

非 常 時 活 動 編

非常時活動のすすめ方

1 まず、自分自身の安全を優先

生命の危険が伴う非常時での防災活動で、最も重要なのは無理をしないことです。公的防災機関と連携し、指示に従い、責任を持った活動を心掛けましょう。

2 非常時活動のポイント

活動	ポイント
初期消火活動	<ul style="list-style-type: none"> ○初期消火の範囲を超えた火災を自主防災組織の力だけで消し止めようとするのは危険です。自主防災組織の消火活動は、「初期消火」が対象です。出火から3分以内の天井に火が回っていない状態が消火の限度です。 ○天井に火が回ると、すぐに1棟火災へ発展します。この段階での消火には高度な消火力が必要になり、自主防災組織の手には負えません。消防隊が到着するまでの間、危険を避けつつ、火災の拡大延焼を防ぐことを基本とします。 ○消防隊が到着したら、避難誘導や負傷者の応急手当、野次馬の整理等に当たります。消防隊を無視して勝手に火災現場に立ち入らないようにしましょう。
避難誘導活動	<ul style="list-style-type: none"> ○災害の種類、昼夜間の別、天候、風向き等によって、安全な避難経路が異なってきます。前もって複数の避難経路を用意しておきます。 ○地域内の要援護者を救援します。必要な人員を手分けして迅速に支援しましょう。担架やリヤカーなどの必要性も考えて、日ごろから準備しておきます。 ○集団で避難する場合、誤った情報により集団行動が分裂する危険もあります。リーダーは統率力とともに情報を正確に判断する能力も問われます。
救出・救護活動	<ul style="list-style-type: none"> ○治療に一刻を争う負傷者が出ることも考えられます。日ごろの講習等で習得した技術に自信を持って、救急隊到着までの応急手当を施しましょう。 ○倒壊物等の下敷きになった人の救出には、多くの人員や資機材が必要です。やみくもに作業するのではなく、情報を確認し合って連携し、効果的に行動することが必要です。

活動	ポイント
情報収集・伝達活動	<ul style="list-style-type: none"> ○推測や思い込みは禁物。重要な情報は公的防災機関に確認すること。また、常に携帯ラジオ等の情報に注意しましょう。 ○「いつ、どこで、なにが(だれが)、どうして、どのように」の要領で情報収集・伝達します。
給食・給水活動	<ul style="list-style-type: none"> ○不平等にならないことが大原則です。しかし、不自由な生活の中で限られた食料や物資を配分するのですから、足らなくなることもあります。この場合、全員の分が揃うまでは配らないようにするか、足りないことを十分に説明して納得を得てから配分するよう配慮しましょう。

避難勧告等の情報について

近年の豪雨災害では、浸水により膝より上まで水が来ているような危険な状況の中で避難するような事態が見られ、そこで亡くなった人もいました。

避難勧告等を聞いていながら避難しなかった人からは、「まだ大丈夫」「避難する方が危険」「子どもや年寄りの避難が大変」といった声が聞かれ、住民が自らの危険を認識できていないこと、切迫性のない段階での避難には限界があることなど、「避難」に関する課題が挙げられました。

また、最近の災害心理学の研究では、「パニック神話」と「正常性バイアス」ということがいわれています。「パニック神話」とは、異常行動としてのパニックはまれにしか起こらないということです。パニックをおそれて重要な情報の伝達をためらったり、危険を過小に伝えたり、遠回しな言い方で伝達するといったことのほうが住民を危険にさらし、かえってパニックを誘引することになるのです。

「正常性バイアス」とは、我々の心に内蔵されている、過度に何かを恐れたり、不安になったりしないために働く機能ですが、その「まさか」と思う気持ちが、身に迫る危険を危険としてとらえることを妨げて、それを回避するタイミングを奪ってしまう、というマイナスの役目を果たしてしまうものです。

