避難生活支援
リーダー／サポーター
研修テキスト

〈令和８年度更新版〉

内閣府（防災担当）

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、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）。また、令和６年能登半島地震では、死者720人のうち、災害関連死は492人と全体のおよそ７割を占めています（非常災害対策本部公表、令和８年３月31日時点）。

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が中心となって、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ください。

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、解決すべき課題がたくさん詰まっています。時間の流れと共に移り変わる被災者の困りごとにいち早く「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」を実践するため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いただけると幸いです。

●受講者のみなさんへ

本研修は、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、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、毎年多くの人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びます。

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い人たちのことを思い、心を寄せ、支援活動にあたっていただければと考えています。

目次

Ⅰ：導入編……1

1．避難所・避難生活における課題と現状……2

(1) 避難所の運営関係者・被災者がおかれがちな状況と支援の意義 ……2

(2) 災害関連死の問題 ……4

(3) 避難所運営の質を上げるための重点課題 ……6

2．本研修の目的と概要……8

(1) 災害関連死を防ぐために ……8

(2) 避難生活支援リーダー／サポーターとは ……10

(3) 研修受講者のイメージ ……12

(4) 研修のプログラム ……14

(5) 想定される研修の波及効果 ……18

(6) 研修の実績と今後の展望 ……19

Ⅱ：基礎編……21

3．災害「支援」の基礎知識……22

(1) 防災・減災 ……22

(2) 自助・共助・公助の枠組み ……23

(3) 支援の種類 ……23

(4) 災害対応のフェーズと各関係機関の役割 ……24

(5) 被災者に対する公的な支援制度 ……25

4．避難所・避難生活の基礎知識……36

(1) 避難先の種類 ……36

(2) 避難所の役割と機能 ……37

(3) 避難所の運営 ……38

(4) 避難所を支える様々な担い手 ……41

(5) 多種多様な被災者 ……52

5．多様な被災者への配慮とニーズ対応……54

(1) 被災地・被災者への理解 ……54

(2) 避難所において被災者がおかれやすい状況 ……55

(3) 被災者の心の変化 ……57

(4) 災害時における要配慮者支援 ……59

(5) 在宅避難者等 ……77

Ⅲ：実践編 81
6．避難所運営の知識とスキル 82
(1) 避難所運営のポイント 82
(2) 避難生活のフェーズと被災者の状況の変化 91
(3) 避難所運営の一日の流れ 92
(4) 避難所運営の活動内容と環境整備の基礎知識 93
7．対人コミュニケーション 132
(1) コミュニケーションの基本 132
(2) 話し方・接し方の配慮 133
(3) 避難所運営における話し合い、会議の進め方 137
(4) チームワークの大切さ 139
8．支援者のセルフケア 140
(1) 支援者としての心構え 140
(2) 支援者のストレスの要因とその影響 141
(3) 支援者に起こりうるストレス反応 142
(4) ストレス症状の自己診断 143
(5) 支援者のストレス対処法 144
(6) 支援活動終了後のケア 147
(7) 安全衛生の重要性 148
9．日常からの取組の重要性 150
(1) 研修受講後に期待される取組 150
(2) 研修受講後のフォローアップについて 152
おわりに 153
参考文献・資料 155
避難生活支援リーダー／サポーター研修について 156
索引 157

Ⅰ

導入編

1 避難所・避難生活における課題と現状

（1）避難所の運営関係者・被災者がおかれがちな状況と支援の意義

避難所については、市町村が内閣府のガイドラインに沿って開設しているものですが、課題はあります。

被災者は、避難生活が長期化すると、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、こ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。

それでも、避難所運営においては、下記の理由のため、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。

①外部からの支援がすぐに届くわけではないため
②一部の人に運営の負担が集中しないようにする必要があるため
③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ため
④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取り戻し、生活再建へ踏み出す機会につなげることができるため

これら４つは、詳しくは後述していきます。

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併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１．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と期待されます。

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等は、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歩一歩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を期待しています。

（環境整備に関する課題）

避難所の環境整備が不十分で改善ができないことから、衛生状態が悪化し、感染症や体調不良の問題が発生する。





（被災者との関わりに関する課題）

女性や子育て世代、介護者、障害者など被災者それぞれ困りごとが把握できていないことから、具体的な対応に至らない。また、被災者が運営に参画する機会がつくれない。
被災者の置かれる立場を理解していないことから、適切なコミュニケーションが図られていない。





（避難所の運営に関する課題）

中長期的な運営の準備ができていないことから、適切な対応や一部の運営関係者に過重な負担がかかる。
避難所運営に関わる様々な担い手間での情報共有ができないことからトラブルが発生する。





（生活再建に関する課題）

被災者ひとりひとりにあわせた生活再建に関する情報が届いていない。また、被災者自身が少しずつ生活再建に向けて前向きになれるような支援が取り組まれていない。



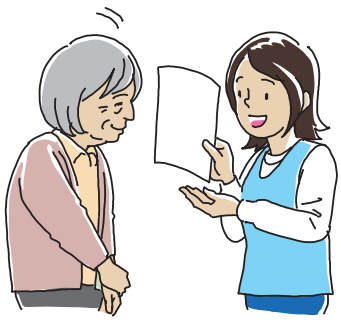


図１．避難所運営・被災者支援における課題の例

（2）災害関連死の問題

直接的・物理的な原因ではなく、災害による負傷の悪化や避難生活等の身体的負担による疾病により死亡する、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する、避難生活中の劣悪な環境から体調を壊す、災害後の生活苦や寂しさから自殺してしまうなどと状況は様々です。また、災害関連死の申請に至らないまでも亡くなった方や体調を崩される方もいます。

災害関連死の数は、阪神・淡路大震災で914人、新潟県中越地震で52人、東日本大震災では3,800人以上となっています。平成28年の熊本地震では、直接死50人に対して228人とおよそ５倍の災害関連死が認定され、令和６年能登半島地震でも、災害関連死の割合がおよそ７割を占めています。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、本当に辛く悲しいことです。

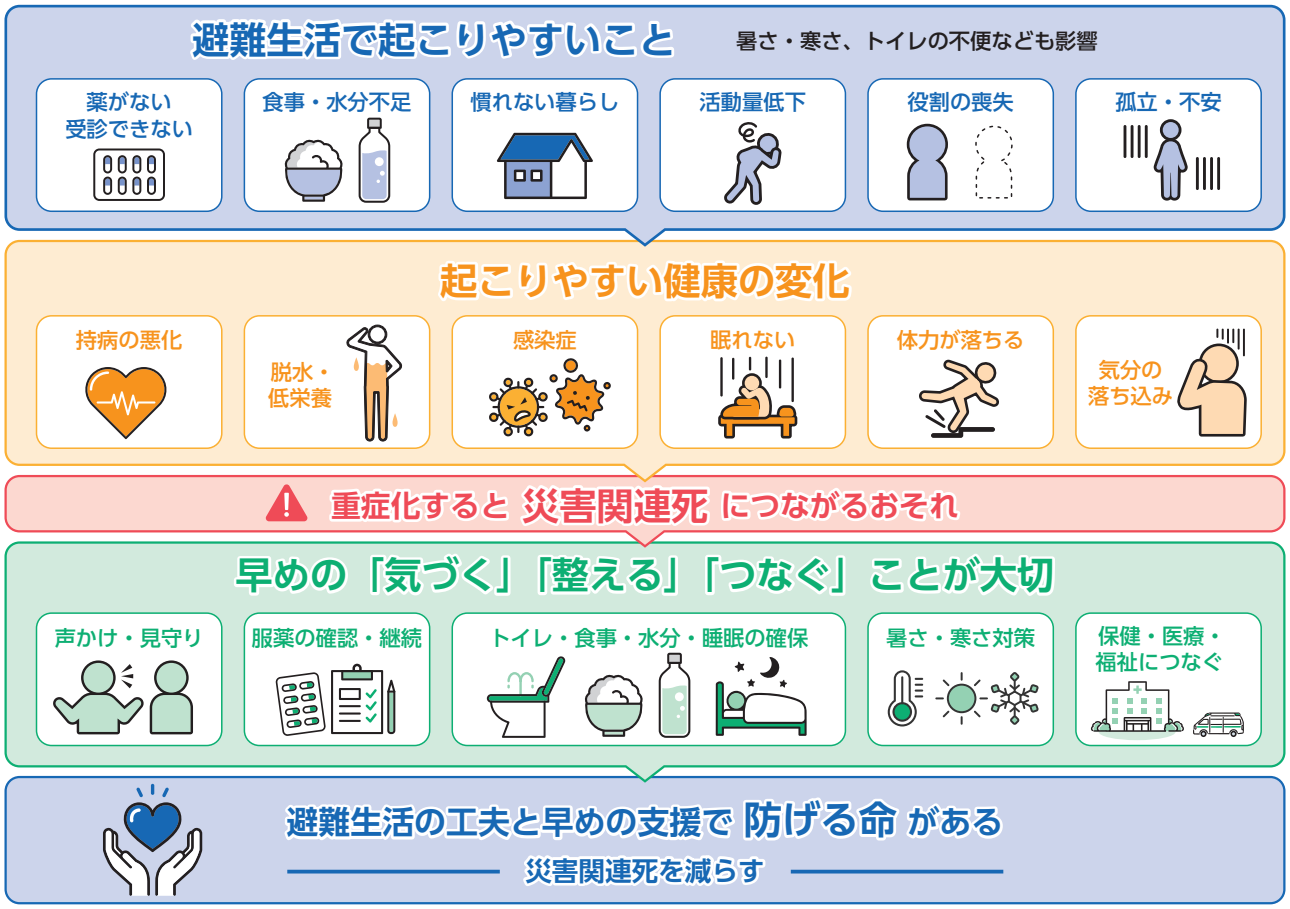


図２．避難生活の変化と健康悪化

（さいたま赤十字病院 坪井 基浩 氏提供資料をもとに作成）
参考：厚生労働科学研究費補助金（健康安全・危機管理対策総合研究事業）分担研究報告書、令和時代の自然災害と健康危機管理：WHOの研究手法ガイダンスを見据えた研究推進（災害関連死認定資料に基づく死亡経路の可視化と予防に資するデータ基盤整備の必要性

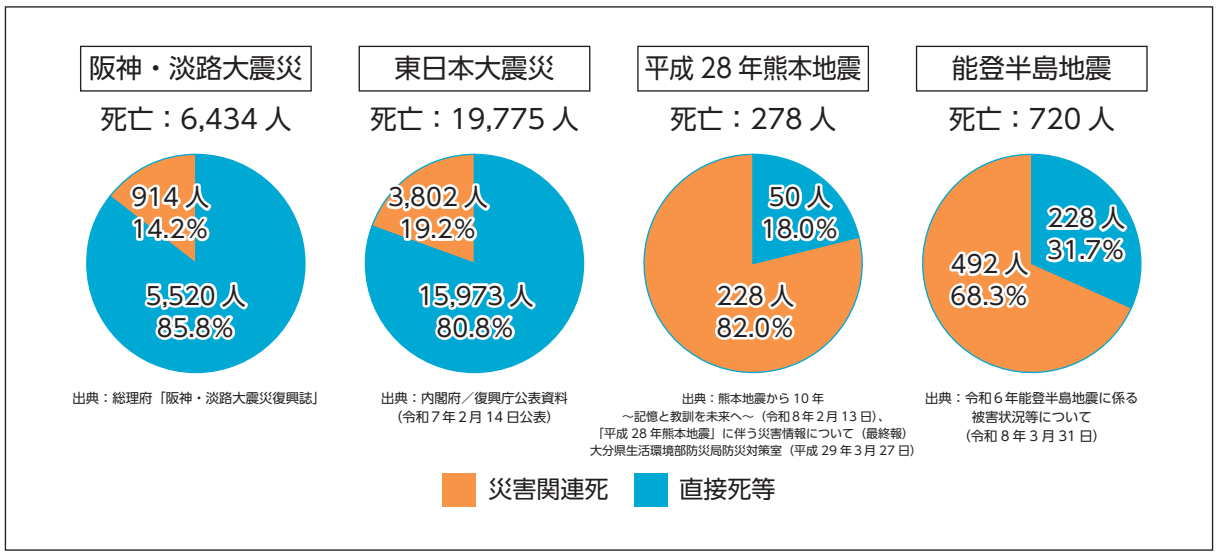


図３．災害ごとの直接死と災害関連死

（注）　図中の災害関連死の人数は、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき申請、認められた人数であり、前頁に記載のあるような避難生活環境等の状況と直接的な関連を示すものではない。

災害関連死の要因には、避難生活における環境の変化に伴う様々な課題が影響し、生活機能低下が起因するといわれています。また、過去の災害における災害発生から死亡までの期間は以下の表のとおりとなっています。

表１．災害関連死　災害発生から死亡までの期間

期　　間	能登半島地震（人数）	能登半島地震割合
１週間以内	24	8.4%
１月以内	72	**25.2%**
３月以内	92	**32.2%**
６月以内	67	23.4%
１年以内	29	10.1%
２年以内	2	0.7%
３年超	-	

内閣府　防災情報のページ　災害関連死事例集を元に作成
https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/kanrenshijirei.html

この表を見ると、1月以内から3月以内にかけて多い傾向にあります。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、特に発災から1～2か月、その後も対応を考える必要があります。

（3）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、被災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ことがあります。一方、被災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。被災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、積極的に関われる状況に至らなかったり、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わ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職員・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不足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・調整を行える担い手が不足しており、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。

現在、全国各地で避難所の生活環境の抜本的な改善を進めるために、避難所の生活環境改善をはじめ、防災・減災に必要な資機材等の整備が進められています。このようなハード整備とあわせて、避難生活支援リーダー／サポーターのような地域人材の育成等のソフト面の充実も並行して進めていく必要があります。

なお、避難所運営に当たっては、内閣府において作成している「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（令和6年12月改定）」に沿って、良好な生活環境の確保に努めましょう。

2 本研修の目的と概要

（1）災害関連死を防ぐために

●被災者の置かれる状況

この図は、これまで様々な災害において避難所運営等に関わってきたNPOが、災害関連死に至るまでの状況を図式化したものです。

災害直後から被災した人たち同士が支えあって、奮闘していますが、被災のショックや厳しい生活環境の中では、体調を崩してしまいやすく、最悪の場合、災害関連死に至ってしまいます。被災地では、医療や福祉のサービス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。

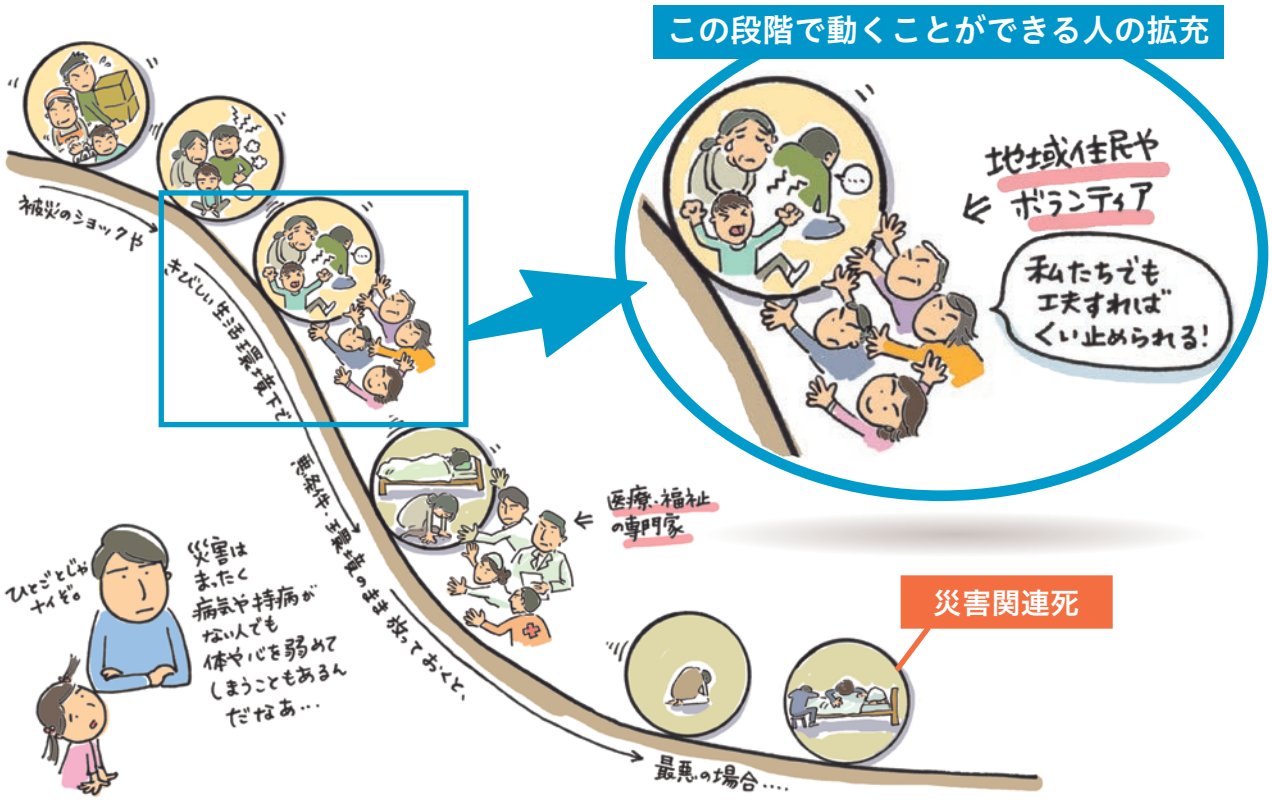


図４．災害関連死を起こさせないアプローチ
（震災がつなぐ全国ネットワーク「災害関連死防止ポスター　解説冊子」をもとに作成）

●期待される役割

避難所の開設後、自治体による公的な支援、避難所の環境整備などが進められますし、医療・福祉等の専門職の人たちによる支援も展開されますが、それだけでは十分とは言えません。

避難所や在宅で避難生活を送る人たちの身近なところで、こうした心身の活力が低下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ぐ役割を果たす人たちの存在が求められています。

前述の「過去の災害における災害発生から死亡までの期間」をみても、災害発生から１か月～３か月が増える傾向があることから、災害直後から１か月程度の間に、自治体や専門職とともにできるだけ生活環境を整え、衛生管理を徹底していくことや、心身の活力が低下した方の存在にいち早く気づくことが大事です。

１か月以上避難所が継続するようになると、自宅等の生活再建ができる人たちから避難所を出るようになる中では、今後の再建の目処が立ちにくい人たちが残っていきます。そういう中で、自らができることを率先して行うだけではなく、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という意識が大事になります。被災者が困っているからといってすべて代わりにやるのではなく、本人の意志や自分のできる範囲を聞きながら、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。

また、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。そのためにも、被災者や運営に関わる人たちとの信頼関係をつくりながら、様々な人たちが一緒になって、解決策を考え取り組んでいくことが期待されます。

このような役割は、医療や保健、福祉の専門職だけではなく、被災者の身近なところで継続して接することができる、地域の人たちに担える部分が多くあるはずです。

（2）避難生活支援リーダー／サポーターとは

●目指す人材イメージ

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。

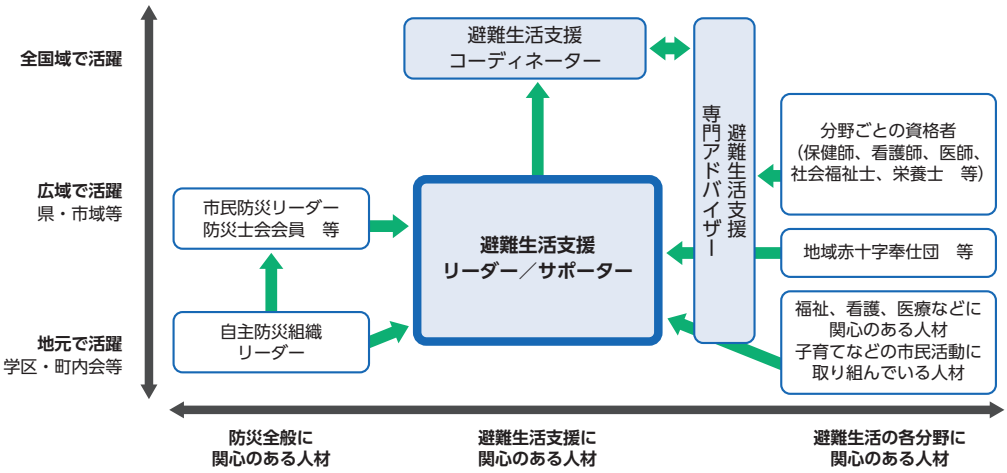


図５．避難生活支援リーダー／サポーターの位置づけ

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、自治体や被災者とともに、避難所の生活環境向上に率先して取り組むことができる人材」を目指しています。

研修を通じて、以下、３つの要素を習得してもらいます。

① 被災者の置かれている状況を理解し、違和感や変化を見つけ、多様性を意識する**「気づく力」**

② 避難所等の環境を整備し、居場所や被災者の役割をつくる**「整える力」**

③ 避難所運営に関わる多様な担い手に気づいたことを共有し、その担い手と一緒に取り組む**「つなぐ力」**



気づく力

違和感や変化を見つけ、
多様性を意識する



整える力

環境を整備し、
居場所や役割をつくる



つなぐ力

多様な担い手へ
課題のバトンを渡す

そのために、避難所運営の基礎知識を学ぶだけではなく、被災者の心情の理解、避難所の環境改善、対人コミュニケーション、避難所運営の担い手との連携・協働について研修を通じて習得することを想定しています。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が大切です。

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ありません。「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。避難所や被災者の困りごとを発見したら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。もし、避難所の中で解決できない課題に直面した場合、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コーディネーター、専門アドバイザーなどの力も借りながら、解決していくことを想定しています。

●リーダー／サポーターという名称併記の意図

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。避難所の確保に向けては、政府として、「災害対策基本法」に基づく指定避難所の指定に加え、指定避難所だけでは避難所が不足する場合等に備えて、協定・届出等による避難所の確保を行うよう、全国の自治体に対して呼びかけています（108,405箇所・内閣府調査・令和７年10月１日時点）。

これらの避難生活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。

（3）研修受講者のイメージ

●地域に根ざした多様な立場の参加

避難生活支援リーダー／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。

被災者の中には、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最大限に活かして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。

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、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、また、保健・医療・福祉などの分野で従事した経験者や各市民団体やNPO・NGOなど様々な分野において学習意欲のある人材等は、研修の受講者として期待されます。

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。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。

同時に、高齢者・障害者・こども・外国人などの支援に関わっている人や、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、研修を通した受講者同士の気づきを促すことができます。

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。

●地域を超えたボランティア人材の参加

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が関わることが望ましいでしょう。

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。

（受講対象者の例）

- 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（こどもの貧困・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）研修のプログラム

●研修プログラム

プログラムは大きく２つにわかれています。事前に都合が良いときに閲覧できるオンデマンド形式の講義を見ていただき、２日間の集合型の演習を行います。

１回の研修あたりの受講人数は、50名程度を想定しています。

受講者には、避難生活支援に関する基礎知識、様々な対応事例などをまとめたテキストを提供します。

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10分・ ５コマ程度	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	２日間	自治体が準備する施設での実施を想定

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：専用ウェブページにログインし受講

●講師

・被災地支援・避難所運営に関する専門性・経験を有する内閣府検討会委員

●コンテンツ

・②の避難所運営演習を円滑に実施するため、事前に理解しておくべき内容を学びます

	項　　目	コンテンツ概要
1	受講者へのメッセージ	・避難生活支援リーダー／サポーター研修紹介動画 ・研修の目的 ・リーダー／サポーターに求められる役割 ・研修の特徴　等
2	多様な被災者への理解と配慮	・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 ・多様性の尊重
3	避難所の課題と生活環境の整備	・避難所の機能 ・生活環境の整備（トイレ・洗面所、衛生環境と健康、生活スペース、入浴、施設の管理・整備、暑さ・寒さ対策、安全管理）
4	対人コミュニケーション	・コミュニケーションの目的 ・被災者の困りごとのイメージ ・大事にすべきポイント ・被災者とのコミュニケーションの事例
5	避難所運営における担い手との連携・協働	・避難所を支える様々な担い手 ・チームワークの大切さ ・避難所における連携・協働の具体例

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

・１日目：10：00－16：00（昼休憩１時間を含む）を想定
・２日目：10：00－16：00（昼休憩１時間を含む）を想定

●ポイント

演習は、５～７名程度のグループにわかれて進めます。はじめて知り合う人同士がお互いのことを知りながら、様々な意見を出し合いながら、グループのメンバーがチーム一丸となって演習に取り組みます。

演習は、グループのメンバーは意見を出し合い、共有し、そこから具体的な対応を話し合って、一緒に取り組みます。その場の状況に合わせて、複数の人たちで話し合って、一緒に悩み、考えて、具体的な行動を起こしていく基本動作は、災害時にも役立ちます。このような一連の流れを、演習を通じて学ぶことができます。

●研修の特徴

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」、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（以下、JVOAD）の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。

〈1日目〉

項　　目	概　　要
（1）開会等 10：00～10：30（30）	○開会挨拶 ○オリエンテーション
（2）プログラム1 多様な被災者の理解と その配慮 10：30～12：00（90）	○講義 ・被災地・被災者への理解 ・災害時における要配慮者の立場例
	○演習 ・被災者と支援者のやり取りを再現した動画を紹介し、紹介された被災者の心情、困りごとを話し合います。
12：00～13：00（60）	昼食・休憩
（3）プログラム2 避難所の課題と 生活環境の整備 13：00～15：40（160）	○講義 ・避難所に必要なスペースとその機能 ・運営に関わる担い手の理解
	○演習 ・再現した避難所のスペースを巡回し、それぞれ「改善点」を話し合い、具体的な改善作業を行います。
（4）クロージング 15：40～16：00（20）	・受講者同士のふりかえり等

〈2日目〉

項　　目	概　　要
（1）プログラム3 対人コミュニケーション 10：00～12：30（150）	○講義 ・避難所におけるコミュニケーションの目的、基本
	○演習 ・「被災者役」「リーダー／サポーター役」「観察者役」の３つの役となり、ロールプレイ形式でコミュニケーションの仕方を体験します。
12：30～13：30（60）	昼食・休憩
（2）プログラム4 運営の担い手との 連携・協働の必要性 13：30～15：40（130）	○講義 ・課題・困りごとを解決するためのポイント ・被災者との情報共有、参加できる場づくり
	○演習 ・プログラム３で扱った4つの被災者のケースについて、考えられる困りごとを整理して、考えられる連携先について話し合います。
（3）クロージング 15：40～16：00（20）	・名簿登録、修了証授与 ・受講者同士のふりかえり等

●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、これは重要な参加のあと押しの理由になりえます。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。

【テキスト、研修当日の配布資料に関する注意点】

- テキストに記載している図や記述を引用する場合は、出典「避難生活支援リーダー／サポーター研修テキスト」と明記してください。
- 当日配布する資料の一部を引用する場合、出典「避難生活支援リーダー／サポーター研修」を明記してください。
- 当日配布する資料の電子データは提供できません。また、資料をスキャンして活用することも不可といたします。
- 研修の演習内容のすべてもしくは一部を他の研修等で利用することはご遠慮ください。
- 研修で使用した動画は提供できません。

(5) 想定される研修の波及効果

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、そして被災者らが中心となり、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いました。

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になります。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、自主避難を含めた被災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（下図で円の中心にいる方々）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。

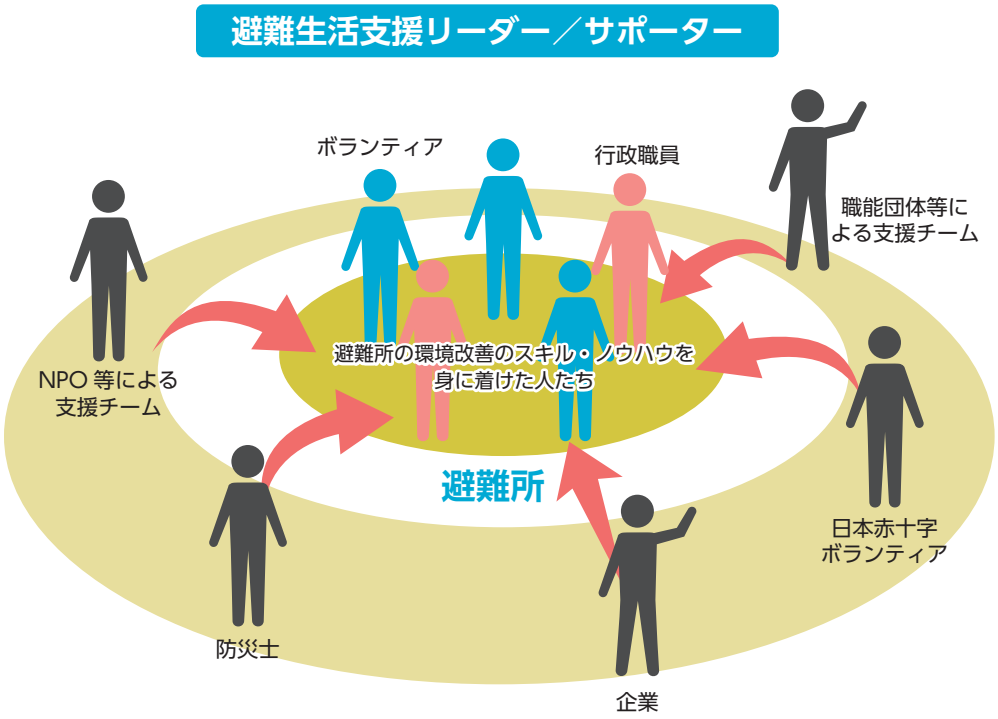


図６．避難生活支援リーダー／サポーターの関わり方のイメージ

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。

(6) 研修の実績と今後の展望

●これまでの実績

令和４年度にスタートした避難生活支援リーダー／サポーター研修は、４年間で、25府県52市町村で実施し、受講者は約2,300人（名簿登録者は約1,800人）となっています（令和８年６月現在）。

これまでの受講者の属性を見てみると、男性・女性の割合はほぼ５割、10代から80代まで幅広い年齢層が参加しており、全体の６割程度を40代～60代が占めています。このようにこれまでの地域防災の研修に比べて多様な立場の方が受講しているのは、開催自治体の尽力があって実現していると言えます。

表２．令和４～７年度 避難生活支援リーダー／サポーター研修の実績

令和４年度	開催県・市町村数	受講者数	修了者数（２日間以上参加者）	名簿登録者数
計	５府県５市町	259	219	193

令和５年度	開催地域	受講者数	修了者数（２日間以上参加者）	名簿登録者数
計	６県６市町	259	238	223

令和６年度	開催市町村	受講者数	修了者数（２日間以上参加者）	名簿登録者数
計	９県10市町	445	404	368

令和７年度	開催市町村	受講者数	修了者数（２日間以上参加者）	名簿登録者数
計	23府県31市町村	1,323	1,232	1,019

合　計	25府県52市町村	2,286	2,093	1,803

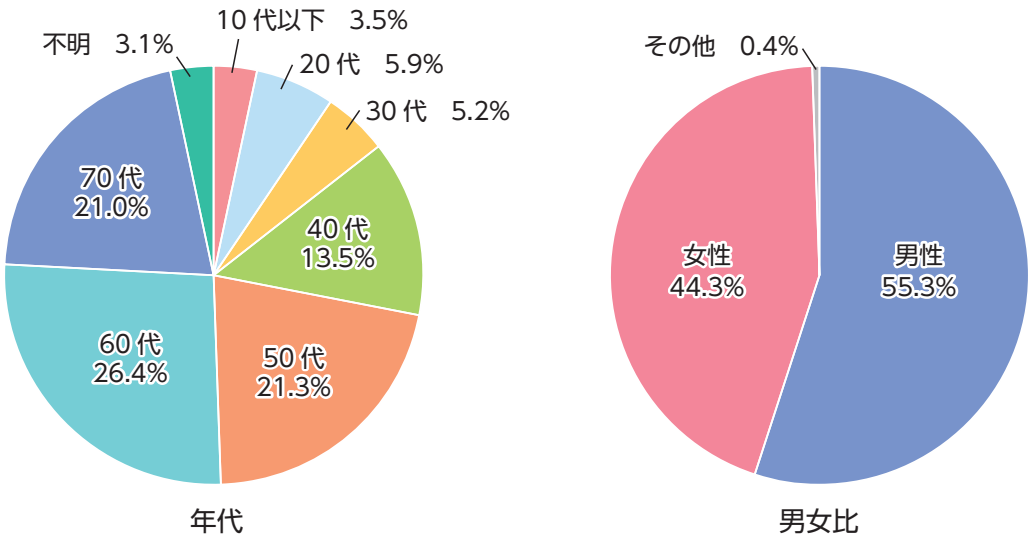


図７．令和４～７年度 避難生活支援リーダー／サポーター研修　受講者の年代とジェンダー比率

令和７年６月に、第１次国土強靱化実施中期計画が閣議決定されました。この中期計画において「発災時における民間・NPO・ボランティア等の環境活動の整備の推進施策　全国の市区町村（1,741市区町村）の地域ボランティア人材育成研修等の開催完了率　１％【令和５年】→50％【令和12年】→100％【令和17年】」が設定されました。

