

第1章 基本的事項

1 本書の目的

大災害発生時には、多くの被災者に対する迅速な救援策が必要ですが、特に、住宅の損壊やライフラインの途絶等により自宅での生活が困難となった被災者を、速やかに避難所へ収容し、生命の安全確保と安全な避難所等・生活場所を提供することが重要です。

本書は、避難所に関する基本的な考え方、避難所運営組織のあり方や活動内容の指針、並びにそれらの背景となる事項をまとめたもので、避難所運営に関する体制づくりや、地域における避難所の開設・運営マニュアルづくりの参考となることを目的としています。

2 「あわら市避難所運営マニュアル」と本書との関係等

本書は、「あわら市避難所運営マニュアル」策定の基礎となっている考え方や背景並びに運営組織のあり方や活動指針を示し、もって地域リーダー及び地域住民が「あわら市避難所運営マニュアル」に基づき、利用する避難所に適した避難所ごとのマニュアル又はルールを作成するにあたって参考となるようにまとめられたものであり、補足的なものです。

一方、「あわら市避難所運営マニュアル」は、避難所に関する基本的な考え方や避難所運営組織のあり方、活動内容をまとめたもので、市職員や実際の避難所の運営に携わることが予想される人々を対象として、「だれが、いつ、なにを、どうする」ことが望まれているかについて簡潔に示すことを目的としています。したがって、「あわら市避難所運営マニュアル」により避難所運営に必要な事項は網羅されるようになっています。

しかし、その記述の内容は基本的事項が中心であり、加えて、市全体として避難所を効率的かつ効果的に運営するうえで統一すべき事項や必要な事項のみの記述となっており、細部については避難所を運営する人々の裁量に委ねられます。各避難所は、その設置されている場所に応じて地域の特性、実情、規模等の違いがあり、また、時間的推移を含めた避難所を取り巻く状況の変化に応じてその時々に適するよう柔軟に運営される必要があるためです。

そのため、各避難所を事実上利用、運営する主体となる地域リーダー及び地域住民は、主体的になって避難所を利用する地区の自治体同志で協議し、「あわら市避難所運営マニュアル」に基づきつつそれぞれの避難所に適した、避難所ごとの運営マニュアルやルールを作成する必要があります。

すなわち本書は、地域のリーダーや住民が避難所ごとの避難所運営マニュアルやルールを作成する上において参考としていただくことで、避難所の効果的かつ効率的な運営に寄与するものとなります。

3 避難所とは（避難所の目的）

この手引きにおける「避難所」は、市が指定した避難施設で、災害時に、市が開設・運営管理し、被災者に安全・安心の場を提供するための施設です。

（参考）「避難所」に関する用語の解説

①【避難所・避難場所・避難所等】

「避難所等」

「避難所」と「避難場所」を総称する呼称

「避難場所」

災害時に一時的に身の安全を確保する場所として市が指定した広場等

- ・ 一時避難場所

主に近隣の住民が避難する避難場所

- ・ 広域避難場所

主に市の広域的な避難の最終目的地となる避難場所

- ・ 指定緊急避難場所

（あわら市）地域防災計画により、あらかじめ地域ごとに避難場所として指定された避難場所

「避難所」

災害時に一時滞在する場所として市が指定した建物・施設

- ・ 拠点避難場所

大規模災害時に避難する避難所。避難所のための機能ではなく、周辺の被災者に対する情報拠点、医療救護拠点、物資集積・配布拠点等、災害応急対処全般の拠点となる拠点場所となる。

- ・ 指定避難所

（あわら市）地域防災計画により、あらかじめ地域ごとに避難所として指定された避難所（各拠点避難所が指定されている。）

- ・ 一時避難所

局地的災害時に一時的又は自主的に避難する避難所

- ・ 臨時避難所

大規模災害時に拠点避難所だけでは収容が困難な場合に避難する避難所。または、災害の規模が比較的小又は非難が短期間にすむことが明らかである等、避難所を使用するよりも避難者の負担を少なくするために設ける比較的小規模で

