

避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会
報告書（素案）

目次

1. はじめに	1
2. 取組指針の策定に当たっての基本的な考え方	2
3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項	4
第1 発災前	4
1 避難所の組織体制と応援体制の整備	4
(1) 組織体制、人的体制	4
①要員の確保	4
②資質の向上	4
③職員の登録	4
(2) 食料・飲料水、毛布等の生活必需品を確保するための準備	4
2 避難所運営の手引（マニュアル）の作成	5
3 避難所の指定	5
(1) 指定避難所の指定	5
①避難所の指定	5
②利用関係の明確化	6
③指定避難所以外の被災者への支援	6
(2) 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援	7
①福祉避難所の指定	7
②福祉避難所の量的確保	7
4 避難所の周知	7
5 避難所における備蓄	8
(1) 食料・飲料水の供給	8
(2) 備蓄品目等の検討	8
(3) 災害救助基金の活用による備蓄	8
6 その他の平常時における備え	9
(1) 要員の確保	9
(2) ボランティア活動との連携	9
(3) 安否確認	9
(4) 住民に対する啓発	9
第2 発災後	10
1 避難所の組織体制と応援体制の整備	10
(1) 避難所の設置	10

(2) 避難所の機能	10
(3) 福祉避難所の生活環境の整備	11
2 避難所リスト及び避難者名簿の作成	12
3 運営主体	12
(1) 運営責任者の配置	12
(2) 運営責任者の役割	12
(3) 住民による自主的運営	12
4 相談窓口	13
5 福祉避難所の管理・運営	13
6 応援体制の整備	13
(1) 応援要請	13
(2) 応援派遣	14
(3) 応援職員に対する職務の指示	14
(4) ボランティア活動との連携	14
① ボランティア活動の受け入れ・連携	14
② 活動基盤の整備	15
7 衛生・巡回診療・保健	15
8 情報提供	15
(1) 通信手段の確保	15
(2) 被災者の必要性に即した情報提供	15
(3) 障害児者への情報提供	15
(4) 外国人への情報提供	15
9 防火・防犯対策	17
(1) 防火対策	17
(2) 防犯対策	17
10 一定期間経過後の食料の質の確保	17
11 自立支援への配慮	17
12 避難所の閉鎖時期	18
第3 在宅避難	18
第4 広域避難	19
第5 応急仮設住宅等の入居者への対応	19
1 応急仮設住宅や民間賃貸住宅に入居した被災者への対応	19
2 応急仮設住宅における生活への配慮	19
第6 災害救助費との関係	20
4. おわりに	21

1. はじめに

- 大規模な災害が発生した際には、多数の住民が自宅等から避難所への避難を余儀なくされることが想定される。
- 東日本大震災においては、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされる状況の中、発災直後から、物資不足や避難所のバリアフリー化等の災害時要援護者（要介護老人、障害児者、乳幼児、アレルギー等の疾患を有する者等）への対応等が課題となったほか、避難生活が長期化するにつれて、生活不活発病対策、施設管理者等主体の運営から避難住民主体の避難所運営の切り替えや被災者の生活再建に向けた取組も課題となった。
- このような東日本大震災の教訓等を踏まえ、大規模な災害が発生し避難所での避難生活が長期にわたる場合も含め、発災直後の緊急対応から避難所が閉鎖されるまでの期間のみならず、その後の被災者による自立的な生活再建に向けた対応力の向上につなげることまでを視野に入れ、避難所運営等について良好な生活環境の確保を図るための指針となる考え方や支援のあり方を検討することが必要である。
- また、平成24年7月の中央防災会議防災対策推進検討会議の最終報告においても、避難所等における生活については、避難生活において配慮すべき事項について法的な位置づけを図るべきである、運営の基本的な部分で避難所が必要な水準を満たすよう、基本的な部分について取組の指針を策定すべきである等の提言が盛り込まれているところである。
- これらを受け、平成24年10月より、内閣府において、避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会（以下「検討会」という。）を設置し、避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針を策定するため、全5回の検討会を実施し、活発に議論を行ってきた。そこで、これまでの議論を踏まえ、取組指針に盛り込むべき事項などについて、本報告書において示すこととする。

2. 取組指針の策定に当たっての基本的な考え方

- 広域的に甚大な被害をもたらした東日本大震災は、避難生活の環境の整備といった観点からは、
- ・市場が麻痺し、ライフラインの回復に時間がかかる中で、多くの被災者が、長時間、避難所等での生活を送らざるを得なかった。
 - ・避難により助かった命を失わせないためにも、食糧の供給や避難所の寒暖対策、保健医療対策等に万全を期することが必要であった。
 - ・避難所だけでなく、在宅での避難生活を余儀なくされた方や、県や市町村の域外に避難する広域避難者に対し、十分な支援を講じることが必要であった。
 - ・多くの高齢者や障害児者が被災していたが、避難所のハード面の問題や他の避難者との関係等から、自宅での生活を余儀なくされることも少なくなかった。
- 等の課題をもたらした。
- 東日本大震災が突き付けたこれらの課題を踏まえ、今後発生が見込まれる災害に対応するための避難所の良好な生活環境を確保するための取組指針については、以下の3点に示す基本的な考え方に沿って策定することとする。

