

上越市

避難所開設・運営 マニュアル

【事前準備編】



- * 本編では、避難所の開設・運営を行うにあたっての基本的な考え方などを記載しています。
- * 自主防災組織（町内会）、施設管理者、避難所初動対応職員（市職員）による事前打合せや避難所情報台帳の作成について説明しています。

令和6年4月

※能登半島地震、コロナウイルス分類移行に伴う一部改訂版



新潟県上越市
Joetsu City

— 避難所開設・運営マニュアル【事前準備編】 目次 —

第1章	基本原則	2
1	基本原則その1 ー市が指定する避難所の考え方ー	3
2	基本原則その2 ー避難所の種類と役割ー	4
3	基本原則その3 ー避難所運営の形態ー	6
4	基本原則その4 ー避難所の開設・運営に関する事前打合せー	8
5	基本原則その5 ー本マニュアルの活用ー	8
第2章	事前打合せ・避難所情報台帳の作成	9
1	事前打合せについて	10
	避難所種別A 指定避難所を <u>兼ねた</u> 指定緊急避難場所の場合	10
	避難所種別B 指定避難所を <u>兼ねない</u> 指定緊急避難場所の場合	12
	避難所種別C 指定避難所を <u>兼ねない</u> 指定緊急避難場所(屋外・津波避難ビル)の場合	13
2	避難所情報台帳について	13

第1章

基本原則

- * この章では、避難所の開設・運営を行うにあたっての基本的な考え方などを記載しています。
- * 基本原則に沿った指定緊急避難場所（指定避難所）の開設・運営を図ります。

1 基本原則その1 ー市が指定する避難所の考え方ー

対象者：「避難を必要とする人」

- 市が指定する避難所は、「災害時に緊急的に住民等の安全を守り、または、災害により住家を失った住民等の生活の場を確保するための施設」です。
- 以下のような「避難を必要とする人」の受け入れのために、避難所の開設・運営を図ります。



【避難を必要とする人とは】

- ・ 住居が被害を受け、居住の場を失った人
- ・ ライフラインの被害により、日常生活が困難な人
- ・ 避難指示等により緊急避難の必要がある人 など

施設：主に公共施設を活用し、避難者を一時的に受け入れる



- 市が指定する避難所として活用する施設の多くは、主に学校などであり、本来別の用途があります。
- 可能な限り、避難所での避難が長期化しないよう、ライフラインの復旧、公営住宅への入居を含め、仮設住宅の整備を図ります。
- 施設の本来の機能復旧のため、場合によっては、別の避難所への移動を、避難者にお願いすることも想定されます。

避難者の「必要最低限の生活」を支援する



- 災害時に、市が避難所で支援できることには限界があります。
- 避難者各自が、身の安全の確保を図っていただくとともに、避難者の協力を得ながら、食料・飲料水の確保や資機材の手配など、「必要最低限の生活」のために必要なことから優先して対応を図ります。
- できる限り普段の生活との落差を少なくする「配慮」（特に高齢者や障害者などへの配慮や、プライバシーの配慮）を適切に行えるよう対応する必要があります。

「避難所外避難者」への支援



- 市が指定する避難所への避難者以外(避難所外避難者)への支援も行います。
- 民間企業などから提供を受けた食料や飲料水等は、開設している市が指定する避難所を拠点に、避難所外避難者へも配布します。物資が必要な方や自主防災組織(町内会)は、可能な限り、物資の配布を行っている避難所へ取りに来ていただくよう協力をお願いします。
- 市が指定する避難所の近隣に、避難所として指定していない保育園などの市の公共施設がある場所もあります。避難の状況や施設の状況などを総合的に勘案し、必要に応じて、そうした施設も弾力的に避難所として活用を図ることもあります。

2 基本原則その2 ー避難所の種類と役割ー

市が指定する避難所（市の責任のもと、開設・運営を図る避難所）

指定緊急避難場所

集会施設・グラウンドなど



学校など



【開設・運営】

- ・原則として、自主防災組織（町内会）・避難者、施設管理者、避難所初動対応職員（市職員）の協力により、開設・運営します。（※）

【施設機能】

- ・緊急に避難し、一時的に身の安全を確保する施設や場所を指定しています。
- ・想定される災害種類ごとに、安全を確保できる施設や場所を指定しています。

○主に学校などの公共施設を指定していますが、近くに公共施設がない場合については、町内会館などを指定しています。避難先については、各家庭や自主防災組織（町内会）で事前に検討しておきます。

