

大規模災害に備えた  
避難所運営について（解説）  
（第1版）

平成26年10月  
高知県

もくじ

はじめに	- 4 -
1 手引き改訂の背景と目的	- 4 -
2 用語の説明	- 5 -
3 避難所運営における共助と公助	- 7 -
(1) 避難所の住民が主体となった運営の必要性	- 7 -
(2) 避難所における共助・公助の連携と管理運営の視点	- 7 -
4 本書の使い方	- 9 -
(1) 避難所運営マニュアル作成のすすめ	- 9 -
(2) 避難所運営マニュアル作成の手引・避難所運営マニュアル作成例	- 9 -
(3) 大規模災害に備えた避難所運営について（解説）	- 9 -
(4) 手引きの目的と目指す最終ゴール	- 9 -
<b>第1部 避難所運営の基本原則～地域における避難所のあり方～</b>	<b>- 10 -</b>
1 避難所の種類	- 10 -
2 避難所について	- 11 -
(1) 指定避難所の役割と機能	- 11 -
(2) 避難所の開設・運営主体	- 12 -
(3) 避難所における活動	- 13 -
3 指定避難所を拠点とした連携	- 14 -
4 避難所の避難者の構成や規模による運営の違い	- 15 -
<b>第2部 平時に必要な対策</b>	<b>- 16 -</b>
1 地域が主体となった避難所の運営体制構築の流れ	- 16 -
2 避難所運営の準備組織の立ち上げ	- 17 -
(1) 関係者で避難所に関して話し合う機会の設定	- 17 -
(2) 図上型防災訓練を活用した取組の動機付け	- 18 -
(3) 避難所準備委員会の立ち上げ	- 18 -
3 避難所運営に関する事前協議	- 19 -
(1) 事前協議の必要な項目	- 19 -
(2) 準備のための組織体制	- 19 -
(3) 避難所となる施設の利用計画の策定	- 22 -
(4) 事前協議した内容の共有	- 23 -
4 避難所運営のマニュアルづくり	- 24 -
(1) 避難所ごとの運営マニュアルの作成	- 24 -
5 避難所の施設整備について	- 24 -
(1) 施設の耐震化及びバリアフリー化の推進	- 24 -
(2) 学校施設の整備	- 24 -
6 避難所における備蓄等の管理について	- 25 -
(1) 避難所の備蓄管理計画	- 25 -
(2) 避難所における備蓄（公的備蓄）	- 25 -
(3) 家庭における備蓄（自助としての備蓄）	- 27 -
(4) 共用場所への備蓄（共助としての備蓄）	- 27 -
7 避難所開設・運営訓練の実施	- 28 -
(1) 様々な主体を巻き込んだ訓練の実施	- 28 -
(2) 支援団体等との連携・活用	- 33 -
(3) 避難所運営マニュアルへのフィードバック	- 33 -

8	ボランティアの受入れ体制の整備	- 34 -
	(1) 一般の災害ボランティアについて	- 34 -
	(2) 専門職ボランティアについて	- 34 -
<b>第3部</b>	<b>災害時に必要な行動</b>	<b>- 35 -</b>
1	避難所運営の流れ	- 35 -
	(1) 主な活動の流れとその時間的目安	- 36 -
	(2) 様々な条件を加味した状況想定	- 39 -
2	各活動における運営管理の視点と対策	- 40 -
	<b>避難所の開設</b>	- 40 -
	(1) 準備のための避難所の開設	- 40 -
	(2) 避難所の安全確認	- 40 -
	(3) 居住班の編成	- 41 -
	(4) 避難空間の区割り	- 42 -
	<b>避難者の受入れと把握</b>	- 45 -
	(5) 避難者名簿の作成	- 45 -
	<b>避難所運営体制の確立</b>	- 48 -
	(6) 避難所運営委員会の立ち上げと会議の開催	- 48 -
	(7) 情報の収集・整理と発信	- 49 -
	<b>避難所の生活機能</b>	- 53 -
	(8) トイレ・衛生環境の提供	- 53 -
	(9) 水・食料・生活物資の提供	- 58 -
	<b>地域の支援拠点としての機能</b>	- 61 -
	(10) 指定避難所以外の場所に避難している被災者への対応	- 61 -
	<b>要配慮者等への対応</b>	- 62 -
	(11) 要配慮者に対する支援体制	- 62 -
	(12) 福祉避難所について	- 72 -
	(13) 傷病者等への対応	- 72 -
	<b>健康の維持</b>	- 74 -
	(14) 健康の維持・管理	- 74 -
	(15) 心のケア	- 75 -
	<b>避難所のルールづくり</b>	- 77 -
	(16) 避難所生活のルールづくり	- 77 -
	(17) 男女共同参画の視点	- 79 -
	(18) 防犯・防火対策	- 81 -
	(19) ペット連れ避難者への対応	- 82 -
	(20) 帰宅困難者、広域避難者への対応	- 84 -
	(21) ボランティアとの連携	- 84 -
3	避難所生活の長期化対策と運営管理	- 85 -
	(1) 避難者の自立と生活再建を視野に入れた支援の必要性	- 85 -
	(2) 避難者の生活再建に向けた取組	- 86 -
	(3) 避難所退所後の被災者支援への引き継ぎ	- 86 -
	(4) 避難所の統廃合・撤収	- 87 -

## はじめに

### 1 手引き改訂の背景と目的

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災では、避難生活において多くの課題が生じた。例えば、様々な疾患の発生・悪化、高齢者や障害者、妊婦等の要配慮者に必要なケアや対応の不足、指定避難所以外の避難所や在宅の被災者に支援が行き渡らないなどといったものがあげられる。

こうした東日本大震災の課題を踏まえ、国は平成 25 年 6 月に災害対策基本法を改正した。この改正では、避難所における生活環境の整備や、避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮について規定するとともに、対策が図られている。

また、大規模かつ広域的な災害が発生した東日本大震災では、公的な支援活動が被災地全体に行き渡らないという事態が発生した。避難所運営においても、行政の指定した避難所以外に自然発生的に避難所が立ち上がり、行政に頼るのではなく住民の支え合いによる運営が行われた。このことにより、行政の支援機能（公助）と地域の支え合い（共助）、住民一人ひとりの日ごろからの取組（自助）の連携が、防災の基本であり地域防災力の要となることが再認識されている。

一方、本県においては、平成 24 年 12 月に公表した南海トラフで想定される最大クラスの津波浸水予測では、浸水域、浸水深ともに従来の想定を大きく上回る結果となった。また、平成 25 年 5 月に公表した被害想定では、避難者数を最大で 43 万 8 千人と見込んでおり、現在、広域的な避難も含め、避難対策の抜本的な見直しを急ピッチで進めている。

県では、これらの課題を踏まえ、南海トラフ地震のような大規模かつ広域的な災害が発生した場合には、避難者を含めた地域の方々が主体となって避難所の運営ができるような体制を整えておく必要があると考えている。そのため、平成 21 年 3 月に発行した「避難所運営のための手引き」を見直し、「避難所運営マニュアル作成の手引き（以下、手引きという。）」として取りまとめを行った。この手引には、災害時の対応の基礎となる考え方、及び避難所の開設から閉鎖に至るまでの具体的な活動内容や手順などを整理している。併せて、避難所運営マニュアルの作成を住民の皆様に呼び掛ける「避難所運営マニュアル作成のすすめ」や、実際の避難所運営マニュアルの作成を容易にする「避難所運営マニュアル作成例（以下、作成例という。）」、市町村担当職員や自主防災組織のリーダー向けにより多くの情報を収録した「大規模災害に備えた避難所運営について（解説）」（本書）もとりまとめた。避難所の運営が円滑に行われるよう、こうした資料を活用し、避難所運営マニュアルの整備に取り組んでいただきたい。

なお、今回取りまとめた資料は、南海トラフ地震など大規模災害に備えたものであり、台風など避難所開設の必要性が事前に予測可能な災害や規模の小さな災害においては、行政の手による被災者支援を行うことが基本となる。こうした場合には、別途の検討が必要であることを申し添える。

## 2 用語の説明

### 【自助】

住民一人ひとりが、自らの生命や身体、財産を守るために、日ごろから必要な備えを行うとともに、災害発生時には適切に行動できるよう、災害に備えること。

### 【共助】

自主防災組織をはじめとした地域を構成する様々な人々や団体が、一人ひとりの生命や身体を守るために、日ごろから連帯感を強め、支え合い、災害発生時には相互に助け合うこと。

### 【公助】

県や市町村等の公的機関が、自助や共助の取組が活性化するための支援や、行政自らが取組むべき社会基盤や災害対応体制の整備を行うこと。

### 【要配慮者】

災害対策基本法第8条第2項第15号では「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」と定義されているが、本ガイドラインでは具体的に以下に例示する。なお、災害により負傷した者や地域の地理に不慣れな旅行客も要配慮者となりうることに留意する。

- (1) 高齢者（一人暮らし高齢者及び高齢者のみの世帯、家族と同居しているもの日中は一人になることが多い高齢者、寝たきり高齢者、認知症高齢者など）
- (2) 身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者、内部障害者など）
- (3) 知的障害者
- (4) 精神障害者
- (5) 発達障害者
- (6) 高次脳機能障害者
- (7) 若年性認知症を有する者
- (8) 重症心身障害児・者
- (9) 生活支援が必要な難病患者
- (10) 常時特別な医療等を必要とする在宅療養者（人工呼吸器使用者、在宅酸素療法者等の医療機器等を使用している者、人工透析を受けている者など）
- (11) 乳幼児・児童
- (12) 妊産婦
- (13) 外国人（日本語の理解が十分でない者）

### 【避難行動要支援者】

要配慮者のうち、災害が発生した又は発生するおそれがある場合に、自ら避難することが困難であり、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るために特に支援を有する者。避難能力の有無は主として以下に着目して判断することが想定される。

- (1) 警戒や避難勧告・指示等の災害関係情報の取得能力
- (2) 避難そのものの必要性や避難方法等についての判断能力
- (3) 避難行動をとるうえで必要な身体能力

### 【避難支援等関係者】

消防機関、県警、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者

【避難支援者】

- (1) 避難準備支援者：平時に家具転倒防止や非常持出し品の準備等の支援を行う者
- (2) 避難行動支援者：発災直後の避難行動における移動の支援を行う者
- (3) 避難生活支援者：避難生活における支援を行う者

【在宅被災者】

災害発生後も自宅に留まったり、避難所での共同生活が困難となって自宅に戻った方で、ライフラインの停止等によって自力での生活が困難で、食料や物資の配給を必要とする者。余震・二次災害のおそれや情報不足により不安を感じる者もこれに含む。

【広域避難者】

居住する市町村では避難所が十分に確保できないため、他の市町村や県に避難した者。

【帰宅困難者】

通勤や通学、所用等により居住地域外にいる時に被災し、交通・移動手段の途絶等によって帰宅が困難になった者（通勤・通学者や観光・買物客等）。

【DMAT（災害派遣医療チーム）】

災害発生直後の急性期（概ね 48 時間以内）に活動が開始できる機動性を持った、専門的な研修・訓練を受けたチームで、その構成は、医師 1 名、看護師 2 名、業務調整員（医師、看護師以外の医療職及び事務職員） 1 名の 4 名を基本としている。

【医療救護所】

初期救急医療に相当する応急処置等を行うために設置される。

【時間軸について】

○避難所運営に視点を置いた時間軸

初動期：災害発生直後～72 時間の避難所の運営が始まる時期

展開期：72 時間～3 週間程度の避難所運営が徐々に軌道に乗る時期

安定期：概ね 3 週間目以降の避難所運営が安定的に行われる時期

撤収期：ライフラインが回復し、避難者が自宅や仮設住宅に移ることによって避難所が閉鎖に向かう時期

○優先事項に視点を置いた時間軸

生命確保期：発災直後に避難・救助により助かった命の確保が最優先事項となる時期。作成例では、概ね発災後 72 時間を生命確保期として取りまとめを行っている。

生活確保期：次第に生活が安定し始め、被災者自身による自主的な運営が行われる時期。作成例では、概ね発災後 72 時間以降から生活確保期に移行するものとして取りまとめを行っている。

### 3 避難所運営における共助と公助

#### (1) 避難所の住民が主体となった運営の必要性

避難所の開設・運営は市町村が行うのが基本である。しかし、大規模災害時には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ため、避難所運営までは手が回らないことも考えられる。そのため、市町村職員や施設管理者が不在であっても、避難者を含めた地域の方々が主体となって避難所の開設・運営ができるような体制を整えておく必要がある。

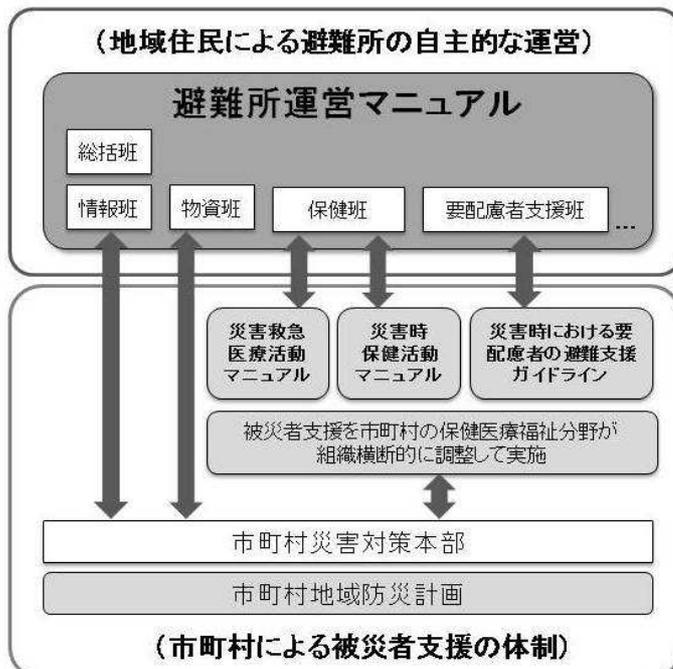
そのためには、市町村は、避難所ごとに、発災前から地域の方々も参加した避難所運営のための組織づくりを行い、避難所運営マニュアルの作成や訓練、運営に必要な資源の準備を進めることが重要である。こうした取り組みを進めることによって、地域住民が主体となった避難所運営組織が、その場の状況に応じた判断や活動を自律的に実施できる環境を整えることができる。

#### (2) 避難所における共助・公助の連携と管理運営の視点

指定避難所では、単に情報收受や物資提供に留まらず、保健・医療・福祉など幅広い分野において、避難所を拠点とした行政やボランティアによる被災者支援活動の実施が考えられる。こういった活動の運営にも、避難者をはじめとする住民の協力を得ることが必要である。しかし、支援活動の中には専門性を持った対応が必要な領域も多く存在する。そこで、重要となるのが、避難所における共助と市町村の公助との連携である。

また、運営責任者には、避難所での様々な活動全体を広い視野で見渡し、適切に管理運営を行っていくための知識や判断が求められる。そのためには、被災者のニーズや活用可能な人的物的資源などの情報を把握し、市町村も含めた関係部署と調整のうえ、決定事項を迅速に周知し、共助と公助が密に連携して実施していくことが重要である。

#### 避難所運営における幅広い共助・公助の連携



※本書においては、特に記載のない限り、「災对本部」とは市町村災害対策本部のことを示す。

## 【参考】避難所運営に関連する高知県の計画等について

分野	名称	内容
保健	高知県南海地震時保健活動ガイドライン Ver. 1 (健康長寿政策課)	今後、想定される具体的な南海地震の被害（揺れ・津波・火災等の被害の有無や発災の時間等）を勘案した、市町村における保健活動マニュアルを作成する際の重要な視点を整理したもの。
	高知県自然災害時保健活動ガイドライン (一般災害対策編) (健康長寿政策課)	台風や豪雨による洪水、高潮、山崩れなどの土砂災害等の自然災害（一般災害）時における、市町村の保健活動の重要な視点や参考資料等を整理したもの。
	高知県南海トラフ地震時栄養・食生活支援活動ガイドライン Ver. 1 (健康長寿政策課)	市町村の地域防災計画や保健活動マニュアル、また、給食施設のBCPを作成・見直しする際の参考とすることを目的に作成したもので、南海トラフ地震時の「被災者（在宅避難者を含む）」および「被災給食施設」における災害対策のうち、「栄養・食生活」に関する部分についてとりまとめたもの。
	在宅要医療者災害支援マニュアル (健康対策課)	人工呼吸器使用者、在宅酸素療法者、人工透析患者など常時医療が必要な方が、大規模災害が起こった時に療養生活を継続できるよう、患者・家族、医療、介護、行政関係者等の日ごろの備えと発災時の支援策をまとめたもの。
	災害時の心のケアマニュアル 第2版 (障害保健福祉課)	南海地震等大規模災害時に備え、発災直後から心のケア活動が行えるよう、精神科医療の確保、心のケアチーム活動及び関係機関の役割などの体制づくりを行うための手引き。災害時に現地で支援にあたる行政職員に必要なと思われる「心のケアに関する基礎知識」をまとめたもの。
医療	災害時医療救護計画 (医療政策課、医事業務課)	南海地震発生時等の医療救護活動について、市町村、県、医療機関などの関係機関の体制と活動内容を示したもの。
	高知 DMAT 運用計画 (医療政策課)	県内外で、地震、台風等の自然災害等が発生した場合に、迅速に救出・救助部門と合同して救急治療を行うための専門的な研修を受けた災害派遣医療チーム（DMAT）の派遣や出動の際の編成及び運用等に関し、必要な事項を定めたもの。
福祉	福祉避難所設置・運営に関するガイドライン (地域福祉政策課)	高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、病弱者等については、一般的な避難所では生活に支障を来たすため、福祉避難所において何らかの特別な配慮をする必要がある。このため、災害発生後の福祉避難所の設置・運営への活用や、平常時の事前対策など、市町村が独自のマニュアル作成に活用できるものとして作成したもの。
	災害ボランティア活動支援マニュアル (県社会福祉協議会)	南海地震等大規模災害の発生時に被災地の生活復旧・復興にあたる「災害ボランティアセンター」設置に関する手順を示したもの。
	社会福祉施設防災対策指針 (高齢者福祉課、障害保健福祉課、児童家庭課)	災害時において社会福祉施設で取組むべき防災対策をまとめたもの。防災活動全体の理解と各施設での具体的な取組をサポートするもの。
	災害時における要配慮者の避難支援ガイドライン (地域福祉政策課)	大規模災害に備え、避難支援が必要な方への支援について、市町村が行うべきこと、地域で取り組むべきこと、住民一人ひとりが取り組むべきことの指針として定めたもの。

## 4 本書の使い方

地域住民が主体となった避難所運営を進めるため、避難所運営マニュアルの作成に取り組むことができるように、自主防災組織や、地域住民向けに、以下の3つの資料をとりまとめている。

- 避難所運営マニュアル作成のすすめ
- 避難所運営マニュアル作成の手引き
- 避難所運営マニュアル作成例

これに加え、自主防災組織のリーダーや市町村担当職員向けの詳しい資料として、本書をとりまとめている。地域での話し合いを進める中で、さらに詳しい説明が必要な際などに活用いただきたい。

- 大規模災害に備えた避難所運営について（解説）（本書）

### （1） 避難所運営マニュアル作成のすすめ

- 避難所運営マニュアル作成のすすめは、地域住民の皆さんに避難所運営について、事前に話し合いを行っておくことの重要性を理解していただき、地域で取り組みを始めるきっかけづくりに活用していただくことを想定している。

### （2） 避難所運営マニュアル作成の手引き・避難所運営マニュアル作成例

- 避難所運営マニュアル作成の手引き及び避難所運営マニュアル作成例は、実際に地域の皆さんが、避難所運営マニュアルを作成する際に参考となる情報を取りまとめている。手引きを参考に、地域で話し合いを進め、徐々に作成例のような内容に、取り組みを充実させていくような使用方法を想定している。避難所の運営責任者が必要となる活動全体を把握するだけでなく、地域住民が自分の役割を容易に把握でき、かつ自律的に行動できるよう活動班ごとにマニュアルを作成している。

### （3） 大規模災害に備えた避難所運営について（解説）（本書）

- 自主防災組織のリーダーや市町村職員が、地域での避難所運営についての話し合いの際に活用する。検討する視点や、課題の解決に向けたアドバイスを行う際などの活用を想定している。東日本大震災の避難生活で得られた避難所運営における課題を踏まえ、マニュアル作成に着手する段階や、作成後の運営訓練についても具体例を記載し、単にマニュアル作りが目的とならないように工夫している。

### （4） 手引きの目的と目指す最終ゴール

- 手引きを中心とする関連資料は、災害時における避難所の混乱を防ぎ、円滑な避難所運営が行われることを目的に、地域住民主体の避難所運営をすすめる取組を支援するためにまとめたものである。
- 「災害時の対応は、平時の応用問題」と言われるように、運営マニュアルの完成が災害時の対策になるものではない。マニュアルを活用し、平時から地域で避難所運営訓練等を実施し、体験的に得られた気づきや課題、その解決策を地域で共有することによって住民一人ひとりの災害対応力と地域の共助力を高めていくことが最大の対策であり、手引きの目指す最終ゴールである。

## 第1部 避難所運営の基本原則～地域における避難所のあり方～

### 1 避難所の種類

大規模災害発生時には、指定避難所以外にも様々な避難所が自然発生的に立ち上がることが予想される。過去の教訓から以下のような種類が想定される。

#### ①指定避難所

指定避難所は、被災者が一定期間避難できる施設として市町村が指定している。原則は避難の必要がある人が避難する場所である。指定避難所は指定緊急避難場所を兼ねる場合もある。発災時には指定避難所に直接避難してくる人も数多く出てくることが予想される。また、電気、水道などライフラインが途絶するような大規模な震災が発生した場合、災害が収まった後、避難行動要支援者を含め地域住民の多くが食料、物資や生活に関連する支援を求めて指定避難所に移動してくると考えられる。

#### ②指定外避難所

市町村から避難所に指定されていない地域の寺社や集会所等において、住民が結果的に避難する場所である。東日本大震災ではこのような避難所が自然発生したが、本県でも同様に避難所の役割を担う可能性が考えられる。

#### ③在宅

災害発生時には、そのまま自宅へ留まる人もいる。理由としては、自宅が耐震性能に優れている、津波被害がない等様々だが、避難所まで自力で移動することができないといった本人の意思ではなく、他者からの支援が得られなかった等の理由でやむを得ず自宅へ留まる人もいる。

また、これまでの災害では、一旦は指定避難所等に避難したものの、個別の事情で共同生活が難しく、やむを得ず半損壊した自宅に戻る要配慮者等の方も多かった。

#### ④福祉避難所

福祉避難所は、一般の指定避難所では生活が困難な介助の必要な高齢者や障害者等に配慮して、災害の規模に応じ、市町村によって開設が適当とされた場合に設置される避難所である。

#### ◎類似名称に注意：「指定緊急避難場所」

指定緊急避難場所は、洪水や津波など災害の種類ごとに安全性等の一定の基準を満たす施設又は場所として市町村長が指定しており、避難行動要支援者を含め地域住民が命を守るため、まず避難する場所である。そのため、災害の危険が収まれば自宅や避難所に移動する。県では特に、津波から一時的に避難するための高台や避難ビル等、市町村があらかじめ指定した場所や施設を「津波避難場所」と呼んでいる。

#### 【ポイント】

- 市町村は、災害の種別や地域の特性に応じて避難所を指定し、必要な資機材等を整備したうえで、地域住民が個別の事情や居住・生活エリア等に応じて避難できるように、平時から周知を図る。
- 周知に際しては、要配慮者の特性等に配慮した多様な伝達手段を用いる。

[補足：避難所の確保について]

※なお、市町村は、管内の公共施設のみでは避難所を量的に確保することが困難な場合には、旅館、ホテル、企業の社屋の一部（ロビー、会議室等）、企業の研修施設や福利厚生施設（運動施設、寮・保養所等）等を活用できるよう事前に協定を締結するなどの対策を行っておくこと。

## 2 避難所について

### (1) 指定避難所の役割と機能

大規模かつ広域的な災害が発生すれば、ライフラインをはじめとするほぼ全ての日常生活機能が停止し、移動手段や通信手段も一時途絶することが予想される。指定避難所においては、発災直後はその厳しい状況の中で、避難や救助によって助かった生命の安全を確保することが最優先となる。状況が次第に安定してくれば、指定避難所はそこに避難している住民の生活の場となる。良好な居住性の確保や食料・衣料・医薬品・生活用品又は保健医療福祉サービスの提供といった、生活環境の整備が求められる。また、同時に指定避難所は、指定外避難所や在宅等で避難生活を送る被災者を支えるための「物資」「情報」「人」等の支援拠点としての役割も担う。

【ポイント】

- 本県が目指すのは、以下の役割を担う指定避難所の運営である。
- ・生命確保期においては、住民等の生命の安全を確保する場となる。
- ・生活確保期においては、避難者の生活の場となり、一つのコミュニティとなる。
- ・同時に地域で避難生活を送る全ての被災者のための「情報」「物資」「人」の支援拠点となる。