1. 被災者の生活の場として、以下の2つの機能を有すべきこと

- ①被災者に災害時における良好な生活環境を提供すること。
- ②被災者の自立した生活再建という最終目標を視野に入れ、対応力の向上につながる支援を行うこと。

2. 地域支援の拠点としての機能を有すべきこと

避難所の運営に当たっては、避難所で生活する避難者だけでなく、その地域で在宅にて避難生活を送る者も支援の対象とし、地域の避難所は、情報収集や情報提供、食料・飲料水、物資、サービスの提供等に関する地域の支援拠点としての機能を有するのものとすべきこと。

3. 被災者の多様性に、十分に配慮すべきこと

地域の避難所は、施設のバリアフリー化等のハード面の配慮のみならず、多様な被災者の意見やニーズを吸い上げてその運営に反映させていくなど、運営等に係るソフト面についても十分に配慮したものとすべきこと。

- この基本的考え方に沿って策定する取組指針に盛り込むべき具体的な内容について、次章において示す。

3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項

2. において示した課題に対応するため、発災前～発災後の時系列に沿って、また、在宅避難及び広域避難という避難生活という観点からの、避難所における良好な生活環境を確保するための取組指針に盛り込むべき事項を、以下に示す。

第1 発災前

1 避難所の組織体制と応援体制の整備

(1) 組織体制、人的体制

① 要員の確保

ア 災害が発生し、又は発生するおそれのある場合には、職員が決められた場所に自発的に参集する体制を整備しておくこと。

イ 平常時から、災害時を想定した職員の参集訓練を実施しておくこと。

ウ 職員は、交通機関の混乱や途絶の可能性があることを想定し、自転車や徒歩を含む参集場所への複数の交通手段を確保しておくこと。

エ 交通機関の混乱や途絶、また、職員自身の被災などによる救助要員の不足が想定されるため、緊急時における当面の間の、他部局や地方機関の職員による応援等の補完体制を整備しておくこと。

オ 災害時要援護者等の把握や支援を担う自治体の担当部署を決めておくこと。

② 資質の向上

迅速かつ的確な避難所生活の支援を実施することができるよう、担当職員に対し、実践的な研修や訓練を行っておくこと。

③ 職員の登録

災害業務の実践を経験して実務に精通した職員をあらかじめ登録し、災害時に直ちに活用できるようにしておくこと。

(2) 食料・飲料水、毛布等の生活必需品を確保するための準備

① 食料・飲料水、毛布等の生活必需品は避難生活に不可欠であることから、災害が発生した場合に直ちにこれを提供できる

よう、備蓄の推進、他の都道府県との災害援助協定の締結、事業者団体等との物資供給協定の締結等を図っておくこと。特に、食料・飲料水については、物資搬送体制の構築等も図っておくこと。

- ② 物資供給業者との連携、必要に応じた救援用物資集積基地の設置、交通状況の把握など、生活必需品等の救援用物資を迅速に運搬・支給する体制を早急に整備すること。
- ③ ①による調達物資のほか、義援物資が大量に搬入されてくることも考えられるので、調達物資との調整や、ボランティアとの連携を含めた受け入れ体制、運搬・配付体制についても早急に整備すること。

2 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の手引（マニュアル）を作成し、避難所の運営基準や方法を明確にしておくこと。

なお、災害時要援護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、また避難所の運営責任者が被災することもあることを想定し、誰でも避難所を立ち上げることができるよう誰でも理解できる分かりやすい手引の整備が必要であること。
- (3) 手引は、要員不足にも対応できるよう、市町村の避難所関係職員以外の者の利用を想定したものとすること。
- (4) 手引に基づき、関係機関の理解及び協力も得て、平常時から避難所の運営責任予定者を対象とした研修を実施すること。

3 避難所の指定

- (1) 指定避難所の指定

① 避難所の指定

ア 避難所における生活の環境整備について万全を期するため、災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して市町村が指定を行うこと。

イ 発災時には当該地域の大多数の住民が避難することを想定し、避難所については、平常時にその量的な確保を図っておくことが重要であり、事前に指定しておくことが必要であること。

ウ 避難所として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、できる限り、生活面での物理的障壁の除去（バリアフリー

化)された学校、公民館等の集会施設、福祉センター、スポーツセンター、図書館等の公共施設とすること。

エ 発災時から、灯りのある生活を確保するため、自家発電装置が避難所には設置されていることが望ましいこと。

オ 都市化の進んだ人口密集地域においては、管内の公共施設のみでは避難所を量的に確保することが困難な場合があることから、あらかじめ次により避難所の確保を図っておくこと。

