

令和元年12月 第1版

富士市立「吉永第一小学校」 避難所運営マニュアル

- 本マニュアルには、避難所を運営するための統一的な方針が記載されています。今後地域や避難所となる施設の実情に合わせて内容を見直し、追加・修正を実施していきます。

吉永第一小学校区自主防災会

東比奈三丁目自主防災会

中比奈二丁目自主防災会

はじめに

大規模災害が発生した場合、市は、自宅を失ったり、津波やがけ崩れ等の災害危険予想区域に居住したりする方のために、学校などあらかじめ指定した公共施設に指定避難所（以下、「避難所」という。）を開設します。

避難所の開設は、施設管理者や派遣職員などが主体となり、建物の安全を確認した後、自主防災会などと協力して開設しますが、運営は、自主防災会（町内会）の支援のもと、**避難者が主体的に行うことが原則**となります。

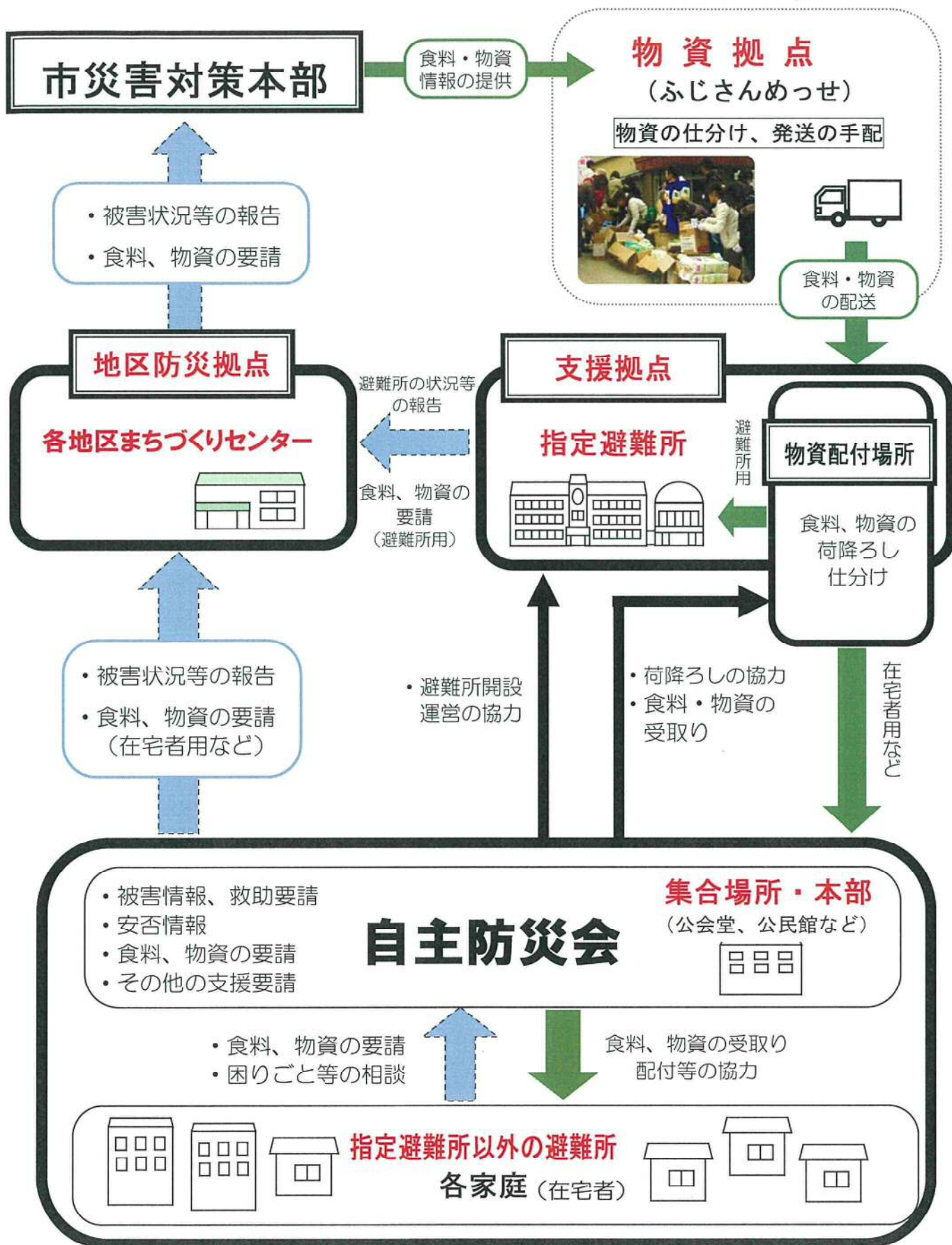
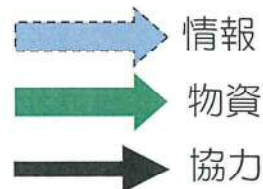
マニュアルにおいては、町内会や自主防災会、派遣職員、施設管理者、避難者がお互いに協力して、避難所を開設・運営を実施するための資料としてご活用します。

