



# 避難所以外の避難者等の支援に係る 平時の取組の促進について

---



内閣府 (防災担当)

避難生活の環境変化に対応した支援の実施に関する検討会 (第7回)  
令和6年4月23日 (火)



- ◆ 避難所以外の避難者等の支援に係る平時の取組を進めるための方策をどのように考えるか。
  - 国、都道府県、市町村の取組について
  - 自治会や自主防災組織といった地域の取組について
  - 民間の支援団体や企業との連携について



## 論点の中間整理

- ・自助、共助の取組についても、地域の自助、共助の取組を進め、地域の平時の支援体制を活用しつつ、地域の防災力の向上の取組をさらに進めることが必要である。
- ・事前から設置する支援拠点については、発災時に限らず、平時からその地域の防災の拠点活動として情報共有やコミュニティーの場としての活用も前提とした整備を進めるべきである。
- ・あらかじめ計画して設置する支援拠点について、指定段階から地域の自治会等に関与させ、平時から拠点を活用した訓練を実施することで、災害時の運営を自治会主体で進めることを想定した取組が自治体の取組として生まれており、こうした好事例の横展開を積極的に図るべきである。
- ・避難所以外の避難者等の支援に当たっては、状況把握について保健師や社会福祉協議会、福祉事業者、NPO等の民間団体、地域の支援者等との連携が重要となるほか、支援拠点や車中泊避難場所の運営が自助、共助を中心に行われるべきことを踏まえ、訓練の実施に当たって、こうした多様な主体を巻き込み、実効性のあるものとして実施することが重要である。
- ・平時から地域の防災力を向上させる取組を通じ、自助、共助による支援能力を涵養することが、避難所以外の避難者等の支援の観点でも重要である。
- ・被災者の状況把握のための調査者の動員、調査の実施、データの整理、支援が必要な方の支援へのつなぎ、支援につなげた後のフォローという一連の流れをコーディネートできる人材の育成を進めるべきである。
- ・アセスメントの在り方を共通させる必要があり、アセスメントに関わる人材育成の取組を進めるべきである。
- ・自助、共助の取組を進めるためには、地域の人々の役割を作っていくことが必要である。例えば、高齢者でも元気な方には支援側に回っていただくことも想定され、こうした方にどのような役割を担ってもらうか検討することも重要である。
- ・内閣府と都道府県・市町村との連携により、避難生活支援リーダー／サポーター研修が実施されており、支援者としての心構え、姿勢や災害「支援」の基礎知識、被災者への配慮とニーズ対応などの講義が行われている。こうした内容は、在宅避難者等や車中泊避難者等の支援においても有効なものであるから、当該研修をさらに進めるとともに、こうした仕組みを参考に、さらなる自助、共助を進める取組を検討すべきである。
- ・避難生活支援リーダー／サポーター研修を受講した方が、地域に戻って、地域の方が自分事として災害に備えられるような研修などを実施するといった循環の仕組みが必要であり、そのような研修の実施についても検討すべきである。





## 第5回での意見

- ・在宅避難者支援のための施設の整備の必要性をより強調していくことが必要ではないか。場所の支援から人の支援への考え方の転換について強調するとともに、官民連携による被災者支援の前提となる自助、共助の取組について強調することが必要ではないか。
- ・住民の方の自助も重要であり、自宅の不燃化や家具の転倒防止、建築物の耐震化、日常備蓄の必要性、ローリングストックといった住民の方が自宅で避難ができるような準備を意識づけるための啓発を進めることが必要ではないか。
- ・支援拠点の施設については、地域の方に運営を担っていただくことが重要であることから、平時の訓練だけではなく、地域の催しの中でも施設や設備を使用してもらう仕組みづくりや働きかけを進めていくため、各住民への意識付けに向けた普及啓発も重要ではないか。
- ・避難生活リーダー/サポーター研修はNPOや行政、地域の方と一緒に実施する研修として有効であるが、ウェブなどのコンテンツで研修をアフターフォローし、継続していくことが必要ではないか。
- ・個別避難計画の支援や避難所運営、避難所外避難者の支援など、自治会や自主防災組織のリーダー等の役割が次々に増えているように感じるので、役割が重くなり過ぎていないか懸念がある。一人一人が無理なくできる範囲で支援を行うことが今後の取組を継続していく上でも重要になるのではないか。