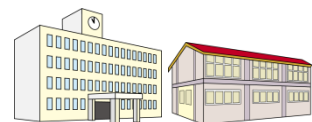
○屋内に避難できる施設を指定していますが、次の場合には、屋外の施設、場所を指定しています。

- ・津波時の避難場所
- ・大規模な火事の時の避難場所
- ・耐震基準を満たした建物が無い場合

（※）町内会館や屋外の指定緊急避難場所には、原則、初動では、避難所初動対応職員（市職員）を派遣しません。

指定緊急避難場所の中から、一定期間滞在することができる施設を指定避難所として指定しています。（指定避難所は指定緊急避難場所を兼ねています。）

指定避難所



主に学校などの公共施設を指定します。

【要配慮者】

- ・視覚障害 1 級・聴覚障害 1・2 級の手帳保持者
- ・要介護 3 以上（福祉避難所等除く）
- ・母子（乳幼児）

【開設・運営】

- ・指定緊急避難場所として開設・運営するとともに、一定期間滞在できる指定避難所としても開設・運営します。
- ・自主防災組織（町内会）・避難者、施設管理者、避難所初動対応職員（市職員）の協力により、開設・運営します。

【施設機能】

- ・避難者が一定期間滞在することに適した施設を指定しています。
- ・原則として、想定される災害全てに対して安全を確保できる施設を指定しています（一部例外あり）
- ・災害備蓄用物資を配備しています。（※）
- ・要配慮者向けの福祉避難スペースを設けます。

○主に学校などの公共施設を指定しています。地域のコミュニティを考慮し、原則、旧小学校区に 1 施設を指定しています。

（※）市の所管でない施設については、施設管理者の了解を得たうえで設置します。

自主防災組織（町内会）が決めしている避難所（市の指定でない避難場所）

一次避難場所



各町内にある町内会館や広場など、各町内会で決めます。

【開設・運営】

・自主防災組織（町内会）が自主的に開設・運営します。

【施設機能】

- ・町内の皆さんが一時的に集合し、安否確認等を行います。
- ・状況に応じて、自主防災組織（町内会）単位で、市が指定する指定緊急避難場所へ避難します。

- 一旦、一次避難場所に集合し、安否確認や避難行動要支援者の支援などを行います。
- 近隣に指定緊急避難場所がある場合は、一次避難場所として、集合場所にすることもできます。その場合は、指定緊急避難場所の開設に協力をお願いします。

【参考】要配慮者等への対応

要配慮者…避難に配慮を要する人（配慮の必要な高齢者、障害者、母子（乳幼児）など）

- 避難に配慮を要し、一般の避難所や避難スペースでは避難生活が困難な高齢者や障害者は、それぞれの身体等の状態に応じた避難環境を確保することが必要です。
- 市では、特に配慮が必要な人を、指定避難所の避難スペース（指定避難所の【要配慮者】参照）や、指定福祉避難所（指定福祉避難所参照）への避難を進めています。



社会福祉施設など

【開設・運営】

・市との協定に基づき、社会福祉法人等が開設・運営します。

【施設機能】

・特定の要配慮者(※)が、あらかじめ決められた福祉避難所へ避難します

【参考】指定福祉避難所

- 災害時において、一般の避難所では避難生活が困難な高齢者や障害者など、特別な配慮を必要とする人は、それぞれの身体等の状態に応じた避難環境を確保するため、その方々を対象とした指定福祉避難所へ避難します。
- 指定福祉避難所は、元々の施設利用者に加えて、特別な配慮を要する人を受け入れることから、一般の指定避難所と異なり、事前に個別避難計画を作成した特定の要配慮者(※)が、避難計画に基づいた福祉避難所へ避難します。


(※) 特定の要配慮者


- (障害者) …手帳所持者で、身体1・2級、療育A、精神1級のうち障害支援区分5・6の人、多動・自閉症など
- (高齢者) …要介護認定者の要介護4・5のうち、特別な医療が必要な人、独居・高齢者のみの世帯など

