

避難所運営訓練を実施して

東京都足立区 レジデンス中川自治会 防災担当
(足立消防団第二分団 班長)

北村 芳嗣

はじめに

近年、災害が多発する中で、地域の避難所の役割や運営が取り上げられることが多くある。しかし、阪神・淡路大震災、東日本大震災、最近の豪雨災害などの大規模災害の対応やインフラ問題などに追われ「避難所」の運営のあり方が、十分に検討されているとは言えない現況にある。それは、災害の区分に応じた対応や地域のコミュニティの課題、そして、避難所の運営主体など、あまりにも多様な場面設定に向き合う中で、どのような「避難所運営」が被災者から求められているのかが捉えきれないでいることが大きな要因と思われる。

ここで紹介するのは、震災時を想定した都市部の避難所訓練で、場所は東京都足立区中川の長門小学校、2019年6月の日曜日に実施した内容である。

足立区は人口約68万人。避難所は小中学校を中心に一次避難所124施設を指定しており、その中で、長門小学校は、区内の最も東南に位置し、南を葛飾区、東を中川の河川に接し、北と西は区内だが、地形的には南東部の半島のような位置関係にある。近隣の5つの町会が運営主体となり、避難所地域の人口が約2千世帯、7千人、避難所の収容可能人員が1,300人である。この漠然とした数値からも分かるように、5つの町会と地図上の町丁名は一致せず、避難所想定人数は不明で、また、小学生の登校も自由制度のこともあり、必ずしも地図上の区域が指定されている訳でも、町会員が固定される訳でもなく、避難対象者の「実態そのもの」が不透明である。

これは、ある意味、都市部の「避難所の基本的な姿」と言っても良いかもしれない。小学校周辺の町会等が運営すると言っても、災害時に避難参集される方の顔も名前も知らない人が多いと予想され、また、都心から千葉県や茨城県へ帰られる帰宅困難者の停留点となることも予想される中で、近隣の町会による自主運営となっている。

全国の多くの避難所は、避難される近隣者が顔見知りで、おおよその人数も分かる関係性の中で運営される。当地のような避難所は、参考とされるのが阪神・淡路大震災時のケースとなるが、それも十分に分析され、反映されていないのが現状である。

地元町会による運営の形態をとるようになった1999年から毎年実施し、既に22回となる。そのうち、運営委員等による防災講話や応急救護訓練などが11回、一般参加の防災訓練が11回となる。これらの実績から運営委員等の訓練参加者の意識は比較的高く、役員の方達にも20年近く自分達で運営して来たまとまりがある。

1 訓練のプランニング

避難所運営訓練としては、幾つかの実施方法がある。

- ①災害に精通した講師を招聘した講演会
- ②課題を出し合って検討するようなワーク・ショップ方式
- ③子供等の参加増をめざしたバケツリレーなどの競技・ゲーム性のも
- ④地域内の幾つかの場所で同時並行して消火等訓練を行う地域発災型
- ⑤参加者が実施する防災訓練型などがある。

近年は、②の参加者の防災に関わる意見の検討するワーク・ショップや③のゲーム性の高いものなどが注目されている。しかし、今回は、一般参加型の防災訓練としたことから、①は除外され、②も限られた参加者の意識高揚にはつながっても一般参加ではない限界があり除外し、③は防災を遊び事にする事の是非や他に地区運動会・お祭り・青少年対策の子供参加行事などと重複することから除外され、④は道路使用許可の関係から、通行止め区域・交通整理要員の確保・複数枚の許可費用など都市部では実現困難で、実施している地域もほとんどないことから除外し、従来の⑤を基本として考えた。

そして、発災と同時に「避難所」を参集者が自ら立ち上げ、その際に発生する課題を自分達で解決していく、そのような全員参加型の訓練として、町会を通じ地域全体に声掛けして実施することとした。

