

# 防災の世界解剖

61

## 秋台風に備えた避難所運営訓練の実施を 避難所のクラスター感染を防ぐ

一般社団法人 A D I 災害研究所 理事長 伊永 勉

### 避難の意味すること

新型コロナウイルスの感染が、第7波に入り激増しており、猛暑が続く中で、今年もすでに大雨による災害が発生し、線状降水帯予報も出ています。異常気象が益々激しくなることで、この秋の台風シーズンにかけての避難情報の発令も増えると予測されます。ところで、気になるのは「避難」という表現の解釈が人によって違うことです。災害が発生するたびに、テレビで避難者数は何人ですと、小学校や公民館の前から中継していますが、避難者数は市町村の開設した避難所に来ている人だけではありません。避難者が少ないとか、なぜ避難しないのかと言ったコメントを聞くこともあります。そもそも避難とは避難所に行くことなのでしょうか。災害の種類によって避難行

動は異なりますが、地震のように起こったことで、住むところを無くしたから避難するという場合は、遠地避難者以外、避難所入所者数が明確に分かりますが、大雨による浸水や洪水、土砂災害等における避難行動は、予防を含む事前対策としてどのように取り組むかを決めることとなります。近年多くの市町村では、大雨等の防災気象情報が危険な場合の避難を、2階以上に垂直避難するのか、それが無ければ外部の安全な建物に立退き水平避難するように説明し、行政として指定避難所を開設していることを公表しています。マンション等堅牢で止水対策も完備した建物でも、ほとんどの住民は何らかの対策をしており、ハザードマップの確認や、家具の整理や備蓄品の点検非常用の持ち出し品の確認などの安全

確認と避難準備を行っています。地域全体で考えると、外部への避難者よりも、在宅避難者の方が圧倒的に多いのですが、市町村や消防でさえも把握することは困難なので、マスコミではその実態を取材することは無理なので、避難所に来ている人数を報道することしかできないでしょう。

### 避難を促す情報

まず避難の根本的な目的ですが、今居る処が危険な場合の安全を確保する方法ということで、その対策の1つとしてその場から移動することを避難と呼ぶこととなります。安全対策というと、耐震化や高上げ、止水装置等のハード対策から、避難路確認、備蓄の充実、連絡網と通信ツールの確保等ソフトの事前整備が目目されますが、災害の発生又は発生が予想される事態での安全

対策は避難行動となります。ここでの問題は、避難を促す情報のあり方です。気象庁から発信される注意報から警報に至る防災気象情報を元に、市町村は市民への避難の情報を発令しますが、この情報の内容が次々と改定されています。情報の精度を上げていることは理解できますが、東日本大震災で高齢者の犠牲があまりにも多く、老人ホーム等での逃げ遅れを要因として、政府は「避難準備情報」に「高齢者等避難」という文言を追加したのですが、その後の西日本豪雨等で、高齢者だけ避難を始めれば良いのかと言った誤解を招き、令和になって、避難準備情報を止めて、「高齢者等避難開始」だけにし、避難勧告と避難指示の発令間隔のあいまいさを指摘されたことから、「避難指示」だけに、しかも災害が発生したことを示唆する気象庁の特別警報

に対しては、「緊急安全確保」と発表することを決めました。同時に警戒レベルを1〜5として表記することで、見やすくなったと言っていますが、住民はもろんのこと、市町村にとっても避難情報の発令のキッカケが難しくなったという声が聞こえます。特に避難勧告がなくなり、避難指示を発令する場合の判断で、昨年の熱海市で発生した土石流災害では避難指示の発令タイミングの判断が問われています。気象庁から全国の自治体や公的機関に発信されてきた「防災気象情報提供サービス」を活用する市町村が少ないこともあって、昨年度から気象庁は同じ情報をホームページで公開しました。このことで、一般市民の中に行政よりも詳しく情報を分析できる人も増え、市町村への問合せや、SNSでの書き込みが増え、民間気象会社の情報発信も詳しくなり、災害情報が入り混じるようになっていきます。何をもちて判断するのか、これからの気象災害への対策と避難判断は難しくなるのではないのでしょうか。気象予報士などの専門家の間では「避難情報」という表現を「安全情報」と言い換えてはどうかとの意見もあるようです。

## 避難所を考える

避難行動には垂直避難と立退き水平避難がありますが、ここでは、市町村が管理しなければならない収容避難所について、開設から運営に関する問題を考えていきたいと思います。避難所は、法的には一時的な生活の場として、市町村が管内の小中学校や公民館等を指定避難所として開設しますが、市町村としては、避難所生活における、環境・衛生・飲食・プライバシー・治安等の安全と快適性を確保し、災害関連死を防ぐために、要配慮者等の福祉支援の充実にも努めなければなりません。東日本大震災や熊本地震、西日本豪雨等過去の避難所運営では多くの課題が残されてきました。避難所の開設と運営には市町村行政だけでなく、女性参画を含む自主防災等地域住民が、お互いの役割を理解して、避難所開設・運営の協働連携体制による適切な取り組みが出来なければなりません。特に避難所運営で欠かせない問題は、水が使えない場合のトイレの確保であり、他のことが我慢できても排泄の制限は人として許されるものではないということです。また、住民主体による避難所開設・

