

陸前高田市における自主防災組織による 避難所運営の実態と課題

—「中核被災者」の役割と可能性に着目して—



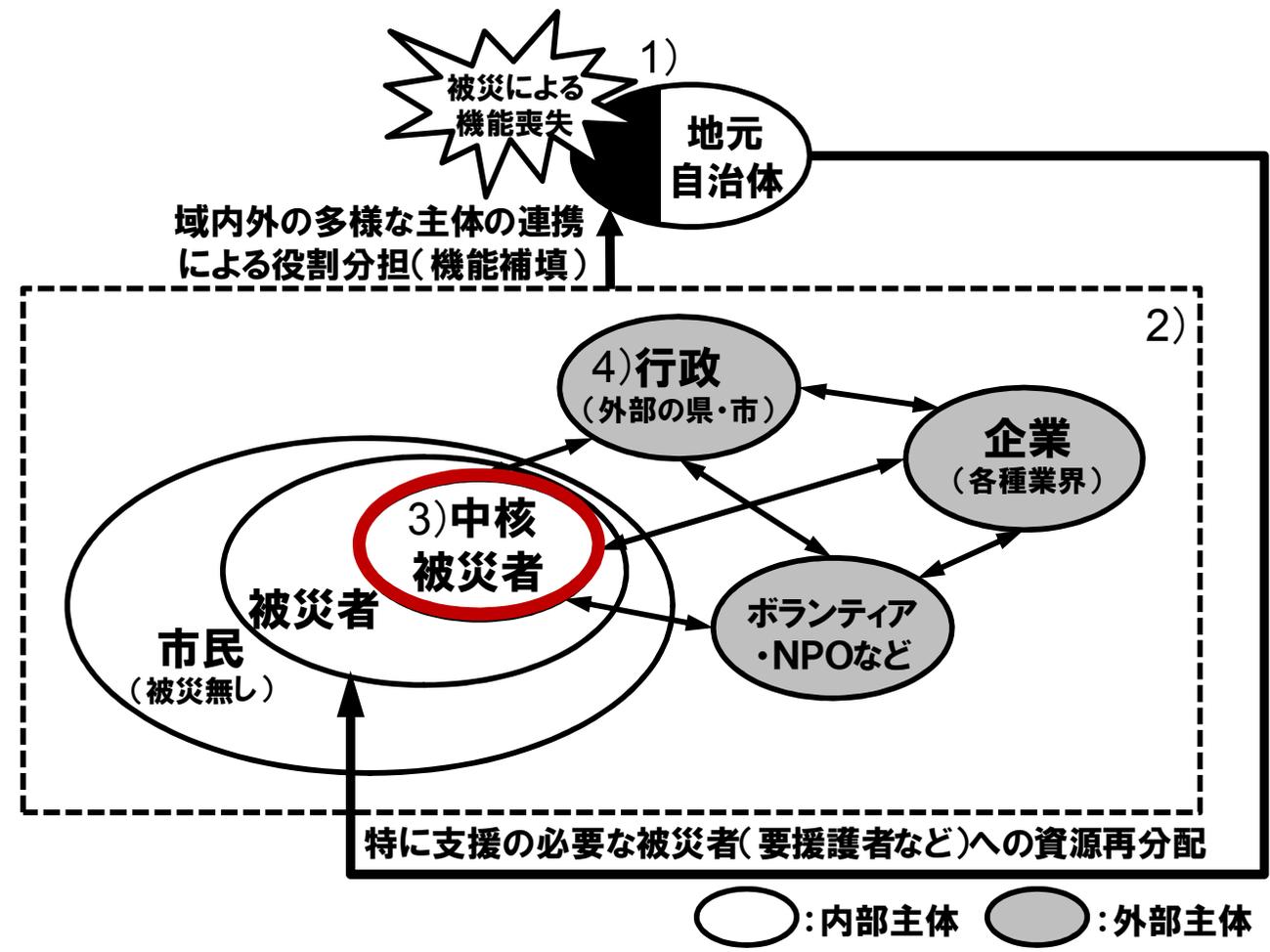
名城大学都市情報学部

柄谷 友香

広域巨大災害からの再建に向けた 「中核被災者(=地域再建の核となるリーダー)」の役割

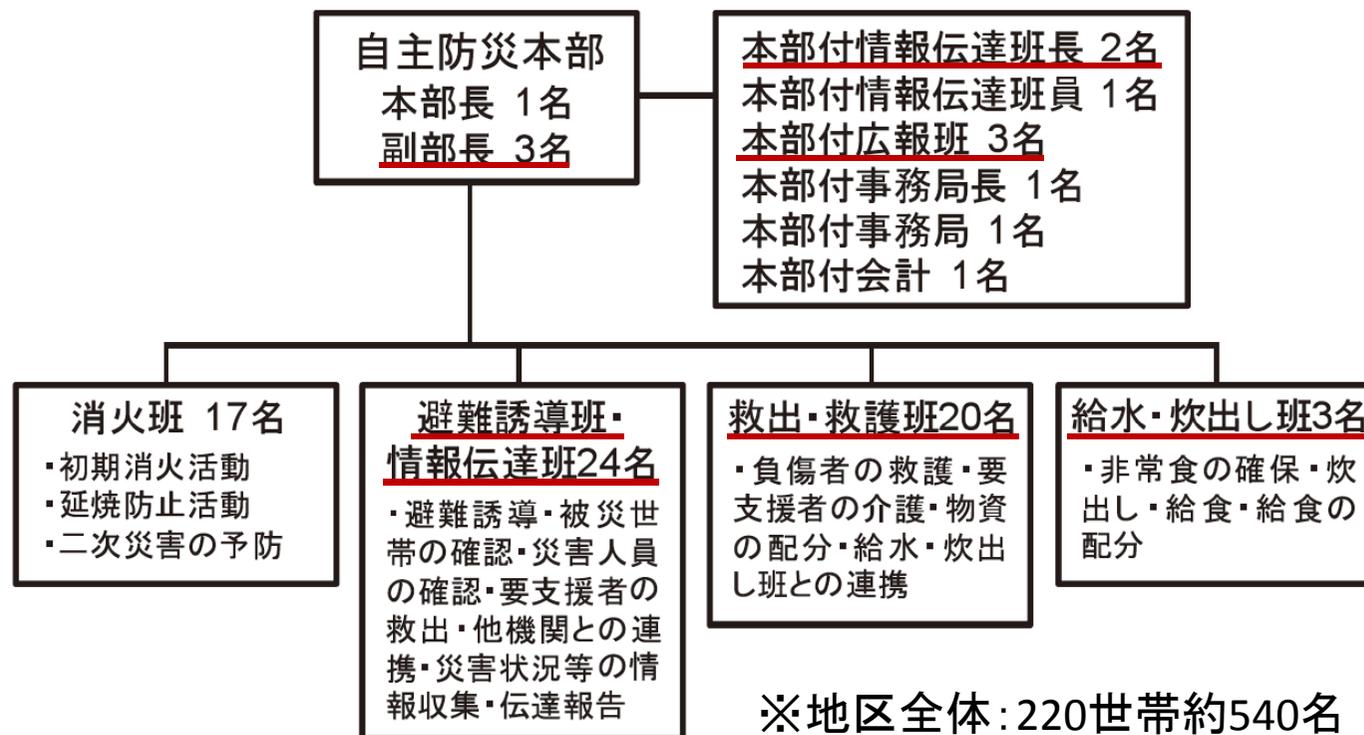
【参与観察に基づく仮説】広域巨大災害では、公助を担うべき自治体の機能が著しく低下するが、自助や共助を担う「中核被災者」らの主体性の発揮が公助を補い、全体としての地域再建につながる

【検証に向けて】自治体職員の手が回らない非指定避難所(小規模×長期)での自主防災組織・避難者による運営を参与観察



自主防災組織の体制と平時の訓練

- 2006年発足後(自治会とは異なる組織, 交替時期), 自主防災計画の作成, 避難訓練や防災研修の実施, 市や消防の評価を受けながら, 計画や組織体制の見直しを図ってきた(PDCA)
- 多様な役割への女性(看護・福祉の有資格者や経験者)の参画



自主防災組織による避難所の運営

①発災当日(3月11日)

■自主防災本部を中心とする広報班, 救出・救護班, 給水・炊出し班の初動対応→“女性スタッフ”の機転利く, きめ細かな“避難者や(子供の)家族の安心”に向けた避難者対応

対応時刻 (頃)	A公民館における対応状況
15:00	避難者受入を想定したA公民館の開所
15:30	自主防災本部付け役員の参集(一部) (小学校児童が医療施設・高齢者施設に避難)
15:45	A公民館における一般市民の受入
16:00	炊き出し班・広報班 物資提供の呼びかけと炊き出し作業の開始
16:30	本部付け広報班 医療施設・高齢者施設に出向き, 小学校避難児童の確認と名簿作成の開始
17:00	A公民館の避難者名簿の作成開始
19:30	夕食(おにぎり)を避難者, 近隣避難所, 消防団らに配給