また、「防災基本計画」の令和７年改正では、「国〔内閣府〕及び地方公共団体は、避難生活支援リーダー／サポーター等の避難所運営・避難生活支援に取り組む地域のボランティア人材の育成・確保に努めるとともに、国〔内閣府〕は、登録ボランティア人材のデータベースの整備を図るものとする。」という記載が追加されました。

これに基づき、全国すべての市区町村での開催に向けて、国・地方公共団体が連携して、研修を広げていく予定です。

Ⅱ

基礎編

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す。

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す。

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、具体的な減災へ道のりとなり、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。

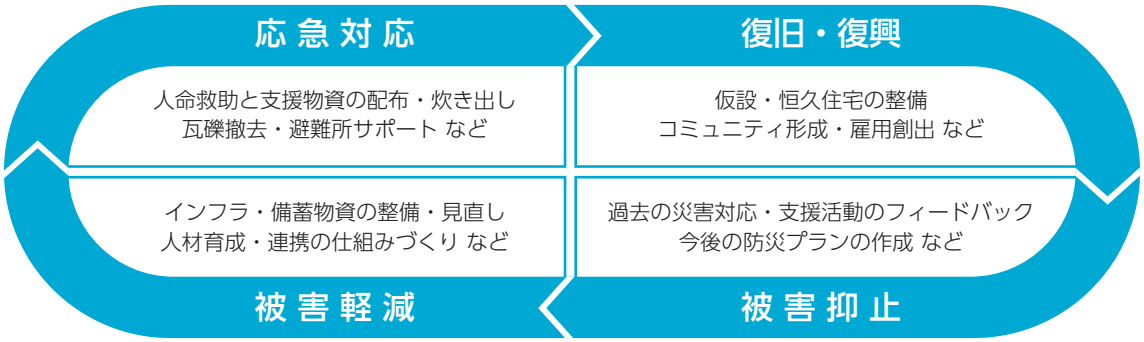


図８．「減災のサイクル」
（出典：ピースボート災害支援センター）

(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。

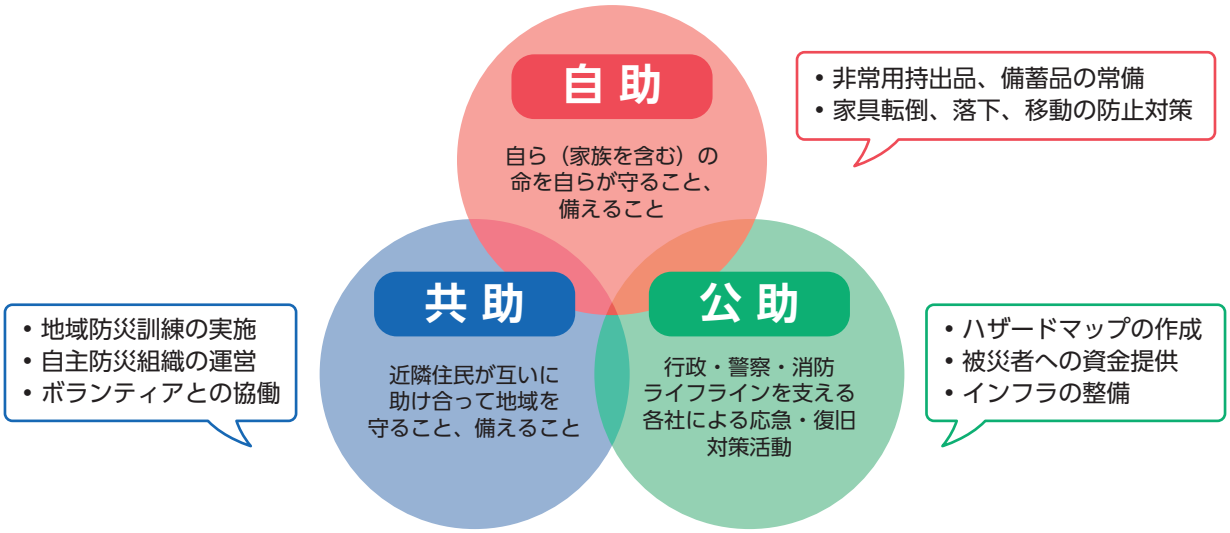


図９．自助・共助・公助のイメージ
（出典：ピースボート災害支援センター）

(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。支援の種類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。

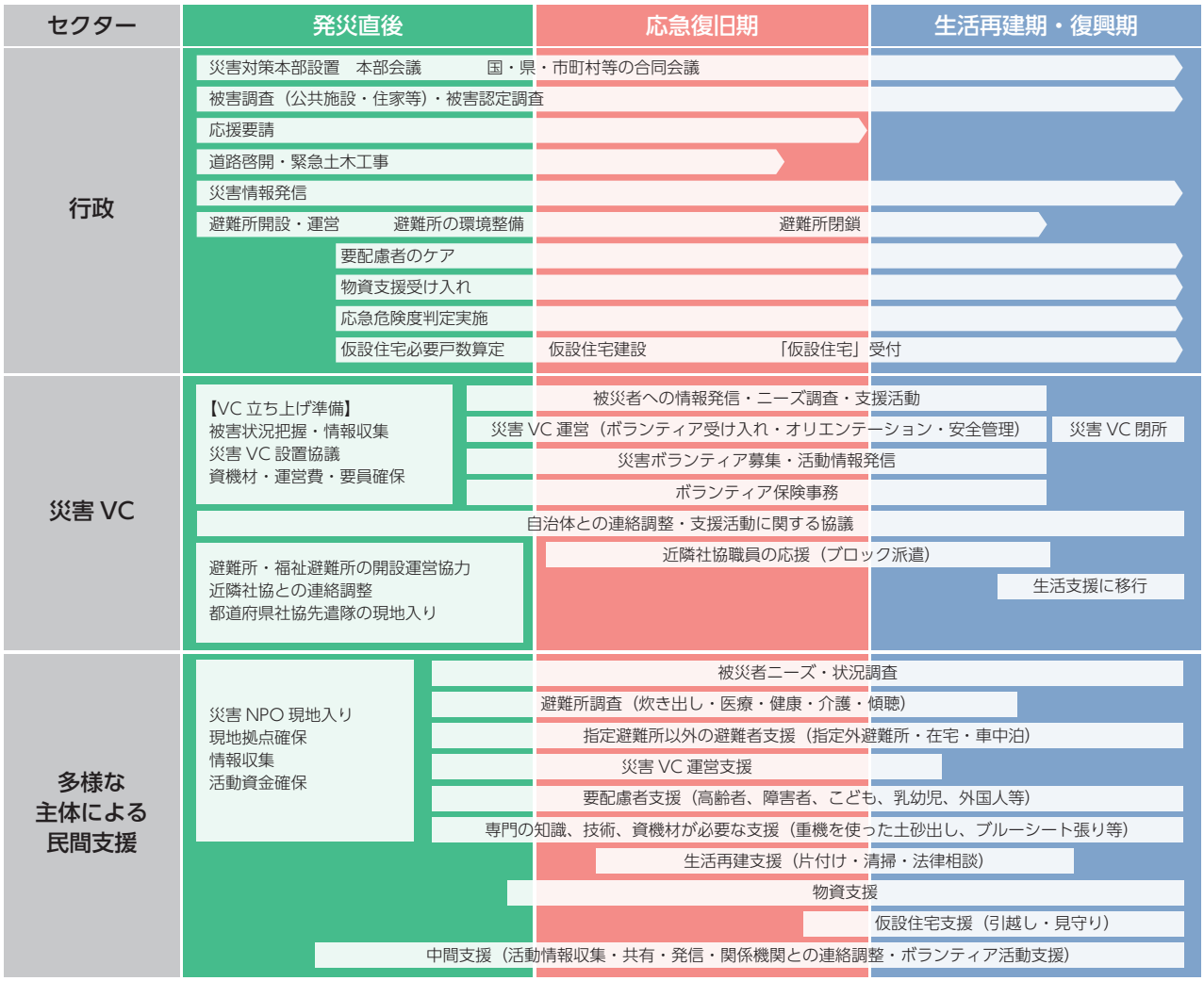
表３．支援の種類

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	食料や生活用品など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	自治体行政や日本赤十字社、共同募金会等を通じて被災者に贈る義援金や、現地で活動する団体等に寄付し、被災地の支援に役立ててもらう支援金（助成金）など。
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。

（ピースボ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・支援の一例を紹介します（下図）。



※災害 VC＝災害ボランティアセンターの略

図10. 災害対応・支援のタイムラインの一例
（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）をもとに作成）

(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。下図では、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／サポーターも、被災者の置かれている状況にあわせて支援に活かされるように、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	応急期	生活再建期	復興期
	避難所	仮設住宅		恒久的な住まい
災害救助法	・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、福祉サービスの提供 ・被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与 ・学用品の給与 ・災害ボランティアセンターの設置・運営 ・住宅の被害の拡大を防止するための緊急の修理（ブルーシートの展張） ・住宅の障害物の除去（除雪を含む）	・応急仮設住宅の供与 ・日常生活に必要な最小限度の部分の修理 ・被服、寝具その他生活必需品の給与または貸与 ・学用品の給与	・応急仮設住宅の供与	
被災者生活再建支援法			・支援法の適用 ・基礎支援金の支給	・加算支援金の支給
その他	・人命救助 ・公営住宅の一時入居 ・プッシュ型支援（物資支援）	・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 ・被災者見守り・相談支援	・災害弔慰金、災害障害見舞金の支給 ・災害援護資金の貸付 ・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	・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11．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に関する基本的な計画を「防災基本計画」といい、これを基にして指定行政機関（中央省庁）や指定公共機関（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、河川氾濫、大雨、土砂災害、高潮に関する情報等は、これまで警戒レベルとの対応が複雑でわかりにくくなっていましたが、令和８年５月下旬頃から新たな防災気象情報の運用が開始されました。自治体や気象庁等から発表される防災情報について、住民がとるべき行動を直感的に理解しやすくなるよう、５段階の警戒レベルに対応し、避難の判断をしやすくなっています。

さらに、令和７年の改正では、高齢者等の要配慮者、在宅避難者など多様な支援ニーズに対応するため、災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加するとともに、災害対策基本法においても「福祉サービスの提供」を明記し、在宅、車中泊で避難生活を送る要配慮者に対しても、福祉的支援の充実を図る規定が設けられました。また、避難所の運営支援、炊き出し、被災家屋の片付け等の被災者援護に協力するNPO・ボランティア団体等を国が「被災者援護協力団体」として登録する制度を創設しました。



図12. 新たな防災気象情報・避難情報等

※１　市町村が災害の状況を確実に把握できるものではない等の理由から、警戒レベル５は必ず発令される情報ではありません。
また、警戒レベル相当情報（氾濫発生情報、土砂災害警戒情報など）が発表されたとしても、必ずしも同時刻に同レベルの避難情報が発令されるものではありません。

※２　警戒レベル３は、高齢者や障害のある人、妊産婦、乳幼児連れの人など、避難に時間がかかる人は避難を開始するタイミングです。それ以外の人も、必要に応じ普段の行動を見合わせ始めたり、避難の準備をしたり、危険を感じたら自主的に避難するタイミングです。

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、災害により被害を受け又は被害を受けるおそれのある者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の一部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、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、被災者の救出、医療・助産、福祉サービスの提供、被災した住宅の応急修理や障害物の除去などの救助項目があります。

これらの救助項目は、救助の程度、方法及び期間に関する基準が定められており、この基準に基づいて救助は行われ、一部は国庫負担となります。その基準によっては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、いわゆる「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、次のページ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４．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
主に生活環境の整備に関すること	・プライバシー保護のため等のテント・パーティション、環境整備のための段ボールベッド・エアベッド等の簡易ベッド購入、毛布・シーツ等のクリーニング費用・リパック費用、緩衝材としての畳、カーペットのレンタル※ ・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※ ・被災者のためのタオル、下着類、歯ブラシ、消毒液、石鹸、生理用品、市販薬、新聞紙等の購入、携帯電話の充電器等のレンタル※
主に衛生及び暑さ対策に関すること	・被災者用の仮設風呂、簡易シャワー室、仮設ランドリー（洗濯機、乾燥機）、ランドリーカー、仮設トイレやトイレカー等各種トイレ、授乳室の設置 ・入浴支援施設での入浴料と送迎に要する費用 ・暑さ・寒さ対策として、エアコン、扇風機、ジェットヒーター等のレンタル※
主に食事に関すること（炊き出しその他による食品の給与」の項目）（温かく栄養バランスのとれた食事のために）	・調理師等の炊き出しスタッフの雇い上げ（「賃金職員等雇上費」の項目） ・炊き出しのための食材、調味料等の購入、調理器具等炊き出し用の資機材のレンタル、炊事場の確保やキッチンカーの派遣 ・被災者用の弁当等の購入（地元飲食業者等の活用を想定）
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
主に要配慮者に関すること	・高齢者用おむつの購入、ストーマ用装具等の器材、補聴器、車いす、酸素ボンベ等の補装具のレンタル ・粉ミルク・液体ミルク、離乳食、乳幼児用おむつの購入 ・翻訳機器のレンタル※、通訳スタッフの雇い上げ

※レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない。なお、購入した器材（物）は、原則として残存資材等として換価処分すること。当該収入金額は避難所設置費用から控除すること。

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、詳細は下表のURLを確認してください。

表５．主な災害救助項目と対象経費

救 助 項 目	内　　容
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、トイレットペーパー等） 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、スポットクーラー等（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）

※令和８年６月事務取扱要領では、熱中症対策として、災害により冷房器具を喪失した世帯に対するスポットクーラー等の貸与について、特別基準により対応可能である旨、記載。

詳しくは災害救助法　https://www.bousai.go.jp/oyakudachi/info_saigaikyujo.html　を参照

③罹災（りさい）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１～２階建ての木造・プレハブの場合には、浸水深による判定を行うことができます（右図左：浸水被害）。また、土砂等が住家及びその周辺に一様に堆積している場合、潜り込みによる判定を行うことができます（右図右：土砂災害）。

さらに、令和７年７月には、発災時に罹災証明事務に関するマネジメント経験等を有する自治体職員を被災市町村へ派遣できるよう、当該職員を平時より「罹災証明コーディネーター」として登録する制度（罹災証明コーディネーター登録制度）ができました。庁内に経験のある職員が少ないなど、円滑な罹災証明事務の実施体制に懸念がある場合には、速やかに同制度に基づく派遣要請を検討することも有効です。

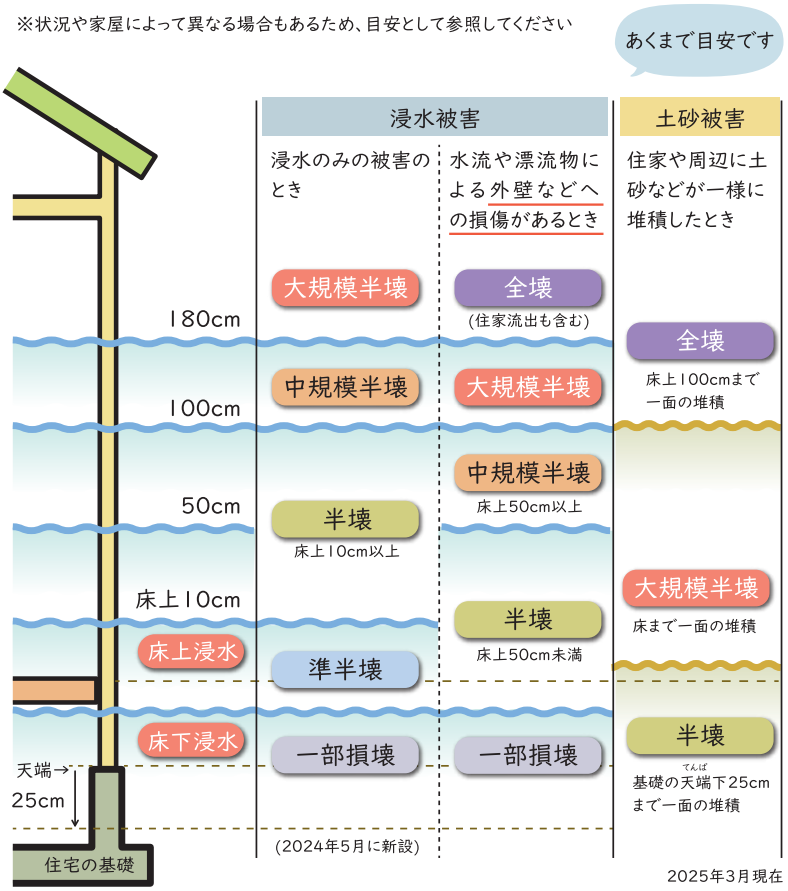


図13. 水害時における被害認定の目安（木造戸建住宅の場合）
出典：震災がつなぐ全国ネットワーク「「水害にあったときに」～浸水被害からの生活再建の手引き～」

《「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

令和７年７月時点

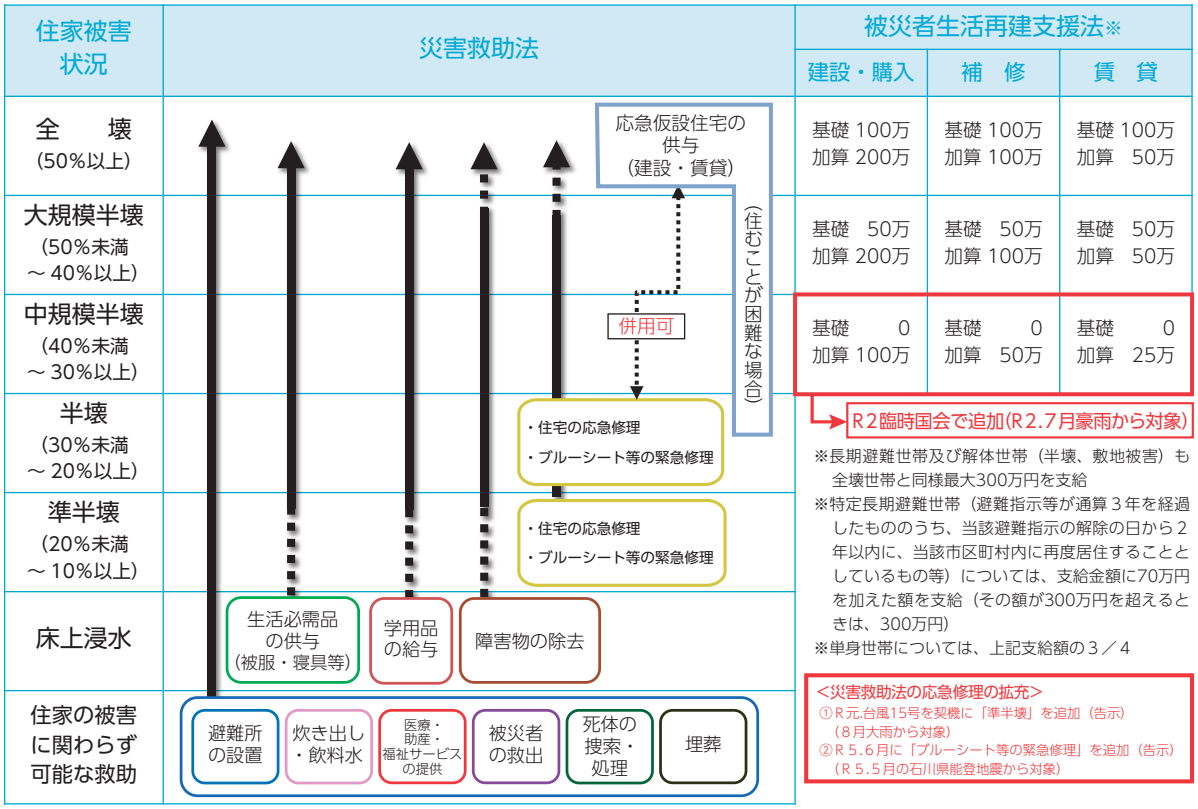


図14．災害救助法と被災者生活再建支援法の運用の考え方について（内閣府資料）

（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

（住宅の被害の拡大を防止するための緊急の修理）

地震等により、住家が準半壊以上（相当）の損傷を受け、雨水の浸入等を放置すれば住家の被害が拡大するおそれがある屋根、外壁、建具（玄関、窓やサッシ等）等の必要な部分に対して、ブルーシートの展張などを行い、被災直後の降雨によって住宅の被害が拡大しないようにすることを目的としています。

具体的な実施内容については、次に掲げるものがあります。

・屋根等に被害を受け、雨漏り又は雨漏りのおそれがある住家へのブルーシート等の展張
・損傷を受けた住宅の外壁や窓硝子へのブルーシートの展張やベニヤ板による簡易補修による風雨の浸入の防御
・アパートやマンション等の外壁材（タイルやモルタル等）の剥落に伴う落下防止ネットの展張（損傷した住宅前の歩行者の安全確保（２次被害防止）のため）など

（日常生活に必要な最小限度の部分の修理）

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。）本制度は都道府県又は市町村が業者に依頼して実施します。

令和８年４月時点の基準（消費税込み）において、応急修理が可能です。

・１世帯あたり、半壊以上：757,000円以内、準半壊：367,000円以内

出典：災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成25年内閣府告示第228号）５P

また、応急修理の期間が１ケ月を超えると見込まれる者であって、災害のため住家が半壊又は半焼し、補償を行わなければ住家としての利用ができず、自らの住家に居住することが困難である者については、応急仮設住宅を使用することが可能です。（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。

※都道府県独自の被災者生活再建支援制度は以下を参照

参考：https://www.bousai.go.jp/taisaku/seikatsusaiken/pdf/dokujishien_4.pdf

表６．被災者生活再建支援制度　支援金の支給額（内閣府資料）

	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そのほかの制度

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。それぞれ窓口に問い合わせて手続きする必要があります。

人的被害、住家被害、交通・ライフライン等の被害などの影響が著しく異常かつ激甚な非常災害の場合「特定非常災害」に指定されます。※「特定非常災害」に指定されることで、以下の措置が講じられます。

・運転免許のような許認可等の存続期間（有効期間）の延長
・各種届出などの法令上の義務を履行できない場合の免責期限を設定（処分や刑罰を受けない）
・法人に係る破産手続開始の決定の留保
・相続放棄等の熟慮期間の延長
・民事調停の申立手数料の免除

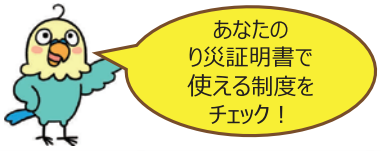
※令和６年能登半島地震、令和２年７月豪雨、令和元年台風第19号、平成30年７月豪雨、平成28年熊本地震、東日本大震災等にて指定された

表７．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）

自治体によって独自の支援制度があるほか、災害後に新たに創設される場合もあります。また、災害の規模や被害の程度、お住まいの自治体、時期などによって使える支援制度は異なります。そのため、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、経済的な支援やこどもの学び、保健衛生等の生活支援などが行われます。



支　援　制　度　一　覧　表

2026年 4月 27日版
制作　弁護士　永野　海

：原則、災害救助法の適用が必要
：それぞれの制度等の適用や実施が必要
：原則、被災者生活再建支援法の適用が必要
＊ 災害弔慰金・災害障害見舞金

最新版のDL

	被災直後（無理しないで）			住まいへの支援				もらえるお金				借りられるお金				その他の支援		
	ボランティアや専門家への相談	自治体による土砂撤去	火災・地震保険共済などの確認	応急修理制度（2026年基準）	応急仮設住宅	公費解体	災害公営住宅	被災者生活再建支援金 ※単身は4分の3の金額 基礎支援金	被災者生活再建支援金 ※単身は4分の3の金額 加算支援金 住居の再建方法で金額が変わる	義援金	＊災害弔慰金	自治体独自の支援金・補助金	社会福祉協議会の貸付	災害復興住宅融資	災害復興住宅融資の高齢者返済特例	災害援護資金貸付	被災ローン減免制度	雑損控除	その他
全　壊	困りごとは遠慮なく相談をして下さい	自治体ごとに時期・内容に違いがあります	水災補償の加入や金額も確認をしましょう	75.7万円	○	○	○	100万円	建設・購入 200万円 修理 100万円 民間賃借 50万円	義援金配分委員会が配分方法を決定	避難中の災害関連死の時も申請を忘れずに ※5	定期的に自治体からの情報をチェック	生活、住宅、福祉、教育など様々な貸付あり	住宅金融支援機構が行う住宅再建用の融資	60歳以上なら返済が利息のみの特例融資も	最大350万円	住宅ローンなど個人ローンが減免される制度	災害の損害を所得控除（確定申告必要）	右上のQRコードから
半壊など＋建物解体								50万円											
大規模半壊				75.7万円		△ ※3	△ ※4		建設購入 100万円 修理 50万円 民間賃借 25万円							△ ※6			
中規模半壊					△ ※2														
半　壊				36.7万円															
準半壊																			
一部損壊（床下浸水も）																			
長期避難世帯 ※1							※4	100万円	上記全壊と同じ支援金										

※1　災害の危険継続などで長期にわたり居住不能と都道府県から認定された世帯のこと。被災者生活再建支援法で「全壊」の扱いになります。

※2　大規模な災害では、半壊以上の世帯や、二次災害の危険、ライフライン停止などで自宅からの長期避難が必要な方の入居可能性もあります。

※3　特定非常災害などでは、半壊以上の建物も公費解体の対象になることがあります。ただし、修理か解体かは焦らずに検討を。

※4　大規模な災害では、全壊だけでなく、半壊以上の方なども入居できることも。入居には自治体ごとに条件があります。家賃は必要です。

※5　生計維持者の死亡で５００万円、その他の方の死亡で２５０万円。重度障害の場合には、前記のそれぞれの半分の額が支給されます。

※6　世帯主の１か月以上の負傷、家財の３分の１の損害（浸水被害も）でも各１５０万円まで借入れできる可能性。

図15．り災証明書の種類と使える支援制度の関係をまとめた表
（弁護士 永野 海、ひさぽ（被災者支援情報さぽーとページ）に一部補足）

★コラム：「支援金」「義援金」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、「支援金」と「義援金」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。

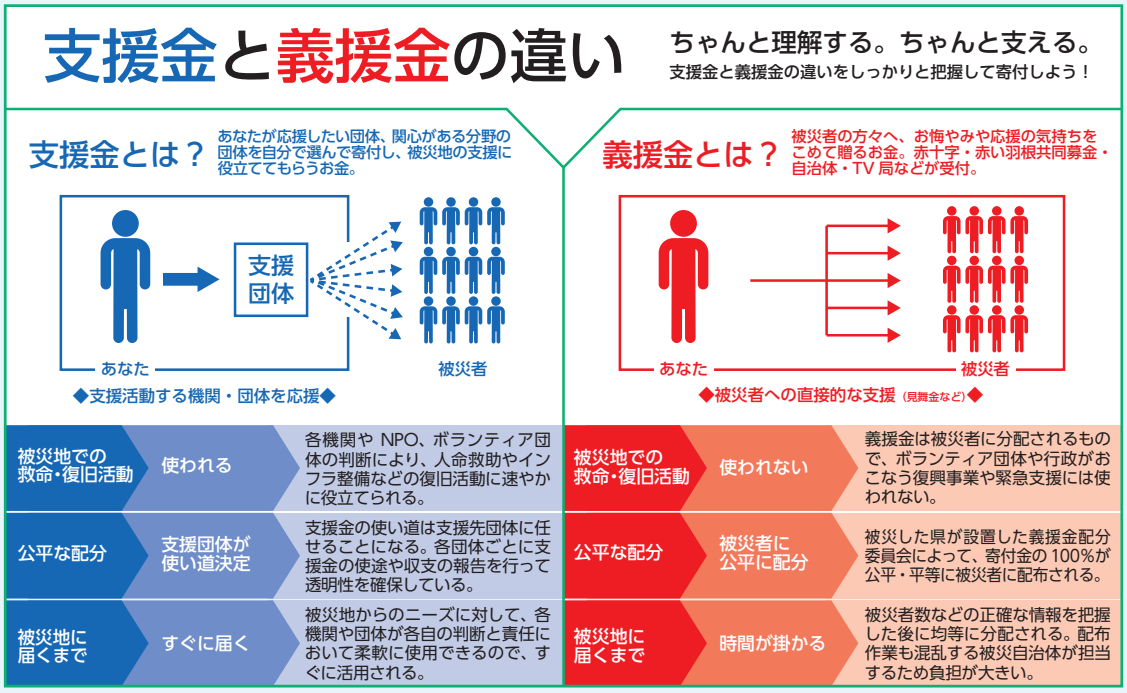


図16. 支援金と義援金の違い
（日本財団「支援金と義援金の違い」をもとに作成）

●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す。
- 被災者支援の制度の多くは、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紹介します。

表８．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
指定避難所および 協定・届出等避難所	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施設または協定・届出等により確保している施設（要配慮者とその家族の滞在を想定した福祉避難所を含む）
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（前述以外の避難先）

過去の大規模災害では、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ありました。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な避難所に支援が集中し、数十人が避難する小規模な避難所には、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」、「情報発信の場所」、「情報を収集する場所」、「在宅避難者等が必要な物資を受け取りに来る場所」などの役割があるため、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９．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ことが期待されます。
- 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避難所の運営における連携・協働の重要性

市町村が指定する避難所では、被災者・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、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。様々な立場の担い手が協力できる体制づくりがかかせません。特に、自治体職員は災害時には膨大な業務が発生します。また、避難者自身が自治体職員任せになってしまうのもよくありません。避難者が自立に向け、元の生活に速やかに戻ることができるよう、避難者自身で運営することが非常に重要になります。

さらに、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・福祉などの専門チームや、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、何百人、何千人にも上る被災者への対応は、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。

避難生活支援リーダー／サポーターは、被災の状況によって避難所運営の担い手の立場が変わります。自らが被災し、避難所に避難した場合は、「被災者」の立場で避難所の運営に関わることになります。自らの被災の程度が低い、または被災していない場合は、「ボランティア」の立場でサポートすることになります。

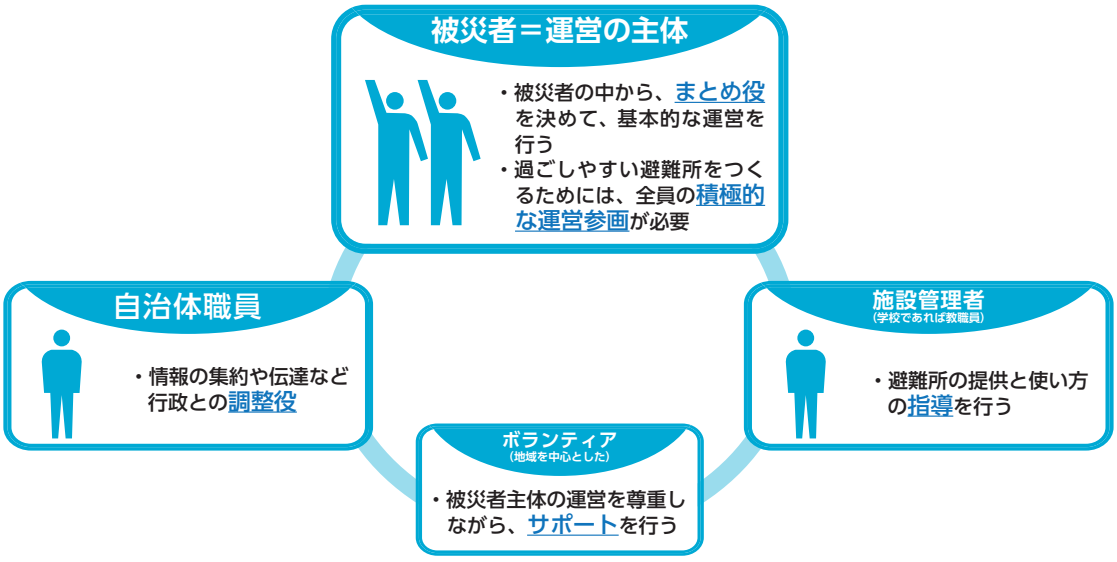


図17. 避難所運営の主な担い手
（ピースボート災害支援センターの資料をもとに作成）

②避難所のフェーズごとの変化

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。

そのあと、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・入居時期など、個別の事情を十分に考慮する必要があります。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。

