

### 3 避難所運営



## 東日本大震災 避難と避難所から見えるこれからの防災

SONAE 仙台防災学習研究所

古橋 信彦

2011年3月11日、東日本大震災時の仙台市（津波被害を受けていない地域）の避難状況と、開設された避難所の実態から浮かび上がったいくつかの課題をまとめてみる。

### 1. 避難者の実態と課題

発災時刻が14時46分。その日の夕刻、仙台市中心部の避難所は帰宅困難者で溢れた。仙台駅付近の一つの避難所に1,000～2,000人が身を寄せ、しかもそのような避難所が10校以上に及んだ。

JR、仙台市地下鉄の利用者はもとより、ビジネスホテル、デパート等からも帰宅困難者が指定避難所に集まった。そのため、仙台駅周辺の指定避難所は地域住民の避難者を受け入れることができない状態となった。

その原因は、事業所、集客施設、ホテルなどは自らの施設で帰宅困難となる人々の安全を確保し、受け入れようとの考え方がなく、ましてや受け入れの準備など整えてはいなかった。「災害が起きたら指定避難所に行けばよい」との短絡的な思い込みがあったことは否めない。結果として、地域住民が指定避難所を利用できない事態が起き、地域住民は町内会関係者から自宅待機を促されることとなった。

仙台市の調査（※）によると、図1のように、発災の次の日（12日）は帰宅困難者も含め仙台市の人口およそ100万人の割に当たる10万人強が避難所に集まることになった。避難所数は288ヶ所となり学校関係者や町内会の方々の肩に避難所運営業務が重くのしかかった。車載スピーカーで指定避難所に避難するよう住民に呼びかける町内会もあり、自宅で生活できる人々も避難所に集まり、混乱に拍車をかけることになった。

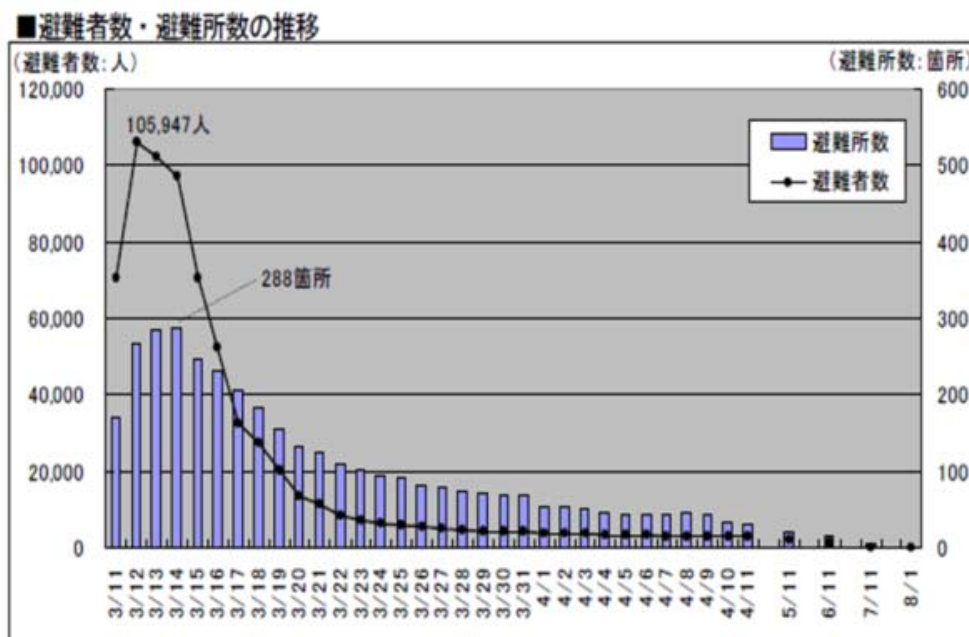


図1 避難者数・避難所数の推移

避難については二つの課題がある。一つは、帰宅困難者をうまないための事業所や集客施設の備えである。事業所は家族を心配する社員を通常より早めに退社させたが、公共交通機関が全て使用できない状態になることまで想定できなかった。また集客施設は、客を施設外に誘導しただけで、その後の客の安全まで配慮できなかった。そして、JR東日本や仙台市地下鉄は、駅舎が被災したこともあり、乗客をすべて施設外に出した。

二つ目は、「災害が起きたら指定避難所へ」という市民に刷り込まれた意識である。「災害が起きたら、自宅で生活できない状況になった人は避難所に避難する」という行政の想定は、大きく外れることとなった。仙台市の調査(※)では、津波が“浸水しなかった”地域にいた人で、帰宅困難者に該当しない人、つまり避難の必要のない人の25.5%が「避難した」と回答している。実に4人に1人の割合だったことから、自宅で住めなくなったら避難所へ、という考え方が市民に徹底していなかったことが分かった。

「避難訓練はもうしない。防災訓練をする」とは、仙台市西部の連合町内会と同様に1,000人を超える避難者が押し寄せたある連合町内会長の言葉である。「避難訓練」という言葉は「発災したら避難する」という意識を刷り込むことに一役買っているからだ。

## 2. 避難所運営者の実態と課題

図2は、筆者が避難所となった仙台市内の小学校23校を調査したものである。発災当日の3月11日の避難所運営は14校が学校職員のみで行われた。町内会役員や民生委員が運営に協力した避難所は7校であり、日頃からの連携の有無によって大きく運営主体者が違っていたと推測できる。

