

# 三重県避難所運営マニュアル策定指針

平成 29 年 3 月修正

三重県

### はじめに

三重県では、円滑な避難所運営を目指し、平成15年度に避難所運営マニュアル策定指針を策定しました。

この策定指針は、阪神・淡路大震災における諸課題への対応を盛り込んだ、当時としては大変先進的な内容であり、各地域における避難所運営マニュアルの作成を促進してきたところです。

しかしながら、東日本大震災により、男女共同参画の視点の欠如や、高齢者、障がい者、子ども、外国人等の要援護者対応が、新たな課題として浮かび上がってきました。

たとえば、女性にとって、トイレ、風呂、着替えは大きな問題であること、プライバシーが守られない避難所内で男女が一緒に生活することが不安であったり、セクハラなどの心配があること、障がい者や高齢者が、人が多さや施設の不便さのせいで避難所にいることができない、心無い対応から避難所にいられなくなった、初めから集団生活は無理であると判断して避難所に行く発想がなかったことなど、具体的な声が数多く聞こえてきています。

そこで、南海トラフ地震などの大災害が現実発生した場合でも、避難所で起こりうるこうした問題を可能な限り回避し、災害関連死を生むことなく、県全体として万全の体制で「命」を守るために、このたび策定指針の見直しを行うこととしました。

避難所の運営については、周囲のボランティア等に避難所の運営のすべてを任せてしまい、ただ居心地のいい避難所になってしまうと、避難者の自立心がかえって損なわれるという指摘がなされています。それに対し、私たちは、避難者がそれぞれ何らかの役割を持ち、自立的な運営を行うことが、三重県が目指すべき避難所運営の姿であると考えています。そして、様々な立場の避難者の声を集め、円滑な避難所運営を行うため、障がい者等の災害時要援護者や、女性が運営に携わることを、必ず実行していただきたいと考えています。

また、避難者の負担を減らすためにも、そして、早期復旧・早期復興のため、避難所の開設期間は、できるだけ短くすることが重要であり、避難所の開設時から、応急仮設住宅等への移行など、閉鎖時のことを見越した運営ができるように、地域ごとに事前に話し合い、マニュアルの作成に取り組んでほしいと考えています。

なお、本指針において、「避難所」とは、避難者が一定期間、集団でともに生活を行う場を指していますが、それだけではなく、事情があって避難所に入ることができない、避難所外避難者への支援拠点としての役割も位置づけることとしています。

最後に、県としましては、「安全・安心で、被災者の生活を支える避難所」の運営を実現するために、この策定指針を活用して、すべての避難所において、それぞれの実情に応じた運営マニュアルが早期に策定されるよう、今後も、様々な形で市町と地域を支援してまいります。

---

## 目次

序章 三重県避難所運営マニュアル策定指針のポイント	1
第1章 避難所を巡る基本的事項	2
1-1. 避難所の目的と機能	2
1-2. 対象とする避難者	6
1-3. 避難所の運営の流れ	7
第2章 マニュアルの目的・構成の指針	10
2-1. マニュアルの目的・構成の指針	10
2-2. マニュアルの想定利用者	14
第3章 実施すべき業務の全体像とその指針	16
3-1. 初動期の業務の全体像	17
3-1-1. 初動期とは	17
3-1-2. 業務の実施体制 - 応急的な避難所準備組織	18
3-1-3. 初動期の業務実施の全体の流れ	19
3-1-4. 初期避難者、行政担当者、施設管理者の業務	20
3-2. 展開期の業務の全体像	31
3-2-1. 展開期とは	31
3-2-2. 業務の実施体制 - 本格的な避難所運営組織として	31
3-2-3. 展開期～撤収期までの業務実施の全体の流れ	32
3-2-4. 避難所運営員会の業務	33
3-2-5. 避難所運営委員会の業務	34
3-2-6. 総務班(行政担当者を含む)の業務	36
3-2-7. 情報班の業務	37
3-2-8. 被災者管理班の業務	38
3-2-9. 施設管理班(施設管理者を含む)の業務	39
3-2-10. 食料物資班の業務	43
3-2-11. 救護班の業務	48
3-2-12. 衛生班の業務	49
3-2-13. ボランティア班の業務	49
3-3. 安定期の業務の全体像	50
3-3-1. 安定期とは	50
3-3-2. 避難所運営委員会の業務	50
3-3-3. 総務班の業務	51
3-3-4. 情報班の業務	52
3-3-5. 被災者管理班の業務	53

3-3-6. 施設管理班の業務	54
3-3-7. 食料物資班の業務	54
3-3-8. 救護班の業務	55
3-3-9. 衛生班の業務	55
3-3-10. ボランティア班の業務	55
3-4. 撤収期の業務の全体像	56
3-4-1. 撤収期とは	56
3-4-2. 避難所運営委員会の業務	56
3-4-3. 各運営班の業務	58
第4章 業務細則の指針	60
4-1. 各運営班の業務細則の指針	60
4-1-1. 総務班の業務細則<展開期～撤収期>	61
4-1-2. 情報班の業務細則<展開期～撤収期>	65
4-1-3. 被災者管理班の業務細則<展開期～撤収期>	68
4-1-4. 施設管理班の業務細則<展開期～撤収期>	71
4-1-5. 食料物資班の業務細則<展開期～撤収期>	74
4-1-6. 救護班の業務細則<展開期～撤収期>	79
4-1-7. 衛生班の業務細則<展開期～撤収期>	83
4-1-8. ボランティア班の業務細則<展開期～撤収期>	86
第5章 事前対策	87
5-1. 事前対策とは	87
5-2. 事前対策の主体	88
5-3. 事前対策	89
5-3-1. 過去の災害時の避難所運営事例	89
5-3-2. 避難への予備知識	92
(1)安全で安心な避難のために日常から知っておくべきこと	92
(2)安全で安心な避難のために日常から守っておくべきこと	93
(3)安全で安心な避難ができるように日常から工夫しておくこと	93
5-3-3. 避難所運営の事前準備	94
(1)避難所の意味を周知させること	94
(2)地域の潜在能力を知っておくこと	94
(3)コミュニティの強化	94
(4)避難所施設の安全性と構造を知る	94
5-3-4. 施設の管理と開設計画	95
(1)災害時の避難所の運営と管理の課題	95
5-3-5. 備蓄管理計画	101

(1)家庭内備蓄.....	101
(2)使い慣れない物はもたない.....	101
(3)避難先に必須備蓄の場所づくりを.....	102
(4)避難所での物資の扱い.....	102
5-3-6. 避難所運営ワークショップの勧め.....	103
(1)ワークショップの効果.....	103
(2)ビジュアルイメージ・トレーニング手法.....	103
5-3-7. 避難所運営ワークショップの事例.....	106
(1)ワークショップの目的説明.....	106
(2)進め方の説明.....	106
(3)ワークショップの進行事例.....	106
5-3-8. 避難者の手引き（避難所生活基本ルール）.....	110
第6章 避難所運営における配慮すべき点.....	112
6-1. 避難所運営における課題・問題点と対策.....	112
6-1-1. 避難所運営における事前準備について.....	112
6-1-2. 避難所運営において配慮すべき点.....	116
6-1-3. 女性への配慮について.....	119
6-1-4. 外国人への配慮について.....	124
6-1-5. 介助・介護が必要な高齢者への配慮について.....	130
6-1-6. 障がい者への配慮について.....	146
6-1-7. 妊産婦・乳幼児、子どもへの配慮について.....	155

## 資料編

文案1	避難所生活ルール
文案2	物資・食品などの配分方針
文案3	ペットの飼育ルール
文案4	ボランティア活動時の注意事項
様式1-	施設安全点検用紙<木造>
様式1-	施設安全点検用紙<コンクリート造等>
様式1-	施設安全点検用紙<鉄骨造>
様式2	避難者名簿
様式3-	避難所状況報告用紙（初動期用）
様式3-	避難所状況報告用紙
様式4	主食依頼票
様式5	物資依頼票
様式6	物資管理簿
様式7	ボランティア受付票

様式 8	避難所運営委員会規約
様式 9	避難所運営委員会名簿
様式 10	外泊届用紙
様式 11	ペット登録台帳
様式 12	郵便物受取り帳
様式 13	取材者用受付用紙
様式 14	鍵保管者リスト
様式 15	安否確認シート
様式 16	鍵開錠 配置図
様式 17	避難所 レイアウト図
文案 5	避難支援組織との覚書

## 序章 三重県避難所運営マニュアル策定指針のポイント

この避難所運営マニュアル策定指針は、避難所運営に関する県としての考え方と、それを具現化するための方法を示しています。

東日本大震災等により新たに明らかになった、障がい者、高齢者、子ども、外国人等の要援護者や女性への対応を、既存の第1章から第5章に加えて、第6章「避難所運営における配慮すべき点」として、追加修正する形でまとめました。

既存の第1章から第5章までは、非常に綿密にまとめられており、現在から見ても先進的な内容も含むことから、基本的に生かしつつ、第6章の追加に伴い、部分的に連動して見直しを行いました。(第1章から第5章までの修正箇所は、下線で示しています)

また、本指針と併せて、避難所運営に取り組む地域向けの資料として、避難所運営マニュアルの策定方法を説明した「避難所運営マニュアルづくりの手引き」に加え、新たに避難所運営マニュアルの完成イメージを示した「三重県避難所運営マニュアル基本モデル」を作成しました。

本指針が対象とする災害は、南海トラフ地震等の、広域的に被害を受け、風水害等と比較して、長期的な避難が必要となる災害を想定しています。

また、本指針を活用する対象者は、主に市町等の行政担当者、あるいは行政とともに避難所運営に携わる方を想定しています。

避難所の運営体制を整えるため、市町等の行政担当者が本指針を十分に理解し、その主体となる自主防災組織など地域とともに「避難所運営マニュアルづくりの手引き」や「三重県避難所運営マニュアル基本モデル」を参考に地域の実情に応じた避難所運営マニュアルの作成を進めていきましょう。

各避難所における運営マニュアル策定の役割分担は、下記のとおりと考えます。

地域：それぞれの避難所における運営マニュアルの作成主体となります。

市町：本指針等と参考として、避難所運営マニュアル策定のための、それぞれの市町としての方針を示します。また、避難所運営に関して、地域住民と行政と施設管理者が一体となった取り組みの中心となります。

県：市町と地域が避難所運営マニュアルを策定するにあたり、本指針等に基づいた技術的なアドバイスを行うなどの支援を行います。

なお、今後、避難所運営や要援護者対策、女性への対応に関する国の指針やガイドライン等が新たに示された場合は、適宜本指針の内容を追加・修正し、国の方針とも整合した、最新の内容を維持していくこととします。

## 第1章 避難所を巡る基本的事項

### 1-1. 避難所の目的と機能

#### (1) 避難所に関する基本的考え方

避難所は、原則的に、市町、施設管理者、避難者(住民)の三者が協力して開設運営するものとし、ただし、大規模かつ突発的な災害に際しては、避難者自らによるお互いの助け合いや協働の精神に基づく自主的な避難所運営を目指すものとし、行政や施設の担当者は後方支援的に協力するものとし、

原則として、避難所の運営は市町が行うものとされています。しかし、阪神・淡路大震災では、行政主体の避難所運営は難しいことが分かりました。東日本大震災においては、被災した範囲が大きく津波による被害が甚大だったため、行政が動くことが困難でした。また、避難者が避難所運営に関わることが、行政と避難者との無用の衝突を避け、円滑な避難所運営のために必要であることも明らかになりました。(表1-1)

一方、私たちが備えなければならない南海トラフ地震等の大規模かつ突発的な災害の発生に際しても、行政主体の避難所の開設運営といった従来どおりの方法によるだけでは、その対応に困難が予測されます。

そこで本指針では、大規模かつ突発的な災害に際して、誰がどんな状況で避難所に避難してきても円滑に避難所の開設運営が行えるような体制として、最も初期に避難所に到着する可能性の高い避難者(住民)を主体とした避難所運営体制という考え方に立った記載内容となっています。

表1-1 避難所運営形態の比較 [「都市政策第82号特集阪神大震災と地域の活動」より作成]

避難所運営	概要	特徴	課題
【住民主体型】 地域リーダー 主体型	地域の自治会、婦人会、PTA 役員など避難所外の地域住 民が運営に従事	中立的立場(行政と避難者が 対立の場合) 避難住民から高い信頼度 指導性がある 円滑な運営が可能	特になし
【住民主体型】 避難所リーダー型	避難者の中からリーダーが 選出され運営に従事	最も典型的	必ずしも明確なリーダーが 現れるとは限らない
学校主体型	学校職員が運営に従事	住民から高い信頼度(先生へ の畏敬の念) 円滑な運営が可能	教育実務の増大に伴い、避難 所解消直前に避難住民との トラブルもあった
ボランティア 依存型	外部からのボランティアが 運営に従事	熱っぽい運営	住民組織が育たない ボランティア引き上げに伴 い運営に支障発生もあった



### (2)避難所の目的

この指針における「避難所」は、災害時に、市町が被災者に安全と安心の場を提供することを目的とし、同時に避難者自らが互いに励まし合い、助け合いながら生活再建に向けての次の一步を踏み出す場を創出することを目的とした施設として位置づけています。

住民主体で避難所の開設や運営に当たる場合、避難所に関わる基本的な用語を理解してもらう必要がでてきます。避難住民に、避難場所を示す看板からその避難所の目的を理解してもらう場合や、その場所について行政担当者などから説明を受ける際に、最低限知っておくべき用語をマニュアル等には記載しておく必要があります。

#### ○避難所に関する用語の例

##### [避難所]

避難所とは、市町が指定した学校、公民館等の既存の施設で、災害により被害を受けた者又は被害を受ける恐れのある者を一時的に収容し、保護するところですが、在宅や車中避難者等の避難所外避難者（以下、「避難所外避難者」という。）にとっては支援拠点として、観光客や地域内の企業等で働く従業員などにとっては、一時的な避難施設の側面もあることから、地域にいる全ての人が生活の拠点として活用できる場所と位置付けます。また、建築物であるという観点から避難施設と呼ばれる場合もあります。（本指針の「避難所」は全てこの意味で用いています。）

##### [避難場所]

避難場所とは、市町が指定した公園や緑地などで、避難者の安全が確保できる広さを持った公共的な空地のことです。施設ではなく避難するスペースという意味で避難地と呼ばれる場合もあります。市町によって一次(時)避難場所と広域避難場所を別けて指定している場合もあります。

##### ア.一次(時)避難場所

広域避難地へ避難する前の中継地点で、隣近所の住民が避難する公園や学校のグラウンド、団地の広場などのことであり、避難者が一時的に集合して様子を見る場所又は集団を形成する場所のことを言います。面積 10 ヘクタール未満のものが指定される場合が多い。

##### イ.広域避難場所

公園や緑地などで、一時避難場所からの避難者を収容し、面積 10 ヘクタール以上のものが指定される場合が多い。

○避難に関する用語の例

[避難情報（避難準備・高齢者等避難開始、避難勧告、避難指示（緊急））]

市町長が、災害が発生したり、その恐れがある場合に、住民に対して避難を呼びかけるものです。

ア.避難準備・高齢者等避難開始

高齢者、障がい者、乳幼児等、特に避難行動に時間を要する者が避難を開始する段階であり、避難勧告や避難指示（緊急）が発令されることが予想される場合に発令されます。

イ.避難勧告

通常の避難行動ができる方が避難行動を開始する段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった場合に発令されます。

ウ.避難指示（緊急）

まだ避難していない方も直ちに避難が必要な段階であり、人的被害の危険性が非常に高まった場合に発令されます。（緊急性の高い呼びかけ）

[警戒区域]

災害が差し迫っていて地域の住民を全面的に避難させる必要があるとき、市町長はその地域を「警戒区域」として指定し、住民の立入りを禁止できます。

○避難所運営に関わる用語の例

[避難所運営委員会]

避難所の運営を自主的に協議し、決定するために、避難者の代表者、行政担当者、施設管理者などで構成する運営機関です。

[行政担当者]

災害時に避難所に参集する行政職員の方々です。

[施設管理者]

災害時に避難所に参集する学校や公民館等の施設職員の方々です。

[災害対策本部]

災害時に市町長を指揮者として市町役場に設置され、地域の災害対応全般に当たる組織で、行政担当者を介して避難所の設備や物資、情報など必要なもの全てについて後方から支援に当たります。

(3)避難所の機能

マニュアルでは、マニュアルを利用する避難者(住民)が、避難所が担うべき機能について簡単に概観できる記載内容が必要となります。

たとえば、避難所で提供する生活支援の主な内容として次のものが挙げられます。

支援分野	支援項目	内容
安全・生活 基盤の提供	安全の確保	生命・身体 of 安全確保
	水・食料・物資の提供	水・食料・被服・寝具等の提供
	生活場所の提供	就寝・安息の場の提供 最低限の暑さ・寒さ対策、プライバシーの確保
保健・衛生 の確保	健康の確保	傷病を治療する救護機能 健康相談等の保健医療機能
	衛生的環境の提供	トイレ・入浴・ごみ処理
情報支援	生活支援情報の提供	営業店舗や開業医の情報
	復興支援情報の提供	生活再建・仮設住宅・復興情報
コミュニティ 支援	コミュニティの維持・ 形成の支援	避難者同士の励まし合い・助け合い
		従前のコミュニティの維持

- ・災害発生直後は、上記 の生命の安全確保が最優先されます。
- ・災害が収まると、家屋の被害や、電気・ガス・水道などのライフラインの機能低下により生活できなくなった被災者に対して、生活場所の提供をはじめ、水・食料・生活必需品の配布による生活支援を行います。
- ・この場合、必要に応じて避難所外避難者に対してもサービスが受けられるようにすることが求められる場合があります。
- ・さらに避難所生活が継続した場合、徐々に 健康の確保、 衛生的環境の提供、 の各種支援情報の提供、 コミュニティ支援の重要度が増してきます。
- ・これらのサービスはあくまで一時的なものであり、サービス過剰となると避難所からの自立が困難となる人々が発生する場合もあり、かえって被災者の生活再建の足かせにもなりかねない点にも留意する必要があります。
- ・これらのサービスは、避難所が単なる被災生活の場というだけでなく、生活の再建と復興への支援として機能するよう配慮する必要があります。
- ・避難所は、ライフラインの復旧後や仮設住宅への入居開始が始まった場合には速やかに閉鎖します。
- ・避難者はサービスの受け手ではなく、お互い助け合い、自ら避難所運営に参加して初めて上記の避難所の機能が発揮できることを、避難者全員に理解してもらえよう心がけることが必要です。

## 1-2. 対象とする避難者

### (1) 災害救助法で対象とする者

#### 1) 災害によって現に被害を受けた者

- ・ 災害で住居を失った者
- ・ 現に被害を受けた宿泊者、通行人等

#### 2) 災害によって被害を受ける恐れがある者

- ・ 避難勧告の対象となる者
- ・ 避難勧告の対象ではないが、緊急に避難する必要のある者

災害の直後に避難者が上記の要件を満たしているかを直ちに判断することは困難です。実際には受入れを求める者があればとにかく対応することを基本とします。

### (2) 高齢者、障がい者等の災害時要援護者

- ・ 災害直後は避難者全員が極度のストレス状態に置かれています。健常な成人であっても体調を崩しやすい状態ですから、上記の避難者があった場合、特別の配慮が必ず必要になります。
- ・ 要援護者については、別途に個別対応することを予定し、状況に応じて適切な支援が提供できる二次的な受入れ施設への移転にも備える必要があります。
- ・ 高齢者・障がい者の居住割合が高い地域では、予め避難所に必要な設備を備えたりさらに福祉避難所の指定など、事前の避難所受入れの際の対策を地域で検討しておく必要があります。

### (3) 通勤者、旅行者等の帰宅困難者

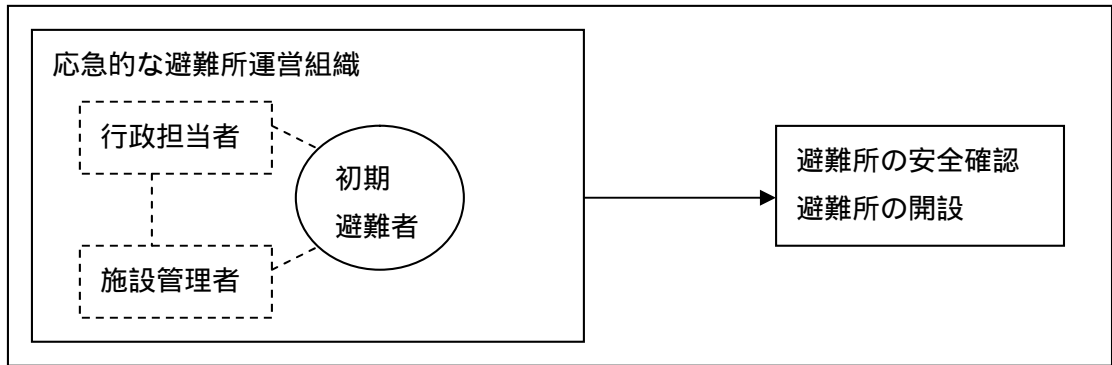
- ・ 商業地域や観光地などでは、交通機関の被災により多数の通勤通学者や観光・買い物客などが帰宅困難者として発生することが予測されます。これらが予測される地域では、事前にこれらの避難者の発生要因となる施設や事業者とその対応について検討しておく必要があります。
- ・ 一方、避難所では住民の避難者と同様、臨時に避難所に受入れる必要があります。

### (4) 避難所外避難者

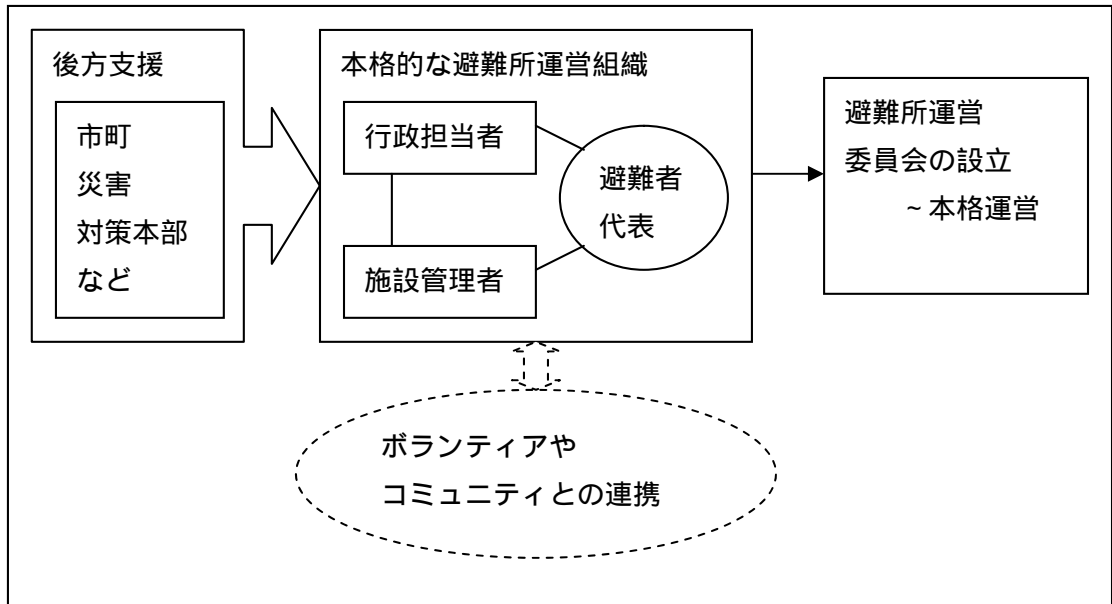
- ・ 食料の供給等の必要な救援については、避難所外避難者についても同様の対応が必要となります。このとき、避難所運営組織が避難者だけでなく、避難所外避難者からも参加を得ている場合、無用な混乱なくサービスを提供できます。

### 1 - 3. 避難所の運営の流れ

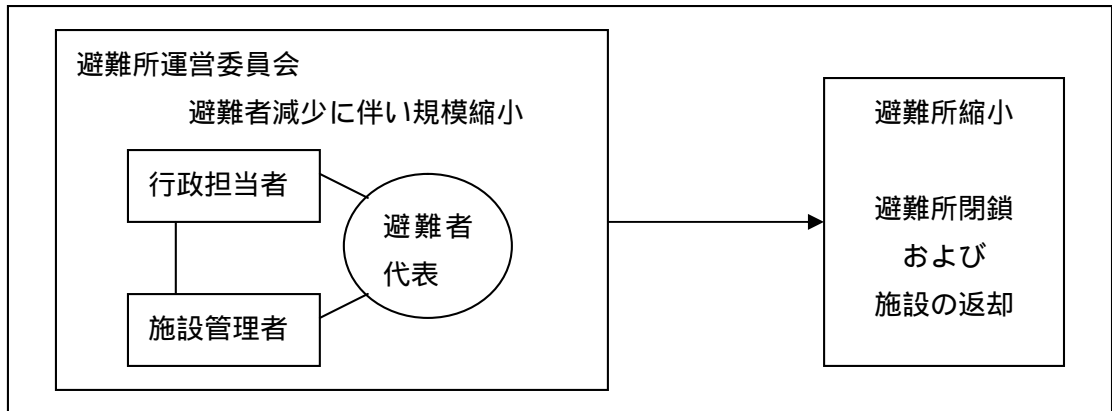
【初動期】(災害発生直後)



【展開期～安定期】



【撤収期】(周辺の電気・ガス・水道復旧後)



#### (1)初動期(災害発生直後)の避難所

大規模で突発的な災害の場合、さらに休日の夜間や早朝などの場合、避難所に最初に到着するのは避難してきた地域の住民であることが想定されます。この場合、避難してきた住民は初期の避難者の中から代表を選んで応急的に避難所の開設と運営を行う組織を作ります。この組織のもと、行政担当者や施設管理者の不在の場合でも、無秩序な施設への侵入を防ぎ、避難施設の安全確認後に、避難者の施設内への誘導を行うものとします。

- ・阪神・淡路大震災をはじめこれまでの突発的な災害の直後には、避難所につめかけた避難者が、行政や施設の担当者の到着前に施設の窓や扉を壊して無秩序に施設内へ侵入するケースが多発しました。この場合、施設自体が被災して危険な状態にもかかわらず避難者が施設内に留まることになったり、他方ではトイレ前や廊下など避難者自身の共用スペースにまで避難者が占拠してしまうこととなり、大変な混乱の元となります。
- ・上記のような混乱を避けるため、市町では、避難所を利用することが想定されている地域の自主防災組織や自治会などの参加も得ながら、事前に避難所の開設や運営について話し合う機会を持つことが重要です。
- ・このとき、住民リーダーへの避難所の鍵の配布等による開錠方法の事前の取り決めや、応急的に避難所を開設する際のリーダーや組織のあり方などについても検討しておくことも必要です。

#### (2)展開期～安定期の避難所

避難者が主体となって本格的な避難所運営組織を立ち上げます。さらには、到着した行政や施設の担当者の協力の下、災害対策本部に避難所の状況を報告し、必要な資機材等を要請します。大規模な災害で避難生活が長期化した場合、避難者のみならず地域住民やボランティアなどとの連携も重要になる時期です。

- ・この時期は、災害の規模や避難所の規模によっても大きく異なります。局所的な風水害などの場合には、数日で避難所が解消されることもあります。
- ・一方、市町の全域が被害を受けるような災害の場合には、避難所の運営が軌道に乗るまでの展開期で一週間から三週間、ライフラインの回復がおくれ避難所生活が長期化する時期の安定期では、数ヶ月かかる場合もあります。
- ・避難所生活が長期化した場合、避難者は、お互いに励まし合い、助け合って避難所運営に協同して参加することはもちろん、ボランティアや地域住民リーダーの協力、さらには避難所周辺の営業店舗や企業などとの連携についても積極的に求めながらの避難所運営が必要となります。避難所を地域コミュニティがどう支援するかについても、地域で事前に十分な検討がなされている必要があります。
- ・また、避難所生活の長期化と過剰な支援により、高齢者や障がい者の生活の自立度が低下しないよう、活動性・自立性を積極的に高める支援が必要となります。

### (3) 撤収期の避難所

ライフラインが回復し、仮設住宅への入居が開始される時期になると避難所は撤収に向けた準備に入ります。この時期には、退所する避難者の数も増え、運営組織も縮小傾向に向かいます。一方で、避難所には自立が困難な避難者が次第に目立ってくる時期でもあり、運営組織リーダーは地域の世話役として最後まで適切な対処が必要です。

- ・この時期には、避難所が段階的に統合されることがあります。避難所運営組織として予め避難所の統合・集約に伴う避難者の移動について備える必要があります。
- ・避難所の閉鎖に伴う後片付けや清掃についても避難者はもとより、地域住民やボランティアの協力を得て行うことが必要です。
- ・自立が困難な避難者に対しては、行政の担当者やボランティアセンターなどとも連携し、適切な受け入れ先のあっせんを行いつつ、自立への精神的な支え、退所後のコミュニティによる支援などにも地域として工夫することが必要となります。

## 第2章 マニュアルの目的・構成の指針

### 2-1. マニュアルの目的・構成の指針

#### (1) マニュアルの目的についての指針

この指針により策定されるマニュアルの目的は、「大規模な災害が発生した場合、誰がどんな状況で避難してきても混乱なく避難所を運営するための手順を示すこと」です。

本指針により策定されたマニュアルは以下のような特徴をもつこととなります。

[特徴]

本指針で策定するマニュアルの主な利用者は、行政担当者・施設管理者・避難者の三者です。

[特徴]

避難所の運営の主要部分は、避難者による自主運営を原則とします。

[特徴]

本指針で策定されるマニュアルは、平常時に地域住民自らが避難所運営への事前対策に取り組む際の手引書としても活用することができます。

- ・大規模かつ突発的な災害では、行政や施設の担当者が不在の場合でも、すみやかな避難所の開設・運営が必要となります。そのため本指針では、災害時に避難所に最初に到着する可能性が高いと思われる住民避難者を、避難所の開設・運営の主体として位置付け、その後も避難所は避難者による自主運営を原則とします。
- ・そのため本指針で策定されるマニュアルは、自主防災組織や自治会など、災害時に実際に避難所運営に当たることになる「避難者(地域住民)向け」のマニュアルとなります。
- ・市町域内での局地的な風水害などの小規模な災害の場合、従来どおり避難所は市町の全面的な責任において開設運営を行うという考え方が主流と思われます。本指針では、避難者(住民)主体の避難所運営としていますが、本指針のいう避難所運営が実現されるには市町で自主防災組織や自治会などの参加を得つつ行われるような事前対策と合意形成が必要となります。
- ・そのため、この事前対策が十分に進展し、地域に避難所は住民自らが運営するものという理解が十分に浸透した場合には、小規模な災害の際にも行政主体の避難所運営から避難者主体の避難所運営へと、次第に移行していくことが想定されます。
- ・市町の全域で住民主体の避難所運営へと移行が完了すれば、大規模かつ突発的な災害の場合にも円滑な避難者主体の避難所運営が可能になることが期待できます。
- ・避難所運営の地域での事前対策については、本指針「第5章事前対策編」を参照してください。



(2) マニュアルの構成についての指針

一般に、マニュアルは、その記載内容について読み手が誰であることを特定してあることで使いやすくなります。また、避難所運営マニュアルは災害時に活用するマニュアルという点から、あまり記載内容が多いというのも読み手を混乱させ問題です。しかし一方で、マニュアルにあまりに簡単な記載しかない場合には、読み手は充分に実施すべき業務が理解できず、やはり使いにくいこととなります。

以上の点から、本指針では、避難所運営マニュアルは次のような構成上の工夫をすることが必要と考えています。

[構成上の工夫 読み手ごとに読む部分と記述内容を分ける]

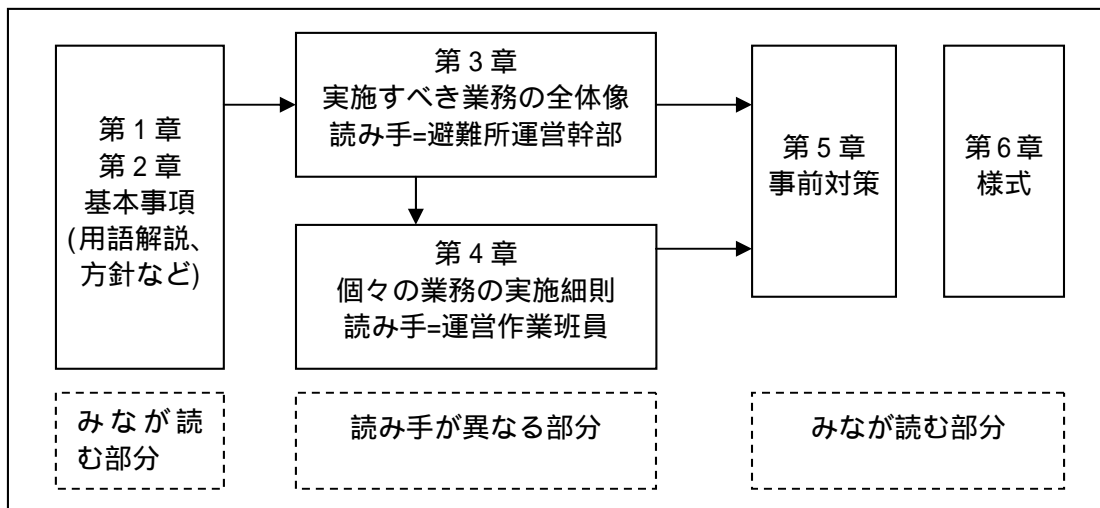
表 2 - 1 マニュアルの読み手を次の二種に特定します。

読み手	担当業務の特徴		適合する記述様式
	業務の複雑さ	担当する時間	
避難所 運営幹部 (運営班 長以上)	指示や決断を含み複雑 (臨機応変な対応が必要、 そのための避難所運営に 関する比較的詳細な背景 知識が必要)	長 (交替制だが、頻繁に 交替できない)	業務を的確に行うための 背景知識や個別業務の相 互関係などを把握する必 要があるため、多少詳し い参考書的内容が必要。
運営 作業 班員	単純 (清掃や食事などのルー ティン、日常の常識の範 囲で対応可能)	短 (交替制ないしは当 番制で短い)	自分の担当する業務に関 係する部分を、簡単にす ばやく目を通せる記述方 法が適当

- ・ 避難所運営幹部となる方々は、自主防災組織や自治会の代表などが選ばれることが多く、運営幹部として担当する期間も長いことが予想されます。また担当する業務も避難所全体の舵取りに近い内容で難しい判断を迫られる場合があります。
- ・ そのため幹部が頼るべきマニュアルとして、業務の全体像が理解でき、様々な条件での判断の参考になるような詳しい記載内容が必要です。
- ・ 運営作業班員のマニュアルとしては、担当期間も短く、作業も日常の常識を働かせれば対応できることが多いことから、最低限度の記載にとどめ、むしろ自分の業務に関係する部分が簡単にみつきり、短時間で目を通すことができるような記載方法が望まれます。

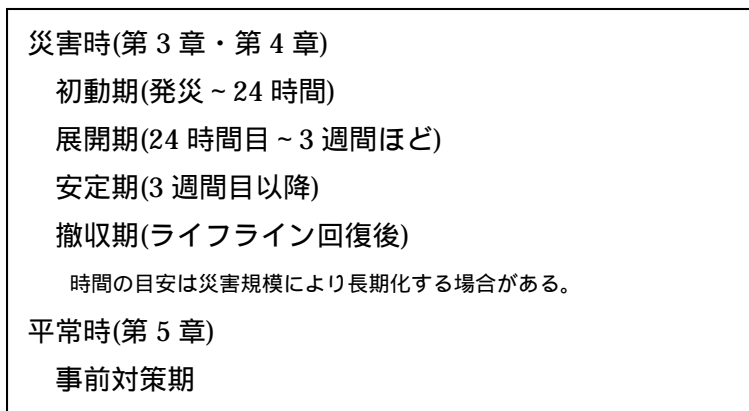
マニュアルの読み手を先の表 2 - 1 のように二種に分けることで、読み手の立場に応じた必要な記載事項を網羅できる構成にします。

