

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、地域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河川や農業用水路が増水しているときは、近寄らないこと
- 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）
- 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

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。
- ・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、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。

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> 市は、広報紙やホームページ、防災マップ、看板、訓練等を通じて、避難所の位置、避難方法等を住民に周知します。 |
| 避難所行政担当者の指定、避難所運営体制の整備 |
| <ul style="list-style-type: none"> 市は、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。 市の防災関係部局、施設管理者などが中心となり、避難所の開設、運営が円滑にできる体制をあらかじめ調整しておきます。 避難者名簿の集計や避難所から市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。 |
| 避難所運営組織の編成及び役割分担の明確化 |
| <ul style="list-style-type: none"> 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。 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・区等）、周辺事業所などと、避難所運営に係る事項を事前に協議しておきます。また、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。 |
| 避難所施設の鍵の保管等 |
| <ul style="list-style-type: none"> 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、避難所運営組織、自主防災組織（自治会・区等）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き「鍵保管場所一覧表【様式⑳】」を作成しておきます。 |
| 避難所受入れスペースの確認 |
| <ul style="list-style-type: none"> 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。 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。 |
| 物資の確保体制の整備（備蓄管理計画） |
| <ul style="list-style-type: none"> 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、毛布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。 避難所等への備蓄のほか、市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。 仮設トイレ（バリアフリーに対応したトイレを含む）、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、次のようなものが必要になると考えられます。

〈避難所における生活必需品の品目例〉

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

- ・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、非常用発電機及び市災害対策本部と連絡を取れる無線機等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にラジオ等情報収集できる物を確保する方法等をあらかじめ定めておきます。
- ・避難所の無線機等の使用については、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 |

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。

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、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、地域ぐるみで避難所の開設・運営の訓練を積んでおくことが大切です。
- ・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。

【3】避難所運営事例（東日本大震災における避難者支援活動状況資料）

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、市町村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、避難者一人ひとりについて、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、医療を必要とする方と、そうでない方の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。
- ・避難所では食事の提供があり、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。

| |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ・電話が不通となったため、市町村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 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・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。 |