

イ 避難場所

調査の結果	説明図表番号
<p>(東日本大震災の教訓)</p> <p>防災基本計画（平成20年2月）において、地方公共団体は、発災時に必要に応じ避難場所を開設し、住民等に対し周知徹底を図ること、また、各避難場所の適切な運営管理を行うこととされていた。</p> <p>防災対策推進検討会議資料では、東日本大震災時の避難場所の指定及び運営の教訓として、i) 被災者は、避難所としての機能を備えていない環境での避難生活を余儀なくされたことや、避難所の指定基準が曖昧であることから、市町村が指定している避難所の位置付けの明確化を図ることが必要である、ii) 避難所生活における被災者のニーズの変化への対応が十分にできなかったことから、避難所の運営に当たっては、被災者のニーズに応じたものとなるよう工夫を行うとともに、障がい者、高齢者、子ども等への配慮や女性の視点を取り入れた仕組みを作ることが必要であるとされている。</p> <p>また、防災対策推進検討会議最終報告では、i) 避難場所について、災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して市町村が指定を行うべきである、ii) 高齢者や障がい者等避難所生活において特別な配慮を必要とする災害時要援護者が避難する福祉避難所について、平時から福祉避難所となる福祉施設等を決めておき、施設間の人材応援の仕組みを構築すべきであるとされている。</p> <p>さらに、宮城県気仙沼市など被災地における検証において、住民が主体的に運営可能な避難所運営マニュアルが必要であるなどの教訓が挙げられている。</p>	<p>図表2-(3)-イ-①</p> <p>図表2-(3)-イ-②</p> <p>図表2-(3)-イ-③</p> <p>図表2-(3)-イ-②（再掲）</p>
<p>(東日本大震災を踏まえた国の取組)</p> <p>① 平成23年12月の防災基本計画の修正において、地方公共団体は、避難場所について、避難の長期化等必要に応じて、プライバシーの確保状況、入浴施設の設置の有無及び利用頻度、洗濯等の頻度、医師や看護師等による巡回の頻度、暑さ・寒さ対策の必要性、ごみ処理の状況など、避難者の健康状態や避難場所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講ずるよう努めることが追加された。</p> <p>② 厚生労働省は、福祉避難所の設置及び運営方法について、日本赤十字社が同省の補助を受けて作成した「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」（平成20年6月）を地方公共団体に提示し、周知していた。当該ガイドラインでは、都道府県及び市町村は、関係団体・事業者と協定を締結するなど、災害時において人的支援を得られるよう連携を図ること等とされていた。</p> <p>平成24年9月の防災基本計画の修正において、都道府県は、i) あらかじめ介護保険施設、障害者支援施設等に対して災害時に派遣可能な職員数の登録を要請すること、ii) 関係団体と災害時の職員派遣協力協定の締結等を行うことにより、介護職員等の派遣体制の整備に努めることが追加された。</p> <p>今回、平成25年3月末現在の地方公共団体における避難場所の指定状況、避難所の管</p>	<p>図表2-(3)-イ-①（再掲）</p> <p>図表2-(3)-イ-④</p> <p>図表2-(3)-イ-①（再掲）</p>

<p>理・運営に係るマニュアル等の作成状況、福祉避難所において活動する人材の確保状況及び介護職員等の派遣体制の整備状況について調査した結果、次のような状況がみられた。</p>	
<p>(7) 避難場所の指定状況</p>	
<p>実地調査した 168 市町における避難場所の指定状況をみると、i) 避難所を指定しているものは 168 市町 (100%)、ii) 津波などの災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所 (以下「一時避難場所」という。) を指定しているものは 135 市町 (80.4%)、iii) 福祉避難所を指定しているものは 131 市町 (78.0%) となっている。</p>	<p>図表 2-(3)-イ-⑤</p>
<p>また、実地調査した 168 市町のうち海岸を有する 85 市町において、一時避難場所を指定しているものは 82 市町 (96.5%) となっている。このうち、一時避難場所として、i) 高台、公園、緑地、駐車場等のオープンスペースを指定しているものが 64 市町 (75.3%)、ii) 堅固な中・高層建物を一時的な避難のための施設 (津波避難ビル) として指定しているものが 61 市町 (71.8%) となっている。</p>	<p>図表 2-(3)-イ-⑥</p>
<p>一方、実地調査した 168 市町の中には、i) 避難場所の相互利用に係る協定を締結している近隣の地方公共団体と避難場所等の情報を掲載した防災情報マップを共同で作成し情報共有している例、ii) 避難所を機能及び目的別に分類し、災害時に「いつ」、「誰が」、「どこの」避難所を開設又は利用するのかを明確にしている例などがみられた。</p>	<p>図表 2-(3)-イ-⑦</p>
<p>(注) 避難場所は、平成 26 年 1 月の防災基本計画の修正により、避難所と緊急避難場所に区別されているが、当省の調査においては、24 年 9 月の防災基本計画及び防災対策推進検討会議最終報告に基づき、専ら避難生活を送る場所として整備された避難所と津波などの災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所に区別した。</p>	
<p>(4) 避難所の管理・運営に係るマニュアル等の作成状況</p>	
<p>実地調査した 168 市町における避難所の管理・運営に係るマニュアル等の作成状況をみると、i) 作成しているものは 105 市町 (62.5%)、ii) 作成中としているものが 28 市町 (16.7%)、iii) 未作成としているものが 35 市町 (20.8%) となっている。</p>	<p>図表 2-(3)-イ-⑧</p>
<p>避難所の管理・運営に係るマニュアル等を作成していない 35 市町では、その理由について、i) 避難路の整備等他の業務を優先しているため、ii) 地域住民と避難所開設・運営訓練を行っており、マニュアル等を作成する必要性を認識していないため、iii) 都道府県が作成した避難所の運営に係るマニュアル等を活用しているため、iv) 今後、過去の災害における課題等を整理した上で作成することとしているため、v) 大規模な災害を経験したことがなく避難所の運営について具体的な検討を行っていないためなどとしている。</p>	<p>図表 2-(3)-イ-⑨</p>
<p>一方、実地調査した 168 市町の中には、市町が作成した「自主防災組織の手引」を基に、自治会における避難所ごとの管理運営マニュアルの作成を推進している例などがみられた。</p>	<p>図表 2-(3)-イ-⑦ (再掲)</p>
<p>(5) 福祉避難所において活動する人材の確保状況</p>	
<p>実地調査した 168 市町のうち、福祉避難所を指定している 131 市町における福祉避</p>	<p>図表 2-(3)-イ-</p>

