

災害

ボランティア

実践

ワークショップガイド

この本を手にとってください方へ

このワークショップガイドは、人と防災未来センターで2003年度から3か年に亘って実施してきた「ボランティアコーディネーターコース」のプログラムづくりの中から、生まれてきました。

災害現場で役に立つノウハウ集は、すでにNGOやNPOによって優れたものが出されていますが、次に災害救援や減災の現場で活躍してくれる人材を育成するためのよい教材は、あまり見当たりませんでした。神戸の震災復興支援や全国各地で災害救援をしてきたNGO・NPOのリーダーも、自分たちの経験を次世代につなげていかなければという強い思いをもちながら、「想像を超えた事態」を分かってもらうことや、災害の経験を伝えていくことがいかに難しいかを話していました。

そんなリーダーたちとともに、受講者が災害対応力を身につけられるプログラムを検討してきました。その中で、講義や見学といった知識の量を増やす手法には限界があることや、受講者自らが、主体的に実践の「場」に参加していくワークショップという学習手法が有効であることに気づき、ワークショップを中心としたプログラムをつくっていくことになりました。

当初は、災害ボランティアセンターの開設・運営に焦点をあてたワークショップを企画・実施していましたが、近年、災害ボランティアセンターの開設運営や、コーディネートマニュアル化が進み、画一・定型化の弊害が顕在化し始めており、また、センターの開設・運営をテーマにした研修では、どうしても活動効率の向上に関心が向かってしまって、結果として、最も重要な個々のボランティア活動の現場—被災者との接点—でのやり取りについて、想像力を働かせるトレーニングをしにくいことも分かってきました。

災害ボランティアにとって最も重要なことは、被災者と被災地の個別の事情を理解し、現場にとって必要な活動を組み立てていくことでしょう。このコースでは、こうした活動の原点を再確認した上で、災害現場に対する想像力を、議論を通じて互いに刺激し合いながら獲得していけるようなワークショップづくりをめざしました。

その結果、災害ボランティアセンターだけではなく、「避難所」をワークショップの舞台に設定しました。「避難所」は、被災者が発生すれば、どのような災害でも（災害ボランティアセンターは設置されずとも）設置されます。

避難所には、被災して大きなストレスを抱えた大勢の避難者が集団生活を営み、それを行政職員や避難施設の管理者（学校の教職員など）、ボランティアなどさまざまな人が支えています。しかし、その多くは、大勢の避難者を一様に「気の毒な被災者」と見なし、知らず知らずのうちに画一的な対応をしてしまいがちです。実際は、被災者も「みんな同じ人間」「それぞれ異なる事情を抱えた人間」です。このごく当たり前の事実気づいてもらうことから、本当に意味のある活動とは何か、個々の被災者が求める支援は何かを考えていくようになるのだと思います。



人と防災未来センターの研修コースでは、災害救援の経験がある人、または地元でNPOを運営したり、社会福祉協議会で相談員やコーディネーターとして活動してきた人など、災害時の活動経験がある人、ボランティア活動を運営した経験を持つ人、今後災害に関わっていこうと考えている人を受講対象に設定し、ワークショップのプログラムをつくってきました。

コースを実施していく中で、受講者が災害対応力を向上させていくことに加え、受講者がこのコースで得た学びを持ち帰り、受講者自らが地元で研修を企画・実施してもらえるようになることも重要であることに気づきました。そこで、コースで実施したワークショップが再現できるような教材をつくらう—ということでこのガイドブックが生まれました。

このガイドは、防災・減災をはじめ福祉・環境など、安全・安心な地域社会にむけて取り組んでいる市民活動の関係者をはじめ、社会福祉協議会や行政の職員として、さらには地域で自主防災組織を運営している方を想定して作成しました。

まず、第1章で、災害のイメージを持ってもらえるような素材を丁寧に取り上げ、つづく第2章でワークショップの基本を解説しています。そして本書のメインとなる第3章、第4章の実践紹介へと進みます。

この3章、4章では、事前の準備からワークショップを進めて行く手順について、詳しく解説しています。とくに進行役として重要な役割を果す

ファシリテーターの動作を、シナリオの形で例示していますので、最初は、とりあえずこれを読み上げれば、先に進められます。

また、補章では、実際に人と防災未来センターで実施したワークショップの実況を掲載しています。ここを読んでいただければ、ワークショップがどう展開していくのか、そのプロセスがイメージできるでしょう。

