

指定避難所等における良好な生活環境を
確保するための推進策検討調査報告書

平成 30 年 8 月
内閣府（防災担当）

目次

第1部 業務実施の概要	1
1. 調査の目的.....	1
2. 各調査の概要.....	2
(1) 被災者支援ニーズに関するアンケート	2
(2) 有識者ヒアリング	3
(3) 地方公共団体に対するアンケート	4
(4) 地方公共団体に対するヒアリング	5
第2部 調査結果	7
1. 指定避難所の指定.....	7
(1) 指定避難所の指定状況	7
2. 平時からの避難所の運営管理の準備.....	11
(1) 避難所運営の手引き（マニュアル）の策定と訓練の状況	11
(2) 避難所施設の整備状況	18
3. 福祉避難所の平時からの周知、発災後の開設.....	26
(1) 福祉避難所の平時からの周知の状況	26
(2) 福祉避難所の開設	29
4. 発災後の避難所の運営管理について.....	34
(1) 想定人数を超えた避難者への対応について	34
(2) 避難所における被災者のニーズと、その対応	44
(3) 避難所の早期解消	53
5. 避難所における市町村の役割範囲と権限.....	64
(1) 市町村の役割範囲と権限について	64
資料編	76

第1部 業務実施の概要

1. 調査の目的

平成25年6月の災害対策基本法（昭和36年法律第223号。以下「災対法」という。）の改正により、市町村長は指定避難所を指定することが義務付けられるとともに、指定避難所等における良好な生活環境の確保に向けた取組も努力義務とされたところである。

そのため、市町村においては、課された努力義務等について取組を行っているところであるが、内閣府としても、「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8月（平成28年4月改定）。以下「取組指針」という。）等により、地方公共団体に助言を行っているところである。

しかしながら、平成28年（2016年）熊本地震（以下「熊本地震」という。）では、発災後の平成28年4月17日に取組指針に基づく「避難所運営ガイドライン」（平成28年4月）等を公表したこともあり、必ずしも適切な避難所運営が行われなかった側面も指摘されたため、内閣府は、平成29年4月に避難所運営ガイドライン等を補完するものとして事例等報告書を取りまとめ、地方公共団体に送付するだけでなく、取組指針や避難所運営ガイドラインと同様に地方公共団体の職員に対して様々な研修等の機会を通じて、周知に努めているところである。

平成29年7月九州北部豪雨（以下「平成29年九州北部豪雨」という。）や自治体等からの意見等を踏まえ、避難所運営ガイドライン等を引き続き補完するため、被災者ニーズに関するアンケート調査、有識者ヒアリング、地方公共団体に対するアンケート及びヒアリング調査を実施した。

本報告書は、このような調査結果を踏まえ、指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策を検討し、まとめたものである。

本報告書が、地方自治体の担当職員にとって、災害時の避難所関係業務の一助となり、避難所での安全で安心な生活環境が確保されることにつながれば幸いである。

2. 各調査の概要

本調査では、指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策を検討するために、アンケート調査及びヒアリング調査を実施した。それぞれのアンケート及びヒアリングの概要については、以下のとおりであった。

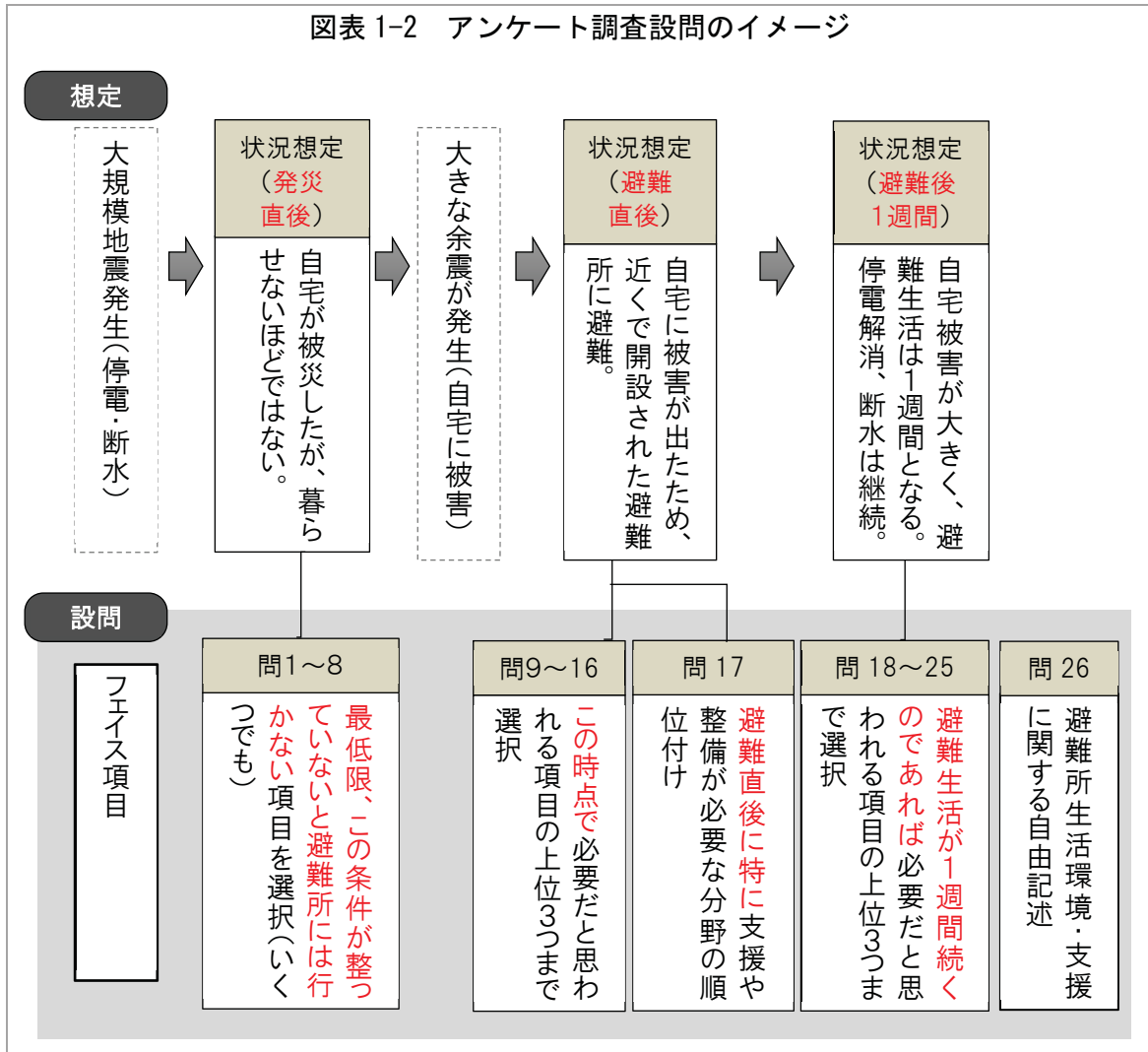
(1) 被災者支援ニーズに関するアンケート

被災者支援ニーズを把握するため、一般市民を対象として、大規模地震が発生した場合を想定して避難所に関する各種ニーズを尋ねるアンケート調査（以下「一般市民アンケート」という。）を行った。アンケートの実施概要は図表 1-1 のとおりであった。また、アンケートの調査票及び集計結果は資料編のとおりであった。

図表 1-1 一般市民アンケート実施概要

調査手法	インターネット調査（Web 回収）
調査対象者	・ 調査会社に登録されている全国の Web 調査モニター ・ 国勢調査の人口割付を参考に、年齢階層別・性別の割付を行う層別化無作為抽出
調査期間	平成 29 年 12 月 21 日～26 日
回収数	1,500 サンプル
調査項目 ※調査票は資料編に示す	・ フェイス項目：自分もしくは家族の状況（要配慮者）、避難所生活経験の有無（期間）、居住地域の避難所知識、避難時のペットの同行、災害に備えた対策 ・ 3 段階の状況想定に対して、避難所の生活環境要件項目から必要な項目を複数選択する形式（図表 1-2）

図表 1-2 アンケート調査設問のイメージ



(2) 有識者ヒアリング

被災者支援ニーズを把握するため、実際の被災地における避難所環境の実情や福祉避難所を含む避難所の運営における課題に詳しい有識者を対象として、大規模災害における避難所に関するニーズ等を尋ねるヒアリング調査(以下「有識者ヒアリング」という。)を行った。有識者ヒアリングの実施概要は図表 1-3 のとおりであった。

図表 1-3 有識者ヒアリング実施概要

調査手法	ヒアリング調査
調査対象者 (五十音順)	<ul style="list-style-type: none"> ・石川永子氏（横浜市立大学 国際総合科学部 国際都市学系 まちづくりコース准教授） ・鍵屋一氏（跡見学園女子大学教授、一般社団法人福祉防災コミュニティ協会代表理事） ・木村拓郎氏（一般社団法人減災・復興支援機構理事長） ・阪本真由美氏（兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科准教授） ・橋本葉一氏（日本財団ソーシャルイノベーション本部経営企画部災害支援チーム）
調査期間	平成 30 年 2 月 14 日～3 月 2 日
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>避難所の生活環境について</u>（避難所の実態と課題、避難所で市町村が対応すべき被災者ニーズの範囲等） ・<u>避難所の運営について</u>（避難所のルールとして決めておいた方がよいこと、運営を町内会等が行っている場合に市町村に求めたいこと等） ・<u>福祉避難所について</u>（福祉避難所の実態と課題等）

（3）地方公共団体に対するアンケート

地方公共団体による被災者支援の現状及び地方公共団体が内閣府に求めていることを把握するために、都道府県に対するアンケート（以下「都道府県アンケート」という。）及び被災者支援の主体となる市町村（特別区を含む）に対するアンケート（以下「市町村アンケート」という。）を実施した。都道府県アンケートの実施概要は図表 1-4、市町村アンケートの実施概要は図表 1-5 のとおりであった。また、アンケートの調査票及び集計結果は資料編のとおりであった。

図表 1-4 都道府県アンケート実施概要

調査手法	調査票（Microsoft Excel）をメールにて配信・回収
調査対象	全国の都道府県
調査期間	平成 30 年 1 月 18 日～3 月 9 日
回収数	47 サンプル（回収率 100%）
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・平時における市町村支援の取組 ・災害時における市町村支援の取組

図表 1-5 市町村アンケート実施概要

調査手法	<ul style="list-style-type: none"> ・都道府県を通じ、調査票（Microsoft Excel）をメールにて配信・回収 ・平成 29 年 10 月 1 日現在として回答
調査対象	全国の市町村（特別区を含む）
調査期間	平成 30 年 1 月 18 日～3 月 9 日
回収数	1408 サンプル（回収率 80.9%）
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所の確保・指定状況等 ・福祉避難所（福祉避難スペース）の確保・指定状況等 ・避難所の運営マニュアル、施設・設備整備の状況等 ・指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策等

（４）地方公共団体に対するヒアリング

近年の災害で避難所を開設した経験を持つ地方公共団体（市町村）を対象として、当該避難所の状況について詳細把握するとともに、内閣府に求める支援等について意見を聴取するため、ヒアリング調査（以下「市町村ヒアリング」という。）を実施した。

調査対象は、平成 29 年度に発生した比較的大規模な災害である平成 29 年九州北部豪雨を中心に、近年の災害で避難所を開設した経験を持つ市町村とし、様々なケースにおけるニーズを把握するため、比較的規模が小さな災害（市町村のみで対応した災害）についても含めることとした。なお、熊本地震については、被害の中心となった市町村に対するヒアリングがすでに実施され、「平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」（以下「平成 28 年度報告書」という。）に取りまとめていることから、今回のヒアリングにおいては、それ以外の市町村を対象としてヒアリングを行った。市町村ヒアリングの実施概要は図表 1-6 のとおりであった。

図表 1-6 市町村ヒアリング実施概要

調査手法	現地ヒアリング調査
調査対象	<ul style="list-style-type: none"> ・福岡県朝倉市（平成 29 年九州北部豪雨） ・大分県日田市（平成 29 年九州北部豪雨） ・福岡県東峰村（平成 29 年九州北部豪雨） ・大分県中津市（平成 29 年九州北部豪雨） ・福岡県北九州市（平成 29 年九州北部豪雨） ・秋田県大仙市（平成 29 年 7 月 22 日からの梅雨前線に伴う大雨） ・鳥取県倉吉市（平成 28 年 10 月 21 日鳥取県中部を震源とする地震） ・長野県白馬村（平成 26 年 11 月 22 日長野県北部を震源とする地震） ・茨城県高萩市（平成 28 年 12 月 28 日茨城県北部を震源とする地震） ・大分県由布市（熊本地震）
調査期間	平成 30 年 2 月 14 日～3 月 2 日
調査項目	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>災害時における避難所の開設、運営管理等について</u>（上手くいったこと、苦勞したこと等） <ul style="list-style-type: none"> ※一般の避難所だけでなく、福祉避難所を開設した場合には、福祉避難所についても ※災害経験を踏まえ、改善したことなどがあれば、そのことについても ・<u>平時からの避難所開設等に向けた準備について</u>（準備として行っていること、準備で苦勞していること等） <ul style="list-style-type: none"> ※一般の避難所だけでなく、福祉避難所を確保している場合には、福祉避難所についても ・その他（避難所における良好な生活環境を確保する上での課題やご意見、内閣府に対する要望等） <p>※調査の際、参考として以下の調査結果を提示</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ （1）の調査結果のうち「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目上位 20 位 ➤ 平成 28 年度報告書のうち「熊本地震において避難所での滞在中、不足してお困りになったもの」

第2部 調査結果

1. 指定避難所の指定

(1) 指定避難所の指定状況

平成25年6月の災対法改正（施行日は平成26年4月1日）により、市町村長による指定避難所の指定制度が設けられた。従来は、市町村ごとに避難所の要件を決めていたが、現在では市町村長は、災害が発生した場合における適切な避難所の確保を図るため、指定基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定することになっている。

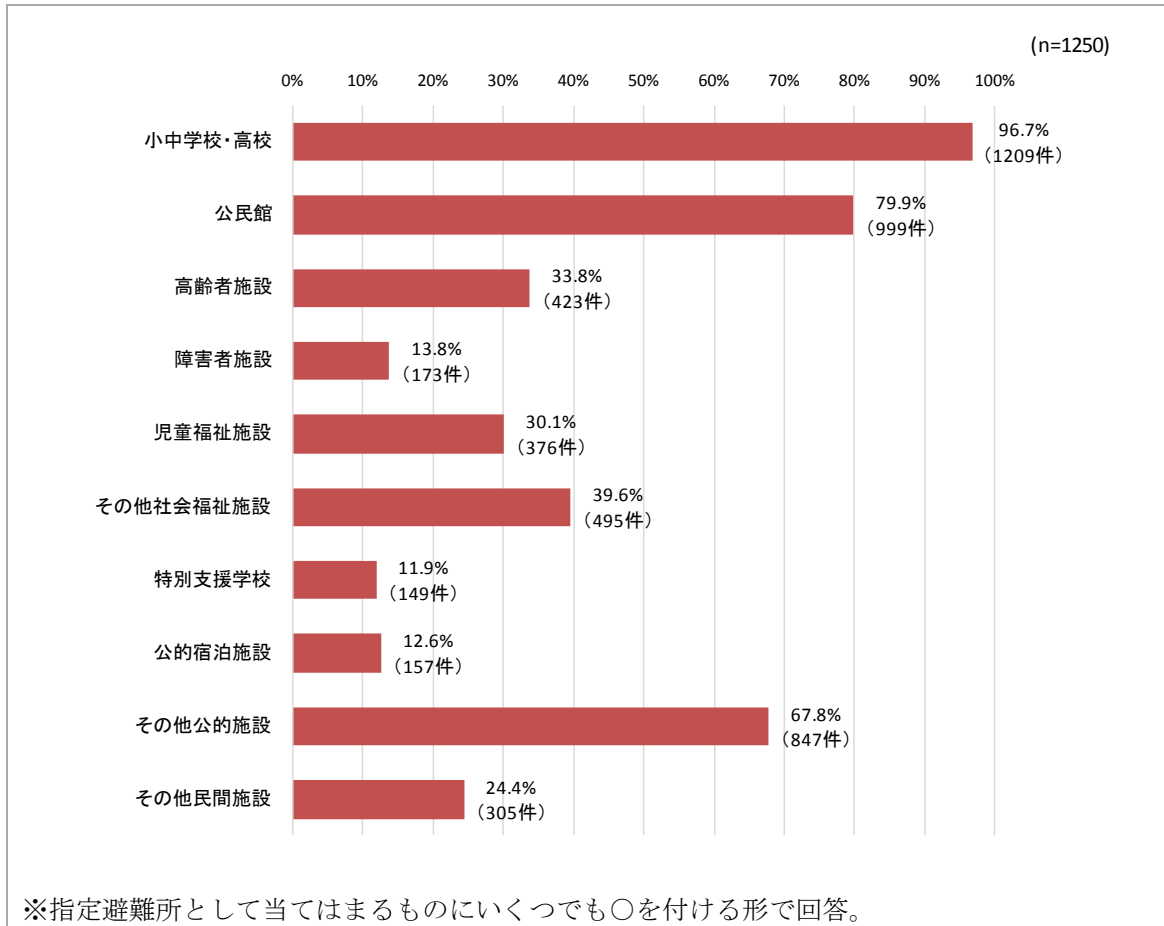
市町村アンケートにおいて、市町村が指定避難所としてどのような施設を指定しているかを複数回答で得た結果は、図表2-1-1のとおりであった。これによると、「小中学校・高校」が97%と最も多く、次いで高い回答は「公民館」（80%）、「その他公的施設」（68%）である。また、「高齢者施設」、「児童福祉施設」、「その他社会福祉施設」との回答も3～4割に上っている。

しかしながら、同じく市町村アンケートにおいて、指定避難所の指定状況を尋ねたところ、災対法に基づく指定をしている避難所の数を0箇所と回答した市町村が137市町村（10%）あった（図表2-1-2）。このように、災対法に基づく指定避難所の指定が行われていない背景として、「災対法改正前に自治体が独自に指定してきた避難所の中には、「指定基準を満たしていないものもあるが、住民の間で長年にわたって地域の避難所として定着しているため、避難所を変更したくないという実情がある」との自治体からの声が寄せられた。

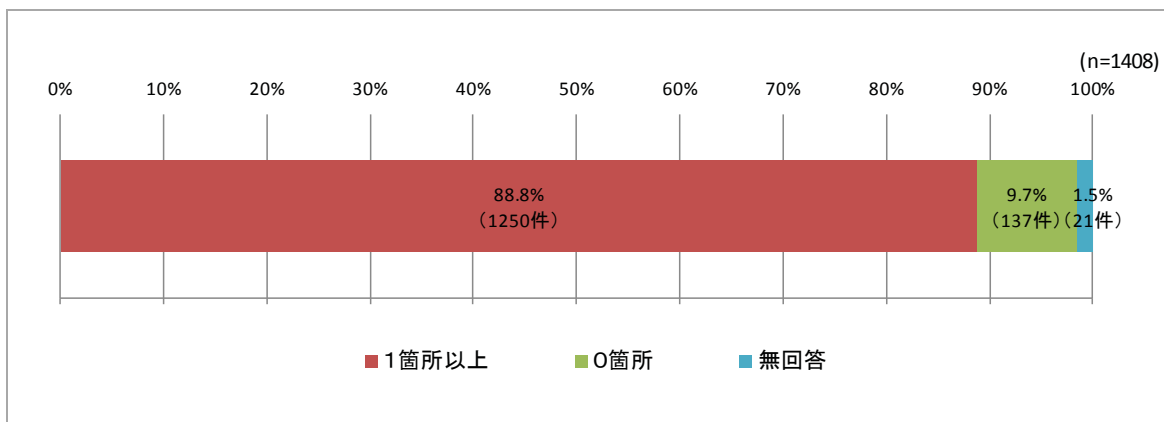
また、災対法に基づく指定避難所の指定を「終えている」と回答した市町村は86%であり、14%の市町村がまだ指定を終えていないという状況である（図表2-1-3）。

一方、都道府県アンケートにおいて、市町村への指定避難所の指定促進に関する助言の状況を尋ねた結果は図表2-1-4のとおりであった。これによると、「完了していないため助言を行っている」が66%、「完了していないが、助言は行っていない」が2%であり、完了していない市町村に対しては、ほとんどの都道府県が助言を行っているとのことだった。

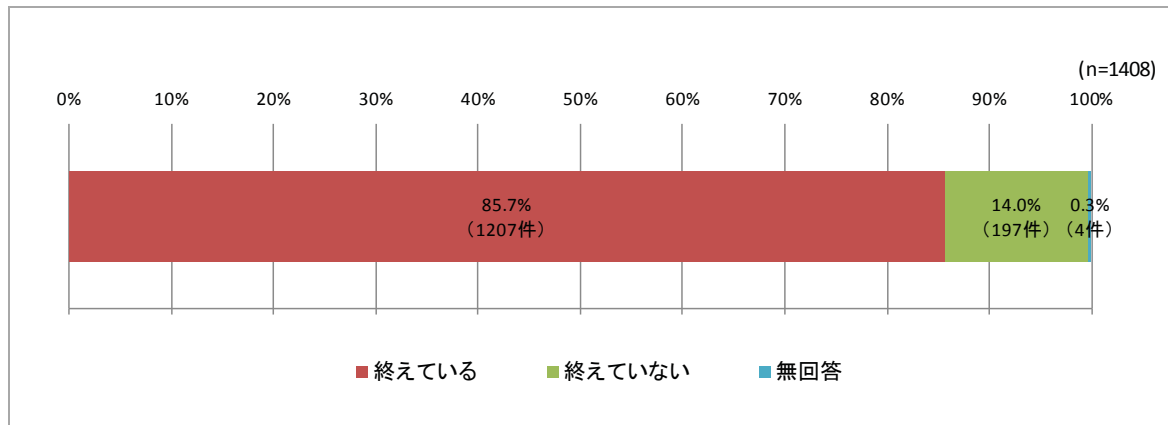
図表 2-1-1 指定避難所として指定している施設の種類
(市町村アンケート Q3、複数回答)



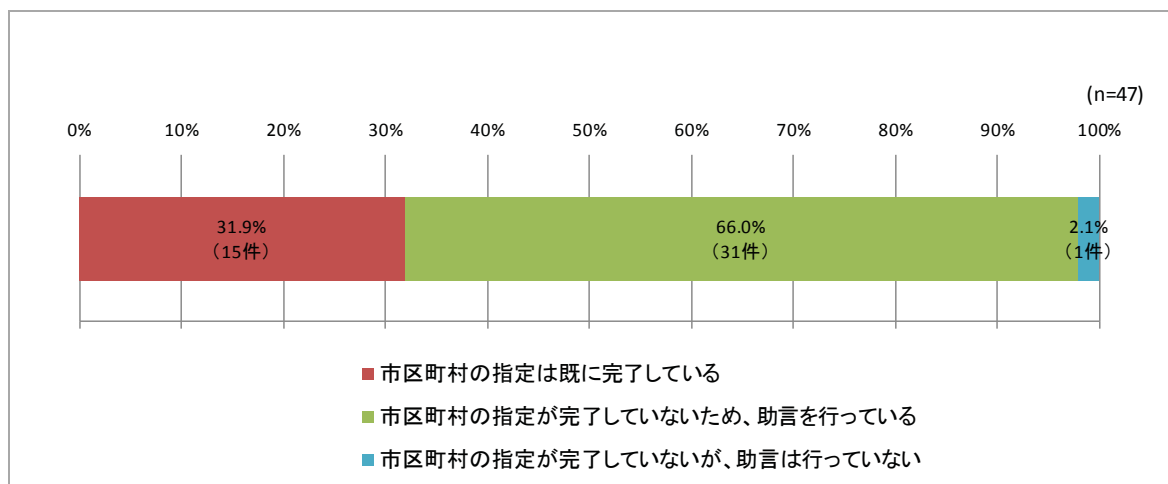
図表 2-1-2 災対法に基づく指定をしている避難所（箇所数）
(市町村アンケート Q2)



図表 2-1-3 指定避難所の指定の完了状況（市町村アンケート Q2-1）



図表 2-1-4 都道府県による市町村への避難所指定促進に関する助言の状況（都道府県アンケート Q2）



平成 26 年 4 月以降、市町村に対して指定避難所の指定を促しているが、指定基準は下記のとおりである。

災害対策基本法施行令（昭和 37 年政令第 288 号）（抜粋）

（指定避難所の基準）

第 20 条の 6 法第 49 条の 7 第 1 項の政令で定める基準は、次のとおりとする。

- 1 避難のための立退きを行った居住者等又は被災者（次号及び次条において「被災者等」という。）を滞在させるために必要かつ適切な規模のものであること。
- 2 速やかに、被災者等を受け入れ、又は生活関連物資を被災者等に配布することが可能な構造又は設備を有するものであること。
- 3 想定される災害による影響が比較的少ない場所にあるものであること。
- 4 車両その他の運搬手段による輸送が比較的容易な場所にあるものであること。
- 5 主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること。

一般基準

特別基準

市町村アンケートの自由回答には、指定避難所の指定を終えていない理由として、以下のような意見が寄せられた。土砂災害警戒区域など災害種類別の様々な危険がある一方、避難所として利用できる施設に限りがあることや、避難所での備蓄整備が困難であることなど、指定要件に合致する施設の確保に困難を感じている市町村が少なくないことが明らかとなった。

【市町村アンケート・自由回答より】

指定避難所の指定を終えていない理由

- 津波及び洪水の浸水範囲が広範囲に及び地形であるため、浸水エリア内の指定避難所等の選定に苦慮している。

- 山間部の指定避難所が確保できず、山間部の住民が避難するためには、避難所となる施設までかなりの距離の移動が必要。
- 土砂災害区域や地すべり地帯等が多数存在しており、指定避難所を指定するのが大変困難。自治体の実情に併せた指定方法にしてほしい。
- 避難所となる小中学校が土砂災害警戒区域等に指定され、当該地域には多数の避難者を収容可能な施設がなく、代替地が課題となっている。
- 指定避難所の指定要件となっている備蓄等の整備に関して補助支援があると、円滑な避難所整備・指定が可能となる。現状は、厳しい財政の中、少しずつ避難所としての備蓄整備を進めている状態である。

指定避難所の指定基準では、災害の影響が比較的少ない場所であることを求めているが、必ずしも全国一律レベルの安全性確保を求めているわけではなく、市町村が「当該市町村内で比較的影響が少ない場所である」と判断の上、指定しているのであれば、基準に適合しているものと考えている。

また、指定避難所そのものに物資を備蓄しておく必要性は必ずしもなく、その近傍に備蓄施設を確保することでも事足りるものと考えている。そのため、指定避難所の指定基準には、物資の備蓄は入れていないところである。

防災基本計画（平成 29 年 4 月）においては、「指定避難所の指定を終えていない市町村については、速やかに指定を終えるよう努めるものとする。」と記載しており、また、指定避難所の指定制度が施行されてから 4 年以上が経過しているので、指定避難所の指定を行っていない市町村、及び指定が終了していない市町村は、早急に指定避難所の指定を終えるように努めていただきたいと考えている。

2. 平時からの避難所の運営管理の準備

(1) 避難所運営の手引き（マニュアル）の策定と訓練の状況

取組指針及び避難所運営ガイドラインには、避難所の運営管理の準備として、それぞれ以下のように記載している。

取組指針

- ✓ 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、「避難所運営ガイドライン」を参考にするなどして、避難所運営の手引（マニュアル）を作成し、避難所の良好な生活環境を確保するための運営基準やその取組方法を明確にしておくこと。
- ✓ 手引に基づき、関係機関の理解や協力を得て、平時から、避難所の運営責任予定者を対象とした研修や、地域住民も参加する訓練を実施すること。

避難所運営ガイドライン

- ✓ 避難所は、被災者が一定期間生活を送る場所であるため、避難所を運営するための体制の確立が必要です。原則的には、「被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する」ことが求められます。発災後の運営体制をいち早く確立し、円滑な運営につなげるためには、市町村が主導し、避難所運営マニュアルの作成を推進し、さらに避難所運営訓練等の機会を通じて、避難者、地域住民、避難所派遣職員の役割について確認・周知しておきましょう。

