

杉並区震災救援所における生活ルールブックの作成とその評価 － 住民主体の避難所運営をめざして その1 －

都市計画 ー 都市環境と災害

正会員 ○ 平田 京子*1

地震防災 被災者主体 避難所
復興 住民 生活運営

§ 1 はじめに

大都市では、大地震で被災した際に避難所で行われる生活の想定と円滑な運営体制が減災上重要であるにもかかわらず、その対策は遅れている。阪神・淡路大震災でも多くの被災者が、長期にわたる避難生活を余儀なくされた。住宅を失った人々にとって避難所は一時的ではあるが、安心して暮らせる住まいであるべきであり、第二の住居としての機能が求められる。しかし阪神・淡路大震災で避難所となった多くは、大勢の被災者が住まう場所として十分に機能しなかった。余震に対する恐怖や生活の不便だけでなく、集団生活が強いられる避難所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からである。

それらの問題に対応し、避難者自身による主体的運営のもとに秩序ある集団生活を送るためには、発災前からの避難所運営に対する体制作りが不可欠である。

本研究¹⁾では、特に避難者の視点から、地震災害時における避難所生活の課題を整理し、避難所運営の現状を調査・分析した上で、住民が主体的に生活ルールを生み出していくためのサポートツールについて提案を行う。

調査対象として杉並区を取り上げる。区では災害によって住居が倒壊した被災者に対して、宿泊、給食、医療の救援・救護を実施するための避難所を震災救援所と呼び、67箇所の公立小中学校を震災救援所に指定している。

研究の流れを図1に示す。まず既往文献から避難所の実態把握と課題を整理した。次に対象地域である杉並区で作成された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。

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防災を専門とする研究者の意見による評価を受けた。ヒアリング調査の分析結果と

提案に対する専門家の評価をふまえて、修正を加えた上で生活ルールに対する提案を行った。

§ 2 避難所の課題

2.1 項目別にみる避難所の課題
阪神・淡路大震災での研究²⁾

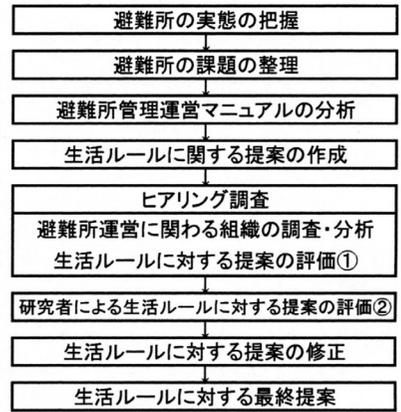


図1 研究の流れ

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)。

避難所の課題は設備の不備から生活マナーま

表1 避難所の課題

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	

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。特に地域住民は、避難所の運営基準や方法などの管理体制づくりに主体者として積極的に関わっていくことが重要である。

しかし課題事例では、避難者と行政や学校関係者・地域住民・ボランティアとの間のトラブルがあげられた。良好な協力体制をつくるためには、家を失い金銭的な余力もなく、集団生活を強いられている避難者の不安やストレスに対する理解が不可欠である。

さらに、決められた避難所内のルールに対する不満も課題としてあげられた。同じ避難者であるにも関わらず、命令する・される関係になることで、避難者間のトラブ

ルが起る可能性は高くなると考えられる。生活ルールを作成する際には、運営のしやすさだけを考えるのではなく、避難者が互いの気持ちに配慮する必要がある。

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した。時期を3段階に分け、問題点と避難所運営に関する対策の方向性をまとめた(表2)。対策の方向性は、避難所での業務をまとめた文献³⁾を参考とした。

表2 時期区分からみる避難所の課題と対策

時期区分	問題点	対策の方向性
即時対応期 (発災～3日)	<発災直後の課題> ・避難者の混乱 ・高齢者問題 ・余震への恐怖 ・水・食料への欲求 ・トイレの問題	◇円滑な避難所の開設 ・避難者への空間解放・誘導 ・施設活用の考慮 ・災害弱者への配慮 ◇被害・安否情報の提供 ◇緊急物資の確保・提供 ◇仮設トイレ等の使用
避難所管理運営 初期期 (3日～1週間)	<避難所の長期化に伴う課題> ・生活環境の悪化・改善要求 (トイレ、食料配給のメニュー等)	◇環境衛生の向上 ◇自治組織の運営 ・要求の聞き取り ・生活快適性の向上 ・秩序の維持 ・他組織との連携 ・運営組織の改善
避難所管理運営 改善期 (1週間～1ヶ月)	・避難者の健康問題 ・居住環境への不満 (プライバシー、秩序の乱れ) ・運営ルールをめぐるトラブル ・学校機能との共存問題	◇学校との連携 ◇生活情報の提供 (仮設住宅・義援金の配分等)
避難所管理運営 安定期 (1ヶ月～3ヶ月)	・避難者の精神的な限界 ・避難者の自立問題 (ボランティアの撤退等)	
自主運営期 (3ヶ月以降)	<避難所撤収に向けての課題> ・自治組織の弱体化 ・退所後の生活に対する不安 ・避難所閉鎖をめぐるトラブル	◇避難所運営組織の解散準備 ・運営組織の人員縮小 ・業務整理 ◇生活情報の提供 (仮設住宅・長期入所施設の取替等)

