



避難所運営マニュアル作成手引きの開発 —安全で高質な避難所運営の支援—

Development of a Guidebook for Preparing a Manual for the Operation of Evacuation Shelters;
Support for the Establishment and Operation of Safe and Well-Considered Evacuation Shelters

はじめに

本報告書は、表題にもあるように安全で高質な避難所の開設と運営の知恵を避難所開設者らと共有し、それを実践していただこうという目的で実施した調査研究の成果である。ご承知のように、2016年熊本地震では直接死が50名に対し、震災関連死はその4倍以上に達した。その理由は複数あるが、とくに避難所の開設と運営に種々の問題があったことがわかっている。これは避難所を開設し、運営に関与した被災自治体に一方的に責任があるわけではなく、被災者を取り巻く環境が変わりつつあり、これが避難所生活の質の向上によって改善される可能性が大きいことを示していると考えなければならない。この報告書では12カ所でインタビューし、その結果についてKJ法を適用して解析して、その結果から改善策を提案するという科学的な方法を採用しており、信頼性の高い成果と評価できる。とくにこれまで明らかにされてこなかった課題についてその望ましいあり方を示せたことは大きな成果であると言ってよいだろう。

しかし、問題がこれによって全面的に解決できるわけではなく、今回の成果はあくまでも文化的な視点からの避難所のあり方の改善策を示していることに注意する必要がある。なぜなら、たとえば1995年阪神・淡路大震災当時、避難所の撤収に難渋したという経験がある。その理由は、6カ月を超える避難所生活で、被災者同士で避難所コミュニティが新たに形成され、それを壊したくないという被災者の希望が強かったことや避難所生活では、必要なものは無償であり被災者の金銭的負担はなく、仮設住宅に入居した途端、光熱水料や生活費は自己負担になることに被災者が抵抗したからである。これらは避難所の開設と運営に直接かかわる問題ではないが、避難所の諸環境が高質化すればするほど、このような避難者の特質を無視することができなくなってしまうことも考慮しなければならないだろう。

このように考えると、災害対応の最終目的が被災者の生活再建であることを終始、心にとめながら、過渡的な避難所生活がどのようにすれば円滑に生活再建にたどり着けるかを考える必要があることに気がつく。すなわち、表題の“高質”という内容については被災者だけでなく福祉や医療関係者、自治体職員やボランティアらの間で統一したものに合意することが困難であるという現実を見つめなければならないだろう。これは決して科学的に解が求まる性質の問題ではなく、トランスサイエンスの対象となることを意識することが大切であろう。本報告書の内容が避難所のあり方に新たな方向性の指針を与えたことを誇りに思うとともに、未だ解決できない問題も継続していることを考えて、現場で柔軟に対処されることを切にお願いしたい。

2021年2月

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
センター長 河田恵昭

避難所運営マニュアル作成手引きの開発 -安全で高質な避難所の開設と運営の支援-

はじめに

第1章 活動報告	1
1.1 研究の背景と目的	1
1.2 避難所をめぐる政府の動き	1
1.3 問題意識	2
1.4 先行研究	2
1.5 研究の全体像	3
1.6 研究の道のり	5
第2章 好事例避難所現地調査	11
2.1 好事例現地調査の分析の目的と方法	11
2.2 各好事例避難所の特徴	13
2.3 好事例避難所 12ヶ所全体の特徴	38
2.4 考察	42
第3章 避難所運営マニュアル作成のための手引き	44
謝辞	67
資料編	1
避難所 12ヶ所のグランド KJ 法結果	付録

第1章 活動報告

1.1 研究の背景と目的

阪神・淡路大震災は、これまで日本では経験したことのない近代都市を襲った直下型地震による災害であったことから、構築物の被害による直接的な人的被害に加え、多数の避難所及び避難所生活者の発生、さらには劣悪な環境下における長期にわたる避難生活者の存在というこれまでの地域防災計画では想定されていなかった2次的な問題を引き起こすこととなった¹⁾。以降も多くの災害が起り、数々の経験を教訓として災害対応に関わる行政の対応、医療支援等は変化してきたが、避難所での被災者の生活環境は大きく変化していない現状がある²⁾。東日本大震災では劣悪な避難所環境が取り沙汰され、後に内閣府より避難所運営ガイドライン³⁾が提示された。しかし、東日本大震災のみならず熊本地震においても、震災関連死の原因として約3割が「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」であると報告されている^{補注1)}。

上述の背景を踏まえ避難所の円滑な開設や運営が実現されないことが多いのはなぜか、どのような避難所であれば避難所生活を余儀なくされる住民の健康への影響を防ぐことができるのか、という問題意識から研究に取り組むことになった。この問題を解決することは、今後起りうる災害時に住民の命を守る備えができることからも、社会的に意義のあることであると考える。

