

大規模災害時の避難所の設置・運営について

岩手県 岩泉町危機管理課

1 はじめに

岩泉町は、岩手県の東北部に位置し、東は北部陸中海岸の太平洋に臨むとともに、西は県都盛岡市、南は宮古市、北は久慈市に接するなど、3市1町3村に隣接している。東西51km、南北41kmで、面積は992.36km²と本州一広い町であるが、耕地は少なく、林野率が高く、集落が県管理2級河川の小本川、安家川、摂待川の流域に沿って点在している。総人口は8,645人（令和3年10月29日現在）で、そのうち高齢者は4割を超え、過疎と少子高齢化が町の課題となっている。

当町は、これまで10年間に平成23年東北地方太平洋沖地震と平成28年台風第10号（以下「台風第10号」という。）による二つの大災害に見舞われ、多くの尊い命が失われた中で対応してきたところである。

本稿は、避難所の設置と運営について、東日本大震災と台風第10号災害それぞれに対応してきたこと、その後どのような取り組みを行っているのかを紹介する。

2 東日本大震災津波

（1）概要

平成23年3月11日14時46分頃の地震から3分後に津波警報（大津波）が発表されると同時に、本町では災害対策本部を設置し、14時50分に防災行政無線等により沿岸部の地域に避難指示を発令した。

午後3時28分頃には当町沿岸に津波（痕跡高20.2m）が襲来し、全壊流出177棟（全被害家屋棟数208棟）の家屋被害を引き起こした。保育園児や小中学生をはじめ多くの住民が地震発生直後から津波指定緊急避難場所等にそれぞれ避難したため無事であったが、町内外で町民10名が津波で犠牲になり、また津波以外に3名の方が災害関連で亡くなった。

一方、防災拠点の役場本庁舎、岩泉消防署及び岩泉警察署が内陸部にあったことで、津波被害を免れ速やかに初動対応に当たれた。

（2）初動期における避難所の設置・運営

津波の襲来で沿岸部の「小本地区」に最も甚大な被害をもたらしたが、当該地区から約20km離れた内陸部では、電気及び通信障害はあったものの、建物被害はごくわずかで被災者の避難生活は、内陸部を中心に、自宅の応急修理完了や災害応急仮設住宅に移るまでの88日間となった。

当時は、小本地区内に津波被害に使用できる指定避難所は無く、町では、発災日のうちに内陸部にある指定避難所のほか、臨時避難所として、町有施設や、第三セクターで経営しているホテル、民間病院や民間の高齢者福祉施設を指定し、津波緊急避難場所からの避難者の集約を開始した。民間病院や高齢者福祉施設とは、事前に協定を締結している訳ではなかったが、快諾いただき災害時要配慮者等の集約も可能となった。また、発災後3日目には地震による被害を受けていた民間ホテル1社も受け入れ可能となったため、4日目からは被災地の集会施設等に避難していた方々の集約ができた。



写真1 小本地区に津波襲来した様子

この当時は、災害救助法でもホテル等の避難所利用は想定されていなかったが、避難所利用と経費負担の契約書を締結することで、第三セクターと民間のホテル2施設を使用でき、避難者の避難生活の負担を大きく軽減させることができた。しかし、津波避難の基本は「てんでんこ」であることから、各地に散在している避難者の把握や安否の確認は容易ではなく、住民基本台帳上で千人余りの避難対象者の集約を行いながら名簿化するには、多大な時間を要したほか、固定電話や携帯電話の通信が困難なことが重なり、家族間の安否確認にも極めて困難な状況が生まれた。

（3）安定期における避難所の設置・運営

初動期でも高齢で介護等必要な方、妊産婦や乳幼児の子育て中の家庭など、避難者の事情を考慮し、また施設機能を加味して集約を行っていたが、発災後の11日目（3月22日）には民間ホテルの利用終了に伴い、施設間の移動も含めた大規模な集約を行うこととした。具体的に、

- ・ 町集会施設には、単身の若年層や配慮の伴わない家庭を、
- ・ 第三セクター経営のホテルには、介護等は不要な高齢世帯や高齢者を含む家庭を、
- ・ 町有観光施設のコテージ等には、妊産婦や乳幼児の子育て中の世帯や三世代家庭を、
- ・ 町有施設で社会福祉協議会が指定管理する高齢者福祉施設及び民間経営の施設には、介護等が必要な方を、それぞれ集約を行った。

また、自宅や親戚宅等の避難者や近くの集会施設で避難生活を送っている方々の把握も地区自主防災協議会の協力を得て行い、支援物資の提供や町からの情報伝達を漏れがないような形作りができた。

