

第2 避難者支援

1 避難所運営

避難所を開設した市町村から、避難所運営の手法・手順が確立されていないことから円滑に運営できなかったといった反省が寄せられた。また、余震への恐怖から避難所へ避難しなかった人がいるとともに、熊本県では、避難所自体が被災し、その補修や代替施設の確保に時間を要するなど、耐震化をはじめとした避難所の環境整備の必要性も浮き彫りとなった。

衛生面についても、本県では断水期間が短かったことや保健師の巡回指導を早期に実施したことなどから、衛生状態が悪化した事例は確認できなかったが、熊本県では、断水地域において衛生状態が悪化していたとの報告も寄せられた。

こうした状況を踏まえ、(1) 避難所の運営方法の確立や(2) 健康・衛生面の管理・徹底に向けた取組が必要である。

(1) 避難所の運営方法の確立

ア 避難所運営ルール確立に向けた市町村支援

「大分県避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の改定等による市町村のマニュアル策定等に対する支援

(課題と対応方針)

地震発生直後から、各市町村において避難所が開設され、多くの被災者が自主的に避難してきた。一部にはプライバシー確保のためのパーテーション等を活用した避難所があった。全体としては、避難所運営マニュアル等を策定していない市町村が多く、避難所の設置・運営方法、プライバシーの確保、ペット同伴避難者への対応などに苦慮したことから、避難所運営マニュアルの策定や避難訓練の必要性が挙げられた。

避難所の運営業務は、初動期は行政が主導することも必要だが、住民や民間の力を活かすことが望ましいことから、このような観点も含め、市町村において「避難所運営マニュアル」を早期に策定し、発災時の迅速な避難所の立ち上げと円滑な運営に資するための具体的な手法を明確にする必要がある。また、県は平成20年3月に策定した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」を早期に見直し、各市町村のマニュアル策定を支援する必要がある。

(具体的な取組内容)

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・避難所運営主体の明確化、相談窓口の設置、プライバシー確保策（更衣室・授乳室、保健室等の確保、間仕切りの設置等）、ペット同行避難スペースの確保等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会を開催及び市町村のマニュアル策定を支援

(実施機関：(県災対)被災者救援部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部	 指針改定	 検証・随時改定	 検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部（市町村）	 説明会の開催	 進捗状況把握 確認・検証	 進捗状況把握 確認・検証

イ 地域住民が主体となった自主・自立運営の推進

市町村が防災士や自主防災組織と連携して実施する避難所運営訓練等に対する支援

(課題と対応方針)

発災当初、個々の避難所運営体制が確立されていないことから市町村職員の多くが避難所運営に携わざるを得なくなり、本来業務や災害対応業務に支障を来すケースが生じた。このため、平素から、地域住民が主体となって避難所を運営する体制を構築することが重要である。避難所の自主運営への早期移行を促すためにも、広く住民が参画する“共助”による避難所運営のあり方などのルール確立が必要である。

このような観点から、迅速な避難所の立ち上げと円滑な運営ができるように、平成28年度から避難所立ち上げ支援研修に取り組んでいるところであるが、今後も引き続き、避難所運営対応の実効性をより高めていくため、各避難所毎にレイアウトや運営体制などの具体的なマニュアルを策定した上で、市町村職員及び地域住民が参加した訓練を行い、必要に応じて更なる見直しを行っていく必要がある。

(具体的な取組内容)

- 市町村や自主防災組織が円滑に避難所を開設・運営できるよう、市町村職員や防災士、自主防災組織等を対象とした宿泊を伴う避難所運営体験訓練等の実施支援
- 避難所運営マニュアルが策定されていない市町村の職員も対象とした避難所運営訓練の県と市町村による共同開催

(実施機関：(県災対)被災者救援部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
市町村職員等を対象とした避難所運営体験訓練の実施	被災者救援部（市町村）		 訓練	

ウ ペット同行避難者への対応

ペット同行避難者への対応等を規定した「大分県被災動物救護対策指針」の周知を通じた、市町村のペット対策への取組を支援

(課題と対応方針)

本県では、平成28年2月に平常時及び発災時のペット対策について記載した「大分県被災動物救護対策指針」を制定し、各市町村等の関係機関に通知していた。しかしながら、熊本地震ではペット同行避難者を受入れられなかった避難所のある市町村があった。また、人とペットの居住スペース区別について、同行避難者の理解を得られないなど、避難所での対応に苦慮した市町村もあり、ペットがいるため車中泊していた避難者がいた可能性も指摘されている。そのような中、ペットの同行避難が確認できた避難所も7施設あり、中にはペット同行避難者専用の部屋がある避難所もあった。

