

第 2 章

避難所に関する基本的事項

第2章 避難所に関する基本的事項

1 避難所の目的と役割

(1) 避難所運営に関する基本的な考え方

避難所は、本来、市町村が開設し、運営するものです。しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災津波での経験を省みると、大規模災害時には、行政自身も被災し、また、災害対応業務に追われるため、市町村の職員だけで避難所運営に当たることは非常に困難です。こうしたことから、円滑な避難所運営を行うためには、行政と避難者が力を合わせて対応していくことが必要となります。

なお、避難所は、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き、自主的な運営を目指すことが重要であることから、行政や施設管理者は、後方支援的に協力するものとします。

(2) 避難所担当職員の配置と役割

避難所開設時には、市町村は直ちに避難所担当職員を派遣し、避難所の運営管理に当たります。大規模災害発生当初には避難所担当職員を確保できない場合があるため、施設管理者や住民（自主防災組織の代表者等）の協力を得て、初動対応を図ります。

避難所担当職員は、関係者の協力を得ながら、主に次のような役割を担います。

〈避難所担当職員の主な役割〉

	初動期	展開期	安定期
①避難者の安全・ 安心の確保	・避難所の開設事務 ・避難所・周辺の被害状況の把握 ・呼びかけ（安心して指示に従ってほしい旨）	・市町村災害対策本部からの情報提供（被害状況、対策方針、実施状況、ライフライン復旧等の見込み等） ・衛生環境の維持（関係機関と連携） ・健康対策（関係機関と連携）	
②要配慮者（※） を優先しつつ、 公平な対応	・要配慮者へ優先的に避難スペース割当て	・要配慮者への優先的な物資等の提供 ・要配慮者の福祉避難所への移送 ・避難所内外へ公平な物資等の提供	
③避難者情報の 管理、連絡調 整、避難所運営 支援	・避難者情報の管理 ・在宅避難者等の情報の管理 ・避難者ニーズの把握と市町村災害対策本部への伝達 ・市町村災害対策本部、施設管理者、他機関との調整 ・マスコミ対応 （以上、以降も継続）	・周辺避難所との物資の過不足調整 ・ボランティア受入等に関する調整 ・避難者に組織（避難所運営本部設置）の働きかけ	・避難所統廃合に関する調整 ・ボランティア受入等に関する調整 ・避難者間トラブル等への対応

※要配慮者：要介護高齢者、医療的ケアが必要な者、障がい者、妊産婦、乳幼児等特別の配慮を要する者

（３）避難所の目的

このマニュアル作成モデルにおいて、「避難所」は、災害時に、市町村長が避難者に安全と安心の場を提供し、また、避難者自らがお互いに励まし合い、助け合いながら、生活再建に向けて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付けます。

（４）避難所の役割

避難所が担うべき主な役割は、次のとおりです。

安全・生活等
① 安全の確保 地震発生直後の余震や津波、風水害による家屋倒壊、河川の決壊のおそれがある場合等に、迅速・確実に避難者を受入れ、生命・身体の安全を守ること。
② 水・食料・生活物資の提供 避難者に飲料水や非常食、食材の供給、被服・寝具の提供等を行うこと。
③ 生活場所の提供 家屋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な避難者に、一定期間、生活の場を提供すること。

保健、医療、衛生
① 健康の確保 避難者の傷病を治療する救護機能と健康相談等の保健医療サービスを提供すること。
② トイレなどの衛生的環境の提供 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提供すること。

情報、コミュニティ
① 情報の提供・交換・収集 避難者に対し、災害情報や安否情報、支援情報等を提供するとともに、避難者同士が安否の確認や情報交換を行うこと。 避難者の安否や被災情報、要望等に関する情報を収集し、行政等外部へ発信すること。
② コミュニティの維持・形成 避難者同士が助け合いながら生活することで、従前のコミュニティを維持したり、新たにコミュニティを形成すること。

