

避難所管理運営指針
(平成25年版)

兵 庫 県

経緯・目的

阪神・淡路大震災では、避難所に最大 31 万人を超える人々が避難し、しかも、避難生活が長期間に渡ったこともあって、避難所を巡る様々な問題が発生した。

このときの経験や教訓を今後の対策に生かすため、「兵庫県避難所管理・運営等調査委員会」において、阪神・淡路大震災における避難所の設置、管理・運営、避難者への支援等について調査、分析を行い、平成 13 年 3 月に「避難所管理・運営の指針」を策定した。

この指針は、大規模災害時の避難所のあり方を検討し、市町における避難所の管理・運営等に関する事前対策の具体化やマニュアル作成を進めるうえで、基本となる考え方を明らかにするとともに、地域特性や被害の状況等に応じて実効性のある措置がとられるよう、検討すべき事項を対策の具体例とともに示したものである。

その後、10 年が経過するなかで、平成 16 年には、台風第 21 号や台風第 23 号による水害、平成 21 年には、台風第 9 号による水害が発生し、いずれも災害救助法を適用することとなった。全国的にも局地的短時間豪雨による災害が頻発しており、いつ、どこにおいても洪水はん濫、土石流などの土砂災害が発生するリスクが高まっている。

また、東日本大震災では津波により広範囲にわたり甚大な被害が発生し、災害時要援護者への対応をはじめ避難所における様々な課題が改めてクローズアップされた。

このため、「避難所管理・運営の指針」について、こうした災害の経験や課題を踏まえ、全面的な見直しを行い、新しい指針として策定する。

策定の主なポイント

- 1 福祉避難所編の創設
 - ・福祉避難所の目的、機能、受入対象者、物資・器材や支援人材の確保、社会福祉施設や医療機関との連携等について記載
- 2 女性の視点の反映
 - ・避難所運営に女性の視点が反映される体制づくりの必要性について記載
 - ・居住スペース、トイレ、風呂等に関する女性への配慮や女性向けの物資の配布体制等について記載
- 3 備蓄物資・通信手段の充実
 - ・災害時要援護者にも配慮した備蓄物資の充実や民間企業、関係団体等との協定などによる物資調達体制の整備について記載
 - ・特殊な医薬品やアレルギー対応食料への配慮について記載
 - ・N T Tの特設公衆電話の事前整備など非常時の通信手段の充実について掲載
- 4 衛生環境確保の充実
 - ・仮設トイレの設置や、し尿の定期的な汲み取り体制の整備、消臭剤や殺虫剤等の使用など、衛生的なトイレの確保について記載
 - ・マンホールトイレの設置など災害時のトイレ対策についての具体的な事例を紹介
 - ・細菌性の下痢、食中毒、蚊やハエの大量発生など、感染症予防対策の留意事項について記載
- 5 各項目の内容の充実
 - ・地震災害のほか、風水害や土砂災害等も想定して内容を拡充
 - ・要所に時系列表やイメージ図、フロー図などを活用して内容を分かり易く記載
 - ・全国避難者情報システムの整備など新たな取り組みについて記載

本指針の構成

第1章 基本方針

- 1 避難所の目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
- 2 避難所の機能・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5
- 3 対象となる避難者・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7
- 4 大規模災害時の避難所の状況想定・・・・・・・・・・・・ 9
- 5 関係機関等の役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 12

第2章 一般避難所編

- 1 事前対策の指針・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
 - 1 - 1 避難所の指定・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 14
 - 1 - 2 避難所としての施設利用計画づくり・・・・・・・・・・ 19
 - 1 - 3 避難所管理運営体制の整備・・・・・・・・・・・・・・・・ 24
 - 1 - 4 避難所機能を発揮するための施設・設備の整備・・・・ 27
 - 1 - 5 避難所における備蓄、通信手段の確保・・・・・・・・ 30
 - 【コラム：ダンボールベッドの活用】・・・・・・・・・・ 32
 - 【コラム：特設公衆電話の事前整備】・・・・・・・・・・ 33
 - 1 - 6 避難所開設・運営訓練・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 34
 - 1 - 7 避難所の周知・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 37
- 2 応急対策の指針・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 38
 - 2 - 1 避難所の開設・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 38
 - 2 - 2 避難所の開設期間・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 41
 - 2 - 3 避難所不足への対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 42
 - 2 - 4 管理責任者の配置と役割・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 43
 - 2 - 5 避難者・避難所の情報管理・・・・・・・・・・・・・・・・ 44
 - 2 - 6 災害時要援護者への対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 47
 - 2 - 7 女性への配慮・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 53
 - 2 - 8 水・食料・生活物資の提供・・・・・・・・・・・・・・・・ 55
 - 【コラム：ペットボトル湯たんぽ】・・・・・・・・・・ 56
 - 2 - 9 生活場所の提供・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 57
 - 2 - 10 健康の確保・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 58
 - 2 - 11 衛生環境の確保・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 60
 - 【コラム：災害時のトイレ対策】・・・・・・・・・・・・ 62
 - 2 - 12 広報・相談対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 66
 - 2 - 13 ボランティアの受入れ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 68
 - 2 - 14 帰宅困難者への対応・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 69
 - 2 - 15 愛玩動物対策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 71
 - 2 - 16 避難所の統廃合・撤収・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 73

第3章 福祉避難所編

| | | |
|--------|----------------------|----|
| 1 | 福祉避難所の目的 | 74 |
| 2 | 福祉避難所の機能 | 75 |
| 3 | 福祉避難所の受入対象者 | 75 |
| 4 | 事前対策の指針 | 76 |
| 4 - 1 | 福祉避難所への受入対象者の把握 | 76 |
| 4 - 2 | 利用可能な施設の把握 | 77 |
| 4 - 3 | 福祉避難所の指定要件の設定 | 77 |
| 4 - 4 | 福祉避難所の指定 | 78 |
| 4 - 5 | 福祉避難所の周知徹底 | 79 |
| 4 - 6 | 福祉避難所の施設整備 | 79 |
| 4 - 7 | 物資・器材の確保 | 80 |
| 4 - 8 | 人材の確保 | 81 |
| 4 - 9 | 移送手段の確保 | 81 |
| 4 - 10 | 社会福祉施設・医療機関等との連携 | 81 |
| 4 - 11 | 福祉避難所の運営体制の事前整備 | 82 |
| 5 | 応急対策の指針 | 83 |
| 5 - 1 | 福祉避難所の開設及び災害時要援護者の受入 | 83 |
| 5 - 2 | 福祉避難所の運営体制の確保 | 84 |
| 5 - 3 | 福祉避難所の避難者名簿等の作成・管理 | 84 |
| 5 - 4 | 他の機関等と連携した福祉サービス等の提供 | 85 |
| 5 - 5 | 緊急入所等の実施 | 85 |
| 5 - 6 | 福祉避難所の統廃合等 | 85 |
| | 【コラム：南あわじ市における福祉避難所】 | 86 |
| | 参考 福祉避難所に関する協定例 | 88 |

本指針の周知

改正後の指針を各市町等に送付するとともに、説明会などを通じて周知徹底を図る。
また、県のホームページ等にも掲載し、広く活用を図る。

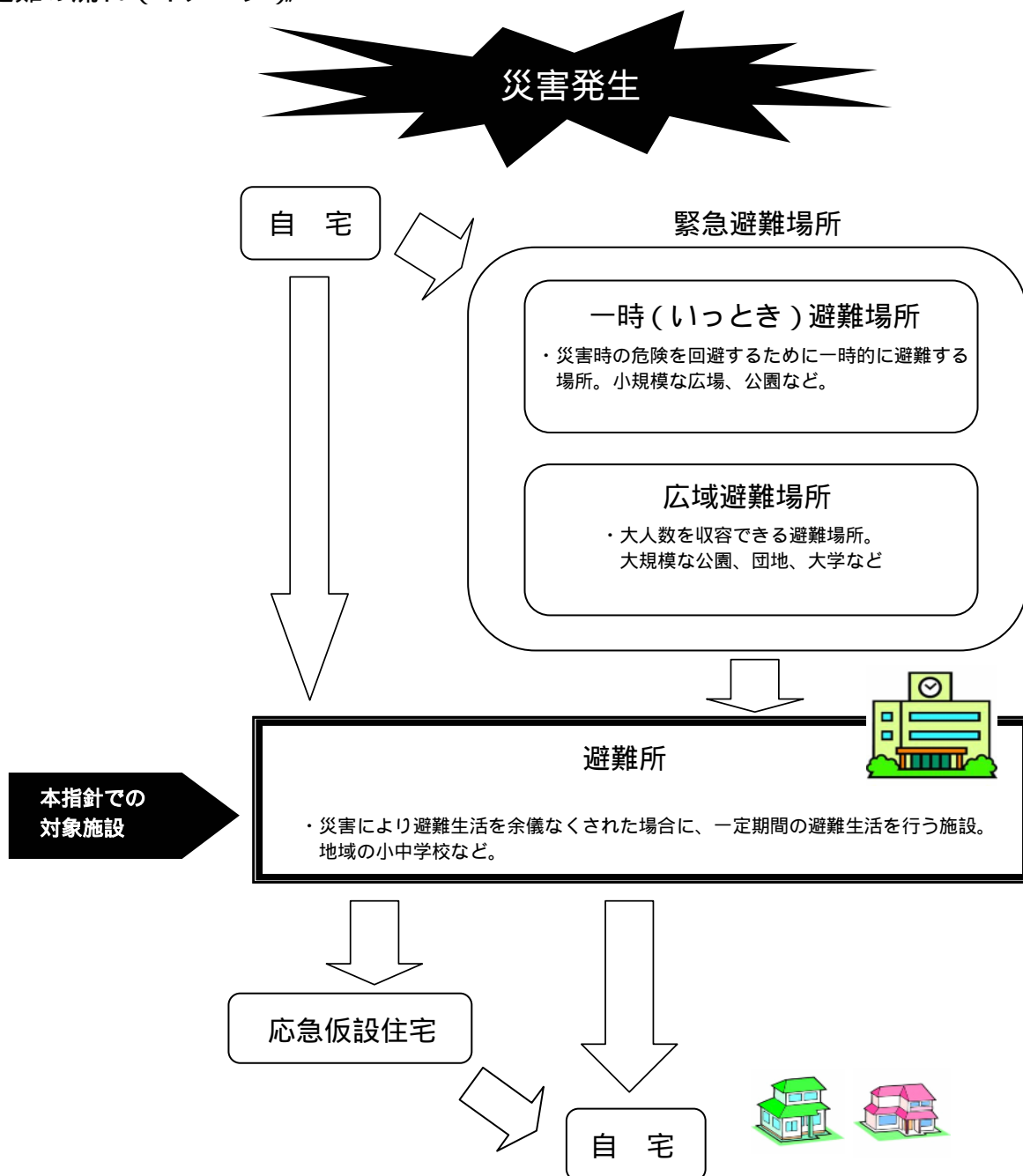
第1章 基本方針

1 避難所の目的

避難所は、災害によって生活基盤に著しい被害を受けた者の当面の生活の安定を図るため、被災者が一定期間滞在する場所として市町長が指定する施設である。

なお、避難する場所としては、災害時の当面の危険を回避するために、一時的に避難する緊急避難場所（一時避難場所、広域避難場所）もあるが、本指針は、被災者の避難生活の場となる避難所（一般の避難所、福祉避難所）の管理・運営についてのガイドラインを示すものである。

《避難の流れ（イメージ）》



2 避難所の機能

避難所は、災害の直前、直後ないし安全な住居が確保されるまでの間、住民が一時的に避難し、生活する施設として重要な役割を果たすことになる。避難所で提供されるサービスを含めた主な機能として、次のものが挙げられる。

(1) 安全・生活等

安全の確保

地震発生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り、第一に優先されるべきものである。

水・食料・生活物資の提供

避難者に対し、飲料水や非常食、食材の提供、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、流通の回復等に伴い必要性が減少する。

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他、プライバシーへの配慮等環境整備が必要となる。

(2) 保健、医療、衛生

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、避難生活の長期化に伴い、持病の悪化や生活不活発病（全身の機能低下）の発生が懸念されるため、体調の維持管理や、こころのケア等も重要になる。

衛生的環境の提供

避難者が生活するうえで必要となるトイレ、風呂・シャワー、ゴミ処理、感染症対策等衛生的な生活環境を維持する機能であり、避難者の生活が続く限り継続して必要である。

(3) 情報、コミュニティ

情報の提供・交換

災害に関する情報や近隣の安否情報、支援情報等を避難者に提供するとともに、避難者が安否確認などの情報交換を行い、救援に対する要望等を取りまとめて情報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。

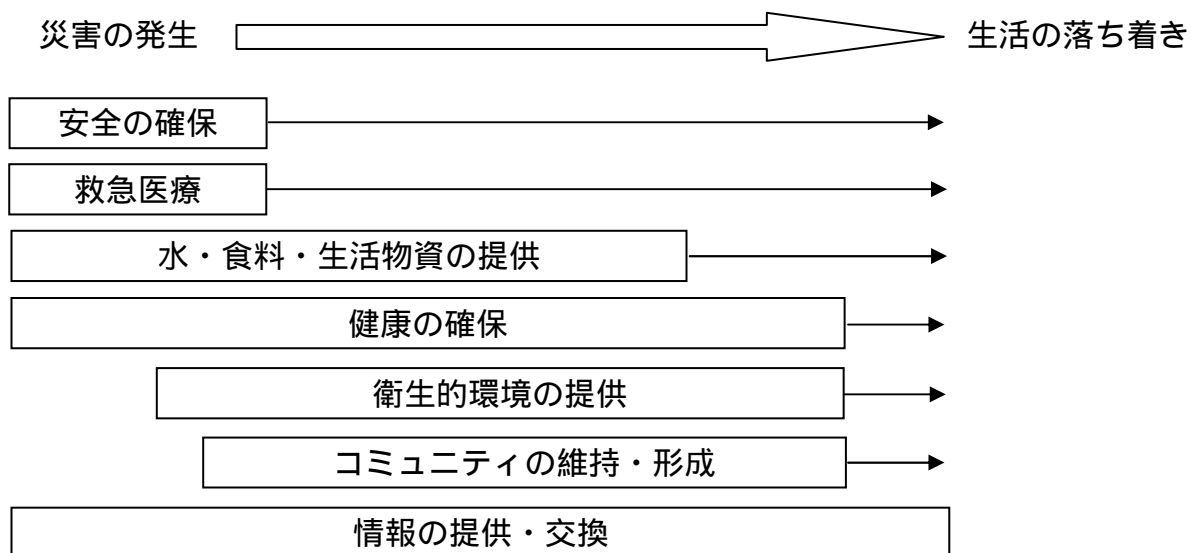
コミュニティの維持・形成

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したりする機能である。避難生活の長期化とともに重要性が高まる。

【留意点】

- 1 (1)～(3)の機能のうち、「水・食料・生活物資の提供」、「健康の確保」、「衛生的環境の提供」、「情報の提供・交換」などの各機能は、避難所で生活する者だけでなく、在宅の被災者についても、必要に応じて公平にサービスが受けられるようにすべきである。
- 2 (1)～(3)の機能を時系列で見た場合、初期においては安全の確保を第一に、緊急医療等による健康の確保、水・食料等の確保及び情報の提供・発信が最優先されるべき機能であり、それに続いて他の機能が必要となる。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、各機能の必要性は減少し、避難所を撤収することになる。
- 3 災害発生直後においては管理・運営体制が整わず、前記のすべての機能がすぐに備わるわけではないため、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。避難所が長期にわたり開設されるときは、避難所での諸サービスが単に仮住まいの場を提供するだけでなく、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。
- 4 大規模災害時の避難所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、避難者自らが互いに助け合いながら避難所の運営を行うことである。その際に、災害時要援護者、女性、子ども等の視点が運営に反映されるような体制づくりが必要である。

《時間経過と避難所の機能》



3 対象となる避難者

本指針は、避難所を対象とするものであるが、大規模災害時には、避難所外にも多数の被災者が発生する。ここでは、避難所収容者に併せて、これらの被災者も含めた支援のあり方を示すこととする。

(1) 避難所収容の対象となる者

災害救助法では、以下の被災住民等を避難所収容の対象となる者としている。

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

現に災害を受けた者（宿泊者、来訪者、通行人等を含む。）

災害によって現に被害を受けるおそれがある者

避難指示や避難勧告等の発令対象となる者

指示や勧告は発せられていないが、緊急に避難する必要がある者

【留意点】

- 1 大規模災害の発生直後は、、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、避難が必要な状況であって受け入れを求める者がいれば、受け入れることを基本に、指定避難所への避難を呼びかける。
- 2 可能な限り速やかに（遅くとも概ね1週間以内）に避難者台帳を作成し、避難者個々の被災状況等を確認する。避難の理由が、住宅内部の被災、ライフライン停止、精神的ダメージなど、、の避難対象者の要件に合致しない場合には、市町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。

(2) 在宅被災者等避難所外で生活する被災者

救援対策の対象となる被災者は、避難所に収容された者だけでなく、在宅被災者、ライフライン停止等により生活に支障をきたしている地域の住民、余震・二次災害のおそれや情報不足により不安を覚える住民等が含まれる。

【留意点】

- 1 食料の配布等の救援対策を実施するに当たっては、避難所内外にかかわらず必要とする被災者に同様に対応する。
- 2 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) 被災地外に避難する者

被災地外（市町域又は県域の外）に避難している被災者（広域避難者）に対して、県及び受入先自治体と連携して情報提供等必要な支援を行う。

【留意点】

- 1 県は被災市町とともに、全国の地方公共団体に対し、全国避難者情報システムの導入を働きかける。

- 2 県は、被災市町とともに広域避難者に対し、上記登録システムへの登録を呼びかける。
- 3 被災市町は広域避難者を受け入れている地方公共団体に対し、県や被災市町が発信する災害支援情報等が広域避難者に届くよう協力依頼を行う。

《全国避難者情報システム》



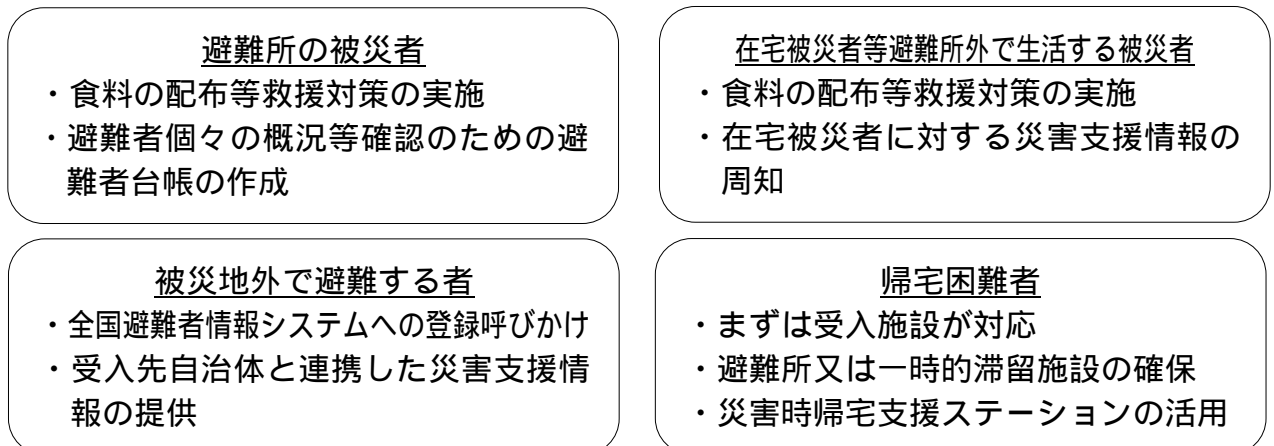
(4) 帰宅困難者

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、それらの者に対し、交通途絶等が回復するまでの間、必要な支援を行う。特に、昼間等に突発的に大規模災害が発生した場合、都心の業務・商業地区や、観光・行楽地等では、交通機関の不通に伴って通勤・通学者や観光・買い物等の来訪者の中で、帰宅が困難となる者が多数発生する可能性がある。

【留意点】

- 1 帰宅困難者への対応は、通勤、通学、来訪先の事業所・学校・商業施設・観光施設等が責任を持って行うものである。市町はこれら施設を管理する者に、その旨の認識を持ってもらうよう啓発し、事前対策の実施を促す必要がある。
- 2 1を実施しても、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。このため、そのような地区を持つ市町は、施設や交通事業者、警察等と連携して、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。
- 3 関西広域連合が協定を締結しているコンビニ等の事業者に対し、「災害時帰宅支援ステーション」としての対応を要請するとともに、帰宅困難者に対し、その活用を促す。

《対象となる避難者とその支援》



4 大規模災害時の避難所の状況想定

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ため、それを踏まえた時系列の対応方針を検討する必要がある。また、災害発生時の時間帯・季節の違いや、災害の種別によっても避難者が置かれる状況は大きく異なる。この項では、災害発生時の避難所の状況を想定するとともに、これらの多様な条件に対応するための留意点を示す。

(1) 避難所で想定される状況（時系列）

| 災害発生 | 3 日目 | 1 週間 | 2 週間 | 3 ヶ月 |
|------|--|---|---|------|
| | <p>広範囲の浸水被害 地域全体の避難所使用不可 避難経路が危険（倒壊家屋、泥水、がけ崩れ、ゴミ等） 避難者殺到（被災者の精神不安定）、市町職員等が間に合わない場合も 避難所全体の状況把握が困難 余震による二次災害のおそれ 食料、物資の安定供給（避難者への配分）が困難 各種情報の不足により避難者の不安拡大 災害時要援護者の状況把握が困難 市町、避難所に安否確認問い合わせ集中</p> <p>食料は安定供給 避難者数は流動的 避難者の心身の健康悪化 汚泥、災害廃棄物により衛生環境悪化 食料、入浴、生活用水確保等のニーズ拡大 ボランティアや物資など避難所間で格差発生</p> | <p>被災地外から支援活動本格化 臨時施設、民間施設での避難所統廃合の動き 避難者の通勤通学の再開等日常生活の一部回復 学校避難所で教職員が本来業務へシフト 避難所避難者と在宅避難者間の公平性の問題発生</p> | <p>ライフラインの復旧 こころの問題の顕在化 高齢者等の心身機能の低下 住宅補修、応急仮設住宅等住まいの確保が最重要課題 避難者退出増加、ボランティア減少により自治運営組織の維持困難 避難生活の長期化による衛生環境の悪化、自立意欲の低下等の問題発生 避難所の統廃合が進展 寒暖、害虫対策等季節変化に伴う新たなニーズ発生</p> | |

