

第3章 避難所運営マニュアル作成のための手引き

避難所運営マニュアル作成のための手引き

1. はじめに

この手引書は、避難所運営マニュアルの作成に関わる全ての人のために作成されました。避難所運営マニュアルは、運営の主体である地域住民、被災地全体の避難所の管理を行う行政、施設の責任者である教職員や施設管理者など、避難所に関わるさまざまな関係者が協働して作成するものです。また、地域ごとの特徴や避難所となる施設の特質、発生する災害の種類によって、最適な避難所のあり方は一つとは限りません。また、被災地の状況に応じて、変化させていく必要があります。本手引書は、発災前に避難所運営マニュアルを作成する手助けをするとともに、災害が発生し避難所運営を行わなくてはならなくなった時に備えて、平時からどのようなことを考えておくと役に立つか、いざという時に動けるようになるためにどのような準備があると良いのかなど、避難所に関する総合的な考え方を提供します。避難所とは、被災された方が安心して仮の生活を送ることができるようにする場のことで、災害からの立ち直りの第一歩を踏み出せるようになるためのスタート地点でもあります。本書により、災害が発生してもよりスムーズに復旧・復興が進められる、災害に強い地域が増えるよう願っています。

本書は、2019～2020 年度にかけて人と防災未来センターで実施された避難所運営に関する調査で対象とした、日本全国の被災地の内、災害に関する専門家（研究者や行政職員など）が推薦した 12箇所の避難所運営の好事例の調査と分析結果をもとに作成されました。

A. 本書の構成

i. 避難所運営マニュアルの構成項目

避難所運営マニュアルに記載すべき項目の概要を示しています。

ii. マニュアル作りのための準備物

マニュアルに求められる機能とその機能をもったマニュアルを作るための準備について示しています。

iii. 各項目についての説明

避難所運営マニュアルに記載すべき項目と、それらを考える際に注意すべき点について示しています。

2. 避難所運営マニュアルの構成項目

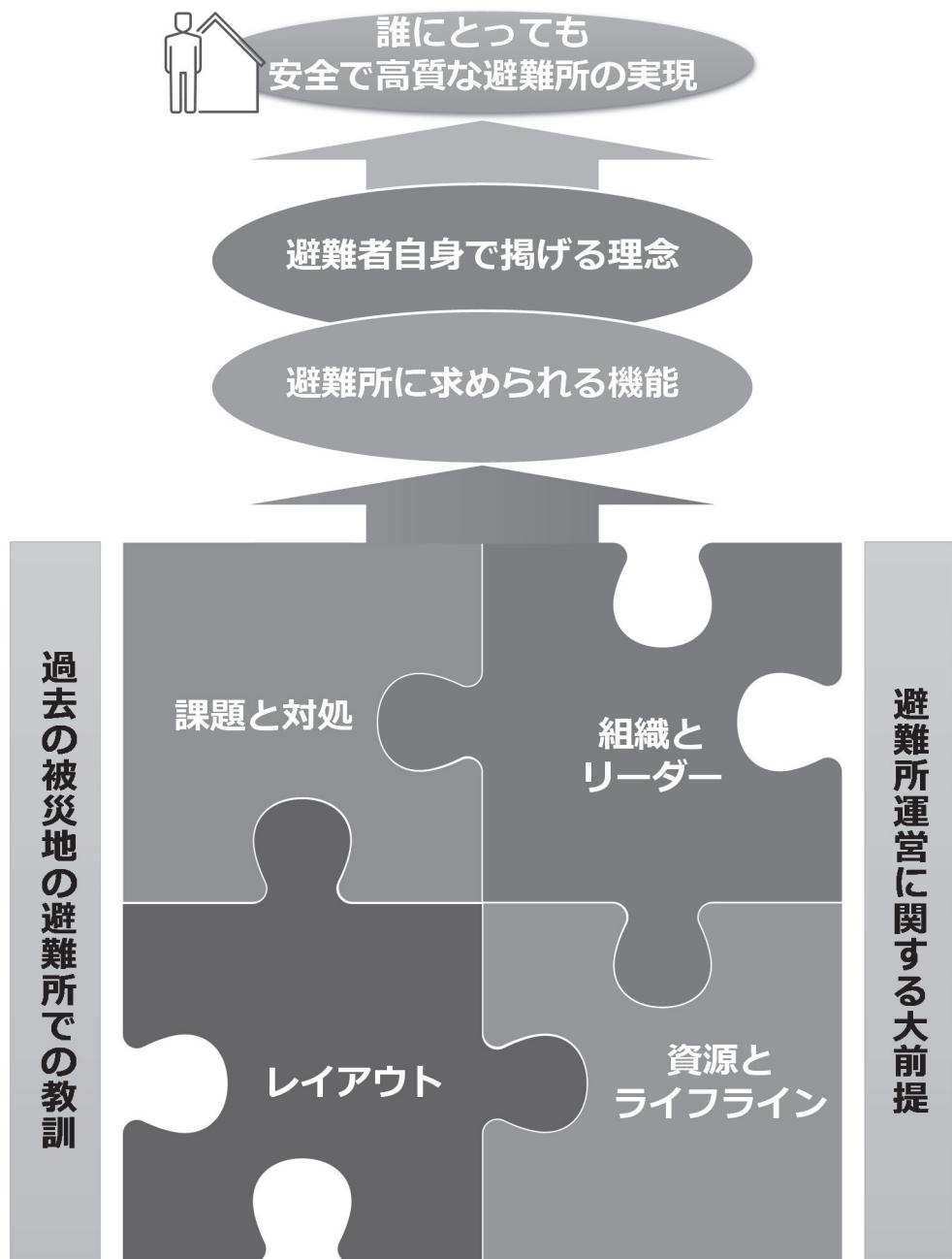


図 3-1 避難所運営マニュアル作成の際に考えるべき事項

避難所運営マニュアルを作成するときに検討すべき項目を整理したものが、図 3-1 です。ただ各避難所の持つ特徴や、どういった避難者が多いのかなど、地域ごとに考えるべき事項、その優先度や重要度が違うため、避難所ごとに検討する必要があります。前提や教訓をもとに、避難所に必要な機能とそれらを確保するための資源やレイアウトを検討し、起こるであろう課題に対して対処するための運営組織を定め、どういう避難所をめざすのか、その理念を共有化することで、より実効性のあるマニュアルが作成できます。