2 対象とする避難者

(1) 災害によって現に被害を受けた者

- ①住宅が全焼、流出又は半壊等被害を受け、日常起居する住居を失った者
- ②現に災害に遭遇し、速やかに避難しなければならない者

(2) 災害によって現に被害を受ける恐れがある者

- ①避難指示等の対象となる者
- ②避難指示等の対象ではないが、緊急に避難する必要のある者

(3) 在宅や車中泊での避難生活を余儀なくされた者（在宅避難者・車中泊避難者）

- ①在宅避難者：やむを得ない事情等により避難所に入れない者や自宅の被害を免れ、自宅に留まっているもののライフラインの停止等により生活に支障を来している者
- ②車中泊避難者：駐車スペース等で車中泊により避難生活している者

(4) 帰宅が困難な者（帰宅困難者）

災害の発生により、帰宅が困難となり、駅や空港等に滞留せざるを得ない者

(5) その他市町村災害対策本部長が認めた者

3 「避難所」に関する基本的な用語

指定一般避難所
市町村が指定した学校、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又は必要な期間、滞在させるための施設です。 在宅避難者や車中泊避難者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所としての側面も持ちます。
指定福祉避難所
主に指定一般避難所での避難生活が困難な要配慮者（要介護高齢者、医療的ケアが必要な者、障がい者、妊産婦、乳幼児等特別の配慮を要する者）の滞在を想定した設備や体制の整った施設です。
指定緊急避難場所
市町村が指定した公園や緑地等の場所や体育館等の施設で、災害が発生した場合や発生する恐れがある場合に、避難者の安全が確保できる広さを持った場所のことです。 洪水・地震・津波等の災害の種類ごとに指定されます。

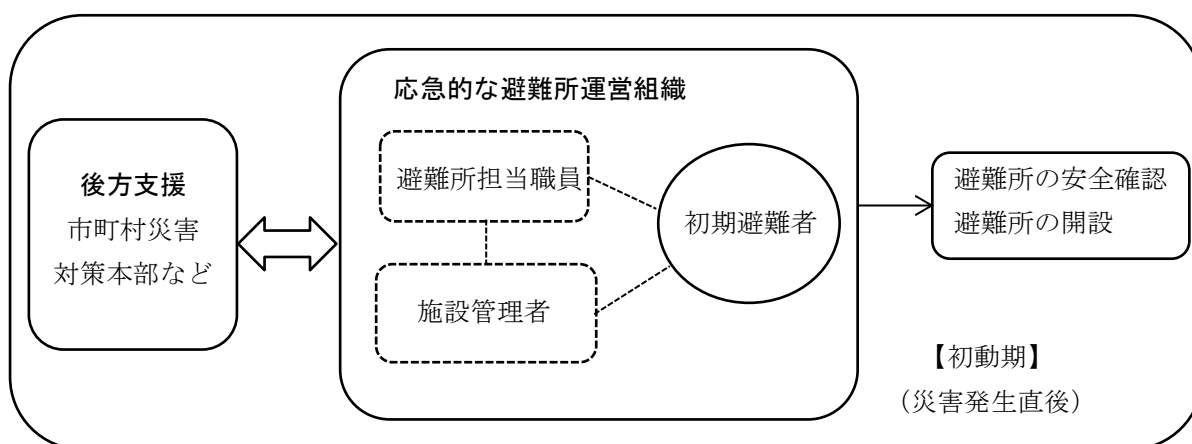
高齢者等避難
災害が発生するおそれがある場合に、市町村長が高齢者や障がい者等の特に避難行動に時間を要する者に対して、早めの避難を促すことです。
避難指示
災害が発生するおそれがある場合に、市町村長が住民に対し、避難を指示することです。
警戒区域
災害が差し迫っていて地域の住民を全面的に避難させる必要があるとき、市町村長はその地域を「警戒区域」として指定し、住民の立ち入りを禁止することができます。
避難所運営本部
避難所の運営を自主的に協議し、決定するために、避難者の代表者、避難所担当職員（行政担当者）、施設管理者などで構成する運営組織です。
避難所担当職員（行政担当者）
災害時に避難所に参集する行政職員です。
施設管理者
災害時に避難所となる施設（学校や公民館等）の職員です。
市町村災害対策本部
災害時に市町村長を指揮者として市町村役場に設置され、地域の災害対応全般に当たる組織。避難所の設備や物資、情報等必要なものについて後方支援に当たる組織です。

