

## 【本教材について】

- テーマ： 3. 避難所の運営を円滑に進めるには
- 単元名： 1 避難所開設・運営の流れと発生する課題
- 所要時間： 60分程度
- 準備：
  1. ワークで使用する資料とボールペン1本を参加者に配布して下さい。
  2. 適宜、スライドの追加や変更をすることができます。参加者の特性(自主防災組織等の会長が多いか、在職期間が長いかなど)に応じて、内容の追加・削減や修正・変更を検討することで、より良い研修効果が期待できます。
  3. 実際に研修を行う前に、何人かのグループを作り、練習し合う場を設けることもよい研修とするうえで効果的です。
  4. 避難所、要配慮者支援、ボランティアについて、自治体による支援メニューを紹介するスライドを追加する等、カスタマイズを検討するとよりよい効果が期待できます。

自主防災組織等のリーダー育成研修

避難所の運営を円滑に進めるには

避難所開設・運営の流れと  
発生する課題

## ●学習目標

避難所を開設、運営するために最低限必要な知識  
やその課題と対策を理解する

### <目次>

- 災害時にとるべき行動 P. 4～8
- 避難所の開設・運営 P. 9～27

# 1. 災害時にとるべき行動

---

- 受講者に対して、これから学ぶことについて問いかけ、興味を持ってもらいます。
- 風水害と地震の場合では、取るべき行動に違いがあること、その違いを意識しながら行動を大まかに確認してほしいことを伝えます。

**災害の発生の恐れがある場合、  
または発生した場合に、  
あなたはどのような行動をとりますか？**

# 災害発生前後にとるべき行動(主に自助・共助)

## 【地震災害】



地震の発生

自助

身の安全の確保・避難

【住民等が取るべき行動】

- ・身を守る行動、火の始末、自宅の初期消火、家族の安否確認

建物倒壊・火災の発生等

共助

安否確認・被害情報の収集・  
消火・救出・救護など

・安全第一

共助

避難誘導・避難支援・  
二次被害の防止など

- ・避難場所等への避難
- ・避難行動要支援者の避難支援等
- ・避難時にはブレーカーを切る、ガスを止める

共助

指定避難所での避難生活・  
在宅避難者支援

公助

- ・避難生活が長期化する場合、指定避難所の運営
- ・在宅避難者で食料や救援物資等の支援が必要な方への支援

地震では、いのちを守るための避難行動  
いは、津波からの避難と、建物倒壊や火災の危険が身を守るための避難の2種類  
がることを伝えます。

# 災害発生前後にとるべき行動(主に自助・共助)

## 【地震災害】



地震では、いのちを守るための避難行動  
いは、津波からの避難と、建物倒壊や火災の危険が身を守るための避難の2種類  
がることを伝えます。

地震の発生

自助

身の安全の確保・避難

【住民等が取るべき行動】

- ・身を守る行動、火の始末、自宅の初期消火、家族の安否確認

建物倒壊・火災の発生等

共助

安否確認・被害情報の収集・  
消火・救出・救護など

・安全第一

共助

避難誘導・避難支援・  
二次被害の防止など

- ・避難場所等への避難
- ・避難行動要支援者の避難支援等
- ・避難時にはブレーカーを切る、ガスを止める

共助

指定避難所での避難生活・  
在宅避難者支援

公助

- ・避難生活が長期化する場合、指定避難所の運営
- ・在宅避難者で食料や救援物資等の支援が必要な方への支援

# 避難をする場所について

「避難所」と「避難場所」の役割の違いを理解しましょう

## 指定緊急避難場所

「火災が迫っている」、「建物が倒壊しそう」といった状況のとき、いのちを守るために一時的に避難する安全な場所のこと

## 指定避難所

大地震の揺れ等で自宅が倒壊・焼失等をしてしまい、生活する場所がなくなってしまった方が、一定期間の生活を送る施設のこと

なお、避難者の状況によっては福祉避難所に移送することがある

### ※福祉避難所

自治体独自の名称がある場合は、名称と定義などを紹介するとよいでしょう。あらかじめ住民が利用する避難場所や避難所を決めているのかいないのかや、一時避難場所など上記以外に自治体独自で設定している避難場所等があれば説明するとよいでしょう。



