避難者が減少していても役所からの派遣や夜間の警備等の人数を削減することのないようにお願いしたい。（アンケート6月10日）
- ・ 部屋ごとの避難住民の人数は減少してきているが、部屋の統廃合が進まず学校運営上もメドが立たず、大変苦慮している。（アンケート7月20日）

この時期、避難者が減少していくにも関わらず、運営が困難になる様子は、後で言及したい。

避難所が学校施設内に開設されているために発生する問題点について、アンケートの中で学校長が赤裸々に記述している部分がある。

- ・ 理科の実験は、理科室で授業をしたいが、現状では実験器具を運搬して教室でしている。...早急に理科室の確保をしたい。（アンケート6月10日）
- ・ 家庭科室や理科室も空いたが器具用具が不足したりほこりまみれになったり、...正

常に使用するまでには...かなりの日数を要する状態である。(アンケート 7 月 10 日)

他にも、「体育の時間に運動場の中に自転車が横切る」、「避難者用のゴミ捨て場に外部からも大量のゴミを捨てにきて運動場や体育倉庫前にゴミが散乱」、「トイレにタバコの吸い殻が落ちている」など、教育に支障をきたすような状況に困惑している様を報告している。

第 3 期では、避難所を取り巻く環境が大きく変化する。神戸市は、4 月以降、市内の避難所の夜間運営に、ガードマンを配置して教職員業務と代替する措置を取った。ガードマンは学校施設の夜間「警備」が任務であって、避難所運営の担当者が輪番で「不寝番」をするようなきめ細やかな対応はできていない。アンケートには、

- ・これまで、自治組織があって、教室をあけることの準備（避難者の了解をとる。事前の希望を聞く etc）、実施（部屋統廃合のためのひっこし）など、学校の意をくんで取り組んでくれていた。また、物資・配布・受け取り、清掃・警備等自治組織がとりこんでくれていた。しかし、4 月 1 日からの市の体制（職員が日勤・日替わり）に反発して解散してしまった。（アンケート 4 月 11 日）

とあるように、新学期から日勤や日替わりのように、対応が手薄に変化した市の体制に納得できず、自治組織が解散してしまう事態まで起こっている。

第 3 期では、教職員が書く避難所日誌には、平常授業が開始された学校の様子があまり書き残されなくなる。平常化された学校の様子は通常の学校のあるべき姿であるため、殊更に書く必要はなく、記載する必要を感じた事項だけ書き残すようになったことが大きな要因であると考えられる。そして、6 月に入ると学校側の避難所日誌には、避難所内の記述はほとんど見ることができなくなる。

この事態に呼応するかのように、アンケートには、避難所が授業に支障をきたす状況を報告する回数が増える。

- ・鉄棒の前の未使用仮設便所 20 基が、体育授業に支障をきたす。（アンケート 4 月 21 日）
- ・プールの周囲は避難者の選択場、洗濯干し場となっている状態で、このままだと水泳指導が出来るのか否か見当もつかない有様である。（アンケート 4 月 30 日）

- ・避難者の食事用の保冷庫が職員室の前に置かれた。職員室から運動場で遊んでいた子供たちの様子が見られなくなった。放課後の公園化している運動場の様子も把握しにくい状態である。(アンケート 5 月 11 日)
- ・運動場に張られたテント二張りが不必要だがそれを取り除く人手が不足でいつまでも張っている状況が続いている。早急に取り除き、運動場を少しでも広く使えるようにしたい。(アンケート 6 月 30 日)

新学期を迎えた学校では、授業に支障がある学校施設内の避難所関連の不具合を是正したいと願うようになり、避難所の円滑な運営などに対する記述はあまり出てこない。同様に、教職員が書く避難所日誌には、学校関係の事項も避難所関係の事項も記載が減少していく。この現象は、学校関係者が避難所への問題意識や関心を喪失していった結果である。

- ・体育館避難者移動 体育館うしろ半分へ移動 (4 月 2 日)
- ・体育館清掃、片付け 全教職員で実施 (4 月 3 日)
- ・体育倉庫の整理を実施 (5 月 4 日)
- ・ゴミ捨て場の清掃とトイレの清掃 (5 月 25 日)⁽²⁵⁾

このような記述は、授業を円滑に実施するための措置を書き残したものであり、避難所を主体にした記述にはなっていない。

学校長は、市の体制について不満や要望をアンケートに記入しているが、ボランティアはどのように位置づけていたのであろうか。興味深い記述がアンケートのなかにある。

- ・避難者の人数が少なくなればなる程、避難所内の自治運営が困難になってくるので、その分教師に負担がかかるようになってくる。避難住民が漸次減少していても役所からの派遣や夜間の警備の人数は現状のままでお願いしたい。(アンケート 5 月 11 日)

「避難所の自治運営が困難になると教職員に負担が増える」ため、自治体（職員）の派遣や夜間の警備に対して要望を書いているが、ボランティアへの言及はない。

長田区の K 中学校に支援に入った神戸市派遣職員は、運営上の困難を避難所日誌に書き

残している（図 2.3 参照）。

この他にも、「使用しなくなった仮設トイレをそのまま置いて欲しい」や、「保冷庫のモーター音がうるさいから消灯後スイッチを消して欲しい」など、様々な要望が出される。これらの要望は、全て避難者の生活を現状維持したいという事項ばかりである。このような様々な要望は、時にはトラブルに発展するケースもあった。

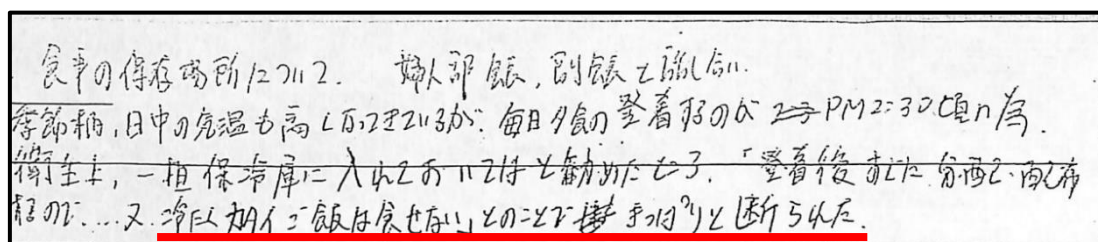


図 2.3 運営上の困難

注：K 中学校『連絡ノート』より転載。

避難所に取り残される避難者の心情を考えれば、避難者や避難所に対する支援に一定の配慮があってもおかしくないはずであるが、避難所運営体制はアウトソーシングし、ボランティアは激減する状況が第 3 期の避難所の実情であった。

また、自治的運営が望ましい避難所運営についても、退所する避難者の増加は運営体制を弱体化させていく。灘区の M 小学校の『阪神大震災の記録』によると、3 月 25 日に自治組織の 5 人中 4 人が避難所を退所し、新学期には新たな自治組織のメンバーで運営を行っている。

学校では、平常授業が行われるが、避難所では避難者が減少さらに避難所も縮小化し、自立的な運営組織も弱体化していく。当然に、避難所自体も荒廃していくことになる。

- ・ 避難者並びに外部からの人が運動場を道路がわりにし...体育の授業中に南北に自転車で通過したり、歩いて横切ったりするので...体育の授業に支障をきたすことが度々あり困っている。（アンケート 5 月 22 日）
- ・ 朝、学校の校門周辺やコンクリート廊下などにジュースの空缶や飲み残しの缶、大人の雑誌などが散乱している。校内の美化や生徒指導上にも良くないので非常に困っている。（アンケート 7 月 20 日）

新学期からは、まがりなりにも授業が再開され、平常授業に近い授業が行われる。そのため、学校側の避難所日誌には、避難所として使用している学校施設を是正するために協議や要望を中心に記述するようになる。現実には、避難所は徐々に荒廃していき、自治体による運営も困難を増す時期であった。この点については自治体職員側の避難所日誌に縷々書き連ねてある。

5. 第4期（夏休み開始～避難所閉鎖まで）

7月20日前後⁽²⁶⁾に、神戸市内の被災地の学校は夏休みを迎えた。児童・生徒は登校しなくなり、学校内には、避難者と教職員、一部の支援者しか存在しなくなる。第4期の学校は、第1期と同じ構成メンバーが占めることとなる。

避難所解消に関する新聞記事を検索してみると、『朝日新聞』1995年8月11日（朝刊）付の記事から確認できる。記事によると「神戸市は8月20日以降、避難所の10数カ所の「待機所」に避難者を集約して解消を目指す計画」であったことが分かる。

しかし、『朝日新聞』1997年11月26日（朝刊）付の記事に、「市内の旧避難所は10カ所に減り、生活しているのは63世帯、118人になった」とある。1995年8月20日に「待機所」が設置されてから2年半が過ぎても、旧避難所で生活し続けた避難者の生活再建が、非常に困難であったことがうかがえる。

学校が、教育施設と避難所施設になっていた異常な状態が、第4期終了時点でやっと解消される。すなわち、第4期は「避難所」が学校施設内から消滅（解消）する時期でもある。

長田区のK中学校の避難所日誌『記録』に、神戸市民生局から8月10日付で「避難所解消について」のFAXが送付されている。

1. 基本方針

- ・仮設住宅の追加建設も完成し、鍵渡しも終了することから、8月20日で避難所を解消し、待機所へ集約する。同時に食事の提供も終了する。
- ・避難所の解消にあたっては、避難所内残留者の把握に努め、特に、サービス提供が必要な障害者、要介護高齢者の実情について再度確認を行い、該当者があれば8月20日までに個別に対応する。

2. 待機所の考え方

- ・待機所は、居住先が決まらない被災者が、自立又は空き仮設住宅に入居するまでの間、暫定的に生活する場として設ける。
- ・待機所については、調理施設等の整備など環境の改善を図って行く。

この資料から、以下のような方針を神戸市が決定したことがわかる。

- ① 8月20日をもって、避難所を解消し待機所に「集約」する。

②個々の学校避難所の給食も終了する。

③避難所解消のための準備として

(a) 避難所内残留者の把握

(b) サービス提供が必要な障害者、要介護高齢者の実情確認

個々の学校避難所は、神戸市の8月20日避難所打ち切り宣言によって、残存する避難所にいる避難者はなんらかの対応を検討せざるを得ないことになる。

長田区のS小学校避難所でも、『引継ぎノート』によれば、最速8月10日に話し合いの場を設けてこの事態を協議している。

避難所全体会 20:00～

- ・20日以降のことについて情報集め
- ・全員で片付けていくことを話し合われた（8月10日）

同じ長田区のK中学校に民生局からファックスが送付された8月10日に、長田区のS小学校においても、「20日以降のことについて情報集め」が行われている。つまり、神戸市民生局の「避難所の解消にあたっては、避難所内残留者の把握に努め」ることを基本方針に従って「情報集め」を実施している。後片付けや8月20日以降のことが書かれているので、避難所解消について一定の合意が形成されたことが推測される。

長田区のS小学校避難所関係資料の中に、「S小学校避難所撤収計画」と題する資料が残っている。8月8日付けの計画書であることから、神戸市民生局から避難所打ち切り宣言が出る以前に「避難所撤収」のための計画が立てられていたことが判明する。

この「S小学校避難所撤収計画」では、20日以後依然として避難者（待機者）が本校で起居する場合、利用する範囲を1階の3教室と図書館に限定する（予測人数60～70人）とある。S小学校避難所では、60～70人が8月20日を過ぎても残留を希望していた。

長田区のK中学校避難所日誌『記録』では、

8/17 72名

8/20で20名程度が残りそう

待機所に入るまで20名を集約する方法—1、2Fへ 3F＝1年生

車⇒8/31で廃止（8月18日）

とある。この記述は、“避難所”としての学校の役割が8月20日で終わりを告げたことを、無言で語っている。また、長田区のS小学校と同様、K中学校でも避難者がある程度残留することは前もって予想していた。学校避難所で生活していた避難者は同じ学校避難所でそのまま生活したいと希望しており、最悪「待機者」とされて「待機所」と名称が変更しようとも、同じ学校内で生活したいと希望していたことがわかる。

学校側は、長期化した避難所をなんとかして2学期が始まる前に解消し、仮に避難者がしばらくの間避難所内に残ったとしても、出来るだけ教室確保が出来るよう避難所側と協議していた。しかし、神戸市の方針は、学校避難所は8月20日をもって神戸市全域で閉鎖し、学校内に残留する避難者は「暫定的に生活する場」＝待機所で「待機」させる措置を実施していく。神戸市は、震災から216日目を迎えた8月20日に、災害救助法に基づく避難所をすべて廃止した。そして、8月21日に待機所12カ所を開設した⁽²⁷⁾。

8月20日以降の待機所の状況はどのようなものであったのであろうか。神戸市が作成した「待機所等速報値」をみると、平成8（1996）年1月10日現在で待機所7カ所265人、その他35カ所522人が、待機所他に残留していたことが分かる（表2.2、表2.3参照）。

待機所各施設別人数を見ると、待機所は、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区に存在し、学校施設は待機所になっていない。「その他（旧避難所）施設」を見ると、東灘区、灘区、中央区、兵庫区、長田区、須磨区に、待機所となった場所が示されている。神戸市によって新たに待機所として設定された待機所と、元々避難所として使用されていた学校避難所や公園内の避難所がそのまま待機所と名前を変えた待機所と2通り存在したことが分かる。

表 2.2 待機所各施設別人数

区名	待機所名	人数	区名	待機所名	人数
灘区	王子スポーツセンター	12	長田区	旧長田区庁舎	113
中央区	旧下山手小学校	29		新長田勤労市民センター	54
兵庫区	兵庫勤労市民センター	17	須磨区	須磨区民センター	16
	永沢公園	24	合計	7カ所	265人

表 2.3 その他（旧避難所）施設別人数

区名	施設名	人数	施設名	人数	施設名	人数
東灘区	本庄中央公園 テント村	8			1カ所	8人
灘区	灘小学校	7	西郷小学校	3	灘北1・2丁目	19
	岩屋公園	45	岩屋北公園	5	烏帽子公園	6
	JR■■■■	5	新在家公園	7	西灘公園	10
	浜田南公園	6	稗田公園	33	■■■西公園	11
	大和公園	10			13カ所	167人
中央区	生田川公園南	18	宮本公園	3	2カ所	21人
兵庫区	東山小学校	2	水木小学校	3	兵庫中学校	9
	神港高等学校	3	荒田老人い こいの家	1	旧会下山小 学校	7
	天山■■福祉セ ンター	6	会下山公園 (山下公園)	2	本町公園	71
	湊町公園	14			10カ所	118人
長田区	丸山小学校	2	御蔵小学校	22	兵庫高校	9
	会■■地域福祉 センター	3	番町集会所 等	11	新湊川公園	20
	南駒栄公園	118			7カ所	185人
須磨区	旧須磨署跡	4	須磨区役所 前公園	19	2カ所	23人
				合計	35カ所	522人

注：表 2.2 と表 2.3 は、人防所蔵震災資料「待機所等速報値」をもとに作成。
 文字が判別できない部分は■■で表記している。
 神戸市民生局『平成 7 年 兵庫県南部地震 民生部の記録』神戸市民生局、
 1996,p.158 では、①のみ提示され、②旧避難所施設は削除されている。

学校避難所が、「待機所」に名称を変えた学校は、10 校である⁽²⁸⁾。

このように、学校避難所の閉鎖及び待機所への集約は神戸市の目論見通りには進行しな
 かったことがわかる。特に、公園待機所の閉鎖は、困難を極めた⁽²⁹⁾。また、学校待機所
 の存在は、学校避難所の円満な閉鎖が一部では困難であった⁽³⁰⁾。

最後に、第 4 期の様相を整理しておきたい。

- ① 第 4 期は、学校園に生徒・児童がいない時期であり、第 1 期と同様な成員（教職員・
 避難者・自治体派遣職員・ボランティア）で学校園は構成されていた。
- ② 避難者は、この時期まで自立できなかった人々であり、ほとんど自治組織も機能し
 ない状況のなかで、対応を迫られていた。
- ③ 学校側の対応は、2 学期に向けて学校施設の復旧と整備に奔走する時期でもあった。
- ④ 学校避難所に残留していた避難者は、仮に、名称が「待機」者と変更になっても、
 継続して同じ学校内で「待機」し続けることを希望していた。
- ⑤ 神戸市の方針は、基本的に学校避難所をすべて閉鎖する方針を打ち出していた。

⑥ いくつかの学校避難所（神戸市内で計 10 カ所）は、翌年 1 月になっても「待機所」として継続した。とりわけ、公園内に出来た「テント村」とも言われる避難所（多くの事例は、発災時期以降に認定避難所になっている）の閉鎖は円滑には進まず、多くの公園に「待機所」を発生させることになった。

このように、第 4 期の学校の状況は、単に、避難所だけに注目して語ることはできない。同時に、学校サイドから語るだけでも全体を把握することにならないという、複雑で困難な状況を呈していた。

おわりに

本章では、1995年1月に起きた阪神・淡路大震災時に、学校のなかに約7ヵ月間設置された避難所の様相に関して、避難所日誌を素材に分類・分析を行った。その結果、先行研究のように特定の避難所を重視した時期区分や、ある特定の避難所だけに焦点を当てて分析する手法は妥当ではない。

阪神・淡路大震災時の神戸市域における避難所の特色は、「避難所が『学校施設内に設営』された」という点にある。本論文では、この点に留意して約7ヵ月に及んだ避難所の様相の変化を、学校の年間行事の流れに着目して4期に分けて分析した。

第1期では、施設管理者である教職員が到着するより前に避難者が避難しており、約半数にも満たない教職員しかいないなか、同じ被災者である学校の教職員が、避難者の対応に当たっていた。

新学期を目前にした第2期では、今まで支援に入っていた多くの学生ボランティアが、大量に引き上げるという現象が起こった。しかし、このような事態に対して避難所日誌や「学校平常化・避難所対策調査」では、学生ボランティアに代表される一般ボランティアの動静は、それほど記録に残されていない。ボランティアの増減は、避難所運営の基本を揺るがすほどの事態ではなかったと考えられる。

そのため、棚山（1999）のように、ボランティアの活動を避難所運営上、重要な要素であると重視した研究は再考を要する。昨今、東日本大震災においてもボランティアの活動が喧伝され、過剰評価の嫌いがある。避難所におけるボランティアの位置付けについては、第4章で詳しく分析・考察を行う。

第3期では、学校施設内に避難所が存在しているなかで新学期を迎える。避難所が存在していることによって教育に支障をきたすような内容が、アンケートに刻々と書き記されるようになる。また、自治体職員やボランティアなどの支援が減少し、手薄になってくる時期でもある。市の対応に納得できず、自治組織を解散してしまう学校避難所もあったほどである。

支援の手が減少していく不安からか、避難者からは、様々な「要望」が出るようになる。新しい生活基盤が見つからず、不安に思った避難者の「生活を現状維持したい」という気持ちのあらわれであったと考えられる。

避難所閉鎖までの第4期では、避難所日誌にはあまり書き残されていない避難所が多く、分析が困難であった。しかし、待機所まで構えていたという事実を考えると、閉所までは

簡単な道のりでなかったことが容易に推測できる。今後の大規模地震災害のことを考えると、より詳細な分析が必要となる。

本章では、学校避難所の様相について、学校業務との関連においてどのように区分しながら考えていくべきか、時期区分の考え方に限定して論じた。学校避難所関係者が残した避難所日誌から見る避難所の実態については、避難所運営を研究する際は注意を要する課題であるため、より深く分析した結果を、第3章で論じている。

いくつか課題も残したが、阪神・淡路大震災時の避難所で起こった出来事を避難所日誌から明らかにし、そこから抽出した事例こそが、今後の災害に対応するための材料である。また、もう1つ大きな目標として掲げていた震災資料という現代文書を、資料の扱い方が確立している歴史学の手法が適応できるのかということを提示できたことは、大きな成果であった。

注

- (1) 兵庫県『阪神・淡路大震災復興誌[第1巻]』(財)21世紀ひようご創造協会,1997,p.57。
- (2) 被災地東北3県の小学校、中学校の校長会がまとめた記録をみると、いかに多くの小学校や中学校が避難施設として使用されたかがわかる。宮城県中学校校長会・仙台市中学校校長会編『明日に向かって―東日本大震災・宮城県内中学校校長の記録―』同会,2012。仙台市中学校校長会編『ともに、前へ』同会,2012。宮城県小学校校長会・仙台市小学校校長会編『3.11からの復興 絆そして未来へ―東日本大震災 2年間の記録― (全2冊)』同会,2013。岩手県小学校校長会編『未来を信じていまを歩き始める』同会,2011。福島県小学校校長会編『ふくしまの絆―学校は、復興の最大の拠点―』同会,2013。福島県中学校校長会編『東日本大震災を超えて ふくしまを生きる―福島県中学校校長会からの報告―』同会,2012。などを参照されたい。
- (3) 前掲1,p.103
- (4) 吉村英祐「避難所の形成から消滅までの過程における諸問題」柏原士郎、上野淳、森田孝夫『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,pp.177-206。本章では、吉村(1998)と略記する。
- (5) 柴田 和子「避難所の活動の展開―神戸市立中央区春日野小学校の事例をもとに―」岩崎 信彦・鶴飼 孝造・浦野 正樹・辻 勝次・似田貝 香門・野田 隆・山本 剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』昭和堂,1999,pp.17-35。本章では、柴田(1999)と略記する。
- (6) 棚山 研「避難所運営を巡る教員、ボランティア、避難者の関係―長田区 M 小学校を事例として―」同上所収,pp.55-65。本章では、棚山(1999)と略記する。
- (7) 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』神戸市スポーツ教育公社,p.80。
- (8) 須磨区旧 D 小学校避難所資料より
- (9) 学校園が震災の記録を発行した『記録集』の中には、「授業再開」と「教育再開」との2種類の言葉が使用されている。そのため、本稿では、授業がまがりなりにも再開された時期を「授業再開」とし、学校の混乱した現場が正常化し、震災前の状態に復することが「教育の再生」であると厳密に区別したい。『記録集』とは、各学校が児童・生徒の作文、震災当時の事柄や避難所の様相など、地震が起こってからの事柄をまとめたものである。

(10) 前掲 2 にも含まれている、仙台市中学校長会編『ともに、前へ』同会,2012,p.62。

東日本大震災は、地震発生が午後 2 時 46 分であった。中学校では、翌日の卒業式の準備が行われていた。教職員は生徒及び自身の安全確保を図り、避難者を誘導していた【仙台市立第二中学校】。緊迫した状況下であっても、秩序立った避難所の設営が進められた点が、阪神・淡路大震災の時と大きく違う。

(11) このように、多くの避難所では用途に従って様々な種類の避難者名簿が作成されていく。例えば、中央区の K 小学校では、「K 小学校避難者名簿及び転出先」、灘区の R 小学校では、「R 小学校避難者名簿 部屋別 5 月 2 日現在」、長田区の I 小学校では、「I 小学校避難者名簿（五十音順）」などがあげられる。

(12) 前掲 7 ,p.75。

(13) 中央区の M 小学校では、1 月 20 日～25 日になってようやく児童の安否確認を実施している。須磨区の W 小学校では、1 月 21 日。長田区の S 小学校、垂水区の M 小学校では、発災から 1 週間経った 1 月 23 日に児童の安否確認を始めている。

(14) 水本浩典・寺本裕一郎「廃校震災資料は語る～旧神戸市立鶴越小学校の教育再開の歩み～」『文部科学省 私立大学戦略的研究基盤形成支援事業 平成 25 年度地域研究長田センター 活動報告書 第 3 巻 NAGATA のチカラ』2014,pp.20-26 を参照。

(15) M 小学校『阪神大震災の記録』「当面の学校運営（プリント）」より

(16) この頃から、中学校の避難所日誌に「受験」という言葉が多く見られるようになる。

(17) 前掲 7 ,p.80。

(18) 中学校 3 年生は、受験に向けて、生徒の安否確認、授業時間の確保、3 者面談などの処置がいち早く開始され、高校受験に向けた取り組みの「遅れ」を取り戻そうと必死になっている状況が避難所日誌から読み取れる。

(19) 水本浩典・中平遥香「阪神・淡路大震災時の学校園の諸相～神戸市立真陽小学校震災資料を素材に～」『文部科学省 私立大学戦略的研究基盤形成支援事業 平成 25 年度地域研究長田センター 活動報告書 第 3 巻 NAGATA のチカラ』2014,p.16 を参照。

(20) このような学校側の行動は、避難者側と軋轢を生じた事例も多かった。この点については、柴田（1999）にも言及がある。実際に避難所日誌を見ると、須磨区の旧 D 小学校の『引継日誌』には、「なんで 3 F が動かなあかん。誰が決めたか」等々と

口々にわめき出し、校長にかみつく（3月15日）」被災者もいたと記録されている。

(21) S 小学校『引き継ぎノート』、S 小学校『阪神大震災と S 小学校Ⅱ（記録誌）』を参照。

(22) 前掲 9 参照。

(23) ここで対象とした『記録集』とは、人防の震災資料室が架蔵している小学校が編集し発刊した『記録集』を参考にした。

(24) 資料番号 3400299-001010

人防ホームページでは、「人と防災未来センター所蔵の震災資料」と呼称している。

本論文では、「人防所蔵震災資料」と略記する。

(25) M 小学校『阪神大震災の記録』、S 小学校『引き継ぎノート』より

(26) 神戸市立宮川小学校『わたしたちのきろく 震災そして一年』（記録集）より

(27) しかし、兵庫県が編纂した『復興誌』を見ても「待機所」についての詳しい記述は見出すことはできなかった。

(28) 人防所蔵震災資料「待機所等速報値」より

(29) 人・街・ながた震災資料室所蔵の南駒栄公園関係資料に詳しい。

(30) 人防の情報検索システムでは、現在までの調査結果として、「待機所日誌」、「待機所日記」、「待機所ノート」の資料を見出すことはできていない。

第3章 学校避難所における避難所日誌の役割

はじめに

本章は、学校避難所に関係して作成された「記録」＝震災資料のなかでも、避難所日記に焦点を当てて検討していく。従来、震災資料そのものについて保存などの必要性が語られてきたが、学校避難所で作成された「記録」（＝避難所日誌）に焦点を当てて分析した先行研究を寡聞にして知らない。

1995年1月17日、兵庫県南部地震（M7.3）が発生し、兵庫県南部地域に甚大な被害をもたらした。多くの地域住民が、火災や家屋の倒壊等で自宅に住むことが困難となり、7ヶ月近く避難所での生活を強いられた。当時、自治体の指定避難所であった小学校・中学校に避難者が押し寄せ、1,000人～3,000人の避難者が溢れる避難所が出現した。

避難所に関する先行研究に『避難所の研究』がある⁽¹⁾。『避難所の研究』は、震災発生3年後に出版された本ということもあり、データ収集時期なども限定され、主に避難所への避難経路の分析に力点が置かれている。避難所の実態についても、ボランティアが活躍し被災者を支援するという現象面に記述の多くを割いている。震災の最中に調査を行ったデータを基礎に上梓された制約のため、十分に当時の記録資料を分析するには至っていない（序章参照）。

避難所は、開所から閉所までの約7ヶ月という長期間学校の中に存在しており、避難所をとりまく状況は、教育再開にも影響を及ぼした。しかし、多くの先行研究⁽²⁾が、「避難所」を分析の中心に据えて考察しているため、「学校（教育施設）が避難所となった」という重要な論点が全く欠落している。筆者は、当時の避難所は学校という教育施設に設営された地域支援装置であるという新しい視点から論じるべきであると提起し論じてきた⁽³⁾。

本章でも「学校（教育施設）が避難所になった」という視点からの分析を行う。従来、先行研究が顧みることなく放置してきた震災資料のうち、避難所運営に携わった関係者が記録した避難所日誌⁽⁴⁾を素材に分析を行った。

そもそも「避難所日誌」は、資料によって名称が異なり、『避難所日誌』、『引き継ぎノート』、『引き継ぎ帳』、『連絡ノート』、『連絡帳』、『記録』など、様々なタイトル⁽⁵⁾が付けられている（避難所日誌については、序章で詳述している）。

ここでは、避難所日誌の記主に着目し、①学校教職員によるもの、②自治体派遣職員によるものに分け、それぞれの関係者の避難所運営への関わり方を見ていく。

もとより避難所日誌そのものは現在でも非公開のものが大部分であり、個人情報保護や

守秘義務遵守の壁が存在することも事実である。本論文でもその点には、十分な配慮をしながら論述していくよう努めた。

1. 教職員が作成した避難所日誌の特徴

最初に「学校が避難所になった」という前提から考えて、教職員が書いた避難所日誌を取り上げる。避難所の諸相の推移については、第2章で提起した時期区分に沿って検討していく。

第1期では、地震が発生した1月17日から授業が開始されるまでの間、教職員が避難所運営に率先して取り組んでいる様子が克明に記載されている。予期せぬ大規模地震災害に見舞われた被災地では、多くの被災者が指定避難所であった小・中学校に殺到し、自然発生的に避難所が出現した⁽⁶⁾。被災者でもあった教職員が出勤した頃には、学校内に被災者がごったがえす惨状を呈していた。こうした状況下で、教職員による避難所対応が始まった。

灘区のM小学校の避難所日誌である『阪神大震災の記録』には、「市民生活の安全を第一に考える。避難所での業務を第一に。避難者の生活を最優先に」（2月3日）という記載がある。地震発生 of 1月17日から約2週間が経過するなかで、教職員は授業再開と避難所運営業務の板挟みに苦悩していた。その端的な表現が、「避難所での業務を第一に」と、まるで肝に銘ずるように書くことに繋がっている。同様の記述は、長田区のS小学校の避難所日誌である『引き継ぎノート』でも確認できる。学校が、教育再開に向けての取り組みを始めると、「避難者最優先」という文言が避難所日誌の中にしばしば記されるようになる（図3.1参照）。

わざわざ「避難者最優先」のような文言を書く背景には、教職員が本来の業務である授業再開にエネルギーを注入するようになり、今までのように避難所運営に関われなくなっていた事実があった。そのような状況下で、自らを戒める言葉として書いたものであろう。その証拠に、図3.1では「避難者最優先」と書いてあるまわりに、学校再開に向けての取り組み事項が列記されている。

S小学校では、授業再開への取り組みの最中、避難者のあいだで「避難者を追い出そうとしている」と、流言飛語が広まっていた⁽⁷⁾。そのため、教職員は、良好な関係を保持できなくなった避難所運営に苦慮しながら、何度も職員会を繰り返した。このように、避難者の感情を刺激しないように学校再開へ努めた経緯が存在していた（図3.1参照）。以下は、S小学校が児童の保護者との間で交えた会話である。

Q 学校どうなるの？

A 始めたいけどいい方法ない？いい方法ありましたらお知らせ下さい。

と返答している。

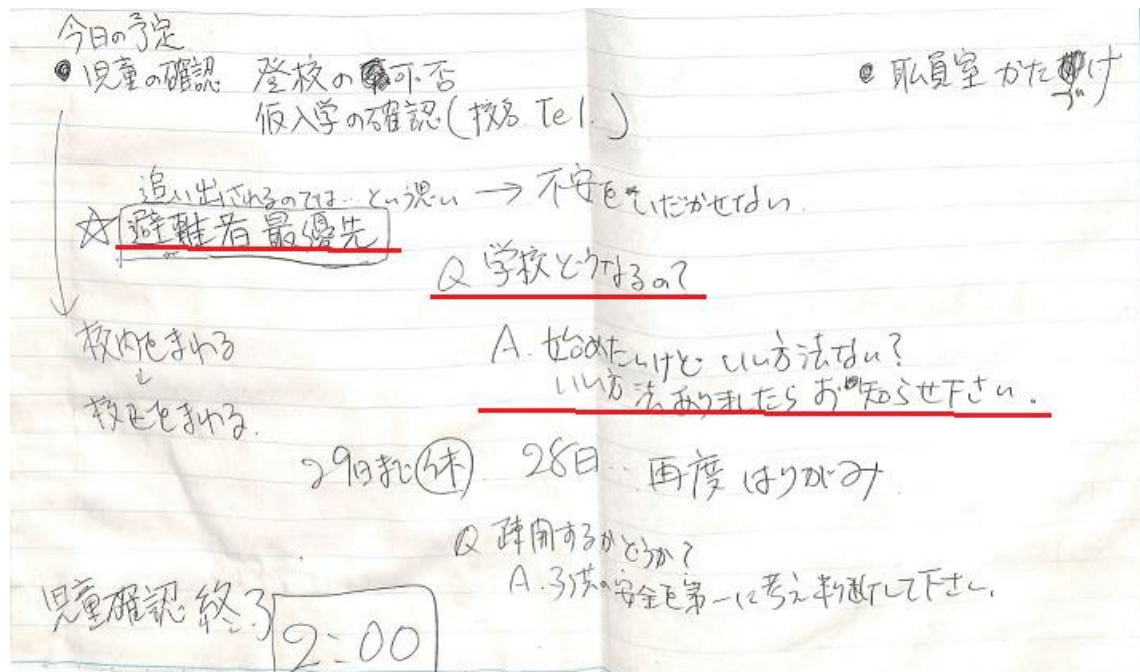


図 3.1 「避難者最優先」と記した記述

注：S 小学校避難所日誌『引き継ぎノート』より転載（1月25日）。

この Q&A から、教職員は授業を「始めたい」と考えているが、どのような方策が良いのか苦慮し、児童の保護者に提案を要望している。学校に避難者が存在しているため、授業再開がままならない状況のなか、授業を再開しようとする避難者との余計な軋轢が生じてしまう。それを回避しようとしながら、何とか授業再開にこぎつけたいという教職員の思いを読み取ることが可能であろう。

保護者や避難者への対応を話し合った記述のなかに「共通理解」という文言もよく見られる。教職員が書く避難所日誌は、自治体職員や避難者に開示された記録ではない。通常、教職員が書く避難所日誌は、校長室で管理されており、学校教職員だけが閲覧を許された性格のものである。ここに記された「共通理解」はあくまで教職員間の「共通理解」である。

また、長田区 S 小学校の『引き継ぎノート』には、「出来事、児童の様子、施設について、申し送り事項について主に放課後から引き継ぎ時までのことを記入する」と書いてい

る⁽⁸⁾。申し送り事項のなかの「児童の様子」は、教職員が書く避難所日誌の固有の項目であり、自治体派遣職員らが作成する避難所日誌には見出すことができない。

学校内に避難所が成立し、多くの教職員が避難所運営業務を分担し、交替しながら対応していた。そのため、担当者が変わっても同様の対応ができるように、教職員相互で「共通理解」のため、情報を集約する目的で作成されたのが、教職員が作成した避難所日誌の最大の特徴である。

第2期では、学校の避難所日誌から避難所関係の記述が徐々に消えていく。長田区のK中学校の避難所日誌である『記録』には、地震発生時1月17日から1月23日までは、避難所の様子や状況が詳細に書き込まれている。

K中学校では、1月24日から生徒を集合させ、「①本人の状況（生死、ケガ等）、②家屋や家族の状況、③教科書、学用品、制服等、④連絡先の確認を含め、生徒の生活状況を把握する」ことに努めている。これに続いて1月24日からは、徐々に生徒の様子や授業再開に関連する事項や、高校受験の事項が多く出てくるようになる。

第2期には、教育関係者などの訪問、電話連絡事項などが多数出てくるようになり、避難所に関する記述が全て消えるわけではないが、相対的に、避難所関係の記述が漸減する。教職員は、学校再開（教育委員会側から見ると教育の再開）に関する業務が暫時増加するなか、学校再開という本来の学校機能の回復という業務と避難所運営という地域支援業務の板挟みに苦慮する時期である。教職員は、避難所運営にこれまでのようには携わることができなくなり、学校は避難所と対峙する存在になる。

第3期では、未だ避難所は解消されないなかで、まがりなりにも平常授業（教育の再開）が実現する。この時期になると、通常教育上の出来事や、児童・生徒の様子などの記述が、極端に減ってくる。日常化した学校の出来事を殊更に特記する必要はなくなるからである。そのため、第3期の避難所日誌では、相対的に避難所関係記述が増えたように見えることにもなる。

第4期では、避難所日誌への記述自体が極端に減少する。新学期以降は、平常授業が行われたため、教育上の特記事項も減少する。また、避難所の運営からもほぼ手を引いた時期であり、避難所日誌への避難所関係記述も減少していく。

以上、学校教職員が作成した避難所日誌の特徴をまとめてみると、以下のようになる。

- (1) 学校が記録した避難所日誌は閲覧が許された教職員相互の「共通理解」を図る目的で書かれた。

(2) 教職員は、避難所の運営や教育の再開に向けての業務を行う他に、学校（避難所）の施設管理も行う立場である。そのため、地震が発生し、避難所開設時から閉鎖時までの記録が残されている。記述内容は、時間の経過によって以下のように変化していく。

①第1期は、避難所業務に全力を傾注している。

②第2期は、避難所の記述が減少する。

まがりなりにも授業が再開できた2月中旬以降、如何に授業を円滑に再開していくかに腐心する様子が記録されるようになる。

③第3期は、児童・生徒の記述が減少する。

学校関係行事や授業への取り組み、生徒・児童の転入・転出、教室内の動静などは、まったく記載されなくなる。記載される事項は、授業に支障がないように避難所側に申し入れた事項、生徒・児童が影響を受けるような避難所がらみのトラブルなどに限定される。

④第4期は、避難所日誌への記述自体が極端に減少する。

教職員が記録する避難所日誌には、学校という教育施設に残存するやっかいな避難施設を2学期までには解消してほしいと思う願いが顕著になる。その気持ちが逆に避難所運営への関心を薄れさせ、極端に記述が減少していくという特色を生んだと考えられる。

以上、教職員が書く避難所日誌は、本来の義務である教育業務を担当する地方公務員が、一時的に避難所運営や対応したことを記録している。

2. 自治体派遣職員が作成した避難所日誌の特徴

長田区の K 中学校には、当時神戸市本庁の部局であった都計⁽⁹⁾が作成した避難所日誌である『連絡ノート』と、教職員が作成した『記録』が残存している。これら二種類の避難所日誌をもとに比較検討した。

ここでは、第 1 期にあたる 1 月 30 日を事例に考察する。都計の『連絡ノート』には以下のように書かれている。

引継事項 1/30

・ 1/31 より生徒が登校する。

・ 2/1～2/7 下関商船大ボランティア 9-17

・ 近所 PTA 炊出やりたい。日未定

・ 吉野家牛丼 (06)261-■■■■■ (06)261-■■■■■ ■■■ 1600～1700 食

1/31 TEL 炊き出しの日を変更依頼 OK

2 月 1 日といていたが、日を変更する様要請 次は日未定

・ 961-■■■■■ ■■■■■ 老眼鏡等配りたい 800～1000 本

・ 配送センター 内藤

2/1 より自衛隊のメシなくなりメーカーからの配送になる。昼飯はなくなる。

注：アンダーラインは、筆者が加筆したもの

一方、『記録』の同日の記載では、下線の事項だけが書かれている。しかし、さらに詳しく記載されている。すなわち、担当者の名刺を貼り、「2/1 頃からめがね 無料相談をしたい 場所、方法を相談→市職 T 氏に伝える」と書き、教職員が外部からの要望を受け、「市職 T 氏」に引き継いでいた。

