

平成 28 年度避難所における被災者支援
に関する事例等報告書

平成 29 年 4 月
内 閣 府

目 次

はじめに	1
1.業務実施の概要.....	2
2. 避難所運営ガイドラインに基づく調査結果と事例	4
I .運営体制の確立（平時）	4
1) 避難所運営体制の確立 (避難所運営ガイドライン I (1) 1 に該当)	4
2) 避難所の指定 (避難所運営ガイドライン I (1) 2 に該当)	9
3) 初動の具体的な事前想定 (避難所運営ガイドライン I (1) 3 に該当)	13
4) 受援体制の確立 (避難所運営ガイドライン I (1) 4 に該当)	26
5) 帰宅困難者・在宅避難者対策 (避難所運営ガイドライン I (1) 5 に該当)	35
II .避難所の運営（発災時）	36
1) 避難所の運営サイクルの確立 (避難所運営ガイドライン II (1) 6 に該当)	36
2) 情報の取得・管理・共有 (避難所運営ガイドライン II (1) 7 に該当)	39
3) 食料・物資管理 (避難所運営ガイドライン II (1) 8 に該当)	45
4) トイレの確保・管理 (避難所運営ガイドライン II (1) 9 に該当)	55
5) 衛生的な環境の維持 (避難所運営ガイドライン II (2) 10 に該当)	58
6) 避難者の健康管理 (避難所運営ガイドライン II (2) 11 に該当)	60
7) 寝床の改善 (避難所運営ガイドライン II (2) 12 に該当)	64
8) 衣類 (避難所運営ガイドライン II (3) 13 に該当)	69
9) 入浴 (避難所運営ガイドライン II (3) 14 に該当)	70
III .ニーズへの対応.....	72
1) 配慮が必要な方への対応 (避難所運営ガイドライン III (1) 15 に該当)	72
2) 男女別・子供への配慮 (避難所運営ガイドライン III (1) 16 に該当)	85
3) 防犯対策 (避難所運営ガイドライン III (2) 17 に該当)	92
4) ペットへの対応 (避難所運営ガイドライン III (2) 18 に該当)	96
IV .その他	98
1) 避難所以外の避難	98

はじめに

東日本大震災や熊本地震などをはじめ、近年発生する災害は規模が大きくなる場合も多く、また、その発生状況は様々であるが、どのような災害においても、ひとたび避難所が開設されれば、高齢者や障害者、妊産婦や外国人、食物アレルギー患者など、様々な方々が生活を送る場となる。

不自由な生活を強いられがちな避難所において、すべての方々がいかに自分らしい生活を送ることができるかということは非常に大切なことである。

そのために、過去に発生した自然災害から学べるものは全て学び、そして、今後の災害対応に活かしていくということは極めて重要だと考える。

本事業では、「平成 28 年熊本地震に係る初動対応の検証レポート（平成 28 年 7 月）」、「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策の在り方について（平成 28 年 12 月）」を踏まえ、調査を行った。具体的には、地方自治体や社会福祉施設、障害当事者、熊本地震において避難生活を送った被災当事者へのアンケート調査及び NPO 団体、障害者団体、障害当事者、避難所運営に当たった被災自治体の担当職員などへのヒアリング調査を実施した。

本報告書は、避難所（福祉避難スペース（室）を含む。）や福祉避難所だけでなく、車中泊など避難所以外の避難も含めた避難所における被災者支援の実態や課題の他、対応策として各地で進められている先進事例なども整理し、まとめたものである。

本報告書が、地方自治体の担当職員にとって災害時の避難所運営の一助となり、避難所での安全で安心な生活環境が保持されることに繋がれば幸いである。

1.業務実施の概要

1) 各調査の概要

本業務においては、「A.全国市区町村への調査」、「A-2.熊本県内市町村への調査」、「B.熊本県内で開設した社会福祉施設への調査」、「D.障害当事者への調査」、「E.熊本地震の避難者への調査」の5種類のアンケート調査ほか、「C.避難所運営に携わった団体へのヒアリング調査」を実施しとりまとめた。各調査の実施概要は、下記のとおりである。

【アンケート調査】

■ A.全国市区町村に関する調査

調査手法	・全国の市区町村へ調査票・回答方法の案内を郵送で発送 ・Web回収
調査対象者	各市区町村の消防防災主管課
調査期間	平成29年1月4日～2月28日
回収数（回収率）	1,719サンプル（100%） ※平成28年4月1日時点で全町村民が避難している下記6町村は対象外とした。 （福島県富岡町、福島県大熊町、福島県双葉町、福島県浪江町、福島県葛尾村、福島県飯舘村） ※16自治体は未回答

■ A-2. 熊本県内市町村に関する調査

調査手法	・熊本県から県内市町村へ調査票・回答方法の案内をメールで配信 ・Web回収
調査対象者	熊本県内市町村の消防防災主管課
調査期間	平成29年1月4日～2月28日
回収数（回収率）	45サンプル（100%）

■ B.熊本県内で開設した福祉避難所に関する調査

調査手法	・熊本県から県内社会福祉施設へ調査票・回答方法の案内をメールで配信 ・メール回収
調査対象者	熊本県内社会福祉施設運営者
調査期間	平成29年1月4日～2月28日
回収数（回収率）	89サンプル（88.1%）

■D.障害当事者への調査

調査手法	・公益財団法人日本障害者リハビリテーション協会から、 各障害者団体へ調査票・回答案内を送付し、障害当事者から回答 ・メール回収
調査対象者	熊本県在住の障害当事者
調査期間	平成 29 年 1 月 4 日～ 2 月 28 日
回収数	80 サンプル

■E.熊本地震における避難者への調査

調査手法	・楽天リサーチで保有するモニターのうち熊本県内在住の方へ インターネット調査 ・Web 回収
調査対象者	熊本県内在住で熊本地震の避難者
調査期間	平成 29 年 1 月 11 日～14 日
回収数	800 サンプル 避難所または福祉避難所利用者・・・・・・・・・・200 サンプル 車中泊・テント泊・トレーラーハウス利用者・・・・600 サンプル

【ヒアリング調査】

■C.避難所運営に携わった団体へのヒアリング調査

調査対象者	益城町役場 JVOAD 一般社団法人熊本県助産師会 ヒューマンネットワーク熊本 熊本県聴覚障害者情報提供センター 就労継続支援 B 型事業所 N P O 法人新町きぼうの家
調査方法	現地ヒアリング調査

2. 避難所運営ガイドラインに基づく調査結果と事例

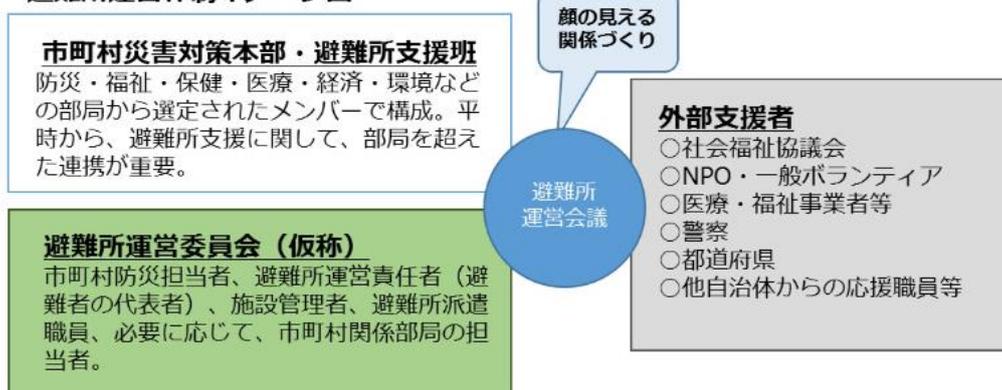
I. 運営体制の確立（平時）

1) 避難所運営体制の確立

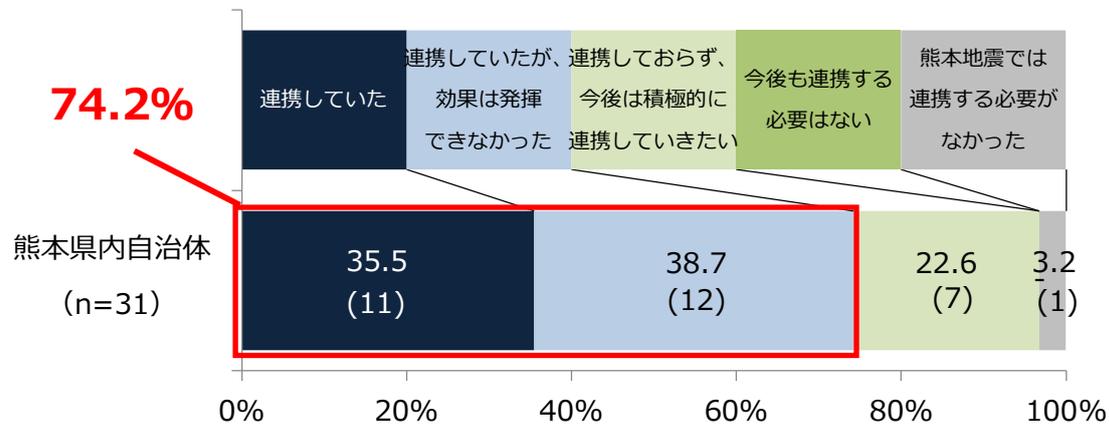
【ポイント】 平時より部局横断の取り組みが肝要

平時においては、災害対策本部体制が立ち上がっていないため、避難所の対策は防災担当に一任されているのが現状です。避難所生活は住民が主体となっていくべきものですが、その運営をバックアップする体制の確立は、市町村の災害対応業務の根幹の一つと言えます。全庁体制で取り組む気概を持って、防災担当だけでなく、要配慮者担当等の関係する複数の担当課が事前に横断的な体制を組み、それぞれの役割分担を明確にした上で、いざとなった時に備えるべきです。

避難所運営体制イメージ図



Q：熊本地震が起きる以前から、貴自治体では避難所の運営等を想定した他部署との連携体制はとれていましたか。(ひとつだけ)(熊本県内市町村への調査)



質問A-2 問3

熊本県内の市町村宛てに調査を実施したところ、平成28年熊本地震の発災前から避難所の運営等を想定して他部署との連携体制を構築していたという市町村の割合は、74.2%であった(23市町村)。そのうち、連携体制は構築していたものの発災時に効果が発揮できなかったという市町村の割合は全体の38.7%(12市町村)となった。

防災部局、福祉部局(要配慮者担当)のみで避難所の運営に係る課題を考えるのでは、避難所の「質の向上」は望めない。トイレをとってみても、上下水道、廃棄物、施設営繕、汲み取り、清掃等、様々な部署の参画が必要である。また、避難者の健康維持を考えると、行政職員だけでは、その支援は不十分である。「医療・保健・福祉」の専門職能団体との連携を図ったり、ボランティア・NPO団体との協働も不可欠である。連携体制が形だけのものにならないよう、普段から顔の見える関係を構築しておくことが大切である。

自治体内の各部署間の連携について

熊本地震において挙げられた課題のなかには、事前に決めていた職員間の連携が認識されておらず、計画通り実施するまでに時間を要したという意見や、必要な人員を配置するシステムやマネジメントできる組織がなかったとの意見があった。

一方で、災害対応班として全職員を1班6名程度に分けて、各班単位で各避難所の運営にあたるなどの連携が取れていたという事例や、事前に避難所の開設・運営に携わる職員を決めておき、保健師は被災者の健康状態を把握するための巡回ルールを定め、福祉課は避難所での受付や健康管理を行うといった役割分担ができていたという報告もある。

他自治体からの避難所運営支援について

事前に避難所の運営リーダーなどを決めて地域の代表者などと避難所の運営について確認しておくことで、様々な支援者が入った場合も引継ぎがスムーズにできたという事例もあり、応援に入った他自治体の職員からも、避難所の運営支援にあたる職員は短期間で変わるのではなく、ある程度の期間に亘って固定されている方が良いという意見も挙げられている。特に、被災直後は避難所運営のノウハウを持った自治体職員が不足することが多いが、発災後の早い段階からノウハウを持った他自治体の職員を活用して支援体制が組めていればよかったという声もある。



なお、避難所運営が職員に任せきりになったところでは、住民の自主運営に対する意識が薄れてしまったという事例も報告されているので、住民による自主運営を見据えて避難所運営を考えていく必要がある。

福祉避難所の運営の準備について

福祉避難所の設置や運営に関する協定締結の遅延や、支援物資が届かない、施設負担費用請求の一部を認めないなど、自治体との連携がうまく行かなかったという意見は避難所となった施設側から多く出された。支援者の受入れ自体も施設側が主体となって行わざるを得なかった施設もあり、福祉避難所に対する対応がばらばらであったという意見も寄せられている。

受入れ施設と自治体との情報共有について、ある避難所では2週間に1度は自治体と福祉避難所職員による連絡調整会議が開かれ、避難者リストを集約し、今後の対応についての打ち合わせを行ったというような事例もあるが、このように、随時会議等を開催できる

体制を整え、必要に応じて、各事業所から管理者・相談員・看護師・栄養士などを招集しサポートチームを編成できるよう準備しておくことが重要と感じたという意見が出ている。

福祉避難所となった施設から寄せられた熊本地震の反省点として、大規模地震における対応等について、避難の際の手続きや本人家族への説明方法やトリアージ（災害時に、重症度によって治療の順番を決めること）の考え方、事故発生時の責任の所在、開設期間、福祉避難所でのルール、運営費用、記録様式など、改めて自治体ときちんと取り決めを行う必要があるという声も聞かれた。

NPO やボランティア等との連携について

職員は施設利用者の対応などで多忙となり、避難者のケアまで行き届かなかった状況があったため、別途、避難者の支援を行う人員の確保が必要と感じたという。そのため、NPO やボランティアとの連携について、もっと早い時点で柔軟に動けるボランティアが居てくれるとよかったという意見もある。そのためには、日頃からボランティアや NPO 等とも身近に声をかけられる関係を作っておき、避難者の支援に柔軟に対応ができる体制を確立しておくことが重要である。

避難所の鍵の開錠などの仕組み作り

発災直後、避難所として指定されていた学校が施錠されたまま、避難所としての役割を果たさずに、避難してきた住民が行き場を失ったという意見があった。大規模災害に備え、避難所の鍵の受け渡しなどの基本的なルールを定めていくことも必要である。

◆地震自動解錠鍵ボックスシステム

一定の揺れを感知した場合、本体の扉の錠が自動的に解錠され、扉を開けることで、中に保管してある鍵などを取り出すことができる箱型の機器がある。三重県津市では、避難所として指定した小中学校等の市所有の施設（34 施設）において、地震自動解錠鍵ボックスを設置している。

ボックスの中には、施設の鍵の他に手巻き充電式の防災用ラジオ（ライト付き）や軍手なども収納されている。



～益城町役場で避難所運営を行った担当者の声～

(抜 粋)

課題の一つは情報の流れですね。これは町の体制が悪かったとしか言いようがないです。上からの情報が流れてこない、かつ下からの情報が上に行かないという。毎日会議が行われていましたが、上司が必ず部下に情報共有をしているかという、忙しい状況ですので全て連携する時間がない、下から上に伝えるにも文章を作る時間がない、通常であればメールでということもできますが個々人にメールアドレスがあるわけでもないですし。どこまで情報を出していいかわからなかったということもあるかもしれないですね。

それから、電話が鳴りすぎてしまって、自分だけじゃなくて防災関連等の部署も含めて、電話対応に追われすぎて業務が進まなくなりますね。そういう時のために、フリーダイヤルなどコールセンターと契約を結んでもよかったのかな、とか、思いますね。全ての電話が直接掛かって来るので、ワンクッション欲しかったですね。すぐに対応しないといけないものとそうでないものと。振り分けたりするバックオフィスがあったら一つあると良かったですね。(中略)

(今後に向けては)避難者との信頼関係を築いておくことが重要だと思います。できれば継続して同じ人間が被災者と向き合っていくべきであり、それは町の職員が一番良いと思っています。それは、避難所にずっと張りつけ、ということではなくて、巡回などでも良いと思います。一日一回顔を出すなどして、避難所を統括している人と、しっかりと信頼関係ができている、ということが大切だと思います。そうすることで相手も要望を言いやすいですし、こちらからも、閉鎖をいつするのか、それから、そちらはどうしたいか、などをヒアリングできると思います。その関係性ができていない中で避難所を閉鎖しようとする、抵抗みたいなものがあって。(中略) 今後の復興のことを考えていくうえでも、住民との関係は大事にしたほうが良いと思いますね。

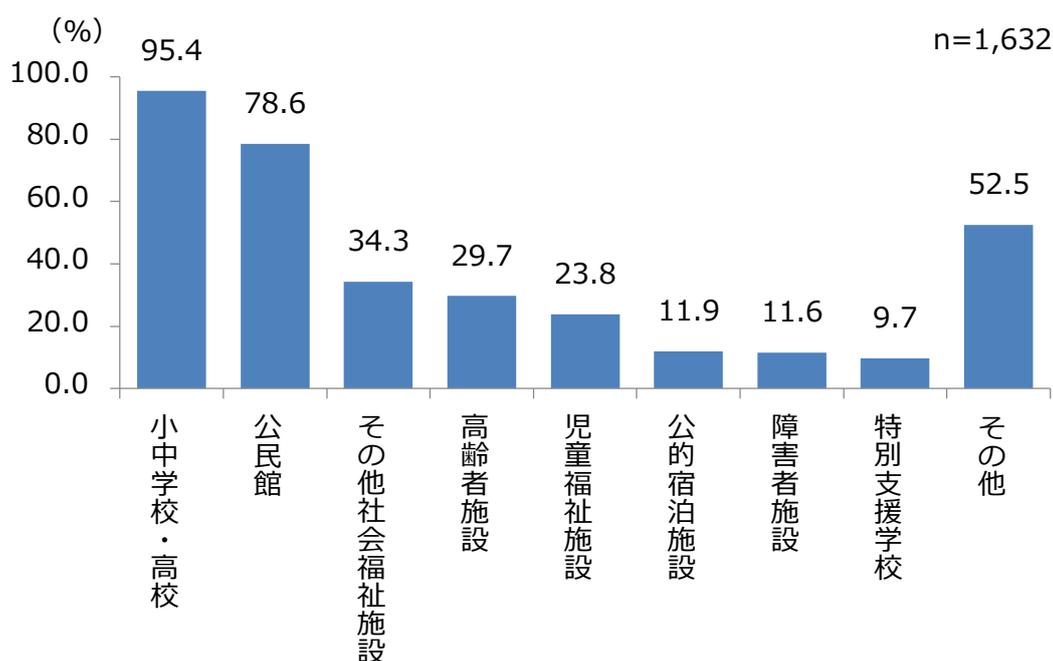
詳細は内閣府 HP に掲載します。

2) 避難所の指定

【ポイント】被害想定に基づき、災害種別ごとに安全な避難所を指定

避難所の指定については、地域に想定される災害に応じた被害想定に基づいて、注意深く手続きを進める必要があります。水害の危険性のある地域においては、川沿いに避難所を設けないこと、土砂災害の危険性のある地域においては、土砂災害特別警戒区域内など、災害危険区域付近に避難所を設けないこと、津波の危険性がある地域においては、津波災害警戒区域内に避難所を設けないことを基本とし、想定される災害による影響が比較的少なく、災害救援物資等の輸送が比較的容易な場所にある施設を指定しましょう。また、避難者数の増加によって、指定されていない建物が避難所になる可能性があることと想定しておくことも重要です。

Q：貴自治体で指定している避難所の形態について、次の中から当てはまるものをいくつでもお答えください（全国自治体への調査）



質問 A - 1 問 3

「小中学校・高校」が一番多く避難所として指定されているが、学校を避難所として指定する場合については、学校が教育活動の場であることに配慮し、避難所としての機能は応急的なものであることを認識の上、早期再開ができるよう、関係者等との調整を事前に行っておくことが重要である。

都道府県別避難所数・福祉避難所数

NO	都道府県	平成28年10月1日		平成26年10月1日	
		避難所数	うち福祉避難所数	指定避難所数	うち福祉避難所数
1	北海道	5,871	904	1,599	314
2	青森県	1,950	729	1,764	468
3	岩手県	1,822	338	872	65
4	宮城県	1,817	553	639	36
5	秋田県	1,480	246	145	76
6	山形県	1,451	254	1,034	167
7	福島県	2,581	379	1,922	244
8	茨城県	1,786	364	1,111	105
9	栃木県	1,144	453	228	42
10	群馬県	1,472	308	657	58
11	埼玉県	2,304	578	364	46
12	千葉県	2,119	1,060	1,121	156
13	東京都	2,682	1,353	867	236
14	神奈川県	1,758	1,124	72	2
15	新潟県	2,685	291	2,033	72
16	富山県	1,271	162	153	1
17	石川県	921	311	243	84
18	福井県	1,016	244	877	240
19	山梨県	1,079	277	876	232
20	長野県	3,571	458	2,932	264
21	岐阜県	2,966	467	1,361	269
22	静岡県	1,538	695	1,362	195
23	愛知県	4,135	683	1,147	379
24	三重県	1,831	402	1,244	263
25	滋賀県	1,098	328	469	50
26	京都府	2,210	480	359	19
27	大阪府	2,344	785	1,233	103
28	兵庫県	3,091	888	774	676
29	奈良県	1,276	199	931	137
30	和歌山県	1,830	220	888	176
31	鳥取県	802	173	226	26
32	島根県	1,841	148	1,610	145
33	岡山県	2,708	277	903	15
34	広島県	2,458	345	1,648	185
35	山口県	1,493	335	1,012	22
36	徳島県	1,346	152	1,047	31
37	香川県	946	155	435	40
38	愛媛県	1,675	232	1,307	133
39	高知県	1,915	188	1,319	101
40	福岡県	3,216	611	1,088	478
41	佐賀県	814	97	346	40
42	長崎県	2,421	378	2,274	271
43	熊本県	1,670	486	1,470	399
44	大分県	1,739	360	1,553	350
45	宮崎県	1,410	174	524	36
46	鹿児島県	2,118	380	1,191	85
47	沖縄県	890	161	784	115
計		92,561	20,185	48,014	7,647

※避難所を確保している自治体数：1,719自治体

福祉避難所を確保している自治体数：1,572自治体

※平成28年10月1日の避難所・福祉避難所数については、協定を締結するなどして発災時に開設できる状態の避難所を含む。

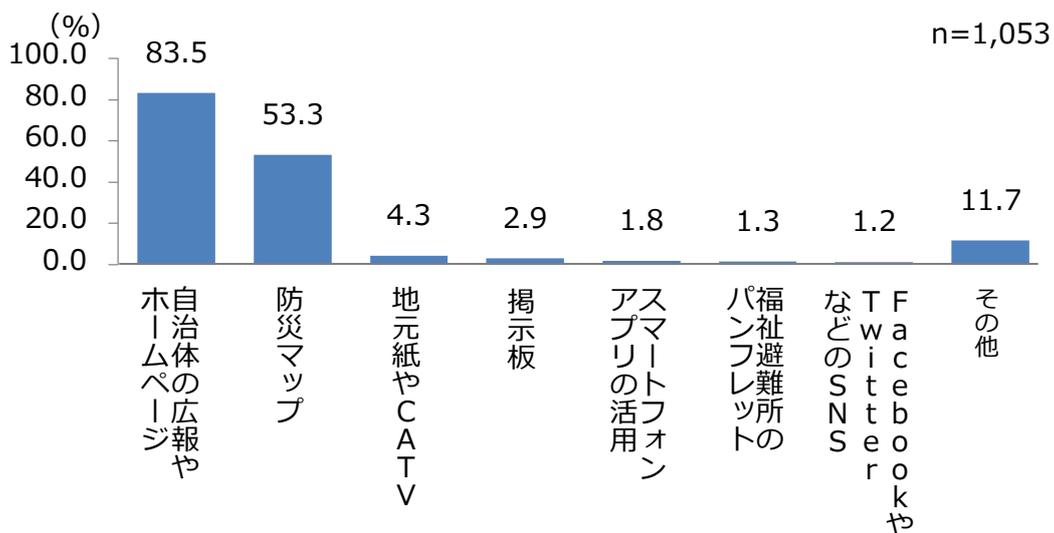
全国の避難所設置数は92,561件で、平成26年10月の調査時点よりも44,547件増加している。また、福祉避難所の設置数は20,185件で、平成26年10月の調査時点よりも12,538件増加している。

Q：福祉避難所の所在を平常時から住民に周知していますか。(ひとつだけ)
(全国自治体への調査)



質問A-1 問15

Q：福祉避難所の所在を住民に周知している方法を次の中から当てはまるものをお答えください。(いくつでも) (全国自治体への調査)



質問A-1 問15-2

福祉避難所の所在を平常時から住民に周知している自治体は66.9% (1,052 市区町村) であり、周知方法は、「自治体の広報やホームページ」83.5%、「防災マップ」53.3%であったが、熊本地震では被災地での認知度が低かった。そのため、福祉避難所は、広報紙等により地域住民に対し周知を図るだけでなく、防災の日等にも広報を行うなど、広報活動の徹底を図る必要がある。その際、広報媒体の種類として、要配慮者に配慮した点字版、音声版、拡大文字版なども準備しておくことが望ましい。また、住民に分かりやすく福祉避難所である旨を当該施設に表示しておくことも有効である。

指定避難所・福祉避難所の周知と理解促進について

熊本地震では、一般の避難所と福祉避難所の違いが十分に周知されていなかったため、福祉避難所の利用の対象者としては想定されていなかった一般の避難者が、福祉避難所に直接避難する事例が多く見受けられた。また、指定避難所では、避難者の情報が全くなかったために初動のケアに困ったという施設側の意見は多く寄せられたが、福祉避難所の中には、普段も通所されている利用者が避難して来られていたため、事前に健康状態等の把握ができ、対応に苦慮しなかったところもあった。しかし、その福祉避難所でも、仮に地域の不特定の要配慮者が避難してきていた場合には、スムーズな対応は難しかったであろうといった意見であった。

また、外国人は、言葉が通じず、どこに避難をすれば通訳などが居るのかさえ分からない状況もあったといい、外国人避難者からは、通訳がすぐに避難所に配置できない場合でも、事前に外国語による施設の説明資料の作成などがあれば良かったという意見がある。

避難所の指定について

指定されていた避難所が自宅から離れた場所にあり、子供や高齢者は苦勞したので、地域の公民館などの小さな施設も避難所として開設して欲しかったという意見があった。

今回の熊本地震のように、度重なる余震などによって事前に想定していた避難所が使用できなくなり開設が難しくなることも考えられるため、多様な施設での避難者の受入れにより、住民が避難しやすいような避難所の指定を行うことが求められる。

◆熊本地震において刑務所が避難所として使われた事例

熊本地震に際して、刑務所の一部が避難所として、初めて利用された。

4月14日の前震の翌日に熊本刑務所は施設内の職員用の武道場等を解放し、4月16日未明の本震時にも、刑務所内に大きな被害はなく、最大で250名の近隣住民を受け入れた。

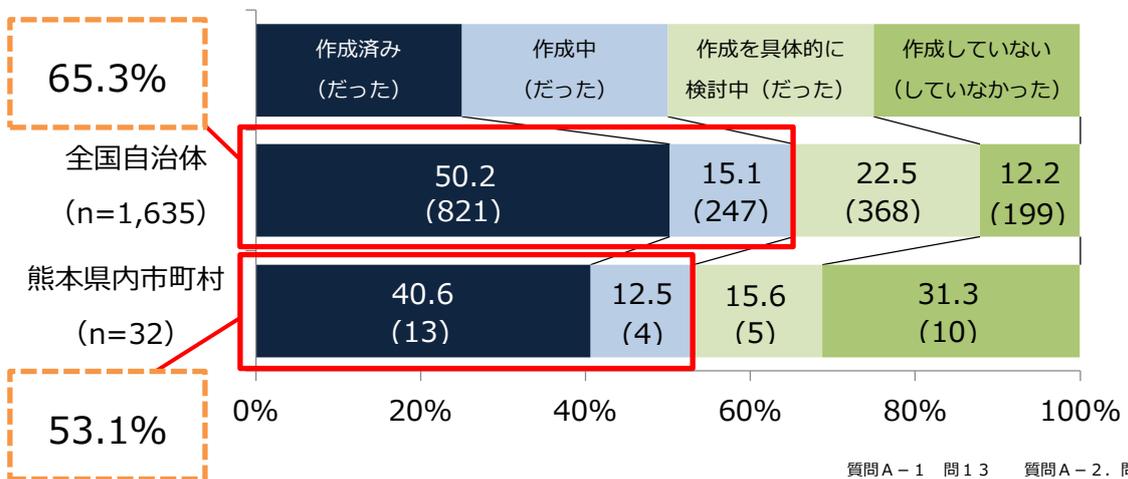


3) 初動の具体的な事前想定

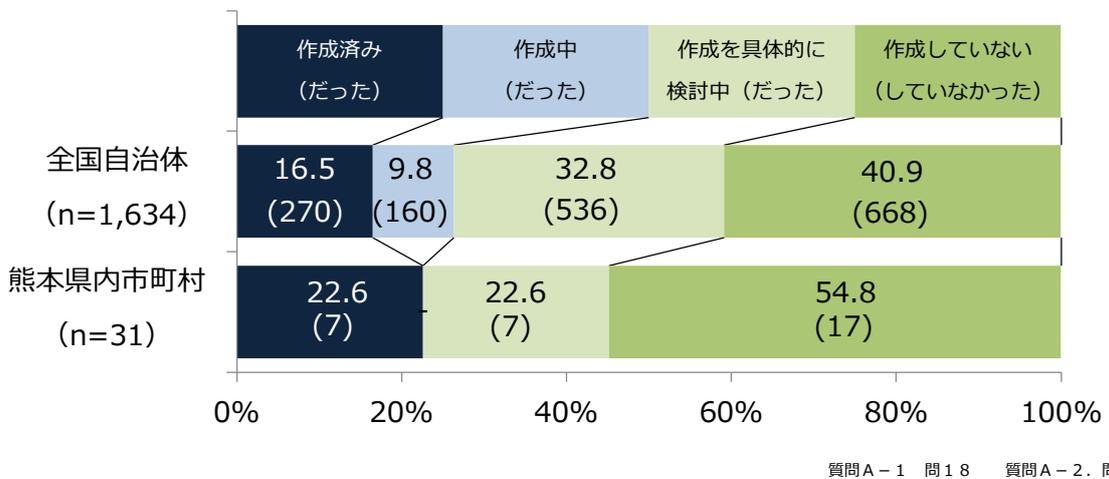
【ポイント】避難所業務には事前の備えが絶対的に不可欠

いざ避難所を立ち上げるためには、避難所運営のためのマニュアルや書式等を事前に準備しておき、関係者で共有し、訓練等でその実効性を検証しておく必要があります。また、初動では、避難所から物資の要請を実施することは現実的には困難な場合が多くなりますから、プッシュ型で、まずは最低限必要と思われる物資を避難所に送る体制を構築しておかなければなりません。

Q：貴自治体では避難所運営の手引き（マニュアル）を作成していますか。（ひとつだけ）
（全国自治体・熊本県内市町村への調査）



Q. 貴自治体では福祉避難所運営マニュアルを作成していますか。（ひとつだけ）
（全国自治体・熊本県内市町村への調査）



運営マニュアルの作成について

ある避難所では、支援内容や引継ぎなどを記載した避難所のルール、マニュアルも存在せず、被災自治体の職員が疲労と不慣れな状況から事態を把握できていない状況であったため、応援に来た他の自治体の職員が主導で物資の支給等を行っていたという。

大規模災害では少なからず混乱が予想されるため、事前に自治体の避難所運営マニュアル等の策定を進めて、日頃から自治体と福祉施設との認識の共有化や医師・看護師・ケアマネージャーなどの専門家との連携や協調体制を構築していくことが求められる。

内閣府では平成28年4月に、地方自治体向けに「避難所運営ガイドライン」、「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」の3つの避難所に関するガイドラインを公表しているため、関係各自治体の避難所運営担当者はこれらのガイドラインを参考にしながら、災害時に適切な避難所の運営が実施できるよう取組を進めていただきたい。



二次被害を防ぐために

二次被害を防ぐためにも避難所となる施設の安全確認を行うことは重要である。少しでも倒壊などの危険があると感じる場合には、避難所としての開設は控えるべきであるが、災害時に誰が行っても同一の判断ができるように、事前に建物の安全確認のチェック表などを作成しておくことが望まれる。

プッシュ型での物資配給の整備について

物資のプッシュ型支援については、物資が届いてからすぐに賞味期限切れとなり廃棄する食料もかなりあったという意見が寄せられている。廃棄が少なくなるよう、数日ごとにニーズの確認をしながら物資が届くような環境整備も必要ではないかとの声もあるが、物資を適切に管理するためにも、物資の要請票や備蓄物資一覧表などを作成して、記載方法などを関係者に周知しておくことも重要である。

Q：貴自治体では、福祉避難所となる施設等と、日頃から、災害時に避難所となった場合を想定した訓練等を実施していますか。(ひとつだけ) (全国自治体への調査)



質問A-1 問17

福祉避難所となる施設等と日頃から訓練等を実施している自治体は、全国で 20.4%であり、実施を予定している自治体を含めると 54.5%となっている。

各種書式などの事前作成

避難所安全確認票や避難者カード、想定される必要な張り紙やパンフレットなど、避難所の運営のために必要な書類は、事前に作成し、避難所運営と同時に、各所で活用できるよう整えておけばもっと迅速な運営が行えたのではないかという意見もあった。そのため、災害を想定した避難所運営訓練には、避難所の開設や受付時の対応、避難者名簿の作り方、居住空間等配置の準備、避難者の受入れ、物資の配給など、一連の流れを想定するとともに、休日だけでなく平日の働いている時間や夜、要配慮者など、様々な想定のもと行うことが重要である。

◆避難所HUG

避難所 HUG は、H (避難所)、U (運営)、G (ゲーム) の頭文字を取ってネーミングされたもので、避難者の年齢や性別、国籍やそれぞれが抱える事情が書かれたカードを、避難所の体育館や教室に見立てた平面図にどれだけ適切に配置できるか、また避難所で起こる様々な出来事にどう対応していくかを模擬体験する、静岡県が開発したゲームである。