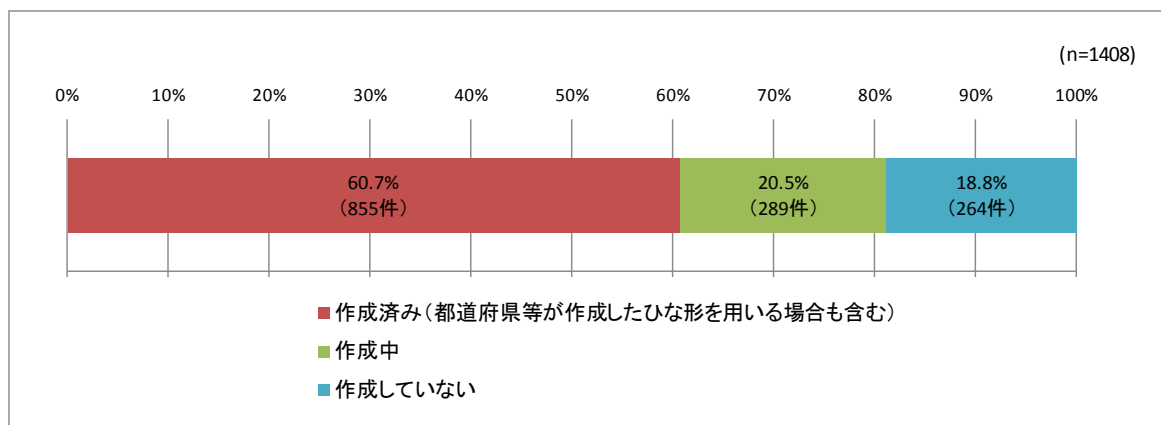
また、平成 28 年度報告書では、「全国の自治体への調査において、住民が自主的に避難所の運営に関われるような体制を想定している自治体は 51.8%（847 市区町村）、準備を進めている自治体は 39.8%（646 市区町村）となっており、合計すると 9 割以上の自治体で、何らかの住民の自主運営への取組を考えている。」と記載している。

これらのことから、市町村には、避難所運営の手引き（マニュアル）を作成し、マニュアルに基づき、関係機関の理解や協力を得て、平時から、避難所運営訓練等を実施することにより内容を周知するとともに、マニュアルを検証・改善していくことが、重要であると考えている。

市町村アンケートにおいて、避難所運営の手引き（マニュアル）の作成状況を尋ねたところ、作成済みの市町村は、都道府県が作成したひな形を用いる場合も含めると全体の 61%に上り、「作成中」（21%）も含めると 8 割を超えていた（図表 2-2-1）。平成 28 年度報告書において、同様の調査の結果が「作成済み」（50%）、「作成中」（15%）であったことと比較すると、マニュアルの作成が進捗していることが明らかとなった。

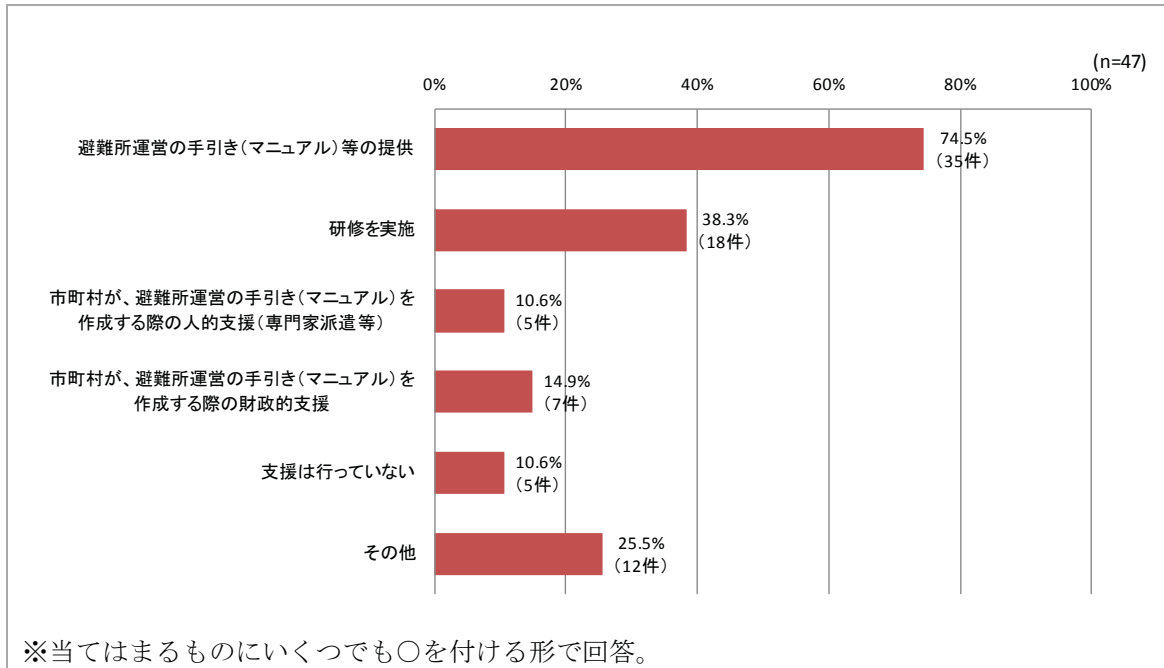
また、避難所運営の手引き（マニュアル）を作成していない市町村に、その理由を自由回答で尋ねたところ、現在検討中若しくは具体的な年度を挙げて近く策定予定とする回答がほぼ半数程度あった。このため、マニュアルの作成は、さらに進捗することが期待できると考えている。

図表 2-2-1 避難所運営の手引き（マニュアル）作成状況（市町村アンケート Q12）



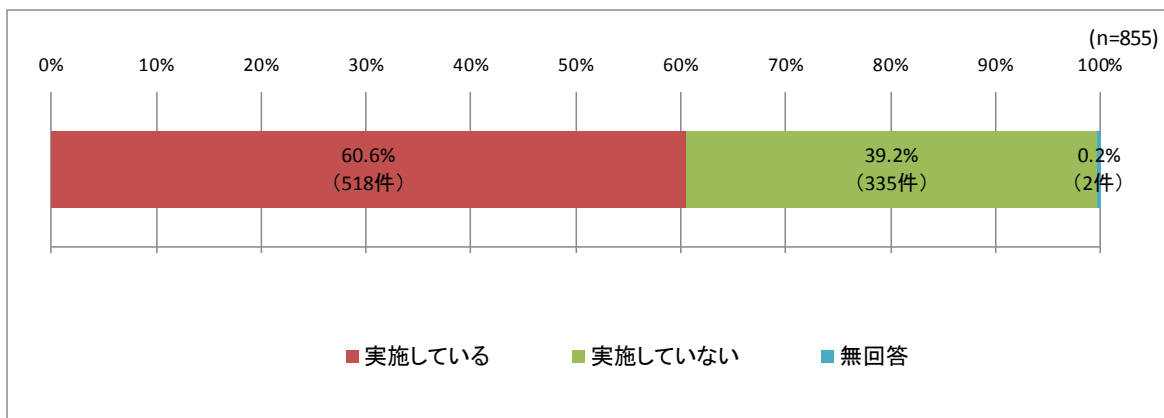
都道府県アンケートの結果（図表 2-2-2）を見ると、都道府県として実施している市町村向けの支援としては、75%の都道府県が「避難所運営の手引き（マニュアル）等の提供」を挙げ、次いで「研修の実施」が38%となっている。これに対し、作成時の人的支援（専門家派遣等）、財政的支援は10%台に留まっており、「支援は行っていない」との回答も11%であった。

図表 2-2-2 市町村が避難所運営の手引き（マニュアル）を作成する場合の
都道府県の支援状況（都道府県アンケート Q1、複数回答）



一方、避難所運営の手引き（マニュアル）を作成済みの市町村に対し、これを活用して避難所開設訓練などを実施しているかを尋ねたところ、「実施している」との回答は61%、「実施していない」との回答が39%であった（図表 2-2-3）。

図表 2-2-3 避難所運営の手引き（マニュアル）を活用した訓練等の実施状況
（市町村アンケート Q12-1）



具体的な訓練の実施方法等について、市町村アンケートの自由回答では、以下の意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所運営の手引き（マニュアル）を活用した訓練等の良好事例

- 指定避難所となる中学校で、地域住民主体の避難所運営委員会が中心となって、大規模地震発生後の初動期を想定した避難所の設置・開設実働訓練を企画、避難所施設である中学校の生徒や関係機関が連携して実施した。この避難所運営委員会は、地域の特性に合わせた生活環境を考慮した避難所運営マニュアルの作成を目標に活動している。
- 住民や施設管理者などとの協議（避難所ごとに毎年最低1回）を通じて、平成28年度に作成した避難所運営マニュアルの雛形をもとに、施設のレイアウトや避難所での役割分担、要配慮者対策などの検討を、住民主体で実施している。また、避難所運営訓練などを通じ、実効性の検証を行っている。
- 指定避難所ごとに、市と地域のコミュニティと学校との共同で避難所運営マニュアルを作成しており、より良い避難所生活が送れるよう、検証訓練を実施している。
- 避難所ごとの避難所運営マニュアルを作成し、年に一度、内容の見直しを実施している。
- 各避難所の施設管理者（学校）、自主防災組織の役員等が集まり、要配慮者等に配慮した指定避難所のレイアウト設計の検討会・研修（避難所運営演習）を実施している。
- 全ての指定避難所の運営マニュアルを作成し、定期的に更新するとともに、最低年1回防災訓練を実施している。

上記の例にも見られるとおり、避難所運営の手引き（マニュアル）等を用いた訓練に際しては、住民や、学校等避難所の施設管理者などの参加が必要である。しかしながら、住民等参加型の訓練等を行う上で、市町村は様々な苦勞を抱えており、市町村アンケートの自由回答には、以下の意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

住民参加型訓練・協議を進める上での苦労・課題

- 避難所運営には「共助」が重要であるが、その主体となる自主防災組織の育成・訓練や、行政との連携、問題意識の共有・相互理解が今後の課題。
- 避難所の良好な生活環境を確保するには、地域住民、自主防災組織の主体的な避難所運営が必要不可欠であり、そのために、地域住民の意識改革、避難所運営に関する知識の向上を目指しているが、地域や個人により関心度がまちまちであり、なかなか具体的な取り組みにつなげていない。
- 毎年、小学校区単位で避難所開設・運営の実動訓練をしているが、観光客が多いにもかかわらず「自分たちの避難所」という考え方が強く、帰宅困難者の受入れには消極的。
- 地域コミュニティ協議会単位での避難所運営を促進しているが、他地域からの指定避難所への受入れの具体的体制が整っていない。
- 避難所運営マニュアルの雛形をもとに、避難所や地域の実情を踏まえて運営に係る協議を行っているが、避難所により意欲に差があるため、全ての避難所での運営マニュアルの作成は完了していない。

なお、市町村アンケートの自由回答の中では、「避難所ごとの避難所運営マニュアルを作成し、年に一度、内容の見直しを実施している。」「『防災を考える女性ワーキンググループ』を設置して、すべての人を尊重した避難所運営となるよう避難所運営マニュアルを見直した。」「避難所運営連絡会を開催し、運営マニュアルの見直しを行っている。」などと、単にマニュアル等を作成するだけでなく、これを見直す動きもあった。

また、市町村アンケートの自由回答には、避難所の自主運営を実現するための取組として、以下の意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所運営主体に関する良好事例

- 避難所運営に関わる三者（地域住民・施設管理者・避難所担当職員）の顔の見える関係づくりを行い、この三者が避難所の運営方法について平時から話

し合う連絡会を年1回開催している。その際、より良好な生活環境を確保できるよう、過去の大震災で発生した避難所運営の課題についても講義等で伝えている。

- 地域の防災力強化のため、平時から自治会等の地域住民、施設管理者（学校長）及び行政（避難所担当職員等）から構成する小学校区別の校区防災連絡会を開催している。また、避難所担当職員を配置しているすべての避難所で、避難所運営委員会の設立を推進している。
- 地区公民館単位で、避難所施設ごとの運営方法等について協議している。
- 町会自治会担当者、学校、自治体の三者による避難所担当者会議を年1回開催し、学校施設利用計画を含めた避難所に関するマニュアルの策定に向けて協議を行っている。

しかしながら、ヒアリング先の市町村の中には、「災害時の報道には、避難所の運営は市町村が行うものという風潮の内容が多いため、住民の間に『防災は役所の仕事』という雰囲気が強く、避難所運営マニュアルを公表するに当たり、自主運営組織による運営を謳っていることに反感を買わないか懸念を持っている」との意見もあった。

一方、有識者ヒアリングにおいても、住民のほとんどは未だに「避難所運営は行政の役割」という認識が強いことを指摘して、「避難所運営マニュアル整備も大切だが、それ以前に住民に対して『避難所運営は自分たちでやらなければならないのだ』という意識付けが必要」とする意見や、「国として、『行政は避難所の運営をやらない。避難所運営は避難者自身が行い、かつ在宅被災者の支援も避難所の避難者が主体となって担う必要がある』と明確に宣言した方がよい」という意見があった。

有識者ヒアリングでは、住民に意識付けを行うためには、住民参加型の防災訓練を、単に避難所までの避難訓練で終えるのではなく、避難所運営の訓練・研修も住民に対して行うことが必要との指摘もあった。被災者による避難所の自主運営を実現するためには、避難所運営マニュアルの策定とともに、住民参加型の避難所運営訓練や、避難所運営組織の育成も併せて推進することが必要と考えられる。

以上のとおり、マニュアルの策定状況は、前年度と比較して進捗しており、今後のさらなる進捗も見込まれるところである。しかしながら、実際にマニュアルを活用した避難所運営体制を構築する上では、住民等の参画を得た協議や実践的な訓練などを通じて、

マニュアルの見直しを含めた継続的改善を進めていくことが重要であり、その点については課題を抱えている市町村が少なくない。今後は、市町村によるマニュアルの策定を踏まえて、住民等の地域コミュニティを巻き込んだ訓練等の実施をさらに推進していくことが望まれる。

なお、市町村ヒアリングにおいては、発災時における避難所運営の役割分担の実態や災害経験を踏まえ、マニュアルを修正等していることについても把握したが、この点については第2部5.(1)に後述する。

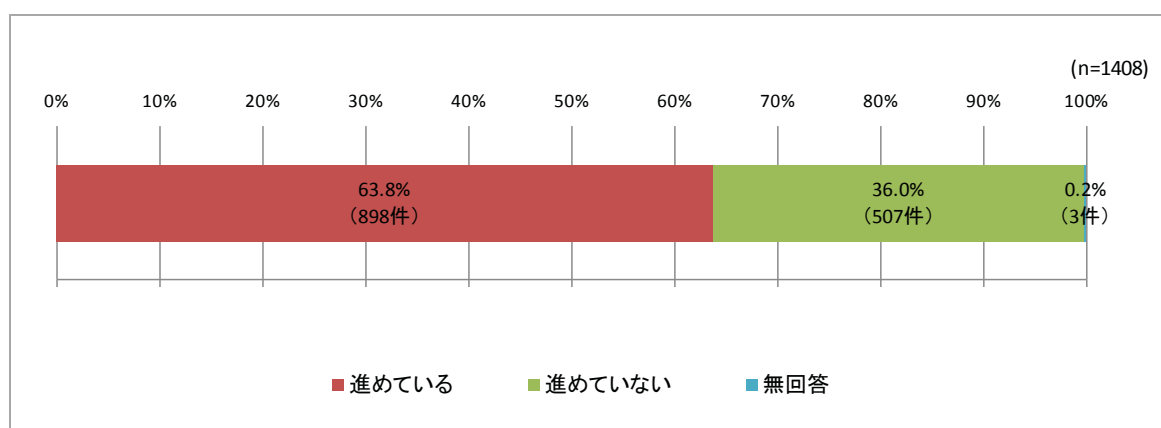
(2) 避難所施設の整備状況

① 避難所に必要な機能の整理・整備状況

防災基本計画では、「市町村は、指定避難所において貯水槽、井戸、仮設トイレ、マンホールトイレ、マット、簡易ベッド、非常用電源、衛星携帯電話等の通信機器等のほか、空調、洋式トイレなど、要配慮者にも配慮した施設・設備の整備に努めるとともに、被災者による災害情報の入手に資するテレビ、ラジオ等の機器の整備を図るものとする。」と記載している。また、同計画では、「市町村は、指定避難所となる施設において、あらかじめ、必要な機能を整理し、備蓄場所の確保、通信設備の整備等を進めるものとする。」と記載している。

市町村アンケートにおいて、あらかじめ、必要な機能を整理し、整備等を進めているかを尋ねたところ、「進めている」と回答した市町村は64%であり、36%が「進めていない」という回答であった(図表2-2-4)。

図表 2-2-4 指定避難所となる施設における必要な機能の整理・整備状況
(市町村アンケート Q13)



市町村アンケートの自由回答では、様々な形で避難所の機能整理・整備を行っているという以下の意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所の機能整理・整備に関する良好事例

- 災害時のトイレ問題を解決するため、小中学校にマンホールトイレ、防災井戸を整備している。
- 平成 29 年度に、全指定避難所にソーラーLED 外灯（コンセントと USB が付属しており停電時にも使用可能）を設置工事中。
- 指定避難所における停電時の電源確保のため、LP ガス発電機等の外部発電機器の接続により電源の切替ができる装置の設置を進めている。
- 全国各地の畳店が参加する「5 日で 5000 枚の約束。」プロジェクト実行委員会と災害時の協力協定を締結し、災害発生時の避難所への畳の提供をお願いしている。
- 民間団体と「紙の簡易間仕切りシステムの供給に関する協定」を締結した。
- 災害時に指定避難所等で使用する暖房機器や扇風機といった什器、備品等の供給に関して、民間事業者や団体との協定締結を進めた。
- 市内に事業所を有するレンタル機材リース業者と、災害発生時にレンタル機材の優先的な提供の要請を目的として、協定を締結した。状況に応じて、夏場であれば発電機・スポットクーラー、扇風機等といった機材を、各避難所に配備するようにした。
- プライベートテント等の備蓄を進めている。
- 体育館などの大きな空間で更衣室や授乳室を確保するため、室内用テントを備蓄している。また、乳幼児の安全を確保するため、組み立て式ベッドを備蓄している。
- 体育館で使用するロールマット（厚さ約 1.5 cm で表面がアルミコーティングされている）を小中学校に完備している。

また、市町村ヒアリングを行った市町村の中には、東日本大震災を契機として、避難所における停電対策として発電機や屋外用投光器の配備を進めたという意見や、発災直

後に必要な物資（毛布、水、乾パン、アルファ化米、紙オムツなど）をあらかじめ各指定避難所に分散備蓄するとともに、屋外貯水槽、太陽光発電利用のバッテリーを整備したという意見などもあった。

一方、避難所の機能整理・整備を進める上では、市町村には様々な苦労や課題もあり、市町村アンケートの自由回答には、以下の意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所の機能整理・整備を進める上での苦労・課題

- 避難所である学校施設は教育委員会の管轄施設であり、教育関連の事業が優先となるため、災害対策関連の事業が思うように進まない。
- 指定避難所のほとんどが学校施設（体育館）又は体育施設のため、空調設備もなく、床面との間にクッション性や断熱性を確保できる備蓄が十分ではない。
- 避難所によっては、職員が常駐していない施設があり、衛生面に不安があるため、定期的に清掃等を行う必要がある。
- 賞味期限切れの物資の取扱について苦慮している。
- 指定避難所の設備や資機材について、ある程度の標準仕様（目安）が必要。
- 指定避難所等における良好な生活環境を整備するためには、施設の管理者の理解と協力が必要であるが、避難所のために環境改善をすることは費用的に困難で、理解や協力が得にくい。
- 施設管理者が整備することと、防災担当部署が整備することとの調整が難しい。
- 費用を要する施設整備・維持管理について、施設管理課との間での役割分担や連携、財源が課題となっている。

上記の意見からは、特に、避難所となる施設は、避難所という一時的に利用される用途ではなく施設本来の目的があり、その施設本来の目的との関係調整や、施設管理者との調整に関する苦労・課題が多いことが伺える。この点で、市町村ヒアリングの中では、実際の災害時に避難所となった学校の設備を用いて湯沸かし等を行った経験から、「施設管理者から『この施設にある設備を避難者のために利用して良い』という許可を得ら

れるだけでも、避難所の生活環境を確保する上で有効ではないか」という意見もあった。

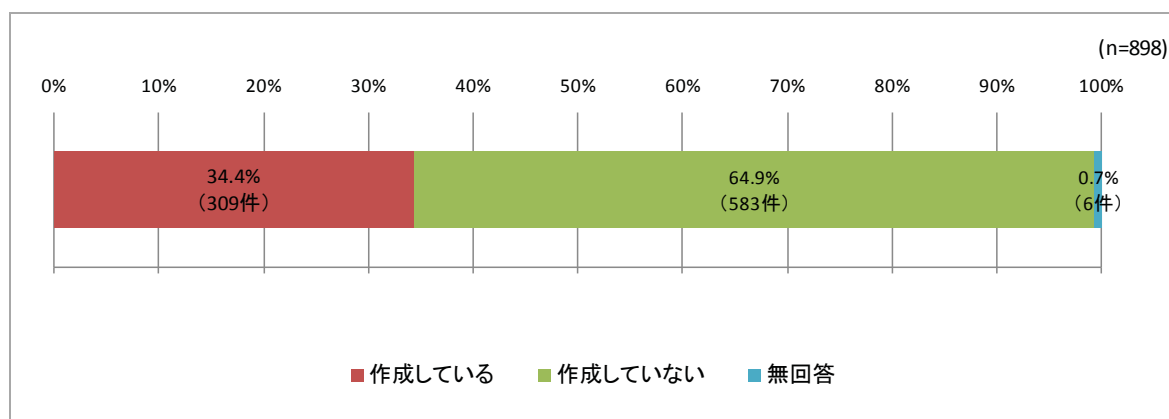
② 避難所の空間配置図

市町村アンケートにおいて、「あらかじめ必要な機能を整理し、整備等を進めている」と回答した市町村に対し、避難所となる施設の空間配置図の作成状況を尋ねた結果は、図表 2-2-5 のとおりであった。空間配置図を「作成している」とした市町村は 34%に留まり、「作成していない」市町村が 65%にのぼった。

また、平成 28 年度報告書には、「トイレに近い場所や角の区画、壁際に面する区画など、避難所での避難者同士の場所の取り合いをするような事例もあったという。避難者が安心して生活できるよう、避難所のレイアウトの際は、入り口、居住エリア、高齢者エリア、障害者エリア、乳幼児エリア、共有スペースなどでゾーン分けを行うとともに、車椅子なども通りやすい空間の確保を想定しながら、事前に空間配置図を作成しておくことが重要である。」と記載している。

これらのことを踏まえると、避難所の空間配置図は、指定避難所として指定している施設のうち、避難所として利用するエリアの範囲やレイアウトをあらかじめ決めておくために作成しているものであり、それを踏まえ、避難所の施設・設備の整備等は進めていない市町村が多いことが明らかとなった。

図表 2-2-5 指定避難所となる施設における空間配置図の作成状況
(市町村アンケート Q13-1)



空間配置図の事前準備については、上記のとおり必ずしも作成が進んでいるとは言え

ない状況にあるが、一方で同アンケートの自由回答には、以下のように推進しているという意見もあった。

【市町村アンケート・自由回答より】
避難所施設の空間配置図に関する良好事例

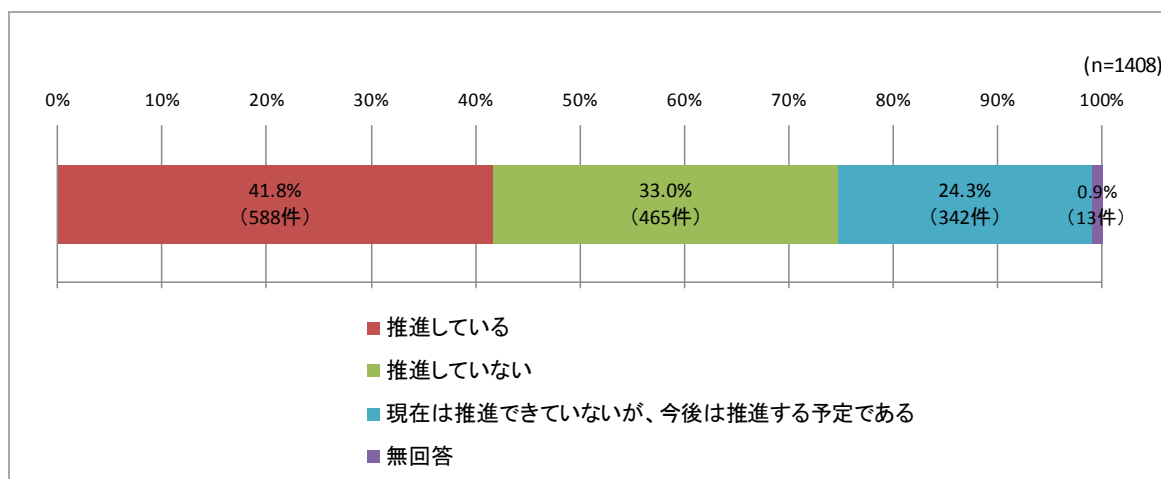
- 指定避難所となる小中学校において、市・学校・自治会の三者協議に基づき、施設ごとの避難所配置図を作成している。これをパネル化して各施設に掲示するとともに、チラシで住民に回覧している。
- 災害発生時に使用する避難所（防災拠点・地域交流センター）の各部屋の役割をあらかじめ定めている。
- 地元自治会や民生委員、施設管理者等とともに、避難所ごとのレイアウト、運営マニュアルを策定中である。

③避難所のバリアフリー対策

避難所のバリアフリー化を推進することが課題であると考えており、取組指針においても、「平時より、避難所として指定する施設をバリアフリー化等しておくことが望ましい」と記載している。

そこで、市町村アンケートにおいて、避難所のバリアフリー化の推進状況を尋ねたところ、「推進している」という回答が約4割であり、約6割が推進できておらず、特に約3割は推進予定もない状況であった（図表 2-2-6）。

図表 2-2-6 避難所のバリアフリー化の推進状況（市町村アンケート Q14）



市町村アンケートの自由回答や市町村ヒアリングにおいては、バリアフリー化が推進できない理由として、施設の改修計画に合わせて実施するしかないこと、施設そのものが廃校になった学校など本来目的での利用を終えた施設であることから改修の機会がないこと、自治会など住民の自治組織が管理する小規模な公民館などではバリアフリー化を進め難いことなどの意見があった。

一方で、市町村ヒアリングでは、地域防災計画に避難所のバリアフリー化を掲げ、施設改修のタイミングに合わせてこれを推進してきた結果、現在では約 500 箇所ある指定避難所のうち 75%でバリアフリー化が完了しているという市町村もあった。また、市町村アンケートの自由回答では、以下のように応急的にバリアフリー化を進めているという意見もあった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所のバリアフリー化に関する良好事例

- 建築年数が経過した公共施設では和式トイレが多い。避難者の中には、足腰が悪く和式トイレの利用に支障がある方もいるため、和式トイレにかぶせるタイプの便座を配備し、バリアフリー化を図っている。
- 今年度、主要な避難所である市立小中学校において、福祉避難スペースへの段差を解消するために簡易式スロープを必要に応じて配備をした。

また、前述した避難所の空間配置図については、現状では避難所の整備には活用されていない市町村が多いと考えているが、空間配置図を作成していれば、避難所として利用するエリア（範囲）やその利用方法が具体的に想定されるため、必要な箇所のみ限定してバリアフリー化を行うなど、効率的・効果的に避難所として必要な施設・設備の整備等を進めることもできるのではないかと考えている。

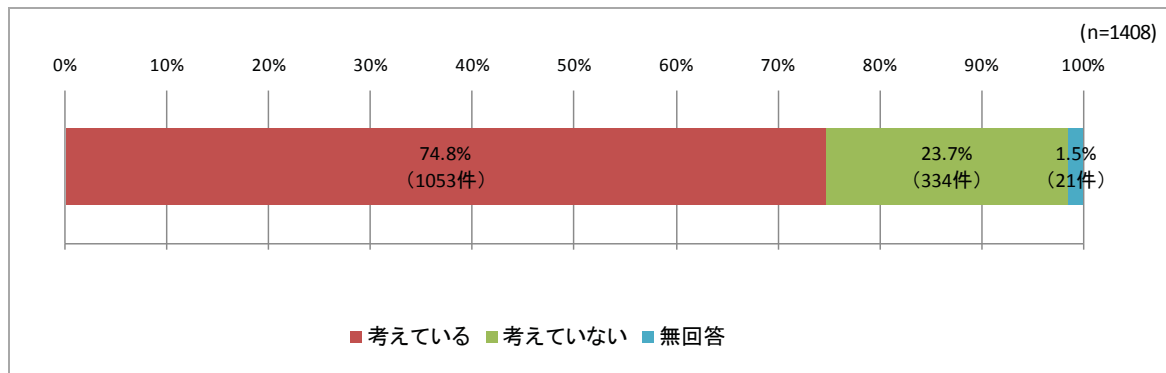
④ 避難所における要配慮者対策

取組指針には、「避難所のスペース、支援物資等が限られた状況においては、避難者全員、または要配慮者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、介助者の有無や障害の種類・程度に加え、性別、環境が変わったことによる健康状態や声の出しやすさ、本人の理解、家族や周囲の状況等、様々な事情を考慮して優先順位をつけ、高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、『一番困っている人』から柔軟に、機

敏に、そして臨機応変に対応することが望ましい」と記載している。

そこで、市町村アンケートにおいて、避難所における障害特性に応じた支援と合理的配慮について考えているかを尋ねたところ、75%の市町村が「考えている」という回答であった（図表 2-2-7）。

