

「避難所の確保と質の向上に関する検討会」について  
(参考資料1の参考)

平成27年7月22日  
内閣府(防災担当)

# 1. 「取組指針」での「トイレ」に関する主な規定

## OP9 第1-2-(2)福祉避難所の整備

福祉避難所とは、要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所のことである。災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要配慮者に1人の生活相談職員（要配慮者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者）等の配置、**要配慮者に配慮したポータブルトイレ**、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができる。

## OP11 第1-4-(2) その他備蓄品の備蓄等

① **仮設トイレを備蓄しておくこと。なお、バリアフリーに対応したトイレも備蓄しておくこと。**

## OP12 第1-4-(3) 生活用水の確保

飲料水の他に、**トイレや避難所の清掃**、洗濯、機材の洗浄などの用途に欠かせない「生活用水」の確保が必要になる。命の継続に不可欠な飲料水は支援物資として確保されるが、その他の用途の水についても、感染症の防止等、衛生面の観点から、衛生的な水を早期に確保できるようタンク、貯水槽、井戸等の整備に努めることが望ましいこと。

## OP14 第2-2-(2) 避難所の機能

③ 障害児者用トイレを障害児者以外の被災者が使用することで混雑し、本来、**障害児者用トイレの使用を必要とする障害児者が利用できないということがないようにするとともに、要配慮者のトイレの使用を支援する要員も確保するよう努めること。**

なお、要員については、避難所の運営にあたり、被災者自身の役割分担を決める中で確保できるよう努めること。

⑤ 物理的障壁の除去（バリアフリー化）がされていない施設を避難所とした場合には、要配慮者が利用しやすいよう、**速やかに障害児者用トイレ、スロープ等の仮設に努めること。**

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に必要な措置を講ずるため、優先順位を考慮して、必要に応じ、次の設備や備品を整備しながら、**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ずること。

## 2. 「取組指針」での「女性」に関する主な規定

### OP11 第1-4-(2) その他備蓄品の備蓄等

② 高齢者、乳幼児、**女性等に配慮し、紙おむつや生理用品を備蓄しておくこと。**

### OP18 第2-4-(3) 住民による自主的運営

② **住民による避難所運営組織においても、人口の半数を占める女性等**、多様な主体が責任者として加わり、乳幼児や子どもがいる家庭等のニーズに配慮し、生理用品等女性に必要な物資や衛生・プライバシー等に関する意見を反映させるようにすること。また、避難所における要配慮者支援班等と連携し、要配慮者の意見も反映させるようにすること。

### OP22 第2-11相談窓口

(1) 高齢者、障害者、**妊産婦**、乳幼児を抱えた家族、外国人等の要配慮者や在宅の人も含め、様々な避難者の意見を吸い上げるため、相談窓口を設置すること。その際、**女性の障害者等に適切に対応できるようにするため、窓口には女性を配置することが適切であること。**

### OP22 第2-12-(2) 防犯対策

① 避難所の環境について、犯罪を誘発・助長する面もあることから、特に被害に遭いやすい子供、高齢者、**女性からも危険箇所・必要な対応についても意見を聞き**、照明の増設など環境改善を行うこと。警察とも連携し、巡回や被害者への相談窓口情報の提供を行うとともに、被災者・支援者全体に対して、いかなる犯罪・暴力も見逃さない旨を周知徹底するようにすること。

出典：平成25年8月「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」(抜粋)

### 3. 「取組指針」での「要配慮者支援」に関する主な規定①

#### 平常時における対応

##### OP6 第1-1-(1)-① 体制の整備

平常時から市町村の防災関係部局、福祉関係部局及び保健衛生関係部局が中心となり、関係部局等が協力して、「避難所運営準備会議(仮称)」を開催し、**要介護高齢者、障害児者、妊産婦、乳幼児、アレルギー等の慢性疾患を有する者、外国人等(以下「要配慮者」という。)**や在宅者への支援も視野に入れて連携し、災害時の対応や役割分担などについて決めておくこと。

