

# 避難所の実態と避難所運営のあり方

(公益財団法人) 市民防災研究所理事 池上三喜子

昭島市総務部防災課主催で、平成 26 年 1 月 28 日(火)19 時から昭島市役所・市民ホールにて「避難所運営委員会」設置の説明会が実施されました。池上三喜子氏の基調講演がありその際の配布した資料です。各自治会の自主防災組織の活動にお役立てください。

## 1 地震措置 3 原則

- ① その場にあった身の安全  
(家を丈夫にする。家の中に生存空間をつくる。)
- ② すばやく火の始末 (ガス、電気の防火対策)
- ③ 隣近所の助け合い



## 2 大津俊雄さん(神戸市灘区にて被災)の教訓

- 3 分間で自らの命を助け、
  - 3 時間で近所の救助と消火を行い (避難してはいけない。その場で闘うべきである。)
  - 3 日間は公的救援なしで生き延びる方法を皆で話し合っって編み出してほしい。
- いざという時に頼りになるのは個人の想像力と創造力である。

## 3 古市忠夫さん(神戸市長田区にて被災)の教訓

地域でよく遊ぶこと。これが災害の時にものをいう。

## 4 非常用備蓄は家、物置、職場、車のトランクなどに分散しておく

★ 役に立ったグッズ ベスト 20 (コープこうべ調べ) ★

- ①懐中電灯 ②食料品 ③ラップ ④ビニール袋 ⑤小型ラジオ ⑥トイレットペーパー ⑦乾電池 ⑧ウエットティッシュ ⑨手袋、軍手 ⑩小銭 ⑪使い捨てカイロ
- ⑫カセットコンロ ⑬下着 ⑭薬 ⑮紙コップ ⑯飲料水 ⑰アルミ箔 ⑱紙皿
- ⑲生理用品 ⑳帽子

## 5 内閣府の1日前プロジェクトより

### ① 避難者受け入れで大混乱 …

私は、ちょうどこの水害の時に公民館長をやっていたのですが、腰の辺りまで水がきていましたから、ボートに乗って、市の炊き出しやら、ホテルの炊き出しやらの対応に夜中まで町内をぐるぐる回っていました。トイレに行けないお年寄りがいたものから、ボートに乗せてホテルまで送って、トイレを済ませて送り届けるというのもやっていました。町内をあちこち回っていると、近くの避難所へ行ったお年寄りで、割り当て地域が違うからだめだと言われた人がいたので、そこまで濡れて一生懸命お年寄りが行っているのに、また腰までつかって別の避難所に行くな

んて、そんなばかなというこで、市の方に抗議しました。今までこんな大きな災害がなかったものですから、みんな混乱していて、市の職員の人たちも疲れ切っていたんですね。そういった中で判断力も落ちてくるから、そこまで気が回らなかったと思うんですが、ちゃんとしたマニュアルとか、防災関係の教育をこれからしていかないといけないなと感じました。

## ② 駅前にワゴン車持ち出し町内の対策本部 …

地震の日の夕方、駅前に行くと「自治会長、ここ、対策本部にします」と言われて、びっくり。見ると「震災復興対策本部」とダンボールに書いたワゴン車が停めてありました。近くの商店街の果物屋さんのワゴン車でした。地域の若いもんが、地元の FM ラジオから安否情報や被害情報などがどんどん入ってくることに目を付けて、車を対策本部にしようと思いついたようです。「対策本部なんて神戸より早いんじゃないか」って話したことを覚えています。それから、仲間のひとりが「これ、使ってくれ」と言って、商売道具のホワイトボードを3枚持ってきてくれたんです。それを我々の対策本部のワゴン車のすぐ近くと駅の周りに置いたら、通りがかりの皆さんが、連絡先などを書いていくので、アッという間に埋まりました。あれは本当に有効でしたね。