さらに、資料編には「ワークショップキット」として、拡大コピーをすればすぐ使えるような形で、ワークショップで使う「小道具」を用意しています。参考文献・情報には、文献以外にも、災害に関する情報を提供しているサイトを記しておきました。

ワークショップを企画したり、実施していくのは、最初は大変だと感じるかもしれませんが。しかし参加者との協働を伴う作業は楽しくもあり、参加者同士で思わぬ仲間意識が生まれたりします。本書を通じて、そうした楽しさの一端を感じていただければ、と思います。

地域の安全・安心に向けた活動の一助として、このガイドを使っていただければ、幸いです。

2006年8月

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター

災害ボランティア 実践ワークショップガイド 目次

■この本を手にとってくださる方へ

— 本編 —

第1章 ワークショップのすすめ 3

1. 「参加型」が効果を発揮 3
防災は想像力が勝負 3 みんなで考え、みんなで作る 6
面白さの秘密 8 課題解決へ“力”獲得 10
2. 阪神・淡路大震災と避難所 12
31万人が駆け込む 12 指定場所を超えて避難 14
長期化した集団生活 16

コラム：法制度上の避難所 13

第2章 ゲームをはじめの準備 19

1. 運営支えるファシリテーター 19
参加者の気づき引き出す 19 KJ法とは 21
成功のカギは予行演習 23

2. 用意する道具、小物 25

コラム：テーブルファシリテーターの基本 24

第3章 実践ワークショップ I 「避難所の糸ほぐし」 31

1. 「糸ほぐし」の実際 31
ゲームのねらい 31 ゲームの構成 32 ゲームのイメージ 32
2. 舞台の設定 34
3. ファシリテーター台本 35
アイスブレイク 35 ゲームの全体像 36 進行5つのポイント 37
阪神大震災時の様子 38 情報タックル 39 KJ法によるワークショップ 41
グループ討議開始 44
4. 討議の整理と展開 47

ポストイットの整理の手順 47 議論を構造化する 53

コラム・注釈：カードの使い方 40 KJ法によるワークショップの流れ 43

補足・補充のポストイット 45

テーブルファシリテーターのモノサシ 46

第4章 実践ワークショップⅡ「避難所運営ゲーム」・・・・・・・・・・59

1. 「運営ゲーム」の実際 59
ゲームのねらい 59 ゲームの構成 59 ゲームのイメージ 60
2. 合意づくりの過程を重視 61
3. 舞台の設定 62
4. ファシリテーター台本 63
ゲームの全体像 64 進行5つのポイント 65 阪神大震災時の様子 66
グループ討議の進め方 67 グループ討議開始 68
5. グループ討議の経過と講評 74
討議の経過 74 評価の視点 78 ゲームを生かすために 81
コラム・注釈：アイスブレイク 63 ワークショップの流れ 72
ファシリテーターの視点と動作 73

第5章 ゲームから汲み取れるもの—振り返りのために ・・・・・・・・・・91

1. 凝縮された時間を体感 91
2. 新しい発見の可能性 95
3. 課題を立体的に理解 96
4. 何よりも面白い、楽しい、身につく 99
5. 講評—振り返りの実際 101

補章 「避難所の糸ほぐし」の再現 ・・・・・・・・・・107

1. ワークショップ実況 107
2. 六甲班の取り組みと結果 109
前半戦はおだやかに 109 そろそろ模造紙上が混雑 114
腕の見せ所はここ 120
3. HAT班の取り組みと結果 123
早くも議論が活性化 123 「阪神」の実例に関心 126
“泣き別れ”に気づくが時間切れ 132
4. 同じで違う2つの班 137
模造紙上は“流れているか” 137 キーワードはボランティア 139
同じ素材でも成果別々に 141

参考文献・情報一覧 ・・・・・・・・・・146

—資料編—

ワークショップキット

第1章

ワークショップのすすめ

第1章 ワークショップのすすめ

1 「参加型」が効果を発揮

(1) 防災は想像力が勝負

防災や災害ボランティアとしての働きをきちんと学びたいと考えているあなたの方の中には、すでにどこかの災害現場で活動を経験した人もいるだろう。反対にまったく災害に出会った経験はないという人も多いはずだ。災害は毎年日本各地に大きな爪あとを残しているが、それでも実際に災害によって被害を受けたという人は国民からすれば少ない。