臨時的な避難所。

②【避難勧告・避難指示・避難準備情報】

「避難勧告」及び「避難指示」は、災害が発生したり、そのおそれのある場合に、市が住民に避難を呼びかけるものです。

また、その避難の準備を促すための情報を「避難準備情報」といいます。

「避難勧告」

住民を拘束するものではないが、住民などがその勧告を尊重することを期待して、避難のための立ち退きを勧め又は促す行為。

「避難指示」

危険が目前に迫っている場合などに発せられ、勧告よりも拘束力が強く、住民などを避難のため立ち退かせる行為。

「避難準備情報」

避難行動要支援者など、避難に時間等を要する住民等が避難する必要がある場合に、避難のための立ち退きを勧め又は促すため発表する情報。

③【警戒区域】

災害が差し迫っていて、住民等をどうしても避難させる必要がある場合、市は危険な区域を「警戒区域」に指定し、住民の立ち入りを禁止できます。

4 避難所の機能

避難所は、災害の前後において、住民の生命の安全を確保する施設として、さらにその後は生活する施設として重要な役割を果たします。

避難所での生活において、特に、高齢者、障がい者、妊婦、乳幼児、傷病者等、要配慮者については、健康・生活環境等の面で十分な配慮が必要です。

また、プライバシーの確保や男女のニーズの違い等にも配慮が必要です。

避難所で提供すべきサービスを含めた主な機能については、下記のとおりです。

《安全・安心、生活等》

(1) 安全の確保

災害の前後において、災害が及ぶおそれのない安全な施設に、迅速・確実に避難者を受け入れることにより、避難者の生命・身体を守る機能であり、第一に優先されるべきものです。

(2) 水・食料・生活物資の提供

避難者に、飲料水や非常食、被服・寝具等の提供等を行う機能です。ライフラインの復旧、物資の流通の回復等に伴い必要性が減少します。

(3) 生活場所の提供

避難者に、一定の期間、就寝や起居の場を提供する機能です。季節や期間に応じて、暑さ・寒さ対策や炊事・洗濯等の設備の他、プライバシーへの配慮等の生活環境の改善等が必要です。

《保健、医療、衛生》

(4) 健康の確保

傷病を治療する救護機能と健康相談・心のケア等の保健医療サービス等を提供する機能です。初期の緊急医療、巡回健康相談等が中心ですが、避難の長期化や災害の態様に伴い、心のケアが重要です。

(5) 衛生的環境の提供

トイレ、風呂・シャワー、ごみ処理、防疫対策等、衛生的な生活環境を維持する機能で、避難所開設当初から避難生活が終了するまで継続して必要です。

《情報、コミュニティ》

(6) 情報の提供・交換・収集

避難者に、災害情報や支援情報、ライフラインの復旧状況等の情報を提供するとともに、避難者同士が情報交換を行い、避難者の安否や被災状況、要望等に関する情報を収集し、行政等外部へ発信する機能です。時間の経過とともに必要な情報が変化することに留意することが必要です。

(7) コミュニティの維持・形成

避難している近隣の住民同士が、助け合いながら生活できるよう、被災前のコミュニティを維持したり、新たに避難者同士のコミュニティを形成する機能です。避難生活の長期化とともに重要性が高まります。

＜その他の留意点＞

○ 在宅の被災者への配慮

上記のうち、(2)水・食料・生活物資の提供、(4)健康の確保、(5)衛生的環境の提供、(6)情報の提供・交換・収集といった各機能は、避難所の被災者だけでなく、在宅の被災者についても、必要に応じて公平に提供できるよう配慮が必要です。

○ 時間経過に応じた対応

災害直後には、避難所の管理・運営体制が整わず、避難所の機能を十分発揮できない場合もあるため、時間の経過に応じて優先すべき機能の重点化を図ることも重要です。特に、平常時からの備蓄品は必要最低限であるため、発災後から逐次整備されるまで被災者や自主防災組織の自助・共助

が必要となります。

被災初期には、(1)安全の確保を第一とし、(2)健康の確保、(3)水・食料・生活物資の提供、(4)情報の提供・交換・収集等が優先され、その後、他の機能が必要となります。

