

# 泉大津市避難所運営マニュアル

平成28年10月

泉大津市

## はじめに

地震、台風、大雨等により大規模な災害が発生した場合、住家の倒壊や流出、火災、ライフラインの途絶等により、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされることは、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震、東日本大震災の例を見れば明らかである。

災害発生直後において避難所は、生命及び身体の安全を確保するための場所としての役割が中心であるが、時間の経過とともに、避難住民が寝食をともにする「生活の場」としての役割に移行する。

避難所は、その多くが教育の場である学校や自己啓発等の場である公民館となっているが、これらは災害時使用を一義的な目的としたものでないことから、施設の構造や設備の面において避難所としての機能を十分に発揮しうるものとは言えず、高齢者や障がい者等の災害時要援護者を含む避難住民に対して、運営面できめ細かい配慮を行うことが重要である。

このマニュアルは、これまでの被災地からの教訓を踏まえ、皆様に事前に知っていただきたい避難所の開設・運営に関する事項をまとめた内容になっており、初版を平成24年度に作成し、今回、平成25年6月の災害対策基本法の改正により、避難所における生活環境の整備並びに避難所以外の場所に滞在する被災者に対する配慮について、同法に規定されたことに伴い、改正を行ったものである。

このマニュアルを参考に、実際の災害も想定しつつ、地域の実情に応じた実践的な運営マニュアルを作成するとともに、住民、ボランティア団体、企業と連携した避難所運営訓練等による検証と対策へのフィードバックを通じて、避難所対策、ひいては地域防災力の一層の充実・強化を図られるようお願いするものである。

# 目 次

## はじめに

### 第1 基本的事項

1 避難所に関する基本的な考え方	1
2 避難所の目的	1
3 災害時の支援対象者	1
4 避難所の機能	3
5 時間別経過機能	4
6 大規模災害時の避難所の状況想定	4
7 関係機関の役割	9

### 第2 事前対策

1 避難所の指定方針	11
2 避難所の地域での防災拠点化	14
3 施設・設備等の整備	14
4 避難所の管理・運営体制の整備	15
5 避難所としての施設利用	17
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 ボランティア受入れ体制の整備	23

### 第3 応急対策

1 避難所の開設	24
2 避難所の開設期間	25
3 避難所管理責任者の配置と役割	25
4 施設の解錠・開門	27
5 避難所開設の広報	29
6 避難所の振り分け	29
7 避難者・避難所の情報管理	30
8 食料・水・生活必需品等の提供	32
9 生活場所の提供	33
10 プライバシーの確保	34
11 健康の確保	34
12 災害関連死等につながるリスクの軽減	34

1 3	衛生環境の提供	3 5
1 4	府又は他市町村等からの応援職員の派遣	3 6
1 5	ボランティアの受入	3 7
1 6	女性の視点を取り入れた避難所の運営	3 7
1 7	避難所の統廃合・撤収	3 7

#### 第4 地域住民による避難所の運営

1	避難所運営組織の事前設置	4 0
2	避難所運営委員会の組織構成	4 0
3	避難所運営委員会の役割	4 1
4	居住組の設定	4 7
5	各活動班の役割	4 8

#### 第5 要配慮者支援

1	避難施設等の整備	5 8
2	福祉避難所の指定	5 8
3	福祉避難所の設置・運営	5 9
4	医療機関・社会福祉施設・宿泊施設等との連携	5 9
5	人材の確保	6 0
6	避難所開設・運営の訓練	6 0
7	避難所の周知	6 0
8	医薬品等の調達	6 0
9	避難所の運営体制等について	6 0
10	避難所における情報提供	6 6
11	医療機関への搬送	6 7
12	社会福祉施設への緊急入所等	6 7
13	ボランティアとの連携	6 7

#### 資 料 集

<input type="checkbox"/>	関係機関等連絡窓口一覧	6 8
<input type="checkbox"/>	各種様式	
・様式 1	概括的被害状況調査票	7 0
・様式 2	建物被災状況チェックシート	7 1
・様式 3	避難所の開放スペース等(学校の例)	7 2
・様式 4	避難者名簿	7 3
・様式 5	避難所状況報告書	7 4
・様式 6	避難所記録用紙	7 5

・様式 7	避難者預かり物リスト	76
・様式 8	外泊届用紙	77
・様式 9	取材者用受付用紙	78
・様式 10	郵便物等受取り帳	79
・様式 11	食料依頼伝票	80
・様式 12	物資依頼伝票	81
様式 12	「物資依頼伝票」の記載方法及び使用方法	82
・様式 13	物資受払簿	83
様式 13	「物資受払簿」の記載方法及び使用方法	84
・様式 14	食料・物資要望票	85

□ 参考資料

・呼びかけ文例①	86
・呼びかけ文例②	87
・施設利用ルール例	88
・避難所運営委員会規約例	90
・避難所レイアウト図（体育館）	93
・避難所レイアウト図（教室）	94

本マニュアルにおける用語について

避難所	災害が発生した場合に、避難のために立ち退きを行った居住者や滞在者等を避難のために必要な間滞在させ、または自ら居住の場所を確保することが困難な被災した市民その他の被災者を一時的に滞在させるために適切な避難ができる施設
避難勧告・指示	災害が発生し又は発生のおそれがある場合、災害対策基本法に基づき市長が住民に対し避難をよびかけるもの。
住 民	市域に住所を有する者、他市町村から市域に通学・通勤する者及び災害時に市域に滞在する者等を含める。
要配慮者	高齢者、障がい者、乳幼児、妊産婦、児童、傷病者、外国人など、特に配慮を要する者をいう。また、旅行者も、災害の認識や避難勧告等の情報入手、地理不案内による自力避難等が困難であることなどから、要配慮者と考えられている。
関西広域連合	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市及び神戸市をもって組織する広域連合（地方自治法の規定に基づいて設立した特別地方公共団体）をいう。
ライフライン	上水道、工業用水道、下水道、電力、ガス、電気通信の事業をいう。

# 第1 基本的事項

## 1 避難所に関する基本的な考え方

避難所は、原則的に市、施設管理者、避難者（住民）の三者が協力して開設するものとする。ただし、大規模な災害に際しては、避難者同士がお互いの助け合いや協働の精神に基づく自主的な避難所運営を目指すものとし、市や施設の担当者は、後方支援的に協力するものとする。

## 2 避難所の目的

「避難所（防災拠点）」とは、市があらかじめ指定している避難施設で、災害による家屋の損壊、滅失により避難を必要とする住民を臨時に収容することを目的とする。

泉大津市では、市立小・中学校11箇所を避難所（防災拠点）として指定している。また、避難所（防災拠点）を補完するため、市立幼稚園や保育所等、市が管理している施設24箇所を二次避難所として指定している。

## 3 災害時の支援対象者

### (1) 災害救助法による避難所の受入対象者

- ① 災害によって現に被害を受けた者
  - ・住家が被害を受け、居住の場所を失った者
  - ・現に被害を受けた者（宿泊者、来訪者、通行人等を含む。）
- ② 災害によって被害を受けるおそれがある者
  - ・避難勧告・指示の対象となる者
  - ・避難勧告・指示は発せられていないが、緊急に避難する必要がある者

- ・大規模災害発生直後は、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、厳密に区分することは現実的ではないことから、避難が必要な状況であって受入れを求める者がいれば、対応することを基本とする。
- ・ただし、約1週間を目処に避難者名簿等を作成し、避難者の被災状況等を確認のうえ、個別に対応する。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、市災害対策本部等がそれぞれの対策を進めながら、避難者の生活環境が整った時点で避難所からの退出を促す必要がある。

### (2) 要配慮者

災害発生直後は避難者が極度のストレス状態にあり、健常な者であっても体調を崩しやすい状態にある。要配慮者の避難には、特別の配慮（室内への優先的避難、要配慮者の要望に対応した食料・物資の調達、保健医療サービスの提供、通訳の派遣等）が必要である。

また、要配慮者については、きめ細かい対応を行うことが重要であり、必要に応じて適切な支援が提供できる二次的な受入れ施設（福祉避難所等）への移送に備える必要がある。なお、医療的措置が必要と判断される場合は、安全が確認された医療機関へ速やかに移送する。

障がい者、高齢者の居住割合が高い地域では、あらかじめ避難所に必要な施設・設備や食料・物資を備えるとともに福祉避難所の指定など、事前に避難所受入れの際の対策を地域で検討しておく。

### (3) 在宅避難者

避難所における救援対策の対象には、避難所に入れない人々や、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人々（在宅避難者）、余震・二次災害のおそれや情報不足により不安を感じる住民等を含む。

- ・食料の提供等の救援対策は、避難所内外にかかわらず、必要とする被災者に同様の対応をする。
- ・自治会や行政職員等による見守り機能を充実させ、特に要配慮者等の支援が必要となる者に対しては、市が適切な対応・調整を行うことで、情報や必要物資・資材、医療、福祉等のサービスが確保できるよう必要な措置を講じる。
- ・発災後初期の混乱を収束させた後は被災者台帳の作成・活用などにより在宅避難者の状況把握を行い、避難所を地域の防災拠点として機能させ支援を行うことが望ましい。特に、在宅医療患者等、必要な薬剤・器材等（水・電気等を含む）を得られない場合、直接生命にかかわる者又は日常生活に重大な支障をきたす者などの把握及び必要物資の提供について、関係部局・団体等と連携を図り速やかな対応に配慮する。
- ・「避難所にいなければ損をする」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、そのことを住民に周知する必要がある。

### (4) 広域避難者（市域外又は府域外）

被災地外に避難している被災者に対しては、府及び受入れ先の自治体と連携して情報提供等必要な支援を行う。

- ・被災地外に避難している被災者に対しては、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。

### (5) 帰宅困難者

帰宅が困難になった者が、泉大津市域内の駅舎等に滞留した場合、事業者等と連携し、避難所等を確保する。

- ・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り、市は事業者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。
- ・しかしながら、駅舎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、市は事業者等と連携して、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。



## (6) 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も考えられる。このような自主避難者の受入れの運営（処遇）方針についてもあらかじめ考慮しておく必要がある。

## 4 避難所の機能

避難所は、災害時等において、住民の生命の安全を確保する避難施設として、さらには一時的に生活する施設として重要な役割を果たす。特に、要配慮者にとっては、急激な生活変化となることから、支援にあたっては十分に配慮する。

また、避難者一人ひとりの人権を尊重し、プライバシーの確保を図るとともに、被災時の男女のニーズの違い等、男女双方の視点に十分に配慮されるよう努める。

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

余震や風水害による住家の倒壊、河川の決壊のおそれがある場合など、災害時等において、安全な施設に、迅速・確実に避難者を受入れ、生命・身体の安全を確保する。

#### ② 食料・水・生活必需品等の提供

避難者に非常食や食材、飲料水、毛布、生活必需品等の提供等を行う。

なお、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

住家の倒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、生活の場を提供する。

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等生活環境の改善が必要となる。

### (2) 保健、医療、衛生

#### ① 健康の確保

避難者の傷病の治療や健康相談等の保健医療サービスの提供を行う。初期は緊急医療、巡回健康相談等が中心であるが、やむを得ず避難所生活が長期化した場合は、心のケア等が重要となる。

#### ② 衛生的環境の提供

避難者が生活する上で必要となるトイレ、風呂・シャワー、ゴミ処理、防疫対策など、衛生的な生活環境を維持する。これらは避難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

#### ① 情報の提供・交換・収集

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

また、避難者の安否や被災状況、要望等に関する情報を収集し、行政機関等外部へ発信する。

なお、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。

## ② 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する必要がある。

なお、避難が長期化した場合は、コミュニティ形成の重要性が高まる。

- ・これらの支援のうち、「食料・水・生活必需品等の提供」、「健康の確保」、「衛生的環境の提供」、「情報の提供・交換・収集」については、避難所に入っている避難者だけでなく、在宅の被災者にも、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。
- ・「情報提供」については、わかりやすい平易な表現に努めるとともに、日本語の理解が十分でない外国人等に対しては多言語による情報提供を行うことが必要である。また、聴覚障がい者に対しては、音声による連絡は必ず文字でも掲示すること。

## 5 時間別経過機能

災害発生直後の混乱時においては管理・運営体制が整わず、避難所の機能を完全に発揮することが困難な場合が生じる。このため、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。

初期……「安全の確保」及びあらゆる場面で必要となる「電気の確保」を第一に、「緊急医療等による健康の確保」、「食料・水等の提供」及び「初動期の情報の提供・交換等」を最優先に行うべきである。

その後……他の機能が重要となり、ライフラインの復旧や避難者の住居の確保等に伴い、各機能の必要性は減少する。

避難所が長期にわたり開設されるときは、避難所での各サービスが仮住まいの場を提供するという機能だけではなく、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、避難者がサービスの受け手だけではなく、要配慮者を支えながら、お互いに助け合い、避難所運営に参加することによって、避難所機能が十分に発揮できることを住民に理解してもらうことである。

## 6 大規模災害時の避難所の状況想定

災害発生の時間帯・季節や災害の種別による留意点を次のとおり示す

災害時の避難所の状況は、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や阪神・淡路大震災時の事例を踏まえて想定することとし、災害発生の時間帯・季節や災害の種別による留意点を次のとおり示す。

### (1) 時系列（大規模地震発生時を基本として）

一般的には災害救助法に定める日数（7日間）が基本となるが、ここでは、大規模地震発生時における避難所の状況として、次のとおり3ヶ月までの想定を記載した。

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"> <li>・避難者が避難所に殺到し、精神的にも不安定な状況。</li> <li>・市は、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。</li> <li>・避難所によっては、避難所管理責任者や施設管理者が到着する以前に、避難者が施設内に入ることも予想される。</li> <li>・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。</li> <li>・市災害対策本部から食料・物資等を十分に、また安定的に供給することは困難な状況が予想される。その場合、全避難者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。</li> <li>・各種の情報が不足し、被災者の不安が拡大しやすい。</li> <li>・市及び避難所に安否確認の問い合わせが集中する。</li> <li>・要配慮者については、情報伝達が十分に行われず状況の把握が困難となりがちである。</li> <li>・障がい者の実数把握、避難連絡や誘導方法等の未確立による混乱が生じる。</li> <li>・車いす常用の障がい者は、自力では避難所に移動できない。</li> <li>・重度の視覚障がい者も移動に手引等の介助が必要である。</li> <li>・重度の心臓、腎臓、呼吸器等の内部障がい者も移動が困難。</li> <li>・聴覚障がい者は情報伝達（発信・受信）に困難。FAX、携帯電話のメール等での情報伝達が有効である。</li> <li>・避難所で障がい特性についての理解が充分なされず、トラブルや困難が発生する事態が予想される。</li> <li>・人工透析が必要な避難者の医療の確保が急務。</li> <li>・医療的なケアを必要とする障がい者への対応が必要（人工呼吸器、胃婁、痰吸入、とろみ食等への対応）。</li> <li>・ストマ等を必要とする障がい者への用具（ストマ用装具、オムツ等）の不足が予想される。</li> <li>・補聴器を利用する聴覚障がい者については、電池の補充が必要となる。</li> </ul>
3日 ～1週間程度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・食料等はおおむね供給されるようになるが、加熱した食事の要望などニーズが多様化する。</li> <li>・避難者数は流動的な段階である。</li> <li>・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。</li> <li>・ライフラインの回復が遅れる場合、食料や生活水の確保、入浴の機会といったニーズが、避難者のみならず、地域の在宅避難者も含めて、より拡大することが予想される。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・体調悪化により避難所での生活が困難な避難者の病院・福祉避難所等への移送が必要になる。</li> <li>・環境の激変に対する精神的ストレスによる不眠等への対応。</li> <li>・常備薬の確保、健康管理（高血圧、糖尿等）が必要になる。</li> <li>・障がい特性に配慮し、障がい者から個別に必要な支援を聴取し、支援を行うことが求められる。</li> <li>・視覚・聴覚障がい者への情報確保。</li> </ul>
<p>1週間 ～2週間程度</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・被災地外からの支援活動が本格化し、人材を要する対策が期待できる段階である。</li> <li>・避難者の退出が増え、避難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。</li> <li>・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。</li> <li>・避難生活の長期化に伴い、衛生環境が悪化してくる。</li> <li>・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。</li> <li>・学校避難所では、教職員が本来業務へシフトする段階となる。</li> <li>・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。</li> <li>・障がい者への移動手段的確保。（ボランティア等）</li> <li>・視覚・聴覚障がい者への情報確保。</li> <li>・手話ができる者、ホームヘルパー・ガイドヘルパー等の人材による支援が必要になる。</li> </ul>
<p>2週間 ～3ヶ月程度</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所の状況はおおむね落ち着いた状態となる。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・避難者が住宅に戻るなどにより、在宅避難者数が避難所生活者数を上回ることが予想される。</li> <li>・住宅の応急修理や応急仮設住宅の供与等による住まいの確保が最重要課題となる。</li> <li>・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。</li> <li>・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。</li> </ul>

