

## 【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

# 学習目標と内容

## ●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. 9～30

# 1. 災害時にとるべき行動

---

# 災害発生前後にとるべき行動(主に自助・共助)

## 【風水害】



大雨・台風・竜巻等の恐れ

【住民等が取るべき行動】

自助

気象・避難等の情報収集

- ・気象情報や自治体からの避難情報等の情報の収集

自助

共助

公助

指定緊急避難場所等への  
避難・避難支援

- ・より安全な場所(指定緊急避難場所や近隣の安全な場所等)への避難
- ・避難行動要支援者の避難を支援

洪水・浸水・  
土砂災害・高潮等の発生

共助

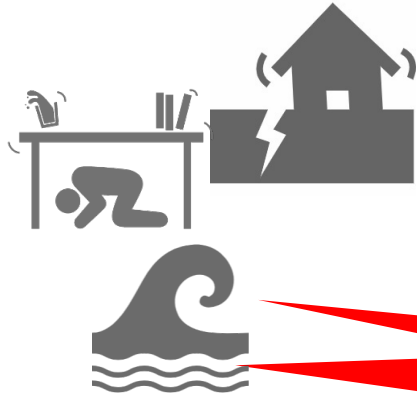
公助

指定避難所での避難生活・  
在宅避難者支援

- ・避難生活が長期化する場合、避難所運営
- ・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

# 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



# 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

指定避難所では避難生活が困難な、高齢者や障害者、妊婦など、災害時に援護が必要な人たち(要援護者)に配慮した市町村指定の避難施設。福祉避難所は必要に応じて開設される(はじめから福祉避難所が指定避難所として開設されるのではない)。

# 1. 災害時にとるべき行動

## - 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

## 2. 避難所の開設・運営

---

# ○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う

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

避難所運営への自主的な協力

## ●施設管理者

施設管理・維持



# 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

### ⑦ 運営の本格化

- 運営体制の確立・避難所機能の確保  
(トイレ・スペース等)
- **生活ルール**の設定・多様な被災者への対応・  
健康管理・衛生管理など質の向上
- 在宅避難者への物資・情報等の提供
- 災害ボランティアを活用した運営

協力

行政  
自主防災  
組織等  
避難者

※上記の役割は参考であり、自治体等により異なります。

# ■■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。

## 施設の開錠

- ・ 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(天井・窓ガラス・散乱物等)

# 市で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設          | ・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"/> |
|                     | ・放送設備が使用できるか               | <input type="checkbox"/> |
|                     | ・無線が使用できるか                 | <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)東日本大震災  
2011年(平成23年)3月11日

