

避難所運営と地域社会

かじ ひで き
梶 秀 樹

筑波大学 名誉教授

1. はじめに

地震や水害などの大災害時には、家を失くした被災者のために自治体が避難所を開設して一定期間運営し、被災者の生活を支援する。

ところが、大規模な災害では何カ所もの避難所を同時に開設しなければならないことから、自治体職員だけでは対応できないとして、多くの自治体では、地元の町内会や自治会、自主防災会の役員等を委員に委嘱して、「避難所運営委員会」というような組織を作り（呼称はさまざまであるが）、開設・運営の協力を要請している。もとより、災害への対応は自助・共助・公助の三位一体に依るべきであり、地域の被災者救援のために地域社会の住民が協力をするのは当然と言える。しかし、この委員会の場合、協力の範囲や責務についての限界があまり、時として過剰な役割を負わされていることも多い。

また、避難所は地域の救援拠点として、在宅避難者に対しても支援する義務がある。しかし、行政としては個人個人にばらばらに対応することは不可能なので、地域社会の町会や自主防災組織にその取りまとめを依頼する必要があるが、この点の地域

社会との連携について自治体の例示している標準避難所運営マニュアル等で明示されているものは見当たらない。

そこで本稿では、災害対策基本法や内閣府の通達をベースに、これらの諸点を整理し、避難所運営と地域社会のあるべき形を検討してみたい。

2. 避難所運営委員会

避難所の開設は自治体の義務行為とされ¹⁾、自治事務の一環となっている。そして、発災直後の開設期間（およそ3～4日）以後の避難所の運営、すなわち避難者の生活支援に関しては「努力義務」とされ、避難者による自主運営が期待されている。

冒頭述べたように、多くの自治体では、大規模な災害時には多数の避難所を同時に開設しなければならない事態を想定し、地域住民の協力を得るべく「避難所運営委員会」というような組織を作り、事前の準備をしている。

委員会の体制は、

- ①自治体職員・施設管理者などと地域住民・PTAなどで構成し、会長は市職員が務める形のもの
- ②同じく行政職員と地域住民で構成する



写真1 東日本大震災が発生して1カ月後の避難所の様子 [石巻市：筆者撮影]

が、委員長は地域住民が務める形のもの（互選の形をとっているものも多い）、
③委員の全員が町会や防災会の役員・PTAなどの地域住民で、会長も地域住民が務める形のもの
——の大きく3通りがある。

ここで問題となるのが、この委員会の権限並びに責務の範囲である。そこで、避難所の開設運営を大きく3つの段階に分けて、実施すべき業務内容からこの問題を考えてみる。

(1) 第一段階

まず第一段階は、地震が起こる前の準備段階であるが、ここで行うべき業務は、避難所の開設と運営の手順（マニュアル）の作成、及びそれに従った訓練の実施である。

このマニュアルには、避難所開設運営のための組織体制とそれぞれの役割、避難所施設の利用計画、開設運営のルールを3要件を定め、それに基づいた行動手順を時系列的に記載することになる。この段階における地域社会の特性を熟知した住民と、法的制約を踏まえた行政、及び避難所となる学校等の施設管理者の意見の交流は極めて生産的であり、お互いの職責上の制約はない。

(2) 第二段階

次が、いざ地震等の災害が起き、実際に

避難所を開設する段階である。ここには、施設の開設・施設の安全点検・避難者の受付と誘導・施設利用の規制・トイレの設置等の衛生管理・必要物資の配給・区市町村災害対策本部との連絡など、多様な業務が含まれる。そしてこれは前述したように、区市町村等自治体の義務である。

したがって、地域住民が委員長を務めた場合の「避難所運営委員会」には直接の権限はなく、あくまで自治体の協力者として指示に従うことになる。ところが、緊急時には自治体職員が避難所に駆け付けられない事態も生ずるとの理由から、一部の自治体では、これらを住民主導の「避難所運営委員会」に任せてしまっている。法的な点から言えば、この委員会に対して業務委託等の権限移譲手続きをとれば可能なようにも思えるが、そのような覚書等を交換している自治体を、寡聞にして知らない。ただ、仮にそうした覚書等が交換されていたとしても、避難者の個人情報管理、避難所の衛生管理、各種物資配分の公平性の担保、要配慮者やけが人の処遇（トリアージ等を含む）の判断などを地域住民に委ねるのは荷が重すぎると言えよう。

とりわけ、先の業務のなかで、施設の安全点検を任せてしまうのは大きな問題と言える。地域住民は、建築構造には全くの素人であり、安全で利用可能と判断して、万一建物が崩壊して負傷者が出たりした