図表 2-2-7 避難所における障害者特性に応じた支援と合理的配慮の実施
(市町村アンケート Q15)



また、同アンケートの自由回答には、具体的な配慮として、以下のことを行っているという意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所における障害者特性に応じた支援と合理的配慮に関する良好事例

- 要配慮者に対して配布するベスト・筆談器等を常備している。
- 障害者や外国人対応として、コミュニケーションボードや50音表を各避難所に配備している。
- 障害者が、避難所生活をする上で必要とする援護を一目で確認できるバンドナを希望者等に事前配布している。
- 聴覚障害者用バンドナを導入している。
- 避難所（体育館）・福祉スペース（校舎）・福祉避難所・福祉避難所（妊産婦・乳幼児）それぞれに生活できるよう備蓄物資を整備している。

⑤ 避難所の施設の状況等に関する広報の実施状況

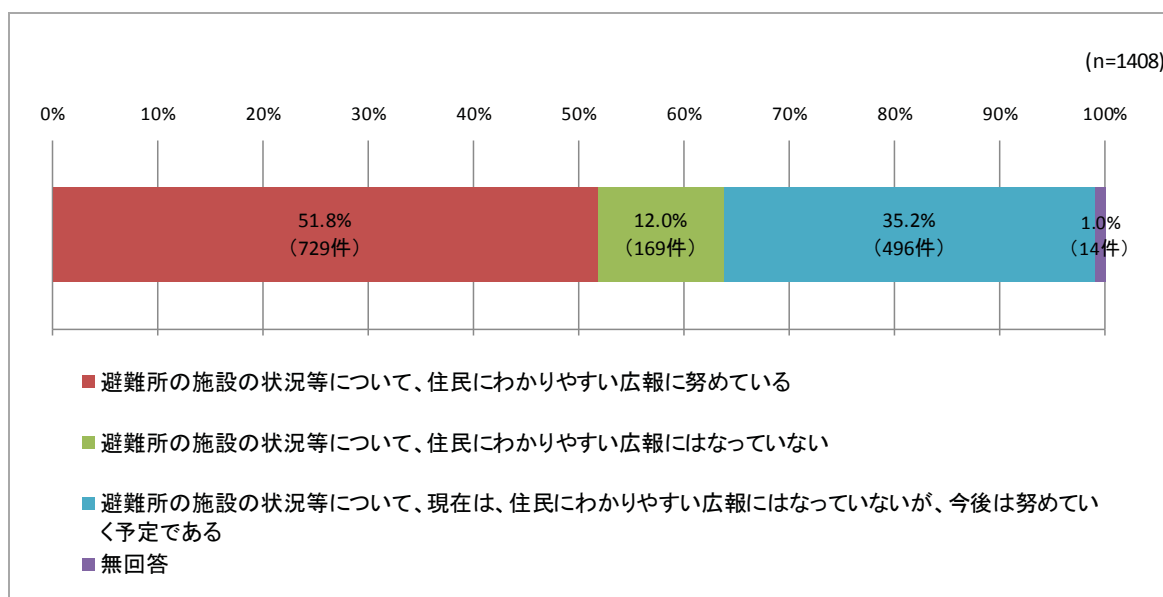
取組指針では、指定避難所を指定した場合の周知について、以下のように記載している。

取組指針

- ✓ **避難所**：災対法第 49 条の 7 第 3 項に基づき、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、広報活動の徹底を図ること。また、広報媒体の種類として、要配慮者に配慮した点字版、音声版、拡大文字版などを準備しておくことが望ましいこと。また、避難所として指定した施設については、住民に分かりやすく避難所である旨を当該施設に表示しておくこと。

市町村アンケートにおいて、避難所の施設の状況等について住民にわかりやすい広報に努めているかを尋ねたところ、52%の市町村が「努めている」と回答し、また、35%が「現在はわかりやすい広報にはなっていないが、今後は努めていく予定」という回答であった（図表 2-2-8）。各市町村においては、引き続き、避難所の施設の状況等について、住民にわかりやすく広報し周知に努めていただきたいと考えている。

図表 2-2-8 避難所施設に関する住民へのわかりやすい広報の実施状況
(市町村アンケート Q16)



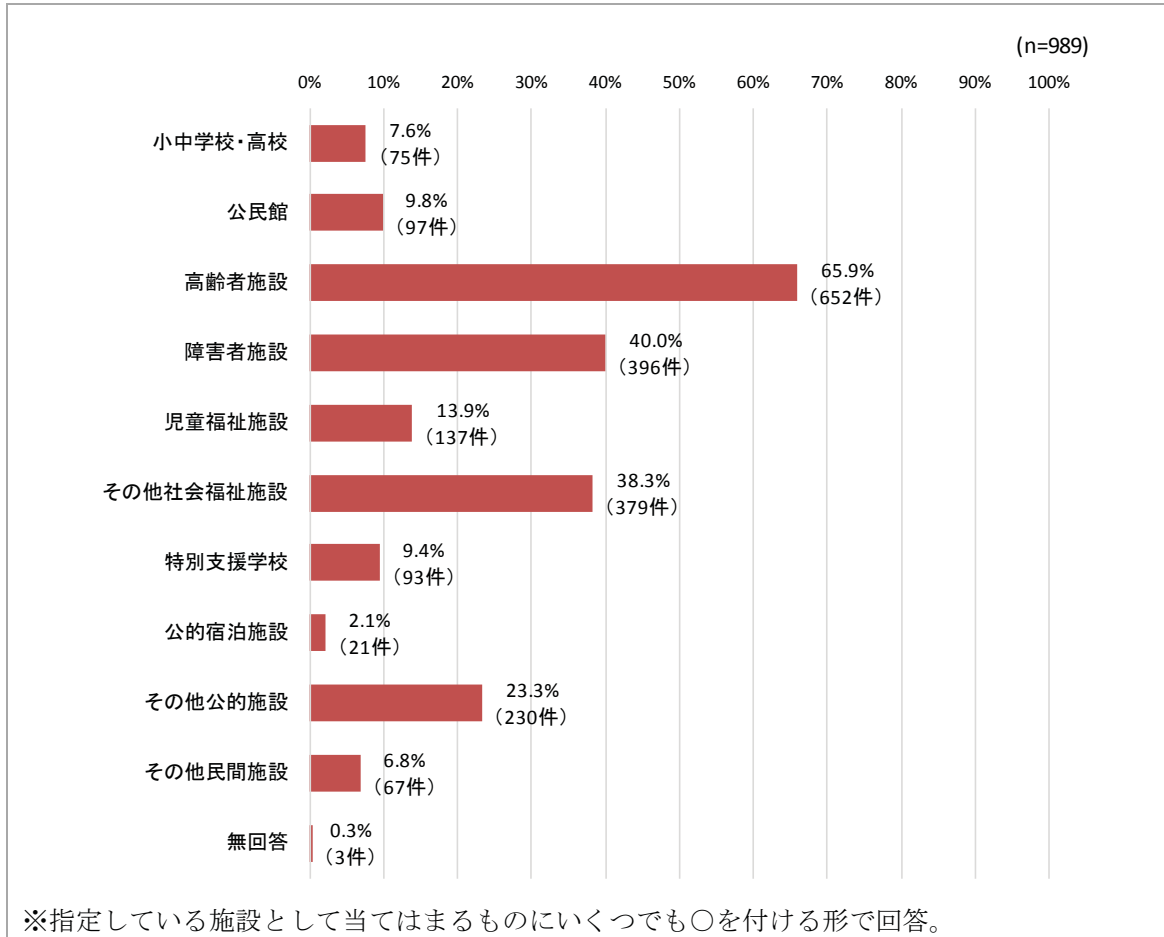
3. 福祉避難所の平時からの周知、発災後の開設

(1) 福祉避難所の平時からの周知の状況

福祉避難所は、一般の避難所では生活することが困難な要配慮者のために特別な配慮がなされた避難所であり、指定している施設だけでなく、協定等を締結して確保している施設もある。平成28年度報告書には、「熊本地震では、一般の避難所と福祉避難所の違いが十分に周知されていなかったため、福祉避難所の利用の対象者としては想定されていなかった一般の避難者が、福祉避難所に直接避難する事例が多く見受けられた。」と記載したが、関連する意見として、自治体からも、福祉避難所であることを事前に周知すれば一般の避難者が来てしまい福祉避難所として機能しなくなるので、周知することは難しいという声が寄せられた。また、福祉避難所として指定されている施設は、民間施設である高齢者施設、障害者施設等が多いが、施設側からは福祉避難所としては開設する前に避難者が来る可能性もあるので、周知しないでほしいという要望があったという自治体からの声もあった。その一方で、福祉避難所として確保している施設を周知していないため、指定している施設は周知しているにもかかわらず、批判を受けているという自治体からの声もあった。

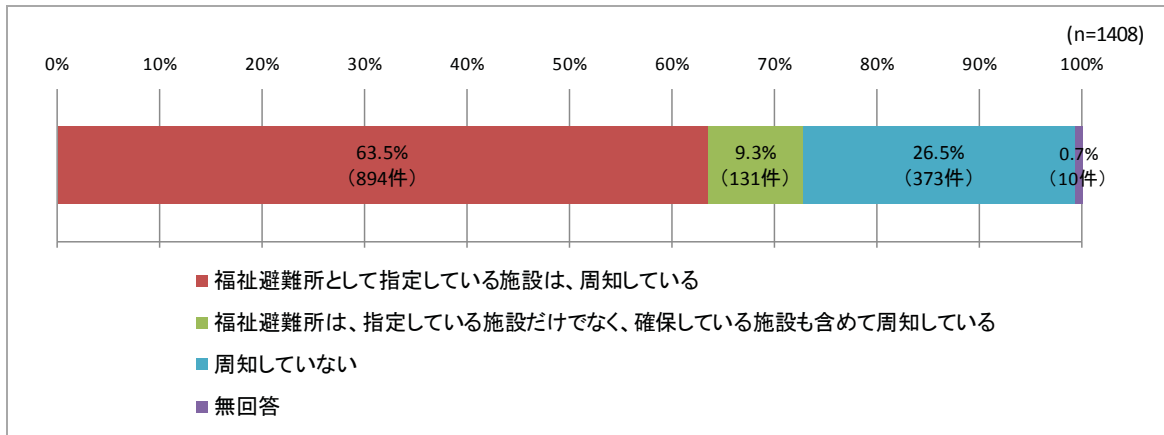
このため、市町村アンケートにおいて、平成29年10月1日時点で、市町村が福祉避難所としてどのような施設を指定しているかについて複数回答で尋ねたところ、結果は図表2-3-1のとおりであった。これによると、「高齢者施設」が65.9%と最も多く、次いで「障害者施設」、「その他社会福祉施設」が4割前後で続いており、民間施設が多いことが明らかとなった。

図表 2-3-1 福祉避難所（福祉避難スペース）として指定している施設の種類
（市町村アンケート Q7、複数回答）



福祉避難所として指定した場合は、ホームページ等で公表している地域防災計画に載せている場合が多く、そのことにより周知は行われているが、その施設の情報を分かりやすいパンフレット等を作成したりして、住民に対して周知しているかを把握するため、福祉避難所の住民への周知状況について尋ねた結果は図表 2-3-2 のとおりであった。これによると、「福祉避難所として指定している避難所は、周知している」との回答が 64% と最も多く、「指定している施設だけでなく、確保している施設も含めて周知している」との回答は 9% であり、全体としては 7 割を超える市町村が福祉避難所について広報・周知を行っていた。

図表 2-3-2 福祉避難所の住民への周知状況（市町村アンケート Q11）



市町村が福祉避難所を住民へ周知していない理由については、福祉避難所を指定しない理由を尋ねた問9の「その他」の回答（自由回答）の中に、以下のような意見が寄せられた。福祉避難所を周知していない理由として、周知することで発災時に対象者・非対象者問わず多くの被災者が直接避難することを避けたい、等の理由を挙げる市町村があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

福祉避難所を周知していない理由

- 災対法に基づく指定を行った場合、当該避難所の公示を行う必要が生じるが、災害発生時は被災等により福祉避難所自体が機能困難となる状況も想定され、直接避難される方がいた場合、さまざまな混乱が生ずるおそれもある。そのため、事前にその場所を周知しないこととしている。
- 発災時、福祉避難所へ直接避難しないよう、公開を控えている。
- 福祉避難所に関しては、必要と判断した避難者に限り利用することを想定しており、広く住民に周知する予定は無いため。
- 福祉避難所は公開（広く住民に周知）する必要があるが、公開した場合、対象者以外も避難してくる可能性がある等の課題があるため、施設名の公開に至っていない。
- その施設に適した要配慮者のみ受け入れることとしている。また、家族の協力を得ないと受入れが難しい。

実際に被災経験を持つ市町村へのヒアリングにおいても、以下のような意見があった。福祉避難所の多くが、民間施設との協定に基づいており、仮に指定されていたとしても、開設できるかどうかは施設側の状況や意向によるため、平常時からの周知に課題があることが伺える。また、実際に周知していても浸透しているとは言えない状況もあるようであった。

【市町村ヒアリングより】

福祉避難所を周知していない理由

- 民間施設を福祉避難所として指定しているが、住民には事前に広報していない。これは、災害時に民間施設に空き状況を確認してから施設に受入れを依頼するためである。
- 災対法に基づき福祉避難所を指定しているが、協定締結時には公開することを前提としていなかったため、現在、各締結先施設と公開に向けた個別の協議をしている。全施設の意向を確認の後、一部又は全部公開の対応を決定するため、現時点では公開していない。
- 福祉避難所として指定されている施設については、以前、市報に載せたことはある。しかし、住民が市の紹介なしに直接福祉避難所へ避難すれば、施設側はとまどうことになろう。
- 福祉避難所（総合福祉センター）については、住民に対して「おしらせ版」などで周知している。ただ、それが浸透しているとは思えない状況なので、災害時には、住民はまず最寄りの避難所に避難すると思われる。そこから保健師の巡回などにより対応が必要な方を抽出して、福祉避難所へ移すことになると思われる。

これらのことから、福祉避難所として指定していれば、その周知は比較的行われているが、多くが民間施設であるために周知に対する抵抗感が大きいことや、協定等により確保されている福祉避難所の周知はよりハードルが高いものとなっていることが明らかとなった。

（２）福祉避難所の開設

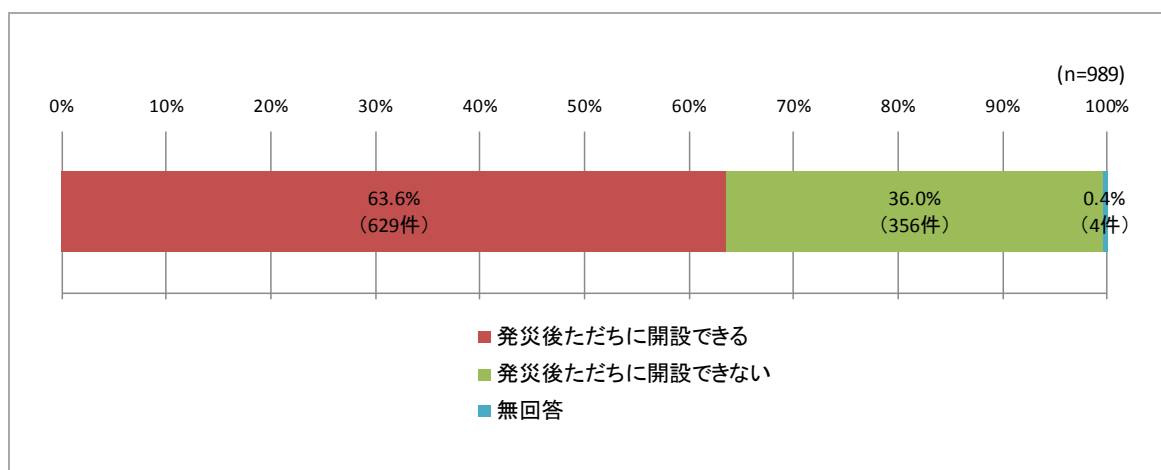
災対法では、地方公共団体の長などの災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、

遅滞なく、避難所を供与することを規定しており、防災基本計画では、「市町村は、発災時に必要に応じ、指定避難所を開設し、住民等に対し周知徹底を図るものとする。また、要配慮者のため、福祉避難所を開設するものとする。」と記載している。さらに、取組指針にも、「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、福祉避難所に避難することが必要な要配慮者を避難させること。」と記載している。

福祉避難所を災害発生後ただちに開設できるようにしてほしいという意見があったが、平成 29 年九州北部豪雨では、一般の避難所で生活することが難しそうな被災者もいたことから避難所の施設内に福祉避難所を開設しても、一般の避難所で生活したいという意見が多く、結果として福祉避難所は利用されなかったということもあった。

このため、市町村アンケートにおいて、指定している福祉避難所（福祉避難スペース）を、発災後、施設の安全性を確認の上ただちに開設できるか尋ねたところ、「できる」との回答を寄せた市町村が 64%にのぼり（図表 2-3-3）、過半数の市町村では発災後速やかに福祉避難所を開設できる状況にあることが明らかとなった。

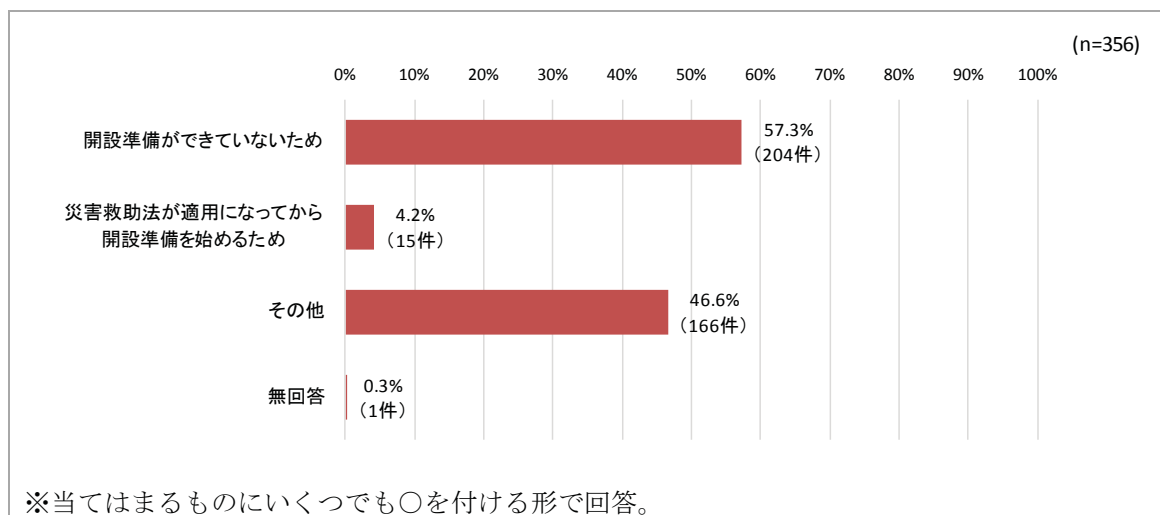
図表 2-3-3 指定している福祉避難所（福祉避難スペース）をただちに開設できるか
（市町村アンケート Q7-1）



また、「発災後ただちに開設できない」と回答した市町村は全体の 36%であり、その理由を複数回答で尋ねたところ、「開設準備ができていないため」との回答が 57%となり、過半数の市町村が開設準備に時間を要すると考えていた（図表 2-3-4）。一方で、「その他」と回答した市町村も 47%にのぼり、その内容を見ると、開設前に協定先施設との連絡・調整が必要であることや、そもそも福祉避難所を二次避難所として位置づけ

ていることを挙げる市町村が多かった。

図表 2-3-4 指定している福祉避難所（福祉避難スペース）をただちに開設できない理由（市町村アンケート Q7-2、複数回答）



【市町村アンケート・自由回答より】

指定している福祉避難所（福祉避難スペース）を ただちに開設できない理由（その他）

- 自治体からの要請により、施設の人員確保等の準備が整い次第開設することになるので、一定の時間を要するため。また、発災当初は要配慮者もまずは指定避難所に避難し、災害対策本部が福祉避難所への避難の可否を判断し、施設と受入協議のうえ福祉避難所へ移送することになっている。
- 高齢・障害福祉施設は、協定に基づく要請をうけて開設するため。なお、指定避難所内の福祉スペースについては、発災後に開設できるように努めている。
- 指定避難所内の福祉スペースはただちに開設できるが、福祉避難所はその施設の職員等の人的状況、建物の状況等を判断し、開設可能の報告を受けた後に開設をすることになっているため。
- 避難が長期化する見通しとなった時点から開設する方針であるため。
- 本市では、福祉避難所に行かなければならない人を災害対策本部の担当グループにてまとめた後、福祉団体と協議した後に受け入れてもらうようにして

いるため、そもそも発災後に即時開設を行う方針ではない。また、当市では高齢者福祉施設を福祉避難所として利用することから、施設の空き状況によって、即時の開設の可否も異なる。

- 老健施設であり、その時の入所者数によっては、開設できない可能性があるため。

実際に被災経験を持つ市町村へのヒアリングにおいては、福祉避難所の開設に関する経験談が寄せられた。緊急入所・入院の対象者以外で福祉避難所に受け入れるべき被災者は数少なかったという市町村もあれば、発災 2 日目に福祉避難所を開設したものの、当初から開設すべきであったとの教訓が得られたという市町村もあった。また、本来は一般の指定避難所においてスクリーニングを行った後に福祉避難所へ移送するという二次避難所の扱いであった施設に、発災後、避難者が直接行ってしまい、課題を残したという市町村もあった。

【市町村ヒアリングより】

福祉避難所開設に関する経験

- まず 30 箇所以上にのぼる協定先の民間社会福祉施設の被災状況、受入可能人数を確認した。その後、避難所への保健師巡回、地域包括センター・ケアマネージャー、地域住民などからの情報を得て、福祉避難所へ入る必要のある方を抽出した。情報が入った方々について、まず介護認定を確認し、認定されていればショートステイ（緊急入所に相当）としたり、必要であれば医療機関へ入院していただくこととした。結果として、福祉避難所への入所対象者は 4 名のみだった。その後、福祉避難所を 3 箇所開設したが、ご本人たちが「まだ指定避難所がいい」と言われたため、実際に福祉避難所に 4 名の方々を受け入れたのはその翌日であった。
- 福祉避難所は発災 2 日目に開設した。一般の避難所での保健師等による巡回で避難者への聞き取り及び相談対応を行い、必要な避難者を福祉避難所へ振り分けた。本災害では 2 日目の開設となったが、本来は当初から福祉避難所を開設すべきだったとの教訓に基づき、現在は各福祉団体と協定を結び、福祉避難所として指定している。
- 事前に協定を結んでいた、民間の介護施設 3 箇所が福祉避難所として利用

された。ただ、あらかじめ決めていた福祉避難所開設の手順は、一般の指定避難所開設→要配慮者のスクリーニング→必要に応じて協定先に連絡し、受け入れ可能であれば対象者を輸送する、という流れであったが、今回は、在宅の施設利用者等が普段利用している介護施設に直接行ってしまい、施設からの事後報告で把握して後追いで福祉避難所を開設する形となった。協定先の施設には、福祉避難所であることを示すオレンジ色の看板が設置されているため、施設利用者は「災害時にはここに来れば良い」と思っていたのかもしれない。食費に関して事後的に施設から相談を受けたことや、自宅に戻れる状態でありながらなかなか退所しない避難者がいたことを考えると、事前に決めていた手順で福祉避難所を開設した方がよかったと思うが、当時は手が回らないのが実情だった。

また、市町村アンケートの自由回答では、「災害時、福祉避難所の施設職員も被災することを考慮すると、確保すべき介護職員や支援員が不足する事態が生じることが予想され、人員の確保が課題となっている。」という意見が寄せられており、介護職員や支援員の確保が大きな課題となっていることが明らかとなった。

平時は福祉施設ではない小学校や公民館などが福祉避難所として指定されているところもあり、そうした施設に介護職員等の人材を如何に確保するかについては、内閣府の策定した「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」（以下「福祉避難所ガイドライン」という。）にも「実施にあたってのポイント・留意点」としていくつか具体的なアドバイスを明記しているので、参考にしていきたい。

福祉避難所としてあらかじめ指定するメリットは、発災後に施設の安全面の確認ができれば、必要に応じてただちに開設できるということにある。そのため、福祉避難所として指定している施設については、発災後ただちに福祉避難所として開設できるよう、平時から準備を進めていきたいと考えている。

4. 発災後の避難所の運営管理について

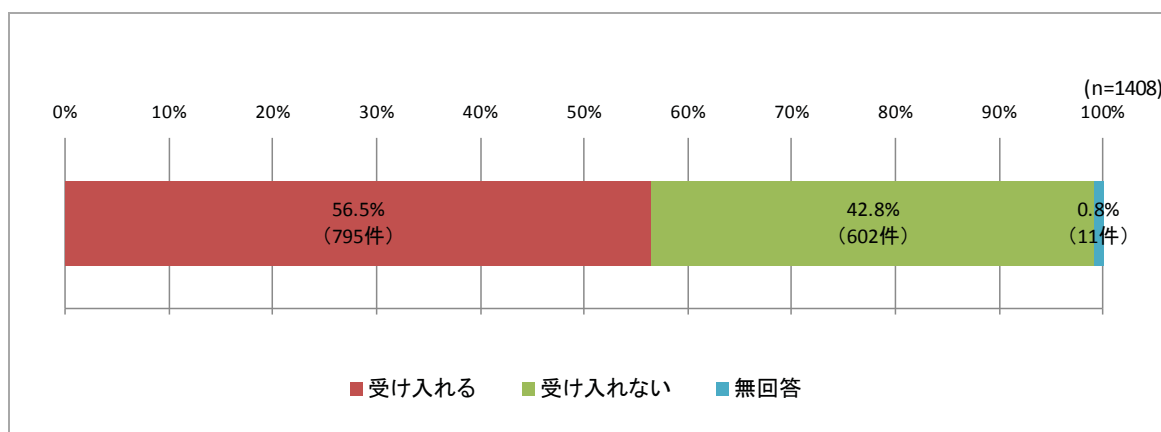
(1) 想定人数を超えた避難者への対応について

平成 29 年九州北部豪雨では、近隣に空いている避難所があったにもかかわらず、想定収容人数を超えて、避難者を長期間受け入れていた避難所があったが、自治体から近隣の避難所に移っていただくことを促すことは難しいということが伺えた。

また、これまでに寄せられた自治体からの意見には、住民の命を守ることが最優先であるため避難所に来た人は何人でも受け入れるという意見がある一方で、想定収容人数を超えて避難者を受け入れ、避難所として使用することを想定していなかった部屋を使うと、換気・空調設備がないために感染症の発生リスクが高まるという意見もあった。そもそも、避難所に想定収容人数を超えて避難者が来てしまうことは想定していないという意見もあった。

そのため、市町村の実態を把握するべく、市町村アンケートにおいて、避難所に想定収容人数以上の避難者が来た場合に受け入れるか否かを尋ねたところ、想定収容人数以上の避難者を受け入れるとする市町村は 57% という結果であった（図表 2-4-1）。

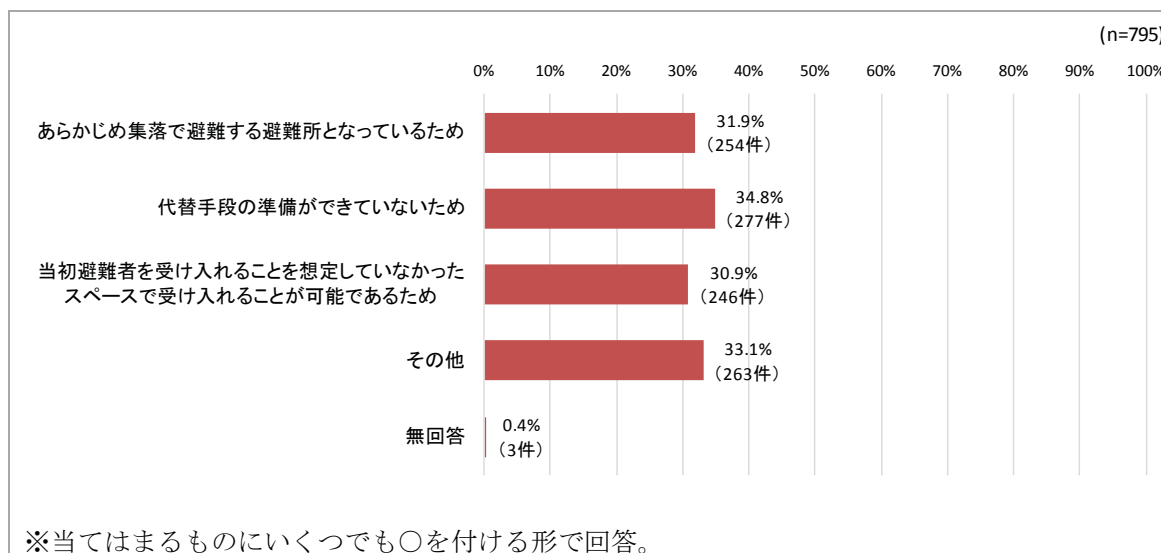
図表 2-4-1 避難所に想定収容人数以上に避難者が来た場合の受入状況
(市町村アンケート Q4)



