

日本收容安置案例介紹

- 以京都市為例

中央警察大學 防災研究所

邵俊豪



簡報內容

- * 京都市概況
- * 京都市避難所的分類
- * 避難所開設與營運方針
- * 災害發生到開設的流程
- * 營運體制的確立
- * 避難所開設營運之資訊傳達
- * 避難所營運課題
- * 避難所的關閉時機



京都市概況 (2017.6.1)

- * 人口：1,472,746人
- * 戶數：715,369戶
- * 面積：827.8平方公里
- * 人口密度：1779人/平方公里
- * 避難所：
 - * 指定避難所：427處
 - * 福祉避難所：249處
 - * 廣域避難所：68處
 - * 緊急救助據點：23處



圖1 京都市行政區

京都災避難所分類

* 指定避難所：

* 災害時作為暫時性避難生活所在的場所，如：「學校」或「集會場所」等，這類事先所指定的避難所者是。

* 廣域避難所：

* 大地震發生時，伴隨都市大火的情況，以躲避火災延燒的避難場所而言。在京都市街地的情況來看，安全面積大概在1公頃（1萬平方公尺）以上的空地，含公園、操場、河階空地等。

* 福祉避難所：

- * 在避難生活中針對必須特別考量與照顧對象所進行安置的避難所。
- * 通常在一般避難所進行避難後，針對避難生活上有所困難的對象，會再移到此類避難所，因此又稱二次避難所。這些對象含老人、孕婦、傷病患、慢性病患等需醫藥照護等避難弱勢。
- * 京都市為了讓上述需特別考量的避難者，能安心進行避難生活，活用社福機構與養護設施等資源，指定為福祉避難所及孕婦專用等避難所。

* 緊急救助據點

- * 在山區等交通不便的地方，當地震之後伴隨火災延燒等二次災害的情況，針對居民傳達並收集災害資訊並進行應急救護活動的場所。



圖3 京都防災地圖

避難所開設與營運方針

- * 避難所基於居民自治而開設及營運。
 - * 災時避難單位應以町（台灣為里）為原則，並且往事前所訂的地區集合地點進行集結。
 - * 三天的自共助，之後公部門重整救援進入。
 - * 避難時的「3. 3. 3」原則。



圖4 「3. 3. 3.」原則

3、3、3原則

3分

- 自身安全的確保。
- 鄰居情況確認

30分

- 救助體制的確保。
- 到地區集合場所集合。
- 安否確認、救出與救護。

3小時

- 自身與家族的安全確認之上，協助近鄰避難並救出可能無法順利避難的人。

3天內

- 所有人的安全確認與避難為最佳理想狀態。
- 避難所營運協議會的成立與避難生活規範的訂定。

3週

- （地震的情況）避難生活的安定。
- 避難所統廢合的考量。

- * 避難所應以被災者熟悉的生活場所，以作為自立支援、社區支援的場地來進行整備。
 - * 避難所長期化的預先考量並營運。
- * 避難所應讓避難弱勢感到舒適與尊重，並且應該以男女平權參與的方式來進行營運。
 - * 避難弱勢的考量：高齡、障礙者、嬰兒、兒童、孕婦、外國人等。
 - * 男女平權的考量。

男女平權的參與

- * 男女平權參與的視點來營運避難所主要是因為以往災時常出現刻板印象與營運偏向男性視點為主的偏誤。（阪神地震、311案例）
- * 災時避難所營運往往存在性別刻板印象的工作分擔。避難所內外工作的分擔應該大家一起來進行。



* 具體作法：

- * 營運協議會的女性參與比例。
- * 不同性別的更衣室與哺乳室的設置。
- * 女性用品與相關物資的提供。
- * 暴力防止等諮商窗口的設置。



- * 京都市對於「災害時要配慮者」（災害弱勢）的定義，需要先行確認其安否狀況：
 - * 65歲且須要看護者
 - * 65歲以下但須看護者
 - * 身體障礙且獨居單身者
 - * 京都市緊急通報對象適用者