# 1. 災害時にとるべき行動

## - まとめ -

- いのちを守るために、適切なタイミングで、危険な場所から安全な場所へと避難することが重要です
- いのちを守る行動(避難)は、自助を基本に、共助の力で支えます
- 災害時にとるべき行動、避難所と避難場所の役割の違いを理解し、適切な行動をとりましょう

## 2. 避難所の開設・運営

---

- これから学ぶことが明確になるよう、住民が避難生活を送るための「避難所」について講義することを伝えましょう。

## 避難生活を送るための「避難所」

どのように開設され、  
どのように集団で暮らしていくので  
しょうか？

# ○避難所運営の担い手

避難所生活の「質の向上」のため、自主防災組織等が中心となり、市区町村と協力して運営を行いましょ

過去の災害では、自治体職員が避難所対応で手一杯になり、他の災害対応業務の実施に支障が生じた

## ●自主防災組織等

避難所運営の中心的役割を担うことが期待されている(各業務の主担当、女性の参画が重要)

## ●市区町村からの派遣職員

災害対策本部との情報収集・伝達  
ボランティアの調整

## ●避難者



避難所運営は図の4者がそれぞれの役割で協力・連携して行うこと、自主防災組織や自治会・町内会等と避難者が中心となって運営することが避難者や住民のよりよい避難生活の実現につながることを、運営には女性の参画が不可欠であることを理解していただきます。

# 避難所の開設・運営の流れ

避難所は、使用可否の判断の後、開設決定の判断がされてから、運営されます

## 避難所としての使用可否の判断

### ① 避難所施設の開錠

【主に行政】(市区町村の開錠担当者や施設管理者)

### ② 施設内外の安全点検

- 施設を開錠後、施設の安全確認を行う
- 市区町村の災害対策本部と連携し、開設の可否を判断する

### ③ 避難所の開設決定

### ④ 避難者の受け入れ

- スペースの確保・避難者の誘導・受け入れ

### ⑤ 避難者の把握

- 避難者名簿の作成
- 避難者の状況を把握し、備蓄物資を配布

### ⑥ 備蓄物資の配布

- 運営体制の確立・避難所機能の確保

協力

行政

自主防災

①から⑥までが「開設」、⑦からが「運営」と捉えればよいでしょう。  
自治体が独自に定めている計画やマニュアルに基づきカスタマイズしたり、計画等を紹介するとよいでしょう。

トイレは、避難者受入前のスペースの確保時で実施するとよいでしょう。(衛生確保含む)

トイレが不足する場合は、⑦の避難所機能の確保として速やかに整備を進めましょう。

# ■■市の避難所開設の準備

避難所となる施設を開錠した後に、安全点検を行い、使用可能な場合は、避難所として開設されます

赤字・赤枠箇所(2箇所)について、研修を行う地域の情報に置き換えて下さい。

- ・ 市区町村職員・施設管理者が開錠の担当者となる  
(日中・夜間それぞれの担当が必要)
- ・ この時点で避難者は受け入れず、まずは避難所が使えるかどうか判断する

## 施設の安全性の確認

- ・ 施設の構造被害・内部被害の目視確認を行い、危険箇所は「立入禁止」「危険・さわるな」といった掲示や、トラロープ・カラーコーンといったものも活用して立入禁止を明示する