想定収容人数以上の避難者を受け入れると回答した市町村に対して、避難所の生活環境が悪くなることが想定されるにもかかわらず受け入れる理由を複数回答で尋ねたところ、「代替手段の準備ができていないため」が 35% と最も多く、次いで、「あらかじめ集落で避難する避難所となっているため」「当初避難者を受け入れることを想定してい

なかったスペースで受け入れることが可能であるため」の順で意見が多かった。(図表 2-4-2)。

図表 2-4-2 想定収容人数以上に避難者を避難所に受け入れる理由
(市町村アンケート Q4-1、複数回答)



図表 2-4-2 では、「その他」と回答した市町村も 33%となったが、その内容は以下のとおりであり、ほとんどは「まず一旦受け入れた後に、別の避難所へ移動してもらう」という意見であった。

【市町村アンケート・自由回答より】

想定収容人数以上に避難者を避難所に受け入れる理由（その他）

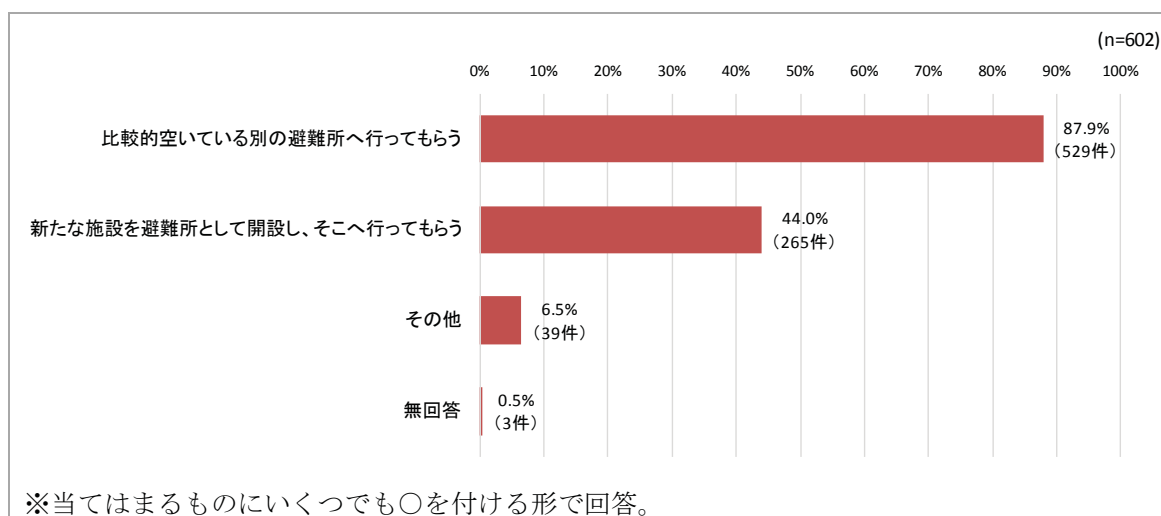
- すぐに別の場所に移動してもらえない場合もあるため、一旦受入れをし、他の避難所と調整を行う。
- 一時的に受け入れると思うが、その後は近隣で受け入れが可能な避難所に誘導する。それでも足りない場合は高校→公共施設→民間施設の順で、新たに避難所の開設を行う。
- 発災直後の初動期において、避難者数の把握や避難者の移動は困難と思われるため（復旧期においては検討の余地がある）。
- 想定収容人数以上の受入は、災害当初の混乱を防ぐための対応であり、状況

が落ち着いた段階で他の受入可能な避難所を案内する。

- 一旦受け入れないと避難者の人数が把握できず、次の手が打てないため。
- 想定収容人数を超えるような大規模災害が発生した状況で、住民を移動させるのは危険であるため。
- 熊本地震の例にあるように、避難所が被災することもあり、避難所が圧倒的に不足するため。
- 指定避難所として指定できる施設が少ないため、想定収容人数以上に避難者を受け入れざるを得ない。
- 想定している避難者（地域の住民）かどうかの判別が不可能であるため。
- 観光客や他市町村の方々など、不特定多数の避難者も想定され、想定以上の方々があると予想されるため。
- 必死の思いで避難してきた人を受け入れないという判断はできず、現実には制限できない。

一方で、想定収容人数を超えた避難者は受け入れないとする市町村に対して、どのような対応を行うか複数回答で尋ねたところ、「比較的空いている別の避難所へ行ってもらう」が88%と回答の9割近くを占め、また、「新たな施設を避難所として開設し、そこへ行ってもらう」との回答も44%であった（図表 2-4-3）。

図表 2-4-3 避難所の想定収容人数を超えた避難者への対応
(市町村アンケート Q4-2、複数回答)



また、市町村アンケートの自由回答では、想定収容人数を超えた避難者への対応方策として、以下のような意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所の想定収容人数を超えた避難者対応に関する良好事例

- 屋外避難所を活用する。
- 一次避難所が想定収容人数に達した場合に備えて二次避難所を開設する。
- 準指定避難所として予備の避難施設を設けている。
- 近隣市町と避難者受け入れに関する協定を結んでいる。
- 一時的な避難所として民間の倉庫を利用するために、民間事業者と協定を締結している。
- 限られた避難スペースに大量の避難者が避難してこないように、在宅避難の推進をしている。
- 避難所へ避難者が集中することを避けるため、個人間（友人や知人、親戚等）で、どちらかの自宅が被災した際に無事な片方の家に避難する、パートナーシップ協定を結ぶよう、啓発・訓練を行っている。

このように、避難所の想定収容人数を超えた避難者への対応として、指定避難所以外の施設の利用が有効であると考えられる。そのため、指定避難所以外の公的施設を避難所として確保しているかについて、市町村ヒアリングで尋ねたところ、結果は以下のとおりであった。公的施設で避難者を受け入れることは可能であるが、市町村職員のマンパワーに不安があることや、利用するための事前計画がないことその他、地域によって施設の有無に差があるといった意見もあった。

【市町村ヒアリングより】

指定避難所以外の公的施設の確保

- 指定避難所以外の公的施設で避難者を受け入れることは可能だが、避難所の箇所数が多くなると職員も多く配置しなければならず、職員のマンパワーに不安がある。
- 指定避難所以外の公的施設、民間施設などもあるので、避難者数が想定以上になった場合など、必要とあれば利用する可能性はある。ただし事前に計画

等があるわけではなく、地域防災計画では、災害時に避難所を所管する部署の判断により各施設に依頼して開設することとしている。

- 指定避難所以外に避難所として利用できそうな公共施設がある地区とない地区がある。その一方で、自治体所有の施設ではあるが指定避難所になっていない施設もある。どこかの避難所で収容力を超える避難者が発生した場合にはそのような施設を利用したり、局所災害であれば他地区の避難所を利用することもあり得る。

市町村職員のマンパワーが不足する場合には、公民館などの公的施設を自助・共助による自主避難所として開設していただくことも一案であると考えている。市町村アンケートの自由回答には、自主避難所に対して以下のような支援を行っているという意見があった。

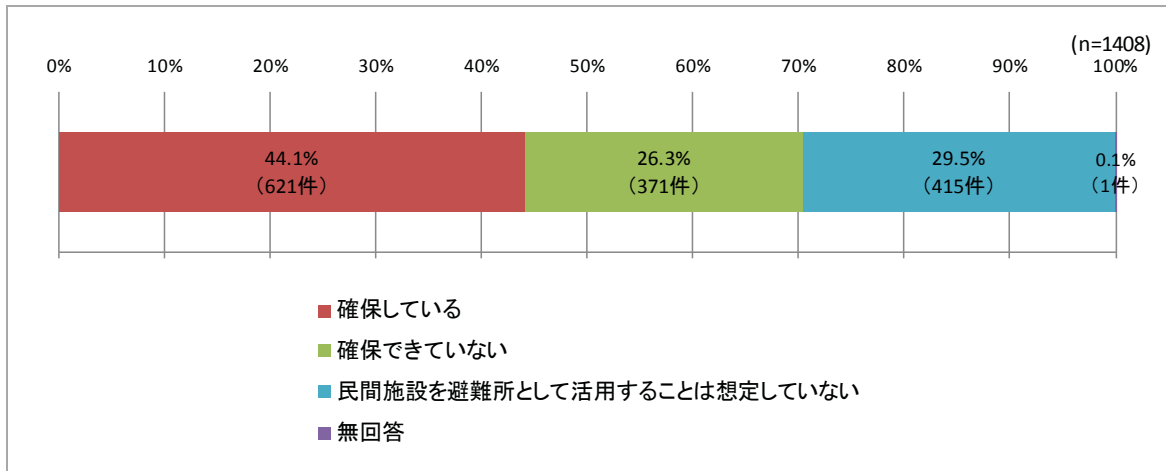
【市町村アンケート・自由回答より】

自主避難所の開設・運営に関する良好事例

- （自主）避難所の開設・運営は各自主防災会に一任しており、実際の災害時においても自治体から避難所運営担当者等の派遣は行わないこととしている（連絡員調整員程度）。また、自治会の方が各施設に安全な避難所を開設できるよう、「建物被災チェックシート」などを配布している。
- 避難所運営に際して自主防災会が必要とする備品に対し、最大補助率 50% の補助金を交付している。
- 自治区の集会所を自主避難所として活用してもらうために、防災資機材の整備等に対する補助金制度を設けている

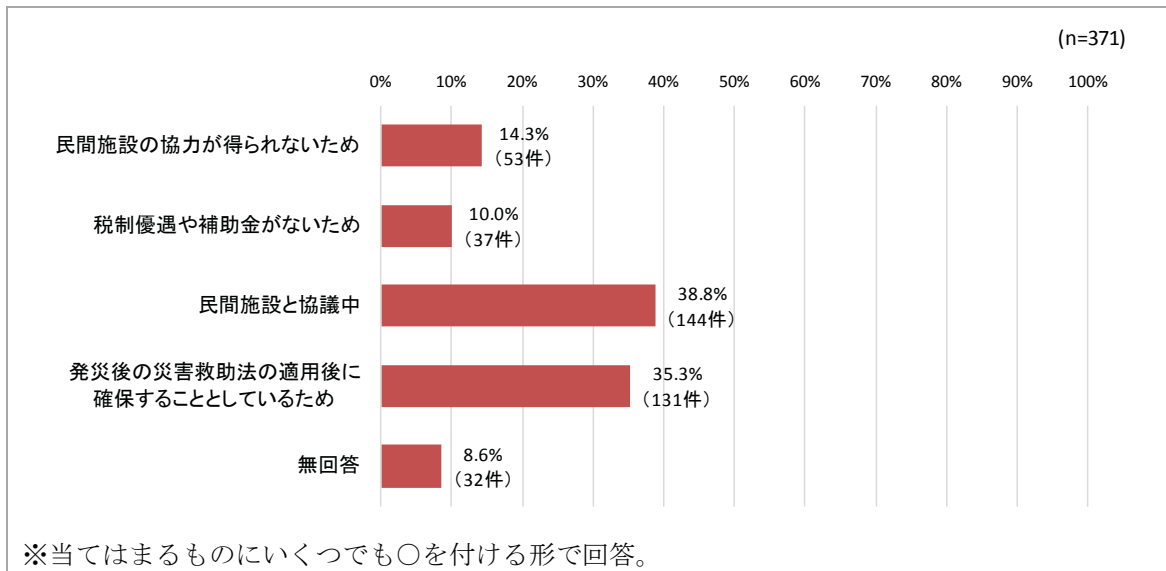
なお、避難所の不足に備え、協定などにより民間施設を避難所として確保しているかについて尋ねたところ、事前に「確保している」と回答した市町村は 44%にとどまり、「確保できていない」あるいは「民間施設を避難所として活用することは想定していない」と回答した市町村は 55%であった（図表 2-4-4）。

図表 2-4-4 避難所としての民間施設の確保状況（市町村アンケート Q5）



民間施設を避難所として「確保できていない」理由を複数回答で尋ねた結果をみると、「民間施設と協議中」が39%と最も多いが、「発災後の災害救助法の適用後に確保することとしているため」との回答も35%とほぼ同じ割合を占めていた（図表 2-4-5）。

図表 2-4-5 民間施設を避難所として確保できていない理由（市町村アンケート Q5-1、複数回答）



また、市町村アンケートの自由回答には、避難所の想定収容人数を超えた避難者対応に関する課題を解決するため、都道府県や国の所有する施設を避難所として利用できる

ように働きかけを求める意見もあった。

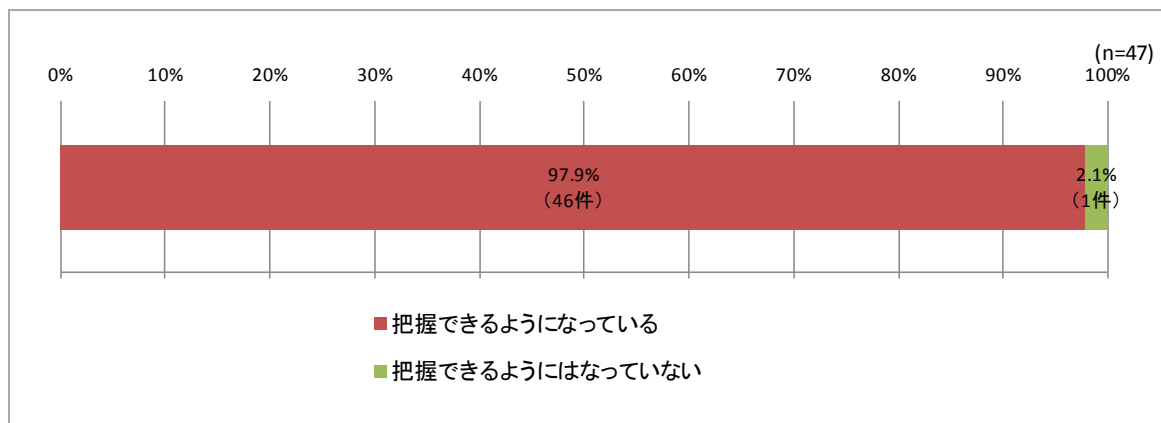
【市町村アンケート・自由回答より】

避難所の想定収容人数を超えた避難者対応に関する課題

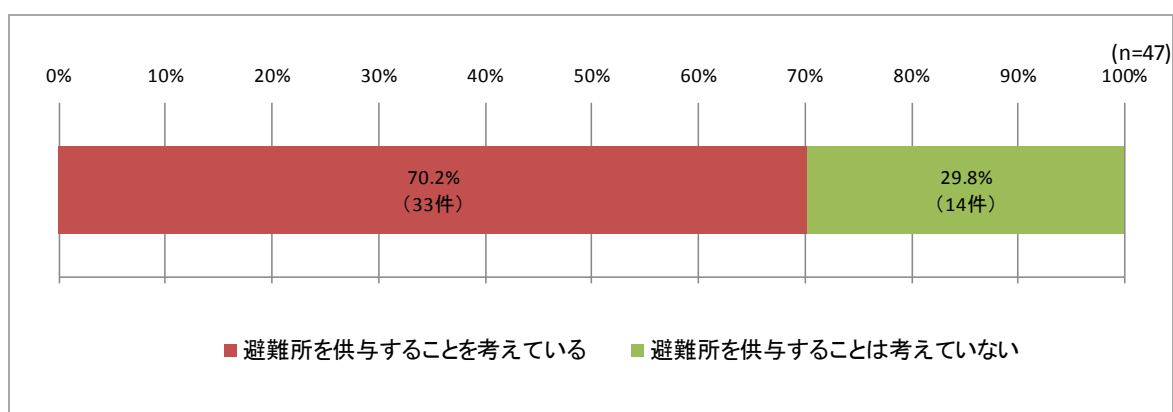
- 市所有の施設だけでは避難所の収容人数がどうしても不足する。公立の高等学校など、都道府県や国の所管する施設も避難所として利用できるとよいが、市町村から協議をしてもなかなか協力を得られないのが現実である。福祉避難所も含め、都道府県が主導となって協議を進めていただけるとよい。
- 都道府県等の施設を避難所として使用するために協定を結んでいるが、それでもなお、施設によっては災害時利用に対して後ろ向きな所もある。国・都道府県の施設及び職員は避難所としての使用・運営に協力するよう、定期的に文書等で通知していただきたい。
- 避難者に対する避難所のキャパシティが圧倒的に不足しているのが現状である。現在、県立高校の指定避難所化が進んでいない状況にあるため、文科省からの各都道府県教委に対する指導や強制力のある通知を出す等の対応をお願いしたい。
- 南海トラフ地震など広域災害の想定されている地域では、都道府県単位で良好な生活環境を確保した避難所を整備することが重要である（平常時は防災センター等として活用）。その他、客船の避難所としての活用について、検討が必要と考える。
- 生活環境を確保する上では、避難者人数の予測及び施設の収容能力が重要になるが、想定している数値の妥当性の判断ができないことが課題である。

一方で、都道府県アンケートの結果をみると、ほとんどの都道府県は、すべての市町村から開設避難所数、避難所毎の避難者数等、避難所が収集した情報を適切に把握できる（98%）という回答であった。そのため、市町村だけでは避難所を十分に確保できない場合には、都道府県による支援が期待されている。市町村の指定避難所として都道府県の施設が指定されているという報告もあるが、都道府県アンケートでは、市町村の避難所が不足する場合には、都道府県が避難所を供与する、すなわち、都道府県が避難所を開設するという回答が約7割にのぼった（図表 2-4-6、2-4-7）。

図表 2-4-6 災害発生時における、避難所が収集した情報の把握
(都道府県アンケート Q6)



図表 2-4-7 市町村の避難所が不足する場合の避難所の供与
(都道府県アンケート Q7)



そもそも、災害時の避難所での生活を平常時の自宅での生活と比較することはできない。有識者ヒアリングでも、多くの避難者は、できればすぐにでも避難所を出て行きたいと考えており、様々な理由で出て行けない方に対しては、緊急措置として生活保護を適用することも考えられるとの意見があった。また、「避難者は、自宅が住める状態なのであれば、インフラ等に多少不便があったとしても、できるだけ自宅で生活したいと考えるものだ」という自治体からの意見があった。

また、集落やコミュニティの単位で避難所生活を送ることが生活環境を維持することにもつながる。今回の調査結果において、地域の避難所が「あらかじめ集落で避難する避難所となっている」と約3割の市町村が回答しており（図表 2-4-2）、「避難所は同じ

町内の人と生活するから良いのであって、他の町内の避難所ではお客さんのように肩身が狭くなるため、行きたくないと考えるものだ。その意味で、たとえ近隣の避難所の生活環境が悪くても、遠方にある生活環境の良い避難所よりは良いと考えている。」あるいは「コミュニティを無視して避難者を移動させ、機械的に調整や集約をするのには無理が生じる。また、何日も避難所で生活すれば、そこにあらたなコミュニティが生まれるため、そこからさらに違うコミュニティに入るとなると抵抗があるのではないか。」との意見も自治体から寄せられた。有識者ヒアリングでは、町内会単位で避難所を移動してもらうために、移動先の避難所に畳が入ったり冷暖房が入るといった環境面の整備の他、町内会長に下見してもらい、希望を聞いたり説得するなど、組織面での後押しが有効ではないか、との意見があった。

集落単位と避難所の指定状況の関係について、市町村ヒアリングで尋ねた結果は以下のとおりであった。コミュニティごとに複数の避難所を指定している自治体もあれば、避難先は住民の判断に任せることとしている自治体もあった。

【市町村ヒアリングより】

集落単位と避難所の指定状況の関係

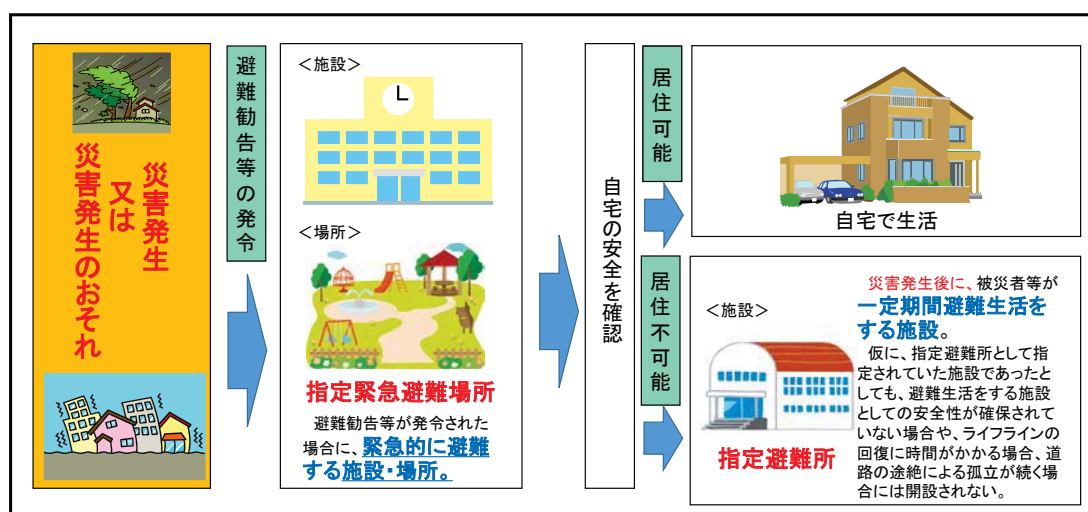
- 自治公民館（町内会）単位で作成を進めている防災マップには、指定避難所の一覧として地図の範囲外も含めて複数の指定避難所が記載されているため、住民は町内会の範囲外にも指定避難所があることを知っている。
- 小学校区単位で市民センターがあることから、ひとつの小学校区には、少なくとも2箇所（小学校と市民センター）の指定避難所がある。ただし、どの地区の住民がどの避難所へ行くかという割り当てはしておらず、住民がそれぞれ自らの判断で指定避難所のいずれかに避難する（別の地区の避難所へ行ってもよい）ことになっている。
- 指定避難所について、避難者の行き先は指定していない。災害時には開設した指定避難所を住民にお知らせし、そのうちのいずれかへ避難してもらうこととしている。開設された避難所が遠い場合には、近くの指定避難所へ自主避難してもよく、その場合には自治体へ連絡するよう依頼している。しかし時には「なぜこの指定避難所を開設しないのか」というお叱りの声が出る場合もある。

前述のとおり、市町村アンケートでは、避難所に想定収容人数を超える避難者が来た場合にも、受け入れを拒むことはせず、その避難所で受け入れざるを得ないという市町村が過半数であった。また、想定収容人数を超えて避難者が来た場合に受け入れる理由として、33%を占めた「その他」のほとんどが、「まず一旦受け入れた後に別の避難所へ移動」との回答であった。命を守ることが最優先であるため、避難所に来た人は何人でも受け入れるようにしているという自治体からの意見もあったが、避難所と避難場所との区別が十分には理解されていないことも要因の一つではないかと考えている。

現在では、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に、命からがら逃げる指定緊急避難場所その他の避難場所と、災害発生後に自宅に住むことができない被災者等が一時的に避難生活を送る指定避難所その他の避難所とは、役割が違うものとして区別されている。指定緊急避難場所が指定避難所を兼ねる場合もあり、災害によっては、指定緊急避難場所であった施設が、その後、指定避難所として開設される場合もあるが、指定緊急避難場所に参加した避難者が、指定避難所に参加したつもりで先に施設を占拠してしまったら、避難所運営の着手に混乱をきたしてしまうという自治体からの意見もあった。

市町村には、平時より住民に対して役割の違い（図表 2-4-8）を周知するように促している。そのため、災害がある程度収まった後であれば、想定収容人数以上に避難者を受け入れて、生活環境を悪化させるよりは、他の避難所に移動していただくという選択肢もあるのではないかと考えている。

図表 2-4-8 指定緊急避難場所と指定避難所の違い



またその際には、集落などの地域コミュニティ単位で移動することが望ましい。今回の調査結果において、「あらかじめ集落で避難する避難所となっている」ことが想定収容人数以上に避難者を受け入れる理由であると約 3 割の市町村が回答している（図表 2-4-2）ことを鑑みて、先に示した事例のように、集落など地域コミュニティ単位で複数の避難所を決めておくことも一案である。

（2）避難所における被災者のニーズと、その対応

避難所運営ガイドラインでは、その目的として「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。」と記載している。

また、平成 28 年度報告書には、「熊本地震の避難者に、避難所での滞在中に不足して困ったものを伺うと、『生活用水』が 41.6%で最も多く、次いで『飲料水』が 39.0%、『タオルケット、寝具』が 24.7%、『携帯電話充電器』が 22.5%となっている。一方で、困ったものは特になかったという回答も 22.3%となっている。今回の地震では、飲料水や携帯電話充電器などは、当初は不足したものの、時間の経過とともに支援は行き届いてきたが、各避難所においても、トイレを流したりする水の確保に苦慮されたという声が多い。」と記載している。

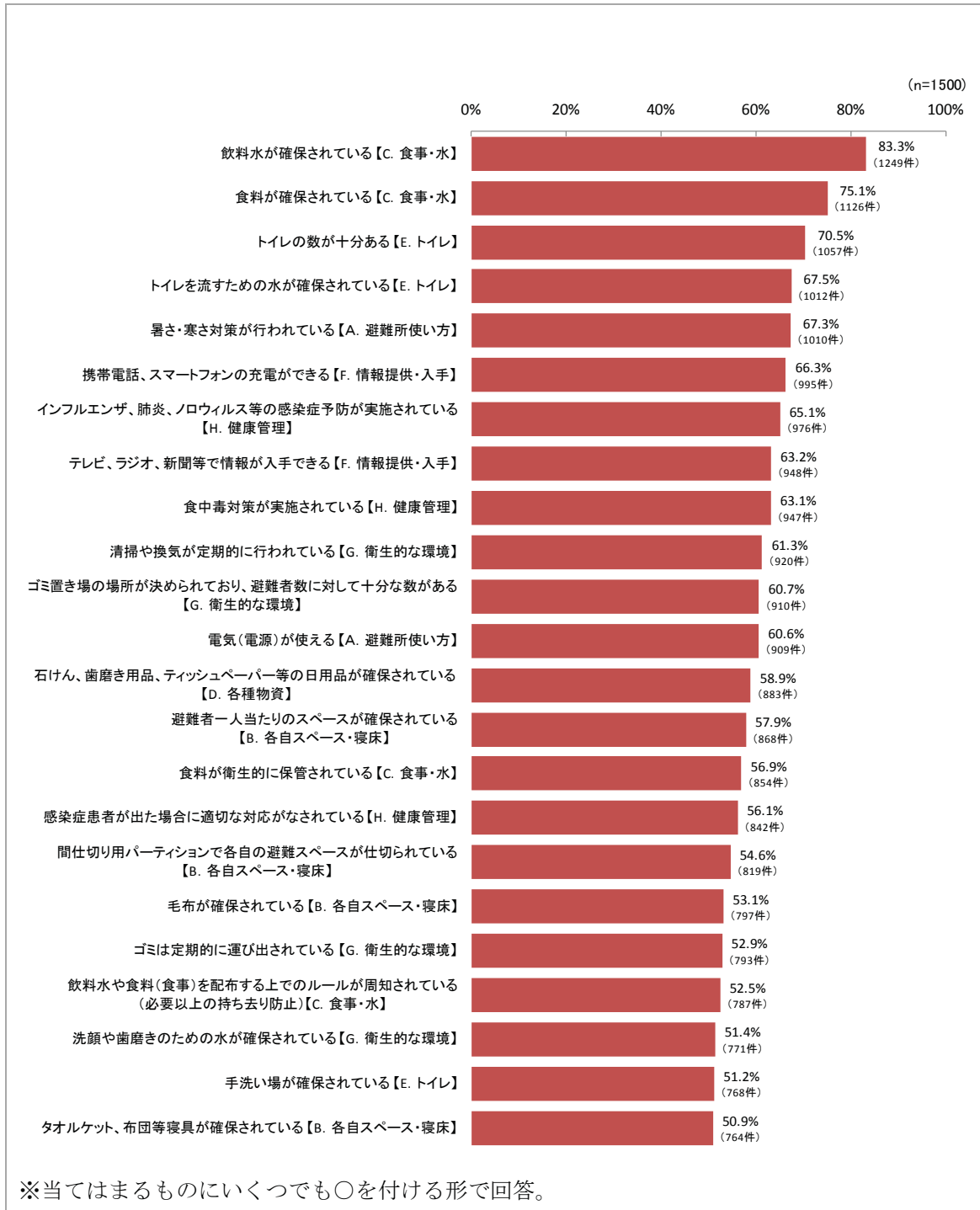
今回、一般市民に対し、大きな地震が発生したために避難所に避難すべきかどうか悩む段階から実際に避難所に避難する状況及びそこでの生活（1 週間程度）を想定していただいた上で、各状況におけるニーズを大きく分けて以下の 8 つのテーマ別に尋ねた。

- A. 避難所全体の使い方
- B. 各自の避難スペース・寝床
- C. 食事・水
- D. 各種物資
- E. トイレ
- F. 情報提供・入手
- G. 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）
- H. 健康管理

