

『みんなにやさしい避難所』をめざして

避難所運営マニュアル 作成の手引き



1. 避難生活における問題

2. なぜ、避難所運営に女性の視点と参画が必要なのでしょう？

3. 避難所運営のポイント

4. 誰にも安全・安心な避難所とは？

5. 配慮が必要な人々のニーズを聞く

6. 避難生活に必要な物品

チェックリスト

地域防災力向上の取り組み

八尾市 危機管理課

はじめに ～ 避難所運営マニュアルとは

避難所運営マニュアルは、その地域にあった避難所運営を行うことができるよう事前にマニュアルを作成しておくものです。運営に関する役割分担や、体育館のレイアウト作り、教室の使用方法、ペットの受入れや備蓄などについて事前に決めごとを作っておくことで、地域住民の意見が取り入れられたスムーズな運営を行うことができます。

この避難所運営マニュアル作成の手引きは、東日本大震災など、これまでの大規模災害の経験や課題を踏まえ、みんなにやさしい避難所をつくるための手引きとして作成しました。

地域における避難所運営マニュアル作成の参考としていただければ幸いです。



【参考・出典】

『大規模災害から命と暮らしを守るための避難所運営の手引き～男女共同参画の視点を取り入れて』（三重県四日市市危機管理室）

1. 避難生活における問題

- 避難所は、在宅避難者の支援も含めて、避難生活者のみなさんの命と暮らしを守る地域の災害対応の拠点です。
- 健康を維持し、安全・安心な避難所運営を行うためにも、地域に暮らす多様な人たちの視点に立った運営をしていくことが求められています。
(例：介護、育児、慢性疾患、障がい者など)
- 家庭生活の知識や、経験が豊かな女性の意見も反映されるよう、リーダー層に女性を増やしていくことも、住民の命と健康を守ることに直結します。

この避難所運営の問題は、どこにありますか？



イラストの問題点

- ① 地域の少数の男性役員が責任を一手に引き受け、疲労困ぱいしている。
- ② 妊娠初期の女性、育児、炊き出し、食材の運搬などにおわれ、女性も疲労困ぱいしている。
- ③ 高齢者・慢性疾患の人・障がい者が健康を損ねたり、つらい状況に置かれていても、相談できていない。

2. なぜ、避難所運営に女性の視点と参画が必要なのでしょう？

避難所運営づくりのポイント

- 女性と男性、両方の責任者・リーダーを配置しましょう。
- 役割ごとに班をつくり、性別が偏らないように女性も男性も共に入るようにしましょう。
- 生活者や少数派の視点に立ったニーズが把握できるように、多様な立場の代表が入る形で会議を実施しましょう。
- さまざまな事情で在宅避難している人への物資の配分にも配慮しましょう。