(ア) 企業が所有する施設等の協力

(イ) 都道府県内の市町村間での協力、連携

(ウ) 他の都道府県との災害援助協定等

② 利用関係の明確化

ア 避難所をあらかじめ指定しようとする場合には、当該施設の管理(所有)者の理解・同意を得て指定するとともに、物資の備蓄、災害時の利用関係、費用負担等について明確にしておくこと。

イ 学校を避難所として指定する場合については、学校が教育活動の場であることに配慮し、避難所としての機能は応急的なものであることを認識の上、教育委員会等の関係部局と調整を図ること。

ウ この場合、文部科学省において「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」による「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議」(平成24年7月25日)の報告書を公表しているので、これらを参考にすること。

③ 指定避難所以外の被災者への支援

ア 関係機関等との連携、連絡先の広報等を通じるなどの方法を講じ、指定避難所以外の施設等に避難した被災者の避難状況を把握し、食料・飲料水、毛布等の生活必需品を供給すること。

イ 指定避難所以外に避難した被災者については、状況が落ち着いた段階で、仮設トイレや仮設風呂等の設備が整い、各種の救助が確実になされる指定避難所への再避難を行うことについて、あらかじめ周知し、理解を得ること。

ウ 特に、救助活動の拠点となる施設等に避難した者については、円滑な救助を確保する観点からも、できる限り速やかに指定避難所への移転を図ること。

エ 避難者が滞在する場所については、速やかに確認したうえで必要な支援を行うこと。

オ 避難所における炊き出しについて、地域全体のために行われている

ることを周知徹底すること。

(2) 応急救助に当たり特別な配慮を要する者への支援

① 福祉避難所の指定

ア 要援護者（社会福祉施設等に緊急入所する者を除く。以下第13(2)①ウ、第21(3)②において同じ。）が、相談等の必要な生活支援が受けられるなど、安心して生活ができる体制を整備した福祉避難所を指定しておくこと。

イ 福祉避難所として指定する施設は、原則として耐震、耐火、鉄筋構造を備え、物理的障壁の除去（バリアフリー化）された老人福祉センター、障害福祉施設及び特別支援学校等の施設（以下、「社会福祉施設等」という。）とすること。

また、平成12年度より入所施設附設の防災拠点型地域交流スペース整備事業が実施されたところであり、本事業を活用して入所施設を福祉避難所として積極的に整備すること。さらに、今後、南海トラフ巨大地震を念頭に置いて、在宅障害者向けの避難スペースの整備が社会福祉施設等施設費補助金の対象とされる計画であることから、本制度の活用も期待されること。

ウ 福祉避難所を指定した場合は、その施設の情報（場所、収容可能人数、設備内容等）や避難方法を要援護者を含む地域住民に対し周知するとともに、周辺の福祉関係者の十分な理解を得ておくこと。

② 福祉避難所の量的確保

ア 障害の特性に配慮し、福祉避難所が必要数確保されるよう留意すること。

イ 都道府県の施設であっても指定対象から直ちに除外せず、市町村は都道府県と適切に連携すること。

ウ あらかじめ指定した福祉避難所のみでは量的に不足する場合は、国に確認の上、社会福祉施設等における設置や公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げにより対応すること。

4 避難所の周知

(1) 避難所を指定した場合は、広報紙等により地域住民に対し周知を図るとともに、防災の日等に年1回以上は広報を行うなど、周知徹底を図ること。

特に福祉避難所については、福祉団体とも連携を図り、要援護者やその家族等に対して福祉避難所の場所や名称の周知を図ること。

(2) 避難所として指定した施設については、住民にわかりやすいよう避

難所である旨を当該施設に表示しておくこと。

5 避難所における備蓄

(1) 食料・飲料水の供給

食料・飲料水は避難生活に不可欠であることから、災害が発生した場合に直ちにこれらを提供できるよう、備蓄の推進、他の都道府県との災害援助協定の締結、事業者団体等との物資供給協定の締結、物資搬送体制の構築等を図っておくこと。

(2) 備蓄品目等の検討

- ① 避難所として指定した施設には、あらかじめ応急的に必要と考えられる食料・飲料水、毛布等の生活必需品を備蓄しておくこと。
- ② この場合、避難所に予定される施設は、他の用途に使用されていることから、施設の管理者等の理解を得た上で実施すること。
- ③ 避難所における都道府県の備蓄については、基金による分散備蓄と認められるので、基金を活用しての備蓄について検討すること。
- ④ 備蓄品の所在については、事前に市のホームページや広報等で公開すること。
- ⑤ 通信手段の確保において、無線機・避難所の電話の使用について定期的に確認を行っておくべきである。避難所に備え付けのその他の物品についても使用が可能か確認しておくこと。
- ⑥ 食物アレルギーの避難者にも配慮し、アルファ米等の白米と乳アレルギー対応ミルクの備蓄をすること。