たとえば以下のようなマニュアルの構成が望ましいと考えられます。



[構成上の工夫 時系列的な構成]

マニュアルでは、誰が読むかという観点と同様、どのタイミングで業務を実施するかという観点も重要となります。そこで本指針では、どのタイミングで、マニュアルに記載された避難所運営業務のどの部分に目を通すべきかを明確にするために、以下の時系列的な構成を行っています。



[構成上の工夫 応用力のあるマニュアル策定への配慮]

マニュアルは内容を簡単にしすぎると、様々な利用の場面には対応できなくなり、硬直した業務の実施の原因ともなります。そこで、本指針では、最低限度の避難所運営の必須業務に加え、必要に応じて、以下のような特記事項について記載しています。

#### 特記事項の種類

- 1) 災害種別： 地震(地震火災)・津波・風水害・土砂災害
  
- 2) 災害発生時期の種別：春・秋  
夏  
冬
  
- 3) 災害発生時時間帯の種別：朝(概ね 6:00AM～9:00AM)  
昼(概ね 9:00AM～18:00PM)  
夜(概ね 18:00PM～23:00PM)  
深夜(概ね 23:00PM～6:00AM)
  
- 4) 地域特性種別：災害時要援護者の居住の多い地域  
観光客等の地理に不案内な一時滞在者の多い地域  
延焼火災や土砂災害等の二次災害の危険がある地域  
漁業従事者等の避難対策が必要な地域
  
- 5) 避難施設の施設種類・規模・状態種別  
避難所規模(収容人数および施設棟数)による特記事項  
一次避難と広域避難の二段階避難方式による特記事項  
避難所生活の長期化した場合の特記事項

本指針では「避難生活の長期化」については全て「安定期」の記載項目とした。  
特記事項は、必ずしも特記事項と明記せずに必須業務項目に含める場合も多い。

## 2-2. マニュアルの想定利用者

### (1) マニュアルの想定利用者

本指針では、以下のような基本方針に基づき、マニュアルの利用者を想定しています。

#### マニュアル利用者に関する基本方針

災害時のマニュアルの利用者は、避難所運営の主体となる避難者(住民)である。

行政担当者・施設管理者は、避難所運営の主体ではなく、協力者であるため最低限の利用しか想定していない。

平常時のマニュアルの利用者は、事前対策を進める市町と地域住民である。

たとえば以下のマニュアルの想定利用者が考えられます。

#### 初期避難者(その代表)

避難所の開設時に、応急的に避難所開設・運営を行うために避難者を取りまとめる役を担う方々で、自主防災組織や自治会などの代表者や役員の方々です。本格的な避難所運営の組織が確立した後は、避難所運営委員会がその役を引き継ぎます。

#### 行政担当者

避難所に参集する行政の職員の方々です。

#### 施設管理者

避難所に参集する避難施設の長又は職員の方々です。

#### 避難所運営委員会

避難所運営の主要な業務を担い、かつ業務実施を決定する機関です。避難者の中から互選された方々(自主防災組織や自治会の代表者・役員の方々)が、行政担当者や施設管理者の協力のもと、自主的に避難所運営を行う組織です。

事前に避難所運営について地域コミュニティが共同で当たることになっている場合には、避難者でなくとも住民リーダーが参加する場合があります。

#### 運営班の設置

避難所運営委員会の下部組織で、総務班、情報班、施設管理班などの役割を持った実施組織で、名簿作成や炊き出しなど避難所運営についての様々な業務を行います。

避難者の方々が交代や当番で担当することになります。事前に避難所運営について地域の住民が共同で当たることになっている場合には、必ずしも避難者だけでなく、周辺住民が参加する場合があります。

運営委員会幹部

会長・副会長

避難所運営委員会の業務を統括、又はこれを補佐するために選ばれた統括責任者です。

運営班長

運営班ごとに、各班の業務を統括するために班員から選ばれた業務の実施責任者です。

避難者組

避難所の部屋ごとに編成された避難者の便宜上の組分け組織です。避難所運営委員会からの連絡や運営への当番参加などは避難者組ごとに行います。

避難者組長

避難者組の代表者で、避難所運営委員会からの指示を避難者に連絡するために、又は避難者組からの当番参加や配給など避難所運営への避難者の参加を円滑に行うために、避難者の互選により選任された方々です。

## 第3章 実施すべき業務の全体像とその指針

本指針では、避難所運営にあたるリーダー格の方々と、実際に個別の業務を担当などで実施する作業の方とで、理解してもらう内容が異なると考えています。

本章では、主に避難所運営にあたるリーダー格の方々に理解しておいてもらいたい内容についてまとめてあります。作業担当者の業務については別途、次章にまとめてあります。ただし後述する初動期については、リーダーと作業員が未分化なので、だれが読んでも差し支えない内容としています。

### (1) 避難所が直面する時期区分を理解してもらう

地域での事前対策として住民主体の避難所運営を浸透させていく場合、避難所のリーダーとして候補となるのは自主防災組織の代表や自治会の役員の方々です。これらの方々に避難所の運営の一貫したイメージを理解してもらうために、マニュアルの冒頭では、実際の災害で避難所が直面する事態の変化にともなう、「時期的な業務のまとめり」について説明しておくことが必要です。本指針では、

初動期(災害発生直後～24時間)
展開期(24時間～3週間)
安定期(3週間目以降)
撤収期(ライフライン回復後)
時間の目安は災害規模により長期化する場合がある。

という四つの時期的な区分を設けています。避難所の運営に当たるリーダー役の方々(後述する避難所運営組織の運営班長以上)には、この時期区分の明確なイメージについて、実際に避難所運営にあたる前に事前に理解しておいてもらうことが求められます。

上記の区分は、マニュアルが市町の境界を越えて被害が発生するような大規模かつ広域的な巨大災害にも対応出来るよう設定されたものです。

そのため、小規模な災害の場合には、四つの時期区分の実際の期間はより短くてすむ場合が想定できます。また一方で、本指針では大規模災害に特有の避難所生活の長期化にも対応できるよう「安定期」という時期区分を設けていますが、この時期の業務は、小規模な災害では発生しない業務も含んでいます。

### (2) 各時期区分で、誰が何をすべきかのイメージを理解してもらう

マニュアルでは、各時期で誰が何をすべきかのイメージを理解してもらうため、各時期区分での「業務実施体制」と、全体の業務のおよその順序を示す「業務の流れ」についての説明が必要です。本指針では、初動期と、それ以降の時期について、大きく二つに分けて実施体制と業務の流れを設定しています。

### 3 - 1. 初動期の業務の全体像

マニュアルでは、初動期という時期の特徴について明確なイメージを持ってもらうために、誰が何をすべき時期なのか、またどのような流れで行われるべきなのかを、はじめに明確にしておく必要があります。

#### 3 - 1 - 1. 初動期とは

初動期とは、以下のように特徴づけることができます。

初動期とは、災害発生直後～概ね 24 時間までの時期です。

この時期は、災害直後の混乱した状態の中で避難所を開設し、避難者の生命の安全確保を行うと同時に、安定した避難所運営に向けた準備となる業務をおこなう期間です。

### 3-1-2.業務の実施体制 - 応急的な避難所準備組織

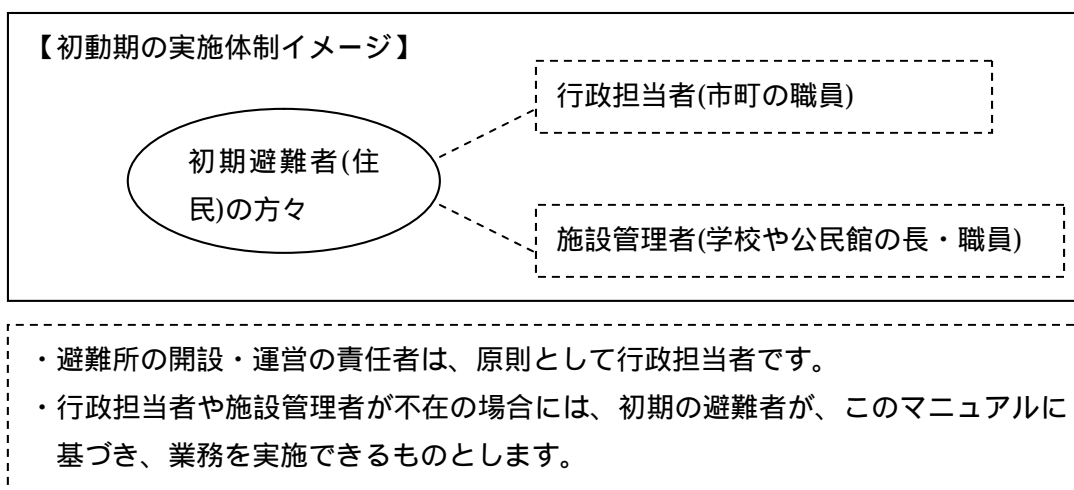
マニュアルでは、災害発生直後の混乱した状況の中で、誰が避難所の開設・運営にむけた準備を行うかを明確にしなければなりません。

可能であれば当初から行政担当者、施設管理者、初期避難者の三者がともに協力し合って業務を実施することが理想的ですが、必ずしもその通りに行くとは限りません。その場合、最も素早く対応できる者が避難所の準備に当たることが現実的です。そのため避難所開設は次のケースが考えられます。

- 1) 平日、日中の発災の場合又は台風や大雨などで避難所開設の必要が予測された場合
  - ・直ちに行政担当者、施設管理者が避難所開設に当たります
- 2) 早朝、夜間、休日の発災の場合、又は地震や津波、大規模で突発的な災害の場合
  - ・初期に避難してきた避難者が避難所開設に当たります。

事前対策を通じて避難所開設・運営は住民が行うという認識が浸透している場合には、上記に関わらず、初期避難者、自主防災組織や自治会の代表等が当初から避難所開設に当たります。この場合、避難施設への入所方法等について、施設管理者と事前に調整しておく必要があります。

以上のことから、初動期の業務の実施体制としては以下の体制が想定されます。

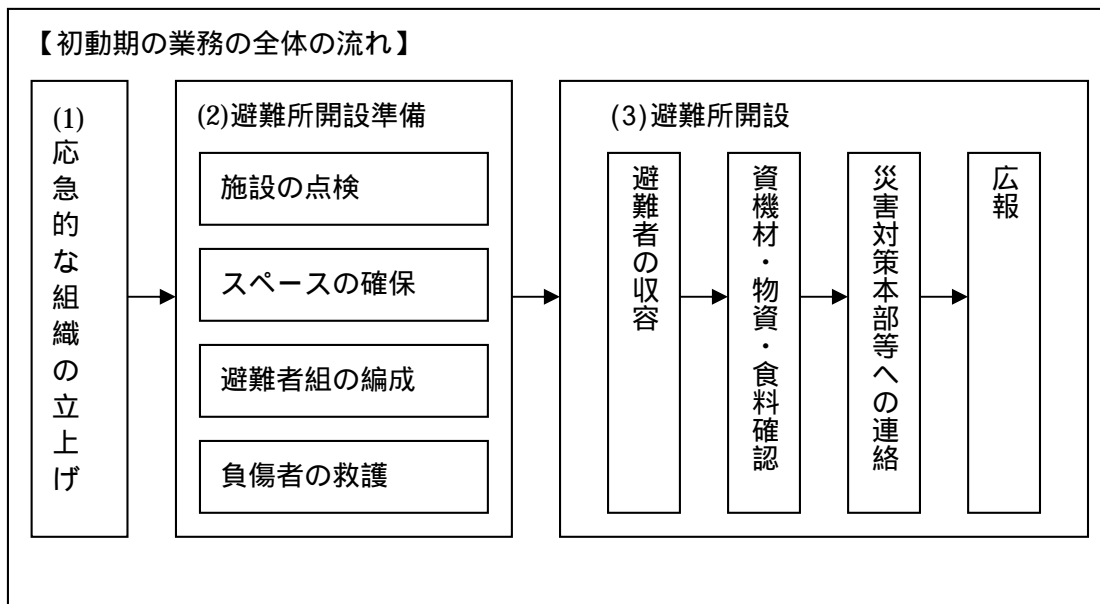




3-1-3. 初動期の業務実施の全体の流れ

マニュアルでは、初動期(災害発生直後～24 時間)までに行う業務の全体的な流れを示すことで、実施すべき業務の全体像を把握してもらうことが重要です。

たとえば、次のような全体の業務の流れが想定されます。



- ・ 初動期は災害発生直後～24 時間としています。
- ・ 一方、災害の規模が小さかった場合や、避難者の数や少ない場合、また公民館など施設規模の小さな避難所では、24 時間も掛からずに上記の業務が完了する場合があります。
- ・ その場合には、迅速さが求められる避難所準備という観点から考えればむしろ幸運な状況といえます。避難所準備に当たる避難者は、状況に応じて直ちに展開期の業務に取り掛かります。

### 3-1-4. 初期避難者、行政担当者、施設管理者の業務

#### (1) 応急的な避難所準備組織の立上げ

避難者の安全を確保するため、以下の状況を確認した上で避難所は開設される必要があります。これをすばやく実施し、避難者を取りまとめて混乱なく避難所を準備するために応急的な組織を立上げる必要があります。

#### 1) 避難所の被害状況と危険度の確認

- ・施設の被害状況から施設の安全性を応急的に判断し、その後も早い時期に応急危険度判定士を要請し避難施設の安全性を確認します。

#### 2) 避難所周辺の危険度の確認

- ・火災や津波、河川氾濫、土砂災害による二次災害の危険がないことを確認します。

上記の具体的な実施手順を示すと、たとえば以下の様になるでしょう。

避難所の施設内に立入る前に避難者の混乱を避けるため、避難所を応急的に準備する組織が必要です

避難者が数十人集まってきたら、応急的な組織づくりを始めます。

組織のリーダーを選出します。

リーダーとして、応急避難所準備組織の本部長 1 名、副本部長 2 名を選出します。

リーダーとなる人とは、たとえば・・・

- ・ 自主防災組織の役員
- ・ 自治会・町内会の役員
- ・ その他、避難者から推薦された人 など

リーダーが決まったら、早急に以下の仕事にとりかかります。

- ・ リーダーは、避難者の中から以下の仕事への協力者を選出します。
- ・ 協力者の選出に当たってリーダーは、各仕事について最低 2 人一組で担当できるように心掛けます。

以下の説明を補足することも考えられます。

- ・ 地震や津波などの突発的な災害では、特に休日や、早朝、夜間の災害発生の場合、市町や施設の職員が不在場合があります。
- ・ 建物内に無秩序に立入ることは、混乱の元になります。
- ・ 施設の敷地内で待機する場合には、以下のようなことを心掛けます。
  - ・ 季節や天候、避難者の体調などに注意して待機場所を選びます。
  - ・ 自主防災組織や町内会・自治会の班毎にまとまって集まります。
  - ・ 避難者が数十人集まったら、応急的な避難所準備組織づくりを始めます。
  - ・ 緊急の場合には、怪我や後々の影響に注意しつつ窓や戸口から侵入します。
- ・ 適当なリーダーが見つからない場合、「声の大きい人」や「リーダーシップがありそうな人」が適宜、自薦・他薦を問わず準備組織のリーダーとなる場合もあります。
- ・ 応急準備組織は、後に落ち着いたら本格的な避難所運営組織に移行します。

### エピソード1

本指針の策定にあたり、三重県では県内5ヶ所で、住民参加により避難所運営を体験するワークショップを行いました。そこでは様々な地域での工夫や参考となる住民意見が参加者から発表されています。

#### [避難所の開錠は誰が行うか]

ワークショップでは、避難所の開錠については現在すでに、避難所の鍵を事前から活動熱心な自主防災組織の代表者5名に一本ずつ渡しておいて、そのうちの誰かがいち早く避難所の開錠を行う体制にあるという事例が発表されました。事前対策が進展し、住民主体の避難所開設・運営の意識が浸透している地域の例といえるでしょう。ただし、大半の地域では行政や施設の職員が不在の場合は、避難してきた住民は避難所の窓や扉を破って侵入するという意見が多かったのも事実です。

### (2)避難所開設準備

避難所の開設準備は、応急的な避難所準備組織のリーダーのもと、避難者がお互い協力し合い以下の仕事を行います。以下の仕事はほぼ同時に進行させることが望ましいのですが、場合によっては、取り掛かれるものから開始するものとします。

施設の安全点検

避難スペースの確保

避難者組の編成

負傷者・災害時要援護者の救護

それぞれの仕事の手順は、たとえば以下のように考えると考えられます。

#### 1)施設の安全点検

施設の被災状況を、できれば二人一組体制で点検します。

- ・二人で互いの安全を確認しながら行います。
- ・避難所として使える場所を決定します。

可能ならば、専門の知識を持った方の協力のもと点検することが望まれます。

- ・避難者の中から建築士などの資格を持っている方を募ります。
- ・資格を持った方がいない場合には、施設の管理者や避難者が、目視で点検します。

様式1「施設安全点検用紙」を活用(様式1- ~ を参照)

危険箇所がある場合は、立入禁止とします。

- ・まずは、避難者の収容に適した体育館などの広いスペースをもった場所から点検を始めます。
- ・安全点検の結果、「危険」や「要注意」の建物に、既に避難者がいた場合には退出してもらいます。
- ・「要注意」の建物がある場合には、市町の災害対策本部に応急危険度判定士を要請します。
- ・避難所の建物全てが「危険」や「要注意」の場合、別な避難所への移動が必要になる場合もあります。

## 2)避難スペースの確保

安全点検が済んだ部屋(施設)から、避難者の居住スペースを決めていきます。

- ・可能ならば施設管理者と共同で行います。
- ・屋内で、広いスペースが確保できる場所から居住スペースを決めていきます。

例) 体育館 講堂・ホール 教室

避難所の管理や運営に必要な場所も決めていきます。

- ・避難所の管理に必要な場所は、避難者を受入れる居住スペースとはしません。

例) 管理のために避難者の受け入れを避ける部屋

校長室・事務室、職員室、会議室

保健室・医務室

給食室・調理室

放送室・視聴覚室

物資の保管場所

- ・避難者の共通利用スペースとして避難者の占有を避ける場所

例) 玄関、廊下や階段、トイレ、水場の周辺など、皆が共用する設備周辺

- ・理科室など危険な薬品や施設やある部屋も立入を禁止とします。

- ・状況に応じて設ける必要があるスペース

例) 遺体の収容がある場合、安置所を居住スペースと別に設けます。

ペットを連れてきた被災者のある場合、屋外に飼育場所を設けます。

避難所として利用する場所は、利用目的や、その範囲などを張り紙やテープを張るなどして、誰にでも分かるように明示します。

- ・原則的に、避難所では校庭や駐車場などへの避難者による自動車等の乗入れは許可しません。
- ・校庭や駐車場も、場合によってはテントなどを設営し避難者の居住スペースとして利用される場合もあります。さらに、救援物資等の搬入や荷おろし場所としても利用される場合があります。(津波浸水予測エリアにおいては、安全上利用しません)
- ・上記はあくまで応急的な施設利用スペースの例です。避難所運営が本格化してくる展開期以降は、運営上の様々な目的での施設利用スペースが必要となります。
- ・特に規模が大きな避難所の場合、居住スペース以外に運営上必要となるスペースの割合が増大します。

### 3)避難者組の編成

原則として世帯を一つの単位として避難者組を編成します。

- ・一つの避難者組は、居住スペースの部屋単位として、概ね最大15世帯程度を目安とします。(人数は施設の部屋の規模により異なりますので施設管理者の協力をえつつ人数を決めてください。)
- ・避難者組には、代表として班長を一名選任してもらいます。

避難者組は、血縁や地縁など、できるだけ顔見知り同士で組分けします。

- ・おおむね自治会や町内会単位で編成します。
- ・事前に自主防災組織や自治会などで、組編成を検討しておくことも必要です。

旅行者、通勤・通学者などは別途、まとめて避難者組を編成します。

可能であれば、記入用紙(様式2)を用いて「避難者名簿」も作成します。

- ・世帯単位で、世帯の代表者に記入してもらい、用紙を避難者組の代表がまとめて避難所準備組織のリーダーに提出します。(施設内に誘導後でも可)

様式2「避難者名簿」を活用(様式2を参照)

- ・市街地や商業地域、観光地では、交通機関等の途絶により、もともとその地域に住んでいない人が避難してくる場合があります。
- ・これらの避難者・帰宅困難者はあまり長く避難所に留まらないと考えられるので、地域住民の避難者組とは分けて編成します。

エピソード2

[ 一部屋に何人の人が入れるか ]

多くのマニュアルでは、避難者組の人数は15世帯程度(40名くらい)を目安としてあります。これは学校の教室一つを避難者組一つに割り当てるという発想からのようです。しかし、実際に、教室に何がおいてあるか、部屋に机やいすなどがあれば、それをどこに片付けるべきなのか避難者だけではわからない場合があります。

実際にワークショップでも、どの部屋に何人の人が入れるか施設図面だけでは分かりにくい場面がありました。一般に災害直後の避難所では大人1人当たり1㎡が割り当てられるスペースとされています。しかし、避難すべき部屋に何が置いてあるかまでは、施設管理者がいなければ直ちに分かりません。

ワークショップでは、施設管理者が参加した場合、ただちに住民からのこれらの疑問にてきばきと回答されている先生方の姿をみるにつけ、避難所運営での施設管理者の役割の大きさを再認識させられる場面がありました。

【参考】避難者一人あたりの必要面積

時 期	最低面積	最低面積が必要な理由
災害直後	1 ㎡/人	被災直後、座った状態での一人あたりの最低必要面積
1 晩目以降	2 ㎡/人	一人あたりの就寝可能な面積
展開期以降	3 ㎡/人	避難生活が長期化し、荷物置き場を含めた場合の必要面積
<p>注意事項</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 避難者収容スペースに余裕がある場合は、上の限りではない。</li> <li>・ 余りに荷物置き場を広く与えると、避難者の持ち込む荷物の量が増え、避難所内の居住スペースの定期移動等の際に避難者の理解を得られにくくなる。</li> </ul>		



4)負傷者・災害時要援護者の救護

負傷者など緊急を要する要望を同時に調査します。

- ・緊急の救護を要する避難者について直ちに口頭などで要望内容を確認し、対応することが望まれます。
- ・この場合、避難者の中から医師や看護師などを募り、協力を要請します。
- ・医師や看護師などがいない場合には、災害対策本部への伝令・連絡などにより医療機関への搬送などを手配する必要があります。

病気の方、障がい者の方など支援を要する避難者は、家族と一緒に優先して室内に避難できるよう準備します。

- ・避難者は要望事項を避難者名簿用紙にも記入できますが、緊急を要する避難者について直ちに口頭などで家族や本人の要望内容を確認し対応することが望まれます。場合によっては、災害対策本部への伝令・連絡などにより適切な対応が可能な施設への収容などを手配する必要があります。

(3)避難所開設

避難所開設にあたって、避難所準備組織のリーダーは、適宜、避難者の協力を得ながら、おおむね以下の順で仕事をを行います。

避難者の受入れ

設備・物資・食料の確認

災害対策本部への連絡

広報

1)避難者の受入れ

所定の居住スペースへ次の手順で避難者を誘導し、避難者の登録を行います。

施設の広いスペースから避難者を誘導し、収容します。

- ・ 支援を要する高齢者、障がい者等は家族単位で、優先して空調施設等のある部屋へ収容します。

避難者を登録する受付を設置し、様式 2「避難者名簿」を作成します。

- ・ 様式 2「避難者名簿」は、避難所外避難者、避難所への入所希望者を問わず、世帯単位で、世帯ごとに一枚記入し提出してもらいます。
- ・ 避難所の各種のサービスは避難者数を基礎とするので、名簿への記入は必ず周知し避難者に協力を求めます。

犬、猫など動物類を室内に入れることは禁止します。

- ・ 万一のトラブルや、アレルギー体質の方への配慮の必要性などを説明し、ペット登録台帳に登録したのち屋外の所定のペット飼育場所を伝えます。

2)設備・物資・食料の確認

避難所の状況を設備や、備蓄品の観点から確認します。

避難所運営に必要な設備を確認します。

- ・ 放送室・放送設備の点検(使用不能の場合はメガホン・拡声器等)
- ・ 通信機器、事務機器の利用の可否ほか

備蓄品(物資・食料)の確認をします。

- ・ 配布に備え、避難者名簿から必要数を把握します。

設備や備蓄品が足りない場合は、必要なものを把握し、災害対策本部への報告時に要請を行う準備をします。

#### 3) 災害対策本部への連絡

住民主体で避難所が開設準備されている場合、以下の点を強調しておく必要があります。

避難所が開設され、どんな状況にあるかを災害対策本部に報告します。この報告によって、避難所が災害対策本部からの後方支援を受けられるきっかけとなるので、可能な限りすみやかに災害対策本部に連絡を取ることが必要です。

また避難所からの周辺状況の報告は、災害対策本部の貴重な情報源となります。できるだけ周辺の状況も記入の上報告することも大切です。

報告の手順は以下の通りです。

災害対策本部への連絡は、原則として行政担当者が行います。

行政担当者が不在の場合や、緊急の場合は、避難所準備組織のリーダー(避難者の代表者)が行うものとします。

様式3の「避難所状況報告用紙(初動期用)」を活用(様式3- を参照)

行政担当者は参集直後、3時間後、6時間後の3回報告を行います。

- ・ 避難所準備組織のリーダーが行う場合も、初回報告時期を可能な限り早く決め、同様に3回報告します。

第一回目の報告では次の点に留意して報告します。

- ・ 第一報は、周辺の状況などは、その時点で分かるものだけ報告してください。
- ・ 災害対策本部からの連絡のための受信手段はかならず報告します。
- ・ 避難世帯数は、「避難者名簿」(様式2)が世帯単位となっているため、避難者名簿の枚数と同数として扱うことができます。

第二、三報は、避難者の増減や受入れ能力を超えているかに注目した報告です。

第四報以降は、様式3の を用いて、最低一日に一回報告します。

第一報から6時間以内に避難所閉鎖の場合は、第3報として閉鎖時刻を報告します。

物資、食料の不足の要請については、別途の様式4「主食依頼票」、様式5「物資依頼票」があるので、必ずそちらを用います。

#### 4) 広報

広報については、以下の点を強調しておく必要があります。

避難所からの広報は、避難所の存在を地域に周知すると同時に、避難所外避難者に対しても避難所を中心とした支援サービスが開始されることを呼びかける大切な手段の一つです。広報は、以下の手順で実施することが想定されます。

避難所が開設されたことを、避難者や避難所の周辺に広報します。

・受付までの道順なども、張り紙や、看板などで示します。

広報には、施設の屋外スピーカーや災害対策本部を通じた臨時災害放送局などの放送設備を利用します。

広報文例としては、以下を参考とします。

「こちらは、〇〇災害対策本部です。

現在、(施設名)において、避難所(避難所名)を開設しています。

避難者の受けつけを開始しました。避難する場合は道が危険な場合がありますので十分注意して避難してください。また、避難所を拠点として食料物資等の支援を行いますので、避難所外に避難されている方は避難所の名簿に登録していただきますようお願いいたします。」(同文、適宜繰り返し)

#### エピソード3

[避難所の整備について]

他のマニュアルでは、避難所の整備をどう位置づけているか?

最近の避難所運営マニュアルでは、避難所における非常用原電の設置や物資・資機材の備蓄や設備整備についての記述がみられます。<参考事例 大阪府「避難所運営マニュアル」(H24)、「岐阜県避難所運営ガイドライン」(H23)、長野県「避難所マニュアル策定指針」(H24)>

理由としては、津波による停電への対応や季節によっては、空調管理が必要な場合もあることから、避難所となる場所の整備が盛り込まれています。

ワークショップの住民意見ではどうだったか?

初動期の避難者として自らの自主防災組織が備蓄したり、自ら持ち寄ったものを、他の地域の在宅の住民も含めた支援サービスに振り向けることには抵抗感があるという意見でしたが、概ね災害対策本部からの支援については、在宅の被災者も避難所を中心にサービスを受けることに依存はないというものでした。

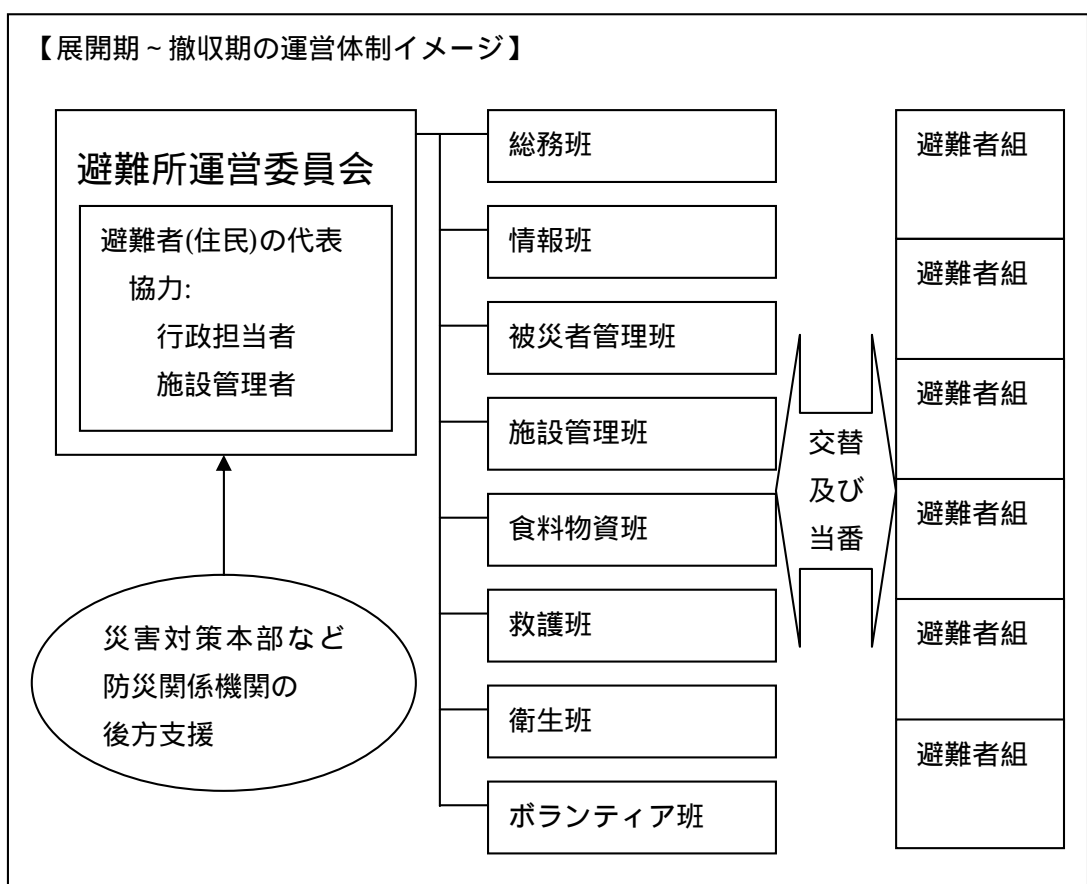
また展開期以降に落ち着いてきた時点で、避難所の運営主体が避難者だけではなく、在宅の地域住民がボランティアとして避難所運営に協力していた場合には、当然、地域全体の在宅被災者も支援の対象となるだろうという意見もありました。

### 3-2. 展開期の業務の全体像

#### 3-2-1. 展開期とは

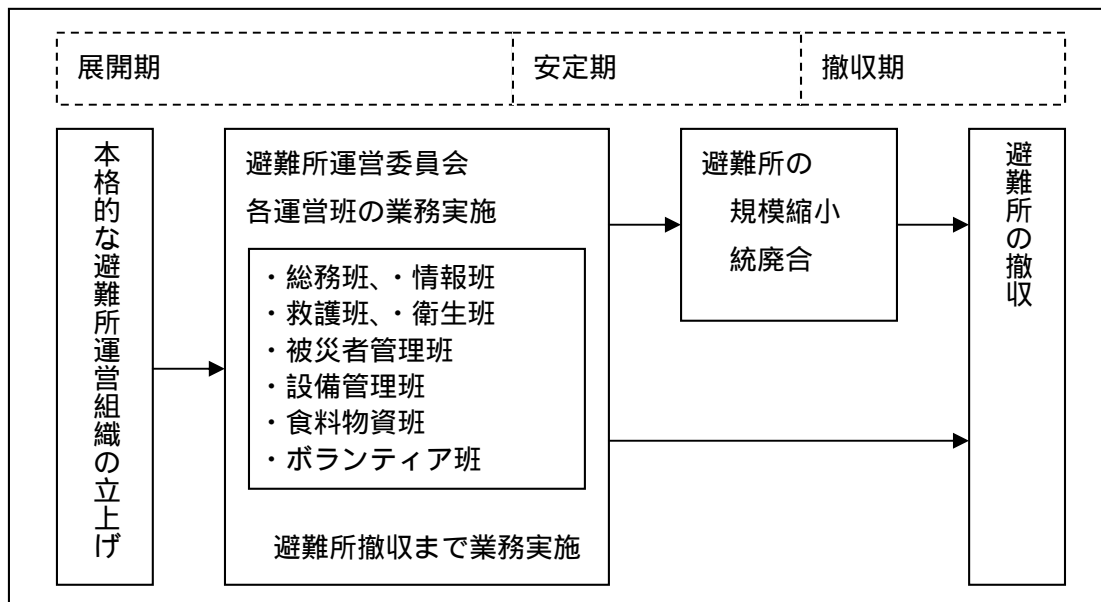
展開期とは災害発生から 24 時間目～概ね 3 週間程度の期間です。  
 展開期は、避難者が避難所のルールに従って一応の生活の安定を確立する時期であり、本格的な避難所運営組織を設置し、避難者自らが自力再建への足場を獲得するための支援を行う期間です。

#### 3-2-2. 業務の実施体制 - 本格的な避難所運営組織として



- ・ 展開期の避難所運営は、避難者の共助・協働の精神と自力再建の原則に基づき、避難者(住民)を主体とする避難所運営委員会が担うものとします。
- ・ 避難所運営委員会は、具体的な業務を行うために 8 つの運営班を置くものとします。(ただし、避難所の規模や地域の特徴に応じて、幾つかの運営班を統合することも可能です。)
- ・ この体制は、展開期から安定期を通じて撤収期まで人員規模に変更はあっても体制的には変更する必要はありません。
- ・ 円滑な避難所運営のために、避難所運営委員会には、女性や障がい者を加えるようにします。

3-2-3. 展開期～撤収期までの業務実施の全体の流れ



### 3-2-4. 避難所運営委員会の業務

#### (1) 避難所運営委員会の設置

本格的な避難所運営組織である「避難所運営委員会」を設置します。

- ・ 落ち着いてきたら応急的な避難所準備組織の関係者(避難者の代表、行政担当者、施設管理者)は、なるべく早期に本格的な避難所運営組織として「避難所運営委員会」(以下、委員会)を設置します。

委員会の構成員を決めます。

- ・ 応急的な避難所運営組織の関係者と避難者組の代表が話し合って以下の担当者を選出します。

- 1) 会長、副会長の選出(会長 1 名、副会長 2 名程度)
- 2) 運営班長、班員の選出(班長 1 名、班員概ね 3~5 名程度)

設置する運営班と主な業務内容の例

運営班	主な業務内容
総務班	避難所運営業務全般のとりまとめ 委員会事務局の仕事 災害対策本部との連絡
情報班	各種情報の収集・提供
被災者管理班	避難者名簿の作成・管理
施設管理班	施設管理、設備・資機材の調達
食料物資班	生活物資・食料の調達・管理・配給
救護班	医療救護、要援護者への対応
衛生班	衛生管理への対応
ボランティア班	ボランティア受入対応

