



序章

1 災害時の活動に関する基本的な考え方

(1) 大地震発生における二つの局面

①初動期の活動〔目安：地震発生～48時間程度〕

大地震が発生した直後は、初期消火や人命救助等の緊急措置を優先的に行い、混乱を収束させることが大事です。各自・各組織は、被害軽減のための活動をすばやく行うことが何よりも重要であり、日頃の訓練を生かした臨機応変な活動に重点をおきます。

防災協議会は、各自・各組織における活動の後方支援を、行うとともに「避難所」の立ち上げを見込んで、地域における災害対応の拠点となる「防災協議会本部」の設置をすすめます。

②被災生活期の活動〔目安：地震発生後48時間後～〕

直後の大混乱がひとまず治まると、次は、被災生活に関わる問題が発生します。水や食料・物資などの不足、交通渋滞の深刻化、あふれるゴミ、身近な生活情報の混乱、デマの発生、人であふれる「避難所」、トイレ、プライバシー、衛生問題等です。これらの多くは、各自・各組織だけでは対応できない問題です。

防災協議会を中心に地域全体が一つにまとまり、区・施設と緊密に連携しながら活動します。主な活動は「避難所」の運営です。

(2) 「避難所」とは

「避難所」は自宅が被害を受けて住めなくなったときの生活の場ですが、それだけではありません。たとえば、自宅が住める状態でも、ライフラインが寸断し、余震が頻発している時期は、多くの人々が水・食料・情報などを求めて「避難所」を利用します。このような人々（在宅被災者）への対応を含めて、「避難所」の運営を考えなければなりません。また、地震発生の時間帯によっては、地域で働いている人や買い物客・旅行者等（帰宅困難者）への対応も必要です。

人や情報、物資等が集まる「避難所」は、地域全体で助け合うための防災拠点となります。

(3) 区との役割分担

大地震のような突発的で大規模な災害時は、学校や区主体の避難所運営は非常に困難です。また、避難者・被災者が受け身の状態だと、混乱が治まった後、生活の自立が難しくなるという深刻な問題があります。

避難者・被災者自身が積極的に避難所運営に携わることが、被害を最小限にと

どめる上での鉄則です。防災協議会は、このことを念頭に災害時の活動に取り組む必要があります。

防災協議会・区の基本的な役割分担は次のとおりです。

- 防災協議会（地域住民）：地域における二次災害防止の活動、
避難所の運営（避難者や被災者への対応 等）
- 区（施設管理者）：施設管理、避難所運営のサポート、利用者への対応
等
- 区（避難所派遣職員）：港区災害対策本部、関係機関との連絡調整 等

