

検証項目

避難所運営・支援－1

③－I

避難所の運営及び支援



避難所となった厚真スポーツセンター

○ 検証の視点

- ▶ 避難所の開設・運営
- ▶ 支援体制
- ▶ 住民・避難者等の協力体制

1 平常時の取組や災害予防・応急対策計画など

1-1 避難所の開設・運営

市町村は、避難所の開設・運営に関する事項について、地域防災計画に記載するとともに、速やかな避難所の供与及び避難所における安全性や良好な居住性の確保に必要な措置を講ずるよう努めるものとされている。

また、避難所の開設に関して、災害が発生し、又は、災害が発生するおそれがあるときは、必要に応じて指定避難所を開設し、さらに、高齢者、障がい者、妊産婦などの要配慮者に配慮して、旅館・ホテル等を避難所として借り上げる等、多様な避難所の確保に努めるものとされている。

避難所の運営について、避難所における生活環境に注意を払い、常に良好な環境とするよう努めるものとされ、例えば、避難が長期化する場合は必要に応じて、プライバシーの確保状況、医師や看護師等による巡回の頻度、暑さ・寒さ対策の必要性など、避難者の健康状態や避難所の衛生状態の把握など、必要な措置を講じるよう努めるものとされている。

各避難所の適切な運営管理を行うために、避難所における情報の伝達、食料、飲料水等の配布、清掃等については、避難者、住民、町内会や自治会、自主防災組織等の協力が得られるよう努めるものとされている。

さらに、市町村は、避難所の運営における女性の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮するものとされている。

道では、内閣府で作成している避難所運営ガイドライン等を参考に平成28年7月に避難所の開設や運営基準を示した「北海道版避難所運営マニュアル（基本手順書）」を策定し、市町村へ提供している。

道では、平成28年の大雨災害等の経験や熊本地震の教訓を踏まえながら、防災総合訓練において、避難所運営を実施してきているほか、市町村職員に対して防災意識や災害対応能力向上のため、研修や防災訓練の支援を行っている。

1-2 支援体制

避難所の運営は、関係機関の協力のもと市町村が適切に行い、必要に応じ、他の市町村やボランティア団体等に対して協力を求める。

道は、市町村における要配慮者対策及び社会福祉施設等の状況を把握し、各種情報の提供、応援要員の派遣等広域的な観点から支援に努め、福祉避難所を開設した場合、市町村の要請に応じて必要な人材の派遣に努める。

1-3 住民・避難者等の協力体制

市町村は、避難所の運営に関し、役割分担を明確化し、被災者に過度の負担がかからないよう配慮しつつ、被災者が相互に助け合う自治的な組織が主体的に関与する運営に早期に移行できるよう、その立ち上げを支援する。