### 【確認箇所の例】

建物周辺(火災、地すべり等)、構造被害(傾斜、柱や床、壁等)、内部被害

災害発生後に開設する避難所は、安全が確認されるまで勝手に入ってはいけない(危険である)ことを伝えましょう。

# 市の避難所開設の準備

全国にはチェックリストを用いて自主防災組織等で安全確認を行えるよう訓練に取り組んでいる地域もあります

研修を行う地域で、安全確認のチェックリストや項目が決まっている場合は、その地域の情報に置き換えて下さい。

1. 避難所の開設		
避難者による自主開錠	・建物内にいる避難者をまとめ、建物の安全確認をする	<input type="checkbox"/>
2. 建物の安全確認	・建物は傾いていない	<input type="checkbox"/>
	・火事は発生していないか、ガス漏れはないか	<input type="checkbox"/>
	・建物に大きなひび割れはないか	<input type="checkbox"/>
	・窓ガラスなどの危険な落下物はないか	<input type="checkbox"/>
3. 避難所管理責任者等	・避難所管理責任者が到着したか	<input type="checkbox"/>
	・施設管理者が到着したか	<input type="checkbox"/>
4. 避難者受入れスペースの確保・指定	・事前計画に基づき安全な部屋を確保し、誘導する。	<input type="checkbox"/>
	・室内の倒壊物などは、避難者に協力を求めて処理する。	<input type="checkbox"/>
5. 避難所の本部を設置	・施設管理者と共に、業務場所の安全確認	<input type="checkbox"/>
	・放送設備、非常用設備などの確認	<input type="checkbox"/>
6. ライフラインの確認		
	・電気が使えるか	<input type="checkbox"/>
	・放送設備が利用できるか	<input type="checkbox"/>
	・無線が利用できるか	<input type="checkbox"/>
	・上水道が使えるか	<input type="checkbox"/>
	・電話が使えるか	<input type="checkbox"/>
	・FAXが使えるか	<input type="checkbox"/>
7. 非常用設備及び物資の確認	・水、食料、生活物資のは備蓄されているか。	<input type="checkbox"/>
本部への要請事項の整理	・応援職員は必要か	<input type="checkbox"/>

参考：東京都「避難所開設チェックリスト」より引用

# 大規模災害時の避難所状況



事例 1) 発災後、相当の日が経過した後の避難所の様子。パーティションによりプライバシーの確保がなされています。

事例 2) 避難者には多様な方々がいらっしゃいます。特に心身の状態が悪い方も多く、避難所の環境が悪かったり、普段通りの生活ができないことからさらに状態が悪化してしまい、ひいては災害関連死にもつながる事態に陥りました。避難所の運営では、要配慮者への支援も重要。

事例 3) 発災当初はパーティションもなく、床を歩くと埃がたつ状態の中、床に毛布を敷き寝泊まりしている状態が多くみられました。

事例 4) 断水で水が不足、トイレと避難スペースを土足で行き来することなどで衛生環境も悪化。発災から9日後にノロウィルス発生し流行した避難所も。衛生確保は、開設初日からとても重要な事項。

自治体として行っている対策には限界もあること、各自が事前に備え（自宅の耐震化、家具の固定、備蓄等）をしていくことで、できるだけ在宅での避難生活を送れるようにすることを推奨することを伝えてるのもよいでしょう。



避難所では、大勢の方々が過ごすことや被災状況により、様々なことが起こります  
避難所で起こる困りごとをイメージしてみましよう

- 避難所は集団生活の場であることを伝えましよう。



## こんなとき、どうする？

あなたが運営者の立場だったら、どうするか考えてみましょう！

【問い】1分

- ・ 避難者の中の、赤ちゃんのお母さん達から、「授乳やおムツを替えたりしたいが、他の人に見えない場所を使わせてくれないか？」と相談されました。あなたはどうか対応しますか？

