

検 証 1

殺到する避難者の 対応手順

検証1 ①想定、前提条件など

想定

1. 想定災害、気象状況

想定は、厳冬期での地震による大規模停電の発生

被害状況は、多数の倒壊家屋が発生し、自宅に留まることができなくなった住民が徒歩や車両で避難所に殺到している状況

避難所以外の状況（道路啓開や救出救助に関する事項等）は、対象外

天候は、夜間（日没から30分後）、気温-10℃（検証時の実測）

2. その他の状況

市町村には災害対策本部が設置（避難所開設指示済み）

避難所開設を担当する市町村職員は、防災担当以外の職員3名

町内会、施設管理者は、避難所に徒歩で到着

開設避難所は、学校施設

施設の物品庫に防災資器材や避難所開設キットが保管

検証での「町内会」とは、町内会長に限定するものではなく、町内会の役員を含めた住民を想定

検証での「施設管理者」とは、学校関係者に限定するものではなく、指定避難所の施設管理者を想定

屋外待機のリスクによる避難所受付の違い

1. 屋外待機のリスクがない場合とは

例えば、台風上陸前などの災害発生前や災害発生後であっても天候や気温が安定しているなかでの避難など、『屋外での滞在が容易な状況』とし、感染症対策を取って検温スペースや受付を設置して受付を行う。

2. 屋外待機のリスクがある場合とは

例えば、暴風雨や気温が氷点下での避難など『屋外に避難者を長時間待たせることで危険が生じる状況』とし、避難者の安全を最優先として、入口に受付は設置せず、最低限の衛生を保持したうえで屋内に誘導し、屋内で受付を行う。

3. 柔軟な対応

今回の検証は、具体的な災害想定、気象条件を設定した場合の一例である。

市街地や郊外、住宅地やオフィス街など地域の状況や雨、みぞれ、津波などにより、避難者の多くが衣服が濡れているなど、個別の状況に応じた対応が求められることから、市町村災害対策本部と緊密に連携、情報共有を図り、パニックを回避しつつ住民の安全を最優先にした柔軟な避難所運営を行う必要がある。

在宅避難への備え

1. 『避難指示 = 避難所へ行くこと』ではない

コロナ禍では、避難所以外への避難として在宅避難にも備える必要がある。

まず、自宅はどのような災害リスクがあるのか、ハザードマップで確認することが重要。

（ハザードマップの種類：「洪水」、「土砂災害」、「高潮」、「津波」、「火山」など）

ただし、ハザードマップは被害がないことを保障するものではないため、中小河川の近くや傾斜地の下に位置する場合などでは、最悪を想定して避難を検討する必要がある。

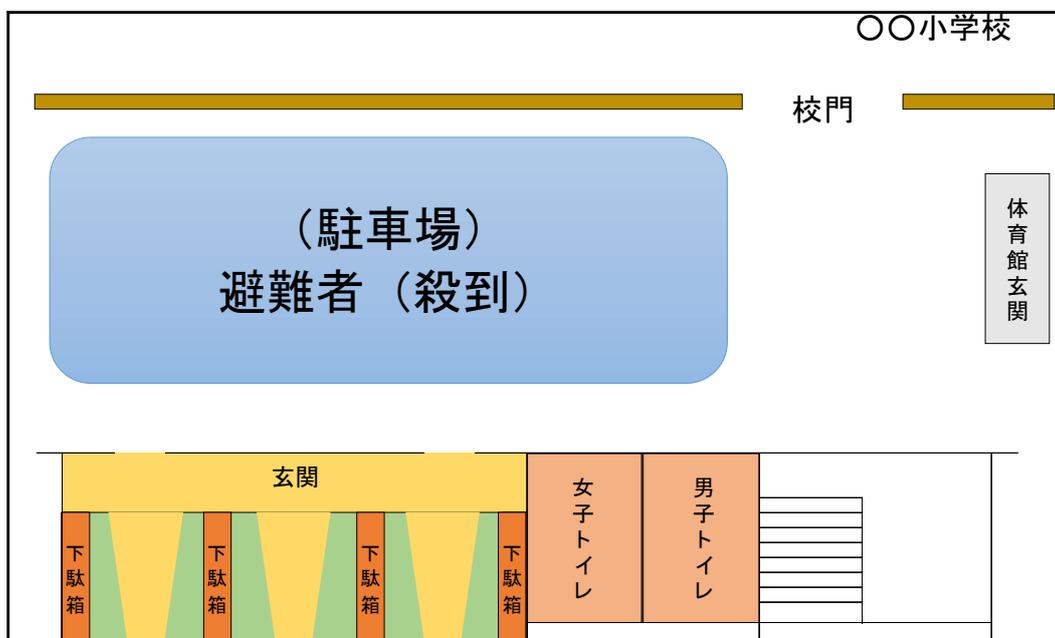
また、安全な場所に避難した後も危険を感じたときはためらうことなく、さらに安全な場所へ逃げることも必要である。

