



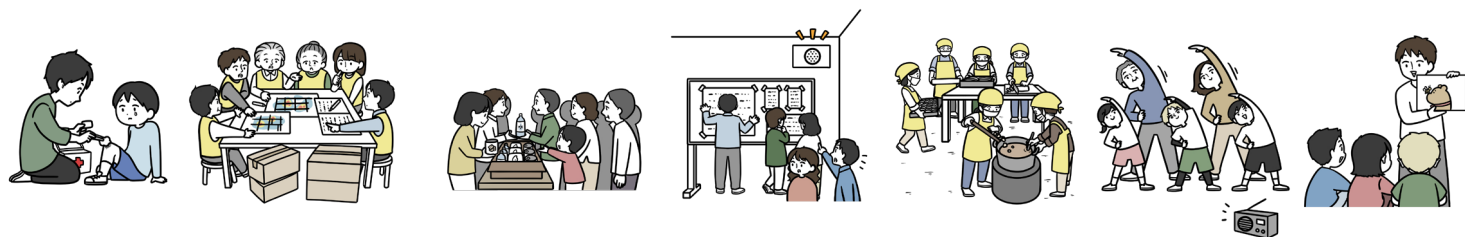
- 災害からいのちと暮らしを守る地域の支援拠点を目指して -

(改定版)

京都市 避難所運営マニュアル

平成24年10月策定（令和●年●月改定）

- 地域でマニュアルづくりを進めていくために -



- このマニュアルは、突然発生する大規模な地震への対応を中心に、水害（水害、土砂災害）の際の活用も想定しています。
- 各学区・地域でマニュアルを策定される際に参考にさせていただくものです。

改定に当たって

今回の改定に当たっては、内閣府の取組指針や旧マニュアル（平成 24 年 10 月）の作成以降、各自主防災会等で取り組まれてきたノウハウ、市内の各自主防災会や庁内の関係部局、区・支所の意見等を踏まえ、以下の 4 点を改定方針としました。

- 方針 1. 地域におけるこれまでの多様な取組の継続を前提とします。
- 方針 2. 良好な生活環境の確保に向けて避難所の質を向上します。
- 方針 3. 在宅避難をはじめ、多様な避難に対応した支援拠点とします。
- 方針 4. 避難者みんなの協力のもと、外部支援をうまく活かし、一人一人の負担が少ない避難所運営を目指します。

改定に当たってのキーワード

- ① 限られた資源（人員、物資、情報等）を有効に活用できるよう、学区等地域での支援の中核となる「中核避難所」と「サテライト避難所」とに避難所の役割を分担
- ② 大規模な地震だけではなく、頻発化、激甚化する水害・土砂災害に備えた「指定緊急避難場所としての速やかな開設」
- ③ 開設直後は受入れを優先しつつ、避難所運営が落ち着いた段階で、災害派遣医療チーム（DMAT）や他都市からの応援等の外部支援も受け入れ、スフィア基準（人道憲章と人道支援における最低基準）※に沿った「避難生活の質を確保」
- ④ コロナ禍を経て概念が定着した「在宅避難」や知人宅等への「分散避難」への対応

※ 紛争や災害の被災者が尊厳ある生活を送ること等を目的に定められた基準
「避難所の質の向上」を考えるとときの指標となる国際基準

避難所等の種別

● 指定避難所

- 指定避難所とは、災害の危険性があり避難した方を災害の危険性がなくなるまで必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった方を一時的に滞在させるための施設であり、災害対策基本法に基づき指定しています。
- 指定避難所は、大規模地震等により、長期の避難が必要な場合に開設します。

● 指定緊急避難場所（水害・土砂災害）

- 指定緊急避難場所（水害・土砂災害）とは、水害や土砂災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難を図る場所をいい、災害対策基本法に基づき、災害種別ごとに指定しています。
- このほか、京都市では、地震に伴う大規模火災の緊急避難場所を指定しています。

