

## 第10章 避難・被災者受入れ、保護対策

地震発生後の火災やがけ崩れ、家屋倒壊等市民の生命の安全を確保するために迅速、的確な避難行動と被災者の受入れ、保護を実施するための対策について定めます。

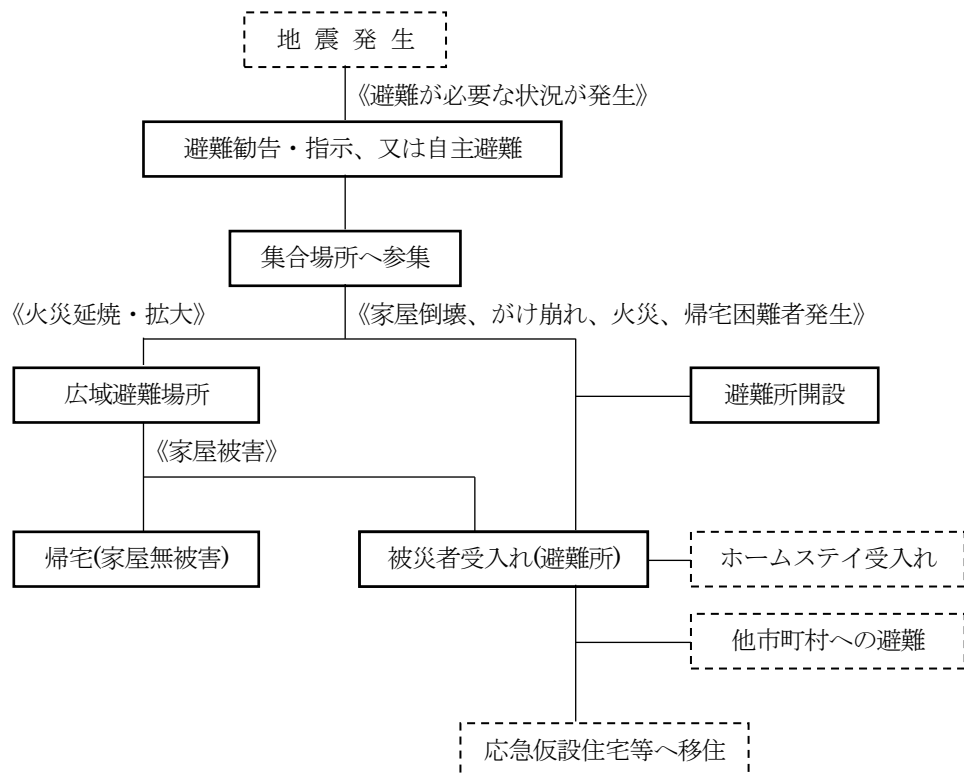
### 第1節 避難対策

市は、地震発生後、人命の安全を第一に市民等の避難誘導を行うとともに、あらかじめ指定された避難施設及び避難経路や、津波による浸水が想定される区域、土砂災害危険箇所等の所在、その他避難に関する情報の提供に努めます。

市民は、あらかじめ指定されている避難施設を日頃から把握するとともに、避難勧告又は指示が出された場合には、直ちに避難します。また、自主的に避難する場合は、安全に十分配慮します。

なお、津波避難に係る対策は、「津波災害対策計画 第24章 津波災害予防計画」及び「津波災害対策計画 第25章 津波災害応急対策計画」を参照します。

図 10-1 地震発生時の避難の流れ



#### 第1 避難勧告・指示等

##### 1 避難勧告・指示

災害が発生し、又は発生のおそれがある場合、市長若しくはその補助執行機関としての消防長は、警察署及び防災関係機関の協力を得て、避難先を定めて避難の勧告・指示を行います。

## (1) 避難勧告・指示の実施責任者

表 10-2 避難勧告・指示の実施責任者

実施者	勧告・指示区分	災害の種類、内容	根拠
市町村長	勧告・指示	災害全般	災害対策基本法第60条第1項
警察官	指示	災害全般。市町村長が指示することができないと認めるとき、又は市町村長から要求があったとき。	災害対策基本法第61条第1項 警察官職務執行法第4条第1項
海上保安官	指示	同上	災害対策基本法第61条第1項
知事又は、その命を受けた県職員又は水防管理者	指示	洪水、津波又は高潮	水防法第29条
知事又は、その命を受けた職員	指示	地すべり	地すべり等防止法第25条
自衛官	指示	災害全般。災害派遣を命じられた部隊の自衛官は、災害の状況により特に急を要する場合で、警察官がその現場にいない場合に限り、避難の指示を行うことができます。	自衛隊法第94条第1項

