

防災の世界解剖

45

避難所でのクラスター感染を防ぐ 〜梅雨に向かう避難所運営の不安①〜

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

令和時代の災害への不安

毎日神経をすり減らす想いで聞くコロナ感染者数。延期になって期待していたオリンピックも外国からの観客をゼロにして、開催されるというのですが、感染蔓延の兆候は収まらず、いつになったら安心できるのかを誰も分らないまま、間もなく梅雨時を迎えることで、いよいよ災害対策の整備を見直さなければならぬ季節を迎えています。急激に進む高齢化に対しての要支援者対策はいまだに遅れており、政府から個別避難計画策定が市町村長の努力義務になりましたが、福祉避難所開設の協定も、福祉施設の避難確保計画も、非常災害対策計画の策定も、コミュニティタイムラインの作成も、全国の自治体のはとんどで整備され

たと言える状況ではないでしょう。

この状態で豪雨に襲われた場合、一般市民の避難行動が迅速化し、高齢者や障がい者の犠牲を減らせる地域の共助体制が整うのでしょうか。過去の災害では犠牲者の約8割近くが高齢者であり、障がい者手帳を持つ人の死亡率も、一般の2倍になっています。今回は、このような対策の整備が遅れている地方自治体の現状から、コロナ感染防止対策を含めて避難所の問題点やあり方を見直します。

避難所の安全確保問題

過去の多くの災害で、避難所を利用する被災者は、概ね被災自治体人口の2割以内といわれており、実際に在宅の被災者の方が圧倒的に多いのですが、災害発生初期に

は、津波や余震や止まない雨の不安から、多くの住民が避難所に駆け付けて来るために、その収容人数は一時的であっても、大量になってしまいます。しかし、避難時には寒さや雨、夜間の場合もあるので、運動場で長時間の待機をさせることもできず、発熱や咳症状があっても、コロナウイルス感染のPCR検査はもちらんのこと、検温や診察をする余裕もなく受け入れることになり、収容した翌日には、大量の発熱者が出て来るのではないかと不安を抱きながら、避難所の開設することになります。そもそも東日本大震災のような大規模な災害が発生した場合は、被災地市町村の建物や職員も被害を受ける可能性があり、職員の非常参集員数が不足し、避難所の開設と運営に派遣できないことを想定し

なければなりません。市町村の地域防災計画や避難所開設・運営マニュアルに、感染予防を徹底するための新たなゾーニング等を書き加えている自治体もあるようですが、市における濃厚接触者や咳・発熱症状を起す人たちが避難して来る場合に対応して、避難所における隔離室の確保等も計画への追加事項となっています。数年前から避難所に設置の必要性が理解されてきた要配慮者用の福祉避難スペースとは別に、感染予防の隔離室を準備しなければならぬくなり、今までの小中学校や公民館等避難所利用施設における収容人数の縮小や、家族単位での個室造りなど、使用上の制約を見直さなければなりません。

避難所で起こる問題と対策

避難所とは、家を失い家族を亡く

した人や、災害の恐怖が拭えない人などが、一時的に住むところで、不安で先が見えない人たちが、体育館や公民館で、非日常的な生活をしなければならぬということです。災害時の避難所の開設と運営は、市町村の責任業務ですが、大規模な災害で役所も被災し、避難所を開設する職員がすぐに来られない場合がある

ことから、避難所をいち早く開けるためには、地域住民の参加が不可欠となります。そのためには、避難所の開設と運営に、自主防災会など地域で何ができるか、どのようにするか等を確認することが大切で、自主防災組織等のリーダーとして、自分が避難しない場合に、どこまで支援できるかも重要な問題となります。まず、過去の避難所での問題をピックアップして、その対策案を紹介すると次のようになります。

