

2023年3月 関西大学審査学位論文

日本における避難所空間の管理・運営に関する研究

関西大学大学院社会安全研究科

有 吉 恭 子

論文要旨

論文題目：日本における避難所空間の管理・運営に関する研究

1 本研究の背景、目的

災害によっては、被災者は自身の住み慣れた家を立ち退き、不安な日々をこえて生活を取り戻す長い道のりがはじまる。日本は有史以来幾度となく大火災、大地震、大水害を経験した世界有数の災害国である。戦後は消防技術、建築物の材料や工法が進歩し、大規模災害の被害を減じ、また、災害後の復旧工事の速さなどは世界でも評価されている。しかし一方で、被災者が避難する空間の風景は関東大震災の頃と比べてもほとんど変わらず、阪神・淡路大震災時の国際検証では避難所の生活レベルと健康管理について「非人間的な環境」と指摘されている。そして東日本大震災後においても、「国際的な難民支援基準を下回る」と評されている。日本はこの間、法律や制度を変え、政府は通知を発出し、「避難所の質の向上」を目指して、様々な取り組みをしているが、近年の災害後においても避難所の風景は変わらず、災害関連死も減らず、避難所の環境は改善されているとは言えない。

現在の日本の避難所環境については多くの課題があり、それぞれの課題に対して法律や各種計画、ガイドラインの策定による対応が考案されているが、それぞれの課題に対する対処的方法であり、根本的な解決方法は示されていない。そもそも、避難所を7日間という法定期間以降も開設していることで、被災者と自治体にとって様々な課題が発生していると考えられる。

そこで本論文では、避難所を7日以降も開設し、様々な課題が発生している状況を“After one week 問題”と名付け、課題の発生構造を解明し、「日本の避難所空間の管理・運営計画のありかたを追求すること」を究極の目標とし、①現在の避難所空間の問題を整理し、②避難所空間の歴史的な経緯を明らかにし、③避難所空間の管理・運営計画の実態を明らかにし、④避難所空間の課題の発生構造と対応・改善手法を検証し、⑤新たな避難所空間の管理・運営計画のありかたを提案することを本研究の目的とした。

2 本研究の位置づけと内容

本研究では、避難所空間で生じる課題を避難所生活者が抱える課題と、避難所空間をマネジメントする視点からの課題があると整理し、本論ではマネジメントする視点からの課題に取り組む。マネジメントする視点での課題としては、避難所の空間構成や機能制約の存在という「空間」の問題、また、開設期間やフェーズ移行という「時間」の問題、避難所の運営を担う「組織」の問題があると整理し、歴史的なアプローチ、利用計画からのアプローチ、利用実態からのアプローチにより分析を進める。

本研究は、6つの章で構成している。

第1章は「はじめに」として、研究の背景、問題意識と研究の目的、アプローチについて記している。

第2章は、「日本の避難所空間の問題の整理」として、先行研究の成果に基づいて、日本の避難所空間研究の到達点と課題をまとめ、本研究の位置づけを示す。避難所空間についての先行研究の成果が様々な課題を、避難所生活者が抱える「生命と健康と福祉の課題」と、避難所空間をマネジメントする視点からの「空間と時間と組織の課題」に分類した。また、それらは1週間以上避難所を開設することで発生していると考えられ、“After one week 問題”と定義した。また、課題の根底に避難所という空間がもつ空間構成や機能制約の存在があると認識したことから、本章以降は「避難所の空間・機能」に焦点をあて、1)避難所空間の歴史的なアプローチ、2)避難所空間の管理・運営計画からのアプローチ、3)避難所空間の利用実態からのアプローチを辿る意図と根拠を示す。

第3章は、「日本における災害時避難所空間の利用経緯とその影響」として、古来より日本はどのような空間を避難所空間として利用してきたのか、災害の記録や災害救助法等関係法令、国会議論等から経緯を探り、避難所における空間的課題が発生する原因にアプローチした。なぜ日本は、様々な空間的な制約がある既存施設を避難所へ転用することになったのか、それによって被災者や避難所に与える影響は何かを明らかにしている。日本の避難所が、既存施設(公的)に設置されると法制度等で文書に規定されたのは2000年のことであるが、そこに至るまでの歴史的な経緯、中でも学校施設をめぐる様々な国庫補助や普通選挙法の施行などの国家政策が、学校施設の公的な役割を強調し、避難所の公的な管理利用が促進されたことが本研究では明らかになった。過去の避難所記録からは、例えば江戸時代の御救所でも差し入れによる運営が記録されており、救助法成立時も避難所での救助は赤十字をはじめ民間団体に期待され、実際民間団体による実態もあつたが多様な主体による避難所管理・運営から、避難所設置場所の歴史的経緯を経て徐々に公主導性が強調され、現在では避難所運営責任の「公的な偏り」という意味での硬直化がみられているという点を指摘した。

第4章は、「避難所運営マニュアルの実態解明—全国自治体質問紙調査をふまえて—」として、政府が避難所空間の円滑な開設と運営のために、各自治体に作成を推進している避難所空間の管理・運営計画である「避難所運営マニュアル」を研究の対象とした。避難所の開設・運営主体である基礎自治体へのアンケート調査を通して、マニュアルのパターンや構成、記載項目など記述内容を分析し、記述の充足率の比較をし、マニュアルに記載しやすい項目等の特徴や、記述の有無を左右する要素について検証し、避難所の管理・運営計画の課題を明らかにしている。また、マニュアルの本文を調査し、アンケート調査に回答した自治体職員のマニュアルの内容に対する認識を分析し、空間の利用計画そのものと自治体職員の認識が生じる要素と影響、“After one week”の記述について明らかにした。現在日本の自治体が現状のマニュアルをもって避難所をマネジメントするにあたっては、「避難所となる施設をどう使うか、施設・地域と調整ができていない」、「被災者の健康管理体制が準備不足」、「開設期間想定が統一されていない」という課題があつた。本論では、避難所空間マネ

ジメント計画を施設・地域単位で作成する必要性、計画の参画組織としての地域・市民団体、福祉部局の重要性について明らかにすることができた。また、避難所のマネジメントが公的責任に偏っている、硬直化している、という課題に対しては、計画策定・改訂段階で公的組織のみに偏らない、防災部局単独に偏らない、つまりプロセスマネジメントの改善が重要であると指摘した。

第5章「災害時の避難所実態における空間課題に対する空間的な解決手法の検証」では、避難所の空間配置及び空間利用に着目し、近年の被災地の避難所運営関係者からのインタビューをもとに、避難所で発生する課題の発生構造を空間に起因するかどうかを解き、その解決・対応を空間配置・機能工夫で図られた一連の構造を示すことに挑戦した。インタビューデータの質的な分析と避難所での課題対応をレイアウト上での分析によって、避難所で発生する様々な課題を、空間環境問題として解くことができたことから、避難所の空間配置・空間環境、空間利用の方法を整えることで、課題対応・解決がはかれることを明らかにできた。生活空間の中で機能を分けることが、公衆衛生上も健康対策上も、さらには被災からの回復という点からも重要であり、それを空間配置・機能工夫等により実行していることを明らかにした点つまり空間管理的に解いた点が本研究の成果と言える。

これらの分析を踏まえて、第6章にて「災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方に対する提言」と題し、第5章までのまとめを行うとともに、自然災害後の避難所空間の管理・運営計画作成時に工夫が必要となる要素として「空間、時間、組織」を挙げ、“After one week 問題”と関係させて考察し、「空間、時間、組織」の側面から自然災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方に向けて総合的な課題を示し、災害後の避難所空間において必要とされるキーワード、避難所空間の管理・運営計画において必要とされるキーワード、避難所空間の管理・運営計画策定において必要なキーワードをそれぞれ提案した。

3 結論と課題

(1) 結論

本研究では、日本の自然災害後の避難所空間については多くの課題があり、それぞれの課題に対して法律や各種計画、ガイドラインの策定による対応が考案されているが、それぞれの課題に対する対処的方法であり、根本的な解決方法は示されておらず、そもそも、避難所を7日間という法定期間以降も開設していることで、被災者と自治体にとって様々な課題が発生していると考えたことから始まり、様々な課題が発生している状況を“After one week 問題”と名付け、課題の発生構造を解明し、何らかの根本的な改善策を見出そうと研究を進めた。

第2章では、「日本の避難所空間の問題の整理」を行い、避難所生活者が抱える「生命と健康と福祉の課題」と、避難所空間をマネジメントする視点からの「空間と時間と組織の課題」に分類し、それらは1週間以上避難所を開設することで発生していると考えられ、“After one week 問題”と定義し、課題の根底に避難所という空間がもつ空間構成や機能

制約の存在があると認識した。

第3章は、「日本における災害時避難所空間の利用経緯とその影響」として、避難所設置場所の歴史的経緯を経て徐々に避難所の公主導性が強調されたことを明らかにし、避難所運営責任の「公的な偏り」という意味での硬直化がみられているという点を指摘した。

第4章は、「避難所運営マニュアルの実態解明—全国自治体質問紙調査をふまえて—」として、現在日本の自治体が現状のマニュアルをもって避難所をマネジメントするにあたっては、「施設・地域と調整不足」、「被災者の健康管理体制の準備不足」、「開設期間想定が不統一」という課題を明らかにした。また、避難所マネジメントの公的責任の偏り、硬直化に対しては、マニュアル策定におけるプロセスマネジメントの改善が重要であると指摘した。

第5章「災害時の避難所実態における空間課題に対する空間的な解決手法の検証」では、避難所で発生する様々な課題を、空間環境問題として解くことができたことから、避難所の空間配置・空間環境、空間利用の方法を整えることで、課題対応・解決がはかれることを明らかにできた。

第6章「災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方に対する提言」では、避難所を歴史的視点、利用・管理計画の視点、空間的視点から分析した各章の分析結果及び示唆を基にして、空間、時間、組織から見た避難所空間の利用に関する課題をまとめ、「避難所空間」「計画」「計画策定」において必要とされる考慮事項として掲げた。災害後の「避難所空間」において必要とされるのは、①空間の意味付け、②動線管理、③受付事務空間をあげた。「計画」において必要とされるのは、①施設の配置図（レイアウト）、②様式、ピクトグラムと貼紙、③保管場所とした。また、「計画策定」において必要とされるものは、①避難所空間に集う様々な人を想像する、②避難所空間を実際に確かめる、③マニュアルに基づき設置された避難所空間に集い、食事や語らいをしてみる、という提案をした。

(2) 今後の課題

本研究では、避難所空間の管理・運営計画について質問紙調査に基づいたため、被災時の有用性について明らかにするまでに至らなかった。今後は、被災経験がその後の避難所空間の管理・運営または計画に影響を与えているのか、質的な研究を深める必要があると考えている。また、本研究で提示した避難所空間の事例については数が限られていることと、記憶の中で再現していただいていたことから、今回提示した30テーマが網羅的になっていたか論ずる必要がある。今後、より多くの事例と実際の避難所での課題と対応事例をもって、空間的な課題の解決手法の一般化を目指したい。しかし今後、そのような災害は起きてほしくないし、起きたとしても避難者と避難所の事情を最優先させると、実現には課題がある。

今後の課題を抱えてはいるが、本研究では、避難所空間の管理・運営に関する根本的な課題の発生原因と対応策という観点から、認識すべき点と取り組む視点を提示できた。これらの考え方が、今後の防災施策の改善に少しでも役立てば幸いである。

< 目 次 >

第1章 はじめに

- 1. 1 研究の背景
- 1. 2 研究の目的と展開
- 1. 3 研究のアプローチ
- 1. 4 本論文の構成

補注

参考文献

第2章 日本の避難所空間の問題の整理

- 2. 1 本章の目的と研究手法
- 2. 2 概要
 - 2. 2. 1 避難所空間の定義
 - 2. 2. 2 日本の避難所の根拠法令
 - 2. 2. 3 避難所に求められる機能
- 2. 3 先行研究
 - 2. 3. 1 近代以前の日本災害史における避難所空間の記録
 - 2. 3. 2 近代以降の日本災害史における避難所空間の法・制度研究
 - 2. 3. 3 自然災害後の避難所空間の変遷と整備に関する研究
 - 2. 3. 4 阪神・淡路大震災時(1995)における避難所空間の事例研究
 - 2. 3. 5 阪神・淡路大震災より後(1996～)における避難所空間の事例研究
- 2. 4 第2章のまとめ

補注

参考文献

第3章 日本における災害時避難所空間の利用経緯とその影響

- 3. 1 研究の背景
- 3. 2 本章の目的と研究手法
- 3. 3 近代以前の災害時避難所空間の変遷
 - 3. 3. 1 近代以前の災害時避難所空間の実態
 - 3. 3. 2 近代以前の災害時避難所空間に関する法・制度
 - 3. 3. 3 近代以前の災害時避難所空間の変遷のまとめ
- 3. 4 近・現代の災害時避難所空間の変遷①(1867～1947)
 - 3. 4. 1 近・現代の災害時避難所空間の実態(1867～1947)
 - 3. 4. 2 近・現代の災害時避難所空間に関する法・制度(1867～1947)

- 3. 4. 3 近・現代の災害時避難所空間の変遷のまとめ(1867～1947)
 - 3. 5 近・現代の災害時避難所空間の変遷②(災害救助法成立後(1947～))
 - 3. 5. 1 近・現代の災害時避難所空間の実態(災害救助法成立後(1947～))
 - 3. 5. 2 近・現代の災害時避難所空間に関する法・制度(災害救助法成立後(1947～))
 - 3. 5. 3 近・現代の災害時避難所空間の変遷のまとめ(災害救助法成立後(1947～))
 - 3. 6 第3章のまとめ
- 補注
- 参考文献

第4章 避難所運営マニュアルの実態解明—全国自治体質問紙調査をふまえて—

- 4. 1 研究の背景と本章の目的
 - 4. 1. 1 研究の背景と目的
 - 4. 1. 2 研究の対象
 - 4. 1. 3 調査の手法
- 4. 2 避難所運営マニュアルの概要
 - 4. 2. 1 避難所運営マニュアルの概要
 - 4. 2. 2 避難所運営マニュアルの課題
- 4. 3 アンケート調査の概要
 - 4. 3. 1 アンケート調査の概要
 - 4. 3. 2 主な調査項目
 - 4. 3. 3 回答者の属性
- 4. 4 避難所運営マニュアルの作成と活用
 - 4. 4. 1 分析手法
 - 4. 4. 2 マニュアル作成のプロセス
 - 4. 4. 3 マニュアルの活用実態
 - 4. 4. 4 マニュアル改訂のプロセス
 - 4. 4. 5 マニュアル類型別活用実態
 - 4. 4. 6 小括
- 4. 5 避難所運営マニュアルの構成と項目
 - 4. 5. 1 分析方法
 - 4. 5. 2 構成(フレーム)の記述
 - 4. 5. 3 項目(コンテンツ)の記述
 - 4. 5. 4 小括
- 4. 6 避難所運営マニュアルからみる自治体職員の見識
 - 4. 6. 1 分析方法
 - 4. 6. 2 避難所運営マニュアル記述内容に対する自治体職員の見識

- 4. 6. 3 避難所運営マニュアルにおける運営期間の想定
- 4. 6. 4 小括
- 4. 7 第4章のまとめ
- 補注
- 参考文献

第5章 災害時の避難所実態における空間課題に対する空間的な解決手法の検証

- 5. 1 研究の背景と目的
- 5. 2 研究の方法
- 5. 3 調査の対象
- 5. 4 分析結果
 - 5. 4. 1 インタビューコンテキストの分析
 - 5. 4. 2 避難所で起きたことの分類化
 - 5. 4. 3 避難所での発生課題の分析
- 5. 5 避難所の発生課題と解決方法の体系化に向けた試行
- 5. 6 第5章のまとめ
- 補注
- 参考文献

第6章 災害後の避難所空間の利用計画の在り方に対する提言

- 6. 1 災害後の避難所空間の利用に関する総合的課題-“After one week”をふまえて-
- 6. 2 災害後の避難所空間の利用計画の在り方について
 - 6. 2. 1 災害後の避難所空間において必要とされる3つのキーワード
 - 6. 2. 2 災害後の避難所空間の利用計画において必要とされる3つのキーワード
 - 6. 2. 3 災害後の避難所空間の利用計画策定において必要とされる3つのキーワード
- 6. 3 第6章のまとめ

謝辞

第1章 はじめに

1. 1 研究の背景

日本に限らず世界の多くの国で大規模災害後、救出活動が終わり、生存が確定したら、被災者にとって生活を取り戻すための長い道のりが始まる。災害によっては一時的にせよ長期的にせよ、自身の住み慣れた家を立ち退かなければならず、被災者にとっては、その際の適切な避難の場の確保は非常に重要である¹⁾。

日本は有史以来、幾度となく大火災、大地震、大水害等を経験してきた世界有数の災害国である。戦後は消防などの災害対応技術が格段にあがり、建築物の材料や工法が進歩し、建物の耐力を有し、大規模災害の被害を減じてきた。また、阪神・淡路大震災後の都市基盤整備の早さ、東日本大震災後の復旧工事の速さなどは世界で評価されている。しかし一方で、被災者が避難する空間である避難所内の風景は、関東大震災時の頃と比べても、ほとんど変わらない。阪神・淡路大震災後の国際検証²⁾では、避難所の生活レベルと健康管理について、「とりわけプライバシーの問題、室内環境の問題、医療衛生環境の問題など、応急避難の場とは言え、非人間的な環境については、今後改善を図る必要がある」とされた。そして東日本大震災の後も内閣府³⁾によると「国際的な難民支援基準を下回る」と指摘されている。確かに国際的な支援基準「スフィア・ハンドブック」⁴⁾と照らしても、日本の避難所はトイレやプライバシーなど多くの指標で基準を満たさない。また、“災害関連死”という災害による直接死は免れたのに避難生活の中で、体調を崩す又は持病が悪化する等の理由で命を落とす方が増加しており、近年では大きな課題となっている。

ここで現在の日本の避難する空間である避難所の特徴を述べると、学校などの公共施設を避難所として使用することが多く、被災地の自治体職員による運営が一般的である。また阪神・淡路大震災以降、法定7日を超えて設置されることが常態化しており、新潟県中越沖地震以降、避難スタイルが、車中泊や在宅避難、福祉避難所など多様化している状況である。現状をふまえて、日本の避難所は、被災者にとって、生活を取り戻すための長い道のりのスタートとしてふさわしい空間になっているのだろうか。また、避難所の管理・運営を被災地の自治体職員が担うことが、被災者の生活と被災地の復興にとってよい影響を与えるのだろうか、という疑問が生じた。自然災害時の国際的な標準避難所はテントなどの設営型が多いが⁵⁾、日本は既存施設に避難所を開設するため空間的及び機能面での制約があり、避難者に負担を強いる様々な課題が生じている⁶⁾。また、被災地では多くの自治体職員が避難所の運営に投入され⁷⁾、避難スタイルの多様化に伴い避難所の環境確保に関する柔軟な対応を必要とされ、全体の被災者支援や復興業務の遅れという影響が懸念されている。このような状況で避難所環境を改善するために、法律や制度を変更し、「避難所の質の向上」を目指す取り組みは多くなされている^{注1)}にもかかわらず、避難所の風景は変わらず、災害関連死も減らず、避難所の環境は改善されているとは言えない。

様々な課題は、避難所開設が暫定的もしくは災害救助法で定められている 7 日間以内ならまだしも、それ以降も継続することで、状況が悪化しているのではないかと考えてみた。避難所開設期間を 7 日以内にするためには、応急仮設住宅の建設等が必要であるが、現代社会において迅速な住宅再建は難しくなっている。

大規模災害時において、法律のはざまとなっている避難所の状況は”After one week 問題“とすべきものであり、”After one week 問題“の発生原因と解決できる根本的な手法について、関心をもったことが研究のきっかけである。

1. 2 研究の目的と展開

現在の日本の避難所環境については多くの課題があり、それぞれの課題に対して法律や各種計画、ガイドラインの策定による対応が考案されているが、それぞれの課題に対する対処的方法であり、根本的な解決方法は示されていない。そもそも、避難所を 7 日間という法定期間以降も開設していることで、被災者と自治体にとって様々な課題が発生していると考えられる。

そこで本論文では、避難所を 7 日以降も開設し、様々な課題が発生している状況を“After one week 問題”と名付け、課題の発生構造を解明し、「日本の避難所空間の管理・運営計画のありかたを追求すること」を究極の目標とし、①現在の避難所空間の問題を整理し、②避難所空間の歴史的な経緯を明らかにし、③避難所空間の管理・運営計画の実態を明らかにし、④避難所空間の課題の発生構造と対応・改善手法を検証し、⑤新たな避難所空間の管理・運営計画のありかたを提案することを本研究の目的とする。

1. 3 研究のアプローチ

本論文は、自然災害後の避難空間の研究の成果をもとに日本の避難所の問題を整理し、新たな避難所空間の管理・運営計画のありかたを提案するものである。この論題を組み立てていく手法として、先行研究から避難所空間の抱える問題整理をし、避難所空間の法・制度的な変遷、避難所空間の管理・運営計画の解明、避難所空間の利用事例を分析する研究手法とする。

〈避難所空間の歴史的アプローチ〉

初期段階の日本の避難所と海外の避難所を比較した場合、避難所空間が設置される場の違いがある。日本の避難所空間は、公共施設等既存施設に設置される。日本特有の「公共施設の転用」による避難所空間の成立の経緯と法制度上の根拠を探り、それらが避難者に与える影響、避難所における空間的課題を発生させる原因にアプローチする。

〈避難所空間の管理・運営計画からのアプローチ〉

避難所空間は法律に基づき自治体が事前指定し、行政手法たる計画及び実務的なマニュアルによって開設・運営する。政府は自治体に、避難所空間の管理・運営計画たる「避難所運営マニュアル」を作成することを推奨している。「避難所運営マニュアル」を研究対象として、明らかになっていないマニュアルの記載内容や作成の経緯、活用の実態などを、避難所運営マニュアル作成主体である基礎自治体へのアンケート調査により明らかにし、避難所空間の管理・運営計画の課題を示すものである。

〈避難所空間の利用事例からのアプローチ〉

避難所空間の利用事例の分析は、避難所運営関係者へのインタビュー調査を通して、避難所空間の課題の発生構造と対応や工夫事例を、空間利用の視点で分析する。避難所で発生する課題を空間に起因するものとして整理し、空間配置・機能工夫で対応・解決がはかられた一連の構造を明らかにするものである。

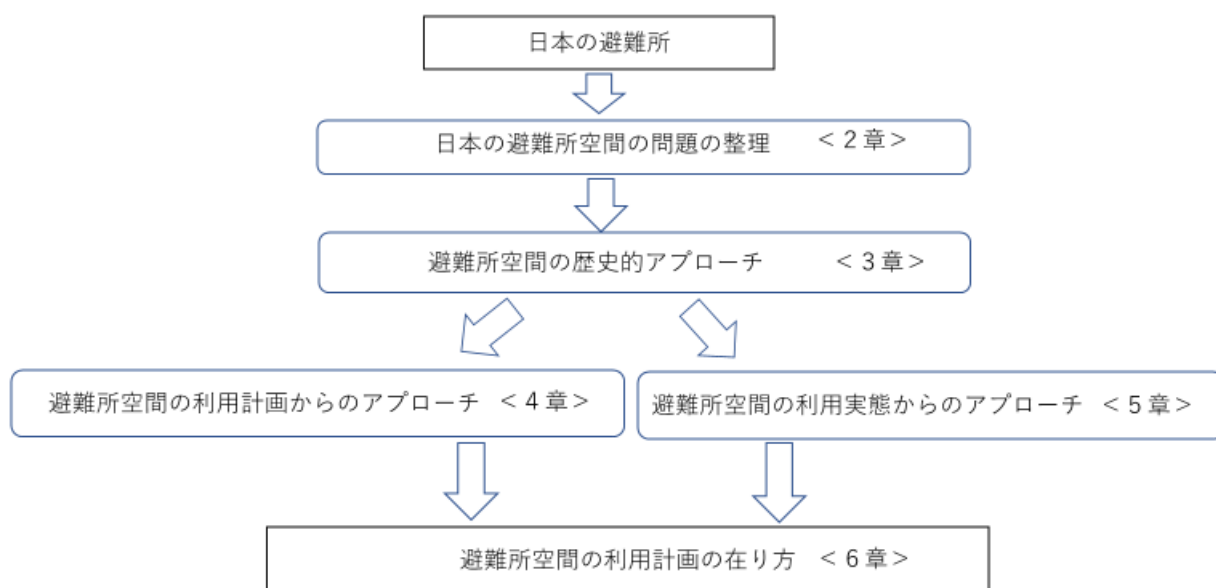


図 1-1 研究のアプローチ

1. 4 本論文の構成

本論文は合計 6 章で構成されている。

第 1 章は「はじめに」として、研究の背景、問題意識と研究の目的、アプローチについて記している。

第 2 章は「日本の避難所空間の問題の整理」として、先行研究の成果に基づいて、日本の避難所空間研究の到達点と課題をまとめ、本研究の位置づけを示す。避難所空間についての先行研究の成果から様々な問題は、1 週間以上避難所を開設することで発生していると考えられ、“After one week 問題”と定義した。また、課題の根底に避難所という空間がもつ空間構成や機能制約の存在があると認識したことから、本章以降は「避難所の空間・機能」に焦点をあて、1)避難所空間の歴史的なアプローチ、2)避難所空間の管理・運営計画からのアプローチ、3)避難所空間の利用実態からのアプローチを辿る意図と根拠を示す。

第 3 章は「日本における災害時避難所空間の利用経緯とその影響」として、古来より日本はどのような空間を避難所空間として利用してきたのか、災害の記録や災害救助法等関係法令、国会議論等から経緯を探り、避難所における空間的課題が発生する原因にアプローチする。なぜ日本は、様々な空間的な制約がある既存施設を避難所へ転用することになったのか、それによって被災者や避難所に与える影響は何かを明らかにしている。

第 4 章は「避難所運営マニュアルの実態解明—全国自治体質問紙調査をふまえて—」として、政府が避難所空間の円滑な開設と運営のために、各自治体に作成を推進している避難所空間の管理・運営計画である「避難所運営マニュアル」を研究の対象とする。避難所の開設・運営主体である基礎自治体へのアンケート調査を通して、マニュアルのパターンや構成、記載項目など記述内容を分析し、記述の充足率の比較をし、マニュアルに記載しやすい項目等の特徴や、記述の有無を左右する要素について検証し、避難所の管理・運営計画の課題を明らかにしている。またマニュアルの本文を調査し、アンケート調査に回答した自治体職員のマニュアルの内容に対する認識、“After one week”に関する記載を分析し、空間の管理・運営計画と自治体職員の認識の差が避難所のマネジメントに及ぼす影響について考察している。

第 5 章「災害時の避難所実態における空間課題に対する空間的な解決手法の検証」では、避難所の空間配置及び空間利用に着目し、近年の被災地の避難所運営関係者からのインタビューをもとに、避難所で発生する課題の発生構造を空間に起因するかどうかを解き、その解決・対応を空間配置・機能工夫で図られた一連の構造を示している。

これらの分析を踏まえて、第 6 章にて「災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方に対する提言」と題し、第 5 章までのまとめを行うとともに、自然災害後の避難所空間の管理・運営計画作成時に工夫が必要となる要素として「空間、時間、組織」を挙げ、“After one week 問題”と関係させて考察し、「空間、時間、組織」の側面から自然災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方に向けて総合的な課題と災害後の避難所空間の利用計画策定において必要な要素を提案している。

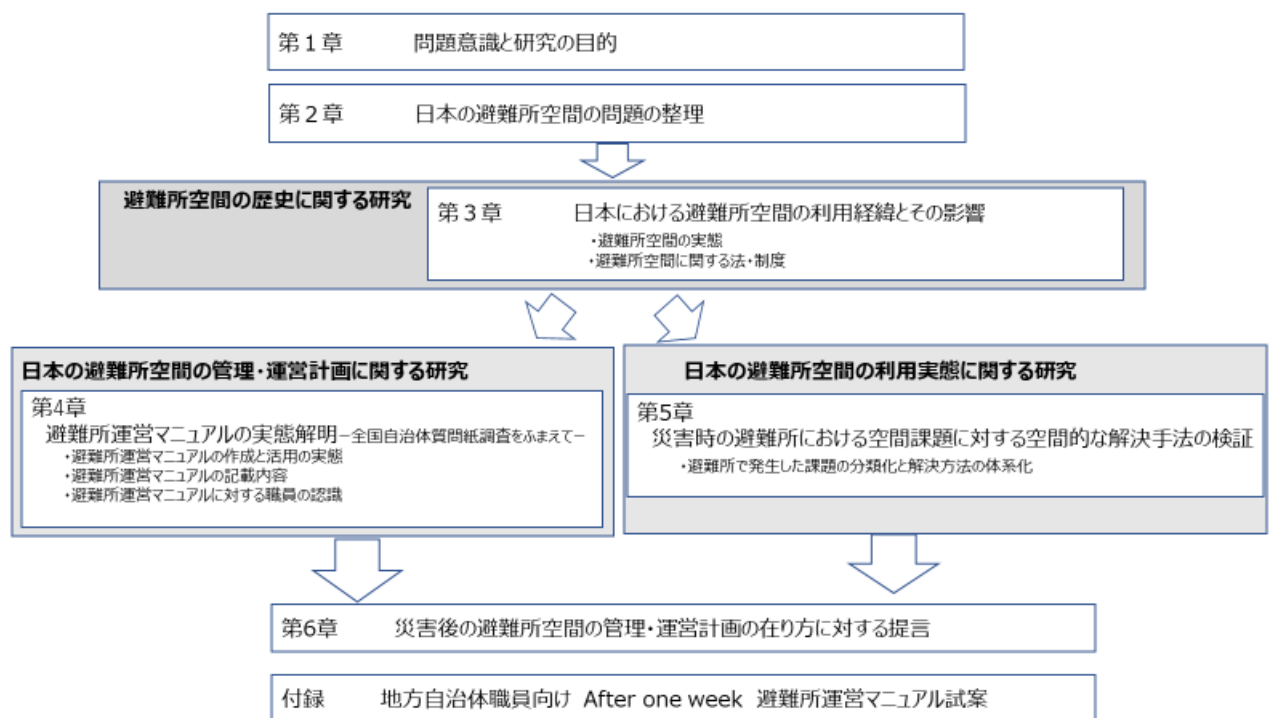


図 1-2 本論の構成

補注

(1) 平成 28 年 4 月内閣府(防災担当)発行の「避難所運営ガイドライン」

「はじめに」として、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、と明記されている。

参考文献

- 1) ビヴァリー・ラファエル：災害の襲うとき「立ち退き・住まい・再定着」，みすず書房，1989
- 2) 震災対策国際総合検証会議：阪神・淡路大震災検証提言総括，pp41，2000
- 3) 内閣府(防災担当)：避難所運営ガイドライン，2013
- 4) Sphere Association：スフィア・ハンドブック 人道憲章と人道支援における最低基準，2018
- 5) 越山健治：1999年トルコ地震における応急避難住居に関する調査報告，日本建築学会技術報告集7(13)，pp271-274，2001
- 6) 阪田弘一：阪神・淡路大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究，日本建築学会計画系論文集第498号，pp123-130，1997
- 7) 沼田宗純・井上雅志・目黒公郎：災害対応業務のフレームワークの構築～2011年東日本大震災・2015年関東・東北豪雨・2016年熊本地震の災害対応業務の分析結果を踏まえて～，土木学会論文集A(構造・地震工学)，Vol.73，No.4，pp258-269，2017

第2章 日本の避難所空間の問題の整理

2.1 本章の目的と研究手法

本章では避難所の定義、根拠法令、避難所に求められる機能、及び既存研究を整理することで、日本の避難所空間に関する現状と問題を整理し、本研究の位置づけを行う。

2.2 概要

本論における避難所空間の定義、現在の日本の避難所の根拠法令、避難所に求められる機能の整理を行う。

2.2.1 避難所空間の定義

避難所とはなにか、についてはビヴァリー・ラファエルの「災害の襲うとき」から引用する。ビヴァリーによると、災害によっては自宅からの「立ち退き」が生じ、立ち退きによって、一時的にせよ長期的にせよ、個人が家族や近隣から、我が家や地域社会から、社会組織を維持している日常的な生活システムの一部またはすべてから切り離される¹⁾。自分自身の居場所からの立ち退き先が避難所空間であると整理する。

本研究では、避難生活を送る施設(応急仮設住宅を除く)を「避難所」、立ち退き先として設置された空間を「避難所空間」と定義する。

2.2.2 日本の避難所の根拠法令

日本の避難所の根拠法令は大きく分けると 1)災害救助法と、2)災害対策基本法、3)関連する其他法令である。

まず災害救助法の先駆けとなったのは、自然災害に限らず、窮民に対する一般的な処遇としての県治条例中窮民一時救助規則(1871)であり、これを改正した窮民一時救助規則(1875)、同規則を廃止して制定されたのが備荒儲蓄法(1880)である。備荒儲蓄法は濃尾地震や明治三陸沖地震で運用していた中央儲蓄金を支出しきってしまったために廃止し、罹災救助基金法(1899)が成立した。ここで初めて「避難所」が制度化した。しかしながら同法は発動要件や詳細を都道府県で定める仕組みで財政力などにより対応に大きなばらつきがあり、組織的な連携がされなかったことなどから、南海大震災(1946)を経て、1947年、被災者の保護と社会秩序の保全を図る目的で「災害救助法」が制定された。これが現在の避難所空間設置の根拠法令である。

また、伊勢湾台風(1959)を契機に、従来の防災体制の不備が指摘され、総合的かつ計画的な防災行政体制の整備を図るため、災害対策基本法が制定された。避難の確保や避難所の指定、避難所の環境整備の必要性について定められている根拠法令である。現代の日本の避難所が設置される根拠法令として、災害救助法と災害対策基本法と関連する其他法令について述べる。

(1) 災害救助法における救助と避難所

災害救助法は、南海大震災(1946)を経て、1947年、被災者の保護と社会秩序の保全を図る目的で災害救助法が制定された。災害救助法に基づいて行われる救助のひとつとして、避難所が定められている。

[参考] 災害救助法

(救助の種類等)

第四条 第二条第一項の規定による救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
 - 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
 - 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
 - 四 医療及び助産
 - 五 被災者の救出
 - 六 被災した住宅の応急修理
 - 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
 - 八 学用品の給与
 - 九 埋葬
 - 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの
- 2 第二条第二項の規定による救助の種類は、避難所の供与とする。
- 3 救助は、都道府県知事等が必要があると認めた場合においては、前二項の規定にかかわらず、救助を要する者（埋葬については埋葬を行う者）に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。
- 4 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

なお4項に、救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は「政令で定める」とされているが、政令では実質的なことが定められていない。災害救助法施行令で、内閣総理大臣が定める基準で定めるとしている。

[参考] 災害救助法施行令

(救助の程度、方法及び期間)

第三条 救助の程度、方法及び期間は、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事又は救助実施市の長(以下「都道府県知事等」という。)が、これを定める。

実際には、告示で、対象や手法、費用や期間は基準で定めている。法体系的に言えば、告示は通知より上位規範なので、これによって法体系的には整備されていることになる。

[参考] 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）

（避難所及び応急仮設住宅の供与）

第二条 法第四条第一項第一号及び第二項の避難所並びに同条第一項第一号の応急仮設住宅の供与は、次の各号に掲げる施設ごとに、当該各号に定めるところにより行うこととする。

一 避難所

イ 災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者に供与するものであること。

ロ 原則として、学校、公民館等既存の建物を利用すること。ただし、これら適当な建物を利用することが困難な場合は、野外に仮小屋を設置し、天幕を設営し、又はその他の適切な方法により実施すること。

ハ 避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費（法第四条第二項の避難所については、災害が発生するおそれがある場合において必要となる別に定める経費）として、一人一日当たり三百三十円以内とすること。

ニ 福祉避難所（高齢者、障害者等（以下「高齢者等」という。）あつて避難所での避難生活において特別な配慮を必要とするものに供与する避難所をいう。）を設置した場合は、ハの金額に、当該地域において当該特別な配慮のために必要な通常の実費を加算することができること

ホ 避難所での避難生活が長期にわたる場合等においては、避難所で避難生活している者への健康上の配慮等により、ホテル・旅館など宿泊施設の借上げを実施し、これを供与することができること。

ヘ 法第四条第一項第一号の避難所を開設できる期間は、災害発生の日から七日以内とし、同条第二項の避難所を開設できる期間は、法第二条第二項の規定による救助を開始した日から、別に定める期間とすること。

もともと災害救助法の救助の性格に鑑み、最低限の生活を維持することができる水準が定められているとともに、応急的、一時的な救助という性格に鑑み、極めて短い救助期間が定められている²⁾。期間については、災害の規模、被害の程度など災害の状況により応急救助に必要な範囲において、知事が内閣総理大臣に協議し特別基準が設けられるとしているが、

原則として避難所の開設期間は、災害発生の日から7日以内である。

告示においては、避難所は、原則として、学校、公民館等既存の建物を利用すること、と明記されている。これが困難な場合は、野外に仮小屋を設置することや天幕の設営が認められている。避難生活が長期にわたる場合等においては、健康上の配慮等により、ホテル・旅館施設の借上げができるようになっている。

[参考] 災害救助事務取扱要領(令和4年7月 内閣府政策統括官(防災担当))

第4 救助の程度、方法及び期間に関する事項

救助の程度、方法及び期間については、応急救助に必要な範囲内において、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ、都道府県知事がこれを定めることとされており、一般的には次により取り扱うこととしているが、この取扱いはあくまでも原則的な考え方であり、硬直的な運用に陥らないように留意すること。通常、この内閣総理大臣が定める基準を一般基準と言ひ、一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合に、都道府県知事が内閣総理大臣に協議し、その同意の上に定める基準を特別基準と言っている。災害は、その規模、態様、発生地域等により、その対応も大きく異なるので、実際の運用に当たっては、内閣府と連絡調整を図り、必要に応じて内閣総理大臣に協議し、特別基準を設定するなど、救助の万全を期する観点から、柔軟に対応する必要があるものである。

(2) 災害対策基本法における避難所

災害対策基本法は、伊勢湾台風(1969)を経て、1971年、災害対策全体を体系化し総合かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図る目的で制定された。阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて平成7年には2度改正が行われている。避難所に関しては、災害救助法では主に開設期間と基準が定められているのに対し、災害対策基本法では主に事前の避難所指定と、避難所運用時の生活水準について定められている。

① 避難所の指定

同法では避難に関する場所の概念が次の2つに区分されている(2014年改正)。

- i 緊急避難場所
- ii 避難所

iの緊急避難場所は、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、市町村長によって事前指定されているものである(災害対策基本法第49条4)。

ii の避難所は、立ち退きを行ったものが一時的に滞在する施設である。市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況等を勘案して、一定の基準を満たす施設を指定避難所として指定することが定められている（災害対策基本法第 49 条の 7）。被災者が一定期間滞在する場としての避難所については、円滑な救助活動を実施し、また一定の生活環境を確保する観点から、学校や公民館等の公共施設等を指定避難所として指定することにしたものである。

[参考] 災害対策基本法

(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(避難のための立ち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。

また、同法四十九条の九では、住民等に周知を図ることにより、より一層の円滑な避難及び救助の実施が期待されることから、住民への周知も定められている。

立木³⁾によると、危険な場所から安全な場所に移動するという意味の“evacuation”、それに対して避難所は災害が発生した場合、避難のための立ち退きを行った居住者、滞在者その他の者を一時的に滞在させる施設という意味の“sheltering”と整理されており、本稿もこれに従い sheltering の意味で「避難」の語を用いる。

②避難所での生活水準

Shelter である避難所での生活水準については、2014 年に災害対策基本法が改正され、明記された。①安全性、②良好な居住性、③食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資の配布、④保健医療サービスの提供が必要と定められた。また、やむを得ない理由によって避難所以外の場所に滞在する被災者へも配慮することとし、同等に生活環境の整備に努めなければならないとされている。指定避難所だけが避難所空間ではなくなっている。

2014 年の法改正に際して発出された通知文においては、避難所における生活環境の整備等の項目を設けた趣旨として、東日本大震災時の長期にわたる避難所生活での心身の健康確保等に関する課題と、避難所及び避難所以外での被災者に対する生活環境の整備について言及している。

[参考] 災害対策基本法

(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。

[参考] 災害対策基本法等の一部を改正する法律による改正後の災害対策基本法等の運用について（抜粋）

府政防第 559 号
消防災第 246 号
社援総発 0621 第 1 号
平成 25 年 6 月 21 日
各都道府県防災主管部長 殿
内閣府政策統括官（防災担当） 付
参事官（総括担当）
消防庁国民保護・防災部防災課長
厚生労働省社会・援護局総務課長

10. 避難所における生活環境の整備等（法第 86 条の 6 及び第 86 条の 7 関係）

(1) 規定を設けた趣旨

東日本大震災では、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされる状況の中、発災直後から、物資の不足や避難所等でのバリアフリーへの対応等が課題となったほか、避難生活が長期化するにつれ、心身の健康確保等に関する取組も課題となった。また、ライフラインが途絶し、食糧等も不足する中、支援物資の到着や分配に係る情報など必要な情報が在宅の避難者には知らされず、支援物資が在宅の避難者に行き渡らないなど、避難所以外の場所での生活を余儀なくされた被災者に対しても困難な状況をもたらしたところである。本条は、このような教訓を踏まえ、避難所に滞在する被災者及び避難所以外の場所に滞在する被災者のそれぞれについて、その生活環境の整備等に関し適切な対応がなされるよう、地方公共団体を含めた災害応急対策責任者が配慮すべき事項を規定することとしたものである。なお、市町村向けには「避難所における良好な生活環境の確保に関する取組指針」を今後策定し、避難所等における生活環境の整備に当たり具体的に取り組むべき事項について示すこととしているので、それを踏まえ、平常時より必要な準備がなされるよう取り計らわれたい。

現在の日本の避難所は、災害救助法及び災害対策基本法によって供与される。災害救助法及び災害対策基本法によると、避難所は、地震等による家屋の倒壊、焼失などで被害を受けたもの又は現に被害を受ける恐れがある者を一時的に受け入れ、保護するために開設する学校、公民館等の施設である。各自治体は想定される災害の状況、人口その他の状況を勘案し、政令で定められる基準に適合する公共施設やその他の施設を事前に避難所に指定しなければならない。また、被災者の生活環境の整備の必要性と、具体的な取組指針が示されている。

(3) 防災施策における行政計画の位置づけ

国会によって制定された法律や議会が制定した条例は、法源である。西谷⁴⁾によると、それだけでは防災施策が展開できないので、法律や条例の細かい部分を補うため、また、行政上の目標を達成するための行政活動基準として、行政機関は行政計画を策定するのが一般的であり、様々な行政計画に基づき、行政手法をもって防災施策は展開される。

避難所に関して言えば、災害救助法及び災害対策基本法と、避難所の開設・運営という行政手法の架け橋となるのが、行政計画たる地域防災計画と避難所運営マニュアルである。なお、大橋⁵⁾によると行政計画には、①行政活動の総合化機能、②利害調整機能が期待されており策定にあたり行政機関に比較的広い裁量が認められているとされる。また、山崎⁶⁾によると、地域防災計画のように災害対策基本法に根拠を有する法定計画だけではなく、より具体化あるいは簡易化を図った「アクションプラン」や「マニュアル」も行政計画の範疇に入るとされている（図 2-1）。

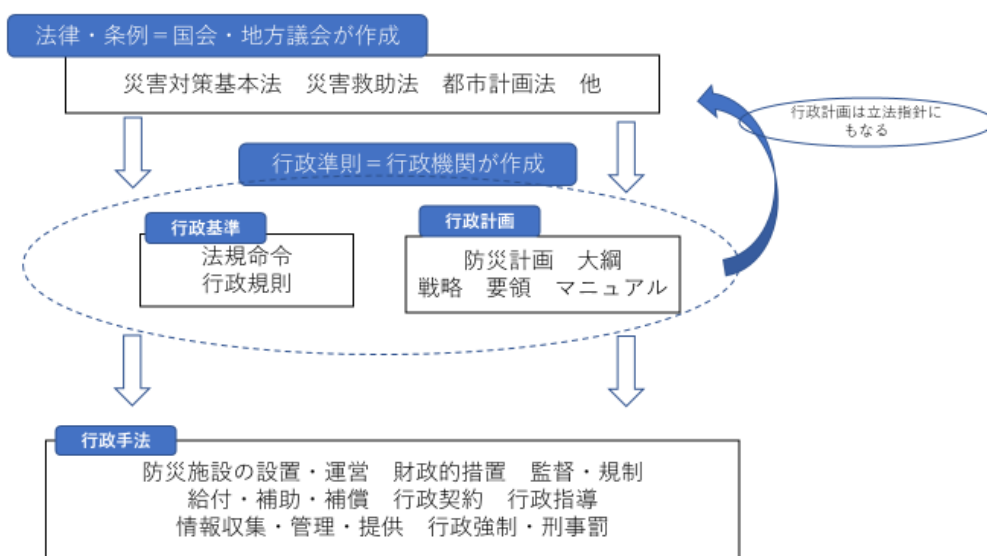


図 2-1 防災施策実施のイメージ

(山崎⁶⁾を参考に作成)

(4) 学校施設の確保に関する政令

避難所を学校に開設できる根拠について述べる。公立学校の施設は、本来学校教育を行うための施設であり、原則として目的外使用は禁止されている。ただし、法律又は法律に基づく命令の規定に基づいて使用する場合、管理者又は学校の長の同意を得て使用する場合は目的外利用が認められており、その一つとして災害対策基本法上を根拠とする地域防災計画に基づく非常災害時の学校活用があげられている。文部省⁷⁾によると、学校教育に重大な支障が生じないよう十分配慮する必要があるが、学校教育活動に支障のないよう配慮しながら、余裕教室などを利用し、防災機能の整備を図るよう通知されている。

2. 2. 3 避難所に求められる機能

日本では、災害対策基本法に基づく指定避難所数は 81,978（内閣府発表,令和 3 年 12 月 1 日現在）である。大規模災害時には指定された避難所の損壊及び想定人数以上の避難者の発生等の理由で収容しきれず、多数の指定外の民間施設が避難者を収容する施設として使われる例や、車中泊の避難者も存在する。法律では避難所外避難者にも避難所で供与する生活と同等生活環境の整備が求めている。

日本の避難所は災害救助法により救助期間を原則 7 日以内と定めているが、実際に多くの被災地で、特に阪神・淡路大震災以降、避難所開設期間は長期化している。

大規模災害時の避難所に求められる主な機能について、厚生労働省大規模災害救助研究会⁸⁾によると次のとおり整理されている。(1) 安全確保、(2) 水・食料・生活物資の提供、(3) 生活場所の提供(プライバシーへの配慮等生活環境の改善含)、(4) 医療・衛生・健康の確保、(5) 情報の提供、(6) コミュニティの維持・形成である。これらの機能を時系列で見た場合、初期においては安全確保を第一に緊急医療等による健康の確保、水・食料等の確保、続いて他の機能が必要となってくる。その後、ライフラインの復旧や避難者の住居の確保等に伴い、避難所を撤収することとなる。

最近の被災自治体職員へのアンケートをもとに避難所の役割についての調査検討を行った内閣府の報告書⁹⁾によると避難所の役割は、「地震応急期においては、被災者の命と尊厳を守るための必要最低限の対策ができる準備をしておく。特にトイレ、寝床、食事、衛生の確保が重要」。「復旧期は、引き続きこれらの重要項目のレベル向上に努めるとともに、被災者の自立に向けての活動支援を考慮した運営が必要である。」とされている。開設から撤収までの間、避難所に求められる主な機能を確保及び保持するためには、外部から確保するリソースと、避難所内の運用で確保するリソースがあり、本論では避難所内の機能確保を論じることとし、避難所内の空間配置や空間利用に焦点をあてるものとする。また内閣府が発行する「避難所運営ガイドライン」¹⁰⁾においては、基本理念として被災者の健康を維持するために「避難所の質の向上」を目指すとしており、質の向上に関しては「スフィア・ハンドブック」を参照するよう記載がある。同ハンドブック¹¹⁾によると緊急時の避難所は、安全な生活環境の提供を目的とし、適切な機能として以下の 6 つを挙げて

いる。①天候からの保護、②生計(避難所の近くに仕事がある)、③安全、④尊厳、⑤家族および地域社会での生活に対する支援、⑥保健医療である(図 2-2)。

スフィア・ハンドブック等世界基準の避難所は、発災直後からある程度の期間を想定しているため、日本では仮設住宅と重なるところもあるが、避難所も長期化している実態と被災後の緊急時に過ごす場という意味では、日本の避難所もこれに含まれる。すなわち日本の避難所環境もこのレベルを求められている。

国立教育政策研究所文教施設研究センターが全国(岩手県、宮城県、福島県を除く)の公立学校を対象に学校施設の防災機能(2011年5月5日現在)に関する調査を行った結果では、調査対象となった34,185校のうち89.3%にあたる30,513校が避難所に選定されているが、避難所が必要とする基本的機能として考えられる6つの機能の整備状況が①体育館のトイレ(78.0%)、②屋外から使用できるトイレ(65.7%)、③学校敷地内の防災倉庫・備蓄倉庫(35.2%)、④水を確保する設備(29.7%)、⑤自家発電設備(18.0%)、⑥非常用の通信装置(30.0%)、となっており、山崎¹²⁾によると、この調査結果を見る以上は、学校が必ずしも避難所としての機能を有していないことが明らかとされた。

