

災害時の避難所運営を検証

～住民主体の避難所運営に、自治体がすべきこと～

一般社団法人 ADI 災害研究所
理事長 伊永 勉

災害のたびに避難所のあり方が問題になる

近年多発する様々な災害において、いつも取り上げられるのが、避難所に関する問題だ。避難所を開けるのが遅い、避難所は寒い、何も用意していない、トイレが汚い、セクハラやパワハラがある、女性やお年寄りに優しくしない等、被害者に二重の苦痛を与えているといった話が次々と出てくる。避難所は、いったいどのようなあるべきなのだろうか。災害が発生して、今いる場所が危険だから安全な場所に避難するというのは当然の行動であり、市町村が避難情報を発令するのは、その安全行動を促すためのものだ。全国の市町村は事前に地域ごとに避難所を設定しているが、避難所と言っても、いろいろな状況がある。梅雨時の長雨や台風のように、数日前から被害の発生が懸念されるような場合に、当該地区市町村が避難勧告等を発令したときや、住民が自主的に避難する場合を含めて、一時的に安全を確保するために避難する場合の避難所と、地震・津波や大洪水・土砂崩れなどで家屋

を失い、仮住まいとしてしばらくの間生活をせざるを得ないために避難する避難所では、同じ施設でも使うが、状況は違う。過去の災害における避難者の人数は、概ねその市町村人口の10%を超えることは少ない。避難するということは、必ずしも市町村指定の避難所に行くことではなく、今いる場所が安全で壊れない、浸水もしないことが分かっていたら、その場を動かない方が安全であったり、浸水が心配だから上階に上がるという安全対策や近所の堅牢な建物に避難させてもらうことも正解であり、指定避難所に対象地区の全住民が収容できるほどの許容量はない。全国の市町村では、地域の自主防災組織を動員して、避難所開設運営訓練が盛んに行われており、静岡県が公開している「HUG」という訓練手法も広がっている。しかし、まだまだ「避難所を開けるのは役所の仕事だろう」という市民の声も多く、災害に見舞われた経験のない地域では、避難所のあり方そのものが、真剣な話題として取り上げられにくく、避難することの意味を理解してもらいうことから始めなければならな

い。災害時に避難所を開設し、避難者の面倒を見るのは、自治体の災害対策であるのに、市民がなぜ避難所開設に関わらなければならないかが理解できていない限り、市民による避難所運営が積極的に進められるようにはならない。まずは、大規模な災害では、市民だけでなく自治体職員とその家族も被災するし、交通アクセスにも障害が起こり、非常参集できる職員の人数も不足することや庁舎も被害を受けるなど、災害対策として定められている業務に支障が出ることもある。このような場合、避難所の開設や運営に複数の職員が駆け付けられない状況が起こることを市民に理解してもらわなければならない。

誰でも開けられる体制づくり

災害時の避難所開設運営には、自主防災組織が関わるのは当然であり、官民連携の代表的な作業になるのだが、いくつかの問題がある。自治体側が「市民に任せておけばいい」と思っていない、避難所となる学校の教職員は、避難所運営には関わ



熊本地震益城町避難所風景

らないと決めている学校や教育委員会もあるし、さらに自主防災組織のメンバー自身が被災していない場合には、「どこまで関われるか」といったことである。

まず、避難所を開設するには、鍵を誰が開けるかということが大きな問題になる。地域の公民館などの場合は、日常の利用のために自治会等が鍵を管理していることも多いが、学校が避難所になる場合は、施設管理者と市町村が鍵を持っているのは当然ながら、休日や夜間などは避難者が来るまでに間に合わないこともある。最近の傾向では、校区単位で自治会の代表等複数人に鍵を持たせるように進めている市町村もある。あるところでは避難所の鍵を、震度5弱以上の地震発生で自動的に開く箱に保管している例もある。鍵を地域の自治会等で保管できるとしても、災害時にその役員が不在であったり負傷して動けないことも想定しなければならぬ。そのような不測の事態に備えた計画を事前に作成することが求められる。すなわち担当者を決めておくといった従来の役割を特定する組織体制とは別に、