検証1 ②避難所に町内会と施設管理者が到着

状況

災害発生後、学校前に避難者が殺到しているところへ、町内会（町内会長）と施設管理者（学校関係者）が到着

町内会、施設管理者ともマスクを着用



学校玄関の状況



町内会長から市役所へ電話報告

手順 町内会と施設管理者の連携

1. 避難所開設に向けた町内会の活動例

- 負傷者や救助が必要な人の確認
- 市町村役場へ避難所の状況を報告
- 避難所開設を見据えた施設管理者との連携

2. 避難所開設に向けた施設管理者の活動例

- 避難所開設を見据えた施設の被害状況の確認
- ライフラインの確認
- 町内会との情報共有

具体的なやりとり例

町内会（避難者へ）

「町内会長の〇〇です。」
「皆さん、大丈夫ですか？怪我や手助けが必要な方はいませんか？」
「余震があるので、念のため建物から離れてください。」
「密にならないように世帯毎に2m以上離れていてください。」
「マスクの着用をお願いします」

施設管理者（町内会へ）

「教頭の〇〇です。これから施設の被害確認をしてきます。」
「確認が終わるまで、人は入れないでください。」

町内会（施設管理者へ）

「分かりました。では、私は市役所に連絡します。」

町内会（電話で市役所へ）

「もしもし、町内会長の〇〇です。〇〇小学校に避難者が殺到しているので、避難所を開設します。」
「教頭先生が施設を確認しています。」
「いまのところ、けが人や手助けが必要な人はいません。」
「今、職員が向かっているんですね。分かりました。よろしくをお願いします。」

町内会（避難者へ）

「今、施設の被害確認をしています。もう少し、待ってください。」

専門家の指導

1. 町内会、施設管理者が不在の可能性

検証では、町内会（町内会長）と施設管理者（教頭先生）が災害発生直後に駆けつけたが、道路の寸断など、災害時にすぐに駆けつけることができない可能性があり、住民による市町村役場への連絡が必要となる場合がある。

2. 携帯電話の不通

地震や大規模停電の場合、携帯電話が使用できない可能性があり、市町村役場に連絡が取れない場合には、住民による避難所開設の判断が必要となる。

3. 市町村職員の到着の遅れ

耐震化をしていても市町村庁舎自体が大きな被害を受けている場合、職員が避難所に到着するまでに長時間を要する可能性があり、さらに携帯電話が使用できなければ確認することもできないため、住民による避難所開設、受入が必要となる場合がある。

4. 安全が確認されていない施設への侵入の防止

地震の場合、当初は破損が少なくとも余震によって倒壊する事例がある。
常に防災に携わっていない町内会が多数の避難者を統率することは難しいため、避難者とともに安全確認を行うなど、避難者同士で協力することが重要である。

5. 地域住民による避難所開設への備え

地域住民で避難所を開設する場合に備え、防災訓練や研修で市町村、町内会、指定避難所の施設管理者、学校関係者、住民が連携した避難所開設訓練をしておくことが大切である。