## (2) 警戒区域の設定権者

表 10-3 警戒区域の設定権者

設定権者	災害の種類	内容(要件)	根拠
市町村長	災害全般	災害が発生し、又は、災害が発生しようとしている場合で人の生命又は身体に対する危険を防止するためには特に必要があると認めるとき。	災害対策基本法第63条第1項
警察官	災害全般	同上的場合において、市町村長もしくはその委託を受けた市町村の職員が現場にいないとき、又はこれらの者から要求があったとき。	災害対策基本法第63条第2項
海上保安官	災害全般	同上	災害対策基本法第63条第2項
消防吏員又は消防団員	水災を除く 災害全般	災害の現場において、活動確保を主目的に設定します。	消防法第28条第1項、 " 第36条第7項
水防団長、水防団員又は消防機関に属する者	洪水、津波 又は高潮	水防上緊急の必要がある場所において、活動確保を主目的に設定します。	水防法第21条

(3) 避難準備情報の実施責任者

市長は、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、人的被害の発生する可能性が高まったときに、避難準備情報を発表します。

**2 避難の勧告及び指示の発令基準**

災害時に適切な避難勧告等を実施するため、関係機関からの情報や自ら収集する情報等を基に、避難勧告等の発令基準等について、できる限り客観的な数値を定めるよう努めます。

なお、判断基準については、想定外の事態にも対応できるよう総合的に判断します。

また、避難対象地域の選定にあつては、避難所の位置、自主防災組織が定める避難経路の状況、周辺地域の人口分布、自主防災組織の状況等を考慮してこれを行います。

**3 避難勧告、指示等の伝達方法**

(1) 避難勧告、指示等の伝達

避難勧告、指示等の伝達は、災害対策本部の情報伝達及び広報活動により行いますが、その際、自主防災組織等を十分活用するとともに、間接広報を有効に利用します。

(2) 避難勧告及び指示の内容

- ア 避難を要する理由
- イ 避難勧告、指示の対象地域
- ウ 避難先とその場所
- エ 避難経路
- オ 注意事項

(3) 県知事への報告

市長は、避難勧告又は指示を行ったときは、速やかに県知事に報告します。

**4 防災上重要な施設の避難誘導**

学校、病院、工場等防災上重要な施設の管理者は、避難計画に基づき、災害時における避難の万全を期します。この場合において、避難の場所、経路、時間、誘導等の指示・伝達は、その施設の地理的条件等を考慮して、実施するものとします。

## 第2節 避難所（ミニ防災拠点）の開設と運営

市長は、災害の状況に応じて安全で適切な場所を選定して避難所を開設します。また、災害が長期にわたることが見込まれる場合には、災害時要援護者に配慮して、多様な避難施設の確保に努めます。

また、災害発生により帰宅の手段を失い、駅周辺、市街地、観光施設等で滞留している人（帰宅困難者）に対し、市は、必要に応じて避難施設を提供します。

### 第1 避難所の開設場所

#### 1 避難所（ミニ防災拠点）

市が管理する市内の小・中学校を避難所（ミニ防災拠点）と定め、災害の状況、規模等により開設します。

#### 2 補助避難所（予備避難所）

避難所（ミニ防災拠点）に収容することが不可能な場合は、市内の学校及び公共施設の中からあらかじめ定め、災害の状況、規模等により開設します。

#### 3 広域避難場所

火災の延焼拡大による炎や煙などから、一時的に身を守る場所として、市内のグラウンド、広場等を備えた公共・民間の施設の中からあらかじめ定め、災害の状況、規模等により開設します。

#### 4 二次避難所・福祉避難所

避難所（ミニ防災拠点）及び補助避難所に収容することが困難な、要援護高齢者や障害者を収容対象として、あらかじめ協定を締結した市内の社会福祉施設等を二次避難所・福祉避難所として開設します。