## ③ ご近所で「あげます」「いります」～玄関前にボードで貼りだし～

地震後、家の中を片付けるのに大変だった時期に、近所の十数家族で避難所になった近くの小学校に、交代で皆の朝とお昼の菓子パンを取りに行っていました。初めから決めていたわけじゃなくて、奥さん方が「今日は私手伝います」、「じゃ、次の日は私が手伝います」って自主的に言ってくれたのが始まりでした。しばらく経ってから、家の前に厚いベニヤ板を出して「こんなものが役立つよ」とか「こんなものが余っているから使わない?」とか書いた紙を張り出すようにしたら、お互いにあるものをスムーズに供給しあうことができました。うちは、きれいなポリタンクを外にだしておいたのですが、どこからか情報を聞いて、「うちのおばあちゃんが菓飲む水がないんですけど、いただいてもいいですか」とか言って来られるんです。煙やらで、喉がむせたりするとやっぱり水が欲しくなるでしょ、皆さん寄ってきて、最後は犬まできましたよ。私は、引っ越してきて2年2ヵ月位で、近所とは顔見知りになっていましたが、もうちょっと広い範囲に住む、初めて家の名前も知った人たちと一緒に力を合せることができ、とてもうれしかったです。

## ④ 急遽 地元に避難所開設 ～訓練どおりに事は運ばず～

午後4時半頃でしたか、地区の方から、県の銘木になっている神社の柳の木が折れて通学路を塞いでいるという電話をもらって、すぐ会社から戻りました。で、区の人たちとどうやってその木を撤去しようかと相談しているうちに、雨が激しく降ってきました。それでも過去20年、同じようなことがあっても地区の所までは水が来なかったという気持ちが皆の中にありました。夜の7時頃になって、防災無線で、避難所に指定されている高校に避難するようにという連絡が入りましたが、地区の

若い奥さんから「小さな子どもを連れて遠くの高校まで行けません」と電話がかかってきたので、急遽、地区の会館を避難所にしようということに決めました。ひとり暮らしのお年寄りとかもいますし、そのころ膝位まで水がきていましたので、早めに避難するように呼びかけました。結局、会館には100人位が集まりました。実は、被災した年の5月に県の防災訓練があつて、私を含めて区から15名が参加していたんです。それと全く同じ事をやったという感じですが、実際にやってみると、いろいろ大変で、訓練どおりにいかなかったです。

#### ⑤ 手紙書く場所も作れなかった避難所運営を反省 …

避難所のお世話をしていたある日、中年の男性が一生懸命手紙を書いているのを見かけました。避難所として学校は借りてはいましたが、その場所は避難所エリアの外だったので「その場所は、ちょっと遠慮してください」と声をかけてしまいました。でも声をかけた後すぐに、静かな所で手紙を書いている人を追いやってしまったことに対して、申し訳ない気持ちになりました。どうして、すぐに学校側に言って、そこを借りてあげられなかったのかと。当時は、手紙が唯一の通信手段でしたからね。避難所の使い方のルールというものも、あの頃は何もありませんでした。リーダーがしっかりしていたらピシッとなるし、リーダーが悪ければどうしようもないという状況。震災前から「神戸市ふれあいのまちづくり条例」のもと、地域で福祉的な見守り活動の組織作りを進めていたところで、当時数で言ったら130位できていましたかね。その組織ができていた所は、避難所の運営も比較的うまくいってましたね。やっぱり、地域に顔の見える関係ができていたということが、一番大事だと思いますね。

#### ⑥ もっと自治会に参加して！ …

あの水害に対して、国とか県とか市の助成がありましたね、それは非常に助かりましたね。だから自分たちもすることはちゃんとしておかなきゃいかんと、ここで自治会を持っている訳です。そういう中で一番困るのは、やはり自治会に入っていない方が沢山いるということです。昔から村や町はあまり人の出入りが無いのだけれど、この辺は新興住宅が増えて、半分都市化してきているものですから。水害の時も、今日はいくつと前もって市に申し込んでおくと、その数だけ弁当がきて、自治会の役員さんがボランティアと一緒に配付するのですが、自治会に入っていない人も取りに来るんですよ。自治会としては会員の数しか把握できていませんからね。「用意していない」と言うのと「何もしてくれない」とか、その時だけ権利を主張するのは。やっぱり、できるだけ沢山の人が自治会に入ってもらって、地域の環境整備や子どもの見守り活動とかと一緒に取り組んでいけばいいなと思っています。

