

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。

表3-3-3 避難組織運営の原則

- | |
|------------------|
| 1 避難者自身による避難所運営 |
| 2 時間経過にあわせた課題の変化 |
| 3 公平性と災害弱者への配慮 |
| 4 指定外避難施設への対処 |
| 5 施設と住民の事前協議を |

1 避難者自身による避難所運営

避難組織の運営主体は避難者とし、施設管理者（教員など）や自治体やボランティアは、避難者組織を支援する立場を守る。運営にあたっては、避難組織のリーダーを中心として、施設管理者（教員）、ボランティア、地域住民、自治体職員との協議を行い、互いの役割分担を明確にする。

2 時間経過にあわせた課題の変化

避難組織は、災害後の時間経過によって、求められる目標や課題が変化する。避難組織のリーダーや避難本部は、時間経過にあわせて組織目標や対処すべき課題を変化させ、柔軟に対処する必要がある。全般的な目標や具体的な課題は後述するが、状況にあわせて各リーダーが柔軟に裁量して、目標や課題を設定して欲しい。

時間経過に伴い、避難組織のリーダーが連携をとるべき相手も変化する。緊急対応期においては、施設管理者（学校では校長や教頭）の協力が不可欠であり、組織形成期には外部ボランティアの助力を得て運営を進める。組織安定期に移行するにつれて、協力を求める対象が外部ボランティアから地域ボランティアへ移り、組織縮小期には行政との連携が主となる。

3 公平性と災害弱者への配慮

避難所運営にあたってもっとも配慮しなければならないのは、公平性の原則である。居住地、国籍、避難所への入所時期などによって、処遇や対応に差別があってはならない。

ただし、この原則の一方で、災害弱者への配慮も行わなければならない。災害弱者とは、高齢者や心身障害者、怪我や病気に苦しむ人々、災害遺族、言葉の通じない外国人などを指す。これらの人々に配慮した避難組織をつくる必要がある。

4 指定外避難施設への対処

地域避難センターシステムが構築できなかつたり、機能できない状況においても、指定外避難施設への迅速な対応が必要である。具体的には、それら施設の状況を迅速に把握し、必要な物資と避難所運営マニュアルを配送する。組織形成期には、救援や復旧に関する情報を提供し、組織安定期以降は、地域の復旧状況にあわせて、避難施設の統廃合を進める。

5 施設と住民の事前協議を

上記の防災システムが有効に機能するためには、発災以前に施設管理者（学校長など）と地域住民が十全な協議を行っておくことが必要となる。発災後の活動分担や対応マニュアルの整備、備蓄物資の確認など、多くの問題について、事前協議を行うことが望まれる。

昼間人口が住民以外の勤務者で占められる都心部では、帰宅が困難な地元事業所の勤務者も避難者になるため、これらの人々の避難も考慮した準備が必要となる。

第3項 避難所運営マニュアルの例

広域災害後の緊急避難所の運営に関するマニュアルの作成の参考にするため、マニュアルの一例を呈示する（表3-3-4）。この例を参考にし、各地域の実状にあわせたマニュアルを作成していただきたい。

1 緊急対応期の課題

発災直後の避難所リーダーの課題は、以下の4点である。以下の課題を遂行するために、臨機応変に対応し、即時的な決断を下すことが、リーダーに求められる。施設管理者（学校であれば校長や教頭）と協力しながら、次々に生起する課題への対処しなければならない。

この時期のリーダーの目標は「安全と最低限の物資」である。

避難空間の確保

避難者が安全を確保できる空間を確保する。周辺地域の状況によっては、2次避難を行うこともある。

可能であれば、施設本来の業務や緊急対応のために、避難者を入れられない空間（校庭の一部、職員室など）を確保することが望ましい。公立学校などでは、遺体を安置するスペースを確保することも必要となる。

救出活動の支援

避難所周辺の被災状況を把握し、必要であれば、救出活動を支援する。加療が必要なけが人や病人は、医療機関に移動させる。けが人や病人を被災地外へ移動させる場合には、家族を付き添わせ、転出先においても被災者としての待遇を得られるように留意する。