2 大地震発生時の防災活動の流れ

大地震発生！！（目安：震度5強以上）

活動場所：自宅、地域

- 家庭での活動（自分、家族）
- 近隣同士の助け合い（隣近所、各階など）

組織ごとに「集合場所」に集合

- 被害状況の確認、活動の調整
- 近隣の組織で適宜連携。
状況確認、活動調整。

- 組織間の活動調整、連携
- 資器材等の活用

活動場所：「避難所」

「協議会本部」開設（目安：24時間以内）

- 「本部」看板設置…

「協議会本部」における主な活動

- 情報集約・活動調整
- 避難者誘導・居住班の編制・応急名簿作成
- 負傷者・要援護者への対応
- 照明・仮設トイレ等の設置

大混乱がある程度収束したら…（目安：地震発生後48時間後）

被災生活期の活動

- 地域の巡回活動
- 資器材等の活用

「避難所運営組織」への移行

- 区、施設を含めた全体体制へ
- 避難所運営本部会議の定期開催 等

各班の活動

- 情報班（情報の管理）
- 名簿・窓口班（人の管理）
- 施設・衛生班（空間の管理）
- 食料・物資班（モノの管理）

状況に応じて活動を縮小



第1章 初動期の活動

1 各組織の活動（目安：発災～48時間程度）

各組織の集合場所と主な活動内容

震度5強以上の地震が発生した場合、自分の周りに被害がなくても各組織の一時集合場所に集まり、状況に応じて次のような活動を行います。

- 被害状況や安否等の確認
- 初期消火
- 救出救護、負傷者の応急手当
- 要援護者の避難の手伝い 他

2 「協議会本部」の設置と主な活動

(1) 「協議会本部」の設置

① “いつ” “だれが” “どこに” 設置するか

- 防災協議会役員は、地震発生後24時間以内に、避難所に「協議会本部」を設置します。
- 本部設置場所は「スポーツセンター」です。

② 設置後直ちに行うこと

- 必要な資材を「スポーツセンター」内の備蓄倉庫から持ち出します。
- 避難所として使用する場所、そこまでの経路の安全確認をします。
特に確認が必要な場所は次の通りです。
 - ・ 本部設置場所への経路
 - ・ 避難先〔避難者の居室となる部屋〕とそこまでの経路
 - ・ 要援護者の居室〔要援護者の居室となる部屋〕とそこまでの経路
 - ・ 救護所とそこまでの経路
- 安全が確認された場合は、その場所と経路に貼り紙をします。
 - ・ 安全でない場合は「立入禁止」の貼り紙をし、避難先を校庭にするなど、適宜変更します。
- すでに避難者がいる場合は避難先に誘導し、組織ごと、住所ごとにまとまるよう指示します。
 - ・ 拡声器、放送設備（使用可能な場合）等を適宜、活用します。

(2) 「協議会本部」における主な活動

① 情報集約・活動調整

- それぞれの地域の被害状況等を話し合い、その情報を「地域の防災マップ*」等に集約します。

* 住宅地図等のコピーを貼り付けて、大型の地図を複数作成します。
各集合場所、各備蓄倉庫、消火設備等を随時書き込んでおきます。
被災生活期にも使用します。

- 応援が必要な地域へ、活動できる人や資器材を投入できるよう調整します。
 - ・ 避難者にも応援を呼びかけます。

② 避難者誘導・居住班の編制・応急名簿作成・集計

- 避難者を避難先に集め、組織ごと・住所ごとにまとまるよう指示します。
 - ・ 組織ごと・住所ごとで適宜「居住班」をつくり、班長・副班長を決めます。「第1 競技場1 班」など、適当に班名を決めます。

班長・副班長に、他の人から見て分かるように腕章などの目印をつけると、混乱防止に役立ちます。

- 班長・副班長の協力を得て、応急用名簿（→資料編）を居住班ごとに配り、避難者個人に必要事項を記入してもらいます。
 - ・ 班長・副班長の協力を得て、記入を終えた応急用名簿を「協議会本部」に集め、避難者数を集計します。
- 集計した名簿をもとに、区と協議の上、備蓄物資を配布します。

③ 負傷者・要援護者への対応

- 手当が必要な負傷者・一人では生活できない要援護者等は、一般の避難者と別の場所に収容します。
 - ・ 家族や知人等、援護できる人も一緒に移動してもらいます。
 - ・ 手が足りないことが予想されるので、とくに施設職員との連携は必須です。避難者にも手伝ってもらいます。
- 避難者と同様、応急用名簿を配布し、個人に必要事項を記入してもらいます。
 - ・ 記入を終えた応急用名簿を「協議会本部」に集めて集計し、対応を協議します。
- 介護や医療の経験者・有資格者、手話や外国語ができる人等を避難者の中から募り、負傷者や要援護者への応急対応をします。

④ 照明、仮設トイレ等の設置

- 停電している場合は、施設職員と連携して、非常発電設備の使用を検討します。また、備蓄倉庫の発電機・投光機を設置し、照明を確保します。

●トイレ利用の可否についても確認し、必要に応じ備蓄倉庫から「仮設トイレ」を持ち出し、設置します。
水は、できるだけ飲料水に使い、トイレの水には使用しないようにします。
施設のトイレの水は、プールなどの水をバケツに入れて各トイレブースに設置して対応します。各ブース内には紙を捨てるゴミ袋も必要です。また、各扉に使用ルールの貼り紙をします。

- ・トイレはできるだけ1階を使用する。(下水管破損の可能性あり)
- ・排泄物はバケツの水で流し、紙類はゴミ袋に入れる。
- ・トイレの清掃は、居住班ごとに当番制で行う。