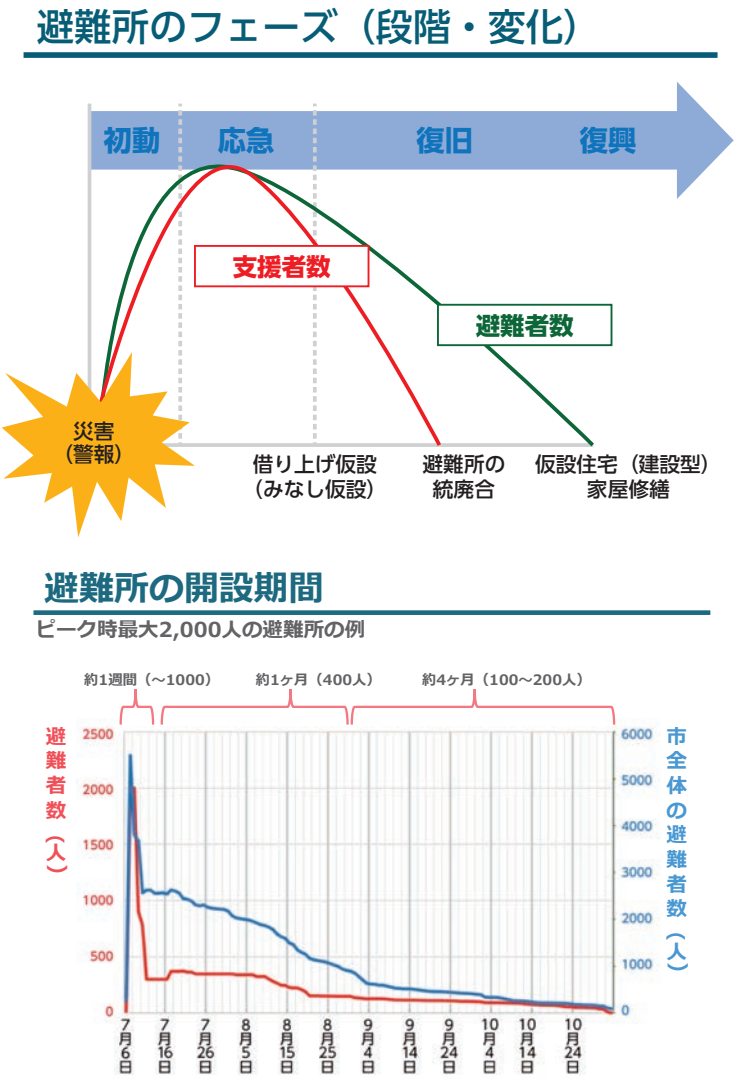


図18. 避難者数と避難生活のフェーズの変化
（出典：ピースボート災害支援センター）

③被災者による主体的な運営体制

避難所運営は、施設の責任者や派遣された行政職員、外部の支援者だけで取り組めるものではありません。被災者と支援者が、ともに主体的に協力しあいながら取り組んでいくことが大切です。

その理由としては、まず、地元のことは被災者のほうが良くわかっているため、そうした情報に基づいて運営を行うことの重要性が挙げられます。

加えて、被災して先が見えにくい状況の中で、外部の支援者からお世話されるだけで、何の役割も持たない受け身の状態が長く続くと、運動不足になる、生活のリズムをつくることができない、復興にむけて前向きな気持ちになることができないなど、被災者の方々の心身の健康を損なうことも少なくないためです。

避難所の「自主運営」ということもありますが、被災者の避難所運営への参画は、単なるマンパワーの問題だけではない、避難所運営の質、被災者支援の質にかかわることでもあるのです。

ただし、被災者が避難所運営に関わると一言にいっても、年齢や性別、家庭や生活環境、地域性など、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、被災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ないようにしましょう。例えば、高齢の被災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う、日中は仕事等で外出する被災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、被災者層と家庭背景等の状況に応じて被災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。

被災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ことでやりがいや自尊心が守られ、生活再建に向けた活力へとつながります。

さらに、運営に関わる人が増えることで、被災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、被災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、つい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際は、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）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（他県からの応援保健師等チーム、DHEAT含む）、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、こども支援等）、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。

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。そのためにも、信頼関係づくりや一緒に解決策を考え取り組んでいく「協働」への積極的な姿勢を忘れてはなりません。

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。外部からの応援を上手に受け入れることで、圧倒的なマンパワー不足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。

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。

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等の地縁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。

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育成を進めることや、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と、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くことは喫緊の課題と言えます。

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、自治体からの様々な依頼による増大、活動のマンネリ化などの課題が指摘されています。地縁組織だけでは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。

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。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はほとんどなされていない場合も考えられます。

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、地域組織の他にも民生委員・児童委員、福祉委員や地区社協の関係者、PTA、こども会、青少年健全育成委員など地域に根差した活動をする人もいます。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。利用計画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

災害時、被災した市町村では、短期間に膨大な災害対応業務が発生します。救命救助、インフラ復旧などと並行して、被害状況の把握、避難所の開設、避難所への被災者の受け入れ、水・食料の確保、物資支援の要請、避難所の衛生環境の確保など、被災者への対応も様々な対応が求められます。

そういった状況を踏まえて、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が示されています。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10. 避難所運営に関わる担当部署（課）の例

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

（「避難所運営ガイドライン（内閣府）」をもとに作成）

④他自治体からの応援職員

災害時には、開設した避難所や避難者の数が多くなれば、これらの業務に膨大な人員が必要となり、被災市町村の職員のみで対応することは非常に困難となります。そのため、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）。

また、総務省、地方三団体、指定都市市長会により構築された「応急対策職員派遣制度」による支援の仕組みがあります。具体的には、災害マネジメント総括支援員（略称は、GADM（ギャドム）＝General Adviser for Disaster Menagement）、災害マネジメント支援員等で構成される「総括支援チーム」による被災市町村の長への助言、被災市町村における応援職員のニーズ等の把握などを行う災害マネジメント支援や、被災市町村ごとに都道府県または指定都市を原則として１対１で割り当て、避難所運営、罹災証明書交付等の災害対応業務を行う「対口支援方式」による応援職員の派遣を行うものです。

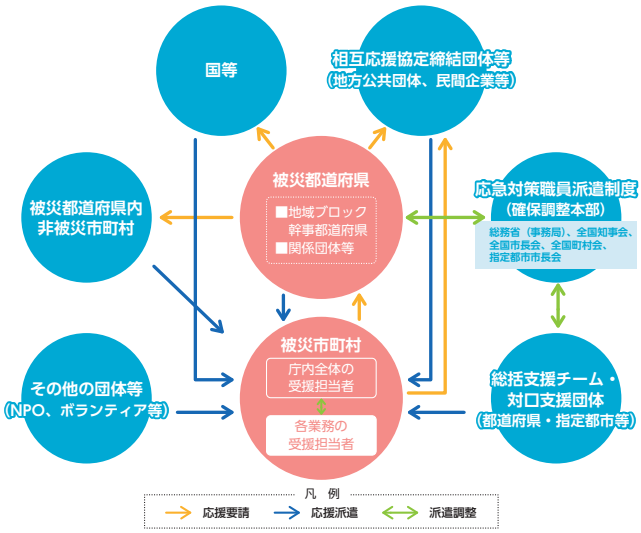


図19．市町村における災害時応援受援のイメージ
（内閣府「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引」をもとに作成）

「保健師等チーム」は、甚大な被害をもたらす災害時に、要請に基づいて被災地の市区町村や保健所に他地域から派遣される支援チームで、被災地自治体の保健師の活動の一端を担います。保健師等チームの構成員は、保健師の他に、薬剤師、管理栄養士、事務職などで構成されます。保健師等チームの活動の基本は被災地の保健師等の支援で、その主な活動を以下にまとめました。

●地域住民への健康支援活動

・健康管理、健康相談（相談体制整備、相談窓口の周知）
・要配慮者の安否確認、支援調整（関係機関、支援チーム等との連携）
・避難生活の衛生管理、環境整備（衛生のための物品確保を含む）
・二次健康被害予防対策（感染症、こころのケア、生活不活発状態予防等）

●健康ニーズと資源の情報把握と活用（企画・実施・分析・提言）

・健康ニーズや避難生活等の状況調査と活用
・保健・医療・福祉に関する地域資源に関する情報把握と活用

●保健活動の本部運営、活動計画立案、施策化

・医療福祉看護等支援チームの受け入れ（要請・調整・終了判断等）
・自治体間（市区町村・保健所・都道府県）の連携調整
・中長期の被災地での保健活動に向けた施策化（提案）
・通常業務再開に向けたロードマップ（道筋）の作成

⑤職能等による専門チーム

大規模災害が発生した場合には、被災した都道府県の災害対策本部の下に、「保健医療福祉調整本部」が設置されます。この調整本部は、保健医療福祉活動チームの派遣調整、保健医療福祉活動に関する情報連携、情報整理及び分析等の総合調整を一元的に実施します。

調整本部には、要請（必要）に応じて、DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム）が派遣されます。また、調整本部で派遣調整する「保健医療福祉活動チーム」は、DMAT、JMAT、日本赤十字社の救護班、国立病院機構の医療班、歯科医師チーム、薬剤師チーム、看護師チーム、保健師チーム、管理栄養士チーム、DPAT等で構成されています。必要に応じて上記の調整本部のほか、保健所、避難所等の各所に派遣され、支援活動を行います。

これらの専門チームは、それぞれの専門的な知見、経験から、被災者の健康・衛生管理等に対して、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。

表11．主な職能等による専門チーム

名　称	概　要	事務局
災害派遣 医療チーム (DMAT)	●医師、看護師、業務調整員（医師・看護師以外の医療職及び事務職員）で構成され、大規模災害や多傷病者が発生した事故などの現場に、急性期（おおむね48時間以内）から活動できる機動性を持った、専門的な訓練を受けた医療チーム ●医師１人、看護師２人、業務調整員１人（薬剤師、診療放射線技師、臨床工学技士、理学療法士、事務員等）の３職種による計４人１チームを基本構成 ●派遣時期：災害発生直後の急性期（おおむね48時間以内）	独立行政法人 国立病院機構本部 （災害医療センター ／大阪医療センター）
日本赤十字社 救護班	●医師、看護師等で編成され、他の救護団体と協力しながら救護所の設置、被災現場や避難所での診療、こころのケア活動など行う医療チーム ●基本編成は、医師１人、看護師長１人、看護師２人、主事（管理要員）２人の計６人、それに加え、必要に応じて薬剤師や助産師、こころのケア要員の帯同が可能 ●派遣時期：被災地の医療機能が回復するまでの期間	日本赤十字社本社 ／各支部
災害時 健康危機管理 支援チーム (DHEAT)	●被災した地方公共団体の災害対策本部保健医療部門等の指揮調整機能（マネジメント）の応援を行う、都道府県及び政令指定都市の職員によって組織される災害時健康危機管理支援チーム ●１班当たり５名程度で構成（公衆衛生医師、保健師、業務調整員（ロジスティクス）、薬剤師、獣医師、管理栄養士、精神保健福祉士や臨床心理技術者等を含めて適宜構成） ●派遣時期：急性期～亜急性期、発災から数週間程度で活動	一般財団法人 日本公衆衛生協会
災害派遣 精神医療チーム (DPAT)	●災害発生時における精神保健医療機能の一時的な低下や、災害ストレスに対応するため、専門性の高い精神科医療の提供と精神保健活動の支援を行う災害派遣精神医療チーム ●精神科医師、看護師、業務調整員で構成。現地のニーズにあわせて児童精神科医、薬剤師、保健師、精神保健福祉士や臨床心理技術者等も調整 ●派遣時期：発災後おおむね48時間以内	公益社団法人 日本精神科病院協会

名　称	概　要	事務局
災害派遣 福祉チーム (DWAT)	●災害時における、長期避難者の生活機能の低下や要介護度の重度化など二次被害防止のため、一般避難所で災害時要配慮者（高齢者や障がい者、こども等）に対する福祉支援を行う福祉専門職で構成するチーム ●一定の研修を受けたチーム員４～６名程度 ●派遣時期：応急期（災害発生１ヶ月）	中央センター（全社協）／都道府県によって自治体もしくは社協
日本栄養士会 災害支援チーム (JDA-DAT)	●日本国内外で大規模な地震、台風等の自然災害が発生した場合に、迅速に被災害地内の医療・福祉・行政栄養部門等と協力して緊急栄養補給物資等の支援を行う管理栄養士・栄養士のチーム ●管理栄養士・栄養士。研修を積んだリーダー・スタッフ３名と被災地の管理栄養士または栄養士１名、計４名程度のチーム ●派遣時期：急性期の72時間以内。状況に応じて継続的に派遣	公益社団法人 日本栄養士会
日本災害 歯科支援チーム (JDAT)	●災害発生時の緊急災害歯科医療や、避難所等における口腔衛生を中心とした公衆衛生活動を通じて被災者の健康を守り、地域歯科医療の復旧を支援するチーム ●歯科医師、事務職もしくは歯科衛生士・歯科技工士３～４名程度で構成 ●派遣時期：災害発生後おおむね72時間以降	公益社団法人 日本歯科医師会
災害支援ナース	●看護職能団体の一員として、被災した看護職の心身の負担を軽減し支えるよう努めるとともに、被災者が健康レベルを維持できるように、被災地で適切な医療・看護を提供する役割を担う看護職のチーム ●都道府県看護協会の会員で、実務経験年数が５年以上、災害支援ナース養成のための研修を受講、所属施設がある場合には、登録に関する所属長の承諾 ●派遣時期：災害発生３日以降～１カ月間（災害サイクルフェーズ２～３以降）	公益社団法人 日本看護協会
災害リハビリテーション 支援チーム（JRAT）	●災害発生時に避難所の環境整備及び要配慮などの生活不活発状態予防など早期からの自立生活再建、復興を目指して支援を行うチーム ●発災直後から、被災地の地域JRAT本部の立ち上げやその他初動対応を行い、避難所でリハビリテーション支援活動を行う ●派遣時期：災害発生１ヶ月程度	一般社団法人 日本災害リハビリテーション支援協会

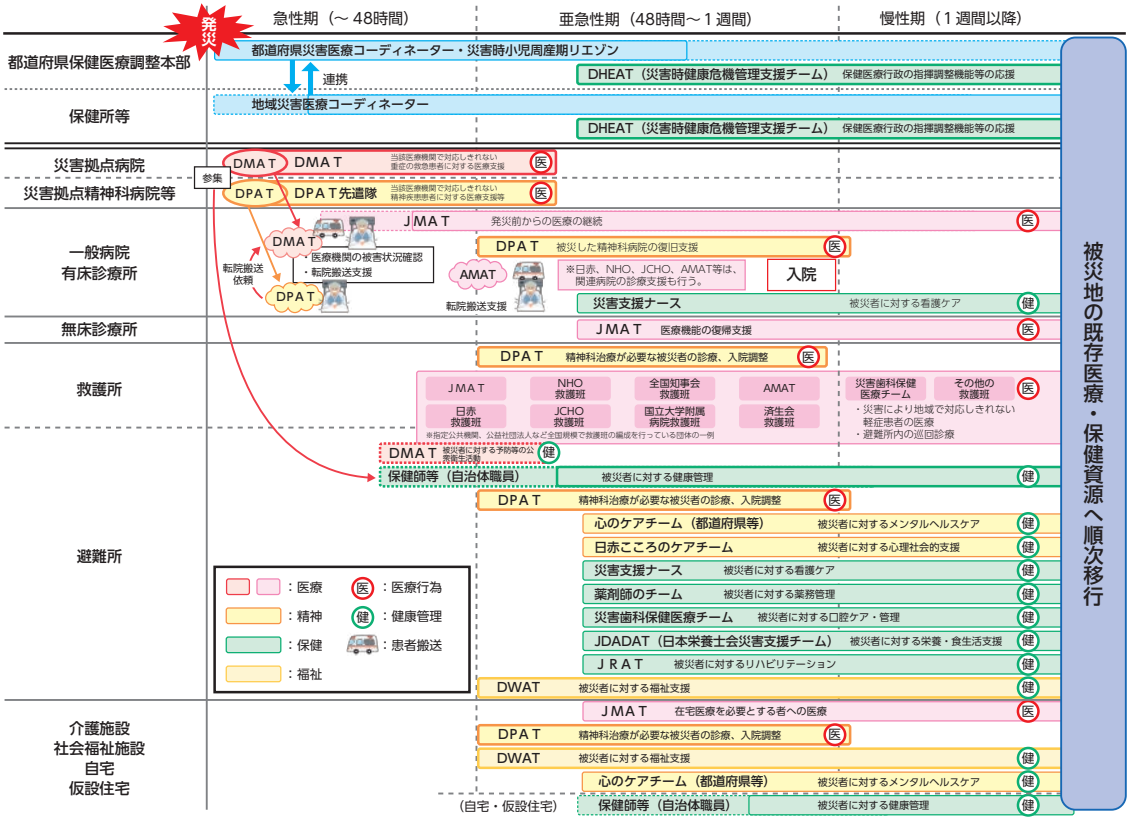


図20. 災害時における被災地外からの医療・保健・福祉に関わるチームの一例
（出典：厚生労働省　医療・保健・福祉と防災の連携に関する作業グループ配布資料（厚生労働省大臣官房厚生科学課）

★コラム：つながりが命を守る ― DWATが支える避難生活 ―

避難所で生活する高齢者や障害のある人、乳幼児やこどもは、慣れない環境や生活の変化によって心身に大きな負担を受けやすく、特別な配慮や継続的な支援が必要となります。こうした要配慮者を支える専門チームがDWAT（災害派遣福祉チーム）です。DWATは、社会福祉士や介護福祉士、介護支援専門員（ケアマネジャー）、保育士などの福祉専門職で構成され、災害時には被災地からの要請を受けて避難所や福祉避難所などへ派遣されます。避難者一人ひとりの状況を把握し、生活環境の調整や必要な福祉サービスにつなげるほか、医療チームや自治体と連携しながら健康状態の悪化や災害関連死の防止に取り組みます。

実際に、ある地震災害の避難所では、「これからどのように生活していけばよいのか分からない」といった不安の声が多く聞かれました。また、周囲との交流が減少し、高齢者やこどもが閉じこもりがちになるなど、孤立の問題も生じていました。こうした状況に対し、DWATは保健師などと連携して個別の聞き取りを実施し、生活上の不安や健康状態を丁寧に把握しました。そのうえで、医療チームや自治体と情報共有を行いながら、必要な福祉サービスや生活再建支援につなげる調整を行いました。また、住民の協力を得て交流の機会やこどもの遊び場を設けることで、人と人とのつながりを育み、避難所の環境改善にも寄与しました。このように、DWATは支援を必要とする人と必要な資源を結び付ける重要な役割を担っています。

一方で、DWATには認知度が十分ではないという課題があります。災害時に円滑な支援を行うためには、自治体や社会福祉協議会、福祉施設、医療機関、地域団体などが平時から連携し、防災訓練や研修、広報活動を通じてDWATの役割への理解を深めておくことが重要です。

2025年5月の災害対策基本法等の改正では、災害時における福祉的支援の重要性が制度上明確に位置付けられました。特に、DWATの支援対象が避難所という「場所」から、支援を必要とする「人」へと見直されたことは大きな意義があります。これにより、避難所だけでなく、在宅避難者や車中泊避難者なども含めたすべての人への支援が可能となりました。この「場所から人へ」の視点は、被災者一人ひとりの尊厳と生活を守り、孤立や健康状態の悪化を防ぐうえで重要です。DWATは誰も取り残さない災害支援を実現するために欠かせない存在であり、今後の災害対応においてその重要性はさらに高まると考えられます。

⑥日本赤十字社

日本赤十字社は、救護活動、医療事業、血液事業、救急法等の普及、青少年赤十字の活動、赤十字ボランティアの育成などを通じて、人道支援を展開する団体です。

全国47都道府県に支部を置き、被災地で診療を行う赤十字救護班を常備しています。医師、看護師等６名１チームで編成されており、医療救護を担います。避難生活が始まると、避難所の状況を確認し、必要な支援につなげるとともに、赤十字救護班が巡回診療などの医療救護を行います。赤十字救護班は、医師・看護師・薬剤師などで編成されています。また、必要に応じてこころのケアチームが活動し、不安や体調の変化に配慮しながら専門的な支援へとつなぎます。応急的な対応にとどまらず、避難生活が続く間、被災者の心身の健康を見守り続けます。

また、地域赤十字奉仕団、青年赤十字奉仕団などの全国約67万8000人のボランティアが登録しています。地域赤十字奉仕団をはじめとする赤十字ボランティアは、避難所や仮設住宅などにおいて、炊き出しや清掃などの生活支援、健康を守るためのサロン活動等を行います。

このように赤十字では、災害の発生直後から避難生活、その後の生活再建に至るまで被災者の暮らしを支えています。

このほか、災害発生直後には、毛布や安眠セット、緊急セットなどの救援物資を配分します。これらは全国の支部にあらかじめ備蓄されており、寒さや不眠といった避難所での課題を和らげ、被災者が安心して過ごせる生活環境づくりを支えます。

また、日本赤十字社は、地域の防災力を高めるため、平時から地域住民を対象とした「赤十字防災セミナー」を開催しています。災害への備えや避難生活で役立つ知識を学ぶ機会を提供し、一人ひとりが自分や家族、地域の安全を守れるよう、防災・減災の取組を広めています。あわせて、救急法や健康生活支援講習なども各地で実施しており、これらで身につけた知識・技術は、災害時の助け合いや避難所生活にも活かされています。

⑦保健師

保健師は、保健師と看護師の両方の国家資格を持ち、保健指導に従事する看護職です。全国の就業保健師数は約６万人余りで、そのうち約７割は自治体に勤務しています。市町村に勤務する保健師は、母子保健、成人保健、高齢者保健など、地域住民に対して健康相談、保健指導、健康診査などの実施や、住民グループや地域の主体的な健康づくりのサポートなど、地域住民に身近な自治体の職員として、地域包括的な健康支援を担います。一方、保健所に勤務する保健師は、地域全体の疾病予防や衛生向上、感染症対策、難病対策など専門性の高い分野で活動します。また、保健医療福祉計画の策定や、市町村への助言、研修指導、行政や福祉の政策・制度等にも関与します。その他、災害時の避難所での活動等にはあまり関わりませんが、企業の従業員の健康管理などの産業保健に携わる保健師、病院・診療所・福祉施設等で保健指導や療養生活の相談などに携わる保健師もいます。市町村に勤務する保健師、保健所に勤務する保健師は、設置されている保健所によっても対応する業務には違いがあります。

少子高齢化が進み、人びとが抱える健康問題も多様で複雑に変化しています。これらの問題を解決するため、ご本人や家族を支援すると同時に、問題の原因や広がり、深刻さを見極めながら、地域社会や企業・学校等の組織全体に働きかけて支援するための知識や技術を有する公衆衛生の専門家です。保健師自身が地域に出向き、対象となる個人や家族への家庭訪問や健康相談、集団への健診・検診、地域の組織との連携や育成といった地区活動などを展開しています。

⑧社会福祉協議会（社協）

社会福祉協議会（社協）とは、地域福祉の推進を目的として設置された民間の福祉団体です。社会福祉法を根拠に、全国・都道府県・市区町村ごとに組織されており、地域住民やボランティア、福祉関係者、自治会、NPO、行政機関などと連携しながら、誰もが安心して暮らせる地域社会の実現を目指して活動しています。社協は、住民に最も身近な福祉組織として、地域福祉を推進する重要な役割を担っています。

社協の特徴は、多様な関係者との協働を通して地域の福祉課題や住民のニーズを把握し、地域の実情に応じた柔軟で効果的な支援を行っている点にあります。近年は、少子高齢化や核家族化、地域のつながりの希薄化などにより、地域住民が抱える課題が複雑化・多様化しています。そのため、社協は地域福祉計画や地域福祉活動計画の策定に携わり、住民同士が支え合う仕組みづくりや、関係機関・団体とのネットワーク構築を進めています。

主な活動としては、高齢者や障害のある人、子育て世帯などへの生活支援をはじめ、ボランティア活動の推進、福祉教育の実施、地域住民同士の交流促進などが挙げられます。具体的には、一人暮らし高齢者への見守り活動や地域サロン・通いの場の運営支援、子ども食堂への協力、地域イベントの開催などを通して、住民同士のつながりづくりを支援しています。また、生活困窮者や社会的孤立などの生きづらさを抱える人への相談支援、福祉サービスに関する情報提供、関係機関への橋渡しなども重要な役割です。さらに、多くの社協ではボランティアセンターを運営し、地域活動への参加促進やボランティアの育成・調整を行っています。

災害発生時においても地域の福祉を支える中核的な役割を担っています。主な取り組みとして、被災地の社協は行政と協議の上、関係団体や地域住民と協力して「災害ボランティアセンター」を設置・運営し、全国の社協やNPO等と連携しながら、被災者の生活支援ニーズを適切に汲み取り、一人ひとりの心情に寄り添った相談支援を行います。そのなかでも多くの人の協力が必要な生活支援ニーズに対して、ボランティアを募集し、ボランティアの協力を得て、被災者の支援を行います。また、中長期的な被災者支援のための「地域支え合いセンター」の設置・運営を行政から受託することも一般化しています。「地域支え合いセンター」は、被災者への見守り・相談支援や、住民同士のつながりを再構築するためのサロン活動などを通じて、被災者の生活再建と地域コミュニティの再構築を支えるセンターです。このように社協は、発災直後から復旧・復興期にいたるまで一貫して地域に寄り添い、福祉の視点から支援をつなぎ続ける重要な役割を果たしています。

社協は、さまざまな地域課題を、平常時も災害時にも住民の参加と協力を得ながら、人と人とのつながりを大切にした活動を展開しています。地域づくりや参加支援を通し、地域住民の暮らしや活動を支える重要な存在です。

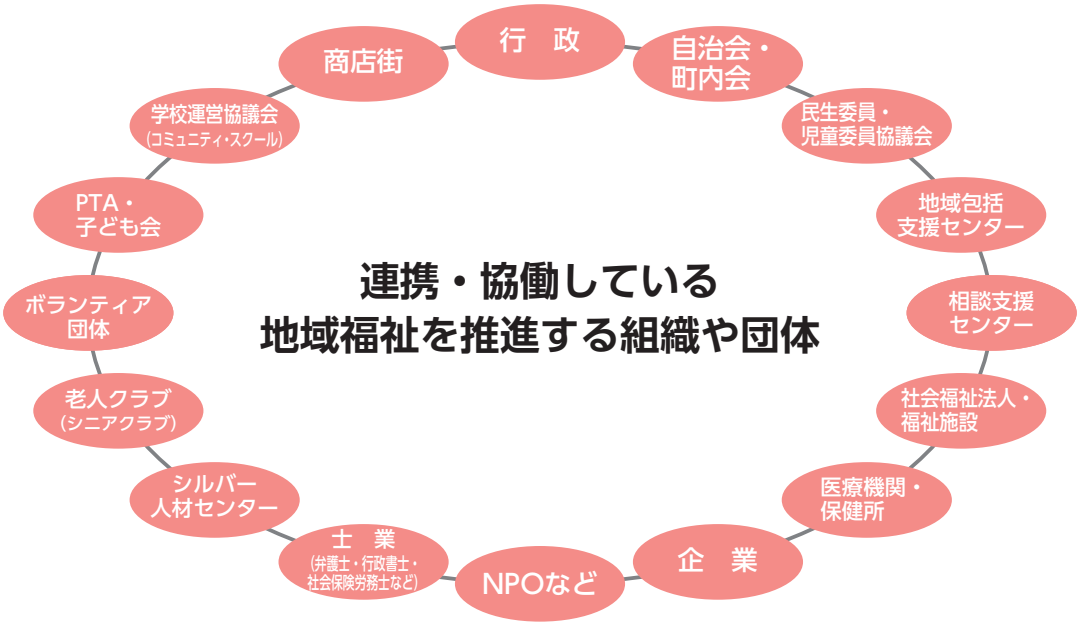


図21．社会福祉協議会構成組織、団体（一例）

⑨民生委員・児童委員

民生委員・児童委員（以下、民生委員）は、民生委員法に基づき、厚生労働大臣から委嘱された地域のボランティアです。給与の支給はなく（無報酬）、任期は３年（再任可）です。民生委員は児童福祉法に定める児童委員を兼ねることとされています。

令和９年に制度創設110周年をむかえる民生委員制度は全国統一の制度であり、すべての市区町村において、一定の基準に従いその定数が定められ、全国で約22万人が活動しています。

民生委員には守秘義務が課せられており、自らも地域住民の一員として、それぞれが担当する区域において住民の生活上のさまざまな相談に応じ、行政や社会福祉協議会をはじめ、適切な支援やサービスへの「つなぎ役」としての役割を果たすとともに、高齢者や障害者世帯の見守りや安否確認などにも重要な役割を果たしています。

災害時においては、自身や家族の安全の確保を第一に、可能な範囲で要配慮者の安否確認、見守り相談などを行い、必要に応じて日頃からつながりのある行政や社会福祉協議会等へ被災者をつなぎます。

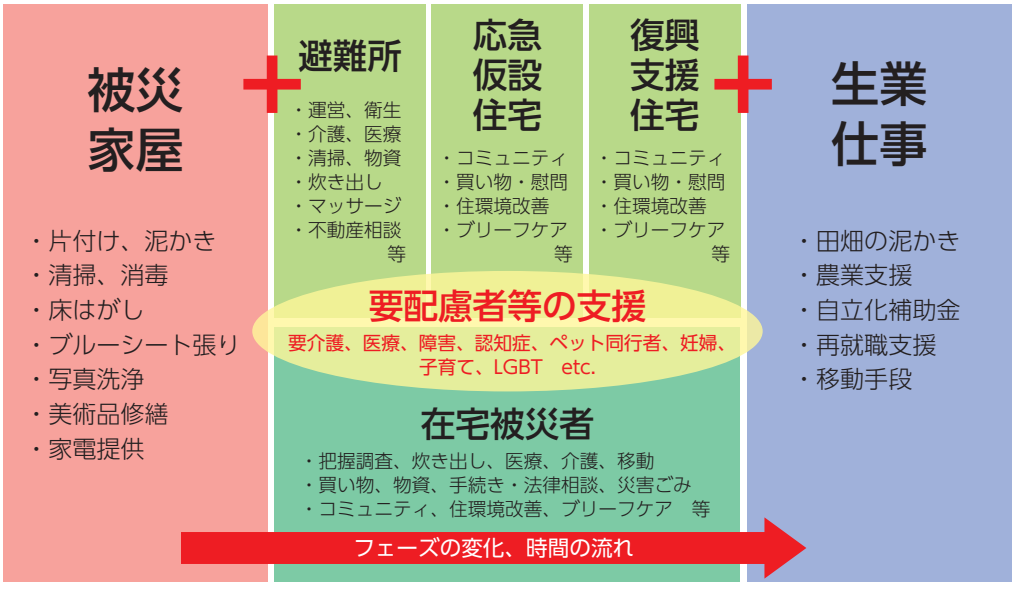
民生委員は全員、小地域単位で構成される民生委員児童委員協議会（以下、民児協）に所属し活動しています。民児協として、災害ボランティアセンターの運営協力やコミュニティの再建協力などを行うこともあります。

⑩NPO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」、「こども・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、こどもや女性、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。



フェーズにあわせて個別化する困りごとにあわせて様々な対応を講じていく必要がある

図22．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
（岡山NPOセンター資料をもとに作成）

⑪災害中間支援組織

被災者支援は、行政・社協・NPO等、それぞれが役割を担い、各地で主体的に進められますが、支援の「もれ・むら」が生じる場合がありました。東日本大震災以降、この課題に対応するために、各地で多様な支援関係者が集まる「情報共有会議」が設置されるようになり、行政・社協・NPO等の三者を中心とした連携が進められるようになりました。これらの連携を進めるために行政や社協への働きかけなど、連携を推進する中核的な役割を担うのが「災害中間支援組織」です。

災害中間支援組織は、「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・社協・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」と定義されています（出典：被災者支援コーディネーションガイドライン）。NPO等の活動の範囲は幅広く、行政区画の境界線や分野などの垣根を越えて、ニーズに対して柔軟に対応できるのが特徴と言われています。

