

平成 25 年度 セーフティネット
支援対策等事業費補助金
社会福祉推進事業

要援護者に配慮した東日本大震災時の
避難所運営の実態に関する調査

報 告 書

平成 26 年 3 月



復建調査設計株式会社

目 次

1	事業概要	2
1.1	目的	2
1.2	調査フロー	2
2	既存資料をふまえた調査実施方針の策定	3
2.1	既存資料の収集	3
2.2	既存資料から把握可能な要援護者避難実態の概略	6
2.3	災害対策基本法の改正の主な内容（要援護者避難に係る項目）	9
2.4	本調査の実施方針	11
3	実態調査	12
3.1	有識者へのヒアリング	12
3.1.1	ヒアリング対象者	12
3.1.2	調査の視点と調査結果の概略	13
3.1.3	有識者ヒアリングから得た要援護者避難支援に関連する取り組み事例	18
3.1.4	ヒアリング結果	20
3.2	避難所調査	36
3.2.1	調査対象者	36
3.2.2	調査の視点と調査結果の概略	37
3.2.3	調査結果	45
4	まとめ	68

巻末資料Ⅰ（要援護者避難に関する取り組み事例）

巻末資料Ⅱ（陸前高田市 高田第一中学校の避難所運営の記録）

1 事業概要

1.1 目的

東日本大震災により、多くの避難者を受け入れた避難所を対象に、既存施設を避難拠点としてどのように機能を改編し、かつ体制を構築し、特に、その中で要援護者に対してどのような対応を図っていったのか、またその時の課題等について実態を詳細に把握し、要援護者に対する視点から今後の事前復興に役立てることを目的とする。

1.2 調査フロー

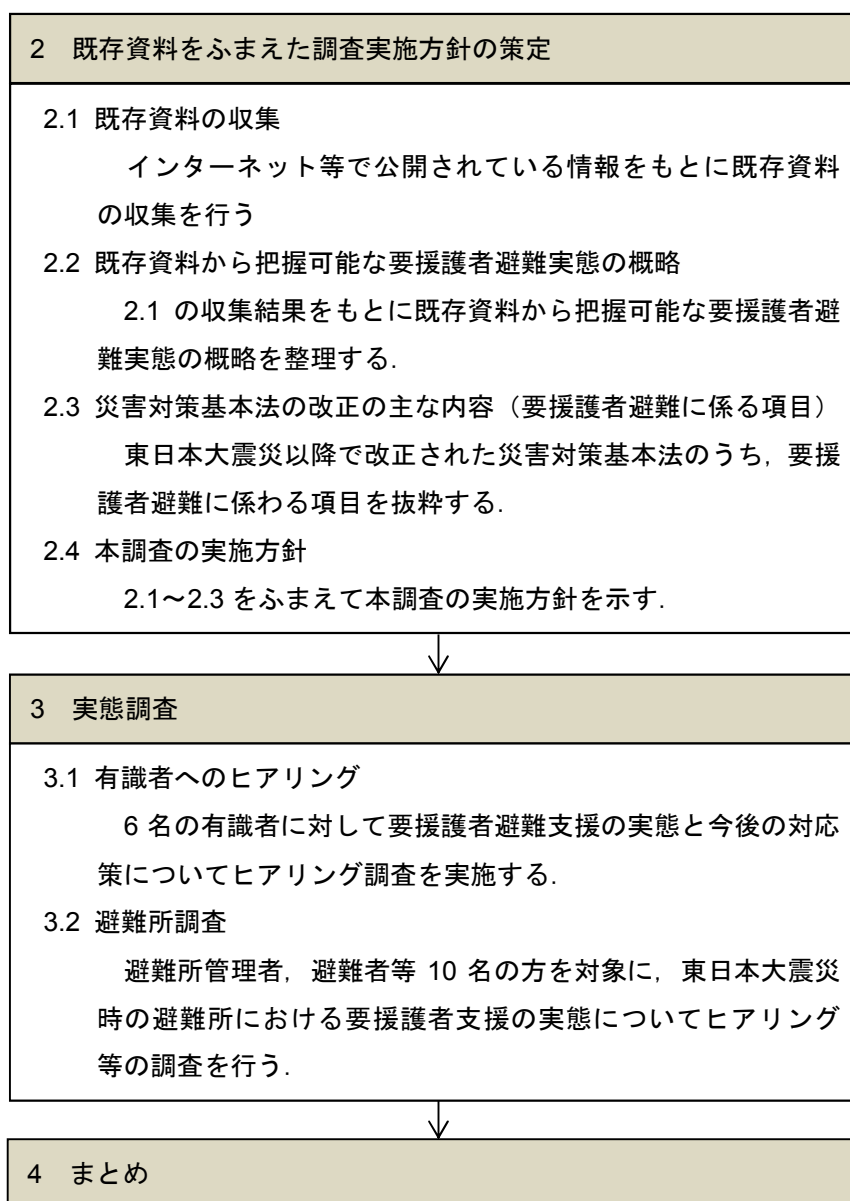


図 1 調査フロー

2 既存資料をふまえた調査実施方針の策定

2.1 既存資料の収集

本調査では、まず表1で示す要援護者避難に関する既存調査報告および表2で示す避難実態の記録・手記に関する資料を入手することで現状把握を行った。要援護者の避難実態は、避難所までの避難行動（避難支援）、1次、2次避難所での生活、仮設住宅での生活、就労など、避難のフェーズ別に、様々な調査・記録が行われている一方で、特定の障害をもった方への対応記録、高齢者や妊婦などへの対応記録など、要援護者の特性別の実態把握に向けた記録なども行われている。本調査では、これらの既存資料をもとに調査方針を立案する。

表1 要援護者避難に関係する主な既存調査報告（指針・ガイドライン含む）

機関	タイトル	年次
厚生労働省	福祉避難所設置・運営に関するガイドライン	平成20年6月
内閣府	災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書	平成25年3月
	避難行動支援者の避難行動支援に関する取り組み指針	平成25年8月
	避難所における良好な生活環境確保に向けた取り組み指針	平成25年8月
	避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書	平成25年
文部科学省	東日本大震災における学校等の対応等に関する調査	平成24年3月
消防庁	災害時要援護者の避難支援対策の調査結果	平成25年7月
国土交通省	水害時における災害時要援護者の避難に関する実態調査、 (国土交通省国土技術政策総合研究所)	平成23年3月
大学	細田重憲，東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究報告書，岩手県立大学地域政策研究センター平成24年度地域協働研究	平成25年7月
	林倫子，山崎可生里，大窪健之，東日本大震災時における社寺の避難所運営体制～宮城県広域石巻圏を対象として～，歴史都市防災論文集 Vol.6.	平成24年7月
	佐々木幸寿，矢嶋照雄，福島正行：東日本大震災における学校の避難所運営～岩手県大槌高等学校の事例～，東京学芸大学紀要，総合教育課学系，63(1): 55-70	平成23年9月
	江原勝幸，福祉避難所における災害時要援護者の支援に関する考察	平成18年
東北福祉大学，東日本大震災後の要援護者の行動実態と支援実態に関する調査・研究事業	平成25年3月	
その他	富手冬樹，東日本大震災をふまえた公民館等の役割と課題に関する調査研究（岩手県立生涯学習推進センター）	平成24年
	震災時における学校対応の在り方に関する調査研究，平成23年度文部科学省委託調査研究，（株）ベネッセコーポレーション	平成24年3月

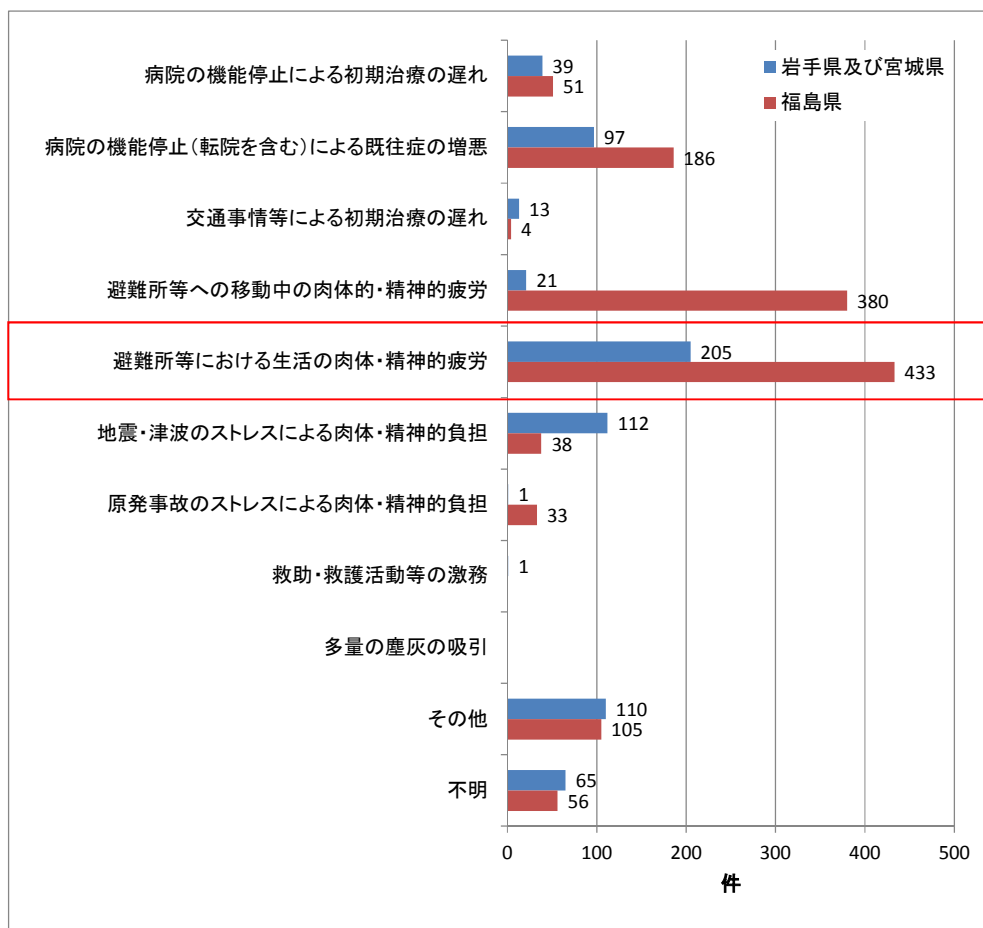
震災復興計画の策定に向けた調査結果まとめ－災害時の対応や避難所運営等に関する課題や対応策等－（仙台市，仙台市連合町内会長会）	平成23年8月
東日本大震災避難所運営支援報告書～石巻市避難所の記録～（神奈川県安全防災局）	平成24年3月
陸前高田市東日本大震災検証報告書（案）	平成26年2月
災害発生時の要援護者支援における福祉施設等の役割と可能性（東京都社会福祉協議会）	平成25年8月
男女共同参画の視点で実践する災害対策 テキスト 災害とジェンダー〈基礎編〉（東日本大震災女性支援ネットワーク）	平成25年3月
災害に対する社会福祉の役割－東日本大震災への対応を含めて－（日本学術会議 社会学委員会・社会福祉学分科会）	平成25年5月
東日本大震災における高齢者・障がい者などに対する福祉支援の在り方に関する調査研究事業（一般社団法人全国介護者支援協議会）	平成24年3月

表 2 東日本大震災における要援護者避難の記録・手記

機関	タイトル	年次
学校	東日本大震災に際しての避難所の管理・運営等の記録, (仙台市立五橋中学校校長; 高橋康)	平成 23 年 7 月
	祈り : 東日本大震災の記録と手記 : 岩手県沿岸被災高校と支援学校 (岩手県高等学校長協会)	平成 25 年 1 月
	東日本大震災の記録—避難所の運営をとおして— (石巻市立釜小学校)	不明
	高田第一中学校避難所運営の記録 (陸前高田市高田一中)	平成 25 年 3 月
社会福祉協議会	あと少しの支援があれば 東日本大震災 障がい者の被災と避難の記録 (中村雅彦, 協力; 福島県社会福祉協議会)	平成 24 年 2 月
	東日本大震災 高齢者, 障がい者, 子どもを支えた人たち (社会福祉法人 東京都社会福祉協議会)	平成 24 年 3 月
	続・東日本大震災 高齢者, 障がい者, 子どもを支えた人たち (社会福祉法人 東京都社会福祉協議会)	平成 25 年 3 月
	東日本大震災と相談支援の記録 (宮城県ケアマネジャー協会事務局長, 宮城県社会福祉会副会長; 小湊純一)	不明
その他団体	東日本大震災における避難所活動の記録 ((財) ふくしま自治研修センター)	平成 24 年 2 月
	頓所直人, 名越啓介, 笑う, 避難所石巻・明友館 136 人の記録, 集英社新書	平成 24 年
	生きている 生きてゆく: ビッグパレットふくしま避難所記	平成 23 年 10 月
	現場に学ぶ女性と多様なニーズに配慮した災害支援事例集 (東日本大震災女性支援ネットワーク)	平成 24 年 5 月

2.2 既存資料から把握可能な要援護者避難実態の概略

図1は復興庁により調査された東日本大震災における震災関連死の原因別の件数である。この図からわかるように、震災後、「避難所における生活の肉体・精神的疲労」による災害関連死が非常に多くなっている。この結果は、防災・減災対策は、「命を救う」ことだけでなく、「救った命をつなげる視点（被災後の避難所での生活の視点）」が重要であることを示唆している。



資料／東日本大震災における震災関連死に関する報告（復興庁；平成24年8月21日）をもとに作成

図2 東日本大震災における震災関連死の原因別件数

本節では、このような視点をふまえて、東京都社会福祉協議会の整理結果¹を参考に、発災から避難所生活までの一連の時系列的な推移について東日本大震災時の実態と当時の対応について整理を行った（表-3 参照）

¹東日本大震災 高齢者，障がい者，子どもを支えた人たち（社会福祉法人 東京都社会福祉協議会），平成24年3月，東日本大震災 高齢者，障がい者，子どもを支えた人たち（社会福祉法人 東京都社会福祉協議会），平成25年3月

表 3 東日本大震災時における要援護者避難実態の概略

支援・対策	支援・対策の具体的な視点	東日本大震災時の実態	東日本大震災時の対応		
予防対策 支援	災害発生に備えた要援護者対策	(ソフト) ・要援護者の把握(要援護者名簿の整備と周知) ・要援護者の困りごとの理解と周知(通常時からの交流と理解) ・関係者のネットワーク構築(施設と地域の団体との連携) ・受け入れ先確保のための相互協定の締結 ・避難誘導・避難生活のあり方の明確化(ハード) ・施設等の耐震化・安全化 ・福祉避難所の指定・整備	【高齢者・障がい者】避難所名簿整備がされていても共有化されていない。 【一般】災害時の自治体間、福祉協議会間の協定がうまく機能しなかった。協定を結んだだけで終わっていた。また、協定の存在自体を認識していない施設・事業者等もいた。 【高齢者・障がい者】震災時の介護職員の派遣に関して厚労省は種別協団体の協力を前提にしたシステムを作っていたが、現状のシステムでは支援を受け入れる派遣職員の給与を支払う出向の形態をとっているため、緊急時には機能しなかった。	・震災以前から「65歳以上」、「ひとり暮らし」、「ねたきり」、「昼間が一人」、「障害者」の要援護者台帳をつくり民生委員と社協で共有。年1回更新、月1回訪問していた(福島県大熊町・民生児童委員協議会) ・実効性の高い協定を結び認知度向上が必要。特に、近い施設同士での協定等が必要(仙台・社会福祉協議会)	
		要援護者の避難誘導と安全確保	・「施設利用者」、「外出者」、「在宅者」別の安全確保・確認 ・不安・パニックへの対応 ・移動が困難になることへの支援 ・情報を得にくくなることへの支援 ・危険の察知が難しい人への支援 ・設備(電源)が生命に係る人への支援 ・家族との連絡・受け渡し体制の整備	【高齢者・障がい者】安否確認に時間を要する。 【高齢者・障がい者】通信手段が途絶することによる混乱が発生	・要援護者台帳を民生委員、社協で共有していたこともあり安否確認が40分で完了。要援護者台帳の整備だけでなく運用方針の明確化が必要(福島県大熊町・民生児童委員協議会) ・衛生電話の設置が必要。全ての福祉施設での設置は困難であるが、少なくとも自治体と基幹の事業者には設置が必要(仙台・社会福祉協議会)。
			1次避難所の環境整備	・1次避難所における環境配慮(一般の方と過ごす際の配慮) ・自宅にとどまる要援護者への支援(情報・相談・物資等) ・応援職員の確保 ・医療の確保 ・情報支援 ・要援護者のための特別な物資の確保	【高齢者・障がい者】寒さから体力低下、環境激変で認知症が悪化、おむつをしているが介護者のいない避難者など一般避難所において生活が困難な高齢者・障がい者が多くみられた(東松島市・地域包括支援センター)。 【障害者】福島県内の避難地域における障害者の避難者数は112人/1万人のみ。「車いすのまま寝ることが苦痛」、「自閉症の子が周囲になじめない」、「精神障害のある方は薬が手に入らず幻覚や幻聴の厳しい状況に陥った」など住環境の厳しさ、周囲との関係が課題になり自宅へ戻った。 【高齢者・障がい者】被災施設における不足物資の対外的な情報発信の手段が無かった。 【高齢者・障がい者】感染症の蔓延が心配された 【障がい者】福島では、多くの市民が避難した街には障がい者が残ることになった(避難所生活がしづらいため) 【高齢者・障がい者】震災直後は一般避難者も協力的であるが、数日経つと双方にストレスがたまり介護する職員も極限状態になる。 【障がい者】一般避難所における障がい者への対応方法が分からないケースが多かった。
2次避難所への移動支援福祉避難所の体制整備	・1次避難所から要援護者をスクリーニングし福祉避難所へ移動 ・福祉避難所の受け入れ体制整備 ・要援護者の予防 ・福祉サービス事業者の休止への対応 ・被災して利用できない施設の利用者の他の施設への受け入れ ・日中活動の確保 ・福祉施設・事業所への支援	【高齢者】避難所での孤立化。 【高齢者・障がい者】福祉避難所が足りず、障がい者が一般避難所での生活を余儀なくされる。	・避難した町民がボランティアになり避難所にサロンを設置。交流の機会をもつ。話の聞き手がいるだけで心が癒される。 ・建て替えが予定されていた入所施設の空きスペースを活用し臨時的福祉避難所を設置。一般の避難所から約100人の障がい者を受入(石巻・社会福祉法人石巻祥心会) ・高齢者福祉施設では、震災後、厚生労働省からの通知を受けて3月21日に福祉		