	<p>&lt;季節を考慮した対策&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> <li>○ 簡易入浴施設の確保 避難者の衛生・健康保持のため、簡易入浴施設の整備を検討する。</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> <li>・ 避難生活が長期化することに伴い、避難者の身体機能の低下や心の問題が懸念されるため、保健・医療サービスの提供が必要である。 (特に要配慮者に留意)</li> <li>・ 以前の生活に戻ることを前提に、帰宅して生活できるように障がい者に配慮した家の補修、被災前の支援（ヘルパー等）の確保が必要。</li> <li>・ 帰宅後の安否確認、必要な支援の確認等は継続。</li> <li>・ 視覚・聴覚障がい者への情報確保</li> <li>・ 住居の確保ができない、被災前の介護サービスが確保できない障がい者に対して、仮設住宅でのバリアフリー化対応、介護サービスの確保が必要。</li> </ul>
--	---

## (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"> <li>・ 学校では、教職員は教育活動の再編に向け、児童生徒の安全確認、保護者などとの連絡に追われ、避難者が使用できる避難スペースも不足する。</li> <li>・ 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。(電話需要が増大する。)</li> <li>・ 都心部、観光地等では、帰宅困難者の滞留が発生する。</li> <li>・ 大規模火災が多発し、使用できない避難所が増えたり、他地域に避難するために地域コミュニティが分散する。</li> <li>・ 市庁舎から遠い避難所へは、交通渋滞等のため、避難所管理責任者がなかなか到達できない。</li> <li>・ 住宅地等では、要配慮者である障がい者や高齢者、子どもが多く、成人男性は少ない。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <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・パニックが生じるおそれがある。</li> <li>・居場所を特定できないため、救出救助、行方不明者の搜索、安否・身元の確認などに時間を要する。</li> </ul>
夕方・夜	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> <li>・火気の使用率が高く、火災が多発しやすい。</li> <li>・避難途中や避難所内の事故も多発しやすい。</li> <li>・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。</li> <li>・勤務時間外に発生した場合は、基本的に防災委員が避難所を開設するが、避難所管理責任者や施設管理者が避難所に到着するのに時間を要する。</li> </ul>
冬 季	<ul style="list-style-type: none"> <li>・寒さとの戦いとなり、被災者が健康を害しやすい。</li> <li>・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。</li> </ul>
夏 季	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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なになる。(食品、飲料水、生ゴミ、入浴、洗濯等)</li> <li>・家庭や商店内の在庫食材や、救援食料が傷みやすく、食料の確保が困難となる。</li> <li>・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。</li> <li>・降雨による二次災害の危険性が大きくなる。</li> </ul>

### (3) 他の災害の場合における留意事項

地震以外の災害・事故等においては、以下の点に留意する必要がある。風水害の場合は、災害の発生がおおむね事前に予測できるため、避難勧告、避難誘導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"> <li>・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。</li> <li>・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。</li> <li>・土石竹木、大量のゴミ等が堆積する。</li> <li>・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。</li> </ul>
津波災害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地震被害に加えて、風水害と同様の被害・影響が発生するおそれがある。</li> <li>・災害の発生がおおむね予測できるが、時間的余裕がない場合もある。</li> </ul>

危険物事故等	・ 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。
--------	---

## 7 関係機関の役割

避難所の管理・運営において、関係機関の役割は概ね次のとおり。

### (1) 市災害対策本部

避難所を開設・管理・運営し、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。

### (2) 大阪府

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) 関西広域連合

関西広域連合構成団体、連携県（福井県、三重県、奈良県）、市町村、国、全国知事会等の関係機関と連携し、被災市町村が開設する避難所や避難所外に避難する被災者の生活を支援する。

### (4) 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。

### (5) 避難所管理責任者

市の避難所管理の現場責任と、避難所と市との間の連絡調整等の役割を担う。

### (6) 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、市が行う避難所の開設・管理・運営、避難者が行う避難所の自主的運営への協力を行う。

学校においては、施設利用計画を策定し、避難者が滞在することが可能な箇所をあらかじめ定めることが必要である。

### (7) 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。

### (8) 避難所運営委員会

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もので、避難所管理責任者、施設管理者、自主防災組織等地域住民の代表者により構成する。

### (9) 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。

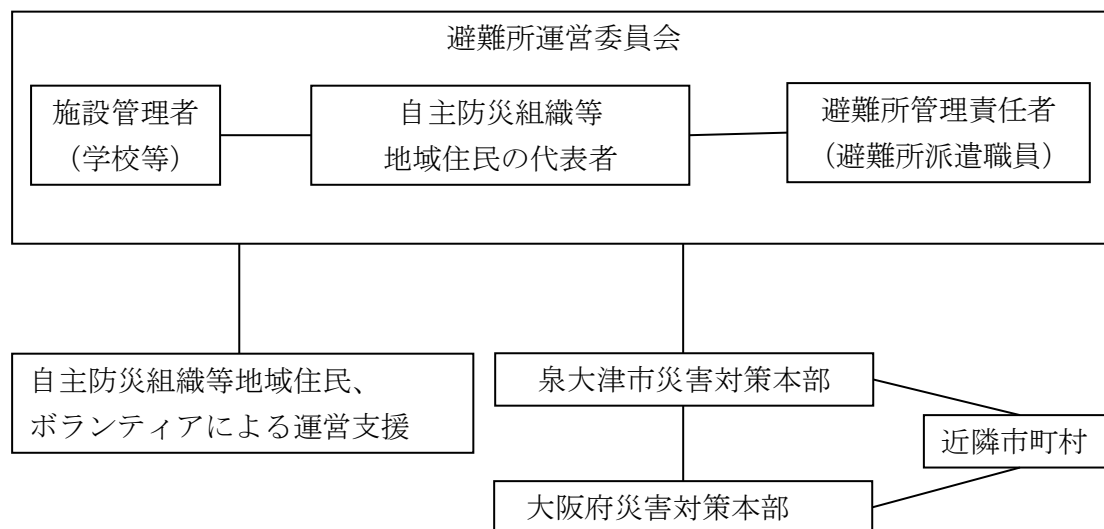
(10) ボランティア

避難所の運営を支援する。

(11) その他関係機関

その他関係機関は市、避難所運営委員会等と連携して対策を実施、又は支援する。

【避難所運営における役割】





## 第2 事前対策

### 1 避難所の指定方針

(1) 避難所を指定するにあたっては以下の項目に留意し、指定する必要がある。

項目	条件
①政令で定める 避難所の基準	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一定の規模を有すること（規模条件） 避難のために立ち退きを行った居住者等又は被災者（以下「被災者等」という。）を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。</li> <li>・受入れ物資配布の容易性（構造条件） 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。</li> <li>・安全性（立地条件） 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。</li> <li>・物資運搬の容易性（交通条件） 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。</li> <li>・福祉避難所 福祉避難所を指定する場合は、上記の指定基準に加えて、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備、その他の要配慮者の良好な生活環境に資する事項を満たす必要がある。</li> </ul>
②避難所として 指定する施設	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として耐震性、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ことが望ましい。</li> <li>・要配慮者が車いす等により施設内をスムーズに移動できるよう、できる限り生活面での物理的障壁が除去（バリアフリー化）された施設を指定することが必要である。</li> </ul>

- ・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、障がい者用トイレの設置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ことが必要である。
- ・止む無くバリアフリー化されていない施設を開設する場合は、運営職員によるソフト面の対応により、要配慮者を支援し、円滑な避難や施設内での移動等を確保することが必要である。
- ・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」の確保が必要であり、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。

- ・災害時には、救護所、救援物資の集配拠点、応援部隊の駐屯場所など、避難所以外にも確保すべき施設が多数必要となるので、それらについても事前指定しておき、当該施設は避難所にならないことを住民に周知する必要がある。
- ・他の避難所に比べて設備が充実している施設は、福祉避難所等の利用を必要とする者に確保することも必要である。

《事前対策》

⇒総合的な災害時の公共施設等利用計画

- ・避難所は、原則として市が所有する施設を指定する。
- ・国及び府や民間の施設（ホテル等）を避難所に指定することも考えられることから、施設設置者・施設管理者と十分に調整し、協定の締結等を含めあらかじめ取り決めをしておく。
- ・救護所や救援物資の集配拠点など、特に災害発生直後から必要となる施設については、あらかじめ予備も含めて候補施設を定めておく必要がある。

(2) 市は、被害想定調査によって得られた最大規模の避難者数の収容を可能とすることを目標に、避難所の指定を行う。

- ・被害想定による避難者数は、地域防災計画等に定める諸対策の基礎となるものであり、想定災害に対する市全体あるいは各避難所の収容能力を客観的に判断する材料となる。
- ・避難所に指定している施設の収容能力の合計が、被害想定 of 避難者数と比較して大幅に不足する場合は、そのことを前提として対策を検討する必要がある。

《事前対策》

⇒相互応援協定等に基づく市域外の避難所確保計画

- ・他市町村域で避難所を確保する場合の、市職員の派遣・連絡方法、費用の負担等について、相互応援協定等に基づいて具体的に定めておく必要がある。

⇒避難者の搬送計画

- ・収容能力が市域内で大幅に不足することが予想される場合は、避難者の搬送が必要となることから、相互応援協定に基づく搬送計画を具体的に検討しておく必要がある。

⇒応急的な避難所確保の計画

- ・災害発生後、大型テントや船舶などを活用し、応急的に避難所を確保することを想定しておくことも必要である。

(3) 一施設の収容者数は、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、避難所の生活環境や状況把握が困難になり、また、組織的な運営が難しくなる。
- ・災害時に避難者が特定の避難所に集中した場合は、災害対策本部が避難所の追加指定、避難者の振り分け、搬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。

- ・大規模かつ広域的な災害時は、避難者が大量に発生し、避難所が大きく不足することが想定されることから、避難所への入所については、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、子どもなど災害発生時に配慮を要する者・世帯を優先的に入所させることを検討する。
- ・学校を避難所として指定する場合は、学校が教育活動の場であることを配慮し、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上、事前に教育委員会等の関係部局や当該学校長・地域の自主防災組織等関係者・団体と避難所開設後の運営と時間経過に伴う教育活動の再開等、学校運営との調和についてあらかじめ基本的考え方について調整を図っておくことが重要である。
- ・また、「施設利用計画」を策定し、災害時避難所として使用可能なスペースを事前に施設管理者、地域住民等関係者・団体、市関係部局と調整を図ることが必要である。

(4) 計画上の避難圏域は、日常の徒歩での生活圏に配慮し、小学校区が基本となるが、地域によっては、自治会等の単位を基本とすることも必要である。

- ・被災者が、複数の最寄りの避難所の中から、災害の状況に応じて避難先を選択できるようにすることが求められる。
- ・各避難所の避難圏域を特定（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。また、民間施設や隣接市町域の施設なども含めて、各地域の実情に応じて柔軟に避難所指定を行う必要がある。

(5) 各地域で想定される様々な災害に対して、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。そのため、避難所に指定する施設は、耐震・耐火構造を備え、地形・地盤条件等が良い立地であることが求められる。
- ・しかし、避難所が必ずしも好条件の場所で確保できるとは限らず、むしろ災害危険性の高い地域での避難所ニーズが高いため、浸水のおそれのある地域では上層階に備蓄物資の保管場所や避難スペースを確保するなど、各地域の実情に応じた、避難所機能を確保する必要がある。

(6) 避難所の指定後は、市はその旨を大阪府知事に通知するとともに、公示する必要がある。（大阪府は市町村から受けた報告を速やかに内閣総理大臣に報告する。）

また、指定避難所が廃止された場合や政令で定める基準に適合しなくなった場合は避難所として指定を取り消し、その旨を大阪府知事に通知するとともに、公示する必要がある。

(7) 指定避難所の施設管理者は、指定避難所の被災者等の滞在に供すべき部分の総面積の十分の一以上の面積が増減する場合には市長に届ける必要がある。

## 2 避難所の地域での防災拠点化

小中学校等の避難所が、住民にとって地域防災のシンボルになっていることも考慮し、生活に支障を生じているすべての被災者にサービスを提供する機能をもった「地区防災拠点」として、避難所を位置付ける。

- ・避難所が果たす機能のうち、トイレや風呂といった衛生的な環境の提供、食料・水・生活必需品等の提供、情報の提供・交換・収集、健康の確保といった各機能は、在宅避難者についても、必要に応じて公平にサービスが受けられるよう配慮することが必要である。
- ・また、大規模災害時には、避難所以外にも民間施設等が避難所として追加指定されることが予想され、この場合、個々の施設では避難所としての十分なサービスを提供できないことも考えられる。そのため、小中学校等の「地区防災拠点」が中心となって、地域ぐるみの避難所運営を行うことが求められる。

### 《「地区防災拠点」における活動（例）》

項目	活動内容
食料・水・生活必需品等の提供	・在宅避難者への食料・水・生活必需品等のニーズ把握、配布
健康の確保	・巡回健康相談、医療教護活動等の実施
衛生的環境の提供	・地域の清掃、ごみ出し、トイレ使用等のルール作り
情報の提供・交換・収集	・要配慮者をはじめとする在宅避難者の状況、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 ・女性相談員の配置
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、耐火構造を備えた施設を原則として選定する。

- ・避難所に指定している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し、多数の避難者が避難を余儀なくされることがある。そのため、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。

### 《事前対策》

⇒耐震診断、耐震改修等の計画的実施

(2) 避難所となる施設は、できる限りバリアフリー化された施設を選定する。

- ・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、障がい者用トイレの設置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、バリアフリー化に努める必要がある。

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

- ・避難所となる施設については、あらゆる場面で必要となる電気の確保を第一として、非常用発電機の設置を始め、再生可能エネルギーの活用を含めた災害時の電源確保に努める必要がある。
- ・避難スペースについては、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。

《事前対策》

⇒避難所の施設・設備の計画的整備

(4) 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。

- ・情報提供には、子どもや外国人等にもわかりやすい平易な表現（やさしい日本語）にすることが必要である。
- ・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、また、聴覚障がい者に対しては、広報掲示板をはじめ文字による情報提供などが必要である。
- ・高齢者などへの情報提供については、個別的にきめ細かな対応を行い、必要な情報が確実に伝わるよう配慮することが必要である。
- ・外国人など、日本語の理解が十分でない人に対しては、通訳の確保や多言語による情報提供、避難所会話シート及び外国人避難者質問票の活用など個別に情報伝達手段を確保することが必要である。