3. マニュアル作りのための準備物

A. 避難所運営マニュアルが持つべき機能

避難所運営マニュアルが持つべき機能は次の3つです。

- 1) 災害が起こる前に、避難者となる住民と、避難所となる施設の管理者の間で、施設の使い方について検討すること
- 2) 災害が起きた場合、避難所を開設して運営するための手順を決めて、スムーズな避難所開設・運営ができるようにすること
- 3) マニュアルをもとに避難所開設訓練を定期的に実施することで、地域全体の防災力向上を助けること

避難所は多くの場合、公立の小中学校などの公的な施設に設置されるもので、本来の用途は別にあります。避難所は災害時には必ず必要となる重要な施設ですが、ずっと避難所にしておくことは避難者にとっても施設にとってもよくありません。本来の用途に戻す際に困ったことにならないよう、あらかじめ施設を避難所として活用する場合にどのような使い方をすれば良いのか、避難する住民側と、受け入れる施設側で事前に歩み寄り、すり合わせを行うことで、災害時の避難所開設もよりスムーズになります。避難所運営マニュアルは、これらの発災前からの合意形成のプロセスの成果物の一つです。そして、継続的な話し合いの中で、少しずつ変化したり、より洗練されていくものです。

B. 避難所運営マニュアル作りのための準備物

避難所運営マニュアルを作るために、以下のようなものがあると良いでしょう。

- ① 避難所となる施設の見取り図（できれば敷地全体と建物内の両方）
- ② 自治体が示している避難所運営マニュアルのガイドライン
- ③ 他の地域や自治体で作成された避難所運営マニュアル（見本として）
- ④ 決めたことをわかりやすくまとめるための模造紙、付箋、カラーペン等の筆記具
- ⑤ 避難所運営マニュアル作成のための手引き（本書）
- ⑥ 避難所に避難してくるであろう住民の中で、一番避難生活に配慮が必要そうだと思われる住民についてよく知っている方の協力

4. 各項目についての説明

A. 避難所運営の大前提

避難所とは、災害によって被災した場合に、緊急的に身を寄せて仮の生活を送る場であり、被災から立ち直るための第一歩が始まる場です。避難者の安全・安心が確保され、健康や人権に配慮された場である必要があります。そのため、1) 避難所のハード整備、ハザード対策による物理的な安全性の確保、2) どんな状況の避難者もなるべく受け入れられるような合理的な配慮の提供、3) なるべく摩擦が少なく日常生活に近い生活が送れるよう平時の地域の実情を考慮することが求められます。これを念頭に置いて避難所運営マニュアルを作成する必要がありますし、マニュアル作成者・団体がどういった考え方でこれらについて考えたのかを記載すれば、地域住民全体への意識啓発と、避難所に対する信頼を増加させることができ、災害時の避難所運営がより実効性の高いものになると期待できます。

B. 理念

避難所運営には、さまざまな人・組織・団体が関わります。その中には被災地外から支援に来た団体や組織も含まれます。さまざまな関係者が連携して避難所運営を行うには、共通の目指すべき目標が必要です。この避難所をどういった避難所にしたいのか、避難所運営において掲げる理念を設定し、それを共有することで、関係者がより連携しやすくなります。また、避難所運営には、避難者自身の協力が欠かせません。理念を掲げて避難者全体に浸透させることは、避難者の協力を引き出すための一つの仕掛けとして機能することでしょう。

避難所理念の例)

- 「避難所は生活の場」「避難所はホテルじゃない」
→より多くの避難者が主体的に避難所運営について考えるよう促す、避難者が避難所生活で得られる支援に依存し過ぎないようにするために考えられた理念。
- 「避難者の安心と（行政）職員を守る」
→避難所運営は、行政からの様々な支援がないと成り立たないが、支援する行政職員も被災者であり、一己の人間です。誰もが安心できる避難所にするため、それを支える職員の人权や健康も守らなければならないものとして考えられた理念。
- 早く立ち上げて早く終わる

C. 機能

避難所が仮の生活の場である以上、そこに必要とされる機能は「みなさんの自宅にある機能」全てが本来は必要と言えます。みなさんの自宅と避難所の違いとして、全く同じ機能の確保が難しい場合があります。また集団生活になるため、さまざまな機能を多くの世帯、もしかすると初対面の人たちと協力して確保したり、実行しなくてはならないことです。特に次の4つの機能は、避難所全体でどう実施するのか予め考えなくてはならない項目です。

i. 安全・安心

安全が確保されているだけではなく、避難者が安心して暮らせる場でなくては、被災からの立ち直りのための銳気は養えません。落ち着いて休息するためのプライバシーの確保やその方法、防犯機能についても検討する必要があります。

ii. 掃除・清掃

みんなさんが自宅を掃除し、清潔な住環境を整えるように、避難所も掃除・清掃が必要です。身の回りの掃除は各世帯で行いますが、共同スペースの掃除は持ち回りで行う必要があります。特にトイレの掃除は、感染症対策のためにも重要で、専門家による正しい知識や必要な準備物もあります。またゴミ回収やし尿処理も、平時と同じようには回収できない場合が多いため、分別方法、臭いや回収・処理方法についても検討する必要があります。

iii. 保健衛生

複数の世帯が集団生活を行う以上、専門的な正しい知識による衛生管理は重要です。多くの被災地では、保健師などの専門職による巡回などを通して、衛生面の管理を行うための工夫がなされます。感染症対策のためにも、専門家の指示を仰ぐことは重要ですが、事前から対策したり準備できることはしておきましょう。エコノミークラス症候群対策などの健康管理、換気や消毒、土足禁止、マスク着用などの衛生管理などは、事前にある程度の準備や対策を考えておくことができます。高齢者や持病を持っている避難者の薬の管理や、体調が悪くなった際のスムーズな医療提供のための情報などは、保険医療系の専門職による支援が必要です。

iv. 食事

食事は避難所で提供される支援物資の中でも重要な位置を占め、どうやって確保するか、どうやって提供するか、どうやって摂取してもらうか、それぞれについて工夫が必要です。また、避難所で提供する食事は、避難所にいる避難者だけでなく、地域の他の小さな避難所や在宅避難者、車中泊やテント泊など、避難所以外で避難生活を送る人たちのことも合わせて考える必要があります。なぜなら、避難所には避難者の受け入れだけでなく、被災地域全体の支援