全国域の災害中間支援組織として、2016年にNPO法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が設立され、国としても2025年7月に指定公共機関として指定しました。また、都道府県において、災害中間支援組織の役割を担うネットワーク等を、行政や社協も関わりながら構築しているところが増えてきています。

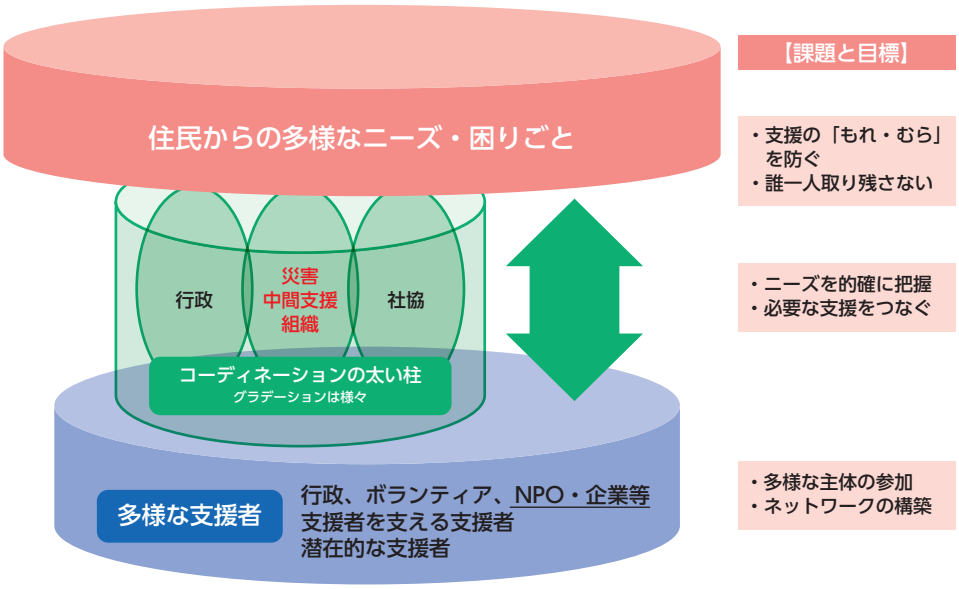


図23．被災者支援コーディネーションのイメージ
（出典：JVOAD、「被災者支援コーディネーションガイドライン」）

⑫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、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が関わります。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、その対応などの情報を運営の担い手間で共有することが重要です。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。

(5) 多種多様な被災者

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こともありました。

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。これらの方は、災害からより大きな影響を受けやすいと言われていますが、災害に対応し、被害から回復する力を持っています。そのことも意識して、一人ひとりの多様性と向き合う姿勢が、避難所の環境改善に向けた近道と言えます。

★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、障害のある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問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、行政や社協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、被災者が「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、被災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、被災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 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、こ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12. 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・保健・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（こどもの場合）
人的なつながりの被害	・友人や隣人との交流

（ピースボート災害支援センター資料をもとに作成）

避難所での生活の一部を見ると、「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」と思われる方もいるでしょう。しかし、被災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言い難い状況です。

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に、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、被災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、短期間で環境が悪化します。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・介護に適した環境を整備することも大切です。

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を整え、維持していくことが重要です。

②顕在化しにくい被災者の困りごと

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、被災者・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。

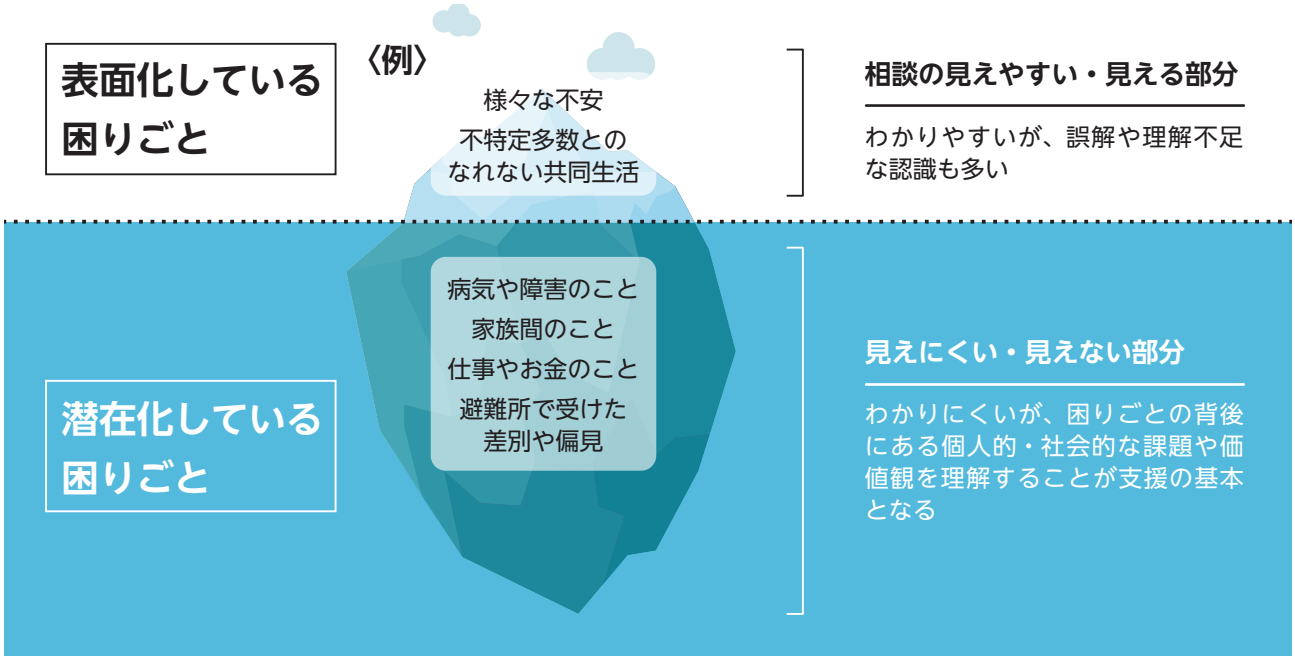


図24．顕在化しにくい被災者の困りごとのイメージ
（「事例でみる生活困窮者」一般社団法人社会的包摂サポートセンター編集をもとに作成）

【過去の災害で見られた潜在的ニーズの事例】

〇遠慮や気兼ねの例（被災者）：

- ある被災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。

〇頑張りすぎの例（被災者）：

- 避難所のこどもたちには、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こ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。自らが被災者でもあり、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日目にとう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。

(3) 被災者の心の変化

①災害によるストレス反応

被災することで、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13. 被災者の一般的な心理変化

フェーズ	内　容
茫然自失期（災害直後）	・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	・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	・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	・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

（サイコロジカル・ファーストエイドをもとに作成）

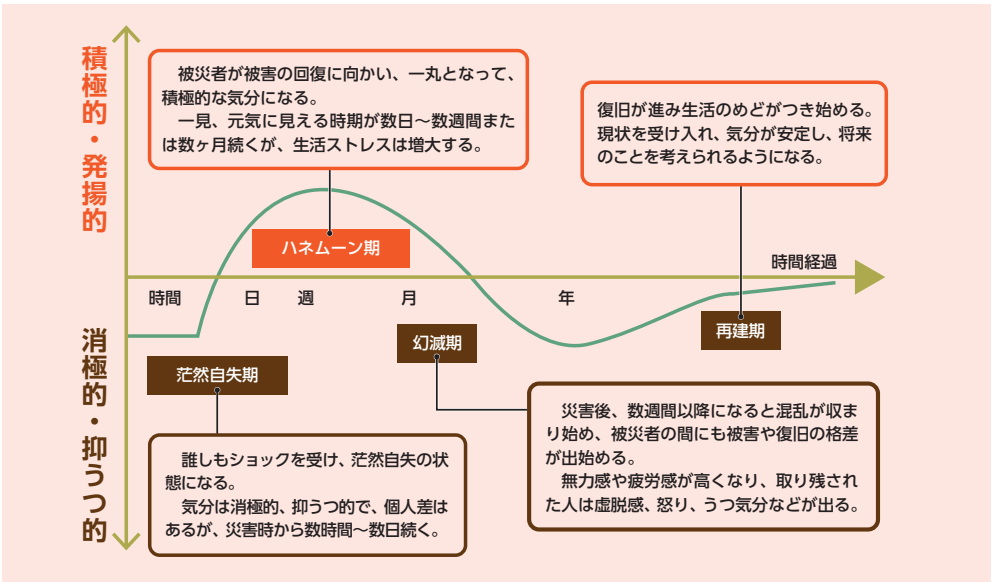


図25. 被災者の一般的な心理変化
（Raphael.B.「災害の襲うとき カタストロフィの精神医学」をもとに作成）

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い、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14．被災者の一般的な心理変化

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

（サイコロジカル・ファーストエイドをもとに作成）

●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。
- 被災者とのコミュニケーションを重ねながら心理変化を把握するようにしましょう。

（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理解するときに、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す。似たような立場ごとというのは、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、こども、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が、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。

前者のすぐにできる支援の例は、「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。

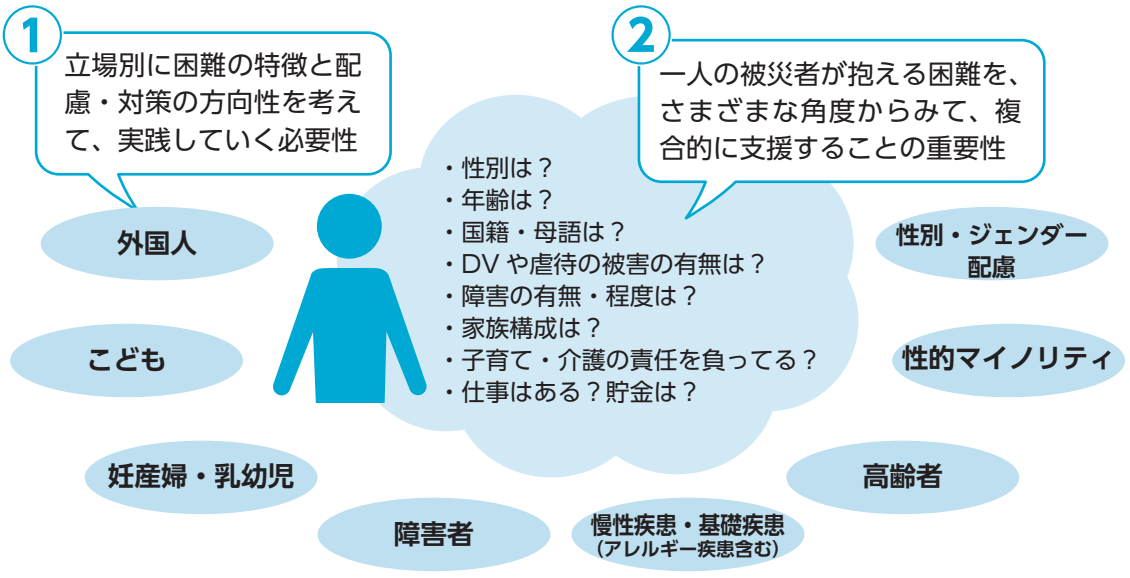


図26. 被災者の多様性の2つの側面
（出典：減災と男女共同参画研究推進センター資料をもとに作成）

●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。

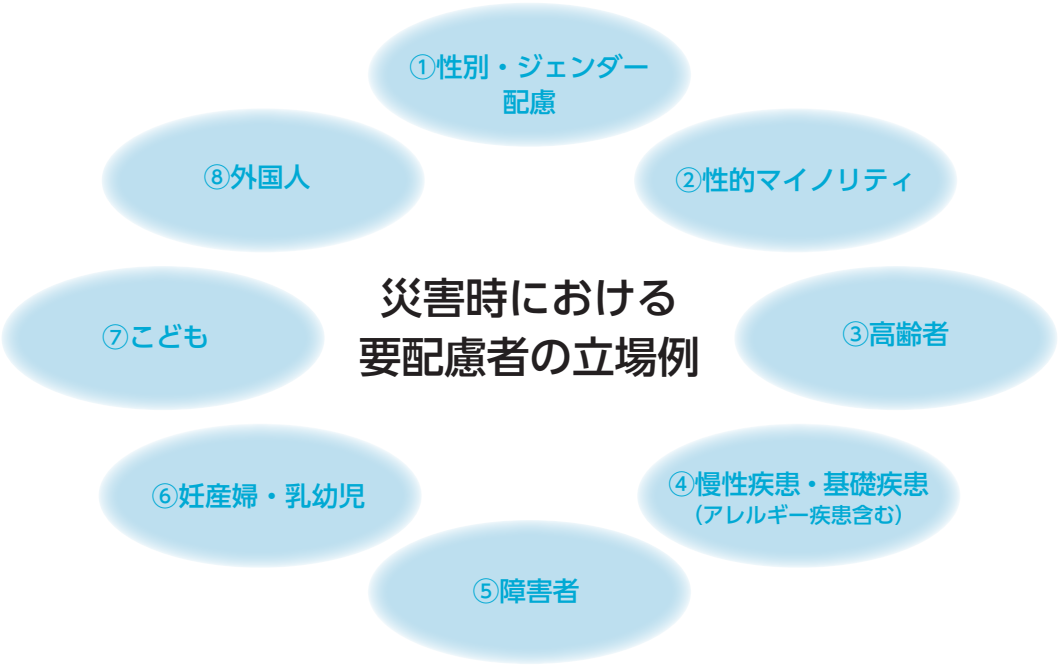


図27. 災害時における配慮が必要な方の立場例

①性別・ジェンダー配慮は、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・こどもなどのケアは、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ったりなど、様々なリスクを抱えることになります。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。避難生活支援リーダー／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。

ジェンダーとは、社会的・文化的につくられてきた性差を指す言葉です。社会的・文化的につくられてきた性差とは、男らしさ／女らしさ、男女の生き方や役割りに関する社会で共有されているイメージや考え方、それらに基づいて作りだされている社会構造、制度、組織体制などのことです。日本の社会構造や組織体制に関してみると、特に、意思決定の場の大半を男性が占めていて、女性の意見が反映されにくいという傾向があります。

以上について、避難所運営の場面に当てはめながら具体的に考えてみましょう。

プライバシーへの配慮、下着、生理用品などの衛生用品、防犯などの面での配慮は、女性にとってとても重要です。加えて、衛生・栄養・育児・介護などのケアに関する責任は、女性がその大半を担っているため、女性の困りごと・ニーズの多くを、ケアに関するものが占めていると考えるべきです。そのため、女性の声をしっかり把握して支援を行わないと、女性が困るだけでなく、こども・高齢者・障害者・病人などへの支援が十分に届かない、避難所全体の衛生や栄養の改善も進まないということになってしまいます。

ところが、施設責任者や運営に携わる地域リーダーなど、避難所運営の意志決定の場に入っている人の大半が男性で、女性たちはその運営方針のもとで、炊き出しやトイレ掃除といった特定の仕事を担うという役割分担がよく見られます。こうした体制では、避難所運営の質は上がらないので、体制そのものの改善を少しずつ提案していくことも重要となります。

なお、男性特有の災害時のリスクとして、復旧期の過労死や自殺、復興期の引きこもり・アルコール依存・孤独死なども挙げられます。これらは男性たちが、弱音を吐いてはいけないといった規範や、組織責任や家庭の経済的責任のプレッシャーを大きく受けながら生きていることの反映といえます。

このように、生物学的な性差だけでなく、社会的・文化的につくられている性差の視点も入れて被災者支援をおこなっていくことは、避難所運営はもちろん、被災者支援全般において不可欠です。

●災害時のジェンダー課題

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、東日本大震災における自殺者数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。

このような傾向を参考にしながら、被災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、被災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、被災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。

〇男女別の更衣室とシャワー室、そのほか多目的トイレ、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
〇女性、子育て世帯だけなど、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
〇様々な問題を抱える被災者の声を参考に、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
〇リクエスト票（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
〇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
〇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

【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、こどもの被災者との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）こ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：東日本大震災女性支援ネットワーク
「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

確認日：＿＿＿＿＿＿＿＿　　確認者：＿＿＿＿＿＿＿＿＿＿

① 避難所のスペース

プライバシー	☐ 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 ☐ 男女別更衣室、男女別休養スペースがある ☐ 男女別更衣室、男女別休養スペースが離れた場所にある ☐ 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
要配慮者	☐ 適切な通路が確保され、段差が解消されている ☐ 乳幼児のいる家庭用エリアがある ☐ 介護・介助が必要な人のためのエリアがある ☐ 単身女性や女性のみの世帯用エリアがある ☐ 女性専用スペース（女性用品の配置・女性相談）がある ☐ キッズスペース（こどもたちの遊び場・勉強・情報提供）や保育エリアがある ☐ 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
トイレ	☐ 安全で行きやすい場所に設置されている ☐ 女性トイレと男性トイレは離れた場所にある ☐ 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 ☐ 男性トイレ：尿取りパット等の配置 ☐ 多目的トイレが設置されている ☐ 洋式トイレが設置されている ☐ 屋外トイレは暗がりにならない場所に設置されている ☐ 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 ☐ トイレに錠がある
入浴施設	☐ 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 ☐ 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
安全	☐ 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 ☐ 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
その他	☐ 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 ☐ 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

② 避難所の運営体制・運営ルール

運営体制	☐ 管理責任者には男女両方を配置している ☐ 自治的な運営組織の役員に女性が3 割以上参画している ☐ 運営組織に、多様な立場の代表が参画している ・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）
運営ルール	☐ 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） ☐ 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
ニーズ把握	☐ 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） ☐ 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 ☐ 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） ☐ 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

③ 暴力防止・安全の確保

☐ 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
☐ 男女一緒に行う防犯体制がある
☐ 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
☐ 避難所の校庭など、敷地内に車中泊がいる場合は、車中泊エリアの巡回警備が行われている
☐ 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、女性やこどもは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）
☐ 防犯ブザーやホイッスルが配布されている
▶ 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

④ 衛生環境・感染症予防

☐ 感染症予防（手洗い・消毒・マスク）対策がされている
☐ 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
☐ トイレ専用の履物（スリッパ等）が使用されている
☐ ゴミの収集や分別が徹底されている
☐ 炊き出しを行う際は、調理の手順の表示や食品の管理、主要なアレルゲンの有無の表示、残食の廃棄が徹底されている
▶ 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 在宅避難者を含む指定避難所以外の避難者への支援

☐ 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）
☐ 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
☐ 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
☐ 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28. 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、個人の選択をないがしろにしたりすることがないように配慮が必要です。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。

性的マイノリティにおける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まと連絡が取れない。	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とは、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。
	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）
復旧・復興期	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実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、同性カップルが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。

図29．性的マイノリティにおける災害の段階ごとの困りごとと対応策

（出典：岩手レインボー・ネットワーク「にじいろ防災ガイド」）

③高齢者

各地で高齢化が進む中では、被災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。

その他、高齢に伴い、車椅子や補聴器の利用、四肢の障害、視覚・聴覚等の障害など、日常生活において困難さを抱えることもあります。(障害者の対応については⑤障害者を参照ください)

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状態の進行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。

また、高齢者は、口の機能が弱りがちで、飲み込む機能（嚥下機能）や咳をする力が弱くなると、口腔内の細菌、食べかす、逆流した胃液などが誤って気管に入りやすくなり、本来気管に入ってはいけない物が気管に入り（誤嚥)、肺炎につながる可能性もあります。

表15. 避難生活が長期化する中で発生しやすい健康被害例

疾患	発症の理由や具体的な症状
エコノミークラス症候群	食事や水分を十分に取らない状態で、車などの狭い座席に長時間座っていて足を動かさないと、血行不良が起こり、血液が固まりやすくなる。その結果、血の固まり（血栓）が血管の中を流れ、肺に詰まって肺塞栓などを誘発して発症する。
生活不活発状態	「動かない」(生活が不活発な）状態が続くことにより、心身の機能が低下して「動けなくなる」こと。避難所生活が長く続くことでこれまでの日常生活が送れず、運動量が減ったり、心身の疲労がたまったりすることで病が進行する。特に高齢の方や持病のある方が起こしやすい。

●対応の事例

表16. 高齢者等の困っていることと、必要とする支援の一例

対　象	困っていること	必要とする支援
高齢者全般	・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 ・床での寝起きや立ち座りの動作 ・薬、病気のこと	・洋式トイレ、ベッドやイス、手すり、杖 ・薬、医療、看護、保健、福祉の専門職からの支援 ・介助者や付き添い、話し相手
認知症の方	・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	・落ち着いた環境、家族と同室の部屋 ・薬、医療、看護、保健、福祉の専門職からの支援 ・介助者や支援者、話し相手
介護や看護を必要とする方	・食事、排せつ、着替えなどの日常生活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	・落ち着いた環境、家族と同室の部屋 ・衛生面に配慮、薬、医療、看護、保健、福祉の専門職からの支援 ・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。

④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）

表17．慢性疾患・基礎疾患の困っていることと必要とする支援の一例

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	・病気のことが理解されない、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	・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。

基礎疾患を有する方の範囲

○65歳未満で、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

（出典：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」）

●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、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）

（ぜんそくへの対応）

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。

表18．ぜんそくへの対応例

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	■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、 ①非常電源を使わせてもらえない場合、優先的に使わせてもらえるように相談しましょう。 ②電源がない場合、エアゾール製剤の吸入薬に変更して、スペーサーという補助具を使うことで電源が不要になります。また、スペーサーが手に入らないときには、紙コップの底に穴を開けるとスペーサーの代わりになります。
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

（出典：災害時のこどものアレルギー疾患対応パンフレット 日本小児アレルギー学会平成29年11月改訂）

（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。

表19．アトピー性皮膚炎への対応例

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）**市販のウエ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

（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　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））をもとに作成）

（食物アレルギーへの対応）

表20．食物アレルギーへの対応例

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で、注意しましょう
炊き出しや支援物資の内容（アレルゲンの有無）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「○○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

（日本小児アレルギー学会、一般向けのエピペンの適応をもとに作成）

●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。

表21．食物アレルギー、緊急性の高い症状

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

※上記の一つでもあれば、エピペンを使用する
（日本小児アレルギー学会、一般向けのエピペンの適応をもとに作成）

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/

⑤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。女性と男性によって抱える困りごとに違いがあることもあまり知られていません。

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

表22. 障害者の困っていることと、必要とする支援の一例

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	・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	・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	・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	・車いすが入れるスペース ・介助者や支援者
	視覚障害者	・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	・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	・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ても、混雑の中では聞き取りが困難	・筆談用の筆記用具 ・補聴器 ・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	知的障害者	・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	・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	・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	・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。

表23. 専門家ではなくてもできることの例

聴く	・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	・掃除や整理整頓をして、綺麗で過ごしやすい場を作る ・こどもの遊び場、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こどもも参加しやすい
情報の収集・発信・記録	・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 ・これらの記録を行政や災害VCと共有する
物の提供	・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 ・自動車（運転者を含む） ・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

（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【障害者・難病編】」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よいでしょう。

障害者のための国際シンボルマーク



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。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

盲人のための国際シンボルマーク



視覚障害者の安全やバリアフリーを考慮した建物、設備、機器などにつけられている世界共通のマークです。このマークを見かけた場合には、視覚障害者の利用への配慮について、ご理解、ご協力をお願いします。

耳マーク



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

ヒアリングループマーク



補聴器や人工内耳に内蔵されている磁気誘導コイルを使って利用できる施設・機器であることを表示するマークです。施設・機器に掲示することにより、補聴器・人工内耳装用者に補聴援助システムがあることを示し、利用を促します。

ほじょ犬マーク



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く、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

オストメイト用設備／オストメイト



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

ハート・プラスマーク



「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ため、様々な誤解を受けることがある

ヘルプマーク



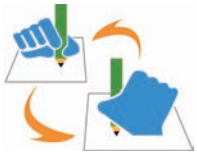
内部障害や難病の方、または妊娠初期の方など、外見から分からなくても援助や配慮を必要としている方が、周囲の方に配慮を必要としていることを知らせることができるマーク

手話マーク



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

筆談マーク



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

マタニティマーク



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

図30. 災害時に気に留めて欲しいマーク（例）
（出典：社会福祉法人全国社会福祉協議会「避難生活での支えあい―障害のある方と家族の困りごと―」）

⑥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24. 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	・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	・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	・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）

●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。

●対応の事例

〇粉ミルク、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

〇プライバシーを守れる場所を確保する（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





図31．災害時の赤ちゃんの栄養（出典：母と子の育児支援ネットワークウェブサイト）

⑦こども

災害時は自らのことで手一杯で、こどもたちへの配慮が十分ではないことがあります。災害に直面した反応はこ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ことがあります。こ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、こ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。

こどもは、幼児期、学童期、思春期を含む18歳以下のあらゆる年齢を指します。そして、以下のようなそれぞれ状況にも違いがあります。

・　あらゆる種類の社会的、文化的背景を持つこどもたち
・　多様な性的指向、性自認および表現、性的特徴を持っている、もしくはそう自認しているこどもたち
・　さまざまな形態の養護のもとで暮らすこどもたち

こどもがおとなと同じように、ひとりの人間としてもつ様々な権利を認めるとともに、成長の過程にあって保護や配慮が必要な、国際的に定められているこどもならではの権利があり、「４つの原則」と言われる基本的な考え方があります。これらの原則は、日本のこどもに関する基本的な法律である「こども基本法」にも取り入れられています。

差別の禁止 （差別のないこと）	すべてのこどもは、こども自身や親の人種や国籍、性、意見、障がい、経済状況などどんな理由でも差別されず、条約の定めるすべての権利が保障されます。
こどもの最善の利益 （こどもにとって最もよいこと）	こどもに関することが決められ、行われる時は、「そのこどもにとって最もよいことは何か」を第一に考えます。
生命、生存及び発達に対する権利 （命を守られ成長できること）	すべてのこどもの命が守られ、もって生まれた能力を十分に伸ばして成長できるよう、医療、教育、生活への支援などを受けることが保障されます。
こどもの意見の尊重 （こどもが意味のある参加ができること）	こどもは自分に関係のある事柄について自由に意見を表すことができ、おとなはその意見をこどもの発達に応じて十分に考慮します。

（出典：日本ユニセフ協会　子どもの権利条約　https://www.unicef.or.jp/crc/）

●対応の事例

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、こ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 こどもの中には、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もいるかもしれません。そういう時は、こ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こ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こ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、好きな方をこどもが自分で選ぶなど。どんなに小さなことでも、こども自身が選ぶことで、こ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へつながります。

⑤ つらい記憶を呼び起こすような物事からこどもを守ってください。気付かないうちにこどもがつらい出来事や不安、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こどもはいませんか。こ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 この年代のこどもの特別なニーズを理解し、こ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。この年代のこどもは、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、この年代のこどもの安心へつながります。

④ こどもが自然に話し出したら、話に耳を傾けてください。こどもの話を遮ったり、自らの考えでこどもの話を判断したりせず、こどもの話に集中し、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 こどもたちの自立を支援しましょう。こ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、こ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、親や養育者などこどもの周りにいる大人はこどもにとって最も大切な人です。皆さんが普段通りこ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。

図32. 自然災害などの影響を受けたこどもの心を支える５つのポイント
（出典：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』」）

⑧外国人

日本で生活している外国人や日本に旅行に来た外国人の中には、災害に関する知識や経験がなかったり、土地勘がなかったりする場合があり、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。「やさしい日本語」は、相手に配慮したわかりやすい日本語のことを言います。外国人、高齢者や障害者など、多様な人にわかりやすく日本語を伝えるため、漢字を減らしたり、簡単な言い回しを使用します。

●対応の事例

〇避難された方、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、やさしい日本語に書き直し、避難所内で掲示を行う

〇自治体や、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、なるべく最初に書く・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）

（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！』をもとに作成）

★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、それらがない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：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【外国人編】」

(5) 在宅避難者等

①在宅避難者

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」、「バリアフリーではない施設だ」、「共同生活は無理だと思い諦めた」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の発症が高くなる等の危険性もあります。

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。

●在宅被災者等の支援拠点

避難所は「住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所」だけではなく、「在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点」とすることが、内閣府の避難所運営ガイドラインでも記載されています。

在宅避難者（被災者の中で「避難所に居場所を確保できず、やむを得ず被災した自宅に戻って避難生活を送っている者」、もしくは「ライフライン等が途絶した中で不自由な生活を送っている者」）の対応拠点としても、避難所は機能しなければなりません。

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検討することが挙げられます。また、在宅避難者の状況がわからない場合もあるため、在宅被災者への情報発信、安否確認やニーズ把握を実施し、そこから生活支援へとつなげていく必要があります。

避難所から物資を要請や食料等を確保する場合には、在宅避難者の物資や在宅被災者の必要食数のことも検討し、調達後の配布方法なども考えましょう。

●個別訪問を通じた状況把握

発災直後から避難所運営段階では、下記のような状況の場合には、訪問等により被災者の状況を把握することが考えられます。

・災害により孤立している世帯が存在する場合
・在宅避難者等が存在している場合において、被害の状況が把握できていない者が存在する場合
・被害の全容把握ができていないものの、明らかに被害を受けた地域が存在し、在宅避難者が存在する可能性がある場合

なお、健康管理の観点から保健師が巡回を行っている場合や民生委員や居宅介護支援事業所のケアマネージャー、公的相談支援機関の相談支援員、地域包括支援センター、自主防災組織、町内会の者等、災害派遣福祉チーム（DWAT）、NPO等がそれぞれの観点から個別訪問を行っている場合があります。

一度の訪問だけではなく、気になる場合は、短いコミュニケーションでも繰り返し訪問を重ねることで、被災者の顔色や部屋の汚れ、家の外観上の問題、臭いなど、本人が答える内容以外の部分からも情報を拾い上げていくことが望ましいです。

訪問する中で、家屋の清掃や修繕、片付けなどが必要な場合は、災害ボランティアセンター等にその情報を共有するとよいでしょう。

また、気になる被災者を見つけた場合は、上記の訪問している可能性がある担い手の人たちに情報を共有したり、必要に応じて、行政の福祉部局やケアマネージャー、普段利用している事業所などに状況を伝えることも考えられます。

発災直後のアウトリーチの実施例（佐賀県大町町）

○**災 害 名：**令和元年８月豪雨、令和３年８月の大雨

○**取組内容**

- 令和元年災害時には、町の被災者相談窓口において聞き取りを実施したが、十分に周知できていない可能性も考慮し、床上浸水に絞ってローラー作戦で個別訪問を実施。
- 令和３年災害時には、保健医療チームで要支援者を中心に個別訪問を実施。被災地区を中心に行政がNPOの協力を得て在宅避難者の訪問も実施。

●被災者が集まり、情報交換できるような居場所づくり

在宅被災者の個別訪問を行うには、訪問者の体制、被災者の状況を把握するための記録票作成、把握した情報の集約など、一定の準備が必要であり、支援者の負担も大きくなります。

過去の災害では、被災した地域の中で、住民が普段から利用している公民館などを利用して、サロン活動、喫茶コーナーを設けるなど、被災者が情報交換できるような居場所をつくった例もあります。

被災者の困りごとを聞くだけではなく、生活再建に関わる建築や法律等の専門家にも参加してもらうことで、困りごとへの対応も円滑に進めることができます。

★コラム：「地域住民が、在宅被災者等の支援拠点を作ってサポート」

令和４年８月３日からの大雨（石川県小松市）、令和４年（2022年）台風15号の静岡県清水区には、在宅被災者等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、地元の社協やボランティア、NPO、自治体行政などが協力しました。支援拠点は、指定避難所の一画や、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

②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、寝ている被災者の周りを動き回っていた」、「ペットによるこ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、「他の被災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被災者がいた」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）

〇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
〇ペットの飼育管理は飼い主の責任で行うことが原則
〇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）
〇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かけておくとよい）
〇飼育スペースは、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
〇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
〇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」

Ⅲ

実践編

6 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、避難所を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、被災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、避難所環境は向上し、被災者の自尊心も守られ、生活不活発状態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、被災者の生活再建の後押しになることが期待できます。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。

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。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、少し先のイメージが持て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。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。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話しを聴いたり、様子をみることが大切です。いつもと違うみたい、何か困っているみたいだなという違和感があれば、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。

一番身近くにいる被災者同士で、互いに「気づく目」を働かせ合うことも効果的で、その分支援から取りこぼされる人を軽減できる可能性を高めることが期待できます。

●避難生活支援リーダー／サポーターに期待される役割

- 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２つの視点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、被災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。

避難所はこんなところ

「避難所」は、主に地域の小中学校やコミュニティセンター、公民館、スポーツセンターなどが指定されています。この他に、地域の事情に合わせて施設管理者・行政・地域の自治会が協議をして指定することもあります。

