

はじめに

阪神・淡路大震災では、約 31 万人が避難した。東日本大震災では、岩手、宮城、福島 の 3 県で約 41 万人、全国で計 47 万人が避難所生活をした。阪神・淡路大震災は 6 か月、東日本大震災は、避難所閉鎖まで岩手県で 7 か月、宮城県で 9 か月を要した。原発事故で福島県双葉町の住民が避難した埼玉県加須市の避難所の閉鎖は 2 年 9 か月後だった。

ひとたび災害が起こると、避難所は「住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所」となり、また「在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点」となる。しかし、東日本大震災では、避難所における「生活の質」には課題が多く、水・食料は乏しく、暖房は限定的であり、狭い空間での生活によって、多くの被災者が体調を崩す恐れと隣り合わせの生活であった。

阪神・淡路大震災以降、避難所の運営に関心が高まり、地域の主体や行政による避難所運営マニュアルは有用なものが散見される。それらを参照し、自助・共助の取り組みを行っている地域や組織が存在する。一方、自治体による避難所運営・管理全体を俯瞰するガイドラインやマニュアルは未整備であった。

東日本大震災の教訓を受け、災害対策基本法が改正され、「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(平成 25 年 8 月)」が策定された。本ガイドラインは、この「指針」に基づき、地方公共団体が取り組むべき、災害発生時に必要となる基本的な対応を事前に確認し、災害対応の各段階(準備、初動、応急、復旧)において、地方公共団体が実施すべき対応(19 の対策項目)業務をチェックリスト形式でとりまとめたものである*。

地方公共団体においては、本ガイドラインを積極的に活用し、地域防災計画や災害対応体制の見直し、訓練や研修等の実施、発災時の対応の効率化・円滑化など、地震防災対策の充実・強化に取り組んでいただきたい。

*「地方都市等における地震対応のガイドライン(内閣府平成 25 年 8 月)のとりまとめ形式を参照

また、災害への事前の備えや災害応急対応等は、地域の実情や対策の取組状況等に応じて追加・修正することが必要であることから、地方公共団体において本ガイドラインに記載されている項目を参考に、対応項目を事前に検討しておくとともに、災害発生時には状況に応じて、臨機応変に活用していくことが望まれる。

避難所ガイドライン見出し文(案)

1. 避難所運営体制の確立～平時より部局横断の取り組みが肝要～

平時においては、災害対策本部体制が立ち上がっていないため、避難所の対応策は防災担当に一任されているのが現状です。避難所生活は住民が主体となっていくべきものですが、その運営をバックアップする体制の確立は、地方自治体の災害対応業務の根幹の一つと言えます。全庁体制で取り組む気概を持って、防災担当だけでなく、要配慮者担当などの関係する複数の担当課が事前に横断的な体制を組み、いざとなった時に備えるべきです。

2. 避難所の指定～被害想定に基づき、災害種別ごとに安全な避難所を指定～

避難所の指定については、地域に想定される災害に応じた被害想定に基づいて注意深く進める必要があります。水害の危険性のある地域においては、川沿いに避難所を設けない、土砂災害の危険性のある地域においては、危険箇所付近に避難所を設けない、津波の危険性がある地域においては、海沿いに避難所を設けないことを基本原則に検討し、指定すべきです。また、避難者数の増加によって、指定されていない建物が避難所になる可能性があることと想定しておくことも重要です。

災害対応訓練等において、避難所が不足する事態についてもシミュレーションを行い、備えておきましょう。

指定避難所の備蓄としての毛布、非常食、飲料水の確保の他、災害用トイレ等については、どのように物資を送り届けるかを入念に準備する必要があります。

また、水害や津波、または土砂災害の危険がある地域については、備蓄物資の保管場所を建物の上層階にするなど、注意を払うべきです。貴重な備蓄資源が真っ先に被害にあうといった状況を避けなければなりません。

3. 初動の具体的な事前想定～避難所業務には事前のそなえが絶対的に不可欠～

いざ避難所を立ち上げるためには、避難所運営のためのマニュアルや書式などを事前に準備しておき、関係者で共有し、訓練等でその実効性を検証しておく必要があります。また、緊急時には、避難所から物資の要請を実施することは現実的には困難な場合が多くなりますから、PUSH 型でまずは最低限必要と思われる物品を避難所に送る体制を構築しておかなければなりません。また、災害用トイレの配置・確保の計画を事前に準備する必要があります。

4. 受援体制の確立～地域と多様な主体が連携する避難所運営を想定～

避難所は、被災者が一定期間生活を送る場所であるため、避難所を運営するための体制の確立が求められます。原則的には「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」ことが求められます。発災後の運営体制の確立を円滑に進めるためには、行政が地域に働きかけ、避難所運営マニュアルの作成や、避難所運営訓練などを通じて、地域が主体となって避難所を運営していくことを周知・啓発しておきましょう。その際、女性の視点を取り入れることにより、より具体的な意見の反映が期待できます。

