



仙台市職員間伝承 eラーニング 「避難所運営」



仙台市まちづくり政策局
防災環境都市推進室

(発行日：2021年6月 改訂日：2022年10月)

[クリックで次に進みます](#)

ガイダンス



本資料では、東日本大震災の教訓を踏まえた本市の避難所運営を学びます。
資料の流れは次のとおりです。

- ・ セクション1 『災害の教訓』
（東日本大震災で起きたこととそこからの教訓）
- ・ セクション2 『避難所運営の概要』
- ・ セクション3 『避難所運営における留意事項』
- ・ セクション4 『学びの振り返り』

災害の教訓



ここからは、東日本大震災より前の状況や震災でどのようなことが発生したかを振り返りながら、そこから得られた教訓について学びます。

【東日本大震災より前の状況】

- ◆ 市内全域での避難所開設を想定せず、区役所職員のみによる運営を計画していました。
- ◆ 行政職員向けマニュアルの周知が不足していました。
- ◆ 一方で、昭和53年の宮城県沖地震を教訓に、多くの地域で自主防災組織が結成され、避難所運営を想定した防災訓練等も行われていました。

【東日本大震災で起きたこと】

- ◆ 避難所、避難者とも膨大な数に上り、区役所以外の職員も避難所運営にあたりましたが、知識が乏しく適切な対応ができないなど、行政対応の限界が浮き彫りになりました。
- ◆ 既存の避難所マニュアルは行政のマニュアルであり、地域、施設管理者、行政が共有する共通のマニュアルがなく、また、それぞれの役割分担もあいまいであったことなどから、教職員や区職員、施設管理者に負担が偏るなどの課題が生じました。
- ◆ 備蓄不足や停電、通信の集中により防災行政用無線が繋がらないなどの課題が生じました。



避難所の様子

(H23. 3. 13宮城野区榴岡小学校)

災害の教訓



Question 1

東日本大震災で起きたことから、本市はどのような教訓を得たのでしょうか？
次の2つから選んでください。

- ① 災害が大きければ大きいほど、公助の取り組みが重要。避難所運営は市職員が中心となることを市内と地域に向けて周知徹底を図る必要がある。
- ② 災害が大きければ大きいほど、自助・共助の取り組みが重要。避難所に係わる全員（市職員や施設管理者、避難者など）が主体的に動けるよう、行政と地域が連携し避難所運営の役割を整理し、明確化する必要がある。

災害の教訓



Question 1

東日本大震災で起きたことから、本市はどのような教訓を得たのでしょうか？
次の2つから選んでください。

- ① 災害が大きければ大きいほど、公助の取り組みが重要。避難所運営は市職員が中心となることを庁内と地域に向けて周知徹底を図る必要がある。



- ② 災害が大きければ大きいほど、自助・共助の取り組みが重要。避難所に係わる全員（市職員や施設管理者、避難者など）が主体的に動けるよう、行政と地域が連携し避難所運営の役割を整理し、明確化する必要がある。

※ 災害が大きくなるほど、公助が届くのに時間がかかります。
自助・共助の力を借り、連携した避難所運営が求められます。

災害の教訓



Question2

東日本大震災の教訓を踏まえ、本市は避難所運営の在り方を抜本的に見直しました。避難所運営の見直しを適切に説明しているのはどちらでしょうか？

次の2つから選んでください。

- ① 全庁的に避難所担当課を設けた上で、地域の実情を反映した避難所運営のマニュアル（地域版避難所運営マニュアル）を作成するなど、地域全体と避難者、施設管理者、行政の協働による避難所運営を目指すこととした。
- ② 避難所運営は原則として地域が担い、行政の支援は縮小することとした。また、地域の実情を反映した避難所運営のマニュアル（地域版避難所運営マニュアル）の作成を地域に一任することとした。

災害の教訓



Question2

東日本大震災の教訓を踏まえ、本市は避難所運営の在り方を抜本的に見直しました。避難所運営の見直しを適切に説明しているのはどちらでしょうか？
次の2つから選んでください。