避難所は長時間生活できるだけの食料や水、生活用品、設備が必ずしも用意されているわけではありません。また、災害発生直後は何百人、何千人もの人たちが一気につめかけ、重病人やけが人、足腰の弱い人、障がい者、こども連れ、外国人など、あらゆる事情を抱えた人たちが混在します。

避難所生活は、災害の種類や規模によって異なりますが、１ヶ月から半年以上続く場合があります。

避難所で気づいてほしい状況と困り事の事例

1. 毎日ぼうっとして動かない
   生活不活発病／やることがない
2. トイレに行けない
   トイレが使いにくい（和式しかない、遠い、汚い、段差がある）／足腰が悪い／夜は暗く、男女共用でこわい
3. こどもが乱暴になる、過剰に甘える、室内にこもっている
   ストレスが溜まっている（遊び場・学習の場がない、怖い思いを一人で抱え込んでいる）
4. 外で生活している
   余震が怖くて建物に入れない／避難所に入れない（すでにいっぱいだった、車いすがはいらない、障がいがあり大勢の人と生活しにくい、ペットがいる）／避難所にプライバシーがない
5. 赤ちゃんがずっと泣いている
   授乳室がない／母親の不安が伝わっている／ミルクがない／協力者がいない
6. ずっと同じ服を着ている
   着替え場所がない／着替えを取りにいけない／お風呂に入れていない
7. 食べものがそのまま残っている
   体調不良／かむ・飲みこむ力が弱い／食物アレルギーがある
8. とても疲れている
   運営者の過労／手伝ってくれる人が少ない
9. 物資を取りにくそうにしている
   取り合いはしたくない・取り合う体力がない／女性用品や下着など恥ずかしくてほしいと言えない
10. 情報に気づいていない
    言葉がわからない／見えない／聞こえない
11. 立ち往生している
    足腰が悪く階下に降りられない
12. 寒そうにしている
    隙間風がひどい／体調不良

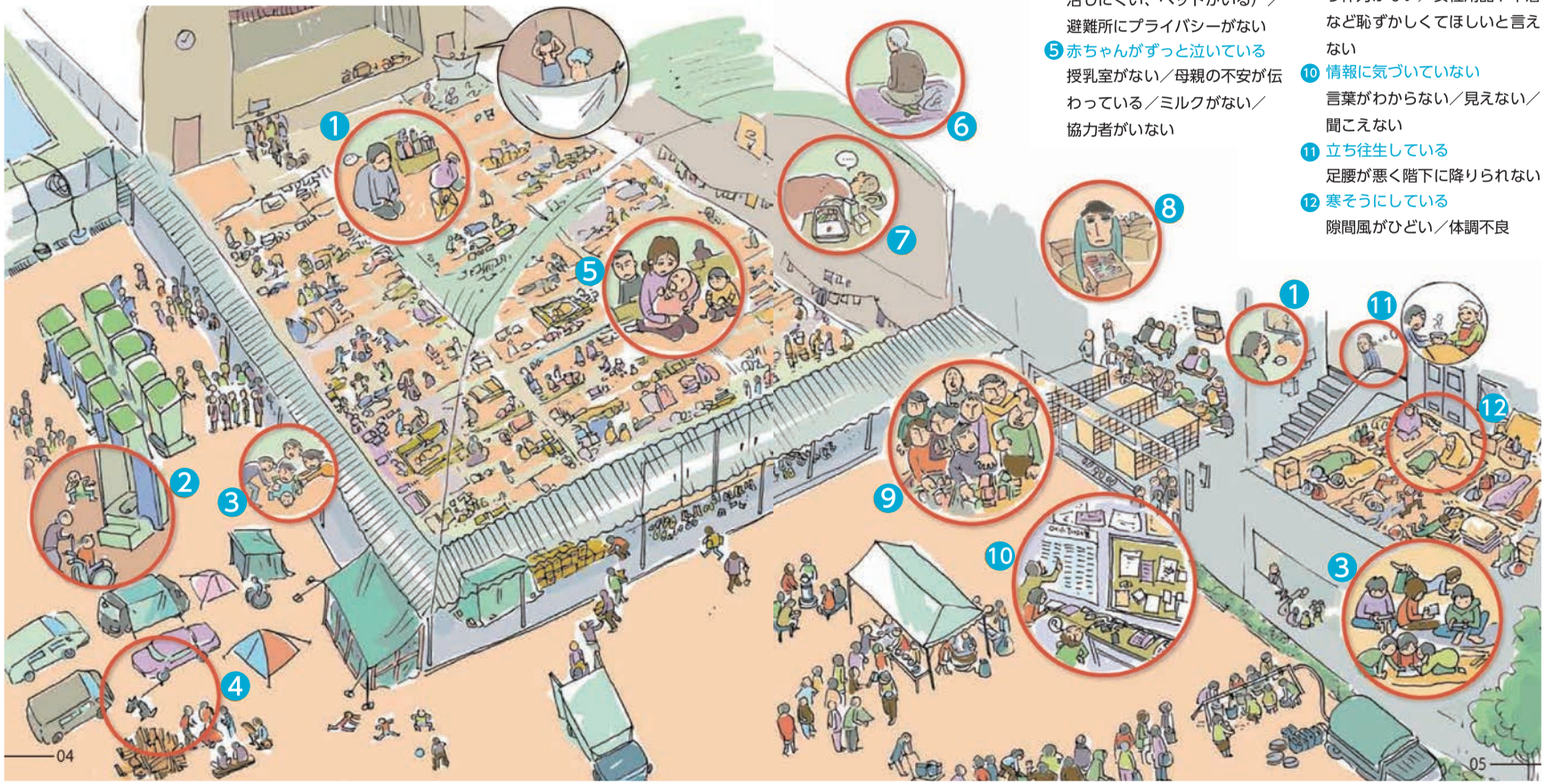


図33. 気づいて欲しい状況と困りごとの事例
（出典：震災がつなぐ全国ネットワーク「災害関連死防止ポスター」）

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が定めるルールや考え方も様々です。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、すぐに必要な物やレイアウトがイメージできること、そして、避難所全体を見ながら、安全で使いやすい動線を作れることがポイントとなります。

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で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し、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、調理用具などを被災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

- 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、被災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、その解決の方法（アイデア）を検討します。解決方法は、まずは避難支援生活リーダー／サポーターから、自治体職員や施設管理者、被災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課題になる場合は、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つくらないように細心の注意を払いましょう。

自治体職員や施設管理者、被災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、被災者の「生の声」を届けると、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

避難所では、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被災者に話を聞くことになるため、調査内容が重複し、被災者が負担を感じたり、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、自治体職員や被災者のリーダーをはじめ、医療や福祉の専門チームや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に直面した場合は、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なり、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、ホワイトボードやふせん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。また、会議のメンバーについては、性別が偏ることのないよう女性も男性も意見を出しやすい環境を作ることが重要です。

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被災者同士で、「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、協働して行う避難所運営の実現に近づきます。それぞれが同じ目的に向かって現状を共有することで、理解者や運営への参加者が増え、より発展的な解決につながっていきます。

●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良いでしょう。
- また、避難所運営会議で話し合われた内容の中で、決まったことや被災者に周知が必要な情報を、被災者に伝えることができるように働きかけができると良いでしょう。
- 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、被災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を、被災者一人ひとりに届けられていることが大事です。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、発信しただけで、十分に届けられているとは言えません。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ったり、説明できないことも多くあります。

被災者一人ひとりに対して、身近に相談できる相手がいると考え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やメニュー（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。わかりやすく被災者に説明できるとなお良いでしょう。
- 被災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、被災者が参加できるように声がけできると良いでしょう。参加できなかった被災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被災者が運営に参加できる環境を整える

●被災者を中心にした避難所運営の役割分担

自らができることを率先して行うだけではなく、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という意識が大事です。被災者が困っているからといってすべて代わりにやるのではなく、本人の意志や自分のできる範囲を聞きながら、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らないように十分な注意が必要です。

また、被災者は、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、行政や施設関係者がすぐにかけつけることが難しい場合もあること
・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（その際、女性の参画を積極的に促すことで、女性と男性で異なる困りごとやニーズにもきめ細かく丁寧に対応することが可能となること）

●被災者自身の運営への参加、場づくりの促し

避難所では、被災者の主体的な関わりが不可欠です。被災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、意見を取り入れたり、役割をつくることが、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、被災者自身に「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。活力の維持・向上に役立ち、被災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）に応じて積極的につくっていけると良いでしょう。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つくれることで、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げ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

- 被災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、該当する被災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場所ばかりではありません。被災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統廃合する場合もあります。

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。避難所におけるこのような一連の流れを理解しておきましょう。

【過去の災害で聞かれた「自宅に帰れない理由」】

・家が被害を受けていて住めない
・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、数ヶ月、数年待ちと言われた、等

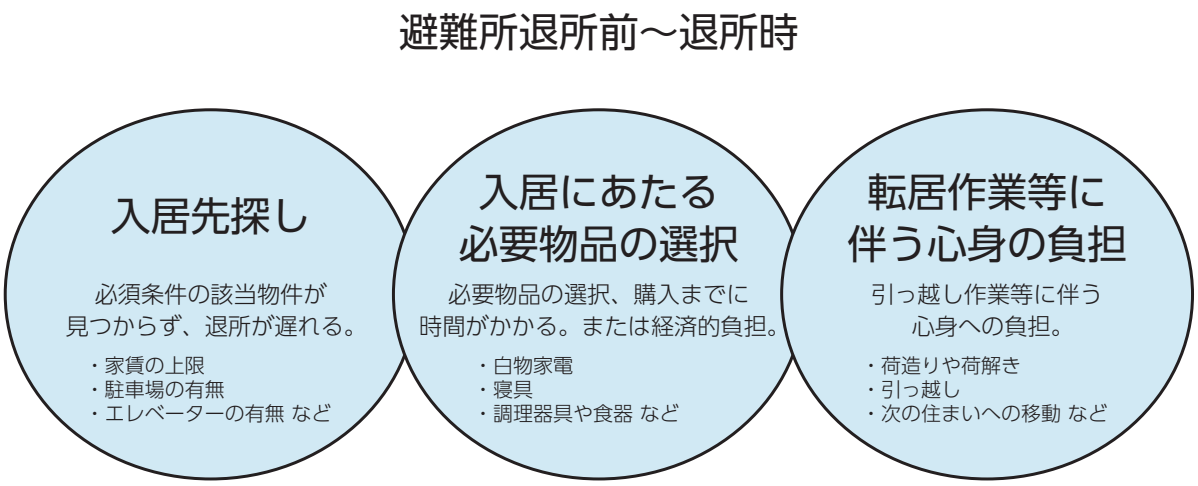


図34. 避難所の退所前から退所時に表れやすい課題の一例
（出典：ピースボート災害支援センター）

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被災者に漏れなく伝わるような工夫も必要です。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。被災者への統廃合・閉所の情報は、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、できる限り早期に被災者に告知することが期待されます。

「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」ことを意識する必要があります。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状況も踏まえ、検討することが望ましいです。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」を抱かせるような対応もあったようです。

●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、被災者に十分に周知されているか、理解できているのか、被災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、理解できていない被災者に対して、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。）
- 避難所の統廃合や閉所に向けた調査等が実施される場合は、気になる被災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等（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も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、生活不活発状態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。

被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする取組である「災害ケースマネジメント」として、寄り添った支援を行うことになっていますので、支援をする社会福祉協議会やNPO団体、弁護士会や建築士会に繋いでいきましょう。

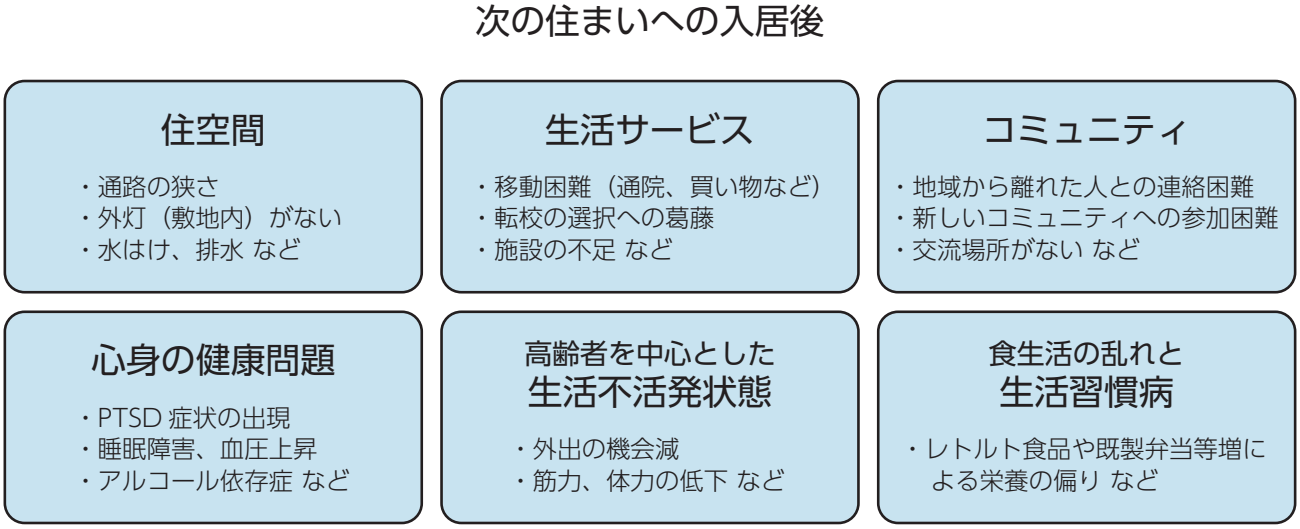


図35. 次の住まいへの入居後に表れやすい課題の一例
（出典：ピースボート災害支援センター）

●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被災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。
- 被災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、被災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）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。これまでの災害において時間の経過にあわせた被災者の状況の変化をおおまかにまとめると以下の図のようになります。

避難生活が長期化するほど、健康への負担は増大し、避難者の心身に悪影響を及ぼし、その後の生活再建を大きく阻害する要因となりかねません。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、避難所等での生活は、その後の生活再建のための準備期間と捉えて、一人ひとりの置かれている状況の理解とその人にあわせた支援を考えていく必要があります。

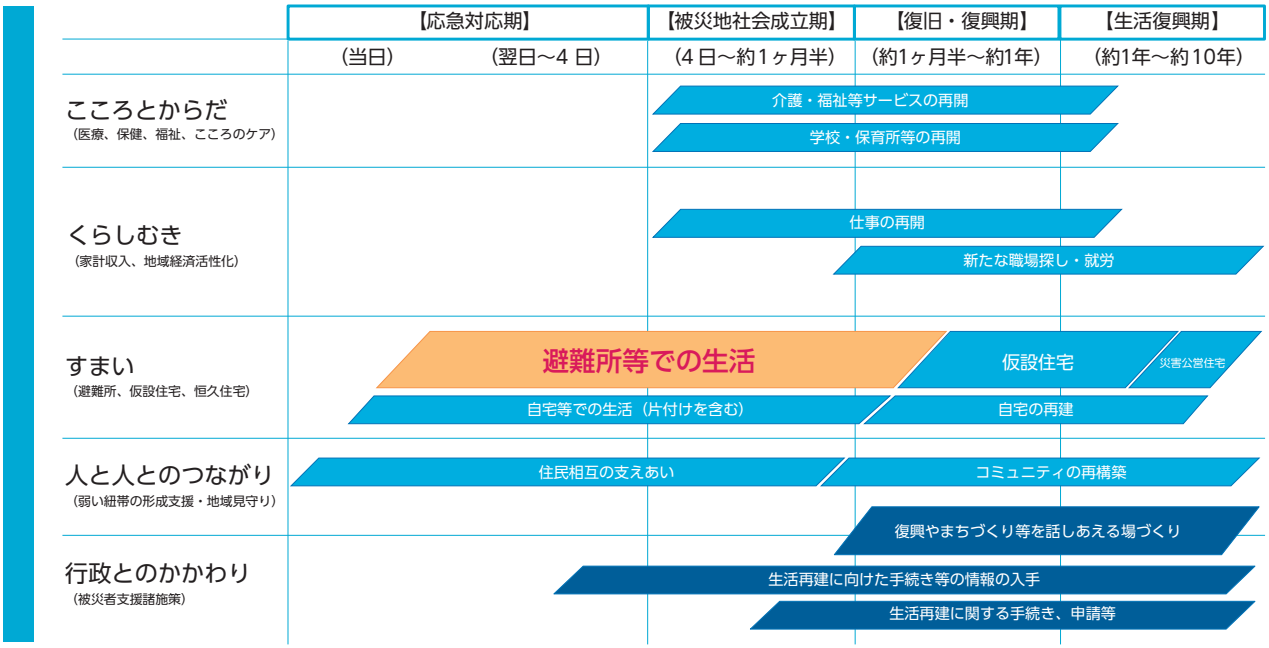


図36. 被災者視点からみた支援ニーズ（フェーズごとの整理）
（全国社会福祉協議会「災害から地域の人びとを守るために　災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」をもとに作成）

●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にくく、自治体職員と施設管理者、被災者など、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、被災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もとても重要です。

（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、被災者に配慮した時間設定や内容を考えていくことが大事です。例えば下記の表のように、被災者の中には、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、帰宅が遅い被災者の方もいます。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、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37．避難所運営と避難者の一日の流れの一例
（出典：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、被災者間のトラブルが増えた。
・生活にメリハリが無くなった。
・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」「忙しそうな中、色々聞いたら迷惑になる」などの遠慮や思い込みで、被災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、中長期の生活の場に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、ご留意ください。

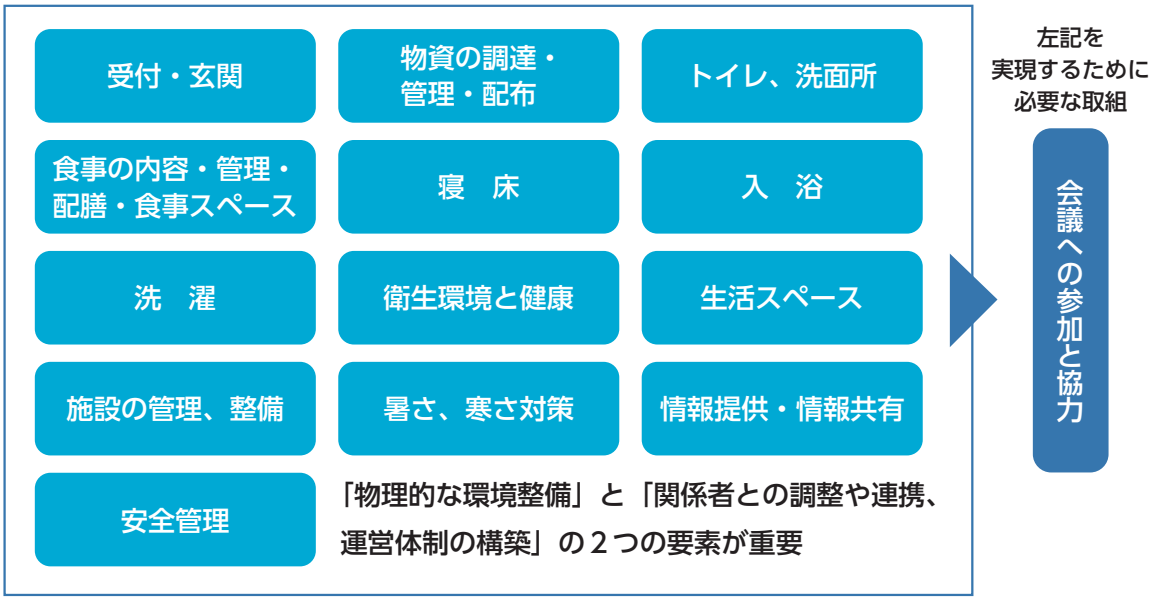


図38. 避難所運営の活動内容と環境整備一覧

★コラム：被災者の健康を維持するために「避難所の質の向上」を目指す

避難所は、あくまでも災害で住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所です。公費や支援を得ての生活であることから「質の向上」という言葉を使うと「贅沢ではないか」というような趣旨の指摘を受けることもあります。しかし、ここでいう「質の向上」とは「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方であるため、「贅沢」という批判は当たりません。

避難所生活が長期化するほど、健康への負担は増大し、避難者の心身に悪影響を及ぼし、その後の生活再建を大きく阻害する要因となりかねません。段階的かつ確実に、「質の向上」を目指すことは、避難所の運営のための支援・調整を担う市町村の責務といえるでしょう。 東日本大震災後は、海外から多くの支援者が訪れました。我が国の応急・復旧の迅速さに称賛する声があった一方で、避難所の生活環境については、国際的な難民支援基準を下回るという指摘があったことは重く受け止めなければなりません。阪神・淡路大震災以降、避難所の確保については、一定の進展が見られたと評価できますが、次の目標は、その「質の向上」です。

（内閣府　「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」より引用）

①受付・玄関

受付は「避難所の顔」として、避難者や来客対応、また、避難所で発生する様々な困りごとや相談・各種案内等の総合窓口として、重要な管理窓口となります。

避難所の玄関（出入口）等に受付を設置し、被災者や来訪者、支援情報等を正確に把握し案内することで、安否確認をはじめ、食事や物資、医療・福祉ニーズ等、被災者に必要な支援を滞りなく円滑に届けることに繋がります。受付が渋滞し、避難所の前に行列ができることがないよう、入退所システムの導入、最低限の情報のみにした受付表等、工夫して受付を行いましょう。避難所の運営者が、受付業務にかかりきりになることなく、避難所のレイアウトに沿って、１台でも多くのパーティション等を設置するなど、避難所の環境改善に努めましょう。

●過去の災害で実際にあった課題

・発災により被災者が殺到し、世帯や人数の把握が困難となった。どこに誰がいるのか、いつ外出、退所したのかも分からず、被災者に必要な物資や食数を把握するのに、相当な時間がかかった。
・災害から１ヶ月以上が経過しても、正確な受付名簿がつくれず、詳細な状況を把握できなかった。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ので、停電時増刷できず困った。
・訪問者用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、個人情報が流出してしまった。
・マスコミ関係者や身分のわからない企業・団体等が許可なく勝手に避難所内の居住空間まで入り、写真撮影や被災者に話しかけるなどの行為によって、気分を害したり不安になる事態が発生していた。
・DVの疑いのある親族などに対し、被災者や運営者等と情報共有ができておらず、身の危険にさらされる方もいた。
・来訪者情報の記録が残されていなかったため、具体的な被災者への支援に繋がらなかった。
・受付の担当が、素っ気なく、淡々と型通りの業務的な対応で、被災者が不安になり安心できる環境ではなかった。

●対応のポイント・事例

（「開設から閉所」「入所から退所」までサポート）

・避難者名簿をもとに、被災者の状況に合わせた避難所運営を検討・実施する。
・避難所で発生する様々な困りごとや相談等の総合窓口として、受付担当者は、被災者とコミュニケーションを積極的にとり、被災者の変化や困りごとに気づく大切な役割。システムで効率化を図りながらも、「人だからこそ」の受付対応を行う。
・避難者の入退所手続き、面会の確認、外泊の把握、郵送物、更新情報の案内など、支援がいきわたるよう円滑に行えるようにする。
・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提供が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。
・来訪者（面会、巡回、業者、支援の受け入れ（ボランティア）、メディアなど）には、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。
・不審者の確認などの安全管理（警察・警備員などがいた場合の引継ぎ等）を意識する。

（受付スペースの確保、名簿作成）

・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、氏名・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、移動手段や自家用車の有無、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し、全体の傾向などを把握する。名簿はファイルに綴り、パソコンでデータ入力する。（※発災直後の受け入れ時に、氏名や年齢など最低限の情報のみを把握し、落ち着いた段階で避難者名簿の作成に取り掛かるなど、工夫することが考えられる。）

・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方に配慮する。

（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、適切に管理する。

・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する。

★コラム：住民が自主的に作った名簿が役立った

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、数ヶ月にもわたる避難所生活の中で、被災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することができます。

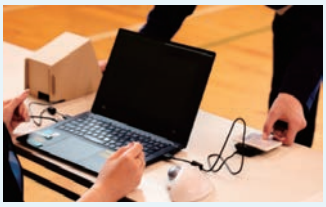
★コラム：入居者マップの作成で、誰がどこにいるかが明確に

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」も組織的にはいましたが、全体を統括することが充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ほど、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おり、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な役割を果たします。

★コラム：避難所におけるデジタル技術の活用が有効



（出典：埼玉県加須市）

避難者の避難所での入退受付について、書面（紙）を使って、避難者が自ら記入した内容を自治体職員がパソコンのエクセル等を使って、データ化し、避難者名簿を作成していることが多いですが、受付業務に時間がかかり、玄関が混雑することになります。近年では、マイナンバーカードやスマートフォンの普及により、マイナンバーカードをかざしたり、スマートフォンのQRコードを利用して、入退受付業務のデジタル化を図っている自治体も増えています。

デジタル化することにより、避難所の受付が迅速に行えるため、災害時に避難者を玄関で待たせたり、名簿情報の書面への記入等の負担をかけずに、スムーズに避難所に入退所できるようになってきています。

●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、衛生環境の悪化が急激に進みました。特に平時に土足禁止のルールがない施設では、専門チームの指導で、後日、土足禁止にしたものの、被災者の同意、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。



図39. 玄関の対応例
（出典：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」）

②物資の調達・管理・配布

避難所の長期化に伴い、被災者の物資ニーズも移り変わります。物資は、避難所運営や住民のために必要なものを行政が準備した物資と、被災地のために全国各地から送られてくる支援物資があります。これらの物資は種類も数量も多くあり、整理・管理が重要です。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、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物資の仕分けには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。

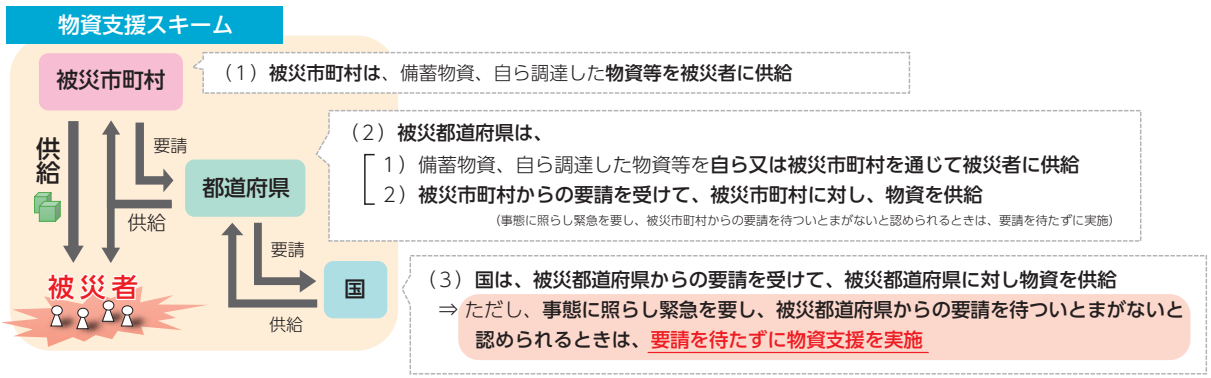


図40. 災害時の物資支援スキーム（内閣府資料）

●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。高齢者や障害者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。
・避難生活に必要な物資や、季節の変化に応じた物資は提供してもらえなかった。
・夏の炎天下の中、家屋の清掃や片づけを行い日焼けで肌も真っ赤に焼け痛く、化粧水で肌を冷やしたかったがなかった。また、お茶やコーヒーなど温かいものを飲んで、ちょっと一息つきたいと思っても、コーヒーや化粧水などは嗜好品だから物資提供はできないと断られた。
・おむつや生理用品などの衛生用品が袋からむき出しになり、不衛生な状態だった。

●対応のポイント・事例

（届いた物資の整理・管理を行う）

・封入されている箱から出し、種類ごとに分ける。数量、内容、サイズ、消費期限などのラベルをつけて、適切な環境で保管する。衛生用品や小分けにできる製品は、なるべく小分けにして袋詰めなどを行い、衛生状態を保てるように工夫する。
・物資集積スペースは、雨風をしのげて、搬入・仕分けがしやすい場所に設置する。
・数量や納期を見越した発注、在庫管理、物資置き場を整備する（空いたスペースに置いたままでは活用しづらい）。
・足りない物資は、自治体担当職員を通じて、自治体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。
・重たい荷物の移動や防犯の観点から、物資には男性の担当者をつけやすい。性別関係なく物資の対応をすることで、被災者にきめ細かい支援が行き届きやすくなる。

（物資配布スペースを設置する）

・誰でも気軽に立ち寄れる場所に設置する。
・適切なタイミングで周知、配布し、多くの人に公平にいきわたるようにする工夫（配布場所が点在しすぎるとわかりにくい）。
・被災者からの要望を聞き、必要な物資の種類と数量をまとめ、避難所運営会議等で共有する。（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、被災者に随時書き込んでもらう、ご意見箱等を用意するなども効果的）
・物資は、避難所や在宅避難等に関わらず、すべての被災者が受け取れるようにする。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。
・感染症を防ぐため、埃やウイルスが付着しないように、床から35㎝以上の高さを確保して設置することが望ましい。
・パーティションで区切った場所などあまり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。
・盗難防止策も検討し、保管倉庫には施錠やライトなど照明の設置も検討する。

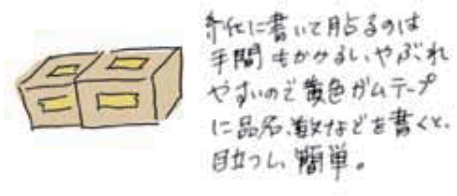
向きを揃える	配置図で誰でもすぐにわかるようにする	入り口付近に置くもの
上面と前面に品名、数、備考を書き、向きを揃える  	 目まぐるしく物も位置も入れ替わるので、ふせんに品名と数、消費期限などを書くと便利。	●すぐに使うもの ●消費期限の短いもの ※数が少なく配るのに悩むものは、被災者にどうすればよいか相談する方が案外解決しやすい

図41．物資管理の対応例

（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）」）

★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、テーブルの上に並べると、たくさん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

数が足りず被災者に配りづらかったものや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、古着などをハンガーにかけたり、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トイレ、洗面所

避難所におけるトイレや洗面所の衛生を保ち、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。避難所開設直後に設置をし、その後も衛生環境に気を配るなど、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、免疫力の低下や様々な健康問題（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。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。

●対応のポイント・事例

平時に使用している既設トイレが使用できれば、トイレの個数を確保しやすくなるとともに、個室確保の観点からも望ましいです。既設トイレが使用できない場合は、災害用トイレを利用します。災害用トイレには大きく分けて携帯トイレ・簡易トイレ・仮設トイレ・マンホールトイレ・トイレカー・トイレトレーラー等があり、それぞれの特性に応じて、使用が想定される時期や準備に必要なものが異なります。災害発生からの時間の経過、使用者の事情、避難所の設備等の条件により、適したものを選びます。

表25．災害時のトイレの種類と特徴

種　類 （処理方法）	断水時	停電時	設置 場所	処理 方法	特　徴
携帯トイレ （仮設トイレ組立式）	○	○	屋内外	保管 回収	既存の洋式便器につけて使用する便袋タイプ。吸水シートや凝固剤で水分を安定化させる
簡易トイレ組立式	○	△	屋内外	保管 回収	し尿を貯留できるものや、ポータブルトイレ等は、福祉スペース等で使いやすく耐久性もある
仮設トイレ （組立式）	○	○	屋内外	汲み 取り	折りたたみ式で搬送や保管がしやすいため、避難所での備蓄に適している。バリアフリートイレは車いすのまま入れるものもあるため、多目的に使用できる
仮設トイレ	△	○	屋外	汲み 取り	照明・鍵付きの物は女性が安心して使える。階段付きのタイプが多く、高齢者等には使いづらいため、他のトイレと合わせて使用するべきである。国で標準化されている快適トイレが望ましい
マンホールトイレ （下水道）	△※1	○	屋外	下水道	通常のトイレに近い感覚で使用することができるため快適性が高い。また、災害時に調達する手間がなく、使用可能である
自走式トイレカー／牽引式 トイレカー（トレーラー）	△	○	屋外	汲み 取り	機動性に優れている。水洗式や洗面台があるタイプもあり、衛生面に優れている