2 従来の一般参加型防災訓練のギャップ

一般参加型訓練を既に10回近く実施し、その内容が次第にマンネリ化するとともに、実際の避難所運営とは、そぐわない内容になっていると思われる現状にある。

従来は、参加者を町会別に4班に編成し、事前に設営した訓練ゾーンに割り振って、順に訓練ゾーンを回って、訓練に参加する方法を取っていた。

代表例として、表1のように、町会ごとの4つの班が、各訓練ゾーンを約25分実施し、2時間程度で一順して、終了させるものである。このため、一般参加者の参集する1時間以上前に、運営役員が来て、それぞれの役割を担った準備をしていた(写真1)。

表1 4つのゾーンの訓練内容

(例)	第1ゾーン (校庭)	第2ゾーン (体育館北側)	第3ゾーン (体育館南側)	第4ゾーン (近隣公園)
町会ごとにA～Dの4班を編成	消火器による初期消火訓練	体育館内の段ボール区割り等の見学、緊急電話の使い方説明	AED取扱い訓練	仮設トイレ等の見学



写真1 従来の避難所訓練で、訓練前に集合して準備する運営役員

避難所運営は、区の地域防災計画、避難所マニュアルにより、運営本部役員が実施し、庶務部・物資部・救護衛生部・施設管理部の4部組織によるものと定められている。各部は、副本部長(各町会長)の統括の下、部長1名・複数の副部長・複数の部員が事前指定され、これら運営委員約60名近くが運営する仕組みとなっている。その組織内容は、マニュアルもあることから、開設された「避難所の運営」にあたっては区との連携から有意な形態のものとなっている。つまり、避難所での生活が継続される時期の運営としては、良くできた組織となっている。

しかし、発災と同時にこれらの運営組織が活動して、参集者を受け入れるには、運営委員全員の速やかな参集と円滑な組織運営が求められることから、即応性が薄いものと言える。

結局のところ、発災直後の混乱期に対応する有効な手順は示されていない。このため、今までの訓練は、1時間以上前に運営委員が集まり、受け入れ態勢等の準備する「避難所設置運営の訓練」と、その後、一般参加者が各ゾーンで展示見学等や訓練をする「地区防災訓練」の二段階構成となっている。避難所運営訓練とは言え、避難所での必要

とされる資機材等の展示や備品の説明であり、それらに、消火器訓練や中途半端なAED訓練を入れるなどして、防災訓練を実施し、やり過ごしているのが実態となっている。

これは、区役所の示す「運営組織」が、区役所の役割分担から見た組織として編成されており、避難物資の受入れや配布の「物資部」、施設の管理にあたる「施設管理部」、要救護者への対応をする「救護衛生部」、区と連絡調整する「庶務部」として機能する仕組みとなっている。発災と同時に、多数の避難者が参集される中であって、これら各部が円滑に機能するのは、素人的に見ると難しいと言える。

東京防災セミナー「避難所運営の手順と方法」の講演などでは、やるべきことやそのルール等が列記され説明されるが、防災を兼ねた公的な組織ですら、それらの準備や対応が事前になされているとは思えないような詳細な事項を町会等役員で事前に準備することは難しいものがある。さらに、この講演の中で、発災直後に参集された避難者を待機させ、「避難所の準備」が整ってから、開設し、受け入れることとして事前にマニュアル化しておくと言われていた。水害時の避難所開設では、事前に区役所職員が準備し、その上で開設の広報がなされていることから、多分、それが一番ベターな方法と思うが、当小学校の避難所で、震災時に校庭にしばらくの時間待機させる指示が運営役員によりできるものと疑問である。

3 運営訓練のビジョン

(1) 「全体の流れ」を次のように定めた

- ・首都直下地震が発生し、震度6強の強い揺れとなった。
- ・地域には多数の建物被害が発生した。
- ・幸い、大規模な広域火災は発生しなかった。
- ・電気・ガスが止まり、ライフラインと止まってしまった。
- ・余震等のおそれがあり、建物倒壊危険もあることから、避難所を自主的に開設する必要がでてきた。
- ・避難所運営委員に指定されている5つの町会の町会長が参集し、同時に、各町会の一時集合同所に参集した方達が「長門小学校」校庭に参集される。