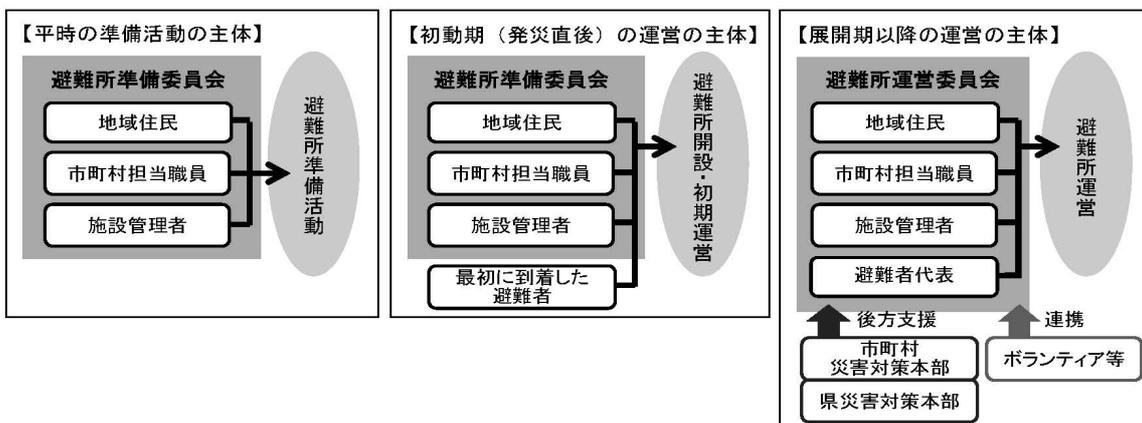
(2) 避難所の開設・運営主体

避難所の開設・運営は市町村が行うのが基本である。しかしながら、大規模災害に際しては、行政職員や施設職員が不在であっても、できるだけ速やかに避難所を開設・運営することが必要となる。

そこで、手引きにおいては、避難所は、基本的に「地域住民(避難者、自主防災組織や自治会)」「市町村」「施設管理者」の三者の協力のもと、地域住民が主体となって開設・運営することを目指している。このため、平時においては、災害発生時の避難所運営のための準備(避難所運営マニュアルや備蓄品の用意、運営訓練の実施など)を行うための組織として、「避難所準備委員会」を設置するよう想定している。

災害発生後の初動期においては、避難所準備委員会のメンバーや最初に避難所に到着した避難者(近隣住民等)を、避難所開設と初期運営の応急的な主体として位置づける。

初動期を過ぎて状況がある程度落ち着いてくれば、避難所準備委員会のメンバーと、避難者の中から互選された住民の代表者らが、行政職員や施設職員の協力を得て「避難所運営委員会」を立ち上げ、その役を引き継ぐ。



【ポイント】

- 避難所の運営においては、避難者をはじめとする地域住民が主体となった運営ができる体制を整えておく必要がある。
  - ・初動期（発災直後）は、避難所準備委員会や最初に到着した避難者が中心となって応急的な避難所運営を行い、避難所の開設にあたる。
  - ・展開期以降は、避難所準備委員会と避難者の中から互選された住民代表者らが協力して避難所運営委員会を立ち上げ、運営を引き継ぐ。
- 避難所の運営に関して、市町村は、地域住民、避難所の施設管理者とともに避難所準備委員会を事前に立ち上げておくほか、災害発生後には運営支援にあたる。
  - ・発災直後に市町村が対応できることは限られるため、市町村は平時のマニュアル作りや訓練に力を注ぐ。
  - ・発災後、市町村の災害対策本部（以下、災対本部）はできるだけ速やかに、食料や物資の配給、医療・福祉・保健サービスの供給等を行い、避難所の運営を支援する。

(3) 避難所における活動

避難所の運営に求められる活動は、大別すると以下のように分類される。

分野	項目	内容
安全・生活基盤	①安全の確保	生命・身体の安全確保
	②水・食料・物資の提供	水・食料・被服・寝具等の提供
		避難生活に必要な様々な物資の提供
	③生活場所の提供	就寝・安息の場の提供
		最低限の暑さ・寒さ対策
		プライバシーの確保・防犯対策 男女共同参画の視点での配慮
医療・保健・福祉	④健康の維持	巡回による保健医療サービスと連携した心身の健康維持への取組
		要配慮者に対する介護支援
衛生	⑤衛生的環境の提供	トイレ・入浴・ゴミ処理・清掃
情報	⑥災対本部への報告と情報収集	被災状況や避難者数の報告
		被害情報や復旧情報、復興支援情報の収集
	⑦被災者ニーズの収集	避難者・地域の被災者のニーズ把握
	⑧生活支援情報の提供	店舗や医療機関等の営業情報の提供
	⑨復興支援情報の提供	生活再建・仮設住宅・復興情報の提供
コミュニティ支援	⑩コミュニティの維持・形成の支援	避難者同士の励まし合い・助け合い
		従前のコミュニティの維持
	⑪ルールや秩序の維持	防火・防犯のための見回りの実施

※上記活動については指定避難所のみならず、在宅被災者や指定外避難所等を含めた地域全体の被災者に対しても同様に行われるべきものである。

※また、避難所における支援活動は被災者の生活再建という最終目標を視野に入れ、その対応力の向上につなげていくことが重要である。したがって、被災者の自立や地域のコミュニティ維持を妨げることのないよう留意が必要である。

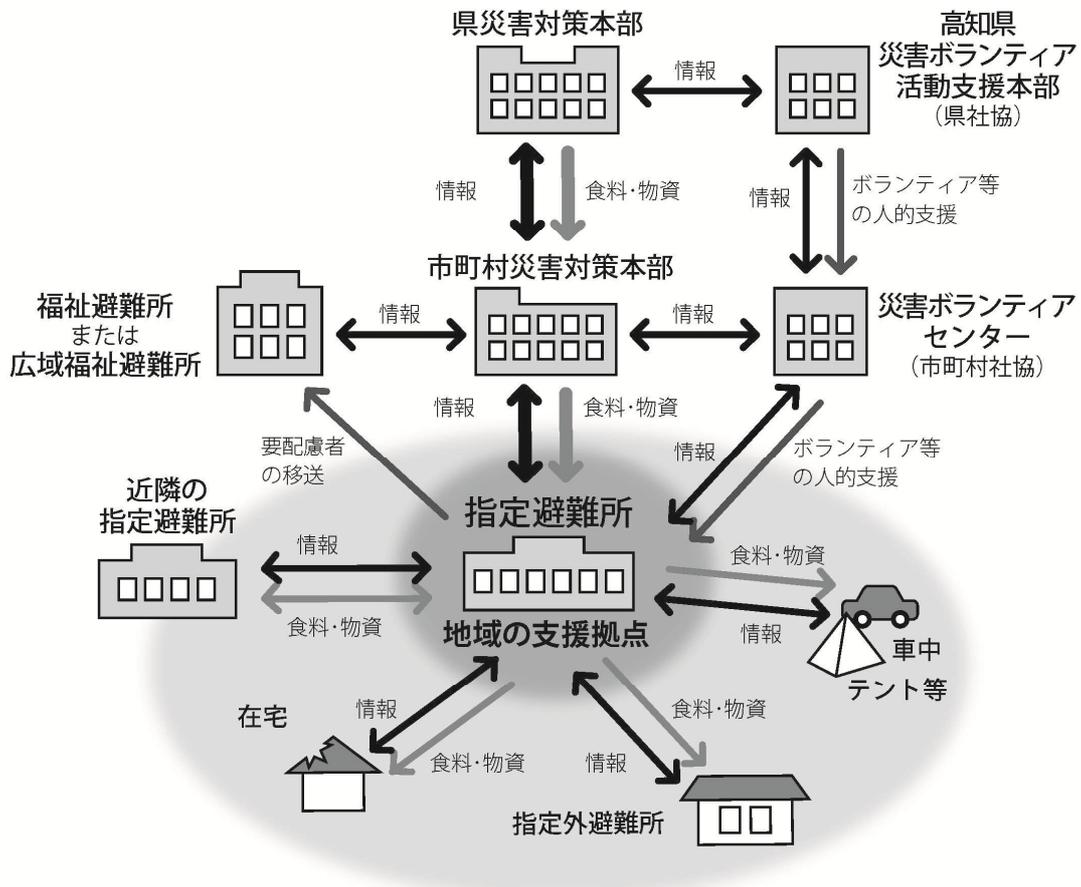
【ポイント】

- 避難所に求められる様々な活動を実施していくために、以下のことを行う。
  - ・「いつ」「誰が」「どこで」「なにを」「なぜ」「どのように」実施していくかを明確にする。
  - ・次に「計画」→「訓練」→「点検」→「改善」していく仕組み（PDCA サイクル）を平時から各地域において構築する。
 以上のことが、災害時における避難所の円滑な運営につながる。
- このことについて本ガイドラインの第2部、第3部で具体的に記述した。

### 3 指定避難所を拠点とした連携

在宅や指定外避難所で避難生活を送る被災者に対する避難生活支援（食料や支援物資、必要な情報の受け渡し等）は、指定避難所を拠点として行う。

【指定避難所を拠点とした情報・物資・人の流れ】



【ポイント】

- 災対本部と指定避難所との連携
  - ・ 情報伝達及び物資供給の方法については、市町村がその手段や計画を平時から検討しておく。
- 指定避難所と在宅や指定外避難所との連携
  - ・ 情報伝達及び物資供給の方法については、避難所準備委員会が主体となって、その手段やルールについて平時から話し合っておき、住民間で共有しておく。
  - ・ その際、市町村がコーディネーターとして調整を行う。

## 4 避難所の避難者の構成や規模による運営の違い

地域の特性や人口規模、住民構成等によって、一口に避難所といっても状況はそれぞれ違う。東日本大震災時の避難所生活に関する様々な検証から、避難所の構成規模によって運営の課題や解決のポイントが異なることが分かっている。

円滑な避難所運営のためにはこの違いを理解し、活かしていくことが重要である。

### 【避難所の避難者の構成や規模】

地域複合型の避難所 (大規模な避難所)	複数の地域（自治会・自主防災組織）によって構成される。避難者が互いに顔の見えない関係である。
地域単独型の避難所 (小規模な避難所)	単独の地域（自治会・自主防災組織）によって構成される。避難者が互いに顔の見えやすい関係である。

### 【運営の課題やポイントの違い】

#### 地域複合型の避難所

メリット	課題	解決のポイント
・ 人手が多い。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 複数の地域の自主防災組織の共同運営となるため、運営上の意見の食い違いや衝突が起こりやすい。</li> <li>・ 顔の見えない関係の中ではトラブルや犯罪が起こりやすい。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 関係する自主防災組織の間で、役員選びや意思決定のルールづくりについて平時から避難所準備委員会において協議しておく。その際、市町村が調整を行う。</li> <li>・ 避難者（住民）の中に様々な専門力を持つ人材がいる可能性が高いため、その人材の活用を図る。</li> </ul>

#### 地域単独型の避難所

メリット	課題	解決のポイント
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ リーダーシップが発揮しやすい。</li> <li>・ 顔の見える関係なので、共助の支え合いが自然に機能する。</li> </ul>	・ 人手が少ない。	・ 災対本部との連携方法について、平時からよく調整をしておく。

### 【ポイント】

○避難所の避難者の構成や規模（地域複合型か、地域単独型か）によって、運営の課題が違うことを理解し、準備を行う。

○特に地域複合型の避難所において重要となる項目について、第2部以降、以下のマークを付加したので参考にされたい。

**複**：地域複合型の避難所で特に重要となる項目

## 第2部 平時に必要な対策

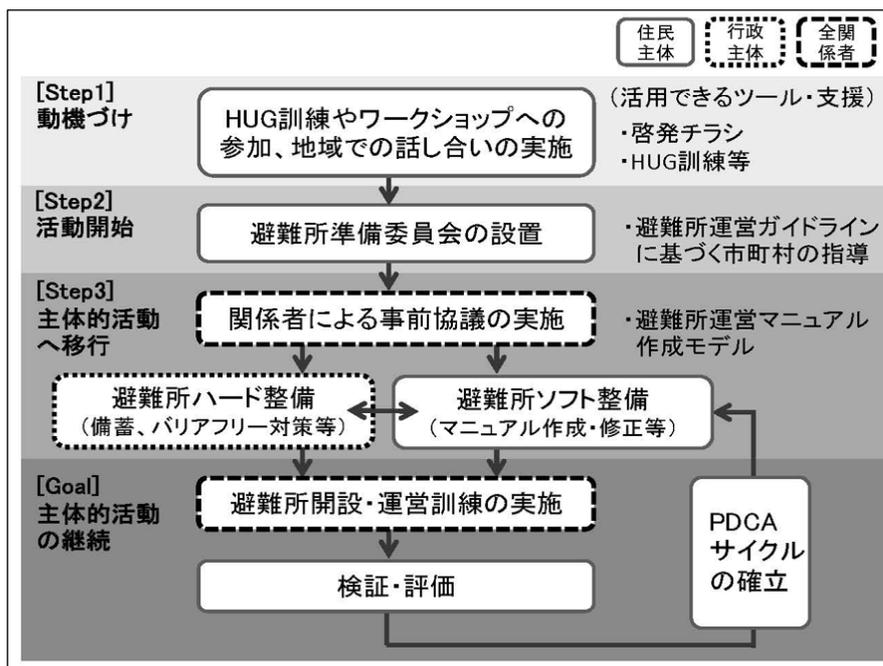
### 1 地域が主体となった避難所の運営体制構築の流れ

平成24年12月に県が公表した震度分布・津波浸水予測の結果を基に推計された被害想定によると、南海トラフ地震によって本県では最大で43万8000人（総人口の6割以上）の避難者が発生すると予想されている。東日本大震災では、発災から3日目のピーク時に全国で約47万人の避難者が出て各地の避難所で市町村の人的支援が滞ったが、本県でもまさに同様の事態が想定され、市町村主導の避難所運営は考えにくい。

また、地域や集落単位でまるごと避難せざるをえない状況においては、避難所はそのまま一つの地域コミュニティといえる。発災以前の地域のつながりを活かして、住民が主体となって支え合いの精神で避難所生活を営むことが必要である。そうすることで、互いに配慮しながら食料や物資を分け合う、要配慮者のニーズやSOSを見落とさない、といった共助の力も発揮される。このことは、避難所生活の先にある住民の生活再建・地域再建を目指すうえでも大変重要である。

このような意義を、市町村は住民にしっかり周知・啓発しながら、地域の中で避難所運営の中核を担う組織と人材を育成していくことが必要である。

#### 【避難所の運営体制構築の流れ】



#### 【ポイント】

- 目標とするゴールは、避難所運営の準備活動が住民主体で継続されていくことである。
- 市町村は、これら一連の取組におけるコーディネーターとして、人的・財政的支援等に努める。

## 2 避難所運営の準備組織の立ち上げ

### (1) 関係者で避難所に関して話し合う機会の設定 複

まずは市町村から、自主防災組織や自治会、避難所となる施設の管理者に声をかけ、地域住民が主体となった運営体制の必要性を理解してもらうため、関係者で話し合う機会を設定する。その際には、地域の多様な主体（高齢者・障害者などの要配慮者や地元の事業所、様々な専門力を持った NPO 組織等）に呼びかけ、参加してもらうことが重要となる。方法としては、ワークショップや勉強会等により、自分達の地域での避難生活について考えてもらうことで、運営マニュアル作成作業への足掛かりとする。

#### 【参考】関係者による話し合い（ワークショップ）のテーマ例①

テーマ：「地域が被災した時の避難生活を想像してみよう」

目的：地域が受ける被害を想定し、地域の抱える課題と地域の持つ潜在的な対応力について考える。

方法：地域内における人・物資・知識などを書き出し、被災後の生活を送る視点から強みや弱みとして分類し、課題への対応に結びつける。

#### 【参考】関係者による話し合い（ワークショップ）のテーマ例②

テーマ：「よりよい避難所のあり方を考える」

目的：発災時の避難所をより具体的にイメージする

方法：過去の震災の資料等を見て、どういったことが問題となったのか、また、それにどのように対応したのか、避難所生活に対する理解を深める

#### ○阪神・淡路大震災時の避難所の様子（平成7年）



神戸市の避難所（出典：神戸市震災記録写真集）

#### ○東日本大震災時の避難所の様子（平成23年）



左から、

3月11日夜の宮城県多賀城市の避難所（出典：国土交通省東北地方整備局 震災伝承館 305436：多賀城市）

3月13日の福島県南相馬市の避難所（出典：国土交通省東北地方整備局 震災伝承館 400095：南相馬市）

4月7日の宮城県女川町の避難所（宮城県女川町提供）

【ポイント】

- 様々な立場の人が参加することで多様な視点からの気づきや発見が得られるため、自主防災組織や自治会だけでなく広く住民に参加を呼びかけ、高齢者、障害者、乳幼児・児童などの要配慮者とその家族も参加しやすい場づくりを行う。
- 市町村は、地域において住民主体の話し合いが推進されるよう、その調整に努める。
  - ・話し合う機会の設定や、話し合いのための資料の提供等を行う。
  - ・地域の多様な主体をつなぐパイプ役となる。
  - ・要配慮者が参加する際のサポートを行う。

(2) 図上型防災訓練を活用した取組の動機付け

県では、平成25年度から「HUG（ハグ）：避難所運営訓練」と「DIG（ディグ）：災害図上訓練」の2種類の図上型防災訓練を開催している。これらの訓練を自主防災組織をはじめとする話し合いのメンバーで行ってみることで、避難所運営に必要な知識や考え方を身につけ、地域における避難所運営準備活動への関心を高めることが期待できる。

【参考】図上型防災訓練の事例

テーマ：「HUG（ハグ）：避難所運営訓練」

目的：避難所運営をみんなで考える

方法：HUGは、避難所運営を図上で模擬体験するゲーム。避難者の年齢や性別、住所、それぞれが抱える事情などが書かれたカードを使い、避難所となる体育館や教室に見立てた平面図にどれだけ適切に受入れができるか、また、避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくか、みんなで意見を出し合い考えながら、避難所の運営を学ぶことができる。

※問い合わせは高知県危機管理部南海トラフ地震対策課（088-823-9317）まで。

(3) 避難所準備委員会の立ち上げ **複**

地域が主体となった避難所運営への理解が深まったら、災害時に備えて、避難所ごとの避難所準備委員会を編成する。この組織が、平時には避難所運営マニュアルの作成、避難所開設・運営訓練の企画・実施等、運営準備活動の中心として機能し、また、発災後は、初期避難者と協力して避難所の開設・運営にあたる。

避難所準備委員会は、以下のようなメンバーで構成される。

- ・自治会・自主防災組織の代表者等
- ・市町村の避難所担当職員
- ・施設管理者
- ・民生委員、児童委員等
- ・地域の各種団体、地元の企業や事業所等

なお、避難所準備委員会は災害発生後、避難者の中から互選された住民代表者らをメンバーに加え、避難所運営委員会に移行する。

【ポイント】

- 避難所運営に様々な視点を取り入れることが、円滑な運営の鍵となる。避難所準備（運営）委員会の中に、女性や障害者など多様な立場の人に入ってもらうよう呼びかけていく。

### 3 避難所運営に関する事前協議

#### (1) 事前協議の必要な項目 複

発災後の様々な状況を想定し、避難所準備委員会で、運営に関する下記のような点に関して、事前に協議を行うことが必要である。

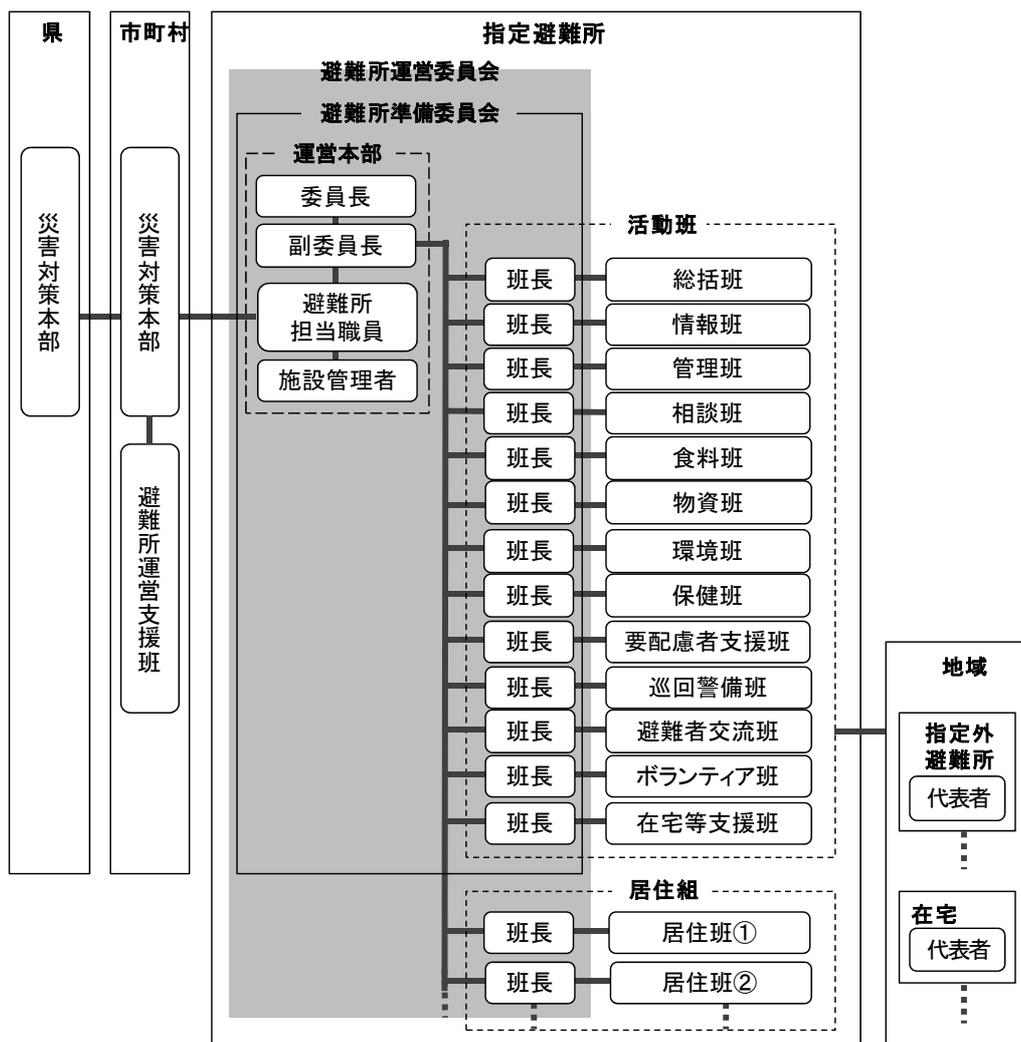
- ・ 想定される収容者数及びその居住範囲。（市町村からの情報提供）
- ・ 運営に必要な組織やそのための人員の確保。
- ・ 避難所として活用できるスペースの確認やその用途の割り付け。
- ・ 避難所の開設や運営におけるルールやその周知方法。

#### (2) 準備のための組織体制 複

避難所準備委員会は、下記のような構成で組織化しておくことが必要である。

- ・ 役員と活動班員の数は、避難者数の2～3割程度を目安とする。
- ・ 避難者数が少なければ、班の統合や兼任をして運営する。
- ・ 避難所の利用を想定する地区の範囲が複数の地域（複数の自主防災組織や自治会）にまたがる場合は、それぞれの地域から人員を出し合って組織を編成する。
- ・ 正・副のどちらか一方はできるだけ女性にする。

【避難所運営委員会の組織構成（例）】



◆避難所準備委員会編成名簿 様式1

[補足：組織の編成にあたって]

※避難所準備（運営）委員会の構成員について

- ・委員会への女性の参画目標は3割とする。（「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（内閣府 平成25年8月）」より）
- ・委員会の役員は、前年度末又は新年度当初に各地区から選出しておく。

※市町村の避難所担当職員について

- ・避難所の構成規模にもよるが、避難所担当職員は原則として2名以上が望ましい。ただし、大規模災害時には、避難所に市町村の担当職員が配置されないことも想定される。
- ・発災後、各施設に派遣された避難所担当職員は、主に総括班をサポートしつつ、避難所運営全体への支援を行う。また、市町村の災対本部と連携して、避難所における課題解決のための要請・調整を行う。
- ・担当職員の選任にあたっては、特に専門職の配置について、被災後の復旧活動への影響を考慮し、担当から外しておく、又は早期に外すとといった配慮が必要となる。

※災対本部と避難所運営支援班について

- ・発災後は、災対本部の中に避難所運営支援班（名称が異なり他の業務と兼ねる場合あり）が設置される。
- ・避難所運営支援班は、各避難所における被災者の要望の把握や他の地方公共団体等からの応援及びボランティア等の応援団体の派遣調整等を行う。

※施設管理者について

- ・発災後、施設管理者は、主に管理班をサポートしつつ、避難所全体の施設管理への指導やアドバイスを行う。

※活動班について（活動班の構成例を次ページに示す。）

- ・活動班とは、班長を中心に避難所で必要な活動を実行する班であり、避難所運営が安定した後は、当番となった各居住班を指導する形で活動を行う。
- ・小規模な避難所では全ての活動班を立ち上げることは難しいため、いくつかの班を適宜統合して数を減らし運営する。  
→ 統合例は、P21を参照
- ・地域の中には様々な職業や資格、得意分野を持った住民や事業所等が存在するので、平時からそういった人的資源を把握し、発災時に運営に参画してもらうよう呼びかける。

