

避難所における生活ルールの提案 — 杉並区震災救援所の調査からみる避難所の運営と課題 —

正会員 ○ 内田あやか*1
正会員 平田 京子*2

防災 避難所 生活ルール
運営マニュアル 震災救援所 地震防災

§ 1 はじめに

1.1 研究の目的

阪神・淡路大震災では、家屋の倒壊やライフラインの停止により、多くの被災者が長期にわたる避難生活を余儀なくされた。避難所は一時的ではあるが、人々が安心して暮らせる住まいとしての機能をもつ必要がある。しかし、厳しい避難所生活の中ではプライバシーや生活モラルといった避難者間の様々な問題が浮上した。それらの問題に対応し、秩序ある集団生活を営むためには、避難所全体を管理・運営するための体制作りが不可欠である。そして震災時の避難所では、避難者自身による運営が期待されている¹⁾。

そこで、運営主体である避難者の視点から避難所の課題を整理し、避難所運営の現状を調査・分析した上で、避難所の運営がより円滑に、避難所での生活がより快適になることを目的とした、生活ルールに対する提案を行う。調査対象として杉並区を取り上げる。杉並区では避難所を震災救援所と呼んでおり、避難所に関する対策作りが進められている都市型地域の1つと位置づけられる。

1.2 研究の流れ

研究の流れを図1に示す。まず、文献から避難所の実態を把握し、課題を整理した。次に、対象地域である杉並区の震災救援所管理運営マニュアルを分析し、分析結果を踏まえて生活ルールを提案した。

そして、震災救援所の現状を知るために、杉並区防災課職員と区民へのヒアリング調査を行った。また作成した提案について、ヒアリング対象者と研究者の意見による評価を受けた。これらの評価を踏まえて修正を加え、生活ルールの提案を行う。

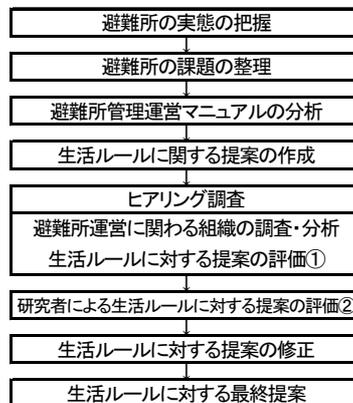


図1 研究の流れ

§ 2 避難所の課題

2.1 項目別にみる避難所の課題

阪神・淡路大震災の研究文献^{2,3)}より、避難所の課題事例を整理し、課題の内容から13項目に分類した(表1)。項目が13に分類できたように、避難所の課題は設備の不備から生活マナーまで多岐にわたった。同じような問題

を起こさないためには、行政と住民が各自の役割を自覚し、連携して避難所運営に対する事前対策を行う必要がある。

表1 避難所の課題 13項目

敷地・建物環境	管理
設備環境	防犯
食料配給	高齢者への配慮
生活単位	季節的な問題(冬)
学校機能との関係	季節的な問題(夏)
運営主体	その他
情報	

2.2 時期区分からみる避難所の課題

避難所の問題は常に流動的で、時間とともに内容が変化する。そこで、避難所の状況と課題を時間軸に沿って整理すると、避難所の課題は、発災直後の課題、避難所の長期化に伴う課題、避難所撤収にむけての課題の3つに分類することができる。時期によって避難所運営の方針や目標は異なり、避難生活の快適性の向上は、おおよそ発災3日目から閉鎖までの課題として、避難所の長期化に伴う課題に分類できる。

§ 3 震災救援所マニュアルの分析

震災救援所運営に対する事前対策の1つとして、杉並区では「震災救援所運営管理マニュアル」を雛型とした各震災救援所での具体的なマニュアル作成が進められている。平成18年11月2日時点においてマニュアルが完成している救援所は、67箇所中3ヶ所であった。そこで、標準マニュアルと、マニュアルが完成している「H中学校震災救援所マニュアル」を閲覧し、内容を分析した。

杉並区のマニュアルは地震発災直後の混乱期に焦点をあてて構成され、プライバシーの確保や避難所の環境整備といった避難所の長期化に伴う生活上の課題には対応していないことがわかった。

また杉並区では、震災救援所運営の円滑化を目的とした総合震災訓練を実施しているが、区民の参加が少なく、訓練内容と目的が一致していない。したがって訓練は、本論の避難所の課題の解決には至っていないといえる。

§ 4 避難所における生活ルールの提案

避難生活が長期化するほど、避難者による避難所運営が期待されているのに対し、杉並区のマニュアルは避難所の長期化に伴う問題に対応していないことがわかった。また、集団生活を強いられる避難所では、最低限の生活ルールが必要である。そこで、避難所の長期化に対応した、避難者による円滑な避難所運営のための生活ルールの提案を行う。

提案は、地域住民が避難生活について生活ルールを説

みつつ学ぶ事前学習型の「生活ルールブック」と、地震発災時に避難者が生活ルールを作成するための即時対応型の「生活ルール作成シート」の2つに分けて作成した。

§ 5 震災所運営に関するヒアリング調査

提案を行うにあたって、震災救援所の管理・運営に対する行政と区民の考え方を明らかにするために、ヒアリング調査を実施した。区民として、H中学校震災救援所運営連絡会構成員を対象とした。