だから災害が実際に起こると、何がどうなるかということとは意外と気がつかない。

2004年に全国各地で大きな水害が発生した。たくさんの人が亡くなり、家財が流され、まちも村もずたずたになった。そのあと、新潟県中越地方で今度は大地震が起きた。

そのときに被災地で聞いた話だ。

兵庫県豊岡市は2004年10月に台風23号によってほとんど全市が水浸しになったが、自宅が床上浸水に見舞われた男性がこんなふうに言っていた。

「水に浸かったらもちろん家の中は汚れると思っていたが、水が引いたら深刻な被害はそれで終わりだと考えていた。実際は何の何の、それからの方が大変だった」と。

まさにその通りだ。水が引いたら、少し家の中が汚れているところではない。泥が床の上にも、下にも積み重なって、あらゆる隙間や家財の中に入り込んできて、水道水をかけたぐらいではどうにもならない。

まったく同じ話を中越地方でも聞いた。地震による山崩れで芋川に大量の土砂が流れ込み、川がせき止められて大きなダムができた映像を見た人は多いだろう。あの現場もそうだったが、もう少し上流でも川の水があふれて、家が水没した地域があった。その地域の人「いずれ水が引くだろう。そうすれば、掃除をすればまた住めると思っていた。確かに水

は引いたが、家中大量の土砂が居座ってしまって、もうどうしようもなかった」と嘆いていた。

不幸にも災害にあった人を取りあげて話を進めるのは、その人たちが災害の備えがないとか、知識が不足していると言いたいためではなく、災害が起こればどうなるのかということとは、ほとんどの人が知らないことを説明するためだ。

災害は異常事態であって、通常の間感からはなかなか想像しにくい。でもその想像力がなければ私たちは、自分の身を守れないかもしれないのだ。夜、就寝する部屋にタンスなどの大きな家具があったり、そのタンスの上にさらに飾り戸棚を置いている家庭はたくさんある。大きな地震がくると寝ている体の上に重たい家具や飾り戸棚が覆いかぶさってきて大変なことになるかもしれない。ちょっと想像力を働かせれば、せめて頭の位置に気をつけるだとか、家具転倒防止器具を取り付けるなどの手立てができるのだ。

「転倒防止器具をつけても大きなゆれが来たら、カベごと吹き飛んでしまうから役に立たない」という人もいる。確かにカベとタンスが一緒に倒れたり、カベに固定している部分がかべごと抜けてしまえば、転倒防止の意味はない。しかし、それも想像力だ。防止器具を付けている場合とそうでない場合とで何秒かの差が生まれる。ほんの1、2秒かもしれないが、その1、2秒が自分のいのちを救う行動を可能にするという想像力を多くの人が持てれば、住宅内の防災・減災行動がもっと増えてくるだろう。



これが住宅だったのかと思われるほど泥土が家の中まで入り込んだ浸水被害

(2004年10月兵庫県豊岡市内で) 提供：豊岡市

災害ボランティアもその想像力を働かせるということがとても大事なことだ。

とはいうものの、想像力はそう簡単に身につくものでもない。第一に体験していないものを想像する、しかも“正しく”想像するのはかなり難しい。せいぜい、家具の転倒防止器具の效能ぐらいなら想像できるだろうが、土砂崩れや雪崩のすごさ、こわさはちょっと困難だ。

阪神・淡路大震災の被災地にくらす人は自分が直接の被災者でなくても、家屋

が壊れるというのはどういう状況なのかをよく分かっている。家が壊れるというと、家の形が一定に保たれたまま、ごそっと小さくなるといったイメージ、もしくは、そのままの形で斜めからヨコに倒れかかる姿を思いつくだろう。

しかし、現実はもっと厳しい。家の柱も梁もカベも板も、屋根も瓦も、およそ家を成り立たせているあらゆる部材が一瞬のうちに折れたり、割れたり、裂けてしまえばらばらになって、しかもそれぞれが互いに絡まってしまった状態ですがさっと崩れ落ちてくるのだ。人が生き埋めになると、その絡まった部材を順番に引きはがしながら取り除かないと引っ張りあげられない。

阪神大震災の被災地の人々はそんな光景を目に焼きつけてしまったからこそ、鳥取県西部地震でも芸予地震でも中越地震でも、あるいは海外の大地震でも、たちどころに被害の様子を思い浮かべてしまうのだ。