3 基本原則その3 ー避難所運営の形態ー


- 指定緊急避難場所（指定避難所）は、「自主防災組織（町内会）・避難者」、「施設管理者」、「避難所初動対応職員（市職員）」の協力により開設・運営します。
- ・ 指定避難所では、市の責任のもと開設し、避難者等が協力して身の安全の確保を図って行きますが、避難所生活を送る場合には、避難者主体による避難所運営組織を編成し、運営していくことが必要です。
- ・ 円滑な避難所の運営を図るため、全員が、それぞれの役割を果たすとともに情報を共有しながら、相互に連携して、各種活動を行います。
- ・ 実際の避難所の運営に関することは、「避難所開設・運営マニュアル【避難所対応編】」を参照してください。

【避難所の開設・運営に関する組織・人と主な役割】


「避難者」とその役割	
組織・人	<ul style="list-style-type: none"> ・ 指定緊急避難場所（指定避難所）に避難する人です。 ・ 避難者は、おおむね指定緊急避難場所（指定避難所）が設置されている地域の人ですが、それ以外の人でも避難する場合があります。 
開設・運営	<ul style="list-style-type: none"> ・ 避難者は、自主防災組織（町内会）とともに、避難所生活を送るための各種活動を積極的に行います。 ・ 避難が長期化する場合には、時間の経過とともに、避難者を中心とした自主的な運営に移行していきます。

「自主防災組織（町内会）」とその役割	
組織・人	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自主防災組織とは、地域住民が自主的な防災活動をお互いに協力し合いながら行う組織です。地域によって、その構成や規模などは様々です。 ・ 災害時には住民の安否・被害確認や、避難行動要支援者の支援などを行い、協力しあって地域の被害を最小限に抑えることが、主な役割です。 
開設・運営	<ul style="list-style-type: none"> ・ 町内で避難が必要な人がいる場合や、市から避難に関する情報が発表された場合など、状況に応じて、指定緊急避難場所（指定避難所）へ参集します。 ・ 円滑に指定緊急避難場所（指定避難所）の開設・運営が図られるよう、市職員や施設管理者とともに、各種活動を行います。 ・ 指定緊急避難場所（指定避難所）によっては、複数の自主防災組織（町内会）が避難します。初動時の各町内会の避難者の把握や、避難者個々への適切な対応には、自主防災組織（町内会）の協力が必要です。 ・ 避難所初動対応職員（市の職員）が、派遣されない指定緊急避難場所においては、開設状況等について市の連絡先へ連絡をする必要があります。

「施設管理者」とその役割

組織・人	<ul style="list-style-type: none"> 指定緊急避難場所（指定避難所）となる施設の職員（学校関係者、指定管理者、管理人、市の職員などその施設で働く人）です。 
開設・運営	<ul style="list-style-type: none"> 災害発生時などにおいては、それぞれの組織の決まりに基づいた参集基準により、施設へ参集し、施設の安全確認を行います。 特に平日の日中などの勤務時間帯においては、第一に施設利用者の安全確保に努めつつ、避難者の避難スペースの確保を行います。 避難所内の避難スペースの設置に際し、調整や助言を行うなど、施設の活用に関することを中心に支援を行います。

「避難所初動対応職員（市職員）」とその役割

組織・人	<ul style="list-style-type: none"> 初動時に指定緊急避難場所（指定避難所）へ派遣する職員を「避難所初動対応職員」といいます。（保育士、用務員、調理師等を含んだ正規職員です。） 避難が長引く場合には、交代の職員を派遣し、対応にあたります。 可能な限り、指定緊急避難場所（指定避難所）の近隣に居住する市の職員を配置しています。  <div data-bbox="1198 954 1305 992" style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center;">市職員</div>
開設・運営	<ul style="list-style-type: none"> 市内で震度5弱以上の地震が発生した場合や、避難所の開設を要する災害が発生した場合などに、開設に向かいます。（参集基準については下記参照。） 開設・運営全般に携わり、避難所全体の状況把握に努め、主に市の災害対策本部等との情報連絡を担い、避難所内の課題解決に向けて、要請や調整を行います。

