

## ■多様な主体の連携による避難所運営に向けたロードマップ（案）【概要版】

### § 1 ロードマップ策定の目的

これまで大規模地震災害の経験がなく、まさに今、未曾有の大規模地震災害が発生すると、多くの避難所で混乱が想定されることから、特に混乱が想定される**初動期の体制の備えが最も重要**となってくる。

南海トラフ巨大地震などの未曾有の大規模地震災害に備えるため、既存の防災機能の主体に対し、**多様な主体が参画する避難所運営体制の構築が必須**であることから、同体制構築に向け、施策に関するロードマップを策定するもの。

### § 2 過去の大規模地震災害における避難所運営からの教訓とあり方

#### 【過去の大規模地震災害からの教訓】

- ・東日本大震災、阪神淡路大震災 → 避難者による自主運営が必要
- ・熊本地震 → 外部機関（NPO等）の応援も想定した多様な主体との連携体制の確立

#### 【避難所運営のあり方】

発災時の避難所運営は、被災者の早期の生活再建に向けて、発災初動期からの「**避難者による自主運営**」、及び多様な主体が密接に関わり、「**情報**」「**支援（人・もの）**」が機能することが最も重要である。

### § 3 今後の目標・施策

#### ◆目標

南海トラフ巨大地震などの未曾有の大規模地震災害に備え、  
**多様な主体の連携のもと、発災初動期からの円滑な避難所運営体制を構築**

#### ◆施策

#### 《施策1》校区自主防災組織を中心とする地域防災機能の強化

##### 【強化策1：地域防災活動の支援】

- ・校区防災活動の一助となる「（仮称）地域防災力向上マニュアル」を全校区に提供（H29 後期実施）
- ・「防災アドバイザー（自主防災リーダー、防災士等）」の派遣制度を構築（H30 実施（予定））

##### 【強化策2：つながり創出】

- ・地域の防災活動を支援する企業等の登録制度を構築（H30 実施（予定））
- ・中間支援団体（NPO等）による地域防災活動への各種支援の提供体制の構築（H30 実施（予定））

#### 《施策2》災害対策本部と地域との連携機能の強化

##### 【強化策1：専門性を有する外部支援組織の参入】

- ・中間支援団体（NPO等）との連携による発災時の支援団体会議体制の構築（H30 実施（予定））

##### 【強化策2：避難所における通信機能の拡充・確保】

- ・指定避難所における情報を円滑に伝達するため、通信機能の拡充、確保を検討（H30 実施（予定））

#### 《施策3》災害対策本部における避難所運営支援体制の強化

##### 【強化策1：本部における避難所運営の受援体制の確立】

- ・外部機関等の避難所運営応援職員を円滑に受け入れるための「受援計画」を策定（H29 後期実施）
- ・本部体制に避難所運営支援対策を担う「避難所運営支援対策班」を設置（H29 後期実施）

##### 【強化策2：避難者への迅速な「り災証明発行」体制の確立】

- ・外部機関等の「り災証明発行」応援職員を円滑に受け入れるための「受援計画」を策定（H29 後期実施）
- ・誰もが「り災証明発行」を可能とする**仕組み（システム等）を構築を検討**（H30 実施（予定））

