

新潟中越地震後の避難所の研究

水田 恵三・堀 洋元・西道 実・松井 豊
竹中 一平・元吉 忠寛・清水 裕・田中 優

A study on refuge shelters after the 2004 Mid-Niigata Prefecture Earthquake

Mizuta Keizo, Hori Hiromoto*, Saido Minoru**, Matsui Yutaka***,
Takenaka Ippei***, Motoyoshi Tadahiro****, Shimizu Yutaka*****, Tanaka Masashi*****

要 約

阪神・淡路大震災後避難所の研究は多くなされることになった。避難所の運営は、防災対策においても、物理的側面のみならず、心理的側面においても影響される面が多く、心理学的な研究が必要である。われわれは2004年10月23日午後5時56分に生じた新潟中越地震のほぼ4週間後の11月19日から22日までの4日間、長岡市と小千谷市周辺を中心に、現地の避難所を訪れ、運営の担当者に面接調査を行った。避難所の選定は恣意的であるが、避難所の責任者に面接可能であった避難所を選定した。訪問した避難所の数は15である。その後郵送による追跡調査も行った。ほとんどの避難所は、市役所職員が駆けつけ、開設当時から避難所の運営には尽力していた。避難所に指定されていないで、被災者が自主的に開設した避難所においても地域町内会長などが中心となって避難所を運営維持していた。避難所に入らないで車に避難する人たちも多かったが、それは今回の地震では震度6クラスの余震が数回あったことなどが原因であろう。今回は地方自治体の損害が少なく、行政は発災時から避難所に入ることが可能であったが、阪神淡路大震災時と同様、自治体が機能しなかった場合に避難所の運営をどうするか考えることが必要である。

キーワード：避難所、新潟中越地震、災害対策

(目 的)

災害についての心理学的研究は、1995年阪神・淡路大震災後加速度的に見られるようになってきた。社会心理学においても広瀬（1984）などの先駆的研究はあったが、災害直後の避難行動やパニック現象、デマなどの研究は為されていたものの、避難所の研究はさほど為されてはいなかった。そもそも避難所は緊急に難を逃れる場所であり、1週間ほどの避難を想定したもので、長期間避難することは想定されていなかったのである。しかし、1977年の有珠山の噴火時には洞爺湖温泉町の住民7,000人が22日間避難した。また、1986年に生じた伊豆大島噴火の際には、15,000人の島民を1ヶ月間東京都内の公的施設に収容した。そして、1991年に生

* 日本大学文理学部
** プール学院大学国際文化学部
*** 筑波大学人間総合科学研究科
**** 名古屋大学教育発達科学研究科
***** 昭和女子大学生活機構研究科
***** 大妻女子大学人間科学部

じた雲仙普賢岳の噴火では、被災者は仮設住宅に避難した。1995年に生じた阪神淡路大震災では31万人を超える市民が避難所に避難し、避難所の数は1,200箇所を超えた。そのこともあって、心理学においても避難所の研究は急速に為されたが、その後急速に研究数は減少してきた。その際に、ボランティア活動を中心とした心理学における災害対策への貢献や調査公害の問題、インターネットの普及に伴い現地に行かず直接話も聞かずデータを得ようとする手法に関する問題などが指摘されたにもかかわらず、現在では心理学においてはそれらの問題を等閑視しようとしているようにも見える。その一方で、阪神大震災後も広島県や福岡県、新潟県（水害）など全国の様々な地域で避難を伴う災害は生じた。例えば2003年7月26日0時13分宮城県北部を震源地とするマグニチュード5.6の地震が発生した。その後同日7時13分、同日16時56分と震度6弱の余震が生じた。一日のうちに3回も震度6前後の余震が続き、これらは宮城県北部地震と命名された。被害の状況は重傷51名、軽傷者624名であり、幸いにも死者はいなかった。負傷者の多くは家屋内であり、ガラス、家具の転倒、落下物による負傷が多かった。幸いにも死者が発生しなかった理由として発生時間帯や、倒壊家屋の少なさ、火災が少なかった、夏休み中で通学途中の生徒がいなかったことなどがあげられる。避難者に関しては7月26日の発生当日は3,186人であったが、5日後の7月31日には572人と5分の1以下となり、9月には0人となった。避難所は予め定められた避難所であり、ほぼ全域で町（市）職員が中心となって運営された。発災当日は職員の配置や業務内容などで若干の問題があった（マニュアルが作成されていないなど）が大きな混乱もなく避難所は運営された。ボランティア活動については、受付総数は4,065であった。ボランティアのコーディネーターが地元の団体ではできず、外部のボランティア組織に頼るという面や、被災者は地元の問題は自分でという意識が強く、ボランティアの申し出を断ったり、また「にせボランティア」の出現が問題とされた。