また、備蓄食料については、最近の食生活の向上と保存食の多様化を踏まえ、乾パン等の画一的なものだけにならないよう検討すること。特に要援護者の利用にも配慮し、創意工夫をこらすこと。

- ⑦ 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。
- ⑧ 避難所を運営する職員の食料等の確保を考えておくこと。

(3) 災害救助基金の活用による備蓄

- ① 救助費用の財源に充てるため、法第37条により災害救助基金（以下、「基金」という。）の積み立てが義務づけられているが、基金を活用し、あらかじめ応急的に必要と考えられる食料・飲料水、毛布等の生活必需品を備蓄しておくこと。

なお、要援護者の生活必需品として、ストーマ用装具などの消耗器材についても基金による備蓄が可能であること。

- ② 備蓄倉庫等が被災した場合、備蓄物資が利用できなくなる可能性

もあることから、備蓄の地域分散についても考慮するとともに、平素から構造等の点検に努めること。

6 その他の平常時における備え

(1) 要員の確保

- ① 避難所運営について、行政、施設の管理者、自主防災組織、地域の女性団体、地区代表者等との災害に備えた連携を図り、日頃からの協力関係を構築すること。
- ② 要援護者への支援対策を円滑に実施できる要員についても確保しておくこと。

(2) ボランティア活動との連携

① 連絡・調整機能の強化

ボランティアに対する多様な需要に即応したボランティア活動が行われるよう、平常時から連絡・調整を行う者（コーディネーター）の養成・配置を行い、連絡・調整（コーディネート）機能を強化しておくこと。

② 連携体制づくり

長期にわたって、継続的かつ効果的なボランティア活動が展開されるよう、平常時からボランティア団体や企業、労働組合等の民間団体相互の連携体制（ネットワーク）づくりを支援すること。

(3) 安否確認

要援護者に対する安否確認を可及的速やかに行うことができるようにすること。

- ① 保健医療サービスや福祉サービスを受けている要援護者のリストを整備するなど平常時から要援護者の所在について把握しておくこと。
- ② 民生委員・児童委員、福祉関係団体、ボランティア団体等と協力し、速やかに要援護者を安否確認できる体制をあらかじめ整備しておくこと。
- ③ 安否確認を行う上で、要援護者のプライバシーにかかわる情報を開示する場合も想定されることから、あらかじめ災害時の情報開示について本人等から同意を得ておくなど、要援護者に関する情報開示の方法を検討しておくこと。

(4) 住民に対する啓発

災害に備え、平常時から住民自らが次のことに取り組むよう、広報活動等を通じて啓発を行うこと。

- ① 避難所と避難経路の確認、非常時の持出品の準備、3日分程度の食料・飲料水、毛布等の生活必需品の備蓄に努めること。
- ② 災害が発生した場合には、住民が相互に協力し、負傷者の救出、安否確認、要援護者への支援、避難所の運営等に努めること。
- ③ 要援護者自らも緊急時の連絡先の確認や地域社会との関係づくりに取り組むこと。

第2 発災後

1 避難所の組織体制と応援体制の整備

(1) 避難所の設置

- ① 災害が発生した場合には、あらかじめ指定した避難所の被災状況、周辺火災の延焼の可能性、危険物の有無などの安全面を直ちに確認の上、避難所を設置すること。
- ② あらかじめ指定した避難所では不足する場合には、社会福祉施設等における設置や公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げ等により実施すべきである。
- ③ 行政職員は、災害時、役所に集合して災害対応を行い、早急にかけつけられないため、それを前提として避難所の鍵の管理や避難所の開設方法について事前に取り決めておくこと。

(2) 避難所の機能

- ① 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ので、運営上、避難所入所者のためだけの施設とならないよう徹底すること。また、地区の情報拠点として、一般的な生活の相談窓口を開設する他、就労相談のためハローワーク職員が指定避難所を巡回することが望ましいこと。
- ② 指定避難所については、事前に避難所となることが決まっていることから、必要な場合に寝たきり高齢者、乳児世帯、障害者世帯、感染症患者等が個室に入所できるよう、あらかじめ福祉避難室用のスペースについて考慮しておくこと。また、福祉避難室の設置にあたっては、一般の避難所環境と比べて劣悪な環境としないことに留意するとともに、避難者自身の選択で個室へ入室できるようにすること。
- ③ 避難所を設置した場合には、避難生活に必要な食料・飲料水、毛布等の生活必需品を速やかに配布すること。
- ④ 避難所の設置期間の長期化が見込まれる場合は、避難所の集約に

合わせて、小部屋がある等生活環境の良好な施設の利用を図るよう配慮するほか、必要に応じて、次の設備や備品を整備し、被災者に対す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、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順次講じること。

