

水木 千春

南海トラフ沿いの地域では、これまで100年から150年の周期で巨大地震が発生しており、深刻な被害を生じさせてきたが、再び起きた場合の三重県内の避難者数の推移の予想をしてみる。過去最大クラスの震度の地震が冬の夕方に起きたケースでは、まず発災1日後に約41万人以上（内訳として避難所約26万7千人、避難所外約14万4千人）、1週間後には徐々に増えて約44万7千もの人が避難生活することになるとされている。また建物やインフラへの被害等により、その後も避難者は増える傾向にあり、発災1ヵ月後には48万人が避難者となっている（表1）。

社協議会などのメンバーが中心となり、訓練等の防災活動に熱心に取り組んできていた。そして、その地域（校区）でも熊本地震発生後に、実際に避難所を開設することになったが、いわゆるそれら地域で中心となつて防災に取り組んできた「コアメンバー」らが訓練などの経験を生かし、避難所運営の初動期（発災直後から24時間など。熊本市の場合1時間から3時間を「避難所開設にあたるもの」として位置付けている（図1））において運営を一手に引き受けることとなった。

しかし、その後の展開期（24時間

好まれる傾向にあるが、避難者同士でそういった場所の取り合いとなつたケースも報告されている（内閣府、2017）。

また、筆者が熊本地震後の2016年4月下旬に熊本市内のある避難所で実施した聞き取り調査（発災後約10日から2週間後に実施）では、避難所運営の根幹に関わるような課題が顕在化していた。

から3週間など)、安定期(3週間以降など)。熊本市の場合は1日から数週間を「避難所の運営(展開・生活期)」という(図1)に至っても、そこに避難してきた、その他の「一般」の避難者の面倒を「コアメンバー」が見るといったような体制が出来上がってしまっていた。その結果、発災後2週間近くになっても、避難所に詰めて避難所の運営、すなわち中心的な役割を担い続けて、体調を崩す「コアメンバー」が出たというのである。

三重県避難所運営マニュアル策定指針(三重県 2018)の冒頭のページには「(前略)避難者がそれぞれ何らかの役割を持ち、自立的な運営を行うことが、三重県が目指すべき避難所運営の姿である(後略)」と記されている。この考え方は三重県のみならず、内閣府の避難所開設・運営訓練のモデルケースを紹介する資料や他県などでも「地域主役」「住民主体」などさまざまな言葉で表わされており、避難所運営の基本的な考え方といえるであろう。このケースを事例として、避難所運営に関わる問題を解決するために平常時から地域で気を付けておくべき点を考えてみたい。

まず、平常時の防災活動などの様子であるが、この地域でも訓練を実施していたが、参加していたのは「コアメンバー」が主体であった。避難訓練もさることながら、炊き出しや防災倉庫の中の確認、資機材の動作確認、避難所運営といった訓練などは全国どこでも見られる訓練内容だと思いが、ほぼ共通して言えるのが、住民の参加率が高くないという点ではないだろうか。「訓練でできないことは実際に災害が起きたときにもできない」とはよく言われるが、それゆえ、実際に開設をしなればいけなくなった避難所では、一

部の防災活動に慣れているひとたちにならざるを得ない。これは、平常時の防災活動において同様で、住民の参加率が低い地域で災害が起こり、住民(実際には地域住民のみとは限らない)が避難所に詰めかける状況となつたと、やはり熊本市のこの避難所と似た運営体制に陥るのではないかと。平常時の状況ではない避難所で、まず避難所は住民が自主的に、かつ主体的に運営していくものだということをもその場で理解し、すぐさま行動に移していくことは非常に難しいだろう。早急にやるべきことは、避難所では誰かが何とかしてくれ、ではなく、そこに避難したひとたちが協力し、自分たちで運営していく必要があるということである。避難所に関する連れた数々の訓練が何のためにあるのか。誰もが避難した先に関わる可能性のある内容であり、一部のひとだけが倒れるまで頑張るだけの避難生活を支えるような無理を強いられることのない、運営体制を築くことが、当たり前のこととして認識されるために、先の自然災害後に開設された避難所の現状から、わたしたちは学んでおくべきである。