<p>難所において活動する介護職員等の人材の確保状況をみると、介護職員等の人材を確保しているとしているものは84市町（64.1%）となっている。</p>	<p>⑤（再掲）、⑩、⑪</p>
<p>介護職員等の人材を確保していないとしている47市町（35.9%）では、その理由について、i）市町単独で介護等に当たる人材を確保することが困難であるため、ii）現在、福祉避難所の運営方法や運営マニュアルの作成について検討しているところであり、今後、これらの中で位置付けることとしているためなどとしている。</p>	<p>図表2-(3)-イ-⑫</p>
<p>また、実地調査した168市町では、福祉避難所において活動する人材の確保に関する課題として、i）福祉避難所の運営に当たる介護職員等の人材については、平常時でも確保が難しい状況となっており、災害時に確保できるか疑問である、ii）福祉避難所を設置する場合は、介護職員等の人材を確保する必要があるが、市内の介護人材だけでは対応できない、iii）社会福祉施設以外の特別支援学校等の施設を福祉避難所とする場合、特別支援学校の教職員は、夜間は不在で、日中も児童生徒の指導、支援を行う必要があり、要援護者の介護は困難であるなどを挙げている。</p>	<p>図表2-(3)-イ-⑬</p>
<p>実地調査した市町からは、これらの課題を踏まえ、福祉避難所において活動する人材の確保について、国に対し、i）福祉避難所の運営に当たる介護職員等の人材については、平常時でも確保が難しいことから、国においても人材の確保について対応策を検討してほしい、ii）学校等の社会福祉施設以外の施設を福祉避難所として指定している場合、当該施設に避難してくる要援護者を介護する人材を当該都道府県の内外から確保できる仕組みを作ってほしいなどとする意見・要望が聴かれた。</p>	
<p>一方、実地調査した29都道府県における被災市町村の福祉避難所への介護職員等の派遣体制の整備状況をみると、介護職員等の派遣体制の整備を行っているものは7都道府県（24.1%）となっており、その内容は、都道府県と社会福祉法人が協定を締結し、災害時には当該社会福祉法人から福祉避難所へ介護職員等を派遣する仕組みとなっている。</p>	<p>図表2-(3)-イ-⑭ 図表2-(3)-イ-⑮</p>
<p>介護職員等の派遣体制を整備していない22都道府県では、その理由について、i）各福祉避難所の運営は市町村の役割であるため、ii）国の取組を踏まえ、今後、検討することとしているためなどとしている。</p>	<p>図表2-(3)-イ-⑯</p>

図表 2 - (3) - イ - ① 防災基本計画等における避難場所に関する規定

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
災害対策 基本法	(平成 25 年 6 月新設) (平成 25 年 6 月新設) (平成 25 年 6 月新設) (平成 25 年 6 月新設)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村長は、防災施設の整備の状況、地形、地質その他の状況を総合的に勘察し、必要があると認めるときは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合における円滑かつ迅速な避難のための立退きの確保を図るため、政令で定める基準に適合する施設又は場所を、洪水、津波その他の政令で定める異常な現象の種類ごとに、指定緊急避難場所として指定しなければならない。 (第 49 条の 4 第 1 項) ○ 市町村長は、想定される災害の状況、人口の状況その他の状況を勘察し、災害が発生した場合における適切な避難所（避難のための立退きを行つた居住者、滞在者その他の者（以下「居住者等」という。）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（以下「被災住民」という。）その他の被災者を一時的に滞在させるための施設をいう。以下同じ。）の確保を図るため、政令で定める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しなければならない。 (第 49 条の 7 第 1 項) ○ 指定緊急避難場所と指定避難所とは、相互に兼ねることができる。 (第 49 条の 8) ○ 市町村長は、居住者等の円滑な避難のための立退きに資するよう、内閣府令で定めるところにより、災害に関する情報の伝達方法、指定緊急避難場所及び避難路その他の避難経路に関する事項その他円滑な避難のための立退きを確保する上で必要な事項を居住者等に周知させるため、これらの事項を記載した印刷物の配布その他の必要な措置を講ずるよう努めなければならない。 (第 49 条の 9) ○ 災害応急対策責任者は、災害が発生したときは、法令又は防災計画の定めるところにより、遅滞なく、避難所を供与するとともに、当該避難所に係る必要な安全性及び良好な居住性の確保、当該避難所における食糧、衣料、医薬品その他の生活関連物資

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
		<p>の配布及び保健医療サービスの提供その他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を講ずるよう努めなければならない。(第86条の6)</p>
<p>防災基本計画</p>	<p>第2編 地震災害対策編 第1章 災害予防 第2節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え 5 避難収容活動関係 (2) 避難場所 ○ 地方公共団体は、都市公園、公民館、学校等公共的施設等を対象に、地域の人口、誘致圏域、地形、災害に対する安全性等及び想定される地震の諸元に応じ必要な数、規模の避難場所をその管理者の同意を得た上で、あらかじめ指定し、住民への周知徹底に努めるものとする。避難場所となる都市公園等のオープンスペースについては、必要に応じ、大震災の放射熱に対して安全な空間とすることに努め、また、<u>避難場所として指定された建物については、必要に応じ、換気、照明等避難生活の環境を良好に保つための設備の整備に努めるものとする。</u></p> <p>(平成24年9月新設)</p> <p>(平成24年9月新設)</p> <p>第2章 災害応急対策 第5節 避難収容活動 2 避難場所 (1) 避難場所の開設 ○ 地方公共団体は、発災時に必要に応じ避難場所を開設し、住民等に対し周知徹底を</p>	<p>第2編 地震災害対策編 第1章 災害予防 第5節 迅速かつ円滑な災害応急対策、災害復旧・復興への備え 5 避難収容及び情報提供活動関係 (2) 避難場所 ○ 地方公共団体は、都市公園、公民館、学校等の公共的施設等を対象に、地域の人口、誘致圏域、地形、災害に対する安全性等及び想定される地震の諸元に応じ、<u>その管理者の同意を得た上で、必要な数、規模の避難場所をあらかじめ指定し、住民への周知徹底に努めるものとする。</u> <u>なお、避難場所となる都市公園等のオープンスペースについては、必要に応じ、大震災の放射熱に対して安全な空間とすることに努めるものとする。</u> (平成23年12月及び24年9月修正)</p> <p>○ 都道府県は、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災害協定を締結するよう指導に努め、併せて、その内容を都道府県に登録するよう要請するものとする。</p> <p>○ 都道府県は、あらかじめ介護保険施設、障害者支援施設等に対して災害時に派遣可能な職員数の登録を要請することや、関係団体と災害時の職員派遣協力協定の締結等を行うことにより、介護職員等の派遣体制の整備に努めるものとする。</p> <p>第2章 災害応急対策 第5節 避難収容及び情報提供活動 2 避難場所 (1) 避難場所の開設 ○ 地方公共団体は、発災時に必要に応じ、<u>避難場所を開設し、住民等に対し周知徹底</u></p>

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
	<p>図るものとする。また、必要があれば、あらかじめ指定された施設以外の施設についても、災害に対する安全性を確認の上管理者の同意を得て避難場所として開設する。さらに、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等災害時要援護者に配慮して、被災地以外の地域にあるものを含め、<u>旅館やホテル等を避難場所として借り上げる等</u>、多様な避難場所の確保に努めるものとする。</p> <p>(2) 避難場所の運営管理</p> <p>○ 地方公共団体は、各避難場所の適切な運営管理を行うものとする。この際、避難場所における情報の伝達、食料、水等の配布、清掃等については、避難者、住民、自主防災組織等の協力が得られるよう努めるとともに、必要に応じ、他の地方公共団体に対して協力を求めるものとする。</p> <p>○ 地方公共団体は、避難場所における生活環境に<u>注意を払い、常に良好なものとする</u>よう努めるものとする。また、避難の長期化等必要に応じて<u>プライバシーの確保、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮する</u>ものとする。</p>	<p>を図るものとする。また、必要があれば、あらかじめ指定された施設以外の施設についても、災害に対する安全性を確認の上、<u>管理者の同意を得て避難場所として開設する</u>。さらに、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦等<u>の災害時要援護者に配慮して、被災地域以外の地域にあるものを含め、民間賃貸住宅、旅館・ホテル等を避難場所として借り上げるなど</u>、多様な避難場所の確保に努めるものとする。</p> <p>(平成 23 年 12 月及び 24 年 9 月修正)</p> <p>(2) 避難場所の運営管理</p> <p>○ 地方公共団体は、各避難場所の適切な運営管理を行うものとする。この際、避難場所における<u>正確な情報の伝達、食料、飲料水等の配布、清掃等については、避難者、住民、自主防災組織等の協力が得られるよう努めるとともに、必要に応じ、他の地方公共団体に対して協力を求めるものとする</u>。また、<u>地方公共団体は、避難所の運営に関し、役割分担を明確化し、被災者に過度の負担がかからないよう配慮しつつ、被災者が相互に助け合う自治的な組織が主体的に関与する運営に早期に移行できるよう、その立ち上げを支援するものとする</u>。</p> <p>(平成 24 年 9 月修正)</p> <p>○ 地方公共団体は、避難場所における生活環境が<u>常に良好なものであるよう努めるものとする</u>。そのため、<u>食事供与の状況、トイレの設置状況等の把握に努め、必要な対策を講じるものとする</u>。また、避難の長期化等必要に応じて、<u>プライバシーの確保状況、簡易ベッド等の活用状況、入浴施設設置の有無及び利用頻度、洗濯等の頻度、医師、保健師、看護師、管理栄養士等による巡回の頻度、暑さ・寒さ対策の必要性、食料の確保、配食等の状況、ごみ処理の状況など、避難者の健康状態や避難場所の衛生状態の把握に努め、必要な措置を講じるよう努めるものとする</u>。また、<u>必要に応じ、避難場所における家庭動物のためのスペースの確保に努めるものとする</u>。</p> <p>(平成 23 年 12 月及び 24 年 9 月修正)</p>

