

第 5 章

事前对策

第5章 事前対策

1 安全な避難のための予備知識（地域住民による事前対策）

（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

- ①地域で想定されている災害とその被害想定
- ②避難所の場所、避難経路、避難にかかる時間
- ③近所の要配慮者（高齢者・障がい者など）の居場所と移動能力及び移動手段
- ④地域の潜在能力（看護師など特殊な技術・免許を持っている人、駐車場や宿泊施設などスペースを持っている人や組織、バール・ツルハシなどの工具やトラックを持っている人、町の歴史を知っている人など）
- ⑤「災害伝言ダイヤル」や「災害用伝言板」の使い方
- ⑥津波は何回も来ること（一時的に波が引いても海岸や川に出て行かないこと）
- ⑦警報が解除されるまで避難場所から動かないこと

（２）安全で安心な避難のために日常から工夫・心がけておくべきこと

- ①家具を固定しておくこと
- ②家屋の耐震性を確保しておくこと
- ③駐車違反をしないこと、通行の妨げになるようなものを道路に出さないこと
- ④地震により避難経路が塞がれてしまう可能性（ブロック塀や家屋の倒壊、崖などの崩壊）を排除しておくこと
- ⑤非常時の持ち出し用品、必需品を準備しておくこと
- ⑥避難時に適切な支援が受けられるよう、身体障がい者手帳やお薬手帳などの各種手帳の携帯や、病気や障がいなどの情報、服薬情報等を記載したメモを非常時持ち出し用品の中に入れておくこと（別表参照）。

（例） おねがいカード：

家族等の連絡先や自身に必要な支援等を記載したカード。
災害時等に備え、障がい者に「おねがいカード」への記入と携帯を呼びかけています。



(例) ヘルプマーク・ヘルプカード：
外見からは配慮を必要とすることが分からない方が配慮を必要とすることを周囲に示すために携帯しています。
ヘルプマークの裏面や、ヘルプカードには、必要とする配慮などを記載する欄があります。

【ヘルプマーク】



【ヘルプカード】



〈適切かつ円滑な支援のために、避難の際に携帯を推奨する手帳・カード等〉

名 称	対象者	交付目的、内容等	交付団体等	避難所での支援 (主なもの)
おねがいカード	障がい者	自分の情報や支援してもらいたい事柄を伝えるためのカード。災害時、適切な支援に繋げることを目的としている。	岩手県・ 岩手県社会福祉協議会	・カードに記載されている「手助けしてもらいたいこと」に対する支援
身体障がい者手帳	身体障がい者	身体障がい者が各種支援を受けやすくするために交付される手帳。氏名、住所、障害名、等級（1～6 級）等が記載されている。	都道府県	・障がいの種類に応じた日常介護 ・補装具・日常生活用具の確保（白杖、T 字杖つえ、スローマ装具など）
療育手帳	知的障がい者	知的障がい者が各種支援を受けやすくするために交付される手帳。氏名、住所、等級（A・B）等が記載されている。	都道府県	・気持ちを落ち着かせるための生活環境の確保
精神障害者保健福祉手帳	精神障がい者	精神障がい者が各種支援を受けやすくするために交付される手帳。氏名、住所、等級（1～3 級）等が記載されている。	都道府県	・気持ちを落ち着かせるための生活環境の確保
自立支援医療受給者証（精神通院）	精神障がい者	精神障がい者の通院医療費助成のために交付されるもの。		
小児慢性特定疾患児手帳	小児慢性特定疾患児	小児慢性特定疾患児に一貫した治療や指導、症状急変時の対応、関係者が症状を正しく理解し適切に対応が図られることを目的とした手帳。健康状態の記録やかかりつけ医療機関の連絡先等が記載されている。		
小児慢性特定疾患医療受診券	医療費助成対象疾患の児童	小児慢性特定疾患児に対する医療費助成のために交付されるもの。	都道府県	・医療の確保（診察、服薬等） ・症状急変時の対応 ・緊急連絡先への連絡 ・かかりつけ医への連絡 ・受診手段の確保 ・衛生管理

