

# 「東京都避難所運営指針」

## 素案

令和7年2月

東京都



## 第1編

# 「東京都が目指すべき避難所と 取組の方向性」



## はじめに

令和6年1月1日に発生した能登半島地震においては、多くの家屋倒壊や火災、津波、土砂災害などが発生し、多くの生命が失われ、今なお不自由な避難生活を強いられている被災者もいます。都は発災後直ちに被災地に職員を派遣し、応急復旧活動や避難所運営などに携わってきました。

避難所は、災害時に、個々の事情に応じた支援を実施することで、避難者の生命を守り、健康でストレスのない避難生活環境を提供するとともに、一日も早い生活復帰につなげていくための支援拠点です。

一方、過去、大規模地震等が発生する度に、避難所の劣悪な環境が問題として取り上げられています。

「首都直下地震等による東京の被害想定」（令和4年5月公表）（以下、「被害想定」という。）では、避難所へ避難する方は、約200万人になると想定されています。これに対し、都内の避難所数は約3,200か所（令和5年4月現在）であり、最も避難者数が多くなる災害発生から1週間は、避難所での生活環境が悪化することが想定され、その改善は喫緊の課題です。

都は、能登半島地震や過去の震災で得られた教訓を踏まえ、東京で想定される大規模震災への備えを加速させていくため、区市町村やボランティアなど、様々な主体と連携し、避難所改革に取り組んでいきます。

その第一歩として、災害対応に関わる全ての人々が、目指すべき避難所環境についての共通認識を持ち、その実現に向けて取り組めるよう、今回、「東京都避難所運営指針」を策定しました。

本指針は、

- ① 第1編「東京都が目指すべき避難所と取組の方向性」
  - ② 第2編「避難所避難者等への支援ガイドライン」
- の2編構成としました。

第1編の「東京都が目指すべき避難所と取組の方向性」では、日本において、近年の大規模震災時に見られた避難所における課題を整理し、誰もがストレスなく安全に過ごせる避難所、早期の生活復帰に資する避難所として、そのあるべき姿を明示し、その実現に向けた取組の方向性を示しています。

第2編の「避難所避難者等への支援ガイドライン」では、避難所を地域の支援拠点と位置づけ、避難所運営主体の参考となるよう、避難所避難者、避難所外避難者に対する支援の具体的な要領を記載しています。内閣府の「避難生活における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」や「避難所運営等避難生活支援のためのガイドライン（チェックリスト）」（ともに令和6年12月・内閣府（防災担当）公表）なども参考に、都の特性を踏まえ、避難所運営の事項ごとにポイントや参考にすべき好事例などを明記しました。

避難所の運営は、自治会、自主防災組織の状況や地域の実情によって異なります。発災時

には、優先度の高い支援から行うことも考えられます。本ガイドラインを参考にしながら、それぞれの地域の実情に適した避難所マニュアルを策定し、避難者の多様なニーズへの配慮など、「避難所での生活環境の質の向上」に取り組んでいただければと思います。

また、各自治体においては、防災部局や福祉部局（要配慮者対応）のみならず、保健、医療、経済、環境、男女平等参画、教育分野、ボランティア・市民活動団体、関係事業者団体など、平時から多くの主体と「顔の見える関係を築いておく」ことも大切です。

それぞれの地域で皆様に、平時から「顔の見える関係づくり」に取り組み、「避難所の生活環境の質の向上」に備えていただくことが、いざ大規模震災が発生した際に、多くの避難者の生命と健康を守ることや、一日も早い生活復帰に繋がります。

本指針が、発災時の都民の生命と健康を守り、早期の生活復帰に繋げるため、自治体や関係機関、地域の皆様と連携した取組を加速させる基本書となることを願っております。

令和7年2月 東京都総務局

## 第1編 東京都が目指すべき避難所と取組の方向性

### 目次

|                                          |    |
|------------------------------------------|----|
| 第1章 本指針について . . . . .                    | 4  |
| 第2章 これまでの大規模震災における避難所の主な課題について . . . . . | 6  |
| 第3章 都が目指すべき避難所等について . . . . .            | 10 |
| (1) 東京都が目指すべき避難所 . . . . .               | 10 |
| (2) 課題解決のための基準と取組 . . . . .              | 10 |
| 第4章 避難者支援の取組の方向性について . . . . .           | 17 |

## 第1章 本指針について

東京都が公表した被害想定（令和4年5月）によれば、東京都全体での被害が最大となる都心南部直下地震（M7.3）では、震度6強以上の範囲は区部の約6割に広がり、建物被害は約19万5千棟、避難所避難者数は約200万人となり、被害は未曾有のものとなる。

