

大規模災害時には、
避難者中心の避難所運営！



．．．．．
避難所ごとの

避難所運営マニュアル

の策定に向けて

P 1 大規模災害時、**避難者中心の避難所運営が命を守ります！**

P 2 **避難所運営マニュアルとは？**

P 3 **マニュアル作りの進め方（例）**

P 5 押さえておきたい**避難所開設までの流れ**

P 6 ちょっと休憩◎**家庭でできる「事前の備え」**

P 7 **避難所の部屋割り（例）**

P 9 **避難所運営の役割分担（例）**

裏表紙 コラム～**ぜひ知っておいてほしいこと**～



大規模災害時、 避難者中心の避難所運営が命を守ります！

過去の大規模災害の教訓から、行政が主体となった避難所の運営は難しいことが明らかとなっています。

今後30年以内の発生確率が60%~90%程度以上とされている「南海トラフ地震」のような大規模な災害が発生すると・・・



人やモノの支援が届かない

- ・ 行政職員も被災し、避難所の開設へ駆けつけることができない
- ・ 行政職員は、まち全体の復興業務に追われ、避難所運営に携われない
- ・ 道路が寸断され、ボランティアも物資の支援もすぐには届かない

ルールのない避難所は大混乱

- ・ 先着順でスペースが埋まり、後から来た高齢者や乳幼児連れの親子等、配慮が必要な人が避難所へ入れない
- ・ 生活環境が悪く、持病が悪化し、亡くなってしまう場合がある（災害関連死の発生）

事前に避難所運営マニュアルを作成し、災害が発生して大混乱の状況でもすぐに避難所が開設できるように、避難者自らによる避難所の運営体制をあらかじめ整えておくことが必要です。

避難所運営マニュアルとは？

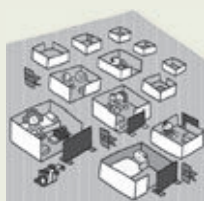
避難所運営マニュアルは、その地域にあった避難所運営ができるよう、避難所の設営や運営に関する具体的な手順やルールを定めたものです。

(マニュアル記載内容の一例)



避難所の開設手順

- ・ 建物の安全確認
- ・ 市役所、役場へ連絡
- ・ 受入準備（レイアウト、トイレを準備等）



避難所のレイアウト

- ・ 敷地内の配置（車中泊スペース等）
- ・ ごみ集積所
- ・ 部屋割り（要配慮者、体調不良者のスペース等）



避難所運営の役割分担

- ・ 総務班（全体管理、対外的窓口）
- ・ 食料、物資班（物資の調達、管理）
- ・ 情報班（情報収集、提供）
- ・ 生活環境班（衛生管理、防犯）



避難所の運営メンバー

- ・ 代表者
- ・ 副代表者
- ・ 班長
- ・ 副班長
- ・ 班員



避難所のルール

- ・ ペットの受入れ
- ・ 火の取扱い
- ・ 清掃当番
- ・ 配給の考え方
- ・ 部屋の利用ルール



避難所で使用する様式

- ・ 災害対策本部への報告様式
- ・ 備蓄物資一覧表
- ・ 避難所利用者名簿
- ・ 避難所運営日誌
- ・ 食料、物資依頼伝票

《参考》 愛媛県公式ホームページ:避難所ごとの運営マニュアル(ひな型)
(本冊子では、「県マニュアル(ひな型)」と表記しています。)

愛媛県 避難所ごとの運営マニュアル 検索



※国のガイドライン等もご確認いただけます。

マニュアル作りの進め方(例)

進め方に正解はありません。話し合いをしながら、避難所の開設や運営のイメージを徐々に広げていきましょう。

その1 鍵の保有者を確認

□ 平日の鍵の保有者を確認

P5「避難所開設までの流れ」も要チェック!

□ 夜間や休日等、施設に職員が不在の時の鍵の保有者を確認

※ 鍵の解錠方法についても相談しておきましょう

※ 備蓄倉庫の鍵の管理についても確認しておきましょう

その2 部屋割りの作成

□ 使用不可（立入禁止）の部屋の確認
（例：職員室、理科室（薬品がある））

P7、8「避難所の部屋割り（例）」も要チェック!