● 地域の集合場所

- 「地域の集合場所」とは、大地震が発生した場合に、地域の皆様が互いに協力し合って、安否確認、救出救護活動や消火活動等の必要な災害対応を組織的に実施するために集合する場所をいい、概ね町内ごとに決めていただいています。

避難所開設・運営の基本方針	1
災害発生～避難所開設・運営・撤収の流れ（地震の場合）	4
避難準備・避難指示等～指定緊急避難場所開設・運営・撤収の流れ（水害・土砂災害の場合）	5
1 身の安全の確保・避難	6
2 避難所開設準備・開設	7
1 準備のための開錠	7
2 受入準備	8
3 レイアウトづくり	12
4 避難者への開設・受付開始	14
3 運営体制づくり	15
1 運営協議会の設置	15
2 代表者会議の開催	17
3 各班の役割	19
4 避難所運営	29
1 運営活動のルール～運営に当たって考えておくこと～	29
2 管理	32
3 福祉避難所・福祉スペース	34
5 安定期以降	35

避難所開設・運営の基本方針

～ 地域住民と地域コミュニティで、災害からいのちと暮らしを守る
支援拠点を目指して、避難所づくりに取り組みましょう ～

1. 災害時は、一人一人が自分の“いのち”を守ることを基本とします。大切なのは難を避けること。避難所避難だけでなく、在宅避難を含む分散避難を適切に選択し、災害時は迷わず避難します。

災害時の自助、共助、公助。まず大切なのは、一人一人が自分の“いのち”を守ること（自助）です。

あらかじめ災害を想定しておき、災害時には難を避ける行動が必要です。自宅が安全なら「在宅避難」、難しい場合は「避難所避難」か親族宅やホテル等の「分散避難」。災害時は迷わず避難し、災害が収まれば、速やかに帰宅して日常生活を取り戻しましょう。

自宅が安全なら「在宅避難」、危険なら「避難所避難」か親族・知人宅等への「分散避難」

- 避難とは、「難（災い）を避けること」。自宅が安全な場所にあり、マンション等安全な建物であれば、事前に備蓄等を準備した上で、自宅で「在宅避難」してください。なお、在宅避難であっても、避難所の避難者と同様に、被災者として食料等の支援を受けることができます。
- 一方、自宅が危険な場合は迷わず「避難所避難」か親戚や知人宅やホテル等への「分散避難」を行ってください。ご自身にとって、よりよい「避難」を事前に想定しておいてください。（その場合、避難先の情報は事前に地域の方々と共有しておくことが重要です）

水害・土砂災害の時は、事前に定めた避難先へ早めに避難

- 水害・土砂災害は、台風の進路等の気象情報とハザードマップにより、事前にある程度危険性を想定できます。マイ・タイムライン等で事前に避難行動を決めておきましょう。
- 自宅の災害リスクや家族の状況に応じて、高齢者等避難もしくは避難指示の発令で速やかに避難し、危険性がなくなれば速やかに帰宅する習慣が大切です。
- 早い段階で避難ができないときは、近隣の安全な建物等で身を守ることも必要になります。
- 指定緊急避難場所（水害・土砂災害）としての開設は、質よりもスピードを優先します。



2. 避難所は、地域コミュニティと集まった避難者みんなの協力による、開設・運営を目指します。

地震等による大規模災害時には、行政職員は人命救助等の実施により 3 日間程度避難所に入ることが難しい状況も想定されます。避難所は原則として、地域コミュニティと集まった避難者による自主運営となります。避難者みんなで運営し、被災者がお互いの活動を尊重しあえる場所として取り組みましょう。