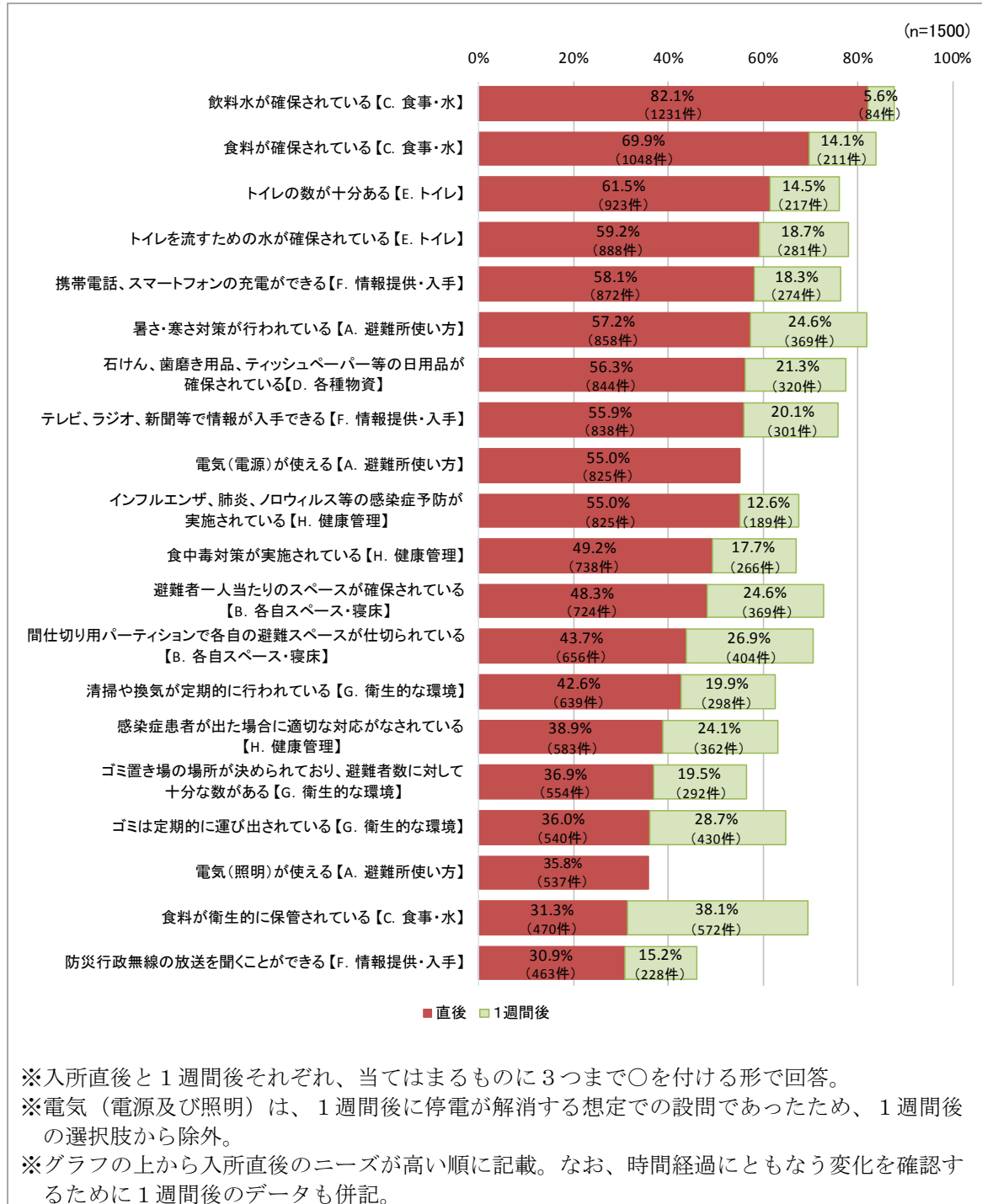
まず、大きな地震が起きた後に、自宅で暮らせないほどではない被災状況（状況想定1）において、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目として選択されたニーズのうち、回答率5割以上のものは図表2-4-9のとおりであった。第一に、飲料水と食料の確保、そしてトイレの数の確保と流すための水の確保、避難所の暑さ・寒さ対策に対するニーズが高かった。その次には、携帯電話・スマートフォンの充電や情報入手手段の確保、感染症・食中毒の予防や対策が求められていた。

また、大きな余震のため自宅に大きな被害が発生し、避難所に避難することとなった入所直後の状況（状況想定2：停電・断水発生）と、避難所に入って1週間経過した後の状況（状況想定3：停電解消・断水継続）におけるニーズについて、それぞれ上位20項目を抽出し、これに入所直後・1週間後のニーズを重ねたものが、図表2-4-10（入所直後のニーズ上位20項目）、及び図表2-4-11（1週間後のニーズ上位20項目）である。

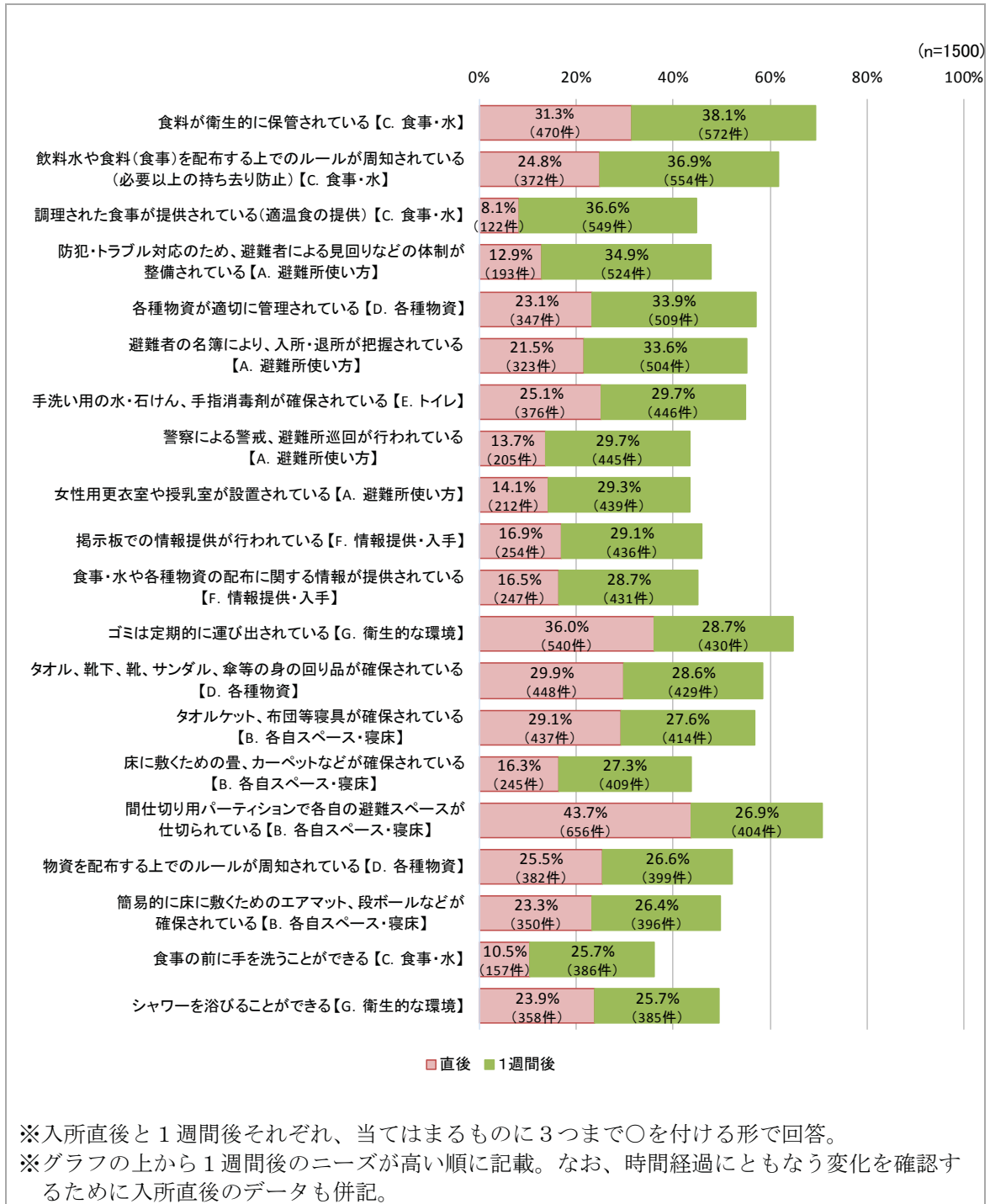
図表 2-4-9 最低限の避難所環境ニーズ
(一般市民アンケート Q1~8、複数回答)



図表 2-4-10 入所直後の避難所環境ニーズ上位 20 項目
 (一般市民アンケート Q9~16、Q18~25、複数回答 3 つまで)



図表 2-4-11 1週間後の避難所環境ニーズ上位 20 項目
 (一般市民アンケート Q9~16、Q18~25、複数回答 3 つまで)



図表 2-4-10、2-4-11 からは、時間経過に伴うニーズの変化がみてとれる。避難直後のニーズとしては、前述した「最低限の避難所環境ニーズ」の上位に挙げられる項目

とほぼ同一の項目が上位に位置している。すなわち、まずは飲料水と食料、その次がトイレ、という強いニーズが伺えた。また、健康管理や衛生管理に関するニーズのうち、感染症予防・食中毒対策に対するニーズが上位に位置している。北海道地方の回答者は、「暑さ・寒さ対策が行われている」に対するニーズが他地方に比べて高かった。

続いて、1週間後のニーズとしては、ルールや人的支援面でのニーズが上位に位置している。特に食事や飲料水を扱う上でのルール、避難所の使い方に関するニーズが上位に位置しており、防犯・トラブル対応のための体制整備や入退所管理、各種情報提供に関するニーズも比較的上位となっていた。

避難所の開設経験を持つ市町村ヒアリングにおいて、避難所への物資等の供給について尋ねたところ、以下のとおりであった。

【市町村ヒアリングより】

事例に見る避難所への物資等の供給

- 県及び県内市町村が連携備蓄をしていることから、発災初日に避難所への食料運搬が遅れ、避難者から苦情があった。
- 避難者に対しては、毛布を配布するとともに、水・パンなどの非常食を配布した。避難所となる小学校と市民センターには、分散備蓄として備蓄物資が配置されているので、それらを利用した。
- 1カ所の避難所のみが約1週間後まで開設しており、市職員が運営主体となっていたが、市が特段の対応をしたわけではなく、食事などは自分達で対応していた。
- 発災直後に100名ほどの避難者がいた避難所では、段ボールベッドやパーティションがあったにもかかわらず利用されなかった。パーティションは、近くにいる人の顔が見える方が安心ということで、利用するのは嫌だと避難者に拒否されたためである。その後しばらくして、避難者が20名ほどになった段階で設置したが、避難勧告が発令される度に避難者が一時的に100名くらいに増える状況が続き、避難者が増えると遠慮して段ボールベッドを片付けるということが繰り返されたため、最終的にベッドは設置せず、ウレタンマットと毛布が置かれるのみとなった。また、ずっと避難を継続している20名程度については、1日3食の弁当を提供していたが、降雨により

避難者が増えても急に弁当の数を増やすことはできないため、「多くの避難者がいる中で、自分達だけ弁当は食べにくい」と拒否されることもあった。このため、避難者数が多いときには、皆でアルファ化米を食べてもらった。

- 一時期、避難所の調理室で避難者自身（女性たち）による炊き出しが行われていたが、当該避難所には各地区から避難者が集まっており、とりまとめ役がいなかったことからトラブルが起き、総務課の判断により炊き出しを中止してお弁当を配布することになった。なお、各地域の公民館でも炊き出しが行われていたが、そこでは顔馴染みの地元住民が集まっていたため、こうしたトラブルは発生しなかったようだ。
- 段ボールベッドについては、「組み立てるのが面倒」「保管場所を取る」「一晚程度の避難であれば不要」といった意見があった。避難所生活が長期化した場合や、足の不自由な方用にいくつかあれば良いのではないかと。
- 備蓄物資から非常食（ビスケット）を一部配布したが、受け取った避難者から「お菓子を配るのか」と言われるなど、評判は良くなかった。また、レトルトご飯も配布したが、湯煎で食べられることを市職員が知らず、「電子レンジが無かったので配布できなかった」と言うこともあった。さらに、県の備蓄物資からハンバーグの提供があったが、ごはんとおかずの2種類提供することになり、手間が2倍になってしまった。このように、配布する食品を多種多様なものとする市職員の負担が大きくなることから、今後、市の備蓄物資はアルファ化米に一本化することにした。
- 避難者のニーズは時間とともに変わっていった。当初は食料や水などであったが、時間とともに、携帯電話の充電器、間仕切りや段ボールベッドなどへ、また、食料であっても、徐々に温かいもの、おいしいものなどへとニーズが変化した。
- 自治体としての備蓄がまったく無く、最初は、翌朝の朝食とするパンやおにぎり、飲料を調達するために、職員がコンビニ店に走った。毛布は、社会福祉協議会から日赤緊急用ストックの提供を受け、避難所に運び入れた。翌日の昼食からは、地域の婦人会が炊き出しをしてくれ、夕食からは県が手配したお弁当を配ることができるようになった。また、ボランティアによる炊き出しもかなりあった。

本来、避難所には食料や毛布等の物資等を持参することが基本であり、そのように呼びかけている自治体も多い。しかし、実際の避難所開設経験を持つ市町村ヒアリングにおいて、持参できないという苦情を言われた、あるいは自主避難の際に食料等を持参しない避難者に対してトラブルを避けるために配布してしまうといった意見もあり、対応面で苦慮している様子が伺えた。

【市町村ヒアリングより】

避難者による物資等の持参に関して

- 避難者に対して、避難所には寝具を持参するよう呼びかけていたが、「雨が降る中で持って来られるわけがない」と苦情を言われたりして、持参されない方も多かった。このため避難者が増えると寝具が不足していたが、その状況を災害対策本部に伝えても、「寝具は持参するようにと住民に伝えている」という理由で対応されなかった。
- 本来、食料などは避難者が持参することが原則であるが、自治体として避難勧告を出した場合には、避難するよう自治体側から依頼しているので、食料などは用意する。台風接近時の自主避難などでは、自治体からは食料等は提供しないことが原則だが、それでも持参してこない避難者に対して食料等を配布することはある。現場での無用なトラブルは避けたいので、「次回からは持参してきてください」と言いつつ配布するなど、現場には臨機応変に対応するよう指示している。
- 台風などに備えて避難所を開設する場合は、エリアメールやコミュニティFMでの周知に際して、非常持ち出し品を持参するよう呼び掛けており、食事等は提供していない。避難生活が2日以上になる場合には、食事の提供など対応することになると思われる。

第2部1.(1)のとおり、指定避難所そのものに物資を備蓄しておく必要性は必ずしもなく、その近傍に備蓄施設を確保することでも事足りるものと考えているが、平常時の備蓄物資の備蓄場所について、市町村ヒアリングでは以下の意見があった。

【市町村ヒアリングより】

平常時の備蓄物資の備蓄場所に関して

- 現状は、避難所となる学校には物資が備蓄されていないため、物資の配布にタイムラグが生じる可能性がある。避難所となる学校に防災備蓄倉庫などがあれば、災害時には自主防災組織などが活用できるので良い。
- 備蓄物資については、市内 19 箇所（一部は指定避難所）に分散備蓄をしている。災害時には、その 19 箇所から指定避難所へ物資を運んで避難者に配布することとしている。
- 市の備蓄は市内 2 箇所（旧小学校と、小学校の空き教室を改修した備蓄倉庫）に集中備蓄していた。しかし今回の災害において、人手・車両の不足により運搬できなかったことを教訓として、分散備蓄に変更しつつある。現在は各支所（8 地域）に備蓄物資を分散しているが、来年度にはさらに各地域の主な指定避難所 3～4 箇所へ備蓄物資を配備（分散備蓄）する予定である。

市町村には、避難所の生活環境の改善のため、避難者から様々なニーズが寄せられることがある。しかし、取組指針では、避難所運営等の基本方針として「避難所のスペース、支援物資等が限られた状況においては、避難者全員、または要配慮者全員に対する機会の平等性や公平性だけを重視するのではなく、介助者の有無や障害の種類・程度に加え、性別、環境が変わったことによる健康状態や声の出しやすさ、本人の理解、家族や周囲の状況等、様々な事情を考慮して優先順位をつけ、高齢者、障害者等の枠組みにとらわれず、『一番困っている人』から柔軟に、機敏に、そして臨機応変に対応することが望ましいこと。」と記載している。この点について、有識者ヒアリングにおいては様々な意見があった。

まず、開設期間が 1～2 日程度の避難所の役割は緊急避難場所に近く、食料やトイレに課題があっても、ある程度は許容されるものであるが、避難期間が長くなるにつれて避難者のなかでの不便さの許容限度が低くなっていくため、「過去の災害時の避難所と比較すると、現在の状態はそれほど悪くない」ということをきちんとアドバイスできなければ、避難者のニーズはエスカレートしていってしまう、という意見があった。

その一方で、避難者をとりまく状況は時々刻々変わるものであるため、個々人に合っ

た生活ができるように、避難所の環境整備の努力を続けることが必要だという意見もあった。特に、健常者と要配慮者との間のグレーゾーンの方々が安心して暮らせるような環境を作ることが重要であり、避難者のわがままと思われるかもしれないが、決して自分だけ優遇して欲しいという身勝手な要望ではないことから、できる範囲で環境改善は行うべきという意見であった。また、この問題は人員・物資・時間等の資源（リソース）がニーズにマッチしていないこと（資源管理）が本質であって、行政と避難者との対立構造を作らないよう、互いがパートナーとなり共に乗り越えていく関係になるのが最も良いが、行政側からは言い難いので、調停者（第三者の経験者や専門家）の力が必要となるとのことであった。

なお、実際の被災経験を持つ市町村でも、避難者のニーズについてギャップを感じることも多くあったようであり、市町村ヒアリングでは以下の意見があった。

【市町村ヒアリングより】

避難者のニーズに関する認識ギャップ

- 避難者ニーズに関して、認識のギャップを感じることはあった。避難者の中には大規模災害時にテレビ放送されるような温かい食事の提供をイメージされている方もおり、「温かい飲み物はないのか」等と求められた例がある。
- 当初はアルファ化米などの備蓄食料のみを配布していたが、それが続くと「もう少し良いものを出して欲しい」という声が聞こえるようになった。ちよつと県からレトルトカレー・紙皿などの提供申し入れがあったので、これを受けて、避難3日目の夕食として避難所で提供した。暖めなくても食べられるタイプのレトルトカレーで、これをアルファ化米にかけて食べたと思われる。

また、市町村アンケートでは、娯楽（飲酒・喫煙）や就寝時間などライフスタイルの相違をどこまで、どのように認めるかという点についても課題があるとの意見があった。

（3）避難所の早期解消

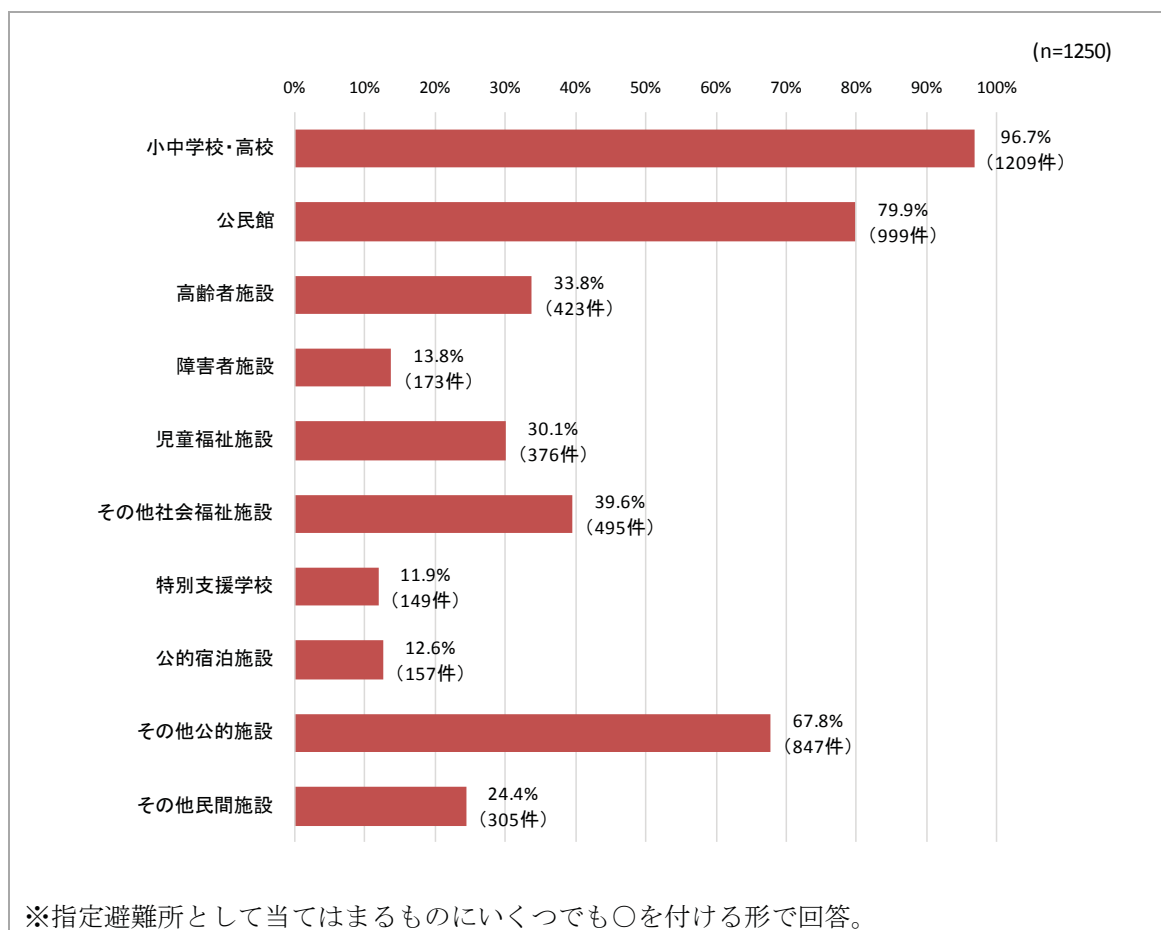
①学校施設における避難所の早期解消

児童生徒が学習・生活する場である学校施設を避難所として利用する場合には、早期に解消することが望ましいと考えている。防災基本計画では、「市町村は、学校を指定

避難所として指定する場合には、学校が教育活動の場であることに配慮するものとする。」と記載しているが、平成 29 年九州北部豪雨では、長期間避難所として利用されていた学校施設もあった。

教育施設である学校を指定避難所として指定している自治体は多い。前述のとおり、市町村アンケートの結果によると、指定避難所として指定されている施設は小中学校・高校が 97%と最も多く、ほとんどの市町村では学校施設が避難所として指定されていた（図表 2-4-12、図表 2-1-1 再掲）。

図表 2-4-12 指定避難所として指定している施設の種類（図表 2-1-1 再掲）
（市町村アンケート Q3、複数回答）

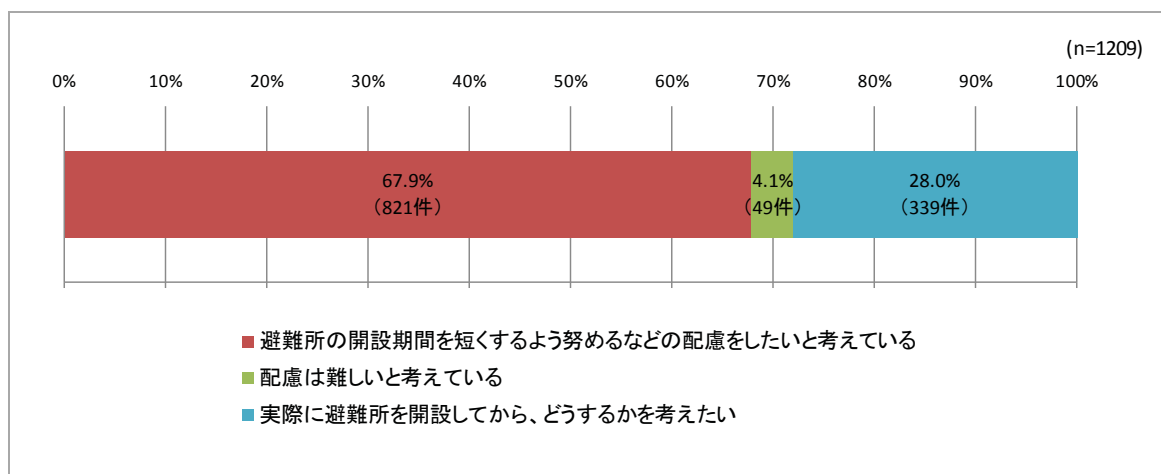


有識者ヒアリングでは、学校の他に利用できる施設があれば学校は使用しないにこしたことはないが、人員・物資・時間等の資源（リソース）が不足すれば、学校施設を避難所として利用することのメリットとデメリットを勘案して使用せざるを得ない場合

もあるという意見があった。海外では、学校を避難所として用いる例は少なく、公的体育館や劇場、キャンプ場が使われるという意見もあった。

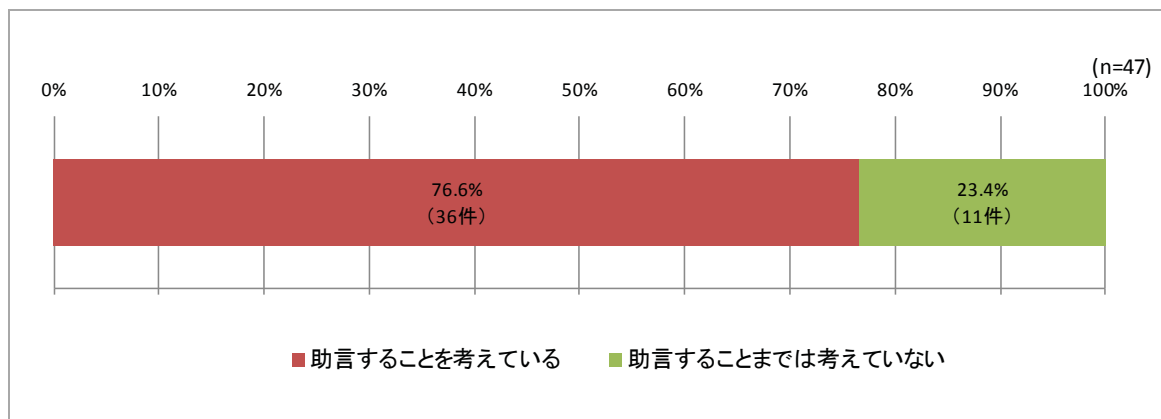
続いて、市町村アンケートにおいて、小中学校・高校を指定避難所として指定している市町村に対し、避難所の開設期間を短くするような配慮を考えているか尋ねたところ、約68%が「配慮をしたいと考えている」と回答する一方、残る市町村は「実際に避難所を開設してから、どうするかを考えたい」(28%)、「配慮は難しいと考えている」(4%)との回答であった(図表2-4-13)。

図表 2-4-13 学校を避難所として指定する場合の配慮
(市町村アンケート Q3-1)



一方、都道府県に対し、学校施設における避難所の早期解消について市町村に助言することを考えているかどうかを都道府県アンケートで尋ねたところ、77%が「助言することを考えている」という回答であった(図表2-4-14)。

図表 2-4-14 学校施設を避難所として開設した場合の早期解消に関する助言
(都道府県アンケート Q8)



市町村アンケートの自由回答には、学校施設における避難所の早期解消に関する良好事例として、小中学校ごとに関係者が集まって意見交換会を毎年開催し、その中で学校機能の復帰までを含めた学校防災計画を作成しているという意見もあった。

【市町村アンケート・自由回答より】
学校施設における避難所の早期解消に関する良好事例

- 避難所となる小中学校ごとに、地元の災害協力隊、消防団、自治体職員（災害情報連絡員・避難所配置職員）等を交えて学校避難所運営協力本部連絡会という意見交換会を毎年開催している。その中で学校防災計画を作成し、避難所の開設から運営方法、学校機能の復帰までの流れを計画として定めている。

避難所の開設経験がある市町村に対するヒアリングにおいて、学校施設を避難所として長期開設することの弊害や早期解消の必要性について尋ねたところ、以下のような意見があった。基本的には教室ではなく体育館を使用し、学校教育に影響が生じないように配慮していたとのことであった。

【市町村ヒアリングより】
長期開設の弊害・早期解消の必要性

- 受入場所として教室は使用せずに避難者は体育館で生活していたこと、その

後は地区公民館に移動したことなどから、学校の再開に関しては大きな混乱はなかった。避難所として開設されているときに、授業で体育があった場合は、体育館の半分だけを授業で使うなどしていた。