また、『連絡ノート』には、学校（教育）に関する記載は「1/31 より生徒が登校する」という 1 行しか残されていない。それに対し、教職員が書いた『記録』では、授業再開に向けての打合せが計 3 回も行われている。都計は、学校（教育）に関する事項はほとんど記録せず、避難所に関する事項を集中的に書き残している。

『連絡ノート』で頻繁に使用されている文言に、「要望」、「～とのこと」、「申し出があった」、「連絡する」、「回答する」、「検討する」などがある。このことは、自治体派遣職員は、単なる連絡業務や伝達業務を行っただけのように読み取れる。自ら積極的に意見を出すこ

とや、解決策、提案などを行って、避難所運営に積極的に携わった様子はいかがい。

第2期では、教職員は次第に児童・生徒の対応に専念するようになり、避難所運営から徐々に手を引いていった。自治体派遣職員は、この時期の教職員をどのように位置づけていたのだろうか。『連絡ノート』の2月23日の記述を事例に見ていく。

⑥学校との協議

①→② ・昨夜25人泊まり今日も同人数である。ボランティアの数がこれからふえてゆくと宿泊の方で対応できなくなる。

②→① ・夜勉強している子がいる。一室なんとかできないか？
⇒検討してみます。

①→② ・緊急用に懐中電機200本あります。もしもの時は学校へ

①→② ・職員室入口（ローカ側・校庭側）の戸締りについて
⇒ローカ側は消灯時にしめてもらったら良い、校庭側は本部就寝までに必ず閉めると返答⁽¹⁰⁾

資料の①とは「学校」を指し、②は「避難所本部」を指している。「①→②」は、学校側から避難所本部への要求であり、「②→①」はその逆を示している。そして、それぞれの要求の下にある「⇒」はその要求への回答となっている。この記述から、「学校」と「本部」で相互にやりとりしている様子がわかる。

次に、長田区のN小学校の自治体派遣職員の役割について見ていく。長田区のN小学校は、自治労が2月初めから3月末までの2ヵ月間担当した10校のうちの1校である。自治労が長田デスクに残した資料の中で『避難所執務マニュアル』というファイルがあり、その中に「避難所業務の実態と今後の対応」というタイトルの（震災資料室所蔵）資料が残されている（図3.2参照）。

「避難所業務の実態と今後の対応」は、1995年3月25日に作成された資料であり、N小学校における業務内容、現況、引き継ぎ先の項目が設けられている⁽¹¹⁾。

現況の項目に記載されている「自治労」などの名前は、3月末までの避難所の業務に携わっていた担当者のことである。「引き継ぎ先」は、自治労が避難所運営から撤退する3月末以降の担当者を示している。「現況」の担当者だけに注目してみると、ほとんどの業務を「自治労」が担当していることが分かる。

『避難所執務マニュアル』のなかに綴じられている「◎長田区避難所執務マニュアル」を見ると、長田区災害対策本部の避難所における執務の基本的な方針が示されている。

避難所業務の実態と今後の対応			
避難所名 ■ 小学校		1995年 3月25日	
	業務内容	現況	引き継ぎ先
事業領域	避難者名簿の登録と削除、管理	自治労	市職員
	校外給食者名簿の管理	自治労	市職員
	物品庫の管理	自治労	市職員
	物資の発注	自治労	市職員
	自治会又は班との連絡・調整	自治労	市職員
	ボランティアの受入れと行動指示	自治労	市職員
食事などの管理と配布	食事、果物、飲み物の受領	自治労	自治会・市職員（外食）
	同上の保存・管理	自治労	自治会（内食・外食）
	内 配食の準備	自治労	自治会
	部 配食	自治労	自治会
	外 配食の準備	自治労	市職員・（住民）
	部 配食	自治労	市職員・（住民）
避難者のケア	健康状態のチェックと管理	なし	医師（診療室あり）
	緊急時の対応	なし	医師（診療室あり）

	業務内容	現況	引き継ぎ先
避難所の清掃	各部屋の清掃	なし	自治会
	便所、風呂等の公共部門の清掃	職員清掃	自治会
避難所の管理	風呂の湯沸しと管理	なし	管理のみ自治会
	お茶などの湯沸しと管理	自治労	自治会
	ガスの開栓、閉栓と管理	なし	自治会
	夜警の実施	なし	現状なし（必要あり）
避難者への連絡	尋ね人への対応	自治労	市職員
	電話の呼び出し、取り次ぎ	自治労	自治会（市職員）
	自治体からの情報と連絡	自治労	市職員
	郵便物の受領と配布	自治労	自治会
	その他生活情報の伝達	自治労	自治会
物資の配布	必要物資の受領と管理	自治労	市職員
	同上の配布	自治労	自治会
その他	新聞の受領と配布	自治労	自治会
	洗濯場の管理	自治労	自治会
	ゴミの回収・搬出	自治労	自治会

図 3.2 避難所業務の実態と今後の対応

注 1：『避難所執務マニュアル』『避難所業務の実態と今後の対応』より転載。

注 2：「○」は自治会、「___」は市職員を示している。

3 避難所における執務にあたっての基本的な考え

避難所における執務にあたっては、被災者の「自立自治」体制作りが最大の目的であるととらえ、被災者のリーダーを協力し、「自立的運営」を促すよう心がけてください。

避難所運営の中心は、神戸市職員、学校（教職員）、自治会、各種ボランティアグループ等各避難所により異なり、自治会などの成熟度も異なっています。従って、引き継ぎの際は、施設管理者（学校長など）、自治会代表、ボランティアリーダー、市職員などに顔合わせしておいてください⁽¹²⁾。

避難所における執務にあたっては、被災者の「自立自治」体制作りが最大の目的であり、避難所は「自立的運営」が基本であると認識している。また、避難所の運営の中心は、各避難所で異なっているため、必ずしも自治会（避難者）が中心となって避難所の運営を行い、自立をはかっていくことが出来ないとも指摘している。

N小学校では、3月25日以前は自治労が全ての運営業務に関わっていた。自治労が撤退した後は、自治組織も存在し機能しているため、引き継ぎ先に市職員だけでなく自治組織も組み込まれる形になっている。自治労が撤退した後、第3期に該当する4月当初、このN小学校の避難所運営委員会で市職員への不満が抑えられない様子が、都計が作成した『連絡ノート』に残されている。

- ・市役所の2日交代では納得できない→たとえ1週間できないか<ママ>
- ・委員会としては市の対応についていけないので、運営委員会を解散する方向である
- ・市は運営委員会を理解していない。
- ・この3日間の運営は全て市で行う事。班長会、世話人会等の指示し招集してもらいたい。（4月3日）

しかし、避難所運営委員会側（自治組織、つまり避難者）は、神戸市職員に、「班長会、世話人会の指示・招集」など広範にわたる運営分担を求めている。今まで、自治労がほとんどの業務に積極的に携わっていた。そのため、避難所運営委員会側は、3月までの自治労並みに、神戸市職員が避難所運営の中心になって欲しかったことが分かる。自治労は、長田区災害対策本部の避難所運営の基本姿勢＝「自主的運営」を実現するため、避難所撤退に際し、自治組織も組み込んだ体制を作り、長田区役所に引き継いだと考えられる（図3.2参照）。自治労と交替した自治体職員の姿勢は、単に連絡業務や伝達業務に終始し、自治組織（避難者）による「自主的運営」をサポートするものであった。神戸市職員の避難所運営業務に対する基本的考え方と、自治組織の脆弱性が分かる好例である。

自治体派遣避難所支援職員の書く避難所日誌の特徴を以下にまとめる。

- （1）学校行事は、基本的に避難所日誌には書かれない。
- （2）派遣された自治体職員は業務命令を出された避難所「支援」に関する「業務日誌」を書いており、避難所運営会議の内容を記載する際も、その内容は単なる議事録のような体裁が多い。また、積極的に避難所運営に関わった形跡もほと

んど見いだすことができない。

(3) ほぼ毎日、担当者が交代するため、当日担当の職員が翌日に交代する職員に向けた引き継ぎ事項を書いている。まさに次の担当者に向けた「引き継ぎ日誌」である。

(4) 派遣職員は、業務命令以上の業務は行えない。そのため、積極的に避難所運営に関わってくれない自治体職員に対し、避難所運営組織（自治組織）から不満や不信感が噴出する事態になっている。

自治体派遣職員の避難所日誌は、業務命令による交替制で避難所運営を行った際に必要に迫られて作成した当事者と、次期交替者間の引き継ぎまたは連絡のために書かれたものである。そのため、避難所が解消する8月までの約7ヵ月間の避難所日誌⁽¹³⁾に時間的推移による変化はあまり見られない。淡々と業務の引き継ぎと連絡を主に書いていることも大きな特徴と言える。

3. 学校避難所における避難所日誌の役割

ここでは、前項までに指摘した避難所日誌の書き手である教職員、自治体派遣職員の相互の関係性を検討していく。

灘区の M 小学校の教職員が書いた避難所日誌である『阪神大震災の記録』では、学校長が以下のような要求事項を出している。

<要求事項>

②対策本部からはりつかれ<ママ>は市税課の 2 人

N 氏、A 氏の業務内容を明確にすること（何を命じているのか）

③勤務時間の問題（2 月 4 日）

学校側は、自治体派遣職員の勤務時の行動や勤務時間に不満を持っていた。校長は、自治体が本来やるべき避難所運営について、きちんと避難所運営業務を遂行できる職員を派遣するとともに、その業務内容を明確にすることを要求している。そこには、避難所運営を教職員に任せてきた自治体側への苛立ちがうかがえる。逆に、自治体派遣職員の避難所日誌には、学校側の苦情や是正要求などを書きとめた記述を見出すことはできない。そのような内容は、派遣された自治体職員にとって付託された業務内容に該当しない事項であり、交替する次の担当者に引き継ぐべき業務内容でもなかった。

自治体派遣職員が書いた『連絡ノート』に、学校側との関係性を如実に示している記述がある。

- ・洗濯機が 2 台倉庫にあります。使用等について考えておいて下さい。なお、場所、水、電源（学校の施設）と学校側との協議が必要です。（2 月 12 日）
- ・学校施設を使う場合は必ず教頭先生の許可を得ること（3 月 11 日）

自治体派遣職員は「学校の施設」に関して管理責任は学校側にあり、運営側が別途使用を希望する際は「学校側との協議が必要で」あり、「必ず教頭先生の許可を得る」必要があると認識していた。運営側が使用を希望している「洗濯機」についても、「電源」は「学校の施設」であり勝手には使えないことを避難所自治組織側に説明している記述である。自治体派遣職員は、「学校施設」を別途使用する必要が生じた場合は、「学校側との協議」の

必要性を発災後1カ月前後の時期に認識しており、次に交替勤務に就く派遣職員にも連絡しておく事項と考えて書き留めたわけである。3月段階になると、「協議」事項から、教頭の「許可」を得ることが必要な事項になっており、施設（学校施設）を別途使用する際のルールが明確に記載されている。

つまり、学校施設管理は学校管理責任者つまり学校長にあり、自治体派遣職員側にはないことが明確に記載され、自治組織にも認識を必要である点を次の交替職員に連絡する必要から、自治体職員作成の避難所日誌に記載されたわけである。

学校は、本来、指定避難所に設定され、大規模災害時に避難所が開設された場合は避難者が入所して当然の施設である。第2期に入ると、自治体から派遣された自治体職員は、学校避難所を支援するために派遣されて業務を遂行する立場であるため、施設管理責任を負う学校側とは極力円滑に業務遂行ができるような配慮を避難所自治組織側に要望するようになる。

- ・ 3月25日（土）より、部活動を再開したいとの連絡あり

グラウンドの一部使用（職員室前）（3月23日）

- ・ 4/12（水）校内施設見学 新入生オリエンテーション（4月10日）⁽¹⁴⁾

このK中学校では、3月23日に学校側から「部活動を再開したい」と自治体派遣職員である都計職員に「連絡」があったことを次の担当者に引き継ぐために記録している。そして、23日には、グラウンドの一部（グラウンドは避難者の車も駐車している）を（学校側が授業で）「使用」したことを記録した。4月10日の記述は、12日に学校内の施設見学と新入生のオリエンテーションを実施すると学校側より「連絡」を受けたことをメモしている。

このように、自治体派遣職員は、学校施設の使用に関して終始一貫して受け身の姿勢である。避難所が併存している学校側にとって最大の関心事は、教育再開に伴う教室や場所の使用・確保、児童・生徒の安全確保などである。この点について、避難所側への注意喚起や配慮申し込みを学校側が行っている。自治体派遣職員は、学校側の申し入れを忠実に履行するために、避難所日誌に引き継ぎ事項または連絡事項として記述した。逆に、自治体派遣職員から学校側に要望事項を提示したという記載は見出すことができない。

避難所運営に関わった三者（教職員・自治体派遣職員・ボランティア）の関係がよくわ

かる長田区の S 小学校で行われた「もちつき大会」を事例に見ていく。

3 月初旬、S 小学校では、教職員・自治体派遣職員（S 小学校では自治労派遣職員が代替）⁽¹⁵⁾・自治組織・ボランティアが避難所運営に関係していた。このような組織のなかで行われたのがもちつき大会（具体的経過については後述）である。このもちつき大会について、学校の『引き継ぎノート』には、以下の記載がある。

班長会議 学校より

・もちつき大会 仲間に入れていただく（3 月 3 日）

学校で行われた行事であるにも関わらず「仲間に入れていただく」という、受け身の発言だけが記録されている。学校側が、もちつき大会への参加に非常に消極的な姿勢であったことが読み取れる。学校側の避難所日誌には、「参加」したという事実だけを書き残しており、もちつき大会開催までの経緯、実施内容にどのように関わっていたのかは分からない。

このもちつき大会の実施内容は、ボランティアの避難所日誌から推測することができる。

整理券印刷 1 人あたり 3 枚 教頭画用紙 S 小の印をはる

6 種 4500 コ 4500 枚 なくなったら売り切れゴメン

整理券はボランティア⁽¹⁶⁾

もちつき大会で提供されるお餅は 6 種類計 4,500 個を用意する。混乱を防ぐため S 小の印が入った整理券を配布し、1 人につき 3 枚まで整理券をもらえる。このようにボランティアの避難所日誌から、もちつき大会の具体的内容が判明する。

「①グラウンドの＜ママ＞配布、②タイムテーブル、③つなひきの道具、雷管、BGM→手配、④基本人数の提案、⑤お湯わかすなべ→手配、⑥お菓子（ふくろ詰してある）数確認、⑦景品つくる（ボランティア）、⑧チラシ配布（自治会）その他、⑨駐車場の配布図つくる（当日のスペース図）」などの記載がみられ、もちつき大会では「つなひき」などの催しも行われ、同時に袋詰めのお菓子や景品が配布される一大イベントであった。

そもそも、何故、もちつき大会が実施されたのであろうか。その理由を考えてみたい。自治労側の資料の『阪神・大震災復旧支援活動の記録』2 月 18 日の記述に、

自治労とボランティアは、自治労を中心に、避難者の自立を促すことを目的としたイベントが出来ないかと考え、自治会長に相談してみるようになった。(2月18日)⁽¹⁷⁾

とある。もちつき大会は当初、「自治労とボランティア」が発案するかたちでプランが考えられ、次に「自治会長に相談」する(当時、避難所運営のための自治組織のトップには校区内の自治会長が就任していた)プロセスを経て、「避難者の自立を促すことを目的」に実施されたことが分かる。相談を受けたとされる自治会長 S の資料⁽¹⁸⁾には、「今提案されたもちつきについて皆さん達のお力添いを得て子供たちを喜ばせてやりたい」(2月19日)とボランティアの提案を記録している。

しかし、このもちつき大会が避難所自治組織を中心としたイベントであったかどうかは、判然としない。自治労の資料の3月2日の記述に、

・ 3/5 もちつき大会については、3/3 実行委員会で役割分担。役割の中で協力⁽¹⁹⁾。

と記載されている。ここから「実行委員会」があったこと、自治労がなんらかの「役割分担」をしていたことが判明する。ただし、もちつき大会へは「役割の中で協力」と積極的な関与を避ける趣旨の文言も記載されている。そのためか同資料の3月3日の記述には、自治労の担当する業務内容は書かれていない。

また、当日は、担当者が到着した時には「もちつき大会がすでに始まっている」(3月5日)との記述が残されていた。もし、自治労が主体的に参加しているのであれば、実行委員の主要メンバーとして役割分担など、もちつき大会へ積極的に関与した記述が残っているはずである。しかし、そのような記載は残されていない。

ボランティアも3月4日に以下のように書き残している。

・ ボランティアも力仕事、その他の事に手伝いをする。

あくまでも中心にならないように。その日は準備委員の指示に従うこと⁽²⁰⁾。

これらの記述から、ボランティアは「準備委員の指示に従う」と受け身の姿勢であることがわかる。その指示の中で、「力仕事」や上述したポスター貼りや整理券配布といった「そ

の他の仕事」に従事した。

このように、もちつき大会を発案した自治労組合員とボランティアは、積極的に行動してイベント運営に関わるというより、「あくまでも中心にならないように心がけ、裏方に徹していたことが、それぞれの避難所日誌から読み取れる⁽²¹⁾。自治組織側の記録⁽²²⁾には、学校側や、もちつき大会を行うきっかけを作った自治労やボランティアに比べ、もちつき大会関係の準備記述が多い。そして、避難所関係者のなかで、唯一もちつき大会の反省会が持たれ、もちつき大会を主導したのが自治組織であったことが推測できる記述がある。

- ・後の掃除の折、餅が何個か捨ててあったことは残念でした。
- ・いただく方は作る人の気持ちになっていただいて欲しい。(3月5日)⁽²³⁾

このように、もちつき大会を事例に各関係者の避難所日誌を比較検討していくと、自治労組合員やボランティアはあくまでも住民の自立を目的として、運営上は裏方に努めていたことが読み取れる。教職員は、自校で開催されるイベントにも関わらず、「参加させていただく」という消極的な姿勢であった。もちつき大会が開催された3月初旬は、第2期に該当しており、一般的に学校側は避難所への関与が漸減していく時期である。S小学校の教職員も避難所の避難者を「中心」としたイベントには単に「仲間に入れていただく」とどまり、自治組織がイベント自体を主導していた。

避難所運営に携わっている三者（教職員・自治体派遣職員・ボランティア）が一つの行事や業務に表面上は協力して遂行しているように見えても、内実はそれぞれの立場による制約や抑制が働いていた。三者の記録した避難所日誌を比較検討することで、当時の避難所の実態や運営への関わり方などを分析することができる。

教職員や自治体派遣職員の避難所日誌は、そもそも外部に見せるために作成されたものではなく、関係者のみで確認するための日誌である。そのため教職員の避難所日誌を自治体派遣職員は見ることがなかった。逆もしかりである。そのため、避難所の運営状況全体を把握していた避難所運営の関係者は存在しない。学校側が作成した避難所日誌は、あくまで学校運営上必要なために創出された避難所日誌であり、自治体派遣職員が書き残した避難所日誌は、交替勤務を円滑に遂行するために連絡事項などを書いておくために創出されたものであった。

このように、避難所日誌は、地震災害時に各関係者がそれぞれの立場から共通理解や引

き継ぎのために作成した「現場のノウハウ」であるが、ただ単に相互に連絡を取り合うための「連絡」調整のための記録ではない。

しかし、教職員や自治体派遣職員が書いたような避難所日誌の形態のものは、ボランティア資料から見出すことができなかった。当時、ボランティアは、阪神・淡路大震災時に避難所の運営に携わり、ボランティア元年と称されたほど注目されていたはずである。なぜ、ボランティアの避難所日誌が残存していないのか、次章で詳しく検討していく。

おわりに

本章では、阪神・淡路大震災時に避難所となった「学校」に着目し、なぜ、避難所日誌が作成されたのかを避難所日誌の書き手に焦点を当てて、22年前の避難所がどのように運営されたのか考察を行った。避難所運営の事例を過去に求める場合、22年前の阪神・淡路大震災時のそれがより重視されてもいいはずである。当時の避難所運営の基礎資料こそ避難所日誌であり、この分析抜きには避難所研究は不可能と言っても過言ではない。

避難所日誌とは、総称であり当時統一的に使用された名称ではない。自治体派遣職員が書いた避難所日誌である、『連絡ノート』（K 中学校へ派遣された都計の職員が作成）、『避難所日誌』（N 小学校へ派遣された自治省の職員が作成）、『連絡帳』（M 小学校へ派遣された区対策本部の職員が作成）など、表紙に書かれた冊子の名称は様々である。つまり、自治体は職員を派遣する際、業務日誌に相当する避難所日誌を作成することを指示していたわけではない。派遣された職員が、自分の次に担当する者に遂行した業務内容を「連絡」するために、必要に迫られ作成したのが避難所日誌だったのである。

同様の作成意図は、教職員が作成した避難所日誌にも当てはまる。教職員が、今刻々と進行していく事態を「共通理解」するために作成したのが避難所日誌である。従って自治体職員にも閲覧させるべき性格の日誌ではなく、部外秘の書類であった。

教職員は、あくまでも一時的に避難所運営に携わった業務内容や、本来の職務であるが緊急不可欠の授業再開に向けての取り組みについて、教職員相互で「共通理解」を行うために避難所日誌を作成した。自治体派遣職員は、日頃から業務日誌を作成することが業務の一部となっており、日誌の作成に熟達していた。派遣される形態は、1日または2日だけで次の日には別の職員が派遣されるといった交替派遣が主であった。自治体派遣職員にとって、その日1日どのような業務や対応を行ったのかということを避難所日誌に記載し、次の日に交替で入ってくる職員へ引き継ぐ事項を書き残した。その端的な表現が避難所日誌の表紙に『引き継ぎノート』や『連絡帳』などと表記することになった。

一方、個人的関心で支援に入ってきたボランティアにとって、支援に入っている期間に自分が行った支援内容を書き残しておく必要はどこにも存在しない。その学校の避難所運営に当たっている誰かの指示に従えば充分であった。このようなボランティアが持つ特性が、ボランティアが書き手となる避難所日誌が残存する例が少ないことに繋がっていると考えられる（ボランティアについては、第4章で詳述している）。

そのような状況下で長田区 S 小学校の関係資料は、学校側資料『引き継ぎノート』、自

治体派遣職員側資料『連絡ノート』、自治組織関係資料『班長会議』、ボランティア側資料『(タイトルなし)』と四者の関係資料が揃う珍しい事例である。そのため、それぞれの関係機関や関係者の行動を正確に位置付けることが可能になった。仮に、四者の関係資料が残存していなかった場合、このもちつき大会は単なる「記憶」として語り継がれるだけになったであろう。そのような状況に置かれていた避難所日誌を搜索し、その保存と分析を図ることが 22 年前の避難所の実像を把握する上で極めて重要な作業であると確信している。

現実には、学校側資料は当該学校の校長室金庫に秘匿され、自治体派遣職員側資料は震災資料室に、自治組織側資料は地域にそれぞれ放置されていた。また、ボランティア側資料は個人が所蔵していた。可能な限り関係資料を搜索し集積することで初めて当時の避難所の実像を理解することが可能となる。震災直後に聞き取り調査などで得たデータを基に上梓された『避難所の研究』は重要な先行研究と位置付けることはできるが、全面的に依拠するには不十分な内容であると言わざるを得ない。

近時、信州大学主催の「第 2 回 防災市民シンポジウム「安心・安全の街をつくる～しなやかで美しい郷土のために～」」に参加する機会を得た。パネラーとして松本市危機管理部長嵯峨宏一が参加しており、最近になって「避難所開設・運営ガイドライン（平成 25 年 7 月作成）⁽²⁴⁾」を作成したとの報告があった。

最早に入手した松本市作成のガイドラインには様式集があり、事前に決められたフォームには「物資依頼伝票」や「食料依頼伝票」、「避難者名簿」などの記録を残さなければならないと明記されている。「避難所状況報告書」という様式もあった。残念ながら避難所日誌のような避難所運営に関するフォームは存在しなかった。この報告書フォームは、避難者数の把握やライフラインの状況を総括して把握するための本庁への報告様式であった。また、神戸市の「神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル（平成 27 年 9 月作成）⁽²⁵⁾」にも避難所運営上避難所日誌を書き残すという規定は、どこにも書かれていない。

将来予測されている南海トラフ巨大地震を受けた減災対策が、現在各地で準備されている。松本市のものも山間部における直下型地震を予測した対策であり、神戸市も同様である。しかし、作成されている「避難所運営マニュアル」などには、物資や避難者の人数など、数量を管理するための規定や様式は策定されているが、日々の避難所運營業務を記録する避難所日誌を作成することは、まったく想定されていない。

つまり、阪神・淡路大震災時に様々な学校避難所で避難所日誌が必要に迫られて自然発

生的に作成され、それが大変有効なものだったにも関わらず、その教訓は最新の避難所運営マニュアルなどにはまったく反映されていない。避難所日誌に関する限り、阪神・淡路大震災時の「教訓」は現在に継承されていないことになる。

「避難者名簿」や「物資の把握」そして、避難所日誌のフォームも準備し、各指定避難所で統一しておけば、誰が担当者になっても戸惑うことなく日々の記録を残すことができる。指定避難所である学校も学籍簿など永久保存文書と同じように保存すべき文書類に位置付けておけば、現状のように、学校内で所在不明といった事態は避けることができる。もしくは自治体が保存先を明確にしておかないと、今後も資料の散逸が進み、今後の地震災害に向けての対策・対応を考えることは困難になってしまう。

実際に、長田区の K 中学校では、現在教職員が作成した避難所日誌である『記録』が『記録(4)』（1月31日～2月3日の記録）のみ紛失してしまっている。この時期は、ちょうど教育再開に力を入れた時期であり、教職員がどのようにして教育再開に向けて試行錯誤していたのかという活動部分が欠如し、分からない状況になってしまっている。このようなことは、これ以上起らないようにしなければならない。この事実も学校内で震災関係資料の位置付けが曖昧なままであることを端的に物語っていると言える。

今後、災害時にどうすべきかの対策を考える際には、過去の失敗や事例を収集し、教訓を抽出し、未来に同じ過ちを繰り返さぬよう、阪神・淡路大震災時の経験を一つの学びとし「共通理解」としていく必要がある。さらに、今後作成される自治体による避難所運営マニュアルには、“災害時に避難所が開設された際には避難所日誌を作成する”という事項を加えるべきであると問題提起して憫筆したい。

注

- (1) 柏原 士郎・森田 孝夫・上野 淳ら編『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版社,1998。
- (2) 柴田 和子「避難所の活動の展開―神戸市立中央区春日野小学校の事例をもとに―」岩崎 信彦・鶴飼 孝造・浦野 正樹・辻 勝次・似田貝 香門・野田 隆・山本 剛郎編『阪神・淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学』昭和堂,1999,pp.17-35。
棚山研「避難所運営を巡る教員、ボランティア、避難者の関係―長田区 M 小学校を事例として―」同上所収,pp.55-65。などが挙げられる。
- (3) 本章では、前掲2の先行研究を基礎にし、筆者が作成した時期区分を基に論を展開している（第2章参照）。
- (4) 避難所日誌などの資料は、神戸市立の小・中学校を中心に約132校の震災資料調査の過程で約100冊発見した。本章では、記載期間が比較的長期的で内容も詳細に書かれているものを中心に考察している。避難所日誌についての詳細は、序章を参照されたい。
- (5) 当時避難所運営に携わった関係者が、運営記録を記す際に統一的に「避難所日誌」という名称を使用したわけではない。
- (6) 早朝、誰もいない学校に無秩序に被災者が避難した点が、阪神・淡路大震災の避難所の大きな特色である。この点は、午後3時頃から津波の危険を避けるために学校に避難し、教職員の誘導と指示のもと設営された東日本大震災時の避難所と大きく相違している点である。
- (7) 長田区 S 小学校記録誌『阪神大震災と S 小学校』p.34。
- (8) S 小学校では、泊まり当番の仕事の中に『引き継ぎノート』を記入するという決まりが設けられていた。
- (9) 本来、市庁舎2号館で業務を行っていた都計は、2号館が全壊したため長田区役所内に仮住まいすることになり、多くの都計職員が避難所運営業務に駆り出された。
- (10) 長田区の K 中学校都計の避難所日誌『連絡ノート』は、1月30日から記載の仕方が統一されるようになる。1月30日の記述から本部交代ミーティングの内容を番号で記述するようになる。2月23日の⑥学校との協議も本部交代ミーティングの内容だと思われる。
- (11) 避難所日誌には、自治体派遣職員とボランティアがどのような業務に携わったのか

という詳しい記載がほとんど存在しないため、貴重な資料であるということが言える。

- (12) 震災資料室所蔵資料『避難所執務マニュアル』に狭入されている「◎長田区避難所執務マニュアル」
- (13) K 中学校『連絡ノート』、H 高校『「庶務」連絡ノート』、S 小学校『自治労災害復旧支援班引継ぎ NOTE』などが挙げられる。
- (14) K 中学校自治体派遣職員が書いた避難所日誌である『連絡ノート』
- (15) 当時（3月段階）、S 小学校には自治労働員の組合員が自治体派遣職員の代わりに避難所運營業務を肩代わりしており、自治労派遣組合員が書いた「引継 NOTE」が自治体派遣職員作成の避難所日誌に該当していた。
- (16) S 小学校ボランティア K 所蔵資料『(タイトルなし)』
- (17) 自治労長野県本部『阪神・大震災復旧支援活動の記録』自治労長野県本部,1996,p.134。
- (18) S 小学校自治会長故 S 資料『班長会議』ノート（震災資料室所蔵）
- (19) S 小学校の支援に入った自治労の避難所日誌『自治労災害復旧支援班引継 NOTE』（震災資料室所蔵）
- (20) S 小学校ボランティア K 所蔵資料「(タイトルなし)」
- (21) 特に、ボランティアは、「もちつき大会」のもちを作る担当ではなく、整理券を作ったり、司会をしたり、つなひき大会の景品準備など、「もちつき大会」を盛り上げる側にまわっている。
- (22) S 小学校自治会長故 S 資料『班長会議』ノート（震災資料室所蔵）
- (23) 前掲 22
- (24) 平成 25 年 7 月作成されているものを、松本市から入手した。
- (25) 神戸市役所ホームページ『神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル』

URL : <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/plan/img/05bosaimanual.pdf>

（取得日 2016 年 3 月 30 日）

第4章 避難所におけるボランティアの役割

はじめに

阪神・淡路大震災では、自然発生的に被災地支援をめざす膨大な数のボランティアが発生した。いわゆる「ボランティア元年」と喧伝された現象である。避難所にもたくさんのボランティアが殺到し、そのなかでも、避難所が開設された小学校や中学校に多くのボランティアが支援に入った。

例えば、長田区の S 小学校には、震災直後からボランティアが支援に入っている。ボランティアは、3月末まで支援を継続し、学生ボランティアは新学期を迎えるため、支援から引き上げていった。このように、ボランティアは、自らの意思と動機によって避難所支援に入り、撤退も自由に行った。一方、自治体職員または学校教職員は、学校施設内に開設された避難所が解消するまで、一定の運営上の責任を持たなければならなかった（第2章参照）。ここにもボランティアと学校教職員・自治体職員とに大きな意識の差が存在していた。

では、ボランティアはどのような意思、または動機で被災地の支援に入ったのだろうか。ボランティアが書いた手記をもとに分析する。

私は、体中がカーッと熱くなってくるのを覚えた。何かがしたくてたまらない。こんなに近くで見ているのに、何もしてあげられないなんて⁽¹⁾。

ボランティア活動は、両親や友達の安否が気になり、尼崎と神戸の間を行ったり来たりしているうちに、そのまま入っていったという感じです⁽²⁾。

ボランティアは、誰かに命令されたり、指示されたりして運営に入ったのではない。自らの意思と動機によって、ボランティア行動を起こした。このボランティアの行動は、①無秩序に避難所支援、被災者支援に携わった人たちと②区役所を経由し、区役所の指示に従って支援を行った人たちの大きく分けて2通りに分類することができる。

例えば、須磨区の T 中学校震災資料の中に残存している『ボランティア名簿』には、職業も年齢も性別も多種様々で、活動期間1週間～2週間程度の人たちがたくさん参集している。T 中学校は、このようなボランティアを受け入れて、避難所支援に役立てようとしていた。

前述に引用した長田区 S 小学校に支援に入った K（当時、学生）も偶然に S 小学校のボ

ランティアとして、S 小学校の支援に入り、その後約2ヵ月間テント生活をしながら、長期に渡ってボランティア活動を行っていた。Kのように1ヶ月以上支援する(長期支援型)もいれば、数日~1週間という(短期支援型)で支援をする人もいる。

このようにボランティアは、自らの意思によって支援に入り、支援を開始する時期そして終了する時期も自らの意思で決定をしている。何ら、学校教職員や自治体職員が指示をしたわけではない。

ボランティアが、避難所の支援に関わったと書かれた手記や、阪神・淡路大震災時に支援を行ったボランティアに視点を当てた文献や論文など相当数存在する⁽³⁾。その中でも、高木・玉木⁽⁴⁾は、阪神・淡路大震災時の避難所で活躍したボランティアの特徴をまとめている。

高木・玉木は、アンケート調査の結果をもとに分析を行った研究である。調査項目は、「活動の内容」、「活動の対象者」、「活動の期間」、「活動参加までのプロセス」、「活動の自己成果」、「活動上の問題」などである。

序章の先行研究を取り上げた部分でも指摘したが、阪神・淡路大震災時の避難所の運営は、ボランティアが中心的役割を担ったと結論づけている研究が非常に多い。高木・玉木は、避難所で活動を行ったボランティアにアンケート調査を行い、「活動の自己成果」や「活動上の問題」などをあげさせているが、この手法では考察結果に偏りが出てしまう。

「活動の自己成果」では、「日頃の生活を振り返ることができ、互いに協力し助け合うことの大切さや自然の恐ろしさなど社会や自然に対する認識が改まった」や「共感性や忍耐力が養われた」などの評価をしているボランティアが多かったことを結果として提示している。

「活動上の課題」は、ボランティア側の問題点としては、「ボランティアの組織化が不十分で不明確である」や「リーダーがうまく役割を果たしていない」などの意見があった。被災者側の問題として「被災者の被災者意識が強く、ボランティアに依存している」、「被災者のボランティア側への歩みよりがない」といった意見もあった。また、学校側が「積極的にボランティアをバックアップしていない」や自治体は「形式的な巡回しか行わない」などのアンケート結果を提示している。

しかし、これらはすべてボランティアの声を収集したアンケート調査の結果である。そのため、避難所運営関係者が、ボランティアの活動をどのように位置づけていたのかについては言及がされていない。高木・玉木には、避難所でのボランティアの役割という視点

が欠落している。

このように、序章でも触れたが、阪神・淡路大震災時のボランティアに対する評価が高い傾向にあるが、アンケート調査や聞き取り調査からでは、ボランティアの正確な位置付けは不可能である。そこで、本章では、避難所でのボランティアの活動について、一次資料に基づきながら考察していくことが目的である。

1. 学校避難所におけるボランティアの業務

前述したように、ボランティアが作成した避難所日誌は見出すことができなかった。しかし、長田区の N 小学校震災資料⁽⁵⁾のなかに、『ボランティア日誌』というタイトルのノートを発見した。タイトルに『ボランティア日誌』とあるにも拘らず、なぜ筆者が、ボランティアの作成した避難所日誌を震災資料の中から見出すことができなかったと判断したのかについて述べる。

長田区の N 小学校震災資料には、「避難所日誌」に該当する資料が 4 種類存在している⁽⁶⁾。

①岡二郎（自治組織を組織した代表者）が書いた『（タイトルなし）』

（ 1 月 30 日～ 2 月 4 日）

②都計が書いた『連絡ノート』

（ 1 月 27 日～ 2 月 17 日）

③神戸市開発局職員が書いた『連絡ノート』

（ 2 月 18 日～ 4 月 26 日）

④ボランティアが書いた『ボランティア日誌』

（ 2 月 9 日～ 3 月 31 日）

N 小学校は、自治体派遣職員が避難所の運営に入った学校避難所である。避難所日誌の日付からも、最初に都計職員が支援に入り、その後は神戸市開発局職員が引き継いだことが分かる。また、ボランティアも同時期に避難所の支援に入っている。

ここでは、一例として、2 月 16 日の都計が書いた『連絡ノート』とボランティアが書いた『ボランティア日誌』を比較検討した（図 4.1 参照）。

都計の『連絡ノート』を見ると、開発局引継打合せや、法律相談の件、物資のことなど、避難所の運営に係わる業務を記録している。ボランティアが書いた『ボランティア日誌』では、食料の搬入個数・朝・昼・晩の食事数や、地域配布物資数など、救援物資に関する事項だけが記録されている。

ボランティアの『ボランティア日誌』の表紙裏に「日課表」と題するボランティアとしての業務内容が書かれている（図 4.2 参照）。「日課表」の組織図では、ボランティアリーダーのもとに①物資担当（チェック）、②人事・物資担当、③給仕・配給担当、④情報担当が配置される構成になっている。つまり、ボランティアは、上記の 4 つの業務に分かれ担当者を配属したのである。

H7.2.17作成

THEME 日課表
Date

7:00 朝食の配食
 8:00 トイレの清掃
 9:00 清掃 (ゴミ出し等)
 9:45 地域住民への救援物資の配布準備
 10:00 ~ 地域住民への救援物資の配布
 (10:40)
 11:50 ~ 昼食の配食準備
 12:00 昼食の配食
 17:20 夕食の配食準備
 18:00 夕食の配食
 20:00 夜食(カヨ)の配給
 (※希望者のみ、放送で知らせます)
 23:00 消灯 (廊下のみ点灯可)

※ 呼出し放送禁止時間 ... 22時以降
 授業中
 緊急時は24時間OK
 ・緊急物資の搬入、トイレの水くみ etc.

