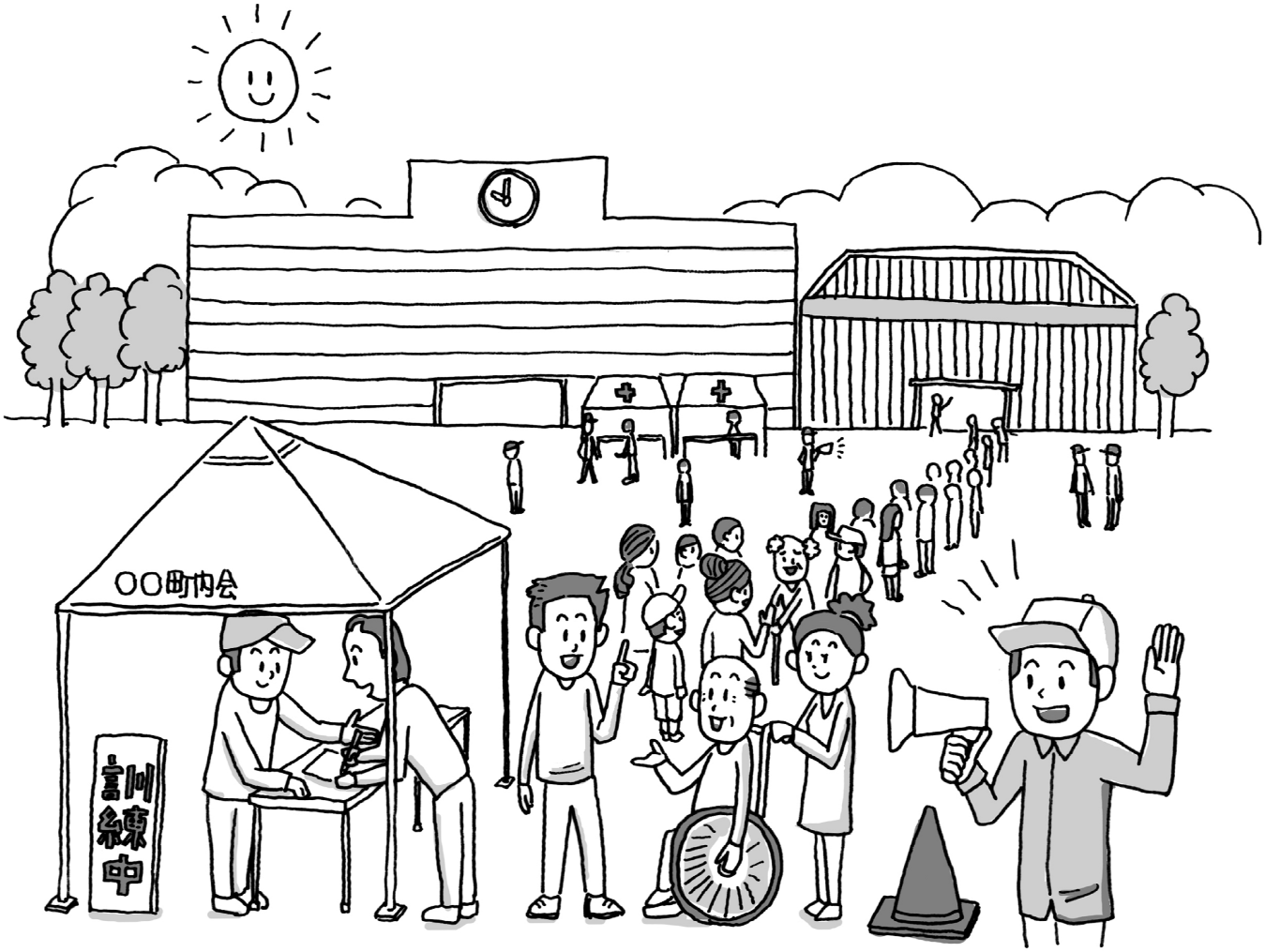
避難所運営マニュアル作成のすすめ

～地域で南海トラフ地震に備える～



平成26年10月

（令和８年３月改定）

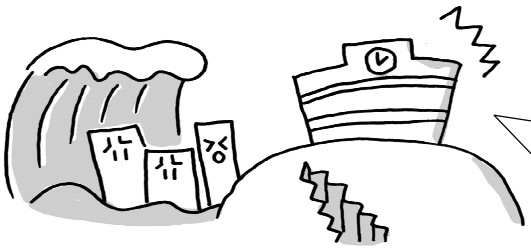
高知県

避難所シミュレーション　～南海トラフ地震発生！ その時に～

南海トラフ地震では、このような状況が想定されます

東日本大震災では、広域的かつ大規模な災害が発生し、公的な支援活動が被災地全体に行き渡りませんでした。南海トラフ地震の発生時にも、東日本大震災時と同様に人命最優先の対応を迫られ、避難所の運営まで手が回らないことが予想されます。