そのために、行政職員、一般ボランティア、NPOに加え、医療・保健・福祉の関係者、警察や医療関係者が支援者となって、地域を支える必要があります。災害時の避難所には、全国から災害ボランティアやNPOなどの支援者が応援に駆けつけます。地域住民や行政では気づかないことなど、過去の災害の経験から知識と労力を提供してくれるありがたい存在です。むやみに排除するのではなく、連携の道を探ることが結果的には被災地域の為になることを理解しましょう。地域とボランティアとのパイプ役を行政が積極的に担うと共に、避難所及び被災地の状況について情報の共有に努めましょう。

5. 帰宅困難者・在宅避難者対応～避難者は避難所の外にも存在する～

平時に行うべき備えにおいては、地域で被災し、避難所へと避難してくる住民への対応が重要であることはもちろんですが、帰宅困難者（勤務先や外出先等に災害に遭遇し、自宅への帰還が困難になった者）や在宅避難者（被災者の中で「避難所に居場所を確保できず、やむを得ず被災した自宅に戻って避難生活を送っている」もしくは「たとえ自宅に大きな被害がなくとも、ライフライン等が途絶した中で不自由な生活を送っている被災者」）の対応拠点としても、避難所は機能しなければなりません。地域特性に応じて、起こるべき事態を想定し、できるだけ事前準備につとめましょう。

6. 避難所の運営サイクルを確立する～実働訓練で避難所の運営を経験～

災害が発生し、避難所を開設するにあたっては、最初に施設の被害状況を確認したうえで、避難者を受入れられる状態か否かを確認する必要があります。次に、災害対策本部では、各避難所の被害状況・避難者人数の把握を的確に行い、域内の避難所数に不足が無いかの判断することになります。

また、災害時にいち早く避難所の運営サイクルを確立するため、避難者の受付・名簿の作成について実働訓練を行い、個人情報保護法と災害時の安否確認対策についても知識の共有の機会をつくりましょう。

7. 避難所に係る情報の取得、管理、共有対応～避難者への情報提供に努める～

避難所においては、避難者の情報ニーズが高まります。運営体制として情報の取得・管理・共有手段について現実の制約をふまえながら対応することが必要になります。段階

的に、防災行政無線、テレビ・ラジオ・インターネット等の媒体による広域情報の収集手段を整備しましょう。また、自治体内の的確な被害情報の取得・管理・共有方法を確保していかなければなりませんし、地域の被害情報や復旧情報など様々な情報を共有することで、避難所間の格差の是正、避難所の集約・早期解消、生活再建へ繋がるのが重要となります。

このために、地方自治体は平時から各避難所に、無線機・衛星携帯電話等の通信設備の整備や、テレビ、ラジオ・個別受信機等情報入手手段を確保しましょう。

8. 食料・物資の確保を実施する～PUSH 型から要請型へ物資の確保は重要業務～

指定避難所に食料・飲料水等を置いておくスペースが無い場合等は、備蓄品をPUSH型で配布できるよう、物資供給計画を作成しておきましょう。

物資供給計画とは「最低限必要な物資の配給についての基本的な考え方」をはじめ、

- ・物資の要求や配給に必要な書式の整理
- ・避難所までのルートや搬送手段(トラック協会等)の確保
- ・食料や物資の入手先(民間事業者等)との連絡体制
- ・食物アレルギー等配慮が必要な者に対応した食料品等の確保、等

在宅避難者への提供や炊き出しについても含めた具体的な手法を検討し、実施できる手立てを取りまとめましょう。

飲料水の確保が済んだら、生活用水(飲料水以外に生活に必要な水)の確保についても検討しましょう。トイレの水、清掃用の水、体をふくための水など、飲料水以外にも生活には水が必要です。生活用水は要請物資に頼るのではなく、地域で確保することを目指しましょう。

9. トイレの確保・管理～トイレは人間にとって大切な生理現象～

災害用トイレには大きくわけて6種類あり、それぞれの特性に応じて、使用が想定される時期や準備に必要なものが異なります。上下水道・浄化槽の復旧見込みに応じて、災害用トイレの確保に平時から努めましょう。そして、これらをとりとまとめ、トイレの確保・配備計画を立てておきましょう。

災害用トイレを確保・配備した後は、トイレの衛生管理が重要なポイントになります。避難所のトイレは大勢の人が使用するため、普段以上に衛生面の配慮が必要になります。衛生的な環境を維持することで、感染症など二次被害を抑制します。感染症や害虫、不快な臭いをできるだけ排除し、快適に利用するために、清掃体制の取り組みを実施しましょう。また衛生環境の維持のために、手洗いの確保や手洗い方法の周知、トイレ用の履物を別途用意することも重要です。