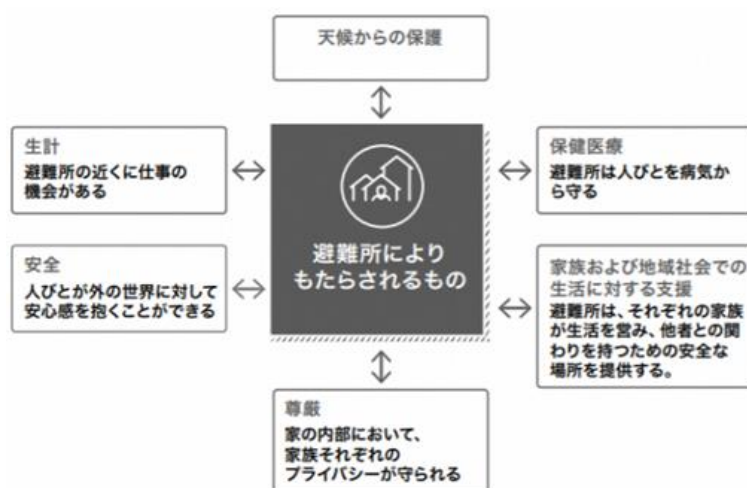


図 2-2 避難所によりもたらされるもの(出典:スフィア・ハンドブック)

2.3 先行研究

ここでは、避難所空間の関する既存研究を整理し、現在の避難所空間に関して明らかになっていることや課題を述べる。

避難所空間に関する研究は大きく分けると、「法・制度」に関わる研究と「事例」の研究である。日本は古来より避難所空間を設置して、救助を行う実態はあったが、法・制度的な運用がされはじめたのは明治政府が樹立された近代以降である。法・制度的にみると、江戸

時代までと明治政府以降に分けることができる。「事例」研究は、避難所空間の変遷と整備についての建築学的な視点からの研究と、避難所空間に避難した人、管理や運営に関わった人を対象にした研究がある。前者については、発災直後の一時的な避難から仮設住宅までの変遷の中で、空間の機能などを対象としている。後者については、自然災害後の避難空間の事例研究で災害ごとに行われているものであるが、阪田¹³⁾によると、阪神・淡路大震災以前のものほとんどない。阪神・淡路大震災時は、膨大な避難所数と長期間の避難所開設という世界でも類をみない特殊な避難所空間環境であった。現行制度の枠に当てはまらない初めての事例が多く、多くの研究がなされているため、別枠とする。

以上をふまえて本論では、日本の避難所空間に関する先行研究を、5つの枠組みで分類した(図 2-3)。それぞれ代表的な先行研究と明らかになっていることを次に述べる。

- 先行研究① 近代以前（古代～江戸時代）の日本災害史における避難所空間に関する記録
- 先行研究② 近代以降（明治時代～）の日本災害史における避難所空間の法・制度研究
- 先行研究③ 自然災害後の避難空間の変遷と整備に関する研究
- 先行研究④ 阪神・淡路大震災時(1995)の避難所空間の事例研究
- 先行研究⑤ 阪神・淡路大震災後(1996～)の自然災害後の避難所空間の事例研究



図 2-3 避難所空間に関わる先行研究分類

2.3.1 近代以前の日本災害史における避難所空間の記録

近代以前における避難所空間の研究としては、古代は災害史の一環として、中世・近世では災害史と救助の実態の一環として記録されているというレベルである。災害救助制度の沿革としては『災害救助誌』¹⁴⁾が詳しい。

これに属する研究として代表的なものは、明治期の小鹿島果編の『日本災異志』¹⁵⁾は、213種類の書物から抽出した災害関係の記載を飢饉、大風、火災、旱魃、霖雨、洪水、疫病、噴火、地震、海嘯(津波)、虫害、彗星に類別している。地震の項には白鳳地震の記載があり、広範囲の激震による寺社・家屋の倒壊、死傷者、土佐国における海面下への地盤沈下など被害の実態と、小屋掛けなど救助の実態が記されている。

また、地震に限れば、『日本の歴史地震史料 拾遺四の上、四の下』¹⁶⁾は、416年(允恭5)に発生したと日本書紀に残る日本最古の地震にはじまり記録に残る地震に関する記録について、全国の図書館や博物館が所蔵する貴重な資料も含め収集、網羅されており、他に類を見ない膨大で詳細な記録である。同書は自然災害と人間の営みの関係を究明しようと現象面の資料と被害の資料をそれぞれまとめている。また、宇佐美の史料¹⁷⁾は、地震の規模や被害が記されているので、あわせて読むと、地震の規模と被害、その後の営みがわかる。例えば1662年寛文2年近畿地方中北部・中部地方で発生した地震は、歴史地震の中でも最大級(M=7.1/4~7.6)の内陸地震であったこと、発生後に堀川の東西に小屋掛け住居していたことが記載されている。

日本中世・近世史研究における災害や災害対応に対する関心は非常に高く、その成果と史料は蓄積されている。江戸時代は災害記録の宝庫とされており、特に18世紀中ごろ以降増えている。上田和江・宇佐美龍夫『有史以来の地震回数の変遷』¹⁸⁾によると、599年(推古7)の地震から江戸時代の終わり(1868)までに有感地震記録は45,061件、このうち13世紀までの総計は1,908件(0.4%)、続いて17世紀までは3,014件(0.7%)、江戸時代に属する残りの記録は40,139件(89%)である。記録は例えば、『新収日本地震史料』¹⁹⁾、『中世災害・戦乱の社会史』²⁰⁾に記され、史料的な環境が整備されており、こうした成果をもとに北原糸子²¹⁾は、『日本災害史』において地震、噴火、水害などの災害ごとに、古代・中世・近世・近現代に分けて大規模災害の被災記録から復旧復興に関する内容を当時の資料から明らかにし、パラダイムシフトについて分析を加え、知恵を活かした実態や、発生した課題について論じている。北原によると、この頃、災害を伝える絵図類やかわら版の普及があったほか、領主階級の手元におかれる災害記録としての被害の全体集計がはじまり、記録は領民の緊急救済の算段や幕府への拝借金、あるいは利水や治水のための普請を願い出る根拠になり、領主による緊急救済が制度化された。また、江戸時代以降は都市化が進み、頻発した火事の対応を主として、災害対応がなんとなく制度化されてきた様子が、北原²²⁾の『地震の社会史』や近世史料研究会編²³⁾の『江戸町触集成』で示唆している。また、北原ら²⁴⁾²⁵⁾は、『近世災害情報論』等において、中世の避難所空間であった「御救小屋」が、触書という情報媒体によって全国に広がった可能性を指摘している。また倉地²⁶⁾

は『江戸の災害史』において、17世紀に幕藩体制による救済システムが完成し、18世紀に救済システムが強化されたことにより、災害後、避難する空間が公的空間となったことを指摘している。また、中央防災会議が主催する災害教訓の継承に関する専門調査会編²⁷⁾の江戸時代以前の災害史は、被害と救助の史実が記録されており、非常に有用である。

2.3.2 近代以降の日本災害史における避難所空間の法・制度研究

近代以降は、政府が避難所を法制度上に位置付けた。自然災害時において実施される被災者支援を法制度から分析し、避難所空間の課題について総論的な整理と分析が行われている研究である。

現代の日本の避難所は、災害救助法第4条に基づき供与される。避難所の設置については内藤²⁸⁾が、政府が避難所で被災者を救助することの意味について整理しており、国民の最低生活の保障は国家に責任があり、平時の市民には生活保護法に基づき非常災害時の罹災者には災害救助法によって行い、両方あいまって国民の生活の保護を図ることになっている、また、救助を行う現場が避難所という場であるとされている。現在の災害救助取扱基準に「一般基準」、「特別基準」など、生活保護制度と同一用語が多いことから頷ける。

また、生田は『防災法』²⁹⁾³⁰⁾などで、災害救助法の災害救助の性格から生じる構造的な問題点を整理している。避難が長期になる場合は現在の救助法とは別の定めが必要であり、避難所生活の質の向上については、災害対策基本法に関する規定が有効であることを提言している。八木ら³¹⁾は災害様相の変化に伴い改訂を重ねている災害救助法が今も抱える課題として、避難所の救助について地域性を考慮していないことや、長期化に伴う救助の在り方、避難所での被災者の生活レベルはどうあるべきかという根本の思想がないことをあげている。避難が長期になる場合は現在の救助法とは別の定めが必要という指摘は、生田、八木ら以外にも多くある。

菅野³²⁾は『災害対応ガバナンス被災者支援の混乱を止める』において、災害救助法成立時期(1947)の日本は占領下で連合軍最高司令官総司令部によって統治されていたことから当時の資料を中心として成立経緯を分析し、公衆衛生福祉局が災害救助法に企図した①国家責任、②地方自治、③民間慈善の活用、④民間の自発性に統制が及ばないように、について、現実とは条文どおりではないことを指摘している。例えば避難所の救助全体については、中央政府のコントロール下で地方政府が対応を決定する、民間組織は基本的に参入しないというガバナンスが形成されており、避難所での各アクターの役割分担が不明瞭であることで運営上の混乱を招いていると指摘している。また、基準を緩やかにすることによるモラルハザードに対し、行政が管理を強めることの功罪にふみこんでいる。

阿部³³⁾の『大震災の法と政策—阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学—』は、被災者支援に関わる制度を個別に制定の歴史、運用面からアプローチし、法システムが阪神・淡路大震災でどのように機能したかあるいはしなかったか、事実関係を明らかにしている。阿部によると、災害救助法の制度は本当に困っている者を平等に救済する福祉施策であるが、本

当に困っているかどうかを監督するシステムの機能不全があり強制的に追い出すことができないため避難所で種々の不合理が起きている点、避難所運営業務における県と市町の権限の分担が不明確である点を指摘している。同じく阪神・淡路大震災時の事例と省庁通知や大規模指針の関連を分析し、災害救助法とその周辺を巡る課題を指摘した中川³⁴⁾は「生活支援の政策展開」で、避難所については今後、運営が円滑でかつ統一的に行えるよう、事前に自治体で避難所運営マニュアルを作成し、職員以外の者が利用することを想定し、避難所の管理責任予定者を対象とした研修の実施や、災害対策本部との連絡体制確保などの必要性を求めている指針が出されているのは、阪神・淡路大震災での成功例ではなく、失敗やトラブルを元に考えられているものと指摘している。佐々木³⁵⁾は公共施設再編と災害時の避難所運営との関係について、災害救助法に基づき様々な物的人的支援を集中する「法に基づく避難所」は、市町村の所有及び運営を必ずしも前提としないことを明らかにしている。

山崎³⁶⁾³⁷⁾³⁸⁾は、法体制で避難所やそこでの避難生活についてどのように支援できるかを整理しており、災害対策基本法の条文にヒントがあることを示している。災害対策基本法の改正(2013)によって、全員に平等におにぎりを配って雨風を凌げたらいいという旧来の被災者支援が払しょくされたことを評価しつつも、①いつの災害、どの地域においても一定水準の支援が実施されるという運用面と、②災害対策基本法で掲げられる理念・方向性に合致するような支援策の質の向上に努める制度面の2つの次元での改善を図る必要があると指摘している。また、山崎は、被災者に対して綿々と続くスティグマの存在が、避難所での救助を生活保護基準に準じるような貧相な社会保障制度のままにしていることに関係すると指摘している。また、防災施策の実施イメージを整理し、避難所に関する法律から防災計画、防災施設の管理・運営計画までのつながりを示した。

2.3.3 自然災害後の避難空間の変遷と整備に関する研究

自然災害後の避難空間推移のプロセス及び避難空間の整備について、主に建築学的視点から課題を明らかにするものである。

応急居住空間の整備という視点では、日本の応急居住空間の設定は独自である。ビヴァリー³⁹⁾は、海外の場合「テントは極めて軽便かつ有用な避難の場」としているが、日本では初期から通常、小学校や体育館など既存施設の転用が主流となっている。日本の現行制度による災害時の避難生活空間確保のプロセスは、室崎⁴⁰⁾によって整理されている。避難生活は「緊急避難」→「応急避難」→「応急居住」→「恒久居住」へと移行し、図 2-4 のように想定されてきた。

牧⁴¹⁾の『自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究』によると、阪神・淡路大震災後の居住環境推移から、現行制度の枠に当てはまらない事例が多く見られており、大規模な住宅被害が伴う災害の場合は、応急所住空間確保に一定の時間が必要である点、近年の自然災害の例を見ると避難所での生活の長期化する傾向がみられ、1週

間～6 か月の避難所での生活は「暫定居住」と定義する必要がある点を指摘している。牧による現在の実際の避難空間確保のプロセスの事例は、図 2-5 のとおりである。また、牧は、被災者が恒久居住する前に生活する場所は、施設ではなく「応急居住空間」＝応急仮設住宅であり、「住宅」ではなく「施設」と位置付けられていることの課題、応急仮設住宅建設時期によって避難所での生活も長期化するため、避難所生活はある時期から「居住」であるというように定義しなくてはならないと指摘している。

また、阪田⁴²⁾の『阪神・淡路大震災における避難の実態調査に基づく避難計画に関する研究』は、地域施設の避難所への転用実態から経時変化、課題などを明らかにしており、空間構成や機能面の特性および避難生活における建築的課題を分析し、課題の多くは避難所に転用された施設の居住空間としての不完全さ、集団生活、施設本来機能の再開、を原因とする内容に分類されることなどを明らかにしており、避難所を空間構成面から分析する手法を示した画期的な研究である。その中で課題解決については、避難玄関・玄関ホール・便所などの配置に対する配慮が重要であることを指摘している。阪神・淡路大震災は、大量の避難者や避難所が発生するなど被災者の避難行動や避難所空間の実態が従来の地域防災計画では対応できない特徴的なものであったが、今後より多様な震災の様相に対応しうる避難所の整備は課題であると指摘している。

越山⁴³⁾⁴⁴⁾は、避難所から仮設住宅への不連続性と共に仮設住宅から公営住宅への不連続性を入居者が敏感に感じ取り、今後の住宅の不安を募らせている事を明らかにし、公営住宅の大量建設を求める一方で仮設住宅と公営住宅の狭間を取り除き、例えば良質な仮設ストックを提供し、その長期利用を試みることを提案している。同時に阪神・淡路大震災は、被災直後の避難空間として公共施設の長期利用が大きな課題となったことから、テントを一時的な避難空間として提供する方法が、備蓄負担の面や建設労力、移動の容易性、用途の融通性、世帯別利用が可能である等の点で今後の日本でも参考にできることを指摘している。坪井ら⁴⁵⁾の研究では、熊本地震では避難の多様化に従い、車中泊や指定外避難所が増加し、避難所運営は困難の一途をたどっている事実が明らかになっている。

避難所空間を構成面からみると、マネジメント課題として、「空間」の機能や配置、使われ方や、フェーズの移り変わりという意味も含めた「時間」がキーであることが浮かび上がっている。

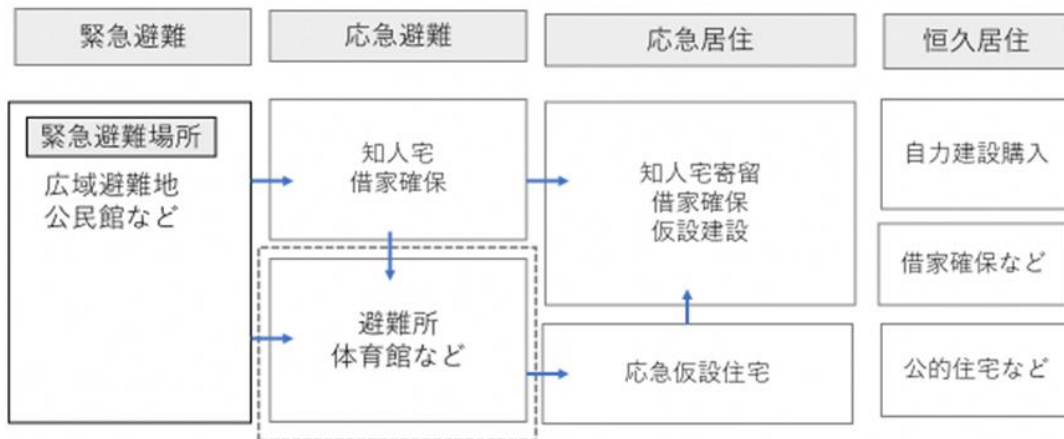


図 2-4 避難生活空間確保のプロセス(室崎,1994)⁴⁰⁾

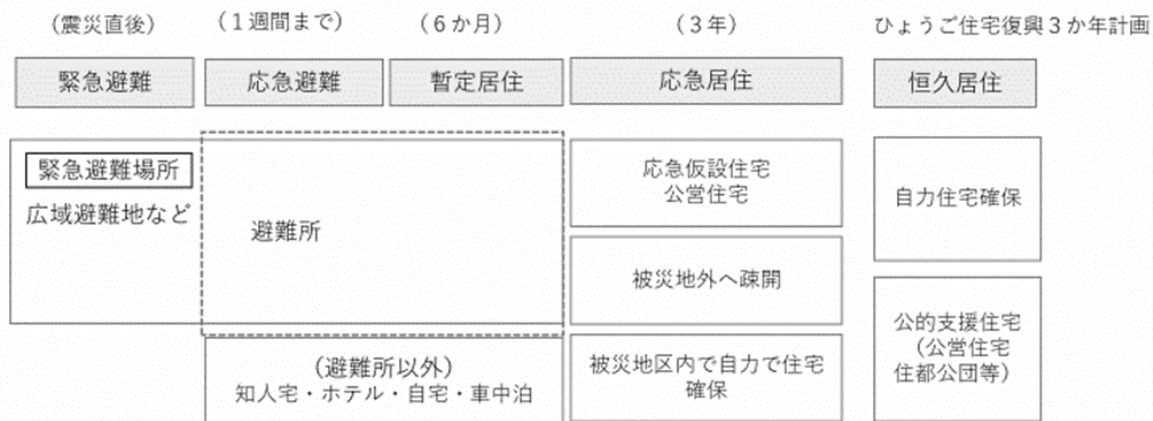


図 2-5 阪神・淡路大震災後の避難空間推移のプロセス(牧,1997)⁴²⁾

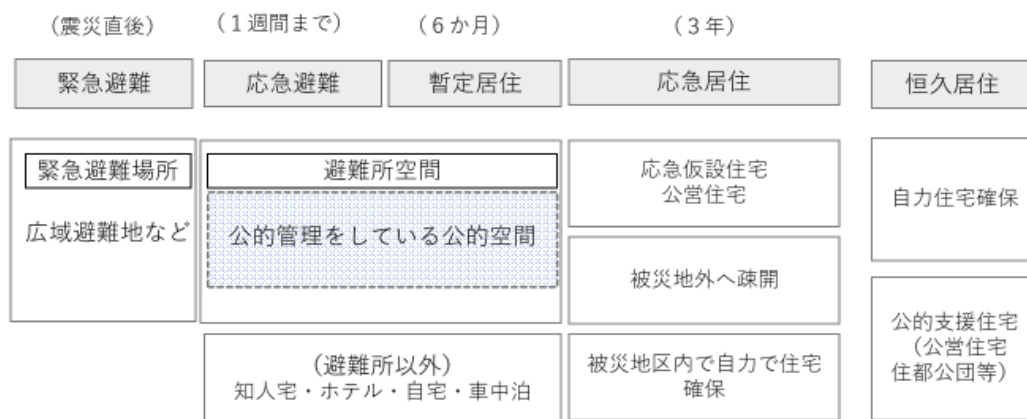


図 2-6 避難空間推移のプロセスにおける本研究の対象範囲

2.3.4 阪神・淡路大震災時(1995)における避難所空間の事例研究

自然災害後の個別避難空間事例研究の中でも特に、阪神・淡路大震災時の避難空間事例に関する研究である。阪神・淡路大震災は、わが国でこれまでに経験したことの無い大都市直下型地震であった。家屋などの建築物が著しい被害を受けたため、平成7年1月23日のピーク時には、兵庫県では小中学校、市役所、公園など1,153カ所の避難所に約31万7千人の避難者が収容された。「阪神・淡路大震災における避難所の研究」⁴⁶⁾によると、兵庫県内に開設された避難所の数は地域防災計画で指定を受けている避難所の2倍以上という多さで、しかも避難所での避難生活は長期化し、前例のないものとなっている。居住環境の推移からみても現行制度の枠に当てはまらない事例が多くあり、避難空間も同様であったため、多くの研究がなされている。

その中でも「阪神・淡路大震災における避難所の研究」の記録と分析は、避難所の実態を学校施設の使われ方、問題点、閉所までのプロセス等について詳細に調査・分析されている。学校施設が避難所として地域社会において最も重要な役割を果たした背景と要因を示しつつ、バリアの多い空間構造において生活行動が大きく制限されることを指摘している。また、避難空間の設置場所については、寺川⁴⁸⁾大橋ら⁴⁹⁾工藤ら⁵⁰⁾の研究など多くが明らかにしているとおおり、指定避難所以外の施設やテントも避難所として使用されていた。中平⁵¹⁾は避難所の日誌記録から課題を分析しており、喫煙問題などの所管が決まっていない課題は、実際の避難所での成功例と失敗例を記載した避難所運営マニュアルの必要性を指摘している。

また、多くの被災市民が避難した避難所では、特に震災直後においては全国各地から支援に来たボランティアと共に被災者は、炊き出しなどを行った。戦後最大級の被害をもたらした大地震が、かつてない規模の災害ボランティアの活動を生み出したゆえに、同年は「ボランティア元年」と呼ばれている。高木⁵²⁾によると、活動していたボランティアの数は100万とも200万ともいわれており、自治会など地域のボランティアと民間のボランティア団体が多くの活動者がいたが、避難所でのボランティア活動については、ボランティアの組織を整えることが必要で、避難所の事態を把握し連携できる、活動を統率するリーダーの存在が望まれる、としている。

避難所の運営についても、多くの研究がある。渥美⁵³⁾は避難所の管理・運営上、ボランティアの存在が不可欠であるとしている。また、矢守⁵⁴⁾、西ら⁵⁵⁾、清水ら⁵⁶⁾、杉万ら⁵⁷⁾避難所の組織化プロセス及びリーダーに関する研究では、避難所におけるリーダーの役割と重要性や、行政と避難者以外の第三者の存在が運営の補助を行ったトライアングルの重要性などが報告されており、各種トラブルが多いのは自然就任型リーダーのいる場所で、自発的リーダーや選出リーダーが運営する避難所はトラブルが少ない傾向であることが明らかになっている。

避難所空間で被災者がどのような生活を送ったのか実態や課題を明らかにする研究としては、阪神・淡路大震災以前にはなかった。室崎⁵⁸⁾⁵⁹⁾、それを引き継ぐ牧らの研究⁶⁰⁾で、

おそらく初めて、被災者の過酷な状況が明らかにされた。長期間にわたる避難所生活で、被災者は命をつなぐという意味での「生存」、また公衆衛生を含めた「健康的」な生活を維持できる支援が受けられず、人権や尊厳を守るという意味での「福祉的」な生活を送れていないことが調査結果に基づき明らかになっている。

阪神・淡路大震災時の研究においては、避難所空間での被災者が抱える課題が初めて課題として表出した。避難所空間のマネジメントの課題としては機能配置という「空間」の課題、長期間という「時間」の課題、「運営組織体」の課題の三つに分類されると言える。

2.3.5 阪神・淡路大震災より後(1995～)における避難所空間の事例研究

阪神・淡路大震災より後に発生した災害に関して、避難所ごとあるいは地域単位で避難空間の実態について、様々なアプローチにより分析したものである。建築学、社会学、公衆衛生学、心理学、教育学の分野から多くの研究が行われており、いくつもの問題点やその対応方法が示されている。

例えば、新潟県中越沖地震(2007)時のものでは、小林⁶¹⁾、羽賀ら⁶²⁾、木村⁶³⁾、澤田ら⁶⁴⁾、水田ら⁶⁵⁾の研究が示すとおり、避難所として学校施設やコミュニティ施設保育園、高齢者施設など様々な施設が使用されていた。運営については紅谷ら⁶⁶⁾⁶⁷⁾によると、地域住民や施設管理者など様々な主体による避難空間の運営・管理の実態や課題を明らかにしている。地域施設に開設された避難所を、地域施設の施設管理者が運営していたことで、柔軟な対応が見られたことが明らかにされている。

東日本大震災時(2011)においては、避難所空間での被災者生活に関する資料は多く、東日本大震災時の仙台市⁶⁸⁾、安齋ら⁶⁹⁾の研究では、食料不足や栄養の偏り、トイレやプライバシーの点で、被災者が健康や人権を守れていない実態がわかる。

ただ、多くの指定避難所が津波による被害で使用できなかった。例えば内閣府⁷⁰⁾によると、宮古市、石巻市では、指定避難所より指定外避難所の方が多く設置された。荒木ら⁷¹⁾の研究によると、浸水想定の不備だけが理由ではなく、浸水想定範囲内の施設も避難所指定されていたことが明らかになっている。大窪ら⁷²⁾、安藤⁷³⁾、林ら⁷⁴⁾によると、社寺が避難所として多く使用されており、社寺施設の避難所転用の容易さ、コミュニティとの近接性をあげるとともに、事前措置の必要性を指摘している。指定避難所についての課題は、生田⁷⁵⁾らによって明らかにされている。学校避難所の運営実態の課題として、児童への対応と地域住民への対応に教職員が奔走されたこと、実際に避難所として利用した学校のうち70%でマニュアルが策定されていなかったという調査もあり、マニュアルづくり、地域と学校が連携した避難所運営のための組織作りと訓練の必要性が指摘されている。

熊本地震(2016)時においては、熊本市⁷⁶⁾、内閣府⁷⁷⁾、浦野⁷⁸⁾の研究から、食料不足や栄養の偏り及びプライバシーの点で初動期には課題があったが、民間支援の力も大きく、段階的に改善されている。青山⁷⁹⁾によると、避難所の良好運営に必要な要素は「運営の責任を担うものの存在」と「(避難所)内部と外部の組織が連携した組織」、さらに内部の自治

組織を「早い段階でつくる」こととしている。秦ら⁸⁰⁾によると被災者は市町外への避難が多く、荒木ら⁸¹⁾、平木ら⁸²⁾、石川⁸³⁾研究が示すとおり、民間施設や指定管理者制度施設、屋外での車中泊が避難先として使われた。また金井⁸⁴⁾や岡田⁸⁵⁾が示すとおり、福祉避難所の設置について課題となった。避難所の運営については、井上ら⁸⁶⁾は行政の避難所運営への職員投入割合の高さを指摘し、沼田ら⁸⁷⁾は発災直後に避難所運営に職員を集中させすぎ、罹災証明など必要業務への認識が低かったことや投入された職員が避難所運営の専門知識がないことでトラブルに対処できず避難者の御用聞きになっていたことを指摘している。

また、石川⁸⁸⁾は阪神・淡路大震災以降を総括し、厳しい避難生活での精神的ストレスや劣悪な生活環境などが原因による死者も災害による死者であると認識される「災害関連死」、体調に不安のある高齢者や妊婦、小さい子どものいる世帯、障害のある人のいる世帯など様々なリスクを抱えた方の避難生活対応など、阪神・淡路大震災から様々な制度や支援のしくみは整備されてきたとはいえ、東日本大震災のような巨大広域災害が発生した際には、神戸で課題となった避難所の課題が東日本大震災においても多く残されていることも否定できないと指摘している。

今後の避難所施設の在り方については大塚ら⁸⁹⁾が災害時の施設利用について、帰宅困難者等を含めて大規模な人数を避難させる必要と費用面を鑑み民間施設の協力は不可欠であると想定している。原田⁹⁰⁾は、避難所施設の在り方を整理し「被災地」の中で救助を行うための「収容施設」は、堅牢な空間だけがその要件を満たすと論じ、浅野ら⁹¹⁾は、公民館を避難所として今後使用するための要件を、茂木ら⁹²⁾は社寺を使用するための可能性を、それぞれ整理している。仲間⁹³⁾は、文教施設の性質から、行政担当者や施設管理者が不在時にも無秩序な施設への侵入を防ぎ、避難所の円滑な開設が可能になる可能性を示唆している。

阪神・淡路大震災以降の避難所の研究においては、大きく分けて2つの課題、①避難所という空間の場所と②運営に関する課題に集約される。場所については、公共施設や、やむをえず指定外である施設を避難所として使用していることの実態、公共施設だけでは避難所施設が不足する事などの課題が明らかになっている。また、運営に際しては、総じて中央集権的な行政が主導する防災対策は限界を迎えていることが指摘されており、脱行政化や分権化による災害対応が求められている中で、避難所の対応についても行政組織だけではなく民間組織や地域住民組織などの多様な主体が担う必要があると指摘されている。

2.4 第2章のまとめ

以上の既存研究の成果に基づいて、日本の避難所空間研究の到達点と課題をまとめ、本研究の位置づけを示す。

- i) 日本の避難所空間に関する歴史的研究においては、災害救済の一部として避難所空間である御救い小屋の実態等の記録という扱が多い。自然災害史上から読み取ると、災害後に

人間がどういった救助をされたのか、また時代によって避難所として利用した空間の違いがわかる点で非常に貴重な研究である。しかし、避難所空間に特化した分析や論述は少なく、避難所空間の変化や論拠まで至っていない。日本が世界各国と違って公共施設に避難所を設置することになったのか、経過や理由が明らかになっていない。

本論では、なぜ日本では、様々な空間的な制約がある既存施設に避難所空間を設置することにしたのか、なぜ公共施設の中でも小学校が指定され、現在も変わらないのか、経緯や根拠を明らかにし、避難所における空間的課題を発生させる原因にアプローチする。

- ii) 被災者救助に関する法・制度的な視点での研究は多くされ、整理されている。避難所を災害救助法及び災害対策基本法に基づき、行政が開設、運営することについての課題が明らかにされている。中でも災害救助法は生活保護を基準にしている点、近年の多様な避難所空間の実態を支えるものになっていない点、規定されている1週間という開設期間を超える場合は災害救助法の守備範囲をこえる点、が多くの研究で指摘されている。他方、災害対策基本法では被災者の健康を守るための法整備はなされており、1週間以上の避難所の開設が法律上のはざまになっている。

本論では、避難所空間で生じている様々な問題は、避難所を1週間以上開設することで発生していると捉え、“After one week 問題”と定義する。

- iii) 阪神・淡路大震災以降、長期にわたる避難所の生活環境は悪化し、被災者は基本的な生存が脅かされ、健康や福祉の保持が困難な避難所生活を送っていることが明らかになっている。これは最近になって表面化した課題である。

- iv) 避難所の管理や運営においても、社会学、心理学など多くの分野から研究が行われており、問題点やその対応方法が示されている。このままの避難所管理・運営手法では南海トラフに対応できない可能性も指摘されているが、発生した問題に対する対処療法的な策を提案する研究が多い。避難所でのトラブルに職員が対応できない等、実際の失敗例をふまえ、政府は避難所環境改善のために、避難所運営マニュアル作成推進を図っているが、全国の避難所運営マニュアルの実態が明らかになっていない。

本論では、避難所運営が円滑でかつ統一的に行えるよう、事前に自治体で作成をすべきと政府が推進している避難所の管理・運営計画といえる避難所運営マニュアルについて、実態を解明し、避難所空間の管理・運営計画の課題を示すものである。

- v) 自然災害後の避難空間の変遷と整備に関する研究において、日本の避難所空間は、暫定居住空間であり、生活をする空間と整理されている。また世界の避難所と比較し、日本の避難所空間の設置の場は特殊で、既存施設を利用することが原則であるが、施設空間の制約がもたらす課題が被災者の生活環境に関係している可能性の指摘がある。

本論では、指摘をふまえ、公的な管理のもとで公的施設に開設される避難所空間について、そこで起こる様々な課題を空間問題として解き、空間的な手法で解決・対応できる可能性があると考え、避難所空間の利用事例の分析を行う。

避難所空間で生じている様々な問題は、避難所を1週間以上開設することで発生していると捉え、本論文ではこれを“After one week 問題”と名付ける。また、避難所空間で生じている問題を、避難所生活者が抱える「生命と健康と福祉」に関する根源的な課題と、避難所空間をマネジメントする視点からの「空間と時間と組織」に関する課題に分類し、本論は、避難所空間をマネジメントする視点からの課題に取り組むものである。(図 2-7)

本論では、上記の課題は、避難所空間で生じている課題の根底に避難所という空間がもつ空間構成や機能制約の存在があることに起因すると考え、本章以降は「避難所の空間・機能」に焦点をあてる。

以上をふまえて、避難所の様々な問題を〈避難所空間の歴史的アプローチ〉〈避難所空間の管理・運営計画からのアプローチ〉〈避難所空間の利用事例からのアプローチ〉の3つのアプローチから分析を行う。

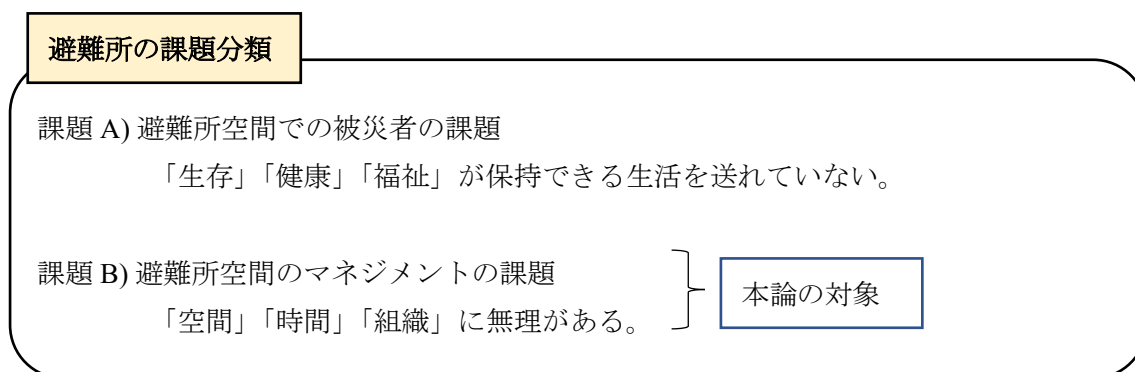


図 2-7 避難所の課題分類

参考文献

- 1) ビヴァリー・ラファエル：災害の襲うとき「立ち退き・住まい・再定着」，みすず書房，1989
- 2) 生田長人：防災法，信山社，2013
- 3) 立木茂雄：危機管理レビューVol.13,第7章 避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題,pp63-64,2022
- 4) 西谷剛：実定行政計画法—プランニングと法，有斐閣,2003
- 5) 大橋洋一：行政法I 現代行政過程論，有斐閣，2009
- 6) 山崎栄一：自然災害と被災者支援，pp213図9，日本評論社，2013
- 7) 文部科学省：文教施第168号文部省教育助成局長通知，1995
- 8) 大規模災害救助研究会：大規模災害救助研究会報告書，2001
- 9) 内閣府(防災担当)：避難所の役割についての調査検討報告書，2019

- 10) 内閣府(防災担当)：避難所運営ガイドライン，2016
- 11) Sphere Association：スフィア・ハンドブック 人道憲章と人道支援における最低基準，2018
- 12) 山崎栄一：自然災害と被災者支援，日本評論社，2013
- 13) 阪田弘一：阪神淡路大震災の避難の実態調査に基づく避難計画に関する研究，大阪大学博士学位論文，2000
- 14) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助20年の記録)，厚生省社会局施設課監修，1967
- 15) 小鹿島果：日本災異志，地人書館，1967
- 16) 宇佐美龍夫：日本の歴史地震史料，拾遺4ノ上，(株)太平印刷社，2008
- 17) 宇佐美龍夫ほか：日本被害地震総覧 599-2012，東京大学出版会，2013
- 18) 上田和江・宇佐美龍夫：有史以来の地震回数の変遷，歴史地震6号，pp181-187，歴史地震研究会，1990
- 19) 東京大学地震研究所 編：「新収日本地震史料」全21冊，1981～1994
- 20) 峰岸純夫：中世 災害・戦乱の社会史，吉川弘文館，2011
- 21) 北原糸子：日本災害史，吉川弘文館，2006
- 22) 北原糸子：地震の社会史 安政大地震と民衆，吉川弘文館，2013
- 23) 近世史料研究会編：江戸町触集成，第16巻，2001
- 24) 北原糸子：近世災害情報論，塙書房，2003
- 25) 赤羽貞幸，北原糸子：善光寺地震に学ぶ，信濃毎日新聞社，2003
- 26) 倉地克直：江戸の災害史 徳川日本の経験に学ぶ，中央公論新社，2016
- 27) 災害教訓の継承に関する専門調査会：<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeshou/index.html>(2022年10月6日参照)
- 28) 内藤誠夫：災害救助法の解釈，p11，日本社会事業協会，1948
- 29) 生田長人・周藤利一・太田秀也：災害救助法の基本問題に関する考察，防災の法制度に関する立法政策的研究その2，国土交通政策研究第114-2号，第2編第3章，2015
- 30) 生田長人：防災法(法律学講座)，信山社，2013
- 31) 八木綾香・木村拓郎：災害救助法の抱える課題-被災者支援のあるべき姿に関する研究(その1)，第7回地域安全学会研究発表会，1997
- 32) 菅野拓：災害対応ガバナンス被災者支援の混乱を止める，第3章社会保障から孤立する被災者支援，ナカニシヤ出版，2021
- 33) 阿部泰隆：大震災の法と政策 阪神・淡路大震災に学ぶ政策法学，日本評論社，1995
- 34) 中川和之：生活復興の理論と実践，勁草書房，1999
- 35) 佐々木晶二：最新防災・復興法制 東日本大震災を踏まえた災害予防・応急・復旧・復興制度の解説，第一法規，2017
- 36) 山崎栄一：自然災害と被災者支援，日本評論社，2013
- 37) 山崎栄一：災害対策に関する基本的法制度の課題，法律時報，pp13-20，2021
- 38) 山崎栄一：避難所・生活支援に関する法制度，消防防災の科学，pp13-16，2019
- 39) ビヴァリー・ラファエル：災害の襲うとき「立ち退き・住まい・再定着」，pp200，みすず書房，1989
- 40) 室崎益輝他：大災害時の応急仮設住宅供給に関する研究 一その1 応急仮設住宅 をめぐる諸問題一，日本建築

- 学会近畿支部研究報告集, pp761-764, 1994
- 41) 牧紀男：自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究, 京都大学博士学位認定論文, 1997
 - 42) 阪田弘一：阪神・淡路大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究, 日本建築学会計画系論文集第498号, pp123-130, 1997
 - 43) 越山健治：1999年トルコ地震における応急避難住居に関する調査報告, 日本建築学会技術報告集7(13), 271-274, 2001
 - 44) 越山健治・室崎益輝：阪神・淡路大震災における応急仮設住宅供給に関する研究, 1996年度第31回日本都市計画学会学術研究論文集, 781-786, 1996
 - 45) 勝野幸司・大野洋輔・垣野義典：避難所外での生活実態からみた熊本地震の避難生活の特徴, 日本建築学会技術報告集, 55号, pp969-972, 2017
 - 46) 柏原士郎・上野淳・森田孝夫：阪神淡路大震災における避難所の研究, 大阪大学出版, 1998
 - 47) 岩崎信彦ほか：避難所運営の仕組みと問題点, 神戸大学〈震災研究会〉編『大震災100日の軌跡』神戸新聞総合出版センター, 1995
 - 48) 寺川政司, 阪神 淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その1)：形成経緯と避難者特性, 日本建築学会大会学術講演梗概集 371-372, 1995
 - 49) 大橋達也・塩崎賢明・寺川政司・工藤和美：阪神・淡路大震災における非公式避難所〈テント村〉の形成過程に関する研究(その2)形成経緯における特徴と変遷, 日本建築学会学術講演梗概集F-1 都市計画 建築社会システム(都市計画建築経済・住宅問題), pp373-374, 1995
 - 50) 工藤和美・塩崎賢明・寺川政司：阪神・淡路大震災における非公式避難所<テント村>の形成過程に関する研究(その3)：空間構成と形成事例, 学術講演梗概集.F-1, 都市計画, 建築経済・住宅問題, pp 375-376, 1995
 - 51) 中平遥香：阪神・淡路大震災における学校避難所の研究「記憶」と「記録」を継承するために, 神戸新聞総合出版センター, 2019
 - 52) 高木修：阪神・淡路大震災におけるボランティア 避難所で活動したボランティアの特徴, 関西大学社会学部紀要 pp29-60, 関西大学社会学部, 1995
 - 53) 渥美公秀：避難所の管理・運営上の課題, 季刊消防科学と情報(46), pp7-10, 消防科学総合センター, 1996
 - 54) 矢守克也：阪神大震災における避難所運営その段階的変容プロセス, 実験社会心理学研究37巻2号, pp119-137, 1997
 - 55) 西道実・秋山学・浦光博・清水裕・竹村和久・田中優・西川正之・福岡欣治・松井豊・水田恵三・宮戸美樹：1996 阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究(5)-避難所運営における連携組織の移行について-第37回日本社会心理学会大会論文集, 318-319.
 - 56) 清水裕ら：阪神・淡路大震災の避難所リーダーの研究, 社会心理学研究 13(1), pp1-12, 日本社会心理学会, 1997
 - 57) 杉万俊夫・渥美公秀・永田素彦・渡邊としえ：阪神大震災における避難所の組織化プロセス実験社会心理学研究, 35, 207-217,1995
 - 58) 室崎益輝：阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究その1 神戸市の避難生活者へのアンケート調査を通じて, 日本建築学会近畿支部研究報告集, 1995, 35, 817-820
 - 59) 室崎益輝：阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究その2 芦屋市・西宮市・尼崎市の避難生活者へのアンケ

- 一ト調査を通じて，日本建築学会近畿支部研究報告集，1995，35，821-824.原田 哲也：阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究その1 神戸市の避難所生活者へのアンケート調査を通じて，学術講演梗概集.F-1，都市計画，建築経済・住宅問題365-366，1995
- 60) 牧紀男，山戸義幸，豊嶋太朗，三浦研，原田哲也，大西一嘉，小林正美，室崎益輝：阪神・淡路大震災における避難生活に関する研究その2 芦屋市・西宮市・尼崎市の避難所生活者へのアンケート調査を通じて，学術講演梗概集.F-1，都市計画，建築経済・住宅問題，pp367-368，1995
- 61) 小林英史，市古太郎，中林一樹：地域コミュニティを主体とした避難所運営の可能性に関する考察
—2007年新潟県中越沖地震時の柏崎市比角地区を事例として—，地域安全学会論文集2010年13巻，p255-263，2010
- 62) 羽賀義之，金俊豪，三橋伸夫，羽賀義之，新潟県中越地震における地域施設の指定避難所としての使われ方の実態と傾向—旧長岡市の指定避難所を事例に—，日本建築学会計画系論文集，73巻624号，p349-355，2008
- 63) 木村玲欧・林春男・立木茂雄・田村圭子・堀江啓・黒宮亜季子：新潟県中越地震における被災者の避難行動と再建過程—総務省消防庁及び京都大学防災研究所共同実施調査—，地域安全学会論文集，No.7，pp161-170，2005.11
- 64) 澤田雅浩・樋口秀・中出文平：新潟県中越地震における避難形態の多様性に関する研究 長岡市と小千谷市におけるアンケート調査を通じて，日本都市計画学会，都市計画論文集，40，3巻，p715-720
- 65) 水田恵三・堀洋元・西道実・松井豊・竹中一平・元吉忠寛・清水裕・田中優：新潟中越地震後の避難所の研究，尚綱学院大学，尚綱学院大学紀要第54集，pp63-76，2007
- 66) 紅谷昇平，福留邦洋：災害時における地域主導型の避難所運営・被災者支援システムの可能性 —新潟県中越沖地震における柏崎市のコミュニティの事例より— 日本建築学会大会学術講演梗概集，2008年，pp301～302，2008年
- 67) 紅谷昇平，福留邦洋：新潟県中越沖地震における柏崎市コミュニティによる避難所運営の取組 2008年地域安全学会梗概集，No.23，pp21-24，2008.11
- 68) 仙台市：東日本大震災 仙台市 震災記録誌-発災から1年間の活動記録-，2012
- 69) 安齋由貴子，桂晶子，坂東志乃，河原畑尚美，千葉洋子，二瓶映美，小野幸子：東日本大震災により津波被害を受けた高齢者の避難所での体験—震災直後から災害急性期に焦点をあてて—，日本公衆衛生看護学会誌，2018年7巻3号，pp134-142，2018
- 70) 内閣府(防災担当)：東日本大震災における災害応急対策の主な課題，
https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/5/pdf/3.pdf(2022年10月9日閲覧)
- 71) 荒木裕子，坪井塑太郎，北後明彦：津波被災後の指定外避難所の発生傾向に関する研究—東日本大震災の釜石市を事例として—，日本建築学会論文集第82巻741号，p2885-2895，2017
- 72) 大窪健之・林倫子・伊津野和行・深川良一・里深好文・建山和由・酒匂一成・大岡優：東日本大震災における地域文化遺産の避難所としての活用実態，歴史都市防災論文集，pp239-334，2011
- 73) 安藤徳明：東日本大震災における寺院の避難所開設要因の定量的分析，宗教と社会貢献研究会，宗教と社会貢献，pp1-28，2016
- 74) 林倫子・山崎可生里・大窪健之：東日本大震災における社寺の避難所運営体制—宮城県広域石巻券を「対象として—，歴史都市防災論文集Vol6，pp149-156，2012
- 75) 生田英輔，石垣和恵，大竹美登利，坂田 隆，浜島京子，萬羽郁子，吉井美奈子：東日本大震災時の東松島市における学校避難所の運営，地域安全学会東日本大震災特別論文集 7，pp 25 - 28 ， 2018

- 76) 熊本市：平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌～復旧・復興に向けて～発災からの1年間の記録，2018
- 77) 内閣府(防災担当)被災者行政担当：平成28年度 熊本地震における避難所運営等の事例，2016
- 78) 浦野愛：熊本地震における避難所運営の実態と課題～過去の震災における避難所の運営との比較～，一般財団法人消防防災科学センター『季刊 消防防災の科学』№127，2017年冬季号，2017
- 79) 青山貴洋：災害時初期段階の良好な避難所運営をめぐる地域力と共助組織に関する論考，公共政策志林6巻，pp39-54，法政大学公共政策研究科『公共政策志林』編集委員，2018
- 80) 秦康範・関谷直也・廣井悠：2016年熊本地震における市町村を超える避難行動ー人口統計データからの考察ー，災害情報No.15-2(2017)，pp255-266，2017
- 81) 荒木裕子・宇田川真之・高田洋介・坪井塑太郎・北後明彦：指定避難所以外に避難者が発生した場合の対応に関する研究ー2016年熊本地震における益城町を事例としてー，地域安全学会論文集，31巻(2017)，p167-175，2017
- 82) 平木繁，市古太郎：指定管理者制度導入施設の避難所運営実態と課題の整理～平成28年熊本地震の3地域の避難所運営実態比較から～，地域安全学会，地域安全学会論文集38巻，p59-68，2021
- 83) 石川永子：余震発生等不確実性の高い状況下における避難所の居住環境と運営体制の実態と課題 2016年熊本地震における熊本市内避難所全数調査より，日本建築学会大会梗概集E-2，pp495-496，2017
- 84) 金井純子・中野晋：熊本地震における福祉避難所の実態調査，土木学会論文集F6(安全問題)第74巻(2018)2号，pp131-136，2018
- 85) 岡田尚子・大西一嘉：平成28年熊本地震における福祉避難所での要配慮者の受入状況ー受入開始時期と受入期間ー地域安全学会論文集第31巻(2017)，pp87-96，2017
- 86) 井上雅志・福岡淳也・沼田宗純・目黒公郎：地方自治体の災害対応における人員配置の最適化に向けたシミュレーション手法の開発，地域安全学会論文集No37，pp359-369，2020
- 87) 沼田宗純・井上雅志・目黒公郎：災害対応業務のフレームワークの構築～2011年東日本大震災・2015年関東・東北豪雨・2016年熊本地震の災害対応業務の分析結果を踏まえて～，土木学会論文集A(構造・地震工学)，Vol.73，No4，pp258-269，2017
- 88) 石川 永子：多様化する避難生活環境 阪神・淡路大震災から東日本大震災までの変容と今後の課題，都市住宅学，88号 p. 42-47,2015
- 89) 大塚 和徳・越山 健治：災害時に利用される空間コスト算定に関する研究，日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集14巻，pp121-124，2016
- 90) 原田隆司：地震の経験と避難所 非日常の中の日常，甲南女子大学研究紀要 人間科学編pp55-64，2008
- 91) 浅野平八・広田直行：公民館の避難所転用に関わる要件ー船橋市におけるケーススタディー，日本建築学会技術報告集第7号，pp105-108，1999
- 92) 茂木 友里加・糸井川 栄一・梅本 通孝：津波避難施設としての寺院の利用可能性に関する研究ー平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震における津波被災地域を対象としてー，地域安全学会論文集第18巻(2012)，p177-187，2012
- 93) 仲間妙子：大規模災害時に避難所となる文教施設の機能とマネジメントに関する研究，日本経済大学大学院紀要2(1)，pp55-74，2013

第3章 日本における災害時避難所空間の利用経緯に関する経緯とその影響

第2章では、先行研究を踏まえ、日本の避難所空間研究の到達点と課題をまとめた。その中で記したとおり日本が世界各国と違って公共施設に避難所を設置することになったのか、経過や理由が明らかになっていない。第3章では、なぜ日本では、様々な空間的な制約がある既存施設、それも小学校に避難所空間を設置することにしたのか、経緯や根拠を明らかにし、避難所における空間的課題を発生させる原因にアプローチする。

3.1 研究の背景

日本の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されている¹⁾。初期段階の日本の避難所と海外の避難所を比較した場合、日本では通常、小学校や体育館など既存施設の転用が主流となっているが、海外の場合、海外の場合「テントは極めて軽便かつ有用な避難の場」とされている²⁾。また廣田の1985年メキシコ地震の報告³⁾では避難民の公園や三角地でのキャンプが示されており、越山の1999年トルコ地震の報告⁴⁾では、避難所対応はテントやコンテナによる対応が中心とされている。国土技術政策総合研究所資料⁵⁾による2008年の四川大地震報告では、被災者に救済テントが157.97万張用意されたことが記され、坪井⁶⁾によると、2015年ネパール・ゴルカ地震でも避難所は基本的にテント村であることが報告されている。また、榛沢⁷⁾は、イタリア、アメリカ及び難民キャンプでも設営型施設による避難所対応が多く、日本の避難所の設置場所の特殊性を指摘している。一方、これらに対して日本の避難所空間は、阪田の研究⁸⁾にあるように、既存施設の利用による施設空間の制約もたらす課題が避難所生活環境に関係している可能性が指摘できる。