災害ボランティアは災害の恐ろしさだけでなく、災害発生の直後から始まる人々の避難行動の混乱と厳しさ、避難所生活の不安と非人間性、そしてその反対のお互いの助け合いなどについても一定の想像力を働かせなければならない。そこへ行けば何が起きているのかを完全に知ることは無理だが、ある程度、思い浮かべられる力が大切だ。

もう1点は、「被災者」という名前の人はどこにもいないということも知ってもらいたい。災害が起これば「被災者は○だ」という報道もあるし、普通は被災者救援・支援という。それは間違いではないのだが、この言葉を何十回、何百回と聞くと、あたかも被災者という特定の属性を持った集団が、被災地に大ぐくりでいるような錯覚に陥る。

被災者と大ぐくりでとらえてしまうと、救援・支援の方策もまた大ぐくりの最大公約数なものになってしまう。災害が発生した発災直後はそれもやむを得ないかもしれないが、24時間、48時間とたってくると、大ぐくりでは対応しきれないことに気づく。



燃え上がる神戸のまち
(1995年1月17日午前7時ごろ)

例えば、母乳やミルクしか飲めない赤ちゃんのことを忘れてはいけない。耳がまったく聞こえない人があるかもしれない、人工透析の人もあるだろう。

こうした個別の事情や背景を持った人の存在を常に頭に入れておくためにも、「被災者」という言葉で判断しない構えをぜひ大切にしたい。

(2) みんなで考え、みんなで作る

ワークショップを見ていると、ときどき、大げさにいえば参加者が、自分の殻に閉じこもったようにひとりで作業に没頭して、他の参加者とあまり意見や気持ちの交換をしていないことがある。ひとりで考え、作業をするのであれば、わざわざワークショップにやってくる必要はないのだ。

ワークショップは原則として参加者が共同作業をして、お互いに考え方に違いや同じ部分があることを知り、それを新しい刺激として考えを次へと発展させていくのが最大の特徴となっている。

ワークショップの定義はいろいろあってややこしそうなので、ここではごく簡単に「参加者が自ら参加しながら学び、創造していく『学習』の方法」としておく。「学習」というと、すぐに学校を思い出して興ざめする人もいるかもしれないが、もっと広い人間づくりを考えていただきたい。

なぜみんなで考えるのか。

こんな例えをすると叱られそうだが、大きくて重い荷物を動かすのは大勢の人が力を合わせれば、簡単に動かせることができる。何千個もあるものを箱に収納するには、大勢の人がいっせいに取りかかれば短時間で片付くだろう。これらは物理的なパワーの問題だが、知恵のパワーでも一緒ではないか。一緒に考えれば、ひとりで考えるよりも数倍も良い考えが生まれるはずだ。それは、人間一人ひとり、みんなものの考え方が違うからだ。考え方が違うというのは、おそらく視点が違うからだ。ものを見る角度、対象にメスを入れる角度がそれぞれ違うため、ひとりではまったく気づかないことを他人の目を通して知ることができるわけだ。

あるワークショップで参加者の学生がこんなことをいうのを聞いた。

「他人との違いをどうしても気にしてしまうが、そうじゃなくてなぜこの人とは、この部分が一緒なのだろう、と思うと実に不思議な気分になれる」と。

つつい私たちは違いを“問題視”し、同一を見過ぎてしまう。この学生のような思考を披露されると、そのワークショップの小グループは急に活性化して、いい雰囲気になってきたのはいうまでもない。みんなで考える利点の一つである。

実はみんなで考えるためには最低の条件がある。

その第1は他人の話をしっかり聴くことだ。ワークショップはグループで話し合いをしながら進行するケースがほとんどだ。まち歩きや野外観察を中心とするワークショップではやや事情が違う場合があるが、どこかの段階で意見交換や総合的な議論の時間が予定されているはずだ。

