

令和7年4月

# 避難所開設・運営マニュアル

(開設編・運営編・資料)

はじめに

過去の大きな災害では、数十万人の方々が半年を超え、年単位の避難生活を強いられている。災害応急対策の主軸である市の職員も被災者となり、避難された被災者への迅速かつ十分な対応ができないのが現状である。特に、避難所における「生活の質」には課題が多く、水、食料、トイレ等は不十分で、暖房は限定的であり、狭い空間での生活によって、多くの被災者が体調を崩すおそれと隣り合わせの生活であったとの報告もある。

このことから、渋川市においては令和3年度の地域防災計画改定を踏まえ、自治会や自主防災リーダーをはじめ市内の福祉関係課・公民館を所掌する教育部を中心に地域防災計画改定検討委員会の下に「避難・避難所部会」を設置し、大規模災害発生時の迅速な避難所の開設や長期化する避難所生活の「質の向上」に向け、行政と地域の枠組みを超えた連携により、よりよい避難所の開設・運営のあり方について検討を行った。加えて、高齢者、障害者、妊婦や乳幼児連れの女性、子供などの災害時に配慮を要する被災者（以下「要配慮者」という。）への配慮を目指したマニュアルに改定した。

地域防災計画や災害対応体制の見直しを適宜行い、訓練や研修等の実施、発災時の対応の効率化・円滑化等、避難所の運営・管理体制の充実・強化に取り組んでいく。

# 目次

## 開設編 (設営から受付まで)

- 1 避難所への参集について・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
  - (1) 避難所担当職員の体制
  - (2) 解錠方法の確認及び避難所運営ボックスの用意
- 2 避難所の開設・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 3
  - (1) 避難所開設の体制づくり
  - (2) 施設の外観点検
  - (3) 施設（建物）外での待機
  - (4) 施設の開錠
  - (5) 駐車場の誘導
  - (6) 避難所開設の報告
  - (7) 避難所を開設できない場合
- 3 設営・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 4
  - (1) 基本的な考え方
  - (2) 受入れ場所の決定
- 4 避難者の受付・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 6
  - (1) マスクの着用、手指消毒の徹底
  - (2) ペットの扱い
  - (3) 健康状態の確認
  - (4) 受付番号札の配布
  - (5) 各避難スペースへの誘導
  - (6) 番号札の回収及び書類の記入

## 運営編（運営から閉鎖まで）

1	避難所運営本部	8
	（1）運営本部の体制	
	（2）ルール作りで留意すること	
2	避難者の状況把握	9
	（1）書類の作成	
	（2）人員の報告	
	（3）退所者	
	（4）外出者の管理	
	（5）車中避難者、自宅等避難者の把握	
	（6）市外等からの避難者、帰宅困難者	
3	発熱者等の医療対応が必要な方への対応	10
	（1）避難スペースの隔離	
	（2）発熱者等の対応をした場合	
	（3）体調管理	
	（4）救急搬送が必要な場合	
4	避難スペースが不足する場合	10
5	避難所生活が困難な避難者への対応	10
	（1）要配慮者	
	（2）車中避難者	
6	感染症予防対策	11
	（1）マスクの着用、手指消毒の徹底	
	（2）施設内の換気と清拭消毒	
7	備蓄品・物資の配布等	11

（１）災害用備蓄品について	
（２）ニーズの調査	
（３）市災害対策本部への要請	
（４）物資等の受入れ	
（５）物資等の配布	
8 災害時用公衆電話（特設公衆電話）	12
9 避難所の縮小と閉鎖	12
（１）閉鎖方針	
（２）避難所の縮小	
（３）避難所の閉鎖	

## 資料編

資料1	建物被災状況チェックシート	14
資料2	健康状態問診表（避難所用）	16
資料3	避難者名簿一覧表（自治会別）	17
資料4	避難者名簿（世帯別）	18
資料5	避難所運営情報記録用紙	19
資料6	避難所生活のルール	20
資料7	外泊届用紙	21
資料8	取材者用受付用紙	22
資料9	食料・物資受入簿	23
資料10	食料管理簿	24
資料11	物資管理簿	25
資料12	ペット飼育ルール	26

