

### 3 避難者支援（第1段階）

#### (1) 避難所の設置（一般避難所）・避難者名簿作成

災教法4条4項、同法施行令3条1項に基づき定められた基準（「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成25年10月1日付内閣府告示228号（以下「一般基準（平成25年内閣府告示228号）」という））2条1号ロによれば、避難所は、原則として、学校、公民館等既存の建物を利用することとされている。

ただし、これら適当な建物を得難い場合は、その他の既存の建物を利用して差し支えないとされ、その例として民営の旅館やホテルの借上げによる方法が挙げられている（以下、これら公営・民営施設の利用に係る避難所を「一般避難所」という。なお、民営施設の利用については、「災害救助事務取扱要領」（令和2年5月内閣府政策統括官（防災担当））第4、1(1)イ（イ）参照）。

本書では、一般避難所への避難を第1段階、後述の福祉避難所への避難を第2段階とし、前者を初動時、

後者を応急時の対応として整理している。

まず、発災直後は、学校のように多くの避難者が利用できる建物を避難所とするのが合理的である。その方が避難者の分散が抑制され、運営すべき避難所の数が少なく済むからである。避難所の数が少ない方が、その運営はもちろん、救援物資の輸送経路も効率化できる。

とはいえ、避難所の数を絞りすぎで避難者を収容できないのでは本末転倒である。

自治体としては、公共施設を避難所とするだけでは被災者を収容しきれないと予想される場合には、あらかじめ民間施設を避難所として指定するといった対策を講じておくべきである（かかる事前準備については、第1章2「避難所の指定・運営準備」参照）。

避難所を設置した後、自治体は、食料の配給等のため避難者の数や状況の把握をする必要があることから、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**を作成することになる。

そのため、こうした個別の情報を記載でき、情報の開示先、開示する情報の範囲についての被災者の同意の有無についてもチェックできる避難所名簿の様式をあらかじめ作成し、印刷して避難所の備蓄倉庫に保管しておくべきであろう。

また、作成した避難者名簿の情報については、災対法90条の3に基づき作成する被災者台帳に組み込み、継続的な被災者支援に活用するのが相当である（第3章5(3)「被災者台帳の避難支援への活用」参照）。

## (2) 避難所の運営

避難所の運営は、運営責任者を配置して行うこととされている（「内閣府避難所指針」第2、4(1)①参照）。

この運営責任者については、発災直後は施設管理者や市町村職員が担い、最終的には避難者による自主的運営に移行することが想定されている（「内閣府避難所指針」第2、4(3)参照）。

また、発災直後から当面の間の運営責任者については、交替ができる体制に配慮することとされている

（「内閣府避難所指針」第2、4(1)③参照）。

その他、具体的な避難所の運営については、第2章3(4)「避難所運営ガイドライン」、コラム3「災害救助法を徹底活用せよ」（57頁）、コラム4「避難所「TKB」」（60頁）を参照されたい。

なお、大規模災害により肉体的にも精神的にも疲労している被災者にとって、避難所の円滑な運営は極めて重要であり、自治体がこの点に対応するためには、事前の十分な準備が必要である（具体的な事前準備については、第1章2「避難所の指定・運営準備」参照）。

## (3) 避難所の解消

避難所の開設期間は災害発生日から7日以内とされているが（一般基準（平成25年内閣府告示228号）2条1号へ）、大規模災害では特別基準による期間延長が必要となるだろう。ちなみに、東日本大震災では、「東日本大震災に係る災害救助法の弾力運用について（その7）」（平成23年5月6日付社援総発0506第1号厚生労働省社会・援護局総務課長通知）1(2)により、避難所の供与は

必要に応じて「当分の間」実施して差し支えないとされた。

ただし、自治体は、避難所の設置が応急的なものであることを念頭にその統廃合を進め、避難所の早期解消に向けた効率的な運営に努めるべきである。

#### (4) 避難所運営ガイドライン

##### ①避難所の環境改善と災害法制実務

災教法に基づく避難所の設置主体は自治体(都道府県又は救助実施市)である(災教法4条1項1号、災対法86条の6)。災教法の適用があった場合の基準については、一般基準(平成25年内閣府告示228号)に定められており、それによれば、以下の基準となっている。

