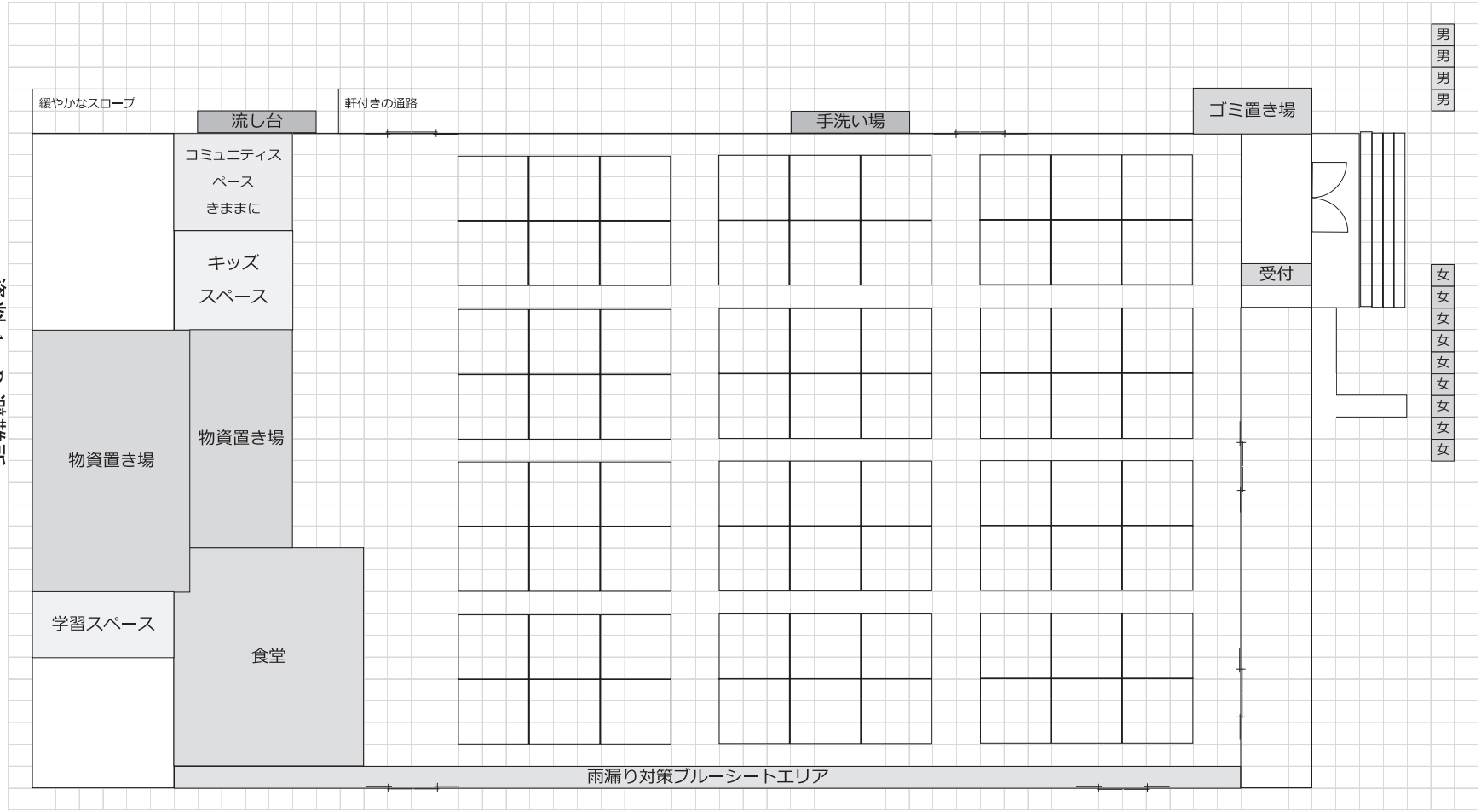
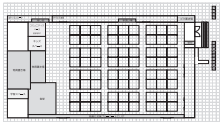
資料編