拠点としての機能も求められるからです。炊き出しや弁当、差し入れなど、確保の方法によって入手しやすい食事、入手が難しい食事があります。発災してすぐに、普段から食べている通常の食事が必ず確保できるとは限りません。ですがパンやおにぎりだけの生活がずっと続くと、健康被害が出る可能性があります。まずは人数分の量を確保することが大切ですが、徐々に高齢者や乳幼児など、さまざまな避難者に配慮した食事の提供を考える必要があります。

D. 資源

災害時の対応の特徴の一つは、活用できる資源が限られるという点です。外部から必要な資源を潤沢に仕入れることができなくなるため、現在ある資源を有効に活用しなくてはなりません。避難所運営においても同じです。そこで、災害時に使える資源がなるべく最大になるよう、また効率よく活用する方法を、平時から確認し考えておく必要があります。

i. ハード的な既存の資源

施設にもとからある資源を有効に活用しない手はありません。事前にどのような資源があるのかを確認し、災害発生後はそれが使えるのかを確認すれば、よりスムーズに避難所に必要な機能を準備することができます。例えば、施設そのものがバリアフリーなのかどうか、畳敷きの和室など生活しやすい場所はあるのか、そもそも建物自体が新しいほど、冷暖房の設備や断熱性、耐震性に優れています。逆に個人情報を扱う職員室や、安全のための設備がある警備員室等は、部屋の持つ特性上避難所の一部として活用することは難しいでしょう。

ii. トイレ

トイレは避難所の生活環境を整えるうえで、非常に重要です。快適に排泄できる環境が保たれないと我慢てしまい、健康被害に発展してしまう可能性があります。それを避けるためには、①予想される避難者数に対して必要なトイレの数、②和式と洋式のそれぞれの数と配置、③多目的トイレなど誰でも使えるトイレの有無、は事前に確認しておく必要があります。また発災した場合のために、④使えるかどうか確認する手順、⑤トイレの位置を考慮して居住スペースを考える、⑤トイレが使えなかつたり足りなかつた場合の対策、を考えておく必要があります。

iii. 物的資源

避難所を生活するための空間にするには、施設に元々備わっている資源だけでは足りません。ご自宅と同じくらい快適な生活空間にすることは難しくても、前節で示した「機能」を持たせるために必要な資源は、必ず確保する必要があります。

1. 「安全・安心」の確保のため

避難者管理名簿：人数や入退所者管理のためでもありますか、不審者が入らないようになります。要配慮者や急病者など対応が必要な方をスムーズに発見、対応するためには必要です。

プライバシー確保用品：パーテーションやテントなどで、着替えや授乳など他者の視線から逃れられる空間を作るためのもので、突発的な集団生活を強いられる避難生活では安心感の向上や精神的な安定のために必要です。

情報機器：最新の情報が確実に手に入ることは、被災者が先のことについて考えるためにはとても大切なことです。行政からの情報はもちろんですが、近隣自治体や被災地内外の様々な情報、警察や政府などの広報など、マスメディアが伝える情報を手軽に入手できる環境を整えることが必要です。

2. 「掃除・清掃」のため

清掃用品：避難所は、各世帯が眠る居住スペースと、トイレや受付、物資配給スペースなどの共用スペースの両方があります。生活空間として清潔さを保たないと、感染症の発生や、健康被害につながります。避難所にある各スペースを清潔に保つために必要な物品は、十分に確保する必要があります。

生活用水：飲料水とは別に、清潔を保つための水も必要です。水道が使えない場合は、トイレ後の手洗いや、掃除で使う水も別に確保しなくてはなりません。

3. 「保健衛生」のため

寝具：安定した睡眠がとれるかどうかは、心身の健康に大きく影響します。マットや毛布などはもちろん、段ボールベッドやパイプベッドも積極的に確保しましょう。例えば、風水害の場合は、どんなに気を付けても避難所内に泥が入り込み、それが乾燥して土埃が発生する場合があります。寝ている間に吸い込まないよう、段ボールベッドなどで寝る位置を高くすることで、土埃による健康被害を防ぐ効果があります。

4. 「食事」のため

飲食物：食事の提供をどういう形で行うのかは、状況によりますが、少なくとも健康が維持できるだけの量と内容にする必要があります。行政と協力し、栄養士などの専門家の意見も反映しつつ、避難者が摂取可能な食事を準備する必要が

あります。避難者が摂取可能な食事というのは、乳児にはミルク、高齢者にはやわらかいもの、アレルギーのある方や宗教的な制約がある方にはそれぞれの状況に合わせて配慮された食事のことです。

冷蔵庫：提供前はもちろん、配布された食事や、避難者が自分たちで確保してきた飲食物を、衛生的に管理するために必要です。必要な数は、冷蔵庫の容量や避難者数に応じて変わりますが、冷蔵庫があることで摂取できる食事の種類が増えたり、食中毒の発生が抑えられるなどの効果があります。

iv. 人的資源

人手を確保する方法は2種類あります。内部から確保する方法と外部から確保する方法です。内部というのは避難者から募る方法のことです。同じ避難者同士、助け合うことは難しいことではありません。専門的な技能を持っている人を見つけたり、仕事や学校が再開するまで時間がある人に声をかけるなどして、必要な人材を確保します。必要とされたり役割が与えられることは、人として生きる活力にもなります。

避難所内の人手で足りない場合は、外部から確保する必要があります。ボランティアや災害支援団体の助力を得ることも可能ですが、行政と相談して臨時に人を雇ったり、民間事業者に委託する方法もあります。避難所運営の支援に詳しいNPO団体も多数存在しますし、避難所の警備や巡回は警備会社に委託すればプロが派遣されます。また、外部から人手を獲得する場合、彼らが活動するためのスペースを確保する必要が出てくるかもしれません。