名 称	対象者	交付目的、内容等	交付団体等	避難所での支援 (主なもの)
特定疾患 医療受給 者証	医療費助成 対象疾患の 難病患者	難病患者に対する医療費助成 のために交付されるもの。	都道府県	・症状に応じた医薬 品、医療器具、生活 環境等の確保
母子健康 手帳	妊娠の届出 をした者	健康診査や保健指導を受けた 際の記録、予防接種の摂取状況 が記録された手帳。妊娠期から 乳幼児期までの必要な情報が 記載されている。	市町村	・妊婦の健康状態、 安心・安全な出産の ための医療の確保 ・育児支援に係る生 活環境の確保 ・乳幼児の健康診 査、予防接種の確保
被爆者健 康手帳	原爆被爆者	原爆被爆者の健康状態が記録 された手帳。指定医療機関での 治療が無料で受けられる。	都道府県	・健康状態に応じた 医療の確保等
結核服薬 支援手帳	結核の治療 を受けてい る方	服薬している薬の記載と、毎日 の服薬状況をチェックするた めの手帳。	都道府県 ・保健所 設置市	・服薬している医薬 品の確保 ・服薬のチェック
お薬手帳	医療機関で 治療を受け ている者	使用している薬の名前・量・日 数・使用法、副作用歴、アレル ギーの有無、過去にかかった病 気、体調の変化などについて、 記載された手帳。	薬局	・服薬している医薬 品の確保
オストメ イトカー ド	オストメイ ト（ストー マ保有者）	使用しているストーマ装具の 種類や製造メーカー、サイズ等 が記載されている。	（公社）日 本オストミ ー協会が 作成・携帯 を推奨して いるもの	・ストーマ装具の供 給支援
ヘルプ マーク・ ヘルプ カード	配慮を必 要とする ことが外 見から分 からない 方	外見から分からなくても配慮 を必要としている方が身に付 けています。マークの裏側や、 ヘルプカードに、必要とする 配慮等について記載していま す。	都 道 府 県、市町 村等	・マークの裏側や カードに記載され ている必要とする 配慮に関する配慮

- ⑦初期消火や断水時の生活用水のために風呂に水をためておくこと
- ⑧「わが家の安全メモ」を作り、家族全員の行動を申し合わせておくこと
- ⑨家族の連絡方法や一時避難場所を決めておくこと
- ⑩ペットを飼っている場合、同行避難の準備を整え、ケージ等の用品や当面の餌などのペット用品を準備しておくこと

2 避難所運営のための事前対策（市町村による事前対策）

（１）避難所の指定及び周知

- ・避難所として指定する施設は、原則として、耐震、耐火、鉄筋構造を備え、想定される災害に対して、安全が確保される施設で、できる限り生活面での物理的障壁が除去（バリアフリー化）された学校、公民館等の集会施設、福祉センター、スポーツセンター、図書館等の公共施設とします。
- ・やむを得ず、災害が発生するおそれのある区域内に避難所を指定している場合には、必要な水害・土砂災害対策等を行います。
- ・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、避難所以外にも確保すべき施設が多数必要となるので、それらについても事前指定しておき、当該施設は避難所にならないことを住民に周知する必要があります。
- ・市町村は、広報誌やホームページ、防災マップ、看板、訓練等を通じて、避難所の位置、避難方法、避難経路等を住民に周知します。
- ・避難所の指定・協定締結等に当たっては、スフィア基準に沿って、1人当たり最低3.5㎡の居住スペースとできるよう確保に取り組む必要があります。また、避難所が不足する場合や、より快適な生活環境を確保するため、公的宿泊施設、旅館、ホテル、民泊施設等の借り上げ等により対応できるよう、これらの施設の活用について検討し、施設管理者等と準備を進めておきます。
- ・避難所として指定していない施設であっても、発災時に近隣の人が集まると想定される場合には、事前に協定締結等を行い、協定・届出避難所として位置付け、災害用物資を備蓄しておきます。こういった避難所は、自主防災組織等や施設管理者等の地域コミュニティによって運営することが想定されますが、市町村は、避難所が必要とする支援等の情報把握を行い、物資の提供等必要な支援を行います。
- ・車中泊避難は、健康管理や避難者等の状況把握の面で課題があり望ましいものではないこと、長期の生活を送る場所として適切ではないことが前提となりますが、災害発生時には、やむを得ず車中泊を選択する避難者が一定程度発生することを想定し、車中泊避難のスペース確保として、指定避難所の駐車スペースのほかに、トイレや物資支援のスペースが確保できる都市公園や商業施設の駐車場、道の駅、車中泊を想定したレジャー施設等の活用について、検討・準備しておきます。