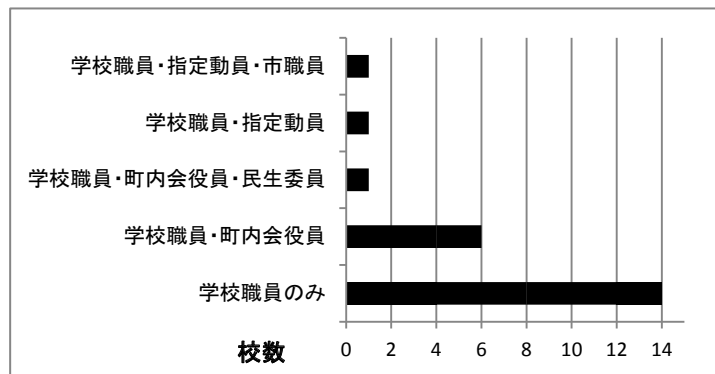


図2 3/11の避難所運営者

避難所運営の課題は二つある。一つは運営主体が誰かということである。発災が午後3時頃であったことから、学校職員が当初、運営をリードした。しかし、夕刻からは町内会等の地域団体が協力できたはずである。それができなかった避難所は十分検証する必要がある。そうすれば、町内会や地域福祉団体などを中心に地域の避難所となる学校との日頃の連携がいかに重要であるかが理解できるだろう。

避難所開設時には仙台市職員が派遣されることになっていたが、表2で示したように市職員が運営にかかわったのは1校のみである。混乱の中で適切な対応ができなかったことや、市職員の避難所運営についての研修が不十分であった事なども検証し、改善する必要があるだろう。

仙台市の調査(※)では、21.6%の避難者が運営に関わったが、特筆すべきは、中学生のボランティアへの関わりである。宮城県・仙台市中学校校長会発行の「明日に向かって一東日本大震災・宮城県内中学校長の記録一」には、在校生、卒業生が仮設トイレの組み立て、プールからの水運び、炊き出しなど懸命な活動を展開したことが記録されている。その活動に対して、「一筋の光のように私たちの心を

明るく照らしてくれました」との感謝状が連合町内会長から生徒会に渡されている。

二つ目に避難所となる学校側の課題である。約 20m×30mの体育館に 500 人～800 人の避難者を入れることには無理がある。通路や受付の場所を除き、少なくとも一人 3 平米は大人が横になれるスペースとして確保しなくてはならない。200 人収容が限界である。図 3 のように各教室を開放した学校もあったが、半数近くは体育館のみの開放に終わった。今後、多数の避難者を想定した施設の活用について事前に検討する必要がある。

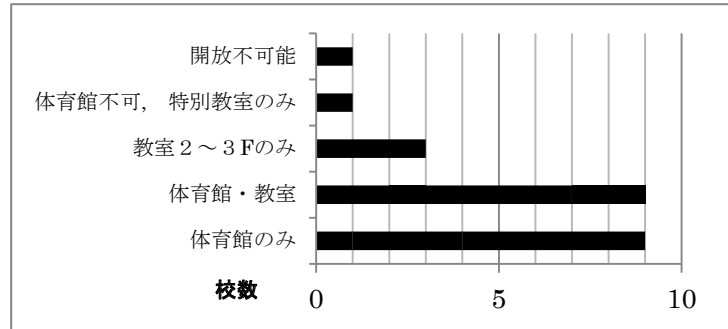


図 3 学校使用場所

### 3. 市民の自助・共助の実態と課題

#### (1) 自助

仙台市内の地区社会福祉協議会 7ヶ所で筆者が調査した結果によると、「普段から食料などを準備している人は高齢者。2、3日はなんとか自力でと考えた人が家でじっとしていた」「避難所に集まったのは若い人が多く、高齢者は少なかった」との声が多く聞かれた。また仙台市の調査（※）によれば、図 4 のように 20～39 歳までが避難者として多数の割合を占めている。自らの備えが不十分であったこと、自助の意識の不足が見られる。また、図 5 に見られるように避難所に避難した人の居住形態別調査では、社宅・公務員住宅、公営住宅、賃貸アパートなどに居住する人の避難が多かった。これは比較的若い世代と思われる人々の居住形態である。この年代の意識改革の必要性が痛感される。

3.11 後、仙台市では、「3 日間分の備蓄から 1 週間の備蓄に」と呼びかけ始めている。それとともに「1.2 倍の買い物で循環備蓄を」との考え方も市民の中から生まれている。普段の買い物を二割増にして、古いものから順に使用することにより、自然と備蓄ができるというものである。発災後しばらくしてコンビニを始め、スーパーマーケットが販売を開始しても、1 時間、2 時間と長い行列に並ばなければ買い物ができないという経験をした仙台市民の実感から生まれた考え方である。

