

地域の公共的団体との連携による防災活動を推進するための調査業務

## 地域主役の避難所開設・運営訓練

### ヒント集



平成 25 年 3 月

内 閣 府

## はじめに

東日本大震災では、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされるとともに、支援が必要な多くの高齢者や障害者も被災しており、被災した場合に、良好な避難所生活の確保を図ることが課題として挙げられています。

一報で、今後、かなりの確率で発生が予想されている、南海トラフ巨大地震などの大規模災害が発生した場合にあっては、地方公共団体の職員や消防隊員などは救命救急活動に注力せざるを得ないことが予想されます。このため、できる限り「公助」に依存せず、「自助」「共助」の精神に基づき、地域コミュニティが避難所の開設・運営などを自ら行える体制づくりが喫緊の課題となっています。

内閣府では、小中学校等を防災拠点(避難所)とするモデル地区を設定し、地域の公共的団体と連携しつつ地域住民が主体となった防災訓練等の試験的实施を通じて課題を抽出し、得られた知見をもとに、それぞれの地域特性に応じた展開を全国的に推進するための調査を実施しました。

この冊子は、その成果を紹介しながら、みなさんの地域においても、避難所開設・運営訓練を自主的に行っていく上で参考となるよう、「ヒント集」としてとりまとめました。

### <本冊子の校正>

- 平成 25 年 2 月～3 月に 3 か所で実施した避難所開設・運営訓練の実施概要等についてご紹介いたします。
- 全国の地域で、地域住民が主体となった避難所開設・運営訓練を実施しようとする際に参考となる進め方の手引きをご紹介します。
- 避難所開設・運営訓練をはじめとした防災活動を推進する上での方策について、ご紹介いたします。

## ■ モデル地区



# 1. 愛知県田原市伊良湖地区

## ■地区の概要

田原市は、愛知県の南端に位置し、北は三河湾、南は太平洋、西は伊勢湾と三方を海に囲まれた、東西延長約 30km、南北延長約 10km、行政面積は 188.81k m<sup>2</sup>の、渥美半島のほぼ全域が市域であり、海岸延長は約 100km にも及ぶ、人口約 66,000 人の市である。

伊良湖地区は、渥美半島の先端に位置する地区で、三河湾国定公園、渥美半島県立自然公園に指定され、海に囲まれた美しい自然環境を有しており、伊良湖岬や日出の石門などは、大勢の観光客が訪れる景勝地となっている。

伊良湖地区は、行政区でいうと、伊良湖校区に位置し、同校区には、伊良湖地区と日出地区の 2 つの地区があり、平成 18 年度末の人口・世帯数は、伊良湖地区で 530 人・130 世帯、日出地区で、435 人・128 世帯、合計で、965 人・258 世帯（平成 18 年 3 月 31 日・住基台帳）である。



## ■取組の概要

2012 年 8 月 29 日に内閣府が発表した、マグニチュード 9.0 級の南海トラフ地震の被害予測を受け、田原市では、地震や津波災害時の避難場所や浸水区域などを示した「防災マップ」の改訂版をつくり、市内全戸に配布している。

これによると、田原市では最大で震度 7 の地震が想定され、モデル地区の近傍では、太平洋側で 13m から 22m（最大）の津波が、三河湾側で 4 m から 7 m（最大）の津波が予測され、伊良湖地区では、居住地のほぼ全域が、津波浸水想定区域もしくは、津波避難対象区域に、日出地区では、居住地のほぼ全域が、津波浸水想定区域に位置づけられている。

田原市内では、防災関係団体と、田原市自主防災活動推進協議会を設立し、各地区の防災活動の向上や人材育成に取り組んでおり、これまでも、各地区で、防災訓練や防災講習会など、様々な活動を行ってきた。

伊良湖校区では、平成 20 年度に、市民の防災意識の向上と、防災活動を推進するための「重点支援地区」を指定され、積極的な自主防災活動の推進を図ってきたが、これまでに避難所運営訓練は実施したことはない。

また、田原市では、平成 24 年 4 月に、「田原市避難所運営マニュアル」を作成しているが、これまでに、本マニュアルを活用した訓練を実施しておらず、今回の訓練の中で、マニュアルの運用並びに改善点の整理を行うこととなった。

さらに、当区は、観光地でもあり、地区内には、大規模ホテルをはじめとする宿泊施設が立地するため、当該ホテルとの連携も視野にいたした訓練の実施を行うことにした。

## ■活動の様子

○一時集合場所から避難所への誘導



○避難所名簿の作成（受付）



○避難所の設置（シート張）



○避難所の設置（間仕切り壁の設置）



○資機材の搬入・設置



○情報の提供



## ■成果と課題

### [成果]

- 防災意識の向上
- 訓練を通じた災害時の課題の確認
- 防災講話等による基礎的知識の向上
- 地域の公共的団体との連携
- 災害時における個人情報への配慮への気づき地域の公共的団体との連携

### [課題]

- 避難所運営マニュアルの充実
- 地域における備蓄や住民による自助の取組推進
- 要援護者を含めた避難訓練の推進
- 地域内の公共的団体との連携の推進
- 避難所運営時の多様な課題

## 2. 三重県尾鷲市

### ■地区の概要

尾鷲市は、三重県南部の東紀州地域の中央に位置し、東西の距離 21km、南北の距離 19km で、総面積は 193.16km<sup>2</sup>（県全体の 3.35%）に及ぶ。

北は北牟婁郡紀北町に、南は矢ノ川峠を境に熊野市に、西は大台ヶ原山系を控えて奈良県に接し、東は黒潮おどる雄大な太平洋（熊野灘）を臨んでいる。

海岸線は陸地が沈降し、海水が浸入して形成された典型的なリアス式海岸で、南北の直線距離は 19km であるが、その延長は約 100km にも達し、尾鷲湾をはじめ多数の湾が入り組んでいる。市域面積の約 92%が山林で、平坦地が極めて少なく集落は湾奥の小低地に位置している。

全国有数の多雨地帯であり、年間降水量は約 4,000mm に達する。

人口は約 2 万人、65 歳以上の高齢化率は、約 36%に達しており、高齢化が進んでいる。

### ■取組の概要

自然災害による被害は、実際に経験した台風や地震・津波を契機とした防災対策の充実・強化により、長期的には減少傾向にある。しかし、近年では、短時間豪雨の発生頻度の増加や、東日本大震災など、これまで想定してこなかった被害が生じている。

