

「災害と日常は連動する — 災害にも強い地域づくりを目指して —」



講演

平成29年9月24日(日) 京都市市民防災センター

 佛教大学福祉教育開発センター
 講師

後藤 至功氏

私が災害に関わるきっかけになったのは、1995年、阪神淡路大震災からです。家が全壊したため、仮設住宅、復興住宅とお世話になりました。そのご縁もあって、災害があれば現地に行かせて頂き、いろいろな支援をさせて頂くことになりましたが、今回はそんな実体験も踏まえて皆さんにお話ができればと思います。

まず皆さんにしっかり押さえておいて頂きたいのは、大規模地震の場合、「3・3・3の法則」というものがあります。京都の場合、大規模地震発生後、身の安全の確保を行った後(3分)、まずは地域の集合場所に集まり、安否確認を行います(30分)。その後、安全な場所を探し、避難誘導を開始します(3時間)。指定避難所にたどり着いたらそこで人数確認を行い、集団による避難生活が始まります(3日)。これが「3・3・3の法則」です。刻々と状況が変化していく中で、先手先手でやって頂くことがたくさんあります。

まず始めの3分。3分で身の安全の確保、家族の安否確認し、揺れが収まった時に、安全に外に出られる環境を日頃から作っていただきたいと思います。昭和56年に建築基準法が大きく変わり、56年以降に建てられた家というのは、ある程度、災害、地震を想定して建築設計をされています。そういう意味で、新耐震基準の下で建てられた家であれば何とか大丈夫だという話がありました。しかし、昨年の熊本地震では、断層付近の家が全壊し、新耐震基準の家でも99棟が倒壊しました。新耐震基準なら大丈夫という大前提が、断層付近の家では通用しないという事がわかったのです。これによって、熊本地震以降、宅地危険度判定がそれ以前よりも厳しく行われました。これは、その土地が大丈夫かというのを宅地危険度判定士が回られ、応急的に判定するというものです。赤の紙が貼られたら危険宅地という事でアウト、黄色が要注意、青が大丈夫という事です。これからも災害があった時に、応急危険度判定と宅地危険度判定が行われるでしょう。家(建物)を見る応急危険度判定で赤が貼られた場合、建て替えたなら住む事ができるかもしれません。しかし、

宅地危険度判定で赤が貼られたら、その土地では家が再建できないかもしれないという可能性があります。こういう事も是非覚えておいて下さい。

3分の話をしました。身の安全の確保、家族の安全確認をしっかりして、その次に30分です。これは大きな地震だと思ったら、緊急的な避難場所へ移動します。東日本大震災の教訓を受けて平成25年に、災害対策基本法が大きく改正されました。その中に「市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保する為の一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定する事」とあります。地域住民は、その緊急時の避難場所に、30分以内で集まり、そこで町内会・自治会単位で安否確認をするという事になります。その為には日頃から、もし大きな地震があった時にどこに集まるのかが地域住民に周知されていなければなりません。京都市では消防局が地域の集合場所を書き込めるステッカーを作成し、配布しておられることをご存知でしょうか。こうした周知を促す取り組みは非常に大事だと思います。

次の3時間は、最も危険な状況の方、高齢者や障害者、寝たきりの方の救出、救助です。地震発生後、しばらくは生存していても、高齢者や障害者等に関しては、3時間を境にして、存命率が一気に下がるという事がわかってきました。全員は無理でも、3時間以内に救助すれば助かる命があるという事です。その為には、速やかに地域の集合場所に集まり、いち早く地域の方々が、安否確認に回れるか。地域の方々がこうした体制が取れるかどうか、一つの大きな分かれ目になります。ちなみに3日、72時間の壁とよく言われますが、それは健康な方の目安なのです。

地域での安否確認を速やかに行う為に、それぞれの地域で様々な対策がなされています。災害対策基本法の中に「市町村長は防災マップの作成に努める事」と書かれています。そこで各地域や学区で、資源マップ、避難経路マップや対象別の色分けマップ等、様々なマップができてきています。

防災マップにも、実はいろいろとあります。自分達の地域にはどのような資源があるのかという防災資源（消火栓や消火器、防災倉庫の位置を示した）マップ。災害ハザードマップや、避難経路マップというものもあります。どういう経路を通過して逃げるかが書かれたものです。要配慮者をA（緊急度高）、B（緊急度中）、C（緊急度低）でマッピングしている要配慮者マップもあります。北区の大宮学区では、この要配慮者マップや台帳を活用し、「大宮ほっとかへんで運動」という取り組みを行っておられます。ゆるやかに住民の方々が支え合える近隣支援者と要配慮者をマッチングし、見守りをしていこうというもので、こういう取り組みが少しずつ京都の中でも進んできたという事です。