資料 1 3	ペット飼育者名簿	2 7
資料 1 4	避難所収容状況表	2 8
資料 1 5	ニーズ調査票	2 9
資料 1 6	避難所における共有場所の消毒について	3 0
資料 1 7	避難所レイアウト (例)	3 1
資料 1 8	混雑状況配信方法の手引き	3 2
資料 1 9	指定避難所収容人員及び調整後収容人員一覧表	3 3
資料 2 0	災害時ヘルプバンドナ使い方	3 4
資料 2 1	災害時支援用差し替え式ベスト	3 5
資料 2 2	役割分担カード	3 6

# 開設編

(設営から受付まで)

## 避難所の開設に当たり

避難所の開設・運営は市町村が行うことが基本である。しかし、大規模災害時には市職員が被災することも考えられ、加えて人命最優先で対応しなければならぬ事態が数多く発生し、避難所運営まで市職員による手が回らないことが容易に想像される。大規模災害時にも柔軟に対応できるよう、市職員や施設管理者が不在であっても、避難者を含めた地域の方々が主体となって避難所の開設・運営ができるような体制を整えておく必要があるとの意見が出された。今後、施設管理者等と調整を行い、迅速な避難所開設の体制づくりについて必要に応じた手続を進めていくこととする。

なお、災害時に配慮を要する被災者は優先的に公民館への避難を進めるとともに、市が指定避難所を開設する場合は、迅速に施設を解錠できるよう自治会役員等に予備の鍵を渡しておくなど、施設管理者と手続を検討していくこととする。

今後、定期的に避難所開設・運営訓練を地域の皆様と実施しながら、より実効性を確保するために適宜本マニュアルを見直していくこととする。

# 1 避難所への参集について

## (1) 避難所担当職員の体制

初動マニュアル（風水害編）に基づき指定された各4名が各避難所担当職員となる。また避難所担当職員に都合のある場合には、所属長の判断により指名する。

公民館 初動マニュアル（風水害編）による指定避難所担当者（教育部）  
その他 初動マニュアル（風水害編）による指定避難所担当者（福祉部）

## (2) 解錠方法の確認及び避難所運営ボックスの用意

解錠方法の確認と避難所運営ボックスの受領を手分けして行う。

### ① 解錠方法の確認

避難所到着時に速やかに解錠できるよう解錠方法を確認する。

休日夜間等に小中学校等が指定避難所となった場合には、スペアキーを使用する。

#### ※スペアキーの保管場所

各小中学校 危機管理課（☎0279-22-2130）

各公民館 上記と同じ

それ以外の施設 なし（各施設管理者へ依頼）

### ② 避難所運営ボックスの用意

「避難所運営ボックス」は、危機管理課に保管してある。

公民館には事前配置済み。

### 【ボックス内容】

マニュアル	避難所開設手順（A3）、役割分担カード（A4）、避難所開設・運営マニュアル、番号札、コミュニケーションボード、ホワイトボード、避難所レイアウト
書類	【解錠前】 建物被災状況チェックシート、 【避難者】 避難者名簿（世帯別）、健康状態問診票 【開設後】 避難者名簿一覧表（自治会別）、避難所収容状況表
事務用品	クリップペンシル、油性ペン、白紙、養生テープ、セロハンテープ、はさみ、カッター、筆記用具一式
物品	ビブス緑（避難所開設用18名分）、ビブス青（避難所運営本部用7名分）、指定避難所用のぼり旗、懐中電灯、テレラジオ、交通誘導棒、乾電池、ヘルプバンドナ、差し替え式ベスト、メジャー、簡易トイレ
衛生用品	非接触型温度計、パルスオキシメーター、消毒用アルコール、マスク、ゴム手袋、ビニール袋、フェイスシールド、BOXティッシュ

## 2 避難所の開設

### (1) 避難所開設の体制づくり

迅速な避難所開設を行うため、開設時には少なくとも6～8人の要員が必要となる。市職員のみでは対応できないことから、自治会役員や自主防災リーダー等の協力を得て開設作業を行う。