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、避難所撤収に向けての課題の3つに分類される。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日目から避難所閉鎖までの長期に渡って重要な課題であり続けた。

§3 震災救援所マニュアルの分析

「東京都地域防災計画」では避難所の管理運営について、区市町村に対して「避難所の管理の管理運営が混乱なく円滑に行われるよう、事前に「避難所管理運営マニュアル」を作成しておくものとする」と定めている。そのため杉並区では、「震災救援所運営管理の標準マニュアル」を雛型として各震災救援所に配布し、震災救援所に指定されている小・中学校それぞれに対応した具体的

なマニュアル作成を進めている。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震災救援所は、67箇所中3ヶ所であった。そこで、雛型となっている標準マニュアルとすでに作成されている「杉並区H中学校 震災救援所マニュアル」を閲覧し、その内容を分析した。

杉並区のマニュアルは、地震発生直後から1週間程度の混乱期に焦点をあてて、震災救援所開設や避難者受入れといった初動業務、組織図、校内利用計画を中心に構成されている。マニュアルの主な目的は避難所の開設がスムーズに行われることであり、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問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毎年1回実施している。H中学校の総合震災訓練では、区民の参加が少なく、訓練内容と目的が一致していなかった。したがってこの程度の訓練では、避難所の生活上の課題の解決にはほとんどなっていない。

§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、現在のマニュアルで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。また避難所初期にトイレや食料などの緊急を要するルールを住民間で定めるにも困難がある。多数の避難所で混乱なく即時対応期を乗り切るためには、避難所ごとに緊急を要する部分はマニュアル化し発災前に定めておき、住民が内容を理解し、訓練や討議することも必要になる。

まず避難所の長期化に対応した、避難者が避難所運営を円滑に行うための生活ルールを実態から抽出する。その結果、地域住民が避難生活について生活ルールを通して学ぶ事前学習型「生活ルールブック」と、震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「生活ルール作成シート」の2つに分けて作成した。

「生活ルールブック」では、避難生活の問題軽減を目的とし、阪神・淡路大震災の避難所の課題事例をもとに、問題になりやすく、ルール化が望ましい項目を提示している。一方、「生活ルール作成シート」では、ルールブックの内容を発災時からの時間の流れで整理した。

§5 震災所運営に関するヒアリング調査

まず震災救援所の管理・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、マニュアルを作成するために組織されたH中学校の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。連絡会以外の区民については、杉並区も連絡会も震災救援所運営について考える以前の問題であり、震災に対する危機意識自体が低いという意見であった。一般区民の自助意識向上の問題は、区も連絡会も今後の重要な課題としている。また現在は連絡会内で地震や防災の知識をつけている段階であり、マニュアル作成には専門知識のある人物がかかわらねば困難な面もある。

現在の震災救援所運営は、具体的な対策を模索している段階である。そのため避難所運営の実態や被害想定、備えに対する知識が求められているが、避難所の長期化に伴う生活上の問題に対する意識はかなり低いといえる。

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。杉並区はマニュアルを初めて見る人でも使えるようなものにしたいとしているが、実際にはそうなっていないという問題が連絡会メンバーから指摘された。

しかし、完成後に検証や修正は行われておらず、今のところ改正につながる活動も予定されていない。

§ 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、震災救援所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課題であることが明らかになった。

これに続き、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。ここでは、「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

評価結果から震災時の利用を考慮して「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 避難者同士の話し合いにより、避難生活の秩序を維持するために生活ルールを自ら作成する。
- 2) 位置付け 事前学習型「生活ルールブック」と即時対応型「生活ルールブック作成シート」の要素をあわせ、避難者あるいは避難者となる可能性のある地域住民が、避難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(表3)。

表3 「震災救援所の生活ルールブック」の活用方法

時間	活用方法	詳細
発災前	事前学習	震災救援所運営の事前対策に取り組んでいる地域住民が、地震発災前に避難所運営の実態を学習する
	震災訓練	震災訓練を行い、ルールブックをもとに発災前に決められるルールを中心に、避難生活やルールについて話し合う機会をもつ また、決まったルールは、後で訂正できる形で書きこんでおく
発災後	ルール作成	震災時に運営会議を活用し、事例をもとにルールを作成する 事例が適切でないときは線で消し、訓練で作成したルールの検証、訂正を行う
	記録・公開	決まったルールは、ルールブックに書き込んで記録する 決まったルールの確認、ルールを全員が知るための方法の1つとして活用する

- 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。例として、時間の項目の左ページを図2に、右ページを図3に示す。ルールブックは全30ページである。