- 小中学校などを指定避難所としている場合、教室は利用せずに体育館を利用していた。被災時は夏休み期間でもあったため、体育館で部活動ができない程度の影響のみであったが、学校教育に影響が出るような場合が生じた場合には、他の施設へ移っていただくのが原則と考えている。ただし、公民館も本来は生涯教育の場であるため、同様の問題がある。実際に、地区をまたいで他地区の避難者を受け入れた公民館では、「いつまで避難所なのか」という問合せもあった。受け入れ側の地区では被害が少なく日常生活が回復しているので、公民館での生涯教育への影響は生じたとも言える。
- ある小学校では、発災直後、学校側の判断で教室にも避難者が入っていたが、臨時休校とした日の午前までに避難者は体育館へ移動し、翌日から学校再開となった。
- 学校再開の関係から、避難所に残る避難者への相談対応は中学校の避難者から始めたように記憶している。

市町村アンケートの自由回答では、学校施設との調整が進み難いという課題や、企業等施設の利用促進に関する要望があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

学校施設における避難所の早期解消に関する課題

- 基本的に小・中学校の体育館を避難所として指定しているが、要配慮者が体育館等で生活することは困難なため、福祉避難所や学校校舎内の特別教室等を活用することを想定している。しかしながら、学校施設はあくまで教育施設であり、復旧・復興が進むと通常授業も始まるため、特別教室等の活用について、学校施設側との調整がなかなか進まないのが課題である。また、そもそも想定避難者数に対する避難所施設が不足していることもあり、国や都道府県から、企業等に災害時における避難所施設利用に関する協定の締結等の必要性を働きかけてほしい。

また、避難所開設期間が長くなる理由について有識者や市町村に対するヒアリングで尋ねた結果は、以下のとおりであった。避難所を出た後の選択肢が多く悩む時間が長くなるということや、在宅避難者のケアができていないことその他、地域で生活できる環境が整っていないといった意見があった。

【有識者ヒアリングより】

避難所開設期間が長くなる理由と課題

- 最近、応急仮設住宅の着工から完成に時間がかかっている印象があり、その一方で近年主流のみなし仮設は選択の自由度が大きいこともあり、学校や職場等の日常生活との兼ね合いで被災者が悩み、なかなか決断できずに時間がかかるケースも見受けられる。こうしたことが、避難所生活が長引く一因となっているのではないかと。
- 被災地全体で見て、在宅避難者のケアがきちんとできていれば避難所入所者数は自ずと減少すると思われる。現状は、避難所の方が良い環境で、在宅避難に支援がほとんど届かず厳しい状況になっている。避難所環境を良くするためには在宅避難者サポートをセットで考えなければならないが、被災地では在宅避難者がどこに居るのがわかりにくいいため、どう手を付ければ良いかわからない状況になっている。
- 避難所の早期解消や、そもそも避難者を発生させないためには、被災者が地域で生活できる環境を早期に回復することが重要。避難所の次の段階の、生活再建を支援する必要がある、そのために必要な情報提供をしっかりと密に行うべきである。支援が必要な人を生活保護や雇用、福祉、医療といった平時の行政システムに迅速につなぐことが重要である。また、制度のちょっとした狭間で支援が受けられないことも防ぎたい。それができなければ、避難所開設期間が長期化する。
- 特に独居の高齢者は、自宅にいるのが不安で、避難所にいた方が安全で安心と家族が勧めることもあり、避難所に残りがちになる。

【市町村ヒアリングより】

避難所開設期間が長くなる理由と課題

- 東日本大震災の被災地では、仮設住宅の抽選結果が出始めた頃に、当選したにもかかわらず光熱費等が自己負担となるために避難所を出て行かない避

難者と、当選していない避難者との間で、トラブルが発生していた。

- 長期化した避難所については、どのタイミングで自宅へ戻っていただくかが課題となった。自宅が被災してまったく住めない方は、市営住宅をみなし仮設住宅として提供したので比較的早く避難所を退去されたが、むしろ自宅を修理すれば住める方々の避難が長引いた。避難所にいれば三食の食事が出て、入浴についても温泉への送迎を行っていたので、そのために自宅へ戻ることが遅くなった方がいたように思われる。実際に1世帯のみだが、自宅の1階がすべて浸水被害を受け、台所・風呂が使えないため食事・入浴を避難所で行っており、実際は自宅2階に住んでいるにも関わらず、避難所生活継続中という扱いとしていた方もいた。

避難者にとっては、避難所で長期避難を継続するよりも、いち早く仮設住宅等へ移り、日常生活に戻れることが重要である。この点についての、市町村や有識者へのヒアリング、市町村アンケートの結果は以下のとおりであった。今回寄せられた意見においては、避難所は早期に解消すべきであるという認識で一致していた。

【有識者ヒアリングより】

避難所の早期解消に関する課題

- 大きな災害で劣悪な避難生活の環境が一ヶ月も続くというのは問題であり、早期の避難所解消は重要な課題である。いかに早く避難所を閉鎖するかについては、避難所のことだけを考えるのではなく、家の片づけを支援する、仮住まい確保（民間賃貸だけでなく、公務員宿舎のリフォーム・短期入所も活用）、広域避難（旅館等への避難）等とあわせて検討する必要がある。
- 避難所の早期解消は必要。避難所運営や環境整備よりも、被災者に早く避難所から出ていただくことを目標にするべき。

【市町村ヒアリングより】

避難所の早期解消に関する課題

- 避難所は、あくまでも避難所であり、長引くと復旧・復興など次のステップへ進めないで、できるだけ早く閉鎖したい。その意味でも、ある有識者の先生が講演で述べていたが、「ある意味、居心地を悪くする」ことも必要と

考えている。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所の早期解消に関する課題

- 共同生活をする避難所では、良好な生活環境を確保することは不可能である。避難所生活は一時的なものであり、個々のプライバシーが確保できる住居への移動や仮設住宅の早期建設が必要である。
- 指定避難所は、そもそも体育館等の別用途の施設であるため、環境を改善して居住性を高めること自体が非効率的であり、困難な課題が多い。避難するということは有事であることを住民にもっと広報し、避難所では必要最低限度の用意に留め、長期避難の場合には民間宿泊施設の活用等を推進することはできないか。

以上のように、特に学校施設を避難所として開設する場合には、児童生徒の授業に影響があることなどのデメリットもあることも鑑み、避難所でのコミュニティが新しく形成される前に、早期に閉鎖することを目指すのも一案である。

②福祉避難所の早期解消

福祉避難所について、自治体から、「在宅介護サービス（特に排せつ・入浴サービス）を受けている人は、福祉避難所で受け入れることは困難であり、また、特別養護老人ホームが被災すれば、福祉避難所で受け入れることはできないので、県内で受け入れ可能な施設がなければ他県の特別養護老人ホームに移っていただくしか手はない。」という意見があった。

福祉避難所は、一般の避難所では生活することが困難な要配慮者が特別な配慮を受けられる施設であるが、福祉避難所といっても避難所であり、より良い環境に移ることが望ましいため、取組指針及び福祉避難所ガイドラインには、それぞれ以下のように記載している。

取組指針

- ✓ 福祉避難所で生活する避難者については、障害等の特性を有していること等に鑑みれば、できる限り早期に退所し、よりよい環境に移ることが望ましいことから、福祉仮設住宅等への入居のほか、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することで、早期退所が図られるように努めること。

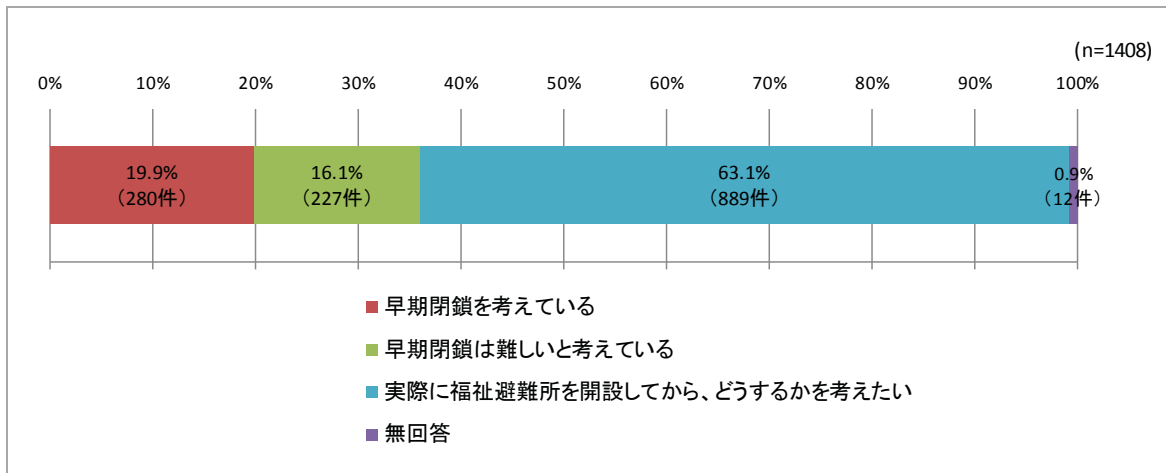
福祉避難所ガイドライン

- ✓ 福祉避難所からの早期退所を促す方法として、福祉仮設住宅等への入居のほか、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する。

また、自治体からは、「施設としても、避難所開設は1週間以内が原則であり、長期間開設することは望んでいないので、福祉住宅に移っていただくようにして、早期閉鎖を考えるべきではないか」という意見もあった。

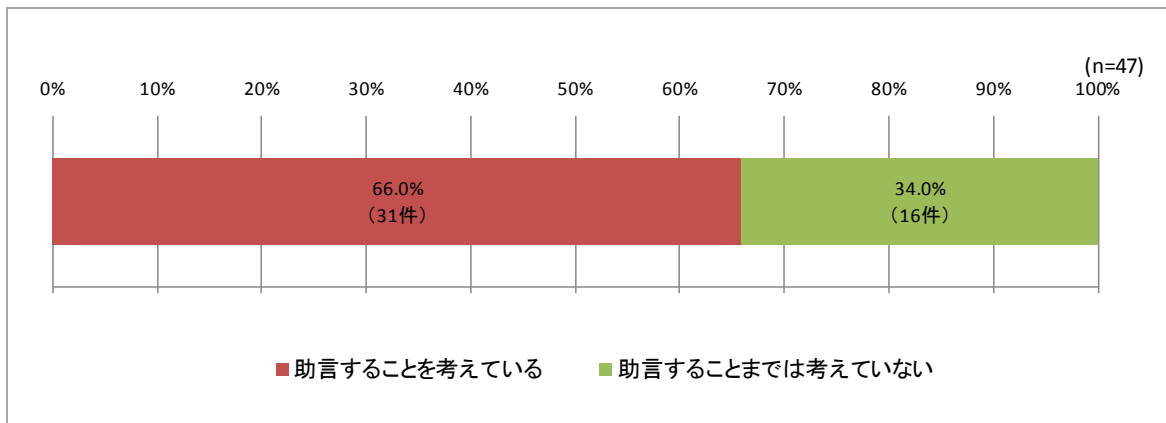
こうした福祉避難所の早期閉鎖に関して市町村がどのように考えているのかアンケートで尋ねたところ、「実際に福祉避難所を開設してから、どうするかを考えたい」とする回答が63%となり、最も多かった（図表2-4-15）。また、「早期閉鎖を考えている」との回答は20%に留まり、「早期閉鎖は難しいと考えている」との回答が16%となった。

図表 2-4-15 福祉避難所の早期閉鎖に関する考え（市町村アンケート Q10）



一方、都道府県アンケートにおいて、福祉避難所が長期化した場合に、早期退所が図られるよう市町村に対して助言することを考えているかどうかを尋ねたところ、66%が「助言することを考えている」という回答であり、34%は「助言することまでは考えていない」という回答であった（図表 2-4-16）。

図表 2-4-16 福祉避難所が長期化した場合の早期退所に関する助言（都道府県アンケート Q9）



実際に福祉避難所を開設した経験のある市町村へのヒアリングにおいて、福祉避難所の解消に関して尋ねた結果は以下のとおりであった。緊急入所対応、介護施設への切り替え、自宅へ戻る等により、最終的に解消に至ったとのことであった。

【市町村ヒアリングより】

事例に見る福祉避難所の解消

- 福祉避難所は、8月からデイサービスを再開するため、7月末で閉鎖することになった。この福祉避難所に入所していた避難者は、自宅に戻ったり、ショートステイに切り替えたりしていた。また、この福祉避難所にいた一般の避難者は他の避難所に移動した。
- 福祉避難所に入った方は4名であったが、その退去理由は、①自宅に戻る、②親戚宅へ行く、③介護施設に入所する、④息子夫婦がアパートを確保する、であった。
- 福祉避難所に40名の避難者が来たため、介護職員が24時間体制で対応した。避難者は別の介護施設に緊急入所したり、自宅に戻ったりして徐々に減少し、発災から1週間後に閉鎖された。

市町村アンケートの自由回答では、福祉避難所の早期閉鎖においては単独市町村での対応が困難であり、都道府県等の支援が必要との意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

福祉避難所の早期解消に関する課題

- 福祉避難所の早期閉鎖には受け入れ先の確保などが必要となり、単独市町村での対応は困難なため、都道府県等の支援が不可欠である。大規模災害時など市内全域が被災するような場合は、生活環境を確保することは不可能である。広域での避難については、広域避難所の設置や他市町村の避難所の利用など、国や都道府県が積極的に関与する制度が必要である。

なお、ある程度の設備・環境が整った福祉避難所であったとしても避難生活が困難な要配慮者に対しては、被災者としての支援ではなく、通常の扱いでの緊急入所、あるいは緊急ショートステイなどの受け入れができるよう、市町村内・外の広域の関連施設等であらかじめ検討・準備しておくことが望ましいと考えている。

有識者へのヒアリングにおいては、「従来の障害に関するノーマライゼーションの流

れの中で、障害があっても在宅で生活できる環境整備やネットワークづくりに取り組んできたが、災害でそれを支えていた環境が被災した場合には避難所に行くように促すことは非常に過酷なことである。そのため、障害のある方がそれまで整えてきた環境やネットワークを早期に再現することが重要である。また、それを福祉避難所の中だけで解決するのはそもそも困難であり、特に軽度の知的障害や自閉症の方については、一般の避難所の中に障害があっても対応できる空間を設けてネットワークを早期に確立する、あるいは在宅で対応できるようにする方が回復し易い。」という意見があった。

いずれにしても、福祉避難所で生活する被災者については、障害等の特性を有していること等も踏まえ、当事者にとってより良い環境を整え、早期に移っていただくことが望ましいと考えている。

③避難所の早期解消に向けた今後の取り組み方向

避難所の早期解消に関する今後の取り組み方向について、有識者からは、本来は住居の耐震化などにより避難所に行かなくていい人を増やすことが重要であり、それでも全壊まで至らなかった人が過ごせるように、地域で在宅避難に対して物資提供等の支援ができる拠点を設けることが必要であるとの意見があった。すなわち、避難所対応を拡充するのではなく、地域で暮らせるための支援を充実させ、基本は在宅支援、やむを得なければ避難所というように、今後の取り組みの方向性を変えていく必要がある、といった意見であった。

また、そもそも避難所は重要な問題ではなく、自宅で生活できない人が、日常生活に戻れるような仕組みを構築することの方が重要であり、被災者は、プライバシーが確保でき、風呂にも自由に入れる仮設住宅に1日でも早く入ることを望んでいるはずだという意見や、避難所生活が長くなるとコミュニティが形成されて避難所から移りたくないという声も出てくるという自治体からの意見もあった。

5. 避難所における市町村の役割範囲と権限

(1) 市町村の役割範囲と権限について

①避難所の運営

避難所運営ガイドラインでは、「避難所は、被災者が一定期間生活を送る場所である

ため、避難所を運営するための体制の確立が必要です。原則的には、『被災者自らが行動し、助け合いながら避難所を運営する』ことが求められます。」と記載している。避難所においては、被災者自身の運営により、その中での生活に関するルールも被災者同士で話し合いにより決めていくことが期待されている。

また、市町村アンケートの自由回答には、避難所の自主運営を促しているという以下の意見があった。

【市町村アンケート・自由回答より】

避難所の運営に関する良好事例

- 小学校単位の持ち回りで、複数の行政区協働の避難所開設運営訓練を実施している。5月から準備・打合せを始め、9月1日の訓練当日は、自主防災組織（行政区役員など約70人）だけで自主運営を行う。自衛隊に炊き出しなどの協力を得る中で、事前防災の重要性と共助の意識付けを進めており、毎年、県内のテレビニュースで取り上げられている。
- 防災リーダーの育成のために各避難所に特化した図上訓練を実施している。
- 防災リーダー研修や防災出前講座などで市民を対象とした避難所運営ゲームを行い、良好な生活環境を確保するための備えについて啓発している。

しかし実際の災害では、市町村が避難所を開設した場合、その運営管理だけでなく、運営そのものを行う場合もあり、開設期間が長くなってから被災者の自主運営に移行するという場合もある。市町村ヒアリングにおいて、各災害時の避難所の運営主体を尋ねたところ、以下のとおりであった。

【市町村ヒアリングより】

事例にみる避難所の運営主体

- 一般避難所に市職員を2名ずつ配置（後には他市町村からの応援職員と1名ずつペア配置）し、町内会連合組織の代表者と連携しつつ避難所運営を行った。避難生活が長期化すれば自主運営組織に運営を委ねることになるが、本災害ではその必要は生じなかった。
- 避難所には、7つある区の区役所より職員1~2名が配置され、避難所開設・運営を行った。当市の「避難所運営マニュアル」（平成29年3月改定）

では、今回のような短期開設型の避難所は、市職員が運営することとなっている。長期化した場合には、避難者による避難所運営委員会を組織して自主運営を行ってもらうが、今回はそこまでの必要はなかった。

- 避難所の運営は、配置した市職員が実施した。短期的な避難であり、また、降雨で避難勧告等が発令されるたびに避難してくるという状況だったので、避難者名簿の作成と、避難者の要望をとりまとめて災対本部へ伝えることが中心となり、短期間の避難生活のため、消灯時刻など避難所の運営ルールなどは不要だった。一部、自宅が被災された方々が比較的長期に避難を継続されることになった。その方々が入った避難所は計 6 箇所、職員を 2 人×12 時間交代で配置して、避難所運営に当たった。そのための職員配置は非常に厳しい（人員が不足する）状況で、他部職員や県職員の応援を受けた。県からの応援職員が来た際には、市職員 1 名+県職員 1 名で組み合わせて対応した。
- 市が開設した避難所の運営は、市職員が行った。これは、開設期間が 1 週間程度と短期間だったため。長期化するようであれば、自主運営してもらうことを考えるが、今回は降雨の状況から、自主運営組織を立ち上げるまでもないと判断した。
- 指定避難所の開設は、市職員が行うことになっており、1 箇所あたり 2 名が対応に当たった。ただし、道路寸断で職員がたどり着けなかった避難所もあり、学校やコミュニティセンターでは、教職員や事務職員が対応してくれたようだ。被災前の避難所運営マニュアルには、市職員の実名を明記する形で、避難所対応職員が割り振られていたが、今回は、開設された指定避難所数が多かったため、途中から避難所ごとに対応する部を決めて、各部内で担当職員を調整して運営することにした。また、当初、各避難所対応は 12 時間交代で不特定の町職員が行っていたが、同じ職員が対応した方が避難者からも意見が言いやすいだろうということで、3、4 人を特定して同じ避難所を担当する形にした。長期化した避難所の夜間対応については、その後、シルバー人材センターに依頼した。

このように、避難所へ配置する市町村職員は 1 箇所あたり 1~2 名である場合がほとんどであり、また、避難所の開設期間が比較的短期間である場合は職員による運営を前

提としている例が多いようであった。しかし、このような運営体制では、避難所が長期化するにつれて職員の負担が大きく、また、職員間の担当調整も煩雑となる。このため、ある市町村では、避難所ごとに担当部署を定め、当該部署内で担当者を調整するという対応がとられていた。また、他の市町村では、以下のような体制をあらかじめ定め、避難所運営に関わる職員の負担軽減に取り組んでいるとのことであった。

【市町村ヒアリングより】

避難所運営体制の事前整備 〈良好事例〉

- 避難所については、施設ごとに担当課を複数（発災直後に被害調査等の現業がない、財政課・税務課・市民課などが中心）割り当て、避難所対応のための要員配置は担当課が相談してシフトを組むこととしている（危機管理課は要員配置には関与しない）。このように各課対応とすることで、シフトが組みやすい。避難所開設を決定すると、危機管理課から担当課長にメールで連絡し、担当者に危機管理課まで来てもらって、施設の鍵を渡すとともに開設時刻を伝えている。また、各支所は職員数が少ないため、災害時には要員不足となることがわかっている。このため毎年度当初に、本庁勤務職員の中から各支所の地域在住職員をピックアップし、災害時に支所から要請があった場合には応援に行く職員として登録している。年度当初に登録する際には、一部の課に応援職員が偏らないよう各課で調整する。災害時に応援を求めたいときは、支所は応援職員に直接連絡して応援要請してよい（当該職員の所属長や危機管理課を通さなくて良い）ということになっている。
- 避難所運営に関しては、各避難所へ配置できる市職員は 2 名程度であるため、名簿づくりや災対本部との連絡窓口程度しかできない。自主防災組織が結成されているので、自主防による自主運営をしてもらいたいと考えている。避難所訓練をやっている自主防もあり、また、東日本大震災時にも市職員が物資提供・管理する一方で、物資の配布や掃除は自主運営で行っていた。

第2部2.（1）において、マニュアル及びそれに基づく訓練が重要であると指摘したところであるが、市町村ヒアリングの対象市町村の中には、独自のマニュアルを策定済み又は策定中のところがあった。また、避難所の自主運営を目指したマニュアルに修正した又は修正しようとしている市町村の意見は以下のとおりであった。

【市町村ヒアリングより】

災害の経験を踏まえたマニュアルの策定・改定例

- 災害経験を踏まえて改定した避難所運営マニュアルでは、避難所が長期化すると行政職員のマンパワー不足が懸念されるため、避難者に働きかけて避難所運営委員会を立ち上げてもらい、自主運営していただくことをポイントとしている。避難所運営委員会は、事前に体制構築するのではなく、災害後に避難所にいる方々で体制構築することとした。行政主体の運営から自主運営へスムーズに移行していくことが重要であるため、そのための平時からの啓発活動に力を入れている。
- 災害を踏まえ、新たに策定中の避難所運営マニュアルでは、避難所運営を100%避難者のみで行うことは想定しておらず、以下のような運営体制を想定している。①少なくとも職員数名は配置して、避難所からの要望を市災対本部の各対策部へ伝える窓口の役割を果たす。②避難所の生活ルールや各種役割分担は、避難者に決めてもらい、市はそのサポート役となる。③避難所の開設から、自主運営組織（避難所運営委員会など）の立ち上げまでは、市職員が中心となって行う。
- 避難所については、避難者による自主運営が必要であり、近く地域防災計画の改訂に併せて避難所運営マニュアルを策定する予定である。マニュアルには、「職員の人員も限られることから、避難者が自ら避難所を運営することが重要」といった内容を記載している。
- これから作成予定の避難所運営マニュアルでは、避難所運営は自主防災組織中心で行うものとしたいと考えている。村内全域が被災する大規模災害になると10数箇所の避難所を開設せざるを得ず、各避難所に数人の村職員を配置することは不可能であるため。マニュアルとともに、必要な物資等の要請様式（避難所から災対本部へFAX等で送ることを想定）などを準備しておき、村職員は巡回する程度で、各避難所は自主防により運営されるようにしたい。

②避難所の生活ルールづくり

避難所生活が短期間であれば生活に関するルールを定める必要性は小さいが、ある程度の期間を避難所で過ごす場合には、共同生活を円滑に営む上で生活に関するルールを定めることが必要となっている。しかし、平成29年九州北部豪雨では、「1つの避難所の1つの部屋に、複数の集落の被災者が避難生活を送っているため、避難所全体のルールづくりができない。即ち、集落のリーダーは自分の集落のルールづくりはできるが、他の集落の人にはそのルールの遵守を求めることができない。」という被災者の意見があった。有識者ヒアリングにおいても、複数の住民組織（町内会・自治会など）が集まる避難所では、リーダーが定まらないために、自主運営やルール策定がなかなか進まない場合があるとの意見があった。また、市町村アンケートの自由回答には、「避難所運営を良好にするためには取りまとめるリーダーの存在が重要であるが、リーダー選定に不安がある。」との意見もあった。

市町村ヒアリングでは、そのような場合に備え、「避難所運営マニュアル」において、避難所運営体制の中で町内会単位の下位組織（居住組）を設け、その代表者が避難所運営委員会に入って生活ルール等を定めることを想定しているとする市町村があった。しかし、有識者ヒアリングでは、このような形の対応について、平時から住民組織同士が良い関係性を持っておくことが必要であり、組織間でトラブル等がある場合にはうまくいかないことや、災害時に急遽体制を整えることは難しいので平時から備えておく必要があるという意見があった。

また市町村ヒアリングにおいては、消灯時刻、清掃、施設内での飲酒などの生活ルールについて、避難者から度々苦情が寄せられたという意見があった。これらの苦情に対しては、市町村職員が対応して他の避難者が指摘し難いルール違反を代わりに指摘せざるを得ず、「市町村職員が避難所にいることで避難者の自主性が薄れ、主体的にルールを決めることができないように感じた」という意見があった。

有識者からは、避難所の生活に関するルールを定め、避難者が共通してこれを守れるようにするためには、避難者自らが協議・意思決定していく仕組みをあらかじめ構築しておくことが不可欠であるが、一部避難者がルールを守らず迷惑行為を繰り返したとしてもこれを完全には阻止できないことが課題であるという意見も寄せられた。

③避難所の防犯・トラブル対策

避難所運営ガイドラインでは、「災害時においては、治安の維持が課題の一つとなり

ます。被災地外から窃盗団が入り込むことも、残念ながら珍しいことではないといわれているため、消防団・自警団等による地域の見守り体制の強化、警察の巡回要請、女性・子供に対する性犯罪防止策、相談体制強化等の検討が必要となります。」と記載している。また、平成 28 年度報告書には、避難所における犯罪等の抑止のための措置を「想定していない」とする市町村は 45%にのぼり、その理由としては『災害時は犯罪抑止まで人員を配置することが出来ないため、避難者それぞれが注意しあう事などで犯罪防止につなげていきたい』、『一口に犯罪と言っても多岐に渡り個別具体的に想定しきれない』、『警察との連携を含めた協議が整っていないため』、『避難所を開設した経験が少なく、どのような犯罪が起こりうるかの想定自体が難しいため』、『犯罪抑止の方法がわからない』、『専門的な知識がないため』といった意見」が記載されていた。

第 2 部 4. (2) に記載したとおり、一般市民アンケートにおいて避難所での想定ニーズを時間軸に沿って尋ねたところ、避難所に入って 1 週間を経た想定では、防犯・トラブル対応のための見回り体制整備、避難者名簿による入所・退所管理、警察による警戒・避難所巡回といった項目を約 3 割の回答者が重要視していた。また、同じアンケートの自由記述では、以下のような防犯対策等への不安の声があった。

【一般市民アンケート・自由回答より】

避難所における防犯・トラブル等への不安

- 不自由は覚悟しているが、傍若無人な振る舞いをする者がいないか不安。
- 避難所に横暴、わがまま、自分勝手な人、又はこれから犯罪を犯す人がいるかもしれない。
- こどもと女性に配慮がしっかりされていないと怖くて滞在できません。
- 我慢できずに自分勝手になってしまう人の対処法が分からないので、そういう人への対処法があれば教えていただきたい。
- 沢山の人が一箇所に集まると、非常識な人やストレスでパニックになっている人など揉め事も多いのではないかと思うので、警察の介入や平和に過ごせる配慮があればいいと思う。
- 食糧や生活用品が必要なのは勿論ですが、想像以上に性犯罪などの内部の問題が多いと聞いております。被災者をひとくくりにするのではなく、残念ではありますがその中にも問題がある人や集団生活にそぐわない人がいる事を考えた避難所作りが必要と考えております。

● 集団生活の出来ない人を排除してほしい（モラルのない人など）

取組指針では、避難者の数や状況の把握を目的として、「避難者一人一人に氏名、生年月日、性別、住所、支援の必要性の有無等を記帳してもらい、避難者名簿を作成すること」を推奨している。また、市町村ヒアリング・有識者ヒアリングのいずれにおいても、近年の災害における避難所の不審者対策として、受付における確認・チェックが比較的行われるようになってきていることや、避難者・避難所関係者とそれ以外を見分けられるようにリボンやビブスなどを着用するといった工夫をしているとのことであった。

この避難者名簿を用いて入退所管理を行ったり、避難者・関係者とそれ以外を明確に区別したりすることで、避難者の顔と名前が一致し、避難所内での犯罪抑止につながるものと考えられる。しかし、実際には、避難者名簿が作成されていても、これを用いた入退所管理が不十分なケースがある。有識者ヒアリングにおいても、被災地での現地調査に際し、誰何無く避難所に立ち入ることのできた経験をもとに、避難所の入退所管理・防犯対策に不安を感じるとの意見があった。

