

4. 災害避難所

本章では、豊橋市を例として災害避難所について調査した結果を示す。

4. 1. 災害避難所の種別

豊橋市の場合、災害の種類や被災者の状況に応じて表 4.1 に示すような避難所、避難施設が用意されている^[4.1]。避難所、避難施設は小学校や市民館、福祉センターのように平常時は別の用途で使われており、災害発生時に市職員によって開設される。なお、指定避難所での生活が困難な高齢者・障害者等の方々については、福祉避難所が開設される他、民間社会福祉施設と受入協定が締結されている^[4.2]。

表 4.1 避難施設の種別（豊橋市）

	種別	用途	場所の例※4.1)
避難所	第一指定避難所	災害により被害を受け自分の家などを失い居住できなくなったとき、又は被害のおそれのある場合に避難する場所	豊城地区市民館、八町地区市民館、等
	第二指定避難所	第一指定避難所が収容能力を超えた場合などに開設 ※事前に想定できる場合は第一指定避難所と同時に開設	豊城中学校、豊橋市公会堂、八町小学校、等
	福祉避難所	介護や福祉サービスを必要とし、指定避難所での避難生活が困難な被災者がいる場合に開設	八町地区福祉センター、豊橋市総合福祉センター、等
避難施設	津波避難ビル等	高台までの避難に相当の時間を要する平野部において、一時的に津波から避難する施設	23号バイパス豊川橋料金所跡地、上下水道局、等
	帰宅困難者等支援施設	公共交通機関の運行停止によって駅周辺に滞留した人の帰宅を支援するための施設	こども未来館、穂の国とよはし芸術劇場
	指定緊急避難場所	災害の危険が切迫した場合に安全な避難先を確保する観点から、異常な現象の種類（風水害、地震、津波、高潮）ごとに定めた災害の危険が及ばない場所または施設	豊城地区市民館（風水害）、八町小学校グラウンド（地震）、等

※4.1) 豊橋市役所から距離の近い場所を例として記載

4.2. 理解しやすい避難所案内の必要性

前章で述べたように、避難誘導については全国的に標準化が進んでいる一方で、避難所の運営については各地域に任されているのが現状である。本節では、豊橋市を例として避難所において予想される問題について示し、「誰にでも理解しやすい避難所案内」の必要性について説明する。