				<p>避難所の開設許可がおり受入を開始。自宅流出の方など 30 名程度が介護保険の緊急ショート扱いとして入居。福祉避難所では家を無くされた方のために、少しでも自宅にいるような雰囲気をだすため、わざと近くに洗濯物を干したり、避難者の結婚記念日を祝うなど工夫を行った（仙台・高齢者福祉施設・宮城野の里）</p> <p>【高齢者・障がい者】全国から福祉避難所に対する応援職員の派遣がきたが、短期間の応援（1泊2日など）が多く、かえって要領を説明するのが負担になった。</p> <p>【高齢者・障がい者】全国からのボランティアの受入を調整するのが非常に大変だった。</p> <p>【高齢者・障がい者】民間同士での応援の場合は、ボランティアとなるので一切旅費は出ないが、都道府県を通して派遣された職員の場合は国の制度により旅費等ができる仕組みになっている。しかし、行政経由での応援のためには手続き等で時間がかかり動きが遅くなってしまう。</p> <p>【高齢者】特養老人ホームにおいて、避難してきた方は全て受け入れる体制をとり続けたが、対応する職員に負荷がかかった。</p> <p>【障がい者】本来は言うべきことを遠慮し公に言わない傾向があった。</p>	<p>・中越地震を経験した社会福祉法人（りそららいふ）の方から「ボランティア受け入れのコーディネータをさせてほしい」の申し出があり、ボランティアの募集からローテーションの編成、オリエンテーションまで「りそららいふ」が一手に行い1週間単位で福祉品所へボランティアを派遣する仕組みが整った。（石巻・社会福祉法人石巻祥心会）</p> <p>・民間ベースでの動きについても金銭的な面での補償があれば、もっと職員を派遣できた施設があったかもしれない。今後は、このような手続き面の課題を解消していくことも必要である（仙台市社会事業協会）</p> <p>・デイサービスを休止し、デイサービスとヘルパーの職員全員を避難者対応とした（宮城・特別養護老人ホーム春圃苑）。</p> <p>避難所の管理者に対する聞き取り調査だけでなく、避難者の率直な意見を聞き取るような取り組みも必要。</p>
生活支援	<p>・福祉サービスの再開支援</p> <p>・仮設住宅における支援</p>	<p>【高齢者】仮設住宅の卑屈な生活から家族関係にひびが入る。家から閉め出されるケースもみられた。</p> <p>【高齢者】仮設住宅での生活は、認知症の進行、ADLの低下、鬱の発生などの問題が報告されている。</p> <p>【高齢者】避難所生活になじみず未修復の自宅へ戻る避難者もいた。</p> <p>【子供】福島では外で遊ばせることができない期間が続き、テレビと現実のギャップに悩む子がいた</p> <p>【高齢者・障がい者】震災後、要援護者認定の申請が急増。福島県浪江町では震災前の3.9倍。</p> <p>【子供】震災ショックによる表情の硬直化、交流の減少がみられた。また職を失った親が子にあたる場面もみられた。</p> <p>【高齢者・障がい者】日がたつにつれて、施設の職員と外からヘルプできた介護スタッフとの間で意識のずれがでてきた</p> <p>【高齢者・障がい者】避難者が増えることでケアの質が低下（震災関連死の発生）。特にライフラインが止まることで業務量が増えるほか、余震があると精神的なケアが必要。職員負担も増える。</p> <p>【高齢者】震災後、グループホームへの入居希望者が増える中で、グループホームスタッフが不足する傾向にある。震災直後は、全国からベテランのヘルパーが支援しに来てくれたが、現在では地元雇用が前提となり経験の少ないヘルパーが多いのが現状。</p> <p>【高齢者・子供の世話をする女性】高齢者・子供の世話をする女性は避難所の炊き出し等を担うと、休みなく働き続けることになる。</p>	<p>・交流は全てではない。性格に応じた配慮も必要。</p> <p>・仮設住宅入居者のみならず自宅避難者への配慮も必要。</p> <p>・体育館の中での遊び場をつくったり、バスの無料貸出により県外への遠足等を実施した（福島県保育協議会）</p> <p>・増加する要援護者に対するサービスの確保が課題</p> <p>・社協が中心となりアンパンマンの絵をかざったり、積極的に両親と会話をするなど交流のきっかけをつくった（岩手県山田町）。</p> <p>・職員をうまくコーディネートする能力・人材が求められる。コミュニケーションの促進も必要。</p> <p>・体調を崩さないための配慮や基本的なケアが日頃からきちんとしていなければ、災害のような異常時にはなおさら見過ごしてしまう。日頃からケアの質と職員負担とのトレードオフの緩和策を考え奥必要がある（宮城・特別養護老人ホーム春圃苑）。</p> <p>・支援に依存する体質ではなく、地元でやりくりできるような体制が必要。そのためには、ヘルパーの人材育成は大きな課題（仙台市社会事業協会）</p> <p>ボランティア団体などを通じた託老、託児支援が必要。</p>		

2.3 災害対策基本法の改正の主な内容（要援護者避難に係る項目）

東日本大震災の教訓を踏まえ災害対策の強化を図るため、災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成 25 年法律第 54 号）が、平成 25 年 6 月 21 日に公布された。内閣府（2013）をもとに、要援護者避難に関する箇所を以下のとおり抜粋する。要援護者に対して防災上必要な措置を講ずることが明記されているとともに、避難所における生活環境の整備に必要な措置を講ずることが記載されている。

（基本理念）

第二条の二災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

1～4（略）

5 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

（以下、略）

（施策における防災上の配慮等）

第八条（略）

2 国及び地方公共団体は、災害の発生を予防し、又は災害の拡大を防止するため、特に次に掲げる事項の実施に努めなければならない。

一～十三（略）

十四 被災者の心身の健康の確保、居住の場所の確保その他被災者の保護に関する事項

十五 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項

十七 被災者に対する的確な情報提供及び被災者からの相談に関する事項

（以下、略）

（指定避難所の指定）

第四十九条の七 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘案し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならない。

2 第四十九条の四第二項及び第三項並びに前二条の規定は、指定避難所について準用する。この場合において、第四十九条の四第二項中「前項」とあり、及び同条第三項中「第一項」とあるのは「第四十九条の七第一項」と、前条中「第四十九条の四第一項」とあるのは「次条第一項」と読み替えるものとする。

3 都道府県知事は、前項において準用する第四十九条の四第三項又は前条第二項の規定による通知を受けたときは、その旨を内閣総理大臣に報告しなければならない。

(指定緊急避難場所と指定避難所との関係)

第四十九条の八 指定緊急避難場所と指定避難所とは、相互に兼ねることができる。

(避難所における生活環境の整備等)

第八十六条の六 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布及び保健医療サービスの提供その他避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

(避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮)

第八十六条の七 災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により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、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない。

2.4 本調査の実施方針

今後想定される大規模災害における犠牲者を最小限にとどめるためにも、行政機関、地域住民、各種団体・協会、有識者等が一体となり避難所での生活環境の整備に向けた取り組みを推進していくことが求められている。特に、要援護者にとっては生死にかかわる重要な事項でもあることから、東日本大震災における実態を十分にふまえた検討が望まれる。

一方、東日本大震災時における避難所での要援護者支援の実態は、福祉避難所として指定されている避難所や社会福祉協議会の協力を得らえた避難所等では、ある程度把握できているものの、その他の一般避難所における要援護者支援の実態については必ずしも十分な情報の蓄積があるわけではない。東日本大震災時には要援護者の多くは一時的に一般避難所に避難していることが分かっていることから、震災の記憶を薄れる前に可能限り多様な施設における要援護者の避難実態を収集・把握しておくことが重要である。

以上をふまえて、本調査では、有識者に対するヒアリング調査を先行的に行い要援護者支援の実態と今後の対応方針について知見を得るとともに、既存資料および有識者ヒアリングから得た情報をもとに東日本大震災時の要援護者避難者の避難実態を調査する。各調査の概略は以下の通りである。

● 有識者に対するヒアリング調査

分野の異なる6名の有識者の方々にヒアリング調査を実施し、避難所における要援護者支援の実態と今後の対応策に関する知見を収集する。

● 要援護者対応を行った避難所の実態調査

東日本大震災時に要援護者避難支援の対応を行った避難所の管理者及び避難者を対象に計10名の方々から当時の避難実態を把握する。避難所の主な調査対象は、一般避難所として活用された学校、寺院、公民館、道の駅とする。

3 実態調査

3.1 有識者へのヒアリング

3.1.1 ヒアリング対象者

多様な専門分野の方々からのご意見を収集することを目的に、既往調査結果をふまえて以下の6名の方々を対象にヒアリング調査を実施した。

表 4 ヒアリングの対象者

No	対象者	調査視点
1	関西学院大学災害復興制度研究所 准教授 松田 曜子 様	・要援護者支援対策における要援護者の定義について ・避難所運営・訓練について
2	岩手県立大学社会福祉学部福祉経営学科 准教授 細田 重憲 様	・要援護者のスクリーニングについて ・福祉避難所について ・避難所の施設運用について
3	防災士研修センター 代表取締役 甘中 繁雄 様 吉野 裕昭 様	・避難所訓練について ・要援護者情報の共有化について
4	東京学芸大学 総合教育科学系 教育学講座 学校教育学分野 教授 佐々木 幸寿 様	・避難所の運営体制について
5	社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 福祉部長 原 幹生 様 総務部 総括主任 森 純一 様	・避難所生活について ・福祉避難所について ・要援護者情報の共有化について
6	早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員 東京女学館大学非常勤講師 浅野 幸子 様	・避難所訓練について ・避難所の運営体制について ・在宅避難者への対応について

3.1.2 調査の視点と調査結果の概略

各有識者に対するヒアリング調査の視点及び調査結果の概略を下表に示す。

表 5 調査の視点と調査結果の概略

No.1 ヒアリング対象者： 関西学院大学災害復興制度研究所 准教授 松田 曜子 様	調査の視点： ・要援護者支援対策における要援護者の定義について ・避難所運営・訓練について
--	---

【要援護者支援対策における要援護者の定義について】

- ・ 災害時要援護者の定義づけは、これまでもさまざまな試みがなされているものの、統一された見解はない。要援護者の定義の多くは、年齢、障害等の属性条件のみによって定められており、定義を広くとれば、全員に対する支援計画の策定が非現実的になるという批判が起こり、狭くとれば、支援計画から漏れる人びとの排除が批判されることになり、このことが統一見解が定まらない一因となっている。
- ・ 兵庫県の要援護者支援対策検討委員会の指針では、支援計画の現実的な運用のため、「災害時要援護者」を以下の3種類に分類し、災害前の支援計画と直後の避難支援については1)の人を対象に、災害時要援護者名簿の作成については1)および2)の人を対象に、避難後の生活については1)～3)の人を視野に入れて作成している。
 - 1) 日常から福祉的支援を必要としており、災害時にはより高度な避難支援、生活支援を必要とする人（例えば、ねたきりの者、重度の身体・知的・精神障害者（児））
 - 2) 日常では高度な福祉的支援は必要としていないが、その脆弱性から災害時には周囲の支援を必要とする人（例えば、ひとり暮らし高齢者、軽度の身体・知的・精神障害者（児）、外国人）
 - 3) 脆弱性の低下が一時的、あるいは滞在そのものが短期であるため、災害後に支援の必要性が判明する人（例えば、妊産婦、短期滞在の外国人）
- ・ 1) から3) の分類は固定的なものではなく、2) の人が1) になったり、その逆もありうるが、原則として、1) の人への対策を準備することは、2) の人の支援にも適応しうる。2) や3) の人は、地域防災の取り組み上は、当事者の参加を得ることでむしろ地域の力になる存在でもある。要援護者支援計画の準備とともに、当事者の参画などを同時に図ることで防災力を高めておくことも重要である。

【避難所運営と避難所訓練について】

- ・ 避難所の管理については、従来の中央省庁のガイドラインでは自治体が機能することを前提として記載されており自治体が機能しなかったとき等の想定がない。自治体が機能しない時は、自主防災組織（町内会等）が避難所運営を自主的に行う必要がある。（例えば愛知県の安城市や名古屋市の昭和区）。
- ・ しかし、実態としては自主防災組織がうまく機能するような取り組みは多くはない。事前の代表的な取り組みとしては、シナリオ対応型の防災訓練などが有効になる（例えば静岡県のHUG）。

No.2 ヒアリング対象者： 岩手県立大学社会福祉学部 福祉経営学科 准教授 細田 重憲 様	調査の視点： ・要援護者のスクリーニングについて ・福祉避難所について ・避難所の施設運用について
---	--

【要援護者のスクリーニングについて】

- ・ 要援護者の避難で問題なのは、設備面もさることながら、人的支援が不足する点にある。 特に、自治体機能が停止するような今回のケースでは、仮に避難しても介護する人、サポートする人がいなければ、要援護者は、どうすることも出来ない。
- ・ そこで、岩手県ではDMATの福祉版（災害派遣福祉チーム）を作ろうとしている。県内の自治体間で連携協定を結び、被災した際には、一次的に被災地へ福祉関係の人的支援を行い、避難所で要援護者の選別（どのような介護が必要か、そのためには、どの施設への搬送が必要か等）を行えるような組織体制をつくる予定である。
 （現在、岩手県災害福祉広域支援推進機構が設定され体制整備に向けた取り組みが始まっている）

【福祉避難所について】

- ・ 老人向けの福祉避難所については、一定レベルの容量を確保できるが、障害者（知的・身体・発達）向けの福祉避難所は、市町村単位での容量確保は難しく、地域によっては広域でも確保は難しいケースがある。
- ・ 福祉避難所として利用可能な資源は、「福祉施設」、「医療施設」、「学校（養護学校等）」に限られるため、この資源を地域全体で、どのように有効に活用していくかを考える必要がある。

【避難所の施設運用について】

- ・ 地域の学校を間仕切りして使用するなどは、現実的には難しいケースもある。知的障害者は何とかなったとしても、特に発達障害者についてはカプセルホテルのように一定レベルの隔離できるスペースが必要となり、学校のように開放的な空間での避難は難しいのではないかと考える。

No.3 ヒアリング対象者： 防災士研修センター 代表取締役 甘中 繁雄 様 吉野 裕昭 様	調査の視点： ・避難所訓練について ・要援護者情報の共有化について
---	---

【避難所訓練について】

- ・ 自治体が避難所を運営するのは困難なケースが多い。また、ボランティアが入りすぎて避難者の自主性が損なわれ、結果的に避難所がうまく運営されないケースもある。
- ・ 防災士研修センターで提供している避難所運営訓練プログラム SAFE (Shelter Aid Focused Exercise) は、避難所運営のことについて分からない一般の方も対象としたプログラムとなっている点が特徴である。SAFE ではフォローアップ研修プログラムも用意しているため、一度学ぶだけでなく、継続的に訓練から学んだ事項をフォローアップできる。特に、訓練内容は地域ニーズに応じて様々なパターンが存在する点も特徴である。
- ・ 避難所運営は、特定の人にだけ知識があってもうまくいかない。 可能な限り多くの人に避難所運営の基本的な事項を認識してもらう必要がある。

【要援護者情報の共有化について】

- ・ 要援護者の障がい等に関する情報は、社会福祉協議会、市役所で保有されているが、個人情報観点もあって、地域の方に一般に公開されるケースは少ない。ただし、このような情報について、避難所を運営する可能性のある住民があらかじめ把握しておくことは、避難所運営を行う上で非常に重要なポイントになる。最近では、行政の方でも「共有方式」や「手上げ方式」等といった方式で、一般に公開できないか模索しており、地域によっては、地域全体で、障がい者の情報を共有しているような取組を行っているところもある。
- ・ 例えば、葛西臨海公園にある「なぎさニュータウン」ではマンションの自主防災組織として「なぎさ防災会」を立ち上げ精力的に活動を行っている。ここでは、定期的に祭り等の行事を通して、近隣の方々との付き合いを深め、いざというときにも、どこにどういふ方が住んでおられるかを把握しておくことで、効果的・効率的な避難ができるような取組を行っている。

<p>No.4 ヒアリング対象者： 東京学芸大学 総合教育科学系 教育学講座 学校教育学分野 教授 佐々木 幸寿 様</p>	<p>調査の視点： ・ 避難所の運営体制について</p>
--	----------------------------------

【避難所の運営体制について：避難所としての学校のあり方】

- ・ 学校は異常時において何でもできると思われる傾向にある。しかし、学校は教育の場であり受け入れにくい部分がある。
- ・ 市立小学校は市の防災計画に位置付けられるが県立高校は拒否することができる。小中学校は人員としても施設としても余裕がない。県立高校は比較的余裕がある。また、高校は保健や体育の専門家が揃っているため避難所運営の際にも役に立つ。そのため、小中学校のバックアップとして高校を位置付けることも想定される。小中高全体で取り組む必要がある。学校間で相互に補完するような体制づくりが求められる。
- ・ 特別支援学校は、県のネットワークで動いている。自治体単位ではないため、県内の市町村間で連携することが可能である。特別支援学校は人的にも余裕があり、宿泊施設としての余裕もある。そのため、異常時の組織・体制が整っていれば、市町村を越えて避難所における要援護者のサポートができると思われる。
- ・ 特別支援学校の教員は、出前講座的に一般の学校へ訪問して授業を行っている。また、最近の障がい者教育は交流学習を重視しており、特別支援学校の生徒が一般の学校へ行って交流する取り組みを行っている。このような学校間の連携をベースとして、異常時においても避難所の運営で連携をとることは可能と思われる。

<p>No.5 ヒアリング対象者： 社会福祉法人 東京都社会福祉協議会 福祉部長 原 幹生 様 総務部 総括主任 森 純一 様</p>	<p>調査の視点： ・ 避難所生活について ・ 福祉避難所について ・ 要援護者情報の共有化について</p>
---	--

【避難所生活について】

- ・ 災害時の体制は、消防は人命救助、医療は治療（特に 72 時間ルール）というかたちで縦割りの対応となっており、「暮らし」までサポートする体制となっていない。

- ・ 保健士が炊き出しを行ったり、本来やるべき支援が出来ない状況であった。
- ・ 避難所生活では、まずは環境改善（動線確保、プライバシー確保等）が優先されるが、その次のステージとしては、このような避難所内でのボランティアコーディネーターが避難所内の交流を活発にするという意味で重要になる。いわゆる「暮らし」の支援の視点が求められる。

【福祉避難所について】

- ・ 自治会と介護施設は、震災時の協定を結んでいるケースが多いが、避難所として施設が機能するためのリソース（物資、情報、人）については何も対策がなされていないケースがある。 このままでは協定は結んでいても、震災時に機能しないことが想定される。協定を締結した後の震災に向けての体制整備・リソースの確保を早急にする必要がある。
- ・ 介護施設は、社会的な役割として福祉避難所に登録したいと思っているが、リソースが不足している状態では、介護施設職員への負荷等が大きくなることから敬遠する傾向にある。 そのため、福祉避難所をまず整備するのではなく、このようなリソースの確保に関する体制整備を行った上で福祉避難所の数を増やしていくことが重要である。
- ・ 今後の震災に備えた東京都における対応としては、都内の施設（特養老人ホーム等）利用者をまずは支援することが中心になると考えている。一方で、施設側は人と物流、情報さえ集まれば、地域の中心となって支援を行いたいと考えている。

【要援護者情報の共有化について】

- ・ 東京都ではヘルプカードを作成し障がい者に配布している。ヘルプカードは各自が持ち歩いており、そこには必要な薬やサポートが記載されている。台帳整備も重要であるが、このように各自が情報を持ち歩くことも重要である。

<p>No.6 ヒアリング対象者： 早稲田大学地域社会と危機管理研究所 招聘研究員 東京女学館大学非常勤講師 浅野 幸子 様</p>	<p>調査の視点： ・ 避難所訓練について ・ 避難所の運営体制について ・ 在宅避難者への対応について</p>
--	--

【避難所訓練について】

- ・ 防災訓練は男性がメインであり、女性の参画が少ないため、どうしても男性目線での訓練になってしまう。そのため、女性（例えば、高齢者、妊婦、乳幼児連れなど）が避難所に避難してからどういう点に困るのかについて事前に共有がなされない。
- ・ また、地域防災は、直後（避難所までの避難）しか想定していない。避難所での生活の視点が欠けている。 今回の震災でも、避難所では病気になり亡くなった方、下着を洗えなく非常に不衛生な状態で過ごした方などいろいろいた。
- ・ 日ごろの地域コミュニティ活動に女性も参画し顔が見える関係づくりが必要、また地域防災活動の訓練の際には避難所での生活の視点も組み入れた取り組みが必要。

【避難所運営について】

- ・ 避難所の運営では、高齢者や女性の視点がぬける傾向にある。優秀なリーダーがトップダウンで避難所運営をやることでうまくいくケースもあるがリーダーの資質に大きく依存する。汎用的な避難所運営方法としては、やはりいろいろな人が協力しあい、作り上げていく必要がある。 避難してくる人は多様。防災の知識のある方、

子育て経験のある方、アレルギーに関する知識のある方、組織管理の得意な方など。そのような多様な人がお互いに協力することが良好な避難所環境の整備につながる。

- ・ 東日本大震災の際には、外部からくるボランティアを受け入れない避難所が多くみられた。特に特定のテーマに特化したボランティア団体については受け入れられなかった。これは自治会組織の判断によるもの。せっかくのボランティアのスキルを有効に活用できなかったのは残念。外部ボランティアの受け入れ態勢の整備も必要である。

【在宅避難者への対応について】

- ・ また、在宅避難への対応がバラバラであった。避難所から在宅へ物資を配送したところもあれば、配送していないところもあった。要援護者は在宅避難のケースが多い。在宅避難者への物資提供を行える体制整備が必要である。
-

3.1.3 有識者ヒアリングから得た要援護者避難支援に関連する取り組み事例

有識者ヒアリングから得た避難所運営・訓練の取り組み事例を以下に示す。表 5 は、自治体組織に依存しない地域コミュニティの自主的な避難所運営に関する取り組みを示している。このような取り組みの一環として要援護者支援対策が検討されており、今後も広く、このような取り組みが認知され実際の避難所運営に向けた実装が望まれる。

