

避難所の役割についての  
調査検討報告書

令和元年  
内閣府（防災担当）



## 目次

はじめに	1
<b>第1章 調査概要</b>	<b>2</b>
1. 平成29年以降に発生した災害における避難所利用に係る状況(インターネットアンケート調査)	2
2. 被災自治体等へのヒアリング	3
3. 検討委員会	4
<b>第2章 避難所役割検討委員会における検討結果</b>	<b>5</b>
1. 過去の災害における避難者数及び避難所数の状況	5
1.1 過去の災害における避難者数及び避難所数の状況	
1.2 避難所における避難者の状況が把握できる時期	
2. 災害発生後の避難所の状況について	11
2.1 避難所の開設から閉鎖への流れ	
2.2 避難所に滞在した方の状況	
2.3 避難所に滞在した避難者が避難所に求めるもの	
2.4 避難所に滞在はしていないが避難所を利用した方の状況等	
3. 避難所開設に向けての平時からの準備	19
3.1 市町村における防災備蓄の状況	
3.2 避難所運営マニュアルの作成状況	
3.3 避難所運営マニュアルに基づく訓練	
3.4 人口規模別の市町村数	
3.5 避難所運営についての人材育成	
3.6 避難所運営マニュアルの作成の目標について	
4. 避難所の生活環境の改善	28
4.1 発災から応急期までの対応について	
4.2 復旧期以降の対応について	
4.3 市町村だけで対応できない災害で必要なことについて	
4.4 避難所が長期化する理由	
4.5 避難所に滞在しやすくするために	
4.6 その他	

5. 避難所の役割	35
おわりに	37
参考資料 インターネット調査の質問事項と回答	38

## はじめに

内閣府では、避難所における生活環境を良好なものとする事は、被災者支援を行う上で極めて重要であると認識しており、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」(平成 25 年 8 月内閣府(防災担当)。以下「取組指針」という。)及び取組指針に基づくガイドライン等により、都道府県や市町村に対し、助言を行っている。

取組指針等においては、市町村に対し、平時からの準備と発災後の対応に分け、平時からの準備においては、避難所運営の手引(マニュアル)を作成し、手引に基づき、地域住民にも参加していただき、訓練を通じて、適宜見直しをしていただくことを促している。

災害発生後には、優先順位を考慮して、必要に応じ、避難所の冷暖房機器等を整備し、暑さ寒さ対策などの生活環境の改善対策を講じるよう、取組指針にも明記しており、それに係るリース等の費用についても、災害救助法が適用される災害であれば、国庫負担の対象としているところである。

また、政府の防災基本計画においては、指定避難所の運営管理等は市町村が行うことであるが、大規模災害等避難期間が長期に及ぶことが想定される場合には、政府において、被災地のニーズや市町村の対応状況を確認しながら、被災者の命に関わる生活必需品等のプッシュ型支援を実施するようになった。

しかしながら、近年の避難所においても、被災者の尊厳を守る観点から、十分な生活環境が確保されているとは言い難い状況にある。

このため、平成 29 年以降に発生した災害において、避難所を利用した方へのインターネットアンケート調査、被災自治体等へのヒアリングや過去に内閣府が行った調査の結果等を踏まえ、被災自治体の職員や有識者に参画していただき、避難所の役割について、避難所役割検討委員会(以下「検討委員会」という。)において検討を行った。本報告書はこの結果をまとめたものである。

本報告書が、避難所の役割についての理解を深め、避難所の生活環境の整備を通じて被災者の尊厳を守る契機になれば幸いである。

## 第1章 調査概要

平成29年以降に発生した災害について、避難所での滞在経験者及び在宅避難者を対象に避難所利用状況にかかるインターネットアンケート調査、地方自治体へのヒアリング調査、避難所以外の施設に関するヒアリング調査を実施し、避難所の役割について検討を行った。

なお、避難所の役割については、調査結果を踏まえ、検討委員会を組織し、委員よりご意見等を伺い、取りまとめを行った。

### 1. 平成29年以降に発生した災害における避難所利用に係る状況（インターネットアンケート調査）

平成29年以降に発生した災害において「避難所に滞在した方」、「避難所に滞在はしていないけれども避難所を利用した方」に対して調査を実施した。

調査期間	平成30年12月14日～19日
調査方法	インターネットアンケート調査
調査対象	北海道、岐阜県、京都府、大阪府、岡山県、広島県、愛媛県、高知県、福岡県に在住の20歳以上の男女1,000人(避難所での滞行者544人、在宅避難者456人)

## 2.被災自治体等へのヒアリング

ヒアリング対象の市町村（東京都北区等もヒアリングを行っているが、本報告書では、「市区町村」ではなく、「市町村」と記載）は以下のとおり。

表：ヒアリング対象の市町村

平成 29 年 以降に発生 した災害	平成 29 年九州北部豪雨	日田市、東峰村
	平成 30 年 7 月豪雨	広島市、三原市、総社市、高梁市、西予市、 宇和島市
	平成 30 年大阪北部地震	茨木市
	平成 30 年北海道胆振東部 地震	札幌市
避難所以外 の施設	東京都北区（自主避難施設）	
	東京都新宿区（帰宅困難者一時滞在施設）	
	東京都豊島区（帰宅困難者一時滞在施設）	

### 3.検討委員会

検討委員会は3回開催した。

検討委員会委員及び議事概要は以下のとおり。

表：避難所役割検討委員会 委員

有識者 委員	鍵屋一	跡見学園女子大学 教授
	浅野幸子	早稲田大学地域社会と危機管理研究所招聘研究員 減災と男女共同参画 研修推進センター 共同代表
	浦野愛	認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード常務理事
	寺尾徹	社会福祉法人全国社会福祉協議会常務理事
行政職員 委員	佐藤昌之	岡山県保健福祉部保健福祉課長
	熊谷聡一郎	広島県健康福祉局健康福祉総務課長
	松永正明	大阪府高槻市総務部危機管理室室長
	井本雅晶	福岡県朝倉市教育委員会文化・生涯学習課生涯学習・スポーツ係長

表：議事概要

第1回検討委員会 (H31.1.31)	(1)避難所の役割について (2)避難所の役割を果たすために自治体はどのような準備をしていくのか
第2回検討委員会 (H31.2.28)	(1)応急期の対応について (2)復旧期の対応について
第3回検討委員会 (H31.3.26)	(1)避難所の役割として求められていることについて



## 第2章 避難所役割検討委員会における検討結果

避難所は、被災者等を一時的に滞在させるための施設であり、被災者の生活再建を視野に入れた支援を行うためにも、被災者の自立する力を奪わないように支援することが重要である。

取組指針には、「避難所には、緊急物資の集積場所となる、情報発信の場所となる、情報を収集する場所となる、在宅避難者が必要な物資を受け取りに来る場所となるという役割がある」と記載しているが、平時からの準備や発災後の避難所の生活環境の改善が課題である。

発災後の避難所の生活環境の改善については、被災市町村だけでは対応できない災害であれば災害救助法が適用され、避難所の開設費用について国庫負担が行われる。また、平成30年7月豪雨等では、国によるプッシュ型支援も実施するようになった。

このような状況の中で、避難所の役割について、被災自治体の職員や有識者に参画していただいた検討委員会で3回に渡り検討を行った。

### 1. 過去の災害における避難者数及び避難所数の状況

市町村は、発災時に必要に応じて指定避難所を開設することになっているが、指定避難所だけでは施設が量的に不足する場合には、あらかじめ指定した施設以外の施設についても、管理者の同意を得て避難所として開設している。また、要配慮者のため、必要に応じて、福祉避難所を開設している。

避難所の開設期間については、被災市町村だけで対応できる災害であれば、3日以内であると認識しているが、データを十分には収集できなかった。このため、過去の大規模災害において発災後1週間に避難所に滞在していた避難者数を分析することとした。具体的には、阪神・淡路大震災、東日本大震災だけでなく、平成30年度の大規模災害である大阪北部地震、平成30年7月豪雨、北海道胆振東部地震を対象としたが、東日本大震災における福島県の避難者数等についてはデータが収集できなかった。

これらのことを踏まえて、過去の災害における避難者数及び避難所数の状況について、検討を行った。

## 都道府県別の指定避難所数等（平成30年10月1日現在）

NO	都道府県名	指定避難所数	確保している福祉避難所数	
			うち福祉避難所数	確保している福祉避難所数
1	北海道	5,202	558	1,195
2	青森県	1,775	308	719
3	岩手県	1,617	88	382
4	宮城県	1,477	8	614
5	秋田県	1,257	92	302
6	山形県	1,069	151	278
7	福島県	2,438	422	374
8	茨城県	1,509	168	436
9	栃木県	980	256	539
10	群馬県	1,469	300	310
11	埼玉県	2,264	292	711
12	千葉県	1,743	219	1,005
13	東京都	2,498	476	1,429
14	神奈川県	1,105	117	1,324
15	新潟県	1,745	235	553
16	富山県	1,078	54	194
17	石川県	932	47	340
18	福井県	820	188	238
19	山梨県	857	167	321
20	長野県	2,948	230	565
21	岐阜県	1,981	275	503
22	静岡県	1,478	225	773
23	愛知県	2,906	301	815
24	三重県	1,432	131	389
25	滋賀県	912	183	428
26	京都府	1,132	93	532
27	大阪府	2,795	548	999
28	兵庫県	2,402	200	980
29	奈良県	1,068	76	245
30	和歌山県	1,526	147	256
31	鳥取県	502	33	146
32	島根県	1,292	94	180
33	岡山県	1,620	53	297
34	広島県	2,160	17	373
35	山口県	1,192	50	200
36	徳島県	1,080	41	167
37	香川県	677	28	196
38	愛媛県	2,002	290	283
39	高知県	1,802	153	204
40	福岡県	2,793	176	549
41	佐賀県	595	73	144
42	長崎県	1,591	52	323
43	熊本県	1,294	115	489
44	大分県	1,172	125	335
45	宮崎県	1,273	68	224
46	鹿児島県	1,921	89	557
47	沖縄県	514	52	163
全国合計		75,895	8,064	22,579

※指定避難所を指定している自治体数：1,622自治体

福祉避難所を指定している自治体数：1,020自治体

福祉避難所を確保している自治体数：1,600自治体

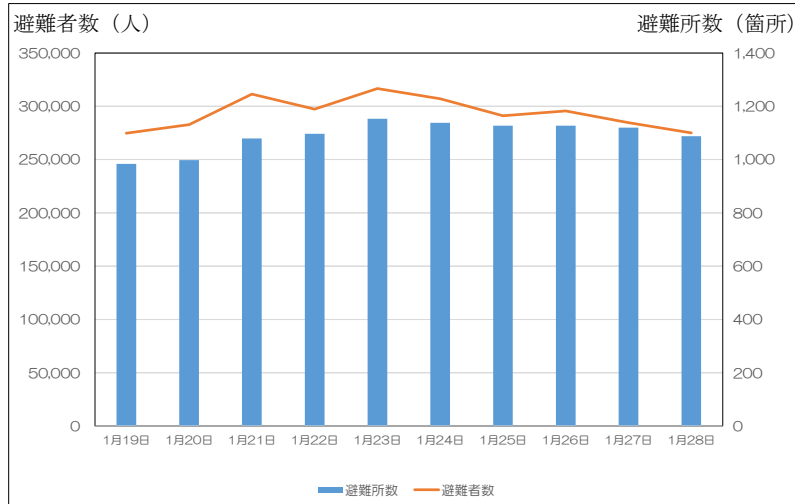
※確保している福祉避難所数については、協定を締結するなどして発災時に開設できる状態の福祉避難所を含む

(参考) 内閣府調べ

## 1.1 過去の災害における避難者数及び避難所数の状況

### ①阪神・淡路大震災（神戸市）

阪神・淡路大震災（平成7年1月17日発生）では、把握できた1月19日から28日までの10日間の避難者数及び避難所数は、ほぼ横ばいであった。

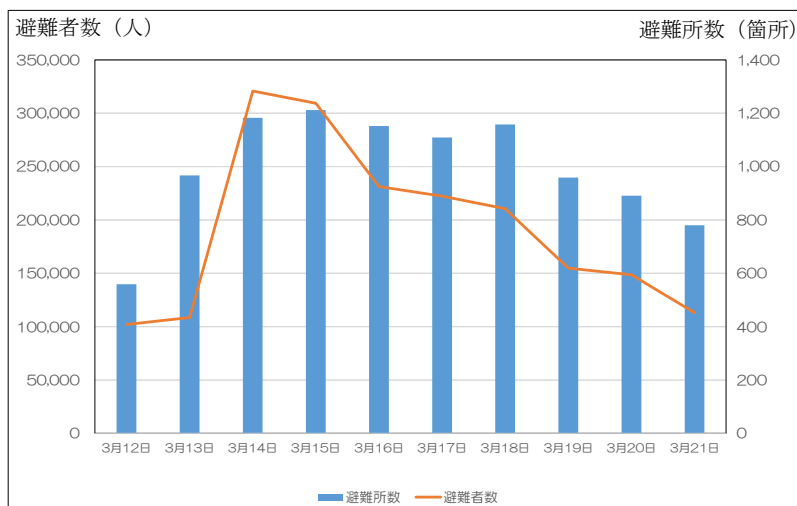


(参考) 阪神・淡路大震災 神戸市の記録 1995年:(財)神戸都市問題研究所

図：発災から1週間の避難所及び避難者数の推移（阪神・淡路大震災（神戸市））

### ②東日本大震災（宮城県）

東日本大震災（平成23年3月11日発生）における宮城県の避難者数は、把握できた3月12日から21日の10日間では、発災から4日目の3月14日にピークに達し、概ね1週間ぐらいで避難者数が減少していった。

