

## 第3章 実施すべき業務の全体像

### 【1】 初動期の業務の全体像

#### (1) 初動期とは

初動期とは、災害発生直後の混乱した状態の中で避難所を開設し、避難者の生命の安全確保を行うと同時に、安定した避難所運営に向けた準備を行う期間です。

このガイドラインでは、災害発生直後～概ね24時間までの時期としていますが、災害の規模（被災の程度、マンパワーの確保状況等）によって変わります。

#### (2) 業務の実施体制

避難所開設の要否は、原則として市長が判断し、避難所の開設は、市の避難所担当職員が、施設管理者の協力を得て行うこととなっています。

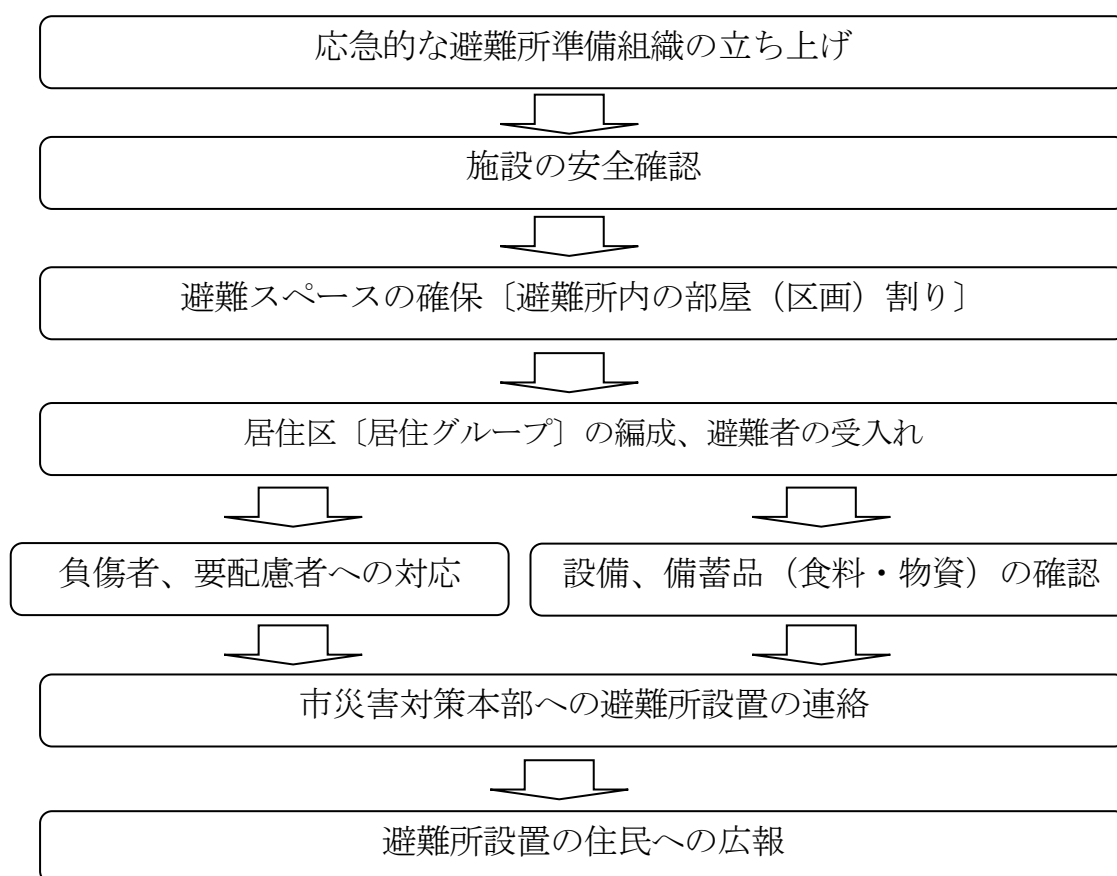
しかし、休日や夜間に突発的な災害が発生した場合には、避難所担当職員や施設管理者が、避難所への到着に時間を要し、計画どおりに避難所が開設できないことも予想されます。このため、予め避難所付近の住民（避難所運営委員会の代表者等）が避難所となる施設の鍵を保管し、万が一の場合には、住民自らが応急的に避難所を開設するようなシステムが必要となります。