われわれ災害援助研究会のメンバーは阪神・淡路大震災後の避難所の研究を行ったが（松井他 1998）、その後も2003年の宮城県北部地震や2004年7月の新潟豪雨災害の避難所の調査を行った。2005年の阪神淡路大震災のような都市と地方の避難所では、どのような点が異なるのであろうか。現在日本のどこで地震が生じていても不思議ではない現状を見ると、地方における震災後の避難所の運営を研究することは意義のあることであろう。この論文では2004年に生じた新潟中部地震後の避難所の現地調査に基づいたデータを記すことにより、今後の災害対策とりわけ地方都市における災害対策に資することを目的としている。災害後の避難所の心理学的研究は、集団における行動、継時的に変化する欲求や課題、リーダーシップ、社会と個人との関係などを具体的に研究する契機となるであろう。

さて、2004年新潟中越地震（平成16年10月23日午後5時56分頃、新潟県中越地方の深さ13kmで発生したM6.8の地震）は、川口町で震度7を記録し、平成17年6月2日現在、死者46名、負傷者4,794名、全壊3,177棟、半壊13,475棟、一部損壊104,070棟であった。図1にも示されるように、ある地域では震度6以上の地震が4回以上に亘って生じたのが今回の地震の特徴である。死者46名の内、死因は建物や土砂の下敷き、地震のショック、避難した車内で、疲労・ストレスが原因であった。車内におけるエコノミークラス症候群が死因として注目された。

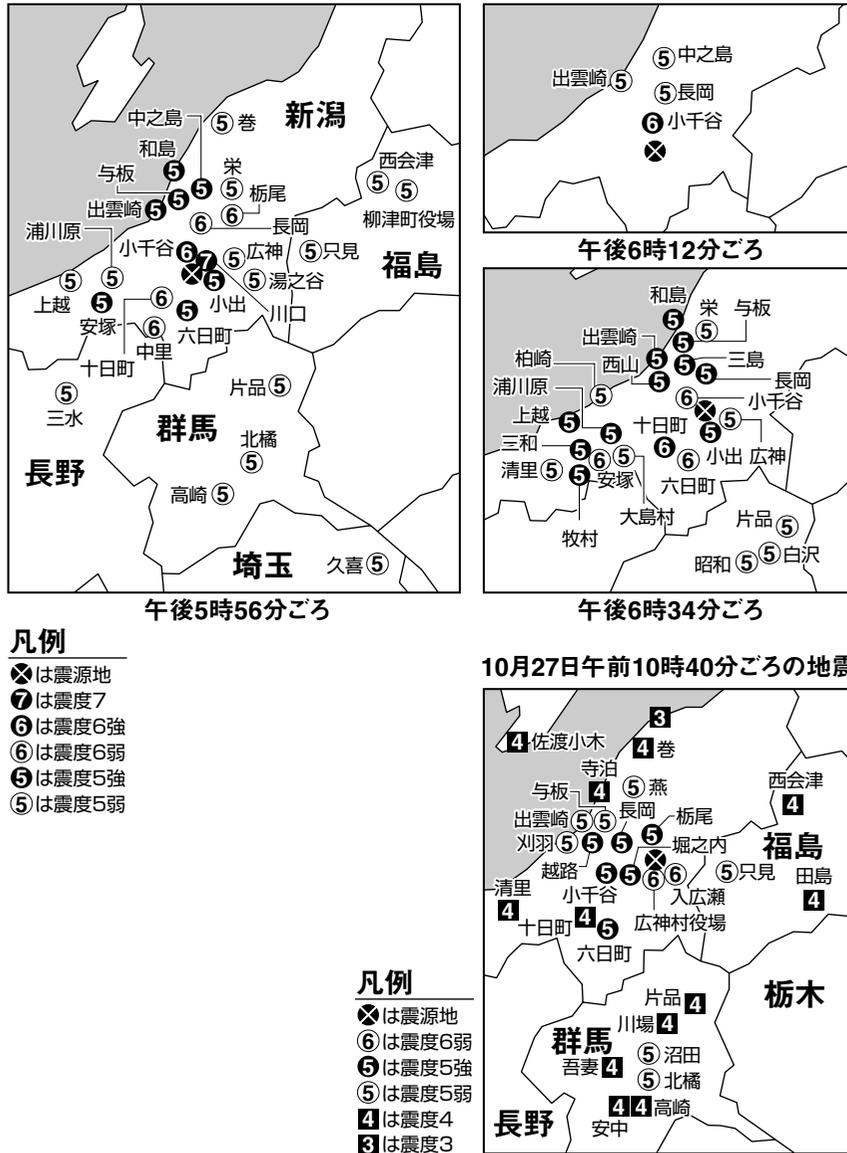


図1 新潟中越地震震度5以上の地震箇所（新潟新報社2004による）

被災された人々の生活復興を支援する地域防災拠点としての避難所の役割は大きく、公立の小中学校を中心に多くの避難所が開設された。ピーク時（10月28日）には小千谷市の134カ所、長岡市の107カ所をはじめ、中越地方全域で603カ所となり、避難者数は約10万人（99,111人）を数えている。避難者数と避難所数の推移は図2に示される。