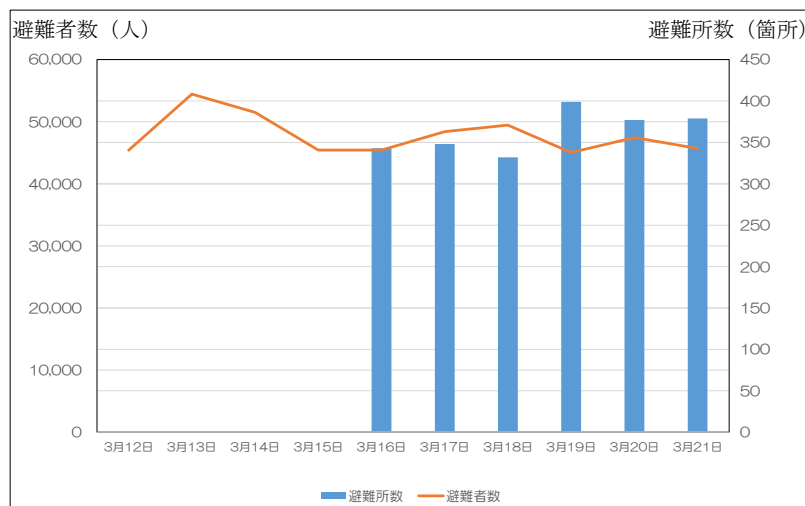


(参考) 宮城県平成23年3月 地震被害等状況及び避難状況

図：発災から1週間の避難所及び避難者数の推移（東日本大震災（宮城県））

### ③東日本大震災（岩手県）

東日本大震災における岩手県の避難者数は、発災から3日目の3月13日がピークに達したが、把握できてから10日間という期間では、避難者数はほとんど減少していない状況であった。

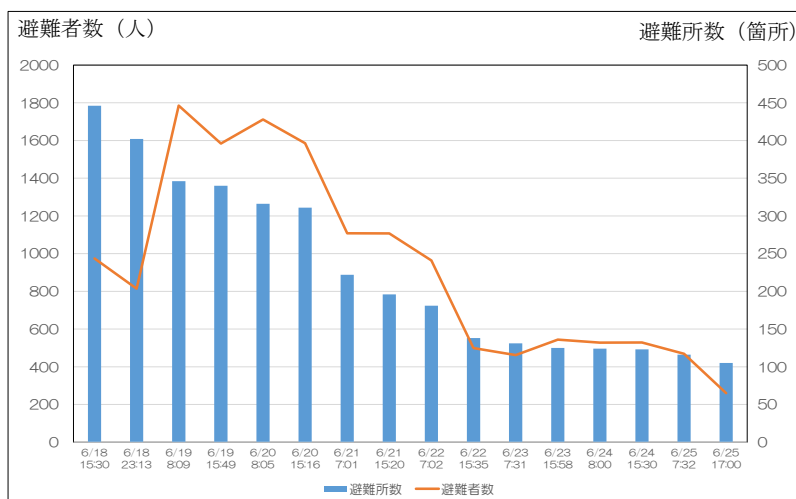


(参考) 岩手県 平成 23 年 3 月の被害状況・避難場所など

図：発災から1週間の避難所及び避難者数の推移（東日本大震災（岩手県））

### ④大阪北部地震（大阪府）

大阪北部地震（平成 30 年 6 月 18 日発生）においては、発災から2日目の6月19日に避難者数がピークに達し、5日目の6月22日には避難者数だけでなく、避難所数も大幅に減少している。

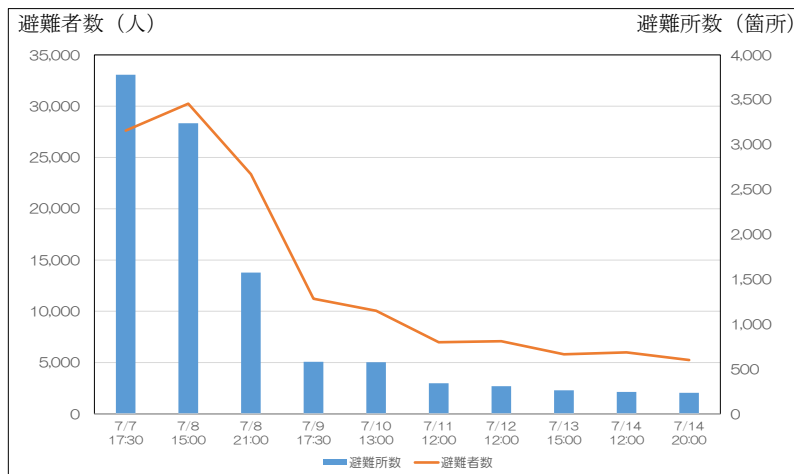


(参考) 内閣府災害対策本部会議資料のうち避難所状況一覧等

図：発災から1週間の避難所及び避難者数の推移（大阪北部地震）

### ⑤平成 30 年 7 月豪雨

平成 30 年 7 月豪雨（平成 30 年 7 月 7 日頃発生）においては、発災から 2 日目の 7 月 8 日に避難者数がピークに達し、3 日目の 7 月 9 日には避難者数だけでなく、避難所数も大幅に減少している。

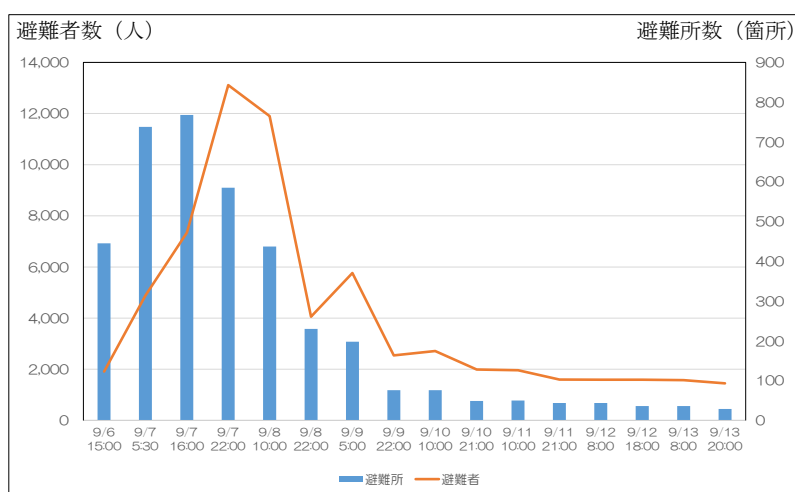


(参考) 非常災害対策本部「平成 30 年台風 7 号及び前線等による被害状況等について」、  
「平成 30 年 7 月豪雨による被害状況等について」及び内閣府防災担当「平成 30 年 7 月豪雨による被害状況について」

図：発災から 1 週間の避難所及び避難者数の推移（平成 30 年 7 月豪雨）

### ⑥北海道胆振東部地震

北海道胆振東部地震（平成 30 年 9 月 6 日発生）においては、発災 2 日目の 9 月 7 日に避難者数のピークに達し、3 日目である 9 月 8 日には避難者数だけでなく避難所数も大幅に減少している。



(参考) 北海道庁 HP「平成 30 年北海道胆振東部地震による被害状況等について」

図：発災から 1 週間の避難所及び避難者数の推移（北海道胆振東部地震）

## 1.2 避難所における避難者の状況が把握できる時期

避難所は、災害発生後に自宅等に住むことができない被災者等が避難生活する施設であるが、大震災を除けば、大規模災害の避難者数は、災害発生の翌日頃にピークを迎え、3日目辺りから減少し続ける。自宅の清掃等が終われば早期に戻れる方なのか、それとも、自宅等の修繕や仮設住宅等の住まいが確保されるまで滞在しなければいけない方なのか、概ね把握できるようになるのは7日目くらいまでかかるという結論になった。

## 2. 災害発生後の避難所の状況について

避難所の開設から閉鎖への流れを整理するとともに、避難所に滞在した方の状況や避難者が避難所に求めることについて、把握するために調査を行った。

### 2.1 避難所の開設から閉鎖への流れ

内閣府が平成 28 年に公表した取組指針に基づく「避難所運営ガイドライン」（平成 28 年 4 月内閣府（防災担当））では、一つの目安として発災当日を「初動」、発災から 3 日間までを「応急期」、発災から 7 日目までを「復旧期」としており、その後の期間を「復興期」としている。また、避難所の閉鎖の一つの目安として、ライフラインの復旧を示している。

#### 19. 避難所の解消に向けて

ポイント



**被災者の仮住まいへの移行を推進**

##### 解説

地域にライフラインの復旧がもたらされた段階は、避難所の解消の一つの目安となります。一定の期間が経過した段階で、避難者に落ち着き先の要望を聞きましょう。できるだけ要望に沿う形で支援し、避難所の解消につなげることが求められます。避難所はその役目を終え、元の施設としての役割を取り戻すことを目的として解消に努めましょう。

##### 質の向上の実現のために

避難所を出られない被災者には、様々な理由があります。避難所を解消するためには、避難者に対して早くから見通しを示しつつ、事情を聴きながら解決する姿勢が必要です。過去の被災地においては、避難者数が減少するにつれ、避難所を統廃合したい行政と、暮らしなじんだ避難所を離れたい被災者の間で、あつれきが生まれたこともありました。また、避難所の解消目標期限までに、避難者の落ち着き先が決まらず、ホテル・旅館の借り上げが実施された事例もありました。被災者の立場を考慮したきめの細かい対応を早い段階から準備する必要があります。

（出典）避難所運営ガイドライン（平成 28 年 4 月内閣府（防災担当））

規模が大きい災害であれば、災害救助法が適用され、避難所の開設期間も長くなると考えがちであるが、震度6弱の地震でも、災害救助法は適用されず、ライフラインに支障がない場合は、避難所の開設期間が2日間ということもある。また、災害救助法が適用された災害で、断水等が7日間続いた場合であっても、避難所の開設期間が6日間ということもあった。

## 平成31年1月熊本地方を震源とする地震

### 災害救助法の適用なし

- 熊本県和水町 震度6弱 避難所開設 2日間 最大2箇所 2人  
ライフライン支障なし
- 熊本県熊本市 震度5弱 避難所開設 2日間 最大4箇所 28人  
ライフライン支障なし
- 熊本県玉東町 震度5弱 避難所開設 1日間 最大1箇所 3人  
ライフライン支障なし

## 平成29年7月22日からの梅雨前線に伴う大雨(秋田県)

### 秋田県大仙市災害救助法適用

避難所開設期間	7月22日～27日(6日間) 最大13箇所 465人
避難勧告	7月22日～25日(4日間) 最大19,545人
避難指示	7月22日～25日(4日間) 最大21,661人
住宅被害	全壊 3戸 半壊 34戸 床上 264戸 床下 551戸

#### ※秋田県内ライフライン

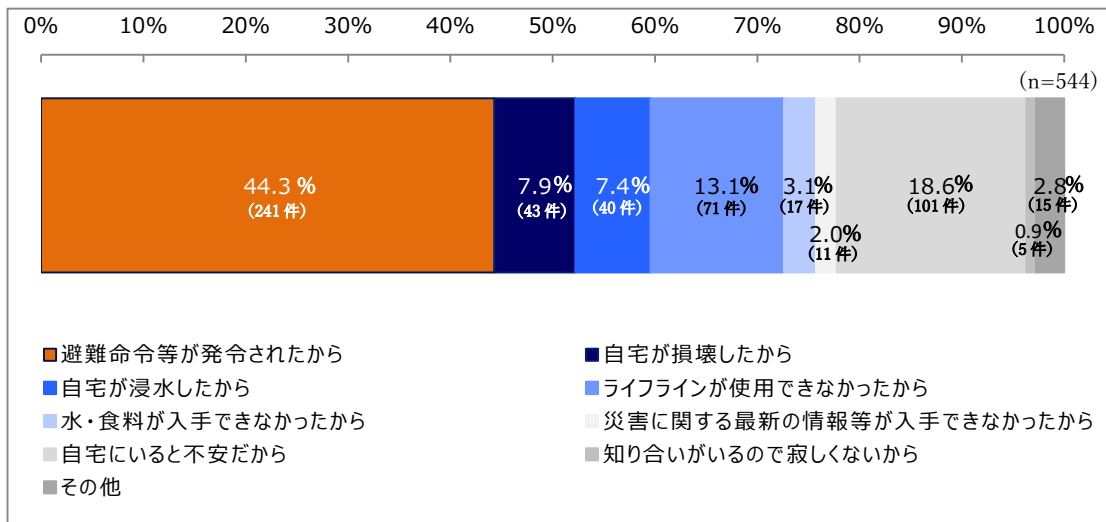
停電	7月25日 10:40解消
断水等	7月28日 17:00解消



## 2.2 避難所に滞在した方の状況

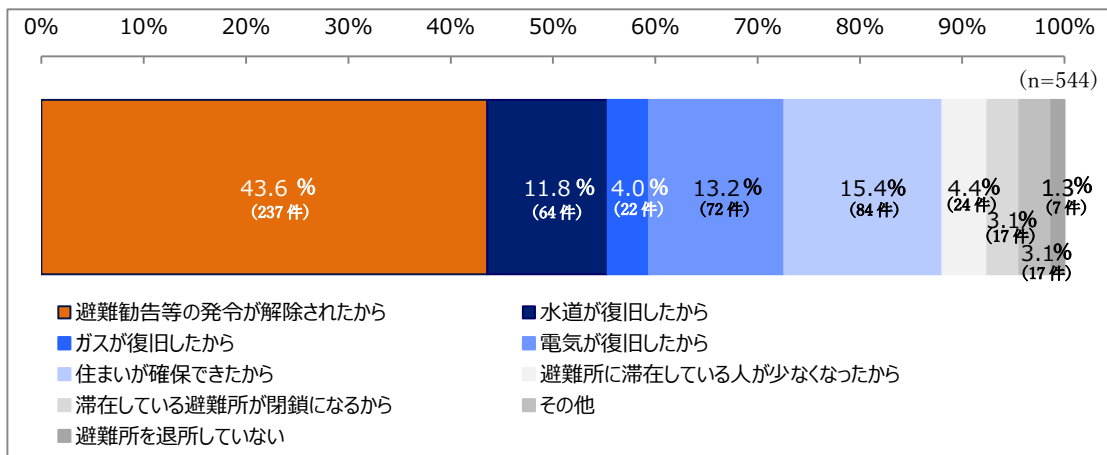
平成 29 年以降に発生した災害について、避難所に滞在した方に対し、インターネット調査を行ったところ、避難所へ滞在した理由については、「避難命令等が発令されたから」が 44.3%で最も多く、次いで「自宅にいると不安だから」が 18.6%、「ライフラインが使用できなかったから」が 13.1%の順であった。