そのような被害が想定される中で、これまでの大規模震災時に繰り返されてきた避難所を取り巻く課題を踏まえ、避難者の安全・安心・快適な避難生活を維持し、日常生活の早期復帰を図っていくため、東京都全域での避難所改革を推進していくことが重要である。

本指針では、今後、東京都全体で避難所改革を推進していくにあたって、都内避難所の将来のあるべき姿（都が目指す避難所の基準）、とともに、避難所運営の向上に資する直ちにに取り組む具体的な方策をガイドラインとして示すこととする。

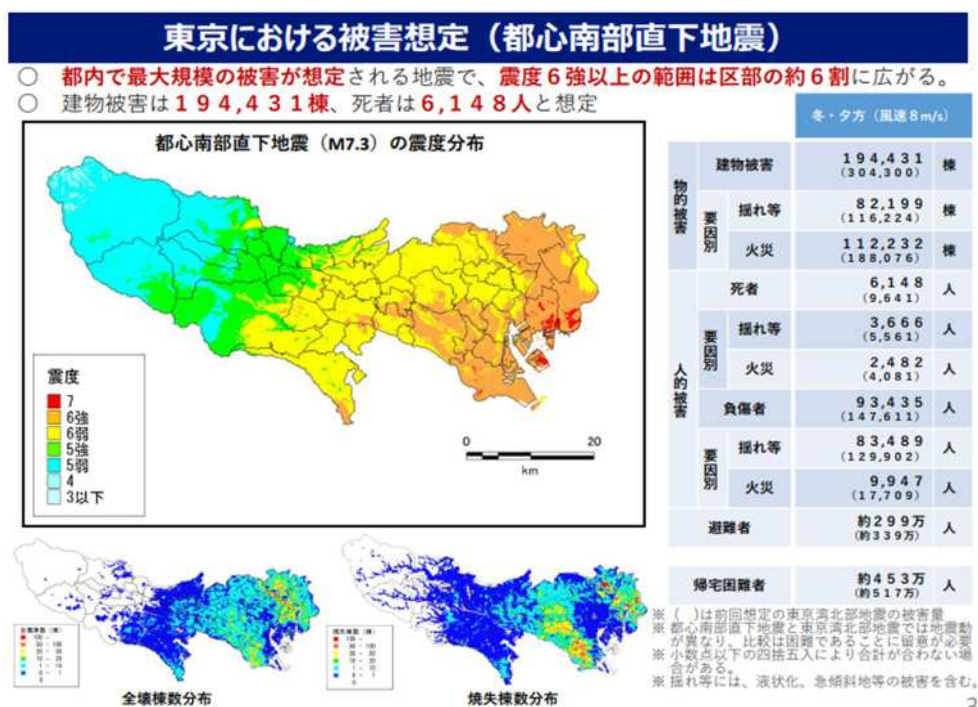
### 【参考】

冒頭に述べた首都直下地震の想定地震で、東京都全体での被害が最大となる「都心南部直下地震」、それに次ぐ被害規模が想定される「多摩東部直下地震」の被害想定を参考として以下に示す。

## （1）都心南部直下地震

### （災害概要）

区部の南部を震源域とするプレート内地震であり、想定地震の中で都全体での被害が最大となる地震動である。震度6強以上の地域は、区部東部や区部南西部を中心に分布する。震度7の面積は約14 km<sup>2</sup>、震度6強の面積は約388 km<sup>2</sup>である。





(避難者数の推移)

表 避難者数(避難所避難、避難所外避難)(冬・夕方、風速8m/s)

