

避難所避難

1. 避難所とは

「災害救助法」に基づく避難所の設置と炊き出し

「災害救助法」では、応急期において被災者の支援に関し、避難所の設置、炊き出しその他による食品の給与、飲料水の供給等を行うよう定められている。

避難所の種類

「一次避難所」は、災害によって住居等が損壊や火災等のため使用できなくなった被災者に対し、宿泊や給食等の救援救護を実施するために設置する施設で、発災当初から開設される。居住者、在勤・在学者（所属する事業所・学校に避難することを基本とする）、外出中に帰宅が困難になった者、市区町村内に滞在する者が対象。小中学校、生涯学習センター及び公立高校が使用される。

「二次避難所」は、一次避難所に避難した高齢者や障がい者のうち、一次避難所で避難生活を継続することが困難な者を優先的に避難させるために設置する施設で、一次避難所開設後に開設される。要介護1から3に認定されている在宅高齢者、障がい者およびその支援者（原則として、対象者1人に対し1人）、妊産婦、乳児及びその保護者を優先的に避難させる。ひろば館及びふれあい館、市民活動センター、コミュニティーセンターが使用される。

「福祉避難所」は、災害によって住居等が損壊や火災等のため使用できなくなった高齢者や障がい者のうち、要介護度や障害の程度が高く、一次・二次避難所での避難生活が困難な避難者を避難させるために設置する専用施設で、発災当初から開設される。要介護4から5に認定されている在宅高齢者、障がい者およびその支援者（原則として、対象者1人に対し1人）。高齢者施設（入所・通所）及び障がい者施設（入所・通所）等が使用される。

なお東京都などは、「二次避難所」と「福祉避難所」を分けていない。

避難所の避難者の想定

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/sanko01.pdf>

避難者に係る対策の参考資料 内閣府防災担当

現状の避難所への避難者の想定では、被害なし人口の多くが、断水のため4日目以降には避難所へ避難するものと想定されている。

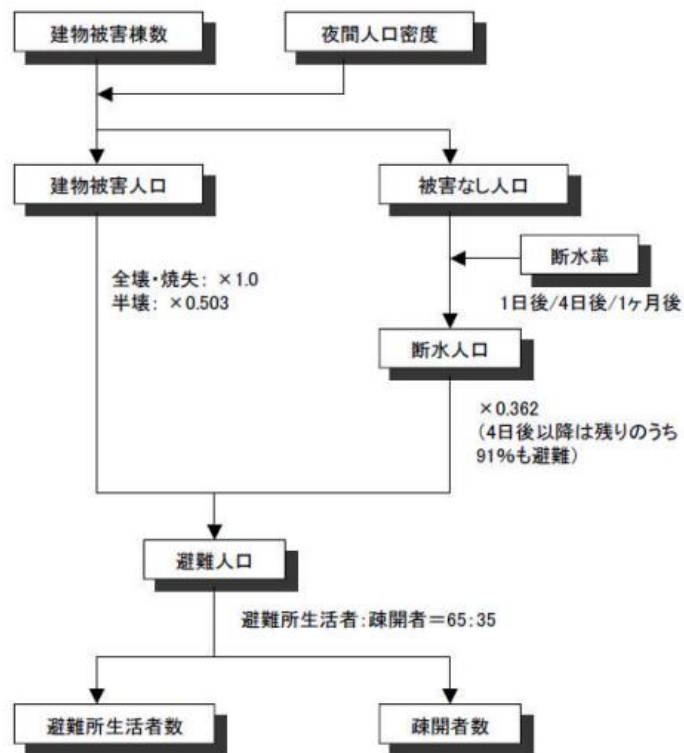


図 1-1 手法フロー

https://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/021/930/kihontekijikou.pdf

避難所の目的と役割

避難所の目的

このマニュアル作成モデルにおいて、「避難所」は、災害時に、市町村長が避難者に安全と安心の場を提供し、また、避難者自らがお互いに励まし合い、助け合いながら、生活再建に向けて次の一步を踏み出す場を創出することを目的とした施設として位置付けます。

避難所の役割

避難所が担うべき主な役割は、次のとおりです。

(安全・生活等)

① 安全の確保

地震発生直後の余震や津波、風水害による家屋倒壊、河川の決壊のおそれがある場合等に、迅速・確実に避難者を受け入れ、生命・身体の安全を守ること。

② 水・食料・生活物資の提供

避難者に飲料水や非常食、食材の供給、被服・寝具の提供等を行うこと。

③ 生活場所の提供

家屋の損壊やライフラインの途絶等により、自宅での生活が困難な避難者に、一定期間、生活の場を提供すること。

（保健、医療、衛生）

① 健康の確保

避難者の傷病を治療する救護機能と健康相談等の保健医療サービスを提供すること。

② トイレなどの衛生的環境の提供

トイレ、風呂・シャワー、ごみ処理、防疫対策等、衛生的な生活環境を提供すること。

（情報、コミュニティ）

① 情報の提供・交換・収集

避難者に対し、災害情報や安否情報、支援情報等を提供するとともに、避難者同士が安否の確認や情報交換を行うこと。

避難者の安否や被災情報、要望等に関する情報を収集し、行政等外部へ発信すること。

② コミュニティの維持・形成

避難者同士が助け合いながら生活することで、従前のコミュニティを維持したり、新たにコミュニティを形成すること。

<http://www.bousai.metro.tokyo.jp/bousai/1000029/1000316.html>

東京都防災ホームページ

東京都では、平成 25 年 4 月 1 日現在、都内で避難所 2,937 か所（協定施設等を含む。）、二次避難所（福祉避難所）1,209 か所が確保されています。避難所の収容人数は約 328 万人となっています。なお、都内公立小中学校の耐震化率は平成 25 年 4 月現在、98.2%です。

2. 避難所開設期間の長期化の問題

災害救助法では避難所の開設期間は原則「7 日以内」とされており、避難所として指定されている学校は「避難する場所」として建てられたものではなく、本来の目的である「教育の場」としてできるだけ早く再開することが望まれる。そのため、各自治体の「避難所運営の手引き」では、避難所開設期間を「7 日間」として設定している。

しかし阪神・淡路大震災では、震災後 1 ヶ月間は、多くの避難者が避難所にいて、最終的に閉鎖されたのは 9 ヶ月後である。

また新潟県中越地震では、最終的に閉鎖されたのは 2 ヶ月後である。

さらに東日本大震災では、最終的に閉鎖されたのは 7 ヶ月後である。

<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/sanko01.pdf>

避難者に係る対策の参考資料

内閣府 防災担当

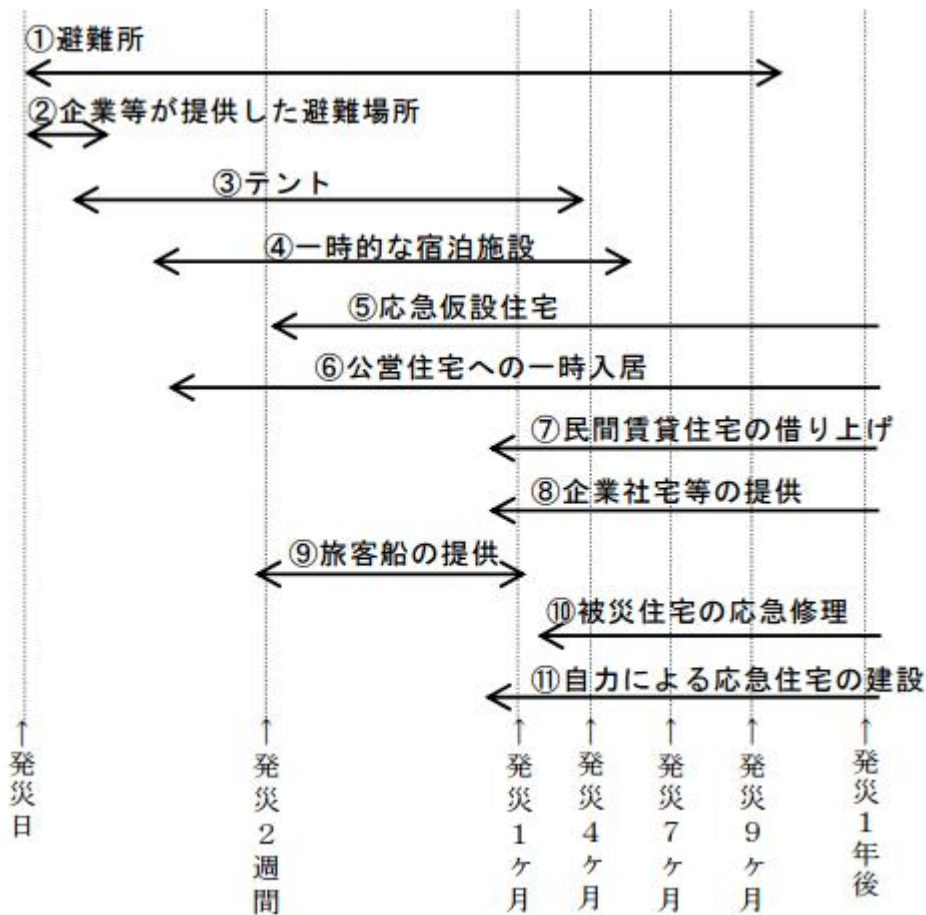
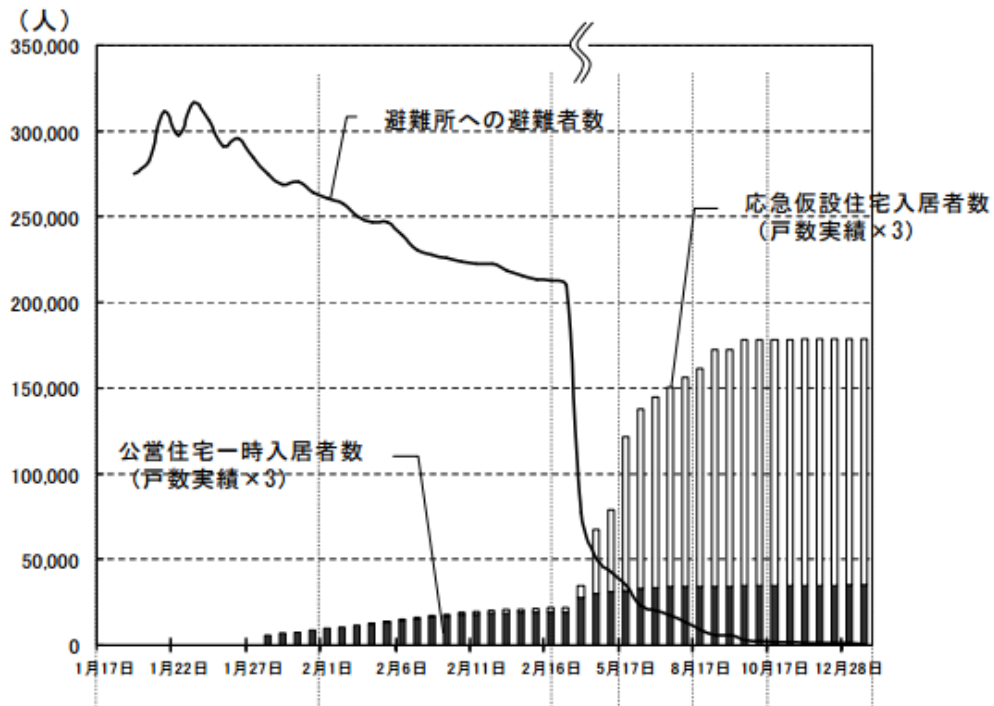