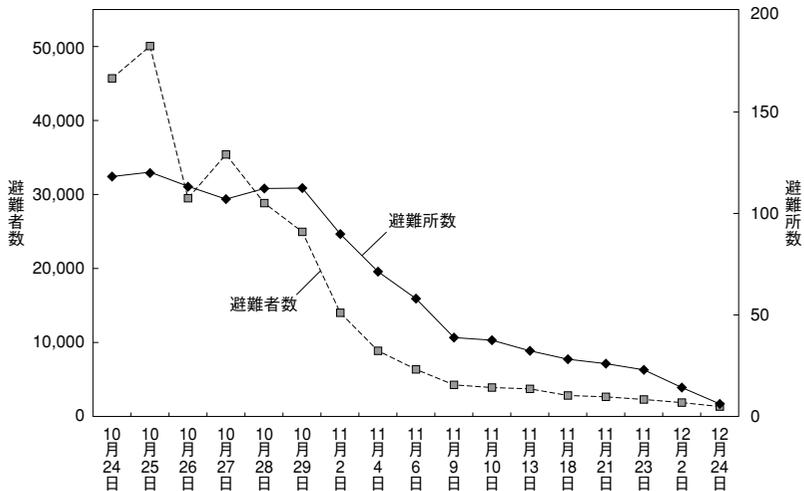


図2 2004年避難者数と避難所数の推移（長岡市対策本部2005による）

（方法）

われわれは、新潟中越地震の発生からほぼ4週間後の11月19日から22日までの4日間、長岡市と小千谷市周辺を中心に、現地の避難所を訪れ、運営の担当者に面接調査を行った。避難所の選定は恣意的であるが、避難所の責任者に面接可能であった避難所を選定した。訪問した避難所の数は15である。2004年11月からの4日間と1年後の2005年9月から10月にかけては同避難所に対して郵送で追跡調査を行い、5通の回答を得た。また、2005年の11月に上記の内2箇所の直接追跡調査と、2004年時に訪問できなかった1箇所の市役所に赴き面接調査を行った。また2006年8月には1箇所ボランティア団体に対する面接調査を行った。面接は災害援助研究会のメンバーが複数で赴き行った。面接内容は以下である。

質問内容

- 1 避難所の現況
 - A 収容人数と性別構成 およそ 人
 - B 食料などの配布対象 およそ 人
 - C 水道・ガス・電気・電話などの復旧状況・復旧時期
- 2 避難所の運営法
 - A 本部の構成（人数、所属、内外の区別など）
 - B 自衛隊などの援助状況（内容、開始時期など）
 - C 公的機関との連携 県 市 町 警察・消防

- D 情報ネットワークの利用（携帯含む 有無と内容、方法、頻度）
- E 外部ボランティアの活動（人数・組織など）
- F 地域における日常の防災活動

上記の活動と今回の関連、所属地域における自主防災の現状と問題点

3 責任者となったきっかけ

- A きっかけと時期
- B 動機（どのようにお考えになったなど）

4 運営上の問題点・他組織への要望や意見

- A 収容被災者との関係
- B ボランティアとの関係
- C 避難所所有者との関係
- D 行政との関係
- E 車やテントにいる人はなぜと思うか？

5 周辺地域の特性

- A 被災前の近隣関係など
- B 調査者が見た周辺地域への印象
（おもな交通手段や丘陵地か平地か川が近いか崖があるかなどの地形情報など）

6 責任者の特性

- A 年齢 歳
- B 住所 電話番号
- C 仕事（今後の連絡先なども）
- D ご自身の被災内容
- E 以前の被災体験
- F 性格の自己認知
- G 健康状態

7 今後の見通し（展望）

- A 学会等への発表の許可の可否
- B 今後の調査の依頼

（結 果）

長岡市の中心部の被害はさほどではなかったが、市の東側や小千谷市は予想以上に被害が大きく、山古志村は全村民が避難し、2005年には長岡市に併合となった。2004年の末には避難所から仮設住宅への移住が完了したが、2年後の2006年末の仮設住宅閉鎖の期限は延長される予定である。

我々の調査の概要は表1に示される。

まず、市役所はどのように動いたであろうか。

（1）事例番号〇 市役所 防災担当課 課長補佐（男性）

発災当時の様子

発災当初、市役所の配管が損壊していたため職員は近隣にある消防本部に参集したが、当日夜から市役所に入り、災害対策本部を設置した。職員の多くは自宅の被災状況を顧みず、市役所のソファや車内で寝泊まりしていた者が多い。信濃川の西岸にある川西地区では停電などの被害が少なかった一方で、川東地区の山岳地域では被害が多かったのが特徴的である。

