

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	

Osaka University Knowledge Archive : OUKA

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

Osaka University

第4章 避難所の使われ方

本章は、さまざまな地域施設が避難所としてどのように使われたか、そしてどのような建築的問題があったのかを捉えようとするものである。調査方法は主に現地での観察およびヒアリング調査による。4.1節では主な被害が建物の倒壊であった神戸市灘区・東灘区において、施設種類を限定せず避難所となった多様な地域施設を対象とし、施設種類ごとに避難所としての使われ方の実態およびそれらの特徴と問題を明らかにする。4.2節では倒壊以外に大規模な火災も発生した神戸市長田区において、最も多くの避難者が避難生活をおくった地域施設である小学校について調査を行い、小学校における諸空間の使われ方の詳細な実態を明かにし、そこでの問題を考察する。4.3節では神戸市全区の区役所について、避難所を含めた震災時機能への転用実態の調査を行い、地震発生日からの区役所の使われ方の変遷を明らかにする。そして4.4節では神戸市灘区・長田区において、公園にテントや小屋などの仮設建物を設置してつくられた避難所であるテント村を対象とし、公園の避難所としての空間構成、および構成要素である仮設建物の実態を明らかにする。

4.1 灘区・東灘区における避難所の使われ方の実態

阪神・淡路大震災において学校施設をはじめとするさまざまな地域施設が避難所として使われたが、その使われ方の実態も多様であった。

筆者らは避難所となった施設やオープンスペースの使われ方の実態について、主に観察、ヒアリングおよび新聞などの文献により調査・分析を行った。ただし、調査時点ですでに避難所を廃止していた施設についてはヒアリング調査および文献調査を行った。ヒアリング対象者は避難者以外に避難所となった施設の管理者、避難所の運営に携わっていた者、そして神戸市職員である。

調査対象地域は神戸市でとくに建物の倒壊による被害が大きく、数多くの避難所が形成された神戸市灘区・東灘区とした。また、調査対象施設は避難所と

第 I 部 避難所の実態

- 1：稗田小学校 2：摩耶小学校
- 3：西灘小学校 4：神戸高校
- 5：神戸商業高校 6：御影小学校
- 7：西郷幼稚園 8：八幡保育所
- 9：西灘保育所 10：青陽東養護学校
- 11：御影公会堂 12：高羽地域福祉センター
- 13：篠原地域福祉センター
- 14：岩屋地域福祉センター 15：都文化会館
- 16：上野会館 17：野寄公園 18：稗田公園
- 19：法台寺

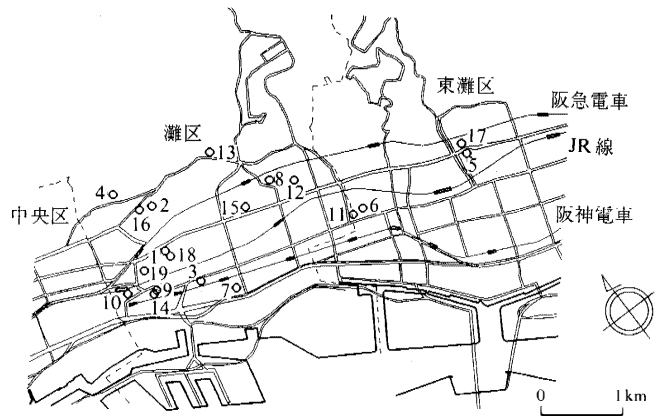


図 4.1 調査対象施設の位置

表 4.1 調査対象施設の概要

施設タイプ	施設名	就寝者数*3	調査日	ヒアリング対象者			
				避難所運営者	避難者	施設管理者	合計
小 学 校	稗 田 小 学 校	1174	1995/4/13, 7/14, 11/2	2	6	—	8
	摩 耶 小 学 校	700	1995/2/25, 4/13, 8/5	1	5	—	6
	西 灘 小 学 校	1314	1995/3/13, 7/15, 8/16	2	4	—	6
高 等 学 校	神 戸 高 校	350	1995/3/16, 4/20, 5/20 1995/6/20, 7/18, 8/21	1	11	—	12
	神 戸 西 商 業 高 校	330	1995/2/26, 7/21, 8/13	1	5	—	6
	御 影 高 校	545	1995/2/26, 7/17, 8/11	1	6	—	7
幼 稚 園	西 郷 幼 稚 園	90	1995/2/5	—	—	1	1
保 育 所	八 幡 保 育 所	85	1995/1/30	—	—	1	1
	西 灘 保 育 所	130	1995/2/5, 2/13	—	—	1	1
盲・聾・養護学校	青陽東養護学校	975	1995/12/8	—	—	1	1
集 会 施 設	御 影 公 会 堂	250	1995/2/25, 7/23, 9/20	(1)*6	5	1	6
	高羽地域福祉センター*1	40	1995/12/12	—	—	1	1
	篠原地域福祉センター	45	1995/12/15	(1)	—	1	1
	岩屋地域福祉センター	250*4	1995/1/30, 2/13	(1)	—	2	2
	都 文 化 会 館	105	1995/12/12	(1)	—	1	1
	上 野 会 館*2	15	1995/12/8	(1)	—	1	1
公 園	野 寄 公 園	50	1995/2/26, 7/21, 8/13	—	1	—	1
	稗 田 公 園	不明*5	1995/4/13	—	2	—	2
宗 教 施 設	法 台 寺	80	1996/1/30	(1)	—	1	1

*1：神戸市が「ふれあいまちづくり条例」に基づき、原則として1小学校地区に1施設の方針で設置を進めている施設。地域の各種団体が組織されたふれあいまちづくり協議会が管理・運営を行う。和室・集合室・調理場等の主室からなる。
 *2：特別公共団体である財産区が所有する財産区会館。
 *3：神戸市民生局データによる1995年2月23日の就寝者数。
 *4：岩屋地域の複数の小規模避難所は同地域の自治会により一体で運営されており、その本部が岩屋地域福祉センターに開設されていた。そのためこの就寝者数は他の避難所の就寝者も含んだ数となっている。
 *5：神戸市民生局データには記載されておらず、隣接する稗田小学校の就寝者数の中に含まれていると考えられる。
 *6：() 内は施設管理者と避難所運営者を兼ねているものの人数を示す。

なった地域施設の多様な実態を調査するため、施設種類が多岐にわたるよう選定した。調査対象とした各施設の調査概要および分布は表4.1、図4.1のとおりである。

1. 観察・ヒアリング調査による施設の実態

まず、調査対象とした各施設種類の中から5施設4避難所の概要を示す。なお、摩耶小学校、神戸高校、御影公会堂は震災以前より収容避難所として指定されていた施設、西灘保育所、岩屋地域福祉センターは共に地震発生後に収容避難所として追加指定された施設である。

(1) 摩耶小学校(灘区：図4.2)

1995年1月17日、体育館から教室の順に避難者で埋まっていった。2月下旬では、校舎の4階以外の屋内空間は就寝および受付・運営スペース、救護物資置き場、救護室として、運動場は炊き出しスペースや駐車・駐輪場、救護物資置き場として、敷地内のほとんどの場所が避難所に転用された(図4.3)。また、この避難所への避難者以外に周辺地域の被災者への救護拠点の役割も果たした。8月上旬には、避難所として使われている部分は体育館の半分(残り半分は授業に使用、図4.4)と校舎2階の教室に縮小し、運動場には仮設校舎が建てられている。8月中旬の災害救助法適用終了後も避難者は残り、12月末に最後の避難者が退所した。

(2) 御影公会堂(東灘区：図4.5)

2月下旬では、地下階を除いて、地上階(3階建て)の諸室は就寝および受付・運営、炊き出し、休憩・談話の各スペースや救護物資置き場として、屋上は洗濯、物干しスペースとして、前庭は駐輪、救護物資置き場として、ほとんどの場所が避難所に使われた(図4.6)。また、東側に接する道路には救護テントが張られた。この避難所の特徴は、調査対象施設の中で比較的本来機能の回復が急がれていないことである。そのため、1995年8月20日に災害救助法適用が終了したあとも待機所*1に指定され、引き続き避難者受け入れのための施設として機能した。9月下旬の時点でも、避難者が減少してできた空き部屋は避難者のための娯楽室や被災者を対象にしたボランティアによる相談所に再び転用されるなど、地下階を除く施設の諸室の大半は待機所として使われた。

(3) 神戸高校(灘区：図4.7)

灘区の北側斜面地に位置する神戸高校は、南から北へと体育館、柔剣道場、グラウンド、校舎が順に斜面に沿って立地している。避難者は主に高校よりも南側の大きな被害を受けた地域の住民から構成され、最大800人に達した。体育館と柔剣道場のみが避難所となり、最も山手にある校舎は使われなかった。

*1

神戸市が災害救助法の適用を打ち切り避難所を廃止した後、避難者が白立または応急仮設住宅に入居するまで暫定的に生活するための場として指定した施設。

第I部 避難所の実態

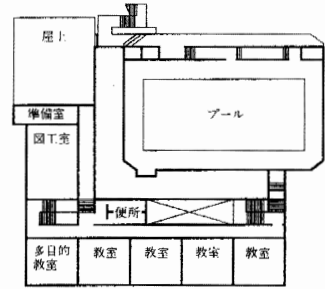
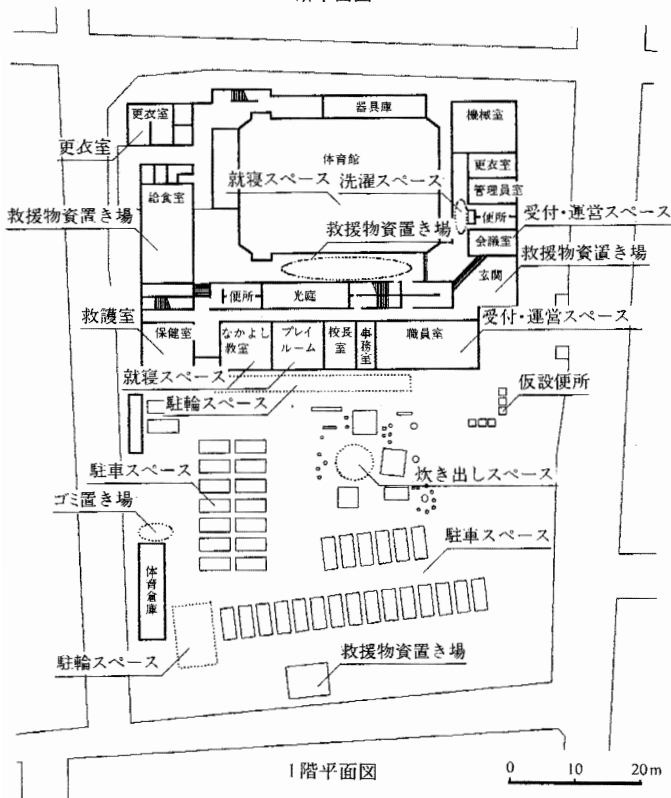
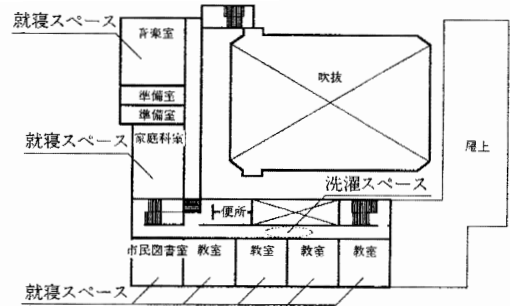
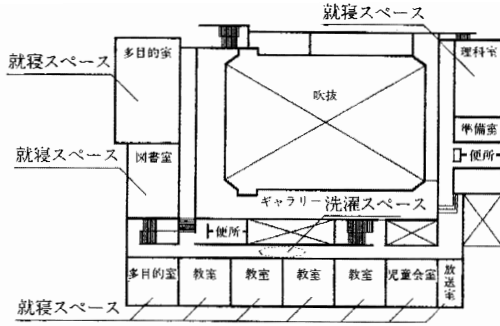


図4.2 摩耶小学校の避難所への転用状況 (1995年2月25日)

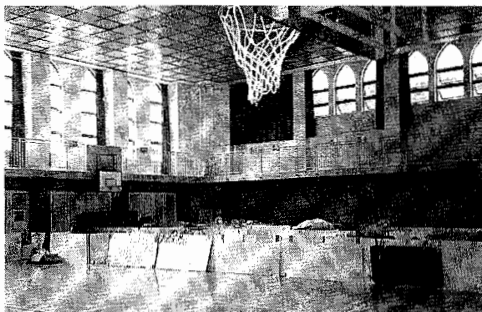


図4.4 半分を避難所に使った体育館(摩耶小学校, 8月上旬)

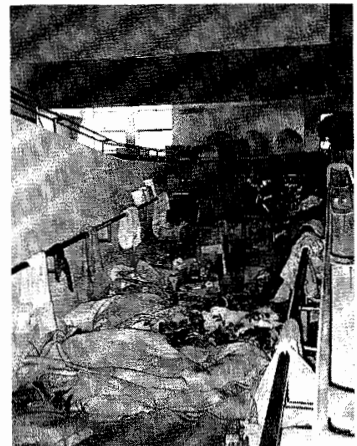
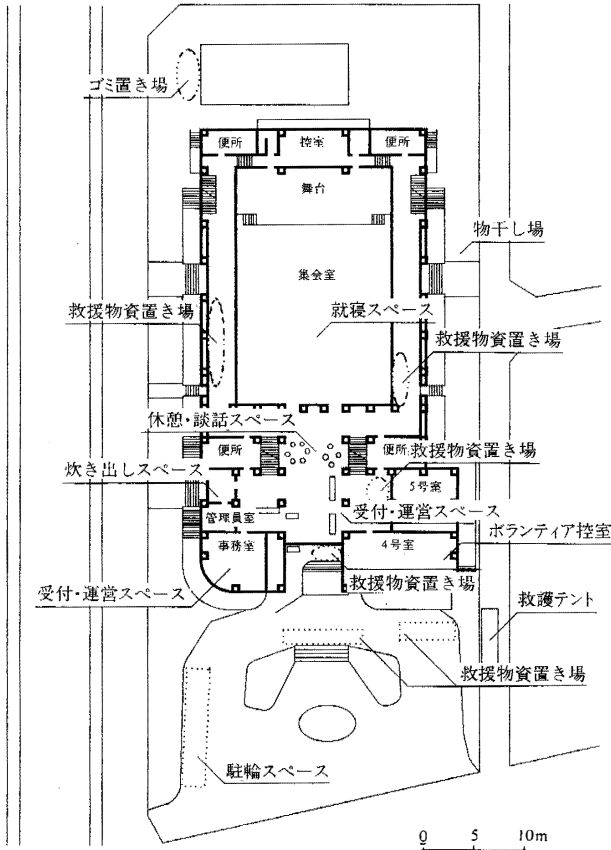
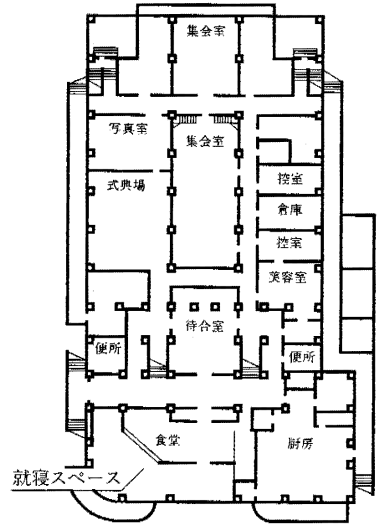


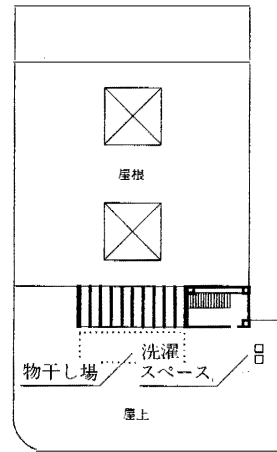
図4.3 スロープを避難スペースに利用 (摩耶小学校, 2月末)



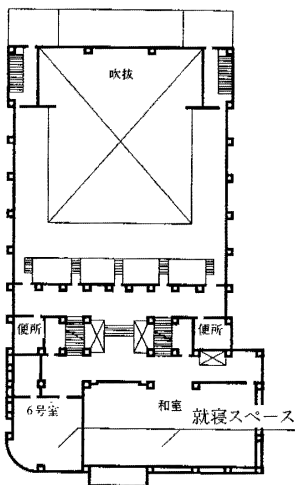
1階平面図



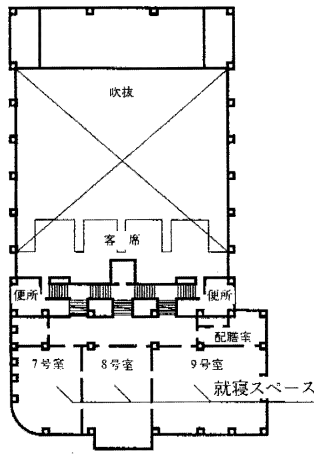
地階平面図



屋上階平面図



2階平面図



3階平面図

図4.5 御影公会堂の避難所への転用状況(1995年2月26日)

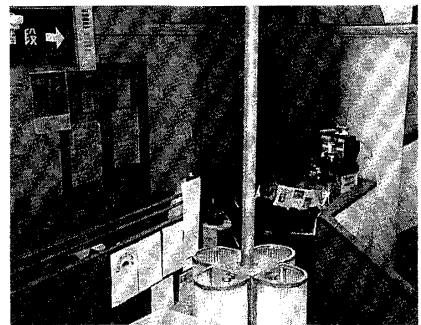


図4.6 休憩・談話スペースに使われたホール(御影公会堂, 2月26日)

第I部 避難所の実態

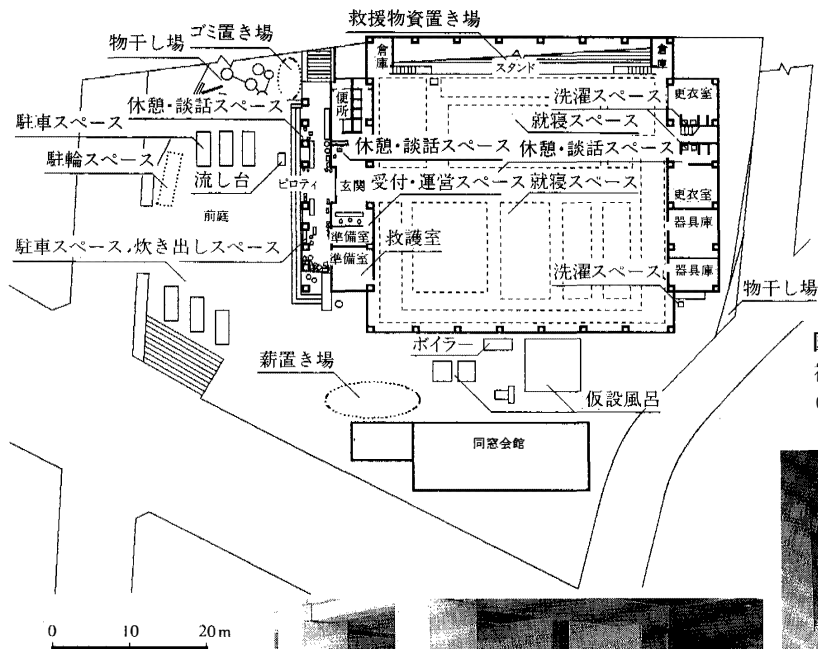


図 4.7
神戸高校の避難所への転用状況
(1995年3月16日)



図 4.8 多目的なスペースとして利用された
ピロティ（神戸高校，4月20日）

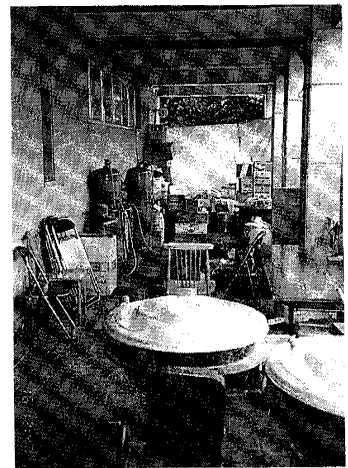


図 4.9 ピロティでの炊出し
(神戸高校，4月20日)

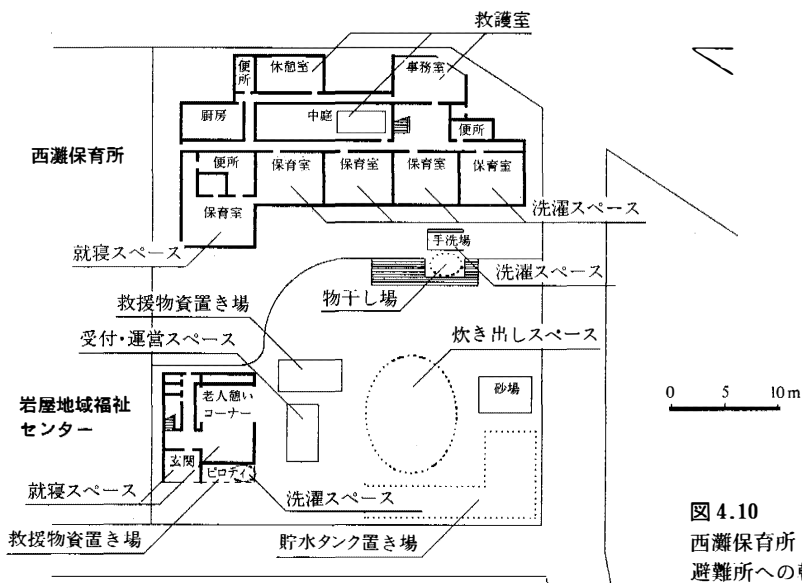


図 4.10
西灘保育所・岩屋地域福祉センターの
避難所への転用状況(1995年2月上旬)