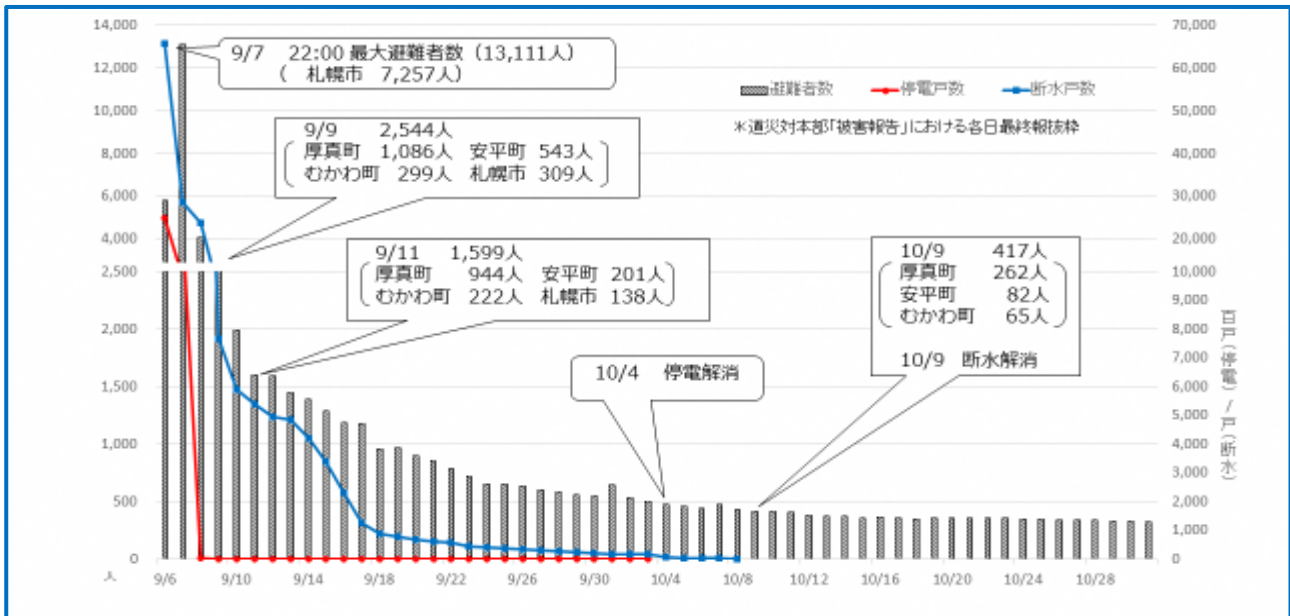
また、避難所における情報の伝達、食料、飲料水等の配布、清掃等については、避難者、住民、自主防災組織、町内会、自治会及び避難所運営について専門性を有した外部支援者等の協力が得られるように努める。

2 主な対応

2-1 避難所の開設・運営

市町村は、地震による土砂災害のおそれ等により避難勧告等が発令された地域の住民や、ブラックアウトに伴う自主避難者のための避難所を開設した。避難者数と停電・断水戸数の推移は図表3-3-I-1に示すとおりであり、ブラックアウトの影響により最大で768箇所の避難所が開設され、最大避難者数は13,111人（9月7日22時時点）となった。地震による被害の大きかった市町村では、避難所開設直後は市町村の職員が災害対応のための多大の業務に従事していたため、避難者名簿を作成することが困難な状況であり、避難所の運営に必要な情報の把握に苦慮する場面もあった。

■図表3-3-I-1：避難者数と停電・断水戸数の推移（全道）



2-2 支援体制、住民・避難者等の協力体制

地震により大きな被害をうけた市町村では、避難所の開設を行ったものの、限られた職員で他の災害対応業務と併せて避難所を長期的に運営することが困難であり、支援体制を早期に構築する必要があった。

そのような中、国は、9月6日23時、道庁に政府現地連絡調整室（室長：内閣府大臣官房審議官（防災担当））を設置し、避難所への物資供給や避難所運営の体制づくりに向けた支援を実施したほか、「被災市区町村応援職員確保システム」の枠組みにより、他県の応援職員を被災市町村へ派遣し、避難所の運営等の支援を行った。

道は、厚真町、安平町及びむかわ町の被災3町の避難所運営のため、9月6日から12月21日までの間、延べ6,038名の職員を派遣するとともに、関係機関と調整の上、被災3町に対し、健康相談班や災害支援ナース、心のケアチーム等を派遣した。

また、道警察では、女性の立場での暖かい対応を通じて、避難者の心のケアに当たっていく目的で、女性警察職員により編成された生活安全部隊（通称「はまなす隊」）が避難所を巡回し、被災者の要望等の把握を行うとともに、要望に応じて留守宅の警戒活動を強化する等の活動を行い、被災者が安心して避難生活を送るための活動を実施した。

さらに、他県、市町村、関係機関、ボランティアにより、人的資源や食料・生活用品等の物的資源が被災市町村へ提供されるとともに、避難所で炊き出しなどによる食事支援が行われた。

要配慮者への福祉的支援では、市町村、関係機関は、要配慮者のための福祉避難スペースを確保したほか、歩行器等の福祉用具の貸出し、物資の提供を行うとともに、道は被災市町村からの要請に応じて、生活相談員、介護職員等からなる災害派遣ケアチーム（DCAT）を派遣した。

