

コロナ禍の避難所運営

(前編) 令和元年東日本台風(台風第19号)の避難状況を踏まえて

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

災害がテーマとなると必ず「避難」の課題に突き当たる。そして、今や避難と言っても新型コロナウイルス(COVID-19)の感染危険を考えなければならず、災害による負傷か、感染による疾病かの境目で立ち往生している感がある。さらに、避難を考えると、震災時の避難と、水害時の避難により大きな差異がある。避難に対して「難を避けること」と言うキャッチフレーズがあるが、水害時には事前情報により取るべき選択肢の中で難から逃れるが、震災時には予期せぬ事態から逃げる行動が限定される。

最近の災害対策は、水害が注視され、内閣府が示す「在宅避難・縁故等避難・避難所避難」はその典型で、かつ、感染症対策として有力なツールとなっている。避難所避難も施設敷地内への乗用車避難を含めると感染対策となりえる余地が大きく、この選択肢が様々な場面で取り上げられている。しかし、これらは事前情報を基にしており、阪神・淡路大震災の地震火災や東日本大震災の津波災害では、災害の規模や様相から対応が困難であり、また、水害時であってもハザードマップから自宅2階が避難場所に適しているかを見定めることが難しいケースも多い。縁故等避難も核家族化の中で限られた選択肢となる。縁故等避難は戦時中に疎開と言われた時ですら様々な軋轢があり、今の時代に親子間であっても災害時避難のために部屋や食事を提供することは難しく「水害に備えて、今から、そちらに避難します」と言って、受け入れ可能な家族親戚関係が成り立つのは限定的と言える。

さらに、災害対策基本法の条文を超えて2016年から取り入れられた「高齢者等避難・避難準備」を含めて、避難のタイミングは「高齢者等避難」「避難勧告」「避難指示(緊急)」の3段階あり、これら3つの避難用語が市区町村長により発せられる。テレビ等のニュースで流される広域情報に対し自分の住んでいる市区町村は、何の「避難」に該当するのかが理解されにくい面がある。例えば、私の住む足立区は葛飾区と接しており、防災行政無線のスピーカからは足立区側が「避難勧告」と言っている時に葛飾区側は「高齢者等避難開始・避難準備」と伝達していることがある。市区町村の境に住んでいる人達だけでなくとも、災害

の情報とその情報に関連する市区町村の関係性が3通りの選択により曖昧となり分かりにくさを増やしている。

2020年12月の改定指針で「高齢者等避難・避難準備」を「レベル3 高齢者等避難」、「避難勧告と避難指示」を「レベル4 避難指示」、レベル5を「緊急安全確保」の変更が示されている。少し整理された感はあるが緊急安全確保は、「確保」の言葉からはレベル4の指示よりも控えめな感じを受ける。このように、避難の選択肢や地域性を踏まえた対策は、少し大きな災害があるとその都度変更され、避難所の運営に対しても様々な見解や提言がなされる。それらは、地震災害のように地域性を超えて体感として理解しうる事象と降雨災害のように河川水害が上流から下流域までの地域性の差異に影響する事象の相反する事象を合わせて「避難」という中で扱うことのわかりにくさがあり、災害の都度変更される余地となる。ここでは、令和元年東日本台風(台風第19号)襲来時の地域の避難状況を踏まえた状況とそれらを基にして新型コロナウイルス感染症を踏まえた地元小学校の避難所運営のマニュアルの仕組みを紹介する。

1 令和元年東日本台風の 東京都内の各区の対応

(1) 気象情報等

2019年10月12日(土)静岡県伊豆半島に上陸し、14都県の390市区町村に被害を与えた令和元年東日本台風(以下「台風第19号」という。)の襲来は大きな教訓を残した。この台風の被害は、死者108名、被災家屋10万621棟におよんでおり、当初、台風の大きさと進路から1,200名以上の死者が出た狩野川台風に匹敵するとされ、新幹線をはじめ鉄道や高速道路等の交通機関の運休と合わせて企業や学校が休止された。台風の進路から警報等の対応が関東地域重視の予報となり、降雨量が1日に922mmを観測した箱根町など驚異的な雨量となったところもあるが、実際の人的被害は関東以外で多く発生した。12日15時30分に大雨特別警報を静岡、神奈川、東京等の関東地域に、さらに夕方には福島、宮城などの東北地方にも及んだ。被害が甚大となった福島、長野、宮城県に消防緊急援助隊が派遣されたことは承知のことである。

東京では、「大雨警報（浸水害）」が12日4時14分に都内全域に発令され、さらに、関東地方に15時30分「大雨特別警報（浸水）」の発令が報道された。この東京での大雨特別警報は、青梅市など多摩地域が対象とされ、23区内は対象外であった。ところが、12日22時16分に北区、板橋区に、22時34分に世田谷区、22時50分墨田区に飛び飛びに「大雨特別警報」が発令された。

気象庁のこれら警報は正直分かりにくく感じたのは私だけに限ったことかもしれない。また「命を守る行動をとってください」も分かりにくい。今回の23区の飛び飛びに指定された区にその時間帯に特に大雨が降ったとも言えず、と言って河川の越水箇所の危険性を踏まえたものとも思われない。例えば、墨田区のように隅田川と荒川に接しているとどちらの河川なのか、荒川が危険だとすれば江戸川区等に、隅田川とすれば台東区等にも警報が出されてしかるべきかと思われるが、大雨特別警報を飛び飛びの区を指定して発令している意味が理解できない。しかも1時間後の23時53分には大雨警報そのものも解除されている。

国土交通省の河川情報は、都内北区の岩淵水門にある荒川水位観測で、12日21時10分に「氾濫注意水位」に達し、翌13日5時20分「避難判断水位」に達したが、この時点で雨は弱まり、9時50分に最高水位（7.17m）に達し留まった（氾濫危険水位には至っていない）。荒川上流では、埼玉県熊谷水位観測所で12日18時00分に「氾濫危険水位」5.50mを超え6.25mを記録し、12日から14日にかけて荒川に流れ込む都幾川、入間川、腰辺川等で堤防の決壊や越水などの水害が多数箇所が発生している。