避難所開設的判斷

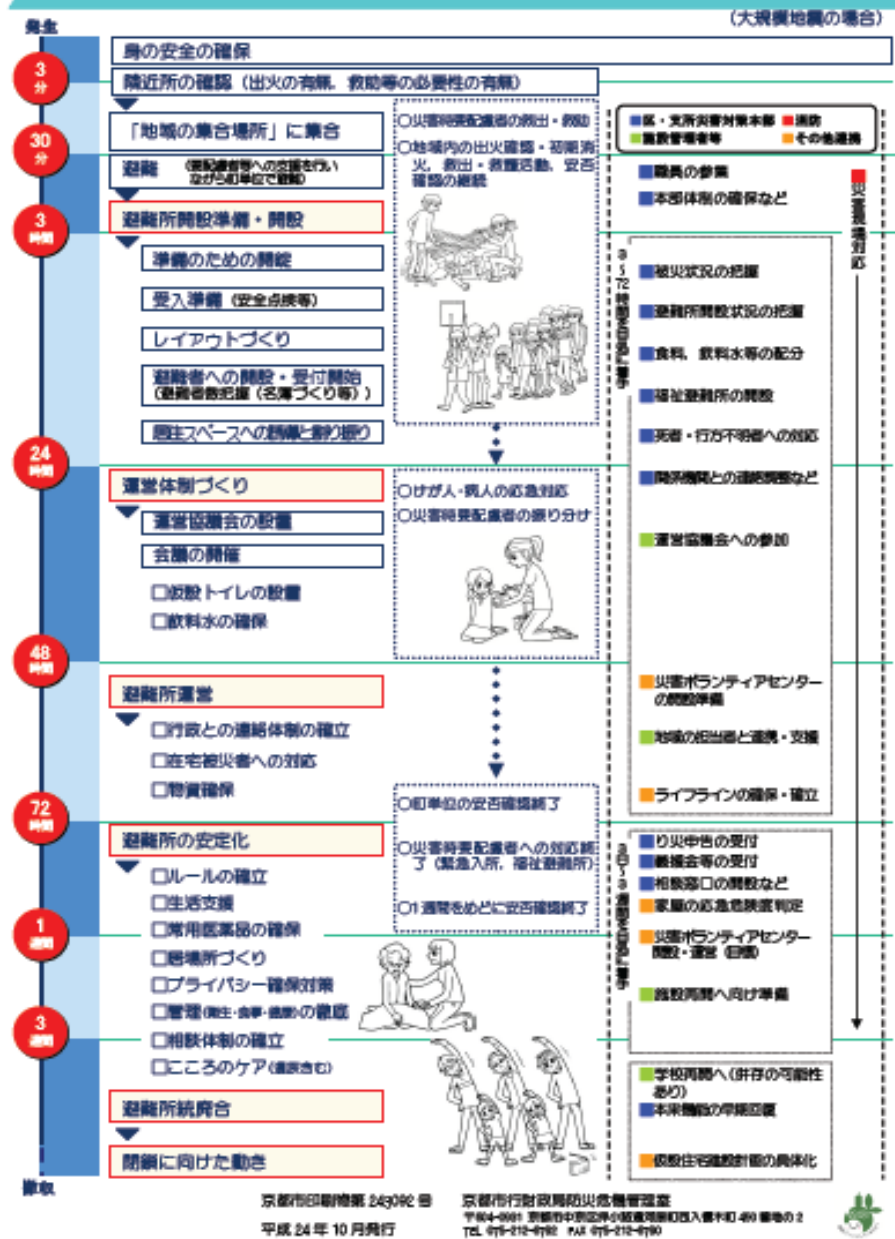
一、地震時：

- ▶ 原則上必要時機
 - ▶ 當發現留在自宅情況相對危險
 - ▶ 或判斷有危險的疑慮
 - ▶ 需要避難的人存在

二、水災時：

- ▶ 原則上必要時機
 - ▶ 避難準備的資訊、勸告、指示等發佈時（先垂直避難）

地域住民による 災害発生～避難所開設・運営・撤収の流れ (大規模地震の場合)



京都市印刷物第 24309 号 京都市行政局消防危機管理課
 〒604-8601 京都市中京区西心街東町西入番町4-60 4階 401号室
 TEL 075-212-4781 FAX 075-212-4780

京都市避難所運営マニュアル【概要版】

「京都市避難所運営マニュアル」では、「いのちと暮らしを守る」避難所運営につなげるため、「避難所開設・運営」の基幹となる3つの基本方針に基づき、「避難所開設手順・運営のポイント」及び時系列での「災害発生～避難所開設・運営・撤収の流れ」をまとめています。

避難所開設・運営の 3 つの基本方針

方針 1 避難所は住民の自治による開設・運営を目指します。

- まず「地域の集合場所」へ！ 避難は原則町単位で！
- 「地域の集合場所」を拠点に安否確認、初期消火活動、救出・救助活動を実施
- 過去の災害事例から、被災後は、住民自治による迅速な取組が重要。行政は、市職員の被災、行政機能の低下や人命救助等の応急措置の実施などにより、3日間は地域に入ることが困難

方針 2 避難所は被災者が暮らす場所と考え、自立支援、コミュニティ支援の場として取り組みます。

- 過去の災害事例から避難所生活は長期化(数ヶ月)が余蘊なくされる
- 地域コミュニティの再生・更なる活性化につながる運営を！

方針 3 要配慮者にも優しい避難所づくり、男女共同参画の視点に配慮した避難所づくりに取り組みます。

- 災害時に自力での避難等が困難で、配慮や支援が必要な、高齢者、障害のある人、乳幼児、児童、妊産婦、外国人など
 災害時には、誰もが要配慮者になる可能性があります。誰もが配慮し合い、相互を援助することが避難所運営の大きな目標です。
- 運営協議会への女性の参加、男女別更衣室の設置、女性用品等の女性による配付、性別に異なる活動分担など