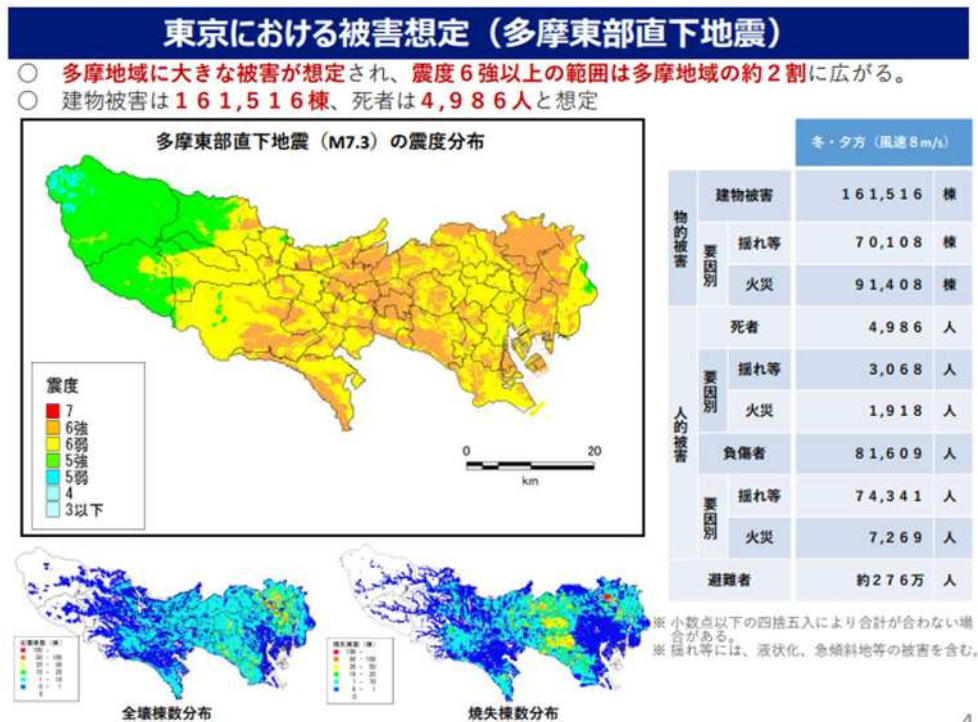
都心南部直下地震

| 時間経過    | 合計        | 避難所避難者数   | 避難所外避難者数  |
|---------|-----------|-----------|-----------|
| 1日後     | 1,757,732 | 1,494,072 | 263,660   |
| 4日～1週間後 | 2,993,713 | 1,995,809 | 997,904   |
| 1ヶ月後    | 1,642,419 | 492,726   | 1,149,694 |

(2) 多摩東部直下地震

(災害概要)

多摩地域の東部を震源域とするプレート内地震であり、多摩地域に大きな影響を及ぼすおそれのある地震として想定している。震度6強以上の地域は、多摩地域に加えて、区部東部を含めて広く分布する。震度7の面積はごくわずかであり、震度6強の面積は約485 km<sup>2</sup>である。



(避難者数の推移)

表 避難者数(避難所避難、避難所外避難)(冬・夕方、風速8m/s)

多摩東部直下地震

| 時間経過    | 合計        | 避難所避難者数   | 避難所外避難者数 |
|---------|-----------|-----------|----------|
| 1日後     | 1,503,295 | 1,277,800 | 225,494  |
| 4日～1週間後 | 2,755,568 | 1,837,045 | 918,523  |
| 1ヶ月後    | 1,387,694 | 416,308   | 971,386  |

## 第2章 これまでの大規模震災における避難所の主な課題について

本章では、阪神・淡路大震災（平成7年1月）以降、能登半島地震（令和6年1月）までの大規模震災において避難所で見られた主な事例、事象から浮き彫りとなった主な課題について、以下記す。

### （１）狭隘な生活空間（雑魚寝による長期の避難生活）

大規模震災では、想定収容人数を超える避難者が避難所に殺到したため、教室や体育館などはもとより、廊下や階段の踊り場なども避難者であられ、十分な居住スペースを確保できない事例があった。

また、避難所の開設の際に、避難者のプライバシーが確保されずに大きなストレスとなった事例や、床の上で雑魚寝をせざるを得ない事例が見られた。

発災後、数日間は避難者1人あたりの生活空間（スペース）が狭隘化するとともに、避難生活が長期化する中においても、避難者のプライバシーの保持や健康を維持するための間仕切りやテント、簡易ベッドなどの災害用資機材の提供は十分とは言えず、避難所での快適な避難生活を送るための一人当たりの居住空間や資機材の確保は喫緊の課題である。

### （２）トイレ環境の悪化

大規模震災では、発災後すぐに仮設トイレが避難所に設置されずに、避難者数に比べてトイレの個数が不足する事例があった。

また、長引く断水被害や下水が詰まったこと、携帯トイレなどの不足により、発災から数日間で水洗トイレが排泄物にまみれ、劣悪な衛生状態となった事例があった。

さらに、避難所に設置されたトイレが洋式ではなく、和式トイレであることや段差があるなどの問題から、高齢者、障害者、女性、子供等にとって使用しにくい状況のものがあった。

水洗トイレが使用できなくなった原因として、断水被害の軽減に向けた水道管路等の耐震化が十分ではなかったこと、生活用水を地域で確保することが出来なかったこと、さらに、震災時の下水道機能確保に向けた下水道管等の耐震化が十分ではなかったことが挙げられる。

