OUKA
The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	阪神・淡路大震災における避難所の研究
Author(s)	柏原, 士郎; 上野, 淳; 森田, 孝夫
Citation	
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/20789
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

第Ⅰ部

避難所の実態

阪神・淡路大震災は，6,000人をこえる関東大震災以来の犠牲者を出し，戦後最悪の災害となった．被災地の多くの住民が避難生活を余儀なくされ，避難者の数は一時は30万人を越え，しかも学校や公会堂などでの避難生活は長期に及んだ．

大量の避難者の発生は，とりもなおさずわが国の住宅を含む生活環境の脆弱性を示すものであり，避難生活の長期化は，応急仮設住宅の建設を含む発災後の緊急対応，復旧活動の遅れに起因するもので，都市防災における危機管理の不在を明らかにする結果となってしまった．平常時においては潜在化していた都市が抱えるさまざまな問題が非常時において一挙に露呈することになったが，世界的にも例をみない避難生活の長期化はその象徴的な存在であった．

今回の震災は，近代都市がはじめて直撃されたという点で，今後の都市防災にとってきわめて重要な意義をもつものであり，長期の避難生活という前例のない体験からいかなる教訓を学びとるかは決定的に重要である．

第Ⅰ部では，震災記録として，また，安全で住みよい地域生活環境を創造するための重要な基礎的計画情報として，まず避難所の実態を明らかにする．

内容は七つの章からなり，第1章では，これまでの災害時における避難行動および避難所などの状況を概観し，第2章では阪神・淡路大震災における避難所の発生状況と避難行動，第3章では避難圏域の構造，第4章では避難所における生活と施設の機能転用の実態，第5章では避難所における高齢者と障害者の問題，第6章では避難所の形成から消滅までの過程における諸問題，第7章では避難路の安全性と避難所の生活環境の実態などを論ずる．

第Ⅰ部においては，各節の最後に分担執筆者名を示した．
なお，各章の前文とまとめは下記の各章の総括責任者が執筆した．

第1章　柏原 士郎
第2章　森田 孝夫
第3章　横田 隆司
第4章　阪田 弘一
第5章　田中 直人
第6章　吉村 英祐
第7章　吉村 英祐

第1章　避難所とはなにか

都市域での災害は，わが国の災害史においてもこれまでに幾多の事例があり，その都度，住民は避難し，避難生活を余儀なくされてきた．ここでは，今回の震災における避難所の特性を明らかにするために，これまでの災害時における避難行動および避難所などの状況を概観しておく．

まず，わが国における避難所の原形と考えられる江戸時代の御救小屋と，関東大震災およびその後の災害における避難行動と避難所の状況を述べ，さらに関東大震災以後の各種の災害の教訓をもとにして定められた災害救助法や災害対策基本法，地域防災計画における避難所などの規定について述べる．

1.1　江戸時代の御救小屋（おすくいごや）

江戸時代(1603–1867年)は，民衆の生活も比較的安定し，元禄以後はとくに文芸爛熟の機運を迎えて，享楽の時代が実現されたかにみえたが，実は，地震と火事の災厄は，全時代を通じて庶民に陰惨な影を投げ与えた．たとえば，焼死者10万人を出した明暦3年(1657年)の大火や，270年間を通じて大小478度の地震を被っている．幕府はその都度，被災者に給食や金，米を与え救済の手を差し伸べているが，文政12年(1829年)3月21日に発生した大火では，明暦3年の大火から170年もたっており，変災に処する応急処置もその設備も充実してくる．この大火では，7万人を越える被災者が発生したが，この被災者のために御救小屋(図1.1)を設けて米銭を与えるなどの救済を行っている．

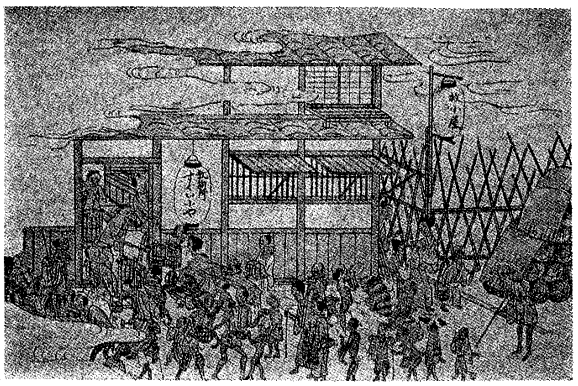


図1.1　御救小屋の様子
〔小野武夫編『日本近世饑饉志(復刻版)』有明書房(1987)より〕

『親見正略記』によると，「都合十一ヶ所

へ，件の仮小屋一時に落成しけれは，露宿すべかりし老若男女，とみに其所々に移しつどへられて，雨露を凌ぐのみか，朝夕の食さへぞ下したまわりける」とあるように，幕府の救済活動は相当充実したものであったことがうかがわれる．『甲子夜話続編』には，4月7日御救小屋人数高として下記のような所在地と収容人数が記されている．