命のカプセルというものもあります。緊急連絡先やかかりつけ医、血液型等を書いた物を筒の中に入れて、これを冷蔵庫の中に入れておくというものです。冷蔵庫は、火事にも地震にも強いと言われていています。地震の時に意識がない方等を救助する時に冷蔵庫を開け、このカプセルの中から情報を得る事ができるのです。このような取り組みを合わせてやっておられる地域も出てきました。

3時間以内に地域を回って安否確認、救出救助をしますが、これは時間との勝負です。1分1秒でも、いかに短時間で行うか、これを地域の皆さんで頑張ってもらって頂けたらと思います。よく「私は〇〇に逃げました。無事です」と書いた紙を貼ったりしますが、これは防犯対策上、貼らないようにしようという自治会も出てきました。では、どうするのか。地域毎にいろいろ工夫されています。付箋紙を貼って逃げるとか、花運動をしておられる町内会等は、プリンターを縦から横にするとか。自治会だけ、町内会だけでルールを決めるのです。それをすると、安否確認に回る時に、いちいち声を掛けて、返事を待つ必要がなくなります。安否確認の時間をいかに短縮するか、是非、皆さんの地域でもアイデアを出して考えて頂きたいです。

安否確認をしなはずと外に留まっている訳ではなく、皆さんで安全な場所に避難する必要があります。地震の時の避難経路は、（津波の心配のない場合）近い道より安全な道です。特に京都には狭い道、袋小路の道が多いので、事前に逃げる道を確認しておく必要があります。また大きな道に出ると、いろんな自治会、町内会が合体していきます。そうすると救出救助する人間が増えていくというメリットもあります。そんな事を考えて、複数の町内会で避難経路を考えるというのも一つの方法かもしれません。

障害者や寝たきりの方、足を負傷された方等を救助する為には台車、リヤカー、車椅子等が役に立つので、防災倉庫に備えておく事も必要かと思えます。今、様々な避難道具が出てきています。取っ手を車椅子に装着する事によって人力車のようになり、ガタガタの段差や階段でも駆け上がれるというものも出てきています。自分たちの土地、避難経路を確認しながら、避難誘導の方法を模索して頂けたら有難いと思います。そして、皆さんが力を合わせて、何とか避難所に辿り着く。私は、ここまでは自主防災、地域の方々に頑張ってもらいたいと思っています。発災後はできる限り、集団行動を心掛け、皆で困難を乗り越えていくということが大切なのです。

3・3・3の法則の3つ目、3日目に避難所がピークを迎えますが、この3日間は行政を頼らずに、住民の方々に避難所を開設するという事を前提にして頂きたい。これまで阪神、東日本、様々な地震がありましたが、時間経過をしていく中で、避難所に被災者が集まるピークは2日目から3日目です。ですが、3日目までに行政が直接、被災地域に入るとするのは、難しい事が多いです。人が一番混乱して一番集まる時に、行政の手が及ばない。この混乱のピーク時に皆さんがどう動くかという事がとても大事になってきます。

そんな中で京都市では、避難所運営マニュアルを学区毎、避難所毎に作るという事になり、これはかなり先進的な取り組みです。全国を見渡してもそれぞれの学区毎に避難所マニュアルを作るという事をやり遂げた所というのは、ほとんど例がないのです。地域の方々が主体で作られているのは、極めて珍しい先鋭的な事例ではないかと思っています。これは是非皆さんの誇りと思って頂けたらと思います。

避難所において仕切りが設置されるのは、少なくとも2週間から3週間してからです（避難者がある程度確定した後に設置される）。それと現在、京都市では、ペット対策として、避難所でのペットとの共存を模索する試みがなされていますが、なかなか厳しかったのが熊本です。

熊本県益城町で避難所となった総合体育館は、1,000人以上の方が避難してきました。皆さんの所の指定避難所は大体、300～400人が想定人数になっていると思いますが、実際は、その3倍ぐらいいみておいた方が良くもありません。そのような中で大きな問題になっているのが、車中泊です。都市部は必ず想定して考えておいたほうがいいでしょう。京都市内の学区で避難所、運動場には車を入れさせないという所がありました。それを前提にしていたら、絶対にアウトです。必ず車で避難して来られる方がおられるので、

