

東日本大震災における避難所の研究 A study on the refuge shelters at the East Japan great earthquake

水田恵三
Keizo Mizuta

¹尚綱学院大学 総合人間科学部

Shokei Gakuin University Department of Comprehensive human science

East Japan earthquake caused enormous damage. This author 1995 Hanshin-Awaji earthquake, the 2004 Niigata-Chuetsu earthquake of the year, in 2008 Iwate-Miyagi Inland Earthquake shelters has been especially studies operated in. Seen, including changes in human behavior operates in various places around differences and emergency or time-series desire. This study is to inspect the hypothesis about the seven patterns of management refugee shelters. In this case many refuge shelters are confused and managed by inner suffered people.

Keywords: *refuge shelter, great earthquake, east Japan*

《問題》

2011年3月11日に生じた東日本大震災は、東日本を中心として多大な被害をもたらした。筆者は1995年の阪神淡路大震災、2004年の新潟中越地震、2008年の岩手・宮城内陸地震の避難所の運営などについて研究してきた。各所における運営形態の違いや、非常時における人間行動や、時系列の欲求の変化などを見てきた。

今回報告するのは、宮城県の中でも被害が多かったA市を取り上げることとした。この市は市役所も被災したためか、復興のスピードが遅く、発災後7ヶ月たっても避難者はおり、避難所は完全に閉鎖できないでいる。この市《人口は16万人》において3月18日時点で避難者数40601人、避難所の箇所250、4月10日の時点で15166人、避難所の箇所128であった。7ヶ月後の現在避難者は宮城県で743名、福島県で95名、岩手では0であり、A市ではまだ2317人、24カ所であった。死者行方不明者は合わせて5000名を超える。避難場所となったところは学校、公民館、お寺、コミュニティセンター・集会所、個人宅、体育館であった。公共の施設の多くは避難所に指定されていたが、それ以外は指定されていない。避難所の多くは津波の被害に遭っていることも今回の特徴である。

今までの研究から避難所運営の型は

- ① 施設職員がそのまま最後まで運営する形
- ② 施設職員が初期に運営するも徐々に内部ボランティアが運営
- ③ 施設職員が運営するも徐々に行政職員が運営
- ④ 行政が運営徐々に内部ボランティアに
- ⑤ 行政職員が終始運営
- ⑥ 内部ボランティアが終始運営
- ⑦ 外部ボランティアが終始運営

であることが分かっており、阪神淡路では①②が多かった。新潟中越では③⑤が多かった。阪神淡路大震災時に①とりわけ学校施設の教職員に多大な負担が生じその後問題となったため、それ以降の避難所運営マニュアル策定には、多く市町村が避難所を運営する記載が見られた。その結果、

新潟中越地震では③④⑤が多く見られた。

今回は、A市においてどの型が多く見られ多寡、どのように避難所が運営されたのかを見ていきたい。

《方法》

発災後2週間後から、南は相馬市から北は宮古市まで主な被災地の避難所を見てきた《詳細は整理中》。今回はその中のA市を中心として分析した。面接の対象者は避難所運営の責任者である。A市の避難所は6カ所ほどである。聞き取りの内容は以下である。① 避難所名、責任者の名前、職業、一時避難所か、物理的特性、避難所規模(避難者数)、建物属性 学校等、幹線道路の近さ、地区特性、周辺の被災程度、避難所指定

② 運営の特徴、本部の人数、役割分担の有無、被災前組織の構造の継続、組織形成日、組織形成経緯、本部内労働負担の公平性、リーダーの交代、内部ボランティアの有無、診療体制、対外組織との関係、避難所所有者との関係、行政との関係、自衛隊常駐の有無と時期、外部ボランティア、他自治体の応援の有無、外部ボランティアへの評価、情報ネットワーク、衛星電話の有無、部外者への対応

③ 機能評価 物資分配時のトラブルの有無とその時期、食料分配時のトラブル、住民との関係、住民とのトラブル、ボランティアとの関係、ボランティアとのトラブル、避難者間のトラブル

④ 将来への展望 仮設住宅の抽選、入居自立を促す姿勢ありか、将来の見通し

⑤ 現在お困りのこと

《結果》

① 東部の学校

3月31日現在、ピーク時は2000人、災害直後から小学校職員が運営に携わり住民の組織作りを始めた。26人の班長を配置し、朝夕ミーティングを行った。内部のボランティア(中学生を含む)が配膳を手伝う。本部スタッフも内部ボランティアがつとめ

