

# 首都直下型地震に行政はどう対応すべきか

## —コロナで考えるこれからの避難所対策—

鈴木萌

### 1. なぜ今、避難所対策なのか

近頃関東近郊で地震が多発しており、首都直下型地震が警戒されている。また現在新型コロナウイルスが流行しており、密集する空間があまりよくないとされている。そんな中でもしものことがあった場合、避難をどのように進めていくべきか、実際にそういった対策を栃木県や宇都宮市ではとっているのか調べていきたい。東日本震災を経験した身として、防災の取り組みには興味がある。

震災ではないが2019年の秋の豪雨のときに避難する人も栃木県内ではいただろう。その中でまったく避難場所について知らず、正直怖かった。県外から来た1人暮らしの学生の防災知識は少ない。そういった人に情報を届けるのも行政の役割だと考える。

またどのような対策が必要であるか、自分でも考えていくべきである。これまでの意識ではもし大型の地震が発生した場合、最寄りの避難所＝学校、公共施設に向かうということが当たり前とされているが、三密がよろしくないとされている今はある程度の人数が集まることが良いとは思えない。避難所で1人1人熱を測るというのも難しい。避難所で1人1人にスペースを設け、仕切るということが必要になるが、キャパ的に厳しいところがある。

そもそも避難所には2種類ある。「指定至急避難場所」と「指定避難所」がある。栃木県のホームページには県内の市町別に両方が掲載されている。宇都宮市だけで146カ所あり、しかし、エクセルで表記されているため正直見づらかった。地域コミュニティセンターもあるが、見る限り学校が多い。コミュニティセンターは規模が小さいこともあり、大勢が日常を過ごすのはもともと難しいため考える必要はないと思うが、それに比べ学校は体育館など集まりやすく、対策が難しい。空間を仕切るといっほかに方法はないのだろうか。これから考えていきたい。

### 2. 日本は避難所後進国

なぜ後進国であるのか。それは世界的に見て遅れている避難所の実態がある。「災害救助法」では応急期において避難所の支援に関し、「避難所」を設置し、炊き出しその他による食品の給与、飲料水の供給等を行うよう定められている。「避難所」は、「一次避難所」、「二次避難所」さらに「福祉避難所」の3つに分け、それぞれの避難所に適した公的施設が割り当てられる。

「一次避難所」は災害によって住居等が損壊や火災等のため使用できなくなった被災者に対し、宿泊や給食等の救援救護を実施するために設置する施設で、発災当初から開設される。居住者、在勤・在学者（所属する事業所・学校に避難することを基本とする）、外出中に帰宅が困難になった者、市区町村内に滞在する者が対象で、小中学校、生涯学習センターおよび公立高校が使用されることが多い。今回対策をとらなければならない避難所の種類はこの「一次避難所」である。「二次避難所」は一次避難所に避難した高齢者や障がい者のうち、一次避難所で避難生活を継続することが困難な者を優先的に避難させるために設置する施設で、一次避難所開設後に開設される。多くの市町村では市民活動センター、コミュニティセンターなどと呼ばれる施設が使用されることになっている。宇都宮市でも同じであろう。

また災害救助法では避難所は開設期間を7日間としている。しかし実際に阪神・淡路大震災では最終的に全ての避難所が閉鎖されたのは9ヵ月後のことであった。東日本大震災でも全ての避難所が閉鎖されたのに7ヵ月かかった。避難所の開設がここまで伸びてしまうのには「応急仮設住宅」への避難が進まないからである。災害救助法では応急仮設住宅の着工は1ヵ月以内とされているが、東日本大震災では6ヶ月後にすべての応急仮設住宅が完成した。

つまり応急仮設住宅が出来上がるまで避難所を設置しなくてはならないという現実がある。首都直下型地震が発生すれば長期的な避難所設置が多く場所で予想される。長期滞在先かつコロナウイルスの感染防止を考えると今まで通りの段ボールやそのほかの仕切りだけでは衛生的にも良い状態と言えない。