(5) 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 避難所の管理・運営体制の整備

災害発生直後の混乱状態の中で避難所を円滑に開設・管理・運営するために、次の体制の整備を図る。

(1) 市は、避難所ごとに、避難所管理責任者として派遣する避難所派遣職員（以下「避難所管理責任者」という。）を定める。

- ・災害時に市は、原則として、開設する各避難所にあらかじめ指定する避難所管理責任者を派遣し、下記の業務にあたる。

(1) 避難所の開設、管理及び運営指導に関する業務

(2) 避難所と市災害対策本部との連絡及び調整に関する業務

- ・被災者の男女のニーズの違いに対応するため、避難所管理責任者は、可能な限り男女とも配置する。
- ・派遣された避難所管理責任者は、学校の教職員や施設管理者等の協力を得ながら、混乱した避難所の運営をリードすることが要求される場合もある。そのため、避難所管理責任者は、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といった備えをしておくことが求められる。このような観点からも、あらかじめ派遣する担当職員を定めておくことの意義は大きい。
- ・災害時に必ずしも予定した避難所管理責任者を派遣できるとは限らないため、最低2名を定めておくほか、災害の規模や状況によってはさらに人数を割り当てる必要がある。
- ・災害発生後は、応援、交代要員をさらに確保する必要がある、そのための応援体制、他市町村や府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。
- ・避難所管理責任者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と考えられる。そこで、リーダーの養成と自主防災組織等の育成が必要となる。
- ・また、ボランティアの支援やその活動との連携が必要である。

(2) 大規模災害にあつては、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管理・運営、連絡調整に携わる体制を整備する。

- ・平常時から市の防災関係部局、福祉関係部局及び保健衛生関係部局などが中心となり、要配慮者や在宅避難者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担について決めておく必要がある。
- ・大規模災害時の市災害対策本部においては、膨大な災害関連業務があり、避難所の管理・運営体制の充実のための体制が早期に取れないことも予想される。そのため、他市町村や府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の計画を定めておく必要がある。(各業務の手順のマニュアル化等)
- ・避難所運営の支援に当たるボランティアを確保するため、訓練等を通じてボランティア団体等と連携しておくことも有効である。
- ・しかし、最も重要なことは、避難者や地域の自主防災組織等による主体的な運営体制をいち早く整えることであり、事前に住民による避難所運営組織の育成を図る必要がある。その際、女性の参加促進に努めるものとする。

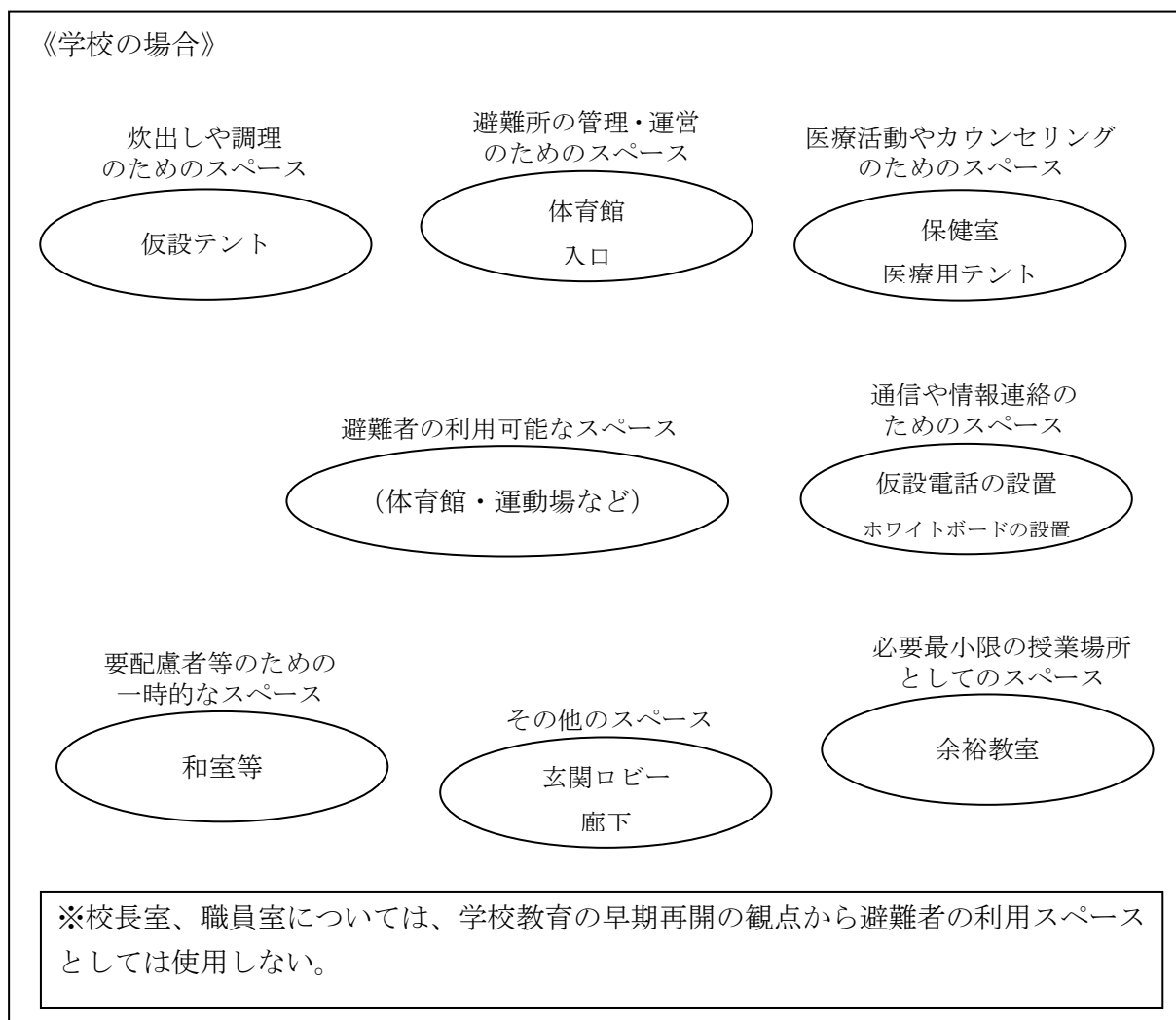
(3) 避難所の管理・運営を担当する避難所管理責任者は、各避難所運営のための個別マニュアルを作成し市災害対策本部と各避難所の間で効率的な情報を共有するために必要な帳票、協定等に基づく様式、連絡・要請・調達先等のリストを整備、保存する。

- ・マニュアル作成に当たっては、避難所の運営責任者が被災することも想定し、他の者でも避難所立ち上げができるよう、分かりやすいマニュアルとするよう心掛ける。

- ・要配慮者に対する必要な支援についても明確にする。
- ・マニュアルに基づき、関係機関の理解及び協力も得て、平常時から避難所の運営責任予定者を対象とした研修を実施する。

## 5 避難所としての施設利用

### 【避難所の利用スペース分類（例）】



(1) 避難所として利用する範囲を、利用する避難施設の施設管理者とあらかじめ協議し、災害時における施設利用計画を策定する。

また、福祉避難室の設置、物資の備蓄、災害時の利用関係、費用負担等についても明確にしておく必要がある。

- ・利用範囲については、早期に学校再開が求められることから、小中学校の教室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、秩序を持って避難誘導と避難所の活用ができるよう、第二次、第三次の利用範囲・用途をあらかじめ定めておく。

- ・また、要配慮者に対しては、学校の多目的教室などの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避難場所に充てることが望ましい。
- ・学校の職員室については、学校教育の早期再開の観点から使用しない。

(2) 避難所を運営するために、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。

- ・避難所を運営するために、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補完することも考えられる。

《例：就寝場所のほか、避難所に設けるべきスペース》

各項内のスペースは、おおむね優先順位に従って記載している。下記「○」は当初から設けること、「室」は独立させることが望ましいものである。

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	・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・部屋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、重要物品や個人情報等は別室（施錠できるロッカー等）で保管する。
	○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。 ・避難者や在宅避難者に市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」を区別して設置する。
	会議場所	・事務室や休憩所等において、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。（専用スペースとする必要はない。）
	仮眠所 （避難所運営者）	・事務室や仮設テント等において、スタッフ用の仮眠所を確保する。
② 救 護 活 動 用	○救護所	・すべての避難所に行政機関等の救護所が設置されるとは限らないが、救護テントの設置や施設の保健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。
	育児室	・就寝場所から離れた場所をできるだけ早く確保する。 （乳幼児の泣き声など、両親や家族の心理的なプレッシャーを和らげるとともに周辺の避難者の安眠を確保する）
	物資等の保管場所	・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保存はしない。
	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。



③ 避難 生活 用	特設公衆電話の設置場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当初は、屋根のある屋外など、在宅避難者も利用できる場所に設置する。</li> <li>・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。</li> </ul>
	○更衣室 (兼授乳場所)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・女性用更衣室は、授乳場所も兼ねることがあるため、速やかに個室を確保する。(又は仕切りを設ける。)</li> </ul>
	福祉避難室	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日当たりや換気がよく、トイレに近い部屋を選び、床に断熱材を敷くなどする。また、救護室に近く、静寂の保てる場所が望ましい。</li> </ul>
	相談室	<ul style="list-style-type: none"> <li>・できるだけ早く、個人のプライバシーが守られて相談できる場所(個室)を確保する。</li> <li>・要配慮者の要望を把握するため、関係団体等に協力をいただき、要配慮者用相談窓口を設ける。また、女性や乳幼児のニーズを把握するため、相談窓口女性を配置するなどの配慮を行う。</li> </ul>
	休憩所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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、いすなどを置いたコーナーを作ることでよい。会議場所、娯楽場所などとしても活用する。</li> </ul>
	調理場 (電気調理器具)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電気が復旧してから、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。(電気容量に注意が必要。)</li> </ul>
	遊戯場、勉強場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
④ 屋 外	仮設トイレ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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、就寝場所から壁伝いで行ける(高齢者や障がい者が行きやすい)場所とする。</li> </ul>
	ゴミ集積場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、屋外で就寝場所に臭いが届かない所、ゴミ収集車が侵入しやすい所に、分別収集に対応できるスペースを確保する。</li> </ul>
	喫煙場所	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則として、屋外に設ける。ただし、学校(園)など敷地内禁煙施設については、敷地外の屋外とする。</li> </ul>
	物資等の荷下ろし場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・トラックが進入しやすい所に確保する。</li> <li>・屋内に広い物資等の保管・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。</li> </ul>
	炊事・炊き出し場	<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>
	仮設入浴場 洗濯・物干場	<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、ボイラー等の使用や排水の確保ができる場所とする。</li> </ul>
	駐輪場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>

駐輪場	・自転車の乗り入れについては、上記に加え、自宅や被災地域との連絡等で使用する場合も許可する。
ペット飼育場所	・原則として、屋外に設ける（余裕がある場合には、室内も可）

## 6 避難所における備蓄等

(1) 災害発生直後の混乱を考慮した場合、最低限の食料、水、生活必需品等を、各避難所に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り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とともに、アレルギーを持つ方や高齢者にも配慮した構成とする。
- ・生活必需品等については、一般的には、毛布、タオル、肌着類、鍋・釜類等が必要と思われるが、簡易ベッド、簡易トイレ（洋式・車いす対応）、車いすなどを備えておく必要がある。また、白杖、老眼鏡なども備えておくことが望ましい。
- ・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しておくことが望ましい
- ・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。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については、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体制の整備を図る必要がある。
- ・避難所を運営する職員の食料等の確保も検討しておく必要がある。

《事前対策》

⇒食料・水・生活必需品等の計画的備蓄

(2) 各避難所に避難所運営用の事務用品等を保管することが望ましい。

《避難所運営用事務用品等の例》

事務用品	ボールペン、カッターナイフ、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、点字器 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、電池 等

(3) 避難所の管理・運営や被災者の情報収集・伝達手段の確保のため、各避難所に、ラジオ、テレビ、電話、FAX、パソコン等をあらかじめ設置しておくことが望ましい。

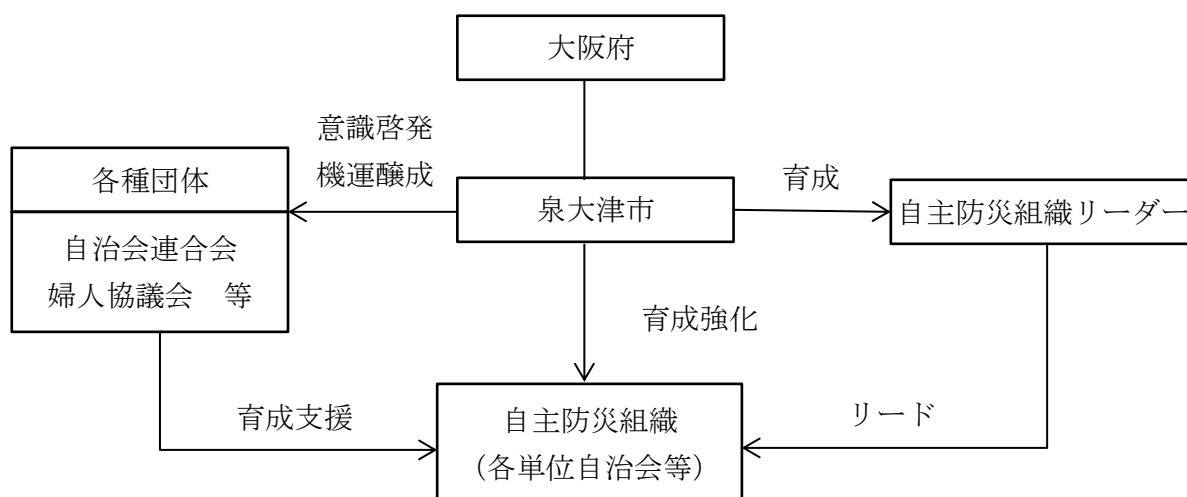
(4) 避難所となる施設は、大規模災害時には、停電することを想定し、非常用電源設備等を備えておく必要がある。また、マッチ・使い捨てライター・LPガス・固形燃料等の燃料を確保しておくことが望ましい。なお、大規模・広域的な災害での外部支援の開始時期を見通し、燃料について、必要十分な量を備蓄しておくことが望ましいが、ガソリン、石油等については、消防法に定める危険物に規定されているため、備蓄にあたっては同法との関係に留意することが必要である。

## 7 避難所運営組織の育成

(1) 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、避難所運営委員会を編成し、避難所ごとに避難所運営のための個別マニュアルを作成するなどして、災害時の円滑な避難所運営を目指した取り組みを進める。

《事前対策》

⇒自主防災組織等地域住民への避難所運営組織の編成指導



(2) ボランティア団体等と、災害時の避難所運営体制について協議し、避難所運営の個別マニュアル等に反映させる。

・日頃から社会福祉協議会や地域のボランティア団体等と避難所運営への関わり方について協議し、避難所運営マニュアル等に反映させる。

## 8 避難所開設・運営の訓練

(1) 避難所管理責任者は、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、開設訓練を行う必要がある。

・避難所管理責任者は、各施設の実情を考慮しながら対応する必要があるため、門や体育館等の解錠の方法、避難者の誘導範囲、避難所としての利用範囲等を確認し、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ことが必要である。
- ・事前に施設側と協議を行うことは、担当者同士が災害時に協力して対策に当たる上で、また基本的な信頼関係を築く基礎となる点で重要である。
- ・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等に反映させる必要がある。

(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、男女とも幅広い年齢層の地域住民の参画による訓練を実施することにより、多様なニーズを掘り起こすことができるように、地域ぐるみで避難所の開設・運営の訓練を実施しておくことが大切である。

- ・まず、避難所ごとに、避難所管理責任者、学校等の施設管理者、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。
- ・訓練は、要配慮者の参加を得るとともに、要配慮者の視点も取り入れて実施し、福祉避難所や医療機関への緊急搬送訓練、外国人への情報提供訓練などを行うことが必要である。
- ・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が重要である。

## 9 避難所の周知

(1) 地図、パンフレット、看板等を活用するとともに訓練等を通じて、避難方法、避難経路、避難所の所在地等を地域住民に周知することが必要である。

- ・避難方法、避難所の所在地、避難所の役割やルールといった避難所に関する内容は、防災ハンドブックやHP等に掲載し住民に配布・周知するほか、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。
- ・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必要がある。
- ・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、可能な限り避難所の表示を地域に多く設けることが有効である。

