

岡谷市避難所開設・運営マニュアル の策定指針

岡谷市 総務部 危機管理室
令和5年度

「岡谷市避難所開設・運営マニュアル」の策定指針について

（指針の目的）

○この指針は、近年、全国各地で自然災害が激甚化・頻発化するなか、本市においても「平成18年7月豪雨災害」など、これまでの経験から得た教訓や知識等を踏まえ、避難所・避難場所における感染症・熱中症・衛生環境対策の強化を図り、感染症等の感染防止や予防対策を適切に行うため、避難所開設・運営マニュアルを策定するための参考とするものです。

○本指針では、施設管理者と地域住民が主体的に避難所の運営を行うことを目指しており、実際の運営の参考となるよう、実践的・具体的な内容とします。

（指針の使い方）

○施設管理者等は、本指針を参考としながら、施設の実情に応じた避難所開設・運営マニュアルを策定するとともに、地域住民と連携して、円滑な避難所開設・運営ができるよう備えるものです。

○なお、本指針は訓練等を通じて内容の検証を行い、随時必要な見直しを行っていくこととします。

(目次)

◎はじめに～避難者の健康を維持するために「避難所の質の向上」を目指す～

第1章 避難所に係る基本的事項

- 1 避難所の目的・・・・・・・・・・1
- 2 市長の責務と避難情報等の目的・・・・・・・・・・1

第2章 指針編

- 1 避難所運営の基本的な考え方・・・・・・・・・・3
 - (1) 住民による自主運営の促進・・・・・・・・・・3
 - (2) 誰もが過ごしやすい環境づくり・・・・・・・・・・3
 - (3) 災害発生～避難所開設と運営～撤収まで・・・・・・・・・・3
- 2 大規模災害時の避難所の状況想定・・・・・・・・・・4
 - (1) 時系列（大規模地震災害発生時を基本として）・・・・・・・・・・4
 - (2) 発生時間帯・季節が異なる地震災害における留意事項・・・・・・・・・・6
 - (3) 他の災害の場合における留意事項・・・・・・・・・・7
- 3 避難所の開設までの流れ・・・・・・・・・・8
 - (1) 避難所の開錠・・・・・・・・・・8
 - (2) 施設の安全確認・・・・・・・・・・8
 - (3) 避難所のレイアウト・・・・・・・・・・8
 - (4) 避難者の受入れ・・・・・・・・・・11
 - (5) 旅館・ホテル等への移動・・・・・・・・・・11
- 4 運営体制づくり・・・・・・・・・・12
 - (1) 避難体制の構成例・・・・・・・・・・12
 - (2) ミーティングの開催・・・・・・・・・・12
 - (3) 各班の役割及び留意点・・・・・・・・・・13
- 5 避難所の各種の生活ルールを決める・・・・・・・・・・14
- 6 避難者の二次被害を予防するための健康管理・・・・・・・・・・15
- 7 多様なニーズへの対応・・・・・・・・・・15
- 8 安定期以降の取組（避難所の閉鎖まで）・・・・・・・・・・15
- 9 感染症予防対策の実施・・・・・・・・・・16
 - (1) 災害時における感染症予防対策の考え方・・・・・・・・・・16
 - (2) 感染拡大防止対策・・・・・・・・・・16
 - (3) 留意事項・・・・・・・・・・17

◎はじめに～避難者の健康を維持するために「避難所の質の向上」を目指す～

(内閣府(防災担当)「避難所運営ガイドライン」より一部引用)

避難所を開設するだけにとどまらず、その「質の向上」に前向きに取り組むことは、避難者の健康を守り、その後の生活再建への活力を支える基礎となります。発災後に取り組むことは当然ですが、発災前の平時からの庁内横断的な取り組みが欠かせません。

併せて、避難者の健康を守るための人的資源の確保のために、「医療・保健・福祉分野」「ボランティア・NPO 団体」等、また、物的資源の確保のために、「関係事業者団体」等と、平時より顔の見える関係を築くことも忘れてはなりません。

■前提となる事項の理解 ～「質の向上」の考え方～

避難所は、あくまでも災害で住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所です。公費や支援を得ての生活であることから「質の向上」という言葉を使うと「贅沢ではないか」というような趣旨の指摘を受けることもあります。

しかし、ここでいう「質の向上」とは「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方であるため、「贅沢」という批判は当たりません。

本ガイドラインは、避難所において「避難者の健康が維持されること」を目標に、その質の向上を目指すものです。しかし、発災直後の初動期においては、いくら平時から備えてきたとしても、避難者の健康に配慮した支援が最初から実現するとは限りません。

例えば、避難所の寝床を例に挙げると、初動期は備蓄の毛布を提供する、応急期（発災から3日目まで）は、エアマットや段ボールなどを床に敷く、復旧期（4日目以降）は、簡易ベッドを確保すること等が期待されます。

このように、時系列に避難所環境の改善を目指さなければ、避難者の健康を維持することはできません。避難所生活が長期化するほど、健康への負担は増大し、避難者の心身に悪影響を及ぼし、その後の生活再建を大きく阻害する要因となりかねません。段階的かつ確実に、「質の向上」を目指すことは、避難所の運営のための支援・調整を担う県と市町村の責務といえるでしょう。