ア 畳、マット、カーペット

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

オ 仮設風呂・シャワー

カ 仮設トイレ

キ テレビ・ラジオ

ク 簡易台所、調理用品

ケ 子どもの遊びや学習のためのスペース

コ その他必要な設備・備品

- ⑤ 物理的障壁の除去（バリアフリー化）されていない施設を避難所とした場合には、要援護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。
 - ⑥ 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徹底すること。また、必要に応じ、要援護者のトイレ使用を支援する要員も確保すること。
 - ⑦ 一定の設備を備えた避難所を維持するため、衛生管理対策を進めるとともに、必要な電気容量を確保すること。
- (3) 福祉避難所の生活環境の整備
- ① 福祉避難所については、災害時要援護者を優先して受け入れる必要があることから、健常の被災者を受け入れないように徹底することが必要である。
 - ② 災害が発生し必要と認められる場合には、直ちに福祉避難所を設置し、被災した要援護者を避難させること。なお、要援護者の家族についても、避難状況等を勘案の上、必要に応じて福祉避難所に避難させて差し支えないこと。
 - ③ 避難に介助等を要する者に対しては、家族、民生委員、地域住民、都道府県又は市町村職員等が協力して介助等を行うこととなるが、必要に応じて過度の負担とならない範囲で福祉避難所を設置する施設等

の協力を得ること。

2 避難所リスト及び避難者名簿の作成

- (1) 避難所の状況を把握し、支援を漏れなく実施するため、開設している避難所をリスト化しておくことが望ましいこと。
- (2) 避難者の数の把握は食料の配給等で重要なことから、避難所1人1人に氏名と行政区を記帳してもらい、避難者名簿を作成することが望ましいこと。

3 運営主体

(1) 運営責任者の配置

- ① 避難所を設置した場合には、原則として各避難所に都道府県又は市町村職員等による運営責任者を配置し、避難所の運営を行うこと。
- ② 災害発生直後から当面の間は、運営責任者として予定していた者の配置が困難なことも予想されるため、本来の施設管理者を運営責任者に充てることも考えられるので、運営責任者の役割について施設管理者の理解を十分に得ておくこと。
- ③ 災害発生直後から当面の間は、運営責任者は昼夜での対応が必要となることが予想されるため、交替ができる体制に配慮すること。
- ④ 都道府県又は市町村職員等が、自らの被災や交通機関の途絶等が甚だしいため、十分に確保できないなどの理由で、運営責任者を他に得る手段がない場合は、ボランティア団体の応援を受けることや臨時職員の雇用も考慮すること。

(2) 運営責任者の役割

避難所の運営責任者は、概ね次の業務を行うこと。

- ① 避難所に避難した被災者の人数、世帯構成、被害状況、救助に当たり特別な配慮を要する者の状況等を可及的速やかに把握し、当該避難所における被災者の名簿を整備すること。
- ② 上記名簿に基づき、常に被災者の実態や需要を把握すること。救助に当たり特別な配慮を要する者を把握した場合は、ホームヘルパーの派遣、社会福祉施設への緊急入所又は福祉避難所への避難等を行うための連絡調整を行うこと。
- ③ 避難所に必要な食料・飲料水、毛布等の生活必需品の過不足を把握し調整するため、常に、市町村等の行政機関(災害対策本部)や近接する他の避難所と連絡をとること。

(3) 住民による自主的運営

- ① 避難所における支援は、被災者の自立した生活再建という最終目

標を視野に入れ、その対応力の向上につなげていくことが重要である。そのため、避難所の設置後、施設管理者や市町村職員による運営から被災前の地域社会の組織やボランティアの協力を得て、避難者による自主的な運営に移行するその立上げを支援すること。また、被災者による自発的な避難所での生活のルールづくりを支援すること。

- ② 避難所での生活のルールづくりや運営ミーティングに、女性など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への配慮などのニーズや災害時要援護者の意見も反映させるように考慮すること。
- ③ 特に、大規模な避難所の運営に当たっては、コーディネーターを置いたり、各担当の役割分担を明確化することにより、体制を整えること。

4 相談窓口

- (1) 災害時要援護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。
- (2) また、そうして把握した被災者のニーズについては、避難所の責任者から市町村、市町村から都道府県に適切に伝えていく仕組みを構築すること。

5 福祉避難所の管理・運営

- (1) 福祉避難所には、相談等に当たる介助員等を配置し、日常生活上の支援を行うこと。
- (2) 福祉避難所において相談等に当たる職員は、避難者の生活状況等を把握し、他法により提供される介護を行う者(ホームヘルパー)の派遣等、避難者が必要な福祉サービスや保健医療サービスを受けられるよう配慮すること。
- (3) 常時の介護や治療が必要となった者については、速やかに特別養護老人ホーム等への入所や病院等への入院手続きをとること。また、このような状況を想定し、あらかじめ関係機関と連絡調整しておくこと。