さらに、避難所で避難生活を送る避難者同士でも、犯罪・トラブルが発生するケースがある。市町村ヒアリングの中では、他の被災地への応援中に見聞きした例として、ある避難者が寝る際には必ず特定の女性の近くに来るなどストーカーまがいの行為をとったため、別途個室を設けて被害者側の女性に個室へ移ってもらったとの話があった。前述のとおり、避難所生活ルールには強制力がないため、有識者からは、ルールを守らない避難者が他の避難者との間でトラブルを発生させても対処する術がなく、いずれか一方の当事者が自主的に避難所を出て行くのを待つしかないとの意見も寄せられた。

近年では、車中泊避難者が車中に置いておいた貴重品の盗難に遭う、避難者名簿として避難所に張り出されている避難者の氏名・連絡先が悪用されるなど、新たに防犯上配慮しなければならないリスクがあることも、有識者ヒアリングで挙げられた。このため、避難所のトラブル・防犯対策については、より一層推進するための方策を検討することが望まれていることが明らかとなった。

④避難所の移動、統廃合・解消

取組指針では、「避難所解消に向けた環境整備」として、「①避難所の解消を円滑に進

めるため、住宅の応急修理の実施、公営住宅の活用、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避難所の設置は応急的なものであるため、避難所とした施設本来の機能を早期に回復することが必要であることから、上記の施策を講じるのと平行して、できるだけ避難所の早期解消を図ること。」と記載している。しかしながら、平成 29 年九州北部豪雨では、建設型応急仮設住宅が確保されても、そこに移る被災者は少なく避難所での避難生活が継続したケースもあった。

市町村ヒアリングにおいては、避難所の移動・統廃合や閉鎖に関して、次のような意見があった。

【市町村ヒアリングより】

避難所の移動・閉鎖に関する対応事例

- 避難者数の減少に伴い、小中学校等の避難所から、和室や炊事場のある地区ごとの地区公民館へ、さらに宿泊施設のある陸上競技場へと避難所を変更した。避難所の移動などについては、避難者に個別の聴き取りによるアンケート調査を行い、その結果を踏まえて災害対策本部で決定して、対応していった。より環境の良いところに移動してもらったこともあり、避難者からの抵抗や不満等はなかった。
- A 避難所は、収容人数 200 名のホールがあり、トイレの数も多く、多目的トイレや冷房、風呂が整備されているとともに、防音機能があって雨音が気にならないという環境で、避難者が多く一人当たりのスペースが狭くても居心地が良い環境だった。その近くにある B 避難所は、避難者が 10 名に満たない状態だったので、A 避難所の避難者にこちらへ移動するよう促したが、B 避難所には冷房がない、設備が古くトイレの臭いがする、体育館で床が硬い、雨の音がうるさいといった理由で、行く人はほとんどいなかった。冷房がある避難所は A 避難所を含め 2 箇所だけだったので、これら 2 施設に避難者が集中して、避難者が多いときには廊下に寝る避難者もいる状況だった。
- 小学校に残っている避難者に、小部屋が多く冷房もある振興センターへの移動を提案したが、「遠い」という理由で断られた。このため、次に公民館への移動を提案する際には、まず自治会長、地域リーダーや地域の議員さんに

相談し、それらの方々から避難者へ話してもらうこととした。移動について説明に行った際には「4回も移動したのに、また移動させるのか」とだいぶ不満の声が大きかった。このため議員さんから「市職員はこの場を出て行きなさい、あとは自分たちで相談する」と提案してもらったという経緯がある。このように自治会長、議員さんなどが、市職員と地域の方との仲立ちをしてくれたので、助かった。別の学校でも、避難者は体育館にいたので、公民館への移動を提案した。しかし、同じ地区内で川を挟んだだけの場所であるにもかかわらず、自宅から遠くなるという理由で拒否された。この学校には、畳敷きの柔道場もあったが、階段があって足腰の弱い高齢者は上がれないということで、体育館を利用し続けることとなった。

- ある地区では、小学校と公共スポーツ施設の 2 箇所でも市職員が避難所対応をしていたが、避難者が減ってきたこともあり、小学校の避難者をスポーツ施設に集約した。この際、スポーツ施設は遠いという理由で自宅に戻る人がおり避難者数が減ったが、小学校を引き続き避難所として開設しておいてほしいという意見は特に出なかった。
- 避難者が少なくなってきた時点で、残っている避難者に対して、今後の住む場所等についてのヒアリングを行った。夜だけ避難所に来る人は念のための避難であり、自宅の被害はそれほど大きくないと考えられたため、主に、日中もずっと避難所にいる方を聞き取りの対象とした。市内では、全壊した家はなかったものの、半壊はあり、ヒアリングや避難所の貼り紙で市営住宅が提供されることをお知らせし、数世帯が入居した。長期間避難所にいる人の中には生活困窮者もいたが、特別扱いはせず、「〇〇日頃に閉鎖するので」と閉鎖予定時期を伝えて他の人と同じように退去してもらった。
- 避難者は、基本的に自宅近くの避難所へ避難していた。発災直後は、行方不明者捜索の対応があったため、避難所の避難者数調整や移動等までは手が回らず、避難所縮小に取り組み始めたのは発災 1~2 ヶ月後からである。避難所の移動等は、市内 4 つの学区を踏まえて調整した。自主避難所にいる人に対しては、指定避難所に移ってもらうよう促した。
- 避難者の数は、ライフライン（電力、上水道）が復旧するたびに、徐々に減っていった。市内の複数箇所にあった避難所は、徐々に統合して、最終的に総合福祉センター 1 箇所に集約した。集約の際には、半ば強制的に「この避難所は今日で閉鎖するので、あちらへ移動してください」と指示し、多い時

には 100 人規模の避難者に一気に移動してもらうこともあった。移動手段は市でバスなどを用意したが、自家用車で避難している人がほとんどであったため、市の用意した手段はほとんど利用されなかった。避難所の集約をきっかけとして、自宅へ戻る人が多く、集約するたびに避難者数が減少した。

- ふれあいセンターの避難所は 8 日目までで、その翌日からは二次避難所 4 箇所（民間ホテル 2 箇所、大学セミナーハウス 2 箇所）に分かれていただいた。これら施設を利用することになったのは、施設側から提案があったため。地域の観光シーズンまでは利用客がほとんどいないので、それまでの間利用してはどうかとの提案だった。4 箇所の二次避難所は、地区ごとに分かれて入ってもらった。それぞれ、一次避難所から車で 10～15 分ほど離れた場所で、避難者の自宅からも同様の距離があったと思われるが、避難者は皆、移動手段として自家用車を持っており、苦になる距離ではなかったようで、移動に対して抵抗感などはなかった。

上記の意見に見られるように、避難者は、空きスペースがある、生活環境が整っているなど、より条件の良い避難所への移動に対しても抵抗感を示すことがあり、また、その理由は、多くの場合、自宅からの距離が遠くなるとのことであった。一方、こうした避難者感情に対して、自治会長や地元選出議員など地域コミュニティの中心人物が仲介者となることで、説明・説得が円滑に行えるという意見もあった。有識者ヒアリングにおいても、避難所間の移動に抵抗を示し統廃合・閉鎖の妨げとなるような避難者や、避難所のルールを守らない避難者に対しては、地域コミュニティの中で「誰か当該避難者と腹を割って話のできる人」を探り、その人物を通じて避難者が不満に感じている事項を把握するとともに説明・説得してもらうことが必要との意見があった。

避難所において、その統廃合・閉鎖を円滑に進める上では、このように自治会長・地方議会議員など、地域コミュニティの協力を得ることは有効であると考えている。

また、避難所は、被災者であれば誰でも滞在することが可能であることから、被災者が避難所のルールを遵守しなかったり、移動や統廃合・閉鎖などに従わなかったりなど、避難所の効率的な運営管理の妨げになる行動をとっても、これに対して強制力をもって対処することができない状況となっている。こうしたことから、避難所のルールを遵守し、避難所を効率的に運営管理することを担保できるようにするためには、避難所に入る際の受付時点などで、世帯ごとに避難所入所誓約書の提出を求めることも一案ではな

いかと考えている。その場合には、誓約書において、「①施設滞在者は施設管理者の指示に従うこと、また、指示に従わない場合には避難所からの退去を要求する可能性があること。」、「②余震、延焼、電力途絶等の影響で建物の安全性や周辺状況に変化が生じた場合、施設管理者の判断により、急遽閉鎖する可能性があること。」、「③施設を閉鎖する場合等において、施設管理者又は行政から全員又は一部の施設滞在者へ移動の指示があった場合には、その指示に従うこと。」などといった事項の承諾を得ることが重要であると考えている。

資料編

(1) 被災者支援ニーズに関するアンケート 調査内容及び集計結果

1. あなたご自身について伺います。

F 1 あなたは以下の項目にあてはまりますか。あてはまるものがあれば、選んでください。(複数選択可)

割合	件数	選択肢
4.9%	73	要介護状態である／同居する家族に要介護者がいる
4.4%	66	障害がある／同居する家族に障害者（児）がいる
1.7%	26	難病患者である／同居する家族に難病患者がいる
1.9%	28	妊産婦である／同居する家族に妊産婦がいる
6.5%	97	同居する家族に乳幼児がいる
11.5%	173	アレルギー等の慢性疾患がある／同居する家族にアレルギー等の慢性疾患がいる
0.3%	5	日本語がよくわからない（外国人など）／同居する家族に日本語がよくわからない者（外国人など）がいる
73.9%	1108	あてはまるものはない

F 2 あなたは災害により避難所生活を経験したことがありますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
4.7%	70	ある
95.3%	1430	ない

F 2 - 1 (F 2 で「ある」と回答された方に伺います)

避難所生活を経験された期間を回答してください。複数回の避難所生活経験がある方は、そのうち最も長い期間を経験された避難所生活についてお答え下さい。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
51.4%	36	1～2日
27.1%	19	3日～1週間未満
21.4%	15	1週間以上

F 3 あなたは居住している地域の避難所がどこにあるか知っていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
66.3%	994	知っている
33.7%	506	知らない

F 4 あなたは災害時に避難が必要となった場合、ペットを連れて行きますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
21.1%	317	ペットを飼っており、一緒に避難したいと考えている
5.8%	87	ペットを飼っているが、一緒には連れて行かない(連れて行けない)
73.1%	1096	ペットを飼っていない

F 5 あなたは普段から災害に備えた対策をとっていますか。当てはまるものがあれば、選んでください。(複数選択可)

割合	件数	選択肢
29.2%	438	食料・飲料・生活必需品などを3日分程度用意している
9.8%	147	食料・飲料・生活必需品などを1週間分程度用意している
22.9%	344	家具の転倒防止対策をしている
24.1%	361	非常用持ち出しバッグを用意している
9.9%	148	自宅の耐震性能を確認し、必要に応じて耐震化対策をとっている
7.7%	115	災害時の避難所に関する講演等を聞いたことがある
4.1%	62	避難所の開設や運営に関する訓練・ワークショップ等に参加したことがある
0.4%	6	その他 []
43.4%	651	災害に備えた対策は特にとっていない

2. ここからは、大きな地震が発生したときのことを想像して回答してください。

状況想定1

あなたの住んでいる地域で大きな地震が発生しました。地域では、停電・断水が発生しています。自宅が被災しましたが、暮らせないほどの被害ではありません。この状況では、避難所に行かず自宅で暮らし続けることが原則ですが、避難所への避難が必要となった場合のことも考えて、以下の設問に回答してください。

A. 避難所全体の使い方

問1 避難所全体の使い方に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
29.3%	439	施設内の危険箇所が確認され、必要に応じて立ち入り禁止措置がとられている
30.9%	463	避難者の名簿により、入所・退所が把握されている
60.6%	909	電気（電源）が使える
48.9%	733	電気（照明）が使える
67.3%	1010	暑さ・寒さ対策が行われている
4.5%	68	段差等が解消されている（スロープの設置等バリアフリー化）
35.5%	532	女性用更衣室や授乳室が設置されている
7.5%	112	子供が遊ぶスペースが確保されており、遊具がある
37.9%	568	防犯・トラブル対応のため、避難者による見回りなどの体制が整備されている
38.7%	581	警察による警戒、避難所巡回が行われている
15.1%	227	犯罪相談窓口が設置されている
17.3%	259	ペット専用区域があり、ペット同伴での避難が可能である
15.7%	235	ペット滞在ルールの周知、掲示がなされている
15.3%	229	マスコミ等取材に対する方針が確立されている
12.3%	185	該当する項目なし

B. 各自の避難スペース・寝床

問2 各自の避難スペース・寝床に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
57.9%	868	避難者一人当たりのスペースが確保されている
46.9%	703	女性・子供に配慮した避難スペースの割り当てがなされている
32.9%	494	高齢者・障害者（児）等に配慮した避難スペースの割り当てがなされている
54.6%	819	間仕切り用パーティションで各自の避難スペースが仕切られている
47.0%	705	簡易的に床に敷くためのエアマット、段ボールなどが確保されている
35.1%	526	床に敷くための畳、カーペットなどが確保されている
50.9%	764	タオルケット、布団等寝具が確保されている
53.1%	797	毛布が確保されている
23.4%	351	簡易ベッド、段ボールベッドなどが確保されている
20.1%	302	寝具などの整理整頓がなされている
21.4%	321	ベッドや布団（寝具）の定期的な交換がある
11.4%	171	該当する項目なし

C. 食事・水

問3 食事や水に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
83.3%	1249	飲料水が確保されている
75.1%	1126	食料が確保されている
52.5%	787	飲料水や食料(食事)を配布する上でのルールが周知されている(必要以上の持ち去り防止)
56.9%	854	食料が衛生的に保管されている
25.2%	378	調理された食事が提供されている(適温食の提供)
9.8%	147	食事(食料)の原材料が表示されている(アレルギー、宗教等)
14.3%	214	食事が配膳されている
36.6%	549	食事の前に手を洗うことができる
26.7%	400	衛生的な台所がある
14.4%	216	食事を作るための調理器具が確保されている
21.0%	315	茶碗、皿、箸等の食器が確保されている
20.8%	312	食器洗いが可能である
6.9%	104	アレルギー対応、介護食等の特別食が提供されている
10.5%	157	食事は栄養面での偏りがないよう配慮がされている
7.5%	112	避難者自身により食事情報(アレルギー・宗教等)を示す手段がある
9.3%	140	該当する項目なし

D. 各種物資

問4 各種物資に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
27.8%	417	洋服上下、子供服、下着が確保されている
35.9%	539	タオル、靴下、靴、サンダル、傘等の身の回り品が確保されている
58.9%	883	石けん、歯磨き用品、ティッシュペーパー等の日用品が確保されている
35.4%	531	紙おむつや生理用品等、女性・子供用品が確保されている
20.8%	312	マッチ、使い捨てライター、プロパンガス、固形燃料等の燃料が確保されている
20.5%	307	要配慮者のニーズに応じた物資が確保されている
35.1%	527	各種物資が適切に管理されている
43.1%	647	物資を配布する上でのルールが周知されている（必要以上の持ち去り防止）
27.7%	415	物資を配布する上で男女別の配慮がなされている（女性用品は女性が配布する、女性が利用する部屋に備えてある、等）
34.5%	518	配布される物資は避難所間で格差が生じないよう配慮されている（物資の再分配等）
14.1%	212	該当する項目なし

※要配慮者とは、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、外国人など、災害時に避難所での何らかの特別な配慮が必要となる者のことをいう。

E. トイレ

問5 トイレに関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
70.5%	1057	トイレの数が十分ある
29.2%	438	トイレ用の履き物が確保されている
67.5%	1012	トイレを流すための水が確保されている
51.2%	768	手洗い場が確保されている
44.1%	661	手洗い用の水・石けん、手指消毒剤が確保されている
30.4%	456	おむつや生理用品のサニタリーボックスが確保されている
26.8%	402	トイレ掃除用品・使い捨て手袋・マスク・作業着等が確保されている
14.3%	215	多機能トイレ・障害児者用トイレ（車いす対応）がある
21.4%	321	携帯トイレ、簡易トイレがある
29.7%	446	洋式トイレがある
35.0%	525	トイレの中と外に照明がある
6.9%	104	トイレの段差等が解消されている（スロープの設置等バリアフリー化）
19.1%	287	トイレ責任者とトイレ掃除当番を決めて役割分担されている
29.9%	448	トイレの使用ルールの周知、掲示が実施されている
38.2%	573	トイレの使用ルール上、男女別の配慮がなされている
12.7%	190	正しい手洗い方法の周知、掲示が実施されている
11.5%	173	トイレに行くのに配慮が必要な方へのボランティア支援が行われている
26.1%	391	トイレの防犯対策が行われている（夜間の巡回等）
23.5%	353	感染症が出た場合の専用トイレが確保されている
8.7%	130	該当する項目なし

F. 情報提供・入手

問6 情報提供・入手に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
48.3%	724	防災行政無線の放送を聞くことができる
63.2%	948	テレビ、ラジオ、新聞等で情報が入手できる
66.3%	995	携帯電話、スマートフォンの充電ができる
39.9%	599	誰でも無料で使える Wi-Fi 環境が整備されている
34.7%	520	掲示板での情報提供が行われている
19.5%	293	チラシ・広報紙の配布により情報提供が行われている
11.5%	173	視覚障害者(児)、聴覚障害者(児)等の障害者(児)や外国人向けの情報提供ツール・手段が整備されている
5.7%	86	手話通訳者、通訳介助者がいる
25.5%	382	地域の被害・ライフラインの復旧状況等の最新情報が提供されている
41.2%	618	食事・水や各種物資の配布に関する情報が提供されている
22.7%	340	周辺の避難所開設状況が周知されている
23.0%	345	犯罪情報が提供されている
28.5%	427	自治体からの被災者支援に関する情報が提供されている
21.5%	323	避難所を出た後の住まいに関する情報が提供されている
11.7%	176	該当する項目なし

G. 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）

問7 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。（いくつでも）
 そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
61.3%	920	清掃や換気が定期的に行われている
60.7%	910	ゴミ置き場の場所が決められており、避難者数に対して十分な数がある
32.8%	492	ゴミの選別が行われている
52.9%	793	ゴミは定期的な運び出されている
43.0%	645	ゴミ袋、防臭・防虫剤が十分ある
47.9%	718	ハエや蚊などの害虫対策がなされている
38.2%	573	体を拭くための使い捨てタオル等がある
51.4%	771	洗顔や歯磨きのための水が確保されている
47.7%	716	シャワーを浴びることができる
30.0%	450	風呂（仮設風呂）に入ることができる
39.3%	589	シャワーや風呂は男女別の配慮がなされている
32.4%	486	洗濯場（洗濯機や乾燥機）が確保されている
23.6%	354	洗濯干し場が設けられている
20.3%	305	洗濯干し場は男女別の配慮がなされている
9.7%	145	該当する項目なし

H. 健康管理

問8 健康管理に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所には行かない」と思われる項目を選んでください。(いくつでも)

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
65.1%	976	インフルエンザ、肺炎、ノロウイルス等の感染症予防が実施されている
63.1%	947	食中毒対策が実施されている
56.1%	842	感染症患者が出た場合に適切な対応がなされている
23.2%	348	生活不活発病等、心身機能低下への対策がなされている
19.7%	296	持病の悪化防止対策がなされている
31.4%	471	エコノミークラス症候群対策が行われている
18.3%	275	正しい口腔ケアの周知・指導が行われている
23.3%	350	精神不安等の心の健康問題への対策がなされている
32.7%	490	医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣による健康チェック・管理が定期的に行われている
24.3%	364	常駐の健康相談員がいる
23.6%	354	常駐の医療班（医療専門家のチーム）がいる
15.7%	235	健康管理に関する巡回相談体制が整備されている
19.1%	286	健康管理に関する相談窓口が設置されている
27.0%	405	診療・診察を受ける上でのプライバシーが確保されている
20.1%	302	避難所生活に関して女性が安心して話せる場所・体制が確保されている
13.3%	199	避難所生活において特に配慮を要する方々の状況を把握するために、本人や家族からの聴き取りが行われている
24.5%	368	必要に応じて病院、社会福祉施設等への入院・入所を検討できる
12.6%	189	該当する項目なし

※生活不活発病とは、「動かない」（生活が不活発な）状態が続くことにより、心身の機能が低下して、「動けなくなる」ことをいう。

※エコノミークラス症候群（深部静脈血栓症／肺塞栓症）とは、長時間足を動かさずに同じ姿勢でいると静脈に血の固まりができ、この血の固まりの一部が血流によって肺に流れて、肺の血管を閉塞してしまうことにより、生命の危険を生じる可能性

がある病気のことをいう。

状況想定2

大きな余震が発生したため、自宅に大きな被害が出てしまいました。地域では、依然として停電・断水が発生しています。近くの小学校は建物の安全性などが確認され、避難所が開設されていることから、あなたは（家族とともに）避難することにしました。避難所に入った直後のことを想像して、以下の設問に回答してください。

A. 避難所全体の使い方

問9 避難所全体の使い方に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
17.9%	268	施設内の危険箇所が確認され、必要に応じて立ち入り禁止措置がとられている
21.5%	323	避難者の名簿により、入所・退所が把握されている
55.0%	825	電気（電源）が使える
35.8%	537	電気（照明）が使える
57.2%	858	暑さ・寒さ対策が行われている
1.9%	29	段差等が解消されている（スロープの設置等バリアフリー化）
14.1%	212	女性用更衣室や授乳室が設置されている
1.3%	19	子供が遊ぶスペースが確保されており、遊具がある
12.9%	193	防犯・トラブル対応のため、避難者による見回りなどの体制が整備されている
13.7%	205	警察による警戒、避難所巡回が行われている
1.3%	20	犯罪相談窓口が設置されている
9.5%	143	ペット専用区域があり、ペット同伴での避難が可能である
2.5%	38	ペット滞在ルールのお知らせがなされている
1.9%	28	マスコミ等取材に対する方針が確立されている
8.9%	133	該当する項目なし

B. 各自の避難スペース・寝床

問10 各自の避難スペース・寝床に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
48.3%	724	避難者一人当たりのスペースが確保されている
25.9%	389	女性・子供に配慮した避難スペースの割り当てがなされている
14.0%	210	高齢者・障害者（児）等に配慮した避難スペースの割り当てがなされている
43.7%	656	間仕切り用パーティションで各自の避難スペースが仕切られている
23.3%	350	簡易的に床に敷くためのエアマット、段ボールなどが確保されている
16.3%	245	床に敷くための畳、カーペットなどが確保されている
29.1%	437	タオルケット、布団等寝具が確保されている
25.7%	386	毛布が確保されている
6.8%	102	簡易ベッド、段ボールベッドなどが確保されている
2.7%	41	寝具などの整理整頓がなされている
3.7%	56	ベッドや布団（寝具）の定期的な交換がある
9.5%	143	該当する項目なし

C. 食事・水

問11 食事や水に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください

割合	件数	選択肢
82.1%	1231	飲料水が確保されている
69.9%	1048	食料が確保されている
24.8%	372	飲料水や食料（食事）を配布する上でのルールが周知されている（必要以上の持ち去り防止）
31.3%	470	食料が衛生的に保管されている
8.1%	122	調理された食事が提供されている（適温食の提供）
2.1%	32	食事（食料）の原材料が表示されている（アレルギー、宗教等）
3.7%	56	食事が配膳されている
10.5%	157	食事の前に手を洗うことができる
3.9%	59	衛生的な台所がある
1.3%	19	食事を作るための調理器具が確保されている
2.5%	37	茶碗、皿、箸等の食器が確保されている
1.4%	21	食器洗いが可能である
1.4%	21	アレルギー対応、介護食等の特別食が提供されている
2.3%	34	食事は栄養面での偏りがないよう配慮がされている
0.5%	8	避難者自身により食事情報（アレルギー・宗教等）を示す手段がある
8.8%	132	該当する項目なし

D. 各種物資

問12 各種物資に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
23.0%	345	洋服上下、子供服、下着が確保されている
29.9%	448	タオル、靴下、靴、サンダル、傘等の身の回り品が確保されている
56.3%	844	石けん、歯磨き用品、ティッシュペーパー等の日用品が確保されている
26.8%	402	紙おむつや生理用品等、女性・子供用品が確保されている
11.0%	165	マッチ、使い捨てライター、プロパンガス、固形燃料等の燃料が確保されている
9.0%	135	要配慮者のニーズに応じた物資が確保されている
23.1%	347	各種物資が適切に管理されている
25.5%	382	物資を配布する上でのルールが周知されている（必要以上の持ち去り防止）
8.1%	121	物資を配布する上で男女別の配慮がなされている（女性用品は女性が配布する、女性が利用する部屋に備えてある、等）
16.2%	243	配布される物資は避難所間で格差が生じないように配慮されている（物資の再分配等）
11.1%	166	該当する項目なし

E. トイレ

問13 トイレに関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
61.5%	923	トイレの数が十分ある
9.3%	139	トイレ用の履き物が確保されている
59.2%	888	トイレを流すための水が確保されている
19.3%	289	手洗い場が確保されている
25.1%	376	手洗い用の水・石けん、手指消毒剤が確保されている
7.7%	116	おむつや生理用品のサニタリーボックスが確保されている
5.2%	78	トイレ掃除用品・使い捨て手袋・マスク・作業着等が確保されている
3.0%	45	多機能トイレ・障害児者用トイレ（車いす対応）がある
7.7%	116	携帯トイレ、簡易トイレがある
13.1%	197	洋式トイレがある
9.7%	146	トイレの中と外に照明がある
0.7%	11	トイレの段差等が解消されている（スロープの設置等バリアフリー化）
2.4%	36	トイレ責任者とトイレ掃除当番を決めて役割分担されている
4.6%	69	トイレの使用ルールの周知、掲示が実施されている
8.3%	124	トイレの使用ルール上、男女別の配慮がなされている
0.9%	14	正しい手洗い方法の周知、掲示が実施されている
0.8%	12	トイレに行くのに配慮が必要な方へのボランティア支援が行われている
3.7%	56	トイレの防犯対策が行われている（夜間の巡回等）
3.8%	57	感染症が出た場合の専用トイレが確保されている
8.1%	122	該当する項目なし

F. 情報提供・入手

問14 情報提供・入手に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
30.9%	463	防災行政無線の放送を聞くことができる
55.9%	838	テレビ、ラジオ、新聞等で情報が入手できる
58.1%	872	携帯電話、スマートフォンの充電ができる
23.8%	357	誰でも無料で使える Wi-Fi 環境が整備されている
16.9%	254	掲示板での情報提供が行われている
4.5%	68	チラシ・広報紙の配布により情報提供が行われている
2.7%	40	視覚障害者（児）、聴覚障害者（児）等の障害者（児）や外国人向けの情報提供ツール・手段が整備されている
0.8%	12	手話通訳者、通訳介助者がいる
10.1%	152	地域の被害・ライフラインの復旧状況等の最新情報が提供されている
16.5%	247	食事・水や各種物資の配布に関する情報が提供されている
3.2%	48	周辺の避難所開設状況が周知されている
3.2%	48	犯罪情報が提供されている
8.2%	123	自治体からの被災者支援に関する情報が提供されている
4.5%	68	避難所を出た後の住まいに関する情報が提供されている
9.3%	140	該当する項目なし

G. 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）

問15 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
42.6%	639	清掃や換気が定期的に行われている
36.9%	554	ゴミ置き場の場所が決められており、避難者数に対して十分な数がある
10.2%	153	ゴミの選別が行われている
36.0%	540	ゴミは定期的な運び出されている
16.9%	253	ゴミ袋、防臭・防虫剤が十分ある
18.7%	281	ハエや蚊などの害虫対策がなされている
10.3%	154	体を拭くための使い捨てタオル等がある
21.5%	322	洗顔や歯磨きのための水が確保されている
23.9%	358	シャワーを浴びることができる
10.2%	153	風呂（仮設風呂）に入ることができる
9.3%	139	シャワーや風呂は男女別の配慮がなされている
5.3%	79	洗濯場（洗濯機や乾燥機）が確保されている
1.0%	15	洗濯干し場が設けられている
1.6%	24	洗濯干し場は男女別の配慮がなされている
9.5%	143	該当する項目なし

H. 健康管理

問16 健康管理に関して、この時点で必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

割合	件数	選択肢
55.0%	825	インフルエンザ、肺炎、ノロウイルス等の感染症予防が実施されている
49.2%	738	食中毒対策が実施されている
38.9%	583	感染症患者が出た場合に適切な対応がなされている
5.7%	85	生活不活発病等、心身機能低下への対策がなされている
6.7%	100	持病の悪化防止対策がなされている
11.0%	165	エコノミークラス症候群対策が行われている
3.0%	45	正しい口腔ケアの周知・指導が行われている
7.0%	105	精神不安等の心の健康問題への対策がなされている
16.6%	249	医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣による健康チェック・管理が定期的に行われている
6.4%	96	常駐の健康相談員がいる
11.5%	172	常駐の医療班（医療専門家のチーム）がいる
3.1%	46	健康管理に関する巡回相談体制が整備されている
3.8%	57	健康管理に関する相談窓口が設置されている
4.3%	65	診療・診察を受ける上でのプライバシーが確保されている
3.1%	46	避難所生活に関して女性が安心して話せる場所・体制が確保されている
1.5%	23	避難所生活において特に配慮を要する方々の状況を把握するために、本人や家族からの聴き取りが行われている
6.2%	93	必要に応じて病院、社会福祉施設等への入院・入所を検討できる
10.8%	162	該当する項目なし