図5 京都市避難所運営流程

市民為主的避難所開設、營運、撤收的流程

* 3分

- * 自身確保（自身、家人、關火源電源、周遭安全）
- * 鄰近的確認（是否有失火、需救助的人、集合場求援）

* 30分

- * 「地區集合場所」集結
- * 開始避難（災害弱勢的支援與以「町」為單位做避難）

* 3小時

* 避難所開設準備與開設

- * 準備開鎖
- * 收容準備（安全點檢）
- * 空間配置
- * 開設與收容（避難人數把握、名簿製作）
- * 居住區的引導與分配

- 災害時要配慮者の救出・救助
- 地域内の出火確認・初期消火、救出・救護活動、安否確認の継続



* 24 小時

- * 營運體制的建立
- * 營運協議會的設置
- * 會議召開
 - * 飲用水確保
 - * 臨時廁所的設置

* 48 小時

- * 與行政單位的聯絡體制的確立
- * 在宅被害者的對應
- * 物資確保

○けが人・病人の応急対応

○災害時要配慮者の振り分け



* 72小時

* 避難所的安定化

- * 生活公約的確定
- * 生活支援
- * 常用醫療品的確保

* 1週

- * 營造居住場所
- * 隱私確保對策
- * 管理（衛生、飲食、健康）

* 3週之後

- * 諮商體制確立
- * 心理輔導（含受難家屬）
- * 避難所的合併
- * 往營運結束與關閉的方向

○町単位の安否確認終了

○災害時要配慮者への対応終了（緊急入所、福祉避難所）

○1週間をめぐりに安否確認終了



公部門的作為項目

* 3小時~72小時

* 區公所の災害對策本部與支部

- * 職員集合確認
- * 本部體制的確保
- * 被災狀況的掌握
- * 避難所開設狀況的掌握
- * 食品、飲料水的分配
- * 福祉避難所的開設
- * 死者、失蹤者的對應

* 設施管理者

- * 營運協議會的參加
- * 地區承辦者的聯合與支援

* 消防機關

- * 災害現場的對應（滅火、救護等）

* 其它的合作團體

- * 災害志工中心的開設準備
- * 水電瓦斯等生命線的確保

* 3日～3週

* 區公所災害對策本部與支部

- * 接受罹災申告
- * 善款的接受與管理
- * 諮詢窗口的設置

* 設施管理者

- * 住宅應急危險判定
- * 災害志工中心的開設與營運
- * 學校恢復機能的檢討

3
～
72
時間を目処に着手

- 被災状況の把握
- 避難所開設状況の把握
- 食料、飲料水等の配分
- 福祉避難所の開設
- 死者・行方不明者への対応
- 関係機関との連絡調整など
- 運営協議会への参加
- 災害ボランティアセンターの開設準備
- 地域の担当者と連携・支援
- ライフラインの確保・確立

* 三週之後

* 區公所災害對策本部與支部

* 設施原本機能的恢復計畫

* 設施管理者

* 學校的再開

* 其它合作團體

* 臨時住宅組合屋計畫的具體成形。

3日~3週間を自ら下着手

- 災害申告の受付
- 義援金等の受付
- 相談窓口の開設など
- 家屋の応急危険度判定
- 災害ボランティアセンター開設・運営 (目標)
- 施設再開へ向け準備

- 学校再開へ (併存の可能性あり)
- 本来機能の早期回復
- 仮設住宅建設計画の具体化

災害発生到開設的流程

- * 此一階段包含幾個重要流程：
 - * 安否確認
 - * 初期滅火、救出、救護
 - * 避難支援

災害発生から開設（発生から 24 時間）までの流れにおける各活動

時間	安否確認	初期消火 救出・救護	避難支援	(参考) [鍵保管者の行動]
発生 3分	<input type="checkbox"/> 家族の安全確保 <input type="checkbox"/> 隣近所の安否確認	<input type="checkbox"/> 隣近所の出火の有無、救助等の必要性の有無確認		<input type="checkbox"/> 身の安全確保

「地域の集合場所」へ				
30分	<input type="checkbox"/> 安否確認 <input type="checkbox"/> 安否確認の継続	<input type="checkbox"/> 初期消火, 救出・救護 <input type="checkbox"/> 可能な限り消防団との連携のもと活動可能な住民と初期消火, 救出・救護の継続	<input type="checkbox"/> 要配慮者への支援	<input type="checkbox"/> 無事を伝え, 避難所へ
3時間			<input type="checkbox"/> 要配慮者への支援を行いながら町単位で避難	<input type="checkbox"/> 開錠し, 体育館等開設準備開始
24時間			<input type="checkbox"/> 開設準備が整うまでグラウンド等で待機	<input type="checkbox"/> 開設

表1 災後24小時居民避難作為與避難所開設

鑰匙保管人

鍵保管者

※表を貼り付けてください。

		役職	氏名	連絡先
門扉	A	例) 自主防災会会長		
	B	例) 消防分団長		
	C	例) 自治連合会役員		
	D	例) 体育振興会役員		
体育館	E			
その他	F			

こんな時は!

開錠が必要な際に鍵保管者がかけつけられないなどの事情で
開錠できない場合・・・

※手引きに基づき、事前に検討し、協議結果を記述してください。

※事前の協議により、施設全体の配置図において、開設する位置を示した図を貼り付けてください。

(例)

- 使用可能施設
- 使用除外施設

避難所開設セット
設置位置

鍵保管者 人

体育館

鍵保管者 人

門扉

看板設置位置

待機場所

1階



【使用除外施設】

- 教育活動のスペースとして必要な普通教室
- 保健室
- 管理スペースとしての校長室・職員室・事務室・管理用務室
- 機器・化学薬品がある特別教室
- 給食施設
- 放送室
- その他学校運営に必要とする最小限の施設

避難所開設前需確認の物資

- * 緊急発電機
- * 照明設備
- * 延長線
- * 其它避難用物資
 - * 鋪布
 - * 膠帶
 - * 模造紙（硬紙板）
 - * 文具
 - * 布告欄
 - * 各式表格文件
 - * 塑膠袋
 - * 口罩
 - * 肥皂
 - * 簡易廁所