※１…井戸水、プールの水等を利用すれば、断水時も使用可能。

（出典：内閣府「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」）

（快適に保つための物資の用意）

・避難所内では、トイレを設置（利用）することとあわせて、快適に使用できる状況を継続することが大事である。トイレだけではなく、その周辺備品を用意する
・トイレットペーパー
・生理用品
・サニタリーボックス
・手洗い用水・石鹸（手洗い水がある場合）
・ウェットティシュ（手洗い水がない場合）
・手指消毒用アルコール（手洗い水がない場合）
・ペーパータオル（手洗い用）
・ごみ箱・ごみ袋（オムツ・排泄物は専用ごみ箱を用意）
・防臭剤、消臭剤等のし尿の臭い対策のための薬剤
・防虫剤、殺虫剤等の虫対策のための薬剤
・掃除の装備（ガウン、フェイスシールド、マスク、使い捨て手袋等）
・掃除の道具（トイレ用洗剤、使い捨て手袋、デッキブラシ、モップ、便座用ブラシ、バケツ、次亜塩素酸ナトリウム等）
・照明器具（仮設トイレに付属していることもある）・照明器具用の交換用乾電池　等

（日本トイレ協会編著「災害とトイレ」をもとに作成）

（トイレの設置の数量）

・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）。
・スフィア基準等に沿って、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。
・トイレの設置に当たっては、発災時に仮設トイレやトイレカー等を円滑に活用するためには、関係者の適切な役割分担のもと、定期的にし尿を汲み取るなどの体制を構築する必要がある。 仮設トイレやトイレカー等のし尿の汲み取りについては、一般廃棄物関係団体等とも連携のうえ、平時から準備を行い、発災時にも適切に対応いただく必要がある。

（使用ルール・衛生管理の徹底）

・トイレの使用ルール（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）を決め、ポスターにして目につく場所に貼り周知徹底する。
・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）。断水時は、ポリタンクやペットボトルの水を使用する。感染症予防のため、石鹸・水で手洗いができる環境をなるべく作る。
・断水時の汚物処理の方法を複数知っておく（凝固剤で固める、新聞紙などに吸わせる、プールの水などで流すなど、汚物処理の方法を決めてルール化）

（被災者の実情にあわせた対応・配慮）

・寝床からの距離が遠くトイレに間に合わない、使いづらい人には、寝床の位置を変える、介護用のポータブルトイレや尿瓶の支給、多目的トイレを優先的に使えるようにするなど配慮する。
・性犯罪防止のため、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。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明るくする。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。

（継続的なトイレ掃除）

・被災者の中からトイレ係を募り、朝・昼・晩と２回から３回は清掃できる体制をつくる。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、早朝や深夜に作業しないなどのルールも検討する。

・「自分が汚したら、自分で掃除する」を呼びかけると共に、掃除用具を充実させる。

★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

被災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、市内ではノロウイ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。

〈能登半島地震で支援された各種トイレ〉



トイレカー



トイレトレーラー



快適トイレ



ラップ式簡易トイレ

④食事の内容・管理・配膳・食事スペース

被災者の心身の健康を維持するには、栄養面だけでなく「食のぬくもり」を感じる場も大切です。楽しく会話をしながら、温かい食事を囲むことで、心が和み、不安や孤独感を軽減します。また、災害時に設置される相談窓口や訪問調査だけでは現れにくい悩みや困りごとなど、抱えてた気持ちを吐き出すきっかけにもなり、生活再建に向けたニーズを早期発見・解消することにもつながります。

●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。
・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。
・災害から１ヶ月以上経っても、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、日ごろから噛む・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。
・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ず、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。また、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、被災者・ボランティアが自由に活用できなかった。
・食べ残しを捨てられず、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パンだけ。
- お店に行っても物がない。ガソリンが無くて遠くまで買いに行けない。
- 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。
- 具なしでも良いからとにかく温かい味噌汁が飲みたい。
- いつも魚や野菜ばっかり食べていたから、脂っぽいものは食べられない。

●対応のポイント・事例

災害時の食、４つの基本

①水分をとる。

②栄養をしっかりとる（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：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

（栄養バランスのとれた食事内容を取り入れる）

・備蓄食料は、保存期間を長く保つため、塩分が多いものになりがちで、エネルギー確保のため炭水化物中心の食品が多い。

・長期化する避難生活で、健康被害を出さないためにも、食塩のコンロールや、ビタミン、ミネラル、食物繊維などを摂取できる工夫をする。

・栄養素だけでなく汁物や温かい食事、地域の文化・特性にあった食事内容を取り入れることで、被災者に安心感を与えるため、電子レンジの設置だけにとどまらず、避難所での炊き出しの実施も積極的に検討する。

・自治体からの配給食や支援物資で栄養を補えているか不安な場合や要配慮者への食事やアレルギー対応などが必要な場合は、管理栄養士などの専門職に相談をする。

（炊き出しの人の支援も考える）

・災害時にはNPO団体等が炊き出しをしてくれる場合もある。１回だけなら食材も用意してもらうことが多いが、連続した一定期間対応してもらえる場合には、一部の食材を、例えば学校給食への納入業者と連携することで、調達できる場合もある。学校や行政と相談しながら、無理のない範囲で温かい食事を目指しましょう。

（衛生環境を整える）

・衛生面を考え、寝起きする居住空間と食事の空間は分け、食事専用のスペースを設ける（寝食分離）。

・冷蔵庫を用意するとともに、食べ物の保管状況、管理、賞味期限などに気をつけて、食中毒予防に心がける。

・食事場所には、手指消毒、机・椅子用のアルコール消毒、ペーパータオルなどをセットし、使い方のルールを提示。正しい姿勢で食事をすることが誤嚥防止につながる。

・被災者が自分たちで環境維持ができるよう配慮する。

・ごみは、適切に処理できるように、燃えるごみ、資源ごみ、生ごみなどにわけてごみ箱を設置する。

（配膳に関する具体的な対応例）

・食品は床から30㎝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。
・食べ終わったごみや残飯は、被災者が自分で分別してごみ袋などに入れ、担当者が回収する。
・避難所外の被災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よう努める。

（明るく楽しい食事の場をつくる）
・食べることは体力維持や病気の防止だけでなく、満足感や生きがいなど心の豊かさをもたらす。
・明るく居心地の良い空間をみんなで楽しみながら整える。＝被災者同士の結束、生活のメリハリ、役割創出、暮らしの感覚の維持につながる。
・被災者自らが「場」に参加する機会を増やす。例えば、テーブルセッティング、調理、配膳、片づけ、ごみ捨てなどの作業は、被災者と一緒に取り組み、各々が、創意工夫や主体性を発揮しやすい環境づくりを心がける。

（自炊できるような環境を整える）
・日常生活を取り戻すためにも、弁当の食事だけでなく、自炊できるような環境を整えることが大事。
・屋外に炊き出し設備を行政と連携して設えることも考えられるが、施設管理者（校長等）と相談して調理室を利用できるようにすることも可能なので、災害時の使用の可否について平時に確認しておくのが望ましい。お互いの負担にならないよう、例えば、日曜日の昼だけ、ということも考えられる。

●温かい食事の提供

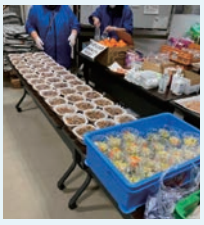
過去の災害では、①自衛隊への要請（首長からの要請が必要）②地元業者・大手コンビニ等への弁当発注③地元飲食店への給食発注④地元内外の支援団体による炊き出し・食事提供の受け入れ、⑤キッチンカーによる食事提供の受け入れ、⑥被災者自らが調理できる環境整備などの取組、⑦地元料理人等のセントラルキッチン方式（※）による食事提供などが選択肢として見受けられました。どの選択肢でも対応できるよう確認・申し合わせをしておけることが望ましいです。

※令和6年能登半島地震においては、地元料理人等が、複数の避難所等に配布するための食事を１カ所の調理施設で数百食調理し、各避難所等への配布が行われました。セントラルキッチン方式は適温食・栄養バランスの良い多様なメニューを安定して提供できることから、有効な取組です。


避難所の炊事場



キッチンカー


業者による炊き出し


セントラルキッチン方式の調理場

★コラム：災害救助法における食事提供の位置づけ

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、一定の範囲内で国による費用負担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供与に関し、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。特別基準の協議・同意を受け、金額を引き上げることも可能です。

●配膳・食事配給係は、作業にとりかかる前に下記のようなチェックシートを記入し、問題があった場合は係から外れる。

「○○○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、避難されている皆さんに安心・安全なお食事をご提供でき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。

No		★	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
チェック項目 日	曜日	参加時間	体温	腹痛・下痢・嘔吐の症状はありませんか？	微熱・発熱の症状はありませんか？	だるさ・倦怠感はありませんか？	咳・喉の痛み・鼻汁・鼻づまりはありませんか？	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？	指輪は外してますか？	衣服は清潔ですか？
		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	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	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	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	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	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	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	はい ／ いいえ	はい ／ いいえ	はい ／ いいえ

資料提供：一般社団法人ピースポート災害支援センター（PBV）※2020年7月豪雨災害における避難所運営支援にて作成

図42. 調理・配膳健康チェックシート
（出典：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」）

⑤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、身体機能の低下につながる可能性が高まるため、可能な限り早い段階で、整備・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、妊産婦などは、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で「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ったり、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。
・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、「私だけもらうのは申し訳ない」「戦時中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。
・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、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。

●対応のポイント・事例

（寝床環境の正しい整え方を知る）

・床から35㎝以上の高さを確保。エコノミークラス症候群、生活不活発状態、呼吸器疾患、低体温症、体力の低下防止に繋がる。
・簡易ベッド＋寝具（敷布団・掛布団・枕・リネン・毛布）が揃って「十分に身体を休める環境」が整う。
・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等の簡易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。
・環境が整っていない場合は、必要な物、数を整理し、自治体担当者や保健師、常駐している運営者などに相談する。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。
・避難所で利用する段ボールベッド等の簡易ベッドやマット等は、自治体において購入・レンタルが可能である（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）。

（簡易ベッドの設置とそのサポート）

・発災直後で簡易ベッドの数が限られる場合、優先的に使って欲しい人（体調不良者、床から自力で立ったり座ったりする動作が難しい人、杖・車いす・押し車利用者、妊婦など）を特定しリスト化する。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。
・提供する際には、設置等もサポートすることが望ましい。



大分市佐賀関公民館
（令和７年11月18日大分市佐賀関の大規模火災）



大船渡市立第一小学校
（令和７年２月26日に発生した大船渡市における林野火災）

（メンテナンス・衛生管理）

・簡易ベッド・寝具のメンテナンス、衛生管理は、被災者、避難所の運営の担い手が多く関わり行うことが望ましい。
・カビやダニの発生、ほこり予防のため、定期的な布団干しや換気、寝床の拭き掃除などの声かけをする。ひとりで出来ない方は一緒に取り組めるよう働きかける。
・パーティションに囲われて中が見えないと、体調不良者や引きこもりなどの課題に気づきにくくなるため、日中は入口を空けておく、基本的に布団はたたむ、などの生活ルールを設けるとよい。

（簡易ベッド導入のメリット）

・大切なのは頭の高さを床から35㎝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35㎝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 生活不活発状態の予防

・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（つい寝たままになりやすい）

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43．寝床を整える必要性
（出典：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！被災者の主体的な運営への参加の促しに

地震から１ヶ月後、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」という被災者の言葉から、ボランティアが「布団干し大会」を実施しました。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りました。

★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・NPO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。生活協同組合のトラックを借りて現地まで搬送し、各居室への導入は、被災者に手伝ってもらいました。

●レイアウト

レイアウトは、災害の種類や規模、被害状況に加え、時期や地域、施設の特性に合わせ、柔軟で効果的な配置と対応が必要となります。平時からレイアウトを作成するとともに、各設置場所を検討する際は、施設の状況だけでなく、被災者一人ひとりの事情や背景に目を向け、住民や多様な運営者と十分に連携しながら進めましょう。また、スフィア基準に沿って、１人当たり最低3.5㎡の居住スペースとなるようにレイアウトを作成することが望ましいです。

まずパーティションを設置することで、プライバシーの確保にとどまらず、レイアウトの設定にもなるので、避難所開設時からの設置を目指しましょう。

●対応のポイント・事例

（配置を検討する前に、二次被害予防の観点をおさえる）

・避難所の想定収容人数の限度を超えたという理由で、被災者が入所を断られた事例もある。避難人口と避難所の収容人数をある程度想定しておき、収容人数が超えた際の受け入れ場所の確保や代案も検討しておく。
・地震被害の場合、強い揺れにさらされた建物は耐震性能が落ちている可能性がある。強い余震が続く場合などは、居住スペースとして開放する場所の設定も十分に注意する。
・レイアウトを考える際は、施設内だけでなく、施設の敷地や周りの道路環境等も俯瞰的に目を向ける。例えば大規模火災などが発生した場合でも、まずは避難者が安全に避難できる動線が確保されているか、周囲の道路や施設内には、十分な幅があり、消防車や救急車が支障なく活動できるかなどを確認しておく。

（被災者の属性にあわせたスペースの確保）

・避難所では、不特定多数の人々が集まって生活するので、年齢、性別、家族構成、宗教、疾病など、その特性に合わせた配慮が必要。避難所の在り方は決して一律ではない。
・被災者個人の課題だけでなく、世帯へも目を向け配置を検討する。
・高齢者、要介護者、障害者、妊産婦、授乳室やオムツ交換スペース、更衣室、こどもの居場所、ペットの避難場所など、必要な生活スペースや機能を取り入れる。取り入れる際は、避難所運営会議等で話し合い、施設管理者等とも十分に連携を図る。

（フェーズに合わせた適切な住空間の区画整理）

・被災者であふれかえる状態であっても、最低限の通路だけは確保し、二次被害を防ぐ。
・通路は、床に敷く敷物や養生テープ、カラーコーンなどを用い、明確にわかるよう工夫する。
・仕切板などを用いて個人の空間を確保する。
・高さのある仕切り（段ボールやカーテンなどのパーティションなど）を活用することによって、プライバシーの確保だけでなく、様々な感染症予防の対策にも有効とされる。
・ただし、施設の天井の高さによっては、空気循環が悪化する恐れもあるため、導入する高さは物理的環境や被災者の心情に寄り添い、適切なものを準備する。

・避難者数の減少に伴って、居住者の移動、居住区の再編など行う。
・レイアウトの変更の際には、要配慮者、男女のニーズの違い、また個人や世帯による課題など様々な事情があるため、被災者一人ひとりの状況をしっかりと把握し、多様な支援者とも協議を重ね検討する。
・居住者の移動に伴う混乱を防ぎ、被災者の移動負担を軽減するため、被災者全員にあらかじめ周知徹底を図り、決定から実行まで十分な準備期間をおく。

●避難所のレイアウト例

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、本レイアウト例を参考にする等して、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。



大船渡市立猪川小学校
（令和７年２月26日に発生した大船渡市における林野火災）

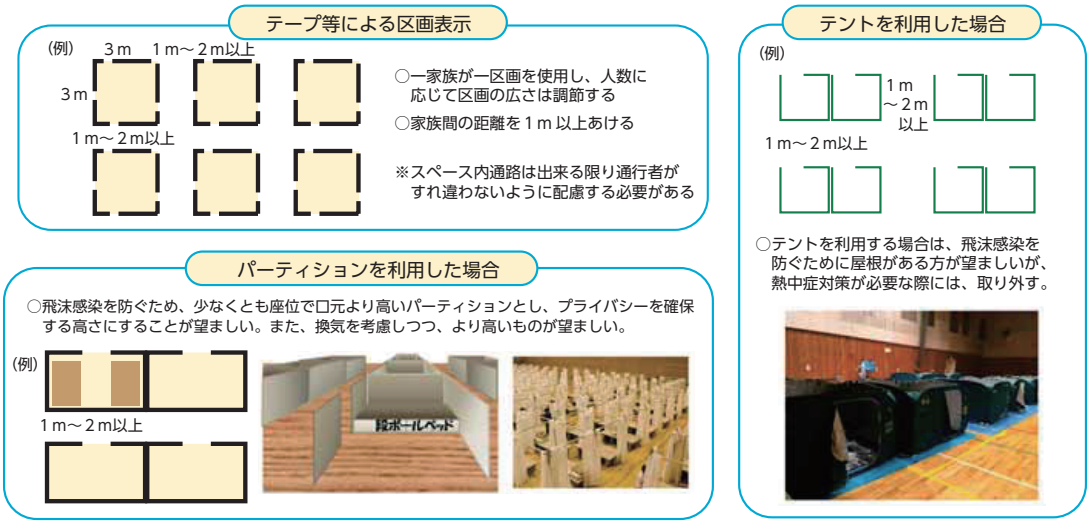


輪島市立鳳至小学校
（令和６年９月20日からの大雨）

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・障害者・妊産婦等が滞在する場合には、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。

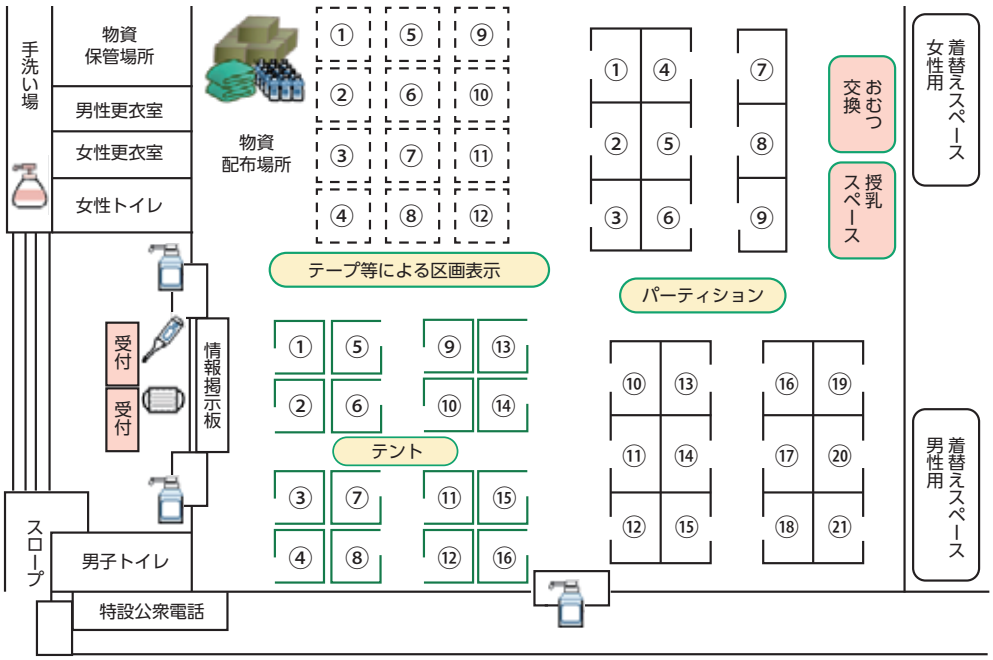


※人と人の間隔は、できるだけ2m（最低1m）空けることを意識して過ごしていただくことが望ましい。

※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、人と人との距離が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。



（出典：内閣府、消防庁、厚生労働省「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））

⑥入浴

上下水道が使えなくなった場合、避難生活は、長期間お風呂に入れないことが多く、不衛生になりがちです。周囲へのにおいが気になったり、汗を洗い流せず不快な状況が続いたりすることにより、ストレスがたまり気持ちもすっきりしません。入浴環境を整えることで、衛生面の保持だけでなく、血行が良くなり、筋肉の緊張や疲労、精神面の不安を和らげる効果も期待できます。また、内臓機能の向上や感染症、肌トラブルの予防にも効果的です。

仮設風呂等については、手すりが無いものや、滑りやすい等の制約もあり、脆弱性の高い高齢者等には適さない物もあるため、入浴支援者の確保が必要になります。高齢者施設、旅館・ホテルなどの入浴施設や訪問入浴車の活用・施設までの輸送手段（バス）等の確保を検討する必要があります。

●過去の災害で実際にあった課題

（自衛隊の仮設風呂の場合）

・浴槽が深すぎて入ることができず、中には、１ヶ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ができず、女子風呂に入れることもできず、母子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たりするなどといった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。

（仮設シャワーの場合）

・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ったりするのが大変だった。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。

●対応のポイント・事例

（自衛隊の仮設風呂の場合）

・仮設風呂に、手すりや踏み台を付けられないか相談する。
・仮設風呂の利用時間帯を区切り、特別な配慮が必要な方が利用できるよう掛け合う。

（近隣の入浴施設を確認する）

・福祉施設・事業所で入浴介助の受け入れ、または入浴車両の巡回が可能か尋ねる。
・銭湯等の入浴施設が利用できるか確認する。当該施設までの輸送手段（バス）の設定を行政に掛け合う。

（避難施設の備え付けのシャワーや仮設シャワーを活用する）

・備え付けのシャワーがある場合は、利用できるよう施設管理者へ相談する。
・シャワー利用の区分けを、男性・女性・共用の３つに分けるなど、性別に関わりなく個人で（または付き添いを受けながら）入浴できる風呂を設置する。
・仮設シャワーのバリアフリー化をする（段差解消、手すり設置、シャワーチェアの導入など）。
・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20分以内、利用後は清掃するなど）。
・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。
・日没後の利用も考慮して、通路等に十分な明かりを用意する。

（清拭や足湯を行う）

・すきま風が入らない場所で行う。
・バスタオルをかけるなど身体が冷えないようにする。
・介助者やボランティアはできるだけ手を温めておく。
・空腹時や満腹時は避ける。
・水分補給をして実施後はゆっくり休む。
・乾いたタオルで水分をしっかりふき取る。
・目元や陰部など皮膚が弱い場所は同じタオルで二度拭かない。

★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、ボランティアが拭きました。

〈能登半島地震での入浴支援〉



循環型シャワー



組立式シャワースタンド



自衛隊による入浴支援




温泉を使用した仮設風呂（大分・別府温泉から運搬）

⑦洗濯

洗濯環境を整えることは、入浴と同様、避難者の健康や衛生的な環境の保持の観点で重要です。

また、着の身着のままで避難してきた被災者に対しては、衣類の配慮を行う必要があります。

洗濯に伴う生活排水について、下水道や浄化槽に流し込めない場合、公共用水域に直接放流する等、柔軟に対応する必要があります。

●過去の災害で実際にあった課題

・お風呂に入って体はきれいになったが、また汚れた服を着ざるを得なかった。
・断水により、自宅や避難所において水が使用できず、洗濯を行うことができない状況となった。
・洗濯が行えない状況のため、衣類が汚れたら使い捨てることもあった。
・洗濯機・乾燥機の設置やランドリーカーを活用するにあたり、上下水道が破損したことにより機能せず、生活用水の確保や排水の方法といった課題に直面し、洗濯支援が滞った。
・自宅や避難所から数時間かけて営業しているコインランドリーを利用する避難者もいた。

●対応のポイント・事例

（仮設洗濯場の設置等）

・避難施設に備え付けの洗濯機・乾燥機がある場合は、利用できるよう施設管理者へ相談する。
・避難者数に応じた洗濯機・乾燥機の数が不足していないか確認する。
・避難施設に設置するための洗濯機・乾燥機の確保について、備蓄により確保することや、予め関係団体と協定を締結し確保する。
・洗濯機・乾燥機が避難所にないまたは不足する場合は、自治体へ設置（洗濯機のレンタルやランドリーカー）を要請する。
・避難所内に洗濯機がないまたは不足しており、近隣にコインランドリーが設置されている場合、活用できるかどうかについて設置者に確認する。
・洗濯機・乾燥機利用表を作成する（利用時間、名前の記入）。
・洗濯機・乾燥機利用のルール化をする（一日一世帯一回まで、未使用・使用中の表示を変更するなど）。
・日没後の利用も考慮して、通路等に十分な明かりを用意する。

（洗濯キットの活用）

・普段はコンパクトに保管できる。
・少量の水と洗剤のみで、もみ洗いやつけ置き、振り洗いが可能。

〈能登半島地震での洗濯支援〉



避難所内での洗濯支援




ランドリートレーラーによる支援



ランドリーカーによる支援



洗濯キットによる支援


日本赤十字社による洗濯支援

⑧衛生環境と健康

集団生活やライフラインの断絶など慣れない生活が継続すると、被災後の心的ストレスが加わり、抵抗力が低下すると言われます。そのため、避難所の適切な衛生管理がなされないと、感染症や食中毒などの発生にもつながりかねません。被災者と運営者の命と健康を守り維持するために、衛生環境の確保は最初から最後まで欠かすことのできない大切なポイントです。

●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、どこから土足禁止か分かりにくい。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、散乱しやすくなる。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。
・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たくさんあるが、全てを網羅するには人手が足りない。清掃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。「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。
・被災者の中には、「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。掃除道具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、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が統一されておらず、十分な対応ができなかった。

●過去の災害で実際にあった課題（新型コロナウイルス感染症の事例）

・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。
・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分からなかった。
・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いる場合、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指示したが、その結果、被災者同士のコミュニケーションがとりづらくなった。

●対応のポイント・事例

下記、「避難所衛生管理チェックリスト」などを参考に、冬場には加湿器を導入するなど、避難所に関わる管理者や運営者、支援者らが同じ視点で状況を把握し、課題を共有することが大切です。また、熱中症対策や冬季の低体温症対策に取り組むとともに、風邪やインフルエンザが蔓延しないよう、うがい、手洗い、マスク等を避難者にも声掛けしましょう。また、被災者自身もどこに気を付けるべきなのかを可視化、共有し、避難所全体で課題解決に取り組み、継続的・持続的に環境を整えることが大切です。

避難所衛生管理チェックリスト（市町村名　　）

実施年月日　（令和　　年　　月　　日）	避難所名　（　　）
避難者数　（日中:　　名、夜間:　　名）	避難所対応職員氏名　（　　）
記載者所属　（　　）	記載者氏名　（　　）

❶手指衛生・咳エチケットについて

1	トイレの後や食事前に、手洗いができる環境か。	できる（水道・蛇口付タンク）	できない（ウェットテッシュ有・無）
2	避難所の入口、トイレや手洗い場に手指消毒剤が設置してあるか。	している	していない
3	手指消毒剤の量を確認し、減っている時には交換しているか。	している	していない
4	避難所住民が手指衛生の必要性がわかるよう放送や声掛け、ポスター等などで啓発しているか。ポスター掲示場所（　　）	している	していない
5	ﾍﾟｰﾊﾟｰﾀｵﾙを設置している場合、ぬれないよう立てて設置しているか。	している	していない
6	避難者は、できるだけマスクを着用しているか。	している	していない

❷トイレの衛生環境について

1	昼間1時間に1回程度（できるだけ頻回）掃除を行い、清潔か。（1日の掃除回数　　回）	している	していない
2	掃除を行う当番者は、掃除のやり方ポスターを見ながら手袋・マスクをして、ポスターの順番で清掃しているか。	している	していない
3	オムツや汚物入れを毎回掃除のたびや、一杯になったら捨てているか。	している	していない
4	調整した消毒液（次亜塩素酸ナトリウム）は、使う日に作成したものか。※次亜塩素酸ナトリウムは揮発性があり、紫外線で分解されます。まとめて調整する場合は、密封・遮光保管し、作成した日に使い切ります。	している	していない

❸食品管理について

1	調理者（配給者）が、毎回手指衛生を実施し、手袋、マスク、帽子を着用しているか。	している	していない
2	期限が過ぎた食品を定期的に確認し、廃棄する体制ができているか。	している	していない
3	おにぎり、お弁当などは配給された後すぐに食べることが理想だが、やむを得ず保管する場合は、冷蔵庫などに保管するなど温度管理をしているか。	している	していない
4	避難所生活者用冷蔵庫に、期限が過ぎた食品等が残らないよう管理されているか。	している	していない
5	食中毒予防の啓発を定期的に放送や啓発媒体、声かけなどで行っているか。ポスター掲示場所（　　）	している	していない

❹環境衛生について

1	避難所内は土足禁止となっているか。	なっている	なっていない
2	窓の開放、換気扇、空調設備で定期的（1時間に1回程度）に換気しているか。	している	していない
3	人と人の間（または家族間）が1～2m程度の距離で保たれているか	保たれている	保たれていない
4	人が良く触るような場所（ドアノブ、手すりなど）は定期的にアルコールや次亜塩素酸ナトリウム溶液を使って清拭しているか	している	していない
5	ゴミが整理されてあり、悪臭やハエなどがないか。ゴミ箱にはふたがされ、ごみ袋は縛られているか。蚊やハエなどが入ってこないように網戸等で配慮しているか。（網戸が設置不可の場合は蚊取マット等で対策している）	している	していない

❺体調不良時の体制について

1	体調不良者(コロナ疑い含む)が出たときの体制は共有されているか。	いる	なし
2	体調不良者用に隔離する部屋・トイレがあるか。	ある	なし
3	嘔吐時に対応する消毒セットを使えるように準備しているか。（設置場所　　）	している	していない
4	体調不良者の対応をする人は適切な防護具が使えているか	使える	使えない

❻その他　気になったこと

図44. 避難所衛生管理チェックリスト
（出典：熊本県提供資料）

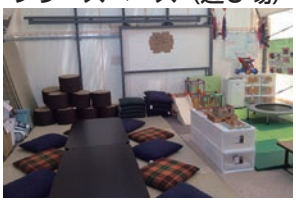
⑨生活スペース

避難所を暮らしの場として機能させるためには、様々な生活スペースの整備が必要となります。必要な生活機能は、避難されている方々の状況によって異なりますが、例えば、下記の写真のように居住スペース以外に、洗濯・物干し、談話や面会ができるスペース、気軽に集まったり、会話ができるフリースペースやあそび場、その他にも、被災者によっては学習や仕事を行うワークスペース、喫煙場所や要配慮者スペースなどを準備する必要があります。これらを設置することにより、生活のリズムが整い、身体を動かす機会が増え、生活不活発状態の予防に役立ちます。また、これらのスペースを通じて人との関わり合いも深まり、困りごとの早期発見や、活力の維持・向上も期待できます。そのためにも、生活スペースは、被災者と一緒にアイデアを出し合い整えることを心がけましょう。

要配慮者スペース



フリースペース（遊び場）



学習・ワークスペース



洗濯・物干し



面会・談話室



喫煙所



図45. 生活スペースの例
（出典：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

・喫煙所が決まっておらず、至るところに吸い殻が散乱していた。
・女性に配慮した洗濯・物干しスペースがなく、下着等が干せなかった。
・居住スペースでは消灯時間が決まっているため、受験生が勉強をできる場所がなく不安を訴えるこどもたちが増えた。
・避難所内では、静かにしなければならない、大声が出せない等により、こどもたちのストレスがたまり、走り回るなどの行動がみられ、どのように対応すればよいか分からなかった。
・こどもの泣き声などで周囲に迷惑をかけないよう気遣うことが多く、特に母親は大きなストレスを抱えていた。
・被災者同士が集い、交流する場所がなく、居住スペースに引きこもる被災者が増え、被災者同士のコミュニケーションも希薄になった。
・重度障害のある成人したこどものオムツを替える場所がなく、居住スペースで家族が周囲の目を気にしながら、毛布で覆って対応していた。

●対応のポイント・事例

必要な生活スペースは、避難所の施設状況や被災者の状況によって異なります。ここでは、過去の被災地で被災者の方々から必要とされた環境の一例をご紹介します。整備する際の参考にしてください。

要配慮者スペース

・要介護高齢者、医療的ケアが必要な方、障害者、妊産婦、乳幼児等、特別な配慮を要する被災者に対応するため、専用の居室を設ける。
・被災者の中には、24時間要配慮者スペースでの生活が必要な人もいれば、一時的な利用で済む人もいるため、本人や家族がそれぞれの事情に合わせて選択できる雰囲気をつくり、臨機応変に対応できるようにする。

・避難所スタッフだけで対応する必要はないので、日常利用している介護保険サービスや障害者総合支援法に基づくサービス（訪問介護、通所介護等）を継続できるよう、事業所と調整する。
・簡易ベッドは必須であり、手すり等も必要に応じて準備する。
・常備薬の持ち出しができていなければ、DMATや日赤救護班に依頼して処方してもらい、薬局に取りに行く等する。
・聴覚障害者には筆談やオンラインでの手話サービスを活用するなど、障害特性に応じた対応をする。

（環境整備のポイント）
・日当たりや換気がよい場所を検討する。
・段差が少なく安全に移動できる。
・簡易ベッド（マット・布団・清潔なリネン等）や椅子が設置してある。
・音がもれにくい。
・洋式トイレに近い（またはポータブルトイレが設置してある）。
・出入り口に近い。
・電源がある（酸素・吸引機などの利用者用）　※停電時には発電機で対応。
・暑さ、寒さ対策ができている。
・電気ポット、衛生用品（ウェットティッシュ、消毒、清潔なタオルなど）が整っている。
・医務室や救護室がある場合は、なるべく近い場所に設置する。また、できる限り静寂の保てる場所を確保する。