避難所生活で起こるさまざまな問題

避難所運営の意思決定が男性だけで、女性のリーダーがいないと、さまざまな問題が生じます。

● 避難所生活に必要な配慮・環境は男女で異なります。プライバシー・衛生・安全面で被災地での女性の環境は厳しいものであった。

- 男女ともに着替えの部屋がなかった。
- 生理用品・衛生用品が不足し、生理の際に困った。
- 性犯罪の被害に遭った。

● 避難所生活での、衛生や栄養の問題があった。

- ノロウィルスや食中毒の問題が心配。
- 子どもが食物アレルギーで、避難所の食事が食べられない。
- 離乳食・介護食・低塩分食がない。

● 乳幼児、介助・介護などの配慮が必要な家族がいる場合、意見を言う場がない、相談しやすい人がいない可能性があります。

介護用のLLのおむつが
必要なのに言い出せない。



赤ちゃんが泣くので避難所を出ざるを得ない。

子どもが騒ぐと怒鳴る大人がいて、子どもたちがストレスで体調面に異変をおこしたケースもある。



粉ミルクがあっても
哺乳瓶と消毒剤がない。
授乳スペースがない。

仮設トイレは和式もあり、
手すりがないので使い辛い。



寝たきりの親や認知症の夫を
抱えているため、壊れた家で暮らしている。

3. 避難所運営のポイント 詳しくは8ページ以降のチェックシートを参照してください

(1) 多様な人々が一緒に過ごせる場所づくり

※さまざまな情報・支援物資が避難所に集まります。
日頃から地域でどのように対応するかを考えておくことが大切です。

避難所生活の要望	要望が言い出せず、健康リスクが高まり、命を落とすことにもなりかねません。 (特に、高齢者・障がい者・子ども・病気の人・女性など)
負担の偏りの解消	一部の男性役員たちに責任が集中する形では過労傾向となる上、衛生・栄養・介護・育児などの知識・経験が避難所運営に活かされず、全体にも影響がでます。
平等な役割分担	誰でもできることは性別や年齢に関係なく担ってもらい(例：炊き出し)、女性リーダーを登用したり、障がい者や介護経験者にも運営に参画してもらいましょう。

(2) 施設の使い方

平常時から、地域住民および施設管理者と、施設の利用やレイアウト、運営方法等について話し合いを持っておきましょう。特に、5ページの「必要と考えられる個別のスペース」を含めて、女性の参加のもとで決めるべきものが多くありますので、チェックシート(9・10ページ参照)で確認してください。

(3) 暴力防止・安全の確保 (性暴力も含む)

- 生活環境の激変によるDVやセクハラ、ストーカー、性暴力、虐待を防ぐことが大切です。
- 災害直後の段階から、照明をしっかりと確保できるようにしましょう。
- 昼夜問わず、大勢の人がいる場所でも暴力・性暴力は起こり得ます。
暴力・性暴力を許さない環境づくりが大切です。
- 防犯担当も男女両方が担い、特に被害を受けやすい女性と子どもが相談しやすい安全な環境改善に努めましょう。
- 犯罪行為は許されないこと、何か問題に気づいたらすぐに通報できるよう、警察との連携、見回りの強化、防犯ブザーの配布などを積極的に行いましょう。



(4) 心身の健康の維持

- 過労による心身の疲れや辛さを和らげるよう休息のための時間・空間を確保しましょう。
- 責任や作業は一部の人で抱えこまずに、みんなで分担して行いましょう。
- 災害関連死を防ぐために、見守りや声掛けをしましょう。
- 身体機能維持とエコノミー症候群の防止のために、衛生・育児・介護およびトイレ環境の整備、水分補給の徹底とともに、軽い運動や散歩を行いましょう。

(5) トイレ・衛生

※ 男女別に分け、設置数は男性トイレ：女性トイレ=1：3の割合を目指しましょう。

トイレ → 介助が必要な人や性同一性障害の人でも使える多目的トイレを設置しましょう。

衛生 → 災害直後から衛生対応として、トイレ(汚物処理・清掃)と感染症対策についても住民で取り組むことができるようにしておきましょう。

4. 誰にも安全・安心な避難所とは？

必要と考えられる個別のスペース (例)

平常時から、施設管理者と施設の利用やレイアウトなどについて話し合いを持っておきましょう。

「必要と考えられるスペース」は、マニュアルを改訂する際に、会議室などを借りられるよう学校と協議調整しておくことも大切です。

- 男女別の更衣室・休憩・相談室 ●女性用品の配布場所 ●单身女性や母子家庭向け
- 介護・介助が必要な人向け（高齢者・障がい者） ●感染症の人など看護向け
- 授乳・おむつ替え向け ●子ども向け（勉強・遊びなど） ●乳幼児のいる家族向け