本研究の目的は、「安全で高質な避難所運営により、避難所生活者の身体的・精神的負担を軽減し震災関連死を出さない」ことである。そのための有力な手段の一つとして、マニュアルに着目した。本研究の最終的な目標は、「安全で高質な避難所運営マニュアルを作成するための手引き」を開発することである。本研究では、(1)避難所運営マニュアルを巡る現状の解明、(2)望ましい避難所のあり方の検討、(3)避難所運営マニュアル作成手引きの執筆、という3つの研究目標を設定した。

1.2 避難所をめぐる政府の動き

わが国における避難所の原形と考えられる「御救小屋(おすくいごや)」という言葉が最初に使われたのは、文化3年(1806)である。1829年に発生した大火では、7万人を越える被災者が発生したが、被災者のために御救小屋設けて米錢を与える等しており、数値の信頼性は低いが、1m²当たり1.8人と推計されている¹⁾。

避難所に係る法整備としては、被災者に金銭的な支援をすることを目的とした備荒貯蓄法(明治13年)、罹災者救助基金法(明治32年)があったが、1947年には被災者に物的支援をする法律として災害救助法が制定され、同法では「避難所設置の趣旨や期間」等も定められた。また、第2次世界大戦中から十数年にわたって、日本社会は多くの災害に見舞われた。ピークをなした1959年の伊勢湾台風を契機に、防災体制の整備をはかる必要性を指摘されたことから、1961年災害対策基本法が制定された。同法では「避難所の指定」及び「生活環境の整備等」について定められた。

災害発生時には、自治体によって避難所が被災者に供与されることが定められている^{補注2)}。一方で運営の主体及びルールについては法律で定められておらず、阪神・淡路大震災後にマニュアル作成の推進という形で、整備がはかられてきた。政府が避難所運営マニュアルの作成を推進する手法については、①広域自治体(都道府県)が有識者を交えて「避難所運営マニュアル策定指針」を作成し、②基礎自治体(市町村)に周知を図る。③基礎自治体が広域自治体の策定指針に基づき「避難所運営マニュアル」を作成する、という方式をもって各地で作成が進んだ⁴⁾⁵⁾⁶⁾。また2011年東日本大震災後に政府が示した課題のひとつとして、「避難所運営において時々のニーズに応じた各種支援・サービスが十分ではなかった⁷⁾」ことを挙げており、その後の対応は迅速であった。2013年に災害対策基本法が改正され、市町村は指定避難所の指定を義務づけられるとともに、避難所における生活環境の整備に努めるこ

とが規定された。政府は同年「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針⁸⁾」を策定し、①避難所運営マニュアルの必要性、②住民による自主的運営、③事前に運営訓練を行う必要性を記している。また2016年には「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」を改訂し、併せて「避難所運営ガイドライン⁹⁾」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン¹⁰⁾」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン¹¹⁾」を相次いで公表し、政府は避難所の生活環境の改善を促し、災害関連死防止を図ろうとしている。

戦後を経て現在まで、日本の防災対策は災害対策基本法を中心に組み立てられている。行政中心で避難所の指定等が推進されてきたが、運営や環境改善についても、その原則で推進しようとしている¹²⁾。

1.3 問題意識

発災後、救出活動が終わり生存が確定してから、災害がもたらした人的・物的喪失と被害に直面することになる被災者たちにとって生活再建への長い過程が、避難所で始まる¹³⁾。

圧死などの直接死以外の原因、例えば精神的ショックと過酷な避難生活によって高まる生命のリスクがある。それが「震災関連死」である。「震災関連死」という言葉は、1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災をきっかけに生まれた。外傷も負わずに助かったのに、過酷な避難所生活で衰弱し、死に至っている高齢者が想像以上にいることが判明したことから、上田らは「地震後のストレス・生活環境の悪化が原因・誘因」、「がん末期など終末期を除く、死亡につながる疾患群」という二つの定義から「震災後関連疾患(震災関連死)」と名付けた¹⁴⁾。阪神・淡路大震災では直接死5,483名に対して震災関連死919名、新潟県沖地震では直接死15名に対して震災関連死68名、東日本大震災では直接死15,899名に対して震災関連死1,632名、熊本地震では直接死55名に対して震災関連死215名、と発表されている¹⁵⁾¹⁶⁾¹⁷⁾¹⁸⁾¹⁹⁾。

政府は、災害関連死を減らすためにも実態を把握することが重要であると認識し、その前提となる災害関連死の定義を「当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの(実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。)」と定め、平成31年4月に関係省庁で共有するとともに、自治体に周知した。