図 2-1 阪神・淡路大震災における時系列の避難者対策

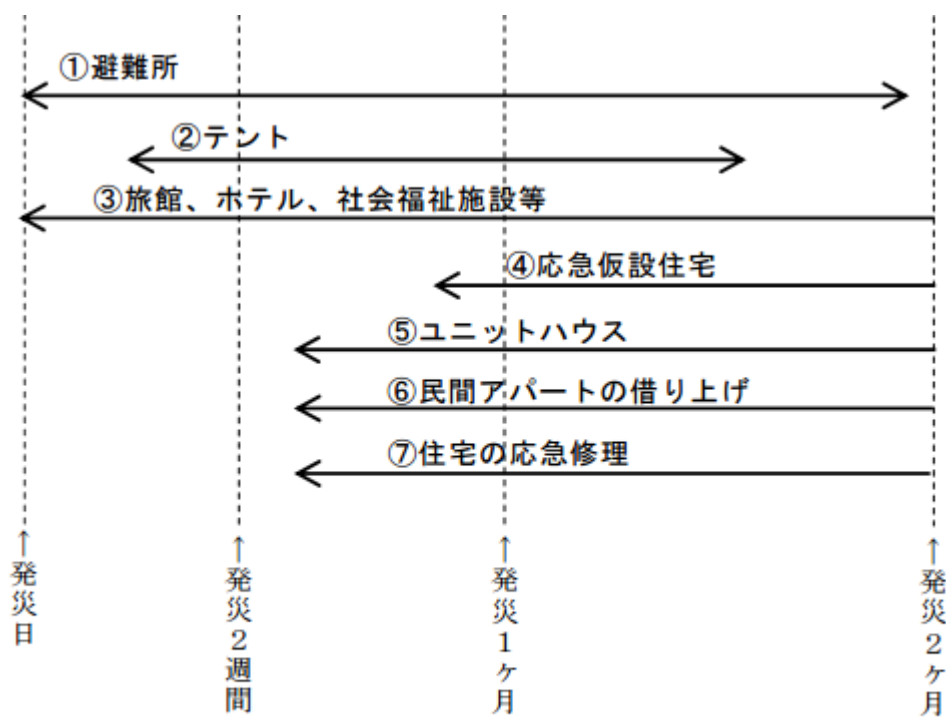
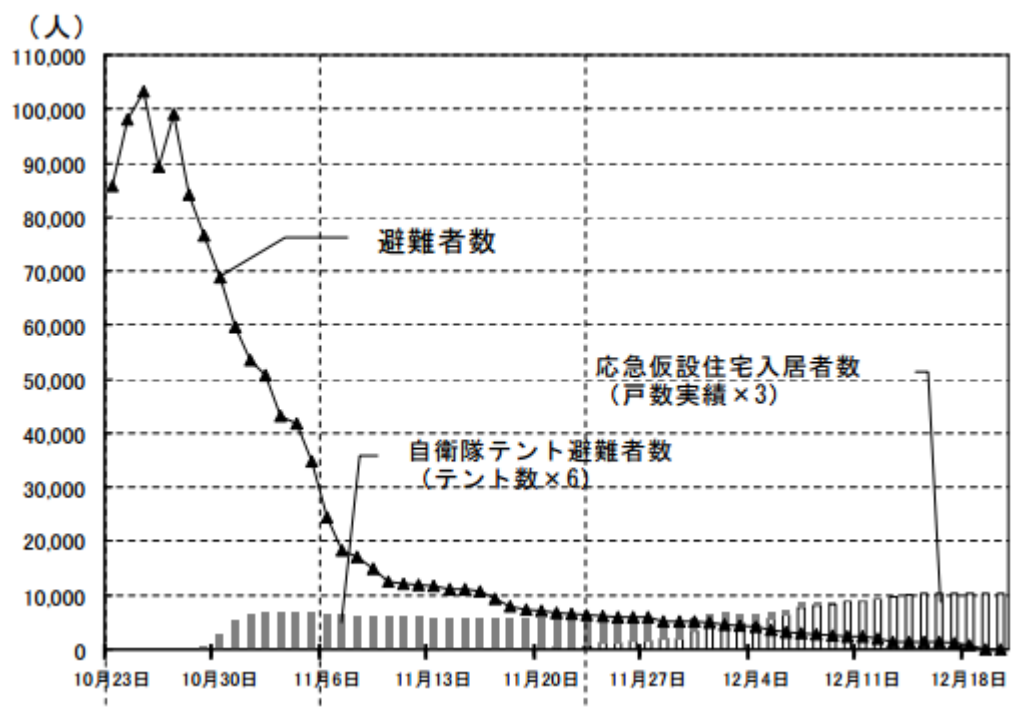
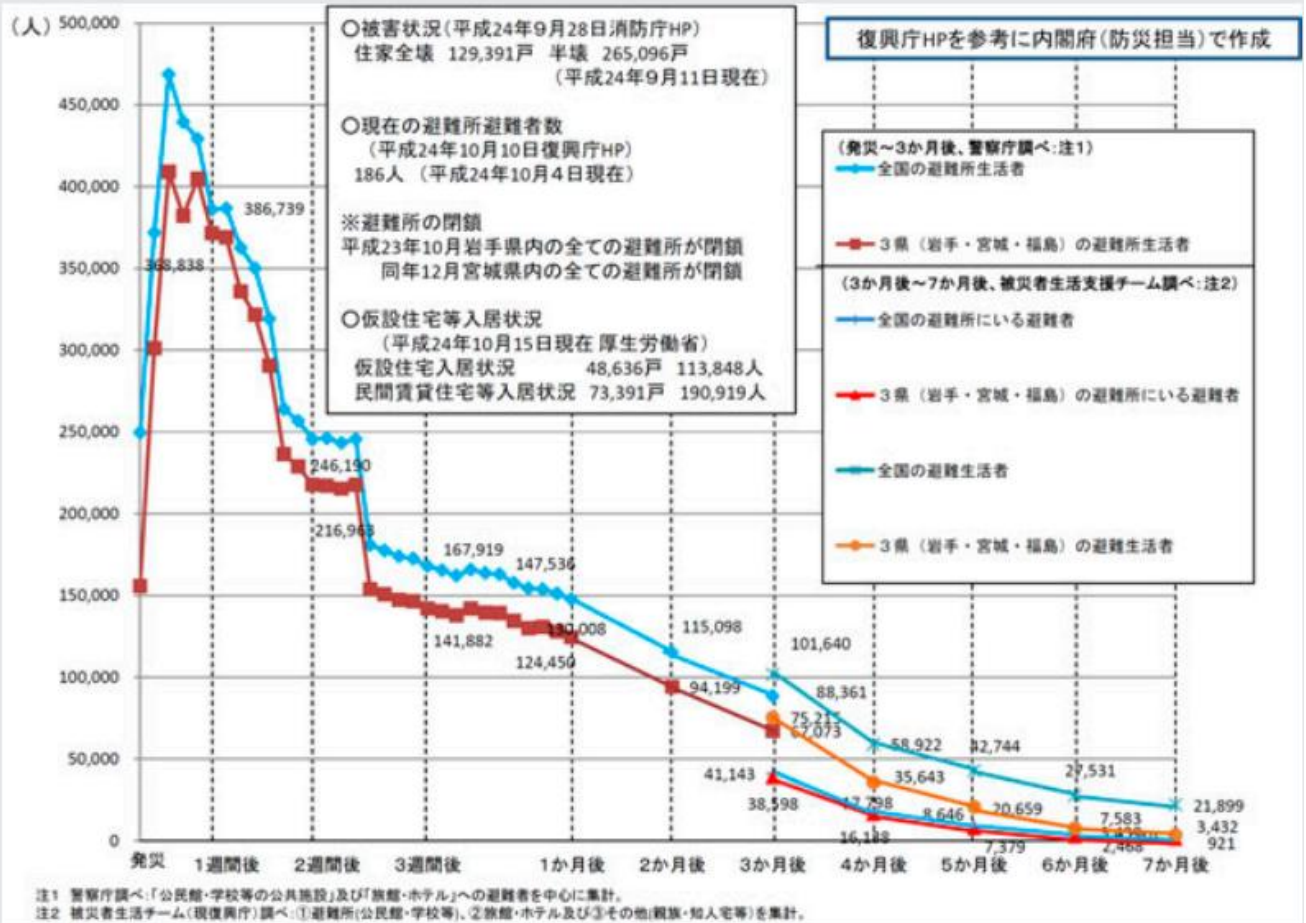