要因として、市町村及びペット飼養者に対する同行避難についての周知が十分でなく、理解が浸透していなかったと考えられることから、今後、同指針の周知・徹底を通じ、ペット飼養者には、災害に備え同行避難が可能な避難所の確認やペット用非常用物資の備蓄等について理解してもらう必要がある。

また、市町村には、避難所指定にあたり各避難所におけるペットの飼育スペースの確保が可能かどうかを確認したり、ペット同行避難を取り入れた避難訓練の実施などに取り組む必要がある。

(具体的な取組内容)

○市町村におけるペット対策の取組の支援

- ・ペットの同行避難者への対応等を規定した「大分県被災動物救護対策指針」についての説明会を実施するとともに、ペット同行避難への対応について避難所ごとのマニュアル策定等を支援
- ・広報番組、各種講習会等を活用して、ペット飼養者に対する同行避難や災害への準備について啓発

(実施機関：(県災対)被災者救援部 (関)市町村)

実施項目(上記取組のための具体的実施項目)	取組主体(相手方)	28年度	29年度	30年度以降
市町村を対象とした説明会の実施	被災者救援部(市町村)			
		説明会の開催	取組の支援	

エ 学校施設等を避難所として使用する場合のルールづくり

学校施設等を避難所として使用する場合のルールづくり(指定外の学校施設等が避難所になった場合の対応を含む)及び市町村・施設管理者合同による避難所運営マニュアルの作成

(課題と対応方針)

今回の地震でも多くの小中学校が避難所として開放されたが、学校施設を指定避難所としている場合は、避難所を迅速に立ち上げ、円滑に運営するとともに、学校再開時期等も見据え、予め運営等の役割を明確にしておく必要がある。

また、指定避難所になっていない別府市内の県立高校では、指定避難所に入りきれない被災者の臨時的受入先として市から避難所開設の緊急要請を受け、迅速に受け入れを決定し、市職員と連携して避難所を円滑に開設することができた。

実際に被災者が避難してくることはなく、問題等は何ら発生しなかったが、今後は指定外の学校施設等を避難所に使用する場合に備えて、施設管理者がその適否を迅速に判断し、対応できるよう、避難所の立ち上げや運営の役割を明確にしておく必要がある。

このため、市町村において「避難所運営マニュアル」を早期に策定し、発災時の迅速な避難所の立ち上げと円滑な運営に資するための具体的な手法を明確にする必要がある。

(具体的な取組内容)

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・学校施設等を避難所として使用する場合（指定外の学校施設等を避難所に使用する場合を含む）の開設・運営等のルールの明確化

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

○市町村（防災担当部局）と施設管理者（市町村教育委員会等）合同による避難所運営ルールの作成

- ・勤務時間外における施設の開錠者、使用可能施設の確認等

(実施機関：(県災対)被災者救援部・児童・生徒対策部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部・児童・生徒対策部	指針改定	検証・随時改定	検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部（市町村）	説明会の開催	進捗状況把握確認・検証	進捗状況把握確認・検証
市町村と施設管理者合同による避難所運営ルール検討会の開催	被災者救援部・児童・生徒対策部・市町村		検討会の開催 ルールづくり	

オ 避難所の安全・安心の確保

女性警察官により編成した避難者支援部隊による立ち寄り、声かけ等の実施

(課題と対応方針)

熊本地震では、避難所開設直後から、警察署員による立ち寄り警戒を実施するとともに、4月19日からは女性警察官による立ち寄り、声掛けを実施した。

避難者の中には、一人住まいの不安から長期間避難する者、日中は用件のため外出して夜間のみ避難する者、車中生活者など避難形態が多様であることから、その形態に応じて対策を講じる必要がある。

(具体的な取組内容)

○避難者の不安解消、心のケアを目的に女性特別機動隊員から被災者支援部隊「SAKURA」の編成及び避難所への立ち寄り等の実施

[具体的な活動内容]

- ・避難所の実態（時間帯・避難者数）に応じた立ち寄り・声かけ活動の実施
- ・関係機関との連携による避難者ニーズの把握及び把握した内容の関係機関への連絡
- ・警察が実施している防犯パトロール活動等の広報

○被災者支援部隊に対する研修の実施

[具体的な研修内容]

- ・避難者とのコミュニケーションの取り方
- ・関係機関との連携の取り方

(実施機関：(県災対)治安対策部(警察本部))

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
女性警察官による避難所訪問部隊の編成及び同隊員への研修	治安対策部	➡ 設置・研修	➡ 研修	➡ 研修



被災者支援部隊「SAKURA」による
避難所立ち寄り活動の様子

(2) 健康・衛生面の管理徹底

ア 保健・衛生指導の充実

県及び市町村保健師の連携強化による、避難所の巡回指導等の強化・充実

(課題と対応方針)