■スフィアプロジェクト（参考）

被災者にとって「正しい」支援とは被災者が安定した状況で、尊厳をもって生存し、回復するために、あるべき人道対応・実現すべき状況とはどのようなものか。この国際的なプロジェクトでは「人道憲章の枠組みに基づき、生命を守るための主要な分野における最低限満たされるべき基準」を「スフィア・ハンドブック」にまとめています。

今後の「避難所の質の向上」を考えると、参考にすべき国際基準となります。

<http://www.janic.org/activ/earthquake/drr/sphere/>

第1章 避難所に係る基本的事項

1 避難所の目的

この指針における「避難所」は、市が岡谷市地域防災計画で指定している「指定避難所」を指し、災害時に、市長等が開設・運営及び管理し、被災者に安全と安心の場を提供することを目的としています。

〔避難場所〕と〔避難所〕の違い

「避難場所」

避難場所は、災害から身を守るために緊急的に避難する場所で、土砂災害、水害、津波、地震などの災害種別ごとに指定します。

例：災害の危険がない学校のグラウンド・駐車場等
災害に対し安全な構造である堅牢な建築物

「避難所」

避難所は、災害の危険があり避難した住民等が、災害の危険がなくなるまで必要期間滞在し、または災害によって自宅に戻れなくなった住民等が一時的に滞在することを想定した施設です。

例：学校・体育館、公民館等の公共施設

2 市長の責務と避難情報等の目的

災害対策基本法において、市は、「基礎的な地方公共団体として、当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、当該市町村の地域に係る防災に関する計画（地域防災計画）を作成し、実施する責務を有する」とされており、地域防災計画に記載すべき具体的な内容としては、避難情報等の発令基準の作成も含まれています。この責任を果たすため、災害が発生し又は発生するおそれがある場合には、避難情報等を発令するものとされており、その権限は市長に付与されています。

市長が発令する避難情報は、市民等に対する強制力はないものの、拘束力の程度が異なることから、災害発生のおそれの高まりの程度に応じて、「高齢者等避難」「避難指示」を使い分けて発令します。

あわせて、市民等は、岡谷市防災・減災基本条例の前文にある「自らの命は自らが守る」という意識を持ち、避難情報等が発令された場合はもちろんのこと、発令される前であっても市や他の防災行政機関等が出す情報に十分留意し、災害が発生する前に自らの判断で自発的に避難することが期待されています。

よって、市は、一人ひとりが適切な避難行動をとることができるように平時から防災知識の普及を図るとともに、災害時には市民等が避難判断できる情報を提供してまいります。

以上のことから、市長は、関係機関からの情報や、自ら収集した情報等により、的確に判断を行い、躊躇することなく避難情報等を発令し、速やかに住民等に伝えていきます。

また、避難情報等がどのような考え方に基いているのか、居住地等にどのようなリスクがあるか、どのような時にどのような行動をとるべきか等について、住民等一人ひとりや施設管理者等が理解し、災害のおそれがある場合に適時的確な避難行動を判断できるように、訓練や出前講座等を通じて、平時から周知徹底を図ってまいります。

[高齢者等避難]、[避難指示]の違い

	発令時の状況	どのように行動したらいいか
高齢者等避難	人的被害の発生する可能性が高まった場合に発令されます。	<ul style="list-style-type: none"> • 要配慮者等、特に避難行動に時間を要する人は避難行動を開始してください。また、周りの人は支援を始めてください。 • 通常の避難ができる人は、気象情報に注意し、家族等との連絡、非常持出品の用意等、避難準備を開始してください。
避難指示	人的被害の発生する可能性が明らかに高まった場合や危険性が非常に高い若しくは発生した場合に発令されます。	<ul style="list-style-type: none"> • 通常の避難ができる人は避難行動を開始し速やかに避難を完了させてください。 • 外が危険な場合は、自宅や近くの建物の2階等に避難し、屋内で安全を確保してください。

[警戒区域]

災害が差し迫っていて、住民をどうしても避難させる必要がある場合、市長は危険な地域を、災害対策基本法に基づく「警戒区域」に指定し、住民の立ち入りを禁止することができます。

第2章 指針編

1 避難所運営の基本的な考え方

(1) 住民による自主運営の促進

- 災害時における避難所の運営には多大なマンパワーが必要となります。
市職員が避難所運営に全面的に従事するとなれば、人員不足により他の災害対応業務が停滞し、結果的に被災住民が不利益を被るおそれがあります。
- このため、できるだけ早く、避難者により避難所の自治、自主運営ができるよう、平時から体制整備や地域住民の理解を得ていくことが必要です。
- なお、当初から地域住民が自主的に運営することが望ましいですが、運営が安定するまでの間は、市が関与していくことも必要です。
- また、施設管理者や市職員、ボランティア等が運営を支援する体制を講じていくことも必要です。

(2) 誰もが過ごしやすい環境づくり

- 避難所には多様な人が共同生活していることを踏まえ、要配慮者への配慮、感染症やエコノミークラス症候群の防止対策などについて、避難者にも協力を求めながら取り組みを進め、誰もが過ごしやすい環境づくりを進めていく必要があります。