【内閣府告示228号】(第2条1号)に記載されている避難所設置基準】

イ 災害により現に被害を受け、又は受けるおそれのある者に供与するものであること。

ロ 原則として、学校、公民館等既存の建物を利用すること。ただし、これら適当な建物を利用することが困難な場合は、野外に仮小屋を設置し、天幕を設営し、又はその他の適切な方法により実施すること。

と。

ハ 避難所の設置のため支出できる費用は、避難所の設置、維持及び管理のための賃金職員等雇上費、消耗器材費、建物の使用謝金、器物の使用謝金、借上費又は購入費、光熱水費並びに仮設便所等の設置費として、一人一日当たり330円以内とすること。

ニ 福祉避難所(高齢者、障害者等(以下「高齢者等」という)であつて避難所での生活において特別な配慮を必要とするものに供与する避難所をいう)を設置した場合は、ハの金額に、当該地域において当該特別な配慮のために必要な通常の実費を加算することができること。

ホ 避難所での生活が長期にわたる場合等においては、避難所に避難している者への健康上の配慮等により、ホテル・旅館など宿泊施設の借上げを実施し、これを供与することができること。

ヘ 避難所を開設できる期間は、災害発生の日から7日以内とすること。

しかし、大規模災害において避難

所生活が長期化したり、避難者の中に高齢者・障害者・妊婦・子供等をはじめとする災害時要配慮者がいることは当然に予定されており、もはやかかか一般基準（平成25年内閣府告示228号）の範囲内における避難所運営では、健康維持や栄養摂取すらおぼつかないことは想像に難くない。そこで、避難所を最低限度の健康生活が維持できる居住空間とすべく、過去の災害を教訓に作成されたガイドラインや指針を参照することが不可欠である。これらは、平常時から精読し、避難所の備蓄体制の充実化や、自治体間や自治体と民間との間の「災害時応援協定（災害協定）」の整備に反映させることが不可欠である。

## ②避難所運営ガイドラインの考え方

2016（平成28）年4月に策定された内閣府（防災担当）「**避難所運営ガイドライン**」は、「住まいを失い、地域での生活を失った被災者の拠り所」であり、かつ「在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点」である避難所における被災者の健康維持を第一目的として避難所及び避難生活の質の向上を目指したガイドラ

インである。ここでいう「質」とは、贅沢や豪華さを指すのではなく、「人がどれだけ人間らしい生活や自分らしい生活を送ることができているか」という「質」を問うものであり、個人の収入や財産を基に算出される「生活水準」とは全く異なる考え方である。憲法25条1項の生存権や、憲法13条の幸福追求権を根拠にする根源的な被災者や住民の権利と位置づけることもできるだろう。

例えば、避難所の寝床としては、エアマットや段ボールなどを床に敷くというだけではなく、数日のうちに簡易ベッド（段ボールベッドやキャンプベッド等）を確保すること等が必要になる。

東日本大震災後に避難所の状況を視察した海外有識者たちは、日本の避難所は国際的な難民支援基準を下回るという厳しい指摘をした。国際的な水準については、「スフィアプロジェクト」によって、「人道憲章の枠組みに基づき、生命を守るための主要な分野における最低限満たされるべき基準」を定め「スフィア・ハンドブック」としてまとめられている。

■図 2-2 避難所運営ガイドラインの項目

運営体制の確立（平時）	
1. 避難所運営体制の確立	4. 受援体制の確立
2. 避難所の指定	5. 帰宅困難者・在宅避難者対策
3. 初動の具体的な事前想定	

  

避難所の運営（発災後）	
6. 避難所の運営サイクルの確立	10. 衛生的な環境の維持
7. 情報の取得・管理・共有	11. 避難者の健康管理
8. 食料・物資管理	12. 寝床の改善
9. トイレの確保・管理	13. 衣類
	14. 入浴

  

ニーズへの対応	
15. 配慮が必要な方への対応	17. 防犯対策
16. 女性・子供への配慮	18. ペットへの対応

  

避難所の解消	
19. 避難所の解消に向けて	

※内閣府（防災担当）「避難所運営ガイドライン」（2016（平成28）年4月）参照

### ③避難所運営ガイドラインの概要

避難所運営ガイドラインは内閣府避難所指針をベースに、避難所設置の際の19のチェック項目（図2-2）を解説したものである。避難所の設置に関する平常時からの準備にはじまり、避難所の解消までを時系列で示しており、避難所設営のマニュアルとして確実に参照されなければならないものである。