しかし現状は大きく変わっていない。平成28年熊本地震において震災関連死の理由は、東日本大震災と同様「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」が上位2位(約3割)をしめていたことから、政府はこういった事態を課題として、解決するため多様なガイドラインや通知等を発出した。政府の推進と基礎自治体の意欲をもって、避難所運営マニュアルの作成率は現在約66パーセントまで向上している²⁰⁾。

東日本大震災以降はこういった災害関連死を防ぐことが重要視され、政府はますます「避難所の質の向上」を推奨してきた。また、平成28年熊本地震や大阪府北部地震などにおいては、在宅避難者、災害時要援護者、帰宅困難者への対応など、新たな課題がクローズアップされており、どこまでマニュアルに求められているのか、どこまでマニュアルで準備できるのか危惧される。南海トラフ巨大地震が発災した場合、想定を超える数の避難所が開設され、多くの自治体で地域外からの応援が見込めない状況も想定される。また、さらに高齢化は進んでいる。こうした課題にこたえるためには、避難所の開設と運営は自ずと地域住民が主体にならざるを得ない。また、全国全て同じマニュアルで運営できるとは言えないが、全避難所が全く違うマニュアルで運営準備をするのも現実的ではない。

1.4 先行研究

(1) 避難所の運営マニュアル

避難所運営マニュアルについては、柏原らの実態調査によると、「避難所運営ルールの策定」、「組織図作成」、「避難者からリーダーが選出」された避難所は、運営が軌道にのった¹⁾、

²¹⁾。また運営ルールを巡って被災者と運営者の認識の違いが混乱を招いた²²⁾、避難所の基本的なルールは6時間以内に必要²³⁾、等が明らかになったことから、共通ルールを事前に作成する「避難所運営マニュアル」は必要不可欠と言える。

(2) 避難所の運営者

避難所の運営については、矢守は阪神・淡路大震災時の避難所運営体制について段階的に変容するプロセスを明らかにした上で、避難者の自立という目標に向けては、「避難者」が運営に関わることが重要であることを示した²⁴⁾。一方でコミュニティについては、阪神・淡路大震災時の町内会等コミュニティの役割評価は高いものではなかったが²⁵⁾補注³⁾、中越地震後は共助としてのコミュニティの重要性は増したという調査結果がある²⁶⁾。また、コミュニティを主体とした避難所運営の可能性を探った研究では、平常時における多様な地域活動と緩やかな連携が有効に機能したことが明らかになり²⁶⁾、自治会役員が運営している避難所や、自治会館など日常のコミュニティをそのまま移行した運営は円滑だったことが明らかになった²⁷⁾。地域コミュニティが避難所の担い手として有効であること、事前の組織間連携が必要であることが明らかになったが、具体的にはどのような事前連携が有効か明らかになっていない。なお、沼田らは、石巻市、常総市、熊本市では避難所に最も多くの職員を配置したために他業務に支障が出たことを明らかにした。地震も水害も避難所運営にもっと多くの職員を割く傾向があり、またその影響で災害対応業務が遅れることから、迅速な復興のためにも、住民主体の避難所運営が必要であることが示されている²⁸⁾。

(3) 避難所に求められる機能

避難所に求められる主な機能については、災害の直前、直後において住民が一時的に避難し、生活する施設として重要な役割を果たしているが、厚生労働省の「災害救助研究会」によると、提供されるサービスを含めた主な機能は、次の6つとされている²⁹⁾。(1)安全の確保、(2)水・食料・生活物資の提供、(3)生活場所の提供(プライバシーへの配慮等生活環境の改善含む)、(4)医療、衛生、健康の確保、(5)情報の提供、(6)コミュニティの維持・形成。これらの機能を時系列で見た場合、初期においては安全の確保を第一に、緊急医療等による健康の確保、水・食料等の確保及び初動期の情報の提供・交換等が最優先されるべき機能であり、それに続いて他の機能が必要となってくる。その後、ライフラインの復旧や避難者の住居の確保等に伴い、各機能の必要性は減少し、避難所を撤収するという流れである。