避難所担当職員は、「役割分担カード」を用いて担当業務を明確にして依頼する。

迅速に作業に当たる必要があるため、カードを用いて役割を示すことで依頼された者が業務内容を把握し責任を持って行うことができる。

使用する役割分担カードは以下のとおり

- ① 避難地区の自治会長又は役員（1名）
- ② 受付担当（4名）
- ③ 健康状態確認担当（2名）
- ④ 車両誘導担当（4名）
- ⑤ 避難者誘導支援担当（4名）
- ⑥ 避難所内の環境整備担当（2名）
- ⑦ 避難所内の公示担当（1名）

### (2) 施設の外観点検

避難所は耐震補強されているが、念のため、必ず外観等周囲について簡易安全点検を実施する。

「資料1」の建物被災状況チェックシートに照らし、質問1～6の項目にB、Cが該当した場合、避難所の開設は行わない。災害対策本部に連絡し、指示に従う。（市災害対策本部 ☎0279-22-2130）

### (3) 施設（建物）外での待機

避難者は、施設の安全確認が終了するまでの間、敷地内の待機スペース、グラウンドなどで待機する。

待機する場合、地域単位でまとまって待機・行動する。

また、避難所担当職員、施設管理者、地域（自治会、自主防災リーダー等）の三者が協力して、待機について理解を得るよう努める。

### (4) 施設の開錠（外観点検終了後）

地震の場合は、安全確保のため、必ず靴を履いたまま入る。また、余震に備えて、出入口の扉は開放する。

風水害の場合は、通常の施設利用と同様に上履き等を用いる。

※避難時に上履きは持参する。

(5) 駐車場の誘導

人数に余裕があり可能であれば、車での避難者を誘導する係を配置する。

(6) 避難所開設の報告

避難所担当職員は、避難所開設後、直ちに市災害対策本部へ避難所を開設した旨を報告する。

また、次の二次元コードから避難所の空き状況を入力する。

「資料18 混雑状況配信方法の手引き」参照

登録アドレス kikikanri@city.shibukawa.gunma.jp

パスワード Ishihara80



(7) 避難所を開設できない場合

一見して建物が倒壊しかかっているなど、応急危険度判定しなくても施設の使用が不可能な場合は、避難所担当職員、施設管理者、地域（自治会、自主防災リーダー会等）の三者が協力して、避難者を近隣の避難所に誘導する。

また、避難所担当職員は、市災害対策本部へ避難所開設できない旨を報告する。（市災害対策本部 ☎0279-22-2130）

### 3 設営

(1) 基本的な考え方

避難所は、災害時に緊急的に住民等の安全を守り、又は災害により家屋を失った住民等の生活の場を確保するための施設である。

避難者の受入れは一時的なものであり、自宅に戻ることができる方や仮設住宅などへの入居が決まった方には退所を促し、被災者の健全な住生活の早期確保に努める。

(2) 受入れ場所の決定

「資料17 感染症対応時の避難所レイアウト(例)」を参考に配置する。

(レイアウト作成済みの指定避難所はそのとおりに配置)

※ 避難所到着時に避難者が先着していた場合には、施設の安全点検後、設営よりも受入れを優先する。

その際は、世帯ごとに番号札を配布し、落ち着いてから名簿の記入を依頼する。

#### ◆受付場所の設定

集団生活による感染症の防止を考慮し、事前受付を避難所入口付近に設置し、検温等により健康状態等の確認ができるレイアウトとする。

原則、受付の環境は以下のとおりとする。

- ① 事前受付（手指消毒、検温）の机を配置（1台）
- ② 本受付は、「通常者」と「発熱者」の各避難スペース付近に机（1台以上）を配置（落ち着いてからの書類記入用）
- ③ ペットは避難所内に入れず、自家用車の中又は屋外に専用のペット専用避難場所を設置

#### ◆物品の配置

- ① 「指定避難所」のぼり旗を、入口付近に掲示
- ② 注意事項「避難者の皆様へ」を玄関扉外側へ掲示（資料編巻末参照）  
※ 集団生活による感染症防止への対応
- ③ 受付番号札は、事前受付で配布できるように配置
- ④ 本受付には、クリップペンシル、避難者名簿一覧表（自治会別）、避難者名簿（世帯別）、健康状態問診票、記入例を用意

