

阪神・淡路大震災における社会福祉施設の避難拠点としての役割

Coping as Shelter of Social Welfare Facility in the Hanshin-Awaji Earthquake

宮本昌彦* 荒木兵一郎** 足立 啓*** 藤本 努****
Masahiko MIYAMOTO Hyoichiro ARAKI Kei ADACHI Tsutomu FUJIMOTO

ABSTRACT: This study is to investigate how social welfare facilities coped as shelter after the Hanshin-Awaji Earthquake. We collect 196 respondents with questionnaire method out of 384 facilities in the Hyogo prefecture disaster areas. We find that the half of facilities became the shelter for elderly and handicapped refugees in spite of various difficulties. Many elderly and handicapped refugees was accepted in the bed room of the facilities. The date to become normal administration is due to styles of acceptance. If they accommodate rooms for refugees, the administration can be reopened earlier. Social welfare facilities accepted mainly elderly and handicapped refugees in this disaster. The study show that it is very important to cooperate with their neighborhoods, their family, volunteer groups, and other social welfare facilities.

KEYWORDS : Earthquake Disaster, Social Welfare Facility, Shelter, Elderly, Handicapped

1 研究の目的と背景

阪神・淡路大震災においては、被災者の多くは一時避難所として、学校や体育館など公共施設を利用した。¹⁾ しかしながら、一般避難所では階段や段差など移動時にバリアがある、ベッドがなく床にごろ寝しなければならない、トイレが車いすでは利用できない、高齢者や病弱者向けの特別食が作れない、暖房設備が不足しているなど、高齢者や障害者では避難生活を継続するのは大変困難な状況であった。²⁾

ところが、社会福祉施設は建物のバリアフリー化、福祉機能の充実、介護知識の豊富な専門家が集中配備されているなど、他の施設とは異なった独自の機能や資源を有しており、災害時には一般避難所とは異なった専門的対応ができると考えられる。そして幸いなことに、阪神・淡路大震災においては図1に示す通り、社会福祉施設は震度7の地域には少数しか存在せず、その多くは震度6以下の郊外地に存在し、物的・人的被害は比較的になかった。倒壊して人命に被害を及ぼした施設は老朽木造の1施設のみで、他は鉄筋コンクリート造の新設建物が多く、壁体にひび割れ程度の被害がほとんどである。しかし、水道とガスを主としたライフラインの被害は非常に多く、施設に様々な影響を与えている。^{2) 3)} いずれにしても被害が少なかったため、施設内にいた利用者の避難を要した施設は少なく、大多数の施設は安全であり、総合運営を徐々に再開している。³⁾ 以上より、被害が軽微であった社会福祉施設が地域に対して、どのような役割を果たしたかを検討することは、意義あることと思われる。よって、ここでは社会福祉施設が避難拠点として果たした状況について検討を加えることにする。なお、小坂ほか⁴⁾ が社会福祉施設の被害状況を調査し、物的被害・人的被害・復旧過程・支援活動の実態を報告しているが、避難拠点としての役割を論じようとしたものでないこと、および調査範囲が被害の少ない大阪府内を含めているので被害率などの数値に若干の相違がみられる。ほかに、田中⁵⁾ が災害時における福祉施設の役割を論じているが、そこで用いているデータは本研究³⁾ の引用である。

2 調査対象概要

調査対象は、兵庫県内の災害指定地域10市10町(神戸市、西宮市、尼崎市、芦屋市、伊丹市、宝塚市、川西市、明石市、三木市、洲本市、津名町、淡路町、北淡町、一宮町、五色町、東浦町、緑町、三原町、西淡町、南淡町)に所在する384施設の社会福祉施設であり、196施設からアンケート票を回収している。回収率は51.0%である。また調査は1995年6~7月に行っ

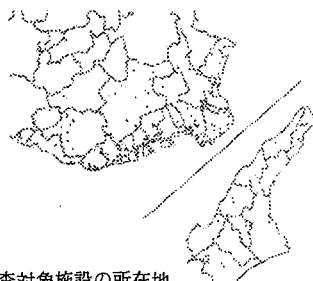


図1 調査対象施設の所在地

* 大阪市立デザイン教育研究所
** 関西大学工学部建築学科
*** 和歌山大学環境システム学科
**** 関西大学大学院工学研究科

Lecturer, Osaka City College of Design
Department of Architecture, Kansai Univ. Dr.Eng.
Department of Environmental Systems, Wakayama Univ. Dr.Eng.
Graduate School, Department of Architecture, Kansai Univ.