1.5 研究の全体像

本研究の全体像は、次の通りである(図1-1 研究の全体像参照)。

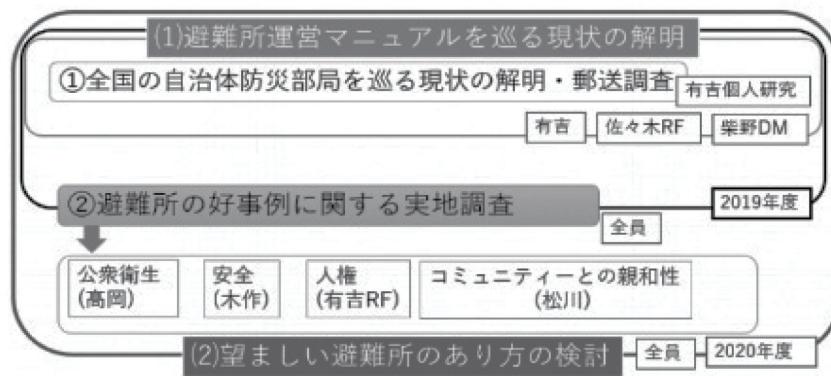


図1-1 研究の全体像

(1) 避難所運営マニュアルを巡る現状の解明

① 全国の自治体防災部局が作成する避難所運営マニュアルを巡る現状の解明

→全国の市町村への質問票調査によって、マニュアルの成り立ち、構成、項目、活用方法などを明らかにする。

② 避難所の好事例に関する実地調査

→防災の学識、NPO 団体、被災支援経験のある行政職員から「好事例」と推薦された避難所の実地調査と、運営にかかわった方へのインタビューによって、避難所における課題や解決の手法について抽出する。

③ ヒアリング調査結果を分析

→厚生労働省の大規模災害救助研究会報告書による「避難所の機能」と、内閣府発行の「避難所運営ガイドライン」において参考にすべき国際基準として示されている「スフィア・スタンダード^{補注5)}」に基き、本研究では5つの視点で分析する(表1-1)。

→5つの視点の分担は、「I 安全(木作)」、「II 公衆衛生(高岡)」、「III コミュニティとの親和性(松川)」、「IV 人権(有吉)」、「V 空間配置(柴野)」とする。

(2) 望ましい避難所の在り方の検討

→ヒアリング調査分析から望ましい避難所のあり方についての検討を行う。

(3) 望ましい避難所を実現するための、避難所運営マニュアル作成手引きの考案

→自治体の多様な避難所運営マニュアルの実態をふまえ、実際の被災地の円滑な避難所運営の空間配置、機能や工夫を学び、それらを実現する「マニュアル作成の手引き」を考案する。

表 1-1 本研究の5つの視点

本研究の5つの視点	参考	
	「避難所の機能」 (大規模災害救助研究会,2001)	スフィア・ハンドブック (Sphere Association,2018)
I 安全	安全の確保	食料安全保障及び栄養
II 公衆衛生	医療、衛生、健康の確保	保健医療
	水・食料・生活物資の提供	給水、衛生および衛生促進
III コミュニティとの親和性	コミュニティの維持、形成	人道支援の必須基準
	情報の提供	
IV 人権	生活場所の提供 (プライバシーへの配慮等生活環境の改善含む)	人道憲章、権利保護の原則 行動規範
V 空間配置		避難所および避難先の居住地

避難所運営をどのような視点で分析するかについては、以下の手順で決定した。

1：日本政府は、避難所にどのような機能があるべきだとしているか

→法律、マニュアルには機能について記載がない。

→厚生労働省発行「大規模災害救助研究会報告書」にある機能整理を基本とする。

⇨ 「I 安全」、「II 公衆衛生」、「III コミュニティとの親和性」

2：世界の避難所マニュアルは、どのような整理をしているか

→2016年内閣府は、「避難所運営ガイドライン」において、参考にすべき国際基準として「スフィア・スタンダード」を記載

→世界260の国と地域で使用されている「スフィア・スタンダード」を参照する。

⇨ 「IV 人権」

3：阪神・淡路大震災時以降の日本の避難所の実態を確認したところ、多くの避難所は、地域施設が被災者救援の拠点として機能している。必要な諸機能は様々な「空間」の転用によって成し遂げられていることから、「空間配置」という概念で避難所を分析する視点を追加した。

⇨ 「V 空間」

1.6 研究の道のり

(1) 避難所運営マニュアルを巡る現状の解明

① 目的：全国の自治体が作成する避難所運営マニュアル（以下「マニュアル」という。）を巡る現状の解明

② 調査の概要

表 1-2 調査の概要

項目	内容
調査の名称	避難所の運営マニュアル全国自治体郵送調査
調査対象	全国の市区町村（政令指定都市を除く）の防災担当部署 発送数1896
調査内容	避難所の運営マニュアルに関する実態調査
調査時期	2019年3月発送 / 5月回収
配布回収方法	郵送回付/E-mail回収
有効回答数	1010（回収率53.3%）うち「避難所運営マニュアルあり」740

表 1-3 マニュアルがある自治体の 8 類型

マニュアル類型	1万人 未満 [112]	3万人 未満 [158]	10万人 未満 [270]	30万人 未満 [151]	30万人 以上 [49]	計 [740]
a) 全域共通版	102 (91.1%)	141 (89.2%)	242 (89.6%)	113 (74.8%)	37 (75.5%)	635
b) 各施設版	8 (7.1%)	16 (10.1%)	21 (7.8%)	22 (14.6%)	7 (14.3%)	74
c) 各地域版	2 (1.8%)	1 (0.6%)	7 (2.6%)	16 (10.6%)	5 (10.2%)	31
	112 (100%)	158 (100%)	270 (100%)	151 (100%)	49 (100%)	740