しかし日本における避難所の歴史を辿ると、平安・鎌倉時代には、病気になった旅人のために仮小屋、小屋掛けを作る等、緊急事態時に空間を建設し困っている人を収容し近所の者でお世話する、といった収容所のような記録が見られる⁹⁾。その後、幾多の災害を経て避難所の設置や運営主体が制度として準備され、現在のように避難所の空間は「既存施設の転用」で対応するようになり、特に「小学校等公共施設」を使用することになってきた。また同時に避難所対応における公的責任が強くなったともいえる。これは、実質的な災害対応が全国どこでも欠けることなく実施されることになった反面、各避難所空間において行政機関の対応限界が被災者環境の悪化に直結する事態が顕在化することになっている。

本研究では、日本に特有の「公共施設の転用」による避難所について設置経緯と設置空間の推移を明らかにすることを目的とし、災害の記録、災害救助法等関係法令、国会議論等から経緯を探り、避難所における課題が発生する原因にアプローチするものである。なお、本論においては、避難所として設置される空間の推移に主眼をおいて分析する。本論では、避難地や避難場所、避難所における空間等、避難する場を総称して「避難所空間」と呼称する。

3.2 本章の目的と研究手法

本章では、なぜ日本は、様々な空間的な制約がある既存施設を避難所へ転用することになったのか明らかにし、それによって避難所空間で生活する被災者や避難所空間の管理・運営に出る影響を考察する。研究手法としては、歴史学のオーソドックスな研究手法のひとつである課題設定型を援用し、研究成果との関りを先に考えたうえで史料にあたる手法をとる。帝国議会、国会議事録サイトで「避難所」というキーワードで抽出できる議論を確認するとともに、あたる史料については、現在の歴史学が古文書だけでなく活字媒体や図像なども史料として認識している作法に従い、本研究も、オープンアクセスを活用し、避難所の空間の設置についてフォーカスして資料にあたることを基本とする。表記の方法については、活字媒体や図像などで確認した一次資料からの抜粋は「」に示し、二次資料からの孫引きは、出典名と一次資料を併記して示す。

3.3 近代以前の災害時避難所空間の変遷

日本最古の地震の記録は、日本書紀に記されている「允恭(いんぎょう)天皇五年秋七月丙子朔己丑。地震(なみふる)。」である¹⁰⁾。以降多くの自然災害が日本を襲っている。本論では避難所空間を研究対象とするため、救助の一環としての避難所空間の実態と法制度に焦点を絞る。また、時代区分は、江戸時代以前を近代以前、明治以降を近・現代とし記録に基づき述べる。

表3-1 近代以前の主な災害と避難所空間の変遷

発生年	災害名	人的被害	建物被害	避難所空間の設置場所
1657 (明暦3年)	明暦江戸大火	死者約102,000人	諸侯の邸5百余、神社仏閣3百余、倉庫9千余	假屋を建設
1772 (天明2年)	江戸大火	死者約14,700人、行方不明者約4,000人	焼失大名屋敷169、橋梁170、寺院382	
1802 (享和2年)	淀川大洪水	不明	水損郷数237村、堤防決壊43カ所	芝居小屋の転用/ 御救小屋建設
1806 (文化3年)	文化の大火	死者約1,200人	諸侯の邸80余、神社寺院80余	御救小屋建設
1835-37 (天保6年-8)	天保の大飢饉	全国で20~30万人の死者		御救小屋建設
1847 (弘化4年)	善行寺地震	死者住民1,457人、旅人1029人	潰れ家2,350軒	御救小屋建設
1854 (安政1年)	安政東海地震	死者約600人	倒壊流出約8,300、焼失600	御救小屋建設
1854 (安政1年)	安政南海地震	死者約3,000人	全壊約20,000、半壊約40,000、焼失約6,000、流失約15,000	御救小屋建設
1855 (安政2年)	安政の大地震	死者・行方不明4,741人、傷者2,759人	全壊、火災、流失家屋70,000戸	御救小屋建設
1858年 (安政5年)	安政の大災害	死者・行方不明者161人	流失家・潰家380軒、半潰・泥込・浸水2001軒	御救小屋建設

3.3.1 近代以前の災害時避難所空間の実態

近代以前の災害時避難所空間の記録が残っているのは、江戸時代以降である。以下、災害ごとに避難所空間の実態を述べる。

a) 明暦江戸大火(1657)(明暦 3)

『天災と対策：史的研究』¹¹⁾によると 1657 年 1 月 18 日の大火発災直後、幕府は新橋・日本橋島等 5 カ所で「仮屋を建て、粥施行をやった」とされている。無宿の窮民を計 2,696 人収容し、同年 2 月 12 日まで粥の施行を行った記録がある。

「仮屋」を建設し、罹災者を収容し、食べ物を給与するという意味で、現在の避難所の原型の実態記録としてはこれが最も古いと思われる。

b) 江戸大火 (1772)(明和 9)

江戸 3 大大火の一つ目である。北原¹²⁾によると、この頃から、かわら版が一般化し、中世では出版物は届け出・出版許可が義務付けられていたが、江戸大火をはじめ、災害情報に関するかわら版が突出して多く残存している状況から、火災のような人々の生活に関わる災害情報のかわら版は取り締まりの対象外となっていた。

江戸時代は都市の成り立ちが大きく変化し、農村と都市部の人口流動があり、あわせて発展したかわら版により、災害後に仮屋を建てて粥を施行する手法等の救助情報が、文字や図で農村部に届き、全国的に知られはじめた可能性が高いと推察される。

c) 淀川大洪水 (1802)(享和 2)

享和 3 年に発行された『榎並八箇洪水記』をよみがえらせた絵本¹³⁾によると、「水入の百姓大阪尔親る以、知音在之人者其方へ立寄セ話相成候者於飛多しく親る以、無之者折節道頓堀芝居暑中之砌、相林居候付右芝居又ハ上町邊、所々明借家などへ入置門口尔何村村と張紙致食事たべ物其外御入用御公儀之御賄ニテ御救候」とある。つまり、親類知人のある被災者はそれを頼ったが、無いものは道頓堀の芝居小屋や上町辺の空き借家等に収容され、収容建物の入口には被災者の居住地を貼紙で表示しており、既存建築を転用して避難した実態がわかる。また同書には「是など當分仮住居相成遍起所在之候付御公儀御救小屋又丁々尔施行宿居候人々住所立帰り申」とあり、「御救小屋」という記載がある。芝居小屋や空き家等の既存建築物の転用と「御救小屋」建設という併用の実態がわかる。なお、野口武彦によると「御救い小屋という言葉が最初に使われたのは 1806 年」とされている¹⁴⁾が、本研究では、それ以前の「御救小屋」表記が見つかった。地域の被災記録を丹念に調べれば別の記録が見つかる可能性が示唆される。

d) 文化の大火 (1806)(文化 3)

『災害救助誌』¹⁵⁾によると、「窮民の罹災せしものを仮小屋に収容し、食を給した」とあ

る。また、4月4日に廃止されるまで一般庶民や富豪から塩・味噌・梅干し・握飯・ぞうり等を、また医師から薬品を御救い小屋に寄贈されたこと、それらに対して幕府が報奨していることが記録に残されている。

仮小屋＝御救い小屋建設を意味することと、民間からの支援によって地方が救助を実施していることが推察される。

e) 天保の大飢饉 (1835-37)(天保6-天保8)

『災害救助誌』¹⁶⁾によると、天保年間には出羽の大洪水、関東大風雨に続き凶作全国的大飢饉に見舞われたことから「救小屋を神田等に21棟建て窮民5千百80人余を7年10月23日から8年10月28日まで収容した」とある。

『東京市史稿』¹⁷⁾によると「幕府の御救小屋は松屋町河岸と神田紺屋町土手際に設けられた。25間程の長さの場所に竹矢来を回し、葭簀張りの小屋を建てた。小屋の梁間3間、桁行10間、入口は片側に5カ所、都合10カ所あった。屋根は苫葺、床は琉球畳が敷かれた」とある。この頃の御救小屋は「迅速に建設」、「多人数を収容」する、仮屋の実態が推察される。

f) 善行寺地震 (1847)(弘化4)

『地震後世俗語之種』¹⁸⁾によると、松代藩では御救い小屋を小松原・川田・八幡ヶ原・北高田の四カ所に設置し5日間、炊き出しを実施しており、「施行」とよばれる富裕層や村などからの義捐金や救援米の献上があった。施行は文化の大火の際にも見られた方式であるが、民間からの支援を受けつつ、官設の御救小屋で公的に運営実施していた実態がわかる。宇佐美¹⁹⁾によると、「江戸時代は災害の時に隣近所や親類縁者をはじめ地域社会の助け合いで乗り切るという連帯感が常識として」あった。また赤羽ら²⁰⁾によると、「本堂東の松原のそばに7、8間(=14畳から16畳)の小屋を建てて、病人や他国から参詣にきて地震にあい難渋する人々を救済し」、「松代藩主真田幸貫は、松代城南にある桜の馬場に避難所を設置し、生活するとともに役所機能を移転させ」ている。

善行寺地震後は、当主も避難所生活を送ったこと、「大きめの」仮小屋を建設し、多人数を収容し、「短期間」で民間からの支援を受け救助を実施したことが推察される。

g) 安政東海地震・安政南海地震 (1854)(安政1)

1854年12月23日、24日、26日に発生し駿河湾から伊勢、中国四国地方まで広範囲に被害が及んだ地震を示す。『下田市史資料編』²¹⁾によると、被災当日には御救小屋が設けられ、粥の炊出しを行い、翌日には近くの親類宅に行けない被災者が御救い小屋入りの措置をしたという。『日本の歴史地震史料』²²⁾には、松原村御救小屋の小屋入帳には名前と家族構成、「長病人、大病人、眼病人、他所奉公」など特徴により分類されており、今でいう避難所名簿が記録として残っている。また田辺市に残る指定文化財である天変諸事記に「権現宮馬場留め場之小家を、御救小屋に爲致候而、御救小屋と建札致可申事。一松原芝居跡小屋、右同

断。一御救之儀、町奉行、御代官、差圖致候而、精々世話爲致可申事。」と記されており、町方から焚人が詰めていたことも記録がある。この頃の御救い小屋には名簿があり、「御救い小屋」と立札し、奉行以下が世話をする公設公営であったことがわかる。

また、静岡県と和歌山県という離れた場所で同時期に起きた地震であったが、両場所とも御救い小屋の記録があることから、この頃には御救い小屋は、日本における災害後救助の標準になっていたと推察される。なお、安政地震時における「高砂尾崎家裏庭の小屋掛けの図」が残されている。小屋掛けとは、居住建物を応急修繕して暮らすことが図示されていることから、小屋掛けは御救い小屋(避難所)ではないと整理できる。

h) 安政の大地震 (1855)(安政 2)

『安政大地震実験談』²³⁾によると、「御救い小屋は、10月4日の町触を以て、先ず前の三か所に設置されることが公にされた」とあり、浅草雷門前、幸橋門外、深川海辺続きに設置された。町触、つまり公示後に避難所を設置したことから、御救小屋は官設として一般的になっていたことがわかる。また同書に「江戸時代此仮小屋をたつる速なる事は直にできる。その構造は、長い丸太を合掌にくみ建立、小屋屋根はとぼをふく、入り口にはむしろをさげる」、「小屋掛といふ屋根はこけら葺きになるが、これも定請負人方には貯えてある、凡壱坪の屋根板はふいてある、これを持ち出してつなぐのであるから、一枚持ち出せば壱坪の屋根は出来あかる、羽目は四分板、重ね障子も雨戸も貯へあるから、千坪位の仮小屋は半日に出来てしまふ仕組が常に用意してあった」とある。御救小屋の構造は、今でいうテントを張ることと同じような仕組みであったことと、その建設資材は常時備蓄し、御救小屋の定請負人も確保していることで、御救い小屋は即日で建てることがわかる。また、日本の歴史地震史料²²⁾によると、御救小屋に近隣の有力者を中心に差し入れの形で「施行」が行われたことが記録されている。『江戸町触』²⁴⁾には商人層をはじめ寺院等、多額の差し入れをした者が褒賞の対象者として載っている。生田²⁵⁾によると、安政の大地震後、幕府による救助とは別に、町民たちによる「施行」と呼ばれる相互扶助活動が行われ、それは今でいうNPOなどの支援活動であり、施行には、御救い小屋にいる被災者に対して行われる「御救い小屋施行」、被災者に直接実施される「居回り施行」、門前で行われる「武家・寺院施行」の三種があった。幕府が御救小屋を運営する立場にありつつ、運営物資を民間からの差し入れで補っていたことが推察される。

i) 安政の大災害 (1858)(安政 5)

嶋本²⁶⁾によると、加賀藩では「洪水の被害が大きかった大田組と島組では救い小屋の設置を御郡所へ請願した。設置された救小屋は290棟余りであった」。また、同書には、安政大災害における請願書、村々の救済内容と処理手順について記録があり、洪水後に秩序保持のために、①始末方の指示がなされ、②救米の支給、救小屋の設置 ③貸米、入用銀の支給が行われたことが示されている。災害救済の内容は請願書とほぼ同様であり、安政の大災害後

の救い小屋は、官設官営とはいえ被災者からの請願内容を実施したという意味で柔軟な避難所もあったと推察される。

3.3.2 近代以前の災害時避難所空間に関する法・制度

避難所空間の設置については、自然災害後の救助の一環として始まった。救助の歴史を追うと、江戸時代以降、火事や飢饉、自然災害後に、時と場合によって地方政府が救助を行う空間を設置する習慣のようなものがはじまり、幕末には、なんとなく形になっている。以下、古代から江戸時代幕末までの避難所空間に関する制度を整理する。

a) 大宝律令時代以前(700年以前)

天皇中心にまつりごとが行われており、天災凶作による飢饉の発生に対して救済制度を始めたのは垂仁天皇の時代と言われている。『日本書紀』¹⁰⁾によると、「那国大いに水出でて飢ゆ、或は人相食む、傍の郡穀を転びて以て相救へり」とある。備荒儲蓄としての屯倉のはじまりと思われる。

b) 大宝律令時代(701～793)

『大日本租税志』²⁷⁾によると、義倉としての蓄貯制度の確立や義倉流用の制度がみられる。文武天皇の時代に大宝律令が施行され、はじめて制度的に統一組織化された救済制度が期待しうるに至った。

c) 平安・鎌倉・室町・安土・桃山時代(794～1602)

平安時代からは朝廷の権威が徐々に失われ戦乱が続いた。災害時の制度の運用自体が難しくなったようで、著しい救助制度は見当たらない。

d) 江戸時代(1603～1867)

稲葉²⁸⁾によると、江戸幕府は町方の窮民救済について、徳川禁考令によって早くから窮民対策担当者を設置する等、天災による窮民の増加を警戒し、町会所における窮民救済に関する取扱い規定は具体的に定められ、「窮民御救起立」にあるような平常時の救済以外に災害等の非常時の救済について定められていた。また、『会議所沿革志附録』に、年齢や家族の有無に応じた詳細な規定を定め、これに基づき救済は基本的には町会所で行われたが、災害等に際しては救小屋を設置し粥等を給与して、罹災者の救助にあたっている。救助に必要な費用については、寛政3年(1800年)松平定信は、江戸に困糶を設けて町費を節約して、その余剰の7分を積み立て賑給の資となす「七分積金制度」を定め、都市窮民政策としたが、江戸以外の京・大坂地域では実施の記録が見当たらない。

江戸時代は類焼者が何千人も出る大火や3度の飢饉等の多くの災害があったせいか、緊急事態への備えがなされていた。町方に関する具体的な救助対策は、①御救小屋設置、②野宿

者への炊出し、③御救米の施与という三仕法がとられており、避難所の建設は救助の一部として制度化されていた。江戸中期からは都市化とかわら版によって、都市部の救助が全国に周知され、例えば救助の原資を貯える七分積金制度のように、都市部で実施していても地方になじまなかったものもあるが、御救小屋の制度は取り入れられ一般化されたと推察される。

3.3.3 近代以前の災害時避難所空間の変遷

古来より災害による被害を最小限に抑えること、統治下にある人々を救済することは為政者の役割であった日本で、江戸時代以降も幕府や藩で救済的な措置を行いつつ経験を蓄積し、制度を発展させてきた。近代以前の災害時避難所空間は、古来より何かあったら仮屋を設える形式であった。仮屋の建築資材は江戸時代にはストックがなされており、災害後には1日で建設可能であった。また、避難所空間で行われた救助としては炊出しや生活用品の給与が行われてきた。炊出し用の米や草履などの生活用品は地方政府の備蓄と、富豪からの施行によるものがあつた。近代以前の災害時空間は、地方政府が「迅速に」「短期間」仮小屋を建て、民間援助を受け炊き出しなどを行い、避難所を運営していた。

3.4 近・現代の災害時避難所空間の変遷①(1868～1947)

大政奉還によって明治政府が樹立され、近代国家が成立した。また、この時代は、建築物の材料や工法が進歩してくる。災害時の避難所の設置場所について、災害時の記録や国会の議論、法制度をふまえて分析する。明治以降の主な災害の中で避難所に関する特徴的な議論や記録があるものについて述べる。なお、近・現代については、災害時の避難所空間に関して初めて法文化した災害救助法成立(1947)の前と後で分けて論じる(表2)。

表3-2 近・現代の主な災害と避難所空間の変遷①(1868～1947)

年	災害名	人的被害	建物被害	避難所空間の設置場所	避難所空間の設置に関わる法制度
1872 (明治5年)	浜田地震	死者419人、怪我人755人	家屋13,199戸		水火災の節、窮民救助の措置(1869) 窮民一時救助規則(1875)
1891 (明治24年)	濃尾地震	死者7,273人、傷者17,175人	全潰142,177戸、半潰80,324戸	境内に仮小屋建設	備荒貯蓄法(1880) 小学校令(1890)
1896 (明治29年)	明治三陸地震 津波	死者・行方不明者は26,360人、傷者4,398人	流出家屋9,879棟、倒壊家屋1,844棟、浸水家屋3,692棟	尋常小学校内	罹災救助基金法(1899) 小学校令改正(1903)★目的外利用
1923 (大正12年)	関東大震災	死者99,331人、傷者103,733人、不明43,476人	首都圏全潰128,266、半潰126,233、焼失447,128、流失868	天幕、公共施設、個人邸宅	東京市補給規則改正(1922)
1934 (昭和9年)	室戸台風	死者2,702名	全壊家屋38,771戸、流出家屋4,277戸		復興小学校建設計画(1923) 普通選挙法(1925)
1946 (昭和21年)	南海地震	死者1,330人、傷者3,842人、不明113人	家屋の全壊11,591棟、半壊23,487棟、流出1,451棟、焼失2,598棟	学校、神社等 既存施設	非常災害ニ対する教養に関する件(1934)災害救助法(1947)

3.4.1 近・現代の災害時避難所空間の実態①(1868～1947)

明治時代以降は、被災後の救助の実態について公文書で記録が多く残っている。また、明治時代以降の建築物は、建築資材や工法が変わったため災害後も全壊を免れ、避難空間として使用されることも出てきた。明治以降の主な災害の中で避難所に関する特徴的な議論や記録があるものについて述べる。

a) 浜田地震 (1872)(明治 5)

『公文録』²⁹⁾によると、「罹災した浜田県庁の仮庁舎取り立て、罹災窮民への仮小屋の設置、飯米の炊き出しなどの緊急措置の実施が報告された」とある。また、同書に炊き出し期間は 15 日間だったと記録がある。

本災害では、浜田県が仮小屋＝避難所を設置していることから避難所設置も国から機関委任されて県が実施したことがわかる。なお、救助の期間は 15 日と短いままである。

b) 濃尾地震 (1891)(明治 24)

『内閣府資料』³⁰⁾によると、九州全土から東北地方にまで被害が及んだことが特徴である。同資料には「家屋を失った被災者だけでなく、倒壊を恐れて仮小屋や樹木の下などで乞食同然に暮らしている被災者を、臨時的に収容して保護する避難所が例えば竹ヶ鼻町では専福寺境内に設けられた」とある。また、世界赤十字国際連盟に加入したばかりの日本赤十字社も医員等を長期間派遣し、新聞も義捐金を募集している。

愛知県³¹⁾によると、濃尾地震後の避難所の設置場所は民地であった。また、近代日本の大災害に対して、政府だけではなく民間も対応しており、江戸時代の御救い小屋運営時の官民連携が続いていることがわかる。

c) 明治三陸地震津波 (1896)(明治 29)

内閣府³²⁾によると、最も大きな被害を受けた岩手県では、当時 24 校中 20 校の小学校が校舎流出し、残った校舎は避難所や救護所にあてられたとされている。岩手県陸中国南閉伊郡海嘯記事³³⁾によると「赤十字社救護医局を釜石尋常小学校に置く」とある。釜石尋常小学校は避難所でもあった。明治 24 年濃尾地震、明治 27 年庄内地震では校舎はほぼ全壊しており、学校に避難した記録はない。

1872 年に学制が発布され、1875 年に約 24,000 校が開設されて以来、明治三陸地震津波被害時が、校舎で避難所が設置された一番古い記録と推察される。

d) 関東大震災 (1923)

関東大震災は首都圏に死者 10 万人、住居消失者 200 万人を超える日本の地震災害史上最大の被害をもたらした。『東京大正震災誌』³⁴⁾によると、多くが広域避難、親せき宅への避難をしているが、発災から 1 か月後の 10 月 9 日現在でも救助を要する罹災者が 68 万人以上と

記録されている。同資料には“第 1 節 御料地公共建物及大邸宅の開放”として「學校及び公衛、社寺等ノ公共建物も夫々所管又は管理者に於テ避難民ヲ収容シ」とあり、公園 7、學校 42、官公衛 10、邸宅 18、道路上広場 14、社寺 59、その他 6(プラットホーム及び車内、墓地等)とある。また、同資料の“第 2 節天幕避難所状況”によると、「邸宅開放ニ儘力スルト共に當局ハ既設建物及ビ天幕ノ計量を樹テ市ハ宮内省近衛及ビ第一師団カラ借入ノ天幕ヲ各区役所ニ配布し、又宮城前に設営シタ。」とある。関東大震災時には、学校などの公共施設や個人邸宅などの私有施設など既存施設を転用し、被災者を収容していたこと、天幕が非常に多くの場所に設置されていたことがわかる。

諸井³⁵⁾によると、関東大震災では地震よりも、その後の火災被害が大きかったことが知られている。火災による被害の拡大により、ほとんどが木造校舎であった東京市の小学校は 195 校中 118 校が消失した。焼けなかった学校は避難所として使用され地域の中心として役立った。

e) 室戸台風 (1934)

台風の通過が児童の登校時間と重なったため、児童や教職員が多く犠牲になった。植村³⁶⁾によると、学校施設は一般的に、採光のため窓が多く、教室空間の確保のため柱や壁が少ない構造を持つが、近接県で被害の違いがあった。大阪市内では全壊 5 件、一部損壊 40 件(全小学校の 16%)、京都市では 13 校 15 棟が倒壊(全小学校の 37%)しており、大阪市の小学校倒壊率は京都市の半分程度と低い。これは大阪市が耐震構造校舎を統一的に建築していたのに対し京都市は学区制により校舎建築の質が学区の経済力に左右されていたこと原因があると指摘されている。復旧校舎は、京都では鉄筋コンクリートにすることを原則とし、昭和 11 年に 42 校、昭和 12 年に 33 校で新築校舎が建てられた。

f) 南海地震 (1946)

『日本自然災害資料集』³⁷⁾によると、要救助者の収容「高知市 21 か所：神社 3、学校 8、倉庫 2、劇場飼育所他 8」「新宇佐美町 3 か所：神社 1、学校 2」とある。南海地震後は、学校以外にも様々な既存施設が転用されていた。

天幕や私有施設利用の記録は見当たらない。翌年度の京都水害、台風 13 号でも応急仮設住宅が約 200 戸ずつ設置されている。

3. 4. 2 近・現代の災害時避難所空間に関する法・制度①(1868～1947)

近現代は、大政奉還(1867)により明治政府が樹立し、法制度が整備され、近代国家となった政治的・経済的・社会的に一大変革が行われ、徳川時代に定められた救助制度である備荒儲蓄制度は各県に引き継がれた。生田³⁸⁾によると、江戸幕府三仕法を引き継いだ「水火災の節、窮民救助の措置」(1869)を定めて罹災者の救助を行っていた。府県施策大綱 13 か条では、常平倉にならって部内人口に応じて凶年非常救助に備える施設をするよ

う令が出されている。また浜田地震(1872)では、浜田県が国から機関委任され、仮小屋＝避難所を設置している²⁹⁾。

a) 「火災ニ罹ル者救恤処分方」(1870)(明治3)

北場³⁹⁾によると、この時代の救済に関する条規・例規として「近畿府縣火災ニ罹ル者ヲ賑恤ス」(1868)があり、それをふまえて救助の対象者と救助の内容を決定したものである。火災の程度が総家数の3分以上の時は拝借できるが、3分以下の場合は村内無難の者から助力を得ることと諸県に布達された。

b) 「窮民一時救助規則」(1875)(明治8)

『災害救助誌』⁴⁰⁾によると、明治4年(1871)の廢藩置県後に制定された県治条例の付則として窮民一時救助規則が定められ罹災窮民救済の中心となった。救助の期間は15日であった。まだ避難所のこととは明記されていない。その後明治8年(1875)、県治条例窮民一時救助規則を具体化した窮民一時救助規則が定められた。水火風震の難に逢った罹災民に対し15日間を限度として救助すること、目下困窮に迫る者に対しては一時的に仮小屋掛を営み炊き出しを実施することとされた。

c) 「備荒儲蓄法」(1880)(明治13)

『災害救助誌』⁴¹⁾によると、窮民一時救助規則を廃止し、備荒儲蓄法が制定され、現在の救助法の原型となった。災害で窮している者には、食料、小屋掛け料、農具及び種穀料を給することなどが定められている。避難所に関しては規定がない。濃尾地震の際には、同法に基づき救助を行っている。災害救助誌³⁸⁾によると、避難所空間を民地に設置し、炊き出しが行われた。

d) 「罹災救助基金法」(1899)(明治32)

『災害救助誌』⁴²⁾によると、1880年に制定された備荒儲蓄法の施行期限は20か年と定められていたが、濃尾地震や明治三陸地震津波の大災害により、中央儲蓄金をほぼ支出しきっていた。府県の基金をなるべく独立させる必要があるとの観点で、罹災救助基金法案が第10回及び第11回帝国議会に提出された。しかし成立に至らなかったのは、救助の主体と基準額が原因であったようだ。法案反対の理由は、罹災救助は国家の責務であって都道府県ではないということが述べられているが、費用負担が都道府県に課せられることが影響したと推察される。第13回議会において罹災救助法は成立し、明治32年(1899)7月1日より施行されることとなった。

備荒儲蓄法に代えて制定された罹災者救助基金法の避難所に関わる特徴は2つある。一つは避難所が初めて法律に規定されたことである。各道府県に最少額50万円(北海道は100万円)の基金を設置させ、基金から避難所費、食糧費、小屋掛費等を支出することとした。こ

ここで初めて「避難所」が法律で規定された。ただし、設置場所については国会で論じられていない。

もうひとつの特徴は、避難所は、都道府県が責任をもって開設、炊出しを行うことを定めたことである。この法律では小屋掛費と食費の制限が撤廃された。政府説明員は制限を設けなかった理由について、救助は必要がある限り救助をすべきだという趣旨や降雪地域とそうではない地域に必要となる小屋掛費の違いを例として説明した。この基金法によって都道府県が避難所の費用を負担する、つまり都道府県が責任をもって、避難所の開設と炊出しを行うという意味で避難所の公営が法定されたと言える。この法律によって、避難と救助に関する公的な責任が増えてきたと推察される。なお小屋掛費は、今後仮設住宅建設費とつながるため本論では小屋掛については論じない。

e) 小学校令の改正(1903)

1890年に制定された第二次小学校令が改正された。改正小学校令⁴³⁾によると、「第30条 校舎、校地、校具及び體操場ハ非常変災ノ場合ヲ除クノ外小學校ノ目的以外ニ之ヲ使用スルコトヲ得ス但シ已ムヲ得サル事情ニ依リ監督官庁ノ認可ヲ受ケタル場合ハ此ノ限ニ在ラズ」とあり、災害時の利用を含む目的外利用が認められた。

小林⁴⁴⁾によると、この頃から大衆社会化と男子普通選挙の導入という社会的文脈の中で、小学校を地域社会に「開く」方針が打ち出された。「地域の中心としての小学校」という学校の施設目的の追加である。同じ頃、選挙の投票会場とするため、学校の中でも講堂兼屋内運動場を地域が利用できる施設と位置づけられた。それらが定められた小学校令は学校教育法の施行により国民学校令が廃止される昭和22年(1947)まで存在した。その後学校施設の確保に関する政令(昭和24年)(1949)に引き継がれ、教育目的以外の使用として選挙投票時の利用が認められる旨が、今も明記されている。多くの建築物の中でも小学校が、子供たちを守るという目的に加え、避難や選挙の場として地域の施設としての役割が付加され、公的な役割が強化された。そのことが学校建築の不燃化及び耐震性の推進施策につながり、防災的な役割が強化されたのではないかと推察する。

f) 関東大震災の復興計画(1923)(大正12)

避難所空間の関係で興味深いのは、関東大震災の復興計画における小学校の取り扱いである。日本建築学会⁴⁵⁾によると、関東大震災前から近代化に伴い、東京の小学校には課題があった。人口急増や大衆社会化などにより、校舎のRC化や学校の地域開放、衛生設備の強化の必要性から、大正6年(1917)、日本建築学会は東京市学校建築取締規則案を提案している。提案を受け、全校RC化の方針が震災前年の大正11年(1922)に後藤新平市政下の補給規制改正にて決定されている。小林⁴⁴⁾によると、この頃、小学校令第30条に規定されていた「教育目的外利用の禁止」について、「選挙の投票場所としての利用」と「教育の社会化」の必要性から、学校利用の規制緩和をはかろうと検討を始めていた。そこに関東大震災が発

生した。地震よりもその後の火災被害が大きい災害だったが、焼けなかった学校は避難所として使用され地域の中心として役立った。そういったことから帝都復興計画における復興小学校建設計画には、主に1)小公園付設、2)全校RC化、3)東京市(建築局)による統一設計、4)講堂兼屋内運動場は講堂としての利用を優先し、多目的施設として地域に開放することが定められ、面積等の制約により全てが実現したわけではないが、復興後は1)学校建築の機能強化、2)地域の中心としての小学校、という性格が実現したとしている。

g) 普通選挙法(1924)(大正 14)

それまでの納税額による制限選挙から、納税要件が撤廃され、日本国籍を持ち満 25 歳以上の全ての成年男子に選挙権が与えられることが規定された。これにより有権者数は 307 万人から 1240 万人と 4 倍になり、投票場所の問題が生じることが議論されている。

普通選挙法には「第二十一条 投票所ハ市役所、町村役場又は投票管理者の指定シタル場所ニ之ヲ設エル」となっており、「指定シタル場所」は地域の施設＝学校の講堂が想定されていたと推察する。

h) 文部省訓令第 14 号「非常災害ニ対する教養に関スル件」(1934)

阪本⁴⁶⁾によると、室戸台風 (1934 年)翌月、文部省訓令第 14 号「非常災害ニ対する教養に関スル件」を出し、一層の学校設備の強化を命じた。

学校建築は、関東大震災を経た復興計画によって防災機能が強化された。加えて、大阪と京都では室戸台風後の復旧校舎施策を経て、防災的な役割が強化されていったと推察される。

i) 災害救助法

罹災救助基金法は前述のとおり、都道府県が責任をもつことから適用基準がバラバラであった。また、都道府県別救助費限度額調べ⁴⁷⁾によると避難所費も相当違いがある。この頃、関東大震災及び南海地震を踏まえ、昭和 22 年第 92 回帝国議会において、罹災救助基金法に基づく救助が不足する旨が議論されはじめた⁽¹⁾。同年の第 1 回国会衆議院厚生委員会(昭和 22 年 8 月 11 日)では、罹災救助基金法の廃案及び災害救助法案の審議がなされた。同会では、齋藤晃議員が住居に関する救助が最も急速でなければならないという意見とあわせて収容施設(＝避難所)の展望について尋ねている。政府説明員は、「非常にごたごたしておりますときにまず避難所をつくつてやるというようなこと、これは寺院とか、学校というようなこともあります。そういうふうな所に収容する避難所をつくる。それから共同の仮設住宅をつくらせて、それを貸してやるというふうなこともやりたいと思っております。」⁽²⁾と答弁している。この発言から救助法は、寺院や学校に一時的に避難所を設置し、その後すみやかに仮設住宅を建設することを意図していたと言える。

また、続く参議院厚生委員会においては、政府説明員は避難所の場所についての質問に対する答弁として以下の通り発言している。「御質問になりました避難所と避難民とのあとの

点でございますが、(中略)寺院とか学校ということが考えられます。それぞれ本来の使命を持つたものを使うより外、ちよつと急に建てるといつても間に合はんものでございますから、殊に收容します場合には、現在のところでは、先ず学校が一番多数收容できますし、やれるものでございますから、先程私御報告に申し上げました東京都の二十万人の罹災者の收容というものも、主に学校を狙いにしておるのでございます。」⁽³⁾

この発言から、災害救助法における避難所は、1)発災直後から使用するため既存施設を転用する、2)施設の種類は公会堂、寺院、学校等を使用する、3)大規模災害を想定しており多人数を收容できることから、避難所としては学校を想定、と整理されていることがわかる。

一方で学校施設を所管する部局はどのような意見をもっていたかという点、1947年10月2日第1回国会衆議院文教委員会において、森戸国務大臣が次のように発言している。「もちろん、罹災者の救済、應急的な救済にあたりましては、公共施設として学校は、できるだけそれがために施設を提供し、協力いたしたいと考えておるのでありますが、同時に教育の面も、さような任務を負担しながら、できるだけ完遂いたさなければならぬと思います」⁽⁴⁾。このように、小学校の本来目的の務めを果たさなければならないが、公共施設としての学校は、被災時に施設を提供し協力するという立場であることがわかる。

上記の議論を経て、1947年10月20日に災害救助法が成立した。救助法に規定される救助の種類として、避難所は「收容施設」と明記され、場所は明記されていないが、議論からは学校を主として既存施設転用のみを想定していたことが明らかとなった。

3.4.3 近・現代の災害時避難所空間の変遷のまとめ①(1868~1947)

明治時代には国家ができたが、罹災救助基金法により救助の支給基準は地方ごとに定められている。救済救助の一つである避難所に関しても地方が基準は設定している。だから地方によって救助の質に差が生じていた。その後、濃尾地震や三陸地震津波の際に儲蓄金が底をついた経験をふまえ、救助費用を負担する国は、次なる災害に備え儲蓄金が枯渇しないように、支援基準や支援策の無秩序な拡大を警戒するようになる。このことは、避難所空間の選定にも影響を及ぼし、国会議論から国が公共施設を公用利用した際に利用料が減免される制度を活用することで避難所費用を無料で使用する意図があったことが明らかになった。

- ・関東大震災(1923年)では学校をはじめ既存施設転用で多くの避難者を收容した。復興計画と普通選挙法(1925年)に伴い、小学校は教育目的だけではなく、地域の施設として位置付けられ、講堂(のちの体育館)を主に地域住民が出入りできる環境が整備された。

- ・災害救助法成立時(1947年)、大災害、大人数避難を想定し、建設する間もない時の一時的な「收容施設」として避難所を位置づけ、学校を想定していた。

3. 5 近・現代の災害時避難所空間の変遷②(災害救助法成立以降(1947～))

災害救助法成立によって、発災直後の被災者を直接救助・保護する根拠や基準が明確となった。また、戦後は、建築物の材料や工法が劇的に進歩する。災害時の避難所の設置場所の変遷について、災害時の記録や国会の議論、法制度をふまえて分析する。

本項は、災害救助法成立(1947)後を論じる(表 3-3)。

表3-3 近・現代の主な災害と避難所空間の変遷②(災害救助法成立以降(1947～))

年	災害名	人的被害	建物被害	避難所空間の設置に関する法制度
1948 (昭和23年)	福井地震	死者3,848人、行方不明10人、負傷者21,790人	全壊37,644戸、半壊8,471戸	学校施設の確保に関する政令(1949) 災害救助法改正(1953) 公立学校施設災害復旧費国庫負担法 災害対策基本法(1961) 大規模地震対策特別措置法(1978) 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(2000)
1950 (昭和25年)	熱海大火	1,477世帯、5,818人の被災者	市内13町内、約125,400㎡、市役所、警察署、消防署、郵便局など商店街が	
1952 (昭和27年)	鳥取大火	死者2名、被災者数20,451人、被災世帯数5,287世帯	焼失建物、個人家屋5,228戸、公共造営物・会社銀行等510棟	
1959 (昭和34年)	伊勢湾台風	死者行方者4,886人	家屋の全半壊195,914戸、罹災者数160万人	
1995年 (平成7年)	阪神・淡路大震	死者6,434人、行方不明者3人、傷者43,792人	全壊104,906棟、半壊144,274棟、一部損壊390,506棟	
2007 (平成19年)	新潟県中越沖地震	死者15名、負傷者2,345名	全壊約1,300棟、半壊約5600棟、住家損壊約3万5千棟	
2011 (平成23年)	東北地方太平洋沖地震	死者約15,000人、行方不明者約7,500人、	全壊約100,000戸、半壊約96,000戸、一部損壊371,000戸	
2016 (平成28年)	熊本地震	死者228名、重軽傷者2,753名	全壊、半壊及び一部破損をあわせて約20万戸	

3. 5. 1 近・現代の災害時避難所空間の実態②(災害救助法成立以降(1947～))

a) 福井地震(1948)

『災害救助誌』⁴⁸⁾によると、この際の避難所は、福井市はじめ県内に52か所を設けた他、連合軍総司令部より貸与の大型天幕 605 張を被災市町村に分配した記録がある。福井地震後の避難所は、既存施設の転用と軍からの貸与による天幕設営であったことがわかる。

b) 熱海大火(1950)

『災害救助誌』⁴⁹⁾によると、罹災者数約 6,000 名の火事であった。市内小学校、寺院、民生寮、青年会館等 8 か所に避難所を設置した。第 7 回国会衆議院災害地対策特別委員会(昭和 25 年 4 月 22 日)では、避難所として公共施設以外の例えば旅館や私邸を利用できないかといった議論があった。政府説明員は、「(前略) それ以外に、あるいは旅館その他の私の住宅あたりも使うような措置はできないものか、こういう御質問の趣旨だと存じますが、その点は災害救助法の第二十六條に、一応都道府県知事は、救助を行うために特に必要があると認める場合には、旅館その他の施設を管理することができるというふうな強制規定を設けてはございますが、(中略) 先ほど申し上げましたような公共的な建物を利用するという方法を常にとつておるわけでございます、だから法的にはそういうこともできないことはございませんけれども、主として公共的な建物を利用してやる、こういうことを原則といたしておるわけであります」⁵⁾

災害救助法には避難所の設置場所が明記されていないために、避難所の場の議論になっていると推察される。被災地では使える施設は公共施設だけではなく、私有施設も避難所として使ってはどうかという議論である。しかし国会議論からは、避難所は公共建築物を利用する、公共施設以外を使わない、という日本政府の原則がわかる。

c) 鳥取大火(1952)

『災害救助誌』⁵⁰⁾によると、被災者総数 20,451 名、全焼 5,228 戸の大災害であった。災害救助誌によると、避難所は 26 カ所、最長 20 日間にわたり設置された。応急仮設住宅は 1,000 戸設置された。鳥取大火では、小学校や寺院等の既存施設に最長 20 日間の避難所が設置された。天幕や私有施設利用の記録は見当たらない。翌年度の京都水害、台風 13 号でも応急仮設住宅が約 200 戸ずつ設置されている。

d) 伊勢湾台風(1959)

『災害救助誌』⁵¹⁾によると、死者行方者 4,886 人、家屋の全半壊 195,914 戸、罹災者数 160 万人に達した激甚災害であった。内閣府の報告書⁵²⁾によると、名古屋市の水防計画では 56 の学校が避難所として指定されていたが、発災直後は最寄りの施設が多く避難先となったため、小学校以外にも高校、病院、警察、社寺も含め、合計 522 か所の避難所が開設された。被災者の収容にあたっては、原則として居住区と同一区内の避難所とし、避難所収容者は延べ 460 万人と記録されている。

救助期間の長期化に伴い、同年 10 月 7 日に災害救助連絡小委員会が設置された。委員会で推奨された避難所に関わる応急対策は以下のとおりである。1) 集団避難の勧奨(救助の集中化を図るため、老幼婦女子の集団避難を極力勧奨) 2) 防疫活動(被災地残留者及び避難所収容者に対する衛生知識の普及、環境衛生の指導)。これに対して、政府は災害救助法による特別措置を決定した。11 月以降は、避難所一般基準の 6 円に入浴等保健衛生のための経費 1 人 1 日 2 円の加算を認めた。避難所開設期間の長期化に伴い、衛生環境改善に取り組み、災害救助法の範疇でも長期の避難所生活の環境改善を試みていることがわかる。第二室戸台風(1961)⁵³⁾、新潟地震(1964)⁵⁴⁾でも伊勢湾台風と同様に公共施設の転用で避難所を設置していた。

また、伊勢湾台風直後には校舎の復旧の議論とともに、学校施設の本来目的を守るために、テントなど設営型の避難所について、議論されている。昭和 34 年第 32 回国会参議院文教委員会第 6 号(昭和 34 年 10 月 15 日)によると、水害時に残存した建築物が少なかったこと、残った建築物には近隣住民が避難してきて助かったことから、被災を受けた校舎の復旧については、現状復旧ではなく改良復旧として鉄筋鉄骨化が必要な旨を議論し、学校施設の鉄筋化の目的は、子供たちが利用する施設の耐久性をあげることと、住民が避難する施設の確保だと認められていることがわかる⁶⁾。同年第 33 回国会参議院地方行政委員会(昭和 34 年 12 月 1 日)では、学校施設を長期間避難所として使うことで学校生活に支障をきたすことから、次回からは野外設営のテントにできないかという質問に対し政府委員は、「(前略) なるべく学

校とか公民館とか、公共建物を使うように努めておるわけでございます。そこで、一日四円五十銭、冬季六円といたしますのは、その収容所の維持管理の費用——大体公共建物であれば使用料は無料という予想に立っておるわけでございます。」と答弁している⁷⁾

このように既存施設中でも公共施設を避難所として転用する理由は、発災直後から使用できること、地域の避難拠点として整備を進めていることに加え公共施設は使用料が無料という予想に基づくことが明言されている。軍用天幕も無料で、救助法にも認められているのに、現場では天幕が推奨されない理由は明らかではない。

e) 阪神・淡路大震災(1995)

消防庁⁵⁵⁾によると、阪神・淡路大震災では死者 6,434 名、住家被害は 63 万棟を超えた。犠牲者が 6,000 名を超えたのは関東大震災以来で、戦後最悪の災害となった。避難所は 1,000 か所を超え、最高で 31 万人の罹災者が学校や公的施設、野外テントを避難所として利用した。柏原らによると、世界的にも例をみない避難生活の長期化は本災害の象徴的な存在であったとされる¹²⁾。当該避難生活の調査を経て平成 8 年に大規模災害救助研究会が発表された報告⁵⁶⁾によると、避難所のあり方として避難所の防災拠点化等とともに「避難所の確保」の必要性、また「避難所の管理・運営」に大きな課題があったとされている。

f) 新潟県中越沖地震(2007)

国立教育政策研究所⁵⁷⁾によると、最大の被害があった柏崎市では 82 カ所に開設された避難所のうち 32 校が学校で、避難者数は全市でピーク時に 11,000 人であった。全 32 校で避難所としては体育館が使用され、その他校舎の一部を避難者の生活スペース以外の用途に使用された。

g) 東北地方太平洋沖地震(2011)

3 月 11 日に発生したいわゆる東日本大震災は、未曾有の大津波による被害が大きかった。文科省の調査⁵⁸⁾によると避難所は最大時には 2,344 カ所開設され、福島県、宮城県の避難所として利用された学校 525 校のうち、避難所として利用された施設は体育館 70.1%、空き教室 21.7%、特別教室 33.3%、普通教室 34.9%であった。

h) 熊本地震(2016)

熊本地震では、最大避難所数 855 カ所、避難者数は 183,882 名であった。最大の被災地であった熊本県⁵⁹⁾によると、公立学校 223 校(全体の 37%)が避難所となり、そのうち 73 校(33%)の体育館が避難所として使えず教室等を使用した報告がある。

3.5.2 近・現代の災害時避難所空間に関する法・制度②(災害救助法成立以降 1947～)

a) 災害救助法の改正

昭和 28 年には法律的に大きな動きが 2 つあった。災害救助法の改正と、公立学校施設災害復旧費国庫負担法の成立である。関東大震災以来、災害時に応急仮設住宅が建設されることもあったが、近年その件数が増加していた。昭和 22 年の災害救助法成立時に救助の種類として「収容施設」が定められていたが、「収容施設(応急仮設住宅を含む)」と改正された。救助法は被災者の収容施設として避難所を設定し、避難所は公共施設を原則としていたが、収容施設に応急仮設住宅の建設も含んだことで避難生活が短期だけではなく長期になることもあることを示す。この改正により避難に関する公的な責任範囲が広がったと同時に収容施設＝避難は、着の身着のまま数日過ごす場という意味ではなく、ある程度の生活機能を備える空間であると法制度上に位置付けたタイミングであったと推察される。

牧⁶⁰⁾が示すとおり、応急仮設住宅が「住宅」ではなく今も「施設」とみなされていることによる課題は多い。御救い小屋から続いていた避難所での短期救助と、「応急居住空間」としての応急仮設住宅での中長期避難生活では保証すべき内容が違うことから、この改正時が、法的な位置づけを変えるタイミングだったのではないだろうかと考察する。

b) 公立学校施設災害復旧費国庫負担法成立

公立学校施設災害復旧費国庫負担法について、第 16 回国会衆議院文部委員会(昭和 28 年 7 月 14 日)において議論されている。西日本水害及び台風 13 号の被災地を現地調査した政府職員田中が以下の通り報告している。「(前略) 校舎のほとんど大部分が避難救護の施設に利用されておるような現状でございます(中略)やはり今の鉄筋校舎の建築を補助の対象に取上げてほしい、こういう要望が非常に強いのでございます。」⁽⁸⁾このように水害時の校舎の役割を示すとともに、校舎の鉄筋化についての地域の要望を伝えている。またこの時の議論では校舎の更新時には要防火地域だけではなく、防災の観点での鉄筋建築を提案している。

「災害の種類にも幾通りもございまして、また大小もありまして、一概には言えないと思うのですが(中略)、その都度今のような木造の建築、あるいは在来のような建築様式でやつておつては、やはり毎年々々同じことを繰返さなければならぬ。こういうことになつて来るのじやないかと思う。それでは国費の濫費もおびたしい。(中略)いわゆる防火ということを主体にした鉄筋建築の奨励ばかりでなく、恒久的な、災害に対し得る校舎建築という立場から考える必要があると思います。」⁽⁹⁾当時は、老朽、被災を理由に校舎が逐次更新されていることから、更新時には鉄筋建築を奨励する意見があった。これに対して大達国务大臣は、必要性を感じているが老朽校舎についての予算が少なく実現できないと答弁した⁽¹⁰⁾。これらの議論を受け同年、公立学校施設災害復旧費国庫負担法が成立した。同法は、構造上危険な状態にある義務教育諸学校の建物の改築に要する経費の三分の一を負担することを規定したものである。本法の成立により公立小学校不正常授業解消促進臨時措置法の廃止を規定し、

付則第四項は公立学校施設費国庫負担法中、災害復旧に対する国庫負担の規定を残したことから「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」と改めた。この法制度は、被災した校舎を今後避難救護に利用するために復旧させるだけでなく、被災していない状況でも構造上危険な状態にある施設にも耐震化改築経費をあてることができる災害復旧費という位置づけになった。この制度を使って改築した学校は「避難所」になることをほぼ理由付けされたと言える。学校改築＝避難所機能の強化という図式である。

政府は公立学校に的を絞って構造強化費用を注入し、地元行政は学校に避難所としての役割を果たすことを期待する、学校のこういった役割が既成事実、もしくは無言の共通認識として、被災していない日本各地にまで浸透していったと思われる。

c) 災害対策基本法案

伊勢湾台風をきっかけに、災害救助に関する法制度に大きな動きがあった。伊勢湾台風後に関係省庁や自治体ごとに対応がバラバラだったことから大きな混乱があり、災害予防や復旧を含めた総合的な立法の必要性があると指摘され、昭和 36 年(1961)に、災害対策に関する一般的な事項を定めた災害対策基本法案が成立する。これに伴って災害救助法から、中央災害救助対策協議会に関する条項が削除され、災害対策基本法で中央防災会議が定められた。その後現在まで救助法は、ほぼ同じ内容である。災害対策基本法第 49 条には市町村長が一定の基準を満たす「公共施設その他の施設」を指定避難所としてあらかじめ指定しなければならないと定められた。指定避難所としては公共施設が推奨されることが示された。

d) 大規模地震対策特別措置法

それを後押しする政策が打ち出されるきっかけになったのが 1976 年秋の日本地震学会で発表された東海地震説である。安政東海地震が発生してから約 160 年が経過し、東海地震の切迫性は極めて高いと想定されたことに加え、地震予知ができると発表されたので、その際の対応をあらかじめ定めておこう、国家として大地震対策を行おうということで法律が提案されたのである。1978 年大規模地震対策特別措置法成立により公共施設の耐震化の推進が行われる。第 84 回国会参議院災害対策特別委員会(昭和 53 年 6 月 2 日)福田武夫国務大臣の発言⁽¹¹⁾からも推察される。また続けて制定された 1980 年公立学校施設に係る大規模地震対策関係法令及び地震防災対策関係法令の運用細目⁽⁶¹⁾によって、全小中学校の耐震化と建て替えが推進された。校舎の老朽化が進み建て替え時期を迎えているが費用確保できない文部省と、多くの国民の利益になるような建築物から耐震化すべきと考えていた国交省の思惑が重なり、「全公立小中学校は避難所であるから同法適用で 5 年間以内に改善すべし」として優先的に学校建て替え予算が確保された。大規模地震対策特別措置法が、避難所＝学校施設となった決定打と考察される。

e) 大規模災害救助の指針

阪神・淡路大震災における避難生活の調査を経て平成 8 年に大規模災害救助研究会が発表された報告⁵⁶⁾によると、避難所のあり方として避難所の防災拠点化等とともに「避難所の確保」の必要性、また「避難所の管理・運営」に大きな課題があったとされている。これらをふまえて、1997 年「大規模災害における応急救助の指針」⁶²⁾が発出された。主な内容は、1) 避難所運営マニュアル作成の推進、2) 避難所となる施設は、耐震耐火鉄筋構造を備えた学校、公民館等集会施設等の公共施設とすること、3) 福祉避難所の整備であった。