表 6 避難所運営・訓練に関する取り組み（要援護者含む一般向け）

No	項目	内容
1	防災士研究センターによる避難所訓練プログラム(Shelter Aid Focused Exercise: SAFE) ※巻末資料 1 参照	【避難所訓練プログラムの事例】 防災士研修センターでは、大規模災害で各地に開設された避難所を訪れ、その教訓を基礎として、独自の訓練方法を確立している。これまでに 150 回におよぶ防災士研修講座等において避難所開設演習を実施している。「テレビでしか知らなかった避難所を、当事者としてイメージすることができた。目からウロコが落ちる思いがした」、「避難所開設の演習に参加し、災害が起きてから避難所のことを考えたのではとても間に合わないことがよくわかった。地元の自主防災組織、市役所と事前に打ち合わせしたい」等々の感想が寄せられており、その教育効果の高いことが実証されている。
2	静岡県による避難所運営プログラム HUG ※巻末資料 2 参照	【避難所訓練プログラムの事例】 避難所 HUG は、避難所運営を皆で考えるためのひとつのアプローチとして静岡県が開発したもの。避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを、避難所の体育館や教室に見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、また避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくかを模擬体験するゲーム。 ※HUG は、Hinanzyo（避難所）の H、Unei（運営）の U、Game（ゲーム）の G の頭文字をとったもの。
3	愛知県安城市の避難所生活の手引き ※巻末資料 3 参照	【住民主体の避難所運営マニュアル作成の事例】 愛知県安城市は、地元の NPO 団体に業務委託を行い、古井町町内会において住民主体の避難所運営に向けた手引書を作成。古井町町内会の自主防災会は、平成 23 年度防災貢献団体として表彰を受けている。
4	葛西臨海公園 なぎさニュータウンによる「なぎさ防災会」 ※巻末資料 4 参照	【住民主体の避難訓練の事例】 なぎさニュータウンの管理組合は、1995 年の阪神淡路大震災を契機に自主防災組織「防災会」が発足し、以降現在に至るまで活動を続けている。形だけの防災訓練ではなく、住民が楽しんで参加できる防災活動を心がけ、2001 年には「防災まちづくり大賞 総務大臣賞」を都市部の集合住宅地で初めて受賞している。

以下は、要援護者避難支援に関する取り組み事例である。東京都や岩手県では、東日本大震災時の教訓をふまえて、要援護者支援を広域的に支援する取り組みに着手しており避難所における要援護者支援のリソース不足を軽減することが期待されている。また、東京都のヘルプカードは、要援護者台帳の共有化が進まない中で、避難者のスクリーニングを行う際に非常に有効な手段になりうる。今後は、要援護者支援台帳との連携も視野にいたれた取り組みが期待される。

表 7 要援護者支援の取り組み

No	項目	内容
1	東京都 社会福祉協議会 災害時要援護者 支援センター 構築	<p>【社会福祉協議会の取り組み事例】</p> <p>東京都社会福祉協議会では、平成 25 年～平成 27 年の新規重点事業計画として「災害時要援護者支援センター」を構築する。当事者団体、専門職や福祉施設、区市町村社協等が連携し、災害発生時に要援護者が大きな支障をきたすことなく生活できるための支援の仕組みを構築する。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京都社会福祉協議会 HP ; <p>http://www.tcsw.tvac.or.jp/activity/3kanen/H25-27/documents/5-1-shiryoku.pdf</p>
2	東京都 福祉保健局 ヘルプカード	<p>【要援護者支援に円滑化にむけた取り組み事例】</p> <p>東京都福祉保健局により作成された「ヘルプカード」は、障害のある方などが災害時や日常生活の中で困ったときに、周囲に自己の障害への理解や支援を求めめるために緊急連絡先や必要な支援内容などが記載されたカードである。要援護者台帳に加えて、このようなカードを携帯することで、緊急時の要援護者支援を円滑にする目的がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京都 HP ; <p>http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/shougai/shougai_shisaku/card.html</p>
3	岩手県 災害福祉広域 支援推進機構	<p>【要援護者支援に円滑化にむけた取り組み事例】</p> <p>大規模災害時における要援護者の様々な福祉・介護等のニーズ把握や応急支援などを広域的に行う仕組みづくりについて協議、検討するとともに、大規模災害発生時において「災害派遣福祉チーム」の派遣主体となる官民学の共同組織として「岩手県災害福祉広域支援推進機構」を設置。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・岩手県 HP ; <p>http://www.pref.iwate.jp/fukushi/chiikifukushi/fukushisuishin/014367.html</p>

3.1.4 ヒアリング結果

以下に有識者を対象としたヒアリング結果の詳細版を示す。

No.1	【ヒアリング対象者】 関西学院大学災害復興制度研究所研究員・准教授 松田曜子 様
<p>◆ 松田様の略歴</p> <p>2007 年京都大学大学院工学研究科博士後期課程修了・京大防災研究所にて地域コミュニティでの災害に対する備えに関する研究に従事。レスキューストックヤード事務局長を経て、2012 年より現職。2007 年能登半島地震、2009 年山口県豪雨等での被災者支援にあたり、東日本大震災では日本財団 ROAD プロジェクト事務局として延 1,500 人の足湯ボランティアを被災各地に送った。</p> <p>(主な役職)</p> <ul style="list-style-type: none">・特定非営利活動法人レスキューストックヤード理事・兵庫県災害時要援護者支援対策検討委員会 委員 (任期終了) <p>◆ 議事録</p> <p>(要援護者の避難について)</p> <ul style="list-style-type: none">・ 要援護者避難は、まずは名簿の作成、そして自宅避難が基本になる。そのため整理にあたっては避難所のみならず要援護者避難の全体像をとらえた方が良いのではないかと。<p>(要援護者の定義について)</p><ul style="list-style-type: none">・ 災害時要援護者の定義づけはこれまでも様々な試みがなされているものの、統一された見解はない。多くの定義が年齢、障害等の属性条件のみによって定められており、定義を広くとれば、全員に対する支援計画の策定が非現実的になるという批判が起こり、狭くとれば、支援計画から漏れる人びとの排除が批判されることになり、このことが、統一見解が定まらない一因となっている。・ しかし、実際の災害時において支援が必要な状況に至るかどうかは、単に個人属性によって定まるものではなく、周囲の環境や災害の瞬間に被った被害によって大きな個人差が生じる。したがって、個人属性による災害時要援護者定義づけを厳密に行うよりも、「どんな人であっても」命が粗末に扱われることなく適切な支援の下で生活の復旧、復興が成し遂げられるような支援計画を立てておく方が現実的である。・ 兵庫県の要援護者支援対策検討委員会の指針²では、支援計画の現実的な運用のため、「災害時要援護者」を以下の 3 種類に分類し、災害前の支援計画と直後の避難支援については 1) の人を対象に、災害時要援護者名簿の作成については 1) および 2) の人を対象に、避難後の生活については 1) ～ 3) の人を視野に入れて作成している。	

² 兵庫県 災害時要援護者支援指針 (平成 25 年版)

<https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa18/documents/h25youenngosyasisinn.pdf>

1) 日常から福祉的支援を必要としており、災害時にはより高度な避難支援、生活支援を必要とする人

(例) ねたきりの者、重度の身体・知的・精神障害者（児）

2) 日常では高度な福祉的支援は必要としていないが、その脆弱性から災害時には周囲の支援を必要とする人

(例) ひとり暮らし高齢者、軽度の身体・知的・精神障害者（児）、外国人

3) 脆弱性の低下が一時的、あるいは滞在そのものが短期であるため、災害後に支援の必要性が判明する人

(例) 妊産婦、短期滞在の外国人

- ・ 1) から 3) の分類は固定的なものではなく、2) の人が 1) になったり、その逆もありうるが、原則として、1) の人への対策を準備することは、2) の人の支援にも適応しうる。
- ・ 2) や 3) の人は、地域防災の取り組み上は、当事者の参加を得ることでむしろ地域の力になる存在でもある。要援護者支援計画の準備とともに、当事者の参画などを同時に図ることで防災力を高めておくことも重要である。

(マニュアルの運用にあたって)

- ・ 中央省庁のガイドラインは、基本的に避難所管理者の視点として記載されており、自治体が機能しなかったとき等の想定がない。自治体が機能しない時は、基本的には自主防災組織（町内会等）が避難所運営を行うことになる。
- ・ しかし、実態としては自主防災組織がうまく機能するような取り組みは多くはない。事前の代表的な取り組みとしては、シナリオ対応型の防災訓練などが有効になる。
- ・ 例えば、静岡県では、HUG（Hinanzo Unei Game）と称して避難所運営にあたっての訓練プログラムを策定している。
<http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/manabu/hinanjyo-hug/about.html>
- ・ 名古屋市の昭和区では、行政が入るのではなく、地縁組織、災害ボランティア、大学（名工大）・企業の 3 者が協働して避難所の訓練プログラムなどを策定し実施している事例もある。
- ・ 愛知県の安城市では、市の助成金を使い NPO が町内会と一緒に、町内会版（自主防災組織版）の避難所生活の手引きを策定（平成 23 年 3 月）している。この手引きの策定にあたっては、避難所として想定している学校側の避難所ガイドラインとの整合をはかりながらやっている点が特徴的である。相互に調整ができていないガイドラインも多くあると思われる（巻末資料 3 参照）。
- ・ ガイドラインやマニュアルは、あまり細かすぎると住民等の避難主体者が「考える」ことをしなくなることに留意する必要がある。あくまで主体は住民であり、主体が考えながら行動することが避難所運営を円滑に進めるためには重要になる。

(実態整理にあたっての留意点)

- ・ 避難所は、都市型と地方型で、その運営方法は大きく異なる。例えば、都市型の代表例としては、福島のビックパレットや埼玉のスーパーアリーナなどが有名であり、これらの避難所は自治体管理が必須となる規模になる。一方三陸沿岸の避難所の多くは地方型避難所であり、これらの避難所では自治体が必ずしも管理することなく住民が自主的に管理を行ったケースもある。そのため、避難所実態の整理にあたっては、このような 2 つの大きな特性の違いに配慮した整理が想定される。
- ・ 支援者界限で大事だと言われているのは「当事者の社会化」ということで、いくら周囲で「要援護者対策」を考えたところで、当の「他人の手を必要としている人」の声が入らなければ何の意味もない。「障害者役」が防災訓練に参加している事例などが代表的である。
- ・ また、防災を考えるにあたって、「防災オタク」になってはダメであり、あくまで人と人、人と地域とのつながりの中に防災という意識があるという点に留意する必要がある。特に、今回のように自治体機能がマヒするようなケースでは、最終的には人と人のつながりが最も重要になる。
- ・ 避難所のレイアウトや間仕切りの設置等についてあるべき姿は必ずしもひとつではない。全て利用者の意向次第で変わる。間仕切りを設置しないことが逆に良かったケースもある（例；石巻の明友館等）。結局、避難者間でのコミュニケーションがうまくとらえるかどうかが重要になる。結果的に、どのようなレイアウトになったかはコミュニケーションの結果であり、その結果に至る過程がどうであったか（どういうことを考えたのか、相談したのか）が重要なのではない。

受領資料；

- ・ 寄り添からつながりを～2000 人の足湯ボランティアが聴いた 16,000 のこころの声～、震災がつなぐ全国ネットワーク東日本大震災支援活動の記録 Vol.1.
- ・ 寄り添からつながりを～2000 人の足湯ボランティアが聴いた 16,000 のこころの声～、震災がつなぐ全国ネットワーク東日本大震災支援活動の記録 Vol.2.
- ・ 保存版避難所生活の手引き～その時、地域一丸となって苦難を乗り切るために～、平成 23 年 3 月、安城市古市町町内会

以上

No.2	<p style="text-align: center;">【ヒアリング対象者】</p> <p>岩手県立大学社会福祉学部福祉経営学科 准教授 細田重憲 様</p>
<p>◆ 細田様の略歴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 岩手県 職員（その他）（1970年04月～1995年03月） ・ 厚生省社会・援護局地域福祉課 課長補佐（1995年04月～1997年03月） ・ 岩手県北上地方振興局保健福祉環境部 部長（1997年04月～1998年03月） ・ 岩手県保健福祉部障害保健福祉課 課長（1998年04月～2001年03月） ・ 岩手県福祉総合相談センター 所長（2001年04月～2004年03月） ・ 岩手県盛岡地方振興局保健福祉環境部 部長（2004年04月～2007年03月） ・ 岩手県立大学 社会福祉学部 准教授（2007年04月～） <p>◆ 議事録</p> <p>（東日本大震災の避難実態について）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 今回の地震では、一般避難所、福祉避難所に指定されていない老人ホームへ一般者をはじめ多くの高齢者が避難した。 ・ 大船渡の富美丘荘（老人ホーム）が典型的なところで、100人を収容可能な施設に一時的に700人の人が避難した。これは、富美丘荘が高台にあったというだけでなく、理事長が自主的に震災直後から明かりを灯して被災者の目にとまるように仕向けたり、IBS ラジオで避難者受け入れが可能であることをPRしたりした経緯がある ・ また、富美丘荘は、通常時から食事の発注を大手業者に発注していたため、被災時においても食料をある程度確保できたという経緯がある。仮に、これが地元業者を使っていれば、被災していたため食事を確保できなかったと想定される。地域貢献という観点からは、地元業者利用が推奨されるが、被災時には全国にネットワークのある大手業者と契約しておいた方が助かる。 ・ 例えば、阪神淡路大震災の時は、全国にネットワークのある神戸 CO-OP が、震災後すぐに食料供給をした。県としても、このような全国にネットワークのある業者と事前に協定を結び、物資供給の確保を想定しておく必要がある。 ・ また、多くの避難所では、行政と連絡をとることが出来ず苦慮したことが大きな問題となっている。 ・ 福祉避難所に対して、自治体 OB や福祉施設 OB などをはりつけて、いざという時に、自治体と連携をとりながら、避難所運営を行うような体制も有効である。 <p>（地域間の連携の必要性について）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 要援護者の避難で問題なのは、設備面もさることながら、人的支援が不足する点にある。特に、自治体機能が停止するような今回のケースでは、仮に避難しても介護する人、サポートする人がいなければ、要援護者は、どうすることも出来ない。 	

- ・ そこで、岩手県では、DMAT の福祉版を作ろうとしている。県内の自治体間で連携協定を結び、被災した際には、一次的に被災地へ福祉関係の人的支援を行い、避難所で要援護者の選別（どのような介護が必要か、そのためには、どの施設への搬送が必要か等）を行えるような組織体制をつくろうとしている。
- ・ この際、沿岸域と内陸域の自治体間での連携が想定される。特に宿泊可能な施設の連携が求められる。例えば、内陸域が被災するケースも想定されるため互助関係を構築できるような紳士協定的なものも想定される。

（福祉避難所の数について）

- ・ 老人向けの福祉避難所については、一定レベルの容量を確保できると思う。しかし、障害者（知的・身体・発達）は、市町村単位での容量確保は難しく、地域によっては広域でも確保は難しいケースがある。
- ・ 地域の学校を間仕切りして使用するなどは、現実的には難しいケースもある。知的障害者は何とかなったとしても、特に発達障害者についてはカプセルホテルのように一定レベルの隔離できるスペースが必要となり、学校のように開放的な空間での避難は難しいのはいいかと考える。
- ・ 特別学級の教室での対応、そして養護学校を活用した対応などは想定されるが、今回の調査でも養護学校へヒアリングに行ったが、児童・生徒の対応で手いっぱい追加的に避難者を受け入れる余裕は無かったという回答をもらっている。
- ・ 対応策としては、入所型（宿泊施設あり）の福祉施設のみではなく、通所型（宿泊施設なし）の福祉施設も対象に避難所として指定する必要がある。
- ・ ただし、通所型についても、通常時の利用者に対して 1 割程度の追加人員程度の受け入れとなり、地域全体の容量を満たすためには難しいと思われる。今回の調査でも、釜石などでヒアリングしたところ、通常時は 50 人が利用されている施設において 5 人程度であれば異常時の追加受け入れが可能という回答であった。
- ・ いずれにしろ、福祉避難所として利用可能な資源は、「福祉施設」、「医療施設」、「学校（養護学校等）」に限られるため、この資源を地域全体で、どのように有効に活用していくかを考える必要がある。

（福祉避難所の指定について）

- ・ 高齢者施設では、スタッフの定着率が一般的に低いと言われている。人がこころ変わるため、避難所として指定したとしても、いざという時に機動的に動けるかは疑問が残る。記憶や経験の風化が懸念される。指定期間を限定して、一定期間ごとに指定申請を求めるか、もしくはスタッフの訓練を定期的に行うなどの対応が求められる。
- ・ 福祉避難所に指定して終わりではない。指定されるということは、異常時には通常業務に加えて追加的な業務が発生するということである。限られたスペース、備蓄品、人で、どうやって、そのような異常事態に対応するかを十分に検討しておく必要がある。
- ・ 今回の被災で得た経験を風化させないためにも、やはり定期的な訓練が必要となる。

(避難所実態調査にあたって)

- ・ 避難所の貴重な記録を収集するという取り組みは重要。しかし、既に時間が経過していて、記憶も薄れている点、そして避難所記録の多くには個人情報が入っているため、必ずしもすべての資料を収集できるとは限らない点に留意しておく必要がある。

受領資料；

- ・ 東日本大震災津波における福祉避難所の状況と課題についての調査研究報告書

以上

No.3	<p>【ヒアリング対象者】</p> <p>防災士研修センター</p> <p>代表取締役 甘中繁雄 様, 吉野裕昭 様</p>
<p>◆ 防災士センターとは？（防災士研修センターHPより抜粋）</p> <p>防災士研修センターは、日本防災士機構が認証する研修機関です。防災士制度は、防災士を認証し制度全般を運営統括する「特定非営利活動法人日本防災士機構」、防災士育成のための研修事業を実施する「研修機関」、防災士有資格者で組織する「日本防災士会」が三位一体で推進しています。当センターは、防災士の研修・育成事業がスタートするにあたり、4年以上防災士制度の推進に携ってきた有志を核として、「これから開始される防災士研修のモデルをつくろう！」という志のもと、平成15年1月17日（1月17日は阪神・淡路大震災が発災した日）に設立されました。そして半年の準備期間を経て、同年9月に制度発足以来初めての防災士研修講座を実施して、約200名の防災士を世に送り出しました。以来、全国各地で防災士研修講座を開催し、多くの防災士を育成しています。平成25年3月末までに、63,542名が日本防災士機構から防災士として認証されてきましたが、そのうち31,776名の方が、当センターの研修講座を受講されて防災士とされています。</p> <p>◆ 議事録</p> <p>（避難所運営の背景）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体が避難所を運営するのは困難なケースが多い。また、ボランティアが入りすぎても避難者の自主性が損なわれ、結果的に避難所がうまく運営されないケースもある。 <p>（避難所運営訓練プログラムについて）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 静岡県は、HUG（Hinanzo Unei Game）と呼ばれる避難者の自主的な運営訓練プログラムをパッケージ化している。このHUGは、ある程度避難所運営の基本がわかっている人にとっては良いプログラムであるが、基本の分からない一般の人にとっては、少し難しい内容になっていると思われる。 ・ 一方、防災士研修センターで提供している避難所運営訓練プログラムSAFE（Shelter Aid Focused Exercise）は、避難所運営のことについて分からない一般の方も対象としたプログラムとなっている点が特徴である。 ・ また、SAFEではフォローアップ研修プログラムも用意しているため、一度学ぶだけでなく、継続的に訓練から学んだ事項をフォローアップできる。特に、訓練内容は地域ニーズに応じて様々なパターンが存在する点も特徴である。 ・ これまで全国各地で研修を行っているが、例えば大田区では一般の方を対象に避難所の混乱状況を実際に体験をしてもらえるような研修を行った。当初は定員を70名~80名程度で想定していたが、最終的に140名ぐらいの方に参加いただいた。 ・ 研修は、まず参加者それぞれに役割（例えば障がい者役、妊婦役、高齢者役等）を与えて、実際に避難時を想定した行動をしてもらう。その際、余裕があれば運営側にまわって避難 	

所を管理するような役回りを行ってもよいことになっている。

- ・ 大田区の研修では、実際、運営側にまわった方はいなかったが、同様の研修を大分で行った際には、一般の方でも運営側にまわった方がおられる。一般的に、この SAFE の研修プログラムの依頼は、自治体からくるケースが多い。ただし、自治体以外でも、50 名程度の参加者数を集めることができれば、全国、どこでも開催することは可能である。費用は、参加者数等のプログラムの規模にもよるが仮に東京で開催する場合は 50 万円程度となる。

(避難所運営にあたっての留意点)