そのことを前提にさせていただき、車中泊の対策をしっかりと打つ。もし皆さんの作っておられる避難所マニュアルにこれが無ければ、しっかりと考えて頂く必要があると思います。車中泊を続ける理由ですが、余震等で屋内が怖いという声がありました。また、避難所のストレスから、その中で過ごすのは辛くて車中泊のほうがましだという高齢者の方も多かったです。持病があって、固い所で眠れない。子どもがいるからというものもありました（毎日新聞社調べ）。避難所の中ではいろいろなトラブルが生じます。その原因でよく挙げられる項目に「子どもの声」というのがあります。例えば子どもが走り回る音や声がうるさい、子供の夜泣きで寝られないという事で怒られる方がおられます。そうした中でオロオロしながら若いお母さん方は外に行って子どもをあやすという事になります。若い世帯が車中泊を選んでいた背景がこうしたことからもうかがい知れます。

過酷な状況の中で、震災関連死という問題が出てきます。熊本地震でも実際に167人の方が亡くなったという報道がありましたが、実際にはこれ以上増えています。震災関連死の8割が70歳以上の方です。避難所の運営を地域の皆さんが考える時に、しっかりと押さえておきたいのが、この震災関連死です。地震の津波や倒壊で亡くなった方は直接死と言います。しかし、何とか助かったものの避難所生活以降に亡くなった方を震災関連死と言います。震災関連死で亡くなる方というのは、東日本の場合、9割は66歳以上の高齢者です。実に3,000人以上の方が亡くなっておられます。避難所の環境は、結構過酷です。その中で体調が悪くなって倒れたり、高血圧、糖尿病等、いろいろな持病を持っておられる方が一気に悪化されるという事例がありました。こうした事もしっかりと押さえておかなければならないポイントだと思います。

また、避難所開設の際に、皆さんに押さえておいて頂きたい事がいくつかあります。私は「避難所三種の神器」として、皆さんにお伝えをしています。

避難所の「三種の神器」の一つ目は、「通路」です。どれだけ人が多くても、必ず、車椅子1台は通れる1m60cm位の幅の通路を確保する。人が多くなると、通路がなければトイレに行くのに20分位かかります。そしてもう一つ、皆さんにお伝えしたいのは、避難所での居住スペースは、できるだけコミュニティ毎に区分けをしてほしいという事です。ばらばらに好きな所に場所を取っていくと、誰がどこにいるのかわからなくなり、自治会長は管内の住民を把握する時に大変困る事態になります。視覚障害の方への配慮という面でも、この通路はとても大事です。

避難所「三種の神器」の2つ目は、「情報の掲示板」です。避難所のトラブルを軽減するための工夫として、いかにわかりやすい情報を可視化して提供するかが、一つの大きな鍵になるという事がわかってきました。最近の避難所は情報の可視化が原則です。人は、情報の無い中、見通しがつかない中で不安になります。不安になると苛々します。そしてクレームが出てくる。避難所のトラブルで必ず上がるのが、情報の整理と共有の話です。あいつは知っていて俺は知らないのは何故か。その情報を早く教えておいてくれたら、間に合ったじゃないか。そんな事でよくトラブルがあります。そういう意味でも、しっかりと情報の提供をして頂く、この事を意識して下さい。

避難所「三種の神器」の3つ目は、「男女更衣室」です。男女更衣室を初期の段階で作って頂く事をお願いしたいと思います。乳飲み子を抱えたお母さんがお乳をあげる場所がなくて、大変困っていたという姿をよくお見受けします。舞台の袖でこそっとされておられたり、トイレでされておられたり、本当に大変な状況を拝見する事が多かったです。避難所運営が男性目線であるというのも事実です。京都市では男女共同参画の視点として、女性にも配慮した避難所運営をしようというのが方針の中でうたわれているので、その事も少し考えて頂けたら有難いと思います。

最近の避難所では「女性と子どもは一人でトイレに行かない事」と貼ってあります。トイレは、避難所の居住スペースから少し離れた場所、歩いて数分行った所に仮設トイレが並んでいます。夜になったら、真っ暗です。あまり報道されていないですが、トイレに一人でいった女子がレイプされたり、小さい女の子がいたずらされたりという事件が多発しています。残念な話ですが、今の避難所は治安が悪い。注意喚起のチラシや掲示物をしっかりと活用しながら、安全を促すという事も必要です。