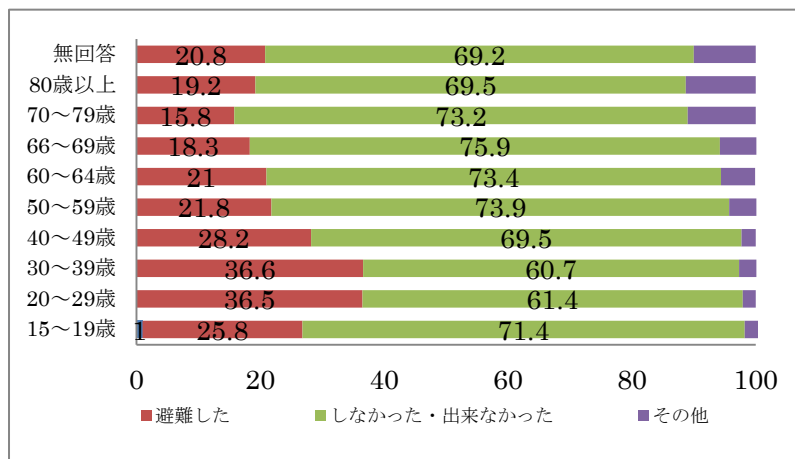


図 4 年齢別の避難の実態

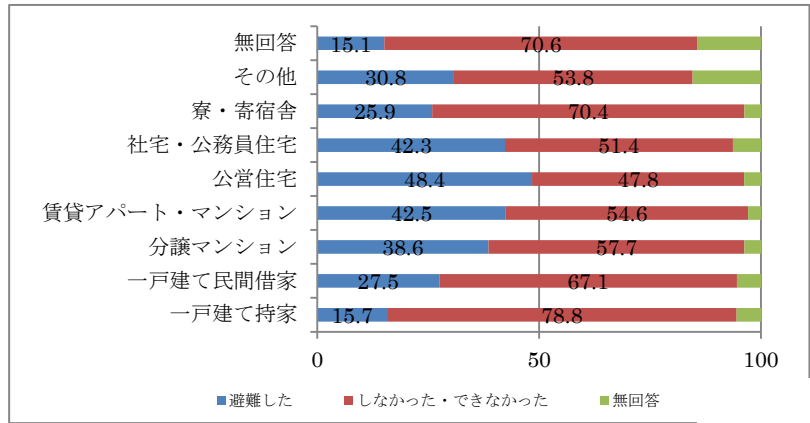


図5 避難所に避難した人の居住形態

(2) 共助

発災直後の共助がおこなわれる最初の活動場所は一時避難所である。仙台市消防局の調査によれば、市全体で一時避難所に集合したのは30.2%、集合しなかったのは62.7%であった。図6は一時避難所に集まらなかった理由の調査結果である。

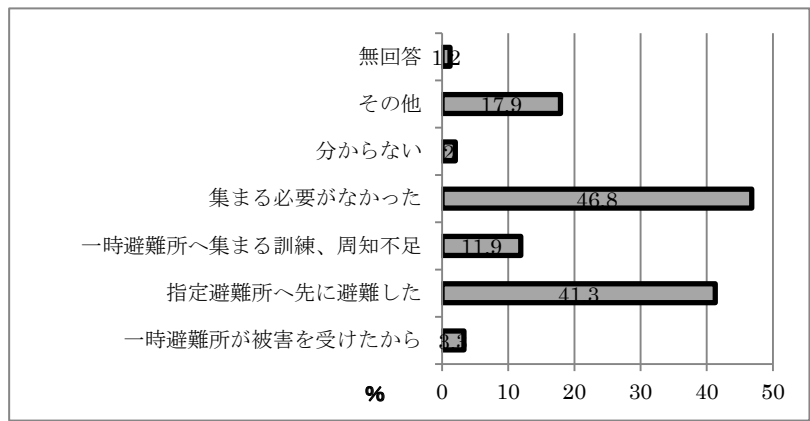


図6 一時避難所に集まらなかった理由

これによれば、指定避難所に先に避難した人々が多かったことがわかる。また、「集まる必要がなかった」「集まる訓練、周知が不足だった」という理由も多い。

震度6ほどの地震で、自宅が無事であれば、地域の人々どうしが近隣の安否確認を行うのが普通である。それをしないで真っ先に指定避難所に向かい、一時避難所に集まる必要はないと考える人が多いことは、大きな問題である。

なぜ、一時避難所に集まることができなかったのか。かつては普通だった自宅玄関前の道路に出て、近隣住民が共通の恐ろしい体験を共有しようとする行動が忘れ去られているのではないだろうか。「まず玄関前の道路に出て」近隣どうしが気遣い合いことから、防災訓練を始めたい。そうすれば一時避難所に集まる意味も理解できる。

一時避難所は、安否確認、救助、応急手当、消火、町内の被害確認を行う重要な場所である。被害の軽重にかかわらず町内の人々の多くが集ってこそ機能する活動である。

仙台南部の連合町内会長は、一時避難所に集まらず指定避難所に真っ先に集まった住民の姿から、一時避難所の訓練の必要性を痛感していると記述している（仙台市社会福祉協議会発行「震災の記録」よ

り)。このように震災後の活動は市内全域で活発に行われたが、発災直後の活動に大きな課題を残すこととなった。

#### 4. 現在の仙台市民の防災活動

震災直後、市民センターに避難しようとした市民が「ここは収容避難所であり指定避難所ではない」として、入館を拒否された例が多数あった。震災後、仙台市としては、指定避難所が遠いとか、理由があって指定避難所に行けない市民は市民センターを使用できると方針を変更した。新しい方針を受け、市民センターが地域に働きかけて防災講座、特に避難所運営訓練を実施している。また、民生委員児童委員協議会、児童館職員、区役所など、機会をとらえて防災研修会を実施している。