#### ◆避難所内のレイアウト作成時の注意事項

- ① 電源コンセント付近は共有スペースにして平等性を確保（個人的に使用させない。）
- ② 原則、家族単位としつつ、プライバシーの確保が必要な更衣室や授乳・オムツ替えなどのスペースを設置
- ③ 通常の避難者一人のスペースは3㎡とし、咳やくしゃみによる飛沫の影響が周囲に及ばないように、避難者同士の間隔を2m程度確保し、通路も2m程度確保
- ④ 場所の割当ては、先着した避難者が優先されるわけではないことを受付の際に説明
- ⑤ スペース割当ては、できるだけ同じ地域の居住者同士でまとめ、要配慮者には、壁際やトイレに近い場所を確保
- ⑥ 避難の長期化を考慮し、子供の遊べるスペースや勉強ができるスペースも確保するよう検討
- ⑦ 女性と男性のプライバシーを確保（トイレ、更衣室等を隔てる等）

※ 体育館などの避難所で、発熱者と通常避難者が同一フロアで過ごす場合には、プライバシーテント（間仕切り）約5㎡を使用し、各動線も考慮したレイアウトにする。

## 4 避難者の受付

### (1) マスクの着用、手指消毒の徹底

避難所に関係する全ての方は、マスクの着用、手指の消毒を実施する。

### (2) ペットの扱い

指定避難所においては同行避難はできても、同伴避難は原則として認めない。自家用車の中又は、屋外に設定した「ペット専用スペース」での飼養を行わせる。飼養についてはゲージの使用を基本とする。

同行避難：災害時にペットと安全な場所まで飼養者ととともに避難すること。

同伴避難：災害時に避難所内での生活を共にできる避難のこと。

### (3) 健康状態の確認

感染症予防のため、避難者の受入れ時（事前受付場所）に検温を行う。健康状態の問診は聞き取りで行い、問診票は事後提出とする。

なお、女性避難者には、可能な限り女性が対応する。

### (4) 受付番号札の配布

受付での滞留を防ぐため、事前受付場所で避難者全員に青い番号札を配布する。

なお、発熱者（37.5℃以上）及び体調不良を訴える避難者には赤い番号札も併せて配布する。

### (5) 各避難スペースへの誘導

誘導担当者は、通常者と発熱者を各避難スペースへ誘導する。

### (6) 番号札の回収及び書類の記入

受付担当者は、避難者の受付が少なくなった段階で、受付番号順に避難者名簿一覧表（自治会別）及び避難者名簿（世帯別）、健康状態問診票への記入を依頼する。

- ・アレルギーのある方には申告をさせること。
- ・避難者名簿一覧表（自治会別）備考欄に記入すること。
  - ①避難世帯の中で、行方不明者、ケガ人、病人がいる場合
  - ②家族分散避難の場合、他の家族の避難先を記入
  - ③個人の避難者の場合、緊急連絡先を記入（連絡の取れる体制を確保）

※ 人的被害が発生した場合は、被災者を特定するために避難状況の確認が必要となることから、避難者名簿を作成することが重要である。

ただし、避難者の受入れを優先させること。

# 運営編

(運営から閉鎖まで)

## 避難所の運営に当たり

避難の長期化を見据え「質の向上」を意識し、要配慮者に配慮した運営を行う。避難所は、被災者の健康を守り、その後の生活再建への活力を支える基礎となる。加えて、車中泊の避難者や自宅避難している避難者に支援物資等の平等配分に配慮した運営が必要となる。また、限られたスペースで避難している車中泊の避難者には、エコノミー症候群により命が失われる危険もあることから定期的な運動や十分な水分摂取の助言も必要である。

# 1 避難所運営本部

避難所開設後、速やかに避難所運営本部（以下「運営本部」という。）を開催し、避難所での集団生活のルール作りをする。

## (1) 運営本部の体制

避難所運営本部長（以下「運営本部長」という。）は自治会長とする。  
避難所運営本部員（以下「運営本部員」という。）は、以下の7名体制とし、運営本部長が指名する。なお、運営本部員には、女性を2名以上入れること（女性1名では、意見しにくくなることも想定し、2名にすることで意見を出しやすい環境を整える。）。