6 応援体制の整備

- (1) 応援要請
 - ① 被災都道府県の職員のみでは救助要員が不足する場合に、速やかに他の都道府県に対し、災害援助協定に基づいて職員の応援派遣を要請すること。
 - ② 近隣の都道府県からの応援のみでは的確な救助が実施できないと判断した場合は、災害救助法第31条による応援指示を求めること。

(2) 応援派遣

- ① 応援を行おうとする都道府県（以下、「応援都道府県」という。）は、救助の種類、場所、期間等の救助内容について事前に被災都道府県と調整を図るとともに、国に連絡して実施すること。
- ② 被災都道府県と連絡が取れないなどの理由により調整が図れない場合は、国と調整を図って実施すること。
- ③ 応援都道府県は、被災都道府県の被災状況によっては現地において衣食住に関する支援が受けられないことも想定し、これらに係る最低限の装備については自ら携行すること。
- ④ 応援都道府県は、派遣職員の中からあらかじめ責任者（長）を定めること。応援職員に対する指揮は、原則としてその責任者（長）が行うこと。
- ⑤ 現地では情報の混乱等が生じていることも想定されるので、責任者（長）には、様々な状況下においても的確な判断を下し、責任を持って対応できる者を選定すること。
- ⑥ 大規模災害を経験し、救助を実践した都道府県は、国の要請に基づいて、職員を被災都道府県へ派遣し、救助の支援や助言を行うこと。

(3) 応援職員に対する職務の指示

- ① 被災都道府県は、他の都道府県からの応援職員が被災地において効率的な救助を実施することができるよう、応援職員が到着したときは、災害の概況を説明し、応援を受ける救助の程度、方法及び期間等を協議すること。
- ② 被災地の状況により、被災都道府県においてこれらの対応ができない場合は、国が設置した現地対策本部が対応する予定であるが、応援都道府県相互間においても密接な連携を図り、救助を実施すること。

(4) ボランティア活動との連携

ボランティア活動との連携方法については、次によるほか、「災害時の福祉救援ボランティア活動に関するマニュアル」（平成8年10月1日）を参考とすること。

① ボランティア活動の受け入れ・連携

ア 被災者への救援物資の配布、避難所の運営や炊き出し、要援護者の安否確認やきめ細かな在宅生活支援等、災害時においてボランティアが果たす役割は極めて大きいことから、ボランティアと積極的に連携すること。

イ ボランティアを迅速かつ円滑に受け入れることができるよう、ボ

ランティアの行政窓口とボランティア活動の連絡・調整（コーディネート）組織を明確に定め、その周知を図ること。

ウ ボランティア活動を支援するため、社会福祉協議会、ボランティア団体等と連携し、刻々と変化するボランティアの需要について把握し、活動者に的確な情報を提供すること。

エ 介護福祉士等の専門家が持つ課題発見解決能力とボランティアの継続性、自由性、双方の長所・特徴を組み合わせる視点が必要であること。

オ 避難者自身にも、ボランティア活動に参加するよう呼びかけること。

② 活動基盤の整備

ア ボランティアが安心して活動できるよう、平常時からボランティア保険の普及、活動拠点の整備、活動資材の提供等に努めること。

イ ボランティア活動の大規模化、長期化が予想される場合には、必要に応じ活動費の助成等についても検討すること。

7 衛生・巡回診療・保健

(1) 避難所運営スタッフやボランティアの活用により、被災者からの福祉、保健、医療ニーズの吸い上げや高齢者等の体調の変化の見守りができるように体制を構築しておくこと。また、こうして把握したニーズや体調の変化については、保健師等専門職が外部医療機関等へつなげ、被災者の健康を確認すること。

(2) 避難所生活の長期化により、生活環境の変化による高齢者等の生活不活発病、生活習慣病の悪化・増加、こころの問題等健康上の課題が多く生じることから、看護師・保健師等のチームによる個別訪問や身近な場所での巡回相談など健康相談をできる仕組みが必要であること。

(3) 避難所を運営する職員等のストレスを解消するため、運営職員等からの相談担当者を決めておく等、運営職員等の心身の安定の確保を図る方策を講じておくこと。

8 情報提供

(1) 通信手段の確保

被災者への情報提供や被災者相互の安否確認、避難所外被災者の情報入手を行うため、避難所にラジオ、テレビ、電話、ファクシミリ、パソコン等の通信手段を設置すること。

(2) 被災者の必要性に即した情報提供

① 被災者が必要とする情報は、1)避難誘導段階、2)避難所設置段階、

3)避難所生活段階、4)応急仮設住宅設置段階、5)応急仮設住宅生活段階等、災害発生からの時間の経過に伴い、刻々と変化していくことから、これら被災者の必要性に即した情報を的確に提供すること。

