

## 第2章 事前対策

### 1 避難所の指定方針

#### (1) 避難所として指定する施設

原則、耐震、耐火構造を備え、出来る限り生活面での物理的障壁が除去（ユニバーサルデザインへの配慮）された集会施設、学校等の公共施設を指定しています。

- ・ 地震を想定した避難所の指定には、建物の耐震性が確保されています。
- ・ ユニバーサルデザインに配慮されていない施設が指定されている場合、障がい者用トイレの設置やスロープ等の段差解消のための設備を設置するなど、要配慮者へ配慮する必要があります。
- ・ 大規模災害時には、救護所、救援物資の集配拠点、遺体安置所、応援部隊の駐屯場所など、避難所以外の施設も必要となるので、市はそれらもあらかじめ予備も含めて候補施設など、総合的な災害時の公共施設等利用計画を検討しており、事態発生に応じて住民に周知するよう努める方向です。

#### (2) 避難所指定の目標

市は、県の被害想定調査等で得られる最大規模の避難者数の収容を目標に、避難所の指定を行っております。

- ・ 避難者数の想定は、想定災害に対する市全体あるいは各避難所の収容能力を客観的に判断する材料となりますが、実際のところ、現行の避難所に収容できる人数には限りがありますので、災害発生初期においては一人当たりの占有面積は小さくして可能な限り多数の避難者の受け入れに努め、時間経過の推移に応じて避難生活に必要な一人当たりの占有面積を徐々に確保する考えです。
- ・ 避難所に指定している施設の収容能力の合計が、被害想定避難者数より大幅に不足する場合、下記対策を検討する必要があります。

##### ① 相互応援協定等に基づく市域外の避難所確保及び避難者移送

他市町村と締結した相互応援協定等に基づき、他の市町村域で避難所を確保する場合の、管理責任者の派遣・連絡方法、費用の負担や、避難者の移送計画等について具体的に検討していきます。

##### ② 応急的な避難所確保

大型テントの設営、宿泊施設等の利用等、応急的な避難所の確保を想定し、計画（確保先との調整等）することも考えられます。

#### (3) 施設の収容者数

施設の収容者数は、概ね数百人程度までが望ましいと考えられます。

- ・ 避難者が数千人以上となると、環境が著しく悪化し、組織的な運営も困難となります。
- ・ 避難者が集中した場合、市災害対策本部は避難所の追加指定、避難者の振り分け、移送を行う必要が生じます。

#### (4) 避難圏域

計画上の避難圏域は徒歩での生活圏に配慮し、小学校区（直線距離 500m、災害時に徒歩 15 分以内程度）、または地形等によっては集落等の単位を基本に考えています。

- ・ 被災者が、複数の避難所から状況に応じて選択できるほうが望ましいと考えますが、大規模災害を前提にして、避難者支援に係る効率性に鑑み、あらかじめ自治区ごとに避難所を指定しています。
- ・ 各避難所の避難圏域を厳密に特定（町丁目を指定等）することは、コミュニティ単位の避難所運営に有効ですが、排他的な運営を招くことが無いよう運用に留意する必要があります。また、不自然な避難圏域の設定（例．竹田川を横断して避難するような設定）にならないようにしております。
- ・ 土砂災害等が予想される地区等は、土石流等の予測を踏まえ、より安全な方向の施設を避難所に指定しております。

#### (5) 安全性確保

- ・ あらゆる災害に対して安全であることが、避難所を指定する際の基本であり、指定する施設は、耐震・耐火性能を備え、地形や地盤等が良い立地であることが理想です。
- ・ しかし、条件の整った避難所を確保できるとは限らず、むしろ危険性の高い地域こそ避難所ニーズは高いため、浸水のおそれのある地域では、上層階に備蓄物資の保管場所や避難スペースを確保するなど、各地域で想定される災害に応じて、避難所機能を確保できるようにします。