構成員	役割
自治会長（1名）	運営本部の責任者
施設管理者（1名）	施設の管理者
自主防災リーダー等（1名）	防災の知識があり、運営本部長を補佐する
市職員（1名）	市との窓口
女性（2名）	女性の視点を反映
要配慮者の視点を反映できる人（1名）	要配慮者の視点を反映

避難所運営本部長は、地元地域の自治会から選出することとし、事前に自治会内で規定する。

運営本部長は、被災者のニーズや活用可能な人的物的資源などの情報を把握し、市の関係部署と調整等を行う。特に、要配慮者は、困り事があっても言い出しにくい、コミュニケーションに困難があっても伝えられないということも想定されるため特段の配慮を行う。

## (2) ルール作りで留意すること

多くの方々が経験のない集団生活（避難所生活）を送ることになるので、最低限度の管理・統制等は必要である。そのためには、「いつ」「誰

が」「どこで」「なにを」「なぜ」「どのように」実施していくかを明確にしたルール作りが必要となる。また、年齢や性別に関係なく、避難者全員が、自分にできる役割を担うような運営体制とする。特に、限られた人に多くの負担がかからないように、交代制などを導入する。

避難者は運動不足になるので、定期的にラジオ体操などを行うこと。また、トイレ等が不衛生にならないよう定期的な掃除などをルール化する。

避難所は過密状態になり、プライバシーが守られにくくなる環境になることも十分に考える。トイレや更衣室等を可能な限り男女別に隔てる等、考慮すること。また、防災・防犯の観点で定期的な見回りの実施を計画する。

## 2 避難者の状況把握

### (1) 書類の作成

運営本部は、「避難者名簿（世帯別）」を基に、「避難所収容状況表」を作成し、避難所の入所者数、世帯数などを把握する。

（「資料14」参照）

### (2) 人員の報告

運営本部は、避難者の人数及び発熱者等の人数や状況について、市災害対策本部へ報告する。

### (3) 退所者

運営本部は、退所者が生じた場合、避難者名簿に退所日を記入する。退所後の連絡先は必ず確認する。退所者の避難者名簿は、破棄せず避難所で保管する。

### (4) 外出者の管理

運営本部は、一時帰宅等で外出する避難者がいる場合、戻る予定の日時、連絡先を確認する。

なお、外出は退所と違い、避難所に戻ることを前提である。外出者及び外泊者には必ず戻るように伝える。

### (5) 車中避難者・自宅等避難者の把握

運営本部は、車中避難者・自宅等避難者が避難所に立ち寄った際に、受付を行う。その際、避難先を「避難者名簿一覧表（自治会別）」の備考欄に記載するとともに、「避難者名簿（世帯別）」の提出を依頼する。

### (6) 市外からの避難者及び帰宅困難者

運営本部は、市外からの避難者及び帰宅困難者に対しても、市内避難者と同様に対応する。また、「避難者名簿一覧表（自治会別）」は、自治会名を市外等として作成する。

### 3 発熱者等の医療対応が必要な方への対応

#### (1) 避難スペースの隔離

運営本部は、市災害対策本部へ状態を連絡するとともに、通常避難者との接触を避け、個室又はプライバシーテント（間仕切り）に隔離し、感染防止に配慮する。

#### (2) 発熱者等の対応をした場合

発熱者等の対応をした場合は、滞在していた場所や共有場所など手を触れたと思われる箇所の清拭による消毒を必ず行うこと。  
（「資料16」参照）

#### (3) 体調管理

運営本部は、健康状態の確認のため、定期的に見回りを実施する。

#### (4) 救急搬送が必要な場合

避難所内で体調悪化等により医療機関への救急搬送が必要となった場合は119番通報をすること。

### 4 避難スペースが不足する場合

運営本部長は、当該避難所において避難者をこれ以上受け入れられない状況が見込まれる場合は、避難所スペースの拡大等を施設管理者と調整する。調整ができない場合及び避難所スペースの拡大等ができない場合は、市災害対策本部へ連絡する。（市災害対策本部 ☎0279-22-2130）

