

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。

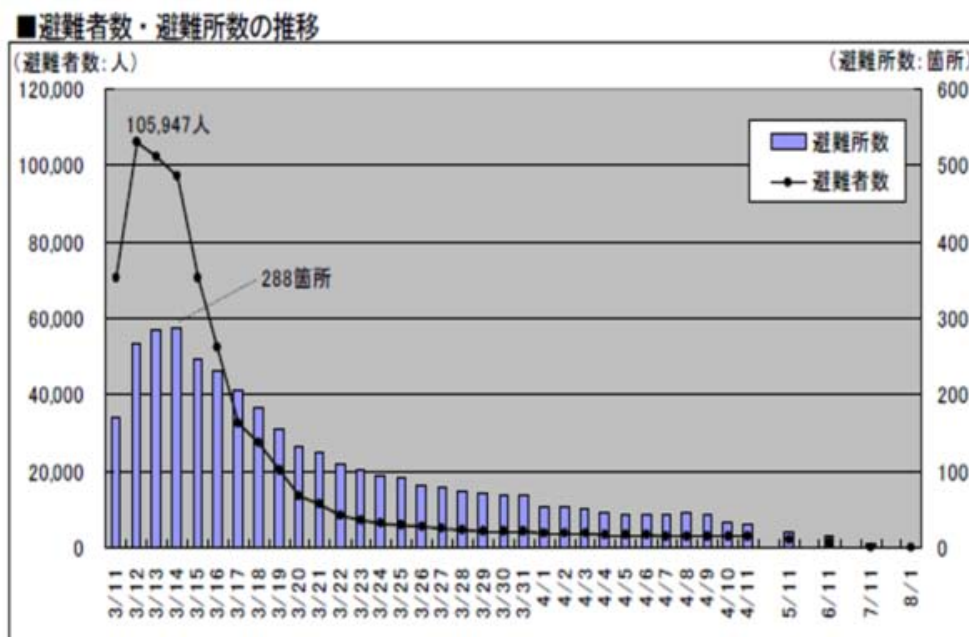


図1 避難者数・避難所数の推移

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。

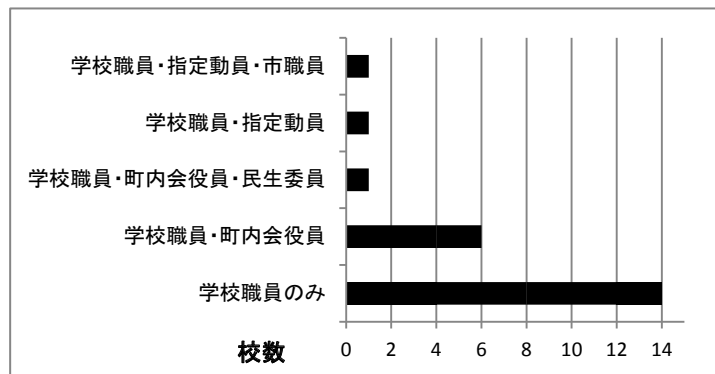


図2 3/11の避難所運営者

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か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。

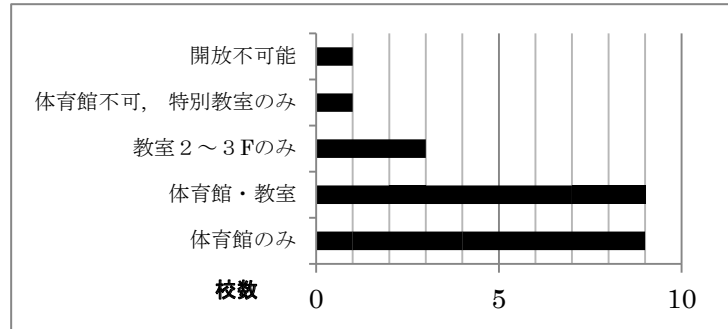


図 3 学校使用場所

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。

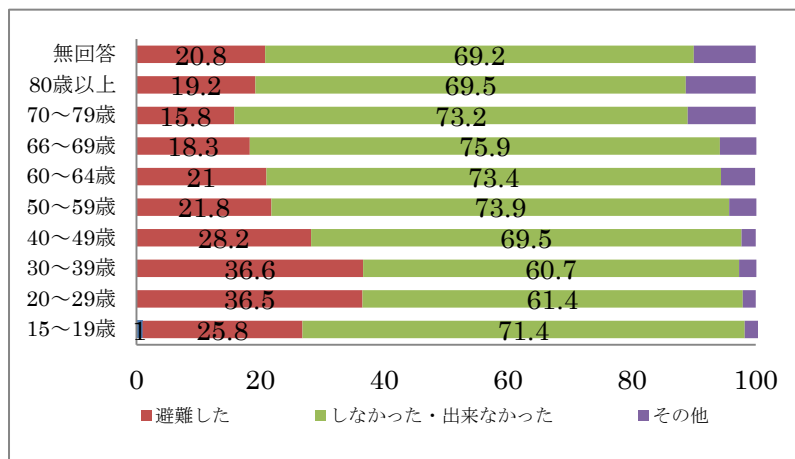


図 4 年齢別の避難の実態

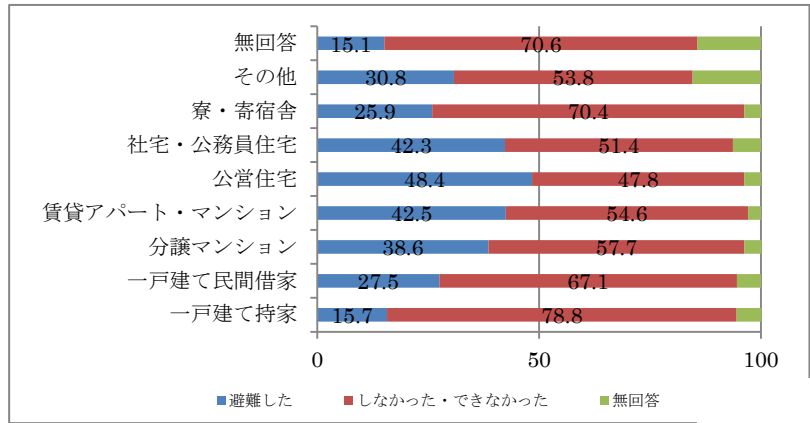


図5 避難所に避難した人の居住形態

(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。

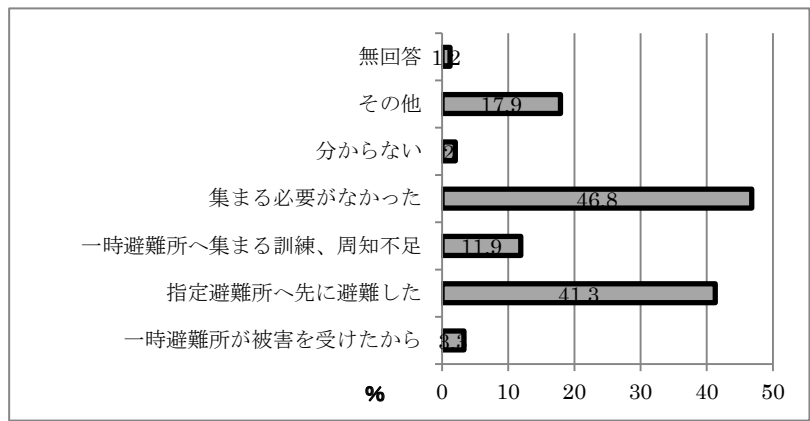


図6 一時避難所に集まらなかった理由

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