【避難所初動対応職員（市職員）の参集基準】

地震 津波



勤務時間外：市内で震度5弱以上を観測した場合
勤務時間内：担当する避難所の地区で震度5弱以上を観測した場合

※ただし、津波注意報、津波警報又は大津波警報が発表された際において、次の場合は、避難所初動対応職員（市職員）を派遣しません。

- 津波浸水想定区域内に指定緊急避難場所（指定避難所）がある場合。
- 津波浸水想定区域を通過しないと指定緊急避難場所（指定避難所）へ向かえない場合。

※津波注意報、津波警報又は大津波警報が解除後、指定緊急避難場所（指定避難所）の状況に応じて、派遣します。

その他

- 避難情報など避難に関する情報を発令する場合などにおいて、開設が必要な指定緊急避難場所（指定避難所）へ派遣します。



◎上記以外の場合でも、避難者がいる場合には、その指定緊急避難場所（指定避難所）へ派遣します。その場合は、施設管理者又は自主防災組織（町内会）は、市の連絡先（別冊の避難所開設・運営マニュアル【避難所運営編】を参照）へ連絡をお願いします。

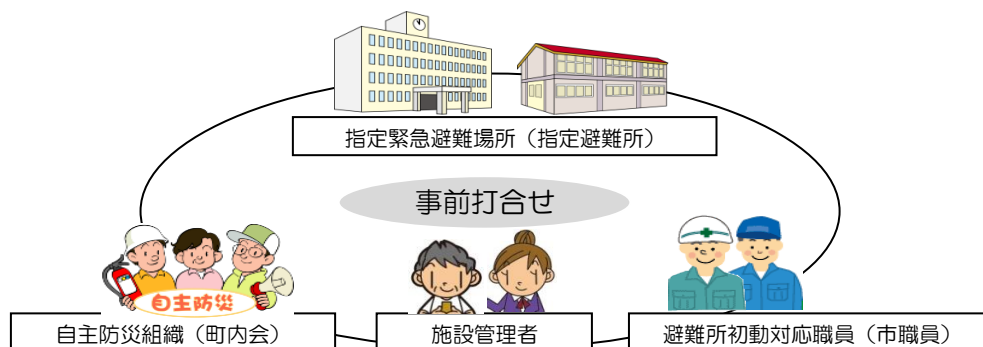
4 基本原則その4 ー避難所の開設・運営に関する事前打合せー

- 指定緊急避難場所（指定避難所）の運営について、自主防災組織（町内会）、施設管理者、避難所初動対応職員（市職員）による事前打合せを行います。

- ・ 指定緊急避難場所（指定避難所）の配置状況や運営体制などは、地域によって様々です。特に複数の自主防災組織（町内会）や多くの避難者が想定される指定緊急避難場所（指定避難所）においては、参集者の協力が必要です。
- ・ 自主防災組織（町内会）（※）、施設管理者、（避難所初動対応職員（市職員））による事前打合せを行い、お互いに顔の見える関係を築きながら、それぞれの役割や開設・運営方法などについて、事前に確認するとともに、「避難所情報台帳」等の作成により、情報を共有します。

（※）該当する指定緊急避難場所に避難を想定している全ての自主防災組織（町内会）から参加いただきたいと思います

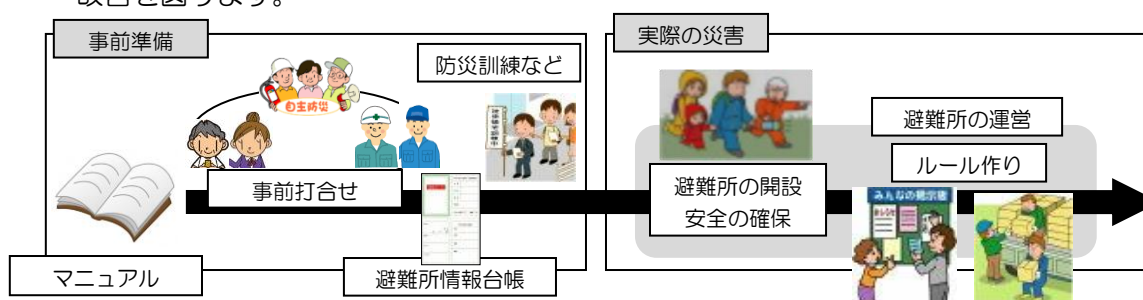
⇒ 事前打合せの内容は第2章を参照



5 基本原則その5 ー本マニュアルの活用ー

- 本マニュアルを基に事前打合せを行い、各避難所及び地域の特性に沿った開設・運営を行います。

- ・ 指定緊急避難場所（指定避難所）の開設・運営の方法は、発生した災害、時間帯、参集者・避難者、地域の特性などにより、弾力的に実施する必要があります。
- ・ 本マニュアルと事前打合せにより作成する「避難所情報台帳」を基に、実際の避難所開設時には、その時の避難所の実情に即して、ルール作りをし、開設・運営にあたります。
- ・ 本マニュアルは、今後も関係者の皆さんからご意見をいただきながら、必要に応じて改善を図ります。