幸橋外	396人	四日市	338人
数寄屋橋外	397人	筋違外	269人
松屋橋弐所分	1,090人	神田橋外	220人
築地門跡前	490人	両国広小路	516人
常盤橋外	246人	〃	3,962人

御救小屋の構造は『視聴草』によると，「幅四間長十五間程の所，矢来にてかこひ，むしろをかけ，上には苫をふき，丸太をころがし，竹すのこをねだとし，むしろを敷たり，是は筋違御門外の分を聞いて書記せしなり，其外も同じ事なれども，少しは大小有りと人々いへり，人数は三百五十人計り入て居れり」とある(以上は*1における「日本震火災略史」による)．小屋のスケールと収容人数が正しい値とすると，1 m^{2}当たり1.8人となり，超過密の状況であったことになる．数値の信頼性は低いが，いずれにしても過密状態であったことは間違いないだろう．

*1
内務省社会局『大正震災志（上）』岩波書店(1926).

野口武彦によると，この「御救小屋」という言葉が最初につかわれたのは文化3年(1806年)で，勝海舟の『吹塵録』「各地方の部二」中の「江戸窮民救恤例」にみられるという．先に述べた文政12年の大火をへて1855年の安政地震*2のときには，御救小屋の建設の手順も工法も確立し，佐久間長敬(南町奉行所与力)の『安政大地震実験談』には「小屋を組み立てるための丸太，屋根材の苫，筵，床材の六分板，畳，四分板を重ねた羽目板，さらに障子，雨戸などがみんな貯蔵してあり，千坪ぐらいの仮小屋は半日にできてしまう仕組が常に用意してあった」という(以上，*3より要約)．江戸時代にすでに，現代の都市にも見られない災害救助対策の手法が確立していたのは見事である．

*2
江戸地震という．下町でとくに被害が大きかった．地震後30余か所から出火，焼失面積は2.2 km^{2}におよんだ．江戸町方の被害は，潰れ焼失1万4千余，死者4千余.

*3
野口武彦『安政江戸地震』筑摩書房(1997).

1.2　関東大震災における避難行動と避難所

関東大震災の特徴は，序章でも述べたように，二次災害としての大火であった．そのときの状況を吉村昭の『関東大震災』*4をもとに見てみよう．

*4
吉村　昭『関東大震災』文藝春秋(1977).

東京市では，火災は地震発生と同時に，市内15区すべてに起こり，出火点は郡部も含めると178か所にも及んだ．そのうち83か所は消火活動によって消しとめられたが，95か所で発生した火災は，強風にあおられて巨大な火の流れ

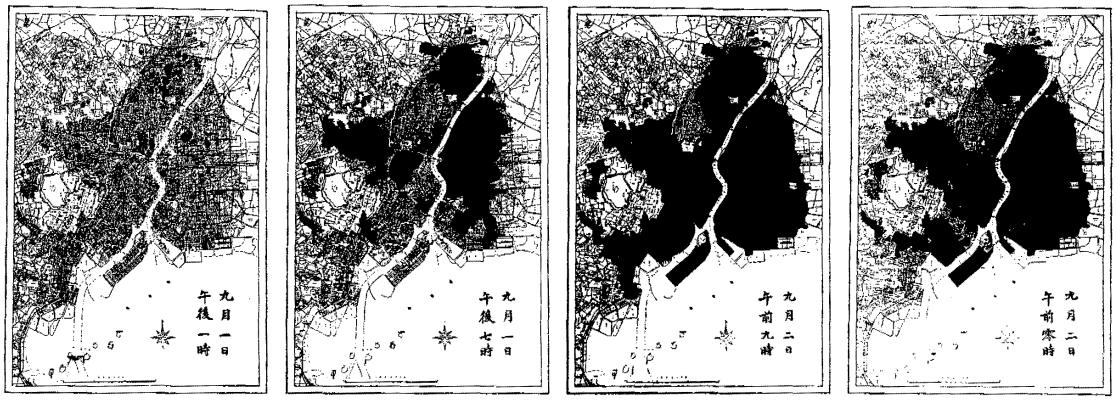


図1.2　関東大震災における火災の延焼の時間経過(東京市)
〔震災予防調査会『震災予防調査会報告第百号』岩波書店(1925)による〕

となって延焼した．さらに火災現場からの飛火も激しく，市内のみで飛火によって百余か所から火の手があがり，東京は炎の逆巻く世界に化した．大火災は，9月1日正午に始まり9月3日午前6時までつづいたが，東京市の43.5%という広大な地域が焼きはらわれた(図1.2)．とくに日本橋区は一坪も残らず焼失し，浅草区98.2%，本所区93.5%，京橋区88.7%，深川区87.1%とその被害は甚大だった．延焼をうながした原因の一つに，避難者が携行する荷物があった．人びとは，家財を荷馬車や大八車に乗せたり背に負うたりして逃げまどい，路上はそれらの人と物によってあふれたが，迫った火は荷物に次つぎと引火していった．人びとは燃えさかる荷物に逃げ道をふさがれて焼死し，火勢はさらにつのって延焼していった(以上，*4より要約)．火焔に追われた市民は，図1.3に示すように多方面に避難したが*5，これによれば10 km近い距離を避難した地区もみられた．住む家屋を失った市民は，東京市人口の67%強にあたる1,356,740人(警視庁調べ)で70,000人弱の死者を除いた130万人近い市民が避難場所に流れこんだ．『大正震災志』*1によると，主な避難場所と避難者数は次のとおりである．