Q 避難所に滞在した理由



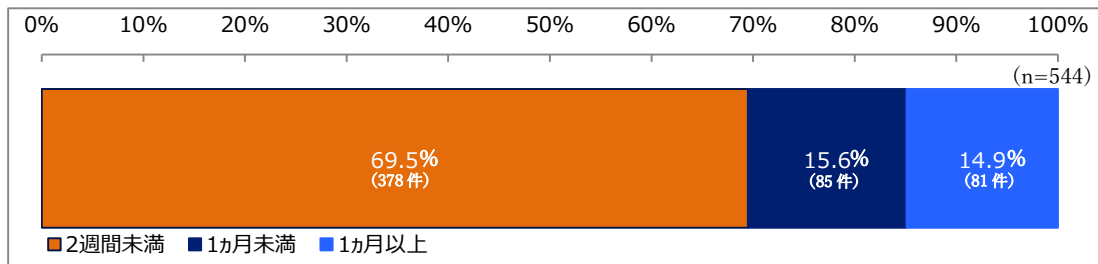
また、避難所を退所した理由については、「避難勧告等の発令が解除されたから」が 43.6%と最も多く、次いで「住まいが確保できたから」が 15.4%、「電気が復旧したから」が 13.2%、「水道が復旧したから」が 11.8%の順であった。

Q 避難所を退所した理由



避難所に滞在した日数については、「2週間未満」が69.5%と最も多かった。

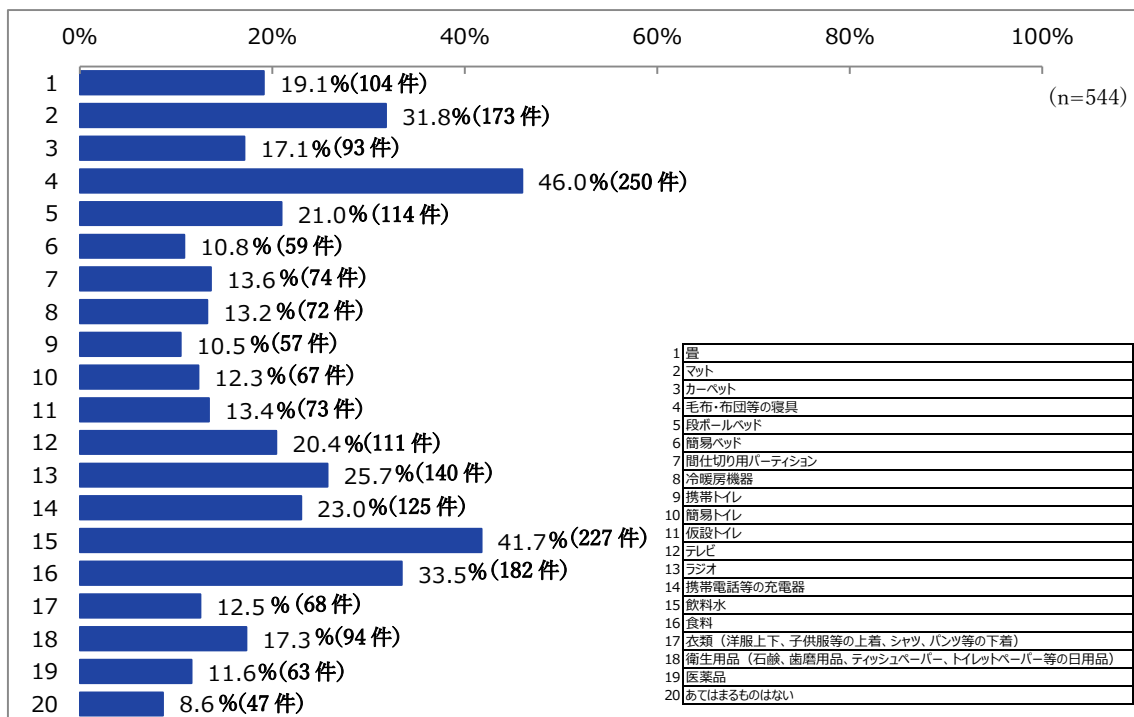
#### Q 避難所に滞在した日数



#### 2.3 避難所に滞在した避難者が避難所に求めるもの

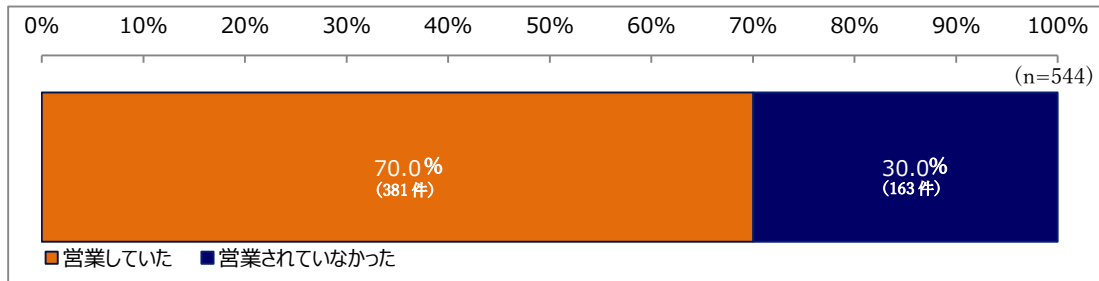
避難所に滞在中に役に立ったものについては、「毛布・布団等の寝具」が最も多く、次いで「飲料水」、「食料」、「マット」の順で多かった。

#### Q 避難所に滞在中に役に立ったもの（複数回答）



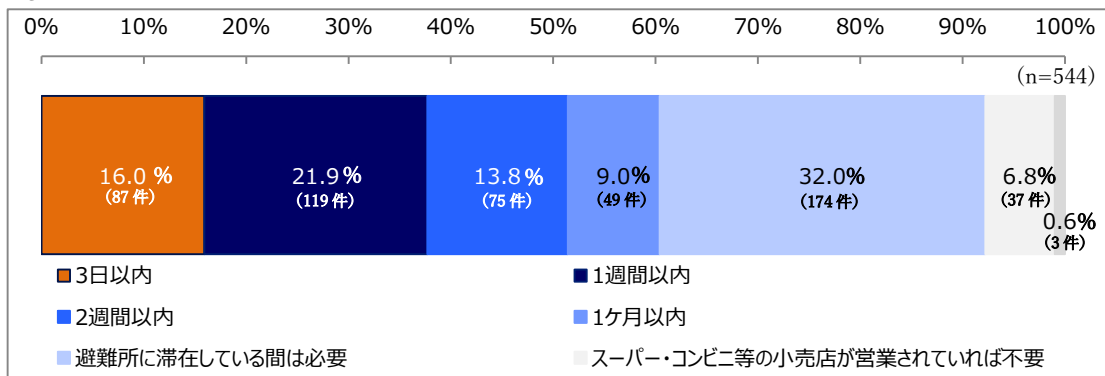
また、避難所周辺等でスーパー、コンビニが営業していたかについては、7割が「営業していた」との回答であった。

Q 避難所周辺でスーパー、コンビニが営業していたか



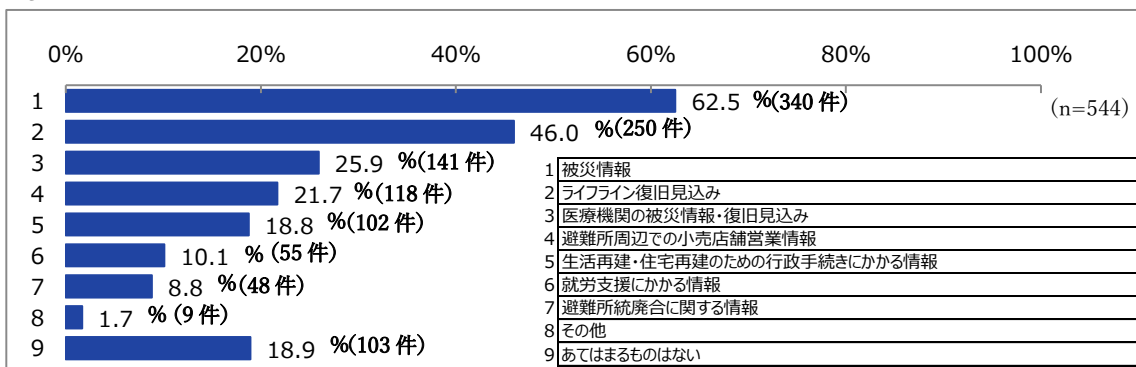
さらに、飲料水や食料の提供はいつまで必要だと思うかについては、「避難所に滞在している間は必要」というのが最も多く 32.0%で、次いで「1週間以内」が 21.9%で、「3日以内」が 16.0%、「2週間以上」が 13.8%の順であった。

Q 飲料水や食料の提供はいつまで必要だと思うか



加えて、避難所において提供を受けて役に立った情報については、「被災情報」が 62.5%で最も多く、次いで「ライフラインの復旧見込み」が 46%であった。

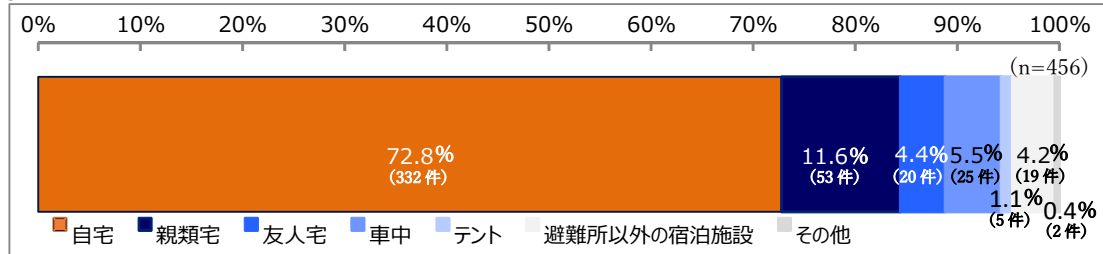
Q 役に立った情報（複数回答）



## 2.4 避難所に滞在はしていないが避難所を利用した方の状況等

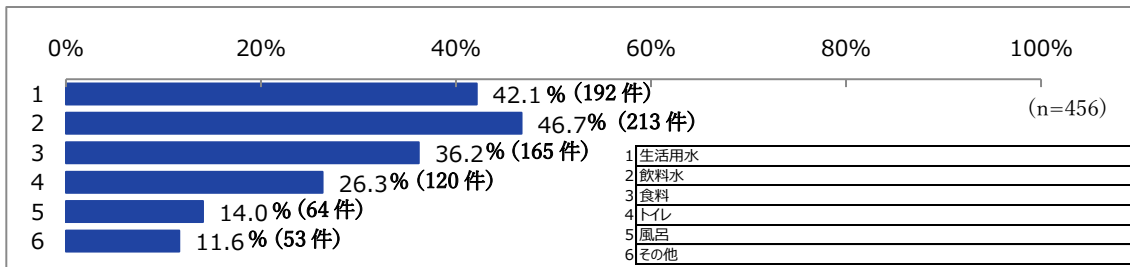
避難所に滞在はしていないけれども避難所を利用した方に対するインターネットアンケート調査において、どこで避難生活を送っていたかについては、「自宅」が最も多く72.8%であり、次いで「親類宅」が11.6%であった。

### Q どこで避難生活を送っていたか



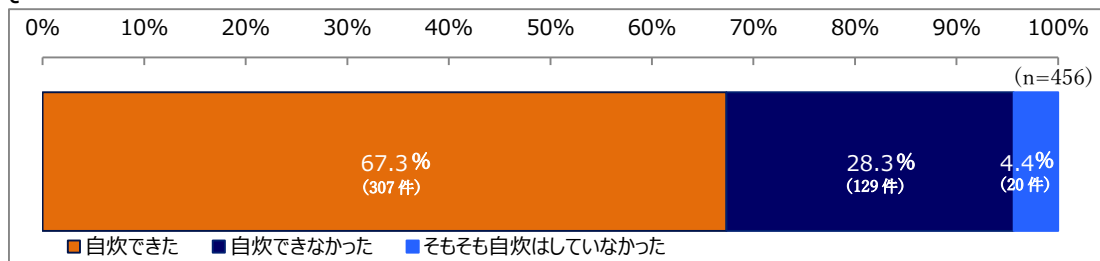
また、避難所を利用した方の避難所になっている施設をどのような目的で利用したかについては、「飲料水」が46.7%で最も多く、次いで「生活用水」が42.1%、「食料」が36.2%の順であった。

