

住民・行政・学校・専門家の協働による 避難所運営マニュアル作成に関する実践的研究

河田慈人¹・竹之内健介²・矢守克也^{1,2}

¹人と防災未来センター

²京都大学防災研究所

1. 背景と目的

1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災以降、多くの災害で避難所運営に関する研究、報告や検証が行われている。そして、明らかになった課題を踏まえた対応や改善が実施されてきた。しかし一方で、その後の災害における避難所運営に関して、阪神・淡路大震災や以後の避難所運営に関する「教訓」が十分に活かされていないといった議論もある。

法的には、2011年3月11日に発生した東日本大震災までは避難所・避難所生活については、災害救助法において規定されるのみであったが、東日本大震災後は法改正により災害対策基本法にも規定されるに至った。東日本大震災以後に新たにできたのが、地区防災計画についての規定である(42条の2)。地域において地区防災計画を策定することで、地域住民が災害前から自分達の住んでいる地域にある避難所の運営やあり方について、考え、行動をするきっかけになると考えられている。(山崎2018)

本研究では、三重県伊勢市において、伊勢宮川中学校避難所運営マニュアル作成及び訓練のための委員会に研究者が自ら参画しともにマニュアル作成及び訓練に参加することで避難所運営マニュアル作成過程において特に注意すべき点や課題について明らかにする。

2. 近年の災害事例に学ぶ避難所運営の課題

「平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書」236ページの中に、「避難所」という言葉は426回使われている。14日夜から翌15日朝にかけて、49.0%の職員が避難所運営にあたった。

また、「熊本地震の概ね3カ月間の対応に関する検証」(熊本県 2017)によると、「避難者に寄り添った支援の困難さなどが課題となった避難所運営」として、8つの項目が挙げられている。①避難所運営マニュアルの未作成[23/45市町村]、活用不足(作成されていても活用されていない)、②多くの避難所では、避難所運営の経験がなく、人員やノウハウが不足していたことから、被災者へのきめ細かな対応が困難、③自主運営への移行が困難な避難所が存在、④避難所運営に多くの行政・教職員が従事し、本来業務に支障、⑤男女別の更衣室や授乳スベ

ースの設置など女性に配慮した運営が不十分、⑥ペットとの同行避難の可否等、個々の避難所情報が不足、⑦発災直後は、多くの避難所で食糧等の物資が不足、⑧発災直後は、避難所においてトイレ等の設備が不足、またプライバシーの確保に苦慮。

これらに加え、障がい者や外国人といった要配慮者に関する問題も課題として挙げられている。これらの課題は、熊本地震の支援を行った多くの自治体や行政機関によっても報告され、地域防災計画の見直しや、避難所・避難所生活に関する見直しにも反映されていると考えられる。しかし、2018年に発生した大阪北部を震源とする地震や、平成30年7月豪雨における避難所運営を見る限り、必ずしも教訓が実際の避難所運営に活かされていないことが明らかとなった。

行政中心の避難所運営や、訓練を実施していない避難所では、避難する主体である住民側に「避難所がどのような場所かわからない」「避難所がどのように運営されるのか知らない」といった不安が発生し、避難行動をより遠ざける可能性も示唆されている。室崎(2018)は、「避難への見切りは、危険な場所からの『退避力』と安全な場所の『吸引力』の力関係で決まる。その場を離れようとするには、危機を感じて退避しようとする力が必要だが、同時に避難先に魅力があっていきたくと思わせる吸引力が必要である。避難者が、避難を逡巡する原因に「避難先が遠く、暗くて汚く、避難生活がみじめで、避難したくない」というのがある。避難先の吸引力を高めるためには、こうした原因を取り除く努力がいる」と述べている。訓練等も避難所マニュアル作成プロセスの一環であり、そのプロセスに多くの住民が参画することにより、避難所・避難所運営マニュアルの「ブラックボックス化」を防ぐことが可能である。

3. 伊勢宮川中学校避難所運営マニュアル作成及び訓練のための委員会の構成員と専門家の価値

委員会は伊勢市立伊勢宮川中学校校区内に立地する伊勢市立中島小学校区まちづくり協議会が中心となり、まちづくり協議会・自治会長連絡会から7名、避難所となる伊勢宮川中学校の教頭、民生・児童委員、社会福祉協議会、伊勢市危機管理課、そして学識として京都大学