ではどんな避難所環境を求めていくべきであろうか。「スフィア・プロジェクト」という人道支援の現場で活動するNGOが最低限守らなければならない指標である。この中で難民や被災者の居住環境に関して、基準には、「快適な温度、新鮮な空気、プライバシー、安全と健康を確保できる十分な覆いのある空間を人々が有している。」と記されている。さらに基本指標には「覆いのあるエリアの面積ができるだけ早く、1人あたり3.5㎡に達する。」「1人あたり3.5㎡が確保できない場合は、尊厳、健康、プライバシーに及ぶ影響を考慮する。」が記されている。これはコロナ対策としても十分気をつけなければならないと考える。

### 3. 避難所での環境を変える

調べていくと宇都宮どころか日本の避難所の環境は世界の基準を比較しても悪いということが分かった。そんな状況でコロナ対策など出来ているはずがない。日本の避難所の問題は大きく分けて2つある。1つ目は学校の体育館など本来避難のための施設ではない場所が長期的に使われていること。2つ目は長期的な避難が実際行われている中で環境が適していないことである。さらに宇都宮は東京から近いこともあり、東京付近が震源で東京から非難する人が出た場合、避難してきた人が押し寄せる可能性もある。これらの問題の解決には行

政の介入が必要不可欠だ。これらの問題で宇都宮市の行政が対策できる2つ目の問題を考えていく。

2つ目の問題として解決していかなければならないのが、避難所の環境問題である。1人1人の空間を開けることが必要となってくるが、そこで有効な手段となってくるのがテントである。テントはある程度の空間も確保でき、仕切りも出来る。テントの空間で密閉されている。さらにテントは室内だけでは屋外にも設置できる。ある程度の安全が確保されていけば、外に設置するで空間を保ちながら、より多くの人たちを避難所で過ごさせることが出来る。私がそのように思ったのは実際にテントが避難所で使われているからだ。

長野県上田市の避難所に設置された青緑色のシートに覆われたテントのようなものが避難者のプライバシーを確保できるとされて SNS で話題となった。注目されたのはプライバシーの点だが、この方法を使えば他の避難者と距離をあけることが出来る。

上田市で置かれたのはテントのようなものは「ワンタッチパーテーションファミリールーム」という名称の製品で、2019年4月1日の時点で上田市にはワンタッチパーテーションファミリールームが299個備蓄されているという。ワンタッチで入口の開閉も出来るという点からバリアフリーの点でも評価されている。大きさも2m×2mあるためソーシャルディスタンスを保つことが出来る。

#### 4 避難所不足の解消に向けて

しかしこのテントは屋根がないため、体育館という密閉された空間にいることは確かである上、今までより1人や1家族に対して距離を置くようになるため、避難所(体育館)に入れる数も限られてくる。そこで次に考えなければならないのが、避難所の数をどのように確保するのか。これは上記に挙げた首都圏からの避難者にも対策となる。内閣府が出している資料によると「阪神・淡路大震災における時系列の避難者対策」で初期に開設され、最後に閉鎖されるのが避難所で3番目に開設されたのがテントである。この場合のテントは先ほど挙げたような屋内用ではなく、外に設置できるものである。実際に屋外に避難する人が発生し、それらの避難者に対してテントを提供したとされている。(1月31日までに神戸市内27カ所、522張設置)災害発生から数日後～3か月の間で設置された。

2016年4月に起こった熊本地震では登山家の野口健さんと岡山県総社市、医療支援のNPO法人「AMD A」が設置、管理に協力し、テント村が本格的に導入された。被災者の戸外避難形態として今回初めてである。この3者の支援申し入れに対し、当初益城町はテントが皆に行き渡らないと消極的であったという。総社市が責任を持つということでテント村の設置が行われた。実際のテントはメーカーへの特注のもので雨風に強く、天井が高く、圧迫感のないものとなっている。最大時には156張り(世帯)を設置、571人が入居した。野口さんによると、テント村の利点は家族単位で使えることから心身ともに快適、健康に過ごせること。体を十分伸ばせるし、プライバシーも保てる。子供が泣いても気兼ねなくいい、テント生活に子供が喜んでいるという声も出た。

一方で気象条件の急変にどの程度耐えられるかという問題もあった。実際に 5 月に入りテント内の気温が上昇し熱中症の危険が出たこと、梅雨に入り河川が氾濫して時のことが考慮され閉村された。あくまでも仮設住宅が出来るまでのつなぎもしくは一時的な避難所としての役割を担うと考える。