学校に備えてある防災備蓄品を小中学生が自らの手でいったん部屋から搬出し、実際に中身を見て理解し、使用し、数量を確認するという「防災備蓄品の棚卸」を始めている。小学6年生は卒業前の1, 2月に予定し、中学2, 3年生は地域の防災訓練と連動し10月に行った。地域の防災を担うのは大人だけでなく小中学生の参加へと広がりつつある。

「自宅避難所」という言葉がある町内会から生まれた。自宅の一室を、地震で倒れる危険のある家具を一切置かず、落下物などの無い部屋とし、いざという時は家族全員がそこに避難し、数日間は過ごせるようにしようとの考えである。

津波被害を免れた岩手県釜石東中学校地区は「津波てんでんこ」という考え方が昔から受け継がれていた。「てんでんこ」とはひとりひとりとか、ばらばらに、という意味の方言である。地震が起きたら家族を心配し帰宅しようとするのが人情だが、それで逃げ遅れて命を落とす人が多かった。津波の時はとにかく一人で速く逃げて自分の命を守れ、という戒めである。学校や職場や自宅の周りのみんなが助けてくれるから、つまり家族や地域への信頼があるから「てんでんこ」でいいのだという。津波に限らず、災害に遭った時には100万人の仙台市民が、いつどこにいても必ず守られる、という町づくりを目指している。会社も、学校も、ショッピングセンターも、集客施設も、交通機関も、それぞれに人を守るという意識と備えを堅固にしていく「これからの防災」に力を入れている。

#### 【参考文献】

(※)は、「東日本大震災に関する市民アンケート調査（平成24年3月、仙台市）」、「東日本大震災時の自主防災活動に関する調査報告書（平成24年5月、仙台市消防局）」による

## 東日本大震災～避難所の管理・運営とボランティア

ウェザーハート災害福祉事務所／ディー・コレクティブ  
千川原 公彦

### 1. 東日本大震災をふりかえる

避難所が多数設置された東日本大震災。内閣府被災者生活支援チームの資料によれば、ピーク時には全国で2,344か所の避難所が設置され、386,739名の避難者が避難所生活を送ったとされている。

数字だけで言えば、1,138か所の避難所に307,022名の避難者が避難所生活を送った「阪神・淡路大震災」以来の甚大な規模となった。

そして「被災地では無い山形県」でも避難所が多数設置された。発災直後より、隣接する岩手・宮城・福島の三県から大勢の避難者が山形にいられたためだ。発災後の3月17日には、山形県内に53か所の避難所が設置され、5,666名の方が避難生活に入られた。その後、原発事故の影響も加わり、避難者は次第に1万人を超えていった。

山形県はもともと大規模災害の経験が無い地域であるため、防災意識が低い。従って、大震災の発災時、山形県の自治体では確たる「避難所設置運営マニュアル」が整備されておらず、HUG等の本格的な「避難所設置運営訓練」の経験も無い状態だった。「避難所とはどのような空間なのか具体的に分からない」まま、避難所の設置運営が自治体を中心に始まった。当然ながら、山形県内の避難所は多くは設置の段階から大きく混乱した。

一方で、山形県庁内には大規模災害で地域が被災した場合の支援を想定した「災害支援ボランティアネットワーク運営連絡会」を2005年より常設している。災害時には被災市町村に入り、災害ボランティアセンター設置運営のサポートや、ボランティア活動のコーディネートを行なう調整機能を担う官民で構成するチームである。私も同連絡会の立ち上げより携わっている関係から、県内各地の避難所を巡回した。巡回は、「避難所運営は行政だけでは対応が困難であり、外部支援者（住民・NPO・ボランティア等）の協力が必要である」ため、そのニーズ調査を目的の一つとしていた。

避難所を巡回すると、自治体ごとに設置状況・被災者への対応が様々であることが分かった。「被害の少ない地域からの避難者であるから、金銭的に余裕はあるはず。スペースだけを提供することにし、食事は提供しないことにした」「避難所で間接死など出してはならないので、食事や物資をしっかりと提供することにした」「個人からの救援物資は善意。受け付けることにした」「物資災害になりかねないので、個人からの救援物資は受け付けないことにした」「避難所運営には、自治会など地域の組織からの応援が必要だ」「安全管理上、ボランティアなど部外者の出入りは禁止とする」等々、ひとつの県の出来事とは思えないほど、市町村間で多様な判断がとられた。

避難者の間では、携帯電話などを用いて、WEBなどで情報を得て共有し、少しでも環境の良い避難所に移動するといったこともあったようだ。

### 2. 課題が山積する避難所の現場

とある自治体Aを訪問した。「避難所運営に関して、外部支援者のサポートが必要である」といった情報・意見が出た地域だった。当該地域は、避難所開設から数日が経ったあたりで、既に担当行政職員は心身共に疲弊していた。



その地域の行政は、日ごろから地元の社会福祉協議会（社協）やNPOとのつながりが強くなかったために、私たち民間の支援者が避難所に訪問した際には、疲れの余りからか「民間の得体の知れない者が、いったいどんな邪魔をしにやって来たのだ？」と言わんばかりの、感情的対応だった。

当時、私としては「これから何カ月も避難所運営が続くのに、数日間だけでもこの状態、避難所運営に悪い影響がでる」かも知れないと、危惧した。そのため、「地域住民は被災していないので体力がある。自治会や民生委員など含めたボランティアなど、外部支援者の協力を得て、機能分担する方法もある」と提言をした。しかしながら、その思いは先方に伝わる事がなかった。恐らく「見知らぬ者との協働＝リスク」と判断されたことだったのだろう。