### 5 避難所生活が困難な避難者への対応

#### (1) 要配慮者

要配慮者の避難は、避難スペース等を考慮しつつも、原則は健常者と同じ避難所での生活となる。避難所での生活が困難と考えられる方がいる場合は、運営本部が市災害対策本部に連絡する。運営本部は、市災害対策本部を通じて福祉部に連絡し、必要に応じて福祉避難所等への移動の手続きを行うことになる。発熱、咳等の症状がある場合には、福祉避難所への避難はできないため、状況に応じて医療機関等への搬送となる。

なお、災害救助法が適用になるような甚大な災害の場合には、市災害対策本部において、伊香保温泉旅館協同組合との「災害時における宿泊施設等の提供に関する協定」に基づき、要配慮者の方の受入れを検討す

る。(市災害対策本部 ☎0279-22-2130)

(2) 車中避難者

運営本部は、車中泊避難者のエコノミークラス症候群等の発症を考慮し、健康状態の確認のため、定期的に見回りを実施する。

## 6 感染症予防対策

(1) マスクの着用、手指消毒の徹底

避難所に関係する全ての方は、マスクの着用、手指の消毒を実施する。

(2) 施設内の換気と清拭消毒

避難所内は、定期的に十分な換気を行い、トイレ、共有スペース（ドアノブ、水道の蛇口、イス、机、床等）の清拭消毒も定期的に行なうこと。（「資料16」参照）

## 7 備蓄品・物資の配布等

(1) 災害用備蓄品について

体育館等の避難所は備蓄品を事前に備えていないことから、食料・飲料水・毛布等の必要数を市災害対策本部へ連絡し、配布を依頼する。（市災害対策本部 ☎0279-22-2130）

なお、簡易ベッド・簡易トイレについては各避難所への数量限定となっている。発災後、速やかに仮設トイレの設置を行うよう市災害対策本部が関係機関と調整し、また、必要があれば避難所ごとに発電機を準備し、電力の確保を行う（発電機は、渋川市役所本庁舎の防災倉庫に保管）。

(2) ニーズの調査

物資担当者を中心に協力し合って避難者のニーズを把握する。

(3) 市災害対策本部への要請

運営本部は、市災害対策本部へ必要な物資等を要請する。

(4) 物資等の受入れ

避難所担当職員、施設管理者、地域住民が協力し合って物資を搬入し、物資の管理等を担当する者が在庫管理する。

(5) 物資等の配布

原則として、世帯の代表者に配布する。女性用物品の配布は、基本女性の運営本部員が行うことを基本とし、人目につかないところで配るなど、十分な配慮をする。

## 8 災害時用公衆電話（特設公衆電話）

災害時用公衆電話（特設公衆電話）とは、災害時の被災者の通信手段を確保することを目的として、NTTが避難所などに臨時に設置する被災者が無料で使用できる公衆電話サービスである。

なお、NTTの許可を得てからの設置となる。手続に時間を要するため開設当初からの設置ではない。

設置には、避難所内の「特設公衆電話」用のモジュラージャック（2回線）を使用する（1回線は国際電話にも対応）。

以下の点に留意すること。

- ・電話機の設置は必要に応じての対応となる。
- ・電話機については、市災害対策本部で配布する。
- ・発信専用のため外部から特設公衆電話機へ掛ける事はできない。

## 9 避難所の縮小と閉鎖

### （1）閉鎖方針

基本的には、避難情報が解除されていて、避難者がいなくなったときに閉鎖するが、避難者が残っている状態で避難所の統廃合が決定した場合は、避難所の今後の利用見通しや閉鎖時期等について、協議・調整を図る必要がある。

### （2）避難所の縮小

避難者の健全な住生活早期確保を行う必要があることから、状況に応じて避難所を徐々に縮小する場合がある。

### （3）避難所の閉鎖

市職員は、施設管理者とともに、施設の点検を行い、原則として避難所使用前の状態に戻した上で避難所を閉鎖する。