



平成 27 年 5 月 26 日  
内閣府(防災担当)

## 「避難所の確保と質の向上に関する検討会」の開催について

### 1. 経緯・趣旨

避難所については、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正により、指定避難所の指定に関する規定や、生活環境の整備等に関する規定が新たに設けられるとともに、当府において取組指針を策定するなどにより、市町村において適切な対応が行われるよう促進してきたところである。

今般、避難所の運営等に関する実態調査(平成 27 年 3 月内閣府(防災担当))を行ったところ、避難所や福祉避難所が未指定であったり、要配慮者への支援体制、相談対応等が未整備となっている市町村が多いこと等が判明した。また、平成 26 年 8 月、広島市で発生した土砂災害の際に避難所の生活環境に関する様々な問題が指摘されたほか、避難所のトイレの改善に関する課題などもあり、これらの課題や問題について幅広く検討し、必要な対応策を講じていく必要がある。

このため、本年 6 月より、新たに「避難所の確保と質の向上に関する検討会」を開催し、避難所の確保や生活環境の質の向上に資する方策を進めるための検討を開始するものである。

### 2. 主な検討項目

- ① 内閣府(防災担当)が策定した避難所に関する取組指針等の見直し内容  
(「トイレ」等の生活環境面での質の向上、「女性」、「要配慮者」等の観点から、より実効性・具体性のあるものとなるよう全般的な見直しを検討)
- ② 災害時のトイレの「モデルケース」の具体的内容
- ③ 避難所の確保と福祉避難所の施設・要員確保等に向けた今後の取組方策

### 3. 構成員

調整中(有識者及び地方公共団体関係者 12 名で構成する予定)

### 4. 今後のスケジュール

平成 27 年 6 月下旬頃 検討開始  
平成 27 年 12 月頃 意見取りまとめ

本件問合せ先  
内閣府政策統括官(防災担当)付  
参事官(被災者行政担当)付  
参事官補佐 山田狩  
前田  
TEL 03-5253-2111(内線 51354)  
03-3501-5191(直通)

「避難所の確保と質の向上に関する検討会」

# 参考資料

# 1-①. 避難所についての内閣府等のこれまでの対応

平成18年3月	◆ 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」策定(内閣府防災担当)
平成20年6月	◆ 「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」策定(日本赤十字社:厚生労働省が補助)
平成25年3月 4月 8月	◆ 「災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書」(内閣府の検討会) ◆ 「災害対策基本法」一部改正 ◆ 「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」策定(内閣府防災担当)
平成26年3月	◆ 「災害時要援護者対策及び避難所における良好な生活環境対策に関する先進地調査の実施等報告書」作成(内閣府防災担当)
平成27年3月 5月	◆ 「避難所の運営等に関する実態調査」及び「福祉避難所の運営等に関する実態調査」公表(内閣府防災担当) ◆ 内閣官房「暮らしの質」向上検討会提言取りまとめ

