

市町村避難所運営マニュアル作成モデルによる避難所運営の支援

岩手県 復興防災部復興くらし再建課

1. はじめに

地震・津波、風水害等の大規模災害が発生し、住民が避難を余儀なくされる場合には、避難所の開設及び運営が求められる。本来、避難所は市町村が開設し、運営するものであるが、阪神・淡路大震災や東日本大震災津波での経験を省みると、大規模災害時には、行政自身も被災し、また災害対応業務に追われるため、市町村の職員だけで避難所運営に当たることは非常に困難であり、行政と住民（避難者）や関係機関などが力を合わせて対応していくことが必要である。

一方、災害発生時における円滑な避難所運営を確保するためには、市町村があらかじめ避難所の設置、運営基準や、それぞれの役割などを定めたマニュアルを作成しておくことが有効な取り組みと考えられるが、多くの市町村では、検討中又は未作成の状況にあった。

そこで、岩手県では、東日本大震災津波での経験等を踏まえ、市町村による避難所運営マニュアル（以下、「マニュアル」という。）の作成を支援するため、市町村避難所運営マニュアル作成モデル（以下、「マニュアル作成モデル」という。）を作成した。本稿では、その背景と主な内容について紹介する。

2. 東日本大震災津波における避難状況

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災津波においては、浸水が広範囲に及んだこともあり、多数の住民が避難を強いられていた。

ピーク時の避難者数は 54,429 名（平成 23 年 3 月 13 日）、避難所箇所数は 399 箇所（平成 23 年 3 月 19 日）であり、避難生活は平成 23 年 10 月 7 日まで長期間にわたって継続した。

また、市町村があらかじめ指定した避難所のほか、寺など指定避難所以外の場所や被災した住宅等に留まり避難生活を送る人も少なからずいた。

さらに、発災初期には多くの孤立地域も発生し、被災市町村においては、避難者の実態把握が困難を極めた。

3. 市町村等による避難所運営の状況

避難所や避難者に対する支援は、本来市町村が担うべき業務であるが、庁舎や職員も被災したため、行政機能が麻痺している状況であった。そのため、大勢の避難者に対し、避難所の運営に必要なスタッフは不足していた。その結果、避難所の状況や避難者のニ

ーズの把握のほか、給食、給水、入浴支援等多くの対応を、被災現場で活動している自衛隊が担うことになった。給食は、自衛隊やボランティア等が炊き出しを行い、避難者自身やボランティア等によって配給された。また、避難所となった学校においては、多くの教職員、児童生徒も避難所運営や避難者への対応等を担うことになった。

避難所では、津波により自宅を失った人、自宅の流出は免れたもののライフラインが途絶したため避難した人、あるいは要配慮者（要介護高齢者、障がい者、難病や慢性疾患等を抱えた人、妊産婦、乳幼児等）といった、様々な事情を抱えた避難者が共に生活することになった。その結果、避難所の環境改善や物資需要の把握・提供など、避難者の多種多様な要望への対応が遅れ、苦情が寄せられる場面が多く発生した。また、避難所生活者と在宅避難者との間に軋轢が生じ、在宅避難者が物資の受領を遠慮する場面もあった。さらに、時間が経過するにつれ、避難者のニーズが多種多様化し、避難所運営にも差が生じ、市町村職員等が継続的に運営に携わらなければならない避難所がある一方で、避難者が交代制で役割を分担するなど自治が確立された避難所もあり、対応は困難を極めた。

4. 避難所運営における県の支援状況

本県では、発災から約2か月後の平成23年5月9日に、市町村に対する支援として静岡県のマニュアルの内容を参考に、避難所を運営する上で押さえておくべき項目を「運営体系」、「空間配置」、「生活ルール作り」の3点に絞り、分かりやすいよう簡潔に整理した「避難所運営マニュアル（暫定概要版）」を作成するとともに、現地対策本部等に提供し、市町村に助言する際の参考資料として活用した。

また、約1か月後の同年6月13日には、避難所実態調査の情報や庁内関係課等の意見を基に「感染症対策の視点」と「児童及び女性の視点」を追記した「避難所運営マニュアル（概要版）」に改訂し、被災市町村等に提供していた。

5. マニュアル作成モデルの作成目的及び経過

マニュアル作成モデルは、地震・津波、風水害等の大規模災害時に、市町村が避難所を円滑に開設して運営するために作成したもので、市町村によるマニュアル作成に有効と考えられる。

