

**大規模災害に備えた
避難所運営マニュアル作成の手引き
(第1版)**

**平成26年10月
高知県**

もくじ

地域の皆様へ	1
1 避難所運営についての基礎知識	3
(1) 避難所とは	3
(2) 避難所運営の組織	4
2 関係者による事前協議	5
(1) 避難所準備委員会の立ち上げ	5
(2) 避難所ごとの前提条件の確認	5
(3) 備品等の確認	5
3 避難所運営マニュアルの作成	9
(1) 運営体制についての協議	9
(2) 空間利用についての協議（施設利用計画の作成）	11
(3) ルールについての協議	14
(4) 協議結果をマニュアルに整備	14
4 訓練実施とマニュアル見直しの継続	15
(1) 避難所開設・運営訓練の実施	15
(2) 避難所運営マニュアルの見直し、備品等の整備	15

避難所の運営に関わってください

◎南海トラフ地震では多くの県民が避難生活を余儀なくされます

近い将来必ず起こると言われている南海トラフ地震。高知県でも被害を最小限にするための取り組みを進めていますが、その中でも多くの皆さんが避難生活を送ることが予想されます。

東日本大震災の経験から、「大きな地震が発生すればすぐ津波避難」という教訓は多くの人の胸に刻まれました。しかし、実は一命を取りとめた後の避難所での生活環境が、被災者の生命や健康に重大な影響を及ぼしたことは意外と知られていません。



左から多賀城市、南相馬市、女川町の避難所の様子（資料提供：国土交通省東北地方整備局、女川町）

◎大規模災害では公助が機能するとは限りません

東日本大震災の教訓から、広域かつ大規模な災害時には、市町村や県などの支援が十分に機能するとは限りません。人命最優先で対応しなければならない事態が数多く発生することが予想されるほか、市町村役場や職員自身も被害を受けることもあります。そのため、避難所の運営までは手が回らない、対応が行き届かないという公助の限界が明らかになっています。

◎地域で避難所の運営に参加してください

避難所の開設・運営についても市町村が行うことが基本です。

しかしながら、大規模災害での実際の状況を想定すると、地域の被災者自身が避難所の開設・運営に関わっていかなければ、避難所での生活の混乱、体調不良や人間関係の悪化など二次的な被害を防ぐことは困難です。南海トラフ地震が発生したときには、地域の皆さんによる避難所の運営が必ず必要となります。

地域の
皆様へ

避難所の運営マニュアルが必要です

◎地域で主体的な避難所運営ができるように・・・

“災害が起こってから考える”では、円滑な避難所運営を行うことは困難です。日ごろから事前準備として地域の皆さんが行政や避難所となる施設の管理者と一緒に避難所の運営をどうするかを話し合い、いざというときの行動や手順をマニュアルにまとめておく必要があります。