専門的な技能を持っている人が必要な場合は、そういった人たちが支援活動を円滑に行えるよう、コーディネートする人がいると良いでしょう。活動の範囲や期間、制限などについて、避難者と支援者が直接やり取りするのではなく、間に調整役が入ることで摩擦が少なくなり、お互いに良い関係が築けるでしょう。

避難所で求められることが多い専門職は次のような方たちです。

建築士（建物の安全チェック）、保健師（健康や衛生環境のチェック）、管理栄養士（食事内容の監修）、看護師（健康維持、投薬補助など）、介護職（高齢者・認知症対応）、助産師（妊娠婦や乳幼児への対処）、カウンセラー（心身ストレスへの対処）

v. ライフライン

人が生活する上で必須の設備機能ですが、災害によって損傷し、使えなくなることがあります。だから人々は避難所に身を寄せるのです。ライフラインが復旧すれば、被災地

の避難者の数は大きく減少します。つまり避難所運営の過渡期とは、ライフラインが復旧していない時期であると言えます。そのため、避難所では別の手段でライフラインを獲得する必要があります。

1. 電気：明るさの確保（ろうそくなどの代用品や移動照明車を手配）と電力確保（発電機の確保）など
2. ガス：プロパンやガスボンベ
3. 水道：応急給水、井戸水、川の水、プールの水など
4. 下水：浄化槽の利用など独自の処理方法を考えるか、し尿回収に来てもらうなどで対処
5. 情報：テレビ、ラジオ、掲示板など様々な媒体で配慮して提供
6. 冷暖房：行政や民間事業者を通じて確保
7. 風呂：近隣の銭湯・温泉・宿泊施設、自衛隊風呂など

E. レイアウト

レイアウトの設定は、避難所を機能的な生活の場にするために、とても重要なことです。レイアウトを事前に検討して準備することで、次のような良い効果が見込まれます。

- ① 平時の間に、時間をかけて検討できることで、より配慮の行き届いた避難所になる
- ② 既存の設備の位置も考慮して動線を考えることで、施設を機能的に活用できる
- ③ 避難所開設訓練などで試してみることで、より良いものを検討できる
- ④ 事前に決めて、地域住民に周知を徹底することで、誰が早く避難所に到着しても、レイアウトに基づいた避難所開設ができるようになる

避難所となる施設の種類（体育館などの大きなホール型、市民センターなど大きい部屋と小さい部屋が複数ある文化施設型、収容可能人数は少ないが物理的に近くて扱いやすい集会所型）や地域の実情（高齢者や子育て世帯の割合など）によって、どういったレイアウトが実用的なのか、突発的な課題が発生したときに臨機応変に対応するにはどういった空間の使い方をすれば良いのか、様々です。これが正解というものは存在しないので、関係者の話し合いと訓練を通して、最適と思われるものを考えていくことが大切です。

逆に、あらかじめスペースを決めておかないと、場所取りが早い者勝ちになり、健康で早く避難所にたどり着けた人たちが角や壁際を占めてしまします。それにより、壁がないと生活しづらい視覚障害者や、夜にトイレに行く回数が多い高齢者、移動に通路が必要な車いすの方

などが避難所にたどり着いた時には、足の踏み場のない体育館の真ん中のスペースしか残っていない状態になります。実際にそういう避難所になってしまい、避難所での避難生活をあきらめて壊れかけの自宅や施設、避難所の軒下などで避難生活をするといった事例が、過去の避難所で起こっています。こういった事態を避けるためにも、事前の検討と周知が重要です。

以下は、避難所に必要と思われるスペースの種類です。必ず必要なスペースもあれば、避難所の状況によっては不要なもの、設置が難しいものもあるかもしれません。施設の形状と地域の実情に合わせて、どのスペースを優先して設置するのか考えてください。

- i. 受付：避難者の把握・管理と、避難者以外の訪問者の受付、感染症対策など体調による振り分けを行うスペースです。避難者が出入りするのに適した場所に設置し、机や椅子、2～3人が常駐できる程度のスペースを確保するのが望ましいです。
- ii. 居住スペース：避難者が主に生活するスペースのことで、寝具はここに配置します。コインロッカーなどが設置されない場合は、このスペースで貴重品も各自で管理します。一人当たりのスペースとしては、一般的に3平方メートルの面積が必要とされています。感染症対策として密を避けるのであれば、より広い面積が必要になります。居住スペースを①何を基準に区分けするのか、②誰が決めるのか、③どこにするのか、避難所ごとに検討する必要があります。
①何を基準に区分けするのか：区分けの方法としては、1) もともとの居住地区別、2) 避難者の状況（高齢者、子ども、要配慮者など）別、3) 避難者の生活習慣（日勤の人と夜勤の人など）別、などの分け方が事例としてあります。
②誰が決めるのか：区分けされたスペース内で、どの世帯がどこで生活するのかを、住民自身で決めたり、地域組織（自治会、町内会、地区会など）が決めたりする方法もあれば、避難所管理者として行政が決める方法もあります。もともとあった人間関係のしがらみを避難所に持ち込むことであれば、新たな集団生活によるストレスでの仲違いも起こるかもしれません。どのような方法が、人間関係によるストレスの軽減につながるか、避難生活が長期になればなるほど重要な点になります。
③どこにするのか：避難所には様々な事情を抱えた方が避難してきます。高齢者や障害者などの要配慮者はもちろん、旅行者や帰宅困難者なども身を寄せる可能性があります。また、地震災害の場合は、余震への不安から、屋内での避難生活に不安を感じ、できれば屋外で車やテントを使って生活したい、屋内の場合も出入口付近が良いという人もいるかもしれません。高齢者や障害者用の福祉スペースは、高齢化が一層進んでいる日本では、必須ですが、どこに、どのくらい確保するのが良いのでしょうか。