表 1 面接調査の概要

事例番号	調査時期	地域	施設の種類	面接対象者
A	I	長岡	中学校	市職員
B	I	長岡	高校	自治会役員
C	I、II	長岡	体育館	市職員
D	I	長岡	高校	市職員
E	I、II	小千谷	体育館	市職員
F	I	小千谷	社会福祉施設	NPO職員
G	I	小千谷	小学校	市職員
H	I	小千谷	コミュニティ施設	ボランティア
I	I	小千谷	コミュニティ施設	市職員
J	I	小千谷	小学校	市職員
K	I	小千谷	コミュニティ施設	自治会役員
L	I	小千谷	コミュニティ施設	施設管理者
M	I	長岡	小学校	市職員
N	I	小千谷	コミュニティ施設	自治会役員
O	I	長岡	市役所	市職員
P	II	小千谷	市役所	市職員
Q	III	長岡	ボランティア団体	団团长
注	I：2004年			
	II：2005年			
	III：2006年			

避難所開設の状況

市が避難所運営マニュアルを作成してあり、市内各地区のセンター長に事前に配布してある。しかし、マニュアルを持って避難所に入った人もいれば、そうでない人もいたようである。避難所の長は、近くにいる職員メンバーの中で年長の人になるようにあらかじめ決めてある。避難所によって人数がまちまちで、職員の多い避難所や少ない避難所もあった。スタッフのローテーションのしかたは長に任せてあり、2交代制か3交代制かの判断は避難所の実態に合わせた。ただ、最初はうまくローテーションできなかった。とくに長の方は「自分がいなければだめだろう」と無理をしていた。避難所運営スタッフの人数は必ずしも足りていなかった。ひとつの地区に避難所が複数あるので、たとえば10人職員がいたとしても5ヶ所避難所があれば、それだけで人手不足になってしまう。

食料、水、毛布は2、3日目までは不足していたので、マスコミが情報を流すことで救援物資が一斉に届くようになった。しかし、足りているという情報はマスコミは流さないで、過剰な救援物資の受け入れ作業に追われることになった。救援物資に関する問い合わせはこの担当課に来るが、実際に来たトラックの受付や誘導は1階の別の課が行っていた。

最初の3、4日はそのような状態が続き交代するのが難しかった。数日経ってから他市町村の応援が来てローテーションに加わってもらったが滞在期間が短いので、これまでの経過や引き継ぎなどをお願いするのは難しかった。新潟市、上越市などの周辺市町村、防災協定を結んでいる自治体（高岡市、会津若松市など）の職員が応援に来ていた。

発災後3週間がたった今、安定期に入ってきてかなり疲労が出てきているという判断からスタッフの入れ替えを行った。当初から避難所運営していた人は自分が守っているという感が強かったが、すでに本来業務から2、3週間も離れているため、かなり迷った末の判断であった。入れ替えスタッフの人選は人事課が行ったが、各部課から数人ずつ出していく方法ではうまくいかなかった。結局、特定の部署を割り当てて、空いている一人が避難所の担当になるような

形に変更した。ただ、これは安定期だからできた方法で、ドタバタしていた時期（たとえば最初の10日ぐらい、余震などもあった頃）にはできなかった。この時期まで学校が避難所になっていることを学校管理者は面白くないと感じているようだ。どこも本来の業務に戻ろうとしている時期なので、いつまで避難所をやっているのだという思いはあるだろう。

マニュアル通り、想定通りではなかった点

想定範囲外だったのは、鍵を管理している住民が避難所のどこにいるか分からなかったこと、機械警備システムが入っている避難所では防犯コードを遮断しなければならないこと、ガラスを割って避難所内に入ったこと、また、屋外に指定外避難所がいくつかあったが、場所がわからないために食料をどこに配っているのか分からなかったことなどである。またマスコミは忙しいときに取材にやって来て、同じ会社であっても別の支社から同じ内容を聞かれることがある。

今後の見通し

これから冬の時期にかけて風邪が流行しそうなので、ボランティアチームや市役所の健康課の保健師が巡回し、希望者にはインフルエンザの注射を打つようにしている。救援物資の問題は、物資が不足しているときと充足しているときのタイミングがずれるため、被災後からつねに意識している。

避難所を閉鎖する時期に来ているが自宅に戻らない人（とくにこれから先、仮設住宅への引っ越しが決まるまでといったような具体的対応を考えていない人）がいるため、避難所を閉鎖できないのではと懸念している。そのような人が数人いると避難所を閉鎖できないが、そのために職員を（避難所スタッフとして）配置せざるを得ないという問題も生じてくる。今後、市の職員は被害調達や託時金の業務に人員を要するので、そちらに応援を出す必要が出てくる。また一方で、戻りたくても被害が甚大なため本当に避難所から自宅に戻れない人もいるので、その人たちを対象に、市の職員が聞き取り調査を行っているところである。

