

避難所運営マニュアル策定のための基本指針

平成29年2月
[改訂]

大分県

避難所運営マニュアル策定のための基本指針の趣旨

地震等の大規模災害が発生した場合、市町村は自宅での生活が困難となった被災者を支援するため速やかに避難所を開設するとともに、避難所での生活において被災者が強いられる多大な負担を軽減するため、適切な避難所運営を図る必要がある。

災害時において、速やかに避難所を開設し、適切な運営を図るには、あらかじめ避難所の運営に関する具体的な手順を定め、行政機関、施設管理者、被災者等の果たす役割とその連携のあり方を明確にしておくと共に、避難所での生活に伴う様々な問題への対応策を検討しておく必要がある。

このため、各市町村は事前に避難所運営に関するマニュアルを策定し、災害時に迅速かつ適切な避難所運営を図るための体制を整えておくことが不可欠である。

本指針は、市町村が避難所運営マニュアルを策定する際にガイドラインとして活用することを目的として策定したものであり、平成28年の熊本地震に係る検証結果等を踏まえ、避難所に対する基本的な考え方、避難所運営のあり方及び要配慮者に配慮した避難所運営等についてまとめている。

市町村においては、本指針を参考として、地域の実情等を踏まえた避難所運営マニュアルとして、自主防災組織等と協働して策定していただくことを願います。

目 次

| | | |
|------------|-----------------------------|----|
| 第1章 | 避難所をめぐる基本的事項 | |
| 1 | 避難所の目的 | 1 |
| 2 | 避難所の機能 | 2 |
| 3 | 対象とする避難者 | 4 |
| 4 | 大規模災害時の避難所の状況想定 | 6 |
| 5 | 関係機関の役割 | 10 |
| | | |
| 第2章 | 事前対策 | |
| 1 | 避難所の指定方針 | 11 |
| 2 | 避難所外避難者に対する支援体制の整備 | 13 |
| 3 | 施設・設備等の整備 | 13 |
| 4 | 避難所の運営管理体制の整備 | 14 |
| 5 | 避難所としての施設利用 | 16 |
| 6 | 避難所における備蓄等 | 20 |
| 7 | 避難所運営組織の育成 | 21 |
| 8 | 避難所開設・運営の訓練 | 21 |
| 9 | 避難所の周知 | 22 |
| 10 | ボランティアの受け入れ体制の整備 | 23 |
| 11 | 関係機関との連携 | 23 |
| | | |
| 第3章 | 応急対策 | |
| 1 | 避難所の開設 | 24 |
| 2 | 避難所の開設期間 | 24 |
| 3 | 避難所担当職員の配置と役割 | 25 |
| 4 | 避難者・避難所の情報管理 | 26 |
| 5 | 水・食料・生活物資の提供 | 27 |
| 6 | 生活場所の提供 | 27 |
| 7 | プライバシーの確保 | 28 |
| 8 | 健康の確保 | 28 |
| 9 | 災害関連死等の防止 | 29 |
| 10 | 衛生環境の提供 | 30 |
| 11 | 広報・相談対応 | 32 |
| 12 | ペット同伴者への対応 | 33 |
| 13 | ボランティアの受け入れ | 34 |
| 14 | 避難所外避難者に対する支援 | 35 |
| 15 | 帰宅困難者への対応 | 35 |
| 16 | 避難所の統廃合・撤収 | 36 |
| | | |
| 第4章 | 地域住民等自主運営組織による避難所の運営 | |
| 1 | 自主防災組織の重要性 | 37 |
| 2 | 自主防災組織の役割 | 37 |

| | | |
|-----|---------------|-----|
| 3 | 避難所運営組織の事前設置 | 3 7 |
| 4 | 避難所運営委員会の組織構成 | 3 7 |
| 5 | 避難所運営委員会の役割 | 3 8 |
| 6 | 総務班の役割 | 4 2 |
| 7 | 被災者班の役割 | 4 3 |
| 8 | 情報広報班の役割 | 4 4 |
| 9 | 施設管理班の役割 | 4 5 |
| 1 0 | 食料・物資班の役割 | 4 6 |
| 1 1 | 救護班の役割 | 4 7 |
| 1 2 | 衛生班の役割 | 4 8 |
| 1 3 | ボランティア班の役割 | 5 0 |

第5章 要配慮者対策

| | | |
|-----|----------------------|-----|
| § 1 | 平常時の対策 | |
| 1 | 避難施設等の整備 | 5 2 |
| 2 | 福祉避難所の指定 | 5 3 |
| 3 | 医療機関・社会福祉施設・宿泊施設との連携 | 5 4 |
| 4 | 人材の確保 | 5 4 |
| 5 | 避難所開設・運営の訓練 | 5 5 |
| 6 | 避難所の周知 | 5 5 |
| 7 | 医薬品等の調達 | 5 5 |
| § 2 | 災害発生時の対応 | |
| 1 | 避難所の運営体制等について | 5 5 |
| 2 | 避難所における情報提供 | 6 0 |
| 3 | 福祉避難所の設置運営 | 6 1 |
| 4 | 医療機関への移送 | 6 1 |
| 5 | 社会福祉施設等への緊急入所等 | 6 2 |
| 6 | ボランティアとの連携 | 6 2 |

第1章 避難所をめぐる基本的事項

1 避難所の目的

「避難所」は、市町村があらかじめ指定している避難施設で、災害時に市町村が開設、運営、管理し、被災者に安全と安心の場を提供することを目的とする。

【避難場所と避難所】

①指定緊急避難場所

※ 津波、洪水等による危険が切迫した状況において、住民等の生命と安全の確保を目的に、住民等が緊急に避難する際の避難先

②指定避難所

避難生活場所となる施設・・・学校、公民館、集会所、体育館等

※ 大規模地震等による自宅の被災等により、中長期的に避難生活を送ることとなる施設であり、2次災害に対する安全性が確保でき、中長期的な避難生活に対応できる機能を有することが必要である。

③指定外避難所

※ 市町村が指定した避難所以外で、災害の状況によっては被災者が集まり、事実上の避難生活を送る避難所

【避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示（緊急）】

災害が発生したり、その恐れがある場合に、災害対策基本法等に基づき市町村長などが住民に対し避難を呼びかけるもの。

①避難準備・高齢者等避難開始

- ・要配慮者等、特に避難行動に時間を要する者が、避難行動を開始しなければならない段階。
- ・上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始する段階。
※要配慮者：高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者
(災害対策基本法第8条第2項)

②避難勧告

その地域の住民が、その勧告を尊重することを期待して、避難のための立ち退きを勧め又は促す行為。

※「避難したほうがいいですよ」

③避難指示（緊急）

被害の危険が目前に切迫している場合等で、避難勧告よりも拘束力が強く、住民を避難のために立ち退かせる緊急性の高い行為。

※「直ちに避難しなさい」

2 避難所の機能

避難所は、災害の直前・直後において、住民の生命の安全を確保する避難施設として、さらにその後は生活する施設として重要な役割を果たす。特に、要配慮者については、急激な生活変化となることから、支援に当たっては十分な配慮が必要である。

避難所で提供する生活支援の主な内容は次のとおりである。

(1) 安全・生活等

| | |
|---------------|---|
| ①安全の確保 | 地震発生直後の余震や風水害による家屋の倒壊、河川の決壊のおそれがある場合等、災害発生直前又は直後において、安全な施設に、迅速・確実に避難者を受け入れ、避難者の生命・身体を守る機能である。第一に優先されるべきものである。 |
| ②水・食料・生活物資の提供 | 避難者に対し、飲料水や食料の供給、日用品・被服・寝具の提供等を行う機能である。原則として、ライフラインの復旧、流通経路の回復等に伴い、必要性が減少する。 |
| ③生活場所の提供 | 家屋の損壊やライフラインの途絶等により、自宅での生活が困難になった避難者に対し、一定期間にわたって、就寝や起居の場を提供する機能である。季節や期間に応じて、暑さ・寒さ対策や炊事、洗濯等のための設備のほか、プライバシーへの配慮（パーティション、段ボール製簡易トイレなど）等生活環境の改善が必要となる。 |

(2) 保健、医療、衛生

| | |
|-----------------|--|
| ④健康の確保 | 避難者の傷病を治療する救護機能と健康相談等の保健医療サービスを提供する機能である。初期の緊急医療、巡回健康相談等が中心であるが、避難の長期化に伴い、心のケア等が重要となる。 |
| ⑤トイレなどの衛生的環境の提供 | 避難者が生活を送る上で必要となるトイレ、風呂・シャワー、ごみ処理、防疫対策等、衛生的な生活環境を維持する機能である。避難所での生活が続く限り継続して必要となる。 |

(3) 情報、コミュニティ

| | |
|-------------------|---|
| ⑥情報提供・交換 ・収集 | 避難者に対し、災害情報や安否情報、支援情報等を提供するとともに、避難者同士が安否の確認や情報交換を行える機能である。また、避難者の安否や被災状況、要望（ボランティアニーズを含む。）等に関する情報を収集し、市町村災害対策本部へ発信する機能である。時間の経過とともに、必要とされる情報の内容は変化することに留意する必要がある。 |
| ⑦コミュニティの 維持・形成 | 避難している近隣の住民同士が、互いに励まし合い、助け合いながら生活することができるよう従前のコミュニティを維持したり、新たに避難者同士のコミュニティを形成する機能である。避難の長期化とともに重要性が高まる。 |

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・これらの生活支援のうち、②水・食料・生活物資の提供、④健康の確保、⑤トイレなどの衛生的環境の提供、⑥情報の提供・交換・収集については、避難所に入所している避難者だけでなく、指定外避難所や車中泊、テント泊、軒先避難などの避難者についても、必要に応じて公平にサービスが受けられるようにすることが必要である。・災害発生直後は、時間の経過に応じて優先されるべき機能について重点化を図ることも重要である。<ul style="list-style-type: none">初 期…安全の確保を第一に、緊急医療等による健康の確保、水・食料等の提供及び初動期の情報の提供・交換等を最優先することになる。その後…ライフラインの復旧や避難者の住居の確保等に伴い、各機能の必要性が減少することから、避難者の意向を確認した上で、避難所を撤収することになる。・避難所生活が長期化する場合には、避難所での各サービスが単に仮住まいの場を提供するという機能ではなく、生活再建・復興への支援として機能するよう留意する必要がある。・大規模災害時の避難所運営において重要なことは、避難者が単にサービスの受け手ではなく、要配慮者等を支えながら、お互いに助け合い、避難所運営に参加することによって初めて避難所の機能を発揮できることを住民に理解してもらう必要がある。 |
|---|

3 対象とする避難者

(1) 災害救助法では、下記の者を避難所受け入れの対象としている。

- ① 災害によって現に被害を受けた者
 - ア 住家が被害を受け、居住の場所を失った者
住家が全壊、全焼、流失、半壊、半焼、床上浸水等の被害を受け、居住する場所を失った者（住家に被害を受けたが居住に支障をきたさない者を除く。）。
 - イ 現に被害を受けた者
自己の住家に直接の被害はないが、現実には災害に遭遇し、速やかに避難しなければならない者。
例えば、ホテル・旅館等の宿泊者、一般家庭の来訪客、通行人等。
- ② 災害によって現に被害を受けるおそれがある者
 - ア 避難勧告・指示が発せられた場合
 - イ 避難勧告・指示は発せられていないが、緊急に避難の必要がある場合

- ・ 大規模災害の発生直後は、上記の要件を満たしているか否かの客観的判断は難しく、厳密に区別することは現実的ではないことから、避難が必要な状況のため受け入れを求める者がいれば、対応することを基本とする。
- ・ 1週間程度をめぐりに避難者名簿等を作成して被災状況等を確認し、個別に対応していく。住宅内部の被災、ライフラインの停止、精神的ダメージなど、避難者が自宅で生活できない原因がある場合は、市町村災害対策本部等がそれぞれの対策を進めながら、環境が整った時点で退出を促す必要がある。
- ・ 災害救助法による避難所の開設期間は、災害発生の日から7日以内となっている。7日を超える場合は、事前に県と協議する必要がある。
- ・ 要配慮者については、別途に個別対応することを予定し、状況に応じて適切な支援が提供できる二次的な受け入れ施設（福祉避難所等）への移送にも備える必要がある。

(2) 避難所外避難者

避難所を拠点として実施される市町村の救援対策の対象には、避難所に入れない者や、自宅の被害はまぬがれたもののライフラインの停止等により生活できない者（在宅避難者）、余震・二次被害のおそれや情報不足により不安を覚える住民等を含む。

- ・ 食料の提供等の救援対策を実施するにあたっては、避難所内外にかかわらず、救援を必要とする被災者に公平に対応する。
- ・ 「避難所にいなければ支援が受けられない」状況とならないよう、自宅にいても必要な支援が受けられる体制を整え、それを住民に周知する必要がある。

(3) 被災地外（市町村外域又は県外域）避難者

被災地外に避難している被災者に対しても、市町村は県及び受け入れ先自治体と連携して、情報提供等の必要な支援を行う。

- ・被災地外の避難者に対しては、市町村災害対策本部のほか、地域の避難所等を窓口として、連絡先を届け出ることができるようにする。

(4) 帰宅困難者

帰宅が困難になった者がターミナル駅等に滞留した場合は、市町村においても緊急避難的に保護する。

- ・昼間等に突発的に大規模災害が発生した場合、商業地域や観光・行楽地等では、通勤・通学者や観光・買い物客等が、交通機関の不通により、帰宅が困難となることが予想される。
- ・原則として、これら帰宅困難者への対応は、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べきであるが、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。
- ・しかし、それでもなお、ターミナル駅等においては多数の帰宅困難者が滞留するおそれがあるため、そのような地区（施設）を持つ市町村は、事業所等と連携して、避難所又は一時的な滞留（休息）場所を付近に確保し、情報及び飲料水等を提供する必要がある。
- ・県は、帰宅困難者対策の一環として、大分県石油商業組合やコンビニエンスストア等を展開する企業等と協定を締結しており、災害時にガソリンスタンドやコンビニエンスストア等の協力により、徒歩帰宅者等に対し水・トイレ及び情報提供等の支援を行うこととしている。

(5) 自主避難者

台風接近時等においては、避難勧告等が発令される前に、住民が自主的に避難することがあることから、このような自主避難者の受入れについても考慮しておく必要がある。

4 大規模災害時の避難所の状況想定

開設された避難所の状況は、時間経過に伴って大きく変化する。したがって、そのことを踏まえて時系列に沿った対応方針を検討する必要がある。ここでは、大規模地震発生時の避難所の状況を東日本大震災等の実態を踏まえて想定するとともに、災害発生時の時間帯・季節・地域や、災害の種別に応じた留意点を挙げる。