- A. 体育館の一部にスペースを作る
- B. 小さな部屋を使ってもらおう
- C. その他

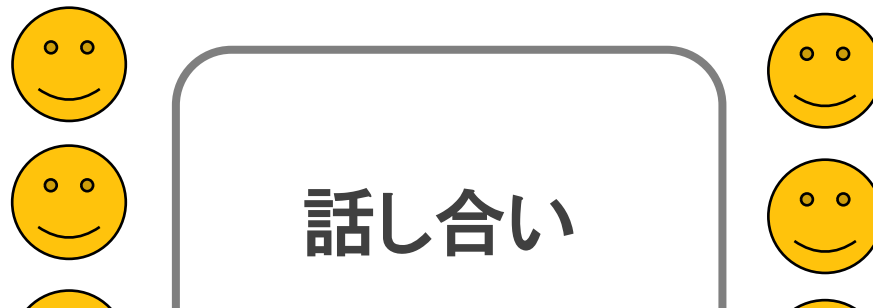
・ 選択するときに、自分なりの理由を考えるよう促してください。



# こんなとき、どうする？

## 【グループ検討】5分

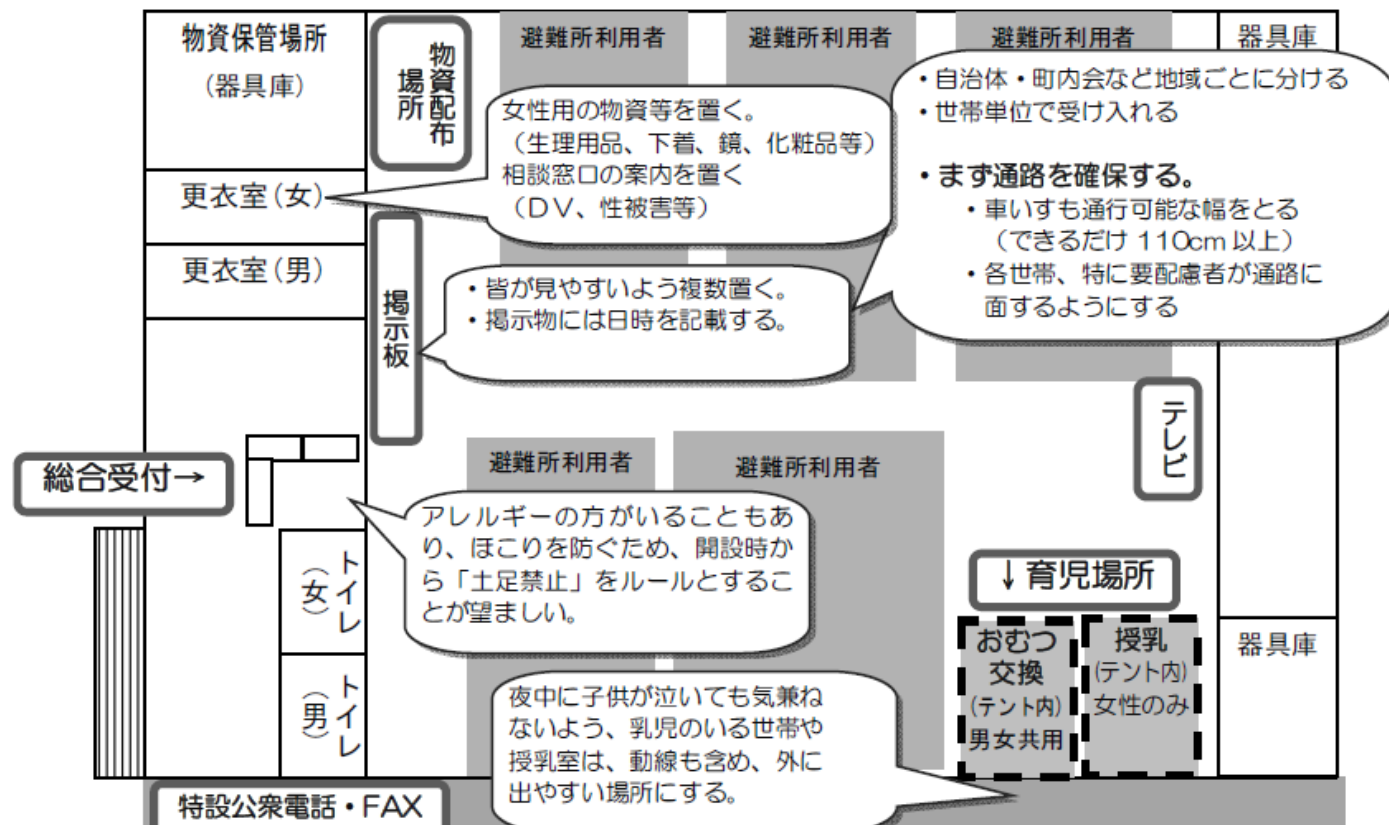
- グループで、自分ならどうするか、それはなぜか、よりよい方法はないか、について意見を交換してみましよう。