4 避難所運営の流れ

(1) 初動期の避難所

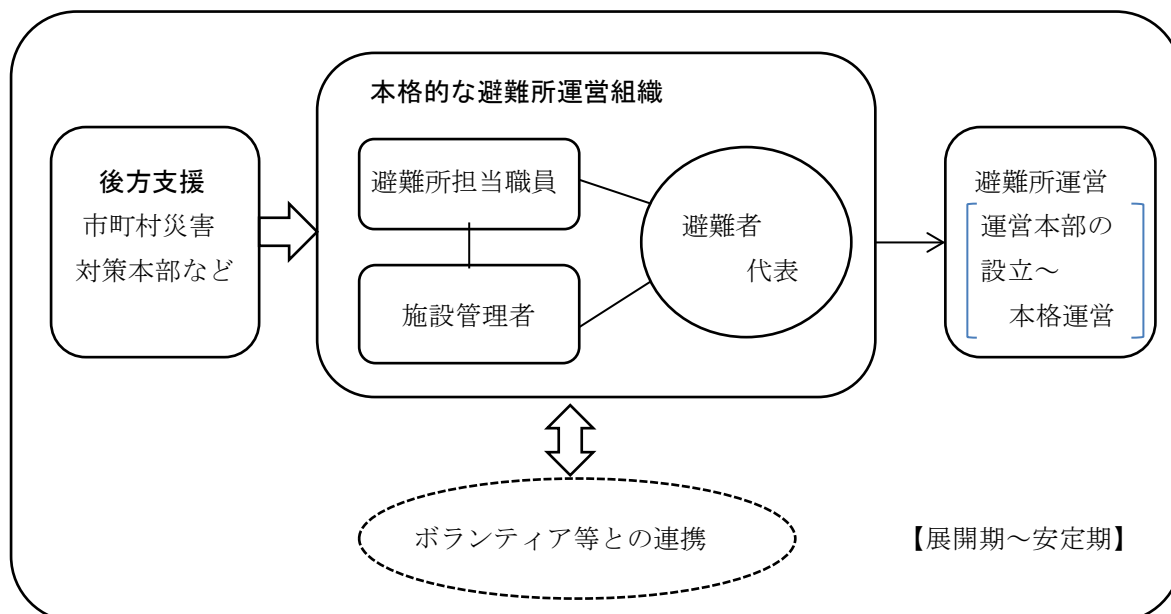
大規模で突発的な災害の場合、さらに休日の夜間や早朝などの場合、避難所に最初に到着するのは、地域住民であることが想定されます。この場合、避難してきた住民は、初期避難者の中から代表を選び、応急的に避難所の開設と運営を行う組織を作ります。この組織のもと、避難所担当職員や施設管理者の不在の場合でも、無秩序な施設への侵入を防ぎ、避難施設の安全確認後に、事前に作成したレイアウトに沿って避難者を施設内へ誘導します。