図 2-10 新潟県中越地震における時系列の避難者対策

図3.6-1 避難所生活者数の時間的推移に関する他の地震との比較¹⁾



3. 避難所の狭さの問題

府中市避難所管理運営マニュアル 策定ガイドライン

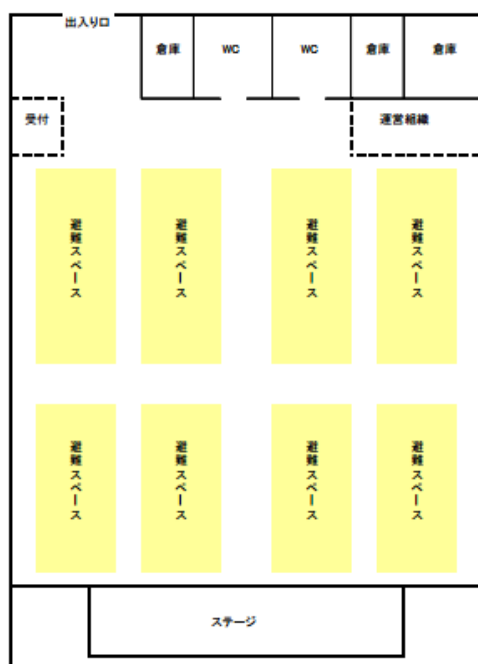
<https://www.city.fuchu.tokyo.jp/bosaibohan/saigai/hinanjokanriunei.files/guideline.pdf>

避難所の避難者1人当たりの面積については、内閣府防災のガイドラインでは示されていない。「府中市避難所管理運営マニュアル 策定ガイドライン」によると、避難所の総面積に対して、 3.3 m^2 当たり最大4名となっている。総面積であるので、この中には通路や受付、倉庫、トイレなど含まれるので、最悪の場合1人が専有できる場所は 0.5 m^2 ($1\text{ m} \times 0.5\text{ m}$) 程になってしまう。

府中市内の避難所等の現況について

			数	概要
広域避難場所			11	大規模火災等からの避難場所 (都立4公園、農工大、多摩川河川敷、東京競馬場、日本電気府中事業場等)
指定避難場所	一次避難所	市立各小学校	22	家の倒壊・焼失等により自宅で生活できなくなった場合に一時的に生活する場所。(総面積40,536㎡/収容可能人員49,138人)※3.3㎡/4名 ※「指定避難場所」は集団避難時の集合拠点
		市立各中学校	11	
		郷土の森総合体育館	1	
	都立高校5校等		6	
小学校の平均収容可能人員			590㎡÷3.3㎡×4人=約720人 ※最大	
中学校の平均収容可能人数			2,800㎡÷3.3㎡×4人=約3,400人 ※最大	
二次避難所		各文化センター	11	一次避難所での生活が困難である災害時要援護者(高齢者・障害者等)が一時的に生活する場所。 (総面積6,309㎡/収容可能人員7,643人)
		ルミエール府中	1	
		生涯学習センター	1	
各文化センターの平均収容可能人員			250㎡÷3.3㎡×2人=約150人	

避難所（体育館）区域割り（例）



避難者 1 人当たりの面積

第 2 部 地域の避難所となる学校施設の在り方について - 文部科学省

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/007/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2014/03/14/1345093_5.pdf

岩手県において避難所となった学校施設の平均収容人数の推移を見ると、発災 10 日後に約 260 人、約 1 か月後に約 200 人、約 3 か月後に約 100 人と推移し、文教施設（公民館など）やその他施設と比較して、学校施設が多くの人数を収容していたことがわかる。

中には、発災直後に 700 人～1,000 人を収容した学校施設もあった。

避難者数(人)

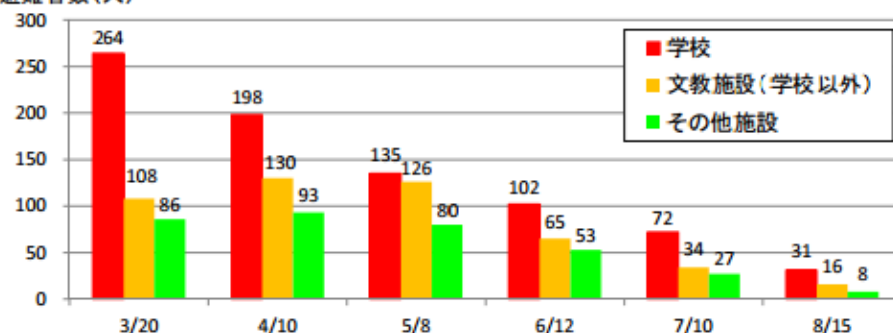


図 8 岩手県の避難所の平均収容人数の推移
（『いわて防災情報ポータル』を基に作成）

以下の写真は、陸前高田市立第一中学校の屋内運動場における避難所の様子の変化を示している。発災翌日の収容人数は約 1,000 名で、2 か月後（5 月 9 日）に約 500 名、3 か月後（6 月 11 日）に約 340 名、4 か月後（7 月 9 日）に約 190 名と変化し、最終的に発災から 5 か月後（155 日）の 8 月 12 日

に閉鎖された。

この屋内運動場のアリーナ部分の面積は 1,050 m²なので、1人当たりの占有面積は、発災翌日の約 1.0 m²/人から、約 2.0 m²/人、約 3.0 m²/人、約 5.5 m²/人と変化していたことになる。

このように、避難者数は時間の経過に従って変化していくので、避難所となる学校施設の利用計画を作成する際は、収容人数の変化に合わせて避難スペースや避難所機能も対応できるよう、柔軟性を持った計画とすることが重要である。



発災翌日 平成 23 年 3 月 12 日
発災当日夜の避難者数は約 1,000 名 (約 1.0 m²/人)
(陸前高田市教育委員会提供)



発災から約 2 か月後 (平成 23 年 5 月 9 日)
避難者数 約 500 名 (約 2.0 m²/人)
(上野委員提供)



発災から約 3 か月後 (平成 23 年 6 月 11 日)
避難者数 約 340 名 (約 3.0 m²/人)
(上野委員提供)



発災から約 4 か月 (平成 23 年 7 月 9 日)
避難者数 約 190 名 (約 5.5 m²/人)
(上野委員提供)

http://www.dri.ne.jp/wordpress/wp-content/uploads/rouken_hinansyoguide.pdf

避難所運営ガイドブック 高齢者が安心して過ごせる避難環境づくりを目指して

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 人と防災未来センター

避難所のアセスメント基準

避難所の生活環境が一定のレベルを確保しているかどうか、早期に把握することで、その後の改善策を速やかに進めることが可能となります。以下に参考として、国際的な人道支援の基準”スフィア・プロジェクト”に基づいた指標を紹介します。避難所が落ち着いてきた段階では、これらの基準の達成が目標になります。

評価項目	基準	基本指針
水	●すべての人々が、飲料用、調理用、個人・家庭の衛生保持用の十分な量の水への、安全かつ平等なアクセスを有している。	●どの家庭も、飲料用や衛生保持用として、一日1人最低15リットルの水を使用できる。 ●どの住居も500メートル以内に給水所がある。 ●水汲みを待つ時間は30分を越えない。
し尿処理	●一般的な生活環境と、公共施設、飲料用の水場の周囲が、人間の排泄物によって汚染されていない。 ●住居の近くに、昼夜を問わずいつでも安心かつ安全な使用ができる、十分な数の適切なトイレ設備を有している。	●排便施設から排水やもれた汚物が地表水源や地下水源を汚染していない。 ●子供、高齢者、妊婦、障がい者を含む避難住民全員が安全に使うことができる。 ●短期では50人につき1基のトイレ設備、女性対男性の割合は3:1。
食事・栄養	●妊婦などリスクが高い者を含む避難住民の栄養ニーズが満たされていることを確保する。 ●提供される食糧品は、受給者が食べられる、または食べ方がわかるものである。	●2,100kcal/人/日 ●総エネルギーの10% (53g) はタンパク質で提供される。 ●総エネルギーの17% (40g) は脂肪で提供される。
居住環境	●快適な温度、新鮮な空気、プライバシー、安全と健康を確保できる十分な覆いのある生活空間を人々が有している。	●覆いのあるエリアの面積ができるだけ早く1人あたり3.5㎡に達する。 ●1人あたり3.5㎡が確保できない場合は、尊厳、健康、プライバシーに及ぶ影響を考慮する。
生活物資	●個人の快適さ、尊厳、健康および福利を確保する、十分な衣料、毛布と寝具を避難住民が有している。	●すべての避難住民が文化や気候に適した正しいサイズの服を少なくとも2つフルセットで有している。 ●すべての避難住民が毛布、寝具を有している。