尾鷲市は、約 100～150 年周期で発生している東南海地震の震源地に近く、過去に大津波の襲来を受けている。1944 年（昭和 19 年）12 月 7 日、熊野灘を震源地として発生した昭和東南海地震は、地震発生後 10 分程度で大津波が押し寄せ、賀田地域では 9mの津波が記録された。犠牲者は 65 人、倒壊・流出家屋は 818 棟という未曾有の被害をもたらした。

特に、津波到達までの時間の短さが、避難を困難にした。東海地震、東南海・南海地震の発生が懸念されるなか、南海トラフ巨大地震発生時には、10m～13m程度の最大津波高が 10 分程度の時間で到達すると予測されており（平成 23 年 三重県津波浸水予測（M9.0））、甚大な被害に遭う恐れがある。

東日本大震災のように、想定を超える災害の発生も危惧されていることから、想定外の事態にも対応できる総合防災対策が求められている。特に津波による被害を最小限に抑えるには、住民の迅速な避難が必要なため、市では従来から住民の防災意識を高めるためのソフト対策に力を注いでいる。

三重県では、三重大学自然災害対策室と協働して、「みえ防災コーディネーター」を育成している。平常時は、地域や企業等で自主的に防災の啓発活動等を行い、災害時には公的な組織と協働して復旧・復興活動を支援することを役割としている。

尾鷲市では、「みえ防災コーディネーターおわせ」（通称：MDPCおわせ）が地域で活動している。平常時には防災活動や防災教育への支援、県市町との連携した取り組み、災害時には公的組織やボランティア等と協働して復旧・復興活動の支援を行うことを主な活動としている。

MDPCおわせでは、以前から避難所体験を実施する計画があり、実施にむけた検討を重ねてきたところであり、今回、市内の団体等とも連携して、本事業に取り組むことにした。

## ■活動の様子

○受付の様子



○防災学習（新聞紙でスリッパづくり）



○災害時要援護者の避難訓練



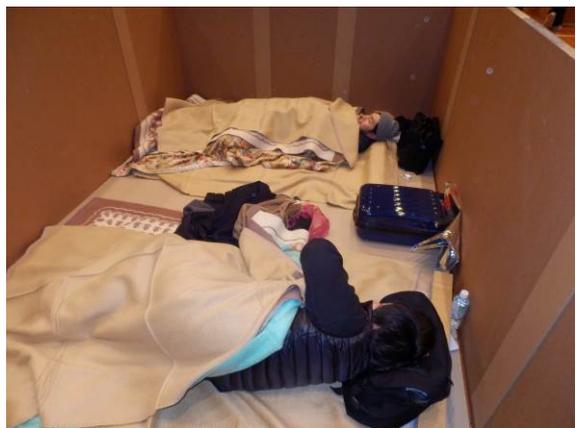
○炊き出し訓練



○避難所間仕切り組立



○宿泊体験



## ■成果と課題

### [成果]

- 防災意識の向上
- 防災学習や訓練による基礎的知識の向上
- 様々な課題の認識
- 宿泊体験を通じた避難所生活の経験

### [課題]

- 避難所運営に特化した訓練の実施
- 訓練の継続実施と避難所運営マニュアルの作成
- 地域の連携を高めた避難所訓練の実施

## 3. 静岡県富士市

### ■地区の概要

富士市は、日本のほぼ中央、東京・名古屋・大阪の三大都市圏を結ぶ重要な東西交通路上にあり、北に麗峰富士を仰ぎ、南に駿河湾を望み、東は浮島ヶ原、西は日本三大急流の一つ富士川を擁し、東西 23.2 km、南北 27.1 kmの広がり、245.02k m<sup>2</sup>の面積を有する。

富士南地区は、市域の南西部に位置し、富士飛行場跡地の開拓、昭和 47 年の「線引き」による市街化区域への編入で、急速に宅地化が進んだ地域であり、11 区の自治会、16,894 人、6,248 世帯が居住する地域となっている。



### ■取組の概要

本地区は、ききょうの里ともよばれ、江戸時代、富士川のはんらんによって富士南地区一帯に築かれた堤防が「帰郷堤」と呼ばれたことから名づけられる。安政東海地震により、富士川の西岸の地盤は隆起し、東岸は沈下。この結果、富士川の流れは東寄りに流れるようになった。そのため、多くの洪水が発生するようになる。被災した地区の人々は堤防の復旧を幕府に懇願し、村々の惨状と緊迫した状況を理解した幕府は緊急に堤防の造成にあたった。

地震・津波の記録をみると、東海・東南海・南海地域では歴史に残されているだけでも、大規模な地震が繰り返し起こっている。近年では、東日本大震災の4日後、平成 23 年 3 月 15 日、富士宮市北部を震源としてM=6.4の地震が発生し、富士市で震度 5 弱を記録した。

平成 24 年 8 月に「南海トラフの巨大地震モデル検討会」が発表した、新しい想定に基づく津波高・浸水域等によると、富士市の最大震度は「震度 7」、富士市の津波高は、最大約 6 m（平均値約 6 m）と想定されている。

富士市はもとより静岡県では、昭和 51 年に東海地震説が発表されてから 30 年以上にわたり、様々な地震対策を実施しており、自主防災会の組織化を図り、「自分たちの町は自分たちで守る」という結束力に基づいて、地域の方々が自発的に初期消火、救出救助、避難誘導などの防火活動がお行えるよう、日頃から活動を行っている。

富士南地区では、平成 23 年度に避難所開設・運営訓練を初めて実施したが、500 人を動員したこともあり、非常に混乱した。また、参加した地域住民が手持ち無沙汰になった感がいなめない。また、地域住民が非常に多いことから、隣り合う小学校と中学校が避難所に指定されており、同時に 2 箇所訓練を実施したが、管理しきれなかったという反省もある。

平成 25 年度に開催される「静岡県総合訓練」が富士市、富士宮市で行われることとなっており、その際も企業連携を視点として入れているので、富士市としては、今回の内閣府との連携訓練の経験を活かしたいと考えている。

## ■活動の様子

### ○避難所の開設



### ○受付様子



### ○備蓄物資の搬送



### ○段ボール間仕切りの設営



### ○炊き出しの準備



### ○地域の被害状況イメージ訓練の実施



## ■成果と課題

### [成果]

- 避難所運営は被災後の備えの一つであることの共通理解の醸成
- 参加型訓練の実施による主体的意識の芽生え
- 避難所運営訓練と防災学習の2段階に分けた訓練による基礎的知識の向上
- 地域の結びつきの強化