プレイヤーは、このゲームを通して要配慮者への気配りをしながら部屋割りを考え、また炊き出し場や仮設トイレの配置などの生活空間の確保、視察や取材対応といった出来事に対して、思いのままに意見を出しあったり、話し合ったりしながらゲーム感覚で避難所の運営を学ぶことができる。

◆避難所の安全確認表

二次災害を防止するため、事前に避難所として開設できるかどうかを確認するための「チェックリスト」を用意しておくことも重要である。チェックの結果、避難所として開設ができるかどうかを判断し、少しでも建物が危険と感じる場合は、避難所としての開設は控え、避難者に対しては建物に近づかないよう周知することも重要である。

目視による安全確認チェック表

- * 体育館を例に、建物の安全確認項目を記載しています。
- * 応急的に避難所として使用するための点検ですので、施設に少しでも危険を感じる場合は、避難所としての使用を控えてください。
- * 確認者の安全を第一とし、建物が明らかに危険な場合は実施しないでください。

1 建物周囲や建物全体の確認

建物の周囲の地面に亀裂や、周囲の建物が倒れてきそうな危険はないか。	ある	ない
建物の一部が崩れたり、つぶれたりして形が変わってないか。	ある	ない
建物が傾いたり、沈んだりしてないか。	ある	ない
壁や柱に大きなひび割れや亀裂が入っていないか。	ある	ない
鉄骨の骨組みが壊れたり、変形したりしてないか。	ある	ない
火災は発生していないか。	ある	ない

* 「ある」に1つでも該当する場合は、避難所として使用できません。速やかに建物から離れ、避難者に建物に近づかないよう周知してください。 **×**

* 全て「ない」なら内部確認へ

2 建物内部の確認

上部の確認（以下の落下がないか。余震により落下しそうな破損はないか）		
① 天井	ある	ない
② 照明器具	ある	ない
③ 吊り下げ式バスケットゴール	ある	ない
④ 窓ガラスや窓枠	ある	ない
床面の確認		
① 床面の陥没はないか	ある	ない
② 窓ガラスの飛散はないか	ある	ない
側面の確認		
① 壁に大きな破損、ひび割れがないか	ある	ない
② 壁に剥離がないか	ある	ない
③ 屋内の備品が転倒していないか、転倒する危険がないか。	ある	ない

* 色付きの部分で「ある」に1つでも該当する場合は、避難所として使用できません。 **×**

* 色なしの部分で「ある」に該当する場合は、落下物等を排除して活用できるか、落下や転倒の危険がある部分を避けて活用できるか検討が必要です。 **△**

* 全て「ない」なら使用可 **○**

◆避難所内の掲示板 1

避難所で想定される張り紙などは、事前に作成しておきましょう。

避難所内掲示 ①

屋内全面禁煙



たばこは喫煙所で吸いましょう！

避難所内掲示 ②

手を洗いましょう！

石けんで洗い、流水でよく流しましょう！

手を洗うことで感染症の予防につながります



避難所内掲示 ③

屋内を清潔に保ちましょう！



避難所内掲示 ④

土足禁止

避難所内の清潔を保つため、ご協力ください



避難所内掲示 ⑤

毎日、歯をみがきましょう！

- 歯みがきが不十分だと、口の中に細菌が繁殖して感染症になる危険性が高まります
- できないときは、ぶくぶくうがいしましょう！



避難所内掲示 ⑥

トイレは常に清潔に！



避難所内掲示 ⑦

咳エチケットを守ろう！

- せきなどの症状がある方はマスクを着けましょう！
- マスクがない場合は、ハンカチやタオルを使いましょう！
- 外から帰ったら、必ずうがい・手洗いをしましょう！



避難所内掲示 ⑧

体を動かしましょう！

◎同じ姿勢を続けず、散歩や軽い体操で体を動かしましょう！

- エコノミー症候群の予防になります
- 気分転換にもなります



避難所内掲示 ⑨

ペットは飼い主が責任を持って！



避難所内掲示 ⑩

手を清潔に！

- 速乾性手指消毒薬の使い方

ノズルを1回押し、乾いた手にすり込みそのまま乾燥させます



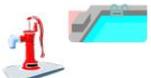
避難所内掲示 ⑪

ゴミは分別し所定の場所へ捨てましょう！



避難所内掲示 ⑫

井戸水、プール等の水は煮沸又は塩素消毒後に飲用しましょう！



避難所内掲示 ⑬

喫煙所

吸い殻の処理や清掃は、喫煙者自身が行いましょう



避難所内掲示 ⑭

きちんと食事してますか？

- できる限り栄養バランスを考慮した食事を摂りましょう
- 食事で摂れない栄養はサプリメント等を活用しましょう



避難所内掲示 ⑮

非常口



避難所内掲示 ⑯

水分をこまめにとりましょう！

水分を控えることにより、脱水・心筋梗塞・エコノミー症候群等の危険が高まります

避難所生活では、水分を摂る量が減りがちですので、意識して摂るように心がけましょう



山梨県南アルプス市

◆避難所内の掲示版 2

日本小児アレルギー学会では、「お世話される方へ」、「配慮のお願い（周囲の方へ）」、「配慮のお願い（行政の方へ）」という3種類で、災害時の子供のアレルギー疾患対応パンフレットを作成している。

ぜんそくのこどもを お世話される方へ

今までとは違う環境で生活していると、せきが出やすくなったり、ぜんそく発作が起こりやすくなることがあると思います。このような悪化を防ぐために、以下のような方法が考えられます。

1) 発作の引き金になるものを避ける

■寝具（毛布や布団など）にはぜんそくの原因となるチリダニがいることが多いので、寝具を揚げたりたたきする時には、できるだけホコリを吸い込まないように気をつけましょう。また、腿があたりたところにきれいなタオルをあてておけば、寝具からのホコリを吸い込むことを少し防げるかもしれません。できれば、天気の良い日に太陽にあてて干すと、寝具のなかのダニを少なくすることができます。

■たばこ、たき火、蚊取り線香などの煙を、なるべく吸い込まないようにしてください。がれきからは、いろいろな有害な粒子が飛んできて発作をおこすことがありますから、近くに行く時は必ずマスクをつけましょう。

■動物に対してもアレルギーのこどもがいますので、動物に近づくと目が痒くなったり、鼻水が出やすくなるようなら、ずっと一緒にいることは避けましょう。



2) 発作の予防薬を毎日続ける

（以下のような場合には、医師にご相談下さい）

■普段から発作の予防薬を使っている人は、しっかり毎日続けてください。それでも、夜中に何度もせき込んだり、発作をくり返すようになったら、薬の量を増やしたり、変更したりする必要があるかもしれません。

■電源が強いなどの理由から電動のネブライザーが使えない人には、スプレーサーという補助具を使うことで電源不要のエアゾールタイプの吸入薬に変更することが可能です。また、スプレーサーが手に入らない時には、紙コップの底に穴を開けるとスプレーサーの替わりになります。

■普段は毎日薬を使うほどでなかった方でも、夜中に何度もせき込んだり、発作が出るようになったら、発作の予防薬を毎日続ける方がよいと思われます。



3) 発作が起きた時の注意

■発作が起きた時に使う薬（吸入や内服）がなければ、処方してもらってください。
■発作が起きたら、まず水分を飲ませ、息をゆっくり深くするように声をかけてください。
■発作時の薬を使い、もたれかかる姿勢で休ませてください。
それでも、苦しんで何度も目を覚ます、座り込んで苦しんでいる、などの症状がある時は救急の受診が必要です。



アトピー性皮膚炎のこどもたちへの 配慮のお願い（周囲の方へ）

アトピー性皮膚炎はこどもに多いアレルギーの病気のひとつで、さまざまな原因によってかゆみを伴ったしんが皮ふにできます。避難所など今までと違う環境で生活していると皮ふの状態が悪化してかゆみが強くなり、そのために、周りの人たちに迷惑をかけているのではないかと家族の方は大変気を遣っていると思います。一緒に過ごされている皆様には、アトピー性皮膚炎について以下のことをご理解のうえ、ご配慮いただけますようお願い致します。

1) 毎日のシャワーや入浴も治療の一部です

高血圧の方が毎日薬を飲んだり、脚の不自由な方がハビリを続けたりするのと同じように、アトピー性皮膚炎のこどもにとってシャワーや入浴で皮ふを清潔に保つことは治療の上でも大切なことです。これは決して怠って行っているわけではないということをご理解ください。

2) アトピー性皮膚炎は感染症ではありません

重症のアトピー性皮膚炎であっても、決して他の人にかつことはありません。ですから、抱っこしたり遊んだり、一緒にお風呂に入ったりしても、お互いの心が通うことはあってもアトピー性皮膚炎やアレルギー体質がうつることは全くありません。

3) 悪化すると大変かゆくなります

シャワーや入浴ができなかったり、十分に薬がぬれなかったりすると、しんが悪くなり昼夜を問わずかゆみがひどくなり、ずっと体をかいていたたり、夜泣きがひどくなる場合があります。周りで生活されている方々にはご迷惑かもしれませんが、アトピー性皮膚炎という病気によるものですので、ご理解のほどお願い致します。



食物アレルギーのこどもたちへの 配慮のお願い（周囲の方へ）

食物アレルギーはアレルギーの病気のひとつで、原因となる食物を食べると様々な症状（じんましんやかゆみ、咳、ゼーゼー、息苦しさ、嘔吐など）をおこします。このため、貴重な支援食であっても、食べられないどころか、「食べてはいけないもの」となり、家族の方々は食事のたびに大変気を使っています。一緒に過ごされている皆様には、食物アレルギーについて以下のことをご理解のうえ、ご配慮ご協力ください。

1) 支援食・炊き出しで食べられるものと食べられないものがあります

配給や炊き出しの時は「**食物アレルギーの人はいませんか？**」と一声かけてください。

■「食物アレルギーの人はいませんか？食べられるもの教えてください」

食物アレルギーの原因はそれぞれのこどもによって異なります。それら原因食物を毎日の食事から除く必要があり、支援食、炊き出しなどで配慮が必要です。家族や患者さんはこの非常時に食物アレルギーがあることを言い出しにくいこともあるので、周りの方々は是非声をかけていただき、食材の問い合わせには、確認して正確にお答え下さい。

■炊き出しでは、個別の調理を認めてあげてください

大量調理の炊き出しでは食物アレルギーの人に個別対応は困難です。できれば患者さんの食料を分けて、家族がセルフ調理することを認めてあげてください。また鶏卵・牛乳・小麦アレルギーがいる場合、炊き出しにこれらの食物を利用しない工夫を考えて下さい。

■「アレルギー対応食」や「アレルギー用ミルク」の支援がある場合には、優先して利用できるように配慮してください

■菓子あげる時にも注意してください
食物アレルギーのこどもの中には、自分が「食べられないもの」を理解していないこともあるので、こどもたちへ菓子などをあげる場合には、食物アレルギーの確認が必要です。

2) 原因食物を食べると、様々なアレルギー症状がでています

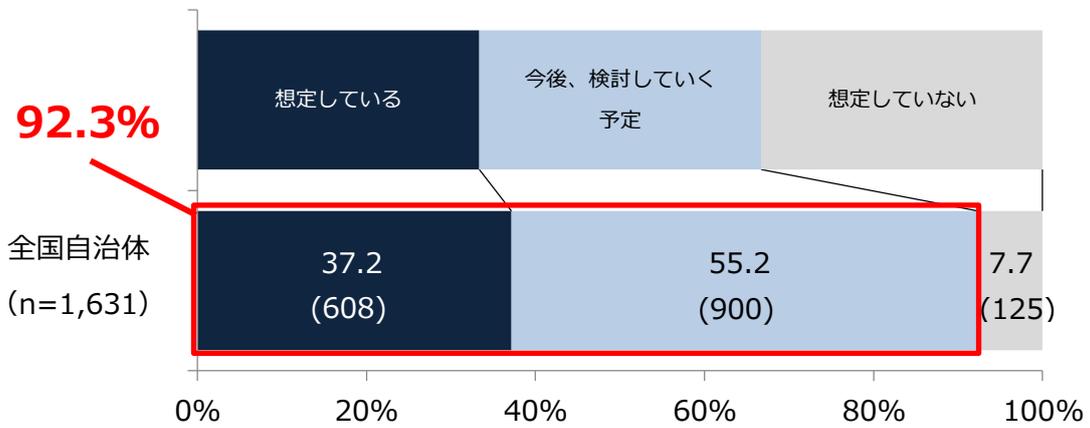
以下のような症状がでた時はすぐに受診を！

強いアレルギー症状（ひどいじんましんや強いかゆみ、声がかすれる、止まらない咳、ゼーゼー・ヒューヒュー、強い腹痛、なんども吐く、顔色が悪くったり、意識低下・消失など）の場合には、直ちに医療機関を受診（可能なら救急車で）できるように配慮して下さい。

日本小児アレルギー学会 「災害時のこどものアレルギー疾患対応パンフレット」

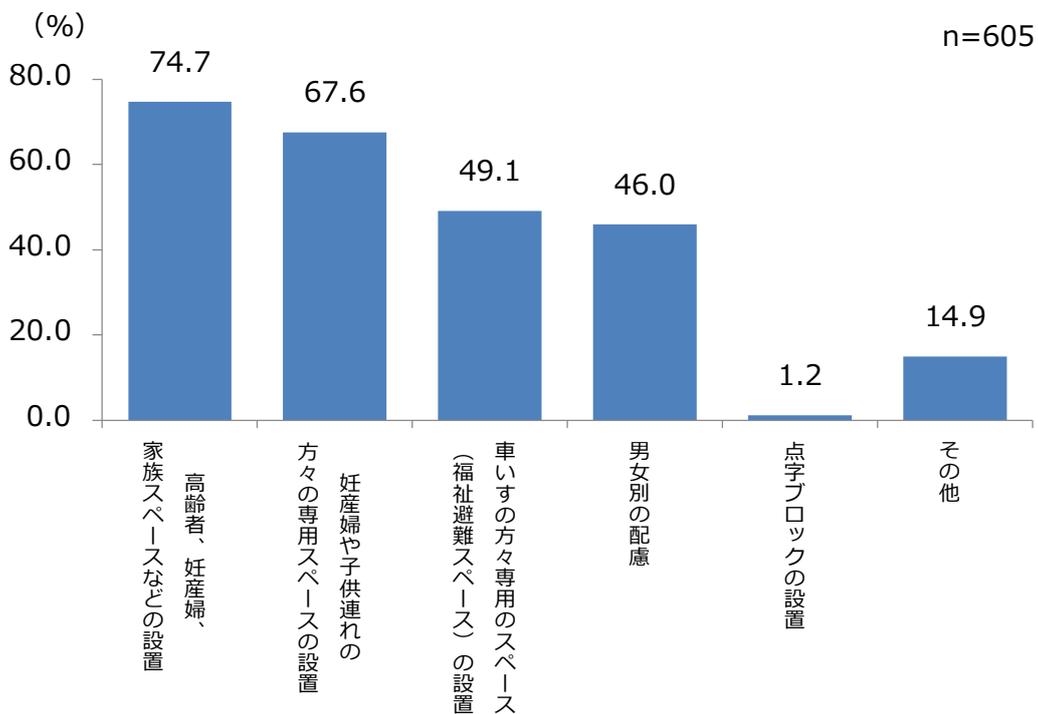
http://www.jspaci.jp/modules/gcontents/index.php?content_id=4

Q：貴自治体では、指定避難所内に高齢者や障害者、妊産婦などの要配慮者の専用スペースとしての福祉避難スペース（室）を想定していますか。（ひとつだけ）
（全国自治体への調査）



質問A-1 問8

Q：福祉避難スペース（室）において想定している（実際に整備している）ことについて、次の中から当てはまるものをいくつでもお答えください。
（全国自治体への調査）



質問A-1 問8-1

避難所内に福祉避難スペース(室)を設けることを想定している自治体は、37.2%(608市区町村)で、「今後、検討していく予定」という自治体は55.2%(900市区町村)となっており、両方を合計すると9割以上の自治体で福祉避難所の設置を想定している。「想定している」と回答した自治体のうち、具体的には「高齢者、妊産婦、家族スペースなどの設置」が74.7%(451市区町村)、「妊産婦や子供連れの方々の専用スペースの設置」が67.6%(408市区町村)となっている。

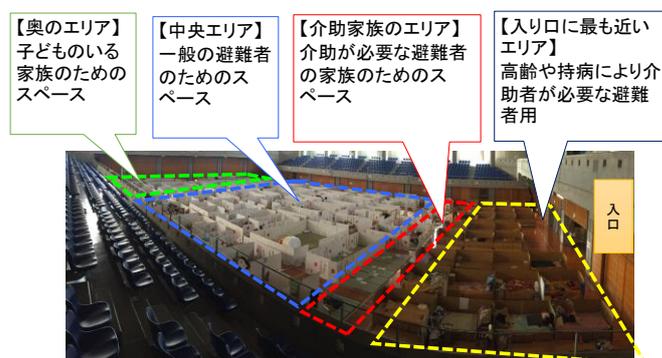
避難所のレイアウトについて

トイレに近い場所や角の区画、壁際に面する区画など、避難所での避難者同士の場所の取り合いをするような事例もあったという。

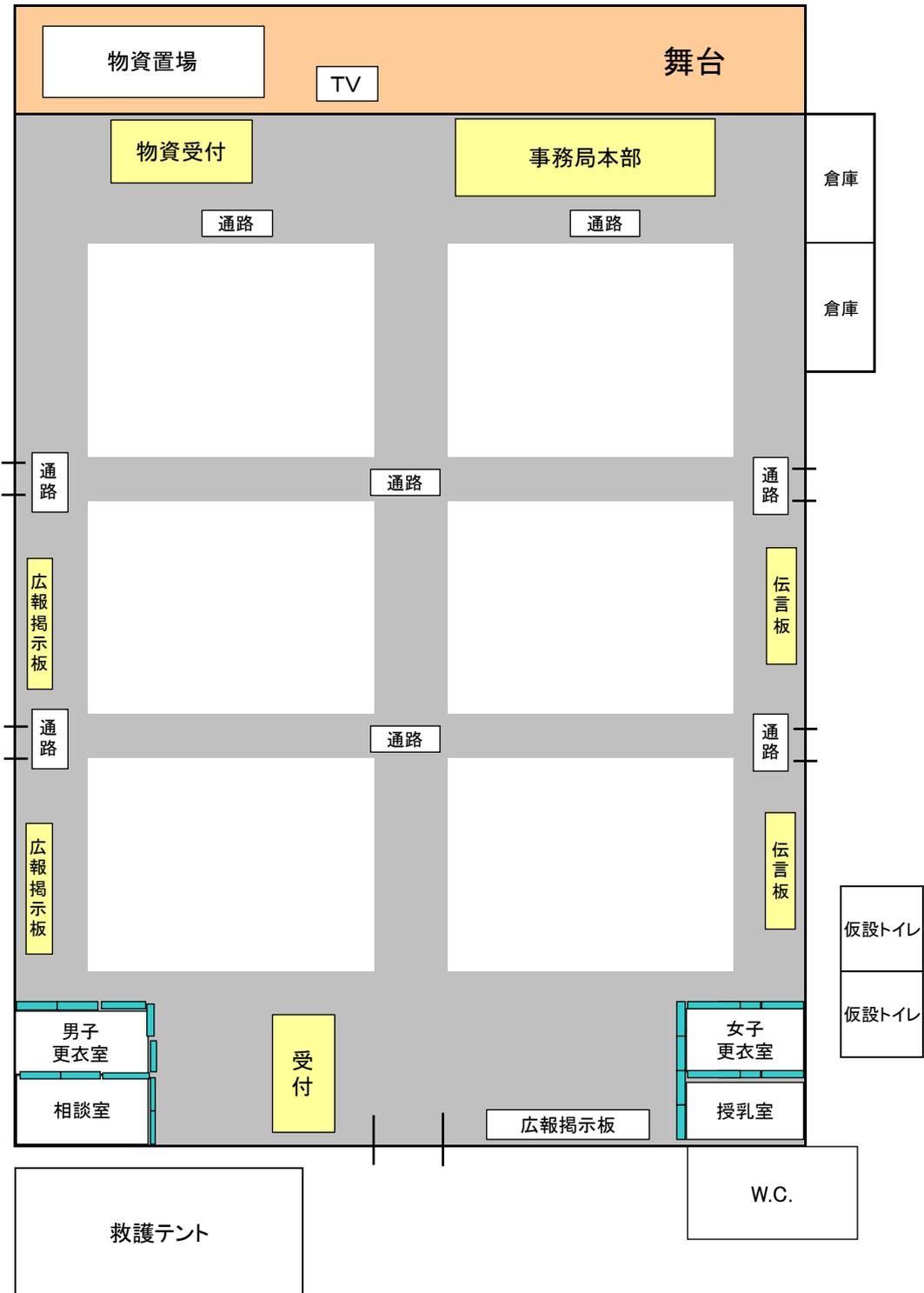
避難者が安心して生活ができるよう、避難所のレイアウトの際は、入り口、居住エリア、高齢者エリア、障害者エリア、乳幼児エリア、共有スペースなどでゾーン分けを行うとともに、車椅子なども通しやすい空間の確保を想定しながら、事前に空間配置図を作成しておくことが重要である。

◆避難所のゾーン分け事例

下の写真は、ある避難所でのゾーン分けの例と、居室と通路を分離するためにダンボールを設置した事例である。



◆避難所の空間配置図の例 1

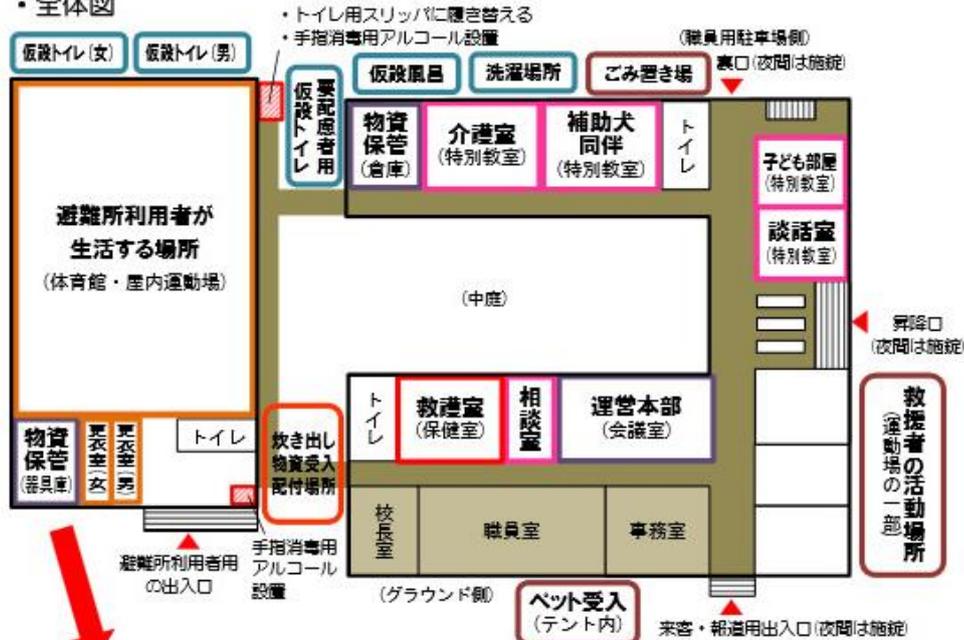


大阪府堺市

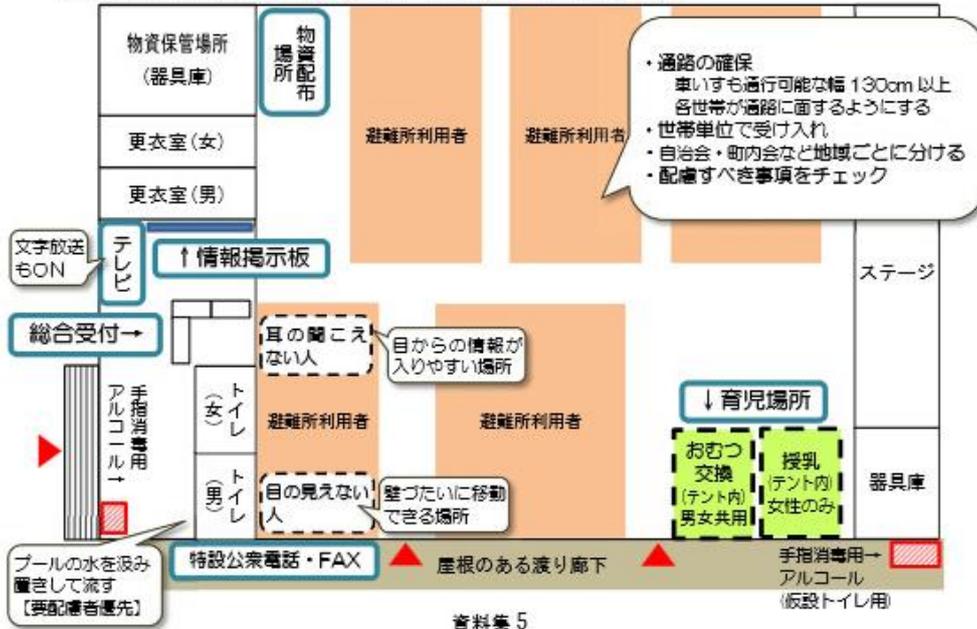
◆避難所の空間配置図の例 2

レイアウト例(学校などの場合)

・全体図



・避難所利用者が生活する場所(体育館・屋内運動場)

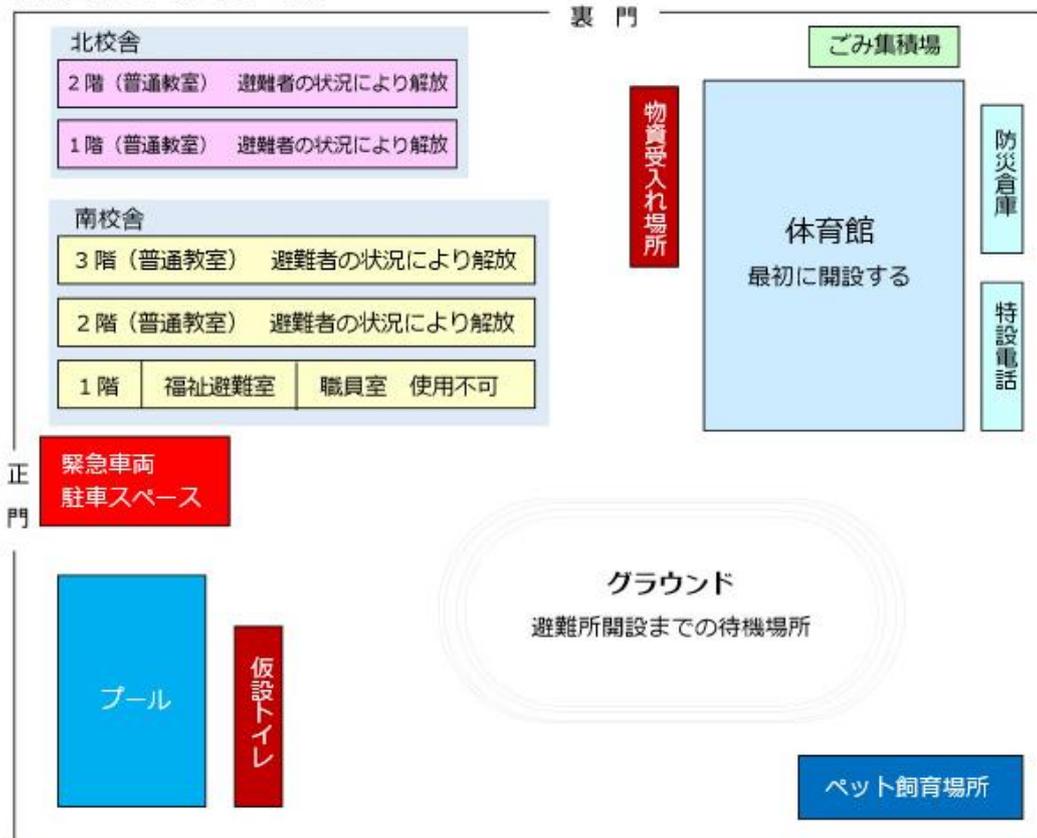


◆避難所の空間配置図の例 3

避難スペースの割り振り

- 避難スペースのレイアウトは、平常時から施設管理者と協議して決めておきましょう。その際、女性や障害者の家族の方など多様な意見を取り入れて協議調整することも大切です。

施設全体のレイアウト（例）

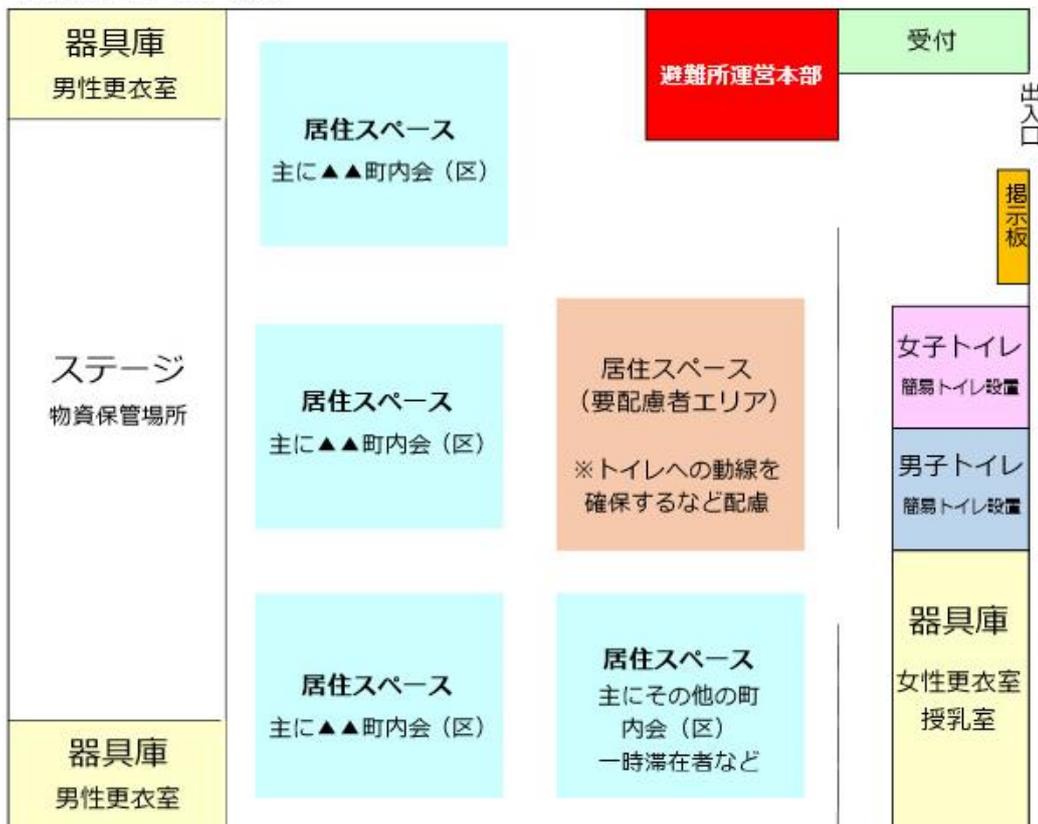


【屋外レイアウト作成時の留意事項】POINT

- 緊急車両の駐車スペースの確保
 - 万が一の事態に備えて、緊急車両の駐車スペースを確保しておきましょう。
- 仮設トイレ、ゴミ集積場所、洗濯物干しスペースの確保
 - 避難所開設直後から必要な、仮設トイレは男女別に設置し、照明の設置など安全面にも配慮しましょう。
 - トイレの汚物や生活ゴミの集積場所を決めておきましょう。
 - 洗濯物干しスペースは、男女別に分けることも検討しましょう。
- ペットの飼育場所を検討
 - ペットは建物内への入室を禁止します。ペットの飼育場所は建物の軒下など、雨風のしのげる場所などに設置を検討しましょう。

◆避難所の空間配置図の例 4

体育館レイアウト（例）



【屋内レイアウト作成時の留意事項】 POINT

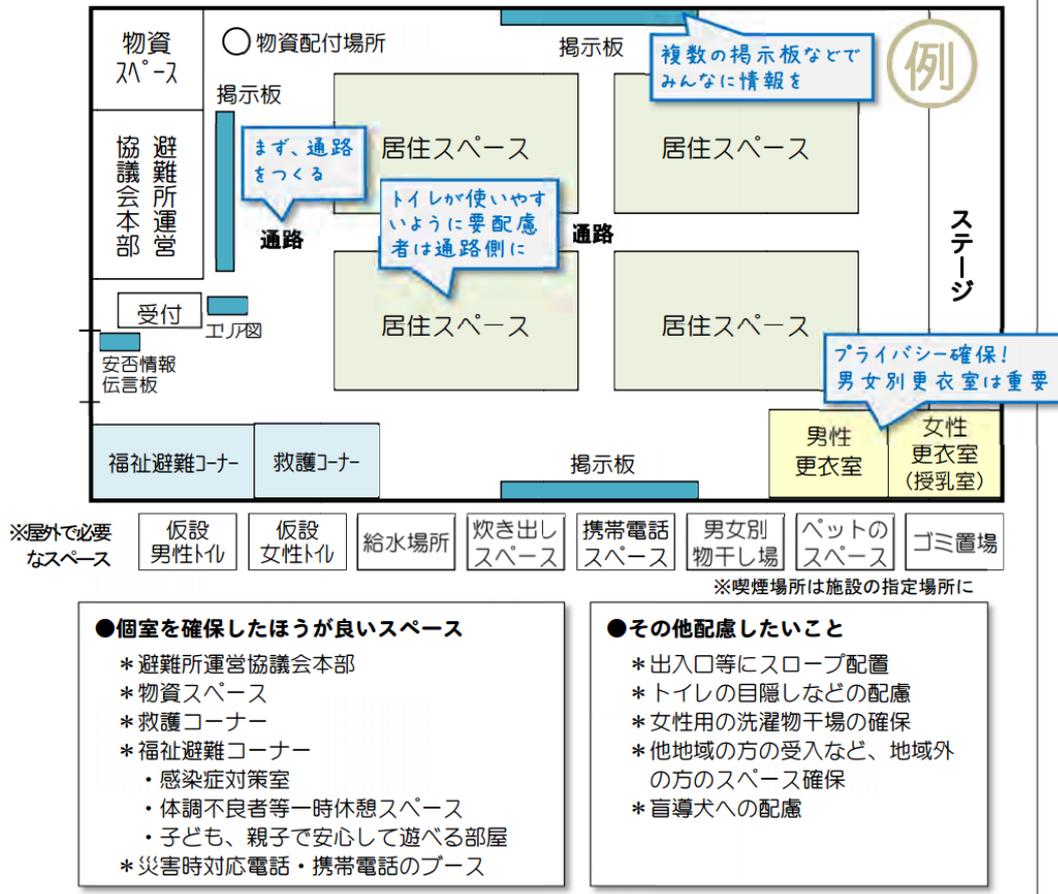
- 1 情報の管理、性別やニーズに配慮
 - 避難者台帳の保管場所の徹底、情報掲示板は内部向けと外部向けを検討
 - 配慮が必要な方（要配慮者、乳幼児、妊婦など）への対応
 - プライバシーの確保（男女別の更衣室、掲示板等を活用した仕切りの設置など）
- 2 学校再開への配慮
 - 避難者数や学校再開を考慮した上で、使用可能な部分について事前に施設管理者などと協議し、決めておきましょう。