- ・ 円滑な避難所運営のために、避難所運営委員会には、女性や障がい者を加えるようにします。

- ・ 委員会の会長・副会長は、自主防災組織や自治会の役員などが避難者の信頼感があり適任です。
- ・ 運営班長や班員は、避難者組から選出された代表者により編成されます。
- ・ 選出にあたっては、個人への負担がかかり過ぎないように留意します。
- ・ 事前に自主防災組織等で避難所運営に協力する体制が検討されていた場合には、委員会の構成員として在宅の地域住民が参加する場合があります。
- ・ 行政担当者は、主に総務班をサポートしつつ、避難所運営全体の支援を行うものとします。
- ・ 施設管理者は、主に施設管理班をサポートしつつ、避難所全体の施設管理にアドバイスを行います。
- ・ ボランティアについては原則として、委員会の構成員とはしません。

### 3-2-5. 避難所運営委員会の業務

避難所運営委員会は、具体的な業務を実施する各運営班が設置されたら、マニュアルに記載される各運営班が担当する業務を依頼し、概ね以下の順で避難所運営の本格的な業務を開始します。

#### (1) 施設の安全確保

委員会は、施設の安全を確認するため、応急危険度判定士の派遣を災害対策本部に要請します。

避難所周辺の状況について、二次災害の危険性を把握し、危険がある場合は避難者の移動を検討する場合があります。

#### (2) 避難所間での避難者の振り分けに対する対応

避難所の安全性について危険がある場合、他の避難所への避難者の移動、振り分けについて災害対策本部に要請します。

避難者の収容スペースに余裕がある場合、追加受入れ可能な避難者数を災害対策本部に連絡します。

#### (3) 避難所運営委員会会議の開催

会議の議長は委員長が務め、委員会の事務局は、総務班が担当します。

定例会議を毎朝1回開催します。(必要があれば夜にも)

委員会は、設備・物資・食料など必要のあるものを災害対策本部へ要請するため、各運営班から状況報告と要望を受けます。

第一回目の会議では、マニュアルに記載の各運営班の業務内容を確認し、速やかな業務実施を運営班長に依頼するとともに、避難者支援サービスの窓口の設置を依頼します。



#### (4) 支援サービス窓口の設置

委員会は各運営班に依頼して次の支援サービス窓口を設置します。

- ・ 避難所受付(被災者管理班)：避難者の登録、出入りの管理
- ・ 物資配布窓口(食料物資班)：物資の配布
- ・ 食料配布窓口(食料物資班)：食料・水の配布
- ・ 広報窓口(情報班)：電話呼出し対応、施設内の広報への問合せ対応
- ・ ボランティア受付窓口(ボランティア班)：ボランティア受付

#### (5) 災害対策本部への定時報告

委員会は、災害対策本部が避難所の状況を確認できるように、毎朝定時に(可能な限り午前9時)所定の用紙(様式3の「避難所状況報告用紙」)を用いて報告を行います。

#### (6) 避難所内での定期移動の実施

避難者のプライバシー確保や避難者の減少などの理由から避難所では定期的に避難者の居住場所を移動します。

概ね7日ごとの移動を計画し、避難者に周知します。

- ・ 避難所内での場所の移動は避難者にとっては負担ですが、一方で避難者の自立意識を助け、避難所生活の日常化を防ぐ効果があります。
- ・ 場所移動により避難者の居住スペースが統合されるので、避難所を撤収するときの避難者の負担も少なくなり、学校など施設本来の機能が再開しやすくなります。

### 3-2-6. 総務班(行政担当者を含む)の業務

#### (1) 避難所運営委員会の事務局業務

委員会の事務局として、定例会議の開催連絡や、協議事項の整理、および資料作成を行います。

定例会議等の開催にあたり各運営班と協議し、災害対策本部への連絡事項を整理します。

委員会として、災害対策本部への定時連絡を行います。

#### (2) 避難所生活ルールの作成と風紀・防犯対策

避難所をみなが快適に利用できるように避難所生活ルールを作成し周知を図ります。

- ・ 文案 1「避難所生活ルール」を参考に作成します。

風紀・防犯対策についても徹底を図ります。

- ・ 不特定多数の人が混乱状態の被災地に一度に入り込むため、犯罪の発生しやすい環境になっています。実際に東日本大震災でも、被災家屋での窃盗や避難所の物資の横流しなど様々なケースがあります。ただでさえ不慣れな集団生活で心身ともに負担が大きい中ですが、避難者が一致団結して、意識的に犯罪被害から身を守ることが必要です。
- ・ 一般に犯罪をたくらむ者は、張り紙や監視員の姿など防犯意識が目に見えるかたちで現れているところを避け、無防備なところへ流れる傾向があります。
- ・ 夜間巡回や宿直で犯罪者を避難所から遠ざけることが肝要です。
- ・ 不審があった場合には、直ちに災害対策本部や警察へ相談します。
- ・ セクハラやドメスティック・バイオレンス(DV)などが発生した場合には、直ちに災害対策本部や警察へ相談します。

#### (3) 取材への対応

マスコミからの取材へ対応するため行政担当者、施設管理者と協議し、必要な資料作成を行います。

- ・ 取材受け付けには、様式 13「取材者受け付け用紙」を活用します。

- ・避難者のプライバシーに充分注意しつつ、取材を受け付けることが必要です。
- ・原則として、事前協議の上、委員会の担当者が立会いのもとでの避難所の取材を受け付けるものとし、勝手な取材には毅然とした態度で接することが必要です。

### 3-2-7. 情報班の業務

#### (1) 避難所内外での情報収集と広報

避難所周辺の復興状況を調べ、被災者に役立つ情報を掲示板などを使って定期的に広報します。(できれば毎日定時に広報)

定例会議の際に、各運営班から広報事項の要望を受け、掲示板や張り紙、連絡用紙など適当な広報手段を選び広報します。

避難所外避難者に対しても災害対策本部を通じて臨時災害放送局等を活用した情報提供を行います。

行政担当者や災害対策本部から発表される被災者支援サービスを整理し、適切な広報手段を選び広報します。

- ・情報班による情報サービスは、避難者の生活再建に大変重要な役割を果たします。
- ・避難所での広報は、避難所外避難者にとっても重要な情報源となります。
- ・市町からの復興支援制度などの情報は、地域の被災者全体の情報源となります。
- ・また、毎日のまちの復興状況などの情報は、被災者にとって復興へ向けた精神的な支えともなる場合があります。
- ・物資や食料が不足する時期でも避難所周辺で営業している店舗もあります。被災者にとっては大切な生活支援情報となるので、場合によっては店舗のチラシや広告、地図なども必要に応じて広報する場合があります。
- ・口コミによる情報は、情報班の担当者が実際に確認したものだけを広報します。
- ・情報班は、直接、役所に定期的に通い、必要な情報収集に努めます。
- ・避難者は行政からの情報提供を待つばかりではなく、積極的に情報収集に努めることが自力での生活再建を図る上で望ましいという点を理解してもらうことが必要です。
- ・とくに営業している商店や、銭湯の情報などは、避難所周辺に詳しい地元住民ならではの視点で、マスコミや行政などよりも迅速に把握することが可能なはずです。

### 3-2-8. 被災者管理班の業務

#### (1) 避難者名簿の作成・管理

避難所受付窓口を設置し、様式 2「避難者名簿」への記入による避難者の登録(入所)、登録解除(退所)の手続きに対応します。

避難者の登録や登録解除は、避難所外避難者にも対応します。

避難者名簿を作成し、毎日の登録された避難者数を確認し、定例会議へ報告します。

受付窓口では、避難所への人の出入りの管理を行います。

受付窓口では、避難者の外泊届けへの記入による手続きに対応します。

- ・ 災害対策本部の支援サービスは登録された避難者数をもとに提供される点を避難世帯全てに周知し、避難者名簿への記入を徹底します。
- ・ 避難者名簿への記入は、世帯単位で避難者自身が記入し、提出してもらいます。
- ・ 受付窓口で対応できない場合は、避難者組の代表に協力を依頼し、避難者名簿への登録を徹底します。
- ・ 避難者名簿への記入は避難所外避難者の場合も受け付けます。その場合、支援区分の「在宅等避難所外のまま避難所サービスの利用を希望」の項目に記入してもらい、支援が必要なくなった場合は受付に届け出てもらうよう依頼します。(様式 2「避難者名簿」参照)
- ・ 在宅や車中避難等、避難状況に応じて避難所外避難者へ避難者名簿を配布し、集約することで避難者の把握に努めます。
- ・ 避難所外避難者へは深部静脈血栓症(いわゆる「エコノミークラス症候群」)による被害を防ぐため、必要に応じ文案 5「エコノミークラス症候群を予防するために」を配布する。

#### (2) 問合せや避難者の呼出し、郵便物等への対応

電話などの安否確認や所在確認の問合せや避難者の呼出しに対応します。

郵便物や問合せのために行う避難者の呼出しは、放送設備を使う場合、他の避難者への迷惑も考え最小限に留め、時間を定めて行うなどの工夫をします。

- ・ 安否確認の問合せは、外部の人にとって縁者の情報を確保する大切な手段です。
- ・ 避難者名簿には、プライバシーの観点から呼出しや問合せに対し予め要望事項がある避難者がいます。外部からの問合せに対しては、個人情報を取り扱うという立場を踏まえながら対応することが必要です。(様式 2「避難者名簿」参照)
- ・ 問合せが殺到した場合、もしくは呼出しでも連絡が取れない場合もあるので、問合せ相手に理解してもらうことも必要です。

3-2-9. 施設管理班(施設管理者を含む)の業務

(1)危険箇所への対応

施設管理者の協力を得つつ、ガラスの破損や、壁のはく落など避難所として利用するに当たって危険となる箇所の調査や、修理・補修等の対策を計画的に進めます。

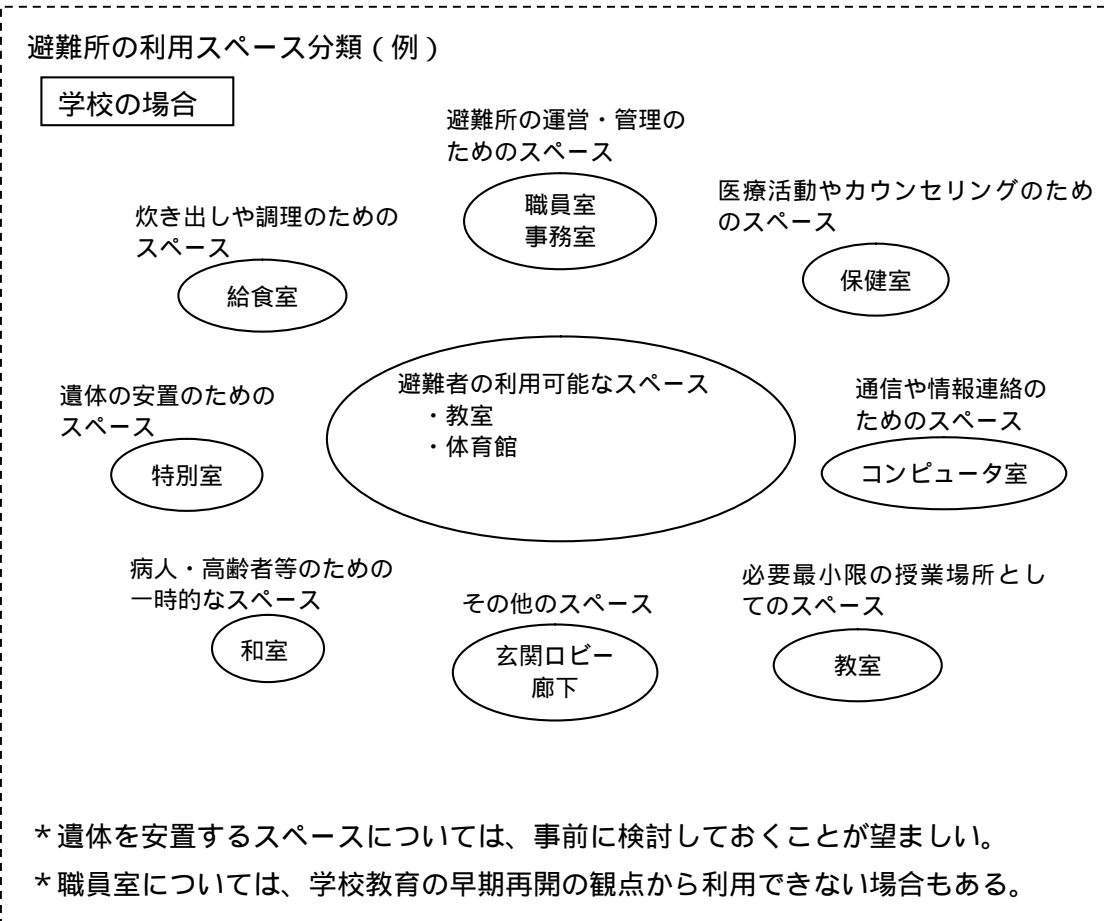
施設管理班は、行政担当者と協議し、応急危険度判定士を要請します。

(2)施設利用スペースの確保

避難所運営上必要となるスペースを確保します。

既に避難者が占有している場合には、事情を説明して移動してもらいます。

施設管理者のアドバイスのもと、仮設トイレの設置場所や物資・食料の保管場所、トラック等の駐停車場所、荷おろし場所など様々な避難所の施設利用の場所選定と利用計画を作成します。



(3)必要となる設備の確保

備蓄資機材・設備を確認し、利用できるように施設に配置します。

- ・ 避難者の混乱を避けるため、組み立て式の仮設トイレの設置や、特に夜間や停電が予測される場合などは、自家発電機、投光器などの照明器具、それらに係る配線器具や電源などの設置に優先的に取り掛かります。

避難所運営に必要な設備や資機材を調査し、各運営班とも協議しながら要望を整理し、調達を総務班に要請します。

- ・ 特に優先事項として衛生班と協議し、仮設トイレ等の緊急の設備確保（男女別の設置）を図ります
- ・ 最終的には 100 人に一基の割合で確保します。

季節によっては、最低限の暑さ寒さ対策のために冷暖房器具、空調設備などの調達を検討する必要があります。

季節によっては、食料等の保管について冷蔵設備や、暖かい食事を用意するための調理設備などの調達を検討する必要があります。

高齢者や障がい者、子ども、外国人などの支援が想定される場合には、担架、折りたたみ式リアカー、けん引式車いす補助装置、簡易ベッド、ライフジャケット、外国人避難支援キット等の配備を検討する必要があります。

着替えや授乳など女性の視点も重視し、避難者の最低限のプライバシーが確保されるよう、間仕切りやツイタテなどの資機材の調達を検討する必要があります。

阪神・淡路大震災における主要な要望品目

期 間	品 目
1月17日～31日	水・食料・毛布・木炭・カセットコンロ・ストーブ・カイロ・医薬品
2月	カセットコンロ・防寒着・下着・おむつ・ブルーシート・マスク・プロパンガス
3月	洗剤・清掃用具・トイレトペーパー・鍋・釜・調理器具・調味料類
4月	調味料類・事務用品・ゴミバケツ・ゴミ袋・トイレトペーパー・ティッシュペーパー
5月	殺虫剤・液体蚊取り器・蚊取り線香・ゴミ袋・ガムテープ
6月	FAX用紙・殺虫剤・液体蚊取り器・くん煙剤・トイレ消臭剤
7月	タオルケット・殺虫剤・蚊取り線香
8月以降	段ボール(引っ越し用)・ガムテープ・布テープ

(出典)「阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年」

(4)防火対策

施設全体の防火対策を行います。

焚き火や、所定場所以外のタバコの禁止など防火ルールを作成します。

(5)生活水の確保

避難所では飲料水の確保が優先されるが、次にトイレ、手洗い、洗顔、洗髪、洗濯などの生活水の確保に努めます。

生活水の保管や利用方法については、下表を参考に検討します。

《用途別の生活水の使い方の例》

用途 水の種類	飲料用 ・ 調理用	手洗い・洗顔 ・ 歯磨き・ 食器洗い用	風呂用 ・ 洗濯用	トイレ用
飲料水 (ペットボトル)				
給水車の水				
ろ過水				
プール・河川の水	×	×	×	

(凡例)

：最適な使用方法

：使用可

：やむを得ない場合のみ使用可

×：使用不可



### 3-2-10. 食料物資班の業務

#### (1) 物資、食料の調達

備蓄物資・食料を確認の上、必要な物資・食料は災害対策本部に要請します。

・要請には、様式4「主食依頼票」、様式5「物資依頼票」を使います。

要請に当たって食料物資班は、被災者管理班と協力しつつ、毎日の避難者数を把握し、その日必要な物資・食料を算定する必要があります。

避難所外避難者への配布する分も合わせて要請します。

行政からの調達が困難な場合は、避難者の持ち寄った物資や食料の供出を依頼する場合があります。

場合によっては、避難所周辺の住民にも協力を呼びかける場合があります。

避難所周辺の商店等から必要な物資等が調達できる場合があります。

状況が落ち着いてきた場合、避難者組の代表の協力を得つつ、避難者から必要な物資・食料の要望を集める体制をつくります。

高齢者や障がい者など、食事摂取に不自由をきたしている方がいる場合には、食べやすい（咀嚼・嚥下しやすい）食事の調達を検討する必要があります。

・大きな災害の場合、行政からの物資や食料の配給は、災害救助法という法律に基づいて行われます。なるべく早い時期に、食料物資班では、同法に基づき市町で決められた配給の期間やその内容について、行政担当者から説明を受けるなどして把握しておく必要があります。

・物資や食料を要請する際には、避難所から災害対策本部への定時連絡の際にまとめて要請できる体制をつくります。

・物資の受入れに伴う作業や、物資の保管・管理は、避難所にとってもかなりの負担となります。要請にあたっては余剰物資が発生しないように注意します。

(2)物資・食料の受入れ

施設管理班と協力し、物資・食料等の受入れのための荷おろし場所、保管場所等を用意します。

避難者組の代表やボランティア班と協力して、物資受入れのための人員を確保します。

物資の受入れの際には、様式 6「物資管理簿」に受入れた物資や数量などを記入し、物資の在庫管理ができるようにします。

災害対策本部から物資が届いたら、総務班を通じて物資受領の連絡をします。

自衛隊からの援助を活用できるよう、受け入れ態勢を準備しておきます。

- ・物資や食料の受入れのためには、ある程度の広さを持った専用スペースが必要です。このスペースで物資の種類を分別し、数量を把握し、改めて倉庫に搬入します。
  - 例) 大型トラックが乗り入れ、駐停車できる場所
  - 物資・食料を荷おろしできる場所
  - 大勢で荷さばきや荷物の分別などができる場所
  - 倉庫や保管場所など雨天の場合の作業も考えると、屋根のある場所が望まれます。
- ・物資の受入れに伴う作業は、大量の人員が必要となります。また倉庫への搬入や物資の分別などは大変な重労働となります。ボランティアや避難者に協力を呼びかけできるだけ多くの人の協力を募ることが必要となります。
- ・物資・食料は、受入れた場合に、種類や数量を様式 6「物資管理簿」に記入し、同様に配布した場合も種類や数量を記入して、在庫の管理を行います。
- ・災害直後は、大量の物資が突然(昼夜を問わず)到着する場合があります。この時期は物資の受入れには 24 時間体制で対応する必要があります。
- ・不要な物資が到着した場合には、受入れを拒否する場合があります。
  - 例) あまりにも受入れ作業に負担が大きい場合
  - 避難者が希望しない物資
  - 保管や保存が難しい物資

(3)物資、食料の配布

配布を行う場合には、配布ルールを決め、委員会の理解と協力を得てから実施します。

物資や食料が、避難者の数に足りない場合は、お年寄り、子ども、妊婦などの避難者へ優先的に配布するものとします。

配布に当たっては、状況に応じて適切な方法により配布を行います。

・代表者を通じての配布

混乱が予想される場合には、避難者組の代表者を通じて配布を行います。

・窓口を通じての配布

在庫がある場合は、物資・食料配布窓口を設置し配布を行います。

配布に当たっては様式 6「物資管理簿」による物資の管理に基づく、計画的な配布を心がける必要があります。

- ・発災直後は、備蓄物資を活用します。物資が不足する場合には単に機械的に配布するだけでなく、可能な限り全員が納得できるような工夫が必要な場合もあります。  
例) ・缶詰のままでは全員の分がなくても、缶の中身を再配分する。  
・絶対数が足りない果物などは、摩り下ろしたり、ジュースにしてお年寄りや子ども、病人などに配布する。
- ・混乱を防ぐための配布方法としては、以下の方法が考えられます。
  - ・窓口配布：十分に在庫があるものの場合  
随時配布可能で、全員に平等に配布すべきもの(毛布、衣類)  
必要な人が取りに来るもの(粉ミルク、生理用品など)
  - ・代表者を通じて配布  
：配布対象者が少ない場合・避難所の規模が小さい場合  
定時にのみ配布するもの(食事・弁当など)  
全員に配布できない場合・優先して配布される人への配布の場合  
配布する物資と配布方法は、掲示板などを使って広報し、周知を図ることが必要です。
- ・物資を配布した場合には、様式 6「物資管理簿」に配布した物資の種類と数量などを記入し、在庫の管理を行います。

(4)炊き出しへの対応

食料の安定供給までの期間、避難所が独自に調達した食料を用いて避難者が自主的に炊き出しを行う必要がある場合があります。

食料物資班は、施設管理班やボランティア班と協力して、炊き出しのための設備や人員を確保します。

炊き出しの献立には、ボランティア班や避難者組の代表に協力を依頼し、食品衛生や栄養管理の資格をもった避難者を募集し、アドバイスを得るよう心がけましょう。

食品の保管や調理には、施設管理班の協力のもと、必要な冷蔵設備や調理設備を調達します。

- ・断水状態などで衛生状態が確保できない場合には、箸、スプーン、皿などの食器は使い捨てとなります。
- ・梅雨時や夏場などの場合には、食品衛生上、以下の点に留意します。
  - ・調理場所の衛生や、食品の保存管理が確保できる体制をつくります。
  - ・原則として配布する食料は加熱します。
  - ・冷蔵設備の調達を検討します。
- ・落ち着いてきたら、避難者組の代表などにも協力を得つつ、避難者から要望や希望の献立を募り可能な限り避難者が必要としている食事が提供できるよう配慮します。
- ・お年寄りやアレルギー体質の方など、やむにやまれぬ理由から食事に特別の配慮が必要な避難者には個別の対応が必要となります。

(5)物資・食料の管理

物資・食料の在庫は常に把握しておく必要があります。

様式 6「物資管理簿」を活用

物資の保管は、物資の種類や配布方法ごとに整理して保管します。

食料の保管については、食品の種類や保存方法、消費期限ごとに整理して保管します。期限切れの食料はすべて廃棄します。

物資・食料の保管・保存場所の管理にも十分に注意が必要です。

- ・災害直後の時期には、物資・食料の過不足が頻繁に発生することが予測されます。避難所では在庫を確認し、計画的な配布が行えるような体制をつくる必要があります。
- ・落ち着いてきた場合にも、物品・食糧の各管理簿から消費状況を見て、災害対策本部への要請の時期を予測するよう心がけましょう。
- ・夏場や梅雨の時期には、物資・食料へのカビの発生や害虫・ねずみの被害に注意し、保管場所の衛生管理にも注意が必要です。
- ・保管場所の鍵の管理は食料物資班の班長が行います。

### 3-2-11. 救護班の業務

#### (1) 医療救護の体制づくり

プライバシーに配慮しつつ、避難所内のけが人、傷病者について把握します。

けが人・傷病者については本人や家族と相談の上、医療機関への収容も検討します。

近隣の救護所の開設状況を把握します。

近隣の医療機関の開設状況を把握し、協力を依頼します。

避難所内で、医師や看護師などの専門家を募り、協力を依頼します。

可能であれば避難所の保健室などを活用し、緊急の医療救護の体制をつくります。

医療機関からの往診や、健康相談の場を定期的で開催します。

備蓄の医薬品の種類と数量を把握し、管理します。

#### (2) 要援護者の支援

プライバシーに配慮しつつ、避難所内の要援護者について把握します。

要援護者については、本人や家族と相談の上、設備のある避難所や福祉施設などへの二次的な移転も検討します。

近隣の福祉施設の状況を把握します。

避難所内で、介護士などの専門家を募り、協力を依頼します。

自立へ向けての支援相談などの場を定期的で開催します。

### 3-2-12. 衛生班の業務

#### (1) 衛生管理の体制づくり

トイレの確保を最優先で行います。

ごみ処理・掃除のルールを決定し、広報周知します。

ペットを持込の避難者に対応し、飼育ルールの周知や飼育場所の管理を行います。

避難者への入浴機会の提供と仮設風呂・シャワーの管理を行います。

避難所全体の衛生管理を、保健所など関係機関と連携し行います。

### 3-2-13. ボランティア班の業務

#### (1) ボランティアの受入れ、管理

どの分野でボランティア支援を求めるかについて委員会で検討します。

ボランティアセンター等の中間支援機関が設置された場合には、ボランティアの要請や派遣仲介を依頼します。

避難所にボランティア受付窓口を設置し、対応します。

様式7「ボランティア受付票」を作成し、管理します。

ボランティアと避難者の交流の機会を仲介します。

### 3-3. 安定期の業務の全体像

#### 3-3-1. 安定期とは

安定期とは概ね災害発生から3週間目以降を指します。

安定期は、避難生活が長期化にともない、避難者の要望が多様化するため柔軟な運営が求められる期間です。一方、避難者数が減少に伴い、撤収も視野に入れつつ避難所の自主運営体制を再構築する時期でもあります。

#### 3-3-2. 避難所運営委員会の業務

##### (1) 継続業務の実施

避難所運営委員会会議の開催を行います。

災害対策本部への定時報告を行います。

避難所内での定期移動を計画・実施します。

##### (2) 委員会の体制の再構築

避難者の減少に伴い、避難所運営を行う人員の確保に努めます。

在宅の地域住民リーダーなどに積極的に避難所運営への協力を依頼します。

- ・避難所外の街の正常化が進展するにつれ、避難所が地域の中で孤立化することを防ぐ必要があります。一方、避難所内では避難者の減少により、生活再建のめどが立たない避難者の不安が高まってくる時期でもあります。
- ・そのため避難所外からも積極的に地域住民リーダーが避難所運営にも参加し、避難所を地域全体で支援する体制をつくる必要があります。



### 3-3-3. 総務班の業務

#### (1) 継続業務の実施

避難所運営委員会の事務局業務を実施します。

マスコミ等への取材対応を行います。

#### (2) 避難者からの高度な要望への対応調整

避難者からの高度な要望に対し、各運営班と協議し調整を行います。

#### (3) 長期化に伴う避難所生活ルールの改善と風紀・防犯対策

長期化に伴い生活ルールの必要な見直しを行います。

長期化に伴う風紀のみだれや、防犯対策への対応を図ります。

- ・ 幼い子どもや、高齢者など本来、生活のリズムが異なる避難者の共同生活に対する苦情や要望が目立ってきます。
- ・ 避難所からの通勤通学の開始や、避難所となっている学校等の再開などにより、避難生活と平常な生活の両立を図るため、避難所内の生活ルールに見直しが必要となります。
- ・ 避難生活の長期化により、避難者の心身の疲れから、避難所内の風紀や秩序のみだれが発生することが想定されます。
- ・ 避難所内での飲酒・喫煙などが原因のトラブルの防止に十分な注意が必要となる時期です。

### 3-3-4. 情報班の業務

#### (1) 復興支援のための情報収集と広報

引き続き、避難所内外の情報収集と広報活動を行います。

行政からの復興支援情報に関する情報収集と広報に重点的に取組みます。

避難所内外のイベントやレクリエーションなどの情報収集と広報にも重点的に取組みます。

この時期は、一時的な生活支援情報から恒久的な生活再建につながる情報の重要度が増大する時期です。これまでの情報収集や広報に加え、重点的に以下の情報の収集や広報の充実を図ることが望まれます。

#### 行政からの復興支援情報の例

- ・住宅障害物の除去の支援
- ・罹災証明の発行
- ・被災住宅の応急修理
- ・災害見舞金・弔慰金の配分
- ・義捐金品の配布
- ・災害援護応急資金の融資
- ・税の減免、徴収猶予等
- ・仮設住宅関連情報など

#### 恒久的な生活再建に役立つ情報

- ・求人情報
- ・賃貸、住宅・不動産情報など

### 3-3-5. 被災者管理班の業務

#### (1) 避難者名簿の更新

退所する避難者について避難者名簿の更新を行います。

避難所外避難者についても登録の解除の届けがあれば同様に更新を図ります。

退所時には、避難者の連絡先の把握に努めます。

- ・退所者の情報自体は名簿から削除しません。退所した避難者の情報自体が必要になったり、避難所の記録資料としても保存します。
- ・退所者の連絡先は、退所後に訪ねてくる人や郵便物に対応するために必要となります。
- ・まちの復興後にコミュニティ再生のための連絡先としても重要な情報源となります。

#### (2) 空いたスペースの再活用

名簿から退所者の発生により空いたスペースを把握し、共有スペースなど各種の転用ができるように名簿を管理し、定例会議を通じて各運営班に状況報告を行います。

### 3-3-6. 施設管理班の業務

#### (1) 高度な要望に対応した施設管理

高齢者や障がい者の避難者からのバリアフリー等の高度な要望に対応します。

酷暑や厳寒に備え、避難所生活の長期化に伴う健康管理上、必要な設備の検討を行います。

憩いの場、歓談の場など避難者の交流支援に役立つ共有スペースを確保します。

避難者の手荷物の増加に対応したゆとりのあるスペース利用を図ります。

#### (2) 施設再開の準備

施設管理者と協議し、施設再開に向け避難者利用スペースの統廃合を図ります。

### 3-3-7. 食料物資班の業務

#### (1) 高度な要望に対応した物資・食料の調達

高齢者や障がい者など特別の要望のあるものに個別に対応します。

いき過ぎた要望への過剰対応に留意しつつ、要望に対応します。

・避難者の個人的な嗜好品の要望や、特定の製造元などへの固執などに過剰に対応することは控えます。

#### (2) 集団自炊による栄養管理への対応

避難所の食事は献立や栄養面に偏りが発生します。集団自炊により温かい食事や汁物の追加献立などを工夫し栄養管理に一層の配慮を心がけます。

#### (3) 物資・食料の管理

引き続き、食品衛生管理を徹底します。

引き続き、物資・食料の保存方法や保管場所の衛生管理を徹底します。

### 3-3-8. 救護班の業務

#### (1) 長期化に伴う要援護者への救護対応（ 詳細は第6章に記載）

高齢者や障がい者は避難生活の長期化によりいっそうの心身への負担が募ります。必要に応じて適切な施設への移転ができるような支援に努めます。

避難所の子どもたちへの対応について、遊び部屋や勉強室の確保、または、子どもの世話ができる人材の確保など必要な支援を検討します。

地域に外国人などの被災者がいた場合、生活支援に適切な手段や方法を検討します。

#### (2) 心のケア対策

被災者の精神的なケアについて、専門家による定期的な相談の場を設けるなどの対策を行います。

### 3-3-9. 衛生班の業務

#### (1) 長期化に伴う衛生管理の徹底

集団生活の長期化による感染症のまん延などに対処するため、保健所と連携しつつ各種の衛生管理の徹底を図ります。

#### (2) 洗濯等の設備・ルールの管理

避難所生活の長期化の程度に応じて、女性等への配慮として洗濯機などの設置と物干し場などの管理と利用のルールの周知を図ります。

### 3-3-10. ボランティア班の業務

#### (1) 長期化に伴うボランティア対応

避難者からの高度で多様な要望を、ボランティアセンター等に連絡・仲介し、必要なボランティア人材・スキルの確保に努めます。

避難者からボランティア支援に関する要望や、満足度のヒアリングをおこない決めの細かいボランティア支援の仲介に努めます。

避難者の減少により、物資の仕分けなどの大規模な人員によるボランティア支援が不要になった場合には、ボランティアの撤収・引揚げ計画を協議します。

### 3-4. 撤収期の業務の全体像

#### 3-4-1. 撤収期とは

撤収期とは、電気・ガス・水道等のライフライン回復以降の時期です。

この時期は、ライフラインが回復し日常生活が再開可能となるため避難所生活の必要がなくなる時期です。一方でこの時期には独力で自立が困難な避難者に対し最後まで地域全体で支援する体制を構築し、避難所施設の本来業務の再開に必要な業務を行う時期です。

#### 3-4-2. 避難所運営委員会の業務

##### (1) 撤収・集約に向けた避難者の合意形成

避難所運営委員会では、ライフラインの復旧状況などから災害対策本部と避難所撤収の時期について協議します。

避難所が私立学校など民間の施設の場合には、避難者の減少に伴い早期に公的な施設の避難所に統合・集約される場合があります。

避難所の撤収や集約については、災害対策本部の指示を受けて避難所運営委員会は避難所閉鎖の準備に取り掛かります。

各運営班に避難所閉鎖のために、いつまでに何をやるかの計画作成を依頼します。

避難所の閉鎖時期や撤収準備などについて避難者に説明し、避難者の合意形成を行います。

- ・ 避難所の撤収準備計画の作成や、住民への閉鎖時期の説明に際しては、事前に周囲の信頼の厚い住民リーダーと協議し、実際の避難者の合意形成にも協力してもらえよう心がけます。
- ・ 避難所の閉鎖や集約にともなう避難者の移動にあたっては、地域の民生委員や、避難者の所属の自治会や婦人会などの代表者などと個別に協議し、なるべく血縁や地縁のつながりが保てるよう配慮します。
- ・ 避難所の統廃合は、概ね、私立学校などの民間施設、公立学校、公立施設(体育館・文化施設・コミュニティ施設)の順に集約される場合があります。

(2)避難所の後片付け

設備や物資について、返却、回収、処分などを災害対策本部と協議して行います。

避難者は協力して、避難所として利用した施設内外の片付け、整理・整頓、掃除とごみ処理を行います。

委員会は、避難所運営に用いた各種の記録、資料を災害対策本部に返却し、避難所閉鎖の日に解散します。

- ・避難所の後片付けは、大変な人員と労力が必要になります。避難者だけでなく、事前から避難所運営に地域の住民リーダーの参加を呼びかけ、閉鎖の場合も、地域住民の協力による避難所の後片付けが可能となるような体制を心がけます。

### 3-4-3. 各運営班の業務

#### (1) 総務班の業務

引き続き、定例会議の開催など事務局の業務を行います。

撤収や集約が決まると、各運営班と協議し避難所閉鎖の準備計画を作成します。

#### (2) 情報班の業務

引き続き、恒久的な復興支援情報などの避難者への情報提供に努めます。

避難所閉鎖に向け、使用した備品や設備を片付け、作成した広報資料などを運営員会に提出します。

#### (3) 被災者管理班

最後の退所者まで引き続き名簿の更新を行い、事後の連絡先の把握に努めます。

避難所閉鎖に向け、使用した備品や設備を片付け、作成した名簿資料などを運営員会に提出します。

#### (4) 施設管理班、食料物資班、衛生班

施設再開準備に向け、段階的に避難所利用スペースを縮小していきます。

各自の運営班は、使用した備品や設備を整理し、未使用の物資・食料の在庫を把握し、作成資料とともに運営委員会に提出・報告します。

閉鎖に向けた避難所全体の清掃、整理整頓、ごみ処理の計画を作成し、随時実施していきます。ある程度の規模の避難所で大量の人員や労力が必要な場合には、行政担当者、施設管理者や災害対策本部と協議し、ボランティア支援や地域住民への協力を得て行います。

#### (5) 救護班の業務

自立困難な避難者に、以前の自治会長や、避難者組長に依頼し、地縁や血縁などのつながりが確保できるような継続的な地域での支援体制を検討し、さらに本人とも十分話し合った上で長期的な受入れ施設への収容も検討します。