行政は避難者に必要な情報の収集・提供や必要なニーズに対する支援（物資提供等）を行います。

地震の時は、「地域の
集合場所」で安否確認
し、原則、集団で避難

- 地震の際、地域での素早い助け合いを実現するため、日頃から「地域の集合場所」を確認しておきましょう。
- 「地域の集合場所」を拠点とした安否確認、初期消火活動、救出・救護活動を実施します。
- 避難は、原則として町内単位で行うことが、その後の迅速で円滑な救出活動や避難所運営につながります。

3 日間は、みんなで
助け合うこと。行政は
体制が整い次第、支援！

- これまでの災害事例から、大規模災害時、行政は、市職員の被災、行政機能の低下や人命救助等の応急措置の実施等により、3 日間は地域に入ることが難しい状況となります。行政は体制が整い次第、支援に入りますが、救出・救護、避難所開設・運営においては、原則として、地域で助け合い、住民で対応を図ります。

3. 避難所は、在宅避難者をはじめ、すべての地域住民にとっての支援拠点と考え、支援に取り組みます。

避難所の支援対象は、避難所にいる避難者だけではなく、在宅避難者をはじめとするすべての被災者です。

避難所には、被災状況等の情報、食料等の支援物資が集まり、地域全体の支援に活かされます。避難所は、すべての地域住民にとっての支援拠点となり、地域コミュニティと行政等が外部支援（DMAT、DWAT、他都市からの応援、災害 NPO・ボランティア団体等）の協力も得ながら、また、ICT 等の新たな技術を活用して、被災者の支援に取り組みます。

複数の避難所を開設する場合、地域における限られた資源（人員、物資、情報等）を有効に活用できるよう、地域での支援の中核となる避難所（中核避難所）と、そのほかの避難所（サテライト避難所）とに役割分担することで、地域の実情に応じた無理のない運営体制づくりをします。

4. スフィア基準や男女共同参画をはじめとした多様な視点をもとに、様々な人々が運営に携わるすべての人にやさしい避難所づくりを目指します。

避難所で生活する誰もが、みんなの“いのち”を大切に配慮し合い、すべての避難者の生活環境を整えることにより、災害関連死を予防します。避難所内のレイアウトやトイレの使用方法等を決める際には、要配慮者優先の意識を共有します。

運営協議会は、男女共同参画の視点に配慮し、女性や多様な住民が携わるすべての人にやさしい避難所づくりを目指します。災害時は、性別により役割が固定化しやすい傾向があります。避難所内外での様々な作業において、男女がともに活躍できるようにすることが重要です。

