

教訓ノート3-5

3. 緊急対応

避難所運営



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



世界銀行

著者

慶長寿彰：世界銀行

教訓ノート3-5

3. 緊急対応

避難所運営

大規模災害が発生すると、膨大な人数の被災者が長期にわたって避難所で生活せざるを得なくなる。本項では、東日本大震災の際の避難所運営について解説している。物資やサービスの欠乏、被災者自身が導入した自発的な運営、自治体の用いた優れた運営手法、特殊なニーズを持つ多様な被災者たちの受け入れに求められる配慮など、運営上重要な課題について述べる。

知見

東日本大震災では、被災した東北地方にて約2,500カ所もの避難所が開設され、東北以外の地域にも被災者の受け入れ施設がつけられた。こうした施設の収容者数は一時470,000人以上に達している（図1）。大半は学校や公民館などの公共施設であり、震災以前から避難先として指定されていた。しかし、予測をはるかに上回る規模で避難者が発生したため、ホテルや寺院などの民間施設も避難所として活用されたほか、親類縁者に身を寄せた被災者も出ている。仮設住宅の設置とともに、被災者はこうした施設から徐々に退去していった。施設の75%は震災発生後4カ月を経過した時点で閉鎖されたが、東北地方の一部では最長9カ月間も稼働し続けた避難所も存在する（図2）。

原子力発電所の事故に見舞われた福島では、東北の被災地全般とは完全に異なった避難状況が発生している。福島では被ばくの危険性が明らかになるにつれ、多くの被災者が損傷した原発の周辺から距離を置かざるを得ず、次々に避難所を移る必要が生じた。3~4回、避難所を変った被災者は10,000名を超え、中には10カ所もの移転を迫られた被災者も出ている（図3）。

民間施設の運営状況についての情報収集は困難であったため、ここでは、主として公共避難所の運営について述べる。

図1：東日本大震災後の避難者数

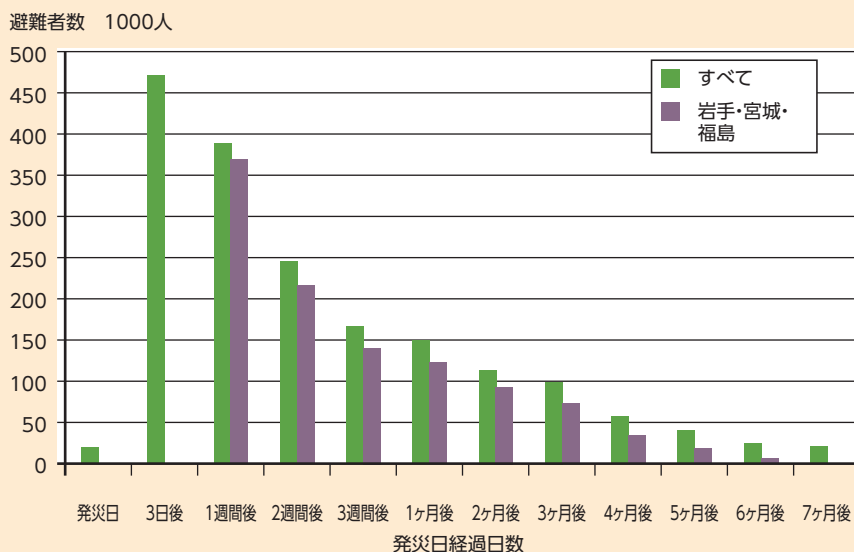
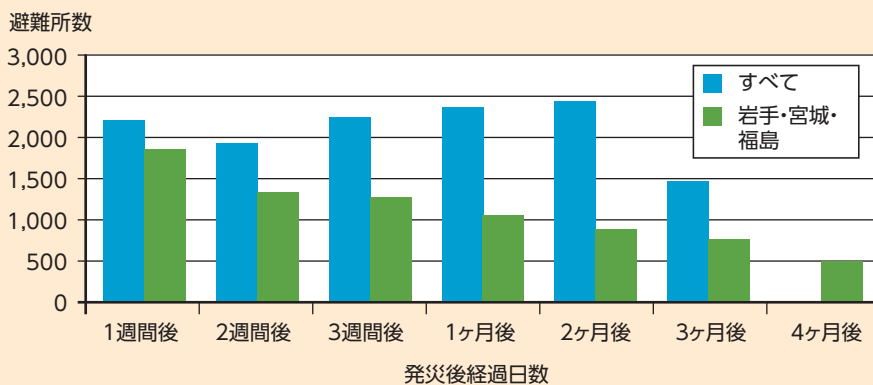