また、水洗トイレが使用できなくなった時に備え、災害用の簡易トイレや携帯トイレの備蓄を十分に整えておくことなども必要となる。

トイレの衛生環境の確保は、避難生活における感染症の蔓延防止やトイレを我慢することによる健康被害の予防にも繋がることから重要な取組である。

そのため、各避難所の状況に応じ、発災当初から、十分なトイレを確保するとともに、その衛生環境が保たれるように事前の準備を整えておくことが課題である。

### (3) 不十分な食事

避難者からの単調で画一的な食事のメニューの改善要望や、温かい食事の求めへの対応が十分でなかった事例、さらには、食事による栄養管理・健康管理が十分ではなかった事例があった。

また、広域的な被害が発生し、商業活動などが停止すると、食料品などの生活用品の入手が困難となり、在宅などで避難生活を送る避難所外避難者も、避難所からの物資提供が必要となってくる。この際、避難所で避難所外避難者が必要とする物資が十分に用意できていなかったことなどにより、避難所避難者と避難所周辺の避難所外避難者との間で、食料の配布において問題が生じた事例があった。

発災時には、避難者の健康を維持するための温かい食事や栄養バランスの取れた食事を提供できるだけの体制構築、文化や宗教上の理由で食事が制限される方や食物アレルギーをお持ちの方など、避難所に避難される方へのきめ細やかな食事の提供が課題である。

### (4) 入浴機会の不足

自治体が指定する避難所の多くは、小中学校を利用する場合が多く、入浴施設が設置されていない場合が多い。また、災害用の入浴設備を備蓄しておくこともこれまでには一般的ではなく、発災後しばらくは入浴機会の提供ができない事例があった。

また、断水が長期化した場合の入浴機会の備えが十分ではなく、自衛隊による入浴支援やNPO等による温浴施設までの送迎サービスなどに頼らざるを得ない状況となり、避難者の入浴機会の確保に苦慮した事例があった。

これまでの避難所においては、発災時を見据えた避難者の入浴機会の確保（入浴資機材の設置等を含む）が十分ではなかった。長期化する避難所においては、入浴機会の提供はリラックス効果によるストレス軽減など心理的な側面から避難者の健康を維持する上でも重要となる。このため、避難所における入浴機会の確保を整えることが課題である。

### (5) 女性・要配慮者への不十分な対応

これまでの災害においては、避難所運営において、女性の視点が不足していたことから、女性用物資の不足や専用スペースの不足など女性の避難所生活に支障をきたす事例があった。

また、乳幼児を連れた被災者が、心理的な不安から自身と同じように、乳幼児連れの家族がいる避難所を探し求めたり、子どもの夜泣きで迷惑になってはと、駐車場で一夜を明かした事例、震災の影響から自傷行為をする子供が見られたことから、子供が安心できるスペースや遊び場の確保を求める声が上がった事例があった。

さらに、障害者や高齢者からは、避難所内に個別相談窓口など相談できる場所が無か

ったことから、周りが気になり、配慮してほしい事項について運営スタッフなどに申し出にくく、配慮がなされるまでの間、不自由な避難生活を送らざるを得なかった事例、配慮が必要な避難者が一般の方と同じ場所に配置され、トイレや食事の受け取りのための避難所内の移動に苦慮した事例、外国人の避難者からは「言葉が分からず、どのように行動して良いか分からない」と避難所内の外国人に対する情報伝達の改善の要望が上がった事例があった。

避難所生活において配慮が必要な要配慮者について、当事者の視点が避難所運営に十分に反映されて来なかった。避難所でだれもが、安全・安心・快適に避難生活を送るためにも当事者の意見を避難所運営に反映させることはもとより、医療・介護などの専門性を有する NPO やボランティア団体などの各主体との連携の構築など一層の支援体制を充実させていくことが課題である。

## （６）ペット受け入れに関する準備の不足

災害時にペットを飼養されている方については、避難者自身が「他の避難者に迷惑をかけてしまう」「周囲の目が気になり、避難所にペットを連れて避難することができない」等の心理的要因により、不自由な車中泊やテントで避難生活を送る事例があった。

また、被災者救護・支援のために、避難所においてペット対応が必要という点について、避難所運営関係者の認識が十分でないことにより、ペットを連れてきた避難者の受け入れが断られるなど、ペットの受け入れに関して避難所ごとの対応に差異が生じた事例があった。