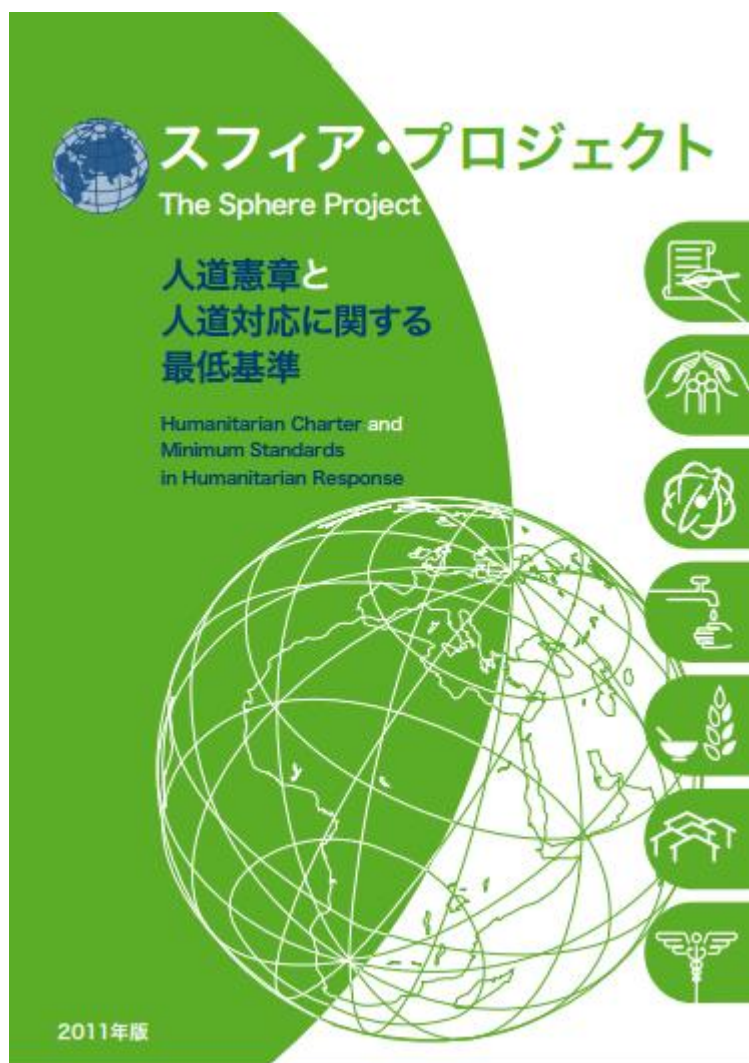
<https://www.refugee.or.jp/sphere/The Sphere Project Handbook 2011 J.pdf>

スフィア・プロジェクト The Sphere Project

スフィア・プロジェクトとは、人道支援の現場で活動する NGO が最低限守らなければならない指標であり、人道憲章をその拠り所としています。1998 年に策定されたスフィア・ハンドブックは、3 度目の大幅な改訂を経て、2011 年に英語版が発表されました。この新版では、これまで以上に被災者の安全とプロテクション（権利保護）について着目されています。

2011 年 3 月に発生した東日本大震災においては、被災者支援のために官民の垣根を越えた多くの関係者の連携が実施されています。そういった中で、とりわけ民間で新たに関わる団体が援助基準の最低限

を理解していることが重要です。改定版スフィア・ハンドブック日本語版は、そのような要請に応えるものであると考えています。幅広く、人道支援関係者の間でこのハンドブックが用いられることを希望しています。



4. 避難所のさまざまな問題

<https://www.pref.shizuoka.jp/bousai/e-quakes/shiraberu/higai/amenity/documents/02.pdf>

避難所生活の現状・課題と改善策

(1) 避難所の環境面への配慮

ア 避難所空間

【現状・課題】

近年の地震災害では、自家用車の中で避難生活を送る事例が多く報告されている。避難生活を送る場所として自家用車が使われる理由には、個人（家族単位）の居場所がある、プライバシーが確保されている、冷暖房が効きやすく暑さや寒さを凌ぎやすい等が挙げられる。一方、災害発生直後の避難所では、詰め掛けた大勢の避難者が煩雑に場所をとり、暑さや寒さに苦慮しながらプライバシーが十分に確保されない状態で避難生活を送る様子が見られる。

□ 平成7年阪神・淡路大震災

- ・ 風邪やインフルエンザが流行した避難所があった。

□ 平成16年新潟県中越地震

- ・ 車に避難した理由として、「余震が続く建物の中にいるのが怖かった」、「自宅のそばにいたかった」という他に「プライバシーが守られるから」というものもあった。
- ・ 避難所となった学校に対し、県教育委員会から、「授業再開にあたっては、避難者のプライバシー保護の観点から、避難者ゾーンと教育ゾーンを分離し、生徒がむやみに避難所へ立ち入らないように配慮すべき」旨の指導がされた。
- ・ 車内に避難していた人がエコノミークラス症候群で亡くなる事例があった。こうした事例を防止するため、予防リーフレットを作成し配布するとともに、報道機関等に積極的に情報提供し避難所に移ることや定期的に体を動かす、水分を十分にとるといったことを周知した。
- ・ 避難所生活の長期化と劣悪化する環境を打開すべく、被災者の自宅近くや自宅敷地内等にユニットハウスを家族単位で利用できる「分散型避難所」を設置した。（これは、あくまで体育館のような集合型避難所では得難い環境（プライバシーの確保、足を伸ばして寝られるスペース等）をつくるための措置であり、応急仮設住宅のようにトイレや風呂、台所等を備えたものではない。）

□ 平成19年能登半島地震

- ・ 間仕切りがかえって圧迫感や隣人の顔が見えないことによる不安感を生むため撤去した避難所があった。
- ・ ノロウイルスの症状を訴える避難者が発生したため、他の避難所へ移した。

□ 平成19年新潟県中越沖地震

- ・ プライバシーの問題等から避難所に行くのをやめて車の中で避難生活を送った。
- ・ 避難所に避難した人であってもエコノミークラス症候群の症状が見られた。
- ・ 通路が確保されていない避難所では、食事や荷物の運搬が困難であったり、掃除がしづらい等、多くの問題が発生した。

□ その他（全般）

- ・ 過去の災害における避難所の開設状況を見ると、必ずしも事前の計画どおりに避難所の開設が出来ていない。避難者は事前に指定された避難所に避難するのではなく、避難者が自然発生的に集まった場所が避難所となった事例が多数報告されている。
- ・ 避難所にて夜間に移動する際には、懐中電灯等を利用している。そのため、周辺の避難者が足音や光により睡眠を阻害される等の問題が生じている。



避難所

（新潟県中越地震、小千谷市 小千谷市総合体育館）



間仕切り

（新潟県中越沖地震、柏崎市 松浜中学校）



車内への避難（新潟県中越地震、小千谷市 小千谷中学校）

【改善策】

（個室又は隔離空間の確保）

- ・ 人目を気にせずに着替えや授乳をすることができる個室を確保するか、個室を確保することができない場合には、周囲からの視線を遮ることのできる高さの間仕切り等で隔離した空間を確保するよう配慮が求められる。

- ・ 教室を授乳室や更衣室、要援護者とその家族に割り当てる等の配慮が必要である。

（避難スペースでの間仕切りの確保）

- ・ プライバシーに配慮した避難スペースを確保するため、カーテン等で容易に区画できるものや間仕切りを設置したり、避難所施設の空室を出来るだけ使用し福祉避難室（仮称）として利用する等、予め必要なスペースを想定した避難所づくりが必要である。
- ・ 間仕切りは居住スペースの仕切りとして利用するほか、高さの高いタイプのものは、着替えや授乳用

ブース、トイレブースとして利用できることから、大小サイズの間仕切りをある程度備蓄しておくことが望ましい。

- ・ 間仕切りを備蓄することができない場合には、迅速に調達できる体制を整えておくことが望ましい。
- ・ 間仕切りを設置することにより壁が発生するため、通路の確保や壁を利用した文字情報の貼り出しが可能となる。また、紙製の間仕切りはマット代わりとして利用でき、断熱効果も期待できる。
- ・ 地域のつながりの強い地区では、間仕切りが不要となることもある。また、施設内の通気性を考慮し、間仕切りを使用しないこともある。避難所にいる避難者のニーズ等を把握し、実態に即した避難所運営が望まれる。

（高齢者や身体障害者等への配慮）

- ・ 高齢者や車椅子の方が利用しやすいように、出入口の段差にスロープを設置したり、あらかじめ体育館内のつくりを平坦にする等の配慮が望まれる。
- ・ 合宿用の設備（シャワー、風呂、寝具等）や畳敷きの道場等、居室に近い設備が備わっている場合には、こうした設備を災害時要援護者に優先的に提供する等の配慮が必要である。場合によっては、福祉避難所や2次的避難所の活用も検討する必要がある。

（夜間の照明や音への配慮）

- ・ 案内板や表示に蓄光材を使用したシール等を利用したり、広めの通路を確保することにより、夜間でも懐中電灯をある程度使用しなくてもトイレ等への移動が可能となるような配慮が望まれる。
- ・ トイレ等の扉の開閉に伴う音により、睡眠を妨げられる人がいると思われる。そのため、クッション等の貼り付けにより音の発生を防止する等の配慮が望まれる。

（感染症等の蔓延防止）

- ・ 風邪やインフルエンザ等の蔓延を防止するため、各避難所においてマスクの着用や手洗い、うがいの励行、十分な換気等、必要な対策を呼びかける必要がある。
- ・ 衛生面を考慮し、トイレと生活空間の履物を明確に使い分ける配慮が求められる。

（参 考）

様々なタイプの間仕切り



イ 設備・配線（暑さ寒さ対策、電源確保）

【現状・課題】

各市町が避難所として指定している施設のほとんどは学校である。そもそも学校は教育施設であり、日常の生活を送るための機能が備わっているとは言えない。そのため、学校施設（体育館等）が避難所として開設された場合、避難者の体調管理（避難所における暑さ寒さ対策）に配慮する必要がある。

特に災害時要援護者（高齢者等）の生活環境を維持するためには重要な課題である。

□ 平成16年新潟県中越地震

- ・ 防寒対策として体育館に畳やマットを敷いた。
- ・ 長岡市教育委員会が実施したアンケートによると、避難所として必要な機能に「ケーブルテレビ受信やインターネット配線」といった通信関係のほか「十分な電気容量の確保、体育館等のコンセント増設」といった電源に関する課題が挙げられた。（参考資料参照）