※居住班について

- ・居住班とは、避難スペースごとに避難所収容者を10～数十人単位でグループ化したもので、居住していた自治会などを基に顔見知りの者達同士で複数の班を編成する。
- ・食料や物資の配給、清掃活動といった避難所運営の活動を行う際の基礎単位となる。

【活動班構成の参考例】

班名	役割
総括班	避難所運営の総括、各班の業務の調整
情報班	市町村等との連絡・調整の窓口、情報収集と情報提供
管理班	避難者数等の把握、施設の利用管理
相談班	避難者のニーズ把握、避難者からの相談対応
食料班	食料の調達・管理・配給、炊き出しの指導
物資班	物資の調達・管理・配給
環境班	生活衛生環境の管理、避難所内の清掃指導、ペットの受入れ
保健班	被災者の健康状態の確認、感染症予防
要配慮者支援班	要配慮者の支援
巡回警備班	避難所の防火・防犯対策
避難者交流班	避難者の生きがいをづくりのための交流の場の提供
ボランティア班	ボランティアの要請、調整

(「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(内閣府 平成25年8月)」を参考に作成)

○また、地域の状況に応じて、以下のような活動班を設けることも有効である。

在宅等支援班	在宅被災者や指定外避難所など、指定避難所以外の地域の被災者が指定避難所の拠点機能を活用する際の支援・調整
--------	--

【ポイント】

○活動班は、避難所の規模に応じて、統合・兼任といった対応も考えられるが、その場合も避難所の役割や果たすべき基本機能は変わらない。  
→ P19~20 も参照

【参考】小規模な避難所での活動班の統合例

統合班名	統合理由
総括・情報班	活動内容が近いので統合しやすい
管理・相談・避難者交流班	管理班の仕事は初動期に、相談・避難者交流班の仕事は展開期以降が忙しいため、活動を分散できる。
食料・物資班	活動内容が近いので統合しやすい
環境・巡回警備班	活動エリアが重なるので効率的に動ける
保健・要配慮者支援班	活動内容が近いので統合しやすい
ボランティア・在宅等支援班	活動エリアが重なるので効率的に動ける

(3) 避難所となる施設の利用計画の策定 **複**

避難所として開放する範囲について、施設管理者と十分に協議し、下記の機能を割り当てた施設利用計画を策定する。協議した結果は図面化して、施設の備蓄庫等に保管し、避難訓練時や災害時にすぐに取り出し使用できるようにしておく。

【居住スペース】

避難者の寝所となる空間（横になって休むには1人当たり2㎡が必要）

【共有スペース】

避難者全員が共有利用する次のような空間

→ 詳細はP43～44を参照

避難所運営用	救援活動用	避難生活用	その他
●避難者受付 運営本部	◆●福祉避難室 ◆●救護室	◆●女性用スペース (授乳など)	★●仮設トイレ ●ゴミ集積場
広報場所 (屋内・屋外)	●物資等の保管場所 ●物資等の配給場所	★●更衣室 相談室	●炊事・炊き出し 場所
会議場所(休憩 所と兼用)	●公衆電話の設置 場所	休憩所(会議場 所と兼用)	★仮設入浴場 ★洗濯・物干場所
		子ども用スペース (遊び・勉強)	手洗い場 ●ペットスペース
			喫煙場所 駐車場

(凡例 ●:立ち上げ時から必要な空間 ★:男女別に設けるべき空間 ◆:冷暖房への配慮が必要な空間)

【参考】その他の事前に協議すべき項目のヒント

<p>指定避難所について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○鍵の管理体制は？</li> <li>○夜間の開錠方法は？</li> <li>○建物の安全確認の方法は？</li> <li>○施設の利用ルールは？</li> </ul>	<p>地域の特性等について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○施設への収容可能人数は？</li> <li>○地域内の避難予定者は？ (自治会や集落単位で把握)</li> <li>○住民の年齢層は？</li> <li>○地理的特長は？</li> </ul>
<p>備蓄や管理について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○備蓄品目や備蓄量は？</li> <li>○平時における備蓄品の管理体制は？</li> <li>○平時から避難予定者の名簿やカードは準備可能か？</li> <li>○平時と発災後の名簿の管理方法は？</li> </ul>	<p>初動対応について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○建物の安全確認前の避難者の待機場所は？</li> <li>○建物内で避難者を収容可能な空間は？(施設利用計画を作成)</li> <li>○関係者の役割分担は？</li> </ul>
<p>福祉避難所や救護所との連携について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○専門性を有する地域の人的資源の確保は？</li> <li>○対象者の搬送方法は？</li> </ul>	<p>指定外避難所や在宅被災者への支援について</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○食料や物資の受け渡し方法は？</li> <li>○要望や情報の受発信の方法は？</li> </ul>

【ポイント】

- 三者による事前協議の大前提として、市町村は、当該施設の管理（所有）者と、物資の備蓄、災害時の利用関係、費用負担等について明確にしておくことが必要である。
- また、市町村は、特に避難所となる施設が学校の場合は学校が教育活動の場であることに配慮する必要がある。避難所としての機能は応急的なものであることを認識のうえ、事前に教育委員会等の関係部局や地域住民等関係者・団体と調整を図っておくこと。

(4) 事前協議した内容の共有

市町村と避難所準備委員会が協力し、協議した内容（避難所運営マニュアルや避難所での生活ルールなど）について、関係者間だけでなく広く地域住民に周知しておく。

地域内での情報共有手段については、回覧板や自治会・自主防災組織の会合での報告など、地域の状況等に応じて実施する。

## 4 避難所運営のマニュアルづくり

### (1) 避難所ごとの運営マニュアルの作成 複

避難所準備委員会が主体となって、事前に協議した内容を基に、各避難所ごとの運営マニュアルを取りまとめる。避難所運営マニュアルの作成にあたっては、別冊として用意した「マニュアル作成編」を活用する。

#### 【ポイント】

○マニュアルは、一旦策定した後も定期的に見直していくことが必要である。マニュアルを作ったからといって終わりではない。避難所開設・運営訓練等を通じた様々な経験の中で課題や解決策を検証しながら、マニュアルがその地域の状況に合うように見直され、地域住民が主体になって避難所運営ができるようになることが、取組の最終ゴールである。

## 5 避難所の施設整備について

### (1) 施設の耐震化及びバリアフリー化の推進

避難所となる施設について、市町村は、耐震性、耐火性の確保に加え、天井等の非構造部材の耐震対策を図り、災害により重大な被害が及ばないよう整備することが望ましい。また、生活面に配慮し、平時からバリアフリー化しておくことが望ましい。

その際、防災・安全交付金や耐震対策緊急促進事業により、その工事費を国費により補助する等の支援が講じられているので、その活用等も検討する。

#### 【ポイント】

○市町村は、避難所となる施設の耐震診断や耐震改修を実施する。

○また市町村は、バリアフリー化されていない施設について、以下のような設備の整備に努める。

- ・ 障害者用トイレ。
- ・ 建物入り口へのスロープ等、段差解消のための設備。

### (2) 学校施設の整備

避難所となる学校施設の整備については、公立学校施設整備事業等による支援が講じられている。また、文部科学省の「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設に関する検討会」において「東日本大震災の被害を踏まえた学校施設の整備について」緊急提言（平成23年7月7日）が取りまとめられている。市町村は、これを参考にされたい。

## 6 避難所における備蓄等の管理について

### (1) 避難所の備蓄管理計画

これまで避難所においては、施設の収容能力を考慮したうえで食料・飲料水・日用品等の備蓄計画が進められてきた。しかしながら、災害対策基本法等の一部を改正する法律（平成25年法律第54号）によって、指定避難所は、在宅や自然発生した指定外避難所等も含めた地域の全ての被災者への支援拠点となることが規定された。それにより、今後は施設の収容能力ではなく地域の被災者数を見ずえた備蓄が必要になることも想定される。

市町村においては、固定備蓄とは別に、流通備蓄の活用も重要となる。また、地域住民に対して個人備蓄を呼びかけていくことが重要である。

一方、地域の側においても、自助・共助による備蓄の重要性を認識し、積極的に備えていくことが重要である。

### (2) 避難所における備蓄（公的備蓄）

市町村が主体となり、避難所の運営に必要なものを準備・補充する。備蓄品目と数量はリスト化し、避難所で保管すると同時に、住民にも周知を図る。また、保管場所の入口に品目リストを貼る等、発災時の混乱の中でもすぐに取り出し、使用できるように備える。

#### 【避難所における備蓄品の例】

種類	一般	要配慮者対応
食料、飲料水	アルファ米、クラッカー、飲料水（1人1日3食）、インスタント食品、缶詰、調味料等	アルファ粥、缶詰粥、流動食、粉ミルク、離乳食、アレルギー対応の粉ミルクやミルク・離乳食等
生活用品	毛布・タオルケット・布団等、タオル類、洋服上下（大人/子供）・下着・肌着・靴下・靴等、雨具、防寒着等	哺乳瓶（消毒液（ミルトン）、消毒ケース）、ガーゼ、脱脂綿、紙コップ（哺乳用）、スプーン、ストロー、紙おむつ（乳幼児用・介護用）、おしりふき、ベビーバス、簡易ベッド、杖、歩行器、車いす、白杖、老眼鏡等
日用品	石鹸、水不使用の歯磨用品、洗面器、ティッシュペーパー、ビニール袋（大中小）等	口腔ケア用品
衛生用品	組立トイレ（洋式/和式）、携帯トイレ、手すり付きバリアフリートイレ（車いす対応）、トイレトーパー、生理用品、トイレ消臭剤等	
救急用品	救急セット等、マスク、手指消毒液等	
燃料	マッチ、使い捨てライター、固形燃料、プロパンガス、ガソリン、石油、発電用燃料等	
炊き出し用品	給水用ポリタンク・給水用ポリ袋、鍋・釜・炊飯器・包丁・ガス用具等の調理道具、やかん、茶碗・皿・箸等の食器類	
電源	自家発電装置、非常用発電機、コードリール、乾電池等	
照明機器	ろうそく、懐中電灯、ランタン、投光器等	
通信機器	無線機、衛星携帯電話、FAX、トランシーバー、情報収集用テレビ、ラジオ等	
防災資材	消火器、消火用バケツ、ツルハシ、スコップ、はしご、メガホン、テント、担架、折りたたみ式リヤカー、台車、ゴムボート、ライフジャケット、工具セット等	
清掃用品	ほうき、ちりとり、モップ、雑巾、バケツ、ゴミ袋、石けん、洗剤、ゴム手袋、軍手、消毒液等	
冷暖房機器	大型扇風機、使い捨てカイロ等	

種類	一般	要配慮者対応
避難所運営用品	机、筆記用具、セロテープ、ガムテープ、カッターナイフ、カッター台、掲示板、画びょう、ホワイトボード、模造紙、コピー用紙、電卓等	
その他	間仕切り（パーティション）、カーテン、殺虫剤、蚊取り線香、ダンボール箱、新聞紙、ブルーシート、自転車、障害表示ベスト、点字マット等	

※食料品について

- ・食物アレルギーを持つ者にも配慮した品目の備蓄を検討する。
- ・最近の食生活の向上と保存食の多様化を踏まえ、乾パン等画一的なものにならないように配慮し、高齢者にはお粥などの食べやすいものなど、要配慮者に配慮した食料品の備蓄も検討する。

※備蓄品の管理について

- ・ガソリン、石油等については、消防法で定める危険物に規定されているため、備蓄にあたっては同法との関係に留意する必要がある。（石油類の貯蔵量によって消防署への届出や許可が必要な場合あり）
- ・名簿等の個人情報については、保管方法や管理体制について、地域、市町村、施設の三者で協議を行う。

※備蓄品の定期点検について

- ・使用期限・賞味期限のある備蓄品は、防災訓練等で点検・活用して新しいものを補充するなど、定期的に点検・更新する。
- ・特に通信手段の確保は重要であることから、避難所に配備されている無線機や衛星携帯電話について定期的に動作確認や使用方法の訓練を行う。

※物資の配送について

- ・物資等を特定の施設に集中備蓄する場合は、発災後直ちに必要な避難所に届けられるよう、市町村が仕分け、配送の計画を別途定めておく必要がある。

※その他

- ・飲料水の他に、トイレや避難所の清掃、洗濯、機材の洗浄などの用途に欠かせない「生活用水」の確保が必要になる。生命の維持に不可欠な飲料水は支援物資として確保されるが、その他の用途の水についても、感染症の防止等、衛生面の観点から、衛生的な水を早期に確保できるようタンク、貯水槽、井戸等の整備に努めることが望ましい。
- ・備蓄が困難な場合や備蓄が困難な物資（ストーマ用装具、酸素ボンベ等）は、市町村等が主となって、民間企業等との間に協定を締結することにより、調達体制の整備を図る必要がある。
- ・難病患者や人工透析患者、高血圧・糖尿病等の慢性疾患の患者等の個々の治療に要する医薬品については、市町村等が主となって、対応できる医療機関の情報等を事前に把握しておくなど調達体制の整備を図る必要がある。

【参考】

○指定緊急避難場所への公的備蓄について

大規模な地震災害発生時には、津波警報解除までの時間が長引く場合や、風雨・雪・真夏日といった天候の悪条件、さらに長期浸水により津波警報が解除されても移動方法が限られること等が想定される。そのため、自然地形の高台や津波避難タワー、津波避難ビル等の指定緊急避難場所においても、生命確保に最低限必要な毛布や飲料水、食料等の備蓄の検討が必要となる。

市町村は、地域の被害想定等も参考にしながら、避難や救助によって助かった生命を守るために必要な品目・数量の確保に努める。

(3) 家庭における備蓄（自助としての備蓄）

避難所での物資の不足や配給の遅れを想定し、個人備蓄として非常持ち出し袋を準備し、避難時に携行することを地域住民に啓発していくことも重要である。

特に要配慮者に対しては、周囲の支援の手を借りて備えることも大切な自助であることを、市町村が啓発していく。

【非常持ち出し袋の準備例】

一般的な品目	眼鏡、補聴器、入れ歯、タオル、ティッシュペーパー、着替え、懐中電灯、携帯ラジオ、救急医薬品、携帯電話の簡易充電器、雨具、防寒着、ビニール袋、マスク、現金、貴重品等
個別の品目 （生命維持や健康維持に関わる必需品）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ お薬手帳</li> <li>・ 情報連絡カード</li> <li>・ 喘息や心臓病など既往症の常備薬やアレルギー薬</li> <li>・ 粉ミルク、哺乳ビン、飲料水、紙おむつ、おしりふき</li> <li>・ 生理用品</li> <li>・ 大人用の介護おむつ、携帯トイレ</li> </ul> <p>〈じん臓障害〉透析手帳又は透析検査データのコピー等          〈呼吸器障害〉携帯用酸素ボンベ等          〈ぼうこう・直腸障害〉ストーマ用装具・洗腸セット等          〈知的障害・発達障害〉本人がこだわりを持っている身の回り品、          本人が食べられる食べ物等          〈肢体不自由〉おふいひも・予備の車いす・タオルケット・補装具・          電動車いす用バッテリー          〈視覚障害〉手袋・眼鏡・白杖・時計（音声・触知式等）・点字板等          〈聴覚障害〉補聴器（専用電池）・メモ用紙、筆記用具（筆談用）・笛・          警報ブザー・メール機能付き携帯電話・携帯ラジオ等          〈外国人〉パスポート</p>

[補足]

※特に高齢者や障害児者、既往症を持つ患者、乳幼児等の要配慮者のいる家庭においては、生命維持や健康維持に関わる必需品目を必ず持ち出せるよう、準備をしておくこと。

※大規模災害発生時には、お薬手帳があれば医師の処方がスムーズに行われることを住民に周知し、避難時の携行を呼びかける。

(4) 共用場所への備蓄（共助としての備蓄）

津波からの避難猶予時間が短いケースや、避難行動要支援者の方など、避難時に生命維持や健康維持に関わる必需品の携行が難しいケースも想定される。

そこで、避難所準備組織が中心となり、共助の取組として、避難予定先の避難所等に住民共用の備蓄場所を作って個人備蓄品を保管しておく等の工夫をすることも有効である。

その際は、管理方法や管理体制について、市町村担当職員や施設管理者ともよく協議を行う。

## 7 避難所開設・運営訓練の実施

### (1) 様々な主体を巻き込んだ訓練の実施 **【複】**

作成した避難所運営マニュアルに基づき、自主防災組織や自治会、地域住民が中心となって、避難所となる施設や関係機関と連携しながら、地域ぐるみでの避難所の開設・運営の訓練に取り組んでいくことが重要である。

訓練には地域の様々な主体が参加することが望ましいが、特に避難所となる学校等と地域が連携した訓練を実施することで、幅広い住民層が参加することが期待される。

また、市町村主導で、高齢者や障害者等、災害時における要配慮者にも参加を促し、福祉避難所や医療機関への緊急搬送訓練等を行うことも大切である。

#### 【ポイント】

- 幅広い世代、様々な特性を持つ住民の参加を呼びかけることにより、それぞれの視点からの気づきや解決策へのヒントも得られる。
- 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、次の活動へつなげていくことを目指す。

#### 【参考】避難所運営訓練のテーマ例①

テーマ：「避難所開設訓練」

目的：様々な時間帯の発災を想定した開設訓練

方法：門や施設入口等の開錠の方法、避難者の誘導範囲、避難所としての開放範囲等を確認し、具体的に避難所開設の手順を訓練する。

- ・学校の場合：授業中、登下校中、夜間等
- ・それ以外の施設：施設利用時間内、利用時間外等

この訓練で期待できる効果：

- ・発災時間によって起こりうる事態や課題が違うことに気づく。
- ・それぞれの時間帯ごとに課題への対応策を考え、円滑に避難所を開錠する方法を身に付ける。
- ・避難所開錠を疑似体験することで、その後の避難所運営への積極的参加の意識を高める。

**【参考】避難所運営訓練のテーマ例②**

テーマ：「避難所運営準備訓練」

目的：避難所の開設準備や避難者の受入れ活動を模擬体験する

方法：避難所開設に必要な資機材を点検し、実際に使用・体験する。

- ・ 仮設トイレの組み立て体験。
- ・ 避難者カードや避難者名簿等、一連の様式の記入体験。
- ・ その他、様々な資機材の使用体験。

この訓練で期待できる効果：

- ・ 避難所に備蓄されている資機材とその使用方法を知り、発災時に円滑に使用できるようにする。
- ・ 特に避難者カード等の名簿類を実際に記入してみることで、地域住民や市町村職員が様式に慣れ、避難直後の混乱を軽減する。
- ・ 備蓄品や資機材の使用を通して、地域住民が発災後の避難所生活をより具体的にイメージし、運営への積極的参加の意識を高める。

**【②の実施例】東京都葛飾区 平成25年2月**

テーマ：「北野小学校避難所運営訓練」

目的：避難所の役割を知る

方法：北野小学校を避難所とする自治町会・PTAを中心として様々な避難直後の行動や活動について模擬体験した。

**訓練メニュー**

- ・ 避難者受入れ訓練（事前に配布された避難者カードを地域ごとの受付に提出）
- ・ 避難空間の区割り訓練（体育館に地域ごとの区画を作成）
- ・ 物資の配給訓練 など

**想定シナリオ**

- ・ 平成25年2月17日午前8時45分、震度6強の首都直下地震が発生し、家屋倒壊・焼失の恐れあり・ライフラインの停止・室内に食器棚や書棚等が転倒、生活が困難という状況により、避難所へ避難して生活する。

**訓練の工夫**

- ・ 地域ごとの受付は色分けしてあり、その後の訓練においても色分けを利用した。
- ・ 体育館での地域ごとの区画作りにはブルーシートを活用した。

【参考】避難所運営訓練のテーマ例③

テーマ：「避難所生活ルールづくりワークショップ」

目的：準備活動の一環としての避難所生活ルールを検討・作成する

方法：発災後の避難生活を想定し、指定避難所での共同生活のルールを、住民同士で話し合って作成する。

この訓練で期待できる効果：

- ・発災によって自分たちの地域や避難所に起こりうる、様々な状況や課題に気づく。
- ・避難所には多様な立場の人が集まってくることを知る。
- ・ルールづくりを通して避難生活を多角的・具体的にイメージする。
- ・自主運営の必要性、共助の重要性を実感し、運営への積極的参加の意識を高める。
- ・発災に備えて、地域の実情にあった避難所運営ルールが完成する。

【③の実施例】高知市（十津小学校） 平成 23 年 12 月

テーマ：「いざというときのためのワークショップ 女性や子どもの視点でつくる避難所」

目的：女性や子どもの視点でよりよい避難所のあり方を考える

方法：市内から集まった親子や住民が、グループに分かれ様々な活動を体験した。

訓練メニュー

- ・避難空間の区割り検討（特に障害者や妊婦、夜泣きの多い子どもなどへの配慮など）
- ・避難空間づくり（実際に体育館に通路を作り、幅を検討／ダンボールベッドづくりなど）

【③の実施例】新潟県長岡市 平成 23 年 11 月

テーマ：「平日日中の災害発生に備えるワークショップ」

「母親目線での避難所設営訓練」

目的：母子や高齢者が多い時間帯の発災を考える

方法：①昼間は高齢者が多い山通地区での訓練

訓練メニュー

- ・町内の班ごとの安否確認。
- ・消火栓や発電機の使用の確認。

②子育て中の親が多い日越地区での訓練

訓練メニュー

- ・子どもを連れて避難所まで歩き、各自が気づいたことを地図に記入。
- ・授乳室や子どもの遊び場の確保といった母親の視点からの避難所設営体験。

訓練の工夫

- ・これらの訓練は、ワークショップで出た意見を基に住民らが今、備えなければならないことを決め、実際に訓練計画を立てて実施した。



「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針解説・事例集（平成 25 年 3 月 内閣府）」から要約抜粋

【参考】避難所運営訓練のテーマ例④

テーマ：「避難所生活体験・宿泊訓練」

目的：想像と体験の違いを実感するための体験訓練

方法：避難所となる体育館に実際に避難し、備蓄品等を使用して宿泊模擬体験を行う。避難の際は、自分で用意した緊急持ち出し袋を持参してもらい、実際に使用してもらう。

この訓練で期待できる効果：

- ・避難所生活を疑似体験する、それも日中だけでなく夜間も体験することで、生活の場として見た時の施設の不便さや困り事に気づく。
- ・宿泊模擬体験を通じて避難所運営への積極的参加の意識を高める。
- ・緊急持ち出し袋の中身がどのように役立つかを知り、自助の備えへの意識を高める。

【④の実施例】須崎市 平成 25 年 9 月

テーマ：「避難所開設運営訓練」

目的：地域住民による自主的で円滑な避難所運営を目指す

方法：南海トラフ地震が発生した直後から数日間の滞在を想定し、地域住民や須崎高校の学生などが参加して、避難所運営のポイントとなる活動の訓練を実施した。

訓練メニュー

- ・避難者受付、名簿作成
- ・応急処置
- ・炊き出し
- ・情報通信

訓練の工夫

- ・避難所運営訓練と同時に、「災害における相互応援に関する協定」に基づき、隣接する津野町からの救援と津野町への被災者の搬送訓練も実施した。



【④の実施例】土佐市 平成 25 年 11 月

テーマ：「宇佐小防災デイ・防災キャンプ」

目的：児童や家族、地域住民に発災時の状況を疑似体験してもらう

方法：①防災デイには、日中に1～6年の全学年児童とその保護者、教職員、地域の自主防災組織、地域住民、災害ボランティアが参加し、様々な活動を体験した。

訓練メニュー

- ・ 地区一斉津波避難訓練
- ・ 煙体験
- ・ 応急処置体験
- ・ 防災ゲーム
- ・ 児童引き渡し訓練

②防災キャンプには5年生の児童、教職員、自主防災組織、災害ボランティアが参加。防災デイ終了後、体育館にて想定シナリオに従い、避難所運営シミュレーションを体験した。

訓練メニュー

- ・ 窓ガラスの飛散防止フィルム貼り
- ・ 避難所運営のための活動班の模擬活動（要配慮者の支援など）
- ・ 毛布・アルミシートでの寝床づくり
- ・ ダンボールでの仕切りづくり
- ・ 炊き出し体験
- ・ 夜間緊急避難訓練（体育館から山への夜間移動訓練）
- ・ 体育館での宿泊訓練



想定シナリオ

- ・ 南海トラフ地震が発生。各地区で高台に避難して一夜を過ごした後、山を越えて避難所となっている小学校に到着。支援の手はまだ届いておらず、手元にはわずかなダンボール、山でとってきた薪、非常持ち出し袋の中身、近隣住民にいただいたわずかな食料のみ。体育館にはケガをした人、身体の不自由な高齢者もいる。どうやって暮らせばいいのかみんなで考えよう。

訓練の工夫

- ・ 「全員に役割を持たせ行動させる」「成功を求めず自分で考えさせる」ことをポイントとした。
- ・ 振り返りワークシートを活用して、「個々の振り返り」→「グループの振り返り」→「全体の総括」へとつなげ、訓練で得た気づきや課題を活かすことを重視した。