4.2.1. 避難所の運営と自治体加入者の減少

図 4.1 に示す豊橋市の避難所運営マニュアル^[4.3]において、避難所では

- 生活場所の提供
- 水・食料、物資の提供
- 衛生的環境の提供
- 生活・再建情報の提供

等の生活支援を行うとしている。

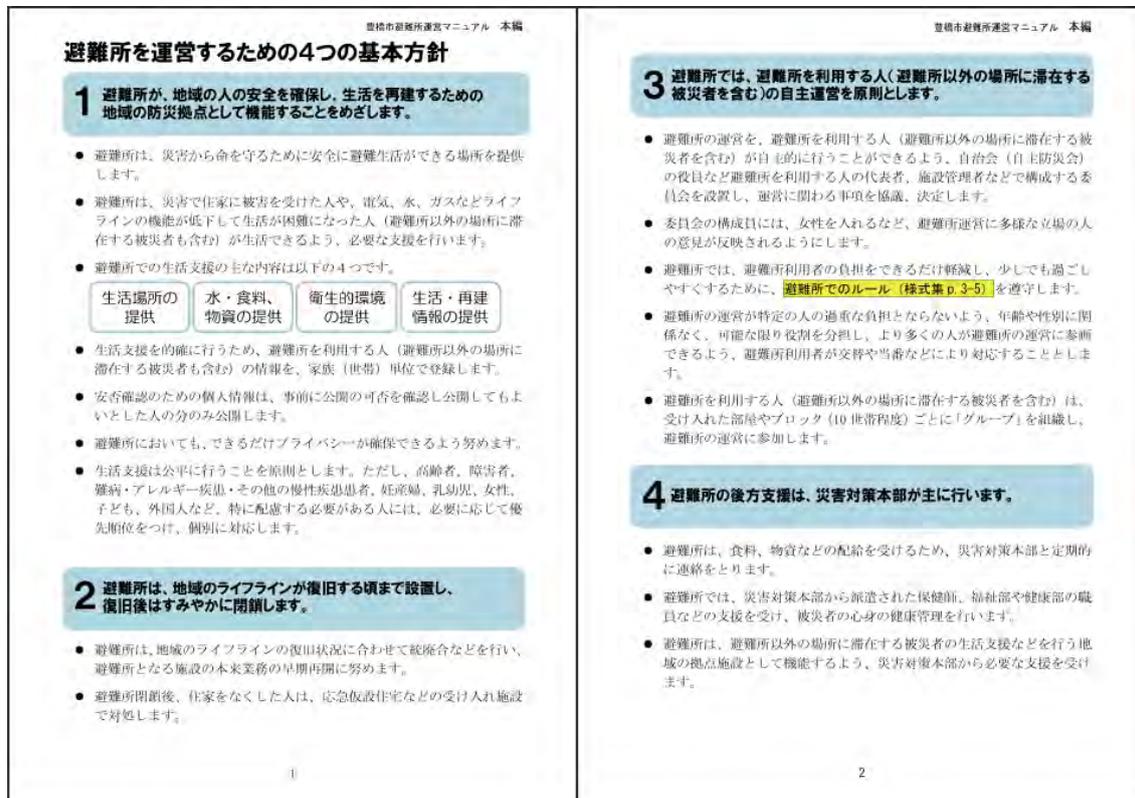


図 4.1 避難所運営マニュアル抜粋（豊橋市）^[4.3]

ここで、図 4.1 の基本方針 3 に示されるように、避難所の運営は、市の災害対策本部の支援を受けながら、原則として避難所を利用する人、つまり、その地域の自治会（自治防災会）が担うこととされている。地域防災における自治会の役割は大きい一方で、自治会の加入率は年々低下しており、豊橋市における自治会加入率は平成 29 年度に 70% を下回ったという報告もある^[4.4]。

地域コミュニティの希薄化が進む現代社会においては、

- 自治会に加入していない
- 自治会に加入していても、地域の活動にほとんど参加していない

という住民も多く、同じ町内でも顔と名前を知らないことも珍しくない。避難所を運営する自治会（自治防災会）の役員や担当者は、大勢の「見知らぬ人々への対応」を要求されるため、状況に応じて煩雑な説明や多大な労力が必要とされる。また、周囲に知り合いのいない被災者は、図 4.2 に示すように混雑した避難所において、「誰に何を聞けばいいか分からない」という状況から、大きな不安やストレスを抱えることが予想される。

このような問題について、一見して理解できる避難所案内を用いることで、被災者の自主行動を促進し、不安や混乱の軽減が期待できると考えた。



平成 28 年熊本地震 市役所に避難する人々^[4.5]

図 4.2 避難所における混雑の様子

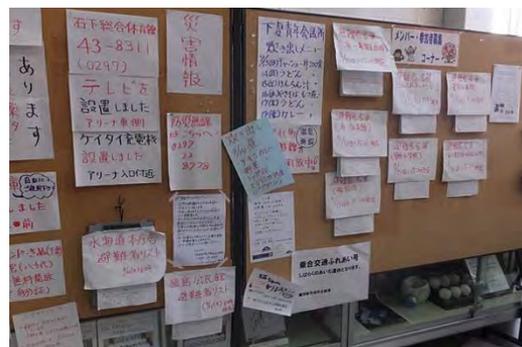
4.2.2. 避難所における外国人居住者への情報伝達

避難所においては、図 4.3 に示すように、当座の連絡手段として手書きの掲示^[4.6,4.7]が使われることが多い。

避難所運営を担う自治会の構成員は一般の地域住民であり、外国語の特別なスキルを持たないことが多いため、手書きの掲示は日本語で書かれることになる。このため、日本語能力が十分でない外国人へ情報が伝わりづらいという問題が生じ、混乱やトラブルの原因となる可能性がある。また、不明な点に対する問い合わせが避難所本部に殺到し、対応に人手を取られるため本来の避難所運営に支障が出る等の二次的な問題が予想される。



(a)平成 23 年東日本大震災 避難所^[4.6]



(b)平成 27 年鬼怒川水害 避難所^[4.7]