る。自衛隊の炊き出しも行われるようになった。トイレが外にあって不便であった。避難所運営の型としては②が該当する。

② ①の近所の団地

《避難所でサブリーダーをしている方の話》海岸からの津波が団地はめちゃくちゃ。団地で洪水にあった。車で避難していのちからがら逃げてきた。人数133世帯、750人の団地。運営方法は団地の2階の一室が避難物資の置き場所となっている。隣の自治会と併せて物資が来ていたが隣の自治会が面倒くさくなったのか、こちらで自主的にやるようになる。市の職員、自衛隊と相談して物資は配っている。自衛隊が来るようになったのは10日後。電気、ガス、水は来ていない。停電もした。発災直後は自動販売機荒らし等があった。運営の型としては、⑥が該当する。

③西部の高等学校

震災当日、部活などで下校していなかった生徒と職員、近隣の避難者など計1680人が避難した。13日になって初めての配給は小さなおにぎり1つであった。1680人は極限状態。いろいろな地区から来ていて、地域のコミュニティーのまともは悪い。校長が「何らかの自治組織が必要だ」と考えていた。時を同じくして、被災した地元自治会長が、「自分たちのことは自分たちでやらなくては」と配給の授受、学校側とのやりとりなどすべてをまとめると、自ら自治組織の会長に名乗り出た。まず約25人が入る教室から班長、副班長を選出した。毎朝、早朝の全体集会、一斉清掃、夕方の各教室を代表する班長ミーティングを欠かさなかった。日によって、食料の消費量が読めず、多くの避難所で食品管理が問題になる中、余った米はその日中におにぎりにして近隣に配ったり、町内会に託して分け合った。4月21日からの県立高校再開にもなって、被災者は体育館に移動して貰うことに。事前に、リーダーの中で施設に残る人を調査、その人たちに引き継ぎを行った。これは、内部ボランティアがリーダーとなり避難所の運営がうまくいったケースである。行政はほとんど出てこない。運営の型としては②が害とする。学校と地域が連携してうまくいったケースである。

④中部の避難所

(内部ボランティアの方の話)

運営に学校はまったく関与していない。外部ボランティアに土地も提供されているが、外部ボランティアと避難所との接触はあまりない。避難者にはお年寄りが多い。自治的な運営はできておらず、スタッフやボランティアに頼っていて、配膳も外部ボランティアが担当。他の指定避難所に入れなかった人が寄せ集まりのせい、苦労は、食料関係。いい大人がクッキーの種類の違いだけで言い争いになる。ある人には250m1を2本、ある人には500m1が1本という分け方でも一々説明しないといけないほど。受付で食事の話

は「タブー」で、スタッフは一切食事について話さないようになった。

最初からグループを作れる状態じゃなかった。もし責任者を作ったらその人に恨まれる。部屋の大小がまちまちで、均等に代表者を置くことができなかった。最近市町村合併した故か、独特の地域対立があって、表には見えない人間関係が絡まっている。応援にきた他市町村の職員は、言葉が分からず、土地勘もないので運営にはほとんどタッチできないと述べていた。運営の型としては⑥が該当する。

⑤中部の学校

他地域からの避難者が多い。この避難所は最初は学校の教室などに避難していたが、学校の機能を戻すために避難者は体育館や武道館などに分散して居住。学校と避難者は機能分化している。行政は連絡以外は機能しておらず、被災者の中からリーダーが自然発生的に選出。しかし、実際のリーダーはNPOの仕事をしていたTさんであり、彼を中心としてこの避難所は運営され外部との交渉も彼が行っている。T氏リーダーを務めるA室《避難所の3つの部屋のうちの1つ》は3月20日の時点で避難者は150人強。年代は0代から90代まで。食事は自衛隊が定時に3食提供《5月末まで》。徐々に救援物資から食事が提供できるようになる。4月の時点で行政が常駐して、他県からの応援も得ているが、基本的には内部ボランティアが運営していた。医療チームも常駐する。子ども中心の自治を掲げ、子ども専用のスペースを設けた。当初はついたら置かず、避難者全員で1つの家族のつもりであったが、のちに蠅に悩まされて、蠅よけのカーテンは置くようになる。10月中旬に避難所は閉鎖することになったが、一番問題となったのは、避難所での自炊の問題であった。再三の市への申し出にもかかわらず、管理上の理由から最後まで認められなかった。ちなみに他では認められた避難所もある。運営型としては⑥が該当する。

以上5つの避難所を記述したが、250の避難所のうちの6であり、全体的な印象は述べることができない。北部にはさらに被災の程度が大きかった避難所があったが、混乱の度が大きく、調査できなかった。ただ、市役所の被災の程度が大きいと、避難所の運営にまで手が回らなかった。市役所自体も市役所本庁舎で避難生活を送る市民約100人に対し、行政運営に支障が出るとして、退去するよう求めて混乱が生じた。多く行政の機能を自衛隊と内部被災者が補っていた

《考察》調査した避難所運営の型は⑥のパターンが多かったが、①②③もあったと思う。問題は④⑤のパターンが少ないことであり、その後の混乱を招いていると考えられる。

本研究は日本心理学会「震災からの復興のための実践活動及び研究」の助成を受けています。