- iii. 通路と避難口：特に体育館などの、仕切りがなく広い空間を利用する場合は、移動のための通路と、いざというときのための避難口を確保する必要があります。通路は、車いすでも通行可能な幅として、90～110cm が望ましいとされています。避難者の数が多かったり、体育館などの大人数を収容する施設の場合は、避難口は複数確保するのが望ましいでしょう。
- iv. 個室：どのような避難所にも、大部屋だけでなく、区切られた個別のスペースを確保する必要があります。風邪や感染症などが発生した場合の隔離部屋としても使えますし、赤ちゃんや小さい子、出産間近の妊婦、重度障害の方、一人で落ち着ける場所が必要な精神障害の方など、様々な理由で個別スペースを利用したい人がいます。
- v. 掲示板スペース：情報は被災地でとても大切な資源です。より多くの人にいち早く情報が届くように、行政は避難所を情報や物資の集積場所として考えています。より多くの被災者が避難所を中心に、被災者生活を送るからです。ですから、避難所には、避難所で避難生活を送る人のための情報だけでなく、自宅や車中泊など、被災者全体に向けた情報が届きます。口頭伝達やチラシなど、様々な形で情報は届けられます。掲示板を誰もが見やすい位置に設置することは、いち早く情報を拡散し、被災地の復旧・復興を進めるためにも大切なことなのです。
- vi. 物資配布スペース：情報のように、支援物資多くの場合、避難所めがけて送られてきます。避難所には、避難者の受け入れだけでなく、地域の被災者支援拠点としての役割も期待されているため、在宅避難者や車中泊、テント泊など避難所で生活している人以外の被災者に対する支援物資も、避難所で配布する必要があります。自力で取りに来るのが難しい要配慮者に対しては、どうやって届けるのか考える必要があります。避難所で生活している人以外も来られることを考えた場合、どこにどれくらいのスペースを確保すればいいのか、あらかじめ検討しておけば急に物資が大量に届いても慌てずにすみます。
- vii. 着替えスペース：居住スペースでのプライバシーをどのように確保するのかによって変わりますが、気兼ねなく着替えができるスペースは誰にとっても必要です。特に女性や、女児のいる世帯にとっては、プライバシーの確保は非常に優先度の高い問題です。
- viii. 食堂：配布されたり、自身で購入してきた食事をどこで取るのかは、多くの避難所ではあまり重要視されていません。ですが、狭い居住スペースや車の中に滞在する時間が多いとエコノミークラス症候群になりやすいですし、夏場など食品が傷みやすい時期に居住スペースに残しておいて、後で食べることで食中毒になるなど、配布した食事をどこで食べてもらうかは考える必要があります。

- ix. 洗濯場と洗濯物干しスペース：中長期的に避難所で生活する場合、衣類の洗濯は必ず必要です。洗濯には、きれいな水とその水の排水が必要です。また洗濯物を干す場合、下着など他人に見られたくないものもあります。
- x. コミュニケーションスペース：同じ避難所で生活している人たち同士が、気軽に話せる場所を確保することは、避難所内の人間関係を良くしたり、避難者の精神的なストレスを低減させたりなど、避難所内の空気や雰囲気を良くすることに役立ちます。
- xi. ペットスペース：ペットを飼っている世帯はたくさんあります。人によっては、ペットは何物にも代えがたい、家族のような存在です。ペットと引き離されることで、心身に影響が出る人もいます。動物アレルギーの方が避難してくる可能性もありますので、同一の空間で生活するのは難しいかもしれません、ペットと一緒に避難してきた人をどうするのか、ペットはどうのように管理し、飼い主と触れ合えるようにするのか、臭いやエサ、排泄物の処理など、施設管理者にとっても重要な視点です。
- xii. キッズスペース：子どもは大人以上に繊細に、災害によるストレスを受けてしまいます。また、大人以上に柔軟に、ストレスに対処しようとします。子どものストレス対処には、自由に遊べるスペースを確保したり、親など身近な大人のストレス対処が大きく影響します。地震災害でストレスを受けた子どもは、「地震ごっこ」という大人から見れば一見不謹慎な遊びを繰り返すことで、ストレス対処を行ったりします。また、子どもを安心して遊ばせたり、預けられる場所がないと、親は仕事に行けなかったり家の片づけが進まなかったりなど、被災からの立ち直りに影響が出ることもありますので、注意が必要です。
- xiii. おむつ交換スペース：おむつ交換は、交換される側も交換する側も、周りをとても気にします。視線だけの問題ではなく、臭いの問題や、交換時間の問題もあります。おむつ交換が必要なのは赤ちゃんだけでなく、高齢者などの場合もあります。おむつ交換の時だけのスペースを作るという考え方もありますが、おむつ交換が必要な人が生活するスペースを作るというのも、一つの考え方です。
- xiv. 授乳スペース：子育てを経験された女性であれば、授乳がいかに大切で、大変な作業か、特にプライバシーの確保に努力が必要な避難所生活において、いかにハードルが高い作業なのか、想像するのはたやすいでしょう。時間を気にしない赤ちゃんの要望に、平時以上のストレスを抱えながら応えないといけない、災害時のお母さんには周りの理解と支援がより一層必要になります。

- xvi. 勉強スペース：災害が起きたとき、いつか学校は再開し、受験や試験はやってきます。心身ストレスを軽減するためにも、日常生活に近い生活を送ることは、誰にとっても大事なことです。たくさんのいろいろな人と共同生活することになる避難所で、静かに集中して勉強するためのスペースがあることは、児童、生徒や学生、特に受験生には大きな支援となります。
- xvi. 避難所外避難者支援スペース：掲示板や物資のスペースの項でもご紹介した通り、避難所は避難所以外で避難生活を送る人たちにとっても大切な場所です。様々な支援が避難所めがけて集まってくるからです。避難所外で避難生活を送る人たちにも、避難所の人たちと同じように必要な支援が届くように、一方で避難所での生活が脅かされないようにするにはどうすればいいのか、事前に話し合っておくことで地域全体の困りごとが解決に近づきます。