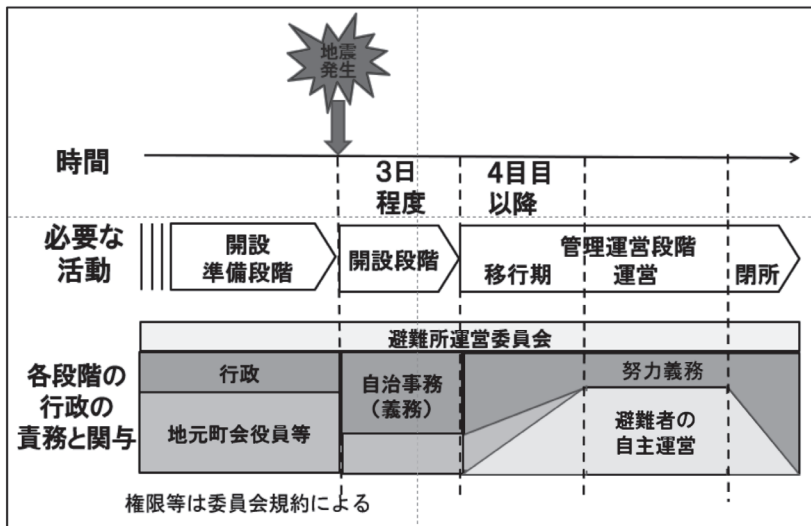


図1 避難所の開設・運営における行政・地域住民・避難者の責務の変化³⁾

ら、その責任は誰が取るのだろうか？ それにもかかわらず、そうしている自治体が、少なからずある。ちなみに、筆者が東京23区の各区の標準マニュアルを調べたところ、マニュアルが公開されていない3区を除く20区の避難所の「安全点検者」は以下のとおりであった。

- ①完全に行政責任としているもの…7区
- ②行政不在の時に限り住民の運営委員会に任せているもの…7区
- ③完全に住民の運営委員会に任せているもの…6区

ここで行政責任としている区も、施設管理者である学校教職員を担当させているところが多いが、学校職員も素人なので、近隣建設関連事業者と協定を結んでいる板橋区のような体制が推奨される。

(3) 第三段階

初期の開設期間が過ぎると、避難所もやや落ち着き、日常的な避難支援の段階に入る。前述したように、ここからは、自治体の支援は「努力義務」となり、被災者の自主運営が望ましいとされている。

とは言え、市町村等の関与を排除するものではなく、内閣府の指導要綱では、「市町村は、(中略)避難者の協力を得て、避難所運営を適切に行うため、管理責任者を配置し、(中略)必要な措置を講ずるよう努めること」とし、管理責任者は原則として市町村職員とすることが望ましいとされているので²⁾、自治体によっては開設時同様の支援をすることもあろう。

ここで自主運営を期待されている被災者とは、避難所に避難してきている避難者と解釈するのが自然である。避難所の運営は、時として数カ月にわたるからである。となると、準備段階から開設段階まで協力してきた避難所運営委員との関係はどうなるのであろうか？ もちろん運営委員のなかにも避難者となる者もいるかもしれないが、自宅は無事で在宅避難生活をする委員は、いつまでも避難所運営に協力しているわけにはいかない。したがって、初期の開設段階の協力が終わったら、自治体の手を引くとともに、避難所運営業務を速やかに避難者に引き継いでゆくことが求められる(図1の「移行期」参照)³⁾。

この時、避難者の中から運営本部長や役

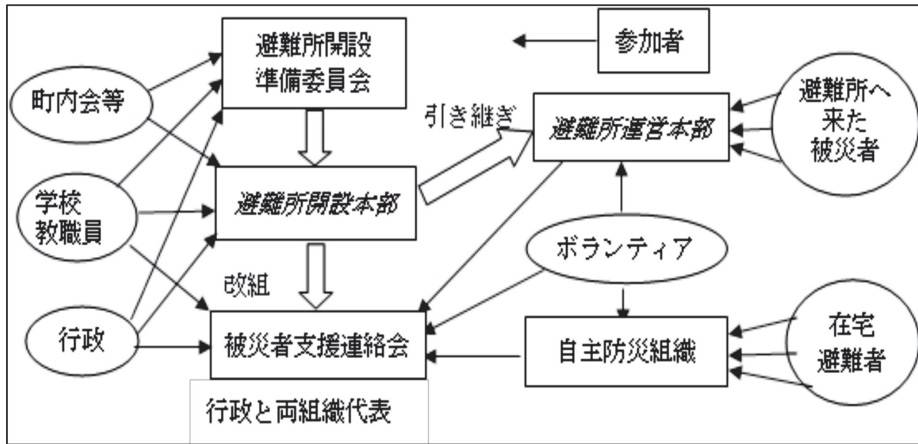


図2 避難所の開設から運営にかけての組織体制の例

員を引き受けてくれそうな適材をいかに速やかに探すことができるかが、その後の運営の鍵となる。この仕事は地域になじみのない行政職員には難しく、地域社会に顔のつながりをもつ町会や防災会の役員・PTAなどに任せよう。