## 6 神戸市真野地区のまちづくり

人口約5500人、2400世帯で神戸市の中でも高齢者の多い真野は1910～20年代に三菱造船や川崎重工の職工さんが長屋住宅に住み着きました。戦災にあわなかったため、老朽化した長屋住宅が立て込んでいる地域です。住工混在の地区ですから公害がひどくて、

65年ごろから公害追放運動が始まって、地域福祉、街の緑化、コミュニティ施設づくり等、課題はいろいろ変わりましたが、住民主導のまちづくり活動を続けてきました。真野のすごいところは、火を消していることです。地震後すぐに火事がでましたが、40軒位で消し止めています。消防団がすぐに動いて、1間半位の道幅しかないところで火を消しました。消火栓を開けたけれども水圧が低い、それでバケツリレーで火事に立ち向かいました。そのうちに地区内のミヨシ油脂という会社に水圧を上げる機械があるのを誰かが思い出し、それを消火栓につないで10軒目位でようやくくい止める所までいったら、水が出なくなりました。三ツ星ベルトの本社の夜勤明けの人たちが消防隊を編成してくれたので、その工場の地下タンクの水を使って消火活動をやって延焼をくい止めました。

区役所に救援物資を取りに行ったら、お年寄りがはじき飛ばされる状況になっているので、これではいけないと真野は校区で救援物資をまとめて受け取って、各個人に行き渡るような体制を作り上げました。さらに数日後、家にいる人も食事をほとんどしていないことが分かって、5000食分を確保しようということになりました。

真野は自分たちで復旧・復興に立ち上がっています。対策本部としては、そろそろ自立してもらって避難所を縮小したいので、帰れそうな人には帰ってもらおうということで、建築レスキュー隊を組織しました。

建物危険度判定をしようということで2月の土曜、日曜日にのべ330人の建築士に入ってもらい、被害の状況を1軒1軒全部調査してもらいました。そして帰れる人には帰ってもらいました。(宮西悠司さん談)

## 7 健康と防災は自己責任

‘腹八分 クヨクヨするな よくかんで

化粧忘れず 毎日歩け！’

## 8 地域の点検

### 地域の課題を把握する

- ・火災が拡大しやすい場所（木造密集地域、消防車が入れない、水利が近くにない場所）
- ・風水害の恐れのある場所（危険な斜面や溪流、大雨時にあふれそうな側溝、溜池等）
- ・避難に問題のある場所（狭い路地、行き止まり、ブロック塀、石垣のある道、避難所が遠い場所、瓦屋根・看板・広告塔・クーラー等が地震時に落下する危険のある所）
- ・屋外犯罪の不安のある場所（見通しの悪い、街灯のない、風紀上問題のある場所）
- ・交通事故の危険のある場所（交通量の激しい 違法駐車が多い場所、大型車両の交通が多い場所、ガードレールのない道路、信号のない交差点、子どもの飛び出し等）

### 地域の魅力を把握する

- ・消火活動に役立つもの（消火器、消火栓、防火水槽、井戸、河川、動力ポンプ、耐震性貯水槽、池、バケツ、風呂屋、プール、ホース等）
- ・救助活動に役立つもの（ジャッキ、バール、シャベル、ノコギリ、建設会社、重機、防災資器材倉庫、金物屋、ガソリンスタンド等）
- ・救護活動に役立つもの（AED、医薬品、薬局、病院、包帯、担架等）



- ・避難に役立つもの（安全な避難地・避難路、避難誘導用標識、避難誘導用メガホン・ロープ等）
- ・情報入手に役立つもの（公衆電話、ラジオ、テレビ、新聞、掲示板、筆記用具等）
- ・避難生活に役立つもの（食料、水、トイレ、生活必需品等）

### 災害時に役立つ人材を把握する

- ・消火活動ができる人（消防団、自衛消防隊、市民防災リーダー、消防・消防団のOB等）
- ・救助活動ができる人（消防団、市民防災リーダー、大工、消防・消防団のOB等）
- ・医療活動が出来る人（医師、看護師、市民救命士等）
- ・緊急輸送物資を運べる人（トラック運転手、フォークリフト免許所有者等）