F. 組織

避難所を円滑に運営するための組織を「避難所運営組織」と呼びます。この組織にはリーダーがいて、そのリーダーの下に避難所運営のための様々なチームが作られます。ここでは組織そのものについての考え方と、リーダーについて説明します。

i. 避難所運営組織のあり方

避難所運営の組織について考えるとき、まず考えるべきことは体制と基盤組織をどうするかの2点です。

体制については、会議体形式が良いでしょう。避難所運営に携わるのは行政だけでも住民だけでもありません。施設管理者の協力や外部からの支援が必要です。どういった支援が必要なのかも、時期によって変動するので、関係者が部分的に入れ替わっても問題ない形で体制作りができると良いでしょう。また、避難所運営会議を運営組織のメンバーではない避難者にも見える場所で行うことで、開かれた透明性のある運営になります。そうすれば、避難者からの協力を得やすかったり、避難所を集約したり閉所したりするときに合意形成がしやすくなるでしょう。避難所では、避難者同士の助け合いが必ず必要ですが、避難所内の人間関係が良いほど円滑に行われます。従来の人間関係をなるべく壊さないこと、また避難所内で新しい良好な人間関係がスムーズに作れるようにすること、この両方を実現するためには、運営組織は開かれたものであることが望ましいのです。

基盤組織については、元々ある自治会・町内会のような地縁組織をそのまま活用する方法と、新しく作り出す方法の2種類があります。既存の組織を活用する場合は、指示や情報伝達がスムーズだったり、人間関係による摩擦が少なくなったりするなどの利点がある一方、しがらみが多く臨機応変な対応が難しかったり、一部の役員だけによる閉じられた運営になってしまふ可能性もあります。新興住宅地が多い地域や、複数の地域が一つの避難所で避難生活を行う場合は、地縁組織とはまた違う、避難所生活のための自治組織を立ち上げる必要があるかもしれません。

避難所運営を成功させるための避難所運営組織立ち上げのコツは、女性をいかに組み込めるかです。避難所は生活の場です。そしてそこで生活する避難者の半分は女性です。残念ながら、日本は先進国の中でも男女間の差が非常に大きい国です。家事労働など生活の場を整える仕事の多くは女性が担っているのが実情です。また、子育てや介護など、家庭内での福祉的な仕事の多くも女性が担っています。避難所での生活は自宅での生活と比較して様々な困難が生じます。それらをどう乗り越えて人間的な生活が送れる場にするのか、男性だけで構成された運営組織では限界があるのです。これまでの避難所でも、防災の専門家が好事例として取り上げている避難所の多くは、運営組織のリーダーや重要な役割を女性が担っていました。地域的な特質として、女性が表立って動くとうまくいかない地域もあるでしょう。その場合は、そういったことを理解した男性たちが表の顔役を担い、裏で女性たちが動くなど、地域の事情に合わせて最適な形を模索する必要があります。

ii. リーダーの仕事と素質

避難所のリーダーは、避難所が避難者全員にとってなるべく暮らしやすい、安心して生活できる場にするために、調整したり、問題を解決をしたり、避難所運営組織をリードする役割を担います。ずっと同じ人が続けるのではなく交代制で行うことも可能ですが、短期間で交代になると避難所が安定しないため、比較的長期間避難するであろう人が担う場合が多いです。また、既存の地縁組織を基盤に運営組織を立ち上げる場合は、地区のリーダーである会長や地区長が担う場合も多いです。経験や知識から、地元行政職員のOBや元教員が担うケースもよく見られます。いずれにせよ、非常にストレスのかかる役割であることは間違ひありません。避難者同士のいざこざなど、問題の絶えない避難所ではリーダーが頻繁に変わる傾向があるのはそのためです。

上記のような役割を担う必要があるため、避難所リーダーに向いていると思われる素質がいくつかあります。

①協力者を見つけるのが上手い：リーダーはあくまでも全体の司令塔で、避難所運営の全てについて細かく差配したり決定したり調整するのは不可能です。例えば、炊き出しは慣れている婦人会に一任し、物資配布は人当たりの良い人に任せるなど、この人は信頼できる、協力してもらえる人を見つけ出し、役割を分散させる能力が必要です。

②大人数を率いた経験がある：避難所生活とは、多くの場合100人以上の集団による団体行動です。元々同じ組織だったり、常にこの集団で動いているわけではないので、統率が取れた集団とは言えない状態で避難所は始まります。集団をうまく動かすには、テクニックが必要です。元教員がリーダーを任せられることが多いのは、生徒の引率や指導などで、この大人数を率いる経験を積んでいるからかもしれません。

③防災について頑張っている：平時から防災や災害対応について興味があり、訓練や研修に熱心に参加している人は、避難所や避難所運営についての基礎知識が他の人よりも多いでしょう。知識が多くれば、避難所で起こりうる問題を軽減させたり、より臨機応変に解決方法を考えるゆとりが持てる可能性が高まります。

これらの素質は、避難所リーダーが持っていると役に立つと思われる素質のいくつかであり、リーダーになる人が必ず持っていないなくてはならないものではありません。

G. 課題と対処

避難所では様々な問題が発生します。もし避難所に必要な機能が、レイアウトでも、資源でも、組織でも満たせない場合、発生する問題は増えるでしょう。その場合は、工夫や機転で対処する必要があります。ここでは、これまでの避難所で実際に発生した問題と、それに対してどう対処したのかをお伝えします。これらの問題がおきにくいようあらかじめ準備したり、実際に避難所運営時に困った場合の助けになればと思います。

- i. 避難者の管理：避難生活の期間は、各世帯の状況や受けた被害の深刻さによって違います。ライフラインの復旧までは、多くの避難所で人の出入りが激しくなるでしょう。その場合、この避難所に何人いて誰がどこで寝ているのかや、避難所内にいるのか外出中ののかを把握するのが困難になります。名簿による管理はもちろん、いかに避難者の見える化を可能にするか、工夫を考えなくてはなりません。事例として、パーテーションに表札をつける、朝ご飯時に点呼を取るなどがあります。また、避難者の数が減ってきた頃に、段ボールベッドの導入や大掃除を区画整理の機会と捉えることで、避難者を管理しやすく避難者にとっても過ごしやすくする工夫を実施した事例もあります。