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
	<p>(平成 23 年 12 月新設)</p> <p>(平成 23 年 12 月新設)</p>	<p>○ 地方公共団体は、避難場所の運営における女性の参画を推進するとともに、男女のニーズの違い等男女双方の視点等に配慮するものとする。特に、女性専用の物干し場、更衣室、授乳室の設置や生理用品・女性用下着の女性による配布、避難場所における安全性の確保など、女性や子育て家庭のニーズに配慮した避難場所の運営に努めるものとする。(平成 24 年 9 月修正)</p> <p>○ 国及び地方公共団体は、災害の規模、被災者の避難及び収容状況、避難の長期化等に鑑み、必要に応じて、旅館やホテル等への移動を避難者に促すものとする。 (平成 24 年 9 月修正)</p>
<p>厚生労働省防災業務計画</p>	<p>第 1 編 災害予防対策 第 4 章 福祉に係る災害予防対策 第 1 節 市町村民生部局の防災体制の整備</p> <p>○ 市町村民生部局は、避難所及び応急仮設住宅の管理運営から災害時要援護者に対する衛生部局と連携をとった保健福祉のサービスの提供等に至るまで、非常災害に際しては膨大な業務を処理することとなるため、以下の点に留意しつつ、可能な限り災害時の業務処理をルール化すること等により、防災体制の整備に努める。</p> <p>(1) 災害時の業務増を踏まえた十分なシミュレーションを行い、災害の発生により新規に発生する業務が適切に行われるよう、職員の確保や業務分担の確認等を行うこと。</p> <p>(2) 福祉事務所等の相談機関や管下の保健福祉サービス事業者との連絡・連携体制を整備すること。</p> <p>(3) 必要に応じ、災害時における市町村民生行政に係る協力体制の在り方を含んだ市町村間災害援助協定を締結すること等により、相互協力体制を確立すること。</p> <p>(4) 住民の個人情報の保護について十分な配慮を行いつつ、在宅の災害時要援護者の状況を把握すること。</p> <p>○ 都道府県は、管下の市町村民生部局が行う防災体制の整備に関し、必要な助言及びその他の支援に努める。</p>	<p>第 1 編 災害予防対策 第 4 章 福祉に係る災害予防対策 第 1 節 市町村民生部局の防災体制の整備 (同左)</p> <p>(同左)</p>

区 分	東日本大震災前	東日本大震災後
	○ 厚生労働省社会・援護局、障害保健福祉部、老健局、雇用均等・児童家庭局その他の関係部局は、災害時における市町村民生行政の確保に関するマニュアル作成のためのガイドラインを示すこと等により、必要な支援を行う。	(同左)

(注) 1 防災基本計画等に基づき当省が作成した。なお、防災基本計画については、「東日本大震災前」は平成20年2月に修正された同計画、「東日本大震災後」は23年12月及び24年9月に修正された同計画を基に、「地震災害対策編」の記載によった。また、厚生労働省防災業務計画の「東日本大震災前」は平成21年3月に修正された同計画、「東日本大震災後」は25年7月に修正された同計画の記載によった。

2 下線は、東日本大震災後の修正箇所を示す。

図表2-(3)-イ-② 東日本大震災における避難場所の指定及び運営に関する教訓

区 分	内 容
防災対策推進検討会議	<ul style="list-style-type: none"> ○ 小中学校などの指定避難所だけでなく、地区の集会所など、一時的に難を逃れた場所が長期にわたっての居住空間となったため、被災者は避難所としての機能を備えていない環境での避難生活を余儀なくされた。避難所は市町村が指定しているが、その指定基準が曖昧であることから、その位置付けの明確化を図ることが必要である。 ○ 避難所生活における被災者のニーズの変化（食事のメニュー、プライバシーの確保、季節に応じた衣類など）への対応が十分にできなかった。避難所の運営に当たっては、被災者のニーズに応じたものとなるよう工夫を行うとともに、障がい者、高齢者、子ども等への配慮や女性の視点を取り入れた仕組みを作ることが必要である。
岩 手 県	<ul style="list-style-type: none"> ○ 避難者の状況の把握が困難であったこと、指定避難所ではない施設が避難所となったケースが多数あったこと、「在宅避難者」という想定外の避難者カテゴリが発生したこと、発災前の避難所の運営に係る想定及び訓練が不十分であったこと、各避難所における情報伝達ツールが不足していたこと、生活環境のニーズに対応しきれなかったこと（広さ、仕切り、調理場所の有無、女性の着替え・乳児のおむつ替えスペース、冷暖房、風呂等の確保等）、広範囲にわたり、医療、衛生、心のケア等が必要になったことなどから、避難者支援が十分に行き届かなかった面があった。このため、避難所環境、情報伝達手段を整備するとともに、平準的な避難所運営が出来るよう、避難所管理・運営マニュアルを定める。
宮 城 県	<ul style="list-style-type: none"> ○ 震災前に福祉避難所として指定あるいは利用を想定していた福祉施設の一部は、津波被害等により利用できなかった。また、宮城県沖地震の想定を超える状況への対応、すなわち、多数の災害時要援護者が避難可能な施設を、県内の沿岸部のみならず内陸部も含め広域に指定して、介護職員等の専門職員を派遣するといった人材の配置についても、時間がかかった。実際には、要援護者の割合が高い避難所や広域避難者用の避難所を、実態に即して福祉避難所として指定をしたところも多かった。県は、福祉避難所の指定について、津波や土砂災害等の被災リスクを想定した上で再検討するよう、市町村に働きかけるとともに、今回の広域避難時の災害時要援護者の支援体制における、市町村や保健福祉事務所の連携について検証し、早期に福祉避難所で介護職員等が活動できるよう、受入体制の再構築や調整を担う人材育成をさらに進めていくことが必要である。 ○ 災害発生前に福祉避難所の指定をしていた市町村は約半数であったことから、介護職員派遣費用等に関する災害救助法の適用を受けるため、実際に要援護者が多く避難していた施設等を福祉避難所として指定した。一方、福祉避難所を事前指定していなかった市町では、震災後に急遽対応したため、受入施設の調整等に苦慮し、福祉避難所の設置までかなりの時間を要したケースがみられた。また、福祉施設以外の施設（体育館等）に看護師やヘルパー等のスタッフを配置し、福祉避難所として運営するなどの市町もみ