（２）避難所行政担当者の配置、避難所運営体制の整備

- ・市町村は、避難所ごとに災害時に派遣する避難所担当職員をあらかじめ決めておき災害が発生し、又は発生するおそれのある場合には、職員が決められた場所に自発的に参集できる体制を整備します。また、体制の整備に当たっては、職員の家庭環境を考慮した上で、出来るだけ女性を含む多様な職員を配置します。
- ・市町村の防災関係部局、福祉関係部局、保健衛生関係部局などが中心となり、男女共同参画部局等の関係部局が協力して、避難所の開設、運営が円滑にできる体制をあらかじめ整備しておきます。
- ・避難者名簿の集計や避難所から市町村災害対策本部への避難者名簿等の渡し方についての仕組みをあらかじめ決めておきます。
- ・市町村は、他の地方公共団体等からの応援職員の受入調整等をする体制をあらかじめ整備し、応援職員に依頼することが可能な業務内容を決めておきます。

（３）避難所運営組織の編成及び役割分担の明確化

- ・自主防災組織等や施設管理者の協力を得て、避難所ごとに避難所運営のため、個別のマニュアルを作成するなど、災害時の円滑な避難所運営を目指した取組を進めます。
- ・救援物資の配布、避難所の運営や炊き出し、要配慮者の安否確認やきめ細かな在宅生活支援等の被災者支援関係業務は、ボランティア団体や企業に委託して実施することもできます。国に「被災者援護協力団体」として登録されている、豊富な支援経験を有した NPO・ボランティア団体等の活用について、平時から検討・調整します。
- ・各避難所で避難所運営組織を編成し、施設管理者、自主防災組織（自治会、町内会等）、周辺事業所、ボランティア等と、避難所運営に係る事項を事前に協議するため、平時から避難所運営委員会（仮称）を設置し、避難所運営会議を開催するなど日頃からの協力関係を構築します。また、避難所運営に関する委員会及び会議には女性の参画を促進します。
- ・避難所開設・運営に必要な班構成を決定し、それぞれの役割を確認しておきます。
- ・在宅避難者への食料の配給方法、ルール、必要な情報の提供方法等を決めておきます。

（４）避難所施設の鍵の保管等

- ・避難所施設の鍵について、誰が、どこの鍵を保管するのか、鍵の保管・管理方法など事前に決定しておきます。
- ・突発的に災害が発生し、緊急に避難所を開設する必要がある場合を想定し、避難所施設の鍵について、自主防災組織（自治会、町内会）及び避難所担当職員が保管しておきます。

- ・各避難所施設の鍵の保管場所等についての一覧表【様式 23】を作成しておきます。

(5) 避難所受入れスペースの確認

- ・避難所として利用する施設の施設管理者と、避難所として利用する範囲について、あらかじめ協議し、災害時における施設利用計画を策定します。
- ・居住空間や共有空間について、レイアウト図を事前に作成します。居住スペースは、スフィア基準に沿って、1人当たり最低3.5㎡の広さを確保するようにしましょう。レイアウトの作成に当たっては、パーティション等を活用した生活空間の確保や、要配慮者スペースの設定及び要配慮者の動線も考慮しましょう。
- ・避難所を運営するために、就寝場所のほか、避難所運営、救援活動、避難生活等のために必要なスペースを避難所内外で確保します。