このような状況設定として、区・消防署・消防団・ボランティアに運営訓練の支援をお願いすることとした。

(2) 避難所で起きる「課題」を運営本部と参集者全員で解決する

震災を想定した避難所は、発災により多数の方が避難される。それを参集が不確実な運営委員だけが対応するのは難しく、又、避難所には様々な課題(問題)が起きることが想定される。

そこで、訓練として、避難所で起きる「課題」を防災士会(4名の訓練コーディネーター)が、時間軸を考えながら

運営本部に提起する、出された課題を運営本部は参集した町会の皆さんに依頼し、その町会で対応して解決してもらうこととする。解決にあたっては、今まで訓練で担当されてきた運営委員の部員が支援し、更に安全管理や技術的指導を消防職員・消防団員、区職員が補助する。

参集される方は、一般的に、地区の町会ごとに集団（塊）となるし、町会等の役員の方がリーダーとしてまとめていただけることも可能なことから、参集された方全員に避難所運営の主役となってもらうこととする。ただし、高齢者や乳幼児もおられることから、当然にやれる方がやれる範囲で実施する。

(3) 「課題」は何か？

様々な課題があると思われるが今回は、時間軸に合わせて、第1段階「避難所の開設」、第2段階「避難所の運営」、第3段階「周辺等で発生した災害に対処」とする。なお、訓練にあたって必要とされる資機材は担当する町会がそれぞれ備蓄倉庫から搬出し使用することとする。

■第1「避難所の開設」

- ① 受付を設置し、避難者の男女別、高齢・幼児別、等の避難者リストの作成と食事準備のリストを作成する。
- ② 避難者リストの作成に基づき、区災害対策本部と「無線交信」し、避難所の現況と当地域の被害状況報告をする。あわせて、食料品・畳等の必要資機材の要請をする。
- ③ 体育館に避難施設の町会別スペースを作り、プライベートテントを組み立てる。
- ④ 隣接する公園内に「循環型仮設トイレ」を組み立てる。
- ⑤ 要介護者や負傷者対応の応急救護所を設営する。

■第2「避難所の運営」

- ⑥ 食事準備のための湯沸し機器等炊き出し準備をする。
- ⑦ 災害時特設電話設備を設置する。
- ⑧ ペットブースを設置する。
- ⑨ 必要資機材等の搬入受入れ等ボランティア受入れ窓口を設置する。

■第3「周辺災害対応」

- ⑩ 倒壊建物の下に要救助者が数名発生しているので、救出し、応急救護所に搬送する。
- ⑪ 近隣に火災が発生し、消火器の初期消火及びスタンドパイプによる放水をする。
- ⑫ ⑩で救出された負傷者に対する応急処置をする。

■最後に全員で撤収し清掃する。

(4) 活動にあたって事前に必要とされる「場面の設定」

・救助活動：場面の設定として、倒壊家屋の下敷きになっている要救助者として、消防署から訓練用人形（30kgと60kgの2種類）を借り、廃棄予定の机、テーブル等の下に置いた。救助資機材は備蓄倉庫から搬出し、使用上の安全管理は消防署に依頼する。

- ・初期消火：校庭の水飲み場付近に、訓練用消火器（8本）を準備と初期消火訓練できるようにする。指導補助を消防団に依頼する。
- ・市街地消火：学校横の道路の消火栓を用いて、スタンドパイプによる放水消火訓練ができるように道路使用許可を取り、監視員を配置する。スタンドパイプの取扱いは、既に各町会で自主的にやっていることから、消火栓に接続・ホース延長・放水の一連の流れを実施してもらい、指導と安全管理を消防署に依頼する。
- ・子供等の参加者向けの対応：避難所訓練に直接参加できない子供向けに区から起震車・煙体験ハウスを設置してもらい、区職員の案内指導を受けられるように依頼する。
- ・ボランティア受入れ：災害時に、ボランティア組織との連携が必須とされることから、ボランティア組織2団体と協働する。お米の搬入として米穀小売業組合、畳の提供として畳店ボランティア組織（いずれも区と災害時支援協定を締結している組織）に対して協力依頼し、お米・畳の搬入と受入れ対応の準備をする。

