

「避難所運営の検証」

危機管理教育研究所

危機管理アドバイザー 国崎 信江

<http://www.kunizakinobue.com/>

危機管理教育研究所の活動状況

- 4月19日 熊本県益城町入り
災害対策本部の支援活動の開始
4月24日益城町防災アドバイザーに就任
避難所の運営支援・環境改善・自主運営促進
入浴支援のための復興シャトルバス運行企画
車中泊・テント泊・軒下避難者の意向調査
保育園・幼稚園の早期再開支援
トレーラーハウスを活用した宿泊施設設置
災害対応行動の記録(ヒアリング)

《テーマ》

～益城町の避難所運営体制の検証～

職員へのヒアリング

→避難所運営の実態調査

- ・それぞれの立場から避難所運営体制を調査

今後の避難所運営の改善に向けての検証

- - ・地震災害対策の脆弱性による避難者の増大
 - ・必要不可欠な支援とサービスの違いの明確化
 - ・在宅避難者との支援格差の解消

《目的》

発災後の対応を迅速かつ適切に実施するために災害種別の対応における時系列行動記録(クロノロジー)の蓄積は、益城町の今後の災害対応の教訓に資する財産となる。また、得られる情報は益城町のみならず多くの自治体にとっても貴重な知見となることから、今回の地震における現場対応から意思決定までそれぞれの立場での対応手順を標準化するための解析を実施する。

《ヒアリングの視点》

クロノロジーと共に、発災対応の思考過程を検証する。「今思えばこうやっておけば良かった」点について短期、中長期的な判断、場合によっては災害前のことについて率直な意見を職員の生の声で聴く。第三者がその情報を得た時に、体験者の思考過程をなぞることができ追体験できる内容であれば、非常に有益な情報となる。できる限り体験者に自由に思いついたところから話をお願いする。「災害直前はどこで何をしていたか。そこからどのように災害を経験されたのか」について自由にお話しただいてからあとは時系列にお話しただく

《主なヒアリング項目》ビデオを用いた映像記録(時間は制限せず)

<個人の行動>

1. 災害発生後時間経過とともに何が起きて、どう行動したかの検証
 2. 頭の中ではどのようなことを考えていたか(意識していたか)
 3. 判断に迷うことがあったときの意思決定の方法(指示待ちOR何を優先したか)
- 《発生当日》 《発災当日から本震までの対応》 《本震発生時の対応》
 - 《本震発生からの思い出せるだけの時系列的な行動》
 - 個人の活動において不足していた情報
 - 職員の立場で一番辛かったこと(家族、住民との関係、上司や町の対応について等)

<益城町役場全体の動きについて>※反省点、改善点

1. 災害発生後からの町の動きについて率直に感じた事
2. 町民の行動について感じた事
3. 熊本県との連携について感じた事
4. 被災圏外からの応援について感じた事
5. 国の支援について感じた事
6. ○カ月経った今感じる事
7. 益城町の復興像について

<今後の教訓について>

- 全国の市町村職員に伝えたいメッセージ
- 益城町の防災対策で強化すべき事項

益城町の避難所運営の課題

《避難所担当職員の意見》

- ・避難者14日はおよそ80名に対し16日は800名
- ・体育館の入口まで人があふれていた状態で学校の対応で教室を開放
- ・職員2名は車でぞくぞくと避難してくる住民の交通誘導にかかりきりに。
- ・1週間程度は2交代で3時間休憩を駐車場の車中で仮眠して活動し続けた。
- ・教職員や高知県などの県外の職員の応援がなければ対応できなかった。高知県の職員は南海トラフの対応でマニュアルを含めて災害対応の知識があり心強かった。
- ・益城町は水害の避難体制はあったがマニュアルも大規模地震災害に対応するものではなかったために、どう対応してよいかわからなかった
- ・派遣された保健士さんが一人ひとりの被災者を周り、集めた情報を作成した避難所の配置図情報を書き込んでくれたことで情報共有できた。
- ・災害対策本部と現場職員との連絡体制や情報共有がうまくできなかった（例：名簿作成の二度手間。独自に作成した名簿に後から町が決定した統一の様式に情報収集しなければならない等の負担が生じた。）
- ・役場が機能しなかったことが辛かった。住民との板挟み状態
- ・多くの場面で学校と行政の考え方の違いをすり合わせするのに苦勞した（報道機関の取材対応、食事、余震への対応など）