#### 5 県や他市町等の施設

大規模な災害が発生し、市が指定する避難所等での避難収容が困難な場合、県や周辺市町等に対し、避難住民の収容を要請します。

### 第2 避難所の開設

市は、災害の規模、状況に応じ、避難所等を開設します。

また、市長は避難所の開設状況について、速やかに県知事及び関係機関に報告又は通知します。避難所として開設した学校施設については、応急教育の実施等、義務教育の実施に著しい支障を来さないよう、避難住民の意向等に十分留意して、必要に応じ、移転・統合を図ります。

#### 1 開設の時期

災害発生から、なるべく早い時期に、施設の状態を確認し、被害状況等に応じ災害対策本部の指示により開設します。

#### 2 施設の提供及び入所者の管理

- (1) 施設管理者は、避難所の用に供する施設の部分を明示して提供します。
- (2) 避難所運営委員会は入所した被災者の管理をします。

#### 3 避難所開設時の留意事項

- (1) 避難所の開設にあたっては、当該施設管理者、教職員等に協力を求め、被災者の円滑な入

所、保護に努めます。

- (2) 被災者の入所・保護にあたっては、施設が安全性を有するかを判断し、安全性に欠けると認められるときは、災害対策本部に報告し安全措置を講じるか、又は災害対策本部の指示を受け、他の安全な施設に誘導します。
- (3) 屋内運動場などに特設公衆電話回線が敷設してある場合は、電話機の設置により通信手段を確保します。

#### 4 開設状況の報告

避難所の開設状況等に係る次の事項を、電話、無線等を使用して災害対策本部に報告するものとします。

- (1) 避難所名及び発信職員氏名
- (2) 開設日時
- (3) 収容人員及び世帯数
- (4) 必要物品等（食糧・飲料水・衣類・寝具その他）
- (5) 流言飛語の状況

#### 5 開設の周知

市は、避難所を開設したときは、速やかに市民に周知します。

### 第3 避難所への入所

#### 1 対象者

- (1) 住宅が被害を受け、居住の場を失った者
- (2) 現に被害を受け、速やかに避難しなければならない者
- (3) 災害によって現に被害を受けるおそれのある者

#### 2 避難者の誘導

- (1) 避難所の施設内への誘導については、自主防災組織、市職員、教職員等関係者が行います。
- (2) 避難順序は、後日の授業再開に備え、屋内運動場・空き教室・特別教室・普通教室の順に入所させます。
- (3) 屋内運動場は、できる限り端より詰め、通路を確保します。
- (4) 災害時要援護者を配慮して避難させます。
- (5) 避難経路については、可能な限り事前に安全確認するとともに、危険箇所にはロープ張りや表示を行うほか、状況により誘導員を配置して事故防止に努めます。特に、夜間においては、可能な範囲での照明を確保し、安全確保に努めます。
- (6) 大規模な災害の場合、上記の項目が実施できない場合が起り得るので、市民が自発的に避難指定場所に向かい、決められた行動がとれるように、平常時からの啓発に努めます。

### 第4 避難所の運営

#### 1 避難所運営委員会

- (1) 避難所運営委員会の設置

大規模災害発生時は、極めて多数の避難者が、一定期間、避難所を臨時の生活拠点として利用することを前提に、避難所が避難者にとって秩序のとれた施設として機能することが求められています。そこで、あらかじめ避難所（ミニ防災拠点）運営マニュアルに基づき、各避難所に避難