(1) 時系列（大規模地震発生時を基本として）

| 時 期 | 避難所の状況想定 |
|-------------------|--|
| 災害発生直後 (～3日程度) | <ul style="list-style-type: none"> ・避難者が殺到し、精神的にも不安定な状況。 ・市町村は、指定避難所以外への避難状況も含め、避難所全体の把握が困難な段階。 ・市町村避難所担当職員や施設管理者が避難所に到着する以前に、避難者が鍵を壊して施設内に入ることも予想される。 ・翌日以降も余震による二次災害のおそれ、大規模火災、危険物漏洩等により避難者が移動・拡大し、混乱することも考えられる。 ・初動期、市町村災害対策本部から食料・物資を十分にまた安定的に供給することが困難な状況が予想される。その場合、避難者全員に食料等を等しく提供することが困難となり、トラブルも発生しやすい。 ・各種の情報が不足し、被災者の不安が拡大しやすい。 ・要配慮者や指定避難所以外への避難者については、状況把握が困難な状況にある。 ・市町村及び避難所に安否確認の問い合わせが集中する。 |
| 3日 ～1週間程度 | <ul style="list-style-type: none"> ・食料等はおおむね供給されるようになるが、避難者数が流動的な段階である。 ・3日目頃からは、避難者が落ち着きを見せ始める一方で、健康状態や衛生環境の悪化が予想される。 ・ライフラインの回復が遅れる場合、食料や生活用水の確保、入浴の機会といったニーズが、避難者のみならず、地域の避難所外避難者も含めて、より拡大することが予想される。 ・ボランティアや物資等については、避難所間で格差が生じる場合がある。 |
| 1週間 ～2週間程度 | <ul style="list-style-type: none"> ・被災地外からの支援活動が本格化し、マンパワーを要する対策が期待できる段階である。 ・避難者の退出が増え、被災者だけでは避難所の自主運営体制を維持することが困難となる。 ・臨時指定施設、民間施設等の避難所については、避難所の統廃合を始めることになる。 ・避難生活の長期化に伴い、トイレなどの衛生環境が悪化してくる。 ・避難者の通勤通学等が再開され、避難所は生活の場としての性格が強まってくることが予想される。 ・避難所となっている学校では、教職員が本来業務へシフトする段階となる。 ・避難所の中にいる人と外にいる人との公平性、応援・支援への依存の問題が生じ始める。 |

| 時 期 | 避難所の状況想定 |
|---------------|--|
| 2週間 ～3ヶ月程度 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難所の状況はおおむね落ち着いた状態となる。 ・ライフラインの復旧に伴い、避難所に残るのは住まいを失って行き場のない被災者に絞られてくる。 ・避難者の減少に伴い、避難所の統廃合が一層進み、避難者の不安が強まる段階である。 ・避難生活が長期化することに伴い、要配慮者の身体機能の低下や心の問題が懸念されるため、保健・医療サービスの一層の充実が求められる。 ・避難者の減少とともにボランティアも減少し、運営体制の維持が難しくなる。 ・季節の変化に伴い、それまでとは異なった対策が求められる（下記※参照）。 ・仮設住宅の提供や相談により、避難所の撤収に向けて自治体が本格的に動かなければならない段階。 |

※季節を考慮した対策

- 冷暖房設備の整備
避難所内の空気調整に配慮した対応ができるよう空調設備や冷暖房機器の整備を検討する。
- 生鮮食料品等の備蓄に向けた設備の整備
夏期高温期の食品衛生を確保するため、冷蔵設備・機器の整備を検討する。
- 簡易入浴施設の確保
避難所の衛生・健康保持をするため、簡易入浴施設の整備を検討する。

(2) 発生時間帯・季節が異なる地震災害における留意事項

災害発生の時間帯によって、以下のような事象・課題等が考えられるため、これらに留意する必要がある。

| 条 件 | 留 意 事 項 |
|-----|--|
| 日中 | <ul style="list-style-type: none"> ・学校では、教職員等は児童生徒の安全確保・安否確認に追われ、避難者が使用できる避難スペースも不足する。 ・家族が離散した状態で、安否や避難先の確認に支障が生じる（電話等の通信手段の需要が増大する。）。 ・都市部、観光地等では、帰宅困難者の滞留が発生する。 ・大規模火災が多発し、使用できない避難所が増えたり、他の地域に避難したりするため、地域コミュニティが分散する。 |

| 条 件 | 留 意 事 項 |
|------|---|
| 日中 | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村庁舎から遠い避難所へは、交通渋滞等のため、市町村避難所担当職員等がなかなか到達できない。 ・住宅地等では、男手が不足するほか、要配慮者となる高齢者や子どもが多い。 ・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・パニックが生じるおそれがある。 ・居場所が特定できないため、救出救助、行方不明者の捜索、安否・身元の確認などに時間を要する。 |
| 夕方・夜 | <ul style="list-style-type: none"> ・停電・暗闇の中で避難や対策を開始しなければならないため、実施に困難が伴い、被害が拡大しやすい。 ・火気の使用率が高く、火災が多発しやすい。 ・避難途中や避難所内の事故も多発しやすい。 ・その他、深夜までの発災では、日中と同様に、家族離散、事故等に伴う混乱が生じやすい。 ・勤務時間外に発生した場合は、市町村避難所担当職員や施設管理者が避難所に到着するまでに時間を要する。 |
| 冬季 | <ul style="list-style-type: none"> ・寒さとの戦いとなり、被災者が健康を害しやすい。 ・火気の使用率が高く、火災が多発しやすい。強風時には大規模な延焼となりやすい。 |
| 夏季 | <ul style="list-style-type: none"> ・暑さとの戦いとなり、避難所内の衛生対策、保健対策が早期に必要となる（食品、飲料水、トイレ、生ゴミ、入浴、洗濯等）。 ・窓を開けて寝ると虫が入るため、虫刺され用薬や蚊取り線香が必要となる。 ・家庭や商店内の在庫食材、救援食料が傷みやすく、食料の確保が困難となる。 ・雨が降りやすい時期では、屋外の利用（テント、グラウンド利用等）が困難になる。 ・降雨による二次災害の危険性が大きくなる。 |

(3) 中山間地域における災害時の留意事項

中山間地域が県土の約6割を占める大分県においては、新潟県中越地震や最近の台風被害を踏まえて、以下の点に留意する必要がある。

| 地域 | 留 意 事 項 |
|-------|---|
| 中山間地域 | <ul style="list-style-type: none"> ・土砂災害の発生により、避難所自体が被災したり、崖崩れによる道路の遮断等により、孤立するおそれがある。 |

| 地域 | 留意事項 |
|-------|---|
| 中山間地域 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 固定電話や携帯電話が不通等となり、外部への応援要請の連絡がとれなくなることも考えられる。 ・ 孤立により、外部からの食料・物資の供給が全くできなくなる可能性がある。 ・ 都市部に比べ、人口減少率が大きく、高齢化率が高いため、初期においてはマンパワーが著しく不足する。 ・ 医療の対応においては、住民の多数が高齢者であり、何らかの疾患により医療機関の受診を必要とする者が多い。 ・ 高齢者については、避難が長期化すると、歩行が難しくなる等の身体機能の低下につながるおそれがあるため、ストレッチ等の対策が必要となる(※生活不活発病)。 |

※生活不活発病とは、“災害後に生活が不活発なものとなり、全身の機能が低下すること”を指し、避難所の生活で動かないことにより、筋力や心肺機能が衰えること。

※熊本地震や東日本大震災等では、車中で生活する人が増加し、エコノミークラス症候群が問題となったことも留意しておく必要がある。

(4) 地震災害以外の災害における留意事項

地震や竜巻などの突発的な災害以外においては、以下の点に留意する必要がある。

風水害の場合は、災害の発生が概ね事前に予測できるため、避難誘導、勧告等の対策を万全に行う必要がある。

| 災害の種類 | 留意事項 |
|--------|--|
| 風水害 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 広範囲にわたって浸水被害等が発生し、地域全体の避難所が使用できなくなるおそれがある。 ・ 浸水等により、避難所及び周辺の衛生状態が著しく悪化するおそれがある。 ・ 土石竹木、大量のゴミ等が堆積する。 ・ 浸水等により地階や低層階に保管されている備蓄物資等が使用できなくなるおそれがある。 |
| 危険物事故等 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 広範囲に避難勧告・指示が発令され、多数の避難者が他の地域への避難を余儀なくされるおそれがある。 |

5 関係機関の役割

(1) 国

地方公共団体等が処理する事務又は業務の実施推進とその総合調整及び経費の負担とその適正化を図る。

(2) 県

被災者支援対策を実施する市町村を、総合的・広域的観点から支援する。

(3) 市町村

避難所を開設・運営管理し、避難者を支援するほか、避難所を拠点とする被災者支援対策を行う。

(4) 管理責任者

市町村の避難所管理の現場責任と、避難所と市町村との間の連絡調整等の役割を担う（市町村職員又は市町村施設の施設管理者）。

(5) 避難所の施設管理者

施設が被害を受けた場合の早期復旧と、市町村が行う避難所の開設・運営管理、避難者が行う避難所の自主的運営への協力を行う。

(6) 避難者

避難所の自主的運営が円滑に行われるよう、ルールを守り、お互いに助け合いながら避難所の運営に協力・参加する。

(7) 避難所運営委員会

市町村避難所担当職員、施設管理者、自主防災組織リーダーや防災士等地域住民の代表者により構成し、平常時及び災害時において避難所運営に関する様々な活動を行う。

(8) 自主防災組織等地域住民

避難所の運営を支援するとともに、避難所を拠点とする支援対策に主体的に参画する。

(9) ボランティア

避難所の運営を支援する。

(10) その他関係機関

市町村、避難所運営委員会等と連携し対策を実施、支援する。

第2章 事前対策

1 避難所の指定方針

- (1) 避難所として指定する施設は、耐震、耐火、鉄筋構造を備え、できる限りバリアフリー化された施設で、原則、学校、公民館、スポーツセンター、福祉センター等の公共施設とする。

- ・バリアフリー化されていない施設が指定されている場合は、障がい者用トイレや入り口などにスロープなどの段差解消のための設備を設置するなど、要配慮者に対応したバリアフリー化に努める必要がある。
- ・学校施設を指定避難所に指定する場合は、避難所を迅速に立ち上げ、円滑に運営するために、あらかじめ解錠の方法や開放範囲を定めるなど、開設準備や運営等の役割・ルールを明確にしておく必要がある。
- ・他の避難所に比べて環境の良い施設は、福祉避難所として確保することも考えられる。

- (2) 市町村は、想定される最大規模の避難者数の受け入れを可能とすることを目標とする。

- ・避難施設の受け入れ可能者数の合計が、被害想定 of 避難者数と比較して大幅に少ない場合は、それを前提に対策を検討する必要がある。
 - ・指定避難所になっていない学校等の施設では、指定避難所に入りきらない被災者の臨時の受入先として市町村から避難所開設の緊急要請を受けた場合は、迅速に受入を決定して、市町村職員と連携して避難所を円滑に開設できるよう、事前に開設方法を明確化しておく必要がある。
 - ・地域内の公共施設を避難所として確保することが困難な場合は、国、県、民間の施設（旅館、ホテル等）を対象とすることも考えられる。この場合、当該施設管理者等とあらかじめ協定等を締結しておく必要がある。
 - ・市町村域内に避難所を確保することが困難な場合は、近隣市町村域に避難所を確保する必要がある。特に中山間地域においては住民が避難できる施設が公共、民間とも非常に少ないため、避難者の移送計画を含めて検討しておく必要がある。
- 相互応援協定の締結
- 他市町村域で避難所を確保する場合の、市町村職員の派遣・連絡方法、費用の負担等について、あらかじめ定めておく必要がある。

● 広域避難計画の策定

他市町村域に避難することとなる場合、避難者の移送が必要となるため、避難者の移送方法等について、具体的に検討しておく必要がある。

- ・ 想定外の大規模災害が発生し、避難所が大幅に不足した場合、大型テントの設営や船舶避難所（フェリー等を活用）等により応急的に避難所を確保することを想定し、計画することも考えられる。

(3) 各施設の受け入れ者数は、概ね数百人程度までとすることが望ましい。

- ・ 避難者が多数（千人以上）になると、避難所の環境が著しく悪化し、また、組織的な運営が難しくなる。
- ・ 災害時に避難者が集中した場合は、災害対策本部が避難所の追加指定、避難者の振り分け、移送を行う必要が生じるため、各避難所の適正な収容人数を把握しておく必要がある。
- ・ あらかじめ避難場所の利用一覧表を作成し、収容人数等の所要事項を整備しておく必要がある。

(4) 避難所の区分けの境界線は、自治会、小学校区単位等を原則とするが、できる限り主要道路、鉄道及び河川を横断して避難することとならないよう配慮した区分けとする。また、各地区の歩行距離、危険負担がなるべく均等となるよう配慮する（避難所までの距離は概ね2 km以内）。

- ・ 各避難所の区分けを特定（町、丁目を指定するなど）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る。
- ・ 地域の中心から離れた施設や高齢者では行くことが困難な坂の上にある施設等を避難所に指定した場合は、災害時に住民の混乱を招くことになりかねないため、民間施設等を含めて、各地域の実情に応じた柔軟な避難所の指定が必要である。

(5) 各地域で想定される様々な災害に対して、住民の安全が確保される施設を指定する。

- ・ あらゆる災害に対して安全を確保できることが、避難所指定の基本である。このため、避難所に指定する施設は、耐震・耐火性能を備え、急傾斜地や浸水想定地域等の地形・地盤条件等も考慮して指定する必要がある。

2 避難所外避難者に対する支援体制の整備

指定外避難所や車中泊、テント泊、軒先避難等の避難場所により生活に支障を来しているすべての被災者に対し、指定避難所と同様の支援を検討する。

- ・全避難所で避難所外避難者への支援を行う方式や、拠点となる避難所だけで行う方式、避難所以外の施設で実施する方式などが考えられる。
- ・あらかじめ、避難所外避難者の状況等を把握する方法や、避難所外避難者に対する生活物資等支援の方法、指定避難所への誘導の方法等を決めておく。

《避難所外避難者に対する支援活動（例）》

| 項目 | 活動内容 |
|--------------|--|
| 水・食料・生活物資の提供 | ・避難所外避難者の水・食料・生活物資の需要把握、配布 |
| 健康の確保 | ・巡回健康相談、医療救護班の活動、健康対策物資の配布等保健救護活動の実施 |
| 衛生的環境の提供 | ・地域の清掃、ゴミ出し、トイレ使用等のルールづくり |
| 情報の提供・交換・収集 | ・要配慮者をはじめとする避難所外避難者の状況、支援ニーズ等の把握 ・広報刊行物等の配布、掲示板等による情報伝達 ・各種の生活相談等の実施、手続き等の受付 ・指定避難所における支援内容等の情報発信による指定避難所への誘導促進 |
| その他の対策 | ・行方不明者の捜索、救助活動 ・地域の防火・防犯のための見回りの実施等 |