① **プライバシー保護とコミュニティ**
つくりのどちらを優先するのかについては、間仕切りの高さやレイアウトの仕方に工夫が必要。

② **高齢者や障がい者の体調悪化を防ぐには、福祉避難スペースの設置が**

必須。

③ 物資が足りなくて全員に配れない場合は、その物資を一番必要として効果のある相手に配る優先順位の基準が必要。

④ 女性に不自由な避難所とならないよう、赤ちゃんの夜泣き・授乳・洗濯物干し場などを決められるように、避難所運営者に女性の参画が必須。

⑤ 情報が行き渡るように、避難所の掲示板は在宅被災者にも知らせられるように造る。

⑥ 避難所の最大の安心はトイレの確保なので、仮設トイレや簡易トイレの設置は必須であり、トイレ清掃のスケジュール管理の徹底が必要。

⑦ ペットのトラブルを防ぐために、ペットも家族同様と考え、飼い主同士で管理するなどの工夫が必要。

⑧ 個人情報保護のために、訪問者等の出入りに注意して、面会室を設置する。

⑨ 人の弱みに付け込む悪徳業者や詐欺の予防のために、外来者の確認と名簿の公開条件の設定が必要。

⑩ ハラスメントの発生を抑えるために、孤立させないことやストレスを

溜めさせない工夫が必要。

⑪ 車で避難する人が増えているため、エコノミー症候群対策で、健康体操等を推奨する。

なお福祉避難スペースの設置については、平成28年に内閣府が行った市町村のアンケート結果で、約38%が計画済みで55%が予定しているという回答ですが、そのほとんどが高齢者や妊産婦と幼児が対象で、まだ障がい者等広い範囲での要配慮者対策までは至っていないようです。

避難所開設手順

地震のように突発的な災害では、避難所を開けるための人員や装備が間に合わないことがあります。そのような事態に備えて、避難所の鍵を開ける人が間に合わなくても、誰でも1番に着いた人が開けられるように備える必要があります。ここでは、避難所開設のための事前準備として、鍵を開けた後の避難所の開設の手順を誰でもできるように示した指示書（アクションカード）を作成しておくことを提案します。役所の担当者や施設管理者、自主防災会のリーダーが間に合わない場合を想定

して、まず鍵の管理者を複数にしておくことです。ある地区では避難所になっている小学校の近くで、年中留守になることが少ない食堂に鍵を預けており、町会でそのことを周知しています。鍵を開けた人は、まず入口近くにあるアクションカードの箱を開けて、その中にある指示書の順番通りの作業を開始することで、避難者の受入が始まるという手順です。アクションカードの内容は次のような順序になります。

① 最初の数人で、避難所になる小学校や公民館等の建物や運動場等を見回り、倒壊・破損・沈下・落下等の危険箇所を点検し、必要に応じて立入禁止の表示を付ける。

② 別の数人で、避難する体育館等を開けて、床に養生シートを張ることや、テーブルや椅子を出すなど受入準備をする。

③ 危険箇所等の点検を済ませたグループは、防災倉庫があれば、そこから必要な装備や備品を取り出します。

④ 駆けつけてきた自主防災会のリーダー等によって、町会別や家族別などの受入避難者のレイアウトを決め

災害時の避難所の変遷



2005年福岡西方沖地震



2011年東日本大震災



2016年熊本地震



2018年 平成30年7月豪雨



エコノミー症候群が心配な車生活(熊本地震)

て、トイレ、休憩所、福祉避難スペース、発熱者隔離室等をつくり、ダンボールベッド等があれば、間仕切りなども準備する。

⑤避難者の受付と名簿作成の準備をして、避難者を受け入れる。

ところで、避難所開設には多岐に

渡つての問題を持っています。例えば、避難する時に雨や寒さ・夜という状況に応じた受入方法を考えておかなければなりません。また、避難生活ルールは非常に重要であり、集団生活での消灯時間、食事の時間と場所、掃除の時間や、清掃・ゴミ収集、防犯等の当番制

等、決めなければならぬことがたくさんあります。さらに避難所として防災倉庫があるかどうかを含めて、必要な備品や装備等を揃えておくことと、調達方法も考えておく必要があります。また、避難所が学校だからといって、学校の文房具や事務用品は急には使えないということを知っておくことが大切です。受付や通路、立入禁止の表示など、事前

に作っておくことが必要です。

福祉避難スペース

避難所生活で、体調が悪化する可能性のある高齢者や障がい者、病弱者等要配慮者の人たちで、病院に入院するか福祉施設に入所するほどでもない人は、福祉避難所に移送されることになっていきますが、それまでの間やそこまで悪くはないが配慮が必要な人のために、避難所内に「福祉避難スペース」を設置することになっていきます。また、何らかの介助を必要とする要配慮者の避難所生活には次のような措置をとることが必要となります。

- ・和式トイレしかない場合は、上にかぶせるタイプの便座を取付けて洋式トイレにする。
- ・通路や出入口の段差を解消するための簡易式スロープを造る。
- ・視覚や聴覚が不自由な人のために、筆談具やコミュニケーションボード、50音表等を準備する。
- ・表現が不自由な人のために、支援を求める合図になるパンダナ等を希望者に配布する。

市町村では、避難所運営のマニユ

アルに、福祉避難スペースの設置を明記し、地域で共有して理解を深めることと、地域の要配慮者の人たちに、避難所に安心して過ごせる場所があることを周知しておく必要があります。この福祉避難スペースの配置や福祉避難所の開設は、避難行動要支援者の登録や個別計画策定を進めるうえでの有効な情報となります。