さて、そうした話し合いのなかで、それぞれ参加者が自分の考えや立場などを説明したり語りだしたりする。その話をじっくりと聴こう。「聞く」でなく「聴く」である。他人がしゃべっている間に、「私もね…」などといって、話の腰を折ったり、話題を取ってしまったらずに、きちんと聴こう。仲間の話の中に、ひょっとすると自分が気づかなかった発想や見方があるかも知れない。話題を横取りして、その発想に触れることなく終わってしまうのはもったいない。できれば、グループの中で、みんなが「うん、うん」と相槌を打ったり、うなづいたりすれば、少し話しべたの人でもうまくしゃべれるだろう。上手に話をまとめるのが苦手な人がいても、「こういうことが言いたい」などと、先回りして話をせかしたりしては本音が出なくなる。そうしたことがあっても、がまんが大事だ。そして、仮に進行上の理由で何か働きかけなければいけないことがあれば、それはファシリテーターの役割だ。

第2の条件は、今度は話す方のところ構えだ。ワークショップは実施時間が限られている。90分とか120分とかである。全体の時間幅が決まっているのだから、自分が1回あたり話

せる時間をおおよそで、はじかなければいけない。というよりも、1回あたりの発言時間は60秒から90秒ぐらいと考えておいたほうがいい。自分ひとりがしゃべっているのではないと判断すれば、そのぐらいの時間幅で十分話すことができる。ちなみにテレビやラジオで放送している討論会や座談会の1人当たり1回の発言時間もその程度だからこれは参考になる。

話は自分の意見を言うのであって、他人の考えを批判したり、反発したりしてはいけない。お互いの考えを発展するよう議論を伸ばしていくのが目的だからだ。また、同じ事を繰り返ししゃべるのは座の空気を疲れさせるので避けたい。

自分の経験談も自慢話と受け取られない範囲に収めておくとか、自分の家族や知人の例をあまり持ち出しても、他人の共感を得られにくいことも知っておきたい。

(3) 面白さの秘密

よいワークショップ、綿密に準備されたワークショップに参加すると、読後感ならぬ参加後感がとてもさわやかだ。あるいは「参加してよかった」「得をした」と実感できる。なぜワークショップは面白いのだろうか。

ワークショップが面白い、楽しいのは4点ぐらいの理由がある。

第1点は、班分けして小グループでテーブルを囲むようなワークショップが実施されたと考えよう。(これは小グループでなければならぬわけではない。分かりやすい情景を思い浮かべてもらうための例えである) ファシリテーターの進行のもとにワークショップは進んでいく。ポストイット(裏にのりの付いた付箋)にそれぞれ書き込みながら、自分の意見を説明し、他人の考えを聴く。その繰り返しであるが、人の意見の中に、「はっと」させられるようなものがある。

少なくとも自分とはまったく違う視点を持って、その課題に対応しているのだ。そうした他人からの刺激が極めて新鮮に感じられる。それが面白い理由である。自分の考え方を「日常」とすれば、自分とまったく違う発想を聴くことは

「非日常」なのかもしれない。

第2番目は、自分と他人の意見の違いを知って、その中から新しい考え方をつくりだせる可能性を感じることができるのも、ワークショップを面白いと思う背景だ。つまり、意見の違いを調整するのは単純に足して2で割る平均値で割り出せるものではない。とってどちらかに、誰かの意見に強引に引きずり込めるわけもない。しかし、違う視点を示されると、あたりまえのことだが、それは大きな刺激になる。ひとつの刺激がきっかけとなって新しい考えを呼び込んだり、発想することが可能になる。それはワークショップに限らず、さまざまなグループ討議や会議の席上でも経験した記憶があるだろう。

3つ目は、KJ法などを利用したワークショップの大きな特色のひとつだが、グループ全員の考え方や発想の推移を抽象的に語り合うのではなく、1枚の紙の上にそれを示していくことだ。大概のワークショップはテーブルの上に模造紙をおいて、その上にポストイットを貼り付けたり、ポストイットに書かれている内容を似たもの同士で模造紙の上でグルーピングして、カラーマーカーで輪郭線をつくるケースが多い。参加者全員が見ている中で、模造紙の上に自分の気持ちや考えを書いたポストイットを置いていくのだ。通常はそのポストイットをファシリテーターが全体を眺めながら適切な位置に並べていく。つまり自分の考え方がそのことで目に見える形になってくる（可視化される）のだ。普段の生活や仕事でも意見や気持ちを披露する機会はたくさんあるが、それを他人の意見との距離を測って、どこかの場所に位置づけるということはあまりない。自分だけでなく参加者全員の意見が一定の理屈のもとにまとめ上げられるのを、具体的に鳥瞰できるのも大きな楽しみだ。