トイレの設置目安について

- トイレの設置目標数 : 避難者 50 人当たり 1 基（災害発生当初）
- 女性対男性の割合 : 3 : 1

避難所となる施設の既設トイレの洋式便器の数を確認し、簡易トイレの備蓄数を確認しておきましょう。また、使用方法や清掃方法なども事前に決めておきましょう。

◆避難所の空間配置図の例 5



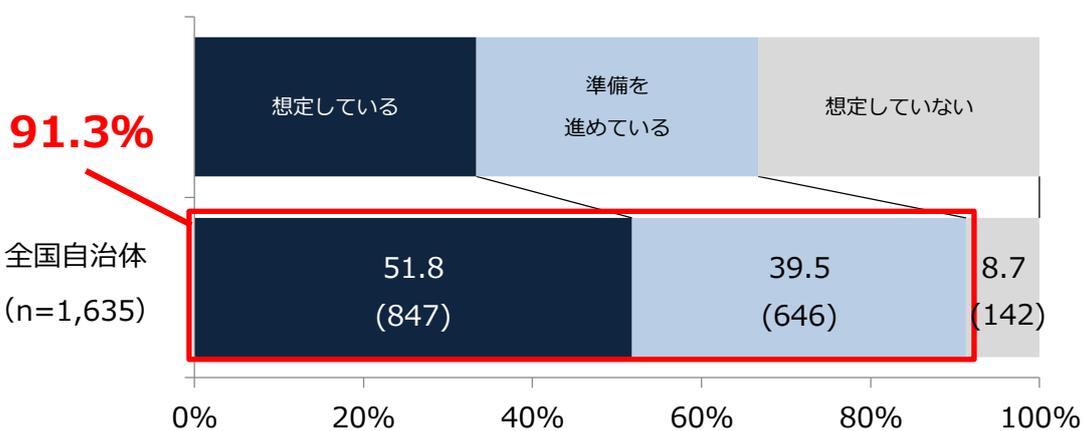
京都府京田辺市

4) 受援体制の確立

【ポイント】地域と多様な主体が連携する避難所運営を想定

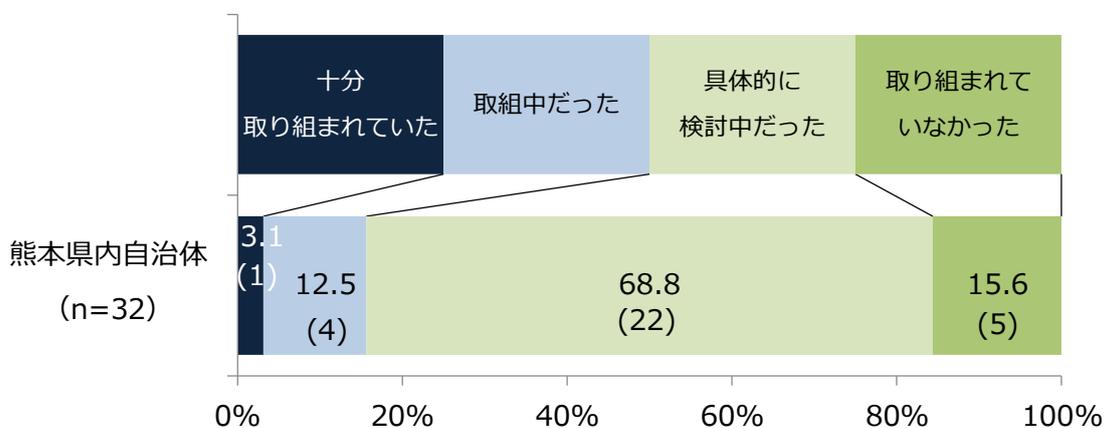
避難所は、被災者が一定期間生活を送る場所であるため、避難所を運営するための体制の確立が必要です。原則的には、「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」ことが求められます。発災後の運営体制をいち早く確立し、円滑な運営につなげるためには、市町村が主導し、避難所運営マニュアルの作成を推進し、さらに避難所運営訓練等の機会を通じて、避難者、地域住民、避難所派遣職員の役割について確認・周知しておきましょう。

Q：貴自治体では、避難所の運営に当たり、住民が自主的に運営に関われるような体制を想定していますか。(ひとつだけ) (全国自治体への調査)



質問A-1 問7

Q：熊本地震において住民が自主的に避難所の運営に関われる体制づくりができていましたか。(ひとつだけ) (熊本県内市町村への調査)



質問A-2 問9 (1)

全国の自治体への調査において、住民が自主的に避難所の運営に関われるような体制を想定している自治体は 51.8% (847 市区町村)、準備を進めている自治体は 39.8% (646 市区町村) となっており、合計すると 9 割以上の自治体で、何らかの住民の自主運営への取組を考えている。しかしながら、熊本県内の自治体への調査において、実際に住民による自主運営への取組が十分に行われたのは、わずか 1 自治体であった。

自主運営について

熊本地震において、ある避難所では、避難者の多くが高齢者であったため、掃除や洗濯、炊事など、自分たちでできることから取り組むように促すことで、自立促進に努めたというところもある。障害者も、例えば、お皿洗いや配膳の手伝い、避難所内の部屋やトイレの掃除、避難所内に消毒液をまく手伝い、介助ボランティアの要請・ボランティア名簿の管理など、できることを積極的に行っていたという報告もある。他にも、避難所の運営体制班をつくり、住民によるトイレ掃除や物資の支給、避難所内の放送、子供たちの見守りや心のケア、炊き出し、道路の交通整理、救護、支援物資の管理などの全般が行われたという事例や、お茶会を実施したところ、ほぼ全員の避難者が自主参加され、その中で避難所の運営についても話し合いが行われたという事例もある。

なお、避難所運営にあたっては、仕事をしている人も含め、避難者全員に一定の役割を持ってもらうことが重要で、炊事や清掃などの役割分担が、一部の住民だけに負担が偏ることがないように、定期的に避難者全体で話し合いを行うなどして、無理なく継続的に続けられる仕組みづくりが必要であるという意見があった。

◆避難所の自主運営手引きと避難所の生活ルール

避難所の自主運営のてびき(案)

～ みんなで協力して、より良い避難所環境にしましょう！ ～

※各避難所の自主運営を検討していく際、参考にしてください。
具体的な内容は、各避難所の状況に合わせて自由に設定してください。

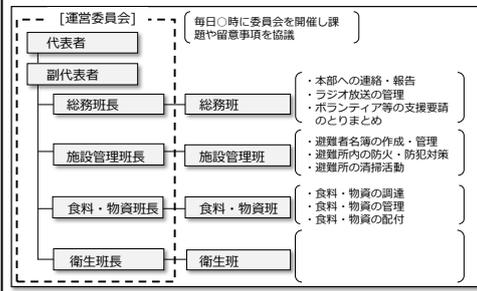
自主運営の方法

はじめに

- 避難所の住環境は、皆さんが役割を分担し、ルールを守って維持していきましょう。
- 気づいたことは貼り紙をするなど、情報を共有しましょう。

運営体制をつくる！

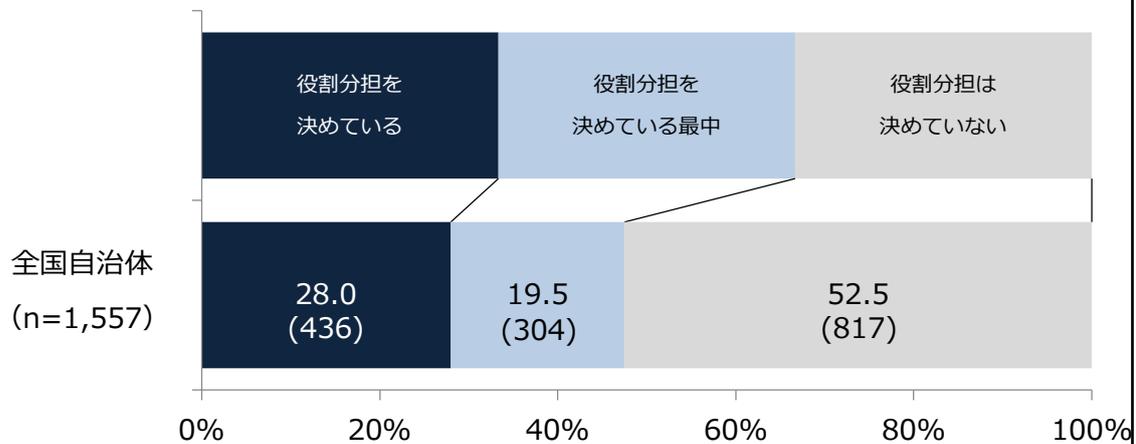
- ① 代表者（人数が多い避難所は副代表も）を決めます。（うち1名以上は女性）
- ② 総務班、施設管理班、食料・物資班、衛生班をつくり、各班の班長を決めます。食料や物資の搬入・配付は各班が責任を持って行います。
- ③ 代表者と各班の班長で運営委員会をつくります。毎日20時（または「夕食後」など、委員の都合によって決めてください。）に委員会を開催します。その際、課題や留意事項について各班長から報告し協議
- ④ 世帯ごとにいずれかの班に属してください。ただし、介護や支援が必要な方がいる世帯は、相談の上、免除してもかまいません。
- ⑤ 班は定期的に交代することとしてください。



生活ルールの一例（熊本地震で使用）

- 照明の点灯 6：00、ラジオ体操 6：30、消灯 22：00
- 朝食 7：00、昼食 12：00、夕食 17：00（食事の配布は世帯単位で行います）
- 住空間は、可能な限り世帯ごとで区切って使用します
- 居住空間や他世帯スペースには無断で立ち入らないでください。また、みだりに立ち入ったり覗いたりしないでください
- 貴重品は自己管理を行ってください
- アルコール（お酒）持込禁止、喫煙は屋外の指定喫煙場所！
- 携帯電話での通話は周囲の迷惑にならないよう配慮し、消灯後にはマナーモードとし、居住空間での通話は控えてください
- 入所時、退所時、外泊時は必ず手続きをしてください
- 来客の面会は、原則として共有空間や屋外とします
- 感染症予防のため、食事前やトイレ後は必ず流水での手洗い、アルコール消毒液の手指へ擦り込みを行い、うがいや歯磨き、体を拭くなど清潔に努めてください
- 世帯スペースは、原則として各世帯が責任を持って清掃します
- 共用部分はみんなで清掃！
- ゴミは分別し、指定場所に！
- 避難世帯のごみは、世帯で責任を持ってごみ集積場に捨てます
- 避難所内でトラブルが生じた場合は、代表者または総務班に相談してください

Q：貴自治体では、学校を避難所に指定している場合、教育関係者との間で、災害時の役割分担は決めていますか。(ひとつだけ) (全国自治体への調査)



質問 A-1 問 6

「学校」を避難所としている自治体に教育関係者との間で災害時の役割分担を決めているかを伺ったところ、役割分担は決めていない自治体は 52.5% (817 市区町村) で過半数を占めた。

「熊本地震を踏まえた応急対応・生活支援策の在り方について(平成 28 年 12 月報告)」の中では、「学校施設が避難所として指定されている場合に、避難所の運営、学校再開に際しての避難者への対応等について地域住民と学校との間での事前の認識共有が不足している場合がある」ということが課題として挙げられており、また、文部科学省において実施された「熊本地震の被害を踏まえた学校施設の整備に関する検討会」で取りまとめられた緊急提言においても、「教職員が避難所の運営を支援するにあたって、防災担当部局との間で役割等が明確に整理されていない」、「学校における防災機能の強化のためには、施設設備の整備といったハード面だけでなく、災害時における教職員・学校の役割や、地域と学校の連携体制・防災訓練等のソフト面での対応も重要」等の課題や指摘がされている。災害時には、学校施設が地域の災害対策拠点として重要な役割を担い、避難所として使用されるケースも多く見受けられるが、教育委員会等とも連携して取り組めるよう、あらかじめ組織横断的な体制の確立や情報の共有、訓練を行っておくことが必要である。

学校側との役割分担について

ある自治体において避難所として使用されたほとんどの学校では、役所の職員ではなく学校の先生が運営されており、先生たちは学生や卒業生のボランティアのサポートを受けながら3交代の時間体制でシフトを組んだり、班分けの運営、避難者の中からリーダーを決めて動くなど、普段の取組を生かした運営を行っているのが印象的だったという意見が挙げられている。

一定の時間が経過して、避難所が落ち着いてきたら、運営は自治体や住民が行い、教職員は校舎の点検や児童の安否確認などを行うなどの役割分担ができたことで、スムーズな学校再開につながったという事例や、炊き出しなどの日程や場所、内容などの情報を学校と共有し、学校業務と重ならないように配慮できたという事例もある。

生徒やPTAによる避難所運営

PTAの役員や関係者、地元中高生が自主運営組織を立ち上げ、避難所運営の大部分を担ってくれたため、被災自治体の職員は市との連絡調整に専念できたという声があったほか、小中高の生徒が食事の配膳や高齢者への声掛けを実施したり高校生がトイレ掃除を行っていたというところもあった。

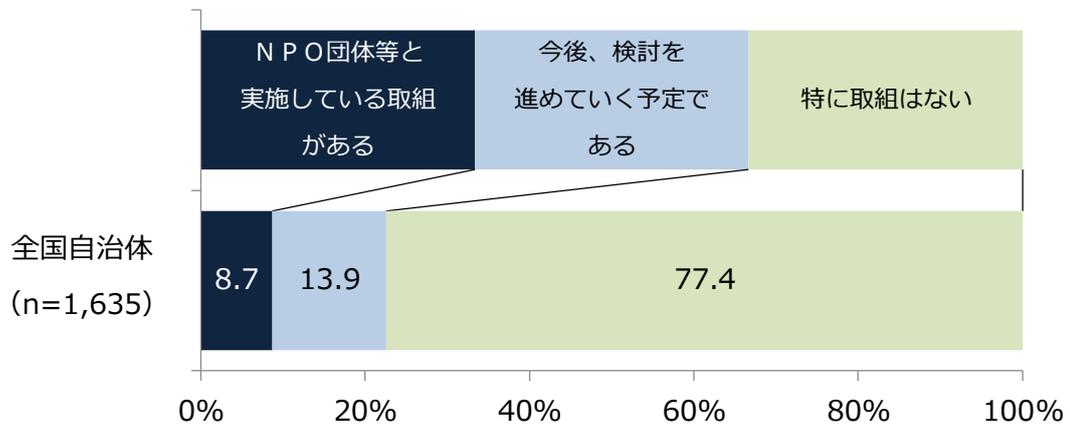
学校を避難所として指定するにあたっては、行政や自主防災組織のほかに学校施設管理者やPTAなども計画の策定に加わり、避難所としての利用と学校の再開に向けた準備等の役割分担について認識の共有を図ることが重要であるという意見も挙げられている。

また、自主防災組織が高齢化していることも踏まえ、小中高生への防災教育の場は、避難訓練や防災に関する知識習得だけでなく、自らが地域を助ける担い手であるということへの理解増進を図ることも必要ではないか、という意見も挙げられた。

要配慮者の受入れについて

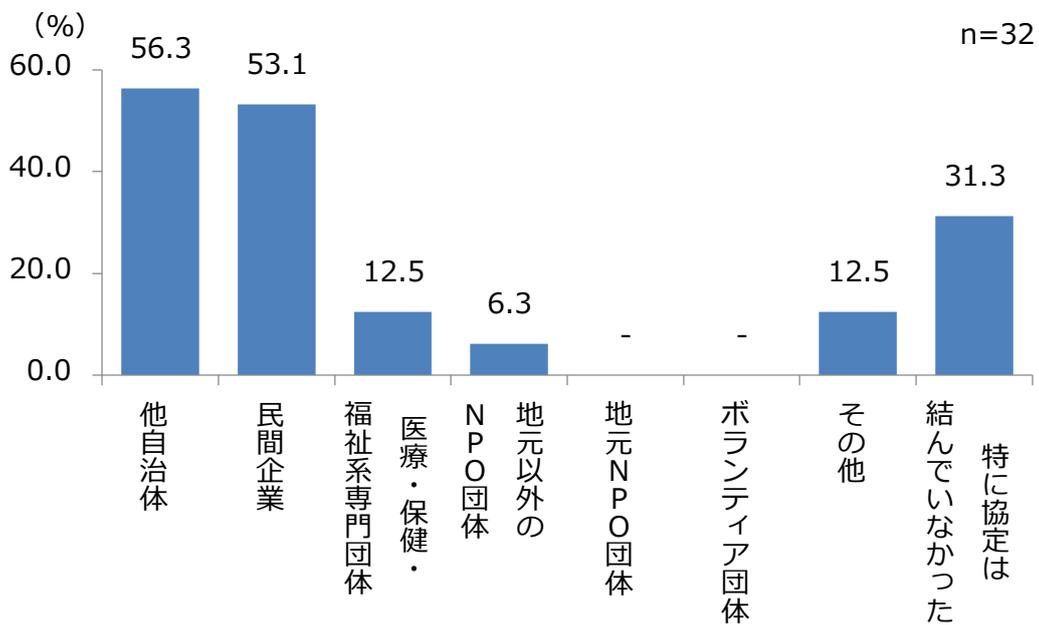
ある支援学校では指定避難所としてはあらかじめ指定されていなかったが、自主的に要配慮者及びその家族の受入れが行われた。発災当初に町に対して受入れ実施の連絡をしたところ、その後は町からも受入れ要請が来るなどして、福祉避難所の機能を果たしたという。この避難所では教室で避難者を分割したことで障害や認知症に関する専門知識を有する先生が対応にあたることができ、避難者の安心感に寄与したとの意見が挙げられている。

Q：貴自治体では、NPO団体等との間で災害時の避難所支援についての取組が
ありますか。(ひとつだけ) (全国自治体への調査)



質問A-1 問21

Q：貴自治体では、熊本地震以前から災害発生時の受援体制の構築のためにNPOやボランティア、他自治体などと協定を締結していましたか。(いくつでも)
(熊本県内市町村への調査)



質問A-2 問5

避難所支援に関して、「NPO団体等と実施している(災害時に実施予定の)取組がある」という自治体は8.7%にとどまり、全国の77.4%は「特に取組はない」となっている。

被災自治体と NPO 等との情報共有

発災直後には多数の支援団体が入り、中には避難所運営に経験豊富な団体から支援の申し出があったが、自治体側が受入れを躊躇する状況もあったという。結果的には、その団体を受け入れたことで地元行政職員の負担も大きく軽減させることができたが、災害経験が無い自治体は支援団体を知らないことがあるので、国や県から「こういう団体である」という口添えなどがあればスムーズな受入れができたのではないかという意見があった。

また、社会福祉協議会との役割分担等の決定に時間がかかり、活動スタートまでに時間がかかったという課題が挙げられている。そのため、当初は避難所での活動調整の窓口が一本化されていなかったため、個別に避難所運営者と調整しなければならなかったが、ボランティアを効率的に受け入れて配置するためのマニュアルも整備されていれば良かったという意見もあった。

応援に入った自治体の職員からは、各自治体の総合防災訓練などの際に、社会福祉協議会などとボランティアセンターの設置運営などについても想定したり、定期的な連携会議を持つなどして、相互の理解促進に努めておくことが重要だと感じたという意見があった。

NPO やボランティアによる支援

熊本北高校では、避難所として開設した初期の段階から NPO が自主的に支援に駆けつけて、初期の段階から炊き出しを行ったり、在宅避難者へ物資を届けるなどスピード感のある支援が行われ、避難者から「熊本北高校の避難所運営は他と比べて素晴らしくまとまっており、殆んど不満はなかった。今後の避難所運営に生かしていくと良いと思う。」といった意見が挙げられたという。また、他の避難所でも、食事がパン・おにぎり・カップ麺・アルファ米などという中で、顔色が優れなかったり便秘や下痢などの健康状態の悪化が見られる方がいたが、NPO 団体が「昼食会」を実施するなどしてサポートしてくれたという事例や、事前に国際基準等を参考にした非常に分かりやすい避難所調査票（給水、衛生、衛生促進、食料の確保と栄養、保健システムなどの各項目を子供、ジェンダー、高齢者、障害者、外国人などの別で区分し、対応可能性が書けるよう工夫されている）を作成し、それに基づいて聞き取りを行ってくれた団体もあるという。

このように、被災自治体で手が回らないような支援を行ってくれる NPO 等の力は欠かせないものであるが、支援を行った NPO 団体等からの意見としては、避難所内で各種調査の結果などについて、行政側から情報を流してもらえなかったため、住民から質問されても答えられず、もどかしさを感じたとの意見もあった。

他自治体等からの応援について

被災時に支援に入る各自治体が被災自治体に直接連絡をして動くことは被災自治体を混乱させることにつながるため、必要な支援等を取りまとめて、各市町村に指示を出す組織が必要だと感じたという声があった。一方で、事前に災害協定を締結していた自治体からは、そのネットワークの幹事自治体が情報を一元化し、NPO 等の支援に向けた情報が提供されたため問題は起きなかったという。

先遣の応援団体等が、まだ現地入りしていない団体に対して、情報提供やニーズの発信などができれば、支援調整も早期かつ効率的にできたのではないかという意見もある。

ボランティアの課題

ある避難所では、発電機やガスなどの炊事の燃料を持参せず炊き出しに来た団体が、大量のホットプレートで避難所のコンセントで動かそうとして、避難所内が停電してしまったという声があった。

また、支援者の中には、勝手に避難所に入ったり、運営に当たる職員に説教をする、自分のやりたいことを強引に押し付けたり、「なぜ支援させないのか」と激昂する人もいたという。さらに、事前に連絡がなく、お話し会、按摩、マッサージ、ヨガ体操などのボランティアが来ることもあり、急に施術場所や会場設営の要望を受けて避難所側が困るケースもみられた。

また、ある避難所では運営（食事、物資の配布など）は学生ボランティアに引き継がれていたが、運営者が座る場所でスマートフォンでゲームをしていたり、食事の配給の時もスマートフォンで音楽を流しながら配布していたり、態度が悪いと思う場面が多くあり不快に感じたという。また、食事の配給では、その学生の方たちが取り分けてくれていたが、男性の方が「もう少し多くもらえないか」と言うのを「出来ません」と断り、配給し終わったあと、自分たちで多めに食べていたのには呆れたという。

あくまでも、ボランティアは被災者のためであって、自己満足のためではないので、支援にあたる人は、その目的ややるべきことをきちんと理解することが重要であり、疲労している避難者の気持ちに少しでも寄り添う気持ちが求められる。

～特定非営利法人として活動した担当者の声～

(抜 粋)

ボランティアについては、個人や NPO、民間企業など様々で、NGO についても様々あるなかで、個人は災害ボランティアセンターがあることでだいぶ体制ができてきたように思います。



一方で、団体については、どこに行ったらいいかわからず、東日本大震災の際もあれだけのニーズがあるので、それぞれがそれぞれのニーズに応じて個別にやっていたが、ある面では、NPO や NGO が勝手にやっている、などといった印象を持った人もおり、現地とかなりぎくしゃくした面もあった訳です。まずは、NPO 等の団体の状況を取りまとめて、災害ボランティアセンターとの連携を行い、まとまりを作って支援を行っていこう、というのが JVOAD の存在であります。

(中略)

我々がやろうとしていたことは、被災している情報と、どこで誰が何をやっているのかという情報を集めて提供することで、その判断材料を提供できればということでした。どうしてもボランティアは自主性がメインになってくるので、今はそっちじゃなくてこっち、というようなことはさすがに団体に直接は言えないですよね。ですので、情報提供をすることと、みんなが集まる場を設けることで、自分たちがやりたいこととやるべきことのギャップに気づいたりすることで、支援のマッチングができたのではないかと思います。

(中略)

会議は、19日に最初の会議したあとの2か月間は毎日やっていました。支援団体は来られる人が来てください、ということで、どの団体でも参加できることとしてオープンでやってましたので、毎回、初参加の人もいました。2か月目以降は少し頻度を落として、週3回とかでやっていました。最初のうちは我々が司会をやりましたが、3回目くらいからは地元の人に司会もやってもらいました。

詳細は内閣府 HP に掲載します。

5) 帰宅困難者・在宅避難者対策

【ポイント】避難者は避難所の外にも存在する

平時に行うべき備えにおいては、地域で被災し、避難所へと避難してくる住民への対応が重要であることはもちろんですが、帰宅困難者（勤務先や外出先等で災害に遭遇し、自宅への帰還が困難になった者）や在宅避難者（被災者の中で「避難所に居場所を確保できず、やむを得ず被災した自宅に戻って避難生活を送っている者」、若しくは「ライフライン等が途絶した中で不自由な生活を送っている者」）の対応拠点としても、避難所は機能しなければなりません。地域特性に応じて、起こりうる事態を想定し、できるだけ事前準備に努めましょう。

在宅避難者の把握について

在宅避難者の全戸訪問したチームもあったが、手紙等をポストに投函したりしても、親類宅に避難していたりして把握できない人も多かったという課題が寄せられた。

在宅避難者の健康管理

在宅避難者に対して健康状態の把握を目的として保健師による訪問を行ったり、他県からの保健師支援チームによる訪問調査や保健師・日本財団・地域包括支援センター、NPOなどの各種団体と協力して行ったという事例もあった。しかし、健康相談以外の雑談で多くの時間を取られ、計画どおりに訪問ができないという問題点もあったといい、効率的な訪問介護のためには傾聴のボランティアも必要であると感じたという。

Ⅱ.避難所の運営（発災時）

1) 避難所の運営サイクルの確立

【ポイント】実動訓練で避難所の運営を経験しておくことが有効

避難所の開設にあたっては、最初に施設の被害状況を把握したうえで、被災者を受入れられる状態か否かを確認する必要があります。次に、災害対策本部では、各避難所の被害状況・避難者人数の把握を的確に行い、域内の避難所数に不足が無いかを判断することになります。そこで、災害時にいち早く避難所の運営サイクルを確立するため、避難者の受付・名簿の作成について実動訓練を行い、個人情報保護法・条例と災害時の安否確認対策についても知識の共有の機会をつくりましょう。

災害対策本部について

避難所の懸案事項については、他自治体からの支援職員が「総合調整室」を立ち上げ、実際にはそこで対策のほとんどが決まる状況が見受けられるなどして、被災市町村に設置された災害対策本部の機能が不十分であると感じたという意見が挙がっている。また、行政職員、応援職員、各種団体が現場で収集した避難者調査の報告会議が定期的に行われていたものの、調査項目や様式が非統一であったため、データ照合が難航したという事例も挙げられている。



被災自治体は、災害状況や避難者の状況を迅速に正確に把握できる仕組みや、適切な人員配置と対策の方向性を明確に示せる体制を確立することが重要である。

避難所の運営責任者について

避難所には、指定管理者、市町村職員、県職員、各種ボランティア団体などが混在しており、誰が避難所運営の責任者として情報収集しているのか分からない状況が見受けられたり、自主運営に向けて各ブロックリーダーを決めたが、コミュニティが形成される前だったために、うまく機能しなかったというところもあったようである。



避難者の不安を少しでも取り除くことができるよう、避難生活の見通しや何をすべきかを、明確に伝えることができる人材を確保し、育成していくことが重要である。

ボランティアについて

災害時にはボランティア等による支援が欠かせないが、ある被災自治体では支援が必要なところに人が不足し、人が足りているところに大量にボランティアが投入されるという事例もあったという。また、熊本地震では登録時の限界から無登録者も多くみられたという。そのため、避難者が不安がり、対応策として、応援職員などはビブスやゼッケン等の着用や証明書などで身分を明示し被災者に安心感を与えたという事例があるが、各避難所で様々な避難者を受け入れるには限界があるため、窓口を定めて受付表などを作成して管理することも大切である。

避難者名簿について

避難者名簿に関しては、作成はしていたものの、避難所内の避難者の出入りが激しく、管理できなくなったという声があるほか、名簿の記入は実施したものの世帯ごとの記入にとどまり、避難者について十分な情報収集ができていたとは言えない状況であったなど、課題が多かった。

特に配慮が必要な方への支援すべき内容や食物アレルギーの状況、言語など、被災者の状況を把握するためには、避難者名簿を適切に管理することが重要であり、そのために、名簿の必要性の認識を高める取組や訓練等が必要である。

◆荒川区の避難者カード

あらかじめ必要事項を記入しておき、震災時に避難所に持参することで、避難所が避難者情報を速やかに把握することができ、円滑な避難所運営を可能にするものである。

特に知らせたほうがよい内容を自由記入できるので食物アレルギー、外国語通訳が必要な方などの配慮が必要な内容を記載できる。

避難者カード（記入例）			
町会名等	荒川町会		
避難先	避難所（荒川第9小学校）／自宅避難／知人宅等		
ふりがな	あらかわ たろう	性別	男・女
氏名	荒川 太郎		
生年月日	昭和23年 9月 1日（65歳）		
住所	荒川区荒川9-1-1△△（自宅の住所を記入してください） （避難先住所：知人宅等の避難先の住所を記入してください）		
電話番号	03-3802-XXXX【携帯：090-1234-5678】 （避難先の電話番号：知人宅等の避難先の電話番号を記入してください）		
必要な支援の内容 あてはまるものに ○をして下さい。	1. 音声や手話を利用し情報を伝えて欲しい <input checked="" type="checkbox"/> 2. 薬や医療器具の使用に関する配慮が必要 <input type="checkbox"/> 3. 介護や介助を行って欲しい <input type="checkbox"/> 4. その他 （具体的に：）		必ず名前と住所を記入してください。 <input type="checkbox"/> 有 <input checked="" type="checkbox"/> 無
その他特記事項	特に知らせたほうがよい内容を自由に記載して下さい。		

東京都荒川区

◆ボランティアの受付にあたって

愛知県豊川市では、ボランティアによる支援を受ける際を想定し、受入時に受付表やニーズ把握表を作成し管理するようにしている。

(様式2)

受 付 表 (個人・団体兼用)

受付年月日	年 月 日 (曜)	受付の状況	初めて受付・ 回目
氏 名	男 ・ 女	職 業 ・ 団 体	
住 所	〒 () (携帯)	T () E () L ()	
ボランティア保険の加入状況		既に加入済	
未加入	保険料 円を負担して加入する	今回が初めて	
	⇒ 申込用紙に記入してください。	(これまでの主な活動内容)	
	所持金が 円不足する。		
参加した団体・グループの責任者ですか。		はい ・ いいえ	
参加した団体・グループの現地活動可能期間		月 日 () ~ 月 日 ()	
防災ボランティア登録をしていますか。		はい ・ いいえ	
(登録先)			
災害ボランティアのコーディネートに関する研修等を受講したことがありますか。		はい ・ いいえ	
(講座の主催)		(受講年月日)	
年 月 日			
※受付番号	※保険	※受付担当	
※受付時間	8・9・10・11・12・1・2・3・4・5 /午前・午後 時頃		
※区分	居住地内活動・県内活動・県外活動 /物資提供 /専門 /		
※備考			

(注) 1 受付をしたことがある人は、太神内だけを記載してください。
2 ※印のある枠には何も記載しないでください。
3 ボランティア保険に加入されていない人には、活動をお断りします。
4 団体の方も、一人ひとりがこの書式を記載してください。

(様式3)

ニ ー ズ 把 握 表

質問事項	聞き取り内容	年 月 日			
1. ボランティアに依頼したい活動内容					
①活動内容は、 どんなことですか。					
②道具は必要ですか・お宅に揃っていますか。					
③活動に必要な時間は、どのくらいですか。					
④活動に際して第三者の指示や援助は必要ですか。					
(2) なぜ、ボランティアに依頼したいのですか。					
(3) 何人、依頼したいのですか・その経緯は。					
2. あなたは、ボランティア依頼のご本人ですか。					
(1) 依頼者が要支援者自身である場合					
① 氏名、性別、年齢、 住所、電話等連絡先					
②同居しているご家族の構成など。					
③高齢・障害など特別なニーズの有無及び内容					
④家族(除)被災状況 (応急危険度判定/全・半壊、一部)					
(2) 依頼者と要支援者が別人である場合					
①要支援者の氏名等(1)の①~④までの事項					
② 依頼者の氏名、性別、年齢、 依頼者の住所、電話等連絡先					
③依頼者と要支援者の関係					
④依頼者に関する本人同意の有無					
3. 留意事項(チェックリスト)					
安全性	重労働	安上がり	営業性	政治活動	宗教活動
4. 集合方法					
集合時間及び場所					
集合場所までの経路や日印					
案内の有無					
措置	受 理	保 留	調 査 事 項	担当者	
	不受理		理由		
			代替情報の提供、他の機関や団体の紹介		