検証1 ③市町村職員の役割分担

状況

防災担当以外の市町村職員3名が到着

役割分担は、市町村役場や移動する車内で実施する。

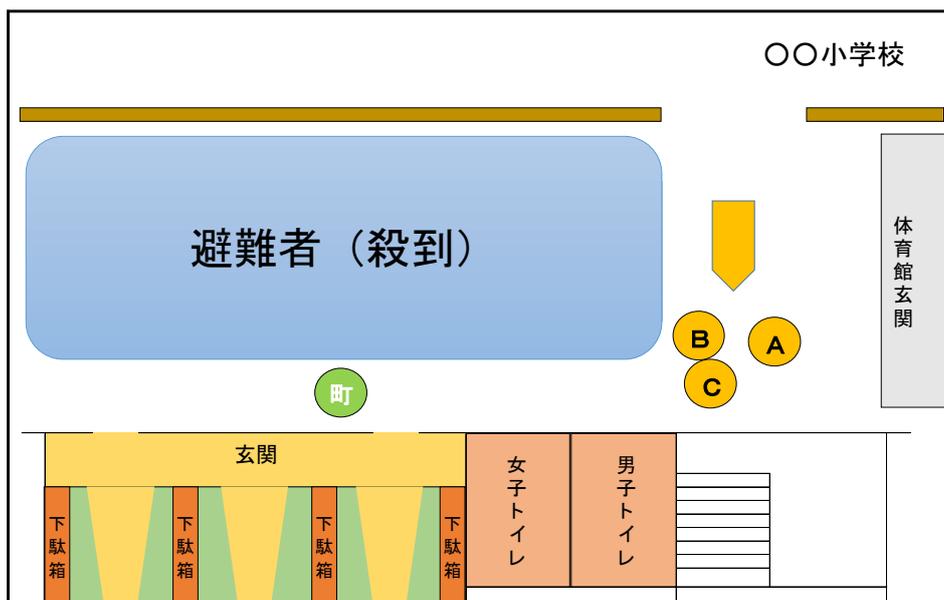
○役割分担 職員Aリーダー担当、職員B屋外担当、職員C屋内担当

○服装・携行品 防災服、ビブス、ヘッドライト、ヘルメット、マスク

携帯用アルコール消毒液、メガホン、避難所の被害等確認表 など

「誘導」は、屋外に殺到している避難者を体育館へ案内する意味として使用

「受付」は、避難者台帳、避難者名簿等を作成する意味として使用



役割分担の状況

手順 市町村職員の役割分担

1. 担当カードによる役割の指定

避難所の開設は、防災担当以外の職員が担うことがほとんどであるが、避難者が殺到していれば、避難所マニュアルを見ながら開設作業をする時間がないことから、避難所マニュアルから開設手順のみを抜粋、簡記した「カード」を渡して役割分担を実施