→ 以下の事例も参照

「地域主役の避難所開設・運営訓練ヒント集（平成 25 年 3 月） - 内閣府」  
[www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/pdf/hinto\\_web\\_2013\\_all.pdf](http://www.bousai.go.jp/kyoiku/keigen/gensai/pdf/hinto_web_2013_all.pdf)

(2) 支援団体等との連携・活用

地域における訓練や勉強会に際しては、防災活動に関する支援団体等、専門性を持った関係者のアドバイスや協力を得ることも有効である。正しい避難準備・避難行動を住民に啓発できるよう、市町村はそのサポートに努める。

【ポイント】

○日ごろの訓練での行動が発災時に活かされることを念頭に、平時から風水害時と地震時の避難所をしっかりと区別しておくことが重要である。（避難訓練と避難所運営訓練をそれぞれの指定場所で行う等）

【防災活動支援団体等の情報】

分野	詳細情報
防災知識を高める勉強会や訓練へのアドバイス	「こうち防災備えちよき隊」 南海トラフ地震等の災害に備え、地域の防災力の向上を目的に平成24年4月17日に発足した団体。隊員は、県の土木技術職員等のOB及び日本防災士会高知県支部の会員など約160名。南海トラフ地震に関する勉強会や講座への講師派遣、地域で津波避難計画を策定する際の技術的なアドバイス、各地域で実施される避難訓練での現地アドバイス等を行う。派遣は無料。 ※問い合わせは高知県危機管理部南海トラフ地震対策課まで。
災害時の救急法訓練	「日本赤十字社高知県支部」 災害時の救急法等に関する訓練や講師派遣等を行っている。
外国人への防災情報提供や、災害時の通訳支援	「高知県国際交流協会」 多言語による南海トラフ地震に備えるパンフレットの作成・配布、防災災害時語学サポーターの養成・登録のほか、地域の防災訓練などに防災災害時語学サポーターの通訳派遣も行っている。 → P67も参照

参考事例	
適切な訓練の必要性	東日本大震災では、過去に浸水した場所に建っていた施設で平時から避難訓練を行っていたため、発災後そこに逃げ込んだ住民の命が津波で失われたケースもある。

(3) 避難所運営マニュアルへのフィードバック

◎事前協議や避難所運営マニュアルの継続的な更新

訓練等を通じて得た気づきや課題は、支援団体等のアドバイスも踏まえ、避難所準備委員会や地域住民、施設管理者、市町村で協議を行い、必要に応じて随時見直していく。

## 8 ボランティアの受入れ体制の整備

### (1) 一般の災害ボランティアについて

大規模災害時には災害ボランティアによる支援活動が大きな力となる。適切な支援を受けるためには平時から地域の受援力を高めておくことが重要である。

市町村は、平時から市町村社会福祉協議会等と連携し、災害時に全国から集まるボランティアの受入れ体制の確立を図ると同時に、自主防災組織や自治会とボランティア関係者との協議の場を設けるなど、地域における連携体制づくりをサポートする。

なお、福祉分野のボランティアとの連携方法については、「災害時の福祉救援ボランティア活動に関するマニュアル」（平成8年）も参照されたい。

#### 【ポイント】

- 地域においては、ボランティア関係者と災害時の連携のあり方を協議するなど平時からの連携体制づくりを進める。市町村はそのサポートを行う。
- 被災時には、ボランティアと称して様々な団体が意図を持って避難所を訪問しようとすることから、市町村は、ボランティア受入れに関しても事前にルール化し、避難所準備委員会と情報を共有しておくことが望ましい。

### (2) 専門職ボランティアについて

本県では、日ごろから障害者に対する支援活動に従事している人や支援に必要な知識・資格等を有する人を専門ボランティアとして登録し、被災した要配慮者の支援につなげる制度の充実を図っている。避難所への派遣や支援方法及び市町村との連携方法について、現在検討を進めている。

市町村は、これらの制度を避難所運営に活用していけるよう、平時から地域における連携体制づくりをサポートする。

#### 【高知県の取組】

- ・災害時における情報支援ボランティア（手話、要約筆記）の登録制度  
→ [P67 も参照](#)
- ・地域災害支援ナースの育成・登録制度（高知県看護協会）  
→ [P68 も参照](#)

参考事例	
専門職ボランティアのコーディネイト機能をNPOが担った	介護・看護職など専門職ボランティアの、避難所・施設・病院へのコーディネイト及び避難所・施設・在宅要配慮者への物資や車両の提供に、現地調査を行いながら取組んだ（NPO 全国コミュニティライフサポートセンター 宮城県仙台市）

## 第3部 災害時に必要な行動

### 1 避難所運営の流れ

発災後の避難所運営においては、

- ・発災直後に避難や救助によって助かった命の確保が最優先事項となる時期
- ・次第に生活が安定し始め、被災者自身による自治的な運営が行われる時期

といった時期に分類し、設置から解消に至るまで、最優先すべき事項や、時期の移行につれて重要度が増してくる事項等を整理して、適切に対応していくことが必要である。その際は、避難所環境の整備等のハード面だけでなく、その運営等に係るソフト面についても対応を考えていく必要がある。

避難所のスペースや支援物資等に限られた状況においては、避難者全員、又は要配慮者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視して対応することは難しい。介助者の有無や障害の種類・程度に加え、性別、環境が変わったことによる健康状態や声の出しやすさ、本人の理解、家族や周囲の状況等、様々な事情を考慮して優先順位をつけることが必要となる。高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、「一番困っている人」から柔軟に、機敏に、そして臨機応変に対応することが望ましい。

(1) 主な活動の流れとその時間的目安

大規模災害時の避難所の状況は、被害の規模や地理的条件、住民特性等によって変わるが、発災後は概ね以下の流れと時間経過を目安に各活動を実施する。

【避難所開設から撤収までの流れ：発災～発災後24時間】

	避難所の活動	共助による救助活動	市町村の動き
発災 避難		津波避難	災対本部 の体制確保
		配慮者の救出	
津波警報 解除	準備のための開錠 ・避難者の屋外待機		
	建物の安全確認 ・立ち入り禁止場所の隔離	地域内の初期消火、 救出・救護活動	医療救護活動の実施
避難所開設 準備	避難所開設の判断		
	避難空間の区割り		
	トイレの点検・確保 ・仮設トイレの設置		
	避難者の受入れ ・避難者名簿の作成		
	居住スペースへの誘導 ・多様な避難者への対応		
	災対本部への報告		避難所開設状況の 把握
	避難者への初期対応 ・傷病者の把握・応急対応 ・要配慮者の把握・見守り		医療機関との調整
	・飲料水の確保・配給		
	・食料・物資の確保・配給		食料・物資の配給
	・在宅被災者等への対応		
24時間			

想定される状況

- 広範囲の浸水被害
- 避難経路が危険（倒壊家屋、泥水、がけ崩れ、瓦礫等）
- 避難者の殺到（被災者の精神不安定）
- 市町村の避難所担当職員がかけつけられない
- 避難所全体の状況把握が困難
- 余震による二次災害のおそれ
- 食料、物資の安定供給（避難者への配分）が困難
- 各種情報の不足により避難者の不安が拡大
- 要配慮者の状況把握が困難
- 避難所に安否確認の問い合わせ集中

※津波による浸水や道路網の寸断、がけ崩れなど、被害の状況によっては各活動の開始が遅れるおそれがある。

【避難所開設から撤収までの流れ：発災後24時間～】

	避難所の活動	共助による救助活動	市町村の動き
24 時間	運営委員会の立ち上げ	救出・救護活動、 安否確認への協力	避難所担当職員と の連携
	・会議の開催		
	・活動班の編成		
	・居住班の編成		
	避難所ルールづくり		
	・炊き出しの運用		
	衛生環境の確保		
	・感染症対策		
	応急救護体制の確保		
	災対本部との連絡体制の確立		
72 時間	・各種情報の受発信		
	・入退所者の管理		
	要配慮者の福祉避難所搬送		福祉避難所の開設
	災害ボランティアとの協力		災害ボランティア センターの開設
	物資等供給体制の確立		
	保健師との連携		医療救護活動から 保健活動への移行
	・健康維持への取組		
	・心のケア		
	避難者へのより細やかな対応		
	・入浴サービスの運用		
1 週間	・プライバシーの確保		
	・相談窓口の設置		
	地域の被災者との連携体制 確立		

想定される状況

- 避難者数が流動的に変化
- 避難者の心身の健康悪化
- 汚泥、災害廃棄物により衛生環境悪化
- 食料、入浴、生活用水確保等のニーズ拡大
- ボランティアや物資など避難所間で格差発生
- 市町村、避難所に安否確認問い合わせ集中

※津波による浸水や道路網の寸断、がけ崩れなど、被害の状況によっては各活動の開始が遅れるおそれがある。

【避難所開設から撤収までの流れ：1週間以降～】

	避難所の活動	共助による救助活動	市町村の動き
1週間	生活支援体制の確立	安否確認の継続	り災申告の受付
	・仮設住宅等の情報の提供		義援金等の受付
	・就労等の情報の提供		相談窓口の開設
	多様な要望への対応		
	・多様な食事の提供		
	・必要な情報の変化への対応		
	空間の再配置		
3週間	避難所ルールの見直し		
	自立を妨げない支援		学校再開へ
	・役割や生きがいがづくり		
	・交流の場づくり		施設の本来業務の再開準備
			緊急小口資金貸付制度開始
撤収	避難所統廃合		仮設住宅建設計画の具体化
	閉鎖に向けた動き		

想定される状況

1週間～

- 被災地外から支援活動本格化
- 臨時施設、民間施設での避難所統廃合の動き
- 避難者の通勤通学の再開等日常生活の一部回復
- 学校避難所で教職員が本来業務へシフト
- 避難所避難者と在宅避難者間の公平性の問題発生

3週間～

- ライフラインの復旧
- 心の問題の顕在化
- 高齢者等の心身機能の低下
- 住宅補修、応急仮設住宅等住まいの確保が最重要課題
- 避難者退出増加、ボランティア減少により運営組織の維持困難
- 避難生活の長期化による衛生環境の悪化、自立意欲の低下等の問題発生
- 避難所の統廃合が進む
- 寒暖、害虫対策等季節変化に伴う新たなニーズ発生

※津波による浸水や道路網の寸断、がけ崩れなど、被害の状況によっては各活動の開始が遅れるおそれがある。

(2) 様々な条件を加味した状況想定

【参考：発生時間帯・季節が異なる場合の状況想定】

条件	想定される状況（対応の留意点）
日中	<ul style="list-style-type: none"> <li>・学校では、教職員は児童生徒の安全確保・安否確認に追われ混乱。多数の避難者が押しかけ、使用できるスペースが不足。</li> <li>・家族が離散し、安否や避難先の確認が困難。</li> <li>・電話連絡は、回線混雑のために困難。</li> <li>・都市部、観光地等では、帰宅困難者が滞留。</li> <li>・火災等の発生で、使用不能の避難所が発生。地域外の避難所への移動により、地域コミュニティが分散。</li> <li>・交通渋滞等により、避難所への職員派遣に支障。</li> <li>・住宅地では、男手が不足する一方、援護が必要な高齢者や子どもが多数。</li> <li>・事業所・商店・交通機関等において、大規模な事故・火災等が多発し、混乱・パニック。</li> <li>・外出者が多く救出救助、行方不明者の搜索、安否確認・身元確認などに支障。</li> </ul>
夕方・夜	<ul style="list-style-type: none"> <li>・停電・暗闇により状況把握が困難。</li> <li>・暗闇のため避難所内の事故が多発。</li> <li>・日中と同様に、家族離散、事故等に伴う混乱が発生。</li> <li>・勤務時間外の発生により、市町村職員や施設管理者の避難所への到着遅延。</li> </ul>
冬季	<ul style="list-style-type: none"> <li>・寒さによる健康被害。</li> <li>・降雪により山間部の避難所が孤立。</li> <li>・インフルエンザの流行。</li> <li>・ノロウイルス感染。</li> </ul>
夏季	<ul style="list-style-type: none"> <li>・暑さにより、衛生対策、保健対策が早期に必要。（食品、飲料水、生ゴミ、入浴、洗濯、害虫駆除、カビ対策等）</li> <li>・熱中症・脱水症。</li> <li>・家庭や商店内の在庫食材や救援食料が傷みやすく、食料の確保が困難。</li> <li>・雨が降りやすい時期は、屋外の利用（テント、グラウンド利用等）が困難。</li> <li>・降雨による二次災害の危険性。</li> </ul>

【参考：海岸地域や中山間地域等地理的要因による状況想定】

地域	想定される状況（対応の留意点）
海岸地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・津波による浸水や液状化などにより、避難所への避難経路や避難路が分断、孤立。</li> <li>・ゼロメートル地帯等では浸水が長期にわたる。</li> <li>・現在の本県の被害予測では排水完了までに最大2ヶ月を要する見込み。</li> </ul>
中山間地域	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震・風水害などにより、がけ崩れや土石流が発生。それにより避難所が被災、孤立化。</li> <li>・高齢化率が高いため、マンパワーが著しく不足。</li> <li>・高齢者等の持病への対応が必要。避難の長期化により高齢者の身体機能が低下。（歩行困難など）</li> </ul>

## 2 各活動における運営管理の視点と対策

### 避難所の開設

担当  
鍵保有者

#### (1) 準備のための避難所の開錠

最初に到着した鍵所有者が、避難所開設準備のために施設への進入口を開錠する。

##### 【基本行動】

○事前協議で定めた地域の責任者（鍵保有者）が避難所に駆けつけ、必要な箇所を開錠する。

##### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
発災の時間帯等によっては、施設管理者や行政職員が駆けつけられない。	様々なケースを想定し、複数人が施設の鍵を保管する。鍵保管者は鍵の防犯対策を行う。	市町村の事前対策 学校の場合は、時間帯別（教職員がいる/いない）の開錠者を順位付けして5名程度決め、マニュアルに記載している。

##### 参考事例

開錠以外の対策	市内小・中学校などの公共施設については、休日・夜間の発災時には、施設進入口のガラスを住民がハンマー等で割って施設内に避難するよう案内表示。夜間を考慮し、蓄光性のあるシートを採用。（静岡県焼津市）
---------	---

担当  
避難所準備委員会

#### (2) 避難所の安全確認

避難者の安全を確保するため、施設管理者又は避難所準備委員会が定めた安全確認担当者が、**避難所安全確認チェック表**に基づき、目視による応急的な建物の点検を行う。

##### 【基本行動】

- 応急的な点検で安全が確認されたら、市町村職員の判断により指定避難所を開設する。（市町村職員が不在の場合は、災対本部に連絡し判断を要請）
  - ・立ち入り禁止と判断されたエリアには、ロープを張る等、立入禁止の表示をする。
  - ・安全が確認されるまでは、避難者はグラウンド等で待機し、建物内には入れない。
- 応急的な点検の後には、有資格者による応急危険度判定の速やかな実施を災対本部に要請し、安全確認の徹底を図る。
- 強い余震等があった場合は、その都度、応急的な点検を行う。

#### ◆避難所安全確認チェック表

※建物の使用ができないと判断された場合は、事前に決めた優先順位に基づき、次の避難所に避難する。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
施設管理者や行政担当職員が直ちに駆けつけられない可能性がある。	最悪の状況を想定して事前協議を行う。	地域の事前対策 平時から施設管理者や行政担当職員がいない場合の安全確認者を決めておく。
指定緊急避難場所も兼ねており、津波避難のために屋外待機せずに早く建物上階に避難したい。		発災後の対応 原則、事前協議で決まった方法に従う。
夜間、雨天、冬季等で、屋外待機が厳しい。		発災後の対応 待機する避難者に毛布やカイロ、雨具等の物資を提供する。

(3) 居住班の編成 複

応急的な避難所運営組織（管理班）が中心となって、避難所生活における基礎単位となる居住班を編成する。

担当  
管理班

【基本行動】

- 編成の際は、できるだけ同じ地区や集落同士でまとめる。
  - ・居住班は世帯を基本単位にする
  - ・1班の構成人数は居住班長の目が行きわたる人数として最大でも30人とする。
- 要配慮者とその家族については、居住スペースでの避難生活が可能であれば居住班に組み入れ、福祉避難室に收容する場合は福祉避難室単位でまとめることとする。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
近くにいる親戚などをどうするか。	顔見知りの関係の方が安心して、リーダーシップがとりやすい。	発災後の対応 必要に応じて同じ居住班に編成する。
单身女性や若い女性のいる家族をどうするか。	居住班を編成する際には女性の安全確保についても考慮する。	発災後の対応 必要に応じて女性同士を同じ居住班に編成する。
帰宅困難者や観光客をどうするか。	一時滞在する者と地域住民は分けて考える。	発災後の対応 帰宅困難者や観光客同士で組を編成する。

(4) 避難空間の区割り 複

応急的な避難所運営組織（管理班）が中心となって、事前協議において策定した施設利用計画を参照しながら、居住スペースの他、避難所運営・救援活動・避難生活等に必要の共有スペースを順次確保する。また、避難所として利用しない場所は立ち入り禁止にする。

避難所開設当初はどれだけの避難者が避難してくるか不明であるため、区割りの際はそのことを念頭においた空間配分が必要である。また、そのことを避難者にもあらかじめ説明を行い、臨機応変な対応をしていく必要がある。

なお、施設の空間を避難所としてどう活用するかを事前に「施設利用計画」としてまとめ、発災後すぐに使用できるよう、避難所の開設・運営に必要な資機材と一緒に備蓄庫等に保管しておくことが望ましい。

①居住スペースの確保

【基本行動】

- まず動線を確保する。
- 場所の割り当ての際は、できるだけ同じ地域の居住班同士でまとめる。
- 要配慮者や乳幼児連れの家族を優先できるスペースを確保する。
  - ・壁際やトイレに近い場所等は、高齢者や障害者等を優先する。

【参考】避難者一人あたりの必要面積の例

時期	最低面積	最低面積が必要な理由
災害直後	1 m <sup>2</sup> /人	被災直後、座った状態での一人あたりの最低必要面積
1 晩目以降	2 m <sup>2</sup> /人	一人あたりの就寝可能な面積
余裕が出てきたら	3 m <sup>2</sup> /人	避難生活が長期化し、荷物置き場も含めた必要面積

（「三重県避難所運営マニュアル策定指針（平成 25 年 1 月）」を参考に、本県独自に設定）

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
津波警報解除後、津波被害に遭ったより深刻な状態の避難者が、遅れて避難してくる。	先着した者が優先されるわけではないことを避難者に周知し理解を得る。	発災後の対応 遅れて避難してくる、より深刻な状態の避難者や要配慮者用に、壁際などのスペースを確保しておく。
要配慮者は、健常者に比べて避難に時間がかかるため、後から遅れて避難してくる。		

②共有スペースの確保

【基本行動】

- 避難所の管理運営、救援活動に必要な個室等のスペースを屋内外で順次確保する。
- 特に以下の目的の個室等を優先的に確保する。
  - ・高齢者、障害者、難病患者、妊婦、乳幼児等の要配慮者で、体育館などの居住スペースにすることが難しい人のためのスペース。
  - ・着替えや授乳など女性の視点に配慮した最小限のプライバシーが確保できるスペース。

【参考】

	区分	設置場所等
① 避難所 運営用	●避難者の受付所	・居住スペースの入口近くに設ける。
	運営本部	・居住スペースの入口近くに、受付とともに設ける。 ・個室を確保できない場合は、長机等で囲って事務スペースを設け、名簿等の重要物は別室（施設管理者の部屋、職員室等）で保管してもらう。
	●広報場所	・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・避難者や在宅被災者に災対本部等からの情報を伝えるための「広報掲示板」と避難所運営用の「伝言板」を区別して設置する。
	▼会議場所	・運営本部や休憩所等において、避難所運営会議が行える場所を確保する。（専用の場所である必要はない）
	仮眠所 （避難所運営者用）	・事務室や仮設テント等において、運営委員会役員用の仮眠所を確保する。
② 救援 活動用	◆●福祉避難室	・和室や空調設備がある部屋等を優先的に割り当てる。
	◆●救護室	・施設の医務室を利用するなどして、応急の医療活動ができる空間を確保する。
	●物資等の保管室	・救援物資などを収納・管理する場所を設ける。
	物資等の荷下ろし場	・トラックが進入しやすい場所を確保する。
	●物資等の配給場所	・物資や食料を配布する場所を設ける。天候に左右されないよう、屋根のある広い場所を確保するか、又は屋外にテントを張ることが考えられる。
	公衆電話の設置場所	・当初は屋根のある屋外など、在宅被災者も利用できる場所に設置し、時間経過とともに、避難所内の居住スペースに声が聞こえない所に設置する。
③ 避難 生活用	◆●女性用スペース （兼授乳場所）	・女性用スペースは授乳場所も兼ねるため、速やかに個室を確保する。（又は間仕切りでスペースを確保する）
	★●更衣室	・個室が難しければ仕切りを設ける。
	相談室	・個人のプライバシーが守られて相談できる個室を確保する。
	▼休憩所	・共用の多目的スペースとして設ける。当初は部屋でなくても、イスなどを置いたコーナーを作ることでもよい。会議場所、娯楽場所などとしても活用する。
	子どものための遊戯場、勉強場所	・昼間は子ども達の遊び場として、夜間は勉強の場として使用する。居住スペースから少し離れた場所に設置する。

（凡例 ●：立ち上げ時から必要な空間 ★：男女別に設けるべき空間 ◆：冷暖房への配慮が必要な空間）  
 ※上の表中で「福祉避難室」のように「室」と記述している場所は、できるだけ個室を確保することが望ましい空間。個室が確保できない場合は、間仕切りなどを使って「福祉避難スペース」などとして運用する。

区分		設置場所等
③ 避難 生活 用	★●仮設トイレ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、屋外で、居住スペースに臭いが届かない所、し尿収集車の進入しやすい場所、就寝場所から壁伝いで行ける（高齢者や障害者が行きやすい）場所とする。</li> <li>・男女別とする。</li> <li>・防犯のため、人気の少ない場所や奥まった場所は避け、安全な場所に設置する。</li> </ul>
	●ゴミ集積場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、屋外で、居住スペースに臭いが届かない所、直射日光が当たらない場所、ゴミ収集車が進入しやすい場所に、分別収集に対応できる広さのスペースを確保する。</li> </ul>
	●炊事・炊き出し場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・衛生状態が安定してから、避難者が自ら炊事、炊き出しができる仮設設備等を屋外に設置する。</li> </ul>
	調理場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電力が復旧すれば、電気湯沸しポット、オーブントースター等を設置するコーナーを設ける。</li> </ul>
	★仮設入浴場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、屋外で、トラックが進入しやすく、ポイラー等の使用や排水の確保ができる場所とする。</li> <li>・防犯のため、人気の少ない場所や奥まった場所は避けるなど、女性や子どもに対して配慮する。</li> </ul>
	★洗濯・物干場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防犯のため、男女別に設置することが望ましい。</li> </ul>
	●ペットスペース	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ペットを連れて避難する人のために、ペットスペースを設置する。</li> <li>・設置にあたっては、鳴き声や臭い等に配慮する。</li> </ul>
	喫煙場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、屋外に設ける。</li> </ul>
	駐輪場・駐車場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、自動車・自転車の乗入れは認めないが、住まいを失い、置場を失った場合は、他の用途に支障がない場合に限定して一時的に許可する。また、要配慮者等の避難の場合なども、一定の配慮を行う。</li> </ul>

※大規模災害時には、遺体安置所として協定を結んだ施設だけでなく、避難所にも遺体が搬送されてくる場合がある。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
避難所となる施設に個室がない。	間仕切り等の備品を平時から備蓄しておく。	発災後の対応 間仕切りで広間を区切って、福祉避難スペースや救護スペースを設ける。
先に避難した住民が場所を占有している。	先着者が優先ではないことを、日ごろの訓練や広報等で周知しておく。	発災後の対応 事情を説明して移動してもらい、必要な場所を確保する。

参考事例

必要なスペースやプライバシーの確保	段ボールの間仕切り壁を、区全体の備蓄倉庫にまとめて備蓄している。（東京都板橋区）
-------------------	--

## ③区割り例

## ◎学校・体育館の場合の注意点

特に学校の場合は、教育活動の再開を考慮しながら避難所の利用計画を立てる必要がある。授業の早期再開を目的に、教室は開放せず体育館のみの利用とする場合や、校長室、事務室、職員室に限らず、特別教室も開放しないという場合もあるので、開放範囲に応じて区割りを工夫する必要がある。

## ◆区割り例&lt;学校と体育館&gt; 手引き P12~P13

## ◎集会所などの場合の注意点

比較的大規模な施設であれば和室や小部屋も備わっているが、小規模な施設ではそういった部屋がないため、間仕切りを活用する等の工夫が必要である。

## ◆区割り例&lt;集会所&gt; 手引き P12

## 避難者の受入れと把握

(5) 避難者名簿の作成 複

避難者名簿の作成・管理は、災対本部から避難所への物資の配給やサービスの提供等の支援を受けるためにも、また安否確認のうえでも大変重要である。応急的な避難所運営組織（管理班）はこのことを避難者に周知し、名簿作成への協力を呼びかける。