避難所の開設については、次のケースが考えられます。

① 災害発生のおそれがあるとき（風水害等で避難勧告・指示があるとき）
・市は、災害が発生したときに安全が確保できる避難所を選定し、避難所担当職員を避難所に派遣して、避難所を開設します。
② 平日・日中（市職員の勤務時間内）に突発的な災害が発生したとき
・市は、施設管理者等に応急的に避難所開設を要請するとともに、直ちに避難所担当職員を避難所に派遣します。
③ 早朝・夜間・休日（市職員の勤務時間外）に突発的な災害が発生したとき
・市は、避難所担当職員を避難所に派遣し、施設管理者と協議して避難所を開設します。 ・施設管理者又は避難所運営委員会の代表者等が、応急的に避難所を開設することができます。

### (3) 初動期の業務全体の流れ

初動期には、次のような業務の流れが想定されます。



### (4) 初期避難者、避難所担当職員、施設管理者

施設の開錠・開門
<ul style="list-style-type: none"><li>避難所の開設は市長がその要否を判断し、原則として、市の避難所担当職員が施設管理者の協力を得て行います。</li></ul> <p><b>【避難所運営委員会が設立され、施設の鍵の管理について市と協定を結んでいる場合】</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>避難所担当職員、施設管理者がともに不在で、かつ、緊急の場合には、避難所運営委員会が管理している鍵で開錠、開門し、避難所に集まった自主防災組織等のメンバーを中心に、避難所の開設準備にとりかかります。</li></ul>
応急的な避難所準備組織の立ち上げ・避難所開設の準備
<ul style="list-style-type: none"><li>避難所（施設）の点検を速やかに実施し、避難者を取りまとめ、円滑に避難所を開設するため、応急的な避難所準備組織を立ち上げます。</li><li>避難所開設の準備として、応急的な避難所準備組織の役員（本部長1名、副本部長2名）を選出し、その役員のもと、避難者が協力して、施設の安全確認、避難スペースの確保（避難所内の区域設定）を行います。</li><li>応急的な避難所準備組織の役員としては、次のような人物が考えられます。</li></ul>

①自主防災組織の役員（会長、副会長、防災委員など）

②その他、避難住民の意見により推薦された人

- ・避難所は、避難者の生活再建という最終目標を視野に入れ、避難者自らによるお互いの助け合いや協働の精神により、自主的な運営を目指すことが重要であることから、役員は、避難住民の中から選出することが望ましいです。
- ・本格的な避難所運営組織が形成されるまでは、上記の選出された人物が陣頭指揮をとり、避難所運営にあたります。災害発生直後から当面の間、避難所運営は、昼夜での対応が必要となることが予想されるため、交替で対応できる体制に配慮します。

#### 施設の安全確認

- ・避難所の被害状況と危険度を確認した上で、避難所は開設される必要があります。
- ・施設が安全と確認されるまでは、住民が自主的に避難するのは、施設敷地内（例：校庭）にとどめます。
- ・建物内への立ち入りは、被災建築物応急危険度判定及び被災宅地応急危険度判定を行うなど、安全を十分確認し、また、必要な安全措置をとるまで待ちます。
- ・目視して、明らかに危険が認められる箇所については、避難者が近づかないように、その周辺を直ちに立入禁止とします。
- ・周辺の二次災害のおそれ（火災、土砂災害等の危険性）がないことを確認します。

#### 避難スペースの確保（避難所内の部屋(区画)割り）

- ・安全点検が済んだ部屋（施設）から、避難スペースを決めていきます。
- ・避難スペースは、利用目的やその範囲などが誰にでもわかるよう言葉や表示方法を工夫して、明示します。

〈スペースの決め方の例〉

##### ①居住空間

屋内で広いスペースが確保できる場所から居住空間を決めていきます。

(例) 体育館 → 格技場・多目的スペース → 教室

##### ②避難所の管理・運営に必要な空間

避難所の管理に必要な場所や避難者の共有空間（共通利用スペース）とする場所については、居住空間とはしません。規模が大きな避難所の場合、管理・運営に必要な空間の割合が、大きくなります。