### [課題]

- 避難者受入れ時の混乱の回避
- 情報管理・指揮系統の強化
- 訓練の継続実施
- 避難所運営マニュアルへの反映
- 地域の連携を高めた避難所運営、地域防災のあり方の検討

# 避難所開設・運営訓練をやってみよう！

東日本大震災では、都道府県を越えるレベルでの広域災害となり、地方公共団体や消防等の防災に関する事務に従事する職員は、自らが被災した場合はみられたほか、各被災地区での救助救出活動への注力等から、災害発生時の自助・共助の重要性が改めて認識されました。

今後、南海トラフ巨大地震等の今後発生が懸念される大規模災害では、東日本大震災を超える被災量と規模が想定され、非被災地区からの救援活動もなお一層難しくなることが見込まれ、自助・共助については、災害予防対策のみならず、その発展形として「地域の継続力」としての災害応急対策も重要になると考えられます。

そこで、地域の自助・共助による避難所開設・運営訓練を実施するための方法について、以下に取りまとめました。

## ①避難所開設・運営訓練の実施区域の選定

- ・指定避難所に実際の避難する地区を1つの範囲として、避難所開設・運営訓練の実施区域を確認・選定します。

## ②想定される災害の種類、規模の整理

- ・南海トラフ巨大地震を想定しても、地区により被害発生状況は異なり、発災時刻や生活状況を考えても、地区住民の災害時の行動や望ましい災害対応の方法は異なります。

## ③地域の特性の整理

- ・各地域がどのような特性を持つのか、想定する発災時間帯に、地域の中にどのような方が、住まい、働いているのか、いかなる要援護者がどれくらいいらっしゃるのかといった地域の特性について、整理することが必要です。

## ④既存の避難所運営マニュアルの活用

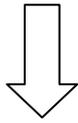
- ・当該地区で既に策定している避難所運営マニュアルがある場合は、そのマニュアルを活用します。ない場合は、市町村、又は、県で策定している避難所運営マニュアルを活用します。

## ⑤地域の防災熟度に応じた避難所開設・運営訓練の企画

- ・③から、避難所運営の内容が、多岐にわたること、また、災害発生初期段階から閉所までの長期間に、運営内容が、刻々と変化していきます。また、地域のこれまでの防災に関する意識、また、訓練の実施等による地域防災力の差異によっても進め方が、実施する訓練の内容が異なってきます。
- ・そこで、地域の熟度を踏まえた訓練内容の基本形を用意するとともに、地域の防災熟度に応じた、訓練を組み合わせる必要があります。

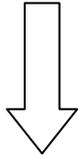
## ⑥実施する避難所開設・運営訓練の内容の整理

- ・避難所開設・運営訓練では、実際に災害が発生した際に生じる全ての避難所運営が、実施できるものではありません。
- ・そのため、どの段階（初動期、展開期、安定期、撤収期など）の、どの避難所開設・運営訓練の内容を、実施するかについて、整理を行います。



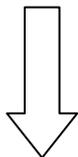
### ⑦ワークショップ（訓練実施前）の実施

- ・地域住民の他、地域の担い手となりうる公共的団体、地方自治体職員等の20～30人程度、日頃の地域の担い手を中心に呼びかけ対象を決定します。
- ・地区の特性や熟度によっては、「地域の初顔合わせ」が必要な場合も想定され、その場合、当該ワークショップの前段に設立会議を行うことにより、地域の結びつきと発展のプロセスに無理な飛躍がないように注意することとします。



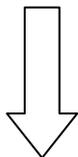
### ⑧避難所開設・運営訓練実施計画書の作成

- ・ワークショップでの協議結果を踏まえ、避難所開設・運営訓練実施計画書を作成します。
- ・実施計画書には、訓練当日の流れのみならず、想定する災害や、訓練のねらい、実施に災害が発生した場合との違い、前日までの準備すべきことや段取り（スケジュール）についても記載します。



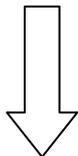
### ⑨避難所開設・運営訓練の実施、講話の実施

- ・訓練は、避難誘導、避難所開設、避難所運営等、各段階における運営の方法の習得と、課題を確認することを目的に実施します。
- ・また、訓練参加者の状況（被災状況、年齢や性別、身体状況）に応じた対応方法を習得することにも心がけます。
- ・訓練実施終了時には、参加者へアンケート調査を実施し、今後の訓練の課題や地域防災力向上に向けた取組のアイデア出しに活用します。
- ・さらには、過去の災害の経験を有する方、有識者からの生の声（講話）を行うことで、参加者の防災意識の更なる向上を図ることができます。



### ⑩ワークショップ（訓練実施後）の実施

- ・訓練終了後、関係者を集めて、当日の訓練実施の課題等の抽出するワークショップを開催します。
- ・これにより、今後の地域防災力向上に向けた取組に関する意識共有を図るとともに、避難所運営を基礎となる地域コミュニティの醸成を図ります。
- ・また、地域コミュニティとの連携が想定できる公共的団体との連携のあり方について検討します。

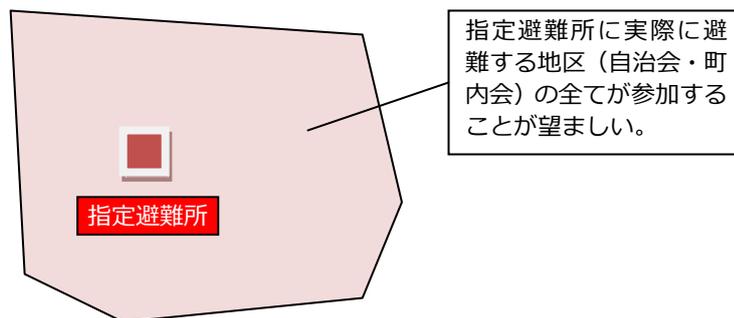


### ⑪避難所開設・運営訓練の継続的な実施

- ・1回の避難所開設・運営訓練では、避難所生活で想定されるすべての内容について実施することは難しいことが挙げられます。
- ・そのため、地域の防災熟度に応じ、3年間程度かけて、内容を代えて避難所開設・運営訓練を継続していくことが望ましいといえます。
- ・また、地域防災力の向上を図るためには、避難所開設・運営訓練のみならず、災害図上訓練や避難訓練など、地域の熟度に応じた様々な防災訓練と組み合わせて実施することが必要です。