① 全庁的に避難所担当課を設けた上で、地域の実情を反映した避難所運営のマニュアル（地域版避難所運営マニュアル）を作成するなど、地域全体と避難者、施設管理者、行政の協働による避難所運営を目指すこととした。

② 避難所運営は原則として地域が担い、行政の支援は縮小することとした。また、地域の実情を反映した避難所運営のマニュアル（地域版避難所運営マニュアル）の作成を地域に一任することとした。

※ 避難所運営は、誰かにお任せするのではなく、①のとおり関係者全員が連携して運営することが求められます。常日頃からのコミュニケーションが大切になります。



次のセクション2では、避難所運営の概要について学びます。

避難所運営の概要



その1 「避難所」とは

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



- 避難所は「避難を必要とする方」を一時的に受け入れ、必要最低限の生活を支援する施設です。
- 「避難を必要とする方」とは
 - ・ 避難情報が発せられる等により、**緊急避難の必要がある方**
 - ・ 住居が被害を受け、**居住の場を失った方**
 - ・ ライフラインの被害により、**日常生活が著しく困難な方** などです。

次のページに続く

避難所運営の概要



その1 「避難所」とは

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



□ 避難所には次のとおり種類があります。

- ・原則として避難所担当職員を配置する「**指定避難所**」
(仙台市立小中高等学校など)
- ・指定避難所を補完する「**補助避難所**」
(市民センター、コミュニティセンターなど)
- ・地域の方々が自主運営する「**がんばる避難施設**」(地域の集会所など)
- ・指定避難所や補助避難所での生活が困難な高齢者や障害者を受け入れる「**福祉避難所*1**」

*1 避難所からの要請を受けた市が、受け入れ先施設の被害状況や受け入れ可否を確認した上で受け入れの支援を行います。

- ・地域の公園などの「**いっとき避難場所*2**」

*2 生活を支援する「避難所」ではありませんが、地震災害発生直後に、住民が家屋倒壊の危険などから身の安全を守ったり、自主防災組織による避難行動や安否確認を実施するために集合する場所で、地域で事前に決めておきます。

避難所運営の概要



その2 「地域版避難所運営マニュアル」とは

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



- 地域版避難所運営マニュアルとは、土地柄や住民の状況など地域の実情を反映した避難所運営に携わる関係者共通のマニュアルです。
- 避難所のルールや部屋の用途等について、地域団体、学校長などの施設管理者、市職員（避難所担当課）で話し合い、作成します。
- 作成後も、地域における話し合いや防災訓練を通じて確認し、必要に応じて見直します。
- 見直した際には、その内容を地域の方々に周知することも大切です。

避難所運営の概要



その3 「担当職員の役割と運営までの流れ」

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



- 避難所は、地域団体、避難者、施設管理者、避難所担当職員が協働で運営します。
- 避難所担当職員は避難所運営の全般に携わりますが、主に区との情報連絡を行い、避難所内の問題解決に向けた要請や調整を行います。
- 避難所担当職員は、避難所に到着したら開設に向けて次のことを行います。
 - ① 避難や施設の状況確認
 - ② 施設の安全確認（施設管理者が到着しているときは施設管理者が行います）
 - ③ 区災害対策本部への状況報告
 - ④ 避難者の誘導

次のページに続く

避難所運営の概要



その3 「担当職員の役割と運営までの流れ」

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



- 避難所運営にあたり「まずやること」は次のとおりです。
 - ① 避難スペースの整理：避難者を地域ごとにまとめます
 - ② 概ねの避難者数の確認
 - ③ 施設のトイレ確認や簡易組立トイレの設置
 - ④ けが人等の確認や救護活動
 - ⑤ 災害時要援護者への対応：避難スペースの配慮など、この時点でできる支援
 - ⑥ ペット連れ避難者への対応
 - ⑦ 区災害対策本部への状況報告
- 以上は本市避難所運営マニュアルにおける標準的な役割や流れですが、地域により異なる場合があります。**自分が担当する避難所について、事前に確認**しましょう。

避難所運営における留意事項



これまでのスライドで本市の避難所運営の概要を説明しました。
セクション3では、実際の現場ではどのような課題があったのか、
東日本大震災の事例を参考に留意事項を学びます。