あなたは、さきほど、避難直後に必要と思われる項目を以下のように回答されました。

A. 避難所全体の使い方

※問9 (A. 避難所全体の使い方) での回答最大3項目を表示

B. 各自の避難スペース・寝床

※問10 (B. 各自の避難スペース・寝床) での回答最大3項目を表示

C. 食事・水

※問11 (C. 食事・水) での回答最大3項目を表示

D. 各種物資

※問12 (D. 各種物資) での回答最大3項目を表示

E. トイレ

※問13 (E. トイレ) での回答最大3項目を表示

F. 情報提供・入手

※問14 (F. 情報提供・入手) での回答最大3項目を表示

G. 衛生的な環境の維持 (清掃・ゴミ・入浴等)

※問15 (G. 衛生的な環境の維持 (清掃・ゴミ・入浴等)) での回答最大3項目を表示

H. 健康管理

※問16 (H. 健康管理) での回答最大3項目を表示

問17 上記A～Hの分野について、避難直後に特に支援や整備が重要だと思われる順に1位～8位まで順位をつけてください。(上段：割合、下段：件数)

	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位
A. 避難所全体の 使い方	18.1% 272	3.5% 53	6.9% 103	9.4% 141	12.1% 182	11.9% 179	14.0% 210	24.0% 360
B. 各自の避難ス ペース・寝床	10.9% 163	23.6% 354	20.9% 313	14.2% 213	10.5% 158	8.7% 131	7.9% 119	3.3% 49
C. 食事・水	53.0% 795	23.4% 351	14.5% 217	4.3% 64	2.3% 34	1.8% 27	0.6% 9	0.2% 3
D. 各種物資	0.4% 6	6.8% 102	13.1% 197	23.0% 345	19.1% 287	16.7% 250	10.9% 163	10.0% 150
E. トイレ	12.1% 181	34.7% 520	22.1% 331	15.6% 234	10.6% 159	2.8% 42	1.3% 20	0.9% 13
F. 情報提供・入 手	2.0% 30	3.1% 47	8.2% 123	11.9% 179	14.5% 218	21.7% 325	17.6% 264	20.9% 314
G. 衛生的な環境 の維持 (清掃・ゴ ミ・入浴等)	1.2% 18	2.5% 38	8.9% 134	12.2% 183	17.7% 266	20.3% 305	27.0% 405	10.1% 151
H. 健康管理	2.3% 35	2.3% 35	5.5% 82	9.4% 141	13.1% 196	16.1% 241	20.7% 310	30.7% 460

状況想定 3

避難所に入ってから1週間が経ちました。自宅の被害が大きかったため、当初の予想以上にあなた(と家族)の避難所生活が長引いています。地域では停電は解消しましたが、断水は続いています。

避難所に入ってから1週間のことを想像して、以下の設問に回答してください。

A. 避難所全体の使い方

問18 避難所全体の使い方に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思う項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問9 (A. 避難所全体の使い方)での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
23.3%	350	施設内の危険箇所が確認され、必要に応じて立ち入り禁止措置がとられている
33.6%	504	避難者の名簿により、入所・退所が把握されている
24.6%	369	暑さ・寒さ対策が行われている
6.1%	92	段差等が解消されている(スロープの設置等バリアフリー化)
29.3%	439	女性用更衣室や授乳室が設置されている
10.1%	151	子供が遊ぶスペースが確保されており、遊具がある
34.9%	524	防犯・トラブル対応のため、避難者による見回りなどの体制が整備されている
29.7%	445	警察による警戒、避難所巡回が行われている
8.2%	123	犯罪相談窓口が設置されている
5.3%	80	ペット専用区域があり、ペット同伴での避難が可能である
8.8%	132	ペット滞在ルールの周知、掲示がなされている
7.2%	108	マスコミ等取材に対する方針が確立されている
12.3%	185	該当する項目なし

※「電気(電源)が使える」「電気(照明)が使える」は、停電が解消した想定であることから、選択肢から除外。

※問9 (A. 避難所全体の使い方)で回答した項目は、選択肢から除外。

B. 各自の避難スペース・寝床

問19 各自の避難スペース・寝床に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問10（B. 各自の避難スペース・寝床）での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
24.6%	369	避難者一人当たりのスペースが確保されている
21.9%	329	女性・子供に配慮した避難スペースの割り当てがなされている
17.3%	260	高齢者・障害者（児）等に配慮した避難スペースの割り当てがなされている
26.9%	404	間仕切り用パーティションで各自の避難スペースが仕切られている
26.4%	396	簡易的に床に敷くためのエアマット、段ボールなどが確保されている
27.3%	409	床に敷くための畳、カーペットなどが確保されている
27.6%	414	タオルケット、布団等寝具が確保されている
21.8%	327	毛布が確保されている
17.7%	265	簡易ベッド、段ボールベッドなどが確保されている
10.5%	158	寝具などの整理整頓がなされている
15.3%	230	ベッドや布団（寝具）の定期的な交換がある
10.1%	152	該当する項目なし

※問10（B. 各自の避難スペース・寝床）で回答した項目は、選択肢から除外。

C. 食事・水

問20 食事や水に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問11（C. 食事・水）での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
5.6%	84	飲料水が確保されている
14.1%	211	食料が確保されている
36.9%	554	飲料水や食料（食事）を配布する上でのルールが周知されている（必要以上の持ち去り防止）
38.1%	572	食料が衛生的に保管されている
36.6%	549	調理された食事が提供されている（適温食の提供）
5.8%	87	食事（食料）の原材料が表示されている（アレルギー、宗教等）
12.9%	194	食事が配膳されている
25.7%	386	食事の前に手を洗うことができる
15.6%	234	衛生的な台所がある
8.7%	131	食事を作るための調理器具が確保されている
8.9%	133	茶碗、皿、箸等の食器が確保されている
9.1%	137	食器洗いが可能である
3.1%	46	アレルギー対応、介護食等の特別食が提供されている
12.5%	188	食事は栄養面での偏りがないう配慮がされている
2.0%	30	避難者自身により食事情報（アレルギー・宗教等）を示す手段がある
9.3%	140	該当する項目なし

※問11（C. 食事・水）で回答した項目は、選択肢から除外。

D. 各種物資

問 2 1 各種物資に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問 1 2 (D. 各種物資) での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
21.4%	321	洋服上下、子供服、下着が確保されている
28.6%	429	タオル、靴下、靴、サンダル、傘等の身の回り品が確保されている
21.3%	320	石けん、歯磨き用品、ティッシュペーパー等の日用品が確保されている
19.6%	294	紙おむつや生理用品等、女性・子供用品が確保されている
13.5%	203	マッチ、使い捨てライター、プロパンガス、固形燃料等の燃料が確保されている
18.3%	274	要配慮者のニーズに応じた物資が確保されている
33.9%	509	各種物資が適切に管理されている
26.6%	399	物資を配布する上でのルールが周知されている（必要以上の持ち去り防止）
17.1%	257	物資を配布する上で男女別の配慮がなされている（女性用品は女性が配布する、女性が利用する部屋に備えてある、等）
25.5%	383	配布される物資は避難所間で格差が生じないように配慮されている（物資の再分配等）
11.4%	171	該当する項目なし

※問 1 2 (D. 各種物資) で回答した項目は、選択肢から除外。

E. トイレ

問22 トイレに関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問13（E. トイレ）での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
14.5%	217	トイレの数が十分ある
12.5%	187	トイレ用の履き物が確保されている
18.7%	281	トイレを流すための水が確保されている
25.1%	376	手洗い場が確保されている
29.7%	446	手洗い用の水・石けん、手指消毒剤が確保されている
13.9%	208	おむつや生理用品のサニタリーボックスが確保されている
18.8%	282	トイレ掃除用品・使い捨て手袋・マスク・作業着等が確保されている
7.6%	114	多機能トイレ・障害児者用トイレ（車いす対応）がある
7.1%	107	携帯トイレ、簡易トイレがある
15.3%	230	洋式トイレがある
17.6%	264	トイレの中と外に照明がある
1.0%	15	トイレの段差等が解消されている（スロープの設置等バリアフリー化）
8.6%	129	トイレ責任者とトイレ掃除当番を決めて役割分担されている
11.6%	174	トイレの使用ルールの周知、掲示が実施されている
15.9%	239	トイレの使用ルール上、男女別の配慮がなされている
2.1%	31	正しい手洗い方法の周知、掲示が実施されている
2.7%	40	トイレに行くのに配慮が必要な方へのボランティア支援が行われている
7.1%	107	トイレの防犯対策が行われている（夜間の巡回等）
7.8%	117	感染症が出た場合の専用トイレが確保されている
9.9%	149	該当する項目なし

※問13（E. トイレ）で回答した項目は、選択肢から除外。

F. 情報提供・入手

問23 情報提供・入手に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問14（F. 情報提供・入手）での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
15.2%	228	防災行政無線の放送を聞くことができる
20.1%	301	テレビ、ラジオ、新聞等で情報が入手できる
18.3%	274	携帯電話、スマートフォンの充電ができる
22.7%	341	誰でも無料で使えるWi-Fi環境が整備されている
29.1%	436	掲示板での情報提供が行われている
17.0%	255	チラシ・広報紙の配布により情報提供が行われている
4.5%	67	視覚障害者（児）、聴覚障害者（児）等の障害者（児）や外国人向けの情報提供ツール・手段が整備されている
1.7%	25	手話通訳者、通訳介助者がいる
24.9%	373	地域の被害・ライフラインの復旧状況等の最新情報が提供されている
28.7%	431	食事・水や各種物資の配布に関する情報が提供されている
9.8%	147	周辺の避難所開設状況が周知されている
7.1%	106	犯罪情報が提供されている
19.5%	293	自治体からの被災者支援に関する情報が提供されている
13.0%	195	避難所を出た後の住まいに関する情報が提供されている
10.7%	161	該当する項目なし

※問14（F. 情報提供・入手）で回答した項目は、選択肢から除外。

G. 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）

問24 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等）に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問15（G. 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等））での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
19.9%	298	清掃や換気が定期的に行われている
19.5%	292	ゴミ置き場の場所が決められており、避難者数に対して十分な数がある
12.1%	182	ゴミの選別が行われている
28.7%	430	ゴミは定期的に運び出されている
22.7%	340	ゴミ袋、防臭・防虫剤が十分ある
20.3%	305	ハエや蚊などの害虫対策がなされている
14.9%	224	体を拭くための使い捨てタオル等がある
21.6%	324	洗顔や歯磨きのための水が確保されている
25.7%	385	シャワーを浴びることができる
17.8%	267	風呂（仮設風呂）に入ることができる
19.4%	291	シャワーや風呂は男女別の配慮がなされている
13.5%	203	洗濯場（洗濯機や乾燥機）が確保されている
4.1%	62	洗濯干し場が設けられている
4.0%	60	洗濯干し場は男女別の配慮がなされている
9.9%	148	該当する項目なし

※問15（G. 衛生的な環境の維持（清掃・ゴミ・入浴等））で回答した項目は、選択肢から除外。

H. 健康管理

問25 健康管理に関して、避難生活が1週間続くのであれば必要だと思われる項目を上位3つまで選んでください。

そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択してください。

なお、「避難直後」の状況で回答された以下の項目は、避難直後から1週間のうちに解消されており、今回の選択肢には含まれていません。

※問16（H. 健康管理）での回答最大3項目を表示

割合	件数	選択肢
12.6%	189	インフルエンザ、肺炎、ノロウイルス等の感染症予防が実施されている
17.7%	266	食中毒対策が実施されている
24.1%	362	感染症患者が出た場合に適切な対応がなされている
16.5%	248	生活不活発病等、心身機能低下への対策がなされている
13.1%	196	持病の悪化防止対策がなされている
16.4%	246	エコノミークラス症候群対策が行われている
7.1%	106	正しい口腔ケアの周知・指導が行われている
16.2%	243	精神不安等の心の健康問題への対策がなされている
22.7%	341	医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣による健康チェック・管理が定期的に行われている
14.1%	212	常駐の健康相談員がいる
15.2%	228	常駐の医療班（医療専門家のチーム）がいる
9.3%	139	健康管理に関する巡回相談体制が整備されている
8.9%	134	健康管理に関する相談窓口が設置されている
9.8%	147	診療・診察を受ける上でのプライバシーが確保されている
5.5%	83	避難所生活に関して女性が安心して話せる場所・体制が確保されている
5.1%	76	避難所生活において特に配慮を要する方々の状況を把握するために、本人や家族からの聴き取りが行われている
12.5%	187	必要に応じて病院、社会福祉施設等への入院・入所を検討できる
12.0%	180	該当する項目なし

※問16（H. 健康管理）で回答した項目は、選択肢から除外。

問26 避難所における生活環境や支援に関して、お考えのことを自由にご記入下さい。

--

(2) 地方公共団体に対するアンケート（都道府県） 調査内容及び集計結果

本調査は、災害時に市町村（特別区を含む。以下同じ。）が行う避難所の開設・運営管理に関連して、貴自治体が平時から実施、又は災害時に実施予定の支援等についてお尋ねするものです。

避難所の開設・運営管理に関する市町村への支援を担当される部署の責任者の方にご回答をお願いいたします。内容が他部署にわたる場合には、恐れ入りますが、関連部署にご確認の上、ご回答下さい。

1. ご回答者について伺います。

都道府県名	
所属部署・役職	
担当者氏名	
電話番号	
メールアドレス	

※ご連絡先は、今後、ご回答内容の確認などが必要となった場合に利用させていただきます。

2. 平時における支援の取組について

問1 貴自治体では、市町村が避難所運営の手引き（マニュアル）を作成する場合に、どのような支援を行っていますか。次の中から当てはまるものをお答え下さい。（いくつでも）

割合	件数	選択肢
74.5%	35	1 避難所運営の手引き（マニュアル）等の提供
38.3%	18	2 研修を実施
10.6%	5	3 市町村が、避難所運営の手引き（マニュアル）を作成する際の人的支援（専門家派遣等）
14.9%	7	4 市町村が、避難所運営の手引き（マニュアル）を作成する際の財政的支援
10.6%	5	5 支援は行っていない
25.5%	12	6 その他 具体的に []

問2 現在、指定避難所を指定している市町村は約8割に達していますが、残り約2割の市町村で未だに指定が完了していない状況です。市町村に指定促進に関する助言を行っていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
31.9%	15	1 市区町村の指定は既に完了している
66.0%	31	2 市区町村の指定が完了していないため、助言を行っている
2.1%	1	3 市区町村の指定が完了していないが、助言は行っていない

問3 介護保険施設、障害者支援施設等に対し、あらかじめ、その所在する都道府県や近隣都道府県における同種の施設やホテル等の民間施設等と施設利用者の受入れに関する協定を締結するよう指導に努めていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
25.5%	12	1 指導に努めており、協定の締結状況も把握している
38.3%	18	2 指導に努めているが、協定が締結されているかどうかまでは把握できていない
34.0%	16	3 何もしていない
2.1%	1	無回答

問4 介護保険施設、障害者支援施設等に対し、あらかじめ、災害時に派遣可能な職員数を登録することや、関係団体と災害時の職員派遣協力協定の締結を行うこと等により、介護職員等の派遣体制の整備に努めていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
40.4%	19	1 介護職員等の派遣体制の整備に努めており、協定締結等の状況も把握している
46.8%	22	2 介護職員等の派遣体制の整備に努めているが、協定締結等の状況までは把握できていない
8.5%	4	3 何もしていない
4.3%	2	無回答

問5 その他、災害時に市町村が行う避難所の開設・運営管理のため、平時から貴自治体が行っている支援等がありましたら、下記にご記入下さい。(自由回答)

--

3. 災害時における支援の取組について

問6 災害発生時において、市町村から開設避難所数や避難所毎の避難者数等、避難所が収集した情報を適切に把握できるようになっていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
97.9%	46	1 把握できるようになっている
2.1%	1	2 把握できるようにはなっていない

問7 災対法第86条の6を踏まえると、都道府県も避難所を供与することができることになっていますが、市町村だけでは避難所が不足する場合には、貴自治体においても避難所を供与することを考えていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
70.2%	33	1 避難所を供与することを考えている
29.8%	14	2 避難所を供与することは考えていない

問8 学校施設を避難所として開設した場合には、学校が教育活動の場であり、施設本来の機能を早期に回復することが必要であることから、できるだけ避難所の早期解消を図るよう、市町村に助言することを考えていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
76.6%	36	1 助言することを考えている
23.4%	11	2 助言することまでは考えていない

問9 福祉避難所で生活する避難者については、障害等の特性を有していること等に鑑みれば、できる限り早期に退所し、よりよい環境に移れるようにすることが望ましいと言われております。長期化した場合には、早期退所が図られるよう、市町村に助言することを考えていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
66.0%	31	1 助言することを考えている
34.0%	16	2 助言することまでは考えていない

(3) 地方公共団体に対するアンケート（市町村） 調査内容及び集計結果

このアンケートは、災害時の避難所・福祉避難所（福祉避難スペース）の開設・運営管理を担当されている部署の責任者の方にご回答をお願いいたします。内容が他部署にわたる場合には、恐れ入りますが、関連部署にご確認の上ご回答をお願いします。なお、回答は平成29年10月1日現在としてご回答下さい。

また、万が一回答を決めかねる設問がある場合は、いずれか一つ近いものを選択・入力して下さい。

1. 貴自治体の情報について伺います。

都道府県名	
市町村名	
所属部署・役職	
担当者氏名	
電話番号	
メールアドレス	

※回答は平成29年10月1日現在としてご回答下さい。

問1 貴自治体の人口（住民基本台帳の数値）をお答え下さい。

	人
--	---

2. 避難所について伺います。

問2 貴自治体では災害時に開設する避難所を何箇所確保していますか。（数値を回答）下記の2種類について、それぞれお答え下さい。

1 災対法の指定の有無に関わらず、確保している避難所	箇所
2 上記1のうち、災対法に基づく指定をしている指定避難所	箇所

問2-1 指定避難所の指定を終えていますか。

割合	件数	選択肢
85.7%	1207	1 終えている
14.0%	197	2 終えていない
0.3%	4	無回答

問3 (問2の2で災対法に基づく指定避難所を1箇所以上指定していると回答した方にお尋ねします)

災対法に基づく指定避難所としてどのような施設を指定していますか。次の中から当てはまるものをいくつでもお答え下さい。

割合	件数	選択肢
96.7%	1209	1 小中学校・高校
79.9%	999	2 公民館
33.8%	423	3 高齢者施設
13.8%	173	4 障害者施設
30.1%	376	5 児童福祉施設
39.6%	495	6 その他社会福祉施設
11.9%	149	7 特別支援学校
12.6%	157	8 公的宿泊施設
67.8%	847	9 その他公的施設 具体的に []
24.4%	305	10 その他民間施設 具体的に []

問3-1 (問3で「1 小中学校・高校」を指定避難所に指定していると回答した方にお尋ねします)

市町村は、学校を避難所として指定する場合には、学校が教育活動の場であることに配慮することとされていますが、避難所の開設期間を短くするような配慮を考えていますか。次の中から最も当てはまるものをひとつお選び下さい。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
67.9%	821	1 避難所の開設期間を短くするよう努めるなどの配慮をしたいと考えている
4.1%	49	2 配慮は難しいと考えている
28.0%	339	3 実際に避難所を開設してから、どうするかを考えたい

問4 災害の規模によっては、避難所に、想定収容人数以上に避難者が来た場合でも受け入れますか。次の中から最も当てはまるものをひとつお選び下さい。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
56.5%	795	1 受け入れる
42.8%	602	2 受け入れない
0.8%	11	無回答

問4-1 (問4で「1 受け入れる」と回答した方にお尋ねします)

想定収容人数以上に避難者を避難所に受け入れれば、避難所の生活環境が悪くなることが想定されますが、それでも受け入れる理由をお答え下さい。(いくつでも)

割合	件数	選択肢
31.9%	254	1 あらかじめ集落で避難する避難所となっているため
34.8%	277	2 代替手段の準備ができていないため
30.9%	246	3 当初避難者を受け入れることを想定していなかったスペースで受け入れることが可能であるため
33.1%	263	4 その他 具体的に []
0.4%	3	無回答

問4-2 (問4で「2 受け入れない」と回答した方にお尋ねします)

避難所の想定収容人数を超えた避難者を受け入れないために、貴自治体ではどのような対応を行いますか。次の中から当てはまるものをいくつでもお答え下さい。

割合	件数	選択肢
87.9%	529	1 比較的空いている別の避難所へ行ってもらおう
44.0%	265	2 新たな施設を避難所として開設し、そこへ行ってもらおう
6.5%	39	3 その他 具体的に []
0.5%	3	無回答

問5 災害の規模によっては、避難所が不足することが考えられます。そのような場合に備えて、事前に協定を結ぶなどして民間施設を避難所として確保していますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
44.1%	621	1 確保している
26.3%	371	2 確保できていない
29.5%	415	3 民間施設を避難所として活用することは想定していない
0.1%	1	無回答

問5-1 (問5で「2 確保できていない」と回答した方にお尋ねします)

必要な避難所を確保できていない理由について、次の中から当てはまるものをお答え下さい。(いくつでも)

割合	件数	選択肢
14.3%	53	1 民間施設の協力が得られないため
10.0%	37	2 税制優遇や補助金がないため
38.8%	144	3 民間施設と協議中
35.3%	131	4 発災後の災害救助法の適用後に確保することとしているため
8.6%	32	無回答

3. 福祉避難所(福祉避難スペース)について伺います。

問6 貴自治体では災害時に開設する福祉避難所(福祉避難スペース)を何箇所確保していますか。(数値を回答)

下記の2種類について、それぞれお答え下さい。

(問2で回答された避難所を福祉避難所(福祉避難スペース)としても考えている場合も、1箇所としてカウント)

1 災対法の指定の有無に関わらず、確保している福祉避難所(福祉避難スペース)	箇所
2 上記のうち、災対法に基づく指定をしている福祉避難所(福祉避難スペース)	箇所

問7 (問6の2で災対法に基づく福祉避難所(福祉避難スペース)を1箇所以上指定していると回答した方にお尋ねします)

福祉避難所(福祉避難スペース)としてどのような施設を指定していますか。次の中から当てはまるものをいくつでもお答え下さい。

割合	件数	選択肢
7.6%	75	1 小中学校・高校
9.8%	97	2 公民館
65.9%	652	3 高齢者施設
40.0%	396	4 障害者施設
13.9%	137	5 児童福祉施設
38.3%	379	6 その他社会福祉施設
9.4%	93	7 特別支援学校
2.1%	21	8 公的宿泊施設
23.3%	230	9 その他公的施設 具体的に []
6.8%	67	10 その他民間施設 具体的に []
0.3%	3	無回答

問7-1 指定している福祉避難所(福祉避難スペース)は、発災後、施設の安全性を確認の上、ただちに開設できますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
63.6%	629	1 発災後ただちに開設できる
36.0%	356	2 発災後ただちに開設できない
0.4%	4	無回答

問7-2 (問7-1で「2 発災後ただちに開設できない」と回答した方にお尋ねします)

指定している福祉避難所(福祉避難スペース)をただちには開設できない理由をお答え下さい。(いくつでも)

割合	件数	選択肢
57.3%	204	1 開設準備ができていないため
4.2%	15	2 災害救助法が適用になってから開設準備を始めるため
46.6%	166	3 その他 具体的に []
0.3%	1	無回答

問8 (問6の1で災対法の指定の有無に関わらず、確保している福祉避難所(福祉避難スペース)の指定が0箇所と回答した方にお尋ねします)

福祉避難所(福祉避難スペース)を確保していない理由について、次の中から当てはまるものをいくつでもお答え下さい。

割合	件数	選択肢
23.8%	15	1 要配慮者の受入れに適した施設がないため
-	-	2 要配慮者の受入れに適した施設の協力が得られないため
1.6%	1	3 受入施設に対する税制優遇や補助金の制度がないため
3.2%	2	4 福祉避難所(福祉避難スペース)への受入れを必要とする要配慮者の避難を想定していないため
-	-	5 発災後の災害救助法の適用後に確保することとしているため
60.3%	38	6 現在、協議中であるため
22.2%	14	7 その他 具体的に []
1.6%	1	無回答

問9 (問6の2で災対法に基づく福祉避難所(福祉避難スペース)の指定が0箇所と回答した方にお尋ねします)

福祉避難所(福祉避難スペース)を指定していない理由について、次の中から当てはまるものをいくつでもお答え下さい。

割合	件数	選択肢
11.9%	46	1 要配慮者の受入れに適した施設がないため
0.5%	2	2 要配慮者の受入れに適した施設の協力が得られないため
1.6%	6	3 受入施設に対する税制優遇や補助金の制度がないため
1.3%	5	4 福祉避難所(福祉避難スペース)への受入れを必要とする要配慮者の避難を想定していないため
2.9%	11	5 発災後の災害救助法の適用後に確保することとしているため
41.0%	158	6 現在、協議中であるため
37.7%	145	7 その他 具体的に []
10.1%	39	無回答

問10 福祉避難所は、障害等の特性を有している人が生活していることを踏まえれば、社会福祉施設等への入所(緊急入所等を含む)や、福祉仮設住宅等への入居など、より良い環境に移ることが望ましいとされていますが、福祉避難所の早期閉鎖を考えていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
19.9%	280	1 早期閉鎖を考えている
16.1%	227	2 早期閉鎖は難しいと考えている
63.1%	889	3 実際に福祉避難所を開設してから、どうするかを考えたい
0.9%	12	無回答

問 1 1 福祉避難所を住民に周知していますか。なお、福祉避難所を確保していない市町村におかれましては、「3 周知していない」を選択して下さい。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
63.5%	894	1 福祉避難所として指定している施設は、周知している
9.3%	131	2 福祉避難所は、指定している施設だけでなく、確保している施設も含めて周知している
26.5%	373	3 周知していない
0.7%	10	無回答

4. 避難所の運営マニュアル、施設・設備整備の状況等について伺います。

問 1 2 貴自治体では、避難所運営の手引き（マニュアル）を作成していますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
60.7%	855	1 作成済み（都道府県等が作成したひな形を用いる場合も含む）
20.5%	289	2 作成中
18.8%	264	3 作成していない

問 1 2 - 1 （問 1 2 で「1 作成済み（都道府県等が作成したひな形を用いる場合も含む）」と回答した方にお尋ねします）

避難所運営の手引き（マニュアル）を活用して、避難所開設訓練などを実施していますか。

割合	件数	選択肢
60.6%	518	1 実施している
39.2%	335	2 実施していない
0.2%	2	無回答

問 1 2 - 2 （問 1 2 で「3 作成していない」と回答した方にお尋ねします）

避難所運営の手引き（マニュアル）を作成していない理由をお答え下さい。(自由回答)

--

問13 避難所となる施設において、あらかじめ、必要な機能を整理し、整備等を進めていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
63.8%	898	1 進めている
36.0%	507	2 進めていない
0.2%	3	無回答

問13-1 (問13で「1 進めている」と回答した方にお尋ねします)

施設の空間配置図(どの場所をどのように利用するかといったレイアウト図面など)を作成していますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
34.4%	309	1 作成している
64.9%	583	2 作成していない
0.7%	6	無回答

問14 避難所のバリアフリー化を推進していますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
41.8%	588	1 推進している
33.0%	465	2 推進していない
24.3%	342	3 現在は推進できていないが、今後は推進する予定である
0.9%	13	無回答

問15 避難所において障害者特性に応じた支援と合理的配慮をすることを考えていますか。(1つだけ)

割合	件数	選択肢
74.8%	1053	1 考えている
23.7%	334	2 考えていない
1.5%	21	無回答

問 1 6 避難所の施設の状況等について、住民にわかりやすい広報に努めていますか。

(1つだけ)

割合	件数	選択肢
51.8%	729	1 避難所の施設の状況等について、住民にわかりやすい広報に努めている。
12.0%	169	2 避難所の施設の状況等について、住民にわかりやすい広報にはなっていない。
35.2%	496	3 避難所の施設の状況等について、現在は、住民にわかりやすい広報にはなっていないが、今後は努めていく予定である。
1.0%	14	無回答

5. 指定避難所等における良好な生活環境を確保するための推進策等 について

問 1 7 貴自治体が指定避難所等における良好な生活環境を確保する上での課題やご意見、必要な支援に関するご提案等がありましたらご記入下さい。(自由回答)

--

問 1 8 指定避難所等における良好な生活環境を確保するために貴自治体で実施している取組のうち、紹介できる事例がありましたらご記入下さい。(自由回答)

--