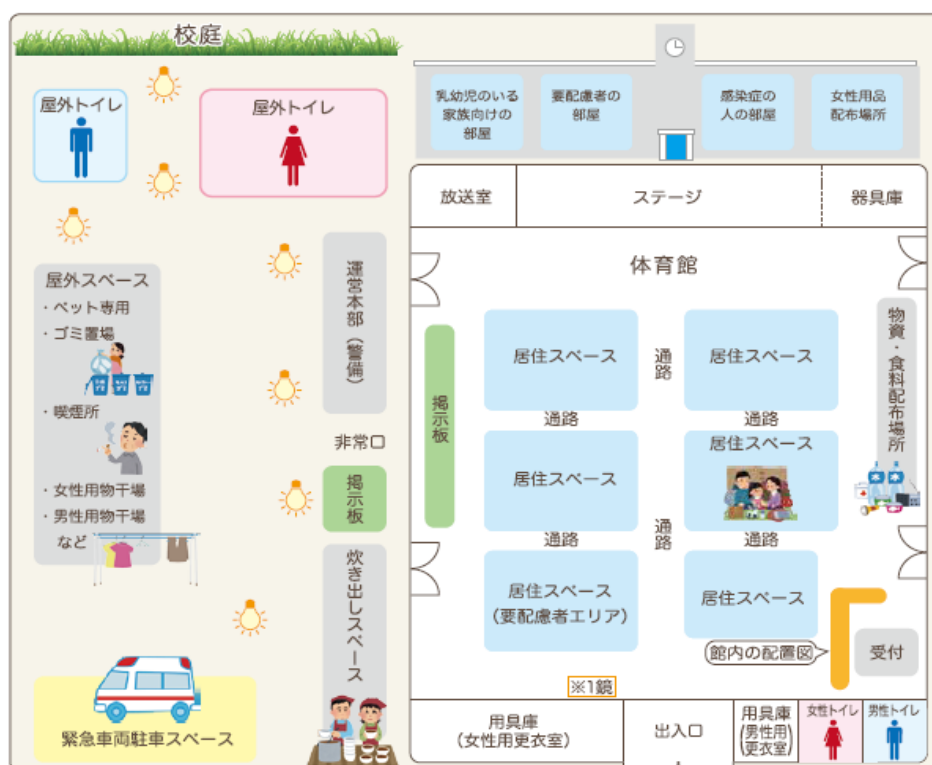
※1 鏡などの物品は連続地震などで倒れるので設置箇所を考えましょう ※2 補助犬などについても、事前に協議調整しておきましょう。



プライベートルーム

着替えや授乳等として使用するために各防災倉庫に設置。

レイアウトの例 (校舎の利用についても施設管理者と事前に協議しましょう)



給水

生存に必要な摂取量 → 一人あたり 2.5ℓ～3ℓ/日

水の使用判断例	飲料用・調理用	手洗い用 / 洗顔・歯磨き用 / 食器洗い用	風呂用・洗濯用	トイレ用
飲料用 (ペットボトル)	◎	○		
避難所の受水槽	◎ 学校が長期休みの際は使用不可	◎ 学校が長期休みの際は使用不可	○ 学校が長期休みの際は使用不可	○
給水車の水	◎	◎	○	○
井戸水			△	◎
プールの水、河川の水			×	◎

◎：最適な使い方 ○：使用可 △：含有成分によっては使用不可 ×：使用不可 ※トイレが確保できたら、ルールを決めて衛生的に使用しましょう

5. 配慮が必要な人々のニーズを聞く

避難所では、困りごとや不足している物資に関する要望をなかなか口にできません。

特に、女性や高齢者は、困っていても我慢しがちで、ニーズを知ることは容易ではありません。

誰にとっても、安全・安心な避難所であるためには、みんなで協力し、意見の言いやすい環境をつくりましょう。

こんなことに気をつけて

女性

■困っていること

- ・プライバシー、トイレ、生理用品
- ・下着を干す場所、治安面の不安
- ・家族の世話、保育、介護



■必要とする支援・配慮

- ・男女別更衣室、トイレ ・女性専用の物干し場
- ・物資の女性担当者 ・防犯対策

乳幼児・妊産婦

■困っていること

- ・おむつ、衛生用品（ウェットティッシュ等）
- ・粉ミルク（お湯、哺乳瓶、消毒剤）、離乳食
- ・おもちゃ、遊び場、授乳場所
- ・栄養面、寒さ、医療・生育面の不安