### Q 避難所となっている施設をどのような目的で利用したか（複数回答）

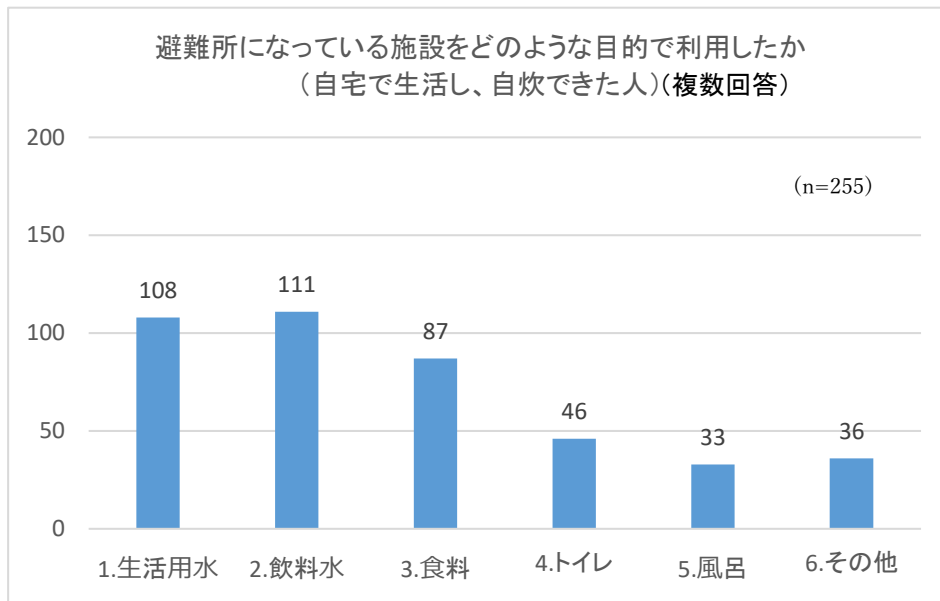


さらに、避難生活の間、自炊はできたかについては、「自炊できた」が約7割であった。

### Q 自炊はできたか

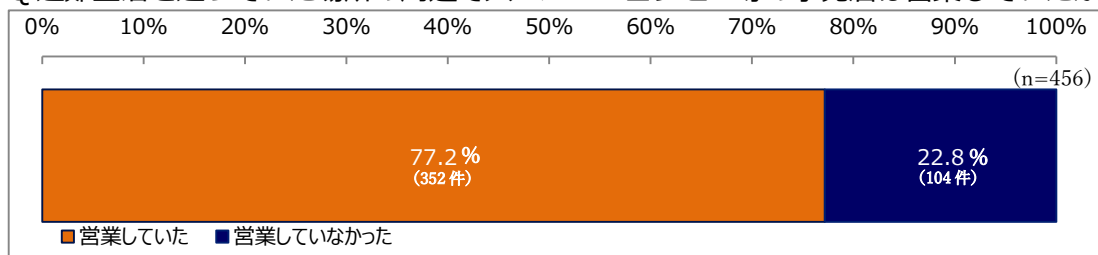


避難所に滞在はしていないけれども避難所を利用した方のうち、自宅で生活して自炊ができた方に対して、どのような目的で避難所を利用したかについては、「飲料水」が最も多く、次いで「生活用水」、「食料」の順であった。

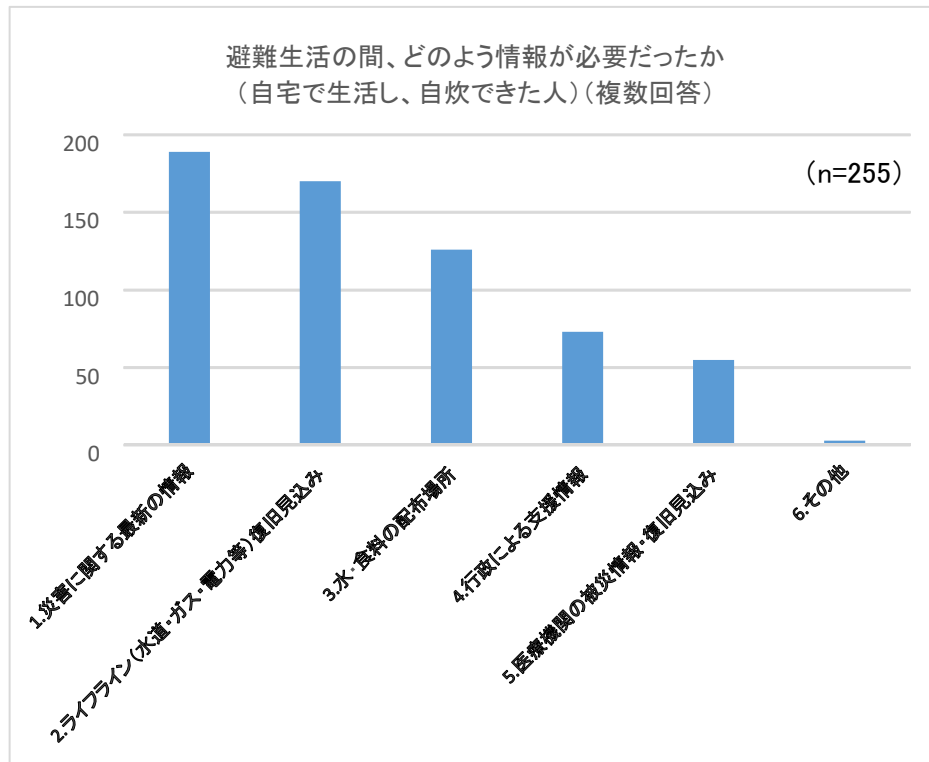


加えて、避難生活を送っていた場所の周辺等においてスーパー・コンビニ等の小売店は営業していたかについては、約8割の方が「営業していた」と回答していた。

Q 避難生活を送っていた場所の周辺でスーパー・コンビニ等の小売店は営業していたか



また、「どのような情報が必要だったか」については、「災害に関する最新の情報」が最も多く、次いで「ライフライン（水道・ガス・電力等）復旧見込み」、「水・食料の配布場所」の順であった。



### 3. 避難所開設に向けての平時からの準備

避難所の役割についての検討と並行して、避難所開設に向けての平時からの準備と、発災後の避難所の運営管理等に分けて検討を行うこととしたが、まず、平時からの準備について検討を行った。

また、指定避難所ごとの防災機能の整備状況までは把握ができていなかったため、まず、市町村における防災備蓄の状況を把握した上で、過去の各種調査の結果も踏まえて検討を行った。

#### 3.1 市町村における防災備蓄の状況

内閣府では、市町村に対し、指定避難所にはあらかじめ応急的に必要と考えられる食料・飲料水等の備蓄に努めること、また、指定した避難所に食料・飲料水等を備蓄しない場合は、避難所が開設された場合に備えて、食料・飲料水の供給計画を作成すること等、平時から備蓄に努めることを促している。

## 避難所等における物資の備蓄について

防災基本計画(平成30年6月中央防災会議)(抄)

### 第2編第1章第6節7(3)指定避難所

○市町村は、指定避難所又はその近傍で地域完結型の備蓄施設を確保し、食料、飲料水、常備薬、炊き出し用具、毛布等避難生活に必要な物資等の備蓄に努めるものとする。

#### 【財源】

・地方交付税で措置

平成 29 年以降発生した大規模災害について、被災した自治体に対してヒアリング調査を行ったところ、想定している災害は、災害救助法が適用されない災害を想定している自治体もあれば、南海トラフ地震等を想定している自治体もあったが、水・食料・生活物資等の備蓄で想定している日数は下表のとおり概ね 3 日以内であった。

## 市町村ヒアリングによる備蓄状況

災害名	自治体名	備蓄日数	備蓄内容	備考
平成29年 九州北部豪雨	大分県 日田市	3日間	水、食料品、生活物資	・災害救助法が適用されない災害では、発災後に避難指示・勧告が発令されてから、解除されるまでの期間を想定
	福岡県 東峰村	3~4日間	水・食料・毛布・マット	・災害救助法が適用されない災害では、発災後に避難指示・勧告が発令されてから、解除されるまでの期間を想定
平成30年 7月豪雨	岡山県 総社市	3日間	非常食、飲料水、毛布、土嚢袋、ブルーシート等	・災害救助法が適用されないが避難者数が最大となる災害では、市の一部の物流・ライフラインの機能は維持されることが想定され、既に締結している様々な協定、地元企業より物資を提供
	岡山県 高梁市	1日間	水・食料・毛布	・今後は、世帯で1食ないし2食の携帯用食料を準備しておく必要があると考える。
	広島県 広島市	1日間	水・食料	・南海トラフ地震を想定し、想定避難者17万人分として算定し、マツダスタジアムにおいて備蓄 ・災害救助法が適用されない避難者数が最大となる災害では、物流が確保されると仮定するならば、市から民間企業へ直接調達を行う
	広島県 三原市	3日間	水・食料	・南海トラフ地震を想定し、学校における避難所では敷地内のコンテナにおいて備蓄 ・生活物資については、民間企業より直接調達（西日本豪雨）
	愛媛県 西予市	3日間	水・食料・生活物資	・災害救助法が適用されない災害では、西予市の人口の10%が避難した場合で、避難勧告が発令され、解除されるまでの間を想定 ・災害救助法が適用され避難が長期化する災害では、1カ月程度を想定
	愛媛県 宇和島市	1~3日間	水・食料	・南海トラフ地震を想定し、南海トラフ:1日間 ・災害救助法が適用されない避難者数が最大となる災害については3日間程度
大阪北部 地震	大阪府 茨木市	1~2日間	水・食料・生活物資	・有馬一高槻断層帯を震源とする地震（震度7）を想定
北海道胆振 東部地震	北海道 札幌市	1日間	水・食料	・月寒断層（伏在活断層）を震源とする地震を想定し、食料は最大避難者数の1日間、飲料水は100万人分を3日間 ・生活物資は、道及び札幌市で協定を締結している企業等から流通物資からの供給を受ける



### 3.2 避難所運営マニュアルの作成状況

避難所は、原則的には、「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」ことが求められるが、避難所運営についてのマニュアルがなく、また、訓練もしていなければ、災害発生後に避難所の役割を果たすことはできないことから、内閣府としては、市町村に対し、マニュアルの作成、訓練等を通じて、必要な知識等の普及に努めることを促しているところである。

#### 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針 (平成25年8月 内閣府(防災担当) ) (抄)

##### 第1 平時における対応

##### 6 避難所運営の手引(マニュアル)の作成

- (1) 避難所の運営が円滑かつ統一的に行えるよう、あらかじめ、「避難所運営ガイドライン」を参考にすることで、避難所運営の手引(マニュアル)(以下、「手引」という。)を作成し、避難所の良好な生活環境を確保するための運営基準やその取組方法を明確にしておくこと。なお、要配慮者に対する必要な支援についても明確にしておくこと。
- (2) ページ数の多い手引は活用し難いこと、また避難所のあらかじめ決められた運営責任者が被災することも想定し、市町村の避難所関係職員以外の者でも避難所を立ち上げることができるよう分かりやすい手引の整備が必要であること。
- (3) 手引に基づき、関係機関の理解や協力を得て、平時から、避難所の運営責任予定者を対象とした研修や、地域住民も参加する訓練を実施すること。

## 4. 受援体制の確立

ポイント



地域と多様な主体が連携する避難所運営を想定

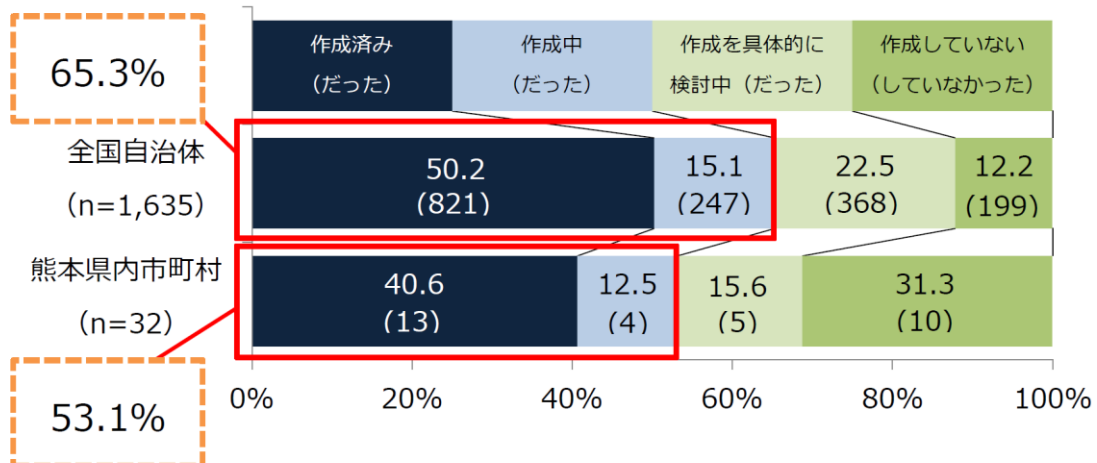
##### 解説

避難所は、被災者が一定期間生活を送る場所であるため、避難所を運営するための体制の確立が必要です。原則的には、「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」ことが求められます。発災後の運営体制をいち早く確立し、円滑な運営につなげるためには、市町村が主導し、避難所運営マニュアルの作成を推進し、さらに避難所運営訓練等の機会を通じて、避難者、地域住民、避難所派遣職員の役割について確認・周知しておきましょう。その際、女性の視点を取り入れることにより、より具体的な意見の反映が期待できます。