□ 使えるスペースの中で、部屋割り（レイアウト）を作成

※ トイレの使用ルールやペットの受入れルールについても相談しておきましょう

その3 備蓄物資の保管場所・内容確認

□ 備蓄物資を保管している場所や内容、数量を確認
（県マニュアル（ひな型）の様式4を活用）

休日・夜間の
鍵の開け方のルールは？

備蓄物資は何がある？



レイアウトも
決めておきましょう。

ペットの
受入れはどうする？

その4 役割分担・ルール作り

- 避難所で生活するために必要な役割分担を相談
- 役割分担ごとの担当メンバーを決定
- 避難所生活のルールを作成（清掃当番、火気使用、見回り等）
- 避難所の代表者、副代表者を決定

P9、10「避難所運営の
役割分担(例)」も要チェック！

日頃から避難所設営訓練を行い、マニュアルの改善を図っていくことが効果的です

重要！ 女性の視点を取り入れた避難所運営

災害から受ける影響は女性と男性で異なります。

例えば、生理用品や更衣室、授乳室の必要性等、女性のニーズに配慮することで、多くの人が安心して過ごすことができる環境を維持できます。

女性の視点を取り入れた物資提供や避難所運営を行うために、避難所運営委員会等の意思決定の場への女性の参画を促しましょう。



※想定外のことが起こるのが災害です。そんな時でも臨機応変に対応できるよう、マニュアル作りを通して、避難所設営の流れや運営ルール等を地域で話し合い、事前に共通認識をもつことが重要です。立派な冊子を作成することが目的ではありません。

押さえておきたい

避難所開設までの流れ

大まかには、次の3ステップです。

事前にマニュアルで、開設手順や避難所のレイアウトを決めておくと
混乱した中でも、役割分担しながら準備をすることができます。

ステップ

1 避難所の安全確認 (注1)

(建物の周辺・外・中)

- ・建物に大きな損傷はないか
- ・天井等からの落下物はないか



ステップ

2 市役所・役場へ連絡

- ・市町災害対策本部へ避難所の被災状況を報告
(開設の可否決定)

ステップ

3 受け入れ準備

- ・立入禁止場所、立入制限場所を貼り紙等で表示 (注2)
- ・簡易トイレの設置 (注3)
- ・パーティションや段ボールベッド等を居住スペースに設置



受け入れ開始!

(注1)ケガ防止のため、避難者は屋外の安全な場所で待機

(注2)立入禁止:ガラスが散乱している箇所、職員室等、立入制限:保健室等

(注3)施設のトイレが使用不可又は不明の時は、使用禁止にしておく

家庭でできる「事前の備え」

その1

耐震診断・耐震補強

令和6年に発生した能登半島地震でも耐震性不足による建物倒壊が多発！

- ・直接死の主因は建物倒壊による圧死
- ・少子高齢化が進展(高齢化率50%超)していた能登半島では、旧耐震基準の家屋が多く残されていた。
- ・倒壊した建物の下敷きになり、避難が困難になった。低体温症や凍死が死因のケースは、避難できていれば回避できた可能性もあった。
- ・備蓄、ローリングストックが家屋の倒壊で取り出せなくなり、避難所での生活レベルが低くなるおそれがある。

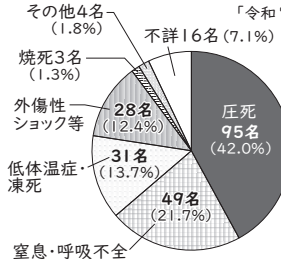
(対策)

耐震診断：建物が大地震で倒壊しない強度があるか調査を行う

耐震補強：耐震性が不足するとされた建物の強度を高める工事を行う

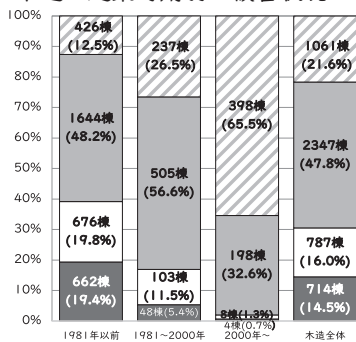
令和6年能登半島地震死者の死因別一覧

「令和7年版 防災白書」〔内閣府〕を基に県作成



1981年以前：旧耐震基準
 1981～2000年：新耐震基準
 (壁の量を増やして強度を高めることを義務付け)
 2000年～現行基準
 (柱や梁などの接合部を強化壁のバランスよい配置を明瞭化)