3 施設・設備等の整備

新たに公共施設を整備する時は、避難所に指定される可能性があることを考慮し計画する必要がある。

- (1) 避難所となる施設は、耐震、耐火構造を備えることを原則とし、出来る限りバリアフリー化に努めるものとする。

・避難所となる予定の施設が災害時に被災し、利用できなくなると、指定外の施設に避難所を開設することとなり、大勢の避難者が想定外の避難を余儀なくされることとなる。そのため、すでに避難所に指定されている施設で、建築基準法の旧耐震基準で設計された施設等については、耐震診断を行い、必要であれば耐震改修、建て替えを計画的に行うよう努める必要がある。

(2) 避難所となる施設については、災害時にも最低限の機能を維持し、避難所の運営管理が円滑に行われ、避難者の衛生的な生活が確保できるよう、施設設備の整備を図る必要がある。

・避難所の生活空間については、通風・換気が適切に行われることが最低限必要であり、さらに平常時の施設利用上のニーズを踏まえながら、可能な限り冷暖房設備を整備することも検討する。

(3) 避難所となる施設では、避難者に対し、情報を確実に伝達するとともに、コミュニケーションを確保するための設備の整備を図る必要がある。

(4) 避難所となる施設については、施設・設備や周辺地域の環境の変化等を調査し、定期的に避難所としての適性について当該施設の管理者等と検討を行い、避難機能の整備充実に努める必要がある。

4 避難所の運営管理体制の整備

災害発生直後の混乱状態の中で避難所を円滑に開設・運営管理するために、市町村は次の体制の整備を事前に行い、備えておくことが大切である。

(1) 市町村は、避難所ごとに、派遣する避難所担当職員をあらかじめ2名以上定めておく。

・職員の勤務地・居住地等を考慮して、災害発生時に避難所に派遣する避難所担当職員、派遣する基準等を具体化する。

・災害時に市町村は、原則として、開設する各避難所にあらかじめ定めておいた避難所担当職員を派遣する。

・すべての避難所に担当職員を派遣することが困難な場合は、拠点となる避難所に集中して担当職員を派遣し、当該拠点で複数の避難所に関する対応を図る方法も考えられる。

- ・派遣された避難所担当職員は、混乱した避難所の運営をリードすることが要求されるため、その役割の意義を十分に認識し、日頃から関係者と連絡を取り合い、施設の設備等を確認するなどの備えをしておくことが求められる。
- ・担当職員の配置については、半日、一日等の短期間に交代して避難所運営に混乱が生じることのないよう、一定期間同一職員が支援することが望ましい。やむを得ず交代する場合は一日以上の引継ぎ期間を設けることとする。
- ・災害時に必ずしも予定した避難所担当職員を派遣できるとは限らないため、施設の規模によってはさらに人数を割り当てることが望ましい。
- ・災害発生後は、さらに応援、交代要員を確保する必要があり、そのための応援体制、他市町村や県への応援要請が迅速に行えるよう、あらかじめ計画を定めておく必要がある。
- ・避難所担当職員が派遣された避難所であっても、避難所の開設当初から地域の自主防災組織等が避難所を主体的に運営することが、避難者の自立のためにも大切である。そこで、有能なリーダー（防災士）と組織力を有している自主防災組織等の育成が必要となる。
- ・ボランティアの支援を生かすことも考えられる。

(2) 市町村は、大規模災害時においては、避難所の開設期間が7日以上に及ぶことも想定して避難所の運営管理、連絡調整に対応できる体制を整備する。

- ・大規模災害時の市町村災害対策本部においては、多大な災害関連業務があり、早期に避難所の運営管理体制の充実が図られないことも予想される。そのため、他市町村や県に応援職員の派遣を要請し、避難所運営補助業務又は通常業務の支援を受けるため計画を定めておく必要がある。
- ・避難者や地域の自主防災組織等による自主的な運営体制をいち早く整えることが重要であり、事前に住民による避難所運営組織の育成を図っておく必要がある。

(3) 市町村において避難所の運営管理を担当する部署は、「避難所運営マニュアル」を作成し、市町村災害対策本部と避難所の間で効率的な情報を共有するために必要な帳票、協定等に基づく様式、連絡・要請・調達先等のリストを整備、保存しておく。

5 避難所としての施設利用

- (1) 避難所として利用する施設の施設管理者と、避難所として開放する範囲等について、あらかじめ協議し、福祉避難スペース（室）の設置、物資の備蓄、災害時の利用関係や費用負担等について明確にしておくこと。また災害時における施設利用計画を策定しておくこと。

特に、学校施設を避難所に指定する場合は、避難所の迅速な立ち上げから円滑な運営、学校再開時期等も見据えた撤収に至る一連の流れを想定し、市町村（防災担当部局）と施設管理者（市町村教育委員会等）が連携して避難所開設・運営等の役割・ルールを明確にしておくこと。

・開放範囲については、小・中学校の教室等を避難所に充てることは好ましいことではないが、大規模災害時には利用せざるを得ないことも考えられる。その場合に、円滑な誘導と避難所の活用ができるよう、第二次、第三次の開放範囲・用途等について、あらかじめ定めておく必要がある。

指定避難所になっていない学校等に避難所開設の緊急要請を行う場合には、特に下記の明確化すべき事項について学校施設等の管理者と早急に調整・確認し、開設の可否をできるだけ速やかに判断してもらう必要がある。

【学校施設管理者とあらかじめ明確化しておくことが望ましい事項】

- 1 開放する範囲、順序等
 - ・体育館、実習室、教室等のエリア毎に開放する優先順位や用途
 - ・避難者と児童生徒等で共有する区画や設備とその利用・管理方法
- 2 開設期間
 - 学校再開を見据えた撤収条件等
- 3 役割分担
 - (1) 開設準備
 - ・施設の安全性の確認（避難所利用の適否の判断）
 - ・休日夜間における避難所の解錠
 - ・受付や各種スペースの設営（机やイス、間仕切り等の準備） 等
 - (2) 避難所運営
 - ・避難者の把握・誘導
 - ・備蓄品や救援物資の管理と仕分け、配布 等
 - (3) 学校再開等における避難所縮小
 - ・撤収する範囲、順序の決定方法
 - ・避難者の集約や移動 等
- 4 その他
 - 避難所運営に要する費用負担 等

※ 避難所運営マニュアルの策定に当たっては、文部科学省通知「大規模災害時の学校における避難所運営の協力に関する留意事項について」（平成29年1月20日付け28文科初第1353号）も参照すること。

指定避難所に入りきらない被災者の臨時の受入先として、指定避難所になっていない学校等に避難所開設の緊急要請を行う場合、特に上記の明確化すべき項目について学校施設等の管理者と早急に調整・確認し、開設の可否をできるだけ速やかに判断してもらう必要がある。

- (2) 避難所における受け入れ可能人員数を算定するにあたっては、避難者一人あたりの所要面積を、通路スペースを含めて2㎡以上とする。ただし、避難生活が長期化するような場合を考慮すると、荷物スペースも含めて3㎡以上みておくことが望ましい。

- ・災害発生直後、一時的にこの面積基準を下回るのはやむを得ないが、計画段階から無理な受け入れを前提としない。
- ・各避難者の就寝スペースが、可能な限り幅員1m以上の通路（車いすで通行可能な幅員）に接するようにする。
- ・避難者の健康面や避難環境の均一化の観点から、避難スペースのローテーションの実施について検討する必要がある。
- ・プライバシーの確保について、相談窓口の設置、更衣室、授乳室、救護室等の確保、段ボールや布等を活用した間仕切りや段ボールベッド等の設置（設置時期、高さ）などによる避難者のプライバシー確保に配慮する必要がある。

- (3) 避難所を円滑に運営するために、就寝場所のほか、避難所運営・救援活動
- ・避難生活等のために必要なスペースを避難所内外で順次確保する。
なお、就寝場所の決定にあたっては、女性に対する安全上の配慮を行う。

- ・避難所を円滑に運営するために、次表のようなスペースを確保する必要があるが、小規模施設にあつては、必ずしもこれらすべてのスペースを確保する必要はなく、最寄りの避難所との間で相互に補完することも考えられる。

《就寝場所以外で避難所に設けるべきスペース》

下記の「●」は当初から設けることが、「**室」は独立させることが望ましいと思われるものである。

| | 区 分 | 設 置 場 所 等 |
|---------------------------------|------------------|--|
| ① 避 難 所 運 営 用 | ●避難者の受付所 | ・避難スペースの玄関近くに設ける。 |
| | ●事務室 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・部屋が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、重要品等は別室（施設管理者の部屋、職員室等）で保管してもらう。 |
| | ●広報場所 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・避難者や避難所外避難者に市町村災害対策本部等からの情報を伝えるための「広報掲示版」と避難所運営用の「伝言板」を分けて設置する。 |
| | 会議場所 | ・事務室や休憩所等に、避難所運営組織等のミーティングが行える場所を確保する。 |
| | 仮眠所 (避難所運営者用) | ・事務室や仮設テント等に、スタッフ用の仮眠所を確保する。 |
| ② 救 援 活 動 用 | ●救護室 | ・すべての避難所に行政の救護室が設置されるとは限らないが、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作る。 |
| | 相談窓口 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難スペースの玄関近くに設ける。 ・避難者や避難所外避難者からの相談を受け付けて対応するための窓口を設置する。 |
| | 物資等の保管室 | <ul style="list-style-type: none"> ・救援物資などを収納・管理する場所。 ・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は保存しない。 |
| | 物資等の配布場所 | ・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。 |
| | 特設公衆電話の設置場所 | <ul style="list-style-type: none"> ・当初は、屋根のある屋外など、避難所外避難者も利用できる場所に設置する。 ・日が経過するにつれ、避難所内の就寝場所に声が聞こえないところに設ける。 |

| 区 分 | | 設 置 場 所 等 |
|---------|-----------------|--|
| ③ 避難生活用 | ●更衣室 (兼授乳場所) | ・特に女性用更衣室は、授乳場所も兼ねるため、速やかに個室を確保する（又は仕切りを設ける。）。 |
| | 相談室 | ・できるだけ早く、個人のプライバシーが守られ相談できる場所（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もよい。会議場所、娯楽場所などとしても活用する。 |
| | 調理場（電気調理器具用） | ・電力が復旧してから、電気湯沸かしポット、オーブントースター等を設置するコーナーを設ける（電気容量に注意が必要）。 |
| | 遊戯場、勉強場所 | ・昼間は子どもたちの遊び場として、夜間は勉強の場として使用する。就寝場所からは少し離れた場所に設置する。 |
| ④ 屋外 | 仮設トイレ | ・原則として、屋外で、就寝場所に臭いが届かない所、し尿収集車の進入しやすい所、高齢者等が行きやすい場所に設置する。 |
| | ゴミ集積場 | ・原則として、屋外で、就寝場所に臭いが届かない所、ゴミ収集車が進入しやすい所に、分別収集に対応できるスペースを確保する。 |
| | 喫煙場所 | ・原則として、屋外に設ける。 |
| | 物資等の荷下ろし場・配布場所 | ・トラックが進入しやすい所に場所を確保する。 ・屋内に、物資等の保管・配布場所が確保できないときは、屋外に仮設テント等を設ける。 |
| | 炊事・炊き出し場 | ・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。 |
| | 仮設入浴場、洗濯・物干場 | ・原則として、屋外で、トラックが進入しやすく、ボイラー等の使用や排水の確保ができる場所とする。 ・女性のプライバシーに配慮し、男女で場所を別にすることが望ましい。 |
| | 駐輪・駐車場 | ・原則として、自動車・自転車の乗り入れは認めないが、住まいを失い、置き場を失った場合は、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。 |

| 区 分 | | 設 置 場 所 等 |
|-------------|-----|------------------------------|
| ④ 屋 外 | ペット | ・原則として、屋外にスペースを設け、その場所で飼育する。 |

6 避難所における備蓄等

(1) 災害直後の混乱を考慮した場合、水、食料、生活物資、衛生関連物資（消毒液や石けん、マスク等）、簡易トイレ（洋式）は、各避難所に最低限分散備蓄することが望ましい。

- ・災害発生直後直ちに必要となる物資等については、備蓄しておくことが必要であるが、備蓄物資を有効に活用するためには、あらかじめ避難所に保管しておくことが望ましい。
- ・食料品については、最近の食生活の向上と保存食の多様化を踏まえ、カンパン等画一的なものにならないように配慮する。
- ・衛生関連物資用品（手洗い用消毒液や液体石けん、マスク、ペーパータオル等）については、感染症予防対策として、手洗いやうがい等の衛生面の指導を徹底するために備蓄する必要がある。
- ・簡易トイレについては、高齢の避難者等から「和式トイレは使用しにくい。」「洋式トイレが少ない。」という声があることから、洋式の簡易トイレを備蓄する必要がある。
- ・住民に向けての緊急災害情報の提供や、緊急時に自動販売機内の在庫飲料水の無料提供を行う災害時対応型自動販売機の設置についても検討する必要がある。
- ・物資等を地域の拠点となる施設に集中備蓄する場合は、災害発生後直ちに必要な避難所に届けられるよう、仕分け、配送の計画を別途定めておく必要がある。
- ・備蓄した物資等は、随時、賞味期限等を確認し、更新する必要がある。
- ・備蓄が困難な場合は、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。

(2) 各避難所に避難所運営用の事務用品等を保管しておくことが望ましい。

《避難所運営事務用品等の例》

| | |
|------|--|
| 事務用品 | ボールペン、カッター、カッター台、セロテープ、 ガムテープ、マジック、クリップ、画びょう、コピー用紙、 模造紙、電卓 等 |
| 清掃用品 | ほうき、ちりとり、モップ、ゴミ袋、石けん、洗剤、 ゴム手袋、軍手 等 |
| その他 | 自転車、トランシーバー、懐中電灯、台車、テント、消火器、 新聞紙、段ボール、ビニール袋 等 |

(3) 避難所の運営管理や被災者個々の情報収集・伝達手段の確保等のため、各避難所に、ラジオ、テレビ、電話、ファクシミリ、パソコン等の通信手段を確保する方法をあらかじめ定めておくことが望ましい。

(4) 避難所となる施設は、大規模災害時には停電することを想定し、非常用電源設備等を備えておく必要がある。

7 避難所運営組織の育成

日頃から、自主防災組織等地域住民や施設管理者の協力を得て、避難所運営組織を編成し、避難所ごとに「避難所運営マニュアル」を作成する等、災害時の円滑な避難所運営を目指した取組を進める必要がある。

- ・災害時に避難所運営の業務全般を行政や施設管理者が担うことには限界があり、また、避難者の自立の面からも望ましいことではない。そのため、自主防災組織等地域住民や施設管理者と連携を密にした取組を図ることが大切である。