ボランティアリーダー

2/9 現

物資担当(チーフ)

人事・事務担当

給仕・配給担当

情報担当

※ 各担当の責任者は1日ごとに設定する
 ・他の部署で人手が足りないとき協力すると
 ・1人で仕事をかかると大変だと
 ・提案がみんなはどんどん提案すると

図 4.2 ボランティア「日課表」

注：N 小学校『ボランティア日誌』より転載。

このように、同じように避難所の運営に携わっていたボランティアと自治体派遣職員との間で、避難所日誌の記述にどうしてこのような違いが出てくるのだろうか。避難所の運営のなかで、ボランティアはどのような業務を担当していたのか。当時の震災資料に残されていた、避難所運営組織図を見ながら検討する。

事例として、神戸市立 K 中学校避難所日誌である『記録』のなかの避難所運営組織表を事例に掲げて検討したい。この避難所運営組織表のなかで、ボランティアの役割に注目すると、「◎食糧・物資 ※搬入時は全員＋ボランティア」、「◎環境 トイレと水管理、ごみ処理＋ボランティア」と書かれている（図 4.3 参照）。このように、ボランティアの業務は

避難所運営組織表のなかで、「+ボランティア」と表現されており、避難所運営スタッフ（主に、自治体派遣職員・学校教職員・校区内の自治会役員などで構成される）にプラスされる補助要員として位置づけられている。

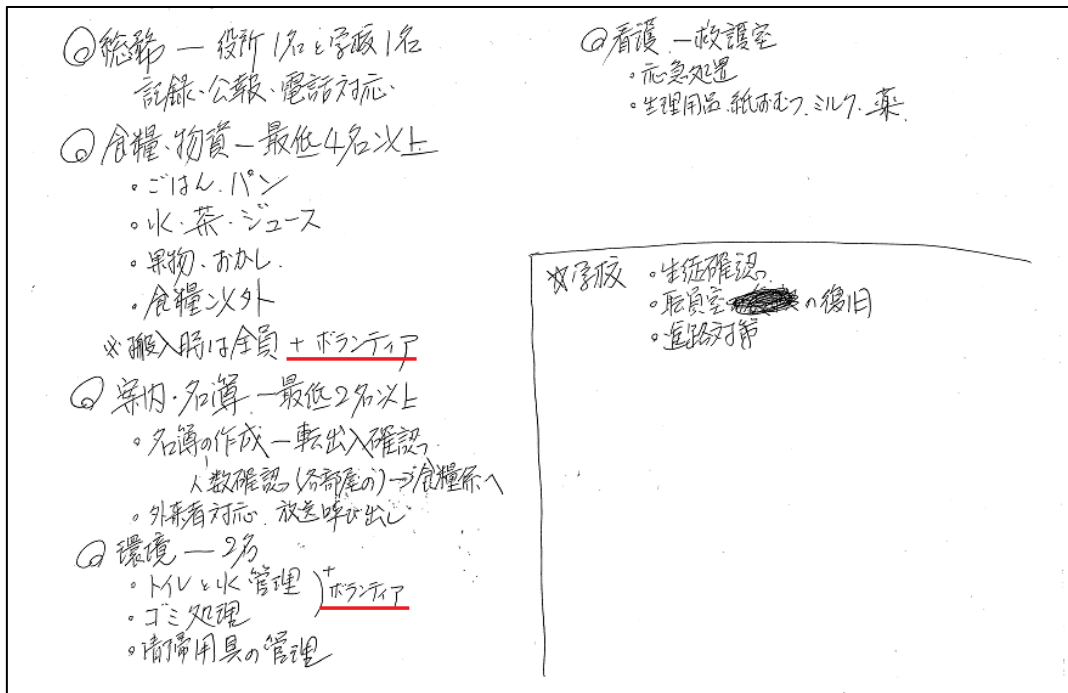


図 4.3 K 中学校避難所運営組織図

注：長田区 K 中学校『記録』より転載。

N 小学校の「自治会（班）の現状」でも、運営業務の分担として「配布準備 〃（自治労）、ボランティア」、「配布 〃（自治労）、ボランティア」、「配布 自治労、ボランティア」と記入され避難所の運営にボランティアが組み込まれている（図 4.4 参照）。避難所運営組織表に単独でボランティアが組み込まれている事例は少ない⁽⁷⁾。「単独で」というのは、ボランティアのみが「食料・物資」の担当を担ったり、「案内・名簿」の担当を担ったりする事例が少ないということである。K 中学校でもボランティアは単独で運営組織に組み込まれておらず、「+ボランティア」つまり補助的な役割で位置付けられる場合がほとんどである（図 4.3 参照）。

では、ボランティアは、避難所運営でどのような業務を任されていたのだろうか。図 4.3 から分かるように、食料配布や清掃の業務に就いていることが多い。図 4.4 でも、食事配布、物資配布、清掃の担当になっている際のこのような位置づけは、ボランティアの被災地に入って支援を行う特有の特色でもある、個々のボランティアたちの支援日数がばら

ばらで不安定であった点に関係していると考えられる。

また、震災資料のなかでボランティアに関する資料を調査した際に、「マニュアル」が多く存在していた。次節では、なぜ、ボランティアが多種多様なマニュアルを作成したのかについて考察していく。

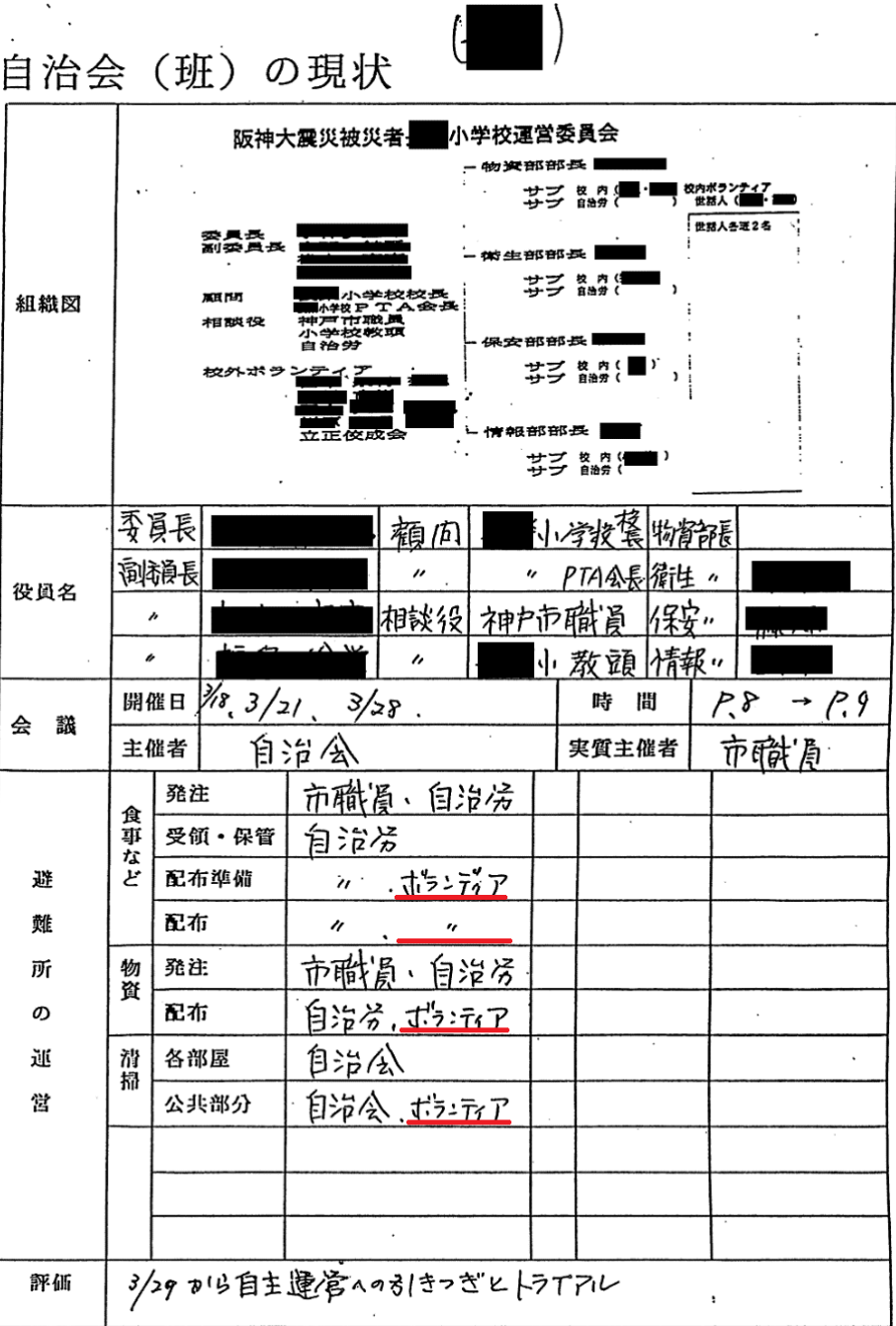


図 4.4 自治会（班）の現状
注：震災資料室所蔵資料『避難所執務マニュアル』『自治会（班）の現状』より転載。

2. なぜ、ボランティアはマニュアルを作ったのか

前述したように、ボランティアが書き残した日誌資料自体非常に少なく、書き残していても自分が担当した業務の内容だけを綴った資料が残存している。それに対して、ボランティアは様々なマニュアルを作成した事例も多い。ここでは、須磨区の T 中学校避難所を事例にボランティア作成のマニュアル類を見ていく⁽⁸⁾。

表 4.1 T 中学校のボランティアが活用したマニュアル

NO	棚番号	資料番号	タイトル
1	A-2	35	T 中学校避難所班別避難所名簿・活動マニュアル・受け付け案内担当者マニュアル
2	B-1	46	ボランティア受付マニュアル
3	B-1	3	食品配給班リーダー引き継ぎノート（活動マニュアル）テント 4～6
4	A-2	43	（避難所ボランティア活動マニュアルノート）

注 1：水本 浩典監修・中尾 早苗作成「神戸市立 T 中学校避難所資料分類目録（稿）」『文部科学省学術ボランティア推進事業 阪神・淡路大震災後の地域社会との共生をめざした大学の新しい役割に関する実践的研究 報告書第 22 号 地震防災学分野中間報告書』2006 を基に作成。

注 2：棚番号と資料番号は、水本・中尾が設定したものに準じている。

マニュアルと名称の付いた資料は、膨大な資料群のなかに 4 つ見出せた。まず、この 4 つの資料から考察していく。事例として、表 4.1 の 2 と 4 の資料を見ていく。

表 4.1 の 2 「ボランティア受付マニュアル」は、「駐車場の管理」、「自転車の管理」、「受付の仕事」、「宿泊される方の場合」、「物資を持ってこられた方へは」という 5 つの項目の仕事内容のマニュアルが作成されている。つまり、ボランティアが担当する受付の対応には、5 つの業務が与えられていた。

例えば、「受付の仕事」は、以下のような内容になっている。

＝受付の仕事＝

- ・名簿に名前を書いてもらう。
- （ジュニア、学生、一般（大学生も含む）、教員をきちんと分ける）
- ・名札と腕章を必ず付けてもらう。
- ・宿泊以外の人荷物は右となりのテントに置く。荷物には札（2 枚 1 組の 1 枚）をひもでつけてテントに入れておく。
- もう 1 枚は引きかえ券として自分で持っておいてもらう。
- （ボランティアの人数がたりている時は必ずテント前で管理する人をつけておく）

- ・夕方ボランティアの人数の集計と宿泊される方のふりわけをする。(リーダーと一緒に。)
- ・2日に1回ボランティア名簿と宿泊名簿を K 先生に渡す。(職員室でコピーして)

上記のように、1つの業務に対してやるべきことが1つずつ丁寧に書かれている。ボランティア向けのマニュアルがこんなに懇切丁寧に書かれている理由は、ボランティア交替の際の引き継ぎを円滑に行うためであったと考えられる。ボランティアとして避難所支援に入った人たちの中には、もちろん長期滞在するボランティアもいたが、1日から長くても1週間と短期間だけ避難者への対応・活動するボランティアが圧倒的に多かった。

避難者が千人単位で避難している学校避難所では、大量に運ばれてくる物資の仕分け・配付などの業務に忙殺された。このような状況のなか、次々と新たなボランティアがやって来た。学校教職員や自治体職員が、毎回何度も同じ業務内容を新たにやってくるボランティアの人たちに説明しなければならない。そのため、マニュアルを作成して、新規に入ってくるボランティアに提示するという方式は、当時の避難所のなかで生まれた「現場のノウハウ」である。

次に、表 4.1 の 4 「(避難所ボランティア活動マニュアルノート)」を見てみると、新品衣料についての説明がされている。

新品衣料について

- 引換券 — ・券1枚につき物資1つ (券があれば、校外の方でも OK)
- 整理券 — ・9時から配布
 - ・くつと衣料とテントが別々だったので、画用紙の色をかえてそれぞれ渡す。
 - ・見に来られる人数分だけをお渡しする。
 - ・番号の上に印鑑を押さないこと。また、番号は大きく分かりやすく。
- 案内放送 — ・整理券配布時 10 分前 (くつと衣料は別々)
 - ・テント開設 10 分前 その後、20 分おきに案内
(予定より早まったらその都度、放送室に連絡)

このように、2と同じようなマニュアルが、ノート類のなかにも作成されていることが

分かった。水本浩典監修「神戸市立 T 中学校避難所資料分類目録（稿）」（2006）を見ると⁽⁹⁾、T 中学校には、多くのノート類が残されている。それらのノート類を調査すると、様々なマニュアルが作成されていることが分かった⁽¹⁰⁾。

T 中学校避難所は、社会福祉協議会の主導のもとボランティアが組織化され、避難所運営業務の主要部分をボランティアが担った。他の多くの避難所とは運営形態が違っていた。T 中学校避難所では、ボランティアもたくさんの『引き継ぎノート』（つまり、避難所日誌）を作成している。

避難所業務をボランティアが分担して遂行するためには、それぞれの役割分担ごとに、業務内容を丁寧に説明したマニュアルを作ることが必須だったのではないかと考えられる。なぜなら、ボランティアの活動期間は一過性であり、教職員や自治体派遣職員のように常駐していたり、一定期間業務を継続したりするのとは違い、支援形態が不安定であったからである。

他の学校避難所の場合は、T 中学校のようにマニュアルが大量に残されているということはない。それは、運営主体が誰かという問題である。他の多くの学校避難所では、教職員・自治体派遣職員・自治組織などが中心になって避難所の運営業務を役割分担していた。その場合、ボランティアは、前節で述べたように、避難所運営業務ではなく、業務を支援する役割を担った。そのため、ボランティアがマニュアルのような文書を作成する必要はなかった。逆に言えば、T 中学校にある大量のマニュアルは、ボランティアが主体となり、避難所運営を行っていたために必要とされた。まさに、T 中学校避難所が創立した独自の「現場のノウハウ」である。

T 中学校避難所は、3 月末までボランティアを中心に避難所運営をしていた。4 月になり、須磨区役所職員が派遣されるようになると、T 中学校では、ボランティアと須磨区役所派遣職員の両者は対立し、円滑な運営が難しくなる。当時の校長 K は「行政が来たとなん、対応が冷たくなったという印象を住民等に与えている」「行政が日頃からコミュニケーションをはかり、主体的にやってもらわねば困る」と行政に注意している（図 4.5 参照）。

このように、どちらが避難所運営に責任を持つのかという問題が生じた。3 月末まで、非常にシステマティックに運営を行ってきたボランティアは、ボランティア主体の運営を希望し、制度上避難所運営を他の学校避難所と同様の管理運営体制に持っていこうとする須磨区役所派遣職員側とで軋轢が生じ、T 中学校の校長が仲裁に入り、ボランティアを説得している。これも、ボランティアが避難所運営に主体的に役割分担をすることが例外で

あったという証左である。

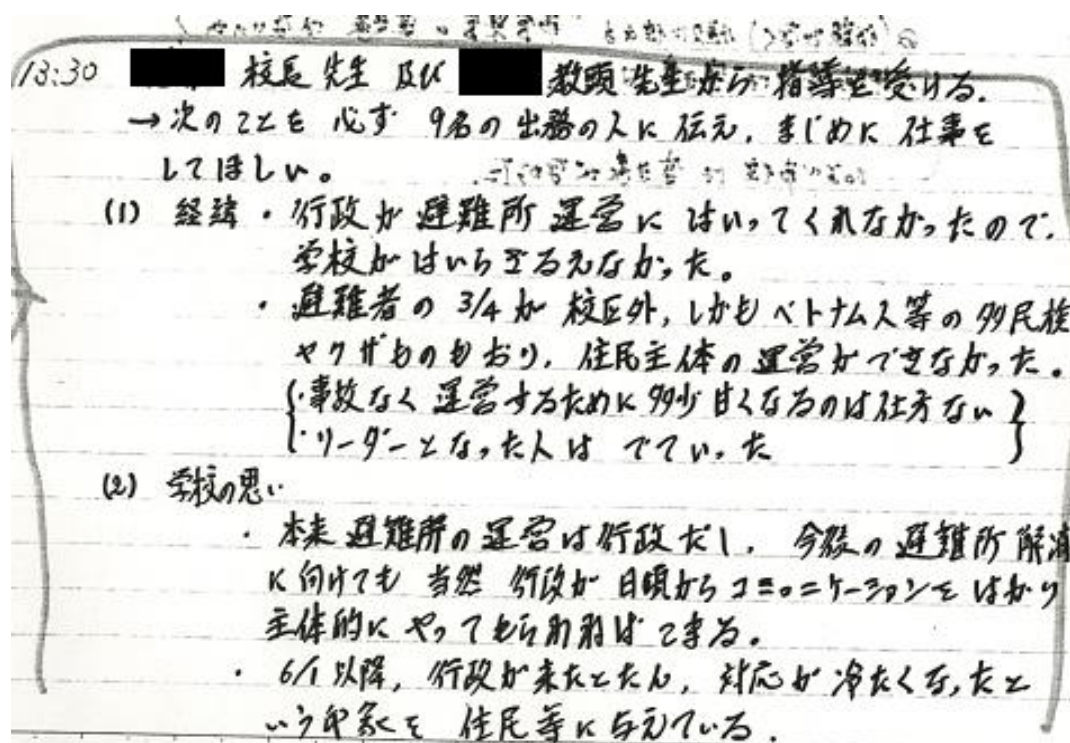


図 4.5 校長から注意を受ける行政

注：T 中学校避難所日誌『連絡8』より転載。

ボランティアが主体となって避難所を運営した T 中学校避難所では、誰がどの業務に携わっても業務内容を理解できるようにするため、マニュアル作成が必要になった。それは、ボランティアの支援形態が一過性であり、活動期間が非常に短期間（1日から1週間程度が多い）であることも関係している。

他の多くの学校避難所については、ボランティアが作成した日誌が残っていても避難所の様子を継続的に分析することは不可能である。なぜなら、ボランティアが日誌を残していても自分が担当した業務だけを記録しているパターンが大半であり、短い活動期間の記述から避難所全体の状況を把握することは不可能であった。

ボランティアは、個々のボランティアの支援機関が短いため、運営上重要な役割を任せられなかったのではないかと推測している。前節の図 4.3 を見ても、総務には「役所 1 名」と「学校 1 名」と書かれており、ボランティアの名前はない。

ボランティアは、このように支援形態が一定しないことも理由で、避難所運営の業務の

なかで「食事配布、物資配布、清掃」など補助的な役割を行っていた。また、次から次に避難所にやって来るボランティアに毎回同じ業務内容を説明するのは、非常に負担になる。ボランティアの経験やそれぞれの能力が違っていても、誰でも業務内容が分かるマニュアルは、T 中学校のように避難所運営全般を担っていたボランティアにとって、必要不可欠なものだった。

また、新学期が始まる4月以降は、学生・生徒ボランティアは大学や高校などに帰ってしまい、一般社会人も新年度に入って本来の勤務に忙殺されるようになる（第2章参照）。このように、自分たちの都合によって突然来なくなってしまう場合も多い。また、どんな人材が避難所に訪れるのか、人材の質を問うこともできない。前節でも述べたように、ボランティアが避難所運営において、補助的作業を担当してもらうことも当然の帰結といえよう。

3. 避難所運営関係者から見たボランティアの位置づけ

本節では、避難所運営を中心に行ってきた学校教職員と、自治体派遣職員の避難所日誌から、ボランティアを受け入れた運営側がボランティアをどのように感じていたのかについて考察する。

まず、学校の教職員は、避難所支援にやって来るボランティアをどのように位置づけていたのだろうか。長田区の S 小学校の避難所日誌である『引き継ぎノート』には、以下のような記載がある。

職朝

- ・今日低学年を対象にボランティアや児相の方が遊んでくださる。
- ・ボランティアの方と子どものかかわりで気がついたことは教頭へ。(3月4日)⁽¹¹⁾

ボランティアや児童相談所の職員が児童と遊んで「くださる」という他ではあまり見かけない丁寧な記述がある。ボランティアが、避難所で生活している避難者に対して焚き出しという支援をするのと同じように、学校の教職員はボランティアのことを「本来すべき業務の一部を支援してくれるありがたい人々」と認識していた。

そして、注目すべきは、「遊んでくださる」ボランティアと子どもたちとの関係について、教職員が注意深く見守る姿勢を持つ必要があることを、職員会議の場で注意喚起している。あくまでボランティアは外部からの一時的な支援者であって、全面的な信頼のうえに学校業務の一部を任せるようなことはしていない。

では、自治体派遣職員とボランティアとの関係はどうだったのだろうか。以下に示した資料は、長田区の K 中学校『連絡ノート』に記録された、班長会議に出席したボランティアの代表からの発言である。

⑫ボランティアより

いろいろ整理をして、あれこれしたいと思うことがあっても、実行にうつすには、どこで承認をとって良いか分からない。自治労が入ってきて、ますます分からなくなった。これからの方針を教えて欲しい。(2月23日)

このように、ボランティアは、避難所の運営に関して自治労に不満を持っていたことが

わかる。林田(2014)も、自治労とボランティアとの関係を以下のように述べている。

当初、自治労が入る前から試行錯誤しながら活動していたボランティアとの関係は悪く、運営をめぐる口論が多発した⁽¹²⁾。

このように自治体派遣職員とボランティアとの関係は、必ずしも常に良好であったわけではない。長田区災害対策本部が作成した『長田区避難所執務マニュアル』⁽¹³⁾をみても、避難所執務のうえで、ボランティアをどう位置づけるかを明記した記述は存在しない。長田区役所災害対策本部にとって、学校避難所に入ってくるボランティアはあくまで業務補助的な位置づけであって、ボランティアを避難所執務上必須の構成要素としては考えていなかったことがわかる。

事実、前述した3月末の自治労が作成した「自治会（班）の現状」（図4.4参照）のなかで、「ボランティア」という記載が出てくるのは、①食事[配布準備]、②[配布]、③物資[配布]、④清掃[公共部分]の4カ所だけである。これらの業務は、自治労が責任主体とされ、ボランティアは「補助」的役割に位置付けられていた。

筆者が調査した約100冊の避難所日誌のうち、ボランティアと教職員の関係、ボランティアと自治体派遣職員との関係が分かる記述は、ボランティアが作成した日誌には見出すことができなかった。前述の長田区のK中学校『連絡ノート』のなかで、運営会議に参加したボランティアは、「実行にうつすには、どこで承認をとって良いか分からない」と発言している。ボランティア自身が避難所運営上の位置付けがよく分かっていなかった証左である。

避難所の運営業務の一環として、組織のメンバーにとって欠かせない業務がある。それは、「班長会議」⁽¹⁴⁾である。当時多くの避難所では、避難者の中から班長を選出し、自治組織の主要な役割を分担させていた。この班長が集まって避難所関係の様々な事項を協議したのが「班長会議」であった⁽¹⁵⁾。

灘区のM小学校の学校教職員が書いた避難所日誌『阪神大震災の記録』を事例に、M小学校の班長会議である「夜のミーティング」で何を協議していたのかを見ていく（図4.6参照）。

まず、「1. 紹介とあいさつ」とあり、灘区防災対策本部と神戸市教育委員会から支援に来た職員が自己紹介を行っている。両者派遣職員は、どのような業務を行うのか、勤務の時

間帯などを説明している。

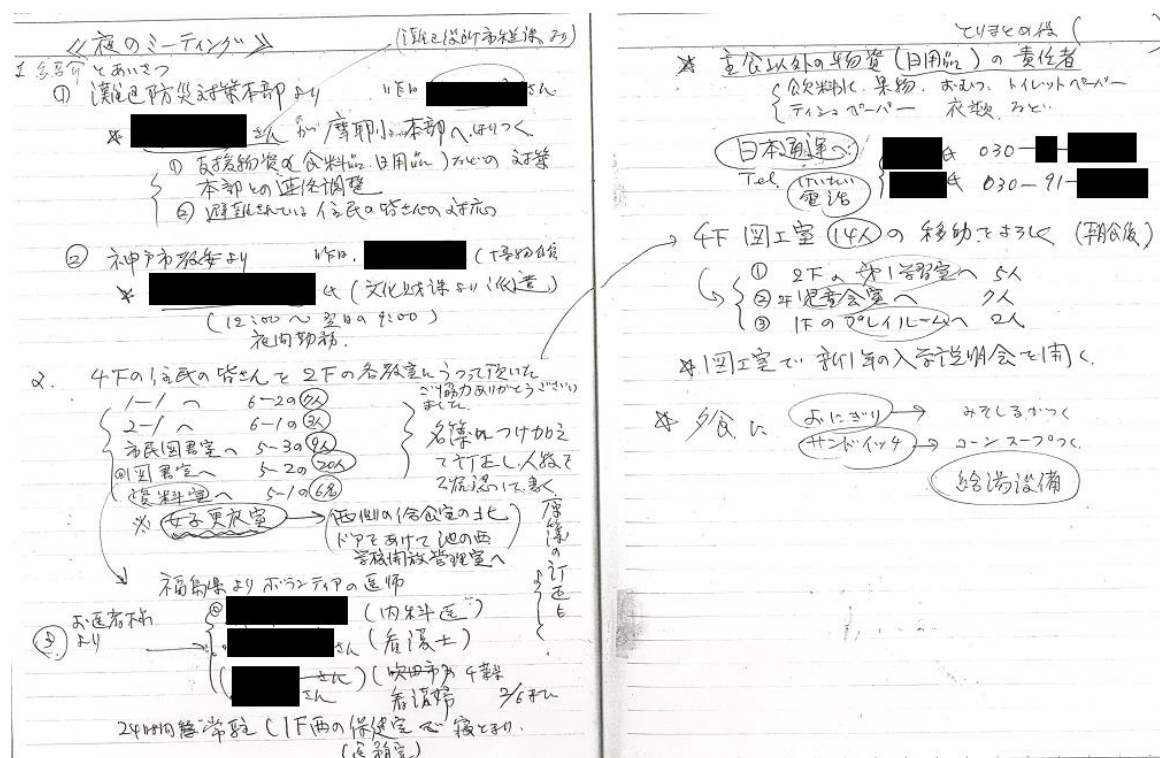


図 4.6 班長会議の議題内容

注：灘区M小学校『阪神大震災の記録』（2月2日）から班長会議の記録を転載

この時期（2月2日記載）は、学校側が教育の再開に向けて力を傾注している真只中の時期であり、「2. 4Fの住民の皆さんを2Fの各教室にうつって頂いた。ご協力ありがとうございました」、「4F図工室14人の移動をよろしく」という記述がある（第2章参照）。

1つでも多くの教室を児童・生徒のために空けてもらうように、「夜のミーティング」で学校の教職員が避難している住民に懇願している。教職員にとって、授業を再開するという課題に立ち向かった際に、「夜のミーティング」の場は、避難者と直接向き合える最も重要な時間であった⁽¹⁶⁾。このやりとりから、時には口論になる場合もあるが、このような話し合いの場が、運営側と被災者との信頼関係を作り上げていくきっかけにもなる。

また、右側のページでは、「主食以外の物資」についても話し合われている。夕食におにぎりが届いた際には味噌汁が、サンドイッチの場合にはコーンスープがつくので給湯の設備を整えておくように指示が出されている。

このように、「夜のミーティング」では、避難所の運営に関わる事項だけでなく、支援す

る者の紹介や、教育再開に向けて考えていかなければならない避難所内部の問題も議題として取り上げられていた。教育再開に向けての問題は、学校避難所であるがゆえに出てくる議題である。M 小学校の教職員は、「夜のミーティング」で頻繁に「学校の方針」という言葉を使用しており、学校関係者と避難者が直接話し合いの持てる場として、「夜のミーティング」は避難所運営上必要な会合であり、M 小学校避難所が独自に創造した「現場のノウハウ」であった。

このように、多くの学校避難所の自治組織において定期的に開催された班長会議（それぞれの避難時で個別に名称は違う）では、避難所の運営に関わる決定事項や通達事項などが話合われていたため、当然のように避難所の運営に携わっていたボランティアの代表も参加していた。確かに、班長会議に参加していたボランティア代表は多かったことは、多くの避難所日誌に記載されている自治組織の活動記述から確認できる⁽¹⁷⁾。

当時、S 小学校に学生ボランティアとして支援に入った K は、「3 月の末を持って帰った。やる仕事が無くなった」⁽¹⁸⁾と語っており、K が書き残した日誌『(タイトルなし)』は、3 月 4 日を最後に記載がなくなる。ボランティアは、避難所に運営にどのように関わっているのか初めての体験に戸惑い、ある程度長期に入ったボランティアは、避難所のなかで様々な人間関係を構築している。しかし、避難所の状況が次第に落ち着いていくと、日々の仕事のなかに意義を見つけることができず、K も「3 月に入ると子どもたちと遊ぶことが仕事になっていたと振り返る。避難所のなかに自分なりの仕事を見つけられなくなった K は、4 月からの大学生活に帰っていく⁽¹⁹⁾。

逆に、「ボランティアに仕事を与えないといけない」と頭を抱え、朝から憂鬱だったという避難所運営者も少なくない⁽²⁰⁾。ボランティア側から見ると、良いことをしに来てあげたという気持ちであろうが、避難所の運営者側にとって、毎日毎日押し寄せるボランティアが満足するような仕事を見つけ出すことが苦痛であったことも事実である。このような経験があったという事実を我々は受け止め、将来の対策に活かしていかなければならない。

おわりに

阪神・淡路大震災時には、「ボランティア元年」と称されるほど膨大な数のボランティアが被災地に殺到した。そして、たくさんのボランティアの報告書や手記が書かれた⁽²¹⁾。それらの報告書やマスコミが書いたものには、ボランティアの活動が、いかに素晴らしいものであったかを謳ったものが多い。しかし、ボランティアの報告書や手記を見ても、自分たちの活動ばかりが記録として残され、避難所運営のなかでどのような役割を担ったのか、きちんとした位置付けを記述したものはほとんどない。

活動の素晴らしさが謳われているのに、避難所の運営に携わった教職員や自治体派遣職員のように、ボランティアによる避難所日誌が残されていないことも分かった。学校避難所の支援に携わったにも関わらず、ボランティアの位置づけを避難所運営の中に位置付ける検討もされていない。本章では、震災当時、ボランティアが全面的に避難所運営を行ったとされる T 中学校を事例に考察を行った。T 中学校には、ボランティアが作成した資料が大量に残っているからである。

震災当時、ボランティアは、避難所運営のなかで、「食事配給、物資配給、掃除」などの補助的役割を担っていたことが分かった。それは、ボランティアの算入形態に理由があった。阪神・淡路大震災時に避難所に入ったボランティアは、個人で支援に来る人も多かった。そして、支援期間が1日から1週間など、人によって様々で比較的短かった。そのため、避難所運営に関する責任を担うような業務についていない⁽²²⁾。

T 中学校の震災資料を見てみると、マニュアルが大量に作られている。それは、避難所の運営担当者であったボランティアが、支援期間の短いボランティアに、同じ業務内容を何度も伝える手間を省くためと考えられる。また、支援経験がないボランティアも大勢やってくる。そのため、個々の能力が同等とは限らない。誰が見ても、避難所の運営支援の内容が分かるように、懇切丁寧なマニュアル作成が必要であった。

ボランティア支援というのは、阪神・淡路大震災時にほぼ初めて世間に認知されたため、震災当時は、ボランティアも何をしていいのか分からなかった。避難所の運営側も、何の仕事をしてもらえばいいのか分からない状況にあった。そのため、避難所の運営を教職員や自治体職員、避難者の中心人物などを中心に自治組織を形成する必要があった。同時に、随時陸々と算入し離脱するボランティアには補助的な仕事についてもらわざるを得ない。補助的な役割しか行わないボランティアは、トイレの清掃やゴミ出し、物資の搬入や搬出などの仕事であれば、マニュアルがなくても避難所で活動できた。そのため、T 中学校に

残されていたような膨大なマニュアルは必要なかった。これが多くの学校避難所においてボランティア向けのマニュアルが残存していない理由であると推測している。

ボランティアは、今まで過大評価された部分があった。今回、震災資料からボランティアの位置づけを検討して、運営側もボランティアの能力を上手く引き出せていなかった部分もあった。ボランティアも初めての経験であり、運営側もボランティアを受け入れるのは初めての経験であった。その困難な状況のなかで、T 中学校避難所を中心的に運営したボランティアが作成した各種のマニュアルは、貴重な「現場のノウハウ」の一つであり、将来の大規模地震災害時にも多大な裨益をもたらす「神戸の教訓」とすべきである。

注

- (1) 朝日ソノラマ『ボランティア元年-阪神大震災 12 人の手記-』朝日ソノラマ,1995,p.104。
- (2) 前掲 1,p.122。
- (3) 本間 正明・出口 正之編『ボランティア革命』東洋経済新報社,1996。小谷 直道『市民運動時代のボランティア』中央法規出版,1999。八ツ月 一郎「阪神大震災における既成組織のボランティア活動ー参与観察と聞き取り調査ー」『奈良大学紀要』26号,1998.3。森田 拓也「ボランティア元年から市民社会への構築へ(特集 阪神・淡路大震災復興・生活再建の総括)」『都市政策』102号,2001.1。鈴木 怜菜『ボランティア元年』の出現』『阪神・淡路大震災における自治労復興支援活動に関する研究』神戸新聞総合出版センター,2015。など参照。
- (4) 高木 修・玉木 和歌子「阪神・淡路大震災におけるボランティアー避難所で活躍したボランティアの特徴ー」関西大学『社会学部紀要』第 27 巻第 2 号,1995, pp.29-60。
- (5) 水本 浩典編「神戸市立 N 小学校震災資料(岡二郎氏保管資料)目録」『神戸学院大学人文学部紀要』31号,2011,pp.139-153。長田小学校の震災資料は、現在、神戸学院大学水本浩典に寄託されている。
- (6) 筆者が調査し得た小・中学校の中で、避難所運営に関係した自治体職員関係団体、ボランティアが書いた避難所日誌が残存している珍しい事例である。残念ながら N 小学校が震災資料を保存しているかは、アプローチが困難であった。
- (7) 例えば、長田区の N 小学校や長田区の M 小学校などの避難所運営組織表が挙げられる。
- (8) 水本 浩典・中尾 早苗「震災資料の整理・保存に向けての初歩的考察ーT 中学校避難所資料を素材としてー」『人文学部紀要』27号,2007,p.97-118 参照。
水本・中尾の調査によると、T 中学校の震災資料は、ボランティアによって作成された資料が多く保存されていることを特徴としてあげている。そのため、阪神・淡路大震災当時に大量のボランティアが支援に入り、避難所運営を行った事例として適している資料が大量に残されているという点から、T 中学校を事例にすることを試みた。
- (9) 水本 浩典監修・中尾 早苗作成「神戸市立 T 中学校避難所資料分類目録(稿)」『文部科学省学術フロンティア推進事業 阪神・淡路大震災後の地域社会との共生をめざした大学の新しい役割に関する実践的研究 報告書第 22 号 地震防災学分野中

間報告書』2006 参照。

- (10) 例えば、「ノートブック 受付用引継ノート」、「連絡引継ぎノート 受付用」、「ボランティア引継ぎノート 食料品」などが事例としてあげられる。
- (11) S 小学校教職員の避難所日誌『引き継ぎノート』
- (12) 林田 怜菜「阪神・淡路大震災自治労復興支援活動における避難所支援～旧神戸市立長楽小学校を事例に～」『文部科学省 私立大学戦略的研究基盤形成支援事業 平成 25 年度地域研究長田センター 活動報告書 第 3 巻 NAGATA のチカラ』2014,p.59。
- (13) 震災資料室所蔵資料『長田区避難所執務マニュアル』は、冊子体で、図 4.4 にある「自治会（班）の現状」も内容に組み込まれている。
- (14) 名称は各学校避難所によって様々あり、「夜のミーティング」、「リーダー会議」などが見出される。本論文では、各避難所で使用していた名称をそのまま採用している。各避難所の会議全体を表す時には、「班長会議」と総称している。
- (15) 班長会議は、運営が少し落ち着いた 2 月初旬から行われており、班長会議の開催時間は大体夜の 20:00 以降に行っている学校が多い。それは、避難所の運営が終了し、運営関係者が集まりやすい時間帯だからである。
- (16) 同様に、卒業式の時期も、自校の体育館を使って児童・生徒を卒業させてやりたい教職員と、自分たちが追い出されてしまうのではないかと不安に思う避難者との間で議論が重ねられる。M 小学校は、残念ながら他校（U 中学校）で卒業式を開催することになったが、長田区の S 小学校のように、避難者の協力を経て自校で卒業式を開催できた学校も存在している。
- (17) 例えば、長田区の長楽小学校、長田区の真陽小学校、灘区の摩耶小学校などがあげられる。
- (18) 元長田区 S 小学校ボランティア K 聞き取り調査データ（2013 年 3 月 22 日実施）
- (19) K に聞き取り調査をした折り、「当時一緒に頑張った自治組織の方々に会って同窓会的な集まりを考えられませんか」と問いかけたが、K は「あの時、避難所にはまだ多くの方が避難所に残っているにも関わらず、それを振り切って帰った」「それを考えると、今でも会うことに躊躇する」と話した。
- (20) 石倉泰三（くららベーカリーの経営者）聞き取り調査データ（2013 年 1 月 20 日実施）。

- (21) 例えば、竹内 佐智恵・江川 幸二・小島 善和・末安 民生・米山 奈奈子「阪神・淡路大震災ボランティア体験報告:震災後 6 ヶ月を経過した東灘保健所での活動」『東海大学健康科学部紀要』1,pp.89-99,1995。中溝 茂雄「若者によるボランティア活動の実状とその方向性—阪神・淡路大震災を振り返って—」『更生保護』48(9), pp.30-33,1997。石田 和久「我が国のボランティア活動に関する一考察—阪神・淡路大震災を考察するなかで—」『福島女子短期大学研究紀要』31,pp.49-55,1999などを参照。
- (22) K 中学校の避難所日誌からも、総務は市の職員と学校の教職員がつとめていたことが運営組織図から分かった。

第5章 指定外大規模避難所から見た避難所の実態～兵庫県立兵庫高校を事例に～

はじめに

第2章から第4章まで、①震災資料から見た避難所の諸相を明らかにし、②避難所日誌から見た避難所の推移がどのようなものか考察し、③避難所日誌の書き手の特徴を浮きぼりにし、④避難所のなかのボランティアの役割を考察するなど、「指定避難所」を研究対象として考察を行った。

しかし、阪神・淡路大震災時には、指定避難所だけでは避難者を収容しきれない事態が生じている⁽¹⁾。阪神・淡路大震災時の指定外避難所⁽²⁾に関する先行研究も多数存在している⁽³⁾。また、地震発生直後、「避難所の7割が当日に開設されたが、被害の大きかった地域では、市・区職員や教職員の到着が間に合わず、避難者が鍵を壊して入り込んだ⁽⁴⁾」場合も多かった。

避難者は、指定避難所に避難すればいいと感じる人もいるかもしれないが、震災の被害により指定避難所が被害を受けたり、火災被害が起こったりなど、何らかの事情で指定避難所に避難ができない避難者は、家の近くの指定以外の施設に避難せざるを得なかった。また、上記の事例のように、阪神・淡路大震災の発生が午前5時46分であったため、市・区職員や施設管理者（学校施設が避難所となる場合は、教職員がそれに当たる）が到着するよりも先に被災者が避難しており、自然発生的に避難所が出現した⁽⁵⁾。

神戸市域では当時の公立小学校（全170校）・中学校（全83校）のうち、140校が避難所になった⁽⁶⁾。しかし、上記でも述べたように、膨大な数の被災者を指定避難所だけでは収容することができなかった。そのため、公立・私立の高等学校や、近隣の公民館、集会所、はては区役所まで避難者が押し寄せ、否応なく避難施設にならざるを得なかった。阪神・淡路大震災当時、神戸市域には公立高校が37校、私立高校が22校存在した（表5.1参照）。

東灘区の神戸市立御影工業高等学校から垂水区の兵庫県立神戸商業高等学校まで被災地に立地した高校の多くが避難者を受け入れている。神戸市は、このような指定外の避難施設についても、暫時、指定避難所並みの扱いをするようになり、給食配布などの支援を公的に実施している。