一方で、福祉避難所の開設状況や避難の方法等について、要配慮者へ情報が十分に行き届かなかった事例や、要配慮者向けの物資や資機材について、避難所に常備する備蓄品が乏しく、要配慮者への対応に苦慮する場面もあった。

通信関連の支援については、NTT東日本や携帯電話事業者等の関係機関は、災害時用公衆（特設公衆）電話の設置や無料Wi-Fiアクセスポイントの設置、携帯電話等充電用の無料充電ボックスの設置を行い、避難所で生活する被災者を支援した。また、郵便事業者は、臨時郵便ポストや車両型郵便局を配備したほか、郵便物等を避難所へ配達する等して、避難生活を支えた。

関係機関の取組 日本赤十字社北海道支部

医療救護活動

発災直後より道内10箇所にある赤十字病院に常備している「救護班」（医師・看護師等から編成）を直ちに、現地災害対策本部がある厚真町総合福祉センターへ向け派遣しました。さらに、東北・関東の赤十字病院から救護班の応援を受け、現地で医療救護活動を展開しました。

救護班は、厚真町・安平町・むかわ町内の各避難所で巡回診療の実施のほか、エコノミークラス症候群を予防するための啓発と弾性ストッキングの配布を行いました。また、厚真町総合福祉センターに開設した24時間体制の救護所で診察を行いました。

こころのケア活動

こころのケア班を編成し、厚真町・安平町・むかわ町の各避難所でこころのケア活動を実施しました。避難者の方々に接する中で、健康や身近な悩みなどを傾聴するとともにストレスやその対処法などについてお話し、安心感・安全感を築きました。



・医療救護活動の写真



・こころのケア活動の写真

関係機関の取組 公益社団法人北海道看護協会

避難所での活動

平成24年12月に道との間で締結した「災害時の看護職医療救護活動に関する協定」に基づく道からの要請により、本会に登録している災害支援ナースの派遣調整をおこなった。派遣実績は下記のとおり。

派遣期間 9月13日～10月10日まで

派遣場所 厚真町、むかわ町、安平町に設置された避難所のうち5箇所

厚真町 あつまスタードーム、総合福祉センターゆくり、厚真中央小学校

むかわ町 四季の館

安平町 町民センター

派遣した災害支援ナース 31班（1班2人） 62人

派遣形態 1班当たり3泊4日、避難所に宿泊

各避難所に派遣された災害支援ナースの主な活動内容

あつまスタードーム（9/13～9/28、10/7～10/10）

健康相談所設置・相談対応、健康相談、環境整備、体調・服薬管理、感染対策、メンタルケアなど

総合福祉センターゆくり（9/13～10/10）

健康相談所設置・相談対応、現地本部との調整、救護所夜間対応、厚真町の他避難所に派遣されている災害支援ナースとの連絡調整、他の避難所への応援、応急処置、感染対策及び指導など

厚真中央小学校（9/28～10/7）

救護所設置、体調確認、支援物資整理、相談対応、環境整備、感染予防、メンタルケアなど

安平町町民センター（9/13～9/28）

入所者リスト作成、健康調査、避難所環境改善、生活指導、感染対策及び指導、配膳手伝い、相談対応など



関係機関の取組 北海道警察本部

被災者支援活動

- (1) 生活安全部隊による支援活動
通称「はまなす隊」による各避難所の巡回活動を通じた要望等の受理に当たったほか、少年心理専門官による被災者のケア活動に当たった。