□ 平成19年能登半島地震

- ・ 寒さ対策として避難所にストーブが持ち込まれた。

□ 平成19年新潟県中越沖地震

- ・ ある避難所では扇風機を30台持ち込んだが、日差しの影響等もあり、体育館内は蒸し風呂状態であった。
- ・ 暑さ対策として氷柱を避難所へ持ち込む事例が紹介された。
- ・ エアコンが無いため、室温が30℃近くになり、不眠や血圧上昇、皮膚病悪化の声が挙がった。



畳を敷いた様子（新潟県中越地震）



マットを敷いた様子（新潟県中越地震）

【改善策】

（設備による対応）

- ・ 新たに施設を整備する場合には、冷暖房設備の導入の検討やそのための電源確保（電力引込）について検討し、必要な配線やコンセント口を確保しておくことが望ましい。
- ・ 暑さ対策と虫除けとして網戸等の設置や殺虫剤の準備が望まれる。

（備蓄等による対応）

- ・ 寒さ対策として最低限、床にマットや畳を敷く等の配慮が必要である。
- ・ 隙間風対策として、建物の機密性を確保するためガムテープを貼る等の配慮が求められる。
- ・ 避難所となる体育館には、電源（コンセント）の数が少ない場合が多いので、延長コードを備蓄したり、迅速に調達できる体制を整えておくことが望まれる。
- ・ 冬山で利用される断熱マットや保温性の高いシートを備蓄しておくことが望まれる。
- ・ 施設内の通気性を考慮し、間仕切りを撤去することも考慮する必要がある。



保温性の高いシート

ウ トイレ

【現状・課題】

トイレに関する課題は、数の問題（不足する）だけでなく、災害時要援護者等に配慮した対策（洋式トイレの増設や手すり等の設置）の必要性が強く指摘されている。

県内市町が備蓄している仮設トイレは6, 527基（平成19年4月1日現在）で、バキューム車によるくみ取りが必要なタイプが大半である。また、県内市町が所有しているバキューム車は639台、各市町が所有するバキューム車の台数は96台から1台まで様々である。（参考資料参照）

□ 平成7年阪神・淡路大震災

- ・ 公園や校庭に穴を掘ってトイレの代用を図ったが、相当深い穴を掘らなければ使い物にならなかった。
- ・ 神戸市は水洗化約95%を超えており、神戸市で所有しているバキューム車の台数（24台）では仮設トイレの尿収集に全く対応できず、他団体等からの援助に頼るしかなかった。

□ 平成16年新潟県中越地震

- ・ 10月23日発災に対し、28日までに仮設トイレが延べ848棟、使い捨てトイレが約20万個供給された。
- ・ 避難所の不満として「トイレが遠い、使いにくい」という回答が5割近くあった。

□ 平成19年能登半島地震

- ・ 発災後1週間程度でポータブルトイレが普及し便利であったという声が聞かれた。

□ その他（全般）

- ・ 備蓄している仮設トイレは組立式のくみ取り型が主流である。
- ・ 仮設トイレは段差のある屋外に和式トイレが設置されるケースが多いため、災害時要援護者が使用できない場合がある。
- ・ 高齢者は、「トイレに近い」という理由で避難所の出入口や廊下に近いところに場所をとるケースが多く、また、トイレの回数を減らそうと水分摂取を控えるために脱水症状や病気を悪化させるケースがある。
- ・ 災害の規模によって、県内市町が備蓄している仮設トイレ（約6, 500基）や所有しているバキューム車（約640台）では、不足することが予想される。



被災地で実際に設置したトイレ（新潟県中越沖地震、柏崎市 元気館）

【改善策】

（既存仮設トイレの活用）

- ・ 全国の地方公共団体等との応援協定によるバキューム車の手配等、事前策の検討・準備と実効性確保に向けた取組（定期的な協定先との情報交換等）が望まれる。
- ・ 避難所開設時に、トイレの手配が円滑に進むよう、トイレ販売業者のリスト（一覧）を準備しておくことが望まれる。
- ・ 下水施設の被災等により、自宅のトイレが使用できなくなっても、洋式便器と排便袋を持ち込むことによりトイレとして利用することが可能である。そのために各家庭や自主防災組織で排便袋を備蓄することも求められる。

（備蓄するトイレの考え方）

- ・ くみ取り式の仮設トイレの機能が十分発揮できない場合でも、一時的な対応がとれるよう、凝固剤を利用したポータブルトイレの備蓄を促進する必要がある。
- ・ 簡易トイレは、使用する薬剤の使用期限等により長期の備蓄に適さないものがあるため、市町が備蓄するポータブルトイレの型式（種類）は複数あることが望まれる。

（災害時要援護者への配慮）

- ・ 避難所に設置される仮設トイレは屋外になりがちであるが、災害時要援護者（高齢者等）への配慮の観点から、屋内にポータブルトイレを設置することが望まれる。そのため事前にポータブルトイレの備蓄や設置場所、臭い対策等を検討する必要がある。（例えば、体育館の器具庫をトイレ設置場所にするとも考えられる。）
- ・ 仮設トイレには段差が多いため、高齢者が使用する場合には負担となる。

（場合によっては足腰を痛めてしまう。）そのため、健常者は屋外の仮設トイレを使用し、高齢者や幼児は屋内のポータブルトイレを優先的に使用するという配慮が必要である。

- ・ 和式トイレより洋式トイレのほうが災害時要援護者にとって使い勝手が良いため、和式しか設置されていない避難所には、洋式の仮設便器を置くことにより和式を洋式に転換する等の配慮が求められる。
- ・ オストメイトや車椅子に対応したトイレを設置することが望まれる。

（その他）

- ・ ポータブルトイレには、汚物（排便袋等）を仮置きする場所が必要である。固めるだけでなく消臭効果がある凝固剤等があるが、仮置き場所は衛生上、十分に考慮する必要がある。（校庭の片隅等。）
- ・ 県が作成した「第3次地震被害想定」や「震災時し尿及び生活系ごみ処理対策マニュアル」を参考に、

仮設トイレの必要数や市町・自主防災組織

等の役割や考え方を整理し、実情にあった備蓄等の検討が求められる。

- ・ 発災直後、被災者の多くは避難所にある既存のトイレを使用することが考えられる。水が不通になっている場合は、水が流れなくなった既存のトイレを効率よく使用するためのルール（例えば、使用後に必ずバケツの水を流す、使用したトイレットペーパーはゴミ袋に捨てる等）を徹底させるため、トイレの入口に担当者を配置する等の対応が求められる。レの入口に担当者を配置する等の対応が求められる。

エ 風呂

【現状・課題】

避難所生活が数日経過し発災直後の混乱が落ち着くと、風呂等の衛生問題が注目され始める。自宅が被災してやむを得ず避難所での避難生活を送らなければならない人々にとって、入浴は衛生上の問題だけでなく心のケアにつながるため、事前の準備や発災後の迅速な対応が求められる。

□ 平成7年阪神・淡路大震災

- ・ 「1週間に1度の入浴」を目標にまずは自衛隊による仮設風呂が（1月17日地震発生に対し）24日に設置された。また、水道の復旧工事が完了し、2ヶ所（宝塚・神戸）で仮設風呂や温水シャワーの共用が開始されたのは29日であった。
- ・ 緊急パトロール隊が「おふろ情報」を避難者に配布するとともに、高齢者や障害のある人には福祉部が中心になって移動入浴車や送迎バスにより対応した。
- ・ 郊外のゴルフ場の風呂を利用した。（往復はバスを利用。）
- ・ 開いている銭湯の情報を被災者へ提供した。

□ 平成19年新潟県中越沖地震

- ・ 自衛隊による風呂の設営に対し、雨の中被災者約200人が並んだ。
- ・ 地震発生1週間が経過しても一部では断水による生活用水の不足があった。飲料水は比較的に入手しやすかったが、7月という暑い時期のため、洗濯や入浴問題が注目された。
- ・ 地震発生5日後に救援物資輸送のため柏崎港に停泊していた海上自衛隊輸送艦が、艦内の温水シャワーを提供した。



仮設風呂（新潟県中越沖地震、刈羽村 デイサービスセンターきらら／柏崎市 松浜中学校）

【改善策】

（事前の把握）

・ やむを得ず避難所で長期の避難生活を送らなければならない人達のために、避難所周辺で入浴設備のある施設を事前に把握しておくことが望まれる。また、可能であれば大規模銭湯やスポーツ施設等と、あらかじめ協定等を締結しておくことが望まれる。また、場合によっては、2次的避難所にある入浴設備の活用も考慮することが望まれる。

（代替手段の準備）

・ 入浴施設が整備できなくても、体を拭くためのぬるま湯とタオルを準備するといった配慮が求められる。また、足湯には心身の疲労除去効果が期待できる。能登半島地震や新潟県中越沖地震では、“足湯ボランティア”が活躍したという事例が報告されている。

（2）避難所の運営面への配慮

避難所は、市町が開設し、地域の自主防災組織等が中心となって運営していくこととなる。（運営については、県や市町が作成・配布している「避難所運営マニュアル」等を参考にする。なお、運営にあたっては、立場等を明確に識別できるようビブスや腕章の整備が望まれる。）

ア 食料・物資の調達、受入、管理・配給

【現状・課題】

避難所が開設された直後から数日の間で、食料や物資の調達等で多くの問題が発生している。全国各地から届けられた食料や物資が避難所まで行き届かないといった問題や避難所で配給される食事が、毎日同じ食べ物（冷たいおにぎり等）であるとの不満が指摘され、“食に対するストレス”が避難者の健康を害する事例も報告されている。

また、食物アレルギーがある方は個人で備蓄等の対応策を講じることが原則となっているが、公的な機関による備蓄においても食物アレルギーのある方等への配慮が求められる。

□ 平成7年阪神・淡路大震災

・ 発災直後から数日は市職員やボランティアが人力で物資の積み替えを行い大変な作業であった。（その後、業者へ委託することにより作業は軽減された。）また、届けられた毛布や古着を配布しきれないという事例が報告されている。

