

「避難生活支援リーダー／サポーター」
研修テキスト（案）

はじめに ～ 「災害関連死・ゼロ」を目指して～

(1) 避難生活環境の向上がなぜ必要か

近年、災害が多発する中で、多くの自治体が災害対応に追われ、各地に避難所が開設され、避難所や親戚・知人宅、応急仮設住宅への避難等避難生活を経験した被災者が増えています。とりわけ、家屋の倒壊や浸水によって住み慣れた家を離れ、長期間の避難生活を余儀なくされる被災者の中には、持病が悪化したり、心身のバランスを崩したりするとともに、結果的に命を落としてしまう災害関連死も少なくありません。また、住まいだけでなく、暮らしの基盤である仕事や人間関係までもが損なわれ、生活再建に向けた次の一歩をなかなか踏み出せない被災者も多数います。

このため、被災者が心身の健康を維持できるような良好な避難生活環境を確保することが急務です。東日本大震災の後、このような問題意識の高まりを受けて、平成25年には災害対策基本法が改正され、避難所の生活環境の整備や、避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮が法律上明記されました。内閣府では、この改正を踏まえ、取組指針やガイドラインを策定するなどして、避難所を設置する自治体を支援してきました。

しかし、その後も災害関連死は各地の被災地で相次いでおり、避難生活環境の向上が引き続き課題となっています。例えば、平成28年4月に発生した熊本地震では、避難者数は最大18万4千人に及び、全避難所の解消までに約7ヶ月がかかりました。この地震では、災害関連死が地震による直接の死者数を大きく上回り、全体のおよそ8割を占めていますが、その原因を見ると、「地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担」(40.0%)に次いで、「避難所等生活の肉体的・精神的負担」(28.9%)が多くなっています(令和3年4月9日熊本県公表資料、複数回答に占める割合)。

今後、我が国では、気候変動の影響によって気象災害が激甚化、頻発化するとともに、南海トラフ巨大地震などの巨大災害の発生も懸念されています。また、超高齢化社会が到来する中、このような災害の多発や避難の長期化に伴う災害関連死の増加がますます懸念されます。このため、被災者の避難生活支援を充実させることによって、避難生活を原因とする「災害関連死・ゼロ」を目指すとともに、被災者の円滑な生活再建に向けて、尊厳ある生活を確保していかなければなりません。

(2) 避難生活支援の担い手の育成に向けて

被災者の避難生活支援にあたっては、「自助」と「共助」の視点が欠かせません。特に、発災後、様々な業務を抱える中で、避難所の開設後、その運営を市町村等の自治体職員が中心となって担い続けることには限界があります。また、運営への参加を通じて、避難者自身の力を引き出すことが、生活再建に向けた前向きな意欲を生み出すことにもつながります。そのため、自治会や自主防災組織などの地縁組織や、災害ボランティアやNPOの協力を得るなどしながら、避難者自らによる自主的な運営に移行させていくことの必要性が認識されつつあります。先進的な地域では、地縁組織のリーダーの方々を中心となって、平時から避難所開設・運営の体制を整えているところも見られます。

一方で、災害によっては避難所の設置期間が数週間から数ヶ月に及ぶ場合もあり、そのような避難所の運営には、専門の知識とスキルが必要となります。設置が中長期化した避難所は、地域住民の一時的な「生活の場」であり、平時における地域の様々な課題が、より凝縮された形で現れます。開設から閉所までの間に次々と発生する、フェーズ(時期)ごとの課題をあらかじめ理解しておくとともに、寝床やトイレの確保、食事の提供、清掃、避難者の様々な困りごとへの対応など、避難所運営の一つ一つのテーマに関して必要なスキルを身につけるためには、体系的なトレーニングが必要です。指定避難所等以外への避難(在

宅避難、車中泊等)への対応も同様であり、これら避難者の避難状況や困りごとの把握といった活動を的確に行うためには、事前の準備が必要です。このような中、全国的に見ると、阪神・淡路大震災以降の幾多の災害の経験を経て、災害時に被災者を支援する災害ボランティア活動が社会に定着するとともに、その経験の積み重ねの中で、避難生活支援に関する優れたスキルを持つ災害ボランティアやNPOも現れています。このため、令和3年5月に取りまとめられた内閣府の有識者会議「防災教育・周知啓発ワーキンググループ(災害ボランティアチーム)」の提言では、意欲のある地域の人材に対して、体系的なスキルアップの機会を提供することで、避難生活支援の担い手となる災害ボランティア人材を各地に増やしていくとともに、それらの人材や人材を擁する団体が、平時から自治体と連携・協働する体制を確立していくことが重要であるとしています。内閣府では、このようなスキルの高い災害ボランティア人材が各地に育成され、その活躍によって認知度が高まり、さらに多くの人が研修を受講することで人材の層が増していくという好循環の仕組みを「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」と呼び、その実現に向けた第一歩として、体系的な研修制度の構築に取り組むこととしました。

(3) テキストについて

この研修テキストは、令和3年5月の有識者会議の提言を踏まえつつ、その後に開催した「多様な主体間における連携・協働による『避難生活支援・防災人材育成エコシステム』構築の具体化に向けた検討会」及び同検討会の下で開催した「研修カリキュラム検討チーム」におけるこれまでの検討成果として作成されたものです。

このテキストでは、避難生活支援に関わるすべての人に知っておいてもらいたい基礎知識や過去の災害時の課題、具体的な対応事例などを紹介しています。さらに、「避難生活支援リーダー/サポーター」として現場に立つ姿勢や役立つスキル、研修受講後の平時の活動についてまとめています。内容は多岐にわたりますが、まずは関心のあるところから読み進めてみて下さい。

被災者支援でもっとも大切なのは、「一人ひとりの声を丁寧に聞き、その心情に寄り添い、一緒に歩もうとする姿勢」です。「声」の中には、困りごとや、解決すべき課題が沢山詰まっています。時間の流れと共に移り変わる被災者の困りごといち早く「気づく力」を発揮することは、被災者の命と尊厳を守ることに直結します。

そのため、テキストには、受講生の皆さんの「気づく力」を養い、困りごとに対応するために参考になる「アイデア」を増やすための情報をふんだんに盛り込みました。また、困りごとへの具体的な対応に向けては、被災者やその家族の意思や選択を尊重し、下支えする「伴走型支援」に求められるコミュニケーション力を高めるヒントも散りばめています。

皆さんが、研修受講後も反復して理解を深めると共に、迷った時や悩んだ時に立ち返るための拠り所としてもこのテキストを役立てて頂ければと思います。

●受講者のみなさんへ

本研修は、一次避難により助かった命を災害関連死という悲劇で終わらせることがないように、避難生活に精通し、避難生活環境の改善に貢献できる人材を一人でも多く輩出することを目的としています。

避難生活支援において重要なのは、そこで生活する人たちの小さな声に気づくことです。弱い立場にある人に思いを寄せ、様々な立場にある人達の存在を認め、多様性のある避難生活環境を作ることで、初めてこの小さな声を聞くことができます。

極限状態に置かれた避難生活環境において多様性を認め、継続することは、とても大変なことです。しかし、災害が頻発し、毎年多くの方が避難者となる我が国において、人の命を救い、被災者が身体的、精神的な健康を保持するためには、多様性を尊重した支援が必要であることを理解しなくてはなりません。

そのため、本研修では、避難生活支援に必要な基礎的な知識を学ぶとともに、多様な人たち、特に災害弱者と言われる人たちの困り事やその解決例を紹介しながら、支援を実践するための知識とスキルを身につけてもらいます。

また、多様性を尊重する上で重要なのは、「合意」です。特殊な環境である避難所だからこそ、互いに認め合える道を見つけ、合意を得るための対人スキルを併せて学んでいただきます。

最後に、本研修において学ぶ専門的な知識は、あくまで一例です。避難環境においては、学んだ専門的な知識を礎とし、自分の経験や学びの中になく人たちのことを思い、心を寄せ、支援活動に当たっていただければと考えています。

目次

1. 避難所・避難生活における社会課題と現状.....	1
(1) 避難所の運営関係者・被災者が置かれがちな状況と支援の意義.....	1
(2) 災害関連死の問題.....	3
(3) 自治体と地縁組織等による避難所運営のための取組.....	3
(4) 避難所運営の質を上げるための重点課題.....	4
2. 本研修の目的と概要.....	6
(1) 避難生活支援リーダー／サポーターとは.....	6
(2) 避難生活支援リーダー／サポーター研修のねらい.....	7
(3) 研修のプログラム（案）及び想定する研修受講者.....	8
(4) 育成した人材の活躍に向けて.....	14
3. 災害「支援」の基礎知識.....	16
(1) 防災・減災.....	16
(2) 自助・共助・公助の枠組み.....	16
(3) 支援の種類.....	17
(4) 災害対応のフェーズと各関係機関の役割.....	17
(5) 被災者に対する公的な支援制度.....	18
4. 避難生活支援リーダー／サポーターの役割と必要な心構え.....	26
(1) 災害関連死を防ぐ.....	26
(2) 避難所における活躍のイメージ.....	27
(3) 必要な心構えと姿勢.....	28
(4) 活動に際しての注意事項.....	30
(5) 被災者から期待される役割.....	31
5. 避難所・避難生活の基礎知識.....	32
(1) 避難先の種類.....	32
(2) 避難所の役割と機能.....	33
(3) 避難所の運営.....	34
(4) 多種多様な避難者.....	36
(5) 避難所を支える様々な担い手.....	38
6. 多様な被災者への配慮とニーズ対応.....	43
(1) 被災地・被災者への理解.....	43
(2) 避難所において被災者がおかれやすい状況.....	44
(3) 被災者の心の変化.....	46
(4) 災害時における要配慮者支援.....	47
7. 対人コミュニケーション.....	65
(1) コミュニケーションの基本.....	65
(2) 話し方・接し方の配慮.....	66
(3) 被災者の主体性、積極性への導き.....	69
(4) チームワークの大切さ.....	71
8. 避難所運営の知識とスキル.....	72

(1) 避難所運営のポイント	72
(2) 被災者支援の全体像（避難生活のフェーズと被災者の状況の変化）	79
(3) 避難所運営の一日の流れ	80
(4) 避難所運営の活動内容と環境整備の基礎知識	80
9. 支援者のセルフケア	107
(1) 支援者のストレスの要因とその影響	107
(2) 支援者に起こり得るストレス反応	108
(3) ストレス症状の自己診断	108
(4) 支援者のストレス対処法	109
(5) 支援活動終了後のケア	112
10. 日常からの取組の重要性	113
(1) 地元自治体による避難所の運営体制づくり	113
(2) 地元自治体との応援・受援体制の構築	114
(3) 避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割	115
おわりに	117
参考文献・資料	119
用語集	120

1. 避難所・避難生活における社会課題と現状

(1) 避難所の運営関係者・被災者が置かれがちな状況と支援の意義

被災者は、ライフラインが復旧しない（ガス・水道・電気が使えない）、食料や生活必需品が手に入らない、子どもの預け先がない（保育園や学校が休校となる）、家や仕事を失う、家族や近隣の親しい人たちと離れ離れになり孤立する、といった様々な要因により、日常とはまったく異なる条件の中で避難生活を送ることになります。そして、家族のケア、家の片づけ、さらに生活再建に関わる支援情報の収集や各種の手続きなども行わなければならないため、個別の事情を考慮した様々な支援が求められます。

しかし、避難所運営においては、被災者の方にも活動に参画していただくことが大切です。詳しくは後述しますが、外部からの支援がすぐに届くわけではないこと、一部の人に運営の負担が集中しないようにする必要がありますこと、当事者の意見が避難所運営に反映されることで質の高い支援へつなげることができること、そして、被災者自身がもともと持っている力を少しずつ発揮することで、日常の生活リズムをとりもどし、生活再建へ踏み出す機会につなげることができるためです。

なお、避難所は自宅に住めない被災者を受け入れる場であるのと同時に、行政と地域の連携、ボランティアの受け入れ調整、在宅避難者等への支援など、地域の支援拠点の性格もあわせ持つ場合があるため、とても重要な場といえます。

次ページの「図. 避難所運営・被災者支援における課題の例」は、避難所運営や被災者支援における課題の一部を、わかりやすく取り上げたものです。こうした様々な課題に関する知識や対応方法を身に着けた人が全国的に増えれば、地域内外、被災地内外、そして分野を超えた連携が進み、被災者の支援の質がより一層高まることが期待されます。

本テキストは、被災地・被災者の支援に長年取り組んできた、専門性の高い災害支援NPO等の協力のもとで作成されています。

これらの災害支援NPOは、被災者の困りごとの一側面を切り取って支援するだけでなく、被災者一人ひとりの状態や気持ちに寄り添いながら、必要に応じて周囲との関係づくりや地域コミュニティのエンパワメントも行いつつ、無理のない形で自立にむけて一步一步踏み出していけるような、包括的な支援を目指してきたことに特徴があるといえるでしょう。

そのため、避難所運営をはじめとした専門的な支援だけでなく、炊き出しや集いの場、足湯ボランティア等の活動の中で被災者がリラックスできる時間を提供しながら、被災者一人ひとりの声に丁寧に耳を傾けることで、具体的な支援につなげていくような活動が行われてきました。

本研修を受講した仲間が増えることで、相互に連携し、様々な取組が可能となっていくことでしょう。

- ◆避難所開設の直後に、施設の使い方を考慮した形での避難者受け入れができずに、その後の改善ができない
(心身の健康や安全の問題直結)

(詰め込まれた避難所の様子の写真)

- ◆衛生状態が悪化し、感染症や体調不良の問題が発生する



- ◆一部の運営関係者に過重な負担がかかり疲労困憊する。中・長期的な運営の準備ができておらず、適切に対応できない(運営関係者の心身の健康問題、運営の質の問題へ直結)



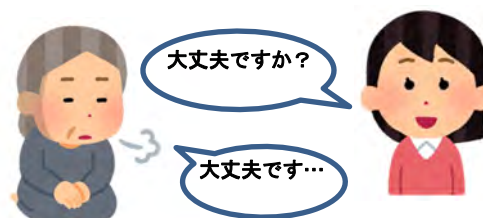
- ◆避難所運営に、女性や子育て世代、介護者、障害者など、多様な人が参画してないため、当事者の困りごとが把握できない、迅速に対応できない



- ◆避難所運営の改善、被災者支援に関わる、地域内外の多様な団体・人材とうまく連携ができていない



- ◆被災者がおかれがちな状況を踏まえた、適切なコミュニケーションによる支援が行われていない



- ◆被災者の生活再建に必要な支援情報などがきちんと届いていない



- ◆生活再建にむけて、被災者自身が少しずつ前向きに進んでいけるような形での支援が必要



図. 避難所運営・被災者支援における課題の例

(2) 災害関連死の問題

災害の直接被害ではなく、避難中や避難後にその災害との因果関係のなかで健康状態が悪化するなどして命を落とす方（いわゆる災害関連死）が大きな問題となっています。十分な医療サービスが受けられずに持病が悪化したり、避難生活中的の劣悪な環境から体調を壊したり、応急仮設住宅での生活苦や寂しさから自殺してしまったりと状況は様々です。

災害関連死の数は、阪神・淡路大震災で919人、新潟県中越地震で52人、東日本大震災では実に3,500人以上にのぼっています。平成28年の熊本地震では、直接死50人に対して205人と4倍以上の関連死が発生しました。なんとか直接被害から生き延びた命がこれだけ多く失われてしまうのは、本当に辛い悲しいことです。

災害関連死の要因には、避難生活における肉体的、精神的負担等や疲労をはじめとして様々な課題が影響を与えているといわれています。そのため、災害関連死を防ぐには、いわゆる発災直後の直接死を防ぐ72時間だけに着目するのではなく、数か月、数年という長期的な取組を考える必要があります。

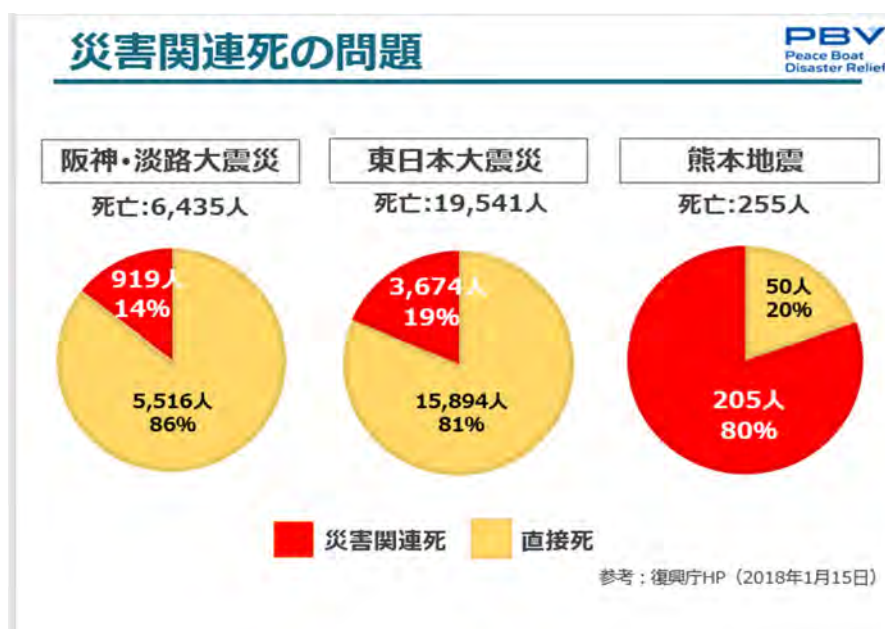


図. 災害ごとの直接死と災害関連死（提供：ピースボート災害支援センター）

(3) 自治体と地縁組織等による避難所運営のための取組

前述のとおり、阪神・淡路大震災以降、避難所運営のあり方に注目が集まるようになり、指定避難所ごとの避難所運営マニュアルを整備する自治体が徐々に増え始めました。また、マニュアルを参考にして、自治会・町内会や自主防災組織などが中心となる形で、住民主体の避難所開設訓練を行うようなところも増えています。さらに、自治体によっては、避難所運営委員会などの名称で、避難所運営に特化した住民主体の組織の立ち上げを働きかけているところもあります。

しかし、こうした取組が行われていない自治体や地域もありますし、マニュアルや組織があっても、訓練がほとんど行われていない地域もめずらしくありません。

また、自治会・町内会や自主防災組織も、担い手が十分に確保できていないことが多く、役員の交代などもあることから、一定の活動レベルを維持することは容易ではありません。自治体職員も同様です。さらに、避難所の運営が短期間で終わらずに、中長期化した場合の運営のあり方についての検討が、自治体

や地縁組織においてほとんどなされていないという問題があります。ボランティアやNPO等の支援団体との連携に慣れていない地縁組織も多く存在します。

避難所において、地元のことをよく知る行政職員と地域リーダーなどが入った運営体制ができていることは、とても重要なことであります。

しかし、地縁組織が独自で、高度な避難所運営のための人材を育てることや、運営が中長期化した場合の担い手の確保や外部支援者との連携が可能かという点、多くの地域で難しい状況にあると言わざるを得ません。そのため、一定のカリキュラムやプログラムのもとで、避難所運営に関する十分な知識とスキルを持った人を増やしていくことは喫緊の課題と言えます。

そのため、まず、地元の自治体や指定避難所で、避難所運営マニュアルをつくっているのかどうか、その内容はどのようになっているのか、避難所運営にかかわる地域の組織があるのか、訓練が行われているのかについて、把握することが重要です。

そして、被災地に支援に入る場合には、地元の人たちがどのように避難所運営にかかわっているのかについて情報収集をし、そうした避難所運営の担い手の意向を尊重しながら、有効な連携関係を構築していくことが大切です。

(4) 避難所運営の質を上げるための重点課題

以上を踏まえ、避難所運営の重点課題として改めて以下の4点を挙げました。本テキストでは、これら重点課題を念頭に置く形で、具体的な支援のあり方について学習を進めていきます。

① 避難所の環境や運営に関する認識・知識不足

指定避難所は、小中学校が多く、長期間の避難生活を送ることを前提に設置された施設ではないことがほとんどです。そのため、避難者が身体を休めるための寝床や食事、トイレ、洗濯、物資など、生活環境は十分に整っていません。

また、多くの地域では、避難生活に関するルールや運営体制など、避難所の環境整備や改善を行うための基礎知識が、避難所運営にあたる地域住民や自治体職員などに必ずしも十分に備わっていない現状があります。一方、避難者となり得る地域住民等にも、自らが避難所の運営に主体的に関わるという意識が十分に浸透していません。

② 中長期を想定した避難所の運営体制が整っていない

災害関連死や心身の健康被害を防ぐためには、避難生活を中長期的に捉える視点が重要となります。市区町村において避難所運営のマニュアルは整備されつつありますが、中長期的に捉える視点が十分とはいえません。そのため、大規模災害の場合、避難者や被災自治体だけで運営を行うことは困難な場合があります。避難者は不慣れな共同生活の中で、自宅の片付けや日々の生活、経済的不安を抱えながら今後の生活再建を考えなければならないため、避難所運営に関わろうという気持ちはあっても、積極的に関わられる状況に至らなかつたり、関わり方がわからないという声もあります。

また、自治体職員は、場合によっては自身も被災し、災害対応業務に追われ、従来業務も再開する中で、疲弊し、苦しい状況に置かれることがあります。被災地外からの応援職員による避難所の運営支援が行われることがありますが、その多くは数日での交代となり、避難所で起こる課題の引き継ぎがうまく進まない場合もあります。このような状況から、被災者が安心して避難生活を送るための避難所の運営体制が整っていないケースが生じています。

③中長期における避難所運営の担い手の課題

地域における「共助」は、これまで、地縁組織などが中心的に担ってきましたが、社会情勢の変化、急激な高齢化が進む中で、地縁組織だけで対応することが難しくなっています。さらには、避難所の管理者・運営者となり得る自治体地域住民・施設管理者・NPO・ボランティア等にもノウハウの共有や担い手の育成といった課題があります。また、災害を経験した自治体においても、職員の異動に伴い、避難生活における課題の共有や見直しが図りにくい状況があります。

④被災地の支援調整に関する課題

災害時には、様々な物資・サービス・人材などの多くの支援が被災地に集まりますが、その受入れ・調整を行える、コーディネーターやアドバイザーが不足しており、その仕組みも十分に整っていません。また、市区町村においても受援体制が整っていないことがあり、避難所への物資の調整や、企業や支援団体が支援をしたくても支援先のニーズが分からないなど、支援を必要としている避難所や被災者につなげることができない状況が生じています。

2. 本研修の目的と概要

(1) 避難生活支援リーダー／サポーターとは

令和3年5月の有識者会議の提言では、避難生活支援を行う災害ボランティア人材について、そのスキルや経験の程度、果たす役割に応じて、3つの人材モデルが提唱されました（下図参照）。その中でも、全国各地での人材層の拡大が急がれるのが、災害時に一つ一つの避難所に入って支援活動を行う「避難生活支援リーダー／サポーター」です。

避難生活支援リーダー／サポーターは、「避難所運営の基本的なスキルを修得した人材で、自治体や避難者とともに、避難所の生活環境向上に率先して取組むことができる人材」を目指しています。そのような人材を育成するためには、避難所運営の基礎知識を学ぶだけではなく、避難者や自治体、外部支援者らと手を取り合っ、ともに課題解決に取り組むために必要となる、対人対応・コミュニケーション力を培う必要があります。さらに、研修修了後も、訓練や講習への参加・協力などを通じて、自治体職員や地域住民と接点を持ち続け、互いに顔の見える関係を築いていくことも大切です。

人材モデルの名称を、「リーダー／サポーター」と併記したことには、二つ理由があります。一つは、女性や若者など幅広い層の積極的な参加を促すためです。町内会長や自主防災組織の会長など、地縁組織のリーダーを想起させるような名称のみを用いると、研修参加にためらいを感じる層を生んだり、研修の受講対象者を限定しているかのような誤解を与えてしまう恐れがあると考えました。もう一つの理由は、避難生活支援に関する一定のスキルは確保しつつも、その経験値や活動状況には一定の幅のある人材層が包含されることを示すためです。全国には現在、約8万2千箇所の指定避難所があります（内閣府・消防庁調べ、令和3年12月1日現在）。これらの避難所の運営を支えるための人材層の厚みを確保していくためには、地域の防災活動の中核的存在として長年活躍しているような人材から、意欲は高いが経験は少ない学生ボランティアのような人材まで、幅広い層の参加が必要です。

なお、将来的に、この人材モデルの研修を自治体が実施する際には、地域の実情や既存の養成講座との関係等を考慮しながら、適切な名称で統一したり、スキルアップの段階に応じて、「サポーター研修」、「リーダー研修」等、複数の研修プログラムを設けたりすることも選択肢の一つであると考えています。

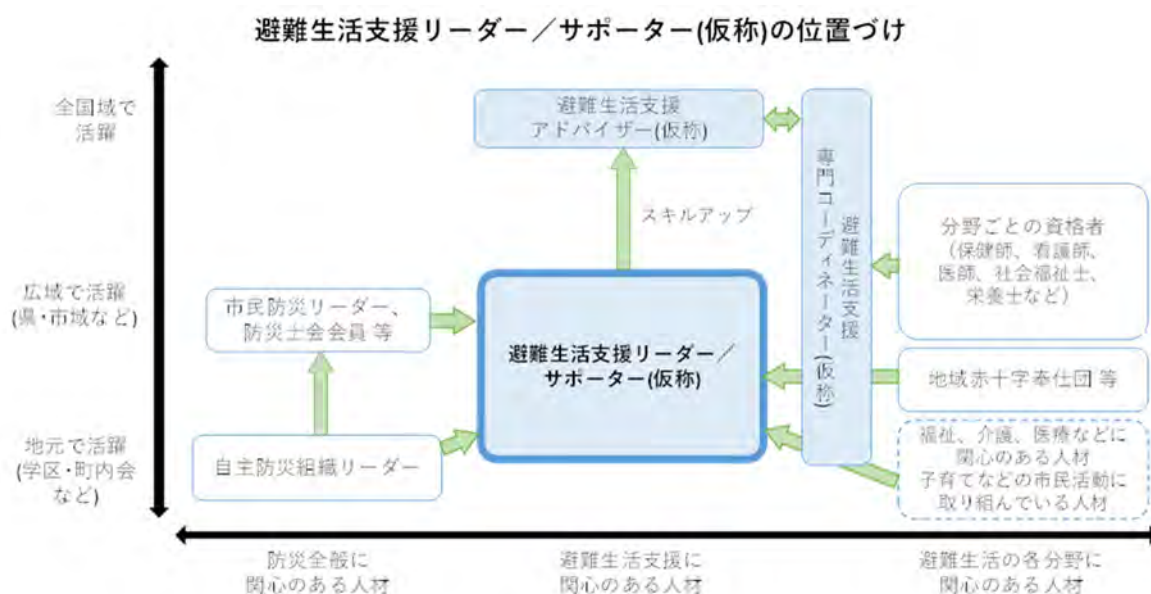


図. 避難生活支援リーダー／サポーターの位置づけ

(2) 避難生活支援リーダー／サポーター研修のねらい

●研修の目的

現在、各地の自治体では、幅広い防災の知識を体系的に教える、市民向けの「防災リーダー」等の養成講座が毎年開催されるとともに、研修プログラムの修了者を名簿に登録して、市民ボランティアとして自治会等の集まりに派遣するなどの取組が行われています。住民等が参加する避難所運営に関する研修等は、全国の9割近くの都道府県と半数以上の市区町村で実施されています（内閣府調べ、令和4年3月）。また、避難所運営に関する講習教材としては、静岡県が開発した防災カードゲーム「避難所運営ゲーム（HUG：ハグ）」がよく知られており、上述のような市民向け養成講座でも活用されています。

一方で、これらの市民向け養成講座では、ハザードや防災情報の種類、法制度といった基礎知識から、家具転倒防止や避難経路の確認などの「自助」に関する知識、災害発生直後の消火・救命活動、要配慮者の避難行動支援など、幅広いテーマが取り扱われることから、避難所運営など災害発生後の避難生活支援のプログラムに充てられる時間数は、1コマや半日程度に限られることが多いのが実情です。

このため、内閣府では、全国各地での避難所運営の豊富な支援実績を有し、避難生活支援に精通したNPOの専門人材に尽力いただき、学識経験者や被災自治体職員等の助言も受けながら、開設期間が中長期化した避難所運営等の避難生活支援に特化した研修プログラムを作成することとしました。検討にあたっては、上述の「避難所運営ゲーム（HUG）」や、東日本大震災の経験をもとに福島大学が開発した避難所防災教育ツール「さすけなぶる」、JVOAD 避難生活改善に関する専門委員会が過去の災害の避難所運営で直面した様々な困りごとをまとめた「避難所あるある」など、既存の取組も参考にしながら、より実践的で体系的なプログラムにするよう努めました。

この研修は、各地で行われている「防災リーダー」等の市民ボランティア育成の取組や、これらの人材による避難所開設・運営訓練などの取組を置き換えるものではありません。避難生活を原因とする「災害関連死・ゼロ」という大きな目標の下、災害発生後の避難生活の中長期化に備えて、そのためのスキルを持った人材を各地で発掘・育成することで、大規模災害発生時の被災者支援の担い手の裾野を広げようとするものであり、自治体におけるボランティア育成の取組を補完し、拡充するものであると考えています。まずは国が率先してモデル的に研修を実施するとともに、将来的には、都道府県等の自治体レベルにおいて、国の研修プログラムを参考にしたそれぞれの人材育成プログラムの構築が進んでいくことを期待しています。

(3) 研修のプログラム（案）及び想定する研修受講者

※プログラム詳細が確定した内容を反映予定

●研修プログラム（案）

研修内容	形式	所要時間	備考
①講義	オンデマンド形式	1 講義 20 分程度 10 コマ	受講者の都合の良いときに視聴可能
②避難所運営演習	集合形式	3 日間	自治体の指定避難所での実施を想定

※1回の研修あたりの受講人数は、30～50名程度を想定。

①講義（オンデマンド形式）

- 目的：「避難生活支援リーダー／サポーター」が理解しておくべき基礎情報を習得すること
- 方法：LMS（インターネットやパソコン/スマートフォンで学習を行うeラーニングシステム）を活用
受講者に、ID・パスワードを付与し、特定のシステム内で受講できるようにする
また、受講者のニーズに応じて、収録動画および資料を配布する上映会を実施する等、受講者が受講しやすい環境構築にご配慮いただくよう、開催地と調整する
- コンテンツ（案）
 - ・テキストの内容の中で特に理解が必要な部分を訴求するほか理解を深めるための事例を紹介する
- 講師（案）
 - ・令和4年度内閣府検討会委員
 - ・JVOAD各専門委員会メンバー・アドバイザー、関係団体等（避難生活改善に関する専門委員会ほか）
 - ・被災地支援・避難所運営に関する専門性・経験を有する専門家等

	項目	コンテンツ概要
1	研修の目的と概要	<ul style="list-style-type: none"> ・避難生活環境の向上の必要性 ・避難生活支援の担い手の育成に向けて ・避難生活支援リーダー／サポーター研修のねらい 等
2	避難所・避難生活における社会課題と現状	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所・避難生活における支援の歩み ・災害関連死の問題 ・避難所の環境改善のための基礎知識 ・中長期における避難所運営の知識・経験と人材育成の必要性 等
3	災害「支援」の基礎知識	<ul style="list-style-type: none"> ・防災に関する基礎知識 ・災害対応のフェーズと各関係機関の役割 ・被災者に対する支援制度 等
4	ボランティア・支援者としての心構え、姿勢	<ul style="list-style-type: none"> ・人材育成の必要性と現状の課題 ・避難生活支援リーダー／サポーターの役割 ・「避難生活支援リーダー／サポーター」心構えと姿勢 等
5	避難所・避難生活における基礎知識	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の役割と機能 ・避難所運営の基礎知識 ・多種多様な避難者 ・避難所を支える様々な担い手

		・連携・協働の必要性 等
6	多様な被災者への配慮とニーズ対応	・被災地・被災者への理解 ・避難所において被災者がおかれやすい状況 ・被災者の心の変化 ・災害時要配慮者への対応 等
7	対人コミュニケーション	・コミュニケーションの基本 ・支援者としての心構え 等
8	避難所運営の知識とスキル	・避難所と避難生活のフェーズ ・避難所運営の主な活動内容 ・避難所の運営と環境整備の基礎知識&ポイント 等
9	支援者のセルフケア	・支援者のストレスの要因と影響 ・支援者に起こり得るストレス反応、自己診断 ・支援者のストレス対処法、活動後のケア 等
10	日常からの取組の重要性	・地元自治体による避難所の運営体制づくり ・地元自治体との応援・受援体制の構築 等

②避難所運営演習

●目的：

- ・被災地、避難所の全体像を理解する
- ・避難生活支援リーダー／サポーターの心構えと姿勢を理解する
- ・避難生活支援リーダー／サポーターが身につけるべきコミュニケーションの基礎とスキルを理解する
- ・受講者同士の交流、相互理解
- ・避難生活支援リーダー／サポーターが身につけるべき避難所運営の空間認識力、被災者の困りごとに気づく視点を理解する

●方法：実会場での講義および演習（ワークショップ）

●プログラム（案）

- ・1日目：13：00－17：00（4時間）を想定
- ・2日目：10：00－16：00（5時間）を想定
- ・3日目：10：00－16：00（5時間）を想定

※1日目～3日目は1ヶ月以内に実施するなど近い日程で調整していただくことを想定

※2日目・3日目は連続した日程を想定。連日が難しい場合でも、1週間以内に実施するなど、近い日程で調整していただくことを想定

※実施する自治体の要望にあわせて、プログラム（実施時間等）は適宜調整する

<1日目>

項目	コンテンツ概要
(1) 開会等 13:00~13:30 (30)	<ul style="list-style-type: none"> ・開会挨拶 ・研修のオリエンテーション
(2) 基礎講義① 13:30~13:50 (20)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難生活支援リーダー／サポーターとは ・避難生活支援リーダー／サポーターの役割 ・避難生活支援リーダー／サポーターの心構えと姿勢 ※動画コンテンツの復習
13:50~14:00 (10)	休憩
(3) 基礎講義② 14:00~15:00 (60)	<ul style="list-style-type: none"> ○多様な被災者の理解とその配慮 ・避難所において被災者がおかれやすい状況 ・多様な被災者の状況、立場、心の変化 ・被災者への配慮の方法
15:00~15:10 (10)	休憩
(4) ワークショップ 15:10~16:30 (80)	<ul style="list-style-type: none"> ○被災者の心情や状況の理解 ・被災者の置かれる状況付与をもとに、心情や困りごとを抽出・検討（受講者同士のチームビルディングを含む） ・解説・講評（様々な視点・解釈があることを理解）
(5) クロージング 16:30-17:00 (30)	<ul style="list-style-type: none"> ・受講者同士のふりかえり ・今後の研修のプログラム紹介 ・閉会挨拶

<2日目>

項目	コンテンツ概要
(1) 開会等 10:00~10:20 (20)	<ul style="list-style-type: none"> ・開会挨拶 ・ワークショップのふりかえり ・研修のオリエンテーション
(2) 基礎講義① 10:20~10:50 (30)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所の全体像の理解 ・避難所に必要なスペースとその機能 ・一日の流れ、活動内容、運営する上での留意点 ・運営に関わる担い手の理解 <p>(講義後に、参加者同士での意見交換(理解醸成))</p>
10:50~11:00 (10)	休憩
(3) ワークショップ① 11:00~12:00 (60)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所の課題と生活環境の整備① ・<u>居住スペース(寝床・食事スペース)、トイレ等</u>を再現し、課題と生活環境の環境整備についてグループワークを行う
12:00~13:00 (60)	昼食・休憩
(3) ワークショップ① 続き 13:00~14:15(75)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所の課題と生活環境の整備①の続き ・グループワークの共有と解説
(4) ワークショップ② 14:15~15:15 (60)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所の課題と生活環境の整備② ・<u>受付、情報コーナー、衛生環境、福祉スペースその他生活場所等</u>を再現し、課題と生活環境の環境整備についてグループワークを行う
15:15~15:30 (15)	休憩
(4) ワークショップ② 続き 15:30~16:30(60)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所の課題と生活環境の整備②の続き ・グループワークの共有と解説
(5) クロージング 16:30~17:00 (30)	<ul style="list-style-type: none"> ・受講者同士のふりかえり ・閉会挨拶

<3日目>

項目	コンテンツ概要
(1) 開会等 10:00~10:20 (20)	<ul style="list-style-type: none"> ・開会挨拶 ・ワークショップのふりかえり ・研修のオリエンテーション
(2) 基礎講義① 10:20~11:00 (40)	<ul style="list-style-type: none"> ○対人コミュニケーション ・被災者への配慮 ・被災者への対応とポイント
(3) ワークショップ① 11:00~12:00 (60)	<ul style="list-style-type: none"> ○対人コミュニケーション ・被災者の置かれている状況（トイレ・食事等の課題）にあわせたロールプレイの実施
12:00~13:00 (60)	昼食・休憩
(3) ワークショップ① 続き 13:00~14:15(75)	<ul style="list-style-type: none"> ○対人コミュニケーションの続き ・グループワークの共有と解説
(4) 基礎講義② 14:15~14:55 (40)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所運営の担い手との連携・協働 ・被災者の困りごとの把握の重要性 ・情報共有・認識共有、合意形成の必要性
14:55~15:10 (15)	休憩
(5) ワークショップ② 15:10~16:30 (80)	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所運営の担い手との連携・協働 ・避難所の運営者同士の情報共有のロールプレイの実施（受講者が当事者役、リーダー・サポーター役に分かれてロールプレイする） ・グループワークの共有と解説
(6) クロージング 16:30~17:00 (30)	<ul style="list-style-type: none"> ・受講者同士のふりかえり ・閉会挨拶

※(3) ワークショップ①では、被災経験者や要配慮者を招き、協力いただくことを検討する。もしくは、要配慮者の立場に立つという感覚を身につけるために、当事者疑似体験セットなどの導入を検討する。

●研修受講者

避難生活支援を担うボランティア人材には、被災者の言葉に耳を傾け、思いを受け止めることで、被災者と信頼関係をつくることが求められます。また、日頃から地元自治体や地縁組織と接点を持っている人材であれば、現場での連携がスムーズに進められると考えられます。このため、保健・医療・福祉などの分野で従事した経験やそれらの分野の学習意欲のある人材、また、地元自治体で防災活動はもちろんのこと、まちづくりや子育てなどの市民活動に取り組んでいる人材は、研修の受講者として期待されます。一方で、防災全般の知識を有しているからといって、避難生活支援に適しているとは必ずしも言えません。

また、研修の実施にあたっては、受講者のジェンダーや世代などの多様性に十分留意する必要があります。避難所は一時的な「生活の場」であり、そこで生活する避難者の半数は女性です。性犯罪への不安、着替えや授乳を安心して行える環境、生理の心配など、女性特有の困りごとへの配慮は不可欠となります。加えて、家族ケアを主に担っている人も女性が多いということを十分に認識する必要があります。高齢者・障害者・子ども・慢性疾患のある人などの日常的なケアや、衛生・栄養面などの家族ケアの視点から、女性たちが直面している困難・要望・気づきが避難所運営に反映されるようにしなければ、結果として、要配慮者に必要な支援が行き届かない、未然に防ぐことができなかったかもしれない体調悪化や感染症の拡大を止められない、といったことになるかもしれません。

もちろん、男女問わず、地域の実情をよく知るリーダー層の方の避難所運営への参画は不可欠ですが、女性や家族のケアの経験のある人も積極的に避難所運営に入ってもらえるようにすることは、避難所全体の安全対策、要配慮者支援、環境改善、衛生面の対策などをいち早く進め、健康被害を最小限に食い止めることにつながります。

同時に、高齢者・障害者・子ども・外国人などの支援にかかわっている人や、ペットを飼っている人など、それぞれの事情に精通した人にも研修に参加してもらうことで、研修を通じた受講者同士の気づきを促すことができます。

さらに、大規模な災害の発生時には、被災者の避難生活が長期に及び、支援活動も継続的・連続的に行う必要があることから、交代制で支援に入るなど、ボランティア人材相互の横の連携も重要になってきます。このため、例えば日本赤十字社、防災士の団体、地元の大学や企業などに対しては、その構成員や所属ボランティアに研修受講を促すとともに、災害時のボランティア派遣の調整など、団体としての組織的な協力を得られるよう、自治体との間で連携関係を構築していくことも期待されます。

なお、各地で活躍する「防災リーダー」等のボランティア人材の中には、地元の避難所運営委員会に参加したり、避難所設営訓練に協力したりするなどして、すでに避難生活支援に必要なスキルをお持ちの方もいると思います。これらの方々も、改めて開設から閉所まで体系的な知識を身につけたり、異なる経歴や関心分野を持つ他の受講者とともに学び多様性の大切さを理解することは有意義であると考えています。

以上を踏まえると、避難生活支援リーダー／サポーター研修には、次のような層の方に幅広く参加いただくことが期待されます。国によるモデル研修の実施にあたっては、自治体の協力を得ながら、これらの団体や個人に対して積極的に研修参加を促していく予定です。

- ・自治体の「防災リーダー」養成講座等の市民ボランティア養成講座の受講者
- ・町内会や自治会、自主防災組織、民生委員・児童委員等の役員や構成員
- ・地元で防災意識の啓発に取り組んでいる個人や団体（女性（婦人）防火クラブ、女性消防団、消防団等）
- ・地元で市民活動に携わっている団体や個人（子どもの貧困・子育て、女性の人権・男女共同参画、障害者、多文化共生等）
- ・学校が指定避難所に指定されている小中学校の PTA 関係者等
- ・防災士の有資格者（特に、避難生活支援に高い関心と心構えを持つ防災士会支部等のリーダーやそのメンバーの方々）
- ・地域赤十字奉仕団や日赤防災ボランティアなどの赤十字ボランティア（特に、避難所での炊き出しや清掃等の活動に留まらず、避難所運営に貢献しようという意欲のある奉仕団のリーダーやその団員の方々）
- ・生活協同組合等の組合員
- ・避難生活支援に関心を持つ地元企業や地元事業所の社員避難所として活用可能な施設を所有する企業、自治体の集会施設等の指定管理者、自治体と災害時協力協定を締結している企業、女性活躍や子育て支援などの国の認定を受けている企業
- ・避難生活支援に関心を持つ地元大学等の教育機関の学生や教員（特に、福祉・看護・医療系の専攻を持つ大学、地域貢献活動を学生に奨励している大学、避難所として活用可能な施設を所有する大学等）

なお、意欲のある方に幅広く研修に参加いただくため、一定の参加要件を設けることはしませんが、防災に関する基礎的な知識は事前に身につけておいていただくことが望まれます。

(4) 育成した人材の活躍に向けて

●研修修了後の活動イメージ

研修修了者は、自治体等が管理する研修修了者名簿に名前を登録し、自治体の担当部局より、次のような機会に参加を呼びかけることで、平時から地域の防災力向上に協力いただくことが考えられます。また、SNS 等を活用して、オンライン上の研修修了者のコミュニティを作り、日頃から情報共有の場として活用することも有効であると考えられます。

《平時の活動》

- ・ 地元の指定避難所の避難所運営委員会への参加
- ・ 小中学校や公民館等で行われる避難所運営訓練への講師・助言者としての参加
- ・ 地区ごとの避難所運営マニュアルの作成・見直しの支援
- ・ 研修修了者同士の交流会への参加、活動成果の情報交換

また、上記のような活動を通じて、日頃から顔の見える関係を自治体職員や地域住民と構築することによって、災害発生時には、スムーズに避難所に入っただき、避難所運営を支援していただくことが期待されます。SNS 等を活用して、被害情報を交換したり支援活動の調整を行うことも考えられます。

《災害発生時の活動》

- ・ 地元の指定避難所における避難所運営会議への参加又は助言
- ・ 自治体職員、施設管理者、外部支援者（個人ボランティアや NPO 等）との間での支援調整

●団体に期待される役割

先述のように、大規模な災害の発生時には、避難生活が長期化し、支援活動も継続的・連続的に行う必要があることから、避難生活支援リーダー／サポーターに交代制で支援に入っていただくなど、ボランティア相互の調整も必要になってきます。