第2章



事前打合せ・避難所情報台帳の作成

- * この章では、自主防災組織（町内会）、施設管理者、避難所初動対応職員（市職員）による「事前打合せ」に関して記載しています。
- * 「事前打合せ」では、指定緊急避難場所（指定避難所）の開錠方法や備蓄品の保管場所、連絡先等について確認し、「避難所情報台帳」の作成により情報の共有を図ります。
- * 「避難所台帳」の様式は、避難所開設・運営マニュアル【資料編】をご覧ください。

1 事前打合せについて

- * 指定緊急避難場所（指定避難所）の運営に携わる関係者は、円滑な避難所の開設と運営を図るため、事前打合せを行い、避難所情報台帳の作成により、情報の共有を図ります。
- * 事前打合せの実施方法や確認しておくポイントなどは以下のとおりです。

【避難所種別ごとの実施主体】…避難所種別（A～C）により、実施主体が異なります。

種別	避難所の種類	災害初動時の市職員の派遣	事前打合せ・避難所情報台帳作成の実施主体
A	指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所	あり	避難所初動対応職員（市職員） 
B	指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所	なし	自主防災組織（町内会） ※実施にあたっては、市の防災担当が支援します。 
C	指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所（屋外・津波避難ビル） （津波時の指定緊急避難場所、または大規模な火事の指定緊急避難場所に限定した避難場所）	なし	実施しません。 （各自主防災組織（町内会）等、それぞれの防災訓練などで、場所等を確認してください）

避難所種別A…指定避難所を兼ねた指定緊急避難場所の場合

(1) 事前打合せの実施時期・場所

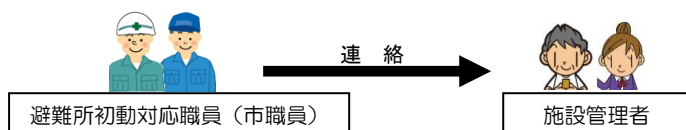
■実施時期：年1回／4月下旬～6月中旬頃

（市や施設管理者において、4月に人事異動があります。担当者等が変わる可能性があることからこの時期に実施します。）

■実施場所：指定緊急避難場所（指定避難所）となっている施設で行います。

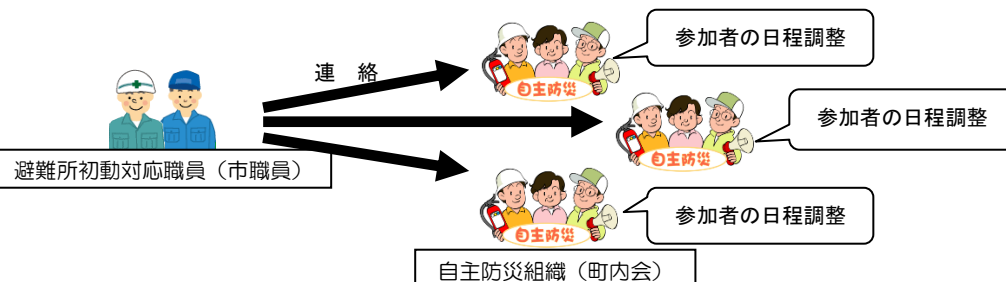
(2) 日程調整

- ・避難所初動対応職員（市職員）が、指定緊急避難場所（指定避難所）の施設管理者と連絡を取り、日時を決定します。



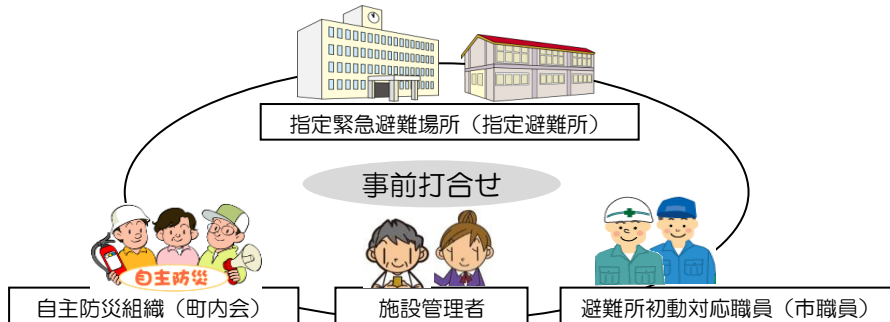
- ・自主防災組織（町内会）の参加は強制ではありません。
- ・連絡を受け、事前打合せや避難所情報台帳が必要な自主防災組織（町内会）が参加してください。