その後1995年3月12日に体育館に統合され、3月中旬では体育館の備品が収めてある1階の器具庫と2階の部室を除き、前庭を含めて施設の大半が避難所として使われた。

この避難所の特徴は、観察および避難者らへのヒアリングから、調査対象避難所の中でもスムーズな転用と運営が行われたことであった。その理由は、

- (i) 転用面では後述するような建築的特徴から、調査対象とした他の避難所と比べ仮設建物の設置など建築的に手を加える必要が少なかった、
- (ii) 運営面では、校舎と独立した体育館であることから、本来機能再開に際して避難所機能と教育活動領域が交錯しなかった、
- (iii) 避難所生活のルールが決められており、それがよく守られた、

などで、避難者から運営上の問題があまり聞かれなかった、

そして、転用に有効だった建築的要素として以下のことがあげられる。

- (i) 体育館玄関脇に男女別の便所があり、神戸高校校舎の便所を使う必要がなかった。
- (ii) 準備室2室、男女更衣室2室など小割の部屋があり、救護や更衣、受付・運営など多様な機能を受け入れることができた。
- (iii) アリーナにスタンドが設けられており、大容量の物資置場として利用できた。また、斜面地に建物があり、物資搬入の車が直接スタンド最上段のレベルにつけられるため、避難者の就寝スペースを通らず搬入ができた。
- (iv) 玄関前に前庭があり、給水車の駐車・仮設風呂や保冷庫の設置・物干し・避難者の車の駐車など利用価値が高かった。
- (v) 玄関前のピロティは、天候にあまり左右されない半屋外空間なので、自炊設備や冷蔵庫が設置できた。また、椅子を置いて休憩・喫煙・談話スペースとしても利用された(図4.8、図4.9)。
- (vi) 玄関脇の下足入れが、避難所で管理するこまごました生活用品の整理棚として役に立った。
- (vii) アリーナ内部入口側の大きな壁面が、さまざまな情報の掲示板として利用された。
- (viii) その他、天井が高く、気持ちがよく、風邪が蔓延しにくいなどの意見があった。

(4) 西灘保育所・岩屋地域福祉センター(灘区:図4.10)

この二つの避難所は隣接しており一体として使われたこと、避難者の大半が同地域の住民であったこと、そして運営が同地域の自治会により周辺の小規模避難所と連携して行われたことが特徴である。

施設間の連携の利点は以下のとおりである。

- (i) 人間関係などの問題が少なく、避難所運営が良好に行われた。

第1部 避難所の実態

表 4.2 調査対象主要施設の避難所への転用状況

施設種類	学校施設			保育所	幼稚園	
施設名	摩耶小学校	西灘小学校	神戸高校	西灘保育所	西郷幼稚園	
調査日*1	1995.2.25	1995.3.13	1995.3.16	…*2	…	
避難所解消時期	1995.12末	1995.10.8	1995.8.28	1995.8.25	1995.8.16	
住居機能	就寝	教室 廊下 体育館	教室 廊下 体育館 運動場	体育館アリーナ 柔剣道場	保育室 運動場	保育室 保健室 遊戯室 廊下 運動場
	休憩・喫煙	運動場 校舎出入口周辺 廊下	校舎入口周辺 廊下	前庭 体育館アリーナ ピロティー下 柔剣道場出入口	…	…
	更衣	更衣室 既設便所 就寝場所	女子更衣室 就寝場所	既設場所 就寝場所	配膳室 就寝場所	2階遊戯室
	調理・配膳 (炊き出し)	運動場	運動場	ピロティー下 前庭	運動場	運動場
	[自炊]					
	後片付け	既設手洗場	既設手洗場	ピロティー下 前庭	既設手洗場	既設手洗場
	洗濯	既設手洗場 (廊下)	運動場既設手洗場 廊下既設手洗場	体育館更衣室 既設手洗場	既設手洗場	既設手洗場
	洗面	既設便所 既設手洗場	既設便所 既設手洗場	既設便所	既設便所	既設便所 既設手洗場
	排泄	既設便所 仮設便所	既設便所 仮設便所	既設便所 仮設便所	既設便所	既設便所
	入浴	銭湯他	仮設シャワー	仮設風呂	銭湯他	銭湯他
その他	救護	保健室		体育館準備室	職員室 中庭 休憩室	巡回
	受付・運営	職員室	職員室 教室(1階)	体育館玄関ホール 体育館準備室 柔剣道場出入口	隣接する岩屋地域 福祉センター	管理員室
	収納・倉庫 (物資)	玄関 テント 廊下 給食室	運動場 教室(対策本部) ピロティー下	体育館スタンド 体育館準備室	運動場	1階ピロティー 既設倉庫
	配給	玄関周辺	運動場 教室(対策本部) ピロティー下	体育館玄関ホール 体育館アリーナ 柔剣道場出入口	運動場	
	駐車・駐輪	運動場	学校入口 運動場	前庭		
本来機能再開の 状況	95.2/6から、当 校にて2部制で授 業開始		95.3/12に、柔剣 道場の避難者を体 育館に統合	95.2/16から、近 隣の児童館を借り て保育再開 95.4/26から、当 所にて保育室1室 で保育再開	95.2/15から同区 の幼稚園で合同保 育 95.2/24から当園 にて保育室1室で 保育再開	

*1 調査口が記されている避難所の機能転用に関するデータは同日のものである。

*2 …：避難所解消後における施設管理者へのヒアリング調査によるため各場所が使われていた明確な時期や当該機能に使われた場所が不明であることを示す。

集会施設					公園	
御影公会堂	都文化会館	上野会館	岩屋 地域福祉センター	高羽 地域福祉センター	神田公園	野寄公園
1995.2.26	...	...	...	...	1995.4.13	1995.2.26
*3	1995.9.3	1995.5末	1995.8.23	1995.7.30	*5	1995.11.7
諸室 ホール 食堂	1階和室 会議室 2階集会室 3階児童館 廊下	2階和室	1階老人憩い コーナー 2階和室	1階集会室 2階和室	仮設小屋	テント
前庭 玄関ホール 階段踊り場	...	...	...	...	就寝場所 公園屋外部	公園
仮設更衣室 就寝場所	既設便所	就寝場所	就寝場所	既設便所	就寝場所	就寝場所
前庭 車寄せ	前面する神社の境 内 近隣の六甲小学校	湯沸室	隣接する西灘保育 所の運動場			公園
[管理員室]			[調理室]	[調理室]	[就寝場所]	
既設手洗場 管理員室		湯沸室	隣接する西灘保育 所の既設手洗場	調理室	仮設手洗場 (隣接道路)	既設手洗場 仮設手洗場
屋上	犬走り 既設手洗場	既設洗濯場	縁側	調理室	仮設手洗場 (隣接道路)	
既設便所	既設便所 既設手洗場	既設便所	既設便所	既設便所	仮設手洗場 (隣接道路) 隣接する神田小学 校の便所	既設手洗場 仮設手洗場
既設便所 仮設便所	既設便所 仮設便所	既設便所	既設便所	既設便所	隣接する神田小学 校の便所	仮設便所
温泉ツアー*4	銭湯他	銭湯他	銭湯他 近隣の学校の仮設 風呂	銭湯他	銭湯 隣接する神田小学 校の仮設風呂	仮設風呂
玄関ホール テント	巡回 近隣の六甲小学校 の臨時救護室	巡回	巡回 隣接する西灘保育 所の臨時救護室	巡回 近隣のT中学校 の臨時救護室	巡回 隣接する神田小学 校の臨時救護室	テント
玄関ホール 事務室	事務室	管理人室	3階集会室		隣接する神田小学 校の対策本部	テント
廊下 1階諸室 玄関ホール	料理室 前面する神社の社 務所	1階会議室 玄関ホール 2階会議室	隣接する保育所の 運動場 近隣の市住集会所	就寝場所	仮設小屋	テント
車寄せ 玄関ホール	玄関ピロティ ー 前面道路歩道	玄関ホール 玄関前	隣接する保育所の 運動場	玄関ホール	隣接する神田小学 校	テント
前庭	アプローチ	既設自転車置場	前面道路	前面道路	公園屋外部	公園
95.4/9から、地 下食堂のみ営業開 始	95.5月中旬から、 前面する神社の境 内で青空児童館を 開始。 95.9/1から当館 にて児童館再開	95.2月から、1室 で書道教室が再開	95.9/1から地域 福祉センターの機 能再開	95.5月末から1 階にて地域福祉セ ンターの機能再開		

*3 避難所廃止後も待機所に指定され避難者を受け入れていた。

*4 ボランティアによる送迎。

*5 1996年5月時点ではまだ避難者が生活していた。

- (ii) 地域福祉センターにはオープンスペースがなかったが、保育所の運動場を炊き出しや物資の保管、給水タンク設置のスペースとして共用できた。
- (iii) 同地域の自治会が地域福祉センターに対策本部を設置して運営を一括して行ったため、保育所職員は職員本来の業務を遂行できた。
- (iv) 避難者の減少にともない避難所を縮小する際、連携しているほかの避難所への避難者の集約が比較的スムーズに行われた。

他の複数の避難所では、「今の避難所を出てほかの避難所へ移るのは、知らない集団の中で新たに人間関係をつくっていかなければならないのでいやだ」という話が聞かれたが、この保育所では避難者を地域福祉センターの空いている部屋にトラブルなく集約できたため、保育所の機能回復が早まった。

2. 避難所転用の状況

上記以外に調査を行ったほかの各施設の転用実態を加え、表4.2に示した。これより施設別に読み取れる傾向として、

- (i) 学校施設や公会堂など大規模施設は、広いオープンスペースや多くの部屋があるため、地震発生当初は就寝や調理、排泄など避難生活のための機能以外に、救護・配給・ボランティアの就寝など被災者救援のためのさまざまな機能を受け入れることができた。
- (ii) 保育所や地域福祉センターなど小規模施設は、他の避難所と炊き出し、救護、配給などの機能を共用した。

空間と機能の関係で読み取れる傾向として、

- (i) 屋内空間は優先的に就寝スペースに転用された。
- (ii) 更衣は避難所内では就寝スペース(避難者が主に寝るための場所として、もち込んだ荷物や段ボールの仕切りで囲うなどして、占有しているスペース)や便所のほか、柱やカーテンの陰など人目を避けることができるところで行われ、そのほかに銭湯など避難所外の施設も使われた(図4.11)。
- (iii) 運動場や前庭、中庭、バックヤードなどのオープンスペースは、テントや仮設シャワー、仮設便所などの仮設建物を設置して、就寝、入浴、排泄、休憩・喫煙、調理、配給、駐車、洗濯、物干しなどさまざまな機能のスペースとして転用された。
- (iv) ピロティーは雨をしのげる半屋外空間として、調理、配給、休憩・喫煙などさまざまに転用された。
- (v) 既設手洗場や屋上、そのほか学校ではプールサイドが給排水しやすいということから、洗濯スペースに転用された。
- (vi) 受付・運営スペースは、学校では職員が運営に携わっていた時期には職員室がよく使われたが、その後職員が本来業務に戻ってからは玄関近くの

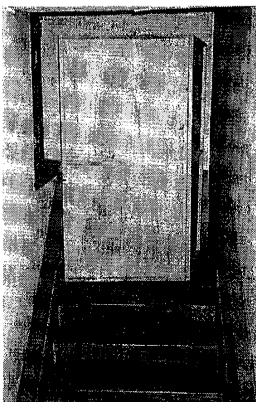


図4.11

ベニヤ板でつくられた
更衣室(御影公会堂、
2月26日)

会議室や放送室などが使われた。また、集会施設では管理人が運営に携わっている事例が多く、事務室、管理員室などが使われた。

3. 避難所の経時変化

(1) 避難所転用の経時変化

表4.3は、調査対象避難所の中で複数回にわたり調査を行ったところについて、その転用の変化をまとめたものである。時間経過にともなう変化を見ると、以下のことがわかる。

- (i) 学校施設では地震発生当初多様な機能を有していたが、本来機能回復が急がれるため、授業再開に合わせ逐次、避難所の機能とスペースが比較的再開に支障のない場所へ移動・集約される。
- (ii) 本来機能の回復を急ぐ必要性が低い公会堂や公園などでは、避難所の機能縮小の動きが遅い。

(2) 避難所の諸機能の立ち上がりと廃止の経時変化

調査対象避難所の実態および文献調査*2をもとに、避難所の諸機能の経時変化およびそれにともないどのような設備が設置・撤去されたかを、立ち上げか

*2
阪神・淡路大震災神戸市
災害対策本部『阪神・淡
路大震災—神戸市の記
録—』(神戸市都市問題
研究所(1996)).

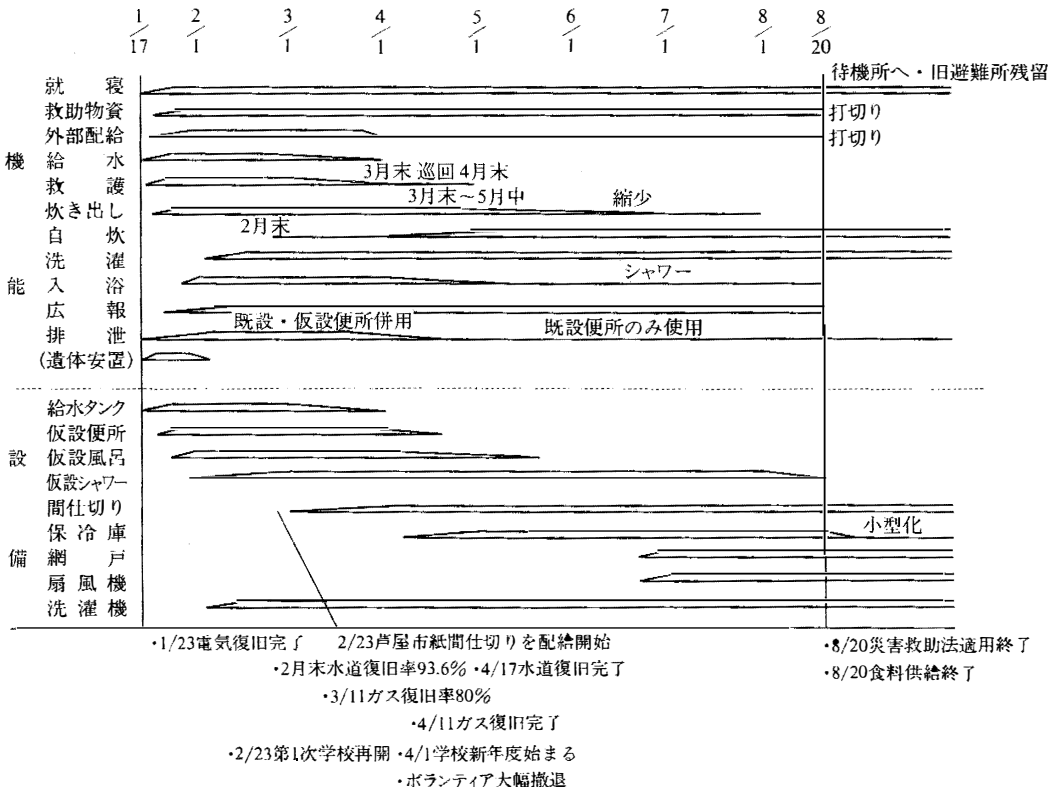


図4.12 避難所各機能の立ち上げから解消までの経時変化

表 4.3 避難所転用の経時変化

施設種類	学校施設						
施設名	摩耶小学校		稗田小学校		神戸商業高校		
調査日*1	1995.2.25	1995.8.6	1995.4.13	1995.8.4	1995.2.26	1995.8.13	
避難所解消時期	1995.12末		1995.12.8		1995.8.21		
住居機能	就寝	教室 廊下 体育館	教室 -*2 体育館	教室 廊下 器具庫 運動場	教室 — — —	教室 — テント テント 体育館 剣道場 — 集会室 生徒会室	— — 体育館 — — 生徒会室
	休憩・喫煙	運動場 校舎出入口周辺 廊下	運動場 校舎出入口周辺 廊下 ピロティー下	校舎入口周辺 廊下	校舎入口周辺 廊下 教室	体育館玄関ホール	体育館玄関ホール
	更衣	更衣室 既設便所 就寝場所	— 既設便所 就寝場所	管理室 就寝場所	— 就寝場所	体育館女子更衣室 就寝場所	— 就寝場所 仮設更衣室
	調理・配膳 (炊き出し) [自炊]	運動場	— ピロティー下 [ピロティー下]	運動場 [運動場]	— [運動場]	体育館横	—
	後片付け	既設手洗場	既設手洗場	既設手洗場	既設手洗場	既設手洗場	既設手洗場 仮設手洗場
	洗濯	既設手洗場 (廊下)	既設手洗場 (廊下)	運動場既設手洗場	運動場既設手洗場	運動場既設手洗場	運動場既設手洗場
	洗面	既設便所 既設手洗場	既設便所 既設手洗場	既設便所 既設手洗場	既設便所 既設手洗場	既設手洗場	既設手洗場
	排泄	既設便所 仮設便所	既設便所 —	既設便所 仮設便所	既設便所 —	仮設便所	仮設便所
	入浴	銭湯他	銭湯	銭湯 仮設風呂*3	銭湯	仮設風呂	仮設風呂
その他	救護	保健室	—	職員室 校長室	— —	体育館男子更衣室	—
	受付・運営	職員室	— 会議室	職員室	— 放送室	体育館玄関ホール 体育館教官室	— — テント(体育館横)
	収納・倉庫 (物資)	玄関 テント 廊下 給食室	— — — — ピロティー下 管理員室	アルコーブ 給食室 廊下 教室	— — — — — 放送室 運動場	教室 — テント テント 部室 — 食堂	— — — — — — 器具庫
	配給	玄関周辺	— ピロティー下	玄関周辺 理科室 アルコーブ	— — — 放送室 校舎入口	食堂 教室	— — テント(体育館横) 器具庫
	駐車・駐輪	運動場	—	学校入口 運動場	学校入口	運動場 学校入口	運動場 学校入口

*1 調査日が記されている避難所の機能転用に関するデータは同日のものである。
 *2 —：左列に示す場所に存在した機能がその時点ではなくなっていることを示す。
 *3 1995.4.11まで自衛隊により運営されていた。

集会施設		公園			
御影公会堂		野寄公園		稗田公園	
1995.2.26	1995.7.23	1995.2.26	1995.8.13	1995.4.13	1995.7.14
**		1995.11.7		**	
諸室 ホール 食堂	諸室 ホール —	テント	テント	仮設小屋	仮設小屋
前庭 玄関ホール 階段踊り場	— 階段踊り場 ホール	公園屋外部	公園屋外部	就寝場所 公園屋外部	就寝場所 公園屋外部
仮設更衣室 就寝場所	仮設更衣室 就寝場所	就寝場所	就寝場所	就寝場所	就寝場所
前庭 車寄せ [管理員室]	— — [管理員室]	公園屋外部	— [テント]	[就寝場所]	[就寝場所]
既設手洗場 管理員室	既設手洗場 管理員室	既設手洗場 仮設手洗場	既設手洗場 仮設手洗場	仮設手洗場 (隣接道路)	仮設手洗場 (隣接道路・公園)
屋上	屋上 既設散水栓の横		テント	仮設手洗場 (隣接道路)	仮設手洗場 (隣接道路・公園)
既設便所	既設便所	既設手洗場 仮設手洗場	既設手洗場 仮設手洗場	仮設手洗場 (隣接道路) 隣接する稗田小学 校の便所	仮設手洗場 (隣接道路・公園) 隣接する稗田小学 校の便所
既設便所 仮設便所	既設便所 仮設便所	仮設便所	仮設便所	隣接する稗田小学 校の便所	隣接する稗田小学 校の便所
温泉ツアー*5	銭湯	仮設風呂	仮設風呂	銭湯 隣接する稗田小学 校の仮設風呂	銭湯 —
玄関ホール テント	— —	テント	—	巡回 隣接する稗田小学 校の臨時救護室	— —
玄関ホール 事務室	— 事務室	テント	テント プレハブ*6	隣接する稗田小学 校の対策本部	隣接する稗田小学 校の対策本部 テント
廊下 1階諸室 玄関ホール	廊下 — 玄関ホール	テント	テント	仮設小屋	仮設小屋 テント
車寄せ 玄関ホール	— 玄関ホール 事務室	テント	テント	隣接する稗田小学 校のテント	隣接する稗田小学 校のテント
前庭	前庭	公園屋外部	公園屋外部	公園屋外部	公園屋外部

*4 避難所廃止後も待機所に指定され避難者を受け入れていた。

*5 ボランティアによる送迎。

*6 1996年5月時点ではまだ避難者が生活していた。

ら安定・縮小そして解消までの大きく四つの時期に分類し整理したものが図4.12である。これから、避難所は地震発生当初、被災者救援の拠点としてさまざまな機能を有したが、最終的に就寝、調理(自炊)、排泄、洗濯という住居的な機能に収束していくことがわかる。