所運営委員会を設置します。

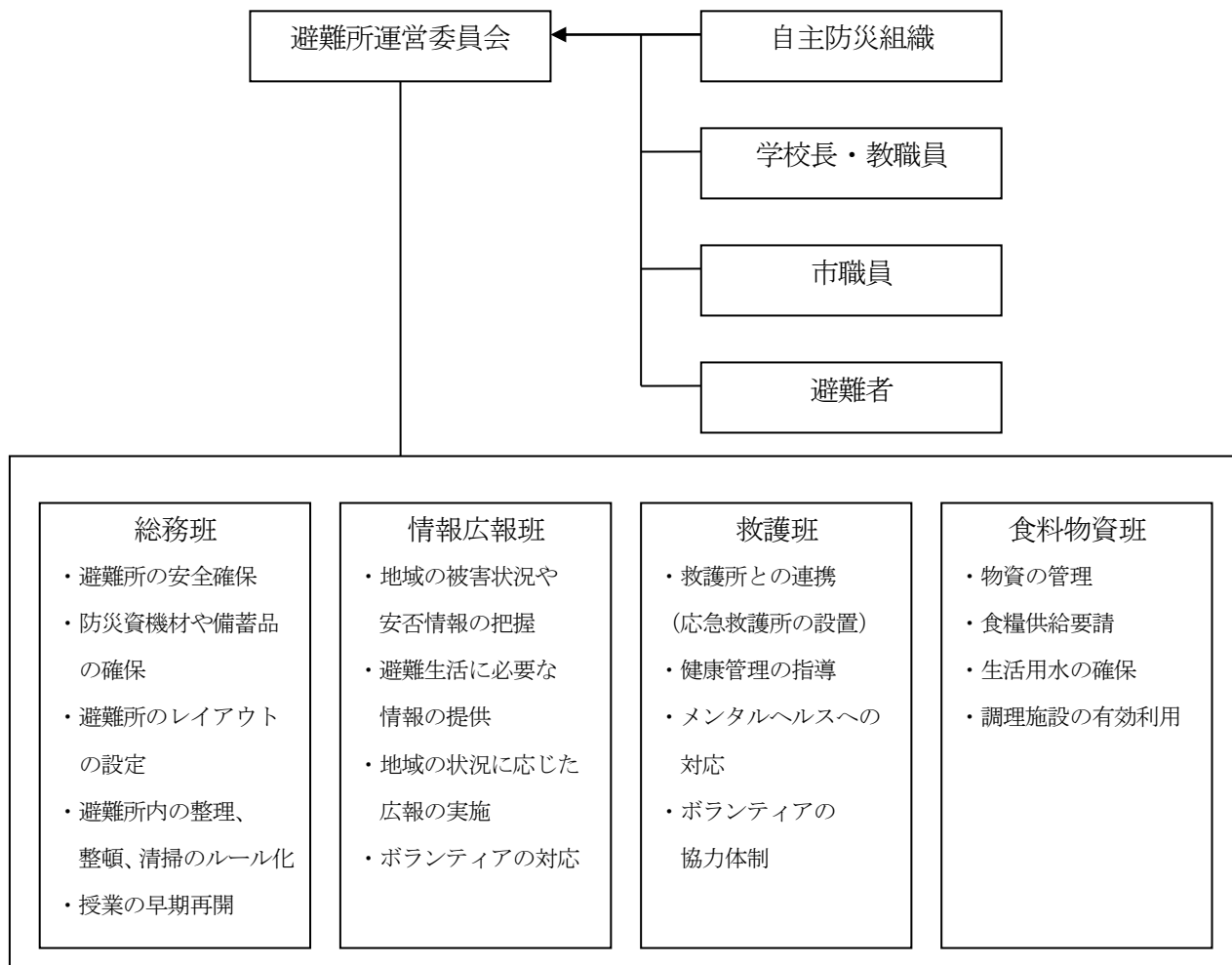
また、運営に対して女性の意見を取り入れるため、男女共同参画の視点を踏まえた組織とします。

(2) 避難所運営委員

避難所運営委員会は、避難所の運営に関し、必要事項を定めます。避難所運営委員は次により構成します。

- (ア) 自主防災組織
- (イ) 施設管理者（教職員）
- (ウ) 市職員
- (エ) 避難者
- (オ) その他避難所運営委員会が必要と認めるもの

図 10-4 避難所運営委員会（例示）



(3) 避難所運営委員会の役割

避難所運営委員会は、平常時から次に掲げる事項について検討、協議します。

- ア 避難所の円滑な管理及び運営に関すること
- イ 二次避難所・福祉避難所との連絡調整に関すること
- ウ 地震災害対策に係る情報交換及び防災訓練への参加に関すること
- エ 避難所運営委員会の体制等について定めた「避難所運営マニュアル」の作成に関すること
- オ その他、避難所の管理及び運営に関し必要と認められる事項

## 2 避難所における時期別の課題等

避難所では、災害発生からの時間の経過にしたがい、運営上の課題等が変化することが予想されます。初動期（災害発生後1日～3日）、混乱継続期・復旧期（4日～14日）及び復興期（15日～）のそれぞれにおける課題等は以下のとおりです。