非常時に「誰でもできる」という手順を作ることが必要と考える。例えば、避難所の鍵を役員の誰かだけが保管するのではなく、誰でも知っている避難所近くのお店や自主防災などの会長の家などに置き、避難所に駆け付けた人が誰でも鍵を取りに行けることにしておくという方法もある。鍵を開けるだけでなく、次々と避難所に着いた避難者に対して、順番に作業の指示を書いたカードをあらかじめ、市町村と施設管理者と地域が一緒に作成し、学校の入り口近くにおいておくといった工夫をすることで、来た人が何をやるかわかるようにしておくことも必要と考える。例えば、一枚目には「安全確認や危険個所の点検」、二枚目には「立ち入り禁止の表示」、三枚目には「受付を作る」、「避難者の名簿を作る」といった作業の順番をカードにつくっておく方法も考えられる。こうすると誰でもいつでも避難所の開設が可能となり、災害直後行動をまとめておけば、施設管理者や市町村の職員が駆け付けた時に、素早く避難所運営に取り掛かれることになるのではないだろうか。



避難所運営の負担と 女性参画

災害発生直後の避難所の開設は、予め決められた地域の自主防災組織の役員等の手によって進められるのが一番効果的だが、地域の自主防災組織の役員が避難者になってしまった場合、避難者目線で事象を見てもうため、その発言や作業に微妙な偏りが出てしまう危険がある。また、比較的被害が軽微で避難する必要がない人が避難所運営に係ることになった場合、ボランティアとして活動をするには、善意の活動とは言いながら手弁当で続ける負担には限界が来てしまい、辞めるに辞められない状況に悩むこともあり得る。そのため、避難生活が中長期にわたる場合、避難所運営委員会の構成について考えなければいけない。避難所運営委員会は、避難者、地域、施設管理者、役所の代表によって構成され、その役割は役所や外部との窓口で避難所の管理をする総務班、避難者の食生活や日用品等を賄う物資班、トイレやごみを含む衛生管理の保健衛生班、情報の収

集と広報を担当する情報班、ボランティアの窓口を担当するボランティア班、高齢者や障がい者の介助をする要支援者班、さらに、心のケア、炊き出し、車中泊の注意、防犯・警備などに対応する班を編成する。地域の事情にもよるが、二週間をめぐりに避難者を主とした運営委員会を編成することがよいのではないだろうか。自主防災等の役員は、地域住民と共に支援者として関わりながら、その後のまちづくりにつながる復興に目標を向けることが望ましいだろう。

もう一つ大きな問題は、女性目線での避難所運営の大切さである。様々な環境の異なる人々が混在する避難所にあつて、乳幼児の授乳、着替えや洗濯物等情勢への配慮は必須条件である。非常時であっても、セクハラ・パワハラは決して起こってはいけないが、過去の避難所では、多くの問題が起こっていることも事実である。過去の災害で、避難所の運営が円滑に進んだ例では、学校の校長が女性であったことや、避難所運営に女性リーダーが活躍したという実績がある。女性参画の運営は、周囲の

雰囲気をも大切にするとソフトランディングがトラブルを少なくする効果を發揮することを見てきた。極端な例だが、主婦の存在は災害時の最大の戦力になる。主婦は炊事・洗濯・掃除・子育て・老人介護などを日常でこなして、まさに避難所生活の全てを仕切れる人と言っても過言ではないだろう。これらのことを考えると、避難所運営には、女性の参画が必須である。そのためには、日常の自主防災活動にも情勢の参画が積極的にできるような地域づくりが重要となると考える。

避難所における過去の課題

一時的に避難する場合は、危険が去れば帰宅することで閉鎖されるため、運営委員会の設置まで必要はないことも多いが、住むところを無くし、ライフラインや交通網が使えない中長期に及ぶ避難所生活では、時系列の変化に合わせた運営をしなければならない。発災直後の初期は、とにかく避難して来る人を受け容れること、負傷者の手当てや安否確認と名簿作成に追われるが、その後は、この場所で仮の生活をしなければならぬ決意の時となり、そのための環境整備や食事と日用品等を補給しなければならない。その後は避難所生活において起床時間や消灯時間、清掃時間、給食時間などのルールを作り、様々な環境整備が必要となる。ライフラインや交通網の復旧を契機に、仮設住宅や公営住宅の提供等が始まるまで、避難所運営委員会の役割が多くなる。阪神・淡路大震災以来の相次ぐ大規模災害における避難所運営における課題を整理すると、次のような共通点が見えた。

①避難所のレイアウトは、プライバシー保護とコミュニケーション重視のどちらを優先すべきか

地方のように隣組の結束力の強い地域では、プライバシー保護よりも近所の顔の見える安心感が優先されることで、寄り添って集まろうとする傾向があり、都市部のコミュニケーションに関りを求めない人が多い場合は、個人主義が主となり互助に参加することを嫌がる傾向がある。

②弱い人が我慢してしまふ

高齢者はトイレの回数が多くなるため、周りに遠慮してトイレの近く

に寝泊まりする傾向があり、トイレ近くは出入り口に近いくが多く、寒さ等によつて健康を害することがある。また、トイレに行くのを我慢して、病気になる高齢者もあつた。車いす利用者や障がい者も、周りを

