

場所（避難所）から人（被災者）への 支援の転換の必要性及び 避難所以外の場所での避難の位置づけ等について



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2回）
令和5年9月6日（水）

目次

- ・用語の整理について
- ・場所（避難所）から人（被災者）への支援の転換の必要性
及び避難所以外の場所での避難の位置づけについて

用語の整理について



- 災害対策基本法においては、避難所は「避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民その他の被災者を一時的に滞在させるための施設」とされている。
- 避難所に避難すべき者の実際の避難先としては、避難所以外にも、自宅、車、ホテル、旅館等多様である。

<p style="text-align: center;">避難所</p> <p style="font-size: small; border: 1px dashed black; padding: 5px;">避難所：避難のための立退きを行った居住者、滞在者その他の者を避難のために必要な間滞在させ、又は自ら居住の場所を確保することが困難な被災した住民その他の被災者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)</p>	<p style="text-align: center;">避難所避難者/被災者</p>
<p style="text-align: center;">自宅</p>	<p style="text-align: center;">在宅避難者/被災者</p>
<p style="text-align: center;">車</p>	<p style="text-align: center;">車中泊避難者/被災者</p>
<p style="text-align: center;">ホテル・旅館</p>	<p style="text-align: center;">ホテル・旅館避難者/被災者</p>
<p style="text-align: center;">親戚宅・知人宅 等</p>	<p style="text-align: center;">親戚宅・知人宅避難者/被災者</p>





防災基本計画（令和5年5月中央防災会議）（抄）

第2編 各災害に共通する対策編

第1章 災害予防等

(3) 指定避難所等

- 地方公共団体は、新型コロナウイルス感染症を含む感染症対策のため、平常時から、指定避難所のレイアウトや動線等を確認しておくとともに、感染症患者が発生した場合の対応を含め、防災担当部局と保健福祉担当部局が連携して、必要な措置を講じるよう努めるものとする。また、必要な場合には、国や独立行政法人等が所有する研修施設、ホテル・旅館等の活用を含めて、可能な限り多くの避難所の開設に努めるものとする。

南海トラフ地震防災対策推進基本計画（令和5年5月中央防災会議）（抄）

第9節 膨大な避難者等への対応

- 地方公共団体は、あらかじめ指定した指定避難所では不足する場合には、民間事業者が所有するホテル・旅館等について、避難所としての活用を促進する。また、他の地域への広域一時滞在の調整、応急活動に支障のない範囲で所管施設へ避難希望者の受け入れを図るとともに、応急仮設住宅の早期提供に努める。

首都直下地震緊急対策推進基本計画（平成27年3月 閣議決定）（抄）

③ 膨大な数の避難者・帰宅困難者等

首都地域は、極めて高度に人口が集積しており、首都直下地震により、延焼拡大する火災から避難する人や、家屋が倒壊したり、停電や断水等ライフラインが途絶した人が避難所に大量に移動することが見込まれ、避難所の不足、混乱等が生じることが想定される。

このため、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。特に、首都地域においては、自力での災害対応が困難な要配慮者だけでも膨大な数に上るため、要配慮者への対応を優先することが必要である。また、首都地域への通勤者や来訪者も膨大な数に上るため、災害時に膨大な数の帰宅困難者が発生することが想定される。

このため、「むやみに移動を開始しない」という基本原則を徹底するとともに、一斉帰宅の抑制や一時滞在施設の確保等の取組を推進する。さらに、空き家・空室の提供、民間住宅の借上げ、ホテル・旅館の活用、応急仮設住宅の早期提供等の体制を整備しておくことにより、膨大な被災者の応急住宅需要に対応する。

ホテル・旅館、親戚・知人宅への避難の例



- 令和2年4月7日付事務連絡「避難所における新型コロナウイルス感染症への更なる対応について」において、下記について参考とするよう依頼。

・可能な限り多くの避難所の開設

発災した災害や被災者の状況等によっては、避難所の収容人数を考慮し、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難所を開設するなど、通常の災害発生時よりも可能な限り多くの避難所の開設を図るとともに、ホテルや旅館等の活用等も検討すること。

・親戚や友人の家等への避難の検討

災害時に避難生活が必要な方に対しては、避難所が過密状態になることを防ぐため、可能な場合は親戚や友人の家等への避難を検討していただくことを周知すること。

- これまでの災害においてもホテル・旅館の活用や親戚・知人宅への避難が実施されている。

ホテル・旅館の活用（熊本県）

- 令和2年7月豪雨において、熊本県では、子育て世帯のプライバシー保護や密を避けた避難生活の確保を目的に、熊本県内の旅館・ホテル等を避難所として活用した。
- 熊本県では、熊本県旅館ホテル生活衛生同業組合との協定に基づき、県下全域で受入可能なホテル・旅館を確保し、避難所を斡旋、宿泊場所、入浴施設及び食事の提供を行った。