こうして避難所となる施設が耐震耐火鉄筋構造を備えた「公共施設」と限定され公文書に明記された。続く平成 12 年には「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」が改定され、「避難所は学校、公民館等既存の建物を利用すること。ただし、これら適当な建物を利用することが困難な場合は、野外に仮小屋を設置し、または天幕の設営により実施すること」とされた。この基準により避難所として使用する場所は選択制ではなく優先順位が明確につけられたことになる。避難所として利用するのは①既存施設(公共施設)②既存施設(民間)③施設がなければ天幕設営、と決定し現在に至っている。なお、公民館等既存の建物の「等」は、民間施設を指すことが「災害救助の実務」の避難所として使用した建物の借り上げ料の支払いの注意事項から読み取れる⁽¹²⁾。

3. 5. 3 近・現代の災害時避難所空間の変遷②(災害救助法成立以降(1947~))

濃尾地震や三陸地震津波の際に儲蓄金が底をついた経験をふまえ、救助費用を負担する国は、次なる災害に備え儲蓄金が枯渇しないように、支援基準や支援策の無秩序な拡大を警戒するようになる。このことは、避難所空間の選定にも影響を及ぼし、国会議論から国が公共施設を公用利用した際に利用料が減免される制度を活用することで避難所費用を無料で使用する意図があったことが明らかになった。

- ・災害救助法改正(1953 年)で、関東大震災後から建てられてきた応急仮設住宅も「収容施設」として規定された。長期避難生活まで法が適用されたことから、公的な責任範囲が広がった。
- ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法が成立(1953 年)し、被災していない公立小学校にも災害復旧費で耐震化できる政策が付与された。小学校が避難する場として機能強化できる＝行政は小学校にその役割を果たすことを期待するようになった。
- ・災害対策基本法成立(1961 年)によって、市町村長が「公共施設その他の施設」を避難所として指定することが規定された。小学校は、避難できる場として期待されていたレベルから、法的に制度化されたことで、避難所として機能するよう明確に求められるようになった。
- ・大規模地震対策特別措置法(1978 年)により、国家として地震対策を行うことが決まった。優先的に全公立小中学校を同法適用で 5 年以内に耐震化する施策が付与されたことで、全

公立小中学校は避難所であることが既成事実となった。

- ・阪神・淡路大震災の世界的にも類を見ない避難生活の長期化を受け、避難所の確保と管理・運営の課題を認識した政府は、「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」(2000年)を制定し、避難所として利用するのは①既存施設(公共施設)②既存施設(民間)③施設がなければ天幕設営、と規定した。

3.6 第3章のまとめ

日本の避難所が、第一に既存施設(公的)に設置されると法制度等で文書に規定されたのは2000年のことであるが、そこに至るまでの歴史的な経緯、及びその経緯が公的な役割を強調し、避難所の公的な管理利用が促進されたことが、本研究では明らかになった。

もともと近代以前の災害時には、仮小屋を建設し、地方ごとに困っている人を短期間収容していたが、日本の避難所が「既存施設を転用」、「小学校等の公共施設に設置」されているのは、関東大震災を契機に、当時残存した頑強な建築物に被災者を収容したことから、地域住民の避難の場として地域の小学校等公共施設の有効性が主張され、その後の伊勢湾台風などの災害でも国会等で有効論は続いていたからである。もうひとつの契機として、普通選挙法の施行があった。投票のために地域住民が出入りできる公的な場の設定が必要となり、選ばれたのが小学校の講堂であった。小学校施設の目的外使用を法制度上で明示し、学校を選挙や避難の際の地域の中心施設と位置づけられ、地域住民からも「学校は地域の施設」として認知されていった。そのことが地域防災の政策において地域の核となる避難施設としても学校を位置づけるようになった理由であろう。さらに、学校に耐震化等の政策が優先的に付与されたことが、小学校等の公共施設に避難所が設置される理由の妥当性を強くしている。学校施設の耐震化の議論の中で「避難」の視点が入ったことで、学校施設の防災機能が強化され、避難の場も機能として位置付けられた。いわば外堀が埋まっていく形で、「地域の施設でもある小学校が公的な避難所」に決まっていったと言えるのではないだろうか。

また、この避難所の設置場所の決定経緯は、避難所の管理・運営にも影響を及ぼしている。現在の日本の避難所は、災害対策基本法及び各自治体の地域防災計画に基づき、市町村長が開設を決定するが、運営主体は法定されていない。災害救助法成立時には、避難所等での救助活動をする各団体の窓口として赤十字が期待され、活動実態もあった。しかし近年、赤十字が避難所で活動したという記録はほとんどない。避難所運営には地域や行政、避難者も含め多様な主体による運営が望ましいとされているが、実態は運營業務に地方自治体職員が多数投入されている。指定避難所の運營業務を委託契約した例、寺社や大学などの指定外避難所に避難者が滞在したためにやむなく運営した例を除き、避難所運営に参画した民間団体の記録は見当たらない。その理由は、公共施設の管理者は公的機関か、公的機関から指定を受けた施設管理者であり、発災後もその職員もしくは公的機関から指定されている管理者が避難所施設管理者となる。つまり公的既存施設に避難所を設置することは、自動的に地方自治体による運営となることを意味する。

過去の避難所記録からは、例えば江戸時代の御救所でも差し入れによる運営が記録されており、救助法成立時も避難所での救助は赤十字をはじめ民間団体に期待され、実際民間団体による実態もあった。多様な主体による避難所管理・運営から、避難所設置場所の歴史的経緯を経て、徐々に公主導性が強調され、現在では避難所運営責任の「公的な偏り」という意味での硬直化がみられているという点を指摘しておきたい。

避難所環境の国際基準を示したスフィア・ハンドブック⁶³⁾によると、避難所は、天候から身を守るとともに健康を増進し、家族やコミュニティの生活を支え、暮らしに尊厳と安全をもたらすものである、と論じている。セーブ・ザ・チルドレンなどの非政府組織が参画して実施している避難所での活動記録⁶⁴⁾によると、第三者、多様なアクターが避難所や支援に関わることで被災者の多様なニーズにこたえ、柔軟な支援につながっていることがわかる。日本の避難所の公的な管理、硬直化は、世界の避難所と比べた際の避難所の管理・運営の特殊性に繋がっていることが推察される。本研究では、避難所空間の設定が、この特殊性の一因として考えられることを指摘できた。

第4章では、公的機関が、公的な空間で開設する避難所について、マネジメントをするうえでどのような課題があるのか、マネジメント計画から課題を明らかにし、第5章では実際の避難所空間で発生する課題と解決・対応手法について示す。

補注

(1) 第92回帝国議会衆議院統計法案委員会(昭和22年3月15日)氏原一郎説明員

「従来罹災救助というお仕事の上で、たとえばその第八條の一號から六號までの避難所の設備とか、食料とか、あるいは被服とか治療とか埋葬とか、小屋掛というようなことは實際上やつておりますが、就業以下學用品の給與とかいうようなことは、實際問題として地方廳はほとんどやつておりません。殊に就業ということについて第十四條の規定が「價格僅少ナル」というような一つの条件がついておりますがために、従来實際問題として罹災救助の場合における就業費の支出ということがないのであります。これは私が申し上げるまでもない。私は相當各府縣の實際上のこれに対する資料をまとめてお話申し上げますのでありますが、やつておりません。むしろ私はこの點は、今お話では、近い將來に根本的な法の改正ということを考えておられるというのでありますが、そういう場合においては、むしろこの就業費とか學用品の給與とかいうような問題は、生活保護法の生業扶助というような方面へ委ねることにいたしまして、かような條項は削除してはどうかというふうに考えるのであります。殊に小屋掛とか埋葬とかいうようなことは、従来罹災救助基金法で経費を支出いたしましたものは、大體身もとがわからない、とりあえず小屋掛で入れなければならぬというようなことで、この基金でやりましたけれど、就業費を資出するということになりましたときには、一應事態が鎮靜いたしまして、どこに住居をしておつた何の某がどういう仕事をしておつた。それに対する就業費を支出しなければならないというようなことでありますので、これは當然生活保護法の對象として生業扶助をやるべきものではないかというふうに考えるのでありますが、御意見を承りたい。」

(2) 衆議院厚生委員会付託(昭和22年8月11日)葛西嘉資説明員

葛西政府委員 二十三條に關連いたしまして、收容施設の供與の問題についてお尋ねがありましたが、災

害救助の関係では、まずこの法律の目的にもありますように、罹災者の保護と社会の秩序の保全ということが目的でありますので、非常にごたごたしておりますときにまず避難所をつくつてやるというようなこと、これは寺院とか、学校というようなこともあります、そういうふうな所に收容する避難所をつくる。それから共同の仮設住宅をつくらせて、それを貸してやるというふうなこともやりたいと思っております。これを過般の南海震災等におきましても、そういうふうな措置をいたしたのであります。ただ実は先般の東北の災害につききして、ただいま齋藤委員からお述べになりましたような意味の御意見なりあるいは陳情等も私どもは受けておつたのであります、農村に参りますと、一緒に住む仮設の共同住宅では、これは何にもならぬ、避難所でも何にもならぬ、家が壊れたり、倒れたりしてしまつたのだから、その家を何とかして建ててくれないか、こういうふうなお話を受けたのであります。それが必要であることは私どももよくわかるのであります、罹災救助といひますいわば救助の中でも應急救助という、さしあつて災害が起きてから一週間なり、あるいは十日なりの間に保護して、そして社会の秩序を維持していくというようなねらいにあります災害救助法としては、その一戸々々になつた住宅についてまで、應急の救助として直してやるということは、ちよつとできないのではないだろうかということを申し上げたのであります。それはやはり現在の住宅問題にいたしますれば、内閣の戦災復興院等の所管でございますし、特にそういうような方面で恒久といひますか——この方は應急対策でございますが、恒急の対策として、そういうようなことを別途に考えていただかなければならぬではないか。従ひまして、くどいようになりましたが、災害救助法案におきましては、今の避難所なりあるいは仮設の共同住宅というものを貸與するというふうなことよりほか、ちよつとやりようがないのじやないか。こういうふうにご考慮しております。

(3) 災害救助法案の参議院厚生委員会付託(昭和 22 年 9 月 27 日)葛西嘉資政府説明員

「第二に御質問になりました避難所と避難民とのあとの点でございますが、こういう非常な際に收容する場所と申しますと、或いは公会堂とか、寺院とか学校ということが考えられます。それぞれ本来の使命を持つたものを使うより外、ちよつと急に建てるといつても間に合はんものでございますから、殊に收容します場合には、現在のところでは、先ず学校が一番多数收容できますし、やれるものでございますから、先程私御報告に申し上げました東京都の二十万人の罹災者の收容というのもの、主に学校を狙ひにしておるのでございます。」

(4) 第 1 回国会衆議院 文教委員会議録第 11 号(昭和 22 年 10 月 2 日)森戸国務大臣

「またその他の学校用具についても、重要な措置をできるだけ早く講じ、一日も早く子供が勉強できるように、なお直接水災に遭わない地方の学校においても罹災者の避難所に當てられたということで、学校教育が停止され、あるいは當分思うように規則的にできないという事態も、水災地でない近接地方に生じておるのであります。もちろん、罹災者の救済、應急的な救済にあたりましては、公共施設として学校は、できるだけそれがために施設を提供し、協力いたしたいと考えておるのであります、同時に教育の面も、さような任務を負擔しながら、できるだけ完遂いたさなければならぬと思ひますので、考究いたしまして、適當な措置を講じたいと存じておる次第であります。」

(5) 第 7 回国会衆議院災害地対策特別委員会(昭和 25 年 4 月 22 日) 熊崎正夫説明員

「私どもは災害におきまする應急救助の仕事の方をやつておりますが、これは現在災害救助法という法律に基きまして、先ほど小金委員の方からお話がありましたように、生活必需品の貸与あるいは被服の貸与、

たき出し、避難所の設置、そういったことをやつておるわけです。それで今までの災害に共通することではありますが、大体罹災者を收容する場合には、主として公共の建物を利用するということを考えまして、学校や病院あるいはお寺、そういったところを避難所として一応指定をしまして、そこに必要罹災者を全部收容するというのを、各県においては原則として行つておるわけでありまして。ただいまお話になりましたことは、それ以外に、あるいは旅館その他の私の住宅あたりも使うような措置はできないものか、こういう御質問の趣旨だと存じますが、その点は災害救助法の第二十六條に、一応都道府県知事は、救助を行うために特に必要があると認める場合には、旅館その他の施設を管理することができるというふうな強制規定を設けてはございますが、しかし実際これを行うということになりますと、罹災地の県知事におきましても、いろいろと強権を発動するという形をとらなければならないために、なかなか実施をすることは、困難であるというのを考えまして、先ほど申し上げましたような公共的な建物を利用するという方法を常にとつておるわけでございます、だから法的にはそういうこともできないことはございませんけれども、主として公共的な建物を利用してやる、こういうことを原則といたしておるわけでありまして。」

(6) 第32回国会参議院文教委員会(昭和34年10月15日)宮澤喜一説明員

「全般的にこのたびの災害復旧につきましては、いわゆる原形復旧ばかりでなく、これを機会に改良復旧を考えなければならぬのではないかということが政府部内でもかなり支配的な考え方になっております。ことに御指摘の学校の問題につきましては、このたびも特に経験したことでありますが、災害の場合に、事実上の避難所として頼り得る永久構築物が非常に少いといったようなことから、たまたま鉄筋あるいは鉄骨でありました学校はそういう用にも現実今日まで役に立っているわけでありまして。」まことにごもつともな御意見であります。でき得るならば将来の災害に備えるためにも、また校舎が長続きいたしますためにも、鉄筋にすることが一番いいことでありますが、しかしやはり単価が相当違うものでありますから、かりに文部省の方で十分な予算を持つておりましても、地方財政の上でなかなかついて来られないという事情もあります。いわんや御承知の通り、文部省が老朽校舎について現在計上してある予算もきわめて少いのであります。従つて、なかなか鉄筋コンクリート建だけということは実情が許しませんので、今後におきましては、できるだけそういうことにしたい、こう存じますけれども、ただちにコンクリート建の普及ということにはなかなか実情が参らぬことと思ひます。

(7) 第33回国会参議院地方行政委員会(昭和34年12月1日)瀬戸新太郎説明員

「前段の收容施設、すなわち避難所の経費の問題であります、これは建前としましては、なるべく学校とか公民館とか、公共建物を使うように努めておるわけでございます。そこで、一日四円五十銭、冬季六円といひますのは、その收容所の維持管理の費用——大体公共建物であれば使用料は無料という予想に立っておるわけでございます。」

(8) 第16回国会衆議院文部委員会(昭和28年7月14日)政府職員田中徳治説明員

「特に地方の要望といたしましては、従来の災害復旧費関係の予算、これは補助率は二分の一でございますが、これを少くとも三分の二にして欲しい、それから校舎も大破以上の災害のみを補助の対象に取上げたのであります、これも少くとも金額十万以上のものを対象にしてほしい。なお校地も、ぜひ災害補助の対象に取上げて欲しい。こういった要望が非常に熾烈でございます。なお、こうした川の流域なり、あるいは山間部に立ちます校舎におきましては、今度の災害におきましても、鉄筋が非常に大きな役割を演じており

ます。特に水没した地方におきまして、この鉄筋校舎が、従来におきましても多数の住民の救助をしたという例も多いのでございまして、この際ぜひ鉄筋の校舎を補助の対象にしてほしいということも地方の強い要望でございます。特に、水害のあとにおきましては、校舎のほとんど大部分が避難救護の施設に利用されておるような現状でございまして、今後山間部の非常に危険なる校地、あるいは川の流域はもちろんでございますが、また下流地帯におきましても、相当の大きな増水によりまして、ほとんど民家は軒までも水が達しておるといような例も多いのでございまして、こういった地帯におきましても、やはり校舎というものが、そういった万一の際に非常な役割を演ずるのでございます。こういった地方におきましても、やはり校舎の鉄筋化ということが望ましいのでございます。こういう点におきましても、やはり今の鉄筋校舎の建築を補助の対象に取上げてほしい、こういう要望が非常に強いのでございます。」

(9) 第16回国会衆議院文部委員会(昭和28年7月14日)辻原弘市委員

「災害の種類にも幾通りもございまして、また大小もありまして、一概には言えないと思うのですが、私は、最近いろいろ起つております各地の災害の状況から見まして、また私も震災を体験いたしましたが、その自分の体験からも、今後こうした災害がいろいろ形はかわつて参りましようとも、年々歳々あることを一応覚悟しなくてはならぬと思います。その都度今のような木造の建築、あるいは在来のような建築様式でやつておつては、やはり毎年々々同じことを繰返さなければならぬ。こういうことになつて来るのじやないかと思う。それでは国費の濫費もおびたしい。その都度交通にもさしつかえる。こういう問題も起つて参りましてその復旧も非常に遅れて参ります。そういう点からも、ただいま国でやつておりますような、いわゆる防火ということを中心とした鉄筋建築の奨励ばかりでなく、恒久的な、災害に対し得る校舎建築という立場から考える必要があると思います。鉄筋建築のよさは基礎にあると思いますので、そういうふうな面からも、この鉄筋建築を大幅に奨励して行く形をおとりになるお心組みがないか。ただいまは六・三建築にいたしましても、あるいは危険校舎改築の配分にいたしましても、大体一五%程度を鉄筋にされておるようがありますが、このわくでは、大体中都市以上のものにのみしか行き渡らないし、該当しない。最近小都市、あるいは場合によつてはいなかでも、私が申し上げたような意味合いから、やはりつくるなら——今ちようどそういう校舎の更新期になつておきまして、一つは老朽、一つは年々の災害の問題、この二つから校舎が逐次更新されておる。そのときに、やるならば思い切つて、多少一時的には金がかかつても鉄筋にして、将来安んじていられるものになりたい。こういうような意向が相当出て参つているように私は思う。そういう点から、このわくを拡大して行つて、要防火地域のみならず、年々歳々災害が起る可能性があると考えられる所には、鉄筋建築を奨励して行くようなお心組みを、将来にわたつてお持ちになる必要があるんじゃないかと思いますが、この点について、大臣何か御意見ございませんでしょうか。」

(10) 第16回国会衆議院文部委員会(昭和28年7月14日)大達茂雄国務大臣

先ほど政府委員から申し上げましたように、災害救助法に基く基準単価を引上げてまして、ただいまのところでは、その引上げられた単価の範囲内におきまして、そういう学用品をまかなつておるところもあります。ところによりましては、不十分なところもあるようであります。その点、特に無償で行きわたるように、せつかく大蔵省とも折衝をしております。

(11) 第84回国会参議院災害対策特別委員会(昭和53年6月2日)福田赳夫国務大臣

「(この法律によって、防災のための公共施設建築については地域の、また財政上の事情があるため)「は

かばかしいというほどの状態にはなっておりませんが、計画をずっと進めておりますので、今後は（この法律と補助金で）さらにさらにそれを推進をいたす、そのようにいたしたいと存じます。」

(12) 災害救助の実務（第一法規,平成 16 年）の第 5 章 応急救助 3 避難所の設置 (4)避難所設置のための費用において、次のように示されている。

「私人の建物又は器物等を使用した場合は、所有者の奉仕による場合のほか、その使用謝金又は借り上げ料を支払うことになるが、公立の学校、公会堂、公民館等の公共的建物又は器物等を使用した場合は原則として無償である。すなわち法による救助は、地方公共団体、国民の協力のもとに行われるものであるから、これら公共的建物等を活用させることは当然であるからである」

参考文献

- 1) 内閣府：避難所運営ガイドライン，2016
- 2) ビヴァリー・ラファエル：災害の襲うとき「立ち退き・住まい・再定着」，みすず書房，1989
- 3) 廣田浩雄：メキシコ地震における地震被害，安全工学 26 卷(1987)6 号，pp380-387，1987
- 4) 越山健治：1999 年トルコ地震における応急避難住居に関する調査報告，日本建築学会技術報告集 7(13)，271-274，2001
- 5) 国土交通省国土技術政策総合研究所：国土技術政策総合研究所資料 N0535，2009
- 6) 坪井塑太郎：ネパール地震の被災状況と支援・復興課題に関する研究，日本地理学会発表要旨集，2016s 卷 302，2016
- 7) 榛沢和彦：避難所のあり方、海外との比較、消防防災の科学(135)、pp7-12、消防防災科学センター、2019
- 8) 阪田弘一：阪神・淡路大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究、日本建築学会計画系論文集第 498 号、pp123-130、1997
- 9) 愛媛大学「四国遍路と世界の巡礼」研究会編：四国遍路と世界の巡礼 2011 年度、pp6-16、大石雅章、遍路文化を生かした地域人間力、2012
- 10) 日本書紀六国司：国史大系，類聚国史卷第七十一 災異部五，国立国会図書館デジタル(閲覧 2022 年 5 月 4 日)
- 11) 本庄栄治郎：天災と対策 史的研究，大阪毎日新聞社，1924
- 12) 北原糸子：日本災害史，吉川弘文館，2006
- 13) 大野正義編集：絵本・榎並八箇洪水記，出版樹々，2015
- 14) 柏原士郎・上野淳・森田孝夫：阪神淡路大震災における避難所の研究，大阪大学出版，1998
- 15) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録)，pp7，厚生省社会局施設課監修，1967
- 16) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録)，pp5，厚生省社会局施設課監修，1967
- 17) 東京市編：東京市史稿救済編，第 2 卷，臨川書店，1975
- 18) 永井善左衛門幸一：地震後世俗語之種(6-39 の 38 枚目)，二川亭柳霞，1901，国立国会図書館デジタル(閲覧 2022 年 5 月 4 日)
- 19) 宇佐美龍夫：日本の歴史地震史料，拾遺 4 ノ上，pp454，(株)太平印刷社，2008
- 20) 赤羽貞幸・北村糸子：善行寺地震に学ぶ，pp59，信濃毎日新聞社

- 21) 下田市教育委員会編：下田市史資料編 3，幕末開港上，1990
- 22) 宇佐美龍夫：日本の歴史地震史料，拾遺 4ノ上，(株)太平印刷社，2008
- 23) 東京大学地震研究所編：新収日本地震史料，第 5 巻別巻 2-1，pp474，佐久間長敬講演江戸市政百話-安政大地震実験談(大正 4 年の講演筆記)，1985
- 24) 近世史料研究会編：江戸町触集成，第 16 巻，2001
- 25) 生田長人：防災法，信山社，2013
- 26) 嶋本隆一・高野靖彦・前田一郎：安政大災害(1858)における加賀藩の災害情報と被災対応，立山カルデラ研究紀要第 9 号，pp217-57，2008
- 27) 吉川秀造：大日本租税志別冊日本財政史概説，pp32，清文堂，1972
- 28) 稲葉光彦：七分積金制の展開に関する一考察，堀江湛教授退職記念号，pp181-192，慶応義塾大学法学研究会，1996
- 29) 太政官：公文録・明治五年・第十三巻・壬申二月・大蔵省伺 2，1872，国立公文書館デジタル(閲覧 2022 年 5 月 4 日)
- 30) 内閣府：災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「1891 濃尾地震」，2006
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1891_noubi_jishin/index.html(閲覧 2022 年 5 月 1 日)
- 31) 愛知県：濃尾地震生き証人の記録，1979
- 32) 内閣府：災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「1896 明治三陸地震津波」，2006(閲覧 2022 年 5 月 1 日)
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1896_meiji_sanriku_jishintsunami/index.html
- 33) 津波デジタルライブラリー：岩手県陸中国南閉伊郡海嘯記事，
<https://tsunami-dl.jp/document/025>(閲覧 2022 年 8 月 1 日)
- 34) 東京市：東京大正震災史，第 8 巻，1925
- 35) 諸井孝文：関東地震(1923 年 9 月 1 日)による木造住家被害データの整理と震度分布の推定，日本建築学会構造系論文集第 540 号，pp 65-72，2002
- 36) 植村善博：室戸台風による京都市とその周辺の学校被害と記念碑，京都歴史災害研究，第 19 号，pp13-24，2018
- 37) 伊津野和行：日本災害資料集地震編第 3 巻南海大震災誌，クレス出版，2012
- 38) 生田長人・周藤利一・太田秀也：防災の法制度に関する立法政策的研究その 2，国土交通政策研究第 114-2 号，2015
- 39) 北場勉：国民国家の形成と救済，恤救規則の制定に焦点をあてて，日本社会事業大学研究紀要 2012-03，58 巻，pp5-29，2012
- 40) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録)，pp12-13，厚生省社会局施設課監修，1967
- 41) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録)，pp14-16，厚生省社会局施設課監修，1967
- 42) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録)，pp16-18，厚生省社会局施設課監修，1967
- 43) 博文館：改正小学校令訂 6 版，国立公文書館デジタル，1903，(閲覧 2022 年 5 月 4 日)

- 44) 小林正泰：関東大震災と「復興小学校」-学校建築にみる新教育思想-, pp10, 勁草書房, 2012
- 45) 日本建築学会 HP 参照(閲覧 2022 年 5 月 1 日)
https://www.aij.or.jp/jpn/guide/120th_chronological_table.pdf
- 46) 阪本真由美：災害と学校施設について,
<https://www.pref.nagano.lg.jp/kyoiku/koko/dezain/documents/shiryo01.pdf>
- 47) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録), pp26-37, 厚生省社会局施設課監修, 1967
- 48) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録), pp160, 厚生省社会局施設課監修, 1967
- 49) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録), pp203-207, 厚生省社会局施設課監修, 1967
- 50) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録), pp245, 厚生省社会局施設課監修, 1967
- 51) 災害救助問題研究会：災害救助誌(災害救助 20 年の記録), pp381-415, 厚生省社会局施設課監修, 1967
- 52) 内閣府：災害教訓の継承に関する専門調査会報告書「1959 伊勢湾台風」, 2006(閲覧 2022 年 5 月 1 日)報告書
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/kyoukunnokeishou/rep/1959_isewan_typhoon/index.html
- 53) 気象庁：第二室戸台風調査報告, 気象庁技術報告第 54 号, 1967
- 54) 新潟県編：新潟地震の記録—地震の発生と応急対策, 1965
- 55) 消防庁：阪神・淡路大震災について(第 106 報)平成 14 年 12 月 26 日, 2002
- 56) 大規模災害救助研究会：大規模災害救助研究会報告書, 1996
- 57) 国立教育政策研究所 文教施設研究センター「避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究」研究会：学校施設の防災機能の向上のために ～避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究報告書～, 2007
- 58) 文部科学省：平成 23 年度東日本大震災における学校の対応等に関する調査研究報告書, 2012
- 59) 熊本県教育委員会：避難所となった学校における施設面の課題等について, 資料 9, 2016
- 60) 牧紀男：自然災害後の「応急居住空間」の変遷とその整備手法に関する研究, 京都大学博士学位認定論文, 1997
- 61) 文部省：公立学校施設に係る大規模地震対策関係法令及び地震防災対策関係法令の運用細目(昭和 55 年 7 月 23 日)文管助第 217 号, 1980
- 62) 厚生省：各都道府県災害救助法主管部(局)長あて厚生省社会・援護局保護課長通知, 社援保第 122 号, 大規模災害における応急救助の指針, 1997
- 63) Sphere Association：スフィア・ハンドブック 人道憲章と人道支援における最低基準, 2018
- 64) セーブ・ザ・チルドレン公式HP：<https://www.savechildren.or.jp/lp/emergencynepal/>(閲覧 2022 年 8 月 1 日)

第4章 避難所運営マニュアルの実態解明-全国自治体質問紙調査をふまえて-

第3章では、日本の避難所空間の設置場所の歴史的経緯を経て、徐々に公主導性が強調され、現在では避難所運営責任の「公的な偏り」という意味での硬直化がみられているという点を指摘した。第4章では、避難所空間の公的機関による管理・運営（マネジメント）計画に着目し、実態を明らかにする。

4.1 研究の背景と本章の目的

4.1.1 研究の背景と目的

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、多くの避難所が開設され、避難生活を経験した被災者が増えている。阪神・淡路大震災から様々な制度や支援のしくみは整備されてきたとはいえ、東日本大震災のような巨大広域災害が発生した際には、神戸で課題となった避難所の課題が東日本大震災においても多く残されている。

前章において、日本の避難所空間と公的な管理・運営（マネジメント）についての経過と課題を示した。本章では、公的機関が、公的な空間で開設する避難所について、管理・運営（マネジメント）するうえでどのような課題があるのか、管理・運営（マネジメント）の計画から課題を明らかにするものである。

政府は避難所の円滑な開設と運営のために、各自治体に避難所空間の管理・運営計画の指針として平成28年に「避難所運営ガイドライン」¹⁾を示し、避難所運営マニュアルの作成を推進してきた。また、同時に「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」²⁾、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」³⁾を示し、避難所の質の向上を促している。しかしこれらのガイドラインは避難所の質の向上につながるのか、各自治体の避難所運営マニュアルにどのように落とし込まれているのか、そもそも全国自治体の避難所運営マニュアルの実態が明らかになっていない。

本章では、日本の避難所の公的な管理・運営（マネジメント）計画＝避難所運営マニュアルについて、全国自治体アンケート調査及び本体調査を行うことで、日本全体において避難所運営マニュアルの作成組織、記載内容、活用場面、避難所開設想定期間等の実態を解明し、避難所空間の管理・運営（マネジメント）計画の課題を示すものである。

4.1.2 研究の対象

本章は、政府が避難所空間の円滑な開設と運営のために、各自治体に作成を推進している避難所空間の管理・運営計画である「避難所運営マニュアル」を研究の対象とする。避難所運営マニュアルの実態に関して明らかにしたかった点は6点ある。

- 1) マニュアルの記載項目と内容は、政府が推奨する内容と合致しているのか。
- 2) マニュアルに記載しやすい項目等の特徴や、記述の有無を左右する要素は何か。

- 3) マニュアルを作成する組織は、政府が推奨する多様な主体となっているか。
- 4) マニュアルを活用する場面はいつか、活用されるマニュアルの特徴は何か。
- 5) 自治体職員のマニュアルの内容に対する認識に相違がないか、相違が生じる要素は何か。
- 6) マニュアルには、避難所運営の期間をどのような想定にしているか。

4.1.3 調査の手法

まず、避難所の運営主体である基礎自治体へのアンケート調査を通して、マニュアルを作成していない自治体の実態や、作成しているマニュアルのパターンや構成、記載項目など記述内容を分析し、記述の充足率の比較をして特徴を明らかにする。次に、マニュアルの本文を調査し、アンケート調査の回答とあわせて分析し、空間の利用計画そのものと自治体職員の認識が生じる要素、避難所開設想定期間と影響について明らかにする。

4.2 避難所運営マニュアルの概要

4.2.1 避難所運営マニュアルの概要

(1) 防災施策における避難所運営マニュアルの位置づけ

法的な根拠があるからと言って、それだけでそのとおりに政策が実施できるわけではなく、行政は様々な手法を駆使する。山崎⁴⁾によると、法律を補うように行政機関は行政基準や行政計画を策定し、例えば「防災基本計画」「地域防災計画」以外にもより具体化あるいは簡易化をはかった「アクションプラン」や「マニュアル」も行政計画の範疇に入る、として図 4-1 のようなイメージを示している。大橋⁵⁾によると、法律・条例と行政手法の架け橋となるのが行政計画であり、多くの利害を考慮して調整を通じて定められること、策定にあたり行政機関に比較的広い裁量が認められているとされる。そのため市民とのコミュニケーション手法の積極的導入が求められるところであるとされている⁶⁾。

これを避難所運営という防災施策にあてはめると、避難所運営マニュアルは行政計画に含まれる「マニュアル」である。

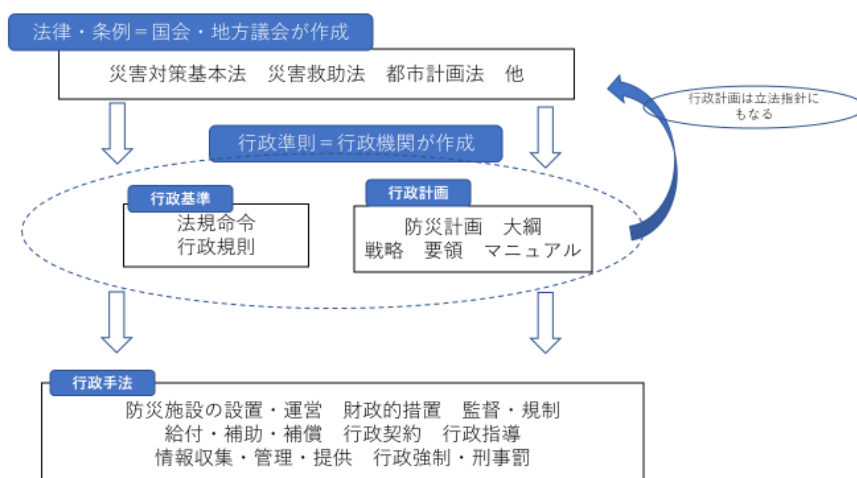


図 4-1 防災施策実施のイメージ

(山崎⁴⁾を参考に作成)

(2) 避難所運営マニュアルの概要

阪神・淡路大震災は第二次世界大戦後日本が経験した初めての都市型災害で、1960年の伊勢湾台風以降大きな災害が起こっていなかったこともあり、災害に対するそなえが十分とは言い難い状況で起きた災害であった。内閣府⁷⁾、神戸市⁸⁾、兵庫県など⁹⁾¹⁰⁾の記録によると、避難所の管理者である行政と避難してきた住民は、連携・協力しながら手探りで避難所の管理・運営を行った。そのため、避難所ごとに運営方法が千差万別で、運営ルールもなかったことが問題となった。これらの問題を受けて、政府は各自治体に避難所運営マニュアルの策定を推進した。

その後、東日本大震災でも避難所の運営面での課題が明らかとなったため、2013年6月に災害対策基本法が改訂され、市町村は避難所における生活環境の整備に努めることが義務付けられた。政府は同年、「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」¹¹⁾を策定し、1)避難所運営マニュアルの必要性、2)住民による避難所の自主的運営、3)事前の避難所運営訓練の必要性などを示している。また、2016年に「避難所運営ガイドライン」¹²⁾を策定し、避難所を開設するだけにとどまらず、その「質の向上」に前向きに取り組むことを推奨している。生活環境の改善は、被災者の健康を守り、その後の生活再建への活力を支える基礎となるものとしている。

(3) 広域自治体(都道府県)避難所運営マニュアル

阪神・淡路大震災後に政府が推奨した避難所運営マニュアルの策定手順は、広域自治体(都道府県)が有識者会議で避難所運営指針を作成し、それを参考に市町村がマニュアルを作成する方法である。平成9年度に神奈川県¹²⁾、静岡県¹³⁾がその手法で作成したのが最も古く、平成10年度に和歌山県¹⁴⁾、平成12年度に東京都¹⁵⁾、平成13年度に兵庫県¹⁶⁾が、市町村のための「避難所運営マニュアルの策定指針」を策定している。現在の都道府県の避難所運営マニュアル作成指針については、33都道府県が策定し、公表している(新型コロナウイルス感染症対応版、ユニバーサルデザイン対応版のみを策定、公表している都道府県を除く)。

(4) 基礎自治体(市区町村)避難所運営マニュアル

平成30年実施の内閣府調査¹⁷⁾では、現状の避難所運営マニュアル策定率は60.7%であり、策定自体は進んでいると言える。

(5) 避難所運営マニュアルの関連ガイドライン

厚生労働省は、東日本大震災(2011)で被災された方の長期避難所生活において、夏場に向けて健康を守るために「避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン」¹⁸⁾を策定した。内閣府は避難所における生活環境の整備について、「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」¹¹⁾を策定、2016年に改訂し、避難所の質の向上を目

指すよう記載されている。それに併せて「避難所運営ガイドライン」¹⁾を公表している。他に「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」²⁾「避難所におけるトイレの確保・運営ガイドライン」³⁾がそれぞれ策定された。2022年にはコロナ禍における感染症対策強化や一人分の必要スペースの変更等のため、改訂されたところである。

4.2.2 避難所運営マニュアルに関する先行研究

(1) 避難所運営マニュアルに関する先行研究

避難所の管理・運営が課題になったことからマニュアルの必要性について政府が啓発をはじめたのは阪神・淡路大震以降であるため、先行研究もそれ以降のものになるが、自治体が作成する避難所計画の策定課題に関する研究は複数存在する。立木は¹⁹⁾²⁰⁾2005年に政府がまとめた「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」²¹⁾を読み解き、2006年から避難及びその後の避難所生活には、情報の共有・活用が最も必要だと指摘しているが、その中で避難所運営を推進する上では、避難者の属性を考慮し、福祉部局の参画で行われるべきだとしている。また菅野²²⁾は、避難所の環境整備を中心とした支援のためには、個別のニーズにあわせるためにセクター間での情報共有・連携が必要だと明らかにしており、そのためには平時から関係機関・セクター間で現状認識や調整が必要だが、避難所運営マニュアルなどの事前準備にそれらが記載されていない。組織関係から見た自治体の避難所計画策定を取り巻く課題が明らかになっている。

(2) 避難所運営マニュアルに求められていること

避難所運営ガイドラインによると、避難所運営マニュアルに求められていることは、以下の3点である。

- ①「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」に記載されている事項を実施するためのものであること。
- ②マニュアルを活用し、訓練の実施や研修、発災時の対応の円滑化、避難所の運営管理体制の充実強化に取り組むこと。
- ③地域の実情や取り組み状況等に応じて、追加・修正する必要がある。対応項目を事前に検討しておくとともに臨機応変に活用できるよう状況の変化を想定した準備をすること。

このように避難所運営マニュアルは、①構成や項目は基本的に指針に沿うこと、②マニュアルを訓練や研修で活用すること、③地域の実情に応じたアレンジがなされること、が求められ、それによって避難所運営の円滑な開設と運営が期せられるものである。

また、避難所の運営等に関する実態調査からは、避難所運営の課題として、3点あげられており、対応策としてはマニュアルの作成・更新と住民、民間との訓練を通じた連携強化が示されている。

[参考]「避難所の運営等に関する実態調査(市区町村アンケート調査)調査報告書」(平成27年3月)より「避難所を運営する際の課題と対応策」抜粋

ポイント1 職員の養成

ポイント2 避難所運営の手引き(マニュアル)の作成・更新

避難所は、開設から閉鎖まで、運営の様子が時間の経過で大きく異なり、それぞれの時期に特有な運営課題があるため、行政、施設管理者、地域(自主防災組織)の連携協力が必要である。マニュアル作成指針を定め、避難所ごとのマニュアル作成を推進し、訓練を通じたマニュアルの更新・対応能力の向上に取り組むことが重要である。

ポイント3 住民、民間との連携強化

- ・過疎、高齢化が進んでいる自治体では、職員や消防団員だけでは対応できないことが予想され、民間企業の支援が必要となる。行政だけではなく、民間との連携強化を推進していく必要がある。
- ・避難所の運営に当たっては、職員だけでなく、自主防災組織や地域住民の協力が必要不可欠であり、平時より自主防災会等を中心に避難所ごとの運営組織を作るなどの取組が必要である。また、避難所の運営訓練の取組も重要である。
- ・避難所運営に関しては、「自助・共助・公助」の中でも『共助』によるところが大きく、地域住民や自主防災組織等の参加・体験型訓練等実施への誘導や、平時から住民の災害に対する意識改革が必要である。

4.3 アンケート調査の概要

4.3.1 アンケート調査の概要

(1) 調査名称

避難所運営マニュアルに関する全国自治体郵送調査

(2) 調査対象

全国の市区町村 1896 の防災担当部署

(政令指定都市については市ではなく区、東京 23 区については各特別区を対象)

(3) 調査内容

避難所運営マニュアルに関する実態調査

(4) 調査時期

2019年3月発送、回収期限5月

(5) 調査方法

記名式紙媒体アンケート方式

(6) 回収方法

郵送(郵送回答が困難な団体についてはメールでの回収)

(7) 有効回答数(率)

1010(53.3%)

4.3.2 主な調査項目

調査項目の作成に当たっては、内閣府の避難所運営ガイドライン¹⁾が自治体の避難所運営マニュアルに期待している①構成や項目は基本的に指針に沿うこと、②マニュアルを訓練や研修で活用すること、③地域の実情に応じたアレンジがなされること、をベースに調査することとした。また、同ガイドライン¹⁾が示すとおり、スフィア・ハンドブック²³⁾も参考に調査項目を検討した。(調査票は別添資料)

(1) マニュアルの有無

- ・ マニュアルの有無
- ・ マニュアルが無い自治体におけるルールと役割分担

(2) マニュアルの作成過程

- ・ いつ(マニュアルの作成時期)
- ・ 誰が(マニュアル作成に関わった組織)
- ・ どうやって(マニュアル作成の参考資料)
- ・ どんな風に(どんな工夫をされているか)

(3) マニュアル活用の実態

- ・ どこ(マニュアルの保管場所)
- ・ どんな時に(想定活用場面、想定場面で活用しているか、被災時に活用しているか)

(4) マニュアル改訂のプロセス

- ・ マニュアル改訂の有無
- ・ マニュアル改訂に関わった組織
- ・ マニュアル改訂のルール

(5) マニュアルの内容

- ・ なにが(構成と項目)

(6) 実災害時の避難所運営におけるマニュアル

- ・ 被災当時のマニュアルの有無
- ・ マニュアルがあつてどうだったか、なくてどうだったかの感想

4.3.3 回答者の属性

表 4-1 都道府県別回答自治体

都道府県名	市区町村数 (政令市除)	回答	割合	回答自治体内訳			
				市	町	村	区
1 北海道	188	129	68.6%	28	87	11	3
2 青森県	40	31	77.5%	8	18	5	
3 岩手県	33	22	66.7%	10	10	2	
4 宮城県	39	17	43.6%	9	6	1	1
5 秋田県	25	12	48.0%	8	4	0	
6 山形県	35	15	42.9%	4	10	1	
7 福島県	59	21	35.6%	4	14	3	
8 茨城県	44	23	52.3%	16	5	2	
9 栃木県	25	9	36.0%	6	3	0	
10 群馬県	35	14	40.0%	5	6	3	
11 埼玉県	72	28	38.9%	17	7	0	4
12 千葉県	59	42	71.2%	32	9	1	
13 東京都	62	31	50.0%	13	2	4	12
14 神奈川県	58	20	34.5%	8	2	0	10
15 新潟県	37	24	64.9%	10	4	2	8
16 富山県	15	4	26.7%	3	1	0	
17 石川県	19	19	100%	11	8	0	
18 福井県	17	11	64.7%	7	4	0	
19 山梨県	27	17	63.0%	7	7	3	
20 長野県	77	28	36.4%	12	6	10	
21 岐阜県	42	30	71.4%	18	10	2	
22 静岡県	43	25	58.1%	15	7	0	3
23 愛知県	69	34	49.3%	26	8	0	
24 三重県	29	21	72.4%	13	8	0	
25 滋賀県	19	11	57.9%	10	1	0	
26 京都府	36	15	41.7%	11	3	1	
27 大阪府	72	43	59.7%	23	4	1	15
28 兵庫県	49	38	77.6%	23	10	0	5
29 奈良県	39	16	41.0%	8	5	3	
30 和歌山県	30	20	66.7%	9	11	0	
31 鳥取県	19	8	42.1%	2	5	1	
32 島根県	19	6	31.6%	2	3	1	
33 岡山県	30	13	43.3%	8	3	2	
34 広島県	30	16	53.3%	10	6	0	
35 山口県	19	8	42.1%	5	3	0	
36 徳島県	24	13	54.2%	6	6	1	
37 香川県	17	12	70.6%	6	6	0	
38 愛媛県	20	17	85.0%	10	7	0	
39 高知県	34	17	50.0%	8	6	3	
40 福岡県	72	27	37.5%	15	11	1	
41 佐賀県	20	5	25.0%	4	1	0	
42 長崎県	21	8	38.1%	6	2	0	
43 熊本県	49	27	55.1%	9	17	0	1
44 大分県	18	7	38.9%	7	0	0	
45 宮崎県	26	11	42.3%	5	5	1	
46 鹿児島県	43	20	46.5%	11	7	2	
47 沖縄県	41	25	61.0%	7	8	10	
計	1,896	1,010	53.3%	495	376	77	62

表 4-2 市町村人口規模別回答自治体

人口規模	回答数	(率)
1万人未満	244	(24.2%)
1万人以上～3万人未満	229	(22.7%)
3万人以上～10万人未満	315	(31.2%)
10万人以上～30万人未満	169	(16.7%)
30万人以上	53	(5.2%)
計	1,010	(100%)

表 4-3 避難所運営経験別回答自治体

避難所運営経験	回答数	(率)
1週間以上	194	(19.2%)
1週間以内	509	(50.4%)
自主避難のみ	218	(21.6%)
避難所運営経験なし	89	(8.8%)
計	1,010	(100%)

- ・ 図表中のNは回答自治体の基数であり、その質問に回答すべき自治体数を表す。
- ・ 回答比率(%)は小数点第2位を四捨五入して、小数点第1位までを表示している。このため回答比率の合計が100%にならないことがある。
- ・ 自由記述については、主たる記述を載せた。文末()内数字は同様の回答数である。

4. 4 避難所運営マニュアルの作成と活用の実態

4. 4. 1 分析方法

a) 市町村規模体による分析

基礎的なデータの提示は、市町村規模体別とする。I)30万人以上、II)10万～30万人未満、III)3万～10万人未満、IV)1万～3万人未満、V)1万人未満の5分類とする。小田切ら²⁴⁾によると、災害対策の施策は、防災部門の職員数と財政力指数に影響されることが明らかになっており、職員数と財政力は、市町村規模体に影響されるという総務省発表調査²⁵⁾を参考に以上の分類とした。

b) マニュアル類型別による分析

本研究におけるマニュアルの類型は、事前に収集した複数の避難所運営マニュアルと、自治体職員へのヒアリングをもとに検討した結果、1)参考指針、2)作成単位、の違いで分類した。1)参考指針が、都道府県指針か市町村指針、もしくは指針なしの3つに分類され、2)作

成単位は、1)参考指針の活用有無を尋ねたうえで、市町村全域で同じものを使う「全域共通版」、各避難所施設単位で作成する「各施設版」、各地域単位で作成する「各地域版」で表 4 に示す 8 つに類型された。

表 4-4 作成単位によるマニュアル 8 類型

作成単位によるマニュアル8類型	
①	都道府県指針参考の「全域共通版」
②	都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」
③	市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」
④	市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」
⑤	都道府県マニュアル参考の「各施設版」
⑥	都道府県マニュアル参考の「各地域版」
⑦	自主的に作成した「各施設版」
⑧	自主的に作成した「各地域版」
計	

(著者作成)

上記の分析方法を用い、本論では次の構成とする。

第 4 項では、マニュアル作成のプロセスや活用実態などに関する調査結果を示す。第 5 項では、マニュアル類型別に運営主体への住民団体参画の割合や訓練活用などのマニュアルの活用実態を示す。第 6 項では、マニュアルの記載内容に踏み込み、記述の充足率などの特徴や、記述の有無を左右する要素について検証する。第 7 項では、第 6 項までを総括し、今後の課題、展望を考察する。

4. 4. 2 マニュアル作成のプロセス

(1) マニュアルの有無とタイプ

a) マニュアルの認知度

本調査の有効回答 1,010 の自治体について、マニュアルを知っていると回答した自治体が 928(91.9%)、聞いたことがあると回答した自治体が 68(6.7%)であり、マニュアルを認知している自治体は 996(98.6%)であった。知らないと回答した自治体は 14(1.4%)であった。マニュアルの存在自体はほぼ認知されていると言える。

b) マニュアル作成方針の有無

図 4-2 は、マニュアル作成指針の作成割合と種類を、市町村規模体別に 100 分率で表したものである。図中の括弧内の数字は、市町村規模体ごとのトータル数を示している。マニュアル作成指針を有している自治体数と有していない自治体数とは同数程度であった。マニュアル作成指針を有している自治体は 463(45.8%)であり、そのうち市町村が自主作成しているのは 314(31.1%)、都道府県の作成指針を使用しているのは 149(14.7%)であった。

マニュアル作成指針を有していない自治体は 523(51.8%)であり、そのうち現在作成中が 57(5.6%)、作成予定なし 466(46.1%)、不明が 24(2.4%)である。市町村規模体別に見ると、市町村規模体が小規模になるにつれて、市町村が自主作成した「あり(自主作成)」の割合が低く、「なし(作成予定なし)」の割合が高い傾向となる。10 万～30 万人未満では 81(47.9%)が作成指針を自主作成しているが小規模な自治体ほどその割合は低くなる。1 万人未満の自治体では、41(16.8%)に留まる。