このため、例えば日本赤十字社の支部、防災士の団体、社協のボランティアセンター、地元の大学や企業など、研修修了者が複数所属するような団体との間で、自治体が災害時協力協定を締結するなどして、これらの団体に災害時の避難生活支援リーダー／サポーター全体の派遣調整を担っていただくことが考えられます。さらに、このような団体が、平時には、自治体からの受託業務として、避難生活支援リーダー／サポーターが講師を務める講習会や避難所運営訓練を運営することも考えられます。

●研修参加・協力のメリット

モデル研修の修了者には、内閣府より修了証を発行いたします。また、避難所運営訓練へ参加等、修了者に平時の活動への参加を促してもらうよう、自治体に対して呼びかけていく予定です。

避難生活支援リーダー／サポーターは、本人の自発性に基づいて、地元を中心に活動するボランティアであり、基本的には自費で活動いただくことを想定しています。しかし、自治体によっては、平時における講師や助言役としての活動に対して、謝金や実費を支給することも考えられます。

また、地元の大学や企業などの団体にとっては、避難生活支援リーダー／サポーターの育成や活動に社会貢献活動としてご協力いただくことが、団体の地元での認知度の向上につながるのであれば、これは重要なインセンティブとなりえます。このため、例えば団体が協力する形で避難所への避難生活支援リーダー／サポーターの派遣を受けた場合には、自治体が対外的にそのことを広報したり、内閣府においても避難生活支援の優良事例としてそのような取組を積極的に情報発信することで、団体の自発的な取組を促すことができると考えられます。

3. 災害「支援」の基礎知識

(1) 防災・減災

●好循環を生み出す「減災のサイクル」

災害対策は、「防災」と「減災」の2つが大切だと言われています。「防災」とは被害を防ぐこと、「減災」とは発災後の被害を最小限にするための取組のことで、

自然災害の発生自体を止める術はありません。しかしながら、過去の災害から学ぶことで、次の被害を最小限にするための努力はできます。地域の防災を考える時、お互いが支え合えるコミュニティと外からの支援を効果的に力に変える仕組みが必要です。そのためには、日頃からの防災教育など、事例に基づいた実践的な想像力を養うことが大切でしょう。

発災後は、まず人命救助や物資・炊き出しの提供、避難所の運営などの応急対応が行われます。次の段階では、仮設住宅の整備やコミュニティづくりなどの復旧・復興へ進みます。そして、応急対応、復旧・復興の活動を通じて見えてきたうまく対応できたこと・できなかったこと、今後の課題等をきちんと見直して、被害抑止（防災）、被害軽減（減災）という将来の災害の備えに活かしていきます。この取組を、個別ばらばらではなく一連の流れとして受け止め、実行することが、具体的な減災へ道りとなり、災害のたびにこのサイクルを繰り返すことが、災害に強い社会をつくっていくことにつながります。この考え方は「減災サイクル」(Disaster Management Cycle)と呼ばれ、国際的にも取り入れられています。

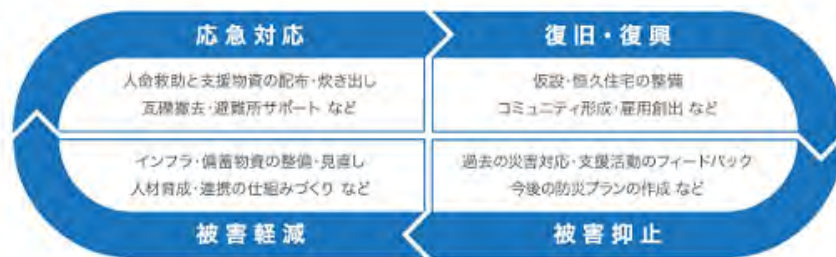


図. 「減災のサイクル」 出典：ピースポート災害支援センターの資料をもとに作成

(2) 自助・共助・公助の枠組み

災害による被害を少なくするために欠かすことのできないものとして、「自助」・「共助」・「公助」という考え方があります。災害時にはこの3つが連携し、お互いに補完し合い一体となることが重要とされています。具体的には、図のような取組に加えて、自助のレベルでは、できるだけ近隣の人と顔見知りになることや地域防災活動への協力・参加するといったことが期待されます。また、行政、地域、ボランティア、福祉事業所などの相互の連携について、平常時からともに議論しておくことも大切です。



図. 自助・共助・公助 出典：ピースポート災害支援センターの資料をもとに作成

(3) 支援の種類

災害が発生すると様々な形で被災者をサポートするための支援が始まります。支援の形は多岐にわたりますが、おおむね以下の4つに分類されます。

表. 支援の形

項目	内容
ひと	救命活動や行方不明者捜索のために、自衛隊や警察、消防などをはじめとする公的機関の職員から、一般のボランティアまで、実際に現地に足を運び活動する支援。
もの	食料や生活必需品、薬などの物資を被災地に送るほか、現地で支援活動を行う団体や組織、個人が活動に必要な資機材を提供する支援。
お金	日本赤十字社や共同募金会等に寄せられる募金（義援金）や、現地で活動する団体・組織への寄付や助成金（支援金）による支援。
情報	いつ、どこで、誰が、何を、などの正確な情報の収集と発信をする支援。

出典：ピースポート災害支援センターの資料をもとに作成

(4) 災害対応のフェーズと各関係機関の役割

災害が発生すると時間の経過と共に以下のようにフェーズ（段階）が変化します。フェーズ毎に誰がどのような役割を担っているのか、災害時の各セクターで行われる対応・支援の一例として、以下が挙げられます。

セクター	発災直後	応急復旧期	生活再建期・復興期
行政	災害対策本部設置 本部会議 国・県・市町村等の合同会議		
	被害調査（公共施設・住家等）・被害認定調査		
	応援要請		
	道路啓閉・緊急土木工事		
	災害情報発信		
	避難所開設・運営	避難所の環境整備	避難所閉鎖
災害VC	要配慮者のケア		
	物資支援受け入れ		
	応急危険度判定実施		
	仮設住宅必要戸数算定	仮設住宅建設	「仮設住宅」受付
	【VC立ち上げ準備】 被害状況把握・情報収集 災害VC設置協議 資機材・運営費・要員確保	被災者への情報発信・ニーズ調査・支援活動 災害VC運営（ボランティア受け入れ・オリエンテーション・安全管理） 災害ボランティア募集・活動情報発信 ボランティア保険事務	災害VC閉所
	避難所・福祉避難所の開設運営協力 近隣社協との連絡調整 都道府県社協先遣隊の現地入り	自治体との連絡調整・支援活動に関する協議 近隣社協職員の応援（ブロック派遣）	生活支援に移行
多様な主体による 民間支援	被災者ニーズ・状況調査		
	避難所調査（炊き出し・医療・健康・介護・傾聴）		
	指定避難所以外の避難者支援（指定外避難所・在宅・車中泊）		
	災害VC運営支援		
	要配慮者支援（高齢者・障害者・子ども・乳幼児・外国人等）		
	専門の知識、技術、資機材が必要な支援（重機を使った土砂出し、ブルーシート張り等）		
生活再建支援（片付け・清掃・法律相談）			
物資支援			
仮設住宅支援（引越し・見守り）			
中間支援（活動情報収集・共有・発信・関係機関との連絡調整・ボランティア活動支援）			

図. 災害対応・支援のタイムラインの一例

出典：防災における行政のNPO・ボランティア等との連携・協働ガイドブック（内閣府）より一部修正

(5) 被災者に対する公的な支援制度

自治体には災害時に「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」責務があると災害対策基本法に規定されているとおり、被災者支援は自治体の責務です。

被災者に対する公的な支援制度には、様々なものがあります。下表では、その中で最も代表的なものを時系列に示しています。

これらの中には、後述する災害救助法のように、救助の主体となる都道府県等に対する国の財政負担を規定する法律や、被災者生活再建支援法のように、被災者に対して直接支援金を支給する法律もあります。両法の他にも、消防・警察・自衛隊による救助活動から災害公営住宅の建設まで、被災者に対する支援制度には、直接的支援・間接的支援、現物支給による支援・資金供与や貸付による支援など、様々な形態のものがあります。

自治体職員は正しく制度を理解し、それを積極的に住民に周知し、活用していくことが期待されます。そして、避難生活支援リーダー／サポーターは、被災者の置かれている状況にあわせて活用されるように、これらの制度を理解しておくことが期待されます。一方、制度だけではすべてに対応できるわけではなく、ボランティア・NPO 等による支援なども活用して、支援を補完する必要があることも知っておく必要があります。

発災後の各フェーズにおける被災者支援制度				
	発災直後 避難所	応急復旧期 仮設住宅	生活再建期	復興期 恒久的な住まい
災害救助法	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法の適用 ・被災者の救出 ・避難所の設置（ホテル・旅館の活用含む） ・炊出しその他による食品の給与 ・飲料水の供給 ・医療、助産の提供 ・被服、寝具その他生活必需品の給与 ・学用品の給与 ・災害ボランティアセンターの設置・運営 ・住宅の障害物の除去（除雪を含む） 	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の供与 ・住宅の応急修理 ・被服、寝具その他生活必需品の給与 ・学用品の給与 	<ul style="list-style-type: none"> ・応急仮設住宅の供与 	
被災者生活再建支援法			<ul style="list-style-type: none"> ・支援法の適用 ・基礎支援金の支給 	<ul style="list-style-type: none"> ・加算支援金の支給
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・人命救助 ・公営住宅の一時入居 ・プッシュ型支援（物資支援） 	<ul style="list-style-type: none"> ・公営住宅の一時入居 ・住宅の耐震耐風改修支援 ・災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付け ・被災者見守り・相談支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害弔慰金 ・災害障害見舞金の支給、災害援護資金の貸付け ・就学支援各種制度 ・地方税、国税の特別措置による減免・猶予 ・被災者見守り・相談支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害公営住宅整備 ・防災集団移転促進事業 ・災害復興住宅融資 ・宅地防災工事融資 ・地すべり等関連住宅融資

図. 発災後の各フェーズにおける被災者支援制度（内閣府資料）

① 災害対策基本法

災害対策の基本法としての性格を持つ法律に「災害対策基本法」があります。災害対策基本法は昭和36年に制定されました。災害対策基本法が制定されたきっかけは、昭和34年9月に日本へ上陸した伊勢湾台風です。死者・行方不明者5,000人以上、負傷者は4万人近くまでのぼり、さらに甚大な経済的ダメージを与えたことを教訓に制定されました。

災害対策基本法の目的は、風水害や地震などの災害によって国民が犠牲になったり、経済的に大きな損

失を受けたりすることを少しでも防ぐことです。そのために国、都道府県、市町村、そして住民等それぞれの立場で防災への取組を行うことが義務づけられています。また、この法律に基づいて作られた国の防災計画を「防災基本計画」といい、これを基にして指定公共機関（インフラ・通信等を整備する公共性の高い企業）の「防災業務計画」や、自治体の「地域防災計画」が作成されています。

なお、災害対策基本法は、災害対応の教訓を反映させるために改正されています。

近年では、東日本大震災の教訓を踏まえて、災害時における緊急の避難場所と、一定期間滞在して避難生活をする避難所とを区別するための改正が平成25年に行われ、新たに「指定緊急避難場所」と「指定避難所」に関する規定が設けられました。

また、近年の風水害の頻発化によって避難情報の発令が相次ぐなか、「避難勧告」と「避難指示」の違いが理解されておらず、「指示待ち」の人が多くなったため、令和3年には、両者を「避難指示」へ一本化する改正が行われました。

②災害救助法

災害救助法は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に必要な救助を行い、被災者等の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的に、都道府県等が必要な救助を実施し、国が救助に必要な費用を負担することが定められた法律です。

住家に被害が生じた場合や災害が発生し、生命・身体に危害又はそのおそれが生じた場合に必要な救助が行われるもので、避難所の開設、応急仮設住宅の供与、被災者の救出、医療・助産、被災住宅の応急修理や障害物の除去などの支援メニューがあります。

様々な支援メニューは、「一般基準」が定められており、その基準に基づいて、国庫負担します。例えば、「避難所の設置であれば、1人1日当たり330円以内」、「炊き出しその他による食品の給与であれば、1人1日当たり1,180円以内」などがあります。一般基準によって救助の適切な実施が困難な場合には、国と都道府県等との協議・同意により、「特別基準」を設けることができます。

避難所において、法による救助が実施された場合は、国庫負担の対象となるものがあります。また、下表に記載がないものでも、避難所運営に必要な内容で、実際に使用した分については対象となります。

表.避難所でできること（災害救助法の対象となるもの）

項目	内容
主に食事に関すること (温かく栄養バランスのとれた食事のために)	<ul style="list-style-type: none"> ● 保健師、栄養士、調理師等の炊き出しスタッフの雇い上げ ● 炊き出しのための食材、調味料、調理器具の購入、炊事場の確保や簡易調理室の設置（一つの調達先に頼って食材が偏ることがないように注意） ● 被災者用の弁当などの購入
主に衛生及び暑さ対策に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ● 被災者用の仮設風呂、簡易シャワー室の設置、仮設ランドリー（洗濯機、乾燥機）仮設トイレ、授乳室 ● 仮設風呂等ができるまでの間、入浴施設への送迎と入浴料の支払い ● 暑さ対策として、エアコン、扇風機等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）
主に生活環境の整備に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ● 緩衝材としての畳、カーペットのレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）、プライバシー保護のため等の間仕切り設備、環境整備のための段ボールベット等の購入 ● 避難所環境整備のための冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、掃除機等のレンタル（レ

	ンタルが困難な場合は購入しても差し支えない ● 被災者のための毛布、タオル、下着類、歯ブラシ、消毒液、石鹸、市販薬などの購入、携帯電話の充電器などの貸与
主に避難所の設置に関すること	● 障害者、高齢者等のためのスロープ仮設置 ● 情報収集等のためのテレビ等のレンタル(レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない)

このほか、住家の全壊、半壊又は床上浸水により生活上必要な生活必需品、学用品の喪失又は損傷等により使用することができず、直ちに日常生活を営むことが困難な方には給与又は貸与などもあります。これらはそれぞれ対象者、費用の限度額や救助期間があるので、詳細は下記表の URL を確認してください。

表. 主な災害救助項目と対象経費

救助項目	対象経費
被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与	①被服、寝具及び身の回り品(洋服、作業着、下着、毛布、布団、タオル等) ②日用品(石けん、歯みがき、トイレトペーパー等) ③炊事用具及び食器(炊飯器、鍋、包丁、ガスコンロ、茶碗、皿等) ④光熱材料(マッチ等) ⑤防寒・熱中症対策(電気ストーブ、扇風機等(エアコンは対象外))
学用品の給与	①教科書及び正規の教材(学校にて有効適切なものとして使用しているワークブック、辞書、図鑑等) ②文房具(ノート、鉛筆、消しゴム、クレヨン、絵具、画筆、画用紙、下敷き、定規等) ③通学用品(傘、靴、長靴等) ④その他の学用品(運動靴、体育着、カスタネット、ハーモニカ、笛、鍵盤付きハーモニカ、工作用具、裁縫用具等)

災害救助法 https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujou.html を参照

③罹(り)災証明書

市町村で交付される罹災証明書は、申請すると、自治体職員等による住宅の被害認定調査が行われ、後日、調査結果に基づき交付されます。手続きには、申請書、身分証明書等が必要です。

被害の種類や大きさは、全壊／大規模半壊／中規模半壊／半壊／準半壊／準半壊に至らない(一部損壊)などに分類され、罹災証明書に記載されます。被災者生活再建支援金などの申請のほか、公共料金の減免、各種融資などの様々な申請に必要となります。罹災証明書の内容(被害の程度)によってその後に受けることのできる支援が異なります。

災害発生後は、自治体から被害認定調査・罹災証明書の発行の手続きに関する周知はなされますが、罹災証明書を取得するには被災者又は代理人が申請する必要があります。

上述の通り、罹災証明書は公的な支援制度の判断材料となることから、迅速な交付が必要と考えられるため、運用改善等により簡易的な調査手法を用いることも可能としており、その迅速化・効率化を図っています。その一例として、戸建ての1～2階建てで、津波、越流、堤防決壊等水流や泥流、瓦礫等の衝突等の外力が作用することによる一定以上の損傷が発生している場合には、浸水深による判定を行うことができます（下記図左）。また、土砂等が住家の及びその周辺に一樣に堆積している場合、潜り込み判定を行うことができます（下記図右）。

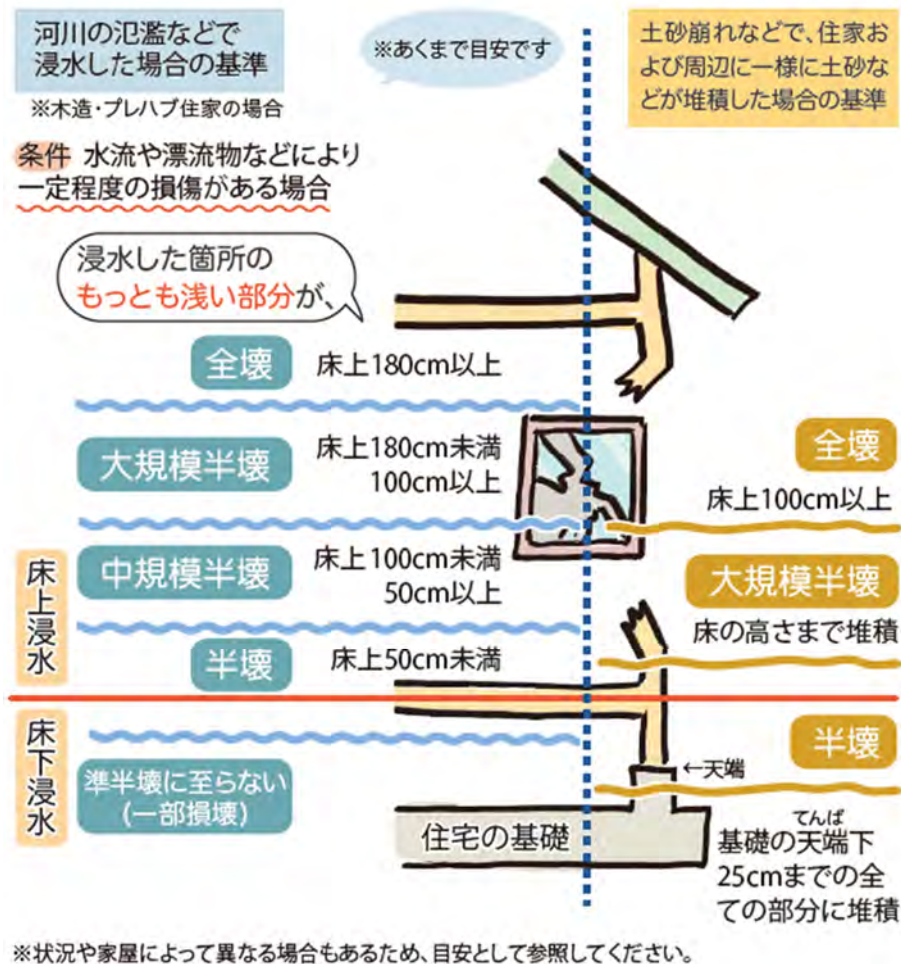


図. 水害時における被害認定の目安（木造戸建住宅の場合）

出典：震災がつなぐ全国ネットワーク「「水害にあったときに」～浸水被害からの生活再建の手引き～」

《「罹災証明書」が必要な支援制度の例》

- ・ 応急仮設住宅の入居
- ・ 被災者生活再建支援制度による支援金の受給
- ・ 災害援護資金貸付金の借り入れ
- ・ 被害のあった建物や土地の固定資産税や国民健康保険料の減免、猶予等
- ・ 公共料金の減免・猶予等
- ・ 災害復興住宅融資の適用
- ・ 被災の程度に応じた義援金の配分

図. 災害救助法と被災者生活再建支援法の運用の考え方について

令和4年4月1日現在

住家被害状況	災害救助法	被災者生活再建支援法※		
		建設・購入	補修	賃貸
全壊 (50%以上)		基礎 100万 加算 200万	基礎 100万 加算 100万	基礎 100万 加算 50万
大規模半壊 (50%未満 ~40%以上)		基礎 50万 加算 200万	基礎 50万 加算 100万	基礎 50万 加算 50万
中規模半壊 (40%未満 ~30%以上)		基礎 0 加算 100万	基礎 0 加算 50万	基礎 0 加算 25万
半壊 (30%未満 ~20%以上)		住宅の応急修理 (655,000円以内)	<small>※ 長期避難世帯及び解体世帯（半壊、敷地被害）も全壊世帯と同様最大300万円を支給 ※ 特定長期避難世帯（避難指示等が通算3年を経過したものうち、当該避難指示等の解除の日から2年以内に、当該市区町村内に再度居住することとしているもの等）については、支給金額に70万円を加えた額を支給（その額が300万円を超えるときは、300万円） ※ 単身世帯については、上記支給額の3/4</small>	
準半壊 (20%未満 ~10%以上)		住宅の応急修理 (準半壊) (318,000円以内)		
床上浸水		生活必需品の供与 (被服・寝具等) 学用品の給与 障害物の除去 (138,300円以内)		
住家の被害に関わらず可能な救助	避難所の設置 炊き出し・飲料水 医療・助産 被災者の救出 死体の捜索・処理 埋葬			

(注意) 応急危険度判定との違い

・地震災害の場合、地震や余震等による建築物の倒壊や落下物、転倒物による二次災害を防止するため、できる限り早く、短時間で建築物の被災状況を調査し、当面の使用の可否について判定する「応急危険度判定」があります。自治体からの要請で、応急危険度判定士が行うものです。応急危険度判定で「危険」と判定されても、必ずしも被害認定調査で「全壊」と判定されるとは限りません。

④住宅の応急修理制度

住宅が中規模半壊、半壊（半焼）、準半壊のいずれかの住家被害を受け、自らの資力がない世帯又は、大規模な補修を行わなければ居住することが困難である程度に住家が半壊した世帯に対して、

被災した住宅の居室、台所・トイレなど日常生活に必要な最小限度の部分を応急的に修理する制度です。

（全壊の場合は、修理することで居住することが可能となる場合には、個別に対象とすることが可能です。）

令和4年4月時点の基準（消費税込み）において、

- ・1世帯あたり、大規模半壊・中規模半壊・半壊：655,000円以内、
- ・準半壊：318,000円以内

の応急修理の支援を受けることができます。（本制度は都道府県又は市町村が業者に委託して実施します。）

また、令和2年7月から、修理期間が1ヶ月を超えると見込まれる被災者については、応急仮設住宅を使用することが可能になりました。（入居期間は6ヶ月以内、超える場合は、応急修理制度は利用不可能となります。）

⑤被災者生活再建支援制度

被災住家の被害の種類や大きさ（罹災証明書）に基づいて、被災者に現金給付する制度「被災者生活再建支援制度」があります。平成10年5月に制定された「被災者生活再建支援法」に基づく支援制度で、被災世帯の申請に基づき、住宅の被害程度に応じて基礎支援金最大100万円が支給されます。さらに住宅の再建方法に応じて最大200万円までの加算支援金を受け取ることができます。

表. 被災者生活再建支援制度 支援金の支給額

	基礎支援金	加算支援金		計
	(住宅の被害程度)	(住宅の再建方法)		
①全壊（損壊割合50%以上） ②解体 ③長期避難	100万円	建設・購入	200万円	300万円
		補修	100万円	200万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	150万円
④大規模半壊 （損壊割合40%以上）	50万円	建設・購入	200万円	250万円
		補修	100万円	150万円
		賃借（公営住宅を除く）	50万円	100万円
⑤中規模半壊 （損壊割合30%以上）	—	建設・購入	100万円	100万円
		補修	50万円	50万円
		賃借（公営住宅を除く）	25万円	25万円

（※世帯人数が1人の場合は、各該当欄の金額の3/4の額）

⑥その他の制度

被災者の支援のため、様々な貸付や給付の制度があります。被災の程度にあわせて借り入れができる「災害援護資金制度」や生活福祉資金制度による貸付（緊急小口資金、福祉費）、住宅金融支援機構による「災害復興住宅融資」のほか、災害でご家族が亡くなられた場合や重度の障害を負った場合には「災害弔慰金」「災害障害見舞金」の支給などがあります。

そのほか、税金・保険料などの支払いを先延ばしにする「支払猶予」や減額・免除できる「支払減免」措置を受けることができる可能性もあります。それぞれ窓口にお問い合わせして手続きする必要があります。表. 被災者支援に関連する減免・猶予等

	窓口	内容
地方税の減免・猶予	都道府県・市町村	住民税、固定資産税などが対象。
国税の減免・猶予	税務署	申告期限の延長、納税猶予、予定納税減額、源泉所得税等の徴収猶予、所得税の軽減など 医療保険・介護保険（健保組合・市町村等）の保険料や窓口負担減免の制度があります
公共料金、使用料、保育料、放送受信料など	都道府県・市町村・関係事業者	災害時の特別措置がとられる可能性があります

※静岡県弁護士会・被災者支援チェックリストをもとに作成

このような制度に関して、自治体や専門職による相談窓口が開設されることがあるほか、経済的な支援や子どもの学び、保健衛生等の生活支援などが行われます。被災した自治体では、被災者向けの情報をまとめた冊子の提供や、以下のようなリーフレットやポスターの配布をしていることもあります。

災害時は

自治体から救助が受けられます。

避難とは「難」を「避」けることです。安全な場所にいる人は避難場所に行く必要はありません。また、小中学校や公民館だけでなく、親戚・知人宅等も避難先となります。

※詳細は、避難先の自治体に確認ください。

避難所で避難生活を送られている方ももちろんのこと、知人宅に避難している方、自宅で避難、または車中で避難生活をしている方も避難所で食料や飲料水の給付を受けられます。

そのほか、金銭・半壊・床上漏水等、住居の被害に応じて以下の支援を受けることができます。

各種手続に必要な「防災明書」

「防災明書」は、災害による住居等の被害の程度等を証明する書類です。被災者生活再建支援法などの申請のほか、自治体の給付、各種避難所などの申請の際にも必要となります。

①発行場所は、自治体です。
②申請する日、申請先場所による住所や被災状況調査員が来訪し、居住状況を確認し、写真撮影を行います。
③申請には、申請書、身分証明書が必要です。

ご注意ください

災害発生後から2週間以内です。
災害発生後から2週間を超えても申請したい場合は、申請書に記入していただき、申請先自治体に提出してください。

避難所・福祉避難所

災害発生直後の地域の避難生活の拠点として、災害発生後24時間以上避難する避難者や、介護が必要な高齢者の避難の場となります。避難所や福祉避難所には、避難生活に必要な物資の備蓄などが行われます。また、避難所や福祉避難所への避難生活に関する必要書類の提出も可能です。



「避難所」や「福祉避難所」は、災害発生後24時間以上避難する避難者や、介護が必要な高齢者の避難の場となります。避難所や福祉避難所には、避難生活に必要な物資の備蓄などが行われます。また、避難所や福祉避難所への避難生活に関する必要書類の提出も可能です。

食料の給付・飲料水の供給

災害により食料や飲料水の購入が困難な場合、自宅で避難中ではない、食料や飲料水が不足するなどの場合、避難所において給付しやすくなる食料や飲料水の給付が受けられます。



①避難所や福祉避難所、公民館、災害拠点、集会所などで受け取ることができます。
②申請書に記入して申請してください。
③申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。
④申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。

生活必需品の給付・貸与

住宅が半壊、全壊、浸水又は床上漏水により、生活に必要な家具、家電品の給付や貸与が行われます。また、避難生活を送る際に必要な物資の給付が行われます。



①申請書に記入して申請してください。
②申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。
③申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。

緊急仮泊住宅への入居

災害により自宅が全壊、全壊又は浸水し、住居がなくなるなどの場合、緊急仮泊住宅に入居することができます。緊急仮泊住宅には、避難生活に必要な物資の備蓄などが行われます。



①申請書に記入して申請してください。
②申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。
③申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。

被災住宅の高価修理

災害により住宅が半壊、全壊又は浸水し、住居がなくなるなどの場合、被災住宅の高価修理が行われます。被災住宅の高価修理には、避難生活に必要な物資の備蓄などが行われます。



①申請書に記入して申請してください。
②申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。
③申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。

学用品の給付

災害により学用品の購入が困難な場合、学用品の給付が行われます。学用品の給付には、避難生活に必要な物資の備蓄などが行われます。



①申請書に記入して申請してください。
②申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。
③申請書に記入した内容に基づき、避難所において給付が受けられます。



内閣府(防災担当)

詳しくはこちら

内閣府 防災情報のページ 防災支援

https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujuo_d2.pdf

検索

図. 災害救助法に係る被災者向けリーフレットポスター

※出典：https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/pdf/kyuujuo_d2.pdf

★コラム：「義援金」「支援金」の違いを理解しよう

被災者の生活再建を応援する寄付には、「義援金」と「支援金」があります。いずれも、被災者のために何かしたいと願う方々からの寄付金ですが、この2つは、お金の使われ方などが大きく違います。避難所にも直接寄付金が届いたり、受け入れ窓口を尋ねられたりすることもあります。それぞれの違いを把握した上で、寄付する方の希望に合わせて適切に案内できるようにしておきましょう。

「義援金」

集まった募金額や被災状況に応じて、被災者一人ひとりの生活再建のために現金で渡すこととなります。自治体や日本赤十字社などで構成する「義援金配分委員会」が金額や対象者を決めています。公平に配分することが必要なので、受け付けてから手続きに数か月の時間がかかることが通例です。

「支援金」

NPOなどの支援団体がおこなう被災者支援の活動資金にあてられます。どんな活動を行うかは団体ごとに異なりますが、「救援物資を届ける」「炊き出しを提供する」「子どもたちのこころをケアする」など、主に物資やサービスに形を変えて被災者に届くものです。被災地の現場で活動する団体が直接協力を呼びかけていることが多く、使い道が明確で素早く物資やサービスに変わることが特徴です。

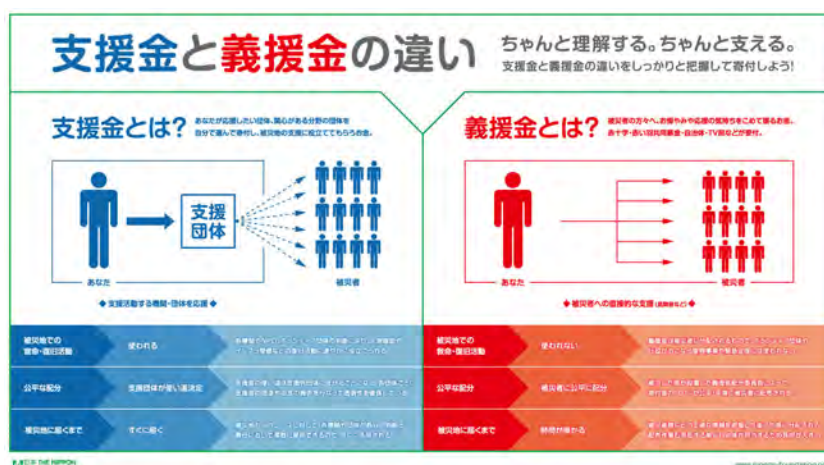


図. 支援金と義援金の違い（出典：日本財団）※図を作成後、上記のテキストは削除する予定

●避難所運営支援リーダー／サポーターに期待される役割

- 被災者支援の制度について被災者から質問されることがあるでしょう。事前に、被災者が活用できる制度を正しく理解して、被災者に説明できることが望ましいです。また、提供された資料を被災者と一緒に見ながら、制度の内容を確認するとよいでしょう。
- 詳しい情報がわからない場合は、自治体に相談したり、自治体の窓口を紹介するようにしましょう。
- また、これらの制度の多くは、被災者による自己申告、申請が必要です。被災者が申請に迷いや悩みを抱えている場合には、寄り添って話を聞き、関係機関や専門家へつなげることが期待されます。

4. 避難生活支援リーダー／サポーターの役割と必要な心構え

(1) 災害関連死を防ぐ

被災地では、医療や福祉の専門家や公的支援の対象にはなっていない方のなかにも、心身の活力が低下している方が多くいらっしゃいます。そうした方は、一見、自力で何とか生活できているように見えるため、自ら助けを求めることに躊躇したり、遠慮や気兼ねから外からも見えづらい様々な個別の事情を抱え込んでいることが多く、周囲もなかなか気づくことができません。

そのため、こうした方の存在にできるだけ早く気づき、困りごとを代弁し、対処ができる人たちにつながり役割を果たせる人が、できるだけ大勢いることが、問題解決のための大きな要となります。避難生活支援リーダー／サポーターには、こうした役割が期待されています。

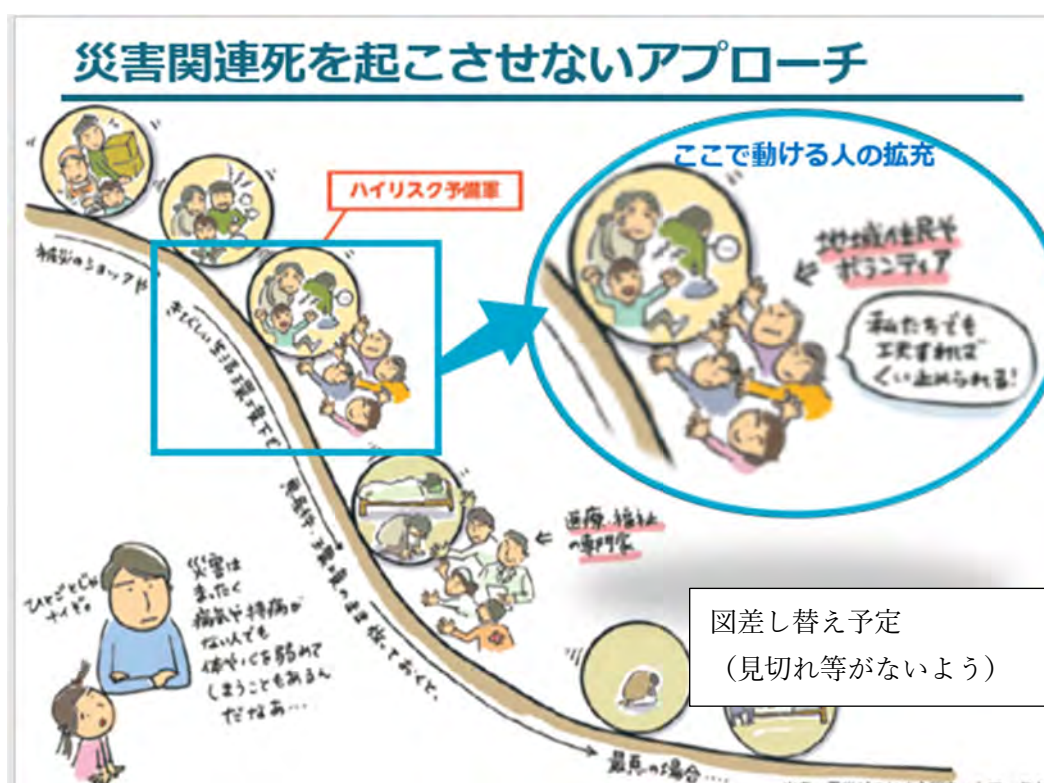


図. 災害関連死を起こさせないアプローチ（震災がつなぐ全国ネットワーク「避難所運営の知恵袋」をもとに作成）

(2) 避難所における活躍のイメージ

これまでの避難所は、自治体職員、施設管理者、自主防災組織や町内会などの方、そして避難者らが中心となり、必要に応じて職能団体等による支援チームなどの協力を得ながら、運営されてきました。

これからは、これらの避難所運営の担い手となる人たちが、「避難生活支援リーダー／サポーター」研修や自治体職員向けの研修を受講していただくことで、避難所における課題や被災者の困りごとを発見し、互いに共有する重要な役割を果たすこととなります。なお、「避難生活支援リーダー／サポーター」の役割は、在宅避難、自主避難を含めた避難者への支援を想定していますが、モデル研修では、指定避難所の支援を中心にすすめていくことにします。

研修を受講された「避難生活支援リーダー／サポーター」(下図で赤いタスキをかけた方)には、自主防災組織や町内会などの方、地域のボランティア、施設管理者など、幅広い方々が含まれます。これらの方々が、研修の受講を通じて知り得た知識やノウハウ、習得したスキルを生かして、自治体職員等とともに、避難所運営に関わります。また、同じ避難生活支援リーダー／サポーター研修を受講されたNPOによる支援チームなど、地域以外の人材も、運営に参加・協力しやすくなります。

ただし、注意が必要なのは、「避難生活支援リーダー／サポーター」は、研修で習得した知識を押し付けたり、避難所運営に関わる人たちを指導する立場を意味するものではないという点です。リーダーという名称ですが、避難所運営に関わる人たちが少しでも円滑に運営し、それぞれの力を十分に発揮できるように、サポートする姿勢が求められます。

また、避難所における課題を指摘するだけの役割でもありません。発見した避難所や被災者の困りごとを避難所運営に関わる人たちと共有し、具体的な解決策を一緒に話し合うことが欠かせません。発見してすぐに解決できる課題もありますが、なにより運営に関わる人たちと共有することが大事です。そして、避難所の中で解決できない課題は、NPOによる支援チームや、専門的な知識や技術を有する専門チームや避難生活支援アドバイザー・専門コーディネーターなどの力も借りながら、解決していくこととなります。

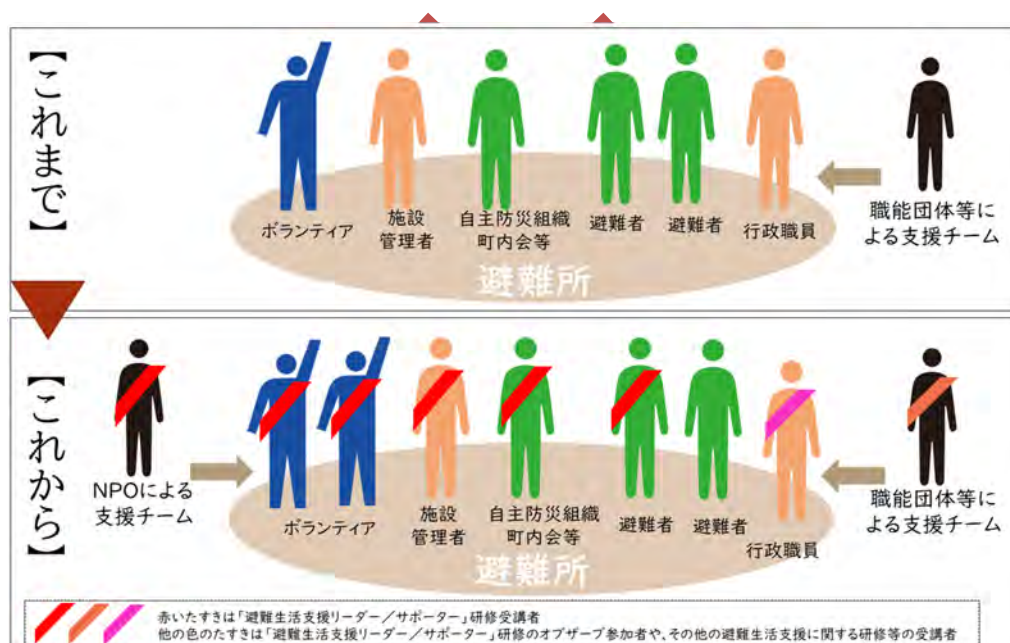


図. 避難生活支援リーダー／サポーターの関わり方のイメージ

●避難生活リーダー／サポーターになる人材

研修の位置づけで記載したとおり、避難生活リーダー／サポーター研修は、地域の様々な担い手の方を

対象としています。被災した地域の中で、自らが動ける範囲で、研修等を通じて知り得た知識やノウハウ、習得したスキルを活かして、避難生活の支援に関わります。

被災した地域の住民は、日常的に地域での活動に関わっていることがあり、避難所運営に活用できる様々な資源（人材、資機材、物資等）を知っている場合があります。そういった地域の資源を避難所運営の課題解決や改善のために、関係機関に働きかけたり、調整することが期待されます。被災した地域の住民だからこそ有しているつながりが災害時に活かされることが期待されます。

一方、過去の災害をみると、必ずしも被災した地域の人材だけで対応できていたわけではありません。自らが被災した状況では十分な対応ができない場合もありますし、継続的に運営に関わることにも限りがあります。そのため、地域外で同様に研修を受講した人たちも、支援に関わることを想定しています。地域外から支援する場合も、できるだけ被災地に近い地域の人材に関わることが望ましいでしょう。



図. 避難生活リーダー／サポーターになる人材のイメージ

(3) 必要な心構えと姿勢

① 支援者とは

被災者の生活再建は、一人だけではできないものではありません。様々な人たちの力を借りながら、少しずつ自分でできることを増やして進めていくものです。被災者の声を代弁し、様々な人たちの力をもつ人たちにつなげるのが「支援者」です。

被災した地域の方であれば、身近なところで継続的に関わり続けることもできますが、被災者がずっと頼りにしたまま、支援だけを受け続けていては、いつまでも自分でできることができないままになります。一方、地域外から関わる場合は、いつかその地を去ることになります。必要とされることをできる限り行うことは大事ですが、被災された方が自らできるようにサポートする姿勢も忘れてはなりません。

② 事前準備

被災地や被災者は、災害によって大きな負担を強いられています。被災地に被災地以外から入る場合には、避難所運営や支援活動中の作業、生活に必要なものは自分自身で準備し、持参するという「自己完結」の姿勢が大切です。

例えば、持ち物の準備一つにおいても、内容は時期や場所によって異なります。被害が大きく発災から日が浅ければ、現地のお店やコンビニが営業しておらず現地調達が難しいかもしれません。開いていてもできるだけ被災者を優先に考えましょう。電気や上下水道が復旧していなければ、さらに必要な持ち物が

増えます。反対に被災規模が小さく発災時からある程度時間が経てば、支障なく現地調達できる場合もあります。活動への参加を決めたら、現地の情報収集を心がけましょう。十分な情報が手に入らない場合には、品目や量を少し多めに準備し、持参することをお勧めします。

③安全衛生

被災地の医療機関は被災者の治療や診断で忙しく、大きな負担がかかっています。支援者がケガや病気、事故などでその負担を増やさないう、しっかりと予防や対策を考えておきましょう。

被災地は、瓦礫などケガをしやすいものがあふれ、たくさんのホコリが舞っていることがあります。さらに、屋内熱中症や作業中の切り傷やケガ、事故など屋内にも危険は至るところに潜んでいます。「持病の悪化が心配」「体力に自信がない」などの場合は、無理をせず参加を見送るという選択肢も持っておきましょう。また、誰でも加入できるボランティア保険（天災型）には、事前に最寄りの社会福祉協議会で必ず加入しておきましょう。

支援者の傾向として、限られた時間のなかで、困っている被災者のために少しでも成果を出したいと、長時間がんばりすぎることがあります。慣れない環境、被災地という非日常のなかで、自分が思っているより疲れがたまりやすいものです。集中力が落ちて、ケガや病気、事故につながれば、被災地の医療機関の負担を増やしてしまうだけでなく、避難者も辛い思いをします。最大限のセルフケアを心がけてください。

(4) 活動に際しての注意事項

水害・土砂災害、地震などが発生した地域では、いつもより地盤が緩み、少しの雨でも災害に発展するなど二次被害の可能性も考えられます。支援者自身も、活動中の災害や各種注意報・警報などの情報をしっかりと把握し、協力しながら冷静に行動しましょう。