(3) 災害発生～避難所開設と運営～撤収まで

- 避難所の立ち上げから、運営体制がある程度確立するまでの間に行うべき事項については、あらかじめタイムライン等で整理・検討し、対応に漏れがないか確認するとともに、役割分担や手順等を確認しておくことが必要です。
- また、避難所開設・運営訓練等の機会を通じて、地域住民の理解を促進していく必要があります。
※災害の規模によっては、避難所開設から撤収までの流れは大きく異なり、また、対応は前後することがあります。本指針では市内において将来発生が予想される地震災害を想定しており、ある程度避難が長期化することを見込んでいます。

2 大規模災害時の避難所の状況想定

災害時の避難所の状況は、時間経過に伴って大きく変化します。

したがって、そのことを踏まえて時系列に沿った対応方針を検討する必要があります。

ここでは、県が示す大規模地震発生時の避難所の状況を阪神・淡路大震災時の実態を踏まえて想定するとともに、災害発生の時間帯・季節や、災害の種別による留意点を参考に挙げてあります。

(1) 時系列（大規模地震発生時を基本として）

時 期	避難所の状況想定
災害発生直後 (～3日程度)	<ul style="list-style-type: none"> • 避難者が避難所に殺到し、精神的にも不安定な状況 • 市は、指定避難所以外への避難状況も含め、避難所全体の把握が困難な段階 • 避難所によっては、施設管理者や市避難所担当職員が到着する以前に、避難者が鍵を壊して施設内に入ることも予想される。 • 翌日以降も余震による二次災害のおそれ、大規模火災、危険物漏洩等により避難者が移動・拡大し、混乱することも考えられる。 • 初動期、市災害対策本部から食料・物資を十分にまた安定的に供給することは困難な状況が予想される。その場合、全避難者に食料等を等しく提供することが困難となり、トラブルも発生しやすくなる。 • 各種の情報が不足し、被災者の不安が拡大しやすい。 • 傷病者、高齢者の方々といった災害時に手助けが必要な要援護者については、状況把握が困難である。 • 市及び避難所に安否確認の問い合わせが集中する。
3日 ～1週間程度	<ul style="list-style-type: none"> • 食料等はおおむね供給されるようになるが、避難者数が流動的な段階 • 3日目頃からは、避難者が落ち着きを見せ始める一方で、健康状態や衛生環境の悪化が予想される。 • ライフラインの回復が遅れる場合、食料や生活水の確保、入浴の機会といったニーズが、避難者のみならず、地域の在宅被災者も含めて、より拡大することが予想される。 • ボランティアや物資等については、避難所間で格差が生じる場合がある。

時 期	避難所の状況想定
1週間 ～2週間程度	<ul style="list-style-type: none"> • 被災地外からの支援活動が本格化し、マンパワーを要する対策が期待できる段階である。 • 避難者の退出が増え、被災者だけでは避難所の自主運営体制を維持することが困難となる。 • 臨時指定施設、民間施設等の避難所については、避難所の統廃合を始めることになる。 • 避難生活の長期化に伴い、衛生環境が悪化してくる。 • 避難者の通勤通学等が再開され、避難所は生活の場としての性格が強まってくることが予想される。 • 学校避難所では、教職員が本来業務へシフトする段階となる。 • 避難所の中にいる人と外にいる人との公平性、応援・支援への依存の問題が生じはじめる。
2週間 ～3ヶ月程度	<ul style="list-style-type: none"> • 避難所の状況はおおむね落ち着いた状態となる。 • ライフラインの復旧に伴い、避難所に残るのは住まいを失って行き場のない被災者に絞られてくる。 • 避難者の減少に伴い、避難所の統廃合が一層進み、避難者の不安が強まる段階である。 • 補修や応急仮設住宅の供与等による住まいの確保が最重要課題となる。 • 避難生活が長期化することに伴い、高齢者等の身体機能の低下や心の問題が懸念されるため、保健・医療・福祉サービスの一層の充実が求められる。 • 避難者の減少とともにボランティアも減少し、運営体制の維持が難しくなる。 • 季節の変化に伴い、それまでとは異なった対策が求められる。※ • 仮設住宅の提供や相談により、避難所の解消に向けて自治体が本格的に動かなければならない段階。