## ①実施する区域の選定について

- 避難所開設・運営訓練を実施する範囲として、ある指定避難所に実際の避難してくる範囲全体を実施区域に選定することが望ましく考えます。
- また、市域内の複数の地域が連担して、それぞれ同日・同時刻に避難所開設・運営訓練を実施することで、行政や消防との連携を図ることができ、効果的に実施できます。
- なお、避難所開設・運営の手順の習得、ならびに、地域の防災意識の向上を図ることを主目的として実施する際には、1つの指定避難所を利用して、複数の地区からも参加する訓練の実施も想定されますが、その場合、参加者にとっては、実際の避難場所とは異なること、訓練実施の関係者にとっては、実際の避難所運営と異なることを認識したうえで実施することが必要です。



## ②想定される被害について

○想定される被害の種類について共有しましょう。

- ・ 想定される地震の最大震度
- ・ 地震によって発生すると考えられる災害の種類
  - ⇒地震のゆれによる倒壊、火災の発生
  - ⇒津波の発生
  - ⇒液状化の発生
- ・ 地震以外に想定される災害の種類
  - ⇒集中豪雨による河川氾濫、土砂災害
  - ⇒火山災害
  - ⇒原子力災害

○過去の災害記録、教訓を整理・共有しましょう。

- ・ 南海トラフ巨大地震が想定される地区によっては、過去に数回～数十回、災害発生の記録が、文献等に残っています。これらの記録を整理して、いかなる災害が当該地区に発生したのかについて意識の共有を図りましょう。
- ・ また、東日本大震災をはじめ、全国で多発する地震、津波等の知見から、当該地区でも想定できる被害状況について、写真や映像等を整理し、共有を図っておくことで、訓練当日と実際に災害が生じた際の違いなどを、意識づけすることも可能です。

○想定される被害の程度についても共有しましょう。

- ・ 行政では、地域の揺れやすさ、液状化、また、津波や河川氾濫による浸水区域などを示したハザードマップを作成しているところが多く見られます。

- ・これらハザードマップ等を活用して、地域内ので想定される被害が、地区内の一部といった局所的な被害なのか、津波到達や市街地大火のような壊滅的被害等が想定されるのかといった、地域で想定される被害の程度を把握しておくことが必要です。それによって、実際に、指定避難所までの移動や、被災住民等の誘導が可能か、また、移動に対して、どのような問題が発生する可能性があるのかについて意識を共有することが可能となります。
- ・その他、津波到達までの余裕時間、火災が生じた場合の延焼スピードなど、災害発生から時間軸での被害の広がりについても共有することが必要です。

### ③地区の特性について

○地区の特性については、次のようなことを把握することが必要です。

- ・ 広がり特性
  - …小学校区、集落等の身の丈レベルのコミュニティの広がり、複数のコミュニティへの横断の広がり状況等
- ・ 地形・基盤状況の特性
  - …崖地、入り江、駅前、密集市街地等
- ・ 防災施設の整備状況
  - …津波避難場所の分布、指定避難所が散在、広域避難地の充足等
- ・ 人々の暮らし・まちづくりの特性
  - …職住一致、高齢・限界化、昼間は男手が不在、にぎわう商店街の存在、観光客や来街者、昼間人口の状況
- ・ 災害時に地域が孤立化した場合における、地域で活用可能な食材、資材等の状況
  - …農産品等の自給自足の可能性

### ④避難所運営マニュアルについて

○避難所運営マニュアルについては、市町村や県で、避難所運営マニュアルや、作成の指針を定めています。以下に、南海トラフ巨大地震の被害が想定される県での避難所運営マニュアル等についてご紹介します。詳しくはホームページ等をご参照ください。

- ・ 三重県避難所運営マニュアル策定指針（H25.1）  
<http://www.pref.mie.lg.jp/TOPICS/2013010283.htm>
- ・ 愛知県避難所運営マニュアル（H18.12 改定）  
<http://www.pref.aichi.jp/bousai/hinan-manu.doc>
- ・ 静岡県避難所運営マニュアル（H19.6）  
<http://www.e-quakes.pref.shizuoka.jp/shiraberu/hondana/pdf/228-2007.pdf>
- ・ 和歌山県市町村避難所運営マニュアル作成モデル（H25.1 改定）  
<http://www.pref.wakayama.lg.jp/prefg/011400/bousai/080423/080423.html>
- ・ 徳島県避難所運営マニュアル作成指針（H23.3）  
<http://anshin.pref.tokushima.jp/docs/2012083100070/>
- ・ 香川県避難所運営指針（H19.3）  
<http://www.pref.kagawa.jp/bosai/...link/hinannsyouneshishin.pdf>

## ⑤事前ワークショップの進め方について

○ワークショップ（事前）の進め方については、次のような内容について話し合いをしましょう。

### ★避難所運営ワークショップの目的

- ・ どうして避難所運営マニュアルが必要なのか？
- ・ どうして住民主体で実施することが必要なのか？
- ・ どのようにして、マニュアルを作成するのか？

### ★避難所運営ワークショップとは？

- ・ 避難所生活のルールや、施設の利用計画について検討する。
- ・ 災害直後、避難所 2 日目、1 か月後といった、段階に応じた運営課題を検討

### ★避難所運営ワークショップへの参加者について

- ・ 避難所運営を担う地域のリーダー、自主防災組織、消防団、地域の様々な活動団体、公共的団体

### ★避難所の機能の確認

- ・ 生活場所の提供
- ・ 水、食料、物資の提供
- ・ トイレなどの衛生的環境の提供
- ・ 生活情報、再建情報の提供

### ★どの段階（フェーズ）の訓練を実施するか？

- ・ 避難所の開設（津波避難としての駆け込み、安否確認、避難生活場所としての開設の時期）
- ・ 避難所の運営（避難生活の立ち上げと発災数日間を想定した運営）
- ・ 避難所の継続・撤収（長期生活時期の運営）

### ★避難所運営の役割（班分けは標準例）

- ・ 避難所運営委員会
- ・ 総務班
- ・ 情報班
- ・ 被災者管理班
- ・ 施設管理班
- ・ 食料物資班
- ・ 救護班
- ・ 衛生班
- ・ ボランティア班