### (6) ボランティア班の業務

避難所の縮小に伴いボランティア支援の必要性が少なくなった場合、ボランティア団体等の撤収のための調整・協議を行います。

#### 撤収期の業務の補足

- ・ 避難所の撤収準備や片付けにあたり、各運営班の間で協議し、施設の再開に迷惑がかからないよう心がけます。
- ・ 避難所の撤収準備にあたっては、避難者だけでなく、可能な限り地域住民リーダーの参加と協力を得ることにより、地域全体が避難所を支援する体制の構築を心がけます。
- ・ 避難所には身寄りのないお年寄りなど自力では自立が困難な避難者が残る場合が想定されます。まずは周囲から声をかけるなどして避難者の孤立化を防ぎ、最後まで自立の支援を行います。長期的な受入れ施設へ転所をあっせんすることになった場合も、本人の以前からの知り合いや、地縁や血縁のつながりに配慮しつつあっせんすることにします。

## 第4章 業務細則の指針

本章では、主に避難所運営の個別業務を当番で担当する運営班員の方々に理解してもらいたい内容についてまとめてあります。

### (1) 利用者の検索性に配慮したマニュアルの構成

本指針では、この第4章については、以下のような想定のもとにまとめられています。

本章に基づき策定されたマニュアルの該当部分では、マニュアルを利用する避難者が、自分が所属する運営班はどこか既に分かっているような場合の利用者を想定しています。さらに、マニュアルの利用者は自分が担当する業務に関係する部分について、簡単に見つけることができるようなマニュアルの構成となるよう配慮した内容になっています。そのため、前章の第三章と異なり時系列的な時期区分ごとの業務のまとめよりも、各運営班の中の業務のまとめに注目した構成としています。

たとえば、あるマニュアルの利用者が衛生班に所属している場合、衛生班の業務の部分だけに目を通すだけでよく、さらにトイレの衛生管理だけを当番で担当しているならば該当する部分だけを読むだけでよいようなマニュアルの構成を想定しています。

### 4-1. 各運営班の業務細則の指針

本章では、概ね運営班ごとの業務のまとめ、さらに、各運営班の中でも担当する業務分野が個々に分かれてくるような業務まとめに注目して業務内容とその手順を説明しています。

また本指針では、行政担当者・施設管理者は、避難所全体の運営をサポートする役割を想定していますが、一方で業務内容の関係性から行政担当者は総務班、施設管理者は施設管理班の業務をサポートするケースが多いという想定をしています。

したがって本指針に基づくマニュアル策定の場合には、地域の実情や考え方に対応した取捨選択が行われることが求められます。

#### 4-1-1. 総務班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) 運営委員会の事務局

事務局業務として以下の事項を行います。

- ・各運営班に定例会議の開催通知(開催場所、時間、出席者、協議内容)をおこなう。
- ・必要があれば、定例会議以外の会議の通知も行う。
- ・定例会議は状況が落ち着くまでは毎朝1回(必要に応じて夜1回)開催する。

##### 定例会議の協議事項

- ・事務局は各運営班からの報告に基づき、協議事項を整理し、会議資料を作成する。
- ・第一回の定例会議では、運営委員は、活動に当たって全員腕章などの目につきやすい目印を身につけるよう取り決める。
- ・避難所運営委員会の組織が決まったら、様式8「避難所運営員委員会規約(案)」、様式9「避難所運営委員会名簿」を参考に、担当業務や組織表を模造紙などに書き、避難所内に張り出す。
- ・できるだけ早い時期に、運営委員の交替制を取り決める。
- ・その他必要な事項

##### 定例会議の出席者について

- ・会議には、会長(副会長)、各運営班長(班員)が必ず出席し、できれば行政担当者、施設管理者も出席するものとする。場合によっては、避難者組の代表、避難者も参加する場合もある。
- ・総務班は事務局として、会議準備と記録作成を行うために毎回出席する。  
ボランティアは、正式な委員会の構成員とはせずに、会議への参加と発言を求める場合もオブザーバーによる参考意見とみなす。

- ・事前対策として、ボランティア団体へも実際に自主防災組織や自治会による避難所運営ワークショップなどに参加をもとめ、その場で地域のボランティア団体が避難所運営に果たす役割について、検討することが望まれます。

(2)各運営班の調整

各運営班の要望を整理し、重複する要望や両立しない要望を整理し、調整を図ります。  
・特に安定期以降、高度な要望への対応調整については、より柔軟な対応に心がけます。

(3)避難所生活ルールと避難所の風紀・防犯対策

避難所生活ルールの周知

- ・できるだけ早い時期に、文案 1「避難所生活ルール」を参考に、避難所生活のルールをコピーして配布、掲示板へ張り出し、館内放送により繰り返し周知を図ります。

防犯対策として以下の業務を行います。

- ・避難所では運営委員会の本部室で 2 名が夜間宿直体制をとり、夜間巡回にあたります。
- ・宿直者は、交替制とし健康管理に各自又は班員相互が十分に配慮します。
- ・不審がある場合には、状況に応じて災害対策本部や警察に警備や夜間巡回を相談します。

特に安定期以降の留意事項

- ・心身の疲労から避難所内での些細なことがトラブルの原因になる点に留意します。
- ・所定の場所以外での携帯電話の使用や、ルールに従わない飲酒や喫煙などの迷惑行為は、避難者にとって重い精神的負担となるので厳重に注意します。
- ・タバコの火気の管理や吸殻などは、喫煙者自身が責任を持って片付けや清掃を行うものとします。

トラブルが発生した場合の対応

- ・トラブルが発生した場合には以下の点に注意します。
  - ・自分から名乗り、どうかしたのかと声をかけて、言い分をよく聞きます。
  - ・あくまで冷静に対応します。

・宿直体制や夜間巡回は、実際に不審者に対して一般の住民が対峙することが目的ではなく、むしろ、しっかりと防犯対策を目に見えるかたちで実施しているということ自体が、犯罪を未然に防ぐ対策である旨を理解してもらうことが必要です。

### (4) 災害対策本部への連絡

行政担当者もしくは、その委託を受けた総務班長が運営委員会として、様式 3- 「避難所状況報告書」により、当日の避難者名簿登録者数や、避難者の前日比などを災害対策本部に定時報告をおこないます。(朝 9 時報告が目安)

定時報告を行うために、被災者管理班から登録避難者数などの報告を受けます。

- ・この時、様式 4 「主食依頼票」、様式 5 「物資依頼票」により必要な物資の要請をまとめて行うことが望ましい。
- ・報告手段は FAX が望ましいが、使えない場合は写しを保管しておく。
- ・電話連絡時には必ず筆記用具を手元に置き、記録をとるよう心がける。

### (5) 取材への対応

取材の申し込みがあった場合には、氏名、所属、取材目的、取材内容を聞き取り記録します。

避難所の居住スペースの立入取材は、その部屋の避難者の同意を得てからとします。

マスコミ等からの安否確認の問合せがあった場合、様式 2 「避難者名簿」に情報公開を許可している避難者についてのみ回答できる旨を伝えます。

避難所内の取材には原則、総務班の担当者が立ち会うものとします。

行政担当者や施設管理者のために取材の資料作成を補佐します。

### (6) 避難所内での定期場所移動

施設管理者、施設管理班と相談し、定期場所移動の計画を作成し、実施します。

- ・概ね避難所開設から7日目毎に移動を行います。
- ・移動の際、避難者は部屋の掃除や片付けを必ず行うことを周知します。
- ・避難者には、定期場所移動により、避難者のプライバシー確保につながることで、避難生活の慢性化を防ぐこと、いち早く不便な避難生活から脱出するための精神的なきっかけとなる点をよく理解してもらい実施するようにします。
- ・ただし、避難者組の代表や、自治会長などの協力のもと、避難者の以前の隣近所づきあいや、地縁、血縁などのつながりに最大限留意して移動計画を作成します。

- ・避難者から同意が得られにくい場合には、実際に、阪神・淡路大震災の際に定期場所移動を繰り返した避難所が、避難所の早期解消にこぎつけ、避難者の自力再建も早く、被災者生活の早期安定に寄与したという成功事例を解説し、その事例に基づいて実施されている点について説明することも考えられます。

#### 4-1-2. 情報班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) 避難所内外の情報収集と広報

避難所では、以下の仕方で情報収集に努めます

##### 1) 放送・新聞などからの情報収集

被災者にとって必要な情報を班員で手分けしてテレビ、ラジオ、新聞から探して、整理して掲示板等へ掲載します。

収集整理と掲示に当たっては、情報収集源、日付、時間も併記します。

##### テレビ、ラジオ、地元 FM 局から得られる情報の例

- ・ 被害情報
- ・ 電気、ガス、水道等のライフライン等の復旧情報
- ・ 鉄道・道路・バスなどの公共交通施設の復旧情報・運行情報
- ・ 国・都道府県・市町の大まかな復興対策の動き
- ・ 近隣の営業店舗の情報(地元 FM 局など)

### 2)避難所で自主的に情報収集する

以下の種類の情報を、各時期に関係機関への問合せや、周辺を歩いて収集します。

#### 災害直後に必要となる情報

- ・被害情報
- ・避難者から依頼のあった安否情報
- ・周辺の避難施設の開設状況
- ・行政機関の災害救援活動に関する情報
- ・医療機関・救護所開設状況の情報
- ・ライフラインの復旧情報
- ・交通機関の復旧・運行情報
- ・生活支援情報
- ・営業している商店など食料・水など物資の供給や調達できる場所の情報
- ・営業している銭湯などの情報
- ・葬儀・埋葬に関する情報
- ・組織的に大量の人員を動員できるボランティア支援情報

#### 主に安定期以降必要となる情報

- ・行政からの恒久的な復興支援情報
- ・住宅障害物の除去の支援
- ・罹災証明の発行
- ・被災住宅の応急修理
- ・災害見舞金・弔慰金の配分
- ・義捐金品の配布
- ・災害援護応急資金の融資
- ・税の減免、徴収猶予等
- ・仮設住宅関連情報(入居応募開始時期、申込み方法)など
- ・民間による恒久的な生活再建に役立つ情報
  - ・求人情報
  - ・賃貸、住宅・不動産情報など
- ・より高度で専門的なボランティアによる支援情報
- ・学校・教育情報
- ・避難所(周辺も含む)イベント・レクリエーション情報



(2) 広報活動

以下の方法を使って避難所での広報活動に努めます。

広報の方法の例

- ・ 館内放送
- ・ 掲示板
- ・ コピーの配布、連絡用紙
- ・ 張り紙など

掲示板は、以下の要領で運用します。

- ・ 前ページの(1)の 1)、2)の種類の情報については、掲示板などで広報できることが望ましい。
- ・ 上記以外の情報としては、以下のものが掲示されることが望ましい。
  - ・ お問合せ欄(電話等での問合せがあったことを知らせる掲示コーナー)
  - ・ 被災者同士が情報交換できる「伝言板コーナー」を設ける。
  - ・ 委員会での決定事項

(3) 情報の管理

口コミの情報は、実際に班員が確認してから広報します。

不要となった情報も後で避難者からの問合せなどで必要になる場合があるので整理して保管しておきます。

(4) 情報設備の設置への対応

避難所の居住スペース以外の場所に、避難者共用のテレビ、ラジオを設置できることが望ましい。

- ・ できればインターネット環境が整ったパソコン等も設置できることが望ましい。

(5) 各運営班の広報要望への対応

定例会議の際に、各運営班から広報事項の要望を受け、委員会が必要とみとめた場合、委員会として適切な広報手段で広報を行う。

#### 4-1-3.被災者管理班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1)名簿作成管理

以下の要領で名簿作成管理を行います。

##### 1)避難者名簿への記入

被災者管理班は、避難所受付などの窓口を設置し、避難者の登録を行います。

避難者には、様式 2「避難者名簿」に記入した人数に基づき、避難所のサービスが受けられる旨を説明し、かならず登録名簿への記入に協力を求めます。

##### 2)名簿への記入方法

被災管理班は、以下の要領で様式 2「避難者名簿」の記入方法を避難者に説明をおこないます。

- ・様式 2「避難者名簿」には、支援区分として、避難所に入所希望か、避難所外のまま避難所の配給サービスなどを希望するかを確認します。
- ・避難者には、避難者としての登録手続きのために、様式 2「避難者名簿」に世帯単位で避難者全員分の氏名などを記入してもらいます。
- ・退所する際には、退所の申し出をうけ、転出先などを確認し、記録します。
- ・避難所外避難者が避難所のサービスを在宅や車中避難等そのまま利用する場合にも、入所希望の避難者と同様の様式 2「避難者名簿」に世帯単位で、サービスを希望する全員分の氏名などを記入してもらいます。
- ・避難所外避難者がサービス登録を解除する場合は、退所者と同様、登録解除の申し出を受け、念のため転出先などないかを確認し、あれば記録します。
- ・避難者登録にあたっては、安否確認などの問合せに対する情報公開の可否を記入してもらいます。
- ・避難者登録にあたっては、避難者の特技や資格を記入してもらうようにします。
- ・災害時要援護者の避難者登録にあたっては、特別な要望事項を記入してもらいます。

### (2)登録避難者数の把握

災者管理班は、毎日、様式 2「避難者名簿」に基づき、避難所入所者と避難所外避難の登録者の区別なく避難者登録者の合計数を集計し、所定の時間までに行政担当者もしくは総務班に報告します。(たとえば、定例会議や委員会の災害対策本部への定時報告が毎朝 9 時ならば、毎朝 8 時 50 分までを目安)

避難者登録者の把握を徹底するために、避難者組の代表に未記入の避難者がいないかを確認してもらうために協力を依頼する場合があります。

### (3)避難所受付の業務

被災者管理班は、避難所受付窓口で避難所への人の出入りの管理を行います。

外泊する避難者には、様式 10「外泊届用紙」を提出してもらうようにします。

(4) 来客、郵便、問合せと呼出しへの対応

避難者のプライバシーを守る問合せ対応の方法ために必ず次の手順で行います。

電話での問合せと呼出しの手順

- ・電話で避難者についての問合せがあった場合には、避難者登録名簿を見て照合します。
- ・このとき相手の問合せ者には、この避難所では問合せに対して館内放送などを使った避難者の呼出しで対応している旨を説明します。ただし呼び出しても連絡がない場合もあり、それ以上の対応ができないことを伝え、折返しの連絡先と氏名を記録し、一旦電話を切ります。
- ・次に避難者登録名簿を探し、避難者自身が記入した情報公開の可否の項目を確認します。
- ・公開可ならば放送で呼出しを行います。
- ・公開不可ならば、呼出しはせずに、対応は終了とします。
- ・呼び出しに応じた避難者があった場合には、折返しの連絡先を避難者に伝えます。
- ・公開可で避難者が呼び出しに応じない場合には、掲示板の「お問合せ」の掲示コーナーに問合せのあったことを伝え、折返しの連絡先を掲示しておきます。

来客があった場合

- ・来客者の氏名とともに、依頼された避難者の呼出しを行います。
- ・呼び出しても名乗り出ない場合はそれ以上の対応はできない旨を伝え、来訪者には所定の面会場所で待つよう伝えます。
- ・呼出し相手が名乗り出ない場合には、来客には掲示板のお問合せコーナー、伝言板コーナーの利用を勧めます。

郵便があった場合

- ・呼出しは行わず、郵便局員が直接手渡しするものとします。
- ・防犯の観点から、受付けには一言声をかけてもらうよう依頼します。
- ・避難者の人数が多い場合には、郵便物等は受付けで保管します。

様式 12「郵便物等受取り帳」を活用

呼出しは、他の避難者の迷惑にならないよう最小限に行い、定められた時間のみ行うこととします。(様式 8「避難所運営委員会規約(案)」参照)

#### 4-1-4. 施設管理班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) 施設利用計画の指針

避難所運営を行う上で必要となる施設利用の例は以下のものが考えられるので、必要に応じて設置するものとします。

##### 施設利用の例

##### 避難所運営委員会本部室

災害直後は、避難所となる施設の職員が普段使う事務室に運営委員会の本部を設置することが望まれます。施設管理上、施設職員と共同して対応策を講じることが容易になります。一方、落ち着いてきたら、施設本来の運営に支障が出ないように、避難所運営を独立させるため別途部屋を用意することが求められます。

##### 情報掲示板

より多くの避難者などの目に触れるように、玄関近くに設けます。

##### 避難所受付

避難所を訪れた人全てが目につくように、正面玄関近くに設けます。

##### 仮設電話

NTT は、災害時に避難所に無料仮設電話を設置します。居住スペースから離れた場所に設置し、余裕があれば一室を電話専用部屋として利用することも検討します。

##### 仮設トイレ

原則屋外に設置し、においの問題がおきないように居住スペースからなるべく遠くに設置します。男女別に離れた場所に設置する工夫も必要です。一方、高齢者や障がい者など体が不自由な方のいる場合には、あまり遠くならないような配慮も必要です。

また目の不自由な方がいる場合、少なくとも一基の仮設トイレは、壁や塀づたいにたどり着けるよう壁側に付けて設置します。

##### ごみ置き場

ゴミ収集車が利用しやすい場所に設置します。また分別収集を原則として種類別にごみ置き場に区別を設けます。できれば屋根があり、直射日光が当たらない場所が望ましい。

##### 仮設風呂・シャワー

原則として屋外に設置します。

##### 更衣室

男女別に中をのぞくことができないような個室を設けます。女性用は授乳室としても使います。

#### 洗濯場・物干し場

洗濯場は生活水の確保しやすい場所を選びます。

物干し場は日当たりがよい場所で、周囲から見られない場所を選びます。

#### ペット飼育場所

屋外で、校庭の隅などで鳴き声、臭い等が他の避難者の迷惑にならない場所に設置します。

#### 救護室

施設の医務室や保健室を使う場合、もしくは医務室・保健室にベットがある場合には緊急用に別途確保し、別室を一室活用する場合があります。

#### 介護室

高齢者等のために日当たりがよく、換気がよく、静寂が保てて、空調設備のある部屋で、できるだけ床に直に座って休養できる場所を選んで設置します。

#### 相談室

原則として個室で、被災者の相談が面談形式でできる場所を選んで設置します。

#### 喫煙場所・飲酒場所

居住空間とは別途も廊下などに小卓や灰皿などを置いて確保します。

落ち着いて着たら、また余裕があれば、完全に分煙とすることが望ましい。

#### 荷おろし場

大型のトラックなどが駐停車し、救援物資などを一旦まとめて仕分けができるほどのスペースがあることが望ましい。また雨天に備え、屋根がある場所が望ましい。

また物資や食料置き場からあまり離れていない場所であればなおよい。

#### 物資・食料置き場

物資を整理して保管できるスペースがあり、台車などでの運び出しが容易にできる場所が望ましい。電源が確保できて冷蔵設備なども設置できる場所が望ましい。ネズミや害虫の被害を受けないような管理ができる場所が望ましい。

#### 調理室

可能であれば、学校の給食室などの備え付けの調理設備がある場所が望ましいが、別途大規模な炊き出しなどに備え、別紙に調理設備を設置する、もしくは屋外にテントを張って調理場を設置することも考えられます。

#### 物資・食料配布所(窓口)

天候に左右されずに配布できる場所が望ましいが、屋外でテントを張って設置することも考えられます。

#### 給水場

水の運搬が重労働とならない場所に設置する。

主に安定期以降に必要となる場所として以下のものを設置するか検討します。

子どものためのスペース

昼は子どもの遊び場、夜は学習室となる居住スペースとは別の場所

娯楽室

レクリエーションやイベントに利用できるスペース

(以上、「大規模地震時の避難生活マニュアル」を元に作成)

(2)設備の確保

施設管理者とともに、備蓄物資の設備を確認し、設置します。

施設管理班は、委員会で必要が認められれば、災害対策本部に定時報告にあわせて必要な設備を様式5「物資依頼票」で要請するものとします。

(3)防火対策

施設管理者と協議の上、喫煙場所を設置した場合、灰皿、消火用水バケツを設置し、吸殻の処理や清掃は喫煙者が行うよう指導します。

冬季の災害でも、原則として勝手に施設の石油ストーブや暖房器具は使わないよう指導します。

また勝手に避難者自身のストーブやトースターなどの過熱器具なども持ち込んで使うことのないよう指導します。

#### 4-1-5. 食料物資班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) 物資・食料の調達

食料物資班は、物資・食料の調達を以下の要領で行います。

##### 1) 調達方法

状況に応じて、以下の方法で物資・食料の調達を行います。

- ・ 備蓄物資・食料を活用する
- ・ 避難者が持ち寄ったものを供出してもらう
- ・ 周辺の住民に供出してもらう
- ・ 周辺の商店などから調達する
- ・ 必要な物資・食料を災害対策本部に要請する

##### 2) 避難者や周辺住民の供出による調達

原則として、避難者の持ち寄ったものは、個人のものであるため供出の義務はありません。

災害直後、行政から物資等が到着しない場合にやむを得ず行う場合があります。

- ・ 実際に阪神・淡路大震災では、ある自治会が災害直後に各自の家の冷蔵庫などにある食料を自治会で持ち寄り、自治会を構成するどの世帯にも公平に分配したという例があります。ただし、それができたのは、たまたまその自治会が日ごろから自治会活動が活発で、連帯意識があったからこそといわれています。

##### 3) 災害対策本部への要請による調達

最も一般的な調達方法です。以下では、住民主体で避難所運営が行われていた場合でも比較的帳票のやり取りが簡単で、しかも間違いが起きにくいと思われる手法を記載しています。

以下の定期配給と不定期配給を理解して調達を行います。

- ・ 物資、設備、資機材や食料、飲料水の要請方法は以下の二種に分かれます。

##### 定期配給になるもの

主食となる弁当[原則 1 日 3 食]などの要請

様式 4「主食依頼票」を活用(弁当などの主食となる食料以外は、必要に応じての都度の依頼となるので様式 5「物資依頼票」を使う)

##### 要請に基づき不定期配給になるもの

物資(設備や資機材のほか主食以外の食品、飲料水を含む)

様式 5「物資依頼票」を活用



3) - 1. 定期配給となる主食の要請と受入時の対応方法について

定期配給では、様式 4「主食依頼票」を用いて要請を行います。

- ・原則、様式 2「避難者名簿」に基づき、登録者数の弁当など主食が配給されます。
- ・原則、登録者数には、避難所入所者および避難所外避難者も含まれます。

要請の流れと受入れ時の対応は以下の要領で行います。

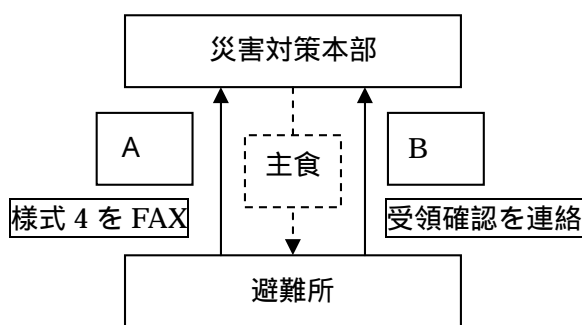
A . 毎朝、委員会らの災害対策本部への定時連絡の際に、避難者登録者数の報告とともに、様式 4「主食依頼票」に必要食料数などを記入して、FAX にて送るものとします。FAX が使えない場合は必ず写しを保管します。

B . 必要な数の主食が避難所に届いたら、行政担当者又は委員会会長又は食料物資班災害対策本部に「受領確認」の連絡を行います。

避難所では、必要数量の主食(弁当など)しか配給されないの在庫は発生しません。(次ページの物資依頼の受領時のように、在庫管理のための管理簿への記入は行ないません)

また、自衛隊による支援がある場合は、受け入れの調整を行う必要があります。

【主食依頼票と受入れ対応の流れ】



3) - 2. 要請に基づき不定期配給となる物資等の要請と受入れ時の対応方法について

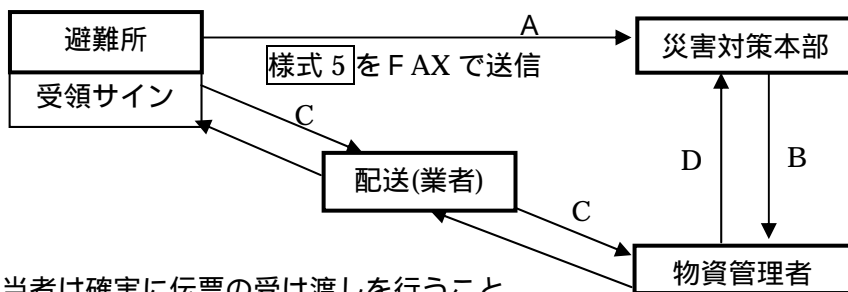
- 要請に基づく不定期配給では、様式 5「物資依頼票」を用いて要請を行います。
- ・原則、要請した品物が要請した数だけ配給されます。
  - ・要請できるものは、衣類や毛布などの物資、設備、資機材、主食以外の食品です。

要請の流れと受入れ時の対応は以下の要領で行います。

- A . 毎朝、委員会らの災害対策本部への定時連絡の際に、避難者登録者数の報告とともに、要請する 1 品物ごとに一枚の様式 5「物資依頼票」を用い、さらに必要数量などを「 」の欄に記入して、FAX にて送るものとしします。FAX が使えない場合は必ず写しを保管します。
- B . 災害対策本部の物資管理者は、避難所からの様式 5「物資依頼票」に基づき発送する物資に関する必要事項を「 」の欄に記入し、物資の配送担当者に様式 5「物資依頼票」を渡します。配送担当者は「 」の欄に配送日時など必要事項を記入します。
- C . 避難所では、必要な数の物資が避難所に届いたら、行政担当者又は委員会会長又は食料物資班長は様式 5「物資依頼票」の「 避難所受領サイン」の欄に署名し、物資を配送してきた配送担当者(業者)に様式 5「物資依頼票」渡します。
- D . 配送担当者(業者)は、避難所受領サインに署名のある様式 5「物資依頼票」を災害対策本部の物資管理者に渡し、災害対策本部で必要な物資が避難所に届いたことを確認します。

【物資依頼票と受入れ対応の流れ】

物資依頼表の受け渡し順序



\* 各担当者は確実に伝票の受け渡しを行うこと。

(2)物資・食料の保管

食料物資班は、要請した物資・食料が輸送されてきた場合、様式 5「物資依頼票」にサインをして、これを受け取り一時的に物資や食料の保管場所に保管します。

また、受入れた物資・食料の在庫管理のための様式 6「物資管理簿」に受入れ品名や数量などを記入して在庫とし管理します。

物資の管理は、物資を大分類、中分類、小分類などして整理して保管します。

衣類の例) 大分類：男性衣類 中分類：下着 小分類：M サイズ

鉛筆の例) 大分類：生活用品 中分類：文房具 小分類：鉛筆

食料の例) 大分類：要冷蔵食品 中分類：ハム 小分類：消費期限月末までなど適当な分類方法をつくり、分類ごとに保管しておく管理しやすい。

保管場所の鍵は、食料物資班の班長が管理します。

夏期や梅雨期などは、食品の腐敗や、在庫物資にカビや害虫の被害が発生しないように留意します。

夏期や梅雨期などは、保管場所にもカビや害虫の被害が発生しないよう留意します。飲料水は、衛生上、びん、缶詰、ペットボトルを優先して使います。

物資の在庫管理は、様式 6「物資管理簿」を用い、以下の要領で行います。

- ・要請した物資が到着したら、品名ごとに様式 6「物資管理簿」を作成します。
- ・「品名」の欄には、避難所で使っている大分類、中分類、小分類を記入します。
- ・「受入先」は、通常は災害対策本部だが、寄付があった場合には寄付社名を記入するなど物資の出所を記入します。
- ・「受」には受入れた数量を記入します。
- ・物資を避難者に配布した場合、配布した数と、在庫の残りの数を記入します。
- ・「出」には避難者に配布するなどして出庫していった物資の数量を記入します。
- ・「出し先」には避難者組名や避難者氏名、住所・連絡先などを記入します。
- ・「残」には現在の在庫の残りの数を記入します。
- ・配布した後に物資の現在数量が様式 6「物資管理簿」の「残数」と一致しているか確認します。

(3)物資・食料の申し込みと配布への対応

避難者への配布と申し込みには、以下の要領で対応します。

- ・原則として、平等に配布すべきものの配布は、避難者組の代表を通じて行います。
- ・特に主食なる弁当などについて、高齢者のための「やわらかい食事」が申し込める場合には、その要望数を避難者組の代表者が把握し、食料物資班に連絡してもらいます。

様式4「主食依頼票」参照

- ・特定の人だけに必要なものは、物資・食料配布窓口で配布します。
- ・必要と思われるのは物資・食料窓口で申し込むものとします。
- ・物資・食料の申し込みに対し、在庫があれば、直ちに配布します。
- ・在庫がない場合には、災害対策本部に要請するために品名と必要数量を記録します。
- ・配布に当たっては、事前に文案2「物資・食料等の配布方針」を参考に情報掲示板などを通じて広報します。

例) 生理用品、粉ミルク

避難所外避難者への配布と申し込みには、以下の要領で対応します。

- ・物資は、避難所外避難者にも等しく配布します。
- ・避難所外避難者への配布は、物資・食料配布窓口にて行います。
- ・避難所外避難者の物資・食料(主食の弁当など以外)の申し込みは、物資・食料配布窓口で行います。高齢者のための「やわらかい食事」が申し込める場合は、窓口で申し込んでもらいます。

様式4「主食依頼票」参照

- ・物資・食料の申し込みに対し、在庫があれば、直ちに配布します。
- ・在庫がない場合には、災害対策本部に要請するために品名と必要数量を記録します。
- ・避難所外避難者への配布の通知は、文案2「物資・食料等の配布方針」を参考に、情報掲示板などで広報します。

支援を要する避難者からの特別の要望については、個別に対応します。

主に安定期以降、周辺の商店等の営業が再開してきたら、避難者が個人用で買えるような物資や食料についての要望については過剰に受け付けないように心掛けます。

#### 4-1-6. 救護班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) 要援護者への救護

高齢者や障がい者など災害時に支援を要する方々を災害時要援護者といいます。次ページ以降の表 4-1、表 4-2 を参考にしつつ、災害時要援護者が少しでも環境のよい場所で居住スペースが得られるよう配慮するとともに、支援の体制を検討します。

避難者の中に、要援護者の支援についての介護等の専門家がいなか把握し、協力を依頼します。

避難所生活の長期化と過剰な支援により、高齢者や障がい者の生活の自立度が低下しないよう、活動性・自立性を積極的に高める支援や環境づくりを心がけます。

避難所での生活が困難な方については、本人や専門家の意見も聞きつつ、適切な施設へ移転できるよう災害対策本部などへ打診します。

避難所での生活での障害を取り除くため要望を聞き、必要な設備・用具を調達します。

必要に応じてボランティア等の支援を要請します。

外国人などの避難者がある場合、通訳のできるボランティアが避難所内にいないか把握し、協力を依頼します。いない場合はボランティアセンターへ連絡し派遣を依頼します。

表 4 - 1. 災害時要援護者とみなすべき市民

(資料：全日本自治体団体労働組合 認知症の記載は除く)

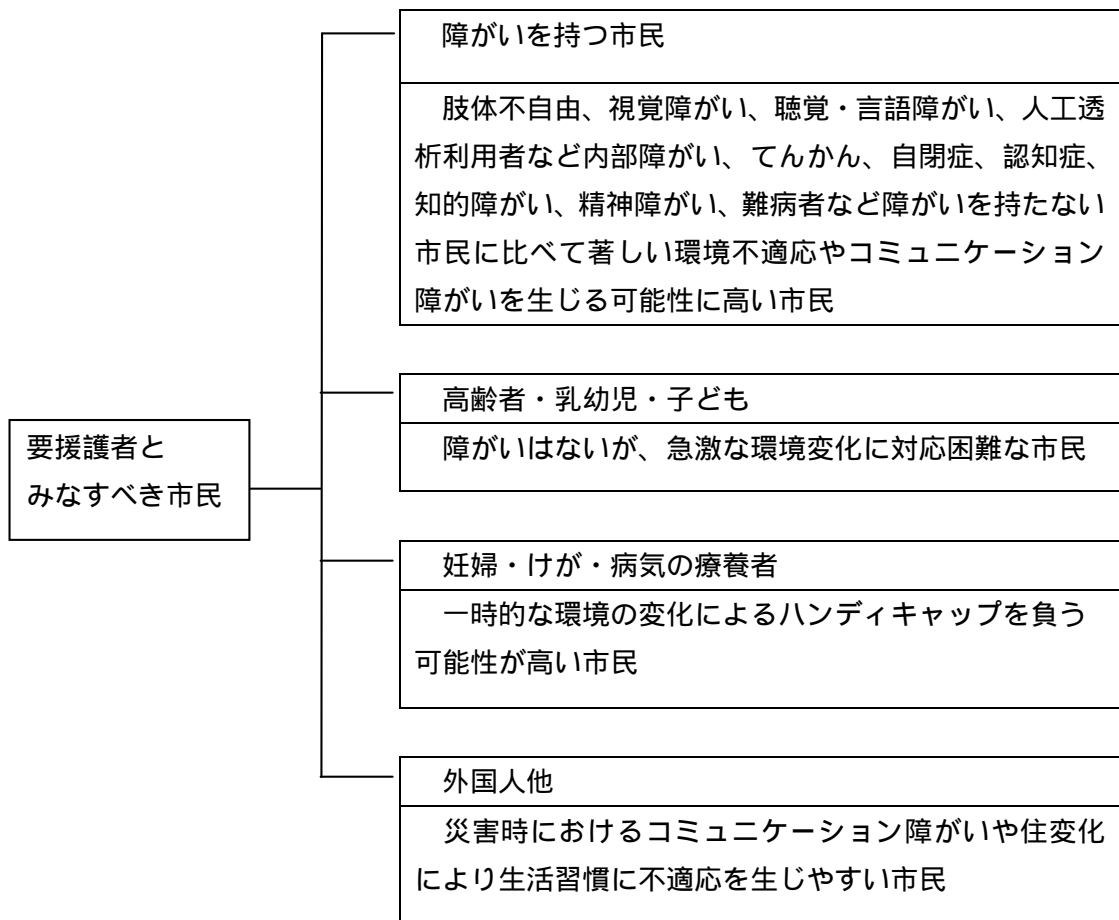


表 4 - 2. 要援護者の避難行動などの特徴と配慮したい主な項目

(資料：全日本自治体団体労働組合 認知症の記載は除く)

区分	避難行動などの特徴と主な配慮事項
肢体不自由者 寝たきり高齢者	移動の困難性があり、災害の認知が遅れる可能性がある。 介助者との対応が困難になるおそれがあり、見知らぬ介護者へのストレス、福祉機器、補助具がない場合には移動なども大きな制約があり、室内外への移動空間、トイレ、入浴設備などに物的配慮が必要である。介助者、家族との共同避難が遅れやすいので、家族や介助者の避難も制約される。
視覚障がい者	単独での移動が概ね困難であり、避難時の移動は極端に制約される。災害の覚知が遅れやすく、災害状況の把握が難しいため、危険からの回避が遅れやすい。災害時には聴覚からの情報収集が不可欠で日常的な生活空間でも自力避難は困難である。
聴覚・言語障がい者	災害時の情報入手が困難で、災害の覚知が遅れやすい。視覚的情報が避難の際に重要となる。避難空間でのコミュニケーション支援が不可欠で危険からの回避が遅れやすい。
内部障がい者・難病患者	避難時に常用薬が欠かせない。避難行動が遅れやすく、自力避難や移動が困難な場合もあり避難環境の整備が重要である。
精神障がい者	災害ショックや環境変化に留意。避難時に常用薬が欠かせない。周囲との適切なコミュニケーションが不可欠で、避難所の設備・環境にも配慮が必要である。
てんかん	単身での避難や、災害状況把握が困難である。災害ショックや環境変化による発作に留意する必要がある。室内環境にも配慮する。
自閉症・知的障がい者、認知症	単身での避難や、災害状況把握が困難である。災害ショックや環境変化によるストレスに配慮し、適切な介助者が不可欠となる。介助者を含め避難が規制されやすく、避難所の設備・環境にも配慮する必要がある。
乳幼児・子ども 妊婦・けが・病気の 傷病者	単身での避難や、災害状況把握が困難である。災害ショックや環境変化によるストレスに配慮。適切な介助者が不可欠で、介助者を含め避難が規制されやすく、避難所の設備・環境にも配慮する必要がある。
単身高齢者	避難や移動の困難性があり、適切な状況把握が困難である。災害ショックや環境変化によるストレスに配慮する。介助者を必要とする場合があり避難所の設備・環境にも配慮を要する。
外国人・旅行者など	適切な状況把握が困難で、緊急時の連絡、情報伝達方法を明確にする必要がある。多様な言語を活用した避難マニュアルの作成。災害ショックや環境変化によるストレスに配慮すべきである。