(2) 発生時間帯・季節が異なる場合の状況想定

| 条件 | 想定される状況（対応の留意点） |
|------|--|
| 日中 | <ul style="list-style-type: none">・ 学校では、教職員は児童生徒の安全確保・安否確認に追われ混乱。多数の避難者が押しかけ、使用できるスペースが不足。水害や津波による浸水で、建物内に閉じ込められ孤立。・ 家族が離散し、安否や避難先の確認が困難。・ 電話連絡は、輻輳のために困難。・ 都心部、観光地等では、帰宅困難者が滞留。・ 工場・事業所における大規模火災等の発生で、使用不能の避難所が発生。地域外の避難所への移動により、地域コミュニティが分散。・ 交通渋滞等により、避難所への職員派遣に支障。・ 住宅地では、男手が不足する一方、援護が必要な高齢者や子供が多数。・ 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。・ 外出者が多く救出救助、行方不明者の搜索、安否確認・身元確認などに支障。 |
| 夕方・夜 | <ul style="list-style-type: none">・ 停電・暗闇により状況把握が困難。・ 避難の遅れ、避難経路上での事故、孤立などで被害が拡大。・ 家庭での火気の使用率が高く、火災が多発。・ 避難途中や避難所内の事故が多発。・ 日中と同様に、家族離散、事故等に伴う混乱が発生。・ 勤務時間外の発生により、市町職員や施設管理者の避難所への到着遅延。 |
| 冬季 | <ul style="list-style-type: none">・ 寒さによる健康被害。・ 火気の使用率が高く、火災が多発。強風による大規模な延焼。・ 降雪により山間部の避難所が孤立。 |
| 夏季 | <ul style="list-style-type: none">・ 暑さにより、衛生対策、保健対策が早期に必要。（食品、飲料水、生ゴミ、入浴、洗濯、害虫駆除等）・ 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。・ 雨が降りやすい時期は、屋外の利用（テント、グラウンド利用等）が困難。・ 降雨による二次災害の危険性。 |

(3) 海岸地域や中山間地域等地理的要因による状況想定

| 地域 | 想定される状況（対応の留意点） |
|------------|--|
| 海岸地域 | <ul style="list-style-type: none">・ 津波による被害。・ 高潮等による浸水。・ 津波による浸水や液状化などにより、避難所への避難経路や避難路が分断、孤立。 |
| 河川・貯水池周辺地域 | <ul style="list-style-type: none">・ 津波により河川が逆流し、堤防の決壊による浸水や溢水が発生。・ 地震による堤防の決壊により、浸水が発生。・ 風水害による、内水はん濫、外水はん濫。 |
| 中山間地域 | <ul style="list-style-type: none">・ 地震・風水害などにより、がけ崩れや土石流が発生。それにより避難所が被災、孤立化。・ 高齢化率が高いため、マンパワーが著しく不足。・ 高齢者等の持病への対応が必要。避難の長期化により高齢者の身体機能が低下。（歩行困難など） |

5 関係機関等の役割

避難所の管理・運営にあたっては、自らの身を自らの努力によって守る「自助」、地域や近隣の人が互いに協力し合う「共助」、国や都道府県、市町村等の行政による「公助」を相互密接に繋げ、関係者がそれぞれの役割を的確に果たすよう努める。

- (1) 国
地方公共団体等の事務・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) 関西広域連合
構成団体（滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市）、連携県（鳥取県、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。
- (3) 兵庫県
避難所対策を実施する市町に対して、情報収集、助言、国や関西広域連合、他都道府県等への受援の調整・実施など、総合的・広域的観点から市町の避難所運営を支援する。
- (4) 市町
避難所を開設、運営し、避難者の支援、避難所を拠点とする被災者支援対策を行う。主な被災者支援対策としては、食事の供与、トイレの設置、入浴施設の設置、避難者の健康状態の把握などを行い、女性のニーズ等にも配慮する。また、社会福祉施設等と協力し、福祉避難所を開設、運営する。
- (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や、市町が行う避難所の開設、避難者が自主的に行う避難所運営に協力する。小中学校等の避難所の場合、学校が施設管理者となる。なお、指定管理者が管理する施設については、あらかじめ災害時の対応について、契約や協定等で取り決めておく必要がある。
- (6) 避難者
避難所の自治運営組織を立ち上げ、自主的な避難所の運営を行う。
- (7) 避難所運営委員会
市町避難所担当職員、施設管理者、避難所自治運営組織の代表者等により構成し、避難所運営に関する様々な調整を行う。
- (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。自治会、婦人会、子供会、地元企業等、地域の様々な団体が避難所運営に関わる。

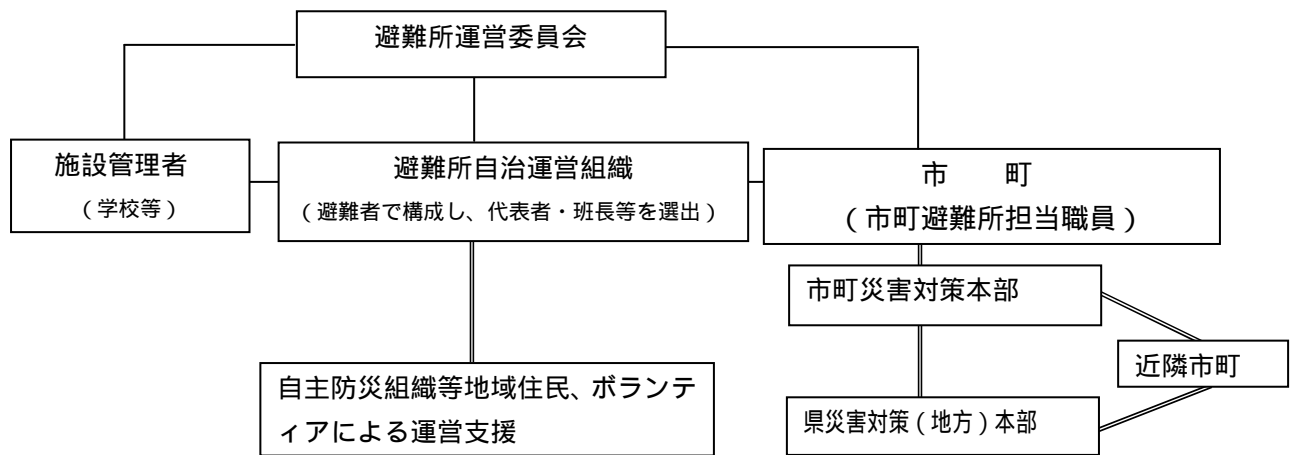
(9) ボランティア

市町の行政職員や教職員等は各種の災害対策業務等に追われ、継続して避難所の運営に当たることは困難であり、また、避難者の自立を促す意味からも、ボランティアの協力を得て避難者による自主運営が行われるべきである。避難者の話し相手、炊き出し、物資の運搬、心のケアなどの専門的ボランティアなどにより支援する。

(10) その他関係機関

社会福祉協議会、医療機関、地元企業等、市町、避難所自治運営組織等と連携して被災者支援対策を実施する。

《避難所運営における関係機関の関係図》

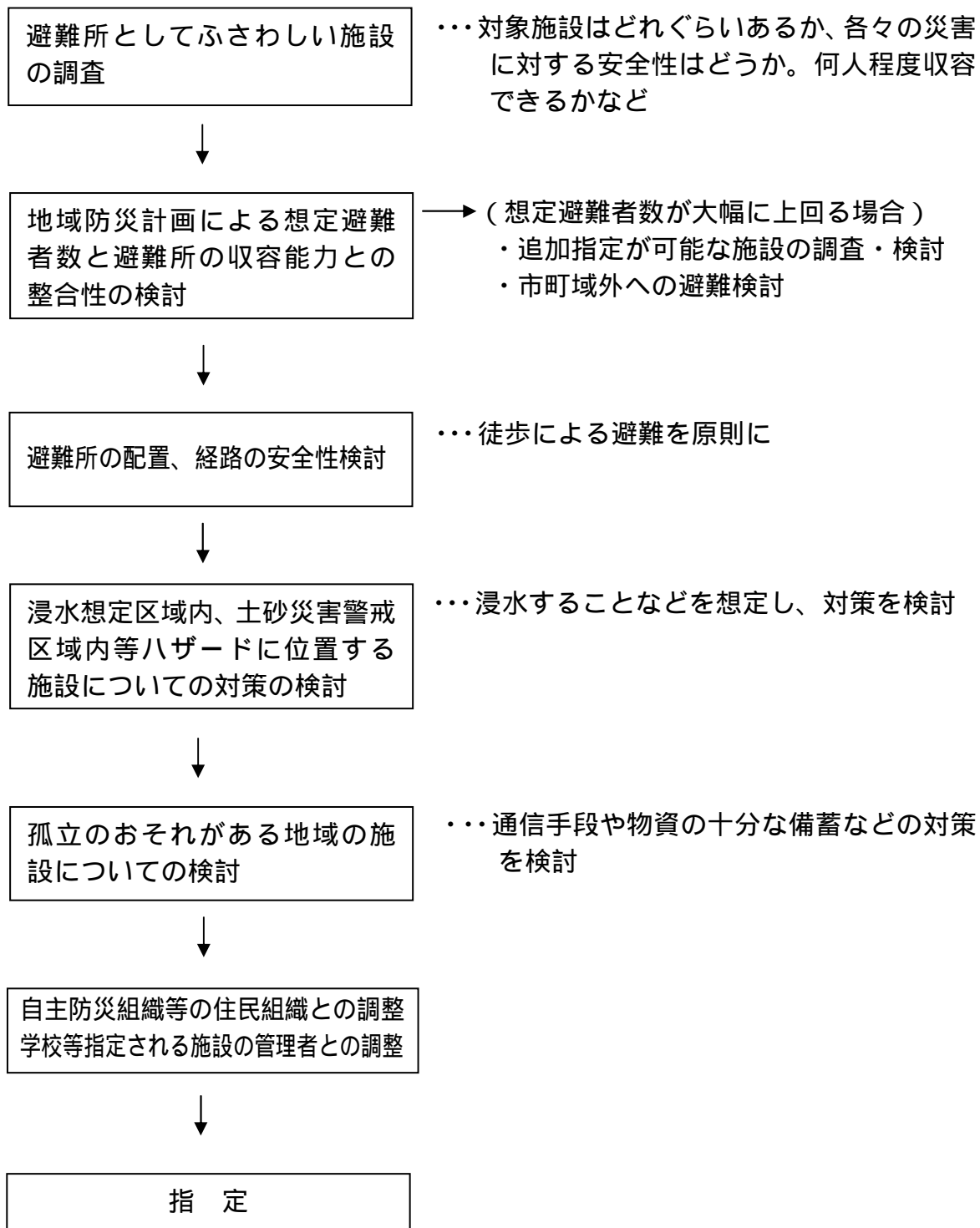


第2章 一般避難所編

1 事前対策の指針

1-1 避難所の指定

(1) 避難所指定の手順



(2) 指定にあたっての留意事項

対象施設の調査

避難所としてふさわしい施設は次のようなものが考えられる。市町域内にこのような施設がどれほど存在するか調査を実施する。この際、隣接市町に立地する施設も含め、幅広く調査する。

ア 公立小・中学校

イ その他の公立学校（高等学校・大学・幼稚園等）

ウ 公民館（集会施設等）

エ その他の公共施設（社会教育施設、福祉センター、文化・スポーツ施設等）

オ その他の民間の施設（集会施設、体育施設、宿泊施設、寺社仏閣、社会福祉施設等）

適格性の調査

で調査した個々の施設について、以下の留意点を踏まえ避難所としてふさわしいかどうかを調査し、優先順位を付ける。なお、この調査は と同時に行うことも可能であり、また、優先順位付けについては対象施設をグループ化し、グループ単位で行うことも考えられる。

なお、災害発生直後から必要となる機能については、予め、予備も含めて候補施設を定めておく。

ア 施設の構造上の要件

指定施設は、原則として次の要件を備えた施設とする。

(ア) 耐震、耐火構造を有していること。

(イ) 天井材、照明器具、外壁の落下防止など、非構造部材についても耐震化が図られていること。

(ウ) できる限りバリアフリー化された施設とすること。

(エ) 避難者のために十分なスペースが確保できること。

(オ) 夜間照明を備え、情報通信機器等の通信手段が確保されていること。

イ 水害に対する安全性の検討

(ア) 浸水想定区域、土砂災害警戒区域、土砂災害危険箇所等の被害想定区域の外にあること。

(イ) 仮に、浸水した場合でも一定期間、避難者のためのスペースを確保できること。

(ウ) 指定避難所が浸水想定区域内等にある場合の留意点は18ページを参照。

ウ 公立学校を指定する際の配慮

公立学校を避難所に指定するにあたっては、市町と当該学校、教育委員会が十分協議し、「学校における避難所運営業務及び市町防災部局への移行手順に関する留意事項」を策定する。

エ 指定管理者制度を導入している施設を指定する場合の留意点

指定管理者制度を導入している施設を避難所として指定する場合には、あらかじめ災害時の対応について取り決めを行い、契約内容に反映させたり、協定を締結する等、避難所の円滑な開設・運営が図られるようにする必要がある。

オ 市町域外の施設、民間施設の指定検討

指定施設は、必ずしも市町域内にある必要はなく、隣接市町等と協議のうえ、域外の公共施設を指定することもできる。また、民間の寮・社宅、保養所等についても、災害の規模に応じて災害発生後、追加して指定する施設の対象と考えることができる。

カ 避難所以外に必要な災害時の臨時的施設との調整

災害時には、救護所、救援物資集配拠点、遺体安置所、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。このため、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。

収容能力の検討

ア 、 で調査した施設の収容可能人数については、全ての施設の収容可能人数をもとに算定する。また、地域防災計画で想定する最大避難者数を全て収容できるかどうか検討する。

イ 地域防災計画に避難者数の想定がない場合には、以下の算定方法により避難を要する区域の人口に基づき避難者数を把握する。

(ア) 市町村の人口統計や国勢調査を活用し、避難を要する区域毎の想定浸水深、人口及び世帯数を把握する。

(イ) 地震の場合は被害想定に基づく避難者数を算出。風水害の場合は、次の2点を参考に算出し、概数を把握する。

- ・ 住宅の密集度や階層が地区全域に一様である場合は面積比で算出する。

- ・ 住宅の密集度にばらつきがある場合は、住宅地図を参考とし戸数で按分する。

なお、地域によっては、昼間と夜間では人口が大きく異なる場合もあるため、可能な限り昼間と夜間それぞれの人口を把握することが望ましい。また水害の場合は、中高層住宅について浸水する可能性のある階層とそうでない階層に区分することが望ましい。

ウ 調査した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、以下の対策を検討する。

(ア) 追加指定対象施設の把握

民間施設や市町域外の施設のうち災害発生時に追加して避難所に指定できるものをあらかじめ把握しておく。

(イ) 民間施設の利用

民間施設と協定を締結し、避難所として利用する。

この場合、以下に示す項目について検討し、協定に記載しておく。

使用施設の概要の確認

避難所として正確な位置や、必要な要件を満たしているかどうかを把握するため、次の項目について確認する。

- ・ 所在地 ・ 所有者 ・ 構造等 ・ 建築年 ・ 増改築年
- ・ 耐震診断 ・ 耐震改修 ・ 浸水想定水位 ・ フロアー標高
- 責任の所在等

民間施設の利用に関しては、以下の点に留意し協議・調整を行う必要

がある。

- ・ 使用範囲
- ・ 利用及び運営
- ・ 責任分担
- ・ セキュリティー、使用許可（マンション等）

市町域外での避難所確保

他市町と相互応援協定を締結し、他市町への避難を計画する。

この場合、管理責任者の派遣・連絡方法、費用の負担等について、あらかじめ具体的に定めておく。

避難者の移送

他の市町など遠隔地への避難が必要となる場合を想定し、避難者を円滑に移送できるよう、指定公共機関等への要請等移動手段の確保・誘導体制の確立に留意し、具体的に検討しておく。

応急的な避難所の確保

大型テントの設営、旅客船の活用等、応急的な避難所の確保について検討しておく。

エ 適切な収容者数の検討

(ア) 避難者が多数（概ね千人以上）になると避難所の環境が著しく悪化し、また管理運営が難しくなるため、地域の実情も踏まえて、規模について検討する必要がある。

(イ) あらかじめ各避難所の適正な収容人員を決めておき、避難者が特定の避難所に集中した場合は、避難者の振り分け、移送ができるようにしておく。

避難所の配置についての検討

ア 徒歩避難の原則に基づき避難所は全住民が直線距離 500m、徒歩 15 分程度で到達できるよう配置されることが望ましい。このため、都市部にあつては小学校区、市街地が連担しない地域では集落単位に 1 箇所以上配置することを検討する。

イ 被災者が、複数の最寄りの避難所から、災害の状況に応じて避難先を選択できることが望ましい。

ウ 各避難所の避難区域を事前に特定（町丁目単位など）することは、迅速な避難やコミュニティ単位の避難所運営に有効と考えられるが、一方で排他的な運営を招くことのないよう配慮する必要がある。

エ 地域の実情にあわない避難所の指定（例えば、小学校が校区の中心から外れている、高齢者では行きにくい坂道の上にある等）は、住民が別の場所に自発的に避難し、支援に支障をきたすおそれがある。このため、学校や集会所等の公共施設を一律に指定するのではなく、民間施設や隣接市町域の施設なども含めて、柔軟に検討する。

オ 地区内の、浸水や土砂災害等の発生を想定し、安全な避難経路を設定する。

カ 多様な災害に対する安全性の検討

(ア) 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・耐火性能を備え、地形・地盤等の立地条件が良いことが求められる。

(イ) 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に、やむを得ず、想定浸水深等をもとに一定の安全性を考慮したうえで浸水想定区域内に避難所を設けざ

るを得ないケースも起こり得る。

- (ウ) 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、各地域で想定される災害に応じて、避難所機能が維持できる方策を講じておく。
- (I) 長時間の孤立が想定される地域については、住民と行政機関との間で情報が途絶しないよう複数の通信手段を確保するとともに、食料等を備蓄しておく。

浸水想定区域内等の避難所の安全対策

避難所は浸水想定区域、土砂災害警戒区域外に設けることが基本である。

しかし、安全な避難経路の確保が困難であったり、避難所までの距離が遠くなったりする場合にはやむをえず、浸水想定区域内等に安全性の確保に留意したうえで、避難所を設けることを検討する。

【留意点】

- 1 ハザードマップで示された浸水深以上の高さの階があり、それを避難所としうる堅牢（鉄筋コンクリート構造等）な建物を選定する。
- 2 築堤河川の堤防近傍の施設は指定しない。
（堀込河川については個別検討）
- 3 浸水深が 50 cm 未満で、浸水中の歩行が可能な区域の施設を優先する。
- 4 避難所が浸水により孤立する恐れがあること、土砂災害の可能性あることなどを住民に周知するとともに、情報の伝達手段、備蓄物資の確保等の対策を講じる。

孤立のおそれがある地域についての対策

孤立のおそれがある地域の住民については、災害発生前に地域外に避難させることが望ましいが、突発的な災害による地域の孤立が起こりうるので、地域内にも避難所を設けることが望ましい。

当該地域に公共施設がない場合は、民間施設等との協定により避難所を最低 1 箇所は確保するものとし、災害時の活動拠点として機能するよう物資の備蓄や情報伝達手段の整備を行う。

1 - 2 避難所としての施設利用計画づくり

避難所として利用する施設においては、まとまった規模のスペースを持つ体育館、集会室等を一般の避難者用に開放する。また、社会福祉施設など専用の福祉避難所が不足する場合には、一般の避難者が利用するエリアとは明確に峻別したうえで、特定のスペースを「福祉避難室」として災害時要援護者の利用に供する。

(1) 個別利用計画の作成

災害時に多くの被災者が避難所につめかけた際にも、混乱なく施設が避難所機能を発揮できるよう、あらかじめ避難所としての個別利用計画を作成しておくことが必要である。

計画づくりにあたっては、施設管理者との十分な協議が必要である。

【個別利用計画作成上の留意点】

ア 基本的事項

- ・ 個別避難所毎に、施設利用計画をマニュアルに明示する。
- ・ 避難所としての開放範囲（避難スペース及びその他の必要スペース）を、予め施設管理者と協議のうえ定めておく。
- ・ 実質的な避難者収容能力を超える見通しとなった場合の避難者の振り分け、他市町避難所への移送等についても定めておく。

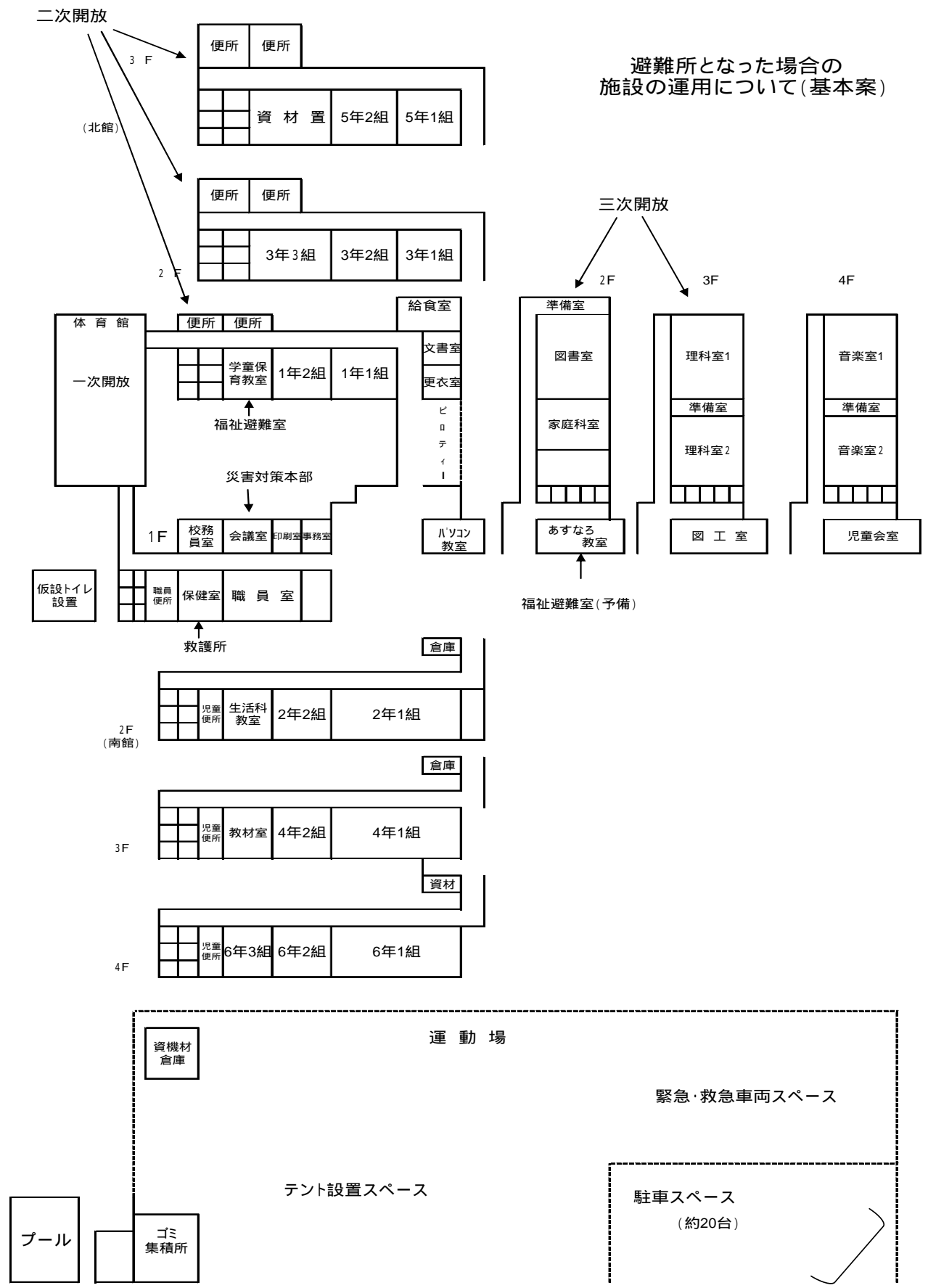
イ 避難所の区割り

- ・ 避難者が一時滞留するスペースだけでなく、事務や救護、更衣、その他避難者の生活維持や支援のための多様なスペースが必要となる。
- ・ 虚弱高齢者や妊産婦、障害児などがいる場合には、比較的条件の整ったスペースを確保する。
- ・ 避難の長期化が見込まれるケースも想定し、体育館等の大空間に、仮設間仕切りを導入するなど、プライバシーの確保方策について検討する。