要配慮者にやさしい
避難所は、みんなに
やさしい避難所

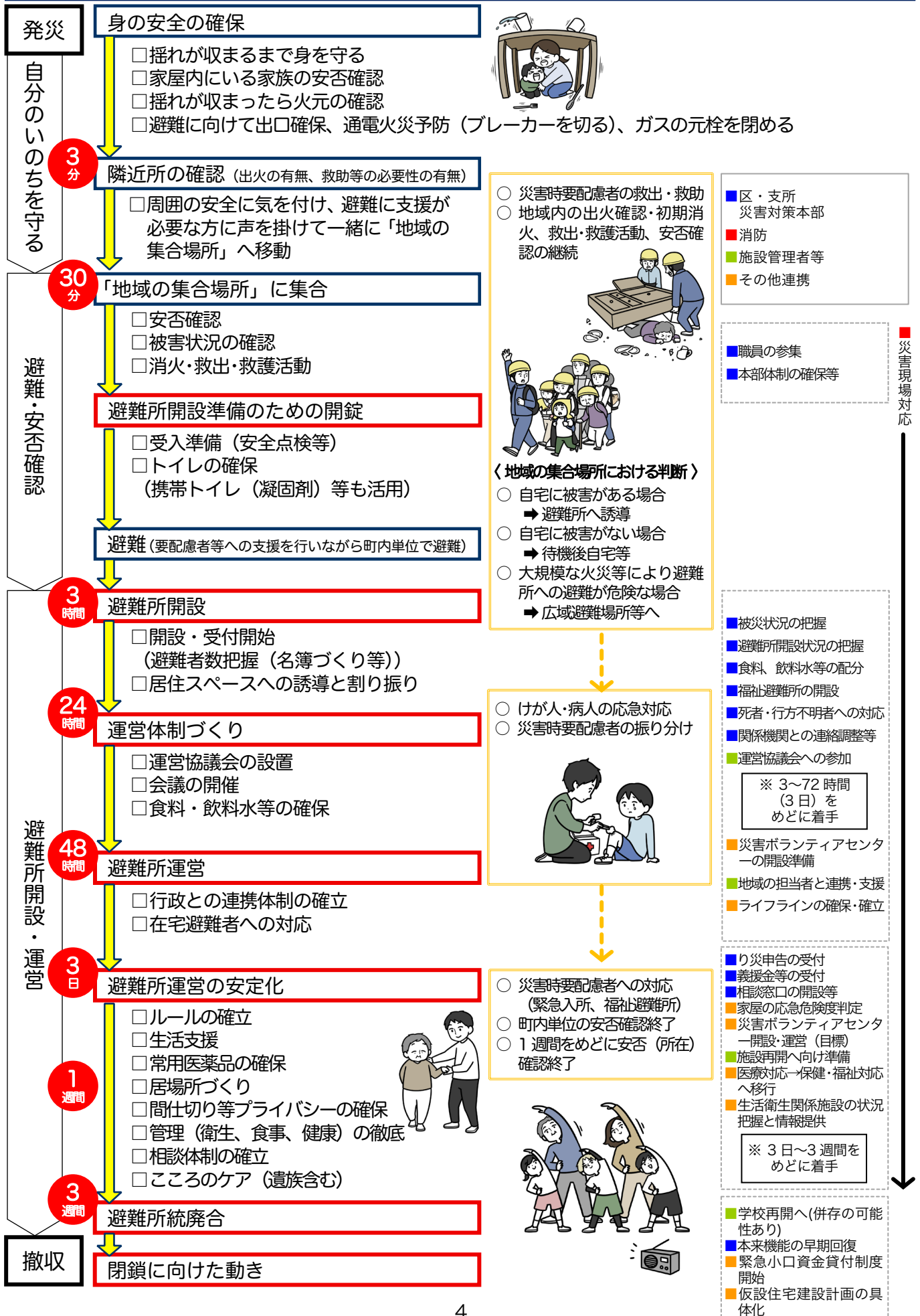
- 災害時には、けがや持病の悪化等誰もが要配慮者になる可能性があります。避難所運営に当たって、高齢者、障害のある人、妊産婦、乳幼児、子ども、外国人、性的少数者等の様々な住民がおられることを常に想定することで、みんなにやさしい避難所になります。