(出典) 避難所運営ガイドライン(平成28年4月内閣府(防災担当))

平成 28 年 10 月 1 日時点における避難所運営マニュアルの作成状況についてのアンケート調査の結果は以下のとおりであり、市町村において作成済みは 50.2%、作成中が 15.1%であった。

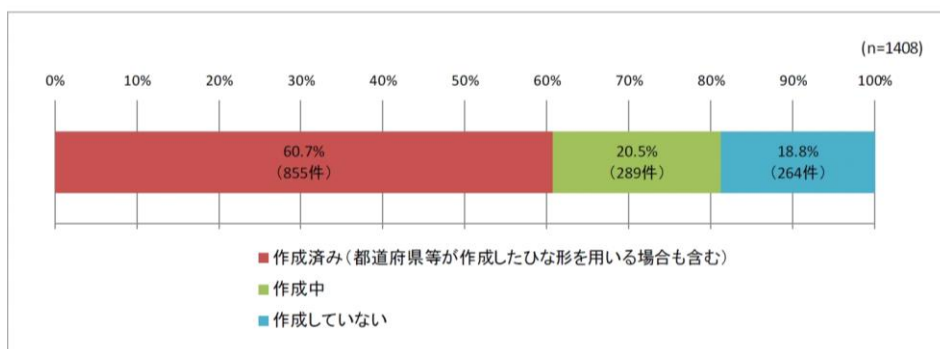
Q：貴自治体では避難所運営の手引き（マニュアル）を作成していますか。（ひとつだけ）  
（全国自治体・熊本県内市町村への調査）



（出典）平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書（平成 29 年 4 月内閣府）

図：避難所運営マニュアルの作成状況（平成 28 年 10 月 1 日時点）

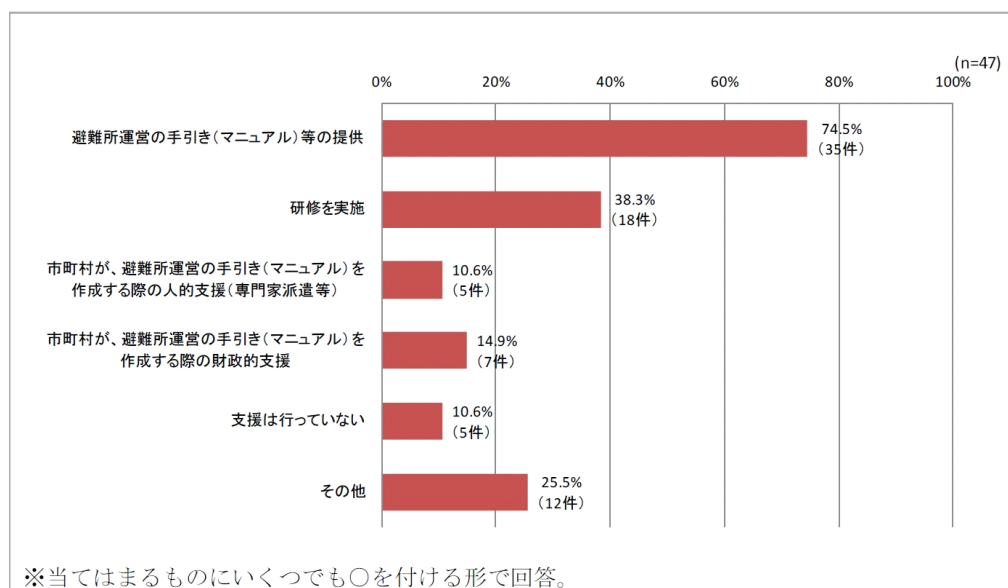
また、平成 29 年 10 月 1 日時点における避難所運営マニュアルの作成状況についての追跡アンケート調査の結果は以下のとおりであり、作成済み（都道府県等が作成したひな形を用いる場合も含む）は、60.7%であった。



（出典）指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書（平成 30 年 8 月内閣府(防災担当)）

図：避難所運営マニュアルの作成状況（平成 29 年 10 月 1 日時点）

市町村が、避難所運営マニュアルを作成するに当たって、都道府県でどのような支援をしているかについては、最も多いのは「避難所運営の手引き等の提供」で、次いで「研修を実施」であった。



(出典) 指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書  
(平成 30 年 8 月内閣府(防災担当))

図：避難所運営マニュアルを作成するに当たっての都道府県での支援（平成 29 年 10 月 1 日時点）

検討委員会においては、避難所ごとに、空間配置図を定めたマニュアルまでは作っていないかという意見や、避難所運営マニュアルは短期的なものはあるが、長期的なものはないため、避難所の開設期間が長期になったら誰がトップになるか、実行委員会の設置、構成をどうするか、授乳室や洗濯物干し場をどう確保するか等ということはマニュアル化できていない状況であるという意見があった。

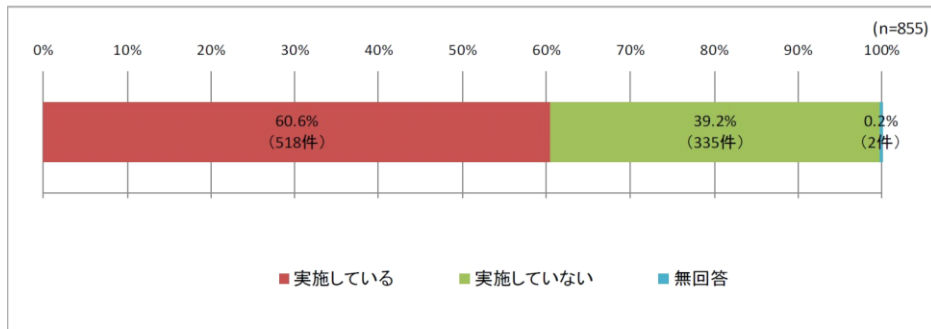
また、市町村ができることは限界があることや、特に専門的な支援のところは国や都道府県の支援体制がどうなるかという前提がないと詳細なガイドラインを作っても上手くいかないという意見もあった。

そこで、避難所運営マニュアルの作成ができていない 40%の市町村においては、都道府県等の支援を得て避難所運営マニュアルの作成を進めていく必要がある。作成済みの市町村においても、指定避難所ごとの避難所運営マニュアルの作成を進め、さらには実効性の確保に努めていくべきという結論になった。

### 3.3 避難所運営マニュアルに基づく訓練

平成 29 年 10 月 1 日時点におけるアンケート調査によれば、避難所運営マニュアルを

活用した訓練を実施しているかについては、マニュアルを作成していると回答した 855 自治体のうち、実施しているのは約 60%であり、約 40%は実施していなかった。

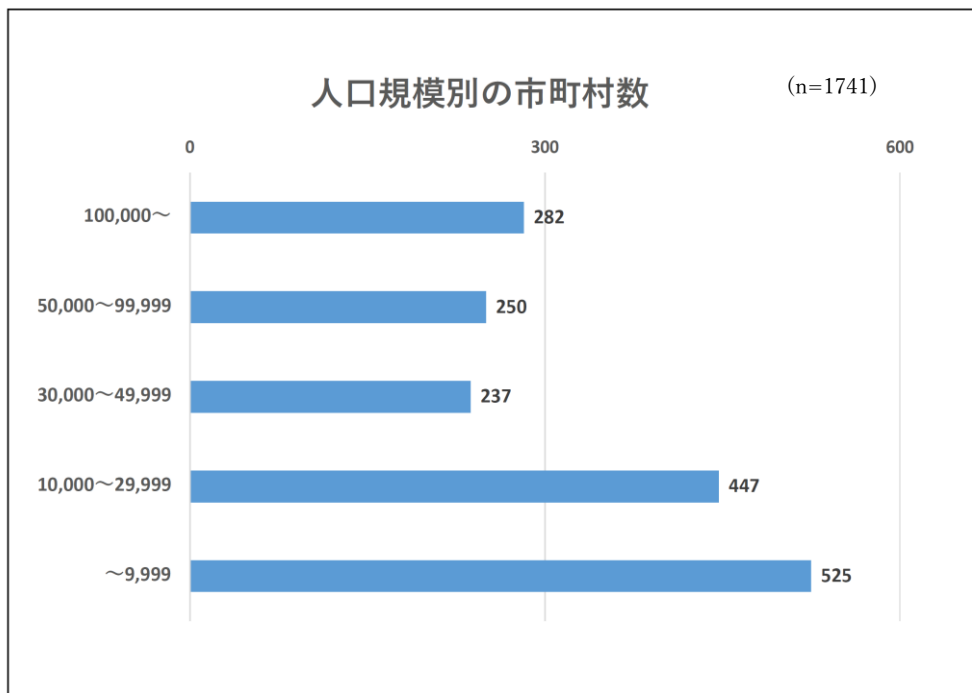


(出典) 指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策検討調査報告書  
(平成 30 年 8 月内閣府(防災担当))

図：避難所運営マニュアルを活用した訓練等の実施状況（平成 29 年 10 月 1 日時点）

### 3.4 人口規模別の市町村数

検討委員会においては、避難所運営マニュアルを作成し、マニュアルに基づく訓練を行うことは重要であるが、1,741 市町村を人口規模別に見てみると、人口 10 万人以上が 282 市である一方、人口 3 万人以下が 972 市町村であった。人口規模によって、災害対策に当たる自治体職員数や組織体制も異なるため、全ての市町村で直ちに指定避難所ごとにマニュアルに基づく訓練を行うことは難しいという結論になった。



(出典)「全国の市区町村人口・面積・人口密度ランキング」より作成

### 3.5 避難所運営についての人材育成

内閣府は、災害発生後の避難所の運営体制をいち早く確立し、円滑な運営につなげるためには、市町村が主導し、避難所運営マニュアルに基づく開設訓練等を通じて、避難者、地域住民、避難所派遣職員の役割について、確認・周知することを促しているところである。

検討委員会においては、災害発生後の避難所の円滑な運営を行えるようにするためには、人材育成の研修が必要であるが、市町村においては十分な研修まではできていないという意見等があった。

### 3.6 避難所運営マニュアルの作成の目標について

検討委員会においては、被災市町村だけでは対応ができない災害であっても、支援が来るまでの3日間程度は住民の命を守るために頑張ってもらい、その後は上手な受援力を発揮することが大事であるとの意見や、例えば、3年後くらいまでに、人口規模10万人以上の282市には、施設ごとに空間配置図の作成まで含めて、避難所運営マニュアルを作成することを目標とし、これに基づき訓練をすべきという意見があった。

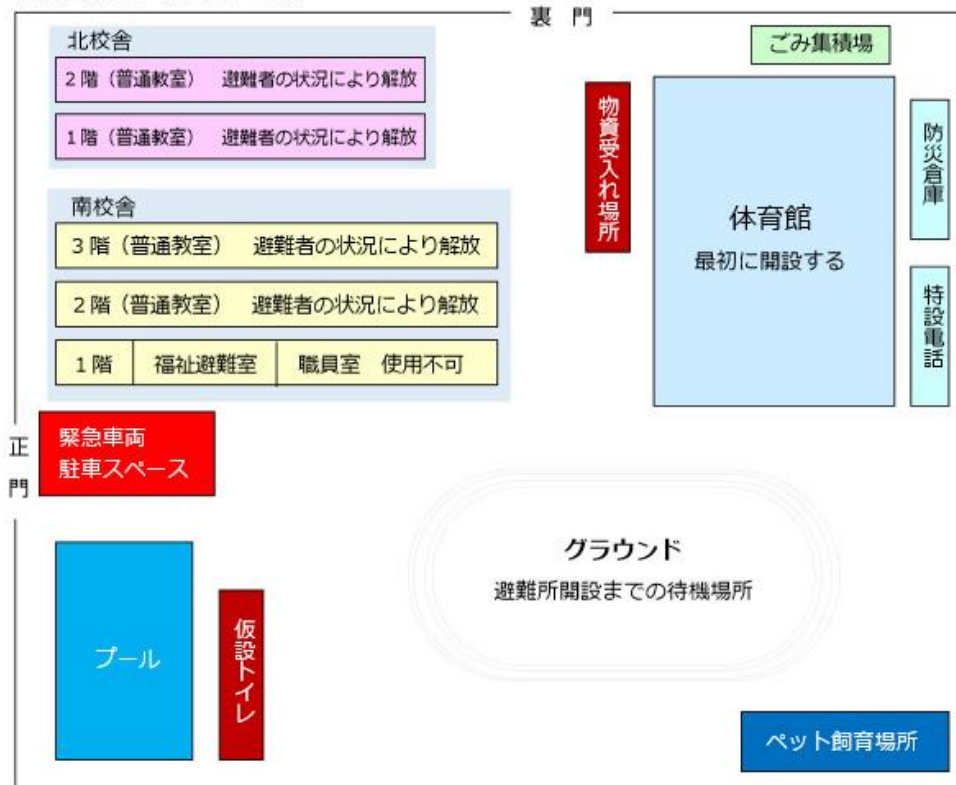
これらの意見も踏まえ、避難所がその役割を果たすためには、市町村の人口規模、避難所の収容人数の大小により違いはあるが、人口規模の10万人以上の市町村は避難所ごとに、またそれ以外の市町村は災害発生時には必ず開設する避難所については、早期に空間配置図も含めた避難所運営マニュアルの作成を目指すべきであるとの結論になった。

### ◆避難所の空間配置図の例 3

#### 避難スペースの割り振り

- 避難スペースのレイアウトは、平常時から施設管理者と協議して決めておきましょう。その際、女性や障害者の家族の方など多様な意見を取り入れて協議調整することも大切です。