ウ 段階的開放と機能回復

- ・ 学校は児童生徒の教育の場としての用途に供する施設であるため、本来の機能をできるだけ制限しないように、また、早急に回復できるように配慮する。
- ・ 小中学校の教室等を避難所に充てることは、学校教育の早期再開等の観点から好ましいことではない。しかし、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ため、その場合に、円滑な誘導や避難所としての活用ができるよう、第二次、第三次の開放範囲・用途を予め定めておくことが望ましい。
- ・ 教室の開放範囲を数次に分け、第一次は体育館を、第二次は2階教室を、第三次は3階教室をとというような形であらかじめ決めておく。

《避難所開放範囲の例》



(2) 避難所として備えるべきスペース

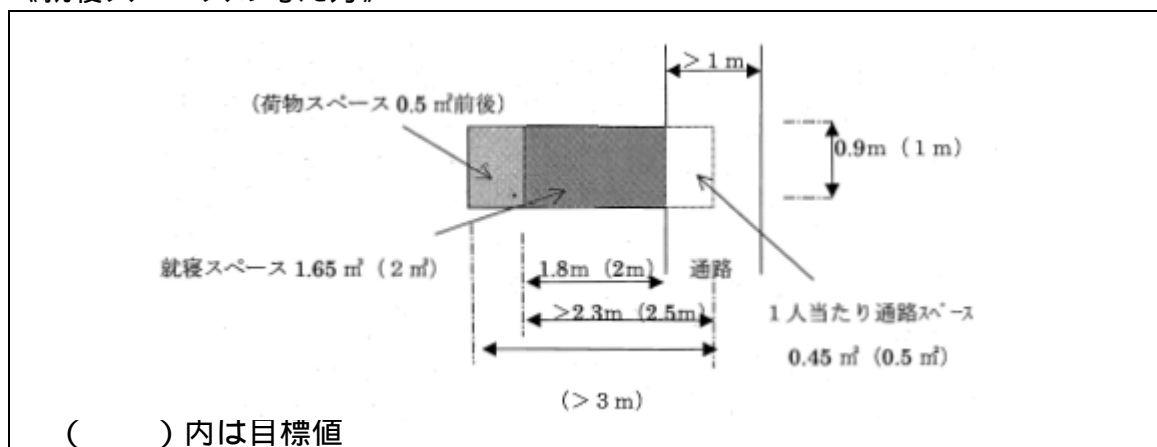
就寝スペース

避難者一人あたりの就寝スペース（内部通路分を含む）は 3 m^2 以上とし、災害時、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収容を前提としない。

一人あたりの就寝スペースは、下図のとおり最低でも、 1.65 m^2 と通路スペース 0.45 m^2 の計 2.1 m^2 （目標値としては、荷物スペースも含めて 3.0 m^2 ）が必要となる。しかし、に記載のスペースが必要となるほか、避難場所の全面積を有効に利用できるわけではないため、 3 m^2 以上を見ておくことが望ましい。各避難者の就寝スペースが、可能な限り幅員 1 m 以上の通路（車椅子で通行可能な幅員）と接するようにする。

なお、就寝スペースの決定にあたっては、女性に対する安全上の配慮が必要であることに留意する。

《就寝スペースの考え方》



その他避難所として必要とされるスペース

避難所には就寝場所のほか、管理運営、救援活動、避難生活等のためのスペースが必要とされる。

【留意点】

- 1 避難所として次表のようなスペースを確保する必要があるが、施設の規模に応じて兼用のスペースを設けたり、最寄りの他避難所との間で補完することも考えられる。
- 2 各スペースの配置に際しては、災害時要援護者、女性、乳幼児などへのきめ細やかな配慮が必要である。

《就寝場所の他に避難所に設けるべきスペース》

| 区 分 | | 設 置 場 所 等 |
|--------|--------------------|---|
| 避難所運営用 | 避難者の受付 | ・ 就寝スペースの入口近くに設ける。 |
| | 事務室 | ・ 就寝スペースの入口近くに、受付とともに設ける。 ・ 部屋が確保できない場合は、長机等で困って事務スペースを設け、重要物品等は別室(施設管理者の部屋、職員室等)で保管してもらう。 |
| | 広報場所 | ・ 就寝スペースの入口近くに、受付とともに設ける。 ・ 避難者や在宅等被災者に市町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。 |
| 救援活動用 | 福祉避難室 (特に必要な場合) | ・ 福祉避難所に不足が生じる場合には、保健室などを災害時要援護者専用に区画して使用する。 |
| | 救護室 | ・ すべての避難所に医師や保健師が配置されとは限らないが、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。 |
| | 物資等の保管室 | ・ 救援物資などを収納・管理する。 ・ 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、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 | ・ 当初は、屋根のある屋外など、在宅等被災者も利用できる場所に設置する。 ・ 日が経過するにつれ、避難所内の就寝スペースに電話の話し声が聞こえないように配慮する。(特に日が経つにつれて苦情が多くなることを想定する。) |
| 避難生活用 | 更衣室 (兼授乳場所) | ・ 男女別に区分する ・ 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でもよい。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) | <ul style="list-style-type: none"> 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利用でき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 | <ul style="list-style-type: none"> 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。 就寝スペースからは少し離れた場所に設置する。 |
| 屋 外 | 仮設トイレ | <ul style="list-style-type: none"> 原則として、屋外で、就寝スペースに臭いが届かない所、し尿収集車の進入しやすい所、高齢者等が行きやすい場所に設置する。 |
| | ゴミ集積場 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 必要なときは原則として、屋外に設ける。 |
| | 物資等の荷下ろし場・配布場所 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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 | <ul style="list-style-type: none"> 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って一時的に許可する。 |
| | 愛玩動物飼育スペース | <ul style="list-style-type: none"> 原則として、屋外にスペースを設け、その場所で飼育する。 |

(注)「 」は当初から設けることが、「**室」は独立したスペースを設けることが望ましいと考えられるものを示す。

1 - 3 避難所管理運営体制の整備

大規模災害時の避難所の状況は、時間の経過とともに大きく変動することから、管理運営にあたっては、このことを念頭に、十分な準備をしておくことが肝要である。

| 災害発生直後 | 3日目頃まで | 1～2週間頃 |
|-------------------------------|-----------------|------------------------|
| 被災市町職員、避難所となった学校の教職員等を中心とした運営 | 避難者による自主運営体制の確立 | ボランティア、他自治体応援職員による運営支援 |

上図のとおり、災害発生直後の混乱した状態の中では施設を日常管理している者の役割が大きい。一定の落ちつきを得るなかで速やかに避難者自らが主体的に運営を行っていけるよう誘導する。このため、平常時から市町や地域、学校が連携し、自主防災組織等による運営体制の整備に努める。また、避難者の退去等によって運営が困難になった際にはボランティアや他の自治体の応援職員に協力を求めることにより、被災市町職員や教職員が他の災害対応業務や本来業務に従事できるようにする必要がある。特に、学校を避難所に充てている場合には各市町において「学校における避難所運営事業及び市町防災部局への移行手順に関する留意事項」が定められているので、この内容に留意する。

(1) 職員配置計画の作成

災害発生時に避難所となる施設に配置する職員を明確にする。各避難所には職員2名以上を配置し、うち1名は管理責任者として管理職を充てることが望ましい。そのことを前提に、職員の住所等参集に係る諸条件のほか、次のような様々な場合を想定、考慮しながら職員配置計画を作成する。

- ア 勤務時間外の災害発生の場合
- イ 常駐の職員がいない施設の場合
- ウ 避難者による自主運営への移行が困難な場合
- エ 移行しても職員が必要となる場合
- オ 学校教職員から管理運営を引き継ぐ場合
- カ 他の自治体からの応援要員を受け入れる場合
- キ ボランティアを受け入れる場合 等

(2) 管理運営マニュアルの作成

災害対策本部が各避難所を集約し、対策を実施していくための「災害対策本部避難所管理マニュアル」と、各避難所が避難者への物資の提供などの支援、情報の収集、災害対策本部への伝達等を行うための「避難所運営マニュアル」を作成しておく。

「災害対策本部避難所管理マニュアル」に記載する事項

- ア 各避難所との情報伝達体制
- イ 避難所運営要員が不足する場合の他部局からの応援体制
- ウ 避難所への救援物資の送付方法
- エ その他

「避難所運営マニュアル」に記載する事項

- ア 避難所開設の手順
- イ 災害時要援護者の対応（福祉避難所への誘導等）
- ウ 避難所自治運営組織への支援
- エ 救援物資の受入管理方法
- オ その他

(3) 帳票類の整備

避難所を管理運営するとともに、災害対策本部との情報共有を図るため、次の帳票類をあらかじめ整備しておく。

- ア 避難者台帳
- イ 災害時要援護者台帳
- ウ 救援物資要請台帳
- エ 医療機関台帳
- オ ボランティア受付簿
- カ その他

(4) 住民による避難所運営組織の育成

自主防災組織等の協力を得て、女性の参画促進にも配慮しつつ、避難所運営組織の編成を図るなど、平常時から運営体制の整備に努め、災害時に円滑な自主運営体制の確立を図る。

ア 災害時に避難所運營業務全般を行政や施設管理者のみで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。そのため学校等施設管理者とともに地域の自主防災組織との連携を密にした取組みを図ることが重要である。

イ 市町は、自主防災組織や自治会等を通して、次のような取組みを行う。

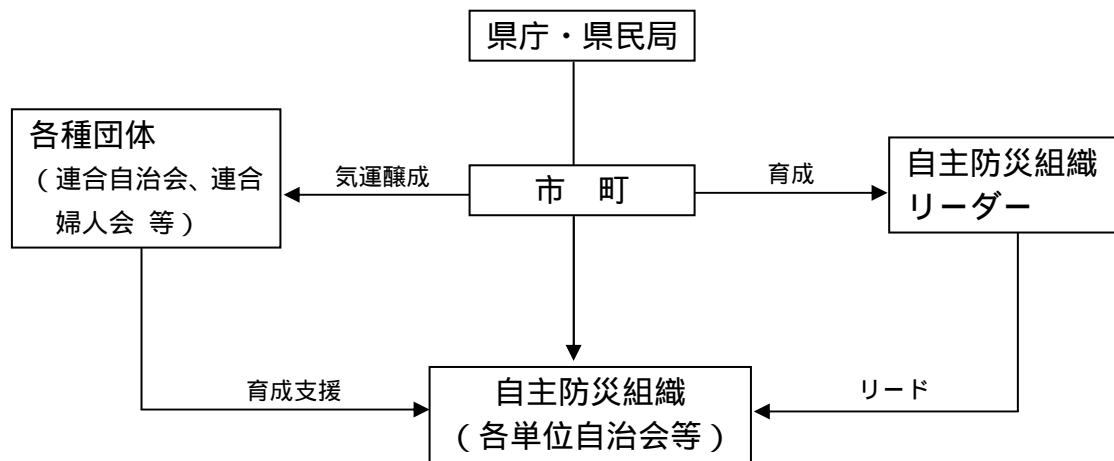
- (ア) 複数のリーダー育成（女性や若者の登用にも留意）
- (イ) 非常時の役割分担（班編制等。性別や年代にとらわれず、能力や適性にに応じて配置）
- (ウ) 避難所運営マニュアルの作成
- (エ) 施設管理者（指定管理施設は指定管理者）との協議
- (オ) 避難所開設・運営の訓練
- (カ) 避難の心得、避難所運営ルール等の周知

【留意点】

- 1 平常時から避難所の運営にあたるリーダーを養成するための講習等を実施することが効果的である。
- 2 自主防災組織等は、災害時の救出救護対策や避難誘導、避難状況の確認等を円滑に行うため、地域の居住者、災害時要援護者に関する情報の把握に努める。
- 3 地域の居住者、特に災害時要援護者の所在を、日頃からプライバシーの確保に配慮したうえで、把握しておくことが望ましい。そのための仕組み作りについて市町と地域で十分に意思疎通を図りながら取り組む必要がある。（詳細については兵庫県の「災害時要援護者支援指針」を参照）
- 4 個人が有する様々な技能・資格等が災害時に有効に役立てるように、そうした情報についても本人の協力を得て可能な限り把握しておくことが望ましい。

- 5 日頃は自立できていた人が災害時の心身のショック等により特別な配慮が必要な状態となることも考えられるので、災害発生後の再確認にも留意する。
- 6 福祉避難所の運営体制について、施設関係者、市町等の担当職員、専門的人材自主防災組織やボランティアが連携、協力して体制整備に努める。
(福祉避難所編を参照)
- 7 災害時のボランティアの受け入れ体制の整備にあたっては、市町は、日頃から市町社会福祉協議会をはじめ地元ボランティア団体等と協議し、避難所へのボランティアの派遣、あっせんの方法、ボランティア活動の連絡・調整にあたるコーディネーターや活動資材の確保、避難所運営への関わり方等についてマニュアル等に反映させる必要がある。

《地域自主防災組織との連携》



1 - 4 避難所機能を発揮するための施設・設備の整備

避難所に指定する施設は、避難者にとって安全であることはもとより、最低限必要な生活を維持でき、情報が適切に伝達できるといった機能が必要である。こうした機能を十分に発揮できるよう、当該施設、設備を整備するよう努める。

(1) 避難前の安全性保持に必要な施設の整備

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、予定外の施設に避難所を開設し、大勢の避難者が再避難する必要がある。その影響は大きいことから、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。また、耐火構造天井材など非構造部材の耐震化、バリアフリー化にも留意する。

(2) 避難者の生活確保に必要な施設・設備の整備

避難所となる小中学校や公民館等は、災害時にも最低限の機能を維持し、避難所として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施設・設備の整備を図る必要がある。

学校施設・設備の防災機能を強化するため、28ページの表にあるような整備を図る必要がある。公民館等その他の施設においても、同様であり、市町において計画的な整備を図る必要がある。

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。また、学校内で、既に冷暖房設備が備わった部屋を災害時要援護者の避難場所とするなど、災害時の避難所利用について検討する。

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、当該施設の管理者等と定期的に避難所として適正かどうか検討を行い、避難機能の整備充実に努める必要がある。

(3) 避難者の情報確保に必要な設備の整備

避難所となる施設では、避難者に対し、テレビやラジオ等の情報を確実に伝達する設備や、コミュニケーションボード等被災者同士の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。

また、電話回線だけでなく防災無線や衛星電話など、地域の実情に応じて多重の通信設備を備えるように努める必要がある。

《災害発生初期段階における機能》

| | 具体的方策 |
|-------------------|---|
| 避難所としての施設等の配置及び整備 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 災害時における円滑な学校教育活動の早期実施、避難所運営のための中枢となる職員室、保健室等の確保 ・ 負傷者、高齢者のための予備室の確保 ・ 火災拡大の緩衝となる緑地帯の整備及びスプリンクラーの設置 ・ 住民の避難場所となる運動場、体育館等の学校施設の設定及び設備配置案内板の校内設置 |
| ライフラインの確保 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 停電時でも対応できるソーラーシステム等の自家発電装置の導入 ・ 雑用水、消火用水確保のための耐震プール及び井戸の設置 ・ 防火用水、貯水槽の耐震強化 ・ 飲料水確保のための浄化装置の設置 ・ 飲料水供給のための給食施設の耐震強化及び熱源の複数化 ・ 校内の給水、ガス等の配管の免震化 ・ 児童生徒及び避難者の救援物資供給のための余裕教室の転用又は新設による備蓄倉庫の設置 |
| 非常時における情報の収集及び発信 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 電話回線以外の防災無線等の導入 ・ 非常時に優先使用できる電話回線の設置 ・ インターネット等多方面への情報提供及び収集 ・ 救急、緊急ヘリコプター等の上空からの位置確認を容易にするため、屋上への校名、方位等の表示 |

(「学校防災マニュアル(平成24年度改訂版)」(兵庫県教育委員会)より引用)

《学校と避難所が共存する場合における機能》

| | 具体的方策 |
|--------------|--|
| 避難所としての施設の提供 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 早期の学校教育活動再開に向けた学校運営上必要な施設の確保 ・ 避難場所として提供する施設(運動場、体育館等)の順位決定 ・ 避難提供施設の地域住民への周知徹底 |
| 提供施設の防災機能の充実 | <ul style="list-style-type: none"> ・ 多数の避難住民の健康管理等に配慮した体育館等の換気機能の整備 ・ 各種の電気器具の使用に対応できる電気容量の確保 ・ 多数の避難住民に対応できるように給排水設備の増設 ・ 校外住民への情報提供を考慮した屋外スピーカー等放送設備の整備拡充 ・ 避難者の夜間への対応を考慮した夜間照明の整備 ・ 避難者の衛生確保(シャワー室等の整備) |

| | |
|---------------------|--|
| <p>救援活動用スペースの確保</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 救急車、救援車両等の進入路、ヘリコプター発着場所及び駐車スペースの確保 ・ 救援活動用スペースの地域住民等への周知徹底 |
| <p>災害時要援護者への対応</p> | <ul style="list-style-type: none"> ・ 身障者用トイレの設置 ・ スロープ、手すりの設置 ・ エレベーターの設置 |

(「学校防災マニュアル(平成24年度改訂版)」(兵庫県教育委員会)より引用)

1 - 5 避難所における備蓄、通信手段の確保

避難所の備蓄機能、通信手段の充実を図る必要があるが、なかでも孤立エリアにある避難所では、防災用資機材の備蓄を行うとともに、食料品及び生活必需品の備蓄、通信手段の確保にも努める。

《備蓄すべき物資、災害時要援護者に対応した食料・生活物資等の例》

| | 一般 | 災害時要援護者対応 |
|------|--|---|
| 食料・水 | 乾パン、化米、精米、缶詰水・ペットボトル水（1人1日3ℓ）・即席麺他インスタント食品・調味料等 | ビスケット、缶詰かゆ、粉ミルク、離乳食、流動食、栄養補助食品等 |
| 生活物資 | 毛布、肌着、作業服、ゴム長靴、タオル、石けん、トイレットペーパー、ティッシュペーパー、ウェットティッシュ、ポリ袋、ポリバケツ、懐中電灯、ローソク、ライター、乾電池、ビニールシート、カイロ、清拭剤、マスク等 | ほ乳瓶（消毒剤、消毒ケースを含む）、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、車イス、ベビーバス、お尻ナップ等 |
| その他 | 仮設トイレ | ポータブルトイレ |

《備蓄すべき防災用資機材の例》

土のう、縄、筵、杭、鉄線、掛矢、スコップ、鎌など

【留意点】

- 1 原則として、各避難所に最低限の水・食料・生活物資などを備蓄する。なお、住民にも平常時から食料等の備蓄や非常持出品の備えを呼びかける。
- 2 物資等を特定の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。
- 3 備蓄物資は、定期的に点検・更新する必要がある。このため、一度に大量に購入せず毎年少しずつ更新していくなど、負担を平準化するための取組みが必要である。
- 4 備蓄が困難な場合は、民間企業等と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。平常時から協定先と情報交換し、提供される物資の品目、見込数量、仕様等を把握するとともに、受け入れの仕組みや体制について明確にしておく必要がある。また、ライフライン施設の被災に備えた燃料やLPガス類の確保体制など、幅広く民間業者との連携、協力を図る。
(品目例)簡易ベッド、仮設トイレ(洋式トイレの確保に努めること)、冷暖房機器
- 5 特殊な薬や医療器具、食物アレルギーに配慮した食料などについては、個人備蓄を基本に、対象者・医療機関確保方法等について協議しておく必要がある。
- 6 備蓄物資等の保管場所の確保にあたっては、次のような方法が考えられる。
 - ア 避難所となる施設の敷地内に備蓄倉庫を整備する。
 - イ 避難所となる施設の整備時に備蓄倉庫を併設する。
 - ウ 学校の余裕教室等を活用する。

- 7 避難所が、浸水想定区域内等に存在する場合、食料等の備蓄場所は2階以上に設けるなど、保管場所に留意する。
- 8 原則として、各避難所に避難所管理運営用の事務用品等を保管する。
事務用品等の保管場所としては、以下のような例がある。
 - ア 避難所となる施設の既設倉庫内等にロッカー等を設置する。
 - イ 備蓄倉庫がある場合はこれを利用する。
 - ウ 避難所運営事務用品等の品目としては、以下のようなものが考えられる。

《避難所運営事務用品等の例》

| | |
|-------|--|
| 派遣職員用 | 腕章、携帯電話、ヘルメット、筆記用具、メモ用紙、懐中電灯、トランジスタラジオ、電池（予備）、日記、非常食、飲料水、ちり紙、歯磨きセット、タオル、マスク、ナップザック、避難所の鍵 |
| 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、画鋸、コピー用紙、模造紙等 |
| 清掃用品 | ほうき、ちりとり、モップ、ゴミ袋、石鹸、洗剤、ゴム手袋、軍手等 |
| その他 | 自転車、トランシーバー、台車、テント、消火器、電卓、パソコン等 |

- 9 避難所における通信手段を確保できるよう、電話回線や無線 LAN、衛星端末等地域の実情に応じた多重の媒体を整備する。また、NTTの特設公衆電話（災害時優先電話で電源が不要）を計画的に配置する。テレビやラジオなど情報入手手段の確保にも努める。
- 10 特に、孤立エリアの避難所については、次のような非常用の通信手段及び移動手段等の確保に努める。
 - ア 非常用電源の設置
 - イ 防災行政無線、個別受信機の整備
 - ウ 既存のアマチュア無線局の確認、協力確保
 - エ 衛星携帯電話の整備
 - オ ゴムボート、ライフジャケット等の備蓄
 - カ 公園のボートなど、水害時に使用可能なボート等のリスト化

ダンボールベッドの活用

1 避難所生活が引き起こす健康被害

平成 16 年の新潟県中越地震では、避難者にエコノミークラス症候群が発生していることが報告された。静脈血栓塞栓症、通称エコノミークラス症候群は、長時間同じ体勢で居ることで血栓ができ、死に至るケースもある。