地震時、「3・3・3 の原則」で速やかに避難所を開設し、災害後は速やかに撤収

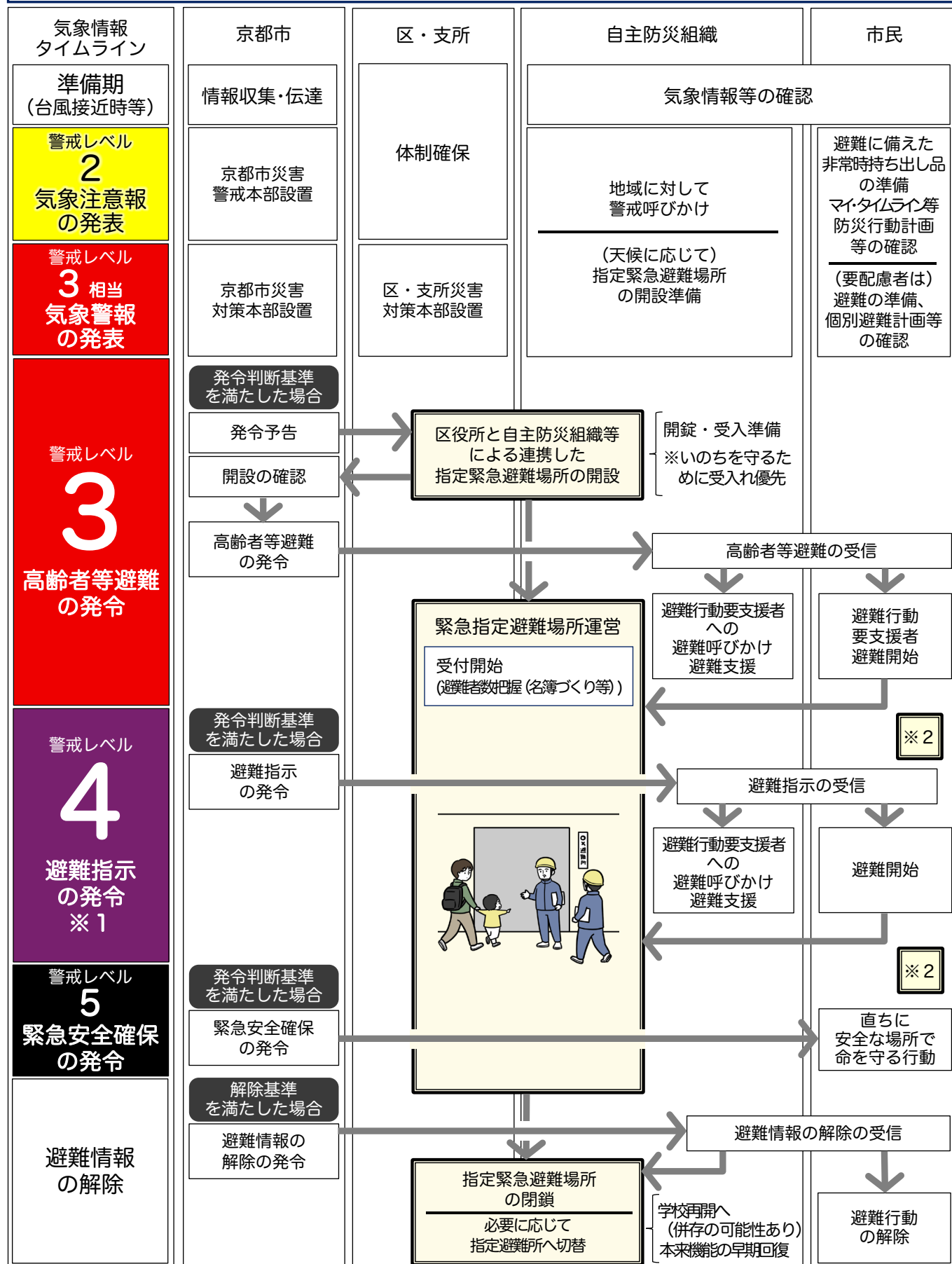
- 地震時の災害発生から避難生活期に至るまでの時間経過と対応の目安を「3・3・3の原則」と示しています。

～3分	30分	3時間	3日間	3週間～
自身の身の安全を確保	「地域の集合場所」に集まる！救助体制を確保し、安否確認、救出・救護	自身や家族の安全を確保した上で、救出、救護活動を継続。避難所の開設準備	全ての人の安否確認と安全な避難を行うことが理想。避難所運営協議会の立ち上げやルールの設定等	避難所の統廃合を検討
				

災害発生～避難所開設・運営・撤収の流れ(地震の場合)



避難準備・避難指示等～指定緊急避難場所開設・運営・撤収の流れ (水害・土砂災害の場合)



※1 警戒レベル4で全員必ず避難（警戒レベル5＝緊急安全確保）

※2 そのほか、親戚や知人宅等への分散避難や、近隣の安全な場所での身の安全の確保等、その場その時の状況での安全な「避難行動」も検討しましょう