また、当地の足立区に注ぐ中川と綾瀬川は、中川が12日19時10分に氾濫注意、21時00分に氾濫警戒が発令され、綾瀬川は、12日16時00分に氾濫注意、21時30分に氾濫警戒となり、さらに、21時30分に「氾濫危険」水位となった。

(2) 都内の避難状況

台風第19号における都内23区内の対応は、避難指示（ランク5）が足立区等3区、避難勧告（ランク4）が墨田区等11区、高齢者等避難（ランク3）が台東区等3区、何も発令しなかったのが練馬区等6区となっている（発令は地域を限って出されている区もある）。都内全域に大雨警報が出されていても23の区でこれだけの相違がある。

避難者数が1万人を超えた区が江戸川区3.5万人、足立区3.3万人、葛飾区2万人、大田区1.2万人となっている。中でも江戸川区は荒川沿いの43.2万人に避難勧告を発し、避難者率が8%を超え、足立区が68万人に対する避難者率が5%となっている。反面、渋谷区は区内全域に避難勧告を出したが避難者数531人で避難者率0.2%、一部地域が荒川沿いにある板橋区が避難者数1,529人で避難者率0.3%に

留まっている。このように都内23区は、関東平野の末端のほぼ同様の水害危険があると思われるが、避難者率から見ると限りは地域別の都民の意識差に大きな開きがある。

この違いの一因に都内を流れる「荒川の氾濫」を想定した大規模洪水に対し、江東5区（上流から順に、足立、葛飾、墨田、江戸川、江東）が、各区のハザードマップに荒川を見据えた大規模洪水の危険性を示し、2015年から広域的に取り組んで講演会なども開催し、区民への水害に対する啓発活動をしていることが、この区域の避難者率の高さとして考えられる。そのことは、江東5区に含まれる墨田区（荒川沿いの一部地域）の避難者数が約4,000人、江東区（荒川沿いの一部地域）7,000人と23区内の中では多い避難者となっている。

避難勧告の発令日時を江東5区で見ると次のようになる（荒川の上流から順に記載）。

区	発令時刻	発令内容
足立区	12日 8時00分	全域 高齢者等避難
	15時00分	全域 避難勧告
葛飾区	12日 11時30分	全域 高齢者等避難
	16時00分	一部 避難勧告（荒川、中川沿い）
墨田区	12日 12時00分	全域 高齢者等避難
	17時00分	一部 避難勧告（荒川、旧中川沿い）
江戸川区	12日 9時45分	一部 避難勧告（荒川沿い）
江東区	12日 14時00分	一部 避難勧告（荒川沿い）

この中で、江戸川区が一部地域を限定してはいるが、高齢者等避難のレベル3を飛び越えて、12日9時45分にレベル4（避難勧告）で対応し、このレベル4の流れが、午後になって14時江東区、15時足立区、16時葛飾区、17時墨田区と順に避難勧告の発令となっている。なお、足立区は、12日21時30分に綾瀬川に対して氾濫危険水位となった通報が国土交通省からあり、21時38分に避難指示（緊急）を当該地域に発している。

ここで、当地の足立区の避難の状況を見ると、11日夕方に6か所、12日午前24か所、午後105か所の避難所が開設



写真1 台風第19号時の体育館避難状況（初期）

された。内訳は、避難所とされている小中学校103か所と緊急避難所とされた区施設・私立小中学校・都立高校・大学等の32か所が開設され計135か所に3万3,172人が避難した。避難者率が高いのは、荒川と合わせて、隅田川、中川、新芝川、毛長川により四方を囲まれ、南北に綾瀬川もあり、万一「荒川等を含め複数の河川が氾濫したら…」という住民の思いが区内全域の避難行動につながったと思われる。

その中で、当中川地域は、地元の町会組織が台風襲来の2日前の10月10日（台風は東京から1,200km南方地点に位置）に水害対策の地区会議が招集され、避難所となる小学校長も参加して、台風被害の注意喚起の資料を作成し、町会経由と小学校経由で地域全域に配布した。このきめ細やかな水害危険に対する情報発信により、前日の11日16時に区と協議の上、小学校2か所と区民センターを避難所として開設した。この開設に合わせて、水害時コミュニティ・タイムラインに基づく高齢者等に対する避難誘導が行われた。また、同時に、町会等役員の一部が従来からの避難所運営に従った開設活動を実施した。

（※ 「コミュニティ・タイムライン」は、災害に備えて時系列により取るべき減災行動をExcel表にして実行するタイムラインを町会等の地域単位で作成して、町会等がまとめて行動する計画表です。）

(3) 都心部の大規模避難の実態

東京都は、2019年台風第15号と第19号に関して、防災対策の検証から都民アンケートを実施しており、その要約として次のことが示されている。

- ① 避難情報の入手方法——テレビ (85.7%)、気象庁HP (26.7%)、市区町村の防災メール (22.3%)、市区町村のHP (16.5%)、等
- ② 避難情報の課題——分かりやすい情報の発信 (57.1%)、地域の状況に合わせた情報 (48.4%)、より早いタイミングの情報 (45.7%)、避難所の開設情報の充実 (33.9%)、等
- ③ 避難所への課題——プライバシーがない (20.5%)、避難場所が分からない (19.2%)、水害時の安全性に不安 (17.8%)、要配慮者の受け入れ態勢が十分でない (12.3%)、等

これを見ると、情報をマスメディアのテレビ等に頼っており、市区町村単位の避難情報が伝わりにくい傾向があり、そのため災害時に取るべき自分にとって必要とされる情報が分からない立場となっている。そして、避難所ではプライバシーや要配慮者への対応と言った内容が求められている。