- ii. 避難者の不安：避難者は余震や先の見通しなど、様々な不安を抱えています。避難所で安心できる環境を作ることは、避難所内のトラブルを軽減するほか、避難者の災害からの立ち直りの活力につながります。子どもには自由に遊べるスペースがあると落ち着きを取り戻しやすくなります。余震への不安に対しては、避難者自身が安心できると感じる場所で寝てもらったり、長机を並べてその下で寝られるようにすると言った工夫を実施した事例があります。
- iii. 問題行動：避難者や避難所に訪れる様々な人たちの中には、何かしらの問題行動を起こす人もいます。避難所を訪れる人の中には、避難者の情報を強引に集めようとするマスコミ関係者や研究者、支援者がいます。多くの場合彼らの行動は、被災者のためにできることをしたいという善意によるものですが、避難所という仮の生活の場を必要以上に乱されるのは避難者のためにはなりません。しかし、うまく活用できれば、避難所の生活が快適になったり、より多くの支援を手に入れることができます。例えば、マスコミの取材は完全に排除するのではなく、避難所の居住スペース外で行う、避難所中には入らないようルールを作って、張り紙などで対処した避難所は多くあります。
また避難者の中にも、ストレスなどが原因となって普段と違う行動を取ったり、言動が荒くなったりすることがあります。デマに踊らされて周りの人の不安を煽ってしまったり、窃盗などの犯罪行為が発生してしまうこともあります。厳しく監視・統制管理するのではなく、まず第一にそういうことが起きにくい環境を作ることが大切です。そして、避難者全体が安心できるよう問題行動に対しては素早く対処する必要があります。もし事前の近隣関係から、声の大きい人や文句を言いそうな人がわかる場合は、あらかじめ対処方法を考えて運営組織内で相談・調整しておくのも良い方法です。
- iv. 個別性への配慮：避難所は誰にでも開かれた場所です。本来、どのような人も受け入れられる状態を目指すべき場所です。様々な国籍で違う言語を話す人、違う宗教の人、路上や車上で生活している人、家庭内暴力から逃れており家族に居場所を知られたくない人が身を寄せることも十分考えられます。子どもの夜泣きを気にして、夜は灯りのない外に出るしかない母親や、普段と全く違う環境でパニックを起こす発達障害の子どもを抱えて途方に暮れる親、認知症や徘徊する親を抱えて疲れ切っている家族などの話は、多くの避難所でよく聞く事例です。全ての人が満足できる配慮を提供することは難しいかも知れませんが、少なくとも受け入れようとする姿勢を見せる、理解し寄り添う態度を見せるだけでも、彼らにとっては精神的に楽になるはずです。
- v. 公平性：避難者で協力して避難所運営を行う以上、避難者それぞれに何かしらの役割の担ってもらう必要があります。ですが人によって活動できる時間が違ったり、得意不得

意があります。また支援物資の配給などを巡って、喧嘩になることもあるかもしれません。ここで大切なのは、公平であることと、全く均一・同一にすることとは違います。

「女性だから料理担当」という決め方ではなく、「料理なら手伝える」人が炊き出しの担当になる。甘味などの嗜好品は欲しい人も欲しくない人もいるでしょうから、一人一個必ず配布する必要はありません。避難所で求められるのは「公平感」が感じられるような工夫をすることです。役割分担は避難者自身で決めてもらったり、もしくはあえて分担を作らない方法をとっていた事例もあります。また物資は誰からも見えるところにおいておく、配布方法は椅子取りゲームのように配るなど、明るく楽しい方法を考え出してギスギスしないような工夫をしていた避難所もありました。

- vi. 避難者間での対立：避難所内の自治ができてくると、その中で活動的に動いている人がそうでない人を排斥するなど、避難者同士で対立が起こることがあります。屋内避難者と、施設駐車場で車中泊避難者が対立するなどがよくある例です。寝食は別ですが、トイレなど共用スペースは一緒に使うことになりますが、共用部分の清掃は屋内避難者が行う場合が多く、掃除もしないなら使わせない、といった事態になってしまった事例があります。日中も避難所にいる人と、昼は働きに出て避難所にいるのは夜寝る時だけという人との間にもこういった摩擦は起きます。前述の公平感の項目とも関連しますが、多くの場合の対立の根幹には、不公平感があります。やりたがる人があまりいないゴミ処理やトイレ掃除などを平日日中にいない人の週末の役割にしたり、車中泊の人には屋外の清掃や車を使って物資の運搬を手伝ってもらうなど、助け合っていることがお互いにわかるような工夫を考えて対処している事例があります。
- vii. 暇を持て余す：災害によって仕事や学校がなくなり、急に暇になってしまことがあります。人はやることがないと、自分が社会から求められていないのではないかと感じたりして、元気がなくなってしまいます。表立って言い出せなくとも、何か役割を求めている避難者が、避難所には必ずいます。誰かが「手伝って欲しい」と声をかければ、想定以上に人が集まってきたという事例もたくさんあります。避難所運営には大きな仕事から小さな人助けまで、様々な仕事が発生します。それらをうまく何か役割を求めている人につなげること、避難所内でボランティア班を募って助け合いが活発になるような工夫をしていた避難所もありました。
- viii. 自立性の低下：避難所やプレハブ型仮設住宅など、被災者がたくさん集まる場所には、様々な支援が届きます。被災者にとって支援はとてもありがたいのですが、気がつくと支援されるのが当たり前になってしまことがあります。徐々にそれが進んでいくと、自分たちの生活を再建するために自分自身で一步を踏み出せなくなる、自分たちで

自分たちのまちの復興について考えられなくなってしまいます。それはとても悲しいことで地域全体が不幸になってしまいます。避難所での避難生活で、必要な支援は受けながらも自分でできることは自分でやることを忘れずに過ごせるように工夫すれば、この悲劇を防ぐことができます。避難所で快適に過ごすためのルールを自分たちで決めたり、日常生活により近い形で生活するように心がけることの積み重ねが大切になります。具体的な事例を挙げるなら、避難所内での飲酒はしない、起きたら間仕切りがわりのカーテンを開けるといった日々のルールや、食事も配られるのをただ待つではなく、商店が開き始めれば自分で買いに行ったり、自分の分は自分で配膳して、食器は自分で洗うような仕組みを作っていた避難所もありました。