したがって、「時機を捉えて」「正確な情報を迅速に」住民に伝達することの重要性が明らかになってきます。

さらに、平成16年の新潟・福島・福井の記録的な豪雨災害では、情報伝達や高齢者等の避難支援が大きな課題となり、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」及び「避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン」が策定されました。これらのガイドラインを受け、「避難準備（災害時要援護者避難）情報」を含む3段階の情報体系が確立されました。

1 市長から発令される情報

市長から発令される避難情報は、次のとおりですが、前ページにあるように「避難準備（災害時要援護者避難）情報」は、水害時に発せられる情報です。地震については、予知の可能性のある東海地震（次ページ）において事前避難対象地区住民の事前避難及び「東海地震注意情報」時点での児童・生徒の帰宅等が設定されていますが、当然、突発性の地震には事前避難はあり得ません。

種 類	発令時の状況	住民のとるべき行動
避難準備 (災害時要 援護者避 難)情報	○災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況	○災害時要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所（P.23）への避難行動を開始（避難支援者は避難行動を開始） ○上記以外の者は、家族等との連絡、非常用持出し品の用意等、避難準備を開始
避難勧告	○通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が明らかに高まった状況	○通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所（P.23）への避難行動を開始
避難指示	○前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する可能性が非常に高いと判断された状況 ○堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況 ○人的被害の発生した状況	○避難勧告等の発令後で、避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了 ○まだ避難していない対象住民は、直ちに避難行動に移るとともに、その暇がない場合は生命を守る最低限の行動

2 東海地震に関連する情報の種類

現在の科学技術では、地震の直前予知（日時、場所、規模を特定した予知）はできません。しかし、東海地震のみ、前兆（地震前の異常な現象）が検知できる可能性があると考えられています。もし前兆が検知できた場合には、気象庁は東海地震に関連する情報を発表することにしています。

東海地震に関連する情報は3種類あり、危険度が低い情報から順に



となります。

これらの情報のうち「東海地震注意情報」により、防災関係機関の防災準備行動が開始されます。また、必要に応じて児童・生徒の帰宅、旅行や出張の自粛等の対応がとられることとなります。

しかし、前兆をとらえるための科学技術には限界があり、前兆がとられず情報発表がないまま地震発生に至ることもありえます。したがって、日ごろから災害への備えをしておくことが大切です。

情報名	発表基準	主な防災対策	住民のとるべき行動
東海地震観測情報	観測された現象が東海地震の前兆現象であると直ちに判断できない場合や、前兆現象とは関係がないとわかった場合	○防災対策は特にしない。 ○市や県、国では情報収集連絡体制がとられる。	○テレビ・ラジオ等の情報に注意し、平常どおりの生活でよい。
東海地震注意情報	観測された現象が前兆現象である可能性が高まった場合	○東海地震に対処するため、次のような防災準備行動がとられる。 ●必要に応じ、児童・生徒の帰宅等の安全確保対策 ●救助部隊、救急部隊、消防部隊、医療関係者等の派遣準備 ○気象庁において、東海地震発生につながるかどうかを検討する「判定会」が開催される。	○テレビ・ラジオ等の情報に注意し、市の呼びかけや指示に従って行動する。