熊本県が斡旋した旅館・ホテルと避難者（延べ）数

市町村数	旅館・ホテルの数	避難者数（延べ数）
7市町村	14施設	200人

出典：内閣府（防災担当）（2021）「避難所における新型コロナウイルス感染症対策等の取組事例集」

安全な親戚・知人宅などへの避難（佐賀県大町町）

- 令和元年8月豪雨の際に町の避難所の数、町職員の手手が不足した経験を踏まえ、住民による地区ごとの防災対応力の向上を目的とし、様々な訓練、研修を、町職員、各町内会役員や自主防災会などで実施。
- 訓練、研修の中で、安全な親戚・知人宅などへの避難など、コロナ禍での避難のあり方についても、住民をはじめとした研修参加者へ説明を実施。
- 実際に、令和3年8月豪雨時では、避難先として指定避難所だけでなく、安全が確保された場合、親戚・知人宅への避難についても推奨した。あわせて、町の広報誌等を通じて住民に広く周知した。

出典：内閣府（防災担当）（2022）「避難所における生活環境の改善および新型コロナウイルス感染症対策等の取組事例集」

ホテル、旅館その他の避難所の代替として確保されるもの、知人宅、親類宅、他の地域での滞在といった災害の影響が及ばない避難先については、避難所或いは被災していない生活環境と同等と考えられることから、今回の検討の対象外としていいのではないか。

場所（避難所）から人（被災者）への支援の転換の必要性及び避難所以外の場所での避難の位置づけについて



災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）

- 災害対策基本法では、避難所における生活環境の整備等及び避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮に関する努力義務が規定されている。

避難所に滞在する被災者（第86条の6）	避難所以外の場所に滞在する被災者（第86条の7）
<p><u>避難所に滞在する被災者の生活環境の整備に必要な措置</u></p> <p>(例示)</p> <ul style="list-style-type: none">・避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保・避難所における食糧、衣料、医薬品その他の<u>生活関連物資の配布</u><u>保健医療サービスの提供</u>	<p><u>やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者の生活環境の整備に必要な措置</u></p> <p>(例示)</p> <ul style="list-style-type: none">・必要な<u>生活関連物資の配布</u>・<u>保健医療サービスの提供</u>・情報の提供

「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」(令和4年4月改定)(抄)

第2 発災後における対応

15 在宅避難等

- (1) 避難所の運営にあたり、避難所で生活する避難者だけでなく、個々の事情によりその地域において在宅や親戚・知人宅にて避難生活を送ることを余儀なくされた者等も、支援の対象とすることが適切であること。
- (2) そのため、避難所の運営担当は、在宅避難者等を含めた当該避難所及びその設置された地域において避難生活を送る被災者に対する情報発信の場所となることと、当該被災者が情報を収集する場所となること、在宅避難者等が必要な物資を受け取りに来る場所となること等の地域の支援拠点としての機能を有するものとして、避難所を設置することが適切であること。

避難所における目標



- 「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」は、災害対策基本法に避難所における生活環境の整備等について規定された（第86条の6）ことを踏まえ、避難所における良好な生活環境の確保等の取組にあたっての参考となるよう策定された。
- また、取組指針は、新型コロナウイルス感染症への対策、避難所の生活環境等の改善、防災機能設備等の確保、立地状況を踏まえた適切な開設、女性の視点を踏まえた避難所運営など、様々な対応が必要になっていることから改定が行われている。
- 内閣府が作成している「避難所運営ガイドライン」において、ガイドラインの目標として“避難所において「避難者の健康が維持されること」を掲げ、“質の向上”を目指すとしている。

※ “質の向上”とは、「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方である。

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年策定、令和4年改定）（抄）

はじめに

- 平成23年3月11日に発生した東日本大震災においては、
 - ・被災者の心身の機能の低下や様々な疾患の発生・悪化が見られた
 - ・多くの高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児を抱えた家族、外国人等が被災したが、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
 - ・ライフラインが途絶し、食料等も不足する中、支援物資の到着や分配に係る情報など必要な情報が在宅の避難者には知らされず、支援物資が在宅の避難者に行き渡らないことが多かった
 - ・県や市町村の域外に避難する広域一時滞在者に対して、情報、支援物資、サービスの提供に支障が生じた等の課題が生じた。
- こうした東日本大震災の課題を踏まえ、平成25年6月に災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「災対法」という。）を改正し、避難所における生活環境の整備等については同法第86条の6に、避難所以外の場所に滞在する被災者についての配慮については同法第86条の7に、それぞれ規定されたところである。
- この法改正を受け、市町村（特別区を含む。以下同じ。）等には、避難所における良好な生活環境の確保等に努めることが求められるが、その取組にあたっての参考となるよう、この「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」を策定したものである。
- 近年、避難所をめぐっては、新型コロナウイルス感染症への対策、避難所の生活環境等の改善、防災機能設備等の確保、立地状況を踏まえた適切な開設、女性の視点を踏まえた避難所運営など、様々な対応が必要になっていることから、本取組指針を改定した。
- 市町村等においては、地域の特性や実情を踏まえつつ、発災時に、避難所における良好な生活環境が確保されるよう、平時より、本取組指針を活用し、適切に対応いただきたい。