避難所について言えることは、都心の小中学校は、元々「地域の避難所」としての機能が考慮されている施設ではなく、災害対応時の便宜上の緊急措置として指定され運用されている。小中学校は、単に地域の教育事情により建築されている施設で、地域の災害予測事象や人口や地理的条件から想定される「避難者の対応」の要素はなく、このため避難所に災害時の対応力を期待すること自体にムリがあり、避難所の収容人員と地域の人口から見た避難予測人員とはかけ離れている。そのため、場所によっては、かなりの離れた避難所が指定されている所や水害時の安全性から見て不適切な所もある。

さらに、小中学校は、階段の上り下りが困難な高齢者や100kgを越す肥満者のトイレなどに対してもともと想定されている施設でないことも明らかである。これらの小中学校を避難所として運営することは「水着で山登りをしろ」と言うに等しい感覚が求められる。

最近、日本の避難所は国際的な難民施設基準すら満たさないばかりか、電気もなく十分な給水すらないなど国際基準の「スフィア基準」を持ちだされて比較されることもあるが、災害時の緊急避難としてのみ利用されることが前提で、本来は2～3日程度が限度である。しかし、実態は仮設宿舎の建設までの数週間にわたって体育館で寝起きする風景が日本の避難所となっており、国等の避難所運営の指針ではゲストハウスのような対応をする解説であり、その意識のズレが実際の避難所の運営者側の過大な負担となっている。

例えば、避難者収容人員を見ると、当地区の避難所のN小学校は、地域防災計画上の収容人員を1,353人としている。しかし、教室が12室（平均65㎡）、音楽、家庭、図工等の部屋を入れても15室と体育館の施設空間で、教室の机等を後部に寄せた空間は使用範囲が3/4未満となり、避難者一人当たりの占有空間を1.65㎡とすると1,000人未満となる。これで、水害時に1階の体育館が使用できないと収容可能人員は500人程度が限度である。このN小学校を避難所としている地域の人口が約6,000人、地上2階以下の住宅や共同住宅が多くを占め、避難予想人員は収容オーバーとなる。その意味で、避難所の空間容積ですら運営の見通しが立たないのが現状となっている。

ここに、新型コロナウイルス感染症対策として1人当たり4㎡空間を確保すると、収容人員は単純計算で200人弱となる。しかも浸水時の停電と水洗トイレの使用不可を考えると、絶望的な避難風景が現実となる。この現状の中で、要配慮者・プライバシー・LGBTの配慮などを避難所運営の中で議論されることがあるが、一体この発表者はどのスタンスで避難所の課題に関わっているのかと疑いたくなることもある。

台風第19号では都内23区は、地域防災計画に基づき計画に沿って対応ができた地域と対応が悪く齟齬をきたした地域があるが、避難勧告を発した地域はいずれも計画的な対応ができたとは言えず、都市部の人口密集地における大規模避難の対応の難しさが表出したと言える。その中で、もっとも早く避難所を開設した江戸川区が報告書を出している。その報告によると12日9時45分の「避難勧告」発表前の9時39分に「避難所開設支援職員」に避難所開設を指示している。定められている小中学校等避難所ごとの職員の参集率は65か所の避難所に対して約8割の76%である。避難所の職員数は最大で16名、最小で3名、平均して9名が対応している。小中学校の避難者が2万6,761名、それ以外の区民館、コミュニティ館、文化施設など40か所が避難所となり5,763名が避難し、計3万5,040名の避難者となった。避難所の従事職員は教職員127名を含め1,643名が従事し、職員1人当たり約20名の区民に対応している。このように職員1人当たりの対応人員が比較的少ない20名程度であっても反省事項が寄せられていることからすると、避難者数に対する受け入れ側の対応人員は、学校を避難所とした場合に何人を目安とすべきなのかと考えさせられる事象である。

これに対して足立区等は、避難所ごとに担当支援職員の指定すらなされていなかったこともあり、足立区、墨田区などはホームページ上で反省事項をとりあげている。足立区を見ると、135か所の避難所を開設して3万3,172人が避難したが、これは今まで経験したことのないことであった。避難所に出かけた区職員の多くが備蓄品倉庫の場所や避難所に避難する町会名などの情報を持たず、避難した方も避難すればあとは区職員等に何とかしてもらえものと思っていたようで終始混乱が見られた。11日16時に開設した6か所は時間的な余裕があったが、高齢者等避難が出た12日8時に開設した14か所、風雨の強くなる10時10か所、全域に避難勧告を発令した15時66か所、16時8か所と時間軸に合わせて逐次に避難所を増やし、早く開設されたところの収容情報がないままに次々と避難情報がTVや広報等を通じて出されたことから、早く開設され避難所が極度に混雑し、区職員の対応が全く追いつかないところもあった。このため、避難所によっては、収容人員約1,400人の小学校に1,200人近い避難者が来たところも複数あり、反面、施設により収容率1%未満のガラガラのところも出てしまった。

足立区、墨田区等の台風第19号の避難所の課題を見ると、避難所への職員の配置の遅れ、逐次開設により早期開設所への避難者の集中、備蓄品が避難者数に対応していない、ペット同行等に対するルールがない、水害時避難と言われているのに備蓄倉庫は1階となっている、職員だけでは開設運営が困難である、など多くの課題が出されてい

る。今後の対応として、避難情報等の伝達の在り方、避難所の開設場所の選定や開設時期、ペット対応等の避難所のルールの策定、地域の町会等から支援仕組み作り、避難所ごとの運営マニュアル作成などとなっている。足立区は課題に沿って5つの検討会を立ち上げ、墨田区も早い段階で課題と対応策を示している。

しかし、結果的に23区内は、台風第19号の被害がほとんどなく、人的物的被害は関東以外で発生し、これら検討事項も2020年となって新型コロナウイルス感染症対策で多忙となり、避難の課題は萎んでしまい形ばかりの間にあわせ策となってしまっている。

2 台風第19号の避難実態を踏まえた対応

(1) 台風第19号の避難所運営を踏まえた2つの課題

2020年に入って、当地域の中川地区町会自治会連絡協議会の防火防災部会で、今年度の防災対策の推進課題について話し合った。台風第19号により表出した中で一番問題とされたこととして、避難所運営を支援した町会等役員の人達と避難された地元の人達との「意識のズレが大きいこと」と「水害時の対応マニュアルの作成」の2つがあった。