(一社)日本建築学会の悉皆調査による木造の建築時期別の被害状況



新基準の建物の方が、被害が少ない

「令和6年能登半島地震における建築物構造被害の原因分析を行う委員会 最終とりまとめ」〔国土交通省国土技術政策総合研究所、国立研究開発法人建築研究所〕を基に県作成

その2

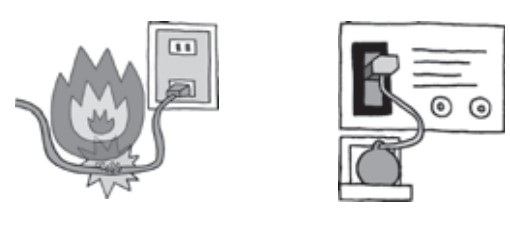
家具の転倒防止対策



いくら頑丈な建物の中にも、地震の揺れで家具や家電が転倒したり、落下して命を落とす危険性があります。転倒した家具等の下敷きになってケガをしたりすることがないように、家具や家電の固定を行うことが重要です。




その3

感震ブレーカーの設置



地震発生時にブレーカーが入ったままだと、停電から復旧した時に、壊れた電気コード等から発火し、火災につながるおそれがあります(通電火災)。「感震ブレーカー」を設置すれば、地震の揺れを感知して、自動的にブレーカー等から電気を遮断し、通電火災を防ぎます。

※耐震診断、耐震補強、家具等の転倒防止対策、感震ブレーカーの設置に補助制度が使える場合があります。詳細は、お住まいの市町へお問い合わせください。

部屋の種類		ポイント
避難所運営用	本部	□運営側の休憩・仮眠室としても利用
	受付	□入口の近くに設置 □避難者の体調をチェックする事前受付を設置 
	掲示板	□受付の近くに設置し、避難所外避難者(在宅避難者・車中泊避難者等)にも確認しやすいようにする
避難生活用	居住スペース	□1人当たり3.5㎡を確保(※国指針) □通路幅は車椅子が通れるよう130cm以上を目安 □間仕切りを立てて、プライバシーを確保 □なるべく顔見知りが集まれるよう自治会など居住する地域ごとの配置となるよう配慮 
	(要配慮者)	□トイレなどへ移動しやすいよう通路側に設定
	トイレ	□男女別に設置(女性用と男性用の割合3:1(※国指針)) (発生当初:50人に1個、(一定期間経過後)20人に1個)
	更衣室	□男女別に設置 
	授乳室	□女性の更衣室を兼ねる場合は、移動できる間仕切りを設置
	洗濯場・物干し場	□生活用水が確保しやすい場所に設置 □女性専用の場所を確保し、目隠しなどで配慮
	手洗い場	□手指消毒用アルコールを設置 □生活用水確保後は、蛇口のあるタンクを設置し、流水とせっけんで手洗いができるようにする
	ごみ置き場	□生活場所から離れた場所に設置 □ごみ収集車が近づきやすく、直射日光が当たりにくい、屋根のある場所に設置
	ペット飼育場所	□アレルギーや感染症予防のため、避難者の居住空間とは別の場所で受入れ
	出入口	□防犯上の観点から原則1か所 □裏口等がある場合は、自由に出入りできないよう昼間でも施錠
救援活動用	救護室	□保健室や医務室があれば利用
	物資保管場所	□搬入しやすい場所に確保 □大量の物資が保管できるよう十分なスペースを確保

※国指針：避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針

(令和6年12月改定、内閣府(防災担当))