区分	内容
	られたが、人材が不足していた。今後は、災害時要援護者支援ガイドラインの福祉避難所の指定について、災害が起きてから対応するのではなく、平常時から民間福祉事業者や介護関連団体との協定を結び、更に要援護者の避難環境整備を進めていくことが必要である。
福島県	○ 市町村では、多くの避難所を開設したため、避難所を運営するために派遣する職員が不足した。また、避難所を運営するための職員確保が困難であったため、福祉避難所を開設できない市町村もあった。このため、①福祉避難所の指定を促進し、受入体制を構築する、②避難所において、男女共同参画や要援護者に配慮した環境を整備する。
岩手県 宮古市	○ 避難所に配置すべき職員を十分に確保することができなかったこと、長期にわたり開設することを想定した避難所の運営体制をとることができなかったことにより、避難者のニーズを踏まえた避難所の運営を確保することができなかったなどの教訓を踏まえ、市は、長期滞在を想定した避難所ごとの運営マニュアルを作成し、避難者自身が運営する体制作りを行うこととしている。
岩手県 陸前高田市	○ 東日本震災前に指定していた一次避難所 68 か所中 41 か所が被災、二次避難所 26 か所中 10 か所が被災した。震災前に指定していた一次避難所及び二次避難所の多くが被災したため、今回の教訓を踏まえて大幅に避難所の見直しを行う予定である。
宮城県 気仙沼市	○ 今回の震災では、市街地に近く最大 1,800 人も避難者を収容した避難所（気仙沼市総合体育館）もあれば、住民が普段から利用しているお寺や神社など地域で自然発生的に避難所となったところもあった。 後者のような避難所は、一般的に市職員が支援する避難所とは異なり、地域で日常的に協力し合う土壌があることから、市職員の関与は一般的な避難所に比べて最低限でよいと考えられる。必ずしも全ての避難所に市職員を配置しなければならないかの検討が必要であるが、避難所運営において、行政として最低限実施すべきことを分析し、地域住民との事前協議等により、避難所運営に係る行政と地域の役割分担を柔軟かつ合理的に定め、住民が主体的に運営可能な避難所運営マニュアルを作成することが必要である。
宮城県 東松島市	○ 指定避難所は、宮城県沖連動型地震による津波を想定し指定していたため、今回の津波により被災し、使用できなくなったところが多かった。それでも、当市の場合、内陸部に公共施設が多くあったこと、近隣市町の施設を利用できたことなどから避難所を確保できた。 ただ、学校の再開に伴い、学校に避難した人にどこに移動してもらうかが課題であった。市内の他の避難所に避難してもらうほか、市外の避難所に避難してもらったり、大崎市の鳴子温泉に避難してもらったりした人もいた。 また、ペットを避難所に入れてほしいとの要望があり、対応に苦慮した。 さらに、女性避難者の相談に対応できる体制を整備する必要があると感じた。

(注) 1 「防災対策推進検討会議」の教訓は、防災対策推進検討会議資料に基づき当省が作成した。

2 地方公共団体の教訓は、当省の被災地調査の結果による。

図表 2 - (3) - イ - ③ 防災対策推進検討会議最終報告（平成 24 年 7 月 31 日）（避難場所関係抜粋）

<p>第 3 章 今後重点的に取り組むべき事項～防災政策の基本原則を踏まえて～</p> <p>第 1 節 災害から生命を守り、被災者の暮らしを支え・再生する取組</p> <p>(1) 災害から生命を守るための初動対応</p> <p>(略)</p> <p>③ 安全で確実な避難</p> <p>○ <u>災害から一時的に難を逃れる緊急時の避難場所と、中長期にわたって被災者が生活する場所としての避難所を明確に峻別して市町村が指定を行うべきである。これらに加え、災害時の避難経路をあらかじめ定めておき、それぞれについて地域防災計画、避難計画、ハザードマップ</u></p>

等に明記し、住民に周知徹底すべきである。

○ (略)

○ 平時から福祉避難所となる福祉施設等を決めておき、施設間の人材応援の仕組みを構築すべきである。被災直後は、多くの高齢者や障害者等の避難所への非難があることから、人材を避難所に投入し、迅速かつ適切に福祉避難所への移動を行うべきである。

○ (略)

(2) 被災者の避難生活や生活再建に対するきめ細かな支援

(略)

② 避難所等における生活

○ (略)

○ 避難所の運営に当たっては、女性が責任者に加わり、高齢者、障がい者、妊産婦、乳幼児や子どもがいる家族等への配慮、男女共同参画の視点を重視すべきである。あわせて、被災者のニーズの変化に対応できるよう意向把握を実施したり、声を出しにくい被災者の意見を集約できるよう相談スペースを設けることなどが必要である。また、運営の基本的な部分で避難所が必要な水準を満たすよう、基本的な部分について取組の指針を策定すべきである。

(注) 下線は当省が付した。

図表 2 - (3) - イ - ④ 「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン」(平成 20 年 6 月日本赤十字社)(抜粋)

第 1 章 平常時における取り組み

1 福祉避難所の対象となる者の把握

1.1 福祉避難所の対象となる者の概数の把握

□ 都道府県、市区町村は、福祉避難所の指定・整備数を検討するための基礎資料として、福祉避難所の対象となる者の概数を把握する。

- ・ 福祉避難所の対象となる者としては、①身体障害者(視覚障害者、聴覚障害者、肢体不自由者等)、②知的障害者、③精神障害者、④高齢者、⑤人工呼吸器、酸素供給装置等を使用している在宅の難病患者、⑥妊産婦、乳幼児、病弱者、傷病者、が考えられる。

・ (略)

1.2 福祉避難所の対象となる者の現況等の把握 (略)

2 福祉避難所の指定

2.1 福祉避難所として利用可能な施設の把握

□ 都道府県、市区町村は、福祉避難所として利用可能な施設を洗い出す。利用可能な施設としては、以下の施設が考えられる。

- ・ 指定避難所(小・中学校、公民館等)
- ・ 老人福祉施設(デイサービスセンター、小規模多機能施設等)、障害者支援施設等の施設(公共・民間)、保健センター、養護学校
- ・ 宿泊施設(公共・民間)

□ (略)

2.2 福祉避難所の指定 (略)

3 福祉避難所の周知 (略)

4 福祉避難所の整備 (略)

5 物資・器材、人材、移送手段の確保

5.1 物資・器材の確保 (略)

5.2 人材の確保

□ 都道府県、市区町村は、要援護者の避難生活を支援するために必要となる専門的人材の確保

に関して、支援の要請先リストを整備するとともに、関係団体・事業者と協定を締結するなど、災害時において人的支援を得られるよう連携を図る。

□ (略)

◆ 実施にあたってのポイント・留意点

- 専門的人材の確保については、自治体間の相互応援協定による職員派遣のほか、社会福祉協議会等の関係機関、社会福祉施設の職員やそのOB、障害者・高齢者等の支援団体、専門家・専門職能団体等と平常時から連携を確保しておく。

(注) 下線は当省が付した。

図表 2 - (3) - イ - ⑤ 実地調査した 168 市町における避難場所の指定状況

(単位：市町、%)

区 分	指定済み	未指定	計
一時避難場所	135 (80.4)	33 (19.6)	168 (100)
うち、海岸を有する 85 市町における一時避難場所	82 (96.5)	3 (3.5)	85 (100)
避難所	168 (100)	0 (0)	168 (100)
福祉避難所	131 (78.0)	37 (22.0)	168 (100)

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑥ 海岸を有する 85 市町のうち一時避難場所を指定している 82 市町における一時避難場所の指定場所

(単位：市町、%)

区 分	高台、公園、グラウンド、緑地、駐車場等のオープンスペース	津波避難ビル	集会所・公民館	神社・寺社	ゴルフ場
市町 (82)	64 (75.3)	61 (71.8)	26 (30.6)	25 (29.4)	3 (3.5)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 本表の「一時避難場所」は「避難所」として指定されている施設を除く。