また各機能について見ると、

- (i) 就寝：地震発生直後から、学校その他の施設に大量の被災者が押し寄せ、指定避難所以外の施設も逐次、避難所として指定されていった。多くの避難所では諸室から廊下にいたるまで人で埋まり、満足に寝るスペースも確保できない状態であったが、徐々に避難者が減少するとともに1人当たりのスペースが広がっていった。地震発生から1か月ほど経過した頃より、テントで就寝している避難所を除き、プライバシーの確保が問題となり、間仕切りが設置されはじめた。その後1995年8月20日に避難所は閉鎖されたが、2年以上たった1997年6月現在においても旧避難所で生活する避難者が存在する。
- (ii) 給水：地震発生当初、神戸市内全域で65万戸に断水が生じ、避難者は河川や学校プールなどさまざまな場所から水をくみ出し生活用水に充てた。給水は地震発生当日から小学校への給水を中心に始まり、自衛隊や他の自治体からの応援を得て1週間後にピークとなった。その後3月末の水道の応急復旧完了にともない終了した。
- (iii) 救護：病院や診療所は多くの被害を受け、既存の医療機関だけでは対応が不可能であった。被災地のみならず他都市の医師や保健婦、ボランティアにより医療班が編成され被災現場や避難所への救護活動を開始した。図4.13は地震発生当日からの常設救護所設置数を示したものである。地震発生当初は医療班が避難所を巡回するかたちをとっていたが、救護班の充実とともに避難者1000人以上の避難所に救護所を設置、小規模避難所にはそこから巡回することになった。1月23日には厚生省の現地対策本部が設置された。そして全国の都道府県および国立病院に医療班を派遣するよう指示が出され、大規模な避難所にはすべて常設の救護所を設置する

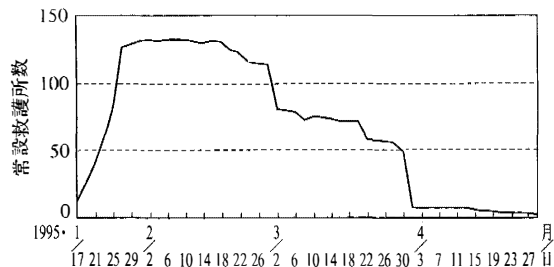


図4.13 常設救護所数の経時変化*2

表 4.4 歯科救護所の設置場所および診療期間

区	設置場所	診療期間
東灘区	御影公会堂*	1/26～3/31
	東灘診療所	1/23～2/28
	本山南小学校*	2/12～2/26
灘区	原田中学校*	1/26～2/26
中央区	泉歯科医師会口腔保健センター	1/22～2/28
	吾妻小学校*	1/28～2/28
	上筒井小学校	2/ 2～2/28
兵庫区	大開小学校*	2/ 1～2/ 6
	兵庫中学校*	2/ 7～2/28
	心身障害者歯科診療所	2/ 7～2/28
長田区	旧長田保健所*	1/30～2/28

注) *は1995年2月23日時点において収容避難所に指定されていた施設。

〔阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部『阪神・淡路大震災—神戸市の記録—』(神戸市都市問題研究所(1996)をもとに作成)〕

という方針に沿って、1月末には常設救護所116か所、巡回班31班という救護体制が確立した。その後、周辺地域の病院や診療所の復旧にともない3月より縮小が図られ、4月末に終了した。

歯科医療については、地震発生後2、3日頃から神戸市が市・区歯科医師会と連携し、中央区の口腔保健センターをはじめとして各区の避難所でも歯科救護所を設置していった。表4.4は各区の歯科救護所の設置場所および診療期間を示したものである。その後ボランティアグループも加わり、避難所を巡回する歯科救護班が活動開始するなど診療救護体制が整っていった。たとえば長田区では、岡山大学歯学部が2月15日から2月28日まで25か所の避難所の巡回診療にあたるなど、東灘・灘・中央・兵庫・長田の5区で1月26日から3月19日までの間に、18の救護班が126か所の避難所で巡回診療にあたった。2月中旬には水道復旧にともない再開する診療所も半数を越え、順次縮小が図られ3月末には終了した。

(iv) 炊き出し・自炊：地震発生当初より、主要避難所には行政から食料配給が行われた。また、避難者の親戚・知人またボランティアからも救援物資が届けられ始めた。自衛隊による炊き出しが1月23日から開始、ボランティアによるものも順次開始された。2月頃より、避難所の自治組織の立ち上げや物資の入手の安定とともに避難者による避難所での炊き出しも始まった。その後、避難者の減少、ボランティアの撤退などにともない、炊き出しが縮小または終了していった。代わりに、多くの避難所ではカセットコンロなどの自炊設備が置かれるようになった。

第1部 避難所の実態

表 4.5 遗体安置場所および設置期間

区	設置場所	安置数	設置期間
東灘区	25か所 (最大)	1,019体 (最大)	1/17~2/10
灘区	本泉寺	28体	—*2
	祥龍寺	40体	—
	鷹匠中学校*1	58体	—
	松蔭高校	43体	—
	灘区民ホール*	47体	—
	灘区役所	6体	—
	東部在宅障害者福祉センター*	130体	—
	王子動物園ホール	40体	—
	王子市民ギャラリー	2体	—
	六甲病院	28体	—
王子スポーツセンター*	327体	—	
中央区	西本願寺別院	14体	1/18~1/25
	浄福寺	17体	1/17~1/27
	光尊寺	18体	1/17~1/22
	楠寺	17体	1/17~1/25
	生田文化会館	13体	1/20~1/31
	神戸教会	2体	1/20
	下山手小学校*	44体	1/17~1/28
兵庫区	兵庫署	378体	1/17~
	阿弥陀寺	15体	1/17~1/25
	久遠寺	5体	1/17~1/19
	西光寺	5体	1/17~1/20
	心障センター	9体	1/17~1/25
	川崎重工体育館	9体	1/18~1/19
長田区	神戸村野工業高校	689体	1/17~1/26
須磨区	須磨体育館*	70体	1/17~1/29
	須磨区民センター*	246体	1/17~1/29

注1) *は1995年2月23日時点において収容避難所に指定されていた施設。

注2) — は期間が不明であることを示す。

〔阪神・淡路大震災神戸市災害対策本部『阪神・淡路大震災—神戸市の記録—』(神戸市都市問題研究所(1996))をもとに作成〕

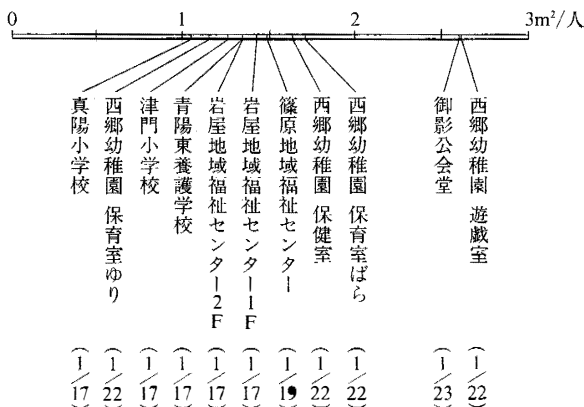


図 4.14 避難所 1人当たりの占有面積(地震発生直後)

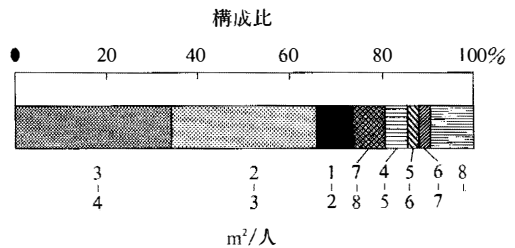


図 4.15 避難所 1人当たりの占有面積の構成割合(地震発生1か月後)

(v) 入浴：ライフラインの途絶により避難者の多くは地震発生から1週間くらいは風呂に入れない状況が続いたが、仮設風呂が自衛隊により2月3日までに神戸市内で16か所に設置されたほか、ボランティアなどによっても多数の避難所で設置された。自衛隊によるものは4月末まで、その他の仮設風呂は周辺地域の銭湯の復旧、ライフラインの復旧、自衛隊・ボランティアの撤退にともない終了した。代替設備として仮設シャワーが1月末より順次設置された。

(vi) 排泄：地震発生直後、上水道が断水し、避難所のほとんどの便器は糞便があふれた。手で汲み出して処理していたほか、プール・河川などの水を使ったり、地面に穴を掘って用を足すなどの対応がなされた。その後、仮設便所が設置されていったが、避難所によっては汲み取り作業が遅れ糞便があふれ、仮設便所が再使用できなくなるところもでたため、消毒指導を開始した。施設既存の便所は、水道が順次応急復旧するのにもない使用されるようになった。

(vii) 遺体安置：神戸市調査によると、死亡者の多かった6区の遺体安置場所および設置期間は表4.5のような状況であった。地震発生当日から数多くの犠牲者の遺体が寺などのほか、体育館や学校などの避難所となった施設にも安置所が開設されて次つぎに運び込まれた。公営斎場は連日フル稼働していたが、遺体の数は膨大で火葬能力をはるかに越え、他都市の斎場へ輸送するなどの状況であった。そのため安置所は長いところで2月上旬まで継続された。

(3) 避難者の占有面積

地震発生直後、避難所は多数の被災者が押し寄せ、寝るためのスペースも十分に確保できない状況であった。その後、避難者の減少にともない多少の家財道具が持ち込める程度の余裕が生まれてくる。地震発生後数日間と1か月後の2月下旬について、避難者1人当たりの占有面積^{*3}を調べたものが図4.14、4.15である。この占有面積算定方法としては、次の三通りがある。

- (i) 避難所内を撮影した報道写真をもとに算定したもの。
- (ii) 避難所で入手した避難者名簿と図面から算定したもの。
- (iii) ヒアリングから確認した避難者数と図面から算定したもの。

地震発生直後の占有面積は1.0–1.7 m²/人あたりが最も多く、1人1畳以下で、人は横になれない状況である。この密度をもたらした理由の一つに、気温が低い冬であったことが考えられる。1か月後では占有面積は2 m²以上4 m²未満のものが60%以上を占めており、2畳前後ということになる。

(4) 避難所種類別の避難生活における利点と欠点

地震発生直後における避難所での問題は、被害の内容に大きく左右される

*3

占有面積
室面積をその場所で避難生活を送っている避難者の人数で除したものであり、避難者の持ち込んだ荷物や部屋の什器などを置いているスペースも含んだもの。

表 4.6 避難所生活に関する避難所の問題

	利点	欠点
敷地・建物環境	<p>家から近い(A)(B)(C)(D) 仮設風呂が設置できた(A)(B) 人の素性がわかりやすい(A) 頑丈で安全(B)(C) 天井が高く広いので風邪が蔓延しにくい(B) ボランティアが多数来てくれた(B) 天井が高く圧迫感がない(B) 洗濯や物干しのスペースが充実(B) 小規模で話し合いが密にできる(C) 和室なので床から底冷えしない(C) 地震が来ても倒れるものがなく安心(D)(E) 自動車を入れる(D)</p>	<p>仮設使用が不潔(A)(B)(D) 車の音で眠れない(A)(B)(D) 網戸がなく虫が入ってくる(A)(B) バリアフリーの問題(A) 避難者が減り広すぎて怖い(B) 体育館は床にクッションが入っていて音が響く(B) 天井がドーム状になっているので音が隅まで届いてしまう(B) 場所がないので炊き出しの申し出を断らなければいけない(C) 狭い(D)(E) 出入口に止り止めがあり車が進入できない(D) テントの隙間から雨漏りがする(D) 湿気がひどい(D) なめくじなど公園にいる虫が入ってくる(D) 地面から雨水が入ってくる(E)</p>
設備環境	<p>〔光環境〕 電気が明々としていて安心(B) 〔その他〕 電気調理器があり火気を使わなくていい(C) 冷暖房がある(C) 洗濯機がもともとある(C) 流し台があって便利(C)</p>	<p>〔空気環境〕 大空間なのでエアコンを設置しても役に立たない(B) 日中は非常に暑く室内にいられない(D) 〔光環境〕 非常灯だけでは暗く危険なので水銀灯を点けているが暑い(B) 非常灯が明るく周囲の人は寝付けられない(B) 〔電気・ガス〕 電圧が低く家電製品が使えない(A) コンセントが足りない(B) ガスがない(C) 電気容量が足りない(D)</p>
本来機能との関係	<p>園児との交流がある(A) 保育所の行事に参加できた(A) 学校よりも長く避難できそう(C)</p>	<p>避難所解消について行政や施設管理者といさかい(A)(B)(C) 避難所周辺住民に快く思われていない(A)(B)(C) 居座られると困るので電気を自由に使えない(A)(E) 授業再開で登校してきた児童がうるさく落ちつかない(A) 危険、汚れるという理由で室内で火気が使えない(A) 放送の回線が全校内にかかってしまうので昼間は使えない(A) 光熱費が高くなり施設についての予算を超えてしまう(C) 運動場に水が溜まるので溝を掘ろうとしたが許可されない(E) テントの隣に仮設校舎があり精神衛生上よくない(E)</p>
生活単位	<p>〔集団〕 普段話さなかった人と話せる(A)(B)(C) 助け合える(A)(B) にぎやかである(A) 子供に遊び相手がいる(B) 集団で安心感がある(B) みんな同じ条件で平等(B) 〔個人〕 プライバシーがある(D) 気兼ねなく生活できる(D)</p>	<p>〔集団〕 テレビが共同で自分の好きなものが見れない(A)(B) 先に仮設住宅に当選して退所するのは恨まれそう(A)(B) プライバシーがない(A)(B) 人間関係でストレス(A) 好きな時間に電気が消せない(A) お年寄り同士のいさかい(A) 起床時間がばらばらで埃を立てられず布団が干せない(A) 就寝時、周りの視線が気になる(B) 素性のわからない人と一緒に生活するのは不安(B) 炊き出し、風呂当番のさぼりによるいさかい(B) 炊き出し当番は大量の料理を作らないといけない(B) 夜は音を立てないよう気を使わないといけない(B) 消灯時間があり若い人は苦勞している(B) 門限がある(B) 病気が蔓延しやすい(B)</p>
管理		<p>管理上屋上が閉鎖されるので物下し場として使えない(A) 配膳室の換気扇、種火などつけっぱなしが多く使用禁止(C)</p>
防犯	<p>他の人がいるので防犯上安心(B) 地域の顔見知りばかりで防犯上安心(C)(D)</p>	<p>下着姿で寝ている人もいて痴漢騒ぎがあった(A) 留守にしていたテントで盗難が発生(D)</p>

凡例：(A)…学校施設(校舎) (B)…学校施設(体育館) (C)…集会施設
 (D)…公園(テント) (E)…学校運動場(テント)

が、被災地が落ち着きを取り戻しはじめ、避難生活がある程度安定してくる時期以降における問題は、将来災害が起これ、避難所が形成された場合にも同様に起これうる内容を含んでいると考えられる。ヒアリングで聞かれた避難者の立場における避難所の利点と欠点の中で、避難生活が安定しはじめたと考えられる地震発生から2週間程度以降に関するものと判断できるもので、かつ建築にかかわっているものについて内容別に分類し、それぞれがどのような避難所で聞かれたのかを整理したものが表4.6である。

避難所それぞれの種類で、以下の特徴的な問題があげられた。

- (i) 学校施設：体育館や教室などでの集団生活が「避難者間の人間関係の形成、助け合いに関して有効であった」という評価がある一方、「プライバシー」「人間関係の難しさ」「自由行動の制約」「先に避難所を退所する者への嫉妬」など相反する問題が出ている。また「音の響き」「照明の暗さ」「風通しの悪さ」「寒さ、暑さ」など建築・設備面での問題が出ている。そのほか、学校再開のため「設備設置の制約」「避難所解消に関して行政や施設管理者とのいさかい」など、本来機能の回復、避難所機能との併存が問題である。
- (ii) 集会施設：「冷暖房の完備」「湯沸室があること」が評価されている。その一方、諸設備運転の費用がかさむなどの理由から「設備管理の必要」が生じたり、小規模な施設では場所がないので炊き出しを断るなど「屋外空間の不足」が、あるいは貸し教室を行っているところでは主催者と受講者からの再開希望が出てきており、本来機能の回復が問題となっている。
- (iii) 公園：「プライバシーの確保」「地震があっても倒れてくるものがない」という点で評価されている。一方、「固定式の車止めが邪魔になり車が公園内に進入できない」「電気容量の不足」「水道設備の未設置」と公園の設備にかかわる問題、また公園ではほとんどの避難者がテントや木造の小屋で生活していることから、「雨音、雨漏り、浸水」「寒さ、暑さ」「湿気」などの問題があげられている。

* * *

調査にご協力いただいた避難者、ボランティア、また神戸市職員の方がたに心よりお礼申し上げます。また1年間にわたり避難所の実態調査を続けた大阪大学院生井ノ本亘君に感謝します。(阪田弘一)

4.2 長田区における避難所の使われ方の実態

1. 使われ方を記録する

研究室の学生の叔父さんが長田区の長楽小学校に避難していると聞いたので、学生5人に、2月22日からの1週間、長楽小学校でボランティア活動しながら、空き時間を利用して避難所の使われ方を記録してくれるように依頼した。「体験学習だ、がんばれ」と激励して送り出した。

現地に着いた学生たちは、焼け野が原になった被災現場(図4.16)を見たり、避難所に入ってショックを受けたために、使われ方記録をする気持ちになれないと電話で訴えてきた。さっそく現地へ行き、「いま記録しないと惨状は忘れられて風化する」と、記録の大切さを説明した。その後、元気をとりもどして記録をとり始めてくれた。

4月になると長楽小学校のボランティアの主力になっていた自治労の人たちが引き上げ、避難者自身が避難所を運営する体制に移るが、やはり人手が足りなくなると、親しくなった避難者の女子中学生から学生に電話があった。さっそく彼らは3月31日から1週間長楽小学校へ行った。この頃になると2月下旬約950人もいた避難者が約300人ぐらいに減り、教室棟の3階はほぼ学校の機能をとりもどしていた。その後、5月中旬、7月初旬にも現地へ行っている。

ボランティアの構成は、物資班と情報班と衛生班からなり、学生ボランティアは主に物資班に配属されて、送られてきた食料や物資の整理と配布を担当した。情報班は、電話や郵便などの外部からの通信を引き受け、避難者名簿を管



図 4.16 長田区鷹取地区の被災地(1995年2月23日)

理するなどの仕事で、物資班と情報班のボランティアの仕事を統括するのは自治労の人たちである。衛生班は、音楽室を転用した医務室ではたらく医師や看護婦のことである。

朝、避難所から職場へ出勤する人たちや、洗濯にとりかかる主婦たちを見ると、くじけてはなるものかという避難者の方がたの生活力をみる思いがする。

これから、長楽小学校を中心として、とくに月日を断らない限り2月下旬の避難所の使われ方を述べる。

2. 運動場

一般的に地震や台風などの際の避難所は、小学校の体育館と公民館などの地域集会施設がよく使われる。学校の体育館は、用具類をかたづけると広い部屋になるから、避難者の生活の場に転用しやすい。また、集会施設も畳敷きの集会室などがあるので避難所に適している。しかし集会施設には、運動場のようなまとまった広い外部空間がない。数百人以上の避難者の生活を支えるためには、どうしても広い外部空間が必要である。

(1) 長楽小学校

2月25日現在、長楽小学校の避難者は約950人で、体育館や教室そして廊下も使い、寝泊まりしていた。廊下が就寝スペースに使われている光景を見たとき、正直いってショックを感じた。

長楽小学校の運動場(図4.17, 4.18)には、弁当や配給物資などを保管したり配布するためのテントが張られ、コンテナ冷蔵庫が一つ、そして自衛隊の仮設風

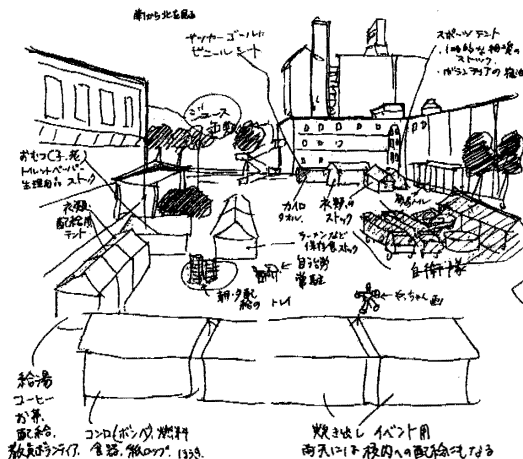


図 4.17 長楽小学校運動場(1995年2月27日)

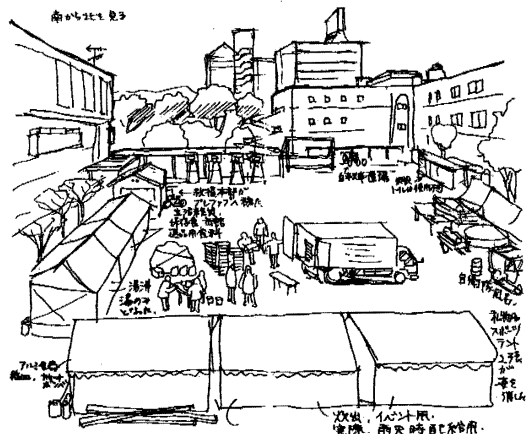


図 4.18 長楽小学校運動場(1995年4月4日)