避難所運営ガイドライン（平成28年策定、令和4年改定）（抄）

■前提となる事項の理解 ～「質の向上」の考え方～

避難所は、あくまでも災害で住む家を失った被災者等が一時的に生活を送る場所です。公費や支援を得ての生活であることから「質の向上」という言葉を使うと「贅沢ではないか」というような趣旨の指摘を受けることもあります。しかし、ここでいう「質の向上」とは「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方であるため、「贅沢」という批判は当たりません。

本ガイドラインは、避難所において「避難者の健康が維持されること」を目標に、その質の向上を目指すものです。しかし、発災直後の初動期においては、いくら平時から備えてきたとしても、避難者の健康に配慮した支援が最初から実現するとは限りません。例えば、避難所の寝床を例に挙げると、初動期は備蓄の毛布を提供する、応急期（発災から3日目まで）は、エアマットや段ボールなどを床に敷く、復旧期（4日目以降）は、簡易ベッドを確保すること等が期待されます。このように、時系列に避難所環境の改善を目指さなければ、避難者の健康を維持することはできません。避難所生活が長期化するほど、健康への負担は増大し、避難者の心身に悪影響を及ぼし、その後の生活再建を大きく阻害する要因となりかねません。段階的かつ確実に、「質の向上」を目指すことは、避難所の運営のための支援・調整を担う市町村の責務といえるでしょう。

東日本大震災後は、海外から多くの支援者が訪れました。我が国の応急・復旧の迅速さに称賛する声があった一方で、避難所の生活環境については、国際的な難民支援基準を下回るという指摘があったことは重く受け止めなければなりません。阪神・淡路大震災以降、避難所の確保については、一定の進展が見られたと評価できますが、次の目標は、その「質の向上」です。

指針等における避難所における支援内容について



- 取組指針及びガイドラインにおいて、平時については、体制の整備や避難所の指定、備蓄等の事前の対策について記載されている。
- 発災後については、避難所の運営方法、運営サイクルの確立のほか、食料、トイレ、健康管理、寝床、要配慮者への支援等が記載されている。

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		避難所運営ガイドライン（避難所運営業務における対策項目一覧）	
第1 平時に おける対応	<ol style="list-style-type: none"> 1 避難所の組織体制と応援体制の整備 2 指定避難所の指定等 3 指定避難所の周知 4 避難所における備蓄等 5 要配慮者に対する支援体制 6 避難所運営の手引（マニュアル）の作成 	運営体制 の確立 （平時）	<ol style="list-style-type: none"> 1. 避難所運営体制の確立 2. 避難所の指定 3. 初動の具体的な事前想定 4. 受援体制の確立 5. 帰宅困難者・在宅避難者対策
第2 発災後に おける対応	<ol style="list-style-type: none"> 1 避難所運営等の基本方針 2 避難所の設置と機能整備 3 避難所リスト及び避難者名簿の作成 4 避難所の運営主体 5 指定福祉避難所の管理・運営 6 応援体制の整備 7 食物アレルギーを有する者等への食料や食事に関する配慮 8 衛生・巡回診療・保健 9 被災者への情報提供等 	避難所 の運営 （発災後）	<ol style="list-style-type: none"> 6. 避難所の運営サイクルの確立 7. 情報の取得・管理・共有 8. 食料・物資管理 9. トイレの確保・管理 10. 衛生的な環境の維持 11. 避難者の健康管理 12. 寝床の改善 13. 衣類 14. 入浴
	<ol style="list-style-type: none"> 10 要配慮者からの情報提供 11 相談窓口 12 防火・防犯 13 一定期間経過後の食事の質の確保 		ニーズへ の対応
	<ol style="list-style-type: none"> 14 避難所の解消 	避難所 の解消	19. 避難所の解消に向けて
	<ol style="list-style-type: none"> 15 在宅避難等 16 広域一時滞在 		

避難所での支援の例（災害救助法の対象となるもの）



- 災害救助法による国費負担の対象となる避難所で実施している支援の例としては、食事に関すること、衛生対策に関すること、避難所の生活環境に関すること等が挙げられ、その具体的な内容については下記のとおり。