《※季節を考慮した対策》

○冷暖房設備の整備

避難所内の空気調整に配慮した対応ができるよう空調設備や冷暖房機器の整備を検討します。

また、冷暖房設備が稼動しない場合に備えて、燃料以外に薪炭等の備蓄についても検討します。

○生鮮食料品等の備蓄に向けた設備の整備

夏期高温期の食品衛生を確保するため、冷蔵設備、機器の整備を検討します。

○簡易入浴施設の確保

避難者の衛生・健康保持をするため、簡易入浴施設の整備を検討します。

(2) 発生時間帯・季節が異なる地震災害における留意事項

災害発生の時間帯によって、以下のような事象・課題等が考えられるため、これらに留意する必要があります。

条 件	留意事項
日中	<ul style="list-style-type: none">• 学校では、教職員等は児童生徒の安全確保・安否確認に追われ、避難者が使用できる避難スペースも不足する。• 家族が離散した状態で、安否や避難先の確認に支障が生じる。(電話需要が増大する。)• 工場、観光地等では、帰宅困難者の滞留が発生する。• 大規模火災が多発し、使用できない避難所が増えたり、他の地域に避難するために地域コミュニティが分散する。• 交通渋滞等のため、施設管理者、市の避難所担当職員がなかなか到達できない。• 住宅地等では、男手が不足するほか、災害時要援護者となる高齢者や子供が多い。• 事業所・商店・交通機関等において、大規模な事故・火災等が多発し、混乱・パニックが生じるおそれがある。• 居場所が特定できないため、救出救助、行方不明者の捜索、安否・身元の確認などに時間を要する。
夕方・夜	<ul style="list-style-type: none">• 停電・暗闇の中で避難や対策を開始しなければならないため、実施に困難が伴い、被害が拡大しやすい。• 火気の使用率が高く、火災が多発しやすい。• 避難途中や避難所内の事故也多発しやすい。• その他、深夜までの発災では、日中と同様に、家族離散、事故等に伴う混乱が生じやすい。• 勤務時間外に発生した場合は、施設管理者、市の避難所担当職員が避難所に到着するのに時間を要する。
冬季	<ul style="list-style-type: none">• 寒さ対策が重要となり、被災者が健康を害しやすい。• 火気の使用率が高く、火災が多発しやすい。強風時には大規模な延焼となりやすい。
夏季	<ul style="list-style-type: none">• 暑さ対策が重要となり、避難所内の衛生対策、保健対策が早期に必要となる。(食品、飲料水、生ゴミ、入浴、洗濯等)• 家庭や商店内の在庫食材や、救援食料が傷みやすく、食料の確保が困難となる。• 雨が降りやすい時期では、屋外の利用(テント、グラウンド利用等)が困難になる。• 降雨による二次災害の危険性が大きくなる。

(3) 他の災害の場合における留意事項

地震以外の災害においては、以下の点に留意する必要があります。風水害・雪害の場合は、災害の発生が概ね事前に予測できるため、避難誘導、勧告等の対策を万全に行う必要があります。

災害の種類	留意事項
風水害	<ul style="list-style-type: none">• 広範囲にわたって浸水被害等が発生し、地域全体の避難所が使用できなくなるおそれがある。• 土砂災害、浸水等により、避難所及び周辺の衛生状態が著しく悪化するおそれがある。• 土石竹木、大量のゴミ等が堆積する。• 土砂災害、浸水等により、地階や低層階に保管されている備蓄物資等が使用できなくなるおそれがある。
雪害	<ul style="list-style-type: none">• 山間部等において、避難所が孤立するおそれがある。
危険物事故等	<ul style="list-style-type: none">• 広範囲に避難指示が発令され、多数の避難者が他の地域への避難を余儀なくされるおそれがある。

3 避難所の開設までの流れ

(1) 避難所の開設

○避難所を迅速かつ円滑に開設するために、市、施設管理者、地域住民との間で開設の手順や役割について取り決めておく必要があります。

○この際、夜間等の施設が施錠されている場合の開設手順についても、鍵の事前貸与も含めて取り決めておく必要があります。

○避難者、施設管理者、市職員等の役割分担の基本的な考え方を、以下に例示します。

ア 避難者（地域住民）の役割

避難者（地域住民）は、施設管理者、市職員と連携して避難所の開設や運営に主体的に参画する。

イ 施設管理者の役割

施設管理者は、施設の安全確認等を行うとともに、避難所開設や運営に積極的に協力する。

ウ 市職員（避難所担当）の役割

市職員（避難所担当）は、避難所の管理責任者として、避難所開設や運営に従事する。主な役割は、避難所開設等の意思決定、避難者の安全確保、避難所運営の組織づくり、避難者名簿など個人情報の管理、市との連絡調整など住民主体の避難所運営体制の初期支援である。

(2) 施設の安全確認

○避難所を開設するに当たり、施設の被災状況や、今後予想される災害に対する安全性などを勘案の上、利用の可否を判断する必要がある。

○安全性が担保できない場合には、早急に他の避難所への避難を検討する必要がある。

(3) 避難所のレイアウト

ア 目安となる占有面積

受入基準として、避難者1人当たり3平方メートル程度の確保を目安とする。

要介助者については、介助スペースを考慮して、広くスペースを確保する。

イ 配慮すべき事項

○プライバシー保護のため、隣接者との間仕切りを設けることが望ましい。

○男女のニーズの違いに配慮してスペースを確保する必要がある。具体的には、トイレや着替え場所、物干し場を男女別に設けること、授乳室を設けることなどが挙げられる。

○女性や子どもに対する暴力等を予防するため、トイレ、更衣室、入浴、物干し場等については、昼夜を問わず安心して使用できる場所を選び、照明をつけるなど安全に配慮する。