気づかつて体調不良を起こしてしまふことがある。避難所には近年ダンボールベッド等が提供され、床に寝る不自由さを解消できるようになったが、このダンボールベッドも、体育館のような広い避難場所に置くだけ



東日本大震災避難所の安否確認ボード



熊本地震避難所に集まる救援物資

なく、高齢者や傷病者、子ども、要配慮者など最も効果の高い相手を優先することが望まれる。

④避難所は情報発信基地

避難所は、避難者のためだけに存在するのではなく、市町村の広報拠点としての役目ももっており、在宅被災者を含んで、救援物資の配布、情報の掲示、法律や災害証明等の手続きの相談等、市町村の窓口となるので、公衆電話や広報掲示板等の設置、避難所運営委員会本部の場所等は、見つけやすく入りやすい場所を選ばなければならない。

⑤ペットは家族だが、アレルギーや嫌いな人もいる

近年のペット事情は過熱しており、家族同然の扱いを求める人が増えている。避難所に入る場合も同じ場所ですべて避難生活したい人もある。しかし、様々な人が集まる避難所では、アレルギーの人や乳幼児への配慮も考えるとペットを避難者と一緒にするのは難しい。できれば、ペットは専用の場所を作り集めて、飼い主が順に面倒を見るようにするなど工夫する必要がある。糞尿の処理等衛生と防疫管理も重要である。



熊本地震益城町避難所風景

では、一番必要とする要支援者が周りに気づかなくて使えないという状況が起こっている。できるだけ早く福祉避難室を用意して、配慮が必要な人に優しい生活空間を提供しなければならいのではないだろうか。

③食料や日用品の救援物資は足りないもの

市町村の備蓄は、概ね人口の10%に当たる一食分の食料といわれている。避難所の備蓄や、自主防災会による備蓄を含めても、足りない。市町村による調達や善意の寄付が集まっても、避難者全員に十分な量が確保できるとは限らない。足りない物を配布する方法は、公平平等では

⑥車中泊等によるエコノミー症候群

熊本地震で大量の車中避難が見られた。個人情報保護や緊急時の移動には便利であるが、エコノミー症候群等の健康被害に注意しなければならない。また、車中泊だけでなく避難生活では運動不足になることも多く、避難所全体で運動などを促していくことや定期的な健康診断などが必要である。

⑦人の弱みに付け込む、悪徳行為
被災地で許せない事件が起こっている。盗難事件やセクハラ、暴力事件等のように見える犯罪もあるが見えないところで横行する詐欺事件も多い。親切だったボランティアによる寸借詐欺は、被害が少額なため訴える人が少なく、見過ごされている。これを防ぐには、ボランティアの単独行動をさせないなど、地域の自主防災組織によるボランティア活動などの管理が必要となる。

避難所は不便なところ

避難所運営委員会が設立されたとしても、市町村の責任がなくなるわけではない。市町村が避難所運

営で困るのは、できることとできないことの整理が目に見えにくく、避難者の要求が無制限に高まることに対策が追い付かないことへの不安だろう。そもそも避難所は快適な生活がおくれる場所ではないはずである。被災して家屋などを無くし避難所での生活が余儀なくされると、あれこれと生活改善を求めるのは仕方がないことだが、避難所生活を快適にすることには限界がある。避難所とは、あくまで二時の仮の住まいであり、修学旅行やサークルのように仲間による短期間の合宿ではなく、被災という残酷な経験をした上に、プライバシーを守ることができない生活の場所ということだ。避難所運営者が守るべきことは、安全な環境であり、衛生管理と防疫や防犯を徹底すること、最低限の生活に必要な物資と食事を提供することだが、避難者の要求を全て満足させることは無理なことを、避難者に理解してもらわなければならない。住みよい避難所づくりを呼び掛ける人もいるが、避難所生活が不自由で、「こんなところに長く居たくない」と思うことから復興を急ぐ気持ちが高まることもあ

るのではないだろうか。阪神・淡路大震災のころと違って、避難所生活を少しでも楽にするために、床に寝ていたことがダンボールベッドに寝られるようになり、福祉避難室が造られ、要支援者用に室内用に水不要のトイレが提供され、自衛隊の風呂だ

けでなく、シャワーまで設置されるという支援内容が豊富になっている。各々の家族の間仕切りにカーテンを付けるところまで気配りされてきているが、それでも自分の家とは違うという、二度と経験したくないのが避難所生活ということだ。



阪神大震災炊き出し風景