# 自助、共助、公助に対する考え方について



- 内閣府政府広報支援室が令和4年に実施した「防災に関する世論調査」において、自助、共助、公助のうち重点を置くべき対応について質問している。
- 公助に重点を置くべきと回答した人よりも、自助、共助に重点を置くべきとする人が多かったほか、自助、共助、公助のバランスをとるべきとする回答が全体の41%となっている。

## 8 自助、共助、公助に対する考え方について

### (1) 自助、共助、公助のうち、重点をおくべき対応

#### 【資料】

自然災害が起こった時に、その被害を少なくするために取る対応には、

「自助」・・・自分の身は自分で守ること

「共助」・・・地域や身近にいる人どうしが助け合うこと

「公助」・・・国や地方公共団体が行う救助・援助・支援

という考え方があります。

(上記資料を提示して)

問 18. あなたは、自然災害が起こった時に、被害を少なくするために「自助」、「共助」、「公助」のどれに重点をおくべきと考えていますか。(〇は1つ)

	令和4年9月
・「自助」に重点をおくべき	28.5%
・「共助」に重点をおくべき	19.7%
・「公助」に重点をおくべき	9.3%
・「自助」、「共助」、「公助」のバランスを取るべき	41.0%

調査対象 : 全国18歳以上の日本国籍を有する者 3,000人  
有効回収数 : 1,791人 (有効回収率 59.7%)  
調査期間 : 令和4年9月1日～10月9日  
調査方法 : 郵送法



# 防災基本計画における自助、共助の取組の位置づけ



- 防災基本計画では、災害予防として「国民の防災活動の促進」の節を設けて取組を規定している。
- 自らの身の安全は自ら守るのが防災の基本であり、平常時から災害に対する備えを心がけるとしているほか、最低3日、推奨1週間分の食料、飲料水、携帯トイレ・簡易トイレ等の備蓄を行うことを普及啓発するとしている。
- また、地域コミュニティにおける多様な主体の関わりの中で防災に関する教育の普及を図ることや災害時の避難行動、基本的な防災用資機材の操作方法等の習熟を図るものとされている。

## 第2編 各災害に共通する対策編

### 第1章 災害予防

#### 第3節 国民の防災活動の促進

##### 1 防災思想の普及、徹底

- 自らの身の安全は自らが守るのが防災の基本であり、国民は、その自覚を持ち、食料・飲料水等の備蓄など、平常時より災害に対する備えを心がけるとともに、発災時には自らの身の安全を守るよう行動することが重要である。また、災害時には、初期消火を行う、近隣の負傷者及び避難行動要支援者を助ける、避難場所や避難所で自ら活動する、あるいは国、公共機関、地方公共団体等が行っている防災活動に協力するなど防災への寄与に努めることが求められる。このため、国〔内閣府、消防庁〕、公共機関及び地方公共団体は、自主防災思想の普及、徹底を図るものとする。

##### 2 防災知識の普及、訓練

###### (1) 防災知識の普及

- 国〔内閣府等〕、公共機関、地方公共団体等は、防災週間や防災関連行事等を通じ、住民に対し、災害時のシミュレーション結果等を示しながらその危険性を周知するとともに、以下の事項について普及啓発を図るものとする。
  - ・「最低3日間、推奨1週間」分の食料、飲料水、携帯トイレ・簡易トイレ、トイレトーパー等の備蓄、非常持出品（救急箱、懐中電灯、ラジオ、乾電池等）の準備、自動車へのこまめな満タン給油、負傷の防止や避難路の確保の観点からの家具（略）
- 国〔文部科学省〕及び市町村（都道府県）は、公民館等の社会教育施設を活用するなど、地域コミュニティにおける多様な主体の関わりの中で防災に関する教育の普及推進を図るものとする。
- 地方公共団体は、地域の災害リスクに基づいた定期的な防災訓練を、夜間等様々な条件に配慮し、居住地、職場、学校等においてきめ細かく実施又は行うよう指導し、住民の災害時の避難行動、基本的な防災用資機材の操作方法等の習熟を図るものとする。（略）