〈避難所の管理・運営のため、避難者の受入れを避ける部屋の例〉

校長室・館長室など施設管理者の部屋、職員室・事務室、保健室・医務室、給食室・調理室、放送室・会議室、物資保管場所など施設を管理する上で重要な部屋

〈避難者の共有空間（共通利用スペース）として占有を避ける場所の例〉

玄関、廊下、階段、トイレ、水場の周辺等、皆が共用する設備周辺

##### ③立入禁止のスペース

理科室など、危険な薬品や施設がある部屋は立入を禁止します。

##### ④状況に応じて設ける必要があるスペース

遺体の収容がある場合、安置所を居住空間と別に設けます。

ペットを連れて被災者のある場合、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飼育場所を設けます。

<p>居住区（居住グループ）の編成</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・世帯を基本単位に居住区を編成します。世帯の異なる家族、親戚なども必要に応じて同じ居住区の中に編成します。その他にも、従前住んでいた地区を考慮して、できるだけ顔見知り同士で安心できる環境を作ります。</li> <li>・居住区の区長（リーダー）の目の行き届く範囲を考慮すると、1つの居住区の人数は、最大で40人程度と考えられます。必要に応じて、居住区を細かく分けます。</li> <li>・観光地や商業地域では、地域住民以外の方も避難所に避難してくる可能性があります。これらの避難者は、長期にわたって避難所に留まらないと考えられるため、地域の避難者とは分けて、居住区を編成します。</li> </ul>
<p>避難者の受入れ</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者を登録する受付を設置し、「避難者名簿【様式②-1、②-2】」を作成します。</li> <li>・避難所での各種サービスは、避難者数を基礎とするので、名簿への記入は、必ず周知し、避難者に協力を求めます。また、避難者から被災状況等を収集し、「情報収集リスト【様式③】」を作成して、市災害対策本部へ随時報告します。傷病者がいる場合「傷病者名簿【様式⑱】」に記載し、災害対策本部へ随時報告します。</li> <li>・「避難者名簿」は、避難所への入所希望者、在宅避難者を問わず、世帯単位で、世帯ごとに一枚記入し提出してもらいます。</li> <li>・犬、猫などの動物類を指定された場所以外で飼育することは禁止します。万が一のトラブルやアレルギー体質の方への配慮の必要性などを説明し、「ペット登録台帳」に登録したのち、所定のペット飼育場所を伝えます。</li> <li>・居住空間へ避難者を誘導します。施設の広いスペースから避難者を収容します。</li> <li>・支援を要する高齢者、障がい者、妊産婦等は、家族単位で、優先して空調施設等のある部屋へ収容します。</li> </ul>
<p>負傷者・要配慮者への対応</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者に負傷者や要配慮者がいるかどうかを確認します。要配慮者については、P54～P55を参照してください。</li> <li>・負傷者がいる場合には、その負傷状況を確認し、治療の必要性（緊急度）が高い負傷者については、市災害対策本部に連絡します。</li> <li>・避難所内で対応可能な場合は、保健室等で適切な処置を行います。避難者の中に、医師、看護師、保健師など、医療関係者がいる場合、協力を依頼します。</li> <li>・要配慮者については、福祉避難所で対応する必要がある場合、市災害対策本部に連絡します。</li> <li>・要配慮者が必要とする食料（食物アレルギー対応食品等）や物資（ストマ用器具等）のニーズを把握し、市災害対策本部へ確保を要請します。</li> </ul>
<p>設備、備蓄品（食料・物資）の確認</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所運営に必要な設備を確認します。水道・ガス・電気・電話等のライフライン、テレビ・ラジオ等の情報収集機器、施設内放送、トイレ・シャワー等の設備の確認をします。<u>（特に組立て式トイレセット（便袋式）の備蓄してある施設では、既設トイレへの設置を考慮します。）</u></li> <li>・備蓄品（食料・物資）の確認をします。</li> <li>・備蓄品の配付に備え、避難者名簿から必要な数を把握します。</li> <li>・設備の機能不備や備蓄品の不足等を把握し、市災害対策本部へ要請を行う準備をします。</li> </ul>