■必要とする支援・配慮

- ・衣類、毛布の配慮（多めに）
- ・医療支援、相談支援 ・間仕切り
- ・授乳室、オムツ替えの場所、温かい部屋

保育園児・幼稚園児・小学生

■困っていること

- ・おもちゃ、遊び場
- ・環境変化に対する不安
- ・赤ちゃん返り、甘えてしまう



■必要とする支援

- ・親子で安心して過ごせる時間・場所の確保
- ・心理面の専門支援 ・親やボランティアによる支援

中学生・高校生

■困っていること

- ・周辺環境や、将来への不安、進学の悩み
- ・親への気遣い、避難所の運営参加で疲労（言い出せない）

■必要とする支援

- ・中高生代表者（男女）にも避難所運営に参加してもらい意見が言えるようにする
- ・勉強スペースの確保
- ・親の支援や心理面の専門支援

高齢者、介護や看護を必要とする方

■困っていること

- ・食事、排泄、着替えなどの日常生活全般
- ・階段や段差がある、手すりがない
- ・床での寝起きや座ること
- ・薬、病気のこと ・周囲への気遣い

■必要とする支援

- ・おむつ、衛生用品、スプーン、スリッパなどの介助補助具
- ・洋式トイレ、ベッドやいす、手すり、杖
- ・医療支援や家族への声かけ
- ・介助者や付き添い、話し相手 ・間仕切り
- ・食事、排泄、着替えなどの介助

認知症の方

■困っていること

- ・状況が理解できない、判断できない、不安・要望が伝えられない
- ・感情の起伏、記憶の欠落、徘徊
- ・周囲への気遣い（家族）

■必要とする支援・配慮

- ・落ち着ける部屋、家族と同室・医療支援や家族への声掛け

障がいのある方

■困っていること

- ・和式トイレが多いこと ・車いすの移動
- ・トイレの場所が離れている
- ・なれない場所での生活のため、パニックを起こしやすい
- ・情報が手に入りにくい、理解しづらい

■必要とする支援・配慮

- ・きめ細やかな情報提供の手法の工夫
- ・個別スペースの用意
- ・車いすが通れるスペース
- ・車いす、歩行器、杖、段差の解消、洋式トイレ

外国人の方

■困っていること

- ・日本語でのコミュニケーションがうまくできず情報入手しにくい、要望を伝えられない
- ・防災に関する用語が理解できない
- ・生活習慣や食事、宗教などの面で困る

■必要とする支援・配慮

- ・日本語コルピを入れる、やさしい日本語
- ・外国語や母国語による情報提供、支援者
- ・絵文字などの表示



地域で女性リーダーを増やしましょう

避難所では、一人ひとりが個別に相談すると、苦情として受け取られがちです。

相談しやすく、困りごとを取りまとめてくれる女性がリーダーとして運営に関わることは、避難者が少しでも快適に生活することに繋がります。

運営全般や物資面、環境のあり方について話し合う場に複数の女性が参加し、指導的立場にも入っていることで避難生活が改善した例があります。

八尾市では、平成30年度に、美園小学校区まちづくり協議会を中心とした女性によるワークショップを5回開催し、みんなにやさしい避難所運営について検討しました。

現在はその取り組みを市内全域に広め、避難者が安全・安心に過ごせる避難所運営を行うため、校区まちづくり協議会で活動している女性の交流会（やおキラ交流会）を中心に防災をテーマにワークショップを行い、避難者みんなにやさしい避難所運営につなげることをめざし、女性防災リーダーの育成につなげる取り組みを行っています。



6. 避難生活に必要な物品

備蓄の品目や数量について、男女のニーズの違いや子育て家庭などのニーズに配慮することが必要です。品目や数量については、女性も参画して、検討するとよいでしょう。食料、生活必需品などについては、個人によってニーズも異なります。**最低7日間**の量を備蓄することが望まれますので、ローリングストックを行いながら各人の備えを促すとよいでしょう。