上野公園	約50万人	明治神宮外苑	約3万人
宮城前広場	約30万人	深川清住公園	約5千人
芝公園	約5万人	洲崎埋立地	約5万人
靖国神社境内	約5万人	浅草観音境内	約7万人

地震発生直後の混乱状態を考えると，当然信頼度の高い数値とはいえないが，大量の火災に追われた避難者がとりあえず逃げ込むことができる広場や公園に殺到したことは間違いない(図1.4*6)．とくに「上野公園は，下町の絶好の避難場所と思われていたので，市中に火災が起こると同時に附近の住民だけで

*5
震災予防調査会『震災予防調査会報告第百号』岩波書店(1925).

*6
内務省社会局編『大正震災志写真帳』岩波書店(1926).

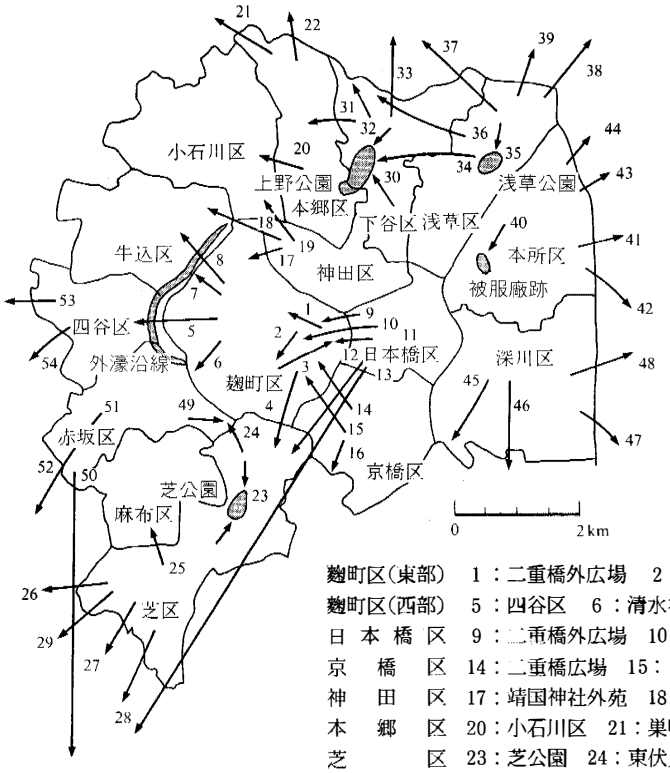


図1.3　関東大震災における避難の方向
〔震災予防調査会『震災予防調査会報告第百号』岩波書店(1925)の記述を永江功治が図化した〕

麹町区(東部)　1：二重橋外広場　2：日比谷公園　3：東京駅　4：芝区
麹町区(西部)　5：四谷区　6：清水谷公園付近　7：外濠沿線　8：牛込区
日本橋区　9：二重橋外広場　10：日比谷公園　11：東京駅　12：芝区　13：品川
京橋区　14：二重橋広場　15：日比谷公園　16：浜離宮付近
神田区　17：靖国神社外苑　18：牛込区　19：小石川区
本郷区　20：小石川区　21：巣鴨　22：滝ノ川
芝区　23：芝公園　24：東伏見宮邸　25：麻生区　26：渋谷区　27：大崎　28：品川　29：目黒
下谷区　30：上野公園　31：本郷区　32：谷中　33：日暮里
浅草区　34：上野公園　35：浅草公園　36：谷中　37：日暮里　38：千住　39：三河島
本所区　40：被服廠跡　41：亀戸　42：大島　43：吾嬬　44：寺島
深川区　45：越中島　46：埋立地　47：砂町　48：大島
赤坂区　49：東伏見宮邸　50：山王公園　51：青山　52：渋谷
四谷区　53：淀橋　54：千駄ヶ谷

図1.4　関東大震災において潮のように押し寄せた二重橋前の避難者
〔内務省社会局『大正震災志写真帳』岩波書店(1926)による〕

なく，遠く日本橋，京橋方面からも避難者が殺到した．しかも，かれらの多くは荷物をもっていたので，午後四時頃には広大な園内も立錐の余地がなくなった」という*4．ちなみに，当時の上野公園は約626,200 m²の規模を有していたから，避難者数が50万人とすると，1人当たり1.25 m²という超過密の状況であったということになる．常識的に考えても少し高すぎる値であるが，これに近い状況であったことは間違いないだろう．

4万人の大量の家財道具をもった避難者が殺到し，その家財道具に燃え移った火災と旋風によって3万8千人の死者をだした被服廠跡の惨状はよく知られているが，その広さが約67,400 m²ということから計算すると，1人当たり約1.7 m²となり，家財道具の量を考えると，どこの避難場所においてもかなりの

