

## 【レポート】

コロナ禍を経験し、変容を迫られている日本の避難所運営の方法について、先進的な諸外国の避難所運営を参考としながら、今後の「人権を守る」避難所運営をいかに実現していくのか、そして避難所の質向上のためには、どのような施策が有効なのかについて調査研究を行った。

# これからの避難所運営について

## — 避難所のKとBを中心として —

福島県本部／第19年次自治研・第二専門部会

### 1. はじめに

本部会は新型コロナウイルス感染症の流行下における避難所運営のありかたについて考えることをテーマにスタートした。

新型コロナウイルス感染症の流行により、避難所運営には避難者の健康管理、避難所の衛生管理、避難者スペースの十分な確保、発熱者等への対応などが求められ、全国の自治体で早急な対応計画を迫られた。新型コロナウイルス感染症流行以前から現在まで、日本の避難所運営のあり方は「収容」「雑魚寝状態」が強く、明治以来の「貧民救済思想」により、諸外国と比較すると遅れがみられる。

現在、国・県・医療関係者と自治体の協力が進み、新型コロナ感染症の流行下であっても避難所運営ができるよう整備がされている。また、定期化したワクチン接種や治療・対応が確立、2023年5月には新型コロナウイルス感染症が季節性インフルエンザ同等の感染症法5類へ移行し、世間の混乱を招くほどの流行もなくなった。

避難者の個人スペースを確保するためのパーティションやテント、宿泊施設との避難所運営連携、物資の確保など、コロナ禍の避難所運営が定着しつつある今、感染症対策目的だけではない、そもそもの人権を守る避難所が必要である。

コロナ禍を経験し、変容を迫られた避難所運営の方法、そして先進的な諸外国の避難所運営を、今後の「人権を守る」避難所運営を実現するためにいかに活かしていくか、そして避難所の質を向上させるための方策としてどのような施策が有効か考えていくこととした。

そこで先進的な諸外国の中でも、周りを海に囲まれていてプレートの動きにより国土が形成されており、地震をはじめとした自然災害が多い、といった条件が似ているイタリアと比較しながら日本の避難所運営について考えていくこととする。

### 2. 先進地イタリアとの比較から

#### (1) 遅れている日本の避難所運営への指摘

日本の避難所運営の遅れへの指摘は多くの識者から寄せられ、改善への提言がなされている。

2018年6月25日、新潟大学特任教授榛沢和彦さんは「人道的な避難所運営を」<sup>1</sup>と題し、日本の避難所では国際的なスフィア基準（人道憲章と人道支援における最低基準）に満たないものが多くある旨を指摘し、イタリアの避難所運営を紹介するとともに欧米式の国中心の災害支援への移行と職能支援者組織の構築と国による統括を提言した。

2019年11月1日にはYahoo! ニュースにおいて木野龍逸さん・本間誠也さんによる『ざこ寝、プライバシーなし……「避難所の劣悪な環境」なぜ変わらないのか』<sup>2</sup>が配信された。この記事では先

述の榛沢特任教授への取材をもとに、昭和初期以来の体育館や公民館での雑魚寝が依然続いていることを指摘し、避難が特殊な環境のものにとらえられる日本と異なり、欧米では「避難所で日常生活ができる」ことをめざしており、食事についても非常食ではなく普通のもものが提供されることを述べた。榛沢特任教授の指摘によれば日本では米国の連邦緊急事態管理局（FEMA）やイタリアの市民保護局のような国の組織がないことを改めて指摘している。

## （２） イタリアの避難所対応

榛沢特任教授の紹介したイタリアの避難所対応とはどのようなものであろうか。

読売新聞社の『防災ニッポン』2022年7月26日の記事『災害時の避難所に命を守る「TKB」を！3大課題をイタリアに学ぶ』<sup>iii</sup>では避難所生活で大切なT（トイレ）、K（キッチン）、B（ベッド）にまつわる日本の課題について取り上げ、特にK（キッチン）とB（ベッド）についてイタリアでの事例を紹介している。