平成 23 年の東北地方太平洋沖地震でも、多くの方が住家被害を受け、避難所で寝泊まりした。避難所では、冷たい床に毛布を引いた程度で寝ている避難者が多く、健康被害が相次いだ。日本赤十字社チームの調査により、密集状態の避難所で、静脈血栓塞栓症を引き起こす数値が極めて高くなっていたことが発表された。また、床で寝ることで、高齢者は自力で立ち上がることが難しくなり、寝たきりを引き起こす原因となった。さらに、津波によって流れてきた汚泥が粉塵となり、咳が止まらないなどの呼吸障害を引き起こした。また、避難所では、プライバシーがなく、安眠できずにストレスを抱える避難者も多かった。そんな中、石巻市の一部避難所で、ダンボールベッドが設置され、効果を上げていた。

2 ダンボールベッド活用のメリット

石巻市の避難所では、ダンボールベッドを導入することで、様々な効果が見られた。静脈血栓塞栓症を引き起こす数値が低下し、被災者を悩ましていた咳がとまり、高齢者の自立は促され、床と違い、足音が響かず安眠できるようになった。また、足腰が弱くても立ち上がりやすい、身体が冷えにくい、介護がしやすいなどの利点も挙げられた。



避難所での様子

ダンボールベッドは軽量で誰にでも組み立てることができ、低価格であり、備蓄する必要がない。全国のダンボール工場が生産可能なので、ある地域の工場が被災しても、他の地域の工場から供給することができるネットワークをダンボール業界で構築中である。組み立てたダンボールベッドは中を収納として利用し、応急仮設住宅等に引っ越す際には、ダンボールとして使用でき、使用後は資源ゴミとなる。



ベッド-床分の荷姿



完成図

組立サイズ:(約)幅 200×奥行 90×高さ 35 cm
 収納サイズ:(約)幅 110×奥行き 27.5×高さ 70 cm
 強度 : (約) 8~9 t

3 自治体の協定締結

平成 23 年 9 月、国が「防災基本計画」の修正に際して、自治体が避難所で整備する物品に簡易ベッドを加えたこともあり、ダンボール会社と協定を結ぶ自治体が増えている。

地方公共団体は、避難場所において、貯水槽、井戸、仮設トイレ、マット、簡易ベッド、非常用電源、衛星携帯電話等の通信機器等のほか、空調、洋式トイレなど、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等の災害時要援護者にも配慮した施設・設備の整備に努めるとともに、被災者による災害情報の入手に資するテレビ、ラジオ等の機器の整備を図るものとする。【防災基本計画 平成 24 年 9 月 中央防災会議 地震災害対策編 より】

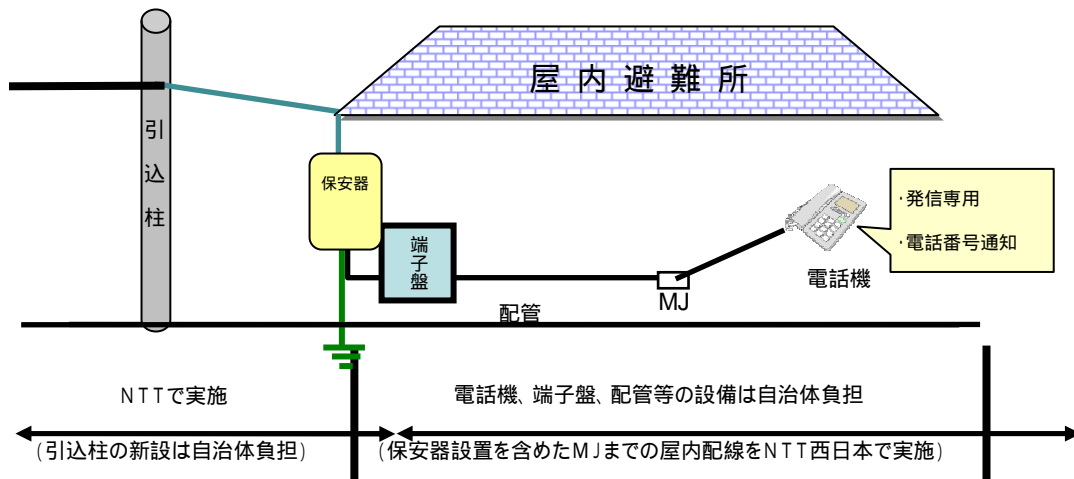
特設公衆電話の事前整備

1 特設公衆電話の事前設置

- (1) 災害時に避難所で臨時に設置し、被災者が無料で利用できる災害時優先の公衆電話。
NTTでは、災害対策基本法に基づき、防災業務計画を公表し、大規模災害発生時の迅速かつ確実な通信手段の確保を目的として、特設公衆電話の事前設置を行うこととしている。
- (2) 設置については、地震による津波や台風・大雨等を考慮し、各自治体との調整により決定する。

2 事前設置の概要

屋内避難所を対象とし、特設公衆電話の事前設置を行う。
自治体が電話機を保管し、災害発生時にはMJ（モジュージャック）に電話機を接続し利用する。
電話機、及び端子盤、配管、引込柱の設置が必要となる場合は、自治体負担。
（保安器設置を含めたMJまでの配線工事はNTTで実施）
年一回、NTT及び自治体は定期試験を実施。



3 基本的な実施方針

- (1) 対象避難所は国民保護法で定められた屋内避難所。
- (2) 耐震基準を満たし、津波・洪水等による浸水の見込みがない避難所。
- (3) 避難所への設置台数（原則）
 - ・ 避難所収容人数 300 人あたり 1 回線とする。
 - ・ 1 避難所への設置台数は 3 回線を目安（東日本大震災時の特設公衆電話設置実績）。

災害発生時に避難所を円滑に開設するためには、平常時に繰り返し訓練をしておくことが重要である。行政担当職員、学校教職員、自主防災組織の役員等は定期的に異動があることから、行政においても自主防災組織等の住民組織においても年1回以上、実戦的な訓練を行う事が望ましい。その際、夜間や平日の日中など、さまざまな状況を想定して、何が起こりうるかシミュレーションする必要がある。

(1) 行政における訓練

避難所担当者は、日頃から施設管理者と、各避難所開設時の対応方法について協議のうえ、開設訓練を行う。特に、近年、集中豪雨による被害が増加し、各地域での風水害時の避難に対する備えが喫緊の課題となっているため、風水害時の情報伝達等を含めた避難所開設・運営訓練の実施に努める。

【留意点】

- 1 市町において予め定められた各避難所の担当者は、災害時に各施設の個別の事情も踏まえて対応する必要がある。このため門や体育館等避難施設の解錠の方法、避難者の誘導範囲、受付等事務スペースや仮設トイレ等の設置場所等を確認し、具体的にその手順を訓練する必要がある（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）。
- 2 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、災害時に協力して対策に当たる際の信頼関係を築くためにも重要である。
- 3 協議や訓練により確認した内容は、避難所毎の開設・運営マニュアルに記載し、さらに地域の自主防災組織とも協議して確認しておく必要がある。

(2) 地域における訓練

地域の自主防災組織、避難所となる施設、地域内事業所等と連携して、地域ぐるみで避難所の開設・運営に係る訓練を行うことにより、地域の防災力強化を図るとともに、地域住民の絆を深め地域を守る防災・減災意識を醸成する。

【留意点】

- 1 避難所ごとに、市町、学校等の施設管理者、地域の自主防災組織等で協議する機会を持ち、相互の役割意識を高める必要がある。
- 2 学校や、地域が、それぞれ独自に防災訓練を行うだけでなく、学校と地域が連携して取り組むことにより、幅広い住民層が参加した実戦的な訓練となることが期待できる。
 - ア 児童生徒の保護者への引渡し訓練

地震や津波などの災害の特性や増水時における通学路の浸水危険性などの状況を踏まえて、引き渡しのタイミングや方法等保護者との間でルールを定め、実践、検証する。
 - イ 避難所の開設訓練
 - ウ 炊き出し等訓練

エ 実際に避難所に寝泊まりする訓練
オ 室内の図上訓練 等

- 3 高齢者の被災が増加する中、災害時要援護者の避難支援、福祉避難所等の設置運営訓練など、災害時要援護者の安全な避難に関する訓練を地域ぐるみで重点的に実施する必要がある。
また、訓練を通じて福祉避難所に対する一般の理解を深めることにより、災害時の円滑な避難所運営に資する。
- 4 訓練は、必ずしもスムーズに進行すればそれでよいというものではない。訓練で直面した課題を受けて、そ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である。
また、訓練を通じて災害時要援護者に対する一般の理解を深めることにより、災害時の円滑な避難所運営に資する。
- 5 備蓄物資の入れ替え時期にあわせて訓練で実際に活用することも有効である。

(注)図上訓練:地震や風水害などの災害が起きた時にどのような被害が発生するかを地図上で想定し、参加者自身が必要な対応を具体的に考える訓練。参加者が地図を使って防災対策を検討する DIG (Disaster (災害) Imagination (想像力) Game (ゲーム)) などの訓練手法が開発され、地域で取り組みが広がっている。

(3) 地域等の防災拠点

避難所が果たす、「水や食料をはじめ生活物資の提供」、「情報の収集・提供」、「健康の確保」といった機能は、在宅被災者についても必要に応じ公平にサービスが受けられるよう配慮する必要がある。こうした「地域やコミュニティの防災拠点」(以下「地域等の防災拠点」という)としての役割をどのように確保するかあらかじめ明確にしておく必要がある。

【留意点】

- 1 地域等の防災拠点については、「指定避難所で役割を担う」、「地域とのつながりや配置バランスを考慮し小中学校等の避難所で役割を担う」、「避難所以外で在宅避難者へのサービスを担う」といった形態が考えられる。また、市町域内の各地区での実情に応じて複数のタイプを組み合わせることも考えられる。
- 2 大規模災害時には指定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ある。こうした場合に当該避難所で十分なサービスが提供されるよう小中学校等の「地域等の防災拠点」を中心に、地域ぐるみで避難所機能を支えることも求められる。
- 3 大規模災害時の被災地では、治安を確保するとともに、通電災害などの恐れもあるため、「地域等の防災拠点」を核に地域の防犯・防火のための巡回活動が必要になる場合がある。

《「地域等の防災拠点」における活動（例）》

| 項目 | 活動内容 |
|--------------|--|
| 水・食料・生活物資の提供 | 在宅被災者の水・食料・生活物資の需要把握、配布（特に災害時要援護者への配慮） |
| 健康の確保 | 巡回健康相談、医療救護班の活動、健康対策物資の配給等保健救護活動の実施、避難の長期化に伴うこころのケア |
| 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作り、衛生的な生活環境の維持 |
| 情報の提供・交換・収集 | 災害時要援護者をはじめとする在宅被災者の状況、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 |
| その他の対策 | 行方不明者の搜索、救助活動 地域の防火・防犯見回りの実施等 |

1 - 7 避難所の周知

災害発生時に住民が迅速、的確に避難するためには、一人ひとりの住民に近隣の避難所がどこにあるのかや避難経路について知っておいてもらうことが肝要である。このため、平常時から広報に努めるとともにマニュアル等の作成段階から住民の参画を求めることも必要である。

(1) 避難所の広報

広報誌、インターネット、ハザードマップ、看板標識、訓練等を通じて、避難方法、避難経路、指定避難所の所在等を地域住民に周知徹底する。

【留意点】

- 1 防災マップ等に、避難所の所在、避難所の役割やルール等を記載し、住民に配布するとともに、公共施設等の目に付きやすい位置に常に掲示しておく。
自主防災組織等において地域の防災資源等を調査し、地図化する作業も、周知を図るうえで有効である（それらの情報が十分に盛り込めるよう地図のサイズにも配慮する）。
- 2 災害の状況に応じて避難所を選択できる情報を提供することも必要である。
この場合、家族や近所の人々が同一避難所で集合するよう「家族防災会議」など平常時から話し合う場を持つことを、併せて呼びかけていく必要がある。
- 3 指定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の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設けることが有効である。

(2) マニュアルづくり等への参画

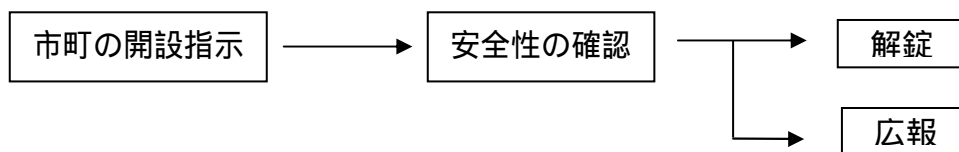
避難所の運営ルールやマニュアル作成に関して住民の参画を募るため、広報誌、インターネット等を活用して、その内容を周知する。

【留意点】

- 1 避難所運営マニュアル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、関心を高めることや、地域住民の様々な能力を活用する点で、高い効果が期待できる。
- 2 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。
- 3 マニュアル等の策定後も、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。

2 応急対策の指針

2 - 1 避難所の開設



(1) 開設の判断

災害が発生し、又は災害発生が予想される場合には、市町長が避難所の開設を判断し、指示する。ただし、災害発生が切迫した状況にあつて市町長に迅速な判断を求めることが困難な場合には、最も迅速に対応できる者（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。

ア 災害発生のおそれがあるとき（風水害等で避難準備情報や避難勧告発令時）又は勤務時間内に突発的な災害が発生したときは、施設管理者が避難所を解錠、開設する。

イ 勤務時間外に突発的な災害が発生したとき又は施設管理者が常駐していない施設を避難所として開設しようとするときは、職員配置計画に基づき、管理責任者又は担当職員が直ちに担当する避難所へ参集するとともに、市町長の指示に基づき避難所を解錠・開設する。

その際に、管理責任者又は担当職員の到着が遅れ、又は見込めないときは、あらかじめ施設管理者から委託されている住民組織の担当者が解錠、開設する。当該住民組織の担当者も不在のときは、緊急避難として鍵の破壊等による解錠、開設もやむを得ない。

(2) 安全性の確認

避難者の安全を確保するため、次の状況を確認したうえで、避難所を開設する。

施設の被害

ア 施設の安全性を目視等により応急的に確認するとともに、速やかに有資格者による応急危険度判定調査を行う。

イ 水害の場合は浸水のおそれについて確認する。

二次災害のおそれ

火災、河川氾濫、内水氾濫、土砂災害等の危険性がないことを確認する。

(3) 避難所施設の解錠

避難所となる施設の解錠については、施設管理者が常駐している場合と、していない場合のそれぞれについて、解錠方法を明確にしておく。解錠方法については、住民との協議や当該地区の避難住民への周知を徹底する必要がある。

ア 施設管理者による解錠（自動化を含む）が可能な場合は、避難所等の管理者（管理者に委託された者を含む）が解錠を行う。

イ 施設管理者により対応が困難な場合は、市町の職員や消防団が鍵を管理し、解錠を行うことが適切であるが、災害発生後の避難所等への移動に伴う危険性等にも配慮する必要がある。このため、避難所等の近隣の町内会、自主防災組織等に鍵の管理・解錠を依頼することも検討する。なお、この場合の鍵の管理等につい

ては、自主防災組織、市町職員、施設管理者等、関係者の間で十分に協議・調整する必要がある。

(4) 開設の広報

市町長は、避難所を開設したことを、防災行政無線や広報車、メールをはじめ、可能な限り多様な手段を用いて住民へ伝達し、住民が避難する際の判断情報とする。

[参考]住民が求める情報とその伝達手段（平成23年度第4回県民モニターアンケート結果より）

災害時の情報

災害時に市町から提供してほしい情報として、避難準備情報・避難勧告・避難指示の発令状況(82.0%)をはじめ、通行止めや避難路に関する情報(74.2%)、避難所の開設状況(68.6%)など、自らの避難に必要な情報に対するニーズが特に高い。

| 災害時に提供して欲しい情報は | |
|-----------------------|-------|
| 避難準備情報・避難勧告・避難指示の発令状況 | 82.0% |
| 通行止めや避難路に関する情報 | 74.2% |
| 避難所の開設状況 | 68.6% |
| 土砂災害の発生状況 | 52.8% |
| 河川水位の今後の見通し | 52.6% |
| 河川の現在の水位 | 48.1% |
| 浸水の状況 | 44.8% |
| 避難をする際の注意事項 | 39.0% |

避難情報等の伝達手段

避難勧告等の発令について、どのような手段で入手したか、またどのような手段での提供を希望するかについても調査した結果、実際に避難情報入手した手段については、「テレビ」が最も多いが、「ひょうご防災ネット」「緊急速報メール」など比較的新しく導入された手段も活用されており、今後その一層の普及を図ることが有効である。

また、「防災無線やサイレン」「市町の広報車や消防車両」は、過去にも避難情報入手した手段として、提供を希望する割合がかなり高く、身近な存在である市町からの直接の情報提供への期待が伺える。避難情報について、どのような方法で住民に伝えるのか事前に十分な検討、準備が必要である。

| 手段 | 避難所法を 実際に入手した手段 (過去に避難情報を見 聞きした人が回答) | 避難所法の 提供を希望する手段 (全員が回答) |
|-----------------|---|-------------------------------|
| テレビ(NHKなど) | 42.1% | 64.9% |
| インターネット(ホームページ) | 25.2% | 32.0% |
| ひょうご防災ネット | 23.4% | 23.0% |
| 防災無線やサイレン | 22.6% | 59.1% |
| 緊急速報メール | 20.8% | 27.3% |
| 市町の広報車や消防車両 | 19.5% | 62.2% |
| CATV | 13.2% | 15.1% |
| ラジオ | 9.6% | 35.1% |
| 友人、知人や近所の人 | 8.1% | 8.6% |
| 区長・自治会長から | 5.2% | 20.4% |

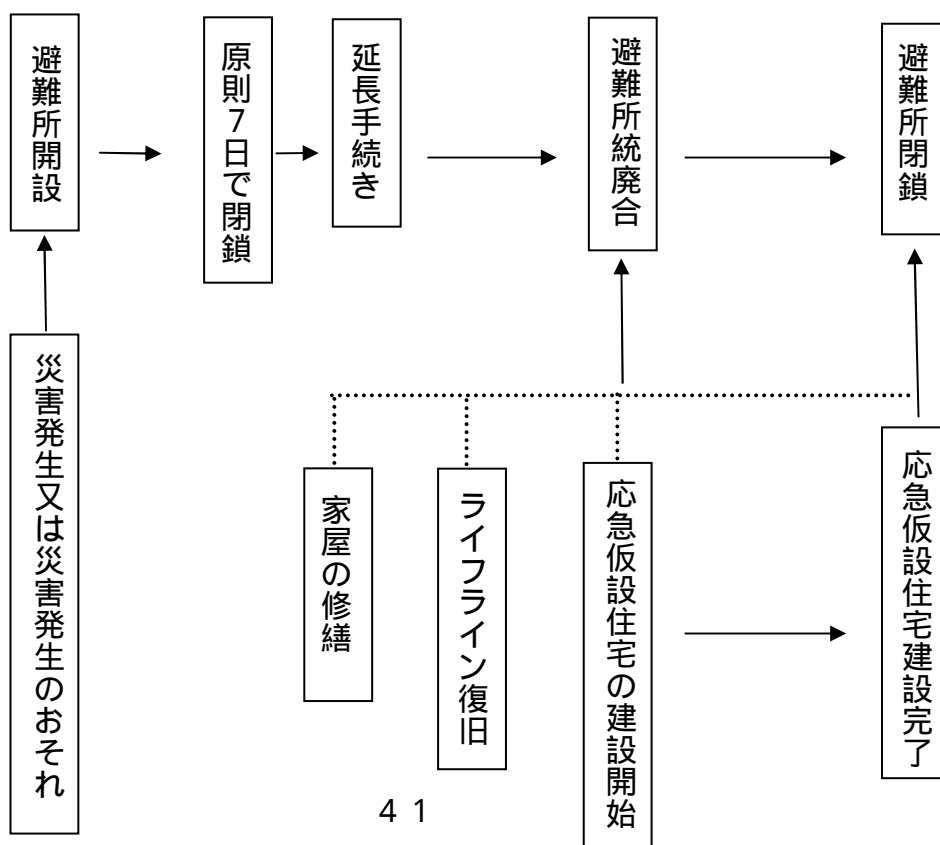
2 - 2 避難所の開設期間

避難所の開設期間は、可能な限り短期間ですむように努めることが前提であるが、大規模災害にあっては被災者が住まいを確保できるまでの期間が一つの目安となる。また、避難所における食料・水・生活物資等の供与は、ライフラインが復旧する頃まで必要となることが想定される。

【留意点】

- 1 災害救助法の一般基準では原則7日以内とされているが、大規模災害時に避難者が退出できる環境を整えるためには、さらに期間を要する場合も想定される。その場合でも1ヶ月程度までを目安とすることが望ましい。しかし、被災状況によってはそれ以上の期間に及ぶ場合があることを踏まえて、対策を講じる必要がある。
- 2 7日間を超えて開設期間を延長する場合は、県に協議する必要がある。(県は厚生労働大臣と協議して同意を得る。)
- 3 避難所のニーズは、被災家屋の修繕や応急仮設住宅の供与など住まいの確保、ライフライン復旧と密接に関係するので、これらの対策を早急に進める。
- 4 指定避難所以外に避難した被災者には設備の整った指定避難所の利用を呼びかけるとともに、被災者が自宅等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(こころのケア、生活再建のための相談・支援施策等)。
- 5 避難所開設期間が長期化する場合は、避難者数の動向もみながら統廃合により避難所の集約を進める。この場合、民間施設や追加指定した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。

《避難所の開設から閉鎖までの流れ》



2 - 3 避難所不足への対応

想定を超える避難者が生じたり、指定避難所の被災により避難所が不足する場合には、避難所に避難してきた者を受け入れる一方で、速やかに追加指定や広域的な応援要請等により必要量の確保を図るなど、状況に応じて適切な対策を講じる。

(1) 避難所の追加指定

大規模な災害により避難所が不足する場合には、市町は避難所を追加指定する。住民が指定避難所以外の施設に避難し、救援を求めた場合、まず指定避難所へ誘導することを原則とする。指定避難所の収容スペースが不足、または浸水等被災しており、代替施設等が必要な場合は、指定避難所以外の施設管理者の了解を得たうえで、当該施設を臨時に避難所として指定することができる。

【留意点】

- 1 追加指定した避難所は、原則として事前指定の避難所と同じ方針で管理・運営を行う。ただし、避難所集約に際しては優先的に廃止の対象とする。
- 2 むやみに避難所数を拡大することは、職員の派遣体制確保や、事前計画に沿った対策を実施するうえでの障害となるため、慎重に対応する。
- 3 臨時避難所を指定した場合、市町からの派遣職員の不足が予想されるため、市町は施設管理者に協力を求めるとともに、県や近隣市町に対して避難所管理補助要員等（又は後方支援として通常業務等の応援要員）の派遣を速やかに要請する。ただし、避難所の管理責任者には地域の実情に通じた当該市町職員を充てることを原則とする。

被災者の状況に応じた多様な避難所や生活の場を提供するため、ホームステイのあっせん、公営住宅等のあっせんなどを、県と連携して実施する。

(2) 被災地外での開設

被災市町の避難所だけで避難者を収容できず、また収容することが適切でない場合、市町域外において避難所を開設する。その際、できる限りコミュニティ単位での避難者の受け入れに配慮する。