項目	内容
主に食事に関すること (暖かく栄養バランスのとれた食事のために)	<ul style="list-style-type: none"> ・保健師、栄養士、調理師等の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（一つの調達先に頼って食材が偏ることがないように注意） ・被災者用の弁当などの購入
主に衛生及び暑さ対策に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・被災者用の仮設風呂、簡易シャワー室の設置、仮設ランドリー（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（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）
主に生活環境の整備に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・緩衝材としての畳、カーペットのレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）、プライバシー保護のため等の間仕切り設備、環境整備のための段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（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない） ・被災者のための毛布、タオル、下着類、歯ブラシ、消毒液、石鹸、市販薬などの購入、携帯電話の充電器などの貸与
主に避難所の設置に関すること	<ul style="list-style-type: none"> ・障害者、高齢者等のためのスロープ仮設置 ・情報収集等のためのテレビ等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）

災害時の各主体の取組例について



- 発災直後の段階では、行政は、災对本部の設置、被害調査、インフラの応急修理、災害情報発信と並び避難所開設・運営を行っている。
- 他方で、民間団体において、災害ボランティアセンターの立ち上げや被災者ニーズ・状況調査や要配慮者支援、有する専門性を活かした支援等が実施されている。

セクター	発災直後	応急復旧期	生活再建期・復興期
行政	災害対策本部設置 本部会議	国・県・市町村等の合同会議	
	被害調査（公共施設・住家等）・被害認定調査		
	応援要請		
	道路啓開・緊急土木工事		
	災害情報発信		
	避難所開設・運営	避難所の環境整備	避難所閉鎖
	要配慮者のケア		
	物資支援受け入れ		
	応急危険度判定実施		
	仮設住宅必要戸数算定	仮設住宅建設	「仮設住宅」受付
災害 VC	[VC 立ち上げ準備]	被災者への情報発信・ニーズ調査・支援活動	
	被害状況把握・情報収集	災害 VC 運営（ボランティア受け入れ・オリエンテーション・安全管理）	災害 VC 閉所
	災害 VC 設置協議	災害ボランティア募集・活動情報発信	
	資機材・運営費・要員確保	ボランティア保険事務	
		自治体との連絡調整・支援活動に関する協議	
	避難所・福祉避難所の開設運営協力	近隣社協職員の応援（ブロック派遣）	生活支援に移行
	近隣社協との連絡調整 都道府県社協先遣隊の現地入り		
多様な 主体による 民間支援		被災者ニーズ・状況調査	
	災害 NPO 現地入り	避難所調査（炊き出し・医療・健康・介護・傾聴）	
	現地拠点確保	指定避難所以外の避難者支援（指定外避難所・在宅・車中泊）	
	情報収集	災害 VC 運営支援	
	活動資金確保	要配慮者支援（高齢者、障害者、子ども、乳幼児、外国人等）	
		専門の知識、技術、資機材が必要な支援（重機を使った土砂出し、ブルーシート張り等）	
		生活再建支援（片付け・清掃・法律相談）	
		物資支援	
		仮設住宅支援（引越し・見守り）	
		中間支援（活動情報収集・共有・発信・関係機関との連絡調整・ボランティア活動支援）	



- 災害対策基本法では、市町村等は、避難所に滞在する被災者及びやむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者の生活環境の整備に必要な措置をとるよう努めることとされている。また、避難所は、地域の支援拠点としての機能を有するものとして、設置することが適切とされているところ。
- 避難所の取組指針は、良好な生活環境の確保等の取組の参考となるよう作成され、ガイドラインでは、避難所において「避難者の健康が維持されること」を目標に、その質の向上を目指すこととされている。
- 取組指針及びガイドラインでは、発災後の避難所運営において、主に下記の支援を行うこととされている。

・食料・物資管理、食事の質の確保	・トイレの確保・管理、衛生的な環境の維持
・避難者の健康管理	・避難者への情報の提供
・要配慮への対応	
- 発災後の対応は、行政の役割として災害対策本部の運営や被害状況の調査、道路警戒等に加え、被災者支援については避難所の開設・運営が挙げられる。他方で、民間においても、災害ボランティアセンターの設置やNPO等による支援が行われている。



- ◆ 在宅・車中泊の避難者に対する支援が目指すべき姿をどのように考えるか。
- ◆ 上記の目指すべき姿を達成する上で、在宅避難者、車中泊避難者への支援として必要なものは何か。
- ◆ 在宅避難者、車中泊避難者について支援の内容や程度を避難所での支援と比して、どう考えるか。
- ◆ 発災後は、様々な取組が必要となる中で、在宅避難者、車中泊避難者を支援するに当たって、自助・共助・公助、それぞれで実施すべき内容をどう考えるか。