●使用しない(できない)トイレは、「使用禁止」の張り紙をする。

⑤ 施設・区との連携

●地区本部及び施設職員と適宜、情報交換をしながら活動します。

- ・建物の安全確認、照明・仮設トイレ等の準備、負傷者・要援護者への対応等は、区職員・施設職員を中心に対応してもらいます。
- ・遺体が収容された場合の対応(遺体の安置、確認票の作成等)は、区職員・施設職員が行います。
- ・協議会は、被災現場での活動(初期消火・救出救護等)と被災状況・避難者の把握等にあたります。

●区職員を通じ、適宜、以下の情報を地区災害対策本部に連絡・報告してもらいます。

- ・地域の被害状況(建物等の倒壊、火災、ライフライン寸断、道路の状況、安否不明者等)
- ・避難者人数、負傷者・要援護者人数、その状況
- ・要望 その他



第2章 被災生活期の活動

1 「避難所運営組織」への移行（目安：発災48時間後～）

（1）全体の体制

① 「避難所運営組織」とは

●被災生活期の主な活動である「避難所運営」を地域全体で行っていくための組織です。初動期の「協議会本部」は、基本的に防災協議会だけの組織ですが、被災生活期の「避難所運営組織」は、施設、区を含めた全体の体制になります。

ただし、避難所運営の主体は、当事者である地域住民（避難者・在宅被災者）です。防災協議会は、地域住民の中心的役割を果たします。区職員・施設職員は主に以下の役割を担います。

- ・施設職員：施設管理、避難所運営のサポート、利用者への対応 等
- ・区派遣職員：地区災害対策本部、関係機関との連絡調整 等

※この組織の運営の中心となるのは「避難所運営本部」です。本部は、協議会本部役員（本部詰めで活動する人。全体調整役・事務局）が中心となります。本部役員には、本部長、副本部長の他、3～4名程度の役員を配置します。

本部役員は、そのときの状況に応じて互選し、負荷が集中しないよう適宜交代するのが現実的です。

実際の活動の中心となるのは5つの活動班（次ページ図）です。各活動班は、互選した各班長、副班長を中心に、避難者および在宅被災者の中から適宜選出し、組織します。負傷者や要援護者を除く全ての人、いずれかの班に入ることが原則です。