第1部 避難所の実態

呂のテントや設備一式が置かれている。また、運動場の目立たない場所に簡易便所20器が設置されている。大阪の吹田市や東京都や千葉市から提供された簡易便所もあった。運動場にある南側の車両用の外部出入口が、物資の搬出入口になる。その出入口の脇にゴミ置き場が設けられている。

さまざまなテントや機材を持ち込むためには、運動場のようなまとまった広い外部空間が必要になる。

定時になると運動場に配給物資を受け取るための行列がではじめる。たとえば、午前7時に始まる朝のパンなどの配給だと6時40分頃から並びはじめるが、運動場だと行列スペースに余裕がある。

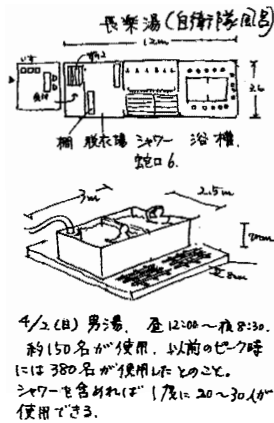


図 4.19 運動場に設置された飯設風呂 (長楽小学校)



図 4.20 鷹取中学校の運動場(1995年4月2日)

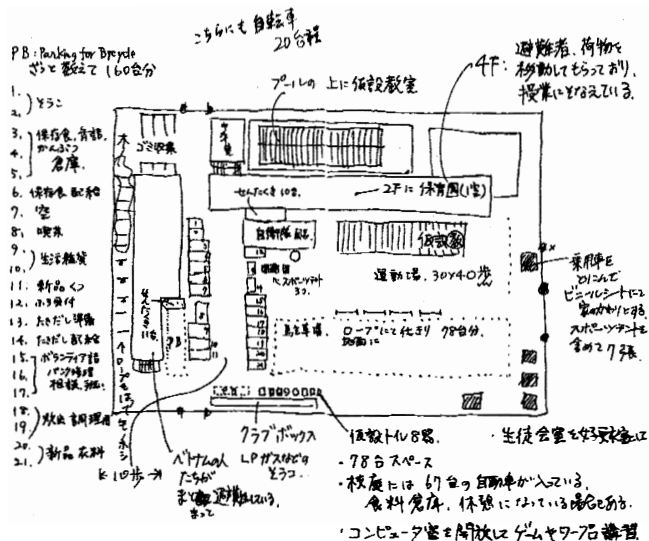


図 4.21 鷹取中学校の運動場の使われ方(1995年4月2日)

仮設風呂は自衛隊員が稼働させており、男女が日替わりで利用していた。風呂テントは間口が3.6mで奥行が12mあり、脱衣場とシャワー付き洗い場と浴槽に3区分されている(図4.19)。外部には、湯をわかす機械設備と給水車と石油タンクがある。冬場なので洗い場や脱衣場が寒い。

学校の方針で、避難者の自動車を運動場に駐車させることを禁止しており、まとまった空きスペースを運動場のほぼ中央部に確保しているのので、テントや簡易風呂などは、運動場の中央部を空けるようにロの字型に配置されている。この中央部のスペースは、長楽小学校と大黒小学校と千歳小学校の3校の合併授業が行われている千歳小学校へ集団登校するために、午前8時45分に約200人の児童が集合して朝礼を行うために使われる。午後になると千歳小学校から集団下校して来て、このスペースに学童が集まる。放課後は、子どもたちの遊びのスペースに変わる。長楽小学校の運動場の使い方は、運動場に駐車スペースがある他の学校と対照的であるといえるだろう。

長楽小学校の北側には道をひとつはさんで長楽公園がある。水道もガスも開通していない時期、この公園でボランティアによる昼食の炊き出しが行われ、近所の人たちだけでなく長楽小学校の避難者も利用していた。

(2) 鷹取中学校

4月2日に鷹取中学校を訪問した(図4.20)。長楽小学校と比較すると学校規模が大きい。そのために、運動場の3分の1を駐車スペースにあて、3分の1のスペースに配給物資などのテントスペースをとっても、空きスペースがある(図4.21)。

(3) 運動場について感じたこと

運動場には座る場所やベンチが必要である。教室では、就寝や生活のスペースを広くするために、椅子机を廊下に出しているが、教室前の椅子は、その教室で生活する人のもので、他の部屋の人には座りにくい。パブリックスペースになっているのは運動場ぐらいで、本部や医務室へも出入り自由だが、気軽にでかけてくつろげる場所ではない。ところが運動場にはベンチがないために、遊具のタイヤ、ジャングルジム、すべり台に座って休息している。運動場には、ウーロン茶、コーヒー、緑茶、牛乳などを無料で配るテントがあるが、人が集まっても、留まって飲もうとする人はあまりいない。

二葉小学校では、校庭に木製ベンチが置かれ、避難者が昼食をいただいたり、休息や談話をしていた。室内に閉じこもりきりしていると気が晴れないだろう。

また運動場の砂は、1階で暮らしている人にとって大敵で、とくに廊下で生活している人にとってそうである。いつの間にか床が運動場の砂でざらつく。

3. 学校における就寝スペース

消灯は、ほぼ一斉に行われ、消灯時刻は体育館も教室もだいたい9時半から10時頃であった。朝は7時の配給が始まるとほぼ全員が起き出して便所と洗面を始める。もちろん、出勤時刻の早い人の起床はもっと早い。

(1) 体育館

長楽小学校の体育館は、1階に職員室、2階に音楽室などの特別教室がある建物の3階にある。体育館フロアは、間口約18.8m×奥行24mの広さで、奥行4mのステージがついている。

家族や知人どうしでつくる1グループごとに、90cm前後の高さまで積み上げたダンボール箱や、収納ボックスで区画している。開きが低いので、起きているときの視線はさえぎることはできないが、寝ているときには視線よけになる。もちろん、テリトリーを確保する役割もある。図4.22にはステージ上にダンボール箱がみえる。これはステージで就寝する人がつくった視線よけの囲いである。

2月25日の時点では、1人当たりの就寝スペースは1.5m×2.0m程度で、それに収納占有空間が加わる。

幅の狭い通路も確保されているが、複雑な区画が行われて雑魚寝状態に近いので、お年寄りが夜中に便所へ行くときに歩きづらい。避難所の巡回活動を行った老人福祉施設で聞いた話だが、便所に行かずにすむように、できるだけ水を飲まずに我慢したために脱水症状になって体調をこわしたお年寄りがいたとのことである。

寒いので体育館を閉め切りにするためか、食事時には臭いがとてもする。換気がよくない。



図4.22 長楽小学校の体育館(1995年2月23日)

(2) 教室

床が下足仕様になっているので、床に新聞紙を敷きその上に段ボールや発泡スチロールを敷き、さらにその上に毛布を敷く。このようにして床座の生活ができる床をつくっている。

教室によって収容人数が異なり、比較的ゆったりしている7名収容の教室から28名収容の教室もある。

理科室(図4.23)や家庭科室は机が大きく移動がむずかしいために、机を移動させずに寝床を設けている。机の上を物置きに利用して、机と机の間に寝床を敷く。机の上には、電子レンジ、コーヒーマーカー、ラジカセといった電気製品も置かれている。

どこも収納スペース不足の問題があり、教室後部に設けられた収納棚を利用しても収納スペースが足りない。机の上に物を置いたり、廊下に段ボール箱を積み上げたりしている。

長楽小学校の場合、基本的には早い者順に教室に入ったせいか、町内で一緒に教室に入っているケースはまれである。教頭先生の話によれば、お年寄り足腰が弱いので1階もしくは2階を好む。日によって、在室している場合と親戚の家に行って帰らない場合があり、毎日の避難者数は一定ではない。

(3) 廊下と階段

教室にも体育館にも入れない人たちが廊下や階段下を就寝場所にしている。寒さが厳しい。使い捨てカイロが、体育館や教室の人には1人当たり3個配られ、廊下や階段の人には5個配られるが、その程度で寒さがしのげるとは思えない。一つの布団に2人寝る例があるのは、体温で暖め合うためであろう。

4月初めでも、お年寄りや幼児は湯たんぽを使用していた。やはり夜はかなり冷えるらしい。



図 4.23 理科室内のようす

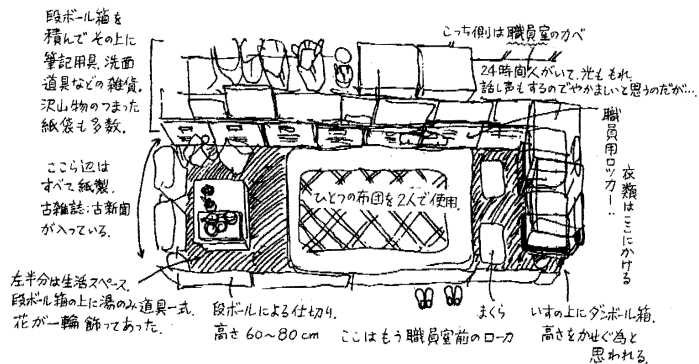


図 4.24 廊下につくられた生活スペース



廊下や階段は人目につく場所なので、生活しにくいと思われる。階段下のスペースでは、周囲を段ボールなどで壁状の囲いをつくって生活スペースを確保している。廊下では、高さ50cm程度の仕切をつくって囲んでいるが、まる見えである(図4.24)。

(4) 更衣スペース

女子の更衣が問題で、体育館の人は用具室に着替えるスペースをつくっている所以利用できるが、教室の人は便所などで着替えている。体育館で生活する中学生の女子生徒にたずねると、布団をかぶって布団の中でパジャマから制服に着替えると話していた。

体育館の場合、付属している用具室の中に、卓球台を立て、2.0m×2.5mの仕切を男女別に1組ずつ作って、更衣ブースにしていた。

なおプール付属更衣室も使えそうだが、教室から離れていて転用できない。男子用の付属更衣室はボランティアの就寝場所になり、女子用の付属更衣室は図書室に転用されている。

真陽小学校では洋服を吊り下げて収納するファンシーボックスが3,4か所置かれ、その中で更衣ができるようになっていた。うまいアイデアだと思う。

4. 食 事

(1) 弁当類の配給

震災直後の食料と飲料水不足の時期が過ぎ、食料の配給が軌道にのると、

- (i) 朝：サンドイッチか菓子パンと、牛乳かジュースの配給。
- (ii) 昼：配給なし。時にはボランティアによる炊き出しが行われる。
- (iii) 夕：暮の内弁当(500円相当)、副菜に味噌汁、缶詰、果物などの配給。

というように、朝と夕方に食料の配給が行われる。

ガスが復旧したので、3月28日から学校で就寝する人たち以外への食事の配給(配食)が止まる。事情のある約300人には登録カードを配布して配食が受けられるようになっている。3月29日からは避難者自身が配食を担当するようになった。

(2) お湯の配給

朝6時から8時までと、夜5時から7時までの間にお湯の配給が行われる。かなり需要がある。避難者はお湯をもらいに魔法瓶を持参し、運動場のテント前に並ぶ。各自がお湯を湧かすよりも配給の方が確かに効率はよい。

(3) 食事スペース

食事をもらってもすぐに食べる人は全体の6,7割で、後でゆっくり食べる人もいる。

朝夕の食事は就寝場所で食べることが多いが、昼に炊き出しでもらう餅や豚

汁などは、運動場か自分の部屋の前の廊下にあるセミパブリックスペースなどでも食べていた。食事をおいしくいただけるスペースがあればよいと思う。

(4) 共同炊事場

校舎の各階の階段室の前にはカセットコンロが置いてあり、加熱させたり簡単な調理ができる。ここは喫煙場所にもなっている。

調理室があるので、炊き出しなどに利用できないかと思ったが、都市ガスが停止しているために使えない。調理室は巡回の歯科診療に使われる。食器類の洗い場は、運動場にある手洗い場が使われている。

5月18日に二葉小学校に行くと、運動場に3.6m×7.2mのプレハブ建物があり、内部にはガスコンロ10台、ガス炊飯器2台が置かれ、炊き出しだけでなく、共同炊事場にもなっていた。

5. 洗 濯

長楽小学校ではプールサイドが洗濯場になっており、二槽式の電気洗濯機が6台並べて置かれている(図4.25)。電気は校舎から引いている。出勤前に洗濯をすませるために、朝6時から洗濯を始める人もいた。洗濯機の置かれているスペースは主婦の談話スペースになっている。

須磨区の鷹取中学校では、洗濯機10台が運動場の手洗い場の近くに置かれ、洗濯物が屋外非常階段、階段、廊下、校舎の裏庭など、あちらこちらに干されていた。その他の学校の洗濯機の台数は、二葉小学校10台、志里池小学校4台、真野小学校3台、真陽小学校2台である。洗濯機設置場所は、プールサイドに設置する場合と、運動場の手洗い場に設置する場合がある。洗濯物干し場には、どこも苦労しているようであった。

6. 救 護 所

長楽小学校において、震災直後は保健室を診察室として使い、できる範囲の処置を学校の保健の先生が行っていたが、厚生省救護班第3班の人たちが来て、診察規模を拡大するために、当初楽器や種々の物が多く置かれているために避難居室として使用されていなかった2階の音楽室を診察室に転用した(図4.26)。岡山の国立病院の医師3名、看護婦6名、薬剤師1名、事務職2名が、昼夜常駐して、診療業務にたずさわっている。聞き込みでは1日平均70名程度の患者があるという。外からの利用もできるので、学校の入口には診療所開設の案内が貼ってある。

4月1日現在、診察時間は午前10時から正午までに縮小されていた。

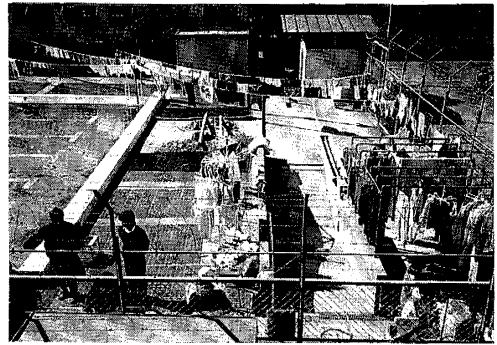


図 4.25
プールサイドの洗濯場

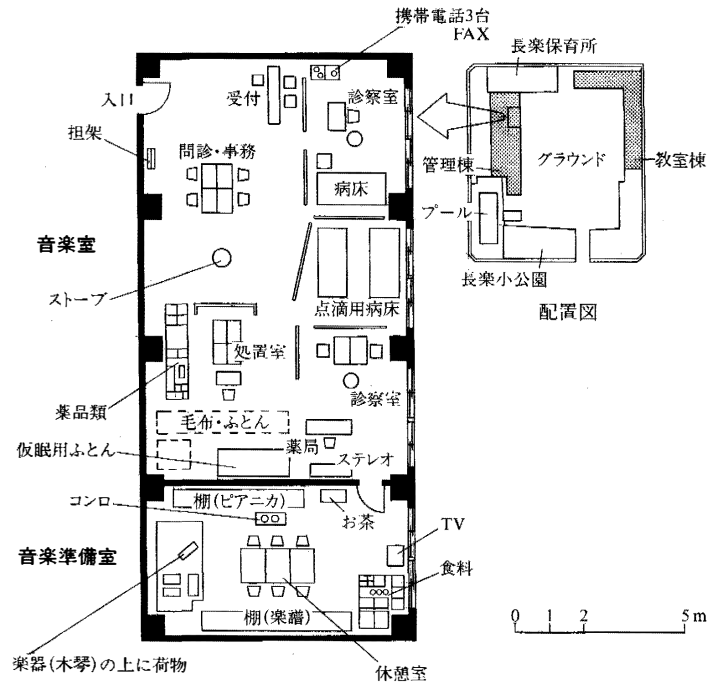


図 4.26 救護所の平面プラン



図 4.27 運動場に設けられた青空保育所
(長楽保育所, 1995年2月23日)



図 4.28 校庭の隅で行われていた人形劇

7. その他

(1) 受付

長楽小学校への出入りは通用門や裏門を使い、職員室に通じる校門は使われていない。給食室の外、運動場側に、教室で使用する椅子付机が2脚並ぶ「受付」と呼ばれる場所がある。ここには、避難者名簿や避難所地図、消息確認のための情報が置かれている。係の人がいる場合もある。受付に気づかずに直接職員室を訪ねる人も多い。

就職情報、役所からのお知らせ、震災関連情報などの掲示板も近くに掲げられている。順次必要に応じて設けていったせいか、情報関連の機能が散在しているように思われる。

(2) 電話

受付の近くに、無料でかけられるNTTの特設電話が4台ある。利用率は高く、待ちができています。学校の外からかけにくる人もいます。

外部からの電話や郵便の窓口は職員室の校長・教頭のデスクにある。避難者への電話と学校関係の電話は共用で、自治労のボランティアが電話の対応をする。避難者への電話の呼び出しの受付はしておらず、伝言カードを使用して掲示する。

(3) 救援本部

3月末に長楽小学校に行くと、以前は職員室にあった救援本部が運動場に建てられたプレハブ小屋に移動していた。そこには専用電話もあり、市の職員が詰めている。混乱期には行政との連絡で多忙であったと推測されるが、その役割と機能が少しわかりづらい。

(4) 図書室

プール更衣室(女子)が、学校にあった図書と救援で送られきた図書もあわせて、図書室になっている。午前10時から午後4時まで開かれている。

(5) 青空保育所

長楽小学校の敷地の北角には長楽保育所がある。ここも避難所に使われていた。そのために、運動場の一隅にある遊具付近に「ぼっぼ」の看板を掲げたテント小屋を張り、地面にシートを広げて青空保育所を開設している(図4.27)。

ボランティアによる人形劇も行われている(図4.28)。

8. 学校と避難所

学校が長期間避難所になることは、授業が行えないことを意味する。このような事態にそなえてどのように工夫していくか、課題がある。月日が経過すると避難者が少なくなり、避難者が生活する部屋を再編成して順次教室を空けてゆき、最後には避難所を体育館にまとめていく経過をたどるが、それまでには

相当の月日を要する。3月下旬に長楽小学校に行ってみると、西側校舎と道路との間の花壇がこわされ、仮設の4教室が建てられ、4月からの授業再開にそなえていた。また同じ時期に鷹取中学校に行くと、プールの上に仮設教室が建てられていた。

子どもたちはじつに元気で、ボランティアに行った学生諸君は物資班の仕事のない時間は、子どもの遊び相手をして時間を過ごした。子どもたちにとっては、学校は心理的に安心して過ごせる場所である。

昼間だけでなく夜も、20歳から30歳前半の人をめったに見かけない。避難者の年齢構成は記録がないのでわからないが、確にお年寄りが多い。子どもたちに比べてお年寄りは元気がないように見うけられた。60歳過ぎの男性に1日何をして過ごしているかたずねると、「ボーとしていることが多い」といわれた。「テレビを見ないのか」ときくと、家がないという不安感があって集中してテレビが見られないようであった。応急仮設住宅が当たるまでは何もする気がしないという話であった。

避難者と一緒に生活したら、いろいろなことがわかると考えたが、外部者には表面的な問題だけしかうかがい知ることができなかったかもしれない。

学校の体育館は教室に比べてプライバシーがない問題はよく知られている。しかし細かい問題、たとえば着替えをどこでするかということも初めは気がつかなかった。昼間運動場でたたずんでいるお年寄りの行動の背後にかくされた問題も気がつかず、「あの人たちは何もすることがないのだ」と思ってすましてしまう恐れがある。高齢者の健康問題は深刻で、避難したときから3人の高齢者が保健室に寝たきりで生活している。

小学校避難所には居間も食事室もなく畳1帖分の寝るスペースがあるだけといった空間条件の貧困さがある。地震後1か月たっても、暖房もない寒い廊下で就寝する人がいることは異常なことである。空間条件として学校が避難所に転用しやすいが、たとえ避難状態であっても健康をそこなわない人間らしい生活を保障する空間条件が小学校避難所にあるわけではない。

* * *

使われ方記録にご理解くださった長楽小学校の先生方に深くお礼を申し上げたい。また、使われ方記録を行った京都工芸繊維大学の学部生の足立和康君、上垣雅史君、寺島建君、小濱隆宏君、院生の八木大志君と富田光則君に感謝したい。
(森田孝夫)

4.3 避難・救援拠点となった区役所の実態

阪神・淡路大震災において被災者のための避難・救援拠点として使われた施設には、小・中学校や区民センター、公民館などの震災以前からの指定避難所であった施設のほかに、市役所や区役所などの庁舎や美術館(大谷記念美術館：西宮市)、裁判所(神戸地裁交通裁判所：神戸市)・少年鑑別所(神戸少年鑑別所：神戸市)、また競馬場(阪神競馬場：宝塚市)といった指定避難所ではなかった施設も含まれていた。そのような施設の中でも被災地の復旧・復興そして被災者救援のための最も身近な窓口となる役割を担う区役所に焦点を当てる。

1. 調査概要

今後の災害時における区役所の役割とはどのようなものか、そしてそのような役割を担うための区役所の建築計画のあり方を検討するため、区役所の避難・救援拠点としての空間利用の時間経過にともなう変化の実態について調査・分析を行うものである。

なお、調査対象施設は神戸市全9区(東灘区・灘区・中央区・兵庫区・長田区・須磨区・垂水区・西区・北区)のすべての区役所とする。調査方法はヒアリングを主とする。また、ヒアリング対象者は各区役所の災害対策本部職員、ボランティア本部担当者である。