人防に収蔵されている震災資料の多くが、兵庫県が設立した（財）21世紀ひようご創造協会が中心となって2000年・2001年に集中的に収集されたものである。県の事業であったため、兵庫県立の高校はこの事業に協力的であった。

試みに、人防検索情報システムで検索すると、神戸市域の公立高校 16 校の震災資料がある。

表 5.1 神戸市域の公立高校と私立高校

N0	区	公立高校	廃校	N0	区	私立高校	廃校
1	東灘	神戸市立御影工業高等学校	○	1	東灘	灘高等学校	
2	東灘	神戸市立赤塚山高等学校	○	2	灘	六甲高等学校	
3	東灘	神戸市立神戸商業高等学校	○	3	灘	神戸海星女子学院高等学校	
4	東灘	兵庫県立東灘高等学校		4	灘	松蔭高等学校	
5	東灘	兵庫県立御影高等学校		5	灘	親和女子高等学校	
6	灘	兵庫県立神戸高等学校		6	中央	成徳学園高等学校	
7	灘	兵庫県立東神戸高等学校	○	7	中央	塩原女子高等学校	
8	中央	神戸市立萇合高等学校		8	中央	神港学園神港高等学校	
9	中央	神戸市立摩耶兵庫高等学校		9	中央	神戸山手女子高等学校	
10	兵庫	神戸市立楠高等学校		10	兵庫	神戸学院女子高等学校	
11	兵庫	神戸市立神港高等学校		11	北	神戸弘陵学園高等学校	
12	兵庫	兵庫県立兵庫工業高等学校		12	長田	神戸村野工業高等学校	
13	兵庫	兵庫県立神戸工業高等学校	○	13	長田	神戸常盤女子高等学校	
14	北	神戸市立兵庫商業高等学校		14	長田	育英高等学校	
15	北	兵庫県立鈴蘭台高等学校	○	15	長田	神戸野田高等学校	
16	北	兵庫県立鈴蘭台西高等学校	○	16	須磨	神戸女子商業高等学校	
17	北	兵庫県立神戸北高等学校		17	須磨	滝川高等学校	
18	北	兵庫県立神戸甲北高等学校		18	須磨	須磨女子高等学校	
19	長田	兵庫県立夢野台高等学校		19	須磨	須磨ノ浦女子高等学校	
20	長田	神戸市立長田工業高等学校	○	20	須磨	啓明女学院	
21	長田	兵庫県立兵庫高等学校		21	垂水	神戸国際大学付属高等学校	
22	長田	兵庫県立湊川高等学校		22	垂水	愛徳学園高等学校	
23	長田	兵庫県立長田高等学校					
24	長田	兵庫県立長田商業高等学校					
25	長田	兵庫県立青雲高等学校					
26	西	兵庫県立伊川谷高等学校					
27	西	兵庫県立伊川谷北高等学校					
28	西	兵庫県立神戸高塚高等学校					
29	西	神戸市立神戸西高等学校	○				
30	須磨	神戸市立須磨高等学校	○				
31	須磨	神戸市立神戸工業高等学校					
32	須磨	兵庫県立須磨東高等学校					
33	須磨	兵庫県立北須磨東高等学校					
34	須磨	兵庫県立須磨友が丘高等学校					
35	垂水	兵庫県立星陵高等学校					
36	垂水	兵庫県立神戸商業高等学校					
37	垂水	兵庫県立舞子高等学校					

注：『神戸市教育職員録』1996 を基に作成。

表 5.2 神戸市域公立高校震災資料数

NO	高校名	資料点数	NO	高校名	資料点数
1	神戸市立御影工業高等学校	13 点	21	兵庫県立兵庫高等学校	617 点
2	神戸市立赤塚山高等学校	0 点	22	兵庫県立湊川高等学校	0 点
3	神戸市立神戸商業高等学校	112 点	23	兵庫県立長田高等学校	2 点
4	兵庫県立東灘高等学校	2 点	24	兵庫県立長田商業高等学校	0 点
5	兵庫県立御影高等学校	28 点	25	兵庫県立青雲高等学校	0 点
6	兵庫県立神戸高等学校	1 点	26	兵庫県立伊川谷高等学校	0 点
7	兵庫県立東神戸高等学校	1 点	27	兵庫県立伊川谷北高等学校	0 点
8	神戸市立葺合高等学校	51 点	28	兵庫県立神戸高塚高等学校	5 点
9	神戸市立摩耶兵庫高等学校	2 点	29	神戸市立神戸西高等学校	0 点
10	神戸市立楠高等学校	1 点	30	兵庫県立舞子高等学校	0 点
11	神戸市立神港高等学校	0 点	31	神戸市立須磨高等学校	0 点
12	兵庫県立兵庫工業高等学校	9 点	32	神戸市立神戸工業高等学校	0 点
13	兵庫県立神戸工業高等学校	2 点	33	兵庫県立須磨東高等学校	0 点
14	神戸市立兵庫商業高等学校	8 点	34	兵庫県立北須磨東高等学校	0 点
15	兵庫県立鈴蘭台高等学校	0 点	35	兵庫県立須磨友が丘高等学校	0 点
16	兵庫県立鈴蘭台西高等学校	0 点	36	兵庫県立星陵高等学校	0 点
17	兵庫県立神戸北高等学校	0 点	37	兵庫県立神戸商業高等学校	1 点
18	兵庫県立神戸甲北高等学校	0 点			
19	兵庫県立夢野台高等学校	0 点			
20	神戸市立長田工業高等学校	0 点			

注：人防検索情報システムを基に作成。

このように、阪神・淡路大震災時にも、避難所に指定されていなかった公立高等学校が数多く避難所になっていたことが分かる。なかでも注目したいのは、兵庫県立兵庫高校（以下、「兵庫高校」と略す）である。人防に寄贈された県立高校関係資料のうち 617 件という、群を抜く量の資料が保存されている（表 5.2 参照）。

そのなかには、高校の入試関係や職員会議関係資料など、直接的には避難所に関係しない資料も存在していたが、当時の状況を生々しく伝えてくれる格好の研究素材である。

当時の兵庫高校避難所⁽⁷⁾には 3,000 人以上の避難者が殺到し、1 月 17 日当日にほぼ校舎全体が避難所に様変わりした。そういった状況のなかで、神戸市も早くから職員を派遣し支援体制を整えようと努力している。途中からは、避難所運営について長田区役所が主担となり、長く避難所運営に携わった。その過程を知ることができる関係資料が、震災資料室に大量に残されている⁽⁸⁾。

このように、兵庫高校避難所については、高校側の資料が人防に、自治体派遣職員側の資料が震災資料室に残存しており、双方の動きを把握することができる格好の分析素材である。

発災当時は、避難所に指定されていなかった高等学校が、大量の避難者を受け入れる事態になった。そして、徐々に神戸市が食料などを支給する避難所に追加認定した、それが「指定外避難所」である。指定避難所は、被災者が認識している場合も認識していない場合も関係なく、学校施設が避難施設になることが予め設定されていた。それに対して、県立という管轄も違う兵庫高校の避難所をいかに運営したのかは、指定外避難所の分析素材として格好の材料である。

そこで、本章では、指定外避難所となった兵庫高校での実態を解明する。今後起こると予測されている地震災害において、想定外の施設を避難所として活用せざるを得ない事態が生じた場合、如何なる「神戸の教訓」を抽出することができ、避難所運営上どのような「現場のノウハウ」が作られたのかを分析していく。その結果は、今後、指定外避難所が設営された時に、被災者も対する支援や対応に活かすことができる。兵庫高校になぜ注目するのも含め、兵庫高校の特徴を次節から詳しく見ていく。

1. 兵庫高校避難所の特徴

1995年に起きた阪神・淡路大震災では、避難所に指定されていなかった高等学校も避難所になった。焦点を当てている兵庫高校が立地する長田区内で指定外避難所になった高等学校は、表 5.3 の 8 校である。

表 5.3 指定外避難所になった高等学校（長田区）

NO	高校名	最大避難者数
1	常盤女子高等学校（私立）	300 名
2	野田女子高等学校（私立）	450 名
3	神戸村野工業高等学校（私立）	500 名
4	育英高等学校（私立）	600 名
5	長田工業高等学校（県立）	600 名
6	夢野台高等学校（県立）	2,000 名
7	長田高等学校（県立）	2,000 名
8	兵庫高等学校（県立）	2,800 名

注：柏原士郎,上野淳,森田孝夫『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,p.81 を基に作成。

避難所になった 8 校の高等学校のなかで、2,000 名以上の避難者を収容していたのは、夢野台高等学校、長田高等学校、兵庫高等学校の 3 校であった。そのなかでも最も多くの避難者である 2,800 名を収容していたのが、兵庫高等学校であった。

また、今まで調査した学校避難所関係震災資料、なかでも、避難所日誌に注目して分析していくなかで、学校の教職員と自治体派遣職員が避難所運営のなかで大きな役割を果たしたことが分かった（第 3 章参照）。当然に、指定外とは言え、避難所が出現することになった兵庫高校においても、学校の教職員と自治体派遣職員が避難所運営に深く関わったと推測される。

兵庫高校の学校避難所関係震災資料は、現段階（2017 年 3 月 16 日段階）で、人防に兵庫高校（学校側）の資料が 617 点残っており、震災資料室には、自治体派遣職員側の資料が約 5,000 点残っていることが分かっている。

兵庫高校を調査対象とした理由は 2 つある。

①2,800 名もの避難者を収容した避難所である。

大規模指定外避難所としての分析が可能である。

②教職員側が作成した資料と自治体派遣職員が書き残した資料の双方を使って比較分析が可能である。

避難所運営のなかで大きな役割を果たした両者が作成した資料を分析することにより、当時の避難所の諸相をより客観的かつ詳細に分析できる。

次に、地理的条件から兵庫高校が避難所になった理由を図 5.1 の地図を基に考察する。兵庫高校に隣接して、神戸市が設定した指定避難所であった神戸市立室内小学校（以下、「室内小学校」と略す）が存在している（図 5.1 参照）。室内小学校校区内は、広域に家屋が倒壊し、多くの家屋が全・半壊していることが分かる。

室内小学校校区内には、番町地区⁽⁹⁾が存在している。被災した番町地区の被災者は、当然に指定避難所である室内小学校を目指して、北方に向かって避難行動をしたと推測される。

当時、兵庫高校校長、上田統雄の手記には、被災者が兵庫高校に避難してきた理由が以下のように書かれている。

室内小学校（本来の緊急時避難所）は校舎の被害が大きく、昨年竣工式をしたばかりの本校に移動してくる人が多い⁽¹⁰⁾。

兵庫高校の百年史では、以下のように書かれている。

平成 6 年 2 月：新校舎完成

同 10 月：グラウンド、テニスコート整備、校門及び校舎周辺の植樹などの環境整備完成⁽¹¹⁾

上記から、指定避難所である室内小学校に地域住民が避難しなかった理由は、指定避難所である学校施設に被害があったことから、隣接する兵庫高校に避難したと考えられている。

指定避難所であった室内小学校校舎の被害が大きく、震災が起こる前年に新校舎を建設した隣の兵庫高校に地域住民が殺到した。そのため、室内小学校校区内の被災者も、神戸市が指定した避難所である室内小学校には避難せず、隣接する兵庫高校に避難した。その結果、2,800 名近い避難者が兵庫高校に殺到した。



図 5.1 兵庫高校周辺地図

注 1：「ゼンリン住宅地図」1995 年版を基に作成。

注 2：ピンクで囲ったのが兵庫高校、青で囲っているのが室内小学校である。黄色で囲っているのは、室内小学校の校区である。

注 3：赤で示しているのは、倒壊・延焼地域で、緑で示しているのは、調査時に居住民が確認できなかった家屋である。

兵庫高校の施設には、全日制の兵庫高校と定時制の兵庫県立湊川高校(以下、「湊川高校」と略す) 併設されている。兵庫高校は、1908 (明治 41) 年に県立第二神戸中学校として

設立し、1948（昭和 23）年に兵庫県立第二神戸新制高等学校となった。もう一つの前身である兵庫県立第四神戸高等女学校は、1942（昭和 17）年に開校した。1948（昭和 23）年 5 月、第二神戸新制高等学校と第四神戸高等女学校との合併が決定し、同年 11 月に兵庫県立兵庫高等学校となった。震災当時の教職員は 72 名で、生徒数は 1,156 名で、県下トップクラスの進学校であった⁽¹²⁾。

一方、夜間高校である湊川高校は、1929（昭和 4）年、兵庫県立第二神戸中学校内に兵庫県立第二神戸夜間中学講習所が設置され、1932（昭和 7 年）に兵庫県立第二夜間中学校と改称され、1948（昭和 23 年）に、兵庫県立湊川高等学校と改称した⁽¹³⁾。震災当時の教職員数は 27 名で、生徒数は 174 名であった。

次に、それぞれの高校の教育再開の過程を表 4.4 に示す。

表 5.4 兵庫高校と湊川高校の授業再開までの流れ

日付	兵庫高校	湊川高校
1/17	・避難所設立(最大 2,800 名避難)	
1/26	・震災関係高等学校長会	
1/31	・卒業式 鈴蘭台高校で行うことが決定	
2/6		・5階5教室を空けてもらう ＝授業再開の為
2/8	・授業再開	
2/9		・授業再開
2/21	・仮設教室を建設決定	
2/26		・卒業式
3/1	・卒業式	
3/23	・終業式 1年＝甲北高校 2年＝鈴蘭台高校	
4/10	・仮設校舎授業開始 ・着任式、始業式 ・入学式	
6/5	・3年生 兵庫高校復帰	
7/21	・終業式	
8/21	・「避難所」から「待機所」へ 避難者 155 人	
9/25	・お別れ式	
9/26	・兵庫高校に 1、2 年生復帰	
2/14	・避難者 0 名となり、旧避難所解消	

注：上田統雄『災害時の学校経営』近代文芸社,1998 を基に作成。

まず、湊川高校に注目すると、1月17日に避難所となってから、約3週間経った2月6日に、5階の5教室を授業再開のために避難者に空けてもらった⁽¹⁴⁾。

時の経過とともに、避難所の対応に一応の生活パターンが出来上がると、学校の授業再開をどうすれば良いかが、緊急且つ重大な問題となった。神戸市の避難所責任者と何度もやりとりをして、二月早々に普通教室五室を空けてほしいことを懇請した。避難住民の班長会議でも強くお願いをし、ようやく理解を得て二月九日から再開の運びとなった⁽¹⁵⁾。

そして、その3日後の2月9日、湊川高校は授業を再開している。当時の湊川高校校長小林 正治は、私記のなかで、当時を振り返って次のように書いている。

避難住民との間にトラブルが生じるのではないかと等というのは、全くの杞憂であった⁽¹⁶⁾。

そして、震災発災約1か月後の2月26日に湊川高校の講堂にて卒業式も行っている。

次に、兵庫高校の経過を述べる。約1週間後の1月26日には、高等学校の校長会があり、そこで他校で授業再開することが決定する。湊川高校よりも早い段階で授業再開に向けての取り組みが進行しており、その具体策は「他校で授業再開」であった。その後、1月31日には、1年生の疎開先である兵庫県立神戸鈴蘭台高等学校（以下、「鈴蘭台高校」と略す）で卒業式を行うことが決定した。そして、2月8日、1年生は鈴蘭台高校で、2年生は兵庫県立神戸甲北高等学校（以下、「神戸甲北高校」と略す）で、授業が再開される。

2月21日に、兵庫県立鈴蘭台西高等学校（以下、「鈴蘭台西高校」と略す）に、仮設校舎を建設することが決定した。指定避難所の小学校・中学校で、自校のグラウンドにプレハブの仮設校舎建設を検討する学校は事例としていくつか存在するが、兵庫高校では、他校に仮設校舎建設を決定している。そのため、授業を再開した2月8日からは、教職員と生徒は本来の学びの舎である兵庫高校には不在の状態となっていた。

3月1日、鈴蘭台高校の体育館で卒業式を行った。それに対して、湊川高校は、自校の講堂で卒業式を行っている。兵庫（湊川）高校は、校舎として、講堂と体育館の両方が存在していた。避難者は、体育館で避難生活を行っていた。そのため、湊川高校は講堂で卒

業式を行うことができた。講堂と体育館があるのであれば、兵庫高校も自校で卒業式を行うことができたはずであるが、兵庫高校は、早い段階で他校での授業再開を決定していたため、自らの校舎では卒業式を実施していない。

しかし、入学式（4月10日）は、自らの校舎の講堂で行っている。そして、震災発災から約半年後の6月5日には、3年生が本来の兵庫高校校舎に戻ってくる。9月26日には、1、2年生も兵庫高校の本来の校舎に復帰し、やっと通常の授業形態をとることができた。

授業再開を行う過程から見た兵庫高校の特徴は、以下の通りである。

①他校に疎開して、授業再開を行った。

湊川高校が、懇願して避難者に教室を空けてもらったのとは対照的に、兵庫高校では、早々と約1週間後には、他校に疎開することを決定している。

②約8ヵ月間、避難者と共同生活を行っていない。

兵庫高校の教職員と生徒は、少なくとも3年生が兵庫高校に戻ってくるまでの半年間は、避難者と生活を共にしていない。教員・生徒全員が兵庫高校に本来の校舎に完全に戻ってくるのは、震災後約8ヵ月が経ってからである。その間、湊川高校の方は教職員と生徒は避難者と校舎を共有していた。

以上のような特徴のある兵庫高校避難所であるが、長田区役所職員の間では、兵庫高校避難所は、「トラブルが多く、非常に運営の困難な避難所であった」と記憶している職員が多い。次節では、震災資料室に残存している兵庫高校避難所の運営に携わった自治体派遣職員の作成した避難所日誌を素材にし、兵庫高校避難所の諸相がどうだったのかを分析し、なぜ、「トラブルが多く、運営が困難な避難所」として区の職員に記憶されていったのか、兵庫高校教職員の視点に着目しながら、検討していく。

2. 避難所日誌から読み解く兵庫高校避難所の諸相

まず、長田区内の避難所の開所から閉所までの避難者数の推移を見ていく。長田区のなかで、兵庫高校避難所とほぼ同数の避難者が避難した真陽小学校と、学校教職員が作成した避難所日誌が 19 冊にもわたり残存している駒ヶ林中学校の避難者数の推移を表すと図 5.2 のようになる。

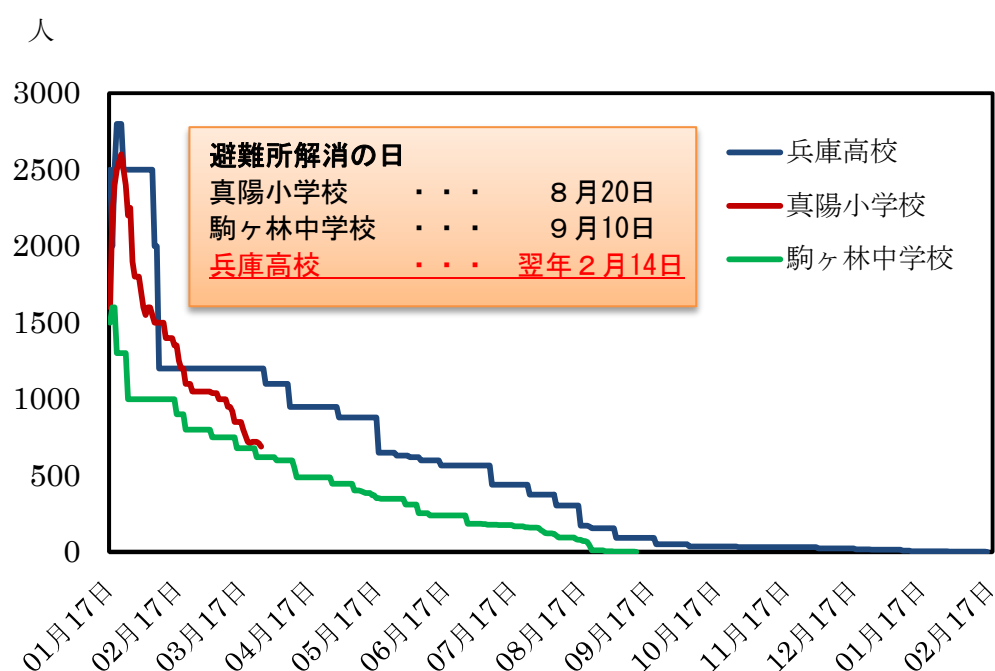


図 5.2 長田区内避難所の避難者数推移

注 1：真陽小学校、駒ヶ林中学校、兵庫高校避難所日誌を基に作成。

注 2：真陽小学校避難者数は、記録が途中で途切れている。避難所解消の時期は、避難所日誌記述より判断した。

学校避難所は、7月末で避難所解消の目途であることを発表した。そのため、真陽小学校は8月20日、駒ヶ林中学校は9月20日に避難所を解消した。対して、兵庫高校避難所は、翌年の2月14日に避難所を解消しており、避難所閉所まで約1年以上かかっている。

次に、避難所日誌の記述から兵庫高校避難所の運営形態を検討していく。

役割分担及び連絡事項

- 1 自治会組織づくり
- 2 物資配給
- 3 医療
- 4 呼出、関係
- 5 トイレ清掃
- 6 清掃



「自治会組織」をつくり 仕事を移行していく。

図 5.3 避難所の役割分担について

注 1：兵庫高校 神戸市職員避難所日誌『■メモ』（1月 29 日）より転載。

注 2：『■メモ』の■には、個人名が入る。

兵庫高校では、1 月 29 日には自治会組織を作り、「物資配給」や「医療」、「呼出関係」、「トイレ清掃」、「清掃」などの業務を移行することを考えていたことが分かる（図 5.3 参照）。

① 組織図が必要ではないか（分担）
引継ぎの時の確認

図 5.4 組織図の必要性についての話し合い

注 1：兵庫高校 神戸市職員避難所日誌『■メモ』（3 月 29 日）より転載。

注 2：『■メモ』の■には、個人名が入る。

しかし、組織図は1 ヶ月後の 3 月 29 日になっても完成していない（図 5.4 参照）。その後、現存する避難所日誌からは組織図は確認できない。自治組織を作ろうと努力していた

が、実際に自治組織はできなかった。

では、避難所の運営はどのように行われたのか。兵庫高校避難所の運営形態の中心になった関係者は、避難所日誌から以下のように移り変わっていった。

- ①神戸市職員（1月28日～3月31日）
- ②長田区職員（4月1日～8月31日）
- ③ガードマン（9月1日～翌年2月14日）

兵庫高校教職員は、ほとんど避難所運営に携わっていなかった。そのため、神戸市職員、長田区職員、ガードマンの避難所日誌しか残されていない⁽¹⁷⁾。ガードマンは、神戸市が雇用し、その間、長田区職員は常駐していない。1月28日から8月31日の間しか市や区の職員は避難所の運営に携わっていなかった。

区役所の職員が、「トラブルの多かった避難所」と記憶しているということから、4月以降のトラブルを避難所日誌から見ていく。

- ・グラウンドのN、勝手に物資を取ろうとする（4月2日）
- ・「交通費を市が負担しろ」と、酔っぱらって、何度も言う。（4月30日）
- ・昼食配布時に、弁当をTは17個、Mは12個持って行っていると苦情あり。（6月29日）

上記のように、物資配給ルール違反や、酒のトラブルや、苦情など、他の指定避難所（小学校・中学校）からも抽出できるようなトラブルが多い（第1章参照）。また、前節で述べたように、6月5日から、3年生が兵庫高校に復帰してきた。生徒が兵庫高校に帰ってきたことが原因で生じるトラブルが増加した可能性もあるが、生徒が戻ってきたことによるトラブルを抽出することはできなかった。

神戸市は、7月20日に「7月末に避難所廃止」を発表し、7月24日に次の住居が決まらない避難者が「住宅要求者組合」を発足させた。この時期から、住宅要求者組合とのトラブルが多く出てくるようになる。

- ・「住宅要求者組合」との話し合い。遅れて外部の組合代表が加わり、テープレコーダーを持ち込み激論（8月7日）
- ・今までの会合で学校との約束を破って本校避難住民以外の者が参加し、主導権を握

っているように思える。今後、会場の使用は認めない。この組合との交渉は行わない、と通告して話し合いを打ち切った。（8月16日）

この頃、学校教職員は、避難者のことをどう感じていたのか。当時の兵庫高校校長であった上田統雄の手記である『災害時の学校経営』を基に見ていく。

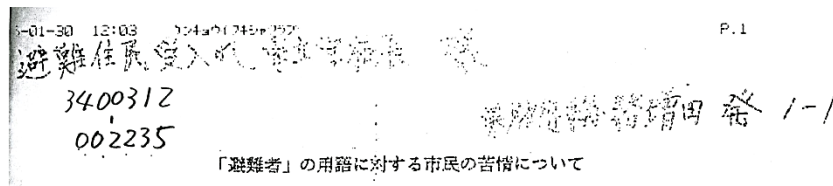
- ・教頭と長田区対策本部の M さんが体育館二階に陣取る I に学校長からの退去通告命令を伝える。（9月13日）
- ・この日の避難所では、長田区対策本部が校内の住民の残留物を処分する。（9月18日）

神戸市が、「7月末に避難所廃止」を発表したのをきっかけに、学校側も避難者に「退去通告命令を伝え」たり、避難者の荷物のことを「校内の住民の残留物を処分」と記述している。他にも、職員室前の廊下に住んでいた住民が退去した際に、「二階廊下の見通しが良くなった」という記述もある。

また、校長は「避難者」のことを「避難民」と呼んでいたようで、教育委員会あてに市民から苦情があった（図 5.5 参照）。そのようなこともあってか、徐々に、避難所（学校）と避難者との軋轢が生まれるようになったようである。

- ・朝学校に来ると、グラウンド南にプレハブの小屋が建っていた。テントで生活していた住民が夜間に建てたようである。（9月5日）
- ・体育館二階の使用について、一階の住民と話しあうが決裂。強硬な住民が騒音を理由にバスケットやバレーボールの練習を二階で行うことに反対している。（9月28日）

このように、兵庫高校に残留した避難者は、「避難所廃止」を宣言され、学校の教職員や区の職員から「退去通告」を受け「自立を強制」され、避難者は追い詰められていった。次の住居・生活が決まっていなくても関わらず、避難所から強制的に撤去するように通告された避難者の「悲鳴」や「不安」が、「プレハブを建」てたり、「苦情を言」ったりといったトラブルとしてあらわれていると考えられる。



平成7年1月30日（月）午前9時45分、教育委員会地域改善対策室長にあてて、長田区で避難所の手伝いをしている市民（匿名希望）から下記の電話が入りました。配慮を要すると考えられますので報告します。

避難所で校長が「避難民」という言葉を誤用している。また、県庁や市役所に電話をしても対応の中で「避難民」という言葉がよく使われている。避難している人々にとっては配慮が足りないのではないか。

■参考

国 …… 避難住民、避難者
 県 …… 避難住民、避難者
 マスコミ
 朝日新聞：避難住民
 読売新聞：避難者
 毎日新聞：避難者
 参経新聞：避難住民
 日経新聞：避難住民、避難者
 赤旗新聞：避難住民

図 5.5 避難者の用語に対する市民の苦情について

注：人防所蔵資料より転載。

兵庫高校避難所は、避難所閉所まで約1年かかっている。他の避難所と比較しても長期間避難所が存続していた。避難所日誌には、確かにトラブルも多く記述されている。しかし、他の避難所と同類の事例も多く、ことさらに兵庫高校避難所のトラブルが多かったわけではない。

学校側が避難者に対して「退去通告命令を伝え」たり、避難者の荷物のことを「校内の住民の残留物」と表現したりしている。また、避難者のことを「避難民」と呼び、教育委員会から注意を受けている。このような点から、避難所運営側の教職員が、避難者に寄り添えていなかったことがトラブルに発展した原因ではないかと推測している。

しかし、兵庫高校避難所運営には、湊川高校の教職員の多くが携わっていた。次節では、湊川高校の教職員が、兵庫高校避難所をどのような視点で見っていたのか、当時の教職員であった^{やまなか いさむ}山中 勇・^{バンジョンウン}方 政 雄 の聞き取り調査などを基に考察する。

3. 湊川高校教職員から見た兵庫高校避難所

前節では、全日制である兵庫高校避難所は避難者との軋轢も度々あり、トラブルが多い避難所であったことが長田区役所職員の記憶や震災資料からも確認できた。では、定時制である湊川高校教職員は、兵庫高校避難所のことをどう記憶しているのだろうか。前述したように、人防と震災資料室からは、学校側が作成した資料と自治体派遣職員が作成した資料しか残存しておらず、湊川高校の教職員が作成した資料は見出すことができなかった。

幸い、震災当時、湊川高校の教員であった山^{やま}中^{なか} 勇^{いさむ}と方^{ばん} 政^{じょう} 雄^{うん}に聞き取り調査を実施することができた。山中には、2016年10月10日、2016年11月14日、2016年12月5日の計3回、方には、2016年12月16日、2017年3月21日の計2回聞き取り調査を実施した。山中は、震災当時の写真を約600枚残している。

この約600枚の写真は、山中自身が撮影したものである⁽¹⁸⁾。避難所開設当初の運営の役割分担表を写した写真から、方と山中も兵庫高校避難所の運営を担っていたことが分かる(写真5.1参照)。方は、写真撮影を行っているわけではないが、避難所開設当初から積極的に運営を担った教員の一人であり、提供された聞き取りデータは大きな意味を持つ。

震災当日に湊川高校の教職員で出勤できた者は、山中を含めたたった3名ほどであった。出勤できた教職員は、姫路や社など、比較的震災の被害が少ない場所に住んでいた教職員であった。方は、震災後2日経ってから湊川高校に出勤している。伊丹の家は、一部損壊し、当日学校に出勤しようとする、交通麻痺で身動きがとれなかったそうである。

方は、震災当時の様子を日記として残していた⁽¹⁹⁾。湊川高校の避難所日誌の有無を尋ねたが、避難所日誌のような形態のものは書いていた記憶がないとのことであった。震災資料はないか尋ねると「震災時の記録は、教頭がとっていた。記録はまだ残っているかどうか分からない。残っていたとしても自分は場所を把握しておらず、資料を廃棄している可能性の方が大きい」と方は語った。

当時は、「名簿を作成したり、日誌を書いたりといった、『記録を残す』ということを考えている余裕がなかった。常に業務に追われていた」。兵庫高校避難所では、早い段階から避難所の運営の中心に神戸市派遣職員が派遣されており、湊川高校の教職員は避難所運営を分担してはいるが、責任主体ではなかったことが、学校による避難所日誌を作成しなかった大きな理由であると考えられる。

	19日	20日	21日	22日	23日	24日	25日	26日	27日
本部 (湊川・兵庫)	方								
食糧 (湊川・兵庫)									
毛布 (兵庫)									
医療 (湊川・兵庫)									
名簿 (兵庫)									
給水 (湊川・兵庫)									
仮設トイレ (湊川・兵庫)									
清掃 (湊川・兵庫)									
警備 (本部)									

写真 5.1 避難所運営の役割分担表

注1：山中勇提供写真資料より転載。

注2：兵庫高校避難所の運営は、主に湊川高校教職員が主導し、一部の役割を兵庫高校教職員が分担する形態であったことが、方への聞き取り調査から判明した。

注3：■は、個人名が書かれているため、一部修正した。

生徒の安否確認は、震災後少し落ち着いてきた時期(教職員側の避難所日誌がないため、具体的な日付は不明)に行われた。近くの避難所や、生徒の家を直接回り、安否確認を行った。山中の写真の中にも、生徒の家や学校の周辺を回った時の写真が何枚か残っている。「この家は、生徒の家だったんだよ」と山中が指差した写真は、生徒の家が倒壊し潰れて住めなくなっている状態の写真だった。生徒の安否確認が遅くなった理由を「避難所において(生徒の安否確認に)行けないと思いましたね」と方は語った。避難所開所当初に、避難所である学校から疎開した兵庫高校の教職員の認識とは違う発言である。なぜ、このように意識の差が生まれるのであろうか。

山中の撮った写真にはいくつか特徴がある。

① 子どもの写っている写真が多い。(175 枚)

② 炊き出しの様子の写真が多い。(70 枚)

③ 高校生や卒業生がボランティアを行っている様子の写真が多い。(40 枚)

山中の写真を見ていると、子どもや高校生・卒業生などが活き活きとしている様子を撮った写真が目に残る(写真 5.2 参照)。トラブルや問題ばかりが多発する避難所で、このような写真が多く撮られるだろうか。また、炊き出しなど県外からの支援も多く入っている。物資の搬出や搬入などを避難所にいる人たちも協力して行っている様子が印象的である。



写真 5.2 高校生が避難者に物資を配布している姿

注 1：山中勇提供写真資料より転載。

注 2：個人情報に配慮し、■で修正を施している。

兵庫高校の教職員と湊川高校の教職員は、普段は職員室も別で年に 1 回打ち合わせで会う程度であるが、ベテランの教職員同士は交流があり、よく話もしていた。避難所の本部が湊川高校の職員室横の会議室に設けられた。写真を見ても、和気あいあいとしている姿がうかがえる(写真 5.3 参照)。

「学校のグラウンドにプレハブ小屋が建った」というトラブルが起きたと、長田区派遣職員や兵庫高校の教職員は記録に残していたが、湊川高校の教職員だった山中や方はあまり強い印象を懐いていない。また、2 人は「住民と避難所のトラブルはなかった」とも記

憶している。兵庫高校の避難所運営は、行政が行っていたとはいえ、湊川高校の教職員も一緒に避難所の運営に携わっている。それにも関わらず、避難所にトラブルがあったことを記憶に残していない。



写真 5.3 本部で教職員が談笑している様子

注1：山中勇提供写真資料より転載。

注2：個人情報に配慮し、■で修正を施している。

それよりも、「関東大震災の時のようなデマがないようにしていかなければ」と考えていたようである⁽²⁰⁾。また、番町地区に隣接している高等学校という地理的な関係から「あそこの地区やから、〇〇してるんや」というようなことを言われないように、普段から注意していた。教職員は、日頃から生徒とコミュニケーションをとるなどして、差別が助長されるのを未然に防ぐ努力をしていた。

また、湊川高校の教職員と生徒は日頃からコミュニケーションを図っていた。湊川高校に通っていた生徒で、避難所の班長を引き受けた T は以下のように語っている。

わしな、N 先生とつきあいするようになったんは、湊川高校に来てからやねん。こ

の先生ええ先生やな、と思うようになったんは、一年かかった。姿形はすぐ見れるんや。せやけど腹の底まで、頭の先まで見る思たら一年かかる。腹みたから、今では何でも言えるねん。困ったらこの先生に何でも言うねん。この先生また何でも聞いてくれるねん。聞いてくれへん先生やったら、わい、頼まんて⁽²¹⁾。

このように、湊川高校の教職員と生徒は、普段から信頼関係を築きあげていたことが分かる。高等学校は、校区も広く、普段地域と密接に関わる機会がほとんどない。湊川高校は、定時制高校であり部落地域にある高校であるということから、普段から生徒や家庭環境に気を配り、コミュニケーションを大事にしてきた学校である。そのため、避難所の運営でトラブルを感じなかったと考えられる。

おわりに

指定外避難所である兵庫高校避難所から学ぶ「教訓」は、以下の4つがあげられる。

- ①教育を優先するために「授業疎開」することは、後にトラブルを生じさせる。
- ②学校と避難所が共存するなかで、避難施設から学校施設への回復がされるべきである。

指定避難所である小学校・中学校の避難所日誌を分析した際、授業を他校や、他の施設で行った学校はいくつも存在した(第2章参照)。しかし、多くの学校では、他校で授業を再開するにしても初期の一番混乱した時期には、教職員が避難所の運営に当たり、避難者の対応を行っている。他校で授業を再開した兵庫高校は、結果として早期から避難所の運営を放棄した形となってしまう、一番苦労した時期を避難者と共有していない。

そのため、自校に生徒と教職員が復帰した際に、何度も避難者に「退去通告」などを行うと、避難者を追い出そうとしている行動をとっているようにとられてしまう。それに対し、避難者も反発する事態となり、それがトラブルとしてあらわれたと考えられる。

- ③湊川高校の対応から得られる「教訓」は、日頃から、地域と学校とが良好な関係を構築しておく必要があるということである。

湊川高校は、普段から地域と学校とがコミュニケーションをとり、信頼関係ができていたため、避難者が入っている教室を空け渡してもらい、授業を再開することや、自校の講堂で卒業式も実施できた。

- ④避難所を避難者と教職員・児童・生徒が共有する状況が、逆にトラブルを回避することにつながる。

湊川高校は、地震発生から避難所が閉所するまでの間、教職員と生徒、避難者とが一方は教育施設として使用し、他方は避難施設として使用するという、共に同じ時間を過ごしてきた。しかし、兵庫高校は、授業再開のため早期に疎開をした。そのため、困難な時間を共有したという認識が希薄であった。その結果、避難者ともトラブルが多かったと考えられる。結果として、兵庫高校避難所は、避難所解消まで1年以上もかかった。

兵庫高校は、当時進学校であったこともあり、授業再開を優先し、自校の避難所の運営にほとんど手を付けず、いち早く他校で授業再開を行った。兵庫県教育委員会に授業の正

常化を要請されるなか、兵庫高校は、性急に避難者に「退去通告」や「退去命令」を行うようになった。また、区役所は、神戸市から避難所を7月末で解消するようという指示が出され、「自立を強制」するようになった。しかし、番町地区の住民の多くは、将来予定されていた市営住宅に入居待ちの状態の世帯が多数存在していた。そのため、自分の老朽化した家屋もそれまでの我慢と考えていた。番町地区の老朽化した家屋の多くは、全壊・半壊し、次の生活先が見つからず、行き場のない被災者が多いなか、区役所や兵庫高校の教職員が避難所から退去・自立するよう強制するようになる。すると、次の生活が見つからない避難者の不安が爆発し、トラブルとして避難所日誌に記録されるようになった（図5.6 参照）。

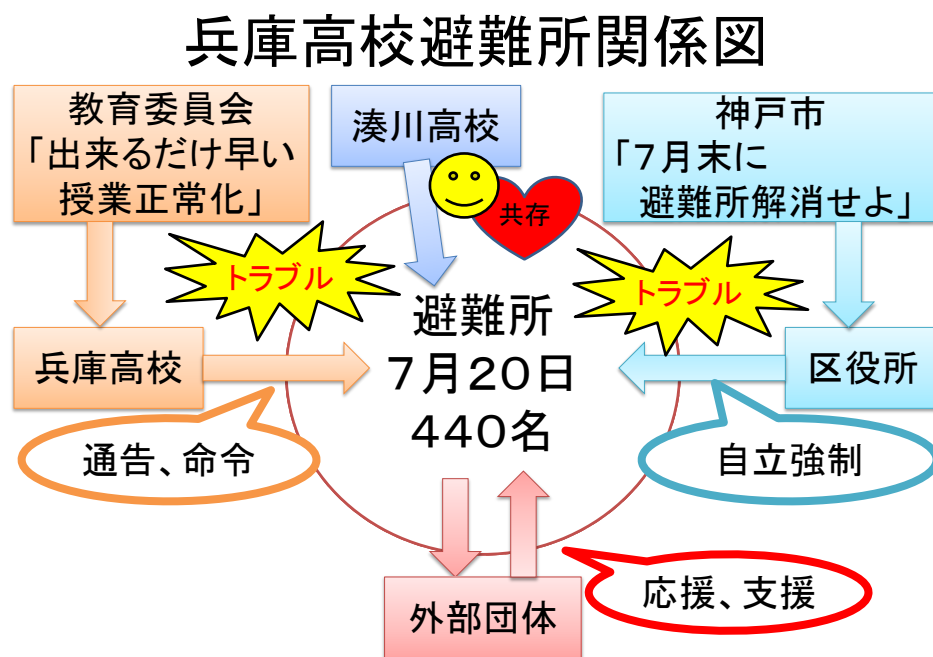


図 5.6 兵庫高校避難所関係図

本章では、兵庫高校の指定外避難所を調査・分析対象とした。兵庫高校は、人防に学校側が作成した震災資料があり、震災資料室には自治体派遣職員が作成した震災資料が残存している。表 5.2 に示したように、兵庫高校ほど膨大な資料を人防に所蔵している学校は見出すことができなかった。また、学校教職員側の資料と自治体派遣職員側の資料の両方を保存している学校を他に見出すことも困難であった。兵庫高校には、偶然にも、避難所の運営で中心的に活動を行った（第3章参照）学校側の作成した資料と自治体派遣職員が