問題は、避難所において、運営にあった町会等の人達と避難された方も共に地元の人達だが、都心の人的交流の希薄さの中で「同じ地元民として、お互いに助け合う」と言う視点が見えて来ず、支援する側と支援される側に分極化したことにある。このため、避難した方にとってはごく当たりまえの要望、例えば、もう1枚毛布をください、カップ麺用のお湯をください、トイレが使用しづらい等も避難所の機能が不十分な小中学校で避難所運営にあたる地元の人達にとっては過大な要求のように受け取られたことだ。

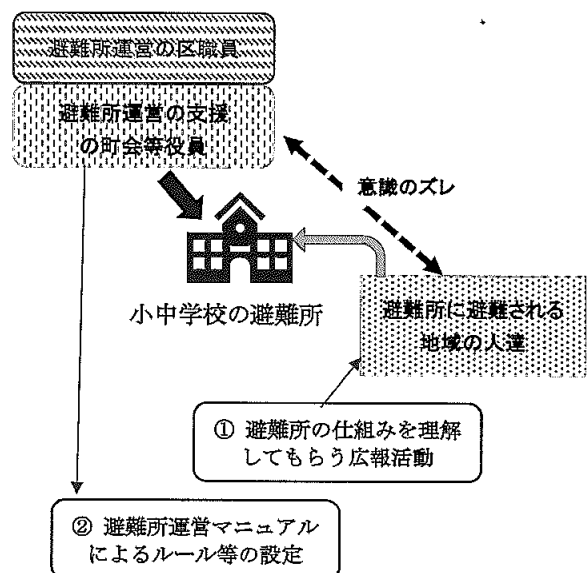


図1 2019年台風第19号を踏まえた2つの課題

都のアンケートにも見られたプライバシーや要配慮者への対応などもその延長線にあると思える。

そこで問題点の整理として、次のような2つの課題に取り組むこととした。内容は、避難所を運営する地域の町会役員と避難される方との意識のズレを少しでも解消する意味で、①地域全域に避難所の実情を踏まえた避難時の対応を広報する、②避難所のマニュアルを作成し今後はそのマニュアルに沿った訓練することとした。しかし、新型コロナウイルス感染症拡大により検討会が順延され、①については2020年7月末にやっと方針が議論され、作成作業をして8月に原案を作成し、9月の中川地区町会自治会連絡協議会の14町会自治会の了承が得られた。費用の補填を足立区に申請依頼して、リーフレットの発刊となったのは11月となった。②については、区広報誌により避難所に関わる解説と避難所運営の手順書が示されたこともあり、N小学校避難所運営会議の打合せ会等を踏まえて9月にリハーサル訓練とマニュアル説明会を経て、10月にマニュアルが完了し該当する町会等担当者全員に配布した。

(2) 地元避難所に関わるリーフレットの配布

当地域の中川地区町会自治会連絡協議会は、14町会自治会（地域内約1万世帯、約2万人の居住者）により構成されており、該当する小中学校の避難所も4か所あるが、ほぼ同じ形態で運用されていることから一括で検討した。避難される方に対するリーフレットは、表題を「避難に際して」とされ、2020年11月に地域の全住戸に配布することができた。運よく昨年は、地震や水害もなかったことから、

時期を失することはなかった。

A3判裏表（A4判で4頁）1枚で、①災害情報の入手方法、②災害を知ること、③避難先はどこか、④避難に際して（コロナ禍を踏まえ）、⑤避難所での生活の5項目とし、ハザードマップに従った行動と水害時は避難に在宅避難等も考慮してもらうこと、避難時には非常持出品を持って来てもらい、受付時に感染症対策が実施されてゾーニングがなされること、避難所生活の基本は避難した方の自主運営によることなどを示した。支援する町会等役員の方に対しても災害後は地元町会の災害復旧に従事することから、支援は一次的なこととして、避難者自らが主体的に避難所運営を担うことを示した。

これにより、避難所を支援する地域の役員の方と避難所に避難される方が、できる限り同じ意識に立って行動する前提が示されたものと思う。4頁程度の内容では、足りないことばかりだが、地域の課題として取り上げて全戸に配布し、できる限り大勢の方に見てもらい、かつ、予算的にも合致する範囲としてこのスタイルと内容となった。

なお、災害対応を考えた際に落としやすい事象に災害後の地域の復興をどのようにして担うのかと言った論点がある。避難所の運営に地域の町会等の役員が関わり続けると結果として、復興が遅れる。地域性を踏まえて災害時の被災程度などの実態を町会等公的な自主組織が中心となって進めるのが最も効率的で、被害状況の確認がしやすいことでもあり、避難所支援は町会等にとっては一時的なものではないことを示した。

（つづく）

コロナ禍の避難所運営

(後編) 令和元年東日本台風(台風第19号)の避難状況を踏まえて

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

3 「避難所運営マニュアル」の作成

(1) 避難所運営組織の仕組み

避難所の運営は「避難所運営ガイドライン」(2016.04内閣府)があり、東京都においても国のガイドライン等を踏まえ「避難所管理運営の指針」(2018.03東京都)等が発出されている。これらガイドライン等は、市区町村の職員が災害時に避難所を運営し、後日、避難した方の代表者による避難所運営委員会に運営の主体が移行するという考え方を基本としている。

東京都の避難所運営指針等は、細かいところまで配慮した避難所の運営が記載され、避難所が避難者と市区町村職員と施設管理者(学校職員等)の三者が協力しあって粛々と運営され、要配慮者や女性等にも配慮した対応がなされる内容となっている。しかし、現実はどうだろうか。そのことが台風第19号時の都内の避難所開設の課題となったのではないと思う。職員一人に対して避難者が10人程度の対応なら指針等に近いことも可能となるが一人に30人とも50人ともなると、多様な対応が求められ、まとまりが取れず、場当たり的な対応に終始することになったのではないと思う。

