

### 第3節 広域災害時の緊急避難組織のあり方に関する提言

本節では、阪神・淡路大震災の避難所運営に関するわれわれの研究知見と他の団体による提言（尼崎市・財団法人あまがさき未来協会，1996など）や有識者への面接（本章第1節）にもとづき、行政や市民に対して、広域災害時の緊急避難組織の運営に関する提言を行う。第1項では、有識者への面接結果を紹介する。第2項では、自治体の防災対策の見直しに関する提言を行い、第3項で広域災害時の避難所運営の原則を呈示する。第4項では、避難所運営マニュアルの例の形式をとって、避難所リーダーの具体的な課題を示す。

なお、本提言が対象とする「避難組織」は、広域災害後に形成される「避難所」などの緊急避難組織（第1次避難組織）に限定している。

注：本節は、松井ほか（1997）に大幅に加筆したものである。

#### 第1項 避難所運営に関する有識者の意見

1999年4月5日、（株）防災&情報研究所代表高梨成子氏にお会いし、広域災害における避難所運営に関する意見を伺うことができた。同研究所は災害に関する調査を多数行い、防災対策のあり方や情報社会の進展とメディアに関する研究や提言を行っている研究機関である。同代表は、これら研究を統率し、防災関係の各種委員を歴任されている。

下記に聴取した内容のうち、本報告に関連する部分の要旨を掲げる。

「災害発生後に設置される「避難所」は、あくまでも被災した人々が一時的に雨露をしのぐための、次の地域生活の復旧・復興に向けてのステップとなる通過点である。

阪神・淡路大震災では、避難所運営をめぐり、豊かな社会が被災したときの災害救援のあり方や、高齢化社会の縮図とも言えるさまざまな問題が露呈した。また、外部からのボランティアなどの救援に頼りすぎると、被災地の自立的復旧・復興に影響を与えることが明白になった。

その後、これらの教訓を受け、避難所の担当者を決めたり、弱者向けの福祉避難所を事前指定するなど、全国各地で災害後の避難所運営に関する対策が進んでいる。避難所運営は、被災者の生活再建に向けての第一歩となるものなので、できるだけ避難者中心で自立的に運営されることが望ましいが、高齢者や身体障害者の弱者への支援なども考えると、地域の実情にあわせ、ボランティアの受け入れ方法なども考慮しておくことが望ましい。また、

地元経済の早期復旧，再建に向け，救援活動への地元企業などの活用や，民間を含めた宿泊施設などの活用などの救援の仕組みを考える必要がある。」

この聴取結果も参考にして，われわれ研究グループは，第2項に挙げる提言を行う。

## 第2項 広域災害時の避難所運営に関する提言

広域災害時の避難組織のあり方について，われわれは，表3-3-1に示す5点を提言する。

表3-3-1 広域災害時の緊急避難組織の在り方に関する提言

- |                      |
|----------------------|
| 1 防災リーダー制度の設立        |
| A 防災リーダーの任命          |
| B 防災リーダーの役割          |
| C 防災リーダーに求められるもの     |
| D 防災リーダーの育成          |
| 2 防災システムの見直し         |
| A 避難施設としての設備の見直し     |
| B 備蓄物品の見直しと物資調達体制の整備 |
| C 情報システムの整備          |
| D 避難施設の指定枠の拡大        |
| E 地域避難センターシステムの構築    |
| 3 ボランティアとの連携         |
| A ボランティア受入れシステムの構築   |
| B 広域ボランティアの組織化       |
| 4 市民を巻き込んだ防災活動       |
| A 災害対応マニュアルの整備       |
| B 防災コミュニティ活動の実質的な展開  |
| C 避難所運営を考慮した防災教育     |

この提言では，避難所運営を下記の4段階に分けて捉えている。各段階の時期設定は，第1章で示した事例分析や調査結果にもとづいているが，実際の災害への適用にあたっては，発災後の状況にあわせて柔軟に受け止めていただきたい。なお，民有地などに開設された非指定避難所で

は、組織安定期に解散し、組織縮小期にいたらないケースもある。

- (1) 緊急対応期 … 発災直後から3～7日間程度
- (2) 組織形成期 … 発災後3～7日から1～2ヶ月程度
- (3) 組織安定期 … 発災後1～2ヶ月から4～6ヶ月程度
- (4) 組織縮小期 … 発災後4～6ヶ月以降

## 1 防災リーダー制度の設立

広域災害の避難組織を運営するために、防災リーダー制度の設立を提言する。同制度は広域災害時に、公的な避難所に指定されている小学校や中学校などの施設において、避難組織の運営と地域の救助活動を指揮するリーダーを、地域住民や地元勤務者の中から用意する防災システムである。