避難所運営における留意事項



ポイント1：地域団体や避難者を中心とする運営

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【東日本大震災発災時のルール】

- 避難所管理責任者（区職員）を中心に、施設職員、避難者、地域住民、災害救援ボランティア等が連携して運営することとしていました。
- 避難が長期化する場合は、避難所運営委員会を設置し、地域団体や避難者を中心とする管理・運営体制を確立することとしていました。

次のページに続く

避難所運営における留意事項



ポイント1：地域団体や避難者を中心とする運営

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【東日本大震災発災時の状況】

- 下記のとおり運営の負担に偏りが生じるケースがありました。
 - ・区役所では避難所運営以外にも多くの業務があり、区職員に業務が集中しました。
 - ・地域と学校との関係が密ではない避難所では、地域住民の協力が得られないことも。
 - ・避難者のほとんどが津波による家屋流出等の理由から避難してきた地域では、住民主体の運営が難しいことも。
 - ・地域との交流が少ない避難者や、自らが中心となって運営するという意識がない避難者が多い避難所では、運営委員会が設置されないことも。
 - ・避難者の間で運営する側、支援を受ける側という構図が生じることも。

【ポイント】

- 毎年度、地域における話し合いや防災訓練を通じて、地域団体、施設管理者、避難所担当職員が顔の見える関係を構築し、災害時に連携して活動できるようにしましょう。
- 住民の年齢層や地理的な特徴を踏まえ、起こり得る事態や対応方針、留意点などを地域で話し合い、確認しましょう。

避難所運営における留意事項



ポイント2：さまざまな主体に対する配慮

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



東日本大震災では、さまざまな主体にとっての課題が浮き彫りになりました。

【女性にとっての課題】

- 着替えスペースや洗濯物干場、仮設トイレが男女別になっていないこと、
仮設トイレが離れていて照明が無く夜間に暗いこと、
替えの下着や生理用品の要望を言いにくいことなどの課題がありました。

【高齢者にとっての課題】

- 避難所での生活は、普段に比べて不活発になりやすく、生活不活発病になる恐れや、避難生活の長期化による体調不良、身体機能の低下など、健康上の課題がありました。



仮設トイレの設置状況
(2011.3.13泉区八乙女小学校)

次のページに続く

避難所運営における留意事項



ポイント2：さまざまな主体に対する配慮

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【障害者にとっての課題】

- 集団生活は無理だと判断し、はじめから避難所に行かなかった方や、集団生活に馴染めない、周囲の理解が得られない、バリアフリーのトイレが無いなどの理由で、避難所から自宅に戻り、必要な援助を受けられない方もいました。

【外国人にとっての課題】

- 外国人の中には、言葉や文化の違い、災害経験の少なさから、情報を入手しにくかったり、避難所での生活に困難を感じる人もいました。
- 混乱の中で多言語表示シートの存在に気づかず、活用が図られなかったことなどもあり、配布食料を多めに確保したり、ごみを片付けないなど、日本の生活習慣と合わないような行動が一部に見られました。



テント式プライベートルーム
(拡充された備蓄品)

次のページに続く

避難所運営における留意事項



ポイント2：さまざまな主体に対する配慮

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【乳幼児がいる避難者にとっての課題】

- 避難所に行ったものの、子供の泣き声が迷惑になるなど周囲に対する気兼ねから、早々に避難所を離れ、必要な援助を受けられず不安を抱えながら過ごす方もいました。

【ポイント】

- それぞれの課題を踏まえ、本市避難所運営マニュアルの見直しや備蓄の拡充が行われました。
- 住民の年齢層や地理的な特徴を踏まえ、起こり得る事態や対応方針、留意点などを地域で話し合い、確認しましょう。
- 高齢者や障害者、妊産婦などで、指定避難所での生活が困難な場合は、福祉避難所（受入れには調整が必要）や補助避難所など、より良い環境への移動を検討しましょう。