### ★実践編（訓練の実施）

- ・ 実際の場合と異なる点を抽出、認識の共有
- ・ 訓練実施の到達点について
- ・ 実施内容について

### ★当日の役割分担、タイムテーブルについて

## ⑥避難所開設・運営訓練実施計画書について

○避難所開設・運営訓練実施計画書には、次の事項を記載します。

1. 目的
2. 訓練実施日・実施場所
3. 訓練実施にあたって、想定する災害
4. 訓練の参加者
5. 訓練のねらい
6. 訓練実施項目
7. 時間割表
8. 訓練レイアウト図
9. 防災に関する展示等
10. 訓練の記録と今後への反映のあり方
11. その他、地域の防災意識・防災知識の向上に繋がる取組（講話等）

### ※訓練実施上の留意点

○実際の避難所運営とは、異なるということの共通認識

- ・避難所運営に係る関係者が全員、避難所運営に関わることは困難であること。  
（関係者が災害発生時に地区内にいないこと、被災等により、避難所まで到達できないこと、避難所に避難する必要がないことなど）
- ・避難所訓練の参加者が実際の避難者と異なること。  
（訓練では要援護者の参加が難しいこと、まちで働く方や観光客など、不特定多数の避難）

○避難する必要がない場合は、避難しないという認識の共有

- ・避難所開設・運営訓練を実施したからといって、必ずしも、避難所で避難生活を行う必要がないということを、参加者に周知させること。

○自助、共助による取組であるという共通認識

- ・避難所運営に関わる関係者も被災者であり、避難所で暮らす全ての方が、自らできることは自ら行う、助け合って行うという、「自助」、「共助」を醸成するための訓練であることを認識すること。

## ⑦訓練実施後のワークショップで検討すべき視点について

### 【視点1：各避難者の避難所における立場の違いに応じた検討】

- ・長期にわたる避難所生活では、避難者の性別、年齢、介護度や障がいの程度、避難場所での家族構成、避難場所での生活状況（無職、主婦、有職者、失業者、学生等）、及び健康状態や障がいの状況（介護の程度、障がいの種類）によって、生活環境の要求水準が異なると考えられます。
- ・実働訓練の実施にあっては、避難者の立場の違いに応じて実施し、ふりかえります。

### 【視点2：避難所生活の状況の違いに応じた検討】

- ・長期の避難所生活にあっては、設備・空間的に恵まれた所や、十分な広さがなかったり、冷暖房設備がないなどから衛生上・設備上不便であった所など、避難所の施設・整備の差異が、避難所生活者の健康状態や心理状態に与えた影響が大きいといえます。
- ・したがって、避難所そのものの設備・空間の状況、物資（食事、衣服）の供給状況、衛生面の状況（トイレ、浴室）、エネルギーの状況（冷暖房、電気・燃料の確保）、更には情報入手の状況（居住地及び各地の被害状況、安否情報、応急・復旧にむけた情報）の違いに応じた実働訓練を実施し、ふりかえります。

### 【視点3：避難所の運営やコミュニティの違いに応じた検討】

- ・東日本大震災における避難所運営にあっては、各避難所における運営面の違い（運営のリーダーの存在）やコミュニティの違いが、避難所生活に大きな違いや不公平感を生み出したという報告を被災者から得ています。
- ・コミュニティの有無は、従前の居住地と避難場所との位置によるところが大きいですが、被害の種類や規模によっては、避難所生活と従前のコミュニティとが散々となっているところも見られ、被災者の心身に与える影響が大きいとも考えられます。また、地域（集落）での炊き出しや共同作業の風習が残っている地域では、共助の考えのもと、良好な生活環境を被災者自らが得ようと努力する姿が見られます。
- ・避難所運営におけるリーダーやコミュニティの役割についてふりかえります。

## 避難所開設・運営訓練の留意点

### ■本部・総務班

#### ○避難所運営における役割

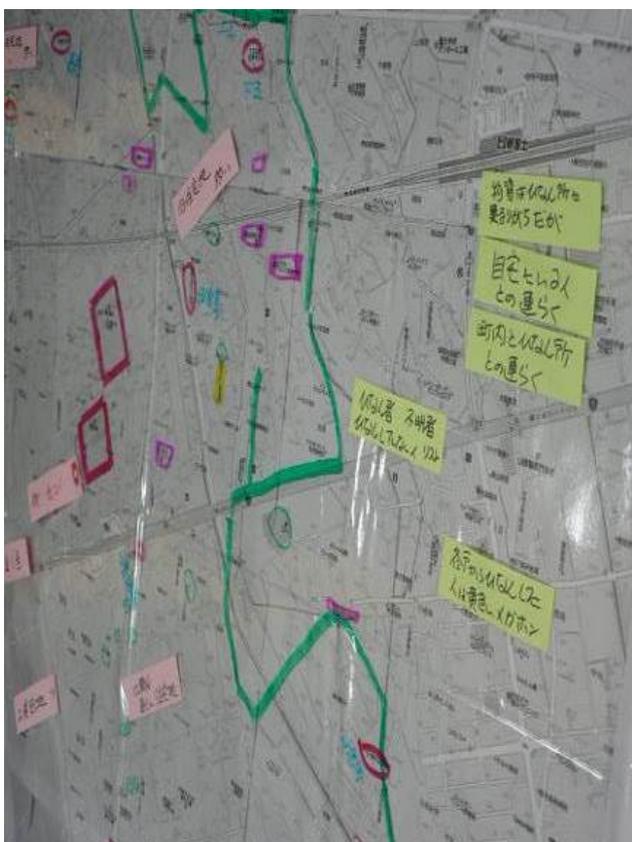
運営本部会議の事務局／記録・取材への対応／地域・自主防との連携／ボランティアの受入・管理／各班の統括・連携／庶務（災害状況の把握等）／市対策本部との連携 等

#### ○訓練で実施すること（例）

- ・実際の災害時とは避難所の開設の流れを確認すること
- ・避難所を運営する上での組織体系（班の統括方法）等を確認すること
- ・地域の災害対策拠点として必要な情報（項目）を整理すること

#### ○実際の災害時において考えないといけないこと

- ・地域の災害対策拠点として必要な情報（項目）を整理すること
- ・今回は班長（役員）をあらかじめ決めて実施したが、実際にはそうならない（選任の能力・得意分野の把握等が必要）
- ・役員を交代制とするなど、過労させないことが重要であること