遠方に通勤している人や持病のお持ちの方は帰宅が困難になる可能性もあるので、日頃から必要な物品を携帯したり、職場に備蓄しておくことも大切です。

※ローリングストックとは、定期的（1ヶ月に1～2度）に食べて、食べた分を買い足し備蓄していく方法です。食べながら備えるため、消費期限の短いレトルト食品なども非常食として扱えます

備蓄チェックシート(例)

女性用品

- 生理用ナプキン
- サニタリーショーツ（生理用下着）
- 防犯用ホイッスル・ブザー
- 中身の見えないゴミ袋またはチャックつきのビニール袋
- 化粧水、保湿クリームなど
- 下着（いろいろな種類）
- 体ふき用大判厚地シート（シャワーや入浴ができない時）



乳幼児用品

- 粉・液体ミルク（アレルギー用含む）
- 乳幼児用飲料水（軟水）
- 哺乳瓶
- 哺乳瓶用の消毒剤・器具
- 湯沸かし器具
（電気が使えない際も想定した乾電池もしくは発電式）
- ベビーフード（アレルギー対応食を含む）
- 器・スプーン
- 小児用紙おむつ
- おしりふき・ウェットティッシュ
- 抱っこひも
- 授乳用ポンチョ
- 乳幼児用着替え
- ベビーバスなどの赤ちゃんのお尻を洗うためのもの
- 消毒用アルコール



介護用品

- 大人用紙おむつ
- 器・スプーン
- シート（おむつ交換時に使用）
- おしりふき・ウェットティッシュ
- 介護食（トロミ剤）

男女共同参画の
視点を取り入れた

避難所運営マニュアル & 地域防災活動のチェックリスト

災害時に、心身の健康や安全面での影響をより受けやすい、高齢者・障がい者・乳幼児・妊産婦・女性などへの配慮と、衛生・栄養などの面からの対策を進めるためのチェックリストです。

このチェックリストを活用して、あなたの地域の避難所運営マニュアルおよび地域防災活動を見直してみましょう！



(1) 平常時の地域防災活動

防災活動の質を向上させ、担い手を広げ、後継者を育てるためにも、以下のような取り組みが不可欠になります。

●現在のあなたの組織の女性比率はどうでしょうか？

女性役員 _____ 人 / 全役員 _____ 人 ⇒ (_____) %

<input type="checkbox"/> 自主防災組織の役員に女性が3割以上いる	<input type="checkbox"/> 若い世代が参加しやすいよう、会合を開く曜日や時間を工夫している
<input type="checkbox"/> 自主防災組織の役員に、子育て世代、福祉関係者が必ず入るように工夫している(民生委員・児童委員など)	<input type="checkbox"/> 一人ひとりの負担を小さくすることで、参加・協力が得やすくなるようにしている
<input type="checkbox"/> 地域の防災活動を自治会関係者だけでなく、地域の多様な団体と連携して行っている (PTA、子ども会、民生委員・児童委員、地域の子育てや福祉のサークルなど)	<input type="checkbox"/> 女性や若者が発信しやすい雰囲気、やりがいのある場を日頃から意識して作っている
	<input type="checkbox"/> 防災訓練や学習がマンネリ化しないよう、地域の多様な立場の人の関心に合わせて内容を工夫している(親子向け防災教室、介護&防災学習会など)