## 首都直下型地震及び南海トラフ地震に係る基本計画における避難所に関する記述内容

膨大な数の避難者が想定されるため、避難所の確保や食料・飲料水等の備蓄、衛生環境の確保、避難所の運営マニュアル等の明確化などを図る必要がある。

また、避難所が不足する場合には、ホテル等民間事業者の協力を得つつ活用する。地方公共団体は、様々なニーズに配慮した避難所運営を行う。

出典:平成27年3月31日「首都直下地震緊急対策推進基本計画」閣議決定、平成27年3月28日「南海トラフ地震防災対策推進基本計画」中央防災会議

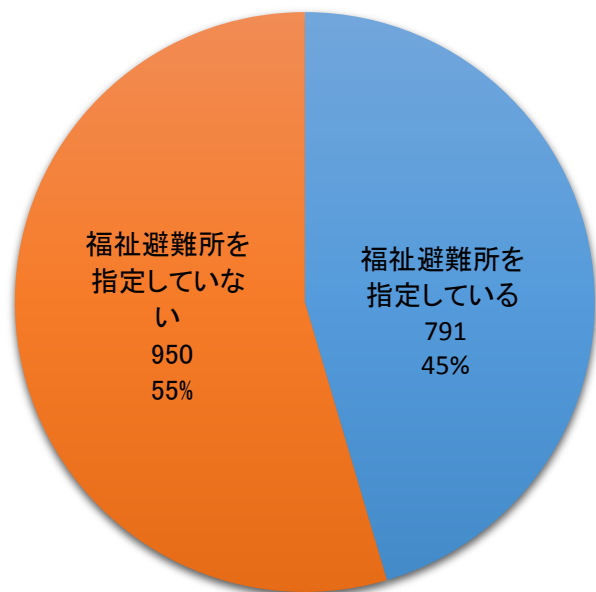
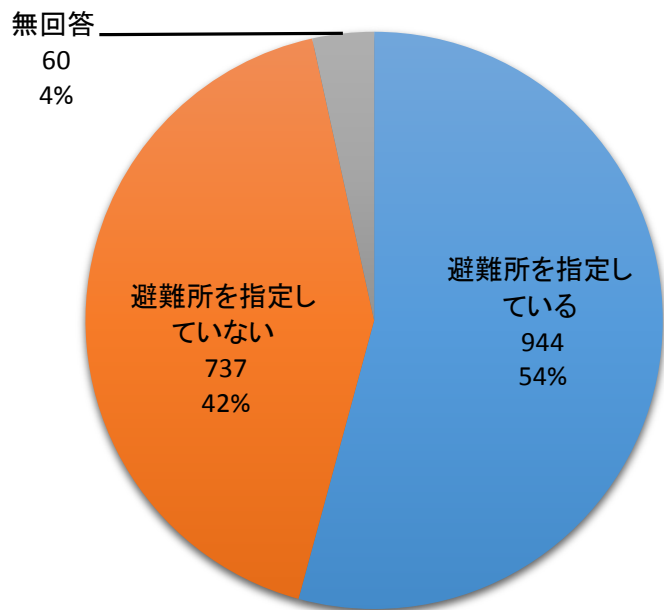
# 1-②. 避難所の指定施設数等について

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思込まれる。

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)



# 1-③. 避難所の運営等についての現状

## 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。

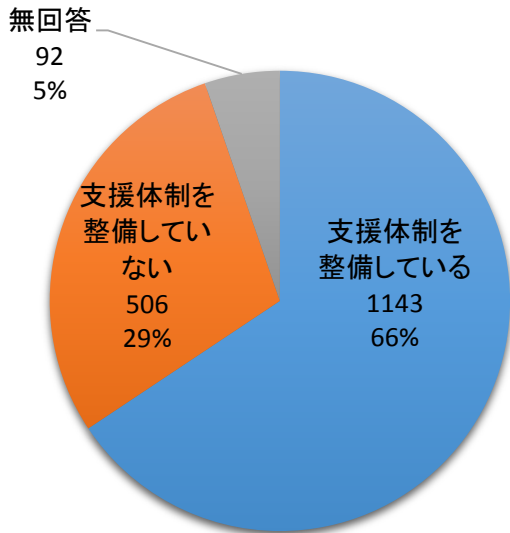
## 避難所運営の手引き(マニュアル)

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。

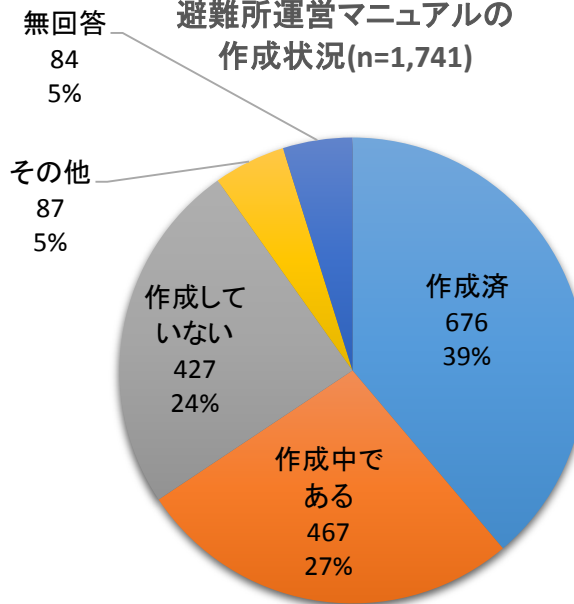
## 相談窓口の設置

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。

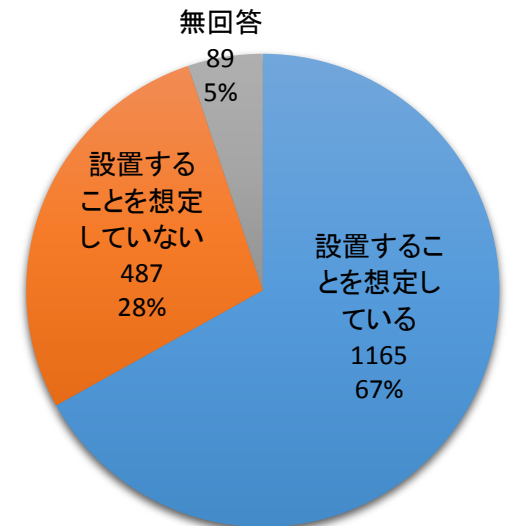
要配慮者に対する支援体制の整備  
(n=1,741)