(2)安定期以降の自立困難者への対応

身寄りのない高齢者などは独力での自立が困難な場合が多い。避難者の以前の自治会の住民リーダーなどに協力を依頼し、地域ぐるみの自立支援体制の構築を図る必要があります。

(3)子どもたちへの対応

子どもの世話が得意な避難者の協力や、地域のこども会などの協力を募り、保育支援を行える体制を検討します。

安定期以降、スペースに余裕がある場合には、昼はこどもの遊び部屋、夜は勉強部屋として使える部屋を用意し、管理します。

(4)怪我や病気の避難者の把握

救護班は、感染症の蔓延など緊急の対応に備え、避難者組の代表者を通じて、怪我や病気の避難者について把握できる体制を検討します。



#### 4-1-7. 衛生班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) 掃除・ごみ処理への対応

掃除・ごみ処理について以下の体制により衛生管理を図ります。

- ・ 居住スペースの清掃は、居住する避難者組の避難者が行うものとします。
- ・ ごみは分別を原則とし、ごみ集積所をごみの区分ごとに設置します。
- ・ 避難者組毎にゴミ袋を設置し、各組の避難者がごみ集積所まで運ぶものとします。
- ・ ごみ集積所は、施設管理者と協議の上、できれば屋根があり、直射日光に当たらない場所に設置します。
- ・ ごみ集積所は定期的に消毒します。

避難所内でのごみの焼却は原則禁止とします。

##### (2) 防疫に対する対応

防疫について以下の体制により衛生管理を図ります。

- ・ うがいや手洗いを励行し、手洗い場に消毒液を配置します。消毒液は衛生班員が補充します。
- ・ 衛生班は食料物資班に依頼し、消毒液、トイレットペーパーの確保・調達を図ります。
- ・ 食器は、できるだけ使い捨てとします。
- ・ ネズミ、害虫などの発生があった場合は、災害対策本部を通じて保健所に駆除・消毒を依頼します。

##### (3) 風呂

仮設風呂・シャワーの設置がない場合には、もらい風呂を奨励します。

ボランティアセンターなどを通じて、入浴ツアーなどの申し出等を活用します。営業している銭湯などの情報提供に努めます。

仮設風呂・シャワーが設置された場合には、以下のような利用計画を作成します。

- ・ 男女別に利用時間を決める。
- ・ 希望者が多い時期には、ひとり 20 分程度の利用時間とし、安定期となり利用者が減ってきた場合にはひとり 30 分程度とする。
- ・ 入浴希望時間の受付なども衛生班が行う。
- ・ 清掃は、避難者組の代表を通じて避難者が当番を決めて行うものとする。
- ・ 定期的に消毒を行う。

(4) ペット連れの避難者への対応

ペットの居住スペースへの持込を禁止します。

衛生班は、ペット連れの避難者に対しては、文案 3「ペットの飼育ルール」を説明又はコピーして配布し、管理の徹底を図ります。

ペットの飼育場所を、施設管理者のアドバイスのもと居住スペースから離れた場所に設置します。

- ・盲導犬等はペットではないので、別途動物アレルギー等の避難者がいないことが確認できた場合には居住スペースへの同伴は認めるものとします。

ペット飼育者により様式 11「ペット登録台帳」へ記入してもらい管理します。

ペットの飼育は、ペットを持ち込んだ避難者自身が行うものとします。

- ・大型動物や危険なペットを連れた避難者は同伴での入所を断らなければならない場合もあります。

衛生班は、ペットを一時預かる施設や機関、ボランティア団体の情報を集め、適宜ペット連れの避難者へ情報提供をおこないます。

- ・事前対策で、地域住民が避難所運営を話し合う場合に、ペットを飼っている住民が災害時にペットを預けられるペットホテルや犬猫病院などを探しておくことも考えられます。

(5)トイレの衛生管理

衛生班は、トイレの使用上の注意について状況に応じて変化するのに対応し、張り紙や館内放送などにより、周知に努めます。

災害直後は、断水状態のトイレを確認し、被害状況により場合によっては使用禁止とします。

- ・排水管が使える場合には、水を流せば使えるトイレとして使用します。排水管の様子が分からない場合には応急的に一階のトイレのみを使うこととします。

トイレの用水確保のために、プールや河川等の水を避難者の協力を得て確保することに努めます。

トイレ前に用水をバケツに汲んで置き、使った人は次の人のために汲んで置くというルールを徹底します。

ペーパー等が流せない場合には、ゴミ袋の用意も手配します。

被害状況に応じて、仮設トイレの設置場所を施設管理者のアドバイスのもと決定します。

仮設トイレが設置された場合には、早めに汲み取り等の要請を災害対策本部に行くものとします。

- ・仮設トイレの清掃時に便槽内の汚物をならし、便槽の容量いっぱいを活用できるよう清掃者に周知します。

トイレの清掃については、避難者が当番で毎日実施する体制とします。

衛生班は、定期的にトイレの消毒・殺菌について災害対策本部や保健所と協議の上実施します。

#### 4-1-8. ボランティア班の業務細則<展開期～撤収期>

##### (1) ボランティア受付、派遣要請

原則としてボランティアセンターへ派遣要請を行い、派遣されたボランティアの支援を受けるものとします。

- ・避難所に直接ボランティアの申し出があった場合には、避難所ではボランティアを直接募集していないことを伝えます。(ボランティアセンターで募集を行っている旨を伝える)

要請に当たっては、支援を受けたいボランティアの分野、必要な人員数、期間等を見積り要請します。

- ・支援を受けるボランティアの分野は下記のものが考えられます。

概ね展開期以降、必要となるボランティア支援

- ・清掃および防疫活動
- ・炊き出し手伝い
- ・物資輸送・仕分け
- ・避難所外の情報収集・広報資料作成

概ね安定期以降、必要となるボランティア支援

- ・介護福祉活動
- ・手話・筆記・通訳

##### (2) ボランティアの管理

派遣されたボランティアに文案4「ボランティア活動への注意事項(案)」を説明し、理解を求めます。またボランティア保険の加入を必ず確認し、未加入の場合には加入を要請します。

文案4「ボランティア活動への注意事項(案)」参照

派遣されたボランティアについて様式7「ボランティア受付票」を作成し、管理します。

派遣されたボランティアに対し、腕章や名札など人目でボランティアと分かる目印を配布し、着用を徹底します。

## 第5章 事前対策

### 5-1. 事前対策とは

避難とは危険性の高い場所を離れて、安全な場所に留まることを総称し、危険な場所を離れる場合の避難（evacuation）と、居住地が災害のために使用できなくなり、一時的に公共施設などに収容する避難（sheltering）に分けられます。台風の接近などのように、予め災害の発生が予測できる場合は、気象庁から注意報や警報が発表され、自治体によって避難勧告や避難指示などが発令される。同時に公的な指定避難所が開設され、役所、消防、警察、消防団、水防団などの防災機関によって、住民の避難誘導が開始されます。しかしながら、地震などのように突発的に発生する災害では、これらの防災計画の手順が損なわれ、避難誘導手順が分断されることも想定しなければなりません。被災者が避難所を選ぶための規制はありませんが、一定の緊急事態を経た後には、公的に避難所が設置され、設備・環境を整えた上で、災害救助法に基づく避難所管理・運営が行政によって展開されます。したがって、住民の避難への事前対策は、自らの生命と財産を守るための自己予防対策として、災害への知識と自助・共助に必要な知識とルールを熟知しておくことが求められます。

地震や津波の襲来による緊急避難の場合は、一時避難地という場所の確保が重要ですが、一時的な避難では済まない大規模災害の場合は、1週間から数ヶ月という避難所生活を強いられることとなります。そのため、避難所の設備や物資の手当てはもちろんのこと、行政の対応だけでは全てをまかない切れない状態が想定されます。特に広域大規模災害では、住民だけが被災者とは限らず、行政や公的防災機関とその職員にも被害が及ぶことが明らかであり、行政職員や学校教員のような避難所施設管理者にも欠員が生じて、予め策定されている地域防災計画の遂行や、災害対策本部機能にも支障をきたすことが予測されます。このようなことから、近未来に発生が予測されている南海トラフ地震のような広域大規模災害では、まさに住民参加型の災害対策が必要となります。特に、避難所運営に関しては住民即ち被災者を中心とする避難所運営計画の作成と、官民の協働作業による避難所の安全管理を行うことが重要となります。

## 5 - 2. 事前対策の主体

避難所の運営は自治体の責務ではあっても、地域住民の積極的な関わりなくしては考えられません。むしろ、被災者を含む地域住民による運営方式を基盤とするべきであり、日常からの避難所運営に対する事前対策は、地域住民が主体となって推進されなければなりません。自治体はその物理的、財政的、法的バックアップを役割として担うことが望まれます。地域住民参加型の避難所運営計画の目指すところは、行政に頼らず自力で生き延びるための手段を住民自身が理解し、そのためには欠かすことのできない共助のあり方を認識することにあります。

### 5 - 3. 事前対策

広域大型災害では、行政の「比例・公平・平等」の原則に支障をきたすことが想定されます。災害発生直後の緊急時には行政そのものの体制が整っていないことを考慮し、民間主導による「効果優先活動」の尊重を確認し、そのために必要と考えられる事前対策を整えなければなりません。日常のコミュニティの潜在力(スキル)の確認を含む自主防災の強化が求められます。

#### 5 - 3 - 1. 過去の災害時の避難所運営事例

##### (1) [ 予期しない避難所開設 ]

収容定員の 3 倍以上の被災者が駆け込み、しかも 1 階が浸水したため、2・3 階に詰め込み、11 時間にわたって、飲料水・食糧も届かない状態で朝を迎えた例があります。管理者・リーダーとも不在で役所にも連絡が入らず孤立状態になりました。横になれない窮屈さと、トイレの不自由さは、女性や乳幼児、高齢者には苦痛の何ものでもありませんでした。

##### (2) [ 被災者のホームレス化阻止 ]

長期避難生活が決定したことを受けて、A 小学校では体育館と空き教室を使って被災者家族の配置換えを一ヶ月ごとに実施しました。これによって、被災者が余計な家具や日用品の持込を制限し始め、仮設住宅への移動と、その後の現状復帰が楽になりました。

##### (3) [ 要援護者の対策 ]

体育館での避難生活の中で、病院からの退院者や障がい者、介護の必要な高齢者など、要援護者が混在しているのは、健康な人にとっても苦痛なので、要援護者専用の 2 次避難所の設置を決定しました。しかし、その対象者を選ぶルールがなく、率先して実行するリーダーもいませんでした。そこで、ボランティアと保健所が共同で避難所を巡回して、対象となるであろう家族と面談し、家族の同意を得た人から社会福祉協議会が滞在型に改修したデイケアセンターに移動できるようになりました。

##### (4) [ マスコミの無秩序さ ]

マスコミは避難所生活の実態と称してテレビで放送しますが、生中継でない限りその放送時間には、現場の生活環境が変化していることを考慮していません。そのため、一部の避難所で「水が足りない」と発言すると、翌日には水が余るほど届きます。災害から 2 週間ほど経った頃、ある大型避難所では業者による焼肉の差し入れがあり、

偶然居合わせたテレビに映されました。その夜になると各地からの電話で「もう避難所では肉が食べられるのか」「もう救援物資はいらぬのか」との問い合わせが増えました。一部の目立つ避難所だけが話題になり、この時点でも炊き出しが行えない避難所がまだ半数以上ありました。

#### (5) 【特権の横暴】

災害から1週を経過したころ、市内に200箇所近くの避難所が開設されましたが、まだ救援物資の配布やボランティアの派遣が公平にまかなえない状態でした。そのようなときに、数箇所の避難所の代表が対策本部やボランティアセンターに食糧の要求にやって来るようになりました。大方の被災者は、現状を説明すると皆で我慢することに同意してもらえましたが、最も強引に食糧倉庫から持ち出そうとしたのは、ほとんどが市議員やOBらしき人達でした。そのため、食糧配給班のスタッフは、他府県からのボランティアだけで編成し、市民や行政職員との無用のトラブルを防ぎ、あくまで全避難所への比例配給を遵守しました。

#### (6) 【施設管理者の計らい】

中長期の滞在がやむを得ないと決まった時点で、役所からの配給の食事だけでは、被災者の心が休まらないことから、温かい炊き出しを希望する避難所が増えてきました。役所ではボランティアセンターと協議の結果、炊飯道具と食材を提供することになりましたが、炊事の場所をどこにするかが問題となり、その結果学校給食の調理師会の皆さんが、率先して調理場の提供と、管理者として参加するとの申し出がありました。これによって多くの避難所で避難者による炊き出しが始められるようになりました。

#### (7) 【自称リーダーの身勝手】

災害経験のない地域で、しかもほとんどの住民が避難所生活の方法も知らないために、従来の町会長が自然に避難所の代表になりました。しかし、日常から顔見知りの方が少ないことと、高齢者特有の頑固さから、働き盛りの男性には力仕事を指示し、主婦層には掃除や選択、食事の世話が当たり前という命令を出しました。そのため、この避難所では、わずか6日間で自治会が崩壊し、ボランティアに運営を依頼することとなりました。この町会長は全員に無視され、ただの要援護者になってしまいました。

#### (8) 【お金のトラブル】

避難所には、救援物資や炊き出し・心のケアなどのボランティアだけでなく、個人に対してのお見舞いグッズや食糧、お金が届くことがあります。受け取る本人も回りに気兼ねをすることになりますが、本人が留守の場合や無造作に放置してあったとき、何も知らない子どもたちが手を付けてしまうことは防ぎようがありません。このよう



な無用のトラブルがもとで、避難者の間に壁ができ、不信感が生まれてきます。避難所生活のルールとは別に、基本的なマナーの大切さが求められます。

(9) 【ボランティアに帰ってほしい】

避難所生活が 1 ヶ月目には入った頃から、数箇所の避難所では自治会が立ち上がり、避難者での自主運営が軌道に乗り始めました。ボランティアセンターの体制が完備したことも安心感を与えたようです。その代わりに「避難所からボランティアに引き上げてほしいが出て行ってくれない」という相談が増えてきました。ボランティアの引き上げについては、災害から 2 週間あたりまでは、「帰らないでほしい」とか、「あなたのことは一生忘れない」といった状況で、各地で送別会まで開かれていました。ボランティアとも話しあったところ、彼らの中には、被災者が自立したら引き上げるといふ本来の意図を理解していない人たちがいました。その人たちの共通した考え方は、「被災者は弱い人、人の助けなくしては生活できない人」といった思い込みの熱いタイプと、「せっかく来たのに、自分のやった成果を見るまでは帰れない」といった欲求不満タイプがあります。ボランティアセンターでは、16 箇所のボランティアを交代で温泉旅行に招待し、その間に避難所のボランティア室を片付け、帰らざるを得ない状況を作るという強行手段もとりました。

(10) 【仮設住宅の抽選】

2 ヶ月近くに及ぶ避難所生活は、ある種の新しいコミュニティが生まれ、役割分担も整然と行われ一見平穏でした。しかし、仮設住宅入居の抽選が始まると、なんとなくギクシャクした雰囲気生まれ始めました。「あの人は役所に手を回して半壊を全壊に書き直させた」、「借家住まいなのに、なぜあの人が先に仮設住宅に当選するのか」、「一人暮らしのはずなのに、家族が 4 人居ると書いていた」等々、憶測を含めて、様々なうわさが広がり、いたたまれなくなって仮設の当選を断る人や、他府県の親戚に引越しをする家族まで出てきました。

### 5-3-2. 避難への予備知識

自主防災の組織力を強化し、住民参加型避難計画を推進するために、次のような知識の普及と、共通意識の定着化が要求されます。

#### (1)安全で安心な避難のために日常から知っておくべきこと

地域の震度分布や洪水の氾濫地域など、災害の発生要因とその被害想定

津波の到達時間と浸水地域、浸水深

揺れが収まるまで、家の中で安全に過せる場所を決めておくこと

津波はとても早く、しかも何回もやってくる

避難するときに持ち出せる必需品を決めておくこと

避難所の場所と、避難にかかる時間を計っておくこと

避難経路は複数考えておくこと

夜間（暗闇）の避難を想定した訓練を行っておくこと

避難所までの道のりは家族で歩いて体験し、できれば四季別に環境の変化を知っておくこと

避難するときは必ず火の元を切ること

停電の有無に関わらず、電気のブレーカーは落としてから避難すること

まちの中の危険な建物やブロック塀など倒壊すると思われる建造物の所在を知っておくこと

近くの要援護者（高齢者・障がい者など）の居場所と移動能力および移動手段（警報などの情報を得られ難い人（視覚障がい・聴覚障がいなど）を含む）

まちの中の潜在能力（スキル：バール・ジャッキ・ツルハシなど工具を持っている人、トラックを持っている人、町の歴史を知っている人、特殊な技術・免許を持っている人、看護師など専門家、駐車場や宿泊施設などスペースを持っている人や組織など、いざというときに手を貸してもらえる人・もの・場所・知恵・・・）

「災害伝言ダイヤル」や、携帯電話キャリア各社の「災害用伝言板」の使い方を知っておくこと

**(2)安全で安心な避難のために日常から守っておくべきこと**

地震に備えて、家の中でケガをしないため、家具の固定や危険なものを片付けておくこと

家具の固定は、金具などの設置をできなくても、家具の手前下部に新聞紙をたたんで挟みこむことで、家具が倒れるまでの時間を稼げる。また窓にカーテンをすることで、ガラスが割れても飛び散らない。

家屋の耐震性が心配な場合、県で行っている無料の耐震診断を受けること

駐車違反をしないことと、通行の邪魔になるようなものを道路に出さないこと

地震によって避難経路が塞がれてしまう可能性を排除しておくこと（ブロック塀や家屋の倒壊、崖等の崩壊）

地震の時は、自動車で逃げないこと

津波がきたとき、一時的に波が引いても海岸や川に出て行かないこと

警報が解除されるまで避難場所から動かないこと

**(3)安全で安心な避難ができるように日常から工夫しておくこと**

避難場所の表示や誘導看板は、子どもたちや観光客にも分かる場所につける（高さ・大きさに注意）

まちの避難マップは住民が参加して手作りで作り、できれば高齢者用、子ども用、視聴覚障がい者用など目的別に作ること

非常時の持ち出し用品は、家族が3日間の自立に必要なものに限定し、余分なものを入れすぎないこと

予め、避難所に各家庭の絶対必需品を備蓄する場所をつくる。特に、常備薬・乳幼児用品・介護用品などは、各々の家庭独自で必須品目を決めておくこと

非常食や飲料水の備蓄は、賞味期限を考えることと、食べてみる必要があります。初期消火や断水時の生活用水のために、風呂に水を貯めておく習慣をつけること

「わが家の安全メモ」を作り、家族全員のいざというときの行動を申し合わせておくこと

病気や障害などがある場合には、それらの情報や治療内容を記載したメモを作り、非常時出し用品の中に入れておく

外出中に災害が発生した時のために、家族の連絡方法や、一時避難する場所を決めておくこと

### 5-3-3. 避難所運営の事前準備

地域住民に避難所のあり方を理解してもらうためには、行政と共に自主防災会を通じてできるだけ学習の場を設ける必要があります。様々な場を通して、以下の要点の理解を深める努力をしてください。

#### (1) 避難所の意味を周知させること

避難所は「住むところ」ではなく「過すところ」であり、できる限り短い期間で解消されなければなりません。地域住民の皆さんには、居心地の問題を最優先にすべきではなく、開設初期は如何にして多くの住民が収容できるかの方法が優先されることを知ってもらいましょう。

#### (2) 地域の潜在能力を知っておくこと

避難所施設は、学校や公民館という日常目的の施設が主であり、常に災害時対応の設備を完備できているとは考えられません。食料や燃料・医療の備蓄は必要ですが、避難所とは、一時的に過す場所という認識を住民がしっかり認識しておくべきです。しかし、要援護者に対しては何も手を施さず、我慢する場所になってしまうことは許されないことから、要援護者対策に役立つと思われる、地域内での人・もの・知識などの潜在能力を知っておく努力が必要です。

#### (3) コミュニティの強化

少なくとも地域で指定された避難所は、ほとんどの住民が日常から馴染んでいる施設のはずですが、都市部では一部の市民がその施設との交流経験を持たない場合があります（学齢期の子どもが居ない、遠距離の私学に通学など）。それでも、避難所の運営については、行政や施設管理者に頼ることなく、避難者を含めた地域住民の手で、運営管理できることが望まれます。そのためにも、自主防災を中心に、地域内の潜在能力を活かせるコミュニティの強化が必要です。

#### (4) 避難所施設の安全性と構造を知る

避難所に指定されている施設を日常利用している住民でなければ、その施設の構造や安全な場所、危険場所を知りません。学校など最近の保安問題から、住民の自由な立ち入りが制限されていることも考え、地域でそのような施設との交流や活用の場づくりを、施設管理者と共に考えることが必要です。例えば学校の警備体制のひとつとして、近隣住民の目による監視協力を得て、通報や注意の体制を作ることも勧められます。

### 5-3-4. 施設の管理と開設計画

災害が発生すると、地域住民の全員が同じ被害を共有したことで、平時は疎遠であった人々でも一種の親近感が生まれます。避難所運営の基本は、破壊された地域のコミュニティに代わって、避難所を中心とした新たなコミュニティの形成を図ることであり、次々に起こる難題を解決するには、この共有意識を大切にして、協働生活のルールを自らが作ることが必要となります。災害時の避難所運営の中でも、施設環境の管理は重要な課題であり、様々に生じる問題を解決するためには、このコミュニティの設立とあり方にその成否が問われます。

#### (1) 災害時の避難所の運営と管理の課題

避難勧告の発令などが可能な事前予知災害の場合は、行政や自主防災の役務として、避難所の開設がおこなわれることとなりますが、住民の自主避難の場合や地震等の突発災害に関しては、発災直後の行政による避難所開設が間に合わない場合を想定しなければなりません。そのためには、住民自身も避難所開設とその後の運営・管理に関わる意識を持たなければなりません。

##### a) 発災直後の数時間

行政による避難所の開設・開錠が間に合わない場合を考え、出入り口の鍵は自主防災会を中心とした複数の地域住民が保管することが望まれます。

自主防災会は、避難所の収容予定人数を超過する被災者を収容しなければならないことを想定して、避難所施設の有効使用スペースを事前に熟知し、補助的に利用できるスペースの確保と、適正な配置の事前シミュレーションを行う必要があります。

避難所施設の事前情報として、ボイラー室、電気室など立ち入りの危険箇所と、専門家や関係者以外の立ち入り禁止箇所を周知しておかなければなりません。

避難所の有効面積には限界があります。日常の自主防災会の啓発活動を通じて、被災者が各々に持ち込む物品の全てを収容しきれないことや、それが人間の安全で安心なスペースを妨げる恐れが生じる場合があることについて、住民の理解を得なければなりません。また、どうしても人のスペースを妨げる場合は、物品管理のスペースを確保する必要があります。

事前予知のできない災害の場合、避難所には、要援護者も収容しなければなりません。医療設備や介護設備も不十分な状態ですが、元気な被災者には一時的に我慢をしてもらい、要援護者のためのやや広いスペースを確保する必要があります。そのためにも、日常から、地域の要援護者の所在と状況を把握することが望まれます。

要援護者の中でも、乳幼児や病弱な方が必要とされる飲料水が不足している場合は、被災者全員の協力で優先的に提供するように努める必要があります。

避難の途中でケガをすることや、病状が悪化する場合があります。治療時間を争うような場合を考え、救急病院への搬送や、一時的応急手当を被災者の協力を得て実施しなければなりません。医師や看護婦など専門家が居る場合は幸いですが、そうでない場合も治療スペースの確保と、搬送方法を工夫しなければなりません。

#### b)初めての夜（宿泊が余儀なくされる場合）

避難所における最も重要な課題は、就寝の環境づくりです。

避難所での生活とは、日常では経験のない床の上に寝ることと、寝具がせいぜい毛布1～2枚という状況になります。しかも、収容能力を越す人数が入った場合は、横になって寝ることさえ不可能となることを考えなければなりません。就寝に必要な最低限のスペースは1.65㎡とされています。特に要援護者のスペースを確保するためにも、健康な人には最低限の我慢を容認してもらう必要があります。

避難所に入るために、被災者が自分で寝具を用意する時間的余裕がある場合は、最低限の装備が確保できますが、突発災害のためまったく何も持ち出せないときには、備蓄もしくは行政が配給する毛布が寝具として抛出されるだけになります。冬場の場合は、防寒対策を考慮して、新聞紙を衣類の中に挟みこむなどの自己防衛の知恵が活かされることも知っておかなければなりません。

異常事態である避難所生活は、健康な人でも、発熱や悪寒に襲われます。また喘息など持病を持っている被災者にとっては、避難所の環境は最悪であり、悪臭やほこりに対する換気と、不衛生なものの撤去、手足や顔の洗浄に必要な場所と用具を備えなければなりません。

災害経験のない被災者の避難所環境は、乳幼児には脅威となります。ほとんどの被災者がパニックとなり、興奮状態であることから、自力で生きることのできない乳幼児には、衣食住の全てにわたっての条件を最優先に確保してあげなければなりません。

避難所生活の環境において、最大となる共通の問題がトイレの確保です。その施設の日常のトイレ数は、避難所という異常時の利用数とはまったく異なります。特に女性や高齢者にとっては、トイレの我慢は精神的肉体的に言い知れない苦痛を与えることとなります。避難所に寝泊りする必要が生じた場合、仮設トイレの設置や既存のトイレの衛生管理は必須条件であり、トイレ使用のルールづくりも真剣に行わなければなりません。

避難所に収容されている被災者の全てが、住所・氏名・家族構成を把握できるような人数であるか、日常のコミュニケーションが万全であった場合はともかく、一般的な避難所は、収容されている被災者の身分の把握や、家族単位の安否、行方不明者の発見は不可能に近いものとなります。避難所を開設して、ある程度の時間が経過した時点、もしくは就寝の必要が生じた場合は、速やかに、滞在者の名簿作成と、家族単位での安否確認を実施しなければなりません。

このように一晩を過すこととなった場合は、避難所では直ちに避難所運営委員会を立上げ、上記の様々な活動を組織化して運営することが求められます。また、行政の担当職員の配置が遅れたり、人数が不足する場合は想定して、地域住民が率先して運営委員会を立上げるべきです。

大型災害が発生した場合、情報交換に最適であるべき電話がかかりにくくなります。まず携帯電話が輻輳し、家庭電話がかかりにくくなります。最近では、インターネットやメールを使う人も増えてきましたが、一度に大量のデータが扱われると、これも完全に機能することは保証されません。

避難所が窮屈で衛生状態も満足でない環境では、乳幼児や高齢者、病弱な人、心身に障がいのある方などいわゆる要援護者のためのお世話をする人材が欠かせません。家族の努力では足りないことを想定して、日常からこれらの要援護者への世話についての知識を身に付ける機会を作り、他人事にはせずに、皆で心配りをする必要があります。

一晩、避難所で過すにあたっては、やはり地域に潜在する能力を結集し、専門家だけでなく、経験者や勉強中の学生など様々な分野の救援の手を集めることが重要です。自主防災を中心に、日常でのコミュニケーションの成果が問われることとなります。

避難所で一晩過す場合、ある程度の時間経過によって、水や食料を求める避難者が出てきます。備蓄物資が配給される場合には、のどの渇きを潤す飲み物が優先されます。仮に全員に均等に配布するだけの量がない場合には、要援護者への優先を尊重することが望まれます。この場合、避難者の中に医師や看護師、介護士などの専門家がいない場合は協力を求めましょう。

#### c) 滞在が長引く場合（1ヶ月）

長期滞在をせざるを得ない避難所となった場合は、まず、避難所運営委員会を正式に設立し、今後の運営母体として、その活動の一元化が必要になります。自治会には、避難生活者だけでなく、地域の自主防災会の人も参加することが望まれます。避難生活者のためには、避難所の中だけの問題にせず、地域の総力を結集して、避難所の運営にあたるべきです。特に避難所生活をしなくても、ライフラインが復旧するまでの間は、避難所外避難者も避難所を中継して、様々な情報を入手し、物資などの配給を受けることとなるからです。

長期滞在となった場合の避難所設備の見直しを行わなければなりません。家族単位を原則として、少しでもゆとりのあるスペースを確保し、トイレや洗面所、洗濯場所、炊事場所など家族単位で不安を抱かさないような整備の点検と補修を行政に要求することが必要です。

避難者の間に極端な差別を起こさないよう、物資の配給や作業の当番制など、一定のルールを決めなければなりません。ただし、避難所運営委員会のリーダーは、権限者という立場ではなく、全員の相談窓口である心構えが必要です。また、多数決の理論で物事を決定することは避け、この指止まれ式の、ボランティアモードでの活動を基本として、たとえ少人数であってもできることからするという心構えが大切です。

在宅生活に比べれば、劣悪な環境であることは承知しなければなりません。最低限の個人プライバシーの保護を忘れてはいけません。行政により、パーテーションや床マット、寝具の配給が始まり、各家庭から持ち出せる家具類や生活用品が運び込まれることが考えられます。その場合は、個々の家族単位での管理物品と共有スペースでの管理物品を区別する必要があります。また、プライバシー保護としては、



騒音や臭気の防御、さらには携帯電話のマナーなどを怠ることなく、生活ルールに盛り込まなければなりません。

家族単位での避難所生活で安らぎの一つが食事にあります。救援物資としての配給食ではなく、家庭単位での自炊や嗜好品が必ず求められます。ボランティアによる善意の炊き出しも長期継続には限界があります。しかしながら家庭単位の自炊には、避難所生活者の間に、労力の不足や経済的な理由のため、格差が生じることが懸念されます。自炊の場合も基本的食材や調理器具の配給と、炊事時間の設定、さらに火元管理なども注意しなければなりません。嗜好品はともかくできれば学校給食の栄養士や調理師の指導協力を得られるよう配慮しなければなりません。

食料以外の日用品の救援物資配給については、ボランティアの善意の物資は、質・量ともに、急速に偏りと不足が生じてきます。したがって行政からの消耗品（トイレットペーパーなど）以外の各家庭での日用品は、ライフライン復旧によって直接購入が可能となる時期が、公的な配布の終了と考えられます。ただし生活保護世帯はこの限りではありません。

長期滞在の避難所生活では、プライバシー問題や生活力の格差による、避難者間のトラブルの懸念があります。このトラブルを防ぐには、体育館のような広いスペースでの雑居環境をできるだけ解消し、教室や小部屋への一時的な分散が有効な手段となります。また、近い将来の仮設住宅入居や自宅に帰ることを想定して、一定の期間において、場所の移動を繰り返すことで、引越しの感覚を身につけることと、余計な荷物を持ち込まない生活習慣が自然に身につくようになります。

閉鎖的な避難所生活が長期化することで、正常な人でも、躁鬱症状や精神的な不安定をきたすことが考えられます。また、幼少児童には、災害の恐怖体験がトラウマとして残り、精神的なケアが必要となります。このため、異常な状態が続く避難所生活の中であって、できる限り専門家による心のケアを施す必要があります。また、専門家だけでなく周囲の大人による声かけや気配りを忘れてはなりません。高齢者と幼少児が共に過すような場所と時間を作り、人と人の接触の機会を多く演出することによって、心のケアにつながることも考えられます。

避難所生活で、案外忘れられるのが、ペットと人の関わり方です。いまやペットは家族の一員と同様に扱われている場合があります。動物だからといって、品物を扱うような無神経さは許されません。しかし、限られた避難所のスペースでは、ペットアレルギーはもちろんのこと、好き嫌いがある以上、同居する方法をとることは

控えなければなりません。できれば避難所施設の一角にペット専用の収容施設を確保し飼育することを考えるべきです。

避難所生活者にとっては、日常当たり前であった情報の入手が困難となります。ラジオ・テレビが自由に見られるとしても、避難所では共有物として設置されるでしょうし、個人的な場合は、ヘッドホンなどで遠慮しながら使用することになります。避難所生活者の求める情報は、地域の復旧情報であり、ライフラインの復旧、店舗の開業、学校や企業の再開、公衆浴場の再開など、日常生活に密着した情報です。これらの情報は役所から発行される行政ニュース・回覧板などありますが、避難所独自のニュースとしてとりまとめを行う必要があり、地域の人たちやボランティアの協力を得て、掲示板などの展開を進めなければなりません。

災害時の困った問題として風評被害があります。人のうわさや憶測から生まれるものですが、避難所や自主防災会では、このようなデマ情報が飛び交わないよう、情報の集約には、「いつ・誰が」という絶対条件に基づくニュースの扱いを守らなければなりません。

避難所生活を支援するため、外部からボランティアが参加してくれることが考えられます。この場合、地域外からのボランティアに関しては、必ず活動期間を厳守することと、避難所自治会が主たる運営母体であることを確認してもらい、あくまで、お手伝いを目的とした活動範囲であることを理解させたうえでの参加としなければなりません。

### 5-3-5. 備蓄管理計画

避難所のための備蓄計画は、避難所の収容能力を考えた上で、食料、飲料水、日用品が準備されます。しかしながら自主防災倉庫の初期消火や救出、避難誘導などの資機材備蓄とは異なり、避難所が地域の不特定多数の人が駆けつける施設であることから、予定収容能力を超える備蓄内容と数量が必要になることも想定しておかなければなりません。したがって、行政では固定備蓄数量とは別にいわゆる流通備蓄の活用が必要となり、住民自らの家庭での備えも重要となります。

#### (1) 家庭内備蓄

災害に備えた家庭での備蓄として、非常持ち出し袋をいつも目に付くところに用意しておくなどの啓発が行われていますが、危機感が薄く、ほとんどの住民の意識は低いといわざるを得ません。持ち出し用品の品揃えについては、避難所での配給が間に合わないことを考えて、間違いなく持ち出せなかったら困るものを家族全員の意識にとどめておくべきです。少なくとも以下の物品は自分の生死に関わる必需品目となります。

- a) 喘息や心臓病など既往症の常備薬
- b) 乳幼児の粉ミルクや哺乳ビン、おしめ
- c) 高齢者用の介護おむつ
- d) 外出用の靴（運動靴のようなしっかりとしたもの）
- e) 防寒着、防水雨具
- f) 水
- g) タオル
- h) ラジオ

#### (2) 使い慣れない物はもたない

家庭での持ち出し備蓄だけでなく、防災グッズには使ったことのない物が多く見られます。消火器が飾りになっていたり、三角巾で捻挫の固定ができなかったり、懐中電灯の電池が切れていたり、カンパンは飲み物なしではのどを通らないなど、経験や点検を怠ったために無駄になることがあります。入浴後の風呂に水をためておき、寝室の家具は倒れないように固定することと同じぐらいに、身の回りのものには気を配らなければなりません。

### (3) 避難先に必須備蓄の場所づくりを

絶対に持ち出さないと生死に関わるような物品は、できれば、行くことが決まっている避難所に備蓄しておく場所を作る工夫をしましょう。これは、住民が勝手には作れませんが、行政や施設管理者とも相談のうえ、自主防災会の役割として、このような備蓄計画を進めることで、避難する時間の少ない人やあわてて何も持ち出せない人も、安心して避難所に行くことができます。