名簿は、避難後の状況の変化に応じて、以下の様式を組み合わせ活用する。

①避難者カード	避難者収容時に受付代わりに配布する、概数把握のための名刺大のカード
②避難者名簿	避難者や地域の被災者の状況を管理していくための名簿
③避難者世帯票	世帯ごとの被災状況や避難生活支援に必要な情報を把握するための個票
④閲覧用名簿	安否確認のために外部閲覧用として公開する名簿
⑤ペット飼育者名簿	ペットとその飼育者を把握する名簿

各名簿の様式は、発災後にすぐ活用できるよう、あらかじめ作成・印刷して避難所の備蓄倉庫に保管しておくことが望ましい。

また、日ごろから市町村と地域が連携し、避難所運営訓練等を通して、これらの名簿の目的や記入方法・活用方法等について住民に周知を図っておくことが重要である。

## 【基本行動】

- 避難直後は避難者の安全の確保と迅速な受入れが優先されるため、管理班は、まず避難者カードを活用して、避難者の概数の把握に努める。
- 状況が一定落ち着いてきたら、管理班は、避難者カードの情報を転記して避難者名簿を作成する。状況に余裕がない場合は、避難者カードをカードフォルダ等に差し込んで、避難者名簿の代替とする。
- 状況が一定落ち着いてきたら、管理班は、避難者世帯票を活用して、避難生活支援に必要な詳細情報を収集する。
- 情報班は、避難所の状況を迅速かつ確実に災対本部に報告する必要があるため、管理班と連携をとり、名簿情報の集約に努める。

### ①避難者カード

目的	避難直後の混乱の中で、避難者の概数をスムーズに把握する。
活用方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難直後、屋内への避難者受入れ時に1人1枚配布。記入後、回収袋に投入してもらう。</li> <li>・可能であれば平時からカードを地域に配布し、事前に記入したものを緊急持ち出し袋に入れておくなどして、避難時に携行してもらうとよい。</li> </ul>
記載情報	氏名、年齢、性別、住所、支援の必要の有無、入退所の記録等。
注意点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・カードは非公開。</li> <li>・避難所ごとに「避難予定者名簿」を事前作成する場合は、それを使って迅速な概数把握ができるため、避難者カードを使用する必要はない。</li> </ul>

#### ◆避難者カード → 様式3-1

### ②避難者名簿

目的	避難者や地域の被災者の人数や状況を管理する。集約した情報は災対本部に報告し、食料・物資・医療保健サービス等の支援要請や配給のベースとする。
活用方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者カードの情報を管理班が転記して作成する。</li> <li>・転記できない場合は、避難者カードをカードフォルダー等に差し込んで、避難者名簿の代替とする。</li> <li>・避難所で避難生活を送る避難者、在宅や指定外避難所で避難生活を送る被災者、帰宅困難者に分けて作成すると管理がしやすい。</li> </ul>
記載情報	氏名、年齢、性別、住所、支援の必要の有無、入退所の記録等。
注意点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・名簿は非公開。</li> <li>・入退所を含めたこまめな情報更新が必要。</li> <li>・在宅等の被災者については、発災後まずは自分から避難所に連絡をしに来てもらうよう、あらかじめ周知する。</li> <li>・連絡に来ることができない要配慮者等については、民生委員や自治会の役員等が代わりに情報提供するなど、事前協議に従い情報収集を行う。</li> </ul>

#### ◆避難者名簿 → 様式3-2

### ③避難者世帯票

目的	避難者や地域の被災者の避難生活支援に必要な情報を把握する。
活用方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・状況が落ち着いてきたら、1世帯に1枚配布し、世帯の代表者が記入後、管理班が回収する。</li> <li>・避難者世帯票には多くの個人情報が含まれるため、必ず管理班が直接回収し、記入漏れがないか確認する。</li> </ul>
記載情報	避難している家族の氏名、年齢、性別、家屋の被害状況、緊急連絡先、必要な配慮や支援の具体的内容、平時から有している資格など避難所運営への協力情報、安否確認を目的とした情報公開の可否等。
注意点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・名簿は非公開。</li> <li>・避難者、在宅被災者、帰宅困難者兼用の様式。</li> <li>・避難者名簿と記載番号で照合できるようにする。</li> </ul>

#### ◆避難者世帯表 → 様式3-3

#### ④閲覧用名簿

目的	家族や親戚の安否確認を目的に避難所に来た人への閲覧用。
活用方法	・ 情報公開を可とする避難者についてのみ抽出し、管理班が名簿を作成する。
記載情報	氏名、年齢、性別、住所、入退所記録。
注意点	・ 名簿は外部に公開。 ・ 入退所を含めたこまめな情報更新が必要。

#### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
避難者受入れ時は、受付での混乱が予想される。	概数の把握など最低限の避難者の管理は必要。	市町村の事前対策 様式の目的や活用方法について、日ごろの避難所運営訓練等を通じて住民への周知・理解を徹底する。
ペット連れの避難者への対応。	ペット飼育者名簿 <sup>*</sup> を活用した管理を行う。	発災後の対応 ペット飼育者名簿への記載をお願いし、事前協議に基づく「ペットの飼育ルール」に従ってもらう。

#### ◆ペット飼育者名簿 様式6

<sup>\*</sup>ペット飼育者名簿については、P82を参照

#### 【参考】

- 「避難行動要支援者名簿」について名簿の事前準備について  
要配慮者のうち、発災時に自ら避難行動をとることが困難で特に支援を必要とする避難行動要支援者については、平成25年6月に施行された改正災対法によって市町村に名簿の作成が義務付けられた。この避難行動要支援者名簿は、地域によっては各自主防災組織単位で管理している場合もあるため、発災後、避難者名簿と照合することによって、避難行動要支援者の安否確認に有効である。
- 「避難予定者名簿」の事前作成について  
市町村や地域によっては、各避難所の利用を想定する地区の範囲を特定（町丁目を指定する等）することは、コミュニティ単位の避難所運営に有効と考えられている。そこをさらに一歩踏み込んで、事前に当該避難所に避難してくる住民の「避難予定者名簿」を作成し避難所で保管しておくことで、避難直後の安否確認等に役立てることも可能である。  
ただし、これには地域住民、避難所となる施設の管理者、市町村の合意や、安全な名簿の保管方法、継続的な名簿の更新の仕組み等が必要である。  
また、地震災害は突発的に発生するため、避難予定者が必ず当該避難所に避難してくるとは限らない。したがって、発災後に実際に避難してきた人を把握するための避難者名簿の作成はやはり必要である。

参考事例	
避難予定者名簿の事前作成	津波による浸水予定域にある志和地区では、地元の自主防災組織が中心となって、避難予定者名簿を作成している。（四万十町志和地区）

**避難所運営体制の確立**

担当  
総括班

(6) **避難所運営委員会の立ち上げと会議の開催** 複

避難所の初動対応が落ち着いたら、避難者の互選による住民代表を加え、避難所運営委員会を立ち上げる。また、居住班から交代制で人員を出し、活動班を立ち上げる。

避難所運営にあたって重要なのは、避難者自身の役割分担を明確化することにより、避難者自身が避難所運営に貢献できる体制を整えることである。避難所内の役割分担に問題が生じた際には、総括班がその対応・調整にあたる。

① **避難所運営会議**

避難所運営委員会は、避難所運営会議を1日に1回以上開催し、災対本部との連絡調整事項や、避難所での課題・問題への対処などについて協議する。会議の内容は**避難所運営委員会会議記録**を使って記録していく。

② **班会議**

活動班は、班別会議を1日に1回以上開催する。

【基本行動】

- 避難者自身が参画して、避難所運営委員会及び活動班を立ち上げ、住民主体の運営体制を構築する。
- 避難所運営会議での決定事項は記録し、避難者に的確に伝達・周知する。

◆ **避難所運営委員会会議記録** → **様式2**

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
女性目線の運営が必要。	避難所運営委員会への女性参画は3割を目指す。 → P20 も参照	市町村の事前対策 平時から女性参画の必要性についての啓発を行う。
		市町村の事前対策 地域における女性キーパーソンを把握する。
地域単独型の避難所では住民主体での運営が行われやすいが、地域複合型の避難所では主体での運営が行われにくい。	事前協議だけでなく、日ごろの地域行事等を通じた交流で、顔見知りの関係を築くことが重要。	市町村の事前対策 避難所運営訓練を、避難所の利用を想定する地区の範囲で共同開催する。また、そうした機会を通じて地域をつなぐキーパーソンを把握する。
住民の主体的な参画をどう促すか。	年齢や性別に関係なく、避難者全員が、自分にできる役割を担う。	発災後の対応 小・中・高校生なら物資の配布や食事作り、高齢者なら子どもたちの話し相手など、各々にできる役割がある。
	地域の人的資源を活用し、適材適所に人を配置する。	地域の事前対策 平時から地域の中で専門性を持つ人を把握。協力をお願いし、訓練等に参加してもらう。
	1人に負担がかからないようにする。	発災後の対応 運営本部の役員、活動班長、居住班長も含め、役割を交代制にする。

(7) 情報の収集・整理と発信

①災害発生後の時間経過と情報管理

災害発生後の時間経過に伴い、必要な情報は変化する。そのため、情報班は、必要な情報を迅速に集約し、適時適切に発信・伝達することが必要である。

【基本原則】

○時間経過に伴い変化する情報ニーズに応じて、タイムリーな情報管理が求められる。

【時系列でみた情報管理のポイント】

時系列	運営管理のポイント	避難所で収集し 災対本部へ報告 する情報	災対本部から 避難所に伝達される情報 ＝被災者へ提供する情報
発災直後	避難所から災対本部への概数の報告がまず優先される	・避難所の開設状況 (避難者の概数、緊急搬送の必要がある傷病者の数)	・避難所の開設指示
～72時間程度	被災者の生命・健康維持に必要な情報、安否情報が優先される	・避難者情報 (避難者数、要給食者数、要配慮者の情報) ・生命維持に欠かせない物資等の情報	・災害情報 ・救援対策の実施方針と実施内容 ・ライフライン等の復旧めど
～1週間程度	避難生活支援に関する情報の必要性が高まる	・各避難所のニーズ ・避難者の被災状況 ・避難者の生活再建、住まい確保の見込み	・救援対策の実施内容 ・生活再建支援策、住まいの確保対策の実施方針
～2週間程度	生活再建に関する情報の必要性が高まる		・生活再建支援策、住まいの確保対策の実施方針
～3ヶ月程度		・避難者個別の事情	・個別相談

※津波による浸水や道路網の寸断、がけ崩れなど、被害の状況によっては各活動の開始が遅れるおそれがある

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
避難所において、被災者が必要とする情報が提供されない。	被災者が求める情報は、時間経過とともに変化することを関係者が認識する。	市町村の事前対策 災対本部での情報整理訓練の実施によって、必要な情報の推移についてイメージ化を図る。

## ② 災対本部への報告

情報班は、避難所の状況及び地域の被害情報を、「避難所状況報告書」を使ってできるだけ正確かつ迅速に災対本部に伝達する。このことは、避難所や地域が適切な支援を受けるために非常に重要である。また、情報班は、災対本部に物資や生活支援など各種の支援要請を行う際に、避難所側の窓口となる。

### 【基本行動】

- 災対本部への避難所開設完了報告は、衛星携帯電話などを使い口頭によって行う。
- 災対本部への第1報は、避難所側から自主的に発信する。
- 第1報では概数の報告を最優先する。
  - ・ 特に、要配慮者（要介助の高齢者・障害者、妊婦、乳幼児、要医療者等）の数の把握は重要である。
- 地域の情報を収集し、本部への伝達にあたる。

◆ 避難所の状況連絡票 様式4-1（第1報～しばらくの間使用する）

◆ 避難所情報日報 様式4-2（日報が可能になれば切り替える）

### 【参考：災対本部への報告の目安】

避難所開設完了報告	避難所開設後できるだけ速やかに
第1報	避難所開設後、1時間以内
第2報	第1報後、2時間以内

※第3報以降は、大きな変化があった際や市町村が定める時刻（例：7時/12時/17時等）にあわせて報告する。

### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
無線機等の情報通信手段が全て使えない。	災対本部への情報伝達が最優先。	発災後の対応 機動力の確保手段として、自転車等を備蓄品として備える。発災時には、身の安全の確保に注意しながら災対本部へ伝令を走らせる。
情報通信手段だけでなく移動手段も途絶する。（道路の寸断、ガソリン不足等）		発災後の対応 救援に来た救援チーム経由で避難所の情報を災対本部に伝達するよう依頼する。
避難所内の最新の状況が把握できない。	被災者側からの情報発信こそが、必要な支援の獲得につながることを日ごろから地域住民に啓発する。	地域の事前対策 地域住民参加による情報伝達訓練の実施によって、住民からの情報発信の必要性を意識付ける。

### 【参考】

#### ○ 情報の更新について

避難者名簿や避難者世帯票の情報は、避難者の入退所情報、在宅被災者や指定外避難所の被災者の転居情報等も含めて、常時更新が必要となる。

救援対策や生活再建のための支援対策等の基礎データとして活用される。そのため、常に最新データに更新し、具体的な対策を実施する際に、利用できる状態に整理する仕組みが必要である。

### ③外部からの情報の収集・整理

通信手段が絶たれた状態が続く、情報が途絶する、また錯綜する。被災者にとって必要な情報を収集するためには、情報班が自ら行政機関へ出向く、他の避難所と連携をとるなどして、情報収集に努める必要がある。

また、集まった情報はカテゴリー別に迅速に分類・整理する。

#### 【基本行動】

- 情報は待つだけではなく、避難所側から積極的に取りに行くことも重要である。
- 災対本部だけでなく、各種機関、他の避難所、テレビ、ラジオ、新聞などのメディア等、多方向からの情報を収集する。

#### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
被災後の混乱の中、情報が錯綜する。	情報班の中で「情報収集（ニーズとリソース）」と、「情報整理」の役割分担が必要。 (リソース：供給源)	発災後の対応 収集した膨大な情報をカテゴリー別に迅速に分類、集計、整理する。
避難所において、被災者が必要とする情報が提供されない。	被災者が求める情報は、時間経過とともに変化することを関係者が認識する。	発災後の対応 災対本部からの情報だけでなく、マスコミ等の情報も活用する。
	マスコミ等外部からの情報を有効活用する。	発災後の対応 電源が確保できれば、ラジオ、テレビ、パソコン（インターネット接続）等を設置し、避難者の情報収集等に利用する。
	口コミ情報も有効であるが、デマに踊らされないよう留意が必要。	発災後の対応 情報元を確認する。

### ④避難者や地域の被災者からの情報の収集・整理・更新

避難者や地域の被災者の要望・需要を把握する仕組みを持つことも必要である。集団生活の中での問題等は、居住班の班長に伝える、相談窓口や意見箱を活用するという方法が考えられる。

食料や物資の場合は、食料班・物資班が食料・物資要望票\*を使って、避難者や地域の被災者の需要を把握する。

要配慮者については、困り事があっても言い出しにくい、コミュニケーションに困難があって伝えられないということも考えられるので、要配慮者支援班や相談班が留意する。

#### 【基本行動】

- 情報班・相談班が中心となって、要望票や意見箱、相談窓口の設置等、避難者や地域の被災者のニーズを把握する仕組みを作り、活用してもらえよう周知する。

\*食料・物資要望票については、P58 も参照

### ⑤避難者・地域の被災者への情報伝達

正しい情報を避難者全員が共有することは、円滑な避難所運営に欠かせない。また、被災者にとって情報は、救援物資と同様に必要性の高い支援の一つでもある。これらのことを念頭に、情報班は、避難所内にある情報を迅速かつ漏れなく避難者に伝える。特に、要配慮者や避難所以外の地域の被災者への伝達には十分配慮する。

#### 【基本行動】

- 情報班は、避難者や在宅被災者に災対本部等からの情報を伝えるための「広報掲示板」と、避難所運営用の「伝言板」を設置・管理する。
- そのほか、館内放送やコピーの配布等、様々な方法を用いる。
- 掲示物等は、可能な限り図やイラストを用いて分かりやすい表示に努める。

#### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
在宅避難や指定外避難所には情報が届きにくい。	避難所運営に必要な情報と、被災者支援の情報とを整理・区別する。	発災後の対応 避難所運営に必要な情報は居住スペースの「伝言板」に、被災者支援情報は屋外の誰も見られる「広報掲示板」に掲示する。
	指定避難所が地域と行政との情報中継拠点となるという意識を関係者が認識する。	発災後の対応 避難所に伝達される情報（復旧状況や物資の状況等）をまとめた情報紙を作成。周辺の被災者へ配布する。 市町村の発災後の対応 コミュニティFM等を利用して生活関連情報を放送する。
	県外からの支援チーム等との連携。	市町村の発災後の対応 県外からの保健支援チーム等が在宅の健康調査を行う際に、情報支援もあわせて行う。

#### 参考事例

臨時災害放送局の立ち上げ	東日本大震災では、被災自治体が免許人となり新たに臨時災害放送局を立ち上げる、免許人となった被災自治体が既存局に臨時的に運用を委託する、といった方法で、住民への避難生活支援のための情報提供を目的としたFMラジオが多数開設された。その数は東北地方で24局、関東で3局に及んだ。
--------------	--

#### ※広域避難者への情報提供

大規模かつ広域的な災害では、避難者が他県や他の市町村に避難することも想定される。広域避難者が情報過疎に置かれることのないよう、市町村は、災害対策基本法第90条の3に基づき作成する被災者台帳の活用等により、被災者の居所の把握等情報収集を行うとともに、地域外避難者に対し広報紙の送付やインターネット（Eメール、ホームページの開設）等による情報提供を行うことが求められる。

### ⑥多様な伝達手段の必要性

避難所内での情報伝達は、原則として文字情報（掲示板や張り紙など）によるものとするが、要配慮者への伝達にはその特性に応じた工夫を行うことが必要である。具体的な方法については、要配慮者への対応の項で記述している。

→ P69～71 も参照

## ⑦避難所における情報の管理

## ◎安否確認等問合せへの対応

被災直後は、安否を確認する電話や来訪者による問合せが殺到する。また、避難所には様々な人々が入り出ることが予想される。

安否確認に対しては、情報班と管理班が連携し、「閲覧用名簿」に基づいて迅速に対応する。また、避難者のプライバシーと安全を守るため、来訪者（部外者）の受付を一本化し、避難所内にむやみに立ち入ることを規制する必要がある。

## 【基本行動】

- 安否確認には必ず閲覧用名簿で対応する。
- 来訪者の居住スペースへの立ち入りは原則として禁止する。

## ◎マスコミの取材への対応

避難所によっては各種マスコミの取材を受けたり、調査に対応することが予想される。避難者のプライバシーの尊重、防犯、混乱を避けるために、マスコミの取材及び調査については、必ず運営本部で検討を行い、受けるかどうかを決定したうえで、対応するものとする。

## 【基本行動】

- 取材の申し込みがあった場合は、運営本部の指示を受け対応する。
- 取材者用の受付を設置する。
- 取材者の身分を確認し、取材には必ず情報班員が立ち会う。
- 居住スペースでの見学・取材は原則として禁止する。

## ◎郵便物・宅配便及び電話の取次ぎ

避難者あての郵便物等は、かなりの量にのぼることが予想される。迅速にかつ確実に受取人に手渡すためのシステム作りが必要である。

また、避難者あての電話については即時の取次ぎは原則行わない。

## 【基本行動】

- 郵便物等は、郵便局員や宅配業者から避難者に直接手渡してもらう。
- 避難者の人数が多い場合などには、郵便物等を受付で保管する。
- 避難者あての電話は、伝言を預かり本人から折り返してもらう。

## 避難所の生活機能

(8) トイレ・衛生環境の提供 複

## ①トイレ機能の確保

ライフラインが寸断され水が自由に使用できない状況下では、トイレの確保は深刻な問題となる。避難者の人数に応じたトイレを確保し、その衛生状態を保つためには、初動対応が大変重要である。

トイレの運用にあたって、環境班は、トイレの使用ルールを避難者に周知する。

【基本行動】

- 災害直後は、応急的な避難所運営組織（環境班）が中心となって、既設トイレが使用可能かどうか直ちに点検を行う。
- 被害状況によっては既設トイレを使用禁止とする。
- 備蓄の仮設トイレを早急に設置し、不足分は、速やかに必要数を災対本部に連絡する。
- 仮設トイレ設置にあたっては、特に要配慮者や女性・子どもへの配慮が必要である。
  - ・高齢者や障害者等が使用しやすいよう、車いす対応の手すり付き洋式仮設トイレを設置する。
  - ・女性や子どもを犯罪から守るため、男女別に設置する。
  - ・巡回警備班は、女性や子どもの単独行動への注意喚起や巡回警備の実施等の対策を講ずる。
- トイレ用水を確保する。
- トイレの衛生管理には十分に注意を払う。
- トイレの確保と同時に手洗い場を確保する。
  - ・手洗い用の水の確保が難しい場合は、手指消毒剤で対応する。
- ノロウイルス対策として、トイレと居室の動線を長くするとともに、必ず履物の履き替えを行うようにする。（特に体育館は注意）

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
配管・下水管が破損した状態で水洗トイレを使用すると、排泄物であふれかえってしまい衛生環境の復旧に時間を要する。	水洗トイレの使用禁止を避難者に周知する。	発災後の対応 避難所運営訓練時等に、発災直後は水洗トイレが使用禁止になることについて周知・啓発する。
		発災後の対応 人員に余裕があれば使用禁止の張り紙だけでなく、それを案内する管理担当者を配置する。
トイレ周辺では性犯罪が起りやすい。	犯罪行為は顔の見えない関係の方が起りやすいため、大規模避難所では特に対策を強化する。	市町村の事前対策 便袋の備蓄を増やす。
		発災後の対応 男女別でのトイレ設置、女性や子どもの単独行動への注意喚起、巡回警備の実施等の対策を行う。
		発災後の対応 設置場所を考慮し必要に応じて防犯ブザーやホイッスルをトイレ内に設置する。
		市町村の事前対策 学校等で教育を行う。

参考事例	
トイレは命に関わる問題	東日本大震災では、トイレの不便を理由に水分を控え、災害関連死につながった要配慮者が多く見られた。

※障害児者用トイレを障害児者以外の被災者が使用することで混雑し、障害児者が利用できないということがないようにするとともに、要配慮者のトイレの使用を支援する要員も確保するよう努める。

【災害時のトイレ対策】

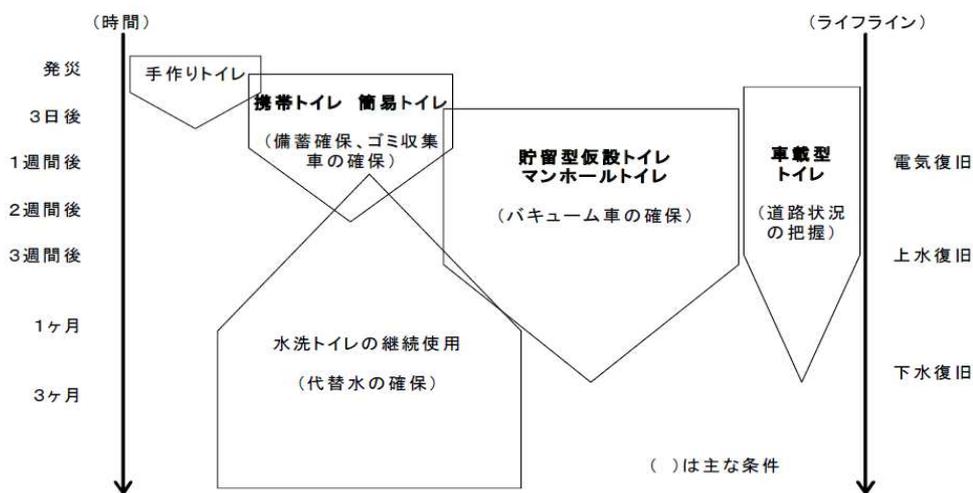
留意点

- 1 トイレトペーパー、消臭剤やトイレ用洗剤を確保する。
- 2 洋式便器を設置する。車いすなど災害時要援護者の利用にも配慮する。
- 3 災害用トイレは、費用、スペース等を勘案し、次の種類を組み合わせる。
  - (災害用トイレの種類)
  - ①携帯トイレ、簡易トイレ（便袋や吸水シートを用い、し尿をパッキングするトイレ）
  - ②簡易組立トイレ
    - ・貯留型トイレ（便槽に貯留するトイレ）
    - ・マンホールトイレ（マンホールの上部に構造物を設置するトイレ）
      - ア 本管直結型（下水道本管上部に設置するトイレ）
      - イ 流下型（下水道本管に接続する配水管上部に設置するトイレ）
      - ウ 貯留型（貯留弁等を設け、配水管を貯留槽とするトイレ）
  - ③車載型トイレ（車載型の多機能トイレ）
  - ④仮設トイレ（一般的に工事現場等で使用されているトイレ）
  - ⑤自己処理型トイレ（し尿を処理する装置を備え、汚水を排出しない循環型トイレ）
  - ⑥常設便槽貯留トイレ（平常時は水洗、断水時は貯留式として使用可能なトイレ）
- 4 トイレ数は、20人～100人に1基が目安