表1.1　関東大震災における主な避難地と避難者の概数

（9月6日午前11時現在；東京市役所発表）

区名	区内における主なる避難地	避難者概数／人
深川区	越中島，平久町，天祖神，秩寺公園，亀澤町交叉点付近 岩崎邸（ただし岩崎邸，亀澤町附近を含まず）	20,140
本所区	国技館，陸軍糧秣廠，向島堤，向島和田邸，同大倉邸， 両国橋北方	4,700
下谷区	上野公園，不忍池畔，谷中墓地，寛永寺境内， 田端小学校	75,800
本郷区	各小学校，帝国大学，第一高等学校，御茶ノ水博物館， 給水場，湯島天神，御茶ノ水公園，東洋大学ほか	4,637
小石川区	護国寺，青柳小学校，大塚警察署，東京高等師範学校， 久世山，江戸川公園，植物園，傳通院	16,450
牛込区	余丁町小学校，戸山学校，早稲田小学校，山吹小学校， 士官学校，陸軍砲兵学校，岩崎・酒井邸，柳水亭ほか	20,000
四谷区	新宿御苑，小学校，赤坂離宮外苑，寺院四十箇所 各一般家庭	85,000
麻布区	麻布小学校，三河台小学校，飯倉小学校，東町小学校， 本村小学校，青山小学校，笄町小学校，区役所ほか	1,950
赤坂区	青山青南小学校，氷川神社，松尾邸，近衛歩兵第三連隊 豊川稲荷，電話局，師範学校，善光寺，青山学院ほか	2,850
麹町区	市役所前鉄橋下，高架線前人道，吹上外苑，日比谷公園 中央停車場プラットホーム及車内，日枝神社ほか	30,430
芝　区	芝中学校，正則中学校，芝小学校，慶応大学，正満寺， 蜂須賀邸，泉岳寺，増上寺，芝公園，琴平神社， 聖アンドリウス教会，赤羽専売局，海軍墓地，東宮御所 聖坂小学校，南海小学校，明治学院，神王小学校ほか	36,813
千駄ヶ谷区	原宿駅臨時出張所，佐々木・山谷穏田小学校分校， 明治神宮，徳大寺侯爵	1,462

注）日本橋区，京橋区は調査未了．〔内務省社会局『大正震災志(上)』岩波書店(1926)による〕

A：明治神宮外苑の避難小舎

B：鉄管に仮の宿かる富士紡績会社の女工たち

C：避難者の列車生活

E：宮城前の避難小舎

D：線路上に生活する一家

図1.5　関東大震災における避難生活の様子
〔内務省社会局『大正震災志写真帳』岩波書店(1926)による〕

高密度の状況が現出していたことが想像できる.

『大正震災志』*1 の「避難者の集団地及区分」においては「一たび空地広場に避難した罹災者は其後或は屋内に収容せられ，或は其処に天幕若しくは仮小屋を作って雨露を凌いだ」とあり(図1.5)，地震発生から5日経過した9月6日午前11時現在の市役所発表として表1.1のような避難者数の概数を記している．さらに，9月8日現在の避難者の概数として，767,326人と記されている.

表に示した避難所は，小・中学校，大学などの教育施設，宗教施設，御苑・公園などのオープンスペース，軍関係施設，貴族などの邸宅などと多様である．小・中学校が避難所になったケースが比較的少ないのは当時の学校が木造建築で，その60%が焼失したためである*7.

以上のように関東大震災においては，地震直後の同時多発火災とその延焼に

*7
『大正震災志』によると罹災前の東京市立小学校数は195校，焼失したものはその60%に当たる118校であった.

よる火焔から逃れ，大火災の輻射熱や熱気流から安全だと考えられる大規模な広場や公園に一時的に逃げ込んで鎮火を待ち，その後学校や公共的建物に収容されるという二段階の避難行動がみられた．大規模な公園や広場となると，当然その数も限られ，避難距離が長くなる．このような避難行動の教訓からその後の地域防災計画(後述)における広域避難*8の考え方が生まれることになる．

*8
広域避難とは，大地震・火災時など，災害が局所的に限定されず，広域にわたって影響がある際の広い範囲での避難．このような広域避難が必要とされる災害に対しては，事前における十分な調査・対策と災害時におけるシステム的な対応が必要とされる．

1.3　関東大震災以後の災害における避難所

震災などの災害時の避難所についてのまとまった記録や資料は意外に残されていない．おそらく発災直後の混乱時には避難者数や避難所での収容人員の正確な記録を残すことが困難であったためであろう．