【留意点】

- 1 市町境界付近の市街地が連坦する地域等で、隣接他市町の避難所を利用することが適切と考えられる場合は、被災市町は、県又は隣接市町に避難者の受け入れを要請する。
- 2 大規模災害時においては、被災市町の要請に基づいて、県が周辺地域での避難所開設及び避難者の移送を調整する。
- 3 受入市町は、受け入れた避難者を自市町の住民と同様に支援する。
- 4 被災市町は、県及び受入側市町と連携してり災証明や義援金の受付、応急仮設住宅の入所募集など被災者支援に関する情報が避難者にもれなく届くようフォローを行う。
- 5 市町域外に避難した者に確実に情報が届くよう避難者の登録システムなどを活用する。

2 - 4 管理責任者の配置と役割

市町は、原則として避難所を開設するときは直ちに各施設に市町職員 2 名以上（内 1 名は管理責任者として管理職を充てること望ましい。）を派遣し、各避難所の管理・運営に当たらせる。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ケースがあるため、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。

【留意点】

- 1 学校避難所における初期対応については、各市町で合意された「学校における避難所運營業務及び市町防災部局への移行手順に関する留意事項」等による。
- 2 当初は避難者の組織化が難しいが、避難者から有志の協力者を募り、業務を手分けしてもらうことは、組織化のきっかけづくりとして効果的である。
- 3 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自治運営組織による自主的運営が行われるよう働きかける。
- 4 当面は 24 時間対応が必要な場合も考えられることから、市町は必ず交代要員を確保する（他自治体に応援職員の派遣を要請する等）。

《避難所管理責任者の対応（時系列）》

| | 開設時 | ～ 3 日 | ～ 1 週間 | ～ 2 週間～ 3 ヶ月 |
|---------------------|---|---|--|--------------|
| 避難者の安全・安心確保 | 避難所の開設事務 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) | 市町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・インフラ復旧等の見込み等) 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) 秩序維持・安全確保(関係機関と連携して) | | |
| 災害時要援護者を優先しつつ、公平な対応 | 災害時要援護者への避難場所の優先的割当て | 災害時要援護者への優先的な物資等の配分 災害時要援護者の福祉避難所等への移送 | 避難所内外へ公平な物資等の配分 | |
| 避難者の情報管理・連絡調整・避難所運営 | 避難者・在宅被災者の個人情報管理 避難者ニーズの把握・伝達 市町本部・施設管理者・他機関等との調整 報道機関対応 (以上、以降も継続) | 周辺避難所との物資等の過不足調整 ボランティア受入れ等に関する調整 避難者への組織化の働きかけ | 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 | |

2 - 5 避難者・避難所の情報管理

避難者や避難所の状況をリアルタイムで的確に把握し必要な対策に反映させるため、市町災害対策本部と避難所間の情報収集・伝達の仕組みや内容を定める。

(1) 情報収集・伝達を要する項目

災害発生直後（特に大規模災害時）は、市町災害対策本部と避難所が連携して、必要最小限の情報項目に限定して、迅速に避難者・避難所管理を行う。

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、市町災害対策本部と避難所は連携して、タイムリーな情報収集・伝達に留意する。

| 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 災害時要援護者情報 安否確認情報 | 災害情報 救援対策の実施方針・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 | 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 | 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 |

(2) 情報伝達手段・ルートの確認

市町災害対策本部は、避難所間の情報伝達手段・ルートを確認する。

【留意点】

- 1 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。
- 2 無線機器や衛星携帯電話等が使える場合は、これを活用するが、使えない場合は、オートバイ・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。）
- 3 必要な場合は、避難所管理運営用の臨時電話、ファクシミリ等の設置を検討する。

(3) 情報の整理・活用システムの確認

市町災害対策本部と避難所は連携して、情報の整理・活用システムを確認する。

【留意点】

- 1 避難所・避難者のデータは、救援対策や生活再建の支援対策等の基礎データとして活用する。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災害対策本部の各部班が利用できる状態に整理する仕組みが必要である。

- 2 災害発生直後は、どの避難所に何人の避難者が避難し、何食の食事が必要かという情報が最優先されるべきであり、時間が経過するにつれて避難者個人の情報が重要になってくる。大量のデータを処理するために、このように情報項目に優先順位を付け、段階毎に必要な最小限のデータを迅速に報告する仕組みが必要である。
- 3 災害対応の情報処理システムがない場合でも、避難所にパソコンを配備することにより、相当部分のシステム化が可能である（事前に共通フォーマットは作成しておくことが望ましい）。
- 4 そのほか、災害時要援護者などの避難情報を迅速に把握するうえで、避難所での受付時に、対象者の台帳や所在地図、避難予定者名簿等を参照できる情報システムを整備する方法も考えられる。

(4) 避難者の情報収集・伝達手段の確保

市町災害対策本部と避難所は連携して、避難者の情報収集・伝達手段を確保する。

【留意点】

- 1 災害発生直後は停電することもあり、電話や報道機関等からの情報収集の手段を失う場合がある。
- 2 電力は比較的早く復旧することが予想されるので、NTT西日本が事前に整備した特設公衆電話を速やかに活用するなど、避難者の不安を解消するよう配慮する。
- 3 安否情報の発信にNTT等が災害時に限定して提供を行う「災害時伝言ダイヤル」、「災害用伝言板」の活用を図る。
- 4 住民の情報収集のため、テレビ（普段はCATVによる視聴でも、CATV局や回線が被災している場合はアンテナが必要となることもある）、ラジオ（AM、FM）、パソコン（インターネット接続）等を設置するほか、「ひょうご防災ネット」の活用も図る。

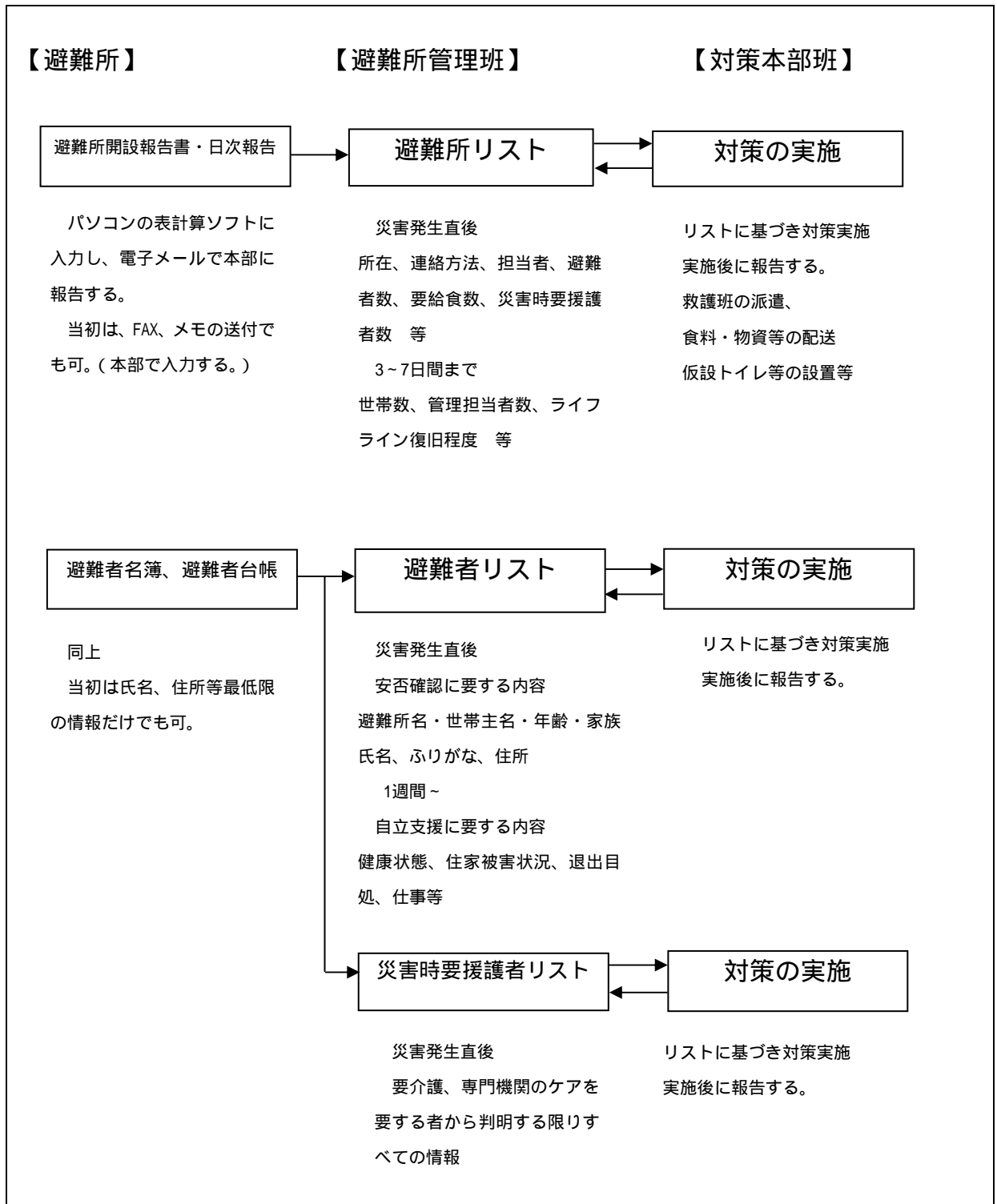
(5) 情報内容に基づく対策の検討

災害対策本部は、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。

【留意点】

- 1 収集した避難所、避難者の情報に基づいて、市町災害対策本部では、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重要である。
- 2 大規模災害時には、避難所に寝泊まりする避難者は2・3日目頃にピークに達する例（余震に対する不安、二次災害に係る避難勧告などによる。）もあり、発災から3日頃までの対策が重要となる。
- 3 交通が遮断された被災地の中心部では、食料等を求める在宅の被災者はその後も増え、1週間目頃が避難所に頼る避難者数のピークになることがある（交通途絶、ライフライン停止等による地域での食料等の確保難などによる。）

《避難所・避難者の情報管理の仕組み例》



2 - 6 災害時要援護者への対応

避難者のうち、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、外国人などのいわゆる災害時要援護者に対して、それぞれのニーズを踏まえた的確な対応を図ることができるよう十分に配慮する（福祉避難所での受け入れについては福祉避難所編を参照）。

(1) 対応の基本的な考え方

災害時要援護者の基準を一律に定めることはできないため、個々の状況に応じて対応することになるが、避難所においては、基本的に次表の考え方で対応する。一般避難所において対応できない場合には、直ちに福祉避難所での対応を行う。

《避難所での災害時要援護者対応の基本的考え方（優先順位）》

| 対象者 | 遅くとも3日以内 | 引き続き速やかに |
|---|--|---|
| A 介護を要する障害者、高齢者、傷病者 （専門施設で対応することを基本とするが、一時的に避難所への受け入れを要するとき） | 専門施設等へ移送 （それまでの間、専用スペースを割当て、市町本部に対応物資、介護支援要員等を要請） | - |
| B A以外の障害者、乳児・妊産婦等 | 専用スペースを割当て地域住民等に協力要請 市町本部に対応物資等を要請 | 専門施設・福祉避難所等へ移送 妊産婦や乳児については助産師会など専門機関に協力要請 障害者については当事者組織やボランティア団体に協力要請 |
| C 上記以外の高齢者、幼児、外国人等 | 地域住民等に協力要請 市町本部に対応物資等を要請 | 専用スペースを割当て必要により福祉避難所へ移送 ボランティア等へ支援要請 |

自宅から直接、福祉避難所や専門施設に移送する場合もある。

(2) 安否確認・実態調査の実施

市町は、避難所及び在宅の災害時要援護者の安否確認・実態調査を、直接又は民生委員・自主防災組織等関係機関に依頼して行う。

(3) 災害時要援護者の状況に応じた受け入れ

(ア) 市町は、身体等の状況が福祉施設等への入所に至らない程度の者は、福祉避難所に避難させる。

(イ) 市町は、福祉避難所等での生活が困難な災害時要援護者について、福祉施設等に直接、又は県にアッセンを要請して、緊急一時入所を行う。

(ウ) 市町は、避難所等の精神障害者に対する医療を確保するため必要な場合は、健康福祉事務所（保健所）に応援要請する。

(4) 要員や資機材の確保

市町は、避難所及び福祉避難所の運営に必要な要員、福祉用具、備品等の確保を図る。事前の協定、備蓄を前提とするが、不足に備えて県、他市町、関係団体、関係事業者等に確保・あっせんを要請する。

《県及び市町の災害時要援護者への支援方針》

寝たきり老人、身体障害者（児）、視聴覚障害者、精神障害者、結核患者、難病患者（児）、慢性疾患患者（児）、下痢、腹痛、発熱、嘔吐等の有症状者、乳幼児、妊産婦、高齢者等のリストアップを行うとともに、必要な情報が入手できるよう相談方法や相談窓口の周知を行い、避難所等において活動する保健師や看護師等とも連携して、保健・医療・福祉等のニーズの把握及びサービスの調整提供を行う。

| 対象者 | 支援方針 |
|----------------------------------|--|
| 要療養者 | 本人の健康状態、生活の見通し、要介護者の健康状態を十分考慮し、入院、入所、ショートステイの利用等について保健所（支援検討チーム）と連携する。 |
| 高齢者 | <p>福祉避難所等が設置されている場合は、移動の勧奨を行う。</p> <p>また、周囲の人への気兼ね等により危険な自宅に帰ろうとすることも予想されることから、本来の生活の場の状態、今後の見通しについても確認しておく。</p> <p>退所後も継続した支援が行えるよう、関係者と連携し、避難所退所時の状況について速やかに把握する。</p> <p>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。</p> <p>不便な避難所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。</p> <p>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、生活指導、機能訓練、環境整備等を行い、精神的な安定を図り心身の機能低下を予防する。</p> <p>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に頼んでおく。</p> <p>トイレに近い場所に避難スペースを設ける。</p> <p>仮設トイレなどは段差がきついので、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。</p> <p>おむつを使用している高齢者のために、おむつ交換場所を別に設ける。</p> |
| 循環器疾患、糖尿病等の慢性疾患の患者 | 被災に加えて、生活環境の変化による心身の疲労やストレス、食生活の乱れ、治療中断等により、病状悪化や新たな合併症が予想されるため、継続的な保健指導を実施するとともに、医療が中断されている場合は、速やかにかかりつけ医等の受診可能医療機関を紹介し、受診勧奨をする。 |
| 看病患者（児） 難病患者・人工透析患者・ 内部障害者 | 医療が継続されているか把握し、必要に応じて、県内外の受入可能な医療機関の情報を、患者、家族に提供するとともに、生活支援の相談活動を行う。また、定期的な治療の継続のための移送サービスを実施。 |

| | |
|--------------|---|
| | <p>特殊な薬剤や、食事制限等疾患に関する必要な情報を確認することが必要。</p> <p>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。</p> <p>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、最優先の救援を必要とする。</p> <p>難病患者について、疾患に応じた必要な医薬品や衛生材料の確保、配布など医療の確保を図る必要がある。</p> <p>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必要がある。</p> <p>避難所ではケアのできるスペースの確保が必要である。</p> |
| 災害により障害を受けた人 | <p>必要に応じて、簡易ベッドの作り方、褥瘡（床ずれ）の手当て、水を使用しない清拭・洗髪の方法等のケア及び指導を行うとともに、看護、介護サービスの紹介を行う。</p> |
| 肢体不自由者 | <p>車いすが通れる通路を確保する。</p> <p>できるだけ出入り口に近い場所を確保するなど、移動が少なくて済むようにする。</p> <p>身体機能にあった、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。</p> <p>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。</p> <p>〔体温調節が困難な場合〕</p> <p>脊椎を損傷した障害者の中には、手足の感覚がなくなり周囲の温度に応じた体温調節が困難な者もいるため、毛布の優先配布等が必要である。</p> |
| 知的障害者 | <p>環境の変化を理解できずに、気持ちの混乱や、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。</p> <p>周囲と十分なコミュニケーションがとれずトラブルの原因になることもあるので、個室を確保するなどの配慮が必要となる。</p> <p>外見上障害がわかりにくく周囲に理解されないことがあるので、居づらくならないよう留意する。</p> |
| 精神障害者 | <p>医療機関との連絡体制の確保が必要。</p> <p>保健所は、診療所の被災や交通途絶により、通院や継続的服薬が困難な精神障害者に対応する。</p> <p>また、災害による精神的ショックや、避難所生活のストレス、今後の生活への不安は精神障害者の症状悪化や再発のリスクを高める可能性があるため、それらに対する相談及び診療を行う。</p> <p>精神障害者の多くは、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ため、この点に配慮した支援が必要である。</p> |

| | |
|--------|--|
| | <p>精神障害者の状態の早期安定を図るためには、被災前の社会復帰活動や人間関係を、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、早期に回復させることが必要である。</p> |
| 視覚障害者 | <p>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。その際、避難所内に複数の出入り口を設け、人の出入りの少ない出入り口の近くに場所を確保するなどの配慮をする。</p> <p>ガイドヘルパー等の配置に努める。</p> <p>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。</p> <p>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配慮する。</p> <p>壁際に長椅子や物を置いたり、ロープに物を干したりしないよう徹底する。</p> |
| 聴覚障害者 | <p>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。</p> <p>手話通訳や要約筆記の必要な人同士をできるだけ近くにまとめ、情報がスムーズに行き渡るよう配慮する。</p> |
| 乳幼児・児童 | <p>幼児は、食生活習慣が崩れることにより、偏った食生活習慣が形成されやすいため、できるだけ早く元の規則正しい生活習慣に戻すように努める。</p> <p>また、退行現象、夜泣き、吃音、不眠、チック等の症状が出現しやすく、フラッシュバックなどにも留意を要するため、精神的安定を図れるよう配慮する。</p> <p>乳児に対して、ミルク用の湯、ほ乳瓶の清潔、沐浴の手だての確保、スキンケアの指導を行う。</p> <p>乳幼児のためのベビーベッドを用意する。</p> <p>被災による精神的な後遺症が強く残るおそれがあり、こころのケアが特に必要である。</p> |
| 外国人 | <p>日本語で伝えられる情報が十分理解できない場合があるため、通訳ボランティア等を派遣する。</p> <p>医療機関において診療を受ける場合には、通訳者の同伴等のサービスを提供するよう配慮する。</p> |
| 女性 | <p>運営組織に女性の参画を求め、避難所生活に女性の意見を反映する。</p> <p>女性用更衣室は授乳場所やおむつ交換場所も兼ねることもあるため、速やかに確保する。</p> <p>ストレスが無月経や生理不順等身体症状にでやすいため、気軽に相談できる場作りをする。</p> <p>また、性的暴力が起きないように留意する。</p> <p>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。(次項参照)</p> |

なお、日本語を理解できない外国人、聴覚・視覚障害者等への情報伝達に対しては、「第2章 一般避難所編 2-12 広報・相談対応」による。

【留意点】

- 1 乳幼児に対しては、粉ミルクや離乳食を迅速に提供する。また、高齢者等には、温かい食事や柔らかい食事、内部障害者等には病態に応じた食事（例：透析患者への栄養・水分給与量を配慮した食事）など、災害時要援護者の態様に
 応じた食事を提供するように努める。
- 2 災害時要援護者が必要とする車いす、杖、紙おむつ、ストーマ用装具、簡易
 トイレなどの生活用品等についてはあらかじめ備蓄しているものに加え、不足
 する分については、民間企業等との連携により適切に提供する。
- 3 物資を備蓄する場合は、医療機関や介護保険施設等と協定を締結する等によ
 り備蓄場所の確保を図るとともに、保管場所を数カ所に分散させるなどの配慮
 に努める。

《災害時要援護者に係る備蓄品や災害時必要品の例》

| 区 分 | 物 資 |
|------|---|
| 食料品 | 粥・流動食、粉ミルク、離乳食、野菜ジュース、野菜スープ等 |
| 生活用品 | 車いす、杖、老眼鏡、補聴器、筆談器具、紙おむつ、ストーマ 装具、簡易トイレ、ベビーバス等 |
| その他 | ほ乳瓶(消毒剤、消毒ケースを含む)、カセットコンロ、医薬品、 衛生用品等 |

- 4 自分の身は自分で守る観点から、災害時要援護者自らの日頃の備えも大切
 であるため、災害時要援護者に対し、自らの備えの大切さを啓発する。

《災害時要援護者の持ち出し品の例》

| 区 分 | 持ち出し品 |
|------------------------|---|
| 寝たきり高齢 者、認知症高 齢者 | 紙おむつ・携帯トイレ・おむつ交換用ビニールシート 幅広いひも(おぶひも)・常備薬・処方箋など |
| 難病患者 内部障害者 | 携帯用トイレ・常備薬・処方箋・食事セット(治療食) じん臓障害 透析施設リスト・透析検査データのコピー等 呼吸器障害 携帯用酸素ボトルなど ぼうこう・直腸障害 ストーマ用装具・洗腸セット(水・ウ ェットティッシュ・ビニール袋・輪ゴム・はさみ)など |
| 肢体不自由者 | 紙おむつ・携帯トイレ・おむつ交換用ビニールシート・おぶひ も・予備の車いす・タオルケット・補装具・電動車いす用バ ッテリーなど |
| 知的障害者 | 常備薬・処方箋・本人がこだわりを持っている身の回り品 本人が食べられる食料など |
| 精神障害者 | 常備薬、処方箋・水 |

| | |
|-------|--|
| 視覚障害者 | 手袋・眼鏡・白杖・時計（音声・触知式等）・点字板・常備薬・処方箋など |
| 聴覚障害者 | 補聴器（専用電池）・メモ用紙、筆記用具（筆談用）・笛・警報ブザー・メール機能付き携帯電話・携帯ラジオなど |
| 乳幼児 | 紙おむつ・ウェットティッシュ・粉ミルク・ミネラルウォーターなど |
| 外国人 | パスポートなど |

2 - 7 女性への配慮

女性は、災害時要援護者ではないが（妊産婦は災害時要援護者）、女性への暴力や性犯罪防止など安全面を中心に、様々な配慮をする必要がある。

(1) 居住スペース等における配慮

家族単位で一定のスペースを割り当てる方法が基本であるが、衣類や生理用品等、他人の目につかないように、パーティションを導入するなどして最低限の遮蔽が可能になるように配慮する。なお、家庭内暴力などが懸念される場合は、家族単位にこだわらず、別途、安全な場所を確保する等、状況に応じて適切な対応を図る。

(2) 更衣室・授乳室に関する配慮

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

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

(3) トイレに関する配慮

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

(4) 洗濯等に関する配慮

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

(5) 風呂、シャワーに関する配慮

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

(6) 女性向け物資の配布体制

衣類や生理用品など、必要とする女性が気兼ねなく受け取れるよう、配布の際

には女性の担当を割り当てたり、女性専用の生活スペースで配布するなど十分に配慮する。

(7) 女性相談窓口の設置

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

(8) 女性の生活スペースの安全確保

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

2 - 8 水・食料・生活物資の提供

被災者に水や食料、生活物資を迅速に供給するため、市町は備蓄物資や民間企業等との協定を活用し必要量を確保するとともに、不足分については、県への支援や他市町への応援を求めるなど速やかに調達、配分を行う。