避難所を取り巻く状況は･･･



☒津波による浸水により孤立
☒道路の寸断や橋の落下により孤立
☒通信が途絶
☒行政職員がすぐに駆けつけられない
☒外部からの支援が入るまで数日間かかる

そんな状況の中でも、大切な生命をつないでいくため、日ごろから地域で避難所運営について考え、協力して準備を進めていく必要があります。

生命をつなぐことが最優先――あなたならどちらの避難所がいいですか？

避難所運営について事前の備えがあるかないかで、生命に関わる問題が発生するなど避難生活の質はまったく違ってきます。

○例えば、避難スペースは？

事前の備えがなかった場合･･･

避難スペースは無秩序で人が入りきらない。見知らぬ人の間で、不安と緊張の避難生活を送る。

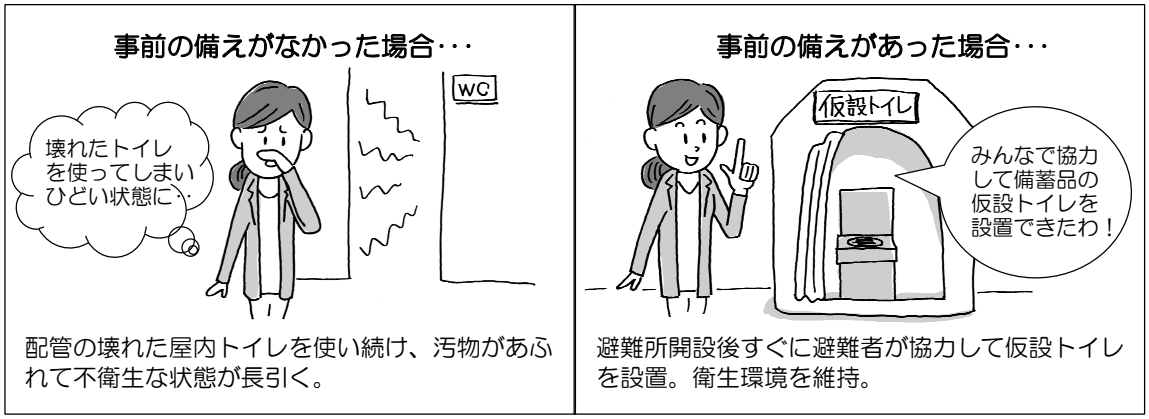
事前の備えがあった場合･･･

避難スペースを通路で区切り、ご近所ごとに避難。顔見知りどうし助け合って避難生活を送る。

過去の震災ではこんなことが！

- 避難スペースが先着者優先の状態になり、遅れてやって来た健康状態の悪い人や配慮が必要な人が中に入れてもらえなかった。
- 大勢でのざこ寝状態が続き、プライバシーもなかったため、精神的に不安定になる人があったり、性に関する人権侵害が発生したりした。

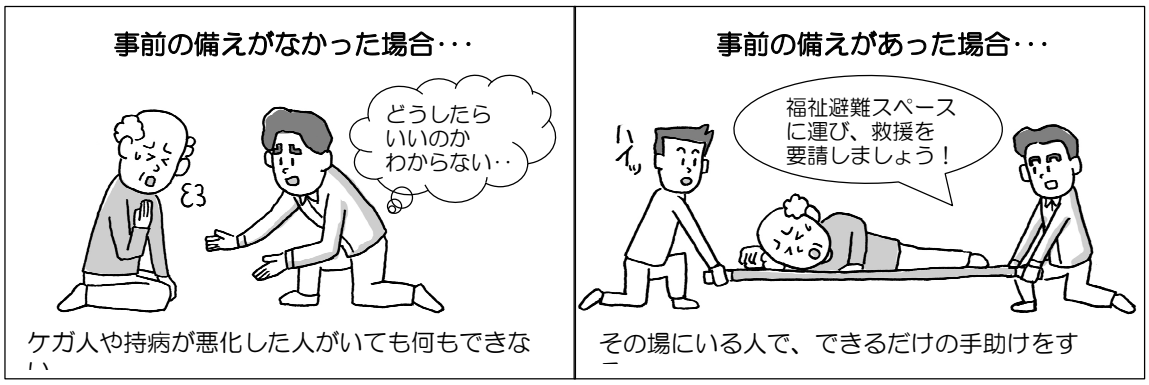
○例えば、トイレや衛生環境は？



過去の震災ではこんなことが！

- いったん詰まって汚物があふれたトイレはなかなか衛生的な状態には戻せず、長引く避難生活の間ずっと大変だった。
- トイレが汚くて行くのを我慢していた人が便秘や膀胱炎になり体調を崩した。