4 事前の調整

- ・防災士会の方と打合せして一応の原案を決定。
 - ・避難所運営本部を構成する各町会長の本部長・副本部長会議で、訓練内容の確認。
 - ・本部長・副本部長会議で、前回会議で出された疑問点や実施事項の検討。
 - ・ボランティア組織に打診し、依頼。
 - ・消防署との打合せと消防団への活動内容の依頼。
 - ・避難時運営に関わる役員会議で、実施内容を説明し、疑問点を修正。
 - ・避難所運営全体会議で、各町会等の活動内容の確認や実施上の疑問点の調整。
- これらの準備の後、実施することとなる。いずれの会議等にも区職員に参画してもらう。

5 当日の訓練の流れ

- (1) 避難所（長門小学校）の訓練を6月の日曜日、9時に開始する。
 - (2) 事前に、各町会は一時集合場所に参集し、校庭に各町会に分かれて整列し、開会式をする（写真2）。従来からの流れもあり、開会式のセレモニーが訓練開始の合図となることから実施する。
- その後、直ちに、訓練コーディネーター（防災士会）から、4つの課題が「運営本部」出され、各町会の参加者数に応じて、課題解決の実働を運営本部から町会の担当者（リー



写真2 開会式に集合された各町会の皆さん

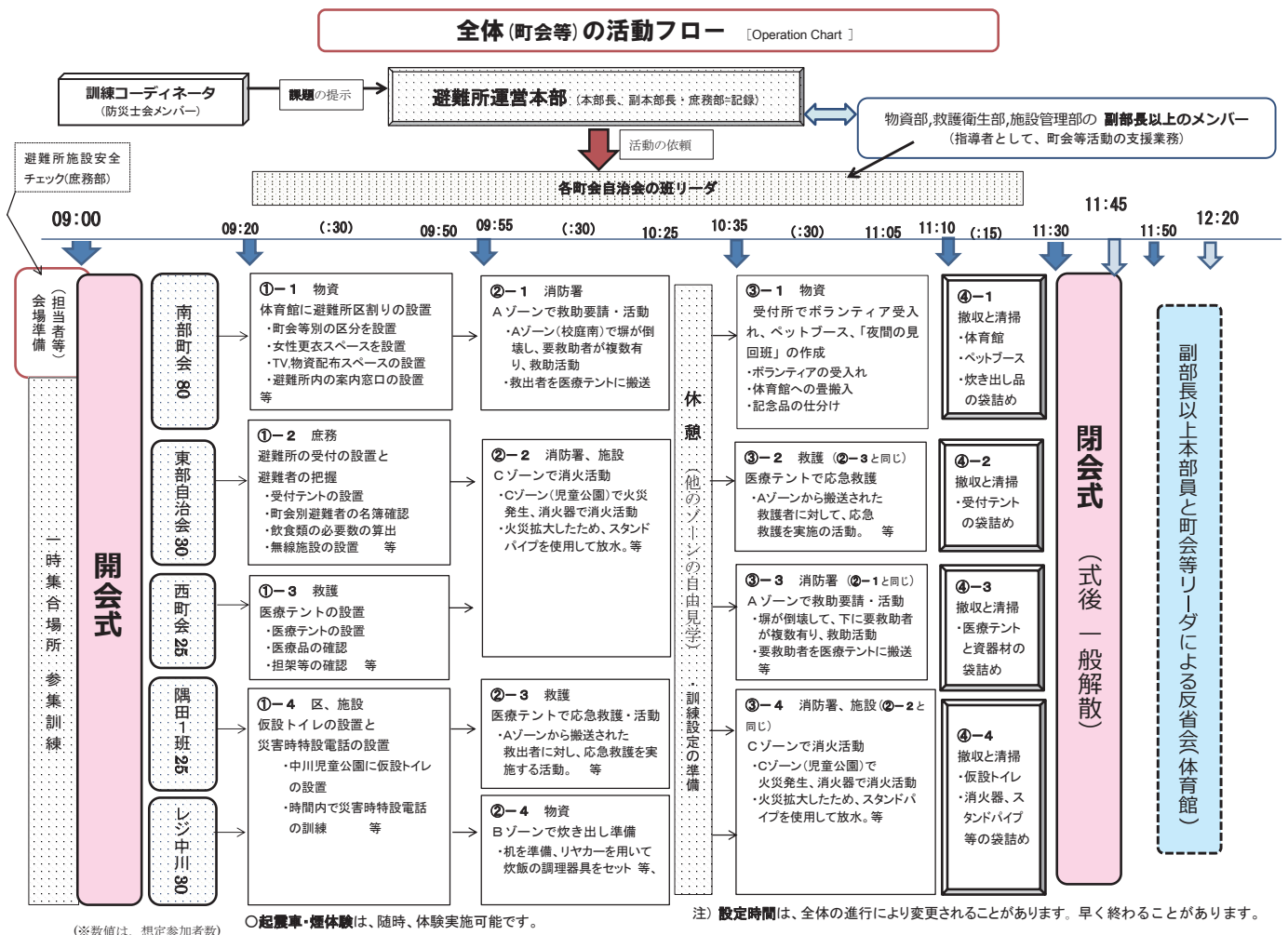
ダ)に依頼され、活動してもらう。30分後に、次の課題(第2)が出され、その後に休憩をはさんで、第3の課題が出されて、救助や消火活動などを経て、撤収と清掃を終えて、11時30分に閉会する。