8 避難所開設・運営の訓練

(1) 避難所担当職員は、日頃から施設管理者と、避難所開設時の対応方法について協議し、開設訓練を行うことが必要である。

- ・避難所担当職員は、門や体育館等の解錠の方法、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ことが必要である。

- ・学校の場合は授業中、登下校中、夜間等、それ以外の施設は、施設利用時間内外等それぞれの状況に応じて訓練しておく必要がある。
- ・事前に施設側と協議を行うことは、担当者同士が顔や名前を覚え、信頼関係を築く基礎となるため、災害時に協力して対策に当たる上で有効である。
- ・協議や訓練により確認した内容は、避難所運営マニュアルに反映させる。

(2) 自主防災組織等地域住民やボランティア団体、避難所となる施設と連携して、地域ぐるみで避難所の開設・運営の訓練を積んでおくことが大切である。

- ・まず、避難所ごとに、市町村避難所担当職員、施設管理者、自主防災組織等地域住民で協議する機会を持ち、相互の役割の認識を高めることが必要である。また、こういった機会を活かして避難所運営組織の育成を図る。
- ・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。地域行事の一環として、炊き出し等の避難所運営に関する訓練を行うことが有効である。
- ・訓練は必ずしもスムーズに行わなければならないものではなく、むしろ訓練で直面した課題の解決に向けて、引き続き協議・訓練を重ねていくことを重視すべきものとする。

9 避難所の周知

(1) 地図、パンフレット、看板、訓練等を通じて、避難方法、避難経路、避難所の所在等を地域住民に周知する。

- ・避難方法、避難所の所在、避難所の役割やルールといった避難所に関する内容は、防災ハンドブック等に掲載し住民に配布するほか、公共施設等の目に付きやすい所に掲示することにより、広く周知を図る。
- ・盆踊りや運動会等地域行事を活用して周知を行うことも有効である。
- ・避難所の場所を周知するため、避難誘導看板や避難所看板を設置したり、広報掲示板等に最寄り避難所名を明記するなど、可能な限り多くの避難所表示を設けることが有効である。
- ・福祉避難所を指定した場合は、その施設の情報（場所、収容可能人数、提供可能な支援内容、設備内容等）や避難方法について、分かりやすいパンフレット等を作成したり、福祉団体・福祉事業所・医療機関とも連携を

図ったりするなど、要配慮者やその家族を含む地域住民に対し周知すること。

(2) 避難所の運営ルールやマニュアル作成等に際して、広報誌、インターネット等を活用して幅広く意見を募って反映させ、その内容を周知徹底する。

- ・ 避難所運営マニュアル等の策定過程に住民が関わることは、住民自らが避難所運営について考える機会を持ち、関心を高めることになるとともに、地域住民の様々な能力を活用することで、より内容のあるマニュアル作成ができるなどの効果が期待できる。
- ・ マニュアルの策定後も、訓練等を通じて定期的に検証し、必要に応じて随時見直していく必要がある。

10 ボランティアの受け入れ体制の整備

市町村は、市町村社会福祉協議会等と連携して、災害時に全国から集まるボランティアの受け入れ体制の確立を図る。

- ・ 市町村社会福祉協議会、大分県ボランティア・市民活動センター、日本赤十字社、地域のボランティア団体等と平常時から連絡を取り合うとともに、災害時の連携のあり方を検討し、必要に応じて避難所運営マニュアル等に反映させる。

11 関係機関との連携

避難所の運営にあたっては、関係機関の協力が不可欠である。このため、緊急時には関係機関と迅速に連絡がとれる体制を整備しておく必要がある。

- ・ 市町村は、いざというときに関係機関と迅速に連絡がとれるよう、防災関係機関、ライフライン機関、医療機関等の関係機関窓口一覧表を作成し、避難所運営マニュアルに添付しておく必要がある。

第3章 応急対策

1 避難所の開設

- (1) 災害が発生した場合には、指定避難所の被災状況、周辺火災の延焼等の二次災害の可能性、危険物の有無などの安全面を直ちに確認の上、避難所を開設すること。

- ・原則として、市町村が避難所開設の要否を判断するが、状況に応じて迅速に対応するため、勤務時間内外等の状況に応じ、最も早く対応できる者（施設管理者、自主防災組織代表者等）が応急的に避難所を開設する。
- ・施設の安全性を応急的に判断するとともに、できるだけ早く応急危険度判定士による応急危険度判定を行う。

- (2) 台風等が接近し、災害発生のおそれがある場合は、住民が避難勧告等の発令前に自主的に避難する可能性もあるため、早めに避難所担当職員を避難所に派遣して開設する。この場合、避難所を開設したことを住民に周知するとともに、自主避難を促す。

- ・避難所開設前に自主避難があった場合は、施設管理者等に応急的に開設を要請するとともに、直ちに避難所担当職員を派遣する。

2 避難所の開設期間

- (1) 一般的には災害救助法に定める日数（7日間）が基本となり、できる限り短期間で閉鎖することが前提である。
大規模災害時には、被害状況や住宅の修理状況及び仮設住宅の建設状況等を考慮する必要があるため、開設期間の延長にも柔軟に対応できるようにしておく必要がある。

- ・7日間を超えて開設期間を延長する場合は、事前に県に協議する必要がある。（県は内閣総理大臣と協議して同意を得る。）〈災害救助法施行令第3条、災害基準法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準（平成25年10月1日内閣府告示第228号）第2条〉
- ・避難所の開設期間は、被災家屋の修繕や応急仮設住宅の提供など住まいの確保及びライフライン復旧の進み具合と大きく関連するため、これらの対策を早急に進める必要がある。

- (2) 避難所の開設期間が長期化する場合は、統廃合により避難所の集約を進める。この場合、民間施設、臨時指定施設の廃止を優先するとともに、可能な限り学校以外の公共施設に集約することを原則とする。

3 避難所担当職員の配置と役割

- (1) 原則として避難所を開設するときは直ちに各施設に避難所担当職員を2名以上派遣し、各避難所の運営管理に当たらせる。大規模災害発生当初には、避難所に派遣する職員を確保できない場合があるため、学校の教職員など施設管理者等の協力を得て初動対応を図る。

- ・施設管理者と協力して、被災者で組織された避難所運営組織による自主的運営が行われるよう働きかける。
- ・当面は24時間対応が必要な場合も考えられることから、市町村は必ず避難所担当職員の交代要員を確保する。

- (2) 避難所担当職員は、関係者の協力を得ながら、主に次の表の対応を行う。
《避難所担当職員の主な役割》

| | 開設時 | ～3日 ～1週間 | ～2週間 ～3ヶ月 |
|----------------------|--|---|---|
| ①避難者の安全・安心の確保 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難所の開設事務 ・避難所及び避難所周辺の被害状況把握 ・呼びかけ（安心して指示に従って欲しい旨） | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村災害対策本部からの情報提供（被害状況、対策方針、実施状況、ライフライン復旧等の見込み等） ・衛生環境の維持（関係機関と連携して） ・健康対策（関係機関と連携して） | |
| ②要配慮者を優先しつつ公平な対応 | <ul style="list-style-type: none"> ・要配慮者へ優先的に避難場所割当て | <ul style="list-style-type: none"> ・要配慮者への優先的な物資等の提供 ・要配慮者の福祉避難所への移送 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難所内外へ公平な物資等の提供 |
| ③避難者の情報管理・連絡調整・避難所運営 | <ul style="list-style-type: none"> ・避難者の個人情報管理 ⇒ 避難者名簿の作成 ・避難所外避難者の個人情報管理 ・避難者ニーズの把握と伝達 ・市町村災害対策本部、施設管理者、他機関との調整 ・マスコミ対応（以降も継続） | <ul style="list-style-type: none"> ・周辺避難所との物資等の過不足調整 ・ボランティア受け入れ等に関する調整 ・避難者に組織化の働きかけ | <ul style="list-style-type: none"> ・避難スペース統廃合に関する調整 ・ボランティア受入れ等に関する調整 ・避難者間トラブル等への対応 |

4 避難者・避難所の情報管理

- (1) 避難所の状況を把握し、支援を漏れなく実施するため、市町村の避難所担当部門は開設している避難所をリスト化しておくこと。
- (2) 避難者の数や状況の把握は、食料の配給等において重要となることから、避難者一人一人に氏名、生年月日、性別、住所、支援の必要性の有無等を記載してもらい、避難者名簿を作成することが望ましい。
- (3) 車中泊等の指定避難所外避難者への支援や誘導策を行うためには、予め巡回・戸別訪問などによる避難所外避難者の実態把握・安否確認の方法を確立することが望ましい。

- ・そのため、こうした個別の情報を記載でき、情報の開示先、開示する情報の範囲についての被災者の同意の有無についてもチェックできる避難者名簿の様式をあらかじめ作成し、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、避難所運営訓練をとおして自治体担当者住民がこれら様式を普段から活用できるようにしておく必要がある。
- ・作成した避難者名簿の情報については、災対法第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ことが適切である。

《時系列の必要情報の例》

| 時系列 | 収集する避難所の情報 | 避難所に伝達する情報 |
|--------|---|--|
| 災害発生直後 | ・ 避難所の開設状況 | ・ 避難所の開設指示 |
| ～3日程度 | ・ 避難者数、要給食者数 ・ 要配慮者の情報 ・ 安否確認情報 | ・ 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目処 |
| ～1週間程度 | ・ 各避難者のニーズ ・ 避難者の被災状況 ・ ボランティアニーズ | ・ 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 | | ・ 生活再建支援策、住まいの確保対策の実施内容 |
| ～3ヶ月程度 | ・ 避難者個別の事情 ・ 避難者の生活再建、住まいの確保見込み | ・ 個別相談 |

- (4) 被災者への情報提供や被災者相互の安否確認、避難所外被災者の情報入手を行うため、避難所にラジオ、テレビ、電話、ファクシミリ、パソコン等の通信手段を確保すること。
- (5) 被災者が必要とする情報は、1)避難誘導段階、2)避難所設置段階、3)避難所生活段階、4)応急仮設住宅設置段階、5)応急仮設住宅生活段階等、災害発生からの時間の経過に伴い、刻々と変化していくことから、被災者の必要性に即した情報を的確に提供すること。

5 水・食料・生活物資の提供

- (1) 災害発生直後は、住民、県、市町村の備蓄等により対応することを基本とするが、市町村災害対策本部は可能な限り早期に、県、関係機関と協力して、必要な食料・物資等を調達、提供する。

・災害時には、交通事情の悪化から、食料・飲料水の輸送に時間を要する場合があります、衛生面における十分な配慮が必要である。特に夏季は、個人や団体等からの食品の差し入れ等の救援物資については、慎重に取り扱う必要がある。

- (2) 可能な限り、栄養バランスへの配慮や適温食の提供に努める。

・避難者の嗜好に応じて食事メニューを多様化することも求められるが、行政がきめ細かく対応することには限界がある。そこで、避難所において避難者自ら調理することができるよう、必要な炊事設備や食材を配備・提供するなどの対応も必要となる（ただし、避難所の衛生環境が安定的に確保できるようになった段階とする。）。

- (3) 食物アレルギーの避難者が食料や食事を安心して食べることができるよう、避難所で提供す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こと。

6 生活場所の提供

避難所生活が3日ないし1週間を経過する頃から、避難所は生活場所としての性格が強まり始めることから、生活環境を改善し、最低限の居住環境を維持する必要がある。

- ・災害発生直後の避難所は、生命身体の保護が最優先され、少々の不便はやむを得ないと考えることができるが、3日ないし1週間を経過する頃からは、避難所は生活場所としての性格が強くなる。したがって、避難生活の長期化に対応した居住環境を整備・維持する必要がある。

《避難生活長期化への対応例》

- ・仮設風呂、シャワーの設置
- ・洗濯施設の設置（洗濯機・乾燥機・物干場の確保）
- ・生活機器等の設置（テレビ、掃除機、冷蔵庫・炊事設備、冷暖房設備等）
- ・リフレッシュ対策（イベント）

7 プライバシーの確保

避難生活の長期化に伴い、避難所においてプライバシーの確保ができないことが避難者への大きなストレスとなるため、できる限りプライバシーの確保に配慮する必要がある。

- ・体育館等のような広い避難スペースにおいて、長期的な見込みがある場合は、避難所開設のできるだけ早い時期に個人空間を確保するための間仕切りとして、パーテーション、パネルの設置のほか、空き机や物資の輸送等に使用した段ボール箱等を活用して、できる限り個人や家族のプライバシーが守られる空間を確保する必要がある。また、自治会単位での避難スペースの確保は避難所生活を円滑にする面もあることから、自治会ブロックを設置することが望ましい。あわせて避難者の負担を分かちあうため、避難スペースのローテーションを検討する必要がある。
- ・授乳場所を兼ねた女性用更衣室として、個室を確保し、鏡及び女性用品を配置する。また、ニーズに応じ保健室や男性用更衣室も確保する。
- ・避難所での生活または生活再建等に関することでストレスを抱える被災者が発生することがあるため、できるだけ早い段階で、個人のプライバシーに配慮した相談窓口を設ける必要がある。

8 健康の確保

- (1) 災害発生後速やかに、必要に応じて避難所に救護室を設置する。また、心身のダメージを受けた避難者は、長期間にわたり避難生活を余儀なくされ健康レベルの低下を招きやすいことから、県と市町村の保健師等が連携して、避難所や指定避難所外避難者の健康相談等を行う医療救護班を派遣する。

- ・大規模災害発生直後の避難所には、負傷者や急病者が運び込まれることが予想される。そうした傷病者に対しては、可能な限り病院等の医療機関に搬送することが望ましい。しかしながら、搬送が困難な場合には、避難所に対応することが求められる。
- ・そのため、応急的には避難者や地域の医療関係者に協力を求めるほか、直ちに救護計画等に定めた救護室の設置、又は救護班を派遣する必要がある。
- ・救護班等は、しばらくの間、不安定になりがちな避難者の健康を維持する必要から24時間対応を求められるため、広域の応援体制が確保されるよう、関係部班、県と調整する必要がある。
- ・医師や看護師等の存在は、単に健康の確保のみならず、避難者に安心感を与え、安定した避難所運営を行う上でも大きな効果がある。

(2) 初期緊急医療が落ち着きを見せる段階で、速やかに心的外傷後ストレス障害や急性ストレス障害といった心の病気へのケア対策を開始する。

- ・専門家による指導を受けながら、対応を図る必要があるため、市町村で対応できない場合は、県に要請する。
- ・対策に当たる市町村職員等においても、心身共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、市町村職員等の心のケア対策にも留意する必要がある。

(3) 県と連携して健康相談、栄養相談等の保健医療サービスを提供する。

- ・避難所の良好な衛生環境を保つと同時に、避難者の健康維持を図る上で、様々な悩みを抱えた被災者があらゆる面で相談できる機会を設けたり、健康相談、栄養相談等の保健医療サービスを行うことは重要な役割である。