③ 調査結果からわかったこと

《マニュアルの作成と運用面について》

- ・マニュアルを有しない自治体は、ほとんどの自治体でルールや役割分担が決まっているから、マニュアル以外にルールや役割を決める有効な手段がないことが示唆される。マニュアルを作成する必要があると言える。
- ・実際にマニュアルを有している自治体は約 7 割で、マニュアルを類型化すると「全域共通版」、「各施設版」、「各地域版」の 3 種類に分類できる（表 1-3）。
- ・マニュアル作成プロセスの実態として、全国的に防災部局が単独で作成し、住民団体が参画していない傾向がある。市町村の人口規模が小さくなると、防災部局単独作成の割合はより高く、住民団体の参画割合はより低くなる。また、政府や都道府県のガイドラインだけを参照して作成する自治体が多いことから、政府が推奨する「住民や施設管理者との協働作成」や「地域の実情にあった」ものではなく、概括的なマニュアルが全国で作成されている可能性が示唆される。
- ・マニュアルは役場に保管し、避難所で保管している率は低い。人口規模の小さい自治体ほどその傾向がある。マニュアルの活用場面としては、実災害時や研修より訓練時が最も多い。

- ・マニュアル類型別に見ると、「全域共通版」に比べて「各施設版」、「各地域版」は、住民との協働運営を想定している割合が高い。また、避難所に保管している割合及び訓練で活用している割合も、「全域共通版」に比べて、「各施設版」、「各地域版」の方が高い。

《マニュアルの構成と項目について》

マニュアルの記載内容を「構成(フレーム)」と「項目(コンテンツ)」として捉え、政府が示すガイドライン³⁾及びスフィア・ハンドブックの構成、項目を基に、10構成(フレーム)と24項目(コンテンツ)の記載率を調査し、a)人口規模別、b)都道府県別、c)作成担当部局別、d)マニュアルタイプ別に、記載内容の傾向や特徴を明らかにすることを試みた。明らかになったことは以下のとおり。

- ・避難所運営マニュアルの構成(フレーム)については、国や県のガイドラインをそのままコピーして使えるもの(「関連様式」等)については記載率が高く、調整が必要なもの(「施設の配置図」等)については記載率が低い。また、人口規模の小さい自治体ほど、構成がぬけもれる可能性が高い。

調査した10の構成(フレーム)のうち、「受付の担当など役割分担」、「フェーズに応じた構成」、「受付簿等の関連様式」、「施設の特徴に合わせた作成」、「館内レイアウト」、「情報伝達経路」、「チェックシート」、「平時の準備」、「目指す方向、基本方針」の9つについては、100%記載していた都道府県があった。一方で、「受付の担当など役割分担」、「必要備品・用品」、「施設の特徴に合わせた作成」、「館内レイアウト」、

「情報伝達経路」、「平時の準備」、「目指す方向、基本方針」の7つについては、県内自治体が一つも記載していないものがあるなど、都道府県によって記載する構成が明確に分かれている。

マニュアルタイプ別にみると、「各施設版」又は「各地域版」のマニュアルを作成している自治体は、施設の特徴に合わせる等、地域の実情にあわせた構成(フレーム)のマニュアルを作成している傾向がある。

- ・避難所運営マニュアルの項目(コンテンツ)については、避難所運営ガイドライン³⁾に示されている4ジャンル「I基幹業務」、「II健康管理」、「IIIニーズへの対応」、「IVよりよい環境」に沿って分類すると、全国の傾向として、「I基幹業務」の記載率が高く「II健康管理」の記載率が低い。

人口規模別にみると、人口規模の小さな自治体において、項目の記載漏れが増加することが指摘できる。

都道府県別にみると、回答自治体数に大きな開きがあるため断定はできないが、調査した24項目中23項目で、100%もしくは0%の都道府県があることから、構成と同じく、項目についても、都道府県ごとに記載する項目が明確に分かれている。

作成担当部局別にみると、「II健康管理」項目も網羅的に記載があると回答している自治体は、作成に福祉部局が関わっている率が高くなるが多重比較の結果では福祉部局の関与の有無による差の影響は見られない。