表4.7および図4.29にそれぞれ各区役所の概要と分布を示す。各区役所は本来機能以外に保健所や福祉事務所など何らかの機能が併設されている。福祉事務所は全区役所に、保健所は全区役所中、兵庫区役所を除く8区役所に併設されており、東灘区役所・灘区役所・須磨区役所においては消防署も併設されている。また公会堂を併設しているのは兵庫区役所・須磨区役所・西区役所であり、そのほか図書館や交通局が併設されているところもある。

表 4.7 調査対象施設の概要

	完成年	構造	階数	併設
東灘区役所	1967	RC造	地上3階地下1階	保健所・消防署・福祉事務所
灘区役所	1958	RC造	地上4階地下1階	保健所・消防署・福祉事務所
中央区役所	1980	SRC造	地上9階地下2階	保健所・交通局・福祉事務所
兵庫区役所	1972	RC造	地上1階地下1階	消防署・公会堂・福祉事務所
長田区役所	1993	SRC造	地上7階地下2階	保健所・福祉事務所
須磨区役所	1965	RC造	地上3階	保健所・消防署・福祉事務所・公会堂
垂水区役所	1991	SRC造	地上13階地下2階	保健所・図書館・福祉事務所
西区役所	1982	RC造	地上4階地下1階	保健所・公会堂・福祉事務所
北区役所	1973	RC造	地上5階	保健所・福祉事務所

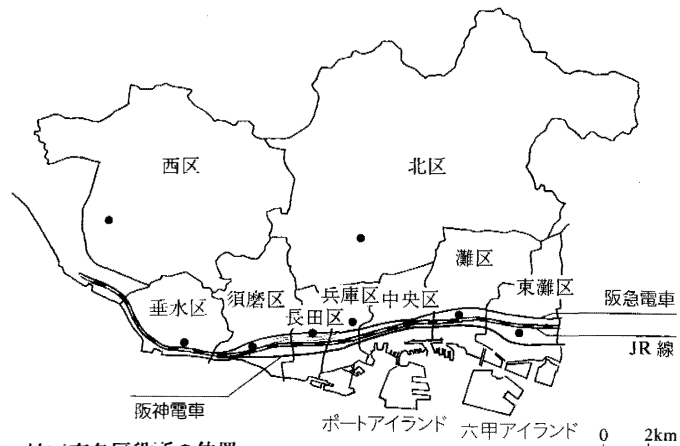


図 4.29 神戸市各区役所の位置

●印は各区役所の位置を示す。

2. 各区役所の使われ方の経時変化

(1) 東灘区役所(図 4.30)

東灘区役所の地震による被害は、内壁・外壁などへの亀裂多数、空調機損壊であった。

東灘区は神戸市全区のなかで死者および避難所就寝者数がともに最も多い区で、震災初期の区役所内は遺体安置場所にも使われるほどであった。また、2月下旬までは避難所としても使われた。

地震発生以降1週間程度までに設置された避難・救援拠点としての機能は、避難所・遺体安置所・救護所・ボランティア仮眠室・ボランティア本部(図 4.31)・災害対策本部・自衛隊本部・警察本部・自治労本部であった。避難所のスペースには玄関ホール・階段室・階段踊り場が、災害対策本部および自衛隊・警察本部はそれぞれ3階の総務課・副区長室を、遺体安置所および救護所は1階の保健所のスペースが使われた。また、ボランティア仮眠室には2階の待合いスペースと3階の会議室が当てられた。

その後避難者は4,5年前に隣接して建てられた分庁舎の方に移動した(1995年9月上旬まで分庁舎内で避難生活を送っていた)。また2月下旬に遺体安置所・救護室・ボランティア仮眠室・自衛隊本部がそれぞれ撤退し、そのスペースでは本来の業務が再開された。3月2日時点では災害対策本部・警察本部・自治労本部およびボランティア本部が存続している。この中でボランティア本部だけが2月25日まで使用していた場所(3階の消防署事務室)から、2月26日以降1階の保健所待合い廊下奥に移動している。これは当区ではまず医療、救援物資、そして一般の順にボランティア活動が行われていったということで、医療がボランティア活動の主となっていた関係から、その活動拠点である保健所のエリア内に移動したとのことであった。

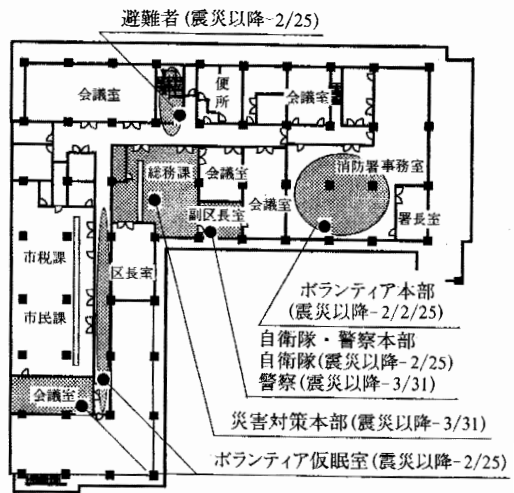
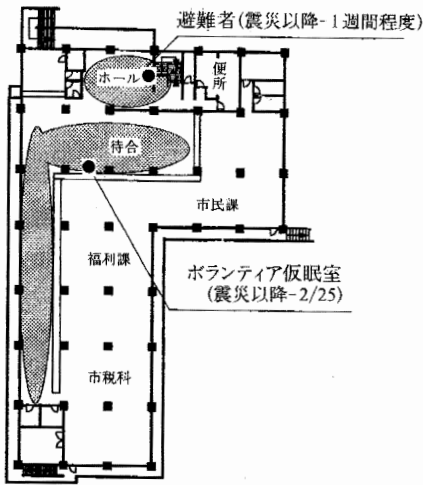
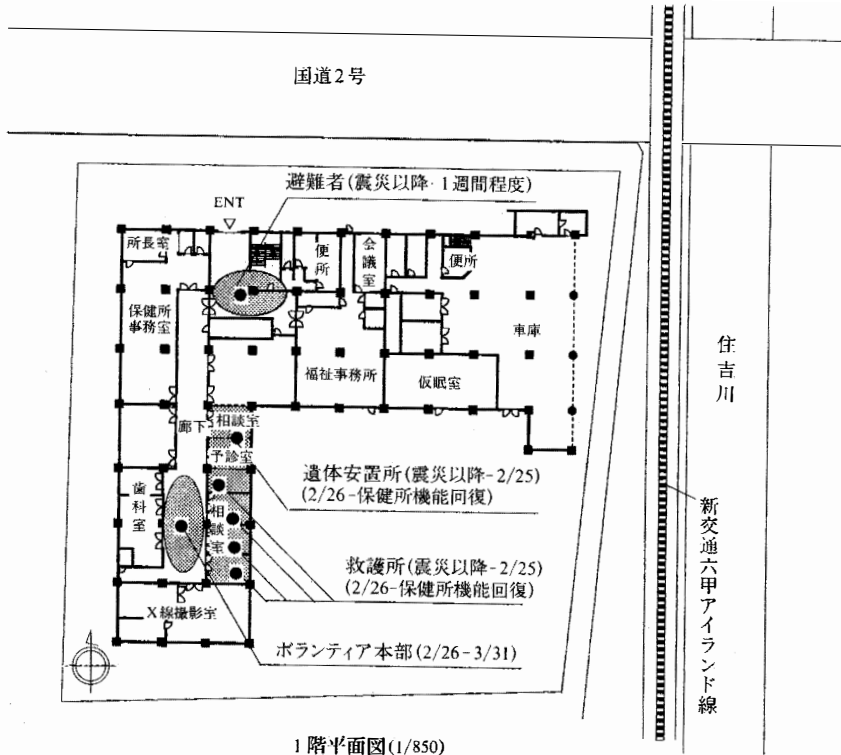


図 4.30 東灘区役所の使われ方



図 4.31 東灘区のボランティア本部の様子(1995年3月3日)

第I部 避難所の実態

給水については地震発生直後から1月27日まで近隣の住吉川の水をバケツで汲み上げて使っており、その後、水道が復旧する2月16日までは消防のポンプ車で3階エレベーターホールに水を貯めておき、必要に応じて便所・洗面などに使用した。また、便所の汚物は手でくみ出して処理した。

(2) 灘区役所(図4.32)

灘区役所の地震による被害は、柱・内壁・外壁などへの亀裂多数、1階福祉事務所部分が使用不可能、空調設備などの損傷であった。

避難者は1階の市民課の一部と3階の会議室の一部に1週間ほど避難したが、2月24日に通常業務の再開にともない、区役所に避難していた人びとは近隣の八幡保育所に全員移動している。また玄関ホール・階段室・階段踊り場は

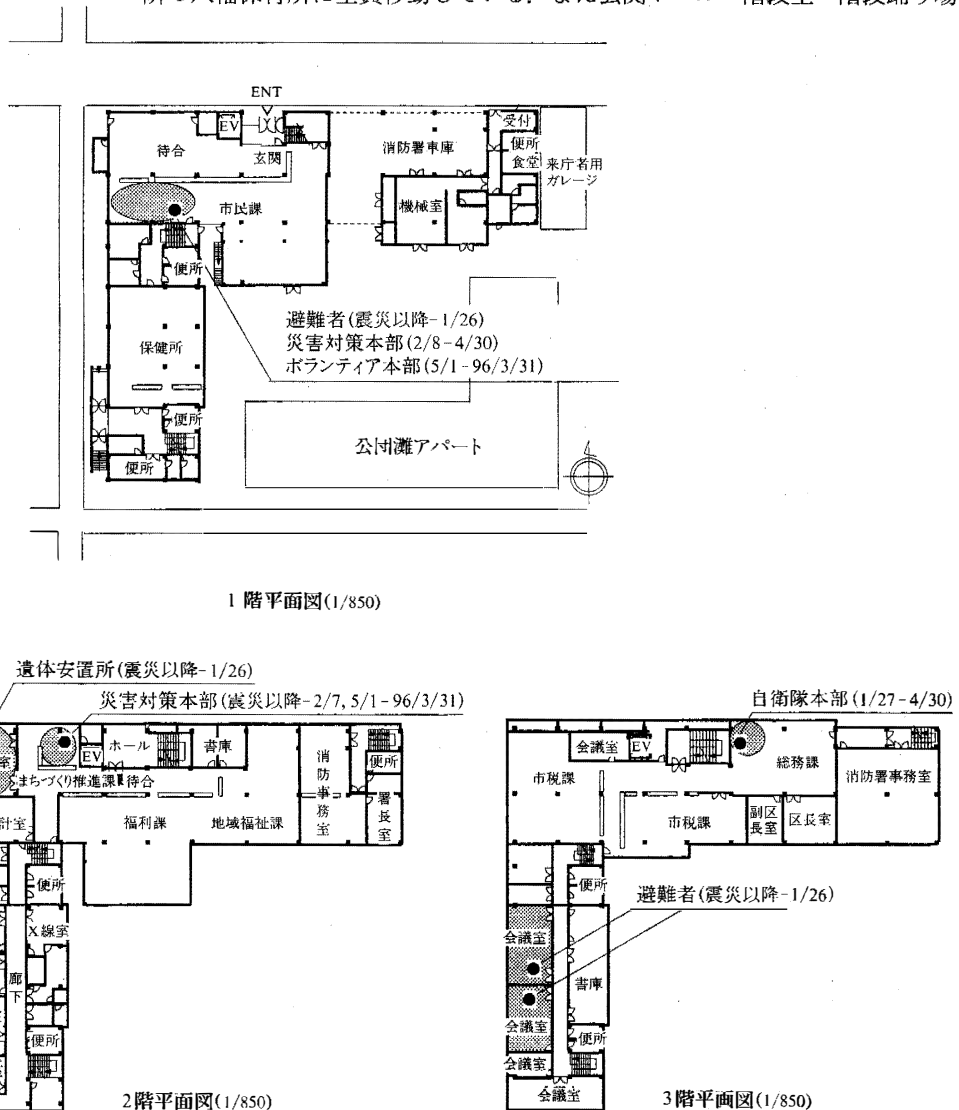


図4.32 灘区役所の使われ方

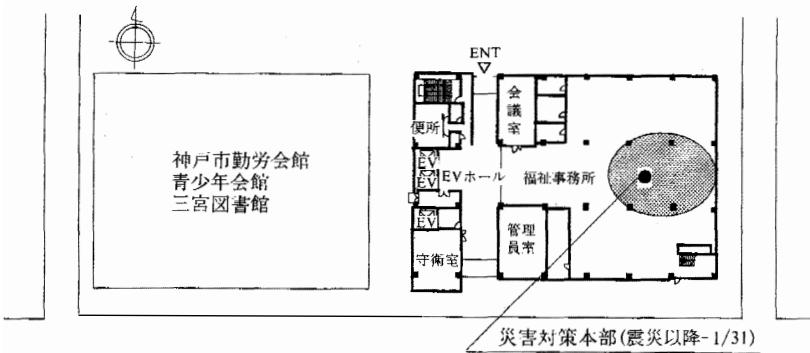
避難場所として使用されておらず、救護所や遺体安置所の設置もなかった。

給水については地震発生直後から2月16日の水道復旧まで近隣の都賀川の水を汲み上げて用いたが、便所の汚物は手でくみ出した。

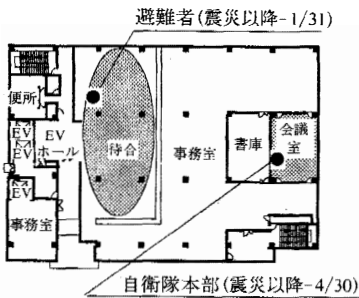
(3) 中央区役所(図4.33)

中央区役所の地震による被害は、内壁・外壁などへの亀裂多数、エレベーター3台使用不可能、給排水設備の大規模損傷、空調設備などの損傷であった。

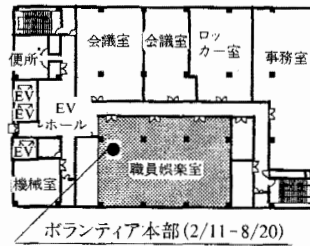
ピーク時である1月20日前後の避難者数は約40人であった。地震発生から



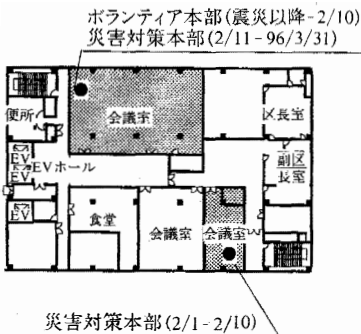
1階平面図(1/850)



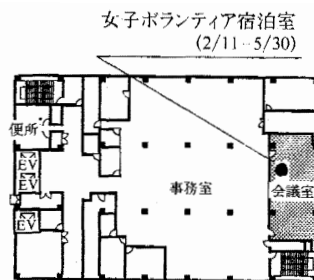
2階平面図(1/850)



4階平面図(1/850)



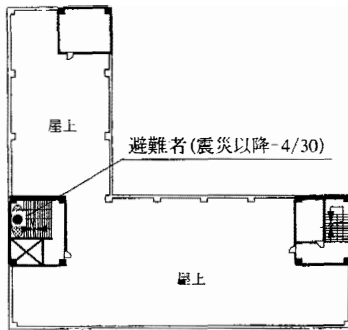
7階平面図(1/850)



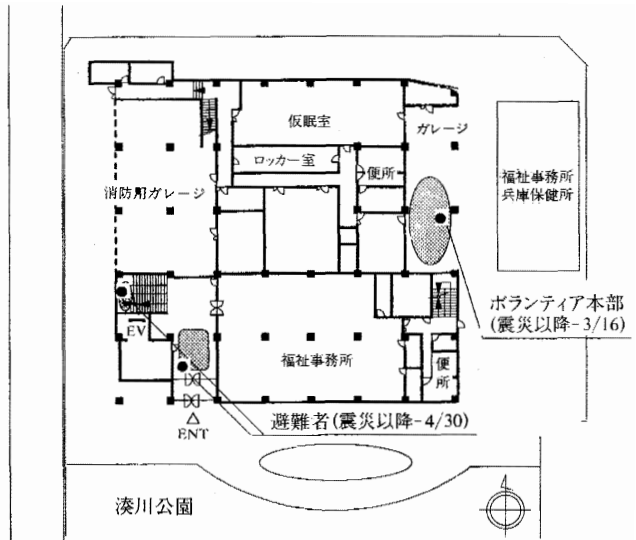
8階平面図(1/850)

図4.33 中央区役所の使われ方

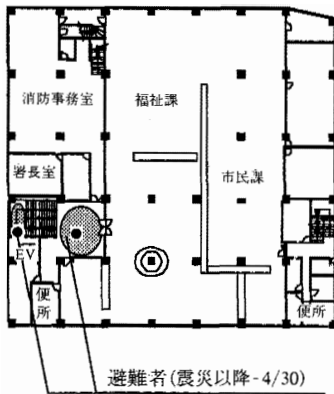
第1部 避難所の実態



屋上階平面図(1/850)



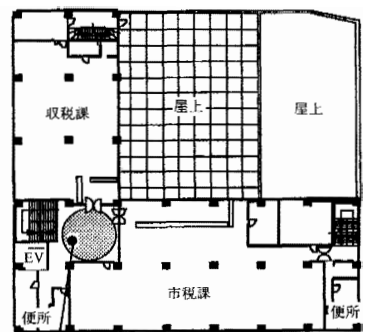
1階平面図(1/850)



2階平面図(1/850)



3階平面図(1/850)



4階平面図(1/850)

図 4.34 兵庫区役所の使われ方

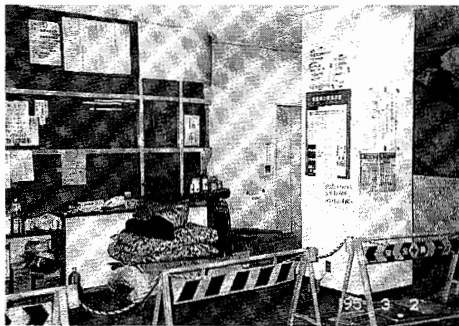
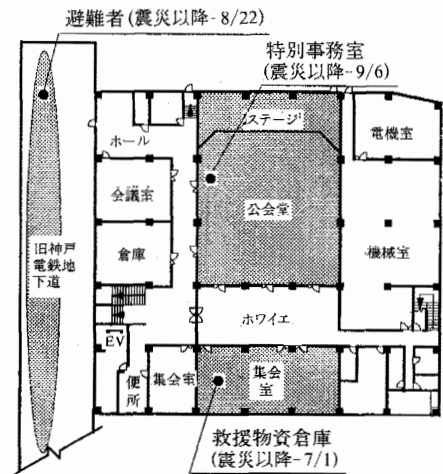


図 4.35 避難所となったエレベーターホールの様子
(兵庫区役所, 1995年3月2日)



地階平面図(1/850)

2週間の間に避難・救援拠点の機能として避難所・ボランティア本部・災害対策本部・自衛隊本部がそれぞれ設置された。自衛隊本部は2階の市民課奥会議室に設置され、3月2日時点まで同室で存続している。避難所には2階の事務室待合いスペースが使われ、近隣の住民である被災者が地震発生以降2週間にわたり避難していたが、その後隣接する勤労会館に移動した。災害対策本部は当初1階の福祉事務所の一部に設置されたが、区役所機能の正常化にともない、2月1日から2月10日まで4階の小会議室、そして2月11日から3月2日時点まで4階の大会議室というように順次移動していった。ボランティア本部は当初4階の大会議室に設置されていたが、2月11日以降は7階の資料室・職員娯楽室に移動した。

中央区役所の延べ床面積は13,304 m²あり、調査対象区役所中最も広い。災害対策本部やボランティア本部のスペースはほかの区役所でのものと比べてゆとりがあり、8階にはほかの区役所では見られなかったボランティア女子専用の宿泊室も設けられている。

給水については水道が復旧する2月1日まで井戸水を汲み上げ、バケツで区役所各所に運んで使っていた。

(4) 兵庫区役所(図4.34)

兵庫区役所の地震による被害は、内壁・外壁などへの亀裂であった。

ここはピーク時の避難者数が約300人に達した。調査対象区役所の中でも最も長期にわたり避難者が存在した区役所であり、災害救助法の適用が終了した1995年8月下旬まで避難所が設置された。3月2日時点ではそのほかの避難・救援拠点の機能として、災害対策本部・ボランティア本部が設置された。避難所として、2・3・4階のエレベーターホール(図4.35)とそこに隣接する階段の各階踊り場(図4.36)、そしてこの区役所の地下階とつながっている旧神戸電鉄の地下道がそれぞれ使われた(図4.37)。3月の調査時点では、1階の階段踊り場にはホームこたつが、エレベーターホールにはきれいに畳んだ布団が置かれて

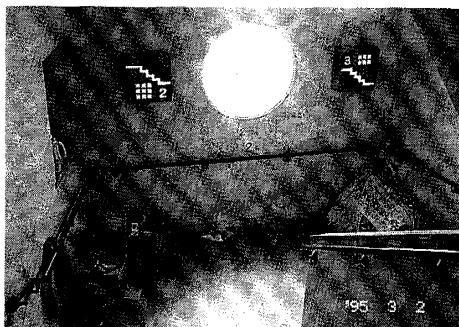


図4.36 避難所となった階段の踊り場
(兵庫区役所, 1995年3月2日)