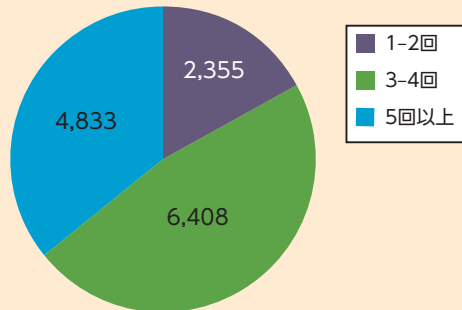
図2：避難所数



不十分な生活物資

このたびの震災では、災害の規模と避難者数が予想をはるかに超えたため、ほとんどの避難所で食料、飲料水、衣類および毛布などの物資が不足した。震災後の数日から数週間は、こうした生活物資の避難所への輸送は損壊した道路と車両および燃料不足により阻害

図3：福島における避難者の移転回数（福島県双葉地区8町村）



出所：福島大学災害復興研究所

された。正規の避難所以外にも多くの施設が避難所となったが、緊急物資を備蓄しておらず、状況を悪化させる一因となった。

飲料水と電力の不足

被災地域の大部分では水道と電気のインフラ設備も損傷しており、場所によっては1カ月を経過してなお復旧しなかった。水洗浄なしでトイレを使用せざるを得ないなど、被災者は劣悪な生活を強いられた。また、寒冷な東北地方の気候の中、暖房のない避難所で暮らす被災者、とりわけ高齢者には健康を害する人も多かったと報告されている。避難期間が長引くにつれ、入浴できないことも大きな問題となった。

断水と停電のため、高層住宅は居住に適さなくなった。高層階まで水と食料を運び上げるのは困難を極め、こうした居住者も公共サービスが復旧するまでの期間、避難所に留まった。

被災者による自主運営

避難所の運営は自治体の管轄ではあったが、被災地域内の多くの自治体は職員の死傷により甚大な被害を被っており、緊急対応能力が著しく損われていた。当初、大部分の施設の運営は地域の教職員、ボランティアおよび市民社会グループに委ねられた。避難期間が長くなるのに伴い、やがて被災者自身が様々な活動を自主的に運営に関与するようになった。多くの施設で、各種委員会の委員およびリーダーを被災者から選んだ運営組織が発足した。

一例として、岩手県内の大船渡中学校に収容された被災者は、介護・衛生・食料・設

図4：大船渡中学校に開設された避難所



出所：三重県いなべ市

備・物資・暖房を担当する八つのグループを組織している。宮城県南三陸市の学校では、被災者が災害前の居住地域別に20のグループに分かれ、日常生活における各種の役割と責任を分担した。

福島県郡山市にある「ビッグパレットふくしま」という複合コンベンション施設には、原発事故の影響を受けた富岡町と川内村の両自治体の住民2,000名以上が収容された。これらの被災者はボランティアセンターを設置し、ボランティアと被災者自身で喫茶店3軒を開店し、FMラジオ局を開設し、ガーデニングイベントを組織し、あるいは夏祭りを開催するなど、各種の活動を展開した。ボランティアセンターは陰鬱になりがちな避難所での生活にあって、被災者が自助努力で生産的な活動に従事する機会を提供した。

ジェンダー配慮

避難所の多くで指摘された問題の一つにジェンダー配慮の欠如がある（KN3-6）。そもそも圧倒的にプライバシーが不足している中、とりわけ女性の被災者が着替えや授乳のた

