

震災火災時における広域避難の課題 ……いつどこに逃げればよいのか

東京理科大学大学院 教授 関 澤 愛

震災時に、同時多発火災が延焼し始めた段階での住民の広域避難開始の動機づけや避難先の選択は、広域避難の安全な誘導方策を検討する上で非常に重要である。

東京都などでは、震災火災発生時に大規模火災の輻射熱からの危険を避けるための大きさ（通常10ha以上）を有した「(広域)避難場所」の指定を行なっている。また、これと区別する意味で、居住地の最寄りの小中学校などは「一時集合場所」あるいは「一時避難場所」、そしていったん応急対応時期が過ぎて家を失った人たちを収容する施設は「避難所」（これも最寄りの小中学校や公民館が指定されることが多い）と呼ばれている。

上記の「避難場所」は、通念上は「広域避難場所」と理解されていると思われるのであるが、東京都によれば公式には「避難場所」と呼ぶとのことである。しかしながら、果たして区民、あるいは市民はその区別ができているのであろうか。この随想のテーマを考えているときに、最初に浮かんだのがこの問題である。実際、現在でも区によっては、あるいは大阪市などではこうした目的の避難場所を「広域避難場所」と呼んでいるし、そのほうが分かりやすい。

要するに、統一が取れていないのである。さらに言えば、一般の人が“避難場所”という用語を聞いてイメージするのは最寄りの小中学校や公民館ではないかと思われる。実際に、都内の区によっては最寄りの小中学校、つまり一時集合場所を「避難拠点」という名称をつけ地域

の防災の拠点として位置づけている場合がある。これらがまた、緊急事態が収まった後に家を失った人たちの収容のための「避難所」ともなるわけであるから、混乱しない方が不思議だといってもよいくらいである。

現状では、震災火災発生時に、多くの住民はまずは最寄りの小中学校へ避難すると考えていることは疑いない。つまり、避難を段階的に考えていて「一時集合場所」を経て「広域避難場所」へと思い込んでいる。ただし、これには東京都にも責任があつて、東京都の防災HPでも広域避難のフローチャート（図1）ではそうなっている。

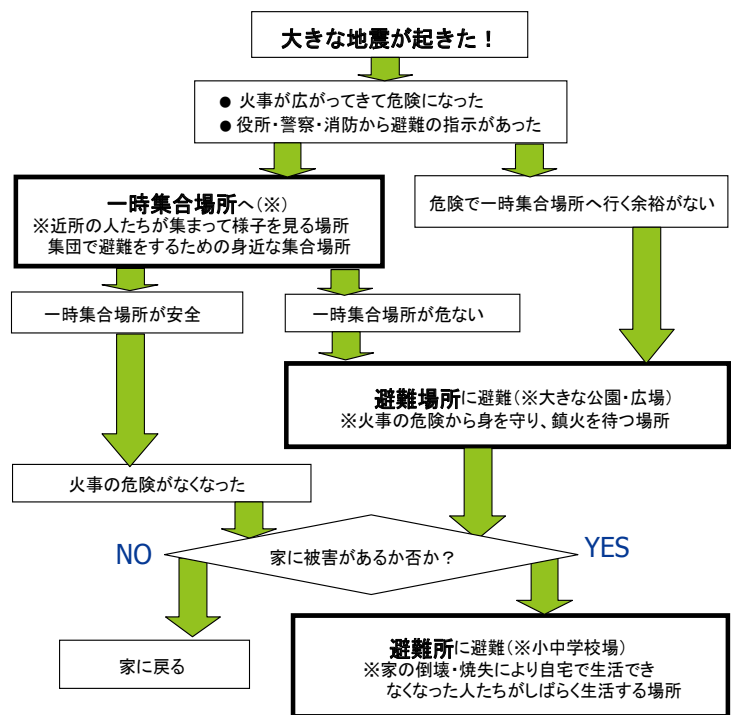


図1 一時集合場所、避難場所、避難所への移動フローチャート

※東京都防災ホームページ（下記 URL）より引用し筆者が作成
<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/japanese/athome/shelter.html>