自主防災組織による避難所の運営

②発災翌日～約2週間

a) 救出・救護班による健康相談の開始

救護班(看護資格のある女性3名)により、健康相談窓口(ドア付個室)を開設し、血圧や熱の測定と健康不安に関する相談を受ける。

▶ 医師や薬剤師でないと判断できない案件は日赤チームや隣市の県立病院に軽トラで搬送、それ以外の漠然とした不安訴えには「大丈夫。いつもと変わりありませんよ」と血圧や精神の安定に配慮。

b) “避難所避難者”による自治会の発足・自主防災組織との協働へ

自主防災組織メンバーは寒さと寝不足で疲労困憊。業務ローテーションが必要。

▶ 電気復旧を契機に、避難者自治会が発足し、避難所運営を役割分担。食事やラジオ体操、清掃、物資仕分け等の分担により徐々に一体感が表れる。

自主防災組織による避難所の運営

②発災翌日～約2週間

c) 衛生環境確保のための人数の適正化と在宅避難者名簿の作成
—咳・嘔吐・下痢, トイレの容量も限界。災害関連死を防ぐ—

医大チーム: 避難者密度が高く, インフルなど感染症の危険性を指摘。避難所運営代表者会議: 「避難所避難者=身を寄せる家屋のない者」とする。

▶ (厳しいようだが) **避難者を減らすための面談** (2名以上で対応) を実施。「一時的にでも身を寄せる家屋(親類や知人)があれば移って欲しい」。

合わせて, **在宅避難者にも物資や情報が公平に届く**ように, 避難者数や生活ニーズの聞き取りを行い, リストを作成し, 支援物資の配給に活用。

d) 障がい者行動の理解と協力による一次避難

自閉症の子供を持つ家族の一次避難。独り言や奇声に心配の声が上がる。

▶ **こだわり行動を理解し, 個室の確保やテレビ番組占拠を皆で認めること**により, 穏やかに。避難所のルール「一人一役, できること(物資配布)を分担する」。障がいの種別・度合いによるが, **個性の理解と役割の付与**は大切。

自主防災組織による避難所の運営

③約2週間～1カ月

a) 避難者への内陸避難の斡旋

持病や不安を抱える高齢者や家族を中心に県による「内陸避難」を斡旋。

▶ 避難者が30名まで減少し、避難所環境の保持や自主防災組織の負担の軽減につながった。広報誌等の情報提供を市・県に依頼し、安心感を得る。

b) 他県保健師応援チームによる在宅避難者の状況確認

—外部支援者への受援計画提示の重要性—

町内会の名簿を保健師チームに渡し、避難者を含む在宅世帯の生活・健康調査を依頼。自主防災組織として手が回らない部分を支援者に具体要請。

▶ 在宅避難者数の健康や生活上の課題（精神・健康，家計や家庭不和等）までを把握。週替わりの保健医療チームに引き継ぎ，継続的な対応へ。

▶ 管理栄養士のアドバイスにより，偏りある物資配給や調理を工夫することで食生活が豊かに。



自主防災組織による避難所の運営

④1カ月後～3カ月（閉鎖まで）

a) 避難所の閉鎖目標を設定・共有する

—“追い出す”のではなく，“仮住まいへの移行サポート”を—

“仮住まいへの意向”を確認しながら、早期の閉鎖を市に要望。各省庁や自治体からの大量の情報で壁一面が埋まる。

▶ 先の見えない避難所運営は避難者・運営者ともに限界があり，“避難所閉鎖時期の目標”の合意を形成する。仮住まいへの移行を促すよう、大量の情報を整理し、一人ひとりに見合った支援・制度の漏れない活用に努める。不明な点は役所にまとめて問い合わせ、全員で共有した。

b) 在宅避難者へのひと・もの・情報提供の継続

—避難所避難者との不公平感の軽減—

被災者がまとまって避難する避難所には、外部からの支援サービスや物資が提供されやすい。分散する在宅避難者との不公平感が生まれる。

▶ 支援物資の仕分けはステークホルダーが参加し、避難所外のオープンスペースで行う。支援サービスのチラシ等も回覧板で全戸に知らせる。



－住民主体の避難所運営とその課題－

- いわゆる“被災者”ながら避難所運営を担った自主防災組織の役割は、避難所・在宅避難者の生活を支えるだけでなく、行政の負担を軽減していた。
- 有資格者や女性など地域住民の資質を生かした運営体制は、避難者の不安を解消し、心と体の支えにつながった。
- 避難所の規模・運営体制・避難者特性によって、適正な避難者数がある。「避難所避難者は誰か」を見据え、然るべきタイミングに移動してもらうことは、避難所環境と保つと共に、被災者の自立につながった。
- 自主防災組織メンバーによる支援には限界があった。避難所運営に関わるステークホルダー（避難者、外部支援者等）との役割分担は業務ローテーションを生み、負担を軽減させた。
- 受援者による的確な現場ニーズの把握が、外部支援者の有効活用につながった。
- 避難所閉鎖の時期（仮の目標でも）に関する共通認識が重要。“追い出し”でなく、“仮住まいへの早期かつ円滑な移行”のためのサポートをセットで提供する必要がある。
- 避難者の総意をまとめ、第三者が役所とのやりとりを担うのは個人情報もあり限界があった。小規模な避難所においても、自治体職員が巡回するなど、顔の見える行政×避難者の関係を保持しておくことが重要である。