また、各避難所マニュアルに従って避難所運営訓練を行い、マニュアルの実効性を検証し、見直しと効果確認を継続的に実施します。

用語の定義

語句	説明
避難場所	災害から命を守るための場所。例えば津波の場合、津波避難タワーや津波避難ビルだけでなく、津波危険予想区域外の安全な場所。
指定避難所	自宅を失った方や自宅が二次災害の危険性があるなどの理由により、一時的に生活するための場所で、市があらかじめ指定した学校や公共の53施設。指定避難所は、在宅避難者や地域の指定以外の避難所への支援物資の配付等、地域の支援拠点としての機能を有する。
指定避難所以外の避難所	町内会（区）の公会堂、お寺や神社、個人所有のガレージなど、地域の避難者が集まって生活を送ることが想定される。各自主防災会で実情を把握し、避難所としてまちづくりセンターに報告する必要がある。
施設管理者	指定避難所となっている学校長、施設長等。
市災害対策本部	市の災害対策を実施する組織。災害時に市役所消防防災庁舎3階に設置される。
地区班	市災害対策本部と自主防災会等のパイプ役として、各地区まちづくりセンターに地区班員と呼ばれる市職員を配置する。
派遣職員	地区班の職員のうち各避難所に3名ずつ職員を配置している。各避難所と地区班のパイプ役となる。
避難所運営本部	各避難所に設置する運営組織。自主防災組織、避難者の各班の代表者、施設管理者、派遣職員（地区班員）など必要に応じて構成する。
要配慮者	高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者、難病者等で、避難所生活などで特に配慮を要する者。
応急危険度判定	大きな地震が起きた後、余震などによって建物が倒壊したり、壁や窓ガラスが落下したりする危険性を判定し、人の命に関わる二次的災害を防止することを目的とした制度。 応急危険度判定は、都道府県が養成・登録した被災建築物応急危険度判定士（行政職員や、民間の建築士のボランティア）が行う。

災害発生時の情報・物資などの流れ



目 次

はじめに

用語の定義

災害発生時の情報・物資などの流れ

1	避難所運営の基本方針	1
2	避難所運営のイメージフロー	3
3	避難所運営の具体的な対応	5
	（1）初動（災害発生当日）の対応	5
	（2）避難所開設期（～4日目程度）の対応	7
	（3）避難所運営期（4日目～2週間程度）の対応	11
	（4）統合・解消期（2週間程度～）の対応	13
4	【参考】 過去の災害における避難所の状況	14

1 避難所運営の基本方針

(1) 避難所は、被災者の生活を再建するための、地域の支援拠点として機能することをめざします。

避難所は、災害により自宅を失った人や、災害発生危険性があり自宅に住むことができない人などが、一時的に生活を送る場所です。しかし、それだけではなく、被災者が生活再建するための、地域の支援拠点となります。これは、避難所生活を送る被災者だけでなく、自宅や避難所以外の場所で生活を送る被災者への物資の配付や生活情報の発信等、地域の支援拠点としての機能を有するためです。

■ 生活場所の提供

避難所となる体育館等は、日常生活を送るための機能は有していないため、暑さ、寒さの調整やプライバシーを確保することは困難なことです。このような状況下における避難生活が長期化するほど、健康への負担が増大し心身に悪影響を及ぼすため、段階的に生活場所の改善を図る必要もあります。

■ 水・食料、物資の提供

災害発生直後は外部からの物資が入ってきにくくなるため、防災倉庫の備蓄物資や避難者が持ち寄った資源を活用するなどして身近な人と協力して生活する必要があります。その後、物流の再開と共に徐々に本格的な物資の提供が行われるようになる頃には、食物アレルギーや介護食、栄養のバランスなど幅広いニーズにも対応できるよう配慮します。

■ 生活再建情報の提供

生活再建に必要な情報は、広報ふじ、ラジオf、ウェブサイト（SNS 含む）など、様々な情報伝達手段によって発信しますが、高齢者や外国人など被災者の状況によっては、十分な情報を得られない人もいます。避難所内外の多様な人々に必要な情報が届くよう、相談窓口を開設するなど情報提供の充実を図ります。

(2) 避難所は、避難者の主体的な運営を原則とします。

- 市の職員は、被災者が早期に避難所生活を終えることができるように、家屋の被害確認調査や罹災証明書の発行、応急仮設住宅の準備などの業務にあたる必要があります。自主運営が進むことで、最終的にそうした業務が進み、被災者の生活再建が早く進むことにも繋がります。