H. 教訓

地域や災害の状況によって、避難所運営の特徴や難しさは変化します。うまくいった避難所の運営方法が、全ての避難所で最適な方法であるとは限りません。さまざまな避難所で同じような課題やそれに対する対処が行われ、教訓として受け継がれているものもあります。

- 「平時からの、地域内の人間関係や地域活動による住民ネットワークが大切」
常日頃の地域活動で蓄積されたネットワークは、災害など非常時にこそ役に立ちます。
- 「大人数の避難所は運営しづらい、80名くらいがベスト」
避難所開設訓練などを通して、大人数の集団行動を体験してみるのも良いでしょう。
- 「自己完結型支援ができる支援者」
災害時の支援の鉄則は、被災地や被災者に負担をかけない自己完結型の支援です。
- 「プライバシーの確保と教室解放のジレンマ」
プライバシーを確保するためには、なるべく体育館以外の教室も開放して使いたいのですが、学校再開の段取りを考えるとなるべく教室はすぐに授業で使えるようにしたい。
- 「子どもが頑張ると大人も頑張る」
子どもが一生懸命避難所のためにお手伝いをしているのを見ると、多くの大人たちは自分も動かないといけないと感じて行動するようになります。
- 「受け入れが難しい人は断る」
避難所は全ての人に対して開かれた場所ですが、超過密になっていたり、環境が整っていないためここで生活するとその人自身が健康を害してしまう可能性が高い人が避難してきた場合、正直に伝えることも必要な場合もあります。その場合も、ただ受け入れられな

いと伝えるだけではなく、行政や支援者に相談してなにか方法を考える、その間一時だけ身を寄せてもらうなど、何かしらの手立ては講じるべきです。

- 「避難所は地域と学校で運営すべし」

多くの場合、避難所は地域の公立の学校です。施設管理者は学校の先生たちです。本来の学校は子どもたちの教育のための場であり、避難所は一時的に設置される仮の生活の場です。避難者は場所を借りている立場を忘れず、学校側も必要以上に警戒したり心配しなくて良いように、両者が避難所運営に関わるのが望ましいでしょう。実際のところ、学校の先生が避難所運営に関わることを定めた法律はありません。災害時の彼らの本来業務は、学校再開のための作業と、生徒たちのメンタルケアです。避難所運営に学校の先生が関わった事例はたくさんありますが、これらは全て施設管理のトップである校長の方針や教職員の皆さんとの善意によるものです。

- 「様々な事情に配慮する」

避難所には様々な人が来ることになりますので、様々なことが起こります。想定していなかつた事態が発生することもあるでしょう。一律平等に画一的に管理するのではなく、それぞれの避難者の事情に配慮した柔軟な避難所運営が求められます。

- 「他の施設と比較する視点やゆとり」

災害対応や避難所は、非常にバタバタしており、なかなか落ち着いて考えたりするゆとりも持てないかもしれません。少し隣の避難所や隣の自治体の様子を見てみると、今抱えている困りごとを解決するための良い手段や工夫が見つかるかもしれません。

- 「最初から長期避難を想定すべし」

避難所運営マニュアルを作るときや、避難所運営について検討するとき、最低でも一週間以上の長期避難を想定して検討してください。一週間未満の避難所開設は、台風などの風水害で多くの地域が経験済みだと思います。避難所運営マニュアルが必要になるような避難所では、被害の大きい人の場合、仮設住宅を確保できるまで避難生活を送ることになりますので、一ヶ月以上を避難所で過ごす可能性もあります。東日本大震災の際は、最長で9ヶ月間も避難所生活を送られた方達がいました。

5. おわりに

災害とは、自然現象によって私たちが生活する社会を変えてしまい、そのため生まれた被害のことを指しています。自然現象の大きさにも左右されますが、私たちの社会がどれくらい災害に対してそなえられているかによって、災害の大きさ、つまり被害の大きさは変えられます。災害が発生したときに、より多くの人が生き延びられるように、また生き延びた人たちが関連死や二次災害で命を落とさないように、そして復興に向けて力を養えるように、準備すべきことはたくさんあります。災害へのそなえは一朝一夕ではできません。今、みなさんができるところを始めることで、みなさんだけでなく、みんなの子どもや孫、そのさらに子どもたちにとっても、より安全で安心できる社会に近づくはずです。目に見える効果がなく、やる気を維持することも難しいかもしれません。ですが、少しづつでも継続していくことが大切で、そのためのきっかけとして本書が役立てば幸いです。



誰にとっても
安全で高質な避難所の実現

避難者自身で掲げる理念

避難所に求められる機能

課題と対処

組織と
リーダー

レイアウト

資源と
ライフライン

過去の被災地の避難所での教訓

避難所運営に関する大前提

謝辞

本プロジェクトを進めるにあたって、センター長の河田先生をはじめ、上級研究員の先生方には、終始適切な助言と丁寧な指導を頂きました。ここに感謝の意を表します。

加えて、ご多忙にも関わらず、快く好事例避難所をご紹介していただいた皆様やヒアリング調査にご協力いただいた皆様にも感謝申し上げます。本調査結果が、多くの避難所運営に携わる方々の一助になれば幸いです。

最後に、2年間ともに活動してくれた研究メンバーの皆さんとの調査活動や分析での意見交換は、私にとって多くの学びとなりました。本当にありがとうございました。

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター
研究員 高岡 誠子

特定研究プロジェクト

「避難所運営マニュアル作成の手引きの開発

-S スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援-

【研究メンバー】

代表 高岡 誠子	人と防災未来センター 研究員
木作 尚子	人と防災未来センター 主任研究員
松川 杏寧	人と防災未来センター リサーチフェロー (防災科学技術研究所・研究員)
有吉 恒子	人と防災未来センター リサーチフェロー (吹田市・職員)
柴野 将行	人と防災未来センター ディザスターマネージャー (吹田市・職員)
佐々木 俊介	人と防災未来センター リサーチフェロー (早稲田大学・助教)