### (4) 避難所での物資の扱い

災害時に、避難所に設置された備蓄倉庫から物資を取り出して配給する人手は確保できますが、配布する量的な加減と、配布対象者の選択について、十分な考慮をしておかなければなりません。

また、備蓄食料に関しては、賞味期限を迎える物については、災害時にその避難所を利用するであろう住民に試食する機会を作り、非常食の内容を理解してもらうように工夫することが望まれます。

### 5-3-6. 避難所運営ワークショップの勧め

#### (1) ワークショップの効果

防災会の重要な役割として、いざというときの避難とはどのようなことか、避難所とはどんなところなのかなど、避難所を知っておいてもらう必要があります。日常とは違う施設の利用方法や、危険場所の制限など、避難所となる施設の全貌を地域住民と共有することが望まれます。自主防災を中心として、これらの目的を達成するために、住民の防災意識の向上を目的とした「避難所運営ワークショップ」の展開を行いましょう。ワークショップはできるだけ小さな地域（町丁目や学区）を対象として開くことが最も効果を上げます。また、子ども会や婦人会といった、共通の利害を有する団体での訓練も有効です。特に主婦層を中心としたワークショップは、昼間に不在となる男性陣よりも、いざというときに率先して行動してもらえるコミュニティの主力メンバーである女性たちのパワーが期待できるからです。

ワークショップに限らず、実施訓練を含めて地域内での様々な住民参加型訓練の開催は、事前作業として欠かすことのできないものです。しかも、市町単位の大掛かりな訓練ではなく、地域に根ざした小さな訓練が最適であり、わざわざ訓練として計画することより、既存の催し物や集いを利用した、防災イベント扱いの計画を考えることが有効な方法となります。例えば、子ども会や婦人会、PTA、地蔵盆などの人の集る場所で、「応急手当」「災害クイズ」「非常食体験」「タウンウォッチング」などを併催することなどが考えられます。

#### (2) ビジュアルイメージ・トレーニング手法

災害時の避難所は行政と住民の協働で運営することが望ましいことですが、そのためには、日常から自主防災会を中心に、住民と行政と避難所施設管理者による避難所運営のワークショップを体験しておくことが望まれます。ここでは、その一例であるビジュアルイメージ・トレーニング手法を紹介します。この手法は、いわゆるロールプレイングによる参加者の意見交換と情報の共有化に止まらず、問題点の解決方法を明確に結論つけることを目的とし、正しい回答を導くための専門家や行政担当者の参加が必要となります。

なお、このワークショップは、災害発生直後の避難のあり方をテーマにした訓練ではなく、避難所に到着した後の時間を訓練のスタートにしていることに注意してください。

#### a)目的

住民と行政の協働による避難所運営のあり方について、机上における理論構築はなされてきましたが、現実に被災者になるであろう住民の目線に、行政の策定してきた避難計画を開示し、同じテーブルの上で検証することが官民連携の姿として望まれます。行政による情報公開の場として、また住民の自助と共助の確認の場として、避難所運営ワークショップがもっとも効果的な方法と考えられます。

このワークショップの目的は、発災直後の避難所の開設から初動期、展開期、安定期にいたる時系列的变化に基づき、避難所で展開される様々な出来事をリアルタイムな状況で追跡しながら、官民が協働作業で解決手段を見出して行こうというものであり、避難所運営に当たっての行政の役割、施設管理者の役割はもちろんのこと、地域住民の役割をお互いに理解しあえる場となることを願ったものです。また、被災者による避難所の自主的運営の問題点を掘り起こし、自主防災組織としての避難所への関わり方と、日常における防災への備えの重要性を共通して理解することも目的としています。

#### b)ワークショップの展開方法

このワークショップは、災害発生後の避難所の運営をテーマに展開するものであり、発災直後の避難の仕方とそのための誘導手順については触れず、無事に避難所に到達した時点をスタートとしています。

ワークショップの方法は、いわゆるロールプレイングの図上訓練手法に、ビジュアルイメージ・トレーニングを取り入れ、避難所での生活をテーマとして、避難所内において被災者間で起こりうる問題点を時系列的に課題として提示し、その場での解決方法を議論するという方式です。参加者は、地域自主防災組織のメンバーと避難所施設管理者、市町防災担当職員から構成され、その場での疑問点にも即答するための防災専門家をアドバイザーとして配置することが望まれます。

#### 避難所運営ワークショップの参加者

自主防災会と地域住民、避難所施設管理者、市町担当職員

#### 参加適正人数

参加者が図上訓練の要領で7～10人規模のグループに分かれます。全体では5～8グループ程度、即ち80人までが理想的な人数です。

会場は、これらのグループが等間隔で配置できる広さが必要（実際に避難所となる学校の体育館などが適している）

備品（各グループ）

指定避難所の平面図（敷地や部屋の構造と面積が分かるもの、A1サイズ）、地域のハザードマップ（A3サイズ以上）油性ペン（6色）、ビニールシート、付箋紙、カラー丸シール（5色）、油性ペンを消すもの（除光液など）

全体での用意は、スクリーン、プロジェクター/OHP、ホワイトボード

標準時間割

・訓練の説明	30分
・訓練実施	120分
・全体討論と考察	30分
合計	180分（3時間）

### 5-3-7. 避難所運営ワークショップの事例

#### (1) ワークショップの目的説明

想定した災害の種類と、その災害による被害予測を説明し、避難所の意味と、官民連携による避難所運営の重要性を説明します。

#### (2) 進め方の説明

各グループのメンバーの自己紹介と、リーダーと書記をきめておくこと。  
卓上の図面に様々な状況や検討課題を書き込み、参加者が視覚的に情報を共有できるように活用すること。

#### (3) ワークショップの進行事例

このワークショップは、前述の通り、災害後の避難所開設をスタートとした時系列状況の変化から生まれる課題への挑戦がテーマですから、災害の種類が風水害・地震津波・土砂崩れなど異なる場合でも、基本的な進行手順は同じです。ただし、地域に特有の地形・環境・風土・都市構造などがある場合は、その条件を加味したうえで、状況付与や課題をアレンジしなければなりません。

##### 1) 前提条件

津波が発生した場合この地域の沿岸部では、約80分後に1～3mの津波の襲来が予想されていて、水位が上昇し浸水する地域が出てくると思われます。避難所の予定収容人数は次の通りとなっています。

〇〇小学校250人。 小学校190人。 学習センター110人。

##### 2) 状況付与 1 〇月〇〇日【第〇日目】〇時〇〇分

突然の地響きと共に、大きな地震が起こりました。立ってられない大きな揺れが1～2分続き、至るところの家庭では家具等が倒れています。市街地では瞬く間に古い建物などが倒壊し、電柱が倒れたり、ブロック塀も崩れ落ちている状況で、道路は、通れない所があります。発災直後から市街地では、夕飯の仕度時ということもあって、所々で火の手があがっている状態です。また、沿岸部では津波が襲って来ることが予想され、水位が上がり浸水してくる地域があります。約6～7時間は津波の警戒が必要です。沿岸部埋立地の一部では地盤の液状化が発生し、建物が傾いたりしている状況です。



### 3)課題 1

避難する際に、自宅でやっておくことと、持って行く物を考えて下さい。  
高齢者や小さい子ども、けがをした人、要援護者たちと一緒に避難するためにはどうしますか。

### 4)状況付与 2 ○月○○日【第○日目】○時○○分

みなさんは、やっとの思いで避難所に着きましたが、避難所には施設管理者が不在だったり、避難所へ向かっている途中だったりして鍵が開いていません。各避難所の前には、100～150人の人たちが集まっています。突然の大地震だったので、ほとんどの人たちは逃げるのがやっとなで、避難所周辺はパニック状態になっています。

### 5)課題 2

避難所は開いていませんが、どこから、どうやって入りますか。

### 6)状況付与 3 ○月○○日【第○日目】○時○○分避難所に施設の管理者がやってきて、避難所が開きました。被災者たちはあっという間に避難所の中に入っていき、一人一人が勝手に広く場所を取っています。また、ペットを一緒に連れてきている人もいます。

### 7)課題 3

このままでは全員が入れなくなります。避難所の中に避難してきた人が入れるように、収容場所と人数を決めて下さい。また、連れてきたペットをどうしますか。  
避難所の中で使ってはいけない場所を施設管理者に確認して決め、被災者に伝える方法を考えて下さい。

### 8)状況付与 4 ○月○○日【第○日目】○時○○分

みなさんは、避難所を運営することになりました。そして、避難所のリーダーを決める必要が出てきました。発災から90分ほど経ちましたが、〇〇市の市街地はとてもひどい状況です。〇〇市役所に災害対策本部が設置されました。市街地の電話は非常につながりにくくなっています。携帯電話もかかりません。電気・ガス・水道は一部で使えない所があり現在調査中ですが、避難所では使用できる模様です。JR・私鉄ともに不通になり、幹線道路も通行できない状態です。避難所には、発災時に一時避難していた人たちも集まってきて、予定収容人数の約2倍の人たちがいます。各避難所には、予定収容人数分の備蓄物資がありました。毛布・アルファーマー・カンパンがあります。高齢者や子どもたちに疲労がみえています。具合の悪い高齢者や子どもた

ちを別の場所に移そうとしたら、家族と離れるのがいやだとぐずっています。避難所も狭くて、このままでは余計に衰弱してしまいます。大きな地震だったため倒壊した家屋も多く、被災者は今晚、予定収容人数の倍近くの人がいるにもかかわらず、避難所に宿泊することになりました。みなさんは、協力しあって避難所の運営をがんばりましょう

#### 9)課題 4

避難所のリーダーにふさわしい人とは、どんな人でしょうか。

避難所の運営に必要な役割を決めて、具体的な作業内容を考えて下さい。(別紙の回答用紙に記入して下さい。)

応急処置が必要な人が人はどうしますか。

被災者の中には、家族と離ればなれに避難して連絡が取れずに心配している人が多く、運営者のみなさんに相談してきました。どうしますか。

今ある備蓄物資では足りませんが、それぞれの物資を何人の人にどのようにして配布しますか。(別紙の回答用紙に記入してください)

家族と離れたくないと言っている人が、運営者のみなさんに相談してきました。どうしますか。

#### 10)状況付与5 ○月○○日【第○日目】○時○○分

火災が避難所に近づいてくるとも考えて、避難所を移動することを検討しておくようにと、災害対策本部から各避難所へ依頼がありました。

#### 11)課題 5

皆が迅速に避難所を移動するためには、避難所の中でどんな準備が必要でしょうか。考えて下さい。

#### 12)状況付与6 ○月○○日【第○日目】○時○○分

火災もおさまり避難所の移動は、行わなくて済みました。地震発生から1週間が過ぎて、避難所にいる人も予定収容人数の半数程度に減りました。電話も復旧し、ライフラインは回復しましたが、交通機関(鉄道・バス等)は、まだ復旧していません。しかし市内を結ぶ代替バスが運行するようになりました。今避難所にいる人は、約2ヶ月間避難所生活を送ることになりそうです。各避難所には、遠隔地からボランティアの人が5人配属されました。朝と晩のお弁当・お茶・水は、市から支給されています。

13) 課題 6 ○月○○日【第○日目】○時○○分

被災者が減ったので使用する施設を限定して下さい。

長期避難生活のために必要なルールを決めて下さい。

ボランティアの人たちに何をしてほしいかを考えて下さい。

長期避難所生活で困ることは何かを考えて、地元で協力してもらえる人はどんな人が考えて下さい。

支給品以外に必要な物資を洗い出して、調達方法を考えて下さい。

14) 状況付与 7 ○月○○日【第○日目】○時○○分

発災から60日ほどが過ぎ、住民の方・行政・ボランティア等みんなの協力があった、市の市街地も元の姿に戻りつつあります。家屋が倒壊した人や、自宅に住めない人は、仮設住宅に移ることになりました。週明けに、学校・施設が再開されます。

15) 課題 7 ○月○○日【第○日目】○時○○分

避難所を出るときにしておくことを考えて下さい。

16) グループ発表

17) オブザーバー参加の行政担当者、又は自主防災の役員により全体の評価と考察を行う。

( 専門家に依頼できる場合はお願いする )

### 5-3-8. 避難者の手引き（避難所生活基本ルール）

避難所運営の基本が、住民と行政そして施設管理者の三位一体であることは理解されたと思いますが、実際に災害が発生すると、その被害の規模によっては、人数はともかく被災地外からのボランティアが駆けつけてくることが予想されます。しかしながら、被災地外から駆けつけるボランティアに、避難所運営の全てを託すことはやめるべきです。つらいことも楽しいことも共有することが避難所運営の基本であり、そのことが避難所を解消した後の地域コミュニティの強化につながります。また違った見方からいかに自主運営が大切かを証明する出来事として、外部からのボランティアによる被災地の二次災害の恐れが懸念されます。ボランティアを語る悪徳業者の横行、情熱の熱すぎるボランティアによる思い込みの重圧、自立できなくなったボランティアのための出費など、過去の災害での苦い経験を轍としなければなりません。

避難所で生活するに当たって、避難者としての心得として、以下のルールを尊重することを勧めます。

自分がされたくないことを人にしない。

携帯電話のマナーや夜間の行動マナーなど常識のマナーは、日常生活以上に心配りをする。

高齢者・幼児・妊産婦・障がい者など、人の助けを必要とする人たちを保護すること。救援物資などは公平に分けるだけでなく、最も役に立つ方法も考えること。

自分と家族の安全が確認できたら、隣の人のことを考えること。

避難所へ入ったら早く避難所を出ることを考えること。

リーダーになっても、避難者を束縛してはいけない。

多数決で物事を決めるよりも「この指とまれ式」で賛同者を募ること。

避難所内で決めた役割や当番制は遵守しましょう。ただし、要援護者への負担がかからないよう配慮すること。

避難所生活者だけが被災者ではありません。ライフラインが復旧するまでの間、避難所外避難者にも避難所で物資の配給が行われます。このような人たちを差別しないように心がけること。

避難所を出て行くときには、残る人の気持ちを考えた行動をすること。

避難所生活とは、できるだけ短期間で通常の生活に戻る事が前提です。住まいをなくしたとはいえ、非日常生活に溶け込んでしまわないことが大切です。仕事に出かけることも、買い物をするこも、子どもたちが運動場で遊ぶこも、全てほんらいある日常の姿です。仮設住宅への移動と自宅の再建、他人の家での仮住まいなど、避難所を退去する姿も様々です。しかし、災害を共有したことによって生まれる新しいコミュニ

ションは、きっとそのまちの再生に力強い財産となるでしょう。  
そのためにも、日常の備えが要であり、自主防災の本当の意味と共助の発揮すべき力を蓄えるときが今なのではないでしょうか。南海トラフ地震は、目の前に迫っています。あなただけの問題ではありません。あなたの子どもたちにとっては、信じられない苦痛を味わわなければならないのです。次世代の子どもたちに残してあげてください、教えてお上げてください。地震や津波が来ても必ず助かる方法があることを…

## 第6章 避難所運営における配慮すべき点

避難所とは、単に避難所に来た人の避難場所という役割だけでなく、避難所外避難をしている人も活用し、地域の支援拠点としての役割を持たせ、地域の人々の生活再建の拠点として機能することが重要となっています。その中で避難所を運営するということは、避難所に来た人だけでなく、地域にいる人全てに配慮すべきだと考えます。

本章は避難所に避難している方や避難所外避難をしている方、一時的な避難をしている人のための様々な配慮のための基準を定めています。

主に災害における避難所での対応について示すものですが、特に災害時要援護者に対する配慮を要援護者の状態別に示すものとします。

各項目は以下のように構成されています。

- ・ 「基本的な考え方」は、避難所運営に携わる人たち全員の共通認識として必要な考え方です。
- ・ 「基本行動」は、「基本的な考え方」を具体化したもので、避難所の規模や状況、取り組みの段階に応じて選択することができる複数の行動を示したものです。
- ・ 「基本指標」は、「基本行動」が達成できているかの評価指標です。

取り組みの段階に応じて基本行動が達成できているか、できない場合は何が原因となっているのか、外部への協力を求める必要があるのかなどを事前に評価・シミュレーションすべきであり、適切な活動が実施されるよう地域住民を中心に検討・改善しておく必要があるため、行政は、施設管理者とともに、地域住民に協力し、シミュレーションを行う必要があります。

### 6-1. 避難所運営における課題・問題点と対策

#### 6-1-1. 避難所運営における事前準備について

##### (1) 基本的な考え方

災害発生直後において避難所は、生命及び身体の安全を確保するための場所としての役割が中心ですが、時間の経過とともに、生活の場や地域の支援拠点としての役割に移行します。

避難所とは、単に被災者が避難生活を送るという位置づけだけでなく、避難所外避難者にとっては支援拠点として、観光客やビジネスマンなどにとっては、一時的な避難施設の側面もあることから、地域にいる全ての人々が生活の拠点として活用できる場所と位置付けます。

避難所に来る人は、避難所付近の住民はもとより、津波により沿岸部の最寄りの避難所が被災する可能性があったため、内陸部の避難所に行くといった場合は、避難所付近

の地域外から避難者が来たり、観光客、ビジネスマンなどの地域への来訪者も来ます。

避難してきた人の中には、健康な方もいれば、負傷された方、介護が必要な方、乳幼児や妊産婦、外国人など様々な方がいます。

このような場所で、様々な避難者に配慮した避難所運営は色々なケースによって想定が考えられるため、発災が深夜・昼間・夕方などの時間帯によって、地域に人がいるのかいないのかなど、様々な状況が考えられ、事前にシミュレーションを十分行っていたとしても、円滑な運営は難しいと思われませんが、だからといって事前の準備を全くしていない状態というのは、避難所において混乱をまねく要因の一つとなってしまいます。

発災後、避難所へ到着したら、施設の開錠状況の確認、施設の使用状況の点検・使用可能エリアの確認、避難者の点呼・状態把握、備蓄資機材の数量・場所、必要物資の手配・保管場所、医療行為が必要な方への医師等の派遣要請・移送手配、簡易トイレの設営、居住スペースの設営、衛生管理、防犯管理、更衣室や授乳室、相談室等の設置・運営など避難所を運営するにあたって実施すべきこと、配慮すべきことは非常に多く、事前の取り決めは必要不可欠です。

さらに、観光客の多い地域、外国人が多い地域、ビジネスマンが多い地域、どんな状態の住民がどのくらい居るのか、どの程度避難してくるのかといった地域特性の把握とともに、避難所はバリアフリー対応なのか、非対応であればどのように解決すべきなのか、避難所を誰が開錠するのか、どのタイミングで避難したらいいのか、避難所には備蓄品がどのくらいあるのか等、事前に知り、決めておく必要があります。

これらを踏まえ地域住民と施設管理者、行政の三者で避難所運営における役割分担を決めるとともに、学習・シミュレーションを地域住民中心に実施する必要があり、事前の準備やルールづくりをし、訓練により習熟することは必要不可欠な内容だと思われます。

特に行政においては、施設管理者と住民とのパイプ役を果たし、三者で協議する場・機会を住民に提供するとともに、住民に対して事前の準備や訓練の必要性の周知啓発、後方支援可能な部分の提示し、行政と住民の活動領域のすみ分けが出来るよう住民に対する支援が必要です。

実際のシミュレーションを行う段階では、新たな課題が見えてくることもあり、その課題に対してどのように地域で対応するのかを考え、地域での対応が難しい内容については、行政での対応が可能かどうかを検討し、地域毎のマニュアルを随時見直しすることが必要です。

さらに、情報の共有と提供において、発災時の安否確認等の時間短縮のために、災害時要援護者名簿及び外国人名簿等の取扱いについては、基本的には緊急時の対応で名簿を関係機関等へ公表するといった条例などのルールづくりを事前に行う必要があります。

(2)基本行動

- ・あらゆることを想定して対応できるよう、下記の内容について事前に住民・施設管理者・市町で検討・シミュレーションすることが非常に重要です。
- ・下記の表は基本行動を補足するための具体的な行動例と主体を示すものです。

	項目	内容(例)	主体
施設について	避難所の開設	鍵を誰が持つのか	住民・施設管理者・市町
		深夜や休日等の施設休館時の開錠を誰が行うのか	住民・施設管理者・市町
		施設の使用可能エリアの取り決め	住民・施設管理者
	施設の状況把握	避難スペースへの出入り口はバリアフリー化されているか、されていない場合の対応	住民・施設管理者
		施設における物資の備蓄状況把握、必要備蓄品の提言	施設管理者・市町
地域について	地域の特徴	避難所運営委員メンバー等の体制検討 女性や障がい者を必ず選出すること	住民・施設管理者
		災害時要援護者の状態と人数把握は現在出来ているのか、災害時にはどうするか。	住民・市町・社会福祉協議会等関係機関、民生委員
		災害時要援護者名簿の取扱いを現在は関係者のみだが、災害時にはどこまで開示するか。	住民・市町・社会福祉協議会等関係機関、民生委員
		観光客、ビジネスなどの来訪者の状況把握は現在出来ているのか。	住民・市町・企業・事業者
		外国人対応できる人等の人材把握は地域にいるか。通訳ボランティアが必要か。	住民・市町
		必要備蓄品の把握、協定等の行政への提案 必要物資の積み上げと量的推計が重要	住民・市町
		地域内でのコミュニケーション	住民・民生委員等
人材育成について	専門家の育成	運営リーダーの育成	住民・市町
		専門家の育成(保健師等)	市町
	住民への意識啓発	災害に対する基礎知識の普及・啓発	市町
		住民の防災意識の醸成	住民
		障がい当事者を講師とした災害時要援護者対応の学習会や、医療行為のための学習など	住民・市町
運営シミュレーションの実施・改善	住民・施設管理者		



- ・地域の災害時要援護者の状態と人数把握：どんな状態の人がいるのか、その状態の方にどのように対応するのかを事前に学び、当事者とその家族に配慮します。
- ・避難所を運営する側の人材育成：多角的に災害に対応できる準備を整えておくことは非常に重要です。学習や人材育成は、行政が中心となり機会を提供します。
- ・シミュレーションや訓練は、地域住民が主体的に取り組み、地域の特性を持った避難所運営マニュアルを作成します。行政は地域住民の支援や機会・場の提供をするとともに、対応領域をお互いに決めて必要な訓練や物資の備蓄等を行います。
- ・事前に災害時要援護者や外国人の登録状況等の情報について、災害時には開示できるようにルールや条例をつくり、緊急時の安否確認等で使用できるようにします。

### (3) 基本指標

- ・地域の避難所となる場所の確認や開錠の方法等事前に決めておくべき内容が決まっているか、協議出来ているか。
- ・住民、施設管理者、行政の三者のコミュニケーションが取れる場があるか。
- ・事前に地域の災害時要援護者や来訪者、外国人の居住状況等について、地域住民や地元企業や事業者で情報共有できているか。
- ・地域住民の災害時要援護者等に配慮するための基本的な知識や行動を習熟出来ているか。
- ・運営側のリーダーとなる人材育成が出来ているか。
- ・あらゆることを想定して避難訓練や避難所運営訓練を定期的実施しているか。
- ・住民のニーズに対応した物資を行政が備蓄したり、関係団体等と協定を結ぶなどの対応が出来ているか。
- ・災害時要援護者等に関する情報の緊急時の開示ができる状況となっているか。

### 6-1-2. 避難所運営において配慮すべき点

#### (1) 基本的な考え方

避難所には多種多様な方が訪れます。特に災害時要援護者に対する配慮は運営側でも想定しておくべきだと考えます。

災害時要援護者とは、避難所生活において配慮や支援が必要な高齢者、障がいのある方、外国人、妊産婦、乳幼児などを指します。

さらに、普段は健康でも負傷など何らかの理由で介助が必要な状態になった方も災害時要援護者となり得ます。

避難所の運営は、災害時要援護者に配慮するだけでなく、女性や子どもにも十分配慮したものとなるよう、避難所運営委員会には女性や障がい者を必ず入れることを原則としてください。これにより災害時要援護者や女性の声が届く体制や仕組みが取れます。

さらに、避難所運営は、地域の拠点として避難所外避難している災害時要援護者や健常者に対しても必要な物資の供給や情報伝達などを行う役割も担っています。

尚、自主的運営をするのは、災害の規模や期間にもよります。集中豪雨や台風による一時避難については、この限りではありません。あくまで長期的に避難生活をしいられるような大規模災害を想定しています。

#### (2) 基本行動

- ・ 運営者が中心となって避難者に周知し、要援護者への理解を求めます。
- ・ 避難者の状態に応じて別の避難施設（民間ホテルや県営住宅、病院、福祉施設、福祉避難所など）への移送も視野に入れ、避難者が選択できるよう情報提供します。
- ・ 避難せずに済んだ在宅の災害時要援護者についても、あらかじめ準備しておいた名簿等の所在情報をもとに自主防災組織、自治会、民生委員児童委員等が連携し、現状等の情報収集に努めると共に、必要な情報提供ができるよう工夫するように努めます。
- ・ 避難所に避難していなくても、同じ地域の被災者として物資の供給や要望の聞き取りなどの対応をし、地域の支援拠点としての役割を果たします。
- ・ 救援物資等の提供体制が避難所を中心に行われることが考えられることから、物資配布日の連絡や取りに行けない人に対する支援等に協力するように努めます。
- ・ 避難所外避難者に対しても、把握した生活関連情報、保健福祉サービスの情報、医療情報等の情報提供を迅速に行うように努めます。
- ・ 避難所と違い避難所外避難者への情報提供は遅れてしまうおそれがあるので、広報誌等の配布や掲示板の場所等の伝達、臨時災害放送局を活用した情報発信を行い、確実に情報が提供されるように工夫するように努めます。
- ・ 衛生管理や妊産婦の体調管理、負傷者等への対応が出来るよう、保健師、助産師、

- 看護師等の有資格者の発掘・確保が望ましい。
- 災害発生直後は情報が不足しがちとなるため、TVやラジオを設置する等報道機関の情報が得られるように配慮するように努めます。
- 物資の供給場所や供給方法の連絡等、避難所内部の情報の提供については、音声、掲示、ビラ等により行い、避難者への綿密な情報伝達を図るように努めます。
- 文字放送を受信できる設備や、聴覚障がい者向けのCS 放送受信設備、目で聞くラジオ等を活用することも考えられます。
- ヘルスケア、メンタルヘルスケアについても対応出来るよう相談室の設置や医師等の専門家の派遣等が望ましい。

### (3) 基本指標

- 運営委員会は地域住民中心となっており、避難所は自主運営となっているか。
- 運営委員に女性や障がい者の声を聞けるメンバーが複数名選出されているか。
- 一時避難している観光客等の来訪者の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
- 避難所外避難者、災害時要援護者及び介助者の意見が収集できる体制をとっているか。
- 災害時要援護者の体調等の確認が出来る体制・仕組みをとっているか。
- 避難所外避難者で物資を取りに来ることが出来ない人に対して宅配するなどの支援が出来ているか。
- 避難所外避難者に対しても、把握した生活関連情報、保健福祉サービスの情報、医療情報等の情報提供を迅速に行っているか。
- 避難所外避難者に対しても、広報誌等の配布や掲示板の場所等の伝達、臨時災害放送局を活用した情報発信を行い、確実に情報が提供されるように工夫することが出来ているか。
- 提供されたボランティアや救援物資がニーズとマッチしているのか、定期的に調査し、性別・年代によるニーズ、中長期化した場合及び季節毎のニーズに対応しているか確認できているか。
- 避難している人の主要ニーズが満たされ、生活再建・復旧復興のための生活拠点となっているか。
- 要援護者に対する理解があり、自助のみならず共助の運営が出来ているか。
- 避難所運営における基本的なルールが守られており、自助・共助の精神を持って積極的にミッションを持って避難生活を送っているか。
- 災害に関する情報を避難所内で様々な方法で提供出来ているか。
- 物資の供給場所や供給方法の連絡等、避難所内部の情報を音声、掲示、ビラ等により提供出来ているか。

- ・メルスケア、メンタルヘルスケアのための専門家の巡回診療、定期的な運動などの取り組みが来ているか。

### 6-1-3. 女性への配慮について

#### (1) 基本的な考え方

東日本大震災においては、避難所の運営者やスタッフの多くが男性で、生理用品等について要望が言いにくかったことや、女性が要望や意見を言うと肩身が狭い思いをしたり、避難所等を出ていかなければならなくなるという不安があり、言い出しにくかったなど、女性に配慮した十分な避難所運営が必ずしもなされていたわけではありませんでした。

男女別のトイレや、女性が安心して着替えをしたり、授乳したり、洗濯物を干したりできる場所がなかった避難所が多く、また避難所に間仕切りや更衣室等は必要であると震災以前より指摘されていましたが、今回の震災でも設置が十分ではありませんでした。

間仕切りについては、要望があっても、避難所運営のリーダーによる会議で、個々のプライバシー確保より、全体のコミュニケーションが重要とされ、導入されなかった避難所もありました。

さらに、固定的な性別役割分担意識から、避難所での食事の準備は女性が担当することとされ、被災した女性がシフトを組み、多いところは何百人もの食事をほぼ終日かけて作っており、大きな負担となっていたとの指摘もありました。

今後の避難所運営については、男女共同参画の視点に立ち、女性に配慮し、女性特有のニーズに対応できるようプライバシー対策、セクシャルハラスメントや性的暴力等に対する相談支援等が必要不可欠です。

#### (2) 基本行動

- ・ 避難所運営委員会を中心に自主的運営を基本とし、メンバー構成は、女性のメンバーを複数名必ず入れ、運営に女性の意見も反映されるようにします。
- ・ 女性特有の必要な物資や必要なボランティアの要望を把握します。
- ・ 更衣室・授乳室の設置、トイレを男女別に設置することや、居住スペースでの間仕切りを設置する、洗濯物を干す場所を男女分けるなど、男性では気づきにくい点を女性の運営委員で配慮していきます。
- ・ 防犯ベル、相談電話や注意事項などが書いてあるカードの配布など、女性・子ども個々人に配慮が行き渡るようにします。
- ・ 行政や各種団体とも連携し、安心してセクシャルハラスメントや性的暴力に関する相談ができる体制を作り、その周知を徹底します。

#### (3) 基本指標

- ・ 運営委員に女性メンバーが複数名選出されているか。

- ・女性の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
- ・女性の避難所外避難者に対する情報提供ができているか。
- ・女性の避難所外避難者の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
- ・つい立の設置・更衣室の設置、男女別のトイレの設置、授乳室の設置、男女別の物干しの設置などプライバシーに配慮した居住スペースとなっているか。
- ・女性が中心となって定期的に女性の被災者のニーズを捉え、運営メンバーへ要望をしているか。
- ・女性が安心して相談等できる環境づくりができているか。

(4) 東日本大震災での事例

「男女共同参画からみる防災・災害復興対策に関する提言(2012)」  
特定非営利活動法人イコールネット仙台

1. 女性の視点を反映させた避難所運営

(1) 平時から、地域単位で、住民・施設管理者・行政で構成される避難所の運営にかかる組織を設置し、避難所開設や運営マニュアルについて話し合っておく。組織には、必ず一定割合の女性が参画できるようにする。またマニュアルを作成する際には、女性・若者・障がい者、高齢者、子ども等の意見が反映されるよう配慮し、運営には、性別に偏らず公平に役割を分担することを明記する。内容については、定期的に見直しを行う。

(2) 避難所開設にあたっては以下の点に配慮する。

避難所には、以下の設備を設置する。

・男女別の仮設トイレ・男女別の更衣室・授乳室・間仕切り・男女別の物干しスペース

・多目的トイレ・子どものためのスペース・ペットのためのスペース

バリアフリー化、非常用電源の整備をすすめる。

女性用物資の確保と女性による配布体制づくり

衛生管理方法や、清掃、調理等についての配慮

女性やこどもの安全対策としての警備体制を整える

女性のためのクリニックや助産師によるからだの相談窓口を設置、場所については近隣の空間に設置し、安心して相談できる環境をつくる。

避難所外避難者への物資・情報等の提供

福祉避難所・帰宅困難者のための一時避難所についても女性や要援護者に対する空間づくりや物資等について配慮する。

避難所における掲示物等に多言語又は絵文字等誰にでもわかる表現方法を使用する。

2. 多様な女性のニーズに応じた支援

(1) 災害時に困難を抱える人たちは、移動や避難所での生活が困難な場合があり、妊産婦・乳幼児・要介護者、障がい者等とその家族については、安全確認が出来れば在宅避難も可能とし、物資や情報等について、優先的に支援の対象とする。あるいは事前に、民間の宿泊施設等と協定を結び、避難場所として提供してもらえるようにする。

- (2) 障がい者（障がいの種類）妊産婦（妊娠期）乳幼児（月齢）病人（病気の種類）高齢者（年齢）セクシャル・マイノリティ等に対して、それぞれのニーズを踏まえたきめ細かなサポート体制を整備する。
  - (3) 災害時及び被災後、外国籍の人々にも被災者としてのサポートを行う。その際、出身地によって文化等が異なるので、被災者のニーズに合った配慮を行う。
  - (4) 心とからだのケア等、被災した女性は誰もが相談を受けられるよう、相談体制を整備し、利用しやすくする。
- 3．災害時におけるDV防止のための取組みの推進
- (1) 災害時のような混乱時は、レイプやDVがおこる事を予測した取組みをすすめる。
  - (2) 男性がストレスからの暴力を弱者（女性・子ども・高齢者等）に向けないような取組みをすすめる。
  - (3) 自治会等の運営リーダーやボランティアへのDVや性暴力防止の研修を行う。
- 4．その他
- (1) 被災を理由に不当に解雇される女性等もあり、経済的な自立が難しい場合もあることから、相談体制を整備し、女性の雇用を確保する。
  - (2) 妊産婦、乳幼児を持つ女性、介護をしている女性等を対象に防災に関する研修や訓練の機会を提供する。



「東日本大震災における女性の視点・ニーズを反映した避難所での好事例」  
内閣府男女共同参画局

### 1．女性専用スペースの設置

女性専用スペースを設置し、情報の提供や交換の場、心境・不安を語り、相談等が肩肘張らずできる場となっている。

女性専用スペースには、給湯設備、打ち合わせテーブル、ソファ等を備えており、湯沸し、着替え、授乳、お化粧、ドライヤーの使用など、様々な目的で人が常に集まり、穏やかで笑いの聞こえるスペースとなっている。

### 2．女性や子育てに配慮した避難所の設計

- ・快晴の日に畳屋布団を干して、みんなで一斉に大掃除を呼びかけ、その機会に間仕切りを設置する工夫をした。
- ・土足厳禁エリアを徹底したことにより、風邪をひく人が減少し、ほこりも少なくなるなど、衛生面が改善された。
- ・乳幼児のいる家族だけが滞在する部屋を設置し、赤ちゃんの夜鳴きや声や授乳など、周りを気にせず、お母さん同士の情報交換などにもつながった。
- ・女性専用の物干し場や男女別の入浴所・更衣室を設置した。
- ・女性やこどもはひとりでトイレに行かないように注意喚起を行なっている。

### 3．女性のニーズ等を反映した避難所の運営体制等

- ・避難所内で毎日女性リーダー会議を実施し、女性のニーズを反映させている。
- ・区長と婦人部が協議して避難所を運営、毎朝食時に1日の予定を協議している。

#### 6-1-4. 外国人への配慮について

##### (1) 基本的な考え方

避難所運営については、外国人にも配慮しニーズに対応できる体制づくりが必要です。

居住外国人にとって災害情報などは、日本語での放送が多く伝わりにくいいため、通訳ボランティアの派遣依頼や国際交流協会や言語の話せる方との連携が必要不可欠になります。