図 4.3 避難所における掲示

以下に、豊橋市に居住する外国人の状況と、豊橋市の防災対策における外国人への対応の現状を示す。

(1) 豊橋市に居住する外国人

2017 年 12 月末の統計資料^[4.8]によると、愛知県の在留外国人（24 万 2978 人）は東京都（53 万 7502 人）について国内 2 位となっている。

愛知県内では、豊橋市（16,347 人）は名古屋市（80,312 人）、豊田市（16,821 人）に次いで県内で 3 番目に外国人住民数が多い市とされている。なお、豊橋市に住む外国人は、図 4.4 に示すように、英語を母国語としない人の割合が高くなっている。

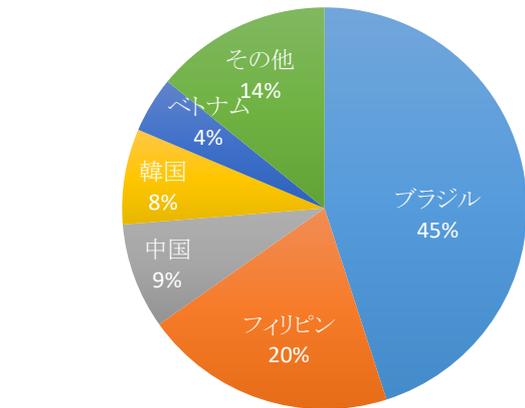
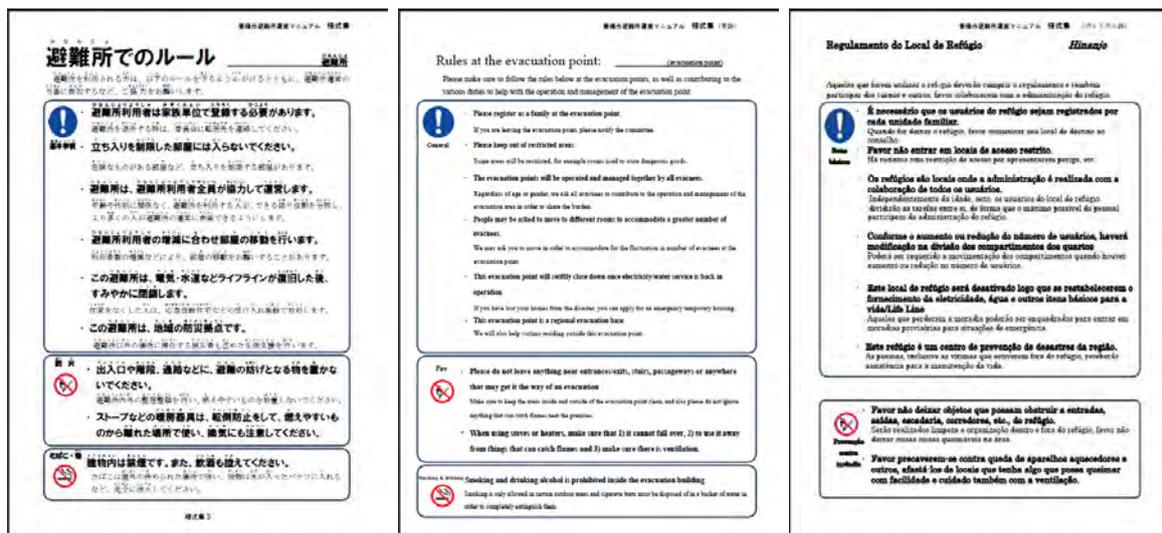


図 4.4 豊橋市の外国人住民数（2017年12月末）

(2) 豊橋市の災害時における外国人への対応

豊橋市では避難所運営マニュアル^[4.3]の様式集の中に、避難所利用上の注意をまとめた「避難所のルール」を用意しており、この中では、家族単位での登録等の基本事項から食料・物資の配給、トイレ掃除といった生活上の事柄についての基本ルールが記載されている。この「避難所のルール」について、図 4.5 に示すように日本語版、英語版、ポルトガル語版の3種類が用意されている。