## 2 避難所の防災拠点化

指定避難所は、地域防災のシンボリックな施設であることも考慮し、生活に支障を生じる全被災者にサービスを提供する「地域の防災拠点」として位置づけています。

- ・ 避難所の機能のうち、衛生的な環境・水・食料・生活物資の提供、情報の提供・交換・収集、健康の確保といった機能は、在宅の被災者等にも、地域の防災拠点で必要に応じて公平にサービス提供できるよう配慮が必要です。
- ・ そのため、発災当初は学校等主要な避難所を防災拠点と考え、ボランティア等の支援者の拡大に応じ、防災拠点を増強し、可能となった場合には各集落センターまで防災サービスの支部拠点を拡充していきたいと考えており

ます。

- ・ 大規模災害時には、指定避難所以外にも民間施設等を避難所に追加指定することもあります。この場合、個別の施設で避難所として十分なサービスを提供できないことも考えられるため、防災拠点としての避難所を中心に、地域ぐるみの避難所運営を行う方針です。
- ・ 大規模災害時の被災地では、治安悪化の懸念、停電から復電する際の通電火災や放火のおそれ等もあるため、地域の防犯・防火見回り等の拠点にもなります。

《「地域の防災拠点」における活動例》

事 項	活 動 内 容
水・食料・生活物資の提供	・ 在宅被災者の水・食料・生活物資等の需要把握、配布（特に要配慮者への配慮）
健康の確保	・ 巡回健康相談、医療救護班の活動、健康対策物資の配布等保健救護活動の実施
衛生的環境の提供	・ 避難所の清掃、ごみ出し、トイレ・洗面所等使用の際のルール作り ・ 室内空気環境の管理（温度・湿度の測定、換気の実施）
情報の提供・交換・収集	・ 要配慮者をはじめとする被災者の状況、支援ニーズ等の把握 ・ 広報刊行物等の配付、掲示板・アナウンス等による情報伝達 ・ 各種生活相談等の実施、手続き等の受付
心のケア	・ 被災者の心のケア対策の実施
その他	・ 地域の防火・防犯活動等の実施

### 3 福祉避難所の指定

「福祉避難所」とは、障がい者や高齢者、乳幼児等、要配慮者を収容し保護するために、市が指定する施設です。

- ・ 福祉避難所は、バリアフリーかつ冷暖房設備等を備えた落ち着いた環境の施設を充てることが望ましく、下記事項にも留意が必要です。  
→関係機関等の協力を得ながら、市内で分散指定することが望ましく、独立した施設がない場合、一般避難所の適当な部屋を充てることも考えます。  
→相互応援協定締結先の他市町村が指定している福祉避難所の利用が円滑に行えるよう、事前に具体的な手順等を定めていくことを検討します。

- ・ 要配慮者の避難先を福祉避難所に限定するのではなく、一般避難所での受け入れも可能ですが、少しでも良い環境を福祉避難所で確保しようと考えております。
- ・ 災害が発生することで、日頃問題のなかった多数の要配慮者（特に高齢者）が支援必要な状態になることも考えられます。その場合、一般避難所の中に福祉避難室を設置しなければならない事態となり、その結果、一般避難者の入所制限も場合によっては必要となります。
- ・ 福祉避難所の対象者は、避難所への移動に困難が生じるおそれがあるため、消防団、自主防災組織、自治会等地域の協力を得ながら避難することを考えています。
- ・ 施設だけでなく、介助員等のマンパワー、設備・器具等の確保も事前に計画する必要があります。なお、専門的なケアを要する障がい者、高齢者、傷病者等は、優先して福祉避難所ほか各専門施設への緊急一時入所等の対応を考えます。

#### 4 施設・設備等の整備

##### (1) 耐震・耐火構造

避難所に指定する施設は、耐震・耐火構造を備えることを原則としています。

- ・ 避難所が災害時に被災し、利用できなくなると、他の施設を避難所として開設し、避難者を再避難させることが必要となるなど影響が大きいことから、建築基準法の旧耐震基準で設計された施設等には耐震診断を実施し、必要であれば耐震改修や建て替えを計画的に実施しています。