発災後の約10日で避難生活のコミュニティが形作れたことは、その後の町からの情報伝達や被災者支援事業の執行に大きく影響を与えた。

一方では、被災者台帳の作成機能が無く、それぞれの支援毎に作成されることとなり、避難情報等の日々の動きを反映した被災者台帳の作成が課題となった。

（４）避難所運営

避難所運営は、走りながらの動きとなったが、それぞれの動きを明確化し、次に示すように組織化していった。

- ◎総括（総括班） 災害対策本部運営担当課 総括と全体調整
避難所運営担当課 当直調整と施設間調整
※経済観光交流課が担当し各リーダーや班長と調整、日々巡回
- ◎自治会 被災地区４地区の自治会長と連絡網を築いた
- ◎施設リーダー 施設毎に一つのコミュニティとして避難者代表をおいた
- ◎施設管理者 施設毎の施設管理者
- ◎食料班 施設別に食事形態が別であったことから体制を構築
 - 例 集会施設 臨時職員を配置 避難者全員で当番制において朝夕自炊
臨時職員による献立の作成
 - 宿泊施設 ホテル支配人 朝夕はホテル準備
昼は避難者３班体制で交代制自炊
- ◎物資班 被災者支援で届く生活物資の調整と食料品等を食料班と調整し
払い出し
- ◎名簿班 日々の避難者の異動を名簿管理
- ◎衛生情報広報班 環境上の要望等処理。町やボランティア団体等の情報を提供
愛玩動物への配慮
- ◎救護班 保健師、直営歯科診療所長での健康管理
- ◎保安要員 各施設入口での避難者出退管理と来所者（郵便や報道含む）の
対応

集会施設やホテルの大部屋等では、お互いの顔が見える一つのコミュニティが作りやすいが、ホテルの個室利用では、お互いの交流が希薄で避難者同士の連携が難しくなる。食料班の活動で顔を合わせることや、救護班の健康チェックや健康体操などの実施により集まる機会をつくり、顔を見せ合う時間の確保はとても重要となってくる。日々の避難所訪問において、特に高齢の方から「個室に入るとみんなの顔が見られないので、大部屋に移してほしい」というお願いがあった。

内陸部の被害が少なかったことから、内陸部の住民が炊き出しをして、避難所のほか自宅避難者等の避難生活を支えた。

また、広域連携が上手く働き、友好都市である「東京都昭島市」から保安要員の派遣をいただき、その後に、大規模災害時の災害応援協定を締結することとなった。

さらに、居室スペースでは、プライベート空間の確保が難しい状況が続いていたが、秋田県からの支援で秋田杉を使用した間仕切りを大部屋に対して設置した。これらのことから、自治体同士の相互協力の大切さを改めて確認をできた。

また、長屋型の災害公営住宅の建設を行ったが、やはり高齢者の方から“一步庭に出て、窓を開けて顔が見える安心感”のお話をいただいた。

大きな災害を経験し不安なことも一因しているのだと思うが、そういう不安感を無くすることにも、避難所運営では気をつけなければならないと感じた。



写真2 秋田杉を使用した間仕切り

2 台風第10号

(1) 概要

平成28年8月30日に気象庁観測史上初の太平洋側から直接上陸した台風第10号により、岩泉町では未曾有の大災害を受け、死亡者は26人（関連死5人）、建物被害は町の全住家の2割にあたる985棟、被害額は東日本大震災の約10倍にも及んだ。

特徴的であったのは、30日午前中に北上山地の山沿いから雨が強く降り始め、14時台から急激に時間雨量が30mmを越え始めて、17時台までに1時間最大70mm、3時間で152mmを記録する大雨が全町で降りました。中山間地における中小の河川が3時間あまりの短時間豪雨によって、急上昇し氾濫流となり、沢々からの土石流と相まって被害が全町において起きた。また、河川域の木々や山からの木々等が橋梁にかかりダム化することにより溢水し、浸水被害をさらに拡大させた。



写真3 台風第10号における被害の様子

東日本大震災時の津波被害も一気に押し寄せて被害を拡大させたが、台風第10号による災害は、まさに全町において起きた「山津波」の状態だったといえる。一時的には、全町が孤立の状態となり、その後も全集落の約30%が孤立し、救助・救出、復旧・復興に大きな支障をきたした。

地域において設置した避難所も多くあったが、ここでは、町指定避難所について、その開設期間の 116 日を振り返りたい。

（２）初動期の対応及び避難所の設置・運営等

台風襲来予想日前日の 29 日 10 時に、町長、副町長による協議を行い、同日 13 時での災害警戒本部設置と全地区支部の設置、翌日 9 時で避難準備情報発令と町指定避難所 6 か所（旧町村地区 1 か所）の設置を決定し、同日 16 時 30 分には避難所運営班の会議を開催した。

30 日は、予定どおり午前 9 時に全町に避難準備情報発令と避難所の設置を行い、14 時には安家川の水位が避難勧告基準を超えたことから流域の一部に避難勧告を発令した。その後は、急激な気象の変化、水位の上昇や土石流の発生により、町全域への避難勧告は発令できず、町指定避難所の開設は 6 か所のままであったが、住民自身の判断で各地区の集会施設、学校施設、近くの高い位置にある個人宅や高台にまさに逃げ込む形での避難行動が行われた。また、事前に協定等は締結していなかったが、隣接する田野畑村の開設した指定避難所に、当町からの避難者を受け入れていただく広域避難も行われた。

