

避難所運営マニュアル作成に関する一考察

第一コンサルタント 正会員 ○安地勝江
 第一コンサルタント 正会員 松本洋一
 第一コンサルタント 非会員 横山成郎

1. はじめに

平成 28 年 4 月に発生した熊本地震では、災害関連死の犠牲者が約 8 割を占めるなど、避難所の生活環境を早期に改善する必要性が改めてクローズアップされた。行政などの公的機関は、自らも被災するなかで業務量が増大し避難所運営に手が回らないことも明らかとなっている。

高知県では、発災後に助かった「命をつなぐ」対策として平成 27 年度に県内 10 箇所のモデル避難所で避難所運営マニュアル作成に着手し、平成 28 年度からは各市町村でマニュアル作成を展開している。しかし、高知県全域では約 1,100 箇所の避難所があり、地域住民や行政のみで全ての避難所においてマニュアルを作成することは時間的、人員的に困難である。筆者らは、平成 27～29 年度にかけてモデル避難所を含む県内 13 市町村 110 施設のマニュアル作成をサポートしている。本論文は、これらの経験等を通じて学んだ避難所運営マニュアル作成の課題を整理し、今後の取組について考察を行ったものである。

2. マニュアル作成の取組手順

マニュアルの作成は、対象避難所に避難する地域の代表者や施設管理者、学校関係者や保健関係者等で構成される避難所準備委員会を設立して実施した。マニュアル作成の取組手順を図 1 に示す。避難所準備委員の人選や日程調整などは市町村が行った。筆者らは、施設の現地確認、情報収集、検討会資料やマニュアルの作成、検討会のファシリテート等を担当した。

3. マニュアル作成における課題

避難所運営マニュアルは、南海トラフ地震のような広域かつ大規模な災害発生後に地域住民が主体となって避難所の開設・運営するための事前対策として作成するものである。作成にあたっては、①地域住民が主体的に行うこと、②地域特性を踏まえたものであること、③実用性の高いものであることの 3 点が課題となっている。以下に、筆者らが、マニュアル作成をサポートする上で留意した具体的な取組について述べる。

4. 地域住民の主体性を高める工夫

地域住民による検討にあたっては、マニュアル作成に主体的に取り組んでもらい、参加者からの意見を引き出すことが不可欠である。そこでまず、過去の大規模災害時に避難所で発生した課題や対象地域の被害想定を共有し、事前にマニュアル作成に取り組む必要性を説明した。そして、様々な事情を抱えた避難者の対応を机上で訓練する HUG（避難所運営ゲーム）を取り入れることで、住民自身が避難所運営に携わるイメージを体験してもらった。そのなかで住民同士の活発な意見交換や住民同士の合意形成を図るために下記のような工夫を提案し、実施した。

- ・ 6～7 人程度の少人数にグループ分けし、参加者に進行や書記を依頼
- ・ マニュアルの検討に入る前にアイスブレイクの時間を設ける
- ・ 図面や写真、映像を提示することで共通の課題認識を持つ
- ・ 学生や女性など幅広い視点を持った参加者を募る

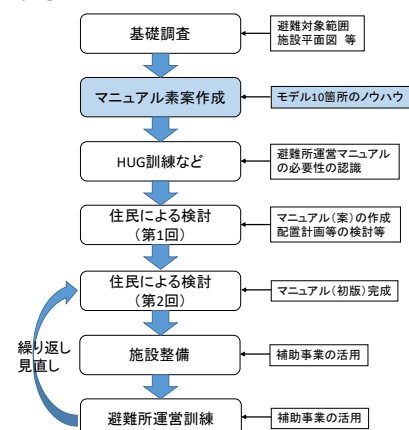


図 1 マニュアル作成の取組手順



写真 1 グループごとの検討



写真 2 全体での意見共有

5. 地域特性を踏まえたマニュアルの検討

モデル避難所のマニュアルでは避難所運営における課題と対応を時系列に整理している。対象となる避難所に類似したモデルを基に現地確認や情報収集で得た情報を組み込むことで、最低限必要な項目を網羅しながら地域特性に応じたマニュアル素案の作成が可能となる。近隣に複数の避難所がある地域では、検討会で開設の順序を決めたり、施設によって受け入れる避難者を分類した。

