

期日：令和2年10月17日（土）

会場：袖ヶ浦市根形公民館視聴覚室

## 「自分たちでつくる本当に安心できる避難所」

講師 浅野 幸子 氏

減災と男女共同参画 研修推進センター 共同代表  
早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員



### 〇 はじめに（講演趣旨）

災害は、いつやってくるかわからない。災害の規模が大きければ、市の職員が避難所に到着できないことも予想され、その場合、地域住民自らの手で避難所の開設・運営を行っていくことが必要となる。

今回の講演会では、避難者の様々なニーズに配慮した避難所運営を地域住民自らが考えるきっかけづくりを目指し、阪神・淡路大震災時に、現地で避難者支援などに従事された講師の経験から、机上のマニュアルに書かれていないリアルな避難所の現状を伝えていただいた。

## 1 講師紹介

講師の浅野幸子氏は、浅草生まれ。

大学では、社会学部で地域福祉を学ぶ。今までに在宅避難者支援、復興まちづくりの手伝いを実施。

現在は、日本各地で防災講演、講座や研修を行いながら、内閣府が作成した「避難所運営ガイドライン」をはじめ、国や自治体の防災政策にも関わっている。

※右記写真が講師の浅野氏



## 2 新型コロナウイルス流行下の災害対策

今までの支援は、たくさんの方が地域内外から集まって助け合うやり方だったが、この方法だと3密の要素が大きい。外部からの大規模な支援が期待できない分、行政と地域の連携を前提にしっかり備えておく必要がある。

ちなみに、大規模災害では多くの方が被災するうえ、ライフラインや物流も影響が出ることが予想されるため、安定した支援が始まるのに1週間ぐらいかかる。最低でも1週間備蓄をして欲しい。

日本の避難所生活は、海外よりひどい。根性論ばかりでは健康を害してしまうので発想の転換が必要。また、小規模避難所や在宅支援者に支援が届きにくい状況は、25年前の阪神淡路大震災からほとんど変わっていない。特に今は、感染症のリスクがあるので分散避難が原則で、高齢者や妊産婦・乳幼児世帯は、やむを得ず在宅避難や車中泊避難している可能性が高い。外部支援があまり期待できない中での避難生活への対応は、官民連携が必須。

例：避難所は、3密になりやすい。避難所の運営は、感染対策が不可欠。ただ、派遣される行政職員も多くが素人であり、地域の協力も必要不可欠。また、自主防災組織として地元の企業や商店と連携するということも考えられる。

感染予防をしながら限られた人、資源の中でも、効率良くしっかり助け合いや支援をしていく必要がある。

基本的なことは大きく変わらないが、拡張・強化できること（※1）は、そのように対応し、また、上乘せし対応すること（※2）は、追加する。

※1 例：避難先の確保 ⇒大規模避難所以外も検討。

※2 例：避難の選択肢と持ち出し品の見直し

## 3 災害の種類や状況によってうまく行動しよう

避難行動について、地震や火災、津波、洪水・土砂災害など、災害の種類や、発災したときの時間や季節でも対応は変わってくる。

乳幼児、高齢者、障がい者を連れて本当に逃げられるのか。逃げるのが正しいのか。いつ、どう逃げるのか、課題が大きい。

以下のような、室内の安全対策を徹底するように。

- 自宅の対策①：室内の安全対策をする！  
例：居間と寝室は、大きな家具を置かない、もしくはがっちりと固定する。
- 自宅の対策②：備蓄を備えよう！備蓄は最低1週間分を！  
例：非常食や缶詰、レトルト食品を準備。水は、1人につき1日3リットルを準備。  
※沖縄県の宮古島は、台風などによる停電が当たり前なので、事前に水をためるとのこと。

⇒家族の顔を思い浮かべ、備蓄をしよう！

- 自宅の対策③：地域の災害リスクと防災資源を知る！自宅周りの安全性の確保、避難経路の確認をしよう！

なお、避難経路は、2つ以上検討しよう！

参考：「避難行動、知っておくべき5つのポイント」表面（内閣府）

- 自宅の対策④：避難場所を具体的に検討する。

⇒ハザードマップの自宅の場所に印を付け、災害リスクを確認する。

ちなみに、「被災直後から2、3日後」、「その後」で避難環境は、変化する。指定避難所では、避難が長期化するとプライバシーが無い、不衛生。配慮が行き届かないことがある。配慮を求める場合は、自宅や知人宅へ一時避難するなど、避難所を増やしておく必要もある。

一方、在宅避難、車中泊は、当初、プライバシーを確保できても、避難が長期化すると、支援を受けづらい環境である。

防災は、地域福祉と絡めると良い。自主防災組織に福祉関係者を入れると良い。地域が縦割りだと支援も縦割りにになってしまう。

《参考：浜松市西山地区のケース》

お年寄りがなかなか逃げないケースがある。理由は、迷惑をかけたくない、逃げるのが嫌だ、など。浜松市西山地区は、民生委員がこの課題を地域に相談。平常時から、高齢者対象の西山カフェを地域福祉活動として集会所で行っていることから、台風が近づいたらこの安全な集会所で「台風カフェ」を行うことに。そうすると親しんだ環境なので来てくれる。