指針は、5つのフェーズに応じた対応が示され、一般的にもこのような流れと考えられる。この場合、水害時は事前に避難がなされるが災害の発生に至らないこともあり、この場合に避難所運営の前段階として「待機施設」の名称を用い避難所対応と異なる位置づけをしている市区町村もある。しかし、避難する市民の側からすると滞在時間の長短だけの違いで、避難所としては同じものとなる。

平時の準備段階

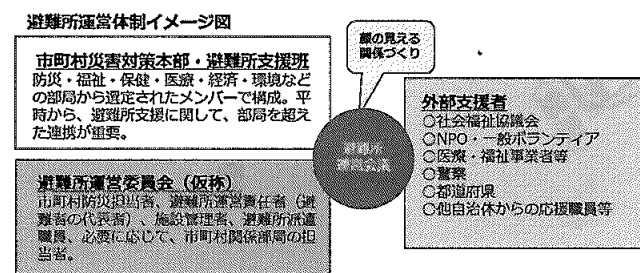
- ① 初動(発災当日)
- ② 応急期(3日目まで)
- ③ 復旧期(1週間まで)
- ④ 復興期(1週間以降)

このフェーズの「①初動」を見ると、施設の被害等のチェック・立入禁止箇所の指定・備品等のチェック・備品の搬出を行い、施設内の利用区分や避難者の受付、避難所ルールの明示等多数の業務が同時に発生し、この段階で避難

者割り振りや授乳や更衣等の場所の確保などの準備があり、施設内をよく知っていても職員5人程度では1時間近くの準備を要する。それですら施設毎のマニュアルが整備され、年一回は訓練していることが前提かと思える。

この段階で指針は、避難者を体育館内に収容可能で、教室等を目的別の用途に使用できるゆとりがあるものとしていますが、そもそもそんな避難所が都心部にあるのかと思う。体育館だけで避難者を収容する前提は、都市部の小中学校の避難所では避難者数から考えてもムリがある。都の指針を適用すると東京武道館のような体育館が必要で、かつ、避難者の多くが健全な人達が想定されなければならないと思われる。同様に、大阪府避難所マニュアル(2017.03)を見ても「…市町村は、被害想定調査によって得られた最大規模の避難者数の収容を可能とすることを目標に、避難所の指定を行う。」とあるが、大阪湾の震災時高潮を想定するとこの目標で避難所を指定することが市町村に可能なかと疑問となる。つまり、国の示すガイドラインを踏まえた都道府県の避難所指針は、都市部の避難所の運営実態を置き去りにして、詳細な部分にまでこだわって作成されているようにすら思える。この中で、避難所運営の仕組みとしては、次のような図3-1がイメージされている。

図3-1 国の示す避難所運営体制のイメージ



ここに示す「避難所運営委員会(運営本部)」は、避難所が開設された後に避難者による代表者と行政機関との協働の場として設立される組織である。その際にこれらの実行性を確保するうえから各施設の「避難所マニュアルの作成」にあたっては事前に地域住民の代表(町会等役員)が参画して作成すると示されている。

しかし、市区町村は、1995年の阪神・淡路大震災以降、突発した災害に際し職員による避難所の対応能力の不足を

補うことから、地元の町会等に直接担ってもらう考え方を取るようになってきている。足立区の場合も東日本大震災後の修正も含め「避難所マニュアル(案)」(2013. 足立区)において、避難所に避難する地元の町会等による“避難所運営会議”を平時に編成しこれにより震災初動時の対応を図ることとしている。他の市区町村も同様の仕組みを多く取り入れている。これは名称から「会議」とあり、国の示す避難所運営のマニュアル等を検討する場のようにも見られるが、実質は、震災に際し避難する人達の対応を平時に組織化した町会等役員による運営会議に委ね、区職員来所までの間隙を応急的に埋めるものとしている。区職員が駆けつけ、避難者とともに組織される“避難所運営委員会”の設置により、応急的な平時の町会等役員の組織から運営主体を移行させる仕組みと考えられるが、実態として、その移行方法の記載や段取りはなく、あたかも平時の避難所運営会議がそのまま継続するかの様な曖昧さとなっている。確かに、震災のように避難する人達が地元の町会等の人達であれば、その組織体が平時の町会等組織と同質であってもあまり支障がないと受け取られ、江戸川区のマニュアルにおいても“避難所運営協議会”を平常時の取り組みとして予め役員等を決め、区民等はいざという時の避難所開設と運営が迅速かつ効率的に行われるよう、日頃から組織体制や役割分担を明確にしておくとしている。このため、多くの町会等役員は、平時の組織がそのまま避難所運営委員会の組織になるものと思っている人が多いのも事実である。その町会等による震災を想定した「避難所運営の訓練」の一端を本誌2019年12月号(「避難所運営訓練を実施して」)で紹介した。

国や都道府県の考えは、避難所運営は災害対策基本法等から災害時の活動主体である行政機関が担うものとして、その趣旨に沿って地域防災計画に示しているが、市区町村によっては、地震災害時を想定すると地域行政の対応が遅延する恐れがあるとして地域の町会等自治組織に支援を依頼し、それらを既成事実化して水害も含めて災害時に町会等役員を支援者にしようとする傾向にある。

(2) 新型コロナウイルス感染対策を踏まえた避難所運営の課題

2020年1月から新型コロナウイルス感染が流行したことにより、避難所運営においてどのような違いが生じるのか。当初、災害という事象の中で避難時の感染リスクはやむを得ないのではと思っていた。しかし、TV報道や町会内の方の意見を聞くと今までとは違ったスタンスが求められていることに気づく。それは、新型コロナウイルス感染の影響度の違いで、感染した際の重症化は平均して1.2%であるが、年齢差が大きく70歳以上だと8.3%と7倍近い

リスクとなる。さらに、重症化のリスクは、65歳以上の高齢者、悪性腫瘍、慢性閉塞性肺疾患、慢性腎臓病、糖尿病、高血圧、肥満(BMI30以上)、喫煙などの病歴の方が極めて高くなる(「新型コロナウイルス感染症診療の手引き-4.1版」2020.12)。