由布市内の2箇所の避難所では、4月17日から22日までの間、民間の医療機関により救護室が開設され、避難者の健康面への支援が行われた。これにより、医療

活動の重要性が認識された。

更に、由布市や別府市では、県と市町村の保健師等が連携して避難所を廻り、被災者の健康相談等を行っており、こうした保健活動の重要性が改めて認識された。また、厚生労働省とも県保健師等の保健活動についての情報を共有していた。

その他、避難所の良好な衛生環境を保つために、衛生的なトイレ機能の確保の必要性が挙げられた。

市町村が策定する「避難所運営マニュアル」には、健康の確保や衛生環境の提供等の項目について、具体的な手法を明確にする必要がある。

(具体的な取組内容)

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・ 県と市町村との連携による避難者への保健医療サービスの提供 等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・ 市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

○県と市町村の保健医療機関及び保健師間等のさらなる連携の強化

(実施機関：(県災対)被災者救援部・福祉保健医療部 (関)市町村)

実施項目(上記取組のための具体的実施項目)	取組主体(相手方)	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部・児童・生徒対策部	→ 指針改定	→ 検証・随時改定	→ 検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部(市町村)	→ 説明会の開催	→ 進捗状況把握確認・検証	→ 進捗状況把握確認・検証
県と市町村の保健医療機関による会議等の開催、連携の強化	福祉保健医療部・市町村	→ 会議の開催		



別府市石垣小学校避難所の様子(4月17日2時頃：別府市提供)

イ トイレ確保策の検討

簡易トイレ（洋式）の備蓄量・備蓄場所の見直し及び市町村の備蓄に対する支援

（課題と対応方針）

県内でも、発災直後は多くの住民が避難所に避難してきたが、避難所になった施設では、平時よりも多人数がトイレを使用することから、仮設トイレを早期に確保する必要がある。広域に被災した場合等には、仮設トイレ等が不足することが想定される。また、洋式トイレが少なく、高齢の避難者等から、和式トイレは使用しにくいとの声も寄せられた。

このため、あらかじめ簡易トイレを備蓄しておくことが必要である。

市町村が策定する「避難所運営マニュアル」において、簡易トイレの備蓄量と備蓄場所を明確にすることが必要である。

（具体的な取組内容）

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・指定避難所におけるトイレ必要数の確認、不足分に対応した簡易トイレの確保等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

○トイレの必要数の確保に向けて、市町村が行う備蓄確保に対する支援

- ・市町村の備蓄物資購入費の一部を補助

（実施機関：（県災対）被災者救援部・福祉保健医療部 （関）市町村）

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部・児童・生徒対策部	➡ 指針改定	➡ 検証・随時改定	➡ 検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部（市町村）	➡ 説明会の開催	➡ 進捗状況把握 確認・検証	➡ 進捗状況把握 確認・検証
市町村が行う備蓄確保に対する支援策の検討	被災者救援部・福祉保健医療部・市町村	⋯ 検討	➡	

下水道施設等の耐震化やマンホールトイレシステムの導入に取り組む市町村の技術支援を実施

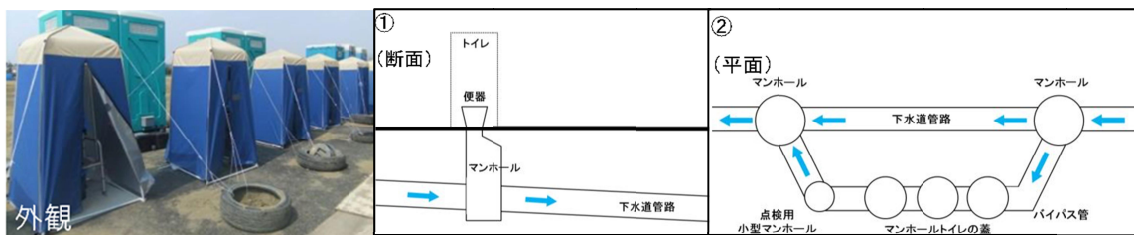
(課題と対応方針)

避難所に設置される仮設トイレは、使用者の人数や設置基数によっては、バキュームカーの手配が間に合わず汚物があふれるといったことが指摘されている²¹。

今回の熊本の被災地において、マンホールトイレ²²は、発災後すぐに快適な洋式トイレとして使用でき、被災者からも好評²³であった。避難所等での、衛生環境を確保するための選択肢の1つとして、マンホールトイレシステムの導入は有効である。ただし、下水道管路や処理場等の耐震化ができて初めて機能を発揮するシステムであることから、システム全体の理解促進や、下水道施設を含めた耐震化への取組が不可欠である。

(具体的な取組内容)

- マンホールトイレシステムの活用推進及び下水道施設等の耐震化の促進のため、市町村下水道事業担当者に国の補助事業（下水道総合地震対策事業）の周知
- 先進地の取組事例の紹介等を目的とした講習会の開催（年2回程度）
- マンホールトイレシステムの導入状況や下水道施設の耐震化状況についての進捗確認