そして最後は、そうした模造紙とそこに描かれる（貼り付けたポストイットによる）絵は、そのグループがつくりだした世界が表現されているのだ。90分なり120分の中で、かくあるべしという小宇宙を描ききってしまうことほど愉快なことはなからう。

このような事柄が実現できる、しかもかなりの頻度で実現

できるとあって、ワークショップは面白いという実感を多くの参加者が共有できるのだ。

はじめに「綿密な準備を」と述べたが、これは誤解を招く恐れもあるので少し丁寧に書いておきたい。

100%完ぺきにワークショップの計画プログラムを固めてしまうことはある。それが現場で実際に役割を演じてもらう人（ファシリテーター）との打合せや顔合わせが十分できない時に、ついついこうした完ぺきなシナリオをつくってしまいがちだ。

あるいはワークショップに慣れていない人にファシリテーターなどの役目を依頼したときもそうなりがちだ。

しかし、100%固めるということは1%も変更が効かないわけだから、こんなワークショップはスムーズに進むわけがない。参加者は主催者や企画者が思った通りには動いてくれないものだ。企画面でも進行面でも、とくに時間管理のところでズレが出てくる。そのズレを認めながら弾力的に進行を図るのも大切だ。

(4) 課題解決へ“力”獲得

ワークショップを実施するのは、その効果を期待してのことだ。効果が望めないものは誰しも力を入れない。近年、ワークショップは大盛況を呈している。それは効果が大きいに見込めるからなのだ。

ワークショップにしてもイベントにしてもなぜそれに取り組むのかと問われれば、「この方式が最も効果があるからだ」と答えられるぐらいに自信を持っていたい。

この方式が最も効果がある—というのはどういう場面を指すのだろうか。講座や講演会、学習会、社会見学、テストなど手法はたくさんあるが、どの手法よりも浸透させたり、個々人に課題を身につけてもらうには、ワークショップがもっとも有効な手段だ、と多くの人が認めるということだ。ワークショップ以外にもっと効果が望める手法が考えられる場合は、その手法を採用すべきであることは当然だ。

効果の最も高いところは、教え諭されるのではなく参加型

であって、参加した人がその課題を自分のこととして考え、解決策も検討する力も自らが獲得していくところにある。

決してお座なりでなく、いままさに自分がその渦中にいるように思い、そこから抜け出して小さいながらも充実度の高い世界をつくっていく不思議な力がワークショップにはある。



さて、この「ワークショップガイド」は、大きな災害が起こった際に設けられる避難所を舞台にしている。突然の災害に平穏な日常生活を引き裂かれ、命からがら逃げ込んできた人の集まりだ。愛する肉親を失ったばかりの人、家族が大怪我をして入院したものの、安否が気がかりで呆然としている人、家財をすっかり失ってしまった人—こうしたさまざま、それこそ十人十色の背景を持った人が、とにかく雨露をしのげる場所を求めて集まっている。

ひとりでゆっくりと考えたいこともたくさんあるのに、馴れない集団生活を強いられ、神経を尖らせ、場合によっては他人の好奇の視線にさらされなければならない。

そんな一人ひとり、固有の姓名を持った被災者と対面する支援者、ボランティアは、災害が起こった最初に直面する緊張した空間を共有するのだ。救援も復旧も、そして復興もまさにこの場所からスタートするのだ。そうした意味合いで避難所を考えてほしい。

では、被災生活のスタート地点となる避難所は、誰が、どこに開設し、どうやって運営していくのだろうか。実際のワークショップの解説に入る前に、舞台となるこの避難所について、もう少し詳しく見ておきたい。