## ■被災者管理班

### ○役割

名簿受取・起票・入力管理／被災者の問合せへの対応／被災弱者への対応／郵便・宅配の取次

### ○訓練で実施すること（例）

- ・名簿受取から起票の流れを確認すること
- ・被災者問合せに対応するための居住区ごとの避難者情報の整理（模擬）すること
- ・郵便局と連携した郵便・宅配の取次訓練をすること

### ○実際の災害時において考えないといけないこと

- ・被災者問い合わせへの対応方法  
（災害時の個人情報の取り扱いについての考え方等）
- ・避難所に来ていない地域の要援護者に対する気づき



## ■情報班

### ○役割

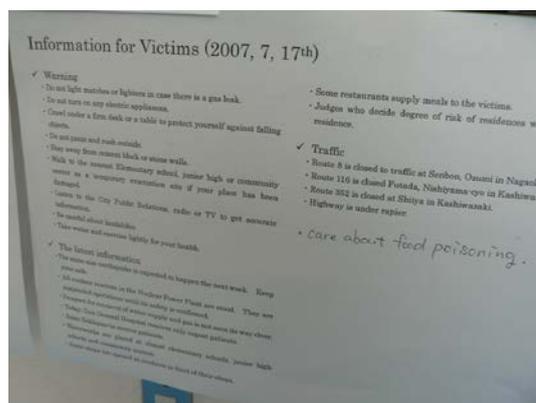
指定避難所以外の情報収集／消防署との情報収集（被災者搬送情報）／避難所内外向け情報発信／災害発生後の災害情報発信

### ○訓練で実施すること（例）

- ・避難者数に関する情報
- ・避難所内向け情報発信（避難所生活に関する情報のみ）
- ・発信すべき情報の整理  
（避難所内での共通理解ルールの周知、正しい情報を避難者全員で共有すること、避難所や地域内の安否・生活情報を管理すること等）

### ○実際の災害時において考えないといけないこと

- ・必要な情報は時々刻々変化することを知らせてもらう  
①自宅周辺の被害状況や知人・隣人の安否情報 → ②物資等の配給状況、ライフラインの復旧状況等の生活関連情報 → ③仮設住宅の建設時期等の住宅関連情報
- ・様々な情報（口コミ、テレビ、ラジオ、インターネット（フェイスブックやツイッター等も含む）の中から、必要な情報を的確にとらえ、集約・仕分けを行い、情報発信することが必要であること
- ・人に関する情報は、発災直後は無事の「安」の情報のほか、行方不明者（所在不明）の「否」を収集・照会することも必要（台帳を閲覧してもらうこともある）
- ・視覚障がい者・聴覚障がい者・知的障がいのある人、外国人に情報が伝わる工夫も必要です。
- ・在宅被災者に伝えることを掲示する箇所や、内容の工夫など



## ■物資・生活班

### ○役割

食料・物資調達・外部在庫情報／食料・物資の受入れ／食料物資の管理・配給／炊き出し  
／各区テント・機材運搬・設営

### ○訓練で実施すること（例）

- ・学校の備蓄倉庫、まちづくりセンターの倉庫からの物資を運搬します。
- ・物資を所定の位置に集め、管理します。
- ・食料や物資を配給します。
- ・アルファ米や豚汁の炊き出しをします。

### ○実際の災害時において考えないといけないこと

#### ポイント1：備蓄物資だけでは十分ではありません

- ①各家庭で食料などを備蓄しておきましょう。
- ②自宅での避難者、自主防災組織に協力してもらいましょう。
- ③買い出しに行く、親戚や知人に食材を分けてもらうなど、自分たちで物資を調達しましょう。
- ④物資の仕分け、在庫管理など、みんなで協力しましょう。
- ⑤食料・物資管理簿を作成しましょう。

#### ポイント2：炊き出しをする際は、衛生的な取り扱いに気を付けましょう

- ①調理をする人は、手洗い、うがいを徹底しましょう。
- ②調理場所を清潔に、ごみは適切に処理しましょう。
- ③食べ物は十分に加熱しましょう。賞味期限や冷蔵保存に気を配りましょう。
- ④食べ物の大きさ、固さ、塩分など、子どもや高齢者にも配慮しましょう。
- ⑤アレルギーがある人が食べられるかどうか確認しましょう。

#### ポイント3：物資の在庫情報の管理・情報発信が重要です。

- ①救援物資には、需要とニーズの隔た  
りがあり、仕分け作業が大変となり  
ます。救援物資を保管・管理する場  
所の確保も必要です。
- ②避難所に避難している人だけでなく、  
在宅被災者への物資の供給（ニーズ  
の把握）なども重要です。



## ■施設管理班

### ○役割

避難所内危険個所の対応／避難所内必要施設の補充・整備／避難所内の防犯・治安／地域の防犯パトロール／弱者の支援（トリアージ指揮 ※）／避難所周辺の防犯／洗濯・顔洗い所の確保・管理／避難所のプライバシー対策

※災害時などの負傷者に対して医療従事者の数・資源が不足している状況の中で最善の救命効果を得るために多数の傷病者を重症度と緊急性によって分別し、治療の優先度を決定すること

### ○訓練で実施すること（例）

- ・避難所内危険個所の対応
- ・憩いの空間の確保
- ・居住スペースの確保（衛生面とプライバシー面を考慮しながら）

### ○実際の災害時において考えないといけないこと

- ・憩いの空間の必要性  
（要援護者や子供たちのための空間の必要性）
- ・プライバシーと衛生面に配慮した居住スペースの確保



※居住スペース確保にあたっては床との間に空間を設ける（簡易ベッドとする）ことが重要。

○避難所では呼吸器障害を避けるため、顔を床から 30cm 以上離す事が推奨される

- ・寝ている横を人が歩くため、そのたびに粉塵が巻き上げられ吸引してしまう。特に津波の後では乾いた泥から細かい粉塵が巻き上がり、避難所では咳症状が増加した。

○床と空間をあけることで、体温の低下や衰弱の予防、褥創（じょくそう）予防が期待できる

○ベッドを利用する事により、体力の低下した高齢者や麻痺のある方は起き上がる際の足腰の負担が少なくなる

○ベッドは介護者の腰の負担を軽減する



## ■保健・衛生班

### ○役割

避難所内の衛生管理／生活排泄物の管理・指導（塵・トイレ・風呂・清掃・ペット対応）／医療、介護活動／生活用水の管理／衛生・医療の注文と在庫管理／被災者のケア

### ○訓練で実施すること（例）

生活排泄物の管理・指導に関すること

- ①トイレの設置
- ②ゴミ箱の設置
- ③衛生管理について

### ○実際の災害時において考えないといけないこと

#### トイレの設置

ライフラインが寸断され、水が自由に使用できない状況下では、トイレの確保は非常に深刻な問題となります。避難者の人数に応じたトイレを確保し、その衛生状態を保つことは、避難所運営において非常に重要な仕事です。