自治体Bでは、複数のNPOがチームを作り、避難所運営を担っていた。避難者の人数が多くなればなるほど「声（ニーズ）」に、運営者は対応しきれなくなる。この地域の行政は、それを認識していた。

福祉NPOに避難者からの声に柔軟に対応して貰う、食改NPOに炊き出しを行なって貰う、学生ボランティアに学童保育を対応して貰う、などといった具合だ。分業することで、行政としては管理者としての業務に集中できる。この方法はより良い避難所運営の一つだったと言える。聞けば、この地域では震災以前より、関係者・職員間の業務上のやりとり、コミュニケーションがとられていたとの事だった。

自治体Cは一見すると行政とNPO・ボランティアが連携しているように見えたが、少し違っていた。避難者の生活を支えるというよりは、「NPO・ボランティアの活動の場」となっていた。事実、NPO・ボランティアが自分たちの行ないたい支援メニューを展開し、マスコミを連れまわすNPO・ボランティアの姿が少なくはなかった。支援者間において避難所に対するビジョンが無いと、NPO・ボランティアにとって単なる「避難所が、自分たちの存在意義を示す活動の場、生きがい探しの場」になりかねない。

ほかにも被災地内外において、様々な運営側の課題が見られた。

行政が地元の社協に運営を依頼しながらも、「社協の得意とする技術（詳細後述）」が分からず、職員をただただ掃除や物資運搬の要員として扱った避難所。宗教活動の場となった避難所。反社会的組織が避難所に入り、ひと・もの等を管理し、独自の体制を作っていた避難所、等々である。

避難所では、当事者によるトラブルも少なくなかったようだ。

食料や物資が不足する時期が続いたことにより、避難者が増える事に危惧し、後から訪れる避難者を入所させない方法をとった避難所もあった。ストレスが募り、避難者間での衝突も絶えなかった。なかには、避難者がストレスの余りに避難所内で刃物などを振り回し、事件寸前にまで及ぶこともあった。

情報不足または情報過多によるデマ情報（外国人＝火事場泥棒、○月○日にまた巨大地震が来る、放射能の雨が降る等）も、避難者の心に追い打ちをかけた。

また「避難者とボランティア間の衝突・口論」もあった。当然のことながら、避難者は計り知れないストレスを抱えており、言葉や行動も不安定になりがちだ。

私もかつて避難所で食事を配布していた際に、避難者より「こんな弁当ばかり食べてられるか」と怒鳴られたり、食事を投げ返されたりしたこともある。

しかしながら本来そのようなケースは、被災者が心身共に限界の生活を送っている避難所であれば起こりうる想定内の出来事で、そのような感情的な言動を受け止めながら対応する姿勢が支援者・ボランティアに求められるものだと考えるべきである。「このひとは大事な財産を失ったかも知れない。大切なご家族やご友人を失ったのかも知れない」と考えれば、ほとんどの出来事が理解できるし、受け止めることができる。避難者の言動にそのまま直で反応しては、支援活動などできないし、ボランティ

ア活動など成り立たないと考えるべきだろう。

### 3. ボランティアに活躍して貰うために～「ケース会議」の重要性

避難所におけるボランティア活動が活きるためには、朝夕のミーティングやケース会議をしっかりと行なうことだ。事務連絡や報告だけではなく、運営上、不安や不満または疑問に思っていることなどを声に出して他者と共有し、改善していくプロセス「見える化」が必要である。

避難所の運営に関わるボランティアからの疑問の声・不満の声は、今回も尽きることはなかった。

「避難者の態度が悪い。避難者は慎ましくあるべき」

『質素な炊き出しばかり。寿司や高級肉も欲しい』と言われた」

「パチンコに行っている避難者もいる。ボランティアするのが馬鹿馬鹿しい」

「ボランティア同士が方法論で衝突してばかり。何が正しいのか分からない」等々、一部避難者の言動や避難所支援のあり方に疑問を持ち、怒りや疑問を抱いたまま避難所を後にするボランティアも少なくなかった。

このような事態を軽減させるためには、担当である行政職員や協力団体・ボランティアなど避難所運営者が、丁寧にケース会議をし、一つ一つに結論を出す努力をする必要がある。

「避難者の人柄は千差万別、背負っているものも違う。受け止めていこう」

「今の食事に飽きたなら、知恵を借り、一緒にメニューを考えてもらおう」

「パチンコに通う理由は何だろうか。時間を持て余しているのか、心のより所を探しているのか。本当のニーズの絞り込みはできないだろうか」

「ボランティア同士の衝突の原因は何か。当避難所の方針と優先順位を可視化すれば、解決することができるのではないだろうか」

突っ込んだ議論をして方針を示すことが出来れば、ボランティアが遣り甲斐を感じながら、継続した避難者支援に関する可能性も出てくる。このような会議や話し合いの場の進め方は、日頃から要援護者のケース会議を行なっている社協が得意とするところだろう。コーディネーターとして社協職員に避難所運営に関ってもらう意義は、ここにある。

### 4. 避難所運営に必要な「ビジョン・コンセプト」

「避難所支援」を言いかえれば、「避難者が自立する支援を行なうこと」だといえる。

行政・社協・NPO・ボランティアなど運営者の間において、「この土地でいま『理想とされる・必要とされている避難所の形』とはどのようなものなのか？」といったビジョンが明確に共有されていることが大切である。ビジョンがないことが、支援過多・支援不足などにつながり、そのまま避難所の質を下げることになる。避難所の質が下がるということは、間接死を出すことにもつながり、その後の避難者の生活に影響が出ることを意味する。

