

東日本大震災における避難所の研究（２）

A study on the refuge shelters at the East Japan great earthquake（２）

水田恵三
Keizo Mizuta

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 study is to inspect the hypothesis about the seven patterns of management refugee shelters. In this case many administrative organs in refuge shelters are confused and managed by administrator of school or 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。前回（2001年）の発表では宮城県内において比較的復興のスピードが遅かったA市における数カ所の避難所を比較する形で記述した。

- 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。前回のA市では運営の型は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たと考えられる。

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3週間前後に対象避難所に赴き面接調査を行った。面接の対象者は避難所運営の責任者である。対象避難所は4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

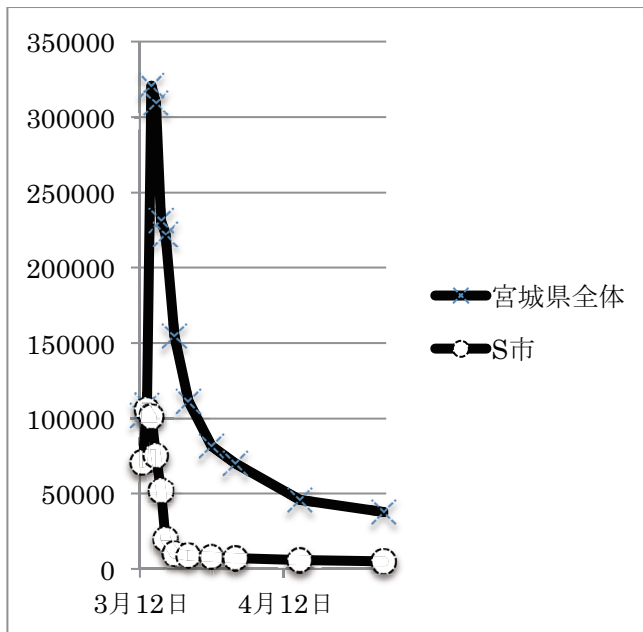


図1 避難者数の推移(宮城県とS市との比較)

今回報告するのは、宮城県の中でも人口が多いS市の複数の避難所である。

避難者数の推移を見るとS市は5日後で半減し10日後には1000以下になっている。これはS市の建物の被害が少なく、自宅に戻るか、県外からの避難者が多かったためと思われる。

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 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 A避難所

この避難所はS市では南部に位置し、自宅がほぼ全壊状態、車も流された方が多く入っている。この学校は避難所運営マニュアルを発災前年に出しており、他の学校もかなり参考としたらしい。調査当時300数人が体育館に避難していた。この避難している地域の方はもともと地域の結びつきが強く、自治組織もあり、班分けなどがきちんとされていて、統制がとれている。他県からの職員も2泊3日のローテーションで来ており、来ていた県職員たちは被災経験もあることからきばきと日常業務を行っている。発災からしばらくはマニュアルどおり校長を中心とした学校職員が名簿作り、食料配分などを行い、人数が少なくなるにつれ人々を教室から移動して体育館に集めた。そのころから区職員と地域住民の共同によって避難所が運営される。食料、燃料は自衛隊の救援で配給。また、窓口も被災者の方に行わせており、対応もスムーズである。一時期救援物資の配分などに手間取ったときもあったが、現在では落ち着いている。

この避難所では最初に教職員がほぼマニュアルに沿った形で運営を行ったため混乱の中にも運営はスムーズに行われた。運営の型としては③と考えられるがその後④に移行。他県からの応援と、そこに至るまでの自衛隊の支援が大きかったと考えられる。

② B避難所

この避難所の運営マニュアルが発災の8年前に完成しており、その出来映えからもかなにネット上で出回っていた。S市の北部に位置し、津波の被害はない。停電や住宅の損壊で避難してきた人が多かったが、避難所は1週間で閉鎖している。開所から自治会の人々が中心になって避難所を運営し、学校は避難所運営にはタッチしていない。当時の校長にお話をうかがったところ、あれだけのマニュアルにもかかわらず「実際の役には立たなかった。ただそれを作成したときに地域と学校とが協力した。それが一番役にたった。」とのことである。そもそも非常時にすべての状況に対応するマニュアルはないし、むしろそれを作成したり、訓練をする中での2次的なものが重要なであろう。この地域は普段から地域の結びつきが強く、それが功を奏した。発災直後から帰宅困難者が多く集まり、千人を超えた。食料もビスケットとペットボトルの水のみであった。運営形態は⑥である。

③ C避難所

C避難所はS市の中心に位置し、S駅にも近い。運営マニュアルはあるが、区職員との打ち合わせは2年間なし。区職員は運営に携わることはなかつ

た。校長を中心として運営。2000名程度の人が体育館等に避難。食料等のない1日を過ごす。翌日からは配給がくる。近所の結びつきは弱く、町内会という意識は殆どない。県外在住の避難者も多かった。関西から職員が派遣されて初めて行政による運営が開始された。ここは20日間開設されたが、地域住民による運営の援助は一切なかった。地理的に便がいいことあり県内外からの救援物資は多かった。

学校職員は協力し合い、生徒たちも率先してボランティアを行った。この避難所の運営形態は①に該当する。阪神淡路大震災以降学校と防災との関連は検討され、学校の負担軽減が叫ばれていた中で、このように学校に負担を強いたケースがあったことは残念である。その一方で今後地域との結びつきを持たない都会の学校ではこのようなケースが出てくることも危惧される。

④ D避難所

S市の北部に位置するこの避難所は指定避難所ではなかったためその後数奇な道を辿ることとなる。当初は1000人以上押し寄せ、階段まで人が溢れた。ここの建物の長が区に支援を求めたところ、上記理由で断られた。近所まで津波が押し寄せたところがあり、避難してきた人たちも津波で家を流された人が多かった。館長は自力で何とかするしかないと判断し、住民を集め「皆さんの命は必ず守ります。」と宣言した。その後、近所のスーパーや商店など知己を頼り食材を集めた。その後孤軍奮闘している様子がマスコミに流れ、全国からの支援が届いた。避難所の運営はトップダウンで、酒たばこ禁止とした。運営は住民の自治を重視したが、最終決定はリーダーが行った。その後4月には正式な避難所となった。その後も避難所運営を続けるとともに近隣の仮設住宅への支援を続けている。このセンターがこのような画期的な活動ができた背景には、以前から地域内での活動が盛んであったことが考えられる。避難所運営の型としては①である。

(考察) 以上見てきたように、S市においてはA避難所のように行政が安定して避難所を運営しているケースは少ない。ただし、これらの多くは、開設期間が短期間であったり、自衛隊の援助や他県からの応援があったために目立った混乱は生じていない。また、行政の手が届かなくてもB避難所では地域住民が援助している。(1)でも記載したが今回の地震の場合地域に力が混乱を避けたことは間違いないと思う。しかしC避難所のように善意で学校が運営し、たまたま事なきを得たことを、時代を逆行して学校にさらなる防災機能を持たせようとするのは問題が多いと思う。

(注)この研究は日本心理学会2011年度東日本大震災からの復興のための実践活動及び研究の研究助成を受けています。