#### 4 関連死は、高齢者が多い？

熊本地震では、直接死は、50人（家屋倒壊等）、関連死は220人以上に上っている。

仮設トイレは、和式が多く、女性は怖いと思う。トイレに行く回数を減らすために水を飲まない。結果、40歳から50歳代の女性も病院に運ばれたり亡くなったりした。

例) 車中泊をしていた51歳の女性が、発災から4日目にエコノミー症候群で死亡。

特に女性高齢者は、ハイリスク。また、不衛生な環境だと、女性は膀胱炎、膣炎などにつながる。そういったことを回避するためにも、シャワーや下着など、清潔な環境が必要。また、地域に女性リーダーがいると良い。声をかけてまわる。男性では、行き届かないこともある。女性が遠慮なく声を出しやすい環境づくりが必要である。

## 5 避難所での支援・助け合いを考える

新型コロナ禍は、未知の取組となるので正解があるわけではない。しかし、通常の災害でも感染症の問題は起きていることを踏まえ、基本に立ち返りながら、より一層しっかりと準備し取り組むことが大事。

参考：「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所開設・運営訓練ガイドライン」（第2版）（内閣府）

「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応の参考資料」（第2版）（内閣府）

「新型コロナウイルス 避難生活お役立ちサポートブック」（第2版）（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD））

ちなみに、一般の方に避難所の運営に協力していただく際に、トイレ・手洗い場の掃除係、換気係、物資係（※3）、食事配給係、清掃係を設ける必要がある。

なお、各係における具体的な対応メニューは、「新型コロナウイルス 避難生活お役立ちサポートブック」（第2版）（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD））を参考にしたい。

## 6 性別・立場による避難（所）生活上での問題

### 《検討事例》

物資支給を求めにいった女の子が、係の男性を見て帰って行った。

この場合、帰った理由は何か。参加者間で検討した。その結果、次のような意見があった。

例：生理用品が欲しかったが、男性なので言えなかった。

このように、避難所生活では、様々な課題が発生する。

なお、その他の課題としては、次のようなものがある。

### ① トイレ・衛生の問題

水洗が停止→汚い・臭い・怖い→体調悪化



会場の様子

(仮設トイレは、音が聞こえる、足腰が悪いと使いづらい。)

⇒女性の膀胱炎、婦人科系の疾患、エコノミークラス症候群のリスクが増える。また、手洗いの不徹底、集団生活なども感染リスクを招く。

② 環境・物資の問題（プライバシー、個別性配慮）

着替え、授乳室が無い。衝立が無い。おむつ替え、遊び場の設置に係る苦勞。男性のみで物資担当（過労死などを招くことも）、女性用品の不足。

③ 安全の問題

プライバシーが守りにくい、照明が不十分などにより、性暴力など犯罪リスクが高まる。また、復興期に、DV、虐待が増加する可能性がある。

（災害発生直後から、防犯対策をきちんと取って安心・安全な状況をつくろう！）

④ 避難形態別の問題

指定避難所は、人数が多く、プライバシーも守りにくく、目が行き届かない。公的支援が前提と思う。

未指定避難所（車中、テント泊など）、在宅避難は、プライバシーを守りやすいが、支援から取り残される傾向もある。

⑤ 要配慮者などが置かれがちな困難状況

物理的に移動できない（身体状況、移動手段、支援の有無）、避難先での生活を心配して、自宅から逃げ（られ）ない、近隣の協力が得られなくなった、など、状況は様々である。

⇒避難所運営管理をするためには、「避難所内の清掃を呼びかけた」といった内容を毎日チェックする必要がある。ただ、行政関係者も素人。多様な地域の方と協力し取り組むことで、課題解消に向かう。また、行政に困っていることを伝える多様なリーダーを置き、目配りをする必要もある。

## 7 助け合い・支援活動の好事例

ケース①：女性が男性とともにリーダーシップを積極的に発揮。

⇒女性リーダーをとおして避難者から要望を聞く。各人が相談すると個人の苦情と受け止められがちなうえに、相手が男性では相談しにくかった。女性リーダーもいることで、男性だけの状況から好転した。

ケース②：女性たちの要望の積極的な掘り起こし

⇒避難所では、特に女性や高齢者は我慢しがちで、ニーズを知ることは容易でない。事前に男性の避難所リーダーに相談のうえ、女性たちに別室に集まってもらい話を聞いた。リクエスト票を活用した例もある。こういった対応で、責任の所在も分散できた。

⇒リーダーが空間配慮をつくるのが大事。施設同士をつなげることも大事。男女両方の目、子どもなどの意見を聴くことも、防犯上重要。

《参考：在宅避難者への食料支援事例》

- 地区本部をとおした物資配布：国分寺市（東京都）  
⇒地区本部（地域組織レベル）と指定避難所との連携体制づくり
- 災害時在宅生活支援拠点の整備：三鷹市（東京都）