(2) 避難所運営マニュアル

① 施設の利用方法、避難所のスペース

<input type="checkbox"/> 女性の参加のもとで協議している	
<input type="checkbox"/> 介護が必要な人を抱えた家族や障がいのある人から意見を聞いている	
<input type="checkbox"/> 異性の視線が気にならない物干し場、更衣室、休養スペース、授乳室の設置	<input type="checkbox"/> 安全で行きやすい場所の男女別トイレ(仮設トイレは、女性用を多めにする)
<input type="checkbox"/> 間仕切り・パーテーションなどの積極的な活用	<input type="checkbox"/> 車イスの人など誰でも使えるトイレの設置
<input type="checkbox"/> 適切な通路の確保、段差の解消	<input type="checkbox"/> 女性用トイレ・女性専用スペースへの女性用品の配置
<input type="checkbox"/> 乳幼児のいる家庭のためのエリアの確保	<input type="checkbox"/> 安全で誰もが使える入浴設備の設置
<input type="checkbox"/> 介護・介助が必要な人のためのエリアの確保	<input type="checkbox"/> 掲示物にやさしい日本語、ルビ、ピクトグラム、多言語を用意してある
<input type="checkbox"/> 感染症の人などの看護のためのエリアの確保	<input type="checkbox"/> 大きな紙面で情報提供をする場を設置
<input type="checkbox"/> 単身女性や女性のみ家族のためのエリアの確保	
<input type="checkbox"/> 子どもたちの遊び場・勉強できるエリアの確保	

② 避難所の運営体制や運営方法

<input type="checkbox"/> 管理責任者には男女両方を配置している <input type="checkbox"/> 運営組織の役員への女性の参画を促進している (女性役員の割合を少なくとも3割、できれば半数) <input type="checkbox"/> 運営組織に、次のような多様な立場の代表を入れている <ul style="list-style-type: none"> ・介護、介助、医療的配慮が必要な人(障がい者自身や家族・支援者など含む) ・PTA、乳幼児のいる家族 ・中学生や高校生 ・外国人(居住者が多い地域の場合) <input type="checkbox"/> 避難者による食事作り・片付け、清掃などの負担が、特定の性別や立場の人に偏らない体制にしている(男女を問わずにできる人たちで分担) <input type="checkbox"/> 女性用品(生理用品・下着など)を女性の担当者が配布する体制にしている	<input type="checkbox"/> 女性たちの要望や困りごとを、広く積極的に聞き取り、運営に反映させる体制にしている (女性リーダーによる意見の集約と、アンケート票の活用や意見箱の設置などの工夫) <input type="checkbox"/> 子どもの見守り体制を作っている (世代を超えた協力も含めて) <input type="checkbox"/> 高齢者・障がい者などに向けた環境改善体制づくりに努力している(バリアフリー化、ポータブルトイレの設置) <input type="checkbox"/> 支援に直接役立つ形での避難者名簿の作成と、情報管理を徹底している(性別、年齢、健康状態、保育や介護を要するかなど) <input type="checkbox"/> 相談体制の整備、専門職と連携したメンタルケア・健康相談の実施のため、個室や間仕切りなどを活用するなど、プライバシーが確保されたスペースが用意してある
--	---

③ 衛生対策

<input type="checkbox"/> 避難所の防じん対策(防じんマスクなど) <input type="checkbox"/> 手洗いなどの手指の清潔対策(消毒用アルコールなど) トイレの使用方法・汚物の処理などの衛生対策	<input type="checkbox"/> 感染症(インフルエンザ、ノロウイルスなど)の対策(マスクなど) <input type="checkbox"/> 処置室などの衛生対策 <input type="checkbox"/> 避難生活が長引いた場合に備えた、保健師などと連携した継続的な対応体制づくり
---	---

④ 暴力防止・安全の確保(性暴力も含む)

<input type="checkbox"/> 男女一緒に行う防犯体制(女性も防犯担当者に入り、匿名で相談を受ける) <input type="checkbox"/> 就寝場所や女性専用スペースなどの巡回警備 <input type="checkbox"/> 暴力・性暴力などを許さない環境づくり (照明の増設、危険箇所の立ち入り制限、男性を含めた注意喚起、女性・子どもからも意見を聞いて実施する)	<input type="checkbox"/> 防犯ブザーやホイッスルの配布 <input type="checkbox"/> 生活の不安や悩み、暴力・性暴力など被害などに関する、警察や行政の相談窓口情報の周知(男性向け相談窓口も含む) <input type="checkbox"/> 配偶者からの暴力の被害者などの避難者名簿の作成と情報管理を徹底している
---	--

