

連載
第4回

防災監のための危機管理講座

危険物保安技術協会理事 小林 恭一
協力 長岡市長 森 民夫

3 いざ、災害が起こったら(その2)

【避難所の開設】

大規模災害の発生に際して避難所を開設することは、市町村の災害対応として最初に行わなければならないことの一つです。

避難所を開設しなければならない状況は、大きく分ければ二種類あります。

一つは、河川が増水し危険地域の住民に避難勧告や避難指示を出すような場合に、避難住民の受け入れ先として避難所を開設するケースです。避難住民が到着する前に避難所を解錠して受け入れ準備をしなければなりませんから、担当職員等が迅速に対応しないと混乱する可能性があります。ただ、まだ災害が起こっていないわけではないので、電話による連絡や指示も可能ですし、避難所への職員の駆けつけも普通に行えます。水や電気等のライフラインも健全ですから、防災監としては、日頃から担当を決めて訓練などをおけば、避難所の開設を決定しさえすれば、開設作業自体は担当者に任せておけると思います。

ただし、避難所に予定していた施設が水没する恐れが出たりすると、急遽大混乱になる可能性もあります。第3回の[ハザードマップの効用]でも述べたように、事前にハザードマップや図上訓練などで、避難所が水害時等にも使用できることを確認し、必要な対応を講じておくことが不可欠です。

もう一つは、大規模地震に襲われるような場合です。突然大災害が発生し、ライフラインが寸断され、連絡も移動もままならない状況では、避難所の開設自体が困難な作業になります。

水害の場合と地震の場合の避難所開設の違いなどについて、森長岡市長からは次のような体験をうかがっています。

「平成 16 年、長岡市は 7 月に水害、10 月に地震におそわれました。そのため、水害と地震とでは避難所の開設について異なる注意が必要なことを実感しました。水害の場合は、降雨の状況を見ながら、ある程度の予測に基づき避難所を開設する時間的余裕があります。しかし、地震は被害が発生してから避難所を開設するわけですから、避難所として予定していた施設が無事かどうかさえわかりません。現在の耐震診断技術では、内装材の落下、電気や水道等の被害まで完全に予測することはできません。したがって、地震の場合は使えない避難所が発生するケースもあることを想定しておく必要があります。」

【避難所開設指示の連絡方法と担当者の指名】

大規模地震等が突然発生し、ライフラインが途絶しているような場合は、避難所の鍵の保管者や担当者に対する避難所開設の指示等も、電話以外の方法で行わなければなりません。

同報系の防災行政無線により避難勧告等と併せて行う方法、避難勧告等が出たら自動的に避難所開設作業開始の指示が出たものとして行動するよう決めておく方法、関係者に防災行政無線の戸別受信機や携帯無線機等を配備しておく方法など、自治体それぞれで工夫されていることと思います。最近の地震を経験した防災担当者の話を聞くと、携帯電話のメールが輻輳にも強く、地震直後の連絡に非常に有効だったということです。理屈からいっても納得できる話ですが、東海地震クラスの巨大地震でも同様かどうかについては、新しい連絡ツールでもあり、起こってみないとわからないところもあります。いろいろと組み合わせて準備しておくことが必要だと思えます。

また、担当者の移動も困難になりますので、避難所近辺の在住者を鍵の保管担当者として指名するとか、消防団員や自治会長に鍵の保管を依頼しておくなど、地域の実態に応じていろいろと工夫しておく必要があります。

【避難所開設の仕組みの点検と整備が必要】

いずれにしろ、あらかじめ適切に準備しておかないと、「避難住民が押しかけているのになかなか避難所が開かない」という事態になりかねません。解錠担当者が到着する前に被災住民が殺到すると、場合によっては住民がドアや窓を壊して避難所の中に入ってしまう可能性もあります。自宅が壊れたり、家族が死傷したりして平常心を失っている状況ですから、一度そのような行為が行われると、羽目板をはがしてたき火をするなど、無法行為に発展して手がつけられなくなるおそれもあります。日本人の国民性もあるのか、戦後の大規模地震の際にそのような無法行為が行われたという話は聞いていませんが、そんな可能性も念頭におき、スムーズに避難所を開設できるよう準備しておくことが必要です。

万一、避難所の鍵が間に合わず不穏な状況になってしまったら、防災監として出来ることは、「避難所の鍵がなければ、担当者が錠を破壊しても構わない」という指示を出すことくらいです。そんな指示を出すはめにならないためにも、防災監としては、避難所開設の仕組みがどうなって

いるか、平常時にしっかりチェックし、必要なら改善するよう指示しておく

必要があります。また、一度適切な仕組みを作っても、担当者や施設の管理者、自治会長などが交替すると、いつの間にかうやむやになってしまう恐れもあります。防災監としては、「防災の日」の訓練などの機会をとらえ、避難所ごとに事前に開設の仕組みを点検し整備することなどについて、訓練計画策定の段階で担当者に念を押しておく必要があります。

【避難所開設直後における課題】

避難所を開設すると、以後相当長期にわたり、その運営が市町村の災害対応の中で最もマンパワーを必要とする業務になります。長期間にわたる避難所運営の際に生ずる様々な課題とそれへの対応については、阪神・淡路大震災や中越地震などの際の経験が行政側、住民側それぞれの視点から多数記録されていますので、それを読んでいただくこととして、ここでは、避難所開設直後に防災監として留意しておくべきことを整理しておきたいと思います。