2 阪神・淡路大震災と避難所

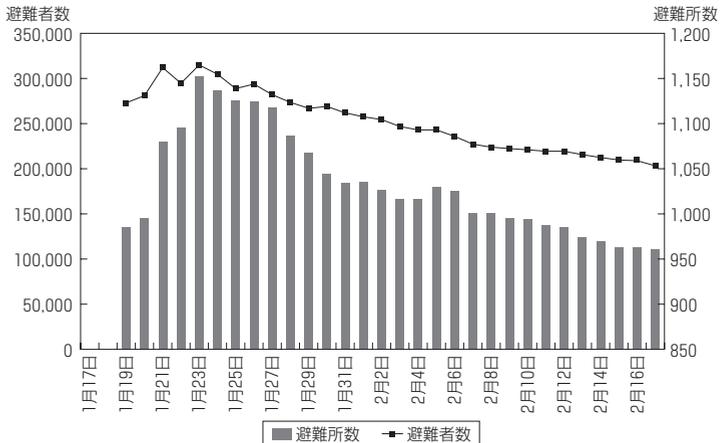
(1) 31万人が駆け込む

「避難所」は、文字通り、災害によって生活環境が壊され、あるいは危険にさらされた人たちが、安全を求めて一時的に避難する場所（施設）であるが、その開設・運営に関しては全て災害関連の法制度に基づいて行われることになっている。つまり避難所は被災者への公的サービスの一環として供与されるものなのである。各自治体では、「地域防災計画」の中で、避難所として使用する施設を事前に「指定」することになっている（避難所に関わる制度は次頁「法制度上の避難所」参照）。

しかし、計画通りにいかない、計画の想定を超えた事態が展開していく—つまり計画が破綻した状態が「災害」である。

今回のワークショップの舞台となる阪神大震災の被災地でも、想定をはるかに超える被害が発生し、被災者も「地域防災計画」で指定された避難所に収まりきらなかった。また、発災時間が早朝だったこともあり、公的機関による避難誘導も行われなかったため、ほとんどの被災者は、独自の判断で自主的に避難を開始していた。

図 兵庫県内の避難所数・避難者数の推移（1か月間）



法制度上の避難所

避難所の開設・運営は、災害関連の法制度に基づいて行われる。

災害に遭った人に対する応急的な救済について定めている法律として「災害救助法」がある。この23条「救助の種類」の筆頭に、「収容施設の供与」として避難所や応急仮設住宅が挙げられている。

その「供与」の具体的な内容や手続きに関する細かな点については、『災害救助の実務』（厚生労働省）に記されている。

まず、避難所は「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」などの施設を転用することとされており、ここに入る避難者についても「災害のため現に被害を受け、又は受ける恐れのある者で、避難しなければならない者」と記されている。さらに避難所に入った被災者には、食事や毛布などが供与されることになるが、これらにかかる費用として、例えば避難者一人に配布する食事の上限額などもある程度定められている。

避難所の開設期間については、救助法が応急的な性格をもっていることを受けて「…災害発生の日から最大限7日以内」とされている。ただし、被災状況によっては「必要最低限の期間を延長すること」も認められている。実際、地震や噴火災害のように住宅の移転や再建が課題になる災害の場合、避難所も比較的長期間にわたって開設されることが多い。

以上が避難所に関する大枠の規定であるが、実際に避難所を開設・運営していく手続等については、各自治体がそれぞれの「地域防災計画」で定めておくことになっており、避難所として使用する施設なども事前に「指定」しておくことになっている。従って、今、あなたが被災したら、あなたが入るべき避難所はすでに決まっています、そこで受けられる支援（食事の供与や毛布など）についても、大体決まっているのである。

つまり、「法制度に基づいた避難所の開設」以前に、とにかく避難の「実態」が先行する形になっていたのである。

では、実際、どのくらいの避難所が開設され、何人くらいの被災者が避難していたのだろうか。

避難者数は、震災直後から増え続け、震災から1週間目に最大の316,678人を数え、避難所の数も1,153か所に達した*。これは広島、岡山を除く、どの中国地方の県庁所在地（市）

* 兵庫県（1996）『阪神・淡路大震災—兵庫県1年の記録』

の人口よりも多い数である。避難者一人当たりの占有面積が、約1.0～1.7㎡/人であったとする大阪大学の調査報告*に基づけば、最低に見積もっても、実に30万㎡以上の面積が避難所として使用されていたことになる。

実際、多くの施設が倒壊し、火災が迫る中、計画で指定されているか否かにかかわらず、とにかく安全で使えるような場所であれば、どんな施設・空間でも避難所として使われていた。従って、その規模も十数人程度のものから数千人にいたるものまでさまざまであった。

(2) 指定場所を超えて避難

では、具体的にどんな施設が避難所に使われ、どのような避難生活が営まれていたのだろうか。

まず、数の上で最も多かったのが学校施設である。事前に防災計画で避難所に指定されていた所も多く、比較的広い空間を提供できたことから、大勢の避難者を受け入れていた。ピーク時、3,000人以上の避難者を抱えていた所もあり、特に直後は混乱を極めた。その様子はマスコミにもよく取り上げられたので、学校は、「典型的」な避難所としてイメージされることになった。