このようにテントは昔から屋外避難者のために使われていたが、先ほど挙げたように、避難所と同じぐらい滞在するというのは難しいかもしれない。長期的に滞在できるようなテントがあれば屋外の避難所となり、コロナ対策としても有効な手段になりうる。テント形式の避難所が欧米のほうでは一般的になっている。イタリアでは国の官庁である「市民保健局」が、トイレ整備やボランティア派遣など災害時のインフラ整備や意思決定をしている。そのため災害発生から 24 時間以内に速やかにインフラが整備される。ちなみに日本では避難所の設営は各市町村の判断で行われる。その 1 つであるテントは市販で売られているようなものよりかなり大きいテントが数多く設置されており、中には簡易型のベットもある。ドイツでは難民キャンプも大きなテントが設置されており、中の間隔は狭くはあるがベットが置かれている。欧米で避難所などで、ここまで対策に力を入れているのには理由があり、もちろん土足文化であるからという理由もあるが、第二次世界大戦の教訓もある。

ロンドンでは 1940 年に第二次世界大戦でミサイル攻撃を受けた。防空壕が足りなかったことから大勢の市民が地下鉄駅構内へ避難が始まった。しかしロンドンの地下鉄は日本の地下鉄と比べると小さい電車でホームも狭かったため避難した人々は日本の避難所と同じような雑魚寝の避難所状態になり、この状態が半年近く続いた結果避難所環境も劣悪になった。

その結果ロンドン市においてエコノミークラス症候群で亡くなる人が前年(1939 年)の 6 倍に増えたことから避難所に簡易ベットの必要性が訴えられ、現代でもこの出来事は語り継がれている。避難所の確保そして適正な環境の避難所を提供するためにも日本でもテントによる避難所の設営を進めるべきだと言える。

## 5. コロナの問題を抱えて現在の対策

これまで多くの事例を見てきたが、現在の日本の各地域で実際にコロナ対策をどのように考えているのだろうか。日本環境感染学会に避難所における感染対策マニュアルの公開されていたが、2011 年 3 月 24 版のものであり、東日本大震災の発生と新型インフルエンザの対策によって作成されたものであり、今回の新型コロナの対策としては劣っている。

4 月 7 日の内閣府から各都道府県、保健所設置市、特別区の防災担当主管部(局)長、衛生主管部(局)長に出された事務連絡には、避難所における新型コロナウイルス感染症への更なる対応について以下のように挙げられていた。可能な限り多くの避難所の開設する。親戚や友人の家等への避難の検討する。自宅療養者等の避難の検討する。この 3 つは避難所に人が集まりすぎないようにする対策である。その他に避難者の健康状態の確認をする。手洗い、咳エチケット等の基本的な対策の徹底。避難所の衛生環境、十分な換気の実施、スペースの

の確保。さらに発熱、咳等の症状が出た者のための専用スペースの確保も必要となってくる。

以上の対策が挙げられていたが、実際に市町村でも上記の指示に沿った注意書きがされていた。またいくつかの市では避難所に持ってくるものとしてマスクや体温計、スリッパなどが示されていた。市の備蓄品に無いものや数に限りのあるもので、貸し出しを控えたいといった意図もあるだろう。

#### 6.これから行政がやるべきこと

いくつかの市町村の避難所等における新型コロナウイルス感染症対策について調べてみたが、避難所の数を増やしたといった具体的な対策は見えてこない。しかし実践に移っている地域もある。宇都宮市では新型コロナ感染拡大中に大規模災害を想定した避難所開設、運営訓練を行った。避難者の体調チェックや3密防止などの対策を取りながら、避難所開設から避難者受け入れまでのプロセスをシミュレーションした。6月中にガイドラインを修正する予定であることから、課題を洗い出すといった狙いもある。6月半ばの時点でコロナの影響は落ち着いてきているが、これからもし災害が起こったときに、今の日本の避難所の環境ではまず避難所内で感染者が出た場合広がっていくだろう。日本の避難所の環境は世界的に考えてもともとよいものではなかった。その中で世界的に流行したコロナウイルスによって避難所の環境を見直す良い機会になるかもしれない。避難所に人が集中することを防ぎ、さらに新たな避難所の形を作っていくこと。しかしこれまで挙げたような避難所の改善には多額な費用がかかる。だからこそ今の行政には上記のような対策であると考えた。