東京都は、2018年の避難所運営の指針に上乘せして、内閣府等の通知を踏まえ「避難所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドライン」(2020.06)を示した。これは、在宅避難等の避難先の多様な選択を前提として、避難所では問診等により避難者を仕分け(スクリーニング)により、感染の疑いのある方を定めた区域(ゾーニング)内に留めるとする避難所運営を示した。これを受け、文京区、葛飾区等は都の指針に沿った避難所運営の対策を示している。その中で、平時に組織されている町会等役員が災害時の避難所運営の支援者として想定している区は、本来、抜本的な変更を余儀なくされるはずであるがそのようにはなっていない。町会等役員は高齢者が多く、重症化リスクの高い方が大部分であり、新型コロナウイルスに感染させてはいけない人達が感染リスクの高い避難所運営において、何らのツール・教育・マニュアルもない中で活動することが是認され見過ごされている。

当地の足立区が示したコロナ禍の「水害時避難所運営手順書」(2020.09)では、地域の町会等役員で構成される避難所運営会議のメンバーを「避難所運営従事者」と呼称し、町会等役員があたかも避難所運営にたずさわることが任務(業務)であるかのようにになっている。また、この中で、避難所運営会議の本部長(通常、地域の各町会長の持ち回り役職)が運営本部長とされ、避難者の受付や避難者の把握等の運営実務を担う運営指揮者となって、運営に関わる責任者とされている。つまり、避難所の運営そのものを地震災害の緊急的措置であるべき地域の支援活動を無前提に押し広げて、職員の事前準備が可能とされる水害対策までも町会等に感染危険の中で丸投げする仕組みを取っている。しかも国や都のガイドラインと内容的にも異なり、地域防災計画の仕組みや考え方と似て非なるものとなっている。

このため、例えば、町会等役員(高齢者)が、呼び出されて避難所支援にあたり、何も知らないまま新型コロナに感染し重症化して死亡した場合、役員の子孫は、感染症対策の不備により死亡したもとして避難所運営本部長(町会長)を被告とする民事訴訟もあり得ることとなる。避難所の運営指揮者が本部長(町会長)と明記され、その本部長の指示により皆が活動していればこのような考えが成り立つ。感染により死亡に至らない場合であっても疾病に関わる様々な費用は誰がどのようにして支払われるのかも疑問となる。なお、この場合のボランティア保険は全てをカバーしているものではない。

従来なら、避難所での事故は、市区町村の規程等により①避難所内で起きた事故の責任は市区町村長にあり、②災害時に発生した個別の過失事故の多くは免責され、③避難所内で重大事故の発生リスクは少なく、あっても余震等の災害か、本人の過失に帰せられることが多いなど、支援者からの訴訟と言ったことは聞かれないが、新型コロナウイルス感染を考えると予見される安全対策義務を怠った場合の問題点として整理をする必要があると思う。

(3) コロナ禍の避難所マニュアルの骨子

ここで、都のガイドラインを参考として、新型コロナウイルス感染危険を踏まえ、避難所運営会議のメンバーと協議して、都のガイドラインを取り入れ、マニュアルの骨格を次のとおり作成した。

1. 新型コロナウイルス感染リスクを考慮し、避難所の運営管理の主体は行政機関であることをあえて明記し、感染を含め事故時の責任は行政にあるものとした。
2. 地域の町会等役員が平時の避難所運営会議名簿に掲載されていても避難所開設に参加して従事するかどうかは、各個人の自由な意思による支援とした（運営従事者の位置づけではない）。
3. 避難者の受け入れ時のスクリーニングは都の指針を踏まえて実施し、水害時はこれら業務を区職員が担うものとした（震災時は町会等役員が担うこととなる）。
4. ズーニング区域をあらかじめ定め、この区域を立入禁止とし、その中の飲食提供やトイレ掃除等は、できる限りズーニング内の避難者に自主的にやってもらうか、区職員によるものとした。
5. あらかじめ町会等毎に使用する教室を決め、人の移動等の混雑を避けるようにした。また、町会等別なので、物資配給なども町会等の責任者が主に活動してもらうこととし、統括的な本部機能は少ない人員でも動かせるものとした。
6. 水害時を想定しているが、この仕組みを震災時にも適用するものとした。

(4) 避難マニュアル(案)によるリハーサル訓練

昨年9月26日に避難所マニュアル(案)に基づいて、避難所運営の役員によるリハーサル訓練を区職員と実施した。

新型コロナウイルス感染の対応として、スクリーニングの流れを明確にすることが必要であり、都の指針に従って計画した。スクリーニングにより[A - 自宅療養者・濃厚接触者等]の保健所と交信している方と[B - 問診票により発熱等による感染の疑いのある方]を専用ゾーンに案内し、そこで受け付ける。その他の方は[C - 概ね非感染者]として避難カード記載後に受付し、待機教室と施設等