防災研究所、人と防災未来センターの計 13 名によって組織された。避難所運営マニュアルの整備にあたって、地区防災計画の考え方を取り入れた。ガイドラインの中で「できるだけ早い段階から、行政関係者、学識経験者等の専門家の解説・アドバイスを求めることが有効です」と記述されている。たしかに、専門家不在の中、住民主体で作成されたと考えられる避難所運営マニュアルの中には、その避難所を管轄する自治体の地域防災計画と合致していないものや、災害情報や防災情報の変化に対応していないものが散見された。さらには、実際の災害時には「足枷」にさえなりかねないマニュアルもある。

委員会に専門家や市役所危機管理職員が参加することによって、ガイドラインでも述べられている通り、上記のようなリスクを減らすことが可能となる。

4. 伊勢宮川中学校避難所運営マニュアルの構成及び特徴

伊勢宮川中学校避難所運営マニュアルは地震災害を対象とした避難所運営マニュアルである。構成は、第1～3章及び資料1～2、様式集・マニュアルシート集から構成されている。

「第1章 日頃から確認しておくこと」では、避難所開設チームの構成・参集・鍵保持者などについて記述されている。

「第2章 避難所開設 初動期 開設から24時間程度」では、中学校側が避難所として開放可能かどうかを検討したうえで、行政運営本部、ボランティア本部、授乳室・女性更衣室や要配慮者専用室、保健室とは別の救護室、プレイルームや談話コーナー・飲食コーナー、物資置き場などが事前設定され、全体図・清流ホール利用図・体育館利用図・校舎利用図に落とし込まれている。

「避難所開設時のルール」では、伊勢宮川中学校避難所生活ルール（初動期）の最初に、避難所運営準備に関して避難者自身に協力を願うことがありと明記されており、また「避難所運営について」の中で、開設から24時間程度を目安に避難者主体の避難所運営を展開する旨も記述されている。

「第3章 避難所運営 展開期～安定期～撤収期」では、「避難所運営委員会への移行」「避難所運営委員会の組織」「避難所運営委員会議の開催」「避難所運営委員会の役割」「避難所の閉鎖（撤収期）」が記述されている。

5. 訓練の重要性と今後の展望

2018年9月4日の平成30年台風21号が伊勢市に襲来する恐れから、前日の3日19時の時点で伊勢市からのメールにて、伊勢宮川中学校が翌朝より避難所として開設される旨、住民に周知された。そのため、伊勢市役所職員とともに筆者らも避難所運営を行った。当日は、体

育館ではなく多目的ホールである「清流ホール」（図1）のみの避難所開設で済み、また伊勢市は前年の平成29年台風21号による被害に比べて軽微なものであった。実際に避難所として運営することによって、非常用電源の動作確認や、投光器の組み立てなどを行い、改善すべき点を後に市役所と共有することによって、速やかな改善につながった。



（図1）避難所となった清流ホール

2019年3月10日に実施した、実際のマニュアルを用いた、各班訓練を含む伊勢宮川中学校避難所運営訓練では、住民54名、行政・学校17名、筆者ら専門家2名の合計73名が参加し、またアンケート回答者のうち無記入を除く34名中12名が女性であった。訓練やマニュアルについての評価はおおむね好評であった。

今後、避難所開設・避難所運営等の訓練やマニュアルの改訂を重ねていくことで、災害時の円滑な避難所運営だけでなく、地域住民の避難を心理的に後押しするものとなることが期待される。

山崎栄一（2019）、避難所・避難生活に関する法制度、消防防災の科学, No.135 pp.19-22.

山崎栄一（2019）、避難情報がなぜ「適切な避難行動」に結びつかないのか、消防防災の科学, No.134 pp.41-43.

平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書（参照年月日：2019.8.28）

https://www.town.mashiki.lg.jp/bousai/kiji0032410/3_2410_163_3_up_j7cvpcog.pdf

熊本地震の概ね3か月間の対応に関する検証報告書（参照年月日：2019.8.28）

https://www.town.mashiki.lg.jp/bousai/kiji0032410/3_2410_163_3_up_j7cvpcog.pdf

地区防災計画ガイドライン（参照年月日：2019.8.28）

<http://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/guideline.pdf>