- (2) 運転免許証の手続きに係る対応
地震に伴う有効期限切れや紛失による再交付の手続きを広く周知した。



- (3) 音楽隊による被災地慰問活動
厚真町、安平町で北海道警察音楽隊による慰問コンサートを開催した。



関係機関の取組 N T T東日本 北海道事業部

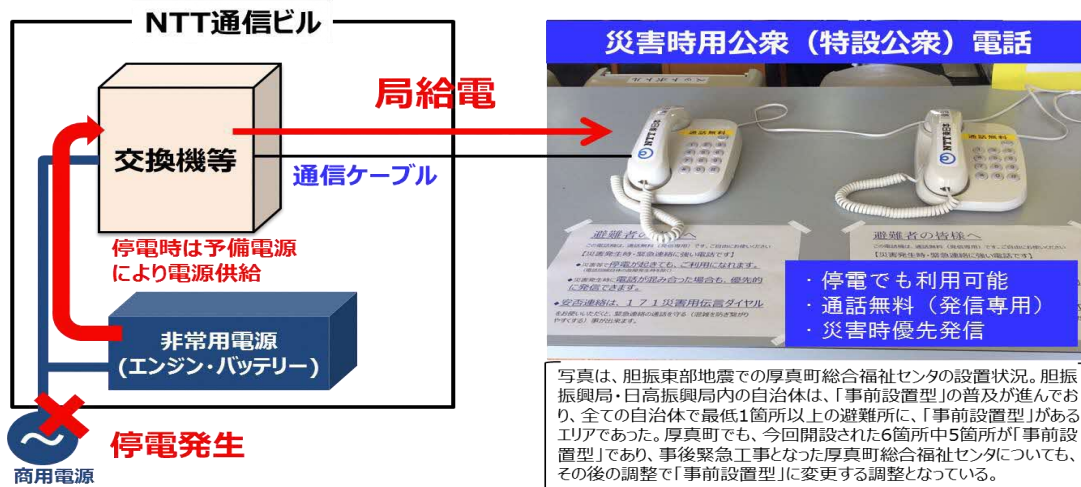
避難所の災害時用公衆（特設公衆）電話における「事前設置型」導入の推進

災害発生時の避難所の通信手段の整備の一環として、災害時用公衆（特設公衆）電話があるが、災害時用公衆（特設公衆）電話は、災害発生後に緊急電話回線工事により設置する「事後設置型」と、災害発生後に速やかに利用できるよう、避難所等にあらかじめ電話回線の工事をしておく「事前設置型」があり、特に東日本大震災以降、全国的に「事前設置型」の導入が推進されている。

◆災害時用公衆（特設公衆）電話の特徴

- ・通話無料の為、被災者支援として有効（公衆電話相当のため、発信専用）
- ・停電時も通話可能（電話機にN T T通信ビルから通信ケーブル経由で給電（局給電）されており、N T T通信ビル・ケーブルが被災しておらず、非常用電源が枯渇していない前提で利用可）
- ・災害時に電話網が混みあった場合も優先的に発信が可能（災害時優先電話と同様の扱い）
- ・自治体のランニングコスト不要（基本料金相当）／回線設置工事費不要※

※自治体側で電話機の準備が必要。避難所内の配管工事等が必要な場合は自治体負担。
 (電話機は特殊な製品では無く、電源不要で電話線のみを差し込むシンプルな電話機)



◆胆振東部地震での災害時用公衆（特設公衆）電話開設状況

- ・厚真町、安平町、むかわ町、日高町、札幌市、北広島市（20箇所の避難所で開設。「事前設置型」が無い避難所へは、ポータブル衛星車の出動や、緊急の回線工事により対応。）
- ・緊急回線工事（事前回線無し）で対応した避難所等については、「事前設置型」への変更を、被災各自治体と協議し、厚真町、安平町、北広島市で変更する調整となっている。
- ・避難勧告／指示が出されていない自治体でも、全道停電により退避先として避難所が開設されていたことから、各自治体へヒアリング調査を行ったところ、災害時用公衆（特設）電話の利用が多数あった事が分かっている。（改めて「事前設置型」の有効性が確認されている）

◆北海道における災害時用公衆（特設公衆）電話の「事前設置型」普及状況

(2018年12月末現在)

市町村数	1箇所以上設置済市町村	設置率
179	101	56%

全国比較でも北海道の普及率は低い状況にあり、今回の地震を踏まえ改めて促進を図りたい。

<本件連絡先>
 NTT東日本 北海道事業部 災害対策室
 011-212-4466

3 評価できる事項、課題

評価できる事項

【避難所の運営について】

- 震源地に最も近い市町村では、町長が速やかに避難所の開設を指示した
- 行政や民間事業者、ボランティアなど様々な機関による避難所の運営支援のため、発災後速やかに人的及び物的支援を実施した
- 食器など資機材が不足した一部の避難所では、SNSを活用した支援を呼びかけることで、資機材の確保につながった