表1 施設種類別による回収状況

施設種別	配布件数(件)	回収件数(件)	回収率(%)
総数	384	196	51.0
老人福祉施設	195	90	46.2
身体障害者施設	41	24	58.5
精神薄弱者施設	62	40	64.5
児童福祉施設	41	21	51.2
その他	45	21	46.7

ている。施設種類別の内訳は表1、その所在地は図1の通りである。

3 近隣の被災者の受け入れ状況

3.1 受け入れ対象者

図2は近隣の被災者の受け入れ対象者である。約半数(94施設)の施設で受け入れており、施設が地域の避難拠点となっている。その被災者には一般被災者もいるが、高齢者や障害者が多く含まれており、バリアフリーなど物的整備や介護面の充実している社会福祉施設の特徴が表れている。

3.2 受け入れ場所

図3は被災者を受け入れた施設のうち、どこで受け入れたかをみたものである。居室内では空きベッドに2.6割、ベッド増床が1.6割、さらに、居室外では広間や集会室といった大部屋に5.2割、廊下や玄関ホールといった共用部分に0.6割となっている。

3.3 最多時の1施設あたりの受け入れ人数

図4は被災者を受け入れた施設における、最多時の1施設あたりの受け入れ人数であり、その人数は平均約52.3人である。総合福祉センターなどの大規模施設では、960人を受け入れたところもある。総人数でみると、一般被災者も多く受け入れられているが、高齢者や障害者が総数の4割もあり、社会福祉施設の被災者受け入れの特徴である。

また、平均人数でみると一般被災者は1施設当たり約32.5人受け入れているが、車いすを使用しない高齢者や障害者の受け入れは約5～10人であり、車いす使用者では5人以下である。

3.4 受け入れ期間

図5は受け入れた施設のうち、どのくらいの期間受け入れたかをみたものである。半年後も続いている46%。緊急的な短期の受け入れもあるが、長期化しているといえる。

3.5 属性別の被災者受け入れ状況

つぎに属性別の被災者受け入れ状況を見る。ここでは

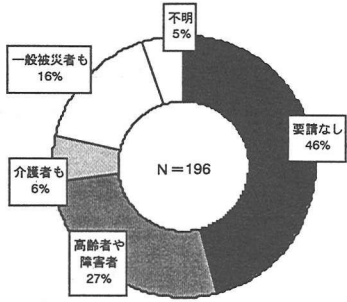


図2 受け入れ対象者

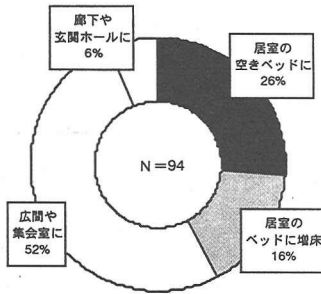


図3 受け入れ場所

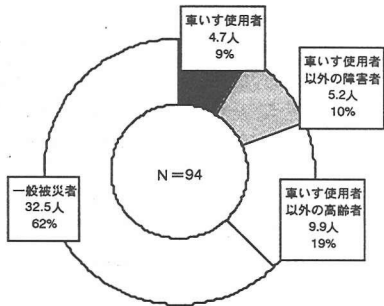


図4 最多時の1施設あたりの受け入れ人数

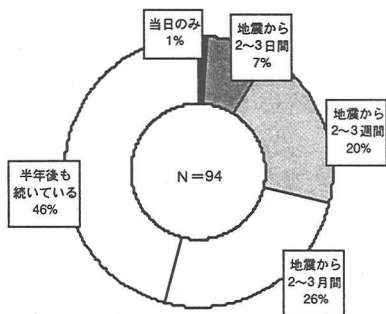


図5 受け入れ期間

カイ自乗検定により有意差のあるものについて検討する。(図中の**は危険率が1%以下であることを示している。)

(1) 受け入れ対象者別受け入れ場所

図6は受け入れ対象者別の受け入れ場所を示している。総数では広間や集会室などの大部屋に応急的に受け入れた施設が5割と最も多い。一般被災者は広間や集会室、あるいは廊下や玄関などに受け入れられていることが多いが、高齢者や障害者は大部屋にも受け入れられたが、居室の空きベッドや居室にベッドを増床して受け入れており、廊下や玄関などの条件の悪い位置には受け入れられていない。それぞれの特徴が明瞭に示されているといえよう。