マニュアル作成モデルは、上記「避難所運営マニュアル（概要版）」を基に、東日本大震災津波での経験や各市町村に意見照会した結果も踏まえ、平成26年3月下旬に「マニュアル作成モデル」としてまとめた。

完成した「マニュアル作成モデル」は、製本の上、各都道府県、県内各市町村に送付したほか、本県ホームページにも掲載し、広く参考としていただけるようにしている。

6. マニュアル作成モデルの概要

(1) 避難所運営に関する基本的な考え方

避難所は、避難者自らによる相互扶助や協働の精神に基づき、自主的な運営を目指すことが重要であるとの考えから、行政や施設管理者は、後方支援的に協力している。

(2) マニュアル作成モデルの特徴

ア 活動班毎の役割の記載

避難所が担う役割など、避難所運営に関わる人が共通して理解すべき事項のほか、それぞれの役割において必要な情報を得やすいよう、活動班単位に分けて記載している。

イ 時系列な業務の提示

避難所運営本部が設置されるまでの初動期（災害発生から 24 時間）、展開期（24 時間から 3 週間程度）、安定期（3 週間目以降）、撤収期（ライフライン回復時）の各時期（図 1）において、どのような業務を実施すれば良いか分かりやすいよう、時系列な構成としている。

ウ 避難所運営事例の掲載

「東日本大震災津波における避難者支援活動記録集」（平成 26 年 1 月、岩手県保健福祉部発行）にまとめられている市町村の避難所運営事例を掲載し、実践的な裏付けのある内容としている。これらの事例には、避難所や在宅での避難者支援活動に携わった方々から寄せられた声も取り上げられ、被災直後の避難者支援において「何があったか・どう対応したか、苦労したこと・学んだこと、教訓等をどう生かすか・どのような取組が必要か」についての情報を得ることもできる。