9 災害関連死等の防止

(1) 冬期に発生した阪神・淡路大震災では、感染症による災害関連死の存在が明らかになった。また、東日本大震災等では、エコノミークラス症候群等による車中泊での災害関連死がクローズアップされた。こうした災害関

連死は過酷な避難生活で特にストレスを受けやすい高齢者や障がい者など要配慮者に多い。このため、避難所においては、特に要配慮者に対するフォローが必要となる。

- ・ 車中で寝泊まりすることの背景には、「満員で避難所に入れない」、「他人と一緒にいたくない」、「他人といると眠れない」といった理由等があるが、車中泊は避難者の孤立を招きやすいことから、被災者同士等による声かけを奨励するなど、被災者の孤立感を取り除くことが大事である。
- ・ 車で生活することや、避難所で長時間同じ体勢で過ごすことは、エコノミークラス症候群等につながる恐れがあることから、水分の補給や適宜、体を動かすよう促す必要がある。
- ・ 早期にパンフレット配布等の啓発、予防指導及び検査を行う等、対策が必要である。
- ・ 避難所で何もしないことが、その後の寝たきり等につながる可能性もあることから、要配慮者自身も、避難所の運営に参加させ、適宜役割を与えることが必要である。
- ・ 被災者のストレスを緩和させるため、ある程度落ち着いた段階で、娯楽の提供等についても検討する必要がある。

10 衛生環境の提供

(1) 速やかに、衛生的なトイレ機能を確保する。

- ・ 既設水洗トイレを可能な限り維持するため、洗浄水の確保、紙を流さないこと（使用した紙は流さずに黒いポリ袋に捨てる）や清掃の励行といったルール徹底を図る。
- ・ 平常時よりも多人数が使用することから、仮設トイレを早期に確保する必要がある。したがって、あらかじめ関係機関との協定締結を検討しておく必要がある。
- ・ 仮設トイレについても使用上の注意を徹底し、清掃・消毒活動等の指導を行いながら、有効に利用する必要がある。
- ・ 女性の安心・安全を確保するため、女性専用のトイレを設け、男性用トイレと場所を離すことが望ましい。女性専用トイレの設置にあたってはトイレへの通路を通過する際に安全上の不安が生じないように配慮する。

- ・感染症予防対策として、手洗いや消毒等の衛生面の指導を徹底する必要があることから、手洗い用消毒液や液体石けん、マスク、ペーパータオル等を確保するとともに、衛生的なトイレ機能を維持するため、消毒液、トイレットペーパー、清掃用具等についても、併せて確保する必要がある。
- ・仮設トイレは洋式トイレが少なく、高齢の避難者等から、和式トイレは使用しにくいとの声があったことから、簡易トイレを備蓄しておく必要がある。
- ・過去の災害においては、トイレの数が足りず、衛生環境が悪化した例が見られた。トイレ環境の確保のため、発災当初から約50人に1個のトイレを確保できるよう、災害用トイレの備蓄や整備が必要である。また、すべての被災者が安心してトイレを利用できるよう、障がい者や女性等の意見を積極的に取り入れるとともに、共同トイレや障がい者用のトイレを確保する必要がある。
- ・避難所に設置されている仮設トイレは、バキュームの手配が間に合わず汚物が溢れるといったことが指摘されている。避難所の衛生環境を確保する上でも、公共下水道普及地域においては、発災後直ぐに使用できるマンホールトイレシステムの導入を検討する必要がある。
- ・衛生的なトイレ機能を確保するためには、仮設トイレ等におけるし尿処理を適正に行う必要がある。大規模災害では、市町村内施設の被災により隣接する市町村などに域外処理を要請することも想定されることから、市町村においてはこのような視点から「災害廃棄物処理計画」の見直しまたは早期策定を行う必要がある。

(2) 速やかに、衛生的なゴミ処理体制を整備する。

- ・災害発生直後の避難所では、断水等の影響により、使い捨ての食器や容器などのゴミが大量に発生する。夏季にこれらを放置すると、衛生上極めて危険となるため、衛生的に処理する体制を整備する必要がある。
- ・ゴミの分別収集を呼びかける。その際、危険物（空になったカセットボンベ等）の分別については、特に注意を払うよう呼びかける。

(3) 可能な限り速やかに避難者の入浴環境を確保する。

- ・ライフライン途絶下において、入浴環境を確保することは、衛生上重要な課題である。必要に応じて仮設浴場・シャワー施設を避難所等に設置する。

(4) 感染症の予防など衛生面の管理に留意する。

- ・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、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、衛生面での管理に特に留意する必要がある。

(5) 食品衛生対策に留意する。

- ・食品の保管、食事の配送、炊き出しを行う場合等においては、食品衛生対策に十分留意する必要がある。
- ・そのため、消毒液を配布したり、手洗いを励行するといった指導を徹底するほか、特に夏季においては、直ちに冷蔵保管庫等を整備するなどの対応を行う必要がある。
- ・炊き出しをする際には、調理前の手指及び調理器具の消毒を徹底し、衛生的な調理に配慮し、調理する人の体調管理も行う必要がある。

11 広報・相談対応

(1) 避難所開設時に、自主防災組織等と連携して、避難誘導、避難所開設に関する広報活動を行う。

- ・避難所を開設するときは、自主防災組織等と連携して、迅速確実に必要な情報を住民に伝達する。また、必要に応じて、報道機関の協力を求めることも検討する。
- ・避難所開設時に広報する内容は、概ね次のとおり。
 - ① 避難勧告・指示の内容
 - ② 開設した避難所名・所在、避難経路
 - ③ 避難時の注意
 - ④ 被災状況を把握するため、指定外避難所や車中泊、テント泊、軒先避難等の被災者に対し、できるだけ避難所へ申し出る旨の呼びかけ

(2) 地域の情報提供の拠点として広報活動、広聴・相談活動を行う。

- ・災害時には、住民が生活の維持を図る上で、きめ細かい生活・支援等の情報を必要とするが、交通事情の悪化や情報入手の手段が限定されることから必要な情報が入手できるよう対応する必要がある。

- ・そのため、市町村は関係機関とともに、自主防災組織やボランティアの協力を得て、避難所において次のような広報、広聴・相談活動を行う。
 - ① 避難者向け広報掲示板の設置、広報誌の配布
 - ② 総合的又は専門的な相談窓口の設置、仮設住宅入居申し込み等の各種手続き・受付窓口の設置等
 - * 女性や子どものための相談窓口を設置し、女性や子どもの心身の健康対策、女性や子どもに対する暴力防止対策を講じる。

(3) 相談窓口

- ・高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児を抱えた家庭、外国人等の要配慮者や在宅の人も含め、様々な避難者の意見を吸い上げるため、相談窓口を設置すること。その際、女性の障がい者等に適切に対応できるようにするため、窓口には女性を配置することが適切である。
- ・また、そうして把握した被災者のニーズについて、避難所において対応できない場合は、必要に応じ、避難所の責任者から市町村へ、市町村でも対応できない場合は、都道府県へと適切に伝えていく仕組みを構築することが望ましい。
- ・避難所で避難生活を送っている段階から、生活再建に向けて取り組むことが必要であるため、生活再建に必要な多様な相談支援を行うことができるよう、就労支援等の相談窓口を提供することが適切である。
- ・外国人について、日本語を話せない者や、被災地の地理や事情に不慣れな者もあり、ボランティア等の協力も得ながら、必要に応じて可能な限り多様な言語やひらがな・カタカナ等のわかりやすい言葉による情報提供や、通訳を配置した外国人向け相談体制について配慮することが望ましい。

12 ペット同伴者への対応

- (1) 避難所には、動物が苦手な人や動物に対してアレルギーを持っている人もいるため、ペットの鳴き声や毛の飛散、臭い等への配慮が必要である。

市町村においては、発災時のペットの対応について記載した「大分県被災動物救護対策指針（平成28年2月策定）」の内容を踏まえ、避難所開設にあたり、各避難所におけるペットの飼育スペースの確保が可能かどうかの確認を行うとともに、ペット飼養者に対する同行避難の準備等について啓発を行う必要がある。

- ・原則として、避難所の居室部分へのペットの持ち込みは禁止する。
- ・敷地内の屋外（余裕がある場合には室内も可）にスペースを設け、その場所で飼育する。飼育場所の清掃は、飼い主が全責任を負って管理すること。
- ・ペット飼養者に対しては、災害に備えて平常時から同行避難が可能な避難所の確認や、ペット用非常用物資（ケージや首輪、リード、フード、水等）の備蓄等について理解してもらう必要がある。
- ・ペット同行避難を取り入れた避難訓練を実施する必要がある。

(2) 盲導犬は、ペットではないが「身体障がい者補助犬法」により、公共的な施設を身体障がい者が利用する場合に同伴を認めらる。ただし、避難所内に同伴することにより、他の避難者がアレルギー等を起こす場合は、身体障がい者と補助犬に別室を準備する必要がある。

13 ボランティアの受け入れ

- (1) 各地から集まるボランティアの活動が有効に行われるためには、ボランティアの受け入れ体制を整えることが必要である。このため、市町村は、社会福祉協議会や大分県ボランティア・市民活動センター等と連携し、ボランティア受け入れに関する支援を行う。
- (2) 避難所において、避難者の支援を効果的に実施するために、災害ボランティアセンターと情報交換を行いながら、ボランティアニーズの調整を図り、ボランティア活動を支援する。

- ・活動を支援する方法としては、ボランティアが自由に使用できるスペースを確保することや避難所から求められるボランティアの派遣・あっせんに迅速かつ的確に対応できるよう情報伝達ルートを確保するといったことが考えられる。

14 避難所外避難者に対する支援

指定外避難所や車中泊、テント泊、軒先避難等の被災者に対してもサービスを提供する。

- ・避難所開設に関する広報活動の際などに、避難所外避難者に対して、避難所による支援内容（食料配布や健康管理など）を周知する必要がある。
- ・市町村や警察・消防、保健師、自主防災組織や消防団等の地元住民による巡回・個別訪問を行い、避難所外避難者の実態を把握し、指定避難所における救援内容や指定避難所に避難するメリット（避難所の耐震化、生活物資の提供、栄養士による食事指導、プライバシーの確保、貴重品の管理体制の構築、健康・衛生面の管理、ペット同行避難の受入など）を情報発信して指定避難所へ誘導する必要がある。
- ・指定外避難所等に避難している被災者を支援するため、指定避難所等に相談窓口を設けるとともに、誘導表示を設置し、指定避難所へ誘導する必要がある。
- ・避難所の避難者数だけでなく、避難所外避難者を含めた要給食者数を把握し、避難所において食料等を入手できることを周知する必要がある。
- ・保健師等による巡回指導によるエコノミークラス症候群の予防など、市町村による健康・衛生面の管理を行う必要がある。
- ・被災者に対する支援を行う関係車両の通行や駐車スペースが必要な防災拠点施設等では、無分別に駐車される車中泊用車両等を防止する必要がある。そのため、そういった防災拠点施設等のリストを予め作成し、避難者に事前通知しておくことが望ましい。
- ・上述の防災拠点施設等では、発災時には「進入禁止」看板の設置等による駐車規制の実施について検討する必要がある。

15 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、都市部や観光・行楽地等では、通勤・通学者や観光・買い物客等が、交通機関の不通により、帰宅が困難となることが予想される。

- (1) 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べきものであるが、市町村においてもこれらの者を緊急避難的に保護する。

- ・駅等においては多数の帰宅困難者が滞留するおそれがあるため、そのような地区（施設）を持つ市町村は、事業所等と連携して、避難所又は一時的な滞留（休息）場所を付近に確保し、情報及び飲料水等を提供する。

(2) 代替輸送により、帰宅困難者の移送を行う必要がある。

- ・鉄道、バス等の事業者が代替輸送を行う場合には、事業者、県及び市町村が連携し、帰宅困難者を案内、誘導することが必要である。

16 避難所の統廃合・撤収

(1) 避難所の統廃合・撤収の方針を前もって周知し、避難者の自立を促す。

- ・避難については、「ライフラインの復旧、流通の回復、住まいの確保」ができた段階で撤収する方針であること及びその撤収の時期をできるだけ早く避難者に示すことで、自立の目標を避難者に持ってもらうことが大切である。

(2) 避難所内の過密状況が解消された後は、各避難所内の避難スペースの集約、地域ごとの避難所の統廃合を進める。

- ・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、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、学校以外の公共施設とする。
- ・統廃合に当たっては、避難所で形成されたコミュニティの維持にも配慮する必要がある。
- ・避難者に移動を要請する場合は、ボランティアの協力を得て荷物の運搬等の支援を行う。

(3) 避難者の個別の事情に対して相談にのりながら、自立を支援する。

- ・避難者は、それぞれ個別の事情、悩みを抱えていることから、ひとりずつ親身になって相談にのり、また、心のケア対策・リフレッシュ対策等も行いながら、自立を支援していく必要がある。
- ・災害により仕事を失い、生活の見通しが立たないなどの問題を抱えた避難者も想定されるため、福祉施策等による支援も検討する必要がある。

第4章 地域住民等自主防災組織による避難所の運営

1 自主防災組織の重要性

災害の拡大を防ぐためには、危険や困難を伴う場合があるなど、個人や家族の力だけでは限界がある。このような時、毎日顔を合わせている隣近所の人達が集まって、互いに協力し合いながら、防災活動に組織的に取り組む必要がある。

こうしたことから大規模災害発生時には、地域住民自身が自分の命は自分で守ることが重要である。地域防災を担う主体は住民自身であり、地域の住民が一緒になって防災活動に取り組むための組織が「自主防災組織」である。

2 自主防災組織の役割

自主防災組織は、大規模な災害が発生した際、地域住民が的確に行動し被害を最小限にするため、日ごろから地域内の安全点検や住民への防災知識の普及・啓発、防災訓練の実施など地震被害に対する備えを行い、また、実際に地震が発生した際には、初期消火活動、被災者の救出・救助、情報の収集や避難所の運営といった活動を行うなど、非常に重要な役割を担っている。

3 避難所運営組織の事前設置

これまで、避難所の運営は市町村が行うことを想定していたが、熊本地震を検証する中で、市町村主体の避難所運営の課題が浮き彫りになった。また、地域住民が避難所運営に関わることが避難所の円滑な運営のために必要である。

そこで、大規模災害時には地域住民（避難者）が、避難所を一定期間、臨時の生活拠点として利用することを前提に、避難所が避難者にとって秩序のある生活拠点として機能するよう、事前に避難所を運営する組織として、自主防災組織を中心とした「避難所運営委員会（仮称）」を設置し、避難所の自主運営体制の確立を図ることが必要となる。