- 避難所は、**避難者が主体的に運営**するため、地域（町内会（区）・自主防災会）の役

員や避難者の代表者、派遣職員や施設管理者などで構成する組織を設置し、運営に関わる事項を協議し、決定します。

- 避難所運営組織には、**男性と女性、両方のリーダーを選任**し、多様な立場の意見が反映されるようにします。また、必要に応じて保健師やボランティアなどの外部支援者が参加できる会議を設けます。
- 避難所の運営の負担が特定の人に偏らないよう、**年齢や性別に関係なく、可能な限り役割を分担し、当番制などにより対応**します。

(3) 避難者の心身の健康が維持されるよう、衛生的で安心できる避難所運営をめざします。

- 避難所のトイレが不衛生だと、ノロウィルスなどの感染症が発生し、避難者の健康を脅かす原因となります。トイレを清潔に保ち、安心して使える環境を作ることは、健康被害を防ぐことに直結します。被災時のトイレの使い方・手洗い・清掃については、開設当初から重要な課題であり、保健衛生班を中心に対策を実施します。
- 避難所では、特に子供や高齢者などの体調の変化に気を配り、避難者同士の見守り体制の確立を目指します。また、市災害対策本部から派遣された保健・福祉・衛生部門の職員や、専門職ボランティアなどの支援者にも見守り情報を提供し、避難者の心身の健康管理を行います。
- 避難所内の治安の維持のため、警察などによる定期的な見回りを実施します。また、トイレの照明や授乳室の設置などを段階的に整備するなど、女性・子供に対する性犯罪防止対策を進めます。

(4) 避難所は、原則ライフラインの復旧にあわせ、統合・解消します。

- 地域のライフラインの復旧は避難所の解消の一つの目安となります。避難所の状況に合わせて統廃合を行い、避難所となる施設の本来業務の早期再開に努めます。特に学校の場合、授業の早期再開に配慮する必要があります。
- 避難所で生活する期間を短くできれば、人も街も早期に復旧、復興することができます。介護など支援が必要な方などは、適切な施設や病院で、自宅を失った人は、応急仮設住宅などで生活再建に向けた生活を送ります。

2 避難所運営のイメージフロー

(1) 初動（災害発生当日）



(2) 避難所開設期（2日目～4日目）

応急危険度判定の実施

余震などによって建物が倒壊したり、壁や窓ガラスが落下したりする危険性を判定し、二次的な災害の防止を目的とする。この判定により危険と判断された建物は原則立入禁止となる。

- ① トイレの確保・使用ルールの徹底
- ② 避難者の受付・名簿の作成

市指定避難所

- ③ 避難者の受け入れスペースの割り振り（配慮が必要な人の専用スペースを確保）
- ④ 備蓄物資の配布
- ⑤ 地域の資源（食料等）の活用

エコノミークラス症候群の注意喚起を実施
避難所や、とくに車内などの狭い場所で生活している被災者に対し、定期的な運動など、予防のための呼びかけを行う。

専門的なケアが必要な人などは移動

福祉避難所・福祉施設・病院

(3) 避難所運営期（4日～2週間）

- ① 避難所の運営に必要な班や当番を決め、避難者一人ひとりに役割分担する
避難者主体の避難所運営に徐々に移行する
- ② 定期的に避難所運営会議を開催し、情報交換や今後の対応を話し合う
（避難者の代表者数名、施設管理者、避難所派遣職員、保健師、ボランティアなど）
- ③ 在宅避難者等の物資や食料は、自主防災会から地区まちづくりセンターへ要請し、市指定避難所で受け取る

(4) 統合・解消期（2週間～）

- ① 次の居住先（仮設住宅、親戚宅等）が決まった避難者から随時退所する
- ② 規模が縮小した避難所は、近隣で統合して数を減らす

他の避難所
との統合

建設型
仮設住宅



借り上げ型
仮設住宅

民間の
アパート・借家を
仮設住宅とみなして
入居するもの

修理した自宅
親戚宅等

— 避難者を“お客様”にさせないために —

過去の災害で開設された避難所のなかには、町内会の役員や施設管理者などが対応に追われる一方、避難者は何をして良いのかわからず、じっと座っているだけの状態になってしまっていました。

「避難者がやるべきこと」や「守るべきルール」をあらかじめ検討し、マニュアルにしておくことで、災害時だけでなく、日頃の啓発活動にも活用できます。

検討事項例

- ① 運営に必要な各運営班の活動内容及び必要人数
- ② 避難者受付や本部、支援物資の集積などを行う場所
- ③ ゴミの捨て方やペットの受入れなどのルール



受付の方法



掃除の方法



ペットの取扱



ゴミの捨て方



3 避難所運営の具体的な対応

(1) 初動(災害発生当日)の対応

災害発生直後の混乱した状況で、地域の人々の身体や生活を守るためには、自主防災会をはじめとした地域住民の協力が不可欠です。

特に避難所では、町内会(区)や自主防災会の役員などを中心に、避難所を利用する人が主体的に行動することが求められるので、施設管理者や派遣職員と協力し避難所となる施設の安全性を確認し避難所を開設する。