【避難者への対応について】

- 支援にあたっては、避難者に対する健康相談や心のケアなど、避難者に配慮した支援を実施した
- 避難が長期化した市町村では、学校の早期再開や家族構成等に配慮した避難所の集約を実施した
- 避難所となった福祉センターにおいて、体の不自由な方や医療支援が必要な方のために、避難所の一室を救護室として活用した
- 要配慮者向けに福祉避難スペース（学校の保健室等）の設置や、福祉用具（歩行器、手すり等）の貸出、要配慮者向け物資（大人用紙おむつ等）の提供等を行った
- 道は、市町村からの要請に応じて避難所へ災害派遣ケアチーム（生活相談員、介護職員等で構成）を派遣し、要配慮者への福祉的支援を行った

課 題

【避難所の開設について】

- 地震による被害の大きかった市町村では、職員が災害対応のほか大量の業務に従事する必要があったことから、避難所開設直後は避難者名簿を作成することが困難であった
- 福祉避難所の開設状況や避難の方法（市町村によっては、一般避難所からの二次避難先として福祉避難所を開設）等について、要配慮者へ情報が行き届かず、結果的に要配慮者が自宅に留まらざるを得ない事例があった

【避難所の運営について】

- 道災害対策本部において、避難所の必要物資の調整に時間を費やしたため、避難所の運営に必要な指導・助言等に注力することができなかった
- 日中は高齢者のみとなる避難所も多く、住民によるリーダーが不在だったことから、避難所の自主運営が実際には難しかった
- 避難所において、デマ情報の行政への確認とその打ち消しなどができなかった
- 道の避難所派遣において、一度に派遣者が入れ替わるなど、効率的な事務引継ぎに苦慮した

- 避難所運営支援にあたり、パソコンやプリンターなどの事務機器がなかったため、業務効率が低下したことがあった
- 避難所支援で、避難者等の出退管理や避難所での支援活動の状況などについて日報等の記録や管理が徹底されなかった避難所があった
- 市町村では、災害情報はホームページやFacebookのみで発信していたが、避難所においてICTを活用した情報を受け取る手段のない方に対し、避難所で紙に書いた情報の周知に時間を要した

【避難者への対応について】

- 要配慮者向けの物資や資機材について、避難所に常備する備蓄品が乏しく、要配慮者への対応に苦慮する面があった
- 生活相談員や介護職員といった専門職員が不足し、要配慮者の状況把握や介助等について、適切な対応が難しい面があった

4 課題等への対応に対する提言

提 言

➤ 避難所運営マニュアルの整備と避難所運営訓練の実施

- ・ 市町村において避難者の数や状況の把握は、被災者の安否確認、食料や物資の配給など各種支援を円滑に行うために重要となることから、受付時に世帯別の避難者名簿に記入してもらい、避難者台帳（名簿）の速やかな作成が必要である。そのため、あらかじめ避難所運営マニュアル等で避難者名簿の様式を規定し、印刷して各避難所に保管しておくことが望ましい【市町村】
- ・ 平常時から研修等により避難所運営者の育成を行い、あらかじめ避難所運営の経験者についてリスト化するなどの取組が必要である【道・市町村】
- ・ 市町村は、住民参加型の避難所運営訓練を実施し、避難者名簿の作成を含めた避難所開設に係る手順を確認するなどの取組が必要である。
 なお、訓練の実施にあたっては、悪天候や厳寒時において多数の避難者が一時期に集中した場合など実際に起こり得る困難な状況を想定した実践的訓練となるよう工夫が必要である。道は、その実施を積極的に支援する必要がある【道・市町村】

➤ **避難所の実態に合わせた運営体制の構築**

- ・ 避難所の運営は、時間の経過とともに市町村職員による運営から、避難者の自主運営に移行することが基本であるが、避難者のうち、日中は勤労者や学生の多くが外出し、高齢者が大半を占めるなどの事情により、運営の全てを避難者が担うことが困難な場合も生じる。このため市町村は、避難所の実情に合わせて応援職員やボランティア、道が認定している地域防災マスター等による一部業務の分担、自主運営のための各種支援を行うこととし、運営体制をあらかじめマニュアル等に定めておくとともに、日ごろからボランティア団体、地域防災マスター等と連携・協力関係を築くことが必要である【道・市町村・住民】

