

## 東日本大震災～避難所の管理・運営とボランティア

ウェザーハート災害福祉事務所／ディー・コレクティブ  
千川原 公彦

### 1. 東日本大震災をふりかえる

避難所が多数設置された東日本大震災。内閣府被災者生活支援チームの資料によれば、ピーク時には全国で2,344か所の避難所が設置され、386,739名の避難者が避難所生活を送ったとされている。

数字だけで言えば、1,138か所の避難所に307,022名の避難者が避難所生活を送った「阪神・淡路大震災」以来の甚大な規模となった。

そして「被災地では無い山形県」でも避難所が多数設置された。発災直後より、隣接する岩手・宮城・福島の三県から大勢の避難者が山形にいられたためだ。発災後の3月17日には、山形県内に53か所の避難所が設置され、5,666名の方が避難生活に入られた。その後、原発事故の影響も加わり、避難者は次第に1万人を超えていった。

山形県はもともと大規模災害の経験が無い地域であるため、防災意識が低い。従って、大震災の発災時、山形県の自治体では確たる「避難所設置運営マニュアル」が整備されておらず、HUG等の本格的な「避難所設置運営訓練」の経験も無い状態だった。「避難所とはどのような空間なのか具体的に分からない」まま、避難所の設置運営が自治体を中心に始まった。当然ながら、山形県内の避難所は多くは設置の段階から大きく混乱した。

一方で、山形県庁内には大規模災害で地域が被災した場合の支援を想定した「災害支援ボランティアネットワーク運営連絡会」を2005年より常設している。災害時には被災市町村に入り、災害ボランティアセンター設置運営のサポートや、ボランティア活動のコーディネートを行なう調整機能を担う官民で構成するチームである。私も同連絡会の立ち上げより携わっている関係から、県内各地の避難所を巡回した。巡回は、「避難所運営は行政だけでは対応が困難であり、外部支援者（住民・NPO・ボランティア等）の協力が必要である」ため、そのニーズ調査を目的の一つとしていた。

避難所を巡回すると、自治体ごとに設置状況・被災者への対応が様々であることが分かった。「被害の少ない地域からの避難者であるから、金銭的に余裕はあるはず。スペースだけを提供することにし、食事は提供しないことにした」「避難所で間接死など出してはならないので、食事や物資をしっかりと提供することにした」「個人からの救援物資は善意。受け付けることにした」「物資災害になりかねないので、個人からの救援物資は受け付けないことにした」「避難所運営には、自治会など地域の組織からの応援が必要だ」「安全管理上、ボランティアなど部外者の出入りは禁止とする」等々、ひとつの県の出来事とは思えないほど、市町村間で多様な判断がとられた。

避難者の間では、携帯電話などを用いて、WEBなどで情報を得て共有し、少しでも環境の良い避難所に移動するといったこともあったようだ。

### 2. 課題が山積する避難所の現場

とある自治体Aを訪問した。「避難所運営に関して、外部支援者のサポートが必要である」といった情報・意見が出た地域だった。当該地域は、避難所開設から数日が経ったあたりで、既に担当行政職員は心身共に疲弊していた。

その地域の行政は、日ごろから地元の社会福祉協議会（社協）やNPOとのつながりが強くなかったために、私たち民間の支援者が避難所に訪問した際には、疲れの余りからか「民間の得体の知れない者が、いったいどんな邪魔をしにやって来たのだ？」と言わんばかりの、感情的対応だった。

当時、私としては「これから何カ月も避難所運営が続くのに、数日間だけでもこの状態、避難所運営に悪い影響がでる」かも知れないと、危惧した。そのため、「地域住民は被災していないので体力がある。自治会や民生委員など含めたボランティアなど、外部支援者の協力を得て、機能分担する方法もある」と提言をした。しかしながら、その思いは先方に伝わる事がなかった。恐らく「見知らぬ者との協働＝リスク」と判断されたことだったのだろう。

自治体Bでは、複数のNPOがチームを作り、避難所運営を担っていた。避難者の人数が多くなればなるほど「声（ニーズ）」に、運営者は対応しきれなくなる。この地域の行政は、それを認識していた。

福祉NPOに避難者からの声に柔軟に対応して貰う、食改NPOに炊き出しを行なって貰う、学生ボランティアに学童保育を対応して貰う、などといった具合だ。分業することで、行政としては管理者としての業務に集中できる。この方法はより良い避難所運営の一つだったと言える。聞けば、この地域では震災以前より、関係者・職員間の業務上のやりとり、コミュニケーションがとられていたとの事だった。