京都市では、避難所を開設する時に、避難所運営協議会を作して下さいとお願いをしています。避難所運営協議会は避難所の核になるので、とても大事な組織です。そして、避難所運営協議会ができたという事を避難者の方にしっかりと周知をして頂く必要があります。会長が「避難所を開設します」と宣言して、正式に避難所が開設された事になります。被災者の心の一つにする意味でも、避難所運営協議会を周知をして頂くよう、お願いしたいと思います。

避難所開設時にまず行う事は、人員把握と特性把握です。発災時は多くの方が出入りされますので、人数を大まかで良いのでいち早く把握する事が重要です。避難者の集計をしっかりと、人数の増減を把

握し、施設の被害状況も確認しながら、速やかに行政に伝えるという事が大事です。受付に関していえば、例えばこんなことが実際にありました。避難者の出入りを受付で厳しく確認しなかった避難所で大問題が発生しました。3週間から1ヵ月位経った頃、布団を持った業者が入ってくるので、何故かなと思って見ていたら、勝手に業者が入ってきていて、被災者に布団を売りつけているケースが散見されました。その他、「おばあちゃん、〇〇円で役所まで連れて行ってあげるよ」という人や「〇〇円で家の修理をしてあげますよ」という業者等もいたとのこと。受付時にはこうした側面が発生することも考慮して必要があるでしょう。

また可能であれば、この段階で一定のルールを決めておいたほうが良いかと思えます。一日の流れ、起床・就寝時間、食事時間の設定、ペットの持ち込みをどうするか、飲酒喫煙のルール等をしっかり話し合っておいて頂く事が大事だと思います。これも避難所運営マニュアルの中に書いてありますので、確認してください。

ルールでペット禁止を決めた避難所がありました。その事に猛烈に反対した自治会長がおられました。それはなぜか。「うちの自治会の中には、ペットだけが話し相手という一人暮らしの高齢者がたくさんいる。ペット禁止にしたら、そういう人が来られないじゃないか」という事で、猛反対されたのです。こうしたことも配慮しながらペットとどう向き合っていくか、ルールを考えて頂く必要があります。要は避難者の中にそうした独居高齢者や何らかの配慮を必要とする人が必ずいるという前提でルールを話し合えるかどうかです。

人員管理は、総務班や管理班が担当する事になるでしょう。どんな事したら良いのかをチェックポイントのような形で書いておきましたので、避難所マニュアルを見直して頂く時に、しっかりと確認をしておいてほしいと思えます。京都市の場合は第一名簿で人数を把握（人員把握）し、その次に、どんな人がいるのかを把握（特性把握）して、最後、いよいよ帰る事ができない人には入退所届を書いて頂く（世帯把握）という、この3段階があるという事です。ここもしっかり確認して頂きたいです。パソコンが使える環境にあるのであれば、パソコンでデータ管理をするということが大事です。例えば、地震発生直後、安否確認情報が各避難所にズラッと貼ってあり、それを時間をかけて自分の家族を探している光景をよく目にしますが、パソコンを活用すれば、すぐに検索できるんです。

空間管理で言うと、できるだけ、日中、高齢者の方が横になり続ける事を避けて頂きたいです。横になり続けると起き上がらなくなり、そのまま体力が弱って寝たきりになってしまう。必ず座位をとって頂くような工夫が必要です。また、プライバシーに配慮したスペース作りも大切ですが、人が集まり、それぞれがストレスを発散できる居場所作りもとても大切です。

衛生管理・健康管理では、先ほどからある震災関連死を出さないよう、感染症対策の取り組みや、介護予防、生活不活発病対策等が重要です。

物資管理では、物資スペースの整理と管理が適切になされているかが大事です。救援物資もたくさん届きます。要介護者を優先した物資配給のルールを検討してください。

いろいろな事に配慮しながら、そして、失敗しながら前に進んできているのが、今の避難所、災害対策です。良いか、悪いかという2側面の観方ではなく、その場その場で臨機に、柔軟に物事を判断し、要配慮者にも思いを馳せた災害対策について、是非、ご理解頂きながら、何かヒントを持って帰って頂けたら有難いと思います。

この講座のテーマは当初、「災害に強い地域づくりを目指して」と書いてあったのですが、私の独断で変更させて頂きました。「災害に“も”強い地域づくりを目指して」とさせて頂きます。日常の地域活動や福祉活動の充実が、結果として災害対応力を高める。日常と災害は連動するということです。見守り見守られる関係性づくりや日々の挨拶運動等が災害にも生きてくるのだと確信しています。皆さんが日々やっておられる地域の活動を災害に繋げて頂けますことを祈念し、私の話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。