図表 2 - (3) - イ - ⑦ 実地調査した 168 市町において避難所の指定及び運営等に係る独自の取組を実施している例

地方公共団体名	内 容
埼玉県 戸田市	<p>○ 市は、周辺の 4 市とともに、昭和 58 年に「埼玉県南 5 市街づくり協議会」(平成 23 年 10 月の川口市と鳩ヶ谷市の合併により現在は 4 市で構成され、「県南 4 市まちづくり協議会」となっている。)を設立しており、災害時における対応として、それぞれの市の住民が相互の避難場所の相互利用ができる協定を平成 4 年に締結している。これを踏まえ、同協議会の事業として、避難場所等の情報を掲載した「防災情報マップ」を作成及び共有しており、平成 24 年 10 月に Google マップ形式に更新している。</p> <p>上記防災情報マップ上には、4 市内にある、①主な公共施設、②災害・火災等で避難所が危険な場合等の広域的な一時的避難空間、③広域避難場所のような広さはないものの、身体と生命の安全を相当程度に確保できる場所、④災害発生初期に各家庭・町会等がひとまず避難して、災害の推移を見定めつつ身の安全を図る場所、⑤災害による家屋の倒壊や焼失などで被害を受けた方や被害を受けるおそれのある方を一時収容、保護するために開設する施設が、それぞれアイコンによって示されており、当該防災情報マップは各市のホームページ等で周知されている。</p>
広島県 呉市	<p>○ 市では、学校、公民館、集会所など約 280 施設を避難所として指定していたが、①施設管理者や市民から、災害時に「いつ」、「誰が」、「どこの」避難所を開設又は利用するのか</p>

地方公共 団体名	内 容															
	<p>分かりにくいという意見や、災害時に避難所全てに救援物資を迅速に供給することは困難との課題があること、②地域の避難者支援拠点としての機能を併せ持つ避難所を整備しておく必要があること、③福祉避難所の指定が遅れており、避難準備情報等を発令した場合に災害時要援護者が迅速に避難できる施設を指定しておく必要があること等の課題を踏まえ、平成23年8月に、次表のとおり、拠点避難所・準拠点避難所など避難所の機能を明確にし、その目的別に分類している。</p> <p>表 避難所の分類</p> <table border="1" data-bbox="347 591 1406 1397"> <thead> <tr> <th data-bbox="347 591 459 674">避難所の種類</th> <th data-bbox="459 591 1273 674">機能、目的等</th> <th data-bbox="1273 591 1406 674">指定施設</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="347 674 459 913">拠点避難所</td> <td data-bbox="459 674 1273 913"> <ul style="list-style-type: none"> 被災し、又は被災するおそれがあるときに避難者が生活する建物 地域の避難者支援拠点機能も併せ持ち、救援物資の集積・供給、救護所の設置を行うほか、在宅避難者や地域避難所の避難者等の安否確認や物資供給などを行う。 迅速に開設できるよう、避難所配置職員を事前に指定 </td> <td data-bbox="1273 674 1406 913">小学校、中学校など</td> </tr> <tr> <td data-bbox="347 913 459 1072">準拠点避難所</td> <td data-bbox="459 913 1273 1072"> <ul style="list-style-type: none"> 拠点避難所で避難者を収容できない場合に開設し、避難者が生活する建物 災害種別や規模等によっては、拠点避難所と同様に開設 開設時に、避難所配置職員を指定 </td> <td data-bbox="1273 913 1406 1072">中学校、高等学校、大学など</td> </tr> <tr> <td data-bbox="347 1072 459 1232">地域避難所</td> <td data-bbox="459 1072 1273 1232"> <ul style="list-style-type: none"> 災害種別や規模等に応じて地域等で自主的に開設し、避難者が生活する建物。避難者を必要に応じて拠点避難所等に移送 運営は自治会等が行うことを基本。市の支援が必要な場合は、自治会等の要請による。 </td> <td data-bbox="1273 1072 1406 1232">自治会館、集会所など</td> </tr> <tr> <td data-bbox="347 1232 459 1397">準福祉避難所</td> <td data-bbox="459 1232 1273 1397"> <ul style="list-style-type: none"> 災害時要援護者である避難者が生活するバリアフリー、身障者トイレ、畳部屋がある建物 拠点避難所等での避難生活が困難になった場合に災害時要援護者を移送して、避難生活する建物 </td> <td data-bbox="1273 1232 1406 1397">公民館など</td> </tr> </tbody> </table> <p>(注) 当省の調査結果による。</p>	避難所の種類	機能、目的等	指定施設	拠点避難所	<ul style="list-style-type: none"> 被災し、又は被災するおそれがあるときに避難者が生活する建物 地域の避難者支援拠点機能も併せ持ち、救援物資の集積・供給、救護所の設置を行うほか、在宅避難者や地域避難所の避難者等の安否確認や物資供給などを行う。 迅速に開設できるよう、避難所配置職員を事前に指定 	小学校、中学校など	準拠点避難所	<ul style="list-style-type: none"> 拠点避難所で避難者を収容できない場合に開設し、避難者が生活する建物 災害種別や規模等によっては、拠点避難所と同様に開設 開設時に、避難所配置職員を指定 	中学校、高等学校、大学など	地域避難所	<ul style="list-style-type: none"> 災害種別や規模等に応じて地域等で自主的に開設し、避難者が生活する建物。避難者を必要に応じて拠点避難所等に移送 運営は自治会等が行うことを基本。市の支援が必要な場合は、自治会等の要請による。 	自治会館、集会所など	準福祉避難所	<ul style="list-style-type: none"> 災害時要援護者である避難者が生活するバリアフリー、身障者トイレ、畳部屋がある建物 拠点避難所等での避難生活が困難になった場合に災害時要援護者を移送して、避難生活する建物 	公民館など
避難所の種類	機能、目的等	指定施設														
拠点避難所	<ul style="list-style-type: none"> 被災し、又は被災するおそれがあるときに避難者が生活する建物 地域の避難者支援拠点機能も併せ持ち、救援物資の集積・供給、救護所の設置を行うほか、在宅避難者や地域避難所の避難者等の安否確認や物資供給などを行う。 迅速に開設できるよう、避難所配置職員を事前に指定 	小学校、中学校など														
準拠点避難所	<ul style="list-style-type: none"> 拠点避難所で避難者を収容できない場合に開設し、避難者が生活する建物 災害種別や規模等によっては、拠点避難所と同様に開設 開設時に、避難所配置職員を指定 	中学校、高等学校、大学など														
地域避難所	<ul style="list-style-type: none"> 災害種別や規模等に応じて地域等で自主的に開設し、避難者が生活する建物。避難者を必要に応じて拠点避難所等に移送 運営は自治会等が行うことを基本。市の支援が必要な場合は、自治会等の要請による。 	自治会館、集会所など														
準福祉避難所	<ul style="list-style-type: none"> 災害時要援護者である避難者が生活するバリアフリー、身障者トイレ、畳部屋がある建物 拠点避難所等での避難生活が困難になった場合に災害時要援護者を移送して、避難生活する建物 	公民館など														
青森県 階上町	<p>○ 町では、平成24年2月に避難所の管理・運営に係るマニュアルのひな型などを示した「自主防災組織の手引」を自治会に配布し、避難所ごとの管理・運営マニュアルの作成を推進している。</p> <p>町は、東日本大震災を踏まえ、大規模災害時においては、①町職員等が総力を挙げてもその対応には限界がある、②被災者の救出・救助の前提となる安否確認、避難に係る情報の収集・伝達については、住民相互の共助による自主的な防災活動が重要となってくる、③避難所の運営については、町と自主防災組織が一丸となって組織的に対処することが必要であるとの認識に至ったとしている。</p> <p>町では、避難所ごとに管理・運営マニュアルを作成するねらいとして、①自主防災組織が、自ら運営上の規程等を整備することによって、住民自身が地域の実情を調べ、これを話し合うことによって、地域における防災上の問題点を明らかにすることができる、②災害時に何をしなければならないか、何ができるか、どういうことが重要なのかの課題を明確にし、地域が抱える防災上の共通課題及び問題点を住民自らが整理し、実際に災害が発生したときの防災活動に役立ててもらいたいことを期待しているとしている。</p> <p>町では、町内の19行政区の全てにおいて自主防災組織が結成され、現在、一つの自主防</p>															