※参考 200人の避難所における汚水発生量の計算例

項目	計算式
1日当たり排泄回数	200人×5回/人・日=1,000回
1日当たり洗浄水量	200cc/回×1,000回/日=200リットル/日
1日当たり汚水発生量	200リットル+ (300~400リットル/日) =500~600リットル/日
3基のトイレが満杯になる日数	1,350リットル÷ (500~600リットル/日) =約2.2~2.7日
10基のトイレが満杯になる日数	4,500リットル÷ (500~600リットル/日) =約7.5~9日

災害用トイレの事例



■災害時の時間経過に伴うトイレ対応のイメージ図

【参考】上 幸雄編 「生死を分けるトイレの話—災害時のトイレ問題とその解決策—」 環境新聞社 2012年

(出典：「避難所管理運営指針（兵庫県 平成25年）」)

## ②入浴環境の確保

環境班は、多人数の避難者が生活する避難所において、避難者が平等かつ快適に入浴の機会を得られるように努める。

### 【基本行動】

- 仮設風呂・シャワーが設置されない間は、知人・親戚宅等でのもらい湯を奨励する。
- 仮設風呂・シャワーが設置されたら、避難者が安心かつスムーズに入浴できるよう、環境班が中心となって利用ルールを定めて運用する。
  - ・男女別に利用時間を設定する。
  - ・居住班単位で利用する、1人の利用時間を決める、入浴券を発行するなど工夫を行う。
  - ・当番制で清掃を行い、衛生を保つ。
- 女性や子どもを犯罪から守るため、巡回警備班は、見回り等の対策を講ずる。

### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
アレルギー疾患を持つ人には配慮が必要。	配慮が必要な人を優先することを避難者に周知する。	発災後の対応 配慮が必要な人の使用を優先する。
水が不足する中での入浴環境の確保。	入浴ができなくとも可能な範囲で清潔を保つ。	発災後の対応 温かいおしぼりやタオルで身体を拭いたり、部分浴を行う。

※特にアトピー性皮膚炎の避難者には、症状の悪化を避けるために仮設風呂・シャワーを優先的に使用させる。

## ③衛生管理の徹底

保健班は、疾病の発生を予防し、快適な避難所環境を作るために、衛生管理には十分に注意を払う。避難所は、心身のダメージを受けた被災者が、長期間にわたり同一施設内での共同生活を余儀なくされることから、個人のみならず集団としての健康レベルの低下を招きやすい状況にある。感染症が発生したり、流行するおそれがあるため、衛生面の管理に特に留意する必要がある。

### 【基本行動】

- 手洗いを徹底する。
- 炊き出しの際の衛生管理を徹底する。
  - ・調理場の確保、食材の保管時の温度管理、消費期限の徹底。
- 感染症について十分な予防策を講じる。
- 居住スペースの換気にも留意する。

### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
水が不足する中での衛生管理。	代替策を準備する。	市町村の事前対策 ウェットティッシュや手指消毒剤、清掃用の消毒液の備蓄を増やす。
		発災後の対応 手洗いバケツの設置やタオルの共用は感染症流行拡大の原因になるので避ける。

#### ④清掃活動

避難者全員が、避難所内の清潔保持等の環境整備に努める。

##### 【基本行動】

- 共有スペースの掃除は、居住班を単位に当番制を作り、交代で実施する。
- 居住スペースの掃除は、毎日1回の清掃時間を設け、各々が実施する。

#### ⑤ゴミ処理体制の整備

避難所では多人数が生活するために、大量のゴミが発生する。また、特に災害発生直後の混乱した状況下では、ゴミの収集も滞るおそれがある。

環境班は、市町村と連携し、速やかに衛生的なゴミ処理体制を整備する。

##### 【基本行動】

- 避難所敷地内の屋外にゴミ集積場を設置する。
- 環境班が中心となって、避難者にゴミの分別収集を周知・徹底し、ゴミ集積場を清潔に保つ。
- ゴミの収集が滞り、やむを得ない場合には、市町村と焼却処分の検討を行う。

##### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
ゴミの収集が滞り、あふれかえる。	処分の方法について市町村に相談・協議する。	発災後の対応 市町村の許可が得られれば焼却処分等の対応を行う。

#### ⑥生活用水の確保

飲料水の他に、トイレや避難所の清掃、洗濯、機材の洗浄などの用途に欠かせない「生活用水」の確保が必要になる。生命の維持に不可欠な飲料水は支援物資として確保されるが、その他の用途の水についても、感染症の防止等、衛生面の観点から、衛生的な水を早期に確保できるよう、市町村は、タンク、貯水槽、井戸等の整備に努めることが望ましい。

##### 【参考：用途別の生活用水の使い方の例】

用途 水の種類	飲料用 調理用	手洗い 洗顔 歯磨き 食器洗い	風呂用 洗濯用	トイレ用
飲料水 (ペットボトル)	◎	○		
給水車の水	◎~○*	◎	○	○
ろ過水	△	◎	○	○
プール・河川の水	×	×	×	◎

(凡例 ◎:最適な使用方法 ○:使用可 △:やむを得ない場合のみ使用可 ×:使用不可)

\*水源及び浄水場の状況によって異なる場合がある。

(出典:「避難所運営ガイドライン(熊本県 平成25年3月)」)

(9) 水・食料・生活物資の提供

大規模かつ広域的な災害にあつては、災害発生直後には、食料・生活物資等の提供を迅速に行おうとしても、交通網の寸断等により、スムーズな提供ができないおそれがある。そのため、地域において自給自足できる体制を前提としておく必要がある。（市町村は、災害時には行政の調達能力に限界があることを理解してもらい、住民に備蓄の実施を啓発することも重要である）。

高知県地域防災計画では、県民が1人3日分の飲料水、食料等の物資の個人備蓄を推進している。

①食料・物資の調達

避難所は、地域内の全ての被災者のための水・食料・物資等の支援拠点である。管理班と情報班は連携して、避難所内だけでなく在宅や指定外避難所も含めた避難者数と要給食者数を早急に把握し、災対本部に報告する。

また、生命確保期から生活確保期への移行に伴い、各居住班に対し必要とする食料・物資の調査を行い、避難者の要望を把握して災対本部に要請を行う。

【基本行動】

- 避難所以外も含めた避難者数と要給食者数の把握と、情報の更新に努める。
- 必要な食料や物資を、**食料・物資配送依頼票**を使って、災対本部に報告する。
- 避難者の要望を、**食料・物資配送要望票**を使って、把握する。

◆**食料・物資配送依頼票** 様式5-1

◆**食料・物資配送要望票** 様式5-3

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
避難所に行けない被災者の中には、食料等が避難所で配給されることを知らない場合がある。	まずは避難者数と要給食者数の把握が必要。	<b>発災後の対応</b> 広報車やビラ等を活用し、在宅被災者の方から避難所まで申し出てもらう旨を広報する。
		<b>地域の事前対策</b> 平時の避難訓練等の機会を通じて、避難所が食料や物資の支援拠点になることを周知しておく。
		<b>地域の事前対策</b> 本人が避難所に来られない場合の対策を、地域で話し合っておく。

## ②食料・物資の提供

食料・物資等は、避難所における避難者と避難所以外の地域の被災者との区別なく、必要とする者に平等に提供する。

### 【基本行動】

- 食料班、物資班は、地域の被災者には、食料や物資を指定避難所まで受け取りに来てもらう等、地域における配給の時間・場所・方法等のルールを定め、情報班は、地域の被災者に確実に伝達する。
- 食料・物資等が不足する場合は、早急に災対本部に連絡をとり、その確保を行う。

### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
食料や物資の配給数が足りない（全員分がないので配給することができない）。	公平・平等の原則は、災害時は通用しないこともあることを避難者全員が理解しておく。	発災後の対応 数不足の場合は、行政が配布するとトラブルになりやすいため、食料班や物資班を中心にボランティアの協力を得ながら配布する。
		発災後の対応 より困難度の高い人から優先的に配る等、避難者の理解を得ながら配布する。
高齢者は食事を残すことに抵抗があり、残しておいて後で食べようとする。	食中毒を出さないことを第一とする。	発災後の対応 必要以上に配布しないようにし、食べきれなかった食事は必ず回収し捨てる。

## ③食料・物資の管理

避難所内にある食料や物資の在庫や状態の把握は、避難所運営において大変重要である。正確な在庫状況の把握によって、避難者のニーズに迅速に対応することができ、不足しそうな物資の支給を効率よく災対本部に働きかけることもできる。

### 【基本行動】

- 食料班、物資班は、必要な食料や物資を**食料・物資管理簿**を使って管理する。

### ◆食料・物資管理票 様式5-2

### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
膨大な需要に対して供給は追いつかない。	マッチングのためには物資調達のための情報発信が重要。	発災後の対応 物資は、管理を基本に、配給と調達の両方のラインを確保する。
		発災後の対応 物資の 카테고리を整理する（医療、介護福祉、保健、その他等）。
温度管理できる環境が整わない。	食中毒等の発生予防を最優先する。	発災後の対応 食料は、常温で保存できるものを除き、冷蔵庫が整備されるまで保存はしない。

#### ④食事に配慮が必要な者への対応

要配慮者支援班と食料班が連携して、食事制限のある糖尿病患者等や高齢者への対応、また食物アレルギーへの対応に配慮する。

##### 【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
食物アレルギーへの対応。	食物アレルギーへの対応は生命に関わるため、本人だけでなく周囲も協力して誤食防止の体制を整える。	発災後の対応 誤食防止のため、本人同意のもと、周りから目視で確認できるような食物アレルギーの対象食料が示されたベスト、アレルギーサインプレート等を活用する。
		発災後の対応 避難所で提供される食事の原材料表示を示した包装や食材料を示した献立表を掲示し、避難者が確認できるようにする。
		市町村の事前対策 平時の訓練等の機会を通じて、食物アレルギーの理解をしてもらう。
普通食が食べられない要配慮者への対応。	普通食が食べられない要配慮者（乳児、食物アレルギーを持つ人、入歯紛失等による咀嚼能力低下者、嚥下能力低下者等）を把握する。	発災後の対応 避難者世帯票記入時に、食事についての配慮事項を記入してもらい、可能な限り対応する。
外国人等の避難者への文化・宗教上の理由による食事への配慮。	文化・宗教上の理由により食べられない食材がある者を把握する。	

#### ⑤栄養バランスへの配慮

可能な限り栄養バランスへの配慮や適温食の提供を行うこと。また、避難の長期化に伴って、避難者の嗜好に応じて食事メニューを多様化することが求められる。

避難所の衛生環境の安定が確保され、かつ防火対策が講じられる場合は、市町村に必要な炊事設備や食材を要請し、食料班が中心となって、避難所における炊き出しの当番制等の運用を図る。

なお、炊き出し等の食事の準備は、女性だけでなく避難者全員で協力して行うよう努める。

##### 【食事の質の確保について】

時間経過とともに、避難者の食へのニーズも多様化する。それに伴い、食料班は市町村と連携をとり、ボランティア等による炊き出し、管理栄養士の活用等によるメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、質の確保等に配慮する。

また、咀嚼・嚥下能力低下者、疾病上の食事制限者、食物アレルギーを持つ人等に対するより細やかな配慮も必要である。

## 地域の支援拠点としての機能

### (10) 避難所以外の場所に避難している被災者への対応

指定外避難所や、自宅、自家用車、テントなど、避難所以外の場所に避難している被災者の中にも、ライフラインの途絶やサービスの停止によって生活が困難となり、物資や食料、情報、人的支援を必要とする人がいる。

指定避難所は、これらの被災者が必要な物資や支援を受けるための拠点として機能することが求められる。

#### ①発災直後の対応について

避難所が支援の拠点機能を果たすためには、まず支援のベースとなる在宅等の被災者の数や必要な支援内容、被災状況等を集約し、災対本部に要請を行う必要がある。しかし、特に発災直後においては、混乱する避難所から地域に点在する在宅等の被災者に対して、情報収集に回るなどということはできにくい。そこで、発災直後はまず地域の被災者自身が避難所に出向き、避難者カードや避難者世帯票を使って必要な情報を自己申告することが重要となる。

情報の伝達にあたっては、地域の被災者本人又はその世帯の代表者が行うことが望ましいが、要配慮者等で避難所に連絡に来ることができない人については、地域のリーダーが代わりに情報提供を行う等、各地域においてあらかじめ方法を協議しておく。

#### 【基本行動】

- まずは、地域の被災者自らが避難所へ情報連絡を行う。
- 要配慮者等で自力での情報連絡ができない人については、あらかじめ地域で協議した方法で、避難所へ情報連絡を行う。

#### ②必要な物資や情報等、支援の提供について

避難所における物資等の支援の提供にあたっては、避難所における避難者と避難所以外の地域の被災者との区別なく、必要とする者に平等に提供する。

食料・物資等については、地域の被災者自身が避難所に出向き、受け取れることを基本とする。食料班、物資班は、地域における配給の時間・場所・方法等のルールを定める。情報班は、それを屋外の情報掲示板やビラ等で地域の被災者に確実に伝達する。

要望については、食料班、物資班は食料・物資要望票を使って、また、情報班は意見箱を使って地域の被災者のニーズを把握する。

なお、在宅等支援班を設置した避難所においては、在宅等支援班が地域の被災者と避難所をつなぐコーディネーター的存在として活動の分担やサポートを行う。また、外部からのボランティアが入ってくれば、食料や物資の配布等において協力を得ることも有効である。

また、転出やライフラインの復旧により支援が不要になった地域の被災者には、速やかに避難所にその旨を連絡するよう、周知しておく。

## 要配慮者等への対応

### (11) 要配慮者に対する支援体制

高齢者や障害者は、生活環境の変化等から心身の健康状態が悪化しやすく、災害関連死のリスクが高い。生命の確保、健康維持を最優先に対応すると同時に、避難生活における情報保障や行動支援など、多様な角度からの支援の仕組みづくりが求められる。

#### ①要配慮者用スペースの確保と施設のバリアフリー化

避難所においては、学校の多目的室等、既に冷暖房設備が整った部屋や小部屋、仕切られた小規模スペース等を要配慮者の避難場所としてあてるよう配慮する。必要スペースについては、要配慮者の状況に配慮し、介護や車いすの通れるスペース及び要配慮者や介護者等が静養できる空間の確保に努める。

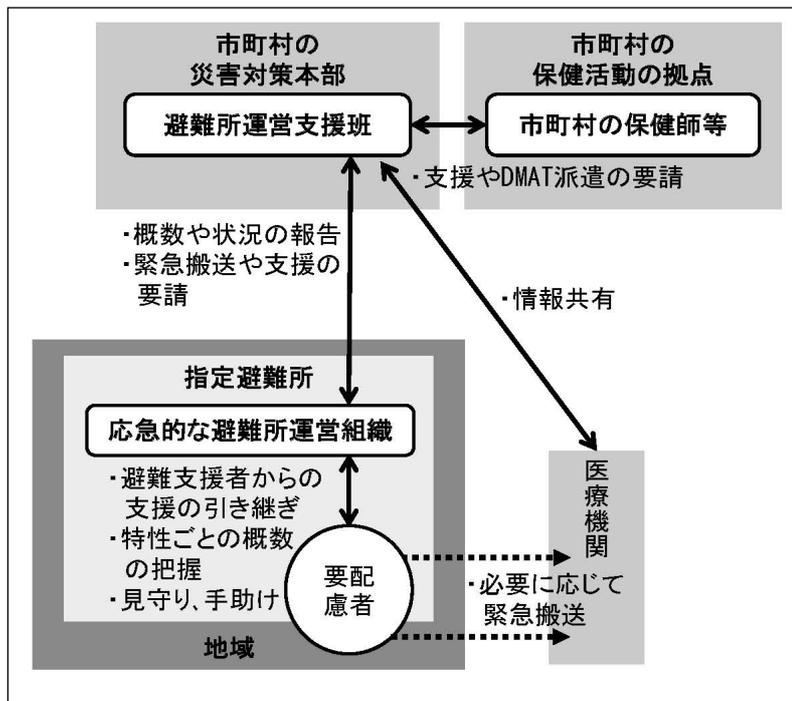
バリアフリー化がなされていない施設を避難所としている場合は、市町村が、要配慮者が利用しやすいよう、障害者用トイレやスロープ、点字ブロック等の仮設に努める。

#### ②避難所における要配慮者への対応

##### ◎生命確保期

防災直後に避難・救助により助かった命の確保が最優先事項となる生命確保期は、応急的な避難所運営組織（要配慮者支援班）が中心となって、避難所においては、要配慮者自身の意思やプライバシーを尊重しながら、要配慮者の健康状態や必要な支援の内容等の基本的な情報を早急に把握する。把握した情報は、速やかに災対本部に報告する。

#### 【生命確保期における役割分担】



※指定避難所と市町村との連携は、各分野とも基本的には、災対本部を通して行われるが、特に保健・福祉分野においては多様な支援機関が関わること、また、時間経過とともに連携のあり方が変化することから、それぞれの役割分担についてここに記述する。

【生命確保期における基本行動】

- 生命確保期は、要配慮者の把握に努める。
- 専門性を持った行政職員等が直ちに避難所に駆けつけられるとは限らないため、福祉スペースへの割り振り等、要配慮者への初動対応は、応急的な避難所運営組織やその場にいる住民の共助によって行う。

※災害時のストレスや疲労で、免疫が低下し、感染症にかかりやすくなるため、肺炎やその他の感染症を予防することが重要である。このため、特に要配慮者では、早期から口腔ケアを十分に行う。

【様々なケースへの対応】

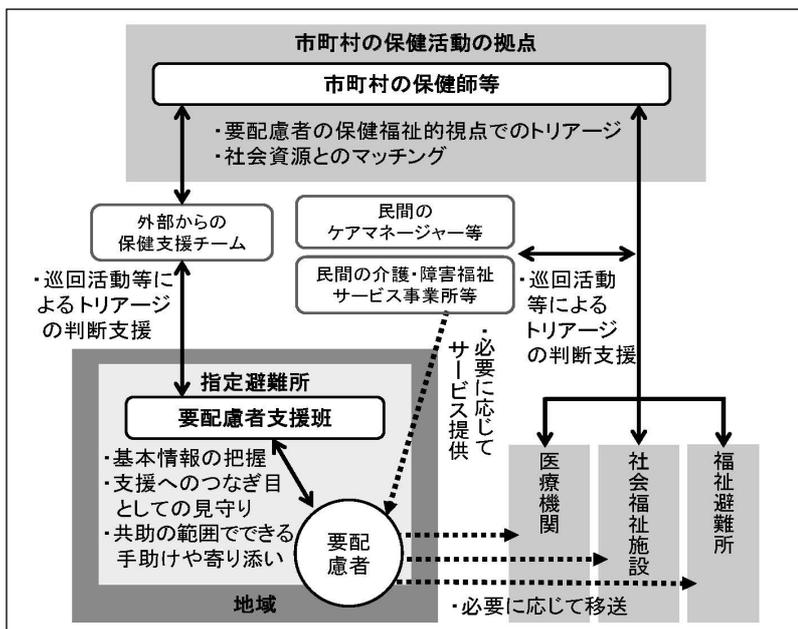
状況等	運営管理のポイント	解決策の例
生命確保期は特に、混乱と人員不足の中、要配慮者への対応が不足しがち。	専門職でなくても可能な範囲での対応が求められる。	<b>市町村の事前対策</b> 初動対応を担う可能性の高い自主防災組織や施設管理者に対して、平時から、要配慮者の特性ごとに最低限必要な対応方法についての啓発を行う。（リーフレットや研修等）
	地域の潜在力を活かす。	<b>発災後の対応</b> その場にいる避難者の中から、福祉や医療の専門職、専門職OB、介護やボランティア経験者など、要配慮者の支援に必要な知識や技術、経験を持った協力者を募る。

◎生活確保期

生活確保期は、要配慮者支援班が中心となって、必要に応じて避難所に巡回してきた医療・保健チーム等や市町村の保健活動拠点に情報をつなぎ、要配慮者が必要な専門的支援をできるだけ速やかに受けられるよう、支援のつなぎ目としての役割を果たす。

また、在宅や指定外避難所の被災者についても同様の対応・支援を行う。

【生活確保期以降における役割分担のイメージ】



【生活確保期における基本行動】

- 生活確保期以降の避難所における要配慮者への対応は、要配慮者支援班を中心に保健班も連携して、以下の役割を果たすことを基本とする。
- ・要配慮者の困りごとや必要とする支援等の要望の把握。
  - ・避難所で生活できない要配慮者を福祉避難所等へ移送するための情報連絡窓口。
  - ・要配慮者が平時に利用していた介護サービス等を避難所の福祉避難室や在宅で受けるための情報連絡窓口。
  - ・サービス受給等の認定はされていないが、避難生活の中で支援が必要な要配慮者への手助けや見守り。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
福祉避難所への移送には至らないまでも、特別な支援なしでは避難生活が困難な要配慮者への対応。	要配慮者が平時に利用していた介護サービス等につなぐ。	発災後の対応 市町村に連絡し、福祉避難室や在宅で避難生活を送る要配慮者にヘルパー等を派遣してもらう。
		市町村の発災後の対応 サービス事業所等の復旧状況を把握し、優先度を踏まえたマッチングを行う。
	地域の潜在力を活かす。	発災後の対応 その場にいる避難者の中から専門性を持った協力者を募る。
		市町村の事前対策 退職した専門職（看護師等）への研修、ボランティア登録を行う。
	避難所の中で誰もが支援者となる。	発災後の対応 避難所内で要配慮者の特性への理解を促す。
		市町村の発災後の対応 地域住民への要配慮者への理解啓発を進める。

【参考】

○要配慮者の避難生活支援情報の把握について

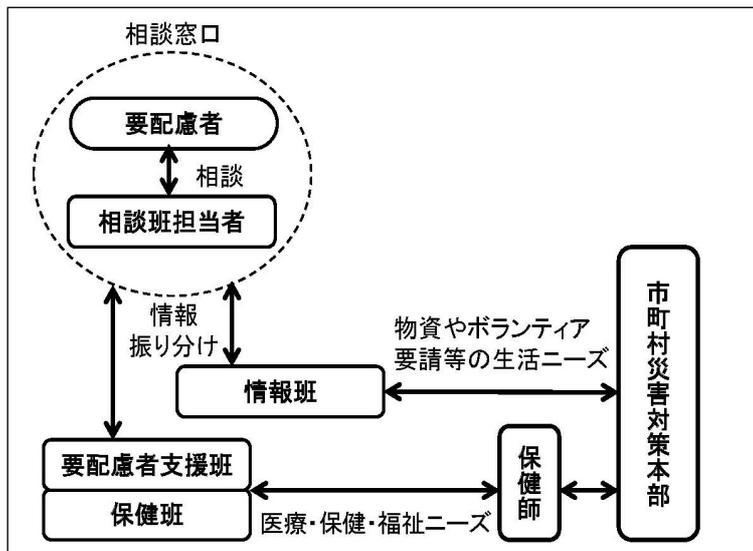
要配慮者の避難生活支援に必要な情報は、自助努力として本人が緊急持ち出し袋の中に入れて持ち出すことを前提としている。情報ツールは、本人の血液型やお薬情報、かかりつけ医の連絡先等の情報が記載された「情報連絡カード」や、薬局での処方歴等が記載された「お薬手帳」、在宅難病患者等の医療情報が記載された「緊急支援手帳」が有効である。

### ③要配慮者の適切な要望の把握

要配慮者のニーズを的確に把握し、迅速に必要な施策を講じるため、要配慮者班は、必要に応じて、手話通訳者、要約筆記者、盲ろう者向け通訳介助員、外国語通訳者、介護支援専門員、相談支援専門員、ホームヘルパー、カウンセラー、保育士等の派遣を市町村に要請する。

同時に、相談班は相談窓口を設置し、要配慮者のニーズを広く吸い上げ、情報班を通して市町村や支援団体に適切に情報伝達する。また、把握したニーズのうち、医療や保健・介護のニーズについては、要配慮者支援班や保健班と共有し、巡回の保健師等にも迅速かつ確実に情報伝達する。

#### 【要配慮者のニーズの伝達について】



#### ④福祉避難所等への移送

障害の状態や心身の健康状態によって、避難所や在宅等での生活が困難と判断される要配慮者は、福祉避難所等へ移送する必要がある。

対象と思われる要配慮者については、要配慮者支援班が速やかに市町村に連絡し、保健福祉的視点でのトリアージの要請を行う。

#### 【参考】

##### ○避難所における保健福祉的視点でのトリアージについて

##### (5) 避難所における保健福祉的視点でのトリアージの実施

一般の指定避難所には、病人やけが人、また高齢者や障害者といった要配慮者など、様々な避難者が収容されることが想定される。医療や福祉的配慮の必要性の高い避難者については、速やかに医療機関や社会福祉施設、また福祉避難所等の適切な受け皿へ移送するためのトリアージを実施することが必要である。

福祉避難所等への移送のためのトリアージは、「高知県南海地震時保健活動ガイドライン」に基づき、各市町村での仕組みの構築が必要である。基本的な考え方としては、外部からの保健支援チームの保健師等による各避難所の状況調査を経て、医療や介護・福祉のニーズ等が市町村の保健活動の拠点に集約され、地元の保健師等がニーズと適切な受け皿となる社会資源のマッチングを行うことと想定されている（状況調査に入る前の緊急移送等の場合を除く）。