##### 3 国民の防災活動の環境整備

###### (3) 企業防災の促進

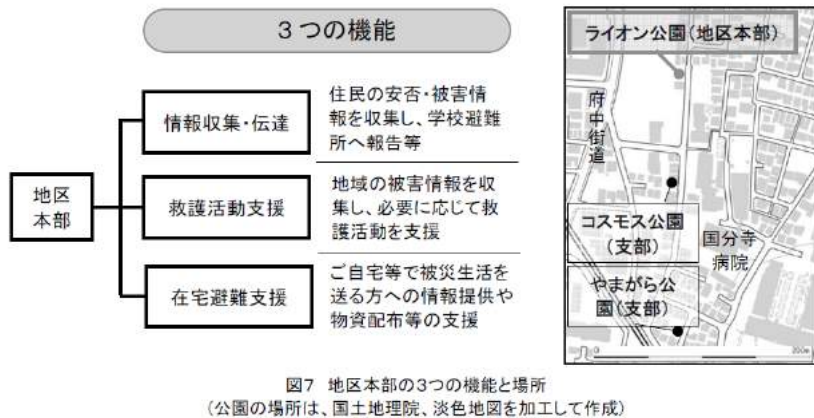
- 市町村（都道府県）は、企業を地域コミュニティの一員としてとらえ、地域の防災訓練等への積極的参加を呼びかけ、防災に関するアドバイスをを行うものとする。



# 地区防災計画で在宅避難者の取組を位置づけている例

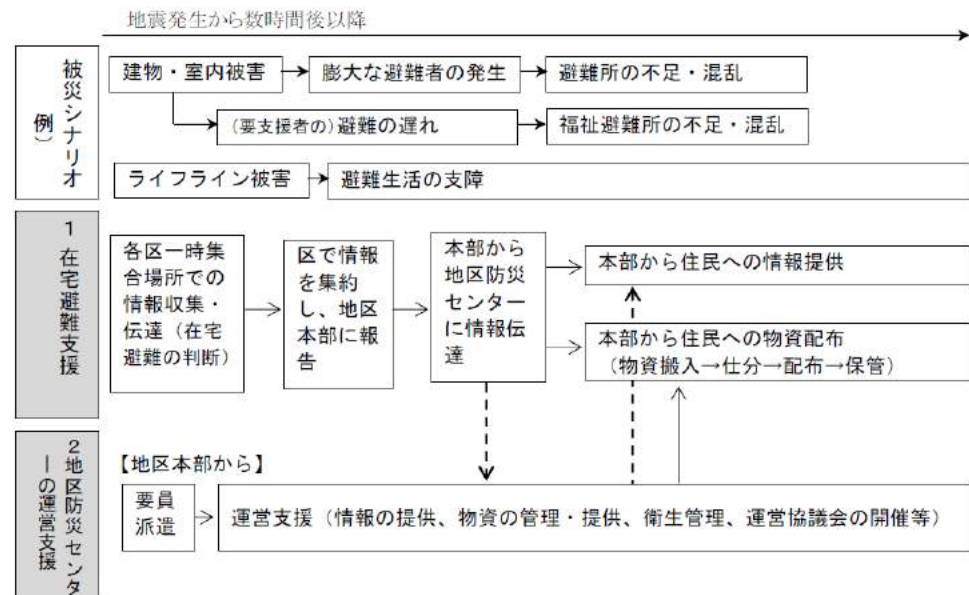


- 国分寺市東恋ヶ窪四丁目地区防災計画では、震災時の地区本部や避難場所・避難所の運営に加え、在宅避難時の対応を記載している。
- 本地区では、最大の被害が想定されている立川断層帯地震（M7.4）を対象とし、「避難生活者の半数以上が避難所に入れない可能性がある」としている。
- 避難所は自宅で生活できない被災者を受け入れる施設とし、自宅が安全であれば、ご自宅にとどまる（在宅避難）こととしている。
- 「在宅避難支援」は、地区本部が、「住民への情報提供や物資配布」、「地区防災センターの運営支援」などの方針を出し、班長、区の理事、防災委員、住民などが協力して行うこととされている。



## 【在宅避難支援の流れ】

- 在宅避難支援体制の構築（地区本部と班長、区の理事、防災委員、住民などとの連携）
- 一時集合場所（自治会掲示板）での情報提供・収集
- 在宅者の物資ニーズなどに関する情報集約・分析
- （在宅避難支援の）対応方針の決定
- 地区防災センターからの物資搬入、地区本部での物資仕分け、配布、保管



