

地域防災に関する取組み ―地域版避難所運営マニュアル策定― について

1. 東日本大震災における避難所運営の反省

- 学校、市立施設約 300 カ所で最大 10 万 6 千人の避難者を受け入れ
- 避難所運営マニュアルが共有されていなかったほか、避難所を運営する区役所職員が不足し、応援にあたった本庁職員や他都市職員への引継ぎも不十分

2. 地域防災計画（平成 25 年 4 月全面修正）

- (1) 基本理念：100 万市民の総合力による防災 「自助」＋「共助」←「公助」
- (2) 基本方針（全 6 項目）
 - ① 全ての人命の安全を最優先とし、減災を基本とする災害対策
 - ② 災害時要援護者に配慮した災害対策
 - ③ 男女共同参画の視点を取り入れた災害対策
 - ④ 災害時の都市機能を確保する災害対策
 - ⑤ 人的資源の効率的な活用及び他自治体等への適正な応援要請
 - ⑥ 災害の規模に適切に対応した災害対策

3. 避難所運営体制の整備

- (1) 基本方針
 - 地域団体及び避難者、避難所担当職員、施設管理者による協働運営
 - 男女共同参画の観点から、避難所運営委員会への女性参画に対し十分配慮
 - 避難所運営における災害時要援護者や男女のニーズの違い、避難者の健康管理やプライバシーの確保等への配慮
- (2) 市の体制整備
 - 派遣体制の強化 → 避難所担当課の指定
 - ・市内 191 カ所の指定避難所を、162 課（本庁 127 課、区役所 35 課）で対応
 - ・避難所担当課による職員派遣計画の策定（発災後 72 時間は常駐）
 - ・派遣チームの基本構成（男性・女性、中堅・若手の混成とすること）
 - ・人事異動の引継ぎの徹底（その都度、顔合わせ）
 - ※【避難所等の種類】 3・4 ページを参照

- 職員の運営能力の強化 → 避難所担当職員研修の実施
 - ・ 全庁対象の避難所担当職員研修（5回開催で約400名参加）
 - ・ 区毎の避難所担当職員研修
 - ・ 男女共同参画の視点に立った避難所づくり、共助による災害時要援護者支援の取り組みについて説明
 - ・ 各区災害対策本部との連絡、避難所内の課題解決の調整など、地域団体等への支援

- (3) 避難所運営の体制強化 → 平常時から「顔の見える関係」を構築
 - 全市版避難所運営マニュアルの策定
 - ・ 避難所運営にかかわる関係者共通のマニュアルとして避難所運営の方針を提示

 - 避難所運営に関する事前協議
 - ・ 全市版マニュアルをもとに、地域ごとに避難所の運営方針等について協議
 - ・ 地域団体等が策定したマニュアルについて、関係者で協議し改めて役割を確認 など

↓
 - 各地域の実情にあった「地域版避難所運営マニュアル」策定、周知

 - 避難所運営訓練の実施、評価、「地域版避難所運営マニュアル」の見直し
 - ・ 避難所担当課は、総合防災訓練等で行われる避難所運営訓練に参加するほか、地域が企画する防災訓練に参加し、地域団体や施設管理者と連携強化を行う。
 - ・ 避難所運営訓練の結果を踏まえて、必要に応じ、地域版避難所運営マニュアルを見直す。

4. 災害時要援護者対策の推進

- 在宅の高齢者・障害者等（平常時から介護及び行動の補助などの支援が必要）
 - ・ 災害時要援護者情報登録制度の推進
 - ・ 福祉避難所の指定
 - ・ 防災意識の啓発

- 外国人、妊産婦・乳幼児のいる家庭（災害時に緊急的な状況により支援が必要）
 - ・ 避難場所の周知、防災意識の啓発

【避難所等の種類】・・・全市版避難所運営マニュアルより

① 指定避難所：仙台市立小中高等学校など



- ▶ 住民等が発災直後から避難できる施設です。
- ▶ 原則として市が避難所担当職員を派遣します。
- ▶ 地域団体・避難者・市職員・施設管理者等が協働して運営します。
- ▶ 市がアルファ米などの食料や物資を備蓄しています。
- ▶ 市の支援物資などが直接配送されます。

- * 指定避難所は、発災直後から避難できる施設として指定しており、避難の必要がある方は原則として指定避難所に避難します。
- * 地域団体、仙台市、施設が事前に協議を行い、避難所運営に関する役割などをあらかじめ決めておきます。
- * 指定避難所は、避難所周辺の地域住民が主な避難者となることから、特に地域の中では、避難した場合の運営方法などについて、平時から話し合いを行っておくことが重要です。

② 補助避難所：市民センター、コミュニティセンター



- ▶ 指定避難所を補完する施設です。
- ▶ 指定避難所に派遣される職員が、巡回などを行います。
- ▶ 指定避難所と連携しながら、地域団体を中心に運営します。
- ▶ 市がアルファ米などの食料を備蓄しています。
- ▶ 防災資機材倉庫を併設している場合は資機材も備蓄しています。
- ▶ 支援物資などは指定避難所を介して配送されます。
(指定避難所からの運搬を地域にお願いすることがあります。)
- ▶ (避難所の開設状況や配置状況、避難者数などによっては、補助避難所へ直接配送するなどの対応を行います。)