学校は健常者を、公民館は要配慮者を受け入れる（福祉避難所的な位置づけ）といった対応も考えられるのではないか？

## 8 地域防災組織のマネジメント

ある市の昼夜間人口を比べると、女性の方が圧倒的に地域に残っている。つまり、日中の災害時は、女性の力が必要。

《参考：地域の多様な人材、意見が活きる防災訓練の例》

- 掛川市（静岡県）

南海トラフ地震が平日日中に起きたことを想定し、男女の役割を入れ替えて訓練を計画。女性がテント張り、男性が炊き出しを実施した。

その結果、女性参加者が増え、翌年からすべての班が男女混成となった。

- おいらせ町（青森県）

避難所開設・運営訓練として、老若男女が車座で対等な立場で会議を行った。

地域防災活動は、トップダウンではなく、ネットワーク型、かつ、チームマネジメントがふさわしいのではないか。特に、平常時及び避難生活期である。フラットな関係、多様性の尊重、情報の共有、協議がより可能性を広げる。

## 9 地域防災活動の担い手育成の検討に向けて

《参考：東日本大震災で多かった事例》

当事者も加わる避難所は、余裕が無い。炊き出しは女性のみではなく、男性の力も活用する方が良い。手伝ってと言えは協力してくれると思う。言っても聴いてくれるといった環境をつくらないと知恵も知識も出てこない。

《参考：四日市市の例》

女性が関わりやすいが固定的性別役割を招きにくい訓練メニューとして、避難所環境づくりとトイレ・衛生対策をテーマに、女性だけの訓練を実施。

（男性陣は見学のみ。）地域でリーダーとして指示する側に立つことを前提に体験した。

体育館を活用し、全市的に募集した女性約70人が班に分かれ活動。当日は、講師が多少サポートしたが、女性たち主体で資材を活用し避難所の生活環境整備、トイレ整備を行った。

女性は、がっちりと組織を決めなくても自然とリーダー的存在が出てきたり、臨機応変に、うまく分担しながら行動していった。それを参加した男性

陣は見ていた。

自分で実践すると自信になる。失敗しながらも自分でやることでそれが後々生きてくる。

## 10 おわりに

- ・現在、団塊世代の方たちが中心になってくれて、地域は成り立っている。この地域組織にもっと多様な人が入ってこれる仕掛けづくりが必要。PTA、地域にいる元医療関係者など、多様な人々を巻き込むことが必要。そういった団体や人が数人入るだけでも違う。多様な人々が前面に出てくるような環境づくりをして欲しい。また、子ども、中高生を防災チーム(ユースチーム)などに入れて欲しい。さらに、意見を言える、聴ける良好な関係を築いて欲しい。

- ・避難所では、困っていることを早目に声を挙げる。そうすることで支援づくりにつながる。

- ・避難所運営には、多様な人々が参加できる環境づくりをして欲しい。

ちなみに、千葉市では、すべての避難所に避難所運営委員会を立ち上げようと動いている。その中には、女性も1/4が参加。全国でもハイレベルである。

- ・ぜひ、今回の講演内容を今後の活動に活かしていただきたい。

【質疑応答等】 Q：質問 A：回答 O：意見

Q：令和元年台風の際に、市の防災本部との連絡を取るのに大変困った。また、地域との連携が必要不可欠と感じた。災害時にどう地域と連絡を取り合ったら良いか。(参加者：公民館職員)

A：情報拠点をつくることが必要。あそこに行けば情報が聞ける、わかる、何か手伝える、といったような場所づくり。地区レベルで場所の候補を検討すべき。地域拠点や情報拠点がわかれば、そこに支援が届く。拠点がわかるよう、旗を立てるといったことも手段の1つ。

なお、アマチュア無線が使える人がいたら、そういった人材を活用しても良い。(講師)

Q：根形地区に住んで数十年たつが、令和元年台風は今まで経験したことが無いものであった。袖ヶ浦市は地区によって被害の程度が様々で、根形地区は、停電が長期化し、大変困った。根形公民館も停電した。停電した時の対処法等を伺いたい。(参加者：地区役員)

A：令和元年台風は貴重な経験になったと思う。発電機といった事前準備が必要。また、地域によってリスクも異なる。隣接する地区同士で助け合うことも大事(送電エリアが違えば、隣の地区は停電していない可能性もある)通信ができる地区は、停電している近隣地区の声も災害対策本部へ届けて欲しい。(講師)

《参考：参加者の声》 ※アンケート結果から一部抜粋

- 地区の自主防災組織の体制及び活動に活かせる。(動きやすい組織作り)  
(男性／60歳代)
- コロナ禍の中での避難所運営等は、おおいに参考になる。最近多様化する災害への対応、過去の事例は大変参考になる。(男性／70歳代)
- 避難支援の経験者から新しい切口の話を聞いて非常に参考になった。  
(男性／70歳代)
- 経験則を生かして、シミュレーションをしておく。事に際して、専門知識や経験者に関与を求める。人心のつかみ方。(男性／60歳代)
- 今回の講演会内容を根形地区の防災活動に活かせるように仕組み仕掛けをお願いしたい。具体的に何が出来るか、住民の方々と考え、意見交換する場を設けて下さい。講演がもったいない。(男性／70歳代)

(記録：根形公民館 木村 卓郎)