表3-3-4 避難所リーダーの課題

| |
|--------------------------|
| 1 緊急対応期の課題 |
| 1-1 避難空間の確保 |
| 1-2 救出活動の支援 |
| 1-3 物資の確保 |
| 1-4 情報収集と公的機関への連絡 |
| 2 組織形成期の課題 |
| 2-1 名簿づくり |
| 2-2 組織づくり |
| 2-3 被災者の移動・対応空間の確保 |
| 2-4 居住環境の整備 |
| 2-5 物資の調達と管理 |
| 2-6 避難者間のトラブル処理・生活ルールの決定 |
| 2-7 外部との情報交換・調整 |
| 2-8 心のケアの工夫 |
| 2-9 リーダー自身の健康管理 |
| 3 組織安定期の課題 |
| 3-1 避難環境の変化への対応 |
| 3-2 自立への支援 |
| 3-3 不安を低減させる将来展望 |
| 3-4 地域活動の展開 |
| 4 組織縮小期の課題 |
| 4-1 円満な避難所解消 |
| 4-2 関係者へのフォローアップ |

物資の確保

水と食糧をまず確保する。ついで、救急用品、寝具、暖をとる用具などが必要となる。自治体からの配給は3日目からしか期待できないので、これらの物資を入手するために、施設内の備蓄を確認し、周辺地域から調達を行う。

情報収集と公的機関への連絡

被災状況を把握するため、可能な限りの情報手段を用いる。具体的には、緊急無線、電話、パソコン通信、ラジオやテレビなどを利用する。口伝えの情報伝達は流言を産みやすいので、できるだけ確認をとる。

公的機関への連絡も急がれる。市や区の災害対策本部、警察、消防、自衛隊への届け出や通報、医療機関の手配などが必要となる。各団体への電話が通じない場合には、できるだけ早く人を送って届け出る。

2 組織形成期の課題

緊急対応期を脱するとリーダーや避難本部は、すぐに避難者の名簿をつくり、避難所内に組織を形成し、避難生活の継続に備える。施設管理者と良好な連携を保ちながら、ボランティアの協力を得て、組織を運営する。協力を求めるボランティアは初期には外部ボランティアが中心となるが、将来の自立に備えて、徐々に協力対象を地域ボランティアに移行させる。

この時期のリーダーの目標は「生活空間の整備」である。

名簿づくり

避難部屋別・世帯別に、性・年齢・住所・健康状態などを記載した一覧表を作成する。この名簿は安否確認や物資の配分の基礎資料となる。名簿づくりの際に、部屋替えをすることもできる。部屋替えは、居住地域、要介護者の有無、ペットの有無などによって、避難者と相談の上で決定する。近隣どうしが同じ部屋に居住できるように移動すると、組織運営の助けになる。

ただし、避難場所の移動は避難者からの不満が上がりやすいため、避難者に事前説明を行い、了解を得ておく必要がある。

組織づくり

避難者の組織化を行う。この際、合議で避難者のリーダーも決定する。避難所に必要な組織の一例を表3-3-5に示す。組織や係りは固定せずに、交代制をとると、公平性が保たれやすい。

被災者の移動・対応空間の確保

緊急物資への対応や施設本来の業務に必要な空間を確保するために、被災者に移動を求める場合がある。学校であれば、物資の受け入れや炊き出し、緊急車両の受け入れ、仮設校舎の建設のために、校庭を開放することが必要となる。教員の教育活動を妨げぬように、職員室や校長室なども確保しなければならない。

表3-3-5 避難所内に必要な組織

| 職務名 | 職務内容の例 |
|---------|---------------------------|
| リーダー | 組織間の調整・対応 |
| 広報 | マスコミ、調査などへの対応（リーダーと兼務可能） |
| 受付・名簿管理 | 人員の確認と外部からの照会への対応 |
| 物資管理 | 物資の調達と管理 |
| 物資の分配 | 食糧などの分配 |
| 通信・情報管理 | 電話の取り次ぎ、各種広報の掲示と保管・管理 |
| 環境整備 | 居住環境の整備（掃除、ゴミ、トイレ、湯沸かしなど） |
| 警備 | 貴重品の保管、夜間の安全確保、地域巡回など |
| 医療 | 医療ボランティアへの対応 |