【まず避難所のリストアップが必要】

災対本部として、まず把握する必要があるのは、開設された避難所のリストと、そこに収容されている避難者の数(当初は大体の数でもよい)です。その数に応じて、水、食料、毛布、仮設トイレ、照明などの「最優先必要物資」を手配する必要があるからです。

また、中越地震における森市長の経験を聞くと、以下のようなことにも留意しなければならないことがわかります。

「水害の場合は冠水している場所には避難できませんが、地震の場合は、車や庭先のテント、場合によってはビニールハウスのような施設でも、被災者自身が安全と判断できる場所に自由に避難できます。その場合、できるだけ自宅の近くにいたいという強い希望が被災者にあることを考慮しておく必要があります。貴重品の盗難の心配や余震の都度被害状況をすぐ確認したいという欲求があるためです。要は、地震の場合は、被災者が計画どりに避難してくれない傾向があることを理解しておく必要があります。」

森市長のこの経験は、大規模地震等の場合には、地域防災計画であらかじめ指定した避難所以外の施設に避難者が押しかけたり、ちょっとした空き地に避難者が車で避難して来たりする事態が多数起こる可能性があることを示しています。

また、予定している数以上の避難者が特定の避難所に集中し、避難所が満杯になってしまう可能性もあります。その場合には、災対本部は急遽近くに適当な施設を探し、新たな避難所を開設するなどの対応をとることが必要になります。

いずれにしろ、災対本部としては、計画外の避難所が多数開設されることになるわけですが、計画外だからと言って、必要な物資を配給しないわけにはいきません。当然、そのような「計画外避難所」を把握してリストアップし、担当者を指名するなどの作業も必要になります。

[避難所には最優先必要物資の備蓄を]

災対本部としては、それらも含め、避難所ごとに当面必要な「最優先必要物資」の数量を算出し、避難所からの固有の要望も把握し、それらを市町村の内外から調達し、自力調達が不可能なものについては県や国に調達を依頼し、配送手段を手配し、集まってきた物資を必要としている避難所に振り分け、搬送する、という作業を短時間のうちに行う必要があります。

不足する物資については、当面手に入る量をできるだけ公平に配給するしかありませんが、次の便が来る予定などの情報を各避難所の担当者に可能な限り知らせるなどの配慮がほしいところです。

災害時にけがをした人や入院中の患者などについては病院や医療チームに任せるほかないのですが、それとは別に、避難所では、身体の調子を崩すお年寄りや子供、ミルクをほしがる乳児、介護の必要な避難者のトイレの問題など、「この際だから我慢して」とは言いにくいニーズが次々に出てきます。このような、個々の避難所では対応しにくい事項に、できる限り応えることも災対本部に課せられた役割です。

大規模災害が起こってしまったら、これらのことを、ライフラインが寸断され、状況によっては本部員の自宅が倒壊したり家族の安否が不明だったりする中で、まさに死にもものぐるいでやるしかありません。

避難所に先述の「最優先必要物資」を収容予定人数分だけでも備蓄しておけば、以上のような大変な作業を行う時に、その分だけ時間的余裕が出てきます。

避難所には原則として備蓄倉庫を併設することとしていると思いますが、以上のようなオペレーションの視点からも備蓄物資の種類や量を考えて、準備しておく必要があると思います。

[状況付与型訓練で問題点の洗い出しと準備を]

防災監としては、大規模地震発生時における避難所の開設と、開設直後に必要な作業等については、事前にこれらのことを出来るだけリアルに想定し、実際の担当者を動員して状況付与型の図上訓練などをしておくことが必要です。

このような図上訓練を行えば問題点が洗い出されますから、それをもとにあらかじめ、「最優先必要物資」の種類や量の決定と備蓄、それらの調達先や運送手段のリストの整備や更新、そことの(ライフラインが寸断された中での)連絡方法の工夫、介護の必要な避難者の世話をどうするかなどを、実際の状況に即して準備しておくことができます。

事前にこのような準備をしておけば、訓練の経験と改善の効果もあり、実際に災害が発生した時のロードがかなり緩和されるはずです。実際に大災害を経験した方々は、「所詮訓練では限界がある」と思われるかも知れませんが、それでも従来のシナリオ型の訓練とは比べものにならないでしょう。

従来は、「防災の日」などに自治会の幹部や自主防災組織などを動員し、指定した避難地まで歩いて避難させ、そこで炊き出し訓練をしたりすることをもって「避難訓練」として来たところも多いと思います。住民の参加意識を高めるためにそのような「訓練」が考え出され、防災の日の定番行事になったのだと思いますが、防災監としては、それだけで「避難訓練を行っている」と思ってはいけません。

阪神・淡路大震災や中越地震などの大災害が発生したとき、避難所開設時にどんなことが起こったのか、行政はどんな苦勞をしたのか、多くの記録や報告があります。それらを担当者に研究させ、市役所や関係機関だけで行う図上訓練や、地域住民が参加する「防災の日」の訓練などに反映させていくことが、防災監の大事な役目だと思います。