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

- ・避難所の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、関心を高めることとなり、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。

- ・住民参画の方法は、会議等の場だけでなく、インターネットや意見箱など様々な手段を用意しておくことが望ましい。
- ・また、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を行っていく必要がある。

## 10 ボランティアの受入れ体制の整備

市は、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入れ体制の確立を図る必要がある。

- ・社会福祉協議会、府ボランティアセンター、日本赤十字社大阪府支部、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ことが必要である。

### 第3 応急対策

#### 1 避難所の開設

(1) 原則として、市長が避難所開設の要否を判断する。ただし、状況に応じて迅速に対応するため、勤務時間内外等に応じ、最も早く対応できる者（施設管理者、避難所管理責任者、防災委員、自主防災組織代表者等）が応急的に避難所を開設できるよう体制を整えておく。

項目	内容
災害発生のおそれがあるとき	<p>（風水害等で避難勧告・指示があるとき）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・災害が発生したときに安全が確保できる避難所を選定し、避難誘導するとともに、避難所管理責任者を避難所に派遣して開設する。</li> </ul>
勤務時間内に突発的な災害が発生したとき	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設管理者等に応急的に開設を要請するとともに、直ちに避難所管理責任者を派遣する。</li> </ul>
勤務時間外に突発的な災害が発生したとき	<ul style="list-style-type: none"> <li>・防災委員を避難所に参集させ、施設管理者との事前の協議に基づき避難所を開設する。</li> <li>・施設管理者又は自主防災組織代表者等が、事前の協議に基づき応急的に避難所を開設することができるようにしておく。</li> </ul>
自主避難	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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、早めに避難所管理責任者を避難所に派遣して開設する。</li> <li>・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。</li> <li>・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、直ちに避難所管理責任者を派遣する。</li> </ul>

(2) 避難者の安全を確保するため、原則として以下の状況を確認した上で、避難所を開設する。

項目	内容
避難所の施設の被害	<ul style="list-style-type: none"> <li>・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。</li> </ul>
避難所周辺の二次災害の恐れ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設管理者等に応急的に開設を要請するとともに、直ちに避難所管理責任者を派遣する。</li> <li>・火災、浸水等の危険性がないことを確認する。</li> </ul>

#### 《施設の応急危険度判定調査》

- ・施設の安全確認において、有資格者による応急危険度判定調査の実施が必要であると判断される場合は、避難所開設に先立って、市災害対策本部の建築班に応急危険度判定調査の実施を要請する必要がある。

- ・応急的に施設の安全が確認された場合においても、万全を期して、避難所開設後直ちに、市災害対策本部の建築班に応急危険度判定調査の実施を要請することが望ましい。

## 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）を基本とし、できるだけ短期間とすることが前提である。

大規模災害にあつては、被害の状況や住宅の修理状況及び仮設住宅の建設状況等も勘案しなければならないことから、開設期間の延長にも柔軟に対応できるようにしておくことが必要である。

- ・7日間を超えて開設期間を延長する場合は、府に協議する必要がある。  
(府は内閣総理大臣と協議して同意を得る。)
- ・避難所の開設期間は、住宅の応急修理や応急仮設住宅の供与などの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ことが必要である。
- ・被災者が、自宅などの避難所以外の場所においても、安心して生活できるよう支援することも重要である。(心のケア、生活再建のための相談・支援施策等)

- (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とが望ましい。

この場合、民間施設、他の公共団体施設、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ことが望ましい。

## 3 避難所管理責任者の配置と役割

- (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管理責任者を2名以上派遣し、各避難所の運営管理に当たる。

なお、大規模災害発生当初に避難所に派遣する職員を確保できない場合、事前の協議に基づき学校の教職員など、施設管理者等の協力を得て初動対応を図れる体制を確保する。

- ・当初は避難者を組織化していくことは困難であるが、避難者から有志の協力者を募り、業務を分担してもらうことで、組織化のきっかけとしていくことが効果的である。
- ・その後は、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、市は避難所管理責任者等の交代要員を確保する。

(2) 避難所管理責任者は、関係者の協力を得ながら、主に次のとおり対応を行う。

《避難所管理責任者の主な役割》

	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"> <li>・避難所の開設事務</li> <li>・避難所及び避難所周辺の被害状況把握</li> <li>・呼びかけ（安心して指示に従って欲しい旨）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市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）</li> <li>・衛生環境の維持（関係機関と連携して）</li> <li>・健康対策（関係機関と連携）</li> </ul>	
②要配慮者を優先しつつ、公平な対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要配慮者をはじめ、全ての人への適正な情報提供</li> <li>・要配慮者へ優先的に避難場所割当て</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・要配慮者への優先的な物資等の提供</li> <li>・要配慮者の福祉避難所への移送（関係機関と連携）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所内外へ公平な物資等の提供</li> </ul>
③避難者の情報管理・連絡調整・避難所運営	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者の個人情報管理 ⇒避難者名簿の作成</li> <li>・在宅避難者の個人情報管理</li> <li>・避難者ニーズの把握と伝達</li> <li>・市災害対策本部、施設管理者、他機関等との調整</li> <li>・マスコミ対応（以上、以降も継続）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・周辺避難所との物資等の過不足調整</li> <li>・ボランティア受入れ等に関する調整</li> <li>・避難者に組織化の働きかけ</li> <li>・要配慮者の安否情報等の集約</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難スペース統廃合に関する調整</li> <li>・ボランティア受入れ等に関する調整</li> <li>・避難者間トラブル等への対応</li> </ul>



#### 4 施設の解錠・開門

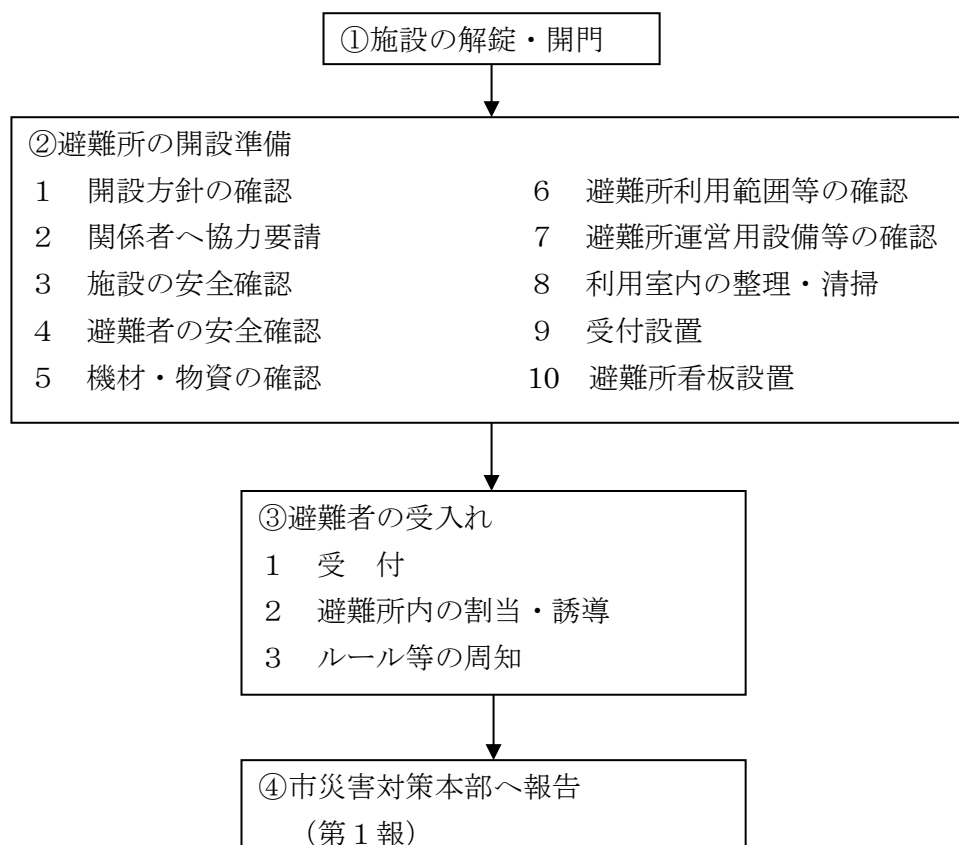
##### 【避難所開設の基本事項】

避難所名	( ) 避難所
避難スペース (第一次開放範囲)	1 体育館 (収容可能人員 名) 2 ○○室 (収容可能人員 名) 合計 収容可能人員 名 ※注意事項 建物の安全を確認するまでは、中に避難しない。上記以外の場所には、[校長等の施設管理者]の指示があるまでは入らない。できるだけ 1ヵ所に集まる。
物資の備蓄場所	備蓄倉庫 : 毛布 ( ) 枚 等 ○○○○ :
避難所管理責任者 (市担当者)	( ) 課 ( ) 電話番号 ( ) ( ) 課 ( ) 電話番号 ( ) ※本人がいないとき、その他不明な点があれば、市災害対策本部に連絡。 電話番号 ( )
施設の担当者 (例)	( ) 校長先生 電話番号 ( ) ( ) 教頭先生 電話番号 ( )
自主防災組織の 担当者	代表者 ( ) さん 電話番号 ( ) 代表者代理 ( ) さん 電話番号 ( ) 情報班担当 ( ) さん 電話番号 ( ) 誘導班担当 ( ) さん 電話番号 ( ) 管理班担当 ( ) さん 電話番号 ( ) 救護班担当 ( ) さん 電話番号 ( ) 物資班担当 ( ) さん 電話番号 ( )
その他の主な 事前確認事項	1  2  3  4  5

※上記の基本事項を踏まえて、次のとおり開設準備を行う。

## (1) 避難所の開設手順

原則として、避難所管理責任者が、次の手順に従って避難所を開設する。ただし、勤務時間外の大規模災害発生時等、避難所管理責任者がすぐに避難所に到着できない場合において、直ちに避難所を開設する必要があるときは、市職員で構成されている防災委員が実施する。



但し、平日の日中などに災害が突発的に発生し、避難所管理責任者が避難所に向かうまでに時間を要する場合等において、直ちに避難所を開設する必要があるときは、市（教育委員会）からの依頼により施設管理者等が避難者を受け入れる。

避難所管理責任者が到着した後は、速やかに避難所の状況を報告するなど必要な引継ぎを行う。

## (2) 鍵の管理

避難所を開設するときは、原則として、施設管理者、避難所管理責任者が解錠・開門する。

但し、勤務時間外等に災害が発生し、直ちに避難所を開設する必要がある場合は、次の者が鍵を所有している。

### 【鍵の所有者リスト】

氏 名	連 絡 先
〇〇〇〇（避難所管理責任者<市災害対策本部>）	
〇〇〇〇（防災委員支部長）	
〇〇〇〇（防災委員副支部長）	
〇〇〇〇（防災委員）	

## 5 避難所開設の広報

市災害対策本部は、避難所を開設したときは、自主防災組織等と連携して、速やかに地域住民に対し、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考える。
- ・なお、コミュニケーションにハンディキャップのある要配慮者に対しても、確実に情報を伝達できるよう、障がい等の状況に応じた適切な広報手段を確保することが必要である。
- ・避難所開設時に広報する方法は、概ね次のとおり。
  - ① 防災行政無線
  - ② 防災情報メール（おおさか防災ネット）
  - ③ 広報車
  - ④ インターネット
  - ⑤ 広報掲示板
  - ⑥ エリアメール
  - ⑦ 市災害対策本部から自主防災組織代表者等への電話 など
- ・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・所在地、避難経路
  - ③ 避難時の注意
  - ④ ペット同伴の可否等
  - ⑤ 在宅避難者に対し、被災状況の把握のため、避難所への申出を促す呼びかけ

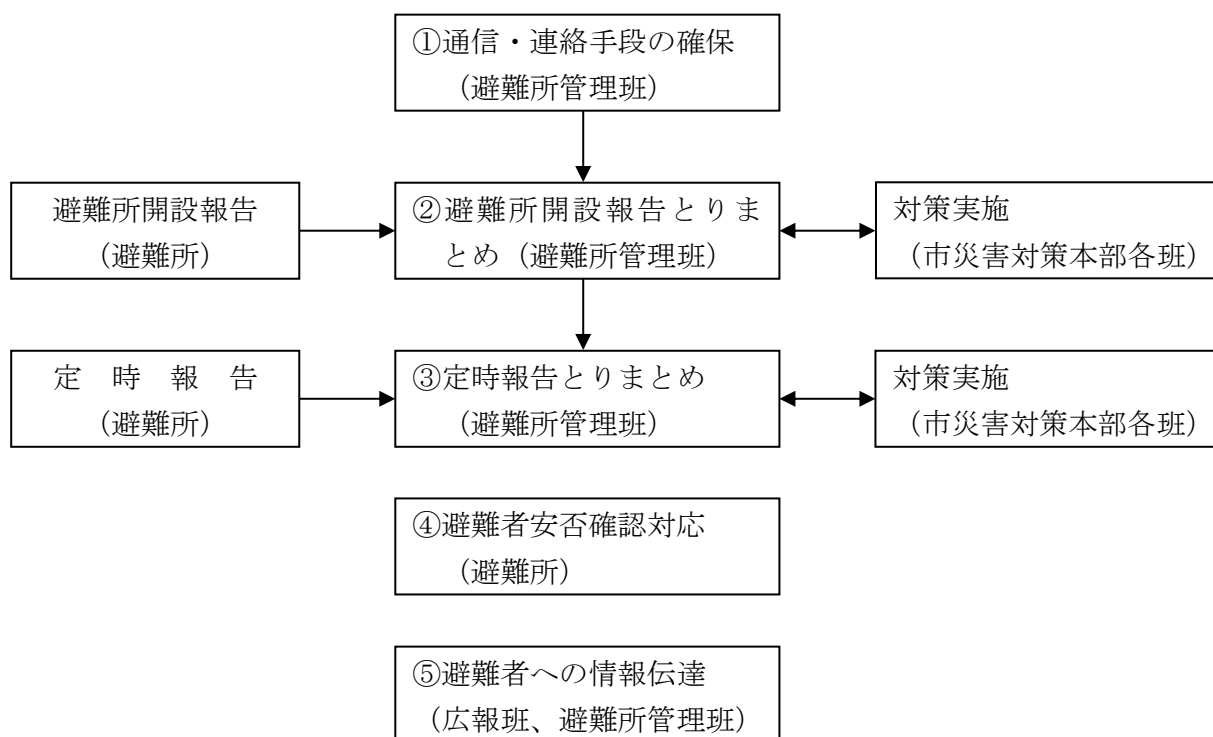
## 6 避難所の振り分け

(1) 避難者の居住スペースの振り分けは、原則居住地域単位で行う。また、避難者の不安解消のためにも、乳幼児、高齢者等を有する家族に関しては、可能な限り同じ環境の家族同士が一緒になるような振り分けが有効である。

多くの避難者が避難してくる場合、様々な状況の方々が存在するので、避難者同士のトラブルを回避するためにも早期の振り分けが重要となる。

- ・避難所生活が長期化した場合は、コミュニティの確立が避難所運営の観点から重要となってくるため、初期の段階で地域毎の避難者をまとめておくことが必要である。
- ・家族で避難してくる場合、家族の一部だけ先行して避難してくることも想定されるので、遅れて避難してくる家族の分も考慮した上で振り分けることが望ましい。
- ・避難所に和室等がある場合は、優先的に要配慮者への割り振りを行うことが必要である。また、お年寄りは階段の上り下りが困難なため、優先的に1階の部屋を提供するといった配慮も必要である。
- ・帰宅困難者や滞留旅客が避難してくることも十分あり得るため、一時的避難者用の部屋の確保も検討する必要がある。