2. 職員Aリーダー担当の役割（※末尾 開設1 「開設用カード（4種）」参照）

避難所全体の総合調整

災害対策本部への報告

町内会、施設管理者との連携

安全確認前の施設内への立入防止

避難者への状況説明と開設作業の協力依頼

避難所の人数把握

3. 職員B屋外・玄関担当の役割

屋外から施設の安全確認
誘導手順の事前説明
感染症対策の説明

4. 職員C屋内・体育館担当の役割

施設管理者と連携した屋内動線の安全確認
避難所開設キットの活用
体育館内の誘導
感染症対策の徹底

具体的なやりとり例

職員Aリーダー（職員B、Cへ）

「まずは、このチェック表で建物の安全確認をしてきてください。」

※末尾 開設3 「避難所の被害等チェックシート」参照

「屋外に多数の避難者が待機しているので、速やかをお願いします。」

職員Aリーダー（職員Bへ）

「君は外周を担当。」

職員Aリーダー（職員Cへ）

「君は屋内を担当。」

職員Aリーダー（職員B、Cへ）

「まずは、玄関から体育館までの動線を確認すること。」

「それから、屋内担当は、避難所開設キットを入口まで持ってくること。」

「学校関係者がいたら協力して確認すること。予備鍵を渡します。」

「安全には十分気を付けて、無理はせず、何かあればすぐに戻ってくること。」

職員B、C

「分かりました。」

専門家の指導

1. 防災担当以外の職員による避難所開設

迅速な避難所の開設は、防災担当以外の職員にかかっている。初動対応が遅れないよう訓練をしておくことが重要である。

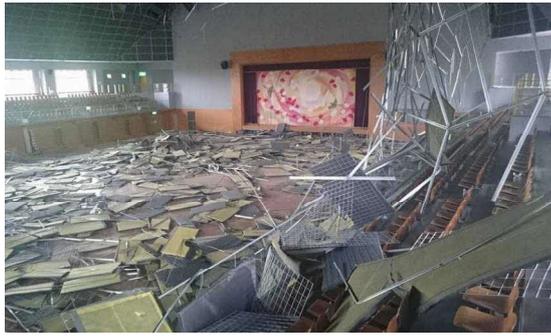
2. 自分の身は自分で守る意識の徹底

巨大地震の直後は、余震の可能性が高いため、安全確認は退避できる方向を確認しながら、十分注意して実施する。

また、安全確認中に二次災害に巻き込まれないことを優先し、決して無理はせず、危険を感じたときは、一旦、戻って災害対策本部に報告したり、2名がお互い目視できる距離を空けて連携しながら確認するなど、安全を最優先に活動する。

3. 施設の安全確認の重要性

熊本地震の事例では、施設の安全確認を実施した結果、天井崩落まではしていなかった体育館を避難スペースとして開放せず、通路等のみを避難スペースとして開放した。その後の本震で体育館に甚大な被害が発生したが、避難スペースとして開放していなかったため、人的被害を未然に防ぐことができた。



4月16日、本震発生後の町総合体育館は、メインアリーナの天井パネル、照明（1基の重さ：約7kg）、空調吹き出し口（重量不明）がほとんど落下するなど、甚大な被害となった。前震時において、避難スペースとして開放しなかったことが、人的被害を未然に防ぐことにつながった。

出典 平成28年熊本地震益城町による対応の検証報告書（平成29年11月熊本県益城町）

4. 施設管理者と連携した安全確認

施設管理者が災害発生直後に必ず施設に来るとは限らないが、建物の被害状況を確認する施設管理者と連携することで、避難所として使用可能か迅速に判断できる。

さらに、安全確認完了前には、施設内に避難者を立ち入りさせないことを徹底する。

5. 災害種別に応じた施設の安全確認

津波災害では、津波の到達まで時間的余裕もないことから避難誘導を最優先に実施するなど、災害種別に応じた対応が必要である。

検証1 ④避難者への説明、避難所開設の協力依頼

状況

職員B屋外担当と職員C屋内担当は、それぞれ安全確認に向かった。
玄関には、職員Aリーダー担当、町内会長が待機



手順 避難者への説明

1. パニック防止の声掛け

厳冬期の夜間であり、低体温症のリスクが高い状況のため、まずは、殺到している避難者に、全員、避難所に入れることを周知して、入口に殺到することを防ぐ声掛けを実施する。
さらに現在の避難所の状況と誘導手順を説明し、今後の見通しを示す。

2. 避難所周辺の被害状況の聞き取り

住民から避難所周辺の被害状況を聞き取り、災害対策本部へ報告し、共有を図る。

具体的なやりとり例

職員Aリーダー（避難者へ）

「市役所の〇〇です。今、窓ガラスが割れたり、棚が倒れていないか確認しています。」
「安全確認が終わりましたら、すぐに誘導を開始します。」
「全員中に入れますので、安心してください。」
「怪我をしている方、具合の悪い方はいますか？私に声を掛けてください。」

「感染防止のため、マスクを付けて、世帯毎にまとまって、2m空けてお待ちください。」
「町内会の方はいらっしゃいますか？」

町内会（職員Aへ）

「町内会長の〇〇です。」
「今、教頭先生が校舎の被害状況を確認しています。」

職員Aリーダー（町内会へ）

「分かりました。分かる範囲で町内の被害状況について教えてください。」

町内会（職員Aへ）

「この辺一帯が停電していますが、自宅からここに来るまでは、道路が壊れているような被害はありませんでした。」

職員Aリーダー（町内会へ）

「分かりました。避難所を開設するので、協力をお願いします。」
「今、体育館担当の職員が安全確認していますので、戻るまでこちらで待機してください。」
「私は、災害対策本部に報告します。」