#### 施設全体のレイアウト（例）



#### 【屋外レイアウト作成時の留意事項】POINT

- 1 緊急車両の駐車スペースの確保
  - 万が一の事態に備えて、緊急車両の駐車スペースを確保しておきましょう。
- 2 仮設トイレ、ゴミ集積場所、洗濯物干しスペースの確保
  - 避難所開設直後から必要な、仮設トイレは男女別に設置し、照明の設置など安全面にも配慮しましょう。
  - トイレの汚物や生活ゴミの集積場所を決めておきましょう。
  - 洗濯物干しスペースは、男女別に分けることも検討しましょう。
- 3 ペットの飼育場所を検討
  - ペットは建物内への入室を禁止します。ペットの飼育場所は建物の軒下など、雨風のしのげる場所などに設置を検討しましょう。

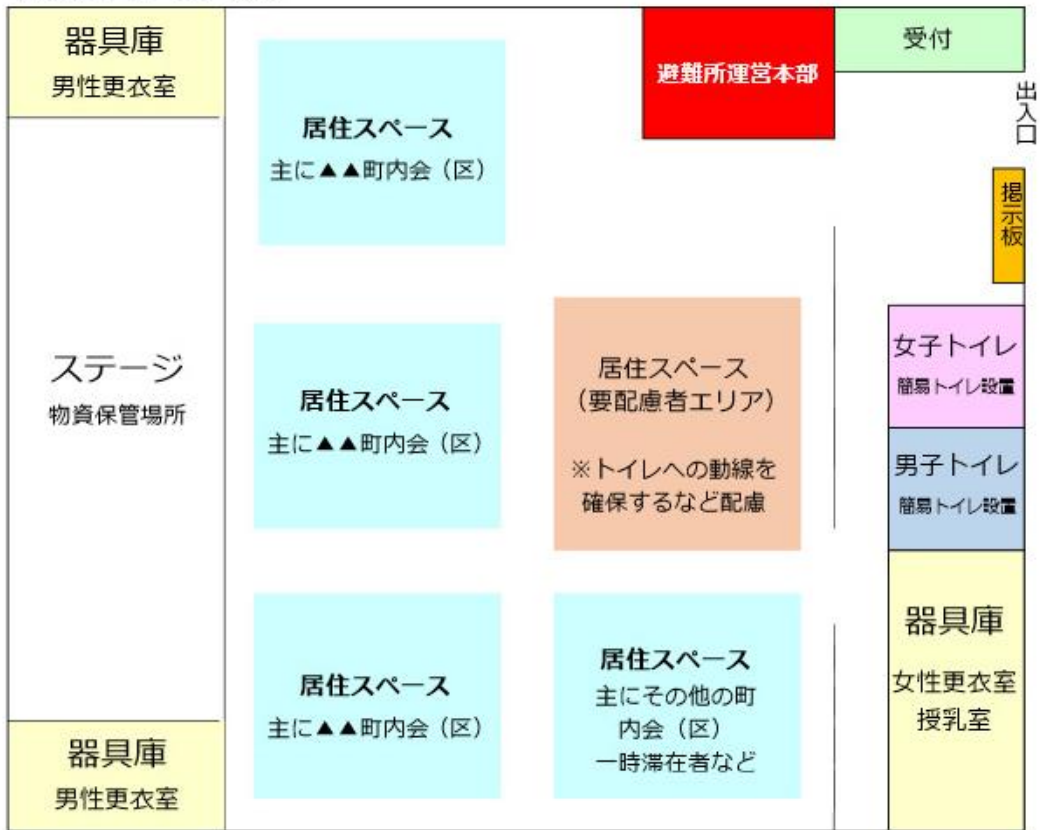
静岡県富士市

(出典) 平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書（平成 29 年 4 月内閣府）避難所の空間配置図の例



◆避難所の空間配置図の例 4

体育館レイアウト（例）



【屋内レイアウト作成時の留意事項】POINT

- 1 情報の管理、性別やニーズに配慮
  - 避難者台帳の保管場所の徹底、情報掲示板は内部向けと外部向けを検討
  - 配慮が必要な方（要配慮者、乳幼児、妊婦など）への対応
  - プライバシーの確保（男女別の更衣室、掲示板等を活用した仕切りの設置など）
- 2 学校再開への配慮
  - 避難者数や学校再開を考慮した上で、使用可能な部分について事前に施設管理者などと協議し、決めておきましょう。

トイレの設置目安について

- トイレの設置目標数 : 避難者 50 人当たり 1 基（災害発生当初）
- 女性対男性の割合 : 3 : 1

避難所となる施設の既設トイレの洋式便器の数を確認し、簡易トイレの備蓄数を確認しておきましょう。また、使用方法や清掃方法なども事前に決めておきましょう。

静岡県富士市

（出典）平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書（平成 29 年 4 月内閣府）避難所の空間配置図の例

## 4.避難所の生活環境の改善

災害発生後の避難所の運営管理等については、平時から準備を十分に行ってきたとしても、開設時からすぐに十分な生活環境を確保することは難しい。①発災直後に避難・救助により助かった命の確保が最優先事項となる時期、②次第に生活が安定し始め、被災者自身による自治的な運営が行われる時期といったフェーズごとに、その設置から解消に至るまで、避難所の設置や避難所内のレイアウト等のハード面、及び、その運営等に係るソフト面についても、人員や物資に限られる中、優先すべき事項や、フェーズの移行につれて重要度の変化等を整理し、適切に対応していくことが求められている。

このため、市町村は、避難所の生活環境について、取組指針等を踏まえて、そのフェーズに応じた優先順位を考慮して、必要に応じ、改善対策を講じるものであり、内閣府としても、市町村の取組を促すだけでなく、災害救助法が適用される災害であれば、財政的支援も行っている。また、平成30年7月豪雨等では、プッシュ型支援も行ったところである。

このことも踏まえ、検討委員会において、災害発生後にフェーズに応じた避難所の運営管理等が適切に行えるようにするため、検討を行った。また、避難所に滞在したくても滞在できない、滞在しにくい理由についても検討を行った。

### 避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針 (平成25年8月 内閣府(防災担当)) (抄)

#### 第2 発災後における対応

#### 2 避難所の設置と機能整備

#### (2) 避難所の機能

- ⑦ 災対法86条の6に基づき、被災者の避難所における生活環境の整備のため、優先順位を考慮して、必要に応じ、次の設備や備品を整備するとともに、被災者に対する男女別のトイレ・更衣室・洗濯干し場や授乳室の設置等によるプライバシーの確保、暑さ寒さ対策、入浴及び洗濯の機会確保の他、子どもの遊びや学習のためのスペースの確保等、生活環境の改善対策を講じること。

- ア 畳、マット、カーペット、簡易ベッド
- イ 間仕切り用パーティション
- ウ 冷暖房機器
- エ 洗濯機・乾燥機、洗濯干し場
- オ 仮設風呂・シャワー
- カ テレビ・ラジオ
- キ 簡易台所、調理用品
- ク その他必要な設備・備品



## 避難所の生活環境の整備について

防災基本計画(平成30年6月中央防災会議)(抄)

### 第2編第2章第6節3(2)指定避難所の運営管理等

○市町村は、指定避難所における生活環境が常に良好なものであるよう努めるものとする。そのため、食事供与の状況、トイレの設置状況等の把握に努め、必要な対策を講じるものとする。また、避難の長期化等必要に応じて、プライバシーの確保状況、簡易ベッド等の活用状況、入浴施設設置の有無及び利用頻度、洗濯等の頻度、医師、保健師、看護師、管理栄養士等による巡回の頻度、暑さ・寒さ対策の必要性、食料の確保、配食等の状況、し尿及びごみの処理状況など、避難者の健康状態や指定避難所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講じるよう努めるものとする。また、必要に応じ、指定避難所における家庭動物のためのスペースの確保に努めるものとする。

## 発災後の避難所運営への内閣府による応急的な財政支援

例えば、災害により多数の者が生命・身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じているとして、都道府県知事等が災害救助法の適用を判断した場合には、内閣府による財政支援。

### 主に食事に関すること

保健師、栄養士、調理師等、炊き出しスタッフの雇い上げ

炊き出しのための**食材、調味料、調理器具の購入、炊事場の確保や簡易調理室の設置**(一つの籠って食材が傷むことがないように注意しましょう)

被災者用の**弁当等の購入**

### 主に衛生及び暑さ対策に関すること

被災者用の**仮設風呂、簡易シャワー室の設置、仮設洗濯場(洗濯機、乾燥機)、仮設トイレ、授乳室**

仮設風呂等ができるまでの間、**入浴施設への送迎と入浴料の支払い**

暑さ対策として**エアコン、扇風機等のレンタル(できない場合は購入)、氷柱や水の購入**

### 主に生活環境の整備に関すること

緩衝材としての**畳、カーペットのレンタル(できない場合は購入)、プライバシー保護のため等の間仕切り設備、環境整備のためのダンボールベッド等の購入**

避難所環境整備のための**冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、掃除機等のレンタル(できない場合は購入)**

被災者(個人を特定しない)のための**毛布・タオル・下着等・歯ブラシ・消毒液・ハンドソープ・市販薬、携帯電話の充電器などの購入**

### 主に避難所の設備に関すること

障害者、高齢者等のための**スロープの仮設置**

情報収集等のための**テレビ、ラジオ等のレンタル(できない場合は購入)**

## 【平成30年7月豪雨】プッシュ型支援物資の一覧



○平成30年7月豪雨において、プッシュ型物資支援を実施。  
○プッシュ型支援により、水、食料、クーラーなど避難所に避難している被災者の生活に不可欠な物資約257万点を供給。(平成30年7月26日をもって地域主導の調達に移行)

○ 水、飲料関係 721,308本	○ 衛生関係 40,169点
・水(500ml) 244,760本	・生理用品 10,344セット
・その他飲料 476,548本	・洗濯機・乾燥機 149台
	・その他(タオル、下着類等) 29,676点
○ 食料品 428,121点	○ 飲食関係 27,230点
○ クーラー 630台	・冷蔵庫 78台
	・その他(紙皿、紙コップ等) 27,152点
○ トイレ関係 6,230点	○ 復旧資機材関係 1,342,486点
・仮設トイレ 292基	・土のう袋 1,311,820枚
・その他(トイレトーパー等) 5,938点	・ブルーシート 3,914枚
○ 寝具関係 7,754点	・その他(スコップ・ゴム手袋等) 26,752点
・段ボールベッド 6,817個	
・その他(パーテーション、マット等) 937点	
	合計 2,573,998点

(平成30年8月28日時点)

## 【北海道胆振東部地震】プッシュ型支援物資の一覧



○平成30年9月6日に発生した北海道胆振東部地震においてもプッシュ型物資支援を実施。  
○プッシュ型支援により、水、食料、段ボールベッド、携帯電話用充電池など避難所に避難している被災者の生活に不可欠な物資約33万点を供給。(平成30年9月8日開始、22日をもって地域主導の調達に移行)

○ 水、飲料関係 82,296本	○ 生活用品 32,513点
・水(500ml) 30,528本	・トイレトーパー 4,200点
・その他飲料 51,768本	・紙食器 4,000点
○ 食料品 179,040点	・その他(タオル、石鹸等) 24,313点
○ 携帯用充電池 2,336点	○ 暖房器具 47点
○ 乾電池 15,900点	○ 洗濯機・乾燥機 各33台
○ 寝具関係 4,456点	○ 資材 1,645点
・段ボールベッド 1,400個	・土のう袋 1,000枚
・パーテーション 800点	・その他(一輪車、スコップ等) 645点
・毛布 2,256枚	○ 燃料
○ 衣類 6,260点	・15病院に対して非常用発電機用の燃料を補給
○ 携帯トイレ 2,000点	
	合計 326,559点

(平成30年10月5日時点)

#### 4.1 発災から応急期までの対応について

検討委員会においては、災害発生当初は、人命の救助、行方不明者の捜索、孤立集落の解消等を最優先にしなければいけないので、市町村は避難所どころではないという雰囲気があったという意見や、行政として、初動では命を救うということがメインになるため、避難所に避難生活している方々への対応は後回しになるという実態があったという意見があった。

また、発災直後は、行政も人命救助が精一杯で避難所が開設されても、なかなかかわれず、また、住民も逃げ込むのが精一杯で、2、3日は備蓄品で何とかしのいでもらえないという意見や、どうやって、初動に避難所開設を安全にやっていくかは、住民と市町村でタッグを組んでやっていかないといけないが、とりわけ、1日目、2日目はトイレの確保と衛生の問題をどう管理するかが重要であるという意見等もあった。

このため、応急期は行政の対応も十分ではないことに留意して被災者の命と尊厳を守る必要最低限の対策はできる準備をしておくとの結論になった。

#### 4.2 復旧期以降の対応について

検討委員会においては、災害発生から3日目までの応急期と異なり、4日目から7日目くらいまでの復旧期では、住宅が被災した方は、昼間は家に帰って片付けなどの作業を行うため、応急期までと復旧期では避難所の役割が変わってきたという意見や、復興期に入ると、トイレ、寝床、食事等について求められる質が変わってくるのに、自治体職員においてはそのイメージが湧きづらいのではないかと意見があった。また、1ヶ月位すると健康状態が悪くなってくる人が出てくるので、何とかしないとけないとの意見があった。

また、避難所の生活改善の優先順位は、トイレ、寝床、食事、衛生であるが、最初からある程度整っていないと、人の健康は守れないので、災害救助法の適否や開設期間の長短にかかわらず、必ずやらなければいけないことであるという意見があったが、一方で、中規模災害では、仮設トイレを整備するなど避難所の生活環境を改善した頃には避難所が閉鎖になるため、どのような判断でどこまで行うかが大事であるという意見もあった。