➤ **道災害対策本部指揮室の体制強化**

- ・ 道の指揮室の班の一つである「避難者対策班」は、避難所の運營業務のほか、緊急物資の調達業務を担っていたため、処理すべき事務が膨大となり、マンパワーも不足し、避難所運営に必要な助言等が行えなかったことから、災害の規模に応じて、班の体制（人的・質的・量的）を再編成することを想定した体制を構築する必要がある【道】

➤ **避難者への定期的な情報提供と正確な情報発信**

- ・ 市町村は、タブレット等の情報端末を活用するなどして、各避難所に対して現在の被害情報や物資配布等の支援情報などについて、随時提供する仕組みを構築する必要がある【市町村】
- ・ デマや根拠のない情報により、被災者に不安等を与えないよう、道警察や関係機関とも連携を図り、Ｌアラートのお知らせ欄やSNSも活用した被災者への正確な情報発信や避難所内に情報を掲示するなどの対応が必要である【道・市町村・関係機関】

➤ **被災市町村への応援職員の効率的な事務引継**

- ・ 避難所運営の応援職員を受け入れる被災市町村は、応援職員に依頼すべき業務など役割分担を明確にしておくとともに、応援側の自治体においても他の自治体と交代時期が重ならないよう配慮し、効率的に事務が引き継がれるよう、応援職員の入れ替わる時期や人数等を考慮し、日頃から訓練するなど習熟しておくことが必要である【道・市町村】

➤ **避難所運営に必要な事務機器等の調達**

- ・ 道や市町村は、避難所運営の応援職員を派遣する際に、パソコンやプリンターなど活動に必要な事務機器等をあらかじめマニュアル等に明記するほか、その調達方法等を定めておくことが必要である【道・市町村】

➤ **要配慮者向けの物資等の備蓄及び調達手段の確保**

- ・ 市町村は、高齢者や乳幼児などの要配慮者向けに、紙おむつや粉ミルク、介護食等の物資の備蓄に努めるほか、道や市町村は、要配慮者の状況やニーズに応じて物資を確保・提供ができるよう事業者と物資の調達や輸送等に関する協定について、充実・強化を図る必要がある【道・市町村・事業者】

➤ **福祉避難所の開設状況や避難方法に関する情報伝達体制の構築**

- ・ 市町村は、高齢者や障がい者及びその支援関係者等に対し、福祉避難所の開設状況や避難の方法（市町村によっては、一般避難所からの二次避難先として福祉避難所を開設）に関する情報を伝達する必要がある。

具体的には、開設施設を広く公表する手法や、個別に周知する手法が考えられるが、福祉避難所は公的施設を指定したものや、民間施設との協定に基づき指定したものなどその態様は様々であることから、市町村の実情に即した手法により、必要な取組が推進されるべきである【市町村】

➤ **福祉避難所に関する住民への普及啓発**

- ・ 福祉避難所の開設施設を広く公表すると、対象者・非対象者を問わず、多くの被災者が直接避難する恐れがあることから、市町村は、福祉避難所の対象者や位置付けに関する住民への普及啓発について取り組む必要がある【市町村】

➤ **福祉避難所における要配慮者向け物資等の確保に係る体制の構築**

- ・ 市町村は、要配慮者のためのポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の資機材や、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、介護用品等の生活支援物資を必要数確保するため、平常時における備蓄や、発災時における調達体制の構築等に関する必要な取組を推進すべきである【市町村】

➤ **避難所において要配慮者に対する福祉的支援を行う体制の構築**

- ・ 避難所における要配慮者の福祉ニーズに的確に対応し、必要な支援を円滑に行うためには、平常時において、道や関係機関による災害福祉支援に係るネットワークを構築し、災害時の活動内容の検討や災害派遣ケアチームなど、被災地で支援活動を行うチーム員に対する研修・訓練などを実施する必要がある【道・関係機関】