##### (2) ユニバーサルデザインへの配慮

避難所は、出来る限りユニバーサルデザインへの配慮がされた施設を指定しています。

##### (3) 衛生的生活確保等のための設備整備

避難所は、災害時にも最低限の機能を維持しながら、運営管理が円滑に行われ、衛生的な生活が確保できるよう、施設・設備の整備を図っています。

- ・ 避難スペースは、通風・換気が適切に行われることが最低限必要で、平常時の施設利用上のニーズを踏まえ、可能な限り冷暖房設備を整備することも検討しています。

##### (4) 避難者への情報伝達手段等

避難所では、避難者に対し、各種情報を確実に伝達するとともに、コミュニケーションを確保する設備が必要です。

- ・ 状況把握のためのテレビ・ラジオ・インターネット等の情報伝達手段の確保が必要です。

- ・ 要配慮者には、障がい等の状況に応じた多様な情報伝達手段の確保が重要です。
- ・ 聴覚障がい者には、文字放送用テレビ、FAX等、視覚障がい者には、音声による伝達手段の確保などが必要です。
- ・ 認知症高齢者など情報理解力にハンディキャップのある方には、個別に情報伝達手段を確保することが必要です。

## 5 避難所の運営管理体制の整備

災害直後の混乱の中で避難所を円滑に開設・運営管理するため、市は次の体制を事前に整備します。

### (1) 担当職員派遣計画

災害時に、特に初動において避難所に派遣する担当職員、派遣基準等について、職員の勤務地や居住地等を可能な限り考慮します。

- ・ 避難所ごとに派遣する職員は、災害時に必ずしも予定した職員を派遣できるとは限らないため、最低2名以上定めておくほか、施設の規模によってはさらに人数を割り当てることが望ましいと考えています。
- ・ 災害時には、応援・交代要員の確保が必要で、そのための応援体制、他市町や県への応援要請が迅速に行えるよう検討を行います。
- ・ 要員の決定にあたっては、避難所の運営に関して、男女双方の視点による対応が必要なことから、出来るだけ男女双方の職員の派遣に努めますが、事実上困難であるため、避難所運営委員会の中に女性役員を指定してもらいます。
- ・ 派遣する職員の健康管理にも十分配慮します。
- ・ 職員が派遣された避難所でも、避難所の開設当初から自主防災組織等が避難所を主体的に運営することが、避難者の自立のためにも大切です。また、そのための自主防災組織やリーダーの育成が必要です。
- ・ ボランティアの支援を避難所運営に活かすことが重要です。

### (2) 開設長期化の想定

市は、大規模災害にあたっては、避難所の開設期間が7日間以上に及ぶことも想定して避難所の管理運営に主体的に携わる体制を整備する必要があります。

- ・ 最も重要なことは、避難者や自主防災組織等による主体的な運営体制をいち早く整えることであり、事前に住民による避難所運営組織の育成を図るよう努めます。
- ・ 大規模災害時の市災害対策本部は、多大な災害関連業務が発生し、避難所の管理運営の充実に向ける体制がとれないことも予想されるため、他市町又

は県に応援職員の派遣を要請し、避難所運営補助業務又は通常業務の支援を受けることを検討します。

- ・ 日ごろの訓練等を通じてボランティア団体と連携を図ることも重要です。

### (3) マニュアル、帳簿等の整備

市において、避難所の運営管理を担当する係は、「避難所運営マニュアル」を作成し、市災害対策本部と避難所との間で効率的な情報共有を図るため、必要な帳簿や様式、関係機関等との連絡リストを整備し、常に更新しておくことが必要です。

最小限作成が必要な帳簿等は下記のとおりです。

- ・ 建物被災状況チェックシート、・ 避難所開設・被害状況等報告、・ 派遣職員リスト、
- ・ 避難所リスト、・ 避難者台帳、・ 在宅被災者リスト、・ 要配慮者リスト
- ・ 物資等要請書、・ 物資等台帳、
- ・ ボランティア受付簿