広域災害時の避難組織の運営に関しては、多くの自治体で、施設職員（多くの場合は小中学校の校長）や自治体職員、自治会・町内会などの既存組織の役員に運営を任せる防災計画を立案している。しかし、被災時の施設職員は限られた資源を駆使して本来の業務（学校長であれば、被災した児童や生徒の安否確認、被災下での勉学の補償など）を行なわなければならない。自治体職員は、業務上地元と日常的に接触することが困難であり、地元との信頼関係も十分には築きにくいいため、避難組織の運営には不適格である。自治会や町内会組織の役員には高齢者が多く、体力を必要とする緊急時のリーダーには不向きな方が少なくない。

広域災害時に避難所運営に携わる人材は、被災地の地元住民や事業所勤務者であると考えられる。

### 防災リーダーの任命

防災リーダーとしては、地元住民や地元事業所に勤務する人々の中から、自治体と施設管理者（学校長など）と住民組織（自治会・町内会や地元事業所）との合議によって、学校区に在住する住民や地元事業所勤務者3～6名を選出する。

### 防災リーダーの役割

防災リーダーは、災害直後に避難所に到着した順に活動を開始する。避難者と避難施設管理者（通常は学校長）と行政との関係を調整しながら、避難組織の運営を司り、地域の救援や復旧活動を支援する。防災リーダーは、避難所運営マニュアル（本章第4節参照）に則り、緊急対応期と組織形成期の課題（本章第3節参照）を遂行する。避難所に複数の防災リーダーが到着した場合には、役割を分担したり交代制を敷いて、十全な活動を行うように工夫する。

防災リーダーの活動は、緊急対応期と組織形成期に限定し、避難者の組織化が成功した時点で、避難者の合議による複数の「選出リーダー」に交代する。選出リーダーも、交代制や合議制、分担制などによって運営し、独裁的運営を防止する。組織化が成功した後の防災リーダーは、選出リーダーを支援する。

### 防災リーダーに求められるもの

緊急対応期の活動を考慮して、防災リーダーは、十分な体力があって、地元の住民や事業所勤務者と面識があり、信頼されている人が望ましい。防災リーダーには、避難組織内では公平さや柔軟な判断力や決断力が求められる。避難組織内においては、人望があって抑えが効き、公平で、対外的には行政などとの交渉能力を有しなければならない。

### 防災リーダーの育成

防災リーダーに対して自治体は、事前に十分な指導や教育を行い、人材を育成する必要がある。必要と考えられる指導や教育の具体的な内容を、表3-3-2の1～3に示す。また、被災時に十全な活動を行うためには、表3-3-2の4～6に示す関連組織との交流や地域活動も必要である。

表3-3-2 防災リーダーの教育内容と準備活動

<p>教育内容</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1 広域災害に関する基本的知識 広域災害で想定される被災状況、被災者の心理、組織運営の基本原則など</li><li>2 各地域の現況と予想被害 予想される被害、地元の特性に合わせた避難の仕方など</li><li>3 避難所運営マニュアルの理解</li></ol> <p>準備活動</p> <ol style="list-style-type: none"><li>4 施設職員（学校長や教員）との交流 施設の備蓄の現状の把握、設備や備蓄物資・機材の利用に関する事前協議など</li><li>5 地域の探訪・地域住民の把握 住居の状況、要介護者の把握など</li><li>6 行政機関や関連団体との協議 行政・警察や消防・広域ボランティア団体・保健所や医療機関（医師団体など） 他の避難所の防災リーダー</li></ol>
--

## 2 防災システムの見直し

防災リーダー制度以外に、現行の制度では看過されがちな防災システムの改善点を挙げる。

### 避難施設としての設備の見直し

公的な避難所に指定されている施設では、建物が耐震性や耐火性を有するだけでなく、十分な収容能力や避難者の利便性を考えた施設のあり方（例えば、電気容量の拡大、成人用トイレの増築、施設のバリアフリー化、昼や自炊設備のある部屋の整備など）を検討し、不十分な点を補うことが必要である。

### 備蓄物品の見直しと物資調達体制の整備

緊急救助用の資・機材を準備し、乾パンを中心とする非常食体制をふだんの食生活にあわせて見直し、災害弱者用の飲食物も配備する。被災地外から迅速に物資が搬入できる体制や、地域内の物資調達体制を整備する。

### 情報システムの整備

緊急対応時においては、避難者に関する各種情報や、必要とされる物資やボランティアなどの情報を、伝達するシステムが必要となる。組織安定期には、仮設住宅などの2次避難施設に関する情報、復旧・復興に関する情報なども必要となる。これらの情報を、迅速かつ効率的に伝達しあう情報システム（停電時にも稼働できる通信システムを含む）や、錯綜する情報を整理し保管するシステムを構築する。