# 自助、共助を促進する普及啓発・連携の主な取組



- 国レベルの取組として、内閣府では、ポスターコンクールなどを通じた防災教育を進めているほか、防災意識向上のための国民運動として、防災推進国民大会、防災推進国民会議などを実施している。
- 人材ネットワークの構築やポータルサイトにより防災情報の発信を行っている（TEAM防災ジャパン）。

## 防災教育

命を守るための実践的な防災教育や避難訓練の実施促進  
先進的な防災教育手法の開発・普及、防災意識の向上

### 第39回防災ポスターコンクール入賞作品



内閣府 / 防災推進協議会

▲ポスターコンクールの実施

## 防災意識向上のための国民運動

### 防災推進国民大会(R5. 9. 17-18 横浜市にて開催)

防災に取り組む様々な団体、機関、企業等が一堂に会し、知識、経験、技術などの情報発信、情報交換などを実施



## 人材ネットワークの構築

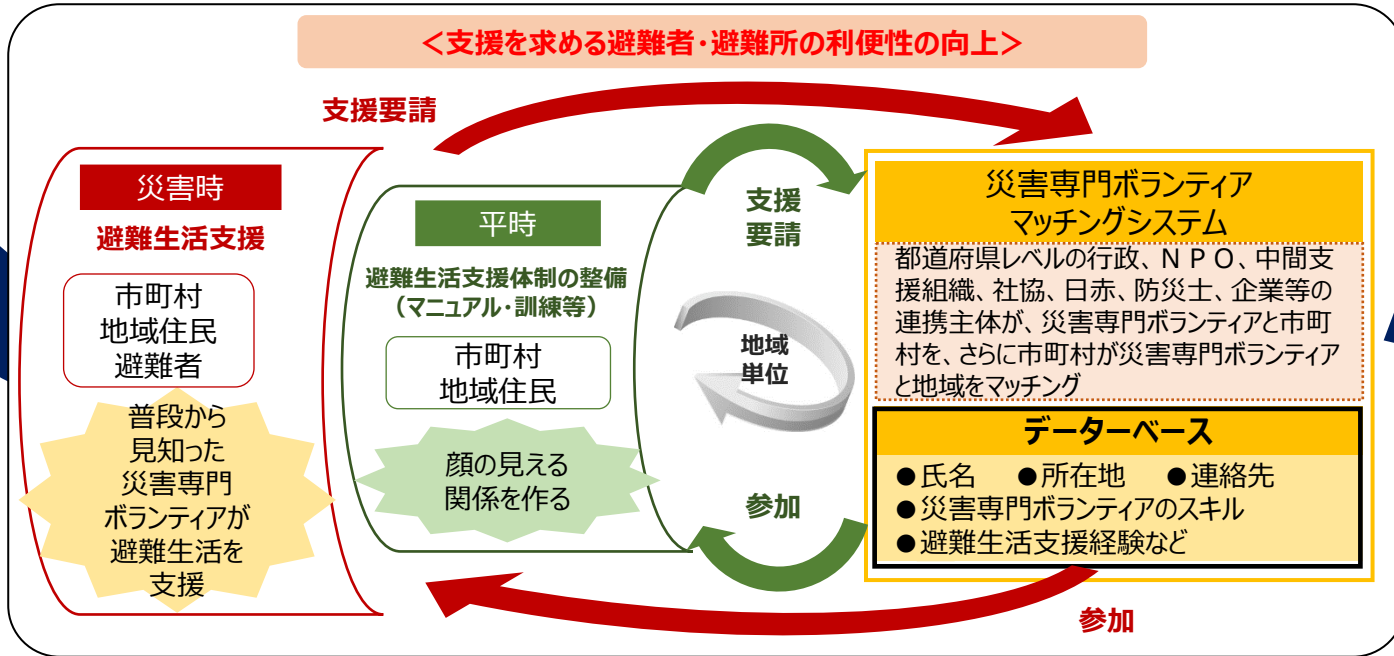
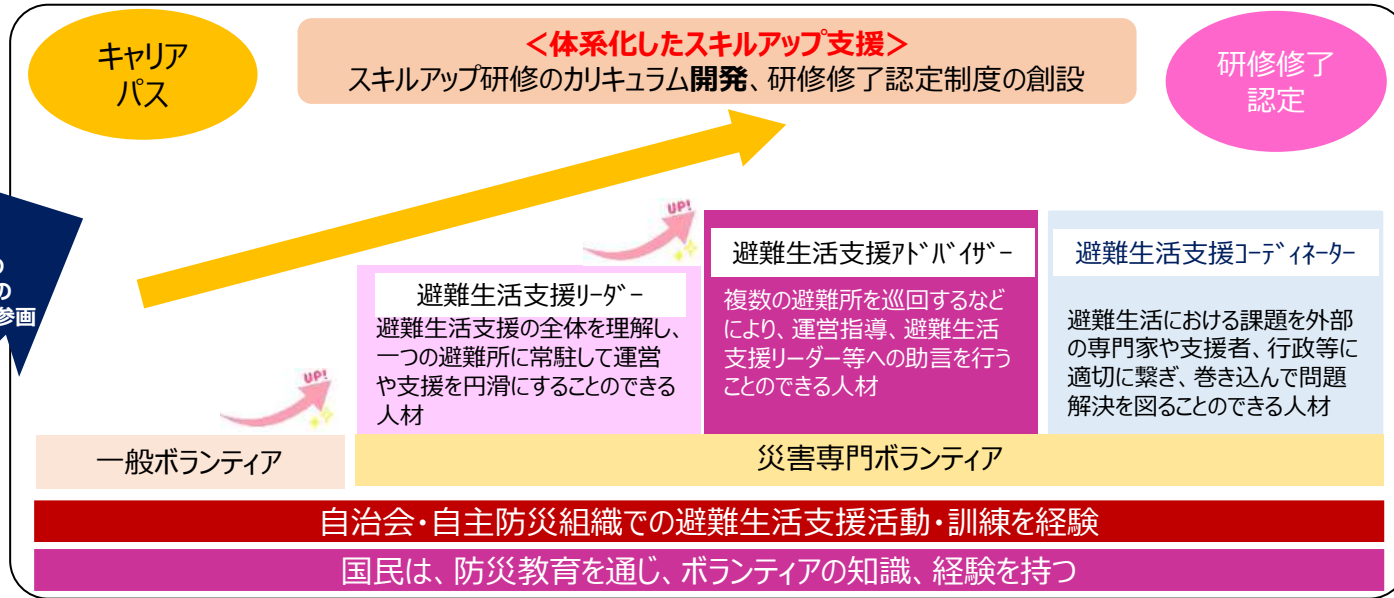
### TEAM防災ジャパン（防災情報の発信）