### 市災害対策本部への連絡

- ・避難所の開設と状況について、市災害対策本部に報告します。
- ・市災害対策本部への連絡は、原則として避難所担当職員が行います。避難所担当職員が不在の場合や、緊急の場合は、避難所準備組織の役員（避難者の代表者）が行います。
- ・この報告により、避難所が市災害対策本部からの後方支援を受けるきっかけとなるので、可能な限り速やかに市災害対策本部に連絡を入れます。
- ・避難所からの報告は、市災害対策本部の貴重な情報源となるので、可能な限り周辺の状況も記入し報告します。

#### 〈報告内容の例〉

- ①避難所開設の報告
- ②被害状況によっては、応急危険度判定士の支援要請等
- ③通信手段、ライフライン状況等の報告
- ④避難者の概算人数（避難者名簿より把握している人数）の報告
- ⑤負傷者等の報告と救護支援要請等
- ⑥備蓄品等の配布状況及び過不足状況の報告
- ⑦各派遣職員の参集状況の報告
- ⑧その他の報告

### 広報

- ・避難所運営組織が結成されれば掲示板に貼り出し避難者に周知します。また、組織結成や活動班の募集なども同時に掲示板などに貼り出し周知します。
- ・避難所からの広報は、避難所の存在を地域に周知すると同時に、在宅避難者に対しても避難所を中心とした支援の開始を周知するための大切な手段です。
- ・避難所が開設されたことを、避難者や避難所の周辺に広報します。受付までの道順なども、貼り紙や看板などで示します。
- ・このほか、施設の屋外スピーカーなどの放送設備を利用します。

## 【2】 展開期の業務の全体像

### (1) 展開期とは

展開期は、避難者が避難所のルールに従って、一応の生活の安定を確立する時期であり、本格的な避難所運営組織を設置し、避難者自らが自力再建への足場を獲得するための支援を行う期間です。このガイドラインでは、災害発生から24時間目～概ね3週間程度の期間としていますが、災害の規模（被災の程度、マンパワーの確保状況等）によって変わります。