班長・副班長も、本部役員と同様、負荷が集中しないよう適宜交代します。

② “いつ” “どのように” 移行するか

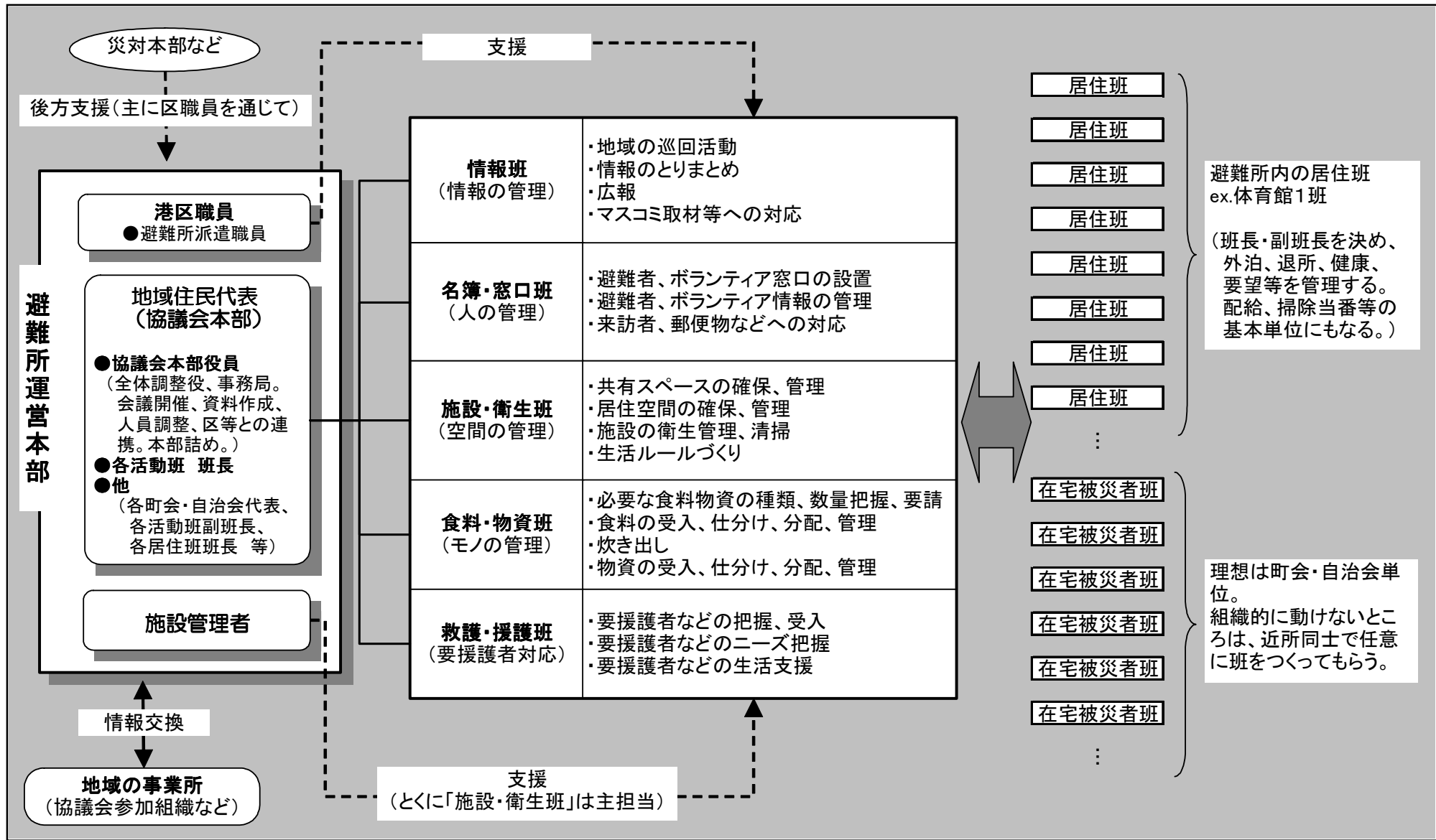
●地震発生直後の大混乱がひとまず治まった段階で、区、施設と協議の上、できるだけ早く「協議会本部」を「避難所運営本部」に移行させます。

目安は、地震発生後48時間です。

●「避難所運営本部」を設置し、各班を組織します。

本部設置場所は、協議会本部と同じ（スポーツセンター）です。

(2) 「避難所運営組織」体制図



(3) 「避難所運営本部」の主な活動

① 「避難所運営本部会議」の定期開催

●第一回目の会議は「避難所運営本部」設置と同時に開催します。

●2回目移行の開催頻度の目安は次のとおりです。

- ・発災～2週間程度：毎日2回（朝と夜）
- ・発災2週間以降：毎日1回～必要に応じて

※原則として、次のメンバーが参加します。

- 協議会本部役員
- 各班の班長
- 他（必要に応じて、各町会・自治会会長、各班の副班長、各居住班の班長等）
- 施設職員（施設長等）
- 地区災害対策本部職員

●会議では、主に次の内容について話し合います。

「避難所運営本部会議」主な議題	主担当
1. 被害、復旧状況など	情報班
2. 避難者・在宅被災者の人数、要望など	名簿・窓口班 情報班
3. 避難所空間に関する現状・課題など	施設・衛生班
4. 食料・物資の現状と要望など	食料・物資班
5. 避難所内および在宅の要援護者の人数、要望など	救護・援護班
6. 活動している人（ボランティアを含む）の状況、要望など	名簿・窓口班 協議会本部役員
7. その他（災害対策本部等からの情報は区職員が、施設管理に関する情報は施設職員が報告）	
8. 各対応策の検討	