① 建物や設備等の確認

避難者に建物の安全確認が済むまでは、二次被害防止のため、建物内に入ることはできないため、グラウンド等の安全な場所で待機してもらう。

(ア) 建物周辺の確認(地震の場合)

- ☐ 火災発生・ガス臭、その他建物周辺の異常を確認する。

(イ) 建物の確認(地震の場合)

- ☐ 施設管理者、派遣職員とともに、様式集「様式-1：避難所建物等の簡易応急危険度判定チェック表」を用いて建物の外観などから安全確認を行う。(被災建築物応急危険度判定士がいる場合は、応急危険度判定を行ってもらう。)

(ウ) 設備の確認

設備	確認項目	設備の不足を補う手段・対応
電気	☐ 電灯はつくか ☐ 器具から異音・異臭はしないか	☐ 地域の資源を活用 ☐ 発電機や照明機器など設置・要請
水道	☐ 使用の可否・漏水 ☐ にごりや異臭はないか	☐ 生活用水を確保(プール、貯水槽など) ☐ 給水車・飲料水の要請 ☐ ウェットティッシュなどを活用
トイレ	☐ 便器は使用可能か(破損の有無) ☐ 浄化槽は使用可能か ☐ 下水道区域は設備の点検が終わるまで水洗トイレは使用禁止	☐ 便器が破損している場合は使用禁止 ☐ 簡易トイレ、携帯トイレを使用 ☐ 仮設トイレを組立て ☐ 使用ルールを掲示
※簡易トイレ、携帯トイレは、防災倉庫()にある。		

※ その他の使用可能設備や備蓄物資についても確認する。

② 安全確認後の対応

- 建物・設備の安全確認の結果、様式集「様式-1：避難所建物等の簡易応急危険度判定チェック表」を地区まちづくりセンターへ報告する。

●安全と判断された場合

- 「(2) 避難所開設期の対応 (P7)」に移行する。

●危険と判断された場合

- 建物内への立入りを禁止する。
- 立入禁止の明示をする。(ロープ・張り紙など)
- グラウンドなどの屋外にブルーシートやテントを活用し、避難スペースを確保する。
- 災害対策本部の指示に従い避難者の移動先を周知する。

<避難者の受け入れや立ち入りを制限する場所の例>

指定区分	具体的な場所の例	理由
立入禁止	安全確認や応急危険度判定で「危険」や「要注意」と判定した場所	余震などによる二次災害の防止
立ち入りを制限	職員室、事務室など	個人情報あり 施設の通常業務を再開するための拠点
	理科室、木工室など	危険な薬品・設備あり
	保健室や医務室、放送室、会議室、給食室、給湯室など	避難所運営本部など限られた人で運用
	屋外の一部	緊急車両の駐車場、自衛隊など支援者の活動場所
占有禁止	玄関、廊下、通路、階段、トイレなど	共有スペース、避難経路の確保、トイレへの動線確保

※ 事前に施設管理者と協議し、立ち入り制限場所などを決める。

(2) 避難所開設期(～4日目程度)の対応

避難所開設期は、限られた物資を活用しながら避難所の運営サイクルの確立を目指します。この時期には、施設管理者、派遣職員などと協力して、避難者の状況把握に努めます。特に配慮が必要な方（障害者、乳幼児など）のニーズを把握することも重要です。

■ 業務体制

避難者主体による避難所運営が確立されるまでの間は、事前に決められた避難所運営組織に基づき【別冊】運営班の業務を実施します。

■ 避難所開設期の業務の流れ

① 避難所運営会議の開催

- ☐ 避難所運営本部は、避難所運営会議を開催する。
- ☐ 立入禁止場所と避難スペースの割り振り（P9）について確認する。
- ☐ 各運営班の班長・班員を確認し、【別冊】運営班の業務を参考に各運営班の業務を実施できる体制を確立する。
- ☐ 様式集「総-2：避難所のルール」の掲示にあたり、状況に応じて必要事項を追記する。
- ☐ その他、各種検討事項について協議する。