エ 資料及び様式の提供

巻末には、避難者名簿など避難所を運営する際に必要になると想定される資料及び様式を参考としてまとめている。

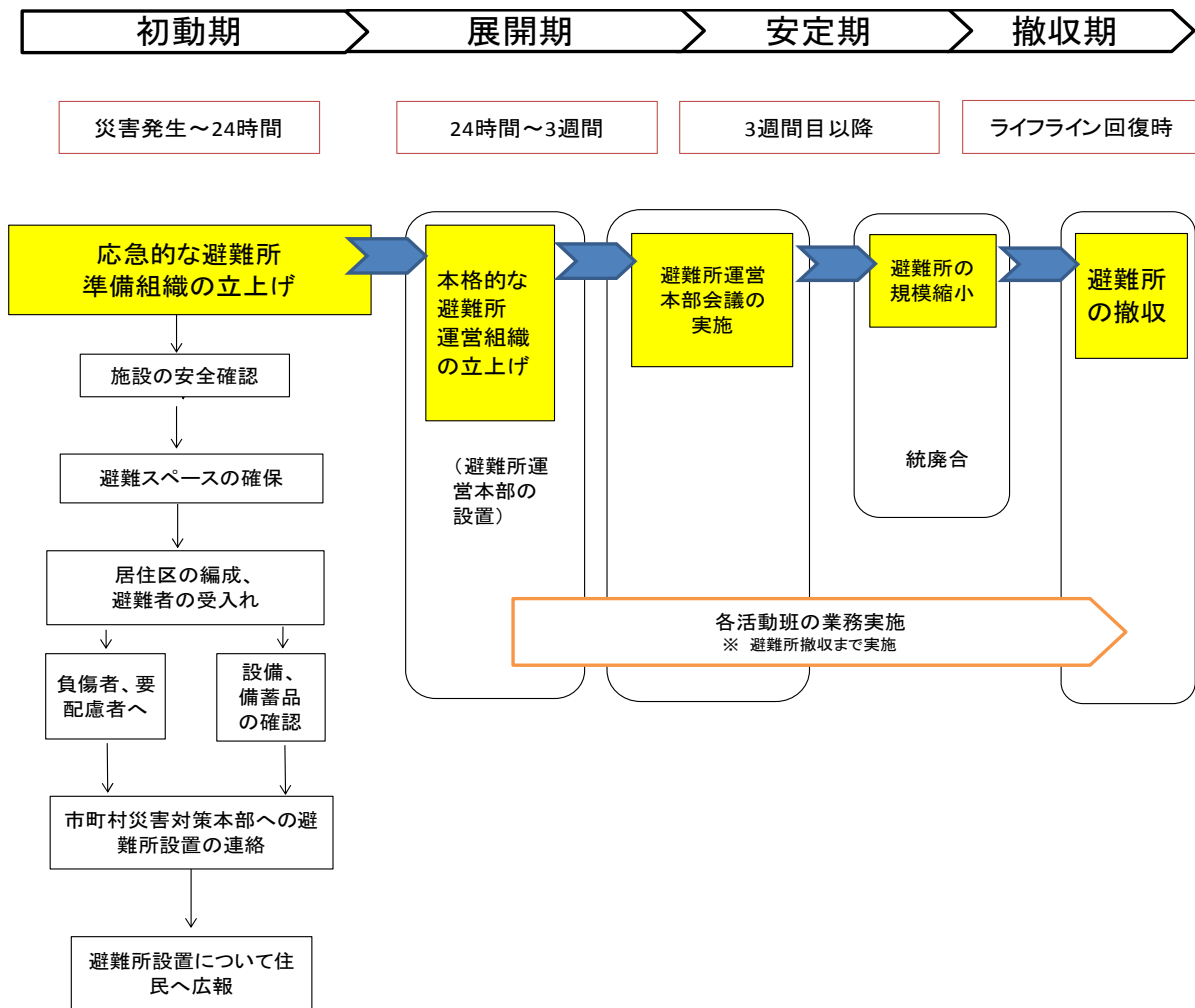


図1 【初動期から撤収期までの主な業務の流れ】

（３）マニュアル作成モデルの内容構成

図 2 に示すように、マニュアル作成モデルは 6 章構成となっている。
ここでは、各章の内容概要を紹介する。

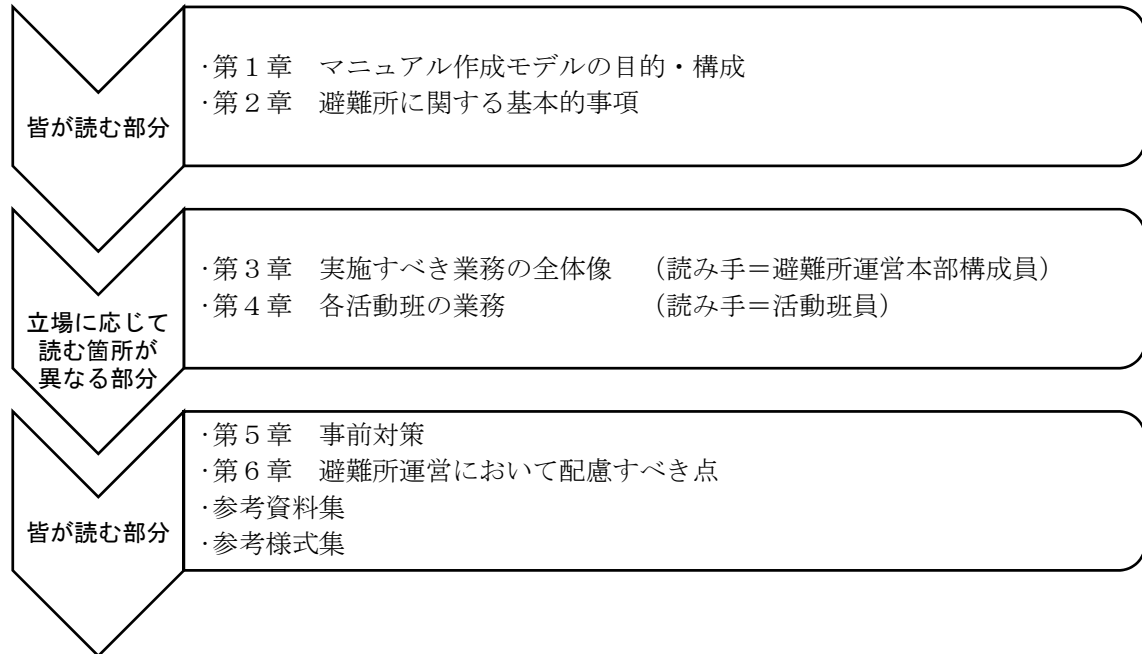


図 2 【マニュアル作成モデルの構成】

第 1 章では、マニュアル作成モデルの目的、構成、避難所運営に関わる主な組織及び利用方法等について記載している。

第 2 章では、避難所に関する基本的事項として、避難所運営に関する基本的な考え方（避難者による自主的な運営を目指すこと）や設置目的、担うべき主な役割（安全の確保、物資及び生活場所の提供、健康及び衛生的環境の確保、情報の提供、コミュニティの維持形成等）、各タイミングにおける運営の流れ、居住・共有空間の配置、生活ルールづくりなど、各業務に共通する事項について記載している。