●協議会本部役員は、会議の招集、進行（議長）、結果のとりまとめを分担します。

②各班の活動調整

●避難所運営組織の活動の中心である5つの班の班長や活動人員、居住班長等に、過度の負担が集中しないよう、状況に応じて調整します。

具体的な活動内容は、次のとおりです。

- ・活動している人の現状把握
 - 各班の人数、その人たちの特技、資格などを把握する。

- 必要に応じて名簿を作成する。
- ・活動している人のニーズ把握、割り振り
 - 「どこでどのような人を必要としているか」などを把握し、そのニーズに応じて各班等に人（ボランティアを含む）を割り振る。
- ・本部窓口の設置
 - 必要に応じて、各班長の要望などを受け付ける窓口を設置する。

③地区災害対策本部・関係機関との連絡、調整

- 区災害対策本部や関係機関との連絡、調整は、基本的に区派遣職員（不在時には施設職員）が行いますが、区職員（および施設職員）が持ち場につけないという事態も大いに考えられます。その場合は、協議会本部役員が代行します。

区災害対策本部へは基本的に毎日、連絡をとり、情報交換をします。その主な内容は次のとおりです。

- ・報告する情報
 - 「避難所運営会議」でとりまとめた現状、要望等
- ・収集する情報
 - 食料物資やボランティアの供給状況
 - 被災者支援策
 - その他

2 各班の活動

(1) 情報班.....情報の管理

① 地域の巡回活動

●「在宅被災者班（町会・自治会等）」や事業所と連携し、定期的に地域を巡回し、情報収集をします。

・在宅被災者がまとまっていない場合は、近所同士で任意に班を作ってもらおうよう呼びかけます。

（町会・自治会の班など、既存組織を活用します）

② 情報のとりまとめ

●①と本部会議の情報から、地域の被害や復旧状況、在宅被災者数やニーズなどを随時とりまとめます。

・情報のとりまとめでは「地域の防災マップ」も活用します。

・在宅の要援護者の情報は、救護・援護班に伝えます。

③ 広報

●②のなかから、避難者や在宅被災者に伝えるべき情報を随時とりまとめ、避難所内の掲示板に掲出します。（避難者同士の情報交換にも使用するとよい。）

・掲示板は、日々管理します。

④ マスコミ取材等への対応

●マスコミからの取材・調査等が避難者の生活に支障を与えるのを防ぐため、マスコミ関係者の立入を規制したり、窓口を設置するなどして調整します。

(2) 名簿・窓口班.....人の管理

① 避難者・ボランティア対応窓口の設置

●避難者・ボランティア対応窓口を設置し、避難者やボランティアの登録、出入りの管理を行います。

・窓口には、避難者名簿・世帯用を常備しておきます。

・余裕ができたなら、五十音順に整理するなど、検索しやすくする工夫をします。

② 避難者・ボランティア情報の管理

【避難者情報】

- 居住班長を通じて、または窓口で避難者名簿・世帯用を配付・回収し、情報をとりまとめます。
 - ・要援護者については、救護・要援護者班に連絡します。

【ボランティア情報】

- 遠方からのボランティアは、基本的に区や都のボランティア本部から派遣されますが、直接、避難所に来ることもあります。その場合の対応を行います。
 - ・必要に応じ、避難所へのボランティアコーディネーターの派遣を要請します。
 - ・ボランティアへの仕事の割り振りを行います。

③ 来訪者、郵便物などへの対応

- 避難者に面会を求める来訪者などへの対応を行います。
 - ・窓口で「誰を訪ねてきたのか」を聞き、該当者を呼び出します。
 - ・面会は、基本的に面会室で行うよう指示します。(避難者の居住空間での面会は、原則禁止とします。)
- 電話、郵便物等の取り次ぎを行います。
 - ・個人宛の電話は、連絡先を聞いて一旦切り、折り返し該当者から連絡してもらうようにします。
 - ・該当者不在時の連絡手段として、「伝言メモ」などを活用します。基本的に情報班と連携し、掲示板などを活用します。

(3) 施設・衛生班.....空間の管理

① 共有スペースの確保、管理

- 協議会本部室、窓口、物資保管場所、救護所などの共有空間の安全確認、管理を行います。
 - ・避難者が占有している場合は、協議会役員は事情を説明し移動してもらいます。
 - ・安全確認では、応急危険度判定士の要請が必要になる場合があります。区職員から依頼してもらいます。