4 避難所運営委員会の組織構成

- (1) 自治会・町内会・自主防災組織（以下「自主防災組織等」という。）の代表者等
- (2) 市町村職員
- (3) 施設管理者
- (4) 防災士
- (5) 地域のボランティア団体、地元企業等

*男女双方のニーズを反映した避難所運営を行えるよう、運営委員の男女比はなるべく均等化することが望ましい。

《避難所運営委員会の例示》

自主防災組織等

会長 : 運営委員会を代表し、会の業務を総括する。
副会長 : 会長を補佐し、必要に応じてその職務を代行する。
事務局長 : 事務局を総括し、運営委員会の総務、会計等を行う。
各活動班長 : 班を総括する。
総務班、被災者班、情報広報班、施設管理班、食料・物資班
救護班、衛生班、ボランティア班

市町村職員・施設管理者

平常時から自主防災組織等との協力関係を築き、避難所の運営体制を確立する。

ボランティア団体等

訓練等において、各団体のノウハウを生かすなど日頃から連携した活動を行う。

5 避難所運営委員会の役割

初 動 期

初動期とは、災害発生直後の混乱状態の中で、避難所を開設・運営するために必要な業務を行う期間

(1) 施設の開錠・開門

避難所の開設は市町村長がその要否を判断し、原則として、市町村職員が、施設管理者の協力を得て行うが、市町村避難所担当職員、施設管理者が共に不在で、かつ緊急の場合には、運営委員会が管理する鍵で開錠・開門し、避難所に集まった委員会のメンバーを中心に避難所の開設準備にとりかかる。

(2) 避難所の開設準備

避難所にいる委員会のメンバーを中心に、早急に次の対応を行う。

- ア 開設方針の確認
市町村災害対策本部から開設指示が出ているかといった開設方針の確認をする。
- イ 開設準備への協力要請
避難者に対して、当面の運営協力を呼びかける。
- ウ 施設の安全確認
建物が危険でないか点検を行う。
- エ 避難所運営用設備等の確認
電話、パソコンといった設備の使用可否を確認する。
- オ 避難者の安全確保
施設の安全が確認されるまで、グラウンド等での待機を呼びかける。
- カ 機材・物資の確認
備蓄倉庫等にある機材・物資の状況等を確認する。
- キ 居住組の編成
原則、世帯を一つの単位として部屋単位などで避難者をいくつかに分けた「組」を編成する。編成にあたっては、血縁関係や居住地域を考慮する。居住スペースの割り当てにあたっては、一人暮らしの女性、高齢者、乳幼児のいる家族等に配慮する。
- ク 避難所利用範囲等の確認
避難所として利用できる範囲を確認する。
- ケ 利用室内の整理・清掃
破損物等の片付けを行う。
- コ 受付設置
- サ 避難所看板設置

(3) 避難者受入れ、名簿登録

施設の安全が確認され、避難所の開設準備が整い次第、避難者を施設内へ誘導する。その際、受付で避難者名簿に氏名・住所等を記入してもらう。

しかし、多人数が集中した場合は、記入は事後となることもやむを得ないが、できるだけ早い段階で基礎的な内容だけでも記入してもらう。

(4) 市町村災害対策本部への報告（第1報）

避難所を開設したら、速やかに市町村災害対策本部に開設報告する。

(5) 地域住民への周知、広報

避難所が設置されたことを地域の住民に周知、広報する。

展 開 期

展開期とは、災害発生後2日目から約3週間程度までの期間であり、避難者にとっては避難所での仕組みや規則に従った日常性を確立する時期

(6) 居住組の代表選出

災害発生直後の混乱状態が落ち着いてきたら、本格的な避難所運営体制づくりに取りかかる。

各居住組では組長と各活動班への代表者を決める。組長等はできるだけ交替とするなど個人の負担が偏らないように注意することも必要である。

(7) 活動班の設置

避難所内で発生する様々な作業を行うため、各居住組より選出された代表者により以下のような活動班をつくる。

班編成にあたっては、男女比をなるべく均等化して男女双方の視点を活動に反映できるようにする。

- ア 総務班
- イ 被災者班
- ウ 情報広報班
- エ 施設管理班
- オ 食料・物資班
- カ 救護班
- キ 衛生班
- ク ボランティア班

(8) 活動班の活動

班の活動を円滑に行うため、以下の作業を行う際のルールを定める。

活動にあたっては男性、女性、子ども、元気な高齢者等様々な被災者で役割を分かち合うようにする。

- ア 食事の準備
- イ 片づけ
- ウ 洗濯当番
- エ トイレの掃除
- オ 物資の配付 等

(9) 避難所運営会議の開催

市町村災害対策本部との連絡調整事項についての協議や避難所内でのルールの決定・変更、避難所での課題・問題への対処など避難所運営を円滑に進めるため、運営会議を開催する（毎日時間を定めて1回以上行う。）。

(10) 避難所内での場所の移動

避難所の増減など、状況の変化により、避難場所の移動が必要な場合は、避難者の了解を得て、部屋の統廃合など避難場所の移動を行う。

避難者に混乱が生じないように、避難所開設直後から、避難所内で場所の移動があることを周知しておくことも必要である。

安 定 期

安定期とは、災害発生後3週間目以降の期間

毎日の生活に落ち着きに戻るが、長期化に伴って被災者の心身の抵抗力が低下する時期でもあり、また、被災者の多様化するニーズに対して、柔軟な対応が必要とされる時期

(11) 避難所運営会議の開催

避難所内の状況を把握し、出席者相互の意見交換を行うとともに、必要事項を協議・決定するなど、引き続き運営会議を開催する。

(12) 各活動班の再編成

避難者の減少により、避難所の規模が縮小するなど、状況の変化があった場合は、適宜、班員の交代や、班の再編成を行う。

また、人数等に応じて、活動班の集約等を行う。

(13) 避難所内での場所の移動

避難者の減少や学校の再開など、状況の変化があった場合には、避難者の了解を得て、部屋の統廃合など避難場所の移動を行う。

撤 収 期

撤収期とは、周辺のライフライン機能が回復し、被災者にとっては本来の生活が再開可能となるため、避難所生活の必要性がなくなる時期であり、避難者の生活再建、避難所として使用された施設が本来業務を再開するための対応が必要な時期

(14) 避難所運営会議の開催

避難所閉鎖についての避難者の合意形成を行い、適切な残務整理を進める。

(15) 避難所の撤収

避難所運営業務の残務整理を終えたら、避難所の運営に関する記録、使用した台帳等の整理を行い、市町村災害対策本部に引き継ぐ。また、使用した施設は元に戻し、清掃をした上で、避難所を撤収する。

《円滑に避難所運営を行うための平常時の活動》

災害が発生した際に、円滑に避難所運営を行うためには、平常時における次のような事前の準備と体制作りが不可欠である。

① 避難所運営マニュアルの作成

各避難所の実態に応じたマニュアルを作成する。

② マニュアルに従った訓練の計画的実施

運営委員会の組織運営が円滑に行えるよう、また地域住民の防災意識を高めるため、必要に応じて訓練を行う。

③避難所の鍵の管理

大規模災害発生直後は、避難所に市町村避難所担当職員や施設管理者が駆けつけられないことも考えられる。このような場合に備えて、運営委員会の判断により緊急的に避難所を開設できるよう、あらかじめ鍵の管理や施設の開設手順について決めておく。

④施設の点検方法の確認

避難所の安全性の判断は、応急危険度判定士が判定を行うが、市町村避難所担当職員や施設管理者がいない場合で、迅速に施設内への避難が必要な場合には、運営委員会が目視による施設の点検を行う必要がある。そのため、点検方法について事前に確認しておく。

⑤避難所でのルールの作成

避難所での生活を少しでも過ごしやすいものとするため、避難所の共通ルールを検討、作成し、住民に周知する。

⑥防災に関する意識啓発、啓蒙活動の実施

各自治会等の自主防災活動が円滑に行えるよう必要に応じて支援・協力を行う。

6 総務班の役割

(1) 市町村災害対策本部との調整

災害対策本部との連絡調整に関する窓口となり、連絡調整事項の把握、整理を行う。連絡調整事項については、避難所運営会議での協議を前提とするが、急を要する場合は、あらかじめ各活動班の班長と協議した上で調整し、後ほど運営会議に報告する等の臨機応変な対応が求められる。

(2) 避難所レイアウトの設定・変更

大勢の避難者が共同生活を円滑に行えるよう、避難状況等に応じた避難所レイアウトを設定する。

(3) 防災資機材等の確保

救出・救護に必要な資機材を確保するとともに、必要な場所に貸し出す。

(4) 避難所の記録

避難所運営会議の内容等を記録する。避難所内の情報を記録として一元化することは、避難所での出来事を正しく残すだけでなく、後世への教訓としても非常に有用な資料となる。

(5) 不審者、マスコミの取材・撮影、研究者の調査等の対応について避難所運営委員会等と予め確認しておく必要がある。

(6) 避難所運営委員会の事務局

(7) 地域との連携

大規模な災害が発生すると、電気・ガス・水道といったライフラインも停止する。このため、自宅が被害をまぬがれた人々でも、食事や物資の調達ができない場合がある。災害直後、避難所においてこれら避難所外避難者への食料・物資などの提供を行うことを検討する。そこで、避難所外避難者の数や必要とされる支援物資等に関する情報を把握する必要がある。避難所開設に関する広報活動の際などに、避難所外避難者に対して、避難所による支援の申し出を呼びかけ、地区ごとの組織作りを働きかける。

《円滑な運営のための平常時の活動》

①避難所のレイアウトの検討

あらかじめ施設の中で避難所として使える場所、使えない場所を把握した上で、避難所のレイアウトを決めておく。

②備蓄品、備蓄倉庫の管理・点検

日頃から、防災資機材の機能の点検等を行う。

③避難所外避難者の把握方法及び組織作り方法の検討

あらかじめ、避難所外避難者の状況等を把握する方法や、申し出のあった避難所外避難者に対して組織づくりを促す方法について決めておく。

7 被災者班の役割

(1) 避難者名簿の作成、管理

名簿の作成は、避難所を運営していく上で、最初に行わなければならない重要な仕事であり、安否確認に対応したり、食料や生活物資を全員へ効率的に安定して供給するために、不可欠なものである。できるだけ迅速かつ正確に作成することが必要である。

- ・避難者名簿の整理
- ・退所者・入所者の管理
- ・外泊者の管理

(2) 安否確認等問い合わせへの対応

被災直後は、安否を確認する電話や来訪者による問い合わせが殺到する。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。一方で避難者のプライバシーと安全を守る必要がある。そこで、安否確認には原則、避難者の了解を得て行うとともに、場合によっては、避難者から家族等へ連絡するよう促す。

来訪者（部外者）の対応については、受付を一本化するとともに、避難所内にむやみ立ち入ることを規制することが必要である。

- ・安否確認に対応する（「伝言ダイヤル」等の活用についても検討する。）。
- ・避難者へ伝言を連絡する。
- ・来訪者への対応をする。

（3）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、行政や大学等研究機関の調査に対応することが予想される。混乱を避けるために、避難所として代表者が対応することが必要である。

- ・取材への基本的な対応方針について、運営会議で決定する。
- ・避難者が寝起きする居住空間での見学・取材は原則として禁止する。
- ・取材者の身分を確認し、避難所の見学には必ず班員が立ち会う。

（4）郵便物・宅配便等の取次ぎ

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。迅速かつ確実に受取人に手渡すためのシステムづくりが必要である。

- ・郵便物等については、郵便局員や宅配業者から避難者へ、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。

《円滑な運営のための平常時の活動》

①避難者名簿の作成方法の検討

名簿の作成をどのように行うかなどについてあらかじめ決めておく。

②安否確認等問い合わせへの対応方法の検討

電話による問い合わせへの対応方法や、避難者へ伝言を残す方法などについて検討し、あらかじめ決めておく。

③取材への対応方法の検討

取材を許可するか否か、仮に許可した場合に、どのように対応するかについては、運営会議で決定する必要があるが、取材を許可した場合の申し込み方法や取材を行う際の注意事項をあらかじめ決めておく。

④郵便物等の取り次ぎ方法の検討

避難者あての郵便物等を迅速かつ確実に受取人に手渡すための方法をあらかじめ決めておく。

8 情報広報班の役割

（1）情報収集

災害発生当初は、通信手段が絶たれた状態が続くことから、情報が錯綜す

る。被災者にとって必要な情報を収集するためには、自ら行政機関へ出向いたり、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。

- ・各種機関へ直接連絡を取り、必要な情報を収集することも必要である。
- ・定期的に市役所や町村役場、出張所に出向き、公開されている情報を収集する。
- ・他の避難所と情報交換をする。
- ・テレビ、ラジオ、新聞などのあらゆるメディアから、情報を収集する。
- ・集まった情報をわかりやすく整理する。

(2) 情報発信

避難所の状況を正確にかつ迅速に外部に伝達することは、適切な支援を受けるために非常に重要である。また、避難所が地域の被害情報を発信することによって、市町村災害対策本部は被災地全体の被害状況をより詳しく把握することができる。

- ・情報発信の窓口を一本化し、避難所から発信した情報の整理を行う。
- ・避難所は地域の情報拠点となり、地域への情報発信にあたる。

(3) 情報伝達

正しい情報を避難者全員が共有することは非常に大切なことである。

避難所内にある情報を効率よく、かつ漏れのないように避難者に行き渡らせる必要がある。

- ・避難所内での情報伝達は、原則として文字情報（張り紙など）によるものとするが、例えば、視覚障がい者が避難している場合は、拡声器を使用するなど、要配慮者の障がい等に対応できる適切な手段により、確実に伝達する。
- ・避難者や避難所外避難者に市町村災害対策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」を作成、管理する。
- ・特に重要な項目については、避難所運営会議で連絡し、居住組長を通じて口頭で直接避難者へ伝達してもらう必要もある。
- ・避難者個人あての連絡用に居住組別に伝言箱を設け、居住組長が受け取りにくる体制を作る。その取扱いについてはプライバシーの保護に留意する。

《円滑な運営のための平常時の活動》

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・情報収集、情報発信、情報伝達の方法の検討 災害時の通信手段を把握した上で、情報収集、情報発信、情報伝達の方法について検討し、あらかじめ決めておく。 |
|--|

9 施設管理班の役割

(1) 避難所の安全確認と危険箇所への対応

余震などによる二次災害を防ぐためにも、施設の安全確認と危険箇所への対応を早急に行う必要がある。

- ・応急危険度判定士による施設の応急危険度判定を受ける。
- ・危険箇所への立ち入りは厳重に禁止し、修繕が必要な場合は早急に行う。

(2) 防火・防犯

災害後には、被災地の治安が悪化することも十分に考えられる。また、集団生活においては火災の危険性も増大する。そのため、防火・防犯に留意することを避難所内外へ呼びかけていく必要がある。

