

避難所はどうあるべきか

阪神大震災における避難状況の特徴

1. **大規模災害では大量かつ長期化** 災害救助法では、避難所生活は1週間程度と想定され、とりあえずの安全確保として収容施設的な位置付けになっているが、阪神大震災でのピーク時（1月23日）の避難所は兵庫県下1153カ所、避難者数31万7千人に及び、その1ヶ月後も約960カ所、20万人を超え、ライフラインの復旧や大量の公的応急仮設住宅建設まで避難所生活は数ヶ月へと長期化した。また災害救助法による「現金給付」の不履行や「応急修理」の周知不足も、それに追い討ちを掛けたと言える。

2. **避難形態の多様化と県外避難の続出** 避難所の多くは小中学校などの大規模施設であったが、公的小規模施設や民間小規模施設が多数利用されたのも今回の特徴で、和室など小部屋のある保養所や宿泊施設の方が、長期の避難には有効であることが実証された。

また兵庫県も把握していなかった県外避難者は、朝日新聞（96年7月16日付）によれば約5万世帯、12万人とも推定（兵庫県推定：1万9千世帯、5万4700人）された。その県外避難の理由は、塩崎・森光「日本建築学会『大震災5年半・住宅復興の検証と展望』2000年9月」によれば、早く落ち着きたい47%、親族・知人の勧め46%、避難所におれない24%、被災地から離れたい24%、仮設住宅には入れない23%等（以上複数回答）となっていて、県外避難は緊急の避けられない有効な選択肢であることを裏付けている。

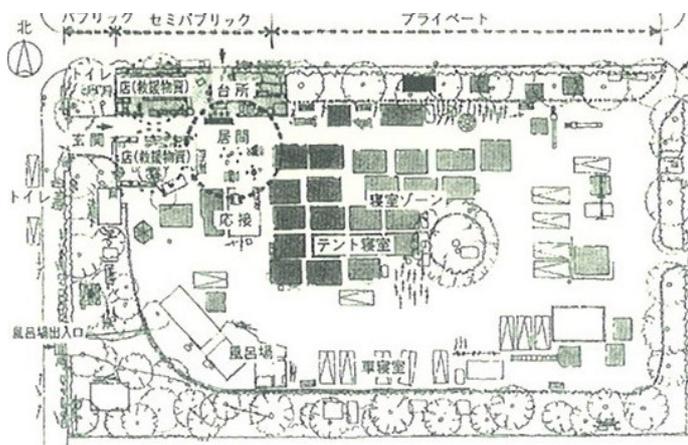
3. **避難所生活環境の劣悪化と不十分な実態把握** 避難者の6割が近隣の小中学校・体育館に避難したが、大規模収容施設でのプライバシーや高齢者・病弱者・乳幼児など要援護者への配慮は皆無に近く、長期の生活に耐えられる空間ではなかった。屋外テント避難者も同様で、仮設トイレ・仮設風呂の未整備、生活物資や生活関連情報の不足、市町職員による避難所の運営・支援体制の遅れと教職員への負担大、等々多くの課題を残した。

特に県外避難者の実態未把握と情報提供不十分は、仮設住宅入居や民間賃貸住宅の家賃補助、生活復興資金貸付制度、復興公営住宅応募などで、決定的に不公平な状態に置かれた。県は、2年も経った96年12月から「ひょうご便り」を他府県に郵送したが、最大でも1万世帯。住民票を残したままの県外転出や避難先からの再転居などは把握困難と言うが、テレビや新聞、他府県広報誌などで粘り強く呼び掛ければ、応答があったはずである。

5. 被災地域住民の知恵・芦屋市津知公園テント村の事例

一方、芦屋市津知公園テント村は、地域住民の復興基地・情報センターとして、公園を周辺

地域住民含む地域家族の「大住宅」になぞらえ、ゾーニングもパブリック（玄関、トイレ）、セミパブリック（居間、風呂、物資保管）、プライベート（寝室）とヒエラルキーを持たせた空間配置で、個の尊厳と地域コミュニティが維持



された。まさに地域住民の知恵による、長期にわたる地域ぐるみの生活拠点となった（図参照）。

図1 津知公園テント村のゾーニング（作成：曾根秀一氏）

避難所のあり方と自治体の課題

第一に、多様な避難生活の実態把握と避けられない県外避難を明確に位置付け、不公平のない情報の提供や物心両面のサポート体制を整備しておくこと。特に県外避難者を公平に扱うための自治体間協定などの制度が必要で、県は2000年7月からの「ひょうごカムバックコール&メール事業」を2010年度も継続すると発表したが、他府県への周知徹底が求められる。

第二に、長期避難を想定した多様な公民の小規模生活施設（福祉施設や保養所等）の事前登録とその耐震化が急がれる。新潟中越では自己敷地内のコンテナハウスも分散型避難所に指定され、多様なニーズに対応した多様な避難所の活用が、プライバシー確保と地域コミュニティの中での生活復興を促進させた。屋外テント避難所では芦屋市津知公園テント村が好例である。

第三に、居住環境について厚生労働省は、阪神大震災の教訓から、H9年に「大規模災害における応急救助の指針」で「避難所の生活環境の整備」を策定し、避難生活に必要な設備・備品の整備や要援護者に対する福祉避難所も位置付けた。これは能登半島地震や新潟中越沖地震でも設置された。

最後に、県もH13年に「避難所管理・運営の指針」を作成したが、マニュアルづくりは勿論、それに基づく平時の訓練も必要である。一方、県教育委員会がH10年にまとめた避難所の「運営期間原則7日以内」は、大規模災害ほど避難生活が長期化することからも見直しが必要である。

自宅に戻れた人と戻れない人との明暗は、この初期段階である避難所のあ

り方でも分かれることになった。

(黒田達雄)

県外避難者：全国でピーク時54,700人(兵庫県推計)

兵庫県の対応：2000年7月からの「カムバックコール&メール事業」
2010年度も継続、登録者969人中255人県内に、残り99人(大阪
45人、京都6人、岡山4人、奈良3人他)、615人は県外選択と消息不明。

戻れない理由：希望の住宅がない33%、仕事・子供の学校22%、高齢・
病気14%、

兵庫県に戻りたい県外避難者を中心に、「電話訪問相談員」によるきめ細かな
相談・情報提供を実施している。