- 正解はありません。
- 避難所運営を自分の身に引き寄せて考えると同時に、他者のさまざまな考えを知ること、多様な考えがあることに気づいたり、自分の考えを深めてもらうことをねらって検討していただくとよいでしょう。

# 避難所の空間の確保

避難所利用者が生活する場所には、様々な空間が必要になります



- 避難所に避難してくる多様な人達のニーズを踏まえた空間づくりが必要であることを認識していただくとよいでしょう。



## こんなとき、どうする？

あなたが運営者の立場だったら、どうするか考えてみましょう！

【問い】1分

- 避難所には、耳や目が不自由な方など、様々な方がこられる可能性があります。そのような方には支援が必要ですが、外見だけで分からないことも多く、どのようなことに困るのかも様々です。どのように把握したらいいのでしょうか？

- A. 一人ずつ聞く
- B. 自己申告してもらう
- C. その他



# こんなとき、どうする？

## 【グループ検討】5分

- グループで、自分ならどうするか、それはなぜか、よりよい方法はないか、について意見を交換してみましよう。



# 避難者名簿の作成

避難生活開始後、世帯ごとに詳細な名簿を作成しましょう

## 避難者名簿の活用

- どのような人が避難しているか把握し、**避難者の特性に応じた支援を実施**するために活用
- 避難者の人数や状況を把握して、**物資等(水・食料・生活必需品等)を配布**する
- 避難者の職能や特技等を把握して、**避難所運営に積極的に協力**してもらう人を確保する

## ポイント

- きめ細やかな支援を実現するため、**名簿にはできるだけ細かく記載**してもらおう（氏名、生年月日、性別、住所、支援の必要性の有無等  
(健康状態、障害、介護の要否など)、職能、特技など)
- 避難所に避難してくる方々を把握するための方法の一つとして「避難者名簿」があることを伝えましょう。
- 自治体独自の避難者名簿がある場合は、紹介すると良いでしょう。

# 避難者名簿の項目例

避難者名簿の活用を踏まえ、あらかじめ避難名簿の様式を整えておきましょう

## 避難者名簿の項目例

入所年月日	自宅の被害状況
氏名(世帯主、家族)	特に配慮が必要なこと
年齢(世帯主、家族)	運営に協力できること (特技・免許等)
性別(世帯主、家族)	安否確認への対応 (公開・非公開)
住所	自家用車の駐車の有無 (自家用車の情報)
電話番号	ペットの状況(同伴希望等)





## こんなとき、どうする？

あなたが運営者の立場だったら、どうするか考えてみましょう！

【問い】1分

- 災害の規模が大きく、避難所での生活が長引きそうです。夜の消灯時間を22時としていましたが、幼稚園のお子さんのお母さんたちから、「子どもが21時頃眠たくなるが、明るくて寝れないので、何とかならないか？」と相談されました。どのように対応しますか？

- A. 消灯時間を21時にする
- B. 我慢してもらおう
- C. その他



# こんなとき、どうする？

## 【グループ検討】5分

- グループで、自分ならどうするか、それはなぜか、よりよい方法はないか、について意見を交換してみましよう。



# 避難生活上のルールの設定と周知

知らない方と共同生活を送るためには、ルールを設けて  
共通認識を持つことが大切です

## 避難所生活に必要なルール(例)

### ● **避難所全体共通**のルール記載項目(例)

避難所の運営主体／避難者名簿登録／土足の可否／部屋の使用可否／食料配布／喫煙等

### ● **共同生活上**のルール(例)

生活時間(起床・消灯・食事・放送等)／清掃／洗濯／ごみ処理／プライバシーの保護 等

### ● **その他必要とされるルール(例)**

トイレの使用(使用時・清掃時)／火気使用／夜間の警備体制について／ペットの飼育 等

※人間関係づくりの必要性

避難生活の心身の健康には人間関係づくりも必要です。人と人のつながりが強い

- 避難所でより良く集団生活を送るためには、避難者で決めた「避難生活ルール」が有効であることを伝えましょう。
- 自治体独自のルールがある場合は、紹介するとよいでしょう。