10. 衛生的な環境の維持～健康維持は衛生への配慮から～

災害時であってもゴミは分別収集し、防臭・防虫に気を付けましょう。食料(生鮮品)の取り扱いには、十分注意し、食中毒の発生を防ぎましょう。炊き出しをする際には、調理前の消毒を徹底し、調理する人の体調管理も行う必要があります。

11. 避難者の健康管理～避難者の災害関連死を予防するための健康管理～

災害時には、持病の悪化防止や新たな病気の発症防止のために、「医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣」による被災者の健康チェック・管理などの方法が考えられます。こうしたチェック結果等に気を配りながら、巡回医師等の指導を仰ぎ、専門施設等へ適切に橋渡しできる体制を確保しましょう。

また、特に高齢者等は、口の中が不衛生だと、虫歯や歯肉炎だけでなく、誤嚥による肺炎などの危険性が高まります。歯科医師等の専門家による口腔ケアの指導も検討しましょう。

12. 寝床～継続的な避難者には、段ボールベッドの確保を目指す～

災害やその避難生活による環境では、狭い避難所での寝泊りが続くことやストレスなどにより、静脈血栓塞栓症(エコミークラス症候群)を引き起こす可能性があります。その影響が甚大な場合は死に至る可能性も否定できません。寝床については、緊急期は毛布や通気を確保するなど、寒さ暑さの緩和につとめ、次いで、マットや段ボールベッド等の導入を目指しましょう。これは、床に長期的に横たわっていると、エコミークラス症候群を引き起こすだけでなく、埃などを吸い込むことによる健康被害も心配されるからです。

また、エコミークラス症候群を引き起こす血栓の発生防止のため、定期的に体を動かす、弾性ストッキングを導入する等、寝床の充実とあわせて健康被害の抑制に努めましょう。

13. 衣類～自立して衣類を確保できる環境を目指す～

着の身着のまま避難してきた被災者に対しては、衣類の配慮を行いましょう。下着の確保に始まり、その他、衣類の確保、状況が落ち着けば、被災者自らが洗濯できる環境を整えることを目指しましょう。

14. 入浴～入浴は体を清潔にし、ストレス解消にも効果あり～

特に水害などで汚水に侵された場合などは、感染症等の予防の為にシャワー等で汚れを落とす必要があります。また、既存の入浴施設の活用や仮設風呂の調達等、状況に応じて適切な対応を検討しましょう。

15. 配慮が必要な方への対応～脆弱性の高い人々への配慮を欠かさない～

避難所において配慮が必要な方、例えば高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、難病、等の体調が悪くならないように、スペースの確保や、避難者全員で見守る体制づくりが重要です。ま

た、外国人への配慮をはじめ、避難所の関係者間で、要配慮者の状態・ニーズについて情報共有を図り、体調管理を継続的に把握し、必要とあれば、福祉避難所や専門施設への移動を検討しましょう。

16. 女性・子どもへの配慮～女性や子どもの視点から避難所を考えよう～

女性や子どもは特別なニーズを持った存在です。例えば、生理用品や更衣室スペース、授乳室の必要性等、配慮することで、多くの人々が安心して過ごすことができる環境が維持できます。災害時であっても、最大限考慮するよう心配りをするのが重要です。また、女性自身の視点から、避難所運営を実施するために、委員会への女性の参画も促しましょう。具体的には、少なくとも行政の審議会等において一般に目標とされている、委員の3割以上は女性の参画があることが望ましいと考えられます。

17. 防犯対策～災害後の治安悪化の傾向は把握に務める～

災害時には、治安の維持が1つの課題となります。被災地外から窃盗団が入り込むことも、残念ながら珍しいことではないため、地域の見守り体制の強化、警察の巡回要請、女性への性犯罪防止策の検討などが必要となります。

18. ペットへの対応～ペット同伴避難のルールづくりを検討～

ペットは飼い主にとってはとても大切な存在であるが、動物が苦手な人やアレルギーを持っている人が共同生活を送る避難所では、ペットの鳴き声や家の飛散、臭い等への配慮が必要である。避難所のペット対策については、事前にペット同伴避難のルールを決めておくことが重要です。飼い主が責任をもって避難所でペットを飼育するための、ゲージ等を用意する等、具体的な対応を検討しましょう。

19. 避難所の解消～被災者の仮住まいへの移行を推進～

地域にライフラインの復旧がもたらされたなら、避難所の解消の一つの目安です。避難者に落ち着き先の要望を聞きましょう。できるだけ要望に沿う形で支援をし、避難所を解消することが求められます。避難所はその役目を終え、元の施設としての役割を取り戻すことを目的として解消につとめましょう。