## 7 避難者・避難所の情報管理



(1) 災害発生直後は、必要最小限の情報項目に限定して、迅速な避難者情報管理を行うことが必要である。

・大規模災害時には、避難所における情報の収集・連絡の手段が限定されるほか、要員が少ないことから、特に災害発生直後は必要最小限の情報に限定して、収集・集約・伝達を行うことが望ましい。

(2) 災害発生後の時間経過に伴って、必要とする情報が変化するため、タイムリーな情報の収集・伝達に留意することが必要である。

《時系列の必要情報の例》

時系列	避難所で収集する情報	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	・避難者情報 避難者数、要給食者数 要配慮者の情報 安否情報確認	・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	・各避難所のニーズ ・避難者の被災状況 ・避難者の生活再建、 住まいの確保の見込み	・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	・個別相談

(3) 市災害対策本部と避難所間の情報伝達手段・ルートを確認することが必要である。

- ・一般電話、携帯電話等は、災害発生直後は有効に機能しない場合があることを念頭に置く必要がある。
- ・無線機器等が使える場合は、これを活用するが、使えない場合は、単車・自転車を活用して伝令を走らせる（各地域の拠点だけでも無線機器等を確保しておき、情報の中継点とすることも考えられる。）ことも必要である。
- ・必要な場合は、避難所運営管理用の臨時電話、FAX等の設置を検討することが望ましい。

(4) 情報の整理、更新を常に行うことが必要である。

- ・避難者・避難所のデータは、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。
- ・災害発生直後は、どの避難所に何人の避難者がおり、何食の食事が必要かという情報が優先され、それから時間が経過するにつれて避難者個人の情報が重要となる。大量のデータを処理するためには、このように情報項目に優先順位を付け、段階ごとに必要最小限のデータを迅速に報告する仕組みが必要である。
- ・避難所にパソコンを配備すれば、かなりの部分をシステム化することが可能である。（事前に共通フォーマットを作成しておくことが望ましい。）

(5) 避難者個々の情報収集・伝達手段を確保することが必要である。

- ・災害発生直後は停電することもあり、電話やマスコミ等からの情報収集の手段を失う場合がある。
- ・テレビ・ラジオ・パソコン（インターネット接続）等を設置し、住民の情報収集等に利用してもらうことが必要である。

(6) 避難者の動向、避難者数の推移を予測しながら対策に当たることが必要である。

- ・収集した避難者・避難所の情報に基づき、市災害対策本部では、その後の避難者の動向、避難者数の推移を予測して、対策を実施することが求められる。
- ・大規模災害時では、避難所に寝泊りする避難者は2、3日目頃にピークに達する例（余震に対する不安、二次災害に関する避難勧告などによる。）もあり、災害発生から3日目頃までの対策が重要となる。
- ・災害発生後の時間経過に伴って避難所に食料等の支援を求める在宅避難者数が、避難所生活者数を上回ることが予想される。（交通途絶、ライフライン等による地域での食料等の確保状況などによって異なる。）

## 8 食料・水・生活必需品等の提供

(1) 災害発生直後は、住民、市の備蓄により対応することを基本とするが、市災害対策本部は可能な限り早期に、府、関係機関と協力して、必要な食料・物資等を調達、提供することが必要である。

- ・大規模災害にあつては、交通網の寸断等により、災害発生直後に食料・物資等の提供を迅速に行うことができないおそれがあることを住民に理解してもらうとともに、住民による備蓄の実施を啓発することも重要である。
- ・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。そのため、特に夏季は、個人や団体等からの食料等の救援物資については、慎重に取り扱う必要がある。

(2) 災害発生直後から、要配慮者に対応した食料・物資等を提供することが必要である。また、時間の経過とともに変化する避難所のニーズについても配慮する必要がある。

《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
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、缶詰おかゆ、粉ミルク、離乳食、栄養補助食品、疾病（アレルギー体質を含む。）に応じた食品、宗教に配慮した食品等
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、手指消毒液、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
その他	仮設トイレ	ポータブルトイレ（洋式）

(3) 食料・水・生活必需品等は、避難所に「いる」・「いない」に関わらず、必要とする被災者に区別なく提供することが必要である。

- ・避難者数と要給食者数を把握する必要がある。
- ・在宅避難者に対しては、避難所において食料等を入手できることを広報車等により周知する必要がある。
- ・食料・水・生活必需品等の提供サービスは、ライフラインの復旧や地域の流通機能の回復に伴って終了することが望ましい。
- ・大規模災害の発生直後は、多数の避難者に対応するため、握り飯、パンを提供することも考えられるが、可能な限り早期に弁当等に切り替えることが望ましい。この場合、近隣の給食工場等は被災している可能性があり、必要な場合は府等にあつせんを要請することができる点を留意しておく。

- ・避難の長期化に伴い、避難者のし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、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で、必要な炊事設備や食材を配備、提供するなどの対応が望ましい。
- ・また、流通の回復状況に応じ、避難者が自らのし好に応じた食事を採ることができるよう、近隣の商店情報の提供等を積極的に行うことも必要である。
- ・学校の給食設備については、学校給食再開までの間において、学校長、教育委員会の許可が得られ、衛生環境が確保できる場合に利用することを検討することが必要である。

## 9 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、プライバシーへの配慮等、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。

特に要配慮者に対しては、学校の多目的教室などの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避難場所に充てることが望ましい。

- ・災害発生直後の避難所は、生命身体の保護への対応が最優先されるが、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。そのため、暑さ・寒さ対策や炊事、洗濯等の設備のほか、プライバシーへの配慮といった生活環境の改善への対策が必要となる。こうした避難生活の長期化にあってもそのADL（日常生活動作）を低下させずQOL（生活の質）を確保すべく、居住環境を整備・維持する必要がある。
- ・「長期化」対応とは言え、災害発生直後から取り組みを開始しなければ、適切な時期に対応できない。
- ・ただし、被災者の自立に配慮した生活環境の整備に留意する必要がある。

### 《避難所生活長期化への対応例》

- ・居住スペース（居住地域単位で振り分け、配慮者等がいる世帯は別の部屋やスペースに振り分け）の確保
- ・パーテーション、間仕切り、簡易ベッドの設置
- ・仮設風呂、シャワーの設置 ※給排水に注意
- ・洗濯施設の設置（洗濯機・乾燥機・物干場の確保） ※給排水に注意
- ・女性専用の化粧スペースの確保
- ・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）  
※電化製品の使用に当たっては、電気容量に注意すること。
- ・リフレッシュ対策（イベントの開催、子どもの遊び場、フリースペース、避難所の外の交流スペース等）
- ・子どもの学習スペースの確保
- ・避難者の数に応じた携帯電話の充電ができるコンセント口数の確保  
※電化製品の使用に当たっては、電力容量に注意すること。

## 10 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は、パーテーション、パネルの設置の他段ボール等の間仕切りを活用して、できる限り個人のプライバシーが守られる空間に努める。
- ・ 授乳場所を兼ねた女性用更衣室については、速やかに個室を確保する。
- ・ できるだけ早い段階で、個人のプライバシーが守られ各種相談を行うことができる場所の確保に努める。

## 11 健康の確保

(1) 災害発生後速やかに、避難所に救護所を設置するほか、場合によっては、巡回救護班の派遣に努める。

- ・ 大規模災害発生直後の避難所には、負傷者や急に症状が悪化した病人が運び込まれることが予想される。このような傷病者に対しては、可能な限り病院等の医療機関が対応することが望ましいと考えられるが、救急搬送が困難な場合には、避難所で応急対応が不可避な事態も予想しうる。
- ・ そのため、応急的には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所の設置、又は救護班を派遣の準備を行う。
- ・ 救護班等は、その後もしばらく、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、広域の応援体制を確保すべく、市内の保健医療関係部署や府と調整することに留意する。
- ・ 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がいや急性ストレス障がいといった心の病気へのケア対策を開始することが必要である。

- ・ 専門家による、対応を図る必要があるため、広域の応援体制を確保すべく、市内の保健医療関係部署や府と調整することに留意する。

## 12 災害関連死等につながるリスクの軽減

阪神・淡路大震災では高齢化を反映し、災害関連死の存在が明らかになった。また、新潟中越地震では、車中死がクローズアップされ、東日本大震災でも災害関連死が避難所での生活に密接に関わりがあることが報告されている。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ることによる免疫力の低下やADLの低下を惹起し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、「満員で入れない」、「他人と一緒にいたくない」「人という眠れない」といった理由に加え、被災者の孤立感情による場合もあることから、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に努める。
- ・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。
- ・健常健康な高齢者等の場合、避難所で何も活動しないことが、その後の能力の低下や寝たきり等につながる可能性もあることから、要配慮者も状態に応じて、避難所の運営に参加してもらい、適宜役割を与えることも必要である。
- ・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。
- ・避難所に医師、看護師、保健師等を巡回させ、避難所内の感染症の予防や、生活習慣病などの疾患の発症や悪化予防、被災者の心身の機能低下を予防するとともに、避難所全体の健康面に関するアセスメントやモニタリングを実施し、避難者の健康課題の解決や避難所の衛生環境の改善を図り、災害関連死を防ぐことが必要である。

### 13 衛生環境の提供

(1) 速やかに、衛生的なトイレ環境を確保することが必要である。

- ・既設水洗トイレを可能な限り長く使用するため、洗浄水の確保、トイレットペーパー以外の紙を流さないことや清掃の励行といったルールの徹底を図ることが必要である。
- ・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設置することが必要である。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。
- ・仮設トイレの設置にあたっては、要配慮者に配慮した、洋式仮設トイレ（車いす対応）や通路を確保することが必要である。
- ・また、生理用品、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。

(2) 速やかに、衛生的なゴミ処理体制を整備することが必要である。

- ・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、極めて不衛生となるため、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必要がある。

(3) 可能な限り速やかに避難者の入浴環境を確保することが必要である。

- ・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ことが必要である。

(4) 感染症の予防など衛生面の管理に留意することが必要である。

- ・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、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ことが必要である。

- ・食品の保管、食事の配送、炊き出しを行う場合においては、食品衛生対策に十分に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。

#### 14 府又は他市町村等からの応援職員の派遣

(1) 大規模災害発災後、市職員は、あらかじめ定められた要員が必要人数参集できるかというリスクを持ち、また参集した要員は少人数で休むことなく避難所の運営業務を行うため、心身ともに疲労困ぱいの状況となることが想定される。このため、大災害に伴い開設の長期化が予想される避難所運営については職員の負担を軽減し、円滑な避難所運営を行う観点から、府又は他市町村等からの職員派遣の要請についての考え方を整理しておくことが、特に大規模災害時には不可欠である。

(2) 避難所運営に応援職員が加わった場合に備え、市職員と応援職員とで業務のすみ分けをあらかじめ行っておくことが原則である。

なお、市災害対策本部からの情報の伝達、收受、統廃合など、避難所運営責任に関わる事項については、市職員の業務とすることが理想である。

また、市職員のみならず、応援職員にもマニュアルの共有が必要であり、その上で応援職員の業務、指揮系統、責任を明確にすることが有効である。

(3) 市職員は、24時間避難所運営に携わっていることが理想であるが、交代勤務の関係等により困難な場合もある。そのため、必ず朝と夕方にミーティングを行い、業務を確実に引継ぐ必要がある。その際には、留意すべき避難者の様子や避難所の状況を含めた業務内容の引継ぎを行うことが必要である。

また、避難者の苦情やトラブルに関しては、担当者間での引継ぎに留めるのではなく、スタッフ全員で情報共有を行い、迅速かつ的確に対応することが必要である。

## 15 ボランティアの受入

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、市は、社会福祉協議会や府ボランティアセンターと連携し、ボランティア受入等の支援を行うことが必要である。

- ・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ことが考えられる。

## 16 女性の視点を取り入れた避難所の運営

男女のニーズの違い等に配慮した避難所の運営が行われるため、マニュアル策定や開設訓練など、事前対策の段階から女性の参画を推進することが必要である。

- ・女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品、女性用下着の女性による配布、避難所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難所の運営に努める。
- ・特定の業務が女性に偏りがちにならないよう避難所での作業を、全員で共同する等の配慮が必要である。
- ・女性が日頃から培ってきた地域の人的ネットワークやご近所づきあいなどの、地域コミュニティを活用した被災者の安否確認や避難所での声かけをしていただくよう、協力を依頼することが望ましい。
- ・避難所運営委員会の委員に男女が共に参加することが必要である。

## 17 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ことが必要である。

- ・避難所については、「ライフラインの復旧、流通の回復、住まいの確保」ができる段階で撤収する方針であること及びその撤収の時期（阪神・淡路大震災級の災害であれば2～3ヶ月程度、できれば市の被害想定に基づいて事前に復旧目処も検討しておく。）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や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ことが望ましい。
- ・その際、学校においては教育活動再開のために教室等の復旧を優先することが必要である。
- ・最終的に集約する施設は、学校以外の施設とすることが望ましい。  
(総合体育館、公民館、コミュニティ施設等)
- ・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。

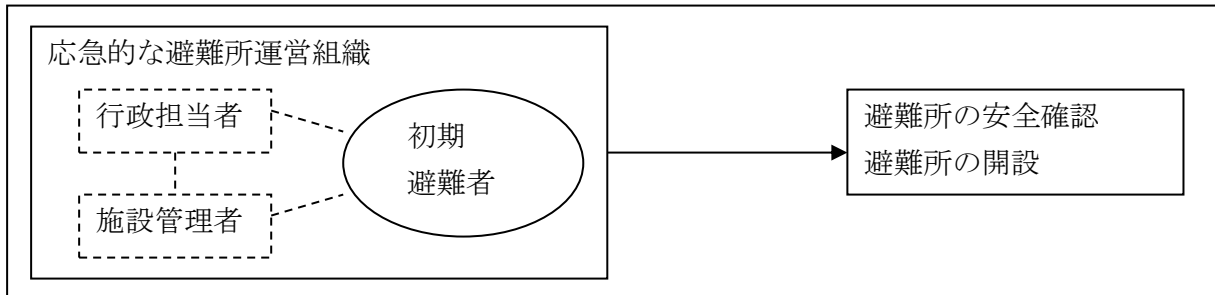
(3) 避難者の個別の事情についての相談に対応しながら、自立を支援する。

- ・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対応し、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。
- ・自ら住宅を確保することができない避難者が長期にわたり避難所に滞在することから、住宅確保対策が避難所の撤収に向けて極めて重要となる。