延べ床面積：1,386m^2
構造：RC造＋S造
規模：地上2階

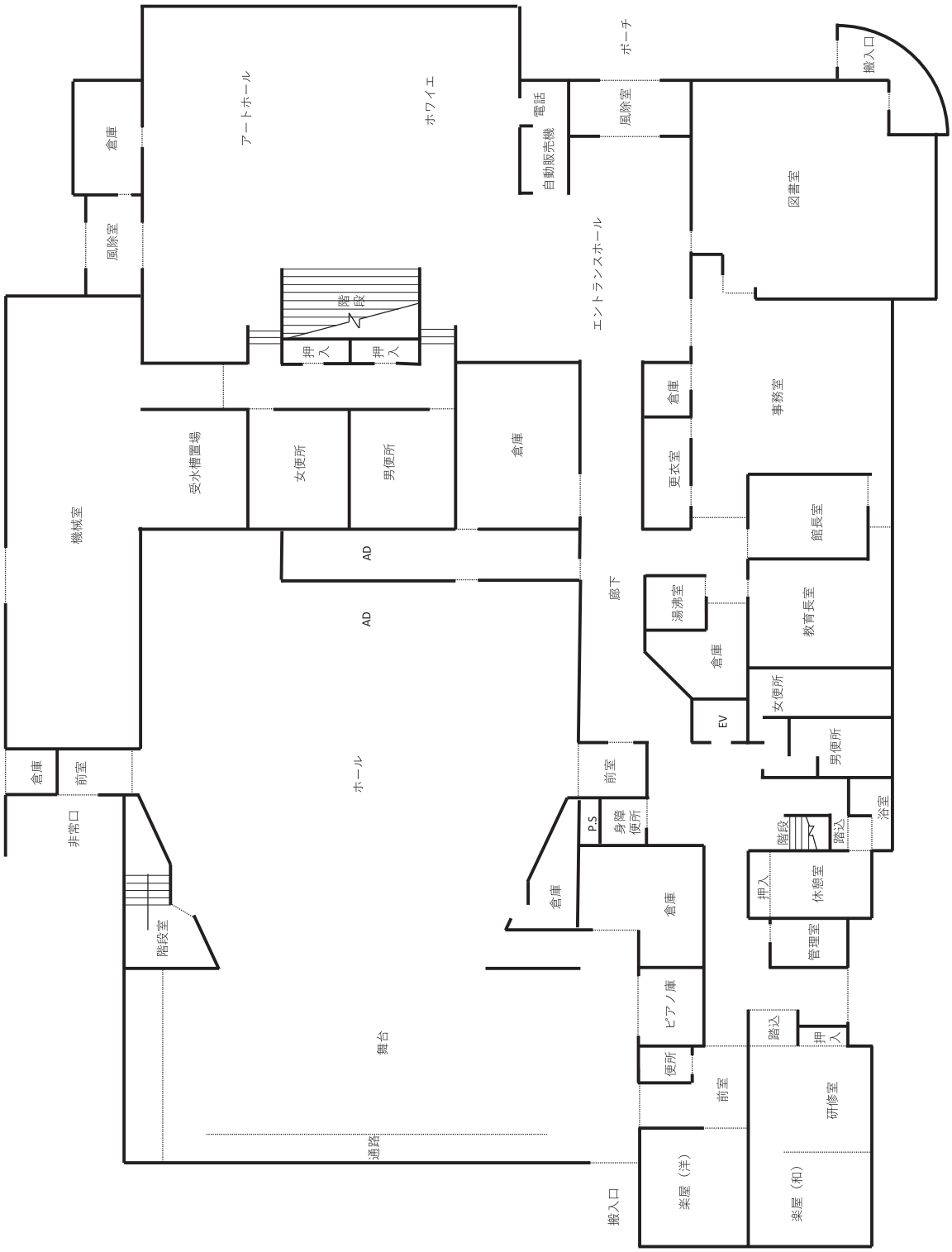




ヒアリング内容及びGoogleストリートビュー、
各地の議員などの訪問報告の写真等を参考にして整理

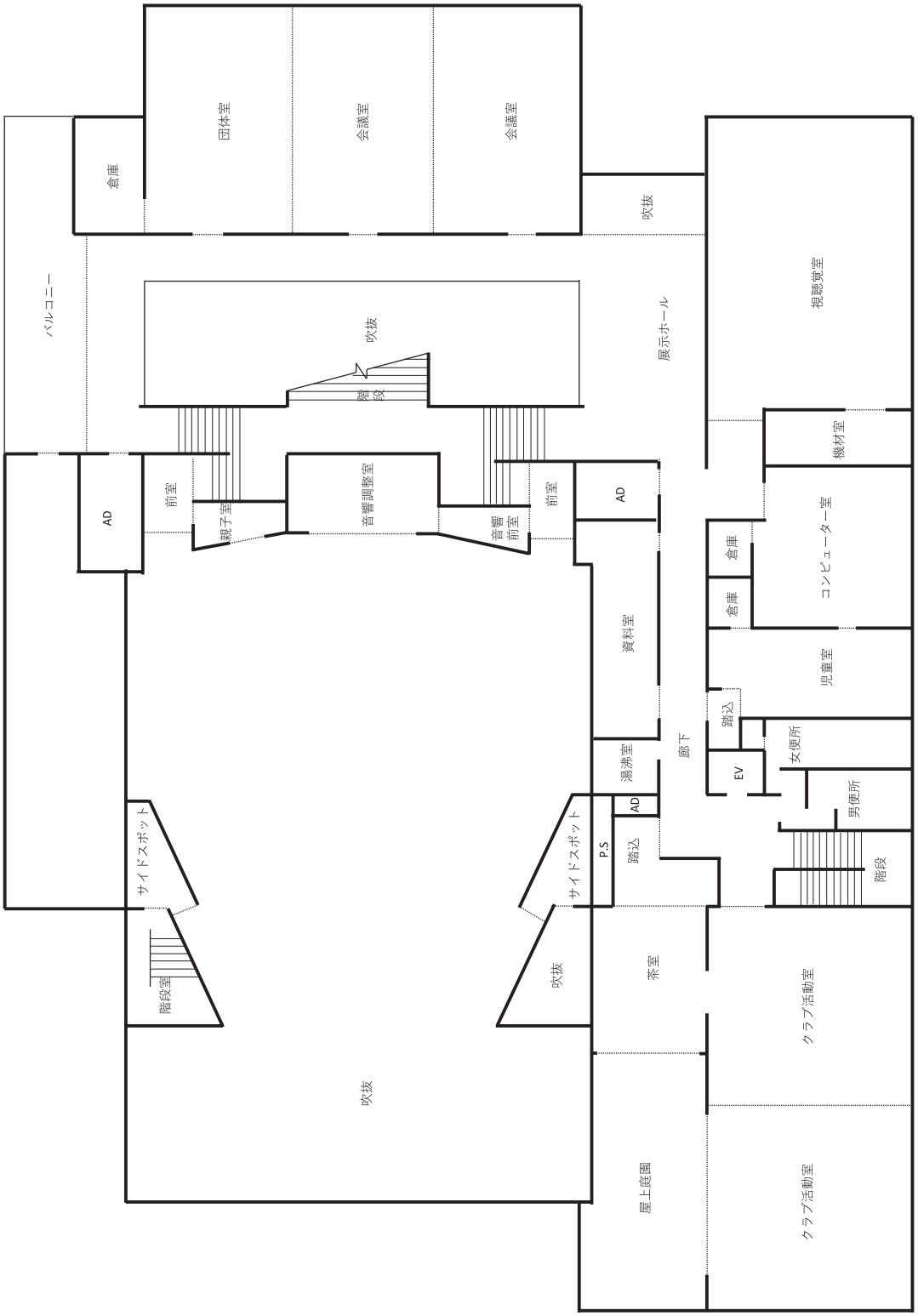
資料1：R避難所

松川杏寧作成



資料２：Ｖ避難所　カルチャーセンター1 階

提供資料をもとに木作尚子作成

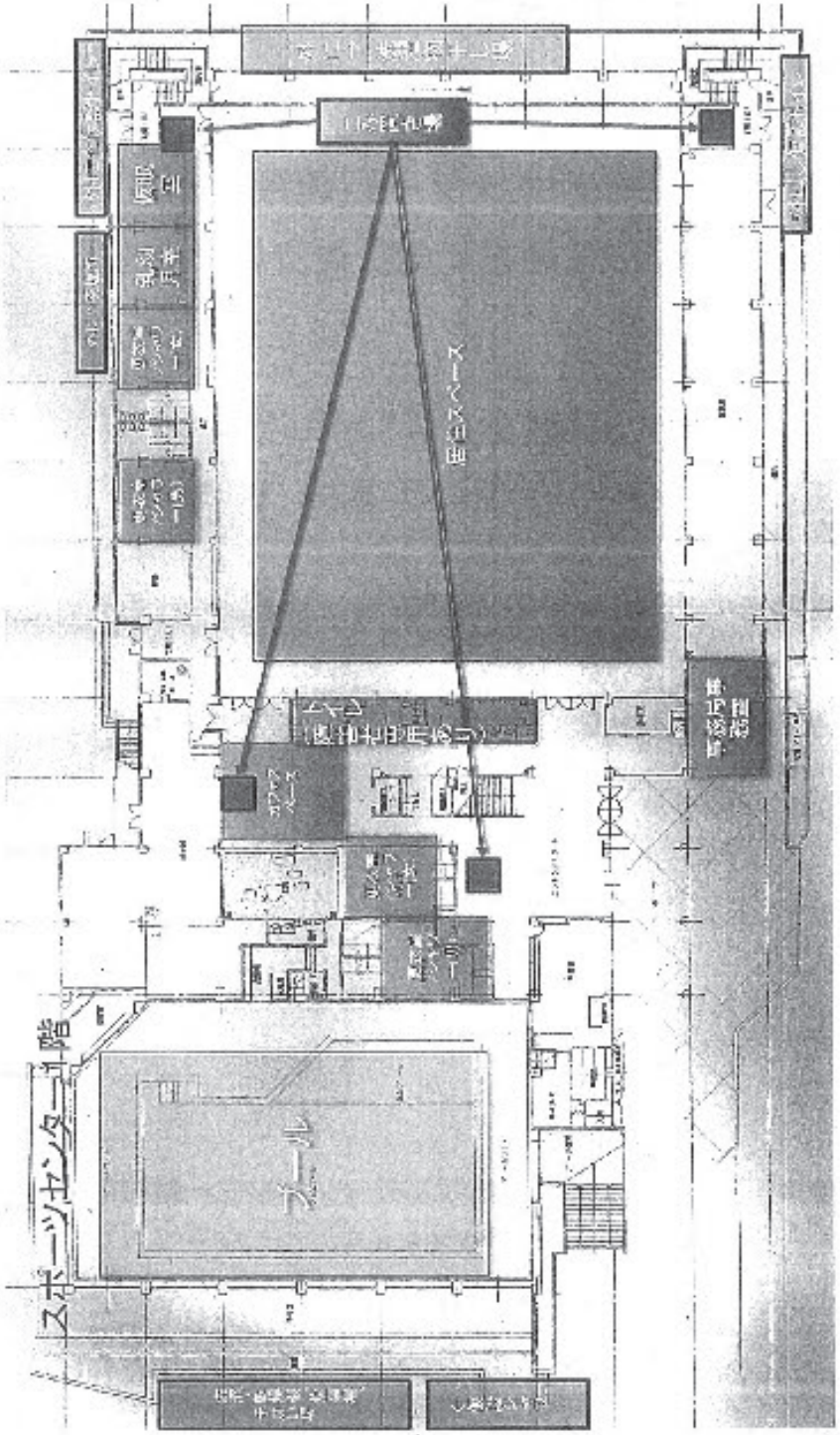


資料 3：V 避難所　カルチャーセンター2 階

提供資料をもとに木作尚子作成

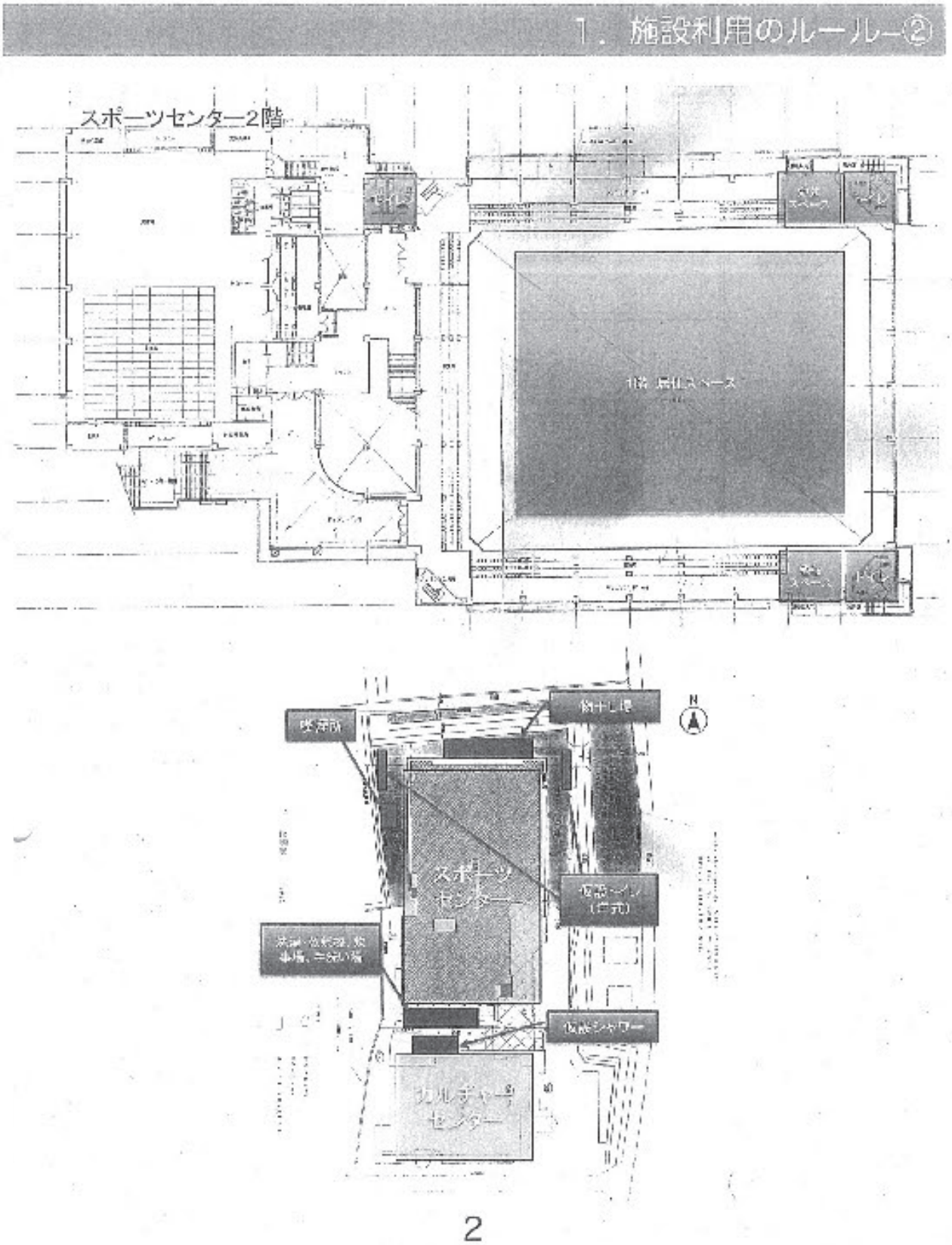
1．施設利用のルール①

施設見取り図



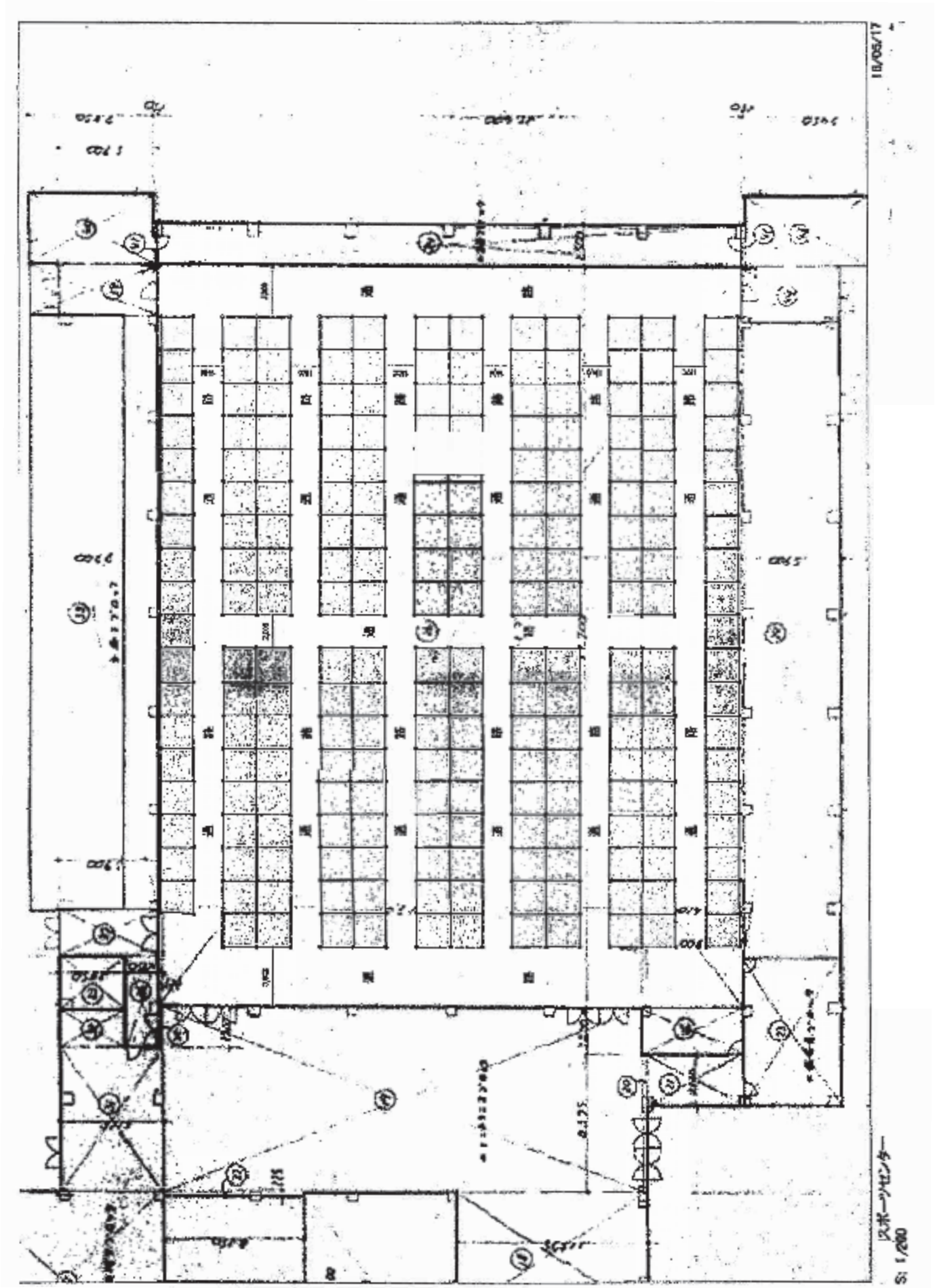
資料４：Ｖ避難所　スポーツセンター1 階

インタビュー対象者提供資料



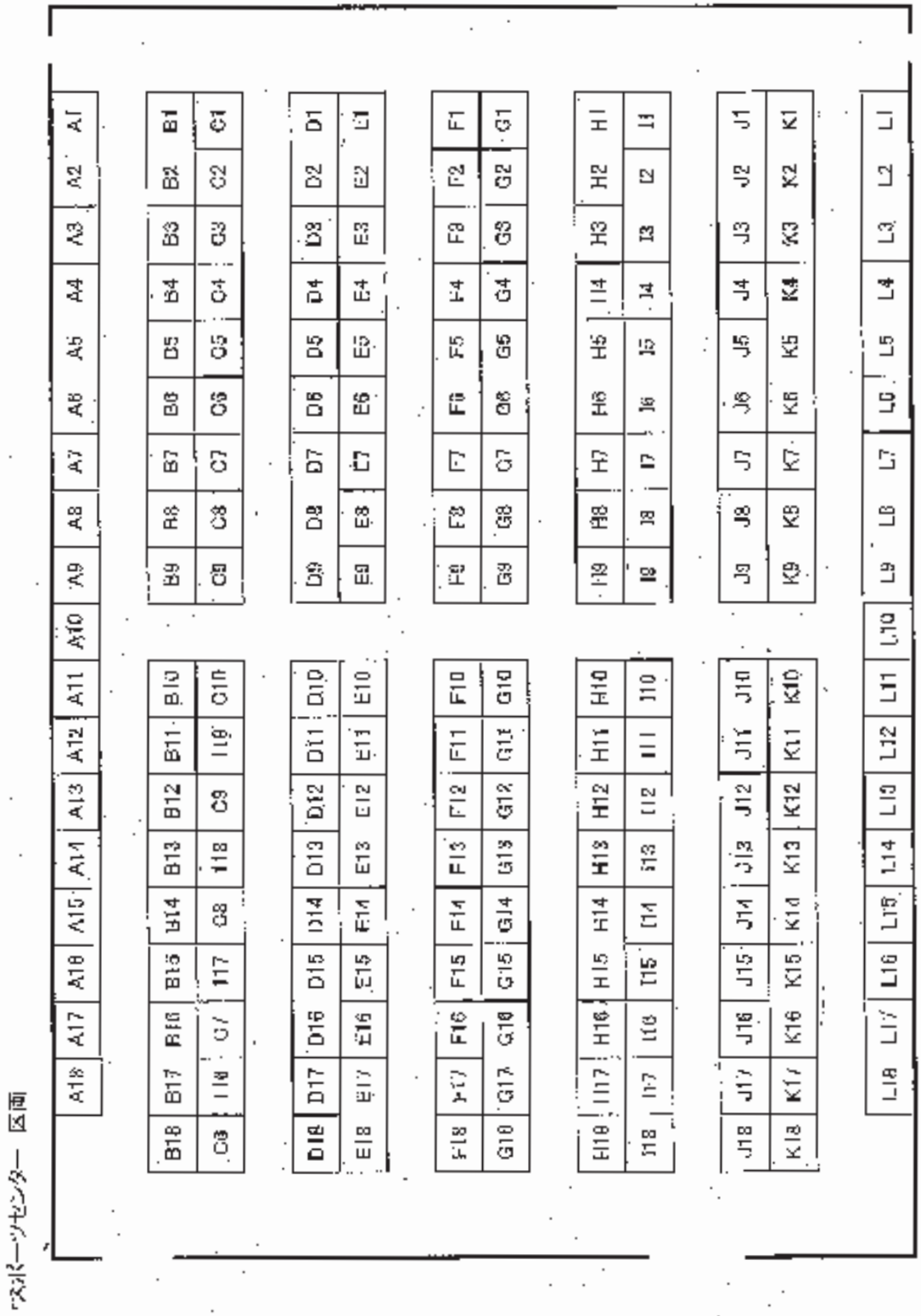
資料 5：V 避難所　スポーツセンター2 階

インタビュー対象者提供資料



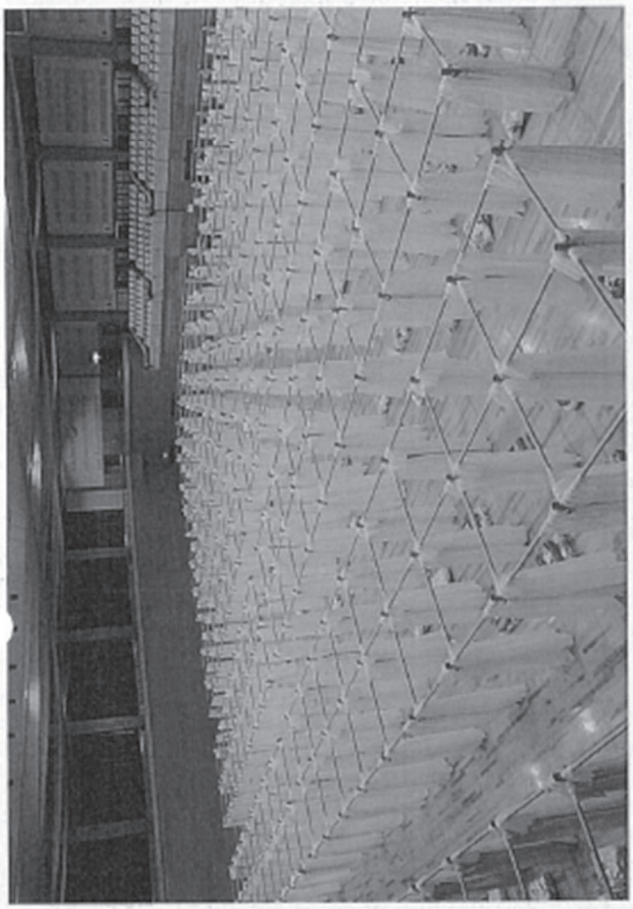
資料６：Ｖ避難所　スポーツセンター

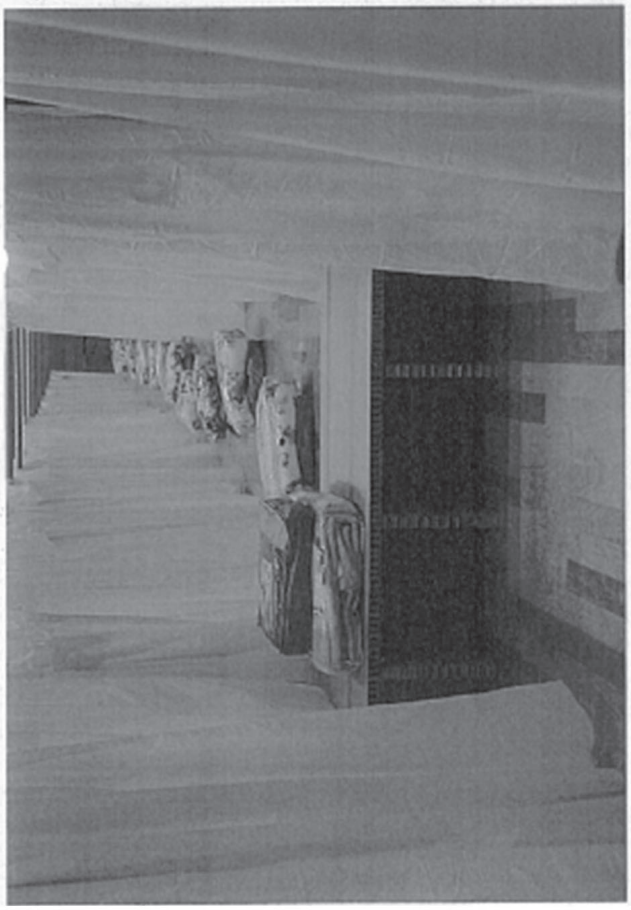
インタビュー対象者提供資料