(2) 事例番号N

B市役所 防災担当課 A課長（男性）、B職員（男性）

発災当時の対応（市役所）

地震発生後、夜8時ごろから翌日朝まで炊き出しを行った。2日目夕方から市役所に戻り、物資の下ろし作業をしていた。一時、市役所に物資を集約していたが満杯になったので、体育館やコミュニティ施設、大手企業の倉庫などに振り分けるようになった。市役所では、各職員がその場で臨機応変に対応していた。当日は家族がバラバラで市役所に行けなかったが、本部へ到着後、30～40分ぐらい待機させられた。その後、ある小学校でスタッフが足りないとの連絡が入ったため移動した。小学校に移動してしまうと市役所との連絡が取れなかった。B市では防災無線はなく、使用できるのは固定電話だった。市役所では電話は翌日から使用可能だった。避難者の中には、車のカーナビを使ってテレビを見たり情報を得ている人も結構いた。

B市では、平成13年4月に制定された災害マニュアルがある。局地的な地震（震度5）が発生したのを想定して、職員をどのように配置するのかという取り決めをしたものであるが、現実的にはマニュアルどおりに職員の配置ができなかった。マニュアルでは近くに住んでいる職員を2人ずつ避難所に配置する点は事前に決まっていたが、実際は震災直後、道路や信号が混乱を極めており市役所に参集できなかった。避難所はピーク時130以上（もともと指定して

いなかった避難所も含む)あり、想定を超えていた。避難所イコール食事を配る場所でもあった。極端な話、ビニールハウスでも避難所になっていた。

地震のトータル的な報告は本部長にされたが、災害対策本部としての業務は担当ごとに分れており、実際のところうまく機能していなかった。市役所の中で相互連絡がうまくできず、混乱していた。A課長は最前線で苦情を受けていたが、結局は「B市の対応はなっていない」と言われる体験を肌身で感じた。「市は何をしているんだ」という不満はあったが、避難所に対する不満ではなかったと思う。

避難所外の様子

被災直後から車の中で過ごしている人が見受けられたが、体育館が損壊したため中に入らず、講堂など別の建物に入っていたなど物理的な理由もしくはプライバシーの問題が主な理由だった。発災当初、余震があったのでそれが怖かったことが理由のようである。避難所内にいられなくてはじき飛ばされたといったことはなかったように思う。たいていの人は余震が怖かったので、車の中が一番安心、というのがその理由だと思う。この地域では、車は最低でもひとり1台は所有している。

外部ボランティアとの関係

ボランティアとのトラブルは聞いたことがない。約800戸ある仮設住宅を開設したのが12月5日だったが、避難所でうんぬんと言っている人はいなかった。仮設住宅に入ってからボランティアが活動していたようであるが、詳細については把握していないので分からない。

発災2週間後以降ある避難所にいたが、ボランティアがケンカするなどのトラブルはなかった。その頃ちょうどプライバシーが気になる時期だったので、避難所では、人の高さぐらいのパネルを設置した。また、避難者の相談に乗ったり、話し相手になっていた。この頃「仮設住宅はまだか」など尋ねられた記憶がある。

避難所でのトラブル

避難所内で食料の数をめぐって町内会同士でトラブルになったところもあると聞いている。もともと仲が良かった郊外の避難所で起こったらしい。その結果、地域の輪が崩れてしまったケースもあり、今後どうやって復旧するかというのがこれからの問題である。今思えば、当時ほとんどの人が精神状態がふつうではない状態だった。イライラしたり不安感が募っている雰囲気があった。それが市役所への不満などになっていたのかも知れない。

周辺地域の災害の影響

2004年夏の燕三条での水害は防災意識を高めるきっかけになったかも知れないが、まさか自分のところに来るとは思わなかったから、よそ様の災害だと考えていたケースが多かったように思う。

今後の見通し

発生から1年経つが、まだまだ復興したとは言いがたい。市役所付近はだいぶ復旧しているが、山間部などはまだまだ復旧まで時間を要する。道路関係はいまかなり一生懸命工事をやっている最中である。

我々は、両市の災害時マニュアルを入手したが、とりたてて他の市町村と異なるマニュアルではなかった。やはり、マニュアルを使用する市職員の心構えの問題であろう。

それでは避難所として代表的である、体育館、小学校はどうであったのでしょうか。

(3) 事例番号 E

総合体育館

面接時点でも500人の被災者が避難していた。ピーク時には3,000人を収容していた。小千谷市の避難所の基点となった場所である。

避難所のリーダーは市の職員。発災当初は4人の職員で運営した。現在は10人の職員で、近畿地方からも応援に来ていただいている。応援が来る前は24時間態勢であった。この避難所は天皇陛下もK1選手も音楽関係者もやってきた。ちょうど面接時有名な地元の女性代議士も来ていた。

発災直後から4、5日間は市内の病院が機能していなかったため、入院患者を搬送するための一時待機所になっていた。食料・水が届き始めたのは3日後から。一避難所としては「必要なときに必要なもの」であるがマスコミを通じてかなりの多くの物資が集まり収拾がつかなかった。