介護・福祉のニーズと社会資源のマッチングを行う場合は、要介護の状態や障害特性など専門的な知識が必要となるため、市町村においては必要に応じ、トリアージを実施する者の判断支援を行う仕組みを構築しておくことが望ましい。具体的には、ケアマネジャーや相談支援事業者、介護福祉士等の専門職による協力体制を整えておくことが考えられるが、民間事業者の協力を得る場合には、あらかじめ委嘱を行うなど、責任と権限の位置付けを明確にしておくことが望ましい。

（出典：「高知県 災害時における要配慮者の避難支援ガイドライン（平成26年3月）」）

参考事例	
福祉避難所への避難予定者を名簿化	福祉避難所へ避難する要配慮者について、優先度が高い対象者をあらかじめ名簿化している（安芸市）

#### ⑤介護・障害福祉サービス提供者等との連携

要配慮者支援班は、福祉サービスを必要とする要配慮者について、速やかに市町村に連絡し、支援の要請を行う。

市町村は、介護・障害福祉サービス事業所等の地域資源の復旧状況について情報把握に努めるとともに、事業を再開した事業所等と速やかに連絡をとり、優先度を考慮しながら要配慮者に必要な福祉サービスの提供ができる体制を整えることが必要である。

⑥要配慮者への情報伝達

避難所内部における物資の供給場所や供給方法の連絡などの情報は、拡声器等を使用するほか、掲示やビラ等の文字による情報提供を行うなど、要配慮者に確実に提供できるよう配慮する。特に掲示物については、できる限りイラストや図を用いて、分かりやすい表示に努める。なお、日本語の理解が十分でない外国人のために、掲示やビラ等を多言語化することが望ましい。

要配慮者の特性に応じた情報伝達手段については、「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（内閣府 平成 25 年 8 月）」の例示のほか、P69～71 も参照されたい。

なお、情報支援ボランティア等については、情報班が市町村に要請を行う。

参考事例	
聴覚障害への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>高知県による災害時聴覚障害者情報支援ボランティアの登録制度の活用</li> <li>手話サークル、要約筆記団体の活用</li> </ul> <p>→ <a href="http://www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/life/74921_242920_misc.pdf">www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/life/74921_242920_misc.pdf</a></p>
視覚障害への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>音訳、点訳ボランティア団体の活用</li> </ul> <p>→ <a href="http://www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/life/74921_242920_misc.pdf">www.pref.kochi.lg.jp/uploaded/life/74921_242920_misc.pdf</a></p>
外国人への支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>高知県国際交流協会による災害時語学サポーターの登録制度の活用</li> </ul> <p>→ <a href="http://www.kochi-kia.or.jp/">http://www.kochi-kia.or.jp/</a></p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>(財)自治体国際化協会では自治体等による外国人住民に対する円滑な情報提供を支援することを目的として、使用することが多い6つの言語（英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語、スペイン語、タガログ語）による「災害時多言語情報作成ツール」を作成。パソコンに無料ダウンロードして使用できる。</li> </ul> <div data-bbox="925 1019 1332 1478" data-label="Image"> </div> <p>→ <a href="http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html">http://www.clair.or.jp/j/multiculture/tagengo/saigai.html</a></p>

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
専門的な対応ができない。	その場でできる対応を考える。	<p>発災後の対応</p> <p>情報は、拡声器等を使用する他、掲示やビラ等の文字による情報提供を行う。</p> <p>居住スペースの周囲の方に情報支援を依頼する。</p>

担当 要配慮者支援班

⑦補装具や介護・育児用品等の確保・供給

車いす等の補装具や日常生活用具、介護用品、介護機器、ポータブルトイレ、日常生活用品等については、市町村が迅速に手配し確保したうえ、必要性の高い人から優先的に支給・貸与する。

要配慮者班は、物資班等と連携して、市町村から支給・貸与された物資を対象者が確実に受け取れるようサポートを行う。

【参考】

○医薬品の取り扱いについて

医薬品の授与については薬事法上、資格規制があるため、一般の物資と同様に物資班や要配慮者班から配布することはできないので注意する。ドラッグストアにあるような市販の医薬品については、陳列しておき避難者が自分で選び取ってもらうかたちにするといよい。

連携 物資班

担当 食料班

⑧食事等への配慮

高齢者には温かい食事や柔らかい食事、乳幼児には粉ミルクや離乳食、内部障害者には疾病に応じた食事等、食料班は、要配慮者に配慮した食料の提供に努めるとともに、特に食事制限のある難病患者や人工透析患者等への配慮を行う。また、外国人に関しては、宗教や慣習等へも配慮する。

担当 ボランティア班

⑨ボランティアとの連携

トイレへの移動や飲料水・食料等を受け取る際などに、手助けを必要とする方々のために人手が必要な場合は、要配慮者支援班がボランティアと協力して対応する。また、避難所での生活が長期化する場合は、ボランティア等の協力を得て、継続的な見守り等を行う必要がある。

参考事例	
高知県における専門ボランティアの登録制度	・高知県看護協会「地域災害支援ナース育成・登録制度」 ・災害時聴覚障害者情報支援ボランティア

⑩要配慮者の特性に応じた対応一覧

発達障害を含む障害特性に対する要配慮者の配慮事項やコミュニケーション方法、支援方法等を、紙媒体などに分かりやすくまとめるなどして、避難所に滞在する避難者へ周知し理解を得ることが望ましい。

【配慮すべき事柄】

要配慮者	避難所における支援の留意点		必要な技術	
	避難者が協力して行うこと	市町村が行うこと		
共通	<ul style="list-style-type: none"> <li>その場でできる範囲での助け合い、支え合いを行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>要配慮者に必要な生活用品の支給と確保に努める。</li> <li>災害により必要な補装具や日常生活用具を破損・紛失した場合には、迅速な修理・支給に努める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>心のケア</li> <li>感染症対策</li> </ul>	
介護を要する人	要介護度の高い高齢者	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難室に收容する、又は居住スペースでも移動が少なくすむ出入口付近に場所を確保する。</li> <li>居室の温度調整に努める。</li> <li>排泄や水分摂取を我慢して体調悪化をまねくことがないよう細やかな配慮を行う。</li> <li>移動が困難な人に対しては移動介助を行う。</li> <li>特に徘徊の症状がある認知症高齢者については、周囲の避難者にも見守りや声掛けをお願いする。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>移動が困難な人に対しては杖や車いすの貸与について配慮する。</li> <li>援助が必要な人に対してホームヘルパー等を派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>日常介護（食事、用便、入浴、着替え、投薬等）</li> <li>移動介助</li> </ul>
	妊婦や乳幼児	<ul style="list-style-type: none"> <li>衛生面の配慮を行う。</li> <li>子どもの泣き声、夜泣き等で周囲に気兼ねせず過ごせるような場所の確保に努める。</li> <li>授乳や妊婦が安静をとることのできる女性用スペースの確保に努める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>急病などに備え、近隣の小児科医や分娩可能な医療機関や稼働状況を、「こうち医療ネット」等から情報を入手し、避難所に情報提供する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>乳幼児の世話</li> </ul>

要配慮者		避難所における支援の留意点		必要な技術
		避難者が協力して行うこと	市町村が行うこと	
身体面の支援を要する人	肢体不自由のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難室に收容する、又は居住スペースでも移動が少なくすむ出入口付近に場所を確保する。</li> <li>車いすが通れる通路を確保する。</li> <li>仮設トイレを屋外に設置する場合、壁伝いに行くことができる場所に設置する、順路にロープ等を張るなど移動が楽に行えるように配慮する。</li> <li>補助犬使用者については、避難所内で補助犬と避難生活が送れるように配慮する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>簡易のスロープを設置するなど避難所内のバリアフリー対策を行う。</li> <li>必要に応じて、災害ボランティアセンター等と協力して専門ボランティア等を派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>障害に応じた日常介護。（食事、用便、入浴、着替え等）</li> <li>トイレ等への移動介助。</li> </ul>
	難病患者や内部障害のある人等	<ul style="list-style-type: none"> <li>人工透析患者、人工呼吸器使用者、在宅酸素療法や薬物療法等が継続的に必要な患者については、災対本部に連絡し、必要な医療資材を確保するとともに、状況に応じて医療機関への搬送を要請する。</li> <li>特に人工呼吸器使用者については、緊急搬送までの間、非常用電源を確保する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>医療資材や医療機関への搬送の要請にできるだけ速やかに対応できるよう体制を整える。</li> <li>医療機関等の協力を得て巡回診療を実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>必要とする医療や薬剤等の判断。</li> <li>災害時に代替する医療機関の情報。（人工透析、薬物療法、導尿、洗腸等）</li> </ul>
情報面での支援を要する人	視覚に障害のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難室に收容する、又は居住スペースでも移動が少なくすむ出入口付近に場所を確保する。</li> <li>構内放送・拡声器などにより音声情報を繰り返し流したり、ラジオの貸し出し、拡大文字や点字による情報の提供に努める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害ボランティアセンター等と協力して、点訳・音訳ボランティア等の専門ボランティアを派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>音声による情報伝達</li> <li>移動介助</li> </ul>
	聴覚に障害のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>情報班は、音声による連絡を必ず掲示板や広報誌等の文字情報でも掲示する。</li> <li>手話通訳や要約筆記の必要な人同士をできるだけ近くにまとめ、情報がスムーズに行き渡るよう配慮する。</li> <li>口元の動きを見てある程度会話を読みとれる人もいるので、対話の際は相手に顔を向けて、マスク等を外し、口元や表情がはっきり見えるように配慮する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害ボランティアセンター等と協力して、手話通訳者や要約筆記者等の専門ボランティアを派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>手話、筆談</li> <li>災害後の広報誌（紙）、情報誌（紙）等</li> </ul>

要配慮者	避難所における支援の留意点		必要な技術	
	避難者が協力して行うこと	市町村が行うこと		
情報面での支援等を要する人(つき)	知的障害のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難室に收容する、又は居住スペースでも間仕切りを活用して個別の空間を確保する。</li> <li>周囲とコミュニケーションが十分にとれずトラブルの原因になったり、環境の変化のため精神が不安定になることがあるので、周囲の理解を促す。</li> <li>会話の際は、ゆっくりと短い言葉で分りやすく説明し、相手が理解できたか確認する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>必要に応じて、災害ボランティアセンター等と協力して専門ボランティア等を派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害発生後に落ち着かせるなど適切な処置。</li> <li>周囲の理解。</li> </ul>
	発達障害のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉避難室に收容する、又は居住スペースでも間仕切りを活用して個別の空間を確保する。</li> <li>日常とは違う場所や空間、騒音によって混乱やパニックを引き起こす可能性も高いので、周囲の理解を促す。</li> <li>会話の際は、ゆっくりと短い言葉で分かりやすく説明し、相手が理解できたか確認する。</li> <li>要点を分かりやすく紙に書いて伝える、絵や図等で伝えるといった工夫をする。(コミュニケーションボードの活用など)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>必要に応じて、災害ボランティアセンター等と協力して専門ボランティア等を派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害発生後に落ち着かせるなど適切な処置。</li> <li>周囲の理解。</li> </ul>
	精神的障害のある人	<ul style="list-style-type: none"> <li>入院の緊急性の高い患者については、災対本部に連絡し、緊急搬送を要請する。</li> <li>日ごろから服薬している薬を他人の目を気にしないで服薬できるような場所の確保に努める。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害時のショックやストレスによる病状悪化や再発を防ぐため、医療機関等の協力を得て外来診察や往診・訪問援助を行う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害発生後に落ち着かせるなど適切な処置、医療。</li> <li>周囲の理解。</li> </ul>
	外国人	<ul style="list-style-type: none"> <li>多言語や分かりやすい日本語による情報提供が必要となる。</li> <li>食事をはじめ、宗教や慣習等に対する配慮に留意する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害ボランティアセンター等と協力して、災害時語学サポーターを派遣する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害や緊急時の専門用語も含めた通訳、翻訳。</li> </ul>

(「災害時要援護者対策ガイドライン(日本赤十字社 平成18年3月)」を参考に作成)

担当 要配慮者支援班

連携 保健班

(12) 福祉避難所について

福祉避難所とは、一般の避難所では生活が困難な要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所である。

①福祉避難所の住民への周知

福祉避難所においては、一般の避難所では生活することが困難な要配慮者を優先して受入れる必要があることから、健常の被災者を受入れないことが前提となる。そのため、市町村は、福祉避難所の設置の目的や入所基準等を地域住民に十分に周知し、理解を得ることが必要である。

②福祉避難所への移送

福祉避難所への避難に際しては、本人又はその家族が、民生委員及び地域住民等の協力、並びに地方自治体職員等の支援を得て避難することを原則とする。福祉避難所への移送に介助等を要する者に対しては、必要に応じて過度の負担とならない範囲で福祉避難所を設置する施設等の協力を得ながら、家族、民生委員、地域住民、市町村職員等が協力して介助等を行う。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
長期浸水域では、移送手段が限られる。	移送について事前の協議が必要。	市町村の事前対策 運送業者等と要配慮者の移送に関する協定を結ぶ。

(13) 傷病者等への対応

①救護室の設置と救援要請

災害時に、全ての避難所に救護所が設置されるとは限らない。

生命確保期は、応急的な避難所運営委員会が中心となって、避難所内で医療従事者等の協力を募りながら、できる範囲で病人・けが人の治療にあたる。また、プライバシーに配慮しながら傷病者の概数や状況を把握し、把握した情報を速やかに災対本部に報告し、救援を要請する。また、可能であれば市町村の指定する医療救護所又は救護病院へ搬送する。

生活確保期においては、保健班が中心となって、避難所に巡回してきた医療・保健支援チーム等や近隣の医療救護所、業務を再開した医療機関等と連携して、傷病者が必要な医療・治療をできるだけ速やかに受けられるよう努める。

【生命確保期における基本行動】

- 生命確保期は、応急的な避難所運営委員会を中心に、避難所内でできる範囲の応急手当と、病人・けが人・医療ニーズの高い要配慮者の把握に努める。
- 特に、人工呼吸器を使用しなければならない人が優先的に非常用発電機を使用できるようにすること、また、人工透析者等、継続的な医療支援が欠かせない人を早急に把握し、確実に医療支援につなぐことが必要である。
- 避難所内で、医師や看護師等の有資格者の協力を募り、有資格者がいる場合は、協力を依頼するとともに、緊急の医療救護体制を構える。

【生活確保期以降における基本行動】

- 生活確保期以降は、保健班を中心に以下の役割を果たすことを基本とする。
- ・ 備蓄医薬品の種類と数量を把握し、管理する。
  - ・ 市町村と連携をとりながら近隣の救護所、医療機関の開設状況を把握し、緊急の病人・けが人に備える。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
医師や看護師等の医療従事者がいない。	その場にいる者で対応できるよう準備しておく。	市町村の事前対策 避難訓練等の機会を活用して、応急救護方法を積極的に習得する。
		市町村の事前対策 応急救護方法の習得の場を設ける。
	平時から地域内の潜在力を知っておく。	地域の事前対策 地域の中の医療機関等に、平時から避難訓練等に参加をお願いする。
		発災後の対策 その場にいる避難者の中から OB も含め看護師等の資格を持った協力者を募る。
慢性疾患要医療者の治療中断、生活環境の変化等による悪化。	市町村は、慢性疾患要医療者の状況を把握し、医療継続のための仕組みづくりを進めておく。	市町村の事前対策 平時から地域の中の医療機関等との連携を進めておく。
		発災後の対策 避難所に対し、巡回診療班の派遣や仮設診療所等の情報提供を行う。
特に歯科医療、口腔ケアへのニーズが高まる。(歯痛、入歯紛失等)	歯科有症状者、入歯紛失者等を把握し、歯科医療救護班につなぐ。	市町村の事前対策 県及び派遣歯科医療救護チームへの情報の伝達を密に行う。

※歯科医療に関しては、現在、高知県としての具体的な対策の仕組みを構築中。

**健康の維持**

**(14) 健康の維持・管理**

大規模災害時には、市町村の保健師等職員が避難所に常駐することが難しいと予想されるため、保健班が避難所内における「健康リーダー」として、市町村の保健師・看護師等と連携し、避難者や在宅被災者の健康維持・管理に取り組むことが重要となる。

**①保健師等の巡回による避難所アセスメントの実施**

避難所内の感染症予防、生活習慣病等の発症や悪化予防、被災者の心身の機能低下を予防するため、保健師等が各避難所を巡回し、避難所全体の健康面及び健康面から見た生活環境のアセスメントやモニタリングを実施する。その結果を踏まえ、保健班は他の各班や避難者とともに、保健・医療・福祉分野の課題の解決や避難所の衛生生活環境の改善を図る。

**②保健師等による巡回相談の実施**

身近な場所で気軽に健康相談ができるように、保健師等の支援チームによる個別訪問や保健指導、巡回相談を実施する。

**③避難所での巡回活動**

被災者の保健ニーズや医療ニーズ、また体調の変化等にすぐに気づけるよう、避難所内の見守り体制を整える。その際は、保健師の指導のもと、保健班が中心となってボランティア等も活用する。把握した被災者の体調悪化や感染症などの有症状者等の情報は、速やかに保健師等専門職に情報提供し、被災者の健康管理や個別支援、外部医療機関等につなげる。

**【基本行動】**

- 保健師が避難所に常駐することは難しいため、保健班の班長等が避難所内における「健康リーダー」として、避難所内での日ごろの健康維持・管理活動の中核を担う。
- 健康リーダーは、避難所全体の健康面についての情報を把握し、保健師の巡回時にその情報を的確に伝達し、支援のつなぎ目として機能することを目指す。

※巡回してくる保健師は地元の保健師であるとは限らず、むしろ外部からの保健支援チームである可能性が高い。（地元市町村の保健師は避難所への保健活動が円滑に行われるための運営管理を担い、外部の保健支援チーム等が巡回相談などの現場業務を担う）

**【様々なケースへの対応】**

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
避難所に居たくても居られず、車や自宅に戻る人もいる。	災害関連死につながるようなことのないよう、配慮や支援が必要。（エコノミッククラス症候群の予防等）	発災後の対応 避難者名簿による管理を徹底し、避難所から自主退去した人に、食料、物資、情報等がわたるよう配慮する。
感染症等の集団感染の予防。	健康リーダーを含む運営組織のメンバーに予防対策を事前学習してもらう。	発災後の対応 環境整備による予防。（定期的な換気、居室、トイレ等の清掃）
		発災後の対応 体調が悪い人を把握し、情報提供する。
		発災後の対応 有症状者は隔離を継続。

参考事例	
災害時対応への運営管理の視点の導入	地元自治体保健師を中心とした保健・医療の運営管理体制の構築(宮城県東松島市)

#### ④避難者の生活リズムの確保

避難所の生活リズムの確保や健康の維持、避難所内での交流の場づくりのため、避難所全員で定期的を実施する体操（いきいき百歳体操等）などを企画する。

#### 【参考】

○避難者の健康管理に関する情報

「高知県自然災害時保健活動ガイドライン（一般災害対策編）資料編（平成 25 年 1 月）」から詳細な情報が取得できるので、参照されたい。

### (15) 心のケア

#### ①専門機関との連携による対応

初期緊急医療が落ち着きを見せる段階で、速やかに心のケア対策を開始する必要がある。

心のケアは、専門家による指導を受けながら対応を図る必要がある。保健班は、避難所に巡回してきた医療・保健チーム等と連携をとり、避難者が必要に応じた専門的支援を速やかに受けられるよう努める。

精神科医師等で編成する心のケアチームの派遣は、「災害時の心のケアマニュアル（第2版）」に基づいて行われる。

#### 【参考】

○心のケアの定義

災害時における「心のケア」は、以下の3段階に分類され、その必要性に応じた適切なケアの提供について示されている。

#### ◎一般被災者レベル

一般の被災者に対して、生活支援・情報提供等により心理的安心感を与え、立ち直りを促進するためのケア。

被災者が「自発的に集まり」「ほっとできる」居心地の良い居場所の提供（「足湯」や「喫茶スペース」など）、コミュニティの維持回復・再構築を補強する「地域のかわら版」や「避難所だより」などの地域コミュニティからの情報発信などが有効。

#### ◎見守り必要レベル

精神科医療を必要としないものの、家族を亡くしたり、独居など、継続した見守りが必要な被災者が対象。

保健師、臨床心理士、精神保健福祉士等専門家による見守り、傾聴、心理教育等による対応を想定する。

#### ◎疾患レベル

被災により精神科医療が必要となった被災者及び発災前から精神科医療を受けていた被災者が対象。医療機関での対応が必要な処方・投薬等の精神科医療ケアや入院手配を想定する。

（「被災者のこころのケア都道府県対応ガイドライン（内閣府 平成 24 年 3 月）」を参考に作成）

【基本行動】

- 心のケアは、専門家による指導を受けながら対応を図る必要がある。保健班は、市町村に対応を要請する。
- 市町村が対応できない場合は、市町村から県に支援を要請する。
- 発災後の時間経過に応じた支援、心の状態のレベル段階に応じた支援を行うことが重要。

※特に、災害によって両親を失った災害孤児は、精神的ストレスが高く、メンタル面での支援が重要である。

※避難所を運営する組織のリーダーのストレスも大きいため、留意が必要である。

※対策にあたる市町村職員等においても、心身ともに過酷な状況にあり、「燃え尽き症候群」と呼ばれる症状が現れることがある。そのため市町村は、職員等の心のケア対策にも留意する必要がある。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
家族を失った避難者も考えられる。被災直後から心のケアが始まる。	保健師等の指導管理のもと避難所内では共助のできる範囲の対応を行う。	発災後の対応 まずは、十分な休息がとれる環境に配慮が必要。

②相談窓口の設置

心のケア対策の一つとして、また、被災者のニーズを的確に把握し必要な対策につなげるために、様々な相談窓口を設置することが望ましい。

相談班は、窓口の設置にあたって、必要に応じて相談に応じられる専門スタッフの派遣を市町村に要請する。また、相談者のプライバシーを確保する。

◎要配慮者の相談窓口

市町村と連携し、相談窓口にはホームヘルパー、介護支援専門員、カウンセラー等、保健・医療・福祉の相談に応じられる者を配置する。また、障害者の情報保障として、手話通訳者、要約筆記者、点訳ボランティア、音訳ボランティアの手配も必要である。

◎女性のための相談窓口

避難生活において女性は多様な悩みを抱えているだけでなく、性犯罪や配偶者暴力等の被害者となるリスクも高い。相談はもちろん、女性目線のニーズを把握するうえでも、相談窓口の設置が欠かせない。

→ P80 も参照

◎生活再建支援の相談窓口

被災者にとって被災後の生活再建の問題は、大きなストレス要因となる。展開期・安定期以降は、市町村に要請し、就労や住まいの確保など相談窓口を設けることが望ましい。

→ P86 も参照

[補足：生活再建への不安について]

※「東日本大震災における災害関連死に関する報告 平成 24 年 8 月 災害関連死に関する検討会（復興庁）」の中で、心のケアについて、『本来は、地域経済・職業・健康状態の改善等、いわゆる生活再建を通してはじめて被災者の心の健康が回復していくものである。生活不安が解消しない状態では、心のケアは万能ではないことを知るべき』という有識者の意見も報告されている。

## 避難所のルールづくり

### (16) 避難所生活のルールづくり **複**

避難者主体で、避難所における生活ルールづくりを行う。情報班はその内容を掲示等の多様な伝達手段を活用して、避難者全員に周知し、共有を図る。

#### 【基本行動】

- 避難所には幅広い年齢層の様々な住民が避難してくるため、良好な生活環境の確保には、住民主体によるルールづくりが欠かせない。
- 時間の経過とともに、学校や職場の再開、避難所施設の本来業務の再開等によって、避難者の生活リズムも変化する。避難者の意見や要望をこまめに吸い上げ、避難所運営会議等で検討し、段階に応じた適切な共同生活ルールを運用していくことが重要である。

#### 【避難所全体のルール例】

**この避難所の共通のルールは次のとおりです。  
避難する方は、ルールを守るよう心がけてください。**

- ◇避難所は、避難所運営委員会及び避難者が主体となって運営します。
- ◇避難所の開設期間は、水道・ガス・電気などのライフラインが復旧する頃までをめどとします。
- ◇避難者及び地域の被災者は、避難者カード（1人1枚）と避難者世帯票（家族で1枚）で登録を行ってください。
  - ・名簿が支援を受けるための基礎情報となるので、必ず登録をお願いします。
  - ・避難所を退所するときは、転居先を連絡してください。
  - ・在宅など地域の被災者の方も、転居する場合は転居先を連絡してください。
- ◇居住スペースは土足禁止とし、脱いだ靴は各自で保管します。
- ◇居住スペースは先着者優先ではなく、状況の変化に応じて割り当て面積の変更や場所の移動をお願いすることもあります。
  - ・衛生の観点から定期的に生活場所を移動し清掃を行います。ご協力ください。
- ◇職員室、事務室など施設管理に必要な部屋は使用できません。被害があつて危険な部屋も同様に使用できません。
  - ・「立入禁止」「使用禁止」「利用上の注意」等の張り紙の内容には必ず従ってください。
- ◇食料・物資等は、原則として全員に公平に提供できるよう努めます。
  - ・不足する場合は、子ども、妊産婦、高齢者、障害者の方々などに優先して配布します。
  - ・食料・物資は、個人ではなく、居住班ごとに配布します。
  - ・食料・物資は、原則、登録いただいた名簿に基づき、避難者だけでなく必要とする地域の全ての被災者の方に提供されます。地域の被災者の方は、原則として世帯の代表者が避難所に受け取りにきてください。
  - ・粉ミルク・お粥・紙おむつ・女性用品などの要望は、個別に対応しますので、担当者に申し出てください。