## ■多様な主体の連携による避難所運営に向けたロードマップ（案）

～多様な主体が連携し、南海トラフ巨大地震などの未曾有の大規模地震災害に備える～

### § 1 ロードマップ策定の目的

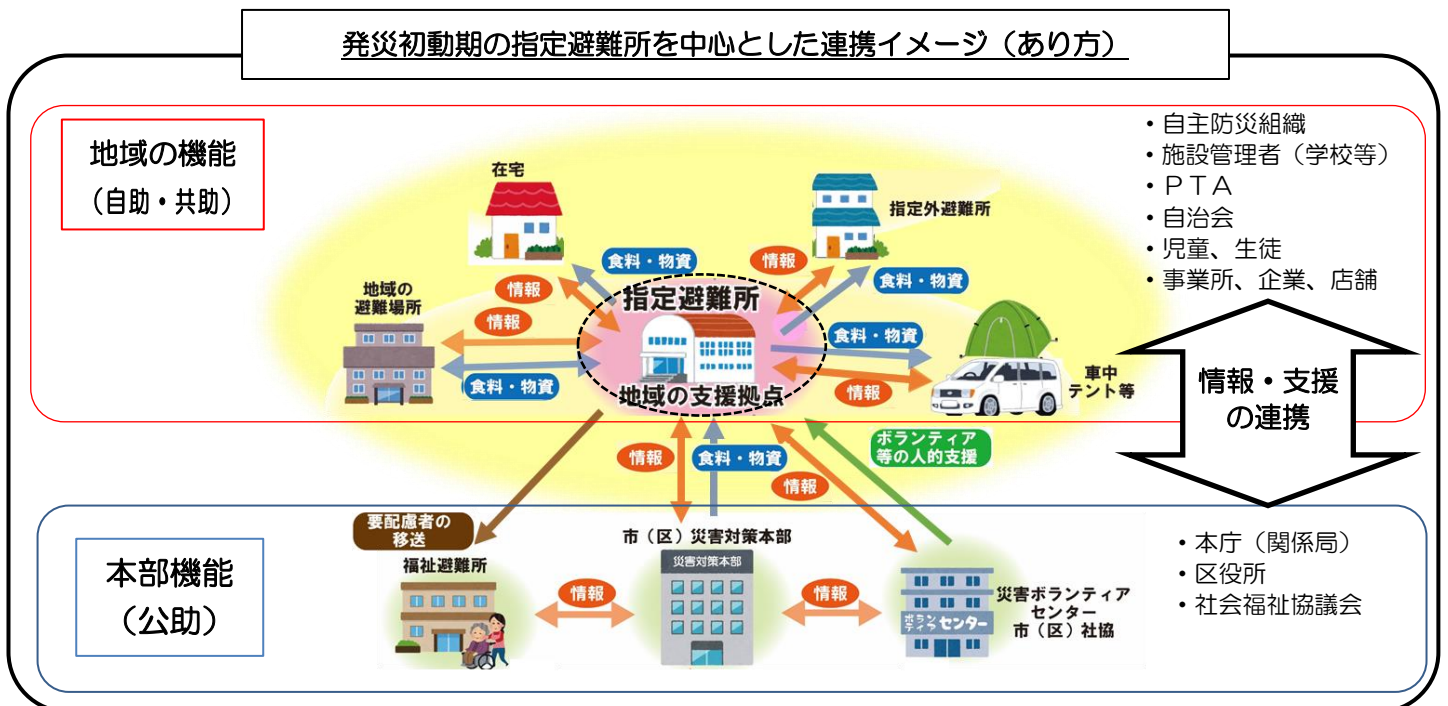
これまで大規模地震災害の経験がなく、まさに今、未曾有の大規模地震災害が発生すると、多くの避難所で混乱が生じることが想定される。特に発災初動期は、ライフラインの途絶、多数の避難者発生など、大きな混乱が想定され、初動期の体制への備えが最も重要となってくる。

南海トラフ巨大地震などの未曾有の大規模地震災害に備えるためには、本部（公助）、地域（自助・共助）における既存の防災機能に対し、多様な主体が参画する体制の構築が必須であることから、多様な主体の連携による避難所運営に向けたロードマップを策定するもの。

### § 2 過去の大規模地震災害における避難所運営からの教訓とあり方

これまでの東日本大震災や阪神淡路大震災の教訓から、発災時の行政の対応力には限界があり、特に**発災から数日間**の避難所運営については、「**避難者による自主運営の必要性**」など地域（自助・共助）による大きな役割が求められている。また、「平成 28 年熊本地震」の発生により、上記考え方に加え、避難環境の多様化（車中泊など）による避難者ニーズ（物資など）の把握の難しさ等もあり、行政には災害対応経験豊富な外部機関（NPO 等）の受入れ体制を確立するなどの、受援力の強化も求められている。

#### 発災初動期の指定避難所を中心とした連携イメージ（あり方）



発災時の避難所運営は、被災者の早期の生活再建に向けて、上記のとおり、発災初動期からの「**避難者による自主運営**」、及び指定避難所を中心とする多様な主体が密接に関わり、「**情報**」「**支援（人・もの）**」が機能することが最も重要である。

### § 3 今後の目標

過去の大規模地震災害の教訓や新しい公共ガバナンス推進会議での意見交換の内容を踏まえ、堺市における発災時の混乱を防ぎ、円滑な避難所運営を機能させるため、特に発災初動期の体制に焦点を当て、下記目標を達成するため、次の3つの施策に取り組む。