② 避難所のルールの掲示

- ☐ 出入口又は受付の避難者が見やすい場所に総-2：避難所のルールを掲示する。

③ 運営班の業務実施

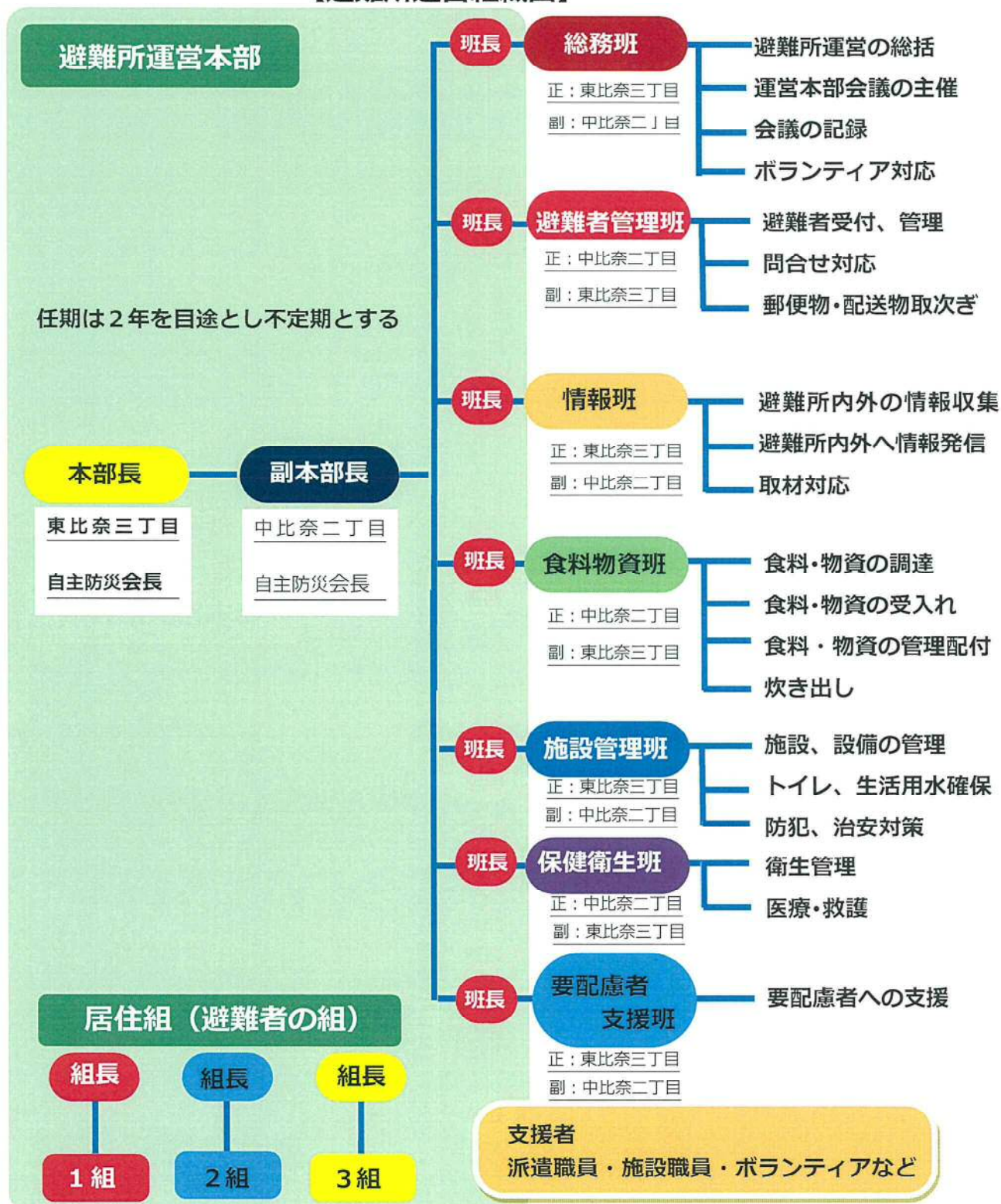
- ☐ 【別冊】運営班の業務を参考に各運営班の業務を実施する。

★避難所運営組織（P8）や避難スペースの割り振り（P9・10）などについて事前に協議し、決めておきます。

避難所運営組織

正正避難所の運営は、当初、平時に定めた避難所運営本部員や地域の役員などが中心となり、施設職員や派遣職員などと協力して運営します。その後、避難者で運営本部員などの組織化を図り、施設職員や派遣職員、ボランティアなどの支援者に過度に依存することのないよう心掛けます。なお、男性と女性、両方のリーダーを選任するよう努めます。