また、下記の活動における注意事項を参考に、安全に活動を行いましょ。活動中は常に、被災地・被災者への配慮と多様性の尊重を心がけましょ。

表. 活動に関する注意事項

項目	内容
けが・体調管理・トラブル	些細なことでも、その場ですぐ運営責任者に報告ましょ。
安全管理	活動期間中の安全管理は最終的に自身で判断する必要があります。事前に確認した上で行動ましょ。ただし、自治体等が危険と判断した場合は、その指示に従ってください。 また、現地到着後、自身の緊急避難場所や医療機関の場所なども事前に確認しておましょ。
名札やビブス(ゼッケン)等の着用と名前の記載	活動中は身分がわかるものを着用ましょ。避難者や地元の方々へ支援者とわかるように配慮ましょ。
うわさ、デマ	被災地では不確定な情報は絶対に流さないでください。聞いた話は伝言すると変わっていきます。結果的に避難者の不安をあおる行動になりますので気をつけましょ。近年ではインターネットを介した誤った情報の拡散などもみられます。疑わしい情報や不安をあおるような情報は、特に注意し、情報源を確認してから伝えるようにましょ。また、明らかに誤った情報を見聞きしたときには、その情報を打ち消すことも必要です。
挨拶	挨拶は自ら率先して避難者や地元の方々に対して行うのはもちろん、支援者同士でも元気よく行いましょ。
写真撮影	観光地ではありません。ふざけた態度での写真撮影は絶対に行わないでください。また、本人の許可なしに撮影は絶対にしないでください。
マスコミ、メディア対応	滞在期間中に取材の申し出があった場合には、必ず取材を受ける前に自治体や避難所の運営責任者に報告してから対応を検討してください。
拾得物	被災地内に落ちている物は、いかなる場合でも持ち帰らないでください。法律上、犯罪行為です。
報告、連絡、相談	運営者との“報告、連絡、相談”は徹底してください。また活動するチーム内での“報告、連絡、相談”も忘れずに行いましょ。
休日	作業中とは違い、宿泊先などでは十分にリラックスできるよう心がけましょ。しかし、場所によっては宿泊先も被災地内の場合があります。被災者に不快感を与えるような言動は避けましょ。深酒をして酔っぱらっている姿も好ましくありません。また、サンダルで出歩いて釘やガラスで足にケガをしたという事故も耳にましょ。外を歩くときも安全確保に努めましょ。
心構え	①常に安全第一で行動してください。 ②現地の状況は日々刻々変わり、柔軟な対応が必要になります。 ③個人の勝手な判断、行動はつつしんでください。

④活動期間中はあくまで支援活動のために来たという事を忘れず、避難者や地元の方、支援関係者から見られているという意識を常にもち、不適切な行為はつつしんでください。
--

参考：ピースボート災害支援センター ボランティア派遣オリエンテーションより抜粋

(5) 被災者から期待される役割

災害は、一瞬で多くの大切なものを奪い去ってしまいます。その事実を受け止め、乗り越えようとする被災者の苦しみは、想像を絶するものでしょう。苦しみを誰かと分かち合いたいと思っても、心の傷をえぐり、苦しみを追体験するような会話は、被災者同士ではなかなかできないこともあります。

そんな被災者が、支援者に自らの被災体験や失ったものへの思いを語ってくれることがあります。見ず知らずの他人だからこそ話せることなのかもしれません。被災者の苦しみや悲しみを支援者だけで解決することはできないでしょう。それでも誰かに話すことによって被災者自身が自らの体験を受け入れようとしているのかもしれません。

支援者にとって重要なのは、話を無理に聞き出したり、答えを出すことはありません。被災者のペースに合わせて、きちんと耳を傾け、寄り添う姿勢を大切にしましょう。

避難生活における環境改善のためには、まず、避難所における課題や被災者の困りごとを見つける、発見しようとする意識が大事です。日々、避難所の状況は変化しますし、様々な人たちが関わっていることから、状況が見えにくくなりがちです。これまでに紹介した様々な過去の災害での事例などを参考に、「空間認識力と対人コミュニケーション」を高めていくことが期待されます。

避難所における課題や被災者の困りごとを解決するためには、避難所運営に関わる人たちの協力が必要です。そのためには、避難所運営に関わる人たち同士の信頼関係づくりに積極的に関わり、一緒に解決策を考え取組んでいく「協働」の姿勢を忘れてはなりません。

避難所運営に関わる中では、発見した課題を指摘するだけになってしまったり、解決方法を指導するだけの立場になってしまわないように十分に注意しましょう。

自らができることを率先するだけでなく、運営に関わる人たちがそれぞれの強みや経験を十分に発揮できるように、サポートする意識・エンパワメントも大事です。これは避難者に対しても同じで、困っているからすべて代わりにやるのではなく、本人がどうしたいのかという意志やどこまでであれば自分のできるのかを聞きながら、被災者のペースに合わせて、きちんと耳を傾け寄り添う姿勢が求められます。

避難所の課題の中には、運営に関わる人だけでは具体的な解決策を見出すことができない場合もあります。専門的な知識や技術を有する専門チームやボランティア、避難生活支援アドバイザー・専門コーディネーターなどに、課題や困りごとの実情を丁寧に説明し、助言を受けたり、協力してもらえるようにしましょう。

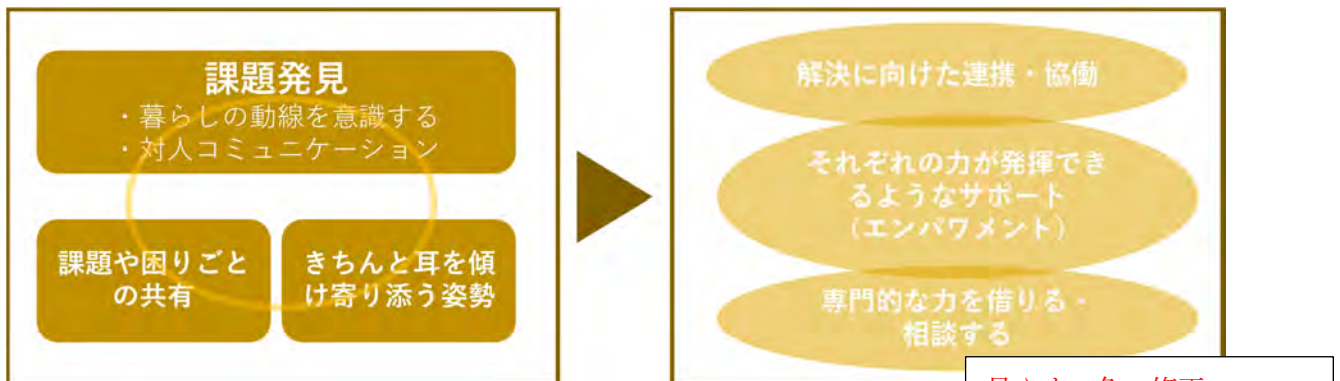


図. 避難生活支援リーダー／サポーターの役割イメージ

見やすい色へ修正

5. 避難所・避難生活の基礎知識

(1) 避難先の種類

「避難」とは「難」を「避」けることです。学校や公民館といった指定避難所への移動だけが避難というわけではありません。住んでいる地域やそのときの状況、人によって方法は異なります。

避難先には複数の種類があります。大規模な災害から身を守る場所、自宅から離れて避難生活をする施設、医療・介護ケアが必要な人向けの避難施設など、目的に合わせて複数の避難場所を指定していることがあります。どんな種類があるのか、また過去の災害からどのような特徴があるのかをみてみましょう。

表. 避難先の種類

避難先の種類	内容
指定緊急避難場所	災害の危険から命を守るために市町村が指定している緊急的に避難する場所。
指定避難所等及び協定等により確保している避難所	災害が発生した場合に避難をしてきた被災者が一定期間生活するため市町村が指定しているまたは協定等により確保している施設。
その他の避難先	ホテル、旅館等、親戚・知人宅、自宅（在宅避難）等、災害が発生した場合に避難する施設等のうち、「指定緊急避難場所」と「指定避難所等及び協定等により確保している避難所」以外の避難先。

大規模な過去の災害では、自治体のマンパワーが不足し、道路や商業施設の被災により物流も途絶えるなどして、支援が行き届かなくなることもみられました。これまでの災害の傾向では、同じ地域に開設された避難所の中でも、数百人が避難する大規模の避難所に支援が集中し、数十人が避難する小規模避難所には、支援が届きにくいなどの偏りが生じることもありました。

国際的な人道支援では全ての被災者は支援を受ける権利があるとされています。また、災害対策基本法では、避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布等の生活環境の整備に努めなければならないとされています。

しかし、過去の災害では、避難先や避難者の把握が困難なことや、支援を届ける仕組みが整えられない場合もありました。このような課題が生じることで、被災者の心身の健康にも大きく影響しています。

(2) 避難所の役割と機能

指定避難所には、緊急物資の集積場所となる、情報発信の場所となる、情報を収集する場所となる、在宅避難者等が必要な物資を受け取りに来る場所となるという役割があるので、運営上、避難所避難者のためだけの施設とならないように注意する必要があります。災害の規模が大きくなることで、一時的な滞在施設から、生活の場へと移行します。

表. 避難所の機能と内容

機能	内容
生活の場として中長期の避難生活を送る施設	災害で住宅が被害を受けた住民が中長期にわたり一定期間、避難生活を送るための施設です。 住居被害により、食事やトイレ、寝床、風呂、洗濯などの基本的な生活機能と、仕事や学校、病院や買い物、情報の入手、人のつながりを感じる機会などの「災害で暮らしの基盤を失ったすべての被災者のための生活の場」としての機能が必要になります。避難所で暮らしの基盤を応急的に回復させることで、心と身体の健康と自尊心を守り、本格的な生活再建への一歩を踏み出す際に必要な判断力や体力が低下しないような環境整備が求められます。
地域の支援拠点としての役割	内閣府の避難所運営ガイドラインでは、「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」であると示しています。避難所で生活をしている人だけでなく、避難所外避難をしている人に対しても、等しく物資の供給、情報の共有等を行い、地域に住む全ての人にとっての生活再建やコミュニティの拠点場所となるよう機能を果たす必要があります。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・避難者は、様々な事情で避難生活を送る場所を選択しています。そういった事情を理解した上で支援にあたるのが期待されます。
- ・指定避難所にいる人たちだけが被災者ではありません。どこに避難していても必要な支援を受けられることが望ましいということを理解する必要があります。

(3) 避難所の運営

① 避難所のフェーズごとの変化

発災直後から復興までの時間の経過と共に、被災者の生活や心身の健康状態、困りごとは変化するため、避難所の開所から閉所までの流れを理解しておくことが重要です。避難所閉所にあたっては、被災者一人ひとりに対し、丁寧な意向調査が必要となります。しかし残念ながら過去の災害では、行先も決まらぬまま自治体から突然閉所を告げられ、「追い出された」「見捨てられた」と途方に暮れる被災者もいました。被災者の抱える「退所できない理由」は一律ではありません。災害の種類や規模、家族構成、心身の健康状態、経済力、通勤・通学、家の修繕状況、応急仮設住宅の立地や完成時期など、個別の事情を十分に考慮する必要があります。たとえ避難所の中であっても、住まいを変えることは、相当な労力と精神的・肉体的負担がかかります。避難所の集約・統廃合は避けられない場合もありますが、できる限り避難者の負担を最小限にする努力が必要です。

通常、受入れピークが過ぎ、ライフラインが徐々に復旧し始めると、その後もしばらくは避難所に残らざるを得ない避難者数がある程度把握できます。

一方、支援者は、命の危険性が回避され、避難者の数がピークを過ぎると、徐々に撤退していきます。中長期の避難所運営、被災者の生活再建を支えるためには、復旧・復興期まで長期的な視点を持った支援が求められます。

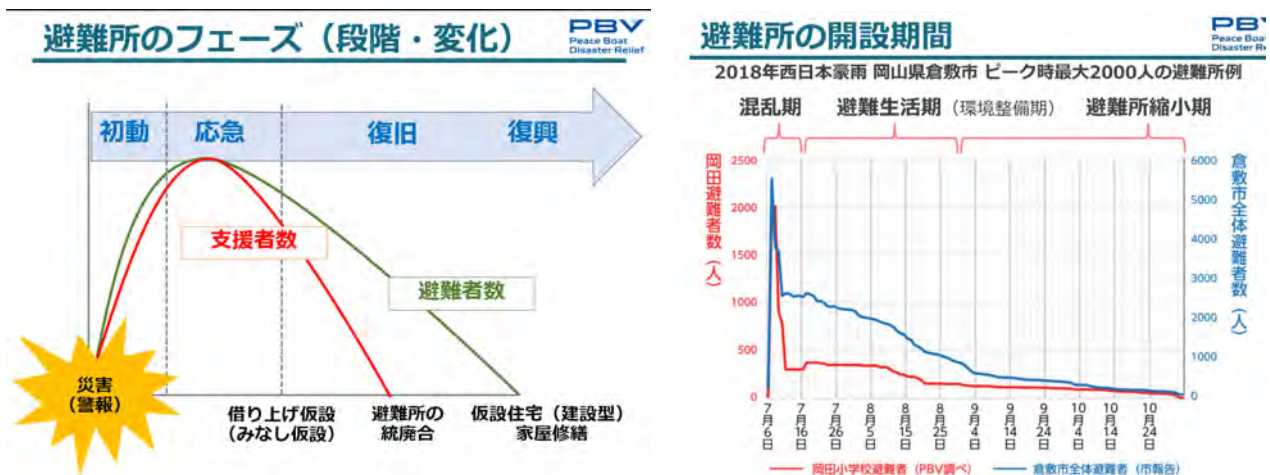


図. 避難者数と避難生活のフェーズの変化

ピースボート災害支援センターの資料をもとに作成 (2つの図を参考に作成しなおす予定。)

★コラム：避難所閉所に関するエピソード (追記予定)

長期化した避難所において、避難所閉所の目安が理解できるようなエピソードを紹介予定

②避難所の運営における連携・協働の重要性

市区町村が指定する避難所では、避難者・自治体職員・避難所となっている施設管理者、あらかじめ町内会や自治会、避難所協議会などで決まっている運営支援者、ときに地域のボランティア等が協力しあい、協働で運営にあたります。みんなで協力できる体制づくりがかかせません。

しかし、細かいルール決めや毎日の掃除などの基本的な運営は、避難した人たちが自主的に行う体制が大切です。

なお、中長期的な支援が必要な場合には、被災地には自治体による応援職員の他に、県内外から多くの保健・医療・福祉などの専門職や、災害支援に長けたNPOやボランティアが駆けつけ、避難所の運営をサポートすることもあります。そのため、各自治体で作成されている「避難所運営マニュアル」にも、地元住民と多様な支援者が一緒に課題に取り組む「連携と協働」の必要性が示されるようになってきました。しかし、その一方で、実際に避難所につめかける何百人、何千人にも上る避難者への対応は、特定の人だけが頑張ってもすぐに限界がきます。被災者一人ひとりが主体的に動くという強い意志と、お互い様として協力し合える関係づくりも重要です。



図. 避難所の運営体制 (ピースポート災害支援センターの資料をもとに作成)

★コラム：目的は被災者の生活再建

避難者が運営に関わることは重要ですが、その人の生活再建の妨げがないように配慮しなければなりません。また、自治体職員が運営に関わりすぎると、避難者の役割が限定されてしまい、心身の健康や生活再建にも影響してしまうこともあります。

③避難者による主体的な運営体制

避難所運営の考え方で大切なのは、避難者も支援者も、一人ひとりが「受け身」ではなく、「主体性」をもって、「自分でできることは自分です」という意識を持ち、積極的に行動することです。

「自主運営」と表現される場合もありますが、被災者が避難所運営に関わると一言にいても、年齢や性別、家庭や生活環境、地域性など、被災者それぞれが抱えている背景や状況に応じて運営に関われる範囲や内容は変わってきます。

そのため、避難所を統括する自治体や運営責任者、また運営を支える支援者は、避難者も運営の主体性を持つべきという考え方に捉われ過ぎず、例えば、高齢の避難者が多い避難所では、身の回りの整理など

出来る範囲の活動に参加してもらい、日中は仕事等で外出する避難者が多い避難所では、避難所にいる時間帯にできる作業を割り振るなど、避難者層と家庭背景等の状況に応じて避難者も交えて役割分担を進め、運営のあり方を考える必要があります。

避難者自身の活動の場が増えると、心身の健康維持だけでなく、コミュニティの中で自分の居場所ができ、なんらかの役割を担うなど、生きがい生まれ、生活再建に向けた活力へとつながります。

さらに、活動の場への参加者が増えることで、避難者同士のゆるやかなつながりや人間関係が構築され、避難所も徐々に穏やかな雰囲気になり安心できる場へと変わっていきます。

加えてこの循環は、避難者同士のセーフティネットにもなります。日々の避難生活でお互いの体調を気にし合い、様子の変化に気づくなど、健康状態の悪化や心の不調などの早期発見、災害関連死の予防にもつながります。

★コラム：気軽に頼めない公務員

行政職員の中には、「避難所運営は行政が担う」という法的な責務からの責任感や、被災した住民のために、何でもやりたいという自発的な気持ちなどから、些末な業務についても、被災者や他の支援者に気兼ねし、つつい自分だけで頑張りすぎてしまう人もいます。避難生活支援リーダー／サポーターとして現場に入るときは、このような行政職員から声を上げにくい立場や思いも理解し、一緒に汗をかける環境を整えることにも配慮しましょう。

(4) 多種多様な避難者

避難所には、多種多様な不特定多数の人たちが訪れます。周辺の地域で被災した人や、災害で被害を受けるおそれのある人などが、様々な事情を抱えて集まってきます。年齢や性別、人種や国籍など自分や家族が抱える状況もそれぞれ異なります。また、持病やアレルギーの有無、障害、難病、乳幼児や妊産婦、高齢者など特別なケアを必要とする災害時要配慮者も少なくありません。

しかし、ひっ迫した状況では、「非常時だから」「集団生活なのだから」と一人ひとりへの配慮がおろそかになってしまいがちです。

例えば、男性メンバー中心に避難所の運営が行われたことで、寝る場所や着替え、洗濯、トイレ、授乳スペースなどの女性や性的マイノリティへの配慮が不十分だったという指摘された例もあります。他にも、高齢者向けに消灯時間を設定した結果、普段は夜に勉強をしていた中学生が不安を感じるなど、避難所の環境改善への課題はまだ山積みです。

特別な配慮が必要な方は、「非常時で大変そうだし、迷惑をかけたくない」と、過度な我慢を余儀なくされているかもしれません。非常時だとしても、一人ひとりの多様性と向き合うことこそが、避難所の環境改善に向けた近道だという姿勢が大切です。

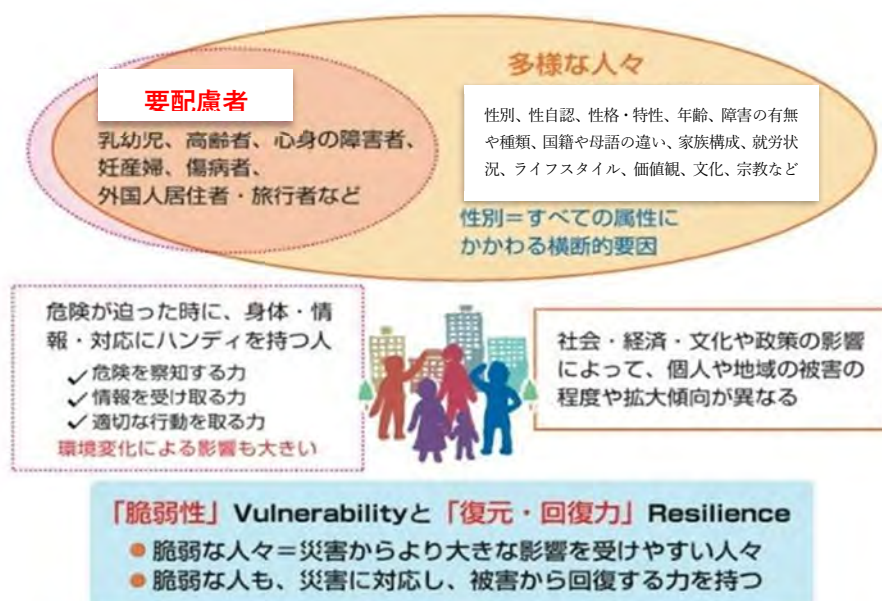


図. 要配慮者と「多様性配慮」

(男女共同参画の視点で実践する災害対策 テキスト 災害とジェンダー<基礎編>を一部加筆)

★コラム：包括的な公的機関への相談

近年、介護と育児に同時に直面する世帯（いわゆる「ダブルケア」）や、障害を持つ子と要介護の親の世帯など、個人や世帯単位で複数分野の課題を抱える世帯が増えてきており、対象者ごとに『縦割り』で整備された公的な支援制度の下では、対応が困難なケースが浮き彫りとなっています。

また、日常の様々な場面における「つながり」の弱まりを背景に「社会的孤立」の問題をはじめ、制度が対象としないような身近な生活課題への支援の必要性の高まりや、軽度の認知症や精神障害が疑われ様々な課題を抱えているが公的支援制度の受給要件を満たさない「制度の狭間」などの課題が表面化しています。

上記のような立場の方は、災害によってより困難な状況に置かれてしまう場合も考えられます。このような被災者に気づいた場合には、行政や社会福祉協議会等の包括的な公的機関に相談することも考えられます。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・避難所には、多種多様な人々が避難してくることを理解し、配慮しましょう。
- ・支援している避難所や被災者の状況に合わせた運営形態を検討していきましょう。
- ・運営サポートをしながら、各避難所運営者と情報共有や課題の意識共有、相談できる関係を構築し、まずは信頼関係を築くことが大切です。
- ・避難所運営における各役割を共に実践しながら、避難者が「主体的なかかわり」を持てる環境を考え、整えていきましょう。
- ・自主運営への促しにおいては、命令調や指示・指導するものではなく、共同作業をしながら、避難者が自ら気づいたり、力を発揮できるよう働きかけましょう。
- ・専門職や第三者にも協力してもらい、避難者への動機付けや住民主体で実施できる場の立ち上げや環境づくりの支援を行う働きかけなども大切です。
- ・「自分で解決する」と頑張り過ぎず、幅広い人へ支援をつないでいくことを意識しましょう。

(5) 避難所を支える様々な担い手

避難所運営には、自治体職員（他県からの応援含む）、保健師、医療関係者、福祉関係者などによる専門チーム、地元 NPO・ボランティア（防災ボランティア、福祉支援等）、被災地外の NPO・ボランティア（災害救援、炊き出し、子ども支援等）、地域内外の企業・団体職員、自治会関係者など、様々な人々が関わります。被災地は圧倒的なマンパワー不足のため、外部からの応援を上手に受け入れることで、これを補完するという考え方を積極的に取り入れる必要があります。そのためにも、地域外からの支援者に SOS を出し、受け入れる方法を知っておくことは大きな強みになります。

被災者が、本来持っている力を発揮し、自分のことが自分でできるように支援するためには、被災者の潜在的な困りごとにいち早く気づくことがポイントです。そして、その困りごとを解決するために複数の選択肢を提案し、被災者自らが必要な支援を選び、解決に向けて行動できる環境を整えることが不可欠です。そのためには、被災者を中心に据え、多様な人たちがつながり、一緒に取り組める関係性を築くことが有効です。

①地縁組織など

災害対策基本法において、市町村長は、「自主防災組織（住民の隣保共同の精神に基づく自発的な防災組織）の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図らなければならない」と規定され、各地で町内会・自治会を基盤としながら、自主防災組織の育成等が進められています。

しかし、少子高齢化をはじめとする社会情勢の変化に伴い、これらの組織では、主要なメンバーの高齢化、自治体行政からの様々な依頼による負担、活動のマンネリ化などの課題が指摘されています。

これらの課題は、地域社会の構造的な問題や世代間の意識や認識の違いなども影響しているため、抜本的な解決策があるわけではありません。それぞれ地域の置かれている実情を理解し、様々な地域の団体や個人などの協力を得ながら、長期的な視点に立って、少しずつ課題の克服につなげていくことが必要です。

また、自主防災組織の活動の多くは、命を守るための初期消火、救助、避難所開設などの災害直後を想定した活動が中心になっています。とても大事な活動ではありますが、共助の取組は、必ずしも直後の対応だけではありません。被災者の生活再建や避難生活の長期化を考える際には、被災者が「日常生活を取り戻していく」必要があり、個人や家庭だけの活動では限界があります。つまり、こういった日常を取り戻していくためにも、様々な助け合いが必要になります。このような助け合いは、家事、介護、子育て、仕事など、日常的な生活を取り巻く諸問題と関連するものであり、多くは女性が担っているものです。自主防災組織は高齢男性が中心と指摘されていることから、女性の参画が期待されるところです。地域によっては、自主防災組織への女性の参加を積極的に進めているところもあり、新しい視点を取り入れた活動も見られています。

なお、地域に根差して活動する人としては、民生委員・児童委員、福祉委員や地区社協の関係者、PTA、子ども会、青少年健全育成委員なども挙げられます。さらに、近隣や同じ自治体内で活動する福祉や子育てなどのボランティア・グループ、文化・スポーツなどの団体、福祉事業所など、様々なところに、地域の情報、ネットワーク、スキルなどを持った人たちがいる可能性もあるので、そうした情報を積極的に把握したり、交流の場を作ることが、いざという時の助け合い活動に役立つでしょう。

②施設管理者

避難所となる場所が学校などの教育施設であったり、指定管理者制度を導入している施設において、指

定管理者となっている民間事業者が避難所の運営をしている場合があります。あらかじめ施設の避難所としての利用計画が作成されていることが望ましいですが、作成されていない場合、利用範囲や使い方など、学校長や教員、指定管理者だけでなく、所管する自治体の担当部署に判断や承諾を得る必要があります。

③地元自治体

市町村では、災害時の避難所運営について、あらかじめ担当部署（課）を決めています。担当部署は、それぞれ市町村で策定した地域防災計画にまとめられている場合もあります。また、災害対策本部に「避難所支援班」を組織していることもあります。

避難所の「質の向上」を考える上では、防災部局、福祉部局（要配慮者対応）など限られた部署だけで対応するのは困難です。

避難所運営ガイドライン（内閣府）において、避難所の開設から運営、閉所・統合に至る過程で、以下のような担当部署が関わることを示されています。避難所は、「被災者が生活再建の準備のための生活の場」であることから、このように様々な部署が関わります。

表.避難所運営に関わる担当部署（課）の例（避難所運営ガイドライン（内閣府）」を参考に作成）

避難所運営の内容	担当する部署（課）
避難所運営全般	防災担当、福祉総括担当
避難所運営の支援（物資支援等を含む）	災害救助法所管担当、避難所派遣職員、他自治体からの応援職員、商工担当（物資担当）
要配慮者の対応、健康管理等	保健担当、障害者担当、高齢者担当、母子・乳児担当、外国人担当、医療担当、男女共同参画担当
避難所となる施設管理や修繕	施設管理者、教育委員会（施設の事務局）、営繕・建築担当、上水道担当、浄化槽・し尿処理担当、下水道担当、衛生担当
避難所運営に関わるボランティア活動	ボランティア担当
応急仮設住宅（避難所の閉所後の対応）	住宅部局等

避難所運営担当の自治体職員が避難所にいるとは限りません。また、避難所には、様々な部署から動員された職員、保健師や栄養士、他自治体等からの応援職員などが派遣されることから、運営に詳しい職員は限られることがあります。また、職員も時間ごと、日ごとに変わることもあり、そのため、そのとき避難所にいる職員に何かを相談しても対応できない可能性があることを理解する必要があります。

また、専門分野に特化した機関もあり、子育て支援センターや障害者支援センター、男女共同参画センター、国際交流協会などは災害時にも活動を行っています。

④他自治体からの応援職員

災害時には、被災住民の生活再建を円滑に進めるために、他の自治体の職員等が派遣されます。「法や災害相互応援協定等に基づく応援」は、自衛隊をはじめとする「国による応援」や「地方公共団体相互間の応援」、「協定締結等企業・団体からの応援」があります。このほか、法や協定等に基づかない応援もあります（地方公共団体、企業・団体等）。

⑤職能等による専門チーム

災害時に、被災地の保健医療活動等を支援するため、医療・保健・福祉等の専門チームが被災地に派遣され、避難所を巡回する場合があります。

これらの専門職は、それぞれの専門的な知見、経験から、避難者の衛生・健康管理に対して、適切な助言をすることもできます。また具体的な処置をする場合もあります。それぞれ専門チームの体制や内容、活動期間は被災地の状況に応じて違いが生じます。適切な助言や処置が受けられるように、必要に応じて、避難所運営会議などに継続的に出席してもらうことが望ましいです。

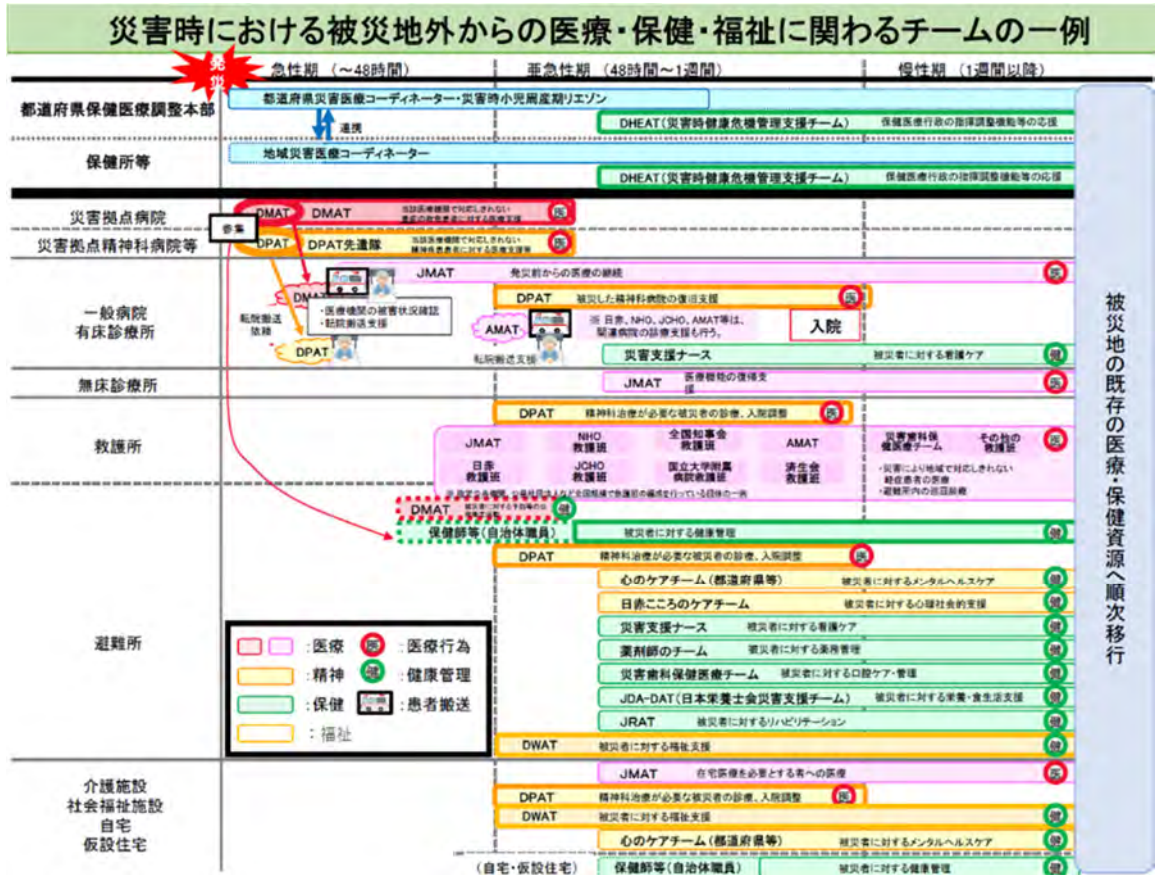


図. 災害時における被災地外からの医療・保険・福祉に関わるチームの一例 (出典：厚生労働省 医療・保健・福祉と防炎の連携に関する作業グループ配布資料 (厚生労働省大臣官房厚生科学課))

⑥災害ボランティアセンター (社会福祉協議会等)

災害ボランティアセンター (以下、災害 VC) では、近隣住民の助け合いだけでは対応できない規模の災害時に開設され、支援を希望する個人ボランティアや団体の力を借りて被災者支援や復旧・復興に向けた支援が行われます。主に社会福祉協議会 (以下、社協) により設置・運営されています。

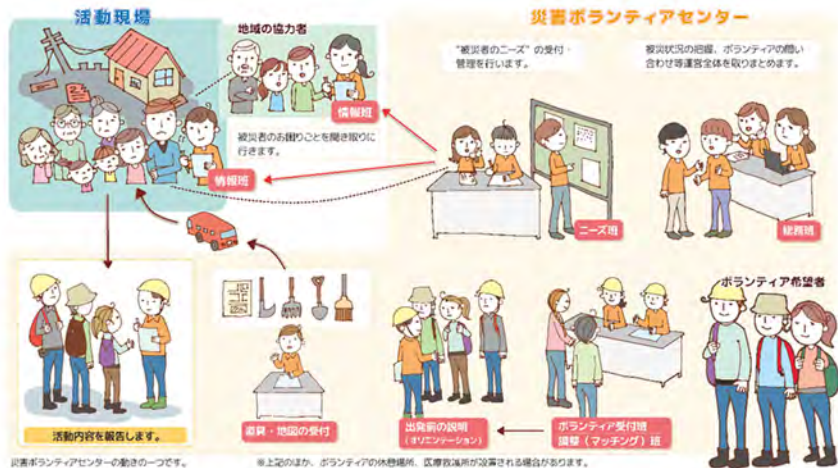


図. 災害ボランティアセンターの概要 (出典：社会福祉法人 全国社会福祉協議会 提供資料)

⑦NPO 等による支援チーム

NPO 等は、特定非営利活動法人、一般社団法人、企業など法人格がある団体や任意団体（ボランティア団体など）もあります。これらの団体は、専門性や得意な活動分野を有し、理念と目的をもって社会的課題の解決に継続的に取り組む組織です。「保健・医療」、「まちづくり」、「子ども・高齢者の福祉」、「障害者支援」など、それぞれの専門性を活かした活動が展開されます。

このような中には、災害支援・災害救援を専門にしている団体もあります。避難所運営をはじめとした被災者支援の実績があったり、炊き出しや写真洗浄、被災した家屋の清掃や、壁や床、カビ被害などへの技術的な応急対応や重機作業等の支援を行ったり、子どもや女性、障害者などに特化した支援を行う団体などがあります。

どういった協力を求めるのがよいか、必要に応じて、会議などに出席してもらい、協力してもらう内容を話し合うことが望ましいです。



図.災害のフェーズの変化にあわせた様々な分野での支援活動（出典：JVOAD 資料をもとに作成）

⑧中間支援組織

東日本大震災以降、災害時の被災者支援をはじめとして、NPO 等による社会貢献活動が広がっていくにつれて、これらの活動を支える「中間支援組織」が注目されるようになっていきます。

この中間支援組織は、平常時から市民活動団体の活動基盤の整備や支援を担っている組織です。災害時には、NPO 等の活動基盤の整備や支援が必要になるため、中間支援組織の関わりが期待されます。

災害時における中間支援組織（災害中間支援組織）は、普段から NPO の活動をサポートする各地の「NPO 支援センター」が担う（もしくは NPO 支援センターが中心となって進められる）ケースが多く見られますが、NPO 支援センター以外が担うケースもあり、必ずしも「災害中間支援組織」=NPO 支援センターではありません。

災害時は、「被災者のため、自発的かつ組織的に支援を行う NPO 等の活動をサポートし、行政・社会福祉協議会・NPO 等などのセクター間の連携を進め、課題解決のための被災者支援コーディネーションを行う組織」の存在が期待されます。

どの地域にも災害中間支援組織の機能を担う組織が確立しているわけではありません。地域の実情にあわせて、災害中間支援組織の機能を、複数の主体で役割分担して担うなど、実情に応じた支援体制を検討

する必要があります。

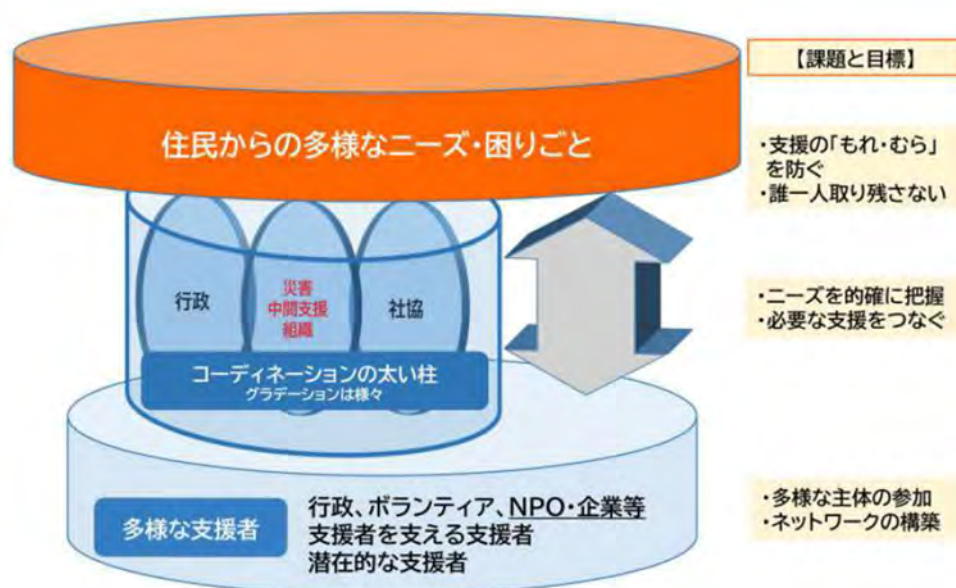


図. 被災者支援コーディネーションのイメージ出典：被災者支援コーディネーションガイドライン（JVOAD）

⑨企業・団体

近年の災害では、企業による支援活動も存在感を増しています。東日本大震災時には「被災者への直接支援」、「支援活動団体への間接支援」の両面から、様々な支援が行われました。

企業独自の強みを活かした支援、物資やサービスの提供、社員のボランティア活動参加の奨励、支援団体への資金・物資援助など、多くの分野で企業の社会貢献活動の一環として取組が進められています。

また、生活協同組合・労働組合やその組合員、大学等の教育機関の学生や教職員、青年会議所、宗教法人もボランティア活動の担い手として、災害支援活動を行うことがあります。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・避難所の運営には、自治体行政の様々な部署が関わっていることを理解しましょう。
- ・様々な部署からの自治体職員が避難所業務に従事するため、中には避難所の運営についての基本的な理解が乏しいケースもあります。
- ・避難所運営には、地縁組織など、専門チーム、NPO、ボランティアなど多様な担い手関わります。それぞれ活動する期間や得意分野、経験には違いもあります。それぞれの立場や特徴を理解し、積極的にコミュニケーションをとるようにしましょう
- ・避難所全体でどういうことが起きているのか、避難者が置かれている状況や困りごと、その対応など、情報の共有・連携した運営が重要になります。避難生活支援リーダー／サポーターは、避難所運営に関わる人たちの動向も把握しながら、避難者の置かれている状況や困りごとなどを正確に把握して、運営の担い手に共有するようにしましょう。
- ・避難所には様々な人たちが出入りします。支援を申し出る団体や個人もいます。避難生活支援リーダー／サポーターの判断で勝手に支援の受け入れを判断するのではなく、ほかの担い手にも相談するようにしましょう。

6. 多様な被災者への配慮とニーズ対応

(1) 被災地・被災者への理解

災害によって、医療体制やライフライン等のあらゆる社会的機能は大きな被害を受けます。被災者は、このような状況下で、大きなストレスを受けることになります。

大切な家族や友人、家や家財、仕事や生きがいなど、被災者が災害によって失ったものはたくさんあります。さらには、物理的、身体的な被害だけでなく、恐怖感や絶望感、不安感などは、様々な精神的苦痛をもたらします。

そういった状況の中で、被災者は、避難所や応急仮設住宅での慣れない生活を継続しながら、被災した家屋の片付けや修繕、公的支援の各種手続き、通学・通勤などと並行して生活再建を進めていくことになります。世帯によっては、住まいや車の二重ローン、失業や生業の一時中断などの経済的圧迫に加え、子どもの世話や高齢者等の介護など、慣れない環境で過ごす家族への配慮も重なり、心身ともに疲弊し、相当な負担が生じることになります。

被災経験のないボランティアや支援者が被災者の状況をすべて理解することは難しいですが、なるべく被災者の気持ちに配慮した言動を心がけるため、まずは被災地・被災者が置かれる状況や被災された方がどのようなことに困るのかを理解しましょう。

表. 被災者にもたらされる被害例

項目	被害が影響する対象
物理的な被害	・家屋や家財、生活空間
心的な被害	・家族、知人・隣人 ・不安、焦燥感、寂しさなど
身体的な被害	・負傷、体調の悪化、生活習慣 ・家族や地縁によるケアとサポート ・医療・保険・福祉のサービス
経済的な被害	・就業、生業 ・住宅ローン
環境の被害	・慣れ親しんだ環境、風景 ・くらし全般（衣食住、移動等） ・遊び、教育など成長する機会（子どもの場合）
人的なつながりの被害	・友人や隣人との交流

ピースポート災害支援センター提供資料をもとの作成

避難所での避難者の一部の生活だけを見ると、朝昼晩と3食の食事など、衣食住が提供され、十分手厚い支援だと思われる方も中にはいます。しかし、避難者は個人で選択できるあり方や行動の幅が大幅に制限されており、避難所での生活環境は、様々な場面において決して良好とはいえない状況です。

しかも、それぞれの抱える事情は異なるため、本来は一人ひとりの状況把握と、これに応じた支援策の検討がなされるべきです。被災者を一括りにせず、それぞれの生活背景に違いがあることを、まずは認識することが重要です。そして、避難者が個人で選択できるあり方や行動の幅を少しでも本来の状態に戻していくことが求められます。

(2) 避難所において被災者がおかれやすい状況

避難所では、被災者の置かれる状況を理解できる人や代弁できる人が必要であり、とりわけ、当事者と同じ属性（性・世代・文化など）を持つ人の参画を意識することが重要です。

①物理的環境の悪化

指定避難所の多くは、もともと人が宿泊することを想定した造りにはなっていません。また、ライフラインの供給が停止したり、物流が途絶えたりした場合は、短期間で環境の悪化が加速します。これらを改善するためには、人が長期間生活するのに耐えうる設備やルールを新たに設けることが必要です。特に優先順位が高いのは、トイレ・居住スペース・食事・衛生環境の整備です。また、育児・介護に適した環境整備もできるとよいでしょう。

避難生活が開始して10日から2週間程度で心身の不調を訴える人々が増加するという傾向があるため、それまでに物理的環境が整備され、その後も維持されることが必要です。

②顕在化しやすい避難者の困りごと

避難所には様々な事情を抱えた方々が生活していますが、避難者・運営者（自治体職員等も含む）共に、遠慮や気兼ねから、自分の困りごとを安心して訴えられない、あるいは、どこに相談してよいか分からないというケースが見られました。また、家庭や地域での自分の役割を果たそうと頑張りすぎたり、辛くても我慢を重ね、体調を大きく崩す方もいました。次に紹介するのは、過去の災害における潜在的ニーズの事例です。

【過去の災害で見られた潜在的ニーズの事例】

○遠慮や気兼ねの例（被災者）：

- ・ある避難者の方に声をかけてみた。「野菜が食べられていない」と言うので、よくよく聞いてみたら、一週間程度便秘をしているという。さらに、「トイレが和式ばかりで、ひざが悪く、しゃがめないから大便ができない」という。それを誰に言って良いかわからない、言うことはわがままだと思い、あきらめていた。
- ・ペットが入れない規則になっていた避難所では、犬と一緒に生活するため、避難所の裏に自分でテントを張って寝ている外国人がいた。担当の自治体職員に「あの人はごはんを食べていますか？」と聞くと、「わからない。弁当を取りに来ないから渡しようがない」という回答。本人に聞くと、「私は部屋の外にいるから弁当をもらってはいけない」と思っていたという。

○頑張りすぎの例（被災者）：

- ・避難所の子どもたちには、暴力的になる、怒りっぽくなる、落ち着きが無い、赤ちゃん返りするなど、心が安定しないことによる様々な変化がみられた。多くの場合、親も被災家屋の後片づけや仕事のため余裕がなく、地震のショックなどから子どもの相手が十分にできていなかった。
- ・ある避難所で女性に話を聞いた。食事当番になると朝4時から夜8時まで炊事のしどおしだという。これを女性だけのローテーションで回すようになっていて、家の片づけや職探しをしながら続けなければならず、疲労困憊した。
- ・震災から3週間が経過したころ、物資の受け取りを担当していた男性は毎日届く大量の支援物資の仕分けに追われていた。自らが避難者でもあり、当初は地域外から来るボランティアを拒絶していた。しかし、物資はサイズも種類もバラバラ、ダンボールは山積みで混乱を極めていた。男性に拒否されながらもボランティアは物資置き場の地図をつくり、仕分けをしながら声をかけ続けた。男性を見ると、目が血走っていて明らかに寝不足の様子だが、「避難所リーダーのなかでも若い自分が頑張んなきゃダメだから」と繰り返