愛知県豊川市

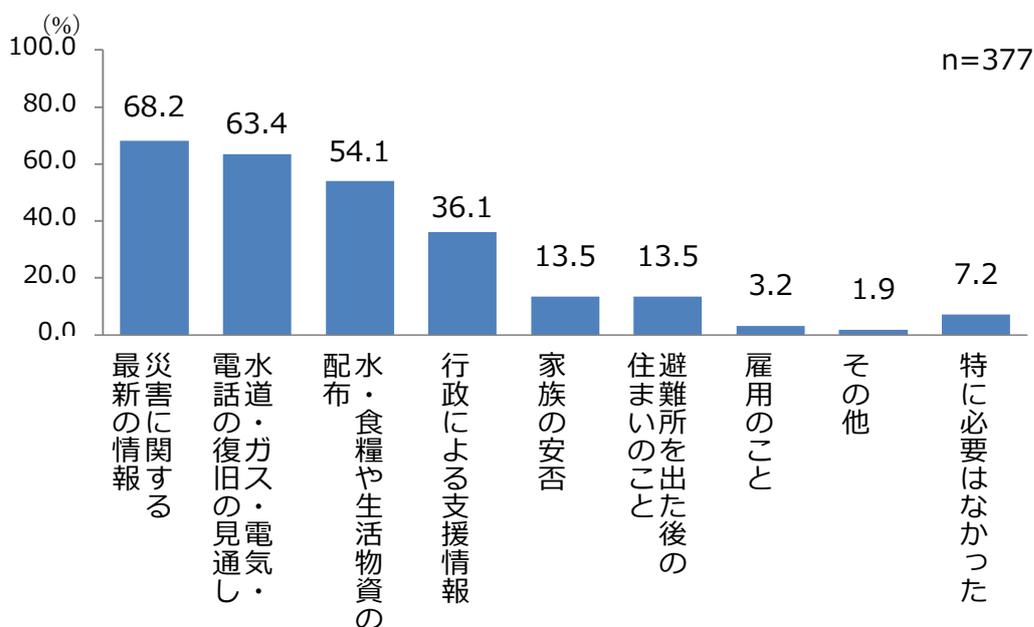
2) 情報の取得・管理・共有

【ポイント】避難者への情報提供に努める

避難所においては、避難者の情報ニーズが高まります。情報の取得、管理、共有手段について、被災の影響による現実の制約条件を踏まえながら対応することが必要になります。このために、市町村は、平時から各避難所に、無線機、衛星携帯電話等の通信設備の設置や、予備電源や発電装置の確保、テレビ、ラジオ、戸別受信機等、情報入手手段を確保しておきましょう。また、避難所に派遣される職員等がそれらを使いこなせるよう、訓練を定期的実施しましょう。

Q：熊本地震において避難所での滞在中、どのような情報が必要でしたか（いくつでも）

(避難者への調査)



質問E 問10

熊本地震の際に必要なと感じた情報については、「災害に関する最新の情報」が68.2%で最も多く、次いで「水道、ガス、電気、電話の復旧の見直し」が63.4%、「水・食糧や生活物資の配布」が54.1%となっている。

被災者が必要とする情報は、1)避難誘導段階、2)避難所設置段階、3)避難所生活段階、4)応急仮設住宅設置段階、5)応急仮設住宅生活段階等、災害発生からの時間の経過に伴い、刻々と変化していくことから、被災者の必要性に即した情報を的確に提供することが求められる。

情報取得手段の確保

住まいの近くの指定避難所が開設されず指定されていない公民館に避難したが物資が届かず情報も入ってこなかったという事例もあった。避難所によっては、避難所にテレビがなくラジオも定時に流れるだけで必要な情報を十分に得られず、被災者は SNS やパソコンを利用するなどして情報を取得していたという避難所もあった。なお、SNS やパソコンなどから流される情報の中にはデマ情報もあり、そのために、何を信じて良いか分からなくなったという意見も寄せられている。

被災者への情報提供

掲示板を活用する際には、掲示物の端に掲示日を記入することで、どれが最新の情報が分かるようにしたという例やジャンルごとに整理して掲示するなどの工夫も見られた。また、日中に居ない人などのためにも、必要な情報は個別の手紙なども作成して対応したり、地元の学生とともに手書きで作成した避難所に関する新聞を配布するなどの工夫をした避難所も見られた。一方で給水や物資配布に関する情報提供への不満の声も多く、「物資が配られるのか、取りに行くのか分からなかった」、「マイクがなかったため声が聞こえなかった」などと言う避難者の声もある。



支援者同士の情報共有について

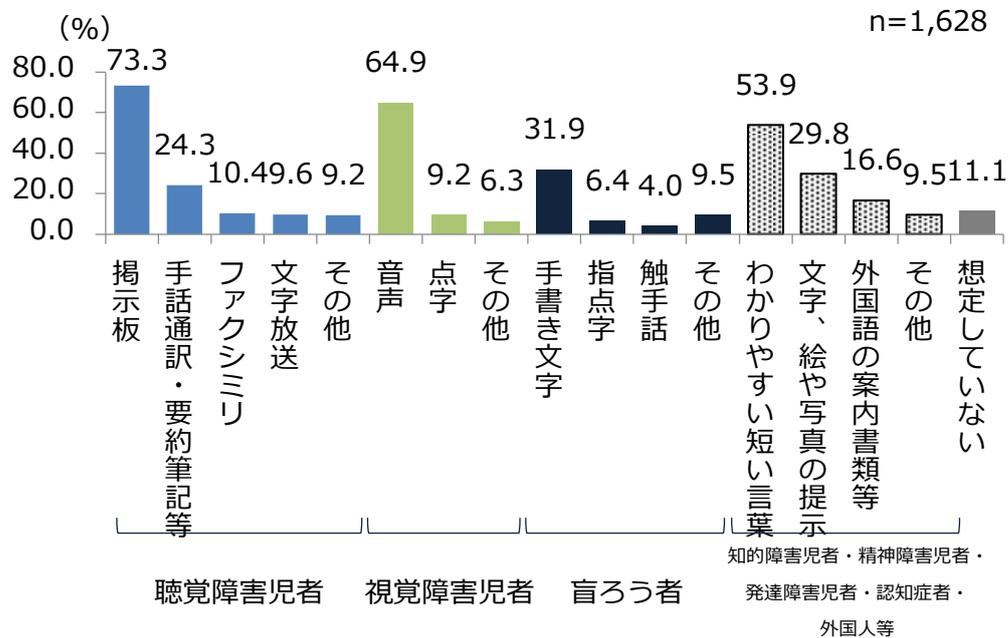
ある避難所では、本震の翌日から他県からの応援職員が 24 時間体制で 1 週間近く常駐してくれたが、県内自治体の職員は 2 日に 1 回、数分間程度顔を見せるだけであったため、地元自治体の対応方針やライフラインの復旧情報などがほとんど入手できなかったという。

また、ある避難所では職員間の引継ぎにノートを活用していたが、記載方法が統一されておらず、引き継ぐべきこととそうでないことが混在するなどして、情報の共有ができていなかったという声がある。また、情報共有ミーティングは行われていたものの機能していなかったという声も多く寄せられているほか、職員自体も短い期間で交代するので、引継ぎのための時間等に多くの時間を取られたという意見もある。そこで、派遣職員間や支援団体間の連絡手段に LINE などの SNS を活用したり、情報の共有化でグーグルドライブなどのインターネット上の共有フォルダーを活用する例も見られたほか、前日の活動内容は事前に提出しておくことで、ミーティング時間の短縮に努めたというケースもあった。

マスコミ取材に対する対応

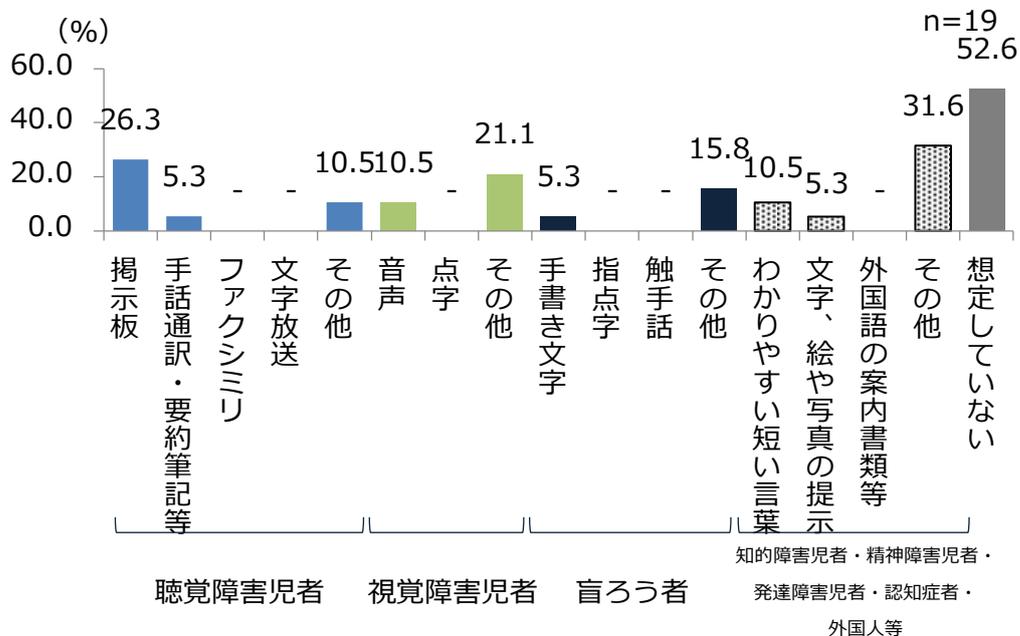
マスコミ取材に対して、避難者とのトラブルは決して少なくなかったという。避難者が心身ともに疲労している中で、朝から夜までマスコミのライトが当てられたり、インタビューされることで、休まることができなかったという声が挙げられている。また、自治体職員がマスコミからの取材対応に時間を割かれることも多く、特に住民からの問い合わせ対応を行うべき電話回線にマスコミからの取材電話も入ることも多かったという。そのため、マスコミ取材の時間を決めるなどのルールを決めたり、定期的に記者会見を行うなどして対応した自治体もあった。

Q：避難所における要配慮者に対する情報提供の方法として想定しているものを、次の中からあてはまるものをいくつでもお答えください。(全国自治体への調査)



質問A-1 問9

Q：貴自治体で避難所における要配慮者に対する情報提供の方法として行ったものを、次の中から当てはまるものをいくつでもお答えください。(熊本県内市町村への調査)



質問A-2 問20

要配慮者に対する情報提供の方法として想定しているものは、聴覚障害児には「掲示板」、視覚障害児には「音声」、盲ろう者には「手書き文字」、知的障害児・精神障害児・発達障害児や認知症者・外国人等には分かりやすい短い言葉であった。

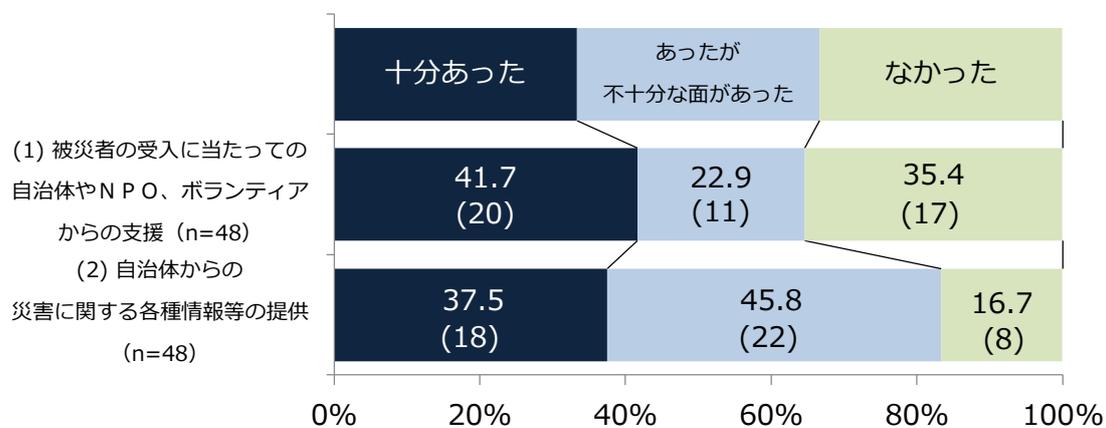
実際の熊本地震においては、これらの他に、聴覚障害児には手話通訳や個人の携帯電話へのメール送信、視覚障害児には音声や会話などが使われた事例がある。

障害者への情報提供について

聴覚障害者は、防災無線や拡声器等による呼びかけでは認識できず、物資や食事の支援情報を得られなかったという事例もあり、当事者からの要望として、ポスターや掲示板などの積極的な活用や、情報を聞き取れない場合に誰に尋ねたら良いのかを分かりやすくしてほしい、という意見があった。聴覚障害者への支援にうまく対応できていた避難所では、聴覚障害者の携帯電話のメールアドレスを聞き取るなどして、放送文面をメールで送信して情報提供を行ったという事例や、手話通訳ボランティアによる支援があり、その都度、筆記にて情報共有が行われていたので安心できたという当事者からの声もある。

知的障害者については、様々な情報が飛び交う中で、どれが自分に必要な情報なのかを頭の中で整理・判断することと、それによって自分がどのように行動したらよいかということを考えられず、うまく情報を得られていたのかわからなかったといった声や、情報伝達をしてくれる身近な人間が近くにいないときに情報が共有できないことがあった、という声もある。

Q：熊本地震において要配慮者に対する福祉避難所への情報提供は十分にありましたか。
 (ひとつだけ) (熊本県内福祉施設への調査)



質問B 問10

福祉避難所における被災者の受入れに当たって、自治体やNPO、ボランティアからの支援については「十分あった」が41.7% (20施設) で「あったが不十分な面があった」が22.9% (11施設) であった。一方で、自治体からの災害に関する各種情報等の提供については「あったが不十分な面があった」が45.8% (22施設) であり、必要な情報が十分に得られなかった状況が伺える。

福祉避難所の職員への情報共有について

福祉避難所となった施設の運営者からは、自治体からの福祉避難所の運営や介助員の派遣依頼の方法や運営などへのアドバイスや避難者の生活支援に関する情報が少なかった結果、混乱時の情報共有が出来ず、心配な面が多々あったといった意見が出ている。また、障害者に適切に情報が提供され、生活支援が行えるよう、既往歴やかかりつけの病院、身元引受人などの情報も、行政と施設管理者側で共有する仕組みが必要である、という意見も出ている。

3) 食料・物資管理

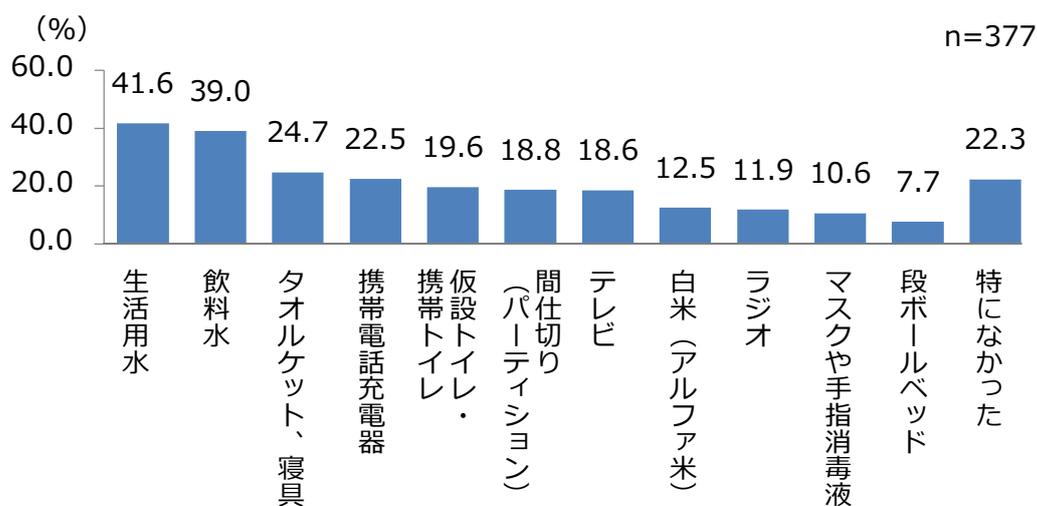
【ポイント】プッシュ型から要請型へ～物資の確保は重要業務

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」を具体的に確保し、各避難所までのルートを確認や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、要配慮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。

Q：熊本地震において避難所での滞在中、不足してお困りになったものはありますか。
(いくつでも) (避難者への調査)



質問E 問8

熊本地震の避難者に、避難所での滞在中に不足して困ったものを伺うと、「生活用水」が41.6%で最も多く、次いで「飲料水」が39.0%、「タオルケット、寝具」が24.7%、「携帯電話充電器」が22.5%となっている。一方で、困ったものは特になかったという回答も22.3%となっている。

今回の地震では、飲料水や携帯電話充電器などは、当初は不足したものの、時間の経過とともに支援は行き届いてきたが、各避難所においても、トイレを流したりする水の確保に苦慮されたという声が多い。

物資の保管場所に関して

被災から数日すると、救援物資が次々と運ばれて来て、どこに何があるか分からない状況になってしまったために、改めて救援物資の保管場所を確保して、ボランティアの協力を得ながらサイズ毎に細かく仕分けをし直したという事例が寄せられている。また、避難所によっては、物資集積場所とした場所には鍵がかからなかったために、一晩中、職員等が交代で物資を管理したという事例もある。運ばれて来た物資についても、乳幼児がいなくても関わらず、乳幼児用の紙おむつなどの支援物資が大量に残っていた避難所があったり、調理器具が無い避難所に調理が必要な物資が届いたため、手つかずの状態で見捨てられているなどの事例の報告もあった。避難所運営を支援した担当者からは、物資の振り分け時点できちんと判断できる仕組みを作っておくことが重要だと感じたという意見や、不要になって大量に余っている物資は再配分する仕組みも必要であるという意見があった。

必要な物資の不足

子供を抱える親からは、飲料水も生活用水も不足して哺乳瓶を洗って消毒できない状況の中で、粉ミルク用のお湯を沸かす事も難しいので、液体ミルクが配布されていれば良かったという声もあった。また、病気などで水が多く必要な人には少し多めに渡すなど、障害に配慮した物資の配分をしてほしいという声があった。

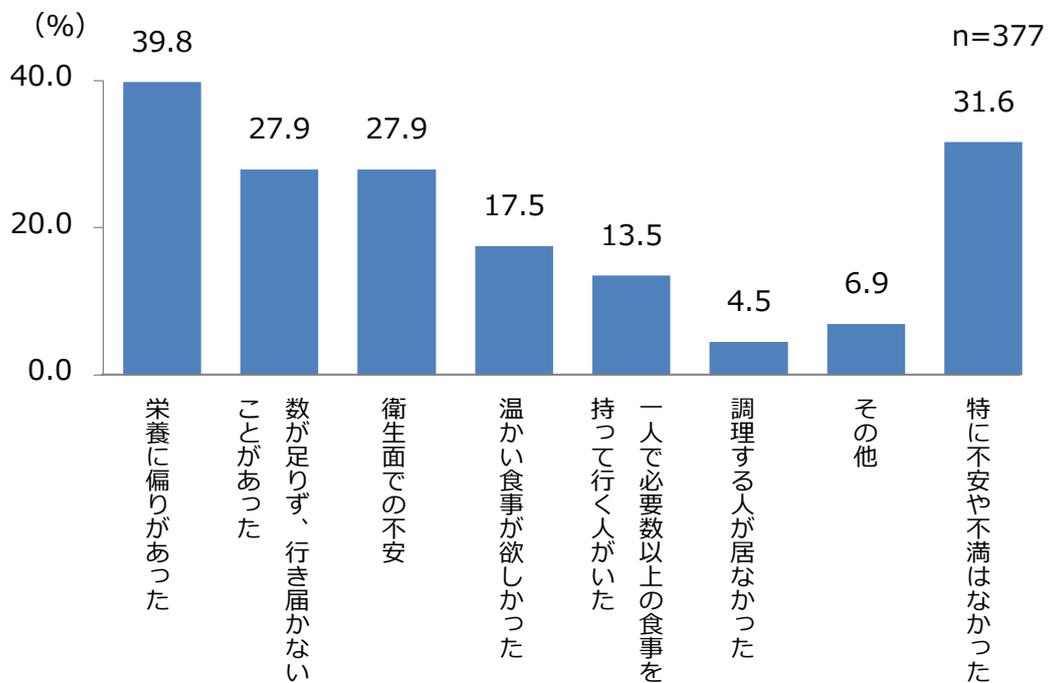
ある避難所では、掃除サークルを立ち上げたところ 30 名程度の住民が清掃活動に手を挙げてくれたが、掃除用具や洗濯用具などが不足していたことから、せっかくの自立の機会を生かしきれなかったという意見があった。また、福祉避難所や自主避難所においては、そもそも支援物資の支給ルートがなく、必要とする支援物資が届かなかったり不足していたという声も多数寄せられた。

物資・食料の配布

物資配布場所に行ったが、公民館長や地域の長ではないと物資を提供できないと言われた事例がある。また、福祉避難所となった施設の職員が、重度障害を持つ利用者等のために給水場所に行ったが、「施設分は配れない」と断られたという。

こうしたことから、支援物資として届いた水や物資は、指定避難所以外に避難した避難者に届ける仕組みや、病院や福祉施設等にきちんと分配できる仕組みを考えて欲しいという意見が出ている。

Q：熊本地震において避難所で配布された食事の面で不安や不満はありましたか。
 (いくつかでも) (避難者への調査)



質問 E 問 9

熊本地震で配布された食事の面での不安や不満については「栄養に偏りがあった」が 39.8%で最も多く、次いで「特に不安や不満はなかった」が 31.6%、「数が足りず、行き届かないことがあった」・「衛生面での不安」が 27.9%となっている。

食事の提供にあたっては、長期化に対応した栄養士の活用等によるメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、要配慮者（咀嚼機能低下者、疾病上の食事制限者、食物アレルギー患者（児）等）に対する配慮等、質の確保についても配慮することが求められる。そのためには、ボランティア等による炊き出し、給食施設等の利用等による多様な供給方法の確保に努めるとともに、被災地の地元事業者が営業を再開するなど災害の発生から一定の期間が経過した段階においては、食料等の供給契約を、順次、地元事業者等へ移行させることなどにより、適温食の確保に配慮することが必要である。

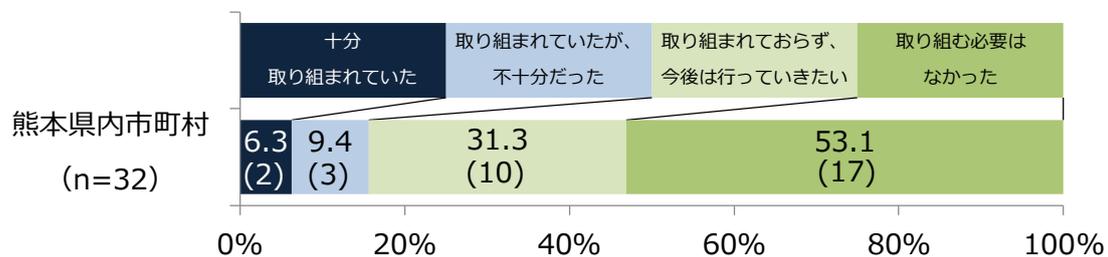
食事の栄養バランスや炊き出し

時間の経過とともに、避難所ではお弁当などが提供されたが、揚げ物が多く、果物が少ないため、ビタミン剤や食物繊維の入ったサプリメント、野菜ジュースなどを配布したが、便秘を訴える人は少なくなかったという。



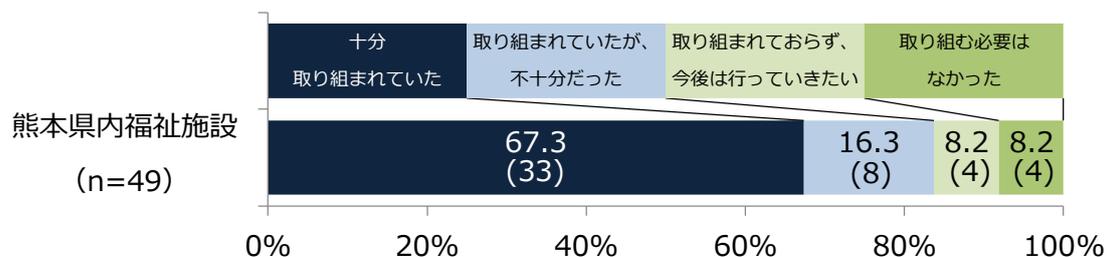
そこで、野菜を使った温かいスープを調理したところ喜ばれたという意見などもあるが、一方で避難者による調理に関しては、様々な課題も寄せられている。例えば、調理場自体はあったが、けがや火災、食中毒などを恐れて、使用不可としている施設も多く見受けられたり、また、炊き出しを実施できた避難所においても、配布する避難者の人数が非常に流動的であったという意見も多く寄せられた。対応策としては、不足することがないように、炊き出しを個別包装にはせず、汁物などの、多少の人数の増減があっても配れるものとして対応したという避難所もあった。

Q：熊本地震において高齢者への食事の配慮について十分に取り組みられていましたか。
 (ひとつだけ) (熊本県内市町村への調査)



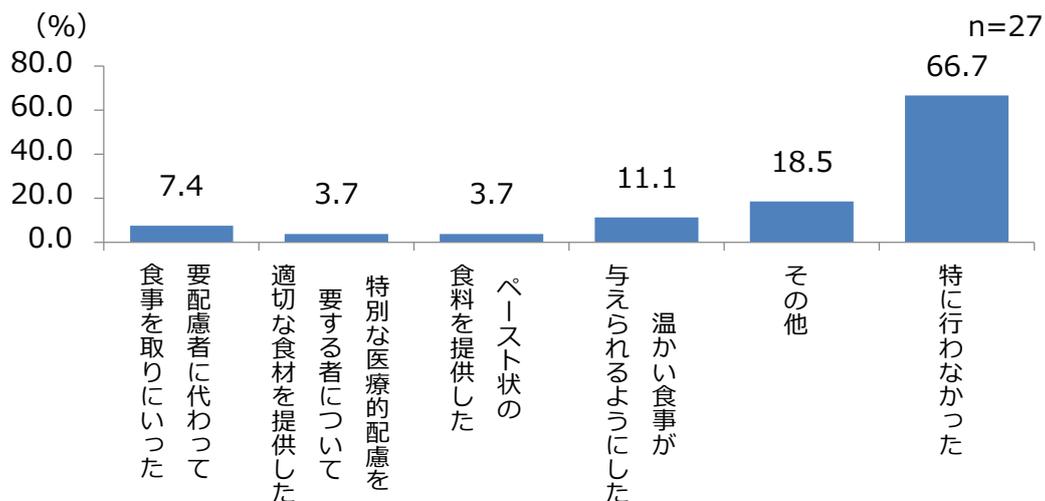
質問A-2 問9 (12)、
 ※調査票上は下記のカテゴリーで行っている。
 「十分取り組みていた、作成中だった、作成を具体的に検討中だった、作成していなかった」

Q：熊本地震において要配慮者への食事の配慮について十分に取り組みられていましたか。
 (ひとつだけ) (熊本県内福祉施設への調査)



質問B 問12 (1)
 ※調査票上は下記のカテゴリーで行っている。
 「十分確保(配慮)できていた、確保(配慮)していたが、不十分な面があった、確保(配慮)しておらず、今後は対応できるようにしていきたい、必要はなかった」

Q：熊本地震において貴自治体では、避難所において要配慮者への食事の提供に関する配慮として、どのような取組を行いましたか。(いくつでも) (熊本県内市町村への調査)



質問A-2 問22

熊本地震における高齢者への食事の配慮に関する取組について、熊本県内市町村に伺うと、「十分取り組まれていた」は6.2%（2自治体）であった。また、要配慮者への食事の配慮に関する取組について熊本県内福祉施設に伺うと、「十分取り組まれていた」は67.3%（33施設）であった。

一般の避難所においては、要配慮者への食事の配慮は、6割以上の自治体で行われていなかった状況である。高齢者が避難所で安心して生活ができるよう、高齢者に配慮した食事への配慮は重要である。

福祉避難所における物資の対応と課題

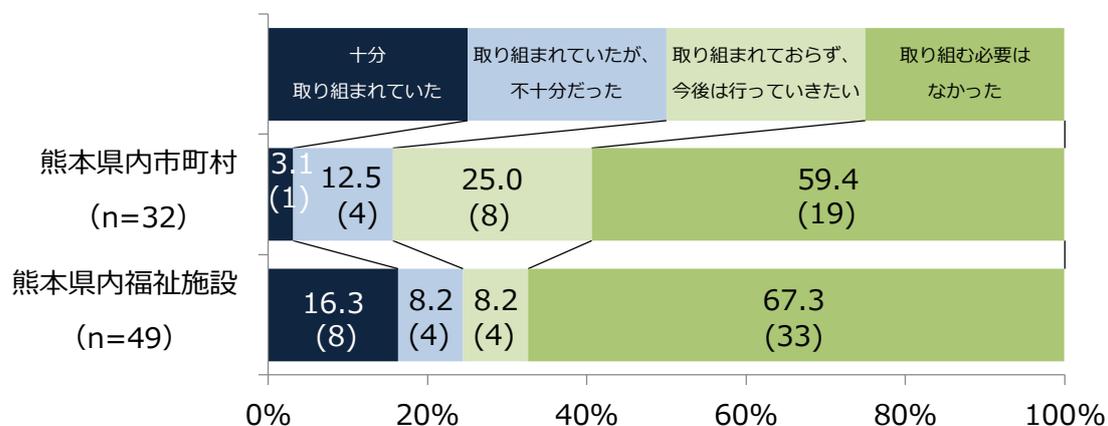
ある福祉避難所では、入所に際して、できるだけケアマネージャーから本人の食事摂取の状況を聞き取り、食べやすい形での食事を提供したという事例もあったが、災害時には、要介護高齢者は禁食や食形態等の個別ケアを迅速かつ的確に把握する必要があるため、本人の状態について分かっている方からの情報があれば良かったという声もある。

また、聞き取りなどができた場合においても、平常時から入所者等も居ることや、食料を備蓄できるスペースなども限られているため、避難が長期化した際の食料不足を懸念する意見が多かった。また、食事についても、支給されるお弁当などでは、糖尿病食や高血圧等の持病を持つ避難者にとっては不十分な内容であるため、調理も検討したが、調理、配膳・下膳の人員問題、提供場所が数カ所に分散していたこと、食事制限やムース食などの配慮が必要な避難者も想定すると、人員が不足して対応が困難であったという意見もある。

要配慮者のニーズの一例

避難所の騒音が気になる障害者からは、支援物資として、耳栓やノイズキャンセリングイヤホン（人が耳障りに感じやすい40～1,500Hzの音を低減させるイヤホン）、アイマスクなどを望む声があり、これは障害者に関わらず、一般の避難者も利用できると思うので、障害の有無にかかわらず準備していただくと、周囲の目も気にすることなく使いやすい、という意見があった。

Q：熊本地震においてアレルギー対応食の用意について十分に取組まれていましたか。
 (ひとつだけ) (熊本県内市町村・熊本県内福祉施設への調査)



質問A-2 問9 (1 1)、質問B 問1 2 (2)
 ※調査票上は下記の Kategoriy で行っている。
 質問A-2 問9 (1 1): 「十分取組まれていた、作成中だった、作成を具体的に検討中だった、作成していなかった」
 質問B 問1 2 (2): 「十分確保 (配慮) できていた、確保 (配慮) していたが、不十分な面があった、確保 (配慮) しておらず、今後は対応できるようにしていきたい、必要はなかった」

熊本地震におけるアレルギー対応食の用意・確保について、熊本県内市町村と熊本県内福祉施設に取組状況を伺うと、熊本県内福祉施設では8施設 (16. 3%) が「十分に取組まれていた」としている。一方で、熊本県内市町村自治体は8市町村 (25. 0%) で「取組まれておらず、今後は行っていきたい」としている。

グラフでは、「取り組む必要はなかった」という数字が高い一方で、患者等からの意見は多く寄せられている。また、公益財団法人日本学校保健会が平成 25 年度に実施した「学校生活における健康管理に関する調査」によると、熊本県内の小学校におけるアレルギー疾患の有病率は3. 0%、中学校では3. 1%、高等学校では4. 2%であり、全国的にも低い数字ではない。専門家も、避難所運営担当者がアレルギー疾患患者に気づかなかった、避難所にアレルギー対応食品の備蓄がないものと判断して行かなかった、実際に避難所にアレルギー対応食品がなかったなどの理由があるのではないかと推測している。

事前に住民等に対して食物アレルギーの実態調査を実施するなど、食物アレルギーの方の人数やアレルギー疾患の内容を把握し、例えばアルファ化米やアレルギー対応ミルク等も含めた必要なアレルギー対応食料を備蓄することとし、必要な方に確実に届けられる体制を確保するとともに、栄養士などの専門家が関わって適切な対応を行うことが求められる。

食物アレルギー対策

発災後すぐに、支援物資として提供されたアレルギー対応食の配布コーナーが設置された施設がテレビで紹介されたこともあり、大勢のアレルギー児等を抱える方々が、アルファ化米や離乳食、ライスクッキーなどを取りに来たという。また、他の避難所でも、アレルギー対応食（ミルク、ベビーフード、おかゆ等）を全国の自治体や民間企業から調達し、避難所の被災者に届く仕組みをつくったという事例や、福祉避難所に避難した方に食物アレルギーがあるという申し出があったため、検査依頼をした結果、卵や肉の摂取が可能であることを確認して食事を提供したという事例もあった。

このように、支援が入ったり、支援を受けられる体制が避難所の近くに存在すれば良いが、道路や交通の寸断等により、ほとんど支援が入らずに、独自で対応を行った避難所もあったようである。支援が十分に入らない場合においても、各避難所で取り組める内容として、食物アレルギーに関する注意喚起の掲示を徹底したり、炊き出しにあたっては、使用した材料の袋を並べておくことで、食物アレルギーの方が原材料を確認できたという事例もあった。

食物アレルギーを持つ方々も災害時に避難所において配慮を要する方々（要配慮者）であり、支援に当たった応援職員からも、アセスメントシートなどを活用して状況を把握したり、避難所で提供する食事の原材料を表示するような献立表を掲示するなどの配慮をすることが必要であるという意見があった。