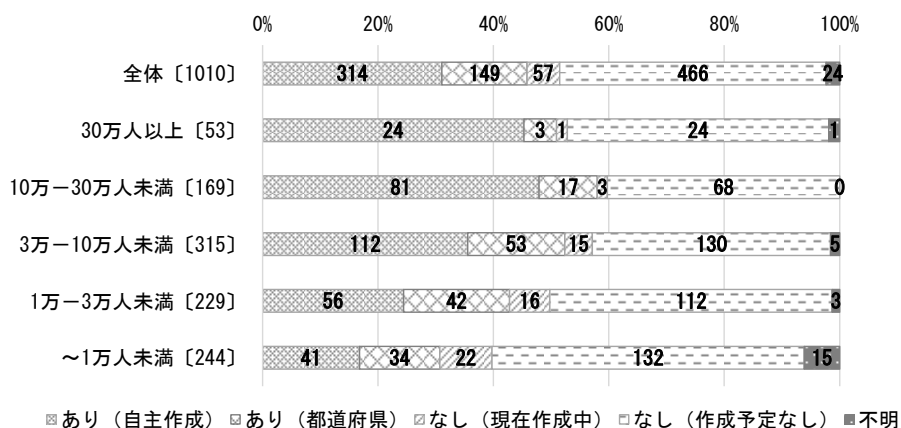


図 4-2 避難所運営マニュアル作成指針の有無と種別

c) マニュアルの有無

本調査の有効回答 1,010 の自治体について、避難所運営マニュアルを有している自治体は 740(73.2%)である。有していない自治体は 251(24.9%)であり、その内訳は現在作成中が 108(10.7%)、作成予定なしが 143(14.2%)である。また、その他 1 (0.1%)、無回答が 18(1.8%)であった。作成済みのマニュアル 740 の類型詳細は後述する。マニュアルがない自治体の避難所運営のルール等を次に示す。

d) マニュアルがない自治体におけるルールと役割分担

避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体に、現状で避難所の運営に係るゴミ出しやペットに関する事等のルールについて尋ねた結果を図 4-3 に示す。全体では「決まっている」7(4.9%)、「決まっていない」119(83.2%)、「都道府県のマニュアルのまま」7(4.9%)、「その他」3(2.1%)、「無回答」7(4.9%)であった。市町村規模体別に見ても傾向は同じで、マニュアルがない自治体は、避難所のルールが決まっていないといえる。

マニュアルがない自治体のうち、今後マニュアルが必要だと考える理由についての自由記述を分類したところ、最も多かったのは「円滑な避難所運営のために必要」(23)、「避難所の住民による主体的な運営のために必要」(17)であった。他には「実際に避難所を運営して困難を実感したため」(2)、「県に示されているものを修正し、施設にあったものを作成する必要がある」(2)があった。また、必要性を感じつつもマンパワー不足という意見を記載していた自治体が多く、避難所運営に対して自治体職員が抱える不安と課題が集約されている。

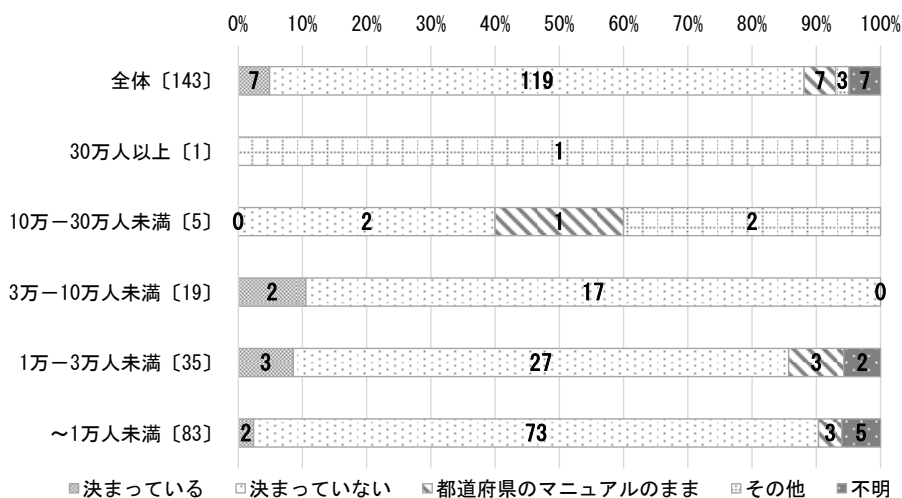


図 4-3 避難所運営マニュアルがない自治体のルール

次に、避難所の開設や受付などの役割分担が決まっているか尋ねた結果を図 4-4 に示す。役割分担については、「役場の職員の役割のみ決まっている」のが最も多く 68(47.6%)であった。「役割が決まっている」のが 24(16.8%)、「役割は決まっていない」42(29.4%)、「都道府県のマニュアルのまま」が 1(0.7%)、「その他・無回答」8(5.6%)であった。避難所運営マニュアルを有しておらず作成予定がない 143 の自治体は、避難所運営のルールや役割分担を事前に決めていない傾向があり、住民の役割が決まっていない状況である。

これはマニュアル以外にルールを決める有効な手段がないことを示している。また、1万人未満の自治体では「役割分担が決まっていない」もしくは「役場職員の役割のみ決まっている」割合が 79.5%(66)で、避難所運営が行政職員に偏る可能性が高いことを示唆している。

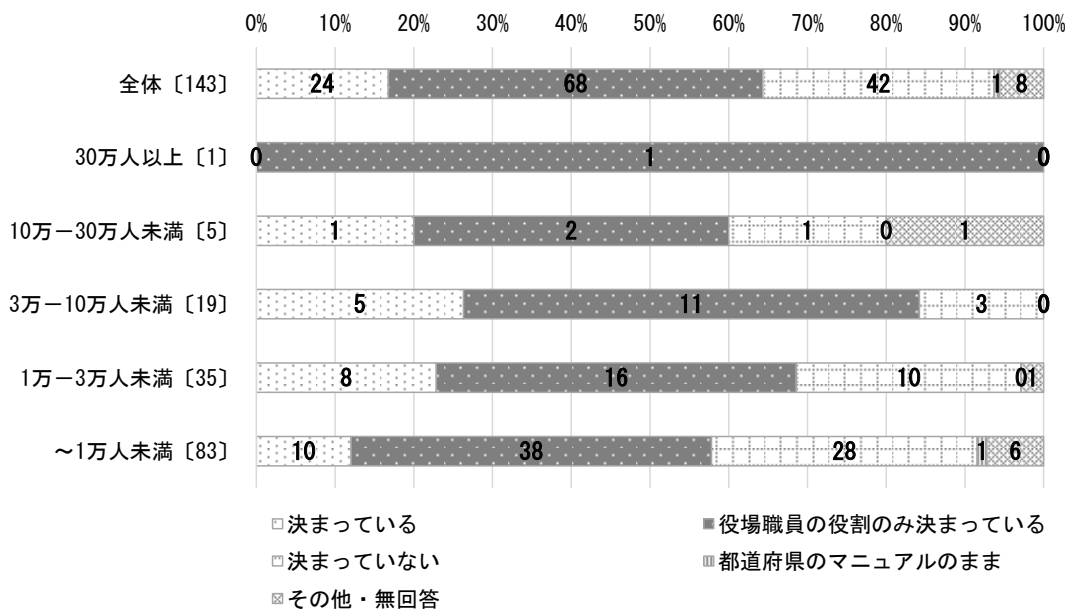


図 4-4 避難所運営マニュアルがない自治体の役割分担

表 4-5 マニュアルがある 740 自治体の 8 類型

作成単位によるマニュアル8類型	件数(率)
① 都道府県指針参考の「全域共通版」	585 (79.1%)
② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	50 (6.8%)
③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	67 (9.1%)
④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	23 (31.1%)
⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	7 (0.9%)
⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	5 (0.7%)
⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0 (0.0%)
⑧ 自主的に作成した「各地域版」	3 (0.4%)
計	740

表 4-6 市町村規模体別の作成指針と作成単位によるマニュアル 8 類型

作成指針	作成単位によるマニュアル8類型	1万未満	3万未満	10万未満	30万未満	30万以上	合計
市町村指針	① 都道府県指針参考の「全域共通版」	35	46	90	47	12	230
	② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	0	0	1	1	0	2
	③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	2	6	10	17	4	39
	④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	1	0	3	12	3	19
	⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	0	2	0	0	0	2
	⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	1	0	1	0	1	3
	⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0	0	0	0	0	0
	⑧ 自主的に作成した「各地域版」	0	0	0	0	1	1
都道府県指針	① 都道府県指針参考の「全域共通版」	18	24	24	7	2	75
	② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	5	5	16	4	0	30
	③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	1	1	5	0	1	8
	④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	0	0	0	2	0	2
	⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	1	1	0	0	0	2
	⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	0	1	0	0	0	1
	⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0	0	0	0	0	0
	⑧ 自主的に作成した「各地域版」	0	0	1	0	0	1
指針なし	① 都道府県指針参考の「全域共通版」	37	60	106	54	23	280
	② 都道府県マニュアルをそのまま使う「全域共通版」	7	6	5	0	0	18
	③ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各施設版」	4	4	5	5	2	20
	④ 市町村指針及び市町村マニュアル参考の「各地域版」	0	0	1	1	0	2
	⑤ 都道府県マニュアル参考の「各施設版」	0	2	1	0	0	3
	⑥ 都道府県マニュアル参考の「各地域版」	0	0	1	0	0	1
	⑦ 自主的に作成した「各施設版」	0	0	0	0	0	0
	⑧ 自主的に作成した「各地域版」	0	0	0	1	0	1
計						740	

e)マニュアルがある自治体のマニュアル類型

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体を対象として第 2 章の分析方法を用いて前述した 8 類型に分類した結果を表 4-6 に示す。最も多い類型は、都道府県指針を参考にした「全域共通版」で 585(79.1%)である。図 4-2 で示した避難所運営マニュアル作成指針の有

無と種別の回答と、8 類型の回答を合わせ、作成指針、8 類型、市町村規模体別に示したのが表 4-6 である。市町村規模体、作成指針の有無に関わらず最も多いのは、都道府県指針参考に作成する「全域共通版」であった。自主的に作成した「各地域版」の 3 マニュアルは全て台風等の自然災害発生後に地域が自発的に作成したと記述があった。以上から作成単位(全域共通版・各施設版・各地域版)別に集計すると差異があったため、本研究では表 4-7 で示す 3 類型で考察する。

表 4-7 マニュアル作成単位別 3 タイプ

マニュアルタイプ		
a)	全域共通版	①, ②
b)	各施設版	③, ⑤, ⑦
c)	各地域版	④, ⑥, ⑧

(2) マニュアルの作成過程

a) マニュアルの作成時期

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体において マニュアルが最初に作成された時期について尋ねた結果を図 4-5 に示す。「3 年以内」が 349(47.2%)、「4-10 年以内」が 313(42.3%)、「10 年以上前」が 65(8.8%)、「不明・その他」が 13(1.7%)であった。10 年以内の作成が 662(89.5%)を占めており、2011 年の東日本大震災以降の作成が多いことがわかる。また、市町村規模体別の作成時期では、「3-10 万人未満」、「1-3 万人未満」、「1 万人未満」の自治体の約 5 割が 3 年以内の作成である。

2016 年に政府が熊本地震時における小規模自治体の避難所運営の教訓を発表したことが背景にあると考えられる。

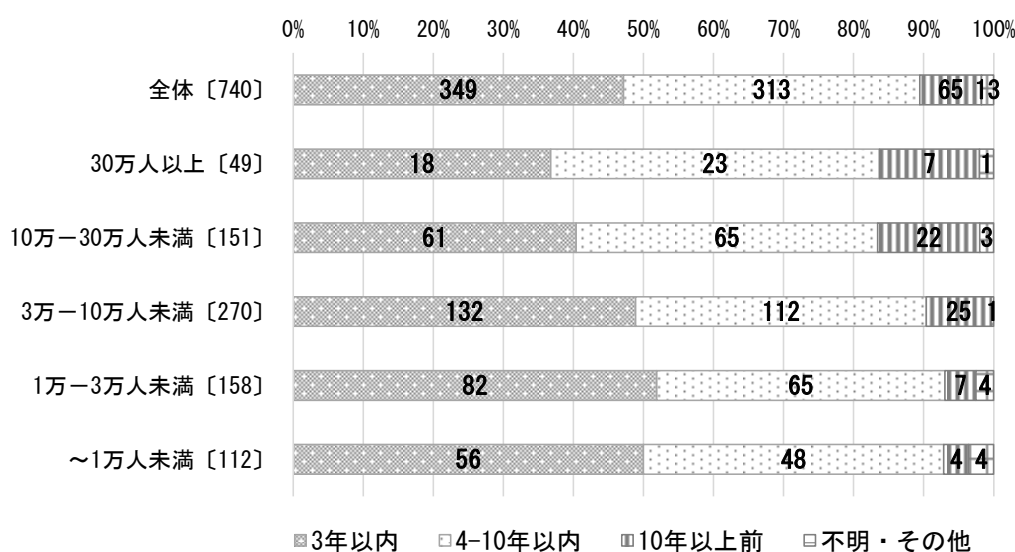


図 4-5 避難所運営マニュアルの作成時期

b) マニュアルの作成主体

マニュアルの作成主体に関わった組織(複数回答)と、メインとなった組織(択一回答)で尋ねた結果を表 4-8 に示す。作成主体は自治体の防災部局が最も多く、マニュアルの作成に防災部局に関わったと回答した自治体が 619、メイン組織として防災部局を挙げたのは 272(36.8%)である。作成主体に、住民団体が関わったかどうかを図 4-6 に示す。組織を自治体(教育委員会以外の部局/教育委員会)、住民団体、その他と大きく 3 つに分類し、作成主体の構成が、「自治体と住民団体の協働」、「市長部局のみ」、「教育委員会のみ」、「その他・わからない」で示した。作成主体の構成が、「自治体と住民団体との協働」で作成している割合は高いとは言えない。「自治体と住民団体との協働」で作成しているのは 23.2%(172)である。市町村規模体別にみると 30 万人以上の自治体で 42.9%(21)だが、市町村規模体が小さくなるにつれて割合は低くなり、1 万人未満の自治体で 14.3%(16)である。

広域自治体の地域防災計画に、市町村はマニュアル作成や訓練を通じて住民が自主運営に必要な知識等の普及に努めるよう記載されているが、実態としてはマニュアルを住民と協働で作成する率は低く、作成を通じて住民に自主運営に必要な知識の普及をはかることは、多くの自治体で実施できていない状態といえる。特に 10 万人未満の自治体では、5 割を越える自治体で市長部局(教育委員会以外)が単独作成している。

各自治体では小中学校が避難所指定されていることが多いが、避難所の施設管理責任者である学校長もしくは教育委員会がマニュアル作成主体に含まれていない傾向は、「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」⁽²⁾が推奨する「市町村、学校等の施設管理者、自治会等住民組織が協力し合う」作成体制と実態は乖離していると言える。

表 4-8 作成主体 (関わった組織/メインとなった組織)

作成主体		作成に関わった 組織数 (複数回答可)	作成メインの 組織数 (1つだけ選択)	
自治体	総務	125	19	
	防災	619	272	
	・市長部局	市民	103	3
	福祉	185	19	
	その他	46	1	
	・教育委員会	事務	107	2
	教員	88	3	
	・支所	20	0	
住民団体等	・NPO	8	0	
	・自治会、町内会	114	11	
	・自主防災組織	119	10	
	・まちづくり協議会	13	3	
	・公民館等の施設運営協議会	16	0	
	・地域の団体	43	1	
	・国際交流団体	2	0	
	・委託契約事業者	48	4	
その他	・その他	45	2	
	・よくわからない	15	5	
	・無回答	3	385	
計		1719	740	

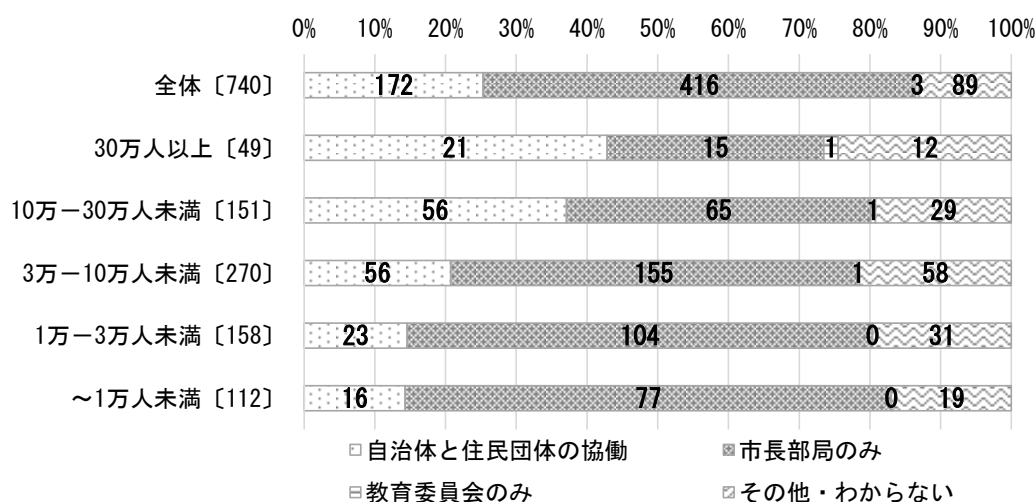


図 4-6 避難所運営マニュアル作成主体(協働)

c) マニュアル作成時の参考資料

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアル作成時における参考資料を尋ねたところ、日本の行政機関(国、都道府県、市町村)が作成したガイドライン系を参照している自治体が多かった。表 4-9 は、参考にした資料の内訳(複数回答)を示したものである。避難所運営マニュアルの作成に際し参考にしたものについては、「国のガイドライン等」が 49.7%(368)、「都道府県のガイドライン等」が最多で 65.3%(483)、自治体で作成した「市町村のガイドライン等」が 16.2%(120)だった。ガイドライン系以外の特徴として、近隣自治体のヒアリングやマニュアル参照をしている割合は 1 万人未満の自治体が 26.8%(30)で多く、市町村規模体が大きくなるに従ってその率は小さくなる。一方で被災自治体への聞き取り調査やマニュアル参照をしている割合は 30 万人以上の自治体で 20.4%(10)と最も多く、市町村規模体が小さくなるにつれてその割合は小さくなり、1 万人未満の自治体では 8.9%(10)である。

なお、政府の避難所運営ガイドラインでは「スフィア・スタンダード」を参照し避難所運営の質の向上を目指すことを推奨しているが、実際に参照していたのは、2.0%(15)とどまっている。

また作成プロセスを知るため、マニュアルのひな形としてそのまま利用できる「(行政機関が作成した)ガイドライン系」と、そのままでは利用できない「ガイドライン系以外」に分類し、図 4-7 に示す。ガイドライン系のみを参考にしてしている割合が最も多く、50.5%(374)、他自治体のマニュアル参照や被災地へのヒアリング等のガイドライン系以外をもって作成していたのは 12.8%(95)で、ガイドライン系およびガイドライン系以外からそれぞれ 1 つ以上参照しているのが 33.8%(250)である。これは市町村規模体別にみてもほぼ同じ傾向である。

ガイドライン系は、コピーしてそのままマニュアルとして使用可能であることから短

期間で効率的に作成する際には有用であるが、それだけでは地域や実状にあわせていない概括的なマニュアルが完成する可能性が危惧される。

表 4-9 マニュアル作成の際に参考したもの

参考にしたもの	1万人未満 [112]	3万人未満 [158]	10万人未満 [270]	30万人未満 [151]	30万人以上 [49]	計 [740]
ガイドライン系						
・国のガイドライン	51	74	144	71	28	368
・都道府県のガイドライン	83	120	175	79	26	483
・市町村のガイドライン	11	19	38	39	13	120
ガイドライン系以外						
・スフィア・スタンダード	0	0	7	6	2	15
・公的な国際機関	0	1	1	0	0	2
・避難所運営等に関わる調査結果	2	4	14	8	4	32
・近隣自治体への聞き取り調査やマニュアル	30	41	62	37	6	176
・被災自治体への聞き取り調査やマニュアル	10	14	28	20	10	82
・自治体への聞き取り調査やマニュアル	9	2	28	22	9	70
・地域特性	9	8	19	8	2	46
・その他	6	10	29	13	6	64

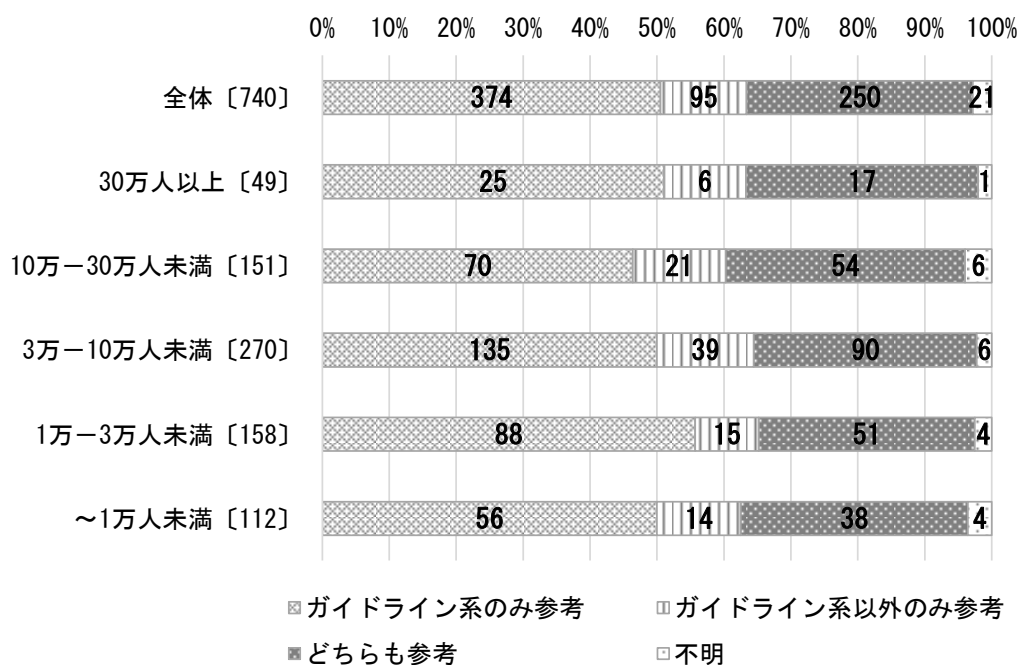


図 4-7 マニュアル作成の際に参考したもの

d)マニュアルを見やすくする工夫

運営する人にとって、避難所運営マニュアルを見やすく工夫した点があるか、また工夫している場合はどのような工夫をしているかを尋ねた結果を表 4-10 に示す。「特に工夫はしていない」と回答した自治体は 274 (37.0%)、「パッと見やすい数の項目数などシンプルにしている」と回答したのは 235 (31.8%)「事前に四出来なくとも使えるようにしている」121(16.4%)、「開きたくなるような外観等デザインを意識している」は 14 (1.9%)、「イラストや図を多く使用している」は 132 (17.8%)、「文字を大きくしている」は 131 (17.7%)、「その他」50 (6.8%) であった。

また、マニュアルを見やすく工夫した点として「その他」として自由記述が 50 あったが、大きく 5 分類できた。意見の数は () 内に示す。

- 1 シンプル化 (5)
- 2 チェックシート化、フローチャート化(12)
- 3 イラストや図、デザイン (7)
- 4 文字 (3)
- 5 概要版・簡易版を作成 (17)
- 6 その他(13)
 - ・マニュアル説明会を実施
 - ・避難所となる施設を利用する地域住民がわかるか、確認している

表 4-10 マニュアルを見やすく工夫した点

工夫の内容	1万人未満 [112]	3万人未満 [158]	10万人未満 [270]	30万人未満 [151]	30万人以上 [49]	計 [740]
特に工夫はしていない	58 (51.8%)	71 (44.9%)	97 (35.9%)	37 (24.5%)	11 (22.4%)	274 (37.0%)
シンプルにしている	27 (24.1%)	54 (34.2%)	80 (29.6%)	57 (37.7%)	17 (34.7%)	235 (31.8%)
事前に読んでいなくても使えるようにしている	13 (11.6%)	22 (13.9%)	42 (15.6%)	36 (23.8%)	8 (16.3%)	121 (16.4%)
開きたくなるようなデザインを意識している	2 (1.8%)	0 (0%)	7 (2.6%)	4 (2.6%)	1 (2.0%)	14 (1.9%)
イラストや図を多くしようしている	12 (10.7%)	14 (8.9%)	50 (18.5%)	45 (29.8%)	11 (22.4%)	132 (17.8%)
文字を大きくしている	15 (13.4%)	19 (12.0%)	56 (20.7%)	32 (21.2%)	9 (18.4%)	131 (17.7%)
その他	3 (2.7%)	6 (3.8%)	17 (6.3%)	16 (10.6%)	8 (16.3%)	50 (6.8%)
無回答	4 (3.6%)	7 (4.4%)	6 (2.2%)	3 (2.0%)	1 (2.0%)	21 (2.8%)

次にクロス集計を行った。工夫をしたと回答した全自治体と、被災経験（避難所開設・運営経験）のある自治体グループ、被災地のマニュアルやヒアリングをしてマニュアル作成した自治体グループと比較したところ、被災地のマニュアルやヒアリングを参考にした自治体は、すべての項目で全体より工夫をしていると回答した割合が高かった。しかし解釈が二通りあり、被災地から学んだことで被災地の教訓を活かしているという解釈と、被災地の教訓を学ぶほど熱心な自治体なので、工夫したと回答しているという解釈ができる。

4.4.3 マニュアル活用の実態

(1) マニュアルの保管場所

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体において避難所運営マニュアルの保管場所を尋ねた(複数回答)。最も多かった保管場所は「役所」で 622(84.1%)、次が「避難所」で 350(47.3%)以下、「インターネット上」201(27.2%)、「その他」104(14.1%)であった。「その他」は、自治会長の自宅、全職員、備蓄倉庫内という回答が多くあった。

次に保管場所が1カ所もしくは2カ所と回答した470自治体の分類結果を図4-8に示す。マニュアルを「役所のみ保管」としていた自治体は239(32.3%)、「避難所と役所」の両方で保管している自治体は157(21.2%)、「避難所のみ」に保管している自治体は53(7.2%)であった。また「インターネットのみ」に保管している自治体は11(1.5%)であった。

開設時の混乱を防ぐためには、マニュアルは開設時に、避難所に既に設置されている状態にあるのが便利である。また熊本地震時のように指定避難所以外で避難生活を送ることも考えられるため、指定避難所以外の役場とインターネット上にもマニュアルを保管することは、より有用である。しかし全体としてマニュアルは避難所に保管されていない傾向が高く、小規模自治体ほど、役所にのみ保管されている割合が高い傾向がある。限られた職員数で避難所にマニュアルを持っていく手間を削減する必要性は小規模自治体ほど高いと考えられ、マニュアルの保管場所については、小規模自治体ほど課題があると言える。

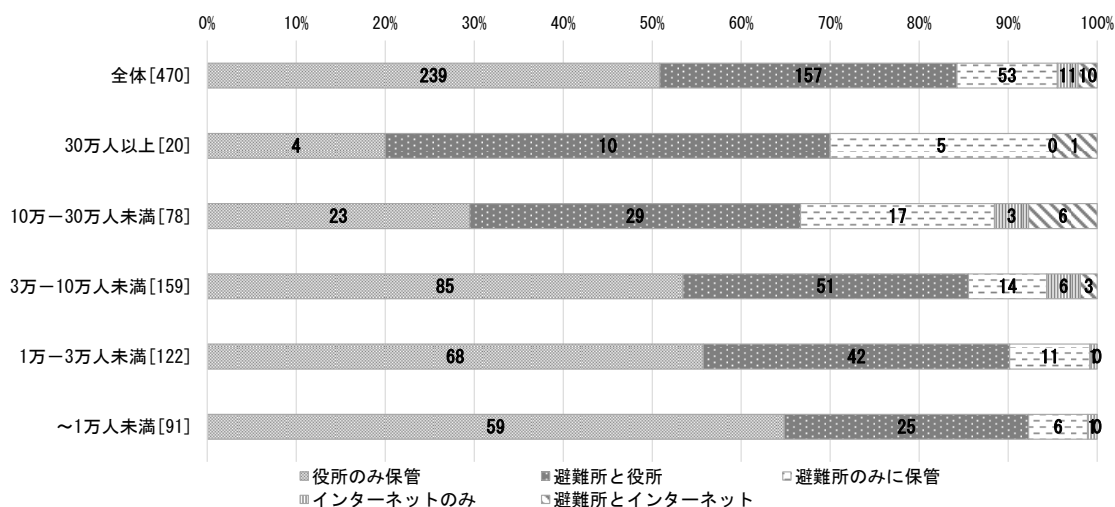


図 4-8 マニュアルの保管場所

(2) マニュアルの活用

a) 活用場面

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルを、実際にはどんな時に活用したかを尋ねた(複数回答)。件数と割合を市町村規模体別に表 4-11 に示す。

最も多くの自治体が活用した場面は「訓練時」48.0%(355)で、避難所開設時は34.5%(255)である。どの規模でも同じ傾向で、規模が大きくなるほど訓練活用する割合は大きくなり 30 万人以上の自治体では、79.6%(39)が訓練でマニュアルを活用したと回答した。マニュアルは、実災害時より訓練等実災害時以外で活用されている。実災害時のマニュアル活用については後述する。

表 4-11 活用場面

活用場面	1万人未満 [112] 活用数 (率)	3万人未満 [158] 活用数 (率)	10万人未満 [270] 活用数 (率)	30万人未満 [151] 活用数 (率)	30万人以上 [49] 活用数 (率)	計 [740] 活用数 (率)
避難所開設時	33 (29.5%)	54 (34.2%)	97 (35.9%)	52 (34.4%)	19 (38.8%)	255 (34.5%)
自主避難時	11 (9.8%)	32 (20.3%)	40 (14.8%)	28 (18.5%)	9 (18.4%)	120 (16.2%)
訓練時	43 (38.4%)	57 (36.1%)	125 (46.3%)	91 (60.3%)	39 (79.6%)	355 (48.0%)
研修等啓発活動時	5 (4.5%)	11 (7.0%)	35 (13.0%)	23 (15.2%)	15 (30.6%)	89 (12.0%)
備蓄物資等管理の時	6 (5.4%)	5 (3.2%)	13 (4.8%)	4 (2.6%)	4 (8.2%)	32 (4.3%)
マニュアル改訂協議時	15 (13.4%)	12 (7.6%)	43 (15.9%)	35 (23.2%)	18 (36.7%)	123 (16.6%)

b) 想定と実際のマニュアル活用場面の相違

避難所運営マニュアルの活用について、マニュアルで想定している活用場面を尋ね、実際に活用した表 4-11 とあわせた件数と割合を表 4-12 に示す。「訓練時」では、想定数が 434 で実際に活用した経験が 355(81.8%)、「研修等啓発活動時」には想定数が 125 で実際に活用した経験が 89(71.2%)であった。いずれも市町村規模体別で確認すると、小規模自治体ほど、想定している「訓練時」や「研修等啓発活動時」の活用がなされていない傾向がある。「避難所開設時」及び「自主避難時」の使用は自然条件に左右されるが、「訓練時」や「研修等啓発活動時」の使用については、自然条件に左右されることは少ない。しかしマニュアルで想定しているにもかかわらず、実際は想定通り活用されていない実態があり、その傾向は市町村規模体が小さくなるとより強くなる。

表 4-12 想定と実際のマニュアル活用場面の相違

活用場面	1万人未満 [112]	3万人未満 [158]	10万人未満 [270]	30万人未満 [151]	30万人以上 [49]	合計 [740]
	実施/想定数 (率)	実施/想定数 (率)	実施/想定数 (率)	実施/想定数 (率)	実施/想定数 (率)	実施/想定数 (率)
・避難所開設時	33/111 (29.7%)	54/149 (36.2%)	97/265 (36.6%)	52/146 (35.6%)	19/48 (39.6%)	255/719 (35.5%)
・自主避難時	11/31 (35.5%)	11/51 (62.7%)	40/65 (61.5%)	28/41 (68.3%)	9/11 (81.8%)	120/199 (60.3%)
・訓練時	43/65 (66.2%)	57/85 (67.1%)	125/52 (82.2%)	91/93 (97.8%)	39/39 (100.0%)	355/434 (81.8%)
・研修等啓発活動時	5/14 (35.7%)	11/20 (55.0%)	35/48 (72.9%)	23/24 (95.8%)	15/19 (78.9%)	89/125 (71.2%)
・備蓄物資等管理の時	6/8 (75.0%)	5/8 (62.5%)	13/24 (54.2%)	4/12 (33.3%)	4/9 (44.4%)	32/61 (52.5%)
・マニュアル改訂協議時	15/34 (44.1%)	12/38 (31.6%)	43/91 (47.3%)	35/65 (53.8%)	18/26 (69.2%)	123/254 (48.4%)

c) 避難所の開設期間経験別のマニュアル活用実態

避難所運営マニュアルを有し避難所を開設した経験のある 676 の自治体を対象に、マニュアルの活用実態を尋ねた結果を図 4-9 に示す。図中の括弧内の数字は開設経験のある自治体数である。1 週間以上開設した経験のある 148 自治体のうち、78(52.7%)が活用し、1 週間以内の避難所開設経験自治体では 59(15.3%)、自主避難所開設経験自治体は 67(46.9%)がマニュアルを使用したと回答している。なお、自主避難所開設については性質上、行政職員が避難所への訪問を行っていない可能性があり、マニュアルの使用状況を把握できていない可能性がある。従って本研究が示す自主避難所開設時における利用状況については実際よりも低い値である可能性が高い。

避難所運営マニュアルは、実際の避難所運営時に活用されている割合が高いとは言えない。しかし、避難所開設期間が長くなるに従ってマニュアルの活用率は高くなるため、マニュアルは一時避難より避難生活になる頃に必要とされていることが示唆される。

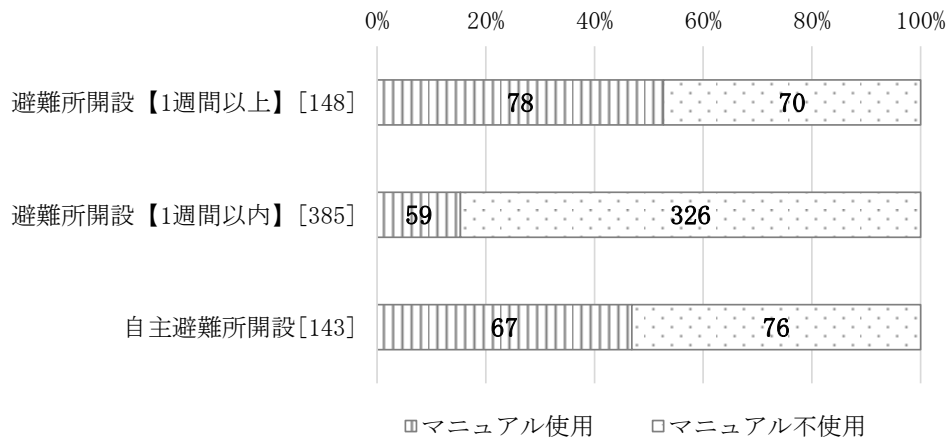


図 4-9 マニュアル活用実態(避難所開設期間別)

d) 1週間以上避難所開設経験のある自治体のマニュアル活用実態

1週間以上避難所運営した148の自治体のうち、1週間以上避難所運営したその当時マニュアルがあった自治体は62(41.9%)、なかった自治体は80(54.1%)、覚えていない自治体が6(4.1%)であった。マニュアルがあった自治体のうち「役立ちました」と回答した自治体が24(38.8%)、「役に立ちませんでした」もしくは「印象に残っていません」回答した自治体は38(61.3%)、「かえって円滑な運営を阻害した」と回答した自治体は0(0%)であった。また、1週間以上避難所を運営したときに避難所運営マニュアルがなかったと回答した80自治体に、マニュアルがなくて困ったか、その時に作急いで作ったかを尋ねたところ、「困りましたので、急いで作りました」と回答した自治体が24(30.0%)、「困りましたが、作りませんでした」と回答した自治体は23(28.8%)、「困りませんでした」「印象に残っていません」と回答した自治体は33(41.2%)であった。

以上のことから、避難所運営マニュアルは、災害時にマニュアルがあっても後悔している自治体は見当たらないとしても、マニュアルがなくて困る、とも言いきれない実態がわかる。

4.4.4 マニュアル改訂のプロセス

(1) マニュアル改訂の有無

避難所運営マニュアルを有している740の自治体においてマニュアルの改訂経験の有無について尋ねた結果を図4-10に示す。あり361(48.8%)となし358(48.4%)が同数程度であり、3万人未満の自治体では改訂していない自治体の方が多い。

これは前述したとおり、3万人未満の270自治体では過去3年以内の作成が138(51.1%)であることとの関連の可能性はある。一方で小規模自治体は、改訂する時間や人的資源が確保できるかの懸念も示唆される。

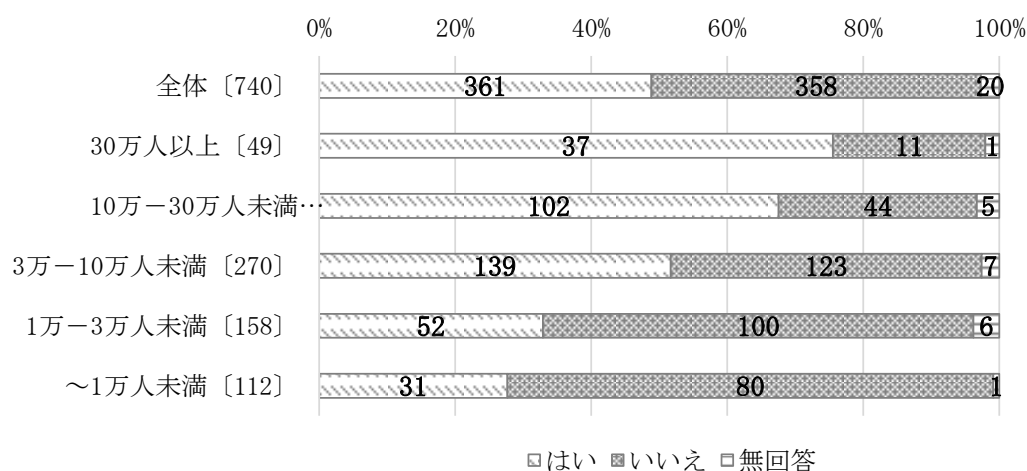


図4-10 マニュアルの改訂経験

(2)マニュアルの改訂に関わる組織

作成時に関わった組織と、改訂時に関わった組織を比較した結果を図4-11に示す。マニュアルの改訂に関わる組織は、マニュアルの作成に関わる組織と似た傾向にある。部局ごとに見ると、防災部局については、作成時に比べて改訂時には関わっていない自治体が多い。「市：総務」、「市：防災」部局が策定には関るが改訂には関わらず、逆に「市：市民部」、「市：福祉部」、「教育：事務」、「教育：教員」は、作成に関わっていても改訂に関わる数が増えている。住民団体についても、「自治会・町内会」、「自主防災組織」が作成に関わっていても改訂にかかわる傾向がある。

作成時より改訂時のほうが関わる全組織数が増えていることが示唆され、作成時に関わる組織の選定に改善の余地があった可能性が高い。

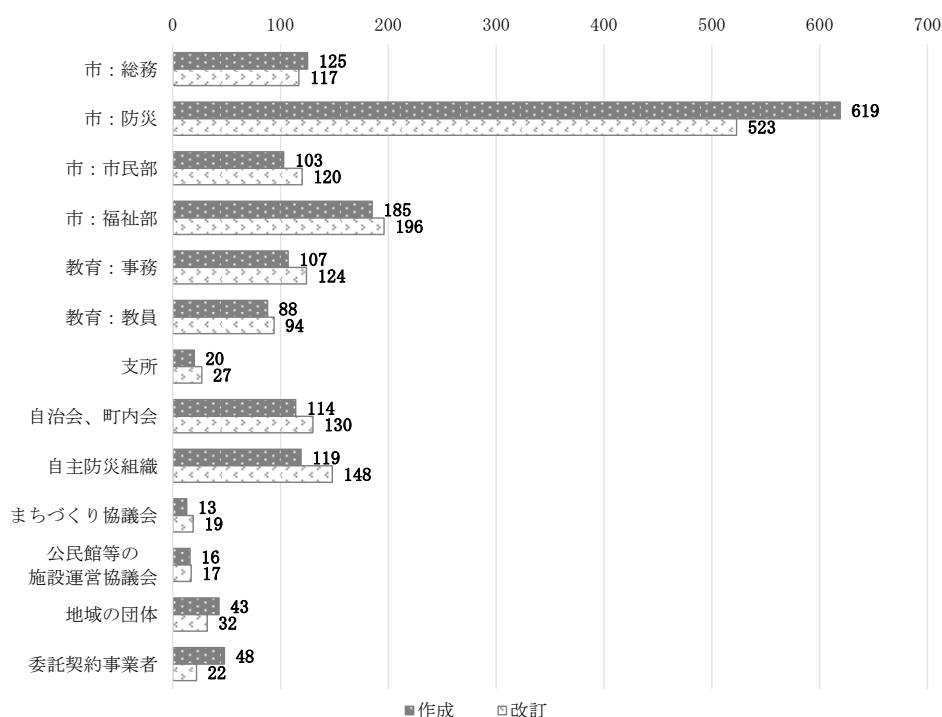


図4-11 避難所運営マニュアル作成組織と改訂組織比較

(3)マニュアルの改訂を行うルールの有無

a) マニュアル改訂を行うタイミング

避難所運営マニュアルを有している740の自治体においてマニュアルの改訂を行うタイミングについて、尋ねた結果を図4-12に示す。マニュアルの改訂を行うタイミングは決まっておらず、その都度、協議や調整を行って決めるという自治体が多く488(65.9%)、地域防災計画改訂時にマニュアル改訂を行う自治体は157(21.2%)。マニュアルの中に規定がある自治体は10(1.3%)であった。その他145(19.6%)の回答としては、都道府県の作成指針改訂時、訓練で問題が生じた時、地域で話し合った時、災害

が発生した後、年度更新、等であった。

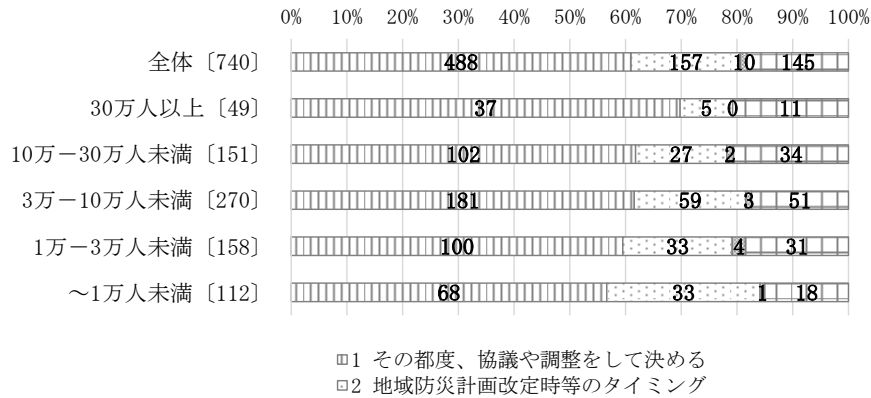


図 4-12 改訂を行うタイミング

b) マニュアルの改訂が可能な箇所

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてマニュアルの改訂が可能な箇所が明記されているかどうかについて、尋ねた。改訂が可能な箇所を明記していない自治体が圧倒的に多い。マニュアルの中で、改訂しても良い箇所と改訂してはいけない箇所については、「明記されていない」が 695(93.9%)、「両方が明記」が 8(1.1%)、「改訂しても良い箇所明記」が 3(0.4%)、「改訂してはいけない箇所のみ明記」が 1(0.1%)、無回答が 33(4.5%)であった。市町村規模体別にみても、改訂して良い箇所が明記されていない割合が圧倒的に高い傾向は同じであった。

c) チェックシート・チェック方式

避難所運営マニュアルを有している 740 の自治体においてチェックシートの有無及び、チェックの結果達成できていない場合の手順について尋ねた。「チェックシートがある」のは 107(14.5%)であった。「チェックシートがあつてその後の手順も決まっている」が 61(8.2%)、「チェックシート等がない」が 541(73.1%)、無回答が 31(4.2%)であった。どの市町村規模体でもチェックシート等がない自治体が圧倒的に多い。以上のことから、マニュアルを改訂するルールは、今回調査した項目については、多くが協議で決めることになっていると言える。タイミングの協議をしてから、全文を「改訂しても良い箇所」「改訂してはいけない箇所」に選別する行程は、作業量が多くなると想定される。また、チェックシート・チェック方式をとっていない場合は、改訂作業の基準と手順が明文化されていない可能性が高い。自治体職員の人事異動は 2-3 年であり作成を担当した職員が異動した後、別の担当者が改訂作業を行うと想定されるが、改訂に伴う作業量が多く、基準と手順が明記されていないことは、改訂が後回しになる可能性が高くなることが危惧される。また、具体的な改訂手順を明記していない事実は、マニュアル策定時に改訂を想定していないことを示唆している。

4.4.5 マニュアル類型別活用実態

マニュアル類型別、マニュアル活用実態マニュアル類型別の分析については、差異が認められる作成単位別3タイプを市町村規模体別に表4-13に示す。丸数字は前述した表4-7で示すものである。

表 4-13 市町村規模別マニュアル類型

マニュアル類型	a) 全域共通版 ①, ② [635]	b) 各施設版 ③, ⑤, ⑦ [74]	c) 各地域版 ④, ⑥, ⑧ [31]
	1万人未満 [112]	102	8
3万人未満 [158]	141	16	1
10万人未満 [270]	242	21	7
30万人未満 [151]	113	22	16
30万人以上 [49]	37	7	5

(1) 運営主体への住民団体参画の割合

マニュアル類型別に、運営主体に「住民団体」が含まれている件数と割合を、市町村規模体別に表4-14に示す。住民主体を想定している割合は、各施設版 87.8%(65)、各地域版 83.9%(26)で、全域共通版が 63.8%(405)より高い。

表 4-14 運営主体への住民団体参画の割合

マニュアル類型	a) 全域共通版 ①, ② [635]	b) 各施設版 ③, ⑤, ⑦ [74]	c) 各地域版 ④, ⑥, ⑧ [31]
	1万人未満 住民主体/基本数(率)	56/102 (54.9%)	6/8 (75.0%)
3万人未満 住民主体/基本数(率)	74/141 (52.5%)	12/16 (75.0%)	1/1 (100.0%)
10万人未満 住民主体/基本数(率)	174/242 (71.9%)	19/21 (90.5%)	4/7 (57.1%)
30万人未満 住民主体/基本数(率)	75/113 (66.4%)	21/22 (95.5%)	15/16 (93.8%)
30万人以上 住民主体/基本数(率)	26/37 (70.3%)	7/7 (100.0%)	5/5 (100.0%)
計 住民主体/基本数(率)	405/635 (63.8%)	65/74 (87.8%)	26/31 (83.9%)

(2) マニュアル避難所保管の割合

マニュアル類型別に、マニュアルが避難所に保管されている件数と割合を、市町村規模体別に表4-15に示す。マニュアルが避難所に保管されている割合は、各施設版 73.0%(54)、各地域版 71.0%(22)で、全域共通版 43.1%(274)より高い。

表 4-15 マニュアル避難所保管の割合

マニュアル類型	a)全域共通版	b)各施設版	c)各地域版
	①,②	③,⑤,⑦	④,⑥,⑧
	[635]	[74]	[31]
1万人未満 避難所保管/基本数(率)	29/102 (28.4%)	7/8 (87.5%)	1/2 (50.0%)
3万人未満 避難所保管/基本数(率)	53/141 (37.6%)	11/16(68.8%)	1/1 (100%)
10万人未満 避難所保管/基本数(率)	96/242 (39.7%)	13/21(61.9%)	6/7 (85.7%)
30万人未満 避難所保管/基本数(率)	67/113 (59.3%)	17/22(77.3%)	11/16(68.8%)
30万人以上 避難所保管/基本数(率)	29/37 (78.4%)	6/7 (85.7%)	3/5 (60.0%)
計 避難所保管/基本数(率)	274/635(43.1%)	54/74(73.0%)	22/31(71.0%)

(3) マニュアル訓練活用の割合

マニュアル類型別に、マニュアルを活用した訓練実施件数と割合を、市町村規模体別に表 4-16 に示す。マニュアルを活用した訓練を実施している割合は、各施設版 68.9%(51)、各地域版 74.2%(23)で、全域共通版 44.3%(281)より高い。

表 4-16 マニュアル訓練活用の割合

マニュアル類型	a)全域共通版	b)各施設版	c)各地域版
	①,②	③,⑤,⑦	④,⑥,⑧
	[635]	[74]	[31]
1万人未満 訓練活用/基本数(率)	35/102 (34.3%)	6/8 (75.0%)	2/2 (100%)
3万人未満 訓練活用/基本数(率)	48/141 (34.0%)	9/16 (56.3%)	0/1 (0%)
10万人未満 訓練活用/基本数(率)	107/242(44.2%)	13/21(61.9%)	5/7 (71.4%)
30万人未満 訓練活用/基本数(率)	61/113 (54.0%)	18/22(81.8%)	12/16(75.0%)
30万人以上 訓練活用/基本数(率)	30/37 (81.1%)	5/7 (71.4%)	4/5 (80.0%)
計 訓練活用/基本数(率)	281/635(44.3%)	51/74(68.9%)	23/31(74.2%)

マニュアル類型別にみると、各施設版・各地域版と全域共通版の間では特徴的な差異があったと言える。政府が奨励する「住民主体の運営体制」及び「マニュアルを活用した訓練」では、各施設版・各地域版の方が、全域共通版より反映されている実態が確認された。また保管場所についても、全域共通版より、各施設版・各地域版のほうが高い割合で避難所に保管されていた。職員到着前に、マニュアルを活用し、開設・運営することが高い割合で期待できると言える。以上については、どの市町村規模体でも同じ傾向であった。