こどもの遊び場・学習スペース
・居住場所から離れ、静かで落ち着ける場所を確保する。その際、保護者や大人たちの目の届きにくい場所にならないよう安全管理に配慮する。
・机・椅子、照明器具を設置する。その他、対象となる年齢によって、文具、おもちゃ、本、パソコンなどの準備も検討する。
・乳幼児を伴って避難している場合、親子で利用できる遊びスペースの確保や預かり場所がないかの情報提供に配慮する。
・遊び場、また学習スペースとしてのそれぞれの使用時間を決める。
・遊び場と学習場所をそれぞれ分けるスペースがない場合は、昼間はこどもたちの遊び場として、夜間は中高生・大学生の勉強部屋としてなど使用ルールを工夫する。また、働き方によっては社会人のワークスペースや大人の学習スペースとしても活用できるよう配慮する。
・片づけや掃除は使用するこどもたちが行う（必要に応じて大人も手伝う）。

洗濯・物干しスペース
（洗濯機や乾燥機の使用のルールを設ける）
・多様な人に配慮して、誰でも使用できる洗濯機の設置や時間帯の区分を設ける。
・避難所外避難の方々の使用ルールや置き場を検討する。
（洗濯物干し場のポイント）
・日当たり、風通しのよい場所を選択する。
・物干し場は「男性」「女性」「共用」などのスペースを確保する。
・専用の部屋を設けたり、間仕切りやテントの横幕など張り目隠しとなるよう工夫する。
・照明をつけ夜間も活用できたり、盗難防止など安全管理への配慮を行う。
・共有できるハンガーやピンチハンガー、洗濯ばさみ等の物品の準備など、活用できる環境を整える。

交流・コミュニティスペース
・外部から訪問する家族や知り合い等との面会や、レクレーション（音楽会、体操、モノづくり、サロンなど）など様々な用途に利用できる場所を設置する。

・机と椅子を用意し、テーブルクロスや花を飾るなど、居心地のよい空間づくりに努める。
・手指消毒、机・椅子のアルコール消毒、ペーパータオルなどをセットし、使い方のルールを提示する。
・誰もが気軽に立ち寄れる空間にすることで、体調不良や表情の暗い方などがいた場合に気づきやすくなる。
・消灯時間の制限等を外した自由に使用できるスペースを設けるのもよい。なお、一部屋の確保が困難な場合は、廊下の一角に椅子などを置いたり、屋外にテントを張ってテーブルや椅子を置き、喫茶スペースなどとして様々な工夫を凝らすことができる。

喫煙スペース

・受動喫煙防止の観点、また、火の元を管理するという意味で、屋内は禁煙とする。
・屋外に灰皿を設けるなどして、喫煙は喫煙場所のみで行うよう被災者に呼びかける。
・被災者に煙や匂いが影響しない場所を確保する。
・灰皿、消火用水バケツ、消臭剤等を設置し、周辺に燃えやすいものを置かない。
・当番を決め、吸い殻の処理や清掃は定期的に喫煙者自身が行う。(乳幼児やペット等による誤食防止効果も)

更衣室

・体育館等のもともと設置されている更衣室をそのまま利用する場合がある（男性用と女性用の２つがあり、利用しやすい)。
・既存の更衣室が利用できない場合、段ボール製のボックス（公衆電話ボックス程度の大きさ）やパーテーション、ブルーシートなどを活用した事例がある。車椅子が入る大きさが望ましい。
・授乳室と女性用更衣室を個室化（使用中等の表示を利用）して兼用する場合がある。
・完全個室が望ましく、「使用中」等表示の活用や、死角にならない場所に設置する等の配慮が必要。

授乳スペース

・個室やポップアップテントなど安心して授乳できる場所を確保する。
・椅子、おむつ替えスペースを確保するほか、授乳用品（哺乳品、人口乳首（ニップル）またはコップ)、洗浄用品・消毒用品などを準備する。
・あわせて、授乳用の枕やクッション、授乳ケープ、バスタオルやストールなども準備する。
・液体ミルクの注意点・チェックリスト、コップ授乳法の説明、授乳に関する相談先（助産師会、母乳育児支援団体等）の情報を紹介する。

ペットスペース

・専用ゲージを集めて置く等ペットだけのスペースを確保する。
・ただし、ペットについては、好悪が大きく分かれているので、希望者の意向があるからといって、対応するのではなく、行政に相談する等慎重に対応しましょう。
・ペット用のホテルや民泊、動物愛護団体の情報を入手して共有しましょう。

上記以外にも、相談室や娯楽室、給湯室、調理室、ペットスペース、駐車場など、被災者の生活場所、そして地域の支援拠点としての機能を考え、その避難所に必要な生活スペースの環境を整えていきましょう。

避難所内での飲酒のルールを考えておきましょう。過去の被災地では、禁酒にしたことで隠れて飲んだり、深酒して周囲とトラブルを起こしたりするケースもありました。飲酒を希望する人達同士で集まって、飲酒できる場所・時間・お酒の管理方法などを考えてもらい、ルールを自主的に運用できるようサポートしましょう。

また、各生活スペースを十分に活用できるようにするためには、どこにどのような環境や機能があるのか、被災者に情報を提供することが重要です。そのため、被災者用の館内マップを作成するなど、可視化したり手元でわかる情報がいきわたるよう工夫しましょう。

⑩施設の管理、整備

避難所は、もともと生活や宿泊を伴う施設として使うことが想定されていない小・中学校や公民館などの公共施設が使われることが多いため、人が生活する上で必要な設備が十分に整っていません。また、個人情報に関する書類をはじめとし、外部の人には触れてほしくないものや場所もあります。施設管理者と一緒に、使用可能な設備や危険個所などをこまめに確認・相談し、安全に施設を利用できるよう努めましょう。また、施設の使用の変更が必要な際は、避難所としての利用後、現状復帰が可能かどうか有事だけでなく、平時の利用も視野に入れて相談しましょう。

●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（アンペア数、コンセントなど）、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、自治体からの支援で届いた冷暖房等の空調機材、冷蔵庫、洗濯機、仮設シャワー等を設置する際に手間取った。
・緊急車両や大型トラック、来訪者等が頻繁に通るため、被災者の安全確保と人や物の搬入出に支障が出た。
・施設管理者の許可なくスペースや物品を使用した際に、紛失や破損があり関係性の悪化に繋がった。
・下駄箱の移動やドアの取り外しなど、現状復帰が可能なものでも、許可が下りるまで2週間以上時間がかかり、その間被災者は不便な生活を強いられた。
・和式トイレにかぶせるだけで設置可能なポータブルトイレの導入を相談したが、許可がおりず和式トイレで心身的苦労をしながら生活する日々が続いた。

●対応のポイント・事例

（施設の危険個所や立ち入り禁止スペース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。
・施設の見取り図を用意し、ひと目で該当箇所が把握できるよう工夫する。

（自治体担当者や施設管理者と調整を図る）

・常設整備（調理室や理科室、更衣室やプール用のシャワー等）をどこまで使用可能か事前に確認・相談を行う。
・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・照明など）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行う。

（駐車場等の運用のポイント）

・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。
・駐車のルールを決めて、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、新しく来た被災者が必ず立ち寄るように声がけをし、案内を設置する。
・緊急搬送のルート、出入口を確認する。

⑪暑さ、寒さ対策

避難生活のストレスや疲労の蓄積は、体力の低下をまねき、気温や湿度の少しの変化でも体調を崩しやすくなります。これらが悪化すると、肺炎や感染症などにかかりやすくなるリスクが高まるため、身近にあるものを活用しながら対策を進めましょう。なお、そもそも空調が備わっている施設を優先して使うなど、状況に応じた対応が求められます。

●過去の災害で実際にあった課題

(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く熱中症が心配された。
・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り、熱中症や脱水症、膀胱炎等の健康被害の増加が心配された。
・湿度が高い場所に寝床がある場合は、長期間使用した場合カビが発生することがあった。
・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、温度調節が難しかった。

(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した。
・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）になるケースもあった。
・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した。
・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、心筋梗塞等のヒートショックのリスクが高まった。

●対応のポイント・事例

(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。・首・脇・股下を中心に冷やす。
・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。
・うちわや冷却シートを配布する。
・スポットクーラーや扇風機、サーキュレーターを導入する。



図46.夏場の対策例
(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）」)

(冬場)

・大型ストーブを導入する。
・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。
・カイロや湯たんぽ（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。
・窓の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、断熱材などを敷く。
・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。



図47.冬場の対策例
（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）」）

⑫情報提供・情報共有

避難所には、公的支援制度や医療・福祉、食事や物資、仕事、ボランティアなどに関する様々な情報が絶えず入ってきます。情報をこまめに集約し、被災者が受け取りやすい、理解しやすい形にして、タイムリーかつ正確に提供することで、生活再建に先の見通しを立てやすくなり、生きる希望や安心感につながります。また、避難所にテレビ・ラジオ・パソコン、Wi-Fiを設置し、被災者自らが情報収集できる手段を提供することは、被災者の自律的な再建意欲を高めます。

●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わからない。
・掲示板にチラシがたくさん貼られているが、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わかりにくく、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）。
・罹災証明書や公的支援制度（応急修理、応急危険度判定など）の内容が良く分からない。
・必要な支援の情報が薄く、役所や災害ボランティアセンターなど、自分で足を運ばないと情報を得ることができない。
・館内放送が聞こえない。

●対応のポイント・事例

（掲示の仕方の工夫）

・生活動線の中で目にしやすい、手に取りやすい場所に掲示板などで情報コーナーを設置し、「情報はここに行けば入手できる！」という場所を分かりやすくする。
・避難所が一つのスペースであれば掲示物を一カ所に集約させる。施設内の複数のスペースにまたがる場合は、同じ情報を複数の場所に分散して掲示する。
・書類やチラシには、「発行日」を記載し、情報の更新日がわかるように明記する。
・平置きすると目立たないので注意する。
・様々な情報があふれるので、例えば、こども、医療、法律、支援制度など内容や種類、分野ごとに整理して掲示を分かりやすく工夫する。
・常設の掲示板以外にも、「今日のお知らせ」「避難所のルール」「重要なお知らせ」など、避難生活の中で必要な情報と復旧・復興、生活再建に必要な情報を分けて、示すなどの工夫を凝らす。
・掲示物は、対象者（こども・保護者・高齢者など）の目線と動線に合わせて柔軟に設置する。（こどもの遊び場、洗濯干し場、体が不自由な方が移動する際の経路など）
・公衆衛生関連（手洗いや消毒など）の情報は、避難所内の複数の場所に掲示する。
・強調したい内容（発行日・場所・対象世帯等）は、カラーペンなどでハイライトをつける。
・イラスト付きで掲示物を作成する。
・継続して提供される情報（行政からのお知らせ等）は、被災者が必要としている内容を選別する。
・掲示する資料によっては、文字が小さい、文章が長い、難しい言葉が使われている場合があるため、強調したい内容（発行日・場所・対象・窓口）などポイントになる部分にハイライトをつける。

（行政から発信される情報は必要に応じて咀嚼して届ける）

・行政から発信される情報の多くは文字が小さかったり、難しい言葉や表現も多く、被災者にとっては理解が難しい場合がある。
・情報を咀嚼し、わかりやすい情報紙や回覧板、避難所新聞などを作成すると、高齢者やこども、外国人、障害者方などにも伝わりやすくなり、情報提供として話かけるきっかけにもなりやすい。
・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。

（常に最新情報が得られるような工夫）

・掲載した情報が古くなっていないか、更新があるか日々心がける。
・被災者が見やすいように掲示しなおしたり、情報を探すのに時間がかからないよう、整理整頓を心がける。
・掲示する際に、掲示物に掲示日もしくは更新日を明記する。（誰が掲示したのかも記載するとよい）
・最新情報がわかるように、ポップを付けるなどして差別化する。
・避難者の不安を軽減するために、少し先の予定まで掲示する。

（避難所の情報を発信する）

・避難所の全体マップ（レイアウト）を掲示する（配布物の配布場所、備品の位置、こどもが遊べる場所、喫煙スペースなど）を示す。Wi-Fiの設定や充電できる場所も追記する。
・お知らせと一緒にクイズを掲示し、被災者間や支援者とのコミュニケーションを図るきっかけをつくる。

（多様性に配慮して伝える）

・避難所開設当初は、「食事」「トイレ」などの最低限必要な表示をイラストや簡単な英語などで掲示する。状況にあわせてやさしい日本語も活用する。
・運営が落ち着いた段階で、被災者が普段使っている言語を把握し、国際交流協会等に相談して、被災者にあわせた言語の表記に変更する。
・可能であれば、平時に多言語の掲示物を準備しておくことが望ましい。
・簡単なお知らせなどは、こどもたちに手伝ってもらうとよい。こどもたちが描いたイラストを使うと、表現が和らぎ、大人に関心を持ってもらいやすい。

（避難所で生活する人以外への情報も提供する）

・避難所の受付に入ってすぐに目につく場所に掲示する。
・在宅避難者も情報を確認できるよう、避難所の外にも掲示場所を設けるとよい。
・訪問する人に対して、訪問時の注意点（例：訪問可能時間、手洗い、うがい、消毒、マスク着用等のルールの周知）は明示する。
・取材・メディアに対しても、訪問する際の注意点（ルールの周知）を明示する。

項目ごとに分ける



図48．掲示物を張り出す際の工夫
（出典：レスキューストックヤード「避難所運営の知恵袋（改訂版）」）

表26．情報スペースの分類項目例

項　目	掲載する情報例
行政	●地域の広報誌や官報　●消防や警察からのお知らせ ●イベント情報　●制度についてのお知らせ（内容、窓口、申請方法、申請期限） ●住まいの再建、応急修理等の支援制度の紹介 ●応急仮設住宅等の建設状況、募集等 ※住宅・お金に関する情報のみ特出しする場合あり
ライフライン等	●道路や公共交通機関、河川の復旧状況　●電気、ガス、水道の復旧状況 ●公共交通機関の時刻表等　●医療機関の再開情報（医療だけ特出しする場合あり）
食事関連	●朝昼晩の食事時間、炊き出しの予定時間　●食事のメニュー、アレルギー表示の説明 ●食事に関連する支援物資の配布予定時間　●避難者全体への注意喚起（例：食中毒） ●共有の冷蔵庫の使い方案内
こども関連	●こども向けのイベントのお知らせ　●こども向けの居場所や遊び場についてのお知らせ ●紙おむつや粉ミルクの配布場所のお知らせ　●保護者に向けたお知らせ
支援情報	●移動支援や買い物支援　●入浴施設等の利用案内 ●災害ボランティアセンターや民間団体、企業からの支援情報
健康・衛生管理	●避難者全体への注意喚起（例：脱水症状、体重維持、血圧管理） ●手洗い、うがい、消毒、マスク着用の注意喚起（避難所による） ※掲示と合わせて、体重計や血圧計、老眼鏡も設置する
避難所管理者からのお知らせ	●避難所内のイベント情報（健康体操、１日の時間割、１週間の行事予定） ●緊急時（感染症、事件、事故発生時）の連絡先 ●避難所の生活ルール　●避難所内の掃除方法について
地域の情報	●市が提供する地図を活用し、再開した店舗、応急仮設住宅などの所在地などをプロットする

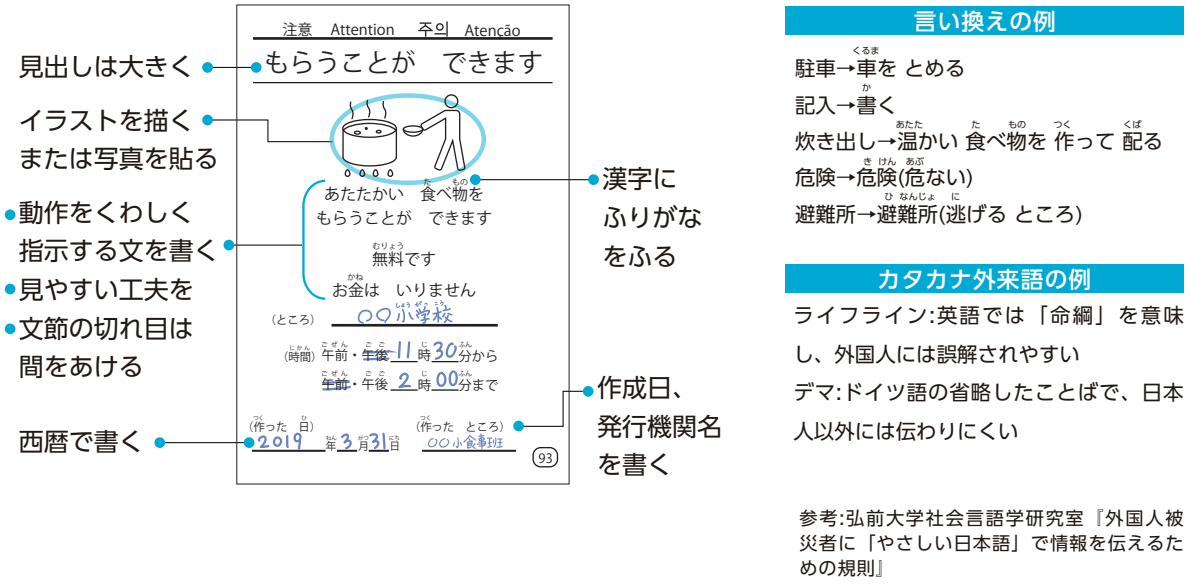
（回覧板・案内看板・ニュースレターの作成、活用など）

〇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、随時被災者全員に伝わるよう工夫する。

〇食事の発注書などを配布する際、提出物や注目してほしい情報を載せ、目に留まりやすくする。

〇発達障害や知的障害、認知症、こども、外国人などは、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。以下作成のポイント。

・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）



言い換えの例

駐車→車を とめる
記入→書く
炊き出し→温かい 食べ物を 作って 配る
危険→危険(危ない)
避難所→避難所(逃げる ところ)

カタカナ外来語の例

ライフライン:英語では「命綱」を意味し、外国人には誤解されやすい
デマ:ドイツ語の省略したことばで、日本人以外には伝わりにくい

参考:弘前大学社会言語学研究室『外国人被災者に「やさしい日本語」で情報を伝えるための規則』

図49. 掲示内容の工夫
（出典：レスキューストックヤード「避難所運営の知恵袋（改訂版）」）

★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。

（避難所や被災者の状況と、個別の困りごとを把握・共有）

避難所の状況は日々変化するため、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（収容スペースや運営方法、使用する資機材等、避難所の生活環境や運営ルール、被災者の状況・ニーズの把握など）
・避難所運営班を設置したり、被災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）を設ける。
・各班や避難生活支援リーダー／サポーターが把握している情報を共有する

このような把握をもとに、変化に迅速に対応するためには、被災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、身体の健康状態、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、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。

共有した情報は共通ヒアリングシート（内閣府のHP参照）に記入し、行政に渡して被災者台帳に入力してもらい、応援職員にも事前に共有できるのが理想です。被災者が避難所を退去した後に対象になる災害ケースマネジメントにおいても、避難所での情報は大事であり、行政と連携して共有を図っていきましょう。共有のためにシステムを導入している自治体がありますので、行政とよく相談しましょう。

⑬安全管理

被災者にとっては日常と異なる慣れない生活環境に加え、被災家屋の復旧作業などによる疲労など様々な要因から、腰痛や転倒など、特別な起因物のない事故を起こしてしまう可能性が高まります。そのため、開所時だけでなく、日々の安全管理が避難先での二次被害の発生を防ぐ重要な役割となります。

また、被災による心身的影響や避難所での集団生活、プライバシーが守られにくいなどいろいろなストレスの影響により、状況によっては、盗難や性暴力、虐待などのリスクが高まる可能性があります。この傾向は、被災者同士ではなく、被災者と支援者の間にも見られています。避難所に関わる全ての人たちがお互いに協力しながらこれらの問題を未然に防ぐための努力を徹底して行うと共に、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準備することが大切です。

●過去の災害で実際にあった課題

（避難所内での事故やけがの例）

・寝返りの際、腰に痛みを感じ簡易ベットから転倒。
・床が水で濡れていたため、滑って腰を強打した。
・廊下で配線につまずき、足小指付け根を骨折し、3カ月ほど車椅子生活になった。
・階段や玄関などの段差のある所で、足を踏み外して転倒した。

（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。
・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られる。
・支援者が、被災者から体を触られる。活動中にセクハラされる。

（こどもへの暴力の例）

・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。

（その他の例）

・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。
・女性用の更衣室、授乳室、下着干し場や安心して使えるシャワーが無い。

●対応のポイント・事例

（安全管理・防犯体制づくり）

・避難所運営の中で安全管理や防犯対策の体制を整える。例えば、支援者・被災者から男女両方複数名で安全推進班や防犯巡回班などを設置し環境改善に取り組む。または、警備員や自警団の配置を相談、調整する。
・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、女性やこどもの被災者から、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。
・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）。
・女性用のトイレ、洗濯干し場、更衣室、休養スペースや入浴施設は、昼夜を問わず安心して使用できる場所を選び、夜間も使用する場所には照明をつけることが望ましい。
・防犯ブザーの配給および仮設トイレの中などに設置する。
・危険な場所の立ち入りの禁止措置。
・刃物などの危険物の取り扱いルールや保管を行う。

（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危険個所の周知、防犯対策への協力をお願いする。（女性やこ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・施設関係者等の運営関係者）。
・危険個所の可視化や表示、防犯啓発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。
・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う。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することができる。

●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構え）

- 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、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。

⑭会議への参加と協力

避難所には様々な事情を抱えた方が避難してきます。一人ひとりが抱える困りごとの理由はひとつとは限りません。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、被災者や地域の方々を含めた複数の団体や機関との情報共有の時間を積極的に持ちましょう。

●過去の災害で実際にあった課題

・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、女性特有の困りごとを相談したり、発見、対処したりするのが遅れた。
・「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があった。
・責任感の強い一部の被災者や運営者が、運営を一挙に引き受けてしまい、特定の人に過度な負担がかかってしまった。本人の意思を尊重しすぎるがあまりかえって周りの人がサポートしにくくなった。
・入れ替わり立ち替わり様々な支援者が避難所に来て、健康や困りごとに関する質問をされた。何度も同じことを話さなければならず疲れてしまった。回答や要望、相談したことについても、何をどう対応や改善してくれたのか被災者に伝わらない。
・様々な支援者が、何を得意としていて、いつまで、どこで、何をしているのか動きが分からず、支援の重複や漏れ、遅れが生じた。
・目の前で起こっている問題が、個人的なものなのか、避難所全体に関わる問題なのか、全体像が見えず判断が難しかった。

●対応のポイント・事例

（避難所・被災者の課題、解決方法を協議する場）

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被災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27．避難所運営に関する会議の例

避難所運営会議	・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、被災者、地域住民を集め、情報共有の機会を作ります。 ・気になる被災者の情報共有や、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	・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。

（情報共有のポイント）

・会議は、進行役をたてることで議論が整理され円滑に進みやすくなる。
・ホワイトボードやふせんなどを利用し、課題を視覚的に整理するとより共有しやすくなる。
・話し合われた内容は、新聞や回覧版にして、随時、被災者全員に伝わるよう工夫をすると効果的。

★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

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

避難所生活は他者との共同生活になるため、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「避難所入居のしおり」にて周知しました。

（掲載内容の参考例）

・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

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。

住民のニーズを知ったり、ルールを共有するためにはじめは「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。

役所の自治体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と、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、被災者の特技や専門性、職業を活かして、住民の中から、洗濯機の不調を点検する電気屋や、口腔ケアの体操を教えてくれる歯科衛生士が現れたり、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よりスムーズになります。



誰でも意見を伝えやすい
雰囲気作りを心がけました
（出典：ピースボート災害支援センター）

（ピースボート災害支援センター／レスキューストックヤードの資料をもとに作成）

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。

コミュニケーションの目的

- 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し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。

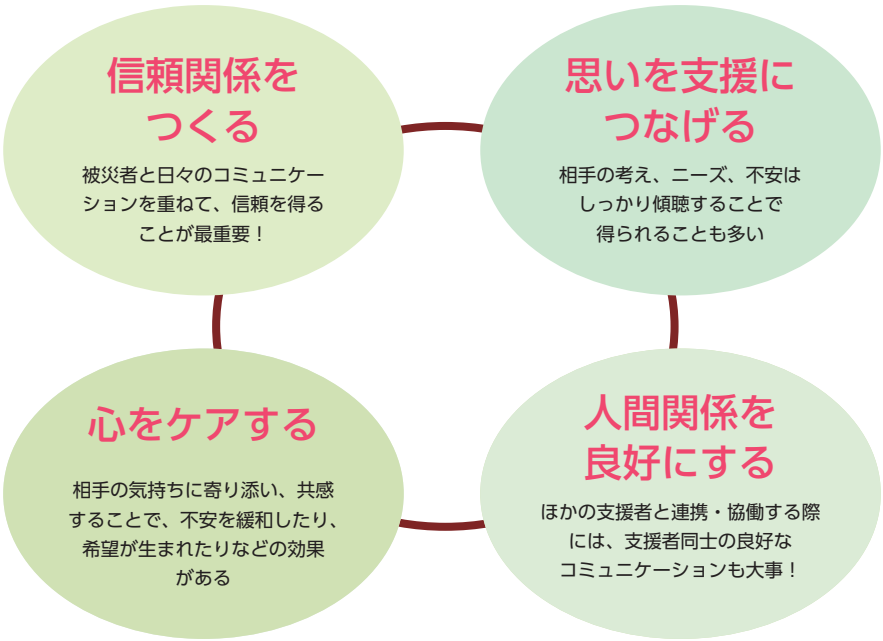


図50. コミュニケーションの目的
（「対人援助の現場で使える聴く・伝える・共感する技術便利帖」をもとに作成）

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。

（好印象な挨拶）

・明るいトーン
・作業の手を止めて、相手に向けて笑顔で伝える
・優しいまなざしと表情
・挨拶のあとは、雑談でお互いに緊張をほぐす（適度な雑談は、互いの緊張をほぐし、親しみを感じるきっかけになる）

※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

（コミュニケーションの基本）

・相手と同じ高さ・近くに座る
・２人の間の机・手に持つ書類を取り除く
・十分な時間をとること（急いだり、時計をみたりしない）
・話への傾聴を示す態度（注意を傾ける姿勢、アイコンタクト、ほかに気をとられない、うなずき等）

（被災者が話しやすくするための配慮の例）

・被災者その人がご自身の言葉で話せるようにする
・被災者の気持ちをまず受け止める（これが一番大切）。気持ちを受け止めながら、相手の状況をお聞きする
・支援者側の理解が間違っていないか、相手を思いやりながら確認する
・必要があれば、相談先の情報をお伝えする

※要配慮者支援のためのコミュニケーション・スキル、母と子の育児支援ネットワーク、本郷寛子をもとに作成

表28．コミュニケーションのテクニック例

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

（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）

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、被災者は、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。

このような状況において、被災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、被災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、被災者に対して「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伝える人は限られます。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、被災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29. 被災者の気持ちを聴くためのポイント例

項　　目	対　応　例　等
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 ・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	・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	・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	・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	・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

（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）

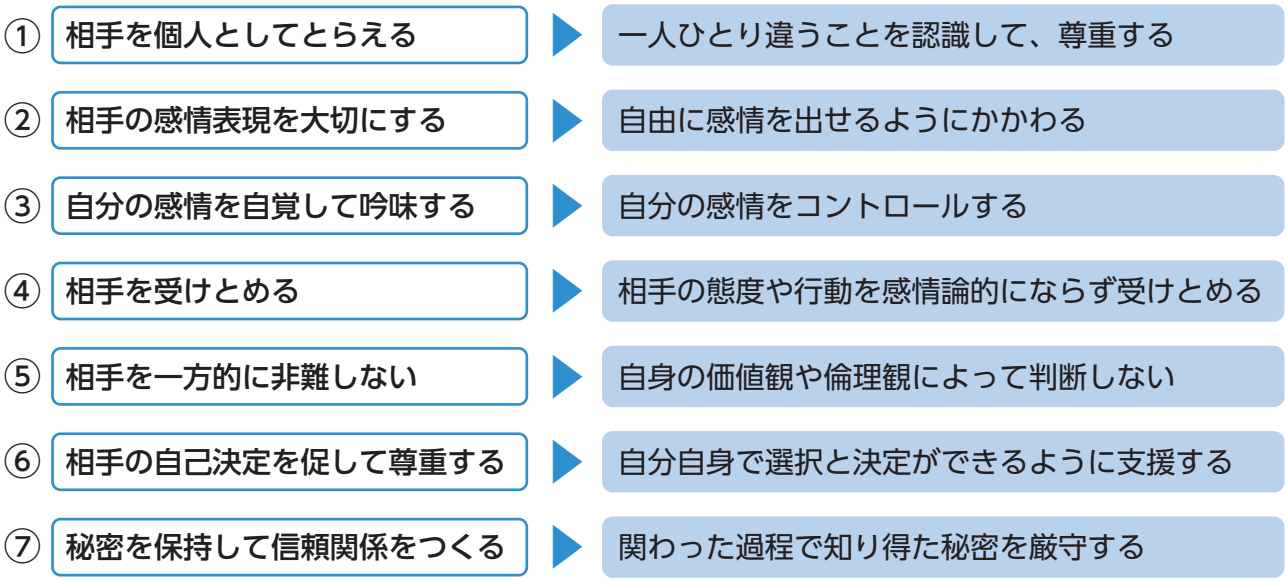


図51．被災者のコミュニケーションにおいて大事にすべき７点
（「訪問活動・相談活動の基本」民生委員・児童委員のための相談技法研修用ビデオの手引き等をもとに作成）

●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覚めたりしませんか？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。
※身体の特徴に関わることは言わないようにしましょう。

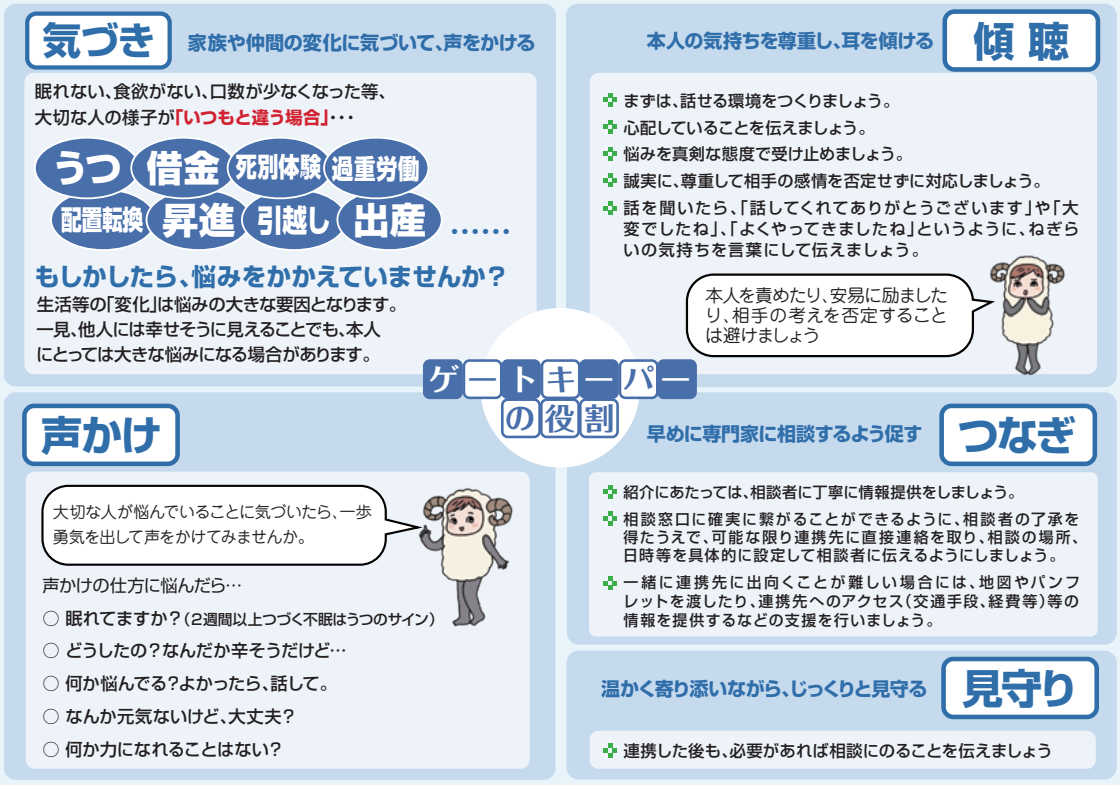
このようなやりとりに配慮するだけではなく、少しでも安心してもらえる、ほっとする時間があることで、話しやすくなります。椅子に座ってお茶を飲みながら、テレビやラジオを聞きながらなど、何人かが集まってリラックスしている状態であれば話が聞きやすくなるかもしれません。