⑤ 在宅避難者・指定避難所以外の支援

<input type="checkbox"/> 在宅避難者や指定避難所以外の避難者情報の収集方法の確立(初期には特に要配慮者の把握) <input type="checkbox"/> 在宅避難者のいる場所への食料・物資配布と情報伝達手段の確立、協力体制づくり

避難所運営の流れの例（時系列チェック）

時間	発災日	2日目	3日目以降
	避難者収容 ～ 24時間 ～	48時間 ～	72時間 ～
動き	収容直後の混乱期 開設・運営準備	避難者の多い時期 避難所運営	
運営本部	→すぐに取掛ります <input type="checkbox"/> 避難所内の運営本部の設置	⇒	<input type="checkbox"/> 対策本部や関係機関との連絡調整、会議開催
総務	→すぐに取掛ります <input type="checkbox"/> 周囲の安全の確保・避難スペースの整理	⇒	→混雑が落ち着いたら <input type="checkbox"/> 住居・共有スペースの配置、関係機関との調整
広報	→被害や避難者数がわかったら・開設したら <input type="checkbox"/> 状況や開設の報告	⇒	→混雑が落ち着いたら <input type="checkbox"/> ルール周知・防犯・防火
管理	→すぐに取掛ります <input type="checkbox"/> 避難者数の把握	⇒	→混雑が落ち着いたら <input type="checkbox"/> 各種情報の受発信
保健衛生	→すぐに取掛ります <input type="checkbox"/> トイレの確保	⇒	→混雑が落ち着いたら <input type="checkbox"/> トイレの使用
救護	→すぐに取掛ります <input type="checkbox"/> けが人などへの対応	⇒	→混雑が落ち着いたら <input type="checkbox"/> 救護体制の確保
食料・物資	→被災者数が分かったら <input type="checkbox"/> 備蓄物資の活用	⇒	→支援物資が届き始めたら <input type="checkbox"/> 物資調達・管理・配布
ボランティア	※関係機関や団体との調整必要		→ボランティアの支援が始まったら <input type="checkbox"/> ボランティアとの協力

※この表はあくまでも活動の目安であり、地域や避難者・避難所の状況により異なります。
 避難所開設やその後の運営について、避難所にいる地域のみなさんで役割を分担し行いましょう。

本手引を活用して訓練や避難所運営マニュアルの作成・見直しを行いましょう

実際に、防災訓練などで実践することが大切です。みんなで避難所運営を考えるツールとしてHUG（避難所運営ゲーム）やクロスロードなどを活用したりして、意識を共有することも大切です。

地域防災力向上の取り組み

1. 地区防災計画について

平成25年の「災害対策基本法」の改正により、一定の地区の居住者および事業者（地区居住者等）が共同して行う自発的な防災活動に関する地区防災計画制度が創設されました。（地域主体の防災計画）

2. 八尾市が目指す地区防災計画の内容

下記の3つの項目を含んだ内容を地区防災計画として作成していただきます。



① 「安否の確認」

災害時は安否の確認が必須となります。無事な人から周囲の安否確認を行うことで、地域での助け合いができます。住民だけで助けることができない方でも、その場所に逃げ遅れている方がいるということがわかることで人命救助に繋がります。



② 「避難経路」

災害時、地域ごとに危険となる場所は異なります。地域住民で危険箇所をしっかりと把握し、安全な道が選択できるように事前にマップに情報を落とし込みます。（わがまち防災マップの更新作業）



③ 「避難所運営マニュアル」

その地域にあった避難所運営を行うことができるよう事前にマニュアルを作成しておきます。運営に関する役割分担や、体育館のレイアウト作り、教室の使用法、ペットの受入れや備蓄方法について事前に決めごとを作っておくことで、地域住民の意見が取り入れられた災害時のスムーズな運営が行えます。