非常用発電機（カセットボンベ式）

延長コード

避難所開設セット（●はケースに入っています。）

照明器具セット（照明、スタンド）

ランタン

屋内用間仕切りテント

ブルーシート

●ガムテープ

●模造紙

●筆記用具

●様式書類つづり

●ビニール袋

●掲示板（トイレ等）

●簡易ゼッケン

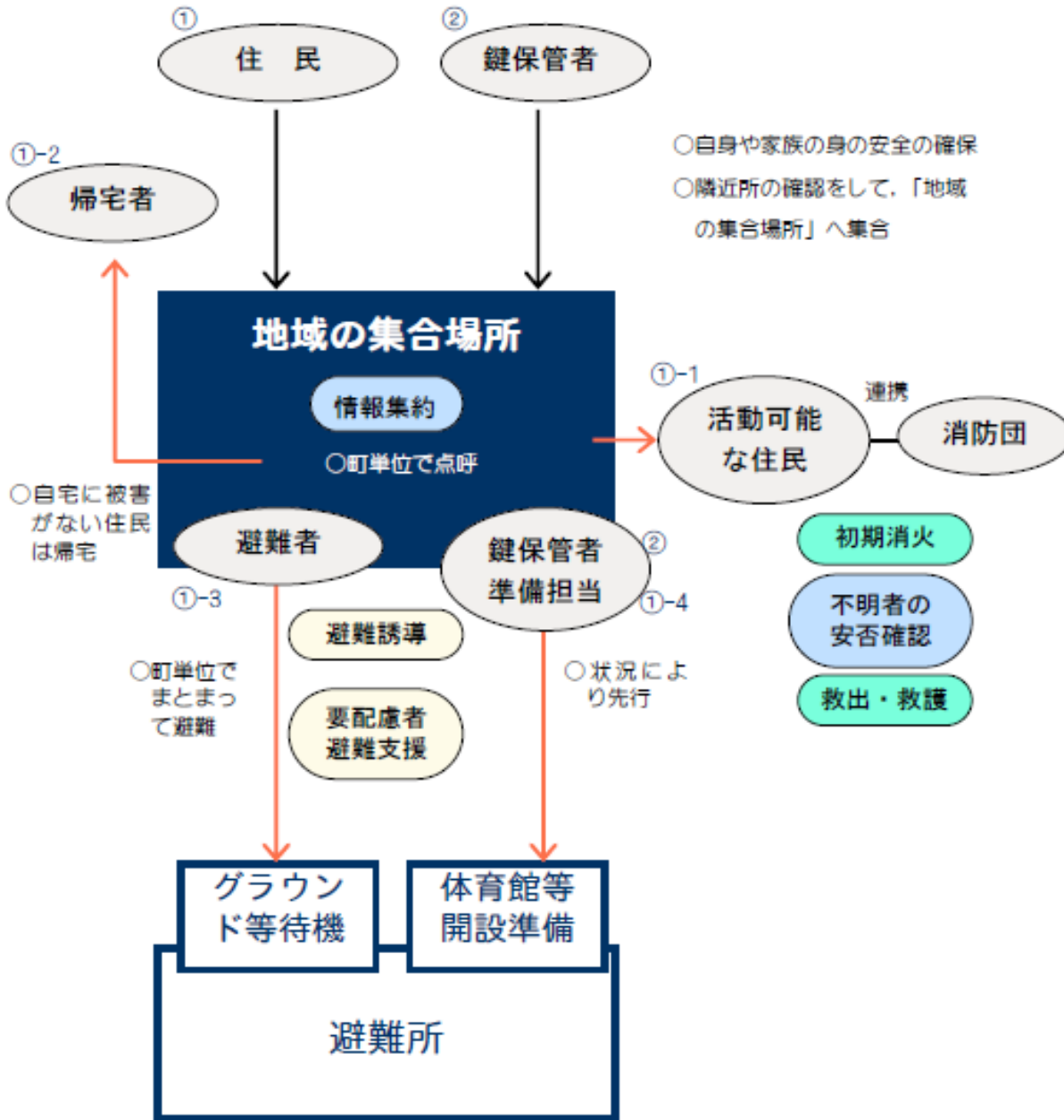
●タオル

●マスク

●簡易トイレ

避難所開設前居民的分工

- * 到地區的集合地點後（震後3分～3小時）
 - * 居民（1）
 - * 能活動的居民（1）-1，與義消聯合進行救災滅火。
 - * 家屋完好的居民（1）-2，自行返家。
 - * 家屋受損嚴重居民（1）-3，前往避難所操場與空曠地等候。
 - * 擔任避難所營運工作居民（1）-4，與鑰匙保管者前往避難所開鎖後進行空間整理與布置等。
 - * 保管鑰匙者（2）
 - * 與（1）-4居民，先行前往避難所進行開鎖。



- (1)-1 能活動的居民
- (1)-2 家屋無受損的居民
- (1)-3 家屋受害嚴重居民
- (1)-4 擔任避難所營運居民
- (2) 握有設施鑰匙的人