○性的マイノリティの人が使いやすい男女共用のスペースやトイレ等の配置に配慮する。

○入口付近、非常口付近には避難者の居住用スペースを設けないことが望ましい。

○コミュニティスペースなどの共用部分は、入口付近に設置する。

○居住スペースごとに番号を付与し、被災者自身の目印や、施設管理に使用する。

○別途ペット受入施設を設置した場合を除き、ペットを連れた避難者の配置も配慮する。

ウ 避難所に設置が想定されるスペース、諸室

区分		説明
① 管理運営用	避難者の受付所	・避難スペースの玄関近くに設ける。
	事務室	・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・部屋が確保できない場合は、長机等で囲って事務スペースを設け、重要物等は別室（施設管理者の部屋等）で保管してもらおう。又は施設管理者の部屋（職員室等）の一部を利用させてもらおう。
	広報場所	・避難スペースの玄関近くに、受付とともに設ける。 ・本部等から避難者・在宅被災者への「広報掲示板」と、避難所運営・個人伝達用の「伝言板」を区別する。
	会議場所	・事務室や休憩室等において、避難所代表組織等のミーティングが行える場所を確保する（専用スペースは不要）。
	仮眠所 （避難所運営者用）	・事務室等や仮設テント等において、運営スタッフ等の仮眠所を確保する。
② 救援活動	健康相談等 対応スペース	・すべての避難所に専用スペースが設置できるとは限らないが、施設の医務室を利用するなど、一次的な健康確認ができる空間を作る。
	物資等の保管室 （夜間管理用）	・救援物資などを収納・管理する場所。食料は、常温で保存が利くものを除き、保存しない。
	物資等の配分場所	・物資や食料を配布する場所を設ける。天候に左右されないよう、屋根のある広い場所、又は屋外にテントを張ることが望ましい。
	特設公衆電話	・屋根のある屋外などに設ける。 ・避難所内の寝る場所に声が聞こえないところに設けることも可。
	相談所	・個人のプライバシーが守られ相談できる場所を確保する。また、利用者が気軽に尋ねたり、要望や意見を出しやすい環境や人の配置に配慮する。
③ 避難生活用	更衣室 （兼授乳場所）	・女子更衣室は、授乳場所も兼ねるので、個室（又は間仕切って）を確保する（又は間仕切りしてスペースを設ける）。
	休憩所	・共用の多目的スペースとして設ける。当初は部屋でなくても、イスなどをおいたコーナーを作ることでよい。会議場所、娯楽場所などとしても活用する。
	調理場 （電気調理器具用）	・電力が復旧してから、電気湯沸かしポット、オーブントースター等を設置するコーナーを設ける（電力容量に注意が必要）。

	遊戯場・勉強場所	<ul style="list-style-type: none"> ・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する。 ・寝る場所からは少し離れた場所にする。
④ 屋外	ペット飼養場所	臭い、鳴き声、アレルギー等によるトラブル防止のため、場所を決めておく。屋外の場合、風雨や寒暑を避けられて、人の目が届く場所とする。
	仮設トイレ	<ul style="list-style-type: none"> ・原則屋外で、寝る場所に臭いが届かないところ、し尿収集車の進入しやすいところ、寝る場所から壁伝いで行ける(高齢者や障がいのある人が行きやすい)場所にする。また、照明が届くような配置に配慮する。 ・女性用と男性用のトイレは、別々に、離して設置する。また、女性用のトイレには、周辺に暗がりができないように照明の配置に配慮する。
	ゴミ集積場	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として屋外で、寝る場所に臭いが届かないところ、ゴミ収集車が進入しやすいところに、分別収集に対応できるスペースを確保する。
	喫煙場所	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として屋外に喫煙場所を確保する。 ・屋外に喫煙場所を確保する場合は、受動喫煙に留意する。
	飲酒場所	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として避難所内は禁酒とする。 ・どうしても飲酒場所が必要な場合は、居住スペースとは別の場所を用意する。
	物資等の荷下ろし場・配分場所	<ul style="list-style-type: none"> ・トラックが進入しやすいところに、物資等の荷下ろし場を確保する。 ・屋内で物資等の保管・配分場所を広く確保できないときは、屋外に仮設テント等を設ける。
	炊事・炊出し場	<ul style="list-style-type: none"> ・衛生環境が安定してから、避難者が自ら炊事、炊出しができる仮設設備等を屋外に設置する。
	仮設入浴、洗濯・物干場	<ul style="list-style-type: none"> ・原則として屋外で、トラックが進入しやすく、ボイラー等の使用や排水の確保できる場所を、本部と相談して決める。