(6) 物資の確保体制の整備（備蓄管理計画等）

- ・避難所には、あらかじめ応急的に必要と考えられる食料、飲料水、携帯トイレ、簡易トイレ、パーティション、毛布、段ボールベッド、エアーマット等の簡易ベッド、屋内用インスタントハウス、炊き出し設備、冷暖房設備等の生活必需品を備蓄します。指定した避難所に備蓄しない場合は、避難所が開設された場合に備えて、食料、飲料水、毛布等の生活必需品の供給計画を作成しておきます。

※ 段ボールベッドについては、業界団体の推奨規格に留意すること。

- ・避難所（協定・届出避難所を含む）等への備蓄のほか、市町村において他の自治体との災害援助協定や事業者団体等との物資供給協定の締結等を図り、物資の確保体制を整備しておきます。
- ・食料の備蓄においては、高齢者や乳幼児、食物アレルギーの人など、特別な配慮を必要とする避難者に対応した食品のほか、炊き出しや弁当の提供等についても、備蓄やキッチンカー等関係事業者との協定の締結等により、準備しておきます。

※ 協定書の例については、参考資料7を参照ください。

- ・飲料水の他に、トイレや入浴、避難所の清掃、洗濯、器材の洗浄などの用途に欠かせない「生活用水」の確保が必要になります。感染症の防止等、衛生面の観点から、分散型の生活用水の確保として、平時からタンク、貯水槽、防災井戸等の整備等により、衛生的な水を継続的に確保できるようにしておきます。
- ・発災直後の上下水道等が復旧していない段階でも使用可能な携帯トイレ、簡易トイレ、仮設トイレ等の備蓄、マンホールトイレの整備、トイレカー・トイレトレーラーの確保、仮設トイレ等のレンタル・調達のための協定締結等を平時から進め、準備しておきます。快適トイレの標準仕様を満たすものや、バリアフリー対応のものを確保するようにします。また、これらについて、災害時のトイレ確保・管理計画として取りまとめ、周知します。

- ・入浴や洗濯ができるよう、入浴支援を行う NPO や民間温浴施設等の関係事業者との協定の締結、送迎のためのマイクロバス等の確保、シャワーや仮設風呂の設置のための資機材の備蓄、洗濯キットの備蓄、クリーニングサービスの提供のためのクリーニング事業者との協議、水循環型シャワー等の新技術の活用を検討などを行い、平時から準備しておきます。
- ・マスクや手指消毒液等についても、備蓄や協定の締結等により、準備しておきます。
- ・紙おむつ、ストーマ用装具等の介護用品、粉ミルク・哺乳ビンなどの乳幼児用品など、高齢者、障がい者、難病患者、乳幼児、妊産婦など特別な配慮を要する方のための用品や生理用品などの女性用品等の物資について、速やかに避難者へ届けられる仕組みを整えておくことが重要です。
- ・生活必需品等の品目については、地域、時期等により、様々なものが考えられますが、スフィア基準等を踏まえ、次のようなものを備蓄しておくことが望ましいです。

〈備蓄の品目例〉

- ア タオルケット、毛布、布団等の寝具
- イ 洋服上下、子ども服等の上着、シャツ、パンツなどの下着
- ウ タオル、靴下、靴、サンダル、傘等の身の回り品
- エ 石鹸、歯磨用品、トイレットペーパー、生理用品等の日用品
- オ 炊飯器、鍋、包丁、ガス用具等の調理道具
- カ 茶碗、皿、箸などの食器
- キ 給水用ポリタンク
- ク 保温シート、カイロ等の保温用品