※トイレを我慢することによる病気や汚物処理不十分による感染症の悪化につながる。

※トイレに行く回数を減らすため、水分摂取を控え、自家用車の中に寝泊りしたために、エコノミークラス症候群になる人もいた。

#### ① トイレ使用可能状況を調べます

- ・市町村より上下水道管理状況を確認します。  
※施設内のトイレの排水管が使用可能であっても、某市の場合は本管の安全性が確認され、市からの許可がない限り使用ができません。
- ・トイレ使用可能状況について、張り紙し避難者に知らせます。

#### ② 水の確保

- ・水は用途に応じて、明確に区別します。
  - a. 飲食用（備蓄した物、市町の応急給水による水）
  - b. 手洗い・洗顔・食器洗いなど（給水車からの給水、ろ水機によりろ過した水）
  - c. トイレ用（プール、河川、bで使用した水など）

※生活用水を有効に使うため、固形物は流さなくて済む工夫をしましょう

【例】トイレットペーパーはゴミ袋に入れる

新聞紙に用を足して、くるんでゴミ袋に捨てる

#### ③ トイレの設置場所

- ・居住空間からある程度以上離れ、臭気などが避けられる屋外に設置
- ・し尿を収集運搬するバキュームカーの出入り可能な場所

- ・避難者が利用しやすい場所
- ・可能な限り、照明用の電源が確保できる場所
- ・清潔を保持するため、清掃用の水が利用できる・利用しやすい場所

※プライバシー保護の工夫（a. 男女の区別 b. 夜間照明使用時のテントの透け防止）

※高齢者、幼児、障がい者等の弱者への配慮（a. 段差の解消 b. 手すりの確保 c. 腰掛け式便座の確保）

#### ④ トイレの衛生管理は十分に注意

- ・トイレの清潔な使用方法について十分に呼びかける
- ・清掃について交代制で作業するなどルールをきめる
- ・トイレ入り口には消毒水を手洗い用として用意

### ごみ箱の設置

避難所内では大人数が生活するため、大量のごみが発生します。特に発災直後の混乱状況下では、ごみの収集もとどこおる恐れがあります。

#### ① ごみ集積所の設置場所

- ・清掃車が出入りしやすい場所（プールの裏）
- ・調理室など衛生に対して十分に注意を払わなければならない箇所から離れた場所
- ・居住空間からある程度以上離れ、臭気などが避けられる場所
- ・直射日光が当たりにくく、屋根のある場所

#### ② ごみ箱の分別方法と処理

- ・分別収集を原則とし、種類別に集積所を区別する
- ・通常通りの分別収集をするよう呼びかける
- ・使用済み容器（コップ、お皿）はなるべくかさばらないようにする  
（お皿など重ねて束にしてから捨てる）

※各居住組（教室ごと）にごみ袋を設置してまとめ、ごみ集積所に捨てることや、炊き出しなどの共同作業で出るごみは、作業の担当者がまとめてごみ集積所に捨てるなど、当番制をつくるなどのルールを決めましょう。

### 衛生管理

ライフラインが停止し、物資が不足する中での避難所生活は、決して衛生的なものとはいえません。疫病の発生を予防し、快適な避難所環境をつくるために、衛生管理には十分に注意を払う必要があります。

#### ① 「手洗い」を徹底します

- ・手洗い用の消毒液を調達して消毒水を作り、トイレなどに配備して手洗いを励行します。

② 食器・衛生管理を徹底します

- ・衛生管理の観点から、食器はできるだけ使い捨てを使用しましょう。
- ・使い捨ての食器が十分調達できない場合は、食器をラッピングするなどして使用し、再利用しましょう。
- ・食器の再利用を行う場合は、各自の用いる食器を特定し、責任をもって洗浄など行いましょう。

③ 避難所での集団生活においては、風邪などの感染症が蔓延しやすくなります。

- ・外出から帰ってきたら、手を洗いうがいをするなど、十分に予防策を講じます。
- ・また、マスクやうがい薬など予防のために必要なものは適宜、市町村に要望します。
- ・その他、軽く体を動かして気分転換を行い、身の回りを清潔に保つなどして、健康的な生活が送れるように呼びかけましょう。

## 防災活動を推進するためのポイント

地域において、その地域に関わる多様な人々が連携して避難所開設・運営訓練をはじめとした防災活動が展開されるためには、その地域で発生する被害の認識等の基本事項をはじめ、参加者の呼びかけ等の事務に至るまで様々な準備、ふりかえり過程が必要です。

本調査業務では、全国3地区において、想定される災害やこれまでの取り組み熟度等を踏まえて避難所開設・運営訓練を実施しましたが、今後の効果的な実施に向けた「きっかけ」が見出されました。

本報告書では、以下の5点に集約して、今後全国各地が効果的な防災活動を推進するための方策をまとめます。

- ① 日常のコミュニティの基盤の重要性
- ② キーマンの存在
- ③ 継続への工夫
- ④ 地域の力の有効活用（公共的団体との連携）
- ⑤ 災害教訓の伝承

### ① 日常のコミュニティの基盤の重要性

地域には、「町会・自治会」といった近隣の住民が集う組織や、「NPO 団体」、「サークル活動」といったある活動を目的に人が集まった組織、「商店街」や「企業」といった経済活動を行う組織など、さまざまなコミュニティが存在します。また、防災に関連する活動では、「自主防災組織」や「消防団」といった「防災に特化した組織」が構築されている地域もあります。

地域では、防災のみならず、地域の活性化、環境美化、子育て等様々な分野で活動が活発です。しかし、防災については、定期的なお祭り等と異なり、災害の発生時期や頻度が正確に把握できないこと等から、具体的な活動を継続することに課題がある場合が見受けられます。