圖6 災時居民任務分工圖

整體開設流程

步驟 1

- 避難所的開鎖
- 收容準備（安全點檢）

步驟2

- 空間配置
- 事先安排，避免初期混亂

步驟3

- 名簿製作，把握人數
- 原則上以「町」為單位進行收容

步驟4

- 營運體制的確立
- 避難所營運協議會

營運體制的確立

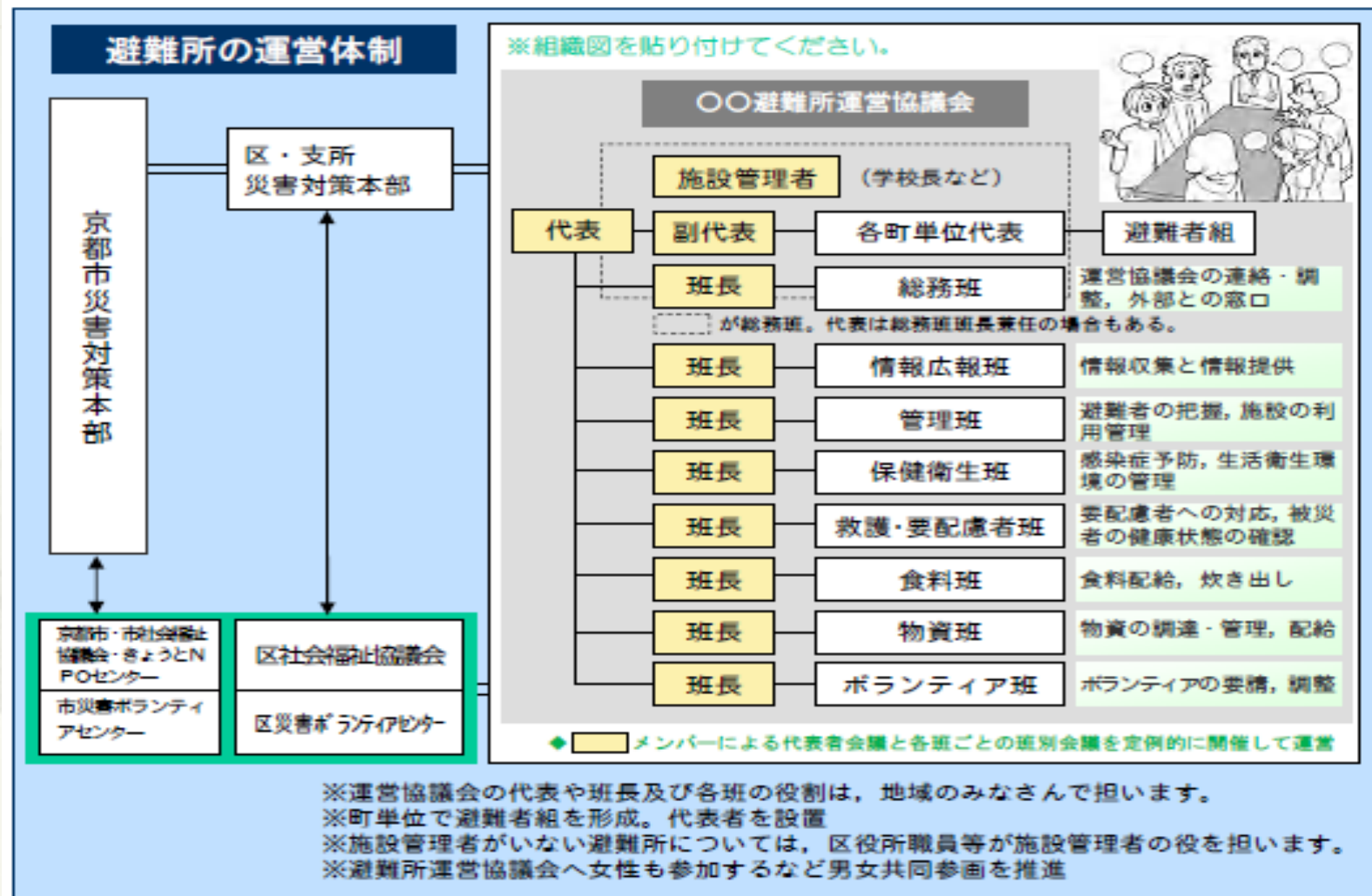


圖9 避難所營運架構

避難所開設營運之資訊傳達

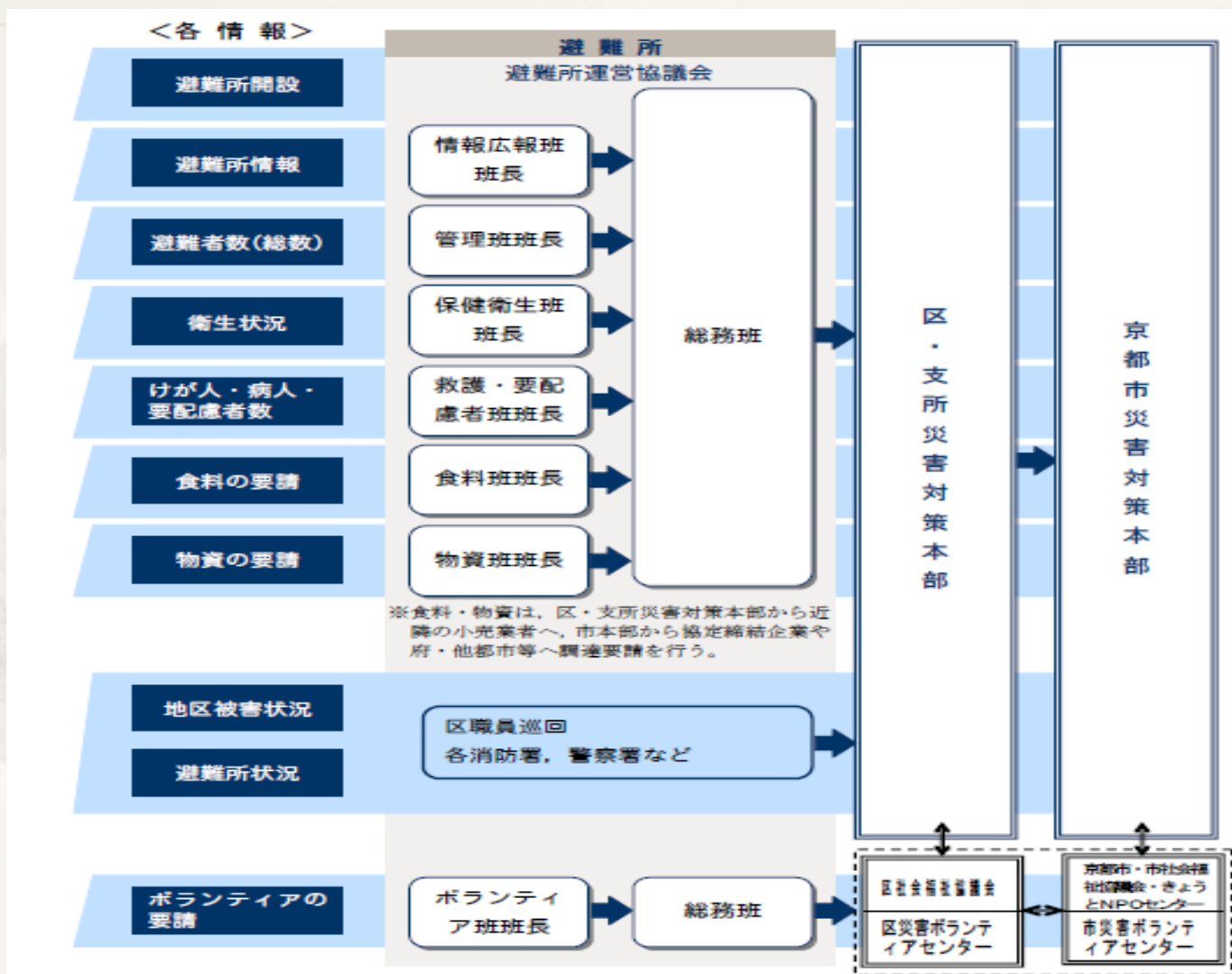


圖7 避難所的資訊傳達分工

* 避難所資訊

* 安全確保與確認

* 避難所開設準備

* 開鎖準備

* 收容準備

* 空間配置

* 開設與收容

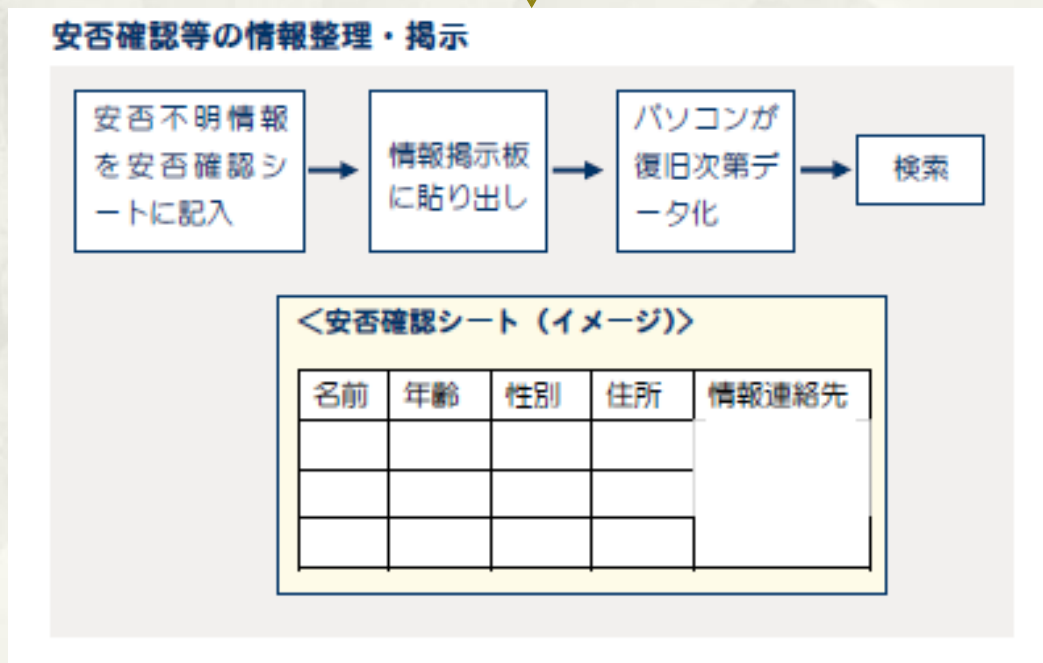


圖8 安否確認卡

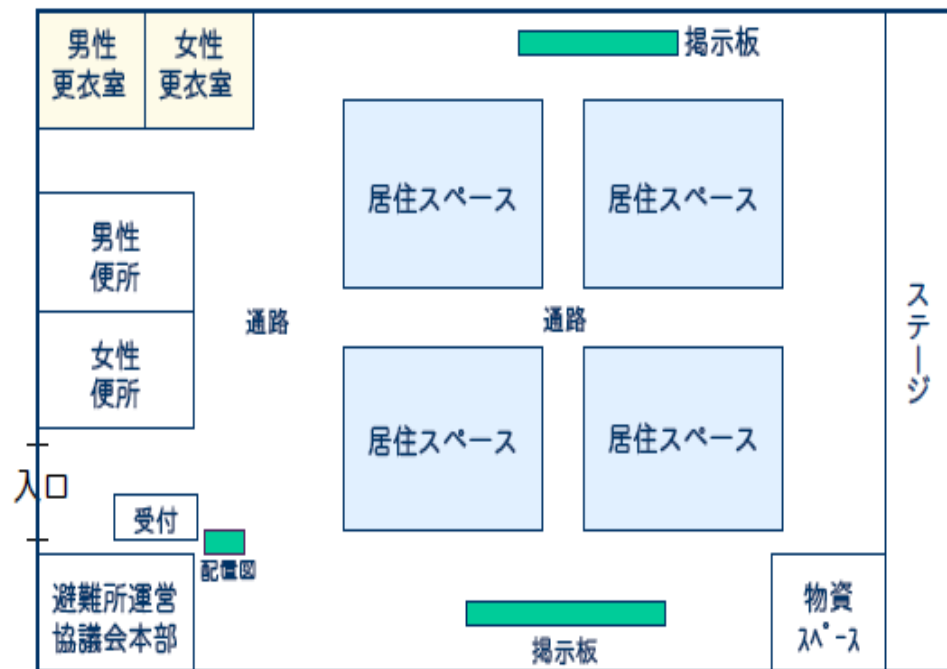
空間配置應注意事項

ポイント

- *まず、通路をつくる！
 - みんなが活動しやすい場所に
- *男女別更衣室は重要！
 - プライバシーを配慮