○例えば、配慮が必要な人への対応は？



過去の震災ではこんなことが！

- 介助が必要な人が周囲に支援を頼みづらいからと食事や排泄を我慢し、衰弱して生命を落とした。
- 赤ちゃんの夜泣きに苦情を言われた母親が、追い詰められうつ状態になった。
- 障害のある子どもへの理解が得られず、やむなく避難所を出た家族があった。

避難後の混乱により大切な生命を失わないために、避難所運営マニュアルが必要です

いざという時に迅速に避難所を立ち上げ、必要な支援を行うためには、水や食料、生活用品の備蓄、仮設トイレなどの環境整備も大切ですが、それらを使いこなすため、住民同士が助け合えるつながりや仕組みを持っていることが必要です。

そのために、事前に避難所の運営について地域で話し合い、避難所運営マニュアル作りに努めましょう。

まずは避難の前に

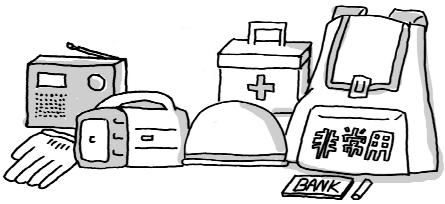
家庭では

1 いざという時にすぐ逃げられる環境づくりに取組みましょう

①住宅の耐震化（家の中でケガをしたら逃げられない！）
②室内の安全対策（家具の固定、ガラスの飛散防止フィルム貼りなど）
③非常持ち出し品の準備
　※在宅避難となることも考えられます。個人備蓄にも努めましょう。
　（水や非常用食料などは「３日分以上（可能であれば１週間分以上）」を目安に！）

2 避難場所を確認しましょう

①避難経路、一時避難場所や避難所の確認
②避難時の家族のルールについての話し合い



詳しい内容は県のホームページでチェックできます！

高知県では、「南海トラフ地震に備えるポータルサイト」を開設し、防災・減災に関する様々な情報を提供しています。ぜひ参考にしてみてください。
→ https://www.pref.kochi.lg.jp/sonae-portal2/

自主防災組織では

3 地域で避難所運営について話し合ってみましょう

①どんな人たちで？
- 様々な立場の人に声をかけよう。（父親、母親、高齢者、障害者、地元企業など）
- 地域の催しなど、今ある機会をうまく利用してやってみよう。

②どんなことを話し合う？
- 地域の特徴を考えてみよう。（高齢者が多い、アパートが多いなど）
- 昼間と夜間の人の流れを考えてみよう。（昼間は乳幼児と高齢者ばかりになるなど）
- 医療や介護、福祉などの有資格者や経験者にも声を掛けよう。

【ポイント】
- 最初は少ない人数でも構わないのでとにかく始めてみよう！
- 徐々に活動範囲を広げ、いろんな人を巻き込んでいこう！

避難所運営について知りましょう！

高知県では、避難所の運営を図上で模擬体験できる「HUG（ハグ）避難所運営訓練」を開催しています。ぜひ参加してみてください。
→ 詳しくは、7ページを参照ください。

避難所運営マニュアルづくりとその活用

1 避難所運営準備を進める中心的組織を作りましょう

①どうして事前の組織づくりが必要なの？
- 混乱を最小限に抑えるためには、発災後すぐに避難所を機能させることが重要。
- 普段から顔見知りになっておくことで、いざという時に力を合わせやすくなる。

②どんな組織があればいいの？
- 地域の住民の方が中心となり、避難所の運営を話し合って準備する「避難所準備委員会」を立ち上げよう。

③気をつけることは？
- 委員会には様々な立場の人に入ってもらおう。（父親、母親、高齢者、障害者など）
- 住民の関心を高めるために情報発信をしていこう。

2 避難所の運営ルールを作りましょう

①なぜ事前にルールを作るの？
- 避難後すぐにルールを運用できれば、大きな混乱を防ぐことができる！
- 発災後の環境や避難生活を想像することは、いざという時に必ず役に立つ！