手順 避難所開設の協力依頼

1. 協力人数、必要物品の検討

避難所の入口の広さ、殺到している避難者の人数、屋内の移動ルートの距離など、避難所の規模や状況に応じ、協力人数を決める。

夜間であれば懐中電灯を持っている方など、必要な物品を持っているかどうかも検討する。

2. 協力者のペア指定

安全管理のため、できるだけ協力者が単独行動となることを避けるよう2、3名の組を指定して作業を依頼する。

3. 具体的な任務付与と安全確保

職員は、協力者がどの職員の補助に入るか指定するとともに、自分の作業に没頭せず、可能な範囲で作業を協力者に依頼し、自分は先回りして周囲の安全を確認する。

具体的なやりとり例

職員Aリーダー（避難者へ）

「これから避難所を開設します。皆さんの協力をお願いします。」
「まずは、入口の準備をするので、懐中電灯をお持ちの方で、どなたか5、6名の方、御協力をお願いします。」

職員Aリーダー（協力者6名へ）

「皆さんの中に体調の悪い方はいませんか？大丈夫ですね。」
「まずは、2人一組になります。あなたとあなたが1組目、そちらが2組目、そちらが3組目をお願いします。よろしいですか？」
「安全確認が終わったら、玄関での作業を行います。」
「素手で作業する箇所がありますので、まず、手の消毒をお願いします。」

職員Aリーダー（携帯用アルコール消毒液で手指消毒後、協力者6名へ）

「1組目は、廊下にスリッパを準備します。物品庫まで職員が誘導するので、一緒をお願いします。」
「2組目は、廊下に靴置き場を準備します。1組目と一緒に物品庫からブルーシートを持ってきてください。」

「3組目は、備蓄ランタンに電池を入れてください。5台ぐらいありますので、よろしくをお願いします。」
「それぞれ、廊下での作業もお願いするので、防寒靴を脱ぐ準備をしてください。」
「では、安全確認が完了するまで、ここで待機してください。」