また、市町村災害対策本部に対し、避難所を開設したことを報告します。



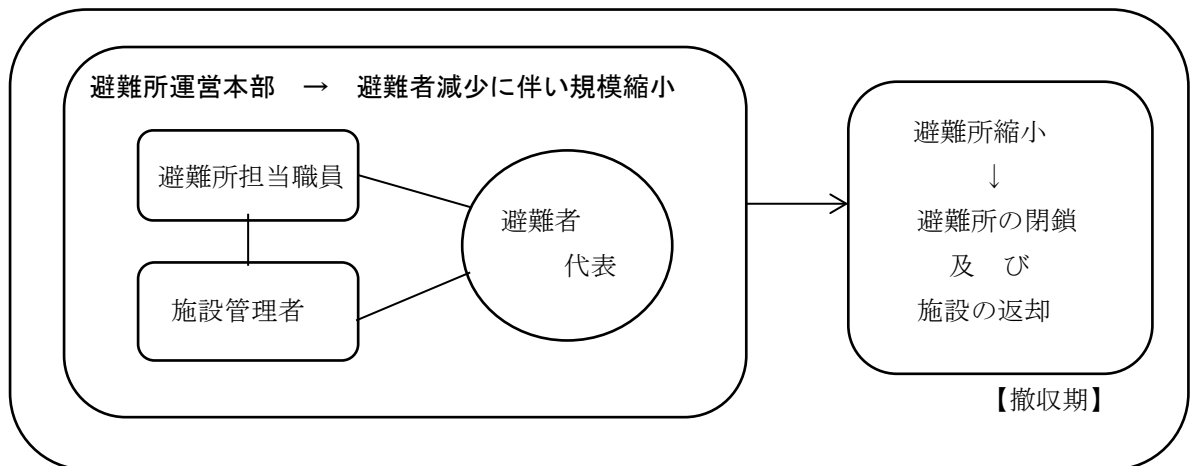
(2) 展開期～安定期の避難所

避難者が主体となり、本格的な避難所運営組織を立ち上げます。避難所担当職員や施設管理者の協力の下、市町村災害対策本部に避難所の状況を報告し、必要な食料、物資等を要請します。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。



(3) 撤収期の避難所

ライフラインが回復し、応急仮設住宅への入居開始時期になると、避難所は撤収（閉鎖）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支援ニーズを把握し市町村役場等につなぐなど、最後まで適切な対処が必要です。



5 避難所の空間配置

避難所で多くの人が共同生活するためには、様々な共有空間が必要となります。共有空間を快適なものとするためには、決められたルールに従って、空間を管理していくことが必要です。

そのため、あらかじめ施設の管理者と調整し、感染症対策も考慮した避難所内の空間配置図、レイアウト図などの施設の利用計画を作成します。

(1) 居住空間の管理

居住空間の区画整理
・居室内の世帯同士の区画境界は、床に敷く敷物やパーティション等で区別するなど、明確にします。 ・各世帯の区画は、必ず1か所、通路に面する形で設定します。
プライバシーを確保
・スフィア基準においては、居住スペースの広さを1人当たり最低 3.5 m²とする※ことが示されており、避難生活の開始時から、パーティションや、段ボールベッド、エアーマット等簡易ベッド、屋内用インスタントハウス等を用いて個人(世帯)の空間を確保します。その際、防犯のために見通しを確保することに留意します。 ・段ボールやパーティション、カーテンによる仕切りは、感染性胃腸炎やインフルエンザ対策としても有効とされています。 ・床に長期に横たわっていると、エコノミークラス症候群を引き起こすだけでなく、埃等を吸い込むことによる健康被害も心配されるため、段ボールベッド、エアーマット等簡易ベッドが有効とされています。 ・空間の確保にあたっては、要配慮者、男女のニーズの違いなど、男女双方の視点、プライバシー確保などに配慮しましょう。 ・学校などでは、備え付けの机や椅子などを仕切板に用いることもできます。ただし、その使用については、必ず施設管理者と協議しましょう。 ・授乳コーナー、男女別の更衣室などを設け、特に女性や妊産婦のプライバシーの確保に配慮しましょう。
居室の再編
・避難者の減少に伴って、居室の移動・居住区の再編などを行います。居室の移動などの実施については、避難所運営本部会議で決定します。 ・居室の移動に伴う混乱を防ぐため、避難者全員にあらかじめ周知徹底を図り、決定から実行まで十分な準備期間をおきます。 ・学校が避難所となっている場合は、学校の教育活動が円滑に行われ、児童生徒が伸び伸びと学校生活を送ることができるようみんなで協力するようにしてください。

※ 災害の種類・規模等によっては、想定よりも大勢の避難者を受け入れる場合があります。人命最優先の対応のため、一時的にスペースが手狭となってしまう場合にも、プライバシーの確保に配慮し、同一世帯や友人グループ等で区画を共有してもらうなどしながら対応し、できる限り早期に一人当たり 3.5 m²以上のスペースを確保します。