避難所では最低限のルールを作り、夜9時半を消灯時間とした。飲酒も食事時間を除いて禁止とした。ボランティアの拘束時間は9時から16時まで。でも正直言って4時以降もやって欲しい。ボランティアは素晴らしい人と、最低の人がいた。市役所に窓口がなかったため、総合体育館が窓口になった。完全に窓口だけならよかったが、避難者もいたので日中はかなり騒がしい状態だった。高速道路が使えるようになっていたので、外部からの救援も多数来ていて慌ただしかった。

(4) 事例番号 G

小千谷市立〇〇小学校 市職員（女性）

周辺に住宅が多いこの地区は、旧小千谷町だった地域である。この小学校は日本一古いといわれている。われわれが訪問した時は、グラウンドで生活している避難者や室内スペースなどを考慮して、避難所の本部が屋外テントに設置されていた。

避難所開設の状況

発災してから1、2日目は何もできず、3日目になってようやく本部テントを6棟建てた。テントができたと同時に固定電話が設置されたので、市との連絡が取れた。2日目の日中にはおにぎりの配給、夜には炊き出しが始まった。その頃から家族の氏名、住所、電話番号を含む名簿を作成し始め、避難所内の人数を把握した。5日目ぐらいからパソコンに入力して名簿を整理した。避難者は周辺のコミュニティから避難してきており、ボランティアで高齢者への手伝いや手渡しなど、協力的であった。避難所の本部は、物資を取りに来やすいようにテントに囲いをせずオープンにしていた。当初、運営スタッフは各自着の身着のままバラバラだったが、スタッフであると見分けが付きやすいようにコートの色を薄茶色に統一した。避難所内に区切りをつけて班分けし、班長を連絡係としてとりまとめをお願いした。班長は会長など、町内会での役割とは関係なかった。その後、避難者は町内会ごとに市の別施設の避難所に移ったりしている。3週間経った今は、避難所にいる人を優先に夕食用のお弁当を配布しているが、帰宅してもガスが通っていない人には配布している。また、昼はおにぎりが200個届くが、動機に出ている人がいるため余剰気味である。

避難所運営の形態

避難所の本部は、教育委員会の社会教育課と図書館の職員、臨時職員20人ぐらいで構成さ

れていた。発災後2週間ぐらいまでは24時間態勢で職員が交代して運営していたが、2週間後から市の職員は2人体制（土日は3人体制）になり、他の人たちは本来業務に戻っている。3週間経った現在は、3日か4日に1回泊まるローテーションにしている。昼間は6人体制だが、夜間は2人体制で運営している。

外部ボランティアとの関係

ボランティアセンターからの派遣が2名いて、トイレや風呂掃除など、避難所運営スタッフと同じ仕事を手伝ってくれた。

今後の見通し

われわれが訪問した直後（25日）に閉鎖予定であるが、今後もしばらく食事の配給は続くという。避難者の中には‘もらい癖’がついている人もいるので「自立して行こうよ」と呼びかけている。

（5）事例番号B

これは長岡市防災対策本部（2005）にも詳しく述べられている。

高校（新潟県長岡市） 避難者（町内会役員）（男性）61歳

避難所の現況

避難者の人数は、およそ200人。太田地区の3集落がこの避難所に入っている。内訳は蓬平（よもぎひら）町が160人（一部は新産体育館に避難）、濁沢（にごりさわ）町の一部が20人（その他は新産体育館）、そして竹之高地町が20人。

太田地区は3つの集落で計109戸、200人いるが、そのうち30人が何らかの役員になっている（30、40代～60代）。蓬平町内会長（63歳、無職）が、長岡農業高校の責任者をしている。被面接者（61歳、会社員（休業中）は、蓬平町内会副会長。また、濁沢町内会会長が新産体育館の責任者をしている。蓬平町内会では、もともと集落で使っていた名簿を使って連絡事項などを伝えたかどうかチェックしている。

3集落の避難状況としては、10月25日に蓬平町が農業高校に避難した。濁沢町の被災者は新産体育館に避難した。しかし、蓬平町と濁沢町の被災者の一部は自主避難したため車内に避難した人もおり、その人たちが後に、新産体育館に避難した。食料などの配布対象は、およそ200人であり、最初はおにぎりやパンが中心だったが、11月2日に自衛隊の第二陣が来てからみそ汁などの炊き出しが始まった（第一陣は風呂の設置）。避難所の水道は、調査当時復旧していなかったが、近い内に復旧する予定。ガスは、もともとプロパンガスを使用していた。電気と電話は通じていた。

避難所運営の形態

本部の構成は、対策本部との連絡を市職員、避難所内の運営を町内会の人を中心になって行っており、市側はセンター長（課長クラス）、市職員および県内外の自治体職員が当番制で運営していた。

自衛隊などの援助状況は、10月末から風呂の設置があり、11月初めから炊き出しが行われていた。対応は市が行い、避難者側が自衛隊に伝えるのはあくまでも要望ということであった。