②まずはどんなルールが必要なの？
- まずは避難所を立ち上げ、避難者を受け入れるためのルールを考えよう。（避難空間の割り振り、配慮が必要な人への支援、トイレをどうするかなど）

③他にどんなルールがあれば安心？
- 避難後の生活を想像しながら、さらに必要となりそうなルールや体制について考えてみよう。

最初に考えてみよう

主な活動	想定される場面	主な課題	話し合っておくこと
避難所の立ち上げ	・夜間や休日に発災した	・避難所入口の鍵を開けられない	・施設職員や行政職員不在時の開錠ルール ・応急的な建物の安全確認ルール
	・急いで避難所を開設しなければならない	・建物が安全かどうか分からない	
	・防災倉庫や備蓄庫から物資を取り出したい	・防災倉庫や備蓄庫の鍵が開けられない	
空間の割り振り（施設利用計画）	・避難者は一刻も早く安心できる場所で体を休めたい	・一旦屋内に落ち着くと、移動や譲り合いは難しい	・空間の利用ルール
	・けが人や配慮が必要な人が運ばれてくる	・快適な場所から先に埋まり、救護や福祉用に使える空間がない	
	・授乳や着替えなどが必要な人がいる	・個室や間仕切りが足りない	
	・ペット連れの避難者がいる	・ペットは家族同然という人もいれば、動物アレルギーの人もいる	・ペットの飼育ルール

主な活動	想定される場面	主な課題	話し合っておくこと
トイレ・衛生	・点検せずに屋内の既設トイレを使おうとする	・配管の破損は目視では不明、壊れたまま使うと汚物があふれる	・トイレの使用ルール
	・生活用水が不足する	・手洗いなどが十分にできない	・衛生ルール
配慮が必要な人への対応	・避難者の中には介護が必要な高齢者や障害者、深刻な持病のある人、乳幼児や妊産婦、外国人などもいる	・どう対応していいか分からない	・配慮が必要な人への対応方法
		・避難者の中に医療・福祉関係者などの資格や経験を持つ人がいたとしても分からない	・協力できる人のネットワーク作り

徐々にイメージを広げよう

主な活動	想定される場面	主な課題	話し合っておくこと
避難者名簿の作成	・避難者受入れ時に受付では相当の混乱が予想される ・災害対策本部に早急に避難者数を報告する必要がある	・早く受付を行わないと、避難者数の把握ができない（災害対策本部への報告や備蓄品の配給には避難者数や状態の把握が必要）	・避難者受付ルール ・避難者名簿の作成ルール
	・徐々に安否確認の問い合わせも増えてくる	・日々、入退所の動きがあり、避難者を管理しきれない	
食料や物資の配給	・備蓄品の数が足りない ・救援物資が届かない	・全員に公平に配給できない場合の対応を判断しにくい	・配給の基本ルール
	・避難所以外の場所（自宅や車中）に避難している人も物資を受け取りに来る	・避難所に来る救援物資は避難所にいる人だけのものではないことが周知されていない	
	・救援物資の中には女性用品など配慮が必要な品もある	・女性用品の受け取りや要望は男性が係だと恥ずかしい	・女性用品の配給や要望受付ルール
安全対策	・仮設トイレや仮設風呂の安全に不安を感じる ・夜間は不審者などが心配	・仮設トイレや仮設風呂など離れた場所や夜間は女性や子どもが犯罪に巻き込まれやすい	・警備体制ルール
	・停電で火を使うことが多い	・火事は被害が拡大しやすい	・火気使用ルール
在宅などの被災者への対応	・避難所以外の場所（自宅や車中）に避難している人も、救援物資や医療・福祉などの支援を希望する	・避難所以外にいる避難者の数や状況が避難所で把握できない	・名簿作成ルール
		・配給情報や生活情報が避難所以外にいる人に届かない	・配給の基本ルール ・情報の収集及び提供ルール

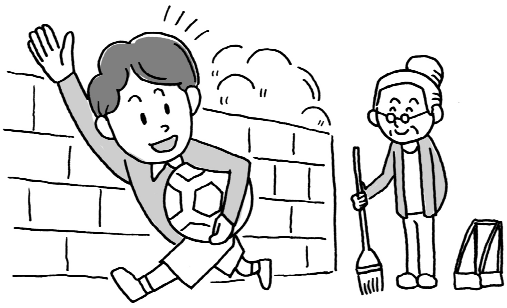
※「大規模災害に備えた避難所運営マニュアル作成の手引き」、「避難所運営マニュアル作成例」を参考に作ろう！