◇入浴、医療・保健などの巡回相談、各種情報提供のための相談窓口といった生活サービスは、提供できるようになれば掲示板やチラシなどでご案内します。  
 ・これらのサービスについても、食料・物資同様、原則、登録いただいた名簿に基づき、避難者だけでなく必要とする地域の全ての被災者の方に提供されます。  
 ◇犬・猫など動物類は決められた場所で飼育していただくようお願いします。  
 ◇喫煙は、所定の場所以外では禁止します。  
 ◇大規模な余震により、津波や建物使用禁止のおそれがある場合は、再避難も考えられます。その場合は落ち着いて運営委員会からの指示に従ってください。  
**このルールは、必要に応じて避難所運営委員会で見直しを行います。**

【共同生活のルール例】

区分	内容
生活時間	<ul style="list-style-type: none"> <li>●起床時間：午前 時 分</li> <li>●消灯時間：午後 時 分                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 廊下は点灯したままとし、体育館などは照明を落とします。</li> <li>* 職員室などは、防犯のため点灯したままとします。</li> </ul> </li> <li>●食事時間                             <ul style="list-style-type: none"> <li>朝食：午前 時 分</li> <li>昼食：午後 時 分</li> <li>夕食：午後 時 分</li> <li>* 食料の配布は、基本、居住班単位で行います。</li> </ul> </li> <li>●放送時間：午後 時 分で終了します。</li> <li>●電話受信：午前 時から午後 時まで                             <ul style="list-style-type: none"> <li>* 電話が入った場合の即時の取次ぎは、原則行いません。放送で呼び出しと掲示板への張り紙で電話があった旨をお伝えしますので、情報班まで伝言メモを受け取りに来てください。</li> </ul> </li> <li>●放送での呼び出し：午前 時から午後 時まで</li> </ul>
清掃	<ul style="list-style-type: none"> <li>●世帯単位の割当スペースについては、原則として世帯ごとに責任を持って清掃します。</li> <li>●世帯スペース間の通路など、居住班単位で共用する部分については、相互に協力して清掃します。</li> <li>●避難所全体で使用する共用部分については、環境班の指示に従って、避難者全員で協力して実施します。</li> <li>●トイレについては、使用ルールを厳守し、環境美化に協力してください。</li> </ul>
洗濯	<ul style="list-style-type: none"> <li>●洗濯は原則として、世帯単位で行ってください。</li> <li>●洗濯機や物干し場など、避難者全員で使用するものについては、各人の良識に基づいて使用し、長時間の占有を避け、他人の迷惑にならないようにしてください。</li> </ul>
ゴミ処理	<ul style="list-style-type: none"> <li>●世帯ごとに発生したゴミは、原則として、それぞれの世帯が指定されたゴミ集積場に搬入します。</li> <li>●共同作業で発生したゴミは、その作業を担当した人達が責任を持って捨てます。</li> <li>●ゴミの分別を行ってください。</li> </ul>
プライバシーの保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>●居住スペース及び世帯スペースは、一般の「家」同様、みだりに立ち入ったり覗いたりしないようにします。</li> <li>●居室内での個人のテレビ・ラジオは、周囲の迷惑にならないよう、使用する場合には、イヤホンを使用してください。</li> <li>●携帯電話は、居住スペースではマナーモードにし、特に夜間は居室内で使用しないでください。</li> </ul>

(17) 男女共同参画の視点

住民主体による避難所運営組織においては、多様な主体が責任者として加わり、意見を反映させることが大切である。女性の積極的な参画によって、女性ならではの視点による問題解決や、乳幼児や子どもがいる家庭への配慮など、よりきめ細かな避難所運営が可能になる。

また、暴力や性犯罪の防止など、安全面を中心とした対策の検討も必要である。さらに、各活動班の活動の中でも、男女共同参画の視点に配慮を行う。

① 居住スペース等における配慮

居住スペースでは、家族単位で一定のスペースを割り当てる方法が基本である。可能であれば、間仕切りを導入するなどして最低限の遮へいが可能になるように配慮する。なお、家庭内暴力などが懸念される場合は、家族単位にこだわらず、別途、安全な場所を確保する等、状況に応じて適切な対応を図る。

② 更衣室・授乳室に関する配慮

避難所の居住スペースでは最低限の間仕切りでの遮へいしかできないため、着替えや授乳等のための場所を確保する必要がある。具体的な場所については、学校の体育館やプールに付随する更衣室の利活用のほか、適当な部屋を更衣室や授乳室として確保することも検討する。また、更衣室等を設置した場合は、避難所内に周知し、カーテンの設置や利用時間の設定など、必要な事項を利用者間で協議・調整する。

避難所内に空間的な余裕がない場合は、体育館や部屋の一部を区分して更衣や授乳スペースとすることもやむを得ないが、利用者の安心・安全面を考慮して、できる限り共同のスペースから分離して設置することが望ましい。

③ トイレに関する配慮

仮設トイレは、男女別にすることを基本とし、女性用を多めに確保するほか、性別に関わりなく利用できるバリアフリー化された多機能トイレの確保を図る。また、女性が安心して利用できるように、外部から見えにくい構造のものを選び、設置する場所や通路の照明、パトロール体制などを工夫する。トイレの側で手洗い等ができるようにし、プライバシーが保てるよう全体を囲っておくことが望ましい。

④ 洗濯等に関する配慮

避難所において洗濯を行う場合、女性の衣類の洗濯、物干し場所として男性の目につかない場所の確保が必要となる。洗濯場所については、利用者が安心して利用できるよう、見回りや監視の係を置くことも考えられる。

⑤ 風呂、シャワーに関する配慮

女性が安心して入浴できるよう、着替えるためのスペースを確保し、入浴時間についても希望を聞き取るなどできる限り配慮する。大規模な避難所においては、混雑が予想されるため、荷物の一時保管場所を設置するなどの工夫を行う。また、乳幼児や高齢者などのオムツ利用者のためにシャワー又は代替の水浴施設の確保も図る。

⑥ 女性向け物資の配布体制

衣類や生理用品等、必要とする女性が気兼ねなく受け取れるよう、配布の際には女性の担当を割り当てる、女性専用の生活スペースで配布するなど十分に配慮する。

担当  
管理班

担当  
環境班

担当  
物資班

担当  
相談班

⑦女性相談窓口の設置

避難所における女性の不安や悩みについて相談を受ける窓口を設置する。その際には、名称や場所、相談方法を工夫し、相談しやすい環境を整備するとともに、避難所内を巡回して個別にニーズの聞き取りにも努める。担当者には女性を配置し、女性問題相談員などによるバックアップ体制を整えておく。

なお、高齢者や障害者等、要配慮者の相談窓口においても、同様の配慮が必要である。

担当  
巡回警備班

⑧女性の生活スペースの安全確保

生活スペースについて、女性専用や男女共用に関わらず、女性が安心して利用できる体制が必要である。スペースの管理・監視や、避難所内における夜間パトロールの実施等、共同生活をする避難者同士が必要な体制を組めるように、市町村が助言していく必要がある。また、犯罪行為が起こることのないよう、警察とも連携して防犯体制の整備を進める必要がある。

担当  
総括班

⑨男女共同参画の視点に立った役割分担

避難所生活における活動班活動や炊き出し等の役割分担の中で、炊き出しや清掃、洗濯等の役割が女性にばかり偏ることのないよう、男女共同参画の視点に立った配慮が必要である。

平時の防災訓練や避難所運営訓練等において、「女性は炊き出し担当」など特定の活動が当然のように女性の役割として割り振られることがないよう留意することも大切である。

【基本行動】

○女性への配慮は、避難所生活全体の安全性や快適性の向上につながることから、男女共同参画の視点を持って各活動・各場面における対策を図る。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
避難所運営全体に女性の視点を取り入れる。	避難所運営への女性の参画を増やす。	地域の事前対策 平時の自主防災活動に女性メンバーを増やす。
特定の活動が片方の性に偏る。	性別や年齢による役割の固定化を避ける。	発災後の対応 炊き出しや各活動班の責任者には、男女両方を配置する。 地域の事前対策 平時の防災訓練で、炊き出しに男性も参加する。
生活環境の変化から女性が心身のストレスを抱えること、また女性への暴力が懸念される。 一方で、他人に弱音を吐くことを避ける傾向にある男性の精神面での孤立も課題。	同性の支援者による相談体制を整備する。	発災後の対応 相談窓口には男女両方の相談員を配置する。

参考事例

女性の視点を反映した防災ハンドブックの作成と活用	県民参加のワークショップをリレー開催し、「母と子の防災・減災ハンドブック地域版」を作成。それを活用して県内10か所で、親子でゲームや体験を交えて楽しみながら防災・減災について学べるセミナーを開催した(兵庫県)
--------------------------	--

(18) 防犯・防火対策 **複**

①避難所の防犯対策

夜間の照明や仮設トイレの配置等、避難所の環境によっては犯罪を誘発・助長する場合もある。特に被害に遭いやすい子ども、高齢者、女性から危険箇所や必要な対応についても意見を聞き、照明の増設など環境改善を行う。

巡回警備班は、警察とも連携し、巡回や被害者への相談窓口情報の提供を行うとともに、被災者・支援者全体に対して、いかなる犯罪・暴力も見逃さないことを周知徹底する。

市町村は、避難所の治安・防犯等の観点から、必要に応じて警備員等の雇用も考慮する。

②避難所の防火対策

避難所においては、防火担当責任者の指定、喫煙場所の指定、石油ストーブ等からの出火防止、ゴミ集積場等に放火されないための定期的な巡回警備等の防火対策が必要である。巡回警備班が中心となって、避難所内の防火対策のルールづくりと体制づくりを行う。また、火災発生時に安全に避難するため、避難所の防火安全についての遵守事項を、避難所の出入り口等に掲示する。

③地域の治安確保

大規模災害時の被災地では、治安を確保するとともに、通電災害などの恐れもあるため、避難所が「地域の防災拠点」となり、地域の防犯・防火のための巡回活動を行うことが必要になる場合もある。

【基本行動】

- 夜間の当直や巡回活動の実施、また、部外者の出入りの制限等、防犯・防火についての避難所内での対策や留意事項を検討・実施すると同時に、避難者に周知する。
- 避難所は、地域の防災拠点でもある。必要に応じて、地域内の防犯・防火のための巡回活動を行う。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
過去の災害の教訓から、顔の見えにくい大規模な避難所の方が犯罪が起こりやすいことが明らかになっている。	特に地域複合型の避難所においては、注意喚起やパトロール等の強化が必要。	発災後の対応 夜間に避難所と周辺地域を含めた巡回等を行う。
		発災後の対応 仮設トイレ内等に防犯ブザーや笛を準備する。
		市町村の事前対策 平時から学校等で教育を行う。
安否確認等、様々な目的で、避難所内に外部から様々な人が入ってくる。	訪問者の中には悪質な意図を持った人もいることを念頭に置いて対応する。	発災後の対応 居住スペースへの外部からの出入りの管理を行う。

(19) ペット連れ避難者への対応 **複**

最近、ペットは家族同様の大切な存在として考えている人が多く、災害時には避難所にペットを同行して避難してくる避難者が少なからず予想される。様々な人が生活する避難所内で人間とペットが共存していくためには、一定のルールを設け、トラブルにならないよう注意する必要がある。

学校等の規模の大きな避難所は、敷地内にペットスペースを設け原則ペットを受入れることとする。また、その他の避難所では、避難者の要望を聴きながら各避難所に応じた対応を取ることが望まれる。

なお、身体障害者補助犬については、ペットとは捉えず、身体障害者補助犬法の趣旨を踏まえ、敷地の屋内外問わず身体障害者補助犬の同伴を受入れる。

【基本行動】

○環境班は、ペットに関するルールを取り決め、チラシや掲示板等で飼育者及び避難者に周知徹底を図る。

- ・原則、避難所の居住スペースへのペットの同行・持ち込みは禁止するが、スペースに余裕があれば、屋内で過ごすためのペット同室の部屋やテントを別途準備する。
- ・屋内にペット用のスペースを確保できない場合には、敷地内の屋外にスペースを設け、その場所で飼育する。
- ・また、屋外でペットと一緒にテントで生活することを希望する避難者には、ペットと同居用のテントを準備する。

○管理班、情報班は、飼育者の届出を基にペット飼育者名簿を作成し、動物愛

◆ペット飼育者名簿 (様式6)

※避難所におけるペットの飼育・管理は、飼育者が全責任を負うことが基本であり、飼育場所の清掃等の作業は飼育者が共同で行う自主管理体制を原則とする。

※避難所へのペットの受入れには、鳴き声や臭気等の迷惑、糞尿や動物由来感染症等の衛生面の問題への対応に留意する必要がある。

※一方で、飼育者本人はもちろん、ペットを適切に飼育することにより、他の避難者にとっても癒しの存在になるなどの効用があることについても理解を促す。

※動物を苦手とする人や動物アレルギーの人、衛生上、抵抗力の弱い乳幼児もいるため、避難所では人の居住場所と動物の飼育場所を分離し、動物はケージ内・繋ぎとめにより飼育する。また、屋内のスペースに余裕があり、屋内でペット用のスペースが確保できた場合にも、ペット用のスペースとペット不可の居住区域を分離するなどの対応をとる。また、そのために必要なテントや間仕切りなどを避難所に備蓄しておく。

※ペット飼育者名簿では以下のような事項を把握する。

把握事項：飼育者の住所・氏名／動物の種類と数／動物の特徴（性別、大きさ、毛色、その他）／固体識別措置の有無とその方法（マイクロチップ、迷子札、首輪の色等）／犬の場合は、狂犬病予防法における登録と予防注射接種の有無／その他（ワクチン接種の有無、不妊去勢の有無、健康状態等）

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
飼育ルールが順守されずトラブルになるケースも予測される。	災害時のペット対応に関する飼育者への啓発。	<b>地域の事前対策</b> 平時から地域のルールを決め、周知しておく。（居室内へのペット持ち込みの可否、ペットの食料は個人備蓄が基本等）
		<b>地域の事前対策</b> 平時から、ペット同行による避難訓練や避難所開設運営訓練を実施する。
避難所でペットを飼育するうえで必要となる物資（ペットフード、ケージ、テント等）が不足又ははない場合がある。	ペット飼育者に対して必要物資のニーズの把握と配布方法等についての情報伝達を行う。	<b>発災後の対応</b> ペットの飼育に必要な物資などの支援を災対本部に要請する。
動物救護所のニーズが出てくる。	動物愛護団体等との連携。	<b>地域の事前対策</b> 市町村ごとの対策を定め、平時から住民に周知する。

※避難所でペットを飼育するうえで必要となる物資については、県の食品・衛生課が、平時から県と全国規模の動物愛護団体と災害時の動物救護に関し協定を結ぶなどして受援体制を整えておく

※動物救護所については、県は小動物管理センター等を動物救護所として場所を提供し、動物愛護団体やボランティアにその運営を任せることを想定している。

参考事例	
ペット同行の防災訓練の実施	一部地域では、ペット同行の避難訓練と動物救護所設営運営訓練を実施している。（宮城県仙台市）
テントでペットとの同居空間を確保	東日本大震災時、プライバシー確保用に配給されたドームテントの一部を、屋内でのペット同居用のテントとして活用した（宮城県仙台市ほか）

→ 以下の資料も参照

「災害時におけるペットの救護対策ガイドライン」環境省  
[https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2\\_data/pamph/h2506.html](https://www.env.go.jp/nature/dobutsu/aigo/2_data/pamph/h2506.html)

## (20) 帰宅困難者、広域避難者への対応

## ①帰宅困難者への対応

昼間等に突発的に大規模災害が発生した場合、都市部の業務・商業地区や、観光・行楽地等では、交通機関の不通に伴って通勤・通学者や観光・買い物等の来訪者の中で、帰宅が困難となる者が多数発生する可能性がある。

特に、県都である高知市には、通勤・通学のために平日昼間は周辺自治体から多くの人口が流入しているが、高知市の人口密集地域のほとんどが津波浸水域であり、かつ長期浸水域となっているため、災害発生時間帯によっては多くの帰宅困難者が予想される。

帰宅困難者への対応は、原則として、通勤・通学・来訪等の目的地である事業者等が責任を持って行うものであり、市町村は事業所等にその周知を徹底し、事前対策の実施を促す必要があるが、津波浸水域においては、これらの者が緊急的に避難所に避難してくることも考えられる。その場合は、移動手段が確保されるまでの間、避難所にて必要な支援を行う。

なお、在住外国人や外国人観光客については、市町村は、県災害対策本部を通じ、被災者の母国の在日大使館・領事館に対し、被災者に関する情報提供や移動領事事務の要請を行う。

## ②広域避難者への対応

大規模かつ広域的な災害発生時には、被災者の避難先は、広く他の都道府県・市町村に及ぶことが想定される。

特に津波被害によって地域全体が被害を受けた、長期浸水で復旧作業が停滞している等の理由により、従前の居住地に住むことができなくなった被災者が、遠隔地の親戚や知人宅に避難することが予想される。

これら被災地域外に避難した避難者が、情報過疎に置かれることのないよう、市町村は、災対法第90条の3に基づき作成する被災者台帳の活用などによって被災者の居所の把握等情報収集を行うとともに、広域避難者に対し広報紙の送付やインターネット（Eメール、ホームページの開設）等による情報提供を行うことが求められる。

さらに、広域避難者が、受入先の地方公共団体においても、発災前に受けていた福祉サービス等を継続的に受けられるよう配慮することが求められる。

被災地方公共団体が所在を把握できる広域避難者に対しては、地方公共団体間で連絡を密にし、情報、サービスの提供に支障が生じないように配慮することが必要である。

## (21) ボランティアとの連携

被災者への救援物資の配布、避難所の運営や炊き出し、要配慮者の安否確認やきめ細かな在宅生活支援等、災害時においてボランティアが果たす役割は極めて大きい。

発災後のボランティアの活用においては、ボランティア班が中心となって災害ボランティアセンターと連携し、刻々と変化するボランティアの需要と供給のマッチングを図ることが重要となる。また、ボランティアの活動に際しては、ベストの着用等でボランティアだとひと目で分かる工夫を行う、避難所内での活動にはボランティア班が同行するなど、避難者とのトラブルにならない運用に努める。

なお、被災後のボランティア活動にあたっては、外部の人的資源だけでなく、避難者や地域の被災者自身に参加を呼びかけることも大切である。

### 3 避難所生活の長期化対策と運営管理

避難生活の長期化は、運動不足や食生活の偏り等を招き、生活習慣病の発症や持病悪化のリスクを増加させる。また、特に高齢者や障害者等の要配慮者を中心に、生活の不活発化を原因として心身の機能が低下する「生活不活発病」の発症も懸念される。そこで、避難所全体で避難者や在宅被災者の体調維持管理に取り組むことが重要となる。

市町村においては、保健師等が中心となって、避難所の健康維持の取組を指導管理し、避難者の自立や生活再建につなげていくことが求められる。

#### (1) 避難者の自立と生活再建を視野に入れた支援の必要性

災害時における生活不活発病の原因は、本人の意思ではなく、以下のような環境要因が指摘されている。

- ・ 環境の変化のために動けない  
「道路が通れない」「避難所の通路が通りにくい」
- ・ することがなくなったので動かない  
「自宅でやっていた役割がなくなった」「人との付き合いがなくなった」
- ・ 遠慮して動けない  
「周りに迷惑をかける」「ボランティアさんが親切」  
「散歩などすると災害時なのに…と思われそう」

このような環境要因をできるだけ取り除き、生活不活発病や災害関連死の予防に努め、高齢者や障害者等の生活の自立度を低下させない支援を行うことが重要である。

#### ① 避難者の生活リズムの確保

→ P75 を参照

#### ② 保健師・看護師等のチームによる巡回相談の実施

→ P74 を参照

#### ③ 役割分担による生きがいづくりや居場所づくり

年齢や性別、障害の有無等に関わらず、全ての避難者に避難所運営の中で何らかの役割を担ってもらうことで、避難生活の中にも生きがいや意欲を見出してもらうことが大切である。

また、休憩室や多目的スペース等を活用して避難者同士の交流の場を設けることで、孤立感の解消や居場所づくりにつなげることもできる。

(2) 避難者の生活再建に向けた取組

住宅確保対策や就労支援は、避難所の撤収に向けて極めて重要な課題である。

避難所においては、情報班や相談班が連携して、生活再建に必要な情報の提供や相談窓口の設置、また被災者の就労に関する情報支援等を、市町村と連携しながら行う。

市町村は、避難所からの要請に応じて、相談窓口への職員の派遣や、ハローワーク等の関係機関からの人員派遣のコーディネート機能を担う。

①生活再建支援の相談窓口の設置

展開期・安定期以降は、応急仮設住宅入居申込みや、応急資金貸付制度等のための各種手続き、また就労に向けての相談・情報収集など、生活再建へのニーズが高まる。そこで、相談班は、行政の支援制度に関する相談のために市町村職員が避難所を巡回するよう、市町村に要請を行う。また、就労相談のために関係機関の職員が避難所を巡回するよう、市町村を通じて要請を行う。

→ P76 も参照

②市町村の雇用情報の提供と就労支援

東日本大震災時には、がれき処理等が男性避難者の雇用対策にうまくつながった一方で、避難所の炊き出しはいつまでも女性避難者の奉仕活動の位置付けで、女性の雇用機会につながらなかったという教訓があるが、被災後は、被災以前に就労していた者だけでなく就労していなかった者にも生活再建のための就労ニーズがある。

市町村は、男女が平等に雇用機会を得られるよう対策を検討しなければならないと同時に、避難所においては、避難者が就労の機会を逸することのないよう配慮する必要がある。

また、高齢者や障害者についても雇用ニーズはあるため、避難所からの雇用情報提供の際は、多様な情報伝達手段で情報を平等に伝達することに留意する。

【様々なケースへの対応】

状況等	運営管理のポイント	解決策の例
発災後は男性に比べ、女性の雇用機会が少なく、就労への課題も多い。	被災後は、育児・介護と仕事の両立は平時よりも困難であることに配慮し、対応する。	発災後の対応 避難所内や近辺で、子どもや高齢者の一時預かりを行う。
	避難所運営が一部の人（特に女性）の負担にならないようにする。	発災後の対応 炊き出し等を女性の役目として固定化させない。

参考事例	
女性被災者の雇用創出	避難所の炊き出しに臨時職員を雇用（宮城県山元町）

(3) 避難所退所後の被災者支援への引き継ぎ

情報班は、避難所撤収によって退所した被災者への支援が途絶えてしまうことのないよう、避難所で管理を行っていた名簿等の情報を円滑に市町村に引き継ぐ。

特に、高齢者や障害者等の要配慮者については、支援の途絶が命に関わることもあるので留意する。

参考事例	
要配慮者の転居先の把握	東日本大震災では、多くの高齢者や要配慮者が地域に散在する借上げ民間賃貸住宅に入居したが、転居先の情報を行政が把握できず、その後の高齢者や要配慮者の孤立につながったケースもあった。

#### (4) 避難所の統廃合・撤収

市町村は、避難者の住まいの確保等、避難所以降の生活にめどが立つのにあわせて、避難者と意思疎通を図りながら順次、避難所の統廃合や撤収を進める。

##### ①避難所の統廃合・撤収方針の確立と周知

避難所は「ライフラインの復旧、流通の回復、住まいの確保」ができる段階になれば撤収する。

市町村は、目安の時期（できれば各市町村の被害想定に基づいて事前に復旧めども検討しておく）をできるだけ早く避難者に示し、自立の目標を避難者に持ってもらうよう努める。

##### ②避難スペースの集約と避難所の統廃合

市町村は、可能な限り早い段階で、避難者の理解を得て、施設内、避難所間の統廃合を行う。その際、民間施設、追加指定された公共施設等を優先的に廃止する。また、学校においては教育再開のために教室の復旧を優先する。

最終的に集約する施設は、学校以外の施設（市町村立の体育館、文化施設、コミュニティ施設等）とする。

統廃合にあたっては、避難所運営委員会と十分な話し合いや情報連携をとり、避難所で形成されたコミュニティの維持にも配慮する。

##### ③情報の引き継ぎ

情報班は、避難所運営で使用した各種情報を、市町村に円滑に引き継ぐ。特に作成した避難者名簿の情報については、災害対策基本第90条の3に基づき作成する被災者台帳に引き継ぎ、継続的な被災者支援に活用する。

##### ④撤収

市町村は、撤収期日を明示し、ボランティア等の協力を得て、避難者の退去を支援する。

物品や資材等については、次の災害又は他地域の災害に役立てることができるよう保管しておく。

##### ⑤経験や教訓の伝承

市町村は、うまくいったことやいかなかったことについての記録を取りまとめることにより、災害対応の経験や教訓を地域防災計画、避難所運営マニュアルの充実等に生かしていく。

**大規模災害に備えた  
避難所運営について（解説）**

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