### (1) 初動期（1日～3日）

ア 学校施設使用等についての調整

イ 施設の安全点検及び安全対策

(ア) 施設の安全点検のため速やかに震後診断を行います。

(イ) 避難所の建物の被害状況を、携帯電話等の通信手段により災害対策本部へ報告します。

(ウ) 余震による二次災害防止のために、落下物・転倒物・損害箇所等の点検等の安全対策を行います。

(エ) 大規模火災が付近に延焼した場合に、災害対策本部と調整のうえ、他の避難所等に誘導します。

ウ 傷病者等の把握と対応

(ア) 傷病者等の救護を行い、水・毛布等の備蓄品を優先的に配布します。

(イ) 医療機関及び社会福祉施設への移送も検討します。

エ 避難者数の把握と避難者名簿の作成及び報告

(ア) 避難者名簿は、避難者の生活支援の基礎資料であるので、できるだけ早く作成します。

(イ) 避難者名簿の作成及び取扱については、個人情報に配慮します。

オ 被災者・自主防災組織・教職員・ボランティア等への協力要請

余震に備え、屋内での火気の使用を制限します。

カ 避難所被災者、在宅被災者等への給食・給水・物資配給等の実施

(ア) 防災倉庫内から至急必要な物品を出し配布します。

(イ) 不足物品の品目・数量を調査し、災害対策本部へ不足物品の配送を要請します。

(ウ) 給食、物資等の品目及び配給にあたっては、災害時要援護者、子ども、女性等に配慮し実施します。

キ 仮設トイレの設置等必要な措置を災害対策本部へ要請

(ア) 仮設トイレを組み立てます。（水洗トイレが使用できる場合は、雑用水を確保して、使用します。原則として男女別とし、女性が安全に利用できるよう設置場所に配慮します。）