避難所運営における留意事項



ポイント3：避難所の衛生対策

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【東日本大震災における避難所の衛生状態】

- 避難者がそれぞれのスペースを確保していることで全体的な掃除が十分にできず換気も良くないため、ほこりの多い環境になっていました。
- 発災直後は断水による水不足のため、手洗いやうがいなどができない状況でした。
- これらのことから、インフルエンザや感染性胃腸炎などの流行が懸念されました。

【食中毒予防】

- 食中毒予防策として次のような対策を実施しました。
 - ・ 配給や食事の手洗い徹底
 - ・ 食品の消費期限確認と早めの消費
 - ・ 十分に加熱調理した食品の提供（炊き出しや弁当配布）
 - ・ 食事した容器の再利用不可
 - ・ 食べ残しの廃棄徹底
 - ・ 生ごみを頻繁に回収
 - ・ 避難者への衛生対策の個別指導
 - ・ ポスターの掲示
 - ・ 食中毒予防に関するリーフレットの配布

次のページに続く

避難所運営における留意事項



ポイント3：避難所の衛生対策

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【感染症予防】

- 感染症予防策として次のような対策を実施しました。
 - ・ 手指消毒剤の設置・配布
 - ・ マスク配布
 - ・ 手洗い指導
 - ・ 土足厳禁の徹底
 - ・ 玄関への消毒剤散布マットの設置
 - ・ 寝具類の定期的な交換
 - ・ 避難スペース及びトイレ清掃の徹底
 - ・ トイレ用スリッパの設置
 - ・ 仮設トイレ等の消毒
- インフルエンザや感染性胃腸炎等の発生が見られた避難所では、療養用の部屋を確保するなどの配慮も行われました。

【ポイント】

- 避難所は普段の生活に比べて衛生状態が悪化しやすくなります。
- 新型コロナウイルス感染症対策として、手指消毒剤やマスク、フェイスシールドなどの備蓄を拡充しているほか、体調不良者や感染の疑いがある人の専用スペース確保（別部屋）や、密集・密接を避けた空間配置なども必要になります。
- 自分が担当する避難所の衛生対策や備蓄状況について事前に確認しましょう。

避難所運営における留意事項



ポイント4：避難者の把握

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【東日本大震災発災時のルール】

- 当時の避難所運営マニュアルでは、避難所開設時に避難者に避難者カードを記入してもらい、情報を把握することとしていました。

| 避難者カード (上世帯ごとに1枚) | |
|-------------------|-----|
| 1. 氏名 | 姓 名 |
| 2. 性別 | 男 女 |
| 3. 年齢 | 歳 |
| 4. 職業 | |
| 5. 電話番号 | |
| 6. 家族構成 | |
| 7. 緊急連絡先 | |
| 8. 特記事項 | |

避難者カード
(避難所運営マニュアル様式集より)

次のページに続く

避難所運営における留意事項



ポイント4：避難者の把握

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【東日本大震災発災時の状況】

- 大勢の避難者で混乱する中、大まかな避難者数の把握に留まり、詳細な情報の把握が難しい状況でした。
- 一方で、避難所開設の長期化が予測される中、必要な支援の確認や、市内外からの安否確認への対応などのために、避難者情報の把握に取り組む必要がありました。
- 停電により避難者カードが印刷できず、手書きなど簡易的に対応した避難所もありました。

【ポイント】

- 避難者を適切に支援するためには、人数のみならず、避難者の情報を把握することが大切です。
- 混雑が落ち着いてからでも、本市避難所運営マニュアル（様式集）の避難者カードを活用し、氏名や住所、避難所への入所理由、安否情報の公開可否、病気や食物アレルギーの有無など、避難者の情報把握に努めましょう。
- O A機器が使えなくなることを想定し、避難者カードを事前にコピーし、準備しておくことも有効です。

避難所運営における留意事項



ポイント5：長期化に伴う生活環境の改善

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【東日本大震災における避難所からの声】

- 避難生活の長期化に伴い、避難所に避難し、我慢や不便を強いられる避難者から、さまざまな物資や設備を求める声が出てきました。
- これらには、避難者の健康管理や衛生環境の改善などにつながる声が多くありました。