・ 様々な物資や食料を詰めた荷物が大量に被災地に届けられた。なかには物資と生モノが一緒に入っている等の事例が報告されている。

・ 膨大な物資の仕分け作業と廃棄処分には多くの人手と費用がかかり、「物資は被災地を襲う第二の災害」とも言われた。

・ 配送拠点における人手不足や一時的かつ大量に物資が到着するため、在庫状況の把握が出来ない状

況がしばらく続いた。

□ 平成16年新潟県中越地震

- ・ 大きな余震が続いたことによる不安等から、昼は自宅で生活するが夜は避難所で過ごす住民がいたため、避難所にて避難者数の把握が困難となり、結果として食料や毛布が行き届かないところがあった。
- ・ 道路が寸断された地区ではバイクボランティアが救援物資の搬送業務の役割を担った。
- ・ 報道機関等の取材者が殺到し、避難所出入口を塞いでしまったため物資の搬入に支障をきたした事例がある。
- ・ 一部の被災地では、届けられた食料や物資を市や県の職員が配布しきれなかったため、避難所にうまく行き届かなかったところがある。

□ 平成19年能登半島地震

- ・ 物資の要請に対し物資を配給する「リストアップ方式」を導入した。これにより被災地では大量に送られてくる救援物資の整理に手間取ることなく、必要な物資を必要な場所へ配給することが可能となった。（被災地のニーズが伝わるまでワンクッション置かれるため、緊急対応が難しいとの指摘もあった。）

□ 平成19年新潟県中越沖地震

- ・ 避難者が持ち寄った食材で「浜汁」を作り、配布した。また、食材補充のため漁に出ることもあった。

□ その他（全般）

- ・ 避難所で配布される食事に不満（画一的、冷たい等）を持つ事例が多く報告されている。
- ・ 県民意識調査結果によると、食料の備蓄状況は年々増加傾向にある。（参考資料参照）
- ・ 缶詰パンや缶詰ケーキ、アルファ化米等備蓄食料は多種多様化している。
- ・ 平成4年度から6年度にかけて実施された厚生科学研究の全国調査（「アレルギー疾患の疫学的研究」（班長：関西電力病院三河春樹先生））によると、何らかのアレルギー疾患を有する者は、乳児；28.9%、幼児；39.1%、小児；35.2%、成人；29.1%であった。これらの結果は、全人口の約3人に1人が何らかのアレルギー疾患に罹患していることを示している。

また、平成15年度から17年度の厚生労働科学研究「食物等によるアナフィラキシー反応の原因物質（アレルゲン）の確定、予防・予知法の確立に関する研究」（主任研究者：海老澤元宏国立病院機構相模原病院臨床研究センターアレルギー性疾患研究部長）等によると、食物アレルギーは小児に多い病気であるが、学童期、成人にも認められ、その割合は、乳児が10%、3歳児が4～5%、学童期が2～3%、成人が1～2%といわれている。



炊き出しの様子
(新潟県中越沖地震、柏崎市)



物資搬入
(新潟県中越地震、長岡市)

【改善策】

(炊き出し訓練継続の重要性)

・ 近年の地震被害では、被災した翌日には避難所におにぎりやパンが届けられ、避難者へ配布されている様子が報道されているが、想定される東海地震では発災直後に約300万人の自宅で生活できない避難者が発生する

ため、被災した翌日に食料が行き届くとは考えにくい。そのため、必要な食事は自らの地域で確保（食材を持ち寄る等の助け合いが必要）するという観点から、防災訓練時には炊き出し訓練を継続して実施する必要がある。

・ 災害時に避難所で行われた炊き出し献立や県が作成した「災害時健康支援ガイドライン（健康支援のための関係資料集）」等を参考に、事前にこういった食事の準備が可能か検討しておくことが望まれる。

(参考資料参照)

(食物アレルギー等へ配慮した対策（備蓄等）)

・ 食べ物に関するアレルギーのある人はアレルギー対応食料を日ごろから備蓄しておく必要がある。

(参考資料参照)

・ 県で作成した災害時要援護者の非常持出品（例）を参考に、各自で必要なものを備蓄しておく必要がある。（参考資料参照）

・ 県及び市町は物資調達の際にアレルギー対応食料について考慮することが望ましい。（参考資料参照）

・ 県及び市町は、特別な食事や栄養の摂取が必要な人（高齢者や慢性疾患のある人等）へ迅速に対応するため、日ごろから、関係団体（食物アレルギーについて検討しているNPO団体等）等とのネットワークを構築しておくことが望ましい。

(配送及び配給方法の検討)

・ 物資の在庫状況の管理が被災者へのスムーズな物資供給につながる。避難所等で必要としている物資の種類と数を事前に把握し、必要な分だけ配送する方法の検討が必要である。

・ 被災地内での物資等の配送は専門の業者に委託する等、スムーズな配送のための事前の検討が必要である。（搬送業者との協定による委託等）

・ 食事の配給方法を事前に決めておくことが求められる。その際は、長時間並ぶことが困難な人（高齢者や障害のある方等）への配慮が望まれる。

(その他)

- ・ 夏季の食材管理や受入れた食料等の消費期限等には十分注意する必要がある。（食中毒防止対策が必要である。）
- ・ シーツの備蓄や手配により、衛生面向上の効果（ハウスダストによるアレルギー対策等）が期待できる。



自主防災組織による炊き出し訓練の様子

ウ 在宅被災生活者等への情報の発信、（避難所内）避難者への情報の伝達

【現状・課題】

避難所にいる避難者から求められる情報（“避難者向け情報”）は、時間の経過とともに変化し、自宅周辺の被害状況や知人・隣人の安否情報→物資等の配給状況、ライフラインの復旧状況等の生活関連情報→仮設住宅の建設時期等の住宅関連情報へと移行する。各避難所において情報班は、需要に見合った正しい情報をいかに効率よく提供できるかが課題である。

また、自宅等避難所以外の場所で避難生活を送る人（在宅被災生活者等）に対し、情報（“在宅被災生活者等向け情報”）を積極的に発信することにより、避難所内外での情報格差をなくすことが求められる。（こうすることにより、避難関連情報を求めて避難所へ来る被災者の数を、ある程度抑制することができるのではないか。）

□ 平成7年阪神・淡路大震災

- ・ ボランティアが「情報隊」として地域（避難所周辺）をまわり、情報を集めた。
- ・ 毎日の身近な情報（〇〇の風呂屋がオープンした等）を掲載した情報誌を作成し、避難所に貼り出した。
- ・ 外国人地震情報センターが多国語（延べ15言語）による情報誌の発行や電話相談等の外国人被災者支援を行った。

□ 平成16年新潟県中越地震

- ・ 避難所の情報伝達や共有が十分でない状況が見られ、物資配布が整然と行われない状況が見られた。また、情報が入ってこない避難者は孤立感を感じるとのことであった。
- ・ 1日2回“かわら版”を作成して避難者に情報提供を行った。
- ・ 避難先として宿泊施設（旅館等）への無料幹旋が行われたが、利用したのは小千谷で4.7%、川

口で10.8%であった。行かない理由として「行く気分になれない」と「仕事の都合」が多くあったが、「幹旋があったことを知らなかった」と答えた人が小千谷では26.6%だった。

- ・「行政からの情報が不十分だった」ことに対する指摘が約5割あった。
- ・被災者の安否確認システムへの登録促進と情報収集支援を目的として避難所に41台のパソコン（インターネット接続対応）を設置した。

（なお、新潟県は情報の発信についてインターネットをひとつのツールとして重視し、被災者登録検索システムへのリンクや携帯電話対応サイト、英語版ページの開設を行った。）

- ・FMながおか（コミュニティFM）が臨時災害放送局を開設し、災害対策情報や被災者救援のための生活関連情報等を地域住民へ放送した。

□ 平成17年福岡県西方沖地震

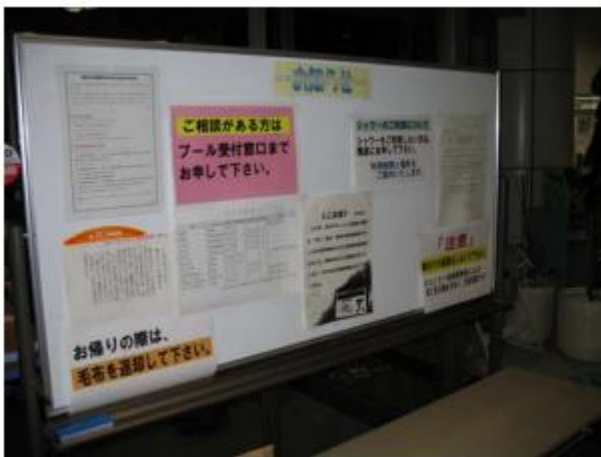
- ・デマに惑わされず、正確な情報を避難者へ周知するよう消防車の拡声器や学校放送を利用しラジオを流し続けた。

□ 平成19年能登半島地震

- ・地震後に自宅で生活した人と避難所へ避難した人の間で情報の周知格差が見られた。（自宅で生活する人たちへ物資配布等の情報が行き届かなかった。）

□ 平成19年新潟県中越沖地震

- ・避難所に巡回医師が来たが、その情報が行き届かなかったため、結果的に診療が必要な避難者が診療できなかった。
- ・物資の情報を紙に書いて貼り出した。これによりいつごろこういった物資が配布されるのか等の情報が常に目に付いたため、避難者の不安感の解消につながった。
- ・避難所として利用した体育館のステージに大型テレビを設置し、テレビで報道される情報を避難者へ提供した。