益城町の避難所運営の課題

《校長先生の意見》

- 15日以降、正門で車の誘導を行っていた人が、ボランティアなのか役場の人なのか分からなかった。役場職員とわかるようにゼッケンをつけてほしいという要望をしたら、20日以降はそうしてくれた。
- **役場と学校では価値観が違う。行政は公平性を重視、学校は即時性。**
(例:夜9時にその日が賞味期限の支援物資が届いた。希望者に配ろうと思ったが止められた。食事の配付方針については大きな疑問が残る)
- **職場担当とのコミュニケーションがとれるようになったと思ったら、避難所の担当が水道課が持ち場となり、日替わりで課の職員が交代で来るようになったために、昨日言ったことが伝わらなかった上、教職員や避難者には誰が責任者が分からなかった。そこで一旦築いた役場との信頼関係が崩れた**
- これまでに避難所運営の訓練は一度もしたことがない。さらには、最近の台風でも避難所の開設に来た職員が鍵も持って来ず、防災服も着用せず、開設の連絡もせず、いつの間にか運営している状態。役場の対応は相変わらず。

ヒアリングから見えた避難所運営の課題①

避難所運営の知識や経験不足による手探り状態の避難所運営

- ⇒役所に参集した職員から住民が集まっている施設に派遣された
- ⇒避難者の多さに翻弄され、目の前で発生している問題の全てを職員で対応していた(交通誘導、トイレの設置、掃除、物資の受け取り、仕分け、配給など)
- ⇒職員が地元でないために区長や住民との交流がなく、協力を依頼するのをためらい、代わりに県外の派遣職員や保育園職員を動員して避難所運営に当たった
- ⇒役場も未経験の大地震への対応に、様々な決断や実行に時間を要し、役場に問い合わせても返事をもらえず、それが学校側との対応の衝突を招き住民からの信頼も失った。
- ⇒避難者リストの様式や収集フローがなく、避難者名簿の作成が遅れ避難者数や住宅損壊状況、要配慮者の把握に時間を要した。

ヒアリングから見えた避難所運営の課題②

益城町の災害対応の未熟さ

⇒事前に職員を待機させ避難所の準備もできる台風の対応は慣れていた。台風は防災担当の職員だけで対応できていたため、訓練でも地震、とくに大地震への対応について職員の意識は低かった

⇒避難所運営について地域と学校が連携して行う訓練を一度もしたことがない。台風では自主運営をする必要もなく数日の運営のため、職員が全て対応していた。地震等で長期間避難所で生活するという想定・認識がなかった。

⇒避難所の担当者を配置して住民対応をお願いしたつもりが、現場も何をしたいかわからず、避難所運営マニュアル等の指針がなければ自分の行動に自信がもてず、指示待ちであった。役場ではそのマニュアルも整備されていなかった。

⇒住民も役場への依存意識が高い。災害時だけでなく日常も。

避難所運営の課題についての国崎の所見①

<避難所運営の知識や経験不足でも避難者が少なければ対応できた？>

⇒避難者が多かった理由

- 住宅が地震に対して脆弱であったために多くの家屋が損壊した
- 非構造部材の被害によって避難所として位置付けていた施設が使えなくなったことが町にとって想定外の事態。避難者があふれた
- 代替施設の情報収集や、破損個所の補修、環境整備に時間を要し避難所の過密状態が続いた ※園・学校の教室も使用し再開が遅れた
- 被害の大きい地区から応急危険度判定作業を始めた為、自宅に戻れる可能性のある軽被害の住宅が後回し(後片付けができず、避難所から出られない)※強震へのトラウマでお墨付きがないと家に入れない
- 一部損の人も昼は自宅で過ごし、夜は避難所で過ごす人も多かった
※夜に発生した地震への恐怖もあるが、避難所で物資がもらえることもあった。在宅避難者への支援の格差が大きかったから。

避難所運営の課題についての国崎の所見②

＜早期の自主運営で職員の負担を軽減するには＞

⇒職員と住民の意識改革

- ・仕事の分担をする。災害時は職員がすべき必要不可欠な支援（メディア対応、物資の受付、避難者の把握、相談窓口の設置等）とサービスの違いを明確にする。職員以外で対応できる事は避難者に協力を求める
- ・避難所が開設されたら、その地区の区長と施設管理者と今後の運営について打ち合わせをする
- ・避難者に共同生活のルールやマナーについて示し、お互いに協力して今後の生活を自分たちで改善していくことを意識づける
- ・避難者の声をよく聴く。避難所内の問題は災害対策本部に挙げる内容でなければ、避難者の方を交えて話し合いや相談で解決していく
- ・定期的に会議を開き、町の方針や実施状況を伝えて不安を取り除く。（非難を想定し住民と接することを恐れない姿勢を。）

- ①**避難所の組織体制と避難所運営訓練の実施**
(災害時要配慮者への対応・住民主体の運営等)
- ②**物資の受け入れ、ニーズの把握と配送体制**
- ③**福祉避難所の受け入れ態勢の強化**
(建物の耐震、介護職員の確保、地域ケアマネと連携)
- ④**巡回する医療や福祉チーム等の情報の共有化**
- ⑤**県との支援・受援体制強化**
- ⑥**使用できる施設の情報収集(企業含む)**
※災害対策本部、福祉避難所、ペット等
- ⑦**車中泊・在宅避難者への対応**
- ⑧**高齢化率が高くなる社会における避難所運営体制**