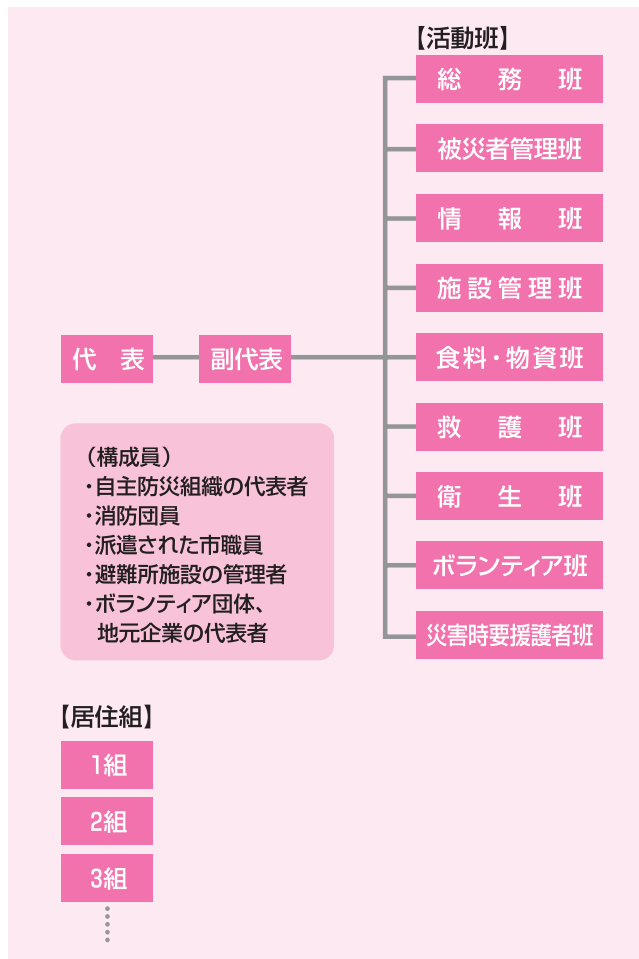
情報名	発表基準	主な防災対策	住民のとるべき行動
東海地震予知情報	東海地震の発生のおそれがあると判断した場合	<ul style="list-style-type: none"> ○「警戒宣言」が発令される。 ○国、県、市に「地震災害警戒本部」が設置される。 ○事前避難対象地区住民の避難(P.25)、交通規制、デパート等の営業停止等の対策が実施される。 	<ul style="list-style-type: none"> ○テレビ・ラジオ等の情報に注意し、東海地震の発生に十分警戒して、市の呼びかけや指示に従って行動する。

避難所運営について

1 避難所運営組織

自主防災組織の代表者、消防団員、派遣された市職員、避難所施設の管理者、ボランティア団体・地元企業の代表者により構成され、平常時及び災害時において、避難所運営に関する様々な活動を行います。

(1) 避難所運営組織の組織構成(例)



(2) 活動班の役割

災害時には、避難所の開設から各活動班の設置、避難所運営会議の開催等、自主的な避難所運営の確立を図ります。

また、平常時には、円滑に避難所運営を行うために、実情に応じた避難所運営マニュアルの作成、運営訓練、生活ルールの検討、作成を行います。

班名	避難所運営時	平常時
総務班	<ul style="list-style-type: none"> ○運営組織事務局としての市災害対策本部との連絡調整 ○避難所レイアウトの設定、変更 ○防災資機材、備蓄品の確認及び確保 ○避難所運営記録の作成 	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所レイアウトの検討 ○備蓄品、間仕切り、事務用品等の確保、点検
被災者管理班	<ul style="list-style-type: none"> ○避難者名簿の作成、管理 ○安否確認等問い合わせへの対応 ○マスコミ、調査、研究者等の取材への対応 ○郵便物、宅配便等の取り次ぎ 	<ul style="list-style-type: none"> ○左記の活動方法の検討
情報班	<ul style="list-style-type: none"> ○関係機関からの情報収集 ○避難者への情報提供 ○避難所からの情報発信 	<ul style="list-style-type: none"> ○左記の活動方法の検討
施設管理班	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所の安全確認と危険箇所への対応 ○避難所での防火・防犯への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ○危険箇所の確認 ○避難所での防火・防犯に関する留意事項の検討 ○夜間パトロール方法の検討
食料・物資班	<ul style="list-style-type: none"> ○食料・物資の調達、受入れ、管理、配布 ○炊き出しの実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○食料・物資の把握・受入れ方法の検討 ○炊き出し訓練の実施
救護班	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所内の傷病者の把握・救護 ○災害時要援護者の介護 ○救護所、医療機関の開設状況の把握 ○避難所内救護室の設置 ○医薬品の種類、数量の把握 	<ul style="list-style-type: none"> ○応急救護方法の習得と啓発 ○避難所内救急用品の確保、点検