3 多文化共生時代の避難所

(1) 発災直後の避難所と外国人

避難所では起こる問題として、地域で考えておかなければならない点としては、先に挙げた運営上のトラブル以外にも多々ある。その中でもこの章では、要配慮者の視点で見ていく。先に述べたように、避難所での生活は平常時とは違い、災害の不安やストレスのもとに営まれるため、心に余裕がなくなり、避難者間でトラブルになる場合がある。例えば、それは要配慮者へ向けられた心無い言

震度6弱以上で自動参集 ●個人、家族、近隣の安全確保 ●避難が必要な方は被災状況を確認しながら指定避難所へ向かう

避難所開設

- ① 施設の開設
 - 施設管理者または避難所担当職員
- ② 施設の安全点検
 - 建物の外観や周辺、建物の内部(様式:2「避難場所施設被害調査チェックリスト」参照)
 - 点検者は自身の安全を最優先し、施設の安全を確認
- ③ 避難所運営本部の設置
 - 運営本部には避難所担当職員を常時配置
- ④ 避難所開設準備
 - 役割分担の確認
 - 居住者の確認及び要配慮者のスペース設置(「施設利用計画書」参照)
 - 避難者登録窓口の設置
 - 医療従事者を募る
 - 避難所運営に必要な機材、物資を確認
- ⑤ 居住スペースの割り振り
 - 町内単位
 - 要配慮者のスペース確保
 - 育児スペース確保
 - プライバシー確保
- ⑥ 避難者の受け入れ
 - 避難者受付(様式:5「避難者受付簿」参照)、避難者名簿(様式:6「避難者名簿記入用紙」参照)、ペット台帳(様式:18「ペット飼育管理簿」参照)等を準備
 - 要配慮者を優先したスペース確保
- ⑦ 避難者の居住組の編成
- ⑧ 区対策部への報告
 - 開設状況を区対策部に報告
- ⑨ 食料・物資等の要請
 - 現地で調達に不可能なものは区対策部に要請
- ⑩ 救護所の設置
 - 避難者の中に負傷者や要配慮者がいないかを確認
 - 区対策部が必要に応じ職員を派遣
- ⑪ 安全・安心の配慮
 - 避難所三原則の徹底「土足禁止」「禁煙」「禁酒」

避難所の運営(展開・生活期)

避難所運営委員会					各運営班からの状況報告や要望を集約し、区対策部への要望・調整事項を決定				
★定期的な運営会議の実施									
●議長は委員長、事務局は総務班					●会議は、1日1回必ず開催				
総務班	情報班	救護班	福祉班		食料班	物資班	環境・衛生班	警備班	居住組
●避難所運営委員会の事務 ●避難者の受付 ●居住区域の確保・管理 ●退所者の受付 ●在宅避難者・屋外(車中)避難者の名簿作成・管理 ●避難所状況の報告 ●ボランティア等の受入・調整 ●他の別の業務に属さないもの	●情報収集・提供に必要な器材等の確保 ●情報収集・伝達・避難者への周知 ●安否確認、避難者の呼び出し ●郵便物・宅急便の取り次ぎ ●報道機関等への取材協力	●情報収集・提供 ●救護室の設置・運用 ●傷病者の救護・医療機関への搬送補助 ●健康管理	●配慮が必要な人の把握 ●定期巡回 ●配慮が必要な人などの情報提供 ●要配慮者が使用する場所などの運用 ●食料・物資配給時の個別対応 ●女性・子どもへの対応 ●こころのケア対策 ●福祉避難所の利用検討		●備蓄食料の確認及び調達 ●個人対応が必要な人の確認 ●食料の受け入れ・管理 ●食料の配給 ●炊き出し	●備蓄物資の確認及び調達 ●個人対応が必要な人の確認 ●物資の受け入れ・管理 ●物資の配給 ●避難生活の長期化に伴う必要物資の確保	●トイレの確保・衛生管理 ●ごみの管理 ●生活用水の確保・管理 ●衛生管理【手洗い・食器・洗面具】 ●衛生管理【風呂】 ●ペット飼育の指導・管理	●見回り・夜間の当直 ●飲酒及び喫煙の禁止 ●施設管理者が許可した場合、屋外に喫煙所の設置 ●防火・防犯対策	●組長・運営班員の選出 ●避難所運営への協力
●地域団体、避難者、施設管理者等と連携しながら、避難所運営の全般に携わる ●指定避難場所以外の避難場所等の情報収集、物資配分の調整					●区対策部との情報伝達により、避難所内の課題解決に向けた要請や調整 ●指定避難場所の安全点検 ●他都市の避難所業務の調整や指示 ●物資の現地調達※購入前に区対策部へ確認				
●避難所の安全点検 ●避難所の管理・運営について、必要な協力・支援					●避難所と学校教育や施設の再開の調整 ●児童・生徒の安否確認及び学校再開業務				