- *情報の整理と共有！
 - 複数の掲示板や立て看板等の工夫
- *要配慮者は通路側に！
 - トイレが使いやすいように

「福祉スペース」や「体調不良者等の一時休息スペース」も大切！

<レイアウト例>



*通路動線設定
者在通路附近安置

*男女更衣室整備

*福祉空間與一時休息空間的配置

*資訊整理與共有

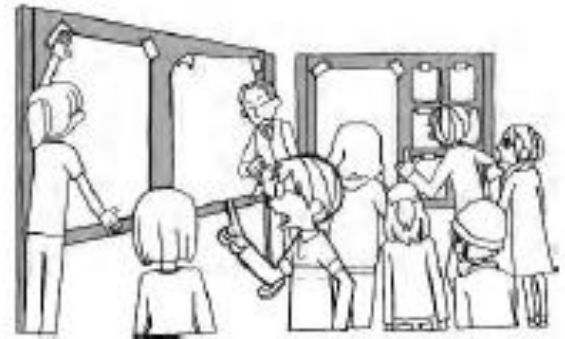
*需特別照顧

避難所營運課題

- * 營運的課題與規則
 - * 看的見的資訊
 - * 水分補給與廁所的使用
 - * 座位確保
 - * 隱私確保
 - * 床鋪衛生管理
 - * 小孩的場所
 - * 外國人對應
 - * 在宅被災者對應
 - * 觀光者等歸宅困難對應

衛生管理

- 手洗い、うがいを徹底しましょう。
- 残飯やごみは分別して所定の場所に廃棄してください。
- 配給や配食は食べられる分だけもらうようにしましょう。
- 残り物は捨てましょう。
-



* 看的見的資訊

- * 資訊需以平等且能見度高的方式來傳遞

* 水分補給與廁所的使用