【生活環境の改善】

- 避難者の減少などを考慮し、避難所の集約以降に生活環境の改善を行うこととしました。
- 仮設シャワー、洗濯機・乾燥機、冷蔵庫、電子レンジ、電気ポット、掃除機、ドライヤー、テレビ、インターネットに接続できるパソコン、照明、パーテーション、畳、物置、衣装ケースなど、さまざまなものを設置しました。
- 本市が購入やレンタルで調達したもののほか、県や企業等から無償提供されたものも多有りました。



新たに設置された洗濯機と乾燥機
(2011.4.13宮城野体育館)

次のページに続く

避難所運営における留意事項



ポイント5：長期化に伴う生活環境の改善

□チェック✓を付けながら読み進めましょう



【ポイント】

- 避難所は「避難を必要とする方」を一時的に受け入れ、必要最低限の生活を支援する施設ですが、避難が長期化すると生活環境の改善や衛生面の対策が課題になります。
- 避難が長期化した場合に的確な環境改善が実施されるように、常に避難所の状況把握に努め、区災害対策本部と情報を共有しましょう。

学びの振り返り



□チェック✓を付けながら読み進めましょう



それでは、今回学んだポイントを振り返ります。

- 避難所は「避難を必要とする方」を一時的に受け入れ、必要最低限の生活を支援する施設である。
- 避難所は地域、避難者、施設管理者、行政の協働で運営する。
- 避難所には、指定避難所、補助避難所、がんばる避難施設、福祉避難所、いっとき避難場所があり、それぞれの役割や運営の在り方が異なる。
- 避難所担当職員は運営全般に携わりつつ、主に区との情報連絡、避難所内の問題解決に向けた要請や調整を行う。
- 自分が担当する避難所について、避難所到着後の行動、まずやることを確認する。
- 女性や高齢者、障害者、外国人、乳幼児がいる避難者など、さまざまな主体への配慮について、地域で話し合い、実際の運営においても留意する。
- 自分が担当する避難所の衛生対策や手指消毒剤等の備蓄について確認する。
- 開設中は避難者の情報を含め、避難所の状況を把握し、区災害対策本部と適宜情報共有を図る。
- 毎年度、地域における話し合いや防災訓練を通じて、関係者相互に顔の見える関係を作りつつ、実効性の高い運営体制を築くことが大切である。

コラム「東日本大震災で避難所運営にあたった新規採用職員の声」

～平成22・23年度採用職員へのアンケートより～

平成22・23年度に採用された職員を対象として、令和2年3月に東日本大震災への対応に関するアンケート調査を実施しました。避難所運営に関する一部をご紹介します。

【自身にとってどのような経験だったか】

- ・ 普段は学べないことを学ぶ機会になった。
- ・ 仕事に対してだけでなく、考えや意識の全てが変わった。
- ・ 自分も被災している中で災害対応業務を行うことの難しさを学んだ。
- ・ 自分で判断しなければいけない場面が多く、一社会人として成長することができた。
- ・ 市職員であるということを強く自覚するきっかけとなった。

【特に苦労を感じた点など】

- ・ 何から手を付けたらよいか分からなかった。
- ・ 知識や経験がなく、被災者からの要望や意見に対応できないことに申し訳なさを感じた。
- ・ どうすれば避難者の不安を取り除けるのか、教職員が何を求めているのか、それらを察する力がなく、不甲斐なさを感じた。
- ・ 学んだ事例と少しでも異なる事案が生じた際の判断に苦慮した。
- ・ 対策本部や他部署職員との連携に苦労した。
- ・ 記憶が薄れるくらい忙しかった。
- ・ 知識がないからこそ、避難者の話をじっくり素直に聞くことができた。
- ・ 若い職員であること、苦労している姿が見えたことなどで、協力してくださる避難者や町内会の方がいた。

本編は以上で終了です

それでは最後に

「東日本大震災クラスの災害はもう起きない」

と思っていませんか？

東日本大震災は想定をはるかに超えて起こりました

災害は今後も発生するものと認識した上で

今回学んだことから

新たな災害への対応などに活かせるところがないか

考えてみましょう！