さらに、避難所におけるペット同行・同伴避難者（注）の受入体制（ペットの飼育に適したスペースや資機材の確保など）が十分ではなかった事例があった。

避難所におけるペットの受け入れは、動物愛護の観点のみならず、飼い主の生命を守り、安全な避難行動を確保する観点から、その対応は重要である。避難所運営に携わる方々や、発災時に避難者となる住民の認識や避難所における受入体制（ペットの飼育に適したスペースの確保やケージ等資機材の備蓄）や、地域住民の理解、受入れルールの確立を十分に取っておくことが課題である。

### （注）同行避難と同伴避難

- ・「同行避難」は、被災者がペットとともに危険な場所から安全な場所へ避難することを指す。
- ・「同伴避難」とは、災害の発生時に、飼い主が同行避難したペットを指定避難所などで飼養管理する状態を指す。ただし、指定避難所などで飼い主がペットを同室で飼養管理することを意味するものではなく、ペットの飼養環境は避難所等によって異なることに留意が必要である。

（令和6年11月 内閣府「避難所の現状・課題について」をもとに作成）

## （７）不安定な避難所の運営体制

避難所運営において、地域住民と行政職員の協力関係が十分でない傾向があるが、運営に携わるマンパワーの不足から、避難者のニーズに十分に対応できなかった事例があった。

また、避難所によっては、避難者への支援内容や交替制に伴う引継ぎ方法なども記載した避難所のルール、マニュアルが存在しなかったことに伴い、避難者への対応が十分にできず、運営も不安定になった事例があった。

良好な避難所運営を継続するためには、行政職員のみならず地域住民が主体となって運営を行うことが有効である。そのためには、避難所ごとに避難所運営の知識を有した地域で核となる住民の育成や地域特性に応じた避難所ごとの運営マニュアルの作成、マニュアルに基づいた訓練の実施などを全ての避難所において、実施し避難所での運営体制を確立することが課題である。

## （８）支援物資の滞留（地域内輸送拠点から避難所まで）

発災初期においては、避難所までのラストワンマイルが、がれき等により使用できず、支援物資が地域内輸送拠点に滞留し、速やかに届かない事例があった。

また、発災直後の混乱や輸送路の寸断から、物資の調達や避難所への輸送が困難となった事例があった。

発災から数日後に救援物資が地域内輸送拠点に次々と運び込まれ、仕分けが間に合わず、どこに何が保管されているか分からない状況になってしまい、あらためて救援物資の保管場所を確保した事例、マンパワーの不足からボランティアの協力を得ながら物資をサイズごと等に細かく仕分けし直した事例があった。

プッシュ型で届く物資の円滑な配送については、地域内輸送拠点での仕分け方法や在庫管理、保管場所の確保など、地域内輸送拠点の運営体制や、発災時に向けた運営方法を平時から十分に習熟しておくことも重要である。また、地域内輸送拠点の運営に向けた資機材も事前に整えておくことが必要である。

さらに、地域内輸送拠点から各避難所までの輸送路（ラストワンマイル）の寸断などを想定した代替輸送手段の確保や道路の啓開手段も検討しておく必要がある。

こうした平時からの準備を整えておくことが課題である。

## 第3章 都が目指すべき避難所等について

第2章で述べた8項目における避難所の主な課題を踏まえ、本章では、避難所改革に向けて、東京都が目指すべき避難所の姿を明確化した上で、避難所が備えるべき基準と都及び区市町村等が一体となって進めるべき主な取組を示す。

### （１）東京都が目指すべき避難所

避難所の運営にあたっては、避難者の生命を守り、健康でストレスのない生活環境を提供することで、避難者の1日も早い生活復帰を実現していかなければならない。

そのためには、円滑な避難所運営を可能とする体制整備が必要であり、平時から地域の実情に応じ、地域住民の意見を取り入れた避難所運営マニュアルを整備しておくことが必要となる。

また、マニュアルを着実に実施するためには、あらかじめ運営に必要な資機材を備えておくほか、地域住民が主体となった運営体制を構築し、発災時に直ちに避難所を開設し、避難者を受け入れ、円滑な支援ができるよう日頃からの訓練で習熟を図るとともに、避難所運営関係者間で「顔の見える関係」を構築しておくことも大切である。

さらに、避難所は、避難してきた住民のほか、避難所周辺の避難所外避難者（在宅避難者や自主避難等）への支援の拠点でもある。今後、都や区市町村の取組により、在宅避難が可能となる地域が拡大されることが期待されており、避難所における避難所外避難者への支援拠点としての役割はますます高まってきている。