### 避難施設の指定枠の拡大

阪神・淡路大震災においては、公的避難施設に指定されなかった各種施設が避難所として利用された。広域災害に対する防災計画においては、指定避難施設を公立小中学校などに限定せず、公立の高校や大学、公的機関が所有する各種施設へと拡大することが必要となる。私立校にも協力を要請したい。都心部では、大規模事業所への要請も検討する必要がある。

災害弱者用には独立した避難施設を設け、避難した災害弱者の意向を尊重しながら、それらの施設への移動を配慮することが望まれる。

### 地域避難センターシステムの構築

上記の指定拡大を行っても、広域災害においては、臨時の非指定避難所が発生する可能性が高い。このため、指定避難所を「地域避難センタ

一」とし、周辺の非指定避難所を包含する地域システムを準備する。具体的には、公立小学校を地域避難センターとし、校区内の指定外避難施設を包含するシステムなどが考えられる。

地域避難センターでは、行政とボランティアの協力を得て、周辺の避難所への情報伝達や物資の配分を行う。組織安定期には、当該地域の避難所外の被災者へのケア活動を指揮する。

### 3 ボランティアとの連携

阪神・淡路大震災では災害ボランティアが積極的に活動し、1995年が「ボランティア元年」と呼ばれるほど、その活躍ぶりが注目された（西宮ボランティアネットワーク、1995など）。しかし、ボランティアが活躍するためには、避難所の内外における条件整備が重要であることも明らかになった。避難所内ではボランティアの受け入れシステムが必要であり、避難所外では避難所間をつなぐネットワークシステムの構築が求められている。

#### ボランティア受け入れシステムの構築

被災地にボランティアを受け入れるためのシステムを準備することを提言する。具体的には、NGOによる受け入れ窓口の整備、窓口を被災地外に設けるための広域協力体制の構築、ボランティア受け入れ条件の明確化（資格や能力、身分証明の携帯など）、これらシステムの事前広報などが必要とされる。

ボランティアは被災住民を助力する存在として、撤退時期を明確にして活動を行うなどの、住民の自立の妨げにならないような展開が求められる。

#### 広域ボランティアの組織化

組織安定期には、避難所間の調整を行う広域ネットワークシステムを構築することが必要となる。このネットワークは、自治体行政と連携をとりながら、地域単位の物資の配給や人手の調整を行い、行政では掌握しきれない避難所外の地域住民のケアも行う。

### 4 市民を巻き込んだ防災活動

以上提言してきたシステム変更にあわせて、防災活動のあり方の見直しを提言する。提言は避難所運営の中核となる人々に向けた災害対応マニュアルの整備と学習や、防災コミュニティづくり、児童・生徒を対象にした防災教育の見直しである。市民が防災に対して関心を持続できる

ように、参加を楽しめる防災活動や教育（野田，1997）が求められている。

行政からの上意下達的なシステムの変更ではなく、行政がサポートしながら、市民を主体とする防災システムを構築することが求められる。

### 災害対応マニュアルの整備と学習

広域災害後の避難組織運営に関するマニュアルを作成する。マニュアルは、地域の実情や環境に即して作成し、災害の種類や災害の発生時間帯などにあわせて複数用意する。少なくとも、下記3種のマニュアルの用意が必要である。

- (1) 防災リーダーと関係者が使用する「避難所運営マニュアル」
- (2) 学校教員が使用する「学校対応マニュアル」
- (3) 自治体職員が指針とする「自治体対応マニュアル」

これらのマニュアルを関係者が互いに学びあい、理解を共有することが求められる。

### 防災コミュニティ活動の実質的な展開

地域住民と結びついた実質的な防災活動を展開する必要がある。具体的には、学校区（地域避難センター）単位の避難訓練、避難生活の模擬練習、避難所運営マニュアルや防災リーダーシステムなどの構築作業と、それらの勉強会などの活動が考えられる。

### 避難所運営を考慮した防災教育

小学校・中学校・高校において、（従来は避難訓練に終始していた）防災訓練に、広域災害時の避難施設としての学校活動を想定した防災教育を導入することを提言する。具体的には、救命活動の訓練、避難所運営への援助活動訓練、ライフライン途絶時の調理訓練、地域の防災マップの作成、自宅まで徒歩で帰宅する訓練などが考えられる。

## 第2項 避難組織運営の原則

本項では、広域災害時の避難所運営の原則を整理する。前節の提言は下記の原則にもとづいている。本項の内容は、本章第1節の理論的分析に立脚している。

広域災害時の避難組織の運営は、表3-3-3に示す5種の原則に従うことが望ましいと考えられる。以下、各原則の内容を簡単に説明する。