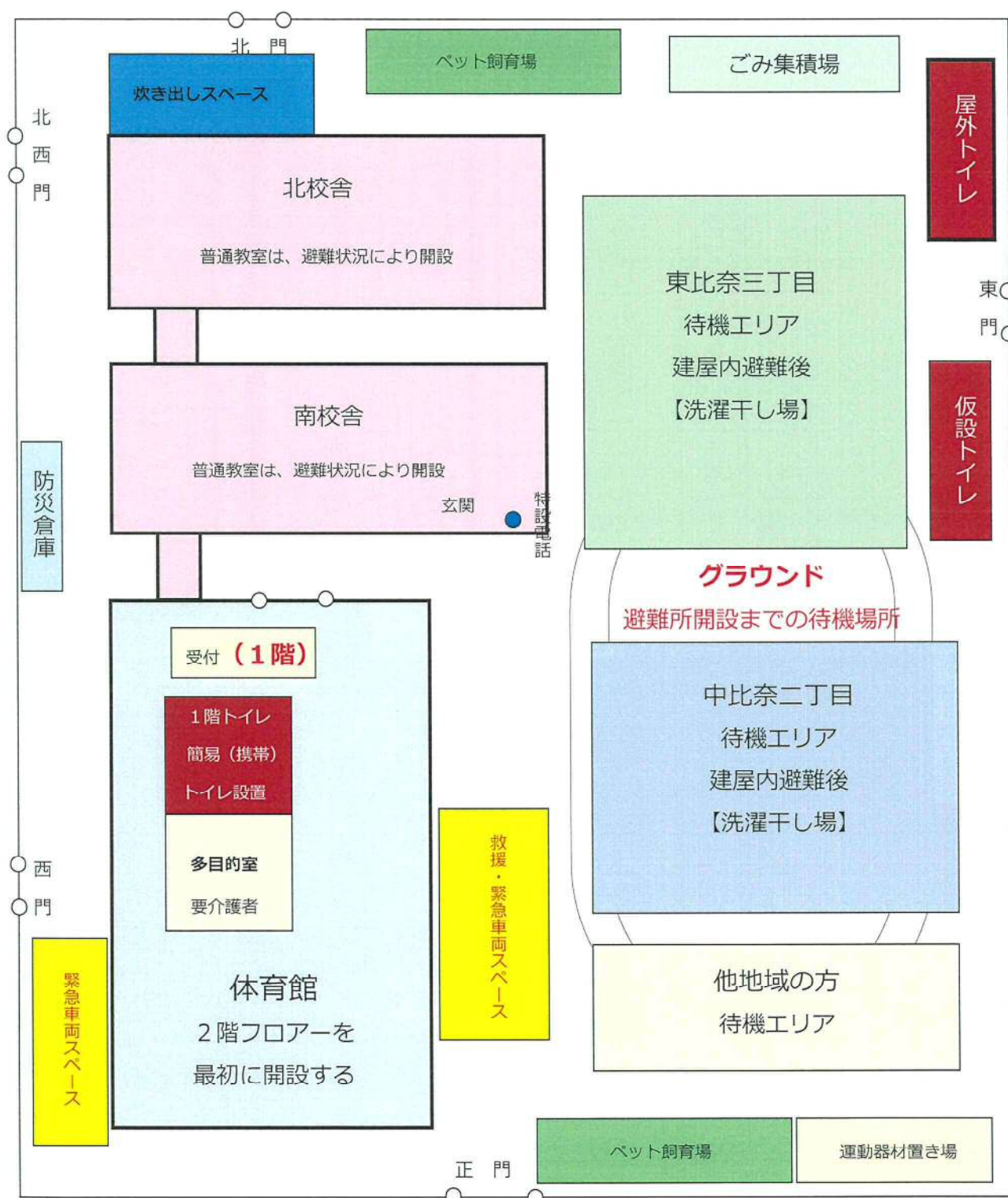
【避難所運営組織図】



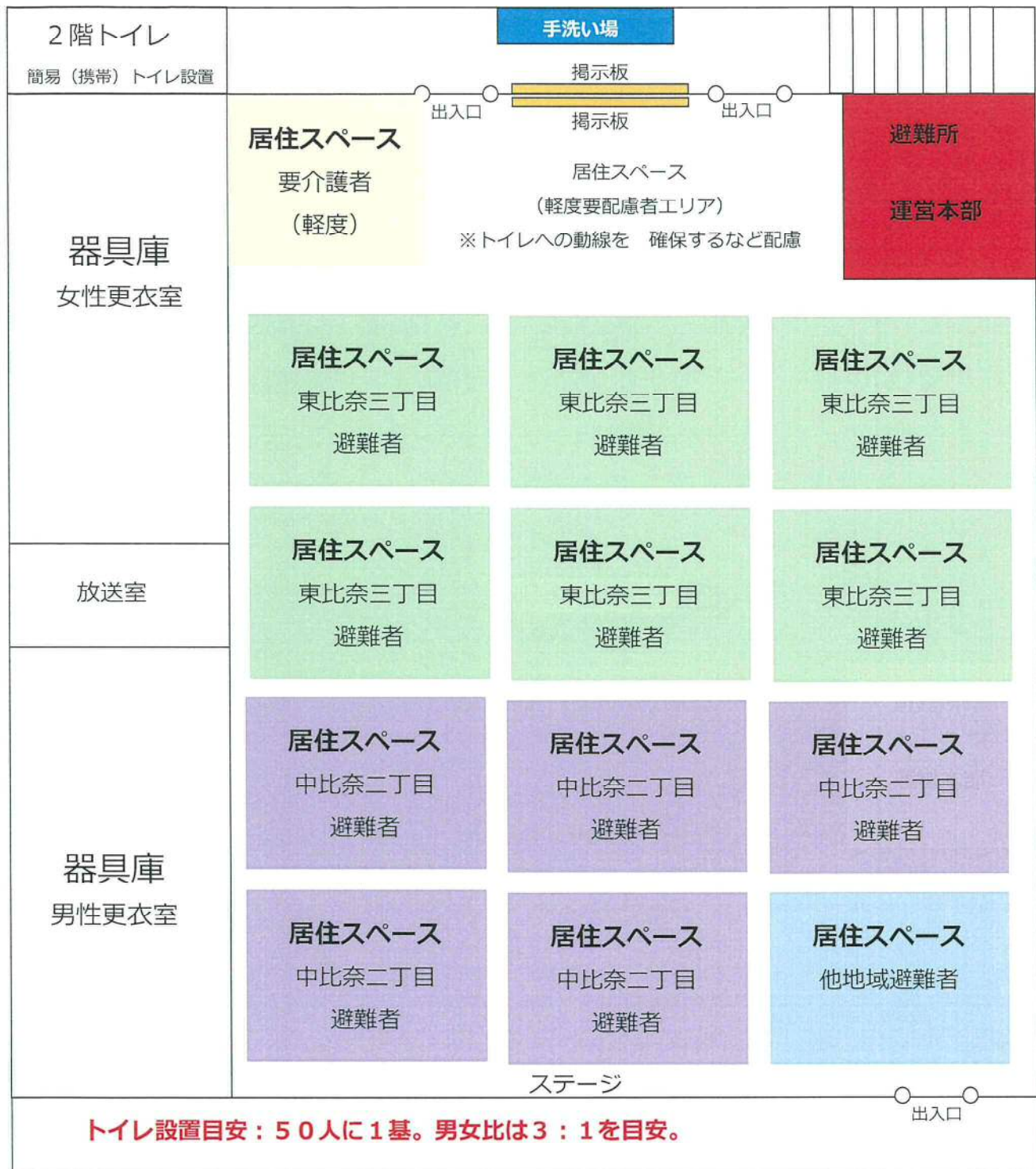
避難スペースの割り振り

- 避難スペースのレイアウトは、基本東比奈三丁目、中比奈二丁目の二町内であり、小学校避難マニュアル指定のエリアを使用する。

その際、女性や障害者の家族の方など多様な意見を取り入れて割り振る。



体育館（2階居住）レイアウト



（3）避難所運営期（4日目～2週間程度）の対応

事前に決められた避難所運営組織から避難者主体の組織に運営を移行し、避難所運営のサイクルに慣れ、心の落ち着きとみんなでがんばろうと張り切る時期に入ります。

しかし、避難生活が長期化すると健康被害やストレスによる様々な問題が発生する時期に移行します。特に子供や高齢者などの体調の変化に気を配り、避難者同士の見守り体

制の確立を目指します。また、派遣された保健・福祉・衛生部門の職員や、専門職ボランティアなどの支援者へ見守り情報を提供し、避難者の心身の健康管理を行います。

■ 業務体制

避難者主体の避難所運営組織が、【別冊】運営班の業務を参考に避難所を運営します。

また、班長など一部の人に負担が偏らないよう、避難者一人ひとりが役割を担い、交代体制を組んで運営します。

ただし、避難所を利用する人の減少に伴い、運営体制を再構築する必要があります。

■ 生活再建のための情報提供

