

第1章 避難所運営にあたって

1 避難所

大阪市には、次のような避難所があります。

災害時避難所 ※本ガイドラインでは「避難所」と表記

宿泊・給食等の生活機能を提供できる施設
小・中学校など

福祉避難所

災害時において、高齢者や障がい者など、一般の避難所生活において特別な配慮を必要とする方々を対象に開設される避難所

社会福祉施設などを転用（避難所の教室や保健室などの福祉避難室も含む）

災害時にすぐに開設するものではなく、災害時避難所での避難者の状況を判断し開設することとなります。

本ガイドラインは、長期の避難所生活を想定したものとなっていますが、平成30年大阪府北部地震や台風21号での課題を踏まえ、自主避難についても方針をさだめました。詳しくは「第6章 自主避難 1 自主避難」を参考にしてください。

2 避難所の状況想定（大規模災害時）

一般的には災害救助法に定める日数（7日間）が基本となりますが、大規模地震発生時における避難所の状況として、概ね3ヶ月までの避難所の開設を想定しています。

但し、経過時間にかかわらず、学校授業の再開時や仮設住宅入居時など、復旧の進捗にあわせた対応となります。

Ⅰ 災害発生当日～3日程度【初動・応急期】	
	・避難所によっては、区災害対策本部の避難受入主任等や地域の自主防災組織、施設管理者が到着する前に、避難者が施設内に入ることも予想されます。 ・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、混乱することもあります。 ・区災害対策本部から食料・物資等を十分に、また安定的に供給することは困難な状況が予想されます。 ・避難所に安否確認の問い合わせが集中します。 ・負傷者等が運び込まれてくることが予想されます。
Ⅱ 発災後3日～1週間程度【復旧期】	
	・避難者数は流動的な段階です。 ・3日目頃からは、避難者が落ち着きを見せ始める一方で、ストレスがたまることで苦情が寄せられたり、健康状態や衛生環境の悪化が予想されます。 ・食料等はおおむね供給されるようになりますが、あたたかい食事の要望などニーズが多様化します。 ・ライフラインの復旧が遅れる場合、食料や生活水の確保といったニーズが、地域レベルで拡大することが予想されます。
Ⅲ 発災後1週間以降【復興期】	
	・避難生活の長期化に伴い、衛生環境の悪化や、避難者の身体機能の低下や心の問題が懸念されるため、保健・医療サービスの提供が必要となります。 ・避難者の通勤・通学等が再開され始めます。 ・避難所の縮小、統廃合、閉鎖の検討を始める段階です。

Ⅳ 避難所の縮小・統廃合

- ・ライフラインの復旧に伴い、避難者が減少し、避難所の統廃合が一層進む段階です。
- ・住宅の応急修理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ります。
- ・仮設住宅の提供や相談により、避難所の閉鎖に向けて本格的に動く段階です。

平成 28 年熊本地震避難所の様子



3 避難所におけるルールの検討

避難所生活の円滑な運営のため、避難所におけるルールをあらかじめ作成しておき、発災時は状況に合わせて改訂します。

【例】

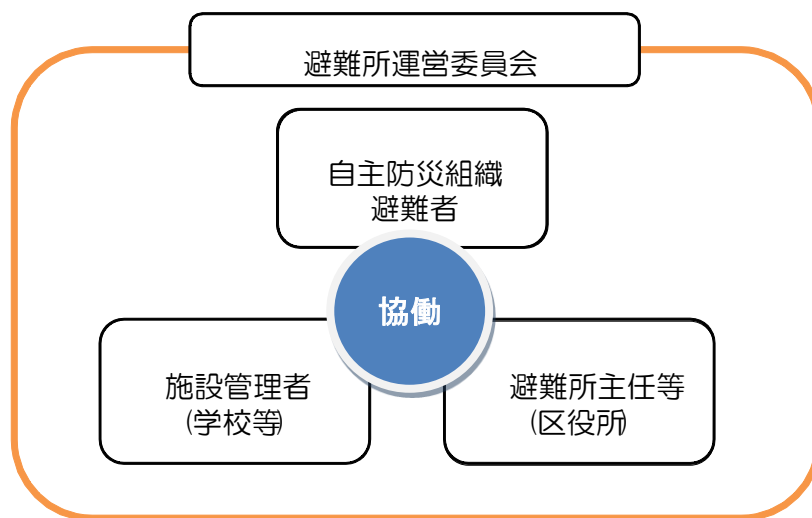
- ・避難所での生活に関するルール例（様式 1）
- ・清掃に関するルール例（様式 2）
- ・ペットに関するルール例（様式 3） など