- ② 国→都道府県→市町村→避難所→地域への情報提供ルートを確立すること。
- ③ 要援護者についても、避難所への掲示、防災放送の実施、広報誌（災害対策本部ニュース）の配布と併せて、地元のラジオ（臨時のミニFM局を含む）、テレビ、新聞やインターネット等の多様な情報伝達手段を講じ、また情報ボランティアとの連携、協力等により情報に接することができるようにすること。
- ④ 応急仮設住宅における生活段階等、災害発生から一定の時間が経過した段階においては、恒久住宅の建設計画等の被災者が将来に希望を持って安心して生活ができるような情報を提供すること。

(3) 障害児者への情報提供

- ① 障害児者には情報が伝達されにくいことから、聴覚障害児者に対しては掲示板、ファクシミリ、手話通訳、文字放送等により、視覚障害児者に対しては点字等による情報提供を行うこと。
- ② 障害児者への情報提供に当たっては、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。
- ③ 特に視覚障害児者に必要とされる情報の音声による提供、またサポートする人の配置等の配慮が必要であること。
- ④ 避難所において、食物アレルギー避難者の誤食事故の防止に向けた工夫として、皆さん御配慮をお願いしますといったことを周囲に伝えるために、周りから目視で確認できるよう食物アレルギーの対象食料が示されたビブス、アレルギーサインプレート等を活用すること。
- ⑤ 視覚障害児者や聴覚障害児者は、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。

(4) 外国人への情報提供

外国人には、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、必要に応じて、外国語による情報提供、通訳を配置した外国人向け相談体制について配慮すること。

9 防火・防犯対策

(1) 防火対策

- ① 防火対応責任者の指定、喫煙場所の指定、石油ストーブ等からの出荷防止、ゴミ集積場等に放火されないための定期的な巡回整備等の防火対策を図ること。
- ② 火災発生時に安全に避難するため、避難所の防火安全に係る遵守事項を、避難所の出入り口等に掲示すること。

(2) 防犯対策

- ① 避難所における個別的な需要の把握や、防犯対策を進めるため、警察と連携し各避難所への巡回パトロール等を実施すること。
- ② 避難所の治安・防犯等の観点から、真に必要なやむを得ない理由がある場合には、警備員等の雇用も考慮すること。
- ③ 被災地等における治安を確保するため、避難所や仮設住宅等における警戒・警ら、事件発生時における初動捜査等を行う体制の整備を図ること。

10 一定期間経過後の食料の質の確保

- (1) 食料の供給に当たっては、管理栄養士の活用等により長期化に対応してメニューの多様化、適温食の提供、栄養バランスの確保、要援護者に対する配慮等、質の確保についても配慮すること。
- (2) ボランティア等による炊き出し、集団給食施設の利用等による多様な供給方法の確保に努めるとともに、被災地の地元事業者が営業を再開するなど災害の発生から一定の期間が経過した段階においては、食料等の供給契約を順次地元事業者等へ移行させるなどにより、適温食の確保に配慮すること。
- (3) 一定の期間が経過した段階においては、被災者自らが生活を再開していくという観点から、また、メニューの多様化や適温食の確保を図るという観点からも、被災者自身による炊事が重要であることから、避難所等における炊事する場の確保、食材や燃料の提供、ボランティア等の協力や避難所内の互助体制等の環境づくりを進めること。
- (4) アレルギーの避難者が食料を安心して食べることができるよう避難所で提供する食料の製品表示を示した包装を残しておくこと。

11 自立支援への配慮

- (1) 避難所の運営にあたっては、被災者自身の生活再建に向けた対応力を失わせないように充分配慮すること。
- (2) 避難所で避難生活を送っている段階から就労支援等の被災者の自立

支援のための取組が必要であること。

12 避難所の閉鎖時期

(1) 避難所の早期解消

- ① 避難所の早期解消を円滑に進めるため、住宅の応急修理の実施、迅速な応急仮設住宅の設置又は民間賃貸住宅の借り上げを行うこと。
 - ② 半壊した住宅については、居住を続けながら本格補修へとつなぐことができるよう、住宅の応急修理制度の活用を図るなどし、住宅の残存部分の活用が可能となるよう配慮すること。
 - ③ 上記の施策を講じながら、避難所の設置は応急的なものであることから、避難所とした施設が本来の施設機能を回復できるよう、できるだけ早期解消を図ること。
 - ④ 福祉避難所の設置は、対象者の特性からできる限り短くすることが望ましいことから、福祉仮設住宅等への入居を図るほか、関係部局と連携を図り、高齢者世話付き住宅（シルバーハウジング）への入居又は社会福祉施設等への入所等を積極的に活用し、早期退所が図られるように努めること。
- (2) 避難所の再編に際しても、コミュニティ維持に配慮すること。また、仮設住宅にもコミュニティ単位で入居することは仮設住宅におけるコミュニティの維持や防災集団移転等の地区の復興を考えるうえで、有益であるので、考慮すること。
- (3) 住まいや仕事の確保、訪問等による個別相談、地域の間人関係づくりのための茶話会や季節行事等とあわせ、避難所の閉鎖後のコミュニティの維持・再生のことも考慮し、総合的に対応すること。