災害対策本部から、ライフラインの復旧情報、罹災証明書の発行予定、公営・仮設住宅の整備・入居情報など様々な情報が提供されるため、情報を整理、分類して掲示します。被災者の状況によっては、十分な情報を得られないこともあります。避難所内外の高齢者や外国人など多様な人々に必要な情報が届くよう、相談窓口を開設するなど情報提供の充実を図ります。

＜運営期に注意するポイント＞

主な内容		担当班	運営班の業務の該当項目
避難所生活長期化に伴う避難者のニーズの変化に伴う対応	被災者支援、生活再建のための情報収集・提供	情報班	2. 情報収集 3. 情報掲示板の～
	避難生活の長期化に伴う必要物資の確保	食料物資班	6. 避難生活の～
	避難所内の秩序維持の強化	施設管理班	9. 飲酒・喫煙～ 11. 防火・防犯対策
身体とこころのケア対策	各種イベントの企画・実施の調整	総務班	3. 支援の受入～
	衛生管理の強化	保健衛生班	2～8. 各種衛生管理
	健康管理		9. 健康管理
	こころのケア対策の強化		10. こころのケア対策
	福祉避難所、医療機関などへの移送	要配慮者支援班	7. 福祉避難所との連携
	生活場所の整理、プライバシー確保	施設管理班	7. 生活場所の～

避難者の減少などに伴う運営体制の見直し	ルールの見直し	総務班	1.(4)避難所ルール～
	運営体制の見直し		1.(5)運営体制の～
	配置変更による見回り場所の見直し	施設管理班	11. 防火・防犯対策