(イ) 夜間であれば、発電機・投光機をセットします。

ク 安否確認等への対応

ケ 災害対策本部等からの情報収集

(ア) 携帯電話、防災行政無線により、災害対策本部との連絡を密にし、情報を収集します。

(イ) ラジオ報道等により情報を収集します。

コ 避難者への災害関連情報の伝達

(ア) 校内放送又は携帯拡声器を準備し、これらの活用により、デマ情報等を打ち消し、正確な状況を伝えます。

(イ) 避難者が正確な情報が把握できるように、ラジオ等の受信機を配置します。

(ウ) 災害対策が開始されていることを伝えます。

(エ) 火災・救助状況を伝え、概要を掲示します。

(オ) 交通機関等（道路崩壊、落橋、崖崩れ、交通渋滞又は区域）の状況、他都市の状況、災害の規模を伝えます。

(カ) 外国人に正確な情報が的確に伝わるよう、災害時通訳ボランティアや通訳ボードの活用等、多言語化に配慮します。

サ 派遣された自衛隊等との調整

(2) 混乱継続期及び復旧期（4日～14日）

ア 避難者数の把握と避難者名簿の作成及び報告

避難者の出入り等の動向を随時把握していきます。

イ 避難施設管理者・自主防災組織・教職員・ボランティア等との避難施設運営共同体制の組織化と運営

ウ 被災者・自主防災組織・教職員・ボランティア等の各役割分担の取り決め（給食・給水・物資等の配給、介護、施設の清掃等）

エ 傷病者等の把握と処置

状況に応じ、医療機関及び社会福祉施設へ移送します。

オ 安否確認等への対応

カ 市の応急対策の状況、医療及び生活関連情報、安否情報等を周知するための情報板等の設置

キ 避難所被災者、在宅被災者等への給食・給水・物資配給等の実施

(ア) 備蓄品を公平に配布します。

(イ) 支援物品を受取り、公平に配分します。

(ウ) 給食人員の取りまとめ（避難所人員と在宅要給食人員の把握）と災害対策本部への連絡

ク 避難所管理者との施設使用について再協議（避難施設と学校教育の場の調整等）

ケ 施設内でのプライバシーの保護及び女性への配慮

(ア) 間仕切り等を設置します。

(イ) 着替えや授乳できる場所を確保します。

(ウ) 外から見えない女性下着等の洗濯物干し場を設置します。

(エ) 女性や子供に防犯ブザーやホイッスルを配布し、安全に配慮します。

(オ) 避難者や女性ボランティアの安全を確保するため、警察等関係機関における警備強化と併せて自警組織による見回りを実施します。

コ 女性への注意喚起



女性避難者や女性ボランティアが性犯罪等に巻き込まれないように、安全への注意喚起を実施します。

(3) 復興期（15日～〔中・長期化への対応〕）

ア 避難施設運営共同組織による運営

イ 避難者数の把握と避難者名簿の点検及び報告

避難者の出入り等の動向を随時把握していきます。

ウ 避難施設入所者の健康管理及び栄養指導についての協議

エ 医師、保健師等による健康相談の実施

体調や持病の悪化、静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群など）、インフルエンザ等の感染症等による震災関連死の軽減を図ります。

オ 安否確認等についての対応

カ 臨時相談窓口開設に対する協力

(ア) 緊急を要する事項の対応を行います。

(イ) 安否情報の問い合わせ応答を行います。

(ウ) 報道機関に対する広報又は規制を行います。

キ 自主防災組織・避難者に協力を依頼し、自炊を主とした避難生活への移行を検討します。

### 3 男女双方の視点に配慮した生活環境の確保

市は、被災時の男女のニーズの違い等、男女双方の視点に配慮し、避難所における生活環境を常に良好なものとするよう努めます。

また、市は、県の「避難所マニュアル策定指針」を参考に、女性用トイレの確保や設置場所の工夫、授乳や着替え（更衣室）のスペースの確保等、避難所における女性の生活環境を良好に保つための具体的な取組の実施に努めます。

### 4 ペット対策

避難所でのペットの受入れは、各避難所運営委員会で決定した方針に基づいて実施します。各避難所で対応できなくなった場合、市は県獣医師会湘南支部等へ応援依頼します。

また、飼養者不明ペットの取扱については、県が主体となって対応するため、県や県獣医師会が窓口となり、仮設動物救護センターが受入れを行います。

## 第5 避難所外避難者等への対応

自宅近くに避難でき、プライバシーも保てる等の利点により、指定避難所以外の自動車やビニールハウス、テント等へ避難する被災者、また、親戚等を頼って市外へ避難する被災者が多く発生することが想定されます。

### 1 避難所外避難者の把握及び支援

市は、自主防災組織等の協力を得て、避難所以外にいる避難者（場所、人数、支援の要否・内容）の把握に努めるとともに、食糧・物資等の提供、情報の提供等必要な支援に努めます。

### 2 健康対策

避難所外避難者は、自動車等の狭い空間での運動不足や、トイレに行く回数を減らすために水分摂取を控える等から、静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群など）を引き起こしやすくなるため、市は、その予防方法を避難者に呼びかけます。

### 3 市外避難者への対応

市は、市外へ避難した住民の安否を把握するため、市外避難者に対し、避難先及び安否について市に連絡をするよう、市ホームページや報道機関等を通じて呼びかけます。また、地域住民や自主防災組織の協力を得て市外避難者に関する情報を収集し、市外へ避難した住民の把握に努めます。

- ◆ 資料3-1：広域避難場所一覧表
- ◆ 資料3-2：被災者収容施設（ミニ防災拠点・避難所）一覧表
- ◆ 資料3-3：風水害等避難場所一覧表
- ◆ 資料3-4：津波来襲時の緊急避難建築物・空地等一覧表

## 第3節 姉妹都市等他市町村への避難先のあっせん

### 第1 他市町村に対する避難者の受入れ要請

大規模地震が発生し、被害が甚大になり、市内の避難所では収容しきれない緊急事態が生じた場合、市長は、緊急避難的に他市町村へ避難者の受入れを要請します。

要請の方法は、当面、電話等口頭で要請し、後日文書で正式に要請します。要請にあたっては、つぎの事項を要請先へ伝えます。

- (1) 避難者の人員（男女別）・世帯数
- (2) 概ねの避難期間
- (3) 障害者や寝たきり老人等の人員（男女別）
- (4) 引率責任者の氏名、所属
- (5) その他必要事項

