

□避難所の管理・運営上の課題

神戸大学文学部 助教授 渥美公秀

はじめに

筆者は、発災直後の1月25日より西宮市立安井小学校においてボランティア活動に従事した。当初1カ月間は一市民として、校庭での風呂焚き作業を中心に手伝っていた。1カ月を過ぎた頃から避難所および筆者自身も落ち着きを取り戻し、ボランティアとしてだけでなく、研究者として、安井小学校避難所の人々と、寝食を共にしながら、避難所で生じる出来事を、詳細に記録してきた。安井小学校の人々に、避難所内のことだけではなく、地域社会のあり方などについて、実に多くのことを教えて頂いた。震災から1年半が経過した現在でも、折りに触れ、安井小学校に避難していた被災者の方々に、お話を聞く機会をもち、これからの地域社会のあり方について、考察する手がかりを与えて頂いている。こうして、地域社会や防災といった問題、災害とボランティアといった問題を考察する時には、いつも安井小学校での体験が、その基盤となってきた。

阪神大震災のような大規模災害では、多数の避難所が長期間にわたって開設される。多くの事例を通して、避難所運営の問題点

を抽出し、今後の防災に向けての糧としていかねばならないことは、言うまでもない。筆者は、安井小学校という一つの避難所での体験しか持たないので、そこで見聞きしたことを、そのまま一般化するならば、早計のそしりを免れないであろう。しかしながら、他の共同研究者からの伝聞、数多く出されてきた体験記等の資料をも参考にしながら、避難所の管理・運営上の問題について、いくつかの課題・提言を行うことはできるように思う。実際、ある研究会(財団法人あまがさき未来協会)では、避難所運営に関するテーマで何人かの避難所運営に携わった人々や研究者から貴重な情報を得ることができ、提言等をまとめた経緯がある。本稿では、安井小学校の事例に依拠しながらも、ある程度一般的な提言を呈示したいと思う。以下の節では、まず、避難所を一般的に捉えるためのモデルを紹介し、管理・運営の際に着目すべきポイントを指摘する。次に、主として、安井小学校避難所の事例を織り交ぜながら、避難所の運営・管理上の課題について、提言を行う。

避難所トライアングルモデル

いうまでもなく、避難所は、特定の地域社会の中に形成される。避難所に関わる人々を大別すると、避難者・施設スタッフ及び阪神大震災の場合には、ボランティア達であった。彼らの関係を図示すると、図1のようになる。

このモデルでは、避難者やボランティア一人ひとりに注目するのではなく、彼らを、ある避難所に存在する集団(集合体)として把握している。阪神大震災では、多くの被災者が、避難所となった小学校などでの生活を余儀なくされた。彼らは、避難所という環境の中で寝食を共にするという集合的行動を織り成す集合体である。一方、施設スタッフ(例えば、教職員)は、被災前から、当該地域の中で地域社会の人々と日常的に接しながら、業務を遂行していた。一方、全国各地から駆けつけたボランティア達は、主として、当該の地域社会の外部に本拠地(家庭や職場)をもつ人々であった。このような三つの集合体は、避難所という空間において、互いにコミュニケーションしながら、関係を築いていった。避難所は、このような三つの集

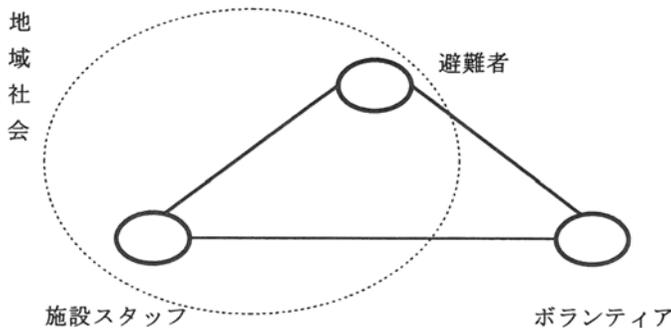


図1 避難所トライアングルモデル

合体—避難者・施設スタッフ、ボランティア—相互の関係のあり方によって、特徴ある運営形態を示すことになった。

避難所の管理・運営課題と提言

上で述べた避難所トライアングルモデルを参考にしながら、避難所の管理・運営上、考慮すべき問題点を指摘し、事例を織り交ぜながら、今後への提言を引き出してみよう。

まず、ここで、注目したいのは、避難者はいうまでもなく、避難所となる施設やそのスタッフも、地域社会の一員であるという点である。避難所が、地域社会において成立しているという、一見当たり前の事柄こそが、今後とも注意を払われるべき、最も重要な点である。

安井小学校避難所では、避難者による自治組織が比較的早く形成され(2月1日)、他の避難所と比較しても、円滑な運営がなされた。地震直後から1,200人を超える住民が学校に避難してきた安井小学校では、直後は校長を中心とする数名の教師で対応し

ていたが、当日の午後からは、後に避難所本部責任者となった体育指導委員が手伝い始め、彼を中心に他の体育振興会関係者、卒業生、スポーツチームの子供たちなどが、運営に加わっていった。ボランティアが来はじめたのは、4日目頃からでボランティアあった。