このことから、東京都が目指すべき避難所は以下のとおりである。

#### 【東京都が目指すべき避難所】

- ① 誰もが不安やストレスなく安全に過ごせる
- ② 地域住民が協力して主体的な運営がなされている
- ③ 発災後の地域の支援拠点となっている

### （２）課題解決のための基準と取り組み

第2章で述べたこれまでの大規模震災時の避難所で見られた8点の主な課題解決のための将来のあるべき基準と、都及び区市町村等が一体となって進めるべき主な取組は以下のとおりである。

#### 課題1 生活空間の確保（寝床の改善）

**目標：都内の全ての避難所において、全ての避難者にプライバシーが確保された安心できる居住空間を提供**



### 目指すべき基準

- ☒ 避難所避難者1人当たりの居住スペースが3.5㎡以上確保されていること（スフィア基準に準拠）。
- ☒ 全ての避難所避難者に対して、寝具として簡易ベッド、毛布が提供されていること
- ☒ 全ての避難所避難者に対して、プライバシー確保のために屋内型仕切り・テントが提供されていること。

### 進めるべき主な取組

- ・要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人など）を含め、全ての避難者に簡易ベッドや仕切り、テントを速やかに配布できるよう、備蓄の増勢、民間事業者との協定締結による供給体制を構築する。
- ・発災時に簡易ベッド等寝床に係る資機材を速やかに設置できるように、平時から避難所内の寝床等のスペースのレイアウトの検討、避難所開設・準備訓練において、地域住民主体での簡易ベッド等の設置訓練を行う。
- ・避難所における避難者個々の居住スペースを確保するため、平時から耐震化・不燃化、ライフラインの抗たん化等、減災対策を推進することで避難所避難者を縮減するとともに、避難所において在宅避難者への支援策を強化する。
- ・避難所での生活が困難になることが想定される要配慮者向け1次避難所として、また、要配慮者以外の避難所避難者の生命・健康を維持し、円滑な生活復帰に向けた2次避難所として、発災後からのホテル・旅館の活用策（協定の締結など）を推進する。

## 課題2 トイレ環境の確保

目標：発災後、直ちに清潔なトイレが使用可能

### 目指すべき基準

- ☒ 震災時でも避難所において、水洗トイレが使用可能であること。
- ☒ 万が一、水洗トイレが使用できない場合には、災害用トイレを活用することにより、トイレの衛生環境が確保されていること。
- ☒ 発災当初には、50人に1基、発災1週間後には20人に1基の設置及び男女比1:3のトイレ設置が実現していること（スフィア基準に準拠）。

### 進めるべき主な取組

- ・迅速な災害用トイレ確保に向け、平時から確保の計画を策定し、避難所において水洗トイレが使用できない場合に備え、災害時に利用できるトイレ（し尿処理収集を要し

ないトイレ及びし尿収集車による収集が可能なトイレ）を整備しておく。

- ・ライフライン被害の推移等を見据えた予防・応急・復旧の各フェーズに分けた対策（備え）を進めておく。
- ・高齢者や障害者、妊産婦等に配慮した洋式トイレの整備を進めておく。
- ・車いすの方などに配慮したバリアフリータイプの仮設トイレ（車いすで利用できるタイプ、手すりが付いているタイプ、便座の高さを調節できるタイプ等）を備蓄しておく。
- ・「東京トイレ防災マスタープラン」に示すアセスメントシートを活用し、平時から質の高いトイレ環境を提供できる準備を行う。
- ・自助としての都民の携帯トイレの備蓄の推進、都民等への普及啓発に取り組む。
- ・ボランティアや地域住民等と連携した訓練の実施や人材育成により運用体制の基盤を構築しておく。  
（マニュアル整備を通じてのトイレの開設・運営要領の習得を含む）
- ・し尿処理等の広域調整について、協定の整備などによる体制を構築する。

### 課題3 食事の提供

目標：避難者の個々の事情に応じた温かい食事の提供

#### 目指すべき基準

- ☒ 管理栄養士・栄養士の活用等により、栄養バランスのとれた食事が適温で提供されている。
- ☒ 既往歴、アレルギー、文化・宗教など、多様なニーズへの配慮がなされたメニューが提供されている。

#### 進めるべき主な取組

- ・キッチンカーを保有する事業者を含め、飲食事業者との協定締結等による重層的な食事の供給体制を確立する。
- ・セントラルキッチン（給食センターや弁当事業者、飲食店組合等）を活用した弁当の提供を想定し、協定を結び、食料供給手段を確保しておく。
- ・発災時に学校調理室や給食センターを活用できるよう、施設整備やマニュアル作成などを行う。
- ・発災時の食事の衛生管理・栄養管理に資するため、管理栄養士・栄養士との連携体制を構築、フェーズに応じた栄養補給や必要となる食事の確保等の備えを進めておく。
- ・平時から管理栄養士・栄養士と連携し、発災時に文化や宗教上の理由、アレルギーを有する方など、食事が制限される方に提供する食料や献立表の表示など対応方法について、備えを進めておく（ホームページ等を活用して、各避難所に備蓄している食品のアレルギー品目等の公表も進める）。