自治体Cは一見すると行政とNPO・ボランティアが連携しているように見えたが、少し違っていた。避難者の生活を支えるというよりは、「NPO・ボランティアの活動の場」となっていた。事実、NPO・ボランティアが自分たちの行ないたい支援メニューを展開し、マスコミを連れまわすNPO・ボランティアの姿が少なくはなかった。支援者間において避難所に対するビジョンが無いと、NPO・ボランティアにとって単なる「避難所が、自分たちの存在意義を示す活動の場、生きがい探しの場」になりかねない。

ほかにも被災地内外において、様々な運営側の課題が見られた。

行政が地元の社協に運営を依頼しながらも、「社協の得意とする技術（詳細後述）」が分からず、職員をただただ掃除や物資運搬の要員として扱った避難所。宗教活動の場となった避難所。反社会的組織が避難所に入り、ひと・もの等を管理し、独自の体制を作っていた避難所、等々である。

避難所では、当事者によるトラブルも少なくなかったようだ。

食料や物資が不足する時期が続いたことにより、避難者が増える事に危惧し、後から訪れる避難者を入所させない方法をとった避難所もあった。ストレスが募り、避難者間での衝突も絶えなかった。なかには、避難者がストレスの余りに避難所内で刃物などを振り回し、事件寸前にまで及ぶこともあった。

情報不足または情報過多によるデマ情報（外国人＝火事場泥棒、○月○日にまた巨大地震が来る、放射能の雨が降る等）も、避難者の心に追い打ちをかけた。

また「避難者とボランティア間の衝突・口論」もあった。当然のことながら、避難者は計り知れないストレスを抱えており、言葉や行動も不安定になりがちだ。

私もかつて避難所で食事を配布していた際に、避難者より「こんな弁当ばかり食べてられるか」と怒鳴られたり、食事を投げ返されたりしたこともある。

しかしながら本来そのようなケースは、被災者が心身共に限界の生活を送っている避難所であれば起こりうる想定内の出来事で、そのような感情的な言動を受け止めながら対応する姿勢が支援者・ボランティアに求められるものだと考えるべきである。「このひとは大事な財産を失ったかも知れない。大切なご家族やご友人を失ったのかも知れない」と考えれば、ほとんどの出来事が理解できるし、受け止めることができる。避難者の言動にそのまま直で反応しては、支援活動などできないし、ボランティ

ア活動など成り立たないと考えるべきだろう。

### 3. ボランティアに活躍して貰うために～「ケース会議」の重要性

避難所におけるボランティア活動が活きるためには、朝夕のミーティングやケース会議をしっかりと行なうことだ。事務連絡や報告だけではなく、運営上、不安や不満または疑問に思っていることなどを声に出して他者と共有し、改善していくプロセス「見える化」が必要である。

避難所の運営に関わるボランティアからの疑問の声・不満の声は、今回も尽きることはなかった。

「避難者の態度が悪い。避難者は慎ましくあるべき」

『質素な炊き出しばかり。寿司や高級肉も欲しい』と言われた」

「パチンコに行っている避難者もいる。ボランティアするのが馬鹿馬鹿しい」

「ボランティア同士が方法論で衝突してばかり。何が正しいのか分からない」等々、一部避難者の言動や避難所支援のあり方に疑問を持ち、怒りや疑問を抱いたまま避難所を後にするボランティアも少なくなかった。

このような事態を軽減させるためには、担当である行政職員や協力団体・ボランティアなど避難所運営者が、丁寧にケース会議をし、一つ一つに結論を出す努力をする必要がある。

「避難者の人柄は千差万別、背負っているものも違う。受け止めていこう」

「今の食事に飽きたなら、知恵を借り、一緒にメニューを考えてもらおう」

「パチンコに通う理由は何だろうか。時間を持て余しているのか、心のより所を探しているのか。本当のニーズの絞り込みはできないだろうか」

「ボランティア同士の衝突の原因は何か。当避難所の方針と優先順位を可視化すれば、解決することができるのではないだろうか」

突っ込んだ議論をして方針を示すことが出来れば、ボランティアが遣り甲斐を感じながら、継続した避難者支援に関する可能性も出てくる。このような会議や話し合いの場の進め方は、日頃から要援護者のケース会議を行なっている社協が得意とするところだろう。コーディネーターとして社協職員に避難所運営に関ってもらふ意義は、ここにある。