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)

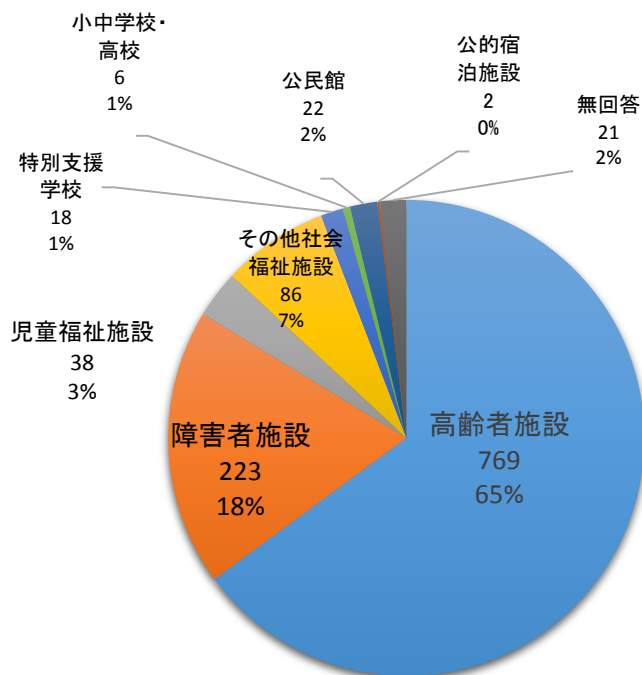


# 1-③. 避難所の運営等についての現状

## 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。

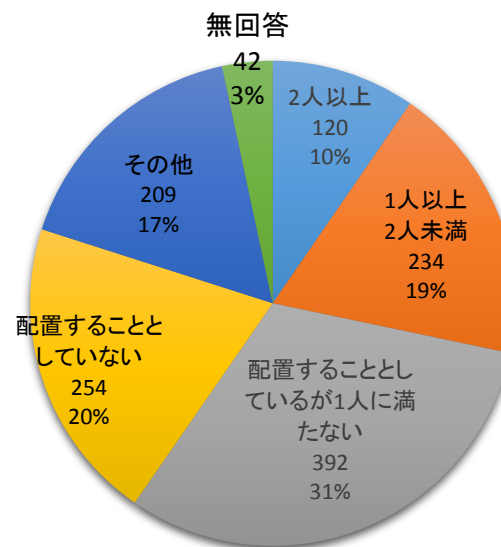
施設分類(n=1,251)



## 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)



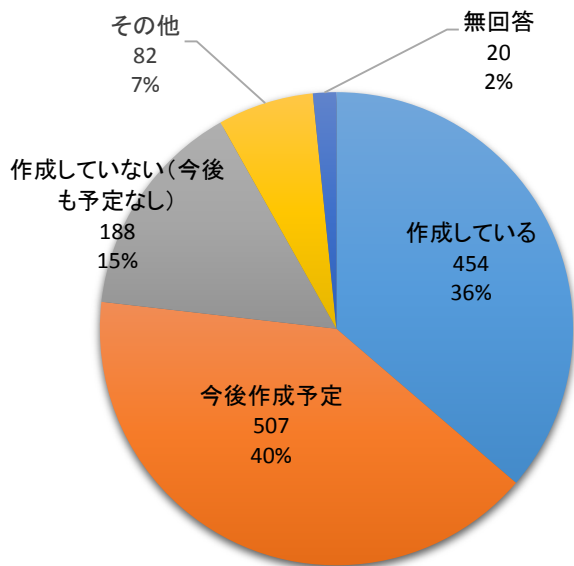
※災害救助法では、福祉避難所について、概ね10人の要配慮者に1人の相談等に当たる介助員等の配置の費用を加算できている。

# 1－③. 避難所の運営等についての現状

## 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)

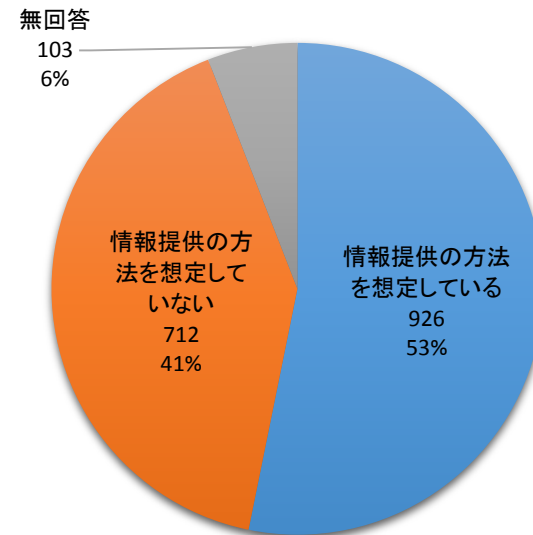


## 要配慮者に対する情報提供

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)