しかしながら、津波避難時であれば“津波てんでんこ”として語り伝えられているように、各自の判断で「即時に高台避難へ」であるのと同じように、同時多発火災発生時という緊急避難の際にも、やはり各自、各世帯の判断で「即時に広域避難場所」への流れであるべきではないだろうか。

いったん、一時集合場所に集まって、近辺に危険が迫ったら整然と集団で広域避難先としての「避難場所」へ避難しましょうというのは、机上で成り立つフローではあるが果たして現実的なのか、筆者には疑問である。リアリティを持って想像すると、同時多発火災時には、火災のプロである消防機関でさえ、火災への対応だけで精一杯であり、それぞれの一時集合場所ごとに対して、火災の延焼状況を的確に判断して、いつ、どの「避難場所」へ向えばよいかを指示する余裕も体制もないと思われる。そうだとしたら、消防機関に代わる誰がこのような指示を行なうことが可能なのだろうか。

筆者には、これを実際に行なうためには、一時集合場所ごとに区役所や市役所から防災担当者を派遣して配置し、災害対策本部や消防本部と常に無線連絡ができる体制を確保しなければならないと考える。しかしながら、そのような具体的なことまで地域防災計画（震災対策編）に書かれている例があるようには思われない。

ところで、今までこの問題が具体的に提起されることはあまりなかったように思う。関東大震災から年月を経て、都市火災に対する正しい認識、危機管理ができていないからではなかろうか。要するに切実感がないからだと思うが、目的や概念の異なる対応である「緊急避難先としての避難場所、一時待避・集合の場所、生活収容施設としての避難所」に対して、同じ「避難」という言葉の入った用語を用いて表現していることに混乱の素因があると感じている。英語でなら、これらは、それぞれ“Fire safe area of refuge”、“Temporary nearby assembly place”、そして“Shelter”というように明確に区別して表現できるであろう。

ところで、新聞ではベタ記事扱いであったが、去る6月17日に改正災害対策基本法が成立し、「避難行動要支援者」の名簿作りとともに、「指定緊

急避難場所」および「指定避難所」の指定が市町村に義務付けられた。対象とする災害は、洪水、津波などが主に想定されているようだが、他の災害にも適用される可能性がある。今後は、これらの用語と火災からの避難に関する既存の用語との関係整理、あるいは統合が必要となってくるかも知れない。しかしながら、市町村はその地理条件、地形条件によって、対象とすべき災害の様相や対応の仕方も自ずと異なってくるはずである。したがって、独自にでも各自自治体でその地域の実情に応じて、「緊急防火避難場所」とか「緊急津波避難場所」、「近隣集合場所」、「避難生活所」などのより具体的な名称をつけて、住民が見たり、聞いたりしただけでその内容が分かるようにしたらよいのではないかと思う。もちろん可能であれば、統一することが望ましい。

ところで、筆者は東京都内のある密集市街地において、2012年8月に1100世帯を対象に、地震火災が発生した時における初期消火から広域避難に至る事項に関するアンケート調査を町会の協力を得て実施した。回答数は、778（回収率70.7%）であった。アンケート結果から垣間見えたのは、住民は火災危険が迫らなとなかなか避難開始しようとしなないこと、また、仮に避難開始しても最初に向うのはやはり最寄りの小中学校と考えていることである。

たとえば、避難開始の契機となりえる火災規模は、「自分の家のすぐ近くまで迫るとき」（32%）や、「自治体や消防からの避難指示があるとき」（39%）というようにぎりぎりまで避難しない、あるいは誰かの指示待ちという傾向がある。また、火災発生時における避難先として、7割（68%）も人が最寄りの小中学校などの避難場所と回答している。広域避難場所ではない最寄りの小中学校にいても、近隣の延焼火災が迫ったときには、火災からの輻射熱や飛び火などによって大変危険な環境となる怖れがあり、広域避難場所に向おうとしても途中で通過不能となる怖れもある。

あらためて、震災時の同時多発火災発生時には、避難先は直接に「広域避難場所」であること、そして危険が迫る前の事前避難を心がけることをもっと周知する必要があると思う。