### ④避難所及び避難生活の向上は法的責務

段階的かつ確実に、避難所及び避

難生活の質を向上させることは、避難所設置主体である都道府県や政令市、実際の運営を行う基礎自治体の責務として位置づけられる。災対法は、避難所における生活環境の整備等について「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」（災対法86条の6）としている。

なお、避難所に実際に滞在しない在宅被災者であっても、かかる理念は共通しており、災対法においても「災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在するこ

とができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの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」（災対法86条の7）と明記されていることは見落としてはならない。

### コラム 3

## 災害救助法を徹底活用せよ

（1）災害救助の根拠は「災害救助法」にある

大規模な災害において実施されるべき救助のメニューは「災害救助法」によって定められている。救助活動が国の予算支援のもと自治体主導で行われる理由がここにある。さらに「災害救助法による救助の程度、方法及び期間並びに実費弁償の基準」（平成25年内閣府告示228号）によって、救助項目の詳細と費用の最低基準が定められている。この告示は「一般基準」と呼ばれる（災救法施行令3条1項）。ただし、標準値ではなく最低基準を定めたものと理解すべきである。

災害救助法で明示された救助の種類（災救法4条、同法施行令2条）

- 1 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 2 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 3 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 4 医療及び助産
- 5 被災者の救出
- 6 被災した住宅の応急修理

- 7 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 8 学用品の給与
- 9 埋葬
- 10 政令で定めるもの（①死体の搜索等、②土石・竹木等の除去）

一般基準の具体例は、54頁に避難所の設置に関する部分の一部を記述したので改めて参照されたい。

## （2）災害救助法の特別基準を徹底活用せよ

災害規模によっては、避難生活が長期化することを我々は経験済みである。これまでの教訓からも避難所・仮設住宅の環境整備が、災害関連死の防止に効果的であることもわかっている。ところが、一般基準（平成25年内閣府告示228号）では、大規模災害における被災者の応急救助として不十分である。そこで、災救法は、一般基準では十分な被災者救助・支援ができない場合には、自治体と国が協議することで災害救助基準の上乗せを認めている（つまりその分の国費支援がある）。多くの自治体にとって共通となる事項については、国のほうから積極的に上乗せ支援ができることを「通知」として発信している実績が多数ある。東日本大震災や熊本地震においても、住環境整備を中心に、数々の上乗せ措置が認められていることを、医療・看護・福祉・保健衛生関係の支援者側も認識し、大規模災害が起きる前からこれらを学習し、いざ災害が起きたときには、これらを先例として参照することで、積極的に避難生活の環境改善を訴える必要がある。

【東日本大震災や熊本地震における災害救助法の柔軟運用（特別基準の設定を含む）の例（いずれも発災後の国の通知によるごく一例）】

- 避難所における簡易ベッド・パーテーション・生活家電・入浴施設・障害者等へ配慮したトイレ等の設置
- 避難所の仮設風呂の設置に加え、旅館・ホテルなどの近隣入浴施設

## 利用

- 避難所における栄養管理・介護食や温かい食事の供給・栄養士や調理師等派遣
- 建設型応急住宅のバリアフリー化・集会場設置
- 賃貸型応急住宅（みなし仮設住宅）へのエアコン等の設置
- 賃貸型応急住宅（みなし仮設住宅）の家賃の地域性への配慮

### (3) 被災者自らも健康と生活を守る知恵を

2018（平成30）年7月豪雨（西日本豪雨）の被災地である、岡山県倉敷市真備地区の避難所支援をきっかけに開発され、被災者の一部へ配布された「**いまから手帳**」は、避難生活を送る被災者自らが個人情報や既往症などを記述し、日々の食生活・治療歴・投薬歴などを記録していく、書き込み式冊子（手帳）である。健康に関する記録のみならず、住まいやお金に関する「生活再建の制度」のチェックリストも設けている。おくすり手帳や母子手帳のような機能を持つものと考えてもらいたい。肉体的・精神的な健康の維持に加え、社会的・経済的な意味での再生の情報も加えることで、真の意味での「健康」維持を目指す手帳として注目された実績がある。避難生活の環境改善を訴える一つのツールとして、被災者自身へも、生活の記録をとることを促すことが、支援者の重要な任務となる。