## 9 イベントのマンネリ化を防ぐ六つの力

⇒協力・資力・知力・体力・気力・魅力（東川町町長 松岡市郎氏談）

## 10 避難所運営マニュアル作り

### ★ 地域性を考慮した避難所ごとの方針と目標を設定する。

学校(指定避難場所)のほか、保育所、地域集会所、地域福祉センター、企業の体育館、寺・神社・教会等が避難所となりうる。

### ★ マニュアルに盛り込みたい事項

- ・防災資器材の操作手順
- ・避難者の受付（名簿作成、部屋割り、情報の収集・伝達など）
- ・避難所内のルール作り（起床・就寝時間、食料・水の分配方法、ゴミの分別、トイレの使用法、洗濯機の使用法、電気の使用制限、高齢者等への配慮、炊事班、トイレ掃除班、保健衛生など）
- ★ その他（マスコミ対応、ボランティア対応、避難所便りの発行、行政・地域住民・学校の三者による運営連絡会の開催など）

<注意事項>

- ・マニュアルをより良くするために必要事項を加筆する。
- ・災害による大きなストレスと相まって十分な暖房（冷房）・換気設備やトイレや入浴施設のない避難所の床に大勢の他人と寝泊りする生活は心身に過酷な環境となることが予想できる。
- ・授業の早期再開を目指す。

## 11 平成22年度 東京消防庁地域の防火防災功労賞制度の応募事例より

### 高齢者対策その1（戸建てがなく商業建物とマンションが混在する町会での取り組み）

あるマンションをモデルケースとして土日の警備員を雇い、高齢者の登録制呼びかけ電話を管理人室に設置し、24時間の監視と1日1回の呼びかけを実施している。その取り組みが成功すれば町会予算から補助をだし、他のマンションへも拡大していく方向である。住宅用火災警報器は100%設置済み【江東区東陽二丁目町会】

## 高齢者対策その2 【多摩市都宮聖ヶ丘一丁目アパート自治会】

平成20年5月に高齢者ボランティア「まるとひじりグリーン隊」を発足させ高齢者宅の火気周りの点検や家具の転倒防止対策を進め、防火防災体制を充実させた。また、自治会内の災害時要援護者リストを作成し、災害時の共助体制を整えている。リストは適時更新され、最新の情報が記載されている。22年度は関係者の了解を得てこのリストを消防署と共有し、災害時のより迅速な援護体制を構築した。

## 高齢者対策その3 (マンション、住宅、町工場、商店等が立ち並び、道幅が狭く、震災時には大規模な被害の発生が危惧される住工商混在地域での取り組み)

以前から高齢者見守り事業(災害時要援護者支援)は実施しているが、具体的には回覧板等で見守りを希望する高齢者を募り、近所に居住する町会員がそれぞれの高齢者を担当し見守りを継続している。担当者は直接訪問や電話による確認、戸外での面談等を「見守りシート」に記録する形式で行っている。現在154名の希望者に対し、18班で対応している。【大田区萩中町会】

### 12 知っておきたい用語の意味

災害時 要援護者	災害が発生したとき、また避難生活を余儀なくされたとき、高齢者や心身に障害のある方、子どもや妊婦などには、特別の配慮と援助が必要となります。 <ul style="list-style-type: none"><li>・ 自分の身を守るための適切な防災行動(避難など)がとりにくい人</li><li>・ 急激な状況の変化に対応が困難な人</li><li>・ 車いす、補聴器などの補装具を必要とする人</li><li>・ 生活する上で、薬や医療装置が必要な人</li><li>・ 情報のやり取りが困難な人、情報の入手や発信が困難な人</li><li>・ 理解や判断ができなかったり、時間がかかる人</li><li>・ 精神的に不安定になりやすい人</li><li>・ 普段の生活においては支障が無くても、災害時などの異常環境におかれた場合に特別な手助けを必要とする人。</li></ul> (静岡・浜松市ホームページ「防災ホッとぼっくす」より)
避難準備 情報	避難に時間がかかる「災害時要援護者」のために、通常の避難勧告、避難指示に先立って発令し、いち早く安全な場所に逃げてもらおうための情報
避難勧告	避難行動を開始すべき段階
避難指示	生命の危険が迫っている段階