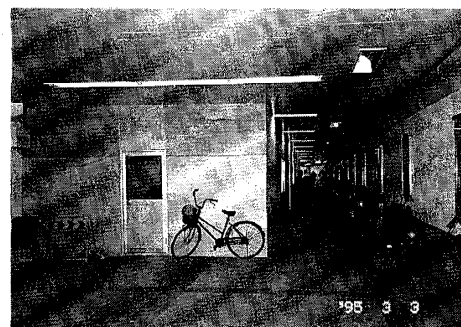
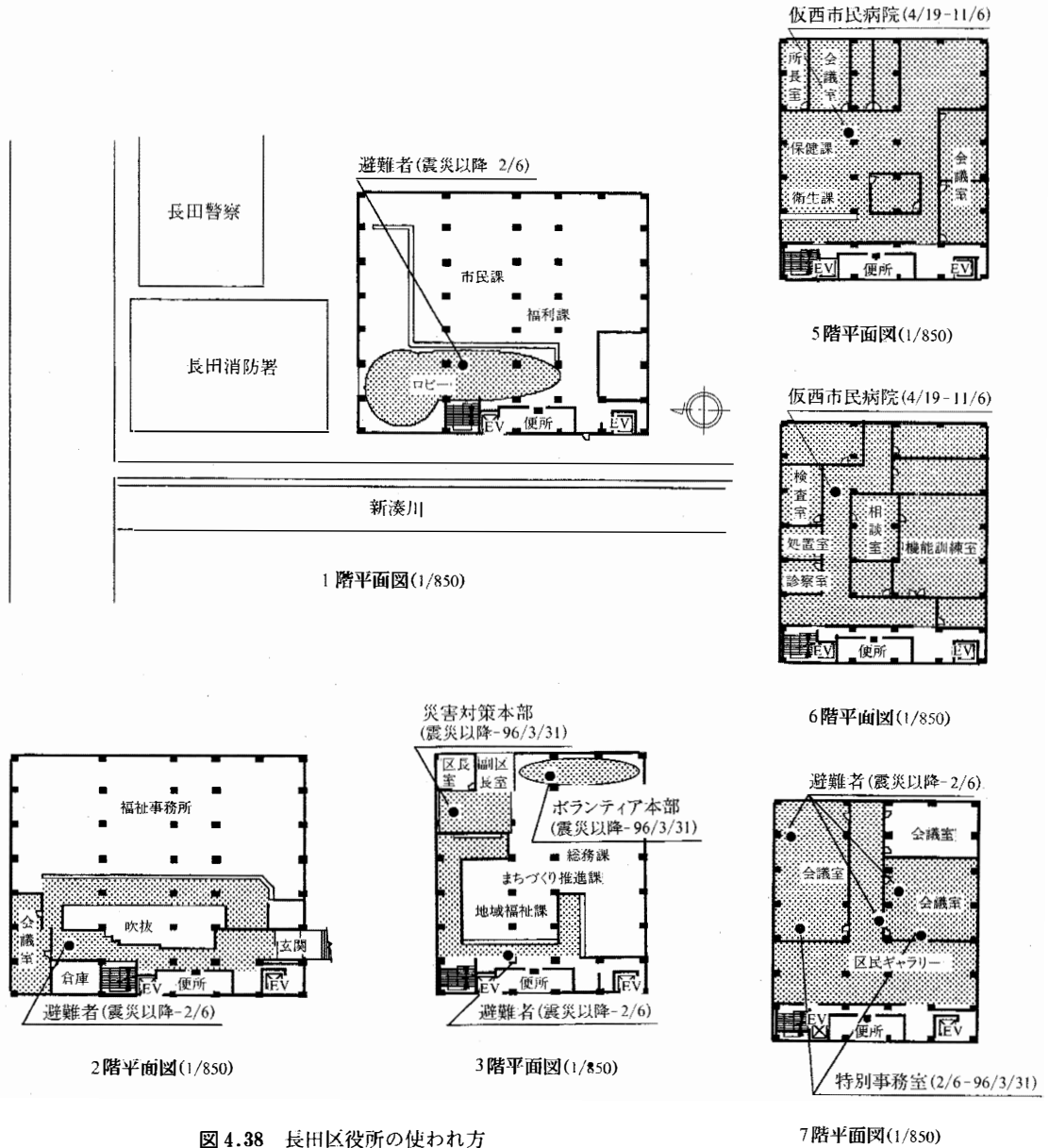


図4.37 避難所となった地下道
(兵庫区役所, 1995年3月3日)

第I部 避難所の実態

いた。地下道ではベニヤ厚板を間仕切りに用いて、6畳程度の広さの部屋を10室ほどつくっていた。ボランティア本部は1階ガレージ部分をベニヤ厚板で囲み事務スペースを確保していた。また、災害対策本部は特別にそのためのスペースを確保しているのではなく、各課が状況に応じて対応をするというかたちをとった。

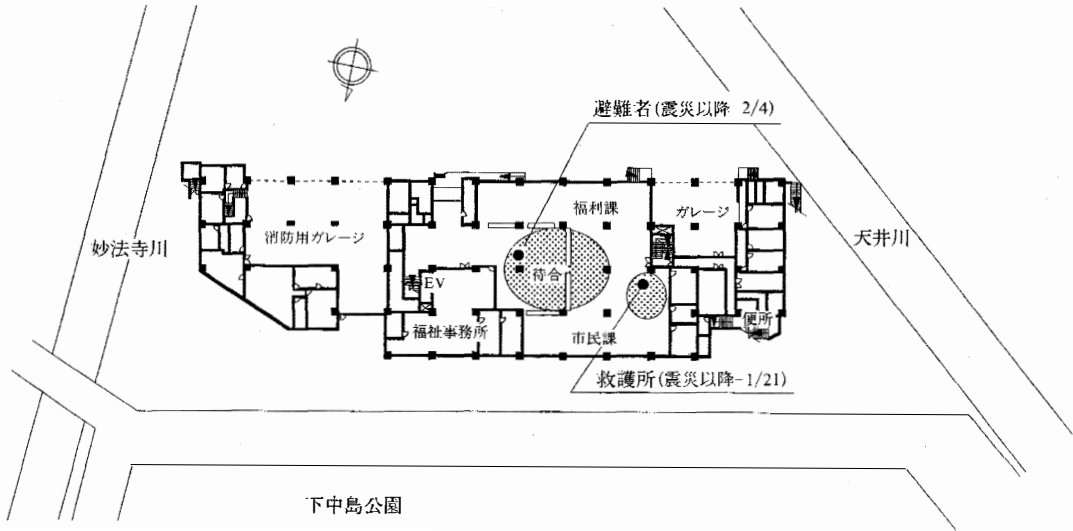
給水については、水道が復旧する2月1日まで給水車のものを利用したが、便所の汚物は手でくみ出して処理した。



(5) 長田区役所(図4.38)

ここは1993年に竣工した調査対象施設中最も新しい区役所である。地震による被害は、内壁・外壁などへの亀裂多数、窓ガラス破損、西側入口階段損壊、庁舎内階段部分などの大規模な損傷であった。

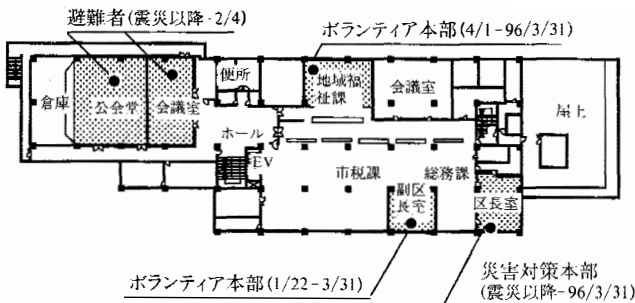
ピーク時の避難者数は約1,000人と、神戸市全区役所の中で最も多かった。地震発生から2月6日の間に避難所・災害対策本部・ボランティア本部が設置された。この区役所は調査対象施設中、最も多くの被災者が避難生活を送って



1階平面図(1/850)



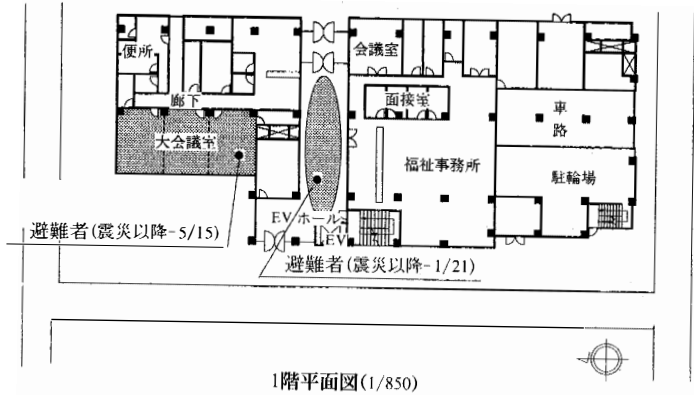
2階平面図(1/850)



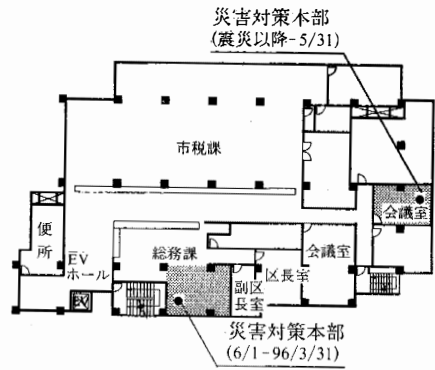
3階平面図(1/850)

図4.39 須磨区役所の使われ方

第1部 避難所の実態

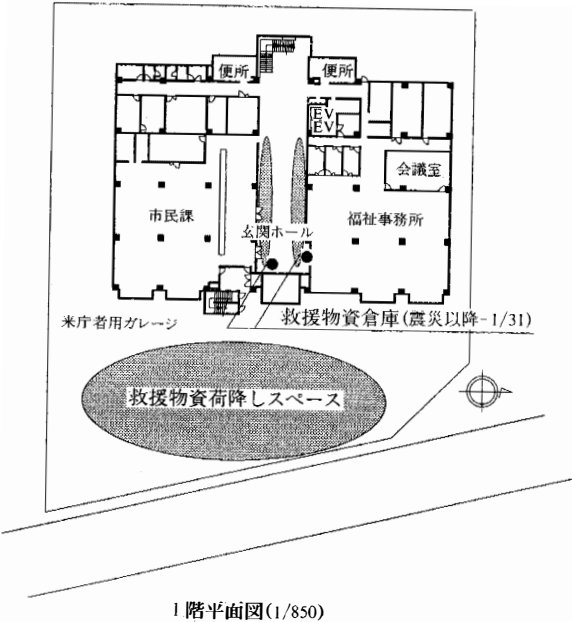


1階平面図(1/850)

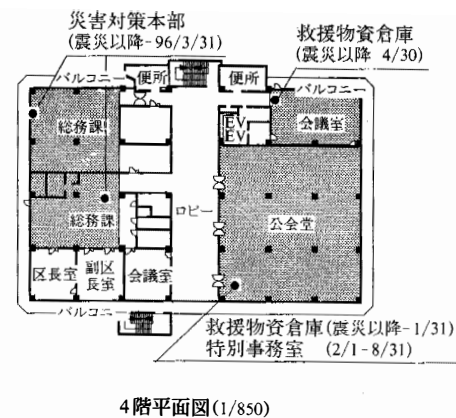


3階平面図(1/850)

図 4.40 垂水区役所の使われ方



1階平面図(1/850)



4階平面図(1/850)

図 4.41 西区役所の使われ方

いた区役所である。当初は1階・4階の区役所事務室待合いスペース、2階玄関風除室から廊下・会議室・相談室・福祉事務所待合いスペース、7階の区民ギャラリー・会議室に約1,000人の被災者が避難し、足の踏み場もない状況であった。その後2月6日に道路を隔てて向かいに建つ旧庁舎へ避難者全員が移動した。災害対策本部は3階の総務課・区長室・副区長室を、ボランティア本部は総務課内の一角をそれぞれ使い、3月13日時点においても同じ場所で存続していた。また4月19日から、層崩壊した西市民病院の取り壊しにともない保健所で仮西市民病院として診察が開始され、11月6日まで継続された。

給水については、水道が復旧するまでは給水車に頼っていた。

(6) 須磨区役所(図4.39)

須磨区役所の地震による被害は、内壁・外壁などへの亀裂、窓ガラス破損、排水設備などの損傷であった。

ピーク時の避難者数は約40人。地震発生から1月21日までに避難所・救護所・災害対策本部が設置された。玄関ホールや区役所および2階の保健所のそれぞれの待合いスペース、3階の公会堂が避難所となった。救護所は1階の市民課の一部を使って設置され24時間体制をとっていたほか、保健所の各室も使われた。災害対策本部は3階の総務課内の一角に設置された。その後、1月21日には1階の救護所が閉鎖され、保健所内のみが引き続き救護所の機能を継続した。1月22日には災害対策本部が3階の区長室に移るとともに、ボランティア本部が副区長室に新たに設置された。避難所は区役所機能の正常化にともない、2月5日にはすべての避難者がほかの避難所に移動し廃止された。

給水については、震災当初は便所用の水として近くの川の水をバケツで汲み利用した。

(7) 垂水区役所(図4.40)

垂水区役所は1991年にJR垂水駅再開発事業として建設されたレバンテ垂水の中に配置されている。地震による被害は、天井板の落下などであった。

当区は震災による死者が8名と神戸市内でも被害の少ない区であったが、この区役所にはピーク時で250名もの被災者が避難してきた。避難所には1月21日までは1階の大会議室と玄関ホール、エレベーターホールが使われた。また、災害対策本部が3階の会議室に設置された。その後1月22日には避難所は1階の大会議室に集約されるが(避難者は65名)、5月下旬まで存続する。

給水については、水道が1月20日に復旧したが、それまでは給水車の水を利用した。

(8) 西区役所(図4.41)

ここは調査対象施設中で唯一避難所とならなかった区役所である。地震による被害は、内壁などへの亀裂、高架水槽の水漏れなどであった。



第1部 避難所の実態

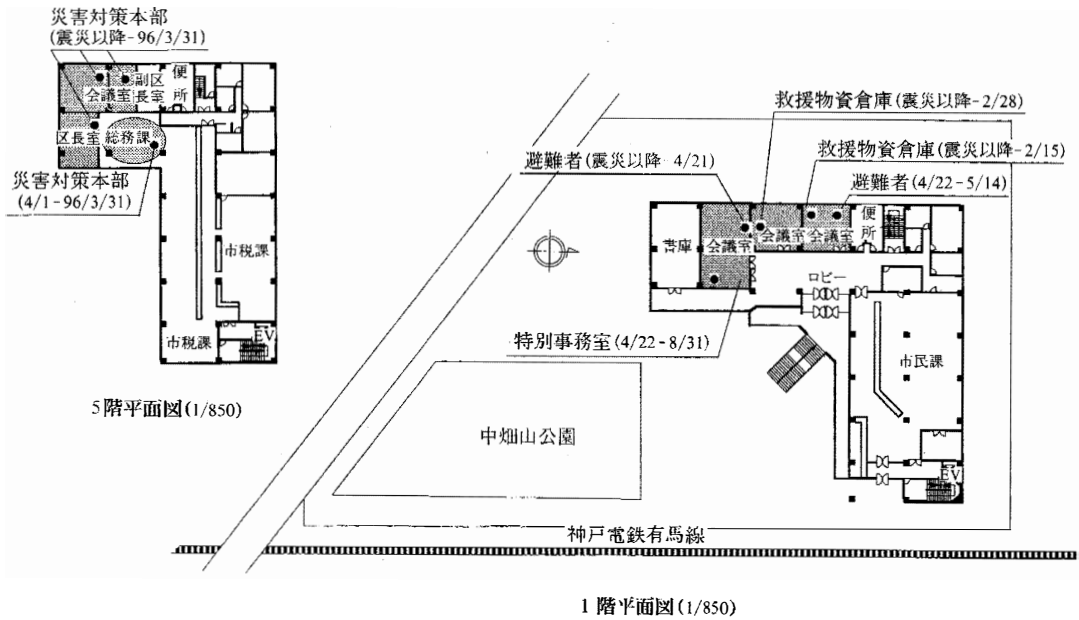


図4.42 北区役所の使われ方

表4.8 区役所各空間の震災時における使われ方

	避難者	災害対策本部	ボランティア本部	自衛隊本部	警察本部	救護倉庫	特別事務室	救護所	遺体安置所	東区役所	瀬谷区役所	中央区役所	兵庫区役所	長田区役所	須磨区役所	垂水区役所	西區役所	北区役所
玄関ホール	○	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	○	○	-	-	-	-
EVホール	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○	-	○	-	-
階段踊り場	○	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	○	-	-	-	-	-
会議室	○	○	○	○	○	○	-	-	-	○	○	○	-	○	-	○	○	○
事務室待合	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	○	○	-	-	-
市民課	○	-	-	-	-	-	-	○	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-
総務課	-	○	○	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	○	○	-	-	○
福祉事務所	-	○	-	-	-	-	-	○	-	-	-	○	-	○	○	-	-	-
公会堂	○	-	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-	-	-	○	-
ロビー	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-
区民ギャラリー	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-
区長室	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○	○	-	-	○
副区長室	-	○	○	○	-	-	-	-	-	○	-	-	-	○	○	-	-	-
保健所	-	-	-	-	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	○	-	-	-
保健所待合	-	-	○	-	-	-	-	-	○	○	-	-	-	-	○	-	-	-
ガレージ	-	-	○	-	-	○	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-
集公堂	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-
消防署事務室	-	-	○	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	-
職員娯楽室	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-
廊下	○	-	○	-	-	○	-	-	-	-	-	-	-	○	-	○	○	-

施設の利用状況でほかの区役所との大きな違いは、施設が救援物資の中継地として利用されたことであり、震災当初より設置された機能は、救援物資倉庫と災害対策本部であった。この区役所には比較的広い来庁者用の駐車場をもち、救援物資を運搬する多くのトラックが道路混雑を理由に物資を降ろしていった。それらの物資の倉庫として1階の廊下、4階の会議室および公会堂が1月21日まで使用された。2月1日以降は4階の会議室のみが救援物資倉庫として使用され、公会堂は、り災証明などの受付事務室として使われた。

(9) 北区役所(図4.42)

北区役所の地震による被害は、窓ガラス破損などであった。

北区も垂水区同様、震災では死者8名と被害は大きくなかったが、この区役所にはピーク時で70余名の被災者が避難してきた。震災当初より2月28日までは避難所・救援物資倉庫・災害対策本部が、2階の大会議室・小会議室、5階の総務課および区長室にそれぞれ設置されていた。その後3月1日には救援物資倉庫は廃止されたが、避難所は5月中旬まで存続した。

以上のように地震発生後の各区役所は、区によりその内容は多少異なるものの、さまざまな緊急的な使われ方がなされた。各区役所に付加された機能およびその機能に使われた空間について整理したものが表4.8である。

これを見ると大半の区役所は避難所として機能したこと、また災害対策本部やボランティア・自衛隊などさまざまな組織の本部機能のほか、救護所や救援物資倉庫としても機能した区役所も多いことがわかる。次にそれらの機能に使われた空間の傾向を見ると、避難所は玄関ホールやエレベーターホール、待合スペースなどの来庁者の溜まりのスペース、そのほかには公会堂や会議室など常時は区役所の本来業務に使われないスペースが使用された。またボランティア本部や救援物資倉庫も避難所と同様の傾向が見られる。一方、災害対策本部は区役所で常時本来業務が行われる執務スペースが当てられる。また、救護室は区役所に併設されている保健所が使われている。

3. 避難者の占有面積

震災当初、神戸市内の区役所の多くは他の避難所と同様に数多くの被災者が避難してきたため、極度に過密な状況となった。表4.9は区役所内で避難所に使われた部分および避難者数がピークとなった時点の避難者1人当たりの占有面積を示したものである。ここで占有面積とは、室面積をその場所に避難していた人数で除したものであり、避難者の荷物や部屋の什器、また通路部分も含んだものとなっている。兵庫区役所や垂水区役所では1人1畳以下であり横になって寝どころか足の踏み場もなかったものと考えられる。最も広い中央区

表 4.9 避難者1人当たりの占有面積

	避難に使われた部分	1人当たりの避難占有面積 (通路含む)
中央区役所	2階区役所待合スペース	3.65 m ² (2.2 畳)
兵庫区役所	地下階～屋上階	1.0 m ² (0.6 畳)
長田区役所	EV ホール	1.9 m ² (1.1 畳)
	階段踊り場	
須磨区役所	区役所・福祉事務所	2.8 m ² (1.7 畳)
	待合スペース及び会議室、 区民ギャラリー	
垂水区役所	2階区役所待合スペース	1.57 m ² (0.9 畳)
北区役所	会議室、玄関ホール	2.42 m ² (1.4 畳)
	3階大会議室	

注1) 東灘区役所，灘区役所に関して避難者数データ無し
 注2) 西区役所における避難者無し
 注3) たたみ1畳1.65m²とする

役所でも1人2.2畳であり，荷物や通路などのスペースを考慮すると十分とはいえない広さである。

* * *

ヒアリング調査に献身的にご協力下さった各区役所担当者の方がたに心より感謝いたします。
 (阪田弘一，八木康夫)