※必ずしも全ての項目を満たす必要はなく、施設の規模等に応じて、必要性を判断する。

※喫煙場所、飲酒場所の設置を推奨する趣旨ではないが、住民間のトラブル防止のため、完全禁止やエリア分け等のルール決めは早い段階で必要となる。

(4) 避難者の受入れ

- 避難者名簿や避難者カードなどを活用して避難者の受付を行い、居住スペースの割り当てなどを行う。避難所における生活ルールについてもできるだけ早く周知します。
- また、要配慮者に関する情報を入手し、福祉避難所への対応を含め必要な支援体制などを準備しておきます。必要に応じ、市災害対策本部への支援を求めます。
- 避難者名簿等に記載された個人情報については、法令の定めに従って適切な管理が必要となります。特に報道対応や、外部からの安否の問い合わせ対応に対しては十分な注意が必要です。
- ペットとの同行避難の受入れについてルールを説明します。必要に応じ、ペット飼養者台帳も活用します。
- 警戒レベル3・4発表時の車による緊急避難及び警戒レベルが2以下になるまでの車内での安全確保（以下「車で避難・安全確保」という。）を、暫定的に容認しています。
- 一方、長期間の車中泊は認めていませんが、強く希望する人に対しては避難者名簿の記載を依頼した上で、車中泊のリスクを伝えたりするなど、被災者の一人として対応してください。

(5) 旅館・ホテル等への移動

- 避難が長期化する場合、エコノミークラス症候群等での体調悪化を防ぐため、旅館・ホテル等の確保を災害対策本部に依頼し、高齢者等の避難行動要支援者（その家族含む）から優先して、移動いただくようにします。
- その他の避難者についても、リフレッシュのため、定期的に旅館・ホテル等へ宿泊できるように災害対策本部へ依頼します。

4 運営体制づくり

(1) 運営体制の構成例

- 応急的な対応が落ち着いてきた段階で、必要な用務ごとに班編制を行い、避難者も参画した運営体制を整えます。
- 各段階に応じて、避難者、自主防災組織、施設管理者、地域の県関係団体、市職員、ボランティア等が避難所運営について協議しながら避難所を運営します。
- 避難所運営の現場責任者として代表者を置きます。代表者は、必要に応じて市災害対策本部との連絡調整を図りながら、避難所運営の全体調整を行います。
- 代表者不在時の代行者かつ代表者のサポート役として、副代表者を置きます。なお、避難所運営を避難施設の指定管理者等に委託している場合には、市災害対策本部の指揮の下、当該指定管理者の職員を代表者とする考えられます。
- 標準的な班編制については、次のようなものが考えられます。

各施設において、避難所の規模等を踏まえた編成とします。

- ① 代表者・・・避難所運営の総合責任者（委員長、副委員長）
- ② 総務班・・・関係機関、避難者等との連絡調整、避難所運営の全体調整
- ③ 被災者管理班・・・避難者名簿の作成、管理、安否確認
- ④ 情報広報班・・・避難者への支援情報等の提供
- ⑤ 施設管理班・・・避難所運営の実施、旅館・ホテル等への移動、安全確認
- ⑥ 食料・物資班・・・避難者への食料、生活関連物資の提供
- ⑦ 救護・福祉班・・・傷病者への対応、要配慮者への対応
- ⑧ 衛生班・・・避難者の健康管理、環境整備
- ⑨ ボランティア班・・・ボランティアへの対応

○ 体制づくりに当たっては、次の点に留意します。

- ・ 早い段階で避難者の代表（避難所全体で一人とは限らず、地区別の代表として自治会長などの協力を求める方法もある。）を決めてもらい、食料・物資等の配布、人数把握、情報伝達等に協力してもらう必要があります。
- ・ 様々な役割分担が片方の性別に偏ることや、性別・年齢等によって役割が固定化されることがないように、男女両方の代表を決めておくなど、十分配慮します。
- ・ 当初は避難者の組織化が難しい状況もあるが、避難者から有志の協力者を募り、業務を手分けしてもらうことも、組織化のきっかけづくりとして効果的です。
- ・ その後は避難者の自治組織が中心となって、避難所代表組織による自主的運営が行われるよう、施設管理者や市職員等が働きかけます。
- ・ 必ずしも市職員が直営により常時避難所内に滞在するとは限らず、施設管理者、他県等からの応援職員や施設の指定管理者等に避難所運営を委託する方法も考えられます。ただし、その場合であっても、緊急時には市職員が参集できるよう、連絡体制を確保しておく必要があります。

(注) 避難所運営の現場責任者である代表者と、避難者の代表が中心となって相互に連携を図りながら、円滑な避難所運営を心がけましょう。

(2) ミーティングの開催

- 必要に応じ、避難所運営について情報共有や検討を行う連絡会議を開催します。

(3) 各班の役割及び留意点

① 代表者（避難所運営責任者）

○避難所運営の総括

- ・各班の連携について総括
- ・市災害対策本部、関係機関、避難所の施設管理者との連絡調整の総括
- ・避難者及び避難所代表組織との調整の総括
- ・要配慮者への配慮の総括