## (5) 新型コロナウイルス感染症と避難所対応

熊本県をはじめ九州を中心に全国各地に大被害をもたらした「2020（令和2）年7月豪雨」は、新型コロナウイルス感染症まん延下における大規模災害であった。内閣府（防

災担当）は「**新型コロナウイルス感染症を踏まえた災害対応のポイント【第1版】**」（2020年6月16日）を策定するなどして、避難所環境整備を中心に自治体への啓発を実施した。豪雨災害直後に各地へ発出された内閣府通知「**避難所の確保及び生**

活環境の整備等について（留意事項）」（2020年7月4日以降順次）においても、避難所の設置について「新型コロナウイルス感染症の現下の状況を踏まえ、あらかじめ指定した指定避難所以外の避難所を開設するなど、可能な限り多くの避難所の開設を図り、特にホテル・旅館、研修所、その他宿泊施設等の活用に努

めること。」など、特別基準を活用した災害救助事務の実施が示唆された。自治体としては、これらの通知を教訓として、感染症のまん延の有無にかかわらず、被災者の命と健康を守ることを第一とした避難所環境整備と平時からの備蓄及び支援団体との災害協定を進めていく必要がある。

コラム  
4

## 避難所「TKB」

避難所における「TKB」とは、避難所において最優先で環境整備すべき、Toilet（トイレ：清潔で誰でも利用できるトイレの設置や応急工事）、Kitchen（キッチン：キッチンカー等による温かい食事の提供）、Bed（ベッド：雑魚寝やマットレスではない簡易ベッド・段ボールベッド等の供給）の頭文字である（このうち、トイレとベッドについての詳細は、第2章4（3）「トイレの提供」、同（4）「簡易ベッドの提供」参照）。

東日本大震災や熊本地震では、多くの避難所でこれらの整備が遅れたり、何ら手当てされないことが多かった。例えば、①被災地自治体からの要請をもとに支援が行われたため、支援が実施されるまで、被災者は危険な避難所環境に数日間置かれていた、②災害直後に業務集中で混乱した被災地自治体は、迅速な災害対応と適切な避難所運営を担うことは困難であった、③災救法や災害関連法規に精通した専門職を自治体は常置していないため、被災者救護が有効に行われなかった、という課題が残っている（「避難所・避難生活学会からの提言」2017年12月参照）。

一方で、2018（平成30）年7月豪雨（西日本豪雨）や2018（平成30）年北海道胆振東部地震の被災地に開設されたある避難所では、早

い時期（数日～2週間程度）で避難生活を送る全員に漏れなく簡易ベッド（段ボールベッド）が配備されたという実績も残っている。現場の担当者に医学的・科学的な知見が備わり、かつ災救法により環境整備されるべき最低限の設備であるとの確信をもって運営に当たれば、導入決断時に災救法の特別基準が明確になっているかどうかにかかわらず、即時のベッド導入をはじめとする避難所環境の整備は可能である。過去の災害でも迅速なベッド導入の実績があることを知っておきたい。

## 4 食品・飲料水・生活物資の提供

### (1) 食品・飲料水等の提供

避難所運営の一環として考えられるのが、避難者への支援物資の提供である。

このうち、避難所において提供が必須となるのは、生きていく上で最低限必要な物資、すなわち食品と飲料水であろう。冬季においては被服・寝具の有無も生命に関わる場合があるため、原則として、食品等と併せて提供されるべきである。

災救法による救助の種類としては、これらのほかに「生活必需品」が挙げられており（災救法4条1項3号）、身の回り品、日用品等が想定されているが（一般基準（平成25年内閣府告示228号）4条2号）、

いずれもその有無が生命身体の危険に直結するとまではいえない。

よって、初動時においては、自治体は上記4品目（食品・飲料水・被服・寝具）の調達・供給の算段に重点を置くべきであろう。

このうち食品の経費については、一般基準（平成25年内閣府告示228号）3条1号ハで一人一日当たり1,160円（2021（令和3）年4月1日現在）以内とされているが、実際の経費は地域により幅があると考えられるので、自治体には特別基準の設定を視野に入れた柔軟な対応が求められる。

例えば、東日本大震災において、宮城県は、厚生労働省に照会の上で