さらに、ライフラインの復旧や避難者の住居の確保等に伴い、各機能の必要性は減少していくことになります。

○ 生活再建・復興への支援機能

避難所が長期間開設される場合、避難所での各機能が単に仮住まいを提供するというだけではなく、生活再建・復興への支援として機能するよう留意することが必要です。

○ 住民理解の促進

避難が長期化する場合、避難者が単にサービスの受け手としてではなく、高齢者や障がい者等の要配慮者を支えるなど、避難者同士が助け合うことで初めて避難所の機能が発揮できることを住民に理解してもらうことが重要です。

5 対象とする避難者等

(1) 災害救助法での取扱い

災害救助法では、以下の被災住民等を避難所収容の対象としています。

① 災害によって現に被害を受けた者

- ・ 住家が被害を受け居住の場所を失った者
- ・ 現に災害を受けた者（宿泊者、来訪者、通行人等を含む。）

② 災害によって現に被害を受けるおそれがある者

- ・ 避難勧告・避難指示の対象となる者
- ・ 避難勧告等が発せられていないが、緊急に避難する必要がある者

※ 大規模災害の直後は、上記要件を満たすかどうかの判断は困難で、また、厳密に区別することは現実的でないことから、避難が必要な状況であって避難所への受入れを求める住民等がいれば、受け入れることが原則です。

※ ただし、被災後1週間を目途に避難者名簿の作成等を通じて、被災者個々の状況を確認し、個別に対応していきます。住宅内の被災、ライフラインの状況、精神的ダメージ等、被災者が自宅で生活できない理由がある場合、それぞれの対策を進めながら環境が整った段階で、避難所からの退出を促す等の対応が必要です。

(2) 要配慮者への対応

被災直後は避難者全員が極度のストレス状態にあり、健常者でも体調を

崩しやすい状態ですが、特に、高齢者や障がい者等の要配慮者への影響は大きいため、要配慮者の避難には、優先的な収容、生活環境の確保、要望に応じた食料・物資調達、健康・衛生管理等、特別な配慮が必要です。

- ・ 要配慮者には、個別の状態に応じたきめ細かな対応が必要であり、状況に応じて適切な対応ができるよう二次的な受入れ施設への移転等にも備えることが必要です。そのため、福祉避難所への避難を速やかに検討します。

(3) 避難所を拠点とする救援の対象

避難所を拠点に行う市の救援対策の対象には、避難所に入れない在宅被災者や車中に避難している被災者、ライフラインの停止等により自宅で生活ができない地域の住民、余震や二次災害のおそれや情報不足等で不安を訴える住民等を含みます。

- ・ 食料や救援物資の提供等の救援対策を行う場合、避難所内外にかかわらず、必要としている被災者にも公平に対応する必要があります。

(4) 被災地外へ避難している被災者への情報提供等の拠点

被災地外（市外）に避難している被災者（広域避難者）にも、市は県や受入れ自治体等と連携して、情報提供等必要な支援を実施します。

- ・ 広域避難者には、市災害対策本部のほか、自宅の所在する地域の避難所等を窓口として、連絡先を届け出られるようにすることが必要です。
- ・ ライフラインの復旧状況や道路の開通状況等、必要な情報を随時、様々な手段で提供することが必要です。

(5) 帰宅困難者への対応

道路や鉄道の不通等で帰宅できなくなった者等が主要な駅等に滞留した場合、緊急避難的な保護が必要となります。

- ・ 昼間に大規模な地震等が発生した場合、市街地や工業・商業地域、観光・行楽地等では、交通機関の不通に伴い、通勤・通学・来訪者の中で、徒歩での帰宅が困難となる者が多数発生すると予想されます。
- ・ 原則、これら帰宅困難者の対応は、通勤・通学・来訪等の目的地である事業所等が責任を持って行うべきであることから、市は事業所等にその周知を徹底し、対策の実施を促します。
- ・ しかし、それでもなお、主要な駅等に多数の帰宅困難者が滞留するおそれがあるため、市は事業所等と連携して、避難所又は一時的な滞留（休憩）場所等を付近に確保するなどして、必要な情報や飲料水等を提供するよう努めます。

