

都市の リスクマネジメント

第121回

ときは今、新型コロナウイルス感染症 流行下における避難所対策

跡見学園女子大学教授 鍵屋 一



明智光秀と「ときは今」

NHK大河ドラマ『麒麟がくる』の主人公となった戦国武将明智光秀は、天正10年6月2日に本能寺で、主君の織田信長を討った。これに先立つ天正10年5月28日、京都・愛宕神社に参籠した光秀は、連歌の会で「ときは今あめが下知る 五月哉(さつきかな)」という発句を詠んだとされる。意味は、「とき(時)」は土岐氏の一族である光秀自身であり、「あめ(天)が下知る」は天下を治める野望を示した、という解釈がある。一方で、歴史研究家の明智三郎氏は「天が下知る」は後の改ざんで、元は「天が下なる」であり、光秀は天(あめ)雨)の下の大変な状況であった、という意味にすぎないと述べている。私は、光秀が大事の前に、うかつな歌を詠むとはとても思えないので、明智三郎氏の説に納得している。

真偽は不明だが、小説家の童門冬二氏が言うように、歴史とは社会の在り方、自分の生き方に役立つように解釈すればいいのだらう。

新型コロナウイルス感染症と避難所

今は、国も自治体も新型コロナウイルス感染症の対応・対策に追われている。災害対策基本法は、パンデミック(世界的大流行)となるような感染症を災害とは規定していないが、新型コロナウイルス感染症は間違いなく国民の命、尊厳、財産を脅かす大災害である。

さらに近年は、6月以降に災害級の梅雨前線、台風、秋雨前線がやってくるケースが多い。地震も震度6弱程度は毎年のように発生している。小中学校など、指定緊急避難場所や指定避難所は「3つの密(密閉、密集、密接)」状態になりやすい。そこに新型コロナウイルス感染症患者が避難すると、クラスターとなつて蔓延(まんえん)するリスクが高まる。

そこで、政府は本年4月1日、自治体向けに「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応について」という通知を出している。重要な部分を抜粋すると以下の通りである。

(前略)避難所の収容人数を考慮し、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難所を開設するなど、通常の災害発生時よりも可能な限り多くの避難所の開設を図るとともに、ホテルや旅館の活用等も検討していただくようお願いいたします。

また、発生した災害やその地域の実情に応じ、避難者に対して手洗い、咳エチケット等の基本的な感染対策を徹底することとし、避難所内については、十分な換気に努めるとともに、避難者が十分なスペースを確保できるよう留意するようお願いいたします。

発災時には政府としても、基本的対処方針に基づき、感染症対策に必要な物資・資材の供給等必要な支援を行うこととしております。(後略)

政府が早い時期にこの通知を出したのは素晴らしいと思う。新型コロナウイルス感染症の感染拡大を防ぐために、自治体は、ここで示された項目をいかに事前に準備できるかが問われている。

(1) 避難所の拡充

市区町村は小中学校や公民館、集会所など

Risk Management

自らの管理施設を避難所に行っているが、国や都道府県の施設、特に高等学校、特別支援学校、研修施設、自然の家などもリストアップして避難所指定する必要がでてくると考える。民間施設でも、ホテル・旅館に加え、大学、保育所・幼稚園（母子避難所として）も有効である。感染拡大を防ぐには個室対応が極めて重要であり、個室がない場合は、次に述べる災害用ワンタッチテントなどが有効である。

(2) 備蓄物資

避難所の備蓄物資は挙げればきりがながないが、ここでは新型コロナウイルス感染症の感染防止に必要なものをピックアップしたい。先ほどの通知には『発災時には政府としても、基本的対処方針に基づき、感染症対策に必要な物資・資材の供給等必要な支援を行う』とあるが、これらの支援物資が届くまでの期間（通常は2〜3日）を乗り越える必要がある。マスクや手袋、アルコール消毒液などの除菌グッズを、6月までに早急に確保されたい。

また、避難所は埃っぽいので咳が出やすい。そこで、ワンタッチフレームを採用しているドーム型テントの備蓄を勧めたい。さまざまな大きさのものが、5000〜1万数千円程度で市販されている。家族や個人単位でテントに入ることができて、感染防止はもちろん、プライバシーの確保や防犯対策にもなる。

新型コロナウイルス感染症は国レベルで感染防止をすべきものと考え、国が大量に購入

してはどうだろうか。これを市区町村の避難所に備蓄しておき、被災すればこの備蓄を使い、被災しなければ被災地に送る体制を取るのだ。ことは急を要する。国の英断を強く期待する。

(3) 避難所運営マニュアル

「避難所の役割についての調査検討報告書」〔2019年内閣府（防災担当）〕によれば、40%の市町村は避難所運営マニュアルを作成せず、作成した市町村でも40%は訓練していなかった。災害対応は、訓練したことしかできない。インターネットには良いマニュアルがたくさん出ている。未作成の自治体には、最小限でいいのでマニュアル作成を切に願っていたい。都道府県からの積極的な助言も願いたい。

日常からのクライシスマネジメント体制づくり

重大な被害を与える感染症や大災害に対するクライシスマネジメント（危機管理）に関連する行政対応は、日常の所管部局による「縦割り行政」では優先順位が明確にならず、力が分散するためうまくいかない。ここは「天が下知る」対応が必要である。具体的には、トップが情報不足の中でも衆知を集めて優先順位を判断し、具体的な対応は現場に権限移譲することである。「責任は取るから、いいと思うことは思い切ってやってくれ」と見えを切るのも大切だ。

そして、現場と現場、現場とトップとのパイプが詰まらないような、情報共有の仕組みが重要になる。これができるようにするには、平時から市レベルでは部の筆頭課長、町村では全課長を防災・危機管理に併任あるいは所掌事務に位置付けることだ。そして、首长およびそれぞれの課が、毎年、防災危機管理行動計画を作成し、訓練してレベルアップを図ることが有効だ。

新型コロナウイルス感染症下における災害対策は、通常よりもはるかに困難な対応になる。保健衛生や防災部門だけでなく、全庁を挙げて現場職員の隅々まで理解して行動できるよう取り組まなくてはならない。ときは今である。

筆者プロフィール

鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、（社）福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画（BCP）作成ガイド』など