② 居住空間の確保、管理

- 各居住班と連携して、避難者の居住空間の安全確認、管理を行います。
 - ・避難者数の増減や施設の安全状況等に応じて、適宜、部屋割りを見直します。
 - ・区画割り（各世帯が通路に面するようにする、各自が同じ程度の広さになるようにする等）等の指導を行います。

③ 施設の衛生管理、清掃

- トイレ、ゴミ、ペット、清掃等のルールを本部会議・居住班長を通じて避難所全体に徹底させます。
 - ・ 居室の清掃は各居住班が、トイレ等共有空間の清掃は各居住班が持ち回りで行うことが原則です。
 - ・ ペットは屋外で飼育、ペットの飼い主の自主管理が原則です。
 - ・ 仮設風呂・シャワーが設置された場合、その管理を行います。
 - ・ 避難所全体の衛生管理は、保健所などの関係機関と連携して行います。

④ 生活ルールづくり

- 起床・消灯、火気厳禁などの生活ルールを決め、本部会議・居住班長を通じて避難所全体に徹底させます。



(4) 食料・物資班.....モノの管理

① 必要な食料物資の種類、数量の把握、要請

- 本部会議や情報班、名簿・窓口班から情報を得て、必要な食料や物資の種類・数量をとりまとめ、区職員を通じて、地区災害対策本部等に要請します。
 - ・ 必要な数量は毎食ごとに変動します。数量の確認は毎回行います。
 - ・ 避難者だけでなく、在宅被災者の分も考慮します。

② 食料の受入、仕分け、分配、管理

- 受け入れた食料を仕分けし、避難者および在宅被災者へ分配します。
- 食料は保管場所で管理します。
 - ・ 衛生管理には、学校教職員等の協力を得ながら、細心の注意を払います。
 - ・ 避難者などに呼びかけ、調理師、栄養士などの資格保有者、経験者の協力を得られるようにします。

③ 炊き出し

- 状況と必要に応じて、適宜、炊き出しを行います。
 - ・ 各居住班が持ち回りで行う等、負担が集中しないように配慮します。

④ 物資の受入、仕分け、分配、管理

- 受け入れた物資の数量と品目を確認し、次のように仕分け、分配します。在庫管理も合わせて行います。

1) 全員に公平に分配する物資	例：毛布、ホカロン	要望に応じて被災者に分配する。 (各班長、副班長の指示による)
2) 必要な人にのみ分配する物資	例：粉ミルク、生理用品	
3) サイズなどの仕分けが必要な物資	例：衣類	
4) 全員が共同で使用する物資	例：トイレトペーパー	施設・衛生班と適宜調整
5) 全員が共同で使用する設備	例：仮設トイレ、自家発	

(5) 救護・援護班 要援護者対応

① 要援護者などの把握、受入

- 要援護者の把握に日々努めます。
 - ・避難者：名簿・窓口班や各居住班長などと連携して、要援護者を把握
 - ・在宅被災者：巡回を行う情報班などから情報を得て、要援護者を把握
- 必要に応じて、名簿・窓口班が作成している名簿とは別に、名簿を作成します。
- 一般避難者と同じ居室では、生活が困難な人を要援護者専用の居室に受け入れます。

② 要援護者などのニーズ把握

- 避難所や在宅の要援護者のニーズをとりまとめ、本部会議で報告し、解決策を検討します。
- 避難所内で解決できない問題については、区職員等を通じて、地区災害対策本部等に要請します。
 - ・二次避難所*や医療機関への移送、巡回医療、専門家の派遣、要援護者用トイレ設置、ボランティア派遣要請などを行います。

③ 要援護者などの生活支援

- 避難所や在宅の要援護者の生活支援を、必要に応じて行います。
 - ・避難者などに呼びかけ、介護や医療の経験者・有資格者、手話や外国語ができる人などの協力を得られるようにします。
(施設職員の協力も不可欠です。)
 - ・在宅の要援護者の場合、食料・物資の戸別配布、情報伝達、片づけ・掃除・洗濯・買い物などの日常支援が含まれます。特に人手が必要なので、ボランティア等を活用します。