マニュアルタイプによる項目記載率に差はなかった。

- ・構成要素(フレーム)と項目(コンテンツ)記述を比較すると、人口規模及び都道府県は構成要素および項目の充足率に大きく影響する。作成担当部局については、記載率への影響がある。自治体の人口規模は基本的に職員数と比例するため、職員数の少ない自治体は、構成要素(フレーム)も項目(コンテンツ)も充足できていないことから、全体構造については、マニュアルの作成に関われるマンパワーが影響していると推察される。その結果、「全域共通版」マニュアルを活用する自治体が多くなっていると言え

る。

(2) 避難所好事例情報の収集

避難所の分析をするにあたり、1) 学術的視点、2) 推薦者の視点、3) 研究員の視点が必要と考えた。

本研究の中間報告を人と防災未来センター月例研究会で行い、河田センター長をはじめ、小林郁雄上級研究員、立木茂雄上級研究員、山崎登上級研究員らから、①実際の避難所の話を聞くこと、②避難所にいた住民、行政の視点、男女の視点が必要、③どんな考え方でそれを行ったか聞くこと、というアドバイスをいただいた。推薦者の視点については、実際の避難所での好事例を、人と防災未来センターのリサーチフェロー、ディザスターマネージャーを中心に、被災地支援経験のある行政職員、NPO 団体職員、学識経験者の視点で「避難所好事例」推薦を依頼した(表 1-4)。

表 1-4 「避難所好事例」推薦一覧

	人口	自治体名	避難所	理由	推薦者
1	293,361	A 市	B	・発災から3日ほど経ってから職員が行つたが、住民だけで炊き出しをしたりできていた。そのあとも物資だけ持ってきてくれたらしいと言われ、運営には最後まで職員が関わらなかった	行政
2	9,372	C 町	D	・非常にきめ細かな対応が行われていた ・避難者と運営者のコミュニケーションがはかられていた ・避難者がお客さんにならないように一人一人ができる事をする事をうまく促すことができていた ・行政と住民の役割分担がうまくできていた 行政が担う：本庁舎→支所 住民が担う：支所→各集落・個人宅	学識
3	140,000	E 市	F	・奥様だけで会議をしましょう、という時間があった。最初は反発があったが、経過の中でうまくいきはじめ、結果は行政が関わらず、運営をし、集団での高台移転もスムーズに決まった	行政
4	47,158	G 市	H	・早期より授乳室確保。女性警察官特別機動隊による巡回などで、女性が安心できる避難所であった。	学識
5	16,000	I 町	J	・車中泊の方もトイレをつかうだろうと、トイレ前にエコノミークラス症候群防止張り紙をしたり、早くからおかゆも配備。健康管理を第一にしていた	学識
6	37,600	K 市	L	・避難者が移動したくないという意思を示したときにも待ってくれた。	行政
7	37,600	K 市	L	・運営中に改善が頻繁で、その後も経験を生かしてマニュアルを大改訂した	N P O
8	57,000	M 市	N	・防災の知識がない女性がリーダーだったが、寝る場所と食べる場所を最初から分けるなど、防災の知識ではなく、生活者の知恵を発揮してまとめていた。 ・初日からみんなで掃除、みんなで会議	行政
9	386,160	O 市	P	・空間レイアウトが工夫されている（障害者に対する合理的な配慮を念頭に空間設定をしている。） ボランティアの拠点を合わせ持つことで支援が容易（問題もあったようですが…）	学識
10	386,160	O 市	P	・想定外の、福祉避難所対象外の避難者が多く来たが、多さを利用して運営を補強していた	N P O
11	32,920	Q 市	R	・住民自身で考案した配置や物資の活用方法 (例えば、寝食分離のために体育館内で食堂や談話場所的なものを作つて区分けしたり、分厚い布カーテンの間仕切りが導入されたのですが、ずっと全員が閉め切つてると非常に暗く圧迫感もあるため、昼間はカーテンを開けるということを取り決めたり、日課を決めて体操をしたりなどの取り組みを実施していた)	学識
12	32,920	Q 市	R	・地域の婦人会が、炊き出しを担当し、D M A T が衛生環境を整えた。という意味で他と同じなのですが、熊本地震の避難所の中で一番レイアウトが整うのが早く、そのことで役割分担もスムーズに決まってきました	N P O
13	32,920	Q 市	R	・避難住民によって自主運営されている。リーダーが女性。玄関ではほかの避難所ではない景色。靴がならび、受付テーブルには花があった。	N P O
14	32,920	Q 市	S	・ボランティアの拠点を合わせ持つことで支援が容易 (福祉避難所協定あったが、住民が殺到。上手いこと住民を誘導して住民主体の避難所運営をさせた。)	学識
15	3,860	T 町	U	・避難所間の連絡会議を設けた→避難所間の公平性が保てた。中高生が積極的に運営に参加→よい行動が大人へ波及	行政
16	3,860	T 町	V	・運営を早々に委託に出したため、住民が職員に文句をいふ場面がなかった。業務継続面でもよかったです。	行政
17	1,009,000	W 市	X	・発災直後の避難所は、町内会や学校職員、行政職員の顔も知らない何も分かつてない同士で怒鳴りあいだったが、避難所の環境改善を求めるクレーマーを町内会が対応して、その時から名簿に状況を書くなど工夫を重ねて、要配慮者配慮もすすんだ。女性リーダーだった。	N P O
18	19,060	Y 市	Z	・消防団の男性を中心に、体育館で住民主体で運営。「平等感」を大事に、物資の分け方やプライバシーの確保を工夫していた。現在は避難所運営アドバイザーとして当時のことを語ってくれる。	N P O