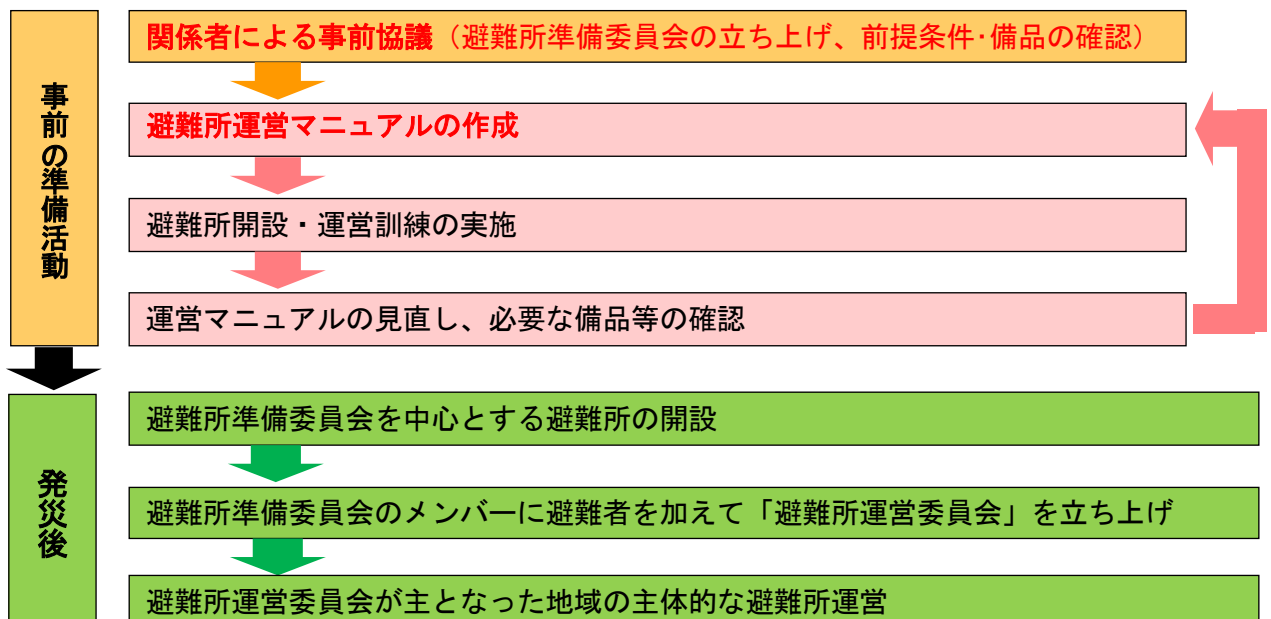
◎まずは、地域で避難所について話し合ってください

避難所での生活について、まずは地域の皆さん、市町村職員、避難所となる施設の管理者が集まって話し合いを持ちます。避難所運営に関する理解が深まったら、「避難所準備委員会」を立ち上げ、具体的な運営について話し合い、マニュアルにまとめていきましょう。

◎マニュアルを作ったら、運営訓練も実施してみましょう

作成したマニュアルが実際に使えるのか、漏れている点はないかを確認するために、避難所の開設や運営の訓練を行ってみましょう。訓練で得られたノウハウや課題をマニュアルに反映させることで、実際に災害にあったとき、避難された皆さんの健康や生活をより一層守ることにつながります。

