災害時の避難所は小さな地域社会



社会防災研究領域
災害過程研究部門 副研究部門長
李 泰榮

避難所は、被災した人たちが生活を続ける「小さな地域社会」です。能登半島地震の避難所実態調査から、生活維持から復旧・復興へと続く災害過程を見つめます。

災害時の避難所という「小さな社会」

災害時の避難所は、ただ人が避難する場所ではありません。被災した人たちの生活を支える大切な場です。年齢、家族構成、健康状態、生活習慣が異なる多くの人が集まり、限られた空間や物資を分け合いながら生活します。そのため、食料や水、トイレ、寝る場所、ペット、騒音、感染症対策など、さまざまな問題が同時に発生します。

これらを一部の人だけで対応すると、負担が偏ったり、不公平感や不満が生まれたりします。過去の災害でも、役割分担がはっきりせず、一部の人に作業が集中したり、困っている人への支援が遅れたりすることがありました。だからこそ、行政、住民、避難者、支援者などが協力し、誰がどの役割を担うのかの意思決定を行いながら避難所を運営していくことが重要です。つまり、避難所運営は、災害時にみんなで生活を守るための「小さな社会」の対応過程なのです。

私たちは、令和6年能登半島地震で、この「小さな社会」が災害時の混乱から秩序を取り戻しながら生活再建へ向かっていく過程の実態調査を行いました。効果的な運営上の要因や課題を科学的に明らかにすることで、災害により強い地域社会づくりに必要なことを探りました。そこで得た知見を、今後の地域防災計画や避難所運営マニュアルの策定、支援体制の構築、住民主体の訓練の改善に生かすことを目指しています。

令和6年能登半島地震の避難所を調査

調査では、まず、地震発生直後の2024年1月14日と、同年の4月11日から２日間、約50カ所で大規模な簡易ヒアリング調査を行いました。当時は、被災地の混乱が続く中での調査だったため、避難所運営の妨げにならないよう、なるべく短時間で必要最小限の聞き取りにとどめました。

その後、避難所が閉鎖に向かっていた翌年の2025年2月に、調査した避難所の中から小中学校、公民館、コミュニティーセンターなどの計6カ所の避難所を取り上げ、避難所の開設から閉鎖までの運営実態（図1）について、詳細なインタビュー調査（図2）を行いました。開設から閉鎖までの経過を振り返ることができる質問を準備して、記憶の曖昧さや関係者同士の認識がずれないように注意しました。また、被災経験を聞き取る調査のため、回答者の心理的負担に配慮し、無理に詳細を聞き出すのではなく、事実確認を丁寧に行いながら進めました。

効果的に避難所を運営するのに大切なことは？

調査の結果から、効果的な避難所運営のあり方は、大きく三つの視点で整理できました。

一つ目は、体制のあり方です。道路の寸断などで行政の避難所運営支援が行き届いていなかった小規模の避難所（公民館など）では、集まった避難者が（やむを得ず）自ら運営を始めたことが確認されました。つまり、事前に決まったマニュアルどおりの運営は確認できず、避難所で動ける人に役割や判断が集まって、その人たちを中心に避難所が運営されていました。これは、運営にかかわった関係者同士の信頼関係をもとに、状況に応じて



図1　避難所運営実態調査の内容



図2　避難所担当（被災者）へのヒアリングの様子

自然に体制が形成され役割分担が行われたと考えられます。

二つ目は、意思決定の進め方です。避難所の立ち上げ後、新型コロナウイルス感染症が広がった避難所では、行政の防災担当や専門職の担当者に対応方針を求めても、混乱した状況の中で、なかなかすぐに回答が得られず、避難していた地元の看護師の意見と判断で、隔離部屋を設けたり、近くの病院に搬送したりしていたことを確認しています。さまざまな課題に対して、関係者全員の合意を得てから決めることは難しい状況で、「今はこの人に任せよう」という周囲の理解や信頼によって、その場の状況で判断が行われていました。この事例からは、避難所での意思決定が、明示的な合意だけでなく、状況に応じて、その場で判断できる人を周囲が支える関係によって進められていたことがうかがえます。

三つ目は、状況変化への対応です。立ち上げ直後から閉鎖まで、行政の避難所支援担当者が主導して運営していた避難所では、避難者が「支援される側」に固定され、いわゆる「お客さん」の状態となってしまって運営に協力が得られず、かつ、閉鎖も進められない状況が続いていたと聞きました。一方で、大きな混乱なく運営された避難所では、時間の経過に伴う課題の変化に対して、運営主体が行政から支援者へ、そして被災者へ切り替わっていました。発災直後は、行政職員が避難所を開設し避難者を受け入れるなどの役割を担っていましたが、本格的な運営に向けた体制やルールづくりの段階においては、専門的な避難所支援組織が主導し、その後、運営が安定した頃は被災者が主導して避難所を運営していました。つまり、対応フェーズに応じて運営主体が移る仕組みが有効だったと考えられます。

以上より、効果的な避難所運営では、事前に細かくすべてを決めておくことよりも、災害後に避難者や地域の人たちの関係性の中で自然に運営体制がつくられていくことを妨げない準備が大切だと考えられます。

避難所運営の実態から災害過程研究への展開

避難所運営について調査・分析し、実態を明らかにすることは、効果的な避難所の運営方法を検討することに加え、災害後に、どのような限界や課題が生じ、地域社会がどのように機能し、どのような対応力を発揮したのかを明らかにすることでもあります。これは、被災後の対応、生活維持、復旧・復興へと続く社会的な「災害過程」を科学的に解明するうえで重要だと考えています。今後は、避難所の種類や規模、場所や役割に注目しながら、どのような人たちが運営の中心になって、どのような役割分担が行われたのかを詳しく分析し、災害時の効果的な避難所運営のあり方について継続して検討していきます。