- * 營造友善且方便的如廁環境（廁所越髒，災民越不願意喝水）

- * 長者優先使用洋式

* 座位確保

- * 避免長期躺臥，應該要有椅子或靠背的的家具

* 隱私確保

- * 循聲問候但不干涉，避免孤立。
- * 營造共同時間，如體操與運動。

* 衛生管理

- * 個人床鋪的清潔。
- * 寵物的個別空間。

* 小孩的場所

- * 考量孩童心理狀態，應有專屬空間供其使用

* 外國人的對應

- * 翻譯人才的確保，傳達避難資訊

* 在宅被災者對應

- * 雖不住避難所，對於來索取飲食的在宅被災者應提供災害資訊與救援物資。

* 觀光者等歸宅困難的對應

- * 短期滯留的觀光客，應提供其避難資訊與相關支援措施。

管理課題

- * 衛生管理
- * 用餐管理
- * 健康管理
- * 其它規則

生活時間などのこと

- 起床は6時，消灯は夜9時
- 朝の食料の配給は7時から
- 夜8時に点呼
-

衛生管理

- 手洗い，うがいを徹底しましょう。
- 残飯やごみは分別して所定の場所に廃棄してください。
- 配給や配食は食べられる分だけもらうようにしましょう。
- 残り物は捨てましょう。
-