Box 1：情報は不可欠、やがて安心へ

被災者への情報の定期的な提供は、生活を快適に保つだけでなく安心感や癒しをも与える。岩手県陸前高田市では、2011年3月18日から5月7日までの期間、停電によって印刷できなかった1日を除き、広報担当者1名が独力で市の広報誌を毎日刊行し続けた。5月8日以降も、数カ月にわたり週5号の頻度で刊行は継続された。発行部数は1日2,400部におよび、市内70カ所以上の避難所の被災者に配布された。

当初、広報誌には被災者が本当に必要としている情報、すなわち被災証明の取得や義援金給付のための手続き、暫定庁舎および医療施設の所在、学校行事の日程、あるいは開通した公共交通の経路と運行時間などが掲載された。その後、時間の経過とともに被災者のニーズに応じて掲載される内容も変化している。陸前高田では広報誌の講読が日常的な習慣となり、被災者も毎日の配布を楽しみにしていた。

めの空間が確保できないことが多々あった。避難所の多くにはその後、間仕切りが導入されたものの、時機を逸した場合が多かった。また、こうした施設に配給された救援物資に偏りがあり、男性向け用品の比率が高くなっていったとの報告もされている。ジェンダー配慮が不足していた主因として、自治体の運営していた施設と被災者が自主的に運営していた施設のいずれにおいても、男性が運営の中心であった点が挙げられている。

災害弱者のための福祉避難所

被災者は多大なストレスを経験するため、避難生活が長引くにつれ、特別なメンタルケアとカウンセリングが必要になる。とりわけ、児童については格別の配慮が求められる。現実には、この種のサービス提供は、避難所ごとに差があった。

高齢者および特別な配慮を要する人々の世話も、大きな課題であった。多くの避難所で、特別な配慮を必要とする人々は、他の被災者と共通の施設の利用を強いられた。例外的に、宮城県仙台市は高齢者や障害者、その他の災害弱者向けに介護や看護を提供する、「福祉避難所」と呼ばれる施設を約30カ所開設している。これらの福祉避難所には、他の避難施設から移転されたおよそ250名の災害弱者が、その家族とともに収容されていた。

人間的な避難所運営

避難所の収容者と運営を担当する自治体職員は、早い時点で緊密な関係を確立することが望ましい。優良事例として、青森県八戸市の試みがある。震災の直後、八戸市の開設した8カ所の避難所には約120世帯の被災者が収容されていた。これに対して市側は7な

いし8世帯ごとに2名の専属職員を割り当て、必要があればどのような事柄でも相談できるワンストップ態勢をつくった。相談内容は、将来の住宅再建時の助成制度から生計手段の回復まで様々な範囲に及んだ。避難所で担当職員とのあいだに形成された顔の見える関係は、その後、被災者が自宅や公営住宅に入居した後も維持されている。この施策が可能だったのは、被災者の総数が比較的少なく、2,000名以上の職員を擁する比較的大規模な自治体だったためではあるが、それでも八戸市の判断は評価に値する。

災害時救援協定

2006年、福島県内の二つの自治体が相互に災害時救援協定を締結している。協定を締結した一方は後に原発事故で影響を被った楢葉町、もう一方は福島第一原発から比較的距離があり、影響を受けなかった会津美里町である。原発事故に伴い、楢葉町の被災者の多くが会津美里町の職員が運営する避難所に収容された。これは、長期にわたる友好関係があって初めて実現された、自治体間協力の成功事例である。県内の被災者の大部分が越境して他の自治体に避難したのは、あくまで放射線のリスクを避けるためであった。なお、多くの場合、避難所の運営は受け入れ先となった自治体ではなく、被災者の本来の所属自治体が担当している。