閉会后、学校の教室を借りて、運営部員(町会役員)・区職員・防災士等による反省会を実施し、12時30分に全てを終了する。

参加者は5つの町会から約190名、学校・消防・区・ボランティア・社協等約35名の参加となった。

全体の町会別の時間軸の実施内容は、図1のとおりで、

図1 町会別の時間軸の全体活動図



課題として考えたことが一応完結することができた。

学校敷地と隣接する道路と公園を使用した全体図は、図2のとおりで、参加者にわかりやすくするために全国消防長会のイラストを使用させてもらって作成した。配置は、逆L字型の校舎、南東隅の体育館とその北側にプールがあり、東側道路を隔てたところに公園がある。

各セクションは次のとおりとする。

避難所運営本部は、本部長以下の数人の役員のみで、全体の管理運営にあたり、食料や資機材等過不足や注意事項などにつき各担当する町会に依頼する中核的役割を担う。

受付テントは、校庭に設置され、受付を実施し、避難者人員・要救助者・ペット等の把握により、必要な食糧等の実数把握をしてもらい、体育館レイアウト・炊き出し準備等に活用するセンター的な役割となる(写真3)。時間経過で庶務部の所管となるが、当座は担当町会の人達により運営してもらう。

応急救護所は、校舎横にテントを組み立てて設営し、救護者を一時的に応急処置対応し、更に必要により校舎の医務室に移送する。応急救護の包帯法等は消防職員の指導による。



写真3 受付テント、施設の設置



写真4 災害時流水型マンホールトイレの組立

仮設トイレは、地下水を汲み上げて放流する災害時流水型マンホールトイレを公園内に組み立てる(写真4)。

体育館の避難所は、女性更衣・授乳のためにプライベートテントも2基組み立てる(写真5、写真6)。

ボランティア受入れは、無線で災害対策本部に依頼し、救援物資として届いたとして、受付担当が、米を炊き出し場へ、畳を体育館に搬送し敷設する(写真7、写真8)。

ペットブースは、プール横に受入れ区画を設置する。

周辺災害対応訓練は、救出救護を、廃テーブル等の下から救助器具を用いて訓練人形を救出し、搬送して応急処置を実施し(写真9、写真10)、消火活動を、模擬消火器とスタンドパイプによる放水訓練をする(写真11)。