マンホールトイレシステムの形式（例：本管直結型）国土交通省 HP から

(実施機関：(県)公園・生活排水課 (関)下水道事業実施市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
下水道総合地震対策事業の周知や先進地の取組事例の紹介等を目的とした講習会	公園・生活排水課（市町村）	実施	実施	実施
マンホールトイレシステムの導入状況調査や下水道施設の耐震化状況について進捗確認	公園・生活排水課（市町村）	導入状況調査	進捗確認	進捗確認

避難所におけるし尿処理（仮設トイレの手配）等を規定する市町村災害廃棄物処理計画の策定に対する支援

(課題と対応方針)

避難所の良好な衛生環境を保つために、トイレの衛生状態を確保する必要がある。

²¹ 内閣府（防災担当）（2016）「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン平成28年4月」P.3等
²² 下水道管路にあるマンホールの上に簡易な便座やパネルを設け、災害時において迅速にトイレ機能を確保するもの。
²³ 国土交通省 水管理・国土保全局下水道部(2016)「マンホールトイレ整備・運用のためのガイドライン」及び熊本地震を踏まえた参考資料（案）について『2016年7月28日「マンホールトイレの整備・運用に向けた勉強会」』国土交通省 P.14等

また、仮設トイレ等におけるし尿処理を適正に行うことが、避難所の衛生確保には欠かせない。

市町村が策定する「避難所運営マニュアル」には、避難所の衛生環境の提供等について、具体的な手法を示しておく必要がある。

一方、熊本地震では、熊本県内の1施設で、し尿処理施設が稼働停止となったものの、代替施設（下水道終末処理場）の活用により、し尿処理に支障を来すことはなかった。大規模災害では、施設の被災により隣接する市町村等に域外処理を要請することも想定されることから、県においては、市町村に対しこのような視点に基づき「災害廃棄物処理計画」の早期策定又は見直しを促す必要がある。

(具体的な取組内容)

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・衛生的なトイレ機能の確保策（避難者による定期的な清掃等） 等










○市町村の「災害廃棄物処理計画」早期策定又は見直しを支援

- ・し尿処理体制を確保するための関係機関との調整 等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」や「大分県災害廃棄物処理計画」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

(実施機関：(県災対)被災者救援部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部	 指針改定	 検証・随時改定	 検証・随時改定
市町村の「災害廃棄物処理計画」の策定・見直しの支援	被災者救援部（市町村）	 説明会の開催	 進捗状況把握 計画確認・検証	 進捗状況把握 計画確認・検証
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部（市町村）	 説明会の開催	 進捗状況把握 確認・検証	 進捗状況把握 確認・検証

2 指定避難所外対策

今回の地震では、本県でも別府市や由布市、竹田市などで車中泊²⁴により避難する被災者が見られた。指定避難所に避難している被災者は把握できたものの、車中等の指定外の施設に避難している人の把握ができず、結果として、そうした避難所外避難者に対する支援が行き届かないという問題が顕在化した。

こうした状況を踏まえ、指定外避難所や車中泊の避難者の把握や、指定避難所へ来ない避難者への支援に向けた取組が必要である。

(1) 指定外避難所や車中泊避難者の把握、指定避難所へ来ない避難者への対応

ア 避難所外避難者の実態把握方法の確立

避難所外避難者の実態把握方法の確立について、説明会の開催等による市町村支援を実施

(課題と対応方針)

地震発生直後から、各市町村において避難所を開設し、被災者の受入体制を整えたが、一部の被災者は、余震への恐怖や家族の介護、プライバシー確保に対する不安、ペットの同伴が困難、自宅の防犯などを理由に、指定避難所に避難せず、指定外の施設や車中に避難するという事態が発生した。このような被災者の実態把握ができなかった。

指定避難所への誘導策と併せて、指定外避難所への避難者や、車中泊避難者の把握方法や支援策を検討する必要性が挙げられた。

市町村において「避難所運営マニュアル」を早期に策定し、車中泊等の指定避難所外避難者の実態把握や指定避難所への誘導等の対応について具体的な手法を明確にする必要がある。また、県は既に策定している「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」を早期に見直し、各市町村のマニュアル策定を支援する必要がある。

(具体的な取組内容)

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・避難所外避難者の実態把握・安否確認（市町村や警察・消防、保健師、自主防災組織や消防団等の地元住民による巡回・戸別訪問）等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

²⁴ 車中泊については、いわゆるエコノミークラス症候群の要因ともなることから、十分なケアが必要となる。
今回、熊本県益城町では、総合体育館の天井崩落により避難者の収容に制約があったほか、自宅倒壊の恐怖、プライバシーのない避難所生活を嫌って車中泊を行う避難者が多数現われ、エコノミークラス症候群の発症が問題になった。（熊本地震支援兵庫県庁情報連絡会議（2016）「平成 28 年熊本地震への対応（被災地支援 100 日の記録）」兵庫県 P.37 等）