(3) 現地調査

現地調査は12か所(表1-5)とした。

表1-5 好事例避難所現地調査の概要

	調査日時	避難所名 (仮名)	施設種別	キーワード	話を聞いた方	性別	災害種別
1	2020年1月7日	R避難所	小学校	・地域のネットワーク ・顔の見える関係 ・住民は役割を決める ・自主運営、行政の支援	住民	女性	地震
2	2020年1月7日	V避難所	カルチャーセンター	・避難所は、物資や車中泊の拠点 ・マニュアルは作ったあとに確認 ・集まる人に合わせた空間や施設	行政職員	男性	地震
3	2020年1月8日	S避難所	特別養護老人ホーム	・福祉と防災担当と施設の繋がり ・人や地域に寄り添う施設 ・施設管理者の早い判断	施設職員	女性	地震
4	2020年1月8日	U避難所	ホテル	・指定避難所ではない ⇒物資が届かない 責任所在が明らかではない	施設職員	男性	地震
5	2020年1月14日	D避難所	防災センター	・自分で炊事や掃除ができるような工夫 ・一つの部屋を多目的に使う ・お母さんたちが使えるスペース	行政職員	女性	水害
6	2020年1月30日	P避難所	大学	・車いすの方も入れる場 ・指定避難所ではなくても人は来る ・大学と地域社会とのつながり	施設職員	男性	地震
7	2020年2月6日	H避難所	小学校	・ベッドがある福祉避難所 ・公民館の畳を活用 ・避難所の運営は地域の住民	行政職員	男性、女性	地震
8	2020年2月6日	J避難所	文化センター	・車中泊者を動かす工夫 ・畳部屋を中心に考える ・リーダー	行政職員	男性	地震
9	2020年3月27日	X避難所	地域の集会所	・自主組織の役員、そのサポート ・女性の参画 ・物資や備蓄の協定	住民	女性	地震（津波）
10	2020年3月28日	Z避難所	小学校	・個人の今までの経験が活ける ・役割分担 ・リーダー	住民	男性	地震（津波）
11	2020年3月28日	F避難所	テント設営	・体育館やテントの活用 ・リーダー ・区長との関係	行政職員	男性	地震（津波）
12	2020年3月28日	B避難所	寺院から旅館へ移動	・お寺の本堂 ・日ごろからの訓練	住民	男性	地震（津波）

住民 4名	女性4名	地震
施設 3名	男性9名	水害
行政 6名		地震（津波） 4

避難所の現地調査にあたっては、以下を条件とした。

- ・現地で話を聞く。
- ・避難所運営にかかわったか、避難所にいらっしゃった方から直接話を聞く。
- ・インタビューは、2時間
- ・当時のことを思い出してフリーで語っていただく。