班名	避難所運営時	平常時
衛生班	<ul style="list-style-type: none"> ○ゴミ集積所の設置・管理 ○避難所の人数に応じたトイレの確保 ○避難者による掃除の実施の呼びかけ ○衛生管理の徹底、感染症の予防 ○適正なペット飼育方法の徹底 ○生活水の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ○衛生管理に関する知識の習得と啓発 ○ゴミ集積所、風呂、トイレ等の設置、管理方法の検討 ○ペットの飼育方法の検討
ボランティア班	<ul style="list-style-type: none"> ○ボランティアの受入れ窓口の設置 ○ボランティアの受入れ、調整 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域ボランティアへの協力の呼びかけや体制づくりの検討 ○一般ボランティアの受入れ、調整方法の検討
災害時要援護者班	<ul style="list-style-type: none"> ○災害時要援護者用窓口の設置 ○災害時要援護者の支援要請の把握と対処 ○避難所における災害時要援護者支援への理解の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ○自主防災組織と連携し、災害時要援護者台帳の整備 ○災害時要援護者に関する地域の住民の理解の促進

(3) 居住組の役割

「居住組」とは、行政区や班等の単位（複数の組み合わせもあります。）で避難者をいくつかのグループに分けた「組」のことです。

ア 組長の選出

組長は、組員の人数確認などを行うとともに、組員の意見をまとめて運営会場へ提出する代表者の役割を担います。組長については、避難生活が長引くような場合は、適宜交代します。

イ 当番制の仕事

公共部分の清掃、炊き出しの実施、生活水の確保などの仕事を当番制で行います。

ウ 在宅被災者の把握

在宅被災者に対しても、市の対策本部によって食料や物資の提供が避難所で行われます。そこで、在宅被災者の数や必要とされる支援物資等に関する情報を把握するため、避難所開設に関する広報活動の際などに、在宅被災者の人々に対して、避難所への申し出を呼びかけます。

2 避難所に設けるべきスペース

区分	設けるべきスペース
避難所運営用	<ul style="list-style-type: none"> ◎避難者の受付所 ◎事務室 ◎広報場所 ○会議場所 ○仮眠所（避難所運営者用）
救援活動用	<ul style="list-style-type: none"> ◎救護室 ○物資等の保管室 ○物資等の配布場所 ○相談所 ○特設公衆電話の設置場所
避難生活用	<ul style="list-style-type: none"> ◎更衣室 ◎授乳室 ○休憩所 ○調理場（電気調理器具用） ○勉強場所 ○遊戯場
屋外	<ul style="list-style-type: none"> ○仮設トイレ ○ゴミ集積所 ○喫煙場所 ○物資等の荷下ろし場・配布場所 ○炊事・炊き出し場 ○仮設入浴場 ○洗濯・物干し場 ○駐輪・駐車場

◎は、当初から必要なもの

災害時要援護者対策について

1 災害時要援護者対策の必要性

近年の豪雨災害では、住民への情報の伝達に時間を要し、被災した例がありました（P.10）。また、阪神・淡路大震災を始め、最近の地震災害においても、急激な環境の変化、特に避難所生活による病状の悪化やストレス等による死亡（震災関連死）も多数に上りました。そして、それらの多くが災害時要援護者（以下「要援護者」といいます。）といわれる方々でした。

したがって、これらの方々を災害発生時にどのようにして救援するかについて、具体的な対策を講じる必要があります。市においても、災害時要援護者支援マニュアルの作成を進めています。

2 要援護者とは

要援護者とは、災害が発生したとき又は災害の危険が迫ったとき、必要な情報を的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなど一連の行動を取るのに支援を要する人々のことで、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等が挙げられます。