避難所の長期化・集約・閉鎖(終息期)

避難所運営委員会		☆避難所の閉鎖に向けた合意形成		●区対策部との連携による避難者の心と体のケア		●被災者支援情報の提供による避難者への退所の促し	
		●避難を継続する避難者中心の管理・運営へ移行					
総務班		情報班		救護班・福祉班		食料班・物資班・環境・衛生班	
●委員会事務局業務を継続 ●閉鎖または集約の決定後、各運営班と協議し、避難所閉鎖の準備計画を作成		●避難所内外の情報収集と広報 ●行政からの復興支援情報の広報		●自立困難な避難者について、継続的な地域での支援体制や、仮設住宅等の情報提供		●施設再開準備に向けた段階的な避難所スペースの縮小 ●使用した備品、物資及び未使用の物資や食料の在庫を整理し委員会に提出 ●閉鎖に向けた避難所内外の清掃、整頓、ゴミ処理の計画を作成し随時実行	

図1 避難所開設・運営の流れ

出典:「熊本市避難所開設・運営マニュアルー避難所開設・運営編ー」(熊本市 2019)

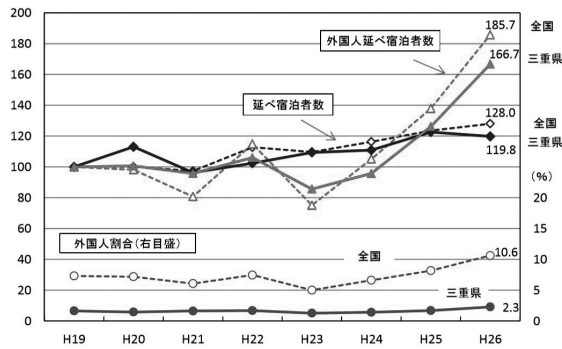


図2 延べ宿泊者数（2007年=100とした指数）及び外国人割合の推移（従業者数10人以上の施設）
出典：「三重県における外国人宿泊者の現状分析」（三重県戦略企画部統計課 2015）

動として現れることもある。本稿では要配慮者の中でも多文化共生の視点から、日本に一時滞在、または在住している外国人に焦点をあて、とくに震災直後の避難所等での課題について事例等をもとに挙げ、その対処方法を考える。

以下に、参考として、観光庁の「宿泊旅行統計調査」を元に三重県戦略企画部統計課が2015年8月に公表した、三重県における外国人宿泊者の現状についての分析から、三重県及び全国の延べ宿泊者数の推移（2007年から2014年）と、三重県の在住外国人数についての動向を挙げておく。

外国人延べ宿泊者数は、2011年の東日本大震災で大きく減少したが、翌2012年には増加に転じ、その後急増している（図2）。

また、三重県内の在住外国人は、2018年12月31日現在の外国人住民国籍・地域別人口調査の結果によると50,612人（前年比+6.2%）だった。在住外国人の人口の動向は、2008年の53、

082人をピークに、その後は経済状況の悪化に伴い減少していたが、2014年から5年連続で増加している。この2018年の外国人住民国籍・地域別人口調査結果で出身国をみると、ブラジルが最も多く、次いで、中国、フィリピン、ベトナムの順であった。在住している外国人が最も多い市町は四日市市で9,602人、次いで津市、鈴鹿市が続いている。また住民数に対し、在住外国人の割合でみると木曽岬町の6.43%が最も高く、伊賀市、いなべ市の順という結果であり、在住外国人が増加傾向を示していることから地域で開設される避難所で生活を共にする可能性が高くなっていると言える。

それでは、在住外国人は身の回りでどのような防災への対策を取っているのか。横浜市国際局国際政策部政策総務課（以下、横浜市国際局）が実施したアンケート調査の結果の一部を見てみる。