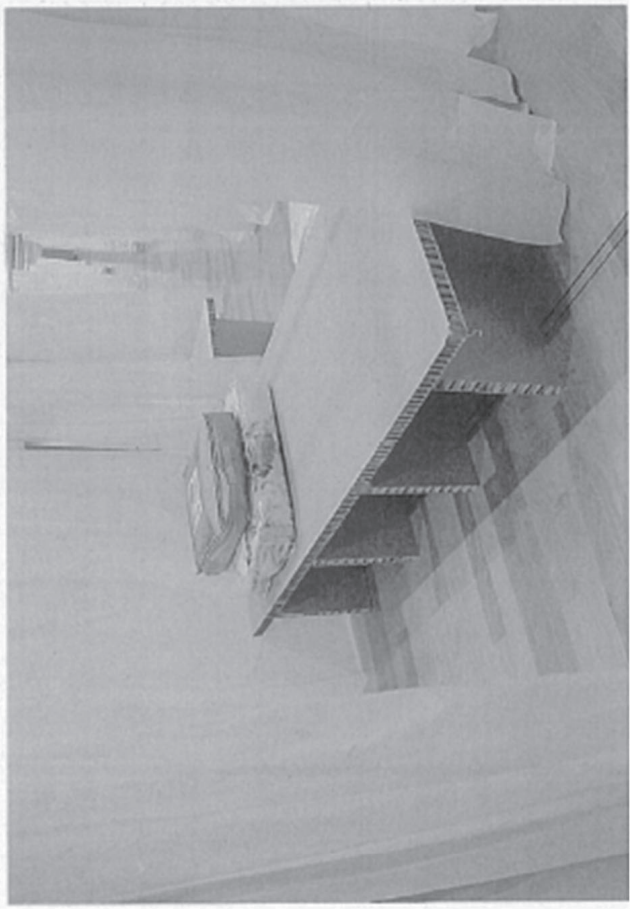


資料７：Ｖ避難所　スポーツセンター区画

インタビュー対象者提供資料

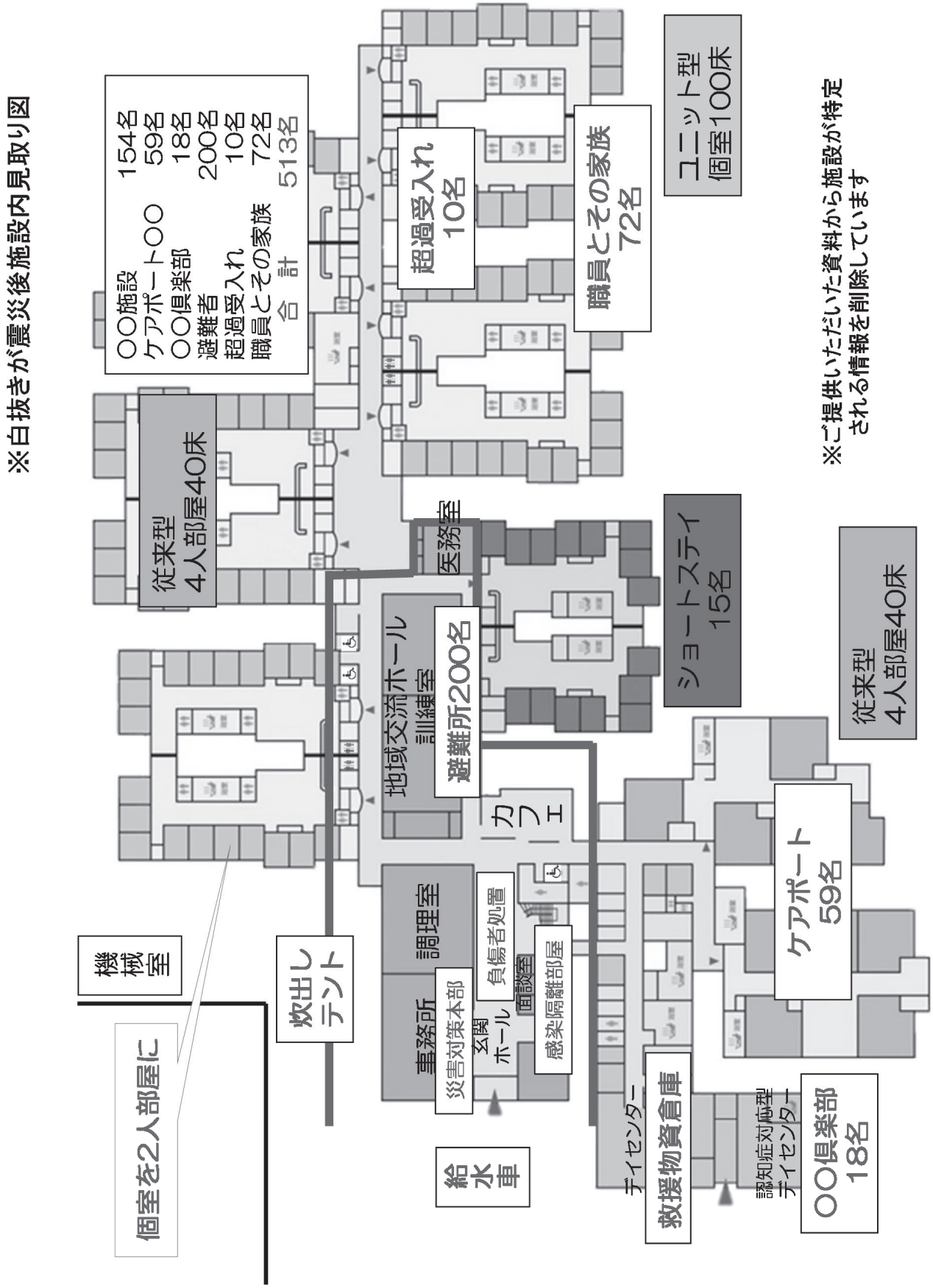






資料８：Ｖ避難所　スポーツセンター写真

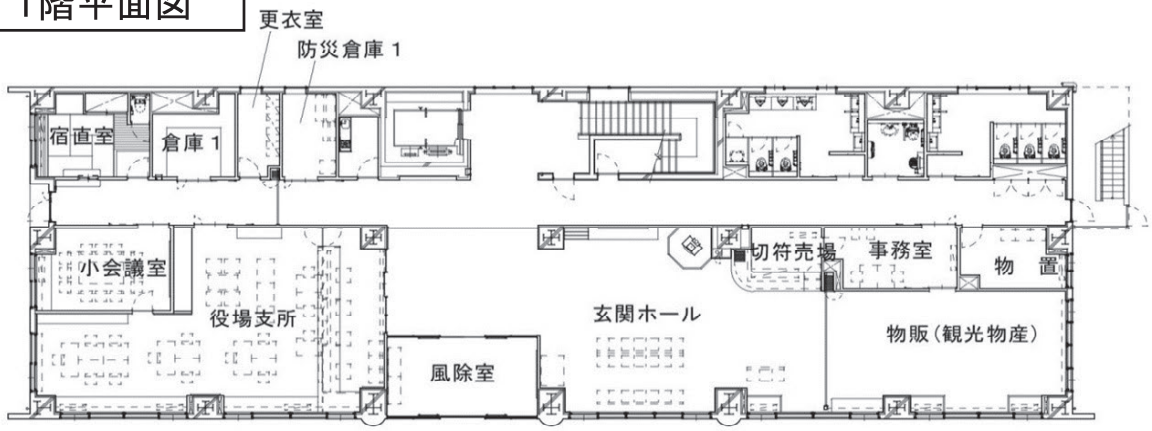
インタビュー対象者提供資料



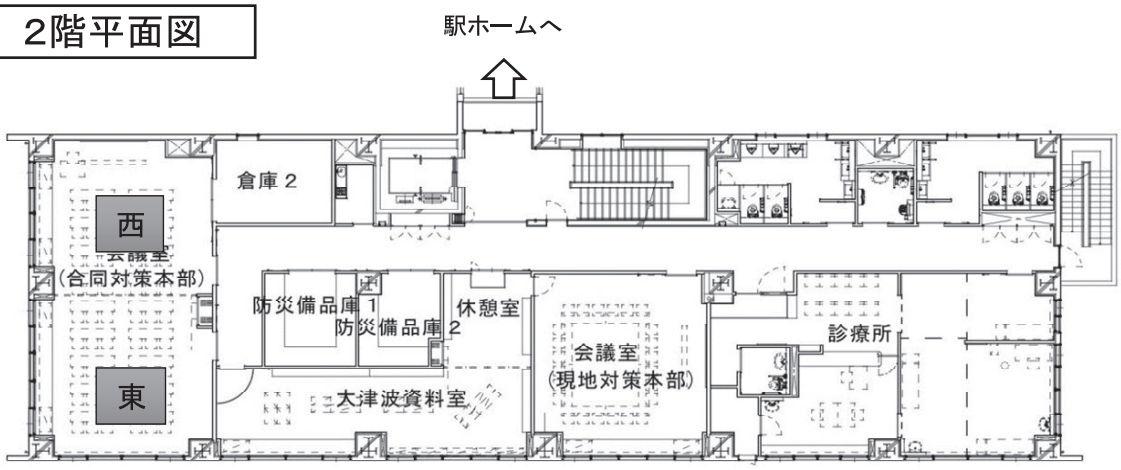
資料 9：S 避難所

インタビュー対象者提供資料を改変

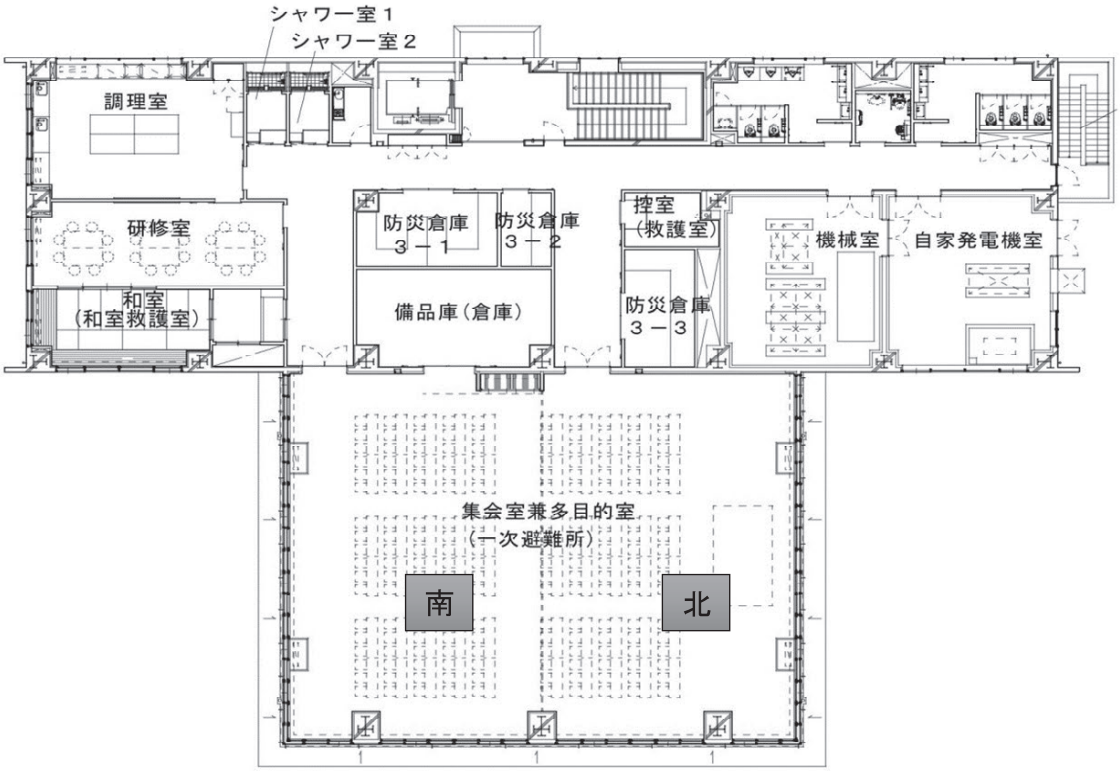
1階平面図



2階平面図

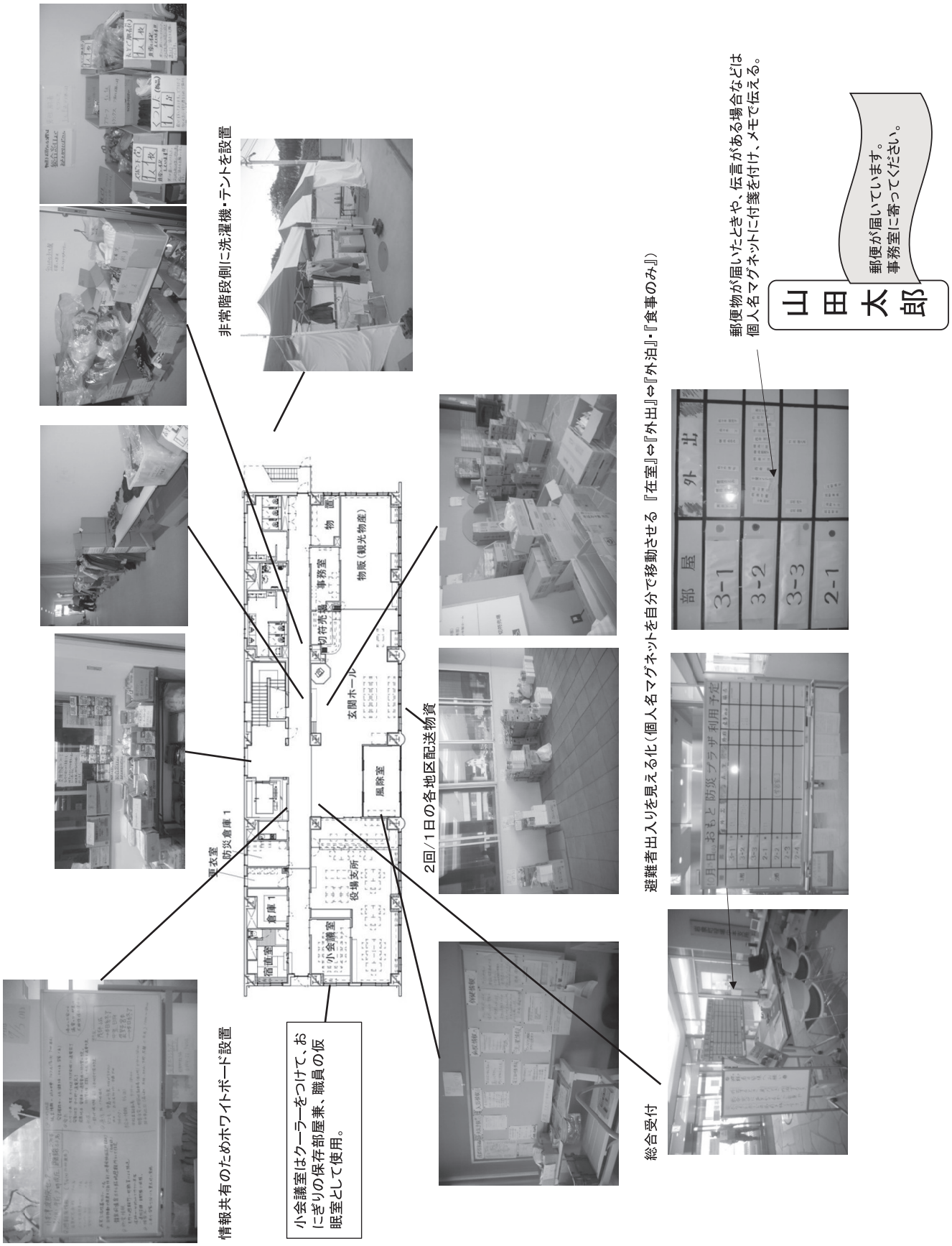


3階平面図



資料 10：D 避難所　津波防災センター平面図

インタビュー対象者提供資料



資料 11：D 避難所　津波防災センター1 階

インタビュー対象者提供資料

資料12：D避難所　津波防災センター2階

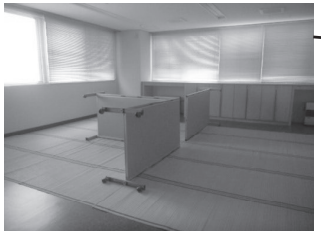
インタビュー対象者提供資料

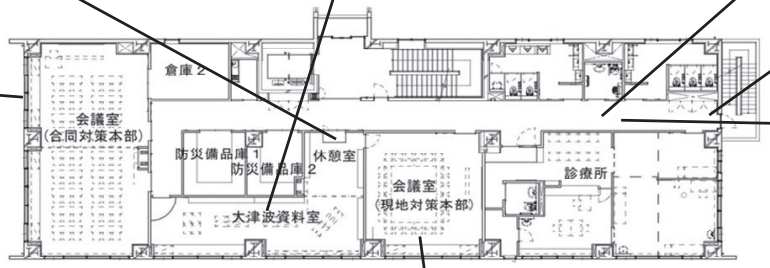
8/30　乳幼児連れ母親スペース

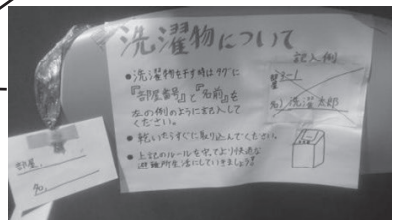
男性入室禁止表示