作成した資料が両方残存していたため、分析が可能になった⁽²²⁾。

このような指定外避難所の問題については、2016年4月14日に起きた熊本地震でも起こっている。

大きな揺れが続いたことで、自治体が指定していない施設にも被災者が身を寄せる。
…市役所は指定緊急避難場所ではないが、18日午後2時時点で、約250人が身を寄せる⁽²³⁾。

避難所として使われている旧立野小学校付近では土砂崩れの恐れが生じたため、村は約130人隣の大津町の体育館へ移動するよう呼びかけた⁽²⁴⁾。

同市北区の小学校の避難所は隣接する壁が崩れる恐れがあるとして閉鎖され、避難者約400人は別の公共施設へ移った⁽²⁵⁾。

このように、倒壊の危険性がある避難所から別の避難所へ避難者を移動させたり、指定外避難所も避難所として開設している。このように、近年起きた熊本地震でも、阪神・淡路大震災時と同様に、事前に設定した指定避難所だけでは避難者を収容できていない。

兵庫高校避難所の事例は、大規模な指定外の避難所の実態として、将来の大規模地震災害を検討する際に有意義なデータになりうる。

他の指定外避難所の分析も必要であることは充分認識しているが、多くの指定外避難所に関しては施設側が記録した資料と運営に携わった側が記録した資料の両方が存在する事例は、ほとんどない。このような資料的な制約もあり、本章では言及することができていない。そのため、今後の課題とする。

注

- (1) 内閣府のホームページ「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」

URL:http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/1-3-2.html
(取得日 2017 年 3 月 24 日)

【区分】1. 第1期・初動対応（地震発生後初期 72 時間を中心として）、1-03.被災者行動、【02】避難所の開設では、以下のようにまとめている。

【教訓情報】

02. 震災後数日にわたって、避難者数は増加し続けた。これは、余震不安やライフライン途絶などによる避難者増加のほか、当初は把握されていなかった避難所が追加指定されたことによるものと考えられる。

【教訓情報詳述】

02)指定避難所以外の施設に設けられた避難所への対応は、当初はその存在を行政機関が把握することは困難だった。所在が把握されると、順次追加指定がなされた。

【参考文献】

◇[参考]県立兵庫高校における地震後 1 週間の記録によると、18 日の記載として「本校は指定避難場所ではないため、市の対策本部は避難者がいることを把握していない模様」とある。[『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.61]

◆[引用]（被災地市民グループインタビュー結果）避難場所に指定されていた小学校に行ったが、既に満員になっていた。別の指定施設も建物が被災していて入れないと言われた。そのため、民間の店舗のガレージや市営駐輪場の 2 階を何とか借りて、市にも届け出て緊急の避難所に指定してもらった。[(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.8]

- (2) 指定外避難所とは、自治体が平時に設定した災害時の避難施設（指定避難所）以外に、臨時に避難所になった施設をいう。災害が平時の想定を超えて被害が拡大した際に使用され、高等学校、公園、福祉施設、文化施設、集会施設などが充当される。

- (3) 工藤 美和・塩崎 賢明・寺川 政司「阪神・淡路大震災における非公式避難所「テント村」の形成過程に関する研究」『日本建築学会大会学術講演梗概集』1995,p.375・376。寺川 政司・塩崎 賢明・平山 洋介・児玉 善郎・工藤 和美「阪神・淡路大震

災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その 1):形成経緯と避難者特性」『学術講演梗概集.F-1,都市計画, 建築経済・住宅問題』1995,p.371・372。
大橋 達也・塩崎 賢明・寺川 政司・工藤 和美「阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その 2):形成経緯における特徴と変遷」『学術講演梗概集.F-1,都市計画, 建築経済・住宅問題』1995,p.373・374。などを参照。

- (4) 内閣府のホームページ「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」

URL : <http://www.bousai.go.jp/updates/index.html> (取得日 2016 年 10 月 14 日)

- (5) 仙台市立中学校長会編『ともに、前へ』同会,2012。

東日本大震災では、発災が午後 2 時 46 分であったことと、指定避難所に指定されていた学校には、教職員がほぼ全員勤務中であった。そのため、避難してくる被災者をおある程度整然と武道場や空教室等に誘導できた。

- (6) 『神戸市教育職員録』1996、『避難所の研究』p.40 を基にした。

- (7) 兵庫県立兵庫高等学校は、昼間の全日制の高校である。この兵庫高校の校舎内に、定時制の夜間高校湊川高等学校が併設されている。このような 2 つの高校が、同じ校舎を使用している状況ではあるが、残存している震災資料の中には、「湊川高校」や「湊川高校避難所日誌」などの名称を付した資料を確認することができていない。ほぼ、「兵庫高校」や「兵庫高校避難所日誌」のような形が大体であるので、本章では、兵庫高校避難所という名称で統一した。

- (8) 本稿は、震災資料室の許諾を得て、資料調査及び分析を行った成果でもある。調査の段階では、震災資料室の有益な許諾を得た。記して深甚の謝意を表したい。

- (9) 兵庫高校と室内小学校の側を流れる新湊川を隔てた南側の地区を指す。番町地区は、同和地域指定の地区であり、この番町地区は住環境が劣悪な状態であったなどに起因して、多くの犠牲者と家屋被害が発生した。

- (10) 上田統雄『災害時の学校経営』近代文芸社,1998,p.15。

- (11) 兵庫高校『兵庫高校百年のあゆみ』創立 100 周年記念事業実行委員会,2008,pp.223-225。

- (12) 前掲 10,p.20。

- (13) 兵庫県立湊川高等学校五十年史編纂委員会『音高く流れぬ・湊川高等学校五十年史』木下印刷所,1979,p.151・152。

- (14) 前掲 10,p.27。
- (15) 阪神大震災被災調査委員会『震災下における被差別民衆の生き抜くことの記録 天地砕けたれど人として生きる』木下印刷所,1995,p.112。
- (16) 前掲 15,p.112。
- (17) 学校の避難所日誌が残存していないため、学校側の分析は、主に、前掲 10 と、前掲 15 で行った。
- (18) 学校避難所の震災資料のなかに、写真資料が含まれている学校避難所はいくつか存在するが、写真の撮影者が分かっている、または、存命している場合は、非常に稀有な事例である。また、山中のように、当時の様子を膨大に写真資料として残していることなどほとんどないため、貴重な事例と位置付けることができる。
- (19) このように、震災当時の記録を個人で所蔵している場合もある。方や山中には、直接アプローチすることができたため、資料を残しているということが分かったが、そうでない場合は、当時の思い出として個人が所蔵している場合が多く、資料を発見することは非常に困難である。
- (20) 前掲 15,山中 勇「部落・朝鮮と僕の『ボランティア』」,p.159。
僕が一番に思ったのは、パニックにならないかという心配だった。被差別部落に隣接し、在日朝鮮人の多く住む地域の学校であり、ここで混乱が起れば、差別意識が払拭されていないであろう一般地区の人たちの差別、偏見がいきなり増幅、噴出するのではないか、それだけは避けねばならないという気持ちだった。
- (21) 前掲 15,p.13。
- (22) 震災資料室への資料所蔵の経緯は、避難所閉所のための最後の撤収作業の際に長田区役所職員が手伝いに行っており、その際に「避難所の資料を震災資料室に寄贈する」運びとなった。これは、震災当時、「長田区役所職員が兵庫高校に派遣され、活動を共にしたからだ」と震災資料室の清水は語る。震災資料室 清水誠一への聞き取り調査は、2016 年 4 月から継続し、2017 年 3 月時点でも継続中である。
- (23) 朝日新聞 2016 年 4 月 19 日付（朝刊）
- (24) 朝日新聞 2016 年 4 月 21 日付（夕刊）
- (25) 朝日新聞 2016 年 4 月 22 日付（朝刊）

[付記]

本章において、兵庫高校震災資料を調査・閲覧を許可していただいた震災資料室、ならびに、今回、聞き取り調査や資料提供に協力してくれた元湊川高校教職員山中勇、方政雄には謝意を表したい。

第6章 避難所運営におけるペット同伴避難・喫煙問題

はじめに

地震災害・火災・水害等の大規模災害時には、自治体は避難者への対応として避難所を用意することが義務付けられている。1995年1月17日に発生した兵庫県南部地震では、避難所が被害地全域で1,153ヵ所も開設された⁽¹⁾。ほとんどの大都市域を襲った直下型地震は、多数の被災者を生みだし、多数の避難所が近くの指定避難所（溢れた人々は指定外の施設にも避難した）に集中する事態になった。避難所は一定期間、大混乱に陥り統制のとれた避難状況にはなかった。この混乱状況の避難所をいかに運営していくかが、施設管理者（多くが学校施設であったため、学校教職員）や、自治体にとって重要な課題となった。

図2.2でも示したが、灘区のM小学校の当時の校長が書き込んだ『神戸教育例』の一部に注目したい。既に、1994年段階において、神戸市は学校施設を指定避難所に設定していた⁽²⁾。これを受けて神戸市教育委員会も1994年度版『神戸教育例』第5類 財務 第1章 財産（Ⅲ災害その他非常の場合の校園管理について）で、防災計画を具体的に発動した場合の手順等について明文化していた。

M小学校の校長は、既に避難所と化した学校で、この『神戸教育例』の関係箇所を複写して、避難所開設の連絡先や学校が避難所になった措置などの部分を確認しつつ、下線を入れたと考えられる。このように、学校が指定避難所になることは、神戸市内（神戸市教育委員会内）でも規則として明示しながらも、当事者である校長は、自ら管理責任を負う学校施設が避難所となった後で追認する作業を行っている。つまり、規則上は明文化されていながら誰も想定していなかった事態（後に、阪神・淡路大震災と称する）が発生し、現場は混乱しているなかでも、学校長は「防災指令の伝達方法」を法令集のなかから見つけ出し、確認しなければならなかった。

M小学校の校長は、この時点ではじめて、学校施設管理者たる「校園長」が「教職員または現業員に」「避難所開設のための事務従事を」命令する立場にあったことを認識したことが分かる。

阪神・淡路大震災の大きな特徴は、100万人以上の人々が集中する大都市圏を含む地域で発生した大規模な地震災害であった点にある。一方、東日本大震災は、広域な被災地域が発生した点と同じであるが、津波の被害が大きかった。阪神・淡路大震災は、大都市で発生した災害のため、東日本大震災時に比べ、被災者間のコミュニティ的紐帯も薄い。対

して、東日本大震災は、地域のコミュニティがしっかりしていた点も大きな違いである。

東日本大震災では、最大約 1,000 人の避難者が避難所に避難し、平均 300～400 人程が指定避難所へ避難している⁽³⁾。300～400 人という数は、兵庫県南部地震が発生した 1 月 17 日から 2～3 ヶ月経った後の避難者数に該当する。阪神・淡路大震災時に自然発生的に出現した避難所には、最大 2,000～3,000 人程の避難者が殺到した。

また、地震発生が早朝（午前 5 時 46 分）であったため、避難所が出現した時点では施設管理者や学校教職員は出勤していなかった。そのため、校園長や教職員が学校に到着した頃には、既に 2,000 人～3,000 人の避難者が溢れかえっていた。それに対し、東日本大震災では、午後 2 時 46 分に地震が発生したため、学校には校長や教職員がその場におり、武道場や体育館など通常の授業に支障をきたさない場所に、順次避難者を誘導することができた。

今後、起こると予測されている南海トラフ大規模地震災害時にも、大都市における地震災害と津波災害が起こると予測され、まるで、阪神・淡路大震災と東日本大震災が合わさったような規模の災害が起こると言われている。そのため、阪神・淡路大震災時と東日本大震災時の事例を振り返る必要がある。しかし、その他の地震災害の資料調査を通して、以下のようなことが分かった。分析する際の前提となる関係資料の形態に大きな違いを指摘できる。

①東日本大震災

指示や記録は、メールなどのデジタル媒体が主に使用されたため、紙媒体の記録があまり多くは残っていない⁽⁴⁾。

②熊本地震

本章執筆時（2017 年 10 月）は、震災発生から、まだ 1 年ほどしか経っていない。

そのため、関係資料等の整理・把握作業も緒についたばかりである⁽⁵⁾。

阪神・淡路大震災時の資料は、大量に、なおかつ避難所の様子が継続的に記録された避難所日誌⁽⁶⁾が 1 番多く残存しているということが分かってきている（第 1 章参照）。このように、阪神・淡路大震災時には大々的に資料収集を行ったにも関わらず、神戸の教訓として、東日本大震災や熊本地震には継承されていない。

筆者は、避難所日誌の存在に着目し、様々な角度からアプローチとしてきた。

1. 指定避難所の諸相に関する研究⁽⁷⁾
2. 学校が授業を再開していくまでの過程に注目した研究⁽⁸⁾

3. 避難所内でのボランティアの役割に関する研究⁽⁹⁾

4. 指定外大規模避難所の諸相に関する研究⁽¹⁰⁾

本章では、特に、避難者の様態に着目しながら考察していく。そのなかでも、特に、現在まで揺れている非常に難しく悩ましい問題である「ペット同伴（同行）避難者⁽¹¹⁾」と「喫煙者」に焦点を当て分析する。避難所に避難した人々は、言ってみれば、日常生活での生活習慣を避難所に持ち込み、一時的に不自由な共同生活を一定期間続けることになる。その結果として、日常生活では発生しえない問題が惹起する。避難所を円滑に運営しようとする関係者は、いかにこの想定外（避難所運営マニュアルなどがない）事態に対処したのか。避難所日誌の記載情報をもとに分析していく⁽¹²⁾。

1. 環境省・総務省策定「ガイドライン」のなかのペット同伴者と喫煙者の対応

最初に、ペット同伴避難に焦点を当てて検討していく。東日本大震災では、各地に開設された避難所においてペット同伴避難が実際に行われていた⁽¹³⁾。

そこで、環境省は、東日本大震災から2年経った2013年に『災害時におけるペットの救護対策ガイドライン』（以下、『救護対策ガイドライン』と略す）を策定した。『救護対策ガイドライン』は、「自治体等が地域の状況に応じた独自の対策マニュアルや動物救護体制を検討する際」の参考資料になるよう、「地域ごとに必要な対策の検討に活用」してもらう目的で作成された⁽¹⁴⁾。

災害が発生した時の「動物救護対策」の部分に着目し目次を見ると、『救護対策ガイドライン』には、以下のような項目に分けまとめられている⁽¹⁵⁾。

③災害発生時の動物救護対策

1 初動対応

- (1) ペット同行避難者等への対応
- (2) 現地動物救護本部等の設置及び初動対応

2 避難所・仮設住宅におけるペットの飼育

- (1) 避難所におけるペット同行避難者の受け入れ
- (2) 仮設住宅におけるペットとの同居

3 保護が必要な動物への対応

- (1) 負傷動物の救護
- (2) 放浪動物の保護・収容
- (3) 飼い主からの依頼に基づく一時預かり
- (4) 飼い主への返還
- (5) 新しい飼い主への譲渡

4 動物救護施設の設置、運営管理

- (1) 動物救護施設の設置及び形態
- (2) 動物救護施設の体制整備
- (3) 収容動物の飼育管理
- (4) 収容動物の健康管理
- (5) ボランティアの活用

5 広報・普及啓発

- (1) 避難住民に対する啓発活動
- (2) 保護動物に係る情報提供
- (3) 動物保護活動に関する情報提供

6 動物救護活動の終息の考え方

ここで注目したいのが、筆者が下線を引いた「2 避難所・仮設住宅におけるペットの飼育」の「(1) 避難所におけるペット同行避難者の受け入れ」の部分である。「避難所におけるペットの飼育」について『救護対策ガイドライン』では、「飼い主」と「避難所の管理者等や現地動物救護本部等」の役割を以下のように提示している⁽¹⁶⁾。

飼い主の役割

- ①決められた飼育場所で、飼い主自身が飼育管理を行うことが原則である。

様々な人やペットが共同生活を送る避難所においては、ペットに起因したトラブルが発生しないよう、飼い主が適正な飼育に努めることが重要である。

避難所の管理者等や現地動物救護本部等の役割

- ①ペット同行避難した避難者がいる場合、飼い主が適正に飼育できるよう支援する。
- ②避難所（避難所敷地内）におけるペットの飼育スペースや飼育方法を決定する。

その際には、避難所の形態、ペット同行避難者及びペットの数、季節・気候等を考慮する。飼育スペースの決定に当たっては、ペットを飼育していない避難者との動線が交わらないよう配慮することで、ペットに関する苦情やトラブルを軽減することが可能である。また、犬と猫等の動物は区別して飼育することが望ましい。

ここでは、避難所に避難するペット同伴者は、飼育管理を行い、ペットに起因したトラブルが発生しないよう適正な飼育に努める。対して、ペット同伴者を受け入れる避難所の管理者等や現地動物救護本部等は、飼い主が適正な飼育ができるよう支援し、避難所（避難所敷地内）における飼育スペースや飼育方法を決定する役割を担っているとある。また、非飼育者と飼育者の生活動線を交わらないようにすることで、苦情やトラブルを軽減したり、犬と猫等の動物を分けて飼育することで、動物たちのストレスを軽減したりすること

ができるという細かい配慮の記載もある。

避難所における対応事例もいくつか紹介されており、それらの事例の中でも飼育者と非飼育者とが共同生活を行っている事例のみをここでは提示する⁽¹⁷⁾。

①郡山市（東日本大震災）

郡山市では、避難所敷地内にペット専用施設を建設し、人と動物のスペースを区分することにより、ペットと一緒に生活したい飼い主とペットを飼育していない避難者の双方に配慮した。

②いわき市（東日本大震災）

スペースの確保できる避難所（学校の教室など）では、ペット飼育者と非飼育者の生活スペースを教室毎に分ける等の区分を行った。

③大船渡市（東日本大震災）

避難所内に仕切り板を設置し、飼育者と非飼育者の住み分けを行った。また、ドーム型テントを利用して生活スペースを空間的に区別する対応を行った。

①郡山市は、人とペットの居住場所を区別する方法であり、②いわき市と③大船渡市は、飼育者と非飼育者との空間的に区分を行った手法をとっている。このように、『救護対策ガイドライン』では、避難所にペット同伴避難者が避難してきた際に、避難所運営者や施設管理者が、どのように対応すべきか。実際に、ペット同伴避難がされた避難所で、ペット・飼育者・非飼育者がどのように共同生活を行ったのかについて、成功した事例も提示されており、非常に詳細なガイドラインが作成されている。

では、東日本大震災時に実際に避難所になった学校では、ペットの対応は円滑に運営できたのかどうか、他の資料でも検討を行う。東日本大震災で被害を受けた東北3県では、小学校・中学校各校長会が学校避難所になった学校の様子についてまとめた報告書を作成している⁽¹⁸⁾。

なかでも、仙台市中学校長会が作成した『ともに、前へ』は、詳細に当時の状況を同じフォームの中に記載する形でまとめられている。その中には、基本的な条項である「学校

概要」、「施設被害状況」、「校地内外・周辺被害状況」、「津波被害状況」、「避難所開設の有無」が項目として設定されている。そして、避難所の項目としては、「A 初期対応」それから「B 避難所開設・運営」、「C 学校再開に向けて」、「D 防災教育等その後の取り組み」、「校長の思い」、「今後の教育（授業等）への提案」という項目に分けて詳細な記載がされている。

特に、ペットの受け入れ等については、「B 避難所開設・運営」の欄に記載がされている場合がほとんどである。「B 避難所開設・運営」の観点としては、「避難所開設・運営の概略」、「①教職員に関して」、「②生徒に関して」、「③地域連携に関して」、「④行政の対応に関して」、「⑤その他」の項目が設定されている。この中で特にペットに関する記載があったのは「⑤その他」であり、仙台市立中学校全 65 校中の 6 校がペットに関するトラブルや対応を記述している。ペットに関する記述について書かれているものを、以下に提示しておきたい。

資料①仙台市立東仙台中学校⁽¹⁹⁾

B 避難所開設・運営

避難所開設・運営の概略

- ・ペットは避難所の外又は、個人の車の中。

⑤その他

- ・避難所運営初日から、ペットも一緒に避難したいとの申し入れがあった。人優先で初日は外と車で対応にしたが、あまりの寒さに翌日は集団でペットの部屋を希望してきたので陶芸室を開放した。

資料②仙台市立袋原中学校⁽²⁰⁾

B 避難所開設・運営

⑤その他

- ・ペットを持ち込む方が多くいたが、元々仙台市の避難所マニュアルには屋内に持ち込ませず、外で飼うようにとあったが、現状ではそのような対応では、処理することは困難と感じた。

資料③仙台市立沖野中学校⁽²¹⁾

C 学校再開に向けて

①教職員について

- ・ 校舎内に避難した際のペットの糞尿処理やトイレの糞尿処理（断水にも関わらず、糞尿の上に糞尿をする等）は教職員たちがするしかなかった。
- ・ 避難住民のモラルの低さから、避難住民が汚していったもの（ペットの糞尿処理や人糞等）まで教職員が片づけなければならなかった。

資料④仙台市立富沢中学校⁽²²⁾

B 避難所開設・運営

⑤その他

- ・ 避難者の中に犬などペット同伴で避難したいという要望があったので別の教室を用意したが、結果として使用しなかった。

校長としての思い

- ・ ペットや飲酒についての約束は必要である。直接言いにくい場合には、貼りが効果的である。

資料⑤仙台市立田子中学校⁽²³⁾

B 避難所開設・運営

⑤その他

- ・ 12 日(日)、海上を飛行中の自衛隊機の情報として、巨大な津波が押し寄せているという報道があり、地域住民が避難してきた。その際、ペットを連れてきた住民も何人かいた。避難所運営委員会の申し合わせでは、ペットは避難所には連れ込まず、1 階の昇降口に留めるよう協力を求めた。しかし、中にはペットと避難できない（校舎 2 階以上にあがれない）ことに不満を持つ住民もあり、了解いただくまで時間がかかった。

資料⑥仙台市立松陵中学校⁽²⁴⁾

B 避難所の開設・運営

⑤その他

・避難所開設 2 日目に避難者の中に、ペットを持ち込んだ人がいることが発覚。

避難所で寝起きを共にしていた教員が注意をすると、「避難してきたときに良いと言われたのにどうしたことだ」と反論される。こういう緊急の時なので、我慢をしてもらいたいと話すが納得せず。何度か話し合いをするが、いったんは引き下がるが、真夜中にまた職員室で話し合いをすることになって、疲労困憊する。結局は、避難所から出て行ってもらったことになった。

環境省が提示した事例は、どのようにすれば非飼育者とも円滑に共同生活を送れるかというものであった。対して、仙台市中学校長会がまとめた『ともに、前へ』には、ペット同伴避難をしたことによってトラブルが生じた事例が紹介されている。

「②仙台市立袋原中学校」の事例からは、「元々仙台市の避難所マニュアルには屋内に持ち込ませず、外で飼うようにとあった」ことが分かる。避難所マニュアルでは、学校施設内では、ペットと避難者は分離するという方針が事前に決まっていた。この方針にしたがって、ペットと避難者とを分離しようとした時にトラブルが発生している。

このような事例から、避難者（ペット同伴避難者）が、避難所にペット同伴避難をした場合に、ペットとの共同生活を避難所においても継続したいという強い希望を持っていたことが分かる。そのため、避難所では、事前に仙台市が作成した避難所マニュアルに従って、学校内でペットと避難者を分離しようとした時に、納得してもらえず、苦情が生じるトラブルも存在していた。

『救護対策ガイドライン』が作成された同じ年である 2013 年 8 月には、『地方都市等における地震対応のガイドライン（以下、『地震対応のガイドライン』と略す）』を内閣府（防災担当）が作成した。『地震対応のガイドライン』は、「全国いどこで発生してもおかしくない直下地震に対して、事前の備えや災害時の円滑な対応等の様々な対策の充実を図る」ため、「Ⅰ準備（震災発生前）」、「Ⅱ初動対応（当日中）」、「Ⅲ応急対応（1～3 日後）」、「Ⅳ応急～復旧（3 日～1 週間後）」、「Ⅴ復旧対応（1 週間後～1 か月後）」まで災害の事前準備と災害対応の段階を全 5 つに分け、チェックリスト形式でまとめている。

その中で、ペットの対応についての項目は、「Ⅳ応急～復旧（3 日～1 週間後）」の部分に初めて記載がある。活動内容については、「8 避難所等、被災者の生活対策」に「ペット等の受け入れに関する相談窓口を設置する。また、ペット等の一次預かり場所を確保する」という記述のみである。

3年後の2016年4月に同じく内閣府（防災担当）が、『避難所運営ガイドライン（以下、『ガイドライン』と略す）』を作成した。『ガイドライン』は、「市町村災害対策（本部）の業務の中で、避難所の指定から解消まで、具体的な対策や準備を行う際に役立ててもらうことを目的」とし、「Ⅰ運営体制の確立（平時）」、「Ⅱ避難所の運営（発災時）」、「Ⅲニーズへの対応」、「Ⅳ避難所の解消」の4つに分け、『地震対応のガイドライン』と同様にチェックリスト形式で構成されている。

「ペットへの対応」は、「Ⅲニーズへの対応」の項目に該当している。「Ⅲニーズへの対応」は、「（１）要配慮」と「（２）安全安心」の項目に分かれているが、「ペットへの対応」は、「（２）安全安心」の項目に設定されている。「18. ペットへの対応」の解説には、以下のように記載がある⁽²⁵⁾。

解説

ペットは、飼い主にとってはとても大切な存在ですが、動物が苦手な人や動物に対してアレルギーを持っている人が共同生活を送る避難所では、ペットの鳴き声や毛の発散、臭い等への配慮が必要です。避難所のペットの対策については、事前にペット同伴避難のルールを決めておくことが重要です。飼い主が責任を持って避難所でペットを飼育するための居場所の確保や、ゲージ等を用意する等具体的な対応を検討しましょう。

『ガイドライン』では、避難所のペットの対策について、「事前に同伴避難のルールを決めておく」ことを提示している。また、環境省の『救護対策ガイドライン』は、飼育するための場所の確保は避難所の運営側が行うというように提示していたが、内閣府の『ガイドライン』では、「避難所でペットを飼育するための居場所の確保」は飼い主が行うことになっている。

チェック項目のリストに関しては、以下のような4つの項目が設定されている。

- 1-1 ペット同伴避難のルールを確認する
- 1-2 ペット滞在ルールの確立を検討する
- 1-3 ペット滞在ルールの周知、掲示を実施する
- 1-4 ペット滞在場所の設置を検討する

チェックリストは、上記のように、ペットの対応について非常に簡略化して提示されている。2013年に環境省が『救護対策ガイドライン』を作成しているため、内閣府が作成した『ガイドライン』にはその内容が反映されていなければならない。しかし、『ガイドライン』は、「事前にペット同伴避難のルールを」検討する項目はあげられているが、事前にどのような点について検討すべきという点については、各自治体に任せている。

東日本大震災時のペットの問題については、内閣府の『地震対応のガイドライン』や『ガイドライン』のような検討課題もあり、仙台市中学校長会が作成した『ともに、前へ』が提示していたように、ペット同伴避難をすることによりトラブルも生じるということを認識しつつ、内閣府の『ガイドライン』が作成されるべきであったと考えられる。

記述の具体性には、差があるものの、環境省が作成した『救護対策ガイドライン』も、内閣府が作成した『地震対応のガイドライン』や『ガイドライン』も、ペット同伴避難を想定した項目が設けられている。しかし、1年後の2017年5月29日付けの朝日新聞に「避難所のペット 避難者と分離」という政府の方針転換が報道された⁽²⁶⁾。

東日本大震災では、ペット同伴避難が行われ、内閣府の『地震対応のガイドライン』、『ガイドライン』や環境省の『救護対策ガイドライン』では、この時の知見をもとに「ペット同伴避難」が指針として提示された。しかし、2017年の時点になると、熊本地震の知見を前提に、避難所でペットと被災者を分離するという方針が打ち出されようとしている。

環境省や内閣府が作成した『ガイドライン』によって、災害時には「ペット同伴避難」できるという事実だけが前面に出てしまった。そのため、避難所でペットと被災者を分離するという方針が打ち出されてしまったと考えられる。

ここまで検討した資料を振り返ると、環境省が作成した『救護対策ガイドライン』では、事例の中には、どのようにしてトラブルが生じたのかという事例は何ら記載がない。一方、仙台市中学校長会がまとめた『ともに、前へ』では、ペットに関するトラブルが生じたということが校長の記憶に色濃く残っていたと考えられる。内閣府が作成した『ガイドライン』は、チェック項目しか提示されていない。

これらを総合すると、今後起こる地震災害時に備えた『ガイドライン』作成は、ペット同伴避難に関して過去の知見をもとに、成功例も失敗例（トラブルや苦情）も過去の教訓として知っておく必要がある。当時の「現場のノウハウ」や、東日本大震災の教訓をどのように汲み取っていくのか。いいところだけとってしまうと、それは教訓にならない。そ

れを念頭におき、事前検討していくことが重要である。

23 年前の阪神・淡路大震災時には、ペットを同伴して避難した被災者に対して、どのような対応を行ったのか、という視点から分析を行った先行研究を寡聞にして知らない。しかし、今もって、このように揺れている問題を見過ごすわけにはいかない。そこで、阪神・淡路大震災時に作成された避難所日誌をもとに、避難所に避難したペット同伴者に、避難所の運営側はどのように対応したのかを次節で考察する。

次に、避難者の喫煙習慣について考えてみたい。喫煙習慣は、個人の生活習慣の一部である。現在は、ほとんどあらゆる施設で分煙が実施され、建物内は禁煙という方向に社会が動いている。そのため、喫煙習慣を持つ人も、分煙や禁煙を違和感なく受け入れつつある。

分煙が定着していく過程のなかで、禁煙・嫌煙運動が果たした役割は大きいものがある。1980 年に全国禁煙・嫌煙運動連絡協議会（現、嫌煙権確立をめざす人びとの会）が、国鉄などに「半分を禁煙車両にせよ」などと求め訴訟を起こした。この訴訟は、「嫌煙権訴訟」と称されている。

その後、「嫌煙権」という言葉が世間に広まり、禁煙や分煙が社会的ルールとして主張され、定着していくようになっていく。その結果、1988 年には、「東京の地下鉄が『終日全駅禁煙』になった⁽²⁷⁾。しかし、その頃の「大阪や神戸の地下鉄では、いまだに一部禁煙にとどまっている」ということが同新聞記事で取り上げられている。

そのなかでも、興味深い新聞記事を見出すことができた。1993 年の時点で、「嫌煙権確立をめざす人びとの会」が「嫌煙規制達成度」を点数化したデータが、新聞紙上に紹介されている（表 6.1 参照）。

指定避難所に指定されている学校では、禁煙や分煙がまだまだ浸透しておらず、10 点と厳しい数字を提示している。阪神・淡路大震災の社会情勢は、「嫌煙権」という言葉が登場し、「分煙」や「禁煙」が検討され始めていた時期に当たる。この問題に対しても、先行研究を見出すことはできなかった。内閣府や環境省のガイドライン等も、避難所における喫煙の問題については言及した箇所は見出せなかった。

災害時の避難所での対応について、ペット同伴避難は非常に注目され、方針も未だ揺れている状況である。対して、喫煙の問題に関しては検討されていない。しかし、本来であれば内閣府が作成した『ガイドライン』の「Ⅲニーズへの対応」の「(1) 要配慮」の項目で検討されなければならないと考えられる。「(1) 要配慮」の項目には、「15. 配慮が必

要な方への対応」とあり、該当者として「高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、難病の方」が当てはまる。「16. 女性・子供への配慮」という項目も設定されている。

表 6.1 「嫌煙権確立をめざす人びとの会」が採点した「嫌煙規制達成度」

地下鉄	95 点	全国の地下鉄駅構内で、終日全面禁煙
JR 新幹線	80 点	現在 35%の禁煙車率、3 月には 50 パーセントに
旅客機	20～90 点	一部国内線で全面禁煙も
私鉄	10～80 点	分煙対策は各社まちまち
病院	70 点	公的病院の待合室は分煙達成
職場	15～70 点	分煙の取り組みはまちまち
学校	10 点	熱心な教員は一部
飲食店	10 点	禁煙・分煙はまだ少数
広告	3 点	未成年者にも目につく格好ではんらん
歩行喫煙	-20 点	駅の出口などで増加
大蔵省	-50 点	たばこの税収を重視し、規制に消極的

注：朝日新聞 1993 年 2 月 20 日（朝刊）より

このように、避難所は、様々な被災者が避難している場所である。しかしながら、喫煙者への対応は、『ガイドライン』には該当する項目が見出せない。喫煙習慣というものは、喫煙者にとっては、やめられない日常の習慣である。現在では、喫茶店や公共施設などでは、禁煙や喫煙者との分離が当たり前のようになってきてはいるが、それは一時的なものである。

喫茶店や公共施設でいる時間は、長くても 1～2 時間程度である。しかし、避難所はある一定期間、生活習慣の違う人たちとの共同生活を強いられる場である。阪神・淡路大震災時の喫煙率は、男性が 52.7%、女性が 10.6%であった⁽²⁸⁾。つまり、22 年前には、6 割以上の方が喫煙習慣を持っていたことになる。半数以上の人々が、喫煙習慣を持っている状況のなかで被災者は避難所に殺到し、一定期間共同生活を行うことになった。

ペットと日常生活を共にしている人々や、日常生活のなかで喫煙習慣を持っている人々も、阪神・淡路大震災のような大きな災害に見舞われなければ、何ら問題もなく各家庭のなかで平穏無事な生活を継続していたはずである。それが、大規模な地震災害のなかで避難所に避難し、一定期間共同生活を強いられるという環境に置かれる。避難所では、この 2 つの問題についてどのような対応をしてきたのか、検討を加えていく。

2. 避難所日誌が記録したペット同伴者への対応

長田区の H 小学校は、1 月 20 日にリーダー会⁽²⁹⁾を行っている。

H 小学校では、1 月 20 日の段階でペット同伴避難してきた避難者への対応や、喫煙者への対応はどうすべきかを「ぎだい」に挙げて話し合っている（図 6.1 参照）。

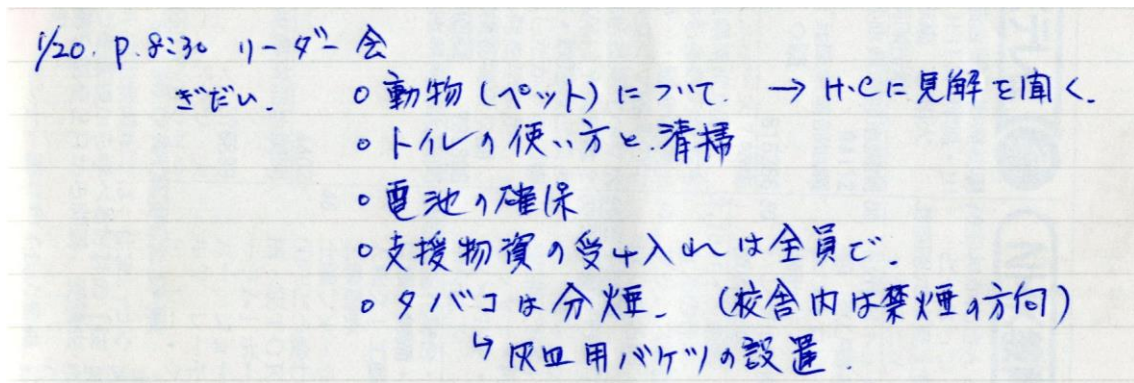


図 6.1 リーダー会で話し合われた議題

注：長田区 H 中学校避難所日誌『(タイトルなし)』（人・街・ながた震災資料室所蔵）より転載。

ペットについては、「動物（ペット）について→H・C（保健所の意味）に見解を聞く」と書いていることから、対応を決めかねていることが分かる。対して、喫煙者の対応については、「タバコは分煙（校舎内は禁煙の方向）→灰皿用バケツの設置」という方針を決めている。避難所運営側は、喫煙問題に対していち早く分煙や、校舎内禁煙の方針を持ち出している。

長田区の K 中学校では、1 月 18 日に避難所の共通ルールを作成し、早い段階で避難所の方針を打ち出している（図 6.2 参照）。

K 中学校では、「犬・猫など動物類は校舎内に入れない」という決まりを作り、ペットと被災者を分離させるルール化を先駆的に行っていることが分かる。しかし、その後の対応については記述がないため、どのように対応したのかまでは分からない。

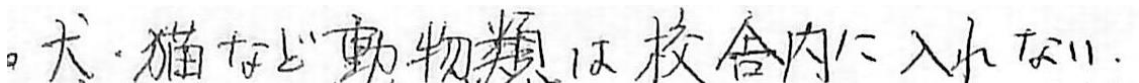


図 6.2 避難所の共通ルール

注：長田区 K 中学校避難所日誌『記録（1）』（K 中学校所蔵）より転載。

このようなルール作りがされたにも関わらず、以下のようなトラブルが発生している。

①被災者がペットと同伴避難した際のトラブル

長田区の S 小学校では、「5 才くらいの女の子が運動場の車の中に乗っていた犬を見ていた時に顔をかまれた」という問題が生じた⁽³⁰⁾。「車の中に乗っていた犬」とあるので、校舎内の避難所と離れて生活していたペット同行避難者（車中生活している）のペットと女の子の間でトラブルが発生したわけである。

灘区の R 小学校では、犬が「TEL のコードを噛む、子供のカバンをかむ」という問題が起こっている⁽³¹⁾。避難所内にペットがいることにより発生したトラブルである。

中央区 M 中学校では、動物の飼育について「アレルギーの人もあるので、やめてほしい」という要望が出ている⁽³²⁾。動物によるアレルギーは、現在でもペット同伴避難する際に検討すべき課題の 1 つとなっている。既に、22 年前の阪神・淡路大震災時に、アレルギーを理由に避難所にペットを飼育しないで欲しいという要望が出ている。

このように、避難者がペットと同伴避難することによってトラブルが発生している。中央区 K 小学校は、ペットの飼い主リストを作成している（図 6.3 参照）。これは、ペット同行避難者の受け入れを前提にした作業である。