下記は基本として質問した。

- ・避難所の運営体制(組織、居住区別等)。
- ・避難所で起きた課題と、どんなふうに対応したか。
- ・どんな避難所にしようとしたか。

参考文献

- 1) 柏原志郎・上野淳・森田孝夫編:阪神・淡路大震災における避難所の研究, 大阪大学出版会, 1998
- 2) 國井修:災害時の公衆衛生, 南山堂, 2012
- 3) 内閣府:避難所運営ガイドライン, 2016
- 4) 兵庫県避難所管理・運営等調査委員会:避難所管理・運営等に関する調査報告書, 2001
- 5) 神奈川県:避難所マニュアル策定指針, 2007
- 6) 和歌山県:市町村避難所運営マニュアル作成モデル, 2008
- 7) 内閣府:東日本大震災における災害応急対策の主な課題, 2012
- 8) 内閣府:避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針, 2013
- 9) 内閣府:避難所運営ガイドライン, 2016
- 10) 内閣府:避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン, 2016
- 11) 内閣府:福祉避難所の確保・運営ガイドライン, 2016
- 12) 田中重好、黒田由彦、横田尚俊、大矢根淳編:防災と支援, 2019
- 13) ビヴァリー・ラファエル:災害の襲うとき, 1989
- 14) 上田耕蔵:震災後関連死亡とその対策, 日本医事新報 No3776, pp.40-44, 1996
- 15) 兵庫県:阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について, 平成17年12月22日報道発表(最終閲覧日:2021年3月7日)
https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20_000000016.html
- 16) 厚生労働省社会・援護局 災害救助・救援対策室:災害関連死に対する災害弔慰金等の対応(情報提供), 2011(最終閲覧日:2021年3月7日)
<https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001b0qj-img/2r9852000001baag.pdf>
- 17) 内閣府:平成20年度防災白書, 2009(最終閲覧日:2021年3月7日)
- 18) 復興庁:東日本大震災における震災関連死に関する報告, 2012
- 19) 内閣府:ホームページ, 災害関連死について(最終閲覧日:2021年3月7日)
<http://210.149.141.46/taisaku/kyuujo/pdf/r01kaigi/siryo8.pdf>
- 20) 内閣府:指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書, 2018
- 21) 加藤寛:スポーツを通した災害に強い都市づくり, 建築と社会, pp.52-53, 1996
- 22) 紅谷昇平:新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組, 地域安全学会梗概集 No23, 2008
- 23) 坪川博彰:災害リスクシナリオを用いて避難所運営を理解する試みー災害リスクガバナンス構造の再編を目指したリスクコミュニケーションに関する研究-, 地域安全学会論文集 No.10, pp.511-519, 2008
- 24) 矢守克也:阪神大震災における避難所運営-その段階的変容プロセス-, The Japanese Journal of Experimental Social Psychology vol37, No.2, pp.119-137, 1997
- 25) 総合研究開発機構:大都市直下型震災時における被災地域住民行動実態調査, NIRA 研究報告書 No950067, 1995
- 26) 新潟県消費者協会・新潟大学人文学部松井研究室:新潟県中越地震 被災地の声ー「中越地震後の生活についてのアンケート」調査報告書・手記, pp.48-52, 2005
- 27) 小林英史・市古太郎・中林一樹:地域コミュニティを主体とした避難所運営の可能性に関する考察ー2007年新潟県中越沖地震時の柏崎市比角地区を事例としてー, 地域安全学会論文集, No10, pp.255-263, 2010
- 28) 沼田宗純・井上雅志・目黒公郎:災害対応業務のフレームワークの構築~2011年東日本大震災・2015年関東・東北豪雨・2016年熊本地震の災害対応業務の分析結果を踏まえて~, 土木学会論文集 A1(構造・地震工学) Vol.73, No.4(地震工学論文集第36巻), pp.258-269, 2017
- 29) 厚生労働省:大規模災害救助研究会報告書, 2001

補注

- 1 : 2018年3月12日熊本県は、熊本地震で災害関連死に認定された県内の197人(昨年末現在)について、死亡状況などの調査結果を公表した。死に至った原因(複数選択)では、「地震のショック・余震への恐怖による負担」(100人)、「避難所等の生活の負担」(74人)、「医療機関の機能停止等による初期治療の遅れ」(43人)であった。避難所滞在中に亡くなった人も10人いた。
- 2 : 災害救助法第3条及び第4条で、避難所の供与を定めている。また、災害対策基本法では以下の通り定められている。

第八十六条の六(避難所における生活環境の整備等)災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与とともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。
- 3 : 阪神・淡路大震災直後に被災者1,200人を対象に実施したアンケート(回収数368、回収率31%)によると、自治会等のコミュニティ組織が災害・復旧時に役立ったかという問い合わせに対して61.5%が、コミュニティ否定もしくは機能不全だったと回答している。
- 4 : 新潟県消費者協会と新潟大学人文学部松井研究室が共同で、2005年1月から2月にかけて、被災者285人に対して実施したアンケート(回収数211、回収率74%)によると、被災生活とコミュニティに関する項目では、地震前の自治会活動が活発だと回答した人の約8割が震災後の隣近所の助け合いが活発だったと答えている。
- 5 : スフィア・スタンダードとは、1990年代のアフリカ中部のルワンダ内戦における人道支援の失敗が大きな契機となって、緊急人道支援に関する種々の国際的な組織が設立された。1997年には、国際赤十字・赤新月社や国際NGOが中心になって、スフィア・プロジェクトをスタートさせ「人道憲章と災害援助に関する最低基準(ミニマム・スタンダード)」を生み出した。最初の最低基準は1998年に出版され、2004年に第2版、2011年に第3版、2018年に第4版を出版した。国際機関、NGO、研究者などが集まり1,000人以上の関係者によるパブリック・レビューを受けながら人道憲章と災害援助に関する基準を作成するという方式をとっている。現在はこのスフィア・プロジェクトの基準は、紛争や難民支援および自然災害に対する支援において、世界的に共通の最低基準となっている。