# 避難所生活上の課題の発生

避難所は様々な人達との集団生活のため、色々な課題が発生し、その対応が必要となります

## 共通の課題

- **生活空間に制限**が生じる  
プライバシーの確保が難しい、ライフライン(トイレ・浴室など)が使えないなど
- **衛生環境が著しく悪化**する  
トイレ環境の悪化、清掃が行き届かないなど
- **健康問題**が生じる  
エコノミークラス症候群、生活不活発病、感染症など
- **個別対応に限界**がある  
配慮が必要な方への対応、ペットへの対応など
- **女性・くらし目線の配慮**が行き届かない  
女性特有に配慮すべきことへの対応、性別固定役割、DV被害など

日頃から課題への対応を考えておきましょう。地域の状況を踏まえて、必要な取り決めを作るなどの取組みを進めましょう。

コロナ禍での避難所運営は、  
より困難が増します  
どのような配慮が必要でしょうか？

# 新型コロナウイルス感染症を踏まえた 避難拠点レイアウト

発熱・咳等のある人および濃厚接触者は、それぞれ一般の避難者とゾーン・動線を分け、テープなどで境界線をわかりやすくする

## 集合スペース（健康な人）

- テープ等による区画表示やパーティション、テントを利用する場合は、**誰がどの区画に滞在しているかわかるように**する

## 要配慮者・妊産婦

- **専用スペース**が必要
- 体育館内に専用ゾーンを設けることも考えられる

## 発熱者等ゾーン・濃厚接触者等ゾーン

- **可能な限り個室**にすることが望ましい
- 濃厚接触者は発熱・咳等より優先
- **人権に配慮**して「排除ではなく感染対策上の対応であること」を十分に周知
- 必要に応じて**発熱者の家族・同居者用のスペースを確保**