#### ◆目標

南海トラフ巨大地震などの未曾有の大規模地震災害に備え、  
多様な主体の連携のもと、発災初動期からの円滑な避難所運営体制を構築

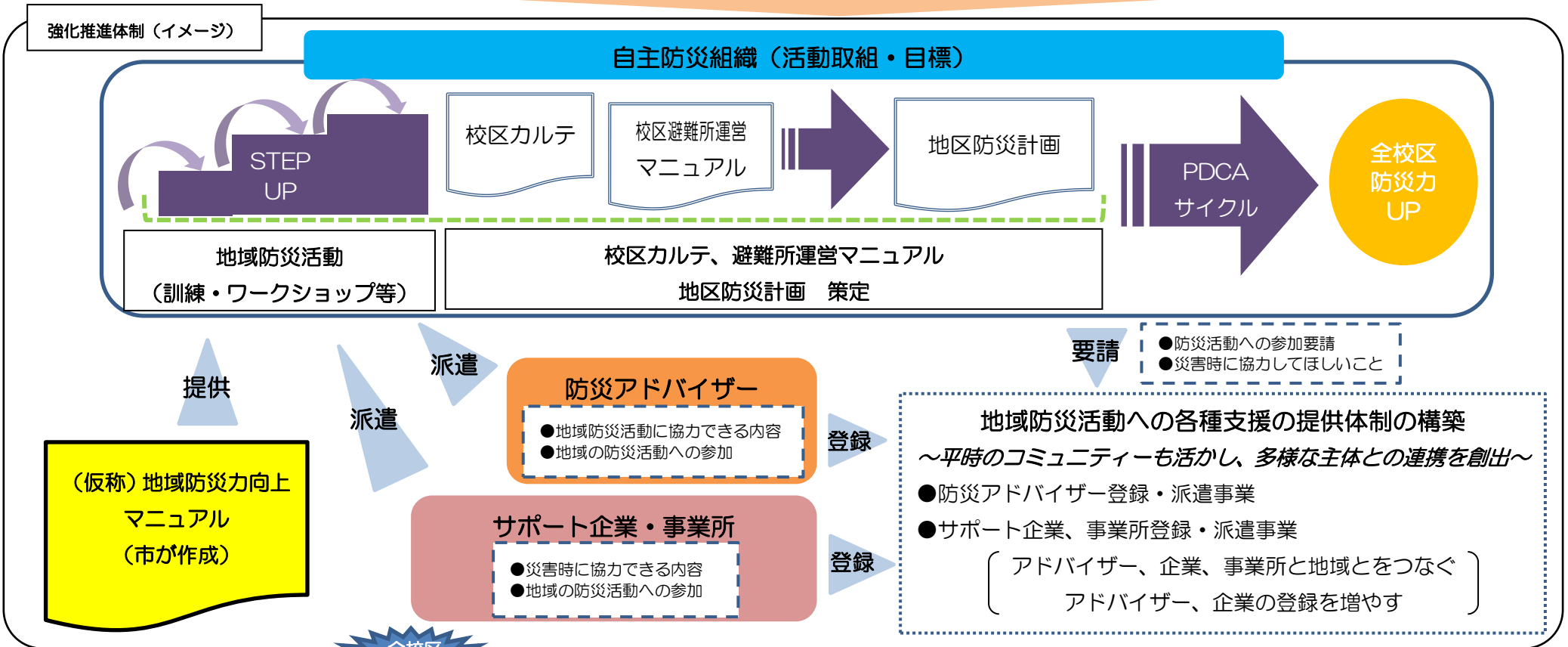
# 《施策1》 校区自主防災組織を中心とする地域防災機能の強化

## 強化策1：地域防災活動の支援 ～地域が地域を育てる仕掛け～

- 校区防災活動の一助となる「(仮称)地域防災力向上マニュアル」を市が作成し、提供
- 「防災アドバイザー（自主防災リーダー、防災士等）」の派遣制度を構築

## 強化策2：つながり創出 ～多様な主体の参画のために～

- 地域の防災活動をサポートする企業、事業所の登録制度の構築（避難所運営支援、避難環境提供、医療・介護等の専門的支援など）
- 中間支援団体（NPO等）による地域防災活動への各種支援の提供体制の構築



	平成 29 年度	平成 30 年度	平成 31 年度	平成 32 年度
施策1	防災アドバイザー・サポート企業等登録制度検討 (仮称)地域防災力向上マニュアル策定・全校区配付	制度開始 制度周知・啓発・広報(説明会等) 各校区の実情に応じた目標の設定⇒全校区の実情を把握	防災アドバイザー・サポート企業等による全自主防災組織を対象とした支援の実施 ※支援制度を活用しながら、各校区の活動段階に応じた取組を着実に推進	地域主体による避難所運営に向けた取組み 自主防災組織を中心とした「校区避難所運営訓練」・「校区避難所運営マニュアルの策定」など
	全校区 Kick off マニュアル説明会(全校区リーダー向け)			