ルールを説明する。図3-2がスクリーニングの概要で、それを体育館内の配置図としたのが図3-3である。

図3-2 受付時のスクリーニングの概要

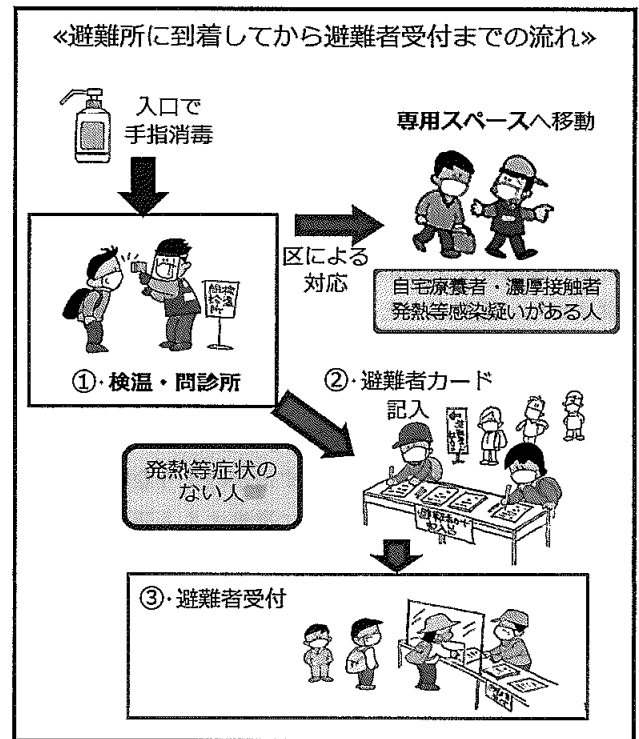
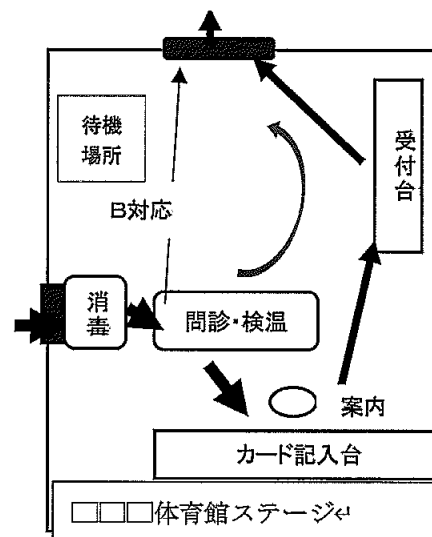


図3-3 体育館のスクリーニング配置



今までも「受付」時（特に、水害の降雨時）が混雑し、かつ、ここでの対応如何により事後対応も異なることから、一般的に避難待機所とされる広い体育館をそのスペースとした。体育館入口での混雑に対してロープに2m間隔の整列表示をし、館内の各コーナーは1m以上の間隔を確保した。

都市部の避難所は、新型コロナウイルス感染対策で避難者全員を収容するのが難しくなっている。このため、受付時のスクリーニングにより疑われる方とそうでない方を

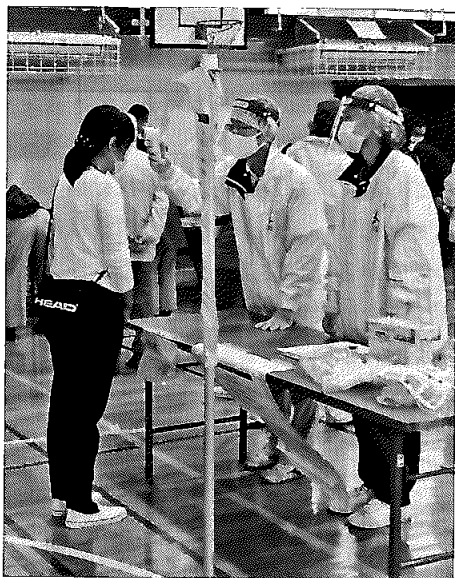
分けることにより、収容人員を増やすこととしている。すべての人に4㎡の空間や段ボールの分けなどの対策を講じると多くの避難者の入所を断ることになり、結果、早い者順の避難対策となることからスクリーニングを取り入れている。スクリーニングが万全ではなく、特に検温は、寒い外部から来た人の顔や腕の表面体温は1℃近く低くなり正確な測定値とはならず、又問診も本人申し出のため信憑性に乏しい面がある。このため、C-非感染者とされた人達にも校舎内の土足厳禁、マスク着用、手洗い励行、定時の手すり等消毒、換気等「感染症対策のルール」をお願いし、町会別に待機教室を指定することで隣同士の関係もおおよそわかることから感染時の事後対応がスムーズになることや空間距離を1世帯毎に最低1mは開けてシート展張するなどのルールを定めた。

●リハーサル訓練の状況

体育館に入る時に全員が消毒する。

- ① 問診所で区職員による「問診票」により確認してから検温し、スクリーニングを実施。区職員は、マスク・フェイスシールド・手袋・雨具による防護衣の対応とし、雨具と手袋はテーピング固定する。ここで、感染の疑いのある該当者は、右に分かれ、体育館からゾーニングされた教室に別ルートで直接誘導する。誘導も感染防護した区職員が実施する。

非感染者と見なされた方は、左の②避難者カード記入台に向かう。



- ② カード記入台で使用する「避難者カード」は、事前に数百枚用意され、避難所立ち上げと同時に備品庫から搬出する。カードは1世帯1枚でペットも記載する様式とし、記載場所は感染防止の簡易的な衝立を用意する。鉛

筆は、その手前で消毒していることから、使いまわしを認め、必要により10人程度ごとに消毒する。

衝立はブックエンドで棒を立て、ビニールシートを貼る。



- ③ 受付は、町会等役員の避難所運営会議のメンバーにより実施される。簡易の衝立で、避難者カードをチェックして、待機する教室を示し、併せて「感染防止ルール」と「避難所ルール」のチラシを配布する。避難所に関する質問等はここで受け付ける。避難者は、町会別の教室を指定し、ペット同伴は専用の教室を指定する。ペットはケージに入る犬・猫に限り、事前の広報用リーフレット（「避難に際して」）に掲載した。



- ④ ゾーニングされた感染者用教室。感染の疑いのある方には段ボール仕切りにより4㎡区画を確保し、同世帯の2名までは同じスペースとする。段ボール仕切りは備蓄品。

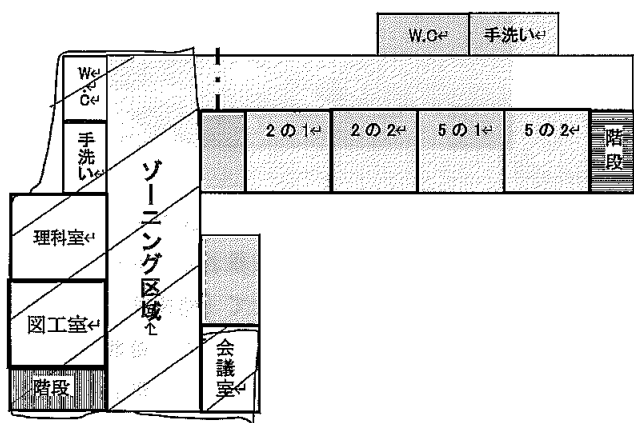


(5) 避難所全体のレイアウト

避難所運営で課題となるのは、事前にどこまで対応できるかであり、小学校の施設管理者（学校長）の協力のもとに、教室等の使用の理解が得られ、かつ、その際のレイアウトもマニュアルの中に事前指定することができた。この施設管理者の協力が最も大きな要と言える。