## 6 避難所としての施設利用

### (1) 施設利用計画の策定

避難所の施設管理者と、避難所として開放する範囲（避難スペース及びその他の必要スペース）について、事前に協議し、災害時の施設利用計画を策定します。

- ・ 学校の教室等を避難所にあてることは望ましくありませんが、大規模災害時には利用せざるを得ないことも考えられます。その際に、秩序を持って避難誘導と避難所としての活用ができるよう、第二次、第三次の開放範囲・用途等を事前に定めます。
- ・ 体育館等の大空間も、避難が長期化する場合、早急に仮設間仕切り等でプライバシーの確保を、地域の実情等も十分踏まえて検討します。
- ・ 学校の多目的室など冷暖房施設が整った部屋や小部屋、仕切られた小規模スペース等は、要配慮者の避難所等にあてるなどの配慮が必要です。

### (2) 必要スペースの確保

避難者の就寝場所のほか、避難所運営・救護活動・避難生活を送る上での必要なスペースを避難所内外で順次確保することが必要です。

次表のようなスペースが必要ですが、小規模施設は、必ずしもこれら全てを確保する必要はなく、最寄りの避難所等との間で補完することも考えます。

#### 《避難所に設けるべきスペース》

各項目内のスペースは、おおむね優先順位にしたがって記載しています。

◎印は当初から設ける必要があるもの、「室」は独立スペースとすることが望ましいものです。

	区 分	設 置 場 所 等
① 避 難 所 運 営 用	◎避難者の受付	・避難スペースの玄関近くに設ける。
	◎事務室	・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・個人情報資料等を保管するので、独立した部屋がよい。 ・部屋が確保できない場合、長机等で囲ってスペースを設け、重要物等は別室（施設管理者の部屋、職員室等）で保管する。
	◎広報場所	・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・避難者や在宅被災者向けの情報伝達用の「広報掲示板」と避難所運営用の「伝言板」を区別して設置する。
	会議場所	・事務室や休憩所等に避難所運営組織等の会合用の場所を確保する。
	仮眠場所 （避難所運営者用）	・事務室や仮設テント等にスタッフ用仮眠場所を確保する。
② 救 援 活 動 用	◎救護室	・全避難所に行政の救護所が設置できるとは限らないが、施設の医務室等を利用するなど応急医療活動ができるスペースを確保する。
	物資の保管室	・救援物資などを収納・管理する場所 ・食料は冷蔵施設がない場合、常温で保存できるもののみ保管する。
	物資等の配付場所	・物資や食料を配付する場所を設ける。 ・天候に左右されないよう、屋根のある広い場所又は屋外にテントを張ってスペースを確保する。
	仮設公衆電話の設置場所	・屋根のある屋外など、在宅被災者等も利用できる場所に確保する。 ・避難所内の就寝場所に声が聞こえない場所に設ける。
	相談所	・出来るだけ早くプライバシーが守られる場

		所を確保する。
③ 避難 生活 活用	◎更衣室 (兼授乳場所)	・少なくとも女子更衣室は、授乳場所も兼ね、速やかに個室を確保する（または仕切りを設ける。）。 ・必要に応じて飲酒できる場所を指定する。
	休憩所	・共用の多目的スペースとして、当初は部屋でなくとも、イスなどを置いたコーナーでも可。会議・娯楽場所としても活用する。
③ 避難 生活 活用	調理場 (電気調理器具用)	・電力復旧後、湯沸かしポット、オーブントースター等を設くコーナーを設置する（電気容量に注意が必要）。
	遊戯場、勉強場所	・昼間は子どもの遊び場、夜間は中高生の勉強の場として使用する場所を確保する。就寝場所から少し離れた場所が望ましい。
④ 屋 外	仮設トイレ	・原則屋外で、就寝場所に臭いが届かず、し尿収集車の進入しやすい場所、就寝場所から壁伝いで行ける（高齢者や障がい者が行きやすい）場所に設置する。
	ごみ集積場	・原則屋外で、就寝場所に臭いが届かず、ごみ収集車の進入しやすい所に、分別収集できるスペースを確保する。
	喫煙場所	・原則として屋外に設ける。
	物資等の荷下ろし場、配付場所	・トラックが進入しやすい所に場所を確保する。 ・屋内に広い物資等の保管・配付場所が確保できないときは、屋外に仮設テント等を設置する。
	炊事・炊き出し場	・衛生状態が安定してから、避難者が自ら炊事、炊き出しができる仮設設備等を屋外に設置する。
	仮設入浴場、洗濯・物干し場	・原則屋外で、トラック等が進入しやすく、ボイラー等の使用や排水の確保ができる場所に確保する。
	駐輪・駐車場	・原則、自動車・自転車の乗り入れは認めない