通訳ボランティアの派遣が不可能な場合は、対応言語でのラジオ放送に関する情報などを提供することや「つ・た・わ・るキット」の活用が有効と思われます。

観光目的や一時的な留学等で来日している外国人も想定できます。そのような方は、基本的には帰国することを第一と考えている人が多いと思われます。また、各国の大使館から自国民の状況を把握するため関係機関へ連絡が入るため、あらかじめどの国籍の人が何人で、どこに行くのかなどの情報まで把握できていると安否確認がしやすくなります。

##### (2) 基本行動

- ・不安を抱えている人は外国人も日本人も同じなので、言語対応の依頼をかけるとともに、情報提供以外にも各人でコミュニケーションをとることが必要です。
- ・物資やボランティアの要望は、外国人の意見も取り入れることが必要です。
- ・避難所の基本的なルールは、外国人にも適用するが、食事・宗教・文化等の違いがあることに十分な配慮が必要です。
- ・場合によっては、避難所の移動等もあることを外国人へ伝えるとともに、避難所運営にも協力するようコミュニケーションを取りながら要請します。

##### (3) 基本指標

- ・普段からコミュニケーションをとっている若しくは取れる人材がいるか。
- ・外国人が多い地域においては、運営委員に外国人メンバーが選出されているか。
- ・外国人の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
- ・避難所の基本的なルールの説明ができていないか。
- ・運営に協力するようコミュニケーションを図ることができていないか。
- ・帰国のための情報提供及び移動手段の確保等をおこなっていないか。
- ・外国人に配慮し相談窓口の設置や翻訳した情報の掲示等ができていないか。
- ・外国人の文化・宗教等に配慮した食事等の供給ができていないか。

(4) 東日本大震災での実例

岩手県国際交流協会 宮 順子さん

避難所においては、各国の大使館より安否確認の連絡が県国際交流協会や警察等に入ったが、市町の外国人登録名簿は国際交流協会へは個人情報という理由で公表されず、各市町の国際交流協会又は民間の日本語学校と協力して、安否確認を展開しました。

東北地方は、国際結婚をされて日本の家庭に入られた外国の女性が多く、点在していたため、地域毎の情報が非常に重要となりました。

阪神・淡路大震災の時のように外国人コミュニティが、発災当時は形成されておらず、外国人向けの情報をどのように流すかを検討していたところ、NHK(AM)に3月中20分間の枠をいただき、その中で外国人向けの情報を多言語で発信することができました。

発災当初は、岩手県国際交流協会は被災したものの、津波被害はなく入居しているビルが避難所に指定され、20名程度の外国人が避難しにきました。その他には外国人があつまる飲食店や個人の家で食料を持って集まるなどしている人を見受けられ、1人では心細いため人のいるところで、尚且つ自分の知っている場所へ避難したという人が多かったようです。

岩手県国際交流協会では、現在も定期的にラジオでの多言語放送による様々な情報提供や津波の映像を見せながら外国人に対するオリエンテーション、防災教育に関するパンフレットの多言語化など様々な活動をおこなっています。

震災と外国人

岩手日報 2011年6月6日付

# 論説

2011年6月6日

## 震災と外国人

東日本大震災は、県内で暮らす外国人の人生も大きく変えた。言葉や文化の「壁」が少なからずある中で、外国人がその時、どのように行動したのか。何に困ったのか。そして、援助の手は十分に差し伸べられたのか。

## 支え合って地域再生を

県国際交流協会が5月下旬に開いた研修会で、沿岸部の国際交流協会役員や日本語講師ら3人が、被災した外国人の行動や不安を報告した。課題が浮き彫りになった。

県内の外国人登録者数は昨年未で約6千人。沿岸部にはこのうち、1200人余りが

だが、中には家で亡くなったか、中には家でもなくなったケースもあった。警報や避難指示を聞き取れなかったのかもしれない。どこへ避難すればいいかわかっていない。あらかたのかもしれない。あらためて検証が必要だ。個人情報保護の壁も大きなネック

断が分かれた。外国人だけではない。障害を持つ人や高齢者ら「災害弱者」の問題として、考えていかなければならぬ問題だ。

被災地に盛岡から駆けつけたA.L.T.がいた。神戸に行くとトラック一杯分の援助物資を運んできた沿岸部の外国人もいた。災害時に国籍の差はない。誰もが大切な地域の担い手。支え合いながら再生の道を進んでいきたい。

東日本大震災は、県内で暮らす外国人の人生も大きく変えた。言葉や文化の「壁」が少なからずある中で、外国人がその時、どのように行動したのか。何に困ったのか。そして、援助の手は十分に差し伸べられたのか。

個人情報保護の壁も大きなネック

生命と財産にかかわる災害情報も提供するかどうかの判断が分かれた。外国人だけではない。障害を持つ人や高齢者ら「災害弱者」の問題として、考えていかなければならぬ問題だ。

被災地に盛岡から駆けつけたA.L.T.がいた。神戸に行くとトラック一杯分の援助物資を運んできた沿岸部の外国人もいた。災害時に国籍の差はない。誰もが大切な地域の担い手。支え合いながら再生の道を進んでいきたい。

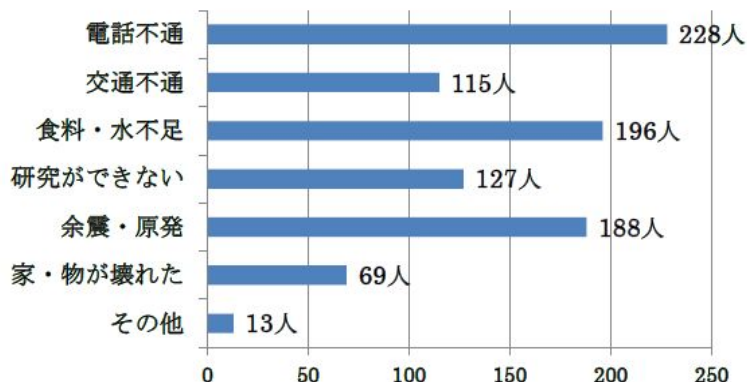
外国人被災者アンケート  
財団法人仙台国際交流協会

東日本大震災で被災した外国人住民を対象にアンケート調査を実施し、有効回答 282 票を得ることが出来た。

災害時に頼った人は、知人・友人が最も多く、次いで先生や近所の人、家族・親族といった回答が多かった。

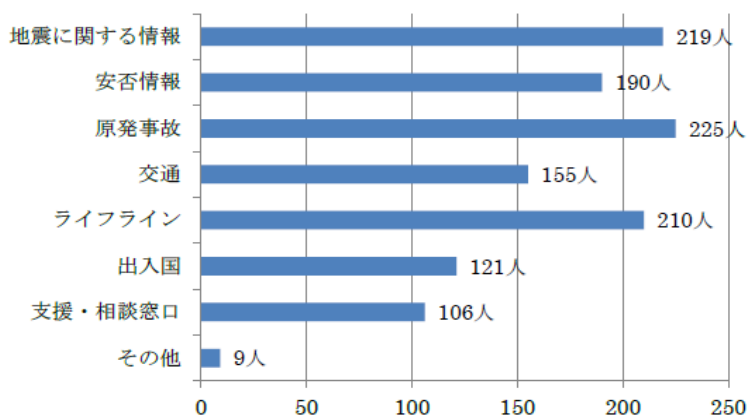
今回の災害で困ったことは、電話の不通、食糧・水不足、余震・原発といった回答が多かった。

■ 今回の災害でどんなことに困りましたか？

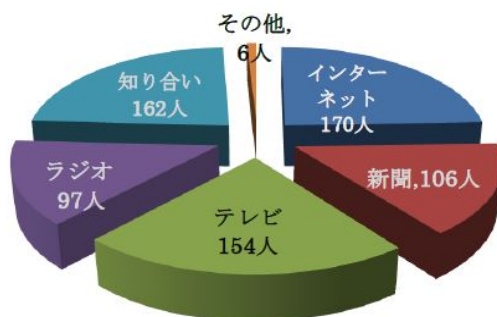


地震発生後から 1 週間程度の間に必要な情報は、原発事故、地震、ライフライン、安否、交通、出入国、支援・相談窓口が多かった。その情報入手方法は、インターネット、テレビ、知り合いからといった回答が多く、多様なメディアから情報収集していることがうかがえる。

■ 地震発生から 1 週間程度の間、どのような情報が必要でしたか？（複数回答可）



■地震発生から1週間程度の間、情報をどのように入手していましたか？（複数回答可）



今回の震災を通じて感じたこととしては、物資もなく、情報もなく不安があった。非常時の多言語の連絡システムの必要性を感じた。また原発や余震などの情報も不十分さを感じた。

普段から災害に備えることの重要性を再認識したという声も多くみられた。

(5) 現在の取組み事例

公益財団法人 三重県国際交流財団 三重県平成24年度災害時外国人住民支援事業 『つ・た・わ・るキット』説明会
避難所 情報伝達キット - 絵表示・多言語 - 『つ・た・わ・る キット』説明会 報告 (公財)三重県国際交流財団 日時：平成24年11月20日(火) 13:30～16:00 場所：アスト津4階会議室1 (津市羽所町700) 参加者数：28人 主催：三重県 事業実施：(公財)三重県国際交流財団 概要： (1) 基調講演『災害時の多言語支援センターとは』 講師：新潟県長岡市国際交流センター センター長 羽賀 友信様 ・ 多言語支援センター 機能：人につながる場所 孤立させない場所 ・ 災害時の避難方法は国によって違う 米 ホテル 東南アジア 自力で 日本 避難所(日本固有) 文化理解が大切 通訳者：文化通訳のできる人 留学生や日本に長く住んでいる外国人 ・ 正しい情報が大切 噂やデマに流されやすい 災害時は難しい言葉が飛び交う...やさしい日本語をベースに翻訳する ・ 事前に用意しておく情報 国籍別人数 ビザ別人数 中学校区別の国籍別人数 ・ 局地的被災と広域的被災では支援方法が異なる 局地 多言語支援センター 広域 各種支援団体の一員として多言語支援をする (2) 『つ・た・わ・る キット』説明 今後作成したキットを県内の避難所に普及させるため、まず貸出業務を始めることを説明。 また、来年度の本格的な普及にあたり、セットで現物を配布するかデータをHP上でダウンロードするかどうか等、普及方法についても今回の説明会でヒアリングしたいという点を説明した。 (3) 『つ・た・わ・る キット』利用体験 参加者を5つの班に分けて、ワークショップを実施 言葉が分からないことの体験 文字の意味が分からないことの体験 各班からの発表

#### 6-1-5. 介助・介護が必要な高齢者への配慮について

##### (1) 基本的な考え方

避難所運営については、介助・介護が必要な高齢者にも配慮しニーズに対応できる体制づくりが必要です。

高齢者といっても要介護状態の方や認知症の方、ひとり暮らしにより地域とのつながりが希薄な方など様々な方がおり、日頃からこのような人を取り巻く医師、看護師、保健師、介護福祉士などの情報共有と連携は重要です。

また、他の避難者に対して対応方法等を周知することで、ちょっとした配慮により本人が精神的に安定し、介護している方の負担軽減につながることもあります。

さらに、要介護高齢者は、これ以上介護状態が悪化しないよう、一般高齢者は要介護・要支援の状態にならないよう、定期的な運動（体操や散歩など）を行うことや、避難所運営で役割を持ち支援される側ではなく支援する側として生きがいのある生活を送ってもらうことが必要です。

認知症においては、もの忘れがひどい、場所や時間がわからない、周囲で起きていることが正しく理解できない、身の回りのことができなくなる場合がある、物事を素早く理解したり判断することが難しくなるなどの特徴がありますので、避難所での生活には十分配慮が必要です。また、認知症の方のご家族には、「気にしないでね」などのひと声かけるなど、ちょっとした配慮で家族や周囲の負担が軽減できます。

避難所での生活においては、薬や医療器具・機器がないと生命・生活の維持が難しい方やバリアフリー化されていないことによる生活行動（トイレへの移動など）に支障がある方も避難してくるため、生命の維持に支障をきたす場合は、すぐに医療機関等への移送を手配する必要があります。

生活行動に支障をきたす場合は、段差を解消するための工夫や移動に支障がないような工夫や配慮が必要です。

特別な場所（体育館などではなく別の教室）が確保できるような状況になれば、介助・介護が必要な方は移動していただく方がすごしやすい場合もありますので、現場の状況に応じて配慮下さい。

また、自宅の損壊状況次第では避難所の方に迷惑をかけたくないという方や自宅や車中の方が気兼ねなく生活できるなどの理由で避難所外避難をされる方もおり、いつどのような状態になるかわからないため、避難所にて避難所外避難者の状態を情報収集・整理することも必要です。



### (2) 基本行動

- ・ 介助・介護者の有無の確認をし、必要があれば専門知識を持った医師・看護師・ヘルパー等の派遣を依頼するように努めます。
- ・ 介護状態別にリストを作成し、必要に応じて医療機関や福祉避難所への移送するように努めます。
- ・ 身体及び精神の状態によっては、別の教室等を確保し、介助・介護者とともに移動して頂きます。
- ・ 高齢者に対しては、過剰な支援とならないよう自立を基本とし、役割を持たせ要介護状態にならないよう留意します。
- ・ 物資やボランティアの要望は、高齢者の意見も取り入れます。
- ・ 他の避難者への理解を求め、共助の考えに基づき配慮します。
- ・ 避難所外避難されている方の体調等の状態についても把握します。
- ・ 避難所外避難されている方に対する必要物資の供給についても避難所でまとめます。

### (3) 基本指標

- ・ 普段からコミュニケーションをとっている人がいるか。
- ・ 運営委員に支援が必要な方、若しくは介助・介護者がメンバーとして選出されているか。
- ・ 介助・介護の必要性を確認し、各個人のニーズにあった人材の要請や福祉施設等の情報を提供したか。
- ・ 介助・介護が必要な高齢者だけでなく、支援は必要ないが急激な環境変化に対応困難な方や一般高齢者に対してもヘルスケアのための取組みができているか。
- ・ 介助・介護の有無に係わらず、高齢者の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
- ・ 医療機関や福祉避難所等に関する情報提供をおこなったか。
- ・ 避難所外避難の要介護状態の高齢者の状態把握をしているか。
- ・ 避難所外避難を含む要援護者名簿を状態別に作成しているか。
- ・ トイレの近くなど高齢者の状態に配慮したスペースの割り当てとなっているか。
- ・ 健常者と同じスペースではなく、別の部屋で気兼ねなく介助・介護ができる場所を提供できている状態が望ましい。

(4) 支援が必要と思われる高齢者の主な特徴とニーズ(例)

区分	特徴	災害時のニーズ
ひとり暮らし 高齢者等	基本的には自力で行動できるが、地域とのつながりが薄く、緊急事態等の覚知が遅れる場合がある。	情報伝達と避難誘導、安否確認及び状況把握等が必要となる。
要介護高齢者 (寝たきり)	食事、排泄、衣服の着脱、入浴などの日常生活をするうえで他人の介助が必要であり、自力で移動できない。	安否確認、生活状況の確認が必要となる。 移動する際には、車いす等の補助器具が必要なことがある。
認知症高齢者	記憶が抜け落ちたり、幻覚が現れたり、徘徊するなど、自分の状況を伝えたり、自分で判断し、行動することが困難なことがある。	生活状況の確認が必要となる。

日本赤十字社 平成18年3月災害時要援護者対策ガイドラインより

(5) 支援が必要と思われる高齢者に必要なものと技術(例)

支援が必要な方にとっては、特有の生活必需品や補装具等は多種多様であり、市町が備蓄できないものが多いうえ、供給ルートも限定されているものが多くあります。

このため市町は、援護を要する人や家族自らが、普段から余裕をもって用意しておく必要があることを周知啓発するとともに、市町から関係機関や業界に連絡をとり、事前に協定を結ぶなどして、流通ルートを確保しておく準備が必要です。また支援技術を持つ人が限られるため、社会福祉協議会等の関係機関だけでなく、福祉団体等との連携ができるよう事前協定を結ぶ必要があります。

必要な器具・物資等	水(お湯) 紙おむつなどの介護用品 衛生用品 毛布 ポータブルトイレ 暖かい食事 車いす 担架 等
必要な技術	こころのケア 日常介護(食事、排泄、入浴、着替え、投薬等) 移動介助 避難介助 感染症対策

日本赤十字社 平成18年3月災害時要援護者対策ガイドラインより

(6) 東日本大震災での実例

【認知症の方への配慮】

厚生労働省老健局高齢者支援課 認知症・虐待防止対策推進室

『平成23年3月 高齢者の要援護者の避難所等における適切な支援』より

「避難所における認知症の方への配慮をお願いします」から抜粋

認知症の方への配慮

認知症の方の避難所での生活には、十分な配慮が必要です。

認知症の方に見られる特徴としては

- ・ 場所や時間などがわからない
- ・ 周囲で起きていることが正しく理解できない
- ・ 身の回りのことができなくなる
- ・ 物事を素早く理解したり判断することが難しくなる

などがあります。

認知症の方は、環境の変化に大変影響を受けやすく、長期にわたる避難所生活によって徘徊や大声などの症状(行動・心理症状)を引き起こすことが心配されます。

ちょっとした配慮で本人が安定し、家族や周囲の負担が軽減できることがあります。

認知症の方のご家族には「気にしないで」などのひと声をかけると、ご家族は安心できます。

避難所生活における認知層の方への配慮工夫

1. よく話しかけ、お話にも耳を傾ける。穏やかに
2. 静かな環境を(可能な範囲で)工夫する
3. 以前に近い規則正しい生活リズムを目指す
4. そっと見守りつつ、必要に応じた声かけを
5. 周囲の方々の理解と協力が大切

「避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン」について  
厚生労働省健康局総務課地域保健室 平成23年6月3日

#### 健康管理に関するガイドライン

避難所管理者の方々におかれましては、避難所で生活をされる方々の健康管理に、日々多大なるご尽力をいただいているところです。避難所で生活をされる方々にとっては、今後、避難所生活が長期に及ぶ可能性もあり、その際には様々な健康への影響が懸念され、避難所で生活をされる方々の健康を守るための対策がより一層重要となってきております。

本ガイドラインは、避難所で生活をされる方々が病気にならないよう、またできるだけ健康に過ごしていただくため、避難所管理者の方々や避難所で生活をされる方々を支援される関係者が、避難所における健康管理に関してご留意いただきたい事項として、まとめたものです。

避難所管理者等の方々が気になるところ、困ったことがありましたら、最寄りの保健所、保健センター等行政の関連部署、保健師、管理栄養士、衛生監視員などに相談してみるのもいかがでしょうか。

管理者ご自身の健康保持についても大切なことであり、例えば以下のことに気をつけてはいかがでしょうか。

例)

- ・ボランティアや避難所で生活をされる方々と役割分担をする。
- ・思考がまとまらない、眠れないなど過労が認められる場合は、管理者ご自身も休養を取れるよう体制づくりを整える。
- ・他の避難所の方との交流を図る。 など

避難所管理者等の方々におかれましては、日々の避難所の管理運営にあたって、避難所で生活をされる方々の健康管理の上で参考になるところが、本ガイドライン内にありましたら、適宜、ご活用をいただければ幸いです。

・ 一般的留意事項

1.生活・身の回りのことについて

(1) 居住環境、空調・換気の重要性

1) 温度管理

避難所の温度管理に留意してください。暑い場合には、換気をできるだけ行い、避難者の居住スペースが日陰となっているかどうか確認し、日差しを遮るように工夫しましょう。特に乳幼児や高齢者は脱水症状になりやすく、そのため熱中症にもなりやすいので、これらの方々がおられるところでは「水分の摂取」を呼びかけましょう。

屋内の熱中症対策として、こまめに水分を補給できるような環境が大切です。氷柱の設置などもひとつの方法です。

夏服の確保と、適切な衣類への着替えは大切です。

梅雨の時期で寒い場合には、施設暖房による温度管理に留意するとともに、避難者が毛布の確保や衣類の重ね着をして対応しているかどうかにも留意しましょう。床に直接座るのではなく、マットや畳を敷いた上に座ることは、寒さ対策のひとつの方法になります。

2) 寝具等の清潔保持

室内は土足禁止として、布団を敷くところと通路を分けるようにしましょう。

入室時には服の埃を払うよう、呼びかけましょう。

避難所生活が長引くにつれ、敷きっぱなしの毛布等寝具が汚れ、湿気を含み、雨天の多くなる梅雨時の季節にはダニなどが発生しやすくなります。日中は布団を敷きっぱなしにせず、晴れた日には日光干しや通風乾燥を行うよう、避難者に促しましょう。

布団乾燥機などの機器があるところでは、定期的に乾燥に使用できるよう、使用の順番を決めましょう。

重労働となる寝具の交換においては、特に高齢者の交換を周りの者が手助けできるよう、曜日を決めて行うなど、計画的な実施を心がけましょう。

身の回りを整理整頓し、通路確保、転倒予防、段差への注意喚起するよう工夫しましょう。

可能であれば靴下を履くよう呼びかけ、怪我防止のためにサンダルではなく靴を履いてもらうよう促しましょう。

3) 蚊、はえ、ネズミ、ゴキブリ

避難所内でのゴミを捨てる場所を定めて、封をして、はえ、ネズミやゴキブリの発生を防止しましょう。

定期的に、避難所全体を清掃し、食べ物や残飯などを適切に管理しましょう。

夏には避難所の出入り口や窓に、できたら細かな網を張る、殺虫剤を使用するなど、防虫対策をとりましょう。

(2) 水分・飲料水

1) 水分補給

様々なストレスやトイレが整備されないことが原因で、避難者は水分をとる量が減りがちになります。特に高齢者は脱水に気付きにくく、脱水は尿路の感染症や心筋梗塞、エコノミークラス症候群などの原因にもなるので、しっかりと水分を取るよう促しましょう。

2) 飲料水の衛生管理

避難者の飲用にはペットボトル入りミネラルウォーター又は煮沸水を使用し、生水の使用は避けましょう。

給水車による汲み置きの水は、できるだけ当日給水のものを使用しましょう。

井戸水や湧き水をやむを得ず使用する時は、煮沸等殺菌することに気をつけましょう。

(3) 栄養管理

食事提供の目標とする栄養量を目安に、栄養バランスのとれた食事の提供に努めましょう。

可能であれば、食事のエネルギーや塩分含有量を掲示したり、選択メニューの導入など、食事管理が必要な方が食事の内容や量を調整できるように、できるだけ工夫しましょう。治療を目的とした栄養管理、食事療法が必要な方は、医療機関につなぎましょう。

食事で摂れない栄養については、補助食品等も活用しましょう。

必要に応じて、保健所等の管理栄養士・栄養士に相談しましょう。

○高齢者には、食べやすい食事（咀嚼・嚥下しやすい）を提供し、できるだけいつもと同じくらい食べるよう働きかけましょう（食事の過剰摂取・摂取不足にならないようにする）。

○食事療法が必要な方には治療食に準ずる食事がとれるよう配慮しましょう。

参考：平成23年4月21日付事務連絡「避難所における食事提供の計画・評価のために当面の目標とする栄養の参照量について」 一部追加記載あり

(4) 食中毒予防

夏に向けて気温が上がり始める時期から、食中毒が起こりやすくなります。食品の取り扱いには十分な注意が必要です。また、寒い時期でもノロウイルスなどによる食中毒が起こりますので、季節にかかわらず、食品の衛生管理に留意しましょう。

届いた物資を加工したり、火を通すためにも、調理場所の確保と衛生管理を行いましょう。

食事の前やトイレ後は、流水で必ずよく手洗いをするよう促しましょう。調理者は手指の消毒を心がけましょう。水が十分に確保できない場合には、ウェットティッシュ等を活用するよう働きかけましょう。

配給食を出す場合には、食品の賞味期限、消費期限を確認しましょう（必要以上に保管しない）。

配った食品は早めに食べていただくよう呼びかけて、残った物は回収し破棄しましょう（必要以上に配布しない）。

食料は、冷暗所での保管を心がける等、適切な温度管理を行いましょう。

加熱が必要な食品は中心部までしっかり加熱しましょう。

調理器具等は使用後にできるだけ洗浄しましょう。

下痢や嘔吐等の症状がある方は、食品を取り扱う作業をしないようにしましょう。

参考：平成23年3月11日付事務連絡「平成23年東北地方太平洋沖地震による被災者等の感染症等発生予防対策の徹底について」

#### （５）入浴ができない場合

水が十分に確保できない時や入浴設備が整わない場合でも、病気や感染症予防等のために、体を清潔に保つことが大切です。

清潔を保つ方法としては、温かいおしぼりやタオル等を用いて体を拭いたり、足や手など部分的な入浴もあります。

#### （６）避難所周りの環境

##### １）トイレの衛生

利用者の数に応じた手洗い場とトイレを設置しましょう。やむを得ない場合には、野外にトイレゾーンを設けることも可能ですが、排せつ物による環境汚染が発生しないように工夫しましょう。可能な限り男性用、女性用を分けるなど利用しやすいようにしましょう。

使用後は、流水が利用できるときは手指を流水・石けんで洗えるようにし、消毒を励行しましょう。ペーパータオルを設置しましょう。トイレへの共用タオルや手洗いバケツの設置は感染症の流行を広げる恐れがありますので、避けましょう。水が使えない場合は、ゴミ箱を設置してウェットティッシュを活用するなど、手をきれいにする手段を確保しましょう。

トイレは、当番を決めるなどして定期的に清掃、消毒を行いましょう。

参考：平成23年5月26日版「被災地での健康を守るために」

##### ２）ゴミ

避難所のゴミは分別して定期的に収集して、避難所外の閉鎖された場所で管理しましょう。

##### ３）飲酒・喫煙

周囲の人に迷惑がかからないよう、ルールを定めましょう。避難所の掲示板などで周知し、皆で守るように働きかけましょう。

受動喫煙防止及び火災防止のために、避難所では原則全面禁煙にしましょう。

#### 4) 動物(犬・猫)の管理について

動物を連れての避難者もいらっしゃるかもしれません。預かり場所設置・管理、飼育場所の指定、犬に咬まれたときの対応などを決めておきましょう。

#### 5) その他

外部から避難所に戻る際には、衛生管理の観点から、靴についた泥をよく落としてもらえるよう、呼びかけましょう。

避難所で生活をされる方々には、ポスター掲示(視覚)、音声(聴覚)の両方で、健康に関する情報を提供しましょう。

## 2. 病気の予防

### (1) 感染症の流行予防

避難所での集団生活では、下痢等の消化器系感染症や、風邪やインフルエンザ等の呼吸器系感染症が流行しやすくなります。避難所に出入りされる方々には、こまめに手洗い、うがいを励行するよう呼びかけましょう。水が出ない場合は、擦り込み式エタノール剤の確保に努め、可能であれば、擦り込み式エタノール剤やウェットティッシュを世帯単位で配布するのが望ましいです。

発熱・せきなどの症状がある方には、避難所内に風邪・インフルエンザを流行させないために、軽い症状であっても、マスクの着用を呼びかけましょう。長引くときには結核などの恐れもありますので、早めの受診を勧めましょう。

下痢の症状がある方には、脱水にならないよう水分補給を呼びかけましょう。また、周囲に感染を広げないように、手洗いを励行しましょう。

がれき撤去の際には、長袖・長ズボン・手袋(皮手袋)の上に厚手のゴム手袋をしたり、厚底の靴を履くなどしてけがを防ぎ、感染症にかからないようにしましょう。

けがをした場合には、そこから破傷風に感染するおそれがあります。土などで汚れた傷を放置せず、手当を受けるように医療機関に紹介しましょう。

下痢、嘔吐、発熱患者が同時期に複数の方に発生した場合には保健所に連絡しましょう。

感染症の患者さんが発生した場合は、感染拡大防止のため、患者さんのお部屋を分けて作ることも検討しましょう。

下痢や嘔吐物の処理は、ノロウイルス対策のため、その都度適切に行うことが大切です。感染の拡大を防ぐために、下痢や嘔吐物を片付ける際は、直接、それらに手を触れないようにしましょう。

参考：国立感染症研究所「被災地・避難所における感染症リスクアセスメント」

<<http://idsc.nih.gov/earthquake2011/risuku.html>>



(2) 粉じんの吸引予防

家屋などが倒壊すると、コンクリートや断熱と耐火被覆に用いられた壁材などが大気中へ舞ったり、土砂などが乾燥して細かい粒子となります。これら粉じんを長期間吸い込んだ場合、肺の末梢の細胞である肺胞にそれらが蓄積することによって、「じん肺」という病気にかかる可能性があります。

「じん肺」は、建造物の解体など粉じんの多い環境で起こりやすく、初期には自覚症状がないため、気づかない間に進行し、やがて咳、痰、息切れがおこり、さらに進行すると呼吸困難、動悸、さらには肺性心といって、心臓が悪くなり、全身の症状が出現します。

「じん肺」を根治する方法はないため、予防処置をとることが非常に重要です。粉じんの発生する現場で作業する場合には、以下の方法をできるだけ取り入れてください。

1) 粉じんの吸入を防ぐ

- ・ 使い捨て式防じんマスクなどを着用する。
- ・ 粉じんが付着しにくい服装を選ぶ。
- ・ 外出から帰ったらうがいをする。

2) 粉じんの発生をおさえる

- ・ 粉じんの発生する場所などをふたなどで覆う。
- ・ 散水する。(水をまいたり、粉状のものはあらかじめ水で濡らす)

3) 粉じんを除去する

- ・ 廃棄装置、除じん装置がある場合には、これらを使用する。

4) 外気で粉じんを薄める

5) 作業後、咳、痰、息切れが続く人を見かけた場合は、医師・保健師等に相談することを勧める

マスクの着用について

・ 粉じんが舞い上がるような環境の中では、マスクを用いることが必要です。マスクは、防じんマスクや N95 マスクなどのマスクを使用することが望ましいのですが、これらが手に入らない場合や、粉じんにそれほど長時間ばく露されない状況であれば、一般の布織製マスク、花粉症用のマスクを使うなどの活用も考えられます。

・ これからの季節、気温が上がりますが、粉じんの吸入を防いで健康を守るためにも、作業現場等においては暑くともマスクで鼻と口を覆い、顔にフィットさせて着用することの重要性を理解してもらい働きかけが大切です。

(3) 慢性疾患の悪化予防 ( -4. 慢性疾患の方々に対する留意点もご参照ください)

慢性疾患の中には、治療の継続が特に欠かせない病気があります。人工透析を必要とする慢性腎不全、インスリンを必要とする糖尿病等の方は、治療の継続が必須ですので、早急に医療機関を受診できるように、優先順位が高いことを理解し、受診者リストを作成することもよいでしょう。

参考：透析を受けられる医療機関等の情報 日本透析医会災害情報ネットワーク

<<http://www.saigai-touseki.net/>>

・主治医等との連絡が困難な場合の、インスリン入手のための相談連絡先(社)日本糖尿病学会 <http://www.jds.or.jp/>

#### (4) エコノミークラス症候群予防

食事や水分を十分に取らない状態で、車などの狭い座席に長時間座っていて足を動かさないと、血行不良が起こり、血液が固まりやすくなります。その結果、血の固まり(血栓)が足から肺などへとび、血管を詰まらせ肺塞栓などを誘発する恐れがあります。この症状をエコノミークラス症候群と呼んでいます。

こうした危険を予防するために、狭い車内などで寝起きを余儀なくされている方は、定期的に体を動かし、十分に水分をとるように働きかけましょう。アルコール、コーヒーなどは利尿作用があり、飲んだ以上に水分となって体外に出てしまうので避けるように指導しましょう。できるだけゆったりとした服を着るように促しましょう。また、禁煙はエコノミークラス症候群の予防においても大変重要です。胸の痛みや、片側の足の痛み・赤くなる・むくみがある方は早めに救護所や医療機関へ紹介しましょう。

ペットなどの事情で、やむを得ず車内での生活を余儀なくされ方々を把握し、健康管理を担当するチームなどに、情報提供しましょう。

参考：平成23年3月11日付事務連絡「東北地方太平洋沖地震による被災者のいわゆる『エコノミークラス症候群』の予防について」

#### (5) 生活不活発病予防

災害時の避難所生活では、体を動かす機会が減ることで、特に高齢者の場合には、筋力が低下したり、関節が固くなるなどして、徐々に「動けなく」なることがあります。

また、動かないでいると、だんだん気分が沈んできて「3.こころの健康保持」にあるような症状が出てしまうこともあります。身の回りのことができる方には、なるべく自分で行ってもらったり役割を与えたり、可能な作業に参加してもらえよう、呼びかけましょう。声をかけ合って、積極的に体を動かすように働きかけましょう。

高齢者がひとりで動けるような環境を用意することや、杖等の福祉用具を準備することも、生活不活発病予防につながるでしょう。

参考：平成23年3月29日付事務連絡「東北地方太平洋沖地震による避難生活に伴う心身の機能の低下の予防について」

#### (6) 熱中症予防

気温が高い、風が弱い、湿度が高い、急に暑くなった日は、熱中症に注意が必要です。熱中症予防のために以下の点について働きかけていきましょう。

水分をこまめに摂る。

- ・ のどが渇く前に、こまめに水分補給をするように促しましょう。起床後や入浴後、就寝前などは、のどが渇いていなくても水分をとることで脱水症状を予防できます。
- ・ 特に、高齢者や子ども、持病のある人には、周りの人も水分補給を促します。汗をたくさんかいた場合には、塩分も必要です。水や麦茶1リットルあたり梅干し1、2個分の塩分を目安にしましょう。スポーツドリンクもよいですが、アルコールやジュースは避けましょう。

できるだけ涼しい場所で過ごす。

暑い日は、涼しい屋内に、また、シャワーがあればシャワーを浴びて体を冷やし、日中の暑い時間は外出を避けるように促しましょう。

屋外作業をする人には、休憩、水分、食事、日焼け止め、帽子を忘れないように働きかけましょう

屋外で作業する人には十分な休養や朝食をとり、作業前には500ml以上の水分を飲むように促しましょう。また作業中は、30分毎に休憩を取り、喉が渇いてなくても1時間当たり500～1000mlの飲み物を飲むように働きかけましょう。日焼けをすると、体を冷やす機能や水分を保持する機能が低下しますので帽子をかぶり、日焼け止め（SPF15以上）を塗ります。体調がすぐれない場合は、屋外作業は見合わせるように働きかけましょう。

暑さに弱い人たちを守る

高齢者は暑さに適応する力が弱まっていますので、熱中症の兆候の有無を確認します。乳幼児の脱水は、唇の渇きやおむつの状態（おしっこの回数の減少）を確認します。下痢や発熱した人、心臓病や高血圧の人、抗うつ剤や睡眠薬などを服用している人や、以前熱中症になった人も、熱中症になりやすいので、気を配りましょう。

熱中症の兆候が見られたら、体を冷やし、急いで医療機関を受診するよう促しましょう。

喉の渇き、めまい、立ちくらみ、筋肉のけいれん、頭痛、吐き気、疲労感などは、熱中症の兆候かもしれません。さらに重症になると、汗が止まって皮膚が乾燥し、意識がもうろうとなります。急に重症化することもあるため、体を冷やし、医療機関を受診させましょう。

#### （7）低体温症予防

低体温症は、熱が産生できない状態、熱が奪われやすい状態で起こります。お年寄りや子ども等がなりやすく、手足が冷たくなって、震えてきます。震えが始まったら、地面に敷物をしいたり、風を除けたり、濡れた物は脱いで、毛布などにくるまる等の対応をさせるようにしましょう。体温を奪われないために、なるべく厚着をし、顔・首・頭からの熱は逃げやすいので、帽子やマフラーで保温しましょう。また、体温を上げるための栄養の補給、水分の補給が必要ですので、これらの点に留意しましょう。

震えがなくても低体温症になることもあります。つじつまの合わないことを言ったり、ふらつく、震えていた人が暖まらないまま震えがなくなってくる、意識がもうろうとしてきたなどが見られたら、急いで医療機関を受診するよう促しましょう。