### (2) 業務の実施体制 — 本格的な避難所運営組織（避難所運営本部の設置）

避難所の状況が落ち着いてきたら、本格的な避難所運営組織である「避難所運営本部」を設置します。

展開期の避難所運営は、避難者の共助・協働の精神と自力再建の原則に基づき、避難者（住民）を主体とする、避難所運営本部が担うものとします。

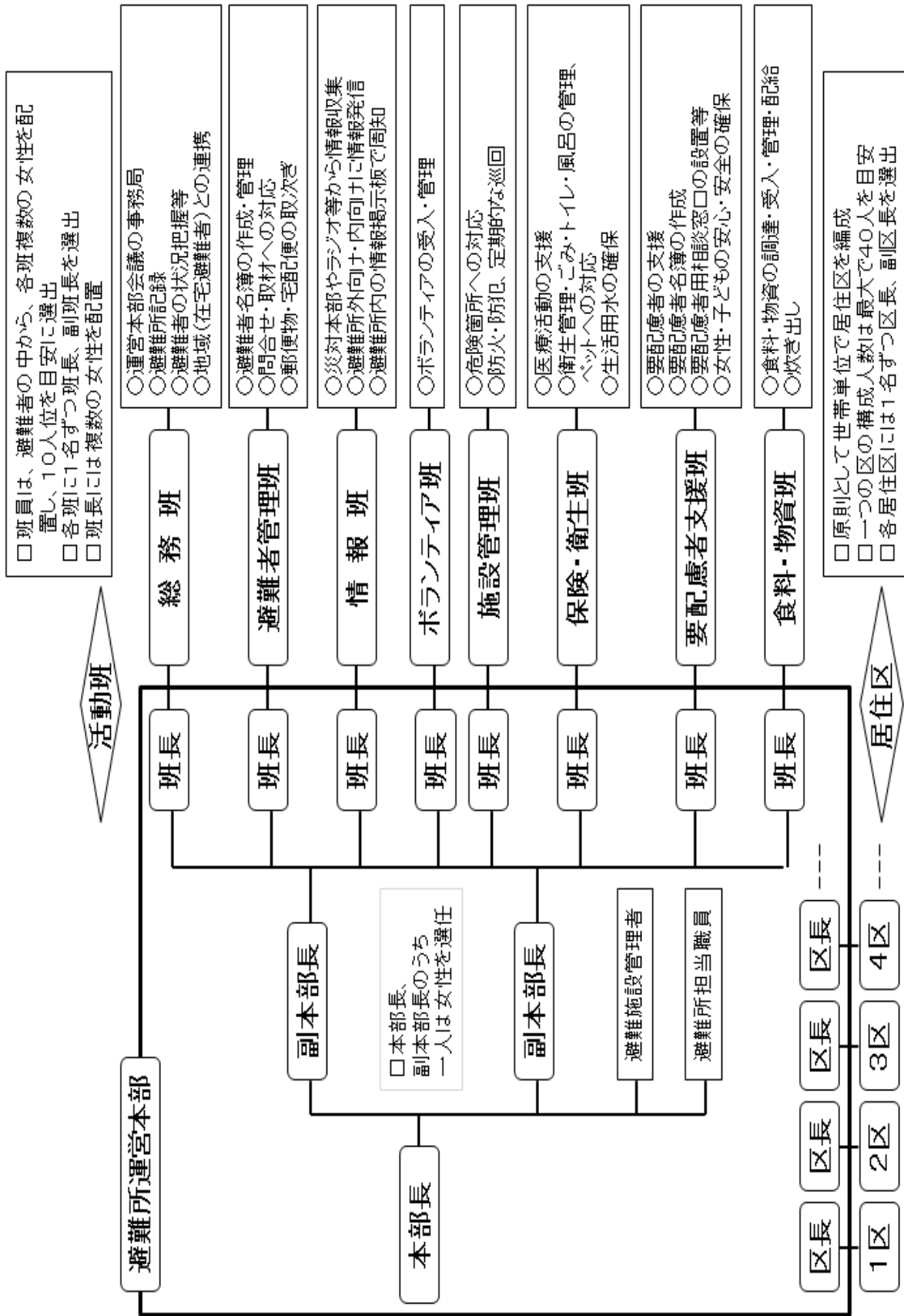
避難所運営本部は、避難所を運営する最高決定機関として、避難所運営全般に関わります。また、具体的な業務を行うための、各種の活動班を置きます。活動班については、避難所の規模や地域の特徴に応じて、いくつかの班を統合したり、分割することも可能です。この体制は、展開期から撤収期まで人員規模に変更はあっても、体制的には変更する必要はありません。