写真:内閣府ホームページ



事例2)東日本大震災  
2011年(平成23年)3月11日

写真:国土交通省「震災伝承館」



事例3)平成28年熊本地震(夜)  
2016年(平成28年)4月14日以降

写真:内閣府「熊本地震保健士派遣記録」



事例4)平成28年熊本地震(昼)  
2016年(平成28年)4月14日以降

写真:内閣府「熊本地震保健士派遣記録」

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

- 避難者の中の、赤ちゃんのお母さん達から、「授乳やオ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

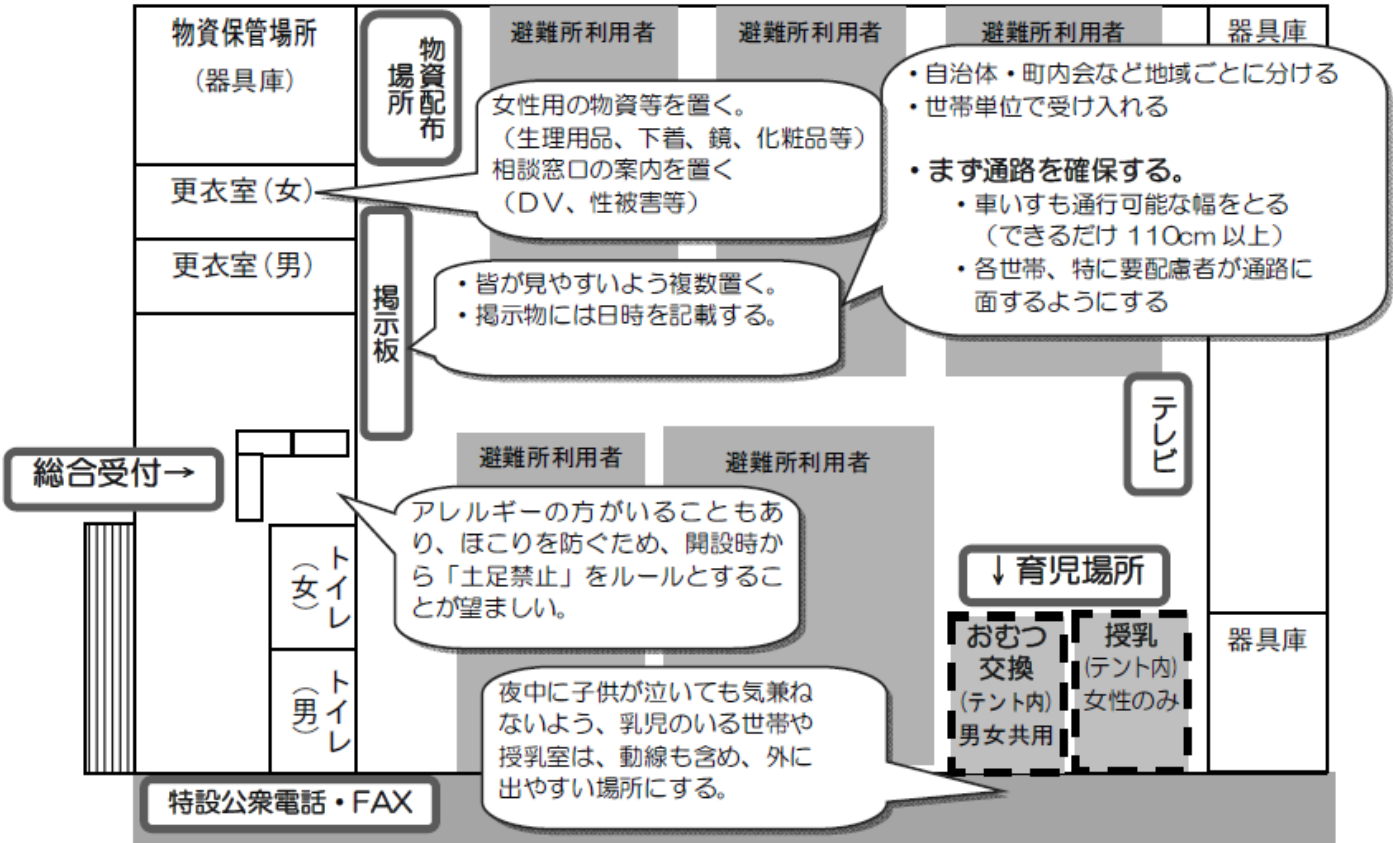


図. 避難所レイアウト例(避難所利用者が生活する場所)

参考: 東京都「避難所管理運営の指針 ダイジェスト版」



## 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ょう。



# 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、保育・介護の要否など）、職能・特技など）
- **個人情報のため、情報管理を徹底する**
- 受け入れ時は、代表者氏名や人数、配慮が必要かななどを把握する

# 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<br>(特技・免許等)  |
| 性別(世帯主、家族) | 安否確認への対応<br>(公開・非公開)    |
| 住所         | 自家用車の駐車の有無<br>(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ょう。



# 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方と比較して、つながりが弱い方は、睡眠障害及び心理的苦痛のリスクが約5倍高くなる可能性が示唆されている

# 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。

# 在宅避難の実態と課題

指定避難所に避難している方以外にも、様々な理由で在宅避難している避難者もいます

## 避難の実態（熊本地震）

- 様々な理由で**指定避難所に来られない被災者が多くいた**
- 地元福祉団体（地域包括支援センターなど）、応援保健師、民間団体と共同し、在宅避難者の把握に努めた事で、支援につながった

## 在宅避難などの課題（熊本地震）

- **余震も多く、風雨にさらされた損壊家屋に居住を続け非常に危険な状況の方もいた**
- 被災者の自発的行動がない場合、適切な支援及び把握が非常に困難だった

# 避難所以外の避難者への対応（在宅避難者など）

避難所の物資・情報・人的支援は、避難所生活者と避難所以外の生活者に等しく配分する必要があります

## 対応の基本

- ・ 避難所への届け出の呼びかけや状況の聞き取りにより避難所以外で生活する避難者の状況を把握する
- ・ 避難者自ら避難所へ物資・情報などを受け取りに来てもらうよう周知する

## 留意点

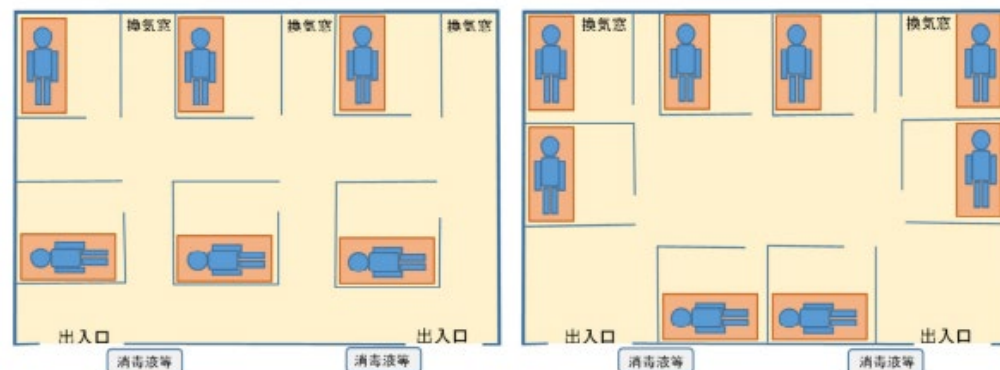
- ・ 自ら避難所へ向かうのが難しい方に対しては、配達などを検討する
- ・ エコノミークラス症候群などによる災害関連死の予防啓発を行う
- ・ 避難所以外の避難者への支援に関する理解を浸透させる

# 感染症対策に配慮した避難所運営

3つの密(密閉・密集・密接)を避ける対応が必要です



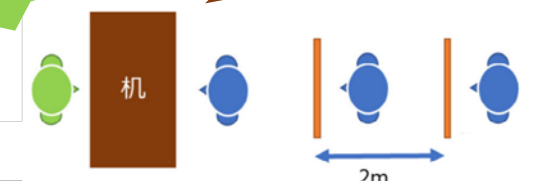
受付時の感染症対策



発熱・咳等のある人や濃厚接触者専用スペースのレイアウト(例)

配付者はマスク、手袋等を着用し、手指消毒を徹底

配付前後に消毒



感染症に配慮した物资配布



換気

手洗い

咳エチケット

毎日の健康管理

## 2. 避難所の開設・運営

### - まとめ -

- 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

## 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