返すばかり。他の避難所リーダーも、「俺たちが休めと言っても休まないんだ」と心配していた。結局、男女2人ペアのボランティアをこの男性のサポート専属で配置し、信頼関係も築き、物資の整理は進んだが、その間も男性が休むことはなく、7日目にととう過労で倒れてしまった。

③偏見と差別

社会には、いまだに多くの偏見や差別が存在しています。避難所でも、日頃、潜在化している差別意識が増幅され、特に、弱い立場にある人々への偏ったイメージや思い込み、不正確な知識、情報が偏見、差別といった形で表出してしまうこともあります。また、そのような偏見や差別に悩み、避難所に居場所がなくなり、支援が必要なのに避難所を立ち去らざるを得ない状況に追い込まれる人もいます。

日頃から高い人権意識を持つとともに、人々の多様性を認め、「違い」に寛容でなければなりません。また、避難所の中でこうした差別意識が生まれたときには、毅然とした態度でストップをかけることが求められます。

●過去の災害で見られた事例

- ・トイレまでの通路に3段の階段があったため、車椅子の自分は周囲に「手伝って欲しい」と声をかけた。すると、「なんでお前を助けなあかんのや。みんな大変な時に。障害者だからって甘えるな。」と言われた。
- ・夜勤を終えて避難所に帰り、明け方、物資コーナーから食糧をもらおうと探していたら、突然後ろから背中を蹴られた。自分が外国人というだけで、「ドロボー！」と罵られ、その後暴力を振るわれた。
- ・食物アレルギーがあったため、炊き出しの時、「白いお米を下さい」とお願いしたところ、「こんな時にわがまま言っちゃだめ。喰わず嫌いなんじゃないの？」と言われて、泣いて帰った。
- ・自主避難所で、来た人には受付で避難者カードを書いてもらっていたが、そこには住所を記載する欄があった。住所を書けない人がいて(住所がない人)、現地の職員は対応がわからず災害本部に確認したところ、「住所がない人は受けられない」と回答されたため、入れなかった。

(3) 被災者の心の変化

① 災害によるストレス反応

災害にあうと、死の恐怖を感じたり、大切な人やものを失うなど、様々なストレス反応が表れます。これは、個人差はありますが、ストレスの要因の深刻さ、期間、認知の仕方などに応じて異なります。災害直後の精神的な動揺や心身の症状の多くは、「適応反応」と言われ、誰にでも起こり得る反応です。ほとんどの被災者は、家族や友人など身近な人の援助や自身の対処行動により、多くの場合は1ヶ月程度で時間とともに自然に回復します。

表. 被災者の一般的な心理変化（サイコロジカル・ファーストエイドをもとに作成）

フェーズ	内容
茫然自失期(災害直後)	<ul style="list-style-type: none"> ・恐怖体験のため無感覚、感情の欠如、茫然自失の状態となります。 ・自分や家族・近隣の人々の命や財産を守るために、危険をかえりみず行動的になる人もいます。
ハネムーン期	<ul style="list-style-type: none"> ・劇的な災害の体験を共有し、くぐり抜けてきたことで、被災者同士が強い連帯感で結ばれます。 ・援助に希望を託しつつ、がれきや残骸を片付け助け合います。被災地全体が暖かいムードに包まれます。
幻滅期	<ul style="list-style-type: none"> ・災害直後の混乱がおさまり始め、復旧に入る頃 ・被災者の忍耐が限界に達し、援助の遅れや自治体行政の失策への不満が噴出します。人々はやり場のない怒りにかられ、けんかなどトラブルも起こりやすくなります。飲酒問題も出現します。 ・被災者は自分の生活の再建と個人的な問題の解決に追われるため、地域の連帯感は失われる場合もあります。
再建期	<ul style="list-style-type: none"> ・復旧が進み、生活のめどがたち始める頃 ・地域づくりに積極的に参加することで、生活の再建への自信が向上します。フラッシュバックは起こりえますが徐々に回復していきます。ただし、復興から取り残されたり精神的支えを失った人には、ストレスの多い生活が続きます。

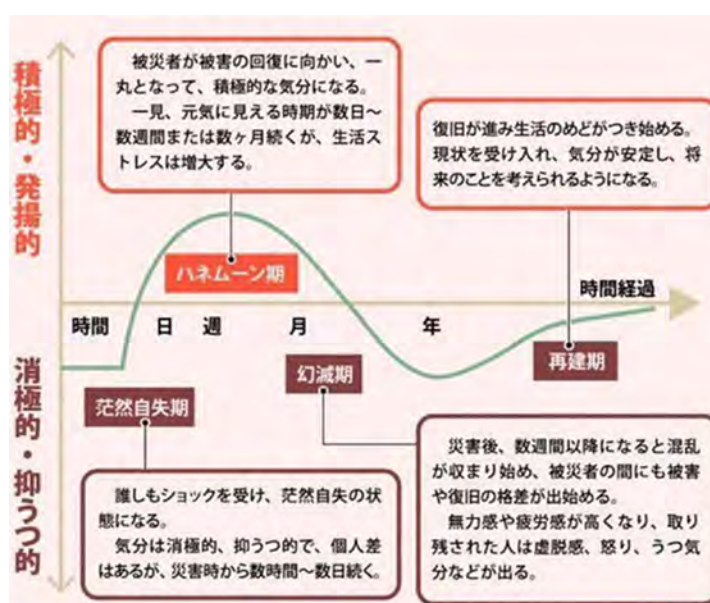


図. 被災者の一般的な心理変化

(出典：「災害の襲うとき カタストロフィの精神医学」 Raphael.B. (2016) をもとに作成)

災害によるストレスが大きすぎたり、上手に吐き出せなかったりすると、余裕がなくなってしまう、心と身体に様々な症状が起こります。被災者に、下記のような反応があると気がついたら、気にかけておくようにしましょう。

表. 被災者のストレス反応

フェーズ	内容
トラウマ反応	・災害を体験する中で、恐怖やショックを感じたことによるストレス
喪失反応	・災害で大切な人や物、場所、想いでなどを失ったことによるストレス
日常生活上のストレス反応	・災害後の生活の変化、避難所などの不自由な生活、生活を再建する上での不安（仕事や自宅の確保等）などが継続することによるストレス

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・被災者一人ひとりが抱えている背景に十分に目を向け、多様性を尊重することが求められます
- ・災害による様々なストレス反応があることを理解しましょう
- ・被災者や地域に合わせて支援方法を柔軟に変えていく必要があることを受け入れましょう

(4) 災害時における要配慮者支援

●被災者の多様性と支援に必要な視点

被災者の置かれる状況を考えるときに、二つの側面から見る必要があります。

一つは、似たような立場ごとに困難の特徴を把握し、配慮や対策のあり方を考え実践していく方法で、障害者、難病・アレルギー疾患・その他の慢性疾患、妊産婦・乳幼児、子ども・少年少女、外国人、性的マイノリティといった人たちが考えられます。

もう一つは、一人の被災者が抱える困難を、様々な角度から見て、複合的に支援のあり方について考える方法です。要素としては、性別、性自認（自身が思う性別）、年齢、障害の有無や種類、国籍や言語の違い、仕事の有無や経済力、子育てや介護といった家族ケアの責任を負っているのか否か、家族構成、DVや虐待の有無などが挙げられます。たとえ同じ家族のメンバーであったとしても、これらの要素の組み合わせにより一人ひとり多様な状態に置かれていると考える必要があります。

また、こうした個人的な要因で起こっているように見える困りごとは、社会関係、文化、地域経済など、被災者や被災地をとりまく幅広い要因によって生じている場合も少なくありません。被災者の困りごとも、個人向けにすぐ支援できることもあります。社会関係、考え方や生活習慣などの相違、被災地の雇用状況などを踏まえながら支援を検討することが求められることも多くあります。

前者のすぐにはできる支援の例としては、必要な物資をそろえる、プライバシーが守りやすいよう間仕切りを用意する、健康状態にあわせた環境改善や支援を行う、といったことが挙げられます。後者の、幅広い要因を踏まえた支援の例としては、近隣の親しい人たちが離散して孤独感を抱える被災者の交流の場を作る、障害者・外国人・性的マイノリティの人などへの偏見や差別が起きないように工夫し、問題が起きた場合の対処も考えておく、雇用を創出する、といったことが挙げられます。

避難所の運営関係者や支援者は、この両方の側面を踏まえて、被災者一人ひとりが置かれている状況について理解しようとする姿勢を持つことが重要です。

そして、このような被災者の多様性に気づき、理解を深め、対策を考えて実践するためには、冒頭で書いたように、運営関係者にも多様な人が参画していること、そして、様々な被災者が意見を出しやすい環境を作ることが不可欠です。

多様性配慮の2つの側面

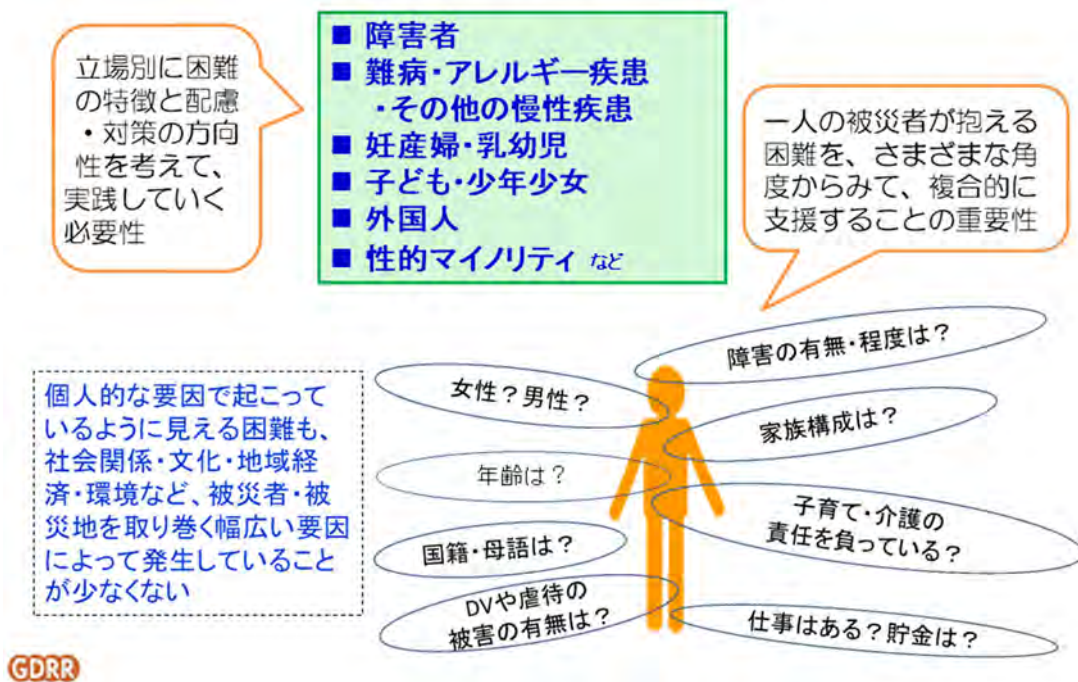


図.被災者の多様性の2つの側面 (減災と男女共同参画 研修推進センター提供資料)

●立場別の困難の傾向を踏まえた支援

被災者の置かれる状況を考えるときには二つの側面から見る必要があると紹介しましたが、ここでは、一つ目に挙げた、似たような立場ごとに困難の特徴を把握し、配慮や対策のあり方を考え実践していくという点について、下記の①～⑧の立場にある方（災害時における配慮が必要な方）を対象に具体的に学びます。



図. 災害時における配慮が必要な方の立場例

①ジェンダーの配慮は、あらゆる立場の人に共通する要素です。なかでも、障害者の女性、外国人の女性などは、より厳しい状況に直面している可能性があること念頭に入れる必要があります。なお、高齢者・

障害者・子どもなどのケアは、女性が担っていることが多いため、女性の要望にしっかりと耳を傾けて支援を行うことが、支援の質を向上させる上でとても重要となります。

また、普段利用しているサービスや支援が受けられなくなったり、避難先でなじめなかつたりなど、様々なリスクを抱えることとなります。このような立場の多くは、困っている状態であっても、それを表に出さない、出せない場合があり、誰にも話せない辛さや話すことへの不安を感じていることがあります。また、場合によっては、周囲に負担を感じさせていると思い、今いる場所を離れてしまうこともあります。

このように要配慮者の多くは、周囲からの理解の欠如や根強い偏見により差別を受けがちです。そのため、状況に合わせて困難の特徴と配慮・対策の方向性を考える視点が求められます。それぞれの特性をみていきましょう。

①～⑨の記載について

- ・それぞれの立場別に、過去の災害で明らかになった課題などを列挙しています。災害時にどういった困難が生じるのか理解するための参考にしてください。
- ・対応例は、関連する文献・資料などから引用したものです。避難所の運営支援において、困難な状況にある避難者の対応を検討する際の参考にしてください。
- リーダー・サポーターが実践することを主眼としたものではありません。これらの対応を実践するにあたり、避難所運営に関わる様々な担い手と協議するための参考情報として扱ってください。

①性別・ジェンダー配慮

男女共同参画社会基本法では、「男女共同参画社会の実現は、二十一世紀の我が国社会を決定する最重要課題」と位置づけられており、国の防災基本計画においても、男女共同参画の視点による防災力の向上・避難所運営の重要性について明記されています。

また、過去の災害での様々な課題からも、高齢者・障害者・乳幼児・妊産婦などの災害時要配慮者の命と健康を守るためには、男女共同参画の推進が必要であると指摘されています。

●災害時の男女共同参画の視点から見た課題

一般的に女性は、日常的に子育てや介護などケアの役割を担っていることが多い傾向にあります。災害時には、ライフラインが停止し、保育園や学校等が休みとなり、介護等のサービスも得にくく、平時以上に負担がかかる状態になります。母子家庭などひとり親世帯の場合は、避難生活や経済上の問題（保育、就労、貧困等）は大きな負担となります。

一方、男性にも、組織責任・家庭の経済的責任のプレッシャーがかかりがちです。災害支援、復旧などに関わることで休息を取るのが難しいことがあります。例えば、東日本大震災では、関連した自殺者は男性が多い傾向でした。また、仕事などの社会的な役割が失われると、引きこもりや孤立しやすくなる傾向があります。

災害支援においては、これらを参考にしながら、避難者の状況を理解することが求められます。例えば、共働き家庭の保育問題、父子家庭・男性の介護者の負担、責任ある立場に就く女性の困難、家族ケアのため職場復帰が遅れることでの解雇・降格、暴力防止など、人・世帯によって抱える課題には違いがあります。個別の事情を把握し、全ての人・世帯の支援を考える必要があります。

また、このような配慮が必要な方は、その話題を出すこと自体が個人のプライバシーに関わり、辛く感じることがあるため、慎重に声をかける必要があります。

【過去の災害における事例】

- ・心身のバランスが崩れ、突然生理になってしまった。生理用品を持っていなかったが、支援物資を配布する人が男性であり、生理用品をもらいに行きづらかった。
- ・被災により、仕事を失った配偶者のストレスが高まり、暴言を吐かれたり、物を投げつけられる等のDVを受けた。
- ・知らない人に、死角になっている場所で、体を触られそうになった。
- ・更衣室や物干し場がなく、着替えや下着を干す場所に困った。

●対応の事例

避難所運営を担っている人の中に、女性や子育て・介護などに詳しい人がいない場合や、避難者の要望を把握する仕組みが用意されていないと、前述のような、避難者の遠慮や気兼ねを助長してしまったり、声を上げる気力も出ない状況にあるひとたちの要望を見落とす可能性などが高まります。

- 男性用、女性用に限らない、更衣室、シャワー室、多目的トイレ、仮眠室などを設ける。その他、身だしなみを整えるための鏡、ドライヤー、化粧品などの設置も工夫する
- 女性だけ、子育て世帯だけといった形で、それぞれの立場ごとに集まって気兼ねなく要望を伝えられる場を作る
- 様々な問題を抱える避難者の声をキャッチし、例えば、女性専用スペースやカフェスペース等を設置し、当事者が安心して集まれる場所や部屋などを確保する
- 意見を把握しやすいようにリクエスト票（下着のサイズ、生理用品や尿取りパットの種類など）を活用する
- 女性の警察官が避難所を巡回したことで、女性からの相談がしやすいという声が多かった
- 足湯やハンドマッサージ、医療相談などを通して、被災者の困りごとを把握する

【参考：被災者支援をめぐるジェンダー課題】

災害時には、支援を「受ける人」（被災者）と「する人」（支援者）という二つの立場が生まれます。そして、たとえその関係が良好なものであっても、その間には常に何らかの力関係が働いていることを、災害に関わるすべての人は認識しておく必要があります。なぜなら、この力関係によって被災者支援の質は、良い方向にも悪い方向にも、いずれにも変化し得るからです。

まず基本的に、被災者よりも支援者の方が相対的に強い立場にあると考える必要があります。

<中略>支援者が被災者に与える影響は大きく、その分責任も大きくなります。<中略>たとえば被災者組織との関係では強い影響力を持ちにくい個人の若いボランティアでも、子どもの被災者との1対1の関係においては強い力を持っているといえます。被災者のリーダーや支援者（自治体職員や災害ボランティアなど）が、（アレルギーの）子どもたちへの支援が必要だという視点を持っていなければ、必要な物資や環境面での支援・改善はうまく進みません。

<中略>支援者はいつでも被災地を去ることができます。そして、もしも本当は支援が必要であったにもかかわらず、その支援者たちが立ち去ったとしたら、その場合に最も不利益を被るのは、被災者の中でも特に声を上げにくい配慮が必要な人たちです。ですから、支援者が被災者に対して一定の影響力を持っていることは事実なのです。

出典：減災と男女共同参画 研修推進センター「男女共同参画の視点で実践する災害対策 テキスト 災害とジェンダー <基礎編>」

避難所チェックシート		② 避難所の運営体制・運営ルール	
確認日： _____ 確認者： _____			
① 避難所のスペース			
プライバシー	<input type="checkbox"/> 授乳室（椅子、授乳用の枕やクッション、おむつ替えスペース）がある <input type="checkbox"/> 男女別更衣室、男女別休養スペースがある <input type="checkbox"/> 男女別更衣室、男女別休養スペースが離れた場所にある <input type="checkbox"/> 間仕切り・パーティションがあり、その高さや大きさなどが、プライバシーの保護の観点から、十分である	運営体制	<input type="checkbox"/> 管理責任者には男女両方を配置している <input type="checkbox"/> 自治的な運営組織の役員に女性が3割以上参加している <input type="checkbox"/> 運営組織に、多様な立場の代表が参加している ・介護・介助が必要な人 ・PTA ・障害者 ・中学生・高校生 ・乳幼児がいる家庭の人 ・外国人（居住者が多い場合）
要配慮者	<input type="checkbox"/> 適切な通路が確保され、段差が解消されている <input type="checkbox"/> 乳幼児がいる家庭用エリアがある <input type="checkbox"/> 介護・介助が必要な人のためのエリアがある <input type="checkbox"/> 単身女性や女性のための世帯用エリアがある <input type="checkbox"/> 女性専用スペース（女性用品の配置・女性相談）がある <input type="checkbox"/> キッズスペース（子供たちの遊び場・勉強・情報提供）や保育エリアがある <input type="checkbox"/> 足腰が悪い人のための寝具（段ボールベッド等）が提供されている	運営ルール	<input type="checkbox"/> 避難者による食事作り・片付け、清掃等の負担が、特定の性別や立場の人に偏っていない（男女を問わずできる人で分担） <input type="checkbox"/> 女性用品（生理用品、下着等）は女性担当者が配布を行っている
トイレ	<input type="checkbox"/> 安全で行きやすい場所に設置されている <input type="checkbox"/> 女性トイレと男性トイレは離れた場所にある <input type="checkbox"/> 女性トイレ：女性用品・防犯ブザーの配置、仮設トイレは女性用を多め <input type="checkbox"/> 男性トイレ：尿取りパット等の配置 <input type="checkbox"/> 多目的トイレが設置されている <input type="checkbox"/> 洋式トイレが設置されている <input type="checkbox"/> 屋外トイレは雨が降りにならない場所に設置されている <input type="checkbox"/> トイレの個室内、トイレまでの経路に夜間照明が設置されている <input type="checkbox"/> トイレに錠がある	ニーズ把握	<input type="checkbox"/> 避難者から要望や困りごとを受けられる仕組み体制がある（トイレ等への意見箱の設置） <input type="checkbox"/> 女性や子育て・介護中の家庭の要望や困りごとを積極的に聞き取り、運営に反映させている <input type="checkbox"/> 避難者名簿を作成し情報管理が徹底されている（氏名、年齢、性別、健康状態、保育や介護を要する状況、避難場所、在宅・車中泊、外部からの問い合わせに対する情報の開示/非開示の可否） <input type="checkbox"/> 相談体制の整備、専門職と連携したメンタルケア・健康相談が実施されている
入浴施設	<input type="checkbox"/> 安全で可能な限りバリアフリーに対応した入浴施設がある <input type="checkbox"/> 男女問わず一人で（又は付き添いを受けながら）入浴できる施設がある	③ 暴力防止・安全の確保	
安全	<input type="checkbox"/> 避難所の危険箇所や死角となる場所の把握・立入制限がされている <input type="checkbox"/> 間仕切り・パーティションが高い場合は個室の定期確認がされている	<input type="checkbox"/> 配偶者からの暴力の被害者等の避難者名簿の作成と情報管理が徹底されている <input type="checkbox"/> 男女一緒に行う防犯体制がある <input type="checkbox"/> 就寝場所や女性専用スペース等へ巡回警備が行われている <input type="checkbox"/> 避難所の校庭など、敷地内に車中泊している場合は、車中泊エリアの巡回警備が行われている <input type="checkbox"/> 暴力を許さない環境づくりが整備されている（啓発ポスターの掲示、相談カードの設置、照明の増設、女性や子供は2人以上で行動する、移動する際はまわりの人に声を掛け合う） <input type="checkbox"/> 防犯ブザーやホイッスルが配布されている <input type="checkbox"/> 不安や悩み、女性に対する暴力等に対する相談窓口、男性相談窓口が周知されている	
その他	<input type="checkbox"/> 各部屋に部屋札（ピクトグラム、やさしい日本語）が設置されている <input type="checkbox"/> 掲示板による情報提供（インターネットが使用できない人・情報が届きにくい人向け）がされている	④ 衛生環境・感染症予防	
		<input type="checkbox"/> 感染症予防（手洗い・消毒・マスク）対策がされている <input type="checkbox"/> トイレの使用方法・汚物の処理などの衛生対策が行われている <input type="checkbox"/> トイレ専用の履物（スリッパ等）が使用されている <input type="checkbox"/> ゴミの収集や分別が徹底されている <input type="checkbox"/> 炊き出しを行う際は、調理の手順の表示や食品の管理、主要なアレルギーの有無の表示、残食の廃棄が徹底されている <input type="checkbox"/> 育児用ミルク（粉ミルク/液体ミルク）を配布する際は、授乳アセスメントシートに基づき説明した後に配布している	
		⑤ 在宅避難者をきむ指定避難所以外の避難者への支援	
		<input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者情報も登録されている（特に要配慮者の把握のため） <input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者への食料・物資配布の時間や場所がある <input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者への支援情報等を伝達する体制が整っている <input type="checkbox"/> 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者のニーズを把握する体制がある	

図. 避難所チェックシート（出典：内閣府男女共同参画局「災害対応力を強化する女性の視点～男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン～」）

② 高齢者

各地で高齢化が進む中では避難者における高齢者の割合は高い傾向にあります。

また、日常的に誰の支援も必要なく暮らしている高齢者でも、災害時には血圧が上がりやすくなる傾向にあり、脳卒中や心筋梗塞を引き起こすおそれが高まります。

活動範囲が限られることによりエコノミークラス症候群や生活不活発病のリスクが高まるため、適度な水分補給と、体を動かすことが必要です。

●対応の事例

対象	困っていること	必要とする支援
高齢者全般	<ul style="list-style-type: none"> 和式トイレ、トイレが離れている 階段や段差、転倒の危険、素早い行動 床での寝起きや座ること 薬、病気のこと 	<ul style="list-style-type: none"> 洋式トイレ、ベッドやイス、手すり、杖 薬、医者 介助者や付き添い、話し相手
認知症の方	<ul style="list-style-type: none"> 置かれている状況への不安や混乱 感情の起伏、記憶の欠落、徘徊 自分の状況を伝える、判断する、行動することが困難 家族が周囲に気を遣う 	<ul style="list-style-type: none"> 落ち着いた環境、家族と同室の部屋 薬、医者、介助者や支援者、話し相手
介護や看護を必要	<ul style="list-style-type: none"> 食事、排せつ、着替えなどの日常生活 	<ul style="list-style-type: none"> 落ち着いた環境、家族と同室の部屋

とする方	全般において介助が必要 ・ 自力での移動が困難 ・ 家族が周囲に気を遣う	・ 衛生面に配慮、薬、医者 ・ 介助者や付き添い、話し相手
------	--	----------------------------------

※生命の危険を伴う熱中症や低体温症、口腔ケア（誤嚥性肺炎・口腔細菌の予防）等には特に気をつけましょう。

③障害者

東日本大震災での東北3県における犠牲者のうち、身体・知的・精神の各障害者手帳の所持者の死亡率は2%と、住民全体の死亡率に比べて、約2倍高かったことが明らかになっています（NHK ETV「福祉ネットワーク」および「ハートネットTV」取材班の調べ）。

避難所へ行くことすらできなかった障害者も多くいました。また、避難所へ行ったとしても、障害をもつ人が生活できる環境ではありませんでした（施設がバリアフリー化されていない、移動が難しい、大勢の見知らぬ人の中で過ごすことが難しい、周囲に迷惑がかかると感じたなど）。在宅での避難生活を強いられることになっても、必要な物資や介助などの支援はほとんど届きませんでした。

過去の災害では、このような課題が指摘されていますが、障害の種類や置かれている状況によって困りごとには違いがあります。まずは、どういった困りごとがあるのか、どういった支援が必要になるのかを理解することが大切です。

●対応の事例

対象		困っていること	必要とする支援
身体	車いすの利用者	<ul style="list-style-type: none"> 避難所内の移動やトイレ 床面に座ること 脊髄を損傷している人は、感覚がない上に体温調整が難しい場合がある 	<ul style="list-style-type: none"> 居住スペースの通路側にスペースを確保 トイレなどの介助は家族や経験者の協力を得ること
	肢体不自由な方	<ul style="list-style-type: none"> 階段や段差、転倒の危険 床での寝起きや座ること 和式トイレ、トイレが離れている 素早い行動や集団での行動が困難 	<ul style="list-style-type: none"> 車いすが入れるスペース 介助者や支援者
	視覚障害者	<ul style="list-style-type: none"> 避難所内での移動が困難 周囲の状況把握が困難 掲示物や資料などから情報収集することができない 情報の不足、情報発信が困難 階段や段差、トイレなどの移動 周囲からの理解欠如 	<ul style="list-style-type: none"> 点字や音声による情報伝達や状況説明 盲導犬の同伴 介助者や支援者 壁伝いに移動できるような居住スペースの確保 放送等による情報伝達 正面から話しかける配慮 点字タイプライター、パソコンなどの読み上げ機能が使えるデータ提供など
	聴覚障害者	<ul style="list-style-type: none"> 音声による情報が伝わらない 外見からは障害があることがわか 	<ul style="list-style-type: none"> 筆談用の筆記用具 補聴器

		<ul style="list-style-type: none"> らない コミュニケーションがとりづらいため、ストレスを抱えやすい 音声による聞き取りができないための情報の不足、また情報発信が困難 補聴器を使用しているも、混雑の中では聞き取りが困難 	<ul style="list-style-type: none"> 手話、文字、絵図を活用した介助者、支援者 リーフレットなどの印刷物や書物によって伝達する 支援者の識別表示（帽子・ジャンパー）を用意する テレビを設置した場合、衛星放送の障害者放送通信機構「目で聴くテレビ」を活用
知的	知的障害のある方	<ul style="list-style-type: none"> 自分自身の状況を伝えられない 周囲の状況判断や理解が困難 周囲とのコミュニケーションや環境適応が困難 置かれている状況への不安や混乱、パニック 	<ul style="list-style-type: none"> 落ち着いた環境、家族と同室の部屋 常用薬、や医師による診療 支援者や話し相手
精神	精神疾患のある方	<ul style="list-style-type: none"> 置かれている状況への不安や混乱、パニック 周囲の状況判断や理解が困難 周囲からの理解欠如や偏見 	<ul style="list-style-type: none"> 落ち着いた環境、家族と同室の部屋 常用薬や医師による診察 支援者や話し相手

このように一般的な対応例はあったとしても、必ずしも対応しきれるとは限りません。過去の災害での経験を踏まえて、専門家ではなくてもできる例などもまとめられています。

●専門家ではなくてもできることの例

聴く	<ul style="list-style-type: none"> 支援物資として届くお菓子や日用品を配りながら、おしゃべりを楽しむ 職員や専門家といっしょに話を聴き、記録を作成する 職員など支援者も被災している場合が多い。支援者の苦労や家庭の話も聴く マッサージができる、似顔絵が描けるなど、ちょっとした特技がある人は、それをきっかけに話をする時間を作る
場をつくる	<ul style="list-style-type: none"> 掃除や整理整頓をして、綺麗で過ごしやすい場を作る 子どもの遊び場、居場所、学習スペースを設ける 障害や難病がある人にも、役割をもってその場に貢献してもらう 一人で過ごせる、体を動かせる、大きな声が出せるなど、特別な空間を作る お茶やお菓子をつまみながら、のんびり話せるサロンを運営する 段ボールで間仕切りを作ったりして、過ごしやすいスペースを作る 炊き出しにはいろいろな作業があり障害者や子どもも参加しやすい
情報の収集・発信・記録	<ul style="list-style-type: none"> 紙とペンでアナウンスを明るく、わかりやすく書いて掲示する。 インターネットや掲示などで提供されている情報が、視覚・聴覚障害などでキャッチできない場合は、適切な方法で本人に伝える 近所の様子、関係者の安否、開いているお店など、インターネットでは分からない情報を収集し、障害当事者や支援者に伝える 障害者や難病者がいることを周囲に知らせ、配慮や理解を促す 障害当事者や支援者の人数や状況などを記録する。同意を得て写真を撮っておく

	<ul style="list-style-type: none"> これらの記録や行政や災害 VC と共有する
物の提供	<ul style="list-style-type: none"> 障害などの状態にあったトイレ 即席で手すりなど必要なものを作ってもらう キャンピングカー 介助者も入れる大型テントトイレ。調理器具 段ボールなど間仕切りや囲いの材料 車と運転してくれる人 減塩食、アレルギーや苦手な食べ物が多い人にも配慮した食事

出典：災害時のスペシャルニーズ支援ハンドブック【障害者・難病編】（大阪ボランティア協会、2019年3月31日発行）
をもとに作成

また、発達障害のある方は、周囲とのコミュニケーションや環境適応が困難であり、置かれている状況への不安や混乱、パニックなどに困っていることがあります。落ち着いた環境、家族と同室の部屋を確保したり、薬、医者、支援者や話し相手ができるとうよいでしょう。

●参考：災害時に気に留めて欲しいマーク（例）

<p>ヘルプマーク</p>  <p>内部障害や難病の方、または妊娠初期の方など、外見から分からなくても援助や配慮を必要としている方が、周囲の方に配慮を必要としていることを知らせることができるマーク</p>	<p>ヘルプカード</p>  <p>障がい障害者の緊急連絡先や必要な支援内容などを記載され、障害のある方等が困った時に、必要な支援や配慮を周囲の人に伝えるためのカード</p>
<p>耳マーク</p>  <p>聞こえが不自由なことを表すと同時に、聞こえない人・聞こえにくい人への配慮を表すマーク</p>	<p>ハート・プラスマーク</p>  <p>「身体内部に障害がある人」を表す。身体内部に障害がある方は外見からは分かりにくいので、様々な誤解を受けることがある。</p>
<p>手話マーク</p>  <p>耳が聞こえない人等がこのマークを提示した場合は「手話で対応をお願いします」の意味、窓口等が掲示している場合は「手話で対応します」等の意味</p>	<p>筆談マーク</p>  <p>耳が聞こえない人、音声言語障害者、知的障害者や外国人などがこのマークを提示した場合は「筆談で対応をお願いします」の意味、窓口等が掲示している場合は「筆談で対応します」等の意味</p>
<p>マタニティマーク</p>  <p>妊産婦が交通機関等を利用する際に身につけ、周囲が妊産婦への配慮を示しやすくするもの</p>	<p>ほじょ犬マーク</p>  <p>身体障害者補助犬法の啓発のためのマーク 身体障害者補助犬とは、盲導犬、介助犬、聴導犬のことを言う 補助犬はペットではな。社会のマナーもきちんと訓練、衛生面でもきちんと管理されている</p>
<p>オストメイト用設備／オストメイト</p>  <p>がんなどで人工肛門・人工膀胱を造設している排泄機能に障害のある障害者のことをいう</p>	<p>障害者のための国際シンボルマーク</p>  <p>障害者が利用できる建物、施設であることを明確に表すための世界共通のシンボルマーク このマークは「すべての障害者を対象」としたものの、車椅子を利用する障害者を限定し、使用されるものではない</p>

出典：障害者に関するマークの一例（内閣府）をもとに作成

④妊産婦・乳幼児

乳幼児を持つ保護者の困りごと、女性であることで困りごと、両方への対応が求められます。避難所によっては、体育館での雑魚寝で、妊婦が体を休めるような場所が確保できないことなどがあります。授乳、おむつ替え、泣き声など周囲へ気を遣うことがたくさんあります。まずは、妊産婦や乳幼児が災害によって身体的・精神的な変化が起こることを知っておきましょう。

表. 妊産婦の心身の変化の具体的な例

心身の変化	具体的な例
妊婦の身体的変化	<ul style="list-style-type: none"> ・おなかが張る（腹部緊満）・腹痛がある（切迫流産・切迫早産） ・胎動が一時的になくなる ・尿にたんぱくがでる、または多くなる ・血圧が上昇する／性器からの出血がある ・体重が増加する／浮腫（むくみ）が強まる ・外陰部にかゆみを感じる
産婦の身体的変化	<ul style="list-style-type: none"> ・母乳が一時的に減少する ・乳腺炎になる。 ・発熱したり、風邪をひいたりする ・産後のおりもの（悪露（おろ））が増えたり、排出期間が長くなる
妊婦・産婦共通の精神的な変化	<ul style="list-style-type: none"> ・家族関係など人間関係が変化する ・見捨てられた感じがする ・自分の気持ちを表に出す機会がない ・耳鳴りがする。音や揺れに敏感になる ・ふるえがとまらない ・食欲が増えたり減ったりする ・いらいらしやすい、疲れやすい、なんとなく気が滅入る。 ・無気力になる、憂鬱になる ・熟睡できない、すぐに目が覚めてしまう ・毎日が不安で悲しい

出典：東京都保健福祉局 妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン

●対応の事例

- 粉ミルク、おむつ、おしりふきをはじめ、乳児のための必需品が不足することもある。必需品物資の備蓄状況や受け入れ予定などを妊産婦と共有することが望ましい
- プライバシーを守る場所を確保する（授乳室、おむつ交換室）。そのほか、心身の安静、体を休める場所、授乳やおむつ替えの場所や、乳幼児が遊んだり、泣いたり笑ったりできる場所を確保する

●授乳に関する情報

乳幼児の授乳支援にあたっては、栄養だけではなく、感染症予防も同時にしっかり考えていく必要があります。普段からミルクだけを飲んでいる赤ちゃんは、最も優先的に支援する必要があります。ミルクが手に入らないと栄養が取れなくなってしまうことはもちろん、母乳を飲んでいる赤ちゃんと比べると、はるかに感染症にかかりやすいためです。

災害時のストレスで母乳は止まってしまうと思われがちですが、そのようなことはありません。一時的に母乳の量が減ったり、出ないように感じても、母乳は体の中で作られ続けています。水分や栄養をできる限りとりながら、いつもどおりのペースで授乳を行うことが大切です。

⑤子ども

災害時は自らのことで手一杯で、子どもたちへの配慮が十分ではないことがあります。災害に直面した子どもたちの反応は子どもによって様々ですが、安定した大人がそばにいることが大切です。

災害から3日～2週間くらいは、避難所が生活の場として整ってくる反面、共同生活の中で個々の生活に対する不安が増大し、体調不良や近隣トラブルが増えてくる場合があります。子どもがストレスを軽減できるよう、遊び場や居場所の確保が大事です。

長期の避難生活により、多くの人が疲労感を持っています。また、一定期間経過後は避難所の統廃合も始まることもあります。このような変化は、子どもに新たな不安や不信を与えるとともに、新たな避難先や仮設住宅への移転などは、新しい環境に適応する負荷がかかり、事態を理解できる年代の子たちには、感情を出してよいと伝えることが大事です。

●対応の事例

**自然災害などの影響を受けた
子どものころを支える5つのポイント**

幼児期・学童期

- ① 可能な限り、これまで行ってきた日課を続け、規則正しいリズムを作りましょう。例えば、毎日決まった時間に起きて、食事をとる。遊ぶ時間を決めるなど。
- ② 気分をリフレッシュするために、運動や体を動かすアクティビティを行いましょう。例えば、子どもと一緒にストレッチやラジオ体操をしてみるなど。
- ③ 子どもの中には、いつもよりも頻繁に抱っこを求めるなどスキンシップを必要とする子どもがいるかもしれません。そういう時は、子どもと一緒に手遊び歌をするなど、普段より意識することで子どもの安心につながります。
- ④ 自分のことは自分でできるということを子どもに感じてもらいましょう。例えば、2種類のおもちゃのうち、好きな方を子どもが自分で選ぶなど。どんなに小さなことでも、子ども自身が選ぶことで、子どもが物事や自分自身をコントロールしているという感覚を取り戻し、自己効力感を高めることにつながります。
- ⑤ つらい記憶を呼び起こすような物事から子どもを守ってください。気付かないうちに子どもがづらい出来事や不安、恐怖心を増幅するような映像に長くさらされている恐れがあります。意識的にテレビなどとの接触時間を減らしましょう。

学童期・思春期

- ① 可能な限り、これまで行ってきた日課を続け、規則正しいリズムを作りましょう。例えば、毎日決まった時間に起きて、食事をとる。学習や遊ぶ時間を決めるなど。
- ② 大人の役割を引き受けたり、普段より頑張りすぎている子どもはいませんか。子どもは年齢が高くなるにつれ、緊急時の深刻さを自身の視点からだけではなく、他者の視点からも理解できるようになり、強い責任感や罪悪感を抱くこともあります。十分な休息の時間をとれるよう、周りの大人が配慮をしてください。
- ③ この年代の子どもの特別なニーズを理解し、子どもたちが安心して過ごすことができる環境をつくりましょう。この年代の子どもは、心身ともに急激に成長するという難しい過程の渦中にいます。例えば、避難所における更衣室スペースの確保、生理用品や下着などの配布場所の配慮、自習スペースの確保や勉強支援などは、この年代の子どもの安心につながります。
- ④ 子どもが自然に話し出したら、話に耳を傾けてください。子どもの話を遮ったり、自らの考えで子どもの話を判断したりせず、子どもの話に集中し、共感を言葉と態度で示し、落ち着けるよう手助けをしながら話を聴いてください。
- ⑤ 子どもたちの自立を支援しましょう。子どもができることは自分でやるよう促したり、どんな小さなことでも選択肢を提示することは、子どもが物事や自分自身をコントロールしているという感覚を取り戻し、自己効力感を高めることにつながります。

最後に、親や養育者など子どもの周りにいる大人は子どもにとって最も大切な人です。皆さんが普段通り子どものケアができるよう、食事や休息の時間をとり、周囲からのさまざまなサポートを活用してください。

出典：「緊急下の子どものころのケア「子どものための心理的応急処置」子どものころを支える5つのポイント」(セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン ホームページ) <https://www.savechildren.or.jp/lp/pfa/>

⑥外国人

日本で生活している外国人の中には、災害に関する知識や経験がない場合があり、日本人よりも不安になりやすいことを念頭におく必要があります。また、日本語が不慣れな場合、言葉の壁により意思疎通が難しく、正確な情報を得られないために、ルールの理解などに困難が伴うこともあります。さらに、宗教や習慣の違いで誤解が生じることがあります。

外国人とコミュニケーションを取る場合は、「やさしい日本語」や、スマートフォンなどの翻訳機能を使うと良いでしょう。避難所の中の、看板や張り紙はイラストや図、ピクトグラム（絵文字）を活用するなどわかりやすく表示することも大切です。

●対応の事例

- 避難された方、ボランティアの中で翻訳可能な方に、自治体の災害支援情報を英語・中国語・韓国語を翻訳してもらい、また、やさしい日本語へリライトし、避難所内で掲示を行う
- 自治体や、地域の大学や地域国際化協会への協力を得て、外国人被災者への生活相談を行う。相談内容は、法律・居住・在留資格・行政手続・こころの相談など様々な困りごとが考えられるので、専門機関に協力いただくことが望ましい。外国人被災者同士が不安な気持ちをお互いに吐き出し、共有できる場にもなる

●避難所運営での工夫例

- ・ 情報を取捨選択し、説明は短く簡潔に（なるべく一文を短く）
- ・ 結論や大切な情報は、なるべく最初を書く・伝える・会話の途中で「わかりますか？」と確認する（※会話の場合）
- ・ 分かっていないと感じたら、別の言い換えを行う（※会話の場合）
- ・ 相手の表情や反応を見ながら話す（※会話の場合）
- ・ ゆっくりはっきり発音する（※会話の場合）
- ・ 資料や図・イラストを活用する
- ・ 難しい単語や言い回しは使わない
- ・ 漢字などにはひらがなでルビを振る（※書き換える場合）

参考：豊橋市文化市民部多文化共生・国際課発行『「やさしい日本語」を使ってみよう！』平成27年

★コラム：日本人の当たり前は、外国人にとって当たり前ではないこともあると考える

外国人の中でも出身や家族構成によって災害に対する予備知識や心構えが大きく異なり、それらがなると不安や心配が大きくなります。「漢字が読める」とか「地図が読める」というちょっとした条件の差も、非常時には大きな格差となります。身近な外国人といっしょに、地震や災害に対する基礎知識を学び、心構えや対策を行う機会づくりが大切です。

災害時は、災害に対する基礎知識や経験が少ないことを前提に、まずは不安なことが何かを聴き、寄り添う気持ちで接しましょう。

出典：災害時のスペシャルニーズ支援ハンドブック【外国人編】

⑦性的マイノリティ

「性的マイノリティ」とひと括りにしがちですが、望む支援は一人ひとり異なります。また、自分が性的マイノリティの当事者であることを他者に知らせるかどうかは、個々人の選択です。

だれにも知られたくない人、限られた人には知らせている人など様々です。支援を届けようと思うあまり、個々人の選択をないがしろにしたりすることがないように十分注意してください。普段から多様な性を生きる人たちやその人たちの災害時のニーズについて理解を深めたり備えることが大切です。