(2) 受け入れ対象者別受け入れ期間

図7は受け入れ対象者別の受け入れ期間を示している。一般被災者は2～3カ月後までがピークであり比較的に早期に退去している。高齢者や障害者の場合には大半は半年後も継続して受け入れられており期間が長引いている。高齢者や障害者は以前の生活環境に戻るが大変困難なことがわかる。また、避難していた高齢者や障害者が、厚生省の緊急措置により、施設にそのまま入所したという事例もある。

(3) 震度別受け入れ対象者

図8は施設立地の震度別にみた受け入れ対象者の種類別の割合を示している。総数では受け入れは震度7地域に多い。震度7地域では一般被災者も多数受け入れられているが、比較的被害の少なかった震度6以下地域では受け入れの要請のない施設が半数を占めており、受け入れた場合には高齢者や障害者が中心である。

(4) 入所・通所別受け入れ対象者

図9は入所・通所別にみた受け入れ対象者の種類別の件数を示している。入所施設では7.5割、通所施設では2.5割の施設で被災者を受け入れている。とくに高齢者や障害者の受け入れは入所施設が通所施設に比べて著しく多く、生活機能が整っている入所施設でより多く高齢者や障害者を受け入れていることがわかる。しかし、生活機能が整っていない通所施設でも被災者を受け入れなければならないほど、避難生活の厳しさがうかがえる。

4 施設機能の再開状況

4.1 施設機能の再開状況

図10は施設機能の累積再開状況である。約半数

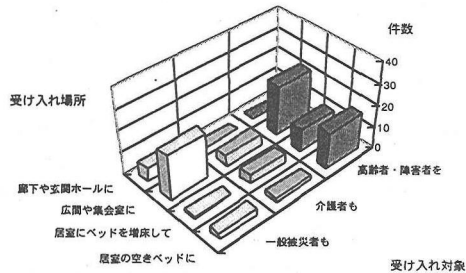


図6 受け入れ対象者別受け入れ場所 ** N=94

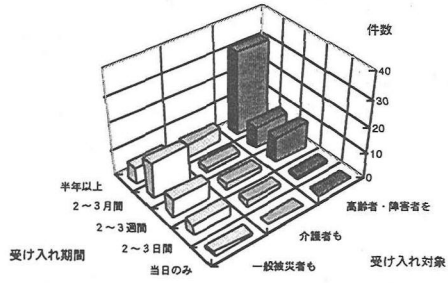


図7 受け入れ対象者別受け入れ期間 ** N=94

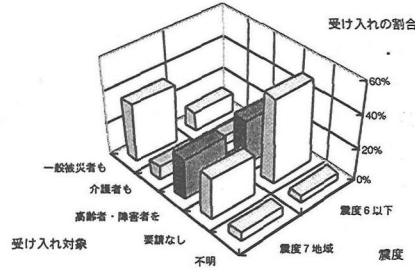


図8 震度別受け入れ対象者 ** N=196

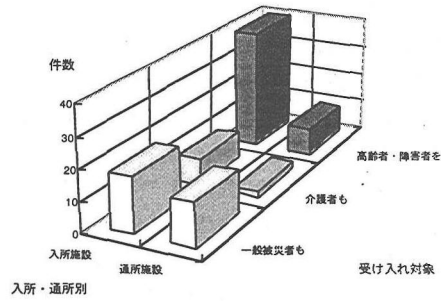


図9 入所・通所別受け入れ対象者 ** N=94

の施設は、やり繰りをしながらも当日より総合的な運営をしている。とくに入所者へのサービスは1日も欠かせないためである。しかし半年後でも、再開できない施設もわずかながら存在する。調理については厨房設備に被災がなくても燃料や材料の供給が不足していたが、比較的早くに復旧した電気やプロパンガスなどに燃料を変更したり、大量に配送された救援物資を利用したことなどから、調理の再開は総合的な運営より少しだけ遅れている。トイレについては給水の不通が大きく影響しているが、給水車の水を人力で運搬しながら復旧を待ち、水道の復旧とともに再開している。入浴は生死に関わりが少なく、寒い時期でもあったので、入浴をがまんして清拭のみで済ませており、調理やトイレに比べて大幅に遅れている。また、通所者の送迎に利用される送迎車の運行については、通所者が被災して利用できる状況ではなく、道路の交通事情も悪化していたなどの理由で、再開はもっとも遅れている⁴⁾。