##### OP6 第1-1-(1)-③ 研修や訓練の実施

ウ 様々な**要配慮者の特性と、それに応じた接し方について、避難所の運営管理者となりうる者を対象とした研修を実施すること。**

##### OP9 第1-2-(2)福祉避難所の整備

福祉避難所とは、要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所のことである。災害救助法が適用された場合において、都道府県又はその委任を受けた市町村が福祉避難所を設置した場合、おおむね10人の要配慮者に1人の生活相談職員(要配慮者に対して生活支援・心のケア・相談等を行う上で専門的な知識を有する者)等の配置、要配慮者に配慮したポータブルトイレ、手すり、仮設スロープ、情報伝達機器等の器物、日常生活上の支援を行うために必要な紙おむつ、ストーマ用装具等の消耗機材の費用について国庫負担を受けることができる。

##### OP12 第1-5 要配慮者に対する支援体制

(1) 発災時、**要配慮者に対して、次のような一定の支援が図られるよう平常時から自主防災組織、地区代表者等と連携体制を構築しておくこと。**

- ① 避難所内での要配慮者用スペースの確保
- ② 必要な育児・介護・医療用品の調達
- ③ 在宅避難する要配慮者の安否確認、物資提供、医療・福祉等の支援との連携

(2) 被災生活が長期にわたると想定される場合、要配慮者の希望に応じて被災地外の適切な施設等に避難させることについて、他の市町村等と協定を締結しておくことが望ましいこと。

出典：平成25年8月「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」(抜粋)

### 3. 「取組指針」での「要配慮者支援」に関する主な規定②

#### 発災時における対応

#### OP14 第2-2-(2)避難所の機能

- ③ 障害児者用トイレを障害児者以外の被災者が使用することで混雑し、本来、障害児者用トイレの使用を必要とする障害児者が利用できないということがないようにするとともに、**要配慮者のトイレの使用を支援する要員も確保するよう努めること**。なお、要員については、避難所の運営にあたり、被災者自身の役割分担を決める中で確保できるよう努めること。
- ⑤ 物理的障壁の除去(バリアフリー化)がされていない施設を避難所とした場合には、要配慮者が利用しやすいよう、速やかに障害児者用トイレ、スロープ等の仮設に努めること。

#### OP18 第2-4-(3)住民による自主的運営

- ② 住民による避難所運営組織においても、人口の半数を占める女性等、多様な主体が責任者として加わり、乳幼児や子どものいる家庭等のニーズに配慮し、生理用品等女性に必要な物資や衛生・プライバシー等に関する意見を反映させるようにすること。また、**避難所における要配慮者支援班等と連携し、要配慮者の意見も反映させるようにすること**。

#### OP21 第2-9-(3)要配慮者等への情報提供

- ① 市町村の避難所運営支援班と連携し、各避難所へ専門的支援者が派遣等された際、**避難所にいる要配慮者に対して、専門的支援者が派遣された旨の情報提供を行うこと**。
- ② 障害児者への情報提供に当たり、障害児者(支援)団体やボランティア団体と連携し、情報提供を行うこと。特に視覚障害児者をサポートする人の配置等の配慮が必要であること。
- ③ 障害児者等には情報が伝達されにくいことから、避難者の状態に応じ、伝達の方法を工夫すること。
- ④ 視覚障害児者、聴覚障害児者、盲ろう者は、仮設住宅、就労支援等の自立に向けた支援等の情報の取得が難しい面もあるので、被災地における障害児者団体のコミュニティ等を通じて、障害児者同士がそういった情報を得られる環境・場の設定や体制作りを検討すること。
- ⑤ 外国人については、日本語を解せない者や、被災地の地理や事情に不慣れな者もあり、必要な情報を得ることが困難と考えられることから、ボランティア等の協力も得ながら、必要に応じて、可能な限り多様な言語やひらがな・カタカナ等のわかりやすい言葉による情報提供、絵や写真の提示など、多様な手段により情報提供がなされるよう配慮することが望ましいこと。