(4) 統合・解消期(2週間程度～)の対応

統合・解消期は、電気・ガス・水道などのライフライン機能が回復することにより、次第に地域の本来の生活を再開することができる時期です。

自宅を失った人は、応急仮設住宅などの長期受入れ施設に移動してもらい、避難所を段階的に統合や解消することで、施設の本来業務を再開させる準備を行います。

■ 業務体制

避難所運営本部は、避難者の生活再建を重視し、避難所の統合・解消にともなう避難者の合意形成を図りながら、避難所となった施設の原状回復を行います。

■ 統合・解消期の業務

① 避難所の統合・解消に向けた準備

- ☐ ライフラインの回復状況などから、避難所の縮小・統廃合の時期、解消後の対応などについて、市災害対策本部と協議する。
- ☐ 避難所を統合する場合は、移動の日時や方法、荷物などを搬送するための車両や人員の確保などについても、市災害対策本部と協議する。

② 統合・解消に向けた説明会の開催協力

- ☐ 避難所の統合・解消にあたり、市が開催する説明会の開催に協力するなどして、掲示板などを活用し、避難者全員に伝える。

③ 避難所の解消準備

- ☐ 避難所運営本部、避難者、派遣職員、施設管理者は協力して、施設全体の清掃や使用した設備の返却、整理整頓を行う。

④ 避難所の解消

□ 避難所運営本部は、避難所解消の日に解散する。

4 【参考】過去の災害における避難所の状況

過去の大規模災害では避難所には多くの人が殺到しました。ある程度の混乱はやむを得ないことですが、事前の備えによる対策の実施で緩和することもできます。

例えば、阪神淡路大震災（平成 7 年）では避難所は雑然とした状況であったことが分かります（左写真）。このような状況では、体育館の中を移動することは困難です。こうした反省を踏まえ、新潟中越地震（平成 16 年）では、体育館の中に通路を設定しました（右写真）。こうした少しの工夫が、結果として生活環境に大きな影響を与えます。



阪神淡路大震災の避難所の様子



新潟中越地震の避難所の様子

また、トイレも避難所開設直後から発生する深刻な問題です。富士市では震度 5 弱以上の地震が発生すると、漏水防止や医療用水を確保するため自動的に配水が止められます。また、下水道は管路の状況が確認されるまで使用不可となります。こうした状況に備え、避難所には水がなくても使用できる簡易トイレが備蓄されています（左下、下写真）。これはパイプ椅子タイプの便座に凝固剤の入った便袋を入れて使用するもので、既存のトイレの個室で使します。簡易トイレを設置していないトイレは、立入禁止措置をとって衛生を保つ必要があります（右下写真）。



断水により汚れたトイレ



避難所に備蓄されている簡易トイレ

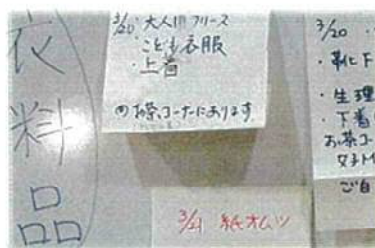


立入禁止措置の実施状況

災害時は情報が錯綜し、デマや根拠の無い噂話が飛び交う恐れがあります。正しい情報を避難者に広く周知するためには、掲示板を活用することが有効です。無秩序に情報が掲載されると、重要な情報が埋もれてしまう可能性もありますので、情報班が受付や貼り付け業務を一括して行います。情報は内容別に分類すると見やすくなります。また、「館内放送」や「広報誌」などの方法もありますので状況に応じて使い分けます。



ホワイトボードを掲示板として活用した例



食品・日用品・衣料品など内容別に分類

さらに、避難所を運営する上で無視できないのは、子供達の授業の再開です。災害という非常事態の中であっても、早期の授業再開に配慮した避難所運営が求められます。過去の大規模地震災害でも、ほとんどの学校が1ヶ月以内には授業を再開しています（下表参照）。

具体的には、避難所の解放部分にあらかじめ順位付けして、最初に体育館や特別教室を開放し、普通教室は最後に開放する区域としておきます。また、避難所開設後も教室等は優先して返すことや、施設管理者（教職員）に頼る部分を早い段階で減らし、避難者の自主運営を推進していくことが重要になります。

	館内放送	掲示板	避難所広報誌
メリット	避難者全員に強制的に伝えることができる	<u>停電時も活用できる</u> 広く周知できる	細かい生活情報まで伝えることができる
デメリット	<u>停電時に使用不可</u> 放送時間帯が限られる	避難者が見に来ないと伝えることができない	<u>停電時に印刷不可</u> 制作に手間がかかる



過去の災害時の授業

再開日	学校数	累計
平成7年1月17日(345校中)		
1月23日	135校	39%
2月6日	245校	71%
2月13日	300校	87%
2月20日	337校	98%
2月24日	345校	100%

阪神淡路大震災における授業の再開率