孤立状態となった町には自衛隊等の進入もままならない状況に加えて停電、通信断絶等により、災害対策本部には各地の状況が入りにくく、各地区支部も地区内の状況がつかめなかった。さらには、土石流や道路決壊、流れたまった土砂、流木や災害ゴミにより物流も止まってしまっている状況の中で、事前に配置した職員と地区自主防災協議会の協力で避難所の運営にあたった。

なお、30 日当日には、町指定避難所のみでも 677 名の避難者を収容していることから、およそ 1,000 人近くの方が一時的に避難場所等で過ごしていたと考えられる。

（３）孤立期における避難所の運営

集落の孤立が解消されたのは、発災後 21 日間にも及ぶ 9 月 19 日までであった。その間、孤立解消のため様々な対応が行われた。

まず、分散備蓄はしていたものの、多くの救援物資は流通在庫備蓄により補うこととしていた。しかし、国道の決壊により物流が途絶えた状況下では、決壊箇所上部を通る廃線となった J R 岩泉線の線路を使わざるを得ないなど、困難を極めた。

また、宮古市や葛巻町などの隣接市町村から人的・物的な支援をいただき広域支援の大切さを改めて感じたところである。加えて孤立して進入できない集落に対しては、自衛隊のヘリコプターやバイク部隊での補給支援をいただき、併せて、警察及び消防の徒歩隊等も含めた戸別訪問による安否の確認作業を行った。さらには、次に接近する台風に備えるため道路啓開に日数を要する地域に対しては、第三セクターのホテルを新たに町指定避難所として開設のうえ、地区内に避難指示を発令し、全員避難を住民に呼びかけた。避難に

伴う移動は、自衛隊等のヘリにより空から実施し、孤立集落から計 141 名の避難者の集約を行った。

（４）安定期における避難所の運営

全町域で被害を被ったことから、地区毎に設置した避難所を継続し、応急仮設住宅もできるだけ地区別に設置することとして、復旧・復興を地区内の協力により進めることとした。各地区支部長（町職員）は、日ごろからの地域のつながりがある「知った仲」であることから、被害に遭われた方も含めて、当番制の炊き出しや食材の持ち寄り、衛生管理の協力等の避難所運営の体制構築ができ、また自宅、親戚宅避難者への支援も含めて行うことができたと考えられる。なお、避難者にとって、お風呂支援は大切で、町内ホテルのほか、近隣町村ホテルからも送迎バスを出していただいたほか、自衛隊やボランティア団体によるお風呂の設置をいただき、避難者の安らぎをつくっていただいたところである。

３．振り返りと現在の取り組み

二つの性質の違う大規模災害を経験して、現在岩泉町で取り組んでいること、取り組もうとしていることを、次のとおり紹介する。

（１）町指定避難所の増設

台風災害の教訓から避難行動を速やかに行うことができ、一晩だけでも一定の安心感で過ごすことができるように、町指定避難所はできるだけ小さな区域で配置を進めることが必要と考え、現在 52 か所を指定し、最低限の必要な物資を配備し、自治会で初動対応が行えるように取り組んでいる。

また、新型コロナウイルス感染症対策としても複数の施設が横のつながりがもてることで、避難者の人流を調整できることとなった。

（２）避難所物資

避難所備蓄品は、指定避難所 52 か所すべてに備えることは難しく、町ではそのうちの 21 か所を第一次開設避難所として指定し、優先的に救援物資の充実を図るほか、地区拠点となる避難所への集中備蓄に努めている。また、新型コロナウイルス感染症対策のための消毒液を含む衛生管理用品等の配備や、人数の多くなる箇所には、非接触型の体温測定機器、二酸化炭素濃度測定機器等の機器類の配備も行っている。

（３）避難所運営体制

町職員を配備して運営する施設と自治会で運営する施設を明確にし、基本行動がとれるように、避難所運営マニュアルの配布や研修会の実施などを行っている。

また、別冊として新型コロナウイルス感染症対策に特化した避難所運営マニュアルをも配備している。

（４）民間受援

避難所環境の向上と数多くの避難者の受け入れを可能とするため、民間ホテルとの間に「災害時における宿泊施設等の提供に関する協定」を締結しているほか、生活衛生同業組合連絡協議会とも包括的な協定を締結しているところである。

（５）広域避難と広域支援

２級河川の洪水浸水想定区域の公表結果に基づき、最大規模の浸水想定に対する避難行動を確保するには、広域避難の計画が必要となってくる。そのため近隣市町村と改めて広域支援のあり方を検討する必要がある。

４．終わりに

二つの大規模災害を通じて、地区住民の活動が避難所の設置と運営を含めて、避難生活全体の要となることを実体験として確認ができた。

発災時、行政のみではすべての対応ができないことを自覚し、平時において地区防災の力を蓄える事業を進めている。具体的に、町と地区自主防災協会の連携をさらに密にするための定例の連携会議や、地域でリーダー的存在となり得る「防災士」の育成と組織化、及びLINEを活用した相互情報連携などが挙げられる。

岩泉町は、施策の柱のひとつである「安全安心で豊かな生活が咲き誇る暮らしの花」を咲かせる取り組みを継続して進めていくこととしている。