◆食物アレルギー児災害時用ビブス

食物アレルギー児が災害時に避難所などの場所で着用するために考案された。誤食や誤飲、または誤解のないように、分かりやすく周りの人たちに伝えるためのものである。

このビブスは、前後のいずれから見ても視認性が高く、また、伸縮性があるため、走り回る子供でも運動の邪魔にならない利点がある。



ビブスを周知する活動を行っている特定非営利活動法人の服部佳苗氏によると、「ビブスの要望を東日本大震災被災地域の小児科医の先生方からいただいた時は正直少し驚きましたが、それだけ被災地の現場では、周囲に食物アレルギーを確実に伝えることが大事なのだと知りました。このビブスが子供たちの命を守るための当たり前のツールとして広く認知されることを願います。」と語る。

◆災害時用備蓄食料について

食物アレルギーの子供が、誤って食べたもので血圧の低下や意識障害などを引き起こし、場合によっては生命を脅かす危険な状態（アナフィラキシーショック）を起こすことがある。

東京都品川区では、災害時に備えて各避難所等に備蓄をしている食品の数量や成分などをホームページ上で事前に公表している。

こうした備蓄品の原材料名等を掲載して周知しておくことで、不足する物資は自分たちで備えたり、また、どの避難所に行けば必要とする物資が手に入るかが明確になる。

品川区の備蓄食糧 備蓄場所・数量・成分

名称	備蓄場所	数量	原材料名	備考
1 アルファ化米 (白飯)	学校等避難所 災害備蓄倉庫	85,000 食 146,000 食	うるち米	各学校等避難所に1,000 食 製造元: 関西食品㈱ アルファー食品㈱
2 アルファ化米 (五目ご飯)	学校等避難所 災害備蓄倉庫	31,000 食 28,000 食	うるち米、具(人参、油揚げ、ごぼう、椎茸、 こんにゃく)、植物油、醤油、砂糖、食塩、 ソルビトール、調味料(アミノ酸)、酸化防止 剤(ビタミンE)、(原材料の一部に小麦を含む)	各学校等避難所に1,000 食 製造元: 関西食品㈱ アルファー食品㈱
3 アルファ化米 (山菜おこわ)	災害備蓄倉庫	10,000 食	国産うるち米、国産うるち米、具(わらび、ぜん まい、えのき豆、絹竹、ふき、きくらげ)、食塩、 かつお節、みりん、醤油、かつお節エキス、 ぶどう糖、かにエキス、調味料(アミノ酸等)、 甘味料(ステビア)、香料、酸味料	製造元: 関西食品㈱ アルファー食品㈱
4 アルファ化米 (わかめご飯) 特定原材料等 (7アレルギー物質) 27 品目不使用	学校等避難所 災害備蓄倉庫	5,800 食 25,000 食	うるち米(国産)、食塩、乾燥わかめ、砂糖、 でん粉、昆布エキス、ホタテエキス、みりん、 調味料(アミノ酸等)	各学校等避難所に100 食 不使用27 品目 えび・かに・小麦・そば・卵・乳・ 落花生 あわび・いか・いくら・オレンジ・ キウイ・牛肉・くるみ・さけ・さば・ 大豆・鶏肉・バナナ・豚肉・まつ たけ・もも・やまいも・りんご・ ゼラチン・ごま・カシューナッツ 製造元: 関西食品㈱ アルファー食品㈱
5 ビスケット・ 乾パン	学校等避難所 災害備蓄倉庫	60,276 食 115,108 食	小麦粉、砂糖、ショートニング、食塩、ごま、 イースト、膨張剤	各学校等避難所に1,020 食 製造元: 三立製菓㈱
6 梅がIP	学校等避難所	8,700 食	国産うるち米、乾燥梅肉(梅肉、食塩)、でん粉 分解物、砂糖、しそ液、食酢)、食塩、乳糖、 もみしそ、クエン酸	各学校等避難所に150 食 製造元: 関西食品㈱

東京都品川区

◆市が保有する非常災害用備蓄食料をすべて食物アレルギー対応製品に

龍ヶ崎市では、平成 25 年度より「市が保有する非常災害用備蓄食料の食物アレルギー対応」として、食物アレルギー対応製品（ミルクアレルギー用粉ミルク、アルファ米およびおかゆなど）を積極的に導入しており、平成 28 年 2 月には、対応の更なる拡充強化を図るものとして、これまで課題であったアレルギー原因食品の「小麦」を使用しない製品の代わりに、米粉を原材料とするクッキーの導入を開始した。



龍ヶ崎市では平成 30 年度末までに、これまで一部備蓄していた小麦使用製品から、米粉使用製品に入替えを進めるとともに、これまで同様ミルクアレルギー用粉ミルクやアルファ米、おかゆなどの食物アレルギー対応の製品を継続導入することで、市の非常災害用備蓄食料の計画数量である約 44,000 食すべて（被災者想定 4,900 人×3 食×3 日、一般粉ミルクを除く）を、アレルギー原因食品 27 品目を使用しないこととしている。

茨城県龍ヶ崎市

4) トイレの確保・管理

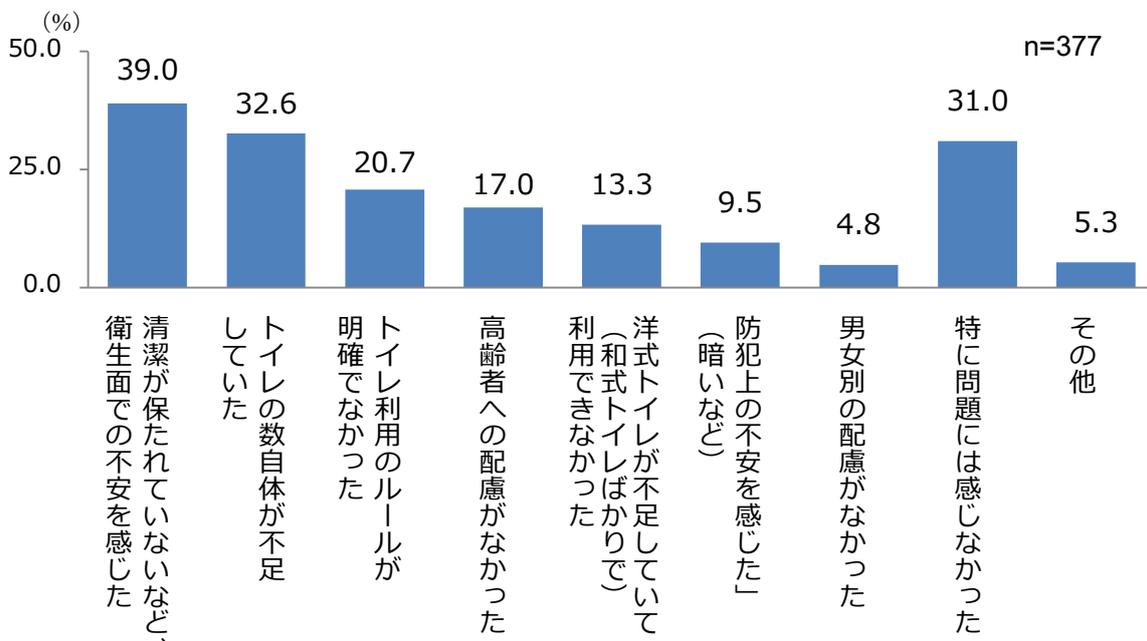
【ポイント】トイレの利用は人間にとって大切な生理現象

災害用トイレには大きく分けて4種類（携帯トイレ・簡易トイレ・仮設トイレ・マンホールトイレ）あり、それぞれの特性に応じて、使用が想定される時期や準備に必要なものが異なります。上下水道・浄化槽の復旧見込みに応じて、災害用トイレの確保に平時から努めましょう。そして、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を参考に、トイレの確保・管理計画を作成しましょう。

災害用トイレを確保・配備すると同時に、トイレの衛生管理が重要なポイントになります。避難所のトイレは大勢の人が使用するため、普段以上に衛生面や使い勝手に配慮が必要になります。衛生的で快適なトイレ環境を維持することで、感染症を含む健康被害を防ぐことにつながります。感染症や衛生害虫、不快な臭いをできるだけ排除し、快適に利用するために、清掃体制の取り組みを実施しましょう。また、衛生環境の維持のために、手洗い水の確保や手洗い方法の周知、トイレ用の履物を別途用意することも重要です。

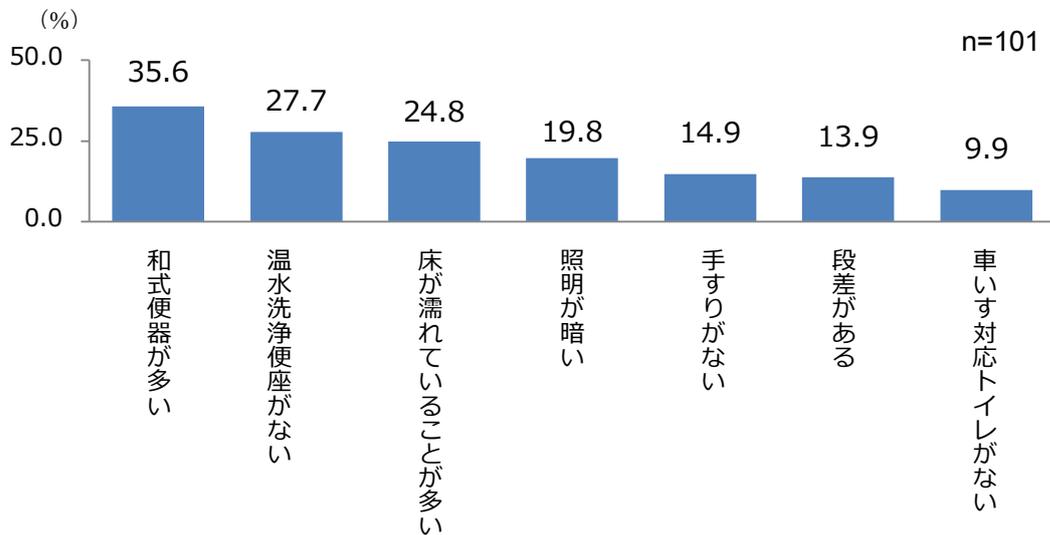
Q：熊本地震において避難所のトイレについて該当するものを選択してください。

(いくつでも) (避難者への調査)



質問E 問18

Q：熊本地震において避難所の「常設（建物内に設置されている）トイレ」をお使いになって、あなたが設備面でお困りになったことをすべてお選びください。



出典：学校のトイレ研究会

熊本地震の避難者が避難所のトイレで問題と感じたことは、「環境が保たれていないなど、衛生面での不安を感じた」が 39.0%で最も多く、次いで「トイレの数自体が不足していた」が 32.6%、「トイレ利用のルールが明確でなかった」が 20.7%となった。

熊本地震においても、女性用トイレの数の確保がなされていなかったために、トイレに行くのを嫌がって水分補給を控えたなどという意見もあるが、トイレが使用できない状況が続くと、様々な健康被害や衛生環境の悪化につながることから、状況に応じた手法により、男女別に配慮した十分なトイレの数を確保するとともに、避難者の協力を得て適切に管理することが重要である。また、学校のトイレ研究会が実施した熊本地震に関するアンケートの中では、避難所の常設トイレの設備面で困ったことをみると、「和式便器が多い」が 35.6%で最も多く、次いで「温水洗浄便座がない」が 27.7%、「床が濡れていることが多い」が 24.8%となっている。

避難所となる施設内のトイレは災害時に様々な方が使用することも想定して平常時から「洋式トイレ」の設置を進めておくことが望ましい。しかしながら、災害時に施設内のトイレだけでは対応できない場合も想定して、仮設トイレや簡易トイレの設置をする際には、設置可能なスペースがあるかどうかなど、事前に十分な想定をしておくことが重要である。

各種仮設トイレの評価

避難者や避難所の運営者からも、便袋に1回分の汚物を閉じ込めるタイプの仮設トイレは、衛生面からも管理面からも特に優れていると感じたとの声があった。一方で、1台ごとにポリタンクが備え付けられているタイプは、管理側からすると、水の補給に非常に時間を要すために適当ではないと感じたという意見や、水が出ないタイプの仮設トイレは、管理は楽であったが、排便が山のように積もり衛生面での不安を感じたとの意見も挙げられている。



携帯トイレ（保管・回収）



携帯トイレ（保管・回収）

仮設トイレの設置に関する課題

ある避難所では、仮設トイレが設置されたのが発災から3～4日経過したあとで遅かったという声や、仮設トイレ20基のうち洋式が2基のみで、足腰の悪い要配慮者が使用する環境としては不十分であったという声もある。また、仮設トイレが設置されても学校の校庭などの離れた場所に設置されたため、夜間は明かりが少なく雨の時はぬかるんだ校庭を歩かなければならず不便だったなどの意見も聞かれた。

仮設トイレを設置する際は、様々な避難者が利用することを想定して、誰もが利用できるよう設置場所や数を想定することが重要である。

和式トイレに洋式型簡易トイレを設置する時の注意

災害時には、必要に応じて和式便所に、洋式型の簡易トイレを設置することで要配慮者に対応せざるを得ない事態も想定される。その際には、内開きドアが当たってしまうケースが多いため、事前にトイレの確保・管理計画などを作成して想定しておくことが必要であるが、平常時より、洋式トイレを設置しておくことが望ましい。



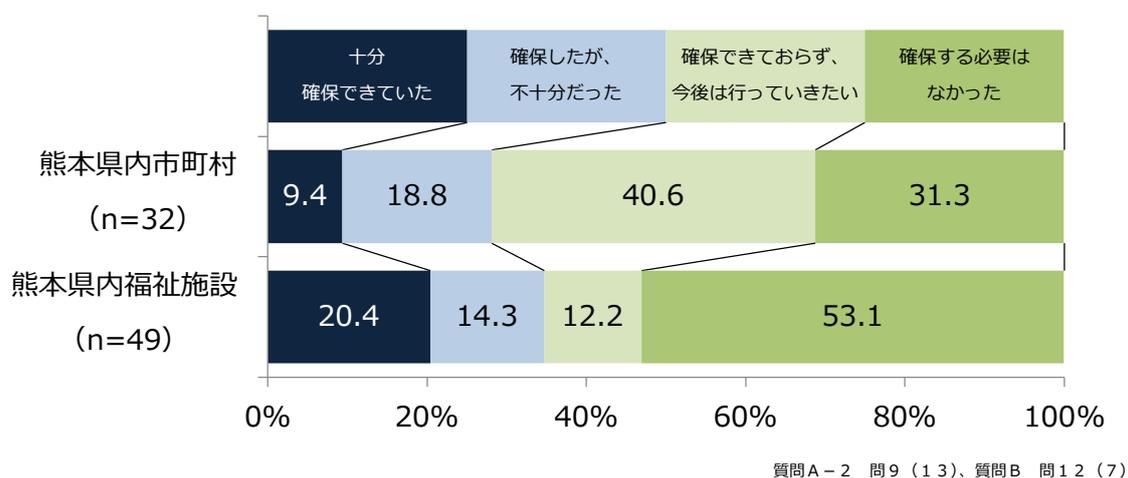
出典：学校のトイレ研究会

5) 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

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。

Q：熊本地震において感染症が発生した際の隔離スペースは十分に確保できましたか。
（ひとつだけ）（熊本県内市町村・熊本県内福祉施設への調査）



避難所での感染症対策としての隔離スペースの確保については、特に一般の避難所において取組がなされておらず、今後は行っていきたいという回答が実に4割以上となった。事例としては、インフルエンザやノロウイルス等の感染者に対しては、隔離スペースを確保して移動してもらうことで他の被災者へ感染が広がらないように心掛けたという避難所がある一方で、専用のスペースを確保するほどの余裕はない避難所においては、隔離する場所の確保や対応はかなりの負担であったという回答もある。

ある避難所では個室での対応が必要だと思われた避難者をトレーラーハウスに隔離することで対応したという例もあるが、特に、福祉避難所となった施設からは、各事業所だけで対応できる問題ではなく、市町村や県、国の支援が必要であるという意見もあった。

感染症を発症した場合は、感染拡大防止や安静等を目的に、被災者自身の希望に関わらず個室への入室等を要する場合もあるため、事前に想定しておくとともに、被災者の理解に努めることが重要である。

感染症の予防対策

ため池から運んできた水をプールに貯めておき、必要に応じてポリバケツでトイレまで運び、その水で排泄物を流すという不衛生な状態が続いた結果、ノロウイルスが発生したという事例があった。こうした感染症予防のための取組としては、定期的なドアや手すり等のアルコール消毒、靴を袋に入れて持ち込むようルール化、使い捨てタオルペーパーの導入、定期的なシーツの入れ替えなどが各避難所において実施されていたようである。また、手袋やマスク、ガウン、消毒液等の物資を確保しておくことが重要であるという声もあった。

食事に関しても、熊本地震では時間の経過とともに弁当が配布されたが、食料を確保しておきたい、もったいないなどの様々な理由から、すぐには食わずに長期間保管している避難者もいたようであり、これに対して自治体は弁当は保管しないよう呼びかけを行うなどしたが、やはり不安を感じたという。

また、炊き出しについても、食事を提供された避難者から、食材が腐っているようだとの指摘があり、急遽回収したという事例や、被災者同士が食材を持ち寄って調理していたが、もったいないという理由で古い食材から使った結果、ノロウイルスが発生したという事例もある。また、オール電化の避難所では、1週間近く水が使用できなかったため、手洗いはウェットティッシュ、食器類は使い捨てで対応していたが、長期間この状態が続いた場合には再利用せざるを得なくなっていたらと不安視する声もあった。

清掃・ごみの分別について

ある避難所では、避難者が主体となって当番制で、保健所から配布されたチラシに基づいて清掃して、清掃後には保健師が確認するという方法がとられた。また、ボランティアや住民が工夫して、段ボールでゴミ箱を作ったことで、衛生的な環境を保ちつつ、彩りも添えたという避難所もあった。



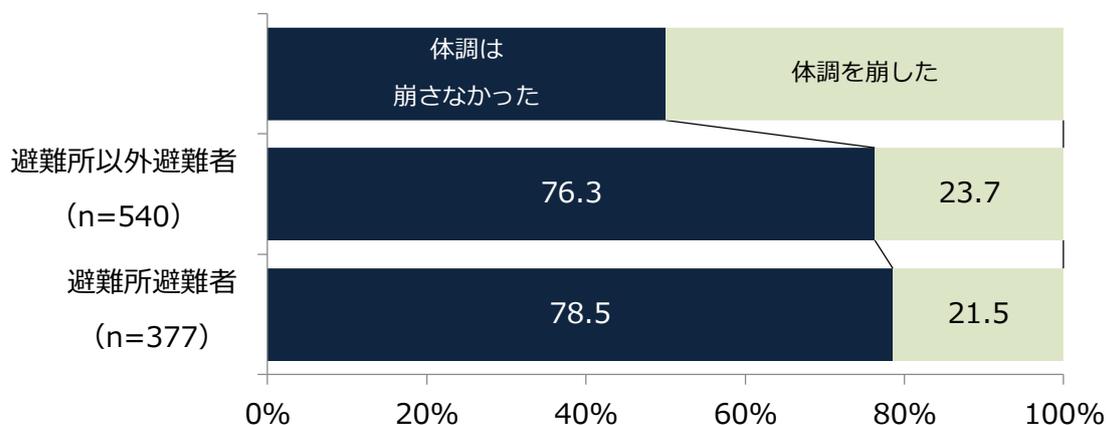
6) 避難者の健康管理

【ポイント】避難者の二次被害を予防するための健康管理

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。

Q：熊本地震において避難中に体調を崩されましたか。(ひとつだけ)

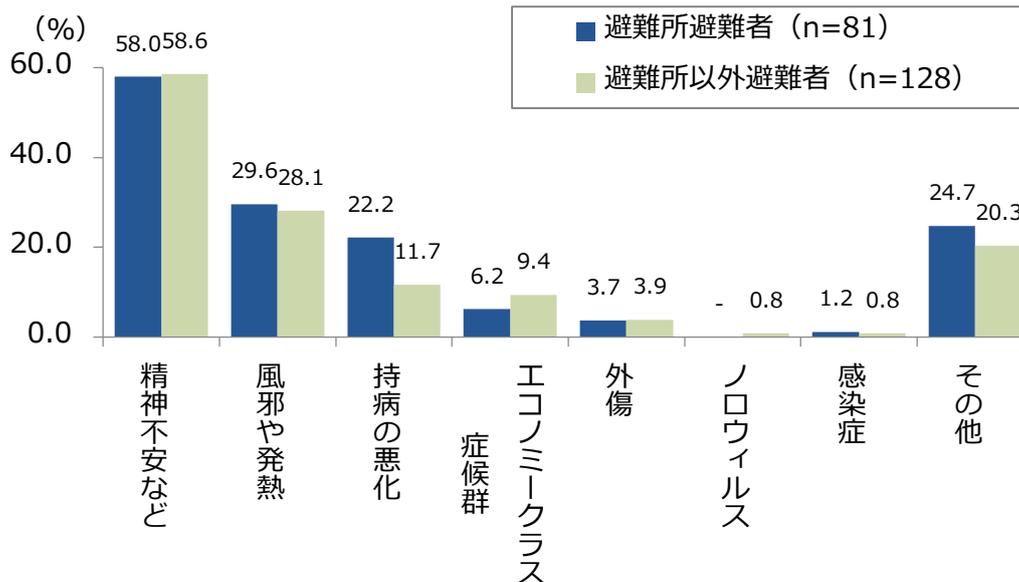
(避難者への調査)



質問E 問21、問29

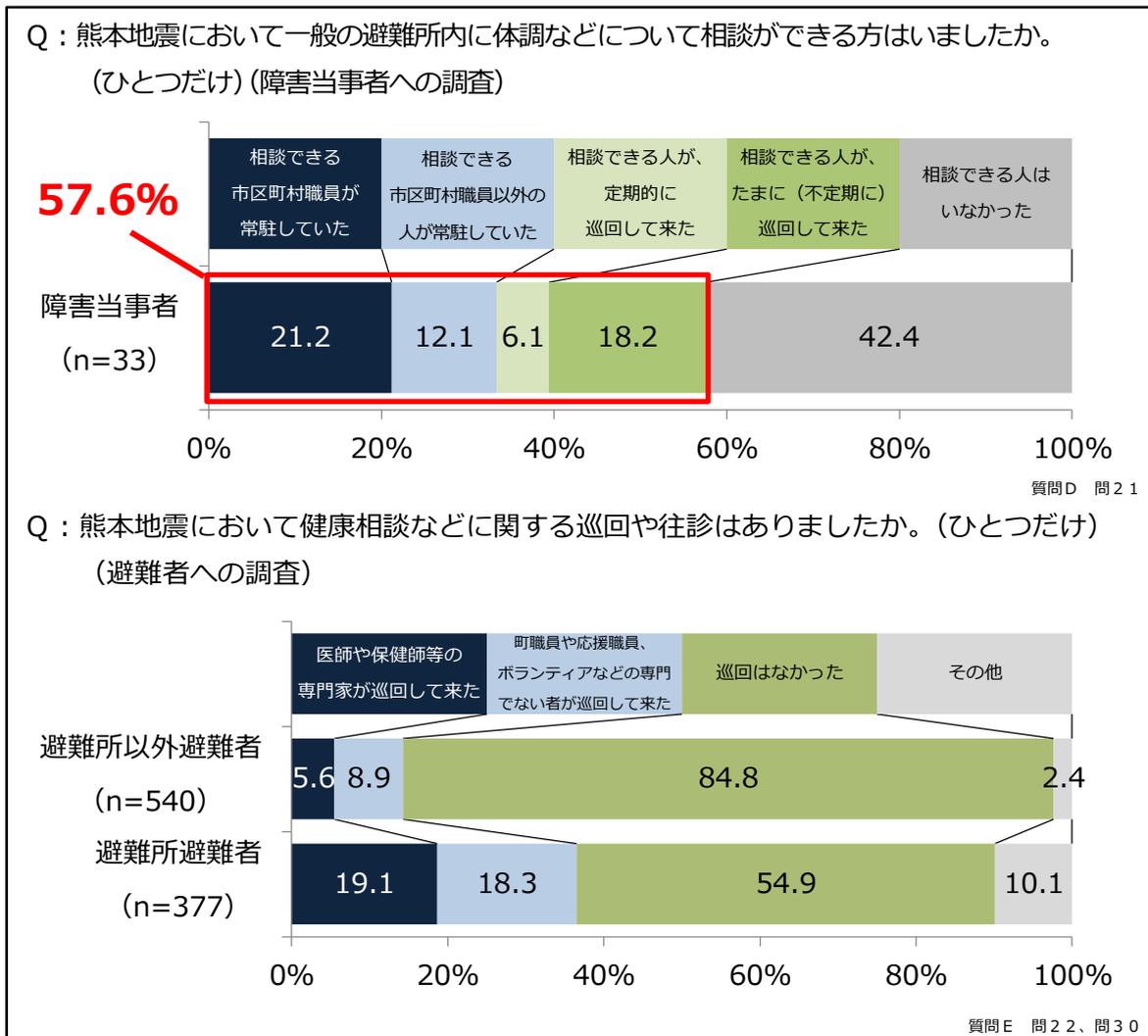
Q：熊本地震において避難中に体調を崩された内容はなんですか。(いくつでも)

(避難者への調査)



質問E 問21-1、問29-1

熊本地震において、避難中に体調を崩された避難者は、避難所の内外のいずれにおいても高い割合となっており、体調を崩された内容は、「精神不安など」が最も高く、続いて「風邪など」、「持病の悪化」の順となっている。なお、エコノミークラス症候群については避難所以外の避難者のほうが、避難所への避難者と比較すると1.5倍の割合となっている。



体調悪化を把握するため、市町村は各避難所に保健師等を巡回させ、避難所全体の健康面に関するアセスメントなどを実施することが求められるが、相談できる職員等の常駐は33.3%であり、相談できる人が居なかったという割合は4割以上に及んでいる。

また、健康相談などに関する巡回や往診の有無を伺うと、避難所以外に避難した方への巡回は「なかった」という人が約85%を占めている。

避難所によっては多数の医療チームが入ったところもあるが、全く入らなかった避難所もあり、偏りが生じたことは課題として挙げられる。

健康維持への取組について

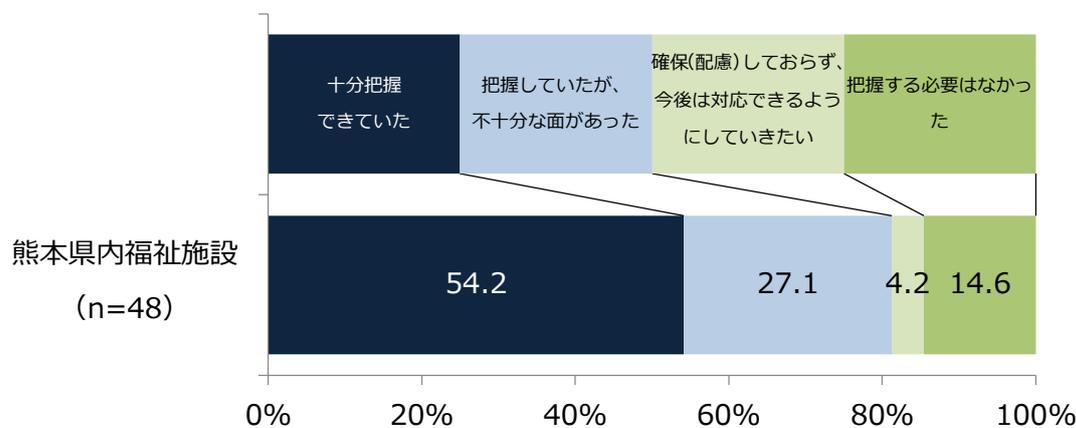
保健師、整体師、マッサージ師、運動指導者やリハビリ専門家などの支援が入った避難所は少なくなかった。このほか、避難所独自の取組としては、避難所内に共有の食事スペースを設けることで高齢者が少しでも歩くように心掛けたり、全国各地の方言によるラジオ体操を流すなどして、避難者が楽しく参加できるよう心掛けた避難所もあった。一方で、嗜好品やインスタント食品が取り放題になっていた避難所もあり、健康の観点からも規制する必要があるのではないかという意見があった。

健康相談の引継ぎについて

福祉避難所における要配慮者の健康管理については、医師や看護師、ケアマネージャー、嘱託医などと連携しながら、避難者の既往歴、内服薬の確認、毎日の健康状態の把握が行われるなどした。また、体温や血圧、脈拍など、毎日の健康状態を把握する項目については、あらかじめ施設でチェック表を作成して応援派遣職員等とも共有することで、役割分担して健康管理ができ、体調が悪いなどの場合は、施設の看護職員が状態を確認し、必要に応じて病院への受診を促したという。

一方で、一般の避難所に避難した避難者からは、様々な立場の人が入れ替わり避難所に来て避難者の健康状態について聞き取りをされるので、何度も同じことを言わなければならない状況に疲弊したという声が挙げられている。こうした課題に対応できていた事例としては、健康相談のための支援者が変わる場合であっても、必ず同じ時間に訪問し、内容については「引継ぎメモ」を残したことで、何度も同じことを聞かないようにでき、スムーズな対応ができたという。

Q：熊本地震において福祉避難所として避難者の健康状況を把握する取組は十分行われましたか。(ひとつだけ)(熊本県内福祉施設への調査)



質問B 問12(5)

福祉施設での避難者の健康管理については、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、必要に応じてボランティアやNPO団体等と協力して把握することが求められる。

避難者の健康状態の把握について

他の自治体から派遣された保健師等による救護班ミーティングにより、避難所及び在宅避難者で福祉避難所への避難が必要な方々の把握を行ったという事例がみられた。一方で、事業所の生活相談員が避難者の家族やケアマネージャー本人に尋ねるなどして対応したが、もともとの入居者の相談もある上に個別対応が必要であり負担が大きくなったという声もあった。

ハード面では、地震による停電の際にエレベーターや医療器材等の稼働に支障が生じる恐れがあるため、自家発電装置の備蓄も必要だろうという意見も挙げられた。

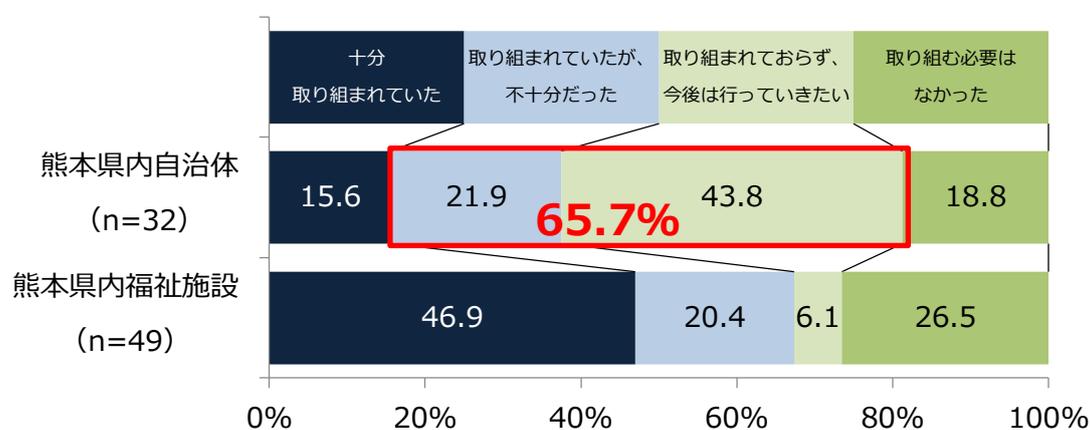
7) 寝床の改善

【ポイント】継続的な避難者には、簡易ベッドの確保を目指す

災害やその避難生活による環境では、狭い避難所での寝泊りが続くことやストレス等により、静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）を引き起こす可能性があります。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。寝床については、初動は毛布や通気を確保する等、寒さ暑さの緩和に努め、次いで、マットや段ボール仕様等の簡易ベッドの導入を目指しましょう。

Q：熊本地震において簡易ベッドの設置は十分取り組まれていましたか。

（ひとつだけ）（熊本県内市町村・熊本県内福祉施設への調査）



質問A-2 問9(6)、質問B 問12(8)

※調査票上は下記のカテゴリーで行っている。

質問A-2 問9(6)：「十分取り組まれていた、作成中だった、作成を具体的に検討中だった、作成していなかった」

質問B 問12(8)：「十分確保(配慮)できていた、確保(配慮)していたが、不十分な面があった、確保(配慮)しておらず、今後は対応できるようにしていきたい、必要はなかった」

避難所の床に長期的に横たわっていると、エコノミークラス症候群を引き起こすだけでなく、埃等を吸い込むことによる健康被害も心配される。その予防策の一つとして、段ボールベッドの活用などがあるが、熊本地震における避難所での段ボールベッド等の設置は「取り組まれていたが、不十分だった」が21.9%、「取り組まれておらず、今後は行っていきたい」が43.8%で、65.7%が「取組が不十分だった」としている。

一方で福祉避難所となった施設では、「十分取り組まれていた」が46.9%となっており、一般の避難所との差が大きい結果となっている。

要配慮者に配慮した段ボールベッド・簡易ベッドの設置に関する課題

段ボールベッドは短期的な使用においては、腰痛やエコノミークラス症候群の防止の観点からも有用であるが、長期間使用すると段ボールに湿気がつくため、段ボールの入れ替えが必要と感じたという意見もある。また、ベッドからの転落リスク、起居時に手すりがないとなかなか起き上がれないなどの課題もあり、時間の経過とともに簡易ベッドへ切り替えた避難所もあった。なお、福祉施設では、タッチアップバーを使用して避難者の立ち上がり時に役立てたというところもある。

ベッドの使用者の中には、車椅子からの移乗介助の方も多く、車椅子と1名がベッドの横にいても介助ができるスペースが必要であるため、受入れ人数も縮小することを想定しておかないといけない、という声もある。

◆エコノミークラス症候群の防止のために

エコノミークラス症候群は、食事や水分を十分にとらない状態で長時間足を動かさないと、血の塊が血管の中を流れて、肺に詰まって肺塞栓などを誘発する病気である。

熊本地震では車中泊避難者のエコノミークラス症候群が大きく取り上げられたが、最近の研究では、車中泊以外でも、避難所等においても認められる症状で、床の上に直接寝るなどした結果、発生している。エコノミークラス症候群予防のために、熊本地震の際には弾性ストッキングを配布する取組が行われた。使用に当たっては専門家から装着方法などの指導を受けることが重要である。