（２）共有空間の管理

避難所には、居住空間の他にも、避難者が共同で使用する様々な空間（共有空間）が必要となります。

共有スペースの設置に際しては、施設管理者と十分に相談のうえ、決定します。

運営本部室
・発災直後は避難所となる施設の一部を避難所運営本部とし、避難所担当職員や施設管理者と連絡を密にとりながら対応策を講じていきます。
情報掲示板
・避難所内の人々に伝えるべき情報を貼ります。避難者の目にふれるよう、正面玄関近くへの設置が望まれます。古くなった情報は、その都度外し、見やすくします。
受付
・避難所の正面玄関近くに設けます。来訪者には用向きを確認し、面会場所や立ち入り禁止区域など避難所でのルールを簡単に案内します。 ・特に女性や子どもの安全確保の観点から、不審者の侵入を防ぐことが大切です。 ・避難者受付、問い合わせ対応（安否確認対応）、取材対応、郵便物等受付、保健衛生支援対応（救護班、こころのケアチーム等受入れ対応）、要配慮者対応、ボランティア受付など、必要に応じて、対象ごとに、受付窓口を設けることで、効率的な避難所運営につながります。
食料・物資置き場
・食料、物資などを収納、管理するための場所を設けます。 ・食料の管理場所は食品ごとに整理整頓し、保存期限等を確認しやすくしておきます。 ・冷蔵庫が準備されていない場合には、市町村職員へ相談しましょう。
食料・物資の配給所
・食料や物資を配給するための場所を設置します。天候に左右されないために、屋根のある場所、もしくは屋外の場合にはテントを張ることが望ましいでしょう。
調理室
・調理室（給食室）等がある場合、施設管理者と協議し、炊出しや自炊のための調理室として活用を考えましょう。使用できない場合は、屋外に調理場を設置します。
医務室
・救護所が設置されていない避難所では、巡回や応急の医療活動ができるようなスペースを作ります。 ・病人が出た場合に安静を保つため、また、感染症患者、その疑いのある者の隔離のためのスペース（必ずしも隔離部屋でなくてもよい）も確保するよう努めましょう。
要配慮者スペース
・要介護高齢者、医療的ケアが必要な者、障がい者、妊産婦、乳幼児、感染症患者など特別の配慮を要する避難者に対応するため、専用の居室を設けます。 ・日当たりや換気がよく、トイレに近い部屋を選び、床に断熱材を敷くなど、要配慮者に配慮します。なお、医務室に近く、静寂の保てる場所が望まれます。

相談室（相談スペース）
・避難者（在宅避難者・車中泊避難者含む）からの健康、生活支援、就労などに関する相談や、高齢者、医療的ケアが必要な者、障がい者、乳幼児や妊産婦、外国人など特別の配慮を要する避難者からの相談について、プライバシーに配慮して対応するため、相談室（相談スペース）を設けます。 ・専門的な対応を要する相談については、市町村災害対策本部に専門家等の派遣を要請し、対応します。
授乳室・子どもの遊びスペース
・乳幼児を伴って避難している場合、子どもの泣き声などで周囲に迷惑をかけないよう気遣うことが多く、特に母親は大きなストレスを抱えがちです。 ・落ち着いて授乳できる空間や親子で利用できる遊びのスペースを確保しましょう。
更衣室
・更衣のための空間として、男女別に、離れた場所で中をのぞくことができない個室を設けます。 ・性別に関わりなく一人ずつ使用できる個室や時間帯も設けます。
給水場
・給水場を設ける場合、水の運搬の問題や万が一の漏水を考慮し、かつ清潔さを保つために、屋内の1階とすることが望まれます。
洗濯場・洗濯物干し場
・生活用水の確保と排水に適した場所を選び、共同の洗濯場を確保し、洗濯物を干すことができる場所を確保する必要があります。 ・女性等への配慮として、洗濯機や物干し場などの管理と利用ルールを工夫し、その徹底を図りましょう。たとえば、洗濯場については、男女別の洗濯機の設置や男女別に使用時間帯を区分するなどの工夫が考えられます。物干し場については、物干し台にシーツをかけて間仕切りを作るなどの工夫により、女性専用の物干し場の確保に努めるとともに、女性以外の立ち入りを制限するなどの方法が考えられます。 ・多様な人に配慮して、誰でも使用できる洗濯機の設置や時間帯の区分も設けます。
仮設トイレ
・原則として、屋外に設置します。設置場所は、居住空間から距離をあげ、臭いなどの問題が起こらないように注意しましょう。 ・ただし、防犯のため、暗がりにならない安全で行きやすい場所に男女を離して設置することや高齢者や障がいのある人など、体の不自由な人のいる居室からは、あまり遠くならないようにすることも必要です。 ・なお、女性や子どもの防犯や、高齢者の急病など緊急通報のため、仮設トイレ内に防犯ブザーを設置するなどの工夫も必要です。
風呂
・原則として、屋外に設置します。 ・風呂や仮設トイレなど屋外に設置する設備は、日没後の利用も考慮して通路等に十分な明かりを用意することも必要です。