以上のような避難所日誌の記述から、阪神・淡路大震災時の避難所では、ペット同伴避難について以下のような対応をしていた。

- ①ペット同伴避難を認めている。
- ②ペットと避難者を分離している事例もある。
- ③同伴避難を認めたために、トラブルが発生している。

ここで、注目すべきは、ペット同伴避難を断っている避難所を確認できない点である。当時、避難所では、いかなる状況の避難者であっても「避難者を排除する」ことはしていない。ペット同伴避難を受け入れているからこそ、トラブルが起こっている。その際に、教室を分離したり、校舎の外でペットを飼ったりするなどの工夫はしているが、避難者に対して「避難所から退去してくれ」という対応は行っていないことは、避難所運営にあたって、重要な「神戸の教訓」として明記すべきである。

3300297
001093 ペットの飼主リスト

1A	×
1B	×
2A	■ (猫)
2B	■ (犬)
3A	■ (犬)
3B	×
第一生徒	×
第二生徒	○
図書室(低)	■ (鳥) ■ (うさぎ)
リカレ	
こうじろ	■ (犬(マルチーズ))
リスナ	→ くま何に連れてくる。
栄太	→ 講堂に居る。

図 6.3 ペットの飼主リスト

注 1: 中央区 K 小学校震災資料『1-B』「ペットの飼主リスト」(人防所蔵) より転載。

注 2: ■ は、個人名が記載されているため、修正を施した。

3. 避難所日誌が記録した喫煙者への対応

避難所に入所した被災者は、予期せぬ事態に狼狽しながら、とりあえず避難した人たちがほとんどである。つまり、避難者の大多数は日常生活の習慣をそのまま避難所に持ち込むことになった。持病をかかえる者、高齢者、身障者、妊婦、乳幼児とともに避難した母親など、いずれも避難所での共同生活をする環境のなかでは、「災害弱者」として何らかの対応を必要とした。

しかし、前節で検討したペット同伴者は「災害弱者」の範疇には入らない。単に自己の日常生活を避難所に持ち込んだにすぎない。同じように、本人にとっては（家族にとっても）日常生活上何ら支障なく続けてきた生活習慣を避難所に持ち込んだ避難者がいた。喫煙を習慣としている人々である。避難所運営に携わった関係者は、この喫煙者に対してどのような対応をしたのであろうか。当時の避難所日誌のなかから探っていく。

避難所では、被災翌日の1月18日には、早くも「避難所ルール」を作って避難所という共同生活上のルールを作っている（図6.4参照）。この時期の避難所運営者は、学校教職員が担った時期に当たる⁽³³⁾。

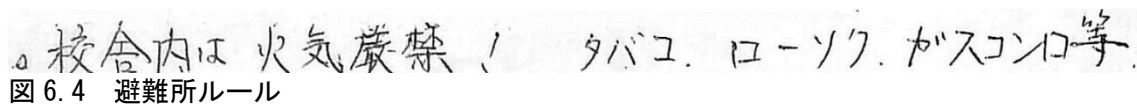


図6.4 避難所ルール

注：長田区K中学校避難所日誌『記録（1）』（K中学校所蔵資料）「避難所ルール」1995年1月18日

1月17日以降、被災地は厳しい寒さが襲っていた。そういった天候のなかでいち早く「校舎内」での「火気」を「厳禁」する措置を取っている。電気が回復していない教室等では、明かりは「ローソク」に頼りたい。寒気を和らげるためには「ガスコンロ」も使いたい。当時の避難所運営者であったK中学校の教職員は、「ルール」として「厳禁」とした方針は十分に理解できる。そうした「火気」のなかに「タバコ」を含めていることは注目に値する。

同様の措置を中央区のK小学校でも採っている。K小学校避難所日誌のなかに、「施設利用にあたって」と題した文章がある。そのなかに、以下のような注目したい一文がある。

火気厳禁（ストーブ、こたつ、電気毛布など）※喫煙は外で！！⁽³⁴⁾

避難所生活を安全に管理するため、上記の K 中学校と同じように「火気厳禁」を指示している。そして、「喫煙は外で」と指示し、喫煙者へ注意喚起を行おうとしたことがわかる。

このように禁煙習慣を持つ避難者との共同生活上のルールとして、「校舎内は禁煙」、「喫煙は外で」という方針が避難所開設の早い段階で打ち出されていた。喫煙者に対して提示されたルールは、自宅における生活習慣や職場での喫煙環境より厳しいものになっていると考えられる。それは、避難所での“共同生活”を維持していくために「現場」が策定した「ルール」であった。

ここにおいても、ペットを同伴しての避難者に対する対応と同じように、喫煙習慣を持つ避難者に対して禁煙を強いる（ペット同伴者に帰宅を強いることがなかったように）のではなく、後に社会的ルールとして定着していく「分煙」の措置を、避難所での共同生活上のルールとしていち早く創出していたことに注目すべきである。

しかし、このような校舎内禁煙、校舎外の一定の指定場所のみ喫煙を認めるといった方針は、いくつかのトラブルを発生させている。

ここでは、灘区の R 小学校で発行されたミニコミ誌「だいひょうしゃかいぎだより」（以下、「だより」と略す）を素材に見ていく。R 小学校避難所では、代表者会議で話し合った内容を掲載している“たより”を定期的に発行している。

「だより」では、喫煙についての苦情や禁煙に対する呼びかけなどが、何度も議題として挙がっており、避難所開設当初から 6 月頃まで喫煙に関する記載をたびたび見出すことができる⁽³⁵⁾。

①決定したこと：室内・館内では全て禁煙。お互いに注意し続けていく。（「だいひょうしゃかいぎだより NO.3」（1995 年 1 月 28 日発行）より）

②苦情：中高生の校舎内での飲酒・喫煙がずっと続いている。せっかくプールからトイレ用にくんできたバケツの水へ、すいがらをすてるといった状況が目に余る。そこで、灘区の補導の関係機関へ相談することにする。（「だいひょうしゃかいぎだより NO.6」（1995 年 2 月 1 日発行）より）

③決まったこと：中高生の飲酒・喫煙については、知り合いの大人が「校内での禁煙」のルールを守るよう注意する。注意：館内、校舎内でのコンロ使用は禁止です！（「だいひょうしゃかいぎだより NO.7」（1995 年 2 月 2 日発行）より）

④苦情：3F か 4F の トイレから、すいがらを窓の外へ落とす人がいます。やめて下さい！（「だいひょうしゃかいぎだより NO.8」（1995 年 2 月 3 日発行）より）

⑤苦情：未成年者の飲酒・喫煙→おとといは午前 1 時半まで酒を飲んで騒いでいた。酒を飲んでいたところに吐き、たばこを窓の外へポイ捨てしている。班長が注意してもきかない。成人の保護者はいない様子である。（「だいひょうしゃかいぎだより NO.9」（1995 年 2 月 4 日発行）より）

⑥お知らせ：タバコのポイ捨てや、くわえタバコは気をつけて下さい。（「代表者会議だより NO.58」（1995 年 6 月 22 日）より）

R 小学校では、大きく分けて①中高生の飲酒・喫煙、②タバコのポイ捨てが問題としてあがっている。避難所は、幼児から高齢者まで様々な年齢層の避難者が避難所に避難してくる。中高生は、学校も休校措置が取られ、夜遅くまで起きていても厳しく注意されるわけではない。学校外の日常生活のなかでは見えない（隠されている）未成年の飲酒や喫煙、タバコのポイ捨てなど、大人の避難者への寛容な対応が未成年者のルール違反を招く結果になっていることがわかる。

また、たばこの吸い殻をポイ捨てすることに関しての記述が何度も出てきて、避難者に注意を促している。現在のように分煙や禁煙が強制されていない当時では、決められた場所で喫煙ルールが喫煙者にとっては苦痛であり、その不満がルール違反として顕在化したと考えられる。

中央区の M 中学校では、避難所を運営する側と喫煙習慣を持つ避難者との間に深刻なトラブルが発生している。ルールを守らない避難者に対して、「校舎内ですうのは学生のことを考えてよくないから（校舎外の指定場所である）ドラム缶の所まで来てもらわなくてはこまる」と注意した。叱責された避難者は「それではもうたばこは、いっさいすわない」と言い返し、そうした陰湿なやり取りを記録している⁽³⁶⁾。

その避難者は、この話し合いの場で飲酒もしていたようで「校舎内では酒もタバコもやめてくれ」と要望が出たが、その避難者は班（室長）会議で、「酒を飲んで参加していたため、反発をかい途中で帰」っている。

その後、その避難者の態度が改善されないため、他の避難者からは「規則を守れない人は、テントを使ってくれ」という意見もあった。次第に、「迷惑をかける人に対して、強制退所できないのか」や「皆で言って（避難所から）出せないのか」と、避難所から強制的に退去させることができないかという意見もあったが、「同じ一市民が同じ避難をしている人に対して命令できないのではないか」という意見もあり、避難所から追い出すという対応は行っていなかった。

また、長田区の H 高等学校避難所では、次のような事件が発生している。「避難所で喫煙を注意した女性に暴行を加えた」容疑者が、傷害の疑いで送検されている。事件の発端は、同じ教室内で生活をしている女性から喫煙をとがめられ、部屋からの退去を要求されたことに立腹した男性が、その女性に障害を負わせた事件であった³⁷⁾。

分煙という共同生活上のルールは、避難所に入るまでの普通の日常生活を制約すると感じてしまう避難者もいたことを記録している。そして、喫煙者と喫煙習慣を持たない避難者が1つの教室で共同生活を続けることによるストレスが、傷害事件にまで惹起してしまうことも、避難所運営上留意すべき問題点として「現場のノウハウ」のなかに記録していくべきである。

ペット同伴者に関するトラブルと比較しても、喫煙者と非喫煙者が共同生活を送る場合、避難所運営上より深刻な問題となっていることがわかる。

しかし、前述したように、内閣府や環境省の『ガイドライン』には、避難所内で「喫煙」や「分煙」の項目を見出すことができない。未だ喫煙習慣を持っている方々も多い。喫煙習慣を持つ避難者に対して、避難所での生活上のルールをどのように設定しておくべきか、再検討すべき項目の1つに位置付けるべきである。

では、このようなトラブルが起こった際には、どのような対応をしていたのかを検討する。中央区の K 小学校では、禁煙のポスターが作成されている（図 6.5 参照）。ポスターだけでは禁煙が徹底されなかったのか、灘区の R 小学校では、校内の放送で何度も「校舎内は禁煙」を呼びかけていた。このようなポスターや校内放送による呼びかけの事実は、いかに分煙というルールがなかなか避難所で定着しなかった証左でもある。

避難所での喫煙者の対応は、以下のように行っていた。

- ①校舎内は全面禁煙がルール化されていた。
- ②禁煙場所を校舎外に設定し、喫煙行動に一定の制約をもうけていた。
- ③共同生活していくなかで、喫煙という生活習慣を圧迫されたと感じている喫煙者は、さまざまな問題行動を引き起こしている。
- ④避難所運営側は、根気よく分煙ルールを徹底するための努力をしている。
- ⑤時に、避難所から退去させるという意見も出るが、避難所から避難者を追い出す対応はとっていない。

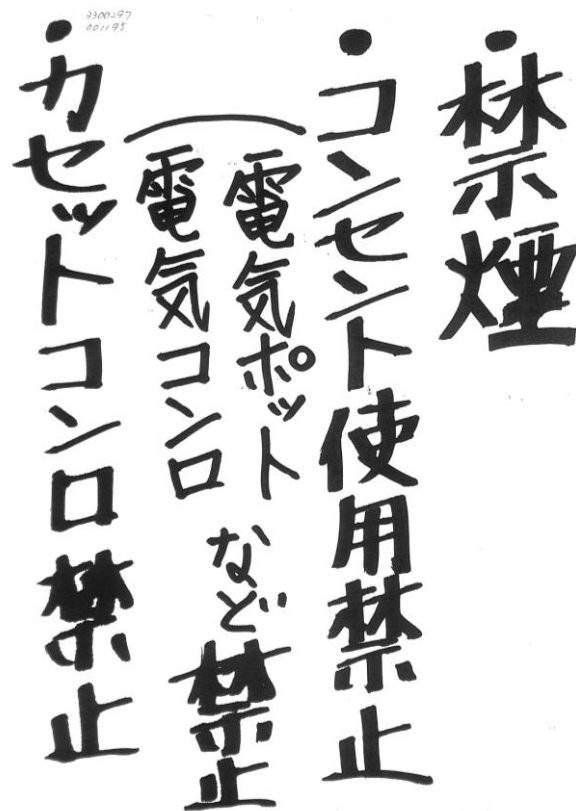


図 6.5 禁煙のポスター

注：中央区の K 小学校震災資料（人防所蔵）より転載。

しかし、当時は、半数以上の人が喫煙習慣を持っており、避難所での共同生活を強いられたからといって、日常の生活習慣をすぐさま変えることは困難である。そのため、避難所で校舎内禁煙・分煙がルール化されていても、分煙や禁煙を徹底することは難しかった。問題が生じた際には、避難所内にポスターを貼ったり、何度も放送で呼びかけたりして、禁煙や分煙の徹底を呼びかけている。

また、ペット同伴者への対応に比べて、共同生活をしている周りの避難者は喫煙者へ厳しい対応や感情を持っている点が特徴として指摘できる。M 中学校の場合は、「皆で言っ
て（避難所から）出せないのか」という避難所から強制的に退去させたいという要望まで
出ている。しかし、「同じ一市民が同じ避難をしている人に対して命令できないのではない
か」という意見もあり、トラブルが起こったからといって、喫煙者を避難所から追い出す
ような対応は行っていない。

このように、阪神・淡路大震災時の避難所では、ペット同伴者がペットと共同生活をす
る際の問題より、喫煙者と非喫煙者が共同生活をする場合の方がより深刻な問題が発生し
ている。東日本大震災時の避難所での対応や、熊本地震の際の対応など、今後多くの事例
を収集し、将来の避難所運営ルールに反映させていくことが大切だと考えている。

おわりに～今後も課題となるペット同伴者・喫煙者への対応～

本章では、避難所運営におけるペット同伴者と喫煙者への対応について考察を行った。

阪神・淡路大震災時には、ペット同伴者に対して、以下の対応を行っていることが避難所日誌から分かった。

- ①ペット同伴避難を認めている。
- ②ペットと避難者を分離している事例もある。
- ③同伴避難を認めたために、トラブルが発生している。

避難所にペットと同伴避難するかという問題は、現在まで揺れている問題であるが、2017年現在から約23年前の阪神・淡路大震災時の避難所では、ペットを受け入れていた。ペットと避難者を分離している避難所もあり、各避難所で対応を検討し、非常に苦労していることがうかがえる。ペット同伴避難を受け入れたために、トラブルも発生しているが、避難所から避難者を退所させようという対応はとっていない。

しかし、環境省は2017年秋から「避難所ではペットと避難者を分離」という方針を打ち出している。今後も、地震災害が起こった際には、ペットを連れてくる人が必ずいるはずである。しかし、ペットと共に避難する人は、「ペットと分離」という方針があるだけで避難所に避難することを躊躇してしまうと考えられる。ペットを飼っている人々は、避難する前から「弱者」と化してしまう。

最新版の神戸市防災会議『神戸市地域防災計画』（平成29年度版）では、「被災ペット動物救護対策」という項目がある。そこには、「保健福祉局は関係機関、関係団体と締結した協定（『災害時による動物救護活動に関する協定書』（平成24年1月17日協定締結））に基づき、災害時により放浪する犬猫等のペット動物の救護活動の支援等を行う」とあるだけで、具体的にどのように支援するのかは書かれていない。

様々な事例を提示してきたように、阪神・淡路大震災ではペット同伴避難をすることによってトラブルが生じている。そのことを重く受け止め、内閣府作成の『ガイドライン』の中でペット同伴避難の問題について再度検討する必要がある。

喫煙問題については、以下のような対応をとっている。

- ①校舎内は全面禁煙がルール化されていた。
- ②禁煙場所を校舎外に設定し、喫煙行動に一定の制約をもうけていた。
- ③共同生活していくなかで、喫煙という生活習慣を圧迫されたと感じている喫煙者は、さまざまな問題行動を引き起こしている。

④避難所運営側は、根気よく分煙ルールを徹底するための努力をしている。

⑤時に、避難所から退去させるという意見もあるが、避難所から避難者を追い出す対応はとっていない。

喫煙問題は、ペット同伴避難に比べ、規制の仕方が厳しいのが特徴的である。喫煙については、ルール決めの段階で方針が明確化していた。その分、避難者とトラブルが起きた時の反動が大きく、退去させるまではいかないものの「避難所から出て行って欲しい」という意見が出るほど、トラブルが深刻化している。それにも関わらず、内閣府が作成した『ガイドライン』や『神戸市地域防災計画』にも、喫煙に該当する項目は出てこない。環境省が作成した『ガイドライン』に至っては作成されていなかった。これは、避難所の問題として認知されていないと考え、早急に検討する必要がある。

現段階では、神戸市が作成した『避難所運営マニュアル』のようなものは存在しない⁽³⁸⁾。300カ所以上存在する避難所の中で、意欲的な地域は独自にマニュアルを作成しているようだが、わずか3カ所である。現在、神戸市に災害が起きた際に頼りにすべきマニュアルのようなものは、『神戸市地域防災計画』である。しかし、各避難所でのマニュアル作成の状況を考えても、このことを知っている市民はごく少数だと考えられる。

今後、起こると予測されている大規模地震災害に対応するためには、神戸市が作成する避難所マニュアルを待つだけでなく、各地域で各避難所に合った避難所マニュアルを作成すべきである。しかし、マニュアルを作成する際に、過去の事例を踏まえながらでないと意味をなさない。阪神・淡路大震災時の事例は、先駆的な事例であり、各避難所で工夫された対応が取られている。過去の知見を知り、神戸の教訓やノウハウを活かしたマニュアル作りが、今後、必要となってくる。

その際には、『救護対策ガイドライン』や『ともに、前へ』のように、避難所での成功例と失敗例の両方が記載されているような避難所マニュアルを作成することが、必須の条件であり、今後の課題である。

注

- (1) 震災復興調査研究委員会『阪神・淡路大震災復興誌[第1巻]』(財)21世紀ひょうご創造協会,1997,p.88。
- (2) 神戸市防災会議『平成6年度神戸市地域防災計画』には、末尾に「避難所一覧表」が提示されている。東灘区、灘区、中央区、兵庫区、北区、長田区、須磨区、垂水区、西区、全9区の避難所の大部分が、小学校及び中学校である。一部、高等学校や公民館等も指定されている。平成6年段階では「収容避難所」という呼称されている。最新版の平成29年『神戸市地域防災計画 共通編』では、「指定避難所」という呼称に変わっている。
- (3) 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会『三・一一からの復興 絆 そして 未来へ-東日本大震災 二年間の記録-』同会,2013。宮城県中学校長会『明日に向かって-東日本大震災・宮城県内中学校長の記録-』同会,2012。仙台市中学校長会編『ともに、前へ』同会,2012。岩手県小学校長会『二〇一一・三・一一 東日本大震災の記録 未来を信じていま歩き始める』同会,2012、福島県小学校長会『東日本大震災記録編集 ふくしまの絆～学校は、復興の最大の拠点～』同会,2013、福島県中学校長会『東日本大震災を越えてふくしまを生きる～福島県中学校長会からの報告～』同会,2012 など、東北3県の小学校、中学校の校長会が作成した報告集に、当時の詳細が記載されている。
- (4) 例えば、震災資料収集の状況調査を行った際、宮城県立図書館では、関係資料収集と保存に本格的に取り組んでいた。しかし、大部分のデータは、津波の動画や写真がほとんどであり、避難所関係資料は、宮城県名取市の避難所3ヶ所に係わるものが少しだけ収集されているだけであった。紙に記された資料の収集は、はかどっていないと関係者が語ってくれた。(2015年3月調査時点)
- (5) 本章で分析可能な関連資料を収集するまでに至っていない。
- (6) 避難所日誌の定義と特徴については、本論文第1章及び「学校避難所における避難所日誌に関する一考察—阪神・淡路大震災を事例に—」『人間文化』第40号,2016.12。を参照されたい。
- (7) 「避難所日誌から見た避難所の推移—阪神・淡路大震災の学校避難所を中心に—」『人間文化』第39号,2016.7。
- (8) 前掲7に詳細に書いている。

- (9) この問題に関しては、別途、新稿を用意している。
- (10) 前掲9に同じ。
- (11) 内閣府作成の『避難所運営ガイドライン（以下、『ガイドライン』と略す）』では、ペットと一緒に避難所に行くことを「同伴避難」という用語を用いて表現している。一方、環境省作成の『災害時におけるペットの救護対策ガイドライン（以下、『救護対策ガイドライン』）』では、「同行避難」という用語が用いられている。内閣府作成の『ガイドライン』は、ペットを避難所に連れて他の避難者と共に生活を送るという事態を、避難所全体の問題として扱っている。環境省が作成した『救護対策ガイドライン』は、ペットの救護対策に関するガイドラインであり、災害時における避難所全体を俯瞰してのガイドラインではない。そのため、本論文では、内閣府の使用している「同伴避難」という用語を採用する。
- (12) ほとんどは断片的な記述であり、一件ずつの個別具体的な事例の発生から解決までのプロセスが判明する記載は皆無といってよい。
- (13) ①岩手県大船渡市の大船渡中学校の体育館の隅に、パイプ椅子と段ボール箱で仕切られた一角がある。ペット連れの避難者のためのスペースだ。（朝日新聞 2011 年 3 月 25 日[夕刊]）
- ②宮城県内の学校に設けられたある避難所では、ペット同伴の人々は小さな教室に集め、その他の避難者は体育館に寝泊まりさせていた。（朝日新聞 2011 年 3 月 29 日[朝刊]）
- (14) 自然環境研究センター編『災害時におけるペットの救護対策ガイドライン』環境省自然環境局総務課動物愛護管理室,2013,p.1。
- (15) 前掲 14,目次。
- (16) 前掲 14, p.60。
- (17) 前掲 14,p.63。
- (18) 宮城県小学校長会・仙台市小学校長会『三・一一からの復興 絆 そして 未来へ-東日本大震災 二年間の記録-』同会,2013。宮城県中学校長会『明日に向かって-東日本大震災・宮城県内中学校長の記録-』同会,2012。仙台市中学校長会編『ともに、前へ』同会,2012、岩手県小学校長会『二〇一一・三・一一 東日本大震災の記録 未来を信じていま歩き始める』同会,2012。福島県小学校長会『東日本大震災記録編集 ふくしまの絆～学校は、復興の最大の拠点～』同会,2013。福島県中学校長会『東日本

大震災を越えてふくしまを生きる～福島県中学校長会からの報告～』同会,2012。など、東北3県の小学校、中学校の校長会が報告書を作成している。

- (19) 前掲 18 のなかにある、仙台市中学校長会『記録集 ともに、前に―東日本大震災・仙台市中学校長会の記録―』同会,2012,pp.83-87。
- (20) 前掲 19,pp.191-194。
- (21) 前掲 19,pp.205-209。
- (22) 前掲 19,pp.286-290。
- (23) 前掲 19,pp.305-308。
- (24) 前掲 19,pp.318-321。
- (25) 内閣府（防災担当）『避難所運営ガイドライン』2016,p.55。
- (26) そこには、以下のような内容が掲載されている。

「避難所のペット 被災者と分離へ 環境省が指針改定方針」

環境省は早ければ今秋にも、災害時のペットの保護や飼い主の責任を定めたガイドラインを改定する方針を固めた。昨年4月の熊本地震の教訓を踏まえ、自治体にはペットをほかの被災者と分けて保護すること、飼い主らには避難所以外の預け先も確保しておくよう求める見通しだ。

▶29 面＝備えと覚悟

32 面＝熊本地震教訓

東の本大震災後の2013年、環境省は「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」を初めて策定した。ガイドラインでは「同行避難」を基本として、飼い主にペットを入れるゲージなどの準備を促し、自治体には避難所や仮設住宅で可能な限りペットを受け入れるよう求めた。

しかし熊本地震では、避難所に入ったペットに対する苦情も少なくなかった。避難所でペットの受け入れを拒まれ、飼い主が車中泊を強いられるケースもあった。

このため環境省は改定ガイドラインで、自治体に対し、避難所でペットを保護する場合はほかの被災者と分けるよう求める。また、避難所で保護できない場合に備え、飼い主や自治体などには預け先を確保しておくよう促す方針だ。（朝日新聞 2017 年 5 月 29 日[朝刊]）

- (27) 朝日新聞 1988 年 7 月 16 日（朝刊）

- (28) 2017 年現在では、男性が 28.2%、女性が 9.0%で、男女計 18.2%の人たちが喫煙習慣を持っている（「全国たばこ喫煙者率調査」2017 年 5 月実施調査結果より）。
- (29) H 小学校避難所では、避難者のなかから数名が選出され、学校教職員・自治体職員・避難者・ボランティアなどが一体となって「リーダー会」を構成し、避難所運営について様々な事柄が話し合われていた。このような運営会議は、「班長会議」、「リーダー会議」、「夜のミーティング」など、学校によって様々な名称が付けられている。
- (30) 長田区 S 小学校避難所日誌『引継ぎノート』（S 小学校所蔵）1 月 23 日の記述。

6. 1月23日(月)……犬にかまれた件

5才の女の子が運動場の車の中に集っていた犬(ハスキー犬?)
を見ていた時に、かまれた。病院で手術(縫合)を受けた。
顔を

・犬に噛まれた女の子 [redacted] 5才
[redacted]
[redacted] (おじさん)
[redacted]
[redacted]

・犬を集めている車 [redacted] (軽自動車)……運動場の金網棒
近くに木藪向けに
とめてある。
(中に犬が集ま
る)

↓
この持ち主 [redacted]
上の件については認めていない

- (31) 灘区 R 小学校避難所日誌『M（記主のイニシャル）』（人防所蔵）1995 年 5 月 1 日の記述。

・ TEL のコードを噛む。子供のカバンをかむ。

- (32) 中央区 M 中学校避難所日誌『3-3』（人防所蔵）1995 年 1 月 27 日の記述。

動物の飼育について アレルギーの人もあるので、やめてほしい。

- (33) 詳しくは、前掲 6 を参照されたい。

- (34) 中央区 K 小学校震災資料『H7.17 兵庫県南部地震諸綴』のファイル内にある「施設利用にあたって」（人防所蔵）より転載。

施設利用にあたって

本校各施設をご利用いただく上で、下記のことからについて
ご理解・ご協力のほど お願いします。

記

- 火気厳禁（ストーブ、たき火、電気毛布など） ※喫煙は外で!!
- 貴重品は、各自、責任を持って保管して下さい。
- 避難経路の確認
- 各部屋の整理整頓・清掃、校内の美化
- 換気等 風邪の予防
- 本校を去られる際のお申し出 と、貸し出し毛布の返却
- 電話の呼び出し時間帯（午前6時～午後11時）
- ごみの回収と分別

- (35) 人防所蔵の「だより」は NO.1（1995 年 1 月 25 日発行）～NO.14、NO.16、NO.18、
NO.47、NO.51、NO.56～60（1995 年 6 月 29 日）までが残存している。

- (36) 中央区 M 中学校避難所日誌『本部 NO.1 連絡、引継ぎ、班（室長）会議 1/26～2/ 』
（人防所蔵）1 月 31 日記述より転載。「校舎内でタバコを吸うのはやめて欲しい」
という要望が出ている。■は、個人名のため修正を施している。

学生のことを考えて

校舎内でずうのはよくないから、どうも缶の
所まで来てもらわなくてはこまる。

↓
それは、
もう、たばこは、いっさいすべない。

↓
校舎内では、酒、タバコもやめてくれ。
・なぜ、校舎内の戸をしめ、カギをかけるのか、あけてはいけない
↓ 盗難防止のため
(■ は、酒を飲んで、参加にいたため、反省をかい
途中で帰る)

- (37) 朝日新聞 1995 年 3 月 4 日 [朝刊]

(38) 神戸市危機管理センターで担当者が語ってくれた (2017 年 10 月 6 日調査段階)。

[付記]

本稿は、第 18 回人文学会（神戸学院大学）の研究発表会において、口頭発表を行ったものが基礎になっている。発表を行った際に、貴重な意見・指摘を受けることができた。深甚の謝意を表する。

第7章 過去の教訓で示された現場のノウハウに基づく「避難所マニュアル」の必要性 はじめに

第2章から第6章まで、過去の事例（阪神・淡路大震災時の避難所）を素材に検討を行ってきた。筆者の研究手法として、「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」を知ることができると考え、過去の事例を抽出することに焦点を当ててきた。しかし、近い将来起こるであろうと予測されている南海トラフ巨大地震は、30年以内に起こるとされており、その対策準備は、緊急を要している。

そのため、震災資料研究は、過去の事実を分析し提示すれば事足りると済ますことができない研究へと位置付けが変化してきている。そこで、第7章では、過去の知見を将来に活かすための方策について述べる。

阪神・淡路大震災が起きた1995年以前にも多くの地震が発生していた。しかし、局地的な地震災害と受け止められてきたきらいがある。阪神・淡路大震災は、戦後高度に発達した大都市を襲った都市直下地震であったが、5年も経過した頃には、人々の記憶から次第に忘れられていってしまった。阪神・淡路大震災から10年経過した時点で、復興はほぼ完了し、20年以上経った（2017年12月）現在では、震災を経験した人々は、兵庫県南部地域には「もう地震はこない」という錯覚を起こしている。

2005年の新潟県中越地震（M6.8）は、山間部の活断層地震であった。その被害を伝えるマスコミの報道も5年も経過すれば、漸次減少し、国民の多くは地震の経験を忘却の彼方へと消し去ってしまった。阪神・淡路大震災から10年後にこの地震が起きた時、長岡市長であった森 民夫は「今回の地震は、晴天の霹靂であった」と語っている⁽¹⁾。また、「必ず大地震が起きるという緊迫感が十分あったかと問われれば、自信を持って肯定できるわけではない」とも言っており⁽²⁾、阪神・淡路大震災という大きな地震災害が起こった後に、まさか自分たちの地域が、大きな被害を受けるとは、予想だにしていなかったことが分かる。

2011年の東日本大震災は、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震とは違い、地震災害と津波災害が広範囲に被害を及ぼし、その被害の大きさともに、地球規模の地震災害が頻発する時期に入ったことを全国民が認識せざるを得ない事実を目の当たりにした。

2016年にも、鳥取県中部地震（M6.6）や熊本地震（M7.3）など、日本のいずれでも地震災害が発生してもおかしくない環境に置かれていることに、気付かされる事態が発生した。そして、政府や地震予知の研究者が、声高に南海トラフに起因する南海トラフ巨大地

震の発生確率と被害予測を大々的に提示する時代に至っている。そのため、近年では、このように頻繁に起こる地震災害をきっかけとして、防災や減災が緊急課題であると徐々に認識されるようになった。

本論文で様々な角度から分析した阪神・淡路大震災時の避難者が収容された避難所に関する記録は、単に歴史資料になるまで 50 年でも 100 年でも保存し「眠らせて」おけばいいとは言えない状況に我々は置かれている。50 年後、100 年後であれば、利害関係もなくなり、個人情報も公開できるような段階に入る。1995 年に作成された震災資料は、客観的に、そして、より厳密に分析ができる歴史資料としての役割を果たすことが予測される。

しかし、政府や地震予知研究者がその危険性を喧伝する「南海トラフ巨大地震」は、30 年以内に発生する確率が極めて高いと言われている。当然、このような巨大地震が発生すれば、西日本一帯は壊滅的な被害を受けることになる。阪神・淡路大震災時の震災資料が開示できるのを待っていては、過去の教訓を活かすことなく、さらに大規模な地震被害を受けてしまう。

その地震災害で被災した人々が、一時期避難する施設が避難所である。既に自治体は指定避難所を随所に配置して一朝事が起った場合に備えようとしている。この将来に発生が予測される地震災害時に、過去の知見である阪神・淡路大震災時の避難所の貴重な情報を活用しない手はない。

そこで、本章では、阪神・淡路大震災時に作成された「避難所マニュアル」や「防災マニュアル」を基に考察を行う。地震災害が起きた真っ只中で震災を経験した人々は何を残そうとしたのかを検討していく。また、近年、自治体が作成した「避難所マニュアル」には、過去の教訓が活かされているのか。最後に、過去の知見に基づく「避難所マニュアル」を作成する際に留意する点は何なのかを、順を追って検討していく。

1. 阪神・淡路大震災時に作成された「避難所マニュアル」

当時は、すべてが未経験のなかで避難所運営を遂行していかなければならなかった。そのため、現場で様々なアイデアが創出された。それらのアイデア＝現場のノウハウが文書化された事例もいくつか残されている（表 7.1 参照）。

この事例のなかで特に目につくのは、当時避難所に殺到したボランティアに対するものが多い点である。表 7.1 の下線を付した資料がそれである。

表 7.1 避難所マニュアル資料リスト

NO	調査先 番号	調査先	資料名称	資料様式	資料形態	資料番号
1	11	春日野小学校避難所	楠中学校ボランティア活動マニュアル	B4/4 枚	ホッチキス止め	002012
2	11	春日野小学校避難所	避難所でお世話されている方へ（お願い）（耳の不自由な方への理解のためのマニュアル）	B4/1 枚	一紙	002312
3	27	摩耶兵庫高校避難所	避難所用対応マニュアル 主要連絡先一覧・り災証明・義援金等交付・各種融資制度 他	A4/18 ページ	ホッチキス止め	001013
4	55	川上文夫(六甲小学校避難所)	「声かけ作戦」ボランティア・マニュアル	B5/8 ページ	ファイル	001038
5	55	川上文夫(六甲小学校避難所)	出納マニュアル	A4/2 枚	ホッチキス止め	003080
6	55	川上文夫(六甲小学校避難所)	「避難所緊急パトロール隊 業務マニュアル」	A4/16 ページ	ホッチキス止め	003091
7	55	川上文夫(六甲小学校避難所)	避難所業務マニュアル	A4/8 ページ	ホッチキス止め	001256
8	55	川上文夫(六甲小学校避難所)	「避難所個別面談調査マニュアル」	A4/16 ページ	ホッチキス止め	002042
9	90	日本赤十字社兵庫県支部	(株)セルートメンバーによる避難所調査及び活動マニュアル	B5/3 枚 A3/7 枚 A4/172 枚	ファイル	005009
10	132	白石健二	避難所対応マニュアル	A3/2 枚 A4/1 枚	ファイル	005109
11	1300437	阪神大震災を記録しつづける会	震災体験記「記録、避難所ボランティアマニュアル」(封筒付き)	B4/7 枚	ホッチキス止め	006024
12	1300623	谷 通好	災害救援ボランティア活動マニュアル	A4/34 枚	冊子	000140
13	2100335	森本 訓弘	災害対応マニュアル(地震対応編)	A4/10 枚	ホッチキス止め	000079
14	2100335	森本 訓弘	災害対応マニュアル(地域対応編)	A4/2 枚	ホッチキス止め	000080
15	2600501	山川 昇	避難所緊急パトロール隊の業務マニュアル	A4/6 枚	ホッチキス止め	000061

16	3100626	尼崎市立 浦風小学校	避難所運営マニュアル	A4/4 枚	ホッチキ ス止め	001001
17	3201271	兵庫県立芦 屋高等学校	避難所受付マニュアル	B4/1 枚	一紙	002258
18	3201302	西宮市立 西宮東高等 学校	「避難所運営マニュアル」	B4/1 枚	一紙	001002
19	3201312	西尾 勝 (神戸市教 育委員会)	学校震災対応マニュアル作成指 針	A4/69 ページ	冊子	001008
20	3400356	福留 輝男 (元兵庫県 立兵庫工業 高校長)	学校防災マニュアル	A4/69 ページ	冊子	001002
21	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル	A4/48 枚	ファイル	001001
22	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル 目次	A4/18 枚	ファイル	001061
23	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル 《総括部》	A4/3 枚	ファイル	001062
24	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル 《復興本部 国際部・地域部》	A4/3 枚	ファイル	001063
25	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル 《渉外部》	A4/2 枚	ファイル	001064
26	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル (総務部)	A4/11 枚	ファイル	001065
27	3400374	M氏	阪神・淡路大震災マニュアル 《復興本部 防災部》	A4/2 枚	ファイル	001066
28	3601253	姫路市立 山陽中学校	避難所支援マニュアル	B4/1 枚	一紙	001003
29	3601359	国立兵庫教 育大学	兵大避難所マニュアル	A4/1 枚	一紙	001001
30	3601427	春日町立 黒井小学校	避難所支援マニュアル	A4/1 枚	ホッチキ ス止め	001006

注：人防情報検索システムを基に作成。

当時のボランティアは、種々様々な人々が支援のために避難所に入った。そのため、避難所を運営する側の人々は、現場のノウハウを持たないボランティアへの対応に迫られたであろうことが推測できる。つまり、避難所運営を支援してくれるボランティアを円滑に支援業務に就いてもらうためには、個々に口頭での説明や指示は煩瑣でそれだけに忙殺される事態にも陥る。そのために、現場でボランティアの対応をマニュアルにした内容を文書化していく作業が行われた。

例えば、表 7.1 の 1 で検討してみたい。1 は、春日野小学校避難所震災資料のなかに存在する「楠中学校ボランティア活動マニュアル⁽³⁾」と題する資料である。タイトルからも当該中学校で活躍するボランティアの「活動」に関するマニュアルである。一部を以下に提示してみたい。

1. まず校内での活動の場所は、事務所（楠中学校対策本部と呼称します）と、校門横の警備室（BOX）と呼称します）に大別されます。
2. 時刻によって、対策本部に所属して後述の活動をやる場合と、BOX に詰めて校内への出入りをチェックする活動に大別されます。
3. 時刻によってどちらに所属して活動するかは、「警備 BOX 夜警分担表」に記入されています。但し、午前中に作られた分担表が昼過ぎから夕方にかけて変更される場合がありますので、随時確認を怠らないようにして下さい。分担表は、サブリーダーの■■さんが作成しています。
4. 3項の分担表で、本部所属の作業の内容はおおよそ次の通りです。

上記のように、活動場所はどこか、主にどのような業務につくのか、時間によって業務が変更すること。また、変更は「警備 BOX 夜警分担表」を各自でチェックすることなどが、丁寧な話し言葉の形式で書かれている点（下線部分）が特徴的な資料である。

以上の前段部分に続いて、業務内容（つまり、ボランティアの具体的な仕事内容）について具体的に分かりやすく説明されている。校内巡視、救援物資について、食事配布について、警備 BOX について、その他、窓口業務について⁽⁴⁾、炊き出し準備、炊き出し、物品配布（物品・衣料・靴）などの記載があり、楠中学校避難所を支援するボランティアがどのような仕事をやってほしいのかが、細かく、かつ、丁寧に提示されている。ここでは、救援物資についての部分を事例に検討する。

救援物資の管理…物資は技術室に保管してあります。救援物資車が本部前の校庭に来たら、荷降ろしを手伝って技術室の前まで運んで下さい。技術室の扉の鍵は本部机の右上の引き出しに入っています。鍵を引き出しから取り出すときは、必ず近くにいる人に確認をしてもらい、技術室鍵管理帳に必要事項を記入して下さい。

担当するボランティアは、このマニュアルを読めば、支援物資の保管場所、搬入業務の支援、保管場所の鍵管理と注意事項などを理解することができる。このマニュアルがあれば、間違いなく円滑に支援業務が遂行できるように書かれており、まさに、楠中学校避難所運営上必要に迫られて創出された、ボランティアのための「現場のノウハウ」の代表的