- ・発災時に円滑に適温で栄養バランスの取れた食事を提供できるよう、平時の避難所開設・運営訓練において、炊き出し訓練を実施しておく。
- ・避難所は、避難してきた住民のほか、避難所周辺の避難所外避難者への支援の拠点でもあることから、これらの避難者への支援の備えも進めておく。

## 課題4 入浴機会の確保

**目標：リラックスやストレス解消にも効果がある温かいシャワーが使用可能**

### 目指すべき基準

- ☒ 避難所の災害用温水シャワーや入浴施設等で入浴機会が提供されている。
- ☒ 入浴設備（シャワー等）の50人に1基の割り当てが実現している（スフィア基準に準拠）。

### 進めるべき主な取組

- ・地域のホテル・旅館、温浴施設（銭湯等）の入浴施設を活用できるよう、関連業界・施設と協定を締結する。
- ・避難所において、入浴機会を直ちに提供できるように災害用温水シャワーを備蓄する。
- ・発災時に、備蓄した災害用温水シャワーを円滑に使用できるよう、避難所開設・運営訓練で操作に習熟するなど、温水シャワー運用体制の構築を進めておく。
- ・発災時の高齢者や障害者の温水シャワー利用の際、介添えが必要になることも想定し、介護福祉士などとの連携体制を構築しておく。

## 課題5 女性・要配慮者への対応

**目標：配慮が必要な方が安心して避難できる環境が整っている**

### 目指すべき基準

- ☒ 避難所において女性や要配慮者のプライバシーが確保され、それぞれの事情に応じた居室やスペースが確保されている。
- ☒ バリアフリー対応がなされた生活環境が確保されている。
- ☒ 要配慮者の事情に応じたニーズに対し、必要十分なサービスが提供されている

## 進めるべき主な取組

- 女性や要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人等）を避難所運営委員会の運営メンバーに加え、当事者の意見を運営マニュアルに反映させる（メンバーの4割以上は女性とするなど、運営マニュアルの作成段階から女性の参画を推進するとともに、平時から避難所の運営方法などの話し合いの際に、子どもの意見も聴き、運営マニュアルに反映）。
- 要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人等）の方々が避難所で避難生活を送るにあたっては、居住する場所や設備、食料や必要な物資、情報伝達手段などの配慮事項が多岐にわたるほか、医療関係者や介護福祉士、管理栄養士、通訳者など専門性が必要となる事案もあることから、専門性を有する多様な主体（NPOやボランティア等）と平時から連携体制を構築しておく。
- 常に要配慮者を取り巻く社会の状況の変化を注視し、時宜に応じて運営マニュアルに反映するなど、平時から柔軟な対応を行う。
- 指定避難所に避難してきた要配慮者が、避難所での生活が困難になる場合を想定し、福祉避難所や医療機関など適切な施設へ移送することも備えておく。
- また、避難所での生活が困難になることが想定される要配慮者向けに1次避難所として、ホテル・旅館を活用する。

## 課題6 ペットの受入体制の整備

目標：ペット飼育者が安心して避難できる環境が整っている

### 目指すべき基準

- ☒ 原則、全ての避難所において、ペットの滞在（飼育）スペースが確保されている。
- ☒ 避難所において、ペットを安全に滞在（飼育）させるためのルールが確立されるなど、必要な受入体制が構築されている。

## 進めるべき主な取組

- 平時から、災害時のペット同行・同伴避難の重要性（動物愛護の観点のみならず、飼い主の生命を守り、安全な避難行動を確保する観点から重要であること）について、避難所運営に携わる方々や、地域住民に周知・啓発して理解の促進を図る。
- 避難所でのペットの受入れについて、周辺の地域住民の理解を得て、ペット滞在ルールを確立しておく。
- ペットの避難にあたっては、飼い主が責任をもって飼育に必要な事前の準備が整えられるよう、平時から周知・啓発を進めておく。
- 被災により、飼い主がペット用の避難用品を持ち出せないなど様々なケースを想定