- ・これらの備蓄は、物資調達・輸送調整等支援システムに入力して管理します。
- ・運送事業者と協定を締結し、物資等の搬送体制の構築を図るとともに、物資等の集積基地の設置についても、あらかじめ検討し、決定しておきます。
- ・発災時から灯りのある生活及び通信環境を確保するため、避難所には、自家発電装置、再生可能エネルギー設備を含む非常用発電機等及び衛星電話を設置しておくことが望まれます。
- ・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、Wi-Fi 等の通信・情報機器を確保する方法等をあらかじめ定めておきます。
- ・無線機や避難所の衛星電話の使用については、定期的に確認しておくとともに、避難所に備え付けのその他の物品についても使用が可能かを確認しておきます。
- ・避難所運営用の事務用品等を保管しておきます。

〈避難所運営事務用品等の例〉

事務用品	ボールペン、カッター、カッター台、セロテープ、ガムテープ、マジック、クリップ、画びょう、コピー用紙、模造紙、電卓 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 マッチ、使い捨てライター、プロパンガス、固形燃料等の燃料 等

（７）福祉避難所の整備・指定

- ・要配慮者（一般の避難所では生活することが困難な高齢者、障がい者など）が、状態に応じて安心して避難生活ができるよう、専門的な知識を有する者（生活相談職員）の配置、施設のバリアフリー化、介護等に必要な物資等の配置など、特別の配慮をした「福祉避難所」を整備・指定しておきます。
なお、指定にあたっては、市町村施設のほか特別支援学校や民間の福祉施設等の活用を図り、当該施設等を有する事業者と協定を締結するものとし、福祉避難所の量的な確保に努めます。
- ・福祉避難所を指定したときは、受入対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化し、その施設の情報（施設の名称、場所、特定した受入対象者、収容可能人数、提供可能な支援内容、設備内容等）や避難方法について、分かりやすいパンフレット等を作成したり、福祉団体・福祉事業所・医療機関とも連携を図ったりするなど、要配慮者やその家族を含む地域住民に対し周知します。
- ・災対法第 49 条の 14 に基づく個別避難計画等により、避難する要配慮者が想定されている福祉避難所（協定による福祉避難所を含む）等においては、あらかじめ必要な受入準備を検討します。併せて、入院・入所が必要となった場合に備えた医療施設・社会福祉施設等との連携体制を構築します。
- ・希望する要配慮者全員を、福祉避難所に直接の避難をさせることができない場合などには、まず一般の避難所に要配慮者スペースを設置して一時的に避難し、その後、福祉避難所に移送する方法も個別避難計画等の作成時に検討します。

（８）避難所運営シミュレーションの実施

- ・避難所担当職員は、日頃から施設管理者と、避難所開設時の対応方法について協議し、感染症対策を含めた開設訓練を行います。
- ・自主防災組織等地域住民や地域の赤十字奉仕団をはじめとするボランティア団体、避難所となる施設と連携して、地域ぐるみで、感染症対策を含めた避難所の開設・運営の訓練を積んでおくことが大切です。実際に地域住民に使用してもらうことも含め、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の設置訓練を行います。

- ・避難所とはどんなところなのか、避難所運営に当たっての行政、施設管理者、地域住民の役割をお互いに理解し、確認し合うため、避難所運営に関する研修会（ワークショップ等）を実施することも効果的です。
- ・避難所の開設・運営訓練や研修会などの機会を通じて、避難所開設時に必要となる関係機関連絡先一覧表（市町村災害対策本部、警察・消防、病院、ライフライン等）や避難所生活ルールについて、予め準備しておくことにより、災害時の円滑な避難所開設・運営につながります。

（９）避難所運営事例（東日本大震災津波における避難者支援活動状況資料から）

○膨大な避難者の発生

- ・計画以上に、多くの場所が避難所として使用された。多くの避難所に、市職員を配置することができなかった（人員不足）。
- ・収容人数をはるかに超える避難者で、座る場所もないほどあふれ、混雑がしばらく続いたため、避難者１人１人について、調査・把握ができなかった。避難所として受け入れられるだけの体制が整っていなかった。