### (3) 避難所運営本部の設置

#### 避難所運営本部構成員の選出

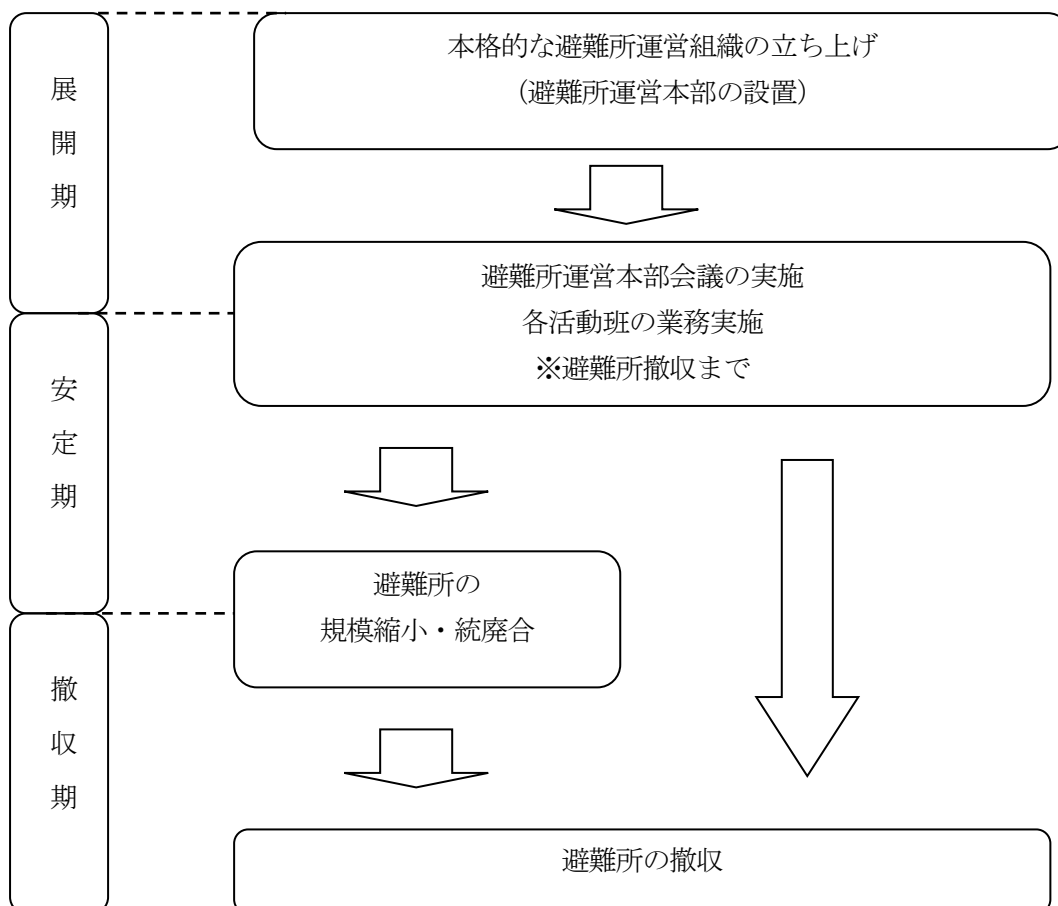
- ・ 避難所運営本部は、本部長、副本部長、各活動班長、各居住区の区長で構成します。
- ・ 応急的な避難所運営組織の関係者（避難者の代表、避難所担当職員、施設管理者）と居住区の区長（リーダー）が話し合い、本部長（1名）、副本部長（2名程度）、活動班長（各班1名）、班員（各班概ね10名程度）を選出し、避難所運営本部の構成員を決めます。
- ・ 円滑な避難所運営のために、避難所運営本部の構成員には、女性も配置します。
- ・ 選出にあたっては、一部の特定の人に負担がかかり過ぎないように留意します。
- ・ 避難生活が長期化すると、班長職に就いていた人が自宅や応急仮設住宅に移り、職を離れることが想定されます。その場合に備えて、班長の補助者も作っておきます。また、班長職の人が避難所を離れる場合、事務引継書を作成し、後任者に業務内容や注意点等を伝える体制も整えておきます。

避難所の運営体系



(4) 展開期～撤収期までの業務実施の全体の流れ

展開期から撤収期には、次のような業務の流れが想定されます。



(5) 避難所運営本部の業務

避難所運営本部は、具体的な業務を実施する活動班を設置した後、各活動班に業務を依頼し、避難所運営の本格的な業務を開始します。

避難所運営本部会議の開催

- 避難所生活を円滑に進めるために、定期的に避難所運営本部会議を開催します。
- 会議の議長は本部長がつとめ、運営本部の事務局は総務班が担当します。
- 発災直後の会議の開催頻度は、1日2回、朝食前及び夕食後に開催します。朝の会議は、前夜以降の伝達事項を主にし、問題点についての協議は夕食後に行います。時間が経過し、避難所の状態が落ち着いて、特に連絡事項がない場合でも、最低1日1回は会議を開催し、各活動班で情報を共有し、連携した対応を行います。
- 設備、物資、食料など必要なものを市災害対策本部へ要請するため、各活動班から、状況報告と要望を受けます。
- 第1回目の会議では、各活動班の業務内容を確認し、速やかな業務実施を活動班長に依頼するとともに、避難者支援のための各種窓口の設置を依頼します。
- 会議には、避難所担当職員、施設管理者も参加します。また、ボランティアが一定の役割を担っている場合には、オブザーバーとして参加してもらいます。