地域における防災活動の活性化・継続にあたっては、日常的に活動しているコミュニティを活用し、その中に防災活動を含めておくことがアイデアとして重要と考えら

れます。

本調査業務においては、例えば富士市では、地区内の多様な活動団体が役割分担しながら避難所開設・運営にあたりました。これらの取組は、日常のコミュニティの基盤の有効活用の好例であったといえます。

## ②キーマンの存在

ある地域において、防災上の課題があることや、それに対する活動が地域のコミュニティで生まれるためには、まず、それぞれの地域・コミュニティにおいて、重要な役割を担う人物（リーダー、キーマン）が存在して、関心を持つことが必要です。

地域やコミュニティで重要な役割を担うリーダー、キーマンは、情報伝達や指揮命令等において一定の影響力を持っており、地域が連携・結束して活動を展開する際には重要な存在となります。

したがって、地域で防災活動が効果的に展開されるにあたっては、リーダーやキーマン自身が防災に関心を持つことが有効です。また、リーダーやキーマンは、自身が属するコミュニティに限らず、多種多様な話題、地域に対しても関心を持ち、自分の地域の課題や解決へ向けた道筋を知る努力が必要です。

本調査業務においては、「コーディネーター」が定められており、業務進行管理の面では重要な役割を果たしました。しかし、例えば田原市では、学区内の2地域の住民が協力した形で避難所開設・運営訓練に取り組みましたが、2地域全体を代表するリーダー（会長）が「看板役」に、ある1地域のリーダーが「実務的なキーマン」の役割を担う形で準備を進めました。「実務的なキーマン」は、訓練の実施要領案の作成と地区住民への自らによる全体説明を行って存在感を発揮し、結果として地域全体が結束した訓練とすることができました。

## ③継続への工夫

本調査業務では、避難所開設・運営訓練を実現させる形で、地域としての自助・共助の醸成を図りました。一般的に、「防災活動」は、専門家の単発的な防災講演会や、ワークショップ、防災訓練といった「行事」としての開催が多く、今回の取組もその一部にすぎない面は否めません。

また、「行事」を実施した場合、一般論として、地域住民にとってはイベントを開催

した「達成感」で満足してしまい、今後継続して活動することが難しくなる恐れがあります。

このため、防災活動を「達成感」で終えることなく、訓練実施後にふりかえりのワークショップ等を実施し、「次に何をやる必要があるか」の意識を持たせる「しかけ」を事前に意識しておくことが重要です。

本調査業務では、訓練実施後にふりかえりのワークショップを実施しており、各地域に対して「次の意識」を一定程度与えたと言えます。

#### ④地域の力の有効活用（公共的団体との連携）

自治体の地域防災計画では、関係機関の防災上の役割として、指定公共機関、指定地方公共機関等の役割が明記されています。指定公共機関については、防災業務計画の作成が義務付けられ、独自に防災対策が行われています。

一方で、こうした指定公共機関や指定地方公共機関だけでなく、公共的団体等は、日頃から地域に根差した活動を行っており、災害時においても、日頃の情報通信の一環を担う日本郵便株式会社をはじめ、地域の産業を支える商工業者、農業者の取りまとめの位置付けとなる商工会議所や商工会、農業協同組合も参画し、災害時の活動の具体的な在り方について考えることが望ましいと言えます。今後、地域防災計画に位置づけがない公共的団体に対しては、自治体との防災協定の締結等による災害時の協力関係の構築と実践的な活動に向けた訓練の実施、参画が望ましいと考えます。また、既に協定や防災関係機関等の位置付けがある機関については、地区レベルの取組における連携に向けて具体的な活動を検討していく必要があります。

上記のような考えのもと、本調査業務では「地域の継続力」としての自助・共助の育成を主眼に置き、避難所開設・運営訓練という方法で実践しましたが、ここでの「地域の継続力」とは、住家で生活する一般住民のみで形成されるものではなく、商店、工場等の事業所や、その地域で活動する各種主体との連携により形成されることが望ましいと考えます。

例えば、ある事業所ならではの人員、設備等を有効活用して、被災後の救助活動や避難生活支援を行うことが期待されます。取組熟度が高い一部の地域では、市町村と特定の事業所等との間で防災協力協定が締結されている事例が見られますが、本調査業務においてもその観点に立ち、日本郵便株式会社（郵便局）、商工会議所や商工会、農業協同組合等の「地域の力」、または「地域の力を束ねる組織」と地域との連携の可

能性を模索しました。

本調査業務では、富士市での取組において、日本郵便株式会社の協力を得て、東日本大震災当時の被災地域の郵便機能の回復に関する展示を行い、長期避難生活における公共的団体の関わりについて、同社及び地域住民が意識を持つ工夫を行いました。被災直後の避難所開設・運営の実働的な役割を公共的団体が担うことを位置づけることは難しいですが、「地域の継続力」における公共的団体の必要性和役割について一定の意識醸成を図ることができました。

## ⑤災害教訓の伝承

防災活動は、避難所開設・運営訓練のみならず、他にも様々な活動形態・内容が考えられますが、減災に向けた効果的な内容とするには、その地域で想定される被害を十分に汲む必要があります。

「想定される被害」とは、全壊建物棟数等の詳細な予測被害数値等に限らず、防災マップや過去に発生した同様の災害の被害規模や、体験談、災害遺構を含めて「災害教訓」として理解することが望ましい。災害教訓は、必ずしも同一地域での災害に限定する必要はなく、他地域での災害教訓を用いて被害の概況を理解するという視点で活用することが可能です。なお、「あの津波の際には、〇〇岬まで水が引いた」等のように、単一固有の現象をうのみにしてはいけない等の留意が必要です。

本調査業務では、田原市での訓練実施前のワークショップでは、訓練当日の内容と各自の役割説明と当日までに必要な事務作業の共有が主なテーマでしたが、当該地域で想定される被害を示す津波ハザードマップの学習や、東日本大震災当時の津波到達映像を視聴することで、訓練に参加する際の「まちの状況のイメージ」の醸成を効果的に行うことができました。

平成 24 年度地域の公共的団体との連携による防災活動を推進するための調査業務  
報告書概要版

『地域主役の避難所開設・運営訓練ヒント集』

内閣府（防災担当）普及啓発・連携担当

〒100-0013 千代田区霞が関 1-2-3 合同庁舎 5 号館別館

TEL : 03-6205-7026

編集：ランドブレイン株式会社