☐ 熊本地震派遣職員の声より ☐

- ・避難所運営のルールが確立されていない避難所があり、運営が混乱していました。

4 避難所運営委員会の組織

大規模災害発生時には、地域住民（避難者）が、避難所を一定期間、臨時の生活拠点として利用することとなります。発災当初から自主防災組織を中心とした「避難所運営委員会」を立ち上げ、避難所を自主運営します。避難所運営委員会には男女のニーズの違いや多様な視点に配慮した避難所の運営が行えるよう、委員には女性をはじめ多様なメンバーを含めるとともに、委員長、副委員長、各部リーダーに、多様なメンバーを配置するなど、多様な方がリーダーシップを発揮しやすい体制を確立しましょう。



平常時に、あらかじめ組織構成を決めておく必要があります。

災害時には、組織表（様式4）を作成・掲示します。

□自主防災組織

- ・「自分たちのまちは自分たちで守る」という共通の目的に向かって活動を行うもので、概ね小学校区単位で整備され、地域活動協議会などを中心とし、地域に居住及び勤務する広範囲な人員（連合振興町会、赤十字奉仕団、社会福祉協議会、地域ネットワーク委員会、民生委員、PTA等及び地域住民を主要メンバーとし、マンション等管理組合、社会福祉施設、企業、NPOなどを含む）で構成されます。
- ・災害時の安否確認、救護、初期消火、避難行動要支援者支援、津波避難、気象情報等の収集・伝達など、自助、共助の取組みを組織的に行います。
- ・避難所運営委員会の中心メンバーとして活動します。

※地域防災リーダー

災害が発生したとき住民とともに組織的な防災活動を行うことで、地震などの災害による被害を軽減し、地域の安全を守る役割を担っています。被害を少しでも軽減するために、地域防災リーダーの指示のもと、隣近所が団結して組織的に行動します。



□避難者

- ・原則、災害により自宅に留まることができない住民等。
- ・地区外からの来訪者（旅行者、勤労者など）も一時的に避難者となる可能性があります。
- ・避難所においては避難者自らが、避難所運営の役割を担い、自主運営します。

□避難受入主任等（区役所）

- ・区災害対策本部長により任命配置された職員。
- ・被災者の受入や誘導、避難所受入状況の把握等を主に行い、区災害対策本部との情報連絡により、避難所内の課題解決に向けた要請や調整を実施します。

□施設管理者

- ・施設を管理する者として、避難所運営に協力します。

※その他、ボランティア団体や地元企業などが避難所運営において協力する場合があります。

5 各部の役割・任務

（１）委員長・副委員長の役割

- ①施設管理者や避難受入主任等との連絡調整
- ②企画運営、他関係機関等との連絡調整
- ③組織の総括、組織内の連絡調整・指揮

※以上の役割のうち、連絡調整については、各部に委ねることができます。その場合は、調整の状況について、必ず各部から報告を受けます。

（２）各部の役割

避難所運営における各部の主な役割は、次のとおりです。

総務部	1 避難所の司令塔としての意思決定、指示 2 区災害対策本部との情報共有や情報連絡及び連絡調整 （地域の被害状況、住民の安否情報、ライフラインの状況など） 3 避難者への情報伝達 4 避難所運営会議の開催 5 避難所ルールを作成 6 ボランティア等の人的応援の要請と受入れ 7 取材等への対応 8 その他、他部に属さないこと
管理部	1 避難者の管理 ・避難者の受付 ・避難者の把握、避難者名簿の作成 ・避難者等の出入所管理 ・郵便・宅配便の受付と避難者への手渡し ・在宅避難者、車中泊避難者の把握 ・その他避難者に関すること 2 避難所の管理 ・避難所の施設・設備の安全確認と管理 ・避難所の配置、避難者スペースの配分・誘導 ・看板の設置

	・避難所の居室、トイレ、給水所、ごみの集約、清掃、ペットコーナー等の運用管理 ・相談窓口の設置 ・防火・防犯対策 ・その他施設に関すること
救護部	1 救護室の設置・運営（応急救護所の確保を含む） 2 傷病者の応急処置、救護・把握及び（総務部を通じて）区災害対策本部等と連絡調整 3 要配慮者の把握と対応（福祉避難室の設置・運営） 4 区災害対策本部との連携による福祉避難所、緊急入所施設への移送 5 医薬品の調達・在庫管理 6 避難所、避難者の衛生管理 7 その他救護に関すること
食料部	1 食料、飲料水等の受入れ・管理・配給 2 食料の炊き出し 3 他の避難所との炊き出し等の連携 4 その他食料、飲料水に関すること
物資部	1 生活用品、生活用水等の受入れ・管理・配給 2 その他物資に関すること