K（キッチン＝食事）についてイタリアでは災害当日に避難所で調理されたパスタが提供され、数日後には肉料理・ワインが提供されることもあると述べる。こうした対応が可能なのは自治体が大型キッチンカーを所有し、被災した自治体に周辺自治体からキッチンカーが急行できる仕組みを整えているからである。

B（ベッド）については、体育館などに布団を敷いて雑魚寝となることが多いが、イタリアでは簡易ベッドと冷暖房機が設備された大型テントが家族ごとに用意され、そこで避難生活を送れるという。

さらに、「イタリアの避難所における生活支援・食事支援の事例」では、全ての組織でキッチンカー、食堂、トイレ、シャワー、ベッド、テントが備蓄されており、発災後短時間でパッケージとして被災地に届けられ避難所を設営する仕組みが出来ている。

以上のように有識者に先進事例として紹介されるイタリアであるが、こうしたきめ細やかかつ迅速な避難所対応は先述のとおり、イタリア政府省庁の主導による中央集権的な防災体制によって支えられている<sup>iv</sup>。市町村が防災対策で中心的な役割を担う日本では、構造の異なるイタリア型の防災体制への転換は早急には行えない。

そして、中央集権的な防災体制には地元の権限をなく奪したうえで行われるが故に地元住民の要望が伝わりにくく、強権的な管理体制と住民が摩擦を起こしやすい短所がある。

## （３） イタリアの避難所運営からみる日本自治体の課題

避難所運営の模範として紹介される先進地イタリアであるが、バックグラウンドの大きく異なるイタリアの避難所運営体制を単純に模倣することは困難である。仕組みを学びつつ、避難所運営の最前線に立ち続け、その改善に取り組むことが求められる日本の自治体の実施しうることは何か。コロナ禍の経験を活かすことが可能であろうか。

課題として挙げるトピックは数多く、トイレやシャワー・風呂といった衛生的な生活を送るうえで重要な点についての議論も必要であると考えるが、今回の研究においては「B（ベッド）」と「K（キッチン）」の2点に重点を絞り、これからの避難所運営のありかたについて考えてみたい。

### 3. これからの避難所のありかたについて ― 住と食の充実を中心に ―

#### （１） B（ベッド）＝住について

##### ① これまでの日本のB（ベッド）

これまでの日本の避難所における寝床、生活空間は体育館や公民館といった避難場所での雑魚寝が多くみられた。この様式は困窮者の「収容」を主眼とする戦前以来のスタイルを継承するものであった。

避難者のプライバシーは大きく制限されるうえ、冷たく、ほこりやウイルスの舞いやすい床に布団を敷いて寝ることで、エコノミークラス症候群や免疫力の低下により風邪などをはじめとする病気にかかりやすい状況を招いてしまい、避難所生活や車中泊により体調が悪化し死に至る、災害関連死も問題視されている。

命と人権を守る「B（ベッド）」を用意することが求められる状況であった。

## ② これからの日本のB（ベッド）

床に直接布団を敷いて寝ることのリスクを避けるためには簡易ベッドの充実を進めていくことが必要である。そして、それと同時に避難者のプライバシーが守られる「B」のありかたも求められる。

新型コロナウイルス感染症流行下の2021年2月14日に発生した福島県沖地震に際して、相馬市は新型コロナウイルス対策を導入した避難所運営マニュアルに基づき、体育館内にファミリータイプ、プライベートタイプの2タイプのテント計35張を用意し避難所を運営した<sup>v</sup>。この対応について1歳と3か月の子どもと一緒に避難した住民は新聞社の取材に対し「プライベートが守られているので良かった」と話したという<sup>vi</sup>。また、福島県ではコロナ禍において避難所としてのホテル・旅館等の活用を促進するため、市町村を対象とした、ホテル・旅館等活用経費に係る補助事業および宿泊団体等との協定書のひな形作成、避難所として利用可能な県有施設のリスト提供を実施した。