<参考> 準備活動から実際の運営までのフロー図



1 避難所運営についての基礎知識

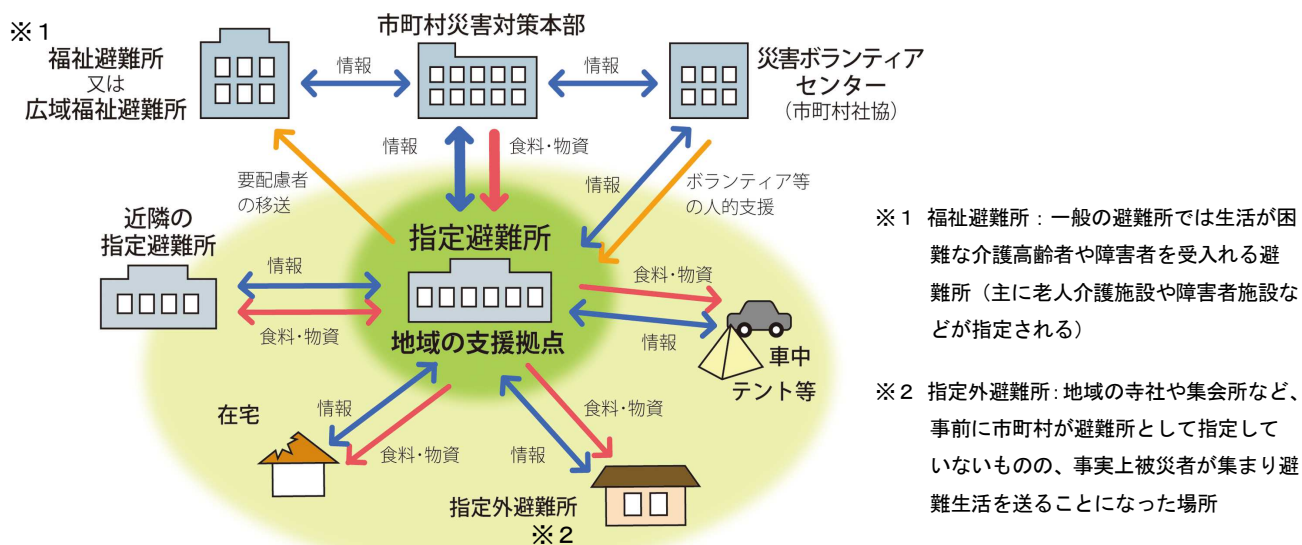
(1) 避難所とは

○避難所は、避難者の生活の場であり、地域の全ての被災者への支援の拠点です。体育館、学校、市民会館、公民館など一定期間避難する場所として市町村があらかじめ決めておく施設を指定避難所（以下、「避難所」といいます。）といます。

○避難所には次の機能があります。

分野	機能
安全・生活基盤	安全に過ごせる生活空間を提供する
	水・食料・物資を配る
医療・保健・福祉・衛生	体と心の健康を維持する
	衛生的な生活環境を維持する
情報の収集・発信	避難生活や生活再建に必要な情報を避難者に伝える
	避難者のニーズを把握し行政機関や支援機関に伝える
コミュニティの維持	避難の継続や生活再建に向け地域のまとまりを維持する
	ルールを決め共同生活の秩序を守る
地域の拠点機能	在宅避難者を含む地域全体の被災者を支援する

○また、避難所は、避難してきた人だけのための施設ではありません。自宅に残ったり、指定はされていないけれど何らかの建物・施設（指定外避難所といいます）に避難したりする場合もあり、電気や水道などが止まり、食料や物資、情報を必要とする人がいます。避難所は、そうした地域の全ての被災者への支援の拠点として機能します。



(2) 避難所運営の組織

○避難所を円滑に運営するには、役割分担を行うことが必要です。そのため「運営本部」「活動班」「居住班」を作ります。避難所によって人数や置かれた状況が違ってくるため、それぞれの避難所に応じた組織とします。

【運営本部】

○運営本部は、地域のリーダーと市町村の担当職員、施設の管理者など数名で構成し、「避難所運営全体の統括・管理」を行います。

○このため市町村と施設管理者は、被災後にそれぞれの避難所の運営にあたる職員をあらかじめ指定しておき、準備委員会を立ち上げマニュアル作成を行うほか、発災後には運営委員会の中心として活動します。

【活動班】

○活動班は、避難所で被災者自身に必要な各活動を行う役割で、避難者が交代で担当します。

○設置を検討する班

- | | |
|-----------|-------------------------------|
| 1 総括班 | 運営本部の補助、各班の業務の調整など |
| 2 情報班 | 災対本部等との連絡、避難所内外への情報伝達など |
| 3 管理班 | 避難者数等の把握、施設の利用管理など |
| 4 食料班 | 食料の管理、配布、炊き出しの指導など |
| 5 物資班 | 食料以外の物資の管理、配布など |
| 6 環境班 | 衛生状態の維持、避難所内の清掃指導、ペットの受入れなど |
| 7 保健班 | 避難者の健康状態の把握、医療・保健の巡回診療等への協力など |
| 8 要配慮者支援班 | 要配慮者・家族への支援など |

○避難の長期化やニーズの多様化などに応じて追加する班

- | | |
|------------|---------------------|
| 9 在宅等支援班 | 避難所以外の地域の被災者のサポートなど |
| 10 相談班 | 避難者からの相談対応など |
| 11 巡回警備班 | 防火・防犯対策など |
| 12 避難者交流班 | 避難所でのイベント、交流の場の提供など |
| 13 ボランティア班 | ボランティアの調整など |