- ・ 自分が避難所を運営しようと思えば、日常から防災に関する意識（家の耐震化、避難ルートの確認等）を高め異常時においても怪我することなく避難所に迎える体制を整えておくことが重要である。このような意識を一人でも多くの人が身に着けることで、避難所運営の主体者を増やすことが必要になる。特に、避難所運営は、特定の人にだけ知識があってもうまくいかない。可能な限り多くの人に避難所運営の基本的な事項を認識してもらう必要がある。例えば、間仕切りについては、最初の 2 日~3 日程度では高齢者の孤立化等が懸念されるため設置しない方が良いと言われている。しかし 1 週間程度たつと、個人の生活が営まれるようになるため間仕切りの必要性がでてくる。また、要援護者の排泄処理や男女間のプライバシーの問題等の観点からも間仕切りが必要になる。
- ・ ただし、基本的には間仕切りをどのように設置すべきかについても避難所運営の過程で決めることであって、あらかじめ、どのようなスタイルが望ましいというようなことを固定化することは望ましくない。

(要援護者に配慮した避難について)

- ・ 老人ホームが想定される。中学校や小学校などの一般的に想定される避難所では成人向けの薬が無かったりするため、老人ホームのような施設の方が要援護者に対する対応もしやすいと思われる。
- ・ 要援護者の障がい等に関する情報は、社会福祉協議会、市役所で保有されているが、個人情報観点もあって、地域の方に一般に公開されるケースは少ない。ただし、このような情報について、避難所を運営する可能性のある住民があらかじめ把握しておくことは、避難所運営を行う上で非常に重要なポイントになる。
- ・ 最近では、行政の方でも「共有方式」や「手上げ方式」等といった方式で、一般に公開できないか模索しており、地域によっては、地域全体で、障がい者の情報を共有していけるような取組を行っているところもある。
- ・ 例えば、葛西臨海公園にある「なぎさニュータウン」ではマンションの自主防災組織として「なぎさ防災会 (<http://www.plus-arts.net/pdf/nagisa.pdf>)」を立ち上げ積極的に活動を行っている。ここでは、定期的に祭り等の行事を通して、近隣の方々との付き合いを深め、いざというときにも、どこにどういう方が住んでおられるかを把握しておくことで、効果的・効率的な避難ができるような取組を行っている。

以上

No.4	<p style="text-align: center;">【ヒアリング対象者】</p> <p>東京学芸大学 総合教育科学系 教育学講座 学校教育学分野 教授 佐々木 幸寿 様</p>
<p>◆ 略歴</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 東北大学大学院教育学研究科博士課程修了。博士（教育学）（東北大学）。 ・ 岩手県教育委員会指導主事，主任管理主事，信州大学准教授を経て，現在，東京学芸大学教授。教育行政学 教育経営学専攻。 <p>◆ 主な論文等</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 被災地の教育支援における教職員組合と NPO・NGO の連携，東京学芸大学紀要 総合教委教育科学 I 64 9-21 ・ 東日本大震災と学校教育，佐々木幸寿，多田孝志，和井田清司，笹川正，更科幸一，島本洋介，武内敏英，多田明日美，千葉久美子，福島正行，星野俊一，和井田節子，かもがわ出版（京都市），47～79 頁 ・ 東日本大震災における市町村教育委員会の補完・支援－陸前高田市教育委員会の事例－東京学芸大学紀要 総合教育科学系 I 63 33-53 ・ 東日本大震災における学校の避難所運営－岩手県立大槌高等学校の事例－東京学芸大学紀要 総合教育科学系 I <p>◆ 議事録</p> <p>（大槌高校の避難所運営について）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 大槌高校の当時の校長先生である高橋先生は，今は県立水沢高校で校長先生をされている。上記で整理した論文は，高橋先生からのヒアリングによるものである。 ・ 初期の避難所では，要援護者の対応に苦慮したと聞いている。当初は盛岡の緊急病院との連絡がつかなかったが，連絡がとれるようになってからは，病院への搬送等で対応した。 ・ 学校側としては，教室での学校教育再開を考え，当初は校内全域を避難者に開放したくなかった。しかし，インフルエンザ等が発生したため，最終的には教室も避難者に開放した。 ・ 大槌高校では，校長先生が避難所運営の実質的な管理者となった。これは，学校という教育の場を避難所として活用したことが背景としてあるだけでなく，大槌地区の住民特性にも配慮したためである。実際，学校職員内でも議論し住民に避難所運営を任せられた時期もあったが，住民同士でケンカ等が発生し管理ができなかったため，結果的に校長先生が避難所運営の管理を行った。 ・ 大槌高校では，校長先生が率先してリーダーを務めたが，これは校長先生の素質にもよる。高校によっては，避難よりも教育の方を優先するケースもある。特に，今回の震災は学校が休みの期間に起きたため，避難所として活用しやすい環境にはあった。休みの期間でなければ状況は変わったかもしれない。 ・ 避難所では，生徒たちも避難所の運営に積極的にかかわった（食事の世話等）。 	

- ・ しかし、調査結果によると、時間とともに子供たちの健康面・精神面の悪化が指摘されている。生徒だけではなく、教員も、通常の教育に加えて追加的に避難所の運営を行っていたことから大きな負荷がかかっていたことは間違いない。そのため、避難所運営にあたっては、学校のみが運営に携わるのではなく、住民・自治体が積極的にかかわることが望まれる。
- ・ また、避難所の運営は担当を決めていても人が流動的に変わるため、最初から固定的に人を決めるのではなく、日々違う組織体制でもうまく避難所運営ができるようなシステム設計も重要ではないかと思われる。

(学校施設を避難所として活用することについて)

- ・ 学校は異常時において何でもできると思われる。便利に使われている。しかし、学校は教育の場であり、受け入れにくい部分がある。
- ・ 市立小学校は市の防災計画に位置付けられるが県立高校は拒否することができる。小中学校は人員としても施設としても余裕がない。県立高校は比較的余裕がある。
- ・ また、高校は保健や体育の専門家が揃っているため、避難所運営の際にも役に立つ。
- ・ そのため、小中学校のバックアップとして高校を位置付けることも想定される。小中高全体で取り組む必要がある。学校間で相互に補完するような体制づくりが求められる。
- ・ 市町村の教育は、県単位で動く。県内で人事異動があるため、県内の学校間で連携をしやすい。通常の行政では市町村単位となっており、市町村を越えた連携が難しいケースもある。
- ・ 特別支援学校は、県のネットワークで動いている。自治体単位ではないため、県内の市町村間で連携することが可能である。
- ・ 特別支援学校は人的にも余裕があり、宿泊施設としての余裕もある。そのため、異常時の組織・体制が整っていれば、市町村を越えて避難所における要援護者のサポートができると思われる。特に、人的派遣が有効。
- ・ 特別支援学校の教員は、出前講座的に一般の学校へ訪問して授業を行っている。また、最近の障がい者教育は交流学习を重視しており、特別支援学校の生徒が一般の学校へ行って交流する取り組みを行っている。このような学校間の連携をベースとして、異常時においても避難所の運営で連携をとることは可能と思われる。
- ・ このような交流学习は文科省の指導要領の中でもふれられている。

(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/054/shiryo/attach/1285850.htm)

以上

No.5	<p align="center">【ヒアリング対象者】</p> <p align="center">社会福祉法人 東京都社会福祉協議会</p> <p align="center">福祉部長 原幹生様, 総務部 総括主任 森純一様</p>
<p>◆ 調査背景</p> <p>東京都社会福祉協議会は、「東日本大震災 高齢者、障がい者、子どもを支えた人たち（平成24年3月）」および、その続編シリーズを平成25年3月に刊行しており、要援護者の避難実態を多く把握している機関のひとつである。また、平成25年度からの第3期東社協3か年計画において災害発生時の要援護者の支援をすすめていくため、「災害時要援護者支援センター」の構築を目指している団体である。</p> <p>◆ 議事録</p> <p>(要援護者の対応全般)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 震災後、要介護が増えている。家族と一緒に暮らすことで、家族内で介護されていた方が、家族とバラバラになることで介護施設へ行くケースがみられる。 ・ 福島のビックパレットへ行った際、子供たちの顔に倦怠感がみられた。 ・ ビックパレットでは、災害ボランティアセンターにおいて他県からのボランティアの調整をするだけでなく、「おだがいさまセンター」を設置し避難者同士の助け合いを調整する場をつくっている。 ・ 避難所生活では、まずは環境改善（動線確保、プライバシー確保等）が優先されるが、その次のステージとしては、このような避難所内でのボランティアコーディネートが避難所内の交流を活発にするという意味で重要になる。いわゆる「暮らし」の支援の視点が求められる。 ・ 異常時になると、行政は要援護者というよりは一般避難者への対応に重きをおく傾向にある。 <p>(スクリーニングについて)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所での要援護者のスクリーニング（市町村対応）は、4月に入ってから行われているケースもみられる。さらに、各職能団体が団体ごとにスクリーニングを行う傾向にあることから、被災者にとっては何度もスクリーニングの診断は受けたものの、その後の対応がとられていないケースがあった。 ・ 阪神大震災の際は、ケースワーカーや介護士が遺体処置を対応したり、保健士が炊き出しを行ったり、被災者支援を俯瞰的に見た際、本来やるべき支援が出来ない状況にあった。 ・ このようなケースでは、特に、指揮命令系統を明確にし、目先のことを優先するのではなく、実態を俯瞰的にみとうえで、適材適所で対応する必要がある。 <p>(体制について)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時の体制は、消防は人命救助、医療は治療（特に72時間ルール）というかたちで縦割りの対応となっており、「暮らし」までサポートする体制となっていない。 ・ 自治会と介護施設は、震災時の協定を結んでいるケースが多いが、避難所として施設が機 	

能するためのリソース（物資、情報、人）については何も対策がなされていないケースがある。このままでは協定は結んでいても、震災時に機能しないことが想定される。協定を締結した後の震災に向けての体制整備・リソースの確保を早急にする必要がある。

- ・ 例えば、山形の老人福祉協会では、県に全体を統括する本部を設置し、地区別に支部を設置し、物資と人についてはブロック間で調整するような体制整備をとっている。このような体制をとることで、介護施設から福祉避難所への登録申請が自発的にできるようになった。
- ・ 介護施設は、社会的な役割として福祉避難所に登録したいと思っているが、リソースが不足している状態では、介護施設職員への負荷等が大きくなることから敬遠する傾向にある。そのため、福祉避難所をまず整備するのではなく、このようなリソースの確保に関する体制整備を行った上で福祉避難所の数を増やしていくことが重要である。
- ・ 市区町村が機能しなかった際に、福祉協議会等がバックアップできるような体制づくりも必要である。社会福祉協議会は災害ボランティアセンターを引き受けているため独自で判断して行動できる点が特徴である。

（東京都での対応）

- ・ 都内の施設（特養老人ホーム等）利用者をまずは支援することが中心になると考えている。一方で、施設側は人と物流、情報さえ集まれば、地域を中心となって支援を行いたいと考えている。
- ・ 多摩市では避難訓練として避難から避難所での生活までの一連の流れを訓練した。住民感覚としては避難するまでのことが頭にあり避難所での生活まではイメージできていないようである。
- ・ 東京都ではヘルプカードを作成し障がい者に配布している。ヘルプカードは各自が持ち歩いており、そこには必要な薬やサポートが記載されている。台帳整備も重要であるが、このように各自が情報を持ち歩くことも重要である。
- ・ ヘルプカードは、区市町ごとに作成することになっており、区市町によっては、台帳整備を行っているところもある。
- ・ 例えば、東北の大熊町などは民生委員と社会福祉協議会が一緒の組織となっていることから、要援護者台帳の共有をしやすい環境にある。一方、東京では、別組織であるため、大熊町のようにスムーズに台帳を共有することは難しい。そのため、基本的には地域包括支援センター³が管理することが望ましい。
- ・ このようなヘルプカードや台帳に情報を掲載することに対して、要援護者は、わずらわしいので避ける傾向にある。そのため、このような情報を掲載することで、どのようなメリ

³地域包括支援センターは、介護保険法で定められた、地域住民の保健・福祉・医療の向上、虐待防止、介護予防マネジメントなどを総合的に行う機関である。各区市町村に設置される。2005年の介護保険法改正で制定された。センターには、保健師、主任ケアマネジャー、社会福祉士が置かれ、専門性を生かして相互連携しながら業務にあたる。法律上は市町村事業である地域支援事業を行う機関であるが、外部への委託も可能である。要支援認定を受けた者の介護予防マネジメントを行う介護予防支援事業所としても機能する。（Wikipedia より）

ットがあるのかを明確に提示する必要がある。

- ・ 東京都は、入所高齢者 4 万人，入所待機高齢者 4 万人で，高齢者だけで計 8 万人を避難所に収容する必要がある。現状では避難所の容量は足りない。

受領資料；

- ・ 東京都社会福祉協議会「災害時要援護者支援センターの構築」について（平成 25 年 7 月）
- ・ 山形県の特別養護老人ホームにおける災害時相互応援協定の取り組み（全体像）
- ・ 災害発生時の要援護者支援における福祉施設等の役割と可能性（社会福祉協議会）
- ・ ヘルプカードパンフレット（東京都福祉保健局障がい者施設推進部）

以上

No.6	<p>【ヒアリング対象者】</p> <p>早稲田大学地域社会と危機管理研究所招聘研究員</p> <p>東京女学館大学非常勤講師</p> <p>浅野幸子 様</p>
<p>◆ 略歴</p> <p>災害とジェンダー研究者。法政大学大学院社会学研究科（政策科学）修了。大学卒業直前、阪神大震災後の神戸の支援に携わる。東京都生活協同組合連合会では、東京災害ボランティアネットワークに関わり、三宅島噴火災の避難者支援活動の後、法政大学大学院修了後、東京都生協連の消費生活研究所、全国地域婦人団体連絡協議会事務局、早稲田大学・地域社会と危機管理研究所招聘研究員を経て、現在、東京女学館大学非常勤講師、東日本大震災女性支援ネットワーク研修チームにて、災害とジェンダーをテーマに、研修や講演などで活動中。</p> <p>◆ 議事録</p> <p>（防災訓練について）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 防災訓練は男性がメインであり、女性の参画が少ないため、どうしても男性目線での訓練になってしまう。そのため、女性（例えば、高齢者、妊婦、乳幼児連れなど）が避難所に避難してからどういう点に困るのかについて事前に共有がなされない。 ・ また、地域防災は、直後（避難所までの避難）しか想定していない。避難所での生活の視点が欠けている。今回の震災でも、避難所では病気になり亡くなった方、下着を洗えなく非常に不衛生な状態で過ごした方などいろいろいた。地域防災活動の訓練の際には、避難所での生活の視点も組み入れた取り組みが必要。 ・ その際は、特定の人（例えば声の大きい人、年配の人など）のトップダウンで行うのではなく、避難する人々が協力しあえる環境づくりが必要である。避難してくる人は多様。防災の知識のある方、子育て経験のある方、アレルギーに関する知識のある方、組織管理の得意な方など。そのような多様な人がお互いに協力することが良好な避難所環境の整備につながる。 ・ 女性が日頃から地域コミュニティに参画し、皆、顔が見える関係になっておく必要がある。 ・ 横浜市の男女共同参画センターは、避難から避難所生活までを対象とした訓練を、栄区の職員向け、市民向け、学校向けにやっている。 <p>（組織作りについて）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 例えば、静岡県の掛川市のある地区では、自治会の構成員を男女半々とするよう規約をつくっている。自治会活動の企画を男性と女性が交代でするなど担当を定期的に変えて、男女で意識共有しようとしている。 ・ 兵庫県の地域では、自主防災組織を立ち上げる際に、女性会をはじめとした様々な組織が参加して組織化する取り組みを行っている。通常は自治会組織が、そのまま自主防災組織となるケースが多いが、その場合、自治会組織の構成員の多くが男性であるため男性視点に偏った組織構成となるため女性の視点をいれにくいという問題があった。 	

- ・ 多くの自治会は高齢化していて、災害時に、体力的にも気力的にも動ける人が中心となっていないケースがある。若い人が中心となるような世代交代を組織として行う必要がある。
- ・ 東京・町田では、自治会会長が30代の方、60代の方は、会長を支える形をとっている。
- ・ 組織の構成員に女性をいれるためには、行政サイドで場づくりが必要。例えば、国の防災会議に積極的に女性を投入したり、自主防災組織の組織化にあたって女性を一定割合いれるよう指導したりするなどが想定される。やはり、一定の目標値は必要（会議構成員の〇%を女性参加者とするなど）
- ・ 調布市では、学校単位で避難所マニュアルづくりを行っているが、マニュアルづくりにあたっては女性を入れることが条件となっている。
- ・ 避難所の運営では、高齢者や女性の視点がぬける傾向にある。優秀なリーダーがトップダウンで避難所運営をやることでうまくいくケースもあるが、リーダーの資質に大きく依存する。汎用的な避難所運営方法としては、やはりいろいろな人が協力しあい、作り上げていく必要がある。

（ボランティアの受け入れについて）

- ・ 東日本大震災の際には、外部からくるボランティアを受け入れない避難所が多くみられた。特に特定のテーマに特化したボランティア団体については、受け入れられなかった。これは自治会組織の判断によるもの。せっかくのボランティアのスキルを有効に活用できなかったのは残念。外部ボランティアの受け入れ態勢の整備も必要である。

（在宅避難者への配慮について）

- ・ 在宅避難への対応についてもバラバラであった。避難所から在宅へ物資を配送したところもあれば、配送していないところもあった。要援護者は在宅避難のケースが多い。在宅避難者への物資提供を行える体制整備が必要である。
- ・ 停電のため自宅から避難所に避難してきた人口呼吸器を使用できない要援護者がいたが、電源が全て携帯電話充電に利用されており、困った事例もあった。

（東日本大震災以降の変化について）

- ・ 東日本大震災以降、防災活動への女性参画の重要性を訴える声が大きくなり、行政側の対応も変わりつつある。ただし、現場の取り組みまでつながるまでには、まだ時間がかかると思われる。

（総務省の取り組みについて）

- ・ 自主防災組織のための教本をつくっている。
- ・ 自治体職員を対象に、自主防災リーダー育成を行うことを目的に、消防大学校で訓練を行っている。教本は、その際の教科書となる。
- ・ これまで、教本には男性のみの視点でかかれていたため、今後は女性の視点をいれる予定となっている。

受領資料；

- ・ 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〉（東日

本大震災女性支援ネットワーク)

- ・ 災害支援事例集 (東日本大震災女性支援ネットワーク)

以上

3.2 避難所調査

3.2.1 調査対象者

既往調査結果，3.1における専門家へのヒアリング調査結果などをふまえて，避難所の運営者を中心に以下の方々に対して調査を行った。なお，ヒアリング調査は訪問ヒアリングを基本としたが，No7および8については資料提供によりご協力を頂いた。

表 8 避難所調査の対象者

No	避難所名	所在地	情報提供者
1	高校 A	岩手県大槌町	校長先生（避難所管理者）
2	中学校 B	宮城県仙台市	教頭先生・養護教諭 （避難所管理スタッフ）
3	道の駅 C	福島県相馬市	駅長（避難所管理者）
4	道の駅 D	福島県南相馬市	駅長（避難所管理者）
5	寺院 E	岩手県釜石市	住職（避難所管理者）
6	公民館 F	岩手県釜石市	町内会長（避難所管理者）
7	町内避難所・社協事務所	宮城県七ヶ浜町	町職員・町議員（避難所管理者）
8	（自閉症者への調査結果）	岩手県	障がい者団体 副会長 （避難所調査実施者）
9	小学校 I	岩手県陸前高田市	市職員（避難者）
10	小学校 J	岩手県陸前高田市	自治会長・消防副団長 （避難所管理者）