4.2 被災者の受け入れによる総合運営再開状況
(1) 受け入れの有無による総合運営再開状況

図11は被災者の受け入れの有無による施設の総合運営の累積再開状況である。被災者を受け入れたことにより、施設の運営が遅れることが予測されるが、一概にはいえない。むしろ、被災者を受け入れた方が緊急に機能回復を図り早く再開している。

(2) 受け入れ場所による総合運営再開状況

図12は被災者の受け入れた場所による施設の総合運営の累積再開状況である。被災者を居室で受け入れたほうが、施設の運営は早く再開されている。広間や集会室などの共用部分で受け入れた場合には、前述しているように一般被災者を多く受け入れたことによって、その運営が遅れている。

(3) 受け入れ人数による総合運営再開状況

図13は被災者を受け入れた最大人数による施設の総合運営の累積再開状況である。施設運営の再開を遅らせることなく、かつ被災者を受け入れるには、受け入れ人数が30人程度までといえる。それ以上になると著しく運営の再開を遅らせることになっている。

(4) 受け入れ期間による総合運営再開状況

図14は被災者を受け入れた期間による施設の総合運営の累積再開状況である。被災者を長く受け入れると運営の再開が遅れるわけではなく、地震発生から半年後も受け入れている施設でも、その再開は早い。しかし、被災者を長く受け入れたことで、運営の再開が遅れたという事例もある。

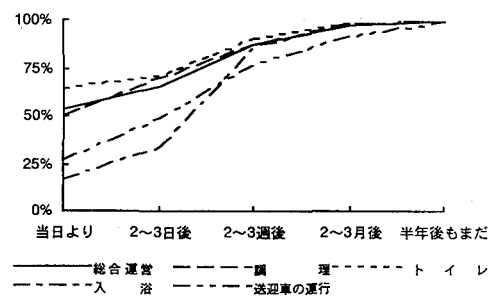


図10 施設機能の累積再開状況

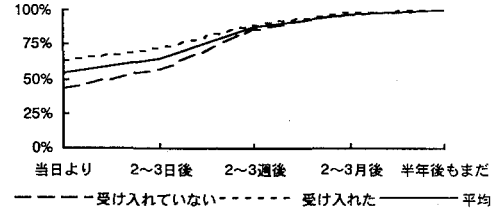


図11 受け入れの有無による総合運営の累積再開状況

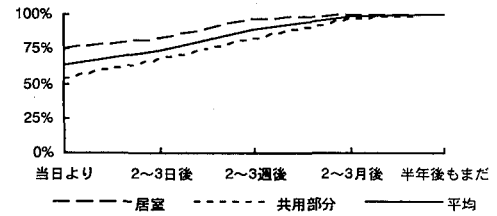


図12 受け入れ場所による総合運営の累積再開状況

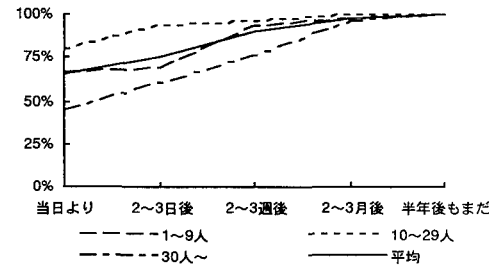


図13 受け入れ人数による総合運営の累積再開状況

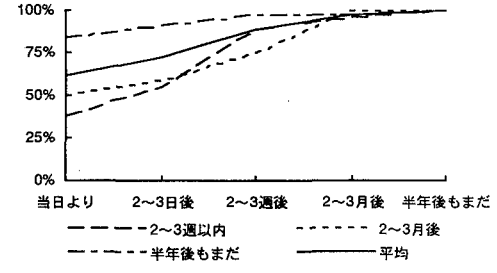


図14 受け入れ期間による総合運営の累積再開状況

5 救援活動

図15はボランティアや家族、近隣住民との間の救援活動の状況である。本地震では各方面でボランティア活動が評価されているが、福祉施設に対してもボランティア活動は活発であり目立っている⁶⁾。とくに社会福祉協議会をはじめ各種の団体（障害者関係が多い）による専門知識を活用した取組は評価されている。ここでもボランティアからの援助は救援物資の運搬・水汲みや、物資や金銭の贈与などで目立っている。家族からは入所者の安全確認の連絡と金銭の贈与が多くを占めている。地域住民の間では給水を含む救援物資の配送が福祉施設を拠点として運営されたこともあって、福祉施設のほうが近隣に援助した項目が多くなっている。