(1) 食料や物資確保の方針

災害発生直後は、住民、県・市町の備蓄により対応することを基本とするが、市町災害対策本部は、被災者のニーズに応じ可能な限り早期に必要な食料・物資等を調達・配分する。

【留意点】

- 1 大規模災害にあっては、災害発生直後には、食料・生活物資等の提供を迅速に行おうとしても、交通網の寸断等により、必ずしもスムーズな提供ができないおそれがある。そのため、地域において自給自足できる体制を前提としておく必要がある（災害時には行政の調達能力に限界があることを理解してもらい、住民に備蓄の実施を啓発することも重要である）。県地域防災計画では、県民が1人3日分の現物備蓄に努めることとしている。
- 2 災害時には、食料・飲料水の輸送に長時間を要する場合があります。衛生上の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) 災害時要援護者への配慮

災害発生直後から、災害時要援護者に対応した食料・生活物資等を提供する。

(3) 食料や物資等の提供

水・食料・生活物資は、避難所における避難者と、避難所に入ることができない被災者の区別なく、必要とする者に平等に提供する。

【留意点】

- 1 指定避難所以外も含めて避難者数と要給食者数の把握に努める必要がある。
- 2 避難所に行けない被災者の中には、食料等が入手できず、避難所で得られることを知らない住民がいる場合がある。このため、広報車やその他広報媒体を活用し避難所まで申し出てもらう旨を広報する必要がある。
- 3 水・食料・生活物資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。

(4) 栄養バランスや食物アレルギー等への配慮

可能な限り栄養バランスへの配慮や適温食の提供を行う。また、食物アレルギーの避難者を的確に把握するとともに、提供食品が問題ないことが本人にもわかるように配慮する。

【留意点】

- 1 大規模災害の災害発生直後は、多数の避難者に対応するために、握り飯や、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、必要な場合は県や協定先の企業等にあっせんを要請する。
- 2 避難の長期化に伴い、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。そのため、必要な炊事設備や食材を配備・供給し、避難所における当番制等の運用を図るべきである(ただし、避難所の衛生環境の安定確保が前提条件となる)。
- 3 流通の回復状況に応じ、避難者が自らの嗜好に応じた食事を取ることができるよう、近隣の商店情報の提供、あっせん等を積極的に行うことも必要である。
- 4 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、市町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が考えられる。

コラム

ペットボトル湯たんぽ

避難所は体育館などの大空間を利用していることが多く、冬季に停電等で暖房器具が使えないときは底冷えすることも少なくない。

こうしたときに、身近にある空いたペットボトルを使って「湯たんぽ」を作り、暖をとることができる。

- 作り方
- 1 空いたペットボトルにお湯を半分程度注ぐ。
 - 2 ふたをしっかりと閉める。
 - 3 2枚程度のタオルを巻き付ける。
 - 4 毛布などに入れる。



- 注意点
- 1 ペットボトルは耐熱性のものを使用する。(特に注意)
ミネラルウォーター等に多く見られる片手でパキパキと潰せるものは使用しない。
 - 2 円筒よりも角柱の方が強い。
 - 3 火傷に注意する。(熱湯を入れすぎない、低温火傷など。)

2 - 9 生活場所の提供

避難者が一定期間の生活を送る場として、必要な居住環境を維持する。

【留意点】

- 1 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られるが、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まり始める。そのため、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 遅くとも2週間目頃までに、こうした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。
- 3 昨今の災害における避難所生活は長期化する傾向にあるので、災害発生直後から取組みを開始するべきである。

《避難生活長期化への対応例》

間仕切り用パーティションの設置

畳、マット、カーペット等の設置

仮設風呂・シャワーの設置 給排水に注意する。

洗濯対応施設の設置（洗濯機・乾燥機、物干場の確保）

給排水に注意する。

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）

電力容量に注意する。

仮設トイレの設置

高齢者、障害者等の災害時要援護者が使いやすい洋式の仮設トイレを必要に応じて設置する。

リフレッシュ対策（公演やイベント等）

避難者が健康な生活を送ることができるよう保健・医療面でのサポートを行う。

(1) 救護所の設置や救援班の派遣

災害発生後速やかに、避難所に救護所の設置、又は巡回救護班の派遣を行う。

【留意点】

- 1 大規模災害の発生直後の避難所には、負傷者や急に病状が悪化した病人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、可能な限り医療機関等が対応することが望ましいが、救急搬送が困難な場合等、避難所で対応することが求められる場合も考えられる。
- 2 その場合、応急的には避難者による応急措置の実施や当該地域の医療関係者の協力を求めることになるが、速やかに、救護計画等に定めた救護所の設置や、救援班の派遣を行う必要がある。
- 3 避難所の救護班等は、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。このため、広域の応援態勢が確保されるよう、避難所各班、市町災害対策本部、県等と調整する必要がある。
- 4 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うえでも大きな効果がある。

(2) こころのケア対策の実施

初期緊急医療が落ち着きを見せる段階で、速やかにこころのケア対策を開始する。

【留意点】

- 1 大災害の後、2, 3日もしくは数週間の間に、サポート体制が整っている環境下で自らの体験を語ることは、PTSD（心的外傷後ストレス障害）への進行を防ぐ確率を高めることが示唆されている。
- 2 専門家による指導を受けながら、対応を図る必要があり、市町が対応できない場合は、県に要請する。
- 3 特に、災害によって両親を失った災害孤児は、精神的ストレスが高く、メンタル面での支援が重要である。
- 4 対策に当たる市町職員等においても、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、市町職員等のこころのケア対策にも留意する必要がある。
- 5 こころのケア対策については、兵庫県こころのケアセンターへの相談や、専門家の派遣などの活用を検討する。

(3) 保健医療サービスの提供

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。

【留意点】

- 1 避難所の衛生環境、避難者の健康維持を図るうえで、また様々な悩みを抱えた被災者はあらゆる面で相談を持ちかける機会を期待しており、避難所の安定

を図るうえでも、健康相談、栄養相談等の保健医療サービスは重要な役割を果たす。

2 健康福祉事務所（保健所）と連携して、食生活改善指導、口腔ケア指導などを行う。

(4) 転倒事故等の危険防止

避難所内で避難者が移動する際に、転倒して負傷したりすることのないよう、通路等のスペースを十分にとるなど安全確保を図る。

トイレやゴミ処理をはじめ、避難所における衛生環境の維持に配慮し、感染症の発生等を予防する。

(1) 衛生的なトイレの確保

避難所において、開設後、速やかに、衛生的なトイレ機能を確保する。

【留意点】

- 1 断水時のトイレ機能の確保は極めて重要な課題である。
- 2 避難所のトイレの使用可能状況を調べる
- 3 既設水洗トイレを可能な限り継続使用できるように、洗浄水の確保、紙を流さないことや清掃の励行等のルールの徹底を図る。
- 4 平常時よりも多人数が使用することから、100人に一基以上の確保を目安に仮設トイレを早期に設置する。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、有効に活用する必要がある。
- 5 消毒液、トイレトーパー、清掃用具等についても、併せて確保する必要がある。
- 6 夏季には臭気や害虫対策が必要になることが考えられることから、消臭剤や殺虫剤等の使用も検討する。
- 7 汲み取り式のトイレについては、し尿の定期的な汲み取り体制を確保する。また、衛生環境の向上の観点から下水道施設の耐震性等を確認のうえ、マンホールトイレの活用等についても検討する。
- 8 災害時要援護者の避難状況等に応じて、広いスペースとスロープを持ち合わせた車椅子用トイレを確保する。
- 9 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、利用者が不安を生じないように配慮する。

(2) ゴミの分別処理

避難所において速やかに、衛生的なゴミ処理体制を整備する。

【留意点】

- 1 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、容器等のゴミが大量に発生する。特に夏季においては、これ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。
- 2 平常の生活に向けてのステップとしても、ゴミの分別を行うことがその一助にもなる。

(3) 入浴環境の確保

可能な限り速やかに、避難者の入浴環境を確保する。

【留意点】

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。井戸水と重油ボイラー等で入浴可能な銭湯を紹介したり、ゴルフ場・保養施設等の浴場にも協力を求めるほか、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。なお、アトピー性皮膚炎の患者など、入浴やシャワーのニーズの高い被災者の利用にも配慮する。

(4) 感染症や食中毒の防止

避難所における感染症や食中毒の発生の予防など衛生面の管理に留意する。

【留意点】

- 1 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。衛生的な避難所や安全な水など、生活環境を改善することが被災者支援の重要な課題である。
- 2 河川などの増水により浸水した地域においては、大量の水が地表や地下に蓄積した汚染物質を流出させることにより、衛生環境が悪化し、細菌性の下痢などの感染症や食中毒が発生しやすくなる。また、浸水等により、避難所においてもカビの発生が考えられるほか、蚊やハエの大量発生などにも注意する必要がある。
- 3 避難所での食品の保管、避難所への食事の配送、炊き出し等実施時において、食品衛生対策に十分留意する必要がある。
- 4 消毒液の配布や手洗い励行等の指導のほか、特に夏季においては冷蔵保管庫等の設置等の対応を行う必要がある。
- 5 呼吸器疾患など慢性的な疾患を罹っている人、高齢者、乳幼児等の災害時要援護者の状況には特に注意する。
- 6 避難所において次のことを喚起する。
 - ア 食事をする場合やトイレの後には石けんで十分に手洗いを行うこと。
 - イ 避難所で調理された食品はできるだけ早く食べるようにし、残った場合は処分すること。
 - ウ 発熱、下痢があった場合は、早めに救護所で医師の診察を受け、感染の可能性のある場合は、健康福祉事務所（保健所）との連携により患者隔離等の対応を行うこと。
 - エ 土足禁止、定期的な清掃や換気など、生活空間の保清に努める。

災害時のトイレ対策

避難所では、ライフラインが寸断された場合、水が使用できないため、災害用トイレの確保・衛生管理は、被災者支援において食糧・毛布・生活必需品等の供給と並んで重要事項である。トイレは1日も我慢することのできない生理現象であり、無理に我慢することによって、エコノミークラス症候群等生死に関わる健康被害が懸念されている。このため、以下の点を参考に特に衛生面の向上を考慮しつつ、必要な措置を講じる必要がある。

【留意点】

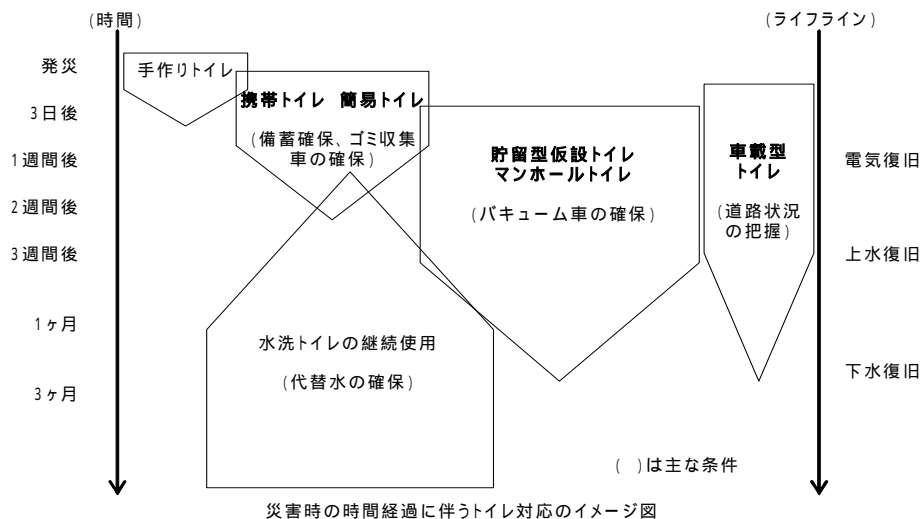
- 1 トイレトーパー、消臭剤やトイレ用洗剤を確保する。
- 2 洋式便器を設置する。車椅子など災害時要援護者の利用にも配慮する。
- 3 災害用トイレは、費用、スペース等を勘案し、次の種類を組み合わせる。
 - (災害用トイレの種類)
 - 携帯トイレ、簡易トイレ(便袋や吸水シートを用い、し尿をパッキングするトイレ)
 - 簡易組立トイレ
 - ・ 貯留型トイレ(便槽に貯留するトイレ)
 - ・ マンホールトイレ(マンホールの上部に構造物を設置するトイレ)
 - ア 本管直結型(下水道本管上部に設置するトイレ)
 - イ 流下型(下水道本管に接続する配水管上部に設置するトイレ)
 - ウ 貯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

参 考 200人の避難所における汚水発生量の計算例

| 項 目 | 計 算 式 |
|-----------------|---|
| 1日当たり排泄回数 | $200人 \times 5回/人 \cdot 日 = 1,000回$ |
| 1日当たり洗浄水量 | $200cc/回 \times 1,000回/日 = 200リットル/日$ |
| 1日当たり汚水発生量 | $200リットル + (300 \sim 400リットル/日)$ $= 500 \sim 600リットル/日$ |
| 3基のトイレが満杯になる日数 | $1,350リットル \div (500 \sim 600リットル/日)$ $= 約2.2 \sim 2.7日$ |
| 10基のトイレが満杯になる日数 | $4,500リットル \div (500 \sim 600リットル/日)$ $= 約7.5 \sim 9日$ |

【災害用トイレの事例】

災害時のトイレ対策として、数種類のトイレを備え、効果的に使用することが必要になってくる。そこで、災害時のトイレについて種類別に事例を記載しながら紹介する。



災害時の時間経過に伴うトイレ対応のイメージ図

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

1 携帯トイレ、簡易トイレ

(1) 使い方

携帯トイレは、消臭剤や凝固剤を容器袋に入れることにより尿の後始末が容易である。

断水、排水不可となった洋式便座等に設置してすぐに使用することが可能。便座がなくても簡単にダンボール等で手作りトイレを作ることにもできる。

(2) メリット

プライバシーの守れる場所が確保できれば、一般の仮設トイレの使用が困難な災害時要援護者も簡単に用を足すことができる。

備蓄に広い場所を取らないので、個人単位の備蓄も可能。災害発生直後からすぐに使うことができる。



携帯トイレ

(3) 使用例

東日本大震災の際、液状化で下水道管に大きな被害を受けた千葉県浦安市は、仮設トイレの公園への設置と同時に、携帯用トイレの全戸配付を行った。従来の仮設トイレは、段差があり、高齢者や障害者が使いにくいことや、プライバシーの問題のほか、夜間の使用は恐怖を感じるなどから、女性や子どもは仮設トイレの利用に消極的であった。そこで、自宅で安心して用を足せるように、携帯用トイレの

配布を行い被災者から好評を得た。

- (4) 使用時期
災害発生直後から使用可能。



浦安市で配布された携帯用トイレ

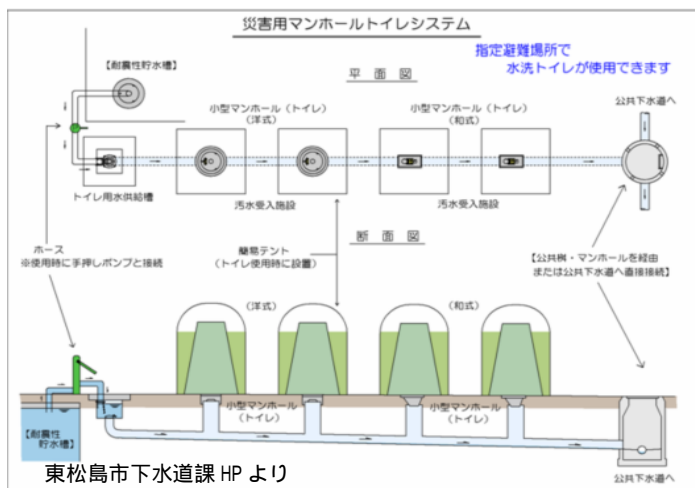
2 マンホール本管直結型トイレ

- (1) 使い方

下水用マンホールの上に設置し、周囲をテントやパネル等で覆う。
和式のトイレはマンホールの蓋を開けるとすぐに使用でき、洋式はマンホールの上に便座を設置して使用する。
下水道管に傾斜がついており、併設してある耐震化されたポンプ等を使って1日に数回水を流す。
マンホールトイレの整備と合わせて耐震性の高い下水道整備を行う必要がある。

- (2) メリット

くみ取りが不要で詰まりにくく、直接下水道管にし尿を流せるため悪臭が少ない。
従来の仮設トイレと比べて、段差が無い。洋式タイプもあり、衛生的である。



設置されたマンホールトイレ



- (3) 設置例 1

東日本大震災の際に、宮城県東松島市で避難所となった、大塩市民センターと矢本第一中学校の2箇所で計16基のマンホールトイレが設けられた。実際に利用した避難者からは、段差が無く高齢者にも使いやすい、悪臭が少ないなど好評であった。

(4) 設置例2

東京都千代田区では、マンホールトイレの整備、備蓄を行い、帰宅困難者避難訓練の際に訓練参加者への周知を図っている。ボランティアに囲いの組み立てを行ってもらい、災害時に混乱なくマンホールトイレを利用できるように、住民と共にトイレ対策に取り組んでいる。

(5) 使用時期

災害発生約3日後から使用可能。

3 車載型トイレ

(1) 車載型災害用トイレの開発

北陸地方整備局では、平成16年に起こった新潟県中越地震を契機に、高齢者や車イス、親子連れにも使いやすい災害用トイレの開発を進め、車載型の災害用トイレを開発した。

(2) メリット

車載型のため、自由に運ぶことが可能。テント式の仮設トイレよりも造りが頑丈で、脱衣等のスペースもある。

トイレ3室は分離可能で、車から下ろせば車イスでも利用可能なバリアフリー設計。

飛行機や新幹線同様、超節水型吸引式便器のため、使用可能回数が多く臭いも抑制できる。

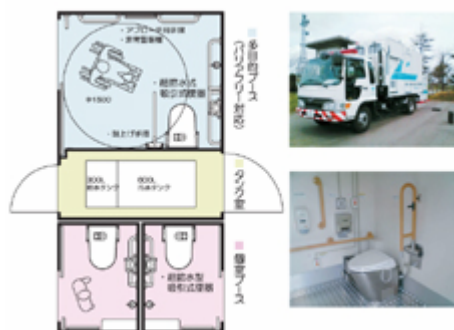
し尿は「くみ取り」「外付タンク」「マンホール放出」等様々な条件に適用可能。

(3) 使用例

平成19年の新潟県中越沖地震では、災害時要援護者の割合の高い福祉施設に配置された。災害時要援護者や高齢者に配慮されており、女性や親子連れも安心して使える、衛生的であると利用者からは好評であった。このトイレは災害時に限らずに、平常時にもイベントなど様々な場所で使用することができる。

(4) 使用時期

災害発生後の道路状況によるが、車が通行可能ならば幅広い場所で使用可能。



北陸地方整備局 北陸技術事務所 HP より



新潟中越沖地震での利用状況
(柏崎市社会福祉センター)

避難者に正確な情報を伝達するとともにそのニーズを的確に把握するため、きめ細やかな広報や各種相談への対応を図る。

(1) 避難所開設時の広報活動

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

【留意点】

- 1 災害発生前後に避難所を開設するときは、市町の広報車や自主防災組織等と連携して住民に広報するとともに、必要な場合は報道機関にも協力を要請する等により、迅速確実に必要な情報を住民に伝達する。
- 2 避難所開設時に必要な広報の内容は、概ね次のとおりである。
 - ア 避難勧告・指示の内容
 - イ 開設した避難所名・所在、避難経路
 - ウ 避難時の注意事項
 - エ 生活維持が困難な在宅被災者に、避難所へ申し出る旨の呼びかけ

(2) 避難者への広報や相談対応

地域の情報提供の拠点として避難所における広報活動や広聴・相談活動を重点的に実施する。

【留意点】

- 1 災害時には、住民が生活の維持を図るうえで、きめ細かな生活支援等の情報を必要とするが、交通事情が悪化し、また情報入手の手段が限定されることがある。このため、避難所等、地域の最寄り施設において、必要な情報を入手できるようにする必要がある。
- 2 市町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媒体の活用を図るとともに、相談窓口を開設する。
 - ア 被災者向け広報掲示板の設置、広報紙の配布
 - イ コミュニティ FM 放送対応(FM ラジオの配布)、ネットワーク情報端末配布
 - ウ 総合的又は専門的な相談窓口、応急仮設住宅入居申込等の各種手続きの受付窓口の設置
 - エ 災害時要援護者用の窓口の設置等

(3) 外国人や障害者への配慮

日本語を理解できない外国人や聴覚障害者、視覚障害者等とのコミュニケーションが図られるよう情報提供手段等について十分配慮する。

【留意点】

- 1 関係団体の協力を得て、外国語や手話の通訳者を確保する。災害発生直後

は、各地域で通訳の能力を持つ人の協力を求めることが有効である。

- 2 視覚障害者には、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。
- 3 周囲に他の避難者などの音声が目立っている中では、なるべく個別に情報を伝達する必要がある。
- 4 聴覚障害者には、広報誌や広報掲示板、電光掲示板、インターネット、FAX等を活用する。また、音声による連絡は必ず文字でも掲示するとともに、手話通訳者、要約筆記者の配置に努める。なお、要約筆記者が筆記した内容を書画カメラ等を活用しスクリーンに投影する方法も有効である。
- 5 広報掲示文書や配布文書は、できるだけ大きく太い字で、漢字にはふりがなを付すようにして、誰もが読みやすいものにする。

(4) 避難所パトロールによるニーズ把握

避難所のニーズをきめ細かく把握し、避難者の安全・安心を確保するうえで必要な場合は、市町・県・その他関係機関が連携して、避難所パトロール活動を行う。

【留意点】

避難者の安全・安心を確保することが大切であるが、市町においてその体制が十分に取れない場合は、県、県警、ボランティア団体、その他関係機関と連携して、避難所パトロールチームを編制し、パトロールや相談の聴取などを行う。