※なお，当時の避難所運営の記録について整理・保管されている所はほとんどなく，また記録の一部が残っている所も個人情報等の関係で入手できない状況であった。

3.2.2 調査の視点と調査結果の概略

下表に各避難所調査の視点及び調査結果の概略を示す。

表 9 調査の視点と調査結果の概略

No.1	避難所：高校 A，避難者数 ⁴ ：約 2 千人	
情報提供者： 校長先生（避難所管理者）	所在地：岩手県大槌町 （人口 ⁵ ：約 1.6 万人）	調査の視点 ・避難所生活について ・避難所の運営体制について
【避難所生活について】		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 高校 A は，指定避難所では無かったため備蓄も何もない状態だった。薬（血圧，糖尿，精神安定剤）を求めてくる避難者が多くいたが備蓄がないため対応することが出来なかった。 ・ 全ての教室にボイラーが入っていて，燃料は重油で 1 カ月ぐらいのストックあったため教室に避難者に入ってもらった。その際，足の悪い高齢者には 1 階の教室に入ってもらうなどの配慮をした。 ・ 車椅子の高齢者に福祉避難所への移動をお願いしたが，親族がここにいるため移動できないと断られた。 		
【避難所の運営体制について】		
<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>自治体は機能していなかったため，本来は自治会が避難所管理をすべきであるが，配給の関係等でもめて自治会は解散してしまった。</u>自治会長はストレスでじんましんが出るほどだった。 ・ 学校は避難所になりうる。現在，高校 A の立地する町では，<u>町と高校と自治会 3 者で高校の鍵を共有し，仮に夜の避難を強いられても高校の施設を活用できるよう協定を結んでいる。</u>この取り組みは全国的にも珍しいと思う。 ・ 学校の避難所運営にあたっては，<u>被災直後は学校側が主導的に行った方がスムーズにいくが，学校再開にあたっては早い段階での自治会による運営に切り替える必要がある。</u>この切り替えが遅くなると学校再開に支障がでる。 ・ 高校 A の場合は，いろいろな地区から避難してきたため避難者同士のまとまりがなかった。そのため自治会がうまく機能しなかった。結果的に教員や生徒に負荷がかかり苦勞をかけてしまった。 		
No.2	避難所：中学校 B，避難者数：約 2 千人	
情報提供者： 教頭先生・養護教諭 （避難所管理スタッフ）	所在地：宮城県仙台市 （人口：約 104 万人）	調査の視点 ・避難所の運営体制について ・要援護者のスクリーニングについて ・避難所生活について
【避難所の運営体制について】		
<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>避難当初は学校側で避難所の運営を行った。</u>区からも数名の職員が来たが，<u>学校内の設備等について不慣れだったこともあり学校側で対応した。</u>避難初期の段階では，学校内の施設を熟知している学校側が避難所の管理をする方がよいと思う。 		

⁴ ヒアリングにおいて聞き取った人数（基本的に最大避難者数）

⁵ 震災前の人口（2010 年国勢調査）

- ・ 今回の避難では、周りへの応援要請をしようにも、とっさに連絡先が思い浮かばなかった。「養護教諭の会」が県単位、市町村単位、小中学校、高校単位で、横のつながりを重視するような動きがある。 今後は、このような関係を有効活用して共助をしていく必要がある。
- ・ 現在、区が中心となり、学校、町内会、区役所で定期的に集まり避難所運営のあり方について議論している。役割分担の明確化。
- ・ 区として望ましいのは、町内会に主体的に避難所運営をやってもらうこと。しかし町内会の立場からすると、そのような管理をするのが行政サイドという思いがある。そのあたりのすり合わせが今後大きな課題となる。現在では、避難所単位(学校単位)で担当する町内会をきめて避難所運営のあり方を議論している。
- ・ 一方で、町内会が学校での避難所運営に入りすぎると、学校再開にあたり支障がでるとい話しもある。初期の段階では学校側が運営した方がよいという意見もある。

【要援護者のスクリーニングについて】

- ・ 避難所では、要援護者についても全てを受け入れた。受付段階で福祉避難所への移動をお願いするなどの対応は行わなかった。
- ・ 避難所内では、避難している方同士で協力し支援が必要な人には支援をするなど対応した。 当然、文句を言う人もいたし外国人で日本語の分からない人がいるなど問題はあったが、全体的には皆さんで協力してもらった。

【避難所生活について】

- ・ 要介護レベル4の方が避難所に避難していたが3~4日経って気づいた。
- ・ 健常者は交通機関、ライフラインが復旧すれば帰宅することが出来るが、要援護者は一人で家に帰ることは難しい。帰ってもヘルパーがいないため不安であり、結果的に避難所で生活することになる。 家族の方に連絡しても遠方に住んでおられて対応できない。避難所で何とかしてくれという回答があるなど対応に苦慮した。また、仮に親戚等で預かり先が見つかったとしても、身近でない方のところへいくのを遠慮する方もおられた。こういう方にどうやって家に帰ってもらうかが大きな課題であると思う。
- ・ 支援・介護のしすぎは、かえって本人の自立性を損なうことになるため注意が必要。

No.3 避難所：道の駅 C，避難者数：約 100 人

情報提供者： 駅長（避難所管理者）	所在地：福島県相馬市 (人口：約 3.6 万人)	調査の視点 ・ 避難所の運営体制について ・ 避難所生活について ・ 避難所施設の運用について
----------------------	-----------------------------	--

【避難所の運営体制について】

- ・ 道の駅 C の運営は、相馬市から相馬商工会議所が委託を受けて、テナント方式で運営しているそのため、道の駅 C の常駐者は、テナントの従業員のみで、道の駅全体を管理する人材は常駐していないため、今回のような震災が発生した場合に、道の駅 C として要援護者の対応は難しい。今回の震災では、たまたま駅長が道の駅に行ったため、避難者の状況が多少は把握できるといった状況となっている。

【避難所生活について】

- ・ 道の駅Cは、防災拠点ではないため、相馬市から避難所として1日は認めるが、その後は、市の指定する避難所へ移動するように指示が出たため、避難所としては1日で閉鎖した。閉鎖した翌日は、駅長の指示に従い30名ぐらいが歩いて避難所へ移動し、残りの避難者は自宅へ帰った。
- ・ 震災当日の避難者は100名ぐらいで高齢者が約2割程度存在していた。避難者の中に知的障害者が1名いたが、知的障害者の方は、家族が同伴であったため特に問題なかった
- ・ 避難場所に段ボールを敷いて待機したが、高齢者の1部は避難場所に4畳半ぐらいの畳の部分があったので、そこで待機した

【避難所施設の運用について】

- ・ 震災後にマンホールトイレ（簡易トイレ）5台、発電機を2台、石油ストーブ5台等のハード面の設備が国土交通省から支給されたが、被災した場合にそれらの使い方が分かる人材確保といったソフト面が課題となっている。支給されたマンホールトイレは身障者対応のトイレとなっている。
- ・ 道の駅に体験館があり日常的に高齢者に食事を作って提供しているため、炊き出しに必要な器具が揃っていたが、市が管理する施設で震災後に施錠されて使用できなかった。非常事態における市との連携が重要だと思う

No.4	避難所：道の駅D，避難者数：約120人	
情報提供者： 駅長（避難所管理者）	所在地：福島県南相馬市 （人口：約6.3万人）	調査の視点 ・ 避難所生活について ・ 避難所の運営体制について ・ 避難所の施設運用について

【避難所生活について】

- ・ 3/11（金）～3/16（水）の午後まで避難所として運営した。その後は南相馬市から別の避難所へ移動するように指示があったため避難所を閉鎖した。混乱していて要援護者がどれだけいたのか把握できていない。
- ・ ブルーシートと段ボールを敷いて寝泊まりしており、暖房も稼働していたが、寒いので高齢者の方で気分が悪くなったりしたこともあった。その後3/13ぐらいに市から毛布が届いた。その他は外部から何も来ていない。
- ・ 道の駅Dでの避難者は地震・津波だけでなく、原発による避難者も存在したため、他の地域の避難所とは違った先の見えない状況が続いていた。

【避難所の運営体制について】

- ・ 原発事故があったので、職員は駅長と課長を除き避難したため、避難所の対応は2名で行った。震災前は道の駅スタッフは15名、現在は避難している職員もいるため11名となっている。通常であれば、道の駅の1次避難所としての役割は、1日か2日の短期的なもので、今回のような長期的な役割は想定外であった。

【避難所の施設運用について】

- ・ 道の駅Dは防災拠点としてハード面での整備はされていたが、人材が不足しており指揮系統、役割分担が場当たりの対応となってしまうため、市との連携等ソフト面での対応が課題だと思う。現在でも、市に対して緊急時のソフト面での対応について要望しているが、対応できていない。
- ・ 避難所として運営していた期間でかかった費用は全て道の駅で負担した。その後、

従業員や住民の避難、道の駅に商品が揃わないという状況であったため3ヶ月間営業できなかつた。収入が無い中で持ち出しだけが増えた状況の中で補填・補償というものが全くなかつた。防災拠点として指定するのであれば、協定等によりこういった事態についての対応してほしい。

- 道の駅の重要性は、国からも認知されておりハード整備は進んできているが、ソフト面の整備も重要である。例えば、災害が発生した場合に、現時点でのスタッフ、設備でどこまで対応できるのかといった自らの能力や周辺環境を把握しておくことが重要。そのための訓練や机上シミュレーションをしておく必要がある。

No.5 避難所：寺院 E, 避難者数：約 1.2 千人		
情報提供者： 住職（避難所管理者）	所在地：岩手県釜石市 (人口：約 3.6 万人)	調査の視点 ・避難所の運営体制について ・要援護者のスクリーニングについて ・避難所生活について

【避難所の運営体制について】

- 日蓮宗の寺で、住職と妻、娘（成人）の3人で運営をしている。妻は保健士の資格があり娘は保育士の資格がある。
- 寺院 E は、震災前から心の相談所として、心の病を持つ人の相談になるなどしていた。
- 避難所の管理方針について、毎朝、市、住職、消防で協議を行った。
- 避難所の管理は、その施設を日頃から管理している人が管理すべき。そうでないと、施設の使い方が分からない。今回は、施設の管理に加えて、時間割、医療者を入れる・入れないの判断も全て住職が主体的に行った。
- 避難直後は健常者も障害者も関係ない。皆で助け合わないといけない。ただし、このような助け合いも3日が限度。その後は、お互いに嫌な部分が見えてきたり、めんどが多くなる。
- 行政が作った避難マニュアルはたいてい役に立たない。分厚いだけでなく、要点が何か分からない。例えば、物資分配にしても等分配しようとするが、それではニーズにこたえられない。避難所によってニーズに応じた分配が必要。そのような配慮もかけていた。

【要援護者のスクリーニングについて】

- 高齢者については、福祉施設への移動をしようとしたが、受け入れ先がいっぱいで移動は難しかった。避難者は基本的に自分たちのコミュニティ単位で移動する。一人だけ他の避難所に移る人はいない。また、自分を探しに来る人がいるのではないかという思いから、最初の避難所に居座る傾向がある。
- 妻が保健士の資格を持っていたため、高齢者等の診断を行い必要に応じて救急車を呼ぶなどの対応を行った。

【避難所生活について】

- 高齢者が一番困っていたのは便秘。トイレの汚さを割り切って使っている人は便秘にならないが、気にしている人は便秘になる傾向があった。そのようなときは、マッサージをしてあげると幾分楽になり便秘が治る人もいた。やはり原因は精神的な部分が多いと思われる。
- 避難所で体調を崩す人の多くは、心の問題が原因の人が多かつた。日赤から医療チ

ームが来て心の問題対応をすることを申し出てきたが、数日で医療担当者が代わるだけでなく、本来、個室で行うべき診療を避難所のホールで行ったため途中でお断りした。

- ・ 心の問題は、中長期的に対応しないとダメである。一度診て治ることは無い。ましてや担当者がコロコロ変わるようでは、被災者は、毎回同じことを一から説明しないとイケない。ただでさえ苦しいのに、そのようなことはさせてはイケない。
- ・ 医療チームを断ってからは、住職が冗談交じりの法話（5分程度）を定期的に行った。また、毎朝のお勤めとして皆で念仏を唱えた。これだけでも元気になる人が多くいた。
- ・ 基本的に、不安の原因の大半は家族と離れ離れになっていることが多かった。そのため、物や薬よりも早く安否確認を行い家族と合流することが重要になる。その際、安否確認はなるべく正確にしないと間違った情報は、必要以上に家族に不安を与える。このあたりの体制づくりが今後は求められるのではないか。

No.6	避難所：公民館 F，避難者数：約 80 人	
情報提供者： 町内会長（避難所管理者）	所在地：岩手県釜石市 （人口：約 3.6 万人）	調査の視点 ・ 避難所の運営体制について ・ 避難所生活について

【避難所の運営体制について】

- ・ 公民館 F は 3 月 12 日の時点で市から町内会長宛てに炊き出し場としての協力を求められた。その後、13 日になり、2 次避難所としての依頼がきた。
- ・ 避難所の管理は町内会長が行った。そして、町内会のメンバーで炊き出し対応、受付対応を行った。市の職員 3 人が交代で来てくれた。
- ・ また、避難所の管理スタッフには避難者の方にも参加してもらった。男女 1 名ずつが入り結果的に良かった。どうしても男性の意見が通る中、女性の意見を取り入れることができたのは良かった。
- ・ 町内会としては必要以上に介入しないように心がけた。なるべく避難者が自ら行動して対応してもらうことを優先した。食事は基本的に町内会で対応したが、後片付けやトイレ掃除等は避難者でやってもらった。嫌がる人は特にいなかった。
- ・ 行政のつくるマニュアルは厚過ぎて読む気がしない。もっと簡単なものにしないとイケない。

【避難所生活について】

- ・ 母乳をやっていた家族が、避難所のスペースを大きくとりだして、周りからクレームがあった。年齢の高い人はお互いにコミュニケーションをとる傾向にあったが、若い人はあまりとっていないようにみえた。
- ・ トイレは汲み取り式で助かった。他の避難所では水洗トイレで苦労しているところが多かった。こういう時に汲み取り式は助かる。

No.7	避難所：町内避難所・社協事務所，避難者数：約 100 人	
情報提供者： 町職員・町議員 (避難所管理者)	所在地：宮城県七ヶ浜町 (人口：約 1.9 万人)	調査の視点 ・避難所生活について
【避難所生活について】		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 障がい者がいる世帯には，個室若しくは出来るだけ小人数の部屋に家族ぐるみで入って貰った。トイレは障がい者や幼児優先でお願いした。 ・ 乳幼児がいる世帯も同様に，個室か同じく子どもがいる世帯と同部屋にした。 ・ 高齢者で介助が必要な方々は，出来るだけ家族ぐるみで1カ所に集め，同じく避難していたヘルパーさん達に手伝ってもらいながら，介助及び見守りを行った。 ・ 何か問題が起きた場合に備え，空部屋を1部屋確保した。 ・ 学校（体育館含む）が避難所となった場合の，身体障害者（車いす等）対応のトイレの確保。バリアフリー化が必要。 ・ 仮設トイレが和式だった。お年寄りには使いづらく洋式の物が必要。 ・ 認知症の方は所構わず排泄するので，24 時間体制で目を光らせる必要があった。（交代で寝ずの番をした） ・ 認知症ではないが，しばらくパニックが治まらず認知症と同様の症状が出た人もおり目が離せなかった。 ・ 高齢者の入浴介助をする必要があり，その間お風呂に入りっぱなしになった。 		
No.8	※岩手県内の障がい者（自閉症者）への調査結果より	
情報提供者： 障がい者団体 副会長 (避難所調査実施者)	調査の視点 ・避難所生活について ・要援護者情報の共有について	
【避難所生活について】		
<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所での生活は難しいと感じている。避難所では個室か障がい者同士の部屋が気をつかわなくて良い。 ・ 支援学校を在校生と卒業生のために避難所として開放してほしい。 ・ 今後，避難所へ行くような地震が行ったら，車中泊することになるだろうと心配している。 ・ 障がい者の家族もまわりの方々に，気を使うことなく避難できる場所があればよいと思う。自閉症者用の避難所はできないものか。 ・ 新聞報道で車中泊をした自閉症家族の記事をみたが，自閉症協会でも災害時に周りを気にせずに休める場所や住める場を検討して欲しい。 ・ ライフラインが絶たれた場合に本人と行動を共にしているとは限らない。いろいろ考えても仕方ないが，とにかく本人の行動・命が心配。 ・ 本人の移動手段となるガソリンの確保が大変であった。給油優先順位を緊急車両に準じるよう行政にお願いしてほしい。 ・ 不安から強いこだわり，他害，自傷がはじまり戸惑っている。 ・ 今回の地震で，親は仕事に行かなければならないにもかかわらず，子供を預ける施設がなく，結果仕事を休むことになり，気まずい思いをした。 ・ 2 事業所と契約していたが，今回のように必要なときに限って利用できなかった。どこの事業所でもよいという訳にはいかない現状もあり，解決策はないだろうか。 		

【要援護者情報の共有について】

- ・ 協会員名簿の開示について、可能な人の分は開示してほしい。個人情報よりも助けの方が重要。自閉症に関する情報発信をもっと行って欲しい。
- ・ 支援し合える横のつながりや情報、困ったときに連絡しあえる施設、学校等との連携体制が必要。

No.9 避難所：小学校 I, 避難者数：約 440 人		
情報提供者： 市役所員（避難者）	所在地：岩手県陸前高田市 （人口：約 2.3 万人）	調査の視点 ・ 要援護者のスクリーニングについて ・ 避難所生活について ・ 避難所の運営体制について ・ 避難所の施設運用について

【要援護者のスクリーニングについて】

- ・ 小学校 I では、連絡手段が 5 日間なかったため避難者で要援護者対応等を行った。
- ・ 要援護者の避難者については、基本的に民生委員が施設への避難誘導等を行ってくれた。要援護者名簿等は無かったが顔見知りの人も多くさばけたと思われる。家族が引き取りにきたケースもあったが、連絡手段が基本的になかったため、多くはなかったと思われる。
- ・ 近くに支援学校があったため、障がいをもっている方の一部は支援学校への避難誘導も行った。
- ・ ただし、このような避難先の誘導を行う人材は圧倒的に足りなかった。岩手県の DWAT などの取り組みが今後進めば非常に有り難いと思われる。

【避難所生活について】

- ・ 高齢者の方等で薬が流されてパニック状態になっている方が見受けられた。
- ・ 実際は、緊急を要するものではないケースもあったが、本人の自覚としては毎日必ず服用していた薬であったことから、薬の無いことに対する不安は大きかったと思われる。
- ・ 5 日目に秋田赤十字から医療チームが到着したため、薬の手配を依頼したが、赤十字側はけが人しかみない（処方しない）という制限を設けたため、高齢者をはじめとした多くの方が落胆し医療チームに詰め寄る場面もあった。
- ・ 一方で、地元の薬剤師の方が機転をきかせ周辺地域から薬を調達し、高齢者等への配布を行った。この薬の配布で助かった要援護者の方は多いと思われる。

【避難所の運営体制について】

- ・ 避難所の管理は学校ではなく住民自らが行った。
- ・ 小さなトラブルはいくつかあったように思われるが、総じて皆協力的であった。

【避難所の施設運用について】

- ・ 学校再開にあたって比較的スムーズにスペースの再配置等はできたと思われる。もともと、小学校の 1 階フロアを中心に避難所として活用しており、教室のある 2 階部分は使用していなかったという点が良かったと思われる。

No.10 避難所：小学校 J，避難者数：約 150 人		
情報提供者： 自治会長・消防副団長 (避難所管理者)	所在地：岩手県陸前高田市 (人口：約 2.3 万人)	調査の視点 ・避難所の運営体制について ・避難所生活について ・避難所の施設運用について ・要援護者のスクリーニングについて

【避難所の運営体制について】

- ・ 避難者は周辺のいくつかの部落から避難してきた。神社の祭り（年 2 回開催，4 年 1 回大祭開催）でなじみのある顔が多かった。
- ・ 避難所の管理スタッフは，基本的に祭りの運営に積極的に関わってきた人たちで中心に行った。祭りの運営をしてきた中で誰が何を出来るかは概ね分かっていた。
- ・ 要援護者を特別扱いするようなことは，あえてしなかった。避難者に対しては，なるべく役割を与えるようにした。
- ・ 特に，公平感には配慮した。例えば，まず最初に各自で所持している携帯充電器を全て集めた。持っていない人が持っている人に貸出をお願いするようなことになれば，充電器を持っている人が立場的に偉くなり人間関係が崩れると思った。
- ・ 回収した充電器については避難者全員が使えるよう順番に利用した。
- ・ また，住民同士で言い合うようなことは，させないようにした。何か文句がある場合は，全て避難所の運営スタッフに言うようにした。
- ・ 一日の終わりに，毎日，皆の前で，「本日の良かったこと，悪かったこと」を運営スタッフ側から発表するようにした。悪かったことは，基本的に不公平感を生むような行為。充電器を隠し持っていたりするケースがあったので，そのようなことは絶対にしないようにとということを皆に伝えた。
- ・ 避難所には看護師が 3 名いた。