・風呂水は、原則として毎日入れ替えることが望ましいとされています（浴槽等のヌメリは細菌を増殖させる温床になります）。 ・性別に関わりなく個人で（又は付き添いを受けながら）入浴できる風呂を設置することが必要です。また、できるだけ男女別の風呂を設置することや時間帯で区分することが必要です。別々にできない場合は、女性の入浴時間帯に、当番で見張りをするようにしましょう。
ごみ置き場
・ごみ収集車が近づきやすい位置に、ごみ置き場を設置します。 ・分別収集を原則とし、種類別に集積所を区別します。
喫煙場所
・受動喫煙防止の観点から、また、火の元を管理するという意味で、屋内は禁煙です。屋外に灰皿を設けるなどして、喫煙は喫煙場所のみで行うよう避難者に呼びかけます。
駐車場
・施設管理者と相談し、必要最小限のスペースを確保します。また、食料・物資の運搬車や緊急車両の出入りを妨げることをしないよう注意します。
ペット飼育スペース
・ペットがいる場合には、鳴き声や臭いが他の避難者の迷惑にならないよう、ペットを飼育していない避難者と動線が交わらない場所にペット飼育場を確保しましょう。 ・ペット滞在の可否や滞在ルールを事前に周知するとともに、ペットの居場所が確保できない場合は、ペット同行避難者の受入れができる避難場所やペットの預け先を紹介できるように各避難所から到達可能な範囲の施設に関する情報を整理しておきましょう。

※ 避難者が減少し、スペースに余裕が生まれてきたら、避難者の要望に応じて、以下のような共有空間を設けることが望めます。

食堂
・衛生面を考え、寝起きする居住空間と食事の空間は分け、食事専用の空間（食堂）を設置するとよいでしょう。
子ども学習室
・昼間は子ども達の遊び場として、夜間は中高生の勉強のために使用します。なお、遊ぶ子どもの声や夜間に漏れる照明などの問題があるので、一般の居室からは少し離れている部屋を選びましょう。
娯楽室・コミュニティスペース
・消灯時間の制限等を外した自由に使用できるスペースを設けてもよいでしょう。なお、1部屋の確保が困難な場合は、廊下の一角に椅子などを置いたり、屋外にテントを張ってテーブルや椅子を置き、コミュニティスペースとしてもよいでしょう。