警察・消防は、避難所には来ていなかった。

外部ボランティアは、避難所開設後、2、3日してから徐々に入って活動していた。社協や医師会、歯科医師会が内科、歯科、健康相談、指圧のボランティア活動を行っていた。その他、

学生ボランティアもいた。

地域における日常の防災活動

地域における日常的な防災訓練については、集落では訓練はしていなかった。地震が起こるとは思っていなかったし、他人事だと思っていたとのこと。

避難所運営上の問題点・他組織への要望や意見

避難者との関係については、特に大きな問題は生じていないが、人それぞれの考えがあるので、それを避難所の責任者が、どうまとめるかということが一番の問題である。たとえば、お年寄り、体の不自由な人々もいるので、みんなでカバーしながら（避難所運営を）やっていかなければならないことが大変。実際、徹底しない面や行き届かない面もあるが、だからといって追い出すわけにもいかない。そういう点が運営する側にとっての問題点である。

集落としての問題は家に帰れないこと。地理的に避難所から遠いので一時帰宅のときしか自宅に帰れないことが問題である。

ボランティアとの関係については、たとえば医師のボランティアが来ると、まず受付係に通してから集落の人たちにどんなことをするボランティアなのか紹介する程度で、あとはボランティアの人たちが自分たちで巡回している。

避難所所有者（学校）との関係については、間借りしている立場なので、学校責任者とは1、2回会っただけで接触していない。学校との対応をするのが市職員の役割であって、避難所を運営するのは集落の責任者の仕事であるとの考え。

行政との関係については、対策本部から避難所にいる市職員に連絡が入るので、必要な情報は職員から避難者に伝えられるようになってきている。対外的な交渉は市が、内部の運営は町内会長（避難者）が行うように役割分担されている。

全体の事例から知り得たことを以下に記す。

発災当初の様子

ほとんどの避難所は発災当初から2日目にかけて不眠不休で対応していた。災害マニュアルであらかじめ職員の避難所への配置が決められていたが、発災時に近所であったため臨時に対応していた避難所でそのまま避難所運営に携わる事例もあった。既存のコミュニティがそのまま入っている避難所では、自治会役員が避難所内部の運営を行っていた。また、今回の災害では指定避難所以外の避難所も散見されたが、そのような避難所でも自治会役員が中心となって運営されていた。これらは比較的被害が少なかった避難所を抱える地域であり、被害が多かった地域では、災害マニュアルにあるようにはいかなかった。市がどのように対応できているのかはつかめない状況で、連絡が十分に取れないことも多々あった。

運営の体制

多くの避難所では市など公的施設の職員が最初から最後まで運営し、多くの団体に以上するという形態は見られなかった。それ以外の施設でも町内会の役員が内部のことは運営している施設が多かった。避難所責任者との調整、連絡も市などの職員が行っていた。

発災後3日から1週間後にかけて多くの避難所でシフト体制が組まれるようになった。4人から7人程度のスタッフで2交代制を敷いていた。その後、他自治体の職員やボランティアが交代要員として加わった。

自治会役員主導の避難所運営

神戸の場合と異なり、自治会役員が中心となって運営されている避難所も散見された。それ

ぞれ避難所の対外的交渉を市職員、内部の運営を自治会役員がそれぞれ役割分担していた事例もあった。従来の地域コミュニティがそのまま避難所に入った場合がこのケースに当てはまる。

運営上の問題点

いくつかの避難所で発災初期にトイレに関する問題が顕現化していた。仮設トイレが設置される間での期間（10日間程度）、簡易トイレやバケツに新聞紙を入れた代用品などの工夫が強いられた。聞き取った限りでは大きなトラブルはないようであったが、些細なことが理由で避難者同士が殴り合いになることもあった。

市役所に関しては指示系統で不満を持つ被災者がいたようである。

外部ボランティアの活動

長岡市では発災4日後からボランティアセンターが発足し、ボランティアの受け入れ態勢が整えられた。社会福祉協議会が中心となり、NPO組織、青年会議所、県のスタッフがサポートする体制であった。

避難所閉鎖の様子

特に大きなトラブルもなかった。正月前に避難所を出たいという人が大半であった。ただし、ストレスが溜まっていたので、被災者同士のトラブルはあった。アルコールが入っていることが多く、職員が仲介に入ることもあった。アルコール依存症とまではいかないが将来のことについて希望がもてない人もおり、職員が苦勞したこともあった。

行政内の連携

本部から遠い避難所では多少不満もあった。

避難所所有者との関係

避難した学校との関係では学校は学校の機能を維持していたし、学校の長が避難所の責任者となる必要もなかったようである。これは市職員の被災の程度が少なかったことによる。

(考 察)

新潟日報社（2005）によれば、被災1週間後長岡市（山古志村を含む）、小千谷市、十日町市、川口市、北魚沼郡で避難所生活を送っている1,000人に直接面接したアンケート調査では、一番困っているのは、①風呂・入浴、②食事については内容、③水、④トイレ、⑤洗濯であった。しきりのない生活空間からくるプライバシーの問題やストレス、子どもの体調管理、ペットの問題などであった。