地方公共 団体名	内 容
	<p>災組織において避難所の管理・運営に係るマニュアルを作成しており、今後、その他の自主防災組織においても、避難所の管理・運営に係るマニュアルが作成される予定であるとしている。</p>
愛知県 名古屋市	<p>○ 市は、東日本大震災の被災地支援活動を通じて、避難所の運営について、①女性の視点による生活環境の整備が必要、②災害時要援護者のニーズの把握が必要、③避難所においては避難者の精神的・肉体的なケアが必要などの教訓を得たことから、避難対策検討会議での検討結果や被災地支援活動における教訓を踏まえ、平成25年2月、従来の避難所運営マニュアル（平成9年10月策定）を改正している。</p> <p>主な改正点として、①「自助」、「共助」及び「公助」の3つの理念により、避難者の中から代表管理者を選任し、職員及び施設管理者の支援の下、自主運営すること、②女性特有のニーズに合わせた物資の配布、女性用スペースの設置など、避難所における性別に配慮した対応について留意すること、③授乳やおむつ交換ができる場所及び妊産婦が安静・休息ができる場所の確保などに配慮すること、④様々な障害がある方が避難するという前提に立ち、バリアフリー化に有用な器具等を用意するとともに、筆談用のメモ用紙・筆記具なども調達できるようにしておくこと、⑤ペットとの同行避難が可能な避難所については、飼育場所を施設管理者等と協議し決定することなどが盛り込まれている。</p>
静岡県 沼津市	<p>○ 市では、東日本大震災の発生を受けて、従来の東海地震を想定した県の第3次地震被害想定推定浸水域に加え、安政東海地震の推定浸水域に含まれる自治会の範囲を「津波避難訓練対象区域」として設定し、津波対策を行う区域を広げて、津波避難路の整備、津波避難ビルの指定や津波対策看板の設置などに取り組んでいる。</p> <p>特に、津波避難ビルについて、市は、昭和58年度から、自治会が推薦する建物を「津波避難協力所」に指定してきたが、これらの建物はビルの数を増やすことに主眼を置き、選定基準について自治会間で統一されていなかったことから、新たに「津波避難ビルガイドライン」を作成して津波避難ビルの構造的要件を明確にし、市が所有者から同意を得て登録証を発行して指定することとした。</p> <p>当該見直しの結果、平成23年度に460か所あった津波避難ビルを24年度末現在200か所に整理し、市では、今後、要件を満たした津波避難ビルの指定数を増やしていきたいとしている。</p>
愛知県 南知多町	<p>○ 町では、南海トラフ巨大地震による津波の高さが最大10mと想定されていることを踏まえ、町内一律に標高10m未満の箇所を避難対象地域とし、ハザードマップ上に赤色で示し町内の住民及び観光客に周知している。</p> <p>この措置は、東日本大震災において、ハザードマップで色分けされた津波浸水予想を超えた想定外の津波が押し寄せた際、津波浸水予想地域内の住民の多くはいち早く高台に避難できたのに対し、ハザードマップ上で津波が到達しないとされていた地域の住民は逃げ遅れ、多くの犠牲者を出したことを踏まえたものである。</p> <p>また、町は、最大波高が10mとされたことを受け、平成24年4月以前は26か所であった「地震・火災時避難広場」を見直し、津波一時避難場所として、全て標高10m以上の土地を割り当て、避難場所数も61か所に増やすとともに、これらをハザードマップに明示し、避難方向を矢印で表すことによって住民に分かりやすく周知した。</p> <p>さらに、町では、町内の電柱やゴミ集積場に標高を明示した看板を取り付けることにより、現在どのくらいの標高地点に住み、発災時にはどの程度の標高まで避難したのかを見分けられるようにしている。特に、標高10m未満を赤色とする（10m以上は緑色）ことで、危険度や避難時の到達目標地点が一目で分かるように工夫している。</p>
宮崎県 串間市	<p>○ 市では、沿岸部に漁村が点在し、内閣府が公表した南海トラフ巨大地震に係る被害想定による津波浸水想定箇所がある。</p>

地方公共 団体名	内 容
	<p>このため、市は、津波の被害が出るおそれのある地域の住民に、自分の居住する地域が津波被害のおそれがあることを認識し、自助・共助の意識を高めてもらうため、沿岸部の自治会と安全な高台等を協議し、当該自治会自ら地域内で津波浸水想定から避難できる高台等を「津波浸水図」及び「標高マップ」に示したものを作成している。</p> <p>「津波浸水図」及び「標高マップ」については、平成24年9月から、沿岸部の35自治会の中で津波被害の危険性が高い地域の自治会に対し優先的に配布しており、平成24年度末までに19自治会に配布している。</p>
愛知県 豊橋市	<p>○ 市では、平成23年度に実施した総合防災訓練において、津波の発生を想定し、沿岸部校区の住民の一部は同校区内を走る国道バイパスの料金所跡地へ避難することとしたが、訓練実施後、同跡地は避難場所としては適しているが、高台にあるため車いす利用者が避難しづらいなどといった意見が出された。</p> <p>市では、沿岸部の校区には、高層ビルや丘陵地が少なく、津波の被害が及ばない安全な場所に避難するまでに相当の時間を要することから、平成24年3月、①校区を走る国道バイパスの一時的な避難場所として使用すること、②同バイパスの料金所跡地への速やかな避難を可能とするため、管理用階段の活用及びスロープを設置することについて、同バイパスを管理する中部地方整備局名古屋国道事務所に対し要望し、要望を受けた同国道事務所は、24年8月、料金所跡地において大規模地震時等にバイパス本線から沿岸地域に災害対策用資器材や緊急支援物資を輸送するための緊急連絡路を完成させ、避難用スロープとしても利用できるようにするとともに、津波発生時において同料金所跡地を一時避難場所として使用すること、緊急連絡路を避難路として使用することとして市と覚書を締結している。</p> <p>市では、この取組によって、沿岸部の住民が迅速に避難できる場所が確保されただけでなく、災害対策用資器材の輸送などにも使用できる緊急連絡路も整備されるなど、その効果は大きいとしている。</p>

(注) 当省の調査結果による。

図表2-(3)-イ-⑧ 実地調査した168市町における避難所の管理・運営に係るマニュアル等の作成状況
(単位：市町、%)

区 分	作成済み	作成中	未作成	計
市 町	105 (62.5)	28 (16.7)	35 (20.8)	168 (100)

(注) 1 当省の調査結果による。

2 「作成済み」105市町のうち15市町では、市町共通のマニュアルのみならず、避難所ごとのマニュアルも作成している。

図表2-(3)-イ-⑨ 避難所の管理・運営に係るマニュアル等を作成していない35市町における、その主な理由

類 型	内 容
他の業務を優先しているため	<p>○ 避難路の整備等の他の業務を先行して実施しているため。</p> <p>○ 住民への情報伝達手段の確保（フェイスブック、防災メール）、自主防災組織の設立・活動強化、市内部の災害対応体制の強化を優先して取り組んでいるため。</p>
避難所開設・運営訓練を行っているため	<p>○ 地域住民と避難所開設訓練を定期的実施して確認しており、マニュアル等を作成する必要性を認識していないため。</p>
都道府県が作成した手引き等を活用しているため	<p>○ 県が作成した避難所運営マニュアルを活用することとしているため。</p>