新型コロナウイルス感染症対策のために設けられたテントが、感染症のリスクのみならず、避難者のプライバシーを守り、安心して過ごしやすくする効果を発揮したことを先述のインタビューは示している。さらに、宿泊施設の避難所活用ができれば、より避難者のプライベートが守られる。

イタリアにおける避難者は、家族単位に供給されるテントでプライベートが保障された環境の中で避難生活を送ることができる。新型コロナウイルス感染症の流行により各自治体において感染予防用のテント導入が進められてきたが、今後はこうしたテントを感染症流行下のみならず活用し、避難者のプライバシーが確保された避難所運営に資する必要があると考える。また、避難所運営が市町村に委ねられる現状において、コロナ禍における宿泊施設の避難所活用についても、財源の確保と宿泊団体との確実な連携が求められる。

現状の自治体主体での災害対応・避難所対応でも、コロナ禍で導入された家族用・単身用テントの活用・拡充を図ることで、十分にプライバシーが確保された居住スペース、「B（ベッド）」の提供が可能となる。宿泊団体等との協定も定着化すれば宿泊施設の避難所活用も選択肢の一つとして考えることができる。

また、日本における避難所は小・中学校やその体育館といった公共施設を中心としていることから、災害発生の時期にもよるところはあるが、屋外施設やキャンプ場などの民間施設との協定締結なども選択肢に入ってくるものと考えられる。

プライバシーが確保され、避難者の人権がより守られる「B（ベッド）」が提供される避難所運営のベースは、新型コロナウイルス感染症対応の中で準備されてきたといえるだろう。

今後求められる実現的なものは、各避難所に簡易ベッドとともにテントの準備を整え、避難所でも家族単位でのプライバシーの守られた生活が継続できる環境を提供できるよう備えていくことではないだろうか。

図1：テントで区切られる避難所



(出典：産経新聞2021年2月14日 産経ニュース sankei.com)

## (2) K (キッチン) =食について

### ① これまでの日本のK (キッチン)

これまでの日本の避難所における食事は、炊き出しが開始されるまでの数日間を菓子パンやおにぎり、非常食といった食事で過ごす必要があった。また、炊き出しの列に長い時間並び続けることは高齢の避難者にとって非常に大きな負担ともなる。

一方イタリアでは、自治体が保有するキッチンカーが周辺地域から急行し、プロの料理人のボランティアらが調理・配膳を行うことで、避難当日から温かい食事が取れ、避難中にパスタ、サラダ、リゾット、デザートといった日常に近い食生活が送れ、炊き出しに並ぶ負担がかからない仕組みとなっている。政府主導の防災体制、日常から高度に訓練されたボランティアの存在など日本とは異なるバックグラウンドのもとに可能となっている内容である。

### ② これからの日本のK (キッチン)

市町村が災害対応を主導する、地方分権的な日本のありかたにおいてイタリアの例が示すような「温かい食事」「日常生活に近い食事」を避難所で提供することが可能であろうか。すべての市町村が、緊急時にすぐ出動できるキッチンカーおよびスタッフを準備することが可能であろうか。

この事例についてもイタリア式の災害対応体制を早急に模倣することは困難である。だが、避難者に温かい食事をキッチンカーで提供しうる方策はある。

それは、民間のキッチンカー団体と災害時の連携協定を締結し、災害発生時に民間のキッチンカーの支援を受けられる体制を整えることである。

全国の市町村に目を向けてみると、2023年1月には愛知県豊田市が市内のキッチンカー事業者28団体と災害協定を締結し、災害発生時に市の要請に基づき事業者がキッチンカーで調理した食品を避難者に提供することができるようになった<sup>1)</sup>。