※避難所の運営が円滑に運営できるよう全体の状況に目を配り、各班を指揮管理することが求められるため、できる限り専属の職員を配置することが理想である。

※避難者を最優先することは勿論、運営スタッフの健康管理にも留意する必要がある。

② 総務班

○各班との連絡調整

○避難所内の各種会議の準備（資料作成、記録ほか）

○市災害対策本部、関係機関との連絡調整

○外部からの問い合わせの対応（安否確認を除く）

○避難者への電話の取り次ぎの対応

○避難者及び避難所代表組織との調整

○相談所の運営

○その他運営スタッフの後方支援

- ・市災害対策本部と連携し、勤務シフトの管理や、必要に応じて食糧の確保等を行う。

③ 被災者管理班

○避難者名簿の作成、整理、管理

○退所者・入所者・外泊者の管理

○避難所受付窓口の運営

○安否確認への対応

○避難者への伝言・来客への対応

○避難者あての郵便物への対応

○市災害対策本部を通じて旅館・ホテル等との連絡調整

④ 情報広報班

○情報収集・整理（被害情報、ライフライン等の復旧見込み、被災者支援情報等）

○避難者への情報提供

- ・避難者同士のコミュニケーション向上のため、伝言板を設置することも有効。

○マスコミの取材対応

- ・避難所ごとに対応の差が生じることがないように、市災害対策本部において取材ルール等を定め、記者クラブ等に協力要請をした上で、避難所にルールを掲示しておくことが望ましい。

⑤ 施設管理班

○避難所の施設・設備の安全管理

○ライフライン途絶時の対応

○避難所の生活ルールの策定・管理

○施設管理者との調整

⑥ 食料・物資班

- 食料・飲料水のニーズ把握、調達手配を救護・福祉班と連携して、食事に配慮が必要な人（疾病、食物アレルギー、乳幼児、高齢者等）を把握し、対応する食材の調達・提供を行う。
- 炊き出しの提供の調整、手配
- 食料品の品質管理（消費期限の確認等）
- 不要となった食材（食べ残しなど）の廃棄
 - ・衛生班と連携して実施
- 生活関連物資のニーズ把握、調達手配
- 生活関連物資の配布、在庫管理

⑦ 救護・福祉班

- 傷病者への応急対応
- 要配慮者の把握、福祉避難所への案内、支援や災害派遣医療・福祉チーム等の受入
 - ・避難行動要支援者名簿や避難者名簿に加え、支援が必要な人は申し出るよう改めて周知する。
- 要配慮者対策の総括
 - ・各班の業務について、要配慮者対策の観点から助言等を行う
- 避難者の健康状態や、介護・介助等の福祉支援要望の確認
- 福祉避難スペースの運営（設置時のみ）

⑧ 衛生班

- 避難者の健康管理、疾病予防
 - ・感染症の予防対策、エコノミークラス症候群の予防対策など
- 避難所内の生活衛生環境の管理（ごみ、風呂、トイレ、食中毒の予防等）
- ペット飼養場所の衛生管理
- 保健師、医療職の専門チーム等の受入
- 避難所内の冷暖房の要否の検討
 - ・必要な場合、被災者管理班や食料・物資班と連携して運転の手配や調達を行う。

⑨ ボランティア班

- ボランティアニーズの把握、要請
 - ・ニーズが生じた場合は、活動内容、人数等を市災害対策本部に連絡する。
- ボランティアの受入
 - ・避難所に直接ボランティアの申し入れがあった場合の対応は、あらかじめ市災害対策本部と相談しておくことが望ましい。
- ボランティアの配置・調整

5 避難所の各種の生活ルールを決める

- 集団生活を営むのに必要かつ最小限のルールを定め、避難者へ周知を図るとともに、誰もが見やすい場所（掲示板など）に掲示しておきます。
- ルールの決定に当たっては、施設管理者と調整を図りながら、避難所代表組織とも話し合っておきます。

6 避難者の二次被害を予防するための健康管理

- 災害時には、持病の悪化防止、新たな病気の発症防止、健康維持のために、市内外の「医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣」による避難者の健康チェック・管理等を定期的の実施します。
- これらの結果等に気を配りながら、巡回医師等の指導を仰ぎ、専門施設等へ適切に橋渡しできる体制を確保します。
- 災害やその避難生活による環境では、狭い避難所での寝泊りが続くことやストレス等により、静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）を引き起こす可能性があります。その影響が甚大な場合は死に至る可能性も否定できません。
- 寝床については、初動は毛布や通気を確保する等、寒さ暑さの緩和に努め、次いで、マットや段ボール仕様等の簡易ベッドの導入を目指しましょう。これは、床に長期的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からです。

7 多様なニーズへの対応

- 避難所において配慮が必要な方、例えば高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児、難病の方等の体調が悪くならないように、スペースの確保や、避難者全員で見守る体制づくりが重要となります。
- また、外国人への配慮を含め、避難所の関係者間で、要配慮者の状態・ニーズについて情報共有を図り、体調管理を継続的にを行います。
- 特に障がいのある方については、その方の持つ障がいの特性を理解する必要があります。防災訓練などの様々な機会を通じて、本人、家族、支援する方など多くの方で支える体制づくりを進める必要があります。
- さらに、どのような困難に直面しているかは、本人や家族などから聞き取るなど当事者の方と話し合う機会を設けます。生活環境の改善及び福祉避難所や専門施設への移動を検討する際には、特に配慮する必要があります。※これらの対応にあたっては、必要に応じて災害派遣福祉チーム等の福祉専門職からの助言を仰ぎます。
- 女性や子供は特別なニーズを持った存在です。例えば、生理用品や更衣室、授乳室の必要性等に配慮することで、多くの方が安心して過ごすことができる環境が維持できます。災害時であっても、最大限考慮するよう心配りをすることが重要です。
- また、女性自身の視点から、避難所運営を実施するために、避難所を運営する組織（例えば、避難所運営委員会と呼ばれるものなど）への女性の参画を促します。具体的には、岡谷市審議会等の設置及び運営に関する指針（平成15年2月3日 訓令第1号）第4条第1項第3号に基づき、少なくとも避難所運営委員会において一般に目標とされている、委員の4割以上は女性の参画があることが望ましいと考えられます。
- ペットの飼い主は、多くが周囲への気遣いから車中泊や在宅避難を選択します。安全な場所に避難できるような配慮が必要です。