類 型	内 容
過去の災害時の課題等を整理した上で作成することとしているため	○ 東日本大震災で実際に避難所を運営したことがある市町村の経験を把握した上で、マニュアル等に記載する内容を作成したいと考えているため。
	○ 今後、過去の災害における課題等を整理した上で、マニュアルを作成することとしているため。
必要性を認識していなかったため	○ これまで大規模災害を経験したことがなく、避難所の管理運営について具体的な検討を行っていなかったため。
	○ 避難所の運営マニュアルが必要となる長期的な避難を想定していないため。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑩ 福祉避難所を指定している 131 市町における福祉避難所で活動する人材の確保状況
(単位：市町、%)

区 分	確保済み	未確保	計
市 町	84 (64.1)	47 (35.9)	131 (100)

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑪ 市町が福祉避難所に指定した社会福祉施設と締結している協定の例

区 分	内 容
協定の締結先	社会福祉法人（社会福祉施設）
協定に定められている主な事項	<ul style="list-style-type: none"> ・ 要援護者の定義（要介護認定の介護保険証所持者、療育手帳・身体障害者手帳所持者及びこれらに準じる者のうち、指定避難所では避難生活が困難な者） ・ 市町村による要援護者の受入れの要請及び社会福祉施設による受入れの受諾 ・ 避難する具体的な施設名 ・ 受入れの要請の際の手続（市町村は要援護者の住所、氏名、心身の状況、連絡先等、身元引受人の氏名、連絡先等について社会福祉施設に対し書面で明らかにする。ただし、緊急を要する場合はこの限りでない。） ・ 避難者の移送（社会福祉法人は市町村の依頼で避難が困難な要援護者の自施設への移送を行うよう努める。） ・ 社会福祉法人は要援護者を受け入れた場合、介護に必要な物資の供給及び介護の支援者の確保について市町村に要請することができる。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑫ 福祉避難所で活動する人材を確保していない 47 市町における、その主な理由

類 型	内 容
人材不足により市町単独では確保できない	○ 町単独で介護等に当たる人材を確保することが困難であるため。
	○ 大規模災害の場合、市単独で福祉避難所における介護等に当たる人材を確保することは困難であることが想定されるため。
	○ 介護に係る専門知識を有している人材が不足しているため。
避難所運営マニュアルの作成等を踏まえ検討	○ 「福祉避難所開設・運営マニュアル」を作成予定であり、マニュアル作成に併せて検討する予定であるため。
	○ 避難所の運営方法について、運営に当たる人員等も含め検討中であるため。
社会福祉法人の職員等が対応	○ 福祉避難所として指定している社会福祉施設の職員が対応することを想定しているため。
	○ 福祉避難所への入所に際し、介護を行うため家族に同行してもらうこととしているため。
	○ 福祉避難所となる施設には市職員を配備することとしているため。
協定の締結等につ	○ 人材を確保するため、民間の社会福祉施設との協定締結を検討することとしてい

類 型	内 容
いて検討を行っている	るため。 ○ 社会福祉協議会のヘルパーを介護等に当たる人材として指定できないか検討を行っているため。
入所者等による自主運営を原則としている	○ 福祉避難所は、要援護者及びボランティアによる自主運営を原則としているため。
避難所が十分に整備されていないため	○ 福祉避難所の整備自体が十分なものとなっておらず、このため検討に至っていない。 ○ 大規模災害時に避難所の確保が困難な見通しであり、全ての避難所の指定の再構築を行うこととしているため。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑬ 実地調査した 168 市町における福祉避難所で活動する人材の確保に関する主な課題及び国への意見・要望

類 型	内 容
人材確保に係る仕組みの構築	○ 福祉避難所の運営に当たる人材については、平常時でも確保が難しい状況となっており、災害時に確保できるかが大きな問題である。 一地方公共団体で対応できるものではなく、国において対応策を検討し、必要な支援措置を実施してほしい。人材の確保の観点では、DMAT など災害医療として現在構築されているような体制を、福祉部門においても構築する必要がある。
	○ 福祉避難所を設置する場合、介護職員等の人材を確保する必要があるが、市内の介護等人材だけでは災害時に対応できない状況となっている。 このため、国が福祉避難所の介護職員等の人材確保をスムーズにできる制度を構築してほしい。
	○ 社会福祉施設以外の施設（特別支援学校等公共の施設で福祉的配慮の整った施設）を福祉避難所とする場合、特別支援学校の教職員は、夜間は不在で、日中も児童生徒の指導、支援を行う必要があることなどから、要援護者の介護は困難である。 このため、福祉避難所に避難した方を介護する人材を確保できるような取組を行ってほしい。その際には、都道府県内のみでなく、都道府県外からの応援が得られる仕組みを作してほしい。
	○ 福祉避難所では、平常時から看護師及び介護士が不足しており、このため、災害時に迅速にこれらの人材が福祉避難所に派遣されるネットワークを構築してほしい。
	○ 福祉避難所の運営を市町職員が行うことは困難であり、このため、災害支援ナースの活用など、国主体で福祉避難所の人材確保の仕組みを構築してほしい。
先進事例の提示	○ 福祉避難所で活動する人材の確保について、他の地方公共団体における先進的な事例を提示してほしい。

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑭ 実地調査した 29 都道府県における福祉避難所で活動する人材の派遣体制の整備状況
(単位：都道府県、%)

区 分	整備済み	未整備	計
都道府県	7 (24.1)	22 (75.9)	29 (100)