#### OP21～22 第2-10要配慮者からの情報提供

**要配慮者が周囲の避難者に対して支援して欲しいこと、知っておいて欲しいことについて、カード等を活用することにより、要配慮者自ら自分の状態に関する情報を発信できるように配慮するなど、要配慮者自身の意思を尊重すること。また、家族や支援者と十分な連携を行うことが望ましいこと。**

## 4. 「指定緊急避難場所」と「指定避難所」の区別について

### 3 住民等による適時適切な避難行動

#### 3.1 指定緊急避難場所の確認等

##### ～ 現状と課題 ～

- 平成25年の災害対策基本法の改正により、従来の避難所を、災害から命を守るために緊急的に避難する指定緊急避難場所と、災害発生後に被災者等を一定期間滞在させるための指定避難所とに分類し、指定することとしている。しかし、市町村による「指定緊急避難場所」の指定が進んでいない。
- このうち、指定緊急避難場所については、想定される「災害種別(ハザード別)」にそれぞれ指定することとしているが、そのことが十分に認識されていない。
- 「指定避難所」と「指定緊急避難場所」を兼ねて指定されているケースもあり、両者の違いが十分に認識されていない。災害が発生し、又は発生するおそれがある場合にその危険から逃れるために避難する場所(災害対策基本法第49条の4)。災害の危険性があり避難した住民等を災害の危険性がなくなるまでに必要な間滞在させ、または災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させるための施設(災害対策基本法第49条の7)。

#### (実施すべき取組)

#### ○指定緊急避難場所・指定避難所の指定のためのガイドライン(仮)の策定

- 土砂災害警戒区域・危険箇所等に居住する住民に対し、災害から自らの命を守るために緊急的に避難する指定緊急避難場所と、災害発生後に被災者等を一定期間滞在させるための指定避難所があることを認識してもらうとともに、それらの役割の違いについても周知を図るべきである。

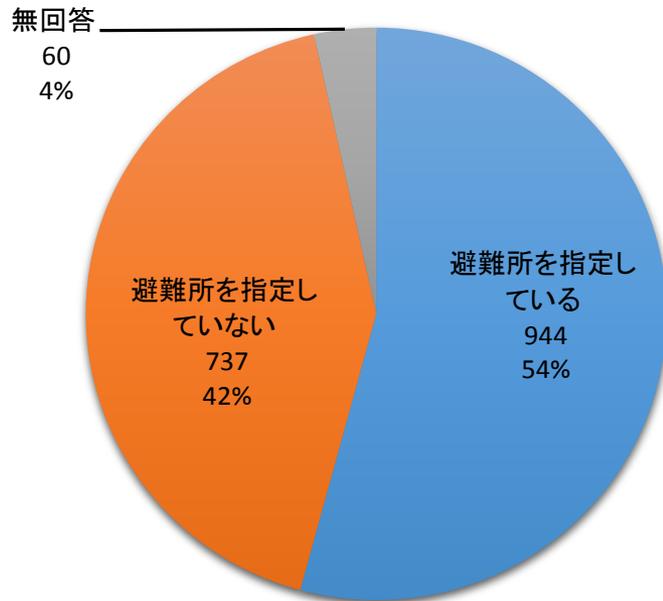
出典:平成27年6月中央防災会議 防災対策実行会議 総合的な土砂災害ワーキンググループ  
「総合的な土砂災害対策の推進について」(抜粋)

# 5. 避難所の指定施設数等について

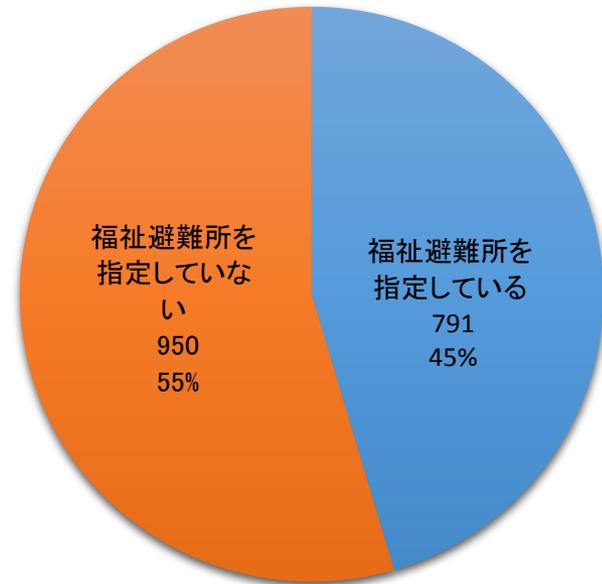
種 別	指 定 施 設 数	市町村数 (n=1,741)
避 難 所	4 8 , 0 1 4 施 設	9 4 4市町村
うち福祉避難所	7 , 6 4 7 施 設	7 9 1市町村