## 《施策2》 災害対策本部と地域との連携機能の強化

### 強化策1：専門性を有する外部支援組織の参入

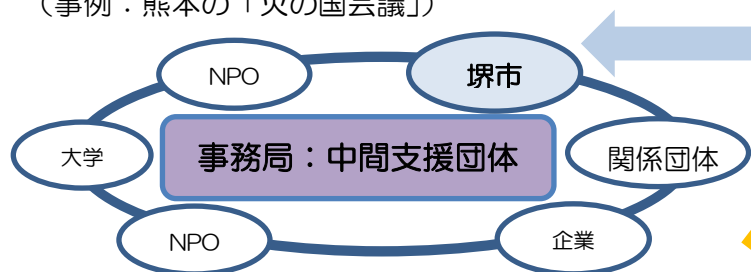
- 「中間支援団体（NPO等）」との連携による支援団体会議体制の構築（避難所でのニーズ把握、避難所運営支援など）

### 強化策2：避難所における通信機能の拡充・確保

- 指定避難所における情報を円滑に伝達するため、指定避難所での通信機能の拡充、確保を検討

#### 強化推進体制（イメージ）

災害時には、NPO等の各種支援団体で構成する支援団体会議を開催。  
 （事例：熊本の「火の国会議」）



市（区）災害対策本部

- 《支援団体会議の機能》
- 支援団体同士の活動情報の共有
  - 被災地域の状況に関する情報の提供 など

支援団体会議の機能の最大化を図るため、平時から会議の参画予定者などとネットワーク構築

情報をもとに  
円滑な支援を実施

指定避難所  
（自主防災組織等）

通信機能

情報交換

	強化策	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
施策2	「中間支援団体」による連携機能構築	連携施策の検討	中間支援団体との協定締結	災害時連携に係るマニュアル整備・訓練	マニュアル見直し
	指定避難所での通信機能拡充・確保の検討	手法の検討	整備	訓練	維持管理