○多様な避難者が同一避難所に入所

- ・余震を心配して避難してきた住民やライフラインが途絶したため避難してきた住民（自宅で生活可）と、津波によって自宅が流された住民が、同じ避難場所に入ることになってしまったため、対応が困難となった。
- ・災害発生直後は、高齢者や障がい者などの特別な介護が必要な住民も、健常者と同じ避難所に収容された。
- ・発災初日から数日は市民だけでなく、出張等で足止めとなった方、ホテルから出された方、沿岸被災地に帰れず留まった方、逆に沿岸からの避難途中の方など多様な避難者が集まり、一人ひとり聞き取り・支援をするための時間を要した。

- ・家族はテントで仕切ったが、単身者は雑魚寝状態でプライバシーが守れなかった。夜間不眠を訴える人もあった。また集団生活が苦手な障がい者の方が入るとまわりの人から苦情が出たが、部屋が限られており、部屋を分けることもできず我慢してもらった。
- ・避難所設置の判断、対象者、運営等について、日頃から確認されていないことから、医療を必要とする者とそうでない者の2者が同じ避難所に入所することとなった。
- ・避難指示がある世帯ではなく、「夜、一人でいるのが不安」などを訴え、日中自宅に戻り夜間のみ避難所を利用する方もあり、個別の相談対応を行った。
- ・避難所では3食食事の提供があるが、自宅に戻ると自分で食事の準備をしなければならないので、帰るのを渋る人がいた。
- ・連絡せず外出する人がいて、食事の準備など管理に支障がでた。

○情報収集、情報共有が困難

- ・避難所への情報伝達が確立しておらず、配置職員も情報が得られない状況が続いた。
- ・電話が不通となったため、市と避難所との情報共有が困難だった。
- ・地震直後の情報把握ができず、順次入る避難所設置に見合う職員確保が困難だった。

○避難者名簿の作成、管理

- ・避難者名簿を作成した後、日々変わる避難者を把握するも集中管理する部署がなく有効活用ができなかった。
- ・避難者名簿や移動記録が作成され、安否確認に役立った。

○避難所運営方法が不明確

- ・避難所の運営は、誰が主体となっていくのか、その方針が曖昧であった。
- ・避難所運営が市職員及び他市町村からの応援職員に任せきりになっていた。
- ・食料、水などの物資を全て職員が運ぶ形をとっていたために、避難所というよりも宿泊施設のようにってしまった。

○避難者による避難所運営

- ・地震発生翌日に避難所運営委員会を立ち上げ、避難者の代表者とともに、「避難所の過ごし方」を作成し、自主的な運営を図り、避難所担当職員の役割は、助言・指導等及び緊急時の対応とした。

○地域差のあった避難者による避難所運営

- ・規模の大きい避難所では、避難所運営に対する避難者の協力を得にくいところもあった。

- ・避難所生活が長期化することにより、食事担当者の負担が増大し、食事を作る意欲が低下した。食事を作ることを拒否し、個々に食事を用意することにした避難所もあった。

○避難所の集約に対する反発

- ・避難所の集約計画に対して避難者の反発が大きかった。

○食料・物資の不足

- ・食料の備蓄がなかった。被災直後は、各避難所がそれぞれで食料の確保や寒さ対策などについて、独自に対応せざるを得なかった。
- ・被災直後は、ストーブや毛布が不足した。
- ・津波の被害があった家庭では、粉ミルクや紙おむつの買い置きも流出し、避難所へ行っても備蓄はなかった。近くの保育所や近所の乳幼児のいる家庭より粉ミルクを少しずつ分けてもらい、薄めて哺乳を行なった。紙オムツもクッキングペーパーを切って、現在使用しているオムツに当てて使用したりと工夫して支援物資が届くまで生活した。支援物資が届くまで待てない母子は、母親や父親の実家や親戚宅へ避難した。