6 大規模災害時の避難所の状況想定

災害時の避難所の状況は、時間経過に伴い大きく変化するため、それを踏まえた時系列的な対応方針が必要です。ここでは、大規模震災時の避難所の状況を想定するとともに、災害発生時間帯・季節や災害の種別による留意点をまとめました。

(1) 時系列（大規模地震発生時を基本として）

時期	避難所の状況想定
発生直後 発生～3 日間程度	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者が避難所に殺到し、精神的にも不安定な状況。 ・市は、指定避難所以外も含め、避難所全体の状況把握が困難な段階。 ・避難所によっては、市避難所担当職員や施設管理者が到達する前に、避難者が鍵を壊して施設に入ることも予想される。 ・翌日以降も余震による二次災害のおそれ、大規模火災、危険物漏えい等で避難者が移動・拡大し、混乱することも考えられる。 ・市災害対策本部からの食料・物資の十分な供給は困難と予想される。避難者への食料等の均等な提供が困難となり、トラブルも発生しやすい。 ・各種の情報が不足し、被災者の不安が拡大しやすい。 ・市による避難所等の障がい者、高齢者等、要配慮者の状況把握が困難となるおそれがある。 ・市や避難所に安否確認の問い合わせが特に集中する。
3日～1 週間程度	<ul style="list-style-type: none"> ・食料等は概ね供給されるが、避難者数が流動的な段階。 ・避難者が落ち着きを見せ始める一方、心身の健康や衛生環境の悪化が予想される。 ・ライフラインの回復が遅れる場合、食料、入浴、生活用水確保等、地域の在宅被災者も含め、ニーズの拡大が予想される。 ・ボランティアや物資等、避難所間で格差が生じる場合がある。
1週間～ 2週間程 度	<ul style="list-style-type: none"> ・被災地以外からの支援活動が本格化し、マンパワーを要する対策が期待できる段階。 ・避難者の退出が増え、被災者だけでは自治組織の維持が困難となる。 ・場所によっては避難所の統廃合が始まる。 ・避難生活の長期化に伴い、衛生環境が悪化してくる。

	<ul style="list-style-type: none"> ・避難者が通勤等を再開し、避難所は生活の場としての性格が強まる。 ・学校避難所では、教職員が本来業務へシフトする段階。 ・避難所の中にいる人と外にいる人との公平性、応援・支援への依存の問題が生じはじめる。
3週間～ 3ヶ月程度	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の状況は概ね落ち着いた状況となる。 ・ライフラインの復旧に伴い、避難所に残るのは住まいを失って行き場のない被災者に絞られてくる。 ・避難所の統廃合が一層進み、避難者の不安が強まる。 ・補修や仮設住宅供与等、住まいの確保が最重要課題となる。 ・避難生活の長期化に伴い、心の問題、高齢者等の心身機能の低下が懸念され、ケア対策の一層の充実が求められる。(リハビリ、相談、リフレッシュ対策等) ・避難者とともにボランティアも減少し、運営体制の維持が難しくなる。 ・季節の変化に伴い、それまでと異なった対策が求められる。 ・仮設住宅の提供や相談により、避難所の解消に向けて自治体が本格的に動かなければならない段階。

(2) 発生時間帯・季節が異なる地震災害における留意事項

条件	留意事項
日中	<ul style="list-style-type: none"> ・学校等では、教職員等が生徒の安全確保・安否確認に追われ、避難者が使用できる避難スペースも不足する。 ・家族の離散で、安否や避難先の確認に支障が生じる。(電話需要が増大) ・電話(携帯電話含む)連絡は、輻そうのために直ちに困難となる。 ・市街中心部、観光地等では、帰宅困難者の滞留が発生する。 ・大規模火災が多発し、使用できない避難所が増えたり、他地域に避難するために地域コミュニティが分散する。 ・市庁舎から遠い避難所へは、派遣職員の到達が遅れる(交通渋滞等)。 ・住宅地等では男手が不足し、要配慮者となる高齢者や子どもが多い。