## 避難者支援のための各種窓口の設置

・避難所運営本部は、各活動班に依頼し、次のような窓口を設置します。

(設置する窓口の例)

- ①避難者受付窓口（避難者管理班）：避難者の登録、出入りの管理
- ②食料配付窓口（食料・物資班）：食料、水の配付
- ③物資配付窓口（食料・物資班）：物資の配付
- ④問い合わせ窓口（避難者管理班）：安否確認への対応
- ⑤取材対応窓口（避難者管理班）：取材への対応
- ⑥郵便物等受付窓口（避難者管理班）：郵便物や宅配便の取り次ぎ
- ⑦保健衛生支援対応窓口（保健・衛生班）：救護班、こころのケアチーム等の受入
- ⑧要配慮者相談窓口（要配慮者支援班）：要配慮者への対応
- ⑨ボランティア受付窓口（ボランティア班）：ボランティア受付

(6) 各活動班の業務（※具体的な業務については、第4章を参照してください。）

### 総務班の業務

- ・避難所運営本部会議の事務局（会議開催の通知、協議事項の整理、会議資料作成、会議記録の作成、各活動班の要望事項の調整、市災害対策本部との連絡調整）
- ・「避難所運営記録簿【様式⑥】」の作成
- ・避難所生活ルールの作成、見直し
- ・定期的な場所移動の計画作成・実施
- ・避難者の状況把握等（避難所内のアンケート調査、相談スペースの設置等）
- ・地域との連携（在宅避難者の組織との連携等）
- ・遺体への対応
- ・その他

### 避難者管理班の業務

- ・「避難者名簿【様式②-1・②-2】」の管理（避難者名簿の作成・整理、入退所者・在宅避難者の管理、外泊者の管理、避難者名簿の公開、避難所運営本部への避難者数の報告）
- ・問い合わせへの対応（安否確認への対応、来客対応）
- ・取材への対応
- ・郵便物、宅急便の取り次ぎ

### 情報班の業務

- ・避難所内外の情報収集（行政からの情報収集、「主な関係機関連絡先一覧表【様式④】」の作成、他の避難所との情報交換、マスコミからの情報収集）
- ・避難所内外への情報発信（避難所内での情報伝達、掲示板に掲載する情報の管理、行政への情報発信、地域の情報拠点としての役割）

### 食料・物資班の業務

- ・食料物資の調達
- ・食料物資の受入（食料・物資受入簿による管理、荷下ろし専用スペースの設置、受入人員の確保）
- ・食料の管理配給（食材の種類、在庫数の把握、食料の保管管理、食料の配給）

<ul style="list-style-type: none"> <li>・物資の管理配給（物資の種類、在庫数の把握、物資の配給、不用物資への対応）</li> <li>・炊き出し（炊き出しのための道具の調達、炊き出しの人員確保、炊き出しの実施）</li> </ul> <p>※円滑に業務を行うため、災害の規模、避難所の規模、避難所の設置期間等に応じて、食料班と物資班に分けて対応します。</p>
<p>施設管理班の業務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・危険箇所への対応</li> <li>・防火防犯（防火防犯対策、飲酒喫煙への対応、避難者間のトラブルへの対応）</li> <li>・避難所の環境改善等への対応</li> </ul>
<p>保健・衛生班の業務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・医療活動の支援（救護所、医療機関の情報把握、医務室の設置、医薬品の確保、病人けが人への対応、避難者の健康状態の把握）</li> <li>・避難者等の健康維持（健康・こころのケア対策の実施）</li> <li>・衛生管理（手洗いの徹底、施設内消毒の実施、食品衛生管理の徹底、感染症予防）</li> <li>・水の確保・管理</li> <li>・清掃、ごみ処理への対応（清掃、ごみ分別収集の周知徹底、ごみ集積所の設置）</li> <li>・風呂の管理（利用計画作成・周知、入浴券発行・配布、仮設風呂の衛生管理の徹底）</li> <li>・トイレの衛生管理（トイレの使用可能状況の調査・周知、トイレ用水の確保・工夫、仮設トイレの設置、トイレの衛生管理の周知徹底）</li> <li>・ペット連れ避難者への対応（ペットの飼育ルールの説明、ペット登録台帳の管理、ペットスペースの設置、支援団体等の情報収集等）</li> </ul>
<p>要配慮者支援班の業務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・要配慮者の支援（避難状況の把握、避難所における要配慮者名簿【様式19】の作成、ニーズの把握、要配慮者用の相談窓口の設置、福祉避難室の設置運営、福祉避難所等への移送に関する市との調整）</li> <li>・女性、子どもの安心安全の確保（防犯ブザー等の配布、チラシ等による啓発、避難所内巡回等）</li> </ul>
<p>ボランティア班の業務</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ボランティアの派遣要請</li> <li>・ボランティアの受入（ボランティア受付窓口の設置、ボランティアの受入）</li> </ul>