※平成26年10月1日現在の施設数。以降も市町村において避難所・福祉避難所の指定手続きを継続中であり、指定施設数が今後更に増えると見込まれる。

避難所を指定している市町村数 (n=1,741)



福祉避難所を指定している市町村数 (n=1,741)



出典：平成27年3月 避難所の運営等に関する実態調査(市区町村アンケート調査)調査報告書

# 6. 避難所についての運営状況等①

## 要配慮者に対する支援体制

要配慮者に対する支援体制を整備している市区町村は1,143自治体で、全市区町村(1,741自治体)の約66%となっている。

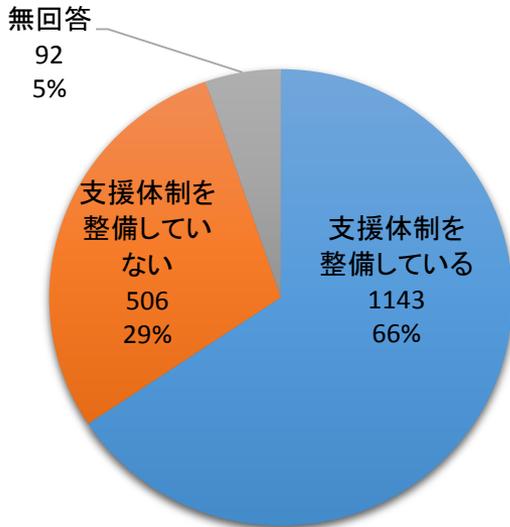
## 避難所運営の手引き(マニュアル)