(a)日本語版

(b)英語版

(c)ポルトガル語版

図 4.5 避難所のルール（3か国語）

また、各種災害に備えるための資料として 2015 年に作成された豊橋市防災ガイドブック^[4.9]には、各種災害情報（地震、風水害、土砂災害、竜巻、等）、非常持ち出し品のチェックリスト、防災マップ（市域を 32 分割）、等の情報が記載されている。その内の「防災マップ」については、凡例を日本語、英語、ポルトガル語の 3 か国語表記（図 4.6）している他、32 のマップについて日本語版の他、英語版、ポルトガル語版、タガログ語版の 4 種類が公開されている^[4.10]。

防災マップの凡例			
地図記号	項目	日本語 English Português	備考
	第一指定避難所 Primary Designated Safe Shelter Primeiro Local de Refugio Determinado		災害により被害を受け自分の家などを失い居住できなくなったとき、又は被害のおそれのある場合に避難する施設（地区市民館・校区市民館）
	第二指定避難所 Secondary Designated Safe Shelter Segundo Local de Refugio Determinado		第一指定避難所が収容能力を超えた場合などに開設する避難施設（小・中学校など）
	福祉避難所 Emergency Facilities for Elderly and Disabled Persons, etc. Refugio Assistencial para Idosos e Pessoas com Deficiência		指定避難所での避難生活が困難な被災者がいる場合に開設する避難施設（福祉センターなど）
	応急救護所 Emergency Medical Aid Station Local de Primeiros Socorros		大災害などが発生し病院など医療機関が混乱した場合に備え、あらかじめ必要な医療器材等を準備しておき、災害時に応急救護を行う場所

図 4.6 豊橋市防災マップ凡例表記^[4.10]

前章で述べた避難誘導と併せ、上記のような外国語表記を行うことで、災害発生時に外国人居住者を適切な避難所へ避難させるための一定の対策が行われている。その一方で、避難所内部の案内については対策が遅れており、自治体（自主防災会）に任されているのが現状である。

避難所内部についても避難誘導と同様に、理解しやすいピクトグラムを用いた案内を準備することで、災害発生時の自治体の負担、外国人被災者の混乱の両方が軽減できると考える。

4.3. 必要とされる案内情報

想定される避難所内部の状況について、豊橋市避難所運営マニュアル^[4.3]資料集では、図 4.7 のような例が示されている。併せて、2016 年度に行った豊橋市役所防災危機管理課へのヒアリングの結果から、避難所においては、被災者（避難所に滞在する人、物資の供給のみを受ける人）に対して表 4.2 に示すような情報を提供する必要があると考えられる。

参考文献，資料等

- [4.1] 豊橋市 | 市の組織 | 防災危機管理課 | 避難施設
<http://www.city.toyohashi.lg.jp/10663.htm>
- [4.2] 豊橋市 | 健康・福祉 | 地域福祉 | 災害時における避難行動要支援者の民間受入施設
<http://www.city.toyohashi.lg.jp/13581.htm>
- [4.3] 豊橋市 | 健康・福祉 | 地域福祉 | 豊橋市避難所運営マニュアル
<http://www.city.toyohashi.lg.jp/32746.htm>
- [4.4] 豊橋市自治連合会 | 自治連合会だより | 平成 29 年自治連合会だより
<http://www.toyohashijichiren.jp/tayori.html>
- [4.5] 時事ドットコムニュース | 写真特集 | 熊本で震度 7 の地震
https://www.jiji.com/jc/d4?p=keq414&d=d4_qq
- [4.6] 佐藤一男，“東日本大震災、体育館避難所で起きたこと”，SYNODOS (2015,06,25)
<http://synodos.jp/fukkou/14462>
- [4.7] 平成 27 年茨城県常総市鬼怒川水害現地調査報告，公益財団法人 市民防災研究所
<http://www.sbk.or.jp/blog/?p=1510>
- [4.8] 在留外国人統計表（法務省）
- [4.9] 豊橋市 | 市の組織 | 防災危機管理課 | 豊橋市防災ガイドブック
<http://www.city.toyohashi.lg.jp/6926.htm>
- [4.10] 豊橋市 | くらし | 防犯・安全安心 | 防災 | 外国語版防災マップ
<http://www.city.toyohashi.lg.jp/30498.htm>