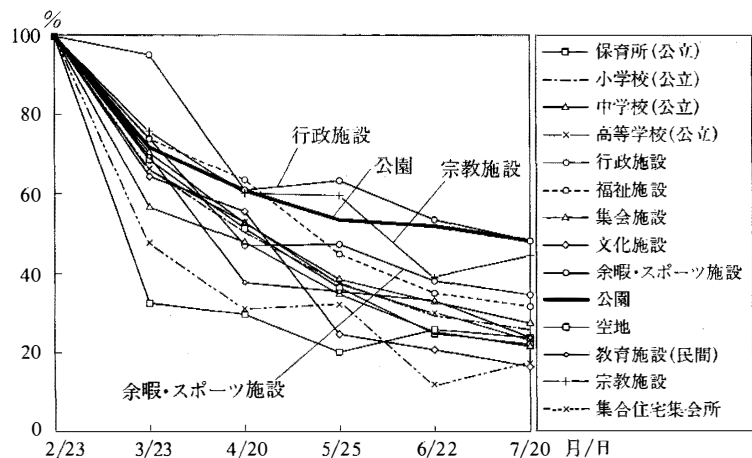


図 4.43 神戸市各種避難所の就寝者数の経時変化
 各種避難所の1995年2月23日における1施設当たりの就寝者数を100としたときの就寝者数の変化を示した。

4.4 公園におけるテント村の実態

阪神・淡路大震災では、さまざまな施設やオープンスペースが避難所として使われた。その中でも、公園や学校の校庭など、ある程度まとまった広さがあるオープンスペースでは、仮設の建物群で構成された特徴的な避難所としていわゆるテント村が形成されていった。学校施設や集会施設などほかの地域施設では、本来の機能を再開させる必要もあり、1995年8月20日の災害救助法適用終了前後までにその大半が避難所としての機能を廃止した。しかし、公園には震災から2年を経た1997年3月現在でも存続しているテント村が複数存在している。図4.43は1995年2月23日時点で神戸市に存在した避難所について、1避難所当たりの就寝者数^{*4}を100としたときの就寝者数の変化を示したものである。これを見ても、他の避難所に比べ公園の就寝者数の減り方はかなり遅いことがわかる。

*4
神戸市民生局の公式発表データによる。

本節では、テント村の空間構成の実態を中心に調査・分析を行い、今後起こり得る災害に備え、避難所利用を想定したオープンスペースはどうあるべきかについて考える。

1. 調査の方法と対象

調査方法は現地踏査による実態調査、避難者・ボランティアへのヒアリング調査および文献調査からなる。現地踏査時期は被災後の時間経過にともなうテント村の変容を捉えるため、1995年10-11月と1996年9月の2時点で同様の調査を行った。調査対象は阪神・淡路大震災により大きな被害にあった神戸市灘区および長田区で形成されたテント村10か所である。各テント村の調査時期と各テント村の分布は表4.10、図4.44のとおりである。

2. 阪神・淡路大震災におけるテント村の概要

調査対象としたテント村の中から、岩屋公園、南駒栄公園を除く8事例について、1995年10-11月時点における状況は以下のとおりである。

(1) 寿公園

この公園は調査対象としたテント村の中では最も仮設建物の数が少なく、鷹匠中学校の仮設校舎が2棟と職員室が1棟、8世帯入居の応急仮設住宅が4棟建っており、避難生活を送っている世帯の住居は3戸のみで、どれも運動会用テントを用いたものである。

表 4.10 各テント村の調査時期

公園名	所在地	調査時期
稗田公園	灘区	1995/11/2, 1996/9/16
都賀川公園 (JR 線以南)	灘区	1995/10/10, 1996/9/9
都賀川公園 (阪急線~JR 線間)	灘区	1995/11/19, 1996/9/15
求女塚西公園	灘区	1995/10/3, 1996/9/9
西灘公園	灘区	1995/10/3, 1996/9/9
石屋川公園	灘区	1995/11/10, 1996/9/16
寿公園	灘区	1995/11/3, 1996/9/16
大和公園	灘区	1995/11/3, 1996/9/16
岩屋公園	灘区	1995/10/10, 1996/9/16
南駒栄公園	長田区	1995/11/21, 1996/9/20

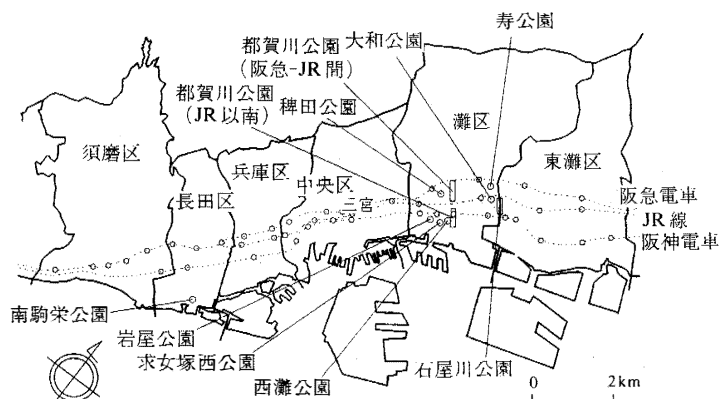


図 4.44 調査対象テント村の位置

(2) 求女塚西公園

この公園は古墳状の形をしており、敷地の低くなっている四周には樹木が生い茂っている。震災当初は公園の北向かいに立地する灘南部自治会館と連携して避難所運営を行っており、公園中央の広場部分にも多数テントが張られていた。10月時点では避難者はその樹木の間小屋をつくったりテントを張って避難生活を送っている。小屋は木造の骨組みにブルーシートで屋根をかけたものが多く、ボランティアの協力により避難者自らつくったものである。

(3) 西灘公園(図 4.45)

東西に細長い公園である。東端には神戸市立西部地域福祉センターが建っている。この公園では、建設用コンテナを用いた仮設建物が多く、東側にとくに集中してつくられている。コンテナは単独で使われていることは少なく、木造の小屋を増築したり、庇としてブルーシートを出入口の前に張って用いたりしている。

(4) 石屋川公園(図4.46)

石屋川沿いの南北に細長い公園である。ここにはボランティア組織である神戸元気村の事務所があり、国道2号線から北側100mほどまでを使ってボランティアが寝泊まりするためのテントや木造のプレハブ、炊事場や集会所などの共用施設をつくっている。避難者の住居は、市販のテントを用いたり、公園の樹木にロープを張り渡しブルーシートをかけた仮設建物が多くを占めていた。

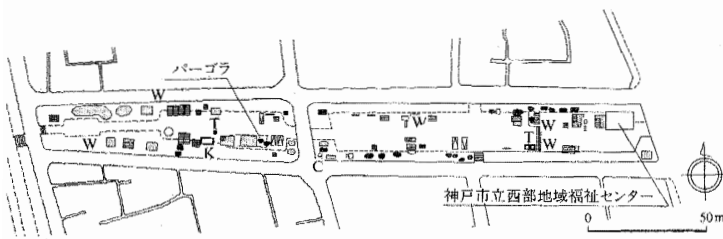
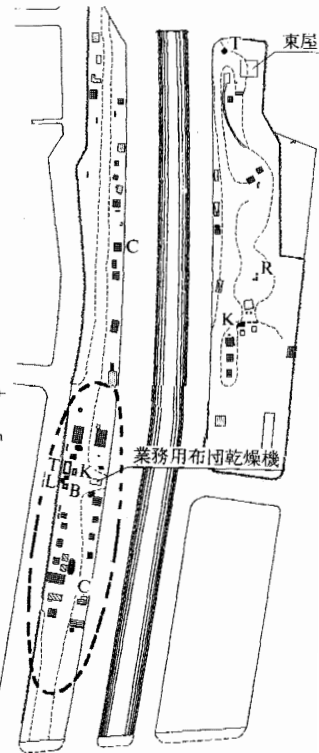


図4.45 西灘公園(1995年10月3日)



■ 応急仮設住宅	T : WC
■ 木造小屋	W : 水道
■ テント	K : 流し
■ プレハブ	S : シャワー
■ コンテナ	B : 風呂
■ 荷物(シートで梱包)	L : 洗濯機
□ 専用	R : 冷蔵庫
□ 共用	C : 物置
○ ボランティア施設	

公園におけるテント村の平面図(図4.45, 4.46, 4.47, 4.48, 4.49, 4.50, 4.59, 4.60)の共通の凡例。

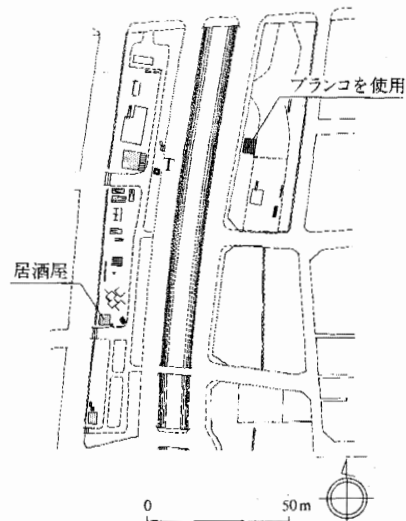


図4.46 石屋川公園(1995年11月10日)

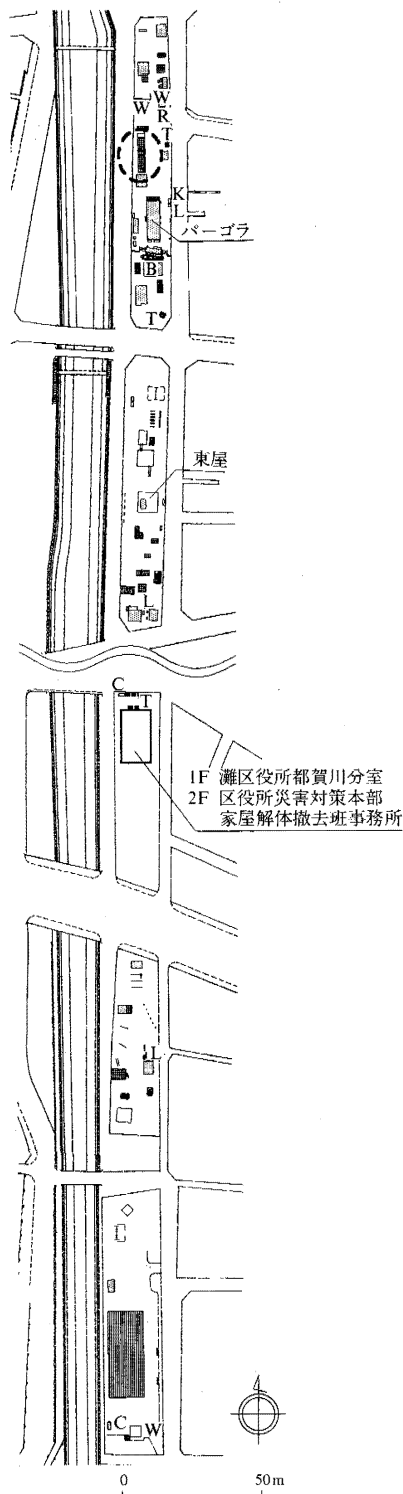


図4.47 都賀川公園(阪急線-JR線, 1995年11月19日)

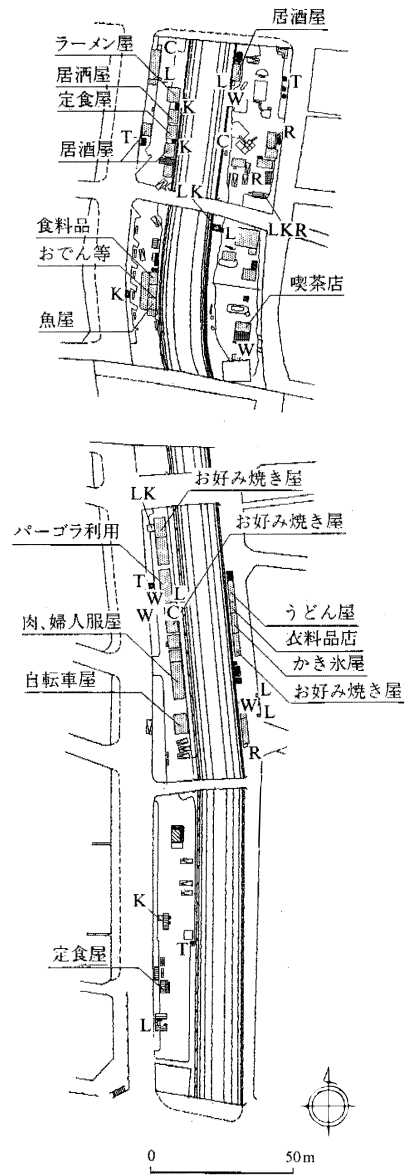


図4.48 都賀川公園(JR以南, 1995年10月10日)

(5) 都賀川公園(阪急-JR間)(図4.47)

ここにはテントは少なく、木造小屋もしくは公園の東屋やパーゴラ、遊具を骨組みに利用してブルーシートで覆ったものが多い。後述する都賀川公園のJR以南のような仮設店舗はなく、大半が住居であり、そのほかに仮設便所や手洗い場、洗濯場、風呂場などの共用施設・設備が、また猫や犬のための小屋などもつくられている。

(6) 都賀川公園(JR以南)(図4.48)

この公園は、都賀川沿いに南北に細長く広がっており、JRで分断されている。阪神大石駅は公園を跨ぐ高架駅となっており、駅前にある商店街で震災の被害を受けた飲食店や飲み屋などが仮設店舗を公園内に建てて、営業を応急に再開している。それ以外は、住居および個人用の倉庫が仮設建物の大半を占め、そのほかに洗濯場や仮設便所などの共用設備が点在している。

(7) 稗田公園(図4.49)

北側に稗田小学校、西側に稗田幼稚園が隣接している。ここは調査対象の中でもとくに仮設建物が高密度に建っているテント村である。仮設物としては、公園の南西部に建設現場で用いられる建設用コンテナを用いたものも多く見られ、残りはほとんどが木造で骨組みをつくりブルーシートで覆ったものである。共用施設・設備として、風呂場や洗濯場、流し台が木造の小屋で、集会所がテントでつくられている。また、公園のジャングルジムなどの遊具に仮設の街灯が設置されている。

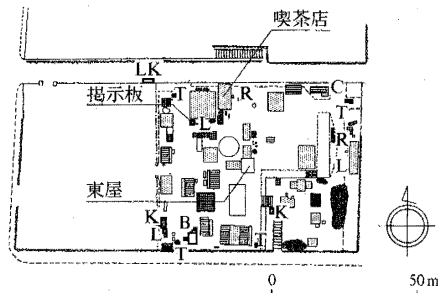


図4.49 稗田公園(1995年11月2日)

(8) 大和公園(図4.50)

道路を挟んだ南北の2街区にわたる公園で、南側部分では被災者がテントなどで避難生活をおくっていて、北側部分にあるグラウンドには応急仮設住宅が建設されている。そのグラウンドの周りには、これまでボランティアが宿泊していたが調査時点ではもう撤退していて、テントが複数張られてたまま残されていた。このテント村ではテントが多く利用されていて、市販テントをそのまま使っているほか、大きな自衛隊用テントやブルーシートをまず張り、その中に市販テントを張っているものもある。

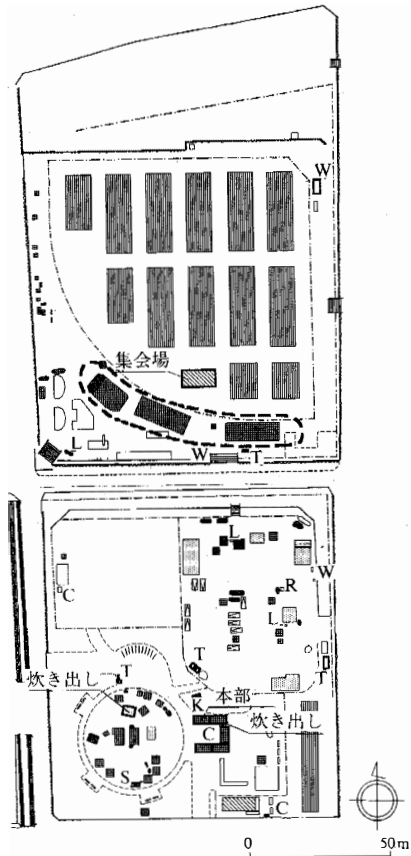
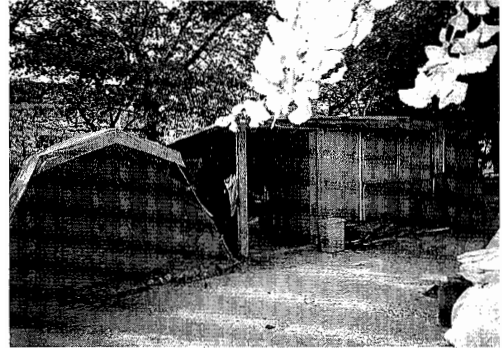
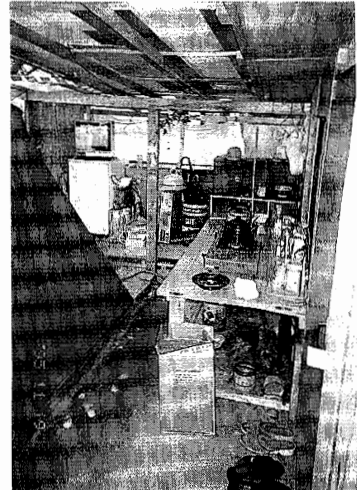


図 4.50 大和公園(1995年11月3日)

(都賀川公園, 阪急線-JR 線間,
1995年11月19日)



(a) 外観



(b) 内観

図 4.51 木造小屋

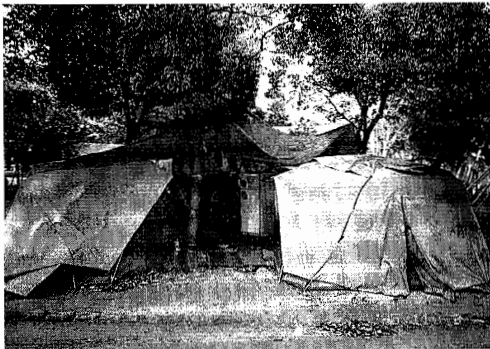


図 4.52 テント・ブルーシートを用いた住居
(大和公園, 1995年11月3日)

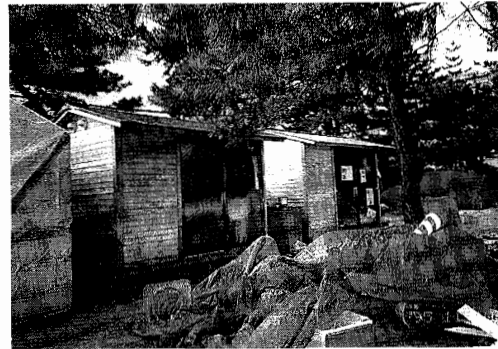


図 4.53 プレハブを用いた住居
(石屋川公園, 1995年11月10日)

3. テント村における仮設建物のつくられ方

テント村につくられた避難者が利用する仮設建物は多様であり、市販のテントをそのまま使ったものから、避難者自身やボランティアなどにより建設された木造の小屋までさまざまな種類に及んでいる。調査では主として仮設建物を主として構成している材料として、

- (i) 木造小屋(図4.51)
- (ii) テント(図4.52)
- (iii) ブルーシート(図4.52)
- (iv) プレハブ(図4.53)
- (v) 建設用・船舶用コンテナ(図4.54)
- (vi) 既存の構造物(公園のパーゴラ・東屋・遊具など)を骨組みとして用いたもの(図4.55)

のような種類が確認できた。ただし実際の仮設建物は、以上にあげた材料単独でつくられているもの以外に、複数の種類を組み合わせられてつくられているものも多い。

表4.11は、調査対象としたテント村に建てられている仮設建物がどのような材料で構成されているかを集計したものである。テント村の仮設建物の種類は、テント村ごとに傾向があるものの全体を通してみると、主として木造小屋とテントが多い。木造小屋は木材とブルーシート、プラスチックまたはトタン波板を用いて避難者やボランティアらにより自力で建設されたものである。木造の骨組みに木製の板材で壁と床、屋根をつくり、防水・防風のため壁や屋根をブルーシートや波板で被った構成のものが大半を占める。テントは既製品をそのまま設置したものやブルーシートでさらに覆ったものであった。

そのほか、木造小屋とコンテナを組み合わせたものやコンテナを単独で使っているものも多く見られた。

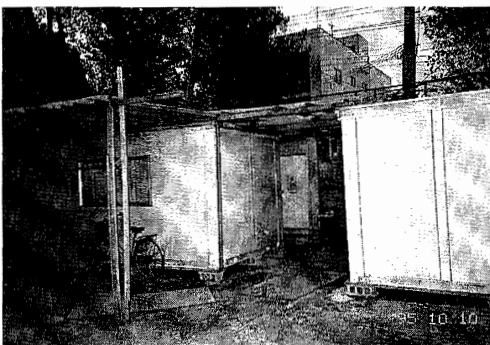


図4.54 建設用コンテナを用いた住居
(岩屋公園, 1995年10月10日)



図4.55 公園のパーゴラを用いた住居
(都賀川公園, 阪急線-JR線間, 1995年11月9日)