- ・火気の取扱場所を制限し、取扱いに注意する。
- ・夜間の当直制度を設ける。
- ・防火・防犯のために、夜間の巡回を行う。
- ・特に女性・子供については、安全な場所で就寝できるよう配慮する。

《円滑な運営のための平常時の活動》

①危険箇所への対応手段の準備

危険箇所への立ち入りを厳重に禁止するため、張り紙やロープを用意する。

②防火・防犯に関する避難所での留意事項の検討

③夜間のパトロール方法の検討

10 食料・物資班の役割

(1) 食料・物資の調達

災害発生直後は食料の十分な配布を行うことができないため、市町村災害対策本部へ避難所の場所、避難人数や必要な食料・物資を速やかに報告する。傷病等による食事制限や高齢者の場合はやわらかい物が必要であるなど、要配慮者に対する食事の確保に、十分配慮する。また、避難者の食料・物資に対する要望をまとめ、それらの支給を市町村災害対策本部に働きかけることも必要となる。

- ・災害対策本部からの支援が不足する場合や遅れる場合には、避難所として対応策を考える必要がある。
- ・状況が落ち着いてきたら、避難者のニーズを把握して食料等の要請を行う。ニーズの把握にあたっては、幅広い年代及び男女双方の意見を聞く。
- ・食料・物資の要請は、ある程度今後の状況を予測して行う。

(2) 炊き出し

避難者自らが行う炊き出しは、食料確保に重要な役割を担う。調理施設等が衛生的に利用でき、かつ防火対策が講じられる場合は、避難者全員で協力して炊き出しを行い、健康的な食生活ができるよう努める。

(3) 食料・物資の受入れ

災害対策本部などから届く食料・物資の受入れには、大量の人員を必要とする。当番制によりできるだけ多くの人員を集め、効率よく避難所内に物資

を搬入する。

(4) 食料の管理・配布

避難所内にある食料の在庫や状態を把握することは、避難所の運営において必須の仕事である。特に災害発生直後の混乱した状況下では、食料が十分に行き届かないことも予想されるため、食料の在庫等を常に把握し、計画的に配布することが重要となる。

(5) 物資の管理・配布

避難所内にある物資の種類とその在庫数を把握することは、避難所の運営において必須の仕事である。物資の在庫や状態を把握することで、避難者のニーズに迅速に対応することが可能となり、状況を見ながら不足しそうな物資の支給を効率よく災害対策本部に働きかけていくことも可能となる。

《円滑な運営のための平常時の活動》

①必要食料・物資の把握方法の検討

災害対策本部から食料等の提供を受けるためには、まず避難者数を把握し報告する必要があるため、その把握方法をあらかじめ決めておく。

②炊き出し訓練の実施

災害時の状況によって調達できる道具が異なることも考えられることから、機会をとらえて炊き出しのノウハウをもつ地域の団体と実践的な訓練を行う。

③食料・物資の受入方法等の検討

災害対策本部などから届く食料・物資の受入れには大量の人員が必要になるため、効率よく食料等の搬入ができるよう受入方法をあらかじめ決めておく。

④食料の管理、配布方法等の検討

食料の在庫や状態を常に把握し、計画的に配布することが重要になるため、その方法をあらかじめ決めておく。

⑤物資の管理、配布方法等の検討

物資の在庫や状態を把握することで、避難者のニーズに迅速に対応できたり、不足しそうな物資の支給を効率よく災害対策本部などに働きかけていくことができることから、その方法をあらかじめ決めておく。

⑥食料等の備蓄についての地域住民への啓発活動

大規模災害発生直後は、災害対策本部などから食料・物資が届くまでに数日間かかることも考えられることから、最低3日分の水や食料等を各家庭で確保しておくよう啓発を行う。

11 救護班の役割

(1) 医療・介護活動

災害時に、すべての避難所に救護所が設置されるとは限らない。できる範囲で病人・けが人の治療に当たるとともに、障がい者や高齢者などの要配慮者の介護を行っていく必要がある。

- ・プライバシーに配慮しながら、避難所内の病人・けが人、要配慮者について把握するとともに、個別の要望を収集し、適宜各活動班に対応を依頼する。
- ・避難所内に、医師や看護師、介護士等の有資格者がいる場合は、協力を依頼するとともに、保健室などを利用し、緊急の医療救護体制をつくる。
- ・備蓄医薬品の種類と数量を把握し、管理する。
- ・病人・けが人については医療機関への収容、要配慮者については、設備のある避難所（福祉避難所）や福祉施設等への移送も検討する。
- ・近隣の救護所、医療機関の開設状況を把握し、病人・けが人の緊急の場合に備える。また、福祉施設の状況について把握する。
- ・医療機関からの往診や健康に関する相談会、支援に関する相談会など定期的を開催する。

《円滑な運営のための平常時の活動》

①応急救護方法の習得啓発

避難所において、できる範囲で病人・けが人の治療に当たることができるよう応急救護方法の習得と啓発を行う。

(AEDが設置してある施設にあっては、あらかじめその使用方法等について習得しておく。)

②要配慮者の障がい等に応じた対応方法の理解と習得

要配慮者に対し、円滑に対応できるよう、行動の特徴や配慮すべき項目等を理解、習得しておく。

③救急用品の実態把握

避難所内にある医薬品の種類、数量について把握する。

12 衛生班の役割

多くの方が生活する避難所において、感染症や疾病の発生を防ぐためには、衛生環境に注意する必要がある。特にライフライン停止状況下では十分な注意が必要である。

(1) ゴミに関すること

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。

- ・避難所敷地内の屋外にゴミ集積場を設置する。

- ・ゴミの分別収集を徹底し、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焼却処分について市町村と検討を行う。

(2) 風呂に関すること

多人数の避難者が生活する避難所において、避難者が平等にかつ快適に入浴の機会を得られるように配慮する必要がある。

- ・もらい湯を奨励する。
- ・仮設風呂・シャワーが設置されたら、当番を決めて清掃を行う。

(3) トイレに関すること

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や要配慮者のため洋式仮設トイレを確保するとともに、その衛生状態を保つことは、避難所運営において、重要な仕事である。

- ・トイレの使用可能状況を調べる。
- ・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。
- ・トイレ使用に関するルールを徹底する。
- ・要配慮者の避難状況等に応じて、広い室内とスロープを持ち合わせた車椅子用トイレを確保する。

(4) 掃除に関すること

多くの人々が共同生活を行う避難所においては、避難者全員が、避難所内の清掃を心がける必要がある。

- ・共有部分の掃除は、居住組を単位として当番制をつくり、交代で清掃を実施する。
- ・居室部分の掃除は、毎日1回、清掃時間を設けて実施するよう呼びかける。

(5) 衛生管理に関すること

ライフラインが停止し、物資が不足する中での避難所生活は、決して衛生的なものとはいえない。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必要がある。

- ・「手洗い」を徹底する。
- ・食器の衛生管理を徹底する。
- ・避難所での集団生活においては、風邪などの感染症がまん延しやすくなるため、十分な予防策を講じる。

(6) ペットに関すること

動物愛護の観点だけでなく、被災者である飼い主の安全確保や放浪動物による人への危害防止等の観点からも、飼い主がペットと同行避難することが原則である。避難所では、動物が苦手な避難者やアレルギーを有する避難者等に配慮する必要がある。

- ・避難動物の台帳等を整備し、避難所におけるペット飼育状況を管理する。

- ・居住スペースとは別に飼育スペースを設置する。
- ・飼い主自身が責任を持って飼育・管理する。

(7) 生活水の確保

災害時に生活水を確保することは、非常に重要な仕事である。生活水の確保は、労力を必要とする仕事なので、避難者全員で協力して行う。

- ・避難所内で使用する水は用途に応じて、明確に区別する。
- ・飲料・調理用、手洗い・洗顔・歯磨き・食器洗い用、風呂・洗濯用、トイレ用の水を確保する。

《用途別の生活水の使い方の例》

| 用途 水の種類 | 飲料用 調理用 | 手洗い 洗顔 歯磨き 食器洗い用 | 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 | × | × | × | ◎ |

《円滑な運営のための平常時の活動》

①衛生管理に関する知識の習得と啓発

風邪や伝染病等の発生の予防といった集団生活における衛生管理に関する知識の習得と啓発を行う。

②ゴミ、風呂、トイレ等の設置、管理方法の検討

ゴミ集積場、仮設風呂、仮設トイレの設置場所について検討するほか、それらを利用する際のルールをあらかじめ決めておく。

③ペットの管理方法の検討

さまざまな人が生活する避難所内で、トラブルが生じないようにするため、ペットの管理方法についてあらかじめ決めておく。

13 ボランティア班の役割

(1) ボランティアの受け入れ

災害時、避難所へは多数のボランティアが駆けつけることが予想される。ボランティアに頼りすぎにならないよう注意しながら、ボランティアに協力を仰ぎ、避難所を効率よく運営していく。

- ・避難所にボランティアの受け入れ窓口を設置する。
- ・避難所運営の中で、マンパワーを必要とする部分については、市町村災害対策本部、市町村災害ボランティアセンター等にボランティアの派遣を要請し、必要に応じてボランティアの支援を受ける。

(2) ボランティアとの連携

- ・ボランティアに対してどのような協力を求めるかについて、運営会議で検討する。
- ・避難所においては、物資の運搬要員、炊き出し要員、避難者の話相手となってくれる者等様々なボランティアが必要となるので、避難者の自立を阻害しない範囲で避難者の要望を把握し、ニーズに応じたボランティアの派遣について調整を行う必要がある。

《円滑な運営のための平常時の活動》

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">①地域のボランティアへの協力呼びかけや体制づくり②ボランティアの受け入れ、連携方法の検討 |
|---|

第5章 要配慮者対策

§ I 平常時の対策

1 避難施設等の整備

(1) 避難所に指定された施設は、あらかじめバリアフリー化に努めることとするが、バリアフリー化されていない場合は早急に段差解消や、洋式仮設トイレ・車椅子用トイレの設置等、要配慮者に配慮した施設整備を行う。

また、必要な場合に高齢者、妊婦・乳幼児、障がい者等が福祉避難スペース（室）ないし個室を利用できるようあらかじめ考慮するとともに、特段の支援を必要とする要配慮者が利用する福祉避難所を整備する必要がある。

(2) 避難所となる施設では、要配慮者への情報伝達方法が見落としがちとなるので、情報を確実に伝達でき、コミュニケーションを確保するための設備等の充実を図る必要がある。

- ・ 要配慮者に対して円滑な情報伝達ができるよう、障がい等の状況に応じて多様な情報伝達手段を確保しておくことが重要である。
- ・ 聴覚障がい者に対しては、文字放送用テレビ、FAX等の設置など、また、視覚障がい者に対しては、音声による伝達手段の確保などが必要となる。
- ・ 認知症高齢者など情報の伝達に困難が生じる場合がある人に対しては、個別に情報伝達手段を確保することが必要となる。
- ・ 手話通訳者や外国人のための通訳・翻訳協力者等と日頃から連携を図り、災害時に協力を求めることができるような体制を整備しておくことも必要である。

(3) 避難所に指定された施設に、要配慮者が日常生活を行うために必要な、紙おむつ、粉ミルク、簡易ベッド、ストーマ用装具品等の物資の備蓄又は調達体制の構築を図る必要がある。

《備蓄すべき物資、要配慮者に対応した食料・生活物資の例》

| | 一 般 | 要配慮者対応 |
|------|--|--|
| 食料・水 | 乾パン、アルファ化米、ペットボトル水等 | ビスケット、缶詰かゆ、粉ミルク、離乳食、栄養補助食品等 |
| 生活物資 | 毛布、タオル、トイレットペーパー、ポリ袋、ポリバケツ、ポリタンク、懐中電灯、乾電池、ビニールシート、カイロ、清拭剤、マスク、ラジオ等 | ほ乳瓶、生理用品、紙おむつ（乳幼児用、大人用）、電気ポット、カセットコンロ、ストーブ、白杖、車イス、ホワイトボード、筆記用具等簡易ベッド |
| その他 | 仮設トイレ | ポータブルトイレ（洋式） ストーマ用装具品 |

・「自助」の精神から、要配慮者自身も、災害発生時の備えとして、あらかじめ必要な物資等を備蓄し、災害発生時には、すぐに本人又は支援者が持ち出しできるように準備しておくことを啓発する必要がある。

2 福祉避難所の指定

「福祉避難所」は、要配慮者が災害時においても、適切な支援が受けられるよう、一般の避難所とは別に設けられるものである。

市町村は、関係機関の協力を得て、市町村域内で福祉避難所を分散して指定することが望ましいが、独立した適当な施設がない場合は、避難所の適当な部屋（福祉避難スペース（室））を充てることも事前に検討する。併せて、福祉避難所が不足することを想定し、被災地外の適切な施設等に避難させることについて、他の市町村等と協定を締結しておくことも必要である。

また、設備・器具等についても、指定施設に整備するとともに、不足に備えて調達・確保するための体制を確立する必要がある。

- ・福祉避難所の対象者は、身体等の状況が特別養護老人ホーム又は老人短期入所施設等へ入所するに至らない程度の者であって、「避難所」での生活において特別な配慮を要する者であること。
- ・福祉避難所には、その目的から、バリアフリー化されているほか、冷暖房完備等少しでも良い環境が確保できる施設を充てることが望ましい。

- ・要配慮者の避難先を福祉避難所に限定しようとするものではない。
- ・災害発生後に、一般の避難所の中から適当な施設を福祉避難所に充てることは困難であるため、事前に指定し、住民に周知するとともに災害時には一般の避難者の受け入れを制限することも必要である。
- ・施設の確保だけでなく、介助員等のマンパワー、設備・器具等の確保についても事前に準備する必要がある。また、人工呼吸器装着者を受け入れることが予想される場合は、非常用電源設備の確保について準備する必要がある。

〈参考〉

- ・「災害救助法による救助の実施について」
(昭和40年5月11日付け社施第99号 厚生省社会局長通知)
- ・「大規模災害における応急救助の指針について」
(平成9年6月30日付け社援保第122号 厚生省社会・援護局保護課長通知)

3 医療機関・社会福祉施設・宿泊施設等との連携

- (1) 避難所に避難した要配慮者が、病状等の急変などにより、常時、介護や治療が必要となった場合には、緊急入所や一時入所、入院等を検討することが必要となる。このため、平常時から地域の医療機関や社会福祉施設と連携を図り、協力体制を整備しておく必要がある。

- ・避難所や福祉避難所から、医療機関・社会福祉施設等への移送方法について、あらかじめ検討しておく必要がある。

- (2) 避難所が被災した場合や避難経路の被災により、あらかじめ定められた避難所に避難できないことが考えられる。このような場合、差し迫った災害から逃れるために、緊急一時的に最寄りの宿泊施設、民間事業所等に避難しなければならないことがある。このような事態を想定し、あらかじめ避難場所の確保について検討しておく必要がある。