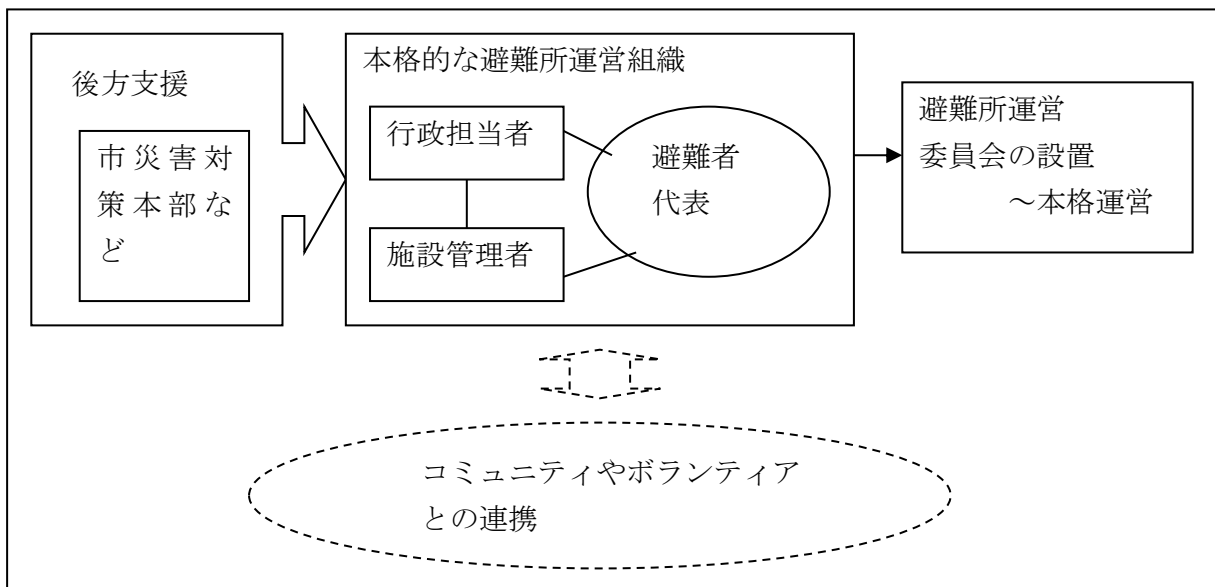
## 第4 地域住民による避難所の運営

《災害時の避難所の運営の流れ》

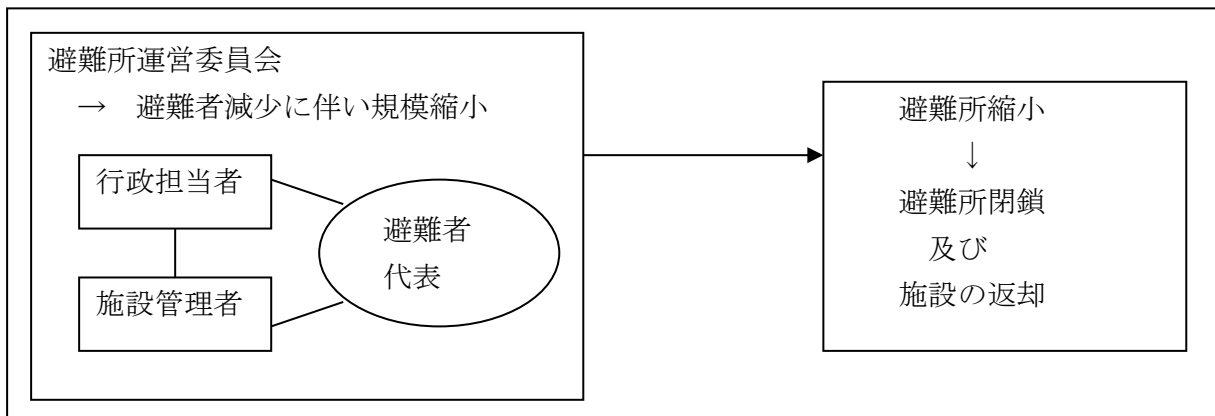
【初動期】（災害発生直後）



【展開期～安定期】



【撤収期】（周辺の電気・ガス・水道復旧後）



## 1 避難所運営組織の事前設置

本来、避難所の運営は市が行うこととなるが、これまでの災害事例から、行政のみの避難所運営は難しいことが想定され、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、大規模災害発生時には、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して、避難所が避難者にとって秩序のとれた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「避難所運営委員会」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である。

避難所運営委員会は、地域住民と要配慮者が相互に理解し、要配慮者に配慮した避難所運営が行われるよう、日頃から情報交換しておくことが必要である。

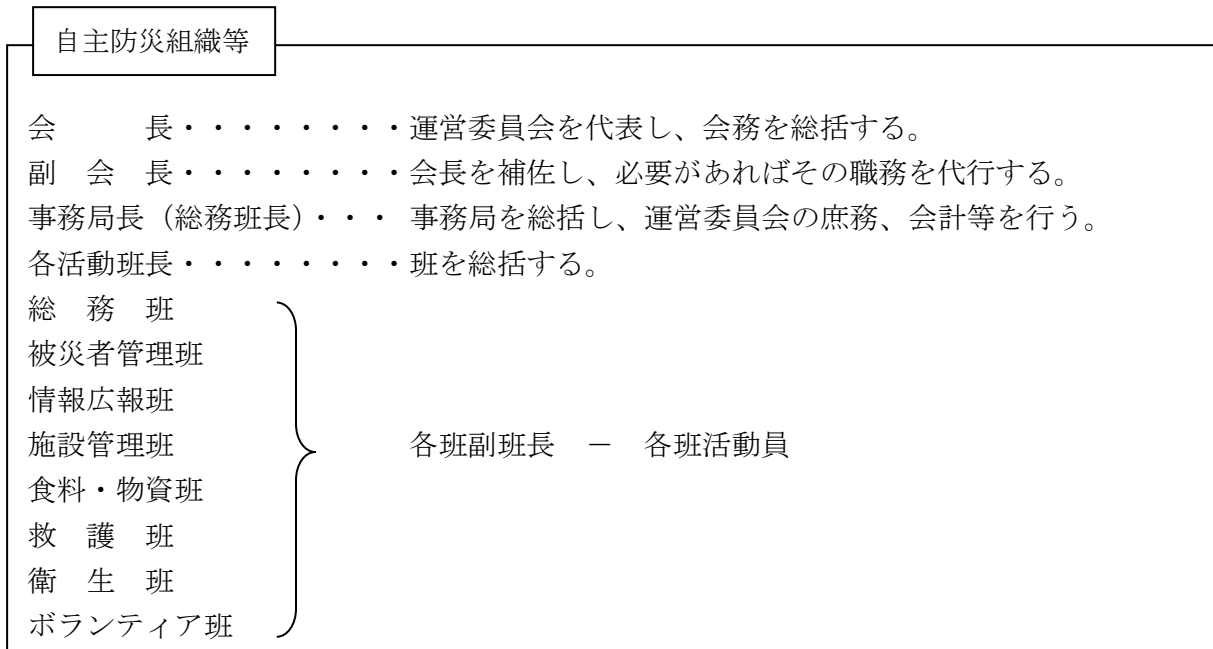
また、避難者一人ひとりの人権を尊重し、プライバシーの確保を図るとともに、女性の積極的な参画を促進し、広く男女双方のニーズが反映されるように留意し、円滑な避難所運営を行う必要がある。

## 2 避難所運営委員会の組織構成

- ・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
- ・避難所管理責任者
- ・施設管理者
- ・地域ボランティア団体、地元企業等

※災害時には、避難者の「居住組長」、「各活動班長」が加わる。

### 【避難所運営委員会の例示】



**避難所管理責任者・施設管理者**・・・日頃から自主防災組織等との信頼関係を築き、避難所の運営体制を確立する。

**ボランティア団体**・・・訓練等を含め、日頃から連携した活動を行う。

### 3 避難所運営委員会の役割

#### 平常時

災害時に避難所の円滑な開設・運営を可能とするために準備する期間。

#### (1) 避難所運営マニュアルの作成

各地域の実情に応じた避難所運営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

緊急的な避難を要する場合に備えて、運営委員会の判断により避難所を開設できるようあらかじめ鍵の管理方法を確認しておく。

#### (4) 施設の点検方法の確認

避難者の安全性の判断は応急危険度判定士が行うが、避難所管理責任者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、運営委員会による目視による施設の点検を行う必要がある。そのため、点検方法を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。

#### 初動期

初動期とは、避難所を開設・運営するために必要な業務を行う期間である。災害発生直後で最も混乱する時期である。

#### (1) 施設の解錠・開門

避難所の開設は本部長がその要否を判断し、原則として、避難所管理責任者が、施設管理者の協力を得て行うが、市職員、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解錠・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

避難所管理責任者、施設管理者および避難所に集まった運営委員会のメンバーを中心に、早急に避難所開設準備の作業にとりかかる。

その際、避難住民が自主的に避難するのは、原則として、施設敷地内(例:校庭)にとどめ、建物内への立ち入りについては、避難所管理責任者及び施設管理者などの到着を待つ。

物資、備品等の備蓄がない避難所には、避難所管理責任者が持参するが、間に合わないときは、施設管理者に支援を要請する。

### 【避難所の開設準備作業】

項目	内容
開設方針の確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市災害対策本部から開設指示が出たか。</li> <li>・避難勧告・指示が出ているか。</li> <li>・被災者が開設を求めているか。</li> <li>・市域で震度5弱以上を観測したとき。</li> </ul>
関係者への協力要請 ※学校等施設管理者と調整し行う。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設管理者</li> <li>・自主防災組織・自治会等の代表者</li> <li>・その他協力者等</li> </ul>
施設の安全確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建物が危険でないか点検する。</li> <li>・火災等の二次災害の防止措置を実施する。</li> <li>・ライフラインの使用可否を点検する。</li> <li>・危険箇所にはロープ・張り紙等を張る。</li> <li>・周囲の状況(火災等の恐れはないか)を確認する。</li> <li>・安全性に不安があるときは、市災害対策本部に連絡する。</li> </ul> <p>【様式1:建物被災状況チェックシート】</p>
避難者の安全確認 ※人員が足りないときは避難者の中から協力者を募る。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・開設準備中は、グラウンド等での待機を呼びかける。【参考資料】:呼びかけ文例①</li> <li>雨天時・厳寒時は、改めて場所割りすることを前提に施設内へ誘導する。 (但し、安全確認後)</li> <li>・自家用車は、原則として乗り入れ禁止とする。 やむを得ないときは、ロープで明示し、場所を限定する。</li> </ul>
機材・物資の確認 ※物資、備品等がない避難所には、市が持参する。間に合わないときは、施設管理者に機材(机・ガムテープ・ロープ等)の貸し出しを要請する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・備蓄倉庫 (場所: )</li> <li>・○○○○ (場所: )</li> </ul>



避難所利用範囲等の確認※関係者が協力して、利用の可否を確認し、避難所として利用しがたい場合は、直ちに市災害対策本部に連絡する。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所利用範囲を確認し、室名・注意事項等を張り紙する。</li> <li>・管理運営、救援活動、避難生活を送る上で必要なスペースを屋内外で順次確保する。</li> <li>・使用禁止範囲には「進入禁止」の張り紙をする。</li> </ul> <b>【様式2：避難所の開放スペース等】</b>
避難所運営用設備等の確認	<ul style="list-style-type: none"> <li>・設備等の使用可否を確認する。</li> </ul> 例：電話、FAX、パソコン、放送設備、掲示板等
利用室内の整理・清掃	<ul style="list-style-type: none"> <li>・破損物等の片付け</li> <li>・机・いす等の片付け</li> <li>・清掃</li> </ul>
受付設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受付設置場所（ ） 長机、いす、筆記用具等の準備</li> <li>・避難者台帳等の準備（コピー等）</li> <li>・受付付近に避難所利用範囲、施設利用ルール等の明示</li> </ul>
避難所看板設置	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施設の門や扉付近に避難所表示看板を設置</li> </ul>

### (3) 避難者の受入れ **【参考資料】**：呼びかけ文例②

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。**【様式3：避難者名簿】**

その後、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。

#### **【受付時チェックリスト】**

チェック項目	チェック内容
<input type="checkbox"/> 1 受付 ※多人数が集中した場合は、名簿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氏名・住所等の基礎的な内容だけでも記入してもらう。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各避難者に〔様式3：避難者名簿〕に記入してもらう。（高齢者・障がい者等の要配慮者の場合、必要に応じて記入を手伝う。）</li> <li>・受付に併せてグループ化（地区別・班別など）を呼びかける。</li> </ul>
<input type="checkbox"/> 2 避難所内の割当て・誘導	<ul style="list-style-type: none"> <li>・早い者勝ちではないことを周知する。</li> <li>・できるだけ地域（町・丁）ごとにまとまるように誘導する。</li> </ul>
<input type="checkbox"/> 3 ルール等の周知	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当初は最低限の施設利用上のルールを定めておき、以降、順次見直す。</li> </ul> <b>【参考資料】</b> ：施設利用ルール例

#### (4) 市災害対策本部への報告

##### ① 開設通知

避難所を開設したら、速やかに市災害対策本部に開設の報告を行う。

- ・【様式 4：避難所状況報告書】により、大まかな内容で構わないので、迅速に報告する。
- ・ F A X や電子メールが使えない場合は、伝令を走らせる。

##### ② 避難者、避難所の状況

避難者、避難所の情報管理は、適宜、市災害対策本部へ報告を行う。

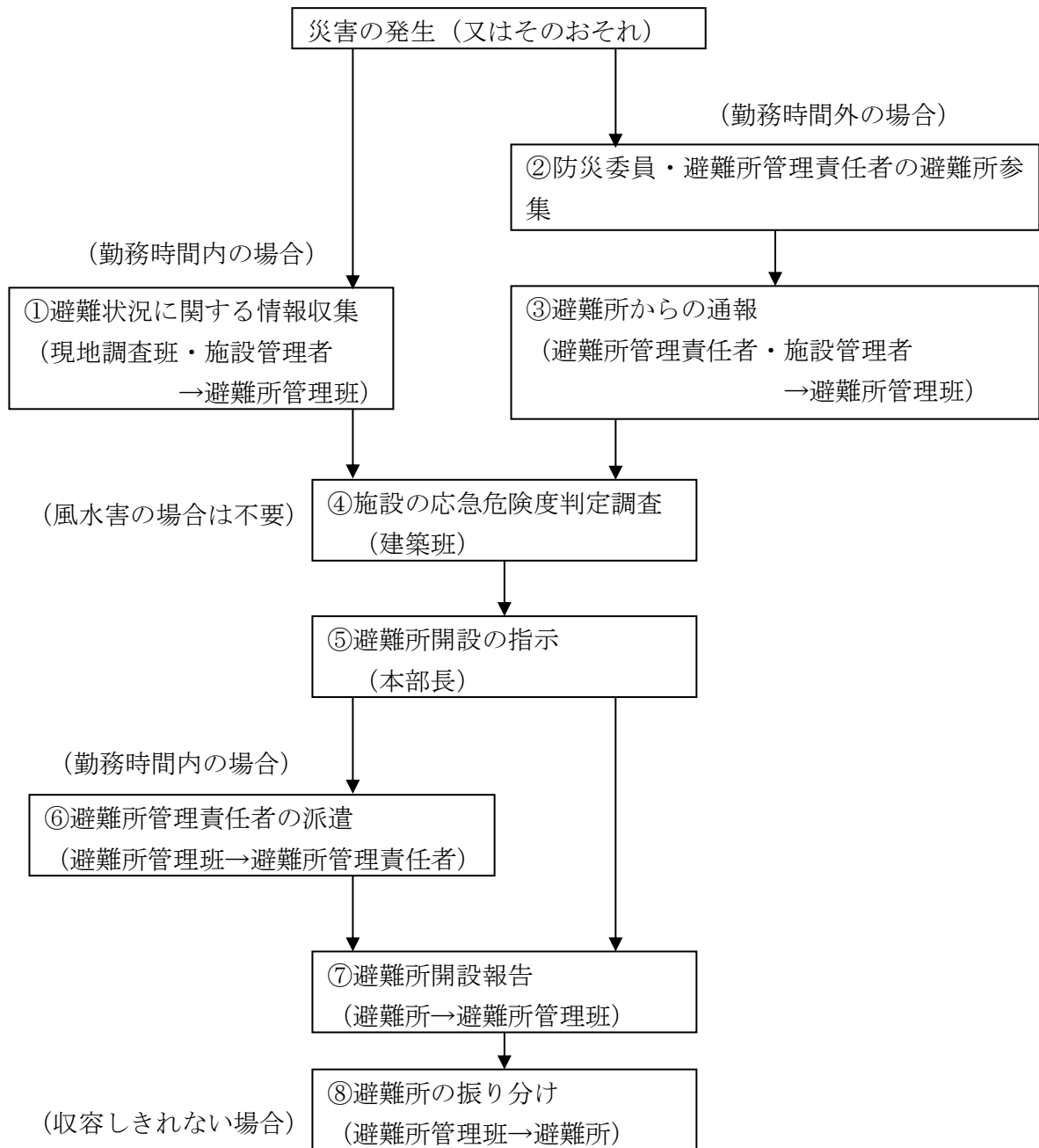
《時系列の必要情報の例》

時 系 列	避難所で収集する情報	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	・ 避難者情報 避難者数、要給食者数 要配慮者の情報 安否情報確認	・ 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	・ 各避難所のニーズ ・ 避難者の被災状況 ・ 避難者の生活再建、	・ 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	住まいの確保の見込み	・ 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	・ 個別相談