ともすれば「自分のやりたいことを行なうのがボランティア」と片づけられる場面もあるが、少なくとも避難所では「避難者の自立支援」といった大きな目的の上でボランティア活動が成り立つことを忘れてはいけない。

そして、「コンセプト」も重要である。「少しでも女性や乳幼児が生活しやすいように」「少しでも高齢者が安心して暮らせるように」「優しい日本語』を多用して外国人が過ごしやすいように」など、その避難所にどのようなひとが避難生活を送るのかによって重視する、ポイントも異なってくる。

ビジョンやコンセプトに基づいた上であれば、安全管理・健康維持・食改・物資提供・足湯等といっ

たボランティアが得意とする活動が活きてくる。

「避難所」が、行政にとって「被災者がただ一時的に過ごす場所」としか受け止められてはいないだろうか？NPO・ボランティアにとって「自分たちの活動場所・実績作りの場所」として生きがいつくりに利用されてはいないだろうか？社協にとって「自分たちの存在意義を発揮できない場所」になってはいないだろうか？まずは、「運営者による自己満足の避難所」にしない視点を持つことが必要だ。

## 5. 今後、ボランティアが避難所で活躍するために

ボランティアの力が避難所でより効果的に発揮できるようになるためには、市町村単位で、

1. 「避難所設置運営マニュアル」
2. 「避難所設置運営訓練」
3. 「避難所設置運営のための連絡会」

を、企画し、平時より市民に関ってもらうことが現実的だと考えられる。

市町村行政にて「避難所設置運営マニュアル」を作成・更新する際に、地域のNPO・ボランティアに参画してもらい、行政の立場・役割を認識するとともに避難所についても理解してもらう。

また、「避難所設置運営訓練」の際には、女性・乳幼児・外国人・高齢者・障がい者（要援護者的立場の方）に「実行委員会」として参画してもらい、要援護者的立場の意見を反映する機会とする。

「避難所設置運営のための連絡会」を年に数回開催し、事務局を行政が担いながら、前述のNPO・ボランティア、要援護者的立場の代弁者に構成してもらいながら、避難所の設置運営指針やマニュアル・訓練の企画などをともに協働する。

等々、手間暇はかかるが、これらの3ステップを踏むことで、官民の顔の見える関係づくりが進み、万が一の避難所設置運営の際に、よりスムーズに役割分担が進むことが期待される。

今回の東日本大震災でも少なからず聞こえてきたことは「NPO・ボランティアとどのように関わればいいのか、とても難しかった（行政職員からの声）」「もっとNPO・ボランティアを活用してもらえると良いと感じた（NPO・ボランティアの立場からの声）」ということだった。このことは阪神・淡路大震災以降、ずっと繰り返し聞こえてきた声ではなかっただろうか。

阪神・淡路大震災から17年を経て発災した東日本大震災。いま一度、過去の避難所対策を学び、社会的に、日本のシステムとして構築していく必要を強く感じる。

初めて被災する地域でも「可能な限り、環境が整備された避難所を設置運営できる」ようにならなければ、これから発災するとされている大規模地震・大規模災害に際にも、同様の課題・問題が噴出し、またしても悲劇が繰り返すことになる。過去の災害で犠牲になられた方、避難所で苦勞された方々のためにも、避難所対策を構築し続けることが、私たちに課された責任なのだろうと思う。

全ては行政職員の負担を軽くし、市民が助け合いの場に参画しやすくし、何より避難者のストレス軽減を図る方法を、地域で考え、平時より仕組みを作り上げていくことが必要である。

# 東日本大震災におけるビッグパレットふくしま避難所の取り組みから

福島大学うつくしまふくしま未来支援センター特任准教授  
富岡町生活復興支援おだがいさまセンター長  
天野 和彦

## 1. はじめに

東日本大震災における福島県の状況は、震災から1年10ヵ月が経過した現在でも、多くの避難住民を抱え、生活の再建についても、未だ先が見えない不透明さを抱えている。加えて、原子力災害によって地域コミュニティを維持することなくバラバラで避難せざるを得なかったために、住民同士が結ばれることで築いてきた、いわば地域社会の基礎をなすコミュニティの仕組みを喪失するという状況も生んでいる。

また、現在の避難の枠組みとして、今までの災害には見られなかった「応急仮設住宅」「みなし仮設住宅」「県外避難」と三つのパターンに大きく分かれている。こうした状況がより混沌とした事態を生んでいると言わざるを得ない。

本稿では、そうしたコミュニティの基礎機能を喪失した長期避難中の被災住民の内、富岡町、川内村の住民が、発災時から約5ヶ月強過ぎた福島県郡山市に位置し、大規模避難所となった「ビッグパレットふくしま」避難所の運営現場での取り組みをとおして、避難所運営で大切な視点を明らかにしたい。

## 2. 学校避難所について

東日本大震災発災後、福島県の浜通りに位置する相馬市のある避難所に支援に入った私は、沿岸部の壊滅的な被害状況を目にした時、我が目を疑った。戦争経験のない私であるが、以前教科書などで見たことのある、戦争で焼け野原になった光景を彷彿とさせるようなそんなありさまに見えた。