な資料であると位置付けることができる。そして、次のページの「◎救援物資について」の項目を見ると、以下のように業務の手順が記載されている。

◎救援物資について

1. 入庫 救援物資は佐川急便にて配達されます。

- (1) 品名・数量を納品書にてチェックし受領サインをする。
- (2) 納品書を入庫管理ノートに添付、保管（日付別に）。
- (3) 本部席担当もしくは待機している人の立ち会いのもと物資倉庫（技術室）の鍵を授受ノートへ受け取り時間を記入の上受け取る。
- (4) 救援物資を物資倉庫へ立ち会いのもと物資搬入。
- (5) 搬入台へ品名・数量を再チェックの上、物資倉庫内の物資入出庫ノートへ記載。

※ 急いでいて余裕がない場合搬入台の上に置いたままでいい。（運営委員会の物資担当 I さんが後でチェックされるか次の入庫時に行う）

- (6) 物資倉庫内の分類されている同類のところへ分別。
- (7) 退室施錠。

※ 物資倉庫は保安上 24 時間照明を点灯したままです。

- (8) 鍵を本部席担当もしくは待機している人の立ち会いの上、所定のところ（机の中）へ返納、授受ノートへ返納時間記載。

楠中学校避難所支援に来たボランティアが救援物資搬入業務の支援を担当する際、この「ボランティア活動マニュアル」を片手に順次作業をしていけば、間違いなく救援物資搬入業務を分担支援することができる記述になっていることがわかる。

このように、多くのボランティアの避難所業務マニュアルの特徴は、実際に行う手順が書かれていることである。全く経験のないボランティアが、避難所の支援を行う場合でも、間誤付かずにすぐに支援業務を実行することができる手順を書いたものが、ボランティア活動マニュアルといえる。

このように、業務の手順が非常に分かりやすく書かれており、例え、ボランティアが初心者でボランティアの経験がなくても、担当になった業務を間違えることなくスムーズに行えるために予め用意されたのがボランティア活動マニュアルと言える。

4 は、六甲小学校避難所で作成された『「声かけ作戦」ボランティア・マニュアル』であ

る⁽⁵⁾。

この「声かけ作戦」ボランティアの趣旨は何なのか、なぜ、「声かけ」が大切なのか、期待される成果や、注意すべきこと、基本姿勢など、2のボランティア活動マニュアルにもあったような、初めに知っておくべき情報が書かれている。

また、用紙には「新人さんにはココをとくに説明して下さい」という言葉が手書きで書き加えられている。ボランティアに対応する担当者に対する注意事項をメモ書きしたものであろう。

では、学校側が作成した「避難所マニュアル」は存在するのであろうか。神戸市立の小学校・中学校（指定避難所）が作成した「避難所マニュアル」を、人防の情報検索システムで検索したが、見出すことができなかった。同時に水本がアプローチした小学校や中学校の震災資料調査の成果をまとめた目録類でも検索してみたが、それに該当する資料は残念ながら残されていない⁽⁶⁾。

しかし、各避難所には、数多くの避難所日誌が残されている。そのなかには明らかに教職員が作成した避難所日誌も多い。教職員が作成した避難所日誌は、教職員同士が「共通理解」を行うために作成されたものである。学校教職員は、避難所が併設される事態になった学校において、自分たちが遂行すべき業務、懸案事項に対する対応の協議内容や結果、今から実施すべき処置などを確認するためには、一冊の避難所日誌が校長室などに置いてあれば事足りる。そのため、教職員が避難所の運営を行う際、別途わざわざマニュアルを作成する必要はなかったと考えられる。

神戸市立 S 小学校の避難所日誌『引き継ぎノート』の表紙に貼られている「泊まり当番の仕事」に、「②引き継ぎノートを記入する」という業務内容が書かれていることに注目する（図 7.1 参照）。

このように、教職員で決めたルールの中に「引き継ぎノートを記入する」ことを業務の一環として取り入れていたことが分かる。第3章で述べたように、学校の教職員の避難所日誌には「共通理解」という言葉が何度も出てくる。それは、当時、混乱した避難所のなかで学校教職員が、保護者や避難者にこれからの学校や避難所について聞かれた際に、各自が違った回答を出せば被災者も混乱し、デマも流れてしまう。そのような事態にならないために、教職員同士が同じ意識・同じ理解をしておく必要があった。

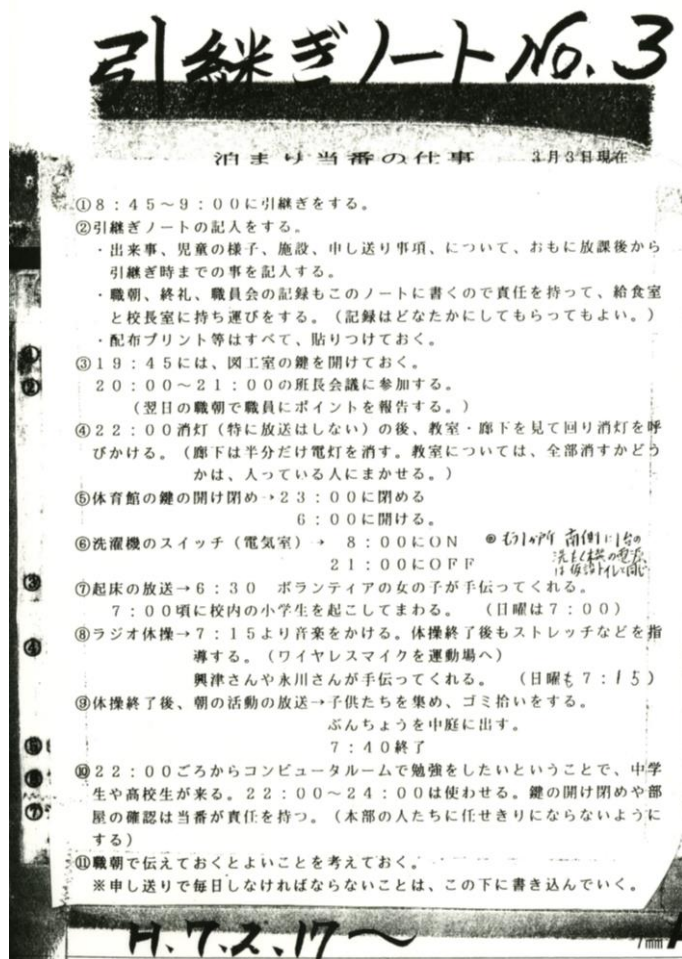


図 7.1 泊まり当番の仕事

注：神戸市立 S 小学校避難所日誌「引き継ぎノート」より転載。

学校教職員の避難所日誌は、〇〇先生と▲▲先生の避難所日誌というものは存在していない。神戸市立 K 中学校のように、教職員が書き残した避難所日誌が 20 冊ちかくにもおよぶ避難所日誌が存在する学校もあるが、それは、時間の変化とともに冊数が増えていったのであり、タイトルも統一され何冊目かというナンバリングもされている。

学校教職員は、情報の齟齬や食い違いがないようにするために、書き残す避難所日誌を 1 本化し、教職員同士が「共通理解」するために作成したと考えられる。このことが神戸市立の小学校・中学校サイドの避難所マニュアルを見出すことができなかった理由であると推測する。

次に、神戸市教育委員会が震災から約 1 年半後に作成した『学校震災対応マニュアル作成指針』⁽⁷⁾ に注目してみたい。この指針では、以下のような記載がある。

この学校震災対応マニュアル作成指針は、このたびの阪神・淡路大震災の体験と教訓を生かし、防災体制の確立と、児童生徒が自分の命を守る態度や能力を身につけ、防災意識を高める一助とするとともに各校園での独自の防災マニュアル作成に役立てていただくために作成した。

作成にあたっては、……「Ⅰ地震発生時の対応」、「Ⅱ学校教育再開に向けた対応」、「Ⅲ日常的な学校の防災活動」を三本柱にすえ、現実的対応が可能となる内容とした。

「各校園での独自の防災マニュアル作成に役立て」るために教育委員会が各学校園に提示した『学校震災対応マニュアル作成指針』であり、これを基に各学校が具体的な防災マニュアル作成を指導した文書である。

ここでは、「Ⅰ地震発生時の対応」の避難所運営について書かれている部分に注目してみる。地震発生の後、「学校対策本部の設置」をした後の「支援活動」として、「地域防災拠点の運営支援」とある。

▷収容避難所として使用する場所の確定

使用施設の優先順位の事前検討 [例えば、管理に必要なスペース（校長室、職員室、保健室等）の確保]

▷校門・校舎の鍵の保管方法

▷避難誘導、避難所の開設、情報収集・伝達、備蓄庫の管理、安否確認、トイレ設置等
環境の維持管理等

▷応急手当、医療機関との連絡、重傷者の連絡、搬送補助、保険対策等

▷貯水状況の確認・管理、備蓄食料の配布、救援物資の収受・保管・配布等

の事務が考えられ、学校の役割は、どこまでなのかを調整しておく必要がある。

まさに、「阪神・淡路大震災の体験と教訓を生かし」た学校管理業務が列挙されている。被災者の「収容」、「避難所の開設」など、指定避難所となった神戸市域の学校防災マニュアル作成が経験則を踏まえて提示されている。ここでは、地域防災計画（地震対策編）の8-5 避難所の指定・開設・運営参照（本指針 p.49）に着目する。

（２）避難所の運営

避難所の運営は、将来的には地域の防災福祉コミュニティが自主的に運営にあたり、市職員や学校職員及びボランティアは必要に応じ運営を支援することとする。

阪神・淡路大震災時の指定避難所であった小学校や中学校では、初期対応はほとんど全てを教職員が担った。各教室・体育館などに分散して入った避難者のなかから班長を選出し組織するまでに相当数の時間がかかったことも事実である。避難者による自主的な運営組織が作られるのは、それよりももっと遅い時期である。

そのような事態に対応する「体験」と「経験」を踏まえて、神戸市は平時に「地域の防災福祉コミュニティ」と称する組織を構築しておき、大規模地震災害などの有事には、「将来的に」この「地域の防災福祉コミュニティ」が「自主的に運営」するとする将来像を描き、「市職員や学校職員及びボランティア」が前面に出て対応するのではなく「必要に応じ運営を支援する」体制にしたいと提示している。

まさに、「神戸の教訓」の具体化であり、過去の「体験」と「経験」を踏まえた『学校震災対応マニュアル』のための指針になっている。まさに、神戸市域の学校教職員が一時期避難所運営に忙殺され、神戸市職員が避難所運営の前面に立たざるを得なかったという蹉跌を回避する措置を具体化したものと言える。

このように各学校（園）が、「学校（園）災害対策マニュアル」を作成することを「指針」として提示してはいるが、具体的な取り組みは各校に任されている。

そこで、このような神戸市教育委員会作成の『指針』などを前提に、避難所の併存を経験した神戸市内の学校が独自に作成した「防災」マニュアルに注目してみたい（表 7.2 参照）。

まず、震災発生から５年以内の防災マニュアルについて見ていく。例えば、表 7.2 の 14 の神戸市立湊中学校では、教育委員会が提示した『指針』が配布された４カ月後、1996 年 12 月という早い段階で『校内防災マニュアル』を作成している。まさに、教育委員会の『指針』の影響下に作成された学校独自の『防災マニュアル』である。

表 7.2 学校作成防災マニュアルリスト

NO	調査先 番号	調査先	資料名称	資料 作成年	資料 様式	資料 形態	資料 番号
1	3201244	神戸市立本山 第一小学校	いざというときに! (本一防 災マニュアル) 平成 10 年度	1998	B5/42 ページ	ホッチキス止 め	1004
2	3201244	神戸市立本山 第一小学校	いざという時に! (本一防 災マニュアル) 平成 11 年度	1999	B5/42 ページ	冊子	1005
3	3201244	神戸市立本山 第一小学校	本一防災マニュアル(いざと いう時に) 平成 12 年度	2000	B5/53 ページ	冊子	1006
4	3201247	神戸市立本山 南小学校	神戸市立本山南小学校 防 災マニュアル	2001	B4/9 枚	ホ ッ チ キ ス 止 め	1002
5	3300307	神戸市立烏帽 子中学校	平成 13 年度 烏帽子中学校 防災マニュアル	2001	B4/17 ページ	ホッチキス止 め	1031
6	3300310	神戸市立上野 中学校	平成 9 年度防災マニュアル	1997	B4/8 枚 B5/1 枚	ホッチキス止 め	2156
7	3300312	神戸市立葺合 中学校	平成 13 年度防災マニュアル	2001	A4/26 ページ	冊子	1003
8	3300394	神戸市立なぎ さ小学校	防災マニュアル(地震発生時 の対応等)	2001	A4/15 ページ	冊子	1001
9	3300397	神戸市立六甲 小学校	防災マニュアル(地震発生時 の対応等)	1999	B5/11 枚	ホッチキス止 め	1001
10	3400272	神戸市立湊山 小学校	平成 8 年度防災マニュアル	1996	B5/20 ページ	ホッチキス止 め	1001
11	3400278	神戸市立会下 山小学校	会下山小学校防災マニユアル	2001	A4/18 ページ	ホッチキス止 め	1001
12	3400296	神戸市立長田 南小学校	平成 13 年度防災マニュアル (震災対応マニュアル)	2001	B5/8 ページ	冊子	1005
13	3501165	神戸市立道場 小学校	神戸市立道場小学校防災マ ニユアル	2001	B5/11 ページ	冊子	1001
14	3601385	神戸市立湊中 学校	校内防災マニュアル	1996	B4/5 枚	一紙	1015

注：人防情報検索システムを基に作成。

この『防災マニュアル』は、大きく[1]地震による災害、[2]火事による災害、[3]水による災害の3つの項目によって構成されている。以下、[1]地震による災害に注目して見ていく。

I 地震発生時の対応

1. 学校生活時の対応

(1) 学校内

① 基本的対応

② 発生時の状況別対応

ア 授業中(基本的な安全確保の形態)

イ 教師と生徒が別々にいる場合（休憩時間など）

（２）学校外

① 校外学習中

② 登下校中

２．在宅時の対応

Ⅱ 学校教育再開に向けた対応

ここに提示された「地震発生時の対応」は、全て学校内での対応であり、生徒に対する措置が細かく提示されている。４カ月前に配布・提示された『指針』が述べている「収容避難所」への対応や「避難所の開設」といった対応をどのようにするのかといった項目は存在しない。１年７カ月前の大震災の「体験」や「経験」はまったく反映されていない非常に静的な学校生活上の対応と教職員側の措置が書き連ねてある。

表 7.2 の 1～3 の神戸市立本山第一小学校が作成した『いざという時に！（本市防災マニュアル）』は、1998～2000 年度（平成 10～12 年度）までが残存し、継続して防災マニュアルを作成している。「児童引き渡し一覧表」や「校内安全点検表」のフォームや、「救急医療機関一覧表・所在地図」、「緊急事態発生時連絡先」など、地震災害時に必要な様式もマニュアルのなかに組み込まれている。しかし、神戸市が『指針』で提示したような避難所運営については一切言及した部分がない。

表 7.2 の 3 の 2000 年度に作成された神戸市立本山第一小学校の『いざというときに！（本一防災マニュアル）平成 12 年度』に初めて「避難所」に関する記述を見出すことができた。こそでは「避難所となったときの体制」の「４．収容避難所（長期）となった場合の役割」の部分には、「区役所、防災福祉コミュニティーと協議し、教職員の集合状態等も考慮しながら役割分担を行い、支援する」と書かれている。まさに、神戸市が 1996 年 8 月に作成した『指針』と同様の文言である。しかし、その内容は抽象的な記述が列挙されており、本山第一小学校の「体験」と「経験」を踏まえた学校独自の「防災マニュアル」とは到底言い難いものである。

また、表 7.2 の 6 の神戸市立上野中学校が作成した『平成 9 年度 防災マニュアル』は、生徒用と教職員用の地震発生時行動マニュアルが作成されている。教職員用のマニュアルには、地震対策本部を設置するという記述がある。本部の対応として 10 項目があげられ、避難住民への対応は、10 番目に書かれている。しかし、神戸市教育委員会が期待した『指

針』を学校独自に具体化させ、上野中学校ではどのように避難所運営に係わるのかといった項目は見出すことができなかった。

また、表 7.2 の 5 の神戸市立烏帽子中学校が、2001 年に作成した『平成 13 年度 烏帽子中学校防災マニュアル』では、「(5) ボランティアの受け入れ」の時に、「ボランティア間で仕事内容を伝達できるように工夫する」とあるが、ボランティアが業務を円滑に行うためには「ボランティア向けマニュアル」の作成が有効であるといった「神戸の教訓」は継承されていないと判断せざるを得ない。また、他に具体的にどのように「伝達できるように工夫するのか」という部分の記述も見出すことができなかった。

このように震災 1 年後に神戸市教育委員会は「体験」と「経験」を生かした「学校防災マニュアル」の作成を各学校に期待したわけである。震災後 5 年以上経過した時点で作成された各学校の「学校防災マニュアル」には、混乱と喧騒のなかで「体験」も「経験」もしたことがなかった学校現場が辛苦・苦吟するなかで創出した「現場のノウハウ」(＝避難所運営に忙殺される事態に備える)が入った「学校防災マニュアル」は、ついに作成されることなく、どこにもあるような一般的な「学校防災マニュアル」が作られている。

震災時に避難所となった学校という貴重な経験から創出された「現場のノウハウ」や「神戸の教訓」が、その後の「学校防災マニュアル」のなかに活かされている事例を見出すことはできなかった。

本節では当時の震災資料中から「学校防災マニュアル」に着目して検討したが、将来的な大規模地震災害時に参考になるような「学校防災マニュアル」のモデルを、現存する関係資料からは抽出するに至らなかったことは残念である。しかし、大規模地震災害の発生が近い将来確実視される状況下でこそ、阪神・淡路大震災時学校現場が創出した「現場のノウハウ」や「神戸の教訓」を継承した「学校防災マニュアル」が必要ではないかと痛感している。

特に、学校サイドが作成する避難所日誌は、自治体派遣職員が作成する避難所日誌とは違う必須の記載事項なども必要になることが判明している(第 3 章参照)。しかし、神戸市教育委員会作成の『指針』においても、各学校が作成した「学校防災マニュアル」にも、学校サイドの大規模地震災害時の業務日誌である避難所日誌の有効性を認めた記述がないことも事実である。

そこで、第 3 節において、指定避難所として指定されている公立小学校・中学校において「学校防災マニュアル」のなかに、その学校独自の「避難所運営マニュアル」を作成す

る必要があるとともに、学校サイドの業務日誌である避難所日誌作成上の留意点についても提示していく。

2. 自治体が作成した「避難所マニュアル」の現状

2016年4月に、内閣府は『避難所運営ガイドライン』⁽⁸⁾（以下、『ガイドライン』と略す）をホームページ上にアップしている。東日本大震災の教訓を受けて策定され「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」と位置づけられている⁽⁹⁾。

全国の各自治体がこの『ガイドライン』を参考にしながら、市町村の避難所指定から解消までの対策や、災害が発生した際の災害対策（本部）の業務に役立ててもらうことを目的として作成している（10）。

この、『ガイドライン』は、どのような構造になっているのであろうか。避難所運営に関する箇所に注目してみたい。避難所運営業務に関しては、対策項目が19項目列挙されている。

① 運営体制の確立（平時）

- | | |
|----------------|------------------|
| 1. 避難所運営体制の確立 | 4. 受援体制の確立 |
| 2. 避難所の指定 | 5. 帰宅困難者・在宅避難者対策 |
| 3. 初動の具体的な事前想定 | |

② 避難所の運営（発災時）

- | | |
|------------------|----------------|
| 6. 避難所の運営サイクルの確立 | 7. 情報の取得・管理・共有 |
| 8. 食料・物資管理 | 9. トイレの確保・管理 |
| 10. 衛生的な環境の維持 | 11. 避難者の健康管理 |
| 12. 寝床の改善 | 13. 衣類 |
| 14. 入浴 | |

③ ニーズへの対応

- | | |
|-----------------|---------------|
| 15. 配慮が必要な方への対応 | 16. 女性・子供への配慮 |
| 17. 防犯対策 | 18. ペットへの対応 |

④ 避難所の解消

19. 避難所の解消に向けて

『ガイドライン』では、多岐にわたる内容を、①（避難所）運営体制の確立、②避難所の運営、③（避難者の）ニーズへの対応、④避難所の解消と4つに大きく区分して整理している。そして、平時からの環境整備から説き起こし、初災後の避難所開設から運営上必

須の業務、避難所が開設されてからの時間的経過のなかでの対応、運営に必須な連携協働体制と十分な配慮と網羅的なチェック項目を提示して、各自治体が作成する対策マニュアル作成上の参考になるよう配慮されている。

- ① 「平時の備え～避難所の設置・運営～質の向上～避難所の解消」へという避難所運営業務の大きな分類
- ② 「初動（発災当日）」「応急期（3日目まで）」「復旧期（1週間まで）」「復興期」の災害対策の各段階（以下、「災害フェーズ」という）における対応
- ③ 避難所の円滑な運営のための、連携協働体制づくり

この『ガイドライン』は、避難所運営マニュアルそのものの参考となるも模範例を示したものである。あくまで、この『ガイドライン』を参考にして、各市町村の自治体が独自に災害対策マニュアルや避難所運営マニュアルを作成するためのガイドラインである。内閣府は、各自治体が避難所運営マニュアルを作成する際のチェックシートとして活用してくれることを期待しているわけである。

『ガイドライン』では、「(1) 平時から実施すべき業務」のなかに「避難所運営体制」の確立を行うべきだと提言している。避難所運営委員会（仮称）の構成メンバーは、市町村防災担当者、避難所運営責任者（避難所の代表者）、施設管理者、避難所派遣職員、必要に応じて、市町村関係部局の担当者となっている。このように『ガイドライン』では、避難所を自主的に運営するための組織の重要性も指摘している。

内閣府が各自治体に提示した『ガイドライン』が作成される3年前の2013年8月に『地方都市等における地震対応のガイドライン』⁽¹¹⁾（以下、『地震対応ガイドライン』と略す）が作成されている。内容は、ほぼ『ガイドライン』と同様の内容であるが、『地震対応ガイドライン』の方が少し詳しい。

『ガイドライン』には、Ⅱ避難所の運営（発災後）の対策項目で、「避難所運営日誌を作成する」という記載がある。しかし、『地震対応ガイドライン』には「避難所運営日誌を作成する」という項目は出てこない。そのため、2013年段階では、避難所運営業務内容を記録するという考えはなく、2016年作成の『ガイドライン』において初めて掲出された項目と考えることができる。

つまり、2013年段階の「地震対応」のためのガイドラインが、2016年になると「避難

所運営」のためのガイドラインにテーマを特化し、内容も充実させていることになる。この約3年間の内閣府内の検討段階で、「避難所運営日誌を作成する」必要性が認識されたとことになる。既に本論文のメインテーマである阪神・淡路大震災時の避難所日誌が存在していることからすると、『地震対応ガイドライン』には「神戸の教訓」でもあり「現場のノウハウ」であった避難所日誌の作成は連綿と継承されていないとおかしい。しかし、2013年段階の『地震対応ガイドライン』は避難所日誌作成という項目は欠落している。内閣府では、2016年段階になって初めて「避難所運営日誌を作成する」項目が必要であったと認識したかのごとくである。

以下、各自治体が作成した「避難所運営マニュアル」を検討する。その理由は、中央の内閣府において把握された避難所運営のガイドラインの多くは、各自治体作成のそれを整理・統括した内容になっていると想定したからである。

大震災や地震被害を経験した自治体が作成する「避難所運営マニュアル」や「避難所開所マニュアル」などには、必ず、過去の経験則が反映しているはずと考え、「避難所運営マニュアル」をやみくもに探すのではなく、以下のような想定の上で、関係自治体が作成した避難所関係マニュアルなどに焦点を絞った。

- ① 阪神・淡路大震災を経験した—神戸市・西宮市など
- ② 新潟県中越地震を経験した —長岡市など
- ③ 東日本大震災を経験した —仙台市・名取市・石巻市など
- ④ その他の地震災害を経験している自治体の事例—松本市など

まずは、22年前の阪神・淡路大震災を経験したという経験則にのっとり、マニュアルを作成していると想定される神戸市の避難所マニュアルを見ていく。

前項でも触れた神戸市立教育委員会が1996年に作成した『学校震災対応マニュアル作成指針』は、その後に作成された『神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル』⁽¹²⁾（以下、『神戸市防災対応マニュアル』と略す）にどの程度反映しているのか検討してみたい。

『神戸市防災対応マニュアル』では、「5. 職員応援マニュアル」や、「7. 広報マニュアル」や、「25. 外国人対応マニュアル」、「35. リ災証明発行マニュアル」など、全部で42の項目をもうけており、詳細なマニュアルを作成している。本論文で注目している避難所に関する項目は、「18. 避難所開設・運営マニュアル」の部分である。

「18. 避難所開設・運営マニュアル」の災害発生からの流れは、以下のようになっている。

1. 施設の安全確認と二次災害の防止
2. 避難情報の収集
3. 市職員の派遣
4. 避難所開設の準備
5. 避難者収容スペースの確保
6. 避難者の受入れと誘導
7. 区本部への報告

『神戸市防災対応マニュアル』は、2016年に内閣府が作成した『ガイドライン』よりも1年早い2015年に作成されている。神戸市は阪神・淡路大震災の経験がある。そのため、その経験が反映されていて当然とも言える。しかし、内閣府が作成した『ガイドライン』には「避難所運営日誌を作成する」という項目があるが、『神戸市防災対応マニュアル』には、「避難所日誌を作成する」という記述は存在しない。

また、「3. 市職員の派遣」とある。阪神・淡路大震災時には、市の職員は交替制で避難所の支援を行っていたが、そのことについても言及はない。そのため、阪神・淡路大震災時の避難所運営に派遣された神戸市職員が交替業務形態で避難所運営に携わった過程で創出した避難所日誌（具体的には「連絡帳」、「連絡ノート」、「引き継ぎ」、「引き継ぎノート」などの名称で作成されている）が果たした重要な役割＝交替勤務形態で派遣された避難所の運営を円滑に遂行するためには避難所日誌が必須であったという「神戸の教訓」は継承されていないことになる。

避難所運営委員会の編成についても触れられている。構成メンバーは以下のようになっている。

- ・ 防災福祉コミュニティ⁽¹³⁾
- ・ ○○区本部避難所班職員
- ・ 学校等避難所施設管理者
- ・ ボランティア組織・・・等

構成メンバーのなかに、ボランティアも含まれている。これは、阪神・淡路大震災の経験則から導かれた結果であり、「神戸の教訓」が反映しているといえる。一方、内閣府の『ガイドライン』の避難所運営委員会には、ボランティアは構成メンバーのなかに組み込んでいない。阪神・淡路大震災の経験則が反映していると推測される『神戸市防災対応マニュアル』では、避難所運営委員会に「ボランティア組織」を組み込んでいるが、内閣府が策定した『ガイドライン』には除外されていることになる。

『神戸市防災対応マニュアル』を検討していくなかから、以下のようなことが分かった。

① 避難所日誌を作成する項目がない。

特に、第1節で提起したように、学校サイドも避難所日誌を作成することが重要である観点欠落している。

② 「3. 市職員の派遣」の項目には、交替勤務である点は書かれていない。

当然に、交替勤務を円滑たらしめるためのツール＝避難所日誌が果たした役割は「神戸市防災対応マニュアル」には継承されていないことになる。

③ 避難所運営委員会の編成については、ボランティアも支援業務に多大な貢献をしたという「神戸の教訓」が活かされた編成になっている。

次は、2004年に起きた新潟県中越地震を経験した、長岡市の場合はどうのようなマニュアルを作成しているのか検討する。

まず、新潟県中越地震の概要に少しふれておきたい。新潟県中越地震は、2004（平成16）年10月23日に中越地方を襲った地震である⁽¹⁴⁾。中越地震による被害は、新潟県内で死者は59人、負傷は4,795人である。被害を受けた建物は住家が約12万棟で、避難者は地震直後のピーク時には10万人を超えていた。

中越地方は、全国有数の地滑り地帯で、山間地の崩れやすい斜面の中腹や、谷あい集落が散在している。地震の強力な揺れは、これら中山間地の地盤を裂き、山を崩し、河を埋め、多くの孤立集落を発生させ、多くの宅地に被害を与えた⁽¹⁵⁾。

このように、新潟県中越地震は、山間部を含む農村地域に発生した地震を経験している。それを経験則として防災に反映されているはずであると想定して、検討対象として設定した。

長岡市のマニュアルは、長岡市危機管理防災本部が2016年に『長岡市 地区防災センター・指定避難所運営マニュアル』⁽¹⁶⁾（以下、『長岡市避難所運営マニュアル』と略す）を作成している。このマニュアルは、どの施設を対象とし、どのような目的で作成された

ものなのだろうか。前文に以下のように活用目的が書かれている。

このマニュアルは、長岡市の地区防災センター及び指定避難所（以下、「避難所」とする）の開設や運営の方法や手順等をまとめたもので、避難所の運営に関わる関係者が共有して活用します。

本マニュアルでは、地区防災センター及び指定避難所を対象にし、避難所運営に関わる関係者が共有して活用できるようなマニュアルであると規定してある。対象にする避難所が変われば、対応しなければならないことも変わってくる。特に、指定（学校）避難所は、学校施設のなかに避難所が開設されるので、学校再開についての事項も同時に考えていかなければならない。

そこで指定避難所（当然に、公立学校も指定される）についての部分を見ると、「4. 避難者や施設管理者、市の職員などが協働して運営します」と書かれている⁽¹⁷⁾。神戸市同様、市の職員が協働で支援するということは書かれているが、交替制で支援するということは記載がない。

新潟県中越地震の際に長岡市が避難所運営に派遣した職員は、交替勤務ではなかったのであろうか。まさに中越地震時に創出されたであろう「現場のノウハウ」の存在をもう一度確認する作業が必要であると考えているが、ここでは、現在の『長岡市避難所運営マニュアル』には、交替勤務形態を想定した文言がないことを指摘しておきたい。

また、本マニュアルには、「避難所（運営）日誌を作成する」という記述はなかった。阪神・淡路大震災の後に起った中越地震でも「避難所日誌」は残されていたはずであると想定しているが、『長岡市避難所運営マニュアル』にも該当する記載はなかった。

避難所運営委員会の構成は、以下の通りになっている。

- 地区防災センター職員
- 施設管理者・施設職員
- 自主防災会（町内会）役員

ボランティアは、「原則として構成員とはし」ないが、「長期にわたり避難所で活動するボランティアで、委員会に認められた場合は出席を認め」とされている。このように長

岡市では、ボランティアは、避難所運営委員会の基本的な構成メンバーからは外されている。

しかし、避難所に長期滞在し、信頼を得られたボランティアは、例外的に参加を認めるとしており、内閣府の『ガイドライン』が提示した「避難所運営委員会（仮称）」が想定していないボランティアの参加を例外的に跡付けで参加させるという、神戸市の場合とはまた違った規定になっている。

長岡市の場合、『長岡市 地区防災センター・指定避難所運営関係様式集』も存在している。「避難所開設チェックリスト兼開設等報告書」や「避難者名簿」、「避難ペット台帳」などがあり、『長岡市避難所運営マニュアル』と対応する様式フォームが提示されてある。

神戸市教育委員会『学校震災対応マニュアル作成指針』では、各学校で「学校（園）災害対策マニュアル」を策定し、「この計画に基づき、児童生徒等の避難訓練、災害時の事前指導、事後設置及び保護者との連絡方法等を検討し、その周知を図り、市教育委員会、警察署、消防署及び保護者等との協力体制を確立する」と謳われていた。

長岡市でも同様に、避難所運営マニュアル（地域版）等の作成は、「関係者での協議結果に基づき、地域で共有する」とある。つまり、1996年に神戸市教育委員会によって作成された『学校震災対応マニュアル作成指針』の「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」は、神戸の小学校・中学校にも、他府県にも浸透していないことがわかる。

『長岡市避難所運営マニュアル』を検討していくなから、以下のようなことがわかった。

- ① 「避難所（運営）日誌を作成する」という記述はなかった。
- ② 神戸市同様、市の職員が協働で支援するということは書かれているが、交替制で支援するという記載がない。
- ③ ボランティアが避難所に長期滞在し、信頼を得られると例外的に参加を認めている。

新潟県中越地震の関係資料は、長岡市立中央図書館文書資料室が収集の努力を傾注した結果、多くの一次資料が集まっている。今後、当時の一次資料のなかに、避難所日誌は存在するのか、再度、調査を実施して確認作業を行いたいと考えている。過去に同資料室の関係資料調査を行った際、市内の小学校が避難所になっており、学校関係の資料も収集していることを教えられている。神戸市の場合のように、「現場のノウハウ」として、学校サイドも避難所日誌を作成しているのかという点についても、再調査が必要と考えている。

次に、2011 年に東日本大震災を経験した自治体のマニュアルはどのようになっているのだろうか。まずは、名取市の事例を見ていく。名取市は、震災後、名取区役所内に震災資料室を作り、震災資料を収集保存するなど、震災資料保存などにも先駆的な取り組みを行ってきた自治体である。2014 年に『名取市民防災マニュアル』⁽¹⁸⁾ を作成している。

『名取市民防災マニュアル』の表紙に掲げているスローガンは、「自分の命は自分で守る」である。東日本大震災時の地震だけではなく津波などを経験した自治体ならではのスローガンを掲げている。

避難所に関する記述の部分を見てみると、名取市に避難所があったという事実は記載があるが、それを経験して今後どうするのかという提案や「避難所日誌を書く」ことや、「避難所運営委員会（仮称）」などの運営組織は書かれていない。

避難生活については、「周りの人（町内会や自主防災組織の役員など）を思いやり」、「協力して避難所の設営を行い、避難所生活を送ろう」という言葉が何度も出てくる。自治体が職員を派遣するということは書いてあるが、派遣の様態について具体的な記述はない。

名取市のマニュアルは、「名取市民」に向けた防災マニュアルであるため、内閣府の『ガイドライン』のような自治体側が作成したマニュアルとは、全く性格の違うものである。だからこそ、「思いやりを持ち、協力して避難所生活を送ろう」という「名取市の教訓」が市民に向けたメッセージとして、マニュアルのなかに組み込まれているのではないだろうか。

石巻市も 2014 年に『石巻市地域防災計画災害応急対策編（地震）』⁽¹⁹⁾（以下、『石巻市地域防災計画』）を作成している。石巻市は、避難所の運営に対し以下のような運営体制をとると書いている。

早期に避難所運営代表者を募り、避難所の運営に避難者の参画を得て、人員の不足を補う。

市の職員が避難所運営に当たるのは、初動期の 3 日間を基本とし、4 日目以降は、各避難所の避難所開設・運営マニュアルに基づき、施設管理者、自治会等、避難者を中心とした自主的な運営に移行する。

石巻市では、市の職員が避難所の運営に関わるのを 3 日間としており、いち早く、避難住民を中心とした、「自主運営組織」が運営にあたるとしている。東日本大震災時には死者

3,000 人以上、市内の家屋の約半数が全壊という甚大な被害があった石巻市の場合、避難所閉鎖までに約6カ月もかかっている⁽²⁰⁾。

阪神・淡路大震災時の神戸市と同様に避難所運営には相当な苦労がともなったと想定されるが、その経験に基づく『石巻市地域防災計画』では、自治体職員の派遣は「初動期3日間」で充分と規定している。文言中にある「各避難所の避難所開設・運営マニュアル」を詳細に分析する必要があるが、現在まで入手するに至っていない。今後の課題である。この記述から判断して、避難所運営委員会にはボランティアを含む構成にはなっていないと想像できる。

学校の教職員は、「市の行う避難所開設や運営支援に協力する」と書かれており、石巻市の場合、教職員は「支援に協力する」ことは期待されているが、神戸市の事例のように初動期に全面的に避難所運営に当たるような事態は想定していないことになる。あくまでも、避難者や周辺住民が中心となって避難所の運営を行うことを前提にした防災計画である。そのためか、避難所日誌の記載もない。

最後に、2013年に仙台市で作成された『仙台市 避難所運営マニュアル 活動編』⁽²¹⁾（以下、『仙台市避難所運営マニュアル』と略す）を考察していく。

仙台市の場合は、『仙台市避難所運営マニュアル』の他に、避難所運営マニュアルを作成するための準備は何が必要なのかが書かれている『仙台市避難所運営マニュアル事前準備解説編～地域版避難所運営マニュアルの作成に向けて～』⁽²²⁾や、避難所運営の各種活動を分割して記載した『仙台市避難所運営マニュアルシート集』⁽²³⁾や、避難所運営時に使用する報告書などの様式が集められた『仙台市避難所運営マニュアル様式集』⁽²⁴⁾と、合計頁数144ページにもなる、かなり膨大で詳細なマニュアルができています。東日本大震災を経験した自治体のなかで、もっとも詳細な避難所運営マニュアルと言ってもいいマニュアルである。

では、どのような内容になっているのだろうか。本マニュアルは、地域団体（連合町会や町内会など）、避難者、避難所担当職員（仙台市から避難所に派遣される職員）、施設管理者・職員が共有して活用するマニュアルであると書かれている。また、避難開始後の流れは、指定避難所（市立学校）を事例に考え、災害発生時間によっては対応する関係者が異なることも書かれている。

避難所運営委員会については、「委員長、副委員長、活動班の班長、居住組の組長に、避難所担当職員、施設管理者・職員、地域の関連団体」を加え構成する。仙台市も、ボラン

ティアが含まれていない避難所運営委員会の形態を事例としてあげており、内閣府の「ガイドライン」とほぼ同じである。市の職員が派遣されることは書かれているが、交替制であるという記述はない。

『仙台市避難所運営マニュアル様式集』には、避難所状況報告書の様式があり、要請事項や連絡事項を書くスペースはあるが、それは、区災害対策本部に報告するためのものであり、次の担当者に引き継いだり共通理解をはかったりする避難所日誌の形態とは、性格が異なる。

東日本大震災時に作成されたマニュアルを検討する際に分かったことは、以下のような点である。

①避難所日誌の記載がなかった。

東日本大震災の時の避難所日誌の有無は確認できていないが、学校の教職員や市の職員が運営に携わっていたのであれば、避難所日誌があったことが考えられるが、避難所運営マニュアルには、記載を発見することはできなかった。

②石巻市では、市の職員が避難所の運営に関わるのを3日間としており、仙台市では避難所担当職員が派遣されると書いており、どちらも、ボランティアは組織のなかに組み込まれていない体制を作っていた。

どちらにしろ、市の職員が派遣されることは書かれているが、交替制であるという記述はなかった。

③ボランティアの受け入れの記述はあるものの、避難所運営組織にボランティアを入れているところはなかった。

最後に、上述の地震を経験した自治体のうち、④の「その他の地震を経験した自治体」の事例として、松本市を取り上げたい。松本市エリアには、糸魚川―静岡構造線断層帯が全長 150 kmにもわたって続いているなかにスッポリと入っている地震多発地帯でもある。長野県内を走る多くの断層帯のなかで最も「30年以内に地震発生確率」が高い断層帯の真上に位置するのが松本市である。