○小規模な避難所や地域の状況によっては全ての活動班を作る必要はありません。

【居住班】

○居住班は、避難者を10～数十人単位でグループ化したもので、食料の配布や清掃作業など避難所の生活の基礎単位となります。

○町内会、自治会、部落、小字など地域のまとまりごとに複数の組を編成します。

○活動班の指示のもと、避難所内の各活動に参加します。

2 関係者による事前協議

(1) 避難所準備委員会の立ち上げ

- 地域の代表者と市町村の担当職員、避難所となる施設の管理者の三者を中心に「避難所準備委員会」を立ち上げます。
 - 避難を想定する地域が複数の地区（自主防災組織や自治会）にわたる場合は、全ての地区から代表者に参加してもらいます。また、女性や障害者、介護経験者など多様な方にメンバーに加わってもらうことも円滑な避難所運営に有効です。
 - 委員長、副委員長など役職を決める場合には、特定の地区に集中しないようにします。
 - 日ごろの地域連携の仕組みを活用することも有効です。特に避難所に指定されることが多い学校や公民館など（※1）には、学校等と地域をつなぐ役割をもった組織（※2）があり平時から防災に関する取り組みも行っています。
 - 民生委員・児童委員、社会福祉協議会、あったかふれあいセンター、集落活動センターなどの関係者、看護師や助産師といった専門職の方々にも参画してもらうことも有効です。
- ※1 平成26年9月現在、県内で学校390箇所、公民館等875箇所、その他374箇所が指定されています。
- ※2 学校地域支援本部（学校・家庭・地域の連携による教育支援活動を行う仕組み）やコミュニティスクール（学校運営協議会制度）、公民館運営協議会などがあります。東日本大震災では、学校地域支援本部が設置されていた学校での避難所運営は設置されてなかった学校に比べて圧倒的に順調だったとの報告があります。

(2) 避難所ごとの前提条件の確認

- 避難所準備委員会に参画するメンバーが決まったら委員会を開催します（話し合いを行います）。
 - 最初に利用を想定する地区の範囲や避難世帯・人数、市町村災害対策本部（以下、災对本部）との連絡方法など運営マニュアル作成の前提条件となる情報を整理（※）します。
- ※整理（確認）には、「避難所運営に関する事前協議シート1・2」及び備蓄品確認シートを使うと効率的です（6頁）。
- 必要な情報は主として市町村の担当職員が提供します。このほか避難施設の地図や平面図は施設管理者が準備します。
 - 委員会での協議の結果、この手引きにない課題が出てきた場合、適宜項目を追加しマニュアルに書き込みます。

(3) 備品等の確認

- 避難所の開設・運営に使用できる文房具や机・いすなど備品の種類と数量、保管場所を確認します。
- 水や食料、毛布等の備蓄物資がある場合は、それも確認します。
- 足りないものは次項以降の避難所運営マニュアルの作成のなかで、一覧に整理し順次不足分を整備していきます。

避難所運営に関する事前協議シート 1

避難所名 _____

記入日 年 月 日

★事前に確認・協議しておくことよい基本事項

基本 事項	この避難所の利用 を想定する地区の 範囲	地区名		代表者名		
		地区名		代表者名		
		地区名		代表者名		
	収容者の見込み数	収容可能人数				
	施設が使用不能の際 の次の避難所	①		②		
	災对本部への連絡方法					
	鍵保有者	氏名		氏名		
		氏名		氏名		
		氏名		氏名		
	安全確認担当者 <small>(応急的な建物点検を実施)</small>	対応職員		氏名		氏名
職員不在時			氏名		氏名	
マニュアル周知方法						

	現状	協議内容
地域の特性について		
地理的特徴は？		
住民の年齢構成は？		
要配慮者数は？		
備蓄品やその管理について	現状	協議内容
備蓄品目と備蓄量は？		
平時から避難予定者名 簿やカードは準備可能 か？		
平時における名簿類の 管理方法は？		
発災後の名簿類の管理 方法は？		