#### (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。

【避難所の開設フロー】



《被災して使用できない場合》

- ・ 避難勧告・指示に基づいて避難が行われる場合は、避難所管理班はそれまでに収集した避難所に関する情報に基づき、誘導する避難所、避難誘導の実施について消防、警察等の関係機関と協議し、必要な対策を講じる。

## 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をいう。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である。

### (1) 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組む。各居住組では組長と各活動班の代表者を決める。組長等はできるだけ交替制とするなど個人の負担が偏らないように注意する。

### (2) 各活動班の設置

避難所内で発生する様々な作業を行うため、各居住組に選出された代表者により次のような活動班を作る。

活動班：総務班、被災者管理班、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

### (3) 避難所運営会議の開催

市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変更・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、毎日1回以上、時間を定めて避難所運営会議を開催する。

### (4) 避難所内での場所の移動

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

また、避難所開設直後から、避難所内で場所の移動があり得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週間目以降をいう。

毎日の生活に落ち着きが戻るが、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る。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である。

### (1) 避難所運営会議の開催

避難所内の状況の共有、出席者相互の意見交換、必要事項の協議・決定など、引き続き運営会議を開催し、円滑な避難所運営に努める。

## (2) 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。

## (3) 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に伴う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、被災者にとっての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る。避難者の生活再建、避難所の本来業務の再開に向けての対応が必要な時期である。

## (1) 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。

## (2) 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し、市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。

## (3) 避難所の統廃合・撤収時の対応

- ① 学校の授業再開や避難者の減少に伴い、使用する避難スペースを縮小していく。
- ② 市災害対策本部長の指示により、避難所管理責任者と避難所運営組織の間で協議し、統廃合の内容、スケジュール等を定める。
- ③ これに基づき、避難所管理責任者が避難者全員に説明し、協力を依頼する。
- ④ 避難スペースを移動する場合は、避難所運営組織、ボランティア等が荷物運び等を支援する。持ち主の分からない荷物があるときは、仮置き場を確保して、しばらく保管し、持ち主が現れないときは、市災害対策本部が処分する。
- ⑤ 撤収した避難スペースは、清掃・片付け後、市災害対策本部又は施設管理者に引き渡す。

## 4 居住組の設定

避難所を円滑に運営するため、部屋単位などで避難者をいくつかに分けた「居住組」を設定する。

### (1) 居住組長の選出・役割

編成された居住組ごとに代表(組長)を選出する。組長は、適宜、交代をする。

## (2) 居住組長の役割

組長は、組員の人数確認などを行うと同時に組員の意見をまとめて運営会議へ提出する代表者の役割を担う。

- ① 組長は、その組の入退所者・外泊者の把握・管理を行い、被災者管理班へ報告する。

【様式3：避難所名簿、様式7：外泊届用紙】

- ② 食料の配布は、原則居住組単位であるため、組長は食糧を受け取り、組員に配る。

## (3) 副組長、各活動委員の選出・役割

編成された居住組ごとに副組長、各活動委員を選出する。

副組長は、組長を補佐する。各活動委員は、避難所運営のための各活動班で業務を行う。

副組長、各活動委員についても、適宜、交代をする。

## (4) 当番制の仕事

公共スペースの清掃、炊き出しの実施、生活用水の確保などの作業を当番制で行う。

この場合、女性に偏りがちな作業を全員で共同する等の配慮が必要である。

## 5 各活動班の役割

避難所運営委員会の具体的な業務の執行・運営のために、各居住組より選出された活動委員で以下の活動班を設置し、相互に協力しながら業務を行う。

なお、各活動班は、班を統括する班長を選出し、班長は、避難所運営会議に参加し活動内容等を報告する。

### (1) 総務班の役割

#### ア 市災害対策本部との調整

市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、会議での協議を経ずに各活動班の班長と協議し、運営会議で事後報告する等の臨機応変な対応を行う。

【様式5：避難所記録用紙】

#### イ 避難所レイアウトの設定・変更

大勢の人々が共同生活を円滑に行えるよう、災害発生時間・被害状況・避難状況に見合った避難所レイアウトを早期に設定する。

この場合、要配慮者については、小部屋や冷暖房設備が整備された部屋を割り当てるなど配慮が必要である。

なお、医療的措置が必要と判断される場合は、安全が確認された医療機関へ速やかに移送する。

#### ウ 防災資機材や備蓄品の確保

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。

#### エ 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になる。

#### オ 苦情相談窓口の設置

避難所内において、避難者の苦情等を円滑に処理するため、苦情相談窓口を設置する。

#### カ 避難所運営委員会の事務局

円滑な避難所の開設・運営を可能とするため、平常時から避難所運営委員会を設置し、避難所の自主運営体制を図っておく。

災害時は各フェーズに応じた対応を行い、適宜避難所運営会議を開催する。

#### キ 地域との連携

大規模災害が発生すると、電気・ガス・水道という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。

災害発生直後、これら自宅で生活する人々（在宅避難者）へも、市災害対策本部からの食料・物資の提供などは地域における防災拠点である避難所で行うものとする。

そこで、在宅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ため、避難所開設に関する広報活動の際などに、在宅避難者の人々に対して、避難所に在宅であることの申出を呼びかけ、地区ごとの組織を作るよう働きかける。

#### ク 取材への対応

避難所に対するマスコミ等の取材がある場合は、被災者管理班と連携し対応する。

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (1) 避難所のレイアウトの検討

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あらかじめ決めておく。

##### (2) 備蓄品、備蓄倉庫の管理・点検

日ごろから、防災資機材の機能の点検等を行う。

##### (3) 在宅避難者の把握方法及び組織作り方法の検討

避難所へ申し出ることを呼びかける等、在宅避難者の状況等を把握する方法や、申し出のあった在宅避難者に対して組織作りを促すための方法についてあらかじめ決めておく。

## (2) 被災者管理班の役割

#### ア 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作業であり、安否確認に対応したり、物資や食料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。

- ・避難者名簿を居住組ごとに整理し管理【様式3：避難者名簿】
- ・各居住組長からの退所者・入所者情報の管理
- ・各居住組長からの外泊者情報の管理【様式7：外泊届用紙】

#### イ 安否確認等問い合わせへの対応

災害発生直後は、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。

そこで、安否確認には避難者名簿に基づいて迅速に対応し、来訪者（部外者）には、避難者のプライバシーと安全を守るため、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ことが必要である。

- ・市災害対策本部や親類等から寄せられる安否確認に対応する。
- ・避難者へ伝言する。（要配慮者については、その障がい等に対応した適切な手段により、確実に伝達する必要がある。）
- ・来訪者へ対応する。

#### ウ 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。混乱を避けるために、総務班と連携し、避難者を代表し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。
- ・避難者の寝起きする居住空間での取材は原則として禁止する。
- ・記者（社員）証を確認し、避難所の見学には必ず班員が立ち会う。

【様式8：取材者用受付用紙】

#### エ 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作りが必要である。

- ・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。

【様式6：避難者預かり物リスト】

【様式9：郵便物等受取り帳】

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (1) 避難者名簿の作成方法の検討

災害発生時間・被害状況・避難状況によって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) 郵便物等の取次方法の検討

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。



### (3) 情報広報班の役割

#### ア 情報収集

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、インターネット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。

#### イ 情報発信

避難所の状況を正確かつ迅速に外部へ伝達することは、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状況を発信することによって、市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。

#### ウ 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、日本語の理解が十分でない外国人に対しては多言語やイラストを併記したり、視覚障がい者に対しては、拡声器等を使用し、大きな声で繰り返し伝えるなど、要配慮者の障がい等に対応できる手段により、確実に伝達することが必要である。
- ・避難者や在宅避難者に市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、居住組長を通じて避難者へ伝達する。
- ・避難者あての連絡用として居住組別に伝言板を設け、居住組長が受け取りに来る体制を作る。その際はプライバシーの保護に留意する。

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (1) 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。

#### (4) 施設管理班の役割

##### ア 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、施設の安全確保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を禁止し、修繕が必要な場合は早急に行う。

##### イ 防火・防犯

災害発生後には、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、取り扱いに注意を払う。
- ・防火・防犯のために、夜間の巡回を行う。

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (1) 危険箇所への立入防止手段の準備

危険箇所への立ち入りを禁止するため、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) 夜間の巡回方法の検討

#### (5) 食料・物資班の役割

##### ア 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。市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とともに、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、避難者が協力し合って備蓄食糧等の炊き出しを行うことにより、食料の確保を行う。

ただし、人工透析患者や糖尿病患者の場合は食事や医薬品の制限等があることや、高齢者の場合はやわらかい物が必要であること、また、宗教上の理由により食事制限等があることについて配慮が必要である。

また、避難者の食料・物資に対する要望をまとめ、それらの支給を市災害対策本部に働きかける。

【様式 10：食料依頼伝票】

【様式 11：物資依頼伝票】

- ・市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。

【様式 13：食料・物資要望票】

- ・食料・物資の要請は、将来的な予測を立てて行う。

##### イ 炊き出し

市災害対策本部から食料等が支給されるまでの間、避難者自らが行う備蓄食糧等の炊き出しは、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う。

#### ウ 食料・物資の受入れ

市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。

#### エ 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である。

#### オ 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るとともに、状況を見ながら不足しそうな物資の情報を速やかに市災害対策本部に伝えることにより、効率よく物資の確保を図ることが必要である。【様式 12：物資受払簿】

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (1) 必要食料・物資の把握方法の検討

市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) 炊出訓練の実施

災害時の状況により調達できる調理用具が異なることも考えられることから、炊き出しのノウハウをもつ地域の団体と実践的な訓練の機会をとらえて行う。

##### (3) 食料・物資の受入方法等の検討

市災害対策本部などからの食料・物資の受入れには大量の人員が必要になるため、効率よく搬入ができるよう、受入れ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であるため、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、避難者への迅速な対応が可能になるとともに、不足しそうな物資の情報を速やかに市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

市災害対策本部などから食料・物資が届くまでのつなぎとして、一週間以上の水や食料等を各家庭で確保しておくよう、機会をとらえて啓発を行う。

## (6) 救護班の役割

### ア 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。避難者が協力し、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、一時的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、本人の意向を確認のうえ実情にあわせて設備のある避難所や福祉施設等への移送が必要である。

・近隣の救護所、医療機関の開設状況を把握し、病人・けが人への緊急対応に備える。また、近隣の福祉施設の状況について把握する。

・医療機関からの往診の実施、健康に関する相談会、支援に関する相談会などを定期的に開催する。

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (1) 応急救護方法の習得と啓発

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。

##### (2) 要配慮者の障がい等に応じた対応方法の理解と習得

地域住民による避難所の運営をする場合において、スタッフが要配慮者に対し、円滑に対応するため、行動の特徴や配慮すべき項目等を理解、習得できるようあらかじめ研修等を実施しておくことが望ましい。

##### (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。

#### 【付近の医療関係機関】

	名 称	所 在 地	電話番号
〇〇保健所			
搬送医療機関			
その他の病院・医院			

※事前に記入しておく。また、事前に派遣協力等を依頼しておく。

#### 【この付近の福祉避難所】

施設名	所在地	連絡先	収容可能人員数

※事前に記入しておく。

## (7) 衛生班の役割

### ア 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ため、次のことを行う。

- ・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するとともに、ゴミ集積場を清潔に保つ。
- ・ゴミの収集が滞る等、やむを得ない場合焼却処分について市災害対策本部と検討を行う。

### イ 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する必要がある。

- ・当初は、入浴可能な親類・知人宅等での入浴を推奨する。
- ・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。

### ウ 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の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であるため、次のことを行う。

- ・トイレの使用可能状況を調べる。
- ・トイレ用水を確保する。
- ・トイレトペーパーを確保する。
- ・トイレの衛生管理には十分に注意を払う。

### エ 掃除に関すること

多くの人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。

- ・共有部分の清掃は、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。
- ・居室部分の清掃は、毎日1回、清掃時間を設けて実施するよう呼びかける。

### オ 衛生管理に関すること

ライフラインが寸断され、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。

- ・「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、インフルエンザや食中毒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。

### カ ペットに関すること

災害が起こると、人間と同様にペットも生活の場を失う。さまざま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。

また、ペット飼育者に届出を促し、飼育者名簿を作成しておくことも必要である。

- ・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（余裕のある場合には、室内も可）にスペースを設け、その場で飼育する。ペットの飼育及び飼育場所の清掃は、飼い主が全責任を負って行う。

※身体障がい者補助犬法に基づく「身体障がい者補助犬」（盲導犬、聴導犬、介助犬）の同伴・使用については、同法に基づき対応する。

#### キ 生活用水の確保

災害時に生活用水を確保することは、非常に重要である。生活用水の確保は、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・食器洗浄用、風呂・洗濯用、トイレ用の水を確保する。

#### 【用途別の水道水の使い方の例】

（凡例 ◎：最適、○：適している、△：普通、×：不適）

水の種類 \ 用途	飲料用 調理用	手洗い、洗顔 歯磨き、食器 洗浄用	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	×	×	×	◎

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

##### (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など、集団生活における衛生管理に関する知識の啓発を行う。

##### (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。

#### (8) ボランティア班の役割

##### ア ボランティアの受入れ

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。

頼りすぎにならないように注意しながらボランティアに協力を求め、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入れ窓口を設置する。
- ・避難所運営の中で、人材を必要とする部分については、市災害対策本部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。市災害対策本部は、ボランティアの受付窓口となる社会福祉協議会と調整、依頼する。
- ・男女のニーズの違いに対応するため、ボランティアの男女構成に偏りが生じないように近隣の避難所間で調整する。

#### イ ボランティアの活動調整

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が、東日本大震災では、ボランティアニーズの把握・発信が難しく、ボランティアの派遣が充実している避難所と全くニーズが把握できない避難所があったことから、ボランティア班を中心とした避難所運営委員会は、避難者の自立を阻害しない範囲で避難者の要望を積極的に把握し、災害ボランティアセンター等に情報発信する必要がある。

#### 《ボランティアに依頼する内容（例）》

※ボランティアにどのような活動をしてもらうかは、避難所運営会議で決めるが、次のようなことが考えられる。

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 被災者に対する給食・給水支援</li> <li>② 救助物資の仕分け・配布</li> <li>③ 高齢者・障がい者などの要配慮者への援助</li> <li>④ 外国人に対する支援</li> <li>⑤ その他被災者に対する支援活動</li> </ul> |
|---|

#### 《ボランティアの留意事項（例）》

※ボランティア参加者には、以下のような内容を説明したうえで、協力・支援してもらう。

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 宿泊、食事、移動の世話はできないこと。</li> <li>② ボランティアセンター等での説明・注意事項を遵守すること。</li> <li>③ 腕章・名札等を必ず着用すること。</li> <li>④ 自主的に活動してもらうが、活動内容・期間等については、避難所運営組織と事前に調整し、実施後に報告すること。</li> </ul> |
|--|

#### 円滑な運営に向けた平常時の活動

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 地域ボランティアへの協力の呼びかけや体制づくり</li> <li>(2) ボランティアの受入れ、管理方法の検討</li> </ul> |
|---|

## 第5 要配慮者支援

### 1 避難施設等の整備

大規模災害発生時、避難所においては、要配慮者を含む多くの被災者が避難生活を送ることとなるが、避難所の構造や設備の面で要配慮者への配慮が十分であるとは限らないために、避難所生活をする上で様々な問題を生ずることがある。また、避難所における要配慮者への情報伝達方法や、食料・生活用品・介護用具等の不備などの問題点も生じやすくなることから、避難施設や避難生活に必要な物資等をあらかじめ整備しておく必要がある。

(1) 避難所に指定された施設は、あらかじめできる限り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、洋式仮設トイレの設置等、要配慮者に配慮した施設整備が必要である。