３ マニュアルを地域で共有しましょう

〇地域で情報共有を進めよう（町内会の会報や回覧板なども活用して）
※「避難所運営マニュアル作成例」を、ひな形として活用しよう！

日ごろから「顔の見える関係づくり」に努めましょう！

避難所は、避難生活におけるひとつのコミュニティです。隣人どうしお互い様の気持ちを持って助け合うことで、危機を乗り越えることができます。また、過去の震災の教訓から、互いに顔の見える関係があった避難所ほど犯罪などの被害が少なかったことも分かっています。日ごろから、隣近所で声を掛け合うことが大切です。



４ 避難所運営訓練を行いましょう

①いつもの防災訓練に、避難所運営の視点をプラス
・避難所運営のポイントを部分的に取り入れてみよう。（下記の事例も参考に！）
②地域で作ったマニュアルをもとに、避難所運営訓練を実施
・最初から完璧を目指すのではなく、回を重ねながら徐々に内容の充実をはかろう。

～避難所運営の視点を取り入れた防災訓練の事例～

既に避難所運営準備についての取組をスタートさせている地域の例を参考に、あなたの地域でもできることから一歩ずつ避難所運営準備を始めてみませんか？

「避難所開設運営訓練」
（日高村　令和７年２月）
地域住民や中学生などが参加して、体育館にて訓練を実施。地元中学校の生徒を中心に避難所運営の訓練を実施した。
【訓練メニュー】
・避難所受付
・ルームテント設置
・区画割

「四万十市防災キャンプ」
（四万十市　令和７年８月）
市内の小学生、保護者、防災会が参加して、体育館にて防災グッズの作成や各種訓練を実施した。
【訓練メニュー】
・防災グッズ作成
・炊き出し訓練
・テント、簡易ベッド等の展開訓練
・体育館での宿泊訓練
・防災すごろくによる図上訓練

～HUG（ハグ）避難所運営訓練～

高知県では、避難所の運営を図上で模擬体験できる「HUG（ハグ）避難所運営訓練」を開催しています。ぜひ活用してください。

【問い合わせ先】高知県南海トラフ地震対策課 地域支援担当
tel：088-823-9317　fax：088-823-9253
email：010201@ken.pref.kochi.lg.jp

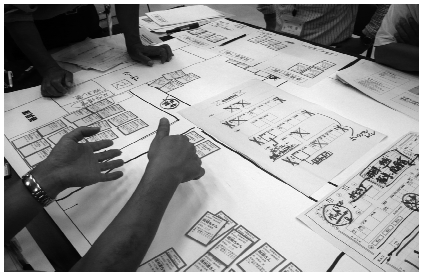
「HUG（ハグ）避難所運営訓練」

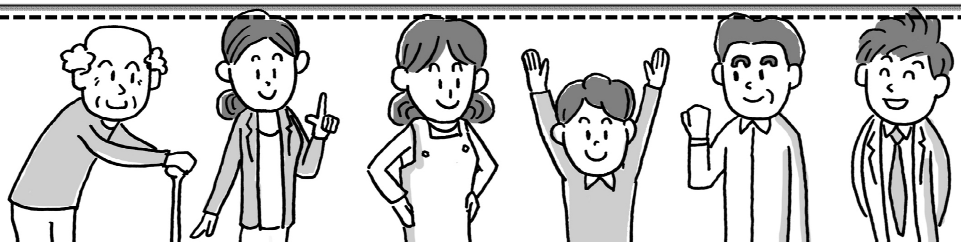
HUG では、避難者の年齢や性別、住所、それぞれが抱える事情などが書かれたカードを使い、避難所となる体育館や教室に見立てた平面図にどのように受入れするのがいいか、また、避難所で起こる様々なできごとにどう対応していくか、みんなで意見を出し合い考えながら、避難所の運営を学ぶことができます。

【参加者の声】

- 避難所を開設した際、避難者ごとに適した対応を行うことが大切だと分かった。
- いざという時の避難所運営で、どのような視点が大切かイメージできた。
- 実際に地震が起こった時は、避難者の特性に応じたスペースの配置や課題への解決法など、今回の経験を活かしていきたい。
- 色々な人と運営を行うので、意見の違いなどもあったが、そういったことも大切しなければならないと思った。
- ふだんからの地域のつながりや情報、あらかじめの計画なしでは、絶対にうまく回らないことに気づいた。
- チームでやることによって地域で話す機会になる。

（平成 25 年度、令和７年度実施のアンケートより）





いざという時に備えて、日ごろから
地域で避難所運営の準備に取組みましょう！