4.4.6 小括

本研究では、避難所運営マニュアルの作成過程や活用方法を明らかにし、実災害時に円滑な避難所運営を実現するために「住民主体の運営」と「マニュアルを活用した訓練」を行っているマニュアルの特徴を明らかにすることを目的に行った自治体向けの郵送調査から、マニュアルをめぐる実態と、課題を明らかにしてきた。本調査から得られた知見は以下の通り。

- ・ マニュアルを有しない自治体は、ほとんどの自治体でルールや役割分担が決まっていなかったことから、マニュアル以外にルールや役割を決める有効な手段がないことが示唆された。円滑な避難所開設及び運営のためには、マニュアルを作成する必要があると言える。また小規模自治体ほど、住民の役割が決まっていけない傾向が強く、熊本地震時に小規模自治体ほど避難所運営に多くの職員が割かれたことで復旧復興が遅れた教訓が、活かされている状況とは言えない。
- ・ マニュアルを有している自治体のマニュアルを類型化すると、「全域共通版」、「各施設版」「各地域版」であり、最も多いパターンは、都道府県の指針を参照し同一自治体内は同一マニュアルを使う「全域共通版」であった。
- ・ マニュアルを作成する組織の実態については、防災部局が単独で作成している割合、住民団体が参画していない割合の高さ及び参考にしているものが政府や都道府県のガイドラインだけという回答が多い傾向があった。このことは、推奨されている住民や施設管理者との協働作成ではなく、地域の実状にあっていない概括的なマニュアルが多い可能性が示唆される。市町村規模体が小さくなると、住民団体の参画割合はより低くなり、防災部局単独作成の割合が高くなる。
- ・ マニュアルを見やすくする工夫をしている自治体は全体の 6 割で、シンプル化やイラストや図でわかりやすくする、概要版作成などで住民へ説明するなどが工夫されていた。これは、マニュアルを見るのが作成担当部局職員以外であることを想定していると考えられる。
- ・ マニュアルの避難所保管率は低く、小規模自治体ほどその率は高い。活用場面としては、実災害時や研修と比較しても訓練時が最も多いが、全体の 48.0%しか活用できていない。またマニュアルを活用した訓練や啓発を策定時の想定通りに実施できていない実態がある。
- ・ マニュアルの活用場面の実態として、避難所開設期間が 1 週間以上になるとマニュアル活用率は高くなる。マニュアルが必要とされるとしたら、開設期間 1 週間以後であることが示唆される。
- ・ マニュアル改訂に際しては、作成時より改訂時のほうが関わる組織数が増える傾向があり、作成に関わる組織の選定に、改善の余地があった可能性が高い。
- ・ マニュアル改訂のルールについてはタイミング、手順、手法が決まっていけない傾向があり、今後各自自治体での改訂が円滑に進捗しない可能性も危惧される。
- ・ マニュアル類型別に見ると、全域共通版に比べて各施設版・各地域版は、住民との協働を想定している割合が高い。また、避難所に保管している割合及び訓練で活用している割合

も、全域共通版に比べて、各施設版と各地域版の方が、割合が高い。このことは、職員到着前に、マニュアルを活用し、開設・運営することが高い割合で期待できると言える。以上については、どの市町村規模体でも同じ傾向であった。

最後に、本項で明らかにした避難所運営マニュアルの作成プロセスや活用・改訂等の状況が避難所のマネジメントに与える影響について考察を述べる。本研究では、ガイドラインが求めるような「訓練や研修で活用しているマニュアル」というものについては、参考にしたものや市町村規模体別に関らず「各施設版」と「各地域版」の避難所運営マニュアルが「マニュアルを活用した訓練」がなされており、それは「住民主体の運営」を想定しているという特徴もあった。また、作成と改訂の実態からは、小規模自治体ほど防災部局が単独で作成し、大規模自治体や改訂時には参画組織が増える傾向があった。小規模な自治体は防災担当が総務部局の一部であったり、他担当との兼務であったりするため担当職員数の問題等で、マニュアル作成に手間をかけることができない実情も推察される。しかしながら、平時に行う避難所運営マニュアル作成が自治体のみもしくは防災部局単独に偏っており、マニュアルが役場に保管されているという傾向は、災害時に実施する避難所運営も自治体職員のみもしくは防災部局単独で担う可能性につながり、それは避難所での被災者対応の不足や復興の遅れを招くことになり、被災者及び避難所運営組織双方にとって不幸である。また、1週間以上避難所を開設した自治体はマニュアルを活用したと回答する傾向があった。また、マニュアルを見やすくする工夫を実施している自治体の傾向からは、マニュアルを読む相手は、作成関係部局職員以外の人や事前に一度もマニュアルを開いていない人も想定していることが推察される。このことから、一時的な避難所開設であれば、譲り合ったり何となく我慢できるものも、生活の場となった時には一定、事前に決めたルールに基づいて課題や困りごとをさばっていく必要があること、また、さばくのは作成関係部局職員以外の人を想定していることが推察される。阪神・淡路大震災時には避難所運営の核となるリーダーの存在があったが、属人的であったため避難所によっては避難生活の質が最低限度も保てない等の課題があった。被災地においては、「人」より「組織」による安定的な運営が必要とされている。そして現在は多様なニーズに対応できる運営が求められている。

今後については、小規模な自治体でも、「各施設版」「各地域版」のマニュアルを作成し、マニュアルを活用した訓練が実施されているところ、市民団体等の組織が参画して作成しているところもあることから、参画組織を含めた作成プロセスとその後の活用について、どのような工夫もしくは要素で「住民が参画して運営するための避難所運営マニュアル」となるのか、質的な調査を行う必要がある。

4.5 避難所運営マニュアルの構成と項目

本項は、現状の避難所運営マニュアルの記述内容に踏み込み、記載項目や構成に関して、記述の充足率の比較をして特徴を明らかにすることを目的とし、マニュアルに記載しやすい項目等の特徴や、記述の有無を左右する要素について検証し、その傾向を明らかにし、避難所の管理・運営計画の課題を明らかにする。

4.5.1 分析方法

(1) 調査の概要

質問紙調査の概要は表のとおりである。今回の分析で用いるデータは、有効回答数1,010のうち、「避難所運営マニュアルあり」と回答した740自治体（表4-17）（表4-18）。

表-4-17 マニュアルがある自治体の8類型

マニュアル類型	1万人 未満 [112]	3万人 未満 [158]	10万人 未満 [270]	30万人 未満 [151]	30万人 以上 [49]	計 [740]
a) 全域共通版	102 (91.1%)	141 (89.2%)	242 (89.6%)	113 (74.8%)	37 (75.5%)	635
b) 各施設版	8 (7.1%)	16 (10.1%)	21 (7.8%)	22 (14.6%)	7 (14/3%)	74
c) 各地域版	2 (1.8%)	1 (0.6%)	7 (2.6%)	16 (10.6%)	5 (10.2%)	31
	112 (100%)	158 (100%)	270 (100%)	151 (100%)	49 (100%)	740

表 4-18 都道府県別回答自治阿知数およびマニュアル有無の割合

都道府県名	A 市区町村数 (政令市除)	B 回答自治体数	C 回答自治体数/ 市区町村数 (B/A)	D マニュアルあり 自治体数	E マニュアルあり/ 市区町村数 (D/B)
1 北海道	188	129	68.6%	68	52.7%
2 青森県	40	31	77.5%	12	38.7%
3 岩手県	33	22	66.7%	16	72.7%
4 宮城県	39	17	43.6%	11	64.7%
5 秋田県	25	12	48.0%	11	91.7%
6 山形県	35	15	42.9%	7	46.7%
7 福島県	59	21	35.6%	5	23.8%
8 茨城県	44	23	52.3%	18	78.3%
9 栃木県	25	9	36.0%	6	66.7%
10 群馬県	35	14	40.0%	5	35.7%
11 埼玉県	72	28	38.9%	26	92.9%
12 千葉県	59	42	71.2%	39	92.9%
13 東京都	62	31	50.0%	24	77.4%
14 神奈川県	58	20	34.5%	19	95.0%
15 新潟県	37	24	64.9%	18	75.0%
16 富山県	15	4	26.7%	3	75.0%
17 石川県	19	19	100.0%	18	94.7%
18 福井県	17	11	64.7%	11	100.0%
19 山梨県	27	17	63.0%	15	88.2%
20 長野県	77	28	36.4%	16	57.1%
21 岐阜県	42	30	71.4%	26	86.7%
22 静岡県	43	25	58.1%	24	96.0%
23 愛知県	69	34	49.3%	33	97.1%
24 三重県	29	21	72.4%	18	85.7%
25 滋賀県	19	11	57.9%	10	90.9%
26 京都府	36	15	41.7%	8	53.3%
27 大阪府	72	43	59.7%	38	88.4%
28 兵庫県	49	38	77.6%	36	94.7%
29 奈良県	39	16	41.0%	13	81.3%
30 和歌山県	30	20	66.7%	20	100.0%
31 鳥取県	19	8	42.1%	6	75.0%
32 島根県	19	6	31.6%	4	66.7%
33 岡山県	30	13	43.3%	5	38.5%
34 広島県	30	16	53.3%	11	68.8%
35 山口県	19	8	42.1%	7	87.5%
36 徳島県	24	13	54.2%	11	84.6%
37 香川県	17	12	70.6%	8	66.7%
38 愛媛県	20	17	85.0%	14	82.4%
39 高知県	34	17	50.0%	17	100.0%
40 福岡県	72	27	37.5%	16	59.3%
41 佐賀県	20	5	25.0%	2	40.0%
42 長崎県	21	8	38.1%	4	50.0%
43 熊本県	49	27	55.1%	24	88.9%
44 大分県	18	7	38.9%	7	100.0%
45 宮崎県	26	11	42.3%	7	63.6%
46 鹿児島県	43	20	46.5%	14	70.0%
47 沖縄県	41	25	61.0%	9	36.0%
計	1896	1010		740	
平均			52.6%		73.9%

(2) 調査項目の設計

調査項目の設計は、内閣府の「避難所運営ガイドライン」を基本とした。同ガイドラインには、実施すべき業務項目(コンテンツ)と、コンテンツ実施のために必要な考え方や構成(フレーム)について記載があったため、ガイドラインの内容をコンテンツとフレームに分け、それぞれ 24 コンテンツと 10 フレームを質問項目とした。あわせた項目と分けた項目については表 4-19 のとおりである。表 4-20 には、ガイドラインにそのまま使える様式があるかどうかを示した。項目(コンテンツ)については、ガイドラインに基づきジャンル分けをして示す(表 4-21)。なお、スフィア・ハンドブックからも必需項目を追加した。

表 4-19 避難所運営ガイドラインの内容と本調査項目(コンテンツ)及び構成(フレーム)の対応表

避難所運営ガイドラインの内容	○ 構成(フレーム)として調査した10項目 ● 項目(コンテンツ)として調査した22項目
■前提となる事項の理解 目指す方向、基本方針	○ A) 基本方針
■スフィアプロジェクト	
I 給水、衛生、衛生促進	● a) 給水(衛生と衛生促進はnで調査)
II 食糧の確保と栄養	● b) 栄養
III シェルター、居留地、ノンフードアイテム	● c) シェルター、居留地は居住空間として調査 ● d) ノンフードアイテムは、調理・生活用品として調査
IV 保健活動	● e) 感染症対策 ● f) メンタルヘルス ● g) 保健活動
■避難所の運営業務の大項目	
1. 避難所運営体制の確立	● j) と合わせて調査
2. 避難所の指定	● 3とあわせて調査することとし、構成B)で調査 ○ B) 館内レイアウト
3. 初動の具体的な事前想定	● 構成項目で調査 ○ B) 館内レイアウト
4. 受援体制の確立	● h) 受援体制の確立
5. 帰宅困難者・在宅避難者対策	● i) 帰宅困難者・在宅避難者対策
6. 避難所の運営サイクル	● j) 避難所の運営サイクル
7. 情報の取得・管理・共有	● k) 情報の取得・管理・共有
8. 食料・物資管理	● l) 食料・物資管理
9. トイレの確保・管理	● m) トイレの確保・管理
10. 衛生的な環境の保持	● n) 衛生的な環境の保持
11. 避難者の健康管理	● o) 避難者の健康管理
12. 寝床の改善	● p) 寝床の改善
13. 衣類	● q) 衣類
14. 入浴	● r) 入浴
15. 配慮が必要な方への対応	● s) 高齢者と障がい者を分けて調査 ● t) 高齢者と障がい者を分けて調査
16. 女性・子供への配慮	● u) 女性と子どもを分けて調査 ● v) 女性と子どもを分けて調査
17. 防犯対策	● w) 防犯対策
18. ペットへの対応	● x) ペットへの対応
19. 避難所の解消に向けて	● 災害フェーズとあわせて、構成C)で調査 ○ C) フェーズに応じた構成
■災害フェーズにおける「避難所運営業務の流れ」 災害フェーズに応じたものにする	○ C) フェーズに応じた構成
■避難所の運営業務のための連携協働体制 役割分担の明記	○ D) 役割分担の明記
■本文の構成	
1. 平時の準備を意識する	○ E) 平時の準備
2. 地域特性に応じたものにする	○ F) 施設の特徴にあわせている
■チェックリストの活用方法	
1. チェックリストの活用	○ G) チェックシートの有無
2. 関連様式の準備	○ H) 関連様式の有無
3. 必要備品等の記載	○ I) 必要備品等の記載
4. 連絡先の記載	○ J) 連絡先の記載

表 4-20 調査した避難所運営マニュアルの構成(フレーム)

構成要素	様式等あり
1 受付の担当など役割分担	
2 必要備品・用品 (例: 受付には「机」「名簿」「文房具」など)	
3 フェーズに応じた構成 (例: 1~3日目や、初動期~など)	●
4 受付簿等の関連様式 (例: 受付簿や物品の受払簿など)	●
5 施設の特徴や間取りに合わせて作成	
6 施設の配置図、館内利用のレイアウト	
7 情報伝達経路、連絡先 (例: 市災害対策本部の連絡先など)	
8 チェックシート (例: 開設までの手順、確認事項等)	●
9 平時の準備すること	
10 目指す方向、基本方針、原則	

表 4-21 調査した避難所運営マニュアルの記載項目(コンテンツ)

ジャンル	項目
I 基 幹 業 務	避難所の運営サイクル
	情報の取得・管理
	食糧(確保や管理)
	トイレ(確保、配置、管理等)
	調理・生活用品(確保、管理等)*
	居住空間(施設や室内をどう使うか)
	給水(飲料水、生活水の確保等)*
II 健 康 管 理	感染症対策(予防、対応等)
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)
	栄養(バランス、配慮等)*
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)
	保健活動(保健師による巡回等)
	メンタルヘルス(心のケア等)*
III ニ ー ズ へ の 対 応	受援・ボランティア
	防犯対策
	女性への配慮
	子どもへの配慮
	高齢者への配慮
	障がい者への配慮
	ペットへの対応
	相談窓口*
在宅避難者	
IVよりよい環境	衣類(洗濯、確保等)
	入浴(環境の確保等)

*スフィアスタンダード記載項目

(4) 検証する関係因子の設定

避難所運営マニュアルの記述を左右する要因として以下の4因子を設定する。

a) 人口規模

小田切ら(2013)の研究によると、基礎自治体の規模すなわち人口規模により、防災施

策に影響があることが示されている¹¹⁾。そこで人口規模別に記述の有無を検証する。

今回の分析では、回答自治体を人口規模別に5分類した。わが国の1896の基礎自治体別人口規模と本調査でマニュアルがあると回答した740自治体の人口規模の割合は、それぞれ、30万以上(国調3.6%、本調査6.6%)、10万人から30万人以下(国調17.3%、本調査20.4%)、3万人から10万人以下(国調28.7%、本調査36.5%)、1万人から3万人以下(国調23.3%、本調査21.4%)、1万人以下(国調27.0%、本調査15.1%)であり、人口規模別の回答割合に極端な差異はなく、分析と解釈においては概ねわが国の現状を示すものと言える。

b) 都道府県別

回答自治体を都道府県別に47グループに分けた(表4-18)。1都道府県内の市区町村数には20以下の9県(19.1%)、21以上50未満29都府県(61.7%)、50以上100未満8県(17.0%)、100以上の自治体がある北海道(2.1%)など差異がある。また回答率においても平均回答率は52.6%だが、25%以上50%未満の回答率22府県(46.8%)、50以上99.9%未満の24都道府県(51.0%)、100%回答率の石川県まで差はある。しかし、本研究ではわが国のマニュアルは、基本的に政府もしくは都道府県の示す指針に沿って作成しているのか、基礎自治体が独自性を持って作成しているのか明らかにすることが目的であるため、都道府県別でも分類して検証する。

c) 作成担当部局別

先に挙げた先行研究(立木ら(2018)など)にあるように、運営マニュアルの作成に自治体のどこの部署が関係するか、地域や市民団体が関係するかは、非常に重要な因子であり、記述を左右する要因となりうることが予想される。その中でも特に避難所運営を推進する上で福祉部局の参画で行われるべきだとする先行研究及び内閣府ガイドラインでも推奨されていることから、本研究では回答自治体を、マニュアル作成を担当した部局によって、危機管理・防災部局が単独で作成したグループ(388、52.4%)、福祉部局を含んで作成したグループ(185、25.0%)、総務・企画が含まれるグループ(55、7.4%)、それ以外のグループ(112、15.1%)に分類して検証する。また、もうひとつの地域や市民団体等の関係については、マニュアル作成の過程に地域や市民団体が含まれるグループ(172、23.2%)、それ以外のグループ(568、76.8%)に分類して検証する。

d) マニュアルタイプ別

先の研究により、筆者らはマニュアルがある自治体マニュアルは、基礎自治体内では同じものを使う「全域共通版」、施設ごとに作成している「各施設版」、地域ごとに作成している「各地域版」という作成単位による分類ができることを示している。そのため回答自治体を、マニュアルタイプ別に3グループに分類した(表4-17)。全域共通版は、

同一自治体内避難所では全て同じものとするもので、汎用性が高い一方で施設ごとの特徴はほぼ加味しないことから自治体内で一つできたら後は全てコピーして使うため迅速に作成できるものである。各施設版は施設ごとの特徴にあわせる必要があるもので、各地域版は地域ごとの特徴を加味する可能性が高いものであり、各施設版と各地域版は全域共通版に比べて作成に一定の作業時間が増えることから、これらの特徴が記述の有無に差をもたらすかどうかを検証する。

(5) 分析方法

本研究では、まず単純集計およびクロス集計により回答率の差について考察を行った。次に、IBM SPSS Statistics 25.0 を用いて、一元分散分析を行った。これは各市町村のフレームおよびコンテンツの有無に関する回答をもとに、「有」の回答数を算出し、これらの回答数について人口規模・作成担当部局・マニュアルタイプのそれぞれの類型別に平均値比較し、平均回答数にこれら類型が影響を及ぼすかどうかを検定した。またその後、多重比較(Tukey のHSD)を行い、群間比較の検定をしている。

なお、今回の分析に先行して、質問紙調査の質問項目に含まれている「避難所運営経験の有無」「マニュアル改訂経験の有無」の回答結果を用いて、構成(フレーム)・項目(コンテンツ)のそれぞれの記述有無について検証したが、2 群間の割合を比較して平均値から大きく離れることはなく、差がみられなかった。

4.5.2 構成(フレーム)の記述

以下、それぞれの分析結果を示す

表 4-22 一元分散分析結果

	市町村数	構成 (フレーム)		項目 (コンテンツ)	
		平均回答数	結果	平均回答数	結果
人口					
1万人未満	112	4.90	F(4,735)=9.020 p<0.01**	12.72	F(4,735)=9.732 p<0.01**
3万人未満	158	5.33		13.23	
10万人未満	270	5.64		15.04	
30万人未満	151	6.37		15.97	
30万人以上	49	6.20		17.43	
作成部局					
防災単独	388	5.66	F(3,736)=4.464 p<0.01**	14.42	F(3,736)=2.999 p<0.05*
福祉が含まれる	185	5.92		15.70	
総務・企画が含まれる	55	5.70		13.51	
その他	112	4.83		14.69	
マニュアルタイプ					
全域共通版	635	5.38	F(2,737)=34.104 p<0.01**	14.58	F(2,737)=0.349 p>0.01
各施設版	74	7.34		15.18	
各地域版	31	7.00		14.97	

マニュアルの構成(フレーム)に関しては、約 8 割の自治体で「ある」と回答したのは、「受付簿等の関連様式」(663、89.6%)、「目指す方向、基本方針」(573、77.4%)である。次に約 5 割以上の自治体であるのが、自治体が調整の必要な構成として「受付の担当など役割分担」(494、66.8%)、「フェーズに応じた構成」(494、66.8%)は「情報伝達経路や連絡先」(391、52.8%)、「チェックシート」(506、68.4%)であった。「平時の準備すること」(338、45.7%)、「必要備品・用品」(328、44.3%)「施設の特徴や間取りに合わせた作成」(150、20.37%)、「施設の配置図(敷地レイアウトや館内見取り図、レイアウト)の掲載」(242、32.7%)は記載ありの回答率が低い。

この結果から、表 4-20 に示したガイドラインをほぼそのまま使用できるいわゆる様式がついているもの、「3 フェーズに応じた構成」「4 受付簿等の関連様式」「8 チェックシート」は、非常に記載しやすくまた実行されていることがわかる。一方、自治体が組織内で調整をする必要があるもの、例えば「受付などの役割分担」は、「ある」と回答した率がやや下がり、さらに具体的に施設や地域の事情等にあわせて作成する必要があるもの、例えば「施設の配置図」は、さらに「ある」と回答した率が低くなっている。以上から、国や都道府県のガイドラインのままではなく、自らの市町村組織内において、時間もしくは手間をかける必要のあるコンテンツについては記載率が下がっている現状を指摘できる。

a) 人口規模の影響

マニュアルの構成の記述の有無について、人口規模別に分析した(表 4-23 の【人口別】)。全国平均の記載率を基準に比較すると、人口規模が 10 万未満 3 万以上の自治体は、ほぼ全国平均と同じで、3 万未満の自治体は全国平均より低い傾向であった。人口規模ごとの平均記載率については、30 万以上の自治体で 62.0%、30 万未満の自治体で 63.7%、10 万未満の構成と項目の概要分析及びグループ別分析については、以下のとおりである。

10 万未満の自治体で 56.4%、3 万未満の自治体で 53.4%、1 万未満の自治体で 48.9%であった。人口規模が小さくなるほど記載率の平均が低い。なお、構成ごとにみても、全ての項目で同じ傾向であった。これらについて表 4-22 のとおり一元分散分析をしたところ、人口規模別に差が生じていることがわかった($p < 0.01$)。また多重比較の結果からは、「人口規模 1 万人未満の群の平均回答率が、他の群より低いこと」「人口規模 30 万人未満の平均回答率が、人口 10 万人未満の 3 群より高いこと」が有意な差が現れている($p < 0.05$)。

以上の結果から、人口規模が多くなるにつれて回答率が上がるわけではないが、ごく小さい自治体における回答率が低いこと、人口 10 万人を越える規模になると回答率が上がることを指摘できた。以上、全体の傾向からすると、人口規模の小さな自治体において項目のもれが増加することは指摘できる。

b) 都道府県別

次に都道府県別に分析した(表 4-24 都道府県別構成(フレーム)要素記載状況)。都道府

県別については、わが国のマニュアルは、基本的に政府もしくは都道府県の示す指針に沿って作成しているのか、基礎自治体が独自性を持って作成しているのか明らかにするため、各広域自治体の回答自治体数のうち記載ありと回答した自治体数の割合を出し、全国の都道府県において100%記載しているあるいは記載していないと回答した自治体を示した。

構成(フレーム)ベースでみると、調査した10要素のうち9つ「受付の担当など役割分担」、「フェーズに応じた構成」、「受付簿等の関連様式」、「施設の特徴に合わせた作成」、「館内レイアウト」、「情報伝達経路」「チェックシート」、「平時の準備」、「目指す方向、基本方針」の要素については、100%記載していた都道府県があった。一方で、10要素のうち7つ「受付の担当など役割分担」、「必要備品・用品」、「施設の特徴に合わせた作成」、「館内レイアウト」、「情報伝達経路」、「平時の準備」、「目指す方向、基本方針」については、県内自治体が一つも記載していないものがあつた。また、全国平均で記載率が低い「施設の特徴や間取りに合わせた作成」(150、20.37%)、「施設の配置図(敷地レイアウトや館内見取り図、レイアウト)の掲載」について、両方100%の回答であつた高知県をはじめ、高い掲載率であつた三重県、香川県が、特徴的である。これらのことから、都道府県によって記述内容に差があると言える。

表 4-23 関係要素(人口規模・作成部局・マニュアルタイプ)別構成要素(フレーム)の記述有無

構成要素	「あり」と回答	「あり」回答率	人口規模別					作成組織別①			作成組織別②		マニュアルタイプ別		
			30万以上	30万未満	10万未満	3万未満	1万未満	防災部局単独	福祉部局が含まれる	総務・企画部局が含まれる	地域や市民団体が含まれる	地域や市民団体が含まれない	共通版	各施設版	各地域版
1 受付の担当など役割分担	494	66.8%	75.5%	78.1%	67.4%	60.8%	54.5%	65.5%	74.6%	69.1%	33.0%	67.0%	65.4%	74.3%	77.4%
2 必要備品・用品	328	44.3%	51.0%	51.0%	46.3%	42.4%	30.4%	41.0%	53.0%	50.9%	36.3%	63.7%	42.2%	55.4%	61.3%
3 フェーズに応じた構成	494	66.8%	75.5%	71.5%	69.3%	63.3%	55.4%	66.0%	72.4%	58.2%	32.4%	67.6%	66.9%	64.9%	67.7%
4 受付簿等の関連様式	663	89.6%	87.8%	95.4%	92.6%	82.9%	84.8%	90.7%	89.2%	85.5%	31.5%	68.6%	89.1%	93.2%	90.3%
5 施設の特徴に合わせた	150	20.3%	32.7%	29.1%	15.9%	18.4%	16.1%	22.7%	16.2%	20.0%	67.3%	32.7%	10.9%	77.0%	77.4%
6 館内レイアウト	242	32.7%	42.9%	41.7%	33.7%	27.8%	20.5%	33.2%	32.4%	29.1%	51.2%	48.8%	24.7%	82.4%	77.4%
7 情報伝達経路、連絡先	391	52.8%	55.1%	60.3%	50.0%	48.7%	54.5%	55.7%	55.1%	56.4%	36.3%	63.7%	49.8%	73.0%	67.7%
8 チェックシート	506	68.4%	67.3%	70.9%	68.1%	68.4%	66.1%	68.6%	72.4%	72.7%	32.0%	68.0%	68.0%	74.3%	61.3%
9 平時の準備	338	45.7%	49.0%	51.0%	43.0%	46.8%	42.0%	43.6%	48.6%	43.6%	35.2%	64.8%	44.4%	60.8%	35.5%
10 目指す方向、基本方針	573	77.4%	83.7%	88.1%	77.4%	74.1%	65.2%	79.6%	78.4%	65.5%	33.7%	66.3%	77.0%	78.4%	83.9%
平均記載回答率		56.5%	62.0%	63.7%	56.4%	53.4%	48.9%	56.6%	59.2%	55.1%	38.9%	61.1%	53.8%	73.4%	70.0%

c) 作成担当部局

同様に、作成に関わった部局別に分析した(表 4-23 の【作成組織別①】)。全国平均の記載率を基準に比較すると、防災部局が単独で作成したものは全国平均と同じで、福祉部局が含まれると全国平均よりやや上回る傾向がある。しかし、一元分散分析の結果を見ると、作成部局間の違いがあるが($p<0.01$)、多重比較の結果「その他」と他の群の差が有意であり、福祉部局の関与の有無による差の影響は見られていない。

また、地域・市民団体が作成に関わったかどうかで分析した(表 4-23 の【作成組織別②】)。全国平均の記載率を基準に比較すると、地域や市民団体が含まれると全国平均より下回り、地域や市民団体が含まれると全国平均より上回る。一元分散分析の結果を見ると、有意差があった($p<0.01$)。特徴的なのは、ほぼ全てのフレーム項目で地域や市民団体が含まれないグループの記載率が高いが、「施設の特徴に合わせた」と、「館内レイアウト」は、地域や市民団体が含まれたグループの方が記載率が高くなる逆転現象が生じている。

このことから、マニュアルの構成は、役所の組織だけで地域・市民団体が含まれずに作成すると構成の記載率は高くなる。また役所の組織については、部局間連携による工夫や、福祉の専門知識が活かされるものではない。しかしながら地域・住民団体が含まれると構成に特徴が出て、「施設の特徴にあわせた」「館内レイアウト」が掲載されている。地域や住民の普段の施設利用経験や意見がいかされるジャンルは、空間の利用方法であることが示唆される。

d) マニュアルタイプ別

マニュアルタイプ別に分析した(表 4-23 の「マニュアルタイプ別」)。全国平均の記載率を基準に比較すると、「全域共通版」は全国平均の 56.5%よりやや低い 53.8%で、「各施設版」は 73.4%、「各地域版」は 70.0%となり、全国平均より高い記載率であった。一元分散分析の結果により、3 群で差があり($p<0.01$)、多重比較の結果、「全域共通版」と「各施設版」「各地域版」で違いがあることが統計的に有意に示された($p<0.05$)。つまり、「全域共通版」と他の 2 タイプについては構成要素の記載率には差異があったといえる。「共通版」と他の 2 タイプについては構成要素の記載率には差異があったといえる。構成要素ごとにみて大きな差が出た項目は、「施設の特徴や間取りに合わせた作成」(全域共通版 10.9%、各施設版 77.0%、各地域版 77.4%)、「館内レイアウトの掲載」(全域共通版 24.7%、各施設版 82.4%、各地域版 77.4%)であった。「各施設版」と「各地域版」は、手のかかる「施設の特徴や間取りに合わせた作成」と「レイアウトの掲載」も含めて、政府が推奨する構成要素を網羅的に記載している。このことから、一定の時間をかけて作成する地域もしくは施設にあわせたマニュアルは、構成要素記載率が高くなると言える。

表 4-24 都道府県別構成(フレーム)要素記載状況

1 受付の担当など役割分担	山形・富山・岡山	佐賀
2 必要備品・用品		福島・富山・佐賀
3 フェーズに応じた構成	大分	
4 受付簿等の関連様式	秋田、福島、群馬、埼玉、神奈川、富山、山梨、三重、滋賀、京都、鳥取、岡山、山口、高知、福岡、佐賀	
5 施設の特徴に合わせた作成	高知	秋田・福島・新潟・富山・長野・岡山・広島・山口・佐賀・鹿児島・沖縄
6 館内レイアウト	高知	秋田・富山・山口・佐賀
7 情報伝達経路	山形	富山
8 チェックシート	高知	
9 平時の準備	富山	鳥取・岡山
10 目指す方向、基本方針	富山、滋賀、京都、奈良、大分	長崎

4.5.3 項目(コンテンツ)の記述

マニュアルの項目については、記載率に差があったと言える(表 4-25)。避難所運営マニュアルに記載している項目についての回答を、政府が示しているガイドラインに沿って「I. 基幹業務」「II.健康管理」「III.ニーズへの対応」「IV.よりよい環境」の4分野に分類したところ、分野によって特徴があった。「I.基幹業務」にあたる「食糧」(661、89.3%)や「避難所の運営サイクル」(651、88.0%)等、「III. ニーズへの対応」にあたる「高齢者への配慮」(526、71.1%)や「ペットへの対応」(577、78.0%)等については記載していると回答した自治体が多い傾向があった。一方で、「II. 健康管理」にあたる「保健活動」(329、44.5%)、「メンタルヘルス」(219、29.6%)、「寝床」(195、26.4%)等及び「IV. よりよい環境」にあたる「入浴」(333、45.0%)、「衣類」(247、33.4%)については、記載していないと回答した自治体のほうが多い傾向にあった。避難者の健康に関する項目の記載率が低い。

a) 人口規模別

マニュアルの項目について、人口規模別に分析した(表 4-25 の【人口別】)。全国平均の記載率を基準に比較すると、人口規模が30万以上の自治体は記載率が高く、3万未満1万以上の自治体は全国平均より低いが、大きな差異があるとは言えない。これらについて一元分散分析をしたところ、人口規模別に差が生じていることがわかった($p<0.01$)。また多重比較の結果からは、「人口規模1万人未満の群の平均回答率が、他の群より低いこと」「人口規模30万人未満の平均回答率が、人口10万人未満の3群より高いこと」が有意な

差が現れている($p<0.05$)。以上の結果から、人口規模が多くなるにつれて回答率が上がるわけではないが、ごく小さい自治体における回答率が低いこと、人口 10 万人を越える規模になると回答率が上がることを指摘できた。以上、全体の傾向からすると、人口規模の小さな自治体において構成要素のもれが増加することは指摘できる。

b) 都道府県別

マニュアルの項目について、都道府県別に分析した(表 4-25)。都道府県別については、構成(コンテンツ)分析同様、わが国のマニュアルは、基本的に政府もしくは都道府県の示す指針に沿って作成しているのか、基礎自治体が独自性を持って作成しているのか明らかにするため、各広域自治体の回答自治体数のうち記載ありと回答した自治体数の割合を出し、全国の都道府県において、100%記載しているあるいは記載していないと回答した自治体を示した。項目については、都道府県で項目の特徴があったと言える。

都道府県別平均で、最も多くの項目を記載していたのは神奈川県(76.8%)、岡山県(74.2%)、徳島県(71.2%)であった。一方記載率が低かったのは佐賀(33.3%)、山形(44.0%)、鳥取(45.1%)であった。最大最小の差が 43.5%あることから、全国で同じ項目を載せているとは限らず、都道府県独自のものを作成していることが示唆される。

項目ごとにみると、調査した 24 項目 14 項目について、100%記載している都道府県があった。また、その 12 項目は「I 基幹業務」6 項目、「II 健康管理」2 項目、「III ニーズへの対応」に 6 項目含まれていた。100%の表記があったのは、「I 基幹業務」に含まれる「避難所の運営サイクル」では宮城・群馬・神奈川・富山・京都・岡山・大分・鹿児島・沖縄の計 9 府県、「情報の取得・管理」では富山、「食糧」では栃木・埼玉・神奈川・富山・山梨・岐阜・岡山・佐賀の 8 県、「トイレ」は富山・島根・岡山・佐賀の 3 県、「居住空間」栃木・神奈川・奈良・岡山・高知・大分の 6 県、「給水」で栃木・神奈川・佐賀の 3 県であった。「II 健康管理」項目で 100%表記があったのは、「感染症対策」で岡山、「衛生的な環境保持」で富山であった。「III ニーズへの対応」6 項目と 100%表記の府県については、「受援・ボランティア」岡山、「女性への配慮」富山、福岡、「子供への配慮」富山、「高齢者への配慮」富山、山口、佐賀、「障がい者への配慮」富山、佐賀、「ペットへの対応」富山、大分であった。平均して項目記載が多かった県は上位から神奈川県(76.8%)、岡山県(74.2%)、徳島県(71.2%)であった。

また、調査した 24 項目中 13 項目で、回答自治体のうち記載率が 0%の都道府県があった。13 項目の内訳は、「I 基幹業務」2 項目(7 項目中)、「II 健康管理」5 項目(6 項目中)、「III ニーズへの対応」に 4 項目(9 項目中)、「IV よりよい環境」に 2 項目(2 項目中)含まれていた。平均して項目記載が少なかった県は、低位から佐賀県(33.3%)、山形県(44.0%)、鳥取県(45.1%)であった。都道府県によって回答自治体数が大きく違うので、以上の結果から断定はできないが、調査した 24 項目のうち 23 項目で 100%記載もしくは 0%記載の都道府県があることから、都道府県によって記載項目に特徴があることは示唆される。

表 4-25 関係要素(人口規模・作成部局・マニュアルタイプ)別項目(コンテンツ)記載状況

項目	「あり」と回答	「あり」回答率	人口規模別					都道府県別						作成部局別				「あり」と回答	マニュアルタイプ別				
			30万以上	30万未満	10万未満	3万未満	1万未満	都道府県別(高位から3県)			都道府県別(低位から3県)			防災部局 単独	福祉部局が 含まれる	総務・企画 部局が含まれる	その他		共通版	各施設版	各地域版		
I 基幹業務	避難所の運営サイクル	651	88.0%	91.8%	96.7%	90.4%	83.5%	75.0%	宮城・群馬・神奈川・富山・京都・岡山・大分・鹿児島・沖縄(100%)			島根(50.0%)	長野(56.3%)	群馬(60.0%)	87.4%	93.0%	83.6%	83.9%	651	86.9%	94.6%	93.5%	
	情報の取得・管理	499	67.4%	79.6%	72.8%	68.1%	62.0%	60.7%	富山(100%)	徳島(90.9%)	神奈川(89.5%)	山形(28.6%)	佐賀・長崎(50.0%)		67.5%	71.4%	65.5%	61.6%	499	66.0%	79.7%	67.7%	
	食糧(確保や管理)	661	89.3%	87.8%	94.0%	89.3%	89.2%	83.9%	栃木・埼玉・神奈川・富山・山梨・岐阜・岡山・佐賀(100%)			群馬(60.0%)	福岡(68.8%)	滋賀(70.0%)	90.2%	90.8%	83.6%	86.6%	661	89.8%	86.5%	87.1%	
	トイレ(確保、配置、管理等)	619	83.6%	83.7%	88.1%	85.9%	79.1%	78.6%	富山・島根・岡山・佐賀(100%)			鳥取(50.0%)	山形(57.1%)	福島(60.0%)	84.8%	83.2%	85.5%	79.5%	619	83.0%	87.8%	87.1%	
	調理・生活用品(確保、管理等)	314	42.4%	57.1%	51.0%	46.3%	30.4%	32.1%	神奈川(78.9%)	新潟(66.7%)	静岡(62.5%)	長崎・宮崎(0%)		福岡(18.8%)	41.5%	45.4%	38.2%	42.9%	314	40.5%	55.4%	51.6%	
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	614	83.0%	89.8%	90.7%	84.8%	76.6%	74.1%	栃木・神奈川・奈良・岡山・高知・大分(100%)			佐賀(0%)	富山(33.3%)	島根(50.0%)	84.0%	87.6%	80.0%	73.2%	614	80.9%	97.3%	90.3%	
	給水(飲料水、生活用水の確保等)	562	75.9%	83.7%	80.8%	74.1%	74.7%	72.3%	栃木・神奈川・佐賀(100%)			山口(42.9%)	鳥取・滋賀(50.0%)		73.5%	84.3%	80.0%	68.8%	562	76.1%	74.3%	77.4%	
II 健康管理	感染症対策(予防、対応等)	490	66.2%	77.6%	70.9%	69.6%	59.5%	56.3%	岡山(100%)	神奈川(89.5%)	岐阜(84.6%)	佐賀(0%)	宮崎(14.3%)	山口(28.6%)	67.3%	69.7%	50.9%	64.3%	490	66.5%	67.6%	58.1%	
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	610	82.4%	85.7%	86.8%	83.3%	80.4%	75.9%	富山(100%)	静岡(95.8%)	神奈川(94.7%)	佐賀(50.0%)	福島・群馬(60.0%)		83.5%	82.7%	76.4%	81.3%	610	81.7%	87.8%	83.9%	
	栄養(バランス、配慮等)	178	24.1%	40.8%	24.5%	26.7%	18.4%	17.9%	新潟・長崎(50.0%)		徳島(45.5%)	佐賀・大分(0%)		福岡(6.3%)	19.6%	29.7%	30.9%	26.8%	178	24.6%	13.5%	38.7%	
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)	195	26.4%	28.6%	31.8%	25.9%	19.0%	29.5%	栃木(66.7%)	岡山(60.0%)	鹿児島(50.0%)	鳥取・佐賀・長崎(0%)			21.4%	33.0%	36.4%	27.7%	195	26.9%	20.3%	29.0%	
	保健活動(保健師による巡回等)	329	44.5%	55.1%	45.7%	48.1%	38.0%	38.4%	岡山(80.0%)	新潟・富山・鳥取(66.7%)		佐賀(0%)	京都・島根・長崎(25.0%)		39.7%	55.7%	32.7%	48.2%	329	46.0%	35.1%	35.5%	
	メンタルヘルス(心のケア等)	219	29.6%	44.9%	27.8%	33.3%	23.4%	25.0%	岡山(60.0%)	和歌山(50.0%)	大阪(44.7%)	山形・群馬・鳥取・佐賀(0%)			27.8%	34.1%	25.5%	30.4%	219	30.9%	20.3%	25.8%	
III ニーズへの対応	受援・ボランティア	485	65.5%	79.6%	71.5%	69.6%	57.6%	52.7%	岡山(100%)	香川(87.5%)	神奈川(94.7%)	長崎(25.0%)	宮崎・山形(28.6%)		64.7%	69.7%	45.5%	71.4%	485	66.3%	58.1%	67.7%	
	防犯対策	429	58.0%	71.4%	62.3%	58.9%	52.5%	51.8%	静岡(91.7%)	神奈川(89.5%)	沖縄(77.8%)	栃木(16.7%)	山口・山形(28.6%)		57.7%	61.6%	49.1%	57.1%	429	56.7%	67.6%	61.3%	
	女性への配慮	526	71.1%	93.9%	78.1%	73.7%	60.1%	60.7%	富山・福岡(100%)		徳島(90.9%)	佐賀(0%)	鳥取(33.3%)	山口(42.9%)	72.4%	74.6%	58.2%	67.0%	526	69.6%	83.8%	71.0%	
	子どもへの配慮	491	66.4%	85.7%	72.2%	68.5%	60.8%	52.7%	富山(100%)	神奈川(94.7%)	沖縄(88.9%)	佐賀(0%)	広島(36.4%)	熊本(41.7%)	66.2%	69.7%	56.4%	66.1%	491	66.1%	68.9%	64.5%	
	高齢者への配慮	589	79.6%	93.9%	86.1%	79.3%	77.2%	68.8%	富山・山口・佐賀(100%)			島根・鳥取(50.0%)		山形(57.1%)	77.3%	88.6%	69.1%	77.7%	589	79.4%	85.1%	71.0%	
	障がい者への配慮	583	78.8%	95.9%	87.4%	78.9%	74.7%	65.2%	富山・佐賀(100%)		埼玉(96.2%)	島根(50.0%)	長野(56.3%)	群馬(60.0%)	78.4%	83.2%	63.6%	80.4%	583	78.1%	87.8%	71.0%	
	ペットへの対応	577	78.0%	93.9%	85.4%	78.1%	71.5%	69.6%	富山・大分(100%)		千葉(94.9%)	山形(28.6%)	鳥取(33.3%)	佐賀(50.0%)	79.6%	78.9%	65.5%	76.8%	577	76.5%	90.5%	77.4%	
	相談窓口	299	40.4%	55.1%	45.0%	43.3%	31.6%	33.0%	沖縄(66.7%)	滋賀・和歌山・岡山(60.0%)		山形・富山・佐賀(0%)			38.4%	43.2%	32.7%	46.4%	299	41.4%	32.4%	38.7%	
	在宅避難者	345	46.6%	67.3%	60.3%	48.1%	31.6%	36.6%	神奈川(89.5%)	愛知・徳島(72.7%)		山形・鳥取・佐賀(0%)			49.7%	47.6%	32.7%	41.1%	345	45.0%	52.7%	64.5%	
IV よりよい環境	衣類(洗濯、確保等)	247	33.4%	46.9%	37.7%	34.1%	29.7%	25.0%	富山(66.7%)	岡山(60.0%)	青森(58.3%)	広島・佐賀・長崎・宮崎(0%)			28.6%	40.0%	29.1%	41.1%	247	32.8%	35.1%	41.9%	
	入浴(環境の確保等)	333	45.0%	53.1%	45.7%	48.5%	36.1%	44.6%	岡山(80.0%)	新潟(77.8%)	和歌山(75.0%)	長崎(0%)	福岡(6.3%)	宮崎(14.3%)	40.5%	51.9%	43.6%	50.0%	333	46.3%	35.1%	41.9%	
平均記載回答率			61.1%	72.6%	66.4%	62.8%	54.9%	53.3%	神奈川(76.8%)	岡山(74.2%)	徳島(71.2%)	佐賀(33.3%)	山形(44.0%)	鳥取(45.1%)							60.7%	63.2%	62.4%

表 4-26 都道府県別項目記載状況

項目		都道府県別	
		回答自治体のうち100%記載している都道府県	回答自治体のうち100%記載している都道府県
I 基幹業務	避難所の運営サイクル	宮城・群馬・神奈川・富山 ・京都・岡山・大分 ・鹿児島・沖縄	
	情報の取得・管理	富山	
	食糧(確保や管理)	栃木・埼玉・神奈川・富山 ・山梨・岐阜・岡山・佐賀	
	トイレ(確保、配置、管理等)	富山・島根・岡山・佐賀	
	調理・生活用品(確保、管理等)		長崎・宮崎
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	栃木・神奈川・奈良・岡山 ・高知・大分	佐賀
	給水(飲料水、生活水の確保等)	栃木・神奈川・佐賀	
II 健康管理	感染症対策(予防、対応等)	岡山	佐賀
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	富山	
	栄養(バランス、配慮等)		佐賀・大分
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)		鳥取・佐賀・長崎
	保健活動(保健師による巡回等)		佐賀
	メンタルヘルス(心のケア等)		山形・群馬・鳥取・佐賀
III ニーズへの対応	受援・ボランティア	岡山	
	防犯対策		
	女性への配慮	富山・福岡	佐賀
	子どもへの配慮	富山	佐賀
	高齢者への配慮	富山・山口・佐賀	
	障がい者への配慮	富山・佐賀	
	ペットへの対応	富山・大分	
	相談窓口		山形・富山・佐賀
	在宅避難者		山形・鳥取・佐賀
IV 環境 よりよい	衣類(洗濯、確保等)		広島・佐賀・長崎・宮崎
	入浴(環境の確保等)		長崎

c) 作成担当部局別

マニュアルの項目について、作成に関わった部局別に分析した(表 4-25 の【作成担当部局別】)。全国平均の記載率を基準に比較すると、防災部局と総務・企画部局が関って作成したものは全国平均と同じで、福祉部局が含まれると全国平均よりやや上回り、防災部

局単独で作成すると全国平均よりやや記載率が下回る。また、「トイレ」以外の全ての項目において、福祉部局が含まれると全国平均より高い記載率となった。また、記載率が低い項目を防災単独部局作成と福祉部局が含まれて作成した場合を比較するとそれぞれ「栄養」で 19.6%と 29.7%、「メンタルヘルス」で 27.8%と 34.1%、「衣類」については 28.6%と 40.0%と差があることから、防災部局単独で作成するより、福祉部局が含まれるほうが項目の記載率はあがり、抜けもれやすい項目についても記載率があがると言える。しかし、一元分散分析の結果を見ると、作成部局間の違いがあるが($p<0.05$)、多重比較の結果では福祉部局の関与の有無による差の影響は見られていない。

d) マニュアルタイプ別

マニュアルの項目について、マニュアルタイプ別に分析した(表 4-25【マニュアルタイプ別】)。全国平均の記載率を基準に比較すると、項目の記載率には差異があった。「全域共通版」は全国平均の 56.5%より低く 53.8%で、「各施設版」は 73.4%、「各地域版」は 70.0%で、全国平均より高い記載率であった。項目別にみると、「居住空間」については、統一版の 80.9%に対し、「各施設版」が 97.3%、「各地域版」が 90.3%で差があるが、一元分散分析の結果により、3群で差があるとは言えない($p>0.01$)。したがってマニュアルタイプによる項目の記載率に差異があるとは言えない。

(3) 構成要素(フレーム)と項目(コンテンツ)記述の違い

両者を比較すると、人口規模は構成要素及び個別項目の充足率に影響する。都道府県については、双方記載率への影響が大きい。作成担当部局も項目(コンテンツ)、構成要素(フレーム)の充足率に影響している。マニュアルタイプは、構成要素の記載率に影響をしている。

自治体の人口規模は基本的に職員数と比例するため、職員数の少ない自治体は、構成要素(フレーム)も項目(コンテンツ)も充足できていないことから、全体構造については、マニュアルの作成に関わる職員のマンパワーが影響していると推察される。その結果「全域共通版」タイプを活用する自治体が多くなっていると言える。

4.5.4 小括

本研究では、全国自治体の避難所運営マニュアルについて、「構成(フレーム)」と「項目(コンテンツ)」を a)人口規模別、b)都道府県別、c)作成担当部局別、d)マニュアルタイプ別に傾向や特徴を明らかにすることを試みた。

本研究で明らかになったことは以下の7点である。

- ・人口規模の小さい自治体ほど、構成・項目とも記載のもれが増加することは指摘できる。人口規模は構成要素及び個別項目の充足率に影響する。
- ・都道府県別にみると、調査した構成では10要素のうち9要素について、100%記載していた都道府県があった一方で、10要素のうち7要素については記載率0%の都道府県がある。また、項目については調査した24項目中23項目で、100%もしくは0%の都道府県があることから、構成・項目とも都道府県が、記載率へ及ぼす影響が大きい。
- ・避難所運営マニュアルの構成については、国や県のガイドラインをそのまま使えるもの(「関連様式」等)については記載があり、調整が必要なものについてはその手間がかかるものほど記載率が低い。
- ・避難所運営マニュアルの構成について、全国平均で記載率が低い「施設の特徴や間取りに合わせた作成」(150、20.37%)、「施設の配置図(敷地レイアウトや館内見取り図、レイアウト)の掲載」という、空間管理に関する2構成について、高知県の100%をはじめ、三重県、香川県が、高い記載率である。
- ・空間管理に関する構成2要素については、作成組織に地域や市民団体が含まれると記載率が高くなる。
- ・マニュアルタイプでみると、「各施設版」、「各地域版」を作成している自治体は、ガイドラインに様式がないものも記載しており、地域の独自性また地域の実情にあわせたマニュアルを作成していると言える。
- ・項目については、ほぼ政府の推奨どおりの項目が記載していると回答されているが、「基幹業務」の記載率が高く、空間的生活環境を保持するために必要な「健康管理」に関する項目の記載率は、低い傾向があった。ぬけもれなく、特に災害関連死を防ぐ避難所運営に資するマニュアルとなるよう網羅的に記載するためには、作成もしくは改定に福祉部局が関わるとその可能性が高くなる。