【避難所生活について】

- ・ 付近の工場に大型発電機があったため，電源は当初から確保できた。近くの保育所が立て替え時期であり旧園舎にガスボンベがあり炊事場があったため，旧園舎において炊き出しを行った。
- ・ 小学校 J への避難者における要援護者は，精神薄弱者：3 名，痴呆老人：3 名，足腰のわるい高齢者：若干名，妊婦：なし，3 歳以下の乳児：6 世帯，外国人：10 名
※精神薄弱者については，それぞれ 10 日目，3 週間目，避難所閉鎖時期に，それぞれ親戚が引き取りに来た。中国人は 10 日目ぐらいで中国大使館の人が引き取りに来た。

【避難所の施設運用について】

- ・ 避難所のレイアウトでは，乳幼児をもつ家庭のみ，子供が夜中に泣くので別室とした。乳幼児のいる世帯同士で協力しながら生活した。
- ・ 2 週間目になって卓球のパーティーが 100 枚ぐらいきた。空間内に仕切りを設けることができよかった。それまでは，やはり荷物をおした，はみでているなどのクレームが上がるケースがあったので。

【要援護者のスクリーニングについて】

- ・ 要援護者のスクリーニングは，誰も来なかった。ただ，スクリーニングをされなかったことで，困ったことはない。皆，各役割をきちんとこなしていた。

3.2.3 調査結果

以下に避難所調査の詳細版を示す。

No.1	避難所：高校 A 避難者数：約 2 千人	所在地：岩手県大槌町 (人口：約 1.6 万人)	情報提供者： 校長先生（避難所管理者）
<p>◆ 議事録</p> <p>(高校 A の避難所としての機能)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高校 A は大槌町の避難所指定場所では無かった。 ・ そのため、備蓄も何もない状態だった。薬（血圧，糖尿，精神安定剤）を求めてくる避難者が多くいたが，備蓄がないため対応することが出来なかった。 <p>(要援護者への対応事例)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 12 日の午後 6 時；おばあさんから脳梗塞の心配があるため日頃から血をサラサラにする薬を飲んでいるが何かないか？という問い合わせがあった。 ⇒高校には、薬がないため盛岡の高次医療施設へ高校職員（2 人）が連れて行った。その際、職員が県庁にも立ち寄り避難者名簿を県側に渡した ・ 13 日；大槌病院のスタッフと患者（100 人近く）が避難してきた。 ⇒教室棟にはいってもらい，武道場からたたみを運んで寝られるようにした。 ⇒病院から薬をあわせて持って来てもらった。 ⇒15 日には他の病院に移ることができた。 ⇒その際，副院長と病院スタッフ数名が残って避難者ケアをサポートしてくれた。 ・ 人工透析をしている人もいた。通常であれば釜石で透析をうけるが道路が寸断されていて行けないため対応を求められた。 ⇒自衛隊経由でドクターヘリをお願いして搬送してもらった。 ・ 70 歳ぐらいの車いすの方がいた。 ⇒山側にある福祉施設への移動をお願いしたが，避難所に親族の方がおられたようで移動できないとのことだった。 ⇒高校はバリアフリー化されていなかったため，体育館に手づくりのスロープ等を設置して配慮した。 ・ 70 歳ぐらいのおばあさんはベッドでしか寝起きができないとのことだった。 ⇒手作りのベッドをつくった ・ 病気が何かのおじいさんが，よくおもらしをした。 ⇒周りの人に迷惑になるので，一人だけ個室（進路指導室）を準備した。1 週間ぐらい滞在中に頼んで福祉施設へ移動してもらった。滞在中は特段のケアはしていない。 ・ 夜に突然おきて独り言を言いながら他の避難者を起こすおじいさんがいた。 ⇒町に頼んで福祉施設へ移動してもらった。 ・ 赤ちゃんを連れた夫婦が 2～3 組いた。 			

⇒一般の避難者と一緒だと赤ちゃんの泣き声がうるさいため特別教室（たたみのある部屋）へ移動してもらった。

⇒ミルク・紙おむつがなかった。その場しのぎで漂流していた商品を活用した。また、職員を遠野まで買い出しにいかせて対応した。その際、トイレトペーパーなどの買い出しもおこなった。遠野市は当初から後方支援を担ってくれたため非常に助かった。

- ・ 中国人 20 名ぐらいが避難してきて一晩とまった

⇒毛布を必要以上に要求してきたが目立ったトラブル等はなかった。

（避難所の空間配置）

- ・ 全ての教室にボイラーがはいっていて、燃料は重油で 1 カ月ぐらいのストックあったため、5 クラス×3 学年の 15 教室に避難者にはいってもらった。その際、足の悪い高齢者には 1 階の教室に入ってもらうなどの配慮をした。
- ・ 学校再建のため、一部の避難者の方には他の避難所に移動してもらい、高校には 270 人の避難者が残ることになった。高校に残った避難者には、第 1 体育館に移動してもらった。その際、体育館に間仕切り（下写真参照）をいれプライベートを確保した。これは医療 NGO のアダムからの紹介で入れたものであった。



図 高校 A に導入された間仕切り（出典；坂茂建築事務所）

- ・ 間仕切りの設置にあたっては、この段階から学校は避難所運営から手をひき自治会に主導的に動いてもらうようにした。
- ・ 間仕切りは結果的によかった。孤立する人のケアについては、愛知県からきた保健士（4 人～5 人が 3 週交代）が対応してくれた。

（避難所の管理・運営）

- ・ 本来は自治会が避難所管理をすべきであるが、配給の関係等でもめて自治会は解散してしまった。
- ・ 自治会長はストレスでじんましんが出るほどだった。
- ・ 結果的に学校側で避難所の管理を一定期間行うことになった。
- ・ 学校職員は総勢 20 名程度（実際は 30 名強の職員数）、避難者は 2,000 人程度、役所からは

3名程度.

- ・ 養護担当の職員は久慈へ出張にいていて1週間帰れなかった
- ・ その代りに小学校の養護教員がサポートにきてくれた。近くの養護学校は釜石であったため養護学校からのサポートは受けることができなかった。小学校の養護教員の対応は3日程度が限界であった。そのころ、ちょうど日赤等の医療関係の人がきてくれて助かった。

(今後に向けた避難所としての学校のあり方)

- ・ 学校は避難所になりうる。現在、大槌町では町と高校と自治会3者で高校の鍵を共有し、仮に夜の避難を強いられても対応できるよう協定を結んでいる。この取り組みは全国的にも珍しいと思う。
- ・ 学校の避難所運営にあたっては、被災直後は学校側が主導的に行った方がスムーズに行くと思う。ただし、学校再開にあたっては早い段階での自治会による運営に切り替える必要がある。この切り替えが遅くなると学校再開に支障がでる。
- ・ 例えば、山田高校では1週間で学校職員は避難所運営から手を引いた。その後は自治会が運営を行った。これは自治会組織がしっかりしていたため出来たという側面はある。
- ・ 高校Aの場合は、いろいろな地区から避難してきたため避難者同士のまとまりがなかった。そのため自治会がうまく機能しなかった。結果的に教員や生徒に負荷がかかり苦勞をかけたしまった。
- ・ また、学校側が避難所運営をする期間が長くなり、教員も運営にのめりこんでしまい、学校再開にあたっての頭の切り替えがうまくいかなかった点も反省すべき点である。
- ・ 高校では、基本的に生徒用の備蓄は用意しているが、その他の一般避難者用の備蓄は用意していない。一般車の避難を想定していないためである。
- ・ 市町村民の避難先は、基本は市町村が管理している施設を避難所とした方がよいのではないか。高校は県管理であるため、基本は市町村が管理する避難施設のバックアップとして位置づける方がよいのではないか。

以上

No.2	避難所：中学校 B 避難者数：約 2 千人	所在地：宮城県仙台市 (人口：約 104 万人)	情報提供者： 教頭先生・養護教諭 (避難所管理スタッフ)
<p>◆ 議事録</p> <p>(避難者への対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 最初の 1 週間はバタバタであった。当初は学校側で避難所の運営を行った。区からも数名の職員が来られたが、学校内の設備等について不慣れだったこともあり学校側で対応した。 ・ 避難初期の段階では、学校内の施設を熟知している学校側が避難所の管理をする方がよいと思う。 ・ 1 週間がたったころになると、区役所の方（生涯高齢課の職員）に受付等をやってもらい支援をしてもらった。また、保育士の交代シフトを組むなどの対応もやって頂いた。 ・ 避難所では、要援護者についても全てを受け入れた。受付段階で福祉避難所への移動をお願いするなどの対応は行わなかった。皆、困って避難しているので基本的には受け入れる体制をとった。 ・ 避難所内では、避難している方同士で協力し支援が必要な人には支援をするなど対応した。当然、文句を言う人がいたし、外国人で日本語の分からない人がいるなど問題はあったが、全体的には、皆さんで協力してもらった。外国人の中には、電源を独り占めするなど身勝手な行動がみられた。 ・ 避難者の中には、地域の方以外にも帰宅困難者の方もいた。配給については避難者全員に配ったが、地域の方からは、なぜ帰宅困難者にまで支給するのか？という不満も出た。 ・ また、避難者のうち、出張で来ている人や旅行で来ている人たちの中には、出張・旅行期間中の薬しかもっていなかったため困っていた。学校の保健室には薬は備蓄していなかったため対応は出来なかった。 <p>(要援護者の実態)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 健常者は交通機関、ライフラインが復旧すれば帰宅することが出来るが、要援護者は一人で家に帰ることは難しい。帰ってもヘルパーがいないため不安であり、結果的に避難所で生活することになる。家族の方に連絡しても遠方に住んでいて対応できない。避難所で何とかしてくれという回答があるなど対応に苦慮した。また、仮に親戚等で預かり先が見つかったとしても、身近でない方のところへ行くのを遠慮する方もいた。 ・ こういう方にどうやって家に帰ってもらうかが大きな課題であると思う。 ・ 結果的にヘルパーさんを手配するまでに 1 週間かかった。1 週間後には、皆さん、自宅へ帰ってもらえるような体制をとれたと思う ・ 要介護レベル 4 の方が避難所に避難していた。3~4 日ぐらいして気付いた。周囲の方が協力して支援してくれていた。トイレに行くにも 3~4 人がかりだった。 ・ 今回の避難では、周りへの応援要請をしようにも、とっさに連絡先が思い浮かばなかった。また、「養護教諭の会」としても、どこで何に困っているのか情報共有・連携ができな 			

ったため支援が遅れた。現在では、養護教諭の会が県単位、市町村単位、小中学校、高校単位で、横のつながりを重視するような動きがある。今後は、このような関係を有効活用して共助をしていく必要がある。

- ・ 学校には手すりがないため、足のわるい避難者の方に対して支援をしていた。しかし、その方は家では手すりを使いながら一人で歩いていたが、避難所では必要以上に周りを支援することであることができなくなった。支援・介護のしすぎは、かえって本人の自立性を損なうことになるため注意が必要。

(その後の対応)

- ・ 保健室は非常用のものを備蓄するような場では無いが、アルコール類、枕、毛布、ほっかいろについては、通常使用分以上のものを備蓄するようにしている。
- ・ 薬は保健室では使わないことになっているため備蓄していないが、備蓄倉庫には風邪薬などの簡単な薬は置いてある。
- ・ マニュアルの改訂は、職員の配備の見直し、対象とする災害を地震だけでなく、台風や竜巻なども想定するようにした。
- ・ 現在、区が中心となり、学校、町内会、区役所で定期的に集まり避難所運営のあり方について議論している。中学校は、あまり地域との交流がないため、このような取り組みは重要であると思う。
- ・ 区の思いとしては、望ましいのは町内会が主体的になり避難所運営をやってもらうこと。皆が自主性をもって避難してもらうこと。しかし町内会の立場からすると、そのような管理をするのが行政サイドという思いがある。そのあたりのすり合わせが今後大きな課題となる。
- ・ 現在では、避難所単位（学校単位）で避難所の運営のあり方を議論することになる。一方で、町内会が学校での避難所運営に入りすぎると、学校再開にあたり支障がでるという話もある。初期の段階では学校側が運営した方がよいという意見もある。
- ・ 避難者は、とにかく話を聞いてほしいというのもあるため、ボランティアの人には、そのような人への対応をしてもらうと有難い。
- ・ 地域によっては町内会長が学校と交流する例もある。
- ・ 計画は誰でも作れる。問題は実行できるかにある。

以上

No.3	避難所：道の駅 C 避難者数：約 100 人	所在地：福島県相馬市 (人口：約 3.6 万人)	情報提供者： 駅長（避難所管理者）
<p>◆ 議事録</p> <p>(道の駅 C の現状)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 道の駅 C の運営は、市から商工会議所が委託を受けて、テナント方式で運営している。 ・ そのため、道の駅 C の常駐者は、テナントの従業員のみで、道の駅全体を管理する人材は常駐していないため、今回のような震災が発生した場合に、道の駅 C として要援護者の対応は難しい。 ・ 隣市にある道の駅 D も同じ運営方法であるが、駅長を公募しているため、道の駅に駅長が常駐しているが、道の駅 C では、商工会議所の役職と兼務であるため、道の駅に常駐しておらず、日常の状況を把握できていない。 ・ 今回の震災では、たまたま駅長が道の駅に行ったため、避難者の状況が多少は把握できるといった状況となっている。 <p>(避難実態)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 道の駅 C は、防災拠点ではないため、市から避難所として 1 日は認めるが、その後は、市の指定する避難所へ移動するように指示が出たため、避難所としては 1 日で閉鎖した。閉鎖した翌日は、駅長の指示に従い 30 名ぐらいが歩いて避難所へ移動し、残りの避難者は自宅へ帰った。 ・ 震災当日の避難者は 100 名ぐらいで高齢者が約 2 割程度存在していた。避難者の中に知的障害者が 1 名いた。知的障害者の方は、家族が同伴であったため特に問題なかった。 ・ 100 名の避難者の大半は徒歩で避難しており、一部は車で避難してきた。 ・ 高齢者が存在したが、暖房設備が機能したので 1 日であれば特に問題なかった。 ・ 避難場所に段ボールを敷いて待機したが、高齢者の 1 部は避難場所に 4 畳半ぐらいの畳の部分があったので、そこで待機した。 ・ 避難場所に残ったスタッフは、商工会議所の 8 人ぐらいで、残りのテナントのスタッフは全員避難した。スタッフの役割分担は特になく、自主判断で行った。 <p>(今後の課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 震災後にマンホールトイレ（簡易トイレ）5 台、発電機を 2 台、石油ストーブ 5 台等のハード面の設備が国土交通省から支給されたが、被災した場合にそれらの使い方が分かる人材確保といったソフト面が課題となっている。 ・ 支給されたマンホールトイレは身障者対応のトイレとなっている。 ・ 道の駅に体験館があり、日常的に高齢者に食事を作って提供している。そのため、炊き出しに必要な器具が揃っていたが、市が管理する施設で震災後に施錠されて使用できなかった。身近にある資源が活用できなかった。非常事態における市との連携が重要だと思う。 ・ 支給されたハード施設を動かすための燃料について、防災拠点でなくても、道の駅に優先的に支給されるような仕組みを市と検討中である。 			

- ・ 被災後に通信手段が途絶する可能性があるので、道の駅のスタッフが連絡のための移動手段として、自転車があると便利だと思う。

以上

No.4	避難所：道の駅D 避難者数：約120人	所在地：福島県南相馬市 (人口：約6.3万人)	情報提供者： 駅長（避難所管理者）
<p>◆ 議事録 (避難実態)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 3/11（金）～3/16（水）の午後まで避難所として運営した。その後は市から別の避難所（学校等の複数箇所）へ移動するように指示があったため、避難所を閉鎖した。 ・ 避難者は市からの発表は190名であるが、実際は120名ぐらいであったと思う。混乱していたので要援護者がどのくらいいたのか把握していない。120名の中に車中泊はカウントしていない。 ・ 道の駅の隣に障害学習センターがあり、ここも道の駅と同期間、避難所として指定されたので共同で炊き出し等を行った。 ・ 120名の中に障害学習センターの避難者は含まれていない。 ・ ブルーシートと段ボールを敷いて寝泊まりしており、暖房も稼働していたが、寒いので高齢者の方で気分が悪くなったりしたこともあった。その後3/13ぐらいに市から毛布が届いた。その他は外部から何も来ていない。 ・ 道の駅に、米、味噌、醤油といった基本的なものはあり、生涯学習センターに調理室があったので調理もできた。 ・ 障害学習センターには市から職員が派遣されたが、特に役割分担はなかったが、市の職員がリーダー的役割を担い、道の駅の職員は補助的な役割を行った。 ・ 電気は3/11の夕方に復旧したが、水道は3/15に復旧するまで断水したので、貯水タンク、市の給水車でしのいだ。 ・ 道の駅Dでの避難者は地震・津波だけでなく、原発による避難者も存在したため、他の地域の避難所とは違った先の見えない状況が続いていた。 ・ 原発事故があったので、職員は駅長と課長を除き避難したため、避難所の対応は2名で行った。震災前は道の駅スタッフは15名、現在は避難している職員もいるため11名となっている。 ・ 通常であれば、道の駅の1次避難所としての役割は、1日か2日の短期的なもので、今回のような長期的な役割は想定外であった。 <p>(今後の課題)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 道の駅Dは防災拠点としてハード面での整備はされていたが、人材が不足しており指揮系統、役割分担が場当たりの対応となってしまうていた。そのため、市との連携等ソフト面での対応が課題だと思う。現在でも、市に対して緊急時のソフト面での対応について要望しているが対応できていない。 ・ 避難所として運営していた期間でかかった費用は全て道の駅で負担した。その後、従業員や住民の避難、道の駅に商品が揃わないという状況であったため3ヶ月間営業できなかつた。収入が無い中で持ち出しだけが増えた状況の中で補填・補償というものが全くなかつた。 			

た。防災拠点として指定するのであれば、協定等によりこういった事態についての対応してほしい。

- ・ 国からは、発電機、仮設トイレ、毛布、石油ストーブ、非常用の車いす（2～3台）等を提供された。現在は道の駅内に備蓄倉庫が無いため、近くの倉庫に保管してある。備蓄倉庫も提供してもらいたい。
- ・ 市が災害協定を全国の16市町村と締結している。来年度に協定を締結している市町村が道の駅Dに集まり特産品などを提供するイベントが予定されている。
- ・ 道の駅の重要性は、国からも認知されておりハード整備は進んできているが、ソフト面の整備も重要である。例えば、災害が発生した場合に、現時点でのスタッフ、設備でどこまで対応できるのかといった自らの能力や周辺環境を把握しておくことが重要。そのための訓練や机上シミュレーションをしておく必要がある。

以上

No.5	避難所：寺院 E 避難者数：約 1.2 千人	所在地：岩手県釜石市 (人口：約 3.6 万人)	情報提供者： 住職（避難所管理者）
<p>◆ 議事録</p> <p>(寺院 E の概略)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日蓮宗の寺で、住職と妻、娘（成人）の 3 人で運営をしている。妻は保健士の資格があり、娘は保育士の資格がある。 ・ 寺院 E は、震災前から心の相談所として、心の病を持つ人の相談になるなどしていた（年間 600 回程度）。 <p>(避難所管理)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 毎朝、市、住職、消防で避難所の管理方針について協議を行った。 ・ 指定避難所にはなっていたが、市職員が慣れ親しんでいない施設で避難所管理をするのは非常に困難。そのため、住職が全体管理をするとともに責任をとることを市役所員に伝えた。市には物資提供だけを面倒みてくれるようお願いした。 ・ 避難所の管理は、その施設を日頃から管理している人が管理すべき。そうでないと、施設の使い方が分からない。今回は、施設の管理に加えて、時間割、医療者を入れる・入れないの判断も全て住職が主体的に行った。 ・ 一方で、避難所には 47 社 200 名の報道関係者が殺到したことから、一時、住職が PTSD（心的外傷後ストレス障害）になった。ただし、報道により多くの支援物資が届いたため感謝している面もある。 <p>(避難者の協調性)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難直後においては、健常者も障害者も関係ない。皆で助け合わないといけない。実際、皆で助け合った。ただし、このような助け合いも 3 日が限度。その後は、お互いに嫌な部分が見えてきたり、もめごとが多くなる ・ トイレの苦情は多かった。2～3 人使ったら流して下さいとお願いをしたが、それでも掃除は大変だった。掃除は基本的にお寺、市の職員で行った。 ・ 被災者で手伝う方は誰もいなかった。 <p>(他施設への移動)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公的施設への避難が基本であることから、4 日目の朝に近くの中学校に、その時点での全避難者 600 名程度のうち 320 名に移動してもらった。対象者は、消防、市と協議をして希望者を優先とした。 ・ 高齢者については、福祉施設への移動をしようとしたが、受け入れ先がいっぱいで移動は難しかった。 ・ 避難者は基本的に自分たちのコミュニティ単位で移動する。一人だけ他の避難所に移る人はいない。また、自分を探しに来る人がいるのではないかという思いから、最初の避難所に居座る傾向がある。特に、一人身の高齢者は、その傾向が強い。一人身の高齢者は、人と人とのつながりを重視する。 			