2 - 13 ボランティアの受入れ

市町は社会福祉協議会等と連携して、災害ボランティアの受入窓口を設け、避難所のボランティアニーズの調整を図る。

(1) 災害ボランティアの受け入れ

災害ボランティアの受け入れにあたっては、避難所から求められるボランティアの派遣・あっせん、迅速かつ的確に対応できるよう情報伝達ルート等の確保に留意する。

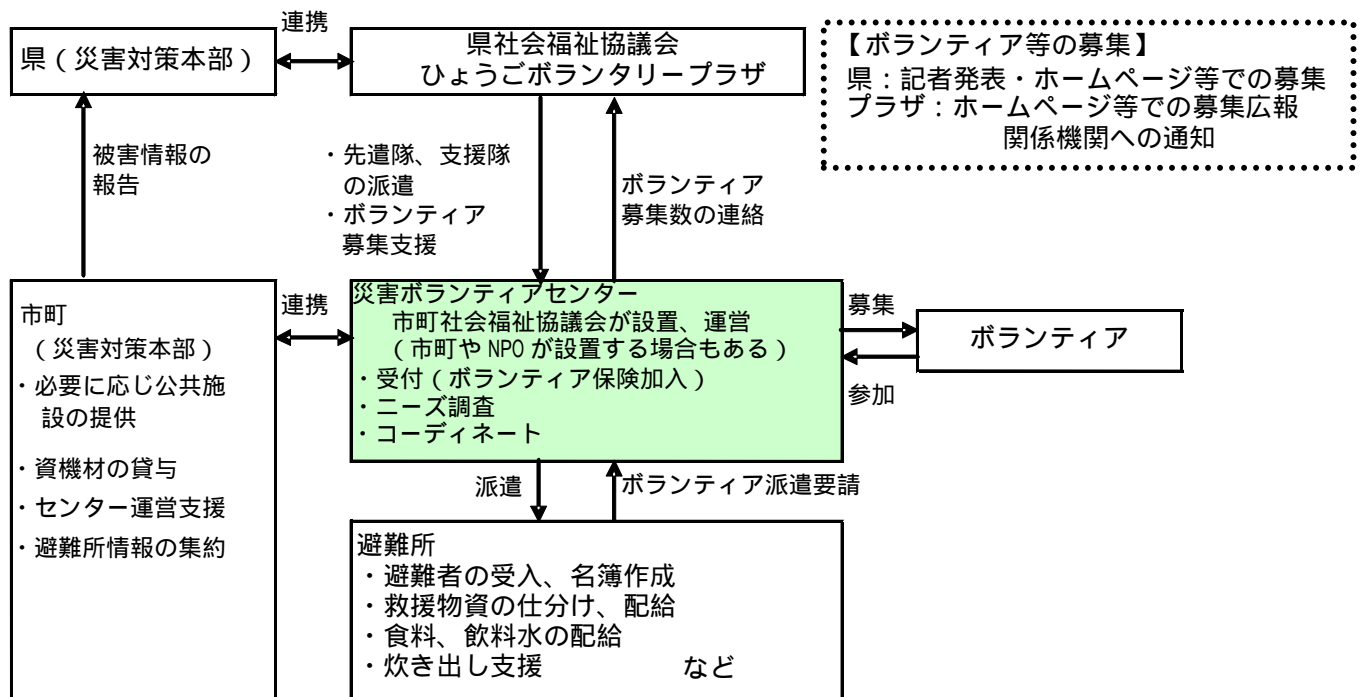
(2) 災害ボランティアの支援窓口の開設

社会福祉協議会と連携して、ひょうごボランタリープラザとの間で災害ボランティアの支援窓口等の設置について調整を図る。

次の項目について、事前に検討を進めておくことが望ましい。

- ア 災害ボランティアの確保と調整等
- イ ボランティア活動の連絡・調整を行うコーディネーターの確保
- ウ 現地災害ボランティアセンター等からの情報収集及び連絡調整
- エ 県社協及び市町社協等との情報の共有化及び連絡調整
- オ 現地災害ボランティアセンター等への人的支援
- カ ホームページを活用した現地ボランティア事情等の情報発信
- キ ボランティア保険の災害時特例措置の手続き 等

《災害ボランティアの受け入れに関する関係機関との連携について》



2 - 14 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、都心の業務・商業地区や、観光・行楽地等では、交通機関の不通等により通勤・通学者や観光・買い物等の来訪者の中で、帰宅が困難となる者が多数発生する可能性がある。

原則として、これらの帰宅困難者の対応は、通勤・通学・来訪先の事業所等がまず責任を持って行う必要がある。市町は事業所等にそのことを周知徹底し、事前対策の実施を促す一方で、パニックの発生等の混乱が生じないように、市町としても主体的に必要な対応策を講じる必要がある。

(1) 帰宅困難者の滞在場所の確保

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、市町においてもこれを緊急避難的に保護する。

【留意点】

- 1 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、そのような地区を持つ市町は、事業所や鉄道事業者等とも連携して、避難所（帰宅支援施設）又は一時的な滞留（休息）場所を付近に確保・誘導し、情報及び飲料水、食糧等を提供する。
- 2 各施設において、「むやみに移動しない」ことを周知し、安全を確認したうえで、翌日帰宅、時差帰宅を促す。

(2) 物資等の提供

物資の供給等の支援を行う。

【留意点】

- 1 旅行者や帰宅困難者に対してもできる限りの支援をすることが望ましいので、市町は避難所の備蓄、協定等による流通備蓄を活用して物資の確保を図るほか、県や関係機関にも協力を求める。
- 2 旅行者や帰宅困難者にとっては、避難所等での生活は交通機関が復旧するまでの間の一時的なものであるため、避難所での物資等が不足している場合は、十分説明のうえ、旅行者や帰宅困難者等へ配分する物資量を抑制するといった判断をする必要がある。

帰宅支援施設と一時滞在施設

- 1 帰宅支援施設は、自治体が運営する施設（避難所と重複しても良い）。
- 2 帰宅支援施設では、帰宅困難者等に水、食糧、トイレ等の提供を行う。
- 3 一時滞在施設では、帰宅困難者等に、主として宿泊、仮眠場所の提供等の支援を行う。

- (3) 災害情報の提供
帰宅困難者への災害情報の提供を行う。

【留意点】

- 1 旅行者や帰宅困難者にとって正確な災害情報を得ることは、その後の行動を的確に判断するうえで重要である。このため、帰宅困難者が必要とする情報を提供する体制についても計画しておく必要がある。
- 2 提供の必要がある情報は概ね次のものが考えられる。
 - ア 被害箇所（自宅周辺および自宅への帰宅ルートの確認）
 - イ 効率的帰宅ルート等の帰宅経路情報
 - ウ 交通機関情報（復旧見込み、代替交通手段）
 - エ 避難所以外の支援情報（帰宅支援施設や一時滞在施設の設置状況、帰宅支援ステーションの所在地等）
 - オ 気象情報や余震の見通し等
- 3 外国人旅行者に対する母国との連絡手段等の案内については、随時広報を行い、旅行者、帰宅困難者の円滑な移動に寄与するように配慮する。

- (4) 代替輸送の案内・指導
代替輸送の実施に際して、帰宅困難者の移送（案内・誘導等）の対応を行う。

【留意点】

鉄道、バス等の事業者が代替輸送を行うときは、事業者、県、市町が連携して、帰宅困難者への周知や案内、誘導等を行うことが望ましい。

国内で愛玩動物として飼われている犬や猫は、2,100万匹を越えるといわれる。最近では、コンパニオンアニマル（伴侶動物）と呼び替えられる場合もあるように、「人生の伴侶」として心の支えとする人が増えている。

こうしたなか、愛玩動物との同行避難を要望する声も多く、避難住民が避難所に愛玩動物を連れてくることが予想される。

このため、同行避難が行われることを前提に、愛玩動物の避難対策について、各市町及び避難所単位で方向性を示しておく必要がある。

なお、身体障害者補助犬については、愛玩動物とは捉えず、身体障害者補助犬法の趣旨を踏まえて取り扱う。

【留意点】

- 1 避難所における愛玩動物の飼育・管理は、飼育者が全責任を負うことが基本であり、飼育場所の清掃等の作業は飼育者が共同して行う自主管理体制を原則とする。
- 2 避難所への愛玩動物の受入れには、鳴き声や臭気等の迷惑、糞尿や動物由来感染症等の衛生面での問題への対応に留意する必要がある。
- 3 一方で飼育者本人はもちろん、愛玩動物を適切に飼育することにより、他の避難者にとっても癒しの存在になるなどの効用があることについても留意する必要がある。
- 4 多くの被災者が避難する体育館や教室内での愛玩動物の飼育は、動物を苦手とする人や動物アレルギーの問題等があり困難である。
同行避難があった場合には、避難所では人の居住場所と動物の飼育場所を完全に分離し、動物はケージ内・繋ぎとめにより飼育する、あるいは、ペット可の居住区域とペット不可の居住区域を分離するなどの対応をとることが望ましい。
- 5 飼育者の届出をもとに、次の項目を把握する必要がある。
 - ア 飼育者の住所・氏名
 - イ 動物の種類と数
 - ウ 動物の特徴（性別、大きさ、毛色、その他）
 - エ 固体識別措置の有無とその方法（マイクロチップ、迷子札、首輪の色等）
 - オ 犬の場合は、狂犬病予防法における登録と予防注射接種の有無
 - カ その他（ワクチン接種の有無、不妊去勢の有無、健康状態等）
- 6 次の内容を織り込んだ飼育ルールを作り、飼育者にチラシ等で周知するなど徹底を図る必要がある。

盛り込むべき内容例

- ア 指定された場所及び方法での飼育
- イ 屋外の指定された場所での排泄
- ウ 定時の給餌・後片づけ及び運動、ペットの体やケージを清潔に保つこと
- エ 世話は飼育者本人が責任をもって行うこと、また飼育場所の清掃や世話の代行を飼育者が共同で行う自主管理体制をつくること
- オ 愛玩動物に対する苦情への対応や危害防止に努めること
- 7 災害に備えて愛玩動物のために事前に準備しておくべきものやしつけとマナー

の大切さ等を広報しておく必要がある。

事前準備の例

ア かかりつけの獣医師と次の項目について相談しておく。

(ア) 普段服用している薬の予備をもらっておく。

(イ) 服用薬の明細を保管しておく。

(ウ) 止血など簡単な応急処置の仕方を聞いておく。

(エ) かかりつけの獣医師が被災した場合に対応してもらえる別の動物病院を教えてください。

イ 首輪に迷子札（犬の場合は、鑑札及び狂犬病注射済票も）をつけ、飼い主の名前や住所、電話番号等の連絡先を書いておく。

ウ 動物病院でマイクロチップを取り付けておく。

エ 自分が住んでいる自治体の動物救護対策を確認しておく。

オ 普段からしつけ等をきちんとしておく。

(ア) 感染症予防のためのワクチン接種

(イ) 不妊・去勢手術の実施

(ウ) 避難所でも落ち着いた行動ができるようにしつけておく

(エ) ブラッシング、シャンプー等の手入れの励行

カ あらかじめ必要となる物品を用意しておく。

(ア) 救急用品（処方薬、はさみ、包帯）

(イ) ペットフード（3日分）、飲料水

(ウ) 衛生用品（ペットシート、タオル）

(エ) ケージやリード、キャリーバッグ

(オ) 動物の写真など

キ 災害発生時も念頭に、管理能力を超える数の愛玩動物を飼育しない。

ク 災害発生時に愛玩動物を預ける事が出来る親戚、友人等を探しておく。

ケ 普段から近隣住民と飼育する愛玩動物が良好な関係となるよう配慮しておく。

避難者の住まいの確保等避難所外での生活に目途がたつのにあわせて、避難者と意思疎通を図りながら順次、避難所の統廃合や撤収を進める。

(1) 避難所の統廃合・撤収方針の確立と周知

避難所は「ライフラインの復旧、流通の回復、住まいの確保」ができる段階になれば撤収する。その概ねの時期（できれば各市町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し、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) 避難スペースの集約と避難所の統廃合

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とし、民間施設、追加指定された公共施設等を優先的に廃止する。また、学校においては教育再開のために教室の復旧を優先する。

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

統廃合に当たっては、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。また、避難者に移動を要請する場合は、ボランティア等の協力を得て荷物の運搬等の支援を行う。

(3) 避難者の自立支援

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、個別に親身になって相談に乗り、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。

特に、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である。また、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。

(4) 撤収

避難者全ての自立の方向性を確認した後、撤収期日を明示し、ボランティア等の協力を得て、避難者の退去を支援する。

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

(5) 経験や教訓の伝承

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

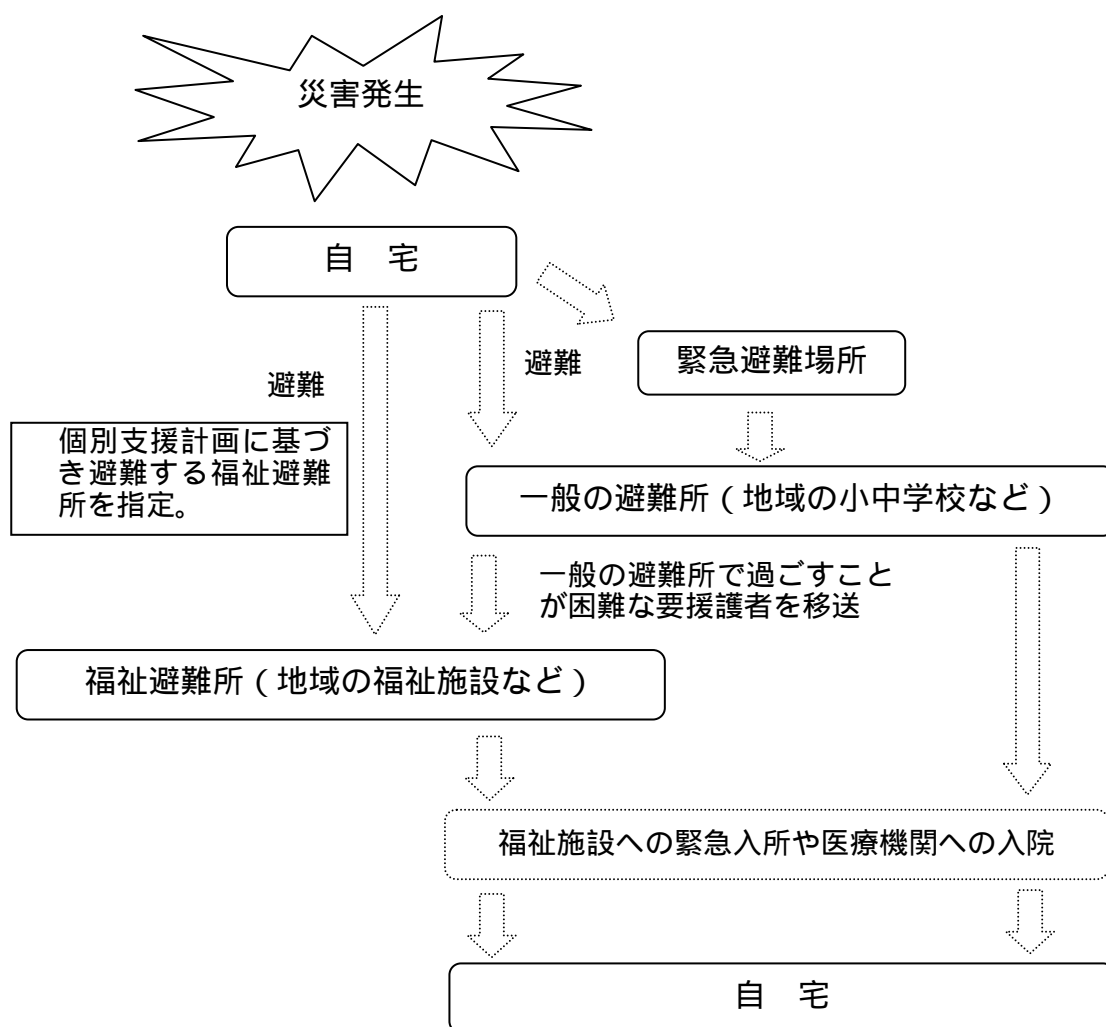
第3章 福祉避難所編

1 福祉避難所の目的

福祉避難所は、災害時に災害時要援護者を受け入れるために、必要な配慮がなされた避難所であり、市町が指定する。災害時要援護者のニーズを踏まえた避難生活の場を確保し、避難所において発生する、いわゆる災害関連死等の二次災害を防ぐことを最大の目的としている。

福祉避難所の利用にあたっては、一人ひとりの個別支援計画の作成等により、自宅から直接福祉避難所へ避難できる体制づくりに努める。

《福祉避難所への避難の流れ（イメージ）》



福祉避難所は、一般の避難者を受け入れ対象としないことを徹底する。なお、一般の避難所の避難者が災害により、心身に障害を負ったり、疾病が重篤化した場合など避難生活が困難となった場合は、市町職員（看護師、保健師等）が身体状態や必要な支援の内容を考慮したうえで、福祉避難所（福祉避難室）に移送するなどの措置を講じる。

2 福祉避難所の機能

福祉避難所は、避難所の一類型であり、第1章に示している「2 避難所の機能」を有する。災害時要援護者固有の避難生活上のニーズを満たすため、次のような手立てがきめ細かく講じられる必要がある。

- ア 段差の解消（バリアフリー化）、障害者用トイレや床暖房等空調設備の整備
- イ 災害対応物資・器材(食糧、毛布、ポータブルトイレ等)の備蓄
- ウ 障害等の状況に応じた補聴器、FAX、点字機器、災害用コミュニケーションボードなどのコミュニケーション手段の確保
- エ 手話通訳者、言語聴覚士、要約筆記者、介護福祉士、理学療法士等の障害の状況に応じた専門職員の配置
- オ 看護師や保健師、栄養士など専門職員の常駐、派遣受け入れ等による保健医療体制の確保
- カ 日常生活の支援にあたる生活相談職員等の配置
- キ 病状や体調、栄養面に配慮した食事の提供

3 福祉避難所の受入対象者

福祉避難所に受け入れる者は、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。

具体的には、

- ア 身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者等）
- イ 知的障害者
- ウ 精神障害者
- エ 高齢者
- オ 人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者
- カ 妊産婦、乳幼児、病弱者、傷病者

などが対象者として考えられ、その家族を含めても差し支えない。

なお、介護認定を受けている者又は被災後介護認定を受けた者、身体状況等の悪化により緊急に入院加療が必要な者等については、緊急入所、ショートステイ、緊急入院等により対応する必要がある。

4 事前対策の指針

4 - 1 福祉避難所への受入対象者の把握

災害時要援護者の避難支援計画策定に併せ、福祉避難所に受け入れる者の概数把握を行う。また、災害時において、速やかに福祉避難所に受け入れることができるよう、平常時から対象者の現況等を把握することが望ましい。

【留意点】

- 1 福祉避難所を必要とする者の概数をあらかじめ把握できるよう、防災担当部局や福祉部局が連携して、災害時要援護者台帳をもとに受入対象者を把握しておくこと。
- 2 台帳等の整備にあたっては、本人または家族等に対して、平常時から関係機関・団体、地域住民等などの範囲の関係者に、どこまでの情報を開示して差し支えないか確認する。
- 3 把握した概数を最大規模の対象者数とみなし、その人数の収容を可能とすることを目標に、災害時要援護者の状況に応じて適切かつ利用可能な施設を把握し、福祉避難所の整備・指定を行う。
- 4 受入対象者のうち、次の者については、福祉部局が保有する情報を活用し、現況等を調査する。
 - ア 身体障害者（視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者等）
 - イ 知的障害者
 - ウ 精神障害者
 - エ 高齢者
 - オ 人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者
- 5 現況調査にあたっては、次の情報を基本に、必要に応じ、これら以外の情報についても把握しておくようにする。
 - ア 住所
 - イ 氏名
 - ウ 身体の状態
 - エ 家族構成（同居の有無を含む）
 - オ 介助者の状況（昼間・夜間）
 - カ 緊急時の連絡先
 - キ 本人の居室の場所
- 6 受入対象者に関する情報の管理体制、関係部局等との情報共有体制をあらかじめ整備する。
- 7 個人情報の取り扱いにあたっては、情報の漏洩・不正使用を防止するための対策を講じるなど、十分に配慮する。

4 - 2 利用可能な施設の把握

福祉避難所として利用可能な施設をリストアップし、所在地、名称、所有者・管理者、使用可能なスペース・施設・設備の状況、職員体制などを調査する。

【留意点】

主として、老人福祉施設、障害者支援施設、特別支援学校などが想定される。想定される利用者数に対して、不足が生じるなど、地域の実情によっては、宿泊施設や学校の保健室など福祉避難所としての機能を確保できる施設も対象となる。なお、その場合、一般の避難者とは明確に区分する。

4 - 3 福祉避難所の指定要件の設定

福祉避難所の対象となる者の数や現況等を踏まえ、福祉避難所の指定要件を設定する。例えば、以下の要件が考えられる。

ア 施設自体の安全性が確保されていること。

(ア) 原則として、耐震、耐火構造の建築物であること。

(イ) 原則として、土砂災害警戒区域等外であること。やむを得ず当該区域内にある施設を指定する場合は、市町地域防災計画において、災害時要援護者の円滑な警戒避難を実施するために必要な土砂災害に関する情報等の伝達方法を定める。

(ウ) 原則として、浸水想定区域外であること。やむを得ず当該区域内にある施設を指定する場合は、浸水履歴や浸水予測等を踏まえ、浸水した場合であっても、一定期間、災害時要援護者の避難生活のための空間を確保できること。

(エ) 近隣に危険物を取り扱う施設等がないこと。

イ 施設内における災害時要援護者の安全性が確保されていること。

(ア) 原則として、バリアフリー化されていること。

(イ) バリアフリー化していない施設を指定する場合は、障害者用トイレやスロープ等の設備があり、物資・器材を備蓄していること。

ウ 災害時要援護者の避難スペースが確保されていること。

(ア) 災害時要援護者固有の生活ニーズを踏まえ、避難生活に必要な空間を確保できること。

【留意点】

福祉避難所の指定要件を定める際には、災害時要援護者の同居家族の生活圈やコミュニティとのつながりにも配慮する。

4 - 4 福祉避難所の指定

4 - 2に基づいてリストアップした施設について、4 - 3に基づいて設定した指定要件を満たしているかどうか審査し、適当と認められる施設を福祉避難所として指定する。

民間の社会福祉施設等の場合は、福祉避難所の指定に際して、当該施設管理者と十分協議、調整のうえ、福祉避難所としての利用に関する協定を締結する。

【留意点】

- 1 関係機関の協力を得て、市町域内で福祉避難所を分散指定（例えば小学校区に1箇所程度）することが望ましい。適切な施設がない場合又は不足する場合は、公的な宿泊施設、民間の旅館、ホテル等の借り上げのほか、一般の避難者が利用するエリアとは明確に峻別したうえで、学校の保健室などを福祉避難室として災害時要援護者の利用に供する。
なお、民間の宿泊施設を利用する場合には、利用条件や料金等について事前に協定を結んでおくことが望ましい。
- 2 特別養護老人ホームなどの入所施設を福祉避難所として指定する場合には、緊急入所のスペース確保を十分考慮する必要がある。また、在宅の災害時要援護者についても必要に応じ、指定施設で入浴等のサービスが受けられるよう、あらかじめ協議、調整しておくことが望ましい。
- 3 災害発生時にすぐに避難できる身近な福祉避難所と、より専門性の高いサービスを提供できる拠点的な福祉避難所とを整備しておくなど、段階的、重層的に機能を確保する方法も考えられる。また、それぞれの福祉避難所の特性を踏まえ、どのような災害時要援護者に適した施設かという観点からあらかじめ類型化しておくことが望ましい。
- 4 相互応援協定を締結している市町間等で、他市町域の福祉避難所の利用が円滑に行えるよう、あらかじめ具体的な手順等を定めておくことも考えられる。

4 - 5 福祉避難所の周知徹底

福祉避難所の施設名、所在地やその運用方法をはじめとする情報を広く住民に周知する。特に、災害時要援護者及びその家族、自主防災組織、支援団体等に対して、周知徹底を図る。

【留意点】

- 1 福祉避難所を指定した場合には、次のような、あらゆる媒体を活用し、住民、特に、災害時要援護者及び家族、自主防災組織、支援団体等に対して周知を図り、理解と協力を求める。