居住環境の整備

トイレ，掃除，ゴミ，湯沸かし（消毒や暖房などのため）などの避難所全体の環境整備の他に，更衣スペースの用意，衝立の配布，床材の敷設なども必要となる。長期避難が見込まれる場合には，1人当たり2畳ぐらいのスペースを確保したい。女性が安心して更衣や授乳を行い，トイレなどを使用できるように，衝立や鍵のかかる部屋を用意して，視線を遮ることのできる空間を設ける。

物資の調達と管理

行政の配給物資や救援物資だけでは，必要な物資が揃わないことが多い。この時期においても，物資をどう調達し，どのように管理するかが，主要な問題となる。飲料水，食糧，寝具，衣料品，洗濯機など，避難生活の経過に伴って多様な物資が必要となる（表3-3-6参照）。

避難生活の長期化に伴い，季節に応じた対策が必要となる。とくに，冬場の暖房，梅雨や夏期の食中毒や伝染病対策には，十分な留意が必要である。

物資の管理は，小規模避難所ではさらけ出し，大規模避難所では避難者の目に付かないように保管する。パソコンが利用できる避難所では，表計算ソフトなどで在庫管理をしてもよい。

避難者間のトラブル処理・生活ルールの決定

避難者間のトラブルは日常的に勃発する。物資の分配の不公平，騒音，トイレの使い方，窃盗などの犯罪，アルコール，喧嘩など。リーダーや各組織の責任者がこれら进行处理するが，問題によっては警察や公的機関に処理を任せることも必要となる。

表3-3-6 各時期に必要な物品の例

| 時期 | 必要となる物品 |
|-------|---|
| 緊急対応期 | 飲料水、食糧、救出用具（ジャッキ、ノコギリなど） |
| 組織形成期 | 安定した食糧供給、生活用水 寝具、床材（ウレタンシートなど）、衝立 衣料品、医薬品、自転車、電話 乳児や高齢者用の物品（おむつ、ミルク、お湯など） |
| 組織安定期 | 暖かい食事、弱者向けの食事（高齢者用、幼児向けなど） 季節に合った衣料品 洗濯機、乾燥機、可能であれば冷暖房用品 テレビ、オーブントースターや電子レンジ、掃除機 |

トラブルを未然に防ぐためのルールづくりも必要である。避難所生活のルールの例を表3-3-7に示す。

これらのルールは、避難者だけでなく、施設管理者とも合議して決定し、施行以前に必ず、避難者や関係者に周知徹底させる。

外部との情報交換・調整

表3-3-8に示す各組織との情報の交換や、調整が必要となる。外部からの情報は、担当を決めて整理し、記録に残すように心がける。

心のケアの工夫

この時期から、災害ストレスによる心理的問題が目立ち始め、組織安定期には多様な問題が顕在化してくる。災害以前の精神疾患が発症したり、再燃するケースや、災害時のストレスが心理的問題を生むケースが多い。アルコール中毒や酒乱、痴呆老人の徘徊などが発生する。

災害後の心理的な問題を回避するためには、精神衛生の専門家の協力を得るだけでなく、ストレスを緩和するための避難所全体のイベントも有効である。

なお、地元の本拠を構えず、継続的な関わりのできない自称「心の専門家」の訪問は、拒絶した方がよい。

表3-3-7 避難所生活のルール

| | |
|---|--|
| <p>避難者の生活上のルール</p> <ul style="list-style-type: none"> ・タバコは喫煙所以外ではすわない（禁煙者と防火のため） ・電気製品は指定された場所で使用する（避難施設の電気容量不足のため） ・アルコールは避難所内では飲まない、持ち込まない ・ペットと同室を望む人は、専用の部屋にまとまって居住する ・避難所内で喧嘩を繰り返す人は、警察に通報する ・夜8時以降は、ボランティアにものを頼まない（負担軽減のため） ・全館放送は、朝7時から夕方7時までで制限する（安眠のため） ・電話呼び出しは行わず、伝言を掲示する または 電話呼び出しは朝10時から夕方6時までで制限する ・個人の電話は、公衆電話を使用する ・配布された食事は2日以内に処分する（食中毒防止のため） <p>運営に関するルール</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ボランティアは物資管理に参加しない（ボランティアの権限の制限のため） ・登録したボランティア以外は、受け付けない ・異なる物資は同時に配布しない（物資の2重取りを防ぐ） ・避難所内では、リーダーの許可がない限り、マスコミの取材を行わせない ・自団体への勧誘などを目的とする団体の協力申し入れは、断る ・貴重品は本部で預かり、管理する（窃盗の防止のため） ・以上のルールは、施行3日前に掲示して、避難者の同意を得る | |
|---|--|