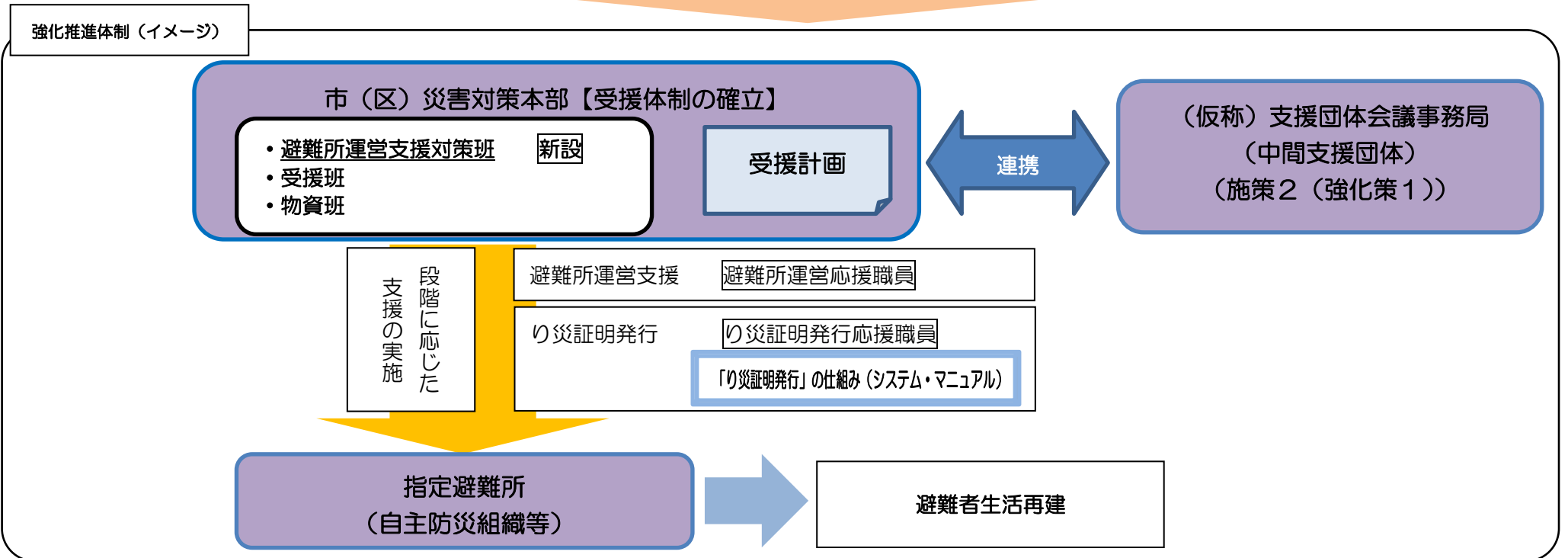
## 《施策3》 災害対策本部における避難所運営支援体制の強化

### 強化策1：本部における避難所運営の受援体制の確立

- 外部機関等の避難所運営応援職員を円滑に受け入れるための「**受援計画**」を策定
- 本部体制に避難所運営支援の対策を担う「**避難所運営支援対策班**」を設置

### 強化策2：避難者への迅速な「**り災証明発行**」体制の確立

- 外部機関等の「り災証明発行」応援職員を円滑に受け入れるための「**受援計画**」を策定
- 誰もが「り災証明発行」を可能とする「**仕組み（システム等）**」の構築を検討



	強化策	平成29年度	平成30年度	平成31年度	平成32年度
施策3	「受援計画」	受援計画策定	受援計画に基づく訓練の検討	訓練実施による計画の見直し	中間支援団体と連携した計画への見直し
	「避難所運営支援対策班」の構築	庁内での調整・チーム編成	訓練	外部関係機関（警察等）連携の検討	訓練
	「り災証明発行」の仕組み（システム等）構築	手法の検討	仕組み構築	システム活用訓練	維持管理

## 【用語集】

「多様な主体の連携による避難所運営に向けたロードマップ（案）」の中で用いる堺市で作成する防災に関するマニュアル等の用語について整理した。

### 指定避難所

災害対策基本法第 49 条の 7 に、市町村長は、災害が発生した場合における適切な避難所の確保を図るため、公共施設その他の施設を指定避難所として指定しなければならないと規定されている。

堺市では、市内に存在する、市立小学校、中学校、高等学校、体育館、大阪府立高等学校などの施設を指定。計 162 施設（平成 29 年 7 月 20 日現在）。

### 校区自主防災組織

堺市自治連合協議会に参加する校区自治連合会を単位として、自主、自発、協働及び連帯の精神に基づき災害の予防、災害時の被害拡大の防止、災害応急活動その他自主的防災活動を行う団体。

### （仮称）地域防災力向上マニュアル

堺市が進めるモデル 10 の校区自主防災組織との「自主防災組織避難所運営等アドバイザー事業」による避難所開設・運営訓練などの取組みを事例などでまとめ、モデル校区以外の自主防災組織の取組を支援するために、堺市が作成を進めるマニュアル。

### 校区カルテ

堺市が進めるモデル 10 の校区自主防災組織との「自主防災組織避難所運営等アドバイザー事業」の各校区の成果品として、校区内の人口、世帯数、被害想定、施設や地域資源、校区の防災体制などを整理し、作成されたもの。

### 地区防災計画

平成 25 年の災害対策基本法改正において、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区居住者及び事業者が行う自発的な防災活動に関する「地区防災計画制度」が創設された。地区防災計画は、地域防災計画に基づく防災活動と地区防災計画に基づく防災活動とが連携して、共助の強化により地区の防災力向上を目的としており、市町村の地域防災計画に位置付けることで、地区の防災活動を支援し、より一層地区の防災力の向上に繋がるもの。

### 熊本の「火の国会議」

熊本地震において、熊本県域で支援活動を行う支援団体（NPO 等）同士が連携、協働を行うための会議として、地震発生後の平成 28 年 4 月 19 日に発足したもの。発足後は、定期的に支援団体（NPO 等）がオープンに情報共有できる場として、活動地域・活動内容の報告・調整、相互に補完できる業務の調整を行っていたもの。

### 受援

災害時に、他の地方公共団体や指定行政機関、指定公共機関、民間企業、NPO やボランティアなどの各種団体から、人的・物的資源などの支援・提供を受け、効果的に活用すること。【参照：内閣府作成「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」】

### り災証明

災害対策基本法第 90 条の 2 に、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、災害による被害の程度を証明する書面として、り災証明書を交付しなければならないと規定されている。