災害の段階ごとの困りごとと対応策

災害の段階ごとに困りごとと対応策をまとめました。「災害直後・避難期」に挙げた困りごとを「復旧・復興期」に経験することもあります。対応策はひとつのご提案です。

※は、特に支援者や防災担当の方に知っていただきたい内容です。

	困りごと	対応策
発 災 直 後 ・ 避 難 期	同性パートナーやなかと連絡が取れない。	▶ 災害が起きたら、まずは自分の体を守りましょう。大きな災害が起きたときは、災害用伝言板などのサービスが使えるようになります。このサービスを利用するには、安否を確認したい人の電話番号の入力が必要です。緊急時に連絡を取り合いたい人は、ふだんから連絡先を確認しあいましょう。災害時の安全な待ち合わせ場所を決めておくのもよいでしょう。
	避難所で記入を求められた名簿に性別を選択する欄があり、戸籍の性別を書くべきか性別自認を書いてよいのか考えてしまう。選択欄は精神的に苦痛。	▶ ※避難した順に一覧に記入するのではなく、個別に記入できるように用意しておきましょう。性別欄は任意欄としたり、自由記述欄にしましょう。
	避難所でも性別自認に従って生活したい。同性パートナーと逃げてきた。プライバシーが保たれるのか心配。	▶ ※「セクシュアルマイノリティ」に限らず、被災者にとってプライバシーが守られる環境は避難生活での安心につながります。間仕切りを用意しましょう。
	生理用品、下着、ヒゲソリなど、男女別の物資を受け取りにくい。性別自認や性別表現(見た目)にそった物資をもらいにいったら、不審がられた。	▶ ※性別自認や性別表現と公的身分証や身体の性が異なる人もいます。まずはそのことを知ってください。周囲に人がいる中で物資を受け取りにくい人に配慮して、ボランティアや相談の専門家などを通じて個別に届けられるような仕組みを検討しましょう。
	男女別に設置されたトイレ、更衣室、入浴施設は使えない。性別自認や性別表現(見た目)にそって利用しようとしたら、不審がられた。	▶ ※男女別のトイレのほか、だれもが使えるユニバーサルトイレも設置しましょう。更衣室や入浴施設は、ひとりずつ使える時間帯を設けるなどしましょう。
	性別自認ではなく、身体の性や戸籍の名前で呼ばれることが苦痛。	▶ ※性別自認や性別表現と公的身分証や身体の性が異なる人もいます。まずはそのことを知ってください。その人が呼ばれたい名前や、どのように対応されることを希望しているかにできるだけそってください。
復 旧 ・ 復 興 期	相談したいけれど、自分が「セクシュアルマイノリティ」であることを理解したうえで相談に乗ってもらえるか不安。トランスジェンダー女性だが、女性相談を利用してよいか分からない。	▶ ※「心の相談」では、相談サービスについて知らせるチラシの中で「このような相談を受け付けます」と例示する際に「セクシュアルマイノリティ」の相談も歓迎する旨を書き込むと、相談しやすくなります。相談前に相談受付票を記入する場合には、「相談したい内容」の中に「セクシュアルマイノリティ」の項目を入れると、話しやすくなります。また、トランスジェンダー女性は女性ですので、女性相談での相談を歓迎してください。ふだんから、緊急時に災害地に派遣される可能性のある人たちは、研修などを通じて理解を深めておくことが期待されます。
	被災地ボランティアに参加したが、性別のことをめぐって差別された。	▶ 被災者と同様に、ボランティアの人たちの安全や尊厳も守られるべきです。職員・ボランティアの行動規範を定める際、性的指向・性別自認を含めた被災者の多様なニーズに言及しましょう。(参考文献の「災害支援事例集」に例があります)
	仮設住宅や災害公営住宅の入居要件に「世帯」と書かれている。同性パートナーと暮らせるのか不安。	▶ ※応急仮設住宅の設置は災害救助法に基づいて厚生労働省の指示により都道府県知事が定めますが、具体的な入居条件は各市町村が地域の实情に応じて決める場合もあります。都道府県や市町村レベルにおいて、同性カップルと一緒に暮らせるようふだんから制度設計をしておく必要があります。
仮設住宅や災害公営住宅に申し込む際、性別自認や性別表現と戸籍の性別が異なることを説明するのが精神的に負担。	▶ ※支援の窓口で業務にあたる人も、性別自認や性別表現と公的身分証や身体の性が異なる人がいることを知っている必要があります。申し込みに来た人の性別自認を尊重した対応をしてください。	

出典：岩手レインボー・ネットワーク「にじいろ防災ガイド」

https://outrightinternational.org/sites/default/files/Rainbow_DRRM_Guide_0.pdf

⑧慢性疾患・基礎疾患（アレルギー疾患含む）

●対応の事例（慢性疾患・基礎疾患）

対象	困っていること	必要とする支援
慢性疾患・基礎疾患のある方	<ul style="list-style-type: none"> ・ 病気が理解されない、また偏見を持たれることもある ・ 補助器具や薬の投与、通院治療（透析他） ・ 清潔な治療スペース、衛生環境 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 落ち着いた環境 ・ 衛生面に配慮 ・ 治療の継続、薬、医者

慢性疾患の中には、治療の継続が特に欠かせない病気があります。人工透析を必要とする慢性腎不全、インスリンを必要とする糖尿病等の方は、治療の継続が必要です。透析を受けられる医療機関等の情報は、各都道府県や日本透析医会の災害情報ネットワーク<<http://www.saigai-touseki.net/>>で提供されています。また、高血圧、喘息、てんかん、統合失調症等の慢性疾患の方も、治療を中断すると、病気が悪化する恐れがあるので、治療の継続が必要となります。

参考：基礎疾患を有する方の範囲

基礎疾患を有する方の範囲

○ 令和3年度中に65歳に達しない者であって、以下の病気や状態の方で、通院／入院している方

- ・ 慢性の呼吸器の病気
- ・ 慢性の心臓病（高血圧を含む。）
- ・ 慢性の腎臓病
- ・ 慢性の肝臓病（肝硬変等）
- ・ インスリンや飲み薬で治療中の糖尿病又は他の病気を併発している糖尿病
- ・ 血液の病気（ただし、鉄欠乏性貧血を除く。）
- ・ 免疫の機能が低下する病気（治療や緩和ケアを受けている悪性腫瘍を含む。）
- ・ ステロイドなど、免疫の機能を低下させる治療を受けている
- ・ 免疫の異常に伴う神経疾患や神経筋疾患
- ・ 神経疾患や神経筋疾患が原因で身体の機能が衰えた状態（呼吸障害等）
- ・ 染色体異常
- ・ 重症心身障害（重度の肢体不自由と重度の知的障害とが重複した状態）
- ・ 睡眠時無呼吸症候群
- ・ 重い精神疾患（精神疾患の治療のため入院している、精神障害者保健福祉手帳を所持している、又は自立支援医療（精神通院医療）で「重度かつ継続」に該当する場合）や知的障害（療育手帳を所持している場合）

○ 基準(BMI30以上)を満たす肥満の方

※ BMI=体重(kg)÷身長(m)÷身長(m)

※ BMI30の目安：身長170cmで体重87kg、身長160cmで体重77kg

引用：厚生労働省「基礎疾患を有する者への接種にかかる情報提供等について」

<https://www.mhlw.go.jp/content/000783864.pdf>

●アレルギー疾患の概要

アレルギー疾患は国民の2人に1人以上と多い疾患であり、災害の時にはアレルギー疾患を悪化させない配慮が必要です。気管支喘息の方はホコリ、タバコの煙、動物の毛などで悪化しますし、アトピー性皮膚炎の方は皮膚を清潔に保てないと悪化します。また、食物アレルギーの方は原因の食物を除去したものを食べなければいけません。アレルギー疾患をコントロールするための薬品も必要です。

「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」（内閣府）ではアレルギー患者は「要配慮者」と明記されており、いろいろな対策が行われるようになりましたが、一方では、種々の問題点がいまだに存在しており、細かな対応は不十分であることが考えられます。

【災害時にアレルギー疾患で起こりうる問題の例】

1. 普段の薬が手に入らない

2. けがなど他の治療が優先される
3. 住環境の変化で症状が悪化する
4. 感染症になって症状が悪化する
5. ストレスで症状が悪化する
6. 治療や服薬の記録が分からなくなる

●対応の事例（アレルギー疾患）

（ぜん息への対応）

今までと違う環境で生活をしていると、ぜんそく発作が起こりやすくなります。このような悪化を防ぐために、以下のようなことを心がけましょう。困ったときは、避難所や行政の担当者に相談しましょう。

項目	対応例等
ぜんそく発作の引き金（原因）になるものを避けましょう	マスクやきれいなタオルを口に当てて、吸わないように防ぎましょう。そのような場所に近づかない、または、移動しましょう。周囲にぜんそくがあることを知らせておきましょう。
発作の予防薬を毎日続けましょう	（注意点） <ul style="list-style-type: none"> ・ 予防薬がなくなったり、少なくなった場合 ・ 予防薬を毎日続けていても、せき込んだり、発作をくり返す場合 ・ 電動の吸入器を持っていても、 <ul style="list-style-type: none"> ➢ 非常電源を使わせてもらえない場合には、優先的に使わせてもらえるように相談しましょう ➢ 電源がない場合には、エアゾール製剤の吸入薬に変更して、スパーサーという補助具を使う
発作が起きた際	発作が起きたら、まず水分をとらせて、息をゆっくり、深くするように声をかけてください。発作時の薬（吸入薬や内服薬）を使い、もたれかかる姿勢で休ませてください。それでも、苦しくて何度も目を覚ます、座り込んで苦しそうにしているなどの症状があるときは、医師の診察が必要です。

引用：災害におけるアレルギー疾患の対応（令和3年度 厚生労働科学研究費補助金(免疫・アレルギー疾患政策研究事業) 大規模災害時におけるアレルギー疾患患者の問題の把握とその解決に向けた研究 研究班) を一部修正

（アトピー性皮膚炎への対応）

今までとは違う生活環境で皮ふをよい状態に保つことは、とても難しいことです。シャワーや入浴についても困ったときは、避難所や行政の担当者に相談しましょう。

項目	対応例等
毎日のシャワーや入浴	石けんを使わないシャワー浴でも、ある程度の効果は期待できます。シャワーができない時は、熱すぎない程度のお湯でぬらしたタオルでやさしくぬぐったり、押しふきしましょう。 （注意）市販のウェットティッシュやおしりふきは、香料やアルコールなどの成分で肌が荒れることがあります。肌の一部で試してから使いましょう。
ぬり薬	皮ふ炎が悪くなりやすいため、普段と同程度か、少し強めのステロイド入りのぬり薬を使ってください。保湿は市販品でも代用できます。 （注意）市販の保湿薬は肌に合わないことがありますので、初めて使う時には肌の一部

	で試してから使いましょう。
かゆみがひどいとき	かゆがる部分を、冷たいタオルなどで冷やしたり、遊びなどに集中させて気をそらしてあげると、一時的にかゆみが和らぐことがあります。皮ふ炎がひどいときにはステロイド入りのぬり薬をしっかりと使いましょう。 (注意) ぬれたタオルを長時間、直接肌に当てると、体が冷え過ぎてしまうこともありますので注意しましょう。


引用：災害におけるアレルギー疾患の対応（令和3年度 厚生労働科学研究費補助金(免疫・アレルギー疾患政策研究事業) 大規模災害時におけるアレルギー疾患患者の問題の把握とその解決に向けた研究 研究班)

(食物アレルギーへの対応)

項目	対応例等
アレルギー表示を確認	“鶏卵・乳・小麦・ピーナッツ、ソバ、エビ、カニ”は使用されていれば必ず原材料に表示されるので、確認しましょう。しかし、これ以外の食物は必ずしも表示されないの、注意しましょう。
炊き出しや支援物資の内容（アレルギーの有無）を確認	原因食物が調理に使用されていないか、確認しましょう。しかし、大量調理なので少量混入は避けられないものと考えましょう。
周囲の理解	胸に「〇〇アレルギーあり」と書いたシールを貼るなどして、周囲の人に食物アレルギーがあることを分かりやすく伝えて、誤食事故を防ぎましょう。災害時に食物アレルギーを他者へ知らせるための「食物アレルギーを知らせる表示カード」や「ビブス」などを着用させることや、食器トレイに掲示することも一つの方法です。

●食物アレルギーの症状がでたとき

原因食物を摂取すると全身に様々な症状がみられます。以下の「緊急性が高い症状」が1つでもある場合には、すぐに救急車を呼び、アドレナリン自己注射薬（エピペン）を携帯しているときには速やかに使用します。

緊急性が高い症状(下記の一つでもあれば、エピペンを使用する) 

消化器症状	● 繰り返し吐き続ける ● 持続する強い(がまんできない)おなかの痛み
呼吸器症状	● のどや胸が締め付けられる ● 声がかすれる ● 犬が吠えるような咳 ● 持続する強い咳 ● ゼーゼーする呼吸 ● 息が出にくい
全身の症状	● 唇や爪が青白い ● 脈を触れにくい、不規則 ● 意識がもうろうとしている ● ぐったりしている ● 尿や便を漏らす

一般向けのエピペンの適応(日本小児アレルギー学会、一部改変)

災害時のアレルギー疾患への対応方法をまとめたウェブサイト(アレルギーポータル(災害時の対応))に様々な参考情報が掲載されています。こちらを確認することをおすすめします。

<https://allergyportal.jp/just-in-case/>

⑨その他

●在宅避難者等

過去の災害では被災者の中には、「指定避難所がいっぱいで入れなかった」「余震が続いて建物の中に入るのが怖い」「感染症が怖い」「プライバシーが守られない」「家族に介護や介助が必要な高齢者や障害者、乳幼児がいる」「ペットがいる」「仕事が早朝から深夜のため迷惑をかける」等の理由から在宅避難、車中泊等を実施された方もいました。こういった方の中には、倒壊の危険や浸水した家屋の二階や被災した自宅の庭先、車のガレージや納屋など、雨風をしのぐのがやっとの場所で生活していた方もいました。また、車中泊等も含め寝床の環境によっては十分に足が延ばせずエコノミークラス症候群発症が高くなる等の危険性もあります。



図. 在宅避難などを選択した理由の例（ピースポート災害支援センター提供資料）

このような方については、誰が、どこで、どのような状態で生活しているのかの把握が困難となり、被災者に必要な食事、水、生活物品、情報、入浴等、個別への支援が届きにくい状況が生まれてしまいます。

また、医療・福祉等のサービスが休止してしまうことや、近隣のスーパーが被災し買い物ができないなど、災害前にあった生活機能が失われます。そのほか、要配慮者の特定が遅れ、状態が悪化したケースもありました。

自宅ではなく、近隣の親戚や知人宅に身を寄せる方もいますが、たとえ親戚とはいえ生活時間や生活のルールも異なるなか、居心地の悪さや申し訳なさからストレスを抱え、避難先を転々とした方も少なくありません。

●対応の事例

- 在宅避難者等への支援拠点の設置（ニーズ受付、食事配布、仮設トイレ設置、物資提供、掲示板設置、医療チームの巡回などの機能を設置）
- 個別訪問や炊き出しを通じた状況把握
- 被災者が集まり、情報交換できるような居場所づくり
- 要配慮者の特定と、公的サービスへのつなぎ（福祉部局、ケアマネ、普段使っている事業所等）
- 家屋清掃・修繕ニーズは災害ボランティアセンターと共有

★コラム：「地域住民が、支援拠点を作ってサポート」

平成30年7月豪雨災害（西日本豪雨水害）の岡山県倉敷市真備町や、平成30年北海道胆振東部地震の北海道勇払郡厚真町には、「指定避難所外避難者」のための支援拠点が作られました。運営の中心は地域住民が行い、地元の社会福祉協議会やボランティア・NPO、自治体行政などが協力しました。支援拠点は、指定避難所の一面や、被害がひどかった地域の事業所の駐車場や公園などが活用され、きめ細かく被災者の生活を

支えていました。また、「困った時に相談できる場所が身近にある」という安心感と心強さが、心身の健康維持にも大きな助けになりました。

(主な機能)

- ・生活再建に必要な行政サービスや地域情報の発信
- ・食事や生活物品の提供
- ・家の片付けや水汲み、炊き出し など

●ペット同行者とペット

災害時には何よりも人命が優先されますが、近年、ペットは家族の一員であるという意識が一般的になりつつあることから、ペットと同行避難をすることは、動物愛護の観点のみならず、飼い主である被災者の心のケアの観点からも重要です。

しかし、過去の災害における避難所では、鳴き声や臭いなどのペットに関する苦情が多くありました。また、「避難所で犬が放し飼いにされ、寝ている避難者の周りを動き回っていた」、「ペットによる子どもへの危害が心配」、「ノミが発生した」などのトラブルが見られました。

また、「アレルギー体質の方がいることから、避難所内で人と同じスペースで飼育することが難しい状況があった」など健康への影響についての報告があるほか、「他の避難者とのバランスを考慮して貰えず、自分のペットへの過度の要望を通そうとする避難者がいた」など、飼育マナーに関する意見も各地で報告されています。

●対応の事例（ペット同行者とペット）

- 避難所におけるペットの受け入れや管理について自治体の取り決めを確認する
- ペットの飼育管理は飼い主の責任で行うことが原則
- 衛生的な管理を行うとともに、飼い主同士等で周りの人に配慮したルールづくり（ペットとの同居や住み分けなど）
- ケージや飼育スペースを設ける（ケージにはペットの名前、飼い主名、気をつけることを書いた札を掛けておくなど）
- 飼育スペースは、人の避難スペースからは離れた場所を選ぶ。また、事故が起こらないように、人や車の通りの多いところから遠ざける
- 飼養環境の維持管理には、飼い主同士が助け合い、協力する。ペットの飼い主同士でペット班をつくる、世話や掃除、ルール作りやトラブル対応などをしてもらう
- もしもペットが逃げ出したり、離れ離れになってしまった場合に備えて、ペットに身元表示（迷子札、マイクロチップなど）を行う

参考：環境省「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」「人とペットの災害対策ガイドライン」

7. 対人コミュニケーション

(1) コミュニケーションの基本

避難生活支援リーダー／サポーターの姿勢を実践するためには、避難所運営において、被災者や運営に関わる様々な人とのコミュニケーション力が求められます。では、このコミュニケーションは何のためのものか改めて整理します。

- ・被災者や運営に関わる人に安心して受け入れてもらえるように、日々のコミュニケーションを重ねて、信頼関係をつくることです。
- ・相手の想いや困りごとを日常の会話や対話を重ね、丁寧に聴き出し、その人らしさを大切にされた支援につなげます。
- ・相手の気持ちに寄り添ったり、想いを共有することは、不安を緩和したり、希望を見出す、自信を引き出すような心の効果を生み出します。
- ・避難所運営は様々な人たちが連携協働することで、人間関係を良好にします。

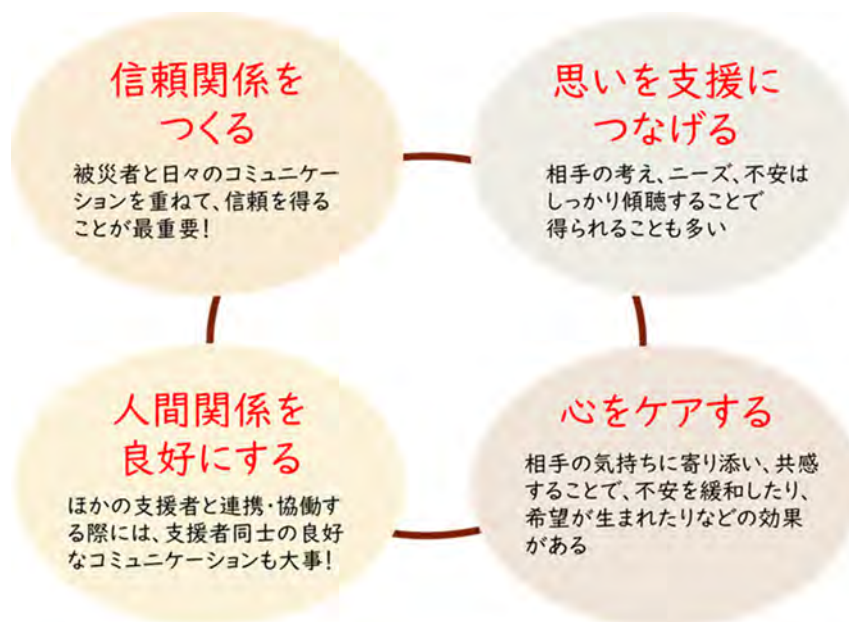


図. コミュニケーションの効果（出典：対人援助の現場で使える聴く・伝える・共感する技術便利帖をもとに作成）

このような目的をしっかりと理解して、被災者や避難所の運営に関わる人と接するように心がけることが期待されます。

(2) 話し方・接し方の配慮

①被災者とのコミュニケーション

被災者とのコミュニケーションでは、生活再建を願うマインドがなにより大切です。しかし、実際の被災地支援では、被災者への接し方や話し方に悩む支援者も多くいます。マインドだけではなく、表現する技術がなければ、相手に気持ちは伝わりません。上手に表現するための技術も身につけると効果が上がります。これらは読んで理解するだけではなく、演習を通じて身に付けるようにしましょう。

表. コミュニケーションのテクニック例（対人援助の現場で使える聴く・伝える・共感する技術便利帖をもとに作成）

言語的なテクニック	聴く技術（うなずき、あいづち、繰り返し、言い換え、要約、質問など） 伝える技術（順序、方法、確認、説明、依頼など） 共感する技術（共感的応答、内接的かかわり、励ましなど）
準言語的なテクニック	声のトーン、大きさ、話す速度、声の印象、抑揚、間など
非言語的なテクニック	身振り・手振り、表情、目線、視線、姿勢、距離、座り方など

②被災者の気持ちを聴く

被災者は、被災した状況、避難している理由、避難生活における困りごと、今後の生活再建の見通しなど一人ひとり違いがあります。

避難所は不特定多数が共同生活を送っているため、本来であれば、配慮したり、意向を聞いたほうがよい場合でも、避難者は、意向や不安、不満を言わずに我慢・遠慮してしまいがちです。また、相談したいことがあっても誰に相談してよいか分からないため、何も言わない・言えない状況にもなりがちです。

このような状況に対し、避難生活支援リーダー／サポーターは、避難者が健康で生活再建の準備に取り組めるようサポートするため、避難者の困りごとに気づいたり、声に耳を傾ける必要があります。

一方、避難者に対して「何か困っていることはありませんか？」と聞いても、見ず知らずの人にすぐに困っていることを言う人は限られます。日常的に挨拶や声がけをしながら、まずは顔を覚えてもらうことから始め、避難者と一対一で話す際は、きちんと名前を名乗り、避難所の運営を手伝っていることを伝えるようにします。

表. 被災者の気持ちを聴くためのポイント例
（対人援助の現場で使える・聴く・伝える・共感する技術便利帖をもとに作成）

ポイント	具体例
話しやすい雰囲気	話しかけてきた相手に ・自分のやっていることの手をいったん止める ・笑顔で相手を見る ・同じ高さの目線で話を聴こうとする
先に挨拶する	・自分から先に挨拶する ・声のトーンは明るく ・作業の手はいったん止める ・顔と体を相手に向ける ・やさしい眼差しと表情を意識する
リラックスしてもらう	・挨拶のあとは、雑談でお互いの緊張をほぐす ・相手を気遣う言葉や簡単な質問で、話を相手に向ける

	<ul style="list-style-type: none"> ・質問するときは、はい・いいえで応えられるものを使う
積極的に聴く	<ul style="list-style-type: none"> ・尋ねたいことがあっても、最後まで聴く ・意見や助言は、話をひととおり聴いて必要性を判断する ・すぐに自分の話を持ち出して話し手にならない ・「でも」「だけど」とすぐに反論しない
波長をあわせる	<ul style="list-style-type: none"> ・相手の呼吸や話し方のペースにあわせる ・相手の仕草や動作、姿勢をさりげなく真似る
効果的なあいづち	<ul style="list-style-type: none"> ・肯定的なあいづち 「そうですね」「そう思います」「そのとおりです」 ・中立的なあいづち 「なるほど」「そうですか」「はい」「ええ」
感情表現を大切にする	<ul style="list-style-type: none"> ・うまく表現できない気持ちを受け止める ・感情表現を抑制したり、統御したりしない ・感情をコントロールして、相手の感情に反応する

●被災者とのコミュニケーションの例

被災者の中で、「食事をあまりとっていない様子」「ずっと一日じっとしたまま」など気になる場合

- (i) 先に挨拶する「**さん、こんにちは」(本人の名前を使う)
- (ii) リラックスしてもらう「最近寒いですね」(天気や季節、日課や行事など)
「寒いと寝ていても途中で目が冷めたりしませんか？夜うるさいと思ったりしますか？」
- (iii) 何かを話し出すようであれば、言い終わるまで聴くようにする
- (iv) 気になることを聴いてみる
「食事を食べてないようだけど、苦手なものや食べられないものがありますか？」
「立ったり、歩いたりするのがしんどかったり、痛かったりしますか？」
「ご自宅での生活と、避難所での生活を比べると眠りの浅さや睡眠不足は感じますか？」

<留意点>

※食事をとれていないことや動いていないことを指摘するようなことは避けましょう。

※災害前の日常的な生活と、いまの生活の違いを心掛けましょう。

※身体に関わることは言わないようにしましょう。

このようなやりとりに配慮するだけでなく、ちょっとでも安心してもらえる、ほっとする時間があることで、話しやすくなります。椅子に座ってお茶を飲みながら、テレビやラジオを聞きながらなど、何人かが集まってリラックスしている状態であれば話が聞きやすくなるかもしれません。

これらのコミュニケーションのコツは、演習を通じて、受講者同士で具体的なやりとりをしながら、理解するようにします。また、研修後にも様々な場面で学んだことを活用しながら、身に付けていくと良いでしょう。

参考：ゲートキーパー

「ゲートキーパー」とは、自殺の危険を示すサインに気づき、適切な対応（悩んでいる人に気づき、声をかけ、話を聞いて、必要な支援につなげ、見守る）を図ることができる人のことです。

避難者・被災者に関わることは、自殺の危険を抱えた人々への対応とは違いますが、ゲートキーパーに共通してポイントとなる主な要素「気づき」「傾聴」「つなぎ」「見守り」は、被災者と接する上でも大事なエッセンスと言えるでしょう。

気づき

家族や仲間の変化に気づいて、声をかける

眠れない、食欲がない、口数が少なくなった等、大切な人の様子が「いつもと違う場合」...

うつ
借金
死別体験
過重労働

配置転換
昇進
引越し
出産
.....

もしかしたら、悩みをかかえていませんか？
生活等の「変化」は悩みの大きな要因となります。一見、他人には幸せそうに見えることでも、本人にとっては大きな悩みになる場合があります。

傾聴

本人の気持ちを尊重し、耳を傾ける

- ✦ まずは、話せる環境を作りましょう。
- ✦ 心配していることを伝えましょう。
- ✦ 悩みを真剣な態度で受け止めましょう。
- ✦ 誠実に、尊重して相手の感情を否定せずに対応しましょう。
- ✦ 話を聞いたら、「話してくれてありがとうございます」や「大変でしたね」、「よくやってきましたね」というように、ねぎらいの気持ちを言葉にして伝えましょう。

本人を責めたり、安易に励ましたり、相手の考えを否定することは避けましょう

ゲートキーパーの役割

声かけ

大切な人が悩んでいることに気づいたら、一歩勇気を出して声をかけてみませんか。

声かけの仕方に悩んだら...

- 眠れてますか？(2週間以上うつづく不眠はうつのサイン)
- どうしたの？なんだか辛そうだけど...
- 何か悩んでる？よかったら、話して。
- なんか元気ないけど、大丈夫？
- 何か力になれることはない？

つなぎ

早めに専門家に相談するよう促す

- ✦ 紹介にあたっては、相談者に丁寧に情報提供をしましょう。
- ✦ 相談窓口確実に繋がることできるように、相談者の了承を得たうえで、可能な限り連携先に直接連絡を取り、相談の場所、日時等を具体的に設定して相談者に伝えるようにしましょう。
- ✦ 一緒に連携先に出向くことが難しい場合には、地図やパンフレットを渡したり、連携先へのアクセス(交通手段、経費等)等の情報を提供するなどの支援を行いましょう。

見守り

温かく寄り添いながら、じっくりと見守る

- ✦ 連携した後も、必要があれば相談にのることを伝えましょう

出典：<https://www.mhlw.go.jp/mamorouyokokoro/gatekeeper/>

(3) 被災者の主体性、積極性への導き

避難所は、日常的に知っている人だけではなく、様々な人たちと一緒に話し合いながら、運営していくこととなります。会議や打合せのような場合もあれば、関わる人同士がちょっとだけ集まって立ち話をすることもあるでしょう。被災者の自立や生活不活発病の予防、共同生活における運営に主体的、積極的に参加できるように居場所や役割を見出していくには、このような話し合いの場を有意義に進めることが大切です。「避難所運営のための話し合いを促進する」「避難所運営に関わる人たちのやりがいや、やる気を促進する」「支え合う住みよい避難所の実現を促進する」と言えます。

このスキルは、特定の人だけが持つものではなく、避難所運営に関わる人皆が少しでも持っていれば、より話し合いの場を有意義に進めることができます。大事なポイントを紹介しますので、ぜひ日頃から「話し合いの場」で使ってみてください。そうすることで、実際に避難所運営に関わる際のスキルアップにつながります。

①話し合いの目的を見失わない

避難所運営について話し合う場合、話し合いの目的が「対話（それぞれが感じていることを共有したり、気づきを得ること）の場合もあれば、議論（より良い決定を得ること、合意形成をめざすこと）の場合もあります。話し合いを準備する前や、話し合いをはじめる前に、どういった目的で話し合うのか確認するようにします。

<ポイント>

- ・避難所運営に関する話題は多岐にわたります。話していることに関連して話題が広がってしまい、何について話しているのかわからなくなりやすいです。今、何について話しているのか？を見失わないようにすることで、話が横道にそれないようにします（脱線しない）。
- ・もし話がそれていたら「今は〇〇について話しているので、一度戻しませんか？」と尝试してみましょう。同じように感じている人もいるはずですよ。
- ・話し合って、結論が出ればそれで良いとは限りません。運営に関わる人たちそれぞれに事情もあるため、納得していない場合もあります。話し合いの進め方に不満を持っている場合もあります。そのため、状況を見ながら、それぞれ納得できない部分があることも理解しようとすることも意識するようにします。

②会議参加者の発言を傾聴する

避難所運営は、必ずしもスムーズに進むとは限りません。会議に参加した人それぞれで考え方にも違いがあって当然ですし、そのことが多様性の確保につながる場合もあります。また、一方的な発言の否定はトラブルにつながりかねません。

<ポイント>

- ・まずは、「Yes, and」の精神で、参加者の意見をありのまま、そのまま受け止めるようにしましょう。
- ・過去の災害などの実績などから、決めつけた発言をしないようにしましょう。誰かの言葉を代弁する場合は、誰が話したことなのか明確に伝えるようにします。
- ・自分と違う意見の場合、どうしても耳に入りにくいこともありますが、参加者に関心を持って気持ちまで聴くということが大事です。例えば、うなずいたり、「なるほど」「へえ～」「それでそれで」というようにリアクションしてみるのも一つです。

- ・日常的な暮らしぶりには一人ひとり違いがあり、考え方にも違いがあるわけですから、不平・不満が生じやすくなってしまいます。運営に関わる人もストレスを感じる場合もありますから、ありのまま、そのままを受け止めることで、その人の気持ちが軽くなるかもしれません。

③問いかけて引き出す

避難所運営を継続する中では、疲れもたまり、負担感の大きいものもあります。うまくルールが守れないことや予想していないトラブルが発生することもあります。話し合いをしても、すぐにアイデアが出てこなかったり、あまり引き受けたくない役割があれば、沈黙が続いてしまうことも考えられます。「○○すべきだ」というのは分かっているけど難しいと感じるような話題の場合は、誰もが話しにくい状況も出てきます。

<ポイント>

- ・まずは、話し出すまで待つ姿勢が大事です。自らの意見を言う前に、質問を投げかけるようにします。
- ・沈黙が続いたら、無理に自分の意見や考えを話すより参加者に質問をしてみるようにします。また、「個人的な体験・実感」を話してみるのも一つです。ルールが守れない人のことを考えるとき、「ルールが守れなかったエピソード」を話してみると、ほかの人も同じような話を引き出すことになり、ルールを守れない理由を探ることにもつながります。
- ・意見に対して、理由（なぜそう考えているのか）を質問してみるのも一つです。「なぜ***というルールが必要と思うのですか?」「なぜ**は使えないのですか?」という問いかけをすることで、意見の理由を理解しやすくなり、新しい意見が出てくることもあります。

④可視化して促進する

避難所運営について話し合う内容は多岐にわたると思います。今何について話しているのか分かりにくくなる場合も考えられます。また、話し合いの中で出てきたアイデアや決まったことを話し合いに参加した人で共有する必要もあります。

<ポイント>

- ・話し合いの経過や決まったことを、参加している人が見えるように大きく書き出して、共有するようにします。
- ・ホワイトボードが使えるようであれば、ホワイトボードを参加者で囲みながら話をするものひとつです。もしホワイトボードがなくても、A4用紙やスケッチブック、メモ帳などを使って、壁に張り出してもよいです。図、イラスト、絵などを使うと話しているイメージが共有しやすいです。

⑤時間管理を忘れない

日々、様々な対応に追われる中で、運営に関わる人たちが話し合いをする時間は限られてしまうことが考えられます。せっかく運営に関わる人たちが都合をつけてくれた貴重な時間は大切にしたいものです。

<ポイント>

- ・まず、話し合いの始まりと終わりの時間を決めて、時間どおりに進めます。話し合う内容によっては、予定していた時間どおりに終わらない場合もあります。その場合は、「〇時〇分まで延長する」と終わる時間を確認して、話し合いを続けるようにします。その際、例えば「残り時間 30 分だけ」と言うよ

りは、「〇時〇分まで延長する」というほうが、参加者が時間を意識してもらいやすいです。

- ・話し合いの場は、参加した人全員が発言したほうが良いです。一部の人だけが話すだけであったり、特定の人だけが長く話すのであれば、参加した人の意欲の低下につながりかねません。
- ・話し出して止まらない人には、勇気を持って声をかけてみるとよいです。発言していない人の意見や感想を聞くようにします。

(4) チームワークの大切さ

避難所運営に関わる人たちは、自治体、地縁組織、地域住民、避難者、外部のボランティアやNPOなど所属の違いや避難所運営や災害の経験も違います。また、運営に継続的に関わる人もいれば、限られた期間だけの場合もあります。しかも、運営に関わる人たち同士が認識を合わせたり、相互に理解しあう時間を設けることも困難であり、その場にいる人たちが運営に関わりながら、お互いのことを理解しながら、臨機応変に対応していくことになります。

このような状況では、誰かが指導者となって、関わる人たちを統率、指示するような体制を作ることは困難であるため、運営に関わる人たちの意識や対応をまとめ、それぞれが動きやすい環境づくりや相互に力をあわせるための「チームワーク」が欠かせません。

では、運営に関わる人たちにとって、どのようなチームワークが求められるのでしょうか。避難所運営におけるチームワークのポイントは、「目的の共有」「行動・信頼」「参加・協力」「報告・連絡・相談」です。

表.チームワークのポイントとその内容

ポイント	具体的な内容
目的の共有	<ul style="list-style-type: none"> ・「被災者の生活再建につなげる」「災害関連死や体調を崩すことから回避する」「避難者自らが自主的・主体的に運営に関わる」などを、運営に関わる人が相互に確認し合うことが期待されます。 ・一部の誰かが示すものではなくそれぞれが意識して、確認し合うことが大切です。
行動・信頼	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所における課題を指摘するだけでは改善につなげることはできません。 ・避難所運営について気になること、できることを自ら率先して取り組むことが大事です。そういった姿を見ていると、「この人は避難所運営のために力を貸してくれる」ということから、信頼してもらえるようになります。人と周りにいる人に話を聞いてもらえるようになったり、力を借りやすくなります。
参加・協力	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者それぞれが自ら運営に関わりながら、次の生活再建の準備をすることになります。避難者は何もかもお世話をしないと生活できない人だけではありません。 ・「指示・命令」ではなく、避難者が自ら自主的に動いてもらえるように促していく姿勢が大事です。 ・上記の「行動」も自ら率先して行動しすぎないように配慮することも大事です。また、避難者だけではなく、運営に関わる人たちにも「参加・協力」を求めることが期待されます。
報告・連絡・相談	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の運営ルールを見直したり、改善するためには、相互に話し合いながら、合意を得ながら進めていく必要があります。 ・気がついたことを関係する人たちに「報告」すること、決まったことなどを知らない人に「連絡」すること、気がついたことがあれば、どうしたらよいか「相談」すること、こういった丁寧なやりとりをすることで、円滑な避難所運営につなげることができます。

8. 避難所運営の知識とスキル

(1) 避難所運営のポイント

避難所生活が中長期に渡る場合、避難所が一時的な滞在施設から、暮らしの場として機能させる意識を持つことが必要です。暮らしの場には「ゆっくり寝られる」「あたたかく栄養のあるものが食べられる」「安心して排泄ができる」「清潔に過ごせる」「気分転換や楽しみがある」「仕事・役割がある」「人のぬくもりを感じる」「差別や偏見を受けない」「困った時に気兼ねなく相談できる」などの要素が必要です。

同時に、「自分の意思で選択ができる」ことも重要な視点です。これは、単に自分勝手に振舞うことや、わがままを許すということではありません。動ける人には動いてもらい、避難者自身の考えや意欲を活かして、共同生活の課題をみんなで解決していこうという視点です。これが実現できれば、避難所環境は向上すると共に、避難者の自尊心も守られ、生活不活発病の予防やコミュニケーションの活性化につながります。日常の生活に少しでも近づくことで、被災者のいち早い生活再建の後押しになることが期待されます。そのために必要な考え方や身につけるポイントをおさえておきましょう。

①被災者の困りごとに気づく力

それぞれの事情を抱えた人が混在している避難所では、次頁のイラストに出てくるような被災者の様々な課題や困りごとが存在します。課題には大きく2つの種類があります。一つは、すでに表面化していて、見えている問題（発生型課題）です。もう一つは、まだ表面化していないが、これから発生する可能性がある問題（潜在型課題）です。被災者の中には、困っていても誰に何を相談してよいのか分からない人や言い出せない人、自ら支援が必要な状態に置かれていることすら気づかないほど混乱している場合もあり、潜在的な困りごとが蔓延している状況になります。これらの困りごとに早く気づくことで、より早い支援につながっていきます。

被災者の目線で生活のちょっとした困りごとや小さなニーズを見落とさないためには、「気づく目」「気づく力」が必要になります。鳥の目となり、現状を広く俯瞰して観察しつつ、虫の目となり、原因や本質を見落とさずに被災者一人ひとりと丁寧に向き合い理解することが大切です。

「気づく目」「気づく力」を養うためには、過去の困りごとの事例を知り、少し先のイメージをできるようにしておくことが重要です。このことが、課題発見力を高めることにつながります。その際、相手のことを決めつけたり、わかったつもりにならないこと、また、先入観をもたずにニュートラルな気持ちで関心をもって話を聴いたり、様子を見ることが大切です。いつもと違うみたい、何か困っているみたいだなと違和感を感じるがあれば、まずは運営者同士で共有を図り状況を確認していきましょう。

以上述べたことは、一番身近にいる避難者同士で、互いに「気づく目」を働かせ合うことができれば、防ぐことが可能です。その分支援から取りこぼされる人を軽減できる可能性が高まりますので、避難所内にポスターを掲示し啓発するなどの工夫を凝らすこともできます。

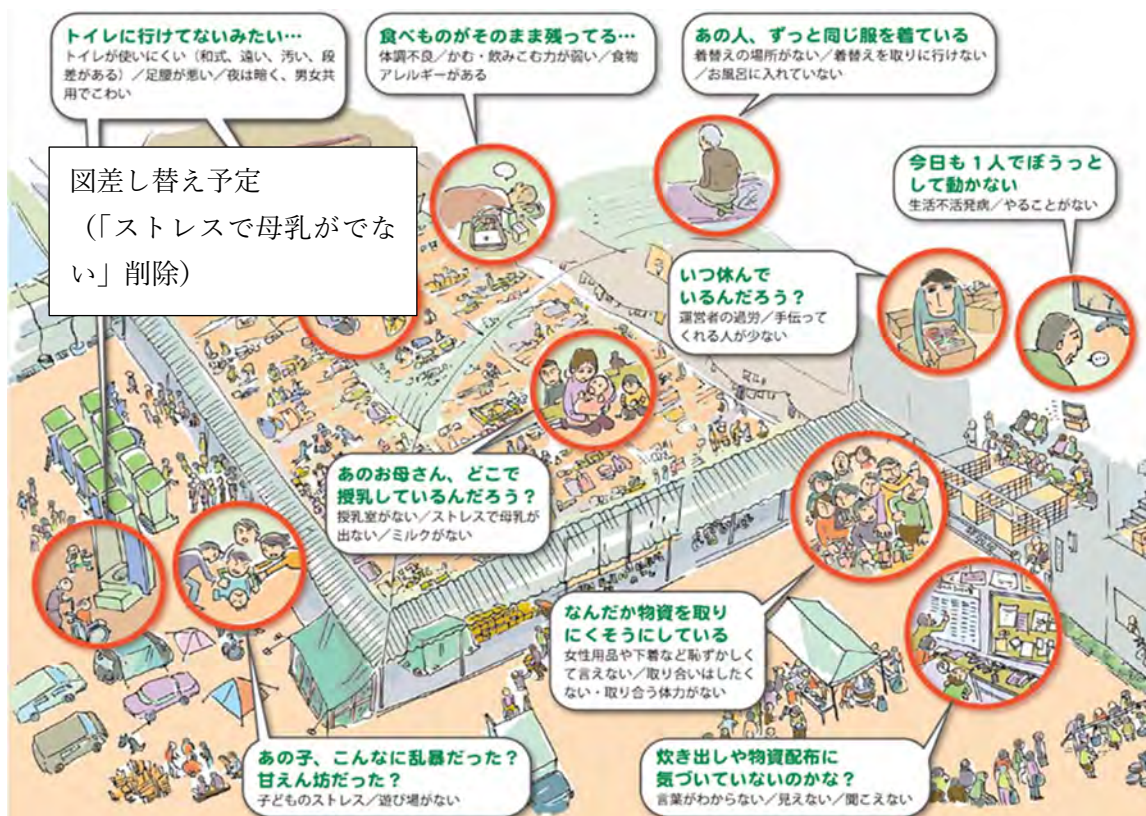


図. 気づいて欲しい状況と困りごとの事例 (出典: 震災がつなぐ全国ネットワーク 災害関連死防止ポスター)

※ストレスで母乳が出ないは誤りと指摘あり

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・ 困りごとを抱える人たちをできるだけ早期に発見できるように心がけます。
- ・ 避難所では、避難者数や要配慮者の数、生活環境や物資、支援者の顔ぶれ、共同生活のルールなどの全体像を捉える「鳥の目」と、一人ひとりの状況や困りごとに目を向ける「虫の目」の両方の視点が必要です。この両輪がうまく機能することにより、困りごとの早期発見、早期対応につながります。
- ・ ただし、避難者本人が抱えているであろう「困りごと」を一方的に決めつけてはいけません。気づいたら、できるだけ早く、避難者の置かれている状況、気になる動向、発言などを記録し、共有できる状態にしておくことが望ましいです。

②暮らしの動線を意識する力

避難所となる施設は、間取り、部屋数、収容人数、トイレや手洗い場の数などそれぞれ違います。また、それを管理する施設管理者も様々です。そのため、避難所に必要な機能を理解し、適切な場所に、適切な物を、適切な形で配置していくための「暮らしの動線を意識する力」が必要です。例えば「居住スペースを設置する」「トイレを整える」「授乳室をつくる」というキーワードを聞いて、すぐ被災者層に合わせた必要な物やスペースのレイアウトがイメージできること、そして、実際の避難所を見ながら、安全で使いやすい動線を作れるかがカギとなります。

過去の災害で避難所の中に設けられた機能の事例を後述します。平面図を取り寄せ、関係者と共に、ふせん紙に名称を貼って配置していくなどしながら目安を付け、自治体担当者と施設管理者の同意を得た上で、それぞれのスペースを整えていくという手順を進めていけるとスムーズになります。

備品は施設にあるものを活用するか、足りない場合は、救援物資倉庫からの取り寄せや新規購入で補填するケースもあります。過去には、外部からの寄付をいただく場合や、掃除用具、洗剤、消毒関係、調理

用具などを避難者宅から持ち寄る工夫をした被災地もありました。

- 避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割
- ・避難生活支援リーダー／サポーターは、被災者の暮らしの動線を意識した住空間を整えることが期待されます。
- ・避難所の暮らしの動線作りに必要な環境整備を行う場合は、避難者の意向をきちんと把握し、避難者同士が合意した上で、運営の担い手の理解と協力を得ながら丁寧に解決していきましょう。

③課題解決のための実行力

被災者の困りごとが把握できたら、それを解決するための方法（アイデア）を検討します。解決方法は、まずは避難生活リーダー／サポーターから、自治体職員や施設管理者、避難者のリーダーなどに提案し、意見を聞きましょう。特に物資不足や、安全対策などが壁になる場合は、過去の体験談を紹介するなど、NPO・ボランティアの協力を得ることで乗り越えられるケースも多くあります。この時、現状のやり方を頭ごなしに否定したり、問題提起だけして相手を責めるような雰囲気を作らないように細心の注意が必要です。