その他、避難所における調理場の開放について、質の向上と安全の確保がトレードオフになってしまう可能性があり、役所としては、安全の確保の点から調理場の開放は避けたいという心理が働くという意見等もあった。

これらのことから、復旧期は被災者の自立に向けての活動が始まる時期であり、引き続きトイレ、寝床、食事、衛生の向上及び、避難者が自ら調理するなどの活動を考慮した運営が必要であると考えられる。

#### 4.3 市町村だけで対応できない災害で必要なことについて

検討委員会においては、市町村の職員数が少ないところでは、都道府県の情報収集に時

間がかかり、必要な支援ができなかったという意見があった。情報が入らないので市町村から要請がなくても、都道府県職員も入っていったが、足りないものは気がついた人間が買いに行くという対応が一番効果的であったという意見があった。

また、避難所のキャパシティが小さいと過密状態になって生活環境が悪化したり、要配慮者に十分な支援ができなかったりするおそれがあるため、小規模な市町村へは、都道府県が大きく関与する必要性が高まるという意見や、受援、応援のマニュアルが整備されていないため、避難所の環境を改善することができなかったという意見等もあった。

このことから、職員数や災害規模により、市町村だけでは対応できない災害に備えて、都道府県は受援応援のマニュアル整備を支援し、発災直後はリエゾン派遣、支援活動を進めるべきとなった。

#### 4.4 避難所が長期化する理由

検討委員会においては、避難所での避難者の入所や退所の基準があれば、もっと早く避難所を閉鎖できたのではないかという意見や、最後に残るのは、経済的に困窮している者やひとり暮らし高齢者等であり、寂しい、お金がないという理由で居続けるので、退去させる根拠となる避難所の利用基準が欲しかったという意見があった。避難者にとっては、避難所から仮設住宅に移った途端に、光熱水費や食費がかかることによる急激な変化が、負担になっているのではないかとこの意見があった。

また、住民は、地域への帰属意識が強ければ応急修理をして被災した家屋に住み続けたいと考えるが、一方で地域の修理業者は限られ修理が遅れがちになることから、結果として避難所の長期化につながっており、合理的に判断できないケースがあると感じたという意見もあった。

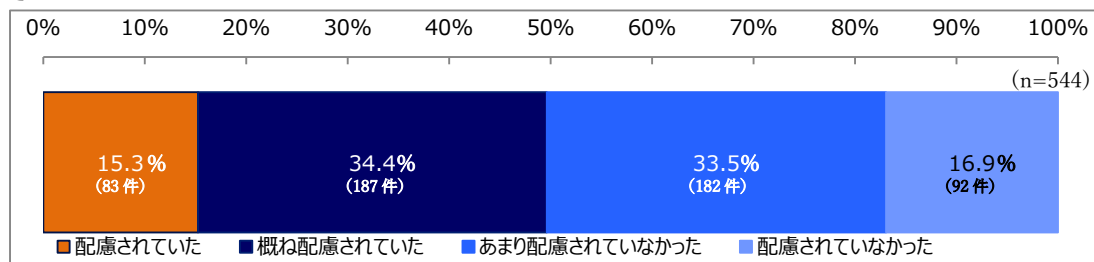
その他、仮設住宅を建設したが、地元から少し離れたところに建設したため、1/3が空室の状態となり、結果として避難所の開設期間が長期化したという意見や、要配慮者対応についても、関係機関と連携して実践訓練をしておかないと突発的な災害に対応できず、避難所の開設期間が必然的に長期化してしまうという意見等もあった。

このことから、避難所の長期化を防ぐためには、それぞれの避難者の状況に応じた自立支援を進めていくことが必要と考えられる。

#### 4.5 避難所に滞在しやすくするために

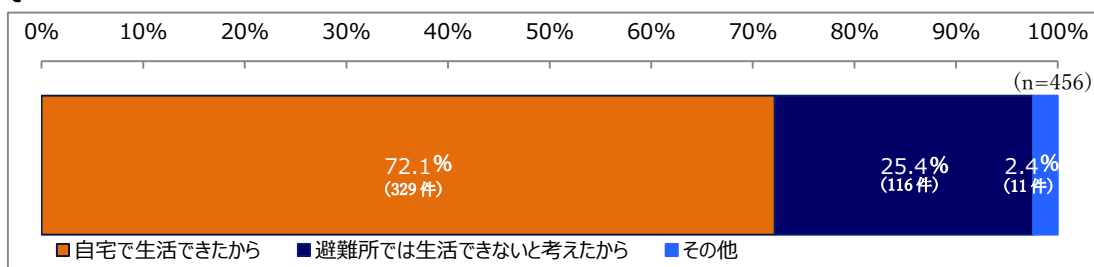
「避難所に滞在はしていないけれども避難所を利用した方」に対するインターネットアンケート調査において、「避難所において生活スペース区割りや個室利用により、プライバシーへの配慮がなされていたか」については、「概ね配慮されていた」が34.4%で最も多く、次いで「あまり配慮されていなかった」が33.5%であった。

Q 避難所において生活スペース区割りや個室利用により、プライバシーへの配慮がなされていたか



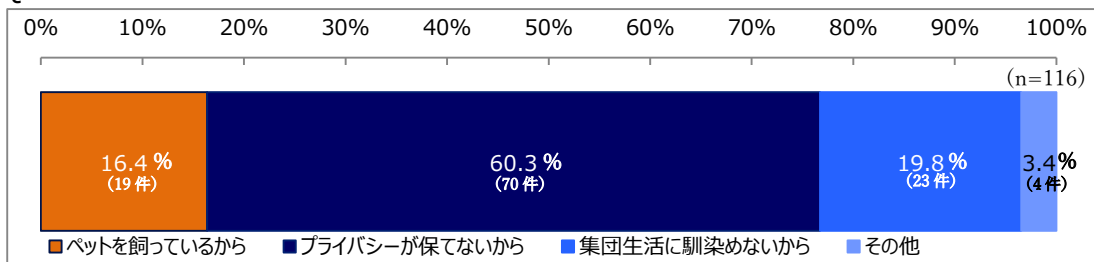
「避難所に滞在はしていないけれども避難所を利用した方」に対するインターネットアンケート調査において、「避難所に滞在しなかった理由」については、「自宅で生活できたから」というのが72.1%で最も多く、次いで「避難所では生活できないと考えたから」で25.4%であった。

Q 避難所に滞在しなかった理由

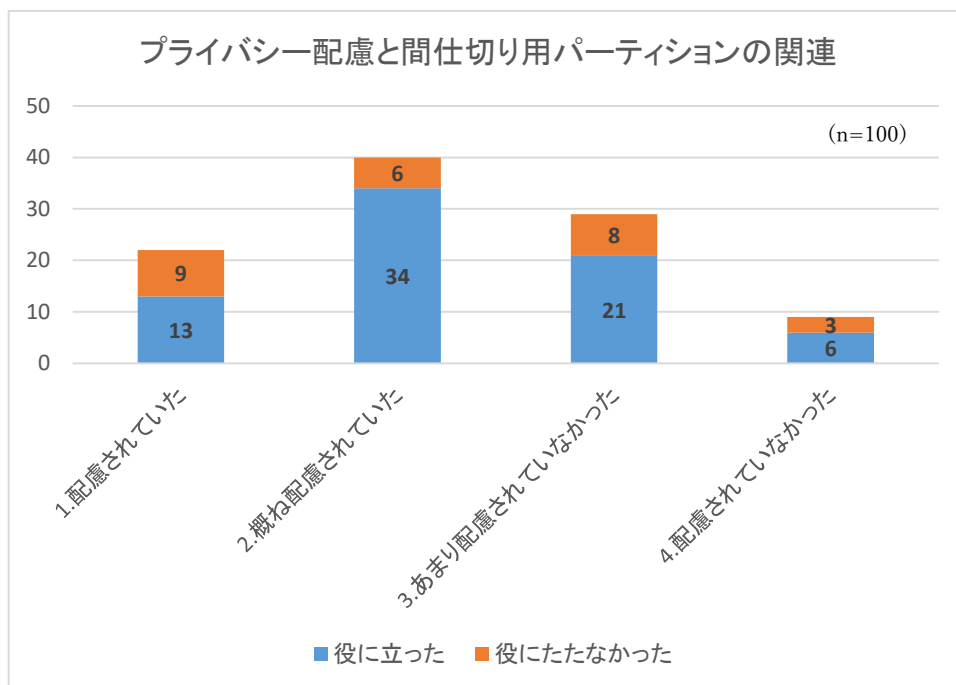


「避難所に滞在しなかった理由」において、「避難所では生活できないと考えたから」と回答された方の「避難所では生活できないと考えた理由」については、概ね6割が「プライバシーが保てないから」、次いで「集団生活に馴染めないから」、「ペットを飼っているから」の順であった。

Q 避難所で生活できないと考えた理由



前記 2.3 における「避難所に滞在中に役に立ったもの」の調査で「間仕切り用パーティション」とあげた回答と前記における「避難所において生活スペース区割りや個室利用により、プライバシーへの配慮がなされていたか」の調査の回答でクロス集計を行ったところ、約半数の方はプライバシーへの配慮がされたと感じていることが分かった。



このことから、避難所において、間仕切り用パーティションがプライバシーへの配慮に一定の効果があり、その活用を進めていくべきとなった。

#### 4.6 その他

検討委員会においては、市町村が最低限揃えておかねければいけないものについて、食料とか飲料水といった記載しかないの、衛生関係とかトイレなどについても具体的に何日分用意しておくことを示さないと、市町村は準備ができないのではないかという意見があった。また、福祉や医療など専門性の高い分野では、何をどの程度準備し、どのタイミングで投入するかなどは、市町村任せではなく、国、県のレベルで整理する必要があるのではないか等の意見があった。

## 5. 避難所の役割

避難所は、避難のための立退きを行った居住者等を避難のために必要な間滞在させ、又は自宅などに住むことができない被災者を一時的に滞在させるため、発災後に開設される施設である。

避難所の開設期間は、災害の規模や種類だけでなく、市町村の人口規模や被災地の被害の状況等によっても変わってくることも認識した上で、特に災害の規模を念頭に置いて検討を行った。災害の規模による避難所の開設期間については、市町村だけで対応する災害では、統計としては十分には把握できていないが概ね 3 日間以内であったが、都道府県や国が支援するような災害の中には、数か月間開設される場合もあった。

取組指針には、「避難所は、緊急物資が集積する場所となる、情報発信の場所となる、情報を収集する場所となる、在宅避難者が必要な物資を受け取りに来る場所となるという役割があるので、運営上、避難所避難者のためだけの施設にならないようにすること。」と記載している。

避難所の役割としては、発災から概ね 3 日間の応急期までは、自宅などに住むことができない被災者等を避難所で受け入れ、避難生活できるよう支援を行う役割を果たすことが求められている。

また、発災から概ね 4 日目以降は、応急期までの役割に加え、やむを得ない理由により避難所に滞在できない被災者への情報や物資などの支援を行う拠点としての役割や、避難所で重要なこととして、避難所で避難生活をしている被災者等が「住まい」を確保できるようにするなど自立支援を行う役割も求められている。

さらに、被災者の尊厳を守るため、迅速に、必要な避難所の生活環境の改善を行うことにより、被災者等の健康被害などを防止する役割も求められている。

このことも踏まえて、検討を行った結果、避難所の重要な役割は、以下のとおりであるという結論となった。なお、避難所は、市町村が開設する公助による避難所と住民等が開設する自助・共助による避難所があるが、市町村が開設する公助による避難所に絞って検討を行った。

### (1) 避難所運営マニュアル

40%の市町村においては市町村単位での避難所運営マニュアルの作成ができていなかった。また、作成済みの市町村においても、実際の避難所運営では多くの問題が発生している。

避難所がその役割を果たすためには、市町村の人口規模、避難所の収容人数の大小により違いはあるが、人口規模の 10 万人以上の市町村は避難所ごとに、またそれ以外の市町村は災害発生時には必ず開設する避難所については、早期に空間配置図も含めた避難所運営マニュアルの作成を目指すべきであるとの結論になった。

次の段階として人材育成研修や被災地の避難所への応援などにより、避難所でのさまざまな課題、対応策を理解し、実効性の確保に努めていくべきという結論になった。

## (2) 避難所開設後の役割

応急期は、人命救助など緊急対応も多く、避難所への行政の対応も十分ではないことに留意して、被災者の命と尊厳を守るための必要最低限の対策ができる準備をしておかなくてはならない。特にトイレ、寝床、食事、衛生の確保が重要である。また、避難所において、間仕切り用パーティションがプライバシーへの配慮に一定の効果があり、その活用を進めていくべきとなった。

復旧期は、引き続きこれらの重要項目のレベル向上に努めるとともに、被災者の自立に向けての活動支援を考慮した運営が必要である。これは、避難所の長期化を防ぐためにも効果的と考えられる。

都道府県は、職員数や災害規模により、市町村だけでは対応できない災害に備えて、受援応援のマニュアル整備を支援し、発災直後はリエゾン派遣、支援活動を進めるべきである。

また政府において、被災地のニーズや市町村の対応状況を確認しながら、人的支援や生活物資のプッシュ型支援を適時適切に実施することで避難所の運営を支えていくことは非常に重要である。