表3-3-8 情報交換や調整が必要となる外部組織

| 組織名 | 情報交換や調整の内容 |
|-----------------|---|
| 行政 | 避難者の要望を呈示し、再建に関する情報を入手する 広報の内容がわかりにくい場合には「翻訳」が必要 |
| 警察 | 夜間警備の依頼など |
| ボランティア | 受け入れ方の整備、意見交換、役割分担の明確化 ボランティア側も組織化するように働きかける |
| 施設管理者 (校長など) | 役割分担の明確化、施設利用許可を得る 施設行事などの遂行のための協力 |
| マスコミ | 取材への協力と制限 |
| 周辺地域 | 物資の分配、在宅病人への配慮 |
| 避難所間 | 物資の融通、統廃合などの調整 |
| 医療機関 | 避難者の健康診断、要加療者への対応、精神衛生管理 |

リーダー自身の健康管理

リーダーの健康は、危機管理の基本である。自身の心身の状態に留意し、必要に応じてサブリーダーと交代して休息をとる。1日3交代制や2日ごとの交代、対応時間の限定（例：朝9時から夕方5時まで）など、避難所の状況にあわせて、交代ルールを決める。交代時に連絡ミスがないように、リーダーは記録を残すように心がける。

3 組織安定期の課題

組織安定期に入ると、避難所内には一定のルールができて静穏になり、壮年者が少なくなり、組織運営の主体が高齢者や主婦に移行することが多い。その一方で、被災前の生活に戻れない避難者の不安も顕在化してくる。地域全体が復旧し、2次避難施設（仮設住宅など）への移動も行われてくる。外部ボランティアは撤退し、地域ボランティアの協力を得ながら避難所が運営されるようになる。

この時期の目標は「避難者の自立と地域復旧の促進」である。

避難環境の変化への対応

転出者が増える一方で、他の避難所からの転入者もある。施設本来の業務への復帰のためにも、居住空間の組み替えが必要となる。行政から職員が派遣されたり、外部ボランティアの撤退や昼間活動できる避難者が少なくなるなどの変化に応じて、組織の変更や役割分担の見直しも必要となる。

この段階で、初期のリーダーが交代することが多い。交代以前に後続リーダーを十分に検討して、記録を申し送って避難所の運営を継承し、組織を安定させるよう努める。

自立への支援

復旧や復興の動きが活発化し、仮設住宅や保険、公的助成金などに関する情報が錯綜する。こうした情報を整理して避難者に提供し、必要に応じて行政に働きかけ、避難者の自立を助ける。

不安を低減させる将来展望

施設管理者や行政と緊密に連絡をとり、避難所の継続期間や閉鎖後の対応について、情報を入手し、協議を行い、避難者が将来に感じる不安を低減させる。

地域活動の展開

行政やボランティアの協力を得て、周辺の中小避難所や地域住民に向けたケア活動を行う。避難所間の各種調整や、在宅高齢者への訪問看護、地域の復興状況に関する情報収集、地域活性化のためのイベントの実施などが考えられる。

4 組織縮小期の課題

組織縮小期には、生活が再建できない避難者が避難所生活を余儀なくされているケースや、自立心を喪失して退去しないケースも、目立つようになる。移動や退去に関して、行政の指導が行われるようになり、リーダーは行政と連携して運営する。

この時期の目標は「円満な移行」である。

円満な避難所解消

組織安定期と同様に、自立のための支援を行いながら、避難者が円満に新しい生活を始められるように準備を行う。必要に応じて、防災リーダーやリーダー経験者が運営の支援を行う。

関係者へのフォローアップ

避難所解散後の避難者やボランティアの交流は、災害後の心的問題をやわらげる効果を持つ。組織解散後に、避難者やボランティアが郵便で消息を伝えあい、再び集えるような体制が用意できれば望ましい。