備蓄品確認シート

◎平成 年 月現在の備蓄品は以下のとおりです。

【備蓄庫内】

分類	品 目		現在数	目標数
食料・水	アルファ米		個	個
	乾パン		缶	缶
	クラッカー		箱	箱
	飲料水	500ml	本	本
救急用品	毛布		枚	枚
	救急セット		箱	箱
電源・照明類	自家発電装置	LP ガス式	台	台
	燃料	LP ガス	本	本
	投光器		台	台
	懐中電灯		本	本
	コードリール		台	台
	乾電池	各種	本	本
	衛生用品	組立トイレ	洋式	基
和式			基	基
携帯トイレ		便袋	袋	袋
トイレトーパー		巻	巻	
ティッシュペーパー		箱	箱	
生理用品		各種	個	個
手指消毒液		本	本	
消毒液		ミルトン	本	本
		ハイター	本	本
歯ブラシ・洗口液		人分	人分	
自在ぼうき		本	本	
ゴム手袋		使い捨て	個	個
通信機器		ラジオ		台
	衛星携帯電話		台	台
炊き出し用品	炊き出し釜		台	台
	調理器具		セット	セット
	ライター		本	本
	食器類	紙皿等	人分	人分

分類	品 目		現在数	目標数	
救命機材	工具セット		セット	セット	
	ツルハシ		本	本	
	スコップ		本	本	
	脚立		本	本	
	ロープ		巻	巻	
	拡声器		台	台	
	軍手		双	双	
	担架		台	台	
	折りたたみ式リヤカー		台	台	
	ゴムボート		台	台	
	ライフジャケット	大人用	人分	人分	
		小人用	人分	人分	
	その他	自転車		台	台
間仕切り		枚	枚		
ブルーシート		枚	枚		
テント		張	張		
ドーム型テント		張	張		
給水用ポリタンク		個	個		
バケツ		個	個		
雑巾		枚	枚		
ビニール袋		大中小	枚	枚	
大型扇風機		基	基		
使い捨てカイロ		個	個		
要配慮者対応		車いす対応トイレ		基	基
		紙おむつ	各種	個	個
	介護用紙おむつ	各種	個	個	
	簡易ベッド		台	台	
	車いす		台	台	
	老眼鏡		個	個	
	避難所用点字ブロック		枚	枚	

【備蓄庫以外の保管場所】

保管場所	品目	現在数	目標数
体育館倉庫	テント	張	張
保健室	パソコン	台	台

保管場所	品目	現在数	目標数
体育館倉庫	ろ水機	台	台
体育館ステージ下	机、いす	台	台

3 避難所運営マニュアルの作成

○別冊「避難所運営マニュアル作成例」を見ながら、次の4つの項目を順次検討していきます。

- (1) 運営体制についての協議
- (2) 空間利用についての協議
- (3) ルールについての協議
- (4) 協議結果をマニュアルに整備

※「避難所運営マニュアル作成例」は、地域での話し合いの参考となるよう、これまでの災害の教訓も踏まえ、避難所の運営に必要な多くの活動や知見をとりまとめたものです。しかし、各地域で、これと同じようなマニュアルを整備しなければならないというものではありません。作成例も参考に話し合いを進めていただき、地域の状況にあわせ、活動を追加するなど、地域に根付いた避難所運営マニュアルを整備していくことが大切です。

(1) 運営体制についての協議

- 避難所の規模に見合った運営体制（運営本部と活動班）を検討し、必要な人員（氏名）の割り当てを行います。避難所準備委員会と活動班員の数は、避難想定者数の2～3割程度を目安とします。
 - 運営本部は、委員長1名、副委員長2名程度（以上、地域の代表者から）、市町村の担当職員1～2名、施設管理者1～2名を基本とします。しかし、大規模災害時には、市町村の担当職員が配置されないことや、施設管理者が避難所の運営にかかわれないことも想定しておく必要があります。
 - 活動班は、避難所で必要となる様々な活動を実行する単位であり、地域の皆さんで組織します。小規模な避難所では、複数の活動を一つの班にまとめるなど、避難所の規模に合った運用を考えることが重要です。
 - 避難所運営委員会の委員、活動班の班長・副班長は男性だけに偏らないよう、できるだけ女性を割り当てます。また、避難所を利用する地区が複数にまたがる場合は、それぞれの地区から人員を出し合います。
※割り当てた委員については、地区総会の際など年に一度は見直し（確認）を行います。
 - 避難所で必要となる活動は、時間経過に伴い、優先しなければならない業務が変化していきます。実際の避難所運営では、ここで検討した割り当てにこだわることなく、優先しなければならない業務に必要な人員が割り当てられるよう柔軟な対応が必要です。
 - 10頁の「**避難所運営体制名簿**」を作成し、避難所の開設・運営に必要なツールとして保管するとともに、関係者で共有します。
- ※指定外避難所については事前に想定ができないため、災害発生後に市町村が状況を把握し、連絡調整の責任者を置きます。