- * 補助避難所は、指定避難所を補完する施設として、下の囲みのような場合に活用される施設であることを基本としています。
- * 具体的な開設時期や開設方法などについては、地域、市、施設が事前協議を行い、整理します。
- * なお、補助避難所は、指定避難所と連携して運営を行いますので、運営方法や連携について平時から話し合いを行っておく必要があります。

○補助避難所の活用例（事前協議によりあらかじめ決めておきます。）

- ・指定避難所での生活が困難な方（災害時要援護者など）を受け入れる施設として活用
- ・地域の立地条件から指定避難所への避難が困難な方を受け入れる施設として活用
- ・指定避難所の収容人員を超えた場合、損壊等により受け入れができない場合に活用 など

③ 地区避難施設（がんばる避難施設）：地域の集会所など



- ▶ 地域の方々が自主運営する施設です。
- ▶ 地域の方々が自ら備蓄などの準備を行い、災害時に備えます。
- ▶ 公的支援としては、指定避難所への物資供給が可能となつてからは、指定避難所において支援物資を受け取ることができます。
(指定避難所からの運搬は、原則としてその避難施設を運営する方々が行います。)

- * 集会所など、地域の施設を避難所として活用する場合、そこに避難する方々自身が普段から備蓄を行い、災害時の運営までを自立して行います。
- * 地域の判断で「地区避難施設」を立ち上げた後、各地域の指定避難所へ報告が行われることで市が認知します。当初は支援を個別に行うことはできないため、運営する方々自身が、運営方法などについて事前に十分な検討や準備を行う必要があります。

○「地区避難施設」として活用する場合の前提条件

- ・ 支援物資や情報の収集等について、指定避難所を通じて地域が自主的に動ける体制が整っている。
- ・ 活用する集会所の施設面での安全確認が事前になされている。
- ・ 地区避難施設の使い方を含めた避難所運営が地域主体で行える。
- ・ 地区避難施設として必要な施設の整備や備蓄品の調達は、原則として地域が行う。

④ 地域の公園など（いっとき避難場所）：近隣の公園など



- ▶ 地震災害発生直後に、住民が家屋倒壊の危険などから身の安全を守ったり、自主防災組織による避難行動や安否確認を実施するために集合する場所です。
- ▶ いっとき避難場所は、地域で近隣の公園や広場の中から事前に決めておきます。

〔参考〕 福祉避難所：社会福祉施設など ※原則として発災直後の避難はできません

- ▶ 指定避難所や補助避難所での生活が困難な高齢者や障害者を受け入れる二次的な避難施設です。



- ▶ 社会福祉施設の被害状況や受入れの可否を市が確認した上で、避難所からの要請などに応じて受入れの支援を行います。

* 福祉避難所は、社会福祉施設など普段から利用されている方のいる施設ですので、市が災害後の被害状況や利用状況などを確認した上で、受入れの支援を行います。したがって、原則として発災直後に直接の避難はできません。

- * 指定避難所などへの避難が困難、または指定避難所などでの生活が困難な高齢者や障害者の方を中心に受入れの支援を行います。

男女共同参画の視点に立った避難所づくりについて

1 東日本大震災で起こったこと ～避難所の中で～

- ・ パーテーションを設置して欲しい人がいるにもかかわらず、男性のリーダーが「みんな家族であり、必要ない」と強く主張するため、利用できなかった。
- ・ 着替えの場所が 1 箇所しかないため、女性は布団をかぶって着替えをしていた。
- ・ 赤ちゃんに授乳をするための場所がなく、壁に向かって授乳をしていた。
- ・ 生理用品を男性担当者から手渡しされた。
- ・ 女性専用の物干し場がなく、下着を干すと盗まれるので、生乾きのまま着替えた。
- ・ 夜に屋外の仮設トイレに行くのが怖いので、行かなくても済むように水分を取るのを我慢していた。

2 男女共同参画の視点を取り入れた災害対策（仙台市地域防災計画「基本方針」から）

- ・ それぞれの場面で女性の意見や声が正しく反映されるよう、その参画を促す。
- ・ 男女のニーズの違いに対し十分配慮する。
- ・ 避難所での避難者への対応、役割分担などが画一的にならないよう、女性の視点を反映させた避難所運営に努める。

3 具体的な配慮の例

○ 避難所運営委員会の構成については、女性の参画に十分配慮する

- ・ 地域の代表者はほとんどが男性。女性が意思決定に参画できるような配慮が必要。
- ・ 現時点では、高齢者や障害者、乳幼児など要援護者は女性がケアしている場合が多い。女性の参画により、困難を抱えやすく声が届きにくい要援護者のニーズを把握し、ニーズに応じた対応を決定できるようにする。
- ・ 地域防災リーダーを積極的に活用する。

○ 役割分担が画一的にならないよう配慮する。

- ・ いろいろな人が交代で担当することにより、負担感が少なくなり、また、視野が広がる。

○ 男女のニーズの違いに配慮する。

- ・ 男女別の更衣スペースやトイレ、洗濯物干し場、授乳スペースなど
- ・ 居住スペースへの間仕切りの設置などによるプライバシーの確保
- ・ 女性用の物資の確保や、女性による配布体制づくり
- ・ 女性や要援護者に対して、それぞれのニーズを踏まえたサポート体制を整備
- ・ 外国籍市民へのサポート（出身地により文化が異なるので、ニーズに合った配慮を）