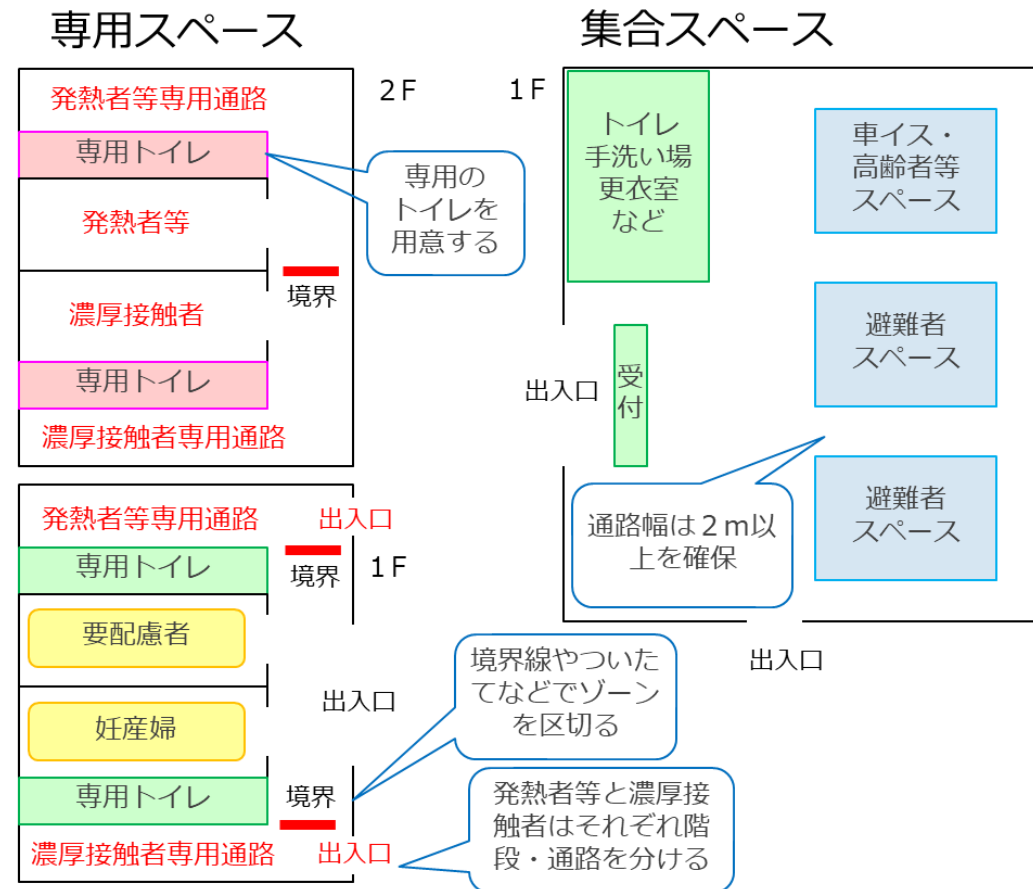


図. 新型コロナウイルス感染症対応時の避難所レイアウト(例)＜避難受付以降＞

## 排泄物やごみから感染することを防ぐため、取り扱いに注意する

### トイレ

- **発熱者や濃厚接触者は専用のトイレを確保**する（健康な人と共用しない）
- トイレは、できるだけ**頻繁に掃除**をする  
※水を流す時はふたを閉める



### ごみ

- ごみは**世帯ごとにごみ袋に入れ口を縛って**避難所のごみ箱に捨てる
- ごみ箱は蓋を触らずに捨てられる**足踏み式がよい**
- ごみ捨て担当者は、手袋をして最終的に口を縛り処分する
- ごみ箱は**回収時に消毒**する
- 発熱者等ゾーン、濃厚接触者ゾーンでは**個人単位でごみ袋に入れ口を縛って捨てる**

## 衛生管理を徹底するとともに、配り方や食事のとり方を工夫する

### 調理（炊き出し）

- 調理の際には手洗い・アルコール消毒、マスク、使い捨て手袋等を着用し、調理場が密にならないよう注意する
- 作業台や配付に使用するものは準備の前後に消毒する



### 配り方

- 1人分ずつ小分けにして配る
- 原則使い捨て食器を使う
- 発熱、咳等の症状のある人や濃厚接触者へは直接渡さず居室前などに置いて渡す

### 食事のとり方

- 食事の前には必ず手洗い・アルコール消毒する
- 同じ方向を向いて座ったり、互い違いに座って食べる





## 感染への不安や恐れによる差別を避けなければなりません

### こんなサインに注意

- 気分が落ち込む
- 物事に集中できない
- よく眠れない
- 早く目が覚める
- イライラする
- すぐに腹が立つ
- 何をしても面白くない
- ミスや物忘れが増える
- 感情がなくなったような気がする
- 問題があるとわかっているにもかかわらず考えたくない



### 差別を防ぐために

- **確かな情報**を取得する
- **差別的な発言**には同調しない
- どのような人に対してもねぎらいの心を持ち、**敬意を払う**
- **誰もがかかる可能性がある病気**であることを理解する

## 2. 避難所の開設・運営 - まとめ -

- 避難所では多様な避難者が集団生活を送る場所です
- 避難所運営の中心的役割を担うために、安全確認やルールの設定等の必要性を理解しましょう
- 感染リスクのある状況下での避難所運営方法を検討し訓練しておくことが有効です
- ホテル、親戚や知人宅へ避難することも、避難所での三密を避けるために有効な手段です

## まとめ

- 災害時にとるべき行動、避難所と避難場所の役割の違いを理解し、適切な行動をとりましょう
- 避難所運営の中心的役割を担うために、安全確認やルールの設定等の必要性を理解しましょう