避難所運営体制名簿

様式 1
総括班

避難所名 _____ 編成： _____ 年 _____ 月 _____ 日から

受入れ予定者数等 収容人数約 _____ 人

運 営 本 部	委 員 長			
	副 委 員 長			
	市町村担当職員			
	施 設 管 理 者			
活 動 班	班 名	班 長	副 班 長	班 員
	総 括 班			
	情 報 班			
	管 理 班			
	食 料 班			
	物 資 班			
	環 境 班			
	保 健 班			
	要配慮者支援班			

班長 1 副班長 1 のほか、班員数は当初各班 2～3 名程度とし、必要に応じて拡大する

居 住 班	班 名	班 長	副 班 長	
	居 住 班 1			
	居 住 班 2			
	居 住 班 3			
	居 住 班 4			
	居 住 班 5			

居住班は地区名、部落名、小字名など避難者自身が分かりやすい名称をつける

※発災前：避難所準備委員会は、運営本部と各班長で構成する。（太線枠部）
 ※発災後：避難所運営委員会は、準備委員会のメンバーに居住班の班長（点線枠部）を加える。

(2) 空間利用についての協議（施設利用計画の作成）

- 施設管理者から提供された地図や平面図をもとに、居住スペースと共有スペースの設置場所を計画します。検討結果は簡易図面に表示します。
- 必要な機能は次のとおりです。避難所の実情にあわせて配置します。

○居住スペース

避難者の寝所となる場所で、1人当たり2㎡を目安とします。居住班単位で一団のスペースを割り振ります。また、帰宅困難者を受け入れるためのスペースや要配慮者のための「福祉避難室（スペース）」も確保します。