自治体職員や施設管理者、避難者のリーダー等も様々な状況の中、必死で対策を考え、精いっぱい取組を重ねてきているため、これを十分に理解・尊重した上で、できるだけ相手のペースに合わせながら話を進められるよう心がけましょう。ただし、話が散漫になり、結局何も決まらなかったということにならないよう、相談表などを用いて話し合いを進める工夫もあります。また、提案時には、主語を明確にし、避難者の困りごとを生声として届けると、より必要性が理解され、説得力が増します。

- 避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割
- ・解決のためには課題を整理し、改善策を実行するための準備として、紙面等に可視化することが効果的です。その上で、運営者同士が共通認識をもって改善を図りましょう。
- ・具体的な準備や調整にあたっては、避難生活支援リーダー／サポーターがすべてを担う必要はありません。まずは「アイデア」を考えて、運営者同士で共有、相談しましょう。

④避難所運営に関する情報共有

避難所には、様々な支援者が関わり、健康面や生活状態の把握に努めます。それぞれの主体が同じ避難者に話を聞くことになるため、調査内容が重複し、避難者が負担を感じたり、逆に専門領域外のニーズに対しては、「対応できない」と諦めてしまうこともありました。

このような状況を改善するためには、関係者同士の定期的な情報共有の機会を持つことが重要となります。避難所には様々な事情を抱えた方が避難しており、一人ひとりが抱える困りごとの理由は一つとは限りません。問題を多面的に捉え、早く、効果的な支援につなげるためにも、複数の団体や機関との情報共有の時間を積極的に持つことが必要です。

また、避難所では、自治体職員や地域の避難所運営リーダーをはじめ、医療や福祉の専門職やNPO、ボランティアなど、様々な経歴や得意分野を持った支援者が活動しています。それら団体の特性を予め知っておき、自分たちで対処できない困りごとと直面した場合は、積極的に参加してもらい、協力を得るとよいでしょう。避難所の運営が始まったら、「避難所運営会議」を開くことで、避難所の全体像を把握しやすく、それぞれが抱えている心配事や困りごとを相談でき、解決するためのアイデア出しや解決策を実行するための協力者や物資を募ることもできます。会議では、ホワイトボードや付箋を利用するなど問

題を視覚的に整理すると共有しやすくなります。

情報共有を行う上で最も大切なことは、避難所運営に携わる支援者や避難者同士で、「情報共有、意識共有、共通認識」をもって取り組むことです。例えば、「この避難所では誰一人災害関連死を出さずに、元気よくみな退所できるようにする」など、避難所内で共通の目的や目標をたてることで、支援や各取組内容の必要性の理解が深まり、みなで協働して行う避難所運営の実現に近づきます。さらにそのプロセスを共有し、それぞれが同じ目的に向かって現状や状態、段階を知ることによって理解者、参加者が増え、より発展的な解決が生まれていきます。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・避難所運営に関わる担い手が広く会議に参加しているのか確認し、適切な立場の人が参加できるように働きかけができるとういでしょう。
- ・また、避難所運営会議で話し合われた内容の中で、決まったことや避難者に周知が必要な情報を、避難者に伝えることができるように働きかけができるとういでしょう。
- ・会議で話し合われている内容から、多角的に、網羅的に運営のサポートができているか、避難者の困りごとに漏れなく対応できているのか確認しましょう。

⑤被災者一人ひとりにあわせた情報提供

生活再建のために欠かせない公的支援制度の情報が、避難者一人ひとりに届けられているかどうかのポイントとなります。避難所内の掲示板での掲示、紙媒体などの配布、インターネットでの閲覧など情報提供の手段は様々ですが、発信されただけで、十分に届けられているとは言えないことがあります。様々な情報や支援制度は、被災者が理解するまでのフォローが重要です。また、公的支援制度は申請しなければ支援が受けられないものも多くあるため、申請を促すために説明会を行ったり、避難所独自のニュースレターの発行、相談窓口を設けるなどの対応が求められます。

住民の意向を確認するため、アンケートや個別の聞き取りが行われることもありますが、そもそも被災者はどのようにすればよいか迷ったり、考えがまとまらない場合もあります。何に困っているのか上手く整理できなかつたり、説明できないことも多くあります。

避難者一人ひとりに対して、身近に相談できる相手がいるとも整理されやすくなります。ただし、相談できる人がいない場合は、誰かがフォローできるかどうか考える必要があります。また、具体的に相談したいことが出てきた場合には、行政書士、弁護士、FP（ファイナンシャルプランナー）、建築士、社会福祉士等と相談できる場があると良いでしょう。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・災害対応に必要な公的な支援、メニュー（被害認定調査・罹災証明書の発行、生活再建支援制度、応急修理制度、住宅の公費解体、また、災害VCやNPOによる支援）を理解しておくことが期待されます。わかりやすく避難者に説明できるとなお良いでしょう。
- ・避難者とコミュニケーションを図りながら、何に困っているのか整理できていない場合は、丁寧に話を聞いて、困っていることを整理できると良いでしょう。もしくは、相談できる相手を紹介できると良いでしょう。
- ・もし、専門家などに相談できる場が設けられる場合は、避難者が参加できるように声がけできると良いでしょう。参加できなかった避難者に当日の資料を渡したり、その場で聞いた情報などを紹介できると良いでしょう。

⑥避難者が運営に参加できる環境を整える

●避難者を中心とした避難所運営の役割分担

P.35「避難者による主体的な運営体制」でも記載しているとおり、避難者は、以下のような理由から、出来る限り運営にも参加・協力してもらうことが大切です。

- 避難所の開設は、緊急性が求められるものの、行政や施設関係者、地域リーダーがすぐに関わることが難しい場合もあること
- 行政・施設関係者・地域リーダーといった運営関係者の負担が大きくなりすぎると、運営がうまくいかなくなってしまうこと
- 被災者自身が運営に参画することで、被災者の困りごとや要望が、運営に直接反映され、改善にいち早く結びつけることが可能となること

●避難者自身の運営への参加、場づくりの促し

避難所では、避難者の主体的な関わりが不可欠です。避難者一人ひとりの発想力や創意工夫の力、得意分野などを避難所運営に活かし、その人の潜在的な可能性を信じて、意見を取り入れたり、役割をつくることで、様々な課題が解決できる避難所運営の基盤づくりにつながります。また、これらの経験が、避難者自身に「私にもできた」という発見や、「みんなで取り組んだ」という一体感を育み、「自分も誰かの役に立っている」という喜びややりがいを見出し、「きちんと生活できている」という心の安定感を得る効果につながります。これは、活力の維持・向上に役立ち、避難者自身の心の拠り所にもなります。

そのためにも、被災者に、今、気になることややってみたいことを聞くことから始め、それを実現させるための方法を一緒に考える場を、テーマ別、世代別など（例：子育て世代のつながり、中高生で集まる、地区ごとで集まるなど）に応じて積極的に作っていただけると良いです。参加する人が安心して話せる、意見が言える、意見交換ができる場が作られることで、相互のコミュニケーションが図れ、主体的な関わりにつながっていくことができます。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・避難者と積極的にコミュニケーションをとりながら、「今、気になることややってみたいこと」を聞いて、記録できると良いでしょう。
- ・気になることややってみたいことを実現するための「考える場づくり」についてどんなものが望ましいのか、避難所運営の担い手と話し合う機会を設けられると良いでしょう。
- ・具体的に考える場を実施するとなった場合は、該当する避難者への呼びかけや話し合いの準備、進行などを手伝えると良いでしょう。

⑦統廃合と閉所に向けた移行期のサポート

避難所はあくまでも一時的な生活の場であるため、決して居住空間として適しているわけではありません。避難者の体調を悪化させないため、また、避難所として使われている学校や公共施設の再開を図るためにも、避難所の閉所に向けた検討は進めていかなければなりません。教室や会議室など、施設内の複数の部屋を被災者が使用している場合は、体育館などの大広間スペースに集約したり、ライフラインの復旧や余震、浸水などが落ち着いてきた後、各避難所の人数に減少がみられた場合は避難所間で集約する場合があります。これを避難所の統廃合といいます。

また、避難所は、再建する力がある人から退所していく傾向があります。残っている方々にはそれぞれ

に「避難所を退所できない理由」があるため、日々の会話やコミュニケーションの中でそれとなく状況を伺ったり、意向調査やアンケートなどを通じて困りごとを把握し、解決していくための支援を行う必要があります。避難生活支援リーダー／サポーターは、避難所におけるこのような一連の流れを理解しておくことが求められます。

【過去の災害で聞かれた「自宅に帰れない理由」】

- ・家が被害を受け全壊、大規模半壊、半壊して住めない
- ・水道やガスが止まっている
- ・余震が怖くて家の中に入れない
- ・災害が起こった直後のまま家の中が片付いておらず、寝る場所がない
- ・風呂や台所が壊れているので生活できない
- ・家をどの程度修繕すればよいか、お金はいくらかかるか、見通しが立たない
- ・修繕を業者に頼んでいるが、数か月、数年待ちと言われた



図. 避難所の退所前から退所時に表れやすい課題（一例）【提供：ピースポート災害支援センター】

さらに、避難所を出た後の、次の住まいへの移行をスムーズにサポートするためにも、罹災証明書の発行や応急仮設住宅の入居情報、生活家電の準備やコミュニティなど生活再建へのサポート、引っ越しのためのボランティアへの依頼などに関連する情報が避難者に漏れなく伝わるような工夫も必要です。そのため、過去には、役所などになかなか行けない被災者もいることから、避難所内で「生活再建による相談会」を企画された事例もあります。避難者への統廃合・閉所の情報については、生活環境が変わることへの心の準備や移動の段取り、家族との相談の時間をゆっくり考えられるよう、できる限り早期に避難者に告知される必要があります。

避難所は、「避難所を閉じること」が目的ではなく「被災者が次の住まいを見つけ、生活できる環境が整うまでのサポートする」ための場所です。そのため閉所日は頭打ちに決めるものではなく、次の住まいの見通しが全避難者にたった段階で、はじめて避難所の閉所日を検討することができます。しかし、過去の被災地では行先が決まっていない状態で閉所を告げられ、被災者の立場にたつと「追い出された感」「疎外感」を抱かせるような強引な進め方されたという印象を受けたり、途方にくれてしまったという声も聴きます。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- ・被災者の生活再建に関する公的支援が、避難者に十分に周知されているか、理解できているのか、避難者とのコミュニケーションを通じて、実情を把握できると良いでしょう。

- ・情報が届いていない、理解できていない避難者に対して、誰から情報提供するのが望ましいのか考えられると良いでしょう。(必要に応じて、正確な情報が記載された資料を渡したり、わかりやすく説明できる工夫等も取り入れましょう。)
- ・統廃合や閉所に向けた調査等が実施される場合は、気になる避難者の情報を自治体職員などに事前に共有することができるとよいでしょう。

⑧避難所退所後のサポート

避難所から退所したから、被災者が生活再建できたというわけではありません。避難所からの引っ越しや転居先での不安ごと(地理の理解や、新しい人とのつながりづくり、困った時の相談先など)、退所するにあたって大きな負担があります。次の住まいが、災害前と同じ場合もあれば、違う場合もあり、それぞれ感じる不安には違いもあります。

過去の災害では、次の住まいに移った後に、住環境や地域に慣れなかったり、新しい人とのつながりを自ら作れず孤立した方、自宅に戻っても、避難所での心身の疲労が癒えないまま、家の片づけや修繕に追われ、暮らしを立て直すまでに長い時間を要する人も数多くいました。その結果、引きこもりやアルコール依存症、生活不活発病などによる心身の健康被害も見られました。「避難所退去」=自立したと捉えるのではなく、次の住まいでの生活が軌道に乗るまで、引き続き人との関わりが絶たれないためにあらゆる支援が必要であると言えます。

次の住まいへの入居後

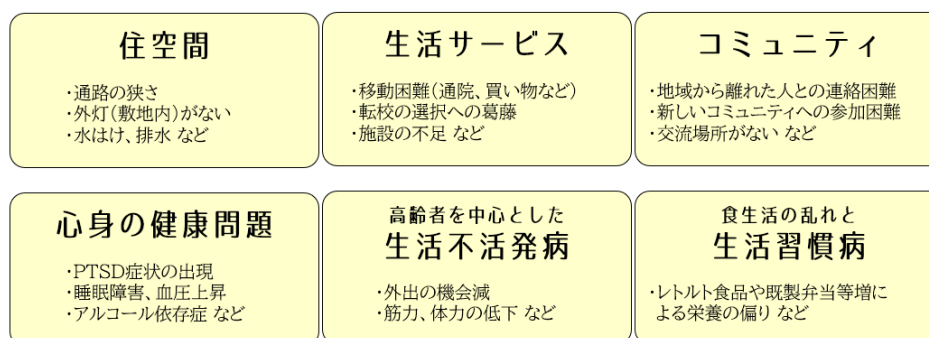


図. 次の住まいへの入居後に表れやすい課題(一例) 提供:ピースポート災害支援センター

- 避難生活支援リーダー/サポーターに期待される役割
 - ・ 避難所から退去後の不安を抱えているであろう避難者とコミュニケーションを図りながら、どのような不安があるのか、困っていることがあるのか、把握できると良いでしょう。
 - ・ 避難者本人が抱えているであろう「不安ごと」を一方的に決めつけてはいけません。気づいたら、できるだけ早く、避難者の置かれている状況、気になる動向、発言などを記録し、共有できる状態にしておくことが望ましいでしょう。

(2) 被災者支援の全体像 (避難生活のフェーズと被災者の状況の変化)

●避難生活のフェーズの変化

災害が発生すると時間の経過と共に、被災者の置かれる状況や生活は変化し、それにあわせて心情も変化していきます。生活再建は、住まいや暮らし、人と人とのつながりとも密接に関係しており、被災者の置かれている状況とその変化を理解することが重要です。

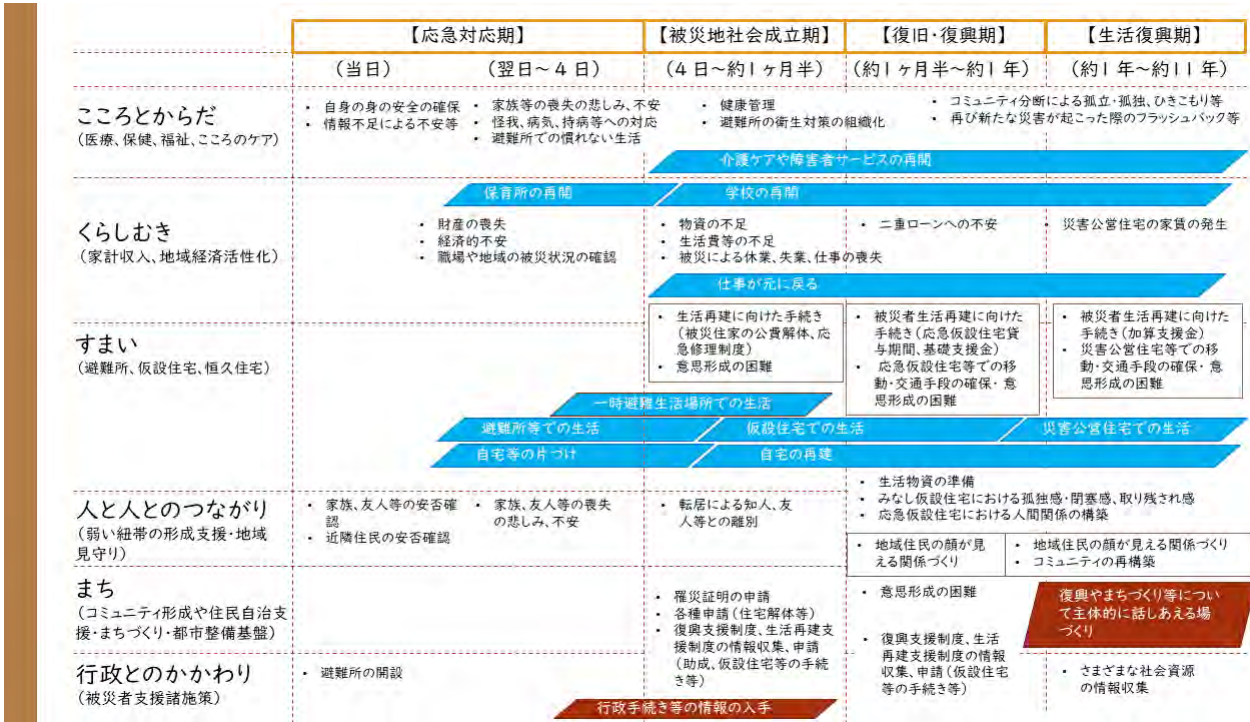


図. 被災者視点からみた支援ニーズ (フェーズごとの整理)

全国社会福祉協議会、災害から地域の人びとを守るために 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書をもとに作成

●避難所が開設される時期の対応

発災当初は、外部からの支援も入りやすく、自治体職員と施設管理者、避難者など、その場にいる人々が協力して避難所運営を行わなくてはなりません。しかし、平常時から、関係者で運営に関する話し合いや訓練へ取り組んでいるか、課題解決や合意形成が得意なリーダーがいるかなどにより、初動の動きは大きく変わります。これらの人々の主体的な動きが見られない場合、避難所環境は、劣悪に変化していきます。そうしないためにも、できるだけ早い時期に、避難者の中から有志を集めて、環境整備に向けた避難所の課題整理と役割分担、情報共有を行いましょう。

実際の災害では、これらの基本的な業務の中から、個別の役割を切り出して担当を置いたり、臨機応変にその場で必要な係を立てるなどして対応しています。

状況が落ち着いてきたら、地元の自治体が作成している避難所運営マニュアルを参考にし、『避難所運営委員会』として組織を再編しなおすのがよいでしょう。

避難所では、被災者の置かれている状況を細かく反映する形での運営が求められますが、被災者の状況は一人ひとり異なるため、被災者の多様性に感度良く対応できるように、運営関係者には、男女や世代のバランスのとれたメンバー構成が不可欠です。さらに、多様な被災者の意見が出しやすい環境を作ることとても重要となります。

(3) 避難所運営の一日の流れ

避難所の運営においては、運営者側の時間軸や人員数に応じてできる運用ルールや生活ルールを決めるのではなく、避難者に配慮した時間設定や内容を考えていくことが大切です。例えば下記の表のように、避難者の中には、高齢者で一日の多くを避難内で過ごす人もいれば、働きに出て日中は避難所におらず、帰宅が遅い避難者の方もいます。それぞれの状況や事情を考慮した運営ルールや、支援が届かなかったり、偏りが出ないように、避難所の運営と住民の生活リズム（食事、外出、風呂、就寝時間等）のバランスを取ることが大切です。

時間	避難所運営	住民（70代）	住民（40代）
5:30	・朝食の受取り		
6:00	・警備員からの引継ぎ	・起床	
6:30	・点灯、ラジオ体操	・ラジオ体操参加	・起床
7:00	・朝食の提供開始（～8:00）	・朝食 ・情報収集	・朝食を受け取り、仕事へ
8:00	・スクールバス送迎 ・共有スペースの清掃、消毒		
8:30	・避難所内の清掃	・避難所トイレの清掃当番	
9:00	・避難所運営会議 ・支援者の受入れ（※常時）	・家屋の清掃のため自宅へ戻る ・清掃ボランティアの受入れ	
10:00	・お買物支援バス ・物資補充、炊き出し調整		
12:00	・昼食の提供開始（～13:00）		
14:00	・共有スペースの清掃、消毒 ・被災者の個別相談対応（※常時）		
15:00	・入浴支援バス① ・来訪者対応（※常時）	・帰所 ・バスでお風呂へ	
16:00	・夕食の受取り ・スクールバス送迎		
17:00	・入浴支援バス② ・避難所運営会議	・帰所	
18:00	・夕食の提供開始（～20:30）	・夕食	
20:00	・住民同士の意見交換会	・住民同士の意見交換会に参加	
21:30	・共有スペースの清掃、消毒	・就寝	・お風呂、夕食を済ませて帰所
22:00	・消灯		・情報収集
23:00			・就寝

図.避難所での一日（例）（提供：ピースボート災害支援センター）

●過去の災害で実際にあった課題

- ・朝起きてから寝るまでの生活パターンがバラバラで、避難者間のトラブルが増えた。
- ・生活にメリハリがなくなった。
- ・誰が、どこで、何をしているのか共有されず、困りごとがあっても誰に相談したらよいか分からないため、意思決定や対処の遅れを招いた。
- ・「勝手に動いたら怒られる」「忙しそうなか、色々聞いたら迷惑になる」などの遠慮や思い込みで、避難者が問題に気づいていても、どう解決すればよいか分からず、人任せにならざるを得ない場合があった。その結果、衛生環境の悪化を招くと共に、住民同士のトラブルが多発したり、ストレスが大きくなり、心身の健康状態に悪影響を及ぼすケースもあった。
- ・被災者の困りごとを把握しても、具体的な解決がされず、課題が放置されたままになっていた。

(4) 避難所運営の活動内容と環境整備の基礎知識

避難生活支援リーダー／サポーターが避難所運営の支援活動を行うにあたり、一言に「避難所運営」といっても、生活を支えるための活動内容は多岐に渡ります。一つの活動内容をとっても、命を守る緊急期から、中長期の生活の場が変わるなどフェーズによって対応方法を日々変化させる必要があります。避難生活支援リーダー／サポーターが全ての活動内容を直接担うわけではありませんが、それぞれの活動内容

が被災者支援に際して、複合的・連動的に絡み合っていることを理解しておかなければなりません。

各活動内容のあるべき姿や、これまでに発生した課題、解決策や工夫例などを事前に学び理解していく必要があります。

ここからは項目ごとに、過去の災害であった課題を書き出しています。これをもとに、避難所における課題を確認する際の参考にしてください。チェックする視点、対応事例も書き出していますので、避難所の担い手と一緒に改善策を話し合う際の参考にしてください。

なお、下記の13項目は主な避難所運営の活動内容を明示したもので、避難所運営のすべてではありません。これらの項目のみの環境整備が必要という趣旨ではありませんので、ご注意ください。



図. 避難所運営の活動内容と環境整備一覧

①受付（出入口）

避難所の玄関（出入口）に受付を置き、避難者の年齢、性別、世帯構成、健康状態などを把握することで、安否確認や、食事・物資、医療等のニーズの把握と提供、福祉避難所への早期搬送など、個別に必要なきめの細かい支援を届けやすくなります。

●過去の災害で実際にあった課題

- ・災害から1か月以上が経過しても、正確な受付名簿が作れず、誰が、どこで、どんな状態で生活しているのか誰も把握できていなかった。そのため、要配慮者の対応や、食料・物資の供給、訪問者への情報提供などに遅れや支障が出た。
- ・受付名簿のひな型はあったが、大量印刷していなかったため、停電時増刷できなかった。白紙のコピー用紙や模造紙、ホワイトボードに手書きで書いて張り出すなどで工夫した。
- ・訪問者の安否確認のために、避難者名簿を屋外の掲示板に張り出した。途中風で飛ばされたものもあり、個人情報流出してしまった。
- ・マスコミ関係者やDVの疑いのある親族などが、許可なく勝手に居住空間まで入り、写真撮影や避難者に話しかけるなどの行為によって、避難者の気分を害した他、身の危険にさらされる方もいた。
- ・新型コロナウイルス感染症の流行下、避難所に消毒液しか設置していない状況にあり、感染の疑いがある人が確認された際にすぐ対応ができなかった。専門職が関わり、感染の疑いがある人を隔離した。

●対応の事例

- 受付は、居住スペースに入る前のスペース（玄関前など）で行う。その際、目立つように看板を掲げ、窓口を用意する。
- 自治体の避難所運営マニュアルに記載されている「避難者名簿」に記入してもらい、年齢・性別・避難元の住所、健康状態、保育・介護の要否、アレルギーなどの配慮すべき点、自家用車の有無、ペットの状況、連絡先（電話番号）、自宅等の被害状況、安否確認への対応（公開・非公開）、職能・特技なども記載してもらい、避難者一人ひとりの状況把握、全体での傾向などを把握する。名簿はファイルに綴り、余裕ができたならパソコンでデータ入力する。
- 避難者の性別ごとの人数を把握できるように努める。ただし、性別の記入欄は、「男・女・その他・回答したくない」といった選択肢を設けるか、性別欄だけ作成し、強制ではない旨を書くなど、性的マイノリティの当事者に配慮する。
- 訪問者が来た場合は、在室の有無を伝える前に、本人に来訪者の氏名を伝え、つないで良いかを確認する。来訪者名簿を作成し、来訪時間・退出時間、氏名、目的、訪問先、連絡先などを記録する。本人の確認ができない場合は避難している実態も伝えない。
- 入所時だけでなく、退所の管理を行い、避難者数に応じた物資などの支援提供がきちんとできるようにしておく。退所時には、退所日、氏名、連絡先、次の入居先住所などの記録等を残すように退所記録用紙などの準備も行っておく。

●個人情報の管理

避難者名簿等は、個人情報が記録されたものであり、適切な管理が必要になります。誰もが通る場所ではなく、運営者のみが入ることができるスペースで保管し、持ち出し禁止にすることが望ましいです。名簿等を入力したPCも同様に管理しましょう。

★コラム：住民が自主的に作った名簿が役だった

ある避難所では、地域の若いママさんグループや婦人会が中心となり、持病(糖尿病・心臓病など)がある人やけが人、体調不良者など、気になる人の名簿を自主的にまとめていました。これにより、医療や福祉の専門的な対応が必要な人を早い段階で把握でき、状態が悪化する前に病院や福祉施設へ搬送したり、医者や看護師が支援に駆けつけた際、すぐに情報提供することができました。

発生直後は、救急車に通報しても4時間以上もかかる状況だったので、病院までの搬送は動ける住民が行っていました。このような働きをする「健康リーダー」を避難所の中に複数名置くことができれば、住民による要配慮者の日常的な見守りや、困りごとを解決するための支援につなげやすくなります。さらに、避難所に派遣された保健師らと連携することで、数ヶ月にも渡る避難所生活の中で、避難者全体の心身の不調や変化に気づきやすい体制をより強化できると考えています。

★コラム：入居者マップの作成で、誰がどこにいるかが明確に

最大で3,000人もの人々が、避難していた避難所。みんなバラバラに避難したことで、住民の自治機能がうまく働かず、「避難所運営リーダー」も組織的にはいませんでしたが、全体を統括することが十分にできていませんでした。

災害から1ヶ月経っても整理された名簿も無く、誰が、どこで、どのように生活しているのか、要配慮者は誰なのかなど、全体像が全くつかめませんでした。廊下やトイレの前などにも人や物が溢れ、どこが通路かわからない程、足の踏み場もない不衛生な状態でした。無表情でその場に何時間もじっとしている住民もあり、精神的にも肉体的にも限界ぎりぎりに追い詰められた姿を見て、「このままだと人が死ぬかもしれない」と直感しました。

そこで「救護班」との協働で、住宅地図のイメージで避難所の入居者マップを作成し、個別情報を取りまとめました。これにより、避難所全体に目配りが行き届き、住民が抱える課題や支援が必要な人がとても見えやすくなりました。名簿づくりや入居者マップによる全体像の把握は非常に重要だと思います。

●出入口（玄関等）

衛生面に配慮し、原則、土足禁止とします。汚泥やがれきで一杯の屋外、汚れたトイレなどを歩いた履物には、土砂や埃、排泄物、ウイルスなどが付着しています。災害直後の混乱の中で、土足禁止を徹底できなかった避難所は、衛生環境の悪化に拍車がかかっていました。特にもともと土足禁止のルールがない施設ではその傾向が強く、専門チームの指導で、後日、土足禁止にしたものの、避難者の同意、移動、消毒等に相当な労力と手間がかかった例もあります。

土足禁止の表示例

土足禁止の境が明確にわかるようにしましょう。雨や雪など天候にも考慮しましょう。



土足禁止箇所をブルーシートで色分け



目に着きやすい場所に張り紙

靴の保管方法の例

- レジ袋に入れて居住スペースで保管
 - 段ボールで手作り靴箱を作成
- ※入口近くに椅子を置き、足腰が悪い人などが座って靴の脱ぎ履きができるよう配慮する

子どもと協力して作った靴箱。避難所が明るくなり、子どもたちの居場所づくりにもなる



図. 玄関の対応例（出典：新型コロナウイルス 避難生活お役立ちサポートブック JVOAD 避難生活改善に関する専門委員会）

②物資の調達・管理・配布

避難所の長期化に伴い、避難者の物資ニーズも移り変わります。物資は、自治体をはじめ社会福祉協議会や企業、NPO、ボランティアなど様々なルートを通じ提供され、膨大な種類や量が集まります。必要な時に、必要な人へ、必要な物をできるだけ早く届けられるよう、配布方法や管理のためのルールや場所の選定などを検討しておきましょう。

また、市町村から都道府県に物資を要請する場合、基本的には避難所から市町村に対して必要な物資を情報発信していく必要があります。物資到着までにタイムラグが発生することやセクションごとに多くの人員が必要となります。このため、スムーズな供給体制が整うまでに一定程度の時間が必要となります。

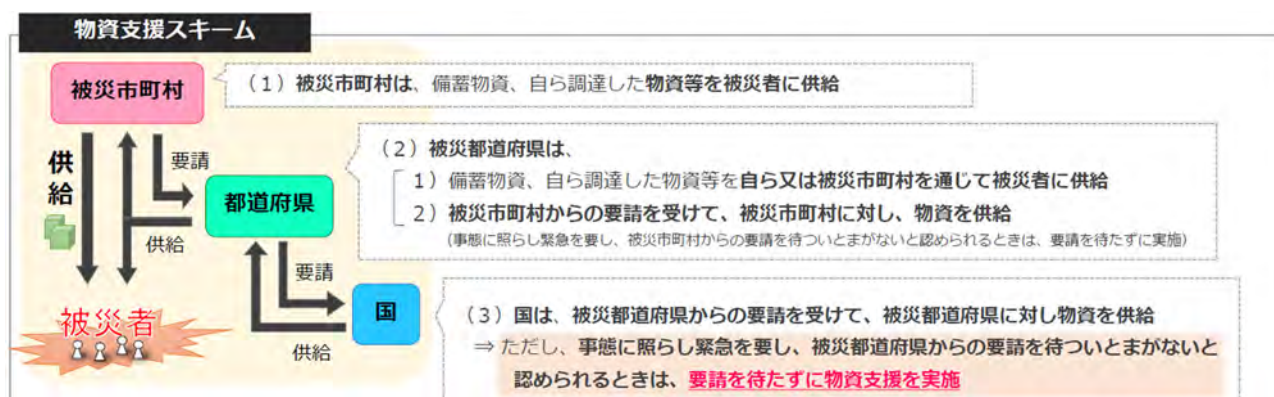


図. 災害時の物資支援スキーム (出典：<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/push.html>)

●過去の災害で実際にあった課題

- ・数時間おきに、10トントラックで何回も避難所に物資が運ばれてきた。昼夜関係なく到着するため、荷下ろし、所定の位置への運搬、仕分けなどに人手が割かれ、とにかく疲弊した。
- ・「みかん」と書いてある箱に、毛布にくるまれたバナナやおにぎりが入っているなど、外箱と中身が全然違うので、仕分けの手間暇や在庫管理が大変だった。
- ・物資コーナーに人が殺到した。高齢者や障害のある方などは押しのけられて必要な物資がもらえなかった。
- ・女性物の下着や生理用品などを、男性の担当者が配布していた。サイズや種類など細かい相談をしたり、じっくり見たりすることが恥ずかしくて出来なかった。
- ・杖や手すり、尿漏れシート、口腔ケアセット、尿瓶、ポータブルトイレなどの福祉用具や、アレルギー対応の肌着や毛布などの入手が困難だった。自治体の物資倉庫にある場合もあったが、他の物と紛れて避難所まで届いていなかった。
- ・物資コーナーは、荷物が積み上がり、雑然としていて何がどこにあるのかパッと見てもよくわからなかった。
- ・避難者全員分の数が足りないものや、種類の違うものがあり、どう配布したら良いか分からなかった。

●対応の事例

- パーティションで区切った場所や、ステージ裏などのひと目につかないところに、女性専用物資コーナーを設置する。
- 物資集積スペースは、テント一つ分以上のスペースが望ましい。雨風をしのげて、搬入・仕分けがしやすい場所に設置する。
- 避難者からの要望を聞き、必要な物資の種類と数量をまとめ、避難所運営会議で共有する。(ホワイトボードに「物資欲しいもの記入コーナー」などを設けて、避難者に随時書き込んでもらう、ご意見

箱等を用意するなど効果的)

- 足りない物資は、自治体担当職員を通じて、自治体行政での調達の可否や調達できるまでの期間などを確認する。時間がかかったり、難しい場合は、ボランティア、NPOなどと相談して、民間での調達も検討する。
- 在宅避難者等、外から物資を取りに来られる方にも取りやすい配置や内容を工夫する。

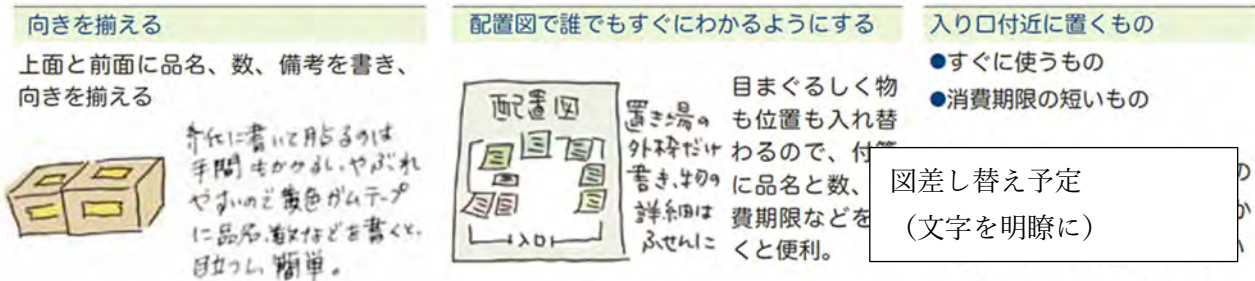


図.物資管理の対応例（避難所運営の知恵袋（改訂版） NPO 法人レスキューストックヤード（RSY））

★コラム：物資コーナーのレイアウトを工夫してスムーズな受け取りが可能に
 段ボールにぐちゃぐちゃに入っていた衣服を、サイズと男女ごとに分けてプレートを掲げ、テーブルの上にディスプレイすると、沢山の人が手に取ってくれました。また、長机を5～6台置き、その上に配布物資を並べました。スタート地点で袋を配り、前進しながら必要な物資をどんどん自分で袋に入れていくというスタイルです。ゴールに近づくにつれて重いものを置くようにすることで、被災された方の負担を軽くするよう努めました。また、お年寄りや小さなお子さんがいる場合には、袋を持つのをお手伝いし、ご自分で選んで頂けるよう配慮しました。おかげで大きな混乱もなく、皆さんに平等に物をお渡しすることができました。

★コラム：女性支援団体が、女性専用物品リクエスト票を作成
 女性支援団体が働きかけ、避難所の中心役を担っていた区長長の同意を得て、別室に女性だけを集め、困りごとや悩みについて吐き出す場を作りました。誰かが口火を切ると、男性には言いづらい悩み事がせきをきったように溢れ出てきました。その中で要望の高かった女性用物資の提供については、下着のサイズや生理用品の種類などを書き込むリクエスト票を作成し、外から見えない袋に詰めて個別提供することができました。

★コラム：提供物資で、フリーマーケットを開催
 古着などをハンガーにかけたり、数が足りず避難者に配りずらかったもの、需要が少なくあまり動かない物品などをきれいに陳列して、避難所外避難者の方々も含め参加できるフリーマーケットを開催。一人10個までと制限を決めたり、募金箱を置いてお気持ちを入れて頂くなどして、混乱を防ぎ、被災者が気兼ねなく受け取れるよう工夫しました。集まった募金は、災害ボランティアセンターなどへ寄付しました。

③寝床

避難所における寝床スペースは、必ずしも「居住スペース」ではありません。避難者一人あたりに割り当てられた居住スペースには限りがあり、その大半を「寝床」として利用している状態になることが多くあります。粗末な寝床で長期間寝起きしていると、不眠や持病の悪化、感染症リスクの増大、立つ・座るなどの身体機能の低下につながる可能性が高まるため、改善できるよう心がけましょう。

●過去の災害で実際にあった課題

- ・冷たく固い体育館の床の上に、薄い毛布や段ボールを敷いただけで寝ており、不眠や疲労を訴える方が多かった。
- ・フラットな床での生活で周囲につかまる物もなく、足腰の悪い高齢者や障害者、妊婦さんなどは、スムーズに立ち上がれず、トイレや食事、救援物資などの移動に支障をきたした。
- ・床に座った状態で、同じ姿勢のまま動かないことが「エコノミークラス症候群」のリスクを高めたり、床面の埃やウイルスを吸い込んで、感染症の発症や喘息の悪化につながった。
- ・段ボールベッドは調達できたものの、必要数が確保できなかつたり、組み立てができる人員が確保できずに活用されなかった。
- ・段ボールベッドが導入されるだけで、マットや布団、枕などのその他の寝具シーツや枕カバーなどのリネン類まで準備ができていないことが多い。寝具を十分に整えることが「贅沢」と捉えられる雰囲気が強い。
- ・要配慮者に優先して段ボールベッドや寝具を配布しようとした時、「私だけ頂くのは申し訳ない」「戦時中ではもっと悲惨な状況下でも耐えたのでこれぐらい我慢できる。」「幅をとってしまうのでせまくなる」「落下が怖い」などの理由で使用を拒んだ方がいた。周囲への気兼ね、恥ずかしさ、初めて見るものへの不安感などが背景にあった。
- ・2週間以上経つと、ダニやカビの発生が問題になったが、布団干し場や布団乾燥機などの調整、住民への使用の促しをどうやればよいか分からなかった。
- ・避難所閉所後に段ボールベッドを動かしたら、埃や抜け毛、食べこぼしなどが散乱し、とても不衛生な状態だった。ベッドやマットにもカビが生えていた。
- ・背の高いパーティションを設置することによって、プライバシーは保護されるが、中の様子がわからないと指摘されることがある。

●対応の事例

- 避難所で利用する段ボールベッドやマット等は、自治体において購入・レンタルが可能。(災害救助法が適用されている場合は、使用した分について、国庫負担の対象となる。)
- 避難所にある段ボールベッドなどの簡易ベッド、毛布、布団(敷き・掛け)、マット、枕、カバー類(布団・枕)の数を確認する。
- 優先度の高い避難者(床からの起き上がり・立ち上がりが難しい方や妊婦など)を抽出し、一覧表を作る。自分で見極めるのが難しい場合は、保健師や医療チーム(特にリハビリ系)、福祉チームに相談する。
- 必要な数が足りない場合は、物資の総合集積所や周辺避難所の在庫状況を確認する。確保が難しい場合は、自治体担当者や保健師を通じて新たに導入してもらう。また、NPOや企業等の民間団体から支援の申し出があれば積極的にお願いする。
- 避難所の一角にモデルルームのように、段ボールベッドなどを展示し、実際に触ったり、座ったり、

横になったりできるようにする。(使い心地の良さや有効性が分かると利用の同意を得やすくなる場合がある。)

- 保健師や医療チーム等の協力を得て、避難所全体で段ボールベッドの効果や使い方の注意点、工夫についての説明会を開催する。利用への促しと、レイアウト変更に伴う寝床移動の協力願いを呼びかける。

●基礎知識

寝床を整える必要性

大切なのは頭の高さを床から30 cm以上あげることで、以下のような予防につながります。



大切なのは頭の高さ！床から30cm以上あげること
雑魚寝の問題点⇔簡易ベッド導入のメリット（一例）

- ① **エコノミークラス症候群の予防**
 - ・立ち上がり環境
 - ・血栓症予防
 - ・導入比較：血栓の発症が約1/3
- ② **生活不活発発病の予防**
 - ・立ち上がりやすさ→日常生活動作の維持
 - ・高齢者の機能回復（つい寝たままなりやすい）
- ③ **呼吸器疾患の予防**
 - ・災害現場は埃っぽく土埃が避難所まで侵入
 - ・床に寝ていると吸い込んでしまう
- ④ **低体温や凍死を防ぐ**
 - ・床からの冷気を遮断
 - ・体温維持
- ⑤ **睡眠の質を改善/体力低下を防ぐ**
 - ・血圧も低下することがわかっている
 - ・被災による疲労が蓄積し、体調を崩しやすい
 - ・質も高い睡眠が必要（音や振動の軽減も）

図. 寝床を整える必要性（提供：ピースボート災害支援センター）

★コラム：布団干し大会でダニ・カビ撃退！避難者の主体性の促しに

地震から1か月後、日中に高齢者ばかりの避難所でサロンを開催。「今一番したいことは布団を干すこと」という避難者の言葉から、ボランティアが「布団干し大会」を実施。やりたいことが達成できた充実感をきっかけに、隣の人の布団を干す、床の掃除をするなど、お年寄りたちの主体的な動きにつながった。

★コラム：みんなで協力！多様な人たちの連携が、ベッドや布団の導入につながった

自治体の備蓄倉庫にある在庫を調べ、足りない分を企業・NGO等民間セクターに依頼し数を整えた。また、避難所を回り、寝具を要する人の数、導入のタイミングを確認。Fコープ（生活協同組合）のトラックを借りて現地まで搬送。各居室への導入は、避難所にいる避難者に手伝ってもらった。

●ゾーニング・レイアウト

避難所の運営に当たっては以下に示すレイアウト例を参考にしつつ避難所のレイアウトを検討しましょう。

なお、本レイアウト例は新型コロナウイルス感染症対策を念頭においたレイアウト例ですが、新型コロナウイルス感染症が流行していない時期においても本レイアウト例を参考としつつ、避難所の生活環境の向上に留意しましょう。

要配慮者等が避難所を利用する場合は、別に専用のスペースを確保する、通路幅を拡充する等の対応を適宜とりましょう。

避難所滞在スペースのレイアウト（例）

- 体育館のような広い空間において、健康な人が滞在するスペースとしては、以下のような方法が考えられる。感染対策やプライバシー保護の観点からは、パーティションやテントを用いることが望ましい。
- 感染リスクの高い高齢者・基礎疾患を有する人・障がい者・妊産婦等が滞在中には、避難所内に専用スペースを設けることが望ましいが、体育館内に専用ゾーンを設け、以下と同様の考え方で利用することも考えられる。

テープ等による区画表示

(例) 3m 1m~2m以上

○ 一家族が一区画を使用し、人数に応じて区画の広さは調整する
○ 家族間の距離を1m以上あける

※スペース内通路は出来る限り通行者がすれ違わないように配慮する必要がある

テントを利用した場合

(例)

○ テントを利用する場合は、飛沫感染を防ぐために屋根がある方が望ましいが、熱中症対策が必要な際には、取り外す。

パーティションを利用した場合

○ 飛沫感染を防ぐため、少なくとも座位で口元より高いパーティションとし、プライバシーを確保する高さにすることが望ましい。また、換気を考慮しつつ、より高いものが望ましい。

(例)

1m~2m以上

- ※ 人と人の間隔は、できるだけ2m(最低1m)空けることを意識して過ごしていただくことが望ましい。
- ※ 避難所では、基本的にマスクを着用することが望ましい。特に、人と人の距離が1mとなる区域に入る人はマスクを着用する。
- ※ 上記は全て実施することが望ましいが、災害時において、種々の制約が想定され、出来る範囲で最大限実施することが望まれる。