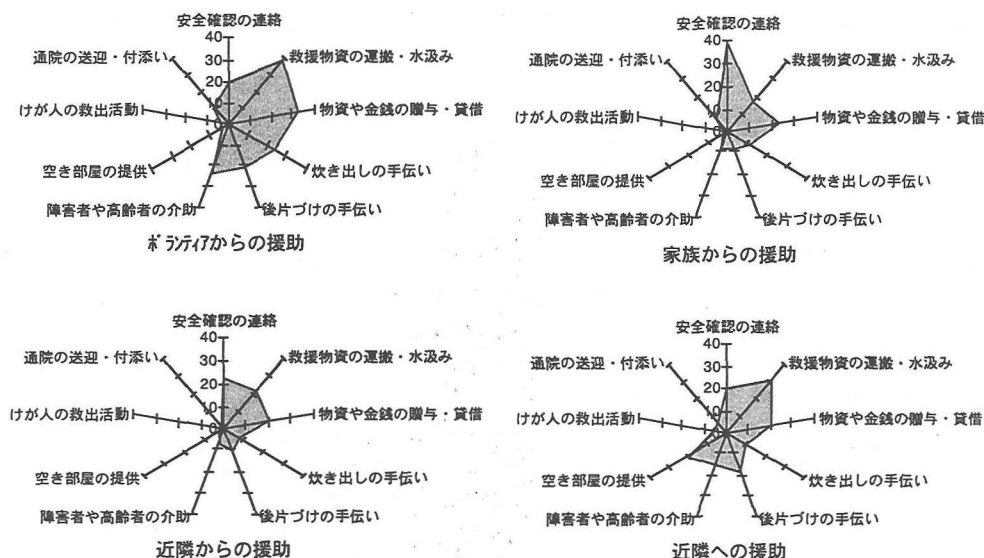


図15 救援活動 (%)

N=196

5.1 被災者の受け入れと救助活動の関係

(1) 受け入れ対象者による近隣住民との救援活動

図16は高齢者や障害者を受け入れた場合と、一般被災者を受け入れた場合の近隣住民との間の相互救援活動の違いをみたものである。近隣から施設への救援活動は、高齢者や障害者を施設に受け入れた場合に多くなっており、施設から近隣への救援活動は、一般の被災者を中心に施設に受け入れた場合に多くなっている。つまり、高齢者や障害者を受け入れた場合は介助者が不足するので施設から近隣者へ援助を求め、一般の被災者も受け入れた場合はその被災者自身が近隣者でもあり、相互に救援活動が活発になっているものと考えられる。いずれにしても社会福祉施設は、災害時に高齢者や障害者といった災害弱者を受け入れるべきであるので、近隣との連携を常に図っておく必要がある。

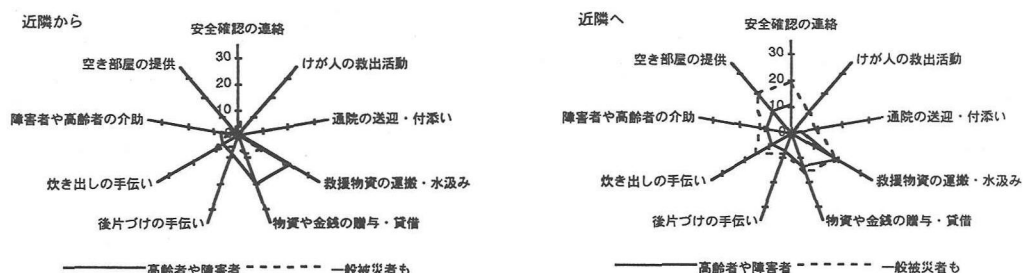


図16 受け入れ対象者による近隣住民との間の相互救援活動 (%)

N=196

(2) 受け入れの有無による救援活動

被災者を受け入れることにより、施設の利用者（主に入所者）に携わる職員数が不足し、高齢者や障害者の介助、通院の送迎・付添いには援助してくれる人が必要となってくる。そこで、被災者の受け入れの有無による、これらの援助活動をみたのが図17である。