○共有スペース

<運営本部スペース>

- ・受付場所 <優先>
- ・本部・会議室
- ・掲示場所（内・外）
- ・相談室

<救護活動スペース>

- ・救護室（医務室）<優先>
- ・物資・食料の保管場所と配布場所

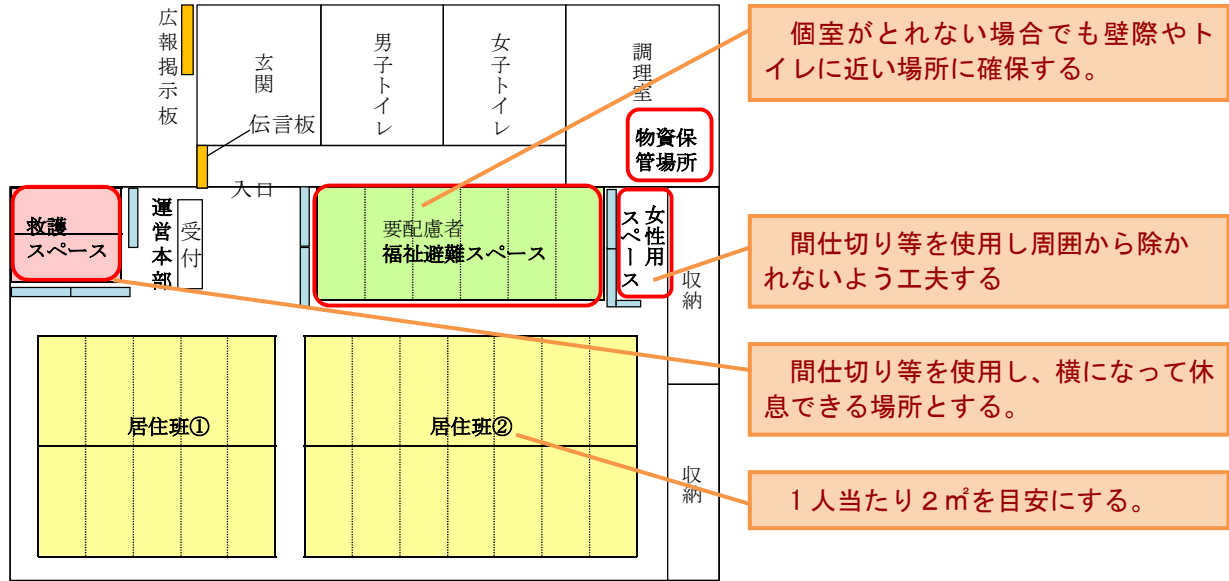
<生活関連スペース>

- ・更衣室（男・女）<女性用は優先>
- ・女性用スペース（授乳など）<乳児がいる場合は優先>
- ・子供用スペース（遊びや勉強用）
- ・トイレ（施設のトイレが使用できない場合は仮設（男女別）<優先>
- ・炊き出し場所・炊事場所<優先>
- ・物資配給場所
- ・仮設入浴場（入浴設備の支援を想定：男女別）
- ・洗濯・物干し場（女性向けは困り必要）
- ・ペットスペース（外）
- ・ごみ置き場<優先>
- ・喫煙場所（外）

- 施設の平面図などの上に、避難所としての用途を次の順で書き込みます。

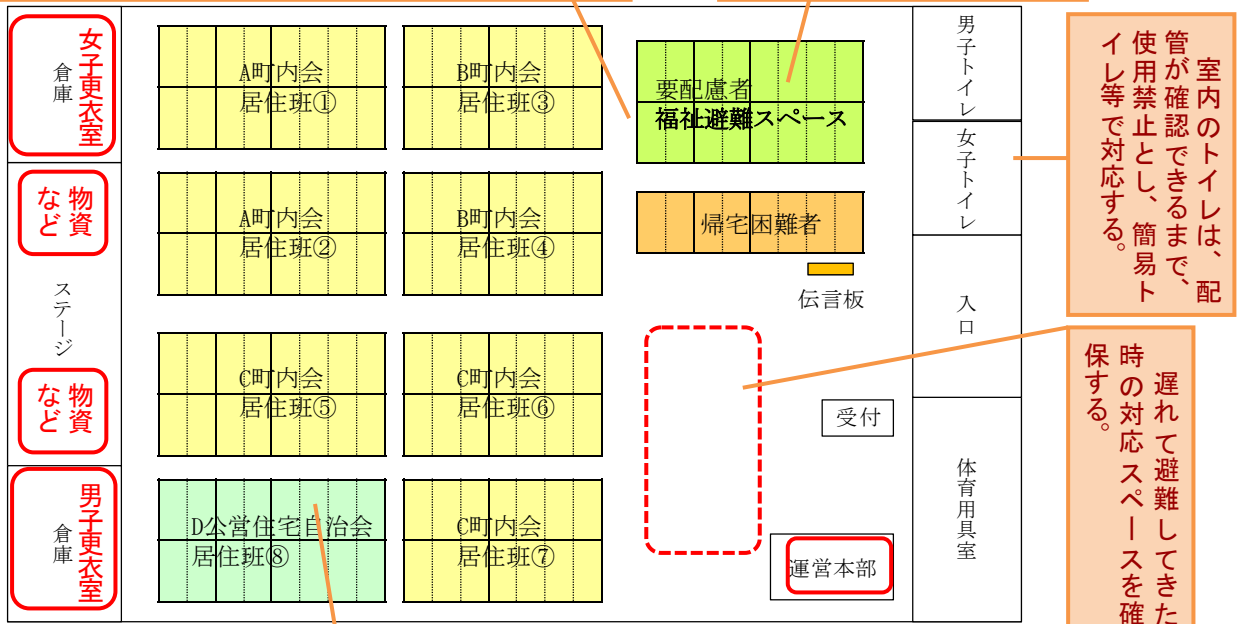
- ア 避難所として利用可能な範囲を確認し、まず想定する受入れ予定者数に必要な居住スペースを、通路（車いす対応箇所は最低幅1.2m）を考慮したうえで、確保する。
- イ 残りの空間に、共有スペースとして必要な機能を、利用条件を考慮しながら割り振る。
- ウ 必要な空間が不足する場合は、建物外へのテント設置などによる確保を検討する。