専門家の指導

1. 避難者への明確な伝達

避難者への説明は、聞こえないことが混乱の原因となるため、メガホンを使用し、繰り返し実施する必要がある。

また、目の見えない方、耳が聞こえない方など、要配慮者の視点も欠かさない。

2. 住民協力は不可欠

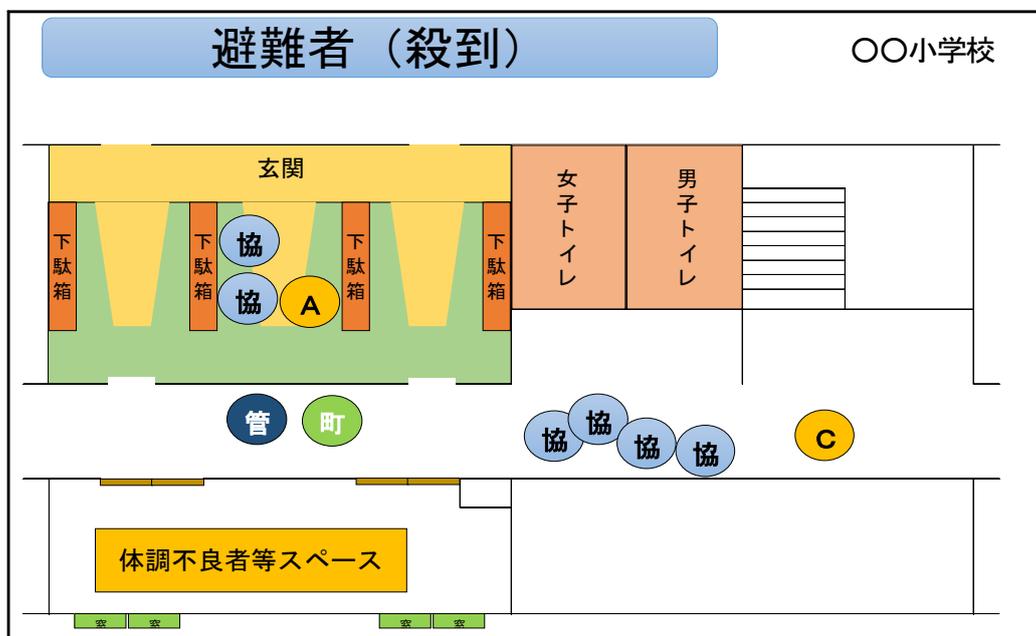
災害発生直後に、迅速に避難所を開設する場合は、住民の協力は不可欠である。

あらかじめ、避難所開設のどの作業を任せるかシミュレーションし、住民と連携した訓練、研修を重ねることが必要である。

検証1 ⑤避難所入口の準備

状況

施設管理者と連携して施設内部の安全確認が終了
防災資機材、避難所開設キットは、施設内の物品庫に保管



手順 避難所入口の準備

1. 施設の安全確認結果の報告

まずは、「避難所の被害等チェックシート」（末尾「開設3」参照）により、避難所として使用できるかを確認し、リーダーへ報告する。

2. 避難所開設キットの展開

避難所開設キットから必要な物を取り出し、すぐに準備を開始する。

3. 避難者と協力した入口の準備

迅速に誘導を開始するため、避難者の協力を得て準備する。

避難者の協力は、外靴を脱ぐ場所（屋内）と外靴を脱がない場所（屋外）に分けて役割を指定する。

4. 上履きの設置

感染防止と防寒対策として上履きを設置する。

5. 施設管理者との連携

施設の状況を把握している施設管理者と連携し、靴を脱ぐための椅子や玄関に消毒液を置く机など、

避難所に必要な資器材を設置する。

6. 照明、靴置き場の設置

電池ランタンによる照明とブルーシートによる靴置き場を設置する。

なお、昼間など明るい場合や施設の靴置き場を使用できるときは必要ない。

7. 感染防止資器材の準備

感染防止として入口にアルコール消毒液とマスク未着用者への配布用マスクを準備する。

8. 体育館までの移動ルートの表示

体育館までの移動ルートは、電池ランタンや簡易照明（ケミカルライト）で表示し、電池ランタンは、玄関、体育館に重点的に設置する。

ケミカルライトを床に置いた場合、避難者が誤って蹴って移動してしまう可能性があることから、動線と重ならない壁際に置いたり、テープで壁に貼り付ける。

（ケミカルライトは、温度が低いほど発光が弱くなる特徴がある。）

具体的なやりとり例

職員C屋内担当（職員Aへ）

「屋内の安全確認が終わりました。」

「体育館までの廊下と物品庫、体調不良専用室に破損はありません。」

「ライフラインは、停電していますが、水は出ます。」

「教頭先生は、施設の他の場所を点検中です。終わり次第、玄関に来るように伝えていきます。」

「避難所開設キットは、これです。」

職員Aリーダー（職員C、協力者1、2組目へ）

「分かりました。では、こちらの1組目と2組目の方と一緒に物品庫からスリッパとブルーシートを持ってきてください。」

教頭先生（玄関に戻って職員Aへ）

「教頭の〇〇です。取り急ぎ、施設の点検が終わりました。」

「危険物のある理科室や家庭科室には、大きな破損はありません。」

「まだ、未確認の教室もありますが、施設に大きな損壊はありません。」

職員Aリーダー（施設管理者へ）

「では、職員が防災資機材を取りに物品庫へ向かっていますので、教頭先生も物品庫をお願いします。」

職員Aリーダー（協力者3組目へ）

「では、開設キットが来たので玄関の準備をします。」

「3組目の方は、ランタンに電池を入れてください。」

「ランタンは、全部で5個あります。」

職員C屋内担当（協力者1、2組目、施設管理者とともに職員Aへ）

「スリッパとブルーシートを持ってきました。」

職員Aリーダー（協力者1、2組目へ）

「では、廊下のここに、ブルーシートで靴置き場を設置してください。」

「スリッパは、靴置き場のブルーシートの両側と中央に置いてください。」

「男女のトイレにもスリッパを〇組ずつ置いてください。」

職員Aリーダー（職員Cへ）