## 2.避難所についての課題(①)



平常時



災害時

	平常時	災害時
一般の避難所	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 指定避難所を指定している市町村は半分程度。</li> <li>○ 要配慮者に対する支援体制が未整備の市町村が多い。</li> <li>○ 市町村における避難所運営の手引き(マニュアル)作成が十分進んでいない。</li> <li>※ 「緊急避難場所」と「避難所」の区別について理解・周知が進んでいるとは言い難い。(有識者等からの指摘)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 災害時、避難所のトイレ空間の快適さが失われ、健康被害へつながるケースがある。(内閣官房「暮らしの質」向上検討会提言)</li> <li>※ プライバシーの確保、冷房機器、入浴等の生活環境について迅速に対応しているとは言い難い。(平成26年8月広島土砂災害で指摘)</li> <li>○ 避難者の意見を吸い上げるための「相談窓口」の設置の想定・準備が十分進んでいない。</li> </ul>
福祉避難所	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 福祉避難所を指定している市町村は半分以下。</li> <li>○ 福祉避難所として指定された施設数が少ない。特に児童福祉施設は全体の3%。</li> <li>○ 生活相談員の配置が不十分で、10人に1人未満の市町村は半数以上。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 発災時の施設職員向けマニュアル等作成が十分進んでいない。</li> <li>○ 要配慮者に対して、<u>情報提供する際の伝達手段を用意していない市町村が多い。</u></li> </ul>

(備考)「○」の事項及び(注)の意見等は、「避難所の運営等に関する実態調査」(平成27年3月:内閣府)等において明らかとなった課題・問題点等である。

(注)市町村からの主な意見・提案

- ・人的応援体制の仕組みづくりが必要
- ・施設の職員向けマニュアルが必要
- ・受け入れた要配慮者への支援範囲の明確化
- ・平時からの物資の供給の仕組みづくり、構築
- ・常に訓練、研修が必要 等



## 2.避難所についての課題(②)

**【災害対策基本法の一部改正】**(平成25年6月成立)

- ・ 市町村による「指定避難所」の「指定」について規定
- ・ 市町村等が、避難所の生活環境の整備に必要な措置を講じるよう規定



**【避難所取組指針】**を策定(平成25年8月:内閣府(防災担当))

※ 正式名称は、「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」

上記取組指針の他、**【福祉避難所ガイドライン】**(平成20年6月:日本赤十字社策定(厚生労働省補助))あり



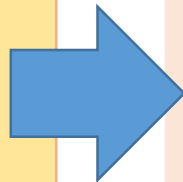
(課題・問題点)

- 上記取組指針等は、市町村が講ずべき措置の方向性や被災者用の設備・備品のリスト等は規定されているが、避難所の確保のための具体的な手順、設備・備品の必要数、人材の確保のための具体策等の記載は不十分、との指摘。
- 避難所取組指針と福祉避難所ガイドラインの関係が不明確との指摘。

# 3. 「暮らしの質」向上検討会提言（抄）

## 総論（防災の観点）

- 災害発生時でもトイレを使用できることが被災地の衛生対策や被災者の心理ストレス軽減に強い影響を与える
- 避難所として使用される学校や、公園のトイレの改修・防災対応を進める



## 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。

- (1) トイレは男女別に設けることとし、男性用と女性用の便器の数は、通常女性の方が長い時間を必要とされる事実や、男女別の利用者数等を考慮し、利用実態を適切に反映すること。特に混雑が予想されるトイレ施設においては、できる限り待ち時間の男女均等化が図られるよう努めること。
- (2) 明るさを確保し、安全面に配慮すること。時間帯により利用者が少ない状況を生ずる公園など、特に安全面に配慮が必要なトイレ施設については、照明や見通しの確保等、安全を確保するために必要な措置を取るよう努めること。
- (3) 通気性を確保し、清潔を保つよう努めること。
- (4) 落書きの防止や除去に努めること。
- (5) 使用方法、マナー等のソフト面についての利用者の理解が進むよう、周知に努めること。

### 2. 避難所のトイレの改善

- 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。

### 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。

## 4. 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でなどはない。

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労。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。