

山間部における避難所運営の現状と課題に関する研究

A study on actual condition and problem of refuge shelter management in mountainous area

堀 淳一

Junichi HORI

SUMMARY

The purpose of study was to clarify the actual conditions and problem of refuge shelter management in mountainous area in order to improve the plan of refuge shelter. In this study, this paper pointed solution strategy against problem of refuge shelter in mountainous area by analyze case of refuge shelter management in The heavy rainfall disaster in Tamba-city 2014. Result of analysis showed community of local and the relation between administration and local is valid against risk of refuge shelter management.

KEYWORDS

Refuge shelter, heavy rainfall disaster in Tamba-city, Management, Mountainous area,

1. 研究の背景と目的

災害時、避難所は精神面・身体面の両方で避難者を災害から身を守るといった極めて重要な役割を担う。近年、地球環境の変化により、日本でも短期間に記録的な豪雨が降り、洪水や土砂災害などの水害被害をもたらすリスクが高まってきている¹⁾。更に南海トラフ地震の発生が危惧されている中、日本における避難所の重要性がこれからも高まっていくことは明らかである。日本の約7割は山に囲まれた山間部であり、それらの多くは高齢化や過疎化の進行、不完全な治山などにより、災害リスクに対して非常に脆弱になってきている²⁾。

避難所運営の実態を扱った論文は数多く存在し、阪神淡路大震災における避難所の運営特色をリーダーごとに類型化することで検討したもの³⁾や、避難所運営体制の移行をトライアングルモデルで示したもの⁴⁾など事例研究も豊富であり、また水田ら⁵⁾の山間部における避難所運営の実態を扱ったものもある。しかし丹波市豪雨災害のような自主避難所が多数開設されるような災害を扱ったものはなく、現時点での山間部の避難所運営問題を明らかにしているものも見当たらない。

そこで2014年8月に起きた丹波市豪雨災害での避難所運営の実態を調査することで、高齢化が進む山間部では現在どのような避難所問題が起こりうるのか、またどのような取り組みが効果的なのかを明らかにする。

2. 分析方法

2-1. 調査対象

丹波市豪雨災害の概要をまとめた(表1)。大規模な住家被害に比べて人的被害は非常に小さかった。開設避難所を見ると自主避難所が多く開設されたことが分かる。

表1 丹波市豪雨災害概要

丹波市豪雨災害概要					
住家等被害			人的被害		開設避難所
全壊	18	半壊	38	死者	1
指定避難所	11				
大規模半壊	9	一部損壊	946	負傷者	4
自主避難所	6				

調査対象は今回開設された避難所の中でも、発災当初から主となって機能していたライフピアいちじまと前山コミュニティセンターとし、比較対象として、行政が運営に関わっていない自主避難所の中から一番避難者が多かった鴨阪公民館を対象とする(表2)。

表2 対象避難所

避難所名	ライフピアいちじま	前山コミュニティセンター	鴨阪公民館
種類	福祉避難所	指定避難所	自主避難所
運営者	市職員	市職員	自治会長
最大避難者数	41人	20人	32人
開設期間	8/17~9/10	8/17~8/24	8/17~9/1

2-2. 調査方法

避難所運営に携わった丹波市職員5名に聞き取り調査を実施し、鴨阪自治会長にも同様の調査を行った。聞き取りは災害前の準備、災害当時従事した業務、避難所生活の状況、運営目線からの課題・成功例の4項目に関して行った。また得られたデータをもとに内容を分類し、リスク管理に対してプラスの要因とマイナスの要因を絞り、関係性を図式化することで実態と傾向を考察した。

3. 分析結果

聞き取り調査から得られた結果をまとめた(表3)。大きなリスクとしては、小さな行政主体で対応職員が少ない事、長期の避難所運営を予想していなかったことによる備蓄・運営体制の準備不足、高齢者が多く避難所生活での栄養の問題や、職員に頼りすぎになったこと、危険な山沿いに避難所があることで避難所自体が被害を受けたことが挙げられ、避難所運営にも山間部特有の災害脆弱性が顕著に現れていることが明らかになった。

さらにリスクに対する要因としては、被害が局所的だったことや、避難者の話に積極的に耳を傾け様子の変化に機敏な対応を行ったことで比較的スムーズに避難所運営を行うことができたことが挙げられる。その裏には地域に詳しい職員が自治体との連携をスムーズにしたことや、住民間のコミュニティが避難生活のストレスを軽減したことなどが挙げられ、地域のつながりの強さが非常に有効だったことが分かる。

次に自主避難所と比較してみると、備蓄の点や運営体制の差で指定避難所と大きな格差がある。しかし自主避難所では運営への自主的な参加度が高く、有志の住民や避難者が協力し、避難所運営を支えた。