避難所の施設のこと

- 「立入禁止」場所には入らない。
- トイレは決められた場所を利用してください。
- 糞はポリ袋に入れて運びましょう。
-

運営

- 掃除当番表
- 自主的に避難所運営に参加しましょう。
-

圖11 避難所管理揭示板

往福祉避難所、福祉空間避難流程

対象となる方の状態と収容施設のイメージ

	軽度	中度	重度	対象
福祉避難室（仮称）	○			比較的介護度が軽度で専門的なケアは必要ではないが、配慮を必要とする方
福祉避難所		○		要介護・障害の程度が高く、専門的なケアなどの特別な配慮を必要とする方
緊急入所		○	○	身体状況の悪化等により、福祉避難所での避難生活が困難な方
緊急入院		○	○	医療的な処置や治療が必要な方

生命安全的確保

➤ 轉介福祉避難所

➤ 收容與運送

避難所の關閉時機

- * 從安定期（三週之後）到撤收期
- * 避難所的統廢合
- * 避難所的撤收與關閉



表2 避難所長期化的注意點

避難生活長期化の注意点

- 避難所での生活が長期化した場合は、区・支所災害対策本部と相談し、ついでにスペース配分の見直しなどをします。
- 長期化に伴って家具や備品の増加が考えられ、スペース配分が不均衡になる場合も起こることから、可能な限り、収容人数に合わせた部屋の配分を家族単位に構成する方向が望まれます。
- 自分勝手に自炊などしないよう、炊事場等の設置ルールなど場所の指定が必要です。
- 避難所生活が長引くことによるストレスなどから、些細なことがトラブルになることもあります。避難者の変化に注意が必要です。

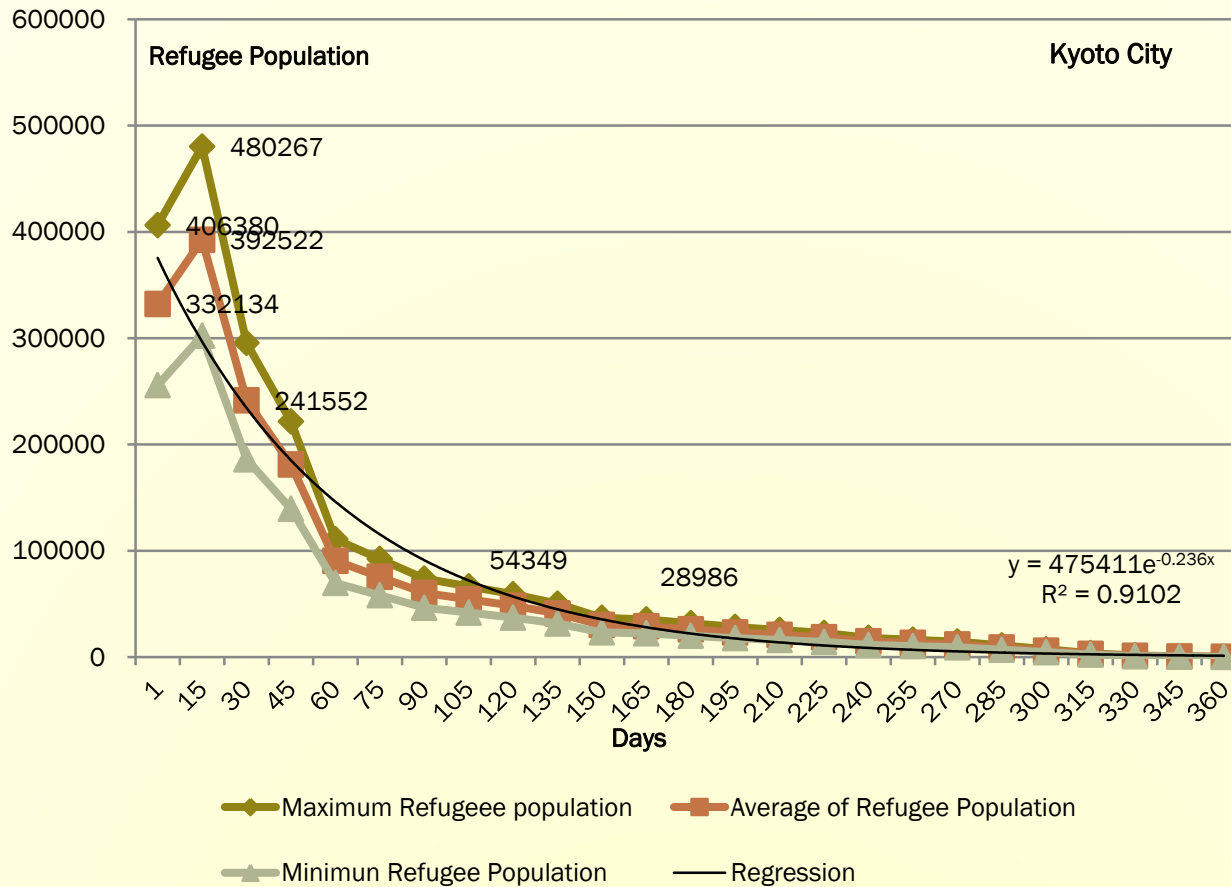


Fig.12 Change of refugee population of whole city in spring in case of earthquake caused by Hanaore fault

感謝您的聆聽與指教