(実施機関：(県災対)被災者救援部・総合調整室 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部 ・総合調整室	→ 指針改定	→ 検証・随時改定	→ 検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部 (市町村)	→ 説明会の開催	→ 進捗状況把握 確認・検証	→ 進捗状況把握 確認・検証

イ 指定避難所への誘導促進

指定避難所の環境整備の促進
指定避難所における救援内容の情報発信の仕組みづくりへの市町村支援

(課題と対応方針)










発災時における指定避難所への避難を促進するには、指定避難所についての周知徹底を推進する必要がある。

具体的には、指定避難所の環境整備（避難所の耐震化、生活物資の提供、プライバシーの確保、健康・衛生面の管理、ペット同行避難の受入等）を進め、指定避難所における支援内容等について、平時から住民に情報発信しておくとともに、発災時の情報発信の仕組みづくりを行う必要がある。

(具体的な取組内容)

- 市町村による避難所施設耐震化状況の事前確認、非構造材も含めた避難所施設耐震化を検討
- 県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し
[見直し等の主な内容]
 - ・指定避難所開設の周知・広報活動
 - ・指定避難所における救援体制・内容を被災者に情報発信する仕組みの確立（自主防災組織や消防団等の地元住民との連携によるチラシの配布・戸別訪問、防災無線の活用等） 等
- 市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援
 - ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

(実施機関：(県災対)被災者救援部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
避難所の耐震確認及び耐震化の検討	市町村	 確認・検討	 確認・検討	 確認・検討
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部	 指針改定	 検証・随時改定	 検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部（市町村）	 説明会の開催	 進捗状況把握 確認・検証	 進捗状況把握 確認・検証

ウ 避難所外避難者への支援方法の検討、保健師等による巡回指導をはじめとした健康管理の徹底

指定避難所等での支援物資の受取りや保健師の巡回等避難者支援に関する情報の周知を徹底

（課題と対応方針）

被災地域の公衆衛生活動が円滑になされるよう、市町村を積極的に支援する必要がある。

（具体的な取組内容）

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し

[見直し等の主な内容]

- ・指定避難所における救援体制を被災者に情報発信（自主防災組織や消防団等の地元住民との連携によるチラシの配布・戸別訪問、防災無線の活用や、SNS等の情報共有媒体の活用検討等） 等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

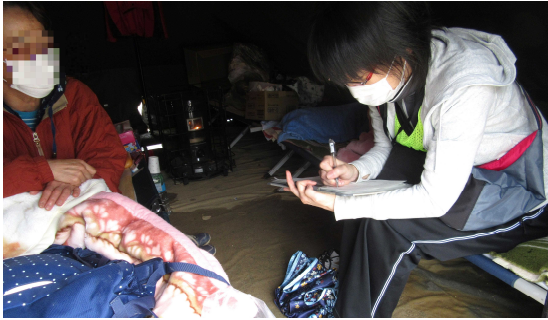
○今回の熊本地震でも実施した取組の徹底

[取組の内容]

- ・避難所入口付近に相談窓口を設置
- ・手洗い用消毒液、液体石けん、ペーパータオル、マスクを整備
- ・手洗いや手指消毒、マスクの使用の徹底についての呼びかけ
- ・啓発用ビラの配布
- ・健康支援を要する方のリストアップ及び支援体制の整備

（実施機関：（県災対）被災者救援部・福祉保健医療部（関）市町村）

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部	指針改定	検証・随時改定	検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催	被災者救援部（市町村）	説明会の開催	進捗状況把握確認・検証	進捗状況把握確認・検証
避難所への相談窓口の設置等熊本地震で実施した取組の徹底	福祉保健医療部・市町村	災害時の取組の徹底		



大分県から南阿蘇村へ派遣された保健師等による巡回指導の様子

相談窓口の設置や巡回指導によるエコノミークラス症候群の予防など、市町村による健康管理への対策を要請

（課題と対応方針）

避難所に入らず車中で過ごす避難者への支援（健康・衛生面の管理）も行う必要がある。

（具体的な取組内容）

○今回の熊本地震でも実施した取組の徹底

[取組の内容]

- ・相談窓口及び（相談窓口への）誘導表示を設置
- ・巡回指導によるエコノミークラス症候群の予防、熱中症への注意喚起（弾性ストッキングの配布など）

（実施機関：（県災対）福祉保健医療部（関）市町村）

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
巡回指導等熊本地震で実施した取組の徹底	福祉保健医療部市町村	災害時の取組の徹底		