## おわりに

～被災者の命と尊厳を守るために～

避難所の役割は前記のとおりであるが、避難所運営の役割分担については、市町村職員に任せるのではなく、住民ができるところは住民で、関係する協定を結んでいる企業が行えるところは企業で、ボランティアが手伝えるところは手伝ってもらうという考え方の下で、2、3日は何としても住民の命と尊厳を守ることを最優先に取り組んでいくということが、どの規模の市町村においても等しく言えることである。

発災当初を乗り越えるには、水、食料などの必ず必要な物資やトイレ、寝具なども含めた防災備蓄はもちろんのこと、マニュアル及び人材育成が不可欠である。しかし、これまでの災害対応の実情及び調査結果からは不十分と言わざるを得ない現状にある。

このような状況に鑑み、全ての市町村に、指定避難所ごとにマニュアルの作成を求めることは難しいものの、1つの目安として人口規模が10万人以上の282市であれば、防災課等といった組織を置くのが一般的であるのでしっかりと対応すべきではないかという認識で一致した。

このことを前提に、検討委員会での検討の結果、以下のことを目指すべきであるという結論になった。

3年後程度を目途に、①10万人以上の人口規模の市町村について、指定避難所ごとに空間配置図も含めた避難所運営マニュアルを作成し、そのマニュアルに基づき訓練をすること、②10万人未満の人口規模の市町村においても、災害発生後に開設する可能性の高い指定避難所については、同様にすべきであること。

また、平時において受援計画を作成し、災害発生から3日間は被災自治体だけでしっかりと命を守るということを基本とし、その後は受援力でしのげるようにすることを目指す必要があること。

さらに、避難所ではプライバシーが保てないため、発災時に避難所に滞在しない方もいるが、間仕切り用パーティションがプライバシーへの配慮に一定の効果があることも分かった。

これらの検討委員会での検討結果を踏まえ、内閣府としては、引き続き、市町村に対し、避難所運営マニュアルの作成を促し、また、そのマニュアルに基づく訓練を通じて、マニュアルを適宜見直すことを促してまいりたい。

また、災害が発生した場合には、市町村において、フェーズに応じた避難所における生活環境の改善、被災者の自立支援を進めることが重要であり、国や都道府県においても、全力をあげて支援し、被災者の命と尊厳を守ってまいりたい。

## 參考資料

●インターネット調査の質問事項と回答

(1) 避難所に滞在した方

【避難所に避難した日数をお選びください。】

1.2 週間未満

2.1 カ月未満

3.1 カ月以上

割合	回答数	選択肢
69.5%	378	2 週間未満
15.6%	85	1 カ月未満
14.9%	81	1 カ月以上

【避難所に滞在した理由をお選びください。】

- 1.避難命令等が発令されたから
- 2.自宅が損壊したから
- 3.自宅が浸水したから
- 4.ライフラインが使用できなかったから
- 5.水・食料が入手できなかったから
- 6.災害に関する最新の情報等が入手できなかったから
- 7.自宅にいると不安だから
- 8.知り合いがいるので寂しくないから
- 9.その他

割合	回答数	選択肢
44.3%	241	避難命令等が発令されたから
7.9%	43	自宅が損壊したから
7.4%	40	自宅が浸水したから
13.1%	71	ライフラインが使用できなかったから
3.1%	17	水・食料が入手できなかったから
2.0%	11	災害に関する最新の情報等が入手できなかったから
18.6%	101	自宅にいると不安だから
0.9%	5	知り合いがいるので寂しくないから
2.8%	15	その他

【避難所周辺でスーパー・コンビニ等の小売店は営業されていましたか。】

- 1.営業していた
- 2.営業されていなかった

割合	回答数	選択肢
70.0%	381	営業していた
30.0%	163	営業されていなかった

【避難所で提供してもらって、役に立った情報はありますか。(いくつでも)】

- 1.被災情報
- 2.ライフライン復旧見込み
- 3.医療機関の被災情報・復旧見込み
- 4.避難所周辺での小売店舗営業情報
- 5.生活再建・住宅再建のための行政手続きにかかる情報
- 6.就労支援にかかる情報
- 7.避難所統廃合に関する情報
- 8.その他
- 9.あてはまるものはない

割合	回答数	選択肢
62.5%	340	被災情報
46.0%	250	ライフライン復旧見込み
25.9%	141	医療機関の被災情報・復旧見込み
21.7%	118	避難所周辺での小売店舗営業情報
18.8%	102	生活再建・住宅再建のための行政手続きにかかる情報
10.1%	55	就労支援にかかる情報
8.8%	48	避難所統廃合に関する情報
1.7%	9	その他
18.9%	103	あてはまるものはない

【避難所での提供が不十分だった情報はありますか。(いくつでも)】

- 1.被災情報
- 2.ライフライン復旧見込み
- 3.医療機関の被災情報・復旧見込み
- 4.避難所周辺での小売店舗営業情報
- 5.生活再建・住宅再建のための行政手続きにかかる情報

- 6.就労支援にかかる情報
- 7.避難所統廃合に関する情報
- 8.その他
- 9.あてはまるものはない

割合	回答数	選択肢
24.6%	134	被災情報
33.8%	184	ライフライン復旧見込み
20.8%	113	医療機関の被災情報・復旧見込み
22.8%	124	避難所周辺での小売店舗営業情報
20.8%	113	生活再建・住宅再建のための行政手続きにかかる情報
14.7%	80	就労支援にかかる情報
12.9%	70	避難所統廃合に関する情報
1.7%	9	その他
26.1%	142	あてはまるものはない

【避難所において男・女や家族・単身者での生活スペース区割りや個室利用により、プライバシーへの配慮がなされていたか。】

- 1.配慮されていた
- 2.概ね配慮されていた
- 3.あまり配慮されていなかった
- 4.配慮されていなかった

割合	回答数	選択肢
15.3%	83	配慮されていた
34.4%	187	概ね配慮されていた
33.5%	182	あまり配慮されていなかった
16.9%	92	配慮されていなかった

【避難所において衛生環境（トイレ、ごみ処理、防疫対策等）が保たれていましたか。】

- 1.保たれていた
- 2.概ね保たれていた
- 3.あまり保たれていなかった
- 4.保たれていなかった

割合	回答数	選択肢
27.9%	152	保たれていた
42.6%	232	概ね保たれていた
23.7%	129	あまり保たれていなかった
5.7%	31	保たれていなかった

【避難所での滞在中、役に立ったものはありますか。】

- 1.畳
- 2.マット
- 3.カーペット
- 4.毛布・布団等の寝具
- 5.段ボールベッド
- 6.簡易ベッド
- 7.間仕切り用パーティション
- 8.冷暖房機器
- 9.携帯トイレ
- 10.簡易トイレ
- 11.仮設トイレ
- 12.マンホールトイレ
- 13.洗濯機
- 14.乾燥機
- 15.洗濯干し場
- 16.風呂
- 17.テレビ
- 18.ラジオ
- 19.携帯電話等の充電器
- 20.台所
- 21.飲料水
- 22.食料
- 23.調味料
- 24.衣類（洋服上下、子供服等の上着、シャツ、パンツ等の下着）
- 25.衛生用品（石鹸、歯磨用品、ティッシュペーパー、トイレットペーパー等の日用品）
- 26.医薬品
- 27.その他
- 28.あてはまるものはない

割合	回答数	選択肢
19.1%	104	畳
31.8%	173	マット
17.1%	93	カーペット
46.0%	250	毛布・布団等の寝具
21.0%	114	段ボールベッド
10.8%	59	簡易ベッド
13.6%	74	間仕切り用パーティション
13.2%	72	冷暖房機器
10.5%	57	携帯トイレ
12.3%	67	簡易トイレ
13.4%	73	仮設トイレ
20.4%	111	テレビ
25.7%	140	ラジオ
23.0%	125	携帯電話等の充電器
41.7%	227	飲料水
33.5%	182	食料
12.5%	68	衣類（洋服上下、子供服等の上着、シャツ、パンツ等の下着）
17.3%	94	衛生用品（石鹸、歯磨用品、ティッシュペーパー、トイレトペーパー等の日用品）
11.6%	63	医薬品
8.6%	47	あてはまるものはない

【避難所での滞在中、不要だと思ったものはありますか。(いくつでも)】

割合	回答数	選択肢
4.8%	26	畳
4.8%	26	マット
4.4%	24	カーペット
3.1%	17	毛布・布団等の寝具
7.4%	40	段ボールベッド
5.1%	28	簡易ベッド
4.8%	26	間仕切り用パーティション
3.9%	21	冷暖房機器
9.4%	51	携帯トイレ
6.8%	37	簡易トイレ
6.1%	33	仮設トイレ
4.2%	23	テレビ
1.5%	8	ラジオ
2.9%	16	携帯電話等の充電器
0.9%	5	飲料水
2.0%	11	食料
5.3%	29	衣類（洋服上下、子供服等の上着、シャツ、パンツ等の下着）
3.3%	18	衛生用品（石鹸、歯磨用品、ティッシュペーパー、トイレトペーパー等の日用品）
2.4%	13	医薬品
52.8%	287	あてはまるものはない

【避難所において生活規則やルール等が決められていましたか。】

- 1.はい
- 2.いいえ

割合	回答数	選択肢
57.9%	315	はい
42.1%	229	いいえ



【避難所において決められていた生活規則やルール等は守られていましたか。】

- 1.守られていた
- 2.概ね守られていた
- 3.あまり守られていなかった
- 4.守られていなかった

割合	回答数	選択肢
27.0%	85	守られていた
61.6%	194	概ね守られていた
9.8%	31	あまり守られていなかった
1.6%	5	守られていなかった

【避難所において飲料水や食料の提供はいつまで必要だと思いますか。】

- 1.3日以内
- 2.1週間以内
- 3.2週間以内
- 4.1ヶ月以内
- 5.避難所に滞在している間は必要
- 6.スーパー・コンビニ等の小売店が営業されていれば不要
- 7.その他

割合	回答数	選択肢
16.0%	87	3日以内
21.9%	119	1週間以内
13.8%	75	2週間以内
9.0%	49	1ヶ月以内
32.0%	174	避難所に滞在している間は必要
6.8%	37	スーパー・コンビニ等の小売店が営業されていれば不要
0.6%	3	その他

【避難所を退所したのはなぜですか。】

- 1.避難勧告等の発令が解除されたから
- 2.水道が復旧したから
- 3.ガスが復旧したから
- 4.電気が復旧したから
- 5.住まいが確保できたから

- 6.避難所に滞在している人が少なくなったから
- 7.滞在している避難所が閉鎖になるから
- 8.その他
- 9.避難所を退所していない

割合	回答数	選択肢
43.6%	237	避難勧告等の発令が解除されたから
11.8%	64	水道が復旧したから
4.0%	22	ガスが復旧したから
13.2%	72	電気が復旧したから
15.4%	84	住まいが確保できたから
4.4%	24	避難所に滞在している人が少なくなったから
3.1%	17	滞在している避難所が閉鎖になるから
3.1%	17	その他
1.3%	7	避難所を退所していない

(2) 避難所に滞在はしていないけれども避難所を利用した方  
【どこで避難生活を送っていましたか。】

- 1.自宅
- 2.親類宅
- 3.有人宅
- 4.車中
- 5.テント
- 6.避難所以外の宿泊施設
- 7.その他

割合	回答数	選択肢
72.8%	332	自宅
11.6%	53	親類宅
4.4%	20	友人宅
5.5%	25	車中
1.1%	5	テント
4.2%	19	避難所以外の宿泊施設
0.4%	2	その他

【避難所に滞在しなかった理由をお選びください。】

- 1.自宅で生活できたから
- 2.避難所では生活できないと考えたから
- 3.その他

割合	回答数	選択肢
72.1%	329	自宅で生活できたから
25.4%	116	避難所では生活できないと考えたから
2.4%	11	その他

■前問で「避難所では生活できないと考えたから」と回答した方にお伺いします■

【そのように考えた理由をお選びください。】

- 1.ペットを飼っているから
- 2.プライバシーが保てないから
- 3.集団生活に馴染めないから
- 4.その他

割合	回答数	選択肢
16.4%	19	ペットを飼っているから
60.3%	70	プライバシーが保てないから
19.8%	23	集団生活に馴染めないから
3.4%	4	その他

【周辺のスーパー・コンビニ等の小売店は営業していましたか。】

- 1.営業していた
- 2.営業していなかった

割合	回答数	選択肢
77.2%	352	営業していた
22.8%	104	営業していなかった

【避難生活の間、自炊はできましたか。】

- 1.自炊できた
- 2.自炊できなかった
- 3.そもそも自炊はしていなかった

割合	回答数	選択肢
67.3%	307	自炊できた
28.3%	129	自炊できなかった
4.4%	20	そもそも自炊はしていなかった

【避難所になっている施設をどのような目的で利用しましたか。(いくつでも)】

- 1.生活用水
- 2.飲料水
- 3.食料
- 4.トイレ
- 5.風呂
- 6.その他

割合	回答数	選択肢
42.1%	192	生活用水
46.7%	213	飲料水
36.2%	165	食料
26.3%	120	トイレ
14.0%	64	風呂
11.6%	53	その他

【避難生活の間、どのような情報が必要でしたか。(いくつでも)】

- 1.災害に関する最新の情報
- 2.ライフライン（水道・ガス・電力等）復旧見込み
- 3.水・食料の配布場所
- 4.行政による支援情報
- 5.医療機関の被災情報・復旧見込み
- 6.その他

割合	回答数	選択肢
65.4%	298	災害に関する最新の情報
67.8%	309	ライフライン（水道・ガス・電力等）復旧見込み
50.9%	232	水・食料の配布場所
29.6%	135	行政による支援情報

22.6%	103	医療機関の被災情報・復旧見込み
1.8%	8	その他