エコノミークラス症候群 予防のために

- **エコノミークラス症候群とは**
食事や水分を十分に取らない状態で、車などの狭い座席に長時間座っていて足を動かさないと、血行不良が起こり血液が固まりやすくなります。その結果、血の固まり（血栓）が血管の中を流れ、肺に詰まって肺塞栓などを誘発する恐れがあります。
- **予防のために心掛けると良いこと**
予防のためには、
 - ① ときどき、軽い体操やストレッチ運動を行う
 - ② 十分にこまめに水分を取る
 - ③ アルコールを控える。できれば禁煙する
 - ④ ゆったりとした服装をし、ベルトをきつく締めない
 - ⑤ かかとの上げ下ろし運動をしたりふくらはぎを軽くもんだりする
 - ⑥ 眠るときは足をあげるなどを行いましょう。

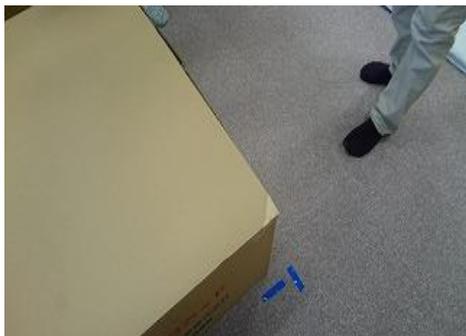
○ 予防のための足の運動



◆段ボールベッドの組み立て方

① ダンボールベッドの設置

(ビニールテープで仮決め、ガムテープで固定)



② 窓から生活スペースが見えにくいように工夫

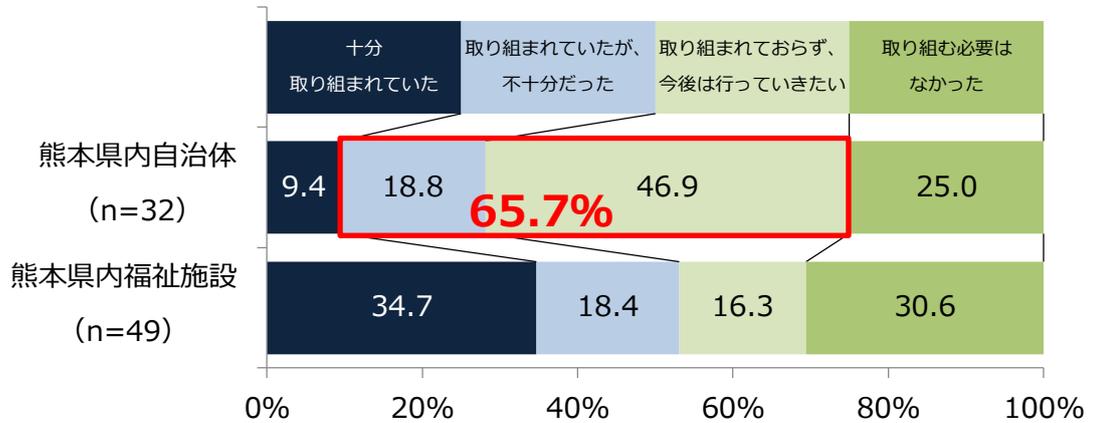


③ ダンボールベッドからの起き上がり方法 (手すり設置の代替案)



Q：熊本地震において間仕切りの設置は十分に取り組みられていましたか。

(ひとつだけ) (熊本県内市町村・熊本県内福祉施設への調査)



質問A-2 問9(7)、質問B 問12(9)

※調査票上は下記のカテゴリで行っている。

質問A-2 問9(7):「十分取り組みれていた、作成中だった、作成を具体的に検討中だった、作成していなかった」

質問B 問12(9):「十分確保(配慮)できていた、確保(配慮)していたが、不十分な面があった、確保(配慮)しておらず、今後は対応できるようにしていきたい、必要はなかった」

避難所での間仕切りの設置状況についても、熊本県内自治体は「取り組みれていたが、不十分だった」が18.8%、「取り組まれておらず、今後は行っていきたい」が46.9%で、65.7%が「取組が不十分だった」としている。

◆間仕切りの設置



骨組みをみんなで協力して



通路などを確認しながら



完成

プライバシーの確保について

間仕切りの設置などによるプライバシーが守られる環境づくりは大切である。しかしながら、設置後は風通しや空調の効きが悪くなったという意見があるほか、防犯上の課題や、歩行器等の使用者などはパーティションの脚につまずきそうになったという意見もある。また、避難者の状況が見えにくくなって体調の把握が難しくなったり、安否確認が必要な方が多い場合には、間仕切りがない場合よりも確認するためにより多くの人員を配置する必要がある、という声もあった。

こうしたことから、ある避難所では、間仕切りを設置する前に、職員総出で避難世帯数、避難者数などの確認を行ってから居住スペースを確保したという例がみられたほか、パーティションの高さを低く設置したり、寄りかかる危険性を避けるために使用者を選定したり、風通しを考えて隙間を設けて配置するなどした事例も報告されている。

その他寝床の確保に関連する意見

毛布を備蓄している自治体は多いが、暑い時期にはタオルケットも必要だと感じた避難者も多かった。また、夏になるにしたがって、避難所に網戸などが無かったため、蚊や虫などの侵入もあったという。手作りの網戸を設置した避難所もあったが、殺虫剤の備蓄もあれば良かったという意見も出ている。

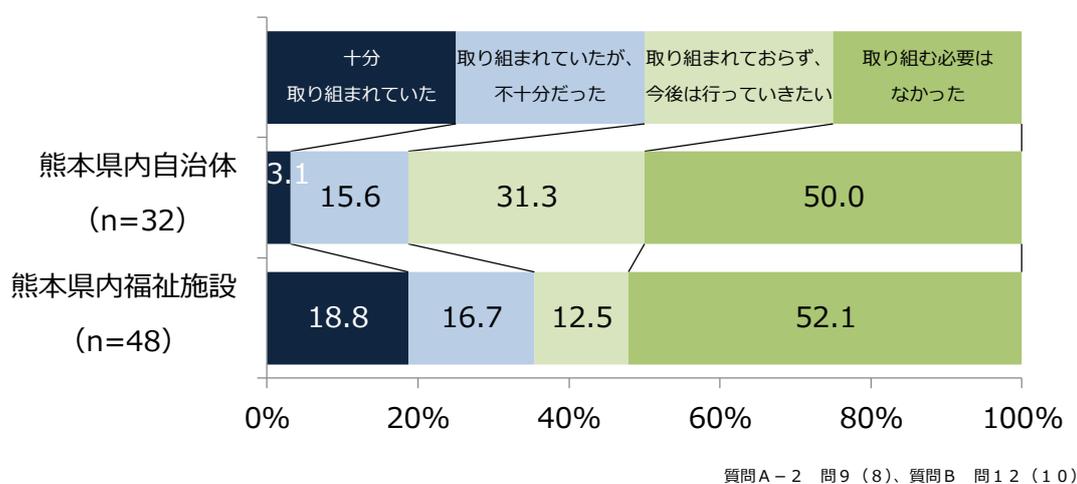
8) 衣類

【ポイント】 自立して衣類を確保できる環境を目指す

着の身着のまま避難してきた被災者に対しては、衣類の配慮をしましょう。下着の確保に始まり、性別や年齢などに応じた衣類の確保に努めます。状況が落ち着けば、被災者自らが洗濯できる環境を整えることを目指しましょう。

Q：熊本地震において下着類を確保する取組は十分行われていましたか。

(ひとつだけ) (熊本県内市町村・熊本県内福祉施設への調査)



熊本地震においては、下着類の確保については取組む必要がなかったという回答が半数以上になっている。これについては、自宅が被災したものの下着などは取りに行ける環境にあった、まだ寒い時期だったために頻りに交換する必要がなかった、という内容があった。一方で、着替えがなく1週間近く靴下も同じものを履いていたという事例もあり、避難者からは、使い捨ての下着や靴下などがあれば、着替えができ気分転換もできたのではないかとの声もある。

寄せられた意見

善意から「古着」等が避難所に送られてくることがあるが、衛生状態が分からなかったり、サイズがそろわなかったりと、現実的には活用できないという意見がある。また、支援者からは、婦人用や介護者用の下着等をサイズごとに数量を確保することが難しいと感じたとの意見もあった。なお、おしりふきシートなどは役に立ったという声があった。

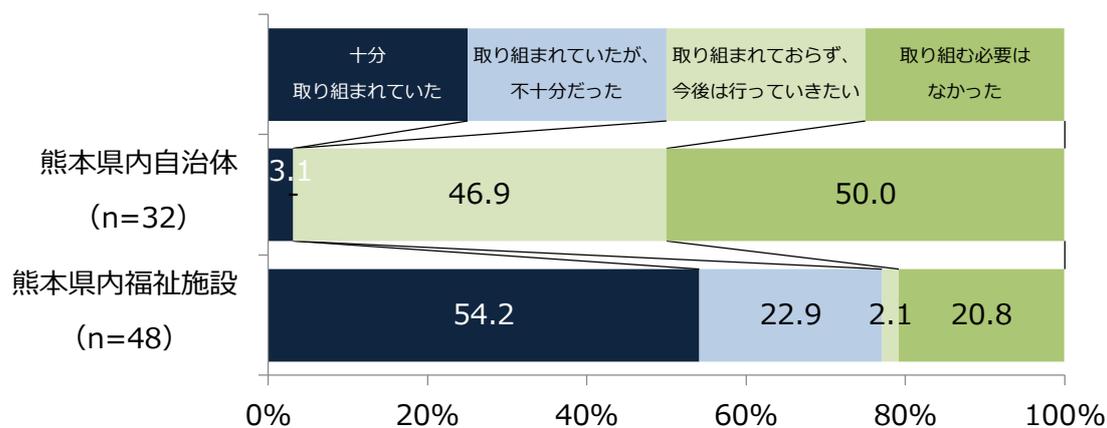
9) 入浴

【ポイント】入浴は体を清潔にし、ストレス解消にも効果あり

既存の入浴施設の活用や仮設風呂の調達等、状況に応じて適切な対応を検討しましょう。仮設風呂等においては、水分補給や前後の健康チェックについても配慮しましょう。

Q：熊本地震において避難者の入浴環境を確保する取組は十分に行われていましたか。

(ひとつだけ) (熊本県内市町村・熊本県内福祉施設への調査)



質問A-2 問9 (9)、質問B 問12 (11)

※調査票上は下記の Kategorie で行っている。

質問A-2 問9 (9)：「十分取り組まれていた、作成中だった、作成を具体的に検討中だった、作成していなかった」

質問B 問12 (11)：「十分確保 (配慮) できていた、確保 (配慮) していたが、不十分な面があった、確保 (配慮) しておらず、今後は対応できるようにしていきたい、必要はなかった」

熊本県内市町村に、熊本地震発災以前に入浴施設と災害時に備えた協定の締結状況を伺うと、取り組んでいた自治体はなかった。また、「取り組まれておらず、今後は行っていきたい」は46.9%となっている。

一方で、熊本県内の福祉施設では、「十分取り組まれていた」が54.2%となっており、取組に大きな差がみられる結果となっている。

仮設の入浴場所の設置について

入浴施設については、発災当初は設置されていない避難所がほとんどで、自衛隊の入浴支援のほか、自治体やNPOなどによる温泉施設までの送迎サービスが実施されるなどした事例もあるが、総じて避難者は入浴に苦慮されていたという声が多い。

時間の経過とともに仮設シャワーなどが設置されたが、ある避難所では、犯罪防止や高齢者が中で倒れたりすることを防止するために、受付をしてから使用できるような体制を取っていたという例があるほか、避難所入所者と在宅避難者の入浴時間を分けるなどして混雑しないよう配慮した避難所もあった。また、民間の入浴施設の無料利用ができた例もあったが、避難者の声としては、送迎がなければ利用が難しかったという意見もある。

要配慮者の入浴に関する課題

障害当事者からは、特に入浴支援が必要だったが、支援者がいなかったために何日も入浴できなかったという意見が挙げられている。また、福祉施設の運営者からは入浴支援が必要な高齢者の入浴を誰がどのように行うのか、事前のルールが定められておらず困ったという声があった。

福祉避難所となった施設では、入浴介助のための技術者が送迎等にも連れ出されてしまったため、高齢者や要配慮者の入浴時には新たにヘルパーを雇って支援を行ったが、利用希望者の調整なども煩雑になり、費用も拡大してしまったという。

また、アトピー性皮膚炎の方々にとっては、皮膚を清潔に保つことは重要であり、入浴やシャワーが使えない状況になると湿疹がひどくなったりかゆみが増すことがあるので、周囲の理解も重要である。

◆入浴送迎ボランティア

入浴施設が併設されていない避難所で、移動手段を持たない被災者の方に、公益社団法人シャンティ国際ボランティア会は熊本のれんげ国際ボランティア会と連携し、入浴の送迎サービスを実施した。熊本市内36カ所の避難所で28回実施し、272人が利用された。また、玉名温泉への小旅行を5回実施し、97人が参加した。長期に及ぶ避難生活の中で、「今までバケツに水を汲んで外に置き、昼間日光で温めた水で体を拭く程度だったため、お風呂に入れるのはありがたい」という避難者もいっしょり、わずかな時間の中で心身ともにリラックスできた時間を過ごすことができた。



シャンティ国際ボランティア会およびれんげ国際ボランティア会による避難所からの入浴送迎（熊本市東区）

Ⅲ. ニーズへの対応

1) 配慮が必要な方への対応

【ポイント】脆弱性の高い人々への配慮を欠かさない

避難所において配慮が必要な方、例えば高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、難病の方等の体調が悪くならないように、スペースの確保や、避難者全員で見守る体制づくりが重要です。

また、外国人への配慮を含め、避難所の関係者間で、要配慮者の状態・ニーズについて情報共有を図り、体調管理を継続的に行いましょう。

さらに、どのような困難に直面しているかは、本人や家族などから聞き取るなど当事者の方と話し合う機会を設けましょう。生活環境の改善及び福祉避難所や専門施設への移動を検討する際には、特に配慮する必要があります。

Q：自主防災組織、地区代表者等と連携した要配慮者に対する支援体制の整備を行っていますか。(ひとつだけ)(全国自治体への調査)

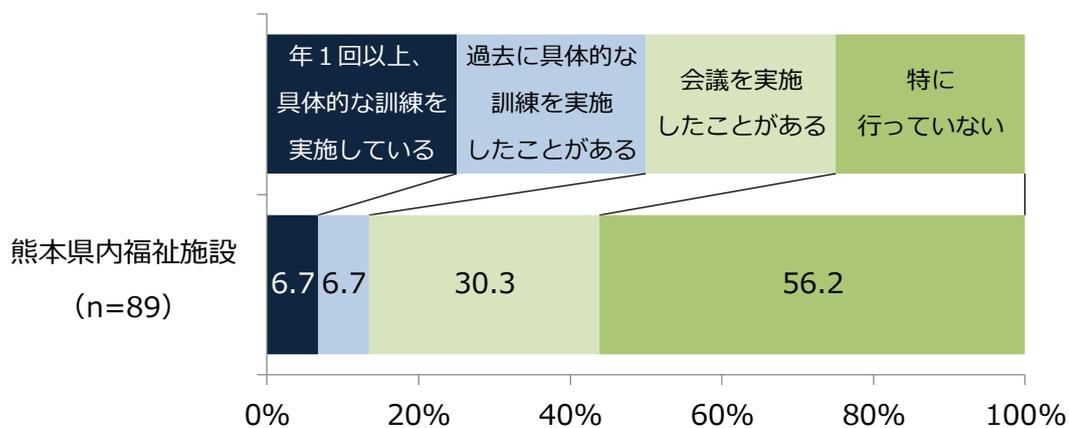


自主防災組織や地区代表者等と連携した要配慮者に対する支援体制を「整備している」と答えた自治体は、69.5%となっている。

「支援体制を整備していない」と回答した理由については、「どのように支援体制を整えたらよいか分からない」、「要配慮者名簿の利活用(情報提供)が進んでいない」、「自主防災組織の形骸化や未結成」、「具体的なマニュアル等の作成には至っていない」、「優先順位が低い」、「要配慮者が極めて少数のため臨機応変に対応することになっている」、「検討中」といったことが挙げられている。

熊本地震における福祉避難所では、自宅の被害や道路状況などで出勤できないスタッフが続出したため、全国の看護師や介護福祉士の専門職のボランティアネットワークと連携して支援を実施した避難所もある。

Q：福祉避難所の開設を想定して、施設内の職員等と訓練や会議などを実施していますか。(ひとつだけ)(熊本県内福祉施設への調査)



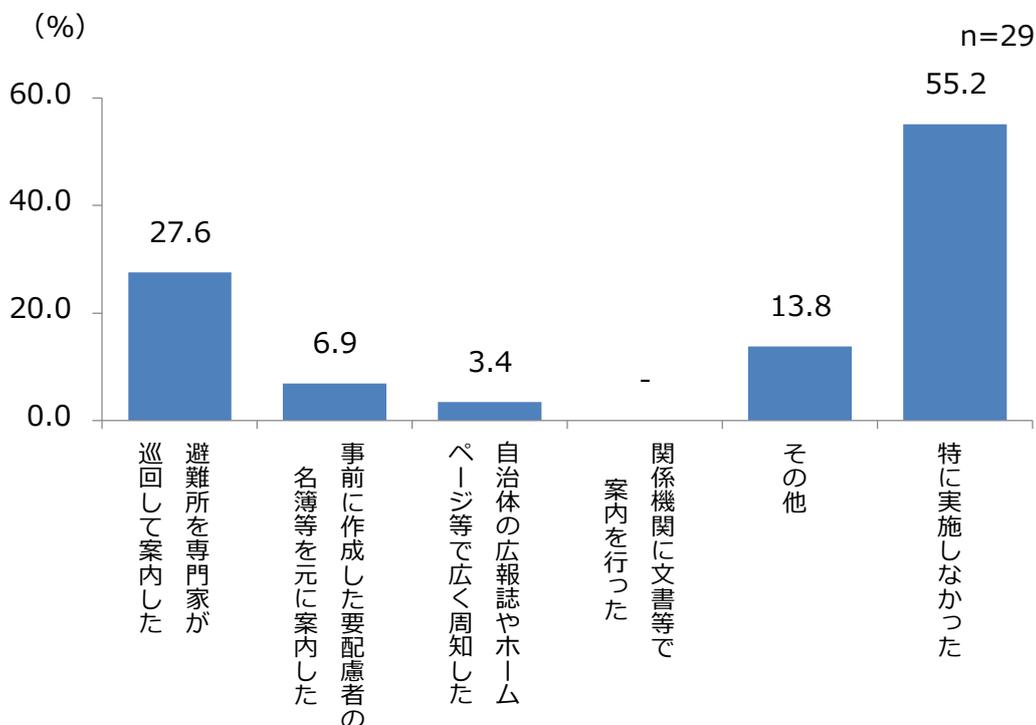
質問B 問4

熊本県内の福祉施設において、福祉避難所の開設を想定した訓練や会議は、「行ってない」という回答が50%を超えている。

ある施設では、事前に町で作成されていた福祉避難所運営マニュアルでは、施設で人的確保が出来ない場合は町が手配し、町で手配できなければ県が手配するとなっていたため、町に要請したが、人員不足は解消されず支援する人員に不足が生じたという事例もみられた。また、障害者が避難所を訪ねても受入れを断られ、他に受入れ可能な避難所の案内もなく苦労したという意見があった。

要配慮者が確実に避難できるように、受入れ側は、市町村と連携した研修等を通じて、受援体制や要配慮者の避難先などを事前に整理しておくことが重要である。

Q：熊本地震において一般の避難所での生活が難しいと思われる方々に対して福祉避難所への移動等の呼びかけは実施しましたか。（いくつでも）
（熊本県内市町村への調査）



質問A-2 問30

熊本地震において、熊本県内市町村は避難所から福祉避難所への移動等の呼びかけについて「特に実施しなかった」が55.2%と半数以上を占めている。また、取組を行った自治体においては、「避難所を専門家が巡回して案内した」が27.6%と最も多い。

ある避難所では、一般避難所に配置された職員が、要配慮者と思われる避難者を確認したため、地域包括職員と連携して移動を行ったという。また、福祉避難所に入所できる定員が限られているため、広く周知せず、隔日開催の避難所担当者会議の場で受入れ可能人数の報告や調整を行ったというところもあった。

熊本地震を経験した職員が挙げた課題の一例としては、移動の呼びかけを行う場合においても、障害種別や要介護度等の多種多様な対象者を、入所施設や通所施設、支援学校等の施設種別、規模等が異なる福祉避難所にどのようにマッチングさせて、避難収容するか検討が必要であると感じたという。

障害者への配慮について

障害当事者からは配慮を望む意見が多く挙げられたが、日頃から障害者などの要支援者に対する関わりがない人が災害時のみ支援を実施することは難しいという意見もある。そのため、避難所の運営リーダーとなる方は定期的な研修等によって障害に対する知識を高め、たうえで介助者相談員の派遣計画や障害者サポーターになってほしいという声や、ヘルプカードの活用によるニーズ把握を望む意見などが挙げられた。また、「手助けが必要な人は申し出てください」ではなく「持病のある方や心身に不調を抱えている方は何かあれば声をかけてください」という言い方なら声を上げやすいといった意見もあった。

福祉避難所が不足したとしても、一般の避難所において周囲の理解と簡単な手助けがあれば生活できる場合もあるため、支援体制が整うまでの間は、普段の延長線上のこととして地域で支え合えるような体制を日頃から構築しておくべきという意見もある。

ある障害者からは、避難した避難所には幸い小学校のクラスメイトが数人いてくれたので落ちついて生活できたが、知らない人ばかりだったらストレスがたまってパニックをおこしたかもしれないと思うとそれなりに落ちつける部屋の確保や地区の支援学校を福祉避難所として活用して欲しいという意見も出ている。

また、精神・発達障害の方などが介助を受けるために、障害特性に応じてリラックスできる空間を確保することも検討して欲しいという意見もあった。

主な意見など

【発達障害】

- ・発達障害自体を知らない人からすると「よく分からない」、「子供の病気ですか」という程度の認識で「そのくらい我慢できるでしょ」という印象であるため、説明しても分かってもらえないというリスクと必ず向き合わねばならない状況は、災害時にはつらかった。

【聴覚障害者】

- ・聴覚障害者を支援する際に、配給時間や支援情報、避難所のルール等を紙で貼り出すことが重要だと感じた。

【盲ろう者】

- ・コミュニケーションが出来る支援者（通訳介助者）を配置して欲しい。

【知的障害者や精神障害者について】

- ・支援の際に、分かり易くゆっくりした口調での会話に努めた。
- ・一部の職員や医療関係者以外とは話が出来ず、他の避難者に大声を出す状況が時折発生していたため、自治会等のレベルであらかじめ、こうした状況を把握してもらうような体制が必要と感じた。

【自閉症】

- ・大勢の人や声等がある環境が苦手であり、また、障害特性を理解したサポーターの配置が必要であり、一般避難所に避難することが難しかった。
- ・自閉症の場合、急な環境の変化に弱く、光・声・物音に敏感なため、他者からの視線が注がれ過ぎないように、「ついたて・しきり・大きなダンボール」などが必要である。
- ・多人数での生活に無理があるので、個室などの配慮をしていただきたい。

【障害児者の保護者】

- ・障害当事者をよく理解している保護者の声は重要であり、運営側は、しっかり聞きとりできるようにしてほしい。
- ・障害者児をもつ家族は、遠慮して孤立する傾向にあるので、普通に避難所での生活ができるよう、しっかり対策を考えてほしい。

車椅子使用の方への対応について

車椅子使用の方への場所の配慮について、避難所全体に簡易スロープを付けてほしい、トイレは多目的トイレにしてほしい、足の不自由な方や高齢者はトイレの近くに配置してほしいといった声が挙げられている。また、一般の方も障害を持っている方も同じ場所で、混雑しており、トイレに行く際もスムーズに行けず、避難所へ支給される食料をもらいに行くこともできない、などの意見もあった。さらには、一人では床に寝たり起きたりすることもできず、ただ車椅子に座っているだけになってしまうため、介助者がいる場所に避難したいといった意見も挙げられている。

福祉避難所に関して

障害当事者からは、「一般の避難所では自分の障害の程度を考えると気兼ねして落ち着けないと思う」、「設備や人的支援の配慮について期待できる方がいない」といった意見が挙げられており、それに比べて福祉避難所は、障害者への理解が得やすいだろうという意見があった。

熊本地震に際しては、支援が必要な要配慮者の人数に対し、福祉避難所での受入れ可能人数や支援者が少なかった状況もあり、福祉避難所へ移送する対象者を選定する必要が生じたが、そこに明確な基準がなく、避難時にそれぞれが判断せざるを得なかったという自治体職員からの反省が挙げられている。

また、熊本地震では難病等の在宅療養者について特別な支援が行きとどかなかつたため、平常時から支援が必要な者の把握を行うこととあわせて、必要な支援に対して自治体としてどこまで準備するのかについて、事前に関係機関と協議しておく必要があるといった意見もあった。

また、市町村の保健センター等を避難所にした場合、保健救護活動と避難所運営の両方が課せられ、支援チーム等の統括や運営が十分にできなかったことから、保健医療部門と避難所管理は切り離して人員配置したほうが良かったという反省の声も挙げられている。

◆要配慮者の確認票

高齢者や障害者などの要配慮者が避難所で快適に生活を送ることができるように、避難所の運営の際には、要配慮者の状態や程度に応じたきめ細やかな対応を行うことが求められる。明石市では、避難所での要配慮者に対する対応を把握するために、「要配慮者確認票」を作成しており、体の状態や食事・移動・排せつ時の対応などについて把握することができるものとなっている。

要配慮者確認票

個人情報
取扱注意

「要配慮者確認票」

※ 該当する項目に○及びご記入をお願いいたします。

(ふりがな) 氏名	年齢	MT SH 年 月 日 (歳)	記入日	年 月 日
要配慮者 項目	高齢者 ・ 障害者 ・ 乳幼児 ・ 妊産婦 ・ 避難所生活困難者 ・ 病人 障害者手帳、介護認定等の有無(あり・なし 内容・等級 _____)			
○家族の状況をお聞きます				
一人暮らし ・ 同居あり(一緒に避難) ・ 同居あり(別で避難) 特記事項(_____)				
○避難所での生活についてお聞きます				
食事について	一人が可能 ・ 一部介助が必要 ・ すべて介助が必要			
排泄について	一人が可能 ・ 一部介助が必要 ・ すべて介助が必要			
移動について	一人が可能 ・ 一部介助が必要 ・ すべて介助が必要			
意思疎通について	一人が可能 ・ 一部介助が必要 ・ すべて介助が必要			
その他支援が必要な事				
○避難所生活における支援者についてお聞きます				
支援の必要なし ・ 支援が必要(支援者あり) ・ 支援が必要(支援者なし)				
支援者	氏名 _____ (関係 _____)	避難所での 生活について	可能 ・ 不可能	
	連絡先(携帯等)		支援があれば可能	
○お体の状況をお聞きます				
自覚症状	なし ・ あり(_____)			
現在治療中の病気		過去の病気		
内服薬	なし ・ あり(持参) ・ あり(持参なし)			
必要な医療処置等	なし ・ あり(内容 _____ ※例 在宅酸素、透析など)			
食事について	制限なし ・ 制限あり(内容 _____)			

お聞きした情報は、市職員で管理し避難所運営などに使用させていただきます

兵庫県明石市

Q：災害時に高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等の要配慮者や在宅などの様々な意見を吸い上げるための相談窓口の設置を想定していますか。
(ひとつだけ) (全国自治体への調査)



質問A-1 問16

要配慮者や在宅避難の人の意見を吸い上げる相談窓口を「想定している」自治体は全体の約7割となっている。

「想定していない」と回答した理由について、「避難所の運営体制、生活環境を整えるのに精一杯で、相談窓口の設置まで検討できていない」、「相談窓口を設置するほど人員がないため」、「想定はしていないが窓口では話しにくい事もあると思うので、意見箱などを設けることで対応したい」、「災害時の福祉避難所には施設の職員や介助者若しくは行政職員がその役割を担う事にしているが、限られた人員で避難所運営を行うこととなるため、必ず相談窓口が設置できるとは限らない。」といった意見が挙げられている。

障害者、高齢者のニーズの聞き取りについて

熊本地震における要配慮者からのニーズの聞き取りについては、その都度、避難者から話を聞いて対応したという事例があるほか、担当のケアマネージャーや施設相談員、看護師が定期的に巡回して行った。支援者の執務用デスクを設置するなどして避難者の相談窓口にした、などの取組がなされていたようだが、要配慮者からは、相談できる場所の用意、配慮を求められる窓口が足りなかった、との意見が挙げられている。また、聞き取りの際、個別での聞き取りではあったが、避難所内だったため、周りが気になり、障害のことなどを話すことができなかったため、プライベートが守られた空間での聞き取りが欲しかったとの意見もある。

障害特性を理解した人の配置、支援する側に専門的知識があること、相談を受けてくれる方が常駐していることなども課題であるとの声もある。

外国語での情報伝達に関する課題

災害時には外国人も避難者として避難所に来ることが想定されるため、外国語での情報伝達が迅速に行えるよう、外国語での対応が可能な職員の配置を検討する必要があるといった意見もあった。

また、実際に外国人支援ボランティアが一日のみ入った避難所からは、仕事を覚えてもらうことなども考えれば、最低3日以上は支援していただきたいとの声もあった。

◆外国人専用の避難所の設置

奈良県では、外国人観光客向けの観光案内機能・交流・宿泊機能等を備えた拠点施設「奈良県外国人観光客交流館（奈良県猿沢イン）」を運営しており、災害時には、外国人観光客のための専用避難所として活用できるよう、奈良市との調整を進めている

（平成29年3月末現在）。当施設には、英語や中国語などで対応できるスタッフが常駐しているほか、英語表記の案内板や、商品名を英語で表示したコンビニエンスストアも備えており、大規模災害の発生時に、外国人が安心して避難生活を送れる拠点として期待される。



◆避難所会話シート・外国人避難者用質問票

大阪府では、外国人被災者が避難所生活で困らないように、必要最低限の意思伝達ができるように、「避難所会話シート」と「外国人避難者用質問票」を作成している。言語は、英語、中国語、韓国・朝鮮語、ポルトガル語、スペイン語、フィリピン語、タイ語、ベトナム語の8言語に対応しており、それぞれ日本語と併記されている。

避難所会話シート

ひなんじょかいわしーと
避難所会話シート 日/ス

1. 理解の出来る言語の確認 / Confirmación del idioma que pueda entender.

- Q : (日) あなたがわかることは、どれですか
(英) Which language do you understand?
(中) 您懂的语言是哪一种?
(韓) 당신은 어느 나라 말을 이해합니까?
(ス) ¿Qué idiomas entiende usted?
(ポ) Qual é o idioma que você compreende?
(フ) Alin sa mga ito ang iryong naintindihan?
(タ) ภาษาไหนที่ท่านเข้าใจ
(ハ) Bạn biết ngôn ngữ nào?



英語 (English)	スペイン語 (español)
中国語 (中文)	ポルトガル語 (português)
韓国・朝鮮語 (한국어・조선어)	フィリピン語 (Filipino)
タイ語 (ภาษาไทย)	ベトナム語 (tiếng Việt)
日本語	

※日は日本語、スはスペイン語

外国人避難者用質問票

日本語/スペイン語

外国人避難者用質問票 / Cuestionario para los refugiados extranjeros.

この質問票の目的
私達は、この避難所(みんなが逃げてくるところ)で、あなたが何を必要としているか知りたいです。ですから、次の質問をします。
答えたくないことは答えなくてもいいですが、この質問票はあなたのために使うものです。他の目的では使いません。
記入すつ書いてください。子どもは大人が代わりに書いてください。
書いてから、避難所の次(担当省)に返してください。

El objetivo de este cuestionario
Queremos saber qué necesidades tiene usted en este refugio (donde se refugian todos). Por eso le hacemos las siguientes preguntas.
Si no quiere contestar, no hace falta hacerlo, pero este cuestionario es para su provecho. No lo utilizaremos para ningún otro propósito.
Escriba cada uno. Los adultos escriban por los niños por favor.
Después de escribir, entreguelo al personal (encargado) del refugio.

1. 次の質問について答えてください。(当てはまるところに□してください) / Conteste las siguientes preguntas. (Marque en □ la opción adecuada.)