エ 車中泊避難者への対応

災害時の車中泊防止が必要な施設のリスト作成及び事前周知並びに車中泊避難者の実態把握・支援の仕組みの確立

(課題と対応方針)

地震発生直後から、各市町村において避難所を開設し、被災者の受入体制を整えたが、一部の被災者は、余震への恐怖や家族の介護、プライバシー確保に対する不安、ペットの同伴が困難、自宅の防犯などを理由に、指定避難所に避難せず、指定外の施設や車中に避難するという事態が発生した。このような被災者の実態把握ができなかった。

このため、市町村において「避難所運営マニュアル」を早期に策定し、車中泊等の指定避難所外避難者の実態把握や対応について具体的な手法を明確にする必要がある。また、県は既に策定している「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」を早期に見直し、各市町村のマニュアル策定を支援する必要がある。

(具体的な取組内容)

○県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し







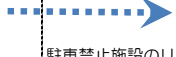

[見直し等の主な内容]

- ・被災者に対する支援を行う関係車両の通行や駐車スペースを確保するため、車中泊用車両等の駐車を防止する必要がある防災拠点施設等のリスト作成及び事前周知
- ・発災時には、「進入禁止」看板の設置等による駐車規制の実施
- ・車中泊避難者の実態把握及び支援（車中泊避難が可能な場所のリスト作成、自主防災組織や消防団員等によるリストに掲載した場所への巡回、SNS等の情報共有媒体の活用検討）等

○市町村の「避難所運営マニュアル」策定を支援

- ・市町村や防災士等を対象とした、県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催及び市町村のマニュアル策定を支援

(実施機関：(県災対)被災者救援部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
県の「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の見直し	被災者救援部	 指針改定	 検証・随時改定	 検証・随時改定
県が改正した「避難所運営マニュアル策定のための基本指針」の説明会の開催、策定の支援	被災者救援部（市町村）	 説明会の開催	 進捗状況把握 確認・検証	 進捗状況把握 確認・検証
車中泊用車両等の駐車を防止する必要がある防災拠点等のリスト作成、事前周知	市町村		 駐車禁止施設のリストの作成	
車中泊避難が可能な場所のリスト作成	市町村		 駐車可能場所のリストの作成	

3 要配慮者への対応

平成 25 年の災害対策基本法の一部改正により、避難行動要支援者²⁵名簿の作成が市町村に義務づけられたことを受け、県内全ての市町村で名簿は作成されている。

しかし、避難支援者への名簿の事前提供及び個別計画²⁶の策定が進んでいない。

また、福祉避難所²⁷について、熊本県において、実際の開設や運営方法等についての課題が確認された。

こうした状況を踏まえ、自主防災組織等地域の避難支援者への名簿の事前提供や福祉避難所の運営等に係る取組が必要である。

(1) 地域における避難行動要支援者の避難支援、福祉避難所の運営や受入基準等 ア 対象者の事前把握、個別の計画の作成等

避難支援等関係者に対する避難行動要支援者名簿の事前提供、個別計画作成の取組を推進

(課題と対応方針)

熊本県では、多くの市町村において安否確認に避難行動要支援者名簿が活用されたが、避難時における活用機会は少なかった。

本県においても、民生委員等関係者が安否確認に活用した事例があったが、名簿をより効果的に活用し円滑な避難支援を行うには、事前に名簿を避難支援等関係者に提供し、個別計画作成へと繋げる必要がある。

しかし、個人情報のため、事前に提供するには名簿掲載者の同意が必要であり、同意取得に市町村は苦慮している。

(具体的な取組内容)

○事前同意の取得等に関する他県市町村の事例等の収集及び市町村への提供

(実施機関：(県災対)福祉保健医療部 (関)市町村)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
他県市町村の事例等の収集・提供	福祉保健医療部（市町村）			
			事例等の収集・提供	

²⁵ 要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（災害対策基本法第 49 条の 10）。

²⁶ 地域の特性や実情を踏まえつつ、名簿情報に基づき、市町村又はコーディネーター（民生委員等）が中心となって、避難行動要支援者と打ち合わせ、具体的な避難方法等について策定した、避難行動要支援者個別の計画。

²⁷ 既存の建物を活用し、介護の必要な高齢者や障害者など一般の避難所では生活に支障を来す人に対して、ケアが行われるほか、要援護者に配慮したポータブルトイレ、手すりや仮設スロープなどバリアフリー化が図られた避難所のこと。全国の指定施設か所数は、11,254 施設（平成 24 年 9 月 30 日時点）。指定済みの施設のうち、80%以上が社会福祉施設を指定。（主な指定施設 高齢者施設 6,211 施設（55.2%）、障害者施設 1,664 施設（14.8%）、児童福祉施設 546 施設（4.9%）福祉避難所指定状況調査結果（平成 24 年 9 月末時点）厚生労働省。）