地域コミュニティ等の地域に根ざした防災主体、企業やNPOなど社会構造の変化の中で生じてきた多様な防災主体、防災を教育・研究する有識者、公助の主体である行政など、防災に関わる様々な主体を結び付けるプラットフォーム(意見交換の場)として「TEAM防災ジャパン」を構築し、多様な防災の主体を育み、協働するための息の長い国民運動を展開





# 避難生活支援・防災人材育成エコシステム



※ 災害専門ボランティアは、地元地域での活動を基本としつつ、災害の規模や場所に応じ、近隣や遠方の市町村の避難所に赴き活動することもある。

# 自主防災組織の活性化に向けた取組例



- 災害対策基本法第2条の2第2号で住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織を自主防災組織として定義している。総務省消防庁では、自主防災組織のリーダーを育成するための教材作成・研修の実施や自主防災組織のための手引きの作成・公表など、共助の担い手となる自主防災組織の活性化に向けた取組を行っている。
- 総務省消防庁の地方公共団体向けモデル事業（※）を活用し、高知県南国市は、令和4年度に自主防災組織と女性防火クラブが連携した車中避難所受入訓練を実施している。
- こうした事例の横展開や事業の活用により、自主防災組織による避難所以外の避難者の支援を進めることも有効であると考えられる。

※消防団・自主防災組織等連携促進支援事業（令和2年度～令和4年度）。令和5年度からは「自主防災組織等活性化推進事業」を実施。

- 災害対策基本法（昭和36年法律第223号）（抄）  
（基本理念）

第二条の二 災害対策は、次に掲げる事項を基本理念として行われるものとする。

一 （略）

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

三～六 （略）

## 車中避難所受入訓練（高知県南国市）

・自主防災組織と女性防火クラブを対象に車中泊避難についての講演を行った後、実際に駐車場内での受付からゾーニングの確認までを行う車中避難所受入訓練を実施。

・車中泊避難者自身の対応や各地区の駐車スペースの問題や車中泊避難者の受入条件の設定等、様々な課題が理解でき、地域住民に対し、避難所に対する多様な選択肢を考えるきっかけ作りになった。