なお、施設名や所在地だけではなく、その運用方法（直接、福祉避難所に避難することの可否や避難の流れ等）についても周知する必要がある。

広報誌（紙）
HP（ホームページ）
パンフレット
ハザードマップ
民生委員や保健師、支援団体の活動
CATV
コミュニティFM
ひょうご防災ネット 等

- 2 広報にあたっては、ユニバーサルデザイン（文化・言語・身体的状況・国籍・言語・知識・経験・年齢・性別・障害や能力の如何を問わず全ての人が利用できる施設・製品・情報等の設計）に配慮し、点字、音声、拡大文字等も活用して、災害時要援護者に確実に伝達できるよう工夫する。

4 - 6 福祉避難所の施設整備

施設管理者と連携し、当該施設が福祉避難所として機能するために必要な施設整備を行う。

- ア 段差の解消、スロープの設置、手すりや誘導装置の設置、障害者用トイレの設置など施設のバリアフリー化
- イ 通風・換気の確保
- ウ 冷暖房設備の整備
- エ 情報関連機器（ラジオ、テレビ、電話、無線、ファクシミリ、パソコン、電光掲示板等）
- オ その他必要と考えられる施設、設備、備品等の整備

【留意点】

- 1 人工呼吸器装着者、在宅酸素療法者に対しては、非常用電源設備、常時使用する医療機器（酸素ボンベ等）や薬を確保する必要がある。
- 2 オストメイト（人工肛門、人工膀胱造設者）に対しては、ストーマ用装具（糞便袋、糞尿袋）を調達し、支給する必要がある。
- 3 人工透析患者に対しては、透析医療が受けられるようにする必要がある。
- 4 ペースメーカー装着者に対しては、電磁波除去ベストの確保、異常発生時のかかりつけ医や機器メーカーの連絡先の把握が必要である。
- 5 避難所において、災害時要援護者の不安を取り除くとともにニーズを把握するためには、情報の確実な伝達やコミュニケーションの確保が重要となる。このため、災害時要援護者の状況に応じて、文字放送用テレビ、FAX、補聴器、点字機器、災害用コミュニケーションボード等、多様な情報伝達手段を用意する必要がある。

4 - 7 物資・器材の確保

施設管理者と連携し、福祉避難所で必要となる物資・器材の備蓄を図る。

また、災害時において必要な物資・器材を速やかに確保できるよう、物資・器材の調達先リストを整備するとともに、関係団体・事業者と供給についての協定を締結するなど連携を図る必要がある。

（物資・器材の例）

- ア 介護用品、衛生用品
- イ 飲料水、災害時要援護者に配慮した食料、毛布、タオル、下着、衣類、電池
- ウ 医薬品、薬剤
- エ 洋式ポータブルトイレ、段ボールベッド、担架、パーティション
- オ 車いす、歩行器、歩行補助つえ、補聴器、収尿器、ストーマ用装具、気管孔エプロン、酸素ボンベ等の補装具や日常生活用具等

【留意点】

- 1 介護、処置、器具などの洗浄等で必要となる清潔な水を確保しておく必要がある。
- 2 災害発生当初の段階で直ちに物資・器材を調達することは困難であると想定されることから、備蓄に努めるとともに、あわせて災害時においてできる限り速やかに調達できるよう、事業者等との協定締結など事前準備を講じておく。
- 3 災害時要援護者に対して、あらかじめ必要となる物資等を自ら準備し、いざという時には持ち出せるように準備しておくよう啓発することも必要である。

4 - 8 人材の確保

災害時要援護者の避難生活を支援するために、専門的人材（看護師、保健師、介護福祉士、社会福祉士、理学療法士、ヘルパー、民生・児童委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員、地域福祉推進委員、通訳等）の確保に関して、支援の要請先リストを整備するとともに、関係団体・事業者と協定を締結するなど、災害時において円滑に人的支援を得られるよう連携を図る。

【留意点】

- 1 専門的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、社会福祉協議会等の関係機関とのヘルパー等の人材派遣協定締結のほか、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常時から連携を確保しておく。
- 2 災害時における福祉避難所へのボランティアの受入方針について検討しておく。

4 - 9 移送手段の確保

住宅から福祉避難所への移動をはじめ、一般の避難所から福祉避難所への移動、福祉避難所から入所施設等への緊急の移動など、多様なケースに対応できるよう、災害時要援護者の状態に配慮した適切な移送手段を確保する。

【留意点】

- 1 福祉車両、救急車両、一般車両等の調達先リストを整備するとともに、個々の災害時要援護者の移動手段の有無等を調査し、自力での移動の可否等を事前に把握しておくことが望ましい。
- 2 福祉避難所への避難にあたっては、必要に応じ、自主防災組織、民生委員、支援団体等による支援を得て避難する。
また、福祉避難所となる社会福祉施設では車いす対応の車両を保有しているため、状況によっては自宅までの迎えを依頼する。
- 3 一人の災害時要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、一人ひとりに具体的かつ実効性のある避難支援プランを作成しておく。

4 - 10 社会福祉施設・医療機関等との連携

専門的人材の確保や器材等の調達、在宅での生活の継続が困難な災害時要援護者や一般の避難所あるいは福祉避難所での避難生活が困難な災害時要援護者の緊急入所等にあたっては社会福祉施設、医療機関等の協力を得る必要がある。このため、平常時から社会福祉施設や医療機関等と情報共有の場を設け、事前に協定を締結しておくなど連携・協力体制の構築を図る。

また、福祉避難所における感染症の発生や拡大を防止するため、医療機関等に協

力を要請する。

【留意点】

- 1 緊急入所等に備えて、受入可能施設の情報を整理・更新する。
また、事前に施設管理者と協議、調整のうえ、協定を締結するなど準備を行う。
- 2 域内の社会福祉施設だけでは緊急入所等が困難になった場合も想定し、域外での緊急入所等の対応方針や移送手段の確保方策を検討する。

4 - 11 福祉避難所の運営体制の事前整備

災害時に福祉避難所の速やかな開設及び運営を行うことができるよう、あらかじめ福祉避難所担当市町職員を指名する。福祉避難所担当市町職員の指名ができない場合には福祉避難所担当課・係を定めておくなど、事前に体制を整えておく。

社会福祉施設等を福祉避難所としている場合には、施設・設備、体制が一定程度確保されているものと考えられる。このため、当該施設の体制を基本に、その一層の充実に向け、福祉避難所担当市町職員のほか、専門的人材やボランティアの確保・配置を行えるよう、平常時から関係機関間の連携強化を図る。

一般の避難所で福祉避難所のスペースを確保する場合は、避難所の運営組織の中に、福祉避難所担当市町職員を配置する。また、地域住民、有資格者や専門家（看護師、保健師、介護福祉士、社会福祉士、理学療法士、ヘルパー、民生・児童委員、身体障害者相談員、知的障害者相談員、地域福祉推進委員、通訳等）などで構成する担当班を設置できるよう、あらかじめ運営体制を構築しておく。

【留意点】

- 1 福祉避難所担当市町職員は、福祉避難所の開設、運営にあたりとともに、市町災害対策本部と連絡・調整を図りながら、避難者を支援する役割を担う。
- 2 社会福祉施設等が福祉避難所となっている場合には、施設の運営体制を阻害することのないよう施設管理者や施設職員と十分協議し、対応する必要がある。
- 3 担当班の業務例としては、次のようなものが想定される
 - ア 避難所における災害時要援護者用窓口の設置、相談対応
 - イ 避難所における災害時要援護者の避難状況の確認
 - ウ 避難所内・外における災害時要援護者の状況・要望（ニーズ）の把握
 - エ 災害時要援護者への確実な情報伝達、支援物資の提供、災害時要援護者に配慮したスペースの提供
 - オ 現場で対応困難な災害時要援護者のニーズについて、市町の災害対策課本部等への支援要請
 - カ 避難所において活動する保健師、看護師、ボランティア等との情報共有・連携等

5 応急対策の指針

5 - 1 福祉避難所の開設及び災害時要援護者の受入

住民の避難が必要な災害が発生したときは、直ちに福祉避難所に指定されている施設の管理者と連絡を取り、施設や設備の被害状況等を確認し、福祉避難所の開設を要請する。

要請を受けた施設管理者は、速やかに受入体制を整え、福祉避難所を開設する。受入体制については4 - 6、4 - 7に示す物資・器材等のほか、概ね10人の災害時要援護者に1人を目安に生活相談職員（災害時要援護者に対して、生活支援・こころのケア・相談等を実施するうえで専門的な知識を有する者）等を配置する。

福祉避難所を開設した場合には、市町は、災害時要援護者及びその家族、自主防災組織、地域住民、支援団体等に速やかにその場所等を周知する。

【留意点】

- 1 災害時要援護者の受け入れについては、一般の避難所から避難生活が困難であると市町が判断し災害時要援護者を福祉避難所に移送する場合、災害時要援護者が自宅等から直接、福祉避難所に移動する場合、支援者が自宅等から災害時要援護者を福祉避難所に移送する場合が想定される。いずれの場合も、福祉避難所の受入対象者がいる場合は、施設の管理者に対して速やかに福祉避難所を開設するよう要請する。
- 2 上記の場合は開設要請の後、体制が整い次第、対象者を福祉避難所に受け入れる。なお上記、の場合は、あらかじめ開設基準や、自宅等から福祉避難所までの移動（移送）方法（移動手段、経路等）などを施設の管理者と取り決めておくことが望ましい。
- 3 福祉避難所に指定されている施設が入所施設やショートステイ施設の場合、利用者や入所者の安全を優先的に確保しながら使用する必要がある。施設の管理者に対し、この点に留意のうえ、福祉避難所としての活用が可能な範囲（受け入れ可能人数、対応可能な支援内容、水や食料・物資の備蓄状況、搬送の可能な車両等の確保等）の確認を要請する。
- 4 災害の状況によっては、既存の指定施設だけでは、不足する場合もあるので、追加の指定を行うなど柔軟な対応が必要になる。
- 5 災害救助法が適用された場合において、避難所設置費用の限度額は1人1日当たり300円以内、設置期間は災害発生の日から7日間などとする「一般基準」があるが、この基準で救助の適切な実施が困難な場合には、県から国に協議のうえ、「特別基準」を設定することができるので留意すること。

5 - 2 福祉避難所の運営体制の確保

福祉避難所を開設したときは、福祉避難所担当市町職員を派遣し、福祉避難所の運営及び災害時要援護者のニーズの把握など避難支援にあたる。大規模災害発生当初には、福祉避難所に派遣する職員を確保できない場合があるため、施設管理者等の協力を得るとともに、福祉、医療関係者や自主防災組織、当事者団体、福祉・介護等の職能団体等と連携を図り、避難所における災害時要援護者支援の体制を確保する。

【留意点】

- 1 福祉避難所には福祉避難所担当市町職員を派遣し、避難所の管理・運営にあたらせるが、24時間対応が必要な場合も考えられることから、必ず福祉避難所担当市町職員の交代要員を確保する。
- 2 災害時要援護者のニーズは時間経過とともに変化することから継続的なニーズ把握を行う必要がある。
- 3 社会福祉施設等が福祉避難所となっている場合にあつては、当該施設の入所者へのサービスの提供等が低下しないよう、福祉避難所担当市町職員の派遣、必要な備品の貸与、備蓄食糧の提供など必要な支援を行う必要がある。

5 - 3 福祉避難所の避難者名簿等の作成・管理

福祉避難所に災害時要援護者を受け入れた場合は、緊急連絡先や障害等の状態、必要な物資等を記載した避難者名簿を作成する。また、災害時要援護者への支援は、福祉避難所担当市町職員、看護師、保健師、民生・児童委員、消防団長、身体障害者相談員、知的障害者相談員、自治会長、社会福祉協議会職員など多数の者により実施されることが想定されるため、誰が、どのような支援を行っているのか、支援者同士が把握できるよう支援者名、所属、連絡先、支援内容等について名簿等に記載する。

【留意点】

- 1 災害時要援護者と家族を一緒に受け入れることもあるため、家族と一緒に避難も想定されることから、誰が災害時要援護者であるのかを把握できるよう、避難者名簿の作成にあたっては項目等を工夫しておく必要がある。
- 2 災害時要援護者の状況等は時間とともに変化するため、避難者名簿を、随時更新する。
- 3 災害救助法が適用された場合において、救助実施記録日計票など費用の精算に必要となる書類、帳票等を整備する。

第2編 災害救助の実施 第5章 応急救助

3 避難所の設置(3) 避難所設置の方法

セ 避難所には、次の書類、帳簿等を整備し、保存しておかなければならない。

(ア) 避難者名簿

(イ) 救助実施記録日計票(参考様式は256頁掲載)

- (ウ) 避難所用物資受払簿（様式は72頁掲載。様式6）
- (エ) 避難所設置及び収容状況（様式は73頁掲載。様式7）
- (オ) 避難所設置に要した支払証拠書類
- (カ) 避難所設置に要した物品受払証拠書類

資料：「災害救助の運用と実務 - 平成 23 年版 -」（災害救助実務研究会編）から抜粋

5 - 4 他の機関等と連携した福祉サービス等の提供

受け入れた災害時要援護者の災害発生前の支援サービスを把握し、可能な限り同様のサービスが受けられるよう、社会福祉協議会等の関係機関、民間の福祉サービス事業者、ボランティアおよびNPO法人、保健師、ヘルパー、ケアマネージャー、介護福祉士等、関係者の連携のもとで必要な福祉サービスを提供する。

【留意点】

災害による負傷やショックの影響で、心身の健康状態が悪化している場合も考えられるので、福祉避難所に避難している災害時要援護者の状況把握にあたって十分に注意する。特に、知的障害者は「自分で危険を判断し行動することが困難であり、急激な環境の変化により、精神的な動揺が見られる場合がある」、精神障害者は「災害発生時には、環境の変化に対応できず、精神的動揺が激しくなる」といった状態が生じることを想定し、これを踏まえて対応する。また、家族等の支援を得られるよう配慮する（福祉避難所への避難は家族と一緒にすることが原則）。

5 - 5 緊急入所等の実施

福祉避難所での避難生活が困難な災害時要援護者については、社会福祉施設への緊急入所を行うなど、適切に対応する。災害時要援護者の症状の急変等により医療処置や治療が必要になった場合は、速やかに医療機関に移送する。

【留意点】

域内で緊急入所等が対応困難になった場合は、県に緊急入所施設の確保・調整等を要請するなど必要な対応を行う。

5 - 6 福祉避難所の統廃合等

福祉避難所の利用が長期化し、避難所によって避難者数にばらつきが出るなどした場合は、避難所の統廃合を図る。福祉避難所の統廃合によって従前の居住地から離れるなど、災害時要援護者にとっては抵抗があるケースも考えられることから避難している災害時要援護者及びその家族に十分に説明する。

避難している災害時要援護者が撤収し、福祉避難所としての目的を達成したときは、必要な原状回復を行い、福祉避難所としての運用を終える。

先進事例 ～南あわじ市における福祉避難所～

平成 24 年 10 月、南あわじ市は、社会福祉法人と福祉避難所の設置運営に関する協定を締結し、市内の特別養護老人ホーム 6 施設での災害時要援護者の受入れを可能とした。

南あわじ市の事例は、福祉避難所の指定を検討している市町はもとより、指定済みの市町にも参考となる取り組みである。

ここがポイント!!

【協定締結の進め方】

防災・福祉等関係部局で福祉避難所指定に係る打合せ会議を実施。積極的に意見をもち寄り、課題、スケジュール等を抽出。

福祉避難所の指定促進のためには市関係機関の連携は不可欠。

市と特別養護老人ホームが参加する打合せ会議を 3 回開催。要援護者の受入れ方法、協定条文などについて議論した。また、施設向けにアンケートを実施。

一方的に協定書（案）を提示するのではなく、施設側とじっくり時間をかけて、話し合い、協定内容を詰めた。その結果、福祉避難所への理解が深まり、信頼できる協力体制を築くことができた。

【福祉避難所対象者の選定】

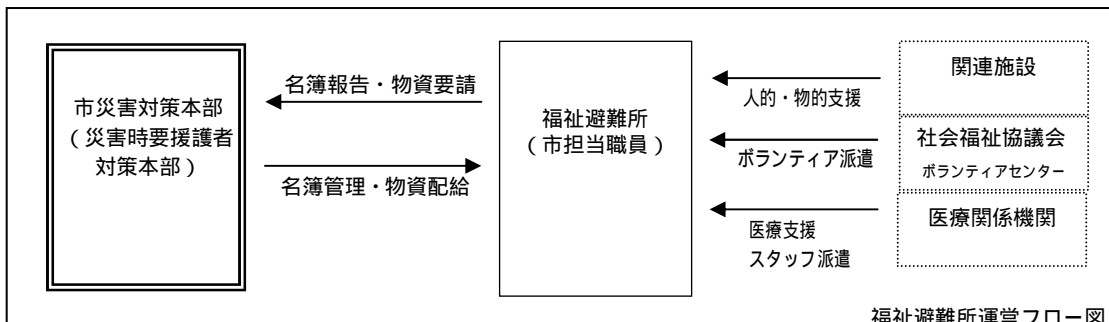
一般避難所での生活が困難と判定された要援護者及び家族を福祉避難所で受け入れる。保健師、看護師が避難所を巡回し、聞き取り等により判定する。

真に福祉避難所への避難が必要な方が入所できない事態を回避できる。

【関係機関との連携】

社会福祉協議会、医療機関等と関係機関との連携を強化。福祉避難所へのボランティア・医療支援スタッフの派遣等を実現。

関係機関の協力を得て、要援護者の心のケア、健康の確保、生活支援を行う。



【市所有物資の施設内備蓄】

福祉避難所を運営するために必要となる食糧、パーティション、簡易トイレ、発電機、保存水などの市所有物資を施設内に備蓄する。

配送が不要なため、災害時に直ちに使用できる。市の防災部局で予算化。

【共同作成の福祉避難所開設・運営マニュアル】

市の実施事項に加え、福祉避難所開設時の名簿作成・食料の提供・トイレや防疫対応など、施設側で配慮すべき事項についてもマニュアル化する予定である。

施設が要援護者の生活支援を円滑に実施できるよう、わかりやすいマニュアルを共同作成することにより、施設側のモチベーションの向上にもつなげる。

【要援護者受入れのための十分な施設整備・体制】

十分な居住スペース。広々とした食堂や和室を活用。

車いすなど要援護者用の備品が豊富。

法人が運営する他施設（障害者自立支援施設等）から職員の応援が可能。

障害者への支援に長けている職員の協力により生活支援の低下を防止。

【福祉避難所に市職員を配置】

福祉避難所開設・運営時に市が連絡調整員1名を配置。

施設の福祉避難所運営を支援。市災害対策本部との連絡調整も担う。

南あわじ市 特別養護老人ホームすいせんホームの例

(1) 福祉避難所の立地

すいせんホームは、南あわじ市賀集野田に位置（津波浸水想定外）している。近接して医療機関、一般避難所（賀集小学校、約2km）が所在している。ホール、食堂、廊下等広々とした造りである。

(2) 福祉避難所としての受入れ体制

入所定員は、既存50床、ユニット30床の80床。共用スペースや和室を活用し、20名程度の要援護者の受入れが可能。床暖房や3種の特殊浴槽を含めた入浴施設が完備、災害時に要援護者も利用できる。また、すいせんホームを運営する社会福祉法人は、障害者自立支援施設も運営しているため、災害時に障害者の受け入れも可能である。



特別養護老人ホームすいせんホーム外観



要援護者受け入れスペース



入浴スペース



参考 福祉避難所に関する協定例（南あわじ市）

災害時における福祉避難所の設置運営に関する協定書

南あわじ市(以下「甲」という。)と (以下「乙」という。)は、地震・津波
その他災害が発生した場合において、福祉避難所の設置運営業務(以下「業務」という。)
に関し、次のとおり協定を締結する。

(目的)

第1条 この協定は、災害時において甲が乙の管理する施設の一部を、被災した災害時要
援護者等を対象とする福祉避難所として利用することについて、必要な事項を定めるも
のとする。

(対象者)

第2条 乙の管理する施設を福祉避難所として利用する対象者は、障がい者、高齢者、妊
産婦、病弱者等のうち、災害時の避難所生活において、何らかの配慮を必要とする者及
びその介助者とする。

(要請)

第3条 甲は、業務のため、乙に属する施設を利用するときは、乙に対して様式1による
要請書により、次に掲げる事項を明らかにし、要請するものとする。ただし、文書をも
って要請するいとまがないときは、口頭で要請し、その後、速やかに文書を交付するも
のとする。

(1) 業務の内容

(2) 避難者受入れ人数

(3) 避難者受入れ期間

(4) その他必要な事項

2 受入れ期間は、原則1週間以内とする。ただし、協議のうえ受入れ期間を延長するこ
とができるものとする。

3 乙は、甲からの要請を特別な理由のない限り応じるよう努めるものとする。

4 乙は、他の特別養護老人ホーム等が被災し、入所者が生活を継続することが困難にな
った場合、甲の要請の有無にかかわらず、可能な限り受け入れるものとする。

(業務の内容)

第4条 この協定により、甲が乙に要請する業務は、別途福祉避難所開設運営マニュアル
に定めるとおりとし、マニュアルは適宜見直し、必要があれば改正していくこととする。

(報告)

第5条 乙は、前条の規定に基づき業務協力を行った場合は、様式2による報告書により、
次に掲げる事項を記載した文書を速やかに提出するものとする。ただし、文書をもって
報告するいとまがないときは、口頭で報告し、その後、速やかに文書を提出するものと
する。

(1) 業務の内容

(2) 避難者受入れ人数

(3) 避難者受入れ期間

(4) その他必要な事項

(経費の負担)

第6条 第4条に規定する業務に要する経費は、甲が負担するものとする。

2 料金等の算出方法については、災害発生時直前における通常の実費を基準として、甲、乙協議して定めるものとする。

(損害の負担)

第7条 第4条に規定する業務により損害が生じた場合、その損害に伴う負担については、甲、乙協議して定めるものとする。

(補償)

第8条 この協定に基づいて業務に従事した者が、本業務において負傷し、又は死亡した場合の補償については、業務従事者の使用者の責任において行うものとする。

(福祉避難所の早期閉鎖への努力)

第9条 甲は、乙が本来の目的の活動を再開できるよう配慮するとともに、福祉避難所の早期閉鎖に努めるものとする。

(連絡責任者)

第10条 この協定に関する連絡責任者は、甲においては南あわじ市要援護者対策本部長、乙においては施設の代表者とする。

(効力)

第11条 この協定は、締結の日から効力を発生するものとし、平成25年3月31日までとする。ただし、有効期間満了日の1ヶ月前までに、双方いずれからも書面による解約の申出がないときは、当該有効期間満了日の翌日から起算して1年延長するものとし、それ以降もまた同様とする。

(協議)

第12条 この協定に定めのない事項については、その都度、甲、乙協議して定めるものとする。

この協定の締結を証するため、本書2通を作成し、甲乙両者記名押印のうえ、各自その1通を保有するものとする。

平成 年 月 日

甲

乙