年	月	日	/ hoy	año	mes	día	
今の時間	午前・午後	時	分	/ hora actual	mañana	tarde	y
名前 / nombre	男 / hombre	女 / mujer					
生まれた年・月・日 / fecha de nacimiento	年	月	日	de	de	(año)	
血液型 / grupo sanguíneo							
住所 / dirección:							
電話番号 / número de teléfono:							
携帯電話番号 / número de teléfono móvil:							
国籍 / nacionalidad:	母国語 / lengua materna						
(自分が話す言葉) / (el language que usted habla)							

大阪府 H P 「大阪府避難所運営マニュアル作成指針」

<http://www.pref.osaka.lg.jp/shobobosai/hinanzyo-shishin/index.html>

◆避難所での呼びかけ文例

《○○避難所でのルール》

この避難所のルールは次のとおりです。

- 1 この避難所は地域の防災拠点です。
- 2 この避難所の運営に必要な事項を協議するため、災害地区班員、施設の管理者、避難者の代表者からなる避難所運営委員会（以下「委員会」という。）を組織します。
 - ・委員会は、毎日午前〇〇時と午後〇〇時に定例会議を行うことにします。
 - ・委員会の運営組織として、会長、副会長及び総務、情報広報、物資・施設管理、衛生、救護・要援護者、被災者管理、食料・炊出し、ボランティアの各活動班を避難者で構成します。
- 3 避難所は、電気、水道などライフラインが復旧する頃をめどに閉鎖します。
- 4 避難者は、家族単位で登録する必要があります。
 - ・避難所を退所するときは、必ず居住組長を通じて、被災者管理班に転出先をお伝えください。
 - ・ペット類は室内に入れることはできません。指定された飼育場所へ移動願います。
- 5 校長室、職員室、保健室、調理室、放送室など施設管理や避難者全員のために必要となる部屋などには、避難できません。
 - ・「立入禁止」、「使用禁止」、「利用上の注意」等の指示、張り紙の内容には必ず従ってください。
 - ・避難所では、利用する部屋の移動を定期的に行います。
- 6 食料・物資は、原則として全員に提供できるまでは配布しません。
 - ・食料・物資は、避難者の組ごとに配布します。
 - ・特別な事情がある場合は、運営会議の理解と協力を得てから配給します。
 - ・配給は、避難所に避難した人以外の地域の人にも配給します。
 - ・ミルク・おむつなど特別な要望は、〇〇（教室）で対処します。
- 7 消灯は、夜〇〇時です。
 - ・廊下は点灯したままとし、体育館などは照明を落とします。
 - ・職員室など管理に必要な部屋は、盗難などの防止のため点灯したままとします。
- 8 放送は、夜〇〇時で終了します。
- 9 電話は、午前〇〇時から午後〇〇時まで、受信のみを行います。
 - ・電話の呼出しは行わず、放送および掲示板により、伝言のみ伝えます。
 - ・公衆電話は、緊急用とします。
- 10 トイレの清掃は、朝〇〇時、午後〇〇時、午後〇〇時に、避難者が交代で行うことにします。
 - ・清掃時間は、放送を行います。
 - ・水洗トイレは、大便のみバケツの水で流してください。
- 11 喫煙は、所定の場所以外では禁止します。なお、揮火の使用は原則禁止とします。
- 12 飲酒は原則禁止とします。

当番などを通じて自主的に避難所運営に参加してください。

《The Rules of the XXX Evacuation Center》

Please observe the following rules while staying at the center.

1. This center serves as the disaster prevention base in this area.
2. In order to make necessary decisions at the evacuation center, the Evacuation Center Steering Committee (herein after referred as the Committee) is set up. The Committee is comprised of the local disaster leaders, managers of the facility, and representatives of the evacuees.
 - ・ The Committee will hold regular meetings at TTam and TTpm everyday.
 - ・ The Committee has a chairperson, vice chairperson, and teams for general affairs, information and public relations, material and facility management, sanitation, rescue, evacuee management, cooking and food etc.
3. This evacuation center will close when essential services, such as electricity and water are restored to the area.
4. All the evacuees will be registered by family.
 - ・ When leaving the center, we need to know where to contact you. So please tell your group leader where you are going and they will tell the evacuees management team.
 - ・ Pet animals are not allowed to stay indoors. There is a designated place for them.
5. You are not allowed to stay in the rooms that are used for the common interests of all the evacuees, such as the principal's office, teachers' room, school nurse's office, cooking room, broadcasting room etc.
 - ・ Please observe the instructions and signs, including "No Entry" or "Do not Use".
 - ・ The rooms used for daily life will be changed as the number of evacuees decrease.
6. As a general rule, food and other materials will not be distributed until we have enough for everyone.
 - ・ Foods and other materials will be distributed by group.
 - ・ In special cases when decided by the committee, some extra foods or materials may be distributed.
 - ・ Foods and materials will also be delivered to those who are the residents of this area but who are not taking refuge at the center.
 - ・ Special requests for powdered milk and dispers will be handled in room XXX.
7. Lights will be turned off at TT pm.
 - ・ Lights in the corridors will remain on and the gymnasium lights will be dimmed.
 - ・ For security, lights in the teachers' room and other rooms used for the management of the center will remain on.
8. Announcements will end at TT pm.
9. Phone calls can be received from TT am till TT pm. There is no outgoing service.
 - ・ There will be no paging service. Messages will be posted on the bulletin board etc.
 - ・ Public telephones are for emergency only.
10. The lavatories must be cleaned at TT am, TT pm and TT pm everyday by evacuees, please be sure to take your turn.
 - ・ The cleaning time will be announced.
 - ・ At the flush lavatories, please flush out excrements only with a bucket of water.
11. Smoking outside the designated smoking area is prohibited. Open flames are also prohibited.
12. Drinking alcohol without permission is prohibited.

Please be actively involved in the community and smooth operation of the evacuation center by making sure you take your turns and complete your duties. Thank you.

大阪府堺市

～障害者団体・障害当事者の声～

(抜 粋)

A 氏) 一日目がずっときつかった。一日目が車椅子の上でずっと、ということ
で、地震が夜中に行っていたのでずっと 24 時間起きていて車椅子に座って
いて。24 時間ということはないけれど。夜になったらホールに移動できた
ので横になれたけど、という状況だったんですね。それまでが寝られなかつ
たですね。おまけにその日に限って倒れない車椅子だったので、横になれな
い状況で。リクライニングだったらもう少し休めたけど。

B 氏) トイレと横になる場所は一般の避難所ではまずないでしょうからね。あ
とは移動ができなくなりますよね。普通は。初日体育館の様子を見に行くの
を断念したくらいです。みんな来ていて、自分のスペースを作るじゃないで
すか。となると歩くスペースはあるけど車椅子が通るスペースはない、と。

A 氏) 曲がる場所に寝ていたりされると、頭を踏みそうになって怖かったで
すね。廊下にずっと寝ていたりされると。

詳細は内閣府 HP に掲載します。

～障害者団体・障害当事者の声～

(聞き取り内容をほぼ原文のまま掲載)

A 氏) (避難所において) 聞こえない人への配慮をしてください、というのは、
あのような混乱した状況では難しいかもしれません。そうではなくて「聞こ
えない人自身が自分たちでアクションを起こしましょう」、というポスター
を避難所に貼ってもらいました。

高齢の方は、「自分は障害者ではない、聞こえる」、とされている方がほとん
どです。本当は聞き取れないのに気づかないんだと思います。ですから一人
ひとりに尋ねてみると、やっぱり聞き取れてないなと感じます。70 代の男
性で、自分でホワイトボードを出して書かれた人もいましたが、一人だけ
です。その方は自分で用意していたもので書いていました。

B 氏) こうした方々への対策はいろいろあるんですが、自分のことは自分で守
る、聞こえないことをアピールする、それから、一番大事なものは自分が住ん
でいる周辺の周りの方に理解を求めることだと思います。

詳細は内閣府 HP に掲載します。

～障害者団体・障害当事者の声～

(抜 粋)

それから、利用者の方のなかで腰が悪い方や身体的にきつい方などもいらっしやるので、そういった方はじっとしていることがないので、じっとして
いなくちゃいけないという状況ですっと同じ体勢でできなかった、という声も
ありましたね。あとは物とかは落ちてぐちゃぐちゃになったんだけど、
避難所がどこかわからないっていう。ずっと自宅にいましたっていう人もい
ました。どこに行ったらよいかわからない、あとでそういう人に面談で聞い
たとき「今度地震があったときはここに行かなくちゃいけないだよ」とい
うことは伝えてあるんですよ。

それから、利用者さんは人見知りというか人とあまり関わりたくない、と
いう人もいますよね。そういう人は避難所には行きたくないって思っ
てるんですかね。でもそれより家も危ないと考えられる人は避難してしま
したね。住んでいる場所によってということもあるのでなんとも言えないんで
すがね。避難所に行かれた方は85%、あとの方は避難せず家にいた、という
状況でした。

あとは実際の避難所において、大きな声を出す人、特に高齢の方いいおじ
さんというか、そういう人が「どこに並んだらいいんね」など大きな声を出
して文句を言う人なんかもいて、そういう声があると利用者さんも怖がって
しまって。そういう人って顔もしっかり覚えるんですよ。そうすると、利
用者さんはその人と近くにいたくない、なんてなったりして。そういう人が
いると困りますね。

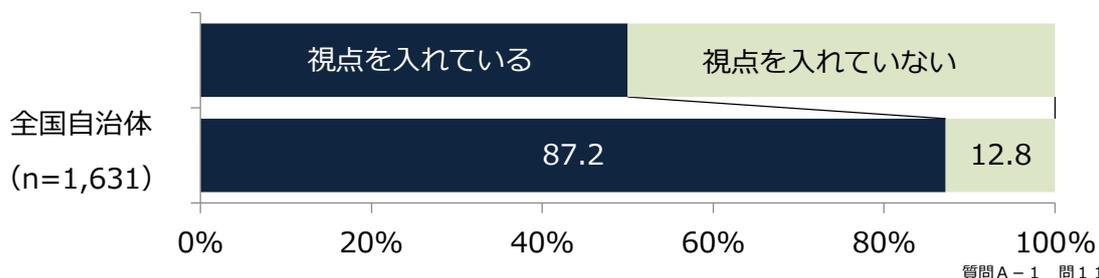
詳細は内閣府 HP に掲載します。

2) 男女別・子供への配慮

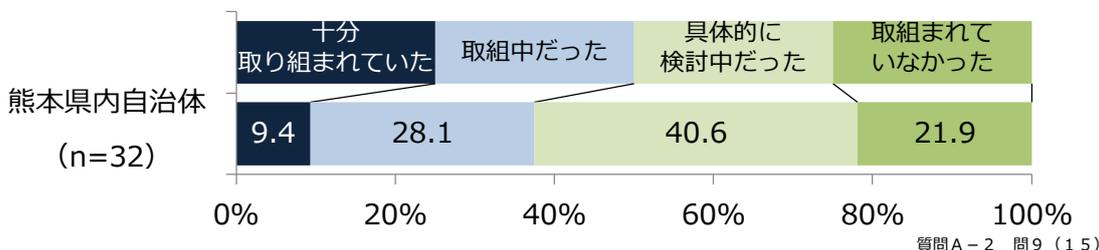
【ポイント】 様々な視点から避難所を考えよう

例えば、生理用品や更衣室、授乳室の必要性等に配慮することで、多くの人々が安心して過ごすことができる環境が維持できます。災害時であっても、最大限考慮するよう心配りをすることが重要です。誰もが安心して避難所での生活ができるような環境を作っていきましょう。

Q：貴自治体では、避難所運営に男女別の視点を想定していますか。(ひとつだけ)
(全国自治体への調査)



Q：熊本地震において避難所内で男女別の配慮はありましたか。
(ひとつだけ)(熊本県内市町村への調査)



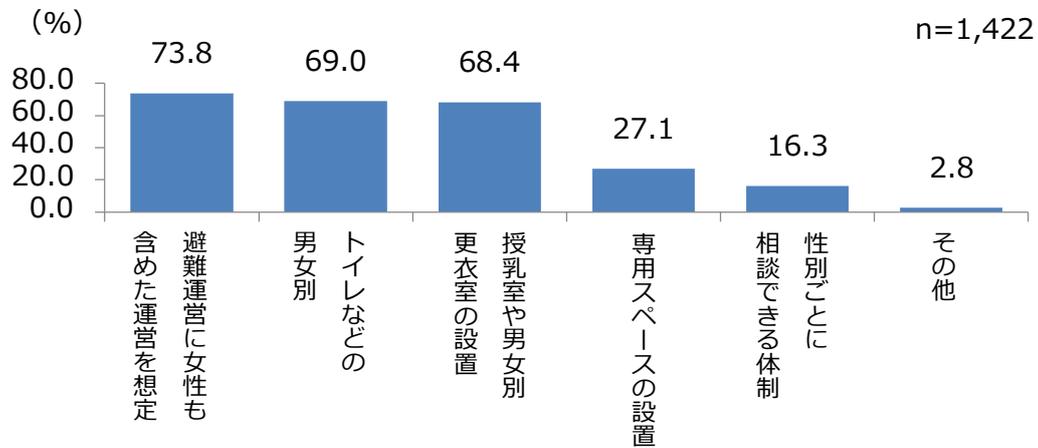
Q：熊本地震において発災後、どれくらいで男女の配慮がなされましたか。(ひとつだけ)
(熊本県内市町村への調査)



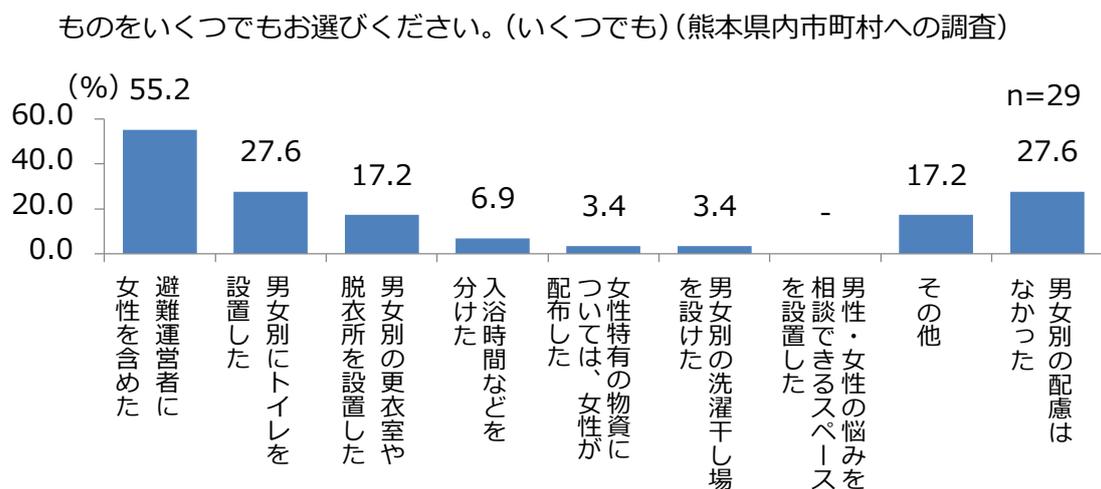
熊本地震における避難所での男女別への配慮について熊本県内市町村に伺ったところ「十分取り組まれていた」のは9.4% (3市町村)にとどまり、多くの自治体で不十分・取組が行われていないとされた。また、「十分取り組まれていた」、「取り組まれていたが、不十分だった」と回答した自治体に、発災後どのくらいで男女の配慮がなされたのかを伺ったところ、「避難所開設と同時に行った」という自治体が57.9% (11市町村)であった。

Q：貴自治体では具体的にどのような男女別の視点を想定していますか。

(いくつでも) (全国自治体への調査)

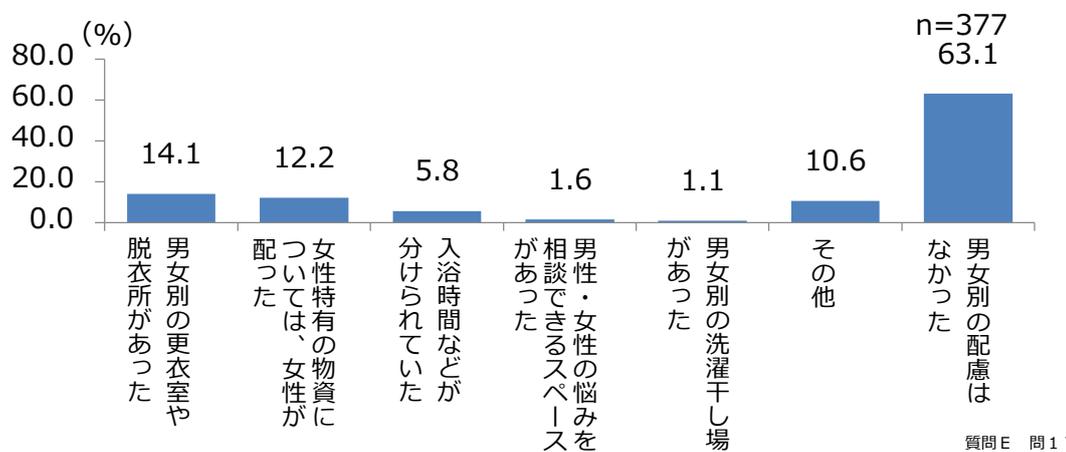


Q：熊本地震において避難所での男女別の配慮について、次の中から当てはまるものをいくつでもお選びください。(いくつでも) (熊本県内市町村への調査)



Q：熊本地震において避難所内で男女別の配慮はありましたか。(いくつでも)

(避難者への調査)



避難所での男女別の配慮への具体的取組について熊本県内市町村に伺ったところ、「避難所運営者に女性を含めた」が55.2%であった。「男女別にトイレを設置した」(27.6%)、「男女別の更衣室や脱衣所を設置した」(17.2%)は、全国自治体が想定している「トイレなどの男女別」(69.0%)、「授乳室や男女別更衣室の設置」(68.4%)に比べて低くなっている。

また、熊本地震避難者に避難所内での男女別の配慮について何うと、「男女別の配慮がなかった」という人が63.1%となっており、自治体によって行われた男女別の配慮が、被災者にとっては不十分であったことが伺える。

男女別で配慮のある避難所づくりの事例や課題

発災直後は男女別への配慮が後回しになっている状況が散見されたという意見があり、ある避難所では、単身の男女が避難所で隣同士の区画になったことによるクレームがあったという事例が報告されている。解決策としては、男性、女性、家族ごとに段ボール等で区切りを設けたという避難所は多く見られた。

また、ある避難所では、着替えスペースとして一人用テントが配置されたが、高齢者にとっては、つかまるところなどがなく苦労したという声もあった。

男女それぞれが炊き出しの管理・配膳、共同トイレの衛生管理、高齢者や要配慮者への声かけなどを行ってくれたので、それぞれの目線からの気配りと気づきが避難所の環境改善に大きく寄与していると感じたという声も挙げられている。

乳幼児連れ避難者向けの部屋の確保について

乳幼児等小さな子供がいる家庭は意見をなかなか言いづらく、運営者側から聞いても男性職員には話づらいこともあると感じたという。そのため、目安箱などを設置し声の大きな人の支援に傾くことがないよう配慮したという例が見られた。

乳幼児連れの被災者に対しては、時間の経過とともに授乳室や専用の部屋が設けられるなどした避難所もあったが、発災直後は、同じように乳幼児連れの家族がいる避難所を探したり、「子供が夜泣きで迷惑をかけるといけない」という理由から駐車場で一晩明かしたという事例もあった。

また、ミルクを与えている方からは、ミルクを作るためや哺乳瓶の洗浄、消毒などのための水の確保や、どのように水を沸かすか、衛生面で大丈夫かなど、とにかく必死に子供のことを考えていたという声もあった。避難所となった学校の卒業生や大学生などが更衣室や授乳室の鍵の管理を自主的に行ってくれたという事例もみられた。

避難所運営者に女性職員の配置

女性専用の避難部屋が設置された避難所においては、待機する職員が男性のみであり、部屋の清掃やトイレ掃除などの対応が難しかったという意見がある。物資の配布においても、男性職員では女性の人数に対する生理用品の在庫量が適切なのか、毎日どの程度減っていくのか、求められたときに何枚渡しておけば良いかなど分からないし、サイズや製品の違いなどの詳細を説明することも嫌がられる。そのため、シフト毎に女性がいてくれると対応がしやすいとの意見が挙げられた。

また、ある自治体では、女性消防隊という役場職員・農協職員、農家、一般の方で構成されている30名ほどの組織を立ち上げ、避難所の炊き出しや支援物資の搬入の手伝い、健康相談などを行ったという。

子供が安心できるスペースの確保

ある学校の避難所では、授業が再開するまでの間、教室の一部で簡易的な授業をやりながら子供たちの心のケアに努めている先生方の姿もあり、それは普段から子供たちに接しているからこそできる役割であると感じたという。

震災の影響から、自傷行為をする子供も見られたため、子供が安心できるスペースや遊び場の確保などが必要であるとの声があった。保護者が家の片づけ等でいない間にも、NPO等により子供たちへの支援も行われていた避難所もあった。

皆が良好な生活環境が確保できるために

男性・女性という性別ではなく、誰もが等しく避難所で良好な生活環境が確保されるよう進めて行くべきであるという意見や、男女別への配慮は大事であるが、「セクシャルマイノリティ」への配慮も重要であるという意見、女性だけでなく男性用の着替えスペースも必要であるといった意見もあった。

避難所の自主運営においても、性別によって仕事を押し付けたりしないことが重要であり、男女に関係なく、出来る人が自然と行えるような環境の構築が望まれるという声もある。窮屈な避難所生活の中においては、誰もが安心して尊厳を守れるような配慮が求められる。

◆ 母子救護所協定、妊産婦等活動支援協定

東京都文京区の「災害時における母子救護所の提供に関する協定書」や「災害時における妊産婦等支援活動に関する協定書」の例

第52-59 災害時における母子救護所の提供に関する協定書	
<p>文京区（以下「甲」という。）と学校法人貞静学園 貞静学園短期大学（以下「乙」という。）は、次のとおり協定を締結する。</p> <p>（趣旨）</p> <p>第1条 この協定は、文京区地域防災計画に基づき、災害時において甲が妊産婦及び乳児を支援する活動を行う際の乙の協力をし、必要な事項を定めるものとする。</p> <p>（協力内容）</p> <p>第2条 甲と乙の協力の内容は、次のとおりとする。</p> <p>(1) 甲は、乙の施設内に戸別受信機その他の通信機器を設置し、災害時に甲の情報を乙に提供することをとする。</p> <p>(2) 乙は、災害時に区内の妊産婦及び乳児の安全確保のため、乙の施設の一部を妊産婦及び乳児のための救護所（以下「母子救護所」という。）として、甲に提供するものとする。この場合において、乙は、提供する乙の施設の範囲をあらかじめ定めおくものとする。</p> <p>(3) 乙は、甲の要請により、母子救護所の開設、管理及び運営に協力するものとする。</p> <p>(4) 甲は、乙が提供した母子救護所に収容した者に対し、甲の所有する備置物等を提供するものとする。</p> <p>(5) 前各号に定めるもののほか、乙は、甲が災害対策上必要があると認めた場合は、甲の要請に協力するよう努めるものとする。</p> <p>（協力要請）</p> <p>第3条 甲が前条各号（第4号を除く。）に定める協力を乙に要請する場合は、文書により行うものとする。ただし、緊急かつやむを得ないときは、この限りでない。</p> <p>（母子救護所の開設等）</p> <p>第4条 甲は、乙が提供した母子救護所を開設し、管理し、及び運営する。この場合において、甲が委託する者は、当該母子救護所を管理し、及び運営することができる。</p> <p>2 甲は、母子救護所として利用する必要がなくなった場合は、速やかに当該母子救護所を閉鎖するものとする。</p> <p>（費用負担）</p> <p>第5条 甲は、母子救護所の管理及び運営に係る費用を負担するものとする。</p> <p>（開設期間）</p> <p>第6条 母子救護所の開設期間は、災害発生の日から7日以内とする。</p> <p>2 前項に定めるもののほか、甲は、母子救護所の開設期間を延長する必要があると認めるときは、乙と協議の上、延長することができる。この場合において、1回の延長につき、7日を限度とする。</p> <p>（原状回復）</p> <p>第7条 甲は、母子救護所を閉鎖するときは、乙の施設を原状に復し、かつ、乙の損害を受けた後に引き渡すものとする。</p> <p>（防災訓練の協力）</p> <p>第8条 甲及び乙は、相互が計画する防災訓練に参加し、又は協力するものとする。</p> <p>（協議）</p> <p>第9条 この協定の解釈について疑義が生じたとき又はこの協定に定めのない事項については、甲と乙とが協議の上、決定する。</p>	<p>この協定を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印の上、各1通を保有する。</p> <p>平成24年9月7日</p> <p>甲 東京都文京区春日一丁目16番21号 文京区 代表者 文京区長 成澤 廣修</p> <p>乙 東京都文京区小日向一丁目26番13号 学校法人貞静学園 貞静学園短期大学 代表者 学長 奥 明子</p>

第52-60 災害時における妊産婦等支援活動に関する協定書	
<p>文京区（以下「甲」という。）と一般社団法人東京都助産師会（以下「乙」という。）は、次のとおり協定を締結する。</p> <p>（趣旨）</p> <p>第1条 この協定は、文京区地域防災計画に基づき、災害時において甲が妊産婦及び乳児（以下「妊産婦等」という。）を支援する活動（以下「妊産婦等支援活動」という。）を行う際の乙の協力に關し、必要な事項を定めるものとする。</p> <p>（妊産婦等支援班の派遣）</p> <p>第2条 甲は、妊産婦等支援班を実施する必要がある場合は、乙に対し、妊産婦等支援班の派遣を要請するものとする。</p> <p>2 乙は、前項の規定により甲から要請を受けた場合は、直ちに、乙が事前に定めた妊産婦等支援組織に基づき妊産婦等支援班を編成し、当該妊産婦等支援班を甲の定める母子救護所等に派遣するものとする。</p> <p>（妊産婦等支援計画の策定及び提出）</p> <p>第3条 乙は、妊産婦等支援活動を実施するため、妊産婦等支援活動計画を策定し、これを甲に提出するものとする。</p> <p>2 前条第2項に規定する妊産婦等支援班の構成員は、原則として、助産師資格者とする。</p> <p>（妊産婦等支援班の業務）</p> <p>第4条 妊産婦等支援班の業務は、次のとおりとする。ただし必要に応じ医師等と協力して行うものとする。</p> <p>(1) 母子救護所等の巡回又は母子救護所の管理若しくは運営</p> <p>(2) 妊産婦等に対する心身のケア</p> <p>(3) 助産院又は東京都が指定する後方医療施設若しくは甲が委託する医療施設（以下「後方医療施設等」という。）への転送の要及び転送順位の決定</p> <p>(4) 助産院又は後方医療施設等への転送が困難な妊産婦等に対する措置</p> <p>（指揮命令）</p> <p>第5条 妊産婦等支援班に係る指揮命令及び妊産婦等支援活動の連絡調整は、甲又は甲の指定する者が行うものとする。</p> <p>（妊産婦等支援班の輸送）</p> <p>第6条 甲は、必要に応じ、妊産婦等支援班の輸送を行う。</p> <p>（助産院等への受入要請）</p> <p>第7条 母子救護所等において、助産院又は医療施設での医療を必要とする者があった場合には、甲は、助産院又は後方医療施設等に対し、その受入れを要請するものとする。</p> <p>（医療費）</p> <p>第8条 母子救護所等における医療費は、無料とする。</p> <p>（防災訓練の協力）</p> <p>第9条 甲及び乙は、相互が計画する防災訓練に参加し、又は協力するものとする。</p> <p>（経費負担等）</p> <p>第10条 次に掲げる乙の妊産婦等支援活動に関する経費は、甲が負担するものとする。</p> <p>(1) 妊産婦等支援班の編成及び派遣に要する経費</p> <p>(2) 妊産婦等支援班に携行した医薬品等を使用した場合の消費</p>	<p>2 前項に定めのない経費については、甲乙協議の上、定めるものとする。</p> <p>（損害補償）</p> <p>第11条 文京区災害に伴う応急措置の業務等に従事した者に対する損害補償に関する条例（昭和41年7月文京区条例第16号）第2条の応急措置の業務に従事した者に係る損害補償については、同条例の規定に基づき、甲が補償する。</p> <p>（連絡体制の整備）</p> <p>第12条 甲は、この協定の円滑な実施を図るため、必要に応じて、連絡会を設置する等妊産婦等支援活動に関する連絡体制を整備するものとする。</p> <p>（協議）</p> <p>第13条 この協定の解釈について疑義が生じたとき又はこの協定に定めのない事項については、甲と乙とが協議の上、決定する。</p> <p>この協定を証するため、本書2通を作成し、甲乙記名押印の上、各1通を保有する。</p> <p>平成24年9月7日</p> <p>甲 東京都文京区春日一丁目16番21号 文京区 代表者 文京区長 成澤 廣修</p> <p>乙 東京都文京区音羽一丁目19番18号 一般社団法人 東京都助産師会 代表者 代表理事 石村 あさ子</p>

◆にじいろ防災ガイド

災害があってもだれもが尊厳をもって生活できるように、岩手レインボー・ネットワークが高知ヘルプデスクなどの協力を得て「にじいろ防災ガイド」を作成している。

災害があっても だれもが尊厳をもって生きのびられるように にじいろ防災ガイド

岩手に住む私たちは、東日本大震災をきっかけに、レスビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックス(LGBT)などの多様な性を生きる人々と防災について考えるようになりました。また、東日本大震災以降、岩手だけでなく全国各地で、LGBTなどの「セクシュアルマイノリティ」の災害時特有の困難やニーズについて話し合われるようになりました。そのような中、「セクシュアルマイノリティ」の当事

者や支援関係者だけではなく、防災分野や男女共同参画分野の方をはじめとする多くの方々から「セクシュアルマイノリティ」について「知りたい」と関心を寄せてくださっていることを知りました。このガイドは、そのような関心にお応えできたらとの思いから作成しました。災害時であってもだれもが尊厳をもって避難所や仮設住宅で暮らし、元の生活に戻っていくという理想の状態を「にじいろ防災」と名付け

て、岩手県内3か所と南海トラフ地震への備えを進めている高知で「にじいろ防災」の実現に向けたワークショップを行いました。このガイドは、ワークショップで出された課題や対応策などのアイデアをまとめたものです。「セクシュアルマイノリティ」のコミュニティの方々にとどまらず、防災にかかわるひとりでも多くの方々に活用していただければ幸いです。

ポイント

- 被災者には「尊厳ある生活を営む権利」と「援助を受ける権利」があります。また、「被災者」とひと括りにしませんが、一人ひとり多様であり、必要なものは望む支援は異なります。
- 「LGBT」や「セクシュアルマイノリティ」とひと括りに書いていますが、望む支援は一人ひとり異なります。自分が「LGBT」や「セクシュアルマイノリティ」の当事者であることを他者に知らせるかどうかは、個人々の選択です。だれにも知られたくない人、限られた人には知らせている(あるいは知らせたいと思う)人などさまざまです。支援を届けようと思うあまり、個人々の選択をないがしろにしやすくなることないように十分注意してください。
- 災害が起こる前からの備えや関係者のつながりづくりが欠かせません。ワークショップでは「小さなまちではわかさになるし偏見を持っている人もいますので、支援が整えられても利用できないかも知れない」との不安の声がありました。「ふだんから多様な性を生きる人々たちやその人たちの災害時のニーズについて理解を深めたり備えるための取組を進めましょう。

ふだんから用意しておきたいもの

災害時に必要となるものは、個人々によって異なります。ふだんから自分に必要なものを考えて、最低3日分(できれば1週間分)を防災バッグ等に入れていつでも持ち出せるようにしておきましょう。

- | | |
|---------------------------------------|---|
| <input type="checkbox"/> 飲料水 | <input type="checkbox"/> 予備の電池 |
| <input type="checkbox"/> 非常食 | <input type="checkbox"/> タオル |
| <input type="checkbox"/> 着替え(けいせいのもの) | <input type="checkbox"/> 現金 |
| <input type="checkbox"/> 雨具 | <input type="checkbox"/> 身分証明書 |
| <input type="checkbox"/> ウェットティッシュ | <input type="checkbox"/> 緊急連絡先カード
(同居パートナーの連絡先も
記入している方は有効) |
| <input type="checkbox"/> 携帯用トイレ | <input type="checkbox"/> お薬手帳・常備薬
(処方箋などのお薬も) |
| <input type="checkbox"/> 基礎化粧品 | <input type="checkbox"/> 歯ブラシ |
| <input type="checkbox"/> 生理用品 | <input type="checkbox"/> 携帯ラジオ |
| <input type="checkbox"/> 歯ブラシ | <input type="checkbox"/> マスク |
| <input type="checkbox"/> マッチライター | <input type="checkbox"/> 懐中電灯 |

災害の段階ごとの困りごとと対応策

災害の段階ごとの困りごとと対応策をまとめました。「災害直後・避難期」に挙げた困りごとを「復旧・復興期」に経験することもあります。対応策はひとつのご提案です。

*は、支援者や防災担当の方に知っていただきたい内容です。

困りごと	対応策
同性パートナーやなかまと連絡が取れない。	災害が起きたら、まずは自分の体を守りましょう。大きな災害が起きたときは、災害用伝言板などのサービスが使えようになります。このサービスを利用するには、安否を確認したい人の電話番号の入力が必要です。緊急時に連絡を取りたい人は、ふだんから連絡先を確認しましょう。災害時の安全な待ち合わせ場所を決めておくのもよいでしょう。
避難所で記入を求められた名簿に性別を選択する欄があり、戸籍の性別を書くべきか性別自認を書きよいか考えてしまう。選択欄は精神的に苦痛。	避難した際に一貫して記入するのではなく、個別に記入できるように用意しておきましょう。性別欄は任意欄とし、自由記述欄にしましょう。
避難所でも性別自認に従って生活したい。同性パートナーと過ごしてきた。プライバシーが保たれるの心配。	「セクシュアルマイノリティ」に限らず、被災者にとってプライバシーが守られる環境は避難生活での安心につながります。間仕切りを用意しましょう。
生理用品、下着、ヒゲ剃りなど、男女別の物資を受け取りにくい。性別自認や性別表現(見た目)にそった物資をもらいにくかったら、不審がられた。	性別自認や性別表現と公的身分証や身体の性が異なる人もいます。まずはそのことを教えてください。周囲の人がいる中で物資を受け取りにくい人に配慮して、ボランティアや相談の専門家などを通じて個別に届けられるような仕組みを検討しましょう。
男女別の設置されたトイレ、更衣室、入浴施設は使えない。性別自認や性別表現(見た目)にそって利用しようとしたら、不審がられた。	男女別のトイレのほか、だれもが使えるユニバーサルトイレも設置しましょう。更衣室や入浴施設は、ひとりずつ使える時間帯を設けるなどしましょう。
性別自認ではなく、身体の性や戸籍の名前で呼ばれることが苦痛。	性別自認や性別表現と公的身分証や身体の性が異なる人もいます。まずはそのことを教えてください。その人が呼ばれたい名前や、どのように対応されることを希望しているかにできるだけ合わせてください。
相談したいけれど、自分が「セクシュアルマイノリティ」であることを理解したうえで相談に乗ってもらえるか不安。トランスジェンダー女性だが、女性相談室を利用してよいか分からない。	「心の相談」では、相談サービスについて知らせるチラシの中でこのような相談を受け付けます」と明示する際に「セクシュアルマイノリティ」の相談も歓迎する旨を書き込み、相談しやすくなります。相談前に相談受付票を記入する場合には、「相談したい内容」の中に「セクシュアルマイノリティ」の項目を入れると、話しやすくなります。また、トランスジェンダー女性も女性です。女性相談での相談を歓迎してください。ふだんから、緊急時に災害地に派遣される可能性のある人たちは、研修などを通じて理解を深めておくことが期待されます。
被災地ボランティアに参加したが、性別のことをめぐって差別された。	被災者と同等に、ボランティアの人たちの安全や尊厳も守られるべきです。職員・ボランティアの行動規範を定める際、性的指向・性別自認を含めた被災者の多様なニーズに言及しましょう。(参考文献「災害支援事例集」に例があります)
仮設住宅や災害公営住宅の入居要件に「世帯」と書かれている。同性パートナーと暮らせるのか不安。	*応急仮設住宅の設置は災害救助法に基づいて厚生労働省の指示により都道府県知事が定めますが、具体的な入居要件は各市町村が地域の実情に応じて決める場合もあります。都道府県や市町村レベルにおいて、同性カップルが一線に暮らせるようふだんから制度設計をしておく必要があります。
仮設住宅や災害公営住宅に申し込む際、性別自認や性別表現と戸籍の性別が異なることを説明するのが精神的に負担。	*支援の窓口で業務にあたる人も、性別自認や性別表現と公的身分証や身体の性が異なる人がいることを知っている必要があります。申し込みに来た人の性別自認を尊重した対応をしてください。