掲示板（能登半島地震、輪島市 / 新潟県中越沖地震、柏崎市）



ステージに設置されたテレビ（新潟県中越沖地震、柏崎市 柏崎小学校）

【改善策】

“避難者向け情報”の伝達について（避難所運営組織の早期立ち上げ）

- ・ 避難所内で共有すべき情報は、避難所派遣職員等の引継ぎや避難所生活に関する情報であるが、情報の伝達・周知を図るためには、早期に避難住民による避難所運営組織を立ち上げ、維持していく必要がある。
- ・ 行政情報の入手はもとより、テレビやラジオを通じて伝えられる情報を、どの段階からどのような手段で入手できるようにするか、入手した情報をどのように避難所内に周知するか等について、事前に体制を検討しておくことが望まれる。

（複数の伝達手段の確保）

- ・ 避難所内での情報周知は、原則として貼り紙等の文字情報を用いることとしている。（県が作成した「避難所運営マニュアル」参照。特に重要な事項は、避難所派遣職員が避難所運営本部会議で各組長へ連絡し、組長が居住組内へ伝達することとしている。）
- ・ 掲示板への貼り出し（文字情報）だけでは、高齢者や視覚に障害のある方へ行き届かない場合も想定されるため、音声で伝達できる別の手段を事前に検討しておくことが望ましい。（例えば、館内放送設備や校内映像モニターが利用可能か等。）
- ・ 通訳の確保や外国語表記等、外国人への配慮も求められる。

“在宅被災者等向け情報”について

（在宅被災生活者等への積極的な生活関連情報の発信と共有）

- ・ 生活関連情報や支給される弁当を手に入れるために避難所へ来ている被災者に、可能な限り自宅に戻ってもらえるようするためには、避難所内外の情報格差を無くすための情報伝達・発信が行われることが望ましい。

そこで、避難所内外の情報格差を埋めるために、避難所以外の場所で被災生活を送る人達に対する情報の発信（提供）方法や共有するための方法について、事前に検討しておくことが望ましい。例えば、同報無線を利用した生活関連情報の放送や避難所に伝達される情報（復旧状況や物資の状況等）をまとめた情報誌を毎日作成し、周辺の被災者へ配布する等、きめ細かな対応が望まれる。（ボランティアに作業を依頼するのもひとつの手段である。）

・ 地域に密着したコミュニティFM等を活用し、避難所で物資が配布される時間や災害応急対策の状況等、市町から避難所に伝達される情報をラジオ等を通じて提供することで、避難所以外の場所でも避難所と同じ情報が得られる環境を事前に構築しておくことが望ましい。

エ ペット

【現状・課題】

災害時のペット問題は、自然災害が発生するたびに報告されている。社会環境が変化し、高齢化や少子化が進行するなか、飼育されるペットの数が年々増加しており、災害時にペットとどう共存するか（被災地からどのように保護するか、避難所でどのように飼育するか等）を事前に検討し、市や町ごとに予め方針を定めて住民等へ周知しておくことが望まれる。

□ 平成7年阪神・淡路大震災

・ 被災地で放浪するペットに対し、収容・給餌・治療等を実施した。

□ 平成16年新潟県中越地震

・ 全村避難時にペットは避難できず、その後、ヘリコプターや自動車で給餌活動や健康状態の確認を実施した。

□ その他（全般）

・ 飼い主の入院により飼い主が不在となる例や、鳴き声等の迷惑をかけるおそれがある等の理由により避難所で飼えないペットへの対応等に苦慮する事例がある。

・ 県政インターネットモニターアンケート調査では、災害時はペットと人の生活区域を分ければ、ともに避難生活をしてもよいと回答した割合が約5割と最も多かった。（参考資料参照）



ペット用の掲示板（新潟県中越地震）



避難所の外につながれたペット
（北海道有珠山噴火）

【改善策】

（様々な避難者への配慮）

・ 避難所に避難して来る人の中には、ペットに対するアレルギーのある人、衛生上、抵抗力の弱い乳幼児、ペットが嫌いな人やペットに対し拒否反応を示す人等、様々な人がいることを考慮し、避難所の居室内へのペットの持込みは原則禁止とする。

（飼い主としての責任の周知徹底）

- ・ 飼い主は飼育しているペット用の食料を備蓄しなければならない。
- ・ 避難所でのペットの管理方法は、県が作成した「避難所のペット対策マニュアル」等を参考に避難所の施設管理者等と話し合い、あらかじめ明確化するとともに、住民等へ周知徹底する必要がある。

(その他)

- ・ 避難所では飼えないペットについては、社団法人静岡県動物保護協会等が一時的な預かり場所等を設置し対応することとしている。（「静岡県被災動物救護計画」参照。）しかし、全ての被災ペットを収容するのは困難であるため、避難所の敷地を利用し、ボランティア等の協力を得ながら飼養管理をする等の対応が望まれる。

避難所における生活環境の問題とストレスとの関係について

福島大学 永幡幸司 金子信也 福島哲仁

http://www.sss.fukushima-u.ac.jp/~nagahata/research-j/earthquake/temporary_shelter_j.pdf

災害時の避難所には、主として、体育館や公民館といった公共施設が用いられる。新潟県中越地震の際にも、高等学校の体育館、高等学校のセミナーハウス、長岡市教育センターといった公共施設が用いられている。これらの施設は、元来、避難所を主たる用途として設計されたものではない。そのため、それら施設が避難所として使用される際には、生活環境上の問題が生じることが懸念される。地震災害の際には、避難所生活が、応急仮設住宅が建設されるまでの数ヶ月間という、比較的長期に渡って続くこととなるため、これら生活環境上の問題は、無視することのできない問題であると考えられる。

これらの愁訴のうち、風呂の問題、トイレの問題、その他の設備の問題は、どれも施設の設備に関わる愁訴である。ここで、これらについての愁訴間の関係を見ると、この3つの問題は同時に愁訴されることが多かった。具体的には、風呂の問題とトイレの問題を同時に指摘したものが23名（風呂の問題の愁訴者の54.8%、トイレの問題の愁訴者の57.5%）、風呂とその他の設備の問題を同時に指摘したものが15名（風呂の愁訴者の35.7%、その他の設備の問題の愁訴者の62.5%）、トイレの問題とその他の施設の問題を同時に指摘したものが19名（トイレの問題の愁訴者の47.5%、その他の施設の問題の愁訴者の79.2%）、3つの問題を同時に指摘したものが13名（風呂の問題の愁訴者の31.0%、トイレの問題の愁訴者の32.5%、その他の施設の問題の愁訴者の54.2%）である。そこで、これら3つの問題を「設備の問題」として統合すると、愁訴者数は60名(有効回答の71.4%)となる。

このように見ると、避難所の設備の問題と生活空間の広さの問題という、施設そのものについての問題を愁訴するものが、音、温熱環境、におい、明るさといった感覚的な問題を愁訴するものと比べると、明らかに多いことがわかる。次に、大規模体育館の避難者と他の小型施設への避難者（ただし、高齢者センター避難者は除く）との間で、各生活環境要素に対する愁訴率が異なるのかについて検討する。表4に、 χ^2 検定の結果を示す。

避難所生活における各生活環境要素に対する愁訴者数と愁訴率
(人, ()内%)

生活環境要素	愁訴者数	愁訴率
生活空間の広さ	57	(66.3)
プライバシーの確保	42	(48.8)
風呂	42	(48.8)
避難所の温度	41	(47.1)
トイレ	40	(46.5)
音	40	(46.0)
その他の設備	24	(28.6)
におい	20	(23.0)
明るさ	15	(17.2)

(a) 生活空間の広さ

生活空間の広さの問題についての具体的な問題の指摘は、37名から38回答得られた。37名全員が、「一人当たりのスペースが狭い」という内容の回答をしており、体育館避難者の1名が合わせて「トイレまでの距離が遠かった」という指摘をしている。

(b) 避難所の温度

避難所の温度の問題については、24名から具体的な問題についての解答があった。このうち、23名は「寒かった」旨を答えており、残りの1名は「ストーブが使えなかった」と回答している。上述のとおり、体育館避難者と小型施設避難者では、温度の問題についての愁訴率に有意差が見られたが、少なくともこの24名のインタビューでの回答からは、避難所の種別による問題の内容の差は見られない。

(c) 明るさの問題

明るさの問題については、14名から具体的な問題の指摘があった。表5にその内訳を示す。消灯後も、完全に、照明を消したわけではないため、その明るさが気になって寝つきにくかったという内容の回答が多くなされた。また、消灯時間が決まっていること自体が不自由であったという回答も見られた。さらに、消灯前の時間帯については、新聞等、細かな字を読むには、暗かったとの回答が得られている。

避難所の明るさの問題の内訳
(人)

問題の具体的内容	指摘者数
寝るには明るすぎた	9
消灯時間が決まっていた	2
暗かった	2
明るすぎた	1

(d) 音の問題

音の問題については、25 名から具体的な問題の指摘があった。その内訳を表 6 に示す。

避難所の音の問題の内訳

問題の具体的内容	避難所形態別指摘者数		計
	体育館	小型施設	
子供が騒ぐ・子供が泣く	6	4	10
他の避難者の話し声	5	1	6
避難所が全体的にうるさかった	4	0	4
足音	4	0	4
いびき	2	1	3
テレビの音	2	0	2
環境騒音	1	1	2
咳	2	0	2
ドアの開閉音	0	1	1

前述のとおり、体育館避難者と小型施設避難者では、音の問題についての愁訴率に有意差が見られたが、上表のように、問題の具体的な内容についても避難所形態間で差が見られている。

「子供が騒ぐ・子供が泣く」という問題については、避難所の形態に関わらず、多くの回答者から指摘されている。この点に関連して、子供を持つ母親から、「小さい子どもがいるため、自分たちが発信源になってしまい、気疲れがあった」という回答があった。同時に、「子どもが騒いだりしていたが、親も気にしているのだと思って我慢した」という回答も得られている。

「他の避難者の話し声」としては、夜間、特に、消灯時間後の話し声が指摘されている。これについても、避難所の形態を問わずに指摘されている。

「避難所が全体的にうるさかった」というのは、特定の音が気になったのではなく、避難所の音環境が全体的に見てうるさかったという回答で、大型の体育館避難者のみから得られている回答である。