「屋内担当は、ランタンと簡易照明を持って、体育館までのルート表示をお願いします。」

「ルートを表示できたら避難所開設キットを持って体育館へ移動し、体育館入口でのアルコール消毒と世帯番号カードを準備してください。」

「最終確認をしたら、すぐに案内を開始します。」

職員Aリーダー（町内会へ）

「町内会長は、屋内担当職員と一緒に体育館に移動して、町内の班毎にまとまるよう避難者の誘導をお願いします。」

職員Aリーダー（施設管理者へ）

「教頭先生、玄関にアルコールを置く机と靴を脱ぐための椅子を3脚ずつお借りしたいのですが、よろしいですか？」

施設管理者（職員Aへ）

「分かりました。では、近くの空き教室に案内します。」

職員Aリーダー（協力者3組目へ）

「3組目の方は、教頭先生と一緒に机と椅子を3脚ずつ持ってきてください。」

職員Aリーダー（机、椅子設置後、施設管理者へ）

「今後、照明とストーブを設置するので、教頭先生は、体育館で待機をお願いします。」

職員Aリーダー（1、2、3組目へ）

「まだ作業が終わっていない組はありますか？」

1組目、2組目 ～ ブルーシートで靴置き場設置、スリッパ設置

3組目 ～ ランタン準備、机と椅子設置

「誘導準備は以上となります。一旦、避難の準備でご家族のところへ戻られますか？」

「よろしければ、このまま誘導の補助をお願いします。」

「1組目は、体育館で屋内担当職員の補助をお願いします。」

「2組目は、私と一緒に廊下での誘導補助をお願いします。」

「3組目は、玄関前で屋外担当職員の補助をお願いします。」

「間もなく、誘導を開始しますので、それまで待機をお願いします。」

「よろしくをお願いします。」

専門家の指導

1. 厳冬期における受入の優先順位

厳冬期の避難所の開設、受入には4つの視点「冬季」、「夜間」、「感染」、「迅速」が必要であり、リスクを避けながら優先順位を付けなければならない。

今回の想定では、気温が氷点下であり、最もリスクが高い要素となる。

多数の避難者が屋外に待機している状況であれば、玄関で受付をせず、世帯の間隔、入口での手指消毒、マスクの着用のほか、体調不良者の別室への誘導など、最低限の衛生を確保した上で、迅速に避難所内に誘導することが求められる。

2. 感染防止と防寒としての自分専用の上履きの準備

厳冬期は、特に床の温度が低く、上履きがなければ足裏から体温が奪われることから、上履きは、感染防止に加えて防寒にも欠かせない。

また、底の薄いビニールスリッパでは足先が冷えるため、できれば自分専用の上履きを非常持ち出し袋に準備し、または避難時に持参するよう防災訓練などで住民に周知を図る必要がある。

3. トイレ専用のスリッパの設置

トイレが汚物で汚れた場合、その靴で避難所全体を歩き回るため、衛生環境が極めて劣悪となる。避難所を開設したときには必ずトイレ専用のスリッパが必要である。

4. 土足禁止

厳冬期の建物の床の温度は非常に低いが、基本的には避難所は土足禁止とする。
災害の規模にもよるが、避難所には早ければ数時間後には段ボールベッドが到着する。その際、居住スペースを土足で使用した場合、清掃、消毒しなければ設置することができない。
やむを得ず、ブルーシートなどを敷いて、土足で使用した場合でも、速やかに清掃、消毒し、いち早く通常の状態に戻した方がよい。

5. 安全な移動ルート

体育館までの移動ルートにガラスの飛散など、危険な箇所がある場合は、片付けるか迂回させるか判断し、安全な移動ルートを確認する必要がある。

6. 避難所開設キットの活用

市町村防災倉庫の損壊に備え、検証では避難所に避難所開設キットを保管との想定であったが、災害が発生する前にあらかじめ作成し、保管しておくことが重要である。
保管場所は、市町村庁舎や防災倉庫の耐震化の状況のほか、指定避難所の保管スペースなどに応じて、適宜の場所に保管する。
避難所での初動対応には、防災担当以外の職員が開設キットを使いこなせるよう訓練しておくことが重要である。

※末尾 開設4 「避難所開設キット一覧表」参照