休校になっていた学校も 2

月1日に再開することになり、この日为目标に教師および体振中心の運営から自治運営に移行していった。具体的には、1月31日に避難者集会を開き、避難所本部責任者が自治移行を宣言、自治組織協力者を募り、2月1日から自治組織運営を開始した。五つの仕事分担(風呂焚き、受付、食事、物資、特別活動)を設け、各部屋ごとに班長(お世話役)を決めた。自治組織前から活動していたメンバーは自治組織発足後も中心となって活動し、3月上旬には、本部組織図も作成された。最高責任者は校長、責任者は教頭と体育指導委員である。この組織には、原則として外部からのボランティアは入っていない。ボランティアに関しては、2月1日の自治組織発足後は原則として受け入れていない。

このように、安井小学校避難所では、地域社会に根差した活動をしていた人々が中心となって、施設スタッフとの協力関係を築きながら、避難所を運営していった。彼らは、地域社会の住民として、安井地区についてあらゆる情報に精通しており、すでに築いていた様々なネットワークを利用することによって、避難所の運営に携わった。

いわば、「顔見知り」である「地域のおじさんやおばさん」が、自主的な避難所運営を支えたのである。そのため、安井地区以外から駆け付けたボランティアは、要所要所で短期的に労力提供を行ったに過ぎない。地域社会に開設された避難所が、地域社会に住民を主体に運営されたことは、避難所運営を円滑にしたばかりではなく、避難所解消後も、「わがまち安井」の再建に向けて、地域住民が協力していく土壌を準備した。そこで、以下の提言を行う。

提言 1 地域コミュニティ活動を支援し、災害時にもリーダーシップを発揮し得る人材を育成しておく。

この提言における「災害時にもリーダーシップを発揮できる人材」は、必ずしも平時から、防災に直接関わる活動をしているわけではない。安井小学校避難所の例で言えば、体育振興会という防災とは直接関連のない活動をしている人々が、避難所の運営にあたって、リーダーシップをとった。結局、防災云々ということもさることながら、いかに地域に密着した活動をしているか、ということが重要といえよう。

次に注目したいのは、ボランティアの多くが、当該地域社会の住民ではないということである。これは、上で述べたことと表裏一体の事柄である。すなわち、地域住民による運営をよしとするならば、地域社会外部から訪れたボランティアは、「外部の力」あるいは忙しい時の「ネコの手」に徹するような態勢が望まれるということである。

安井小学校避難所でも、初動時から避難者自身が救援にあっていたので、外部からやってきたボランティアはその指示に従い補助をするという形で、直接避難所運営に関与することはなかった。特に本部責任者の考えにより、ボランティアと避難者が「してあげる—してもらう」の関係になるのを恐れ、ボランティアを直接避難者と接触しないような仕事に配置していた。無論、ボランティアが存在したおかげで、様々な作業が迅速に行われたことは、言うまでもない。実際、ボランティアは、風呂焚きや給水の手伝いなどに従事し、作業の円滑化に寄与した。しかし、ボランティアが「外部の

人々」,言い換えれば,「時が過ぎれば,帰る人々」として認識されたことによって,各ボランティアは,労力を必要とされる作業が終了すれば,避難所から撤退することが容易にでき,いわゆるボランティアの引き際について,問題になることはなかった。

つまり,避難所解消や地域社会の再建といった事柄に関しては,これを地域住民の自律的な活動によって行うことを促進した。以上のことをもとに,次の提言を行う。

提言 2 避難所の運営には,ボランティアが不可欠であるが,主として 9 地域社会の外部から訪れたボランティアを,地域社会の一部としての避難所の運営のために,コーディネートするための態勢を整備する。

提言 3 避難者中心の避難所運営のための組織づくりを支援する。

最後に,より一般的な提言を行っておく。まずは,避難所として利用されることの多かった学校施設のハード・ソフト両面の整備である。

提言 4 学校施設は,避難所として利用されることを前提として,機能を十分に発揮できるよう,施設の耐震・耐火性,収容能力,利便性を再検討する。加えて,学校を地域のコミュニティセンターとして位置づけ,防災拠点としての機能も併せて整備する。

なかでも,地域の防災拠点としての機能を高めるためには,住民の学校がそのよう

な機能を果たしうることを認識してもらう機会を設けることが肝要である。例えば,小学校で運動会を行う場合に,避難所と見立てた体育館で昼食をとるなどのプログラムを用意して,地域住民に,学校の防災拠点としての機能を知ってもらう工夫なども,一案である。

提言 5 救援物資は,施設での「備蓄」よりも,早期の「調達」を考えたシステムを考案して行く。

幸いなことに,日本では,阪神大震災のような大規模な災害は,頻繁には起こらないようである。学校を中心とした防災拠点に,救援物資を備蓄するという議論も聞かれるが,その維持・管理を考慮すれば,工夫の余地は十分にある。例えば,この提言に言うように,備蓄は最低限とし,それよりも,地域の商店などをネットワークし,物資の調達システムを構築して行くことも必要であろう。このことは,防災拠点としての学校を,地域社会に意識づける方策の一つともなる。

以上,安井小学校避難所の事例を参考にしながら 9 地域社会における避難所のあり方について,考察してきた。阪神大震災が,未曾有の災害であったということは,これまでの施策をもってしても,必ずしも完全な対応ができないということであった。このように特殊で悲劇的な事態に直面して,体験してきたことが,今後の防災に向けて少しでも役立つならば幸いである。