運営の理解を得るためには、避難所運営訓練が必須となります。全国の市町村では、避難所運営マニュアルや避難所快適トイレ実践マニュアル等の作成や、内閣府の男女共同参画の視点から防災・復興ガイドライン等も参考に、避難所運営のあり方を検討しています。避難所の開設と運営に地域住民が関わらなければ、安心した避難所生活を送れないことを周知する努力が必要です。

## 避難所運営の課題

市町村が避難所を開設・運営することに関しては、様々な課題があります。例えば、大規模災害では、行政等公共機関も被災する可能性があるため、自主防災組織等住民によって開設できる方法と、住民主体による運営組織の編成が有効なこと。過去の災害で、高齢者・障がい者・子ども等の要配慮者が、避難所での共同生活が辛くて避難しないという例があることから、災害関連死を防ぐためにも、個別避難計画に基づいて、避難所に福祉避難スペースを確保すること、車中泊などのエコノミー症候群予防策等の理解が必要なこと。避難所におけるトラブルの多

くは、避難者と運営側のコミュニケーション不足によるものであり、非日常生活の緊張感を和らげるには、女性目線を活かした避難所運営体制が重要なこと。W I T H コロナ生活での、避難所内でクラスター感染を起こさないために、食中毒対策を含む衛生管理として、消毒から体調管理、空間確保、発熱者対応、医療救護等の手順を徹底すること。避難所の生活で欠かせないこととして、水が流せない場合でもトイレをさせる工夫を周知することなど、これらの課題への対策として訓練が必要となります。



避難所テント配置 (大垣市の例)

## 感染防止を考慮した 避難所運営訓練の進め方

夏から秋にかけての大雨災害では全国各地で避難所が開設されますが、今年も避難所の衛生管理は最重要課題です。新型コロナウイルスだけでなく食中毒も含めて、避難所運営訓練にこの衛生管理を主体とした計画が必要です。

### ①訓練の参加者

市町村の防災担当職員と、自主防災組織等に婦人会等女性の参加者を増やすことと、可能な限り社会福祉協議会・民生・児童委員等の福祉専門家や、消防団員、防災士等の参加を促し、地域一体型の避難所運営手順の共有と役割の推進が求められます。

### ②事前学習会の開催

東日本大震災や熊本地震等、過去の災害における避難所開設・運営に関する対策を例にして、住民主体による避難所の開設・運営の基本構成を学びます。主なテーマは、市町村職員と自主防災組織の役割、避難所開設初動活動内容、誰でも開設が可能な体制の多重化、避難所運営委員会の役割、災害関連死対策、女性の参画による避難所

運営の円滑化、要配慮者のための福祉的避難支援の充実、避難所生活における感染防止策のルール等となります。

### ③訓練プログラム

#### ③-1 避難所受入れ準備訓練

今回は、地域住民が避難を開始して、午前9時に避難所に到着したと想定した訓練を紹介します。訓練の注意事項として、コロナウイルスの感染が収まらない中での避難所の開設をどうすれば良いかを実際に体験する訓練なので、参加者が実際の避難所となる学校体育館に集まることで次のような備えを行います。

①会場に入る前に、履物は各自袋に入れ保管、②体温の測定・手指洗い・消毒・マスク着用、③訓練は、全員フェイスシールドを着用、④私物等は別途置き場所を造り、持ち込まない、⑤適時、飲用水を補給（1時間ごと）に呼び掛ける、⑥トイレを含む適時の休息を勧める、⑦体調不良者の休



体温測定（大垣市の例）

息場所設置と、病院に連絡体制整備

#### ③-2 訓練スケジュール

9時・訓練説明（訓練で実施する事柄と準備物などについて説明）

15分後に避難所開設訓練開始（約1時間15分）災害発生初期の避難所運営委員会が未だできていないことを前提に、全員がどのように手分けして取り組むかを試します。

#### ③-3 避難者受入準備

受付デスク設置、養生シートで床を保護、靴袋配置、手指消毒剤配置、検温器等設置など

#### ③-4 避難者の居住スペース造り

養生テープや椅子を使って、避難者の地区別の島を明示します。コロナの感染防止を考慮して、一族あたりのスペースを4㎡と想定し、テントやパーティションで仕切りを造ります。また要配慮者用のダンボールベッドの組立ても行います。この時点で家族単位の仕切りを決めたため、入場できる家族数の定員が分かりますので、定員を超えた場合の受入先の検討と、赤ちゃんの夜泣きや授乳を可能とする部屋等の配置を、避難所管理者（学校等）と話しあって決めます。