6 まとめ

今回は、防災士会が訓練コーディネーターとなることにより、災害時発生する課題を運営本部に提供し、そのことを避難所運営本部が地域の町会の力を借りて解決していくという流れとした。その流れが分かり難いと言う面もあったが、「課題」とされるやらなければならないことや問題に取り組み、解決する主体が、運営本部と参集された人達全員の役割なのだと言う仕組みが理解されたように思う。そして、参加された方が老若男女に寄らず、できることをできるだけ自分達でやるのが「訓練」として身に付けて

図2 施設全体から見た活動図

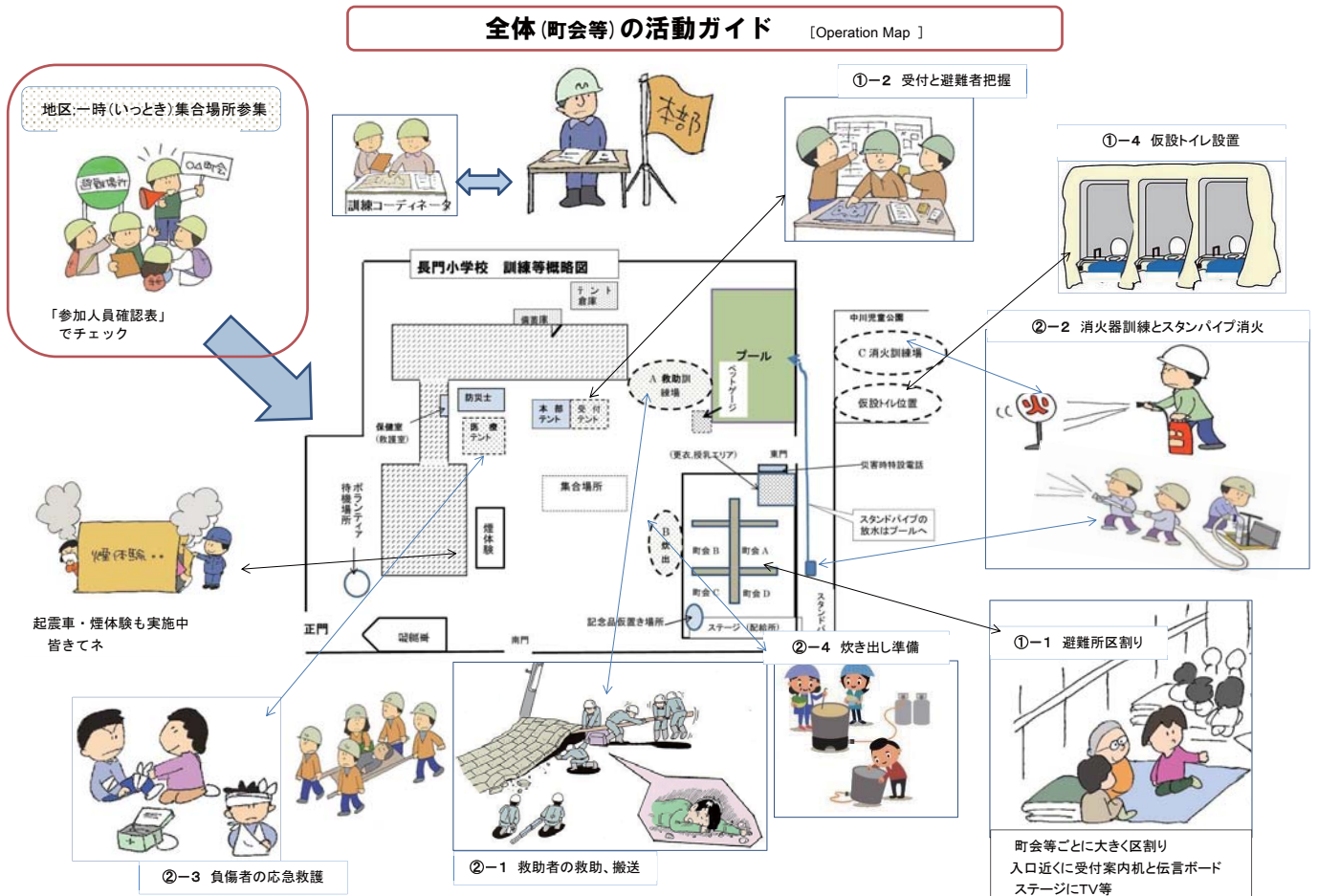




写真5 町会別の避難所区画スペースの設置



写真6 プライベートテントの設置

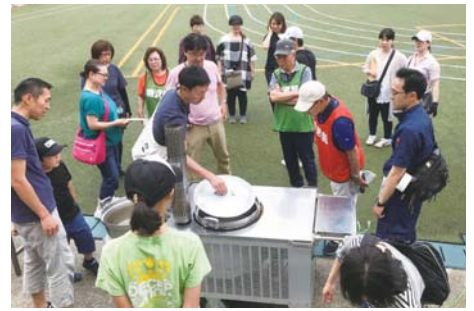


写真7 炊き出し設備の設置と作動試験



写真8 ボランティアにより提供された畳の搬送



写真9 倒壊家屋を想定した救出救助訓練



写真10 救出者の搬送

いただけただけ良かった。

災害時には、常に、区職員や消防職員・消防団員がそばにいるわけではないことから、自分達でできることは自分達でやっていく姿勢が、今回の避難所運営訓練を通じて、理解されたと思う。そのことにより、実際の災害時に、顔も名前も知らない人達が参集されても、それらの人達も町会の人達と一緒に自分達も手伝わないと避難所が運営されないと理解されるものと思う。

今回の第22回目の自主運営の訓練にあたり、事前に幹部会や役員会などで周知してもらうとともに、様々な角度から検討してもらい完成度の高いものにすることができた。また、ボランティアとして協働参画していただいた米穀小売販売組合のA店や「5日で5,000枚の約束」を交わしている畳店ボランティア組織のO店などとおして、避難所とボランティアとの関係に理解を促すことができたと思う。