被災者を受け入れたことにより、援助が大幅に必要となっており、ボランティアを中心として対応している。救援活動の中でも高齢者や障害者の介助、通院の送迎・付添いという分野は、近隣住民よりもボランティアなど、ある程度慣れた（専門知識をもった）人が適当であることにより、ボランティアを中心とした対応が主となっている。

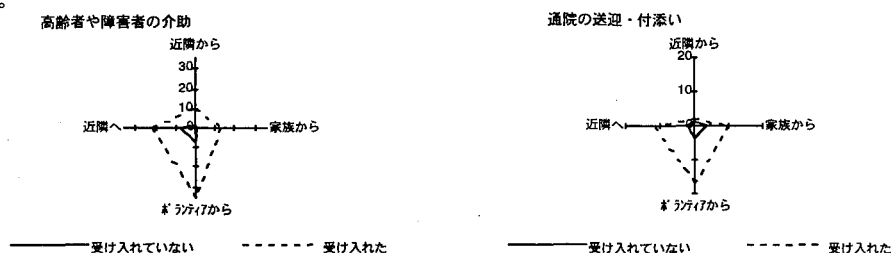


図17 受け入れの有無による救援活動

6 まとめ

阪神・淡路大震災において社会福祉施設の被害は、建物自体では僅少であったが、いわゆるライフラインを中心として相当な被害があった。ライフラインが絶たれていても、居場所のない被災者にとっては重要な避難所となった。とくに高齢者や障害者といった災害弱者にとっては、一般の避難所よりもはるかに暮らしやすい。本震災でも約半数の施設で被災者を受け入れており、それも高齢者や障害者を中心として多数受け入れている。さらに、高齢者や障害者はなるべく居室で受け入れるようにしている。これらの人々は、自力での生活復旧は困難であるとともに、施設生活に馴染むにも時間が必要であり、受け入れられた期間は長引く傾向にあり、地震発生から半年後も受け入れている施設が5割弱もある。受け入れられた被災者が入所者となる事例も見られる。なお、小坂ら⁴⁾もほぼ同様のことを述べているが、地域の被災度が10%を超える地域（本研究の震度7地域に対応する）では、要介護者が多数避難してきたので対処できず、この地域の30%の施設では他施設への転地の措置をせねばならなかったとしている。

施設の運営が地震以前になることに、被災者の受け入れの有無との関係はわずかであり、その受け入れ方に関係している。居室で受け入れることが可能であれば、施設の運営は比較的早く再開でき、また施設の規模にもよるが30人くらいまでの受け入れが適当である。受け入れた期間が長引くことにより、施設の運営も遅れるということはない。

高齢者や障害者を受け入れた場合、近隣者からの援助が非常に重要となるが、今回の地震では近隣者のほうが被害が大きく、施設から近隣者への援助が多くなっている。いずれにしても、日頃からの近隣住民との連携を活性化する必要性が再認識させられた。社会福祉施設は、災害時に主として高齢者や障害者を受け入れるべきであるので、近隣住民のほかにも家族やボランティア団体、さらには他の社会福祉施設との連携も必要である。そしてできることならば、施設が地域の避難拠点となり、たとえ要介護者の避難が多数で、全員の受け入れが困難となったとしても、少なくとも情報やサービスの提供機関となりうるように整備する必要がある。

参考文献

- 1) 上野淳ほか「兵庫県南部地震において避難所として機能した学校」1996年度日本建築学会大会（近畿）学術講演梗概集 p.311-312（1996）
- 2) 全国社会福祉協議会「阪神大震災・その時」月刊福祉 p.10-61（1995.6）
- 3) 荒木兵一郎ほか「兵庫県南部地震における社会福祉施設の被災状況に関する研究 その4～6」1996年度日本建築学会大会（近畿）学術講演梗概集 p.333-338（1996）
- 4) 小坂俊吉、宮野道雄ほか「阪神・淡路大震災における社会福祉施設の被害と応急対応」都市計画論文集、31、p.841-846（1996）
- 5) 田中直人「福祉のまちづくりデザイン／阪神大震災からの検証」学芸出版社（1996）
- 6) ながた支援ネットワーク「ボランティアとよばれた198人」中央法規出版（1995）など