教訓

- 東日本大震災のような大規模災害に万全の準備を整えるのは不可能であるにせよ、できる範囲で安全な場所に避難所を指定し、緊急物資を備蓄する必要がある。日本では、全国の都道府県・市町村の多くで、避難所の配置と数、ならびに備蓄物資の妥当性について、現在、見直されている。
- 大規模災害の発生時には上水、電力供給のような基本的サービスが途絶する可能性が高い以上、仮設トイレや発電装置などの代替手段の確保が必要となる。仙台市では、指定避難施設におけるバックアップ用電源として、ソーラーパネルなどの再生可能エネルギー設備の導入を計画している。
- 被災者は避難所の運営やサービス提供に参加すべきである。被災者は単に食料や物資の配給を受けるだけのお客ではなく、避難所の運営に関わる能力を有している。
- 被災者は様々なニーズと需要を持つ女性と子ども、高齢者、障害者、そして外国人まで含む多様な集団で構成されている。避難所の運営者はこうした多様性を認識し、また、女性を責任ある立場で施設の運営に関与させるべきである。
- 避難所運営と被災者支援のための独創的な方式を考案した自治体がある。そうした経験は自治体間で共有し、有効な手法を将来の災害に活用すべきである。

- 被災者の必要とする情報の提供は、その生活を快適に保つとともに、被災者を勇気づけるためにも必要不可欠である。被災者がいかなる情報を必要とし、あるいは欲しているかを理解するため、その意見に耳を傾け、時間の経過とともにニーズを把握し続けることが重要となる。

途上国への提言

上述の教訓の大半は途上国にも適用できる。地震や津波、洪水、土砂災害、火山の噴火をはじめとする自然災害に留まらず、大規模な産業事故が発生した際にも、避難所の開設が必要となる。

災害の頻発する途上国では、避難所を安全な場所に立地する必要がある。学校やコミュニティセンターは避難所を兼用できるような設計を採り入れ、食料と飲料水などの基本的な生活物資を備蓄し、緊急用の発電設備を整えるべきである。途上国であれば、学校その他の公共施設に雨水貯留設備を設け、ソーラーパネルなどの再生可能エネルギー電源を整備するのも、緊急時に有効であろう。災害の発生に備えた避難所の整備に向け、政治的・財政的支援を行うことが望ましい。

途上国における避難所の運営上、大きな課題となるのが自治体が限られた能力しか持たないことである。このため、日本の先例にならい、自主運営のための組織化を行う必要がある。また、途上国ではNGOの支援が期待できる。

いかなる国においても、災害発生時には被災者のジェンダー配慮と多様な集団への対応が必要となる。避難所ではこうした集団と自治体のあいだで連絡を取り合う必要がある。途上国ではこの問題、とりわけジェンダー配慮を、東日本大震災における日本より適切に対応できるよう、準備すべきである。

著者

慶長寿彰：世界銀行

参考文献

今井照（2011）「東日本大震災と自治体政策：原発災害への対応を中心に」『公共政策研究』（11）

消防庁（2011）「地域防災計画における地震・津波対策の充実・強化に関する検討会報告

書]

http://www.fdma.go.jp/disaster/chiikibousai_kento/houkokusyo/index.pdf

地方都市等における地震防災のあり方に関する専門調査会（2011）「第7回東日本大震災の事例（参考）」

http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/toshibu_jishin/7/sub2.pdf

東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（2011）「第5回検討会資料（避難所運営）」

http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/5/naikakufu.pdf

東日本大震災における災害応急対策に関する検討会（2011）「中間とりまとめ」

http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/cyukan_torimatome.pdf

ビックパレットふくしま避難所記刊行委員会（2011）「生きている生きていく：ビックパレットふくしま避難所記」アム・プロモーション

福島大学災害復興研究所（2012）「平成23年度 双葉8か町村災害復興実態調査 基礎集計報告書（第2版）」

<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110402-OYT1T00745.htm>

読売新聞（2011）「福祉避難所40ヶ所、高齢者・障害者ら受け入れ」

<http://www.yomiuri.co.jp/national/news/20110402-OYT1T00745.htm>

——（2011）「頼りの広報毎日発行」

http://www.yomiuri.co.jp/e-japan/iwate/feature/morioka1304174360304_02/news/20110509-OYT8T00076.htm