1．南海地震の場合

1946年(昭和21年)12月21日に発生した南海地震(マグニチュード8.0)を記録した『南海大震災誌』*9には比較的まとまった記述がみられる．

東海沖から南海トラフにかけての海の下で起こる巨大な地震は，災害史上にも数多くその名をとどめているが，近世以来，約百年ごとに発生しているといわれる*10．その一つが南海地震(南海道地震ともいわれる)である．震動による被害は高知県南部を中心に中部以西の各地にわたり，損害は津波によるものが大きく，死者1,330人，全壊11,591戸，流失1,451戸という甚大な被害をもたらした．被害が最も大きかった高知市では，被災者約11,000人のうち一部の者は親族知己に寄寓したが，そのほかの者はさしあたり市内各所の応急の収容所に避難した．表1.2は，『南海大震災誌』に記載されたものをまとめ直したものであるが，この表によると宗教施設，学校，倉庫，劇場，屠殺場などさまざまな施設が利用されていたことがわかる．また，発災直後には1,942人であったものが1週間後には2,711人と増加しているのは，親戚知己のところでの避難期間に限度があることの表れとも考えられる．これらの収容者に対しては「21日昼食より食料営団と協議しパンを給与したが，引続き隣接町村の好意により多量の食料の救援あり，給食に万全を期している」とある*9．

新宇佐町では，約6,000人の被災者が発生した．被災者は震災当日は付近の山林に避難したが，町当局は国民学校や山手の民家に収容保護するとともに，炊き出しを行っている．さらに，救援物資として毛布，煙草，履物，石鹸，タオル，靴下，味噌醤油，石灰，腹薬，燐寸，ローソク，塩，釘，セメントなどの急送を県に手配している*9．須崎町，多ノ郷村の被災者は約11,000人で，国民学校，寺院などに収容された．中村町も被災者約6,400余名と被害甚大で，表1.2に示すように中学校などに収容された．

*9
南海大震災誌編纂委員会編『南海大震災誌』高知県(1949)．

*10
荒川秀俊，宇佐美龍夫『日本史小百科・災害』近藤出版社(1985)．

表 1.2　南海大震災における被災者の収容状況

施設名		震災直後収容人員/人	12月28日現在収容人員/人
高知市	多賀神社	300	209
	城東商業学校	312	423
	大和館	131	57
	昭和木品倉庫	45	0
	昭和国民学校	240	517
	高知劇場	289	360
	松岡倉庫	229	175
	木村会館	19	19
	稚蚕飼育所	7	21
	第四国民学校	85	73
	大理人教会	234	377
	城東中学校	51	47
	下知屠殺場	0	63
	下知警防団	0	26
	稲荷神社	0	69
	県立工業学校	0	106
	中央青年学校	0	44
	高野寺	0	5
	比島山	0	63
	愛宕山	0	15
	掛川神社	0	42
	計	1,942	2,711
新宇佐町	新宇佐国民学校	368	
	新宇佐青年学校	35	
	若一神社	12	
	計	415	
須崎町方面	須崎組合国民学校	2,000	250
	須崎天理教会	200	50
	多ノ郷澱粉工場	100	25
	県造船社宅	130	55
	野見天理教会	75	46
	江雲寺	70	40
	南国民学校	135	55
	上ノ加江国民学校	200	115
	善行寺	65	14
	計	2,975	650
中村町等	県立中村中学校	107	116
	県立高等女学校	156	165
	傳染病隔離病舎	75	78
	計	338	359

〔南海大震災誌編纂委員会編『南海大震災誌』高知県(1949)をもとにして作成〕

2．新潟地震の場合

新潟地震は1964年(昭和39年)6月16日，13時1分に発生した．震源地は新潟県から山形県にかけての沖合であった．被害は全半壊約8,600棟，死者26人であった(表0.4参照)．瞬間的に家が崩壊する沿岸直下の地震の場合と異なり，揺れは大きいが全壊率は低く，倒壊の場合も多くは脱出でき，地震の規模の割には死者が少なく出火も少なかった．とくに，一般家庭の出火は1件もなかった．逆に，水や砂の噴出現象が平野部で顕著で，地盤の液状化による被害が目立った．県営アパートがそのままの形で倒れたり傾いたりしたのは有名である．津波は日本海沿岸各地に押し寄せたが，それによる死者はなかった*10．

新潟県による『新潟地震の記録』*11 に避難の状況について比較的詳しい記述がみられるので紹介しておこう．

新潟県内の大部分の地域が震度4以上で，下越地方を中心とする県の半分以上の地域が震度5という激しい揺れ方であったから，各地で地震後すぐおもてへとび出す人は多かった．とくに，局部的には震度6ないし7という地区さえあった新潟市と岩船郡一帯は家の倒れるほどの激しさで，余震の合間をみて当座の身の回り品をもち出し，おもてで避難を続けるという例が多かった．

警視庁警備心理学研究会が新潟市内で行った調査(回答者670；「災害心理の研究」昭和39年10月)によれば，地震とわかったときまず最初に何をしたかという問いにつづく「そのときあなたはどこに避難したか」との問いに対し，道路31.9％，空地29.0％，学校9.4％，高台13.9％，避難しない15.8％という回答がでている．こうして住民自身による緊急避難行動がとられたのち，住むべき家を失い，直ちに身を寄せるべき知己もない者には，避難所の提供が必要であり，炊出しなどによる食品の給与も必要になった．