(2) 避難所となる施設では、要配慮者に対し、情報を確実に伝達できるよう、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は、被災者の生命、身体の保護を優先とし、要配慮者に配慮した食料や生活用品についてあらかじめ備蓄しておくことが望ましい。

また、定期的な点検を行い、賞味期限・使用期限が過ぎた物は随時、更新するとともに備蓄品の品目、所在、配布方法については、事前にホームページや広報等で公開することも検討しておくことが望ましい。

- ・「自助」の精神から、要配慮者自身及び家族も、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、要配慮者を保護する施設等であり、市はその指定を進める必要がある。

関係機関の協力を得て、市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を確保できない場合は、避難所の適当な部屋を充てることも事前に検討する。

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。ただし、避難先を福祉避難所に限定しようとするものではない。
- ・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、冷暖房完備等その状態に応じたQOLを確保できる施設を充てることが望ましい。
- ・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入所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しておく必要がある。

### 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される場合で、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、緊急性の高い者から優先的に福祉避難所へ搬送することが必要である。

- ・要配慮者の安心に配慮し、避難状況等を勘案の上、その家族等についても、必要に応じて福祉避難所に避難させることを検討する。

- (2) 福祉避難所には、相談等にあたる介助員等を配置して、日常生活上の支援を行うことが必要である。

- (3) 福祉避難所においては、避難者の生活状況等を把握し、ホームヘルパーの派遣等、避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスが受けられるよう配慮することが必要である。

### 4 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、協力体制を確立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搬送方法について、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。

- (3) 被災生活が長期にわたると想定される場合、要配慮者の希望に応じて被災地外の適切な施設等に避難させることについて、他の市町等と協定を締結しておくことが望ましい。

(4) 要配慮者については、できる限り早期に退所し、よりよい環境に移ることが望ましいことから、福祉仮設住宅等への入居のほか、関係部局と連携を図り、高齢者世話付き住宅（シルバーハウジング）への入居又は社会福祉施設等への入所等を積極的に活用し、早期退所を図ることが必要である。

## 5 人材の確保

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、適切な対応ができるよう人材の確保を図ることが必要である。

## 6 避難所開設・運営の訓練

避難所開設・運営訓練は、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ことが必要である。

## 7 避難所の周知

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ことが望ましい。

なお、福祉避難所は、より専門的な支援や援護の必要性の高い避難者のために確保されるものであり、一般の指定避難所で生活可能な避難者は対象とならない旨について、あらかじめ周知しておく必要がある。

## 8 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。

## 9 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。なお、要配慮者に対する配慮事項や支援方法等を紙媒体などに分かりやすくまとめ、避難所に滞在する避難者へ周知するなどの対応が望ましい。

(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とともに、避難者一人ひとりの人権が尊重されるよう、要配慮者対応の相談窓口の設置が必要である。

相談窓口には、手話ができる者、要約筆記ができる者、盲ろう者通訳・介助者、点訳ができる者、外国語が堪能な者、ホームヘルパー、介護支援専門員、カウンセラー、臨床心理士、保健師等、保健・医療・福祉的相談に応じられる者を確保し、配置するように努める。また、女性の障がい者等に適切に対応できるよう、窓口に女性を配置することが必要である。

(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手話ができる物、要約筆記ができる者、盲ろう者通訳・介助者、点訳ができる者等の人材の確保や福祉用具等の確保を図る。また、要配慮者が周囲の避難者に対して支援して欲しいこと、知っておいて欲しいことについて、カード等を活用することにより、自らの状態に関する情報を発信できるように配慮するなど、要配慮者自身の意思を尊重することが必要である。

(6) 高齢者等要配慮者の状態に応じた温かい食事ややわらかい食事、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が必要である。

- ・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ことが必要である。
- ・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。
- ・食物アレルギーの避難者が安心して食事ができるよう、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が必要である。また、食物アレルギーを持つ被災者自身が、誤食事故の防止のため、配慮を必要とする食品が示されたビブス、アレルギーサインプレート等を活用できるようにすることが望ましい。

(7) 車いす等の補装具や日常生活用具、医薬品、介護用品、介護機器、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、必要性の高い人から優先的に支給・貸与を行う。

また、難病患者・人工透析患者等には、個々の治療に要する医薬品の確保を図る。

(8) トイレへの移動や食料・水等を受け取る際などに、介助を必要とする人のために人材が必要な場合は、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。

(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) アトピー性皮膚炎の悪化を避けるため、避難所の仮設風呂・シャワーを優先的に使用することや、喘息などの呼吸器疾患の悪化を避けるため、避難所内でほこりの少ない場所に避難することなどの配慮が必要である。

(11) 要配慮者に応じた対応

ア 視覚障がい者

- ・本人の意向を確認の上、できるだけ出入口に近い場所を確保するなど、移動が少なく済むよう配慮する。
- ・避難所内の案内を行う。特に、トイレや水道などの場所確認のための誘導を行う必要がある。
- ・視覚障がい者には、館内放送・拡声器などにより音声情報を繰り返し流す必要がある。
- ・情報は、正確に伝える必要があるため、指示語（あれ・これ・あちら等）を使わず、できるかぎりわかりやすく具体性のある表現にする。
- ・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、移動が安全に行えるよう配慮する。
- ・特に重要な情報については、音声情報を録音した媒体の配布や点字による紙媒体などにより、情報を提供するように努める。また、必要に応じボランティアを配置するほか、点字器等を設置するように努める。
- ・点字や拡大文字のほか、指点字や触手話、指文字、手のひら書きなど、一つないし複数の組み合わせでコミュニケーションをとり情報提供に努める。
- ・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・支給するように努める。
- ・重複障がいのある場合には、その障がい状況に応じた援助ニーズに配慮する。

イ 盲ろう者

- ・障がいが重度で重複している場合、災害の状況によっては、全面的な介助が必要となることが予想される。また、単独でいると全ての情報から閉ざされてしまうことがあることを考慮する必要があるため、状況に応じて盲ろう者通訳・介助者、ホームヘルパー等の配置などの支援が必要である。

ウ 聴覚障がい者

- ・広報掲示板を設置するなどし、音声により連絡する場合は、必ず文字で掲示する。
- ・手話・要約筆記・文字・絵図等を活用した情報伝達及び状況説明が必要である。
- ・手話通訳などの支援が必要な人同士はできるだけ近くに集まってもらい、情報がスムーズに行き渡るよう配慮する。
- ・重複聴覚障がいのある場合には、その障がいに応じた援助ニーズに配慮する。
- ・手話などができる者の配置に努め、掲示板、ファクシミリ、Eメールを活用した情報提供を行うとともに、文字放送対応機器等を活用するなど報道機関からの情報が得られるよう配慮するように努める。その際、できるだけわかりやすい言葉を使い、正面から口を大きく動かして話すこととし、漢字にはルビをふるよう配慮する。
- ・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・支給するように努める。
- ・手話ができる者及び要約筆記ができる者を避難所等に派遣するように努める。

- ・外見からは障がいのあることが分かりづらいため、十分な配慮が必要である。

#### エ 言語障がい者

- ・自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難であるため、手話・筆談等による状況把握が必要である。
- ・外見からは障がいのあることが分かりづらいため、十分な配慮が必要である。

#### オ 肢体不自由者

- ・本人の意向を確認の上、できるだけ出入口に近い場所を確保するなど、移動が少なく済むよう配慮する。
- ・身体機能にあった、安全で利用可能なトイレを用意し、本人の意向を確認の上、できるだけトイレに近い場所を確保する。
- ・車いすが通れる通路を確保する。
- ・自力歩行や素早い避難行動が困難な場合が多いため、車いす等の補装具が必要である。
- ・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・支給するように努める。  
この場合、メンテナンスキット（空気入れ、パンク修理、工具）も必需品である。

#### カ 内部障がい者

- ・常時使用する医療機器（酸素ボンベ等）や薬を調達し、支給する必要がある。
- ・オストメイト（人工肛門、人工膀胱造設者）用のストマ用装具（蓄便袋、蓄尿袋）を調達し、支給する。
- ・医療的措置が必要と判断される場合は、安全が確認された医療機関へ速やかに移送する。
- ・医療機材の消毒や交換等のため、清潔な治療スペースを設ける。
- ・食事制限の必要な人を確認する。
- ・各種装具・器具用の電源を確保する。
- ・自力歩行や素早い避難行動が困難な場合があるため、車いす等の補装具が必要である。
- ・医療機関の協力を得て、巡回診療について配慮するように努める。

#### キ 知的障がい者

- ・災害時の救出の際に、強い不安のため座り込んでしまうことなど、ショックによる行動をとることも考えられる。
- ・周囲とコミュニケーションが十分にとれず、環境の変化のため精神が不安定になることがあるので、短い言葉や文字、絵、写真などを用いて避難所での生活をわかりやすく伝えて理解を図るとともに、適切な情報提供と精神の安定を図るために、適切に話しかけるなど気持ちを落ち着かせられるようきめ細かい対応が必要である。
- ・具体的に、短い言葉で、わかりやすく情報を伝える。
- ・絵、図、文字などを組み合わせて、理解しやすい方法で情報を伝える。

#### ク 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。
- ・また、精神科医療施設の罹災が起こりうる一方で、入院が必要と思われる患者数が通常以上に増加する可能性もある。

- ・そこで、これらの病状悪化や再発を可能な限り防止するとともに、入院の緊急性の高い患者への適切な対応が必要である。
- ・さらに、外来診察や往診、訪問相談などが必要である。
- ・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、本人が孤立しないように知人や仲間と一緒に生活できるよう配慮した支援が必要である。
- ・具体的に、わかりやすく簡単に情報を伝える必要がある。
- ・精神的に不安定になる場合、専門的知識のある人に連絡をとるなど配慮する必要がある。
- ・心的外傷後ストレス障がい等に対する長期的な心のケア対策が必要である。
- ・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重要である。
- ・医療機関の協力を得て、巡回診療について配慮するように努める。

#### ク 高次脳機能障がい者

- ・災害発生時には精神的動揺が激しくなる場合があるため、気持ちを落ち着かせることが必要である。動揺している場合には、日常の支援者が同伴するなどして、気持ちが落ち着くよう支援することが大切である。
- ・「記憶障がい」などがある場合、とるべき行動を記載したメモを渡す、現在の状況や今後の見通しなど何度も繰り返して説明を行うなど、その方の症状にあった支援方法をとることが必要である。その際、絵、図、文字などを組み合わせて理解しやすい方法で情報を伝えることが有効である。
- ・外見からは障がいのあることが分かりづらいために十分な配慮が必要である。
- ・食糧や物資の配給を待たずに怒ったり騒いだりすることがあり、家族の代わりに列に並ぶ、別途配給するなどの対応で家族の負担を軽減することが必要である。

#### ケ 発達障がい者

- ・環境の変化（いつもと違うこと）や見通しが立たないことが苦手なことから、精神的に不安定になったりパニックを起こしたりする場合があるため、スケジュールやこれから起こることについて、あらかじめ具体的に説明しておくことが必要である。
- ・耳で聞くよりも目で見たことを理解しやすい特徴があるため、特に大切な情報は紙に書いて提示したり、本人の理解度に応じて実物、写真、絵などを使って伝えるなどの工夫を行う。また、一斉に伝えられる情報は理解しにくい場合があるため、必要に応じて個別に説明や確認を行う。抽象的な言葉を避け、具体的で分かりやすい言葉ではっきりと伝えることが必要である。
- ・大勢の人がいる場所にいられなかったり、パニックを起こしたりした場合には、気持ちを落ち着けられるよう静かな場所を確保する。個室が用意できない場合は、テントを使用したり、パーテーションや段ボールで周りの空間と区切るなどの工夫をすることが必要である。
- ・聴覚過敏の場合には、ヘッドフォンや耳栓などを活用することが必要である。

- ・本人からけがや不調の訴えがなくても、身体状況を一通り確認したり、また、食事（食欲）や睡眠の状態にも注意を払っておく。

#### コ 難病患者・人工透析患者

- ・避難誘導、搬送方法を事前に府、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。
- ・難病患者については、疾患に応じた必要な医薬品を調達し、支給するなど医療の確保が必要である。
- ・慢性疾患患者の医薬品の確保について医療的援助を行う。
- ・人工透析患者については、透析医療の確保を図る。（確保日数の目安は、透析の間隔である3～4日以内）
- ・人工呼吸器装着者については、電気の停止が生命に直結することから、最優先の救援が必要である。
- ・在宅酸素療法や薬物療法等が、継続的に必要な患者に対しての医療を確保する必要がある。
- ・緊急に医療的措置が必要と判断される場合は、安全が確認された医療機関へ速やかに移送する。
- ・視覚、聴覚に障がいがある場合や、認知症をともなう場合もあり、それぞれの状態を把握し、理解しやすい方法で情報を伝える必要がある。
- ・医療機関の協力を得て、巡回診療について配慮するように努める。

#### サ 認知症高齢者

- ・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、日常の支援者が、適宜話しかけるなど気持ちを落ち着かせるよう配慮する。
- ・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ことが必要である。

#### シ ひとり暮らし高齢者

- ・不慣れた避難生活で急速に活動力が低下し、寝たきり状態になりやすいので、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ことが必要である。
- ・トイレに近い場所に避難スペースを設けることが必要である。
- ・おむつをしている方のためには、おむつ交換の場所を別に設けることが必要である。

#### ス 寝たきり高齢者

- ・援助が必要な人に対してホームヘルパー等を派遣することが必要である。

#### セ 妊産婦

- ・保健医療サービスの提供や、心のケア対策などが必要である。
- ・十分な栄養（栄養食品等）が取れるように努める。
- ・居室の温度調整（身体を冷やさないように）ができるように努める。

#### ソ 乳幼児・児童

- ・粉ミルク、離乳食、哺乳瓶、おむつ等を確保する。
- ・授乳場所、ミルクの湯、哺乳瓶の清潔、沐浴の手立ての確保に留意することが必要である。

- ・育児室を就寝場所から離れた場所（乳幼児の泣き声が聞こえないよう）にできるだけ早く確保し、両親や家族の心理的プレッシャーを和らげるように努める。
- ・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。

#### タ 外国人

- ・最低限の情報伝達のために、避難所会話シート・外国人避難者用質問票を活用すること。
- ・宗教・文化の違いに配慮する。（食事、拝礼の習慣等）
- ・在関西外国公館等との連携により、母国との連絡手段を確保する。
- ・通訳、翻訳者の配置をするように努める。
- ・日本語の理解が十分でない外国人に対しては、避難所会話シート・外国人避難者用質問票の活用や外国語に堪能な人の協力を得て、必要な情報を確実に提供できるよう配慮することが必要である。
- ・あらかじめ、市におけるNPO、国際交流財団と連携を図り、人材の把握に努めておく。

※避難所のスペース、支援物資等が限られた状況においては、避難者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、介助者の有無や障がいの種類・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、高齢者、障がい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必要である。

## 10 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配慮する。その際、できるだけ文字放送対応機器も併せて準備するように努める。

また、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提供を行うとともに、保健・医療・福祉に関する相談に応じられる者が、障がい者に対応したコミュニケーション手段を用いて提供を行うなど、要配慮者に確実に提供できるよう配慮する。

なお、掲示物等については、可能な限り図やイラストを用いるなど、わかりやすい表示にする。

これら情報提供に当たっては、障がい者（支援）団体やボランティア団体と連携することが必要である。特に視覚障がい者をサポートする人員の配置等の配慮が望ましい。

#### 《要配慮者に提供する情報（例）》

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



## 11 医療機関への搬送

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搬送することが必要である。

- ・ 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の搬送について検討する必要がある。

## 12 社会福祉施設への緊急入所等

(1) 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ことが必要である。

(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ことが必要である。

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

## 13 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、地元や府内の災害救援ボランティア団体と連携し、信頼関係をつくっておくことが最も大切である。

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ことが必要である。

- ・ ボランティアのマンパ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。