※発災当初は母と乳幼児に限定

9/3～幼児3人連れの5人家族が滞在

半室に区切って単身男性部屋と女性部屋準備
※男性3人が使用。女性使用希望はなく布団置場に）



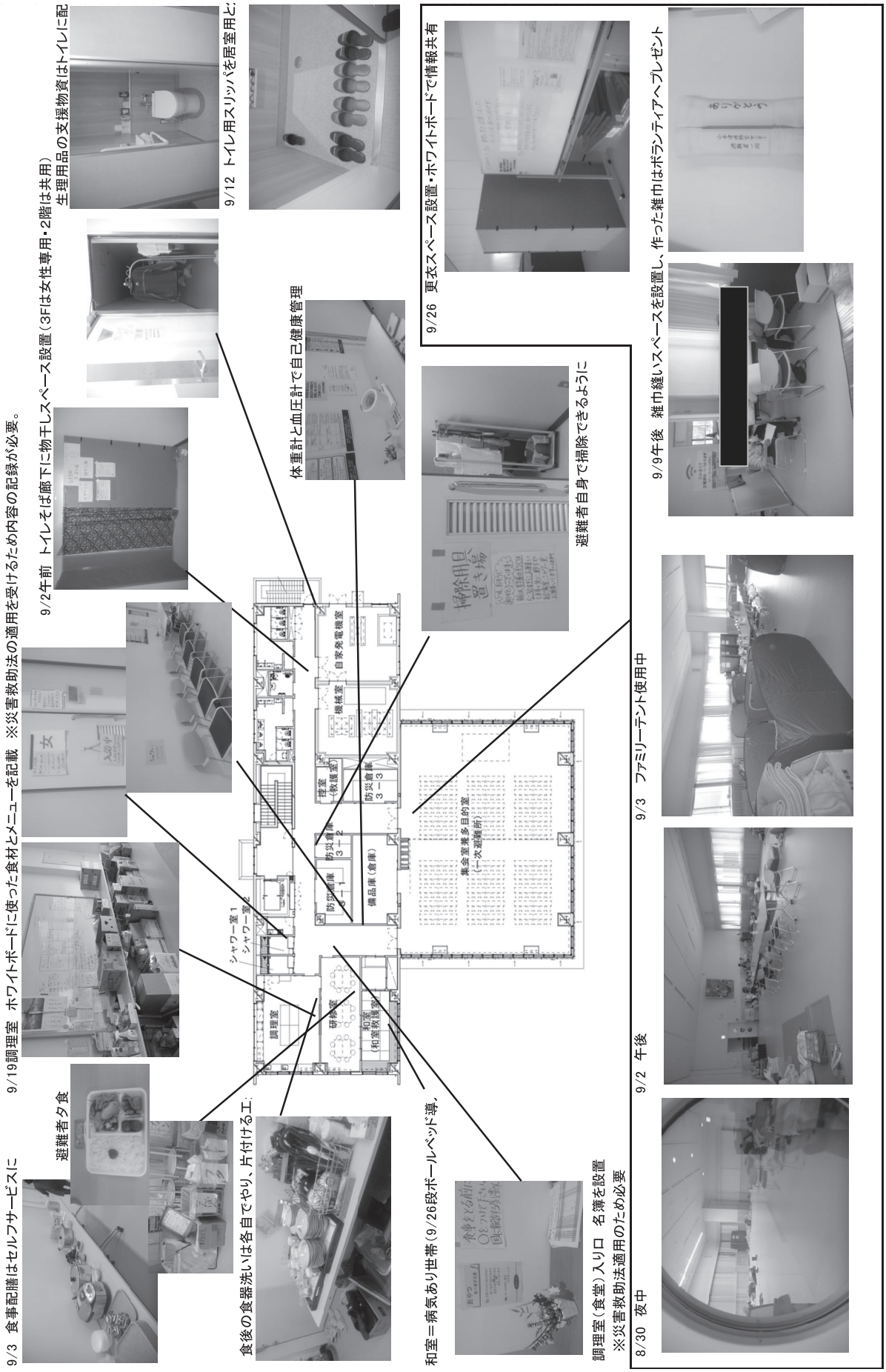




洗濯物管理のために（高校生手作り）

2017/8/31～9/6

室内犬連れ母娘 （ミニチュアダックス） が滞在。その後、多目的室の混雑状況等も踏まえ、犬を専門のボランティアに一時預かりを依頼し母娘は3階へ。部屋は消毒ののち、9/7から7人家族部屋として使用した。



資料 13：D 避難所　津波防災センター3 階

インタビュー対象者提供資料

組織的研究計画

令和元年に作成し、令和２年度加筆

研究テーマ	避難所運営マニュアル作成手引の開発
	：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
種類	特定
研究期間	２年間（令和元年-令和２年度）
研究代表者	高岡誠子
研究参画者	松川杏寧、木作尚子、有吉恭子（リサーチフェロー）、柴野将行（ディザスターマネージャー）、佐々木俊介（リサーチフェロー）

1. 研究の目的・問題意識・研究の全体像

阪神・淡路大震災以降も多くの災害が起こり、数々の経験を教訓とし、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。しかし、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。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。