【小規模な公民館、集会所の例】



【小学校体育館での居住スペースの例】

各居住組の間には通路をはさむ。特に福祉避難スペースやメインの通路は広めにとる。



(3) ルールについての協議

- 「(2) 避難所ごとの前提条件の確認」の際に作成した事前協議シートの内容を踏まえ、避難所での課題について基本的なルールを作成します(「避難所運営マニュアル作成例」にあるルール例を参考にします)。
- 作成にあたっては、避難所内の避難者だけでなく在宅避難や指定外避難所の避難者も含めたものとしします。
- 実際に避難所を開設した場合には、避難の状況を踏まえて適宜修正します。こうしたルールは避難者に配布するとともに掲示スペースに張り出します。

[必要となるルール(例)]

- ・ 避難所全体のルール
- ・ 共同生活のルール
- ・ 食料・物資などの配給ルール
- ・ トイレ使用ルール
- ・ 火気使用ルール
- ・ 夜間の警備体制について
- ・ ペット飼育ルール
- ・ (在宅・指定外避難所向け) 避難所全体のルール
- ・ (在宅・指定外避難所向け) 食料・物資などの配給ルール

(4) 協議結果をマニュアルに整備

- 以上の協議内容をもとに、「避難所運営マニュアル作成例」を参考にしながら、「〇〇避難所運営マニュアル」として整備します。

<例>

表紙

- ① 避難所運営体制 (名簿・基本事項)
- ② 避難所運営の全体像 (活動の流れ、各組織の役割)
- ③ 施設利用計画 (利用想定数、配置計画)
- ④ 備品リスト (開設・運営に必要なツール、備蓄品)
※現状で不足がある場合は順次整備する
- ⑤ 運営ルール・掲示物
- ⑥ 運営本部、活動班の活動マニュアル

- 完成したマニュアルや避難所での生活ルールを地区の回覧や防災訓練によって地域で共有します。

4 訓練実施とマニュアル見直しの継続

(1) 避難所開設・運営訓練の実施

- 完成したマニュアルを使い、避難所の開設・運営訓練を計画・実施します。
- 訓練は、年に1回など定期的に実施してください。また、幅広い世代、様々な特性を持つ住民の参加を呼びかます。
- 完璧な訓練を目指す必要はなく、うまくいかなかった点から課題を発見し、次につなげることが必要です。

【訓練メニューの例】

- 以下のような活動の中から、いくつかを組み合わせて訓練してみましょう。
- 一度に全てを実施する必要はなく、回数を重ねステップアップしていきましょう。
 - ・ 応急的な建物の安全確認
 - ・ 災害対策本部との連絡
 - ・ 仮設トイレの組立（便袋の使用）
 - ・ 避難空間の区割り
 - ・ 居住班の編成
 - ・ 避難者カードの記入・作成
 - ・ 応急手当
 - ・ 炊き出し など
 - ・ 宿泊訓練
 - ・ 居住スペースの間仕切り など

(2) 「避難所運営マニュアル」の見直し、備品等の整備

- 訓練の結果、気づいた課題やその解決策をマニュアルに反映させます。
- 訓練の参加者による話し合いの時間を持つ、アンケートをとるなどの方法で課題を抽出します。
- 市町村は、備蓄品や資機材について、足りないものの補充整備に努めます。

**大規模災害に備えた
避難所運営マニュアル作成の手引き
(第1版)**

作成年月 平成26年10月
作成 高知県危機管理部南海トラフ地震対策課