また多目的教室、体育館、校庭など、多様な施設・空間を持っていたことから、周辺の住民に物資や情報を提供したり、自衛隊が校庭に仮設の風呂を設置して入浴サービスを行ったり、またボランティアや医療関係者などの多様な支援者も関わり、避難者だけでなく、周辺地域も含めた支援活動の拠点としての役割も果たしていた。

ただ、避難者にとっては、教室や体育館などの施設・設備ではプライバシーを確保しにくく、寒さ・暑さにもさらされやすく、加えて過密状態であったことからトイレの衛生状態も悪く、風邪も蔓延しやすい等々、厳しい環境条件であった。

また、避難者が多かったため、解消までに時間がかかった。授業を再開したい学校関係者との間で対立が起る場合もあった。直後の混乱に加え、避難生活の長期化に伴う問題もたくさん発生した。

* 柏原士郎・上野淳・森田孝夫編著 (1998) 『阪神・淡路大震災における避難所の研究』大阪大学出版会



ひと・ひと・ひとで埋まった体育館
(1995年1月の阪神大震災の時)

避難所に使われた施設としては、学校以外にも、集合住宅の集会施設、公民館、福祉施設などが挙げられる。施設規模が小さく、学校に比べると避難者数もそれほど多くなかったため、解消も比較的早かった。また、空調、給湯機等の設備が整っていた施設が多く、からだ

の弱い高齢者や障害者などの要援護者の緊急保護施設としての役割を果たした所もあった。しかし、このタイプでは、「狭い」「オープンスペースが無い」ために、炊き出しができず、学校のような大きな避難所から物資の供与を受けていたケースもあったようである。

また、駐車場や空き地、公園や運動場などといった屋外の空間も避難場所として使われた。学校や集会施設などから溢れてしまった人が仕方なく身を置いた場合もあるが、余震の恐れから、屋根のないオープンスペースを選んで避難した人たちも多かった。とくに公園や運動場などの比較的広い場所には、テントやブルーシートが張られたり、その場の建造物を補強した仮設の建物が造られたりなどして、いわゆる「テント村」が形成されていった。こうしたテント村は、学校などと異なり、通常業務の再開を迫られることも少なかったので2年以上も存続した所もあった。しかし住環境という点では「雨漏り・浸水」「暑さ・寒さ・湿気」等、外気に直接さらされるなど、快適とはいえない状況であった。この“改善”をめざして避難者自身やボランティアが協力して、トイレや炊事場を新設したり、仮設建物の改造などが繰り返し行われていた。



校庭にすらっと張られたブルーシートのテント群
(1995年の阪神大震災時の神戸市長田区の小学校)

(3) 長期化した集団生活

このようにさまざまなタイプの施設・空間が避難所として使われていった結果、計画を大幅に上回る数の避難所が生まれることになった。当然、その全てに行政職員を配置することはできなかったため、特に震災直後は、避難所になった施設の管理者（学校の教職員や施設の運営者など）や避難者が、リーダーシップを発揮して、避難者をまとめていかざるを得ない状態であった。

比較的小規模な施設などでは、施設の管理者がリーダーシップを発揮して、避難者を誘導し、協力体制をつくって集団生活の運営を成功させていた避難所もあったが、このワークショップの舞台となる学校などの大規模避難所では、入居者の把握すらままならず、混乱した状態で1週間、10日が過ぎていく場合も少なくなかった。

避難所での集団生活は、まず、避難者の把握と名簿づくりから始まり、物資を公平に効率的に配布するための仕組みや、起床や消灯、掃除の当番など生活を送る上でのルールづくりが進められていった。

こうした集団生活の運営において、行政職員が仕切ったり、ボランティアが主導権を持って進めていった避難所もあったが、住民自身が自治組織をつくり、施設の管理者や外部からの支援者との合議体制をつくって、運営を進めていた避難所の方が、トラブルが少なく、比較的良好な運営を行っていたことも報告されている。

避難所はその後、被害が比較的軽かった激震地周辺の地域から次第に解消されていった。最後まで避難所が残った神戸市では、8月20日に災害救助法による避難所を廃止した時点でも194か所の避難所に6,672人の避難者が残っていたため、新たに「待機所」（学校以外の公共施設）を設置することで法制度上の避難所を解消している。