(トリアージ)

- ・ 妻が保健士の資格を持っていたため、妻が高齢者等の診断を行い必要に応じて救急車を呼ぶなどの対応を行った。
- ・ 結局、救急車を呼んだのは計 7 回。ただし、救急車で運ばれた高齢者は病院で医者に診てもらおうと安心してすぐに回復する傾向にあった。結局は精神的な疾患が多かったように思う。
- ・ また、救急車を呼ばないケースでも、高齢者の多くが常用している薬を流されて不安がっていたが、ビタミン剤等を薬として与えると精神的に安定し症状が落ち着く人が多かった。皆、不安だったことが影響していると思われる。
- ・ 高齢者が一番困っていたのは便秘。トイレの汚さを割り切って使っている人は便秘にならないが、気にしている人は便秘になる傾向があった。
- ・ そのようなときは、マッサージをしてあげると幾分楽になり便秘が治る人もいた。やはり原因は精神的な部分が多いと思われる。

(避難者の不安解消に向けて)

- ・ 避難所で体調を崩す人の多くは、心の問題が原因の人が多かった。
- ・ 日赤から医療チームが来て心の問題対応をすることを申し出てきた。しかし、数日で医療担当者が代わるだけでなく、本来、個室で行うべき診療を避難所のホールで行ったため、途中でお断りした。
- ・ 心の問題は、中長期的に対応しないとダメである。一度診て治ることは無い。ましてや担当者がコロコロ変わるようでは、被災者は、毎回同じことを一から説明しないといけない。ただでさえ苦しいのに、そのようなことはさせてはいけない。
- ・ そのため、医療チームを断ってからは、住職が冗談交じりの法話（5分程度）を定期的に行った。また、毎朝のお勤めとして皆で念仏を唱えた。これだけでも、元気になる人が多くいた。法話だけではなく、いろいろと話を聞いてあげるだけでも気分が楽になり元気になる人が多かった。
- ・ 最初は、住職を含め家族 3 人で、とにかく避難者に声掛けをしようということで、一人一人に毎日声掛けするよう心がけた。住職は全般、妻は保健士のため高齢者を中心に、娘は保育士の資格をもっているため子供連れを中心に声掛けを行った。途中から市の職員も一緒にやらせて欲しいという要望がでたので、一緒にやった。
- ・ 医者は薬を処方しようとするが、薬よりも親身になって話しを聞いてあげるだけでも十分なケースは多々ある。また、心の問題は、震災 1 カ月程度で診療すべきではない。仮設に入って、ある程度生活が落ち着いてからでないと、きちんとした対応は難しいと思う。
- ・ 一方で、一度に多くの家族を亡くし方、目の前で自分の家族を亡くした方などは、自殺願望が強く危険な状態があった。
- ・ その時は、市、消防と協力して 24 時間体制で自殺願望の強い人を特定化し監視するようにした。

- ・ 基本的に、不安の原因の大半は家族と離れ離れになっていることが多かった。そのため、物や薬よりも早く安否確認を行い家族と合流することが重要になる。その際、安否確認はなるべく正確にしないと間違っただけの情報では、必要以上に家族に不安を与える。このあたりの体制づくりが今後は求められるのではないかと。

(行政職員の限界)

- ・ 今回サポートしてくれた市職員は、職員の家族が被災していた。
- ・ 途中まで必死に手伝ってくれたが、途中で倒れてしまった。そのため、途中から消防や市職員のための部屋（個室）を用意した。

(避難マニュアルについて)

- ・ 行政が作ったマニュアルはたいてい役に立たない。分厚いだけでなく、要点が何か分からない。
- ・ 例えば、物資分配にしても等分配しようとするが、それではニーズにこたえられない。避難所によってニーズに応じた分配が必要。そのような配慮も欠けていた。

(被災地以外からの応援について)

- ・ 被災地以外から応援に来てトリアージ等を行うのは気をつけた方がいい。
- ・ 今回も被災者が病院へ運ばれて痴呆になった人が非常に多いと言われている。重要なのは治療ではなくてコミュニティ（人と人とのつながり）の人もいる。
- ・ 医者判断だけで病院へ搬送するのは間違っている。被災者のコミュニティを尊重した対応が求められる。
- ・ また、全国の自治体職員が応援に来てくれたが、重要なのは被災直後であって、その時にもっと多くの応援態勢を整えることが重要。
- ・ また、応援に来た職員の中には、夜、酒を飲んだり、現地を調査しに行ったり、被災者の気持ちを考えない行動を多くみられる人もいた。
- ・ 応援に来る人は客ではない。被災者・避難者のためにもっと尽力する必要がある。
- ・ 例えば4月に震度5弱の地震があったとき、他県から来ていた自治体職員は夜に酒を飲んでいて避難の対応ができなかった。こういう心持ではダメで緊張感が無い。

(避難誘導について)

- ・ 津波避難で重要なのはとにかく高台に逃げる。家族を助けようと戻った人の多くの方が亡くなっている。
- ・ 例えば、寺院Eでは最大1200人が逃げてきたが、第一波で逃げてきた人は40人程度、第二波で逃げてきた人は200人程度。第五波になってやっと1000人になった。皆、とにかく逃げるのが遅かった。これは気象庁が津波3mといったのも影響しているが、基本的に逃げるという習慣がなかったように思う。
- ・ 近くの人を連れて、とにかく高台に逃げるのが肝要である。堤防を高くつくとかよりも、まずは逃げる訓練をしないとイケない。
- ・ そういう背景もあり、東京で釜石を応援してくれている釜石応援隊の方の発案で、お祭り

の一貫として、節分の時期に、丘の上にある仙寿院に早く着いた人を福男として称えるイベントを実施しようとしている。訓練としては参加しない人でも、お祭りのようなイベントとして開催すれば参加しやすいのではないかと考えている。

(釜石市での今後に向けた対応)

- ・ 釜石市では市と仏教会が協定を結んで被災者の心のケアに取り組んでいる。このような取り組みを宗派を超えてやっている地域は少ないと思う。
- ・ 通常は法話の仕方が宗派で違うは、そのような違いを超えて協調して取り組んでいる

以上

No.6	避難所：公民館 F 避難者数：約 80 人	所在地：岩手県釜石市 (人口：約 3.6 万人)	情報提供者： 町内会長（避難所管理者）
<p>◆ 議事録</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 公民館 F は、3 月 12 日の時点で、市から町内会長宛てに、炊き出し場としての協力を求められた。その後、13 日になり、2 次避難所としての依頼がきた。 ・ センターは、プロパンガスがあり、水も出たので、市からの要請に応え受け入れを決めた。 ・ 避難所の管理は町内会長が行った。そして、町内会のメンバーで炊き出し対応、受付対応を行った。市の職員 3 人が交代で来てくれた。 ・ 避難所のもめごととしては、ペットの対応があった。インコを連れて避難してきた人がいて、水もろくに配給できない状態でインコに水をやっていて避難者からクレームがきた。その方は、その後、他の避難所へ移動された。 ・ 避難所では、町内会が中心となり役割分担を明確化した。全体管理は町内会長、副会長は受け付け対応、A（男性）さんは調理場（炊き出し）対応、B（女性）さんは食事対応など。この役割分担の明確化がよかった。 ・ また、避難所の管理スタッフには避難者の方にも参加してもらった。男女 1 名ずつがはいった。これも結果的によかった。どうしても男性の意見が通る中、女性の意見を取り入れることができたのは良かった。 ・ 母乳をやっていた家族が、避難所のスペースを大きくとりだして（片づけが不十分のため）、周りからクレームがあった。 ・ 年齢の高い人はお互いにコミュニケーションをとる傾向にあったが、若い人はあまりとっていないようにみえた。 ・ 林業センターは、畳の大部屋、更衣室、洗い場などがあって避難所としての機能を有していたので良かった。 ・ 町内会としては必要以上に介入しないように心がけた。なるべく避難者が自ら行動して対応してもらうことを優先した。食事は基本的に町内会で対応したが、後片付けやトイレ掃除等は避難者でやってもらった。嫌がる人は特にいなかった ・ 物資がたくさん来たが、野菜のように腐りやすいものの管理が大変だった。 ・ 保健所からは食中毒に気をつけるよう注意を受けたので、マスク、消毒液、手袋などは徹底した。 ・ また、トイレ用スリッパは専用のものを用意し、浸水域へ家族を捜しに行く人には長靴を貸出、外で洗ってもらうようにした。 ・ トイレは汲み取り式で助かった。他の避難所では水洗トイレで苦労しているところが多かった。こういう時に汲み取り式は助かる ・ 行政のつくるマニュアルは厚過ぎて読む気がしない。もっと簡単なものにしないといけない ・ 現在、町内会では防災組織をつくっている。 			

- ・ 市職員の方でお酒を朝から飲んでいる人がいた。顔が広い方で外部からどんどん人を連れてきて避難所に勝手に泊ませたため、町内会としては対応に苦慮した。

以上

No.7	避難所：町内避難所 避難者数：約 100 人	所在地：宮城県七ヶ浜町 (人口：約 1.9 万人)	情報提供者： 町議員・町職員
<p>◆ 町議員経由で七ヶ浜町地域福祉課に対して行ったヒアリング結果 (要援護者への対応実態)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 障がい者がいる世帯には、個室若しくは出来るだけ小人数の部屋に、家族ぐるみで入って貰った。 ・ トイレは障がい者や幼児優先でお願いした。 ・ 乳幼児がいる世帯も同様に、個室か同じく子どもがいる世帯と同部屋にした。 ・ 高齢者で介助が必要な方々は、出来るだけ家族ぐるみで1カ所に集め、同じく避難していたヘルパーさん達に手伝ってもらいながら、介助及び見守りを行った。 ・ 何か問題が起きた場合に備え、空部屋を1部屋確保した。 <p>(要援護者対応に際して困ったこと、その対応策)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 学校(体育館含む)が避難所となった場合の、身体障害者(車いす等)対応のトイレの確保。バリアフリー化が必要。 ・ 仮設トイレが和式だった。お年寄りには使いづらく、洋式の物が必要。 ・ 認知症の方の対応。所構わず排泄するので、24時間体制で目を光らせる必要があった。(交代で寝ずの番をした。) ・ 認知症ではないが、しばらくパニックが治まらず、認知症と同様の症状が出た人もおり、目が離せなかった。 ・ 高齢者の入浴介助をする必要があり、その間お風呂に入りっぱなしになった。 ・ 要援護者とは直接関係ないが、ペット犬に対する対応が、どの避難所においても問題となった。対応策として、大型犬は敷地の端に、また、小型犬を飼っている世帯は一部屋に集め、一緒に入って貰った。 <p>◆ 社協事務所Gにおいて陣頭指揮をとられた町議員から頂いた手記 <<平成23年3月11日>></p> <p>生涯で経験をしたことがない、何とも凄まじい揺れが収まるとほぼ同時に、議場を飛び出し建物が無事であることを見極め、急いで自宅にもどる。自宅が無事であり、家具類も倒れていない状況を見たたん「寒い！」と感じジャンパーを着て再び表に飛び出す。行動が不自由な隣の両親の無事を確認するとともに、車で避難しようとしていた向いの奥様に両親を連れて避難することをお願いし行動を共にしてもらった。後に合流。</p> <p>町内の第一避難場所である中央公園を見ると、50人近い住民が集まっている。異常で、消しようのない胸騒ぎを覚え、さらなる高台の県道横の公園に移るよう行動を起こしてもらった。誰も不審がることもなく移動した。そして町内を大声で避難を呼びかけながら走ると、飛び出してきて避難する方もおられた。高台の公園に行くと、100人近い方が避難し、雪が降り出す中で不安そうに眼下を眺めている。いつまでも屋外に居てもらった訳にはいかない。役場まで様子を見に行</p>			

きながら、保育所と社協事務所に声を掛け、住民避難を快く了解してもらおう。保育所に 7～80 人が入り、自ら名乗り出た方にリーダーとなっていただく。後の 2～30 人が社協事務所に避難する。とにかく寒い。石油ストーブや毛布を貸してくれる方を探し、了解を貰って取りに行く。既に津波が町内を襲っていたが、雪で状況がわからない。七十七銀行まで様子を見に行き嘔然とする。家が車が乗りあがっている。保育所と社協事務所にもどり、住民に状況を説明する。一様な驚きが広がるが、ここなら安全であることを伝え、落ち着きを取り戻す。余震とコンビナートの爆発音に怯えながら夜を過ごす。職員の心遣いに感謝しながら・・・この時始めて人に指摘され、ネクタイを外す。避難所には、避難者の中からの代表者（司令塔）が必ず必要。自薦が最高だが、他薦でも可。指示も苦情受けも一本化されることは、秩序維持の最大の味方である。

《3月12日》

幸い、社協事務所へ避難した方で自宅を津波で流された方はいないようであり、室内や屋根の被害で収まったようである。しかし、障害を持った方の家族が訪れ、「昨晩は自宅にいたが、寒いし不安だ。ここに連れてきて一緒に過ごさせて欲しい。」とのこと。まともな収容スペースはないが、皆さんが喜んで受け入れてくれた。ありがたかった。生活弱者の避難所設備の必要さを痛感する。

さらに課題が発生。社協事務所は災害ボランティアセンターにしなければならない。これも社協に与えられた重要な役割である。ホールの明け渡しが必要になる。職員との打ち合わせの結果、住民への説明、説得を引き受ける。他の避難所に掛け合い最低限の引き受けを確認後、ホール内の全員に説明を行う。出て行ってもらうことを説明することは、胸を刺されるような思いであったが、致し方がない。心を鬼にして言うしかない。しかし、皆さんの理解は早かった。皆さんの心の優しさに涙が流れた。ありがとう。

自宅を確認に行く方、今晚だけはここで一緒に過ごしたいと言う方。静かに、心の温かさを感じながら時間が過ぎていく。

この日の夕方、連絡が取れなかった妻が無事であることがわかり、社協事務所に合流。皆さんの拍手をもらい照れ臭かった。

《3月13日》

朝になると、皆さんそれぞれに挨拶を交わし、社協職員に熱いお礼を言いながら自宅に帰って行った。ホールは空になり、一体何があったのだろうかとの思いに、しばし呆然。

二晩を共に過ごした貴重な時間と、そこで見られたいたわりの心が、それからのボランティアセンター立ち上げと1年以上に亘る毎日の活動への協力にどれだけの力になったか。

以上

No.8	障がい者（自閉症）を対象とした調査	所在地：岩手県	情報提供者： 障がい者団体 副会長 （避難所調査実施者）
<p>◆ 障がい者団体によるアンケート・電話聞き取り調査結果</p> <p>本調査結果は、岩手県の障がい者団体から提供頂いたものである。本調査は被災後1ヶ月の時点で実施された調査であり自閉症者および、その家族が抱いていた不安・避難所に対する課題などが調査されている。</p> <p>■調査概略</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 岩手県の障がい者団体が団体に所属する会員に対して行ったアンケート・電話聞き取り調査 ・ 調査票発送数（234通、回収率44.8%） ・ 調査対象（自閉症協会会員） <p>■要望や支援して欲しいこと</p> <p>（避難所について）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所での生活は難しいと感じている（意見多数）。 ・ 避難所では個室か障がい者同士の部屋が気をつかわなくて良い。 ・ 支援学校を在校生と卒業生のために避難所として開放してほしい。ぜひ県に交渉して頂きたい。これだけでも混乱は少なくなるし、親の負担も軽くなる。 ・ 今後、避難所へ行くような地震があったら、車中泊することになるだろうと心配している。 ・ 障がい者の家族もまわりの方々に、気を使うことなく避難できる場所があればよいと思う。 ・ 自閉症者用の避難所はできないものか。 ・ 新聞報道で車中泊をした自閉症家族の記事をみたが、自閉症協会でも災害時に周りを気にせず休める場所や住める場を検討してほしい。 <p>（災害時の不安）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時にどう対処すればよいか分からない。 ・ 精神的なケアもしてほしい。 <p>（生活面の不安）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ ライフラインがストップしたときの対処がとても大変だった。 ・ ライフラインが絶たれた場合に本人と行動を共にしているとは限らない。いろいろ考えても仕方ないが、とにかく本人の行動・命が心配。 ・ 本人の移動手段となるガソリンの確保が大変であった。給油優先順位を緊急車両に準じるよう行政にお願いしてほしい。 ・ 停電で、テレビ、DVD、パソコン、ウォークマンを使えずパニックになった。 ・ 不安から強いこだわり、他害、自傷がはじまり戸惑っている。 ・ 3月の震災以降、学校行事が変更続きで、予定確認のこだわりが強くなり不安があるよう。 <p>（福祉サービスについて）</p>			

- ・ 今回の地震で、親は仕事に行かなければならないにもかかわらず、子供を預ける施設がなく、結果仕事を休むことになり、気まずい思いをした。
- ・ 2事業所と契約していたが、今回のように必要なときに限って利用できなかった。どこの事業所でもよいという訳にはいかない現状もあり、解決策はないだろうか。

(情報提供について)

- ・ 協会員名簿の開示について、可能な人の分は開示してほしい。個人情報よりも助けの方が重要。
- ・ 自閉症に関する情報発信をもっと行って欲しい。
- ・ 支援しあえる横のつながりや情報、困ったときに連絡しあえる施設、学校等との連携体制が必要。

以上

No.9	避難所：小学校 I 避難者数：約 440 人	所在地：岩手県陸前高田市 (人口：約 2.3 万人)	情報提供者： 市役所員（避難者）
<p>◆ 議事録</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 震災当日は、神社や寺に逃げて、3 日後に小学校 I の避難所へ避難した。 ・ 小学校 I では、連絡手段が 5 日間なかったため、避難者で要援護者対応等を行った。 <p>(要援護者の避難先誘導)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 要援護者の避難者については、基本的に民生委員が施設への避難誘導等を行ってくれた。要援護者名簿等は無かったが、顔見知りの人も多くさばけたと思われる。家族が引き取りにきたケースもあったが、連絡手段が基本的になかったため、多くはなかったと思われる。 ・ 近くに支援学校があったため、障がいをもっている方の一部は支援学校への避難誘導も行った。 ・ ただし、このような避難先の誘導を行う人材は圧倒的に足りなかった。岩手県の DWAT などの取り組みが今後進めば非常に有り難いと思われる。 <p>(要援護者対応)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 高齢者の方等で薬が流されてパニック状態になっている方が見受けられた。実際は、緊急を要するものではないケースもあったが、本人の自覚としては毎日必ず服用していた薬であったことから、薬の無いことに対する不安は大きかったと思われる。 ・ 5 日目に秋田赤十字から医療チームが到着したため、薬の手配を依頼したが、赤十字側は人が人しかみない（処方しない）という制限を設けたため、高齢者をはじめとした多くの方が落胆し医療チームに詰め寄る場面もあった。 ・ 一方で、地元の薬剤師の方が機転をきかせ周辺地域から薬を調達し、高齢者等への配布を行った。この薬の配布で助かった要援護者の方は多いと思われる。 ・ しかし、この薬剤師が所属する会社からは、勝手な行動をしたということで会社を解雇されたようだ。避難所では正義でも、会社単位で考えると非常時においても会社の都合等を考えるケースもみられ残念であった。 <p>(避難所管理)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所の管理は学校ではなく住民自らが行った。小さなトラブルはいくつかあったように思われるが、総じて皆協力的であった。 ・ 学校再開にあたって比較的スムーズにスペースの再配置等はできたと思われる。 ・ もともと、小学校の 1 階フロアを中心に避難所として活用しており、教室のある 2 階部分は使用していなかったという点が良かったと思われる。 <p style="text-align: right;">以上</p>			