また、災害後に他市町村から被災者受入れの申し入れがあった場合、市民へこの情報を公開し、要望する被災者に対し受入れ都市への避難をあっせんします。

### 第2 避難者の移送手段の確保

担当部は、避難者の移送に用いる車両等の確保に努めますが、被害の程度によっては要請市町村に対し、移送手段も併せて要請します。

### 第3 対象避難者への周知

市長は、市外の他市町村への避難を決定した場合、速やかに対象避難者へ周知します。周知手段は、緊急時の場合は口頭、広報車等により伝達し、避難所の避難者への伝達には、市職員が直接口頭で伝達します。

周知にあたっては、おおむね次の事項を説明します。

- (1) 避難先の市町村名、避難先
- (2) その他必要な事項

## 第4節 観光客等滞在者の域外移送

震災時において、交通機関の途絶により、多くの観光客などの滞在者が帰宅手段を失いますが、市はこうした避難者を一時滞在施設に収容します。

交通機関の復旧の見通しが無い場合、こうした外部の避難者を交通機関が途絶していない他の地域へ移送し、そこから帰宅するよう対策を進めます。

### 第1 移送手段

腰越漁港から小型船舶による海上自衛隊輸送艦艇や、他港への移送を準備します。

### 第2 移送方法

移送方法として、他の地域の交通事情を調査の上、自衛隊等移送担当機関に依頼し、打合せの上移送先を決定します。

## 第5節 帰宅困難者対策

大規模災害が発生した場合、公共交通機関の運行停止等により発生する帰宅困難者については、特に本市は多くの観光客が訪れることから、次のように対処するものとします。

### 第1 一斉帰宅者の発生の抑制

#### 1 基本原則の周知

市は、帰宅困難者の行動の基本原則である「むやみに移動を開始しない」ことを、報道機関等の協力を得て、周知します。

#### 2 帰宅困難者への必要な情報の提供

市及び防災関係機関は、帰宅困難者に冷静な行動をとってもらうため、必要な情報提供等に努めます。

#### 3 従業員・生徒等の一時収容

企業・学校等は、災害発生時に従業員・生徒等を、事業所・学校内に一定期間収容するほか、来訪者・利用者に対しても同様の対応を行うよう努めます。

### 第2 帰宅困難者への支援

#### 1 避難施設の提供

災害発生により帰宅の手段を失い、駅周辺、市街地、社寺・名所旧跡などに滞留している人に対し、一時滞在施設を提供します。一時滞在施設は、公共施設等の中からあらかじめ選定します。

#### 2 避難誘導

- (1) 周辺の土地に不案内な帰宅困難者に的確な行動を促すため、十分な情報提供を行います。
- (2) 駅構内の滞留旅客については、鉄道機関が避難誘導を行います。
- (3) 市は、駅構外の帰宅困難者の避難誘導について、自治会・町内会、商店会等とも連携して行います。
- (4) 市は、あらかじめ想定した避難路の安全確認を行うとともに、被災者が迅速かつ安全に避難できるよう、消防署員、警察官その他の避難措置の実施者と相互に連携し、一時滞在施設への誘導に努めます。なお、その際は、避難措置の実施者の安全確保に留意します。

#### 3 帰宅困難者の把握

市は、避難施設に避難した帰宅困難者数について、警察署、鉄道機関等と十分連携をとり、把握します。

#### 4 避難施設における措置

市は、避難施設において次の措置をとります。

- (1) 災害対策本部と避難施設との連絡体制の確保
- (2) 災害時要援護者等に対する救護措置
- (3) 飲料水等の供給体制の確保
- (4) 交通機関の運行状況の把握及び周知
- (5) 帰宅困難者に対する各種の情報提供
- (6) その他必要な措置

### 第3 県への報告

災害対策本部は、帰宅困難者の避難状況について、県災害対策本部へ報告するとともに、必要に応じて、県へ協力要請します。

### 第4 帰宅困難者の搬送

帰宅困難者の一時滞在施設への搬送について、市は、バス輸送との連携も含めた鉄道の折り返し運転を事業者に要請します。

## 第6節 ペット・動物の保護収容

地震後、被災により放浪するペット・動物について市民から通報を受けた場合、市は、県動物保護センターに連絡し、保護収容を依頼します。保護したペット・動物については、飼い主への情報提供の観点から、避難所と連絡調整します。