その光景を目にしながら、私はある一文を思い出していた。それは公民館の生みの親とも言われている「寺中作雄」の一文だった。1946年当時、文部省公民教育課長だった寺中作雄は、その著書『公民館の建設』の中で次のように記している。

「この有様を荒涼と言ふのであろうか。この心持を索漠と言ふのであろうか。目に映る情景は、赤黒く焼けただれた一面の焦土、胸を吹き過ぎる思ひはかぜの如くはかない一聯の回想。焼けトタン小屋の向ふに白雲の峰が湧き、崩れ壁のくぼみに夏草の花が戦っている。これが三千年の伝統に輝く日本の国土の姿であらうか。（後略）……」

まさに、混沌とした被災地の状況は、それをまざまざと想起させるものだった。

筆者が当初、派遣されていたのは海沿いから2kmほど離れていた、ある小学校の避難所だった。今回の災害で、学校に設置された避難所で、運営が成功したところとそうではなかったところと二つに分かれた状況を見てきた。筆者がいた避難所は、地域住民と良好な関係を持って運営されていた避難所であった。しかし、なぜそのように二つに分かれてしまうのか。

端的に言えば、それは地域に開かれた学校であるか否かである。文字通り、地域コミュニティの中核施設としての位置づけを持った学校は、今回の震災時に避難所として大きな力を発揮していた。それは生涯学習の視点から始まった、学校開放などの諸施策による学校側の意識の高まりが前提としてあり、

そうした施策が功を奏したといえると考えている。以下、学校が避難所としてなぜ適しているのかそれぞれの適する理由を羅列的に挙げてみたい。

#### ◆ハード上のメリット（学校施設）

- ・スペースの広さ
- ・トイレの数
- ・視聴覚室や家庭科室などの避難生活に欠かすことのできない特別教室の存在
- ・応急的医療を行える保健室
- ・暖房等の完備

#### ◆ソフト上のメリット（災害時における教員の役割）

- ・運営側の教員は組織的な動きが可能であること。（いい意味でのヒエラルキー集団）
- ・非常時における日常的な訓練を行っている。
- ・日常的に地域から教育活動にボランティア等を受け入れている。
- ・教員自身が各分野の専門家である。
- ・自治的組織作りは教育活動と不可分である。（義務教育諸学校における学級活動等）
- ・情報提供活動も日常的に行っている。（学校通信発行や情報の掲示、校内放送など）
- ・体操やレクリエーションは教育活動で行っている。

以上のように、学校は、ハードの面からもソフトの面からも、もともと避難所として適すると考えている。ただし、それは学校が、教職員が、非常時にはそういう役割を果たすという使命感をもっているということがあくまでも前提になることはいままでもない。これらのことから、日常的に災害時における学校の役割を明確にしていくことが求められているといえる。

### 3. ビッグパレットふくしま避難所における運営支援の実際

筆者は、相馬の小学校避難所の運営支援の後、4月11日に「ビッグパレットふくしま」というコンベンション施設に開設された大規模避難所の県庁常駐チームの責任者として配置された。そこにおける取り組みはまさに社会教育的視点で運営を行ってきた。そもそも、運営主体でない県庁チームが、なぜ避難所に常駐のチームとして配置されたのか。それは、当時2,500名もの被災者が、震災の爪痕が色濃く残る施設内にひしめき合っていた、いわゆる「大規模避難所」であったことが理由としてある。また、被災者の中で30数名もの「ノロウイルス」の患者が隔離されるという状況を抱えた上に、風紀上の問題もいくつか発生していた。そうした混沌とした中で、緊急に支援が必要な状態にあった。はじめは、行政のミッションとして命を守るということが求められた。命を守る基礎データである避難経路図や避難所の名簿の整理も大事な仕事であった。そういう取り組みを優先して行い、入所者の区画整理のようなこともできてきた中で、少しずつ避難所内のベースが整い、全体として落ち着いていった。生命を守る基礎部分ができたことで、自治活動を促進して、被災者自身が運営に参画するという方向に軸足を移していこうかという段階に移行していった。

#### 4. 交流と自治を基本的な視点に据えた取り組み

「交流の場の提供」と「自治活動の促進」が、被災者の命を守るということを阪神・淡路大震災の貴重な教訓から筆者自身学んではいたが、大規模避難所における自治はどうあればよいのか深く悩んでいた。少なくとも2,000名もの被災者をいくつかのグループに分けていくやり方は、自治ではなく管理であると考えていた。管理からは何も生まれないと。方向性が見えない中、中越における災害の経験から、サロン（喫茶）活動と足湯（傾聴ボランティア）の活動が有効だったと聞いて、中越の市民団体の支援を受けながらさっそく取り組みを始めた。避難所の開いたスペースにテーブルと椅子をおいてサロンの場はできた。しかし、物資にあったのはレギュラーコーヒーと銀色の口の細い専用の薬缶だった。スタッフが「どうやって使うのか」とためらっていると、中年の被災者が寄ってきて、黙ってコーヒーを煎れ始めた。すると、コーヒーの香りにつられて、「コーヒー、ご馳走してくれんのがい」と周りの被災者が次々と集まってきた。その後、無言でコーヒーをいれた方は、みんなから「マスター」と呼ばれるようになっていった。サロンは「みんなの喫茶・さくら」と命名され、「花の名前の喫茶店だから、花があったらいい」と花を買って飾ってくれる被災者がでてきたり、「マスター」の手伝いをする「仮マスター」や、汚れた床を掃除する者、紙コップだけじゃ味気ないと陶器のカップをたくさん買ってきて差し入れてくれる者など、自分ができることをそれぞれが出し合ってサロンを運営していく姿はまさに自治が形成されていく過程そのものであった。自分で気づき、参画していく。この過程こそ、自治なのだと言え、運営の側も気づき、学んでいった。サロンも「さくら」に加え「つつじ」、「つくし」と3号店まででき、被災者の大切な交流の場になっていった。（写真1 サロン「さくら」に集まる被災者）