表3 調査結果

項目	ライフピアいちじま 前山コミュニティセンター	駒阪公民館	
避難所の準備体制	備蓄	毛布、食料共に多少の備蓄あり。	市から配布されていた防災グッズのみ。
	運営マニュアルの有無	簡単なものはあったが、長期避難を想定されておらず、避難所運営しながら作成。	なし
	要保護者に対する支援体制	基本的に要保護者の把握は自治体に一任しており、市が自ら把握する仕組みへ移行途中。	事前に自治会で把握済み。
災害当時行った業務	運営体制	初めの5日間は市島支所が避難所運営を行っていたが、規模が大きく対応しきれないため、市全体の班体制へ移行。	自治会長が先頭に立って、避難者と役割を分担して運営。被害を受けていない住民が有志で運営を支えた。
	徹底して行ったこと	衛生の管理をマニュアルに組み込み徹底。避難所引継書を作成し班ごとの引継に30分から1時間ほどかけ、入念に行った。避難者と積極的にコミュニケーションをとった。	避難者の様子の変化に気を付けた。 市と連絡を取り、物資の確保に気を使った。
避難生活の状況	避難者の様子	地域のコミュニティが強く、日頃よく顔をあわせるので比較的リラックスしていた。大きなトラブルはなかったが、集団生活への細かいストレスが垣間見えた。	自分たちでなんとかしなければという意思強く、自主的に運営に参加する人が多かった。慣れない集団生活から細かいストレスが発生。
	避難者の傾向	女性の高齢者で一人暮らしの避難者が多かった。	高齢者が多かった。
課題・成功例	想定外の災害だったにもかかわらず大きなトラブルがなかった。地域コミュニティ・自治会リーダーシップの強さが避難所運営をスムーズにした。	自治会任せの部分が多く、市との温度差を感じた。市の情報把握が速く、頼りにできなかった。地域コミュニティの強さが住民の協力体制や、ストレス軽減に役立った。	

次に聞き取り調査で得たデータを要因ごとに絞ると、プラスの要因にライフピアが福祉避難所だったこと、被害が局所的だったこと、地域コミュニティの強さが働いたことにしぼることができ、マイナスの要因は未経験の災害規模だったこと、山間部特有の問題、避難者のストレスに絞ることができた(図1)。

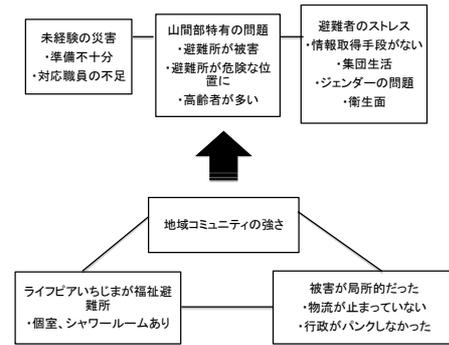


図1 要因関係図

今回の災害では、未経験の災害、山間部の問題、避難者のストレスなどのマイナス要因に対して、行政と自治体との連携体制や住民同士のつながりが生む一体感が避難所運営の中で効果的に働いた。以上の分析により、行政と地域とのコミュニティと住民同士のコミュニティの2種類の結びつきが全体の統率を生み、リスクコミュニケーションをスムーズにすることで臨機応変な対応が可能であることが分かった。

4. 考察

今後のことを考えると、山間部地域では少子高齢化や過疎化により災害脆弱性はますます高まっていくことは明らかである。中でも職員数が減少することによる避難所対応職員不足というリスクは大きくなるばかりで、今後同じような災害が発生した時や、今回よりも長期の避難所開設になると今の災害対応体制では大きな被害が出る可能性が高い。これらのリスクに対し、住民を巻き込んだ防災計画を推進し、住民の自助・共助の育成を行うことはもちろん、強固な行政と地域のコミュニティと住民同士のコミュニティ構築により人員不足を始めとする山間部避難所運営の諸課題をカバーすることが可能であり、それこそが山間部地域の避難所運営を救うための最重要課題となる。

引用 参考文献

- 1) 国土交通省, 国土交通白書, pp. 7-11, 2007
- 2) 防衛省, 防衛省防災業務計画, pp. 7-11, 2002
- 3) 水田恵三・秋山学・浦光博・清水裕・竹村和久・田中優・西川正之・松井豊・宮戸美樹, 阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究(1)-問題の設定と調査の概要-, 第36回日本社会心理学会大会論文集, pp. 244-247, 1995
- 4) 矢守克也, 阪神大震災における避難所運営-その段階的変容プロセス-, 実験社会心理研究第37巻第2号, pp. 119-137, 1997
- 5) 水野恵三・堀洋元・西道実・松井豊・竹中一平・元吉忠寛・清水裕・田中優, 新潟中越地震後の避難所の研究, 尚絅学院大学紀要 54, pp. 63-76, 2007