したがって、運営委員の地域住民は、開設期間中に適任者の目星をつけて移行の手順を説明しておくことが望まれるし、それこそ避難所に出向している行政職員が運営委員に期待する最大の任務と言えよう。しかし、こうした運営委員の任務や任期を明示し、移行へプロセスをマニュアルの中に記しているところは皆無である。委員会規約のなかには、その機能を「避難所の閉鎖まで」続くように規定しているところもあるが、現実離れした規約と言わざるを得ない。

3. 在宅避難者への支援

冒頭で述べたように、避難所の機能には、避難所に来た避難者の支援だけでなく、在宅避難者の支援がある。

この根拠となっているのが災害対策基本法第86条7で、避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮として、「災害応

急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない」と定めている。

この条文で避難所というのは、法律で定める指定避難所のことであり、平成28(2016)年の熊本地震で、熊本国際交流会館など、指定避難所以外の施設にも多くの避難者が、集まったにもかかわらず法的支援ができず、市の災害対策本部が緊急避難的に物資の供給を行ったことの教訓から、指定避難所として指定していない施設を震災後に避難所として使用した場合の支援もできるように、という考えから改定が行われたものである。

条文を読む限りにおいては、これが在宅避難者にも適用されると考えるのは自然であろう。そこで、内閣府(防災担当)は、改定の経緯から生ずる法解釈上の混乱を回避すべく、『避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針』の平成28年の改定版で、以下のように明記した⁴⁾。

「避難所の運営担当は、在宅避難者を含めた当該避難所及びその設置された地域に

において避難生活を送る被災者に対する情報発信の場所となるとともに、当該被災者が情報を収集する場所となること、在宅避難者が必要な物資を受け取りに来る場所となること等の地域の支援拠点としての機能を有するものとして、避難所を設置することが適切であること」

すなわち避難所は、単に住宅を失った被災者の生活支援の場としてだけでなく、在宅避難者の支援の場としての機能をも持つことになった。

したがって、自治体としては、避難所に来た避難者と在宅避難者両方に対応しなければならないわけで、そのためにどのような体制をとるべきかが大きな課題となるが、このことに関して明確な方針と体制を明示しているところは見出せない。

そこで、前述した運営委員会から避難者自治への責務の移行も踏まえて筆者が考えた組織体制が図2である。一般に言われる「避難所運営委員会」の表現は、ここでは「開設準備委員会」と呼んでいる。そして、災害の発生後は、行政の主導する「開設本部」に改組する。開設が一段落したら、その機能を避難者の自治による「避難所運営本部」が引き継ぐ。一方、行政は開設運営本部から離れて、新たに避難所の避難者と在宅避難者の両方を支援するための「被災者支援連絡会」を立ち上げて、双方の救援物資の配給に当たる、というものである³⁾。

なお、在宅避難者への物資の受け渡しは、「自主防災組織」が窓口となることとしている。

4. おわりに

以上考察してきたように、避難所の開設から運営にかけては、行政と地域住民との連携に関し、複雑な責務の移行と組織的改変が必要となり、筆者の見聞した範囲での自治体の推奨する標準マニュアルに見られるような、避難所運営委員会が準備段階で策定した組織を、避難所の閉所までそのまま持続してゆくことなどは到底考えられない。

本稿が、避難所の円滑な開設、快適な衛生環境管理、調和のとれた運営に向けて、より現実に即したマニュアルの策定に繋がれば幸いである。

なお最後に、新型コロナ禍の下での問題については、他の稿にお任せして、本稿では一切触れなかったことをお断りしておきたい。

注釈及び参考文献

- 1) 法では「災害応急対応責任者の義務」となっているが、ここでは文脈に応じて自治体、区市町村、又は行政と称する（災害対策基本法第八十六条の六）
- 2) 内閣府政策統括官（防災担当）「災害救助事務取扱要綱－第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項」令和2年5月
- 3) (一社)地域防災支援協会：「避難所の開設と管理運営（第5版）」避難所エキスパート養成講座テキスト、令和4年5月
- 4) 内閣府（防災担当）：「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（平成28年4月改定）