#### 5. 「おだがいさまセンター」の開所

こうしたサロンでの活動の経験から、交流の場を作ったり自治活動を促進したりするような仕組みを組織的、体系的につくり出すことが必要なのではないかと考え、生まれたのが「おだがいさま（福島の方言でおたがいさまのこと）センター」であった。この「おだがいさまセンター」は、これまでのボランティアセンターと性格が似て異なるものである。外部に支援の要請をして団体や機関、個人がボランティアでサービスを提供するというだけでなく、もう一方で内部、つまり入所者に向けて活動を働きかけ、交流の場を提供するところに特徴がある。例えば「喫茶を一緒に運営してみませんか」とか、おだがいさまFMという避難所内に設けられたラジオ局の「パーソナリティをやってみませんか」とか、「花をみんなで植えましょう」など、被災者が被災者にサービスを提供しあうという仕組みである。まさに「おだがいさま」精神に基づくものであった。（図1 おだがいさまセンターの仕組み）

#### 6. ビッグパレットふくしま避難所で開催された夏祭り

4月下旬、最初に避難所内Bホールに自治会が生まれた。被災者から、様々な意見や要望がだされ、運営スタッフはそれらを正面から受け止めながら、みんなで掃除をしよう、ゴミ捨てをしよう、お湯くみにいこうなど自発的に取り組めるように提案もし、組織的に動いていくことができた。

そうした自主的な活動が順調に回っていくようになった6月上旬、あるエリアの自治会長が「おだがいさまセンター」に、「太鼓を用意してくれないか」という要望を出してきた。何に使うのか聞くと、「俺たちは、いつまで避難所にいられんたい？」と不安げに聞いてきた。そして、「新聞なんかで見ると、夏くらいには避難所はなぐなんだべ。そうしたら、みんなバラバラになんだべ。そうなる前に、みんなで最後に「相馬盆唄」で盆踊りを踊りたいんだ」と言った。思わず胸が熱くなった。ふるさとへの強い想いとふるさとをなくしたくないという両方の想いが重なった願いであった。災害は、人間の生活基盤

を丸ごと奪っていくということがこの出来事からもよくわかる。ビッグパレットふくしま避難所があった中通り地方の郡山には、その調べは流れないはずの浜通り地方の「相馬盆唄」。盆踊りは彼らにとってまさにふるさとそのものだったのだ。被災者も支援者も「絶対にやろう、成功させよう」と、さっそくおだがいさまセンターが中心となって呼びかけ、夏祭り実行委員会が結成されていった。

夏祭りは7月17日、その宵祭りの16日は子ども祭りとして、「福島こどものみらい映画祭実行委員会」の関係者の協力もあって、映画「忍たま乱太郎実写版」の大上映会があった。その翌日が、盆踊りだった。避難所の屋外展示場に櫓を組み、提灯がぶら下げられ、祭り半纏をまとった被災者が太鼓を叩き、相馬盆唄や川内甚句が歌われ、そして踊られた。1,500名を超える被災者が各仮設住宅などからも集まった。「来年もやりたい」という声が、会場のあちこちから聞こえてきた。そうした被災者自身の声から「ふるさと」の持つ本当の意味を学ぶことができた。

夏祭りは、これまでの「おだがいさまセンター」の総決算でもあった。これまで築いてきた外部の方々とのネットワークで、「櫓はうちが組むがら」、「スクリーンは俺のところがつくっから」と次々に出来上がっていった。出店も、京都、新潟、東京、そして地元福島から、焼きそばにヨーヨー、かき氷、綿あめ、お好み焼き、たこ焼きの屋台が並んだ。「おだがいさまセンター」は、まさに内部のパイプと外部のパイプをつなぐ役割を果たしていった。

## 7. これからの被災者支援で必要なこと

冒頭に福島県の現況を述べたように、仮設に移り住んで、孤独死が増える可能性があること、借り上げ住宅は仮設よりも孤独がさらに進んでしまうこと、県外に住むと情報が入りづらいといったきわめて厳しい状況を抱えている。これらの課題を解決していくために、おだがいさまセンターの機能をさらに充実させ、交流の場の提供と自治の促進を発信しつつ、生きがいと居場所づくりへと活動を広げ続けなければと考えている。

いま、東日本大震災をとおして見えてくるのは、震災によって問題や課題が発生するのではなく、いままでその地域が抱えていた課題が、災害によって顕在化してくるのだということである。その点からも、地域の中で地域が持つ力を高める取り組みを積み重ねていくかが問われてくるのだと思う。



写真1 ビッグパレットふくしま避難所におけるサロン（3号店「つくし」）



図1 おだがいさまセンターの仕組み

【参考文献】

月刊 生涯学習 2月号 国政情報センター発行 2012年2月

「生きている 生きてゆく-ビッグパレットふくしま避難所記」 ビッグパレットふくしま避難所記刊  
行委員会発行 2011年