し、個々の避難所で受入体制が整備されるように、必要な資機材（ケージなど）を備蓄しておく。

- 地域や避難所施設の特性があることから、避難所ごとに、発災時のペットの滞在場所（ペットスペースの配置場所やテントの活用などの設置方法など）について、平時から備えを進めておく。
- 発災時に、円滑に避難所にペット及び飼育者を受け入れることができるように、平時の避難所開設・運営訓練で、ペット同行・同伴避難受け入れ訓練を実施しておく。
- 避難所での補助犬の受入れは身体障害者補助犬法で義務付けられており、動物アレルギーの方などにも配慮し別室を用意するなど、受け入れ体制を準備しておく。

## 課題7 避難所運営体制の構築

**目標：住民主体による住民のための避難所運営が実現**

### 目指すべき基準

- ☒ 住民リーダーが中心となり、発災後、直ちに避難所が開設され、円滑に運営されている。
- ☒ 女性や要配慮者が避難所運営に参画している（メンバーの4割以上は女性）。
- ☒ 子どもの意見が反映された避難所運営がなされている。
- ☒ 各避難所の避難所運営委員会に、避難所周辺の在宅避難者等を支援する
- ☒ 避難所外避難者支援班が設置され、避難所周辺の在宅避難者等への支援が適切になされている。

### 進めるべき主な取組

- 発災時に、混乱なく避難所運営がなされるよう住民リーダーの育成促進により、全ての避難所に複数の住民リーダーを配置しておく。
- 避難所の運営、避難者への支援に、女性の視点が適切に反映されるよう住民リーダー（正・副）のいずれかに必ず女性が配置されるよう配慮する。
- 地域住民主体で、地域特性を踏まえた避難所の運営ルールを確立する。
- 専門性を必要とする事項（医療・福祉・介護など）に関しては、NPO やボランティア等、多様な主体と連携体制を構築しておく。
- 各避難所において、平時から避難所運営体制の構築や運営マニュアルの作成を行うとともに、定期的な訓練を通じて運営体制を確立する。
- 平時から、避難所の運営に必要となる防災機能設備等（非常用発電機、通信機器等）の整備を進めておく。
- 発災後、速やかに避難所を開設できるように、避難所の解錠体制、避難所の被害状況の確認体制を平時のうちに構築しておく。

- ・発災時に、避難所周辺の避難所外避難者（在宅避難者等）への支援も適切になされるよう避難所外避難者への支援体制を構築しておく。

## 課題8 物資輸送のラストワンマイル対策

**目標：必要な物資が的確に避難者の手元に届く輸送体制が構築されている**

### 目指すべき基準

- ☒ 各避難所が求める物資が迅速かつ過不足なく届けられる。

### 進めるべき主な取組

- ・発災時に各避難所が求める物資が迅速かつ過不足なく届くよう、平時から物資供給計画を作成する。
- ・地域内輸送拠点の運営体制を構築し、運営マニュアルを整備する。
- ・地域内輸送拠点の効率的な運営に向け、ハンドリフト、かご台車、本部運営用机・椅子、通信関連資機材等の資機材の備えを進めておく。
- ・地域内輸送拠点から各避難所への円滑な物資輸送に向け、車両確保策や輸送ルートを予め定めておくとともに、道路損壊等に備えて道路啓開手段や代替えの輸送手段も検討しておく。
- ・平時から地域内輸送拠点の運営や避難所までの輸送を想定した訓練を実施し、実効性を高める。

上記の取組事項を含め、各避難所における運営のあり方、支援のあり方等の詳細については、第2編「避難所避難者等への支援ガイドライン」を参照されたい。

## 第4章 避難者支援の取組の方向性について

第1章で述べたとおり、都が公表した被害想定では、首都直下地震発災時の建物被害や人的被害は、近年、他県で起こった大規模震災に比べ、未曾有のものとなることが想定される。

しかしながら、都内において避難が可能な施設は、全て避難所に指定されており、新たな避難スペースの確保は極めて困難な状況である。一方で、これまで東京都は、耐震化・不燃化などの減災対策を講じてきており、被害想定においてもその減災効果が示されている。加えて耐震性のある集合住宅が増加しているというアドバンテージも存在する。

すべての避難者がストレスなく避難生活を送るためには、引き続き、都市の強靱化を推進し、東京のアドバンテージを最大限活用するとともに、在宅避難者への支援策も充実・強化することにより在宅避難を促し、もって避難所避難者を縮減することで、避難所スペースを創出することが重要である。

令和6年度は【STEP1】として、都と区市町村が連携し、避難所改革に取り組めるよう「東京都避難所運営指針」を策定したが、令和7年度は【STEP2】として、避難所避難に加え