避難所運営のマニュアルを作成又は作成中の市区町村は1,143自治体で、全市区町村(1,741自治体)の約66%となっている。

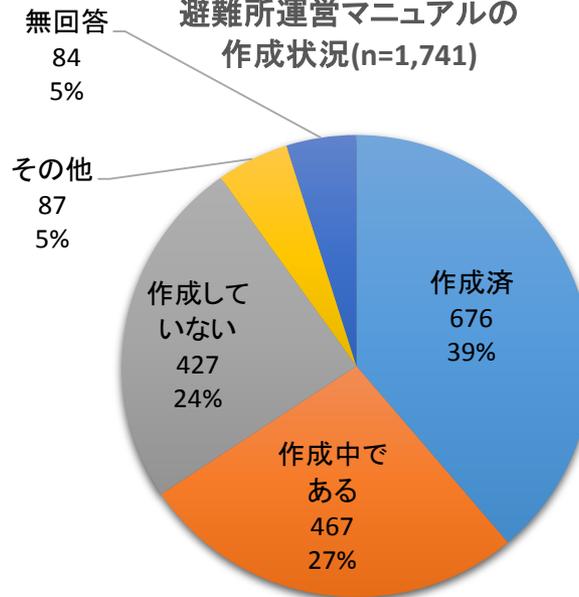
## 相談窓口の設置

様々な避難者の意見を吸い上げるための「相談窓口」の設置を想定している市区町村は1,165自治体で、全市区町村(1,741自治体)の約67%となっている。

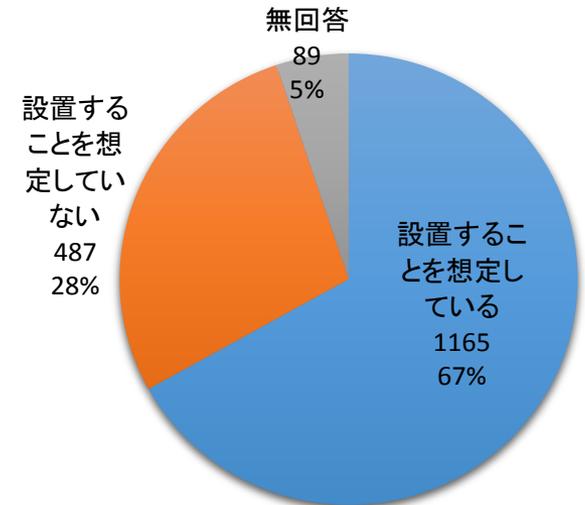
要配慮者に対する支援体制の整備  
(n=1,741)



避難所運営マニュアルの  
作成状況(n=1,741)



避難所内の意見を吸い上げるための  
相談窓口の設置(n=1,741)

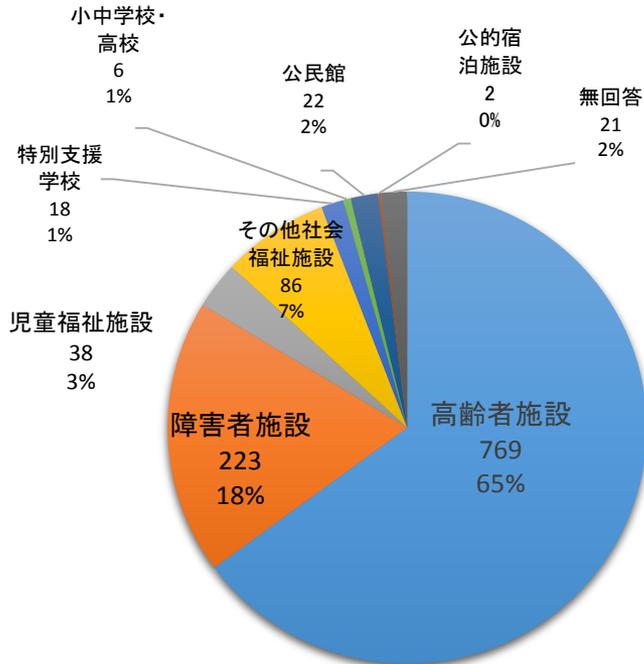


# 6. 避難所についての運営状況等②

## 福祉避難所の施設分類

施設分類で最も多かったのが「高齢者施設」であり769施設であった。次いで、「障害者施設(223施設)」、「その他社会福祉施設(86施設)」の順であった。「児童福祉施設」は38施設であった。

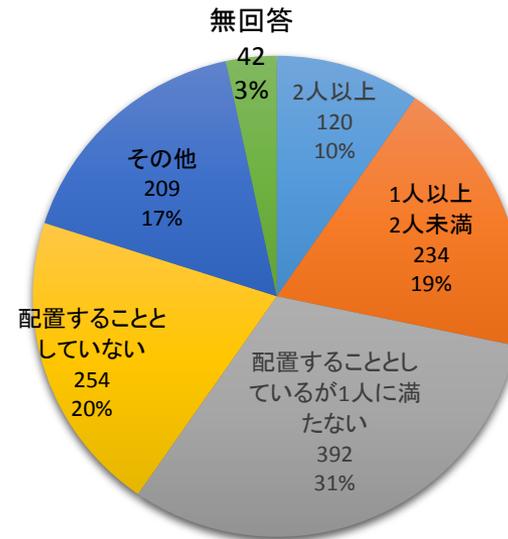
施設分類(n=1,251)



## 要配慮者10人あたりに配置する生活相談員数

災害時に要配慮者10人あたりに配置する生活相談員数で最も多かったのが「生活相談員を配置することとしているが1人に満たない」であり392施設であった。次いで、「配置することとしていない(254施設)」、「1人以上2人未満の生活相談員を配置することとしている(234施設)」の順であった。

要配慮10人あたりに配置する生活相談員数(n=1,251)