(注) 当省の調査結果による。

図表 2 - (3) - イ - ⑮ 実地調査した 29 都道府県において災害時に福祉避難所等で活動する人材の派遣体制を整備している例

地方公共団体名	内 容						
北海道	<p>○ 道は、道内全市町村に対して、福祉避難所の指定が進まない理由について、アンケート調査を実施し、その結果、①福祉避難所で活動する人材を確保できないこと、②福祉避難所に避難する要援護者に使用する紙おむつ、ポータブルトイレ、車いす等の器材を確保する財源がないことが要因となっていることが判明した。</p> <p>上記アンケート調査結果を踏まえ、道は、平成 23 年 7 月に、福祉関係団体に対して、社会福祉法人及び医療法人の申出に基づき、道と各法人が協定を締結し、協定締結先の法人が福祉避難所で介護や支援に当たる人材を「ケアチーム」として派遣することとなった。</p> <p>これを受け、道は、平成 23 年 8 月に設置運営要綱を制定するとともに、福祉関係団体及び福祉関係団体傘下の法人に対する協力を文書で要請している。</p> <p>当該ケアチームの派遣の手順は、災害時に、①災害救助法の適用を受け、福祉避難所を設置する被災地の市町村長から知事に対してケアチームの派遣要請があった場合、知事が派遣元施設運営法人の長に対してケアチームの派遣を要請、②派遣元施設運営法人の長がケアチームの構成員として職員を派遣、③道社会福祉協議会と派遣元施設運営法人が調整しケアチームを編成、派遣することとされている。</p> <p>また、当該ケアチームは、1 チーム 3 人以上により編成することを標準とし、福祉避難所において、①要援護者への心理的ケア等の被災者相談、福祉的支援等、②被災地域の福祉情報の収集・伝達、③その他の被災地域において必要な福祉的対応を行うこととされ、ケアチームの運営に当たって、チームごとに責任者を配置し、ケアチームの福祉的相談活動を統括することとされている。</p> <p>表 ケアチームの概要</p> <table border="1" data-bbox="341 1189 1406 2063"> <thead> <tr> <th data-bbox="341 1189 475 1227">区 分</th> <th data-bbox="475 1189 1406 1227">内 容</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="341 1227 475 1552">事前手続</td> <td data-bbox="475 1227 1406 1552"> <p>1 ケアチームの構成員の派遣に協力する施設を運営する法人（以下「派遣元施設運営法人」という。）は、知事に対して、申出書を提出する（法人名、派遣元施設名、職種（生活相談員、介護職員、看護職員、生活支援員等）別の派遣可能人数（見込数）等を記載）。</p> <p>2 知事と派遣元施設運営法人の長との間で、ケアチームの派遣に関する協定を締結する。</p> <p>3 知事は、道社会福祉協議会との間で、ケアチームの派遣調整及び統括責任者の派遣に関して協定を締結する。</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="341 1552 475 2063">災害時の対応</td> <td data-bbox="475 1552 1406 2063"> <p>1 編成</p> <p>(1) 災害救助法の適用を受け、福祉避難所を設置する被災地の市町村長から知事に対してケアチームの派遣要請があったときは、知事は派遣元施設運営法人の長に対して、ケアチームへの派遣を要請する。</p> <p>(2) 派遣元施設運営法人の長は、知事の派遣要請を受けたときは、ケアチームの構成員として職員を派遣する。</p> <p>(3) 道社会福祉協議会は、派遣元施設運営法人と調整を行い、派遣を行う施設及び派遣する者を選定し、ケアチームを編成する。</p> <p>(4) ケアチームは、派遣元施設運営法人の介護職員、看護師、保健師等の福祉に係る相談等の対応が可能なる者を持って編成する。</p> <p>1 チーム 3 人以上により編成することを標準とし、複数の派遣元施設で 1 チームを編成することを妨げない。</p> </td> </tr> </tbody> </table>	区 分	内 容	事前手続	<p>1 ケアチームの構成員の派遣に協力する施設を運営する法人（以下「派遣元施設運営法人」という。）は、知事に対して、申出書を提出する（法人名、派遣元施設名、職種（生活相談員、介護職員、看護職員、生活支援員等）別の派遣可能人数（見込数）等を記載）。</p> <p>2 知事と派遣元施設運営法人の長との間で、ケアチームの派遣に関する協定を締結する。</p> <p>3 知事は、道社会福祉協議会との間で、ケアチームの派遣調整及び統括責任者の派遣に関して協定を締結する。</p>	災害時の対応	<p>1 編成</p> <p>(1) 災害救助法の適用を受け、福祉避難所を設置する被災地の市町村長から知事に対してケアチームの派遣要請があったときは、知事は派遣元施設運営法人の長に対して、ケアチームへの派遣を要請する。</p> <p>(2) 派遣元施設運営法人の長は、知事の派遣要請を受けたときは、ケアチームの構成員として職員を派遣する。</p> <p>(3) 道社会福祉協議会は、派遣元施設運営法人と調整を行い、派遣を行う施設及び派遣する者を選定し、ケアチームを編成する。</p> <p>(4) ケアチームは、派遣元施設運営法人の介護職員、看護師、保健師等の福祉に係る相談等の対応が可能なる者を持って編成する。</p> <p>1 チーム 3 人以上により編成することを標準とし、複数の派遣元施設で 1 チームを編成することを妨げない。</p>
区 分	内 容						
事前手続	<p>1 ケアチームの構成員の派遣に協力する施設を運営する法人（以下「派遣元施設運営法人」という。）は、知事に対して、申出書を提出する（法人名、派遣元施設名、職種（生活相談員、介護職員、看護職員、生活支援員等）別の派遣可能人数（見込数）等を記載）。</p> <p>2 知事と派遣元施設運営法人の長との間で、ケアチームの派遣に関する協定を締結する。</p> <p>3 知事は、道社会福祉協議会との間で、ケアチームの派遣調整及び統括責任者の派遣に関して協定を締結する。</p>						
災害時の対応	<p>1 編成</p> <p>(1) 災害救助法の適用を受け、福祉避難所を設置する被災地の市町村長から知事に対してケアチームの派遣要請があったときは、知事は派遣元施設運営法人の長に対して、ケアチームへの派遣を要請する。</p> <p>(2) 派遣元施設運営法人の長は、知事の派遣要請を受けたときは、ケアチームの構成員として職員を派遣する。</p> <p>(3) 道社会福祉協議会は、派遣元施設運営法人と調整を行い、派遣を行う施設及び派遣する者を選定し、ケアチームを編成する。</p> <p>(4) ケアチームは、派遣元施設運営法人の介護職員、看護師、保健師等の福祉に係る相談等の対応が可能なる者を持って編成する。</p> <p>1 チーム 3 人以上により編成することを標準とし、複数の派遣元施設で 1 チームを編成することを妨げない。</p>						

地方公共 団体名	内 容
	<p>2 運営</p> <p>(1) ケアチームは、福祉避難所で、次の活動を行う。</p> <p>① 要援護者への心理的ケア等の被災者相談及び福祉的支援等</p> <p>② 被災地域の福祉情報の収集・伝達</p> <p>③ その他の被災地域において必要な福祉的対応</p> <p>(2) ケアチームごとにチーム責任者を配置し、チームの福祉的相談活動等を統括する。</p> <p>(3) 道社会福祉協議会が、全てのチームを統括する「統括責任者」を派遣する。統括責任者は、各チーム責任者や災害対策本部と連携し、ケアチーム全体を統括する。</p> <p>(注) 当省の調査結果による。</p>
愛知県	<p>○ 県では、中越地震時などの避難所運営における教訓から、要援護者に対し、どのように支援していくべきかについて検討していたところ、平成23年3月に発生した東日本大震災時の避難所運営においても同様の教訓が示されたことから、24年4月に「災害時要援護者広域支援体制連絡会」を設置した。</p> <p>同連絡会は、大規模災害時に、県内の社会福祉施設及び福祉避難所等に対し、福祉に関わる人材を円滑に派遣することを目的としたもので、県、名古屋市のほか、県社会福祉士会、県老人福祉施設協議会、県社会福祉協議会など11団体で構成されている。</p> <p>同連絡会は、災害時において活動するものであり、平常時において定期的に会議を開催するものではないが、事務局である県では、日ごろからの連携が重要であることから、構成団体の連絡員に変更があった際には必ず連絡してもらい、その際には担当者に対し同連絡会の趣旨などを説明し、いざというときに速やかに対応できるよう努めているとしている。</p>
大分県	<p>○ 県では、東日本大震災の教訓として、今後危惧されている南海トラフ巨大地震などの広域災害に備え、県内の各社会福祉施設等が被災した場合に入所者の安心・安全を確保するため、各社会福祉施設等が相互に協力し、被災施設を応援することを目的として、平成24年6月に県内の8社会福祉施設等種別協議会（加入施設数の合計は483施設）が「社会福祉施設等災害時相互応援協定」を締結している。</p> <p>同協定に基づき、地震等により被災し、被災した施設だけでは入所者の処遇が困難な場合に、被災した社会福祉施設の復旧等に必要な職員の派遣や被災利用者の緊急一時受入等について相互応援することとされている。</p> <p>(注) 当省の調査結果による。</p>

図表2-(3)-イ-⑩ 福祉避難所で活動する人材の派遣体制を整備していない22都道府県における、その主な理由

類 型	内 容
福祉避難所の運営は市町村の役割であるため	<p>○ 福祉避難所の運営は市町村の役割であるため。</p> <p>○ 福祉避難所の指定、開設、運営の主体は市町村であり、社避難所において活動する人材の確保も一義的には市町村の業務であるため。</p> <p>○ 福祉避難所の指定は市町村が行っていることから、人材確保についても、各市町村において、社会福祉協議会、社会福祉施設、医療機関、関係団体などとの間で応援協定を締結することを基本としているため。</p>
今後、検討するため	○ 国の取組を踏まえ、今後、検討することとしているため。

(注) 当省の調査結果による。