No.10	避難者：小学校 J 避難者数：約 150 人	所在地：岩手県陸前高田市 (人口：約 2.3 万人)	情報提供者： 自治会長・消防副団長 (避難所責任者)
<p>◆ 議事録</p> <p>(避難所の概要)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 小学校 J には約 150 名が寝泊まりした。避難所の解散は 6 月末 ・ 付近の工場に大型発電機があったため、電源は当初から確保できた。 ・ 近くの保育所が立て替え時期であり旧園舎にガスボンベがあり炊事場があったため、旧園舎において炊き出しを行った。 ・ 避難所には看護師が 3 名いた。 ・ 小学校 J への避難者における要援護者は以下の通り。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 精神薄弱者：3 名 ・ 痴呆老人：3 名 ・ 足腰のわるい高齢者：若干名 ・ 妊婦：なし ・ 3 歳以下の乳児：6 世帯 ・ 中国人：10 名 <p>※精神薄弱者については、それぞれ 10 日目、3 週間目、避難所閉鎖時期に、それぞれ親戚が引き取りに来た。中国人は 10 日目ぐらいで中国大使館の人が引き取りに来た。</p> <p>(避難所の運営)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 避難所の全体管理は消防団長が発災直後は行ったが、大津波警報解除とともに、被災者の捜索に行くことになったため、その後、消防副団長が全体管理を行った。 ・ 避難者は、周辺のいくつかの部落から避難してきた。神社の祭り（年 2 回開催、4 年 1 回大祭開催）でなじみのある顔が多かった。 ・ 避難所の管理スタッフは、基本的に祭りの運営に積極的に関わってきた人たちで中心に行った。祭りの運営をしてきた中で、誰が何を出来るかは概ね分かっていた。 ・ 日頃から祭りで面識があった点は大きい。仮に何も知らない人同士であれば、避難所の運営は非常に難しかったと思う。 ・ 管理スタッフは大きく、まかない班、物資管理班、水運び班に分けた。 ・ 要援護者を特別扱いするようなことは、あえてしなかった。 ・ 避難者に対しては、なるべく役割を与えるようにした。 ・ 例えば、精神薄弱者に対してはジュース配り、下駄箱整理、朝・晩の空気の入替えなどをお願いした。避難者の皆の前で、何かしらの役割を担っているところを見せるようにした。 ・ 中国人については日本語をしゃべれなかったもので、筆談を交えながら、お願いすることにした。中国料理を教えてください。というようなやり取りもあったように思う。 			

- ・ また、不公平感は出ないように特に配慮した。
- ・ 例えば、まず最初に、各自で所持している携帯充電器を全て集めた。持っていない人が持っている人に貸出をお願いするようなことになれば、充電器を持っている人が立場的に偉くなり、人間関係が崩れると思った。
- ・ 回収した充電器については、避難者全員が使えるよう順番に利用していくようにした。
- ・ また、避難所で暇そうにしている人に対しては、積極的に役割（仕事）を与えるように心掛け、物資の移動（必ずしも移動の必要のないものも移動）をお願いした。
- ・ このように役割を常に与えるようにしたのが、結果的に避難所運営をスムーズに運ぶ上で良かったように思う。
- ・ また、住民同士で言い合うようなことは、させないようにした。何か文句がある場合は、全て避難所の運営スタッフに言うようにした。
- ・ 外部からのボランティアや医療団についても、全て避難所の運営スタッフの許可をとって避難所内に入ってもらうようにした。
- ・ 一日の終わりに、毎日、皆の前で、「本日の良かったこと、悪かったこと」を運営スタッフ側から発表するようにした。悪かったことは、基本的に不公平感を生むような行為。充電器を隠し持っていたりするケースがあったので、そのようなことは絶対にしないようにということを皆に伝えた。
- ・ アルコールは基本的に禁止にはしなかった。ただ、あまり飲ませないような雰囲気づくりはした。家族で避難していて父親が酒によって暴れると家庭内で抑えることは難しい。そういう時は、管理スタッフの方で父親を外に連れて行って、いろいろと話を聞いてあげることにした。

（避難所のレイアウト）

- ・ 避難所のレイアウトでは、乳幼児をもつ家庭のみ、子供が夜中に泣くので、別室とした。乳幼児のいる世帯同士で協力しながら生活した。
- ・ 2週間目になって卓球のパーテーションが100枚ぐらいきた。空間内に仕切りを設けることができてよかった。それまでは、やはり荷物を押した、はみでているなどのクレームが上がるケースがあったので。
- ・ 下駄箱については、各自の場所を固定するようにした。自分の場所があるというのは重要だったように思う。
- ・ 物資については、あえて、皆から見えるところに置いた（体育館の壁ぞい、ステージ上）。見えないところに置くと、物資はあとどのくらい残っているのか不安になり先取りしたり大目にとったりする人がでてくる。見える場所におくことで、物資について文句を言わせないようにした。
- ・ 当初は、衣類を多めに取ったりする人もいたが、徐々に大目にとっても、意味がないことがわかり、そのような傾向はなくなった。
- ・ また、運営スタッフが先取りしたり、特定の人に対して優先的に配付するようなことはし

なかった。毎日 18 時 30 分に必ず配付するようにした。

(医療関係)

- ・ 要援護者のスクリーニングは、誰も来なかった。ただ、スクリーニングをされなかったことで、困ったことはない。皆、各役割をきちんとこなしていた。
- ・ 発災から 1 週間後ぐらいで、近くのコミュニティセンターが県立病院の代替施設となったため、薬の調達が可能となった。県立病院については病院側で持っている薬についてはすぐに貰えるが、在庫が無い場合は日赤の医療チームに頼めば 3 日待てば貰える状態だった。

以上

4 まとめ

本事業で実施した調査結果をふまえて、現状の課題と事前復興に向けた対応策について整理を行う。

1) 避難所運営の組織体制について

・トップダウン型の組織体制をとった好事例

本調査で対象とした避難所のうち、小学校 J（陸前高田市）、寺院 E（釜石市）、高校 A（大槌町）の3避難所では、トップダウン型の組織体制をとることで大きなトラブルなく避難所の運営を行っている。この3事例に共通する事項は、避難者が運営を行った責任者に対して一定の信頼があったことがあげられる。この信頼を得た責任者が、避難者に対して役割担当などを割り振り、ボランティアや医師団などとの外部折衝等を行い、避難所の生活環境を整えている。このような生活環境の整備が要援護者の避難環境の改善につながっているものと思われる。

小学校 J の事例では、消防団の副団長でもある自治会長が責任者となり避難所の運営を行っている。自治会長は祭り等の行事を仕切るなど、日常から地域住民の多くが顔見知りであり一定の信頼を得ていた事が、異常時の避難所運営における統率につながっているものと推察される。一方、釜石市の寺院 E、大槌町の高校 A は、ともに地域から一定の信頼を得ている人格者が避難所を管理したケースであると言える。特に、寺院 E の住職は、日頃から「心の相談所」を開設し地域住民の悩みを聞く活動を行っていたことも避難者の心をやすめ避難所の円滑な管理に貢献しているものと推察される。このように、避難者と避難所の管理者の間で一定の信頼関係の構築が可能なケースではトップダウン型の避難所運営が好事例になりうる。

・トップダウン型の組織体制の脆弱性

一方で、トップダウン型の避難所運営は、多くの避難所に汎用的に活用することは難しい。多くの避難所では、不特定多数の方が流入するとともに避難所全体を統率する人材が存在しないケースが一般的である。また、トップダウン型の避難所運営は、ジェンダー問題、避難者の多様性を無視した管理・運営に陥る危険性もはらんでいる。そのため避難所運営の成否は管理者の資質に大きく依存することから汎用性に欠ける点が課題としてあげられる。

・汎用的な組織体制構築に向けて（避難者と支援者の構図の回避）

汎用的な組織体制の構築に向けて、まず求められるのが、避難所への避難者と、その避難所を管理・運営する責任者がサービスの需要者と提供者となる構図を避けることにある。上述の好事例では、責任者の判断で避難所の荷物の仕分け作業や戸締りなどの作業を、要援護者を含めた避難者に割り当てるなどし、サービスの需要者と供給者にならないような配慮を行ったことが好事例につながっている。そのため、日頃の避難訓練においても、避難所での生活までを訓練に取り込み、避難生活を送る上で、自らが出来ること、他の人に支援を要請しなければいけないことを明確にしておくことが必要であると思われる。今回の調査においても、要援護者に対して通常時以上の介護を行うことで歩ける人が歩けなくなったりするケースもみられる。また、障害者は一

見、避難所運営の一部を担うことは難しいと思われがちであるが、陸前高田市の小学校Jの事例では、障害者や高齢者でも日々の換気、下駄箱の整理整頓などの仕事を割り当てることで、全員に大小の様々な仕事を割り振ることで共助の精神を醸成している。また、NHK「バリバラ」で放映された震災サバイバル（2013年1月11日、18日放送）では、障害者同士でお互い何ができるかを模索し、肩もみ、ラジオ体操など共助の関係を構築できることを示している。このような共助の精神の醸成は、日頃の避難訓練の中で徐々に培うことが必要である。

また、保育・医療・介護現場で働くプロの多くが女性であり、現状において要援護者や子供の多くをケアしているのが女性であることから、地域コミュニティ活動や避難訓練において、女性も参画させることは重要な視点である。実際、釜石市の公民館Fでは、避難所管理スタッフに男女1名ずつ入ってもらい、結果的にうまく運営できた事例もみられた。

更に、ヒアリングによると、仙台市中学校Bでは、要介護者レベル4の方が避難所にいることに気付いたのが3～4日後だったことや、南相馬市道の駅Dでは、混乱していて要援護者がいたのかどうかもはっきりしないなど要援護者に気付くのが遅れる実態もあることから、特に避難直後においては避難者同士がケアできる体制づくりにも留意する必要がある。

避難訓練の多くが避難所までの避難行動を対象としているケースが多いことから、今後は、上述の視点をふまえた避難生活の訓練もあわせて行い、あらゆる地域住民を積極的に関与させていく取り組みが求められる。

2) 「避難所としての学校」と「教育の場としての学校」について

・避難所管理・運営者としての校長先生の役割

学校を避難所とした大槌町の高校A、仙台市の中学校Bでは、避難所の管理・運営者は校長先生が務めている。通常時の施設の管理責任者が校長先生であることを考えると、自治体の災害担当や自治会による管理・運利よりも施設機能・配置をふまえた有効な管理が可能となる。一方で、学校は教育の場でもあることから、震災後、早い時期に教育施設としての機能を復旧させる必要がある。その際、校長先生が避難所の管理・運営を継続的に行うことは教育再開に向けた大きな支障となる。

そのため、学校を避難所として活用する際には、初動については校長先生が責任者として対応する一方、一定期間が経過したのちは、地元の自治会・自治体等への責任権限の移管を行うなどの対応が求められる。また、教室を避難所として活用した場合は学校復旧に伴い避難者に移動を強いることになるため学校機能の復旧に遅れが出るのが想定される。そのため、避難所としての学校施設の利用方法についても予め明確化させておく必要がある。

このような体制整備にむけて、仙台市の区では、小学校、中学校、町内会、区役所が定期的に集まり、学校単位で担当する町内会を決め避難時の学校と町内会での役割分担の在り方について議論を行っている事例もみられる。この事例では、あまり地域と交流の場がない中学校も一緒に入っていることに特徴がみられる。このように、今後は町内会と学校が一緒になり避難所運営の在り方について検討することも有効である。

・市町村の行政区域を超えた学校間の連携

通常、自治体の指定避難所は市町村立の小中学校が指定されるため対応は市町村単位で行う必要がある。一方、県立高校および特別支援学校は県内のネットワークで動いていることから、市町村を超えた連携も可能となる。東京学芸大の佐々木教授へのヒアリング結果から、市町村の小中学校のバックアップ体制として、高校や特別支援学校が協力することが出来るのではないかと指摘もある。例えば、特別支援学校は、出前講座的に一般の学校へ訪問し授業を行うなどの取り組みをしている。また、最近の障がい者教育は、交流学习を重視しており特別支援学校の生徒が一般の学校へ行き交流するなどの取り組みを行っている(文部科学省の指導要領にも記載あり)ことから、日常からの学校間の交流を行うことで学校間の連携を行うことも想定される。その他、仙台市の中学校Bへのヒアリング結果から、「養護教諭の会」が、小中高の学校の枠を超え、また県市町の行政の枠を超えて、被災時に連携する取り組みも行われている。

このように市町村内のみならず、市町村域、県域を越えた広域的な連携体制をとることは、東日本大震災のような大規模災害の際には非常に有効に機能することが期待される。

3) 要援護者台帳とスクリーニング(要援護者の介護レベル・支援レベルの見極め)について

・要援護者台帳共有化の問題と「なぎさ防災会」の取り組み事例

要援護者台帳の整備と共有化は、阪神淡路大震災以降、その重要性が認識されていたものの、あまり改善されていなかったのが現状である。社会福祉協議会へのヒアリング結果からは、民生委員と地元の社会福祉協議会が同一の組織内に位置付けられているケースでは台帳を共有化しやすいが、別組織となると情報の共有化は難しいという問題もある点を指摘している。

このような要援護者の所在把握については、なぎさニュータウンにおける「なぎさ防災会」の取り組みが好事例としてあげられる。マンション管理組合の自主防災組織「なぎさ防災会」は、祭り等のイベントを積極的に開催することで、どのような人(年齢、性別、障害の有無等)が近くに住んでいるのかをお互い認識するようにし災害時における共助の精神を醸成する取り組みを行っている。また、陸前高田市の小学校Jにおいても、日頃の祭りの運営を通じた住民同士の交流が避難所運営を円滑に進める際に有効となったことがあげられていることから、地域にどのような要援護者がいるのかについては、行政のみの取り組みに依存するのではなく、地域が積極的に日頃の交流を通してお互いに認知しておくことも必要であると思われる。

・要援護者台帳を補完する取り組み「東京都ヘルプカード」

要援護者台帳を補完する取り組みとしては、東京都は要援護者にヘルプカードの携帯をよびかけている。ヘルプカードは、自分の持つ障害、災害時に支援を必要とする事項について記載されているカードであり、日々携帯することで、異常時の際の要援護者に対する支援を円滑にする効果が期待されている。東京都のように転出入の多い地域では、上述のような地域コミュニティの形成は困難であることから、このような取り組みは有効であると思われる。

・スクリーニングのための人材不足と岩手県の「災害派遣福祉チーム：DWAT」

1次避難所（一般避難所）に避難した要援護者に対しては介護士等によるスクリーニングを実施することで、一般避難所での生活が困難な避難者については福祉避難所への移動を促すことが求められる。しかし、上述のような要援護者台帳の未整備に加えて、このようなスクリーニングを避難所で実施する人材の不足が大きな課題としてあげられる。このような課題に対して、岩手県では災害派遣福祉チーム（DWAT : Disaster Welfare Assistance Team）の組織化にむけ関係者間の協議会を設立している。DWATは、被災地に対して県内の未被災エリアから介護士等の福祉スタッフを避難所に派遣することでスムーズなスクリーニングの実施につなげることを目的の一つとしており、スクリーニングの人材不足を補う先進的な対策である。

・地域コミュニティに配慮したスクリーニングの実施

スクリーニングの実施にあたって、釜石市の寺院Eに対するヒアリングでは、地域コミュニティに配慮した実施が必要であると指摘している。特に、被災地以外から駆け付けた医者、介護士などが地域コミュニティ（例えば高齢者同士のつながり等）を無視し、機械的に要援護者をスクリーニングし移動先の介護施設を決めることは、コミュニティの崩壊につながり結果的に要援護者に対して苦しい思いをさせることにつながる。寺院Eの事例では、このようなコミュニティの崩壊で痴呆が悪化した方が複数いたことが確認されている。家や家族が流され、精神的に不安定な状態では人と人との結びつきは非常に重要であることから、スクリーニング実施にあたって今後留意すべき点であると言える。

・固定的な要援護者定義に基づく判断の回避

関西学院大学の松田准教授が指摘するように、要援護者の定義の多くは年齢、障害等の属性条件のみによって定められるケースが多く、定義を広く取れば全員に対する支援が求められ、狭く取れば、支援の対象からの排除が批判されることになる。兵庫県の要援護者支援対策検討委員会の指針では、支援計画の現実的な運用のため「災害時要援護者」を以下の3種類に分類し、災害前の支援計画と直後の避難支援については1)の人を対象に、災害時要援護者台帳の作成については1)および2)の人を対象に、避難後の生活については1)～3)の人を視野に入れて作成している。

- 1) 日常から福祉的支援を必要としており、災害時にはより高度な避難支援、生活支援を必要とする人（例えば、ねたきりの者、重度の身体・知的・精神障害者（児））
- 2) 日常では高度な福祉的支援は必要としていないが、その脆弱性から災害時には周囲の支援を必要とする人（例えば、ひとり暮らし高齢者、軽度の身体・知的・精神障害者（児）、外国人）
- 3) 脆弱性の低下が一時的、あるいは滞在そのものが短期であるため、災害後に支援の必要性が判明する人（例えば、妊産婦、短期滞在の外国人）

1) から3) の分類は固定的なものではなく、2) の人が1) になったり、その逆もありうるが、原則として、1) の人への対策を準備することは、2) の人の支援にも適応しうる。2) や3) の人は、地域防災の取り組み上は、当事者の参加を得ることでむしろ地域の力になる存在で

もある。要援護者支援計画の準備とともに、当事者の参画などを同時に図ることで防災力を高めしておくことも重要である。

4) 避難所の生活環境整備と在宅避難対応について

・福祉避難所の強化にむけて

福祉避難所の指定は、東日本大震災以降、進んではいるものの絶対的な容量は不足している。東京都社会福祉協議会のアンケート調査によると、多くの福祉施設は社会的責務として避難所としての場所の提供を考えているものの、情報、物資、人材の確保が担保されていない中で福祉避難所に指定されることは、福祉施設のスタッフに大きな負担を強いることにもつながることから消極的な姿勢にならざるを得ない実態がある。今後は、災害時においても情報、物資、人材を福祉避難所に確実に提供できるような体制整備の構築を先行的に行うことで、福祉避難所への登録件数を増加させていく必要がある。一方、一般避難所において避難所生活が困難な要援護者は福祉避難所に避難することになるが、岩手県立大学の調査結果等にもあるように、2次避難所としての福祉避難所の実態（対象施設、受入可能有無等）を行政側も十分に把握できていなかった等の問題に加えて、道路が寸断し移動できない、地域コミュニティや親族と離れるため移動しない、福祉避難所へ誘導できる人がいない等の問題もあり、要援護者が、しばらく一般避難所に留まるケースもある。特に、大規模災害等により行政機能が麻痺するようなケースを前提に、要援護者を一定期間、一般避難所でケアする取り組み体制の整備も必要であることが推察される。

・一般避難所における要援護者支援のための設備整備にむけて

一般避難所の多くは、バリアフリー化されていないケースが多く、要援護者が避難し生活する上では支障が生じることから施設のバリアフリー化を促進することは言うまでもない。一方で、間仕切りについては、避難所によっては導入の是非について意見が分かれる。一般的には間仕切りの導入はプライバシーの確保につながることから歓迎されるものの、要援護者支援の観点からは避難者の健康状態等の状況確認を取りづらくなるなどの意見もあがっている。そのため、避難所運営においては、1つの避難所すべてを一律の基準で設置するのではなく（例えば、すべての人に間仕切り必要、すべて同じ高さ等）、コミュニケーションを通じて避難者に応じた柔軟な対応も求められる。

また、相馬市道の駅Cや南相馬市道の駅Dで指摘されたように、簡易トイレや発電機など設備の整備だけでなく、その使い方が分かる人材確保などソフト面の対応にも留意する必要がある。

・管理主体が異なる設備の有効活用

一時避難所となった相馬市道の駅Cでは、近くに市が管理する体験館があり、日常的に高齢者に食事を作って提供しているため炊き出しに必要な器具が揃っていたが、震災後に施錠されたため避難時に使用できない実態がみられた。非常事態においては異なる管理主体の設備が利用できる協定を結んでおく等の対応も必要と考えられる。

・在宅避難への対応

早稲田大学の浅野氏等へのヒアリング結果からもわかるように、在宅避難を行っている要援護者に対して支援物資が行き届かないケース等が多くあり、結果的に避難所生活を強いられるケースも報告されている。介護が必要となる要援護者は在宅避難が基本となることから、避難所環境の整備に加えて、在宅避難への対応についても東日本大震災時のように行政が機能しないケースを想定した体制整備が求められる。

発行・編集者

復建調査設計株式会社

総合計画部 社会基盤計画課

山根啓典，佐藤啓輔，山下大輔，吉野大介

住所：〒101-0032 東京都千代田区岩本町三丁目 8-15 FGEX 岩本町ビル

TEL：03-5835-2631 FAX：03-5835-2632