また、2023年11月には群馬県桐生市が桐生・みどりキッチンカー協会と「災害時におけるキッチンカーによる炊き出しの実施等に関する協定」を締結した。この協定は、市が開設する避難所での炊き出し、避難所開設が困難な地域での炊き出し、協会が調達可能な物資の供給、市が準備する食材の提供といった支援内容が取り決められている。

このように、全国各地の市町村、キッチンカー事業者が避難所で提供される食事の質の重要性に注目し、協定の締結によって避難者に温かい食事が提供できる体制を整える取り組みが広まりつつある。こうした施策は、イタリアとは異なる市町村主体の避難所対応において、イタリアの先行事例に近づく「温かく」「日常と変わらない」食事の提供を可能ならしめるものとなるだろうと考えられる。

では、福島県における現状はどうであろうか。福島県内にはキッチンカー事業者の団体として「福島移動販売業協同組合」が存在する。

2023年12月9日、第二専門部会菅野事務局長は福島県における自治体とキッチンカー事業者団体との災害時の連携協定の現状について調査すべく「福島移動販売業協同組合」担当者笹崎さんに、福島県内の市町村との災害連携協定締結の実績について照会を行った。

笹崎さんからいただいた回答の要旨は「市町村間の横の連携が取れず、避難者数や炊き出しの必要箇所の確認が取れないため、市町村との個別の協定ではなく福島県との協定を締結している。すべての情報を福島県で吸い上げ、一括して『福島移動販売業協同組合』に依頼する内容となっている」とのことであった。

## 4. まとめ

以上のとおり、イタリアとの比較を基に「B（ベッド）」「K（キッチン）」の2点に重点を置いて「これからの避難所」のありかたについて論考を進めてきた。

有識者より模範例として示されるイタリアの避難所運営は、日本とは異なる中央集権的な国主導の制度に基づいて実現されることが分かった。しかし、地方分権が進む日本においても、コロナ禍によって導入が進んだテントの活用によってプライバシーの守られた避難生活を実現することが可能となること、キッチンカー団体との災害支援協定の締結によって避難所でも温かな食事を提供できる仕組みを整えることができることを学んだ。

イタリアで実現される「家族ごとに割り当てられたテントでの避難生活」「キッチンカーで提供される温かな食事」は中央集権的なシステムの構築をまたずとも上記の方策によって実現することは可能なのである。

コロナ禍によって変革を迫られた避難所運営のありかたを、今後「人権の守られる避難所」の実現に繋げていくことが必要である。そして、避難所での生活は人権が制限される「非常時」であるとする考えを改め、「日常と変わらない暮らし」が営みうる仕組みをいかに構築していくべきか住民・第三セクター・民間企業とともに考えていくことがこれからの自治体避難所運営の課題であるとする。

---

i 『NHK（視点・論点）』2018年6月25日 <https://www.nhk.or.jp/kaisetsu-blog/400/299804.html>

ii <https://news.yahoo.co.jp/feature/1487/>

iii <https://www.bosai.yomiuri.co.jp/feature/6593>

iv 中村功『防災体制のありかたについての一考察——イタリア・ラクイラ地震を発端に——』（『松山大学論集』第21巻第4号抜刷2010年3月発行 <https://core.ac.uk/download/pdf/230507452.pdf>）

v 産経新聞2021年2月14日『テントで仕切り、換気、検温……コロナ下の避難所 福島・相馬市——産経ニュース（sankei.com）』 <https://www.sankei.com/article/20210214-QMEAOQPQRNTHKAVSL72SYCOMI/>

vi 同上

vii 東海テレビNEWS ONE『災害時の被災者支援や地域創生にも……急増する『キッチンカー』の可能性 登録事業者数は約1年で2.7倍に』 [https://www.tokai-tv.com/tokainews/feature/article\\_20230507\\_27125](https://www.tokai-tv.com/tokainews/feature/article_20230507_27125)