避難所の感染対策

新型インフルエンザ等対策特別措置法(平成24年法律第31号、令和2年法律第4号による改正)に準じて、避難所における感染症予防対策が求められています。避難所の防疫対策の強化における注意点は次のようになります。

- 避難所の出入口は、ウイルスを持ち込まない重要な場所なので、入口の床に消毒液を浸したマットを設置し、踏むことで靴の消毒をすることと、室内履きに履き替えることを徹底し、車いすのタイヤも消毒します。
- 入場する前に、コートや上着は、屋外でホコリ等を除去、消臭除菌剤等もスプレーします。

○手洗いの徹底は当然ですが、児童生徒が学校でしているように、石鹸等を使い1分以上かけて念入りに洗うこと、タオルを共有しないことが大切で、使い捨てペーパータオル等を使うことを推奨します。また、マスクを常につけることを徹底します。

○室内の消毒については、ドアノブ・手すり・水道蛇口等も消毒剤や洗剤等でこまめに拭取り消毒することを習慣にして、日に何度も繰り返しします。特にトイレについては、便座の蓋を閉めてから水を流すことで、飛散防止を徹底することが必要です。

○避難者は、毎朝夕に体温を測定して「体調管理票」を作成し、健康診断を定期的に実施して、発熱、倦怠感、臭覚・味覚障害などは申告してもらうこと、発熱者がた場合は、隔離をして保健所に通報します。

○発熱・咳をする人の隔離室は、福祉避難スペースとは分離する。

○食事や会議等を使うテーブルの消毒は当然ながら、可能な限り使い捨て食器を準備すること、ゴミを溜めないことは必須です。

○給食や弁当の配布が始まると、食

中毒対策として、1食分を保管することがありますが、感染予防のため、通常よりも保管に注意が必要です。

○食事や面談は対面で座ることを避けて、できれば対角線に配置して30分程度で止める等にします。

○換気対策は、室温を18℃以上、湿度を40%以上に保ち、無人の部屋や廊下の窓を開けて、新鮮な空気を取り入れるようにします。

○テント等で個室になる場合は良いが、空間を間仕切りする場合は、座った際の口元の高さ(1m20cm)以上になるようにダンボールや間仕切り材を配置します。

中央と地方のギャップ

避難所の開設と運営上の注意等を紹介しましたが、地方自治体の現場の実情や苦勞を、中央ではどれくらい認識しているのでしょうか。法制度は次々と改定され、内閣府等からの指針やガイドラインも示されますが、そもそも日本の政治と経済を仕切っているのは、一部の例外を除き多くが高齢者であり、災害発生で避難所には行かないでしょう。阪神大震災で知り合いのある企業の社長は

家族を連れてホテルに1週間避難していました。また、被災地を視察に来る政治家が避難所を見舞う姿をテレビで映されることはあっても、冷たい食事を摂ったり、固い床では寝ることはないでしょう。この人たちが、災害時の避難に関する計画、特に高齢者や障がい者の支援計画を議論して決めていることに、何か違和感を持ってしまいます。阪神・淡路大震災の発生翌日、被災地の市役所の1階でボランティア本部開設準備をしていた時、目の前を黒いミンクのコートを着た人が、市長を訪ねてきた。やはり議員だった。急ぎ駆け付けたことは分るが、水も食料も不足して着替えもない市民や職員の前を通る格好ではなかった。東日本大震災の福島原発の現場に、総理が行くことで、冷却作業が一時止まったことを後日反省されたことも記憶にある。被災者の生命・身体・財産を守る第一線にいるのは市町村なのだが、その防災に関わる全ての法律や制度は、中央政府で作られており、政令やガイドラインが発表されても、実際に具体的な計画や作業工程を組み立てる市町村では、理解に苦

しむ表現もあり、法律の条文や専門用語の言い回しが難解なものが多くて、新任の担当職員には読読できないという苦情を聞いたことがある。穿った言い方かもしれないが、それらの多くの計画の内容は、前例の踏襲や委託契約によるコンサルタントやシンクタンクによって作成されていることが多く、担当の官僚でさえ理解できているのかどうか疑問を感じることもある。「事件は現場で起きている」と言った有名なテレビドラマがあったが、市町村の現場対応でも同じことが言えるのではないだろうか。今年度ある自治体の地域防災計画の改定を引き受けることになり、現行の計画をみたところ、他の3カ所の自治体とほぼ同じ内容で、誤字脱字の部分まで一緒だった。避難所開設運営マニュアルの場合も、ガイドラインにそのまま記載している市町村があり、新たな計画を作成する場合に、各地の先進事例を紹介するだけでなく、自治体の意見を組み入れるようなヒアリング等も実施してはどうだろうか。次月は避難所開設で重要な福祉避難所の在り方についての検証を紹介します。