イ 福祉避難所の対応について、検証を踏まえた改善

福祉避難所の対応について、マニュアルの作成や研修会の開催等による市町村支援を実施

(課題と対応方針)

熊本県では指定された福祉避難所のうち、地震発生1ヶ月半後の時点で、受け入れ可能と確認できた施設は、全体の4分の1程であった。

県内では福祉避難所は2市で4ヶ所開設され、大きな混乱はなかったが、市町村及び福祉避難所協定の福祉施設等に調査した結果、正しい周知や開設時における人材及び物資の確保、また運営方法等の課題²⁸が確認された。

(具体的な取組内容)

- 県の「福祉避難所開設・運営マニュアル」の見直し
 - ・福祉避難所に関する周知や事前準備も含めた「福祉避難所総合マニュアル（仮称）」の作成
- 「福祉避難所総合マニュアル（仮称）」も活用した市町村職員、福祉避難所となる社会福祉施設職員、社会福祉協議会職員等を対象とした福祉避難所に係る人材育成等研修会の実施
- 福祉避難所用備蓄物資の整備に対する支援策の検討

(実施機関：(県災対)福祉保健医療部 (関)市町村・福祉施設等)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
「福祉避難所総合マニュアル（仮称）」の作成	福祉保健医療部（市町村、福祉施設等）		➡ 作成	
福祉避難所に係る人材育成研修会実施	福祉保健医療部（市町村、福祉施設等）		➡ 研修会の実施	
福祉避難所用備蓄物資の整備に対する支援策を検討	福祉保健医療部（福祉施設等）		➡ 支援策の検討	

4 ボランティアへの対応

熊本県では、被災者の支援ニーズとボランティア希望等の調整（マッチング）が課題となった。また、本県においても、災害発生時のボランティア活動の拠点とな

²⁸ 熊本では避難所でない福祉施設において、施設の倒壊の恐れのある他の施設の入居者の受け入れに加え、施設周辺に居住される方々の避難者が殺到し、介護職員を含めた職員・物資が不足した事例が生じた（平成28年熊本地震に係る初動対応検証チーム（第2回）（2016）「資料3-1 避難所運営に対する厚生労働省の取組と検証（平成28年6月17日）」厚生労働省 P.4）。

る災害ボランティアセンターの設置・運営が課題となった。

こうした状況を踏まえ、被災者の支援ニーズとボランティア希望の調整等に向けた取組が必要である。



南阿蘇村災害ボランティアセンター内



災害ボランティアに対する支援活動の説明

(1) 被災者の支援ニーズとボランティア希望等の調整

ア 災害ボランティアセンターの設置、運営を担うリーダーの育成

災害ボランティアセンターの早期立ち上げ

(課題と対応方針)

県内では、4月16日に大分県社会福祉協議会が災害ボランティアセンターを立ち上げ、情報収集等を実施した。由布市社会福祉協議会は4月20日に災害ボランティアセンターを開設し、55件のニーズに対し、230名のボランティアが活動を行った。一方、別府市では災害ボランティアセンターの開設を行わず、常設のボランティアセンターにおいて10件のニーズに対し3名のボランティアが活動を行った。被災者の生活を早期に支援するためには、災害ボランティアセンターの早期立ち上げが重要である。

今後も、社会福祉協議会や市町村をはじめ、関係団体が平時からお互いを知ること、災害発生時にスムーズに災害ボランティアセンター設置に移行できる体制を構築するため、市町村災害ボランティアネットワーク協議会の早期設立を支援する必要がある。

(具体的な取組内容)

○市町村災害ボランティアネットワーク協議会の設立促進、連携強化

(実施機関：(関)県社会福祉協議会)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
市町村災害ボランティアセンターネットワーク協議会 設立支援	県社会福祉協議会			
			設立支援を実施	

災害ボランティアセンター運営リーダー、スタッフのさらなる育成

(課題と対応方針)

南阿蘇村災害ボランティアセンターは、他県・市町村からの応援スタッフに支えられてセンターを運営していた。

一方、県内では、平常時から災害ボランティアセンター運営にかかる研修を県社会福祉協議会が行っており、南阿蘇村災害ボランティアセンターへの支援を通じて、県内市町村社会福祉協議会に頼れるリーダーが育っていることが確認できた。しかしながら、市町村社会福祉協議会によって取り組みに差があるため、リーダーの更なる育成が必要である。また、災害ボランティアセンターを円滑に運営するためには、リーダーの指示を受けて業務に携わる運営スタッフの育成も必要である。

(具体的な取組内容)

- 災害ボランティアセンター運営リーダーの現地研修の実施
- 災害ボランティアセンター運営リーダーの資質向上、行政職員との連携のための研修の実施
- 災害ボランティアセンターでリーダーの指示を受け業務を担当する運営スタッフ拡充のための研修の実施