参考資料

スマイルプロジェクト 人権尊重と人権対立に関する積極的基準「NPO法人人権協会」
男女共同参画の推進に関する法律(国)の施行令「男女共同参画推進法」
国土交通省 国土交通省災害対策本部「災害時におけるセクシュアルマイノリティの対応」
国土交通省 国土交通省災害対策本部「災害時におけるセクシュアルマイノリティの対応」

防災コミュニケーション手帳「NPO法人NANA-PLUS」
日本に性もめたための災害のときと自立「NPO法人被災者支援協会」
避難所などの障害がある人への適切な対応のためのガイドライン「NPO法人障害者ネットワーク」
東日本大震災から学ぶ災害への備え、障がいがある方たちの災害対応のびき「岩手県・岩手県社会福祉協議会」



このガイドは「東日本大震災からの復興支援にかかるジェンダー平等をめざすネットワーク」の助成を受けて発行しました。
ガイドはバージョンアップを続けてまいります。お気づきのことがございましたらご連絡ください。
制作：岩手レインボー・ネットワーク <http://ameblo.jp/iwatairainbownetwork/> iwatairainbownetwork@gmail.com 協力：高知ヘルプデスク 発行：2016年3月

～母子避難所の開設を行った熊本県助産師会の声～

(抜 粋)

18日の午後に避難所を訪問している助産師から、帝王切開後3日目のお母さんと赤ちゃんが自宅に返されているという報告を受けました。帝王切開後という1週間くらい入院するんですが、3日目に退院ということは、産後ケアや帝王切開の傷の消毒など続けないといけないが、他の病院に紹介してあるが入院はできない、という状況であると報告を受けました。出産した病院が被災してしまい、入院が続けられなくなり、術後の入院が十分できなくなったという状況でありました。

20日には、このことを熊本市に報告し、受入れ可能な避難所がどこかあるのか、熊本市の担当課（子ども支援課）に連絡しています。熊本市の担当課とは連絡を普段からしていたため連絡がとりやすい状況がありましたので、福祉避難所の形でどこか受け入れられるところがないか、検討してもらったところです。この頃になると、同じように避難所活動をしている方や、他の県からのボランティアの申し出なども、助産師会を通じて増えてきました。

21日になると、だんだん避難所のお母さんや赤ちゃんは少なくなってきた一方で、車中泊はまだいらっしゃるみたいでしたが、母子のメンタルヘルスケアが必要になってきているという報告がたくさん挙がってきました。避難所に避難されている方で、上の子供が4歳、生まれた赤ちゃんが2ヵ月というお母さんがいて、とにかく避難所の中を上の子が走り回っていて、もう静かと言うのも疲れてしまって、2ヵ月の子は泣いているが抱き上げる気力もなくなっているという状況で、助産師が話を聞きましたが、「非常に疲れている、どこかに行くにも行き先がない」、ということで、このまま避難所にいるとネグレクトになる可能性もあるということでした。そこで、「友の家」ということで、日本友の会の承諾を得る前だったんですが、応急的に一組受け入れるということで、助産師と友の会の会員の方で宿泊支援を開始しました。(中略)

一般の全ての避難所のなかに、助産師が常駐するということはあまり意味がないと思います。女性と母子に配慮した避難所運営ということは、平常時から避難所の運営マニュアルにきちんと入れ事前に周知しないと難しいだろうと。

詳細は内閣府 HP に掲載します。

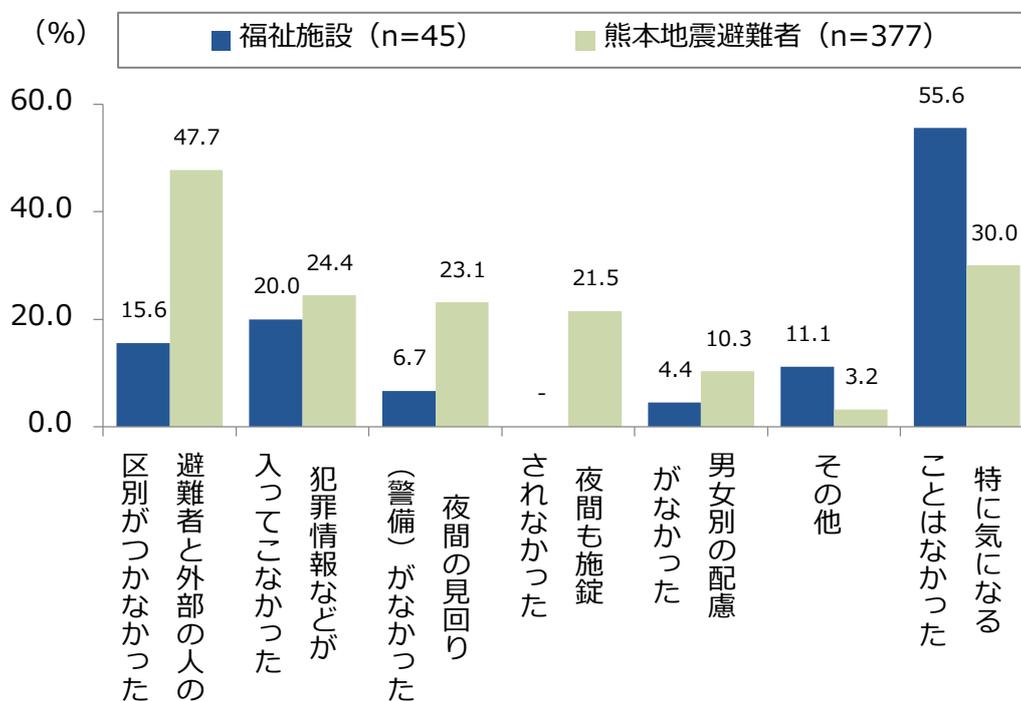
3) 防犯対策

【ポイント】 災害後の治安悪化の傾向の把握に努める

災害時においては、治安の維持が課題の一つとなります。被災地外から窃盗団が入り込むことも、残念ながら珍しいことではないといわれているため、消防団・自警団等による地域の見守り体制の強化、警察の巡回要請、性犯罪防止策、相談体制強化等の検討が必要となります。

Q: 熊本地震において防犯の面で気になることはありましたか。(いくつでも)

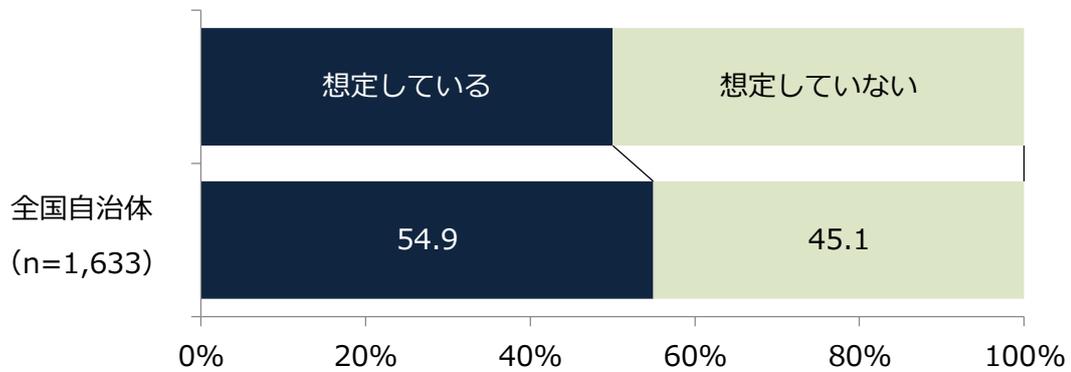
(熊本県内福祉施設・避難者への調査)



質問B 問25、質問E 問16

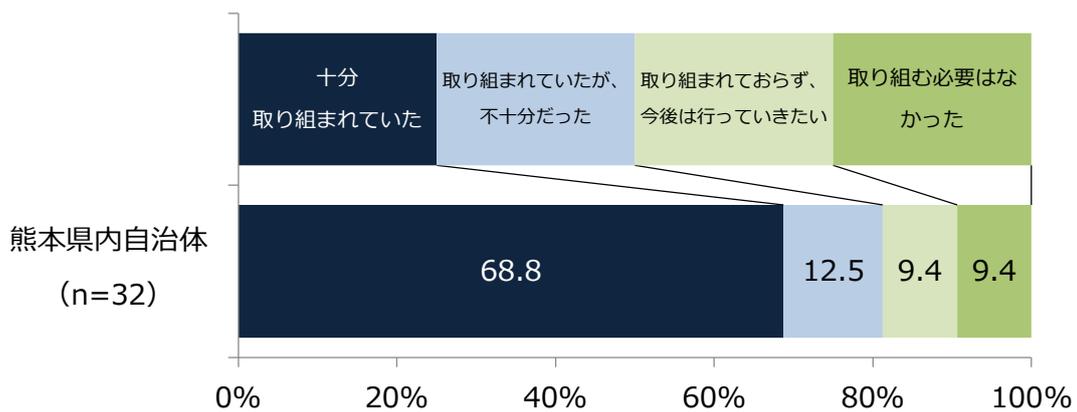
熊本地震における防犯の面では「避難者と外部の人の区別がなかった」、「犯罪情報などが入ってこなかった」、「夜間の見回り（警備）がなかった」が、気になったこととして多い結果となっている。福祉施設では、一般の避難所等への避難に比べて、避難者数や人の出入りが少ないことや、通常時からの入所者なども居るために、犯罪が気になりにくい環境にあったと思われる。

Q：貴自治体では、災害時に避難所における犯罪等の抑止のための措置を想定していますか（ひとつだけ）（全国自治体への調査）



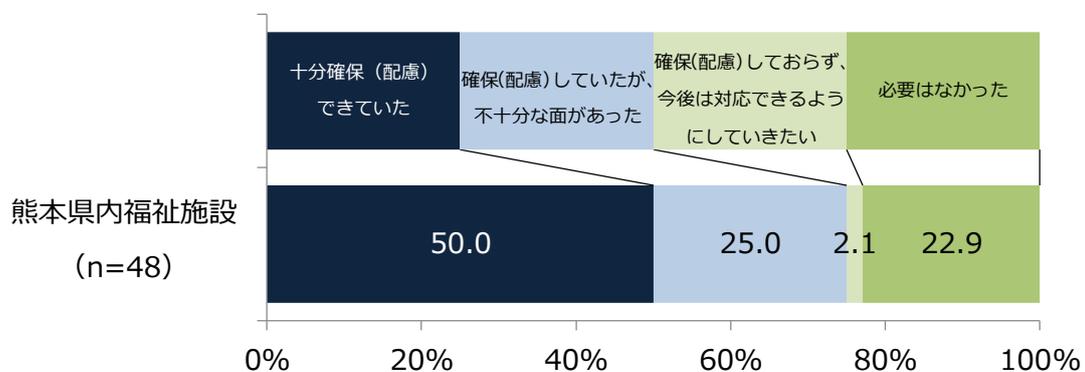
質問A-1 問12

Q：熊本地震において自治体職員による避難所の夜間警備は十分に取られていましたか。（ひとつだけ）（熊本県内市町村への調査）



質問A-2 問9(4)

Q：熊本地震において福祉施設での防犯対策は十分に取られていましたか。（ひとつだけ）（熊本県内福祉施設への調査）



質問B 問12(14)

避難所における犯罪等の抑止のための措置を「想定している」という自治体は全体の54.9%と過半数を占めている。

また、「想定していない」と回答した人にその理由を伺うと、「災害時は犯罪抑止まで人員を配置することが出来ないため、避難者それぞれが注意しあう事などで犯罪防止につながっていきたい」、「一口に犯罪と言っても多岐に渡り個別具体的に想定しきれない」、「警察との連携を含めた協議が整っていないため」、「避難所を開設した経験が少なく、どのような犯罪が起こりうるかの想定自体が難しいため」、「犯罪抑止の方法がわからない」、「専門的な知識がないため」といった意見が挙げられている。

犯罪者等の情報について

犯罪事例としては、地震で戸締りができず、誰も居ない家に泥棒が直ぐに侵入したり、停電になって機械警備が入らないと判った直後に、ガラスを割って泥棒が侵入して損害を被ったという被害が報告されている。また、ある地域では、消防団を装った若い男性が「避難所で余ったパンを配って回っています」と言って近所の人に配っており、「避難所から遠いのにそんなにパンが余っているのか」と思っていたところ、後に市の地震関連情報で、その男性たちが空き巣の警戒情報に出ていたという報告もあった。

また、発災後には個人ボランティアなども大量に入ってくるため、避難所の入居者と、それ以外の人たちの判別が困難で、悪意を持った侵入者が来た場合にどのように選り分けできるのだろうかという不安を感じたという声もある。

そのほかにも、女性が性被害に遭ったが、警官や警備員を見かけず不安だったとの声もある。女性は単独行動を控えるようにというアナウンスもあったようだが、仕事やゴミ出しなどもあるため難しいと感じたという。

犯罪抑止の対策について

近隣の避難所とも連携して、犯罪情報などが入ったときには、速やかに関係者間で共有をすることが重要である。ある避難所では、「肌荒れ防止」、「健康食品」などと営利目的で悪質な訪問販売が入って来たため、避難所内には「訪問販売には警戒するように」という掲示を出したという取組みもみられた。

不審者対策の事例として、不審人物の写真等を全避難所で共有し、消防団・警備員による巡回、監視カメラの設置、名札の着用等を行い対策したという事例や、避難者名簿の作

成時に、避難者及び関係者にはリボンを目立つところにつけてもらうことで部外者との識別をしやすくしたという事例もある。

また、防犯ブザーを子供や女性に配布したり、夜間のトイレについても、人目に付きやすい場所に設置されて、バルーンライトで明るく照らしてくれて安心できたという声も挙げられている。

防災行政無線において、空き巣被害予防放送を行ったという例や、不審車両を目撃したときには自治体のメールサービス等による周知を行ったという例もみられた。

犯罪抑止のため、飛び込みで避難所に来るようなボランティア希望者は断っていたという例もある。また、福祉避難所では夜間は戸締りを行い関係者の出入りはインターホン等にて対応したという例や、出入り口に職員を配置し入退室の管理を行ったといった例、期間限定で管理当直を配置し、夜間の施設見回りを強化したといった事例もあった。

警察や自主的な警備活動など

犯罪抑制のため、事前に警察と相談をして暴れる避難者が出たら時間を問わず対応者が警察へ連絡する体制を構築していたり、警察官による避難所内及び周辺の巡回、民間警備会社への警備依頼などの取組などのほか、地域の消防団による巡回パトロールが行われたという例も多くみられた。

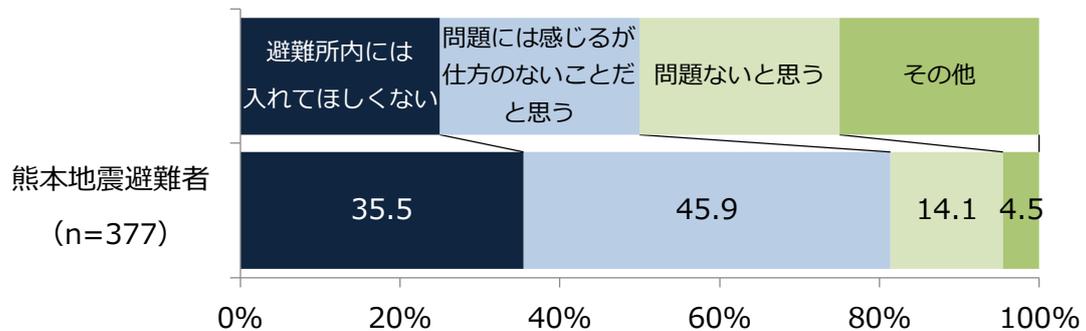
また、避難所となった学校では、卒業生である現役高校生や大学生が母校のためにと24時間体制で見守り組を組織してくれたという事例もある。

4) ペットへの対応

【ポイント】 ペット同伴避難のルールづくりを検討

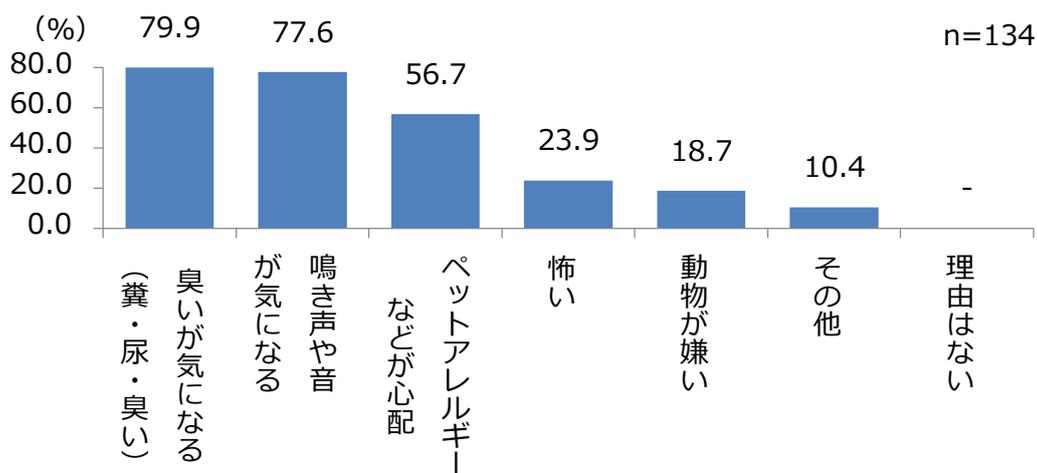
ペットは飼い主にとってはとても大切な存在ですが、動物が苦手な人や動物に対してアレルギーを持っている人が共同生活を送る避難所では、ペットの鳴き声や毛の飛散、臭い等への配慮が必要です。避難所のペット対策については、事前にペット同伴避難のルールを決めておくことが重要です。飼い主が責任をもって避難所でペットを飼育するための居場所の確保や、ケージ等を用意する等、具体的な対応を検討しましょう。

Q：熊本地震において避難所の施設内へペットを連れて避難することについて
どう思いましたか。(ひとつだけ)(避難者への調査)



質問E 問19

Q：避難所内にペットを入れてほしくないと思う理由を教えてください。
(いくつでも)(避難者への調査)



質問E 問19-1

熊本地震の避難者に対して、避難所へのペット同伴について何うと、「避難所内には入れてほしくないと思う」が35.5%となっている。

また、その理由としては、「匂いが気になる」(79.9%)、「鳴き声や音が気になる」(77.6%)が多くを占めている。

ペットの避難場所を確保した取組事例

発災直後にはNPO団体がペット専用の避難スペースを設けたり犬猫の一時預かり所を設置するなどして、ペット同伴者への対応を行ったという例も見られる。こうした情報を周知するために、ポスターを避難所に貼り、ペットと一緒に避難された方のペットの一時預かりなどの対応を行ったという取組もみられた。

ペット専用の場所の確保に関する課題

ペット同伴のスペースを設置してその場所を貼り出していたが徹底されず、一般のスペースにペットを同伴して就寝している避難所があったという。特に、ペットを連れた飼い主が、乳幼児が避難していても平気で散歩していたり排泄物を放置したりするマナー違反も散見されてストレスを感じたという声や、アレルギーを持つ方とトラブルになった事例の報告もある。

避難所によっては、ペット同伴避難者は専用の教室を利用させるなどして居住スペースを分けていた事例もあるが、居住空間が一般の避難者と比較して優遇されていたことにより肩身が狭く、他の人たちに気を遣っている様子が見受けられた。

◆ペットの飼い主に向けた案内板

飼い主が責任をもって避難所でペットを飼育するための居場所を確保するとともに、他の避難者との共同生活を送ることができるよう、事前にペット同伴避難のルールを決めておくことが重要である。

奈良県生駒市

ペットの飼い主のみなさんへ

避難所では、多くの人達が共同生活を送っていますので、ペットの飼い主のみなさんは、次のことを守って避難所生活を送ってください。

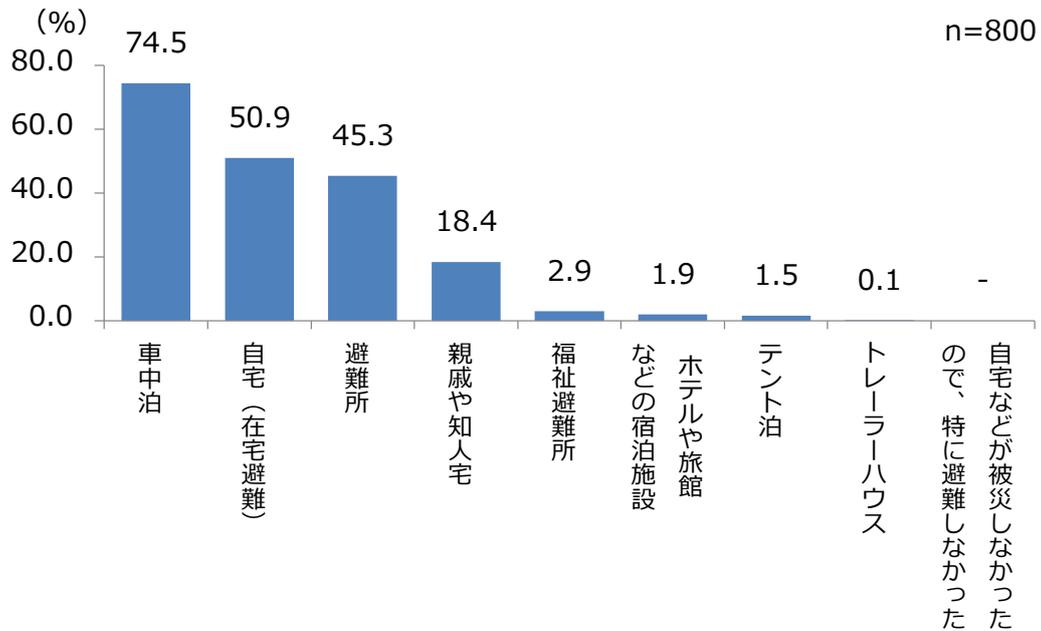
- ① ペットは、指定された場所に必ずつなぐか檻などの中で飼ってください。
- ② 飼育場所や施設は、飼い主の手によって常に清潔にし、必要に応じて消毒を行ってください。
- ③ ペットに関する苦情、危害の防止に努めてください。
- ④ 屋外の指定された場所で必ず排便させ、後始末を行ってください。
- ⑤ 給餌は時間を決めて、その都度きれいに片づけてください。
- ⑥ ノミの駆除に努めてください。
- ⑦ 運動やブラッシングは、必ず屋外で行ってください。
- ⑧ 飼育困難な場合は、専用の施設等への一時預かりなどを検討してください。
- ⑨ 他の避難者との間でトラブルが生じた場合は、速やかに避難所運営委員会(総務係・衛生係)まで届け出てください。

生駒市災害対策本部

IV.その他

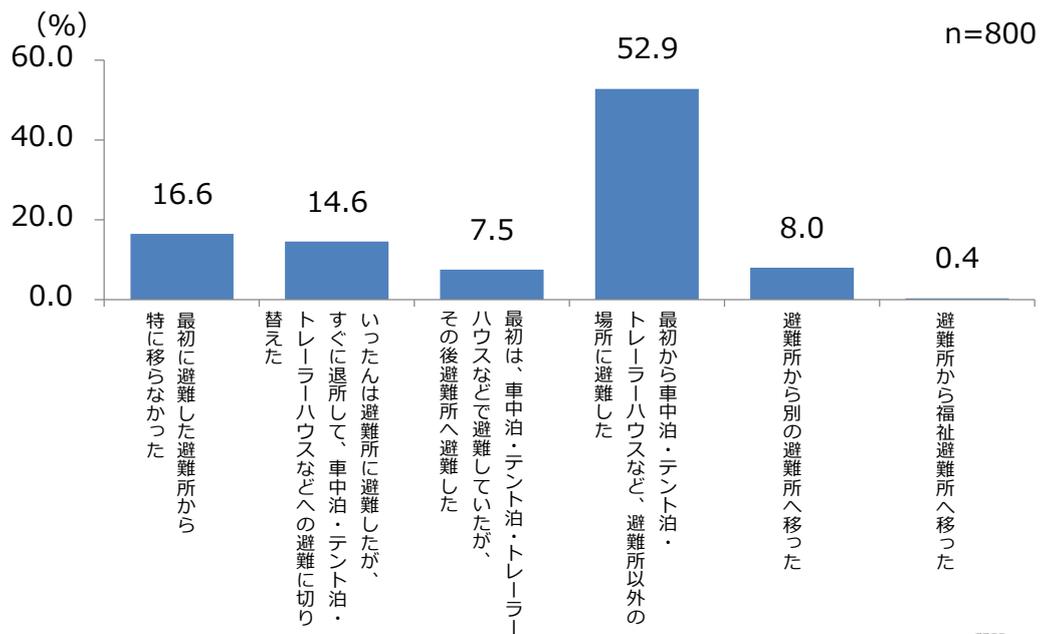
1) 避難所以外の避難

Q：熊本地震発生の際に、あなたが避難先として経験された場所について、
当てはまるものをいくつでもお選びください。(避難者への調査)



質問 E SC 1

Q：あなたは、熊本地震発生後の避難生活で避難場所の切り替えをしましたか。
(いくつでも) (避難者への調査)

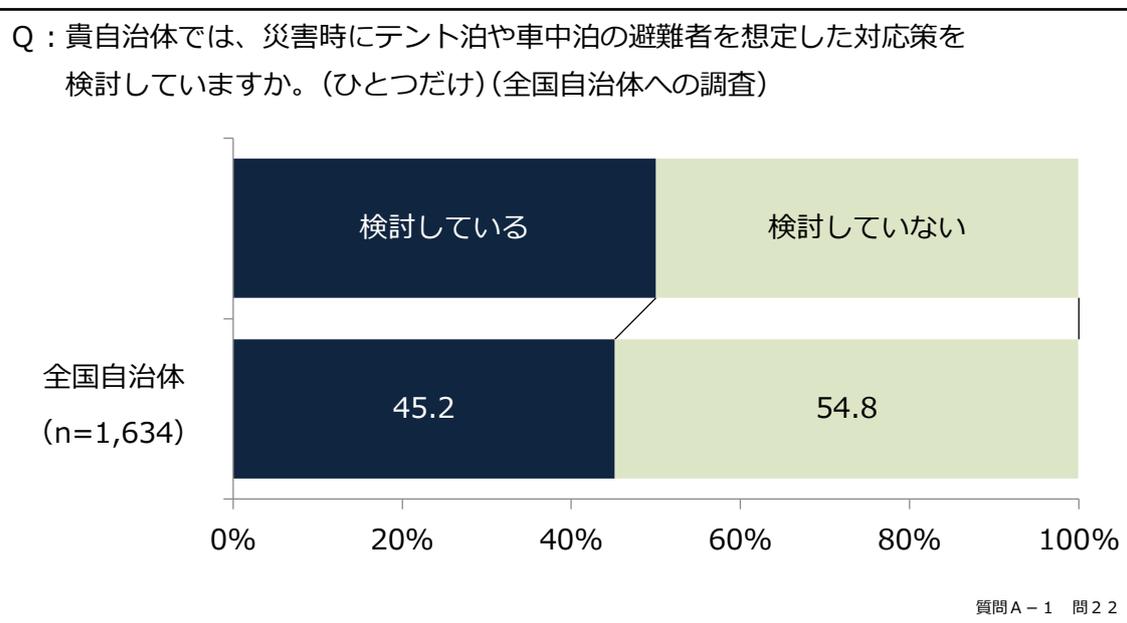


質問 E SC 2

熊本地震の避難者が避難先として経験された場所については、車中泊を経験された方は全体の74.5%となっている。また、最初から車中泊・テント泊・トレーラーハウスなど、避難所以外の場所に避難したという人が52.9%と半数以上を占めている。車中泊の理由としては以下のような回答があった。

- ・余震が怖くて避難所に避難したくなかった。
- ・避難所が満員で、トイレも食事配給も長蛇の列で居られなかった。
- ・自主避難所に避難したが、食事や水の配布がなかったため、車中泊に切り替えた。
- ・年老いた祖母と、若い姪っ子がいたため、避難所には行かなかった。
- ・ペットがいるため避難所という選択肢を持てなかった。
- ・乳児を連れて避難所にいたが、夜中に泣いてしまうため、夜は車中泊をした。
- ・空き巣などが気になったため。
- ・積載してある財産管理のため。
- ・その日の体調や気分に合わせて。

車中泊を行った人たちの中には、様々な理由から、余震が落ち着き、避難所の集約などによって環境が改善された後も継続された方も少なからず居たという。



災害時にテント泊や車中泊の避難者を想定した対応策を検討している自治体は、全体の45.2%となっている。

「検討していない」と回答した自治体にその理由を伺うと、「想定される避難者すべて

を、市内の避難所で受け入れられるため」、「避難所への避難誘導を優先して行うため」、「エコノミークラス症候群の発症が懸念されることから、車中泊での避難は好ましいとは言えず、計画などに盛り込むと車中泊が肯定される懸念がある」、「対応可能な施設やスペースがない」、「テント泊や車中泊の避難者を想定していない」、「必要性を感じない」、「テントの備蓄を行っていない」、「検討中」といった意見が挙げられている。

避難所以外の避難者への支援体制や課題

避難所以外の避難者へ物資が行き届いていなかったという声は多く挙げられた。また、トイレが使用できない、入浴ができない、洗濯ができない、車の移動や車内のテレビ、暖房等を動かすためのガソリンが手に入らなかった、しばらく電気が停電で電池が足りるか不安だった、などという声もあった。

ある避難者は車中泊を何日かしたことでエコノミークラス症候群になりかけたという。支援する側にとっても、車中泊避難者に対しては、保健師等が防止のための弾性ストッキングの配布や拡声器を使用して健康管理の呼びかけなどを行ったが、指導は難しかったという。

車中泊避難者について

車中泊者は食事とトイレだけを避難所の世話になる形も多いが、食事も取りにきたり来なかったりという状況で、避難所で用意していた食事の数では不足したり、夜間もトイレを使うために避難所の鍵をかけられず、防犯上の不安があったとの声もあった。また、車中泊避難者が避難所運営に参画しないという問題や、車内のクーラーをかけることでバッテリーが上がらないようにエンジンをかけっぱなしにしていたために排気ガスで空気が悪く感じたという意見、車中泊の車が学校のグラウンドを行き来するため、地面に凸凹ができてしまい、雨が降るとぬかるむ状態になってしまったので、事前に鉄板を敷くなどの対策をした方が良かったという意見も挙げられた。

熊本地震に際しては、どの被災自治体においても車中泊避難者の状況把握に努めたが、下記の事例のように、なかなか困難な状況であった。

- ・車中泊避難者の把握のために名簿を作成しようとしたが、昼間は仕事に行っていて夜に帰ってくる方も多いなど、昼と夜の避難者数が大きく違っており把握が困難だった。
- ・大学関係者の協力により学生の聞き取り調査による車中泊調査を行ったが、入れ替わりが激しく把握困難だった。

- ・道の駅等での車中泊者については状況把握ができなかった。車が戻ってくる夜に状況把握のために訪ねて名簿の作成を行おうとしたが、懐中電灯等で照らすと驚かれるので把握が困難だった。
- ・車内で生活されている方々の人数を、敷地内に停車している車両全てのナンバープレート、車種、車体の色を把握した。
- ・市役所駐車場での車中泊者については確認し、避難所への呼びかけや誘導を実施した、夜間ガードマンに調査を依頼して数の把握に努めた。
- ・車中泊者が多い場合には、近隣の県や市町村から応援を得るなどして、被災地域のローラーをかけ、速やかに避難所の有無や場所、支援ニーズなどの実態把握を行うことが重要である。

■ 上記以外の避難者について

家畜や畑があるために家を離れられず、寝泊まりするためにコンテナを購入したが、夏が近づくに連れてコンテナ内が暑くなり、同居の子供が皮膚炎になってしまったという事例があった。また、トレーラーハウスに関しては、病気の方や妊婦など震災弱者の方にとって助かると思ったという声がある一方で、実際にトレーラーハウスで生活した方からは、快適だったが、自宅の空き巣が心配だったとの意見が挙げられている。

熊本地震に際して設置されたテント村では、保健師や救命士が常駐して、毎日各テントを訪問して入居者の日々の体調変化や精神的疲労を観察して体調を細やかに管理したり、医療関係団体が定期的にテントを巡回して健康状態等のヒアリングを行っていた。また、日中はテント内が高温になることから、水分を持ってテントを巡回して声かけを行ったり、テント村の運営団体がテント内の気温を下げるために遮光ネットを各テントに設置したり、共有のカフェスペースで冷たい飲み物の提供などによる熱中症対策などを行うとともに、カフェスペースでコミュニケーションを図り、体調、ニーズ、意向調査などの聞き取りを行っていたという。

一方で、道の駅などに設置されたテントについては、借用者がテントを返納せずに放置して立ち去るなどのケースが散見されたり、支援者からも、防犯、衛生管理、暑さ、風水害等の可能性などが懸念されることから、維持管理が難しいと感じたという。