横浜市国際局は、横浜市在住の外国人の生活全般に関わる課題やニーズを把握するため、2013年7月20歳以上の5,000人を選び、郵送によるアンケート調査を実施した。その中で、防災に関連した設問では、日頃から実践している災害に対する備えに関するものがあつた。結果は「食糧や飲料水を準備している」「携帯ラジオ、懐中電灯などを準備している」「近くの学校や公園などを避難する場所を決めている」と4割以上の回答者が回答したが、「家具や冷蔵庫を固定し、転倒を防止している」のは18.6%、「防災訓練に参加している」のは10.8%と、自宅の安全に気を配っている回答者は少なく、地域で開催されている防災活動へはあまり参加して

いないことがうかがえる（図3）。また、震災後の在住外国人について、真つ先にどういった行動を取るのか考えてみたい。熊本地震後に熊本市内の「外国人避難対応施設」で話を聞く機会があつた。応対していただいた施設の担当者によると、震災後は近隣のホテルの施設に被害が出たため、想定以上に観光客等が一時に日本を訪ねてきた外国人が、この施設に詰めかけることとなった。突然の大地震に宿泊していたホテルを急遽出された、その多くが地震未経験者であり、繰り返し起こる余震が一体何なのか理解できず、恐怖を

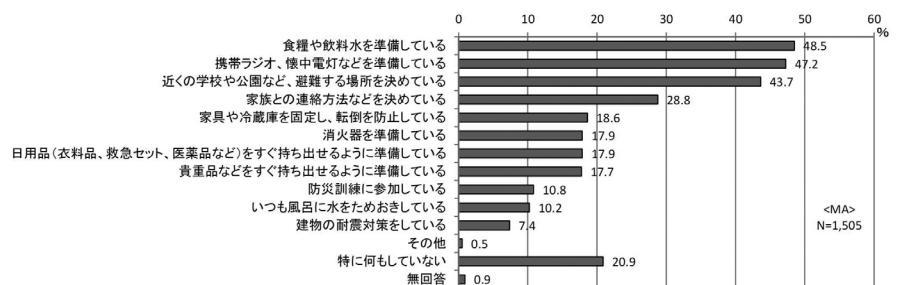


図3 日頃からの災害に対する備え
出典：「平成25年度横浜市外国人意識調査 調査結果報告書」
<http://archive.city.yokohama.lg.jp/kokusai/multiculture/chosa/h25report.pdf>
(2019年12月閲覧)

感じていたそう、皆、一緒に「この揺れは何だ？」「熊本を出るにはどうしたらいいか」「家族と連絡が取りたい」などと職員に詰め寄る事態となった。そして、これらの不安から、居住している外国人も、皆、Wi-Fiに繋がりにくいことへのイライラや不安を口にしていたのである。

この点は在住外国人の防災意識を理解する上で重要な点となり得るのではない。つまり、彼ら彼女らは日本の行政よりも真つ先に自国のメディアと出身国の行政による情報を夢中で求めるといふ点である（イ

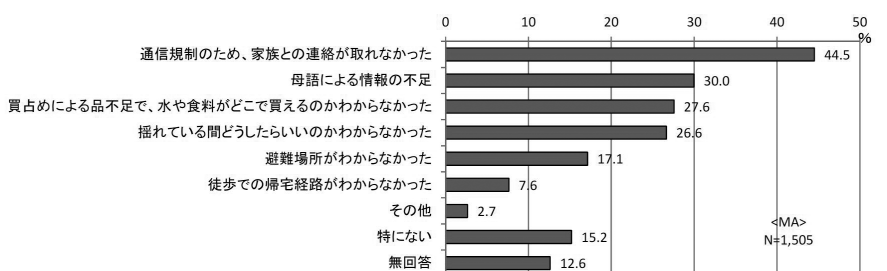


図4 東日本大震災の時、困ったこと
出典：「平成25年度横浜市外国人意識調査 調査結果報告書」
<http://archive.city.yokohama.lg.jp/kokusai/multiculture/chosa/h25report.pdf>
(2019年12月閲覧)

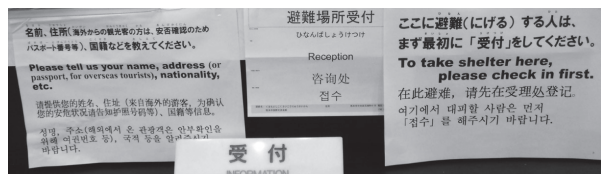


写真1 避難所での外国人向けに多言語で表記された受付の一例(2016年4月24日筆者撮影)