	が、住まいを失い、置き場を失った場合は、他の用途に支障がない限り一時的に許可する。
--	---

## 7 避難所における備蓄等

### (1) 食料・生活物資の備蓄

- ・ 災害発生後直ちに必要な物資等の備蓄が必要ですが、備蓄物資を有効活用するには、あらかじめ各避難所に最低限の水・食料・生活物資を分散備蓄することが理想的です。しかし、品質管理上、分散備蓄が困難なものは別に管理します。
- ・ 物資等を特定施設に集中備蓄する場合、災害発生後直ちに避難所に送付できるよう、仕分け・配送についてあらかじめ定めておく必要があります。
- ・ 備蓄物資は、定期的に点検・更新する必要がありますので、防災訓練に使用したり、一度に大量購入せず毎年少しずつ更新するなど、計画的な整備・管理が必要です。
- ・ 備蓄物資の保管場所は、次のような例を参考に決定します。
  - 避難所となる施設の敷地内に備蓄倉庫を整備する。
  - 避難所となる施設の整備時に備蓄倉庫を併設する。
  - 学校においては、余裕教室等を活用する。
- ・ 備蓄物資の品目は、以下を参考に整備を図ります。

物資	一般対応	要配慮者対応
食料・水	乾パン・アルファ米等の保存食、レトルト食品、缶詰水、ペットボトル水、等	ビスケット、缶詰かゆ、粉ミルク、離乳食、栄養補助食品、減塩食等
生活物資	毛布、タオル、トイレットペーパー、ポリ袋、ポリバケツ、懐中電灯、乾電池、ビニールシート、使い捨てカイロ、生理用品、電気ポット、カセットコンロ、ストーブ、等	ほ乳瓶、紙おむつ（乳幼児用、大人用）、等
その他	使い捨てトイレ、等	ポータブルトイレ、等

### (2) 事務用品等の保管

- ・ 各避難所に、水・食料等の物資等と同様、避難所管理運営用の事務用品等をあらかじめ保管しておく必要があります。
- ・ 事務用品等の保管場所は、次のような例を参考に決定します。
  - 避難所となる施設の既設倉庫内等にロッカー等を設置する。
  - 備蓄倉庫がある場合には、これを利用する。

- ・ 避難所運営管理用事務用品等の品目は、以下を参考に整備を図ります。

事務用品	筆記用具（ボールペン、シャープペン、マジックペン等）、カッター、カッター台、セロテープ、ガムテープ、クリップ、画びょう、コピー用紙、模造紙、メモ用付箋紙、電卓、パソコン、プリンタ、等
清掃用品	ほうき、ちりとり、モップ、ごみ袋、石けん、洗剤、ゴム手袋、軍手、バケツ、ぞうきん、等
その他	自転車、トランシーバー、懐中電灯、台車、テント、消火器、折りたたみイス、簡易救急セット（常備薬、消毒薬）、温度計、湿度計等

### (3) 情報収集伝達手段の確保

避難所の運営管理や被災者個々の情報収集・伝達手段の確保等のため、各避難所に、ラジオ、テレビ、電話、ファクシミリ、パソコン等を設置する方法をあらかじめ定めておくことが望ましいと考えます。