[研修内容]

被災者の支援ニーズの行政対応と民間対応への仕分け、災害ボランティアネットワーク協議会構成員の活用等

- 市町村社会福祉協議会の災害ボランティアセンター設置・運営マニュアルの改訂

(実施機関：(関)県社会福祉協議会)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
災害ボランティアセンター運営リーダーの現地研修	県社会福祉協議会	→		
災害ボランティアセンター運営リーダーの資質向上、行政職員との連携のための研修	県社会福祉協議会	→	→	
災害ボランティアセンターの運営スタッフ拡充のための研修	県社会福祉協議会	→	→	

イ 支援ニーズ把握のための仕組みづくり

避難所運営スタッフが被災者ニーズを災害ボランティアセンターに繋ぐ仕組みづくりなど、行政と社会福祉協議会との連携強化

(課題と対応方針)

南阿蘇村災害ボランティアセンターでは、ボランティア派遣要望など被災者ニーズの拾い出しに多大な労力と時間を要した。

県内においては、被害の程度が南阿蘇ほど大きくなく、そういった事態は起きなかったが、今後の大規模災害に対応するためには、被災者のニーズを効率的に把握できる仕組みが必要である。

南阿蘇村では、屋根上の作業などを専門職ボランティアに繋ぐボランティアグループが活躍していた。一般ボランティアでは対応できない作業を担える専門職ボランティアの把握及びその人たちに繋ぐ体制が必要である。

(具体的な取組内容)

- 県災害ボランティアセンターを運営する県社会福祉協議会との協働による被災者ニーズを効率的に調査・集計する仕組みの構築
- 市町村災害ボランティアセンターを運営する市町村社会福祉協議会と避難所運営をマネジメントする市町村の両方で被災者ニーズを共有する仕組みの構築

(実施機関：(関)県社会福祉協議会)

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
被災者ニーズと災害ボランティアを繋ぐ仕組みの構築	県社会福祉協議会	...	→ 実施	→

5 被災者台帳システム

被災市町村における家屋被害調査や罹災証明書²⁹発行事務等を円滑に実施するとともに、被災情報を他の行政支援手続に遺漏なく活かすため、被災者台帳の作成についても検討が必要である。

(1) 罹災証明関連業務の標準化

ア 被災者台帳システム導入の検討及び実施体制の強化

被災者台帳システムの導入について、仕様や必要な経費等について市町村と総合的に検討

(課題と対応方針)

被災市町村が行う罹災証明業務は、被災者の生活再建の第一歩となるため迅速性が求められるとともに、被災地における住家被害認定業務に係る調査・判定については公平性も求められる。今回の震災では、熊本県において十数万棟の住家被害がある中で、企業から提供を受けたシステムを活用した被災者台帳を作成して証明書の発行を行ったが、これにより業務の標準化が行われ、県外からの人的な支援が効率よく行われるとともに、行政支援の漏れを防ぐ面でも効果的であった。

²⁹ 災害による被害の程度を証明する書面で、各種被災者支援策（給付、融資、減免・猶予、現物支給等）の適用の判断材料として活用されるもの。市町村長は、当該市町村の地域に係る災害が発生した場合において、当該災害の被災者から申請があつたときは、遅滞なく、住家の被害その他当該市町村長が定める種類の被害の状況を調査し、罹災証明書（災害による被害の程度を証明する書面）を交付しなければならない（災害対策基本法第90条の2）。

(具体的な取組内容)

○被災者台帳システムの導入の検討

- ・熊本県で実際に利用しているシステムなどについてデモンストレーションを行うとともに、罹災証明業務を担当する市町村の担当者から意見を聴取。
- ・同様の既存システムが数種類あることから、それぞれ使い勝手や費用対効果の面からシステムの導入を検討。

○災害に係る住家被害認定業務の実施体制の強化

- ・迅速な罹災証明の発行のためには、平時から住家被害認定の制度について精通した職員の養成が必須であり、また、公平性を担保するためにも県単位で基準を統一した研修の開催が望まれるため、毎年度、市町村職員を対象に必要な研修を実施。



住家の被害認定調査³⁰の様子（由布市）

(実施機関：(県)防災局(防災危機管理課))

実施項目（上記取組のための具体的実施項目）	取組主体（相手方）	28年度	29年度	30年度以降
被災者台帳システムの導入の検討	防災危機管理課	検討	→	
災害に係る住家被害認定業務の実施体制の強化	防災危機管理課		→	→

³⁰ 「災害発生時における復興支援に関する協定書」に基づいて、市等が行う被害認定業務に係る補助作業（図面へ間取り図の記載、被害程度の記録、寸法等計測補助、写真撮影等）について、大分県土地家屋調査士会及び大分県公共嘱託土地家屋調査士協会による支援があった。