

# 避難所運営ガイドライン

平成28年4月

内閣府（防災担当）

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

阪神・淡路大震災では、約 31 万人が避難所生活をした。東日本大震災では、岩手、宮城、福島 の 3 県で約 41 万人、全国合計では約 47 万人が避難所生活をした。阪神・淡路大震災では避難所閉鎖までに 6 カ月を要し、東日本大震災では、避難所閉鎖まで岩手県で 7 カ月、宮城県で 9 カ月を要した。原発事故で福島県双葉町の住民が避難した埼玉県加須市の避難所の閉鎖は 2 年 9 カ月後だった。

ひとたび災害が起こると、避難所は「住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所」となり、また「在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点」となる。しかし、東日本大震災では、避難所における「生活の質」には課題が多く、水、食料、トイレ等は不十分で、暖房は限定的であり、狭い空間での生活によって、多くの避難者が体調を崩す恐れと隣り合わせの生活であった。

阪神・淡路大震災以降、避難所の運営に関心が高まり、地域の主体的な活動を後押しする地方公共団体による避難所運営マニュアルには有用なものが散見される。それらを参照し、自助・共助の取り組みを行っている地域や組織・団体等が存在する。一方、避難所運営の業務全体を俯瞰するガイドラインやマニュアルは未整備といえる状況にあった。

東日本大震災の教訓を受け、災害対策基本法が改正され、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（平成 25 年 8 月）」が策定された。本ガイドラインは、この「指針」に基づき、市町村が取り組むべき、災害発生時に必要となる基本的な対応を事前に確認し、災害対応の各段階（準備、初動、応急、復旧）において、実施すべき対応（19 の項目）業務をチェックリスト形式で取りまとめたものである\*。

市町村（特別区を含む、以下同じ）においては、本ガイドラインを積極的に活用し、地域防災計画や災害対応体制の構築・見直し、訓練や研修等の実施、発災時の対応の効率化・円滑化等、避難所の運営・管理体制の充実・強化に取り組んでいただきたい。

また、災害への事前の備えや災害応急対応等は、地域の実情や対策の取組状況等に応じて追加・修正することが必要であることから、市町村において本ガイドラインに記載されている項目を参考に、対応項目を事前に検討しておくとともに、災害発生時には、臨機応変に活用できるよう、状況の変化を想定した準備も進めていくことが望まれる。

---

\*「地方都市等における地震対応のガイドライン（内閣府 平成 25 年 8 月）」の取りまとめ形式を参照

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る。発災後に取り組むことは当然であるが、発災前の平時からの庁内横断的な取り組みが欠かせない。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らない。

## — 目次 —

はじめに.....	i
■前提となる事項の理解～「質の向上」の考え方～.....	1
■本ガイドラインの位置づけ.....	1
■本ガイドラインの使い方.....	2
◆災害フェーズにおける「避難所運営業務」の流れ.....	6
◆避難所運営業務のための連携協働体制.....	7
<b>I 運営体制の確立（平時）</b> .....	
<b>（1）平時から実施すべき業務</b>	
1. 避難所運営体制の確立.....	9
2. 避難所の指定.....	12
3. 初動の具体的な事前想定.....	15
4. 受援体制の確立.....	19
5. 帰宅困難者・在宅避難者対策.....	21
<b>II 避難所の運営（発災後）</b> .....	
<b>（1）基幹業務</b>	
6. 避難所の運営サイクルの確立.....	24
7. 情報の取得・管理・共有.....	27
8. 食料・物資管理.....	30
9. トイレの確保・管理.....	32
<b>（2）健康管理</b>	
10. 衛生的な環境の維持.....	36
11. 避難者の健康管理.....	38
12. 寝床の改善.....	41
<b>（3）よりよい環境</b>	
13. 衣類.....	43
14. 入浴.....	45
<b>III ニーズへの対応</b> .....	
<b>（1）要配慮</b>	
15. 配慮が必要な方への対応.....	48
16. 女性・子供への配慮.....	51

**(2) 安全安心**

17. 防犯対策 .....53  
18. ペットへの対応.....55

**IV 避難所の解消** \_\_\_\_\_

19. 避難所の解消に向けて .....58

## 8. 食料・物資管理

ポイント



### プッシュ型から要請型へ～物資の確保は重要業務

#### 解説

避難所に食料・飲料水等を置いておくスペースが無い場合等は、支援物資のプッシュ型配布（初動期において要請がなくとも最低限必要と思われる物資を供給側から避難所に送り届けること）への対応や、地域の備蓄拠点から各避難所への配布に対応できるよう、物資供給計画を作成しておきましょう。

物資供給計画については、事前に流通事業者団体等と協定を結び、物資の調達、輸送、整理・梱包する「物資の拠点」を具体的に確保すること。さらに、各避難所までのルートを確認するとともに、避難所での物資保管場所等を決めておく必要があります。