6 生活ルールづくり

多くの避難者が避難所で共同生活していくためには、様々なルールが必要となります。避難所での共同生活には、以下のような生活ルールが必要です。

生活時間
・規則正しい生活のため、生活時間のルールを決めます。 ・起床時間：〇時〇分 ・消灯時間：〇時〇分 ・食事時間：朝食 〇時〇分 昼食 〇時〇分 夕食 〇時〇分 ・運営本部会議：〇時〇分
生活空間の利用方法
・居住空間は、基本的に屋内とし、室内をほぼ世帯単位で区画を区切って使用し、その区画は世帯のスペースとして使用します。 ・居住空間は土足禁止とし、脱いだ靴は各自が保管します。 ・上履きは、トイレ用のものとそれ以外のものにはっきりと分けます。 ・共有空間は、使用する用途によって屋内外に確保します。 ・来訪者の面会は原則として共有空間や屋外とします。 ・屋内は禁煙とします。 ・ペットは、ペットを飼育していない避難者と動線が交わらない場所に専用の区画又は場所を確保し、原則として、居住空間や屋内の共有空間内には入れません。
食事
・食事は基本的に各世帯単位で配ります。 ・食中毒防止のため、食器は、可能な限り食器用洗剤や次亜塩素酸系消毒剤による流水洗浄が望ましいですが、難しい場合は使い捨ての容器を利用するようにします。 ・調理担当者は、体調不良（腹痛・下痢等）の場合、調理に携わらないようにします。
清掃
・世帯単位で所有するスペースは、原則として世帯毎に責任を持って行います。 ・室内の世帯スペース間の通路など、部屋または居住区単位で共有する部分については、居住区単位で協議のうえ、協力して清掃します。 ・避難所全体で使用する共有部分については、避難所入所者全員が協力し清掃します。 ・清掃時など、1日に1回以上は、避難所全体の換気を行うようにします。 ・トイレは、使用ルールを厳守し、環境美化に協力し、清掃や消毒を行います。
洗濯
・洗濯は原則、世帯単位で行い、避難所運営本部としての共同作業は行いません。 ・洗濯機や物干し場など、避難者全員で使用するものについては、長時間の専有を避けるなど、他人の迷惑にならないようにします。たとえば、洗濯機は必要最小限の運転時間（全自動の場合、標準又はそれ以下の洗濯時間）とし、使用する際は運転時間を把握し、洗濯物を放置しないようにします。

ごみ処理
・世帯毎に発生するごみは、原則として各世帯が、共有のごみ捨て場に捨てます。 ・共同作業で発生したごみは、その作業を担当した人が責任を持って捨てます。 ・ごみは、必ず分別して捨てます。 ・汚物・吐物等処理した場合のごみは、内容物が漏れ出さないよう密閉します。
感染症対策
・避難者の中に、腹痛や下痢・嘔吐、発熱、咳、発疹等の症状がないかを毎日把握し、感染症等の疑いがある場合は、速やかに市町村災害対策本部で設置している医療救護班、保健活動班等に相談・受診するようにしましょう。 ・感染症予防のため、食事の前やトイレの後は、必ず流水での手洗い、アルコール消毒剤の手指への擦り込みを行い、うがいや歯磨き、入浴に努めるようにします。 ・このほか、必要に応じ飲料水、トイレ、床面、屋外も消毒しますが、必要な消毒剤については、市町村災害対策本部に調達を依頼することができます。 ◇手指消毒：アルコール消毒剤、逆性石けん等 ◇各種消毒 （食器洗浄、飲料水消毒、トイレや床面等の消毒）： 次亜塩素酸系消毒剤（商品名：ハイター、ブリーチ等） ◇屋外消毒：消石灰 ・動線計画を含めた施設の利用計画や感染症対策等の実施状況について、専門家に確認を要請します。
プライバシーの保護
・世帯単位の世帯スペースは、一般の「家」同様、その避難者の占有する場所と考え、みだりに立ち入ったり、のぞいたりしないようにします。 ・居住空間も原則として、そこに居住する人たちの占有する場所と考え、それ以外の人はみだりに立ち入ったり、のぞいたりしないようにします。 ・居室内での個人用テレビ・ラジオは、周囲の迷惑になるので、原則として禁止します。使用する場合には、イヤホンを使用するなどの気配りをしましょう。 ・携帯電話での通話については、所定の場所でのみ可能とし、居室では、マナーモードに設定し、通話は禁止とします。
火災防止
・屋内は、原則として禁煙とします。 ・喫煙は定められたスペースで行い、火の元には十分に注意を払います。 ・室内で火器（ガスコンロ・ストーブなど）を使用する場合にも、使用箇所と使用時間などのルールを設定し、ルールに従って使用します。

※ その他新しい生活ルールが必要となった場合、また、ルールの変更が必要となった場合には、適宜、避難所運営本部会議で検討します。