避難所の運営に関して、我々が調査した事例の多くは、開設当初から市の職員が運営していた。主に、小中学校などの指定避難所になっているところで、発災時の対応マニュアルにしたがって、市から担当者が派遣されていた。こうした運営方法は基本的に行政レベルで作成する地域防災の基本計画に織り込まれているものであるが、これ以外の運営方法に関して検討や準備がなされていないことには問題を感じた。既に、阪神・淡路大震災の事例において、自治体自体が被災し、機能不全に陥る状況も十分に想定できるわけであるので、行政が開設運営できない場合にどのように対応するのかということを事前に検討・準備しておく必要がある。

学校との連携に関して今回の事例では、学校職員との連携はほとんど見られなかった。基本的に、学校側は施設の一部を提供するが、避難所の運営には関与していないようである。避難所の運営は市の職員の仕事であり、学校職員の仕事は児童や生徒の教育にあるというスタンス

が明確になっていたようである。我々が調査した事例では、市の職員は十分に対応できる状況にあったため、特に問題が発生しているわけではないが、被災の規模がさらに拡大した場合には必然的に連携の必要性が高まると思われるので、そうした仕組みを機能させておくことも必要であると思われる。

自主防災組織による運営指定避難所ではない自主的な避難所では、地域の自治会などが避難所の運営を担っていた。いずれも当初は指定避難所に避難しようとしたものの、収容人数の問題などから、そこに避難することができず、自主的に開設した避難所であった。自治会館などを利用したこうした避難所は、日常のコミュニティがそのまま移行する形で、運営がうまくいっていたようである。

役割分担が明確な避難所運営の事例 避難所Bにおいて、対外的な業務を行政職員が、避難所内部の統制を避難住民の代表が行っていた。避難者の住民特性を考慮に入れる必要はあるが、避難所運営において住民と行政との役割分担が明確になっている事例であった。

われわれは（松井など 1998）、阪神・淡路大震災後の避難所の調査から、避難所運営は最初は施設スタッフ次には災害ボランティア、地域ボランティア、最後には行政組織に引き継ぐべきであるというモデル（ループモデル）を提示したが、今回の事例では、最初から行政組織や地域自治会組織が運営を担っていた。われわれの調査結果は、阪神・淡路大震災は行政組織の人も被災したことによるのであろう。

最後に、今回の被災者の中で避難所に入らず、車の中に避難した人が多数いた。余震が続いたことで建物に入りづらかったことや、既に避難所内に以前の地域のコミュニティそのものが形成されていたこともあるが、他人に迷惑を掛けたくない（ペットがいる、躰がうるさいかもしれない）などの理由もあったようである。また、木村ら（2006）が指摘するように今回の調査では都市とは異なる共助としてのコミュニティの強さは面接時にも強く感じられた。地域コミュニティの靱帯というものは災害後の防災力に大きく影響していると思われる。また、神戸で被災し、もしくは復興に尽力した人は、今回の新潟の地震についても何とか復興に力を貸したいという気持ちが強かった。そのことも今後研究の視野に入れたい。

（注） 本研究は、平成15～16年度文部科学省科学研究費補助金（基盤研究C（1））（研究代表者西道実、課題番号：15530413）による助成を受けました。

（注2） 今回の調査で快く面接に応じてくださった調査対象者の方に心から感謝いたします。

（文 献）

- 林春男 2003年 いのちを守る地震防災学 岩波書店
堀洋元ほか 2005年 新潟中越地震における避難所の事例研究（2）日本社会心理学会第46回大会発表論文集 700-701
堀洋元ほか 2006年 新潟中越地震における避難所の事例研究（3）日本グループダイナミックス第53回大会 論文集 244-245
木村玲欧、林春男、立木茂雄、田村圭子、堀江啓、黒宮亜季子 2006年 新潟中越地震における被災者の避難行動と再建過程 地域安全学会論文集 no7 pp161-170
広瀬弘忠 1984年 生存のための災害学 新曜社
松井豊ほか 1998年 あのとき避難所は プレーン出版
長岡市災害対策本部 編集 2005年 中越大地震 ぎょうせい
新潟日报社 2004年 新潟中越地震 — 特別報道写真集 新潟日报社

新潟日報社 2005年 新潟日報社の168時間 新潟日報社

西道実 ほか 2005年 地域防災コミュニティの活性化に向けた支援プログラムの開発に関する研究 平成15年～16年度科学研究費補助金基盤研究 C 報告書

西道実 ほか 2006年 新潟中越地震における避難所の事例研究(1) 日本社会心理学会第46回大会発表論文集 698-699

地学団体研究会新潟支部新潟県中越地震調査団(編) 2005年 2004年新潟県中越地震 — 中越地震の被害と地盤 (地団研専報54) 地学団体研究会