また、避難所における「食物アレルギー」「介護食」等、配慮が必要な者に対応した食料品等の特別ニーズへの対応は、被災者の命と健康を守るために必要不可欠です。

#### 質の向上の実現のために

発災直後においてはプッシュ型での物資配送、応急期以降は避難所からの要請や避難者ニーズに応じて、物資配送を行いましょう。要請がない場合は、ニーズ把握・発信の手段を別途設けることが必要です。避難所から物資を要請する際には、女性、子育て世代、介護をしている人、障害者や持病をもつ当事者などの意見を取り入れるよう工夫しましょう。併せて、在宅避難者への提供方法も検討しましょう。

飲料水の確保が済んだら、生活用水（飲料水以外に生活に必要な水）の確保についても検討しましょう。トイレの水、清掃用の水、体を拭くための水、洗濯用の水など、飲料水以外にも生活には水が必要です。生活用水は要請物資に頼るのではなく、地域で確保することを目指しましょう。

避難生活が長期化すれば暖かい食事の提供や栄養管理についても検討しましょう。できれば、地域やボランティアによる炊き出し等、具体的な方法を事前に考えておきましょう。



## チェックリスト

### 8. 食料・物資管理

項目 番号	仕事	いつ				★主担当 ◎ 担当 ○ 支援 を記入	指示 したか	確認 したか	協働する団体等
		準備	初動	応急	復旧				
<b>対策項目 1 物資の受け入れ体制を整備する</b>									
1-1	物資供給計画を作成する	◎				商工担当等	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1-2	物資の積み下ろし場所・ルートを確認する	◎		○		商工担当等、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1-3	物資の保管場所を確認する	◎		○		商工担当等、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
1-4	物資の要請を実施する			○		避難所派遣職員、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	応援職員
1-5	物資の管理を実施する			○		避難所派遣職員、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	応援職員
1-6	在宅避難者用物資の配布体制を確認する	◎		○		避難所派遣職員、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	応援職員、地域住民
<b>対策項目 2 食料等の確保を実施する</b>									
2-1	地域の資源（食料等）の活用を実施する	○	◎			避難者、地域住民	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2-2	備蓄物資の配布を実施する		◎			避難所派遣職員、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2-3	アレルギー対応等特別食の確保を実施する			○		商工担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2-4	避難所・在宅避難者別に必要食数の報告を実施する			◎		避難所派遣職員、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	応援職員
2-5	食料の数量管理、衛生的な保管状態を確保する			◎		避難所派遣職員、 避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	応援職員
2-6	炊き出し実施のための調理器具や食材を確保する				○	商工担当等	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2-7	個人属性に応じた栄養面への配慮を実施する			○		保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア

## (2) 健康管理

### 10. 衛生的な環境の維持

ポイント



健康維持は衛生への配慮から

#### 解説

ライフラインの途絶や集団生活といった条件の避難所では、様々な感染症、食中毒等のリスクが高まるため、発災直後から衛生管理に徹底して取り組む必要があります。衛生対策全般については、特に衛生部局を中心に、危機管理部局、避難所運営責任者がしっかりと連携し、専門的な指導も得ながら、万全の体制で取り組んでいけるよう、地域住民やボランティアの協力も得ながら、平時から準備しておくようにしましょう。また、食料（生鮮品、弁当等）の取り扱いには、十分注意し、食中毒の発生を防ぎましょう。

#### 質の向上の実現のために

災害時であってもゴミは分別収集し、決められた集積場所に排出し、防臭・防虫に気を付けましょう。炊き出しをする際には、調理前的手指及び調理器具の消毒を徹底し、衛生的な調理に配慮し、調理する人の体調管理も行う必要があります。また、食料品の保管にあたっては、冷蔵庫を使用しましょう。





## チェックリスト

### 10. 衛生的な環境の維持

項目 番号	仕事	いつ				★主担当 ◎ 担当 ○ 支援 を記入	指示 したか	確認 したか	協働する団体等
		準備	初動	応急	復旧				
<b>対策項目 1 ゴミ集積場所を確保する</b>									
1-1	ゴミの集積場所を確保する	◎		○	施設管理者、 避難所運営委 員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1-2	ゴミ袋の設置を実施する			○	避難所運営委 員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1-3	ゴミの集積場所を周知する			○	避難所運営委 員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1-4	避難所のゴミの収集体制を確保する			○	衛生担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
1-5	ゴミ袋、防臭・防虫剤を確保する			○	衛生担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>対策項目 2 避難所の掃除を実施する</b>									
2-1	避難所の掃除を実施する			○	避難所運営委 員会、避難者	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
2-2	寝具などの整理整頓を実施する			○	避難所運営委 員会、避難者	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
<b>対策項目 3 食品の管理を実施する</b>									
3-1	食品の管理方法・手洗い・調理前の健康 チェック方法を確立する	◎		○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	保健所	
3-2	食品の管理方法の徹底を実施する			○	保健担当、避 難所運営委員 会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	保健所	
3-3	手洗いの徹底を実施する		◎	○	保健担当、避 難所運営委員 会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	保健所	
3-4	炊き出し等調理をする人の健康チエッ クを実施する			○	保健担当、避 難所運営委員 会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	保健所	