- テープ等による区画表示やパーティション、テントを利用する場合は、番号等を付し、誰がどの番号等の区画等に滞在しているか分かるように管理する。

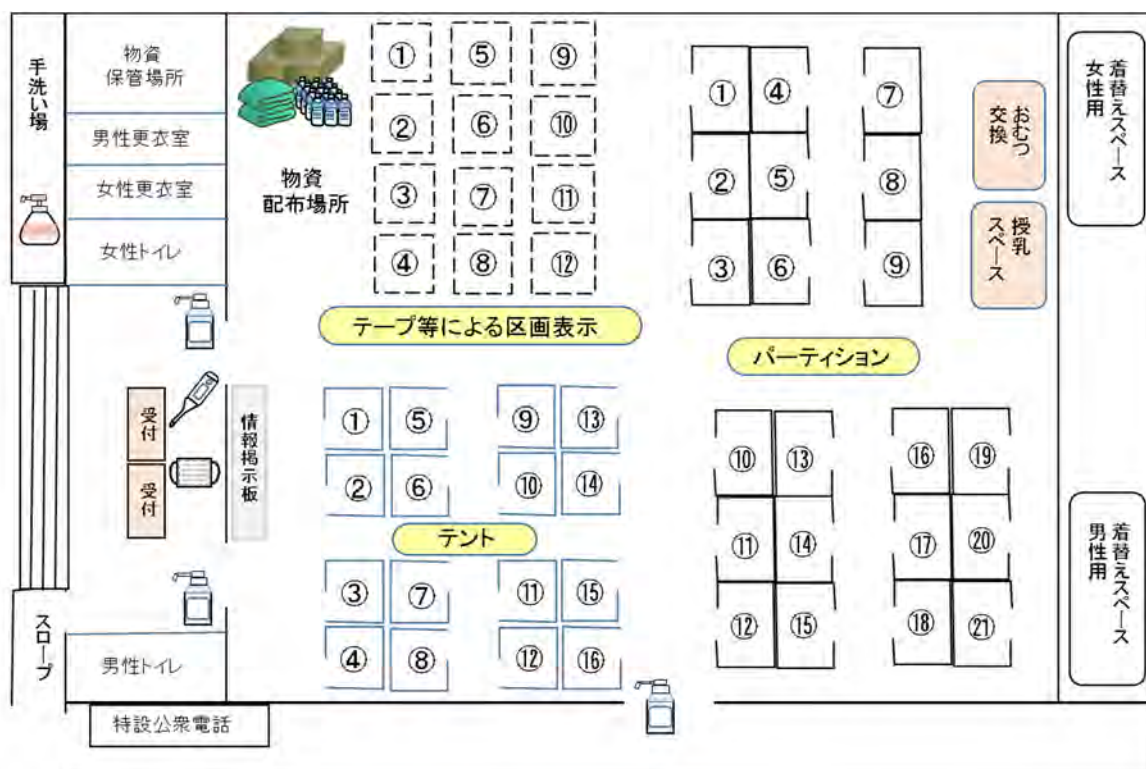


図.避難所のレイアウト例

出典「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応の参考資料」(第2版)(内閣府)

④ トイレ、洗面所

避難所におけるトイレの衛生を保ち、いつでも安心して使える環境をつくることは、命を守ることに直結します。避難所開設直後から中長期に渡り、優先順位の高い課題として認識しましょう。

●過去の災害で実際にあった課題

- ・居住スペースからトイレが遠く、トイレに行く回数を減らすために食事や水分摂取を控える方が増えた。これによって、免疫力の低下、様々な健康問題(脳梗塞・心疾患・脱水症・便秘・膀胱炎など)が生じ、健康被害が加速した。
- ・備え付けのトイレが使用禁止となっており、トイレの数が足りず仮設トイレにも長蛇の列ができた。
- ・断水で汚物が流せず、便器から溢れかえり床などに付着した。トイレが汚い状況が続くと、もともとトイレにスリッパがなかったため、汚物を付けた靴のままトイレを出て室内を歩き回った結果、ノロウイルスなどの感染症が蔓延した。
- ・準備された洋式の仮設トイレが少なく、施設内には和式トイレしかなかったため、足腰の悪い方高齢者や妊産婦がトイレに苦労した。長時間うまくしゃがめず、転倒などの事故につながるほか、転倒により周囲を汚してしまうこともあった。
- ・仮設トイレが男女、共用別になっておらず、停電で暗く、屋外に設置された仮設トイレが人目につきにくいところに設置されたなどの理由で、後ろから抱きつかれる、のぞかれるなどの性犯罪が発生した。

- ・断水で手洗い環境が整っておらず、手洗いをしないままトイレを出てくる人がいた。

●対応の事例

行きやすい場所に、衛生を確保しつつ、男女の数に応じた男女別のトイレや多目的トイレを設置することが重要です。

- 被災者の人数も考慮して、避難所で使用できるトイレの数をチェックする（和式・洋式、男・女・多目的トイレ、備え付け・仮設など）
- 災害発生直後は50人に1基、長期化した場合は20人に1基、男子トイレ、女子トイレの割合は男子トイレ1：女子トイレ3を基本とし、足りなければ補充するよう、自治体担当者や施設管理者に働きかける。また、トイレ周辺への照明の設置も同時に考える。
- トイレの使用ルール（凝固剤、プールの水等を使用した断水時の排泄物処理の方法）を決め、周知する。
- 衛生面や感染症予防のためにも、断水でトイレが汚れている場合にスリッパを置き、トイレは必ず靴を履き替える
- 手洗い環境を整える（ノズル式ポリタンク、ハンドソープ、ペーパータオル、ごみ箱の設置等）
- 避難者の中からトイレ係を募り、朝・昼・晩の最低3回は清掃できる体制を作る。便器や床だけでなく、人の手が触れる手すりやドアノブ、スリッパなども忘れず消毒する。ただし、トイレの清掃作業の負担が偏らないようにする。また、早朝に作業しないなどのルールも検討する。子どもにも手伝ってもらおう工夫も重要である。
- スリッパに履き替えること、汚物処理の方法、手洗いの仕方などはポスターにして目につく場所に貼り周知徹底する。
- 移動が困難な方や転倒の危険があるなどの事情を抱えた方には、寝床をトイレの近くにする、介護用のポータブルトイレや尿瓶を支給するなどの対応に努める。
- トイレ周辺が暗い場合は、投光器やセンサーライトなどを置いて明るくする。防犯対策のために、希望者には「防犯ブザー」を配布する。
- トイレ周辺が暗い場合は、センサーライトなど置く。屋外や居住スペースから離れている場合は、トイレに行くまでの通路も準備する。懐中電灯など持ち歩くよりは、ヘッドライトなど手をふさがないようにする。
- トイレに行きやすくするために、明るさ、距離、動線、衛生環境、暑さ・寒さ対策に配慮する。

★コラム：要配慮者専用トイレの確保

トイレの水は施設に併設された池を利用しました。バケツに水を汲み、タンクに水を入れて流すというルールを作ると、すぐに浸透しました。仮設トイレは設置されたものの、屋外にあり、重度の車いす利用者は階段や手すりが設置されても利用が難しいため、既存の障害者用トイレを一般の人は使用禁止とし、要配慮者のみが使用できるように配慮しました。障害者には目印にワッペンをつけてもらいました。なぜ専用トイレが必要なのかについては、部屋長を通じて、各小グループに説明してもらうことで全体の理解を得ました。

★コラム：トイレ見回り隊の結成

避難者へトイレの使い方のルールを徹底しました。汚物処理方法、清掃手順、スリッパの使用や手洗いの効果などを説明し、「トイレ見回り隊」がチェック機能を果たしたことで、市内ではノロウィルスの感染者が出ませんでした。反対に、これがうまくいかなかった市外の避難所では感染症が蔓延したところもありまし

た。

★コラム：和式トイレを洋式トイレにカスタマイズ

備え付けのトイレは和式ばかりの避難所だったため、足腰の悪い高齢者が用を足せず、10日間便秘が続いていました。自治体担当者に報告し、保健師より据え置き式洋式便座を設置しました。その後スムーズな利用が見られました。

※注意点：据え置き式洋式便座は、和式便座にかぶせるだけの簡易な作りだが、設置後に内扉が閉まらなくなるという理由で活用されないケースも見られました。その際は、蝶番の位置を変えて扉を外開きにする、扉を外してカーテン式にするなどの対応方法があるため、できるだけ活用する方法で知恵を絞りましょう。

⑤食事、食事スペース、配膳

●過去の災害で実際にあった課題

- ・災害発生直後の食料支援は、すぐに届かない上、数が足りず、質より量が重視されがちである。
- ・大量・一斉・定期的に入手しやすい、おにぎりやパンなどの炭水化物が中心になりがちで、また、日持ちするものを提供するため、油ものや肉・小麦製品が主で、濃い味付けにもなりがちになる。
- ・カップ麺など添加物が入った加工食品も多く、食物アレルギーの方は食べられるものがほとんどないといったことも起こる。
- ・2週間程度経過すると、お弁当に切り替わる自治体もあったが、同じパターンのメニューが長期間続くケースがあった。
- ・災害から1か月以上経っても、配給される食事は、菓子パンとおにぎり、カップ麺、アルファ化米、レトルト食品などの炭水化物中心のメニューが多かった。
- ・冷えてパサついたものが多いため、日ごろから嘔む・飲み込む力が弱い人は、窒息や誤嚥性肺炎などを起こしやすくなる。
- ・全体として、ビタミン、ミネラル、食物繊維、タンパク質の不足が見られ、食欲の低下や、便秘・下痢、急激な体重の増減、血圧上昇、糖尿病等の持病の悪化などの深刻な健康被害が発生した。
- ・避難者の人数や弁当希望者人数の把握が十分にできない、自衛隊や民間からの炊き出しと、弁当支給をバランスよく調整できない、大量の廃棄処分が出たケースもあった。
- ・タンパク質・塩分制限食、カロリー制限食、食物アレルギー対応食、離乳食、高齢者食（やわらかい食事）など、特別な配慮が必要な方への対応について、どこに相談したらよいかわからなかった。そういった方は我慢して食べるか、食べないようにするしかなく、健康状態が悪化した。
- ・新型コロナウイルス感染症や食中毒を心配し、自治体の判断で、炊き出しが禁止となったり、新型コロナウイルス感染症や食中毒、火災、傷害事件などの心配から、自治体や施設管理者より、避難施設の調理室の使用が認められず、避難者・ボランティアが自由に活用できなかった。
- ・食べ残しを「もったいない」と捨てられなかったり、隠したりして、消費期限切れや腐敗が生じ、食中毒のリスクや衛生不良につながった。
- ・寝具からの埃や食べこぼしなど、衛生環境の悪化につながった。

●避難所の食事にまつわる被災者の声

- ・冷えて硬いおにぎり、揚げ物ばかり

- ・野菜を食べてないので1週間以上便秘をしている
- ・1ヶ月以上おにぎりとおパンだけ
- ・お店に行っても物が無い。ガソリンが無くて遠くまで買いに行けない（避難所）
- ・避難所でパンやラーメンが出ると、近所の避難所を回り、おにぎりを探した。（小麦・魚介類アレルギー患者）
- ・具なしでも良いからとにかく温かい味噌汁が飲みたい（在宅）
- ・いつも魚や野菜ばかり食べていたから、脂っぽいものは食べられない（避難所）

●配膳・食事配給係は、作業にとりかかる前に「〈食事班〉調理・配膳 健康チェックシート」に記入し、問題があ

った場合は係から外れる。

〈食事班〉調理・配膳 健康チェックシート

【〇〇〇避難所：住民のみなさんへ】

いつも配食サポート、ありがとうございます。

日々、食事運営に携わってくださっているみなさんをはじめ、避難されている

よう衛生面と体調管理を、一層大切に守っていきたいと思います。みなさんのご理解ご協力をお願いします。

※マスクの着用、手洗い、手指消毒、3密回避の徹底も合わせてお願いいたします。

図差し替え予定

（見切れないように掲載）

No	★	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
チェック項目	参加時間	体温	腰痛・下痢・嘔吐の症状はありますか？	微熱・発熱の症状はありますか？	だるさ・倦怠感はありませんか？	まじりはありませんか？	咳・喉の痛み・鼻汁・鼻づせんか？	味覚・嗅覚の異常はありませんか？	手指に傷はありませんか？	爪は短く切っていますか？	指輪は外していますか？	衣服は清潔ですか？
日 曜日												
	朝 昼 夕		なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	はい いいえ	はい いいえ	はい いいえ
	朝 昼 夕		なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	なし あり	はい いいえ	はい いいえ	はい いいえ

図.調理・配膳健康チェックシート（出典：新型コロナウイルス 避難生活お役立ちサポートブック JVOAD 避難生活改善に関する専門委員会）

参考：災害時の食、4つの基本）

- ① 水分をとる
- ② 栄養をしっかり取る（まずはエネルギー、次にたんぱく質、水溶性ビタミン類）
- ③ 安全（衛生的）に食べる（食事スペースや、食事のルール（手洗いなど）提供までの保管・管理。食べるときには温められると良い。）
- ④ 身体を動かす（ラジオ体操や健康体操など。口腔体操もできると良い。誤嚥性肺炎の予防などにもなる）

出典：出典：笠岡（坪山）宜代、国立研究開発法人医薬基盤・健康・栄養研究所国際栄養情報センター 国際災害栄養研究

●対応の事例

（配膳に関する具体的な対応例）

- 食品は床から 30 cm以上の高さで保管する。
- 作業台や配膳箱（配布用の入れ物）などは準備の前後に消毒する。一人分ずつ小分けにする（個包装になっているものが望ましい）。作業は、手洗い・アルコール消毒をし、マスクと使い捨て手袋、エプロン、三角巾（または帽子）を着用してからとりかかる。
- 可能な限り使い捨て食器を使う。無ければ、ラップやポリ袋をかぶせ、1 回ごとに取り換える。食べ物は、消毒した配膳箱など（かご、コンテナなどのプラスチック製、新しいビニール袋など）に入れ、居住スペースや部屋ごとに所定の場所に置く。※段ボールは消毒困難で害虫も発生しやすいため使用しない。
- 各自が順番に取りに行く（混み合わないよう注意）。
- 食事の前は必ず手洗い・アルコール消毒をすることを徹底させる。
- 食べ終わったゴミや残飯は、避難者が自分で分別してゴミ袋などに入れ、担当者が回収する。
- 食事や食器を運ぶ担当者はなるべく固定にする。
- 避難者による自炊を行う時は、手洗い・アルコール消毒、マスク着用を徹底の上、調理場が密にならないよう注意する。
- 食事をするときには、向かい合って食べると唾が他の人の食事に飛ぶことがあるため、同じ方向を向いて座ったり、互い違いに座ったりして食べるようにする。

（専門職等による助言）

発災後に、管理栄養士等の専門職の活用を検討し始めたのでは、発災直後から後手になってしまいます。

災害による流通の支障等により食品が得られない場合には、災害救助法による、「炊き出しその他による食品の供与」として、一人1日当たり1,180円（令和4年6月時点）の範囲内で給与が可能とされています。避難所等での炊き出しが長期化する場合も想定し、平時から災害時の避難所における炊き出し等の給与に関し、管理栄養士等の専門職の意見を伺い、メニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスや質の確保について配慮することが重要です。

やむを得ず、一人1日当たり1,180円を超えてしまう場合であって、特別の事情がある場合は、特別基準の協議・同意を受け、金額を引き上げること可能な場合があります。

過去の災害では、①自衛隊への要請（首長からの要請が必要）②地元業者・大手コンビニ等への弁当発注③地元飲食店への給食発注④地元内外の支援団体による炊き出し・食品提供の受け入れ⑤避難者自らが調理できる環境整備などの取組、などが選択肢として見受けられました。どの選択肢でも対応できるよう確認・申し合わせをしておけることが望ましいです。

避難生活支援リーダー／サポーターは下記の手順を参考に、食事環境を整備することが望ましいです。

- アンケートなどで弁当の配給を希望する人（朝・昼・夜）、特別食の対応が必要な人を特定し、自治体担当者と共有する。食事供与が行われる際、夜間・早朝などは運営の負担も大きいことがある。そのため、食事納品の時間の調整や配膳などに対応する担い手の役割分担なども考えられると良い。
- 炊き出しの実施状況を確認する（自衛隊、自治会関係者、民間団体など）
- 食事の供与とあわせて、弁当などを温める方法（電子レンジの設置）、食事するスペースの確保、保管場所の確保（冷蔵庫等）、ごみの処理方法など、食事に関連する環境改善も行う。
- 配膳係を決め、①配膳台の準備②消毒③弁当等の陳列④手指消毒⑤受け取りの声かけ・チェックを行う。
- 残飯や容器等は、専用ゴミ箱を置き、分別して処分するよう呼びかける。
- 避難所外の避難者が弁当を取りに来た場合は、混乱を防ぐために、受け渡し場所は別に設ける。その

際、名前、現在避難している場所、必要な弁当の数、家の復旧状況、家族の様子、現在の困りごとなどを一緒に把握できるとよい。

- 避難者自らが調理を行うことは、要配慮者を含めた避難者の自立や促しにもつながる。

⑥衛生環境と健康

●過去の災害で実際にあった課題

- ・土足禁止エリアが決められてない。もしくは、どこから土足禁止が分かりにくい。このような場合、生活スペースや寝床が汚れ、砂埃がたまり、害虫や雑菌、カビが発生しやすくなる。さらにカビや埃が舞うことで喘息などの呼吸器系の疾患を訴える方もいた。
- ・ごみが分別されていないと、ごみ箱がすぐに一杯になり、ごみが溢れ散乱する。見栄えも悪く、悪臭や害虫の発生、感染症蔓延のリスクが高くなる。また、ごみ集積場にあらゆる種類のごみが散乱し、回収時に分別の必要があった。風向きでごみの悪臭が居住スペースに入り、気分を悪くした方もいた。
- ・ごみ箱の蓋がないことで、悪臭、害虫が発生する。また、ごみに付着しているウイルスが飛び散る。
- ・冬場は、「温かい空気が逃げるから」、夏場は「害虫が入ってくるから」と、換気への積極的な呼びかけをしなかったため、空気の淀みが激しかった。気分が悪くなると共に、インフルエンザや風邪などのウイルス蔓延のリスクが高まった。
- ・玄関、階段、フロア、トイレ、居住スペースなど、避難所には掃除が必要な場所が沢山あるが、全てを網羅するには人手が足りない。これらの仕事を自治体職員や施設関係者、ボランティアが担っていた避難所では、ごみ箱が溢れていても誰も気に留めない。汚れている場所を見つけたら「ごみが落ちてる。きれいにしてもらいたい」と人任せにするなどの光景が見られた。このような対応が自治体職員や施設関係者の疲弊を生み、避難所全体の衛生状態の低下につながった。
- ・避難者の中には、「居住空間を清潔に保ちたい」、「自分にできることがあれば手伝いたい」と思っている方も多くいるが、道具やきっかけがないためにすぐに行動に移せない状況がある。ほうきやちりとり、床ふきワイパーなど勝手に使ってよいのか、無い場合は誰に相談すればよいのか、自治体職員などが一生けん命に掃除をしてくれているところに声をかけるのはかえって迷惑なのではないか、という遠慮や気兼ねで、主体性を発揮できないケースがある。
- ・自分の居室の掃除の仕方、使い終わったトイレや共用スペースの消毒、手洗いの頻度、排泄物や吐しゃ物の処理の仕方などの認識が避難者の中であやふやで、スタッフが説明しなければ対応できない状況があった。

●感染症に関する問題

- ・アルコール消毒液をどこに置けばよいのか分からず、効果的な使い方ができなかった。
- ・救援物資で入って来るアルコール消毒液の種類、濃度に違いがあり、いつ、どこに、どれを使えばよいのか分からなかった。
- ・コロナ禍で、共用スペースの定期的な消毒や換気、手指消毒の補充などの業務が倍増した。これらの対応に相当なスタッフの手が取られることになり、その分、他の業務に支障をきたす可能性が高まった。
- ・感染症対策のための施設のゾーニングの方法が分からなかった。
- ・部屋数が少なく、トイレ・手洗い場が1つしかない。感染者及び濃厚接触者の専用スペースを室内にどう確保すればよいかわからなかった。
- ・数百人規模の避難所に支援が集中し、指定避難所であっても、小規模の場合は支援から取りこぼされがちで、健康チェックやゾーニング、手指消毒の対応が不十分であった。

- ・感染の疑いのある人が居る場合、どこに待機してもらい、どのタイミングで、どこへ連絡をすればよいか分からなかった。
- ・感染拡大を防ぐために、自分の居住スペースから出ないように指示したが、その結果、避難者同士のコミュニケーションが取りづらくなった。

●対応の事例

(アルコール消毒)

- 共有のものに触れる前後には、手洗い・アルコール消毒をする。

表.アルコール消毒を実施する場所の例

設置場所	<ul style="list-style-type: none"> ・ 受付 ・ 各部屋またはブロックの出入口 ・ 階段の上り口 ・ トイレの出入り口 ・ 食堂、コミュニケーションスペース ・ 充電ステーション ・ ごみ箱周辺 ・ 冷蔵庫周辺 ・ レンジ・ポット周辺
タイミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 顔に触れる前後 ・ 食事準備の前 ・ トイレ・手荒い場使用の前後 ・ ドアノブ、スイッチ、テーブル、椅子、パソコン、タブレットなどの共用部分や物に触れる前後 ・ マスク着脱の前後（※汚れた手で顔を触ると感染リスクが高まる） ・ 飲食の前 ・ 掃除の前後 ・ 外出先から帰ってきた後 ・ 傷口に触れる前後（使い捨て手袋着用）（※使い捨て手袋が破れた場合、感染リスクが高まるため） ・ 汚れた衣類や寝具等に触れた後 ・ 鼻汁や痰に直接触れた、または汚れのついたティッシュに触れた後 ・ 吐物・排泄物など、体から出てきた物を片付けた後（使い捨て手袋着用） ・ 使い捨て手袋を脱いだ後

(換気)

- 常時、窓をいくらか開けて、風が通るようにする。風の強さにより開け幅を調節する。
- 例えば、1時間に1回など、時間を決めて窓を開ける。
- 空気が入れ替わるように、換気扇等による機械換気を行う。その際に、なるべく換気扇と対角の窓やドアを少し開けて空気が入るようにする。
- トイレから居室に気流が流れないようにする。（そのような風向きの場合は、トイレの窓は開けずに換気扇を回す。）

- 換気のために1か所しか開けられない場合や、無風で風が通らない場合には、必要に応じて扇風機やサーキュレーターを用いる。ドアが1か所のみで換気する場合は、部屋の中の入り口近くに扇風機を置いて外に向けて空気を出す形が良い。さらに、入り口の床に扇風機やサーキュレーターを置いて、外気を部屋の奥まで送り込むと換気効率が増す。人の移動など、動線を妨げる場合は欄間を常時開けておくのも効果がある。

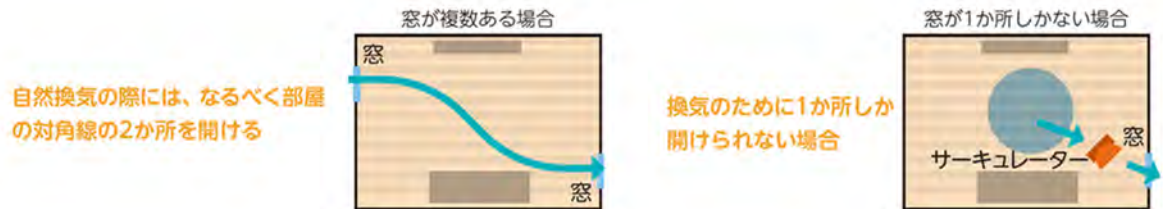


図.換気の方法（出典：新型コロナウイルス避難生活お役立ちサポートブック JVOAD 避難生活改善に関する専門委員会）

（ごみ箱の設置）

- ごみ箱は必ず袋をかぶせて使用し、袋から溢れないようにする。
※ごみ箱は、においや害虫、ウイルス拡散防止のためにも、蓋つきのものを選ぶ。
- ごみ箱は蓋を触らずに捨てられる足踏み式があると良い。
- 頻繁に鼻をかむ人は自分専用の小さいごみ袋を持ってもらう。
- 鼻紙や掃除をしたペーパータオルなどのウイルスが沢山付いている可能性が高い物や、生ゴミなどは、小さいビニール袋に入れてきちんと口を縛った上で、ごみ箱に入れる。
- ごみは毎日回収し、回収時に箱を消毒する。

⑦生活スペース

居住スペース以外に、洗濯・物干し、面談場所、フリースペース、学習スペース、喫煙所など、避難生活で必要となる生活スペースを整えましょう。

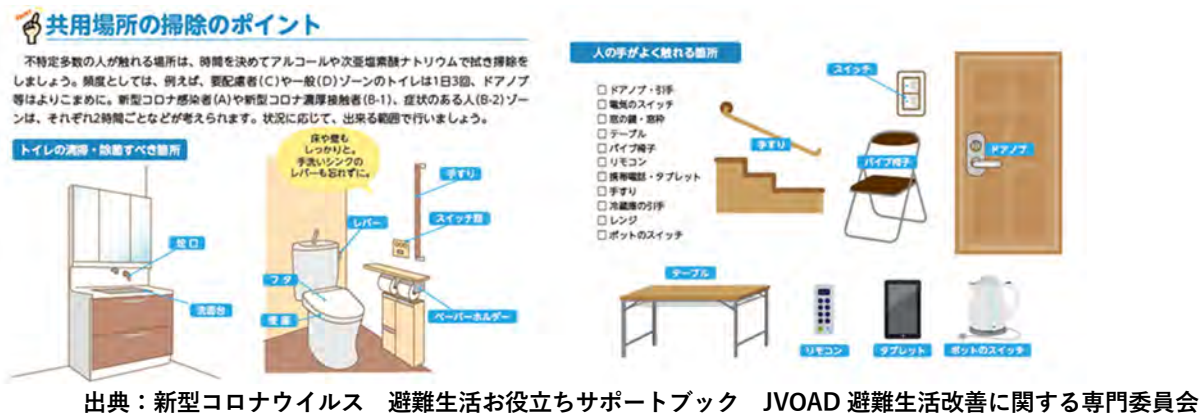


図. 生活スペースの例（提供：ピースポート災害支援センター）

●生活スペースの掃除

- ・炊事場、おむつ交換スペースは、基本的に使用の度に清掃する。
- ・トイレは、できるだけ頻繁に掃除をする。
- ・水を流す時はふたを閉めてしぶきを浴びないようにする。
- ・トイレに下痢の跡などが見られた場合は、感染の可能性があるので、すみやかに掃除する。

- ・人々がよく触る場所（ドアノブ、電源スイッチ、テーブル、洗面台、蛇口など）を定期的にアルコールか次亜塩素酸ナトリウムで拭く。
- ・自分の居住スペースは1日1回、通常の床掃除などに使う洗剤（無ければ、台所用合成洗剤を薄めた液）で拭き掃除する。掃除の前後に手洗い、アルコール消毒をする。
- ・拭き掃除は、汚れの少ないところから多いところへ方向に拭き、ウイルスを広げないように注意する。
※掃除機やほうきを使うと、床のウイルスが空中に舞い、拡散するおそれがあるので、フローリングワイパーなどで優しく拭く。



⑧入浴

●過去の災害で実際にあった課題

（自衛隊の仮設風呂）

- ・浴槽が深すぎてまたげず、中には、1か月以上も入浴できない足腰の悪い高齢者や障害者などがいた。
- ・知的障害のある中学生の息子を、男子風呂に一人で入れることはできず、かといって女子風呂に入れることもできず、結局2人とも入れなかった。
- ・性的マイノリティの方が男女にしか分かれていない仮設風呂を利用できなかった。
- ・アトピー性皮膚炎が悪化して、仮設風呂を利用しようとしたところ、「気持ち悪い。病気がうつるから入るな」と言われた。脱衣所で人目を気にせず身体を拭いたり保湿クリームを付けるなどのスキンケアを十分にすることができなかった。
- ・仕事などで仮設風呂が開設している時間に間に合わず、いつも入れなかった。
- ・足腰が悪いので、仮設シャワーの上がり口の段差が登れなかった。
- ・長時間立ちっぱなしで洗髪したり身体を洗うのは大変だったので、椅子が欲しかった。
- ・いつ、誰が利用しているか分からず、待ち時間が長かった。

●対応の事例

- 仮設風呂に、手すりや踏み台を付けられないか調整する。
- 仮設風呂の時間帯を区切り、特別な配慮が必要な方が利用できるよう掛け合う。
- 近隣の福祉施設・事業所で入浴の受け入れ、または入浴車両の巡回が可能か尋ねる。
- 近隣の銭湯等の入浴施設が利用できるか確認する。
- 備え付けのシャワーがある場合は利用できるようにする。
- シャワー利用の区分けを、男性・女性・共用の3つに分ける。
- 仮設シャワーのバリアフリー化（段差解消、手すり設置、シャワーチェアの導入）

- シャワー利用表を作成する。(利用時間、名前の記入)
- シャワー利用のルール化をする。(一人15分以内、利用後は清掃など)
- 脱衣所または更衣室に、鏡・ドライヤー等の身だしなみセットを導入する。

★コラム：清拭ボランティアチームの結成

避難所に日中残っている高齢者に声をかけたところ、尿の匂いがして、洋服も汚れていました。入浴や着替えができていないことに気づき、温かいおしぼりを用意して配布する活動を開始。自分で拭ける方はお願いし、拭けない方については、パーティションで区切り、ボランティアが拭いて差し上げました。

⑨施設の管理、整備

●過去の災害で実際にあった課題

- ・震災後、余震がひどく屋外避難をしていたが、夜間の寒さに耐えられず、体育館に避難した。天井落下や倒壊の恐怖を感じながらも屋内避難を決めた。
- ・電気、ガス、水道、排水、ボイラー、電話線など、ライフラインにまつわる関係箇所や仕組みが分からず復旧時に困った。
- ・緊急車両や大型トラック、来訪者等がひっきりなしに通るため、避難者の安全確保と人や物の搬入出に支障が出た。

●対応の事例

- 施設の危険個所をリストアップする。
- 片づけや補修で対応可能なものは応急処置する。
- ライフラインで復旧可能なものと、後付けで増設する必要があるもの(トイレ・シャワー・手洗い場・投光器など)を判断し、自治体担当者や施設管理者に相談し、設置のための調整をする。
- 駐車場等の運用
 - ・ 車両専用の出入り口を決める。
 - ・ 駐車禁止スペースを確保する。
 - ・ 駐車ルールを決めて、周知する(駐車可能な場所、向き、歩行者の配慮)。
 - ・ 名簿受付へ誘導し、新しく来た避難者が必ず立ち寄るように声かけを行い、案内を設置する。
 - ・ 緊急搬送のルート、出入口を確認する。

⑩暑さ、寒さ対策

●過去の災害で実際にあった課題

(冬場)

- ・ 体育館は広い上に天井まで高さがあり、すきま風が多い。また、床も固く冷たいため底冷えする。
- ・ 津波や浸水、雨天時の避難で身体が冷え、避難所に暖めるものが無い場合、低体温症(体温35.0以下)のち死に至るケースもある。
- ・ 避難所は乾燥しやすい上、出入口が開放されていることも多く、ホコリが舞い上がりやすいため、感染症や肺炎が蔓延する。
- ・ トイレの冷たい便座に座ると身体が冷えて血圧が上がりやすくなる。

(夏場)

- ・ 体育館や教室は網戸が少なく、蚊やハエなどの害虫防止のため窓があけられず蒸し暑い。

- ・トイレが臭い・汚い・遠いなどの行きづらさから、水分摂取を控えると、心筋梗塞や脳梗塞のリスクが高まる上、熱中症や脱水症、膀胱炎に陥りやすい。
- ・湿度が高い場所に寝床がある場合は、カビが発生することがある。
- ・寝床の位置によってエアコンや扇風機が当たる範囲にムラができ、温度調節が難しい。

●対応の事例

(冬場)

- 首元、手首、足首をタオルや手袋などで覆い、帽子やマスクで体温が逃げないようにする。
- 新聞紙やゴミ袋で防寒具を作ったり、ブルーシートやカーテン、暗幕など身近にあるもので寒さをしのぐ。
- ホックイロや湯たんぽ（なければペットボトルにお湯を詰めたもの）を配布する。ただし、低温やけどには十分に気を付ける。
- 毛布やブルーシート、カーテン、暗幕、エマージェンシーシートなどで身体を覆う
- 隙間を養生テープなどで塞ぐ。
- 窓にポリ袋やエアークッション（プチプチシート）などを貼る
- 寝床に新聞紙や段ボールを敷く。
- 加湿対策として、濡れタオルをハンガーにかけたり、霧吹きを配布して定期的に散布してもらうなどする。
- 便座シート（洗濯不要の取り換えタイプを選ぶ）を導入する。

(夏場)

- 首にぬれタオルを着用する。
- 腕や手の平、足の裏をウェットシートで拭く。
- 園芸用の網などを使い、簡易網戸を設置する。
- 経口補水液の摂取を勧める。
- うちわや冷えピタシートを配布する。
- 扇風機やサーキュレーターを導入する。
※近年、国の支援の一環で、比較的早くエアコンの導入が実施されています。
- 首・脇・股下を中心に冷やす。



出典：レスキューストックヤード「できることから始めよう！避難所運営の知恵袋（改訂版）」

⑪情報提供・情報共有

●過去の災害で実際にあった課題

- ・Wi-Fi環境、電話などの通信手段の確保が難しい。
- ・被災者がボランティアにどのようなことをお願いできるのかの情報がない。
- ・掲示板にチラシが沢山貼られているが、自分に必要な情報が探しにくい。字が小さくて見えない。難しい日本語が分からない。
- ・要配慮者向けの情報が、本人や家族にしっかり伝わらない（福祉避難所、服薬、各種疾患、福祉・医療用具の調達など）。
- ・公的支援制度の内容が良く分からない（罹災証明書、応急修理、応急危険度判定など）
- ・館内放送が聞こえない。

●対応の事例

（掲示板の活用）

- 今日のお知らせ、重要なお知らせ、避難所のルール、子供・医療・法律などの分野ごとのお知らせなど、項目ごとにかけて張り出すと良い。
- 重要なところに線を引く、要点のみを書き出して詳細はファイルにまとめ、椅子に座ってゆっくり見られるように工夫する。
- 簡単なお知らせなどは、子どもたちに手伝ってもらおうとよい。子どもたちのイラストを使うと、表現が和らぎ、親に関心を持ってもらえる。

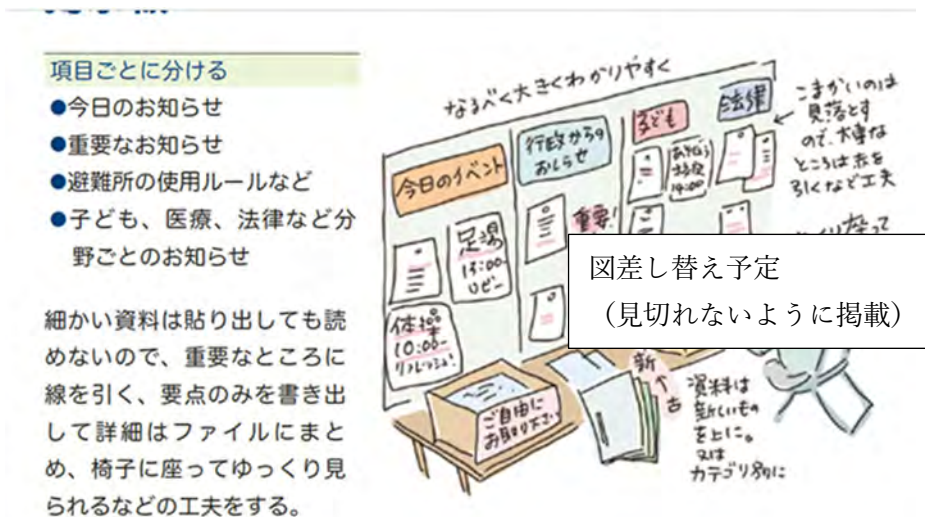


図. 掲示物を張り出す際の工夫（出典：避難所運営の知恵袋（改訂版） NPO法人レスキューストックヤード（RSY））

（回覧板・ニュースレターの発行）

- みんなに守って欲しいルールや、大切な最新情報などを回覧板にして、随時避難者全員に伝わるよう工夫する。

（みんなに伝わりやすい案内看板を作成する）

発達障害や知的障害、聴覚障害や認知症、小さな子ども、外国人は、難解な表現や長い文章を理解する

ことが苦手な場合がある。そのため、誰もがわかりやすい表現で書類を作成したり、説明したりすることが大切である。

(ポイント)

- 最小限の情報だけに絞り込む。
- 大きさが均一だと読みやすい。
- イラストや写真で視覚的に理解できるようにする。
- 漢字にふりがなをふる。
- 漢数字は用いない。
- 時刻は午前・午後で表記する。
- 1文を短くして文の構造を簡単にする。
- カタカナ外来語はなるべく使わない。
- 単語ごと、文節ごとに言葉を分け、言葉のまとまりを認識しやすくする。
- 比喩や暗喩、二重否定表現などを用いない。
- よく使われる、知っておいた方がよいと思う言葉はそのまま使い、やさしい言い換えを添える。
- マークの色や形、表記などはなるべく統一する。(色覚障害も意識し、ユニバーサルカラーをできる限り使用する)

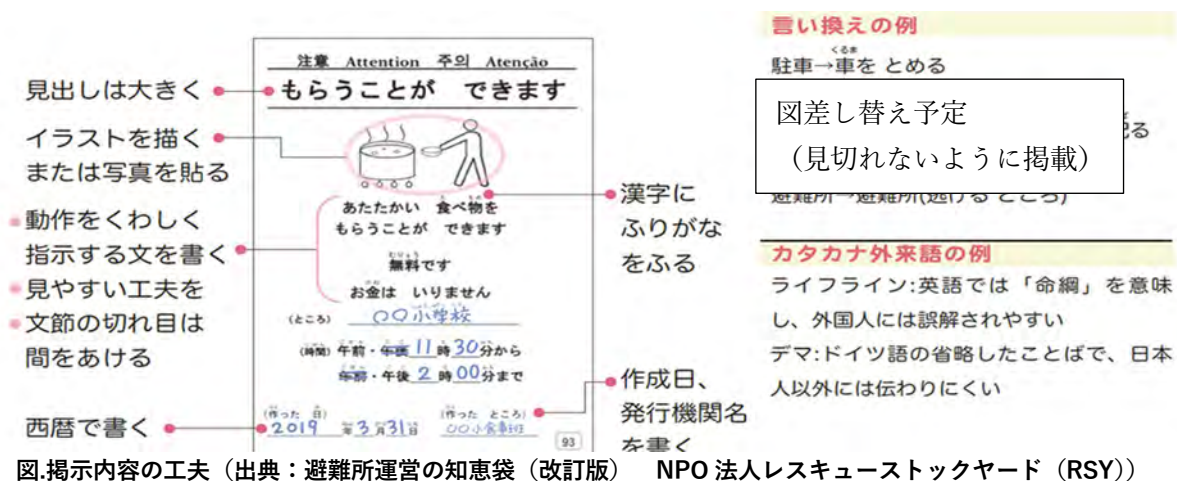


図.掲示内容の工夫 (出典:避難所運営の知恵袋(改訂版) NPO 法人レスキューストックヤード (RSY))

★コラム:情報共有会議で食事の課題が解決した

ある避難所では、運営リーダーから「仕事や学校で、弁当配布や炊き出しの時間に戻って来れず、食事を食べそびれた」という問題提起がありました。そこで、保健師からの提案で、食中毒防止のため冷蔵庫を設置すること、温かい食事を提供するために電子レンジを導入することが提案されました。これを受け、行政が資器材を調達。運営リーダーとNPO・ボランティアが協力して、食事配布時間の延長と、資器材の使い方のルールをつくり、周知しました。

★コラム:今後の生活再建に関わる相談会の開催

避難所での生活が2週間以上経過すると、「罹災証明書ってなに?」「今後自分はどれだけお金がもらえるの?」「仮設住宅の生活ってどんなもの?」など、住まいの再建に関わる不安や疑問の声が増えました。そこで、公的制度に詳しい弁護士さんや、家の具体的な修繕についてアドバイスできる建築の専門家を避難所に招いて相談会を開催したところ、「今後の見通しが少し持ててホッとした」と好評でした。

●避難所や避難者の状況と、個別の困りごとを把握・共有

避難所の状況は日々変化します。変化に迅速に対応するためには、避難者と支援者が円滑にコミュニケーションの取れる状況にすることが望ましいです。

具体的には、避難生活の困りごと、身体の状態、自宅の被害・復旧状況、今後の生活再建への見通しなどについて把握し、個人を特定しながら、支援がタイムリーにいきわたるよう配慮することが重要です。そのためにも、個人情報の取扱いには注意しつつも、自治体職員をはじめ、運営に関わる支援者が、個々に把握している情報を積極的に共有することも重要です。避難状況を把握するには以下のような方法があります

- ・ アセスメント・アンケート調査など
- ・ 避難所運営班
- ・ 避難者の代表者が集まる会議（例：部屋長会議・地区会議・組長会議など）
- ・ 各班、避難生活支援リーダー／サポーターが把握している情報の共有

⑫安全管理・危機管理

避難所の活動では、防犯等の面で、被災者と支援者の両方の安全・安心を確保することが重要です。未然に防ぐための努力を徹底して行うと同時に、問題が起きたときの対応方法についてもしっかりと準備するようにしましょう。

特に、集団生活によりプライバシーが守られにくい状況となる避難所では、性暴力や虐待のリスクが高まる傾向にあり、実際、過去の災害においても被害が発生しています。また、災害時の性暴力・セクシュアルハラスメントの加害と被害の関係については、被災者同士だけでなく、被災者から支援者への暴力、支援者から被災者への暴力も発生しています。ただし、問題の原因の多くは、プライバシー問題の改善が不十分であること、防犯対策や相談体制がしっかりと取られていないことにあります。そのため、必要な対策を具体的に学び、避難所開設直後から実行できるようにすることが何よりも大切です。

●過去の災害で実際にあった課題

【DV/ハラスメントの例】

- ・ 身体的暴力、暴言など
 - ・ 義援金・補償金、生活費を渡さない（経済的暴力）
 - ・ 夫を亡くすなど弱い立場、支援を必要とする女性に対する恩恵的行為（生活物資や住居の提供など）への対価として性行為を要求する
 - ・ 医療者やボランティアが活動中にセクハラされる
 - ・ 避難所（室内、トイレ周囲など）の死角や暗がりなどで抱きつかれたり、触られたりする
 - ・ 避難所で隣に寝に来られる、体を触られる
 - ・ 盗撮、ワイセツな画像を見せる
 - ・ 支援者が、被災者から体を触られる
- 子どもへの暴力の例
- ・ 体を触られる、下着を脱がされる
 - ・ トイレについてくる、卑猥な言葉をかける
 - ・ 見知らぬ大人に突然暴力を振るわれる
- その他

- ・窃盗（貴重品や靴、物資等が無くなる）
- ・不審者が避難所に入ってくる
- ・女性用の下着干し場や安心して使えるシャワーが無い

●支援者として取るべき姿勢

防犯に関する問題については、不安だけを増幅させかねないような取り上げ方（過去の問題事例を並べたてながらも、具体策を示さない、漠然と対策を迫る）は不適切です。

必要以上におびえさせたり、対策が不徹底なために不安要素を高めたり犯罪が起きることで、被災者間だけでなく、被災者と支援者間の信頼関係を損ねてしまい、対策の効果を上げることが難しくなってしまいます。また、その他の取組にも影響を与えかねません。

<防犯対策に取り組むための基本的な心がまえ>

- ・ 防犯に関連した問題は、プライバシーや物資の問題などと同等に扱い、具体策を同時に示しながら、相互の協力を促すことが重要です（必要以上に不安をあおることや、あいまいに対策の指示を出すようなことをしない）。
- ・ 自己責任やストレスの問題に原因を求めることはやめましょう。防犯問題の理解をゆがめ、対策の不備につながりかねません。集団生活の場では、自助にも限界があります。また、ストレスを受けても、犯罪を行わない人のほうが圧倒的に多数です。あくまで加害者側に問題があること、運営側の対策のあり方が重要であることを前提としてください。
- ・ 暴力や窃盗だけでなく、その他の事件や事故などが起きた場合も含めて（例：ケガ人が出る、体調不良者が出る、感染症が発生する）、迅速かつ冷静に対処ができるよう、相談体制、個人情報の取り扱い、専門機関との連携などを含めた、緊急対応フローを整えておくことが重要です。これは、避難所運営体制の中で取り組むだけでなく、支援者を派遣する団体においても同様です。
- ・ 性暴力・セクシュアルハラスメントやDVについては、男性と女性の対立を生むような啓発は避けましょう。男性も防犯対策の担い手として積極的に参加してもらい、男女間で協力しあう体制を作っていくことが大切です。
- ・ 性暴力やDV、虐待などの問題を見聞きしたにもかかわらず、それを放置することは、加害をしているのと同じであると考えましょう。ただし、個人的に介入すると事態を悪化させる可能性がありますので、無理をする必要はありません。個人情報に配慮しつつ、関係者内で相談し、しかるべき対応につなげられるようにしましょう。
- ・ 支援者の安全対策についても、事前・事後ともにしっかり議論できるようにしておきましょう。