車中泊避難受入講演



車中泊避難受入訓練

# 東京都練馬区の区民防災組織の取組



- 東京都練馬区の区民防災組織は、区民が自発的に設立し、自らのまち・人・建物・財産などを守る活動をする組織として、主に地震などによる火災の初期消火、救出救護等の活動によりまちを守ることを目的に活動している。
- 練馬区では300以上の防災会が、日ごろから防災・放水訓練や会議を開催し、防災意識・技術の向上に努めるとともに、民生委員等と連携し、安否確認訓練などの活動を実施。
- 特に、在宅避難者について、防災会・市民消火隊の活動目的として位置付けられている。
- 練馬区では、区民防災組織に対する訓練等の助成金制度を設けている。

	防災会・市民消火隊	避難拠点運営連絡会
構成	町会・自治会、管理組合 など	複数の町会・自治会、PTA など
活動目的	①地域の防災活動 ②「在宅避難者」の支援活動	①避難生活者の支援活動 ②授業の早期再開活動
活動場所	町会・自治会、団地内 など	各避難拠点内
活動期間	災害発生～3日程度が中心	災害発生～7日程度を想定
活動内容	①初期消火 ②応急手当 ③人命救助 ④給食・給水 ⑤避難誘導 ⑥情報連絡 ⑦安否確認 など	①施設管理 ②救護衛生 ③物資配給 ④避難誘導 ⑤情報連絡 ⑥被災者相談 など
それぞれの組織の相違点	人命救助、まちの延焼防止などの地域の防災活動を主体とする。また、被災者の支援活動などを行う。	避難生活者の支援を行い、生活の復旧に協力する。また、周辺地域の災害情報を収集する。
それぞれの組織の接点	●手当ての必要な人がいたら ●給食・給水に必要な食料や水を確保するときは ●避難するとき ●周辺地域の被災状況などの情報 ●一つの区民防災組織だけでは、救助・消火などの活動が間に合わない	→ 避難拠点や医療救護所へ運ぶ。 → 避難拠点で配給を受ける。または炊き出し用具を利用する。 → 避難拠点まで誘導する。 → 避難拠点で情報取得が可能。 → 避難拠点を通じて、防災機関や他の区民防災組織に応援を頼む。

（お互い補い、協力することが望ましい）

## 区民防災組織に対する訓練等助成金

- 練馬区区民防災組織が、大地震等の災害に備えて実施する防災訓練および、その他の防災活動に対する助成金。
- 助成金の交付対象経費
  - ・消火訓練、応急救護訓練、防災資器材操作訓練およびその他の防災訓練に要する経費
  - ・防災広報紙の発行、防災研究会の開催その他の広報・啓発活動に要する経費
  - ・防災資器材の点検・維持管理に要する経費
  - ・避難拠点備蓄庫の管理等に要する経費

### ひとくちメモ

#### 「在宅避難者」とは？

大地震などにより、自宅は倒壊・焼失を免れたが、電気・ガス・水道などの途絶によって、日常生活に支障をきたしている人を「在宅避難者」とよびます。これらの人々の日常生活への支援（給食・給水、情報連絡、安否確認など）も、地域での重要な災害対策活動です。



# 愛知県豊橋市の自主防災会の取組



- 愛知県豊橋市は、市内を51に区分けし、そのすべての区域で自主防災会を設置し、訓練を行っている。
- 市では、自主防災組織活動マニュアルを策定し、自主防災組織の組織の体制や役割、本市に予測される災害、平時の組織づくり、災害時の活動内容等、自主防災組織の運営のための基礎的な事項を示している。
- 自主防災会ごとに、様々な情報を集約するための防災台帳の作成を推進しており、体制として、在宅避難者向けの物資配布や生活相談を担う生活班を位置づけている。

## 0. 防災台帳を作ろう

自主防災会が自分たちの地域を守るために、日ごろからどんな危険性があるのか、どんな資源を活用できるのか等、把握しておくことが重要です。この防災台帳を作成し、様々な立場の人と情報を共有しておきましょう。



災害時は、何が起るかわからないから、色々な人がこの防災台帳をみられるようにしておくといいね。

## 4. 地域の資源を確認しよう

災害時に使用できる地域の資源について、話し合みましょう。避難所などの公的施設、災害時に使用できる資機材のほかに、災害時に協力してくれる団体・人・民間企業も共有しておきましょう。また、街頭消火器を把握することも大切です。