「足音」については、夜間に、トイレ等に行く人の足音が、睡眠の邪魔であったという指摘であり、これも体育館避難者のみから指摘されている。

「テレビの音」は、1 台のテレビを多くの人数で見るため、大音量にしなくてはならなかったため、テレビを見る気のない人にとってはうるさかったようである。これも、体育館避難者からのみ指摘されている。

このように、体育館避難者、小型施設避難者の両者から指摘されている問題もあるものの、体育館避難者特有の音の問題もあったことがわかる。それゆえ、愁訴率のみならず、具体的な問題の内容という観点からも、体育館の音環境は他の小型施設の音環境と比べて悪いものであったと結論付ける。

(e) においの問題

においの問題については、7 名から具体的な問題の指摘があった。このうち、4 名が「トイレが臭い」と回答しており、他の 3 名は「空気が悪い」「空気がこもっていた」といった回答である。上述のとおり、体育館避難者と小型施設避難者では、においの問題についての愁訴率に有意差が見られたが、少なくとも

もこの7名のインタビューでの回答からは、避難所の種別による問題の内容の差は見られなかった。

(f) 風呂の問題

風呂の問題については、27 名から具体的な問題の指摘があった。表7にその内訳を示す。

避難所の風呂の問題の内訳

問題の具体的内容	指摘者数 (人)
震災後しばらくは入れなかった	13
風呂が深く、足場がなかった	5
入れる時間が決まっていた	5
他の避難所に行かなくてはならなかった	3
お湯をかけるのにシャワーがなかった	3
雨の日に通うのが大変だった	3
毎日はいれなかった	2
湯がなくなることがあった	1
入浴の回数が制限された	1

風呂については、避難所入所後もしばらく入れなかったことが、最大の問題であったといえよう。毎日はいれなかったことを問題とするものが比較的少ないのは、避難所の入所時期が秋から冬にかけての時期であり、真夏ほどは汗をかかない季節であったからと推察される。

風呂の設備としての問題点は、自衛隊の風呂は深かったにも関わらず、足場の配慮がなかったので、高齢者など足の不自由なものにとっては使いづらかったこと、お湯をかけるのにシャワーがなく、かけ湯用のお湯も取りづらかったこと、外に設置されていたため、雨の日に通うのが大変だったことが挙げられる。なお、足場の問題については、インタビューの中で、期間途中で解消されたと報告されている。

(g) トイレ

トイレの問題については、34 名から具体的な問題の指摘があった。表8にその内訳を示す。

避難所のトイレの問題の内訳

問題の具体的内容	指摘者数 (人)
汚かった	15
避難者数に対して、数が少なかった	13
におい	6
洋式がない	5
外に出なくてはならなかった	4
ゆれた	3
詰まったり、故障したりしていた	3
遠かった	2

トイレについては、「汚かったこと」と、「避難者数に対して、数が少なかったこと」が、特に大きな

問題であったといえよう。また、洋式トイレがなくつらかったという指摘が、高齢者から得られている。また、屋外に設置された仮設のトイレについては、外に出なくてはならず雨の日が大変だったこと、近くの道路にダンプ等が通るとゆれたことなどが指摘されている。

上述のとおり、体育館避難者と小型施設避難者では、トイレの問題についての愁訴率に有意差が見られたが、少なくともインタビューの回答からは、避難所の種別による問題の内容の差は見られなかった。

(h) その他の設備

その他設備の問題については、20 名から具体的な指摘があった。表 9 にその内訳を示す。

避難所のその他の設備の問題の内訳 (人)	
問題の具体的内容	指摘者数
洗濯機が足りなかった	12
テレビが人数に対して少なかった	4
洗面所が足りなかった	2
空気が悪かった	2
駐車場が足りなかった	1
清潔感がなかった	1
更衣室がなかった	1

避難所においては、特に、洗濯機の数が不足していたことがわかる。

(i) プライバシーの確保

避難所におけるプライバシーの確保に関する問題については、30 名から具体的な指摘があった。表 10 にその内訳を示す。

避難所におけるプライバシーの確保に関する問題 (人)	
問題の具体的内容	指摘者数
人に聞かれたくない話はできない	13
着替えに困った	9
話が筒抜けだった	2
貴重品の管理が大変だった	2
周囲が気になる	1
わずらわしい	1
プライバシーは守れない	1
不審者が入ってきた	1

プライバシーの確保に関しては、家族の話のような、人に聞かれたくない話が出来なかったことと、着替えに困ったことが、特に大きな問題であったことがわかる。

上述のとおり、体育館避難者と小型施設避難者では、プライバシーの確保の問題についての愁訴率に有意差が見られたが、少なくともインタビューの回答からは、避難所の種別による問題の内容の差は見

られなかった。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shisetu/013/007/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2014/03/14/1345093_5.pdf

地域の避難所となる学校施設の在り方について

東日本大震災において特筆すべきことは、過去の災害と比べ避難所となった学校数が極めて多く、かつ広範囲に及んでいたことに加え、避難所として使用された期間が極めて長かったことである。これは被害がかつてなく大きかったことに加え、用地取得難のため仮設住宅の建設に時間を要したことが要因と考えられる。発災から半年が経過した9月12日においても42校が避難所として使用されており、全ての学校の避難所が閉鎖されたのは発災から約8か月後の11月上旬であった。

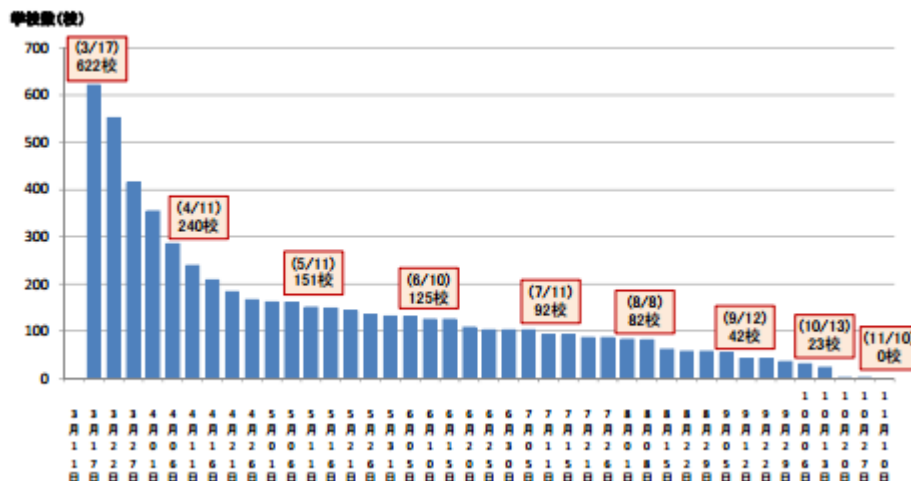


図1 東日本大震災の際に避難所となった学校数1（文部科学省の報道発表資料を基に作成）

避難所としての利用が長期化したことにより、授業再開後に長期にわたって教育活動と避難生活が共存する学校が多数発生した。授業再開に当たって、避難住民の移動や校舎利用の変更など、学校と住民の双方に負担が生じた事例も報告されている。また、校庭を仮設住宅の建設用地に利用した学校も多数あり、災害から3年を経過しようとする現在も体育の授業や部活動等への影響が続いている。

これらの課題は、阪神・淡路大震災の際にも指摘されていたが、東日本大震災を機に、避難所となる学校施設の在り方を検討する上で教育活動と避難生活の共存を想定した対策を講ずる必要性が改めて明らかになった。

大震災時における学校の在り方

http://www.honkawa.com/home/from_kobe/tokyoui.html

(3) 災害時における教職員の役割

ア 学校の避難所業務への協力・援助及び教職員の勤務体制

東京都地域防災計画において、校長は、避難所の開設等災害対策に協力するとともに、学校管理に必要な職員を確保すると規定されている。校長は、学校が避難所となる場合、区市町村長が行う災害応急対策が円滑に実施されるよう協力・援助すべき立場にある。したがって、教職員が、避難所業務に従事することは、当該学校の管理業務の一環を担っているものと考えられる。

しかしながら、避難所の管理運営については、本来的には区市町村の行政職員が従事すべきものであり、教職員の避難所の管理運営業務への従事は緊急避難の対応であると考えられる。このような観点から、都教育委員会は、避難所における教職員の役割分担等についての基本的な方針を示す必要がある。これを基に、区市町村教育委員会は、地域の実情に応じた基本的な方針を策定することが期待される。

この方針によって、校長は、具体的な教職員の役割分担、初動体制等の計画を区市町村長と協議の上、策定する。

また、都教育委員会は、避難所の管理運営業務に従事する教職員に対する勤務条件について、今後検討する。

学校が避難所となった場合、校長は、避難所の管理運営業務について、教職員に必要な指示を行い、教職員は、その業務に従事する。

一方、避難所に指定されていない学校においても、事実上避難して来た人がいる場合、校長は、緊急の必要があると判断し、所属教職員に対して、避難所の管理運営業務に従事することを指示できる。

なお、教職員の参集体制の計画、教職員が交通機関の途絶等により所属校に出勤できない場合の取扱い、それぞれ前記 1（２）イ、ウの考え方の例による。

イ 教職員の負担軽減への配慮

教職員の避難所の管理運営業務への従事は、発災初期の緊急対応に限定されるべきのものと考えられる。その後においては、教育委員会は、区市町村長に対し、教職員が学校教育の早期再開に取り組めるよう、避難所の管理運営業務を行政職員に移行するよう要請する。

（４） 避難所が長期化した場合の対策

教育委員会は、避難所が長期化することが予想される場合、校長の報告に基づき、区市町村長に対し避難所の早期解消を申し入れ、速やかに授業を再開できるように努める。教育委員会は、避難所等のため長期間学校が使用できないときは、学校と連携を密にし、代替施設等を確保するなどして授業再開に努める。