- ・決定した日時について、各町内会長に連絡します。
- ・各町内会長は、町内会の防災担当者など1～数名程度が参加できるよう調整をしてください。
※参加人数については任意です。



(3) 事前打合せの実施

- 事前打合せは、避難所初動対応職員（市職員）が主体で実施します。避難所情報台帳を作成し、情報共有が必要な事項について確認するとともに、開設方法の確認や避難スペースとなる場所や市の備蓄品の保管場所等について確認してください。



— 事前打合せで確認するポイント —

【開設・運営に関して】

- ① 鍵の保管場所
- ② それぞれ関係者の連絡先
- ③ どういう状況・基準でそれぞれが避難所に集まるのか
- ④ それぞれの初動での役割



それぞれの連絡先についての記載は強制ではありません。それぞれで了解のうえ、必要な情報について、共有を図ってください。

【避難スペースに関して】

- ⑤ 避難スペースとなる場所及びレイアウトの確認
(受付、一般避難スペース、福祉避難スペース、ペットスペース等)
- ⑥ 災害の種類や避難者の状況に応じた避難スペースの利用
(例：浸水時の校舎利用、配慮が必要な方の保健室等の別室利用など)

鳴き声に留意し、居住空間から離れた場所を選定してください。屋外の場合は可能な限り、雨風の避けられる場所としてください。
※地域にいるペットのおおよその数が分かっていると検討の際の有効な情報となります。

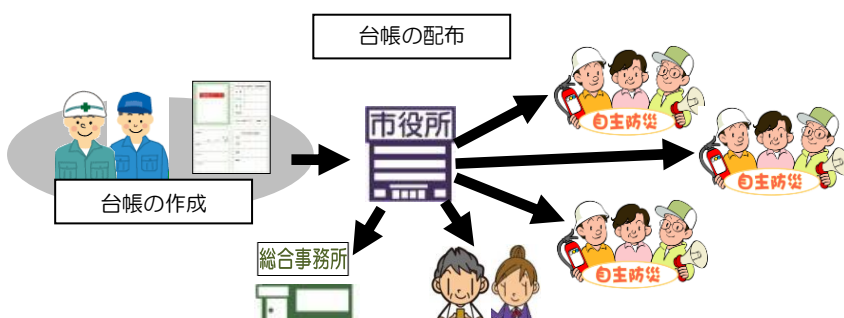
【市の備蓄品に関して】 ※避難所のスペース等の都合により未配備の場合もあります。

- ⑦ 市の備蓄品の保管場所・保管してあるものの確認
 - ・備蓄品は梱包を解いておくなど、災害時、速やかに使用できるようにしておく。
(発電機やストーブを開封しておく、食料を使用順に並べ替えるなど)
 - ・打合せ実施年度に賞味期限をむかえる食料の確認及び配付など
(事前打合せ時に町内会へ配布、学校の避難訓練での活用など)



(4) 避難所情報台帳の作成・配布

- 事前打合せを踏まえ、避難所初動対応職員班長（市職員）は避難所情報台帳を作成します。
- 避難所初動対応職員班長（市職員）は、作成した避難所情報台帳を市の危機管理課へ提出及び避難所初動対応職員班員（市職員）へ配布してください。
- 各町内会及び施設へは、危機管理課から配布します。（それぞれ1部ずつ配布します）



- ・台帳には個人情報や鍵の保管場所などが記載されます。
- ・配布された台帳の管理方法及び閲覧できる方を事前に決めておくなど、取扱いについては、十分注意をお願いします。
- ・台帳は毎年作成します。古いものは、その都度、シュレッダーにかけ廃棄してください。