過去の災害では、地域の企業が提供してくれた重機を使って倒壊家屋から救出を行った事例もあるよ！要配慮者の支援に福祉団体の力を借りられるといいよね。街頭消火器は事前に場所を確認しておけるといいね！

《自主防災組織体制・連絡先》

役職・班名	名前	電話	業務内容
防災会長			全体の把握・調整・指揮、校区防災会への報告など
防災副会長			会長補佐
消火班長			初期消火
消火班			
救出救護班長			救出救護指揮
救出救護班			救出
救出救護班			応急救護者へ搬送指揮
情報班長			被害状況・安否確認等取りまとめ
情報班			
情報班			
避難誘導班長			避難誘導方針決定
避難誘導班			
生活班長			炊き出し協力・在宅避難者向け物資配布・生活相談
生活班			
避難所運営班長			避難所運営委員会の立ち上げ
避難所運営班			
衛生管理班長			ごみ処理方針決定・感染症対策検討・衛生管理徹底
衛生管理班			
要配慮者対策班長			要配慮者に対する安否確認・支援方法等の検討、乳幼児・妊産婦への支援方針検討
要配慮者対策班			
要配慮者対策班			
安全点検班			住宅地や避難所の巡回・点検、危険箇所の周知

※加筆して使用してください。



# 平時の活動を活かした災害時の支援拠点



- 特定非営利活動法人U. grandma Japan（愛媛県宇和島市）は、平成30年7月豪雨災害の際に炊き出し支援を実施するとともに、災害後は、災害経験を踏まえた「食の支援」の改善が必要との問題意識から、子ども食堂を立ち上げ、現在19か所で支援を行っている。
- 子ども食堂は、災害時には、炊き出しや居場所の提供を行う拠点として運営することを想定した取組が行われている。
- 平時から生活困窮者やひとり親家庭への食糧支援を行う子ども食堂のような施設を、災害時には、在宅避難者等の支援を行う地域の支援拠点として活用することは、フェーズフリーの取組としても好事例であり、実効性のある被災者支援につながるものでもありとえられる。



▼防災と食育をかけて子どもたちに調理を経験させる活動を実施。材料費については協力企業の寄付により確保。

特定非営利活動法人 U. grandma Japan PHASE FREE  
 うわじま 食育×防災教育 パッケージ  
**たべましょい**  
 食べて育まじつもの防災 **参加無料**  
 ハンバーグ王子 先着30名  
 第1弾 ハンバーグ王子と！  
 つくって・おいしく・まなぶ  
 「フライパンバーグ」  
 & いつでもしものアレンジレシピ  
 3/24(日) 第1部 10:00~12:00  
 第2部 12:30~14:30  
 場所：宇和島市浜影町2丁目1-8 (とぎえの里)  
 フェーズフリーアイテム  
 フライパン ほうちょう  
 カセットコンロ ポリバケツ  
 お問い合わせ 特定非営利活動法人 U. grandma Japan  
 (TEL) 0895-22-0326 (FAX) 0895-22-7227 (E-mail) info@u-grandma.jp  
 (食材提供) 山農食品株式会社 (協力) 有限会社センティブ



▲平時の炊き出しでは、市で保有する炊き出しステーションや宇和島市子ども食堂連絡協議会が所有している大釜など、災害時にも活用する機材を使用。また、運営には高校生がボランティアで参加。宇和島市では、デリバリーステーション34台、炊き出しステーション1台を整備している。





- ◇ 避難所以外の避難者等の支援に係る平時の取組を推進するためには、国、都道府県、市町村それぞれのレベルで、現在実施している取組に避難所以外の避難者等の支援の内容を盛り込んでいくべきではないか。
  - 地域の自主的な防災組織において、すでに在宅避難者の支援を含めた形で取組を整理している例もあり、全国のこうした防災組織の参考となるよう、好事例の横展開を進めることが効果的ではないか。
  - このほか、例えば、平時は子ども食堂として活動する場所が災害時には地域の支援拠点として機能することを想定した取組や民間企業と連携した災害時の取組もみられる。地域住民の自助・共助の取組のみならず、こうした多様な地域資源を活用した避難所以外の避難者等の支援を行う取組が進むよう、好事例を収集し展開を図ることが重要ではないか。