第1部 避難所の実態

表 4.11 仮設建物の構成素材

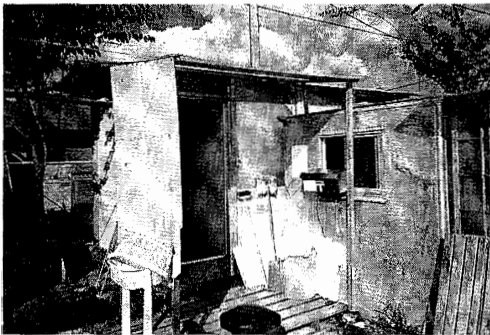
	素材											調査対象テント村での事例数													
	木	シート	プラスチック波板	トタン波板	建用・船用コンテナ板	テント	運動会テント	プレハブ	紙	便所ユニット	シャワーハウスユニット	風呂ユニット	その他*	不明	寿公園	求女園西公園	西灘公園	都賀川公園(阪急・JR)	神田公園	岩屋公園	都賀川公園(JR以南)	石屋川公園	大和公園	南駒公園	計栄公
1	○	○													7	3	10	21		20	4	3	23	91	
2						○									5	7	6	2		4	16	21	9	70	
3		○				○										3	1	2	3		13	12	18	52	
4							○						○		3		3		10	3	4	10	4	37	
5								○								3	7	5		3	2	6	8	35	
6	○		○														2		1				24	27	
7	○	○	○												2		1	1		2			19	25	
8	○		○									○						22						22	
9					○											4	1	1	3	3	3		7	21	
10	○	○										○			1	3	3	1	2	3	3	3		16	
11	○			○											1		3			8			2	14	
12						○								1				1	6				5	13	
13							○																9	9	
14	○		○		○											3		4		1			1	9	
15	○	○	○		○											2		1	2				3	8	
16	○	○		○											1	1	1						5	8	
17										○									2			2	3	7	
18							○				○								1	1	3			5	
19	○	○			○											3		1						4	
20	○	○	○	○												1						1	1	3	
21								○															3	3	
22											○						2				1			3	3
23		○																2						2	
24	○	○		○												1						1		2	
25	○		○	○	○															1			1	2	
26							○													1			1	2	
27	○																1							1	
28		○			○																		1	1	
29		○															1							1	
30	○	○		○	○																		1	1	
31	○		○	○																			1	1	
32														○		2		1			3		2	8	
計															4	17	37	38	45	47	53	52	59	151	503

*1 パーゴラやブランコなどの公園既存遊具・休憩施設や、スチールパイプ、断熱材など。

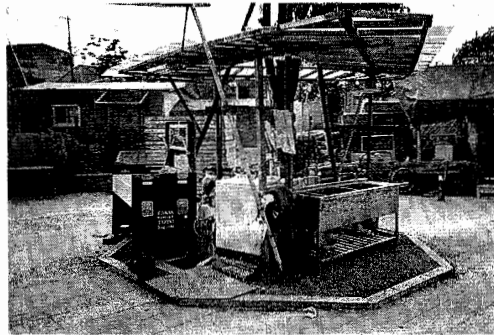
4. テント村の諸機能

(1) 仮設建物の用途

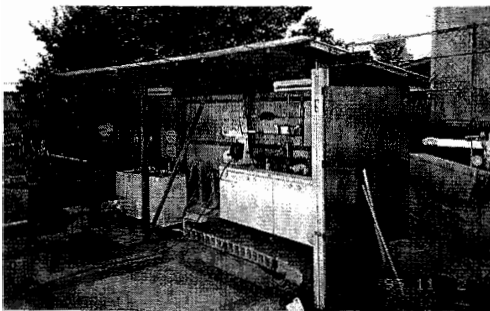
機能面から見ると、テント村につくられている仮設建物の大半は避難者用の住居および物置である。そのほかに、仮設の共用施設・設備として便所、手洗い・洗面所、流し台、炊事場、洗濯場、シャワーハウス・風呂場、救援物資倉庫、集会所、テント村本部(図4.56)が見られた。特殊な施設として、飲食店などの店舗が仮設建物を設けて営業を再開しているもの(図4.57)、また日本人以外にベトナム人避難者もいるテント村では、ベトナム人のための日本語教室(図4.58)などもつくられている。



(a) 仮設風呂(南駒栄公園, 1995年11月21日)



(b) 手洗い・洗面所(南駒栄公園, 1995年11月21日)



(c) 炊事・洗濯場(神田公園, 1995年11月2日)



(d) 集会所(南駒栄公園, 1995年11月21日)

図4.56 仮設の共用施設・設備



図4.57 仮設店舗(都賀川公園, 1995年10月10日)

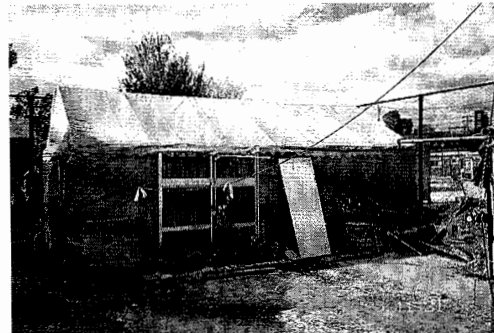


図4.58 日本語教室(南駒栄公園, 1995年11月21日)

次に避難者以外が使用する仮設建物として応急仮設住宅、ボランティア用の宿泊・集会のための施設・設備、行政の対策本部、また本報告の現地踏査では扱っていないが、震災初期には救護所や物資配給所、その他に自衛隊駐屯地が設置されたところもある。

以上より、公園を利用してつくられたテント村は、純粋に避難者が使用する施設・設備だけで構成された避難所利用以外に、テント村の避難者以外の被災者に対する救援や周辺地域の復旧のための施設が設置されている複合利用の事例も多数存在したことがわかる。

(2) 仮設建物の設置傾向

表4.12は1995年調査時における各テント村に設置された仮設の共用施設・設備の数を集計したものである。これを見るとテント村の仮設建物数(以下「テント村の規模」とする)が多いほど共用施設・設備も多くなる傾向があることがわかる。ただし、細長い形状をもつ西灘公園や都賀川公園などでは、テント村の規模は小さくないにもかかわらず共用施設・設備があまりつくられていない。これは敷地が細長いため、

- (i) 比較的広範囲な地域から互いに面識のない避難者が集まりやすいこと、
- (ii) 避難者が集まって生活しにくいこと、

などから共同体としての意識が芽生えにくいため、と考えられる。また、共用施設・設備はまとまった場所に隣接して設けられる場合が多く、たとえばテント村の規模が大きい南駒栄公園ではそのまともりは複数つくられている。

(3) 共用施設・設備

次に、共用施設・設備を機能別に見ていく。

表 4.12 各テント村の共用施設・設備(1995年調査時)

	仮設建物 総数*1	水道・ 流し台	便所	洗濯機	風呂*2	炊事場	シャワー ハウス	テント村 本部*3	集会所
南駒栄公園	151	10	9	10	1	1	3	1	1
大和公園	59	4	6	4	0	2	2	1	0
都賀川公園(JR線以南)	54	10	5	4	0	0	0	0	0
石屋川公園	52	3	2	2	1	1	0	1	0
岩屋公園*4	47	0	0	0	0	1	2	1	0
稗田公園	45	4	5	5	1	0	0	0	1
都賀川公園(阪急線-JR線間)	38	6	2	1	2	0	0	0	0
西灘公園	37	6	3	0	0	0	0	0	0
求女塚西公園	17	0	0	0	0	0	0	0	0
寿公園	4	0	0	0	0	0	0	0	0

*1 1995年調査時における数。洗濯機や水道の設備は含まない。
 *2 実際使用されているのは南駒栄公園、稗田公園のもののみ。
 *3 テント村自治組織のための本部。
 *4 便所、洗濯機などは応急仮設住宅付属のものを利用していると思われる。

- (i) 便所：ほかの機能に比べ必要性も高くユニット式で設置も容易なため、公園の形状にかかわらず、テント村の規模が大きいかほど設置数も多くなる傾向が見られる。
- (ii) 手洗い・洗面・流し台：便所と同様に、テント村の規模が大きいかほど設置数も多くなる傾向が見られる。ただし、都賀川公園テント村(阪神大石駅周辺)ではテント村の規模に比べ設置数が多いが、これは飲食店や飲み屋などの仮設店舗で利用するためであろう。
- (iii) 洗濯場：テント村の規模が比較的小さい求女塚西公園・寿公園・西灘公園以外のテント村でつくられているが、個人所有している世帯も多く、テント村の規模との相関はあまりないと考えられる。
- (iv) シャワーハウス・風呂：シャワーハウスはテント村の規模が大きいかほど設置している傾向がみられる。風呂は単独ではテント村の規模との相関はあまり見られないが、類似した機能であるシャワーハウスと併せると、テント村の規模が大きいかほど設置数が多くなる傾向が見出せる。
- (v) テント村本部：テント村の規模がある程度大きくなると設置される傾向が見られる。
- (vi) 集会所：テント村の規模とはあまり相関は見られない。稗田公園・南駒栄公園につくられており、テント村の規模が大きく、かつ避難所の自治活動が活発なところにつくられやすいと考えられる。

5. テント村の経時変化

地震が発生し、公園にテント村が形成され避難所として機能しはじめてから、やがて縮小していく様子を捉えるため、実態調査と文献調査により経時変化の実態の整理を行った。1996年9月の時点における調査では、調査対象テント村からは南駒栄公園を除き、ほとんどの避難者が退所しており、公園本来の姿に戻ったところが多い。多くの仮設建物は撤去され、一部がそのまま残され朽ち果てているというような状況であった。ここでは、調査対象としたテント村の中から岩屋公園および南駒栄公園について報告する。

(1) 岩屋公園(図4.59)

[1995年3月16日] 避難者は約300人。建てられている仮設建物は自衛隊テント20張などのテントが中心。

[1995年11月10日] 避難者は約40人。グラウンド中央に市の応急仮設住宅が建てられており、周りには通路部分に木製の骨組みにプラスチック波板を載せた庇がかけられた建設用コンテナが並んでいる。テントはほとんど使われなくなっている。公園東側の遊具などが置かれているスペースは公

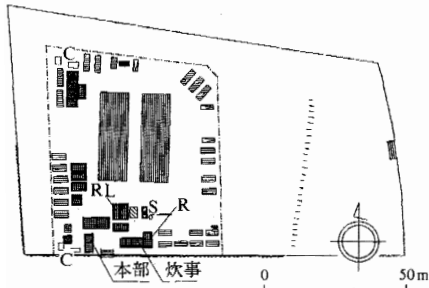
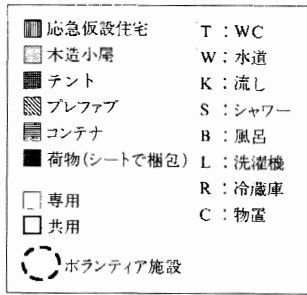


図 4.59 岩屋公園(1995年11月10日)

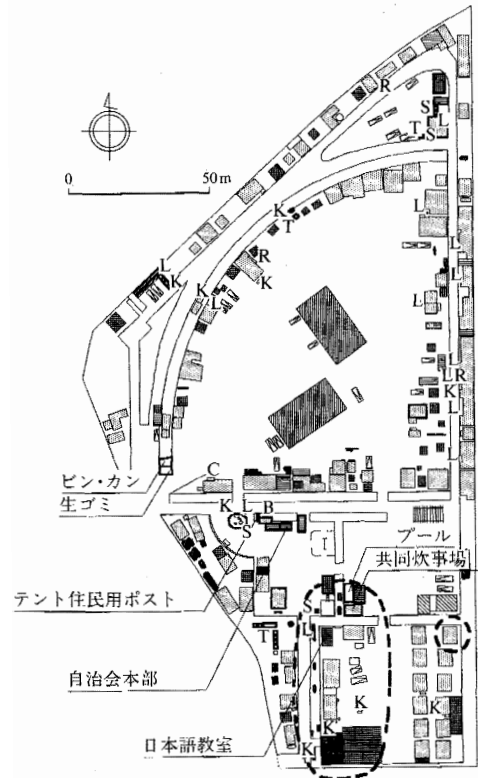


図 4.60 南駒栄公園(1995年11月21日)

園の本来機能に戻っている。

[1996年9月16日] 建設用コンテナは大幅に減り、新たに増えた建物はプレハブの岩屋仮設ふれあいセンターのみである。

(2) 南駒栄公園(図 4.60)

このテント村の特徴は、日本人以外に多くのベトナム人被災者が避難生活をおくっていたことである。

[地震発生当初] 公園西側に周辺の被災者が避難。

[地震発生後1週間] 個人ボランティアから150張のテントが寄附され、行政からテント設営の許可を獲得し、野宿からテント生活へと変わっていく。

[1995年2月末] 避難世帯91世帯の中でベトナム人世帯が40世帯。公園の南西部には日本人世帯、北から北西部にかけてはベトナム人世帯というように住み分けが行われている。

[1995年3月] ベトナム人側からテントの改造・拡張がはじまる。

[1995年5月] 全世帯の3分の1がテントから居住性のより高い住居をつくり移り住んでいる。4月に一度は減ったボランティアや支援物資が再び集まり、仮設の集会所や風呂場などの共用施設もつくられはじめる。

[1995年11月下旬] 避難世帯は日本人27-28世帯、ベトナム人18世帯。10月時点にあったグラウンド北西部とフェンス外の小屋が解体されている。

[1996年11月中旬] 地下鉄工事にともなって公園北西部は仮囲いされ、立入禁止になった。小屋は半数近くが撤去。外からの観察だけでは判断しにくいものの、残っている小屋の中にも住居やボランティア用住居、また共同炊事場など共用施設まで、すでに使われなくなっていると思われるものも多い。新たに建てられた小屋が10数棟あるが、その大半は物置もしくは避難者が公園内で移動して建て替えた住居である。

(3) テント村の変遷

テント村の変遷については、おおよそ以下のように整理できる。

- (i) 地震発生直後、公園や空地、学校校庭などのオープンスペースに被災者が避難する。焚火で暖をとる者、毛布にくるまっている者、市販のテントや遊具をビニールシートで被ったものの中で過ごす者、自家用車を持ち込んでくる者などさまざまである。
- (ii) 数日経った頃から救援物資などが届くようになり、自衛隊やボランティアにより支給されたテントが設営されていく。また炊事場や仮設便所、電灯などが設置され、避難所としての形が整いはじめる。また救護所や行政の災害対策本部などが設置され、救援拠点の役割を果たすところもある。
- (iii) 避難者自らの手によって、またはボランティアの協力により、住居や共用施設が新たにつくられたり改造されたりして、避難所の生活場所としての改善が図られていく。
- (iv) 被災地の復興が進みテント村の避難者が減少していくにつれ、空き家が目立ちはじめ、またボランティアも減少していき、共用施設の維持管理は少人数では大変であることから、使われなくなっていく。また、応急仮設住宅建設の敷地として使われるテント村も多く、徐々にテント村の避難所機能は縮小していく。

* * *

調査にご協力いただいたテント村の避難者やボランティアの方がた、そしてテント村に泊まり込みながら詳細な実態調査を行った大阪大学学部生の成廣弘君に感謝の意を表します。

(阪田弘一)

第4章のまとめ

今回の地震では、多数の地域施設が急きょ避難所そして被災者救援の拠点として機能した。このような状況はこれまで予想されていなかったことであり、それぞれが応急的に対応していくしかなかった。避難所としての使われ方は、施設ごとに異なり、そして時々刻々と変容していった。地域施設が避難所としてどのように使われたのか、明らかになったことを以下にまとめる。

A. 灘区・東灘区における各種地域施設の避難所としての使われ方の実態

1) 地震発生当初、地域施設には多数の被災者が避難し、避難者の占有面積が1人1畳を下回る避難所が多く存在した。

2) 学校施設や集会施設、公園と多数の施設が避難所として使われたが、学校運動場や公園などのオープンスペースは屋内空間に比べ天候への対応に難がある一方、用途の制限が少なく、炊き出しや物資の保管、就寝、駐車など多様な機能に使われた。また、学校運動場はその他に授業再開のための仮設校舎の建設用地としても使われた。

3) 地震発生当初、学校施設などの大規模な避難所では、避難者の生活のための機能以外に、救護・物資配給・広報などさまざまな機能を有し、被災者救援の拠点としての役割を担っていたが、避難者の減少や周辺地域の復旧、施設の本来機能の再開にともない、就寝、便所、洗濯など住居的な機能に収束していった。一方、地域福祉センターなど小規模な避難所では避難生活のために必要な諸機能をほかの施設との連携などにより確保していた。

4) 避難者の立場から見た避難所の問題は多様であった。その問題の多くは、

- ① ライフラインや交通網の寸断などの地震被害、
- ② 避難所になった施設やオープンスペースの居住空間としての不完全さ、
- ③ 集団生活、
- ④ 本来機能の再開、

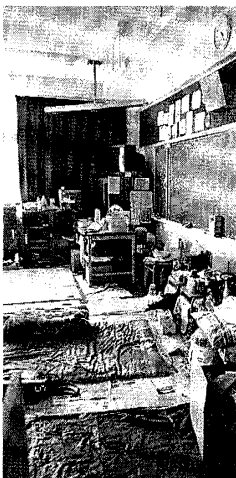
にともなうものであった。

5) 避難所となった施設の種類は多様であり、その敷地や建築、設備の環境、また機能がそれぞれ異なるため、施設種類ごとに避難生活を送るうえでの利点と欠点もそれぞれ異なっている。

B. 長田区における小学校の避難所としての使われ方の実態

1) 調査対象避難所である小学校の運動場や隣接する公園では、

- ① 救援物資の保管・配布のためのテントや、仮設便所・仮設風呂などの設備が設置される、



- ② 救援物資などの配給をうけるために集まる被災者の待合い空間となる、
- ③ 合併授業が行われる他の小学校へ集団登校するための、生徒たちの集合スペースに用いられる、
- ④ ボランティアによる炊き出しやゴミ置き場、また子供の遊びのスペースなどに用いられる、
- ⑤ 隣接する保育所も避難所として使われたため、代替施設として運動場の一角にテントを張って青空保育所が開設される、

などの使われ方がみられた。阪神・淡路大震災のように数百人規模の避難者の生活を支えるには、運動場のような広い外部空間が必要である。

2) 2月下旬時点の小学校では、体育館や教室のほか、廊下や階段が就寝スペースとして用いられた。そこでは、

- ① 体育館では、各避難世帯の区画が複雑なため、夜に老人が便所へ行きづらいため、大空間で冷え込むため締め切っていると換気が悪く食事などの臭いがこもる、
- ② 教室では、同面積の教室で7人のところから28人のところまであり、部屋間で収容人数に極端なばらつきがある、どこも収納スペースが不足している、
- ③ 廊下や階段では、暖房がなく寒さが非常に厳しい、段ボールの仕切を立てたりしているがプライバシーの確保は困難である、

などの問題があげられた。

3) 更衣スペースの確保も、避難生活にとっては重要な問題である。体育館では用具室を、校舎では便所などを利用したほか、布団の中で着替えることもあった。プール付属更衣室は就寝スペースからは遠く、使われていなかった。

4) 廊下や運動場が共同炊事場に、プールサイドや運動場手洗い場が洗濯場に、屋外非常階段や廊下・階段・裏庭などが洗濯物下し場に用いられるなど、生活に必要な諸機能のためにさまざまな場所が転用されていた。

以上、学校は他の地域施設と比べ避難所として転用しやすい空間条件を備えてはいるが、決して健康的な避難生活を営むに足るものとはいえない。

C. 神戸市各区役所の使われ方の実態

1) 震災初期は、神戸市区役所は保健所や消防署・公会堂などを併設しているため、近隣住民の避難所として機能したばかりでなく、各区の被災者の救援拠点としても有利に機能した。

2) 震災時における区役所内の諸空間の使われ方を見ると、玄関ホール・エレベーターホール・待合いスペース、その他会議室など区役所の常時は本来業務に使用されないスペースは、避難所や救援物資倉庫・ボランティア本部など多

様な使われ方がなされた。また、公共の利用に供する庁舎建築であることからスロープの設置などバリアフリーが実践されており、救援物資の運搬などに有効であった。

3) 区役所は震災対応業務を遂行する必要があるため、避難所となった他の種類の施設に比べ、避難所機能を廃止する時期が早められた。

D. 公園のテント村としての使われ方の実態

1) 公園などのオープンスペースでは、既存の公園内施設と被災者やボランティアにより建てられた仮設建物により避難所が形成され、その存続期間は長期にわたるものが多い。

2) テント村の機能は、住む家を失った被災者が避難所として利用しているもの以外に、震災で被害を受けた周辺の飲食店などの仮設店舗などが設置されたり、ボランティアのための施設や行政の対策本部、自衛隊駐屯地、救護所など複合利用のものも数多く存在した。また、避難者の共用施設・設備は、少規模のテント村では仮設便所や水道程度であるが、ある程度以上の規模をもつテント村では、そのほかにシャワーハウスや炊事場、テント村本部などが逐次建てられていった。

3) テント村の仮設建物は地震発生当初は雨風をしのぐ程度であったものから、手に入れることが容易な材料やボランティアなどの援助物資により徐々に住みやすいものへと変化していった。地震発生から9,10か月を経たテント村における仮設建物は、テント村ごとでその傾向は異なるものの、その多くは木造小屋とテントを主体としたものであった。