災害時に被災地域が孤立しない視点は、都心部では特に、情報が錯そうすることから自分達から発信して、地域のり災の現況や必要とされる援助物資等を積極的に求めていくことが重要なこととなる。今回、避難所開設と同時に区災対本部に現況を無線発信し、さらに、訓練の中でボランティアとの円滑な関係など関係機関との連携を確認することができた。

これらは、地域の結束を踏まえて初めてできるとともに、当初から関わっていただいた足立区の災害対策担当と多大な支援をいただいた足立消防署大谷田出張所によることが大である。感謝するしだいです。今回は、さらに、課題の工夫を凝らし、参加者全員による避難所運営訓練を進めて行きたいと思っている。



写真11 道路上でスタンドパイプによる放水訓練

追記：令和元年台風第19号の対応

令和元年10月11日(金)16時、台風第19号の接近に備えて長門小学校等の避難所を開設。夜に避難所運営役員が、区職員の支援として活動を開始する。翌12日(土)6時、消防団員に第3水防態勢の発令。8時、区から「避難準備、高齢者避難」の広報等がなされ、区内の多数の避難所を開設。さらに、指定外の大学等も含め避難所を設置。15時、区内全域に「避難勧告」。この勧告により足立消防団員に対して分団長指揮による「避難所の支援」命令。21時30分、区内の綾瀬川周辺地区に「避難指示」。台風接近が近づくため、団員は避難所支援から撤収し災害対応待機。

結果的に、区内の被害は少なかったが、避難所は事前指定の124か所に対して大学や区民センター等142か所開設し、3万3,106人が避難した。長門小学校にも350人近くの方々が避難した。

- ・避難所運営訓練の経験から、地元の方が区職員を支援して、避難所運営に従事し、きめ細かな避難者対応がなされた。
- ・災害が切迫する前の消防団員による避難所の支援に対して、地域の方々から熱い視線を感じる事となった。