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となった。この問題を解決することは、今後起こりうる災害時に、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。当初、本研究の今後の最終的な目標として「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った。本研究では、(1) 避難所運営マニュアルを巡る現状の解明(有吉研究調査員個人研究結果も含む)、(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。

本研究の全体像は、手引き書作成の工程とおおよそ一致し、次の通りである。まず、上述の研究目標（1）について、全国の市町村への質問票調査、および、好事例への聞き取り調査を行い、避難所運営マニュアルに関して、主に、a. 各市町村における避難所マニュアルの位置づけや認識、b. 作成過程、c. 利用状況、d. 好事例の現物入手を行う。次に、(2) について公衆衛生（高岡)、安全（木作)、コミュニティーとの親和性（松川)、人権（有吉）の観点から望ましい避難所のあり方についての検討を行う。その後、(3) 避難所運営マニュアル作成手引きの執筆を計画していたが、昨年度中には（2）望ましい避難所のあり方の検

討の結果を導き出せておらず、計画が大幅に遅れている状況である。そのため、(3)の最終的な目標を達成するためには、2カ年計画では困難な状況であり、今年度は(2)に注力していく。

2. 今年度に期待される成果・証明すべき仮説

昨年度は、(1) 避難所運営マニュアルを巡る現状の解明(有吉研究調査員個人研究結果も含む)を行い、DRIレポートで報告書を作成し、調査協力していただいた自治体に配布した。

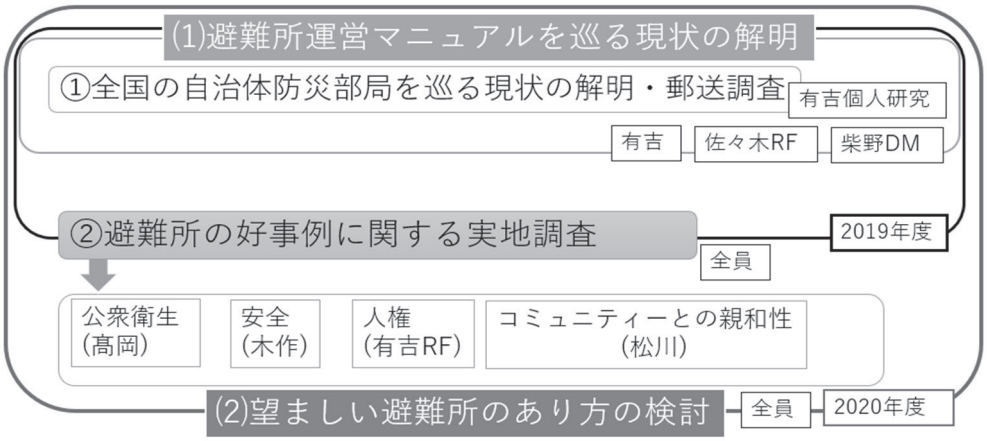
本年度は上述の研究目標 (2) を行い、主に次の成果が得られると期待している。まず、昨年度から実施している好事例への実地調査結果により、好事例に関する現物の収集や避難所のレイアウトの入手。次に、避難所が備えるべき要件を、公衆衛生、安全、コミュニティーとの親和性、人権の 4 つの観点から考察することで、マニュアルの内容の充実のみならず、より良い避難所のあり方の提案も可能になると期待される。上述した「公衆衛生、安全、人権、コミュニティーとの親和性」はスフィア基準や先行研究が掲げる価値をベースとしており、それを避難所の運営や、運営を支えるマニュアルに反映させることは社会的な意義が高いと考えている。上述した4つの要素に関する学術的な成果を実務に活かすことが、本研究全体を通じた期待される重要な成果の一つであると考えている。