第 3 章では、避難所で行われるべき業務の全体像を理解することを目的に、避難所担当職員（行政担当者）や施設管理者、避難者の代表者など避難所運営のまとめ役となる者が、図 1 に示す初動期から撤収期までのそれぞれの時期にやるべき内容について記載している。

第 4 章では、図 3 に示す運用体系に応じて、8 つの活動班のそれぞれの業務を時系列に記載しており、各活動班は、該当部分を参照すればやるべき業務が速やかに分かるようにしている。

- ① 総務班（避難所運営組織の運営、運営記録の作成、生活ルールの見直し、定期的な場所移動、避難者の状況把握、地域との連携、遺体への対応等を担当）

- ② 避難者管理班（避難者名簿の管理、安否確認等の問い合わせ対応、取材対応、郵便物等の取り次ぎ等を担当）
- ③ 情報班（避難所内外の情報収集・発信等を担当）
- ④ 食料・物資班（食料・物資の調達、受け入れ、管理・配給、炊き出し等を担当）
- ⑤ 施設管理班（立ち入り禁止区域の設定等の危険箇所への対応、防火・防犯、避難所の環境改善等を担当）
- ⑥ 保健・衛生班（医療活動の支援、避難者等の健康維持、衛生管理、水の確保・管理、清掃・ごみ処理への対応、風呂の管理、トイレの衛生管理、ペット連れの避難者への対応等を担当）
- ⑦ 要配慮者支援班（要配慮者の避難状況の把握、相談窓口・福祉避難所の設置・運営等の支援、女性・子どもの安心・安全の確保等を担当）
- ⑧ ボランティア班（ボランティア派遣要請・受け入れ等を担当）

第5章では、安全な避難のために地域住民が日常から知っておくべきこと（地域の被害想定及び避難場所、要配慮者の居場所等）、工夫・心掛けておくべきこと（家具の固定、家屋の耐震性確保、非常時持ち出し用品の準備等）、市町村による事前対策（避難所の指定・周知、運営体制の整備等）及び避難所運営事例を記載している。