第3 在宅避難

- 1 在宅での避難生活を余儀なくされた方々に対して、自治会や行政職員等の見守り機能を充実させ、支援が必要となる者に対して行政が適切な対応を取ることで、情報、支援物資、医療、福祉等のサービスの提供が行き届くようすること。その際、被災者台帳の活用などにより在宅避難者の状況把握を行うとともに、避難所を拠点として支援を行うこと。
- 2 在宅医療患者等、必要な薬剤・器材等（水・電気等を含む。）を得られないため、直接生命にかかわる者又は日常生活に重大な支障を来す者などの把握及び必要物資の提供について、関係部局・団体等と連携を図り特に配慮すること。

第4 広域避難

- 1 被災者の避難先は広く他の都道府県に及ぶことから、被災地域外の避難者が情報過疎に置かれることのないよう、マスコミ等との連携により被災者の居所の把握等情報収集を行うとともに、地域外避難者に対し広報紙の送付やインターネット（Eメール、ホームページの開設）等による情報提供を行うこと。
- 2 広域的に避難した被災者が、受入先の地方公共団体においても、継続的に福祉サービスを受けられるよう、事前に市町村間で協定を締結するなどにより、平常時からネットワークを構築しておくこと。
- 3 被災地方公共団体が所在を把握できる広域避難者に対しては、地方公共団体間で連絡を密にし、情報、サービスの提供に支障が生じないよう配慮すること。

第5 応急仮設住宅等の入居者への対応

- 1 応急仮設住宅や民間賃貸住宅に入居した被災者への対応
 - (1) 関係市町村と連携を密にするとともに、被災者台帳の活用などにより、応急仮設住宅入居者に対して、保健・医療・福祉、住宅・就職相談等、各種行政サービスを提供すること。
 - (2) 保健サービスの提供等に当たっては、関係者が相互に連絡を取り合い、必要に応じチーム方式で対応するなど、関係部局の連携を図ること。
 - (3) 被災者によっては精神的な打撃のため要望が顕在化しない事例も予想されることから、民生委員、保健師の訪問等により要望の積極的な把握に努めること。
 - (4) 被災者の心的外傷後ストレス障害（Post Traumatic Stress Disorder, PTSD）に対応するため、中長期的な精神保健対策を実施すること。
 - (5) 応急仮設入居者が地域内で孤立しないよう、周辺住民との交流等が図られるよう配慮すること。
 - (6) 民間賃貸住宅に入居した被災者についても、被災者台帳の活用などにより、従来からのコミュニティとのつながりを維持したり、入居先での新しいコミュニティにスムーズに溶け込めるように支援したりする等、配慮すること。
- 2 応急仮設住宅における生活への配慮
 - (1) 大規模な応急仮設住宅団地においては、入居者の日常生活の利便性の向上を図るため、必要に応じて、商業施設の設置、路線バスの増発

や新規開設等を行うこと。

- (2) 大規模な応急仮設住宅団地を設置した場合には、団地内の地域社会づくりを進めるために自治会などの育成を図ること。
- (3) 応急仮設住宅における生活の長期化が想定される場合には、一定戸数以上の住宅においては、自治会活動などの地域社会づくりの拠点としての集会施設を設置すること。
- (4) 集会施設は住民による自主的運営を原則とし、各種行事等のために活用されるものであるが、行政、その他による生活支援情報や保健・福祉サービス等を提供する場所としても活用すること。
また、各種の情報入手が可能となるよう、必要に応じ情報通信機器の配備等を図ること。
- (5) 高齢者や単身入居者等の孤立しがちな者に対しては、自治会を中心に、民生委員やボランティア等の連携体制（ネットワーク）による見守り活動が行われるよう配慮すること。

第6 災害救助費との関係

避難所の設置運営等に係る経費に関しては、災害救助法に基づく救助（収容施設（応急仮設住宅を含む。）の供与）に係る経費として国庫補助の対象となりうるものであるが、個別の経費について国庫補助対象となるか否かについて疑義がある場合には、事前に国に相談するなどし、確認すること。

4. おわりに

- 発災前の対策を含めた、避難所の開設から閉鎖まで、また在宅避難や広域避難に関する課題への対応については、本報告書に示した方針を踏まえ、早急に、「避難所における良好な生活環境の確保に関する取組指針」（以下、「取組指針」という。）を策定することが必要である。

- これにより、被災者の避難生活に対するきめ細かな支援の実現に、確実につなげていくことを期待したい。