### 【3】 安定期の業務の全体像

#### (1) 安定期とは

安定期は、避難生活の長期化に伴い、避難者の要望が多様化するため、柔軟な運営が求められる期間です。一方、避難者数の減少に伴い、撤収も視野に入れつつ、避難所の自主運営体制を再構築する時期でもあります。

このガイドラインでは、概ね災害発生から3週間目以降としています。災害の規模（被災の程度、マンパワーの確保状況等）によって変わります。

#### (2) 避難所運営本部の業務

避難所運営本部会議の開催
<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所生活を円滑に進めるために、定期的に避難所運営本部会議を開催します。</li> <li>・発災から時間が経過し、避難所の状態が落ち着いて、特に連絡事項がない場合でも最低1日1回は会議を開催し、各活動班で情報を共有し、連携した対応を行います。</li> <li>・設備、物資、食料など必要なものを市災害対策本部へ要請するため、各活動班から、状況報告と要望を受けます。</li> </ul>
避難所運営本部体制の再構築
<ul style="list-style-type: none"> <li>・避難者の減少に伴い、必要に応じて、避難所の運営体制を見直します。</li> <li>・在宅の地域住民リーダーなどに、避難所運営の協力を依頼します。</li> </ul>

(3) 各活動班の業務 (※具体的な業務については、第4章を参照してください。)

総務班の業務
<ul style="list-style-type: none"> <li>・展開期の業務を継続します。</li> <li>・避難所生活の長期化に伴い、生活ルールについて、必要な見直しを行います。</li> <li>・風紀のみだれや防犯対策への対応を図ります。</li> </ul>
避難者管理班の業務
<ul style="list-style-type: none"> <li>・展開期の業務を継続します。</li> <li>・避難者の退所により空いたスペースを共有空間などに転用できるよう、名簿を管理し、避難所運営本部会議を通じて、各活動班に状況報告を行います。</li> </ul>
情報班の業務
<ul style="list-style-type: none"> <li>・展開期の業務を継続します。</li> <li>・この時期は、一時的な生活支援情報から恒久的な生活再建につながる情報の重要度が增大する時期です。これまでの情報収集に加え、重点的に以下の情報の収集や広報の充実を図ります。</li> </ul> <p>〈行政からの復興支援情報の例〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①住宅障害物の除去の支援</li> <li>②罹災証明の発行</li> <li>③被災住宅の応急修理</li> <li>④災害見舞金・弔慰金の配分</li> <li>⑤義援物資及び義援金の配分</li> <li>⑥災害援護応急資金の融資</li> <li>⑦税の減免、徴収猶予</li> <li>⑧応急仮設住宅関連情報など</li> </ol> <p>〈恒久的な生活再建に役立つ情報の例〉</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>①求人情報</li> <li>②住宅・不動産情報</li> </ol>
食料・物資班の業務
<ul style="list-style-type: none"> <li>・展開期の業務を継続します。</li> <li>・高齢者や障がい者など特別に配慮を必要とする要望など、高度な要望について、市災害対策本部と調整し対応します。</li> </ul>