●対応の事例

- 夜間用ライトの設置（通路やトイレなど）
- 防犯ブザーの配給
- 盗難防止、ガードマンの配置
- コインロッカーなどの導入
- 1日数回の警察官の巡回
- 自警団の結成、ポスター、放送などでの注意喚起
- 相談窓口・ホットラインの周知（人目につきにくいトイレなどに連絡窓口のカードを設置）

(防犯体制づくり・環境改善・巡回)

- 避難所運営の中で防犯体制を整える（支援者・避難者から男女両方の防犯担当者を複数名たてて取り組む。個人情報の取り扱いについても整理する。問題が起きた場合に、迅速に対処できるよう、後述の緊急対応体制へとうまくつながるようにする）
- 特に、女性の防犯担当者が、女性や子どもの被災者から、危険と思った場所や改善提案、被害情報の有無など定期的に聞いて回る、女性だけで集まってもらって話し合う場をつくる、など。
- 警備員の配置
- 警察の巡回
- プライバシーへの配慮（例：間仕切りの増設、男女別の更衣室やトイレの整備、授乳室の設置など）
- 照明の増設（例：特に死角になりやすい場所、通路やトイレ回りなど）
- 危険な場所の立ち入りの禁止措置
- コインロッカー等の導入

(防犯啓発・相談窓口情報等の提供)

- 被災者・運営関係者の全員に対して、防犯対策への協力をお願いします。（女性や子どもに注意喚起するだけでは不十分）
- 犯罪リスクを感じた時や、事件・事故を見聞きした場合に、通報する場所や担当者を周知する（避難所運営本部、防犯担当者、自治体職員・施設関係者・地域リーダーといった運営関係者など）。
- ポスターや放送による注意喚起。
- 相談先の情報等が入った防犯カードや防犯ブザーを積極的に配布する。
- 単身で避難所に入る支援者への啓発方法を決めておく。
※自己責任を強調しすぎないようにしましょう。例として、避難所等での性犯罪対策のために、女性らしい服装をしないようにとの注意喚起がされるケースがみられますが、これは誤りです。

(緊急事態への対応体制)

- 緊急事態への対応体制へとうまくつながるようにする（防犯体制とも兼ねる形で、具体的に問題が発生した場合の初期対応の体制を確立することで、迅速かつ的確に対応が出来るようにする。初期対応には、行政や専門機関への通報、個人情報の取り扱いも含まれる）
- 専門機関等に関する情報収集と連携（行政、警察、保健所、消防など。男女共同参画センター、子育て支援センターなどの行政が設置している専門機関も重要）

●二次災害や緊急事態が発生した際の対応フローの明確化

余震や台風等の発生、体調不良者、感染症などの発生、事件や事故などが起きた場合は、その都度対応を検討しているのでは時間がかかってしまいます。あらかじめ、行政、保健所、警察、消防等への通報や、初期対応などを示した緊急対応フローを整えておくことで、緊急時も落ち着いて対応できます。

⑬会議への参加と協力

●避難所・避難者の課題解決を協議する場

避難所の運営は、日々変化し、様々な課題が生じるため、避難所やそこで生活する避難者の課題を解決するためには、運営に関わる人たちが対応策を協議する場を設ける必要があります。

協議する場は一つ作ればよいわけではなく、状況に応じて、参加者や話し合う内容を分けて設定することが望ましいです。

表.避難所運営に関する会議の例

避難所運営会議	<ul style="list-style-type: none"> 定期的に、避難所担当職員、施設管理者、NPOによる支援チームの代表者、避難者、地域住民（地域リーダー）を集め、情報共有の機会を作ります。 気になる避難者の情報共有や、それぞれが抱えている心配ごとや困りごとを相談でき、解決するためのアイデア出しや解決策を実行するための協力者や必要な物をその場で募ることもできます。
個別ケース会議	<ul style="list-style-type: none"> 定期的に、避難所担当職員、自治体職員（保健師等）、地域包括支援センター等の職員、医療・看護・保健・福祉・法律等の専門職チーム、NPOによる支援チームの代表者等による会議を行います。 扱うテーマにあわせて、担当部署・関係機関の参加を呼びかけます。 各班の困りごとや提案事項、行政や施設管理者等への疑問、質問などを共有します。定期的に顔を合わせることで、コミュニケーションが取りやすい雰囲気ができます。 「班単位」で困りごとや意見の取りまとめを行うため、より一人ひとりの状況や細かいニーズを掴みやすくなると共に、課題解決に向けての合意形成、情報伝達がスムーズになることが期待できます。

●性別による役割の偏りや一部の人への過重な負担の改善

過去の災害では、避難所運営の取りまとめ役に、女性の参画が少ないという傾向が見られ、遠慮や恥ずかしさから、女性特有の困りごとを相談したり、発見、対処するのが遅れるなどの課題が浮き彫りになりました。

また、「女性＝炊き出し、掃除」などのイメージが強く、特定の役割を継続することで負担が増大し疲弊するという状況もありました。主婦をされている女性の多くは家庭生活の中で培われた、生活課題を解決するための幅広い知識や能力を潜在的に持っていますが、避難所運営の組織では、女性の参画や意見の反映ができないことが生じています。

そのほか、責任感の強い一部の避難者や運営者が、様々な運営を一挙に引き受けてしまい、一部の人に過重な負担がかかってしまう状況もありました。本人の意思を尊重するばかりに、周りの人がサポートしにくくなったこともあります。

このような状況を改善するためには、助成に運営に参画してもらえるように配慮することや、一部の人に負担のしわ寄せがいかないように、分担や適度な休息を意識してとることが必要です。

●避難所運営における生活ルールづくり

- 一人ひとりが必ず守ることを避難者に周知徹底する。
- 身の回りの整理整頓、掃除に努めて、清潔を保つ。
- 避難生活では、不活発な状態になりやすいため、体操やストレッチ、ウォーキングなど、なるべく体を動かし、心身の健康維持に努める。

★コラム：毎日の部屋長会議でコミュニケーションがスムーズに（東日本大震災）

地震発生から1時間後には約250名の避難者が詰めかけました。行方不明者の対応や食事提供のための人数把握が重要だったので、即座に入居者名簿を作りました。1週間後、入居者は389名に上りました。地区ごとに部屋割りを決めて入居してもらい、要配慮者には福祉避難スペースを確保し、トイレや食事などの配慮も行いました。部屋ごとに「部屋長」「食事係」「ごみ係」「清掃係」「健康係」を置き、避難所運営に皆が主体的に関わる雰囲気づくりに努めました。毎日必ず「部屋長会議」を開いて、行政の動き、外部からの支援状況、住民の困りごとや相談事項を報告・共有しました。問題事項の解決策や暮らしのルールは、部屋長を中心に住民の合意形成を図りました。これを日々繰り返している中で、双方のコミュニケーションが深まり、住民同士の助け合いやスムーズな運営が支えられました。

★コラム：避難所のしおりを作成し、使用上のルールや注意点をみんなに周知（熊本地震）

避難所生活は他者との共同生活になる為、様々なトラブルの発生が予想されます。平時と異なる被災生活では制約されることも多いため、次のような内容を手引きにて周知しました。

（掲載内容）参考：御船町スポーツセンター避難所入居のしおり

- ・避難所のレイアウト
- ・避難所全体共通のルール：運営主体、避難者名簿の管理、土足の可否、部屋の使用可否、食料配布、喫煙場所等
- ・共同生活上のルール：生活時間（起床・消灯・食事・放送等）、清掃、洗濯、ごみ分別、プライバシーの保護等
- ・その他必要なルール：トイレの使用方法・清掃、火気使用、夜間の警備体制、ペット飼育、飲酒、喫煙の可否と、可の場合のルールなど

★コラム：役割づくり・月曜自由会の開催（令和2年8月豪雨水害）

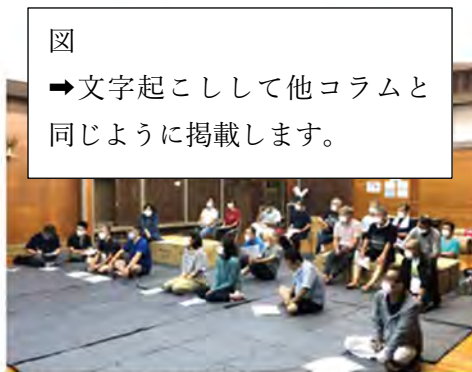
どんな場づくりの企画を実施したの？！

●「役割づくり」月曜自由会

避難生活から住宅再建まで様々な情報が日々目まぐるしく変化する被災地では、「情報」によって救える人たちがたくさんいます。住民さんのニーズを知ったり、ルールを共有するために初めは「班長会議」を設けました。次第に班長以外にも多くの住民さんが参加したいと声をかけてくださったので、「月曜自由会」と名称を変更して、話し合いの場を定期的に設けました。球磨村の職員にも毎回参加していただきました。会では、本部からのお知らせ以外に、避難生活における問題点や改善に対するアイデアなどを出し合います。そして、それを誰ならできるかなど、できる人の募集や呼びかけ方法も検討しました。その後具体的に、日替わりで掃除当番制ができたり、避難住民の特技や専門性、職業を活かして、住民さんの中から、洗濯機の不調を点検する電気屋さんや、口腔ケアの体操を教えてくれる歯科衛生士さんが表れたり、それぞれに役割ができていきました。直接住民の声や意見を聞くことで、避難所の環境改善がスムーズに進みます。

図

➡文字起こしして他コラムと同じように掲載します。



➤誰でも意見を伝えやすい雰囲気作りを心がけました

9. 支援者のセルフケア

(1) 支援者のストレスの要因とその影響

様々な活動を通して、被災地には、被災者だけでなく、支援者にもストレスとなる要因が多く潜んでいます。支援活動の中で悲惨な光景や、環境の混乱、被災者の悲しみなどの感情に触れることで、自らも傷つくことがあります。ストレスの高い状態が続くと、支援者も精神的ストレスが増し、心身に変調をきたすことがあります。支援者は、知らず知らずのうちに心の傷（無力感や自責感など）を負う可能性があります。自身のストレスは自覚しにくく、使命感のために疲労を訴えにくいこともあるため、自身（支援者）のこころのケアは後回しにされがちです。

まずは自身の心身の安全を確保し、支援者が健康であることが支援を行う上で最も重要です。「私は大丈夫。」と過信したり、無理をするのではなく、活動中も十分な健康管理を行いましょう。また、あらかじめ、起こり得るストレスの症状や対処法についても理解しておくことが大切です。

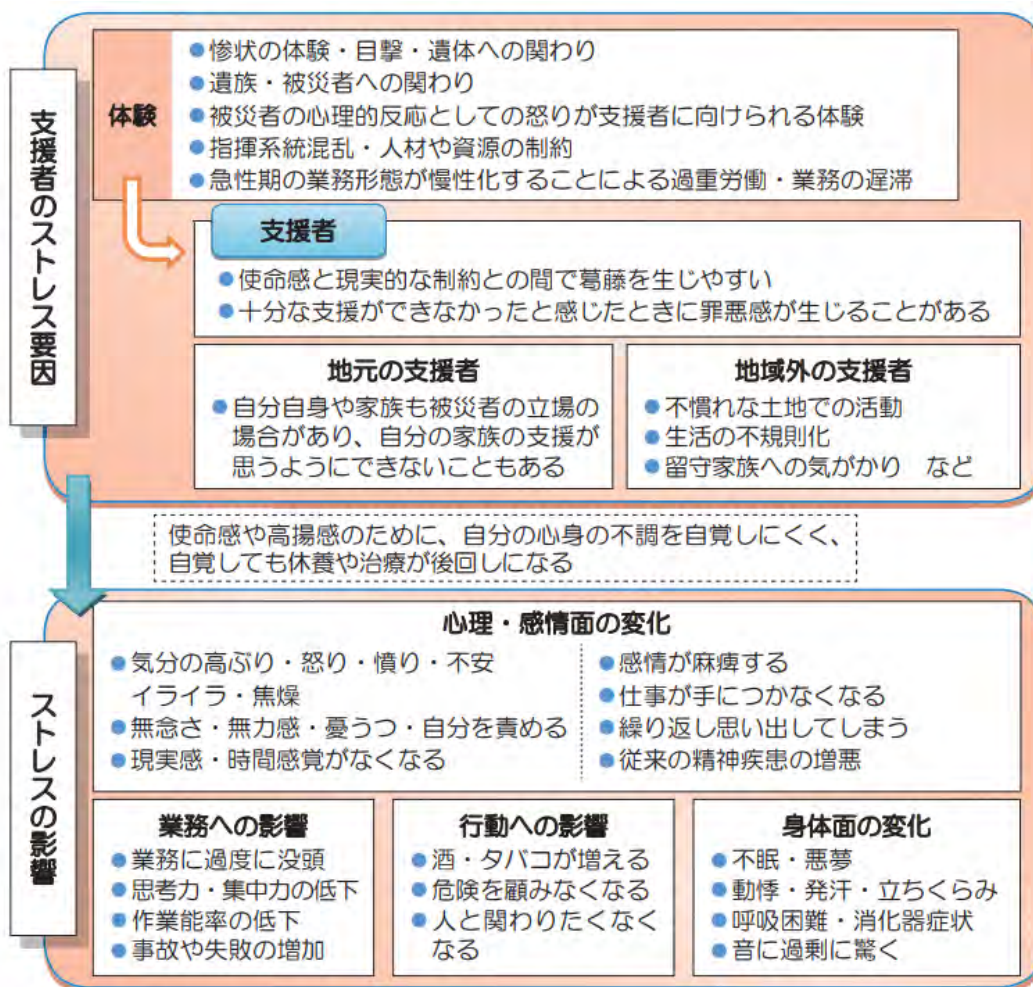


図.支援者のストレス要因と影響（出典：災害時のこころのケア 2015 ～支援者マニュアル《第3版》～

災害現場でストレスから心身を守ろうとする時、緊張や環境の変化に対するストレス反応を引き起こすことがあります。これらは誰にでも起こり得る正常なストレス反応で、時間の経過により自然に回復していきます。ただし、一部の場合は、長引いたり、悪化したり、日常生活に影響が出る場合もあります。反応が長引く場合には、なるべく早く周囲や専門医に相談しましょう。

(2) 支援者に起こり得るストレス反応

災害支援に携わる支援者やボランティアが陥りやすく特に注意が必要なストレス反応は、「私にしかできない状態」、「燃え尽き症候群」、「被災者離れ困難症」、「“元に戻れない”状態」の4つです。

被災者に直接関わることで、「この人たちのために何かしなければ」と強い使命感や責任感を持ち、かつ感情の高まりから、夜も眠る時間を惜しみ、食事をとることも忘れて活動に没頭しがちです。この状態が続くと、気づかぬうちに心身ともに疲弊し、精神的な不健康をもたらします。また、支援者は、避難生活中や復旧・復興期の段階における、被災者の自活支援の過程で、自分が取り組む内容に対し、やりがいを薄く感じる場合があります。フェーズの移り変わりによって、被災者のニーズも変化し、活動が減少すると「自分は何をしにきたのか？」と戸惑い、無力感を感じたり、やる事がなくて後ろめたさを感じてしまう場合もあります。到着してすぐにやる事がなく不安になったり、何か結果を残さなければとあせることもあるかも知れませんが活動時期や被災地の状況によっては、被災者のペースに合わせて状況を見守ることも大切です。一方で自分の満足感が得られず、相手のニーズやペースを尊重しない「支援の押し付け」をしてしまうケースがあります。

支援者に現れる自覚しにくいストレス反応は、先にあげた不安や抑うつといった不都合な症状だけでなく、気持ちが高ぶっている症状もあります。

では、改めて主な4つの内容を見ていきましょう。

表.支援者のストレス反応（引用：日本赤十字社「災害時のこころのケア」）

“私にしかできない”状態	<ul style="list-style-type: none"> 自分が万能になったような気分になり、多方面でめざましい活躍をされたり、一人で何人分もの活躍をされたりしますが、「私にしかできない」と思い込み、休みなく働き続けたり、責任を人に譲ることができなくなってしまう。この状態が続いてしまうと“燃え尽き症候群”に陥ってしまうことになります。
燃え尽き症候群 (burn out)	<ul style="list-style-type: none"> 極めてストレスの強い状況下で、その人の能力や適応力をすべて使い果たしたときにもたらされる極度の疲弊状態をいいます。仕事から逃避したり、酒におぼれたり、逆に仕事に没頭したりします。また同僚や被災者に辛くあたったり、冷笑的になったりします。
被災者離れ困難症	<ul style="list-style-type: none"> 支援者は被災者から感謝され、満足感を得ますが、やがて被災者が自立できるようになり、支援の必要が減少すると、感謝されなくなり、自分が拒否され、不適格になったような気持ちに陥ってしまいます。
“元に戻れない”状態	<ul style="list-style-type: none"> 支援活動が終わり撤収する際に、被災者や他の仲間を残して帰らなければならないという気持ちからなかなか終わったという気持ちになれず、日常生活に復帰しても自分の居場所を失ったような疎外感を感じたりします。平凡な日常の仕事ができなかったり、イライラすることもあります。

(3) ストレス症状の自己診断

災害支援に没頭してしまうと、自身の心身の状態を客観的に把握することが困難になります。ストレスには、どのような症状が現れるのかを知っていることが、ストレス処理に役立ちます。被災地に赴く前や避難所等での活動中、活動終了時などに、以下のようなチェック表で自己診断をすると、自身のストレス状態に気づくことができます。症状が6項目以上あてはまる場合には注意が必要です。

表. ストレス症状の自己診断チェック（出典：日本赤十字社「災害時のこころのケア」）

<input type="checkbox"/> 周囲から冷遇されていると感じる	<input type="checkbox"/> 頭痛がする
<input type="checkbox"/> 向こう見ずな態度をとる	<input type="checkbox"/> よく眠れない
<input type="checkbox"/> 自分が偉大のように思えてしまう	<input type="checkbox"/> 酒やタバコが増える
<input type="checkbox"/> 休息や睡眠をとれない	<input type="checkbox"/> じっとしてられない
<input type="checkbox"/> 同僚や上司を信頼できない	<input type="checkbox"/> 気分が落ち込む
<input type="checkbox"/> ケガや病気になりやすい	<input type="checkbox"/> 人と付き合いたくない
<input type="checkbox"/> 物事に集中できない	<input type="checkbox"/> 問題があると分かりながら考えない
<input type="checkbox"/> 何をしても面白くない	<input type="checkbox"/> いらいらする
<input type="checkbox"/> すぐ腹が立ち、人を責めたくなる	<input type="checkbox"/> 物忘れがひどい
<input type="checkbox"/> 不安がある	<input type="checkbox"/> 発疹が出る
<input type="checkbox"/> 状況判断や意思決定をよく誤る	

(4) 支援者のストレス対処法

予防や対処法として、被災地・被災者支援において心に傷をもつ人たちの支援は、疲労感や無力感を引き起こす可能性があることをあらかじめ覚えておきましょう。ストレスの兆候があることは恥ずかしいことではなく、自分の体調を知る大事な手掛かりです。自分の感情やストレスに感じていることを素直に認め、自分自身でセルフケアを実践するように心がけていきましょう。

●ストレス軽減のためのセルフケア

(i) 健康管理に留意し、体調を調整する

食事・水分の摂取、十分な睡眠をとるなど自己の健康を管理し、日ごろの生活ペースをなるべく維持しましょう。また、頭痛など身体の変化に留意し、ストレスの兆候に早めに気づくことがポイントです。

(ii) 自分の限界を知ること

被災された方の気持ちを受け止めることは大事ですが、被災地からの遠近を問わず、外部からの支援者や同地区の住民だとしても、当事者でなければその状況を全部理解しきれないものだと自覚を持つことも大切です。自分の限界をわきまえ、活動のペースを調整しましょう。

(iii) 自分の感情やストレスを理解する

自身にストレスの兆候が現れたら、恥じることなく、自分の気持ちやストレスに感じていることを素直に認め、受け入れましょう。

(iv) 意識的に気分転換の工夫を取り入れ、落ち着ける環境を整える

活動時間と私事にメリハリをつけ、休めるときは十分に休みましょう。

運動やストレッチで体を伸ばしたり、深呼吸でリラックスする時間を取り入れましょう。また可能であれば読書や音楽などできるだけ自分独自の空間をつくり、落ち着ける環境を整えましょう。

長期的な滞在の場合、現場を離れる時間も必要です。家族や友人等と交流を行うことも効果的です。

(v) 支援者が対応できる活動内容には限りがあることを理解する

支援者が全ての問題を解決できるわけではないことを心得ておきましょう。また、どんなに熟練した支援者でもすべての業務をこなせるわけではありません。支援者が自分自身を犠牲にするとストレスに圧倒され、周囲にマイナスの影響を与えうることになります。

(vi) ポジティブに評価する

ネガティブな感情に適切に対処するためには、「自分は何に怒っているのか？」という原因を明確にする必要があります。イライラの原因になる怒りは決して「悪いもの」ではありません。怒りのホルモンには、人間が何かを頑張ったり、挑戦をしたりする上で欠かせない「やる気のエネルギー」になる特徴があります。そして、怒りが新たなチャレンジや自己成長へのエネルギーになると考えると、原因をきちんと把握した上で、うまく対処する方法を身につけるのが理想となるでしょう。

また、自分の行動をポジティブに評価し、自分はふさわしくない、あるいは能力がないというようなネガティブに考える必要は全くありません。「自分はよくやっている」と頑張っている自分の行動をまずは認めてあげることが大切です。

(vii) 感情をため込まない

過剰なストレス反応の中には、「共感ストレス（無力感、混乱、孤立感）」や「共感疲労（意欲の喪失、疎外感、あきらめ）」などがあげられます。避難生活を支える上で、被災地では被災者や避難者、またそのご遺族などからお話をお伺いすることも多く発生します。

自分の体験や目にした被害状況、それに対する自分の気持ちを仲間と話し合ひましょう。人に話を聞いてもらおうと気持ちの整理が付いたり、気が楽になったり、自然と解決策が見えてきたりすることもあります。また、アドバイスをもらえることもあるでしょう。気がかりなことがあってストレスが溜まると感じる場合には、一人でため込まず信頼できる相手に話してみましょう。ただし、話したくない場合は、無理して話す必要はありません。

(viii) 活動報告や日報等で記録をつける

個人のストレスや悩みだけでなく、活動上の悩みや問題等も「書くこと」により、自己認識が高まります。頭の中だけできちんと把握することはとても難しく、書き出してみることで課題を客観視し、全体像を把握し、課題を整理する上でとても効果的です。その際には、「できたこと」「よかったこと」を記載するのもポイントです。書くことを繰り返すと自分が分かって楽になり、気持ちの整理につながりやすくなります。

(ix) 一人で抱え込まずに相談する

支援者個人として、できることには限りがあります。自分だけで何とかしようと気負わず、仲間に相談したり協力し合い、お互いに声をかけながら活動することが大切です。無理なことまで引き受けず、自分やメンバーの役割を把握し、上手に分担しましょう。

その他にも人間関係や活動環境などでストレスを感じたら、我慢せず、周囲の仲間や所属組織、保健師や心のケアチーム等の専門家に相談しましょう。

●避難所の運営体制の工夫のできる対処法

災害支援はときに、被災者のために良かれと思ったことが裏目に出てしまうこともあります。救済願望を持ちすぎないことはお互いのためになります。例えば、家族を失ったご遺族の支援を行う時には、ご遺族との距離感を意識しましょう。距離が遠すぎると支援として成立しませんが、近すぎることも、ご遺族・支援する人の双方にとって、あまり良いことではありません。支援する人が相手との距離を保つことが難しい時は、必ず周囲の人に相談しましょう。適切な距離を維持することが、支援を長続きさせるためにも役立ちます。まずは自分の心身の安全を確保し、支援者が健康であることが、支援を行う上で最も重要なことです。

避難生活支援リーダー／サポーターは、被災者や運営者の安全だけでなく、ストレスについても配慮し、必要な心理的ケアが行われているかも確認しましょう。

(i) 活動内容や役割の明確化

業務過多やオーバーワーク防止のため、活動内容と役割を明確化しましょう。また、作業のローテーションを組み、休息時間を確保し必ず休みましょう。災害直後はやむを得ないとしても、動員された支援者の活動期間、交代時期、責任、活動内容をできるだけ早く明確にしましょう。

(ii) 想定される危険や事例の共有・伝達

支援活動中に発生する不安やストレスを軽減するためにも、事前にオリエンテーション等を行い、被災地の現状や光景などのイメージをもてる時間を作ることで、状況の把握ができます。

ときには、被災者の方から怒りなどの強い感情を向けられることもあります。そのような時の心構えや対処法を少しでも事前に伝え共有しておくことが、支援者の心の準備として有効です。

(iii) 孤立を防ぐ

長時間一人で活動することは避け、できるだけ二名以上のチームで行動するように体制を組みましょう。ストレスを受けやすい環境では、孤立する状況を極力避けることが望ましいです。そのためペアやチームで活動することや、定期的に自分の体験を仲間と話し合ったり、指導を受ける機会を持ったりすることも必要になります。また、孤立を防ぐことで、活動への不安の軽減だけでなく、安全面の確保として心身のストレス予防につながります。普段から運営者同士でお互いのことに気を遣い、なるべくこまめに声を掛け合しましょう。

(iv) ミーティングを定期的実施する

日々の活動の終わり等に全員で集まり、活動の報告・情報共有と共に、その日の体験や感じたことを話し合います。共有された内容や課題に対して、できる限り解決策や工夫例などのアイデアを出し合います。同時にストレス対応についてのアドバイスもあればより効果的です。また、ミーティングには、情報だけでなく、仲間の思いを共有する時間もとることで、支援者にとってほっと安心できる場としての機能もあります。さらに、支援者相互の疲労感の把握や症状の早期発見にもつながります。万が一、心身の反応が出ている支援者がいた場合は、早めに運営責任者や保健師などに相談し、それぞれ専門家の力を借りましょう。

《心と身体のバランスを保つためのポイント》

活動前：情報の共有

活動中：体験と感情の共有

活動後：情報と体験の共有と整理

(v) 心身のチェックと相談体制

心身の変調について健康確認ができるチェックリストを支援者に配布し、必要があれば健康相談を受けられる体制を作っておくことが重要です。相談体制が確保できているかを確認しましょう。

なお、リーダーやサポーター自身が、「自分だけ休んでいられない」といった責任感や罪悪感を持つこともストレスのサインです。リーダー自身がストレス処理の良いお手本になることを心掛けましょう。

(5) 支援活動終了後のケア

自分の住んでいる地域（本拠地）に戻ったら、再適応のために時間が必要であることを知っておきましょう。非日常的な環境の中で行う活動から日常生活に移行するには、大きな意識の変化が必要であり、支援活動に適応するより日常生活に戻るの方が難しいとも言われています。

どんなに気を付けていても、頑張りすぎてしまう人や体調を崩す人はいますし年齢や人生経験、生活背景も異なります。帰宅後に燃え尽き症候群等にならないよう、睡眠のリズムを整えるなど継続して健康維持に努めましょう。

その他、振り返りの時間を確保したり、活動が終了したということ自分を言い聞かせ、経験から学んだことを将来や身近な防災に生かすことを考えたりするなど、意識を切り替えることも大切です。また、共に活動した支援者同士で連絡を取り、支援活動について話し合ったり、話を聞いてあげたりすることも支援者間でできる大切なことです。

10. 日常からの取組の重要性

(1) 地元自治体による避難所の運営体制づくり

① 担当部局の確認

避難生活支援リーダー／サポーターは、避難所運営に関わる様々な部署を把握しておくことが期待されます。自治体の地域防災計画には、避難所運営に関わる様々な部署とその業務分掌が整理されていることがあるので、あらかじめ確認しておくといいでしょう。

② 避難所指定状況の確認

避難所を指定する際は、浸水想定区域、土砂災害警戒区域、津波災害警戒区域など、災害が発生するおそれがある区域内に立地している施設を避けて指定することとされています。やむを得ず指定している場合には、開設する災害の種類を想定するとともに、災害の状況や施設・敷地の被害等の状況を踏まえ、必要に応じて安全性の確認等を行った上で開設することが必要です。

避難生活支援リーダー／サポーターは、地域において指定されている避難所を知っておくことが期待されます。避難所訓練等への参加を通じて、避難所とその運営体制や備蓄状況なども理解しておくといいでしょう。

なお、災害が発生し、自治体で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把握した上で、避難者を受け入れられる状態か否かを確認します。災害時には開設されない場合もあるので注意が必要です。

③ 避難所運営協議会の設置の有無の確認

避難者同士が自ら助け合いながら自主的に運営するために、市町村防災担当者、避難所運営責任者（避難者の代表）、施設管理者、避難所派遣職員等に加え、地域自治組織（町内会・自治会）や自主防災組織などにより「避難所運営委員会」を組織している場合があります。地域によって、「避難所運営委員会」の名称には違いがあり、また役割分担などにも違いがあります。

④ 避難所運営マニュアル等の内容確認

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等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。

● 配置等の検討

避難所ではいったん被災者が流入し、「場所取り」が始まってしまうと、その人たちを再配置することは大変に難しいのが現実です。事前に決めておかないと、後になって要配慮者に必要な区画などを適切な場所に確保することは困難であるため、平時に避難所運営委員会、自治体、施設管理者等で避難所の空間配置地図を検討し、相互に共有しておくことが重要です。

● マニュアルの見直し

すでに各地で避難所運営マニュアルの整備は進められていますが、作成したのみとなり、変更や見直しがされていないこともあるようです。避難所運営に関わる担い手同士が、マニュアルを読み合わせて、具体的な内容を確認し、必要に応じて見直すことが必要です。あわせて、防災訓練等を通じて、その実効性

を検証しておくことが望めます。

各地で行われている避難所訓練の多くは、「開設・準備」が中心で、避難生活の長期化、避難所が生活空間となることを視野に入れたものは限られています。避難所の「開設・準備」だけでなく、避難所が開設後一定期間を経た状況、環境整備、運営の工夫などを想定した訓練の実施も必要になります。

⑤ 帰宅困難者・在宅避難者等の対策

災害時に、被災するのは、避難所に避難した住民だけではありません。帰宅困難者や在宅避難者等の存在も忘れてはなりません。

避難所は、このような帰宅困難者や在宅避難者等にとっての対応拠点としても機能することが期待されます。

● 帰宅困難者

帰宅困難者は、他市町村からの通勤・通学者、観光客等が多く含まれます。避難所での受け入れには限界があるため、情報や物資提供などの支援内容は事前に検討しておくとい良いでしょう。

● 在宅避難者

被災した家屋やライフラインが途絶した中で、不自由な「避難生活」を送っている在宅避難者も、支援の対象であることを忘れてはなりません。また、寝たきりの家族を抱えている等の理由により、避難所に避難することができず、在宅避難生活を余儀なくされるケースも少なくありません。避難所は、在宅避難者支援の拠点としての役割も求められます。生活物資・食料支援など、地域との連携も視野に、支援の仕組みを検討しておきましょう。

(2) 地元自治体との応援・受援体制の構築

自治体は災害時に「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」責務があると災害対策基本法に規定されています。被災者支援に関わることであるため、災害法制度の内容とその運用について、正しい理解と、即時対応できる運用力の向上が期待されます。

避難所運営にかかる庁内での体制を整備するとともに、担当する部署間で避難所運営にかかる理解醸成のために、研修・訓練等を定期的に行う必要があります。内閣府が作成した「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（令和4年4月改定）」、「避難所運営ガイドライン（令和4年4月改定）」等は、過去の災害での教訓などを踏まえて、総合的にまとめているものであるため、自治体でマニュアルを整備する際には、参考にすると良いでしょう。

また、避難所運営には、多様な担い手に関わります。災害時、避難所運営には、様々な専門組織やNPO等による支援が行われているため、過去の災害対応などの事例を通じて、支援の担い手と果たした役割を理解しましょう。

● 避難生活支援リーダー／サポーターとの関わり

- ・まずは、避難所運営に関わる地元自治体職員（担当部署だけでなく、関係部署）と、避難生活支援リーダー／サポーターが顔合わせする機会を設けましょう。
- ・避難所運営委員会の代表者などが集まる会合などにおいて、避難生活支援リーダー／サポーターのことを周知し、事前に存在や役割を理解してもらいます。

・自治体職員が実施する避難所運営訓練や研修などに積極的に参加してもらうように働きかけます。同じ情報や体験を通じて、相互理解が深まり、災害時の対応も円滑になります。

(3) 避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

①地域の避難所運営を理解する

自治体職員も積極的な対応が行われることが期待されますが、避難生活支援リーダー／サポーターは、それを受け身になって聴くだけではなく、積極的に地元自治体における避難所運営体制を理解するように努めましょう。特に、避難所運営には様々な部局が関係するため、地域防災計画や避難所運営マニュアルなどを参考に、具体的な内容を確認しておくとい良いでしょう。

●自主防災組織や地域の避難所運営委員会等の一員の場合

まず、研修を通じて知り得た情報を、同じ組織の人たちと共有します。必要に応じて、勉強会などを開催するのもよいでしょう。研修を通じて知り得た情報を共有するだけではなく、訓練等の実践にも役立っていると、参加者同士で共有しやすくなります。

また、避難所運営マニュアル等が整備されている場合は、研修を通じて知り得た情報から、参考になる情報は更新するように、関係者と話し合うことが期待されます。もし、避難所運営マニュアルが作成されていない場合は、研修テキストなどを参考に、関係者に呼びかけ、マニュアル作成を進めてください。

研修受講者のうち、同じ地域に住んでいる方がいれば、積極的に地域の防災活動や避難所運営委員会等の会合に参加を呼びかけてみましょう。

●自主防災組織や地域の避難所運営委員会ではない場合

市町村の避難所担当部署や避難所運営委員会に関わっている地域自治組織などと関係を構築することがなにより重要です。避難所運営訓練のほか自治体職員や地域住民を対象にした避難所運営の研修にも積極的に参加してみましょう。これらの研修は、各避難所の体制、キーパーソン、各施設の設備・備蓄状況などを知る機会となります。また、避難所運営には、障害者などの当事者、子育て世代、福祉ボランティア、医療や保育等の専門性を持つ人、事業所など多様な人や団体・組織が関わることを期待されます。そのため、研修だけでなく、地域のイベントや様々な活動に関わる機会を作りながら、知り合いを増やしていくことも良いでしょう。

訓練や勉強会など地域の取組について、自らが取り組みたいと思ったことを相談したり、分からないことがあったとき、地域住民の方々と気軽にやりとりできる関係になっていると災害時にも円滑な運営がしやすくなるでしょう。

②研修修了者同士の交流会への参加、活動成果の情報交換

研修修了者は、自治体等が管理する研修修了者名簿に名前を登録することになります。自治体の担当部に協力を呼びかけて、受講者同士の交流会や日頃の活動成果などの情報交換ができると良いでしょう。また、SNS等を活用して、オンライン上の研修修了者のコミュニティを作り、日頃から情報共有の場として活用することも有効であると考えられます。

おわりに

まずは、これまでの災害で犠牲となられた方々に哀悼の意を表し、被災された方々にお見舞いを申し上げます。近年の異常気象による相次ぐ風水害や全国各地で頻発している地震、そして近い将来の発生が危惧される巨大地震を考えた時、災害に見舞われることは決して他人事ではありません。災害から命を守ることが何より大切なことは言うまでもありませんが、それは災害直後のみならず、その後の避難生活における命、そして暮らしをどう守るかについても、私たち一人ひとりが自分事として考えていくことはとても重要なことなのだ、これまで50箇所以上の災害現場に携わった者として、強く主張したいのです。

2018年西日本豪雨の被災現場から届いたメールです。

「現在の生活⇒避難所で寝る。朝8時頃から、夕方5~6時位まで片づけ作業。食事は基本的に避難所で。カレー等の炊き出し支援もあるが、だんだん食事が単調になりつつある。入浴設備がないため、汗ふきシートを使用。車で約5分の所に自衛隊の仮設風呂、約10分の所に総合体育館のシャワー使用可。他にも無料解放している施設はあるが、使用時間が短い、作業時間と重なる、移動に30分以上かかるなど、使用に難あり。

同室になった人たちに、プライバシーを守るとか、一人になる時間が必要とかいう概念がないため、お見舞い品の整理や翌日の予定の計画など、個人的なことが全くできない。老人性難聴の人もいて、話し声がかかなり大きい。持病があるので発作を起こさないために静かな環境にいたいのだが、ストレスと疲れがどんどん溜まっていく。(略)

被災範囲が広いため、住宅の補修は順番待ちで、いつになるかわからない。仮設住宅の話もあるようだが、こちらには何も伝わってこない。家財道具一式を再び揃えるために、最低でもいくらかかるのか考えるだけで本当に頭が痛い。…愚痴ばかりになりました。申し訳ございません。」

これを「仕方ない」と感じるか、「改善が必要」と考えるか。多くの方々が後者のお考えだと思います。ただし、改善を単に行政へ求めるだけではあまり進展しません。もちろん行政には、平常時から危機管理体制の一層の強化や、災害時のより迅速かつ柔軟な対応に尽力いただかなくてはなりません。しかし、そもそも圧倒的な人員不足に加え、災害対応の膨大な業務が課せられます。すべての困りごとに対して、100%対応することは土台無理なことです。そして忘れてはならないのは、被災した自治体の方々も被災者であります。

では、どうすれば改善できるのか。その答えの一つが「ボランティア」の協力を得ることです。1995年阪神・淡路大震災で「ボランティア元年」と言われ、それ以降の幾多の災害でも、ボランティアがいない現場はないといってもいいほど、被災者支援の重要な一翼を担ってきました。「困った時はお互い様」という私たちのアイデンティティーは健在で、この間、個人ボランティアのみならず、ボランティア団体、NPO・NGO、企業、生協、学校、各種団体組織等、多様な主体が積極的に活動されています。「災害ボランティア」というと、泥出しがイメージされたり、外部から大勢駆け付けるといった印象もありますが、実はこれまでも、市内・県内からの支援も多く、支援内容も多彩で多岐にわたっています。とりわけ、広域災害への対応やコロナ禍も相まって、より地域ごとに多くのボランティアの参加が期待されています。

件のメールの困りごとに対しては、災害規模や時期にもよりますが、ボランティアの協力により、以下のような改善が可能です。

食事は、様々な団体や普段から食品を扱う企業や生協等により、多くの炊き出し支援の申し出があり、避難所間の調整により提供が可能になります。また、災害救助法により、食材等の費用にもあてられ、自炊も可能となります。

入浴は、近くの温泉までの送迎を実施したり、企業等がシャワー設備を設置したりしたケースもありました。また、災害救助法により、入浴設備は設置できます。

プライバシーの確保は、最近ではコロナ対応もあって、段ボールベッド・パーティションやテントなどが設置され、改善されています。また、避難所内でしっかり話し合っ、生活のルールを決めたり、持病のある方は、別室に移動してもらう対応も可能です。

住宅の補修は、業者の順番を待つ間、災害ボランティアセンターに相談して、ある程度の片づけを手伝ってもらったり、床下や壁、屋根の応急的な対応を専門NPOが担ったりできます。

仮設住宅や支援制度については、行政・土業・NPO等が協力して地域ごとに説明会を開催して、個別相談にも対応したケースもあります。

愚痴がでるのは当然です。ボランティアとおしゃべりして、気分転換していただくのもいいでしょう。足湯やお茶のみサロンの開催も得意です。

避難所の管理は市町村ですが、運営は基本的に自治に求められます。これまでも、必ずしもボランティアの協力が十分に得られなくても、町内会などの地縁組織の助け合いで頑張られた事例を数多く見てきました。一方で、超高齢化社会により、自治だけでは対応しきれないケース、地域の希薄化で、避難所で「はじめまして」の関係から構築していかなければならないケース、コロナ禍でより深刻さを増す格差社会が、脆弱層をさらに困難な状況に追い込み、「助けて」の声がなかなか届かないケースなど、私たちの社会課題が災害時にはより顕著な形で姿を見せます。

阪神・淡路大震災の現場で、「住まいに仮はあっても、暮らしに仮はない」と言われた方がありました。私たちは「人」です。災害時でも、誰もが尊厳ある暮らしが守られることは、当然のことです。本テキストに記したことは、この意味に賛同いただける方なら十分対応は可能です。もちろんケースによっては、より専門的な知識やスキルも求められますので、その場合は様々な専門家の方々とも連携し相談しつつ、ひとまず現場経験を重ねたボランティアの先輩からの熱いメッセージだと受け止めていただき、できることから、はじめていきましょう。

本テキストの制作にあたっては、カリキュラム検討チームの皆様、特に辛嶋委員・浦野委員、内閣府防災（普及啓発連携担当）、ダイナックス都市環境研究所の皆様と、足掛け1年、何度も何度も議論を重ねて参りました。厚く御礼申し上げますと同時に、これで完璧ではないので、今後各地で開催される研修等で、地域の皆様とも意見交換しながら、随時、充実させていきたいと思っています。

認定特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク・代表理事
震災がつなぐ全国ネットワーク・共同代表
災害ボランティア活動支援プロジェクト会議・幹事
認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード・代表理事

内閣府「『多様な主体間における連携・協働による『避難生活支援・防災人材育成エコシステム』構築の具体化に向けた検討会』座長
栗田暢之

参考文献・資料

- ・内閣府「避難所運営ガイドライン」
- ・内閣府「災害救助法の概要」
- ・厚生労働省「医療・保健・福祉に関する分野横断的な支援体制について」
- ・環境省「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」「人とペットの災害対策ガイドライン」
- ・東京都保健福祉局「妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン」
- ・豊橋市文化市民部多文化共生・国際課発行『「やさしい日本語」を使ってみよう!』（2015年）
- ・静岡県弁護士会「被災者支援チェックリスト」（2022年）
- ・減災と男女共同参画 研修推進センター「男女共同参画の視点で実践する災害対策 テキスト 災害とジェンダー <基礎編>」
- ・支援の質とアカウントビリティ向上ネットワーク (JQAN)「スフィアハンドブック 人道憲章と人道支援における最低基準」(2018)
- ・レスキューストックヤード「できることから始めよう! 避難所運営の知恵袋(改訂版)」(2019年3月)
- ・震災がつなぐ全国ネットワーク「災害関連死防止ポスター」
- ・減災と男女共同参画 研修推進センター「男女共同参画・多様性配慮の視点にたった防災人材育成の重要性」
- ・大阪ボランティア協会「災害時のスペシャルニーズ支援ハンドブック」
- ・「災害と乳児栄養」国際基準研究会「赤ちゃんの授乳支援にあたってのポイント」
- ・セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン「緊急下の子どものこころのケア『子どものための心理的応急処置』」
- ・ピースボート災害支援センター「新版 災害ボランティア入門」
- ・ピースボート災害支援センター「石巻市民から学ぶ! 支援を活かす地域力」
- ・内閣府「減災のてびき」
- ・内閣府「防災白書」
- ・民間防災および被災地支援ネットワーク「災害支援の手引」
- ・ピースボート災害支援センター「災害ボランティア・リーダートレーニング」資料一式
- ・ピースボート災害支援センター「避難所の運営研修」資料一式
- ・全国災害ボランティア支援団体ネットワーク JVOAD 避難生活改善に関する専門委員会「新型コロナウイルス 避難生活お役立ちサポートブック」
- ・災害・紛争等緊急時における精神保健・心理社会的支援に関する IASC ガイドライン (IASC)
- ・サイコロジカル・ファーストエイド 実施の手引き 第2版 (Psychological First Aid ; PFA)
- ・災害時のこころのケア (日本赤十字社)
- ・災害救援者メンタルヘルス・マニュアル
- ・災害時のこころのケア 2015 ~支援者マニュアル《第3版》~ (長野県精神保健福祉センター)
- ・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
- ・内閣府男女共同参画局「災害対応力を強化する女性の視点~男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン~」

【その他、資料等提供者】

- ・認定 NPO 法人 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)
- ・一般社団法人 ピースボート災害支援センター (PBV)
- ・認定 NPO 法人 レスキューストックヤード (RSY)
- ・減災と男女共同参画 研修推進センター (GDRR)
- ・認定 NPO 法人 日本ファシリテーション協会
- ・震災がつなぐ全国ネットワーク (震つな)

用語集

※テキストをより理解するために、用語の解説を追記予定

(例)

- ・地縁組織
- ・災害関連死
- ・受援体制
- ・やさしい日本語

本テキストに関するお問合せ