校舎レイアウトの概要を図3-4に示す。

図3-4 2階の校舎教室の利用図（実際とは異なる）



1階は、教職員室等を立入禁止とし、1階の教室等を車椅子等要配慮者・授乳室・支援者待機室・ペット対応室とした。2階は、左半分をゾーニング区域として感染の疑いの方の指定区域とし、右半分を一般用の予備のスペースとした。3階は全て一般用で教室毎に5つの町会別に町会の世帯数や従来の避難者実績から役員会で話し合っ割り振りした。

このレイアウトにより、1階はほぼ共有部とし、水害時の浸水予測により避難者の支援により、人や物を2階の階に移動させることもありうるとしている。2階は左側区域をトイレ等含めたゾーニングにより区域指定し、ゾーニング内にある会議室を対応にあたる区職員の待機所とし、図工室と理科室の違いは、区分AとBの対象者により分けている。3階は、ほぼ町会の一般スペースとして、物資配布なども町会毎に対応してもらうこととしている。

このように、各町会と学校施設管理者により避難所開設時の運用をあらかじめ定め、各町会の運営体制を定めることにより、緊急事態に柔軟な対応が可能となると考えている。検討時は水害を想定したが、全体会議等から震災時でもこのマニュアルを準用して、災害初期の混乱時に対応することとしている。なお、震災時は、災害状況を勘案して、教育の再開に向けて教室から体育館等への避難者の移動が行われる。

マニュアルには、新型コロナウイルスに対処するため、水、毛布等物資の配布・換気や消毒等衛生管理・消灯規

制・退所時の対応なども掲載した。この中の「感染防止のルール」「避難所利用のルール」を様式として、そのチラシを数百枚事前備蓄庫に用意し、避難者カード受付時に配布して説明するとした。

リハーサル訓練とマニュアル（案）の説明会で、避難所に避難する際の注意事項などの追加意見等も出され、会議に参加された消防・警察署からの訓示等も踏まえて改訂し、昨年の10月に各町会の役員等に400部近くを配布し確認してもらった。今年2021年6月に予定されていた訓練は、緊急事態宣言により順延することとした。

4 おまじ

避難所の課題は、避難所生活が長期に及ぶと災害関連死としての高齢者死亡があり、短期的には超満員の中でトイレや食事等の最低限の生活すら困難となる現実がある。このような課題が山積している中で、災害大国である日本は災害時の避難所の運営を平時から考えなければならないが、それを任務とする市区町村は、あまりにもしんどい課題で、かつ答がないだけに腰が引け、都道府県はきれいごとにと終始した指針等を発して、結局のところ「なるようにしかならない」と開き直って、災害時のこととしてやり過ごす姿勢が見え隠れする。

そのしわ寄せが最近では、自助や共助の言葉を巧みに用いて、市区町村からあたかも当然のように地域の町会等に任せられつつある。これを素直に受け入れる役員の方も多し、その意見には共感するものもあるが、市区町村の言われるとおりに災害時の活動を町会等の自治組織が実施することはムリがあると思われる。町会の活動は、地域内の防犯・防災・環境衛生・交通安全・青少年育成活動などの従来からの活動に加えて、独居高齢者対策や廃墟住宅対応などもあり、さらに地元の学校行事・祭礼なども町会ぐるみで実施し、しかも、役員構成は高齢者が多い。それらの活動から町会役員にはなりたくないという意見も多く、近隣町会の掲示板には「町会役員を求む！」というポスターを貼っている所もある。町会役員の高齢化の中で、市区町村等（警察、消防を含む）の意向を受けて、どこまで様々な地域活動に取り組めるのか難しい局面にある。

しかし、現実には災害が発生すると被災者となるのは地元の人達であり、それを支える方策は地域を基点とした活動が効果的となる。このことの隘路は、市区町村からの求めにより行うのではなく、地域事情を踏まえ前向きにこのしんどい課題の一つ一つを取り上げ、少しでも対応策を考え、訓練により検証することで自分達なりの方策として向き合うことかと思う。役員の高齢化や次代への引継ぎを考えると日常的なこととは言えない災害時の対応は、自

分達が地域性を踏まえて各個人が納得できる範囲に留めることにより具現化できると思われる。災害は、どのケースも地域の固有の課題を有し、歴史の中でしか語れない部分もあるがその長いスパンを踏まえて、地域に住む方達の共通の問題として話し合い、検討し、進めて行くことであると思う。もちろん、その中には「町会役員にはならないし関わらない」ことも選択肢の一つにあるのも事実である。この原稿は半年前のものであるが、今は新型コロナワクチンの接種も進んでおり、近い将来、このコロナ禍のマニュアルも杞憂の産物とされる日が来ることを期待したい。

参考資料

- 1) 稲泉連著「豪雨災害」岩波新書
- 2) 東京管区気象台「令和元年台風19号に関する東京都気象速報」
- 3) 国「避難所運営ガイドライン」(2016.04)
- 4) 東京都「避難所運営の指針」(2018.03)
- 5) 足立区「地域防災計画(2017修正版)」本文及び資料
- 6) 東京都「令和元年台風15号及び19号等に伴う防災対策の検証」(2019.11)
- 7) 江戸川区「令和元年台風19号における学校避難所対応のまとめ」(2020.01)
- 8) 国「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応について」(2020.04)
- 9) 東京都「避難所における新型コロナウイルス感染症対策ガイドライン」(2020.06)
- 10) 令和防災研究会「令和時代の避難を考える」(2020.09)】