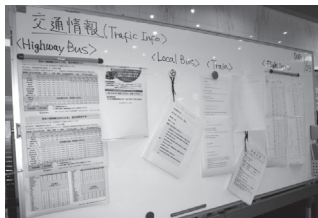


写真2 熊本市内から高速バス、飛行機等の交通情報(2016年4月24日筆者撮影)

シ 2018)。
前述の横浜市国際局の調査における設問項目「東日本大震災時に困ったこと」でも、やはり同様に「通信規制のため、家族との連絡が取れなかった」との回答が半数近くの44.5%、「母語による情報の不足」が3割と高い結果であり(図4)、被災後の在住外国人にとって、普段使っている自国メディアをソースとした「情報収集」と、自ら母国等へ状況を知らせるといふ意味での「情報発信」がいかに重要かということを示している。

(2)災害直後の不安を少しでも鎮めるために
避難所の初動期における外国人の不安が情報の入手と発信が困難だったことにまつわるものが大きいと述べた。筆者が調査した施設でも当初、詰めかけたひとたちの疑問にそれぞれ個別に対応していたそうだが、それでは事態が早々に収束することはなかった。つまり、この時点では、避難所の開設時に必要とされ

ている受付をしていなかったため、避難してきたひとたちが一時滞在の訪問者なのか、熊本に居住している外国人なのか、分からないまま対応していたからである(写真1)。まず受付をすれば、避難してきたひとたちの情報を得ることができ、それによって、今、欲している情報を整理し、優先的に伝えることができただろう。またそのときに役立ったのが「掲示板」である(写真2)。

4 避難所での生きづらさは仕方のないことなのか

日本のみならず、世界に目を転じてみても、自然災害が頻発し、甚大な被害をもたらしている。自然災害は常に人間社会へ強い衝撃やストレスを与え、そしてそれに対処するための社会環境の整備、ならびにコミュニティの在り方や取り組みなどの重要性が叫ばれている。

う話になった。それは、「言葉が通じず意思疎通ができないかもしれない」「中での共同生活だということ」と、「我慢を強いられる生活が理解できない」ということだった。

【参考文献】
アンジェロ・イシ(2018)「在住外国人および訪日外国人の「情報」と「防災」をめぐる課題と対策」地域防災データ総覧「外国人を対象とした防災対策に関する実務資料集編」一般財団法人消防防災科学センター、pp.13-21
熊本市(2019)「大規模災害から命と暮らしを守るための熊本市避難所開設・運営マニュアル(令和元年5月改訂版)」避難所開設・運営編1、熊本市、52p
内閣府(2017)「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」101p
三重県(2018)「三重県避難所運営マニュアル策定指針(平成30年11月修正)」160p
三重県戦略企画部統計課(2015)「三重県における外国人宿泊者の現状分析」5p
三重県防災対策部(2014)「地震被害想定結果(数表等)」111p
横浜市政政局(2014)「平成25年度横浜外国人意識調査調査結果報告書」143p



写真3 熊本市内の「外国人避難対応施設」で炊き出しをするフィリピンのひとたち(2016年4月24日筆者撮影)

「我慢」せず、皆が思い思いにわがままを言った方がよいというわけではない。長い期間「我慢」をしなから避難所運営にあたれば、それはそのひとに過度の負担を強いことになるし、また思ったように情報収集や発信ができない困難な状況を自分の言葉で伝えられず「我慢」しては何か解決できない。避難所は「生きづらい」場所であってはいけない。

平常時なら普通に持ち合わせている他者への思いやりにまで自信が持てない状況であるならばなおさら、そしてさまざまな背景のひとたちと生活をともしにする場だからこそ、考



プロフィール

三重大学地域イノベーション推進機構
地域圏防災・減災研究センター助教
三重県・三重大学 みえ防災・減災センター
情報収集グループ長

みずき ちはる
水木 千春

2012年4月1日 三重大学国際交流コーディネーター
2014年4月1日 三重大学地域圏防災・減災研究センター
特任助教
2017年4月1日 三重大学地域イノベーション推進機構
地域圏防災・減災研究センター 助教
三重大学地域圏防災・減災研究センターにおいて、集落地理学、歴史地理学に関する研究、ならびに、地域防災活動支援および防災教育に従事