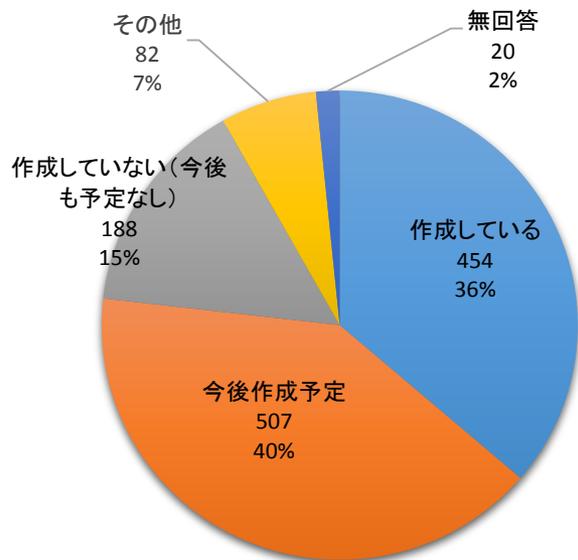
※災害救助法では、福祉避難所について、概ね10人の要配慮者に1人の相談等に当たる介助員等の配置の費用を加算できている。

## 6. 避難所についての運営状況等③

### 災害時の職員向け マニュアル等の作成

災害時の管理・運営について明文化した職員向けマニュアル等の作成について最も多かったのが「今後作成予定」であり、507施設であった。次いで「作成している(454施設)」であり、「作成していない(今後予定なし)」は188施設であった。

災害時の管理・運営について明文化した  
職員向けマニュアル等の作成(n=1,251)

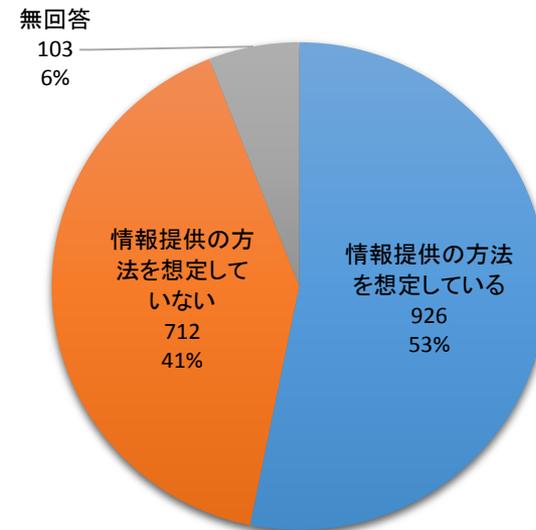


### 要配慮者に対する情報提供

避難所※内での要配慮者への情報提供の方法を想定している市区町村は926自治体で、全市区町村(1,741自治体)の約53%となっている。

※指定避難所の他、災害時に避難所として活用することを想定している公共施設等を含む。

避難所内の要配慮者に対する  
情報提供方法の想定(n=1,741)



## 7. 平成26年の広島土砂災害での報道

### ○ 平成26年8月24日 日本経済新聞(抄)

被害が大きい安佐南区八木地区の市立梅林小学校には、最多の620人が避難する。住民は体育館や教室の床に、配布された薄いシートを敷き、扇風機で暑さをしのぐ。プライバシーを確保できるついたてなどはない。

夫(58)とともに21日から避難していた自営業の女性(58)は「猛暑の中、入浴できないのがつらい」とこぼす。利用できるシャワーは男女兼用の一つだけ。女性は23日夕、やむを得ず水道が使える避難勧告区域の自宅に戻った。「土砂崩れが再び起きるリスクは承知しているが……」と話した。

### ○ 平成26年8月25日 読売新聞(抄)

13か所の避難所に身を寄せる被災者たちは、疲労の色を濃くしている。

学校への避難者は、各教室と体育館に雑魚寝の状態だ。一人ひとりの仕切りはなく、プライバシーの空間は確保できない。ボランティアの炊き出しは始まったものの、食事は主に市が用意したパンや弁当。クーラーのない体育館には熱中症対策として扇風機が配られているが、高齢者にとっては負担が大きい。