3 避難支援プランの策定

(1) 要援護者の事前把握

平常時からの要援護者情報の収集、共有が不可欠なので、プライバシーの保護に配慮して、次の手法を活用しながら台帳の整備をします。

関係機関共有方式	個人情報の保護に配慮した上で、平常時から福祉関係部署等が保有する要援護者情報等を防災関係部署、自主防災組織、民生委員等の守秘義務のある関係機関の間で共有する方式
手挙げ方式	要援護者登録制度を行うことについて広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式
同意方式	防災関係部署、福祉関係部署、自主防災組織、福祉関係者等が要援護者本人に直接的に働きかけ、必要な情報を収集する方式

(2) 情報伝達体制の整備

要援護者の特性に応じた情報伝達のルート、手段を整備し、災害発生時に本人や支援者等へ確実に情報を伝達する必要があります。

(例) 耳の不自由な方 → 手話、FAX

(3) 避難支援者の決定

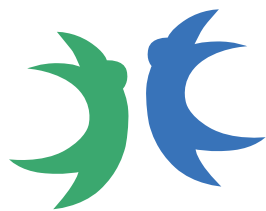
要援護者一人ひとりに対する個別支援計画(名簿・台帳)を市や自主防災組織、民生委員等の関係者が協力しながら作成します。

(4) 防災訓練の実施

個別支援計画をつくる中で、一人ひとりの要援護者を災害時に支援する避難支援者を複数人定め、平常時から声かけ等を行うとともに、毎年行う防災訓練で避難支援者が援護者宅に駆けつけて福祉避難所(P.21)等に避難支援する等の訓練を行います。

4 要援護者及び介助者の心得

	日ごろの備え	災害時の行動	介助者の行動
目の不自由な方	○常に白杖を手の届く位置に置いておく。 ○家具の配置等を知っておく。	○大声を出す、笛を吹く等により、周囲の人に居場所を知らせ、誘導をお願いする。	○階段等の障害物を説明しながら誘導する。
耳、言語の不自由な方	○常に筆記用具を携帯する。	○メモ等により正確な情報を周囲の人に聴く。	○身振りや筆談等で、正確な情報を伝える。 ○話すときは口を大きく動かし、相手に分かるように伝える。
知的障害のある方	○日ごろから災害時の行動を話して聞かせ、外出時の危険な場所も教えておく。	○常に家族の人と行動する。もしできない場合は、近所の人等に助けを求める。	○あわてたりしないよう優しい声で指示し、手をとって避難行動を促す。
肢体の不自由な方	○室内スペースを広めに確保し、家具等に転倒防止対策を施しておく。	○あわてて行動せず、無理はしない。 ○車いすは安全な場所に止め、周囲に助けを求める。	○車いすの場合、階段での介助は3人で対応する。 ○介助者が1人の場合は、背負って避難する。
内部障害のある方	○人工透析や糖尿病等の通院治療中の方は、常用薬の備えや災害時の対応等を医療機関に確認しておく。	○かかりつけの病院等の状況を確認し、緊急に治療の必要がある場合は、最寄りの医療機関等に相談する。	○かかりつけの医療機関、救護所等の情報収集を手助ける。
高齢者、寝たきりの方	○室内はなるべく広くし、家具の転倒防止対策等を行う。 ○避難時に必要なものは常に身近に置く。	○あわてて外に飛び出さず、安全な場所に移動し助けを待つ。	○緊急時や困ったときの連絡先を覚えておく。 ○複数の介助者で対応し、緊急のときは背負って避難する。
共通事項	○火の始末ができていない人は、石油やガスよりもなるべく電気を利用する。 ○常用薬や補装具等は、すぐに持ち出せる場所に置いておく。 ○安全に避難できる道路を確認する。 ○家庭内対策の推進を図る。	○家具から離れ、机の下等にもぐる。 ○無理な行動はせず、周囲に助けを求める。	○災害発生時の役割分担や避難方法など、援助体制を整えておく。 ○車いすが使えない場合のため、背負いひも等を用意する。 ○家具等の転倒防止対策の手助けをする。



北 杜 市
自主防災組織活動マニュアル

平成20年3月発行
編集 北 杜 市

制作 株式会社 ぎょうせい