作成担当部局も項目(コンテンツ)、構成要素(フレーム)の充足率に影響している。マニュアルタイプは、構成要素の記載率に影響をしている。自治体の人口規模は基本的に職員数と比例するため、職員数の少ない自治体は、構成要素(フレーム)も項目(コンテンツ)も充足できていないことから、全体構造については、マニュアルの作成に関わる職員のマンパワーが影響していると推察される。その結果「全域共通版」タイプを活用する自治体が多くなっていると言える。

以上のことから、避難所運営マニュアルの作成もしくは改訂にあたっては、3点のことを留意することを提案する。

- ・本研究では市町村間で記述,充足率に差があることが浮かび上がった。その理由の1つに都道府県という要素があることが上述のとおり示唆される。都道府県による記述の差異が生じる理由のひとつとしては、地域防災計画の作成及び改正手続きとの関連が考えられる。市町村が作成及び改正する地域防災計画については、都道府県が作成及び改正する地域防災計画に沿って修正手続きをすすめ、都道府県に最終照会を行った上で防災会議の承認を得て修正し、都道府県に報告して修正手続きが完了する。地域防災計画における記載内容や手続きは都道府県ごとに差があることが一般的である。そういった差が市町村の作成するマニュアルに影響をしていると考察する。以上のことから、避難所運営マニュアルの指針作成や市町村の作成支援について未着手の都道府県におかれて、急ぎ着手されたい。
- ・生活環境や健康管理の視点がある避難所運営に資するマニュアルとなるよう網羅的に記載するためには、作成もしくは改訂に福祉部局が関わるとその可能性が高くなる。
- ・地域・市民団体が参画すると、地域の独自性または施設の実情にあわせたマニュアル構成になる可能性が高くなる。

最後に政府のガイドラインが求める①構成や項目は基本的に指針に沿うこと、②マニュアルを訓練や研修で活用すること、③地域の実情に応じたアレンジがなされること、について結果を端的に言うと、構成や項目は、健康管理に関する項目以外は網羅的に書かれていたが、地域の実情にあわせたアレンジがされているマニュアルは多くなかった。地域の実情にあわせた「各施設版」と「各地域版」タイプのマニュアルは「施設の特徴や間取りに合わせた構成」と「施設のレイアウト掲載」の特徴があり、いわゆる地域オリジナリティの特徴があるマニュアル作成には地域・市民団体が作成に関与していることが明らかとなった。また、前項で示したとおり、「全域共通版」に比べて「各施設版」「各地域版」マニュアルは、訓練で活用している割合が高い。

今後は自治体のマニュアルや県からの指針、作成プロセス等について調査を行い、国や県の示す構成や項目の網羅性と、地域の独自性があり、地域の実情にあったマニュアルの作成と活用等を研究し、避難所運営マニュアルの高度化をいかに図るかについての考察を深め、避難所内の空間機能配置の特性を示し、新たな避難所設計指針を示すことを目標とする。

4.6 避難所運営マニュアル記載内容からみる自治体職員の認識

前項までは、全国基礎自治体の避難所運営マニュアルを巡る現状について郵送調査を行い、避難所運営マニュアルの作成過程や記載内容、運用についての実態や傾向を明らかにした。本項では、避難所運営マニュアル記載内容から、避難所運営マニュアルを所管する自治体職員の認識や認識の相違を明らかにし、課題について考察する。

4.6.1 分析方法

(1) 調査の手法

調査の対象は、前述の郵送調査でインターネット上にマニュアルを公開していると回答した208の自治体とし、マニュアルをダウンロードして調査を行った。調査の概要を表4-27に示す。なお、郵送調査の際に回答者が参照したマニュアルと、調査したインターネット上で公開されているマニュアルが、改訂等の関係で完全に一致していない可能性がある。

- 手順1 マニュアル本文の記述を参照し、調査表の回答内容がマニュアルの構成(フレーム)と項目(コンテンツ)それぞれに、実際の記載があるか確認する。
- 手順2 前述の郵送調査での回答と整合性をみることで、認識率を確認する。
- 手順3 マニュアル本文内に避難所運営期間の記載を確認する。

表 4-27 マニュアル本文調査概要

項目	内容
調査の名称	避難所の運営マニュアル本文調査
調査対象	前述の郵送調査で「ネット上に掲載」と回答した216自治体
調査内容	避難所運営マニュアルの構成と項目に関する本文確認
調査時期	2019年9月
配布回収方法	対象マニュアルをダウンロードし、内容確認
調査数	208

(2) 分析手法

本研究では、認識率の差については単純集計及びクロス集計によって考察を行った。次に IBM SPSS を用いて、一元分散分析を行った。これは各市町村の構成(フレーム)及び項目(コンテンツ)に関する誤認識数を算出し、「人口規模」・「避難所運営経験の有無」・「マニュアルタイプ」のそれぞれに類型別に平均値比較し、これらの類型が影響を及ぼすかを検定した。避難所運営期間の認識については、類型別にカイ二乗検定を行って分析し、これらの類型が影響を及ぼすかを検定した。なお選択枝数の関係上、イエーツ補正を行った。

4.6.2 避難所運営マニュアルに対する自治体職員の認識

調査票の回答と、確認調査の結果について比較を示す。マニュアルの構成に関しては表 4-28、項目に関しては表 4-29 である。職員のマニュアルに対する認識は低いとは言えない。

(1) マニュアルの構成(フレーム)の認識

職員のマニュアルの構成(フレーム)に対する認識については、おおむね高いと言える(表 27)。受付の担当などの役割分担、施設の配置図、平時の準備することは認識率 100%であった。また、受付簿等の様式(97.5%)、開設の手順等のチェックシート(96.9%)については、職員の認識と実際の記載が 95%以上の高い率で一致している。記載率の高い項目は認識率が高く、記載率の低い項目については認識率も低くなる傾向があるが、「施設の特徴や間取りにあわせた」(記載率 18.3%、認識率 97.4%)と「施設の配置図、館内のレイアウト」(記載率 35.6%、認識率 100.0%)については、記載率が最も低い認識率は高い。

表 4-28 マニュアルの構成に対する認識

項目	認識 (回答) 「あり」	実際 (記載) 「あり」	差異	認識率	記載率 (n=208)
受付の担当など役割分担	147	147	0	100.0%	70.7%
必要備品・用品	103	118	15	87.3%	56.7%
フェーズに応じた構成	152	168	16	90.5%	80.8%
受付簿等の関連様式	196	201	5	97.5%	96.6%
施設の特徴や間取りに合わせて作成	37	38	1	97.4%	18.3%
施設の配置図、館内利用のレイアウト	74	74	0	100.0%	35.6%
情報伝達経路、連絡先	108	112	4	96.4%	53.8%
チェックシート	155	160	5	96.9%	76.9%
平時の準備すること	108	108	0	100.0%	51.9%
目指す方向、基本方針、原則	188	190	2	98.9%	91.3%

(2) マニュアルの項目(コンテンツ)の認識

職員のマニュアルの項目(コンテンツ)に対する認識については、調査した全 24 項目では「栄養」「寝具」を除く 22 項目で、約 6 割以上の自治体が実際にマニュアルに記載しており、確認調査を行ったマニュアルは総じて網羅的に書かれている。しかし、政府の避難所運営ガイドラインに基づく区分で分けると、「Ⅱ健康管理」の分野の記載率と認識率が低くなっている。

表 4-29 マニュアルの項目に対する認識

ジャンル	項目	認識 (回答 「あり」)	実際 (記載 「あり」)	認識して いる率	記載率 (n=208)
I 基幹業務	避難所の運営サイクル	198	202	98.0%	96.7%
	情報の取得・管理	163	188	86.7%	90.0%
	食糧(確保や管理)	191	206	92.7%	98.6%
	トイレ(確保、配置、管理等)	188	209	90.0%	100.0%
	調理・生活用品(確保、管理等)	116	164	70.7%	78.5%
	居住空間(施設や室内をどう使うか)	188	200	94.0%	95.7%
	給水(飲料水、生活用水の確保等)	161	183	88.0%	87.6%
II 健康管理	感染症対策(予防、対応等)	157	196	80.1%	93.8%
	衛生的な環境保持(掃除、食中毒予防等)	189	202	93.6%	96.7%
	栄養(バランス、配慮等)	74	97	76.3%	46.4%
	寝具・寝床(ベッド、布団干し等)	66	87	75.9%	41.6%
	保健活動(保健師による巡回等)	115	138	83.3%	66.0%
	メンタルヘルス(心のケア等)	82	126	65.1%	60.3%
III ニーズへの対応	受援・ボランティア	161	184	87.5%	88.0%
	防犯対策	149	182	81.9%	87.1%
	女性への配慮	175	187	93.6%	89.5%
	子どもへの配慮	162	164	98.8%	78.5%
	高齢者への配慮	183	189	96.8%	90.4%
	障がい者への配慮	178	188	94.7%	90.0%
	ペットへの対応	182	203	89.7%	97.1%
	相談窓口	108	146	74.0%	69.9%
	在宅避難者	121	167	72.5%	79.9%
IV よりよい環境	衣類(洗濯、確保等)	95	165	57.6%	78.9%
	入浴(環境の確保等)	116	163	71.2%	78.0%

一元分散分析を行った結果を示す。これは各市町村の構成(フレーム)及び項目(コンテンツ)に関する誤認識数を算出し、「人口規模」・「避難所運営経験の有無」・「マニュアルタイプ」のそれぞれに類型別に平均値比較し、これらの類型が影響を及ぼすかを検定したものである(表 4-30)。人口規模別については、人口規模が 10 万人以上の自治体になると項目(コンテンツ)の誤認識率が低くなると言える。構成(フレーム)に関しては、差異がほとんどない。避難所運営経験の有無では、構成(フレーム)と項目(コンテンツ)に関して、有意差がほとんどない。マニュアルタイプでは、共通版か各施設版か各地域版かでは、認識率の差に有意差がなかった。

表 4-30 一元分散分析結果

類型	市町村数	項目(コンテンツ)		構成(フレーム)	
		平均誤認識数	結果	平均誤認識数	結果
人口					
1万人未満	10	7.90		1.30	
3万人未満	23	7.13	F(1.8)	1.78	F(1.8)
10万人未満	91	4.76	=6.195	1.45	=7.732
30万人未満	56	3.93	p<0.05*	1.36	p<0.05*
30万人以上	28	4.14		1.18	
避難所運営経験					
1週間以上	37	5.70	F(1.6)	0.92	F(1.6)
1週間以内	99	4.64	=6.044	0.97	=7.328
自主避難のみ	48	5.50	p<0.05*	1.10	p<0.05*
開設経験なし	14	5.57		0.57	
マニュアルタイプ					
共通版	192	4.99	F(1.4)	0.89	F(1.4)
各施設版	11	1.82	=1.115	1.55	=1.238
各地域版	5	6.80	p>0.01	0.80	p>0.01

4. 6. 3 避難所運営マニュアルにおける運営期間の想定

マニュアルに記載されていた内容を「人口規模」・「避難所運営経験の有無」・「マニュアルタイプ」のそれぞれに類型別に記し、カイ二乗検定結果を示した(表 4-31)。全体のうち20(9.6%)自治体が、避難所運営期間について1週間を原則とする旨を記載しており、94自治体(45.2%)が1週間以上の運営期間を想定した記載、94自治体(45.2%)が、期間について明記していない。これらを、人口別、避難所運営経験別、マニュアルタイプ別に分類し、カイ二乗検定(イエーツの補正)を実施したが、いずれも有意差はなかった。

マニュアルの記載においては、避難所の運営期間を重視していないということがみとれる。

表 4-31 カイ二乗検定(イエーツの補正)

	マニュアルに記載している避難所開設期間			計	結果
	1週間以内	1週間以上	明記なし		
自治体の人口					
1万人未満	3	2	5	10	p > 0.05 n.s
3万	3	11	9	23	
10万	5	46	40	91	
30万	6	20	29	55	
30万以上	3	15	11	29	
自治体の避難所運営経験					
1週間以上運営経験	7	15	15	37	p > 0.05 n.s
1週間以内の運営経験	9	45	55	109	
自主避難所のみ運営経験	3	27	18	48	
避難所運営経験なし	1	7	6	14	
自治体のマニュアルの特徴					
共通版	15	89	88	192	p > 0.05 n.s
各施設版	3	4	4	11	
各地域版	2	1	2	5	

4. 6. 4 小括

本研究では、全国自治体の避難所運営マニュアルについて、構成(フレーム)と項目(コンテンツ)を、自治体職員がどれだけ認識しているか、避難所の運営期間をどのように想定しているかについて、また、その差異は何によるものかを明らかにしようと試みた。

本研究で明らかになったことは以下の3点である。

- ・自治体職員のマニュアル内容認識率は低いとは言えない。
- ・記載率の低い項目については、認識率も低くなっている特徴がある。人口規模、避難所運営経験の有無、マニュアルタイプ別に傾向や特徴を明らかにすることを試みたが、人口規模が10万人以下の自治体はマニュアルの記載内容に誤認識率が高くなると言えるが、避難所運営経験やマニュアルタイプ別には顕著な差が認められなかった。
- ・避難所運営マニュアルに記載している避難所の運営期間については、統一されていない。人口規模や避難所運営経験、マニュアルタイプによらず、全体的に法定されている「原則1週間」が浸透しているとは言えない。

以上のことから、自治体職員の認識から明らかになったことは以下の3点である。

- ・マニュアルの記載内容に対する職員の認識率をあげる方法としては、記載率を向上させることが有効と言える。
- ・記載率が低くても認識率が高かったのは、「施設の特徴にあわせた」「館内レイアウト」であった。
- ・マニュアルで想定している避難所運営期間の不統一は、避難所運営の準備、地域住民の認識も不統一となる要因となる。大きな課題だと言える。

今後については、人口規模や避難所運営経験に関わらずマニュアルの項目に対する認識率が高いという意味で均質性が高いにもかかわらず避難所運営が円滑であったところとそうでなかったところがあることから、避難所運営マニュアルを使うのは、自治体職員だけではないことも鑑み、自治体職員以外についても対象を拡大して調査するとともに、マニュアル以外で、円滑な避難所運営に必要な事柄を認識できる手法等について研究する。

4.7 第4章のまとめ

避難所空間の管理・運営（マネジメント）が、全国統一のルールで実施できるなら、政府のガイドラインをそのまま全避難所が活用するとよいのだが、日本の避難所は様々な既存施設に開設する事、各地域に事情があることなどから、それぞれの自治体が計画をたて、避難所空間のマネジメントをしようとしている。

前項までにおいて、日本の避難所空間の公的な管理・運営（マネジメント）計画＝避難所運営マニュアルについて、作成プロセス、記載内容、活用場面、職員の認識等の実態を明らかにした。本項ではそれらをふまえて、公的な組織が公的な空間を避難所としてマネジメントする上で、どのような課題が生じるのかを示す。

現在の日本における避難所空間の管理・運営（マネジメント）計画の傾向からは、全国共通ルールつまり、国や県のガイドラインをコピーもしくは、ほぼそのまま踏襲するものは記載されている一方で、施設ごとに個別にルールを作成する必要があるものについては決まっていないうしくは準備できていない傾向がある。また、避難所で被災者の健康管理を重点的に行う体制を整えようとしている計画は多くない。避難所開設期間を計画上に想定しているところは約半数で、法定1週間を基準にしているのか、そうではないのかも統一されていない。

つまり、現在日本の自治体が現状の計画をもって避難所をマネジメントするにあたっては、「避難所となる施設をどう使うか、施設・地域と調整ができていない」、「被災者の健康管理体制が準備不足」、「開設期間想定が統一されていない」という課題がある。

日本の避難所施策においては避難所空間を公的施設に設置することから、事前に空間の利用計画がなく、利用施設・地域と共有できていなければ、発災時には公的施設を所管する公的組織の職員が（施設の職員でもない役場の職員の可能性も高い）、熟考する間なく場当たりに避難所空間のマネジメントルールを決定し運営していくことになる。これが公共空間に設置された避難所空間のマネジメントが公的運営側に硬直化する理由のひとつだと考えられる。公的組織の職員は、通常業務を行うにあたって「公平」ではなく「平等」を是として執務を行っているため、発災後すぐに発想を切り替えて個人の事情にあわせたルールや運用ができる可能性は低く、マネジメント計画が硬直化することの理由になり得ると考えられる。

また、被災者の健康管理体制については、医療と保健・衛生、場合によっては福祉の専門知識と横断連携が必要となる。計画に書かれていないと健康管理ができないということではないが、書かれていないということは、専門の誰かが担当する、もしくは誰かに相談することが想定される。避難所をマネジメントするうえでは、様々な被災者がやってきて、被災者個人の健康管理と避難所空間の衛生管理のために何をすべきかわからなかったら「誰に」相談するか、「誰が」来てくれるのかがカギとなる。専門的な知識があってハブ機能をもつ組織が有用であり、災害救助法の文言からは、成立時には赤十字がその役割を期待されていたものであるが、今回の調査から基礎自治体と赤十字社の協力体制は見当たらなかった。一方

で 1994 年に保健所法が改正され地域保健法となったことから保健所の役割であった保健サービスの権限が市町村へと移譲された。それにより保健所の役割は、地域の医療機関、医師会や市町村保健センター等の活動を調整して地域住民に必要なサービスを提供する仕組みづくり、また地域における「健康危機管理の拠点」となることを期待されており、有事においてもその機能を担う。公的組織が避難所をマネジメントする時に、被災者の健康管理と避難所の衛生管理に関する相談組織が同一組織内にあることは、一見便利で柔軟に運用できそうだが、意思決定権者が同一なので、対応が一律で硬直化する理由のひとつになると言える。

ここで、避難所運営を公的機関が行うことで想定しているメリットと実態について整理する。政府のガイドラインに基づいた計画をもとに、地域にあわせたアレンジメントをしたうえで策定した管理・運営計画があれば、日本にある公的な施設に設置した避難所で、被災者に均質な支援が行える、という想定であるが、管理・運営計画の実態は政府のガイドライン内容をほぼコピーした計画で地域のアレンジメントはほぼなされておらず、庁内外での調整ができていないので、地域にあわせた、また、自治体職員にマネジメントや負担が偏らず、被災者を均質に支援できる避難所マネジメントに資するものになっているとは言い難い。

一方で、解決手法のひとつも明らかとなった。地域・住民団体が計画策定に参画し、準備を進めている自治体の特徴は、施設または地域単位の計画をつくり、施設をどう使うかというマネジメントプランが記載され、訓練で検証している。また、計画策定に福祉部局が参画することで、健康管理についての視点が広がっている。行政の防災部局のみの計画にならないことが、実際の避難所マネジメントの公的な硬直を軽減することに繋がると思われる。

公的空間で公的組織が避難所空間をマネジメントするにあたって、公的な偏りを防ぐための鍵となるのは「マネジメント計画策定過程」であり、他組織との事前調整が、硬直化を軽減できるひとつの要素である。避難所が公的空間に設置されるからといって、公的組織だけで計画を作ってはいけない。それをまず、公的組織が認識する必要がある。

本論では、避難所空間マネジメント計画を施設・地域単位で作成する必要性、計画の参画組織としての地域・市民団体、福祉部局の重要性について指摘することができた。避難所のマネジメントが公的責任に偏っている、硬直化しているという課題は、計画策定・改訂段階で公的組織のみに偏らない、防災部局単独に偏らない、つまりプロセスマネジメントの改善が重要であると指摘する。

補注

(1) 災害救助法第 3 条及び第 4 条で、避難所の供与を定めている。また、災害対策基本法では以下の通り定められている。

第八十六条の六(避難所における生活環境の整備等)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。

- (2) 「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」には以下 3 点が定められている。1) あらかじめ、避難所運営の手引き(マニュアル)を作成すること 2) 市町村の避難所関係職員以外のものでも避難所を立ち上げることができるよう分かりやすい手引きの整備が必要 3) 手引きに基づき、関係機関の理解及び協力も得て、平常時から避難所の運営責任予定者を対象とした研修等を実施すること。
- (3) 避難所運営ガイドラインは、「阪神・淡路大震災以降、避難所の運営に関心が高まり、地域の主体的な活動を後押しする地方公共団体による避難所運営マニュアルには有用なものが散見されるが一方、避難所運営の業務全体を俯瞰するガイドラインやマニュアルは未整備と言える状況にあったため、市町村においては、本ガイドラインを積極的に活用し、地域防災計画や災害対応体制の構築・見直し・訓練や研修等の実施、発災時の対応の効率化・円滑化等、避難所の運営・管理体制の充実・強化に取り組む」ことを目的に策定された。
- (4) 2018年3月12日熊本県は、熊本地震で災害関連死に認定された県内の197人(昨年末現在)について、死亡状況などの調査結果を公表した。死に至った原因(複数選択)では、「地震のショック・余震への恐怖による負担」(100人)、「避難所等の生活の負担」(74人)、「医療機関の機能停止等による初期治療の遅れ」(43人)であった。避難所滞在中に亡くなった人も10人いた。
- (5) 阪神・淡路大震災直後に被災者1,200人を対象に実施したアンケート(回収数368、回収率31%)によると、自治会等のコミュニティ組織が災害・復旧時に役立ったかという問いに対して61.5%が、コミュニティ否定もしくは機能不全だったと回答している(総合研究開発機構、1995)。
- (6) 新潟県消費者協会と新潟大学人文学部松井研究室が共同で、2005年1月から2月にかけて、被災者285人に対して実施したアンケート(回収数211、回収率74%)によると、被災生活とコミュニティに関する項目では、地震前の自治会活動が活発だと回答した人の約8割が震災後の隣近所の助け合いが活発だったと答えている。
- (7) 総務省主催の第29次地方制度調査会第19回専門小委員会(平成20年12月16日)にて市町村の多様な状況が分かる資料として「各種データにみた市町村の現況について」が配布され、人口1人あたりの歳出額及び人口100人あたりの市長職員数は、ともに人口1万人未満が大きく、徐々に減少するが、人口30万人以上で増加するという特徴があると発表された。
- (8) 東日本大震災の翌年に、当時関連死と認定されていた約1200人について原因を調べた結果によると、最も多いのが避難所などでの生活による肉体的、精神的な疲労、ついで避難中の移動による疲労、病院の機能停止による持病の悪化などとなっている。避難生活による疲労では、冷たい床の上に毛布一枚で過ごすことのストレスや集団生活の中での睡眠不足、おにぎりやパン中心の食事は食べられなかった、トイレを心配して水分を控えているうちに体調を崩した、という事例が報告されている(2019年避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会資料、復興庁)。
- (9) スフィア・ハンドブックとは、国際的なコミュニティが被災者の窮状に対応するための基準を決定し、促進するために1998年に初版が発行され、世界200か国以上で使用されている「人道憲章の枠組に基づき、生命を守るための主要な分野における最低限満たされるべき基準」である。道徳的原則、権利保護の原則、4つの主要な領域「給水・衛生等」、「食糧の確保と栄養」、「シェルター、生活用

品」、「保健活動」のコア基準と最低基準が示されている。(2011年版スフィア・プロジェクト-人道憲章と人道対応に関する最低基準-)

参考文献

- 1) 内閣府：避難所運営ガイドライン，2016
- 2) 内閣府：福祉避難所設置・運営に関するガイドライン，2008
- 3) 内閣府：避難所におけるトイレの確保・運営ガイドライン，2016
- 4) 山崎栄一：自然災害と被災者支援，pp213，日本評論社,2013
- 5) 大橋洋一：行政法I 現代行政過程論，有斐閣，2009
- 6) 鈴木庸夫監修：行政手法ガイドブック-政策法務のツールを学ぼう，第一法規，2008
- 7) 内閣府ホームページ <https://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/r01kaigi/siryo8.pdf>(2022年10月20日参照)
- 8) 神戸市：阪神・淡路大震災神戸復興誌，2000
- 9) 桜井誠一：公益財団法人ひょうご震災記念 21世紀研究機構災害対策全書編集企画委員会，災害対策全書 2，2.1 避難所の管理と運営 pp234，2011
- 10) 兵庫県避難所管理・運営等調査委員会：避難所管理・運営等に関する調査報告書，2001
- 11) 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，2013
- 12) 神奈川県：避難所マニュアル策定指針，1997
- 13) 静岡県：避難所運営マニュアル，1997
- 14) 和歌山県：市町村避難所運営マニュアル作成モデル，1998
- 15) 東京都：避難所管理運営の指針（区市町村向け），2000
- 16) 兵庫県：避難所管理・運営の指針，2001
- 17) 内閣府：避難所の運営等に関する実態調査(市区町村アンケート調査)調査報告書，2015
- 18) 厚生労働省健康局総務課地域保健室：避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン，2011
- 19) 立木茂雄：災害時における要援護者対応の今後のあり方，国民生活—(災害への備えと地域社会に求められるもの)，国民生活センター1月号，2006
- 20) 立木茂雄：平時と災害時の配慮を切れ目なくつなぐ-排除のない防災へ-，生活協同組合研究，2018.3，pp.14-pp.21，2018
- 21) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会：災害時要援護者の避難支援ガイドライン，2006
- 22) 菅野拓：行政・NPO/NGO 間の災害時連携のために平時から備えるべき条件，地域安全学会論文集，No.29，pp.115-pp.124，2016
- 23) Sphere Association：スフィア・ハンドブック 人道憲章と人道支援における最低基準，2018
- 24) 小田切利栄，中林一樹，佐藤純一，松浦直樹，山本太一：自治体の災害施策充実に寄与する自治体属性・施策属性に関する研究—自治体の災害施策自己評価をもとにして—，地域安全学会論文集，No.21，pp.209-218,2013
- 25) 総務省：各種データにみた市町村の現況について，第29次地方制度調査会第19回専門小委員会，2008

第5章 災害時の避難所実態における空間課題に対する空間的な解決手法の検証

第4章では、避難所空間の公的機関による管理・運営（マネジメント）計画に着目し、実態を明らかにした。プロセスマネジメントの重要性、計画に実際の避難所空間のレイアウトの記載が少ないことに対する問題意識や、訓練等で活用されていない課題を明らかにした。第5章では、避難所の空間配置及び空間利用に着目し、近年の被災地の避難所運営関係者からのインタビューをもとに避難所における課題の発生構造とその解決手法を整理している。

5.1 研究の背景と目的

海外の避難所はテント設営タイプが主流であるが日本では学校やコミュニティ施設などの公共施設を中心に、丈夫な既存施設を転用して避難所としている。そのような施設には平時利用時の本来目的に則した空間機能や設備があるため、災害時の避難所転用に際しては空間や機能の制約が存在することは否めない¹⁾。また、避難所が既存施設である以上、運営についても、空間管理上の制限や課題が存在する。

本論では、避難所の「空間配置」とは、目的をもった空間を配置することを言い、「空間利用」とは、ある空間を動線に利用することや、何かに転・活用することで目的を達成することとする。

本研究の目的は、避難所の空間や機能の制約により発生する課題を空間配置・機能工夫により対応・解決をはかる一連の構造を明らかにすることとする。

5.2 研究の方法

(1) インタビュー調査

避難所での課題対応を含めた実態を把握するために、各避難所で、避難所運営に関わった住民、行政職員、施設職員らに対するインタビュー調査を2020年1月から3月に行った。調査方法は以下4条件の非構造化面接とした。1)現地で話を聞く、2)避難所運営に関わった方から話を聞く、3)インタビュー時間は一時間半、4)当時のことを思い出してフリーで語ってもらう、である。また質問は、避難所内の空間に関する課題を直接聞くのではなく、思い出す特徴的な内容の中で、空間の配置や利用による改善事例を見出す目的で設定し、①避難所の運営体制、②避難所で起きた課題と、どんな風に対応したか、の2点とした。なお、運営体制については、インタビュー相手が、避難所の空間管理に関わっていたか、空間配置の経緯を知っているかを確認する意味がある。

(2) インタビューコンテキストの分析

本調査では、インタビューデータを用いた質的分析を行った。分析手法は、インタビューでの音声記録から作成した逐語録をデータとする質的分析手法であるSCAT(Step for Coding and Theorization)を用いた。SCATは大谷²⁾が提唱する分析法で、マトリクスの中に

セグメント化したデータを記述し、それぞれに〈1〉データ中の着目すべき語句、〈2〉それを言いかえるためのデータ外の語句、〈3〉〈2〉を説明するための語句、〈4〉そこから浮き上がるテーマ・構成概念の順にコードを付していくもので、4ステップのコーディングと、〈4〉のテーマ・構成概念を紡いでストーリー・ラインを記述し、そこから「理論記述」を生成する手続きからなる分析手法である。

本研究において SCAT の分析を用いる理由は、大谷³⁾によると SCAT 分析が、①比較的小規模なデータにも適応可能であること、②手続きが明確で分析の経過が明示的に記述されること、③複数の分析結果からさらに大規模な理論へと適用が可能であるとされているからである。本研究では、発言者が「避難所運営」に関する出来事について語った部分のみを分析の対象とした。はじめに上述の〈1〉～〈4〉の過程で分析を行い、〈4〉で導き出されたテーマ・構成概念から各避難所関係者のストーリー・ライン(データの深層の再文脈化)を作成した。そしてストーリー・ラインから「理論記述」を導き出した。本研究における「理論記述」とは、大谷による定義をそのまま使用するものとし、『普遍的で一般的に通用する原理のようなものではなく「このデータから言えること」』とする。さらに全ての対象者の「理論記述」からその共通項や特徴を検討し、避難所における課題の発生と解決・対応についての体系化を試みた。分析及び体系化作業については、第一筆者が行い、疑義が生じた際には第二筆者と協議により決定し、信頼性と妥当性を確保した。

5.3 調査の対象

対象施設は、11 施設である(表 5-1)。様々な避難所での問題について、空間に起因して発生すると考え、それを踏まえて解決した可能性があると思われる事例を分析対象とした。避難所での問題の発生構造の共通性と、空間利用の多様性を見出すため、災害種別や施設の種類を問わない。分析対象の抽出方法は、複数の避難所に入り知見を得たことを論文及び各種発表で確認ができた学識経験者(13 名)、複数の避難所に支援に入った NPO 法人代表者(6 名)及び行政職員(6 名)合計 25 名に、災害種別を問わず、「過去の自然災害において避難所の運営がうまくいっていたと思われた避難所について、名称、特徴、良いと思われた点を教えてください」という文書による照会を行った。結果、18 名から回答があり、重複を除くと 15 か所の事例を抽出した。先方の都合により、調査可能であった 11 避難所を対象とした。

表 5-1 調査対象11避難所

	調査日 (2020年)	避難所名 (仮名)	施設種別	話を 聞いた方	性別	災害種別
1	1月7日	A	小学校	住民	女性	地震
2	1月7日	B	カルチャー センター	行政 職員	男性	地震
3	1月8日	C	特別養護 老人ホーム	施設 職員	男性	地震
4	1月8日	D	ホテル	施設 職員	男性	地震
5	1月14日	E	防災 センター	行政 職員	女性	水害
6	1月30日	F	大学	施設 職員	男性	地震
7	2月6日	G	小学校	行政 職員	男性、女性	地震
8	2月6日	H	文化 センター	行政 職員	男性	地震
9	3月27日	I	小学校	住民	女性	地震(津波)
10	3月28日	J	小学校	住民	男性	地震(津波)
11	3月28日	K	テント 設営	行政 職員	男性	地震(津波)

5. 4 分析結果

5. 4. 1 インタビューコンテキストの分析

インタビューデータ 4,629 文について、避難所運営に際しての課題や対応・工夫に関する発言から導いたストーリー・ライン、逐語録から最終的に 60 点の理論記述を得た。例えば、ある避難所施設管理者の発言で「最初は着替える所までは準備しなかったですね。でもどんどん避難者が増えてきて、3階に通した人もいるんですけど、メインの所は、やはり外側ばかり埋まっていくような感じになってきて。最初に来たお年寄りの方が壁に手をつけて座るところをみて、壁がないと立ち座りできないなと思ったから、真ん中に毛布を置いて座れるようにして、壁際に椅子とテーブルを出した状態にしていました。」や、「最初は、お部屋で、自治会の人とかも来て食べるものを配っていて。それではみんな動かないし、自治会の人に文句も言い始めて。なので配る場所をまずみんなが普段いる部屋から離れた場所に変えました」や、「自治会の人たちもボランティアで来てくれて、炊き出しをしてくれました。で、端にお味噌汁を置いたり炊飯器を置いたりする所を作って、入口から来た人が、自分でご飯盛ってお汁盛ってお茶も注いで座って、箸はこのテーブルの上にあるというような動線を作りました。」という発言から「家事動線」、「自立生活機能」というテーマ・構成概念を獲得した。

この避難所のストーリー・ラインの一部は図 5-1 のとおりである。テーマ・構成概念に含まれた単語には下線をひいた。前述のストーリー・ラインから導いた理論記述は図 5-2 のとおりである。

ストーリー・ライン
<p>避難所開設時は、周りの避難所が被災したせいもあり、事前の想定より多くの避難者がやってきた。端からスペースが埋まっていったが高齢者など要配慮者は後から来ることが途中でわかったので、机などを置いて一人あたりに必要なスペースと適切な場所を確保するなど、空間の確保が重要と考えつつ、お願いベースでは全員に周知できないため物理的な工夫をした。</p> <p>部屋の分け方は、最終的には施設管理者等が行ったが、地区ごとを基本にしつつ避難所での滞在時間、体調や年齢、生活習慣の違いをもとに、納得ができる分け方を考えた。受付では、避難者の出入りを一元化し可視化すること、なるべく職員が受付で相談事を聞くようにした。</p> <p>情報の共有について、周知すべき事項をホワイトボードにまとめると同時にテレビの近くに置き、情報共有エリアを設置し、避難者に情報へのアクセスの公平な権利を保証した。これは泊まり込みで疲弊している職員が質問攻めになっていたので少しでも業務を軽減するための工夫でもあった。</p> <p>また、最初は「お客様感」があったので工夫したこととして、食事の場所を変えたり、片付けを自分達でできるよう動線工夫した。自立生活機能スペースの充実化は、残食が減り、自分のことは自分でやる、という習慣が促進された。洗濯物を干すための場所を風通しやプライバシーに配慮しながら共用から男女別などエリア工夫した。</p> <p>また、もともと土足で過ごす施設なので最初は土足だったが土足厳禁にして掃除やスリッパの裏の消毒、手遊びや縫物等、施設内の衛生環境を整えつつ、それを役割分担し、体を動かすきっかけにするような仕掛けを行った。避難所であっても自宅に居るときの習慣を続ける必要性を感じた。</p>

図 5-1 S避難所のストーリー・ラインの一部

理論記述
<p>①避難所開設時の混乱を防ぎ安全が確認された場所にスペースを確保するためには、大声やルールお通じない。物理的に壁際やトイレ付近などを確保する必要がある。</p> <p>②避難所施設管理者として、衛生環境の改善を課題としていたが、土足エリアの設定やスリッパの消毒など空間管理と役割分担で全体への周知と改善をはかった。</p> <p>③避難者と避難所運営者間で依存性があったが、食事の場所や配膳動線の工夫をきっかけに、生活自立を促進させた。</p> <p>④共同生活に不満が出ていたが、光と音であることに着目して、避難者の家族構成、年齢、生活リズム、避難所での滞在目的別にレイアウトした。</p> <p>⑤不安を抱える方や、情報を取得したい方への、相談できる場所や情報取得エリアの設置、コミュニティの場づくりを行い、機能配置を行ったことで問題行動が減少した。</p>

図 5-2 S避難所理論記述の一部

5. 4. 2 避難所で起きたことの分類化

SCAT分析で得た60点の理論記述について、KJ法を用いて分類すると、下のとおり7グループに位置付けることができた。①から⑤は、避難所で発生した課題と捉え、これらを要素であらわすと図5-3のとおりとなった。⑥と⑦は解決・対応手法と捉えた。【】内は理論記述数である。

- ① 避難所の被災によるもの【4】
- ② 避難所の管理者側の視点【4】
- ③ 避難所管理者と避難者間の対立【3】
- ④ 避難者個人の抱えるもの【5】
- ⑤ 避難者同士の関係により発生【5】

⑥ ルール、取り決め等(法律、計画、マニュアル、話し合い含む)での対応【9】

⑦ 空間配置もしくは機能工夫

7-1：機能配置【9】

7-2：動線【8】

7-3：部屋割り・レイアウト【13】

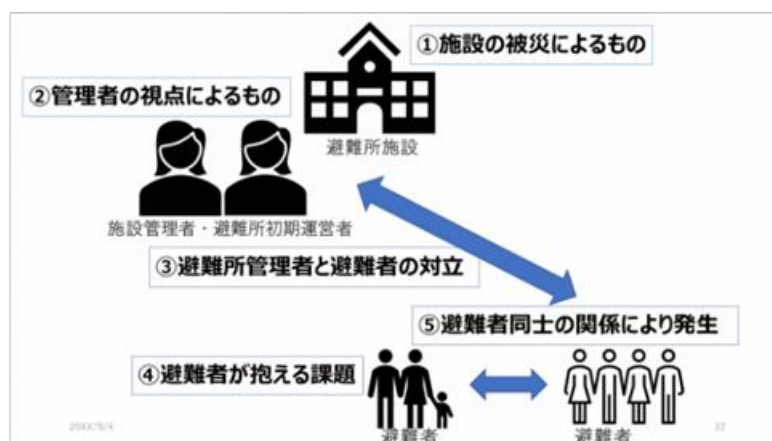


図 5-3 避難所で発生する課題の概念整理図

本論で扱ったインタビューデータを用いて避難所で発生する課題①から⑤を整理したところ、課題を構成する要素は、図 5-3 のとおり、「施設」、「施設管理者・避難所初期運営者(以下「管理者等」という。))」、「避難者」の3点であると言える。

この3点は、多くの避難所で必要不可欠な要素である。日本の避難所は被災地内やその付近で既存施設を転用して開設するため、施設の被災による避難所の課題は一般的に起きうる。また、避難所となる既存施設には本来目的があることから、本来の施設管理者が存在する。指定避難所は避難所運営者が公的部門から配置され、指定外避難所は施設管理者が施設の管理という観点でそのまま運営に関わるため、避難所に「管理者等」は存在する。避難者がひとりであっても発生する課題と、避難者同士の関係から発生する課題の分類はあるが、避難者のいない避難所はないので「避難者」は避難所で発生する課題の構成要素である。本論は、多くの避難所で必要不可欠な3点の関係で課題を整理した。

5.4.3 避難所での発生課題が空間に起因するかどうかの分析

次に、前項で得た①から⑤までの避難所で発生した5つの課題が、どのような空間課題に起因するか、またはしないかを分析した(図 5-4)。

手法は、まず SCAT 分析から得た 60 点の理論記述から、空間における問題の発生構造に関する記述を抽出し、空間の特性で分類した。抽出できた空間の特性は、「A)大空間を利用」、「B)空間の共有」、「C)無計画な空間利用」の3つに分類できた。「A)大空間を利用」は、例えば「被災前の自宅空間と比較して大きい空間を利用した」という記述を分類し、「B)空間

の共有」は例えば、「その場に単一の被災者もしくは単一の世帯ではない」という記述、「C)無計画な空間利用」は例えば、「空間の利用方法が従来の施設利用や計画に基づいていない」旨の記述を用いた。

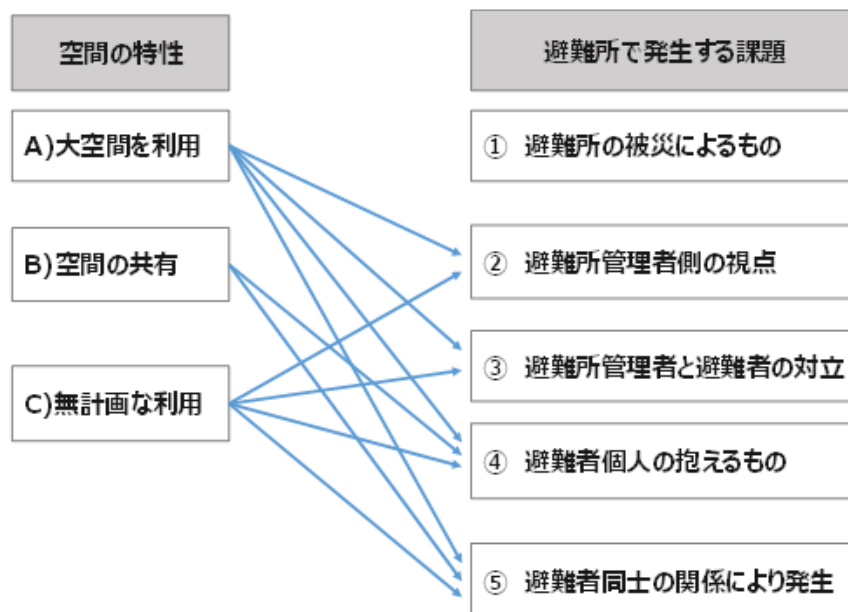


図 5-4 空間の特性と避難所で発生する課題

分析の結果、「②避難所管理者側の視点」、「③避難所管理者と避難者の対立」は、「A)大空間を利用」と「C)無計画な空間利用」により生じ、「④避難者個人の抱えるもの」、「⑤避難者同士の関係により発生したもの」は、「A)大空間を利用」、「B)空間の共有」、「C)無計画な空間利用」により起因すると整理できた。「①避難所の被災によるもの」については、理論記述に空間の特性との関係は見いだせなかった。

(4) 避難所で起きたことと対応・工夫の対応

①から⑤までの 5 つの発生した課題グループのストーリー・ラインについて、⑥、⑦-1、⑦-2、⑦-3 による対応・工夫で対応していると整理した(図 5-5)。四角内はストーリー・ライン数を示す。本事例の避難所で発生したこと(課題)は、「⑥ルール・取り決めでの対応」と「⑦空間配置・機能工夫」のどちらかによる対応・工夫されていると分類した。5 グループの課題のうち、4グループ「①避難所の被災によるもの」、「②避難所管理者側の視点」、「④避難者個人の抱えるもの」、「⑤避難者同士の関係により発生」については、「⑥ルール・取り決めでの対応」より「⑦空間配置・機能工夫」による解決をはかったものが多い。①から⑤の課題は全て、「⑥ルール・取り決めによる対応」か、⑦「空間配置・機能工夫」により、対応もしくは解決をはかっていた。「⑥ルール・取り決めによる対応」については、避難者間や、管理者が避難者と話し合っ、避難所内の使用ルールやトイレ清

掃の役割分担をした等であるが、基本的には避難所開設期間内に、共用空間の使用及び管理方法を決め、解決を試みたものであった。

本分析によると、避難所内で発生した課題の対応・解決方法は、避難所の被災による課題以外は全て空間問題として対応できると整理することができた。

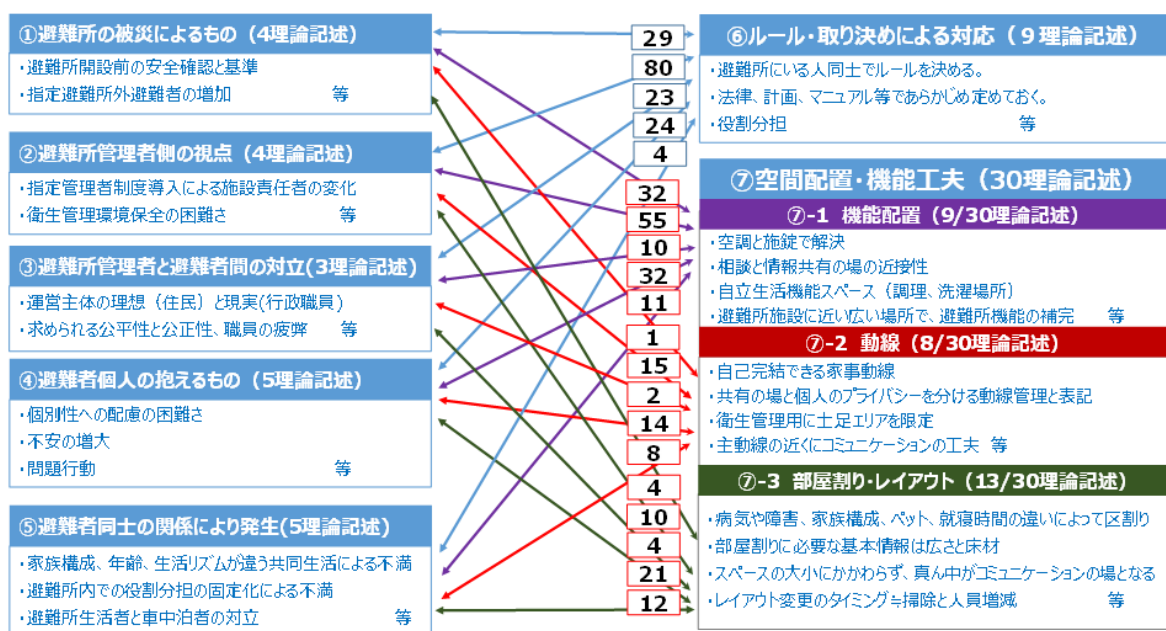


図 5-5 避難所で発生する課題と対応概念

(5) 発生課題と対応・工夫の空間上の概念

インタビューコンテキストの分析で、インタビューデータの4,629「文」から391の「ストーリー・ライン」を経て、60の「理論記述」を得た。60の理論記述のうち、①から⑤までの21の課題について、⑦-1、⑦-2、⑦-3のいずれかで対応・工夫したことが書かれている理論記述を抽出した。⑦-1、⑦-2、⑦-3の30理論記述のもとになった231のストーリー・ラインを、エピソードと定義する。以下エピソードの一部の詳細を示す。

「エピソード1」

居室内での配食から、研修室でのセルフサービスに変更したエピソードを示す。これは(2)で示した「③避難所管理者と避難者間の対立」を「⑦-2 動線」による工夫で対応している。改善前(図 5-6)は、避難者が在室している研修室の入り口で食事を配っていた。当初は、食事を受け取りに来る時とトイレ以外は移動せず座ったきりの方が多く、避難者の健康上課題があった。また、食事を受け取る際に支援者や施設管理者等に多くの質問をするほか、食事に対する不満を言う方が多く、被災者が「してもらおう」体質が強くなり、生活自立から遠ざかることが懸念される状況であった。改善後(図 5-7)は、配食場所を居室内から、居室以外の部

屋(研修室)に移動した。そのことで、動線が長くなり、座ったきりの方も動かざるを得ない状況になった。また、配食場所の研修室までの廊下に周知事項を貼り、情報共有を図った。その後さらに改善し、支援者や施設管理者等は研修室内に配膳できるように食事用意を設置して出ていき、被災者は自分で配膳できるカフェテリア方式に動線工夫をした。その結果、残食が軽減され、支援者と被災者の「してあげる/してもらう」関係が緩やかになり、被災者の自立が促進された。配食場所の変更等で空間や動線を工夫したことで、避難者の健康課題も改善され、自立促進も行われた例である。



図 5-6 改善前 3 階平面図



図 5-7 改善後 3 階平面図

「エピソード2」

情報共有のエリアを設置し、出入口の動線上に配置したエピソードを示す。これは(2)で示した「②避難所管理者側の視点」を「⑦-1 機能配置」による工夫で対応している。避難所では避難者にとって必要な情報は、ほぼ同じである。例えば「行方不明者の情報」、「自宅エリアの被災状況」、「電気の復旧見込み」、「自衛隊の風呂はいつ来るのか」と、同じような質問を何度もいろんな避難者が聞くので、避難所管理者等はそれらを受付付近のホワイトボードに張り出していたが、見ない方が多く質問攻めが続き、避難所施設管理者等の業務が捗らないという課題があった(図5-8)。避難者が必要な情報にアクセスできず不安が高まり、安心して避難所生活が送れていなかった。改善後は情報共有用のホワイトボードを、避難者が情報収集するテレビの近くに移動した。また管理者は、わかった情報を小まめにホワイトボードに書き込み、随時更新される様子を避難者に見てもらうことで、その場を管理者と避難者の「情報共有エリア」として設定した。さらに、出入口を制限し、その情報共有エリアを通して必ず出入りできるようにした(図5-9)。その結果、避難者が自身で情報をとりやすくなり、管理者がすでに張り出している情報に関する質問で手を止められることが減った。情報共有エリアという機能配置、動線の工夫で避難者が情報にアクセスしやすくなり、施設管理者も業務に専念しやすくなった例である。