＜ヒアリング調査概要＞

対象者：杉並区防災課職員 1名

H中学校震災救援所運営連絡会 6名

調査期間：平成18年11月

主な内容：震災救援所の運営主体について

震災救援所マニュアルの周知・理解について

調査により、杉並区は震災時に避難者自身が運営主体になることを期待し、連絡会もそれを自覚していることがわかった。現在の震災救援所運営は、震災初期の混乱期をどう乗り切るかということに対して関心が高く、より具体的な対策を模索している段階である。その一方で、避難所の長期化に伴う生活上の問題に対する意識は低い。また杉並区も連絡会も、連絡会以外の区民の震災に対する危機意識の低さを問題とし、今後の課題としていた。

さらに連絡会では、すでに作成されたマニュアルに不安を感じていることがわかった。その不安要素としては、具体的なマニュアル作成の困難さ、周知度の低さ、設置場所の曖昧さ、内容のわかりにくさ等があげられる。

§ 6 提案の評価と修正

6.1 提案の評価

ヒアリング調査の際に、「生活ルールブック」と「生活ルール作成シート」を提示し、調査対象者に評価してもらった。評価では、連絡会が避難所運営の実態を学ぶためのサポートツールの必要性があげられた。また生活ルールの提案には、サポートツールの1つとして、マニュアルと同様に機動性や内容のわかりやすさが求められていることがわかった。提案の内容がわからない、難しいといった意見がなかったことから、生活ルールに対する説明表現には問題がないとし、即時対応性の向上が修正にあたっての課題であることが明らかになった。

また、防災を専門とする研究者5名と本学大学院生1名にも評価をしてもらった。「生活ルールブック」と「生活ルール作成シート」を分けて提案することで、震災時に2冊同時に利用するのが困難であることが指摘された。

6.2 評価に基づく修正と実現に向けた課題

評価の指摘を踏まえ、「生活ルールブック」と「生活ルール作成シート」の内容を1冊にまとめ、「震災救援所の生活ルールブック」を作成した。

1) 目的 震災時に避難者同士の話し合いにより、避難生活の秩序維持のために生活ルールが作成されること。

2) 位置付け 避難者が震災救援所運営を円滑に行うためのサポートツールとして提案する。活用方法は、事前学習、震災訓練、震災時のルール作成、避難生活中のルールの記録とその公開の4段階とした。

3) 構成 見開きで1つの項目を構成し、左ページを読み物型の形式とし、右ページをルール作成の際に書き込める形式とした。また、内容の構成や順序は即時対応性を重視し、発災後からの時間の流れを考慮して作成した。

4) 内容 生活ルールを作る側と守る側が区別されたり、ルール内容に柔軟さがなかったりすると、決まったルールに対する不満からトラブルを誘発する可能性があり、避難所の快適性が損なわれる危険がある。そこで、項目の説明やルール事例とは別に、ルールを決める際に考慮すべき重要事項を項目ごとに記載した(表2)。

表2 「震災救援所の生活ルールブック」の概要

項目	重要事項と事例
ルールを決める前に	◇震災救援所開設のマニュアルは別に用意すること ◇事例にとらわれず、自分たちの生活ルールを決めること ◇決まったルールを必ず記録し、常時見直すこと
地震が起こる前に決めておくルール	◇避難ルールは事前に決めておく (事例) 自動車避難禁止、ペットの受入禁止など
場所	◇部屋割りはず、学校側と相談して決める ◇汚さず傷めず使えるように考慮して配置計画を行う (事例) 立ち入り禁止場所、情報掲示板、更衣室など
生活の基本ルール	◇関係者全員がルールを周知する体制をつくる (事例) ①必ず守る生活ルール…生活マナー、届出など ②生活環境を守るためのルール…トイレの使用など
時間	◇理由があつて時間を守れない人に対して配慮する (事例) 起床・消灯時間、清掃時間、洗濯時間など
当番制	◇仕事を平等に割り振るのは、難しいことを理解する ◇各自出来る範囲で協力する体制をつくる (事例) 清掃当番、ゴミ処理当番、水汲み当番など
みんなで快適に生活するためのルール	◇人の嗜好は様々な為、相手の立場にたつてルールを決める (事例) ペット、飲酒、喫煙、部外者への対応など
伝達方法	◇伝達方法を明確にして、避難者が連結する体制をつくる
罰則	◇自分たちの避難所に罰則が必要かどうか話し合う

§ 7 おわりに

本研究では、杉並区を対象として、避難者による震災救援所運営が円滑に行われ、生活環境が向上するためのサポートツールとして、生活ルールを理解・作成するための「震災救援所の生活ルールブック」を提案した。

震災救援所の現状調査では、震災救援所運営連絡会が避難所運営の実態についての知識など、サポートツールを求めていることがわかった。

提案の実現に向けた課題としては、修正後の内容の検証、活用方法の実現に向けた計画、マニュアルとの類似性による周知度、設置場所の問題の解消があげられる。

【引用文献】

- 1) 滝田真, 熊谷良雄: 震災時における避難所運営の主体別役割と時系列の変化, 地域安全学会梗概集, No.10, pp.39~42, 2000年11月.
- 2) 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年1月17日.
- 3) 岩崎信彦 他: 阪神淡路大震災の社会学 第2巻 避難生活の社会学, 昭和堂, 1999年2月27日. 他

*1 積水ハウス株式会社

*2 日本女子大学住居学科 准教授・博士(学術)

*1 Sekisui House

*2 Assoc. Prof., Dept. of Housing and Architecture, Japan Women's Univ., Ph.D.