- ・地域の中にどのような宿泊施設等があるか、把握しておくとともに、緊急時の避難場所としての提供に係るとりきめについて、あらかじめ協定を締結しておく必要がある。

4 人材の確保

避難所及び福祉避難所において、要配慮者に適切な対応ができるよう人材の確保を図る。

5 避難所開設・運営の訓練

訓練は、要配慮者の参加により、要配慮者の視点で実施し、福祉避難所や医療機関と連携の元に行う。

6 避難所の周知

避難所及び福祉避難所の周知を図る際は、要配慮者にもわかりやすいよう、点字や録音、イラストを用いたり、やさしい言葉でルビをふるなどしたパンフレット等を作成するよう努めるべきである。

7 医薬品等の調達

障がいのある者の中には、固有の福祉・医療用具等が必要な者が多数いるが、使用していたものを災害時に紛失・破損する者も多いため、車椅子や補装具、日常生活用品、医薬品、介護用品、介護器具等が迅速に手配できるよう入手経路を確認しておく必要がある。

§ 2 災害発生時の対応

1 避難所の運営体制等について

- (1) 避難所においては、学校の多目的室など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を、要配慮者の避難場所として充てるよう配慮することが必要である。

・必要スペースについては、要配慮者の状況に配慮し、介護ができるスペースや車いすの通れるスペース等の確保、また、要配慮者や介護者等が静養できる空間の確保について検討する必要がある。

- (2) 要配慮者については、心身の状態によっては避難所の生活に順応することが難しく、体調を崩しやすいので、よりきめ細やかな対応が必要である。
- (3) 保健・福祉部門の職員等が同席するなどして、健康状態、家屋の状況、同居家族・援助者等の状況、必要なサービスの内容を的確に把握し、名簿登録を行う。

(4) 要配慮者のニーズを的確に把握し、迅速に必要な対策を講じるために、手話通訳者、要約筆記者、ホームヘルパー、介護支援専門員、カウンセラー等を配置し、要配慮者対応の相談窓口を設置する。

(5) 避難所及び福祉避難所において、要配慮者のニーズを把握し、適切に対応できるよう人材の確保や福祉用具等の確保を図る。

(6) 高齢者には温かい食事や柔らかい食事など、乳幼児には粉ミルク、離乳食、内部障がい者には疾病に応じた食事など、要配慮者に配慮した食料の提供に努める。

- ・ 災害発生直後から、要配慮者に対応した食料・生活物資等を提供する。
- ・ 特に、食事制限のある難病患者・人工透析患者への配慮が必要である。
- ・ また、外国人等に関しては、宗教等への配慮も必要である。

(7) 車椅子等の補装具や日常生活用具、医薬品、介護用品、介護器具、ポータブルトイレや、日常生活用品等についても迅速に手配し、確保したうえ、必要性の高い者から優先的に支給・貸与を行うよう努める。

また、難病患者・人工透析患者等の個々の治療に要する医薬品の確保を図る。

(8) トイレへの移動や水・食料等を受け取る際などに、手助けを必要とする者のためにマンパワーが必要な場合は、ボランティア等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。

(9) トイレの衛生を確保することは、二次的疾病の防止の点から重要であるため、ボランティア等の協力を得て、こまめに清掃を実施するとともに、衛生の専門家の指示・指導による定期的な消毒作業が必要である。

(10) 要配慮者に応じた対応

○高齢者

- ・急激な生活環境の変化による影響を受けやすいので、体調の維持や精神的な安定に気を配る。
- ・不便な避難生活で急速に活動力が低下することを防ぐため、健康状態に十分配慮するとともに、可能な限り運動できるスペースを確保する。
- ・トイレに近い場所に避難スペースを設ける。
- ・仮設トイレなどは段差がきついで、仮設以外の洋式トイレがあれば優先的に使用できるよう配慮する。
- ・おむつをしている高齢者のために、おむつ交換の場所を別に設ける。
- ・寝たきり高齢者等、援助が必要な高齢者に対してホームヘルパー等を派遣する。
- ・特に認知症の高齢者に対しては、症状の進行や精神症状、行動障害等の発症を防ぐため、きめ細かなケアを行う必要がある。
- ・徘徊の症状がある場合には、周囲の人にも声をかけてもらうよう頼んでおく。

○視覚障がい者

- ・できるだけ出入り口に近い場所を確保するなど、移動が少なく済むようにする。
- ・視覚障がい者には、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、拡大文字や点字による情報の提供に努める。また、携帯ラジオ等を配布する。
- ・白杖等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。
- ・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か順路にロープ等を張り、移動が楽に行えるように配慮する。

○聴覚障がい者

- ・聴覚障がい者には、広報紙や広報掲示板、電光掲示板、見えるラジオ、文字放送付きテレビ等を活用する他、音声による連絡は必ず文字でも掲示したり、手話通訳者、要約筆記者の配置に努める。また、できるだけわかりやすい言葉を使う等配慮する。
- ・補聴器等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。
- ・手話通訳者、要約筆記者等の配置に努める。
- ・手話通訳や要約筆記の必要な者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。

○盲ろう者

- ・障がいが重い場合、自宅以外の場所では周りの状況がわからないため、全面的に介助が必要になる。単独でいると全ての情報から閉ざされてしまうことを考慮する。
- ・必要に応じて介助者、通訳者の配置に努める。
- ・指点字や手のひらに文字を書く等の手段により状況を伝える。

○肢体不自由者

- ・車椅子が通れる通路を確保する。
- ・できるだけ出入り口に近い場所を確保するなど、移動が少なく済むようにする。
- ・身体機能に合った、安全で利用可能なトイレを用意し、できるだけトイレに近い場所の確保に努める。
- ・車いす等の補装具や日常生活用具の破損・紛失に応じて、修理・支給に努める。

○内部障がい者

- ・常時使用する医療機器や薬を調達し、支給する。
- ・医療機関等の協力により巡回診療を行うほか、定期的な治療の継続のための移送サービスを実施する。
- ・食事制限の必要な者を確認する。
- ・外見からは、一般避難者とほとんど変わらないため、周囲の理解が得られにくいので、特に配慮が必要である。

○難病患者・人工透析患者

- ・市町村は、避難誘導、搬送方法を事前に県、患者団体などと十分協議のうえ、細部を取り決めておく必要がある。
- ・難病患者について、疾患に応じた必要な医薬品の確保、配布など医療の確保を図る必要がある。
- ・人工透析患者については、透析医療の確保を速やかに図ることが必要である。
- ・人工呼吸器装着者について、電力の停止が生命に直結することから、優先的に電源を使用できる環境を整備することが必要である。

○知的障がい者

- ・環境の変化を理解できずに気持ちが混乱したり、精神的に不安定になる場合があるので、気持ちを落ち着かせるよう配慮する。
- ・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、間仕切りをしたり、個室を確保するなどの配慮が必要となる。

○精神障がい者

- ・災害時のショックやストレスは、精神障がい者の病状悪化や再発のリスクを高める可能性がある。
- ・医療機関との連絡体制の確保が必要である。
- ・精神障がい者の多くは、服薬により状態が安定するが、病気のために社会生活や対人関係などに支障をきたすことも多く、避難所等の集団生活になじめないこともあるので、この点に配慮した支援も必要である。
- ・精神障がい者の状態の早期の安定を図るためには、被災前の社会復帰活動やなじんでいた人間関係を、地域ボランティアなどによる支援ネットワークを活用しながら、いかに早く回復させるかということが必要である。

○妊産婦

- ・授乳が出来る場所の確保が必要である。
- ・避難生活で防音や衛生面での思いやりや心配りが必要である。

○乳幼児、児童

- ・乳幼児のためのベビーベッドを用意する。
- ・夜泣き、吃音、不眠などの症状に留意し、精神的安定が図られるよう配慮する。
- ・乳児に対して、ミルク用の湯、哺乳瓶の清潔、沐浴の手だての確保に留意する。
- ・被災による精神的な後遺症が強く残るおそれがあり、心のケアが特に必要である。

○外国人

- ・多言語による情報提供や外国の理解できる支援者の確保が必要である。
- ・宗教、風俗、慣習等への配慮が必要である。

○観光客

- ・食料や衣類、防寒着等の備えがないことが想定されるため、配慮する必要がある。
- ・帰宅に必要な交通情報等を容易に取得できるよう配慮する。

○女性

- *女性是要配慮者ではないが、災害による被害を受けやすい側面があるため、配慮を必要とする。

- ・女性に対しては、プライバシーや安全確保等に対する配慮が特に必要である。
- ・避難所運営に女性のニーズや意見が反映されるよう、避難所運営委員や行政の避難所担当職員の男女比を均等化する等の取り組みを行う。
- *県は、女性の立場から避難所生活での工夫や日頃の防災対策について検討を行い、リーフレット「女性の視点からの防災対策のススメ」を作成した。<http://www.pref.oita.jp/13100/bousai/index.html>

2 避難所における情報提供

災害発生直後は、情報が不足しがちとなり、必要以上に不安感を抱くこととなるため、ラジオやテレビを設置するなど報道機関からの情報が得られるように配慮する必要がある。その際、できるだけ文字放送対応機器も併せて準備する。

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、拡声器等の音声によるものと併せて、掲示やビラ等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し、掲示物等については、可能な限り、図やイラストを用いて、わかりやすい表示に努める必要がある。

また、避難者の中には「お願いカード」を持参する方がいるので、提示を求め、支援内容を確認し適切な支援に努めること。また、「お願いカード」を所有していない方のために、あらかじめ避難所にカードを備え置くなどの配慮も必要である。

----- お願いカード -----

緊急連絡先や必要な支援内容などを予め記載しておき、障がいのある方などが災害時や日常生活の中で困ったときに、周囲の人に自分の障がいへの理解や支援を求めるために作られたもの。

聴覚障がいや内部障がい、知的障がいなど、一見、障がい者とはわからない方が周囲に支援を求めるときなどに特に有効で、周囲の人が手助けしやすくなるというメリットがある

<http://www.iwate-shakyo.or.jp/kenmin/stebiki.html>

《要配慮者に提供する情報（例）》

- | | |
|------------------------|--------------------|
| ○家族の安否 | ○食料品、生活用品など物資の入手方法 |
| ○相談窓口 | ○保健・福祉サービス等の生活支援情報 |
| ○診療可能な医療機関 | |
| ○罹災証明・応急仮設住宅の申込みに関すること | |
| ○福祉避難所の開設情報等 | |

【参考】

外国人に対するやさしい日本語を用いた情報伝達
「災害が起こったときに外国人を助けるためのマニュアル（弘前版）」

<http://human.cc.hirosaki-u.ac.jp/kokugo/Default.htm>

3 福祉避難所の設置運営

- (1) 要配慮者の障がいの状態や心身の健康状態を考慮し、避難所での生活が困難と判断した場合で、身体等の状況が専門施設への入所に至らないまでの者については、必要性の高い者から優先的に福祉避難所へ移送する。

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">・要配慮者の安心に配慮し、その家族等についても、避難状況等を勘案の上、必要に応じて福祉避難所に避難させる。・一般避難所及び自宅からの移動方法等につて、事前に確認しておく。 |
|--|

- (2) 物資・器材の備蓄については、災害発生当初の段階ですぐに調達することは困難であると想定されることから、一定程度の備蓄に努めること。

- (3) 福祉避難所は、一般の避難所に比べ、脆弱性の高い高齢者等の被災者が多くなるため、人材の確保は重要である。人材の確保については、自治体間の相互応援協定による職員派遣のほか、社会福祉協議会等の関係団体、社会福祉施設の職員やそのOB、障害者・高齢者等の支援団体、専門家・専門職能団体等と平時から連携を確保しておくこと。

4 医療機関への移送

病状等の急変などにより、治療が必要となった場合には、医療機関等と連携を図り、速やかに医療機関へ移送する。

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">・難病患者や重病者等については、対応の遅れが即、命にかかわることがあることから、速やかに専門病院へ移送する。・平時から、各難病患者に対応可能な医療機関のリストを整備しておく |
|---|

ともに、本人や家族に渡しておく。

- ・リストは当該市町村の区域にとどまらず、ある程度広域にわたり整備することが望ましい。
- ・消防機関が移送に対応できない場合、移送先医療機関と連絡を取り適切な措置を講じた後、あらゆる手段を用いて速やかに移送する。

5 社会福祉施設等への緊急入所等

- (1) 福祉避難所で生活することができない高齢者、障がい者等については、特別養護老人ホームや障がい者入所施設等への緊急ショートステイ、緊急入所等の措置を講じる。
- (2) 保護者等が児童等を養育することが困難又は不可能な場合は、乳児院、児童養護施設等への緊急一時保護、緊急入所等の措置を講じる。

- ・入所定員枠の増員を要する場合等、県（国）との協議を必要とする場合がある。

*東日本大震災の際、高齢者や障害者、妊産婦等、要配慮者及び付添人の避難所として、旅館やホテルが県により借り上げられた。

6 ボランティアとの連携

災害発生時には、避難所において、市町村が実施する要配慮者支援だけでは十分に対応することが困難であり、ボランティアに期待するところは大きいと考えられる。

災害発生時にボランティアとうまく連携していくためには、平常時から、地元や県内のボランティア団体等と連携し、顔の見える関係をつくっておくことが最も大切なことである。

また、各地から集まるボランティアの活動が有効に行われるためには、ボランティアの受け入れ体制を整えることが必要である。このため、市町村は、社会福祉協議会、避難所施設管理者、避難所運営組織等と連携して、ボランティア受入の支援を行う。

- ・ボランティアのマンプワーを有効に活用するためには、要配慮者のニーズを十分に把握することが必要である。このため、避難所施設管理者や避難所運営組織等の協力を得て避難所を巡回したり、現場で要配慮者と接しているボランティアから情報を得たりして、要配慮者のニーズを把握し、調整を行う必要がある。
- ・要配慮者の支援ニーズは時間経過とともに変化することから、ニーズ把握は継続して行うことが必要である。

- ・避難所の要配慮者支援を効果的に実施するためには、市町村とボランティアセンターが、お互いの活動内容について情報交換することが必要である。

〈参考〉

- ・「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」
- ・「災害時要援護者支援マニュアル」（大分県、大分県社会福祉協議会作成
<http://www.pref.oita.jp/soshiki/12030/saigaiji-youenngosya-sien.html>)
- ・「避難行動計画作成マニュアル」（大分県、大分県社会福祉協議会作成
<http://www.pref.oita.jp/soshiki/12030/hinankoudoukeikakusakuseimanyuaru.html>)
- ・「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」
(内閣府作成 <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/>)
- ・「福祉避難所開設・運営マニュアル」（大分県、大分県社会福祉協議会作成
<http://www.pref.oita.jp/soshiki/12030/fukushihinannsyokaisetuunneimanyuaru.html>)