	<ul style="list-style-type: none"> ・事業所・交通機関等で、事故・火災等が多発し、混乱が生じる。 ・居場所が特定できないため、救出救助、行方不明者の捜索、安否・身元の確認などに時間を要する。
夕方・夜	<ul style="list-style-type: none"> ・停電・暗闇の中の避難・対策実施には困難が伴い、被害が拡大しやすい。 ・火気の使用率が高く、火災が多発しやすい。 ・避難途中や避難所内の事故も多発しやすい。 ・深夜までの発災は、日中同様、家族離散、事故等で混乱が生じやすい。 ・勤務時間外に発生した場合、市職員や施設管理者の避難所到達に時間を要する。
冬季	<ul style="list-style-type: none"> ・寒さとの戦いとなり、被災者が健康を害しやすい。 ・火気使用率が高く、火災が多発しやすい。強風時は大規模延焼となりやすい。 ・火気使用や寒さで換気がおろそかになりやすく、室内の一酸化炭素中毒発生に注意が必要。 ・空気が乾燥し、インフルエンザ等が発生しやすくなる。湿度に注意し、加湿が必要となる場合もある。
夏季	<ul style="list-style-type: none"> ・暑さとの戦いとなり、避難所内の衛生・保健対策が早期に必要となる（食品、飲料水、生ごみ、入浴、洗濯等）。 ・家庭や商店の在庫食材や救援食料が傷みやすく、食料確保が困難となる。 ・雨が降りやすい時期では、屋外の利用（テント等）が困難になる。 ・降雨による二次災害の危険性が大きくなる。

(3) 他の災害の場合における留意事項

風水害・雪害の場合、発生が概ね事前に予測できるため、避難誘導、勧告等の対策に万全を期すよう努めます。

災害の種類	留意事項
風水害	<ul style="list-style-type: none"> ・広範囲にわたって浸水被害等が発生し、一定の地域全体の避難所が使用できなくなるおそれがある。 ・浸水等により、避難所及び周辺の衛生状態が著しく悪化するおそれがある。 ・土石竹木、大量のごみ等が堆積する。 ・浸水等により、地階や低層階に保管されている備蓄物資

	等が使用できなくなるおそれがある。
雪害	・山間部等で、一定の地域の避難所が孤立するおそれがある。
危険物事故等	・広範囲に避難勧告・指示が発令され、多数の避難者が他地域への避難を迫られるおそれがある。

7 関係機関の役割

避難所の管理・運営において、関係機関は「自助・共助・公助」の三原則に則って、次の役割を果たすことが必要です。

(1) 国

地方公共団体等の事務・業務の実施推進とその総合調整及び経費の負担とその適正化を図ります。

(2) 県

被災者支援対策を実施する市町村を、総合的・広域的観点から支援します。

(3) 市

避難所を開設・運営管理し、避難者を支援するほか、避難所を拠点とする被災者支援対策を行います。

(4) 避難所の管理責任者

市の避難所管理の現場責任者と、避難所・市間の連絡調整等の役割を担います（市職員又は施設管理者）。

(5) 避難所の施設管理者

避難所の施設管理者は、施設が被害を受けた場合の早期復旧と、市が行う避難所の設置・管理、避難者が自主的に行う避難所運営への協力を行います（施設によっては避難所の管理責任者を兼ねる。）。

(6) 避難者

避難所の自主的運営が円滑に行われるよう、ルールを守り、互いに助け合いながら避難所の運営に協力・参加します。

(7) 避難所運営委員会

市避難所担当職員、施設管理者、自主防災組織等地域住民の代表者等により構成し、平常時及び災害時において避難所運営に関する調整等様々な活動を行います。

(8) 自主防災組織等地域住民

避難所の運営を支援し、避難所を拠点とする支援対策に主体的に参画します。

(9) ボランティア

避難所の運営を支援します。

(10) その他関係機関

市や避難所運営委員会等と連携して被災者救援への協力・支援等を実施します。