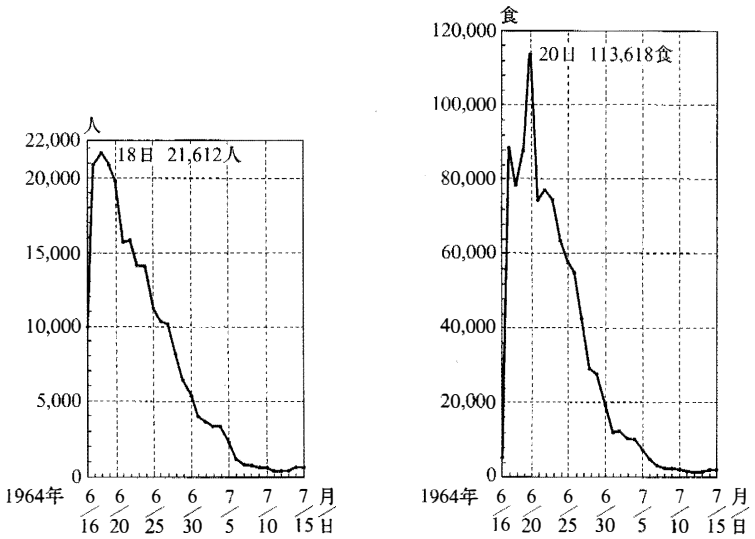
新潟市では学校などを，水原町では公民館を，中之島村では寺を，それぞれ避難所にして，これらの者の一時的収容をはかった．災害救助法(後述)により設置された避難所は表1.3のとおりであるが，そのほか村上市や中条町でもそれぞれ部落で応急的に屋外天幕を張り，とりあえず避難者が夜露をしのぐなど，臨機の措置を講じた市町村が多い．

新潟市は，津波に伴う避難指示を行ったのち，直ちに被災者を収容するための避難所を選定し，市内の小中学校など13か所を指定して広報につとめた．し

*11
新潟県編『新潟地震の記録—地震の発生と応急対策』新潟県(1965)．

表1.3　新潟地震における災害救助法による避難所の開設状況*11

市町村名	開設期間	設置箇所	延避難者数／人
新潟市	6/16 ～ 7/15　30日間	27	228,552
水原町	6/16 ～ 6/25　10日間	1	353
中之島町	6/16 ～ 6/21　6日間	2	552
計		30	229,457



（a）避難者数の推移　　（b）応急給食数の推移

図1.6　新潟市における避難者数および応急給食数の推移
〔新潟県編『新潟地震の記録―地震の発生と応急対策』新潟県(1965)より〕

かし，収容すべき避難者の数はあまりにも多く，中には最寄りの公共建物に集団的に身を寄せたまま第一夜を明かす者もあった．したがって，翌17日からはさらに市の管理する避難所を増設し，最高21か所21,612人(18日)の避難者を収容したが，その数はその後も急激には減らなかった．津波と地下水による広大な浸水地域からは依然として水がひかず，結局7月15日まで，1か月間にわたる開設を余儀なくされた(図1.6)．しかし，その後においても，破損家屋の自力修理が不能な者や移転先の決まらない者は，日赤センターおよび県営陸上競技場に収容され，それぞれ自炊生活を続けた．陸上競技場では7月29日，日赤センターでは8月10日に，ようやく全員が帰宅した(以上*11による)．

3．火山噴火の場合

住民が避難行動をおこすのは地震，津波や風水害，雪崩，大火，山火事などの自然災害だけではなく，コンビナートや危険物貯蔵倉庫の火災や爆発などの危険物災害があり，その様相は多様である．その中でも火山噴火は危険性の判定が困難なため避難生活が比較的長期化する傾向がある．幾つかの火山噴火時の避難所の状況を見てみよう．

1977年の有珠山噴火では，噴火から3日後には，800人たらずだった避難者が，10日後には1,240人にふくれあがり，避難所は行き場のない人でますます窮屈になった．というのは，避難した人の中には，親戚などに身を寄せた人もいたが，噴火から1週間もたつと，その中から避難所に移る人が増えてきたか

らである．親戚などに頼れるのもせいぜい二，三日が限度と思われる．避難所のひとつ虻田体育館では，広さが800 m² の大フロアが避難者の住まいとなっていたが，多いときで400人，少ないときでも200人(密度では2 m²/人ないし4 m²/人)が1か月から50日間もざこ寝の生活をした．避難所は体育館などであったため，日常生活の制約，プライバシーの問題など，共同生活を営むうえで問題があった〔NHK取材班『有珠山大噴火』日本放送出版協会(1978)，*12より〕．

1983年10月の三宅島噴火では，阿古地区の一部住民(約500人)は約1か月間，三宅村体育館などの避難所で避難生活をおくった．三宅村災害対策本部では，避難所に仮設の浴場，炊事場，トイレなどを設置した．避難所では種々の生活上の不満(食事，風呂など)が訴えられたが，避難者は避難所内に自治組織をつくり問題解決にあたった〔東京大学新聞研究所『1983年10月三宅島噴火における組織と住民の対応』(1985)，*12より〕．