## 1 1. 避難者の健康管理

ポイント



### 避難者の二次被害を予防するための健康管理

#### 解説

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、市町村内外の「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・管理等を定期的実施しましょう。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しょう。

#### 質の向上の実現のために

避難者の健康管理については「避難所生活を過ごされる方々の健康管理に関するガイドライン（厚生労働省）」によれば、以下の項目があげられており、配慮すべき事項は多岐にわたります。しかし、これらの配慮を欠くと、避難者の健康が悪化し、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。これらの配慮を避難所担当職員だけで実施することは、現実的ではありません。医療・保健・福祉の専門職能者に多角的に避難所の状況をチェックしてもらい、必要な対応については、ボランティア・NPO 団体と協力し、実現しましょう。

- ① 生活・身の回り「居住環境、空調・換気的重要性」「水分・飲料水」「栄養管理」「食中毒予防」「入浴ができない場合」「避難所周りの環境」
- ② 病気の予防「感染症」「粉じん吸入」「慢性疾患の悪化」「エコノミークラス症候群」「生活不活発病」「熱中症」「低体温症」「口腔衛生管理」「一酸化炭素中毒」「アレルギー疾患の悪化」「健康診査等」「救急受診体制」
- ③ 心の健康保持
- ④ ライフステージ等に応じた留意事項「妊婦、産後間もないお母さんと乳幼児」「子供」「高齢者」「慢性疾患」



## チェックリスト

### 1 1. 避難者の健康管理

項目 番号	仕事	いつ				★主担当 ◎ 担当 ○ 支援 を記入	指示したか	確認したか	協働する団体等
		準備	初動	応急	復旧				
<b>対策項目 1 避難者の健康管理体制を確保する</b>									
1-1	避難者の健康管理シートを作成する	◎				保健、福祉担当			
1-2	救護所や医療巡回受け入れスペースの設置を検討する	○		○		医療担当、避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
1-3	医師・看護師の巡回・派遣体制を確保する	○		◎		医療担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
1-4	保健師・福祉専門職の巡回・派遣体制を確保する	○		○		保健、福祉担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
1-5	心のケア専門職ボランティアの巡回・派遣体制を確保する	○			○	保健、医療担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
1-6	正しい口腔ケアの周知・指導を実施する				○	保健、医療担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
1-7	妊婦健診、乳児健診の情報提供を実施する				○	保健、医療担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
1-8	健康相談窓口を設置する				○	保健、医療、障害者、高齢者、母子担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
<b>対策項目 2 感染症対策（インフルエンザ、ノロウイルス等）を実施する</b>									
2-1	感染症予防の重要性を確認する	◎				保健、医療担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2-2	避難所の換気を実施する		◎				<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2-3	感染症予防を実施する				○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
2-4	感染症患者が出た時の対応を検討する	◎			○	保健担当、避難所運営委員会	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等
2-5	感染症患者が出た時の部屋を確保する				○	避難所運営委員会、施設管理者	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等

項目 番号	仕事	いつ				★主担当 ◎ 担当 ○ 支援 を記入	指示 したか	確認 したか	協働する団体等
		準備	初動	応急	復旧				
<b>対策項目3 その他病気対策を実施する</b>									
3-1	食中毒対策を実施する			○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等	
3-2	生活不活発病対策として体操等を実施する			○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等	
3-3	持病の悪化防止を実施する			○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等	
3-4	エコノミークラス症候群対策を実施する			○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等	
3-5	エコノミークラス症候群防止のための弾性ストッキングの配布を検討する	◎		○	保健担当、商工担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等	
3-6	熱中症対策を実施する			○	保健担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	NPO・ボランティア、医療・福祉事業者等	
<b>対策項目4 暑さ・寒さ対策を検討する</b>									
4-1	必要と判断される時には防寒着を確保する		◎	○	商工担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4-2	採光量の調節（暑いときは日光の直射を避ける）を実施する			○	避難所運営委員会、避難者	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4-3	冷暖房器具を確保する			○	商工担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4-4	空調の早期復旧を検討する			○	営繕・建築担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4-5	食料の温度管理に配慮を実施する			○	保健担当、避難所運営委員会、避難者	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
4-6	必要とあれば害虫対策を検討する			○	衛生担当	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		