8 安定期以降の取組（避難所の閉鎖まで）

- ライフラインの復旧状況や応急仮設住宅の設置状況などを勘案しながら、避難所の閉鎖の時期を検討します。

○特に、学校を避難所としている場合には、児童・生徒が元通りの授業を受けられるよう配慮する必要があります。

9 感染症予防対策の実施

(1) 災害時における感染症予防対策の考え方

- 感染症の流行下における避難所運営に際しては、密閉、密集、密接のいわゆる「3密」の回避を基本事項とし、それを具体化する必要があります。
- 例えば密集を回避するには、避難所の収容人数を考慮し、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難場所・避難所を開設するなど、通常の災害発生時よりも可能な限り多くの面積を確保する。密接、密閉を回避するには、十分な換気に努めるとともに、世帯間の間隔を2m以上確保する、発熱、咳等の症状が現れた者のための専用のスペースの確保をするといった対策が考えられます。
- 指定避難場所の対応についても、避難所の対策を準用します。

(2) 感染拡大防止対策

- 可能な限り多くの避難所の開設
 - ・密集を避けるため県公共施設、旅館・ホテル等の活用により、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難所を開設するなど、通常の災害発生時よりも可能な限り多くの避難所の開設が考えられます。
 - ・円滑な開設を行うため、事前に利用可能な県公共施設、旅館・ホテル等の確認や指定避難所以外に避難している方の健康管理方法の検討を事前に周知していきます。
- 親戚や友人の家等への避難の検討
 - ・災害時に避難生活が必要な方に対しては、避難所が過密状態になることを防ぐため、可能な場合は、親戚や友人の家等への避難を検討していただくことを事前に周知していきます。
- 避難者の健康状態の確認
 - ・避難者の健康状態の確認については、避難所への到着時に行うようにします。
 - ・また、避難生活開始後は、定期的に健康状態について確認します。
- 手洗い、咳エチケット等の基本的な対策の徹底
 - ・避難者や避難所運営スタッフは、頻繁に手洗いするとともに、咳エチケット等の基本的な感染対策を徹底します。
- 避難所の衛生環境の確保
 - ・物品等は、定期的に、及び目に見える汚れがあるときに、家庭用洗剤を用いて清掃するなど、避難所の衛生環境をできる限り整えます。
- 十分な換気の実施、スペースの確保等
 - ・避難所内については、十分な換気に努めるとともに、世帯間の間隔を2m以上確保するなど、人と人の間隔を、2m（最低1m）確保します。
 - また、飛沫感染防止とプライバシーの確保のため、パーティション等を活用します。パーティションの高さは、飛沫感染防止のため、少なくとも段ボールベッドに座った状態でも口元が隠れる高さ（1m以上）とし、換気を考慮しつつ、プライバシー確保のため、より高いもの（2m程度）とします。

○発熱、咳等の症状が現れた者のための専用のスペースの確保

- ・発熱、咳等の症状が現れた者に対する、専用のスペースを確保します。
- ・その際、スペースは可能な限り個室にするとともに、専用のトイレを確保します。
- ・同じ兆候・症状のある人々をやむを得ず同室にする場合は、2m以上の高さのパーティションで区切るなどの工夫をします。
- ・症状が現れた者の専用のスペースやトイレは、一般の避難者とはゾーン、動線を分けるようにします。
- ・専用のスペースの確保には、事前に施設管理者等と調整を図ることが重要です。

○濃厚接触者の避難

- ・指定避難場所等に濃厚接触者が避難して来た場合は、拒否をすることなく受け入れます。
- ・県は、警報級の可能性で大雨、暴風警報の可能性「大」が発表された場合、避難所開設時の参考とするため、市町村別の濃厚接触者数を市町村へ知らせます。
- ・濃厚接触者については、発熱、咳等の症状が現れた者の対応に準じて、専用スペースを確保します。
- ・専用スペースと専用トイレ、独立した動線を確保できない場合は、濃厚接触者専用避難所を別に確保するよう努めます。

○避難者の中で感染症の患者が発生した場合

- ・保健所の調査に協力するとともに、保健所の指導のもと、感染拡大防止策をとる必要があります。

(3) 留意事項

○感染症の方の場合は、軽症者等であっても原則として一般の避難所に滞在することは適当でないことに留意します。

○飼い主からペットの猫などに感染した事例が報告されています。動物から人への感染例は報告されていませんが、ペットと触れ合った後も手洗い、消毒などの徹底が必要です。