## 8 避難所運営組織の育成

### (1) 運営体制の整備

災害時に避難所運営の業務全般を行政や施設管理者が担うことには限界があり、また避難者の自立の面からも望ましくありません。このため、市は、日ごろから自主防災組織等地域住民や施設管理者と連携し、避難所運営組織の編成や避難所ごとの「運営マニュアル」作成など、災害時の円滑な避難所運営を目指した取組みを進めます。

### (2) 災害ボランティア組織等との連携

日ごろから地域の災害ボランティア組織等と協議し、避難所へのボランティア派遣、あっせんの方法、避難所運営への関わり方等をマニュアル等に反映させておく必要があります。

## 9 避難所開設・運営の訓練

### (1) 開設訓練の実施

市及び避難所担当職員は、日ごろから施設管理者と避難所開設時の対応方法等を協議し、避難所開設の訓練を実施します。

- ・ 市及び避難所担当職員は、各施設の個別事情等を考慮しながら、門や体育館等施設の解錠方法、避難者の誘導、避難所としての開放範囲等を確認するなど、具体的な開設手順の訓練が必要です。
- ・ 施設の特性や時間等に応じ、より具体的な訓練が必要です。

- ・ 事前に施設側と協議することは、担当者同士が顔や名前を覚え、相互の意思疎通が容易となるなど、災害時に協力する上で信頼関係を築く基礎となる点でも重要です。
- ・ 協議や訓練で確認した内容は、随時マニュアル等に反映させることが大切です。

## (2) 地域ぐるみでの訓練の実施

地域住民やボランティア組織、避難所となる施設と連携して、地域ぐるみで避難所の開設・運営の訓練を積んでおくことが大切です。

- ・ まず、各避難所について、市、施設管理者、地域住民で協議する機会を持ち、相互の役割の認識を高めることが必要です。また、この機会をとらえ、避難所運営組織の育成を図ります。
- ・ 学校等の施設と地域が連携した訓練は、幅広い住民等の参加が期待できます。
- ・ 訓練をスムーズに行うことよりも、むしろ訓練で直面した課題を受け、その解決に向けて引き続き協議・訓練を重ねていくことを重視すべきです。

## 10 避難所の周知

### (1) 地域住民への周知

- ・ 避難所の所在、避難方法、避難経路、避難所の役割やルールといった避難所に関する情報は、防災マップやハンドブック、広報誌やホームページ等に掲載し住民に配付するほか、公共施設等住民の目に触れやすい場所に内容を掲示するなど、様々な手法で広く周知を図ります。
- ・ 避難誘導看板や避難所看板を設置したり、広報掲示板等に最寄りの避難所名を明記するなど、可能な限り避難所の表示を多く設けることが有効です。
- ・ 要配慮者等にもわかりやすいよう、点字や録音、イラスト等を用いたり、簡易な表現でルビをふるなどしたパンフレット等を作成し配付します。

### (2) 住民等の意見の反映

- ・ 避難所の運営方法やルール、マニュアル作成等に住民が関わることは、住民自らが避難所運営について考える機会を持ち、関心を高めることとなり、住民の様々な能力を活用することで、より充実したマニュアル作成ができるなどの効果が期待できます。
- ・ 住民参画の手法は、会議等だけでなく、広報誌やインターネット・意見箱など様々な手段で幅広く意見を募り、それを反映させるとともに、その内容を周知します。
- ・ マニュアル作成後も、訓練等を通じて定期的に検証し、必要に応じて住民からの意見を聴取しながら、随時見直していくことが大切です。

## 11 ボランティア受入れ体制の整備

市は、県、社会福祉協議会、日赤地区（分区）、地域のボランティア組織等と日ごろから連携し、大規模災害時に全国から集まるボランティアの受入れについて、地域ボランティアセンターの設置等災害時の連携方法を具体的に検討しています。