今年度は、1) 昨年度中に調査に行けなかった好事例実地調査を追加で行う。2) 好事例の実地調査のインタビュー内容を分析する。3) それぞれの好事例避難所の紹介者へ、評価の視点のアンケート調査をする。これらの結果と、避難所が備えるべき要件を 4 つの観点(公衆衛生・安全・人権・コミュニティーと親和性)を分析視点とし、安全で高質な避難所の要素を提案する。今年度における成果として、これらの調査研究を DRI レポートとしてまとめ、自治体向けの演習での講義資料にすることも検討する。

3. 研究体制

図1は、本研究における体制と計画を示したものである。メンバーは研究員、リサーチフェロー、人と防災未来センターディザスターマネージャーによって構成される。

図1. 研究体制



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

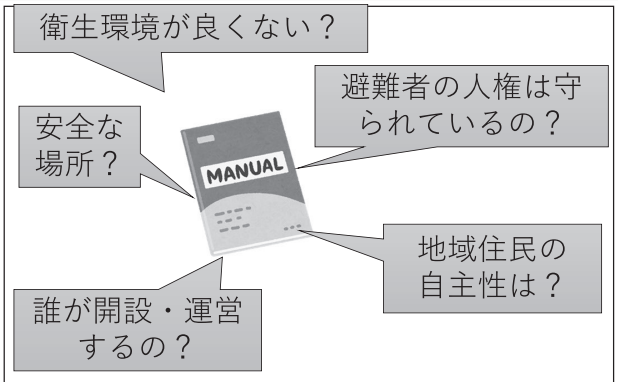
高岡誠子、有吉恭子、柴野将行(ディザスターマネージャー)
松川杏寧、木作尚子、佐々木俊介(リサーチフェロー)

【背景・問題意識】

・東日本大震災、熊本地震での災害関連死の原因、上位2位(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。

・避難所には、避難所運営マニュアルがあるはず。しかし、円滑な開設や運営が実現されていないことが多いのはなぜか？

・良い避難所とは、どのような要件を備えたものなのか？



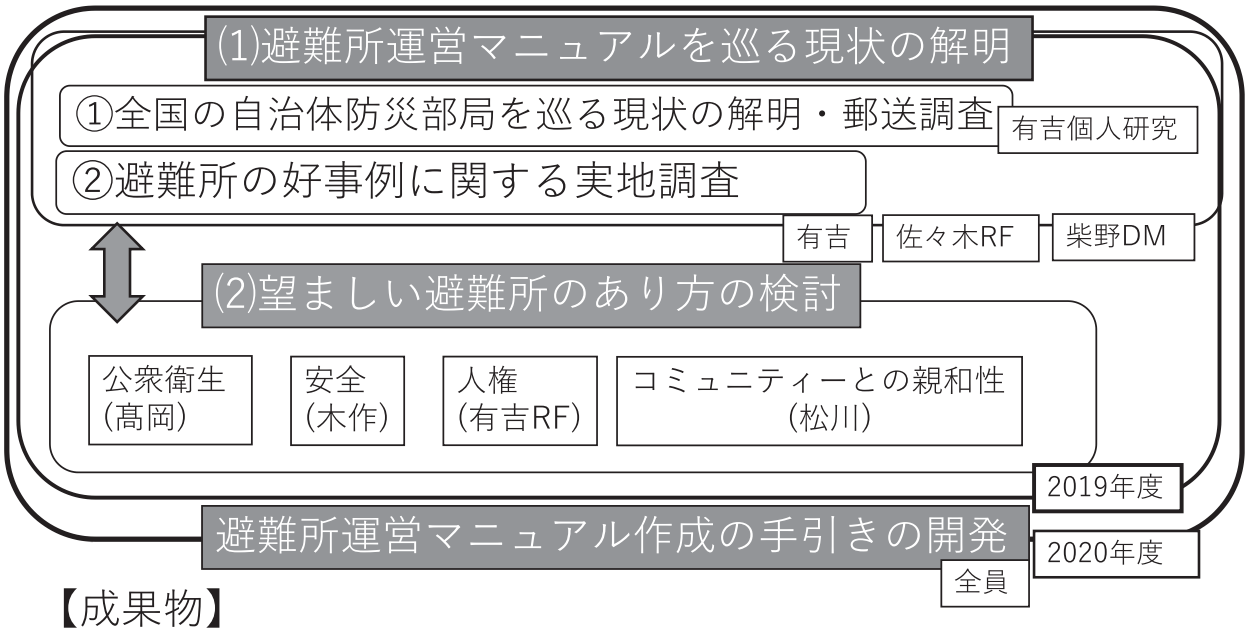
避難所運営マニュアルが鍵!?

【目的】

避難所生活者の身体的・精神的負担を軽減し、災害関連死を出さない安全で高質な避難所運営

(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

【研究方法】



【成果物】

・避難所運営マニュアル作成の手引き書
・原著論文
・自治体向けの演習での講義資料
・仮冊子の作成と出版社への委託による編集(出版助成を得られた場合)

教訓

住民の平時の活動
- 自分たちで避難所訓練
- 住民も交えた運営マニュアルづくり
- 町外のネットワークが大事
- 過去の経験から自主防が誕生
- その後のイベント
- 意識が残れる
- 被災後の継続的な関係性

避難所運営時の教訓
- 80人くらいの小さい避難所がベスト
- 自己完結型支援
- プライバシーの確保と教室間放のジレンマ
- 子どもが暗闇をると大人も順寝る
- 受け入れが厳しい人は断る
- 避難所運営の難しさ
- 避難所は地域と学校で運営するべし
- 様々な事情に配慮
- 他の施設との比較
- 最初から長期避難を想定
- 支援者と被災者の交流

理念

避難所は仮の日常生活の場
- 日常生活に近づける
- 避難所は生活の場
- 避難所はホテルじゃない

避難者が安心できて行政職員も休める避難所運営
- 避難者の安心と職員を守る
- ちゃんと休む
- 早く立ち上げて早く終わる
- 自主的な動き
- 4日目から寒暖意視
- 設備より人間関係

避難所運営の大前提

ハード・ハザード対策
- 冷波避難施設の整備
- 事前準備の徹底
- 災害経験あり
- 水害version も考える

平時の地域の実情を考慮する
- 地域の実情に応じて考える（ハザード）
- 合併前の地域バランス

価値観の違いに対する配慮
- 価値観の違いに対する配慮
- 価値観の違い

機能

安全・安心

防犯
- 便乗犯罪への注意
- 避難所の防犯
- 警察の夜間警備

プライバシーの確保
- プライバシーの確保
- プライバシーの配慮

プライバシーを確保するための方法
- 別室によるプライバシーの確保
- 卓球台で目隠し

保健衛生（専門職監修）

換気
- 換気の徹底

医療提供のための情報
- 医療提供のための情報を避難所から伝えた

衛生管理
- 保健師による衛生管理
- 衛生管理 大 集本学園 44

マスク
- マスク着用の徹底

薬管理
- 地域医療で薬管理
- 薬の管理

消毒
- 消毒
- アルコール消毒の徹底

土禁
- 土足の徹底
- 途中から土禁

専門職による判断

健康管理
- 専門職による配慮
- 専門職による配慮の提供
- 健康管理
- 専門職によるエコノミークラス症候群対応
- 体操の先生による体操
- 人工呼吸器
- 職員がスクリーニング
- 体調不良
- 便秘

掃除

汚物処理
- 汚物処理

身の回りの掃除
- 身の回りの掃除

ゴミ問題
- ごみ収集においが大変

分別
- ゴミの分別

処理方法
- ごみは穴を掘って埋やす

トイレ掃除
- トイレの衛生が大事
- トイレ掃除の徹底
- トイレ掃除当番
- 職員と住民でとお入れ掃除
- 保健師もトイレ掃除
- ボランティアのトイレ掃除
- 住民がトイレ掃除をしないところもあった
- トイレのスリッパは別

食事

弁当発注
- 衛生のためにはコンビニ弁当
- 弁当の発注
- 食事と子供の弁当

差し入れ
- 地元の飲食店
- おにぎりの差し入れ
- パンがたくさん
- ポラセンで食料記布
- 食料はやくきた

自炊
- 自炊に切り替え

種類の配慮
- 介護用の食事
- いろんな離乳食
- 食事への配慮
- 飽きてきた住民

自主避難所
- 自主避難所にも食事配布

調達上の課題
- 食中毒注意
- 食品管理
- 賞味期限切れのパンがきた
- 生鮮食品は手に入らない
- まずは一食

炊き出し
- 炊き出しできた
- 炊き出し
- 炊き出しの材料もらった
- 炊き出し
- 炊き出し
- 炊き出しに差がある
- 野外での炊き出し

課題と対処

本当にあった事実・困りごと

不安
- 不安
- 余震の不安
- 不安な人は施物に入らない

避難者の管理が難しい
- 出入りが激しいので把握困難
- 増から減まる
- 障がい者は車で来る
- 200名以上になると収容が必要

問題行動
- 研究者はじゃま
- SNSでうそや情報を発信
- 金庫あさり

避難者間での対立
- 自治→排斥
- 車中泊と屋内避難者で対立

個別性への配慮が難しい
- 要配慮者は出ていく人もいた
- 温度してくれる
- 子供が泣くので個が大変
- 女性
- 女性への配慮なし

公平性を保つことが難しい
- 公平性を保つことが難しい

みんな役割を探していた
- 自分から取りに来ない被災者
- みんな役割を探していた

工夫と対処

トラブルの対処
- マスコミは中に入れない
- マスコミがくると不安をあおられる
- 報道・メディアの使い方
- トラブルが起こったら解決する
- 文句を言いそうな人への対処