#### ( 8 ) 口腔衛生管理

避難生活では、水が十分に確保できないことにより、歯・口・入れ歯の清掃がおろそかになり、食生活の偏り、水分補給の不足、ストレスなども重なって、むし歯、歯周病、口臭などが生じやすくなります。特に高齢者では、体力低下も重なり、誤嚥性肺炎などの呼吸器感染症を引きおこしやすくなります。

できるだけ歯みがきを行い、歯みがきができない場合でも、少量の水でできるうがい(ぶくぶくうがい)を行うよう働きかけましょう。また、支援物資には菓子パンやお菓子も多いですが、食べる時間を決めるなどして、頻回な飲食を避けるように働きかけましょう。

入れ歯の紛失・破損、歯の痛みなどで食べることに困っている方には、医療機関を紹介しましょう。

歯ブラシ、歯みがき粉、歯間ブラシ、糸ようじ、義歯洗浄剤などの口腔衛生に関する用品は、可能な限り、無料で配布しますので、避難所単位で必要数を取りまとめて以下にご連絡をお願いします。また、歯科に関する相談は、以下の各県歯科医師会までご連絡ください。

参考：

・(財)8020 財団のホームページ

「歯とお口の健康小冊子」<<http://www.8020zaidan.or.jp/magazine/index.html>>

「口腔ケア」<<http://www.8020zaidan.or.jp/care/index.html>>

#### ( 9 ) 一酸化炭素中毒予防

一酸化炭素中毒の恐れがあるので、屋内、車内や車庫などの換気の良くない場所や、窓など空気取り入れ口の近くで、燃料を燃やす装置(発電機、木炭使用のキャンプストーブなど)を使用してはいけません。一酸化炭素は無臭無色であり、低い濃度で死亡する危険があります。暖房を使用する場合には、換気に心がけましょう。

練炭を使用する場合も、使用場所、換気に特段の注意が必要です。

#### ( 10 ) アレルギー疾患の悪化予防

今までとは違う環境で生活をしていると、アレルギー症状が出やすくなったり、発作が起こりやすくなったりすることがあります。症状があらわれたとき、どうするかを日ごろから考えておくことが大切です。下記に示したところで、アレルギー疾患全般に関する相談に応じています。

参考：

・財団法人日本予防医学協会 アレルギー相談センター

電話：03-3222-3508（受付時間：月～金 10:00-16:30）FAX：03-5638-2124

<<http://www.immune.jp/allergy/consult/index.html>>

・日本小児アレルギー学会

メールアドレス：sup\_jasp@gifu-u.ac.jp

電話番号：090-7031-9581 受付時間：月～金（11:00～14:00）

#### （11）健康診査等について

これから徐々に、健康診査が始められることが予測されます。特に具合の悪いところがなくとも、健康であることを確認するために、避難所で生活をされる方々には積極的に健康診査を受けていただくよう、呼びかけましょう。

#### （12）救急受診体制

避難所内で具合が悪くなってしまう人が出てしまった場合には、速やかに医療機関を受診できるような連絡体制を確保しましょう。

### 3. こころの健康保持

今回の震災など大変重いストレスにさらされると、程度の差はあっても誰でも、不安や心配などの反応が表れます。まずは休息や睡眠をできるだけとってもらえるようにしましょう。

不眠が続いている場合や食欲がないなどに気づいたら、声をかけ、「こころの巡回相談」や医療機関での受診を気軽に受けられるよう勧めあげましょう。早ければ一時的な内服で悪化を防ぐことができます。

不安、心配の多くは時間の経過とともに回復することが知られています。これらを和らげる呼吸法として、「6秒で大きく吐き、6秒で軽く吸う、朝、夕5分ずつ」行う方法もあります。これを実践しても、

1) 心配でイライラする、怒りっぽくなる、2) 眠れない、3) 動悸(どうき)、息切れで、苦しいと感じる、などのときは無理をせずに、まずは身近な人や、専門の相談員に相談するよう促すことが大切です。

また、普段から、お互いに声を掛け合い、コミュニケーションをとりやすい雰囲気づくりなど気遣うことが心のケアになります。

高血圧、喘息、てんかん、統合失調症等の慢性疾患の方も、治療を中断すると、病気が悪化する恐れがあるので、医師・保健師・看護師等に相談するよう勧めましょう。

自分の中に気持ちや思いをため込まず、吐露することが重要です。しかし、プライバ

シーの観点から、避難者同士では語り合えないこともあるでしょうから、保健師や専門の相談員などに相談するよう、促しましょう。

参考：平成23年3月18日版「こころの健康を守るために」

・(独)国立精神・神経医療研究センターのホームページ「東北地方太平洋沖地震メンタルヘルス情報サイト」 <[http://www.ncnp.go.jp/mental\\_info/index.html](http://www.ncnp.go.jp/mental_info/index.html)>

#### ．ライフステージ等に応じた留意事項

##### 1．高齢者に対する留意点

###### 脱水症状を予防しましょう

水分をとっているか、脱水症状の兆候（落ちくぼんだ目、口や皮膚の乾燥、ぼんやりしていることなど）が、無いか気を配りましょう。若年者に比べてのどの渇きを自覚しにくく、また薬の影響で、脱水症状になりやすいので、十分に気をつけましょう。食事の他に1リットルは水分補給が必要です。

###### 衣服の着替えや入浴の状況を確認しましょう

衣服を着替えたり、入浴したりするのが、おっくうになります。衛生状態を保つためにも確認をするようにしましょう。

###### できる限り、身の回りのことは自分でしていただきましょう

自立した生活が脅かされることを恐れています。自立と威厳を保つために自分の事は自分でしていただけるように呼びかけましょう。

###### 転倒に注意しましょう

住居スペースに転倒の可能性があるようなものが落ちていないか、階段や廊下の照明は十分か確認しましょう。段差や滑りやすい場所を作らない工夫も、大切です。必要に応じて歩行を介助しましょう。

###### 見当識障がいを予防しましょう

部屋に時計やカレンダーを備えたり、使い慣れたものを置く、部屋はできるだけ静かに保ち、柔らかい光の照明を設置するなど、見当識障がいが起こらない工夫をするようにしましょう。

###### コミュニケーションの取り方を工夫しましょう

眼鏡や補聴器を付けているか確認し、大きな声ではっきりと簡潔に話しましょう。併せて、聞き取れて理解できたかどうかを確認しましょう。

###### 洋式トイレ（ポータブルトイレ）の設置・確保をしましょう

和式トイレが使用しづらいことによる水分摂取制限やトイレへ行かないことによる日常生活動作能力の低下がおこらないためにも早急に洋式トイレの設置・確保に努めましょう。

参考：平成23年3月28日付事務連絡「高齢者の要援護者の避難所等における適切な支援について」

全国保健師長会「大規模災害における保健師活動マニュアル」

<http://www.nacphn.jp/rinji.html>>

日本障害者リハビリテーション協会情報センター「災害時の高齢者・障害のある方への支援」

<[http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/saigaiji\\_shien.html](http://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/resource/bf/saigaiji_shien.html)>

## 2. 慢性疾患の方々に対する留意点

慢性疾患の中には、治療の継続が特に欠かせない病気があります。人工透析を必要とする慢性腎不全、インスリンを必要とする糖尿病等の方は、治療の継続が必須ですので、早急に医療機関へ受診をするように促しましょう。

高血圧、喘息、てんかん、統合失調症等の慢性疾患の方も、治療を中断すると、病気が悪化する恐れがあるので、医師・保健師・看護師等に相談を促しましょう。

慢性疾患の中には、継続的な服薬と日々の食事の栄養管理が必要な病気があります。処方薬を内服しているか、栄養管理が継続できているか確認し、必要な治療が継続できるようかかりつけ医師・保健師・看護師等に相談を促しましょう。家族と離ればなれになった場合に備えて、処方薬と栄養管理の内容が書かれたメモを持たせる等の工夫もよいでしょう。

参考：透析を受けられる医療機関等の情報 日本透析医会災害情報ネットワーク

<<http://www.saigai-touseki.net/>>

・主治医等との連絡が困難な場合の、インスリン入手のための相談連絡先(社)日本糖尿病学会

### 6-1-6. 障がい者への配慮について

#### (1) 基本的な考え方

避難所運営については、障がい者にも配慮しニーズに対応できる体制づくりが必要です。

障がい者といっても肢体不自由、聴覚障がい、視覚障がい、言語障がい、内部障がい、知的障がい、精神障がい、発達障がいと障がいの種類と程度によって様々な配慮が必要となります。

場合によっては、医療機関や福祉施設への移送も考慮し、ケアできる人材により巡回ケアしたり、各避難所へ配置する必要があります。

運営側は周囲に対して理解を求めるとともに、周囲の人でもケアできることがあるということを周知する必要があります。

支援が必要な高齢者と同様に、避難所での生活においては、薬や医療器具・機器がないと生命・生活の維持が難しい方やバリアフリー化されていないことによる生活行動(トイレへの移動など)に支障がでる方も避難してくるため、段差を解消するための工夫や移動に支障がでにくくなるための配慮などが必要です。

事前準備としては、地域における障がい者の把握とともに、障がいの種類と程度を把握する必要があります。またケアできる人材がいるのかなど確認しておく必要があります。

#### (2) 基本行動

- ・ 介助者の有無の確認をし、必要があれば専門知識を持った医師・看護師・ホームヘルパー等の派遣を依頼するように努めます。
- ・ 専門家の派遣が難しいようであれば、医療機関等への移送するように努めます。
- ・ 物資やボランティアの要望は、障がい者及びその家族の意見を取り入れます。
- ・ 他の避難者への理解を求め、共助の考えに基づき障がい者及びその家族に配慮します。
- ・ 状態によっては、別の教室等を確保し、介助者とともに移動して頂く必要があります。
- ・ 行動に支障がない方に対しては、役割を持たせ避難所運営支援をしていただく場合もあります。
- ・ 場合によっては、福祉避難所等への避難もあることを伝えるとともに、避難所運営にも協力するようコミュニケーションを取りながら要請します。
- ・ 避難所外避難されている方の状態についても把握します。
- ・ 避難所外避難されている方に対する必要物資の供給についても避難所でまとめます。



(3) 基本指標

- ・ 普段からコミュニケーションをとっている人がいるか。
- ・ 介助・介護の必要性を確認し、各個人のニーズにあった人材の要請や福祉施設等の情報を収集し、提供したか。
- ・ 運営委員会に支援が必要な方、若しくは介助・介護者がメンバーとして選出されているか。
- ・ メンタルヘルスケア、ヘルスケアのための取組みができているか。
- ・ 障がいのある方の意見が収集できる体制・仕組みをとっているか。
- ・ 福祉避難所等の情報提供をおこなったか。
- ・ 必要としている薬剤や物資等の要請をおこなったか。
- ・ 障がいのある方の状態に配慮したスペースの割り当てとなっているか。
- ・ ガイドロープの設置、段差の解消、通路の確保など各障がいの状態にあった対応がされているか。
- ・ 障がい者の意見を取り入れた運営委員会が形成されているか。
- ・ 定期的に障がい者のニーズを捉え、運営メンバーへ要望をしているか。

(4) 障がいの主な特徴とニーズ(例)

区分	特徴	災害時のニーズ
視覚障がい	視覚による認識が不可能なため、音声による情報伝達等が必要。	音声により情報伝達及び状況把握が必要となる。
聴覚障がい	音声による情報伝達が認識できない。補聴器を使用する人もいるが、コミュニケーション手段としては、手話、筆記等である。	補聴器の使用や手話、文字、絵図等を活用した情報伝達及び状況把握が必要となる。
言語障がい	自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難である。	手話、筆談等によって情報伝達及び状況把握が必要となる。
肢体不自由	体幹障がいや足が不自由な場合、自力歩行が困難なことが多い。	歩行の補助や、車いす等の補助器具が必要となる。
内部障がい	ほとんどの人が自力歩行でき、一般の人と変わりなく見えることが多いが、補助器具や投薬、通院による治療が必要。	避難所に酸素ボンベが持ち込めないなどの問題がある。 継続治療できなくなる傾向がある。 透析治療のための集団移動措置を取る場合は、車などの移動手段の手配が必要となる。
知的障がい	緊急事態等の認識が不十分な場合や、環境の変化による精神的な動揺がみられる場合があり、自分の状況を説明できない人もいる。 施設・作業所等に通所している割合が他の障がい者より高い。	気持ちを落ち着かせながら安全な場所へ誘導したり、生活行動を支援するなどが必要。
精神障がい	多くの方は自分で判断し、行動できる。適切な治療と服薬により症状をコントロールできる。	精神的動揺が激しくなる場合があるので、気持ちを落ち着かせ、適切な治療と服薬を継続することで症状をコントロールする必要がある。 自らの薬の種類を把握しておくとともに、医療機関による支援が必要となる。
発達障がい (＊ガイドラインに含まれません)	一般の人と変わりなく見えることが多いが、社会的関係の形成や学業などに支障がある。 避難の必要性を理解できない場合や、大きな音でパニックになる場合もある	状況に応じて、体育館等の広い場所ではなく、教室などの場所への誘導や生活への配慮が必要となる。

日本赤十字社 平成18年3月災害時要援護者対策ガイドラインより

(5) 支援が必要と思われる障がい者に必要なものと技術(例)

	要援護者	必要な器具・物資等	必要な技術
	共通するもの	水(お湯)	こころのケア
身体面の支援を要する人	体の不自由な人	杖、歩行器、車いす バリアフリー仕様の避難所・トイレ、担架 等	障がいに応じた日常介護(食事、排泄、入浴、着替え等) 移動介助
	病弱者や内部障がい慢性疾患など	日頃服用している薬 使用している補装具	必要とする医療や薬剤等の判断 医療機関の紹介 移動手段の提供
情報面での支援等を要する人	目の不自由な人	白杖、点字器 ラジオ、携帯電話	音声による情報伝達 歩行介助等
	耳の不自由な人	補聴器、補聴器用の電池 メモ用紙、筆記用具 笛・ブザー、携帯電話	手話、筆談、災害後の広報紙、情報誌等
	知的障がいのある人	身分証、携帯電話	周囲の理解
	精神障がいのある人	必要とする薬剤等、身分証	周囲の理解 適切な処置
	発達障がいのある人 (*ガイドラインに含まれません)	身分証、携帯電話、問仕切り	周囲の理解 生活への配慮

日本赤十字社 平成18年3月災害時要援護者対策ガイドラインより

(6) 東日本大震災での事例

【視覚障害への支援】

平成23年7月5日 福祉のまちづくり学会情報障害特別研究委員会平成23年度第1回勉強会 「災害時の視覚障害者支援の現状と課題」 東日本大震災被災地「釜石市」の避難所回りから見えてきたこと 東京都盲人福祉協会 山本 和典より抜粋

1. 望ましい災害時の視覚障害者に対する支援とは

今活動を通じて見えてきた、今後の「あるべき支援」を考察する。

- (1) なるべく早い段階で被災した視覚障害者に対して、「視覚障害リハビリテーション指導員」や「経験豊富な当事者など」の専門家を派遣し、適切な支援（行政との橋渡しも含めて）を提供すること。ニーズが変化することから、特に避難生活中はそれを定期的に継続すること。
- (2) 何らかの理由で「自分が視覚障害者であること」を周囲に伝えていない視覚障害者に対しても、正確な情報を元にプライバシーを重視した形で適切な支援が行き届くような手段を講じること。
- (3) 各自治体主導で正確な情報を元に、比較的小さなコミュニティ（町内会など）の中で、災害時に単独で避難することが難しいであろう人々を「誰がどのように支援し、どこに避難するのか？」などの支援・救命体制を確立し、地域にあった現実的な「避難訓練」などを当事者を交えて繰り返し実施し、その時に備えること。
- (4) 自治体ごとに、適切な数や規模の「災害弱者用の避難スペース」（施設などでもいい）の確保が可能かつ、避難生活に対する支援体制が比較的容易に整備出来るような避難所にすることが可能な場所を事前に確保しておく。特に希望者にはスムーズにその避難所に移動してもらうと共に、仮設住宅入居などの支援を急ぐ。
- (5) プライバシーや個人情報保護などの問題を何とか解決した上で、災害時には「災害弱者」に関する情報を選ばれた団体に対して、適切な形で「情報開示」する。
- (6) 健康維持のために「医療食」が必要な人に対しては、早急な「医療食」の提供が必要。

平成23年度聴覚障害者支援事業災害時における聴覚障害者支援に係る諸課題等に関する検討結果報告書 聴覚障害者災害対策検討会議報告書  
日社団法人 茨城県聴覚障害者協会より抜粋

## 1. 反省と課題

### (1) 災害初期の連絡手段

災害時の初期対応が重要であるのに、FAX・電話が不通のため、連絡・通信手段が途絶。このため、今後特に初期対応のため、自家発電装置の配備が望ましい。

### (2) 情報収集力の維持

やすらぎは情報発信の中核となる「聴覚障害者情報提供施設」と位置付けられており、電気・通信手段が途絶した中であっても、マスメディアからの情報収集力は最低限維持しなければならない。このため、電力のみに頼らないモバイル端末(iPad等)の保有は不可欠。

### (3) 非常時の連絡・対応体制の不備

非常時の事務局職員の連絡系統表はあるが、茨聴協全体、あるいは他の関係団体を含めた連絡系統や対応体制は全く整備していなかったため、災害初期における会員の安否確認の方法、対象範囲、役割分担など、改めて検討を要したことから、初期活動は必ずしも迅速・的確なものとは言えなかった。今後は、他団体との協働を含めた連絡・対応体制を整備する必要あり。

### (4) 安否確認を行っての感想

住民の中には、家族にろうあ者がいることや自分が難聴者であることを話したくないという者もあり、関係団体が赴いて手を差し伸べることに限界を感じることもある。このため一人暮らし世帯、障害者リストなど要支援者である住民を把握し、対応マニュアルも作成している市町は関係団体の活動だけに任せず、市町でも積極的に動くことが望まれる。

## 2. 今後の取組み

(1) 災害時における聴覚障害者等の支援の在り方、支援内容、関係団体との連携方法等についての検討。

(2) 災害時対応マニュアル及び手話ハンドブック等の作成。

被災地障がい者支援センターふくしま  
「活動の報告と今後の課題と提案」より

#### 問題点

避難所の床には横になれずに 車いすに乗ったまま 10 日以上も過ごした方、お風呂に 1 か月も入れなかった方、自閉症のわが子が騒ぐので避難所に入れずに、避難所の駐車場 で車の中で生活をしているご家族などがいた。

#### 支援活動を通しての問題点と 大震災に際しての提案と要望

##### 避難所に関して

今後も全国各地に大震災が起こると思うので、そのときの対策として、避難所として 利用する場所はバリアフリーの建物として、障がい者や高齢者に使いやすいお風呂 やトイレのユニット式のものを作っておいて、避難所に設置していくような方法を作っていくこと。避難所には迅速にベッドを運びこむことができるような体制をつくっておくこと。知的障がい者など、集団生活が困難な者には個室を設けたり、避難所の近くに 小さな建物を設けて、避難生活が容易にできるような方法をとること。

##### 住宅に関して

仮設住宅を利用するのは、高齢者が多いのではないだろうか。仮設住宅の設計段階ですべての住宅をユニバーサル化されたものにすること。入り口を広くしたり、バストイレに余裕をもった広さを確保し、介助者とともに入れるようにすること。設計段階で検討を行えばコストも低く抑えられるのではないだろうか。一般の住宅をすべてユニバーサル化されたものにすべきだろう。人間いずれは高齢化 をむかえ体が不自由になっていくのだから。一生のライフスタイルを考えた住宅のあり方を今、問わなければならないだろう。政府と住宅会社や障がい当事者と話し合う機会を もって、ユニバーサル一般住宅の建設を推し進めていこう。

##### 障がい者サービスに関して

大災害時において、とくに在宅の重度障がい者の福祉サービスについては、被災障がい者の生活の安定化を図っていくために、地方自治体の負担を度外視してでも国 が 100%負担で障がい者サービス事業を実施すること。

「復興ではなく復活を！東日本大震災被災地障害児者の実態と支援から」  
八幡 隆司さん（NPO法人「ゆめ風基金」理事）

#### 災害時における障がい者支援の難しさ

##### 1. 安否確認の難しさ

避難所に避難せず、施設を頼る、あるいは親戚を頼る、自宅が住みにくい状況でも自宅にとどまるなど被災障がい者の存在がわからない場合が多い

##### 2. ニーズの把握の難しさ

当事者側は、がまん、あきらめ

支援者側は、ふだんの交流が少ないため、障がい者が何を求めているかを聞き出すことに時間が必要

##### 3. 地元のサービスの欠乏と長期支援の難しさ

阪神大震災ではニーズも多くあり、地元サービスやヘルパーなどは、地元・周辺部で確保できたが、東北では地元サービスが少ないため、新たな事業立ち上げも視野に入れることが必要

##### 4. 仮設住宅についての課題

- ・構造や建て方など、障がい者や高齢者についての配慮がない
- ・バリアフリーは建物構造だけでなく、医療機関や買い物などのアクセス、生活支援などすべての面で考える必要がある
- ・物理的な困難をソフト面でどこまで補えるかが課題
- ・アパート仮設は居住性が良いが、仮設住宅に避難していることがわかりにくく、一人一人の支援についてどう考えていくのかが今後の課題
- ・高齢者用グループホームに比較し、障がい者のためのケアホームなどが非常に少ない

今後の支援の方向性

4 期に分けた活動

第 1 期...災害発生後から仮設住宅建設が始まるまでの、緊急な支援活動をおこなった時期。

第 2 期...仮設住宅建設が始まり、ほとんどの人が入居を終えた時期。

第 3 期...仮設住宅の入居が完了し、震災後 1 年目を迎えるまでの時期。

第 4 期...震災後 1 年目を迎えてから 2 年目を迎えるまでの 1 年間で、復興住宅へ避難者が移るまでの時期。

第 1 期の特徴は

避難所に避難している障がい者が少ない中、在宅等避難所外避難している人も含めて障がい者の安否確認をどのようにして行うかが課題。また出会った障がい者家庭に福祉機器、医療機器、生活物資などを届けるとともに、医療機関への送迎サービスや避難所などにヘルパー派遣などを行うもので、緊急な支援が必要、対応のスピードが優先される。

第 2 期では

仮設住宅の申請手続きや、仮設で必要なものの提供。またグループホームなどに閉じこもって居た人などから、買い物など外出サービスなどのニーズが出てくる。親戚の家に身を寄せていた人も、仮設住宅に移ってくるので、この時に新たな障がい者の方に出会うことがある。

今後は第 3 期に入っていくことから地元団体とより連携を深めながら、長期の支援、新たな福祉サービス立ち上げの方向を考える。

- ・沿岸部被災市町にモデル事業としての拠点を構える(現在宮越を中心として模索中)
- ・被災地で、5 年 10 年経っても役に立つ活動拠点とは何か?
- ・被災地の人たちの雇用につながる動きがどこまで出来るのか?
- ・規模などは現地調査、助成金の活用度合いなどで決める



### 6-1-7.妊産婦・乳幼児、子どもへの配慮について

#### (1) 基本的な考え方

避難所運営については、妊産婦・乳幼児、子どもにも配慮しニーズに対応できる体制づくりが必要です。

子どもについては、乳幼児から高校生までを想定しています。避難生活を送るほどの大規模災害においては、大人もさることながら子どもも精神的に大きなショックを受けており、ヘルスケアとともにメンタルケアもしていく必要があります。

妊婦や産後間もない母親と乳幼児は、清潔、保温、栄養をはじめとする健康面への配慮や心身の状態の変化に対応できるよう、主治医の確保について、保健師などに相談してもらうことが必要です。

また、避難所運営組織だけでなく、学校・幼稚園や様々な団体（子供会、PTA、NPO等）と連携しなければ、対応が困難なため、これらの団体との連携を図ることも必要です。

災害により受けたストレスや特殊な生活環境は、母子に様々な影響をもたらす可能性があります。特に産前産後の母親の心の変化や子どもの心や行動の変化に気を配ることが必要です。

保育園児（未就園児含む）や小学生などの子どもについては、生活環境を把握し、生活リズムを整え、子ども同士の安全な遊びの場や時間を確保するなど、子どもらしい日常生活が送れるようにしてあげることが大切です。

中学生や高校生については、生活リズムを整えつつ学習時間を確保するなど、普段の生活に近いリズムで過ごせるようにしてあげることが大切です。

また、子どもへの暴力や性的暴力等が発生する可能性があることも考慮し、個人ではなく集団での行動を基本とするよう子どもたちへ周知徹底することが大切です。

避難所内でも防犯ベル等を持ち歩くなど自己防衛の意識を持たせることが重要です。

#### (2) 基本行動

- ・避難者の状態を確認し、必要があれば専門知識を持った医師やボランティア等の派遣を依頼するように努めます。
- ・専門家の派遣が難しいようであれば、医療機関等への移送するように努めます。
- ・物資やボランティアの要望は、妊産婦や乳幼児に配慮した意見を取り入れます。
- ・他の避難者への理解を求め、共助の考えに基づき妊産婦、乳幼児、子ども及びその家族に配慮します。
- ・授乳が必要な乳幼児及び親に配慮し、居住スペースにおいては、プライバシーを確保し、授乳スペースを設置するように努めます。
- ・学校、幼稚園、保育園その他団体等と連携し、子どもの生活リズムを整えるように努めます。場合によっては、専門家の派遣を依頼します。

- ・小学生未満の子どもは、外遊び、読み聞かせ、昼寝、おやつなど普段の生活リズムを保てるよう場所の確保をするように努めます。
- ・小学生以上においては、勉強する時間、遊ぶ時間等の時間割を作り、生活リズムを整えます。
- ・中学生や高校生においては、勉強と遊びだけでなく、避難所での役割を持つことや、自宅の復旧作業等の手伝いなど子どもたちができていることを考えて行動できるよう支援します。
- ・暴力や性的暴力等の被害に合わせないよう、大人が死角となる危険な場所を定期的な巡回により防犯警備をします。
- ・子どもに対して、防犯意識を高めるよう指導するとともに、常に集団行動するよう周知徹底します。

### (3) 基本指標

- ・避難所運営委員の女性メンバーが中心となって当事者とコミュニケーションをとっているか。
- ・保育士や保健師など専門知識を持った人を確保できているか。
- ・専門家の定期的な回診や相談を受けられる体制をとっているか。
- ・学校、幼稚園、保育園、その他団体との連携をとっているか。
- ・医療行為等の必要性を確認し、各個人のニーズにあった人材の要請や物資の提供、福祉施設等の情報を収集提供したか。
- ・ヘルスケアのための取組みができているか。
- ・妊産婦や子どもの意見が定期的に収集できる体制・仕組みをとっているか。
- ・福祉避難所等の情報提供をおこなったか。
- ・必要としている薬剤や物資等の要請をおこなったか。
- ・妊産婦や子どもの状態に配慮したスペースの割り当てとなっているか。
- ・授乳室の設置、メンタルヘルスケアのための相談室の設置など避難者に配慮した割り当てができているか。
- ・遊び場や勉強する場所の確保及び環境づくりは出来ているか。
- ・中高生は、自宅の復旧作業や避難所運営での役割を持ち、積極的な復旧・復興のための活動をしているか。
- ・子どもを守るための警備や巡回が出来ているか。
- ・死角や危険箇所への立ち入り禁止及び定期的な確認巡回が出来ているか。
- ・子どもへの防犯意識を高める指導が出来ているか。
- ・防犯ブザー等の自己防衛措置を子どもにさせているか。

(4) 具体的な対応例

【妊産婦・乳幼児】

着替えや授乳時などに、短時間であっても、プライバシーに配慮をしたプライベートな空間を確保し、話しかけやスキンシップを図ることが大切です。このための空間を確保するため、周囲も配慮できるように理解を求めましょう。

授乳に際しては、粉ミルクを使用する場合の水は衛生的なものを使用し、哺乳瓶の煮沸消毒や薬液消毒が必要となりますので、備蓄品や救援物資で要請する必要があります。

物資にない場合や緊急な場合は、使用した容器を衛生的な水でよく洗って使うため、衛生的な水を余分に支給するなどの配慮が必要です。調乳でペットボトルの水を使用する場合は、硬水（ミネラル分が多く含まれる水）は避けるようにしましょう。

心身の健康状態をチェックし、次のような症状や不安な事があれば、医師・助産師・保健師等に紹介しましょう。場合によっては心のケアが必要なこともあります。

【子ども】

可能であれば、季節に応じた取り組み（定例の行事、ラジオ体操など）を行い、遊び場、勉強場所の確保をするのも、子どもたちの日常生活を送る支援になります。

子どもに話しかけたり、抱きしめてあげたり、スキンシップをとって安心感を持たせてあげるように働きかけましょう。また、睡眠がとれるように環境を整えてあげましょう。

子どもは遊びを通して感情を外に出せるようにすることが大切です。絵を描いたり、ぬいぐるみで遊んだりできるように、遊びの場を確保してあげましょう。

外見上では判断できない身体的問題（慢性疾患・障がい等）を抱えている子どももいることも留意し、声をかけるなどによって、その把握に努めましょう。

(5) 東日本大震災での実例

「東日本大震災発生当初の妊産婦への看護支援  
宮城県内の助産師への聞きとり調査から」  
宮城大学看護学部教授 塩野悦子さん

1. 建物倒壊や落下物への不安

老朽化している病院の場合、病院スタッフは建物倒壊の恐れを抱いていた。患者の集団避難も覚悟したが、建物の安全が院内放送で流れたこと、倒壊部分をワイヤーで固定した写真を職員に見せたこと等が「ここで頑張れる」とスタッフの安心感と士気を高めた。

2. スタッフも被災者

今回の震災ではスタッフも皆被災者であり当初数日間は病院から離れられず、働き詰めだった。ガソリン不足・子どもの預け先がない・食料の調達・数日間家族の安否不明・家族親戚の死・家の損壊などを抱えながらの勤務であった。

3. ライフライン寸断による影響と対応

今回の震災では、ライフラインの復旧が長引いた。病院では自家発電が稼働したが、かなりの極限状態であり節電が物をいった。ガス復旧は遅れ、シャワーや沐浴ができなため、約1 か月ほど産後は早期退院（2～3日）を余儀なくされた。断水が長く続いた病院や地域ではトイレが流せず、トイレの使用制限、排泄物の始末、水の汲み置き、手洗い励行に尽力を注いだ。また新生児の低体温予防が重要課題であり、助産師たちは、ホッカイロ・湯たんぼ・毛布・アルミシート・サランラップなどで工夫した。一方、妊産婦やスタッフもヒートテック・ジャンパーなどの重ね着で寒さを凌いだ。

4. 妊産婦への対応

気仙沼市や石巻市のハイリスク妊婦の搬送が瞬時に行われ、多くの命が救われた。地域（市町）の助産師は、台帳で妊婦を調べて連絡し、避難所に妊婦がいたら連絡をくれるよう頼み、連絡あれば訪問した。このような大災害では電話線が寸断されるため、携帯電話番号の把握が重要だった。妊婦は県外に脱出している方も多かった。

5. 分娩時の対応

大地震がお産に影響し、陣痛発来、破水、早産、流産などが目立ったように感じられたという。搬送先の病院によっては早産による帝王切開が増え、手術室の外回りにも助産師の手が必要となった。さらに炭水化物の多い食生活は妊娠高血圧症候群の増加をもたらしていた。

6. 母乳育児について

授乳場所がない・赤ちゃんが泣くことへの負い目・自分達より大変な人達がいるという思い・栄養のない食事をとっていることがミルクに切り替える要因となっていた。また、ミルクは様々な形態のものが支援物資として送られるが、アレルギー用ミルクがなかったことが課題であった。

「避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン」について  
厚生労働省健康局総務課地域保健室 平成23年6月3日

#### 1. 妊婦さんや産後間もないお母さんと乳幼児への留意点

妊婦さんや産後間もないお母さんと乳幼児は、清潔、保温、栄養をはじめとする健康面への配慮や心身の状態の変化に対応できるよう、主治医の確保について、保健師などに相談してもらうことが必要です。

妊婦さんに生理用品の配布が行き渡るよう、配慮しましょう。

災害により受けたストレスや特殊な生活環境は、母子に様々な影響をもたらす可能性があります。特に産前産後のお母さんの心の変化や子どもの心や行動の変化に気を配ることが必要です。

着替えや授乳時などに、短時間であっても、プライバシーに配慮をしたプライベートな空間を確保し、話しかけやスキンシップを図ることが大切です。このための空間を確保するため、周囲も配慮できるように理解を求めましょう。

母乳が一時的に出なくなることがあっても、不足分を粉ミルクで補いつつ、おっぱいを吸わせ続けることで再び出てくることを期待できます。また、粉ミルクを使用する際は水は衛生的なものを用意し、哺乳瓶の煮沸消毒や薬液消毒ができない時は、使い捨ての紙コップを使って、少しずつ、時間をかけて飲ませましょう。いずれの手段もない場合は、使用した容器を衛生的な水でよく洗って使いましょう。調乳でペットボトルの水を使用する場合は、硬水（ミネラル分が多く含まれる水）は避けるようにしましょう。

心身の健康状態をチェックし、次のような症状や不安な事があれば、医師・助産師・保健師等に紹介しましょう。場合によっては心のケアが必要なこともあります。

注意した方がよい症状

妊婦さん

- ・お腹の張り・腹痛、膣からの出血、胎動（お腹の赤ちゃんの動き）の減少、浮腫（むくみ）、頭痛、目がチカチカするなどの変化を感じた場合
- ・胎児の健康状態、妊婦健診や出産場所の確保に関する不安などがある場合

産後間もないお母さん

- ・発熱、悪露（出血）の急な増加、傷（帝王切開、会陰切開）の痛み、乳房の腫れ・痛み、母乳分泌量の減少などがある場合
- ・気が滅入る、イライラする、疲れやすい、不安や悲しさに襲われる、不眠、食欲がないなどの症状がある場合

乳児

- ・発熱、下痢、食欲低下、ほ乳力の低下などがある場合
- ・夜泣き、寝付きが悪い、音に敏感になる、表情が乏しくなるなどいつもの様子と異なるなどのことが続く場合

#### 幼児

- ・赤ちゃん返り、食欲低下、落ち着きのなさ、無気力、爪かみ、夜尿、自傷行為、泣くなどのいつもの様子と異なることが続く場合

#### 参考

- ・平成23年5月20日付事務連絡「東日本大震災で被災した妊産婦及び乳幼児に対する保健指導について」

- ・妊産婦・乳幼児を守る災害対策ガイドライン（東京都福祉保健局少子社会対策部家庭支援課）

<[http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/shussan/nyuyoji/saitai\\_guideline/index.html](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/shussan/nyuyoji/saitai_guideline/index.html)>

- ・命を守る知識と技術の情報館（兵庫県立大学）<http://www.coe-cnas.jp/index.html>

## 2.子どもに対する留意点

子どもの生活環境を把握し、生活リズムを整え、子ども同士の安全な遊びの場や時間を確保するなど、子どもらしい日常生活が送れるようにしてあげることが大切です。

可能であれば、季節に応じた取り組み（定例の行事、ラジオ体操など）を行い、遊び場、勉強場所の確保をするのも、子どもたちの日常生活を送る支援になり得ます。

子どもに話しかけたり、抱きしめてあげたり、スキンシップをとって安心感を持たせてあげるように働きかけましょう。また、睡眠がとれるように環境を整えてあげましょう。

子どもは遊びを通して感情を外に出せるようにすることが大切です。絵を描いたり、ぬいぐるみで遊んだりできるように、遊びの場を確保してあげましょう。

外見上では判断できない身体的問題（慢性疾患・障がい等）を抱えている子どももいることも留意し、声をかけるなどによって、その把握に努めましょう。

脱水症状の兆候（唇の乾きやおしっこの回数の減少など）がないか注意し、こまめに水分摂取を促しましょう。

参考：平成23年5月20日付事務連絡「東日本大震災で被災した妊産婦及び乳幼児に対する保健指導について」