第6章では、男女共同参画の視点や、女性、障がい者の参画によるこれらの方々に配慮した避難所運営などについて記載している。

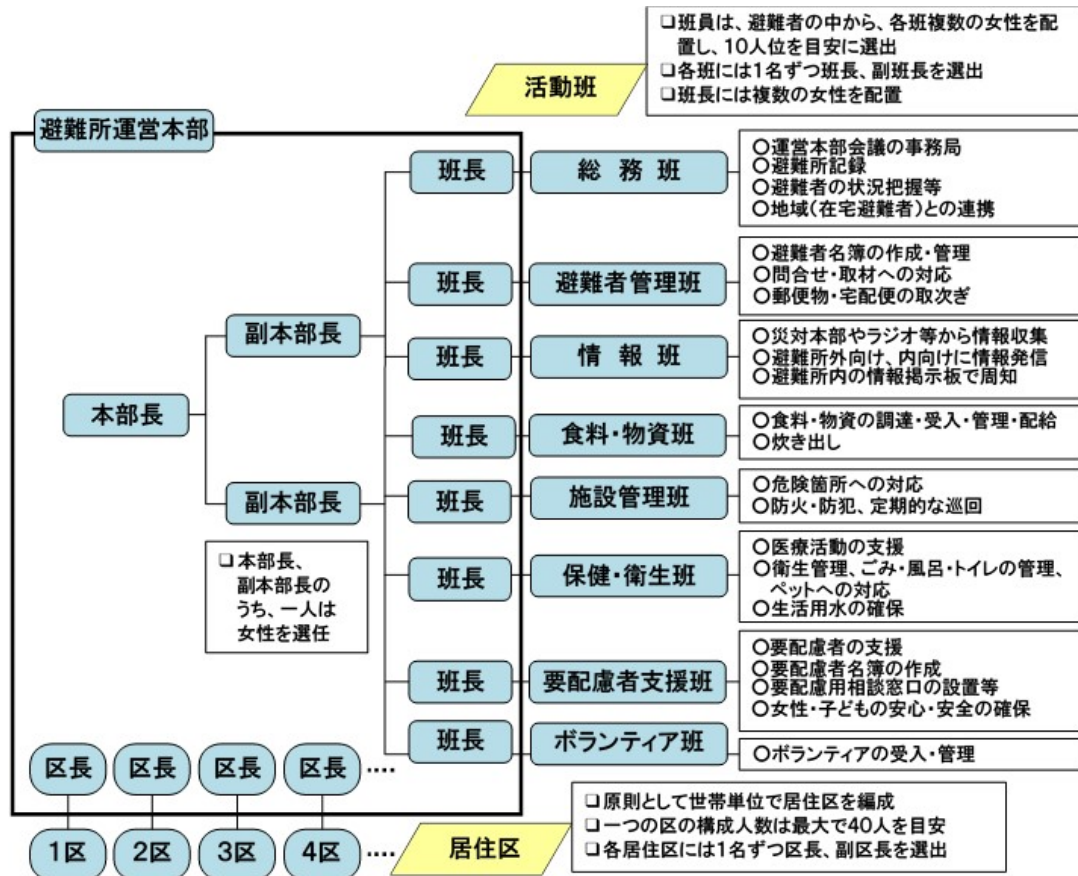


図3 【避難所の運営体系】

7. 市町村によるマニュアルの作成状況及び県の支援策

表1には、平成22年度以降に、各年度における市町村によるマニュアルの作成状況を示している。東日本大震災津波以前にマニュアルを作成していたのは1町であり、平成25年度までに作成したのは5市町であった。

県によるマニュアル作成モデル完成後の平成26年度以降は、多い年度では6市町村が新たにマニュアルを作成し、令和3年3月1日現在、県内全33市町村のうち、7割を超える25市町村においてマニュアルが作成されており、マニュアル作成モデルは一定程度の効果を果たしていると考えている。

表1 マニュアルを作成した市町村数（令和3年3月1日現在）

年度	H22 まで	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	R1	R2
市町村数	1	2	2	1	2	4	2	6	1	0	4
(累計)	1	3	5	6	8	12	14	20	21	21	25

※岩手県保健福祉部地域福祉課調べ

一方、マニュアル作成に至っていない8市町村においては、県のマニュアル作成モデルをそのまま準用して対応している模様であるが、災害発生といった非常時により円滑な避難所運営が行われるよう、各市町村において地域特性を踏まえたマニュアル作成が必要と考えている。そこで、本県では、毎年市町村の担当者を対象として開催している研修会の中において、早期の作成を働きかけながら、引き続き市町村の取り組みを支援していくこととしている。

8. マニュアル作成モデルの見直し状況

マニュアル作成モデルでは、男女共同参画及び女性の視点からの配慮等についても記載していたが、「授乳・離乳の支援ガイド」（平成31年3月、「授乳・離乳の支援ガイド」改定に関する研究会）や「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」（令和2年5月、内閣府）などの内容及び多様な性のあり方を尊重する視点も踏まえ、令和3年3月に一部を改定し内容の充実を図った。

表2 改定した主な視点及び内容

観点	見直し内容
男女共同参画の充実	○避難所運営本部構成員に男女両方を配置すること、女性は少なくとも3割以上とすることが望ましいことを追加 ○性別による役割固定をしないようにすることを追加 ○避難所におけるルール作成の際には、女性の意見も反映させるよう明記 など
女性の視点の充実	○女性用トイレは、男性用トイレより多く設置することを追加 ○女性相談員や女性専用相談窓口の設置を追加 など
多様な性の視点の追加	○更衣室、洗濯場・洗濯干し場、仮設トイレ、風呂について、男女別で設置するほか、男女共用で利用できるものを設置するなどの配慮について追加 ○物資配付の際に、性自認に応じた物資を配付できるような配慮について追加 ○相談・支援等の際、性的指向・性自認の多様性を念頭に置いたプライバシーへの配慮を追加 など
その他所要の整備	○基本的な用語の整理 ○ヘルプマーク、ヘルプカードの追加 など

9. おわりに

近年、「想定外」と言われる自然災害が全国各地で頻発している。平成28 年度版「防災白書」特集第2章第2節「気候変動に伴い予想される災害の激甚化」によると、地球温暖化が進行し気温が上昇することで、大気中に含まれる水蒸気量が増加し降水強度が増加すると予測されており、今後、気候変動に伴う強い台風の増加、短時間強雨や大雨の増加に伴う土砂災害の発生頻度の増加等がますます懸念されるという。

このように災害の大規模化、頻発化が懸念される中で、災害時における避難所の円滑な運営の確保は、更に重要になってくる。

このような情勢を踏まえて、本県はマニュアル作成モデルの更なる見直しを行いつつ、引き続き市町村の支援に取り組んでいきたい。