避難所となる施設は、平常時には教育や地域の活動に使用されている。大規模災害時に避難所生活の場としてどのように施設を利用するのかについて予めコンセンサスをとっておくことが重要である。事前の現地確認の結果を基に図2のような配置計画案を提示し、配慮が必要な避難者の居住スペースの配置や、ペットや喫煙に関する各施設のルール等を検討した。

6. マニュアルの実用性について

図3は避難所運営マニュアルの一例である。避難所の開設・運営に必要な作業を明確化し、段階や役割に応じて着色するなどの工夫をした。作業ごとにチームを編成し、渡されたカードの作業手順に沿って活動するため、地域住民が負担を感じることなく運営に協力できる。検討会の中で、役割ごとの作業内容の読み合わせやカードの模擬的な受け渡し、様式への記入などを体験してもらい、作成後の実用化への一助としている。

7. マニュアル作成後の取組

完成したマニュアルを準備委員会のメンバー以外にも広く周知するため、概要版の配布や避難所への配置計画図の貼り出しを行っている。先行してマニュアルが完成した地域では、学校と地域住民が合同で避難所の開設訓練を実施した事例もある。避難者役の生徒が大勢の避難者が受付に並んでいる様子を見て運営の補助に回るなど、避難所に集まった人が協力して運営している姿も見られた。マニュアルは1度作成して終わりではなく、継続的に見直しを行うことでいざという時に本当に役立つものになることが重要である。

8. まとめ

避難所は避難生活を送るひとつのコミュニティであり、日頃からの地域のつながりを構築しておくことが重要である。今後も筆者らは、避難所運営マニュアルの作成を通じて普段から顔が見える関係づくりをサポートし、災害にも強い地域コミュニティとなることを目指して取り組みたいと考えている。

参考文献

1) 高知県南海トラフ地震対策課：避難所運営マニュアル作成ノウハウ集，2016.8

<http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/010201/2014110500044.html> (2018.3.9 アクセス)

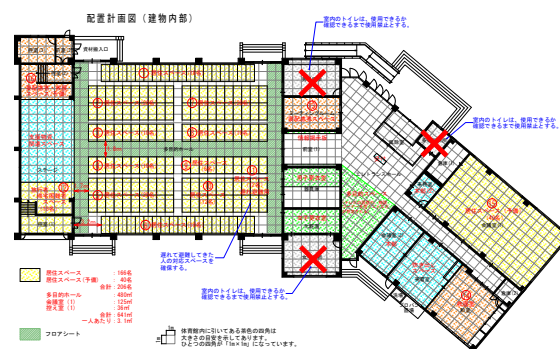
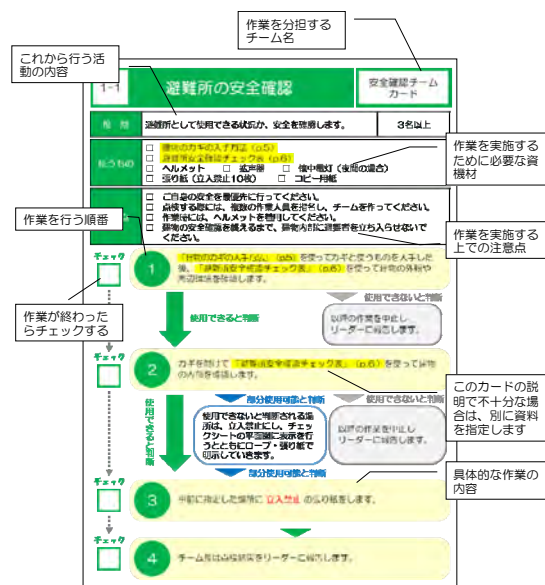


図2 配置計画案の一例



準備段階のカードは緑色、避難者の受け入れ段階のカードは茶色に着色しています。

図3 安全確認チームのカード



写真3 学校と地域住民が連携した避難所開設訓練