*12
(財)消防科学総合センター『地域防災データ総覧・地域避難編』(1987)．

1986年11月15日からの伊豆大島噴火では，全島民避難という事態となった．1万人余の島民は38隻の客船や巡視船に分乗して，東京都や静岡県に避難した．避難期間中の避難所開設数および避難人員は，静岡県が22か所，延6,453人(11月21日-24日)，東京都が57か所，延176,457人(11月21日-12月22日)であった．避難所として使用した公共施設(東京都)は，スポーツセンター，福祉会館，敬老会館，婦人会館，防災センター，小・中学校などであった．このうち，大規模な総合体育館(スポーツセンター)が6割近くの避難者を収容した．そのほか福祉会館が3割で，学校はわずかに8%であった．学校での収容者が少なかったのは，教育現場に多数の避難者が長期間の生活をするのは好ましくないため，避難初期以外(1日-6日間)は使用しなかったためである．公共施設のほとんどは，避難所としての設備は不十分であったため，リース(トイレ，洗面台)により対応し，洗濯場や物干し場は，プール，弓道場，観覧席などが使用さ

表1.4　伊豆大島噴火時の1人当たりの避難所の面積

開設区	施設数	1人当たりの面積			収容人員	1部屋当たりの最大収容者数	
		最小	最大	平均	(最大)		
千代田区	4	1.60	19.00	5.60	593人	大競技場	340人
中央区	23	3.32	14.34	4.98	1,939人	総合体育館	823人
港区	5	2.63	4.50	2.84	2,405人	第一競技場	570人
江東区	1	2.82	7.00	3.08	1,074人	大体育室	560人
新宿区	6	4.10	6.29	4.80	664人	総合体育館	664人
文京区	1	3.75	4.39	3.79	210人	トレーニング室	210人
品川区	11	3.10	5.49	4.32	637人	国際救援センター	321人
江戸川区	2	3.44	6.04	4.12	99人	いこいの家	73人
北区	1	2.78	27.36	4.78	214人	防災センター研修室	65人
大田区	3	3.12	4.48	3.61	654人	区民センター	362人

〔(財)消防科学総合センター『地域防災データ総覧・地域避難編』(1987)〕

れた．都内の各避難所の1人当たりの居室部分(大部屋の場合，通路を含む)の面積は1.60−27.36 m²で，区平均では2.84−5.60 m²となっており，東京都地域防災計画で定めている避難所設置基準*13に比べややゆとりがあった．部屋別の面積からみると，港区スポーツセンターや江東区スポーツ会館のように1部屋当たり500人以上の人びとを収容したところから，江戸川区のいこいの家のように敬老会館や婦人会館の個室を利用したものまで，大小さまざまであった(表1.4)(データは東京都総務局災害対策部によるもの，*12による)．

*13
東京都地域防災計画(1970年)における避難所設置基準によると，避難所の収容基準は，次のとおりである．
長期避難：
居室3.3 m²当たり2人，
一時避難：
居室3.3 m²当たり4人．

1.4　災害救助法，災害対策基本法などにおける避難所

避難とは災害から生命などを守るために安全な場所に人が移動することであるが，この「安全な場所」は，通常「避難場所」や「避難所」，「避難拠点」*14などさまざまな呼ばれ方をし，その内容も広場や公園などのオープンスペースから小学校などの建物までを含み，統一的に明確な定義がなされていたわけではない．ここでは，避難所に関連する法制度として「災害救助法」とその運用の基準などを示している『災害救助の実務(厚生省社会・援護局保護課監修)』および「災害対策基本法」について概観する．

*14
避難拠点とは，大規模な再開発によって都市の中に大火に対して安全な島をつくり，大地震の際の避難場所にするものをいう．その規模は50 haから100 haとし，周囲に高層建物をめぐらすことによって，大火災の輻射熱・熱気流など熱の侵入を防ぎ，中心部の避難場所を守る目的のもの．「防災拠点」ともいう．

1．災害救助法における避難所

災害救助法はすでに災害に遭った者に物的な支援をする法律である*15．この法律は昭和22年に制定されたが，それまでは備蓄貯蓄法(明治13年)，罹災者救助基金法(明治32年)が被災者の災害救助に関する法律で，両法律とも被災者に金銭的補助を与えることを目的とした法律であった*16．

*15
「災害救助法」第一条
[目的] この法律は，災害に際して，国が地方公共団体，日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に，応急的に，必要な救助を行い，災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする．

*16
牧　紀男『自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究』京都大学学位論文(1997)．

災害救助法第23条において救助の種類は次のように定められている．

一、収容施設(応急仮設住宅を含む)供与
二、炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
三、被服，寝具その他生活必需品の給与又は貸与
四、医療及び助産
五、災害にかかった者の救出
六、災害にかかった住宅の応急修理
七、生業に必要な資金，器具又は資料の給与又は貸与
八、学用品の給与
九、埋葬
十、前各号規定するものの他，命令で定めるもの

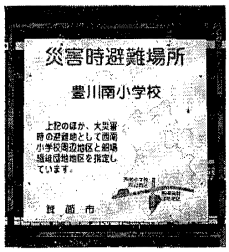
また，「救助の程度，方法及び期間に関し必要な事項は，命令でこれを定める」となっている．

