

災害後の避難生活を快適に(1)

山崎 登 Yamazaki Noboru 国土館大学 防災・救急救助総合研究所教授

元 NHK 解説委員(自然災害、防災)。主な著書に『防災から減災へ～東日本大震災取材ノートから～』(近代消防社、2013年)、『地震予知大転換～最近の地震災害の現場から～』(近代消防社、2018年)など。

避難場所と避難所



2013年に災害対策基本法が改正され、混同されがちな「避難場所」と「避難所」が定義されました。「避難場所(緊急避難場所)」は災害の危険を回避するために一時的に避難する場所で、津波や地震火災などの避難場所は、高台や公園などの屋外であることが多いです。一方「避難所」は、災害で住宅などを失った人が一定期間避難生活を送る施設のことをいいます。

災害時の避難というと、市町村(特別区を含む)が指定する避難場所や避難所に行かなくてはいけないと思っている人がいますが、避難するかどうかは住んでいる場所の地盤や標高などによって、また住宅が平屋なのかマンションなのかなどの状況によって違ってきます。例えば大雨で深夜に避難することを考えた場合、頑丈なマンションの上階に暮らしている人は自宅にとどまってもいいことがありますし、地震で被害が少なかった住宅なら在宅避難を選択したほうがいいこともあります。市町村や防災機関は、地域全体の危険性についての状況を教えてくれますが、住民一人一人の事情に応じた避難のあり方で示すことはできません。

したがって避難するかどうかを誰かが決めてくれるだろうか、避難すれば食事も生活も誰かが面倒をみてくれるだろうかという考えは改めなくてはなりません。

ゲームが教える避難所運営



災害が起きると小学校の体育館などに「避難所」ができますが、どうしたら多くの人が快適に過ごせる「避難所」にできるかを考えるゲー

ム「HUG(ハグ)」*1を静岡県が開発し、全国の防災関係者などから注目されています。

災害が起きた後のニュース番組では、よく「避難所」のようすが出てきますが、避難所運営は市町村の職員が全部やってくれると考えている人が多いと思います。しかし内閣府のガイドライン*2をみると「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」と書かれています。

大きな災害が起きると多くの避難所が設置されますが、そのすべての運営を市町村の職員が担当すると他の仕事ができなくなってしまいます。実際に2016年の熊本地震では、益城町の幹部職員までが避難所運営に駆り出され、当初、町の災害対策本部の会議が開けなくなってしまいました。

そこで、避難所の役割や運営について、理解を深めるのに役立つのがHUGです。HUGは、

H(hinanzyo 避難所)、U(unei 運営)、G(game ゲーム)の頭文字を取ったものです。また英語では「抱きしめる」という意味があり、避難者を優しく受け入れる避難所のイメージと重ね合わせて名づけられました。ゲームは6人程度にグループ分けして、自分が避難所のまとめ役になったという想定で行われます。小学校の体育館などを想定した避難所の図面と掲示板を用意し、カードで読み上げられるさまざまな避難者や事態に対応していきます。例えばカードには「40歳代の夫婦と18歳の長男の3人」「60歳代の夫婦と7歳と2歳の孫の4人」などといった家族構成が書かれていて、次々と避難してきたと想定します。受付を設置して名簿を作り、それぞれの部屋割りを決めて落ち着いてもらいます。そのうちに、柴犬を1匹連れ

*1 静岡県地震防災センター <https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/manabu/hinanjyo-hug/index.html>

*2 内閣府「避難所運営ガイドライン」 http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/1604hinanjo_guideline.pdf

た家族や外国人、車椅子の人や障がいを抱えた人なども避難してきます。こうして避難所で起こるさまざまな出来事に対し、どうしたらいいかを考えていきます。また毛布や食事、水などが届いた時には、掲示板に貼り出すことや、元気な人に手伝ってもらうことも必要です。

ゲームを通じて参加者は、お互いの考え方や意見を出し合いながら、避難所運営を疑似体験します（写真1）。私が取材した体験会の参加者からは「避難所運営がこんなに大変だとは思わなかった」とか「地域で避難所運営の訓練を一度しておきたい」などといった感想が聞かれました。

写真1 HUGの体験会（静岡県地震防災センター）



避難所には地域がそのまま持ち込まれる



現実の災害でも避難所には地域ごとの違いがはっきりと現れていました。2つの写真を見比べてください。1つは阪神・淡路大震災（1995年）の時のある避難所（写真2）、もう1つは新潟県中越地震（2004年）の時のある避難所（写真3）のようすです。

写真2を見ると体育館全体に雑然と人が避難していますが、写真3では通路のスペースが取

写真2 阪神・淡路大震災の時のある避難所



写真3 新潟県中越地震の時のある避難所



られていて、それだけで歩きやすそうなのですが分かります。過去に取材した避難所でもさまざまな工夫があって、高齢者世帯をトイレに行きやすい場所に配置した所、避難のスペースとは別に女性の着替えや授乳のスペースを確保した所、男性と女性の仮設トイレの場所を少し離れた所、食事を配る係やトイレなどの共用スペースを掃除する当番を早い段階から作った所などがありました。その一方で、市町村の職員がやってくれるのを、ずーっと待っている所もありました。

最近はペットを連れて避難する人が多く、混乱する場合があります。あらかじめ避難所内にペット用のエリアを確保しておくことや、飼い主にケージやペットフード等を持ってきてもらうように周知しておくことも大切です。

日頃から地域のつながりがきちんとできている避難所は、早い段階から自治の力が発揮されますが、そうでない地域の避難所はスムーズな運営が始まるまで時間がかかります。避難所は地域の問題がそのまま持ち込まれる場所ですから、災害が起きたときだけ近所の人と仲良くしようというのは難しいことです。

また体育館や校舎の収容能力、校庭の広さ、地域で暮らす高齢者や外国人の数など個々に条件が違いますから、避難所運営にはこれが正解というものはありません。地域の実情を踏まえ、あらかじめ地域に合ったルールを考えておくことが重要で、そのためには、それぞれの地域に1人か2人、防災の知識とノウハウを身に着けた防災リーダーを育てる必要があると思います。避難所は被災者の生活のよりどころです。市町村と住民が協力し、知恵を出し合って準備をし、より良いものをめざすことが重要なのです。