避難所運営の役割分担（例）

避難所の運営は、避難者自身で行うことが原則です。

避難者同士で協力して運営できるよう、あらかじめ、必要な役割分担について相談しておきましょう。

（役割分担の一例）※県マニュアル（ひな型）に記載の役割分担をもとに作成

	総務班 （全体管理・対外的窓口）	食料・物資班 （物資の調達・管理）
避難所開設準備	<input type="checkbox"/> 避難所の安全確認（周辺・外観） <input type="checkbox"/> 避難所の安全確認（内部） <input type="checkbox"/> 【様式1】避難所状況報告書により市町災害対策本部へ連絡（開設可否） <input type="checkbox"/> 避難スペースの確保  <input type="checkbox"/> 受付の設置	<input type="checkbox"/> 避難者は屋外の安全な場所で待機 <input type="checkbox"/> 立入禁止・立入制限箇所に貼り紙 <input type="checkbox"/> 【様式4】備蓄物資一覧で物資の確認 <input type="checkbox"/> 物資保管場所の確保
	※早期に避難所が開設できるよう各班の	
	●避難者状況の全般管理 	●緊急的に必要な物資の確保
	<input type="checkbox"/> 避難者の受入れ、受付 【様式5】避難者利用者登録票を世帯ごとに記入し提出してもらう <input type="checkbox"/> 体調不良者は、別室や専用スペースに案内 <input type="checkbox"/> 【様式6】避難所利用者名簿の作成 <input type="checkbox"/> 【様式8】避難所状況報告書（第報）に避難者数等を整理【様式5】、【様式9】退所届等参照 <input type="checkbox"/> 避難所の利用者数等を避難所運営会議で報告 <input type="checkbox"/> 外泊者へ【様式10】外泊届の記載・提出を依頼	<input type="checkbox"/> 総務班を通じて必要物資を 【様式12】食料・物資依頼伝票に記載して市町災害対策本部等に要請（水、食料、携帯トイレ・簡易トイレ等）
受入れ・避難所運営	●避難所運営委員会のサポート	●物資等受入れ体制の整備
	<input type="checkbox"/> 避難所運営会議の開催案内、資料作成 <input type="checkbox"/> 【様式7】避難所運営日誌の記入	<input type="checkbox"/> 物資の受入れ・配分に関する人手を確保（役割分担を決める）
	●市町災害対策本部等との連絡調整窓口	●必要物資の調達配布
	<input type="checkbox"/> 避難所運営会議で出た課題や要望等を 【様式8】避難所状況報告書（第報）に記載し、市町災害対策本部等へ連絡	<input type="checkbox"/> 物資の必要な数を把握し整理 <input type="checkbox"/> 女性用品の配布は女性が担当又は女性専用の部屋に置く
	●避難所生活のルール作成	●物資確保・管理全般
	<input type="checkbox"/> 【様式3】避難所生活のルールを実態に応じて修正	<input type="checkbox"/> 物資の在庫状況を把握、用途や種類ごとに分けて保管 <input type="checkbox"/> 【様式13】食料・物資管理表の記入 <input type="checkbox"/> 配布の優先度等、配布ルールの検討
	●避難者からの相談・要望対応	●炊き出し等の実施
	<input type="checkbox"/> 「相談コーナー」、「意見箱」の設置 <input type="checkbox"/> 相談内容を【様式11】受付メモに整理	<input type="checkbox"/> 炊き出しの実施要否、場所の検討
	●ボランティアの依頼と受入れ	
	<input type="checkbox"/> ボランティアへ支援してほしい内容や避難所のルールを説明	

日頃から地域の祭りや行事で顔の見える関係を作っておくと、チームワークよく動けそうだな。

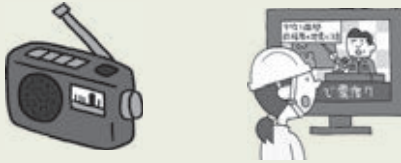


女性と男性のリーダーを配置すれば、女性のニーズも反映しやすいですね。

備蓄物資や緊急時の連絡先は今のうちに整理しておいたらいいですね。

情報班 (情報収集・提供)

避難所の情報機器の確認



生活環境班 (衛生管理・防犯)