避難者を管理するための工夫
- 掃除の名目で区画整理
- 段ボールペット導入をきっかけに区画整理
- 表札
- 避難者の見える化
- 朝ごはんの時に点呼

避難者によるルールつくり
- 住民とのルールづくりが重要
- 4か月アルコール禁止
- 起きたらカーテンを開ける

日常生活に近い生活ルール
- 自分で完結できる
- 自発的に掃除
- 食事の記布と食べる場所へ別
- 食事の勤務
- 残服が減る

安心できる環境をつくる
- 遊ばせると子供は落ち着く
- 安全な場所で寝た住民
- 机の下に入ると安心
- しかける

暇にしないために役割を与える
- 針仕事
- スリッパの消毒
- 手遊び
- 避難者は積極的に協力してくれた
- 工夫して豊かさを

平等感をつくる
- 平等感を作る
- 物資の運び込みが崩
- 調達元
- 物資
- 物品は人数割り
- 次料品は女性が仕分け
- 備蓄置き場の調整
- 笑いの絶えない物品支給
- システマチックな運営

組織

避難所管理主体
- 避難所管理に住民も参加
- 避難所は行政職員で運営
- 施設の指定管理者が避難所を管理

施設管理者の関わり方
- 管理者の意思決定
- 職員常駐
- 施設職員は寝泊り
- 先生は寝泊まりだけ

避難所内の人間関係
- 関係性づくり
- 避難所内コミュニティの取り扱い
- いろんな地区の人たちと交流
- 顔見知りだと問題が起きにくい
- 知らない人が集まるとストレスで音情が増える
- 仲良しの人が大事
- 都会では隣同士顔を知らない

老若男女共同参画
- お父さん世代不在
- 男性を巻き込む
- 自分のことができないのは高齢年身の男性
- 女性は発言権が無かった
- 女性はバンバンいう
- 女性は率先して炊き出し

新しい人間関係の構築
- お互いに経験を話し合う
- 猫の骨は野草
- お酒！

避難所運営組織の在り方
- 避難所の組織体制
- 伝達事項は区長からがベスト
- 伝達事項を落とし込む組織
- 毎晩役員会
- 自治組織の設立
- 地域組織＝運営組織
- 自主防災による自主避難所
- 自発的な自主運営
- 結束力に差があった
- 全国体

リーダー

ダメなリーダー
- 声の大きい人が目立ってしまった
- 声の大きいリーダーはすぐにやめる
- 大きい声で物事が動いてしまった

個人的な資質
- 大人数でのキャンプを経験
- 協力者を見つけるのが上手い
- 名簿や通信機をもって避難
- 防災頑張ってた

リーダーの苦悩
- 問題のある避難所ではリーダーが変わりやすい
- 長期間いるリーダーのストレス大

よくあるリーダーの特徴
- 区長、会長、役所OBが多い
- 市役所OBが増えた
- 女性のリーダーシップ
- 女性リーダーは難しい
- リーダーは男性
- リーダーは自発的

区長さんは全部知っている
- 区長さんは全部知っている
- 役員皆来た
- 区長の力は絶大
- 次の区長も決まっている
- 区長の任期と権限

資源

ライフライン

電気
- 発電できた
- 電気
- 電気があれば体調管理が楽

情報
- 情報
- 情報

下水
- 下水環境が訴
- 衛生を保つような水が足りない

水
- 生活用水
- 井戸水使えた
- 生活用水の確保
- プールの水をトイレに流す
- ライフラインの確保

冷暖房
- クーラー
- 暖房あり
- 灯油ストーブあったが暖かった
- 灯油を探した

風呂
- 風呂にも入れない
- 温泉が復活
- 自衛隊風呂
- お風呂のあるところとないところ
- 移動式のお風呂

ハード的な既存の資源

既存の設備施設活用
- 新築は暖かい
- 高齢化＝施物古い
- 元幼稚園の設備を活かす
- 発展学級の活用
- 使えない警備員室

畳・和室
- 和室
- 公民館の受持ち込み
- 畳のあるところ
- 公民館畳部屋

バリアフリー
- バリアフリー
- ユニバーサルデザイン
- バリアフリー

トイレ

誰でも使えるトイレ
- 車いすでは使えない仮設トイレ
- おむつ用トイレ
- おむつ用トイレ

トイレが足りない場合
- 仮設トイレの設置
- 仮設トイレの設置
- トイレ大きい
- 屋内トイレはひとつ（女性）
- 仮設トイレなし
- 役に立たない簡易トイレ
- ポータブルトイレ
- トイレを穴掘って増設

既存のトイレが使えるか
- トイレは使えた
- トイレは無事で使えた
- トイレ

トイレの配置と管理
- トイレ近い
- トイレ環境が悪かった

和式VS洋式
- 古いとトイレは和式

人的資源

専門職支援・コーディネート
- 専門職支援
- 専門職のコーディネート

外部
- 専門職の外部応援
- 専門職の巡回
- 支援チーム

活動場所
- 応援部隊用個室
- 教職所の設置
- 自衛隊拠点

内部
- 人手
- 自治会長の訪問
- 消防団もパトロール協力
- ユニークな住民
- 被災していない住民による支援

専門職種
- 安全確認は
- 病院との連携
- 保健師
- 保健師が巡回
- 保健師の巡回
- 警備員常駐
- 介護職
- 管理栄養士
- 看護師が訪問
- 元看護師の市議会議員
- 看護師（地元）
- 女性警官巡回
- 助産師
- カウンセラーの巡回

物的資源（備蓄や支援物資）

情報機器
- TVとwifi

プライバシー確保用品
- シーツのパーテーション

冷蔵庫
- 冷蔵庫は班単位

避難者管理名簿
- 名簿
- 帰宅者名簿
- 受付の名簿

衛生用品
- 消毒用物品
- 掃除用具
- 衛生を保つような物資が足りない

飲食物
- 食事
- 水の確保が困難
- 水
- 飲料水

寝具
- 段ボールベッド
- 段ボールベッド
- パイプベッド
- 段ボールベッド
- 段ボールベッドとパーテーション
- 布団なし 後から毛布
- 日赤マットで暖暖
- 学校のマット活用
- 運動マット
- 日赤マット

レイアウト

必要なスペースの種類

キッズ
- キッズ

掲示板
- 壁は掲示

食堂
- 食堂
- 食堂もなし
- 食堂

物資
- 物資
- 食糧庫
- 大きい仮置き場が大事
- 物資スペース
- 生活空間と物資置き場の近さ
- 体育館の半分が物資拠点

コミュニケーションスペース
- コミュニケーションスペース
- カフェスペース
- サロン

洗濯物干し
- 洗濯物干し場
- 洗濯一切できず

おむつ
- おむつ

勉強スペース
- 勉強スペース
- 学生

授乳
- 授乳
- 授乳室

着替え
- 着替え
- 着替え

受付
- 受付は裏口
- 受付

通路と避難口
- 通路と避難口の確保
- 通路
- 通路は90cm（車いす用）
- 住民たちで歩くスペースを確保した

ペット
- ペット
- ペットは外
- ペット
- ペットは遠く

避難所外避難者の支援スペース
- 在宅・車中泊への支援
- 在宅への支援

集団の居住スペース

誰が決めるのか
- スペースは住民自身で
- 記置は自分たちで決める
- 場所取りは早い者勝ち
- 場所は自由
- 場所は早い者勝ち
- 区分けは行政が決めた

何を基準に区分するのか
- 地区別
- 地区
- 地区
- 世帯単位で区切りをつけた
- 生活習慣

どこにするのか
- 高齢者はトイレの近く
- 障害者高齢者は入り口近く
- 車いすスペース
- 神経質な人は
- 余裕を避けて
- 車中泊たくさん
- 駐車場満車
- 車中泊スペースなし
- 校庭までは車中泊なし
- 一人当たりのスペース
- 避難スペースの確保

個別の居住スペース

赤ちゃん
- 赤ちゃん

隔離部屋
- 隔離部屋（感染症）
- 感染症対策
- 長期滞在者

高齢者
- 高齢者
- 高齢者が洋室

妊産婦
- 妊産婦

重度障害
- 重度障害
- 寝たきりの人は別室
- 別室

小さい子
- 小さい子は個室
- 子ども
- 子供
- 子どもうるさい

- 体育館のみ
- 校長判断で教室開放
- 避難所は体育館のみ
- ホワイエ

避難所12ヶ所のグランドKJ法結果

DRI調査研究レポート 2020-03
DRI Technical Report Series【vol.48】

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－

発　行／Published

2021年３月／March 2021

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
tel (078)262-5060　fax (078)262-5082
http://www.dri.ne.jp

印　刷

商工印刷株式会社

〒651-0094 神戸市中央区琴ノ緒町4丁目5-7
tel (078)221-1113

阪神・淡路大震災記念　人と防災未来センター
The Great Hanshin-Awaji Earthquake Memorial
Disaster Reduction and Human Renovation Institution (DRI)

http://www.dri.ne.jp

ホームページ
DRI Website

調査研究レポート
DRI Technical Report Series