- 4) 内容 生活ルールを作る側と避難者側が区別されたり、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。またルールを守ってもらおうとする運営側目線ではな

5. 時間	
生活時間帯がバラバラだと、睡眠中の騒音など、みんながイライラしやすくなります。震災救援所が集団生活の場であることを避難者全員で認識し、生活時間を守りましょう。	
大切なこと 避難所から通勤して帰りが遅かったり、受験生で夜勉強しなければならなかったり、避難所では生活時間帯を守れない人も出てきます。 生活時間のルールを守れない人を排除するのではなく、そういう人も避難所が過ごしやすくなるように、消灯時間も使用できるスペースを作るなどの対策を話し合しましょう。	
起床時間	電灯の明かり、物音などは眠りを妨げ、人々の不満の原因となります。
消灯時間	起床・消灯時間を定め、就寝しやすい環境を整えましょう。
清掃時間	隣り合って生活する避難所ではホコリが立つ清掃は周りに気を使います。清掃時間を定め、みんなで生活環境の維持に努めましょう。 また、時間は、当番制への参加のしやすさも考慮して設定しましょう。 (清掃当番 → 19 ページ)
食事時間	食事中は食べ物の臭いが避難所に広がります。食料の配給時間を考慮し、食事時間を定めることも考えてみましょう。 食事時間を決めないときは、食事をするスペースを設けておくのも一つの案です。校庭に椅子を並べただけでも、食事スペース、談話スペースとして使われたという事例があります。 (コミュニケーションスペース → 7 ページ)
洗濯時間	洗濯機の音を考慮し、夜から早朝にかけての使用の禁止が必要かどうか、設置場所と居住スペースの位置関係などから考えてみましょう。 (洗濯場所・物干し場所 → 9 ページ)
喫煙時間	学校に子どもたちが登校し始めた際、子どもの学習時間以外を喫煙時間にすることも考えてみましょう。 (喫煙場所 → 7 ページ)(喫煙ルール → 23 ページ)

図2 「震災救援所の生活ルールブック」(左ページ)

く、ルールを守る避難者側の立場でまとめたのが特徴である。ルールブック概要を表4に示す。

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。

§7 おわりに

杉並区を例に、避難者による震災救援所の円滑な運営と生活環境の向上を目的とした「震災救援所の生活ルール作成ブック」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は運営主体としての役割を期待されていることを自覚し、具体的な対策を模索している段階である。避難所運営の実態に関する理解や被害想定が不十分であり、備えに対する知識が求められている。震災救援所運営の対策を進める上では、こうした事前知識のない人でも使いやすく、知りたい情報を得ることのできる多方面からのサポートツールが必要である。

なお、調査を担当した内田あやか氏、調査にご協力いただいた区役所の担当者や住民の皆様に深謝する。

【引用文献】

- 1) 内田あやか, 平田京子: 避難所における生活ルールの提案 - 震災救援所の調査からみる避難所の運営と課題 -, 日本

記入日	・	・	・	・	・
記録者	・	・	・	・	・
◆ 5-1 生活時間について話し合いました					
i) 決まった時間を表に整理しましょう					
起床時間	~	~	:		
消灯時間	~	~	:		
清掃時間	:	~	:		
食事時間	~	~	:		
	:	~	:		
	:	~	:		
	:	~	:		
	:	~	:		
洗濯時間	(例) 消灯後の使用禁止	~	:		
喫煙時間	(例) 学校の授業時間は喫煙禁止	~	:		
	:	~	:		
時間	:	~	:		
時間	:	~	:		
時間	:	~	:		
時間	:	~	:		
ii) 生活時間をルールとして決める前に、口にチェックをして確認しましょう					
<input type="checkbox"/> 無理なく、守りやすい時間設定になっていますか					
<input type="checkbox"/> その時間は本当にルールとして決める必要がありますか					
<input type="checkbox"/> 学校の授業再開のことを考慮した時間設定になっていますか					
◆ 5-2 時間のルールを仕方なく守れない人への配慮を考えましょう					
(例)					
<input type="checkbox"/> 消灯時間後の迷惑のかからない範囲での行動は、各自の判断に任せる					
<input type="checkbox"/> 避難所から通勤して帰りが遅くなる人や、受験生のために、消灯後も使用できる部屋をつくる					
(学習室 → 9 ページ)					

図3 「震災救援所の生活ルールブック」(右ページ)

表4 「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	◇ 部屋割りには必ず、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	◇ 理由があっ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、相手の立場にたってルールを決める (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、避難者が連絡する体制をつくる
罰則	◇ 自分たちの避難所に罰則が必要かどうか話し合う

建築学会大会学術講演梗概集(九州)(都市計画), pp. 337~338, 2007年8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. など
- 3) 地震防災対策研究所: 大規模地震災害時の避難生活マニュアル, ぎょうせい, 平成11年6月1日.

*1 日本女子大学住居学科 准教授・博士(学術)