トイレが使用可能か確認

使用不可のトイレを使用禁止にする

災害用トイレが備蓄にあるか確認

ブルーシートや貼り紙等で土足禁止エリアの可視化

トイレ使用のルールを貼り紙



分担にとらわれずに協力して準備

● 必要な情報機器の確保

避難所の情報機器の確保

● 連絡先の確認と整理

【様式2】避難所開設・運営のための緊急連絡先の整理



● 情報収集・整理

情報掲示板の設置

通信手段が絶たれた場合は、行政機関へ出向いたり、他の避難所と連絡を取ったりして情報収集に努める

市町災害対策本部等からの情報、被害やライフライン等の情報収集

● 各種情報の伝達・周知

情報発信窓口を一本化

掲示用のチラシがない場合は、作成

避難所で収集した情報を避難所運営会議で報告

「相談コーナー」、「意見箱」設置の周知

● 避難所外避難者(在宅避難者・車中泊避難者等)への情報提供

避難生活で不足する物資等について情報提供

観光客などの一時滞在者へ、バス等の移動手段の情報を提供

● トイレの確保と管理

トイレトペーパー、消毒液、スリッパ等必要な物資を確認

避難状況に応じ、車いす用トイレの確保

トイレの汲み取りを総務班を通じて市町災害対策本部等に要請

● 生活環境全般の整備・衛生管理

敷地内にごみ集積所の設置

共用部分の清掃は、当番制で実施

生活用水やトイレ用水など用途別に明確に区別(断水の場合)

簡易の手洗い場の設置
(蛇口のあるタンクに水を入れる)

仮設風呂・仮設シャワーの使用方法や、衛生管理方法等を災害対策本部等や保健所と協議後に使用開始

● 共有空間・居住空間の安全管理 (防災・防犯)

火気使用ルールの検討・周知

防犯ルールの検討・周知

見回りの実施



※様式は、県マニュアル(ひな型)のもので

コラム～ぜひ知っておいてほしいこと～

💡 その1 「二重の孤立」が発生することも



災害時、がけ崩れなどにより道路が寸断され、物資や人の支援が届かないおそれがあります。（「集落の孤立化」）

さらには、通行可能な道路があったとしても、救急や復興に携わる車両の移動で大渋滞が発生し、人や物資の支援が届かないという「二重の孤立」が生じることも懸念されます。そのため、「二重の孤立」が発生しても地域で乗り越えられるよう、地域で対策を検討して備えておくことが大切です。

💡 その2 指定緊急避難場所と指定避難所の違い

災害が発生して、命を守るために最初に逃げる場所が「指定緊急避難場所」です。その後、災害により自宅に戻ることができなくなった避難者が一定期間生活する施設が、「指定避難所」です。市町により指定されています。

【例】

指定緊急避難場所：津波の場合…海から離れた高台、高いビル 等
地震の場合…学校の運動場や運動公園 等

指定避難所：学校の体育館、文化会館、公民館、集会所 等



🗺️ その3 「ハザードマップ」を見て、自分たちの地域の災害想定を把握しておく

- ・「ハザードマップ」とは、災害発生時に、危険と思われる箇所や避難場所などを地図にまとめたものです。
- ・ハザードマップに示されている想定よりも「厳しく」想定することが大切です。
- ・地域の災害リスクを想定し、避難する時に何が困るのかなどを、しっかりイメージしておくことが大切です。ハザードマップは、市町のホームページや、国土交通省の「重ねるハザードマップ」で確認できます。

🗺️ その4 奇跡ではなく訓練の成果

能登半島地震では、地震発生直後に津波が到達し、重篤な被災地域では、家屋がほぼ100%倒壊したものの、津波による犠牲者は2名にとどまりました。

また、約40世帯90人ほどが暮らす石川県珠洲市三崎町でも、発災後、津波が襲来し、多くの家屋が倒壊しましたが、大半を高齢者が占める中、住民は5分以内に高台に避難し、全員無事でした。

住民は、「奇跡じゃなくて、訓練が生きた」と振り返っているそうです。

日頃の訓練の成果が発揮された一例です。

市町問合せ先

宇和島市 危機管理課 0895-24-1111
西予市 危機管理課 0894-62-6491
愛南町 防災対策課 0895-72-0131

八幡浜市 防災危機管理課 0894-22-3111
伊方町 総務課 0894-38-0211