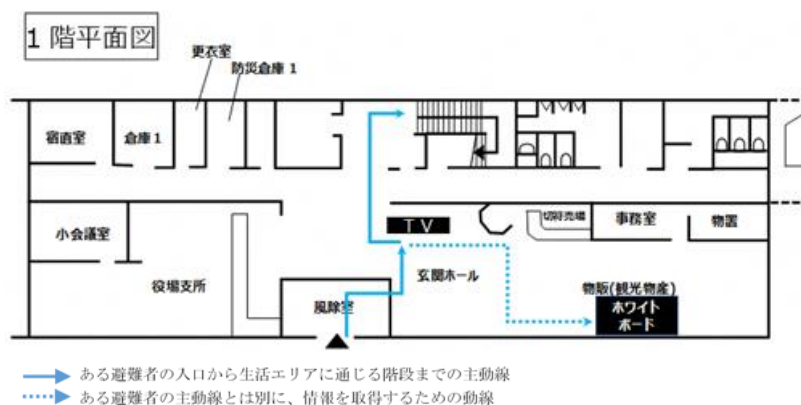


図 5-8 改善前 1階平面図

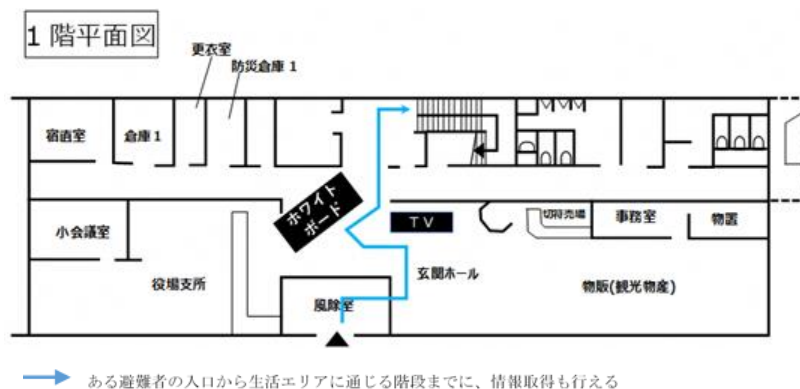


図 5-9 改善後 1階平面図

「エピソード3」

大規模な共同居室内に、目的別のエリアを設置したエピソードを示す。これは(2)の「⑤避難所同士の関係により発生」を「⑦-3 部屋割り・レイアウト」による工夫で対応している。改善前(図 5-10)は、広い体育館をプライベートエリアが確保できるような広さで区切って約 200 名 78 世帯が避難生活をしてきたが、それぞれ家族構成、年齢、生活リズムが違う共同生活による不満が募り、お互い挨拶もしない状況になった。避難者それぞれが自分の生活を営みつつ他者との関わりを持つための安全な場所ではないという課題があった。改善後(図 5-11)は、コミュニティスペース、キッズスペース、学習スペース、食堂のエリアをそれぞれ設置した。コミュニティスペースでは、毎朝 10 時にお茶の呼びかけをした。集まった人で地震時の話をし、痛みの共有を通してお互いを知ることができた。キッズスペースでは子どもを遊ばせることができ、パーティションでの区切りなので声は今までと変わりなく聞こえるのだが、キッズスペースから聞こえる声に対しては、不満が出なかった。また、避難所は 9 時半が消灯時間だったため、勉強スペースを別電源で明かりがとれる場所に設置した。食堂のエリアを作ったのは、日常に戻るためだったと言う。これにより被災前には自分で行っていた配下膳の習慣がはじまり、その後話し合いで当番制になり、生活支援をお互い行うようになった。被災前後で被災者の家族構成、年齢、生活習慣はほぼ変わらない。目的別のエリアを設置することで光や音がきっかけになる共同生活の不満を低減し、コミュニティスペースの設置でお互いの関係性を改善した実例である。

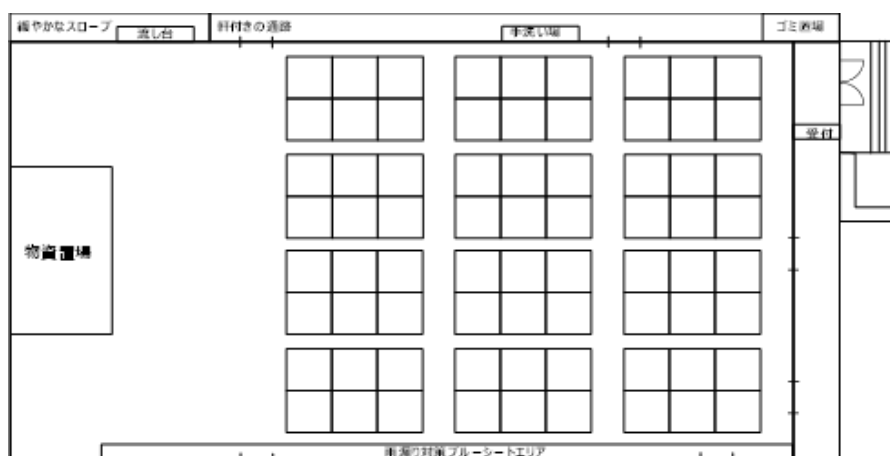


図 5-10 改善前(目的別エリア設置なし体育館平面図)

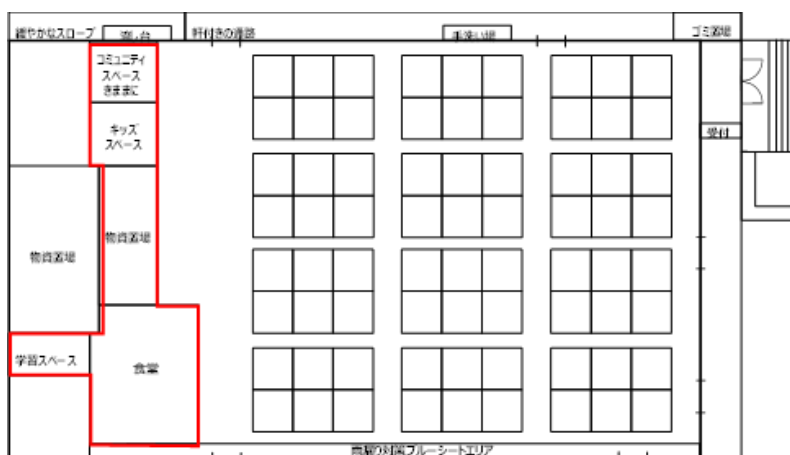
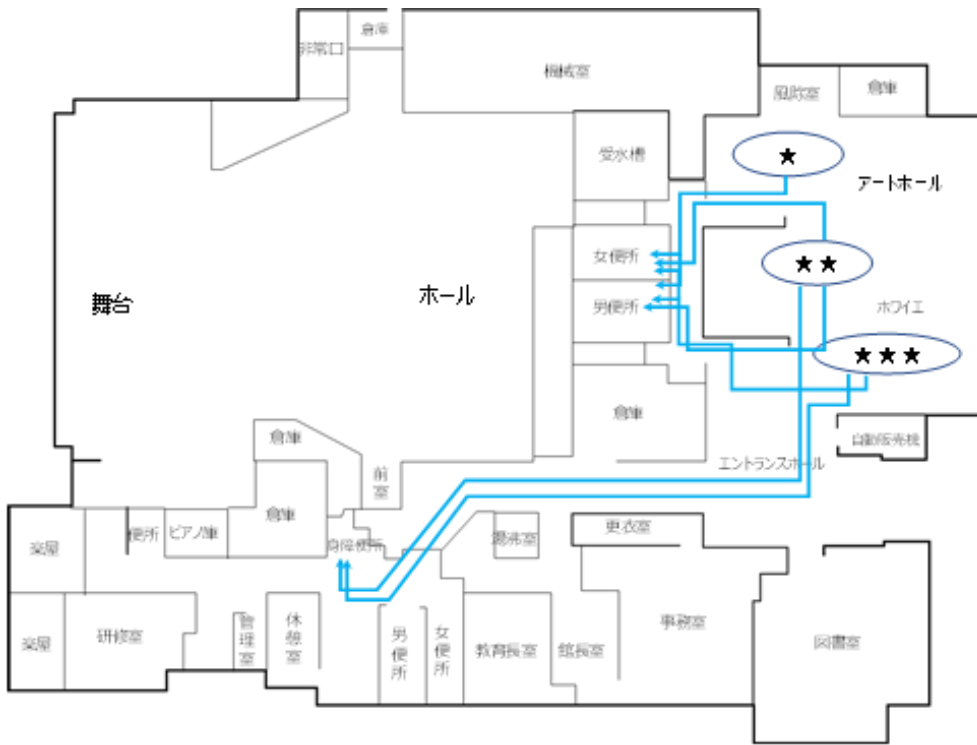


図 5-11 改善後(目的別エリア設置後)体育館平面図

「エピソード4」

隔離の必要な方用の部屋を、トイレの近い個室から選定したエピソードを示す。これは(2)の「④避難者個人の抱えるもの」を「⑦-3 部屋割り・レイアウト」による工夫で対応している。改善前(図 5-12)は、これまでの台風の一時避難の時と同じように、ホワイエにブルーシートなどを敷いて避難者を収容していた。避難者は絨毯敷きになっているホワイエが過ごしやすいと考へたことと、管理のしやすさから広めの場所を案内した。フロアにはトイレが複数箇所と身障者用トイレがあり十分な数があった。使用ルールは決まっておらず空いているところを使っていた。発災から数日経つとインフルエンザ等の感染症が疑われる隔離を必要とする避難者が判明した。感染症に罹患したと疑われる避難者は別室での手当てが必要となった。他の避難者も健康を守る必要があった。改善後(図 5-13)は、感染症の可能性のある要隔離者を、トイレ付個室である楽屋に収容した。体力が落ちている高齢者を身障者用トイレに近い楽屋和室に収容し、一般避難者と動線が交わらないようにした。避難所の公衆衛生保全のために要隔離者と一般避難者が使用するトイレを分け、要配慮者をトイレに近い場所に収容した。その結果、避難所で感染症が拡大せず、体力が落ちる高齢者においてもトイレを確保することで体調悪化を防ぐことができた。隔離場所の選定の際に「トイレ」を起点として空間配置やゾーニングを工夫したことで、避難者の健康及び避難所の公衆衛生が保たれた例である。



凡例：★一般避難者 ★★高齢者 ★★★感染症り患

図 5-12 改善前 1 階平面図

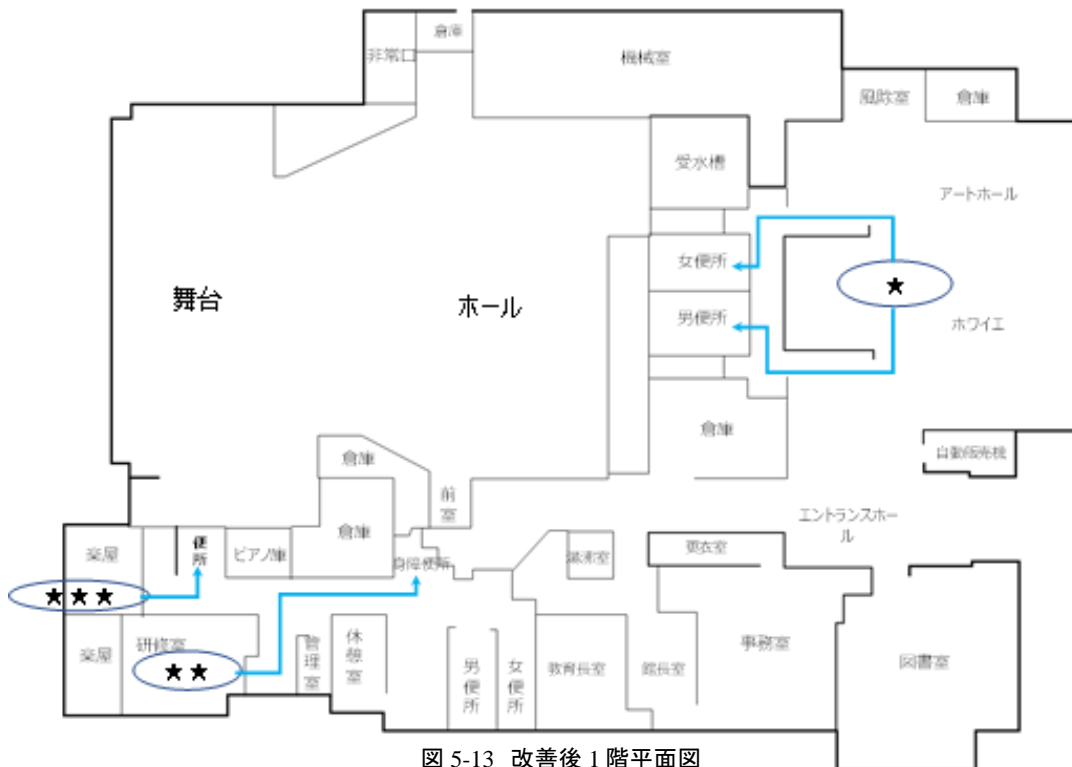


図 5-13 改善後 1 階平面図

「エピソード5」

被災によって失われた機能を、避難所施設に近い場所で機能を補完したエピソードを示す。これは(2)の「①避難所の被災によるもの」を「⑦-1機能配置」による工夫で対応した。この施設は、特別養護老人ホームで、自治体から指定避難所や福祉避難所に指定されていなかった。約200名の入居者がおり、周辺の建築物は被災したが当該施設が無事だったことから約300名の近隣住民や職員の家族等が避難してきた。インフラ機能を失った当該施設に全員を居住させると、被災した元来の入居者も避難してきた方のどちらの健康及びプライバシーが保てない見込みであった。この施設では、ライフラインが途絶えたことから施設管理者自らが交渉し給水車や送電車を獲得交渉した稀有な事例であるが、給水の配置場所と調理場所について、特徴がある。地域の在宅避難者への給水支援をすれば在宅避難が可能になることを念頭に、外部からもアクセスしやすく避難所施設内部用にも使用しやすい場所に給水車を駐車した。また、ライフラインの途絶や調理室の一部損壊で調理ができない状況であったが、調理場所を施設調理室扉に接する外部に炊き出しスペースとして設置し調理器具や調味料への近接性を確保した。その結果、施設入居者を別の施設に移動させることなく滞在が可能となった。

また、在宅避難者にも配食が可能となり、一時避難者が施設から退去したことで、避難所内避難者が減り、施設内部で生活が必要な方に注力して支援を続けられた。機能が被災しても避難所に必要な機能を施設に近い場所に補完することで、避難者が生活を保持できた例である。

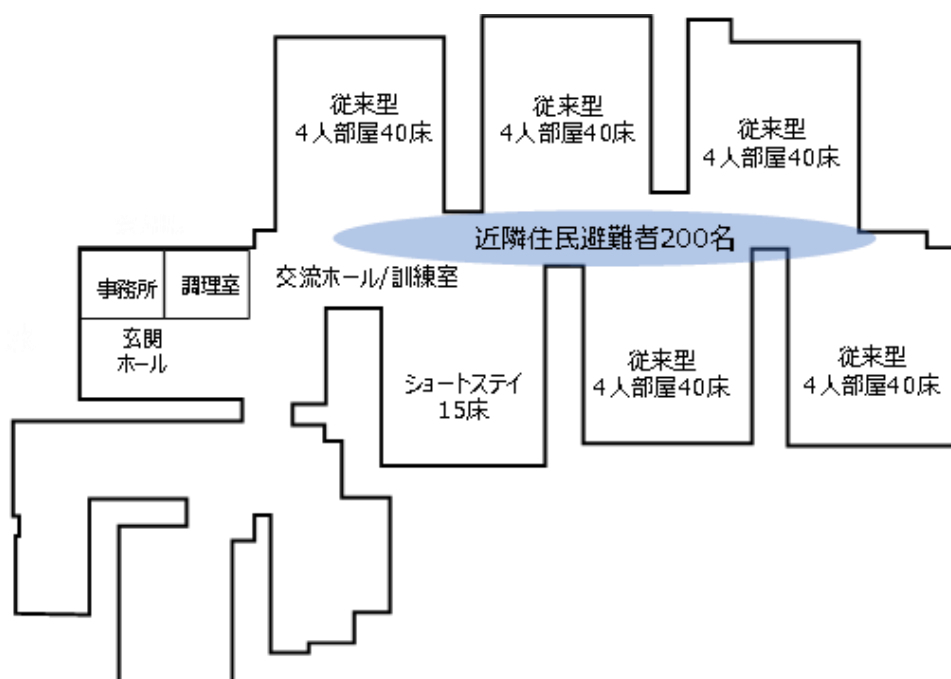


図 5-14 改善前(入居者と避難者が混在)

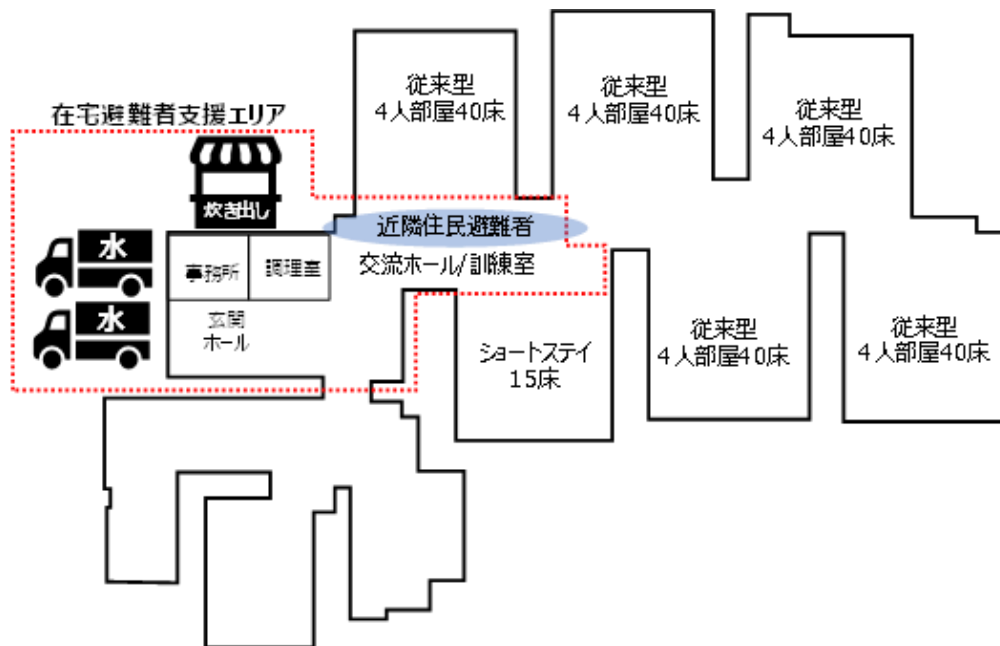


図 5-15 改善後(在宅避難者支援エリア設置入居者と分離)

5. 5 避難所の発生課題と解決方法の体系化に向けた試行

前項までで、今回調査した避難所で発生する様々な課題について、空間の特性に起因するという課題の発生構造を解き、空間に起因した課題を空間配置・機能工夫によって対応・解決をはかっていたということを明らかにした。本章では、空間問題として解決方法の体系化に向け試行する。今回調査した避難所で発生した課題をどういった空間の特性によって発生するのかを6章の(3)の分類「A)大空間を利用、B)空間の共有、C)無計画な利用」を用いて示し、そのまま利用すると起きる現象となぜそれが課題なのか避難者の目線と、図-1で示すスフィア・ハンドブック上で何を阻害しているか表し、どういった空間配置・機能工夫が行われたのかを6章の(2)の分類「⑦-1 機能配置、⑦-2 動線、⑦-3 部屋割り・レイアウト」を用いて示し、空間上での解決方法を得て、どんな状態になったのか総合的な構図を示し、体系化に向けた試行とする。

図5-16については、エピソード1の避難所の発生課題と解決方法について示した。A)大空間を利用していることによって、尊厳を失う・食事量の過不足が生じる、不健康状態という課題が発生した。

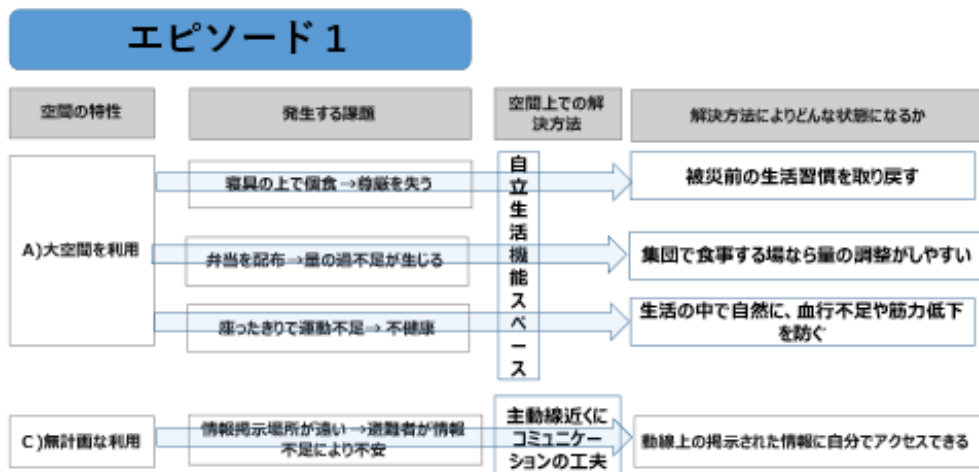


図 5-16 避難所の発生課題と解決方法の体系化試行①

また、C)無計画な利用によって生じる課題として、情報不足による不安状態があった。これらは図-1 で示した「避難所によってもたらされるべきもの」のうち、主に尊厳・健康・安心を損なっている状態と言える。空間上での解決方法として、「⑦-1 機能配置」のうち「自立生活機能確保」「⑦-2 動線」のうち「生活動線を長くする」、「主動線近くにコミュニケーションの工夫」で、これらの課題を解決している。

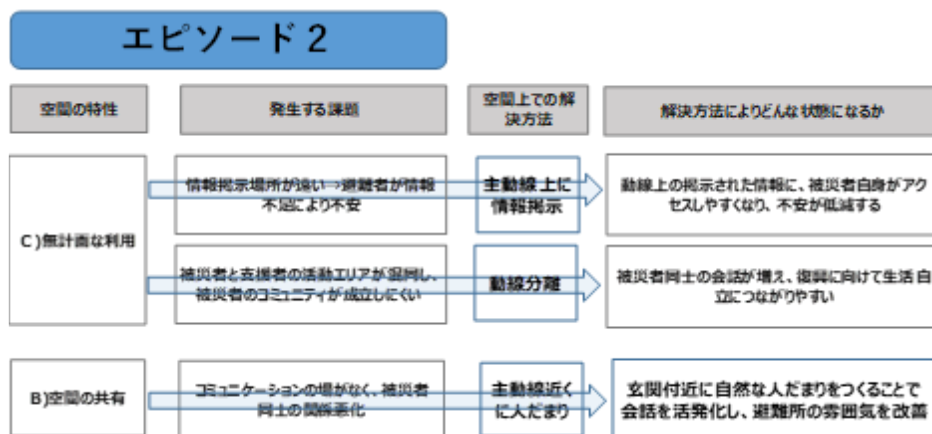


図 5-17 避難所の発生課題と解決方法の体系化試行②

図 5-17 については、エピソード 2 の避難所の発生課題と解決方法について、図示した。「B)空間の共有」をしていることによって、避難所内での人間関係の悪化という課題が発生した。また、「C)無計画な利用」によって避難者が情報不足による不安状態・避難所内のコミュニティが成立しにくいという状態があった。これらは図-1 で示した「避難所によってもたらされるべきもの」のうち、主に「安心」・「家族および地域社会での交流」を損なっている状態と言える。空間上での解決方法として、「⑦-2 動線」のうち「主動線近くにコミュニケーションの工夫」で、これらの課題を解決している。

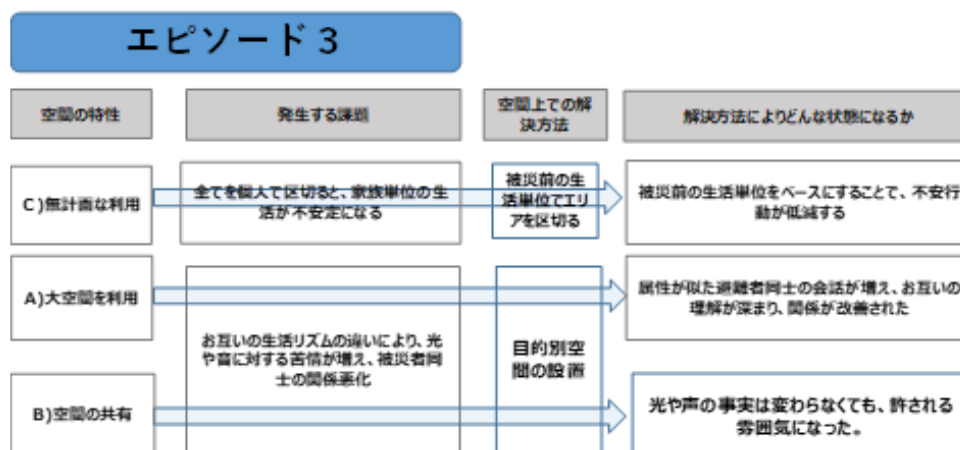


図 5-18 避難所の発生課題と解決方法の体系化試行③

図 5-18 については、エピソード3の発生課題と解決方法について示した。「A)大空間を利用」、また「B)空間を共有」していることによって、避難所内での人間関係の悪化という課題が発生した。また、「C)無計画な利用」によって家族単位の生活が不安定になる状態があった。これらは図-1 で示した「避難所によってもたらされるべきもの」のうち、主に「安心」・「家族および地域社会での交流」を損なっている状態と言える。空間上での解決方法として、「⑦-3 部屋割り・レイアウト」のうち「就寝時間の違いによって区割り」、「⑦-1 機能配置」のうち「自立生活機能の確保で、これらの課題を解決している。

5.6 第5章のまとめ

本研究では、避難所の空間配置及び空間利用に着目し、近年の事例をもとに避難所の課題の発生構造とその解決手法を整理した。11 避難所にて得たインタビューデータを SCAT 分析し、60 点の理論記述を得て、それらを7グループに分類した。

本事例の避難所で発生した課題は、「⑥ルール・取り決めでの対応」と「⑦空間配置・機能工夫」のどちらかによる対応・工夫を行ったと分類した。「①避難所の被災によるもの」、「②避難所管理者側の視点」、「④避難者個人の抱えるもの」、「⑤避難者同士の関係により発生」については、「⑥ルール・取り決めでの対応」より「⑦空間配置・機能工夫」による解決をはかった方が多い。

避難所で発生する様々な課題を、空間環境問題として解くことができたことから、避難所の空間配置・空間環境、空間利用の方法を整えることで、課題対応・解決がはかれることを明らかにできた。生活空間の中で機能を分けることが、公衆衛生上も健康対策上も、さらには被災からの回復という点からも重要であり、それを空間配置・機能工夫等により実行していることを明らかにした点つまり空間管理的に解いた点が本研究の成果と言える。

今後については、さらに避難所の問題を「空間配置・空間環境」に着目し、どの組み合わせ

せ、例えば空間の組み合わせ、人間の組み合わせ、空間の使い方の組み合わせ等が、課題が生まれやすい環境なのか、それらの課題を自然に解決させるような空間機能配置や空間利用の方法等の可能性について、さらに分析を進める。

今回調査した避難所は限られた数であり、試行ではあるが、避難所で発生した課題を空間に起因するものとして解けたものは、空間上の工夫で課題解決がはかられた一連の構造を示した。これらの空間上の工夫が解決手法の一般化になり得るか、また、今回提示した 30 テーマが網羅的になっているかどうかを論ずるためには、今後研究事例を増やして研究を進める必要がある。さらに事例を増やし共通性及び多様性の事例を研究したい。

補注

- (1) 政府は、平成 28 年 4 月に避難所に関する指針を改訂、同時に「避難所運営ガイドライン」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」及び「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」を示し、平成 29 年 4 月には「平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等の報告書」を作成した。
- (2) 熊本県が 2021 年 4 月 10 日に発表したところによると、2021 年 3 月末までに熊本地震の震災関連死と認定された 218 人の 77.5%を 70 代以上が占め、87.2%に持病があったことを明らかにした。関連死の原因は、地震のショックや余震への恐怖による肉体的・精神的負担が 40.0%に上った。このうち 197 人は 2017 年末までに関連死と認定され、県が 2018 年 3 月に関連死の原因などの調査結果を公表。今回は地震から 5 年となるのに合わせ、その後、認定された 21 人の調査結果を加えて分析した。関連死の原因(複数選択)で最も多かった「地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担」は 112 人。「避難所生活などの肉体的・精神的負担」が 81 人、「医療機関の機能停止などによる初期治療の遅れ」が 26 人。持病のあった 190 人は、地震や避難生活で悪化したとみられる。死亡の時期は 3 か月以内が全体の 81.2%だった。<https://kumanichi.com/articles/188890>
- (3) 災害対策基本法では、市町村が基準に適合する公共施設等を、指定避難所としてあらかじめ指定するよう定められている。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。」

参考文献

- 1) 阪田弘一・柏原士郎・吉村英祐・横田隆司：阪神・大震災における地域施設の避難所への転用実態に関する研究，日本建築学会計画系論文集，第 498 号，pp123-130，1997
- 2) 大谷尚：SCAT:Step for Cording and Theorization：明示的手続きで着手しやすく小規模データに適用可能な

質的データ分析方法, 感性工学 : 日本感性工学会論文誌, Vol.10-No3, pp155-160, 2008

- 3) 大谷尚 : 4ステップコーディングによる質的データ分析手法 SCAT の提案-着手しやすく小規模データにも適用可能な理論化の手続き, 名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要(教育科学), 第 54 巻第 2 号, pp27-41, 2007

第6章 災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方に対する提言

現在の日本の避難所環境については多くの課題があり、それぞれの課題に対して法律や各種計画、ガイドラインの策定による対応が考案されているが、それぞれの課題に対する対処的方法であり、根本的な解決方法は示されていない実態をふまえ、そもそも、避難所を7日間という法定期間以降も開設していることで、被災者と自治体にとって様々な課題が発生しているのではないかという疑問をもったことが研究の発端である。

したがって避難所を7日以降も開設し、様々な課題が発生している状況を“After one week 問題”と名付け、課題の発生構造を解明し、日本の避難所空間の管理・運営計画のあり方を追求することを究極の目標とし、研究を進めてきた。

このため、本研究ではまず先行研究から避難所空間の抱える課題の整理を行い、明らかにした課題に対して研究を進めた。まず、なぜ日本は公的施設に避難所を設置することになっているのかという歴史的な経緯をたどった。次に、公的施設に避難所を設置するにあたって、基礎自治体はどのような管理・運営計画をもって、マネジメントしようとしているのかという実態を明らかにした。そして、実際の避難所空間での課題と対応、つまりマネジメント手法を検証した。

本論文では、これらを第2章から第6章にわたり、災害後の避難所空間の課題、避難所空間の管理・運営計画たる避難所運営マニュアル及び避難所での空間課題に対する対応・解決手法について論じてきた。各章の分析及び結果については各章のまとめで明らかにしており、それぞれ災害後の避難所空間の管理及び運営に対する有益な示唆を与えるものである。

本章ではこれらから得られた示唆をもとにして、総合的な災害後の避難所空間の利用計画を組み立てていくために、それぞれの結果を“After one week 問題”に関係づけて今一度整理し、「自然災害後の避難所空間の利用計画の方向性」という形でまとめていく。

6.1 災害後の避難所空間の利用に関する総合的課題 ～“After one week”をふまえて～

本論文では避難所空間の課題の根底には“After one week”問題があると仮定し、2つのグループ、課題A)避難所空間での被災者の課題：「生存」「健康」「福祉」が保持できる生活を送れていない、課題B)避難所空間のマネジメントの課題：「空間」、「時間」、「組織」に無理がある、と整理し、本論では課題B) 避難所空間のマネジメントの課題の発生構造と対応・改善手法を検証するため、避難所を歴史的視点、利用・管理計画の視点、空間利用的視点から分析してきた。そこから今後の避難所空間の管理・運営の課題を抽出し、新たな避難所空間の管理・運営計画に対する有用な示唆を行うことが目的であった。

この枠組みに順じて、それぞれの研究アプローチの結果を「空間」、「時間」、「組織」に関係づけて今一度整理し、避難所空間の管理・運営計画に関する課題をまとめる。

(1) 空間

避難所では、避難者が抱える課題や避難者同士の課題、または避難者と運営側との対立など様々な課題が発生するが、それらは既存施設を転用して避難所を設置する際の特徴である「大空間を利用」、「空間の共用」、「無計画な利用」によって発生する。

しかし、避難所で発生する課題は、本研究においては空間配置・空間環境、空間利用の方法を整えることで、課題対応・解決がはかれることが明らかになった。また、生活空間の中で機能を分けることが、公衆衛生上も健康対策上も、さらには被災からの回復という点からも重要である。本調査の事例では、避難所で発生した課題に対して空間配置・機能工夫等によりマネジメントやルールが変わり環境改善しているが、既存施設の転用という日本の避難所空間のそもそもの設定に、課題の発生原因がある。

(2) 時間

避難所では被災者数の増減や、求められる機能が変わるため、フェーズに応じたマネジメントが必要とされる。基礎自治体が作成する避難所管理・運営計画は、フェーズに応じた構成になっていることが多い。

しかし、計画活用の実態から、避難所の開設期間が1週間以上になった場合に計画が活用される傾向があり、時間の経過とともに大きな課題となるのが、避難者の生活自立と健康課題であることから、本来はその頃に必要とされる健康管理や、より洗濯や入浴などのよりよい環境に関する項目が記載されている必要があるが、実際はそれらの記載率は低く、自治体職員の当該項目への認識率も低い。また、避難所開設期間については明記されていない自治体が多く、そもそも統一されていない。日本は避難所の基本的な開設期間に関する統一認識の決定及び周知をしていないことは、避難所空間の準備をするうえで大きな課題である。

(3) 組織

避難所空間を円滑に運営するためには、避難所運営リーダーやボランティア、地域コミュニティの重要性が示されてきた。また、歴史的経過からも今後の被災想定からも、NPOや民間団体の支援は必要不可欠である。

しかし東日本大震災(2011)、関東・東北豪雨(2015)、熊本地震(2016)でも自治体職員が大量に避難所運営に投入され、罹災証明等の復興関連業務が遅れる傾向は変わらない。避難所の管理・運営計画の実態調査からは、計画を策定していない自治体は、自治体職員の役割だけを決めており、策定している自治体は、自治体職員だけで策定している割合が高く、自治体職員も地域住民もNPO等民間団体も、避難所運営を共に担うということが認識できていない。また、避難所空間の管理・運営計画を見やすくする工夫を行っている自治体の多さから、運営組織は基礎自治体だけではないという共通認識はあるものの実態としては防災部局単独作成が多い。以上のことから、避難所空間の運営準備のための庁内外での組織間調整が進んでいないという課題がある。

(4) 空間×時間

今までの日本の避難所空間に流れる時間の単位は、日、週、月、時に年、という単位があった。被災者は避難所空間から応急仮設住宅、復興住宅へと生活の基盤を整えていく必要があり、避難所空間で過ごす時間が一時的な期間をこえて生活をする期間滞在することになると、避難所の管理・運営において重要なことは、避難者の生活習慣を保ち、自立を促す空間設置である。実際の避難所空間では、避難者の運動不足や不安を動線工夫や自立生活機能スペースを確保する工夫で対応・解決がはかられているが、全てとは限らない。

避難所の管理・運営計画において、空間をどのように使うか決定している計画は少なく、その理由は前述したとおり、避難所開設期間について、そもそも統一されていないため、空間を一時的に使う予定にするのか、生活する予定にするのか、という前提が決まらないことが根底にあると考えられる。

(5) 空間×組織

現在の日本の避難所空間の設定に関しては、災害対策基本法及び各自治体の地域防災計画に基づき、市町村長が避難所を事前指定し、開設を決定する。避難所空間の場の設定は、その後の運営組織に関与する。

各施設は本来目的にあった独自の空間を備えている。避難所として使用される学校施設や地域施設には、体育館や集会室などの大きい空間や教室や会議室などの中・小規模の空間が備えられており、各施設には施設管理者が任じられている。避難所空間を学校や地域施設などの公的施設に設置することは、自動的に公的施設の職員つまり基礎自治体職員もしくは指定管理者による運営となり実質、公主導となる。公主導であっても、地域住民の実態に対応して、どの空間をどのように使うか、地域の実情に即したアレンジをきかせた避難所の管理・運営計画が必要であるが、そうした空間の利用計画が定められている計画は少ない。

歴史的には、民間団体による避難所空間での活動がなされており、災害救助法成立においても多様な主体による活動が期待されていたが、現在では避難所の設置場所に関与して、運営責任の「公的な偏り」という意味での硬直化がみられる、計画でも対応ができていない、という課題がある。

(6) 時間×組織

避難所空間は時間を経て、フェーズ及びニーズが変わっていく。最初は天候から身を守るだけでよいニーズが、生活する時期になると避難者の健康管理や洗濯など、生活のニーズにあわせたマネジメントが必要となる。避難所の運営者は、最初は開設と備蓄物資などの配布が主たる業務だが、避難所の継続にともない健康管理や避難者の生活を支援する知識や視点が必要となる。保健や福祉の専門知識や、多様なニーズにこたえられる組織が求められ、それは基礎自治体だけではできない。

現在の避難所の管理・運営計画は、フェーズ移行は意識しているが、多様な組織の参画が

なされていない傾向があることから、避難者のニーズの変化に対応するための調整ができていないことが課題である。

なお、政府が示すように、避難所を円滑に開設・運営するためには事前の訓練と住民主体の運営の想定が必要である。避難所の管理・運営計画は、災害時よりも訓練時に活用されている割合が高い。より活用されている計画のタイプは、各施設版もしくは各地域版である。避難所運営は、開設前からはじまっている、ということ認識する必要がある。

6.2 災害後の避難所空間の管理・運営計画の在り方について

わが国では避難所運営マニュアル策定に関わるガイドラインが策定され、これにより基礎自治体におけるマニュアル作成率は向上している。しかし東日本大震災以降は避難所の質の向上を推奨され、平成28年熊本地震や大阪府北部地震などにおいて新たに提示された避難所の課題では、在宅避難者、指定避難所外避難者、帰宅困難者への対応がクローズアップされており、どこまでマニュアルに求められているのか、どこまでマニュアルで準備できるのか、危惧される。また南海トラフ巨大地震が発災した場合、想定を超える数の避難所が開設される。こうした課題にこたえていくためには、全国で全て同じマニュアルで運営できるとは言えないが、全避難所が全く違うマニュアルで運営する準備をするのも現実的ではない。今一度、「避難所運営マニュアル」を「住民主体で運営するための避難所運営マニュアル」について検討していく必要がある。

ここでは、本論の成果を踏まえ、災害後の避難所空間の利用計画を考えていくために考慮しておくべき事項を提案し、全体を通じた避難所利用計画に寄与する基本的な要点の整理を行う。大規模な災害によって、住む家を退去せざるを得なくなった方が、一時的な避難の場を得て、ある程度の期間を過ごし、生活の復旧・復興へとむけて退去していく場が、避難所空間であり、その環境を整えることが避難所空間の管理・運営計画の役割と考える。本稿では「避難所空間」「計画」「計画策定」において必要とされる考慮事項として、各キーワードを掲げる。

6.2.1 災害後の避難所空間において必要とされるキーワード

(1) 空間の意味付け

空間のもつ意味として、利用目的及び利用者を決定する必要がある。空間の規模によって決めるのが望ましい。玄関横の大きめの空間は情報を掲示するような共用エリア、10名くらいが入れる中規模の空間を作業や交流ができるコミュニティスペース兼食堂として確保し、小さめの空間もしくは仕切りで区切れる場所は、プライベートエリアにすることが考えられる。

(2) 動線管理

動線を意識することで生活の流れをつくる。また、感染症対策として使用するエリアや

トイレを分けることなど、動線管理でプログラミングを行うことを念頭に置く。例えば、玄関から共用エリアで情報取得し、コミュニティスペースで語らいや作業、食事を行い、プライベート空間で安らぎを得る。さらに進み、配慮を必要とする活動が可能な場所で授乳や着替えを行う、という動線管理が考えられる。また、感染症対策として使用するエリアやトイレを分けることなど、動線管理によって、生活や活動のプログラミングを行う。

(3) 受付・事務空間

避難所の開設と運営には話し合いや事務作業が欠かせず、地域住民や外部団体が参加できる空間が必要である。自治体職員でも地域住民でも、自分が受付に座り、避難者を案内することや、受付に来た人に対応する場面を想定すれば、何を準備しておくべきかを想像することができる。また、受付が避難者及び外部からの訪問者からの質問を受けることが最も多く、受付者が相談できる運営体制の場が近接していることで、避難所の安全や改善、安定に繋がりやすい。

6. 2. 2 災害後の避難所空間の計画において必要とされるキーワード

(1) 施設の配置図（レイアウト）

避難所空間の管理・運営計画に必要な事項は、政府のガイドラインや都道府県の指針に示されており、基礎自治体もほぼその内容が書かれている。それをどうやって実施するかは、施設内の「どの空間で」するか、空間利用のルール作りが計画の肝である。発災直後に避難者は避難所に到着する。もしかすると施設職員のいない時間帯かもしれない。無計画な空間利用は避難者、運営者側にも課題を生じる。事前に調整された効率的な受付や、配慮を要する生活行動ができる空間、外部支援の設営などが配置図（レイアウト）が書かれているページが計画にあれば最初にひらくだろう。

なお、配置図（レイアウト）が記載されている計画は、訓練での活用率が高いことから、空間利用計画は、実際に活用しやすい可能性もあり、進化が期待できる。

(2) 様式、ピクトグラムと貼紙

実際運営されている避難所は、様式と表示(ピクトグラム)、ルールの貼紙が多用される。貼紙による表示によって空間のもつ意味を示し、動線管理を可能にし、情報やルールの共有がなされている。避難所空間の管理・運営計画は基本的な運営のルールや多様な方への配慮について記載されているが、網羅的で一般的である。発災時に読めない、印象にないという結果や、多くの自治体でマニュアルの項目を減らす、見やすくするなどの工夫がされており、避難所運営マニュアルに、様式、ルールを大きく書いた貼紙、授乳室などとの表示(ピクトグラム)を資料としておくと簡略化にもなるし、発災直後から有用である。

ただし、「●●しないこと！」という貼紙が多い避難所は、次々に貼紙が増える傾向があったりもする。

(3) 保管場所

避難所空間の管理・運営計画は、開設の手順や運営のルールを定めたものである。そういったマニュアルをいつ使うか、どこで使うか、というと、「発災時の、避難所となる施設で」使うと考えるのが自然である。したがって、避難所の開設や管理・運営が記されたマニュアルは避難所にあることが望ましい。また、外部からの支援を念頭におくと、クラウド上にもある方が便利である。支援者が現地到着までに読めるし、遠隔の支援団体と情報を共有できる。

6. 2. 3 災害後の避難所空間の管理・運営計画策定において必要とされるキーワード

(1) 避難所空間に集う様々な人を想像する

最も大事なことは、誰がその計画を開き、理解し、行動することになるのか、という想像力である。避難所空間に集うのは、被災者と、運営を担当する組織、運営支援者と様々である。ぬけもれない計画を策定するためには、基礎自治体からは福祉部局が参画することで、健康管理項目の抜け漏れを防ぐ可能性は高くなる。また、避難所空間を運営するのは、基礎自治体職員だけではなく、地域や民間団体の協力が不可欠であるため多様な団体での参画で意見を出し合うのが望ましい。

しかしそれが困難な場合でも、避難所空間に、こんな人が来たらどうしよう？あんな人が手伝いに来てくれたらどう共有しよう？という想像力が、計画策定の根底に必要である。

(2) 避難所空間を実際に確かめる

国や都道府県のガイドライン通りのマニュアルで、全避難所が円滑に運営できるとはいえない。実際の避難所を歩き、どこをどう使うか想定し策定することで、実用性の高い計画になる。その空間が平時にどのように使われているか、備品なども実際に見ることによって転用の想定がしやすくなる。また、床材、照度、遮音性などは生活に大きく影響する要因であるが、現場でしかわからないものである。

国際的には避難所はテント設営が多いが、日本は既存建築を転用して避難所とする。この特殊性は、その建築物を避難所としてどう使うかを事前に決められるメリットとして捉えるという考え方もあっていいのではないかと。

もしも、計画策定担当者もしくは組織が実際の避難所空間に行けない場合は、その場で働いている職員もしくは施設を利用している方々にどこをどう使うか決めてもらうといい。

(3) マニュアルに基づき設置された避難所空間に集い、食事や語らいをしてみる

避難所参集者が、円滑に自分の居場所を確保し、食事や語らいができるための訓練を重ねて行う必要がある。重ねて行くと訓練参加者も変遷し、ニーズや感じることも変わるだろうし、施設も増改築や施設管理者の変更により、使えるところや使えないところが変わったり、管理手法が機械化されるなどの変化が想定される。変化を捉えて計画を少しづつ

改訂しておく、その時のその地域の実情が反映された避難所の準備ができる。避難所での避難は一時的なものではなく、数日以上になる可能性もある。訓練は、受付をして炊き出しを振舞う地域が多いが、実際の避難所開設時には、どの空間で食べるかをマニュアルに決めて実際にやってみると、さらによい検証になる。

もしも、平時に避難所空間に集い食事や語らいをする訓練が不可能な施設であったら、実災害時も相当の困難が想定される。避難所としての指定を再考する必要がある。

6.3 今後の課題

本研究では、避難所空間の管理・運営計画について質問紙調査に基づいたため、被災時の有用性について明らかにするまでに至らなかった。今後は、被災経験がその後の避難所空間の管理・運営または計画に影響を与えているのか、質的な研究を深める必要があると考えている。また、本研究で提示した避難所空間の事例については数が限られていることと、記憶の中で再現したことから、今回提示した 30 テーマが網羅的になっていたか論ずる必要がある。今後、より多くの事例と実際の避難所での課題と対応事例をもって、空間的な課題の解決手法の一般化を目指したい。しかし今後、大きな災害は起きてほしくないし、起きたとしても避難者と避難所の事情を最優先させると、詳細な調査の実現には課題がある。

今後の課題を抱えてはいるが、本研究では、避難所空間の管理・運営に関する根本的な課題の発生原因と対応策という観点から、認識すべき点と取り組む視点を提示できた。これらの考え方が、今後の防災施策の改善に少しでも役立てば幸いである。

参考文献

- ・ C・アレグザンダー：パタン・ランゲージ鹿島出版会，1993
- ・ C・アレグザンダー：パタン・ランゲージによる住宅の生産，鹿島出版会，2013
- ・ C・アレグザンダー：時を超えた建設の道，鹿島出版会，1993
- ・ 長澤泰・伊藤俊介・岡本和彦：建築地理学 新しい建築計画の試み，2007
- ・ 中埜博：パタン・ランゲージによる住まいづくり，井上書院，1988
- ・ 早川和男：災害と居住福祉 神戸失策を未来に生かすために，三五館，2001
- ・ 牧野智和：創造性をデザインする 建築空間の社会学，勁草書房，2022

謝辞

私が避難所環境に関心をもつきっかけとなったのは、吹田市立男女共同参画センターで勤務していた時、東日本大震災の被災地に支援物資をお届けしたことでした。「DVや性犯罪の被害者が、指定避難所ではない場所に避難していることで、行政からの物資が届かない」という声をきき被災地に向かったものの、物資が届いている避難所にも様々な困難があることを目の当たりにしました。災害後の誰にとっても過酷な環境の中で、平時の不平等や格差が強調されることを実感したことが始まりです。その後、吹田市危機管理室に異動し、市の避難所の質の向上を目指し始めた時、クオリティをあげる以前に何か見落としているものがあるのではないかと不安になりました。そもそも有史以来こんなにも自然災害が多い日本で、なぜ避難所の環境が変わらないのだろうかと疑問がわきました。そんな時に吹田市から日本有数の研究機関である「人と防災未来センター」に研究調査員として出向させていただきました。「悩むな。走りながら考えよ。」と言って人生の転換となる経験をさせてくださった後藤圭二吹田市長と、「吹田市の防災の礎となる知見を得てきてください。」と温かく見送ってくれた春藤尚久副市長に、最初に感謝の気持ちをお伝えします。

人と防災未来センターでは、河田恵昭センター長をはじめ先輩研究員・リサーチフェローは皆、異業種の私にオープンに接して下さり指導熱心で、疑問に立ち向かう“調査研究”という手段と、研究結果の一部を社会に還元することの喜びを教えてくださいました。ご指導いただいた皆様、支えてくださった皆様に心より御礼申し上げます。また、特定研究プロジェクト「避難所運営マニュアル作成の手引きの開発－S-スタンダードによる安全で高質な避難所の開設と運営の支援－」メンバーの高岡誠子さん、松川杏寧さん、木作尚子さん、佐々木俊介さん、柴野将行さんとのチャレンジングな日々が、私の背中を研究の道へと押ししてくれました。深く感謝します。

そして、関西大学の越山健治教授におかれましては、私の危機管理室勤務（途中で保健所勤務コロナワクチン職域接種担当）というハードな日々の中でも研究を続けたいという希望を受け入れてくださり、社会人大学院生として最大限の研究活動ができるようにご支援ご指導をいただき、心より感謝申し上げます。越山先生の指導により、私は行政マンと研究者の両方の視点で物事を分析し、論じることができるようになりました。また越山先生の的確な進捗管理がなければ、私は3年間でこの論文を執筆することはできませんでした。何より、今後も研究を続けていきたいと思える多くの示唆と勇気を与えてくださいました。本当にありがとうございました。京都大学の牧紀夫先生、関西大学の山崎栄一先生には、本論文の副査をお引き受けいただき、多角的な視点のみならず細部の表現まで丁寧に御指導をいただきました。指摘も笑いでオチをつけてくださる度に、お二人の指導者としての懐の深さと矜持を感じました。ありがとうございました。今までの経験と視点を生かして学びを深めるように御指導いただいた高鳥毛敏雄先生、菅磨志保先生、ありがとうございました。

いつか、日本の避難所の課題を地域にあったかたちで改善したい、何か方法があるはず、

と語りあったのは 2016 年のことでした。その時からずっと伴走し続けてくれた柴野将行さん、本当にありがとう。柴野さんとの議論や共同作業、「ここであきらめたらもったいないよ」という励ましで続けることができました、変わらぬ友情に感謝します。

勤務先の吹田市役所の先輩、後輩、職場をこえた多くの方の深い理解と応援があってこそ、仕事と研究の両立に挑戦し続けることができました。感謝します。

最後になりましたが、仕事も全力でやるし研究の道もあきらめないと決めた時も、想定していた以上に研究に時間が割かれると伝えた時も表情を変えず、毎日家族を守り、分析も手伝い応援してくれた夫有吉恵一郎と、いつも笑顔で癒しと励ましをくれた娘有吉心花、天から見守ってくれた娘有吉桃花に、最大限の感謝をおくります。本当にありがとう。そして、物心両面で支えてくれた両親福永祥男と福永美代子、妹山岡聡美に改めて感謝します。

本論文を完成させ、ようやく避難所空間の研究及び研究に基づく実践のスタートをきるができる気がします。今後も今までご指導いただいた御恩と初心を忘れることなく、避難所空間の環境改善の研究をライフワークとし、ひとつでも多くの避難所空間の環境改善を実践していくことで皆様のご支援やご指導に対する恩返しをしていければと考えておりますので、今後ともどうぞよろしくお願い致します。

2023 年 2 月 高槻ミュージックキャンパス 12 階院生室にて