③-5 通路造り

避難所の中には、様々な人がおり、歩行困難な人や目が不自由な人、小さな子供たちもいます。通路は、少なくとも車いすが人と接触しないで通れる広さとして1m20cm以上は必要で、夜のトイレを我慢しなくても良いような配置と、歩行困難な人が伝え歩きできる壁際等を空けておくことが望まれます。

#### ③-6 福祉避難スペース確保

災害時に、高齢者や障がい者が避難したくないというのは、避難所生活が不自由で、周辺に迷惑をかけること、周りの奇異な目線を気にするということでした。このような要配慮者も安心して過ごせる場所を造ることが必要となります。正式な福祉避難所が開設されるまで、一時的でも一般の避難者と隔離した福祉避難室またはスペースを確保します。また、コロナの感染を予防するために体調の悪くなった人用の簡易休息場所も設置し、検温や問診等健康管理を行います。

#### ③-7 発熱・咳をする人の一時隔離室の準備

検温で37.5℃以上ある人や、咳の出る人には、説明した上で、家族とも離れて一時的に隔離できる部屋を準備

して置き、救急車の手配をできるだけようにしておきます。ただし学校等の保健室は、負傷者の応急手当等に必要ならめ、使わないことが望ましいです。

### ③-8 避難所運営本部の設置

避難所の入り口に避難者の受付用のテーブルとイス、事務用品等を準備し、その近くに避難所運営委員会の部屋を設置します。運営委員会は、避難者の全ての相談や出入りの管理、外部からの問合せ窓口、支援物資の受付やボランティアの受入等、多岐に渡っての活動拠点であり、役所等との連絡窓口となります。無線等通信設備等の配置をしておきますが、校長室や教員室等の学校施設を使わないことも必要です。

### ③-9 情報表示

避難所の出入り口の表示、受付、地区別スペース、トイレ等の避難所内の表示物は目立ちやすく作り、立入禁止等の危険表示は、黄色のテープ等を使います。また、避難者に役所からの公報や、尋ね人などを掲示するボードを設置することや、壁新聞等も用意することが望まれます。

### ③-10 備蓄物資の搬出と整理

避難所に防災倉庫がある場合や、地域の防災備蓄等を持ち出して、点検

を行い、使えるように整備します。実際の備蓄品の搬出が困難な場合は、ダミーを用意してでもできます。

### ③-11 放送設備準備

避難所になる学校や公民館の設備でマイク、スピーカー等がある場合は、それが使えるように依頼し、ハンドマイク等も準備します。

### ③-12 炊き出し準備

プログラムで実際に炊き出しをする場合は、訓練開始1時間前からの準備が必要ですが、食材や炊飯具などは、前日からの準備となります。実際に行わない場合は、場所の確保と手順等のシミュレーションでも良い。

以上の避難所運営の準備は約1時間30分で終ると想定して、参加者は1時休憩をとり、実際の避難者受入訓練を行います。

### ④ 避難者受入れ訓練

参加者を、避難所運営担当と被災者役の2グループに分けて、40分程度で役割を入れ替えることで再度実施します。

### ④-1 避難者到着、受付開始

受入れの手順は、靴袋に収容、手指消毒、体温測定、受付用紙記入（質問応答）視聴覚障がいや外国人の場合の、

優しい案内板コミュニケーションボード等を準備する

### ④-2 各避難スペースに誘導

指定のスペースに着いた避難者は、1人当たりの就寝スペースを体験します。

### ④-3 車いす避難者の誘導訓練

車いすの押し方、坂の降り方、障害物の越え方、ブレーキ等を学び、車いすに乗る体験で、介助の注意事項を覚えます。

### ④-4 肢体不自由者の誘導訓練

手足腰に重畳物を取り付け、四肢不

自由になつての歩行体験と、四肢不自由者の介助体験をします。

### ④-5 視覚障がい者の誘導訓練

視覚障がい者になつて、目隠し歩行・階段昇降体験と、視覚障がい者の誘導者体験をします。

### ④-6 体調不良者への対応訓練

声掛け確認体験や、おんぶ、担架搬送の体験をします。

### ④-7 エコノミー症候群対応訓練

自動車内避難者等の健康管理で、エコノミー症候群予防体験を行います。

### ④-8 避難所衛生訓練

水使用禁止でも洋式トイレが使える方法を試します。また、簡易トイレの組立ても行います。

### ④-9 避難所生活支援資器材の設置訓練

防災資器材のメーカーの応援を得て、例えば、用を足した後を熱圧着処理で廃棄できるラップポイントイレの組み立て、避難者用組み立て式コインシャワーのデモンストレーション、ツナ缶でのランプ造りや、新聞紙でのスリッパ作りなどの工作も興味を持たれます。以上の訓練の最後に、30分程度の講演会を開き、避難所生活の注意等を周知します。



車いす体験 (ADI)