避難所設置の趣旨，避難所開設の期間については『災害救助の実務』(前出)に次のように示されている．

（1）避難所設置の趣旨

「避難所は，災害のため現に被害を受け，又は受けるおそれのある者で，避難しなければならない者を，一時的に学校，福祉センター，公民館その他既設の建物または仮設物等に収容し保護することを目的とする．」

（2）避難所開設の期間



「避難所は，災害に際し応急的に難を避ける施設である．したがって，開設期間は災害発生の日から最大限7日以内と定めているのであるが，この法律の趣旨からいってできる限り短期間に止めるようにしなければならない．この7日間の期間は，水害等の場合は，相当大規模な災害を想定し定められているものであって，小規模の災害の場合は，過去の実績からみても2日ないし3日程度で終わるのが通例である．しかし，たとえば，県内一円又は1市町村の殆んどが被害を受けたような大災害の場合で，どうしてもこの7日間の期間内で避難所を打ち切ることが困難なときは，厚生大臣の承認を受け必要最小限の期間を延長することができる．」

2．災害対策基本法に基づく避難所

死者・不明5,098人という犠牲者を出した伊勢湾台風(昭和34年)の惨事は日本の社会に強い衝撃を与え，昭和36年の災害対策基本法の制定へと進んでいった．昭和35年以前は先にも述べたように，災害救助や災害復旧に対する資金の補助といった災害後の対策が中心であったが，災害対策基本法が制定されたことにより，予防，応急，復旧にわたる総合的かつ計画的な対策が進められることになった．

災害対策基本法においては，総理府に中央防災会議の設置が定められ，ここで「防災基本計画」が作成される．この防災基本計画(法第34条)を上位計画として，都道府県防災会議は「都道府県地域防災計画」を作成し，市町村防災会議は「市町村地域防災計画」を作成する．

避難に関連する事項については，主として市町村防災会議が作成した「市町村地域防災計画」において定められている．基本的には，避難態勢，避難場所・避難道路の指定のほか，避難所の設置・運営などについて必要な事項が定められているが，その内容は各自治体によって幾分異なるものとなっている．

たとえば，東京都地域防災計画(1996年修正)においては，避難場所などの定義は次のとおりである．

（1）避難場所(広域避難場所)

大地震時に発生する延焼火災やそのほかの危険から避難者の生命を保護す

るために必要な面積を有する大規模公園，緑地等のオープンスペースをいう．

（2）一時(いっとき)集合場所

避難場所へ避難する前に，近隣の避難者が一時的に集合して様子を見る場所又は避難者が避難のために一時的に集団を形成する場所で，集合した人々の安全が確保されるスペースを有する学校のグラウンド，神社・仏閣の境内等をいう．

（3）避 難 所

地震等による家屋の倒壊，焼失などで被害を受けた者又は現に被害を受ける恐れのある者を一時的に受入れ，保護するために開設する学校，公民館等の建物をいう．

また，大阪市地域防災計画(1973年)においては，避難所を区分して「避難所を分けて一時避難所と収容避難所に区分する」とし，避難所の指定においては，「避難所は，避難者を避難又は収容するに足る安全なものであって，かつ避難に便利な位置にある建物，もしくは，公園，広場のうちからあらかじめ指定しておくものとする．なお，避難所については，毎年再調査を行い必要があれば更新する」と定めている*17．

一方，神戸市地域防災計画(1994年)においては，避難所に関しては次のように定めている．

「災害時におけるり災者の緊急待避所，収容避難所及び広域避難場所をあらかじめ選定し，住民に周知徹底しておくものとする．緊急待避所は，災害に対して安全な建物をあて，収容避難所は，災害に対して安全な建物で給食施設を有するものか，または比較的容易に搬入給食し得る場所を選定するよう考慮するものとする．また，広域避難場所は，地震に伴う火災が発生し，それが延焼拡大した場合，その地域内の市民が輻射熱や煙におかされることなく避難しうる場所を選定するよう考慮するものとする」．

*17
大阪市においては，指定の基準を次のように定めている．

一時避難所は，水，火災等に安全な広場，公園，空地等で，原則として1 m²につき1人を基準として200人以上避難可能な場所とする．

収容避難所は，給食設備を有するか又は応急的に給食設備として利用できる施設があるもので，容易に搬送給食することができる建物で災害に対して安全と考えられるもので，原則として2 m²につき1人を基準として100人以上収容できる建物(浸水被害予想地区は2階以上，そのほかの地区は1階以上を対象とする)とする．

1.5　本著での「避難所」の定義

以上のように，被災者を受入れ，保護するためための「建物」を各自治体は「避難所」や「収容避難所」と定義して設置基準を設けて指定を行っているが，今回の震災では，震災以前に指定された避難所では収容しきれず，多数の民間施設や応急仮設建物(テントなど)などが避難者を収容する施設として使われた．

そこで，本著では，その範囲を広くとり，避難生活をおくるための施設(応急仮設住宅を除く)を「避難所」と定義することにする．　(柏原士郎)