避難所種別B…指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所の場合

※下記は、町内会を指定緊急避難場所に行っている場合を例に記載しています。

民間施設または公共施設の場合は、市の防災担当から各町内会長へ連絡し、市の防災担当が主体となって実施します。実施の流れは避難所種別Aと同様です。



(1) 事前打合せの実施時期・場所

■実施時期：年1回／4月下旬～6月中旬頃

■実施場所：指定緊急避難場所（町内会館等）となっている施設で行います。

- ・事前打合せの実施及び台帳の作成・提出については、都度、市の防災担当から、該当する自主防災組織（町内会）あてに依頼文を送付します。
- ・避難所情報台帳の作成にあたっては、必要に応じて市の防災担当が支援します。不明な点などがあれば、市の防災担当へご相談ください。（合併前上越市内については危機管理課、13区においては各区総合事務所の総務・地域振興グループへご連絡ください）

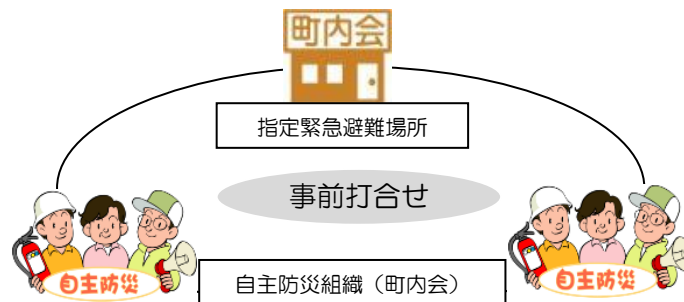
(2) 日程調整

- ・複数の自主防災組織（町内会）が避難することとなっている場合は、連絡をとりあって、日時を決定します。



(3) 事前打合せの実施

- ・自主防災組織（町内会）で、避難所情報台帳を作成し、情報共有が必要な事項について確認するとともに、開設方法の確認や避難スペースとなる場所等について確認してください。



— 事前打合せで確認するポイント —

【開設・運営に関して】

- ① 鍵の保管場所
- ② それぞれの連絡先
- ③ どういう状況・基準でそれぞれが避難所に集まるのか
- ④ それぞれの初動での役割



それぞれの連絡先についての記載は強制ではありません。それぞれで了解のうえ、必要な情報について、共有を図ってください。

【避難スペースに関して】

- ⑤ 避難スペースとなる場所の確認
- ⑥ 災害の種類や避難者の状況に応じた避難スペースの利用



(4) 避難所情報台帳の作成

- ・事前打合せを踏まえ、自主防災組織（町内会）は、避難所情報台帳を作成します。
- ・作成した台帳の写しを、自主防災組織（町内会）が、市の防災担当へ提出します。
（合併前上越市内については危機管理課、13区においては各区総合事務所の総務・地域振興グループへご提出ください）



台帳の提出



- ・台帳には個人情報や鍵の保管場所などが記載されます。
- ・配布された台帳の管理方法及び閲覧できる方を事前に決めておくなど、取り扱いについては、十分注意をお願いします。
- ・台帳は毎年作成します。古いものは、その都度、シュレッダーにかけ廃棄してください。

避難所種別C…指定避難所を兼ねない指定緊急避難場所（屋外・津波避難ビル）の場合



- ・津波や大規模な火事の際の屋外の指定緊急避難場所（高台やグラウンドなど）や津波避難ビルについては、事前打合せ及び避難所情報台帳の作成は行いません。
- ・その指定緊急避難場所に避難を想定する自主防災組織（町内会）は、防災訓練などで、あらかじめ現地を確認してください。

2 避難所台帳について

○事前打合せを踏まえ、避難所情報台帳を作成し、情報を共有します。

○基本様式は、避難所開設・運営マニュアル【資料編】を参照

- * 様式は基本的な内容を踏まえたものとしています。事前打合せの中で、追加したい項目等がある場合は、追記し作成してください。

【注意！】

- ・それぞれの連絡先についての記載は強制ではありません。それぞれで了解のうえ、必要な情報について、共有を図ってください。
- ・台帳には個人情報や鍵の保管場所などが記載されます。配布された台帳の管理方法及び閲覧できる方を事前に決めておくなど、取扱いについては十分注意をお願いします。
- ・台帳は毎年作成します。古いものは、その都度、シュレッダーにかけ廃棄してください。

上越市避難所開設・運営マニュアル【事前準備編】

発行年月 平成26年7月

改訂年月 令和6年4月

編集・発行 上越市 防災危機管理部 危機管理課