松本市は、2011年6月に発生した長野県中部地震などの被害を受けて、防災対策に熱心に取り組んでいる。発災後の対策についても、内閣府が出した『地震対応ガイドライン』も参照しつつ作成したと推測される『避難所開設・運営ガイドライン』を2013年に策定している⁽²⁵⁾。本節では、この『避難所開設・運営ガイドライン』を検討素材にしていく。

松本市では、避難所の開設・運営については、『災害応急対策職員行動マニュアル』及び

『自主防災活動の手引き』などに定めてきたが、「地域防災計画の修正において、避難所の円滑な開設及び運営のため、手引きとなるガイドライン」を今回作成した。そのため、市避難所担当職員が派遣されることは、想定済みであるようだが、交替制であるという記載はない。

また、原則的に、「避難者、施設管理者、市」の三者が協力して避難所の開設・運営を行うことを前提としており、避難所日誌を必要とする施設管理者（教職員）と市の職員が想定されているにも関わらず、避難所日誌を書くという記述がない。

様式集のなかに避難所状況報告書があり、発災直後用は避難者数や世帯数や、避難所の安全確認、人命救助や火災、ライフラインなど周辺の状況などを書き込み、その後の報告は、避難者数、被災者数、各班の対応・要求状況、今後の見通しなどを書きこむような様式になっている。しかし、神戸市の書いていた避難所日誌のように、引き継いだり、共有したりする性格のものではなく、あくまで災害対策本部へ報告するためのものである。

避難所運営委員会の設置については、「地域住民の代表者等、施設管理者、市避難所担当職員、ボランティア団体代表等」により構成されており、ボランティアが含まれている。ボランティアへの想定要請事項として、「給食、給水、物資の仕分け、配布、外国人支援」などが想定されている。様式集のなかで、ボランティアに関するものは、「ボランティア受付カード」と「ボランティア受付台帳」で、ボランティアを受け入れる際に使用する様式ばかりであるが、様式の裏に使用の仕方が書かれているので、ボランティアが担当になっても使用出来るように作成されている。

松本市の『避難所開設・運営ガイドライン』を検討し、分かったことは以下のようになっている。

①避難所日誌の記載がなかった。

その代わりに、長岡市や仙台市と同様に、災害対策本部に報告するための報告様式が作成されていた。本部への報告は行うことができるが、施設管理者である教職員同士の情報の共有や、市の職員の引き継ぎなどは報告書では行うことができない。

②市の職員が派遣されることは書いているが、交替制だということは書かれていない。

震災直後は、避難所の開設・運営を担う職員も被災するため、迅速な対応を行うことは困難だということを提示している。

③避難所運営組織のなかにボランティアが構成されている。

しかし、ボランティア団体の代表者と書かれている。やはり、短期的に活動するボ

ランティアや個人ボランティアを組織のなかに組み込むことは困難なのだろう。各様式の使い方や、呼びかけ文例などが作成してあり、使用する人が一から考えなくてもいい形態になっている。

内閣府の『ガイドライン』をベースに、いくつかの自治体の「避難所運営マニュアル」を「神戸の教訓」「現場のノウハウ」である避難所日誌を記録するや、自治体派遣職員が交替制であるとか、ボランティアが避難所運営組織のなかに組み込まれているかなど、いくつかの視点で考察を行った。各自治体が、各々特色ある「避難所運営マニュアル」を作成していたが、「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」が継承されているとは言い難い。

多くの自治体の「避難所運営マニュアル」では、「地域版の避難運営マニュアル」の作成を推奨されていることが分かった。しかし、自治体のマニュアルに「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」が活かされていない状況で、「地域版の避難所運営マニュアル」を作成することはできない。そこで、次節では、過去の地震災害に避難所で作成されたマニュアルや、各避難所で作成された防災マニュアルなどを基にしながら、今後起きると予測される地震災害に対応できる「避難所運営マニュアル」を作成するために、マニュアルの制作上の留意点について提示していきたい。

3. 過去の知見に基づく「避難所マニュアル」の制作上の留意点

前項でも述べたように、内閣府による 2013 年度版の『地震対応ガイドライン』と 2016 年度版の『ガイドライン』がある。本節では、阪神・淡路大震災時の「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」を注記していくことで、「避難所マニュアル」作成上の留意点を提示していく。

1995 年以降、現在まで神戸市内の各学校が作成した「防災マニュアル」や、地震被害を経験した各自治体が策定した「避難所運営マニュアル」を検討した結果、避難所日誌の重要性に関する認識は非常に低い。しかし、阪神・淡路大震災当時は、ほとんどの学校避難所で避難所日誌が作成され、使用されていた。

2017 年段階に至るまで、避難所日誌の重要性については唯一、内閣府が提示した『ガイドライン』にその必要性が示されただけである。しかし、指定避難所が学校施設を想定する場合などは、学校施設責任者による学校サイドの避難所日誌が必須である。

学校教職員が作成した避難所日誌は、フォームを定めていないものの方が多い。前項で述べた神戸市立 S 小学校の「泊まり当番の仕事」のなかの「②引継ぎノートの記入」を行う際に、引継ぎノートに記入する必須項目として、以下のような項目を書くべきだとメモしている。

- ・出来事、児童の様子、施設、申し送り事項について、おもに放課後から引継ぎ時までの事を記入する。
- ・職朝、終礼、職員会の記録もこのノートに書くので責任を持って、給食室と校長室に持ち運びをする。（記録はどなたかにしてもらってもよい。）
- ・配布プリント等はすべて、貼りつけておく。

以上の項目に則って、当時の学校教職員は避難所日誌を記録していたことがわかる。ここで注目すべき点は、避難所の運営の事項だけでなく、「児童の様子」や「職朝」、「終礼」、「職員会の記録」も避難所日誌に書いていたことである。

そのため、学校の教職員が作成する避難所日誌には、児童の名簿を貼り付けている事例も多い。学校再開に向けての準備で欠かせないのが、教職員と児童の安否確認である。S 小学校のように、校長室に避難所日誌を置いている（つまり、校長が主に避難所日誌を管理している）学校が多く、安否確認の状況を各クラスの担当職員が記し、校長が確認して

いく。

前述したように、学校の教職員は、避難所開設直後から一定期間は避難所の運営を行わなければならなかった（第2章参照）。自治体の派遣職員が支援に入った後も、学校施設が避難所となっているため、施設管理者である学校教職員が運営に携わり、避難者への対応を行っている。そのため、学校教職員の避難所日誌には、避難所の運営と学校再開に向けての両方の事項が書き込めるようなフォームが必要である。

このことから、以下のような項目が反映されるような避難所日誌のフォームを必要とする。

①学校教職員の共通理解と情報の共有ができるフォーム

②避難所運営に携わることと、授業再開など、学校としての固有の業務を一時期並行して遂行しないといけない。その時期にも対応できるフォーム

学校教職員の避難所日誌のフォームを作成する際には、以上のような事項が充当できるように留意すべきである。

自治体派遣職員と比べ、学校の教職員の避難所日誌は、避難所日誌のフォームを事前に作成したものを見出すことができていない。第2章で述べたように避難所の諸相は、4期に分けられると本論文では主張している。そのため、第1期から第4期まで、全期間に対応できる避難所日誌のフォームを作成すべきである。学校教職員の書く避難所日誌の記載項目として、以下のような項目が必須である。

- (1) 出勤職員数、避難所運営担当者数（発災後、多くの学校は2週間以上全教職員が出勤できる状況には至っていなかった）
- (2) 避難所の出来事、施設、申し送り事項について
- (3) 児童の様子（安否確認、授業再開までのプロセス）
- (4) 職朝、終礼、職員会の記録など、授業（教育）再開に関する事項
- (5) 避難所運営に関する配布プリントを貼るスペース
- (6) 授業再開、または、学校行事に関する配布プリントを貼るスペース

以上のような項目を1枚の用紙に当て嵌めることは、不可能に近い。特に、一定期間、学校施設が地域の避難施設となった時期には、教職員が率先して避難所運営に当たることが自治体作成のマニュアルでも期待されている。では、教職員が①の「共通理解」と「情報の共有」が可能な避難所日誌フォームはどのような配慮が必要なのだろうか。

1. 避難所運営業務に関する事項と、学校再開に向けた本来の業務が識別できるよう

なフォームが必要である。

2. 第2章で考察したように、自治体職員が交替勤務に就いた後にも、種々、避難所関係の事項を記載する必要がある。

そのため、自治体職員が派遣された段階で避難所日誌は役割を終えることにならない。

以上の要件を満たすためには、学校が予め用意しておく避難所日誌の形式は、1日の記載を単に1ページだけに限定せず、見開き2ページを使って、左側の頁に避難所関係のフォームを設定し、右側の頁には学校関係の事項を記載するフォームを設定する。このように設定しておけば、当時の学校に残存する多くの避難所日誌に貼り付けられた名刺類（図7.2参照）が、どのような目的で来訪したのかも識別することができるようになる⁽²⁶⁾。

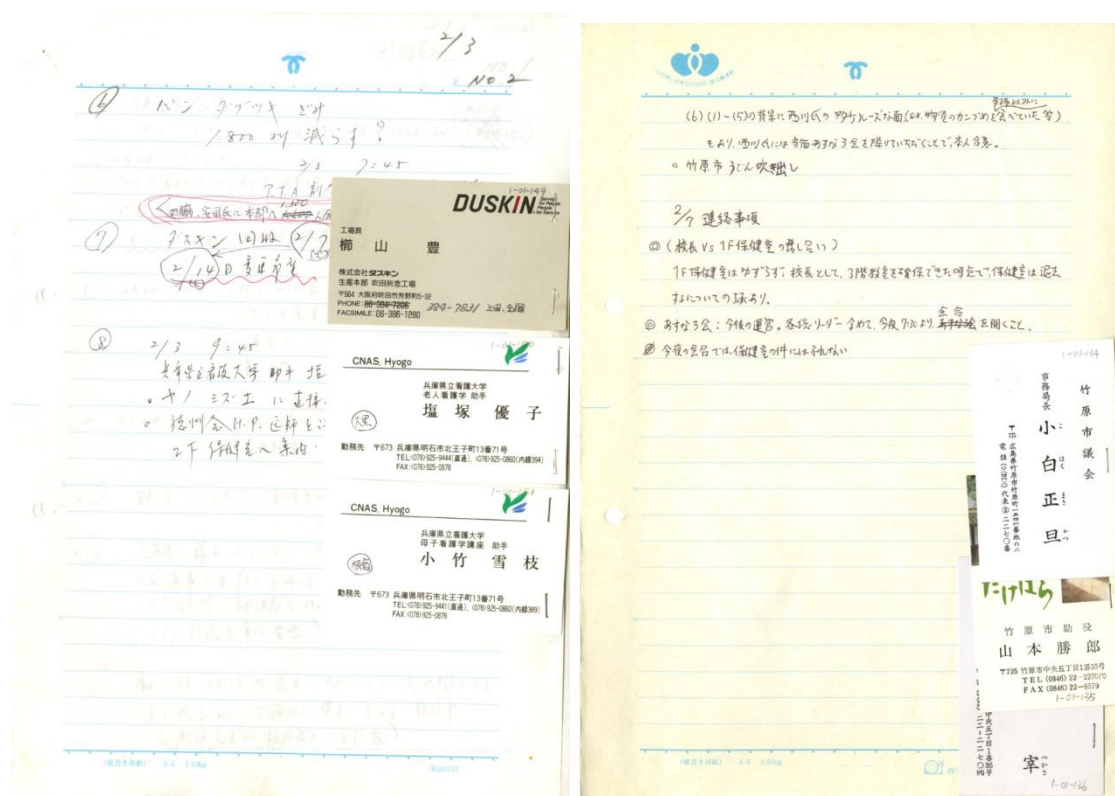


図 7.2 避難所日誌に貼られた名刺

注：旧大黒小学校避難所日誌『引継日誌』から転載。

次に、自治体派遣職員による避難所運営は、内閣府の『ガイドライン』や上述の各自治体も必須事項としている。前述の内閣府や自治体が策定したマニュアルには、自治体職員の派遣は全てに立項されている。阪神・淡路大震災時の自治体が派遣する業務形態は、交替勤務であった。派遣される職員が所属する部局の業務を優先した結果である。このよう

な1～2日毎の交替勤務形態が生み出した「現場のノウハウ」である業務の引き継ぎを文書によって円滑に行えるようにするための装置として、避難所日誌が作成された。内閣府の『ガイドライン』が指摘を受け、以下のようなフォームが必要になる。

- ① 交替勤務を前提にしたフォーム
- ② 引き継ぎ事項を明確に提示できるようなフォーム
- ③ 一定期間を集計して上部組織（上部の災害対策本部など）へ上申報告の基礎となる情報を記載するフォーム

これらの項目を踏まえて「避難所マニュアル」の作成の留意点を検討していく。

阪神・淡路大震災時に作成された兵庫県立兵庫高校避難所日誌は、既に、避難所日誌のフォームを予め作成されたものを使用している。この避難所日誌は、当時、避難所支援に入った市の職員が作成し使用していたフォームである（図 1.3 参照）。

必要項目として、「日付」、「勤務者氏名」、「①勤務の概要」、「②引き継ぎ事項」が立項されている。「①勤務の概要」については、左に時間軸が書き込まれている。勤務の概要には、特記事項と措置の2つに分かれている。いつ、何が起こって、どのような対応が行われたのかが一目で分かるようになっている。さらに、その日にあった出来事のなかで次の担当者に引き継ぐ必要がある事項は、「②引き継ぎ事項」欄に記入する。

実際に現存する避難所日誌では、一番下に記載者の欄があるが、その箇所はいつも空欄で書かれていない。上記の勤務者と避難所日誌の記載者が同一であるからであろうと推測している。

また、長田区災害対策本部が作成した『避難所執務マニュアル』のなかに、兵庫高校避難所日誌のフォーム（図 1.3 参照）が存在していたため、他の学校避難所でも使用されていたと推測できる。

この兵庫高校避難所日誌のフォームでは、運營業務に従事した業務内容を時間ごとに記入する。その際は、「特記事項」とそれに対する「措置」を記入するよう指示されている。実際は、フォームの時間指定欄は無視され、「特記事項」と「措置」を分けて記入する区分も守られていない。勤務に付いた職員にとって書きづらいフォームであったことが推測される。フォームにある「（パトロールの場合は P と記入のこと）」の指示は、フォームの枠外の最下部に記入されている。このことから、長田区役所が事前に重要な業務と位置づけた「パトロール」は、枠外に注記する程度の位置付けしか、担当者の頭の中になかったわけである。実態は、パトロール以外の様々な業務に忙殺されていた。

では、③一定期間を集計して上部組織（上部の災害対策本部など）へ上申報告が円滑にできるようなフォームにしていくためには、どのような点に留意していくべきなのか。前節で述べた松本市の『避難所開設・運営ガイドライン』の様式集のなかの「避難所状況報告書【災害直後用】」と「避難所状況報告書（第〇報）」を参考に検討していく（図 7.3、図 7.4 参照）。

松本市が作成した「避難所状況報告書【災害直後用】」には、第 1 報（発災後 3 時間以内）と第 2 報（災害発災後 6 時間以内）があり、所定の時間内に災害対策本部に報告することとなっている。ここで注目すべき点は、報告事項の内容のなかで「避難者数」や「世帯数」などの日計を報告するようになっていることである。

第 3 報以降の「避難所状況報告書」にも、「避難者数」や「被災者数」を記すようなフォームになっている。また、第 3 報以降は、当日、前日、当日と前日の差引増減数までも記載する形になっている。なぜ、このように何度も日計を災害対策本部に報告する形式をとっているのか注目する必要がある。

この点に関して、1995 年に神戸市災害対策本部民生部が作成した『避難所業務マニュアル』のなかに継承すべき記載がある。項目は、3. 避難所での業務である。ここでは、「(1) 記録の作成」で、「①救助実施記録日計」をつけることとなっている。報告の内容として、「救助の種類」、「報告事項」、「避難所の設置」、「収容人数」、「炊き出しその他による食品の給与」、「給食数」などが立項されている。

避難所の運営に関して、その日の避難所の「収容人数」と「給食数」は、非常に重要であったことが分かる。避難所に避難している避難者は、昼間に仕事に行く場合も多く、避難所にいない。昼と夜の避難所は様子が違う。また、ライフラインが復旧していない時期、給食だけ取りに来る避難所周辺住民の給食数も含まれている場合もある。「収容人数」などの避難所に関する日計を日々把握することは、避難所の規模を把握するためだけでなく、救援物資や給食数を配布するために必須の事項であった。

阪神・淡路大震災時に避難所の支援を行った自治労の「活動状況報告書」（図 7.5 参照）も同様に、避難者合計数の項目がある。途中で「活動状況報告書」のフォームを変更した（図 7.6 参照）場合でも、避難者合計数の部分は変更にならず、避難所内の人数の増減、避難所外の人数の増減の項目が追加されている。

様式 7-1

避難所状況報告書【防災直後用】

避難所名		開設日時	年 月 日	時 分	避難種類	勧告・指示・準備情報 自主避難・災害発生	閉鎖日時	年 月 日	時 分		
第1報（発災後3時間以内）					第2報（発災後6時間以内）						
避難所送信者氏名					避難所送信者氏名						
対策本部受信者氏名					対策本部受信者氏名						
報告日時		月 日 時 分			報告日時		月 日 時 分				
送信手段		FAX・防災行政無線・電話・口頭・その他()			送信手段		FAX・防災行政無線・電話・口頭・その他()				
避難者数		約 人			避難者数		約 人				
世帯数		約 世帯			世帯数		約 世帯				
避難所の安全確認		未実施 ・ 安全 ・ 要注意 ・ 危険			人的被害		負傷者 人（うち重傷者 人）				
					避難所の安全確認		未実施 ・ 安全 ・ 要注意 ・ 危険				
周辺状況	人命救助	不要 ・ 必要（約 人） ・ 不明			周辺状況	人命救助	不要 ・ 必要（約 人） ・ 不明				
	火災	なし・延焼中（約 戸）・大火の危険・不明				周辺状況	火災	なし・延焼中（約 戸）・大火の危険・不明			
	ライフライン	断水 ・ 停電 ・ ガス停止 ・ 電話不通					周辺状況	ライフライン	断水 ・ 停電 ・ ガス停止 ・ 電話不通		
	道路状況	通行可・渋滞・片側通行・通行不可・不明						周辺状況	道路状況	通行可・渋滞・片側通行・通行不可・不明	
建物被害	なし ・ あり（約 棟） ・ 不明			周辺状況	建物被害				なし ・ あり（約 棟） ・ 不明		
緊急を要する事項（具体的に箇条書き）					避難者数増減の見込 増加 ・ 減少 ・ 変化なし						
					緊急を要する事項（具体的に箇条書き）						
避難所運営委員会		設置済 ・ 未設置			避難所運営委員会		設置済 ・ 未設置				
市避難所担当職員参集数		名			市避難所担当職員参集数		名				
施設職員参集数		名			施設職員参集数		名				

図 7.3 松本市が作成した避難所状況報告書【災害直後用】のフォーム

注：松本市『避難所開設・運営ガイドライン』の様式集から転載。

避難所状況報告書（第〇報）

避難所名		報告日時		月	日	時	分
送信者名		受信者名(本部)					
避難者数		現在数(A)	前日数(B)	差引増減数(A-B)			
内 訳	避難者数	人	人	人			
	被災者数	人	人	人			
	合 計	人	人	人			
避難所運営委員会 会長名・連絡先		会長名 電 話 F A X					
避難所運営委員会		対応状況		要求等			
連 絡 事 項	班						
	班						
	班						
	班						
	班						
	班						
	班						
	班						
今後の見通しなど(飲食料・物資等の過不足、避難者の健康状態など)							

図 7.4 松本市が作成した避難所状況報告書（第〇報）のフォーム

注：松本市『避難所開設・運営ガイドライン』の様式集から転載。

松本市の『避難所開設・運営ガイドライン』に付載されている様式集は、「神戸の教訓」と「現場のノウハウ」を図らずも継承した「避難所状況報告書」となっている。

また、阪神・淡路大震災時に自治労が作成した「活動状況報告（改訂版）」（図 7.6 参照）には、「自治会、他のボランティアの状況、自治労との関係」という項目がある。前節で検討した各自治体の報告書を見ていくと「運営状況」として、「避難所運営委員会の有無」や、運営委員会の構成メンバーの人数の報告を行うような形態になっているものが多い⁽²⁷⁾。

このことから、避難所運営を行う上で避難所運営委員会の構成メンバーが、非常に重要であることが分かる。神戸の場合、他の避難所運営委員会構成メンバーと自治労の関係が円滑に連携することを自治労現地事務所（通称「長田デスク」）は重視し、実際に支援に入った組合員が作成する報告書フォームに立項したと考えられる。避難所を運営していく際は、既に支援活動を行っている自治会やボランティアとの良好な連携関係の構築も見逃すことはできない。

自治労の報告では、「その他、特記事項」のなかに「学校再開情報」という項目も付け加えている。自治体派遣職員作成の避難所日誌には、支援を担当している避難所の学校再開の情報は、ほとんど見出すことはできない（第3章参照）。神戸市が派遣した職員は、避難所運営上特段関心がなかった事項であろう。しかし、第2章で述べたように、避難所が解消に向かうということは、地域の避難施設であった学校施設が、次第に教育施設として復旧していく過程でもある。自治体の災害対策本部としては、この移行過程の推移も把握していく必要がある。

自治体派遣職員の被災状況・安否確認・出勤状況は、自治体が直接把握する事項であり、避難所日誌に掲載する事項ではない。しかし、避難所になる学校では、学校施設管理者（通常は学校長）が必ず把握すべき事項になる。神戸の事例でも、多くの学校で1～2週間、当該学校の避難所運営は、否応なく教職員に委ねられた。そのため、①は重要な記載事項である。

教職員が書く避難所日誌とは違い、自治体派遣職員の避難所日誌は、阪神・淡路大震災の段階で既に、避難所日誌のフォームが決まったものが使用されていた。それらを参考にしながら検討した結果、自治体派遣職員の書く避難所日誌の記載項目として、以下のような項目が必須であると考えられる。

- (1) 日付、業務開始時間、終了時間、勤務者氏名、本来の所属部署
- (2) 日計（収容人数、就寝者数、給食数、前日との増減など）
- (3) 勤務の概要（いつ、どのような業務を行ったのか、どのように対応したのか）
- (4) 引き継ぎ事項

(5) 学校、避難所運営委員会、その他支援団体（自治会やボランティア団体）等との関係

いずれも、交替した次の担当者がチェックしたり、対応を円滑に行うため必要の事項である。

155-02-07 18:49 マイコヒウ P.1

お16

活動状況報告

95年2月6~7日
11時 分 ~ 12時 20分

活動場所 (XXXXXXXXXX 小)

自治労責任者 (XXXXXXXXXX) 東京 県

参加者 第1班 計10名

活動の内容

後	湯茶の供給 夕食の配給準備と配給	避難者数 3,000 長田地区で最も被害の大きかった地区で、避難者の気持も非常にデリケートである。 自治会長を連日、連夜活動していただき、自治会機能も、避難所内では立上っている。 このため、ボランティアに頼る面も見受けられる
夜間	校庭の清掃 全庁でのミーティング	
午前	5:00起床後、荷振りし、仕分け 午渡し、湯茶の対応。 風呂の管理	

注 今後対応が必要と思われること

- 2月8日、都市計画部の人引き上げた以降の対応に不安を感じている。若くは若手職員を1名配置されているので、この人と充分お話しをすることが必要である。
- ボランティアの人の中に極めてすぐれた人が多くいるので、その人達の指導が必要。
- 避難者が夜間入浴につき、トイレの電灯破壊

その他、感想や特記事項

第2次隊への引き継ぎ方法
特に、この地区の場合、充分時間を掛け引き継ぎが必要有り。
2/7 PM 8:00から自治会役員会を開催され、運営委員会引継ぎが決定する予定。これに後々の対応となる。

図 7.5 長楽小学校に派遣された自治労の避難所日誌（改定前）

注：自治労が長田区・東灘区に支援をして動員した延べ2万人にのぼる組合員のうち、第2次動員で派遣された自治労東京の組合員が作成した資料（自治体中央本部資料【人・街・ながた震災資料室所蔵】から）

26

活動状況報告

2月11日/2時から
12日/2時まで

場所 ([] 小学校)

第 () 班、班長 ([]) 東京 県

参加者 (13人)

活動の内容

午後	日常業務 物資管理 夕食準備 風呂受付等 電話 臨時業務	避難者数 (合計 2300 名) (内 1000 名) 増減 (外 1300 名) 増減 ~2000 避難所・避難者の状況 ① 校外の避難者の数がつかぬ、 食事の数が不安定 (夕食は1300食程度)
夜間	日常業務 風呂受付・手伝 電話 防火管理・夕食配り 臨時業務	自治会、他のボランティアの状況、自治労との関係 ① 自治会は確立しつつある過程 (まだ体制は充分でない、意欲は出ている) ② 他のボランティア多く (個人・地区・他)、 かつ経験豊か。自治労に対してもプライドが強い。 ボランティアをうまくやれるよう努力中。
午前	日常業務 朝食準備・配り 電話受付 給湯・茶 臨時業務	

その他、特記事項、デスクへの要望 (学校再開情報、水道の復活なども)

図 7.6 長楽小学校に派遣された自治労の避難所日誌 (改定版)

注：自治労が長田区・東灘区に支援をして動員した延べ2万人にのぼる組合員のうち、第2次動員で派遣された自治労東京の組合員が作成した資料 (自治体中央本部資料【人・街・ながた震災資料室所蔵】から)

おわりに

第2章から第6章まで、実際に震災資料を使って、①学校避難所の諸相、②学校避難所における避難所日誌の役割、③学校避難所におけるボランティアの役割、④指定外大規模避難所から見た避難所の実態、⑤避難所におけるペット同伴避難・喫煙問題への対応を明らかにしてきた。しかし、過去の事例をそのままにしておいてはいけない。過去の知見を将来に活かすためには、今現在作成されつつある「避難所マニュアル」を検討し、これから「避難所マニュアル」を作成するために、どのような項目が必須になるのかを考えていく必要がある。遅まきながら、内閣府や各自治体も大規模地震災害に対する対策の一つに、発災後の避難施設の整備及び運営などにも目を配るところまで来たように感じている。

そこでまず、阪神・淡路大震災時に作成された「避難所マニュアル」を検討した。その結果、発災直後から一定期間避難所運営に大きな役割を果たした学校教職員、避難所運営のために避難所に派遣された自治体職員、「ボランティア元年」と喧伝されたボランティアの「記録」を検討した。そのなかで、ボランティアが作成した「記録」としてのマニュアルが数多く存在していた。ボランティアは、一過性であるため、誰が何の業務を担当しても分かりやすいように、マニュアルには、業務内容が懇切丁寧に書かれていた。そうすることにより、一過性であるボランティアの特性を回避しようとしていたと考えられる（詳細は、第4章を参照）。まさに、「現場のノウハウ」が表出した事例と位置付けることができる。

学校側が作成した「避難所マニュアル」は見出すことができなかった。しかし、避難所となった学校で避難所日誌が作成されていた。なぜ、学校教職員は、「現場のノウハウ」として避難所日誌を「記録」することを編み出したのであろうか。1つの学校避難所において、学校教職員が「記録」する避難所日誌と自治体派遣職員が「記録」する避難所日誌の2種類が存在することも大きな特色である。学校の教職員は、「共通理解」を行うために、自治体派遣職員は業務形態が交替制だったため、「引継ぎ」を行うために避難所日誌に記録を行った。避難所を主体的に運営し、きちんと避難所日誌を使って「共通理解」や「引継ぎ」ができていたため、一過性が特色のボランティアのように運営業務に関するマニュアルを作成する必要性がなかったと結論付けた。

次に、阪神・淡路大震災を経験した各学校が新たに作成した「防災マニュアル」について考察した。そこには、「神戸の教訓」が色濃く反映していると想定しての作業であった。しかし、1996年以降2000年段階（震災後1年～5年経過した時点）で作成された学校「防

災マニュアル」には、過去の経験＝「神戸の教訓」を活かしたような「学校防災マニュアル」を見出すことができなかった。いずれも通り一遍の「防災マニュアル」に留まっており、神戸市教育委員会が期待したような「学校防災マニュアル」は作成されていない。

阪神・淡路大震災直後から5年経過した時点でも、震災「経験」を反映した時点においてさえ、「神戸の教訓」を活かした大規模地震災害時の規範となるような「学校防災マニュアル」は創出されていない点は重要な論点とすべきである。既に震災後20年以上を経過し、当時の「経験」を「記憶」として伝える資格を有する教職員の多くは退職している。既に神戸においてさえ、「記憶」を「現場のノウハウ」として活かす人材は現場を離れているわけである。そのような状況であればこそ、指定避難所として指定されている公立小学校・中学校は「学校防災マニュアル」のなかに、その学校独自の「避難所運営マニュアル」を作成する必要があるという事実について声を大にして指摘したい。20年以上前に「体験」した「神戸の教訓」を活かすことができず、将来予測される大規模地震災害時に、再度「神戸の教訓」を「体験」するようでは、過去の知見を継承したことにならないからである。

現在、今後の災害のことを見越して、各自治体では「避難所マニュアル」が作成されつつある。実際に、地震の経験を持っている自治体を中心に、阪神・淡路大震災の教訓や、過去の地震災害での教訓が活かしているかということを焦点に当てながら、内閣府が作成した『ガイドライン』や『地震対応ガイドライン』ベースに考察した。その結果、「神戸の教訓」、「現場のノウハウ」である避難所日誌を記録するや、自治体派遣職員が交替制であるとか、ボランティアが避難所運営組織のなかに組み込まれているかなどを検討した。各自治体が、各々特色ある「避難所運営マニュアル」を作成していたが、「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」が継承され、「避難所運営マニュアル」に反映しているとは言い難い結果となった。

そこで、「神戸の教訓」や「現場のノウハウ」が「避難所マニュアル」に反映されるよう、過去の知見から「避難所マニュアル」を作成する上で留意すべき点を考察した結果、以下の諸点を検討事項として指摘した。

まず、学校教職員の作成する避難所日誌のフォームは、

- ① 学校教職員の共通理解と情報の共有ができるフォームを考えるべきである。
- ② また、避難所運営に携わることと、授業再開などの教育に関する事項、どちらにも対応できるフォームが必要である。

以下が、教職員の避難所日誌において、必要とされる事項である。

- (1) 出勤職員数、避難所運営担当者数（発災後、多くの学校は2週間以上全教職員が出勤できる状況には至っていなかった）
- (2) 避難所の出来事、施設、申し送り事項について
- (3) 児童の様子（安否確認、授業再開までのプロセス）
- (4) 職朝、終礼、職員会の記録など、授業（教育）再開に関する事項
- (5) 避難所運営に関する配布プリントを貼るスペース
- (6) 授業再開、または、学校行事に関する配布プリントを貼るスペース

また、自治体派遣職員の書く避難所日誌には、派遣される職員が交替勤務を行なうことに留意し、以下のようなフォームを必要とする。

- ① 交替勤務を前提にしたフォーム
- ② 引き継ぎ事項を明確に提示できるようなフォーム
- ③ 一定期間を集計して上部組織（上部の災害対策本部など）へ上申報告の基礎となる情報を記載するフォーム

その際、必要事項だとされる項目は、以下の通りである。

- (1) 日付、業務開始時間、終了時間、勤務者氏名、本来の所属部署
- (2) 日計（収容人数、就寝者数、給食数、前日との増減など）
- (3) 勤務の概要（いつ、どのような業務を行ったのか、どのように対応したのか）
- (4) 引き継ぎ事項
- (5) 学校、避難所運営委員会、その他支援団体（自治会やボランティア団体）等との関係

このように、書き手によって避難所日誌のフォームや必要事項が全く性格の異なるものであることが分かる。今回は、本論文が、避難所日誌に注目して考察してきたため、避難所日誌を書く上で必要だと考えられるフォームは、どのようなものが必要なのかということに重点を置いた検討になっている。避難所運営で必要とされる避難所日誌に関する必要項目については、さらなる試行錯誤が必要であるため、今後の課題としておく。

本論文でも、上記の諸点を反映した「避難所日誌」のモデルを提示すべきであると認識している。そのためには、より多くの自治体や学校が作成している「避難所マニュアル」や「防災マニュアル」を把握し検討の視野を広げる必要がある。この点に関しては、今後の課題と位置付けて第7章を擱筆する。

注

- (1) 長岡市災害対策本部『中越大震災—自治体の危機管理は機能したか』ぎょうせい,2005,はじめに。
- (2) 前掲1
- (3) 春日野小学校も楠中学校も中央区に存在することから、避難所同士で情報交換をしていたことが考えられる。そのため、春日野小学校震災資料のなかに「楠中学校ボランティア活動マニュアル」が混在することになったと考えられる。同資料には、1994年3月23日現在と書かれているが、人防の情報検索システムで検索を行うと、1995年作成となっており、震災当時の資料であるから、199「4」年と記載されている部分は、「5」の記載ミスと考えられる。つまり、発災後約2カ月の時点で作成された資料である。
- (4) 校内放送について、別紙マニュアルが存在すると記載があり、ボランティアが校内放送業務も担当していたことがわかる。
- (5) この資料は、1995年2月5日にアユス＝仏教国際協力ネットワークが作成したマニュアルである。
- (6) 水本浩典「淡路市立野島小学校(旧北淡町立野島小学校、現在廃校)震災資料目録」『人文学部紀要』31号,2011-03,pp.155-169。水本浩典「神戸市立長田小学校震災資料(岡二郎氏保管資料)目録」『人文学部紀要』31号,2011-03,pp.139-153。水本浩典・中平遥香「地域と学生が協働調査で発見した神戸市立真陽小学校震災資料」『人文学部紀要』35号,2015-03,pp.139-173。水本浩典・中平遥香・辻本愛「神戸市立兵庫大開小学校震災資料目録」『人文学部紀要』35号,2015-03,pp.175-183。水本浩典監修 震災資料研究会作成「神戸市立だいいち小学校震災資料目録」『人文学部紀要』36号,2015-03,pp.87-128。などが該当する資料目録である。
- (7) 神戸市教育委員会指導部指導第1課『学校震災対応マニュアル作成指針』1996.8
- (8) 内閣府(防災担当)『避難所運営ガイドライン』2016年4月作成
URL: http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_guideline.pdf (取得日 2017年3月15日)
- (9) 前掲8,p.1。
- (10) 前掲9
- (11) 内閣府(防災担当)『地方都市等における地震対応のガイドライン』2013年8月作

成

URL : http://www.bousai.go.jp/jishin/chihou/pdf/chihou_guidelines.pdf (取得日 2017 年 3 月 15 日)

- (12) 神戸市防災会議『神戸市地域防災計画 防災対応マニュアル』2015 年 9 月作成
URL:<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/plan/img/05bosaimanual.pdf>
(取得日 2017 年 3 月 15 日取得)
- (13) 防災福祉コミュニティは、地域防災の担い手として、神戸市が独自に創出した地域防災システムである。ここでは、神戸市の板宿小学校区防災福祉コミュニティの活動実態を紹介し考察した、水本 浩典・横山 由佳子「地域社会と防災福祉コミュニティ-板宿小学校区防災福祉コミュニティの活動から-」『人文学部紀要』(30),pp.99-127,2010-03。を参考として提示しておく。
- (14) 新潟県中越大震災記録誌編集委員会『中越大震災（前編）～雪が降る前に～』ぎょうせい, 2006。
- (15) 前掲 14,p.17。
- (16) 長岡市危機管理防災本部『長岡市 地区防災センター・指定避難所運営マニュアル』2016 年作成
URL:<http://www.bousai.city.nagaoka.niigata.jp/wp-bousai/wp-content/uploads/2015/05/7befe00deae36b9ad91124eda46d9866.pdf> (取得日 2017 年 3 月 15 日)
- (17) 前掲 16,p.4。
- (18) 名取市『名取市民防災マニュアル』2014 年作成
URL: http://www.city.natori.miyagi.jp/soshiki/soumu/bousai/node_27081 (取得日 2017 年 3 月 15 日取得)
- (19) 石巻市防災会議『石巻市地域防災計画災害応急対策編（地震）』2014 年 12 月作成
URL:<http://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10106000/tiikibousaikeikaku/chiikibousai2jishin.2.pdf> (取得日 2017 年 3 月 15 日)
- (20) 石巻市ホームページ「避難所の閉鎖時期（平成 23 年 9 月 16 日）」より
URL : <https://www.city.ishinomaki.lg.jp/cont/10151000/7609/7609.html> (取得日 2017 年 3 月 15 日)
- (21) 仙台市消防局防災企画課『仙台市避難所運営マニュアル活動編』2013 年 4 月作成
URL:<http://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/hinanjo/doc>

uments/katsudou.pdf（取得日 2017 年 3 月 15 日）

- (22) 仙台市消防局防災企画課『仙台市避難所運営マニュアル事前準備解説編～地域版避難所運営マニュアルの作成に向けて～』2013 年 4 月作成

URL:<http://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/hinanjo/documents/junbi.pdf>（取得日 2017 年 3 月 15 日）

- (23) 『仙台市避難所運営マニュアルシート集』

URL:<http://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/hinanjo/documents/sheet.pdf>（取得日 2017 年 3 月 15 日）

- (24) 『仙台市避難所運営マニュアル様式集』

URL:<http://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/hinanjo/documents/sheet.pdf>（取得日 2017 年 3 月 15 日）

- (25) 松本市危機管理部危機管理課『避難所開設・運営ガイドライン』2013 年 7 月作成

URL:<http://nishihara.grupo.jp/media/4566064.pdf>（取得日 2017 年 3 月 15 日）

- (26) 例えば、須磨区の旧大黒小学校の避難所日誌を例示のために提示した。ここには数多くの名刺が貼り付けられ、学校に様々な来訪者があったことがわかる。新聞記者、議会関係者、業者、教育委員会関係者、自治体関係職員、保護者、などなど、受け取った名刺はその都度丁寧に当該頁に貼り付けられている。しかし、当事者にとっても今となっては来訪目的が避難所関係なのか、学校業務関係なのかは区別できない。

- (27) 前節で検討した自治体のなかでは、松本市以外に長岡市、仙台市がそれに該当する。

【謝辞】

長田区役所内にある「人・街・ながた震災資料室」の方々には、筆者が学部の 3 年生の頃から、震災資料の持つ意味や資料の扱い方だけではなく、震災に関するあらゆることを手厚く手解きいただいた。また、本論文執筆にあたり震災資料閲覧の配慮いただいたことに、深甚の謝意を表したい。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター震災資料室の方々にもお世話になり、震災資料を閲覧する際に多大なる便宜をはかっていただいたことに、深甚の謝意を表したい。

第 5 章 指定外大規模避難所から見た避難所の実態～兵庫県立兵庫高校を事例に～を執筆する際には、湊川高等学校に関しての調査は、湊川高校 山中 勇元教諭、方 政雄元教諭

のお二人に当時の状況を詳しくうかがった。お二人の協力なしでは、成稿に至らなかった。

お二人にも深甚の謝意を表したい。

最後に、本論文執筆にあたり、資料調査・資料閲覧・情報提供に協力していただいた方との出会いがなければ、本研究は成り立たなかった。学部３年生の頃から、ここでは書ききれないほど本当にたくさんの方が、高知出身である無知な筆者のために協力してくださった。心から謝意を表するしだいである。