安佐北区の可部小に避難中の主婦(71)は「人目にさらされて落ち着かない。扇風機はあるけど蒸し暑くて、高齢の身にはとてもこたえる」と疲れ切った表情で話す。

### ○ 平成26年8月30日 日本経済新聞(抄)

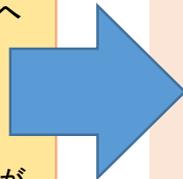
東日本大震災でも活躍した段ボール製の簡易ベッドの導入が始まった。高齢者などにとって硬い床での睡眠は体調不良につながる可能性もあり、避難者からは「寝起きが楽になった」との声が上がっている。

足にリウマチを患う無職女性(73)は「雑魚寝だと起き上がるのもひと苦勞。ベッドで一人でも楽に立ち上がれるようになった」と笑顔をみせる。

## 8. 「暮らしの質向上検討会」提言（抄）

### 総論（防災の観点）

- 災害時は、短時間でトイレ空間の快適さが著しく損なわれる（健康被害へとつながるケースもある）
- 防災拠点となる公共施設の約6割が学校施設（高齢者等への負担が大きい、節水非対応）



### 取組

#### 1. トイレに関する「基本的な考え方」の提示

- 施設管理者において、「基本的な考え方」を踏まえた対応を行う。
- 関係省庁において、「基本的な考え方」を踏まえ、自ら基準等を見直し、又は関係団体等に見直しを要請する。

- ・ トイレは男女別に設置する。便器は男女の平均利用時間の差や、男女の利用実態を反映した数とし、待ち時間の男女均等化に努める。
- ・ 明るさを確保し、安全面に配慮する。特に配慮が必要な場合は、照明や見通しの確保等、必要な安全確保の措置を講じるよう努める。
- ・ 通気性・清潔性の確保に努める。
- ・ 落書きの防止・消却に努める。
- ・ 使用方法、マナー等の周知に努める。

#### 2. 避難所のトイレの改善

- 各教育委員会に対し、避難所に指定された学校について、防災担当部局と連携しつつ、災害時の確保を盛り込んだ「施設利用計画」を策定するよう促す。その際、女性や高齢者、障害者等にも配慮した内容とするよう留意する。

#### 3. 避難所のトイレのモデルケースの提示

- 避難所における災害時のトイレの適切なモデルケースを提示することとし、関係者による検討会を設置してその具体的な内容等について検討を行う。

## 9. 女性活躍加速のための重点方針2015(抄)

女性活躍加速のための重点方針2015(平成27年6月26日すべての女性が輝く社会づくり本部決定)の中の「4. 暮らしの質の向上のための取組」  
(避難所関係抜粋)

(1)暮らしの質の向上に資する空間づくり

### ①快適性・清潔性・安全性についての施策

ウ)学校や公園等のトイレ

○快適なトイレ空間を確保するとともに、災害発生時に備えるため、改修資金を工夫しつつ、トイレの改修を進める。

### ④防災

ア)避難所のトイレの改善

○特に、避難所に指定されることが多い学校施設については、各教育委員会に対し、避難所に指定された学校について、防災担当部局と連携しつつ、災害時のトイレの確保を盛り込んだ「施設利用計画」を策定するよう促す。その際、女性や高齢者、障害者等にも配慮した内容とするよう留意する。(上記のほか「①ウ」【再掲】)

イ)避難所のトイレのモデルケースの提示

○避難所における災害時のトイレの適切なモデルケースを提示することとし、関係者による検討会を設置してその具体的な内容等について検討を行う。

## 10. 「トイレのモデルケース」の具体的内容等について

(検討にあたっての留意事項)

○ 「災害時のトイレについて」(平成27年5月 暮らしの質向上検討会提言の別紙)の内容に関し、追加・修正することが適切と考えられる事項はあるか。

(例)

- ① トイレ数(目安)について、より具体的に数値化できないか。
- ② 災害用トイレの組合せモデルは十分か、またその実効性はどうか。
- ③ 女性、高齢者等への配慮に関し、追加すべき事項はあるか。
- ④ その他、市町村が適切に対応できるようにする観点から追加すべき事項はあるか。  
(例:清掃の実施方法、マニュアル、管理者用チェックシート等の追加)