### 4. 避難所運営に必要な「ビジョン・コンセプト」

「避難所支援」を言いかえれば、「避難者が自立する支援を行なうこと」だといえる。

行政・社協・NPO・ボランティアなど運営者の間において、「この土地でいま『理想とされる・必要とされている避難所の形』とはどのようなものなのか？」といったビジョンが明確に共有されていることが大切である。ビジョンがないことが、支援過多・支援不足などにつながり、そのまま避難所の質を下げることになる。避難所の質が下がるということは、間接死を出すことにもつながり、その後の避難者の生活に影響が出ることを意味する。

ともすれば「自分のやりたいことを行なうのがボランティア」と片づけられる場面もあるが、少なくとも避難所では「避難者の自立支援」といった大きな目的の上でボランティア活動が成り立つことを忘れてはいけない。

そして、「コンセプト」も重要である。「少しでも女性や乳幼児が生活しやすいように」「少しでも高齢者が安心して暮らせるように」「優しい日本語』を多用して外国人が過ごしやすいように」など、その避難所にどのようなひとが避難生活を送るのかによって重視する、ポイントも異なってくる。

ビジョンやコンセプトに基づいた上であれば、安全管理・健康維持・食改・物資提供・足湯等といっ

たボランティアが得意とする活動が活きてくる。

「避難所」が、行政にとって「被災者がただ一時的に過ごす場所」としか受け止められてはいないだろうか？NPO・ボランティアにとって「自分たちの活動場所・実績作りの場所」として生きがいつくり利用されてはいないだろうか？社協にとって「自分たちの存在意義を発揮できない場所」になってはいないだろうか？まずは、「運営者による自己満足の避難所」にしない視点を持つことが必要だ。

## 5. 今後、ボランティアが避難所で活躍するために

ボランティアの力が避難所でより効果的に発揮できるようになるためには、市町村単位で、

1. 「避難所設置運営マニュアル」
2. 「避難所設置運営訓練」
3. 「避難所設置運営のための連絡会」

を、企画し、平時より市民に関ってもらうことが現実的だと考えられる。

市町村行政にて「避難所設置運営マニュアル」を作成・更新する際に、地域のNPO・ボランティアに参画してもらい、行政の立場・役割を認識するとともに避難所についても理解してもらう。

また、「避難所設置運営訓練」の際には、女性・乳幼児・外国人・高齢者・障がい者（要援護者的立場の方）に「実行委員会」として参画してもらい、要援護者的立場の意見を反映する機会とする。

「避難所設置運営のための連絡会」を年に数回開催し、事務局を行政が担いながら、前述のNPO・ボランティア、要援護者的立場の代弁者に構成してもらいながら、避難所の設置運営指針やマニュアル・訓練の企画などをともに協働する。

等々、手間暇はかかるが、これらの3ステップを踏むことで、官民の顔の見える関係づくりが進み、万が一の避難所設置運営の際に、よりスムーズに役割分担が進むことが期待される。

今回の東日本大震災でも少なからず聞こえてきたことは「NPO・ボランティアとどのように関わればいいのか、とても難しかった（行政職員からの声）」「もっとNPO・ボランティアを活用してもらえると良いと感じた（NPO・ボランティアの立場からの声）」ということだった。このことは阪神・淡路大震災以降、ずっと繰り返し聞こえてきた声ではなかっただろうか。

阪神・淡路大震災から17年を経て発災した東日本大震災。いま一度、過去の避難所対策を学び、社会的に、日本のシステムとして構築していく必要を強く感じる。

初めて被災する地域でも「可能な限り、環境が整備された避難所を設置運営できる」ようにならなければ、これから発災するとされている大規模地震・大規模災害に際にも、同様の課題・問題が噴出し、またしても悲劇が繰り返すことになる。過去の災害で犠牲になられた方、避難所で苦勞された方々のためにも、避難所対策を構築し続けることが、私たちに課された責任なのだろうと思う。

全ては行政職員の負担を軽くし、市民が助け合いの場に参画しやすくし、何より避難者のストレス軽減を図る方法を、地域で考え、平時より仕組みを作り上げていくことが必要である。