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、継続して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。



出典：厚生労働省ホームページ

(3) 避難所運営における話し合い、会議の進め方

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、運営していくことになります。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状態の予防、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。

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誰も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○○について話しているので、一度戻しませんか？」と言ってみましょう。同じように感じている人もいるはずです。
- 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

避難所運営会議は、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。
- １つとして同じ災害はありません。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聴くことが大事です。例えば、うなずいたり、「なるほど」「へぇ～」「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ため、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、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ても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、相手が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ますし、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）を質問してみるもの一つです。「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。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。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、壁に張り出すことも考えられます。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。運営に関わる人たちが都合をつけてくれた貴重な話し合いの時間は大切に使いましょう。

〈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、「○時○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、「○時○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、被災者、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、限られた期間だけ関わる場合もあります。しかも、運営に関わる人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は困難であり、運営を通じて、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30. 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	・「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」「被災者自らが自主的・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	・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、力を借りやすくもなります。
参加・協力	・被災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。被災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、被災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、被災者だけではなく、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	・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 支援者のセルフケア

（1）支援者としての心構え

①支援者とは

被災者の生活再建は、一人だけ、または家族だけでできるものではありません。様々な人たちのサポートも得ながら、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、対応や課題解決のために動ける様々な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、被災者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、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。お店が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。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、大きな負担がかかります。支援者がケガや病気、事故などでその負担を増やさないよう、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、事前に最寄りの社協等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、被災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。

避難所において犯罪やトラブルを見聞きした場合もしくは被害を受けた場合の相談先について、以下の相談先をご参照ください。

参考：内閣府　男女共同参画局　情報・相談窓口一覧、苦情処理等（男女共同参画に関するもの）
https://www.gender.go.jp/research/joho/index.html

（2）支援者のストレスの要因とその影響

被災地での活動においては、支援者にとってもストレスとなる要因が多く潜んでいます。例えば、現地での活動において悲惨な光景を目にすること、被災者の方の悲しみの感情に触れること、自身の安全に不安を覚えるような体験をすること等が挙げられます。被災者がストレスを感じることが当然であるように、支援者が上記のような体験をすることでストレスを感じることもまた自然なことです。しかし、支援者はその使命感からストレスを自覚しづらい傾向にあり、被災者の方のケアを優先し、自身のケアは後回しにしてしまう傾向があります。支援活動において、支援者自身の心身の健康は重要な基盤となります。「私は大丈夫」と過信せず十分な健康管理を行いましょう。また、支援活動によるストレス反応は誰にでも起こり得ることだと捉え、予めどのようなストレス反応があるか、そしてどのように対処すると良いかを理解しておくことが大切です。

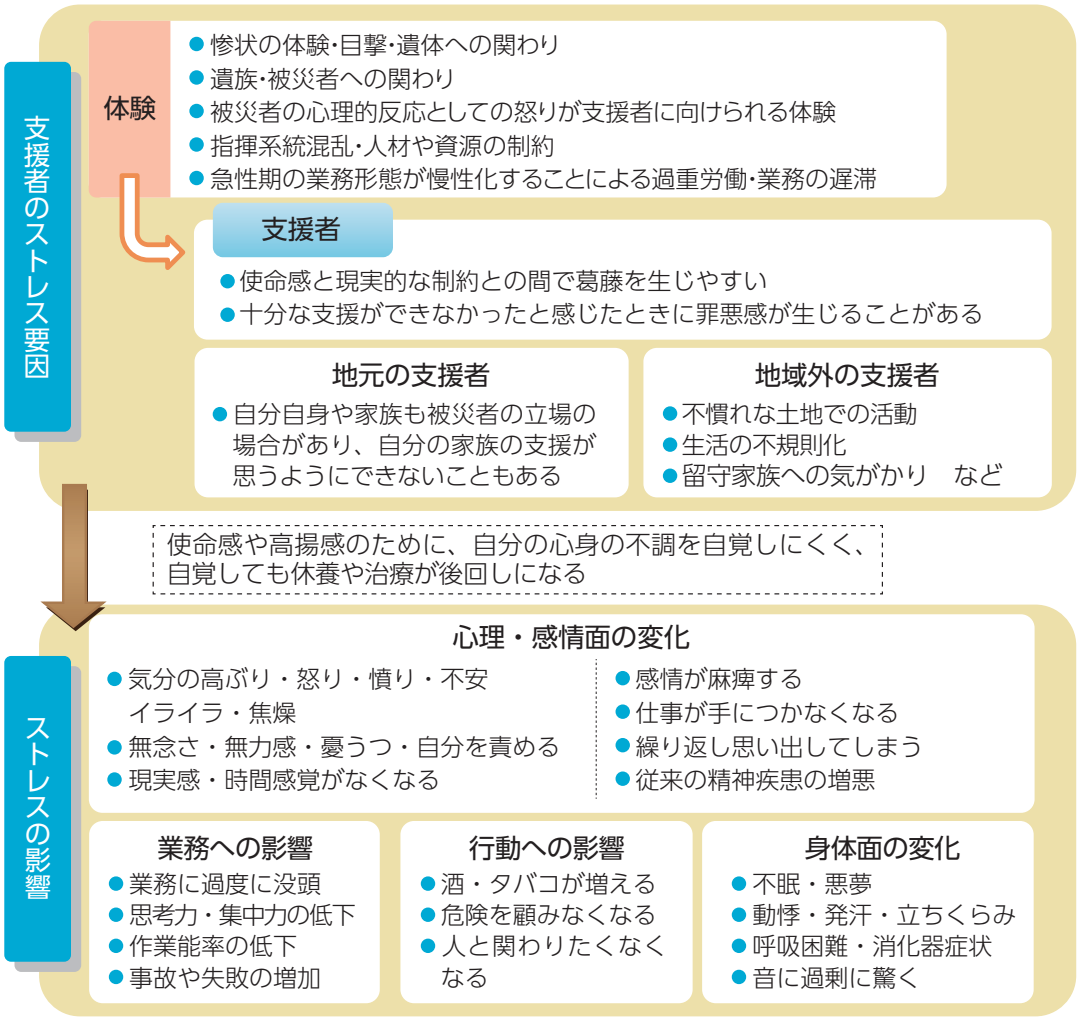


図52. 支援者のストレス要因と影響
（出典：日本赤十字社、災害時のこころのケア2015 ～支援者マニュアル《第３版》～）

上記の図は、ストレスの要因となるものと、どのようなストレス反応が起こりえるかということを示しています。ストレス反応には心理面への影響、行動面への影響など様々なものがありますが、これらには誰にでも起こり得る正常なストレス反応も多く含まれます。日常の生活を送る中で、時間の経過とともに自然と回復していく方が多いものです。しかし、長引いたり、悪化したり、日常生活に支障をきたすような場合には、専門家に相談してみましょう。

(3) 支援者に起こりうるストレス反応

災害支援における独特のストレス反応についてさらに詳しく見てみましょう。主に「“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。

表31．支援者のストレス反応

“私にしかできない”状態	・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います。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）	・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	・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	・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

（出典：日本赤十字社「災害時のこころのケア」）

上記の反応はいずれも、強い使命感や責任感を持って救護活動を行ったために起こる反応でもあります。使命感・責任感は悪いものではありませんが、寝食を忘れて活動に没頭してしまうと、心身ともに疲弊し、活動後の燃え尽き症候群に繋がりかねません。過剰な責任感から責任や業務を抱え込みすぎる事は、被災者の不利益となってしまうこともあることを認識しておきましょう。

また、被災地が復旧・復興期の段階にさしかかると、支援の必要性が徐々に薄れてきます。自然かつ望ましい経過ではありますが、支援者はやりがいを感じづらかったり、「自分は何をしにきたのか？」「支援は不要なのだろうか？」と戸惑う場合もあるでしょう。支援活動が忙しくない事への不安や、結果を残さなければという焦りも理解できる心情ではありますが、活動時期や被災地の状況によって必要な支援は変化していくものです。支援者側の不安から支援を押し付けてしまうようなことは避け、被災地/被災者の状況に合わせて活動を引くこと、見守るということも重要な判断・活動であると認識しましょう。

（4）ストレス症状の自己診断

懸命に支援活動を行っている最中には、自身の心身の状態を客観的に把握することは難しいものです。ストレスがかかった時にはどのような反応が現れうるかを知っていると、ストレスに気付きやすくなり、対処もしやすくなります。活動前、活動中、活動終了時などのタイミングで、以下のようなチェック表を用いて自分の心身に目を向けてみましょう。目安として6 項目以上にチェックがつく場合には、意識的にセルフケアを行ったり、周囲に相談をしたりしてみると良いでしょう。

表32. ストレス症状の自己診断チェック

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

（出典：日本赤十字社「災害時のこころのケア」）

（5）支援者のストレス対処法

ここまで述べたように、支援活動を通して支援者も被災者と同様にストレスを受けるものです。支援者個人の弱さ・未熟さ等によるものでなく、ストレスを感じるのは自然なことと捉えましょう。そして自分のストレス反応に気が付いたら、下記を参考にセルフケアを行ってみましょう。

●ストレス軽減のためのセルフケア

（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身の健康に気を配り、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、ストレスに気づくサインとしてみるのもおすすめです。

（自分の限界を知ること）

支援者ひとりが出来ることは限られています。また、恐怖感や圧倒される思いなどが強く、出動前に考えていたほどは活動できそうにないという事態もありえるでしょう。今の自分が無理なく行える範囲で活動をしましょう。活動中に辛い気持ちが出たら、周囲に活動ペースや内容の調整を相談するようにしましょう。

（自分の感情やストレスを理解する）

繰り返しますが、支援者のストレスも当然のものです。いつもと違う自分を感じたら、自分の気持ちやストレスの要因について整理してみましょう。混乱しているなどストレスを強く感じる場合には特に、周りの人と一緒に整理するのも良いでしょう。

（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）

活動時間とオフでメリハリをつけ、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、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。

（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。活動に熱心になるあまり支援者が自己犠牲的になってしまうと、支援者チームに対しても被災者に対しても良くない影響があるということを覚えておきましょう。

（ポジティブに評価する）

特に、支援活動に初めて参加する際には「自分は向いていない」「能力がない」等といったネガティブな評価が思い浮かぶかもしれません。しかし実際にはできていること、評価されているところもきっとあるでしょう。そのような点を、まずは自分で認め、ポジティブに評価するようにしてみましょう。周りからポジティブな言葉かけをもらうことも有効です。

また、ネガティブな感情を強く感じる際には「自分は何に怒っているのだろう？」「何が嫌なのだろう？」など、気持ちの流れを整理してみましょう。気持ちが整理され、「だから私は怒っていたのか」などと腑に落ちることで気持ちが楽になることもありますし、対処法が見つかるかもしれません。

（感情をため込まない）

災害支援活動において、支援者が強いストレスを感じる場面の一つは、被災者の悲嘆の感情に触れる場面です。避難生活を支える中で、さまざまな喪失体験をされた方の悲嘆の感情に触れ共感する中で、疲労感を感じることもしばしばあるでしょう。自分の見聞きした体験や被害状況、それに対する自分の気持ちを仲間

と話し合いましょう。人に話を聞いてもら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。一人でため込まず、自分が話したいと思えるときに、信頼できる相手と話してみましょう。ただし無理して話す必要はありません。

（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、客観的に把握しやすくなります。ネガティブな点だけでなく、「できたこと」「よかったこと」などのポジティブな点も記載する癖をつけてみましょう。繰り返していくことで、自分の強みにも目を向けることが上手になっていきます。

（一人で抱え込まずに相談する）

活動内容についても、自身のストレスについても、自分だけで何とかしようと気負わず、仲間に相談・協力をし合い、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。ストレスを感じたら、周囲の仲間や所属組織、あるいは身近なこころの専門家に相談してみましょう。

●避難所の運営体制の工夫でできる対処法

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。

（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。

（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。

（孤立を防ぐ）

長時間一人で活動をすることは避け、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いましょう。

（ミーティングを定期的に実施する）

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。

参考

《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

（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／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。

（6）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こと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を自分に言い聞かせ、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。

（7）安全衛生の重要性

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、少しの雨や余震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う。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う。

表33. 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しましょう。
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をしましょう。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きましょう。
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しましょう。避難者や地元の方々へ支援者とわかるように配慮しましょう。
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う。 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しましょう。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う。
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う。
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う。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う。深酒するの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します。外を歩くときも安全確保に努めましょう。
心構え	常に安全第一で行動してください。 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。個人の勝手な判断、行動はつつしんでください。 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。

9 日常からの取組の重要性

（1）研修受講後に期待される取組

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、自治体の担当部局と情報交換しながら、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。

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ていただき、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。

①地元の指定避難所の避難所運営委員会への参加

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。自治体が指定する避難所では、地域住民等が運営に関わること（避難所運営委員会等の設置）が決められている場合もあります。

このような情報を入手し、避難所運営委員会等の実施する会合や訓練等に関わるとよいでしょう。研修で知り得たことを押し付けるのではなく、どうすればより改善できるのかという視点から運営委員会に関わる人たちと一緒に考える姿勢が期待されます。

例えば、避難所の運営体制や備蓄状況などをお聞きして、配慮が必要な人たちの参加、足りないと思われる物資、地域内で調達できる先を一緒に話し合うことなどが考えられます。

②避難所運営マニュアルの作成・見直しの支援

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まれます。

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。このテキスト自体が運営を考える上で参考となる情報が掲載されているので、ぜひ活用ください。また、研修で行った演習は、避難所の環境整備や運営の工夫などを考えるために活用できます。演習の一部を住民同士で行ってみることもできるのではないでしょうか。

③様々な立場の人たちとの交流やつながりづくり

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・組織が関わることが期待されます。そのため、防災分野の取組に限らず、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。

イベント等で知り合った様々な立場の人たちの中には、避難所や避難生活のことに関心を持つ人もいると思います。研修で学んだことや研修テキストなどを活用して、一緒に避難所運営について勉強会を行ってみるとよいでしょう。

④研修修了者同士の交流会の実施

内閣府では、研修受講者のうち、名簿登録者（任意）の情報を自治体担当部局に共有しています。自治体担当部局に相談して、同じ地域の修了者が集まる機会（交流会）をつくり、それぞれ修了者が普段取り組んでいることなど情報交換してはどうでしょうか。避難所運営の様々なテーマについて勉強会を行うことなども考えられます。このような修了者同士の交流、顔の見える関係づくり（コミュニティづくり）は、平時からの取組や災害時の対応などにも役立てられるでしょう。

⑤災害時の対応に向けて

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、社会福祉協議会（以下、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。

（2）研修受講後のフォローアップについて

①名簿登録

避難生活支援リーダー／サポーター研修２日目の閉会の際には、受講者の皆さんへ「名簿登録用紙」を配布し、同意いただいた方を名簿登録しております。名簿登録者の情報は、内閣府、実施都道府県、市町村で管理し、平時の地元自治体での訓練や研修等の防災に関する情報提供に活用しています。

令和４～５年度の名簿登録者に向けたアンケートでは、「研修を受講した後、実際に被災地支援に参加したいと思いましたか」という問いに対し、74%の方が「参加したいと思った」「どちらかというと参加したいと思った」と回答しました。また、「本研修を受講した後、実際に被災地支援の活動に参加したことがありますか」という問いに対し、20%（36名）の方が「参加したことがある」と回答し、研修受講後に何かしらの形で被災地支援に関わったという結果になりました。

②メールマガジンの配信

内閣府では毎月名簿登録者へメールマガジンを配信し、研修受講後も研修の内容を振り返っていただく機会を提供しています。

【メールマガジン配信内容】

- 知っトク！防災クイズ（最後の解説に研修テキストの該当ページを案内）
- 参加者へのメッセージコラム
- 避難生活支援リーダー/サポーター研修の実施の様子
- 参加者の声
- 内閣府主催の防災イベントの案内
- 更新版研修テキストの掲載先　など

▶過去のメールマガジンはこちらからもご覧いただけます。
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol/hinanseikatsusien.html

名簿登録者へ配信されるメールマガジン







おわりに

令和７年度の本研修は、全国27地域で開催され、受講者数1,323名・修了者数1,232名・名簿登録者数1,019名の実績となりました。令和４年からの累計は、52市町村、受講者数2,286名・修了者数2,093名・名簿登録者数1,803名（2026年７月 内閣府検討会資料より抜粋）となり、着実に「同志」が増えています。受講された皆様はもとより、準備の段階からご協力いただきました関係者の方々に厚く御礼申し上げます。そして、令和８年度も前年度と同程度の開催を予定しています。地元を愛する全国各地の方々との素敵な出会いがきっと待っていることでしょう。

さて、本テキストをお読みいただいた皆様に、これまでの研修の様子を少しお伝えいたします。２日間の研修の冒頭は、「皆さん、おはようございます！」と主催者の元気な挨拶から始まります。受講者は、当然ながら、元気よく応えていただく方もあれば、そうでない方もおられます。ここまではよくある研修とさほど変わりがありませんが、その後の午前の講義で少しずつ変化が生じてきます。なぜなら、いきなり「現場のリアル」に直面させられるからです。過去の修羅場と化した災害現場の、いわば「命の叫び」を直接見聞きしてきた講師陣が、その生々しい現実と課題を伝えます。午後からは、「床に毛布一枚の寝床」「無造作に並べられた物資」「食べ残しがそのまま放置されている食事スペース」など、過去の避難所を再現した状態を前にして、「誰がどのように改善すべきか」をグループで考えます。ただし、雑然とした場を整えるだけではいけません。なぜなら、すでにこうした状況下でも、現に生活している避難者が存在しているからです。「とりあえず掃除しなければ」となっても、他人が勝手に環境を変えられません。ちなみに、「行政は何をしているのだ」となりがちですが、行政も被災者で、すでに手一杯の中、批判するだけでは何も生まれません。では、どうすればいいのか。考え得る最善の方法を見出し、具体的な改善を試行錯誤していきます。･･･そして、はっと気づけば、もう夕方、１日目は終了。

２日目も「皆さん、おはようございます！」と主催者の元気な挨拶から始まりますが、多くの方は１日目の疲れが隠せません。しかし、なおリアルが突き付けられます。「昼間もずっと寝床で目を閉じている高齢者」「お弁当をじっと見つめて黙っている中年男性」「赤ん坊を抱えて物資を探している若いお母さん」など。皆さんなら、こうした方々を見かけた時、どうされますか。見て見ぬふりをしますか、とにかく声をかけてみますか。そして、勇気を出して声をかけてみた、とする。しかし、無反応の方もあれば、反応されたとしても、やり場のない怒りを訴えてくる方もあります。どうするか。グループで、被災者の置かれた立場や心情について意見交換し、リーダー／サポーターとして、どう対応するのがよいのかを協議します。それでも、自分たちだけではらちが明かない場合は、誰に相談したり、つないだりすればよいのかを考えます。与えられた長机２～３本の島に、模造紙を広げて、ふせんを出しながら、意見交換します。しばらくすると、もう座っている人はいません。立ち上がって前のめりになって、熱い議論が展開されます。その後、グループごとに発表していただき、講師による講評があります。講師は、過去の災害現場で実際どうしたのかについての経験知やそれぞれの専門性からの助言はしますが、実は誰も「正解」を持っているわけではありません。現実的には、その場にいる様々な立場の方々とよく話し合い、その時々で創意工夫して改善していくしかないことに気づきます。･･･こうしてあっという間の２日間が終わります。もはや、体力も気力も疲れ果てていますが、なぜか、温かい気持ちが共有

されます。自然と拍手が沸き起こり、互いの労をねぎらい合います。たった２日間の研修ですが、時間とともに、人がどんどん乗ってくるのが如実に表れる、本当に不思議な研修なのです。

私たちは、目の前により困った方がいれば、「何か役に立つことはないか」と考えます。遥か昔から、こんなDNAが組み込まれているのでしょう。しかし、実際に行動に移すには躊躇も伴います。せっかくの想いを想いだけに留めず、一歩踏み出すためには、「勇気」と「スキルやノウハウ」、そして、「多くの人との協働」が伴った時、最大限のエンパワーメントが発揮されるのだと思います。本研修は、まさにそのスイッチが入るのです。

本研修の源流は、当方が座長を仰せつかった、内閣府「【防災・減災、国土強靱化新時代】防災教育・周知啓発WG（災害ボランティアチーム）」が、「避難生活支援・防災人材育成エコシステムの構築」という提言を、令和３年５月に出したことに遡ります。前年の12月から６回の検討会が開催され、そこで議論したのは、「どうすれば災害関連死をなくせるか」でありました。平成28年熊本地震では、死者のうち災害関連死が約８割（218人/273人・平成31年４月12日内閣府公表資料）を占めました。厳しい避難生活が、特に高齢者を直撃したという現実が突きつけられたのです。避難生活の改善に必要な要素は数多ありますが、その任を市町村だけに押し付けるのではなく、もちろん行政にはさらなる対応力の強化を求めるところではありますが、助かった命を守り、人間の尊厳が守られた避難生活を確保するためには、民間の協力も不可欠です。そのための「人材」を地域ごとに見出し、共に育み合う研修の場を創出することが急務だ、として生み出されたのが本研修です。しかし、令和６年能登半島地震ではこうした人材の発掘が間に合いませんでした。結果として、災害関連死が直接死を大幅に上回るという事態となり、本当に申し訳ない気持ちでいっぱいです。他方、その反省から、内閣府は今後10年間で、すべての自治体でこの研修を実施したいとの方針を打ち出しています。

これからも災害は続くでしょう。その時こそ、それぞれが持てるエンパワーメントを発揮させようではありませんか。しかし、自然の威力はますます甚大化・広域化しています。もっと多くの方々の参画と、修了後の継続した関わりが必要です。私たちも引き続き尽力して参る所存です。2,000人の同志がベクトルを合わせ、より多くの方々のスイッチをONにして参りましょう。

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
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」、「同研修カリキュラム検討チーム」座長

栗田　暢之

参考文献・資料

・内閣府「防災白書」
・内閣府「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン」
・内閣府「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「市町村のための人的応援の受け入れに関する受援計画作成の手引」
・内閣府「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」
・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～」
・厚生労働省「誰でもゲートキーパー手帳」
・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『「やさしい日本語」を使ってみよう！』
・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」
・東日本大震災女性支援ネットワーク「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タ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」
・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）」
・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～」「災害関連死防止ポスター・解説冊子」
・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」
・岩手レインボー・ネットワーク「にじいろ防災ガイド」
・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」
・障害関係団体連絡協議会「避難生活での支えあい－障害のある方と家族の困りごと－」
・社会的包摂サポートセンター「事例でみる生活困窮者」
・「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」
・母と子の育児支援ネットワーク「災害時の赤ちゃんの栄養」
・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」「 石巻市民から学ぶ！支援を活かす地域力」「災害ボランティア・リーダートレーニング」資料一式、「避難所の運営研修」資料一式
・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」
・全国災害ボランティア支援団体ネットワーク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」
・IASC「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」
・兵庫県こころのケアセンター「サイコロジカル・ファーストエイド　実施の手引き 第２版」日本語版
・日本赤十字社「災害時のこころのケア」
・ストレス・災害時こころの情報支援センター「災害救援者メンタルヘルス・マニュアル」
・長野県精神保健福祉センター「災害時のこころのケア2015 ～支援者マニュアル《第３版》～」
・災害・緊急時の食と栄養　いますぐ知りたいアクションQ&A
・日本トイレ協会編著「災害とトイレ」
・大谷佳子「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」
・弁護士・永野海「ひさぽ（被災者支援情報さぽーとぺーじ）」　等

【その他、資料等提供】

・全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）
・ピースボート災害支援センター（PBV）
・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）
・震災がつなぐ全国ネットワーク
・全国社会福祉協議会
・日本赤十字社　等

避難生活支援リーダー／サポーター研修について

令和３年度から設置された会議においてカリキュラム・実施内容などを協議して実施されました。

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
（令和８年度委員一覧、敬称略、順不同）

栗田　暢之（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク　代表理事／レスキューストックヤード　代表理事）
神元　幸津江（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク　事業部リーダー）
土居　正明（日本赤十字社　事業局　救護・福祉部　救護課長）
加藤　大和（NHK首都圏局　副部長　解説委員兼務）
駒井　　公（全国社会福祉協議会　総務部　全国災害福祉支援センター　参事）
中野　　篤（日本防災士機構　監理課長）
近藤　麻子（日本生活協同組合連合会　組織推進本部長）
荒木　裕子（京都府立大学　生命環境科学研究科環境科学専攻　准教授／名古屋大学減災連携研究センター　客員准教授）
杉山　　徹（静岡県　危機情報課　参事兼課長代理）
金井　　圭（損害保険ジャパン株式会社　滋賀支社長）
樋口　　務（くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）代表理事）
古越　武彦（長野県災害時支援ネットワーク　共同代表）

「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」構築に向けた具体化検討会 カリキュラム検討チーム
（令和８年度委員一覧、敬称略、順不同）

栗田　暢之（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク　代表理事／レスキューストックヤード　代表理事）
浦野　　愛（レスキューストックヤード　常務理事）
辛嶋　友香里（ピースボート災害支援センター　国内災害事業　現地コーディネーター）
浅野　幸子（減災と男女共同参画研修推進センター　共同代表／早稲田大学地域社会と危機管理研究所　招聘研究員）
三谷　潤二郎（倉敷市教育委員会　生涯学習課　課長）
鈴木　伸明（群馬県社会福祉協議会　災害福祉支援センター　所長／群馬県災害派遣福祉チーム（ぐんまDWAT）事務局）
山根　一毅（大阪YMCA　副総主事）
頼政　良太（被災地NGO協働センター　代表／大手前大学現代社会学部　講師）

○研修カリキュラムの検討でご助言いただいた方（敬称略）

尾島　俊之（浜松医科大学　健康社会医学講座　教授）
佐々木　裕子（愛知医科大学　看護学部　地域・在宅看護学　教授）
後藤　麻里子（日本ボランティアコーディネーター協会　事務局長）
奥田　博子（厚生労働省　国立保健医療科学院　統括研究官）

索　引

あ行

アレルギー疾患 …… 59,60,66,67,68p
安全管理 …… 14,24,93,94,117,127,128,148p
受付 …… 24,34,64,77,93,94,95,110,119,123p
衛生環境 …… 14,42,55,63,66,92,93,96,99,102,103,114,115p
エコノミークラス症候群 …… 65,77,106,107p
応急仮設住宅 …… 25,27,29,30,31,39,42,49,54,64,89,124p
応急危険度判定 …… 24,30,122p
応急修理制度 …… 31,86p

か行

介護 …… 3,24,32,36,41,45,46,49,52,54,55,59,61,62,63,65,77,78,91,94,100,108,116,117p
外国人 …… 12,24,42,56,59,60,63,71,76,83,123,125p
簡易ベッド …… 27,106,107,117p
感染症 …… 3,4,43,47,63,66,72,77,97,99,100,101,102,106,108,109,110,111,114,120,124,128,129p
基礎疾患 …… 59,60,66,110p
義援金 …… 23,29,34,127p
傾聴 …… 24,132,133,136,137p
健康管理 …… 42,43,46,47,78,141,144p
合意形成 …… 91,130,131,137p
口腔ケア …… 46,65,97,131p
高齢者 …… 12,24,26,27,42,45,46,47,48,49,52,54,59,60,61,65,76,77,90,92,97,99,101,102,106,107,108,110,111,112,116,122,123,153,154p
子育て …… 3,10,12,13,41,42,48,49,59,61,62,63,87,128,150p
こども …… 2,12,13,24,32,41,42,45,46,49,54,56,59,60,61,62,63,67,70,74,75,79,83,96,108,116,117,122,123,124,125,127,128p
コミュニティ …… 2,22,37,40,48,49,83,89,90,91,117,150,151p

さ行

災害援護資金 …… 25,29,32p
災害関連死 …… 4,5,6,8,18,40,46,83,85,139,154,155p
災害救助法 …… 25,26,27,28,30,31,42,64,104,106p
災害支援ナース …… 45,46p
災害障害見舞金 …… 25,32,33p
災害対策基本法 …… 11,25,26,36,41,46p
災害弔慰金 …… 5,25,32,33p
災害中間支援組織 …… 50p
災害ボランティアセンター（災害VC） …… 24,25,48,49,70,78,86,98,122,124p
在宅避難者 …… 2,26,37,46,63,77,78,123p
社会福祉協議会（社協） …… 24,42,45,46,48,49,50,52,71,79,90,91,140,151,155,156p
障害者 …… 3,12,13,24,27,42,49,59,60,61,63,65,66,69,70,71,76,77,97,101,106,108,110,111,116,117,123,150p
食事 …… 4,6,27,37,54,55,56,63,65,68,70,75,77,79,92,93,94,99,102,103,104,105,106,115,122,123,124,125,126,131,135,144,153p
自主防災組織 …… 10,11,13,18,23,41,78p
情報提供 …… 48,63,66,86,89,93,94,95,117,122,123,136,152p
住まい …… 25,32,37,39,54,77,88,89,90,91,124,126p
生活再建 …… 2,3,6,9,24,25,28,29,30,31,34,37,39,40,41,42,43,45,46,47,48,54,78,79,82,86,89,90,91,93,102,122,126,133,134,139,140,155p
生活スペース …… 14,93,108,114,116,118p
生活不活発状態 …… 43,45,65,82,90,106,107,116,137p
性別・ジェンダー配慮 …… 40,52,59,60,61,63,64,85,94,95,97,108,111p
性的マイノリティ …… 52,59,60,64,95,111p
セルフケア …… 140,143,144p

た行

多様性 …… 10,12,14,52,56,58,59,91,123,137,148,155p
トイレ …… 4,6,14,27,28,31,37,52,55,56,61,62,63,64,65,69,70,77,83,84,92,93,95,96,97,99,100,101,106,110,114,115,117,119,120,123,127,128,131,155p

な行

日本赤十字社（日本赤十字社救護班） …… 12,23,27,44,47,113,141,142,143,151,155,156p
乳幼児 …… 24,26,27,46,52,59,60,61,63,72,77,116,117,118,155p
入浴 …… 14,27,63,64,67,77,92,93,111,112,113,124,128p
妊産婦 …… 26,52,59,60,61,71,72,99,106,108,110,116,155p
寝床 …… 6,37,77,93,100,106,107,114,120,121,153p

は行

被災者生活再建支援制度 …… 29,31p
避難所運営委員会 …… 12,41,91,150p
風呂 …… 27,37,83,88,92,111,112,113p
物資管理・物資配布 …… 63,97,98,110p
ペット …… 12,27,49,56,71,77,79,83,94,100,108,118,121,131,155p
保健師 …… 10,41,43,44,46,47,78,95,101,106,126,130,146p
ボランティア …… 2,6,10,11,12,13,15,17,18,20,23,24,25,26,34,38,41,42,43,47,48,49,50,51,54,56,62,64,70,76,78,79,84,85,89,92,94,97,98,102,108,112,114,122,124,126,139,140,150,151,154,155,156p

ま行

慢性疾患 …… 59,60,66p
民生委員 …… 13,42,48,49,78,135p
メンタルケア …… 63p

や行

要配慮者 …… 15,16,24,26,27,36,42,43,45,46,49,52,59,60,61,63,66,77,82,94,95,101,103,106,109,116,122,131,133p
やさしい日本語 …… 63,76,123,125,155p

ら行

罹災証明書 …… 28,29,31,43,86,89,122,126p

DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム） …… 41,44,46p
DMAT（災害派遣医療チーム） …… 44,46,117p
DPAT（災害派遣精神医療チーム） …… 44,46p
DWAT（災害派遣福祉チーム） …… 45,46,78,156p
JDA-DAT（日本栄養士会災害支援チーム） …… 45,46p
JDAT（日本災害歯科支援チーム） …… 45p
JRAT（災害リハビリテーション支援チーム） …… 45,46p
HUG（避難所運営ゲーム） …… 15p

問い合わせ：内閣府政策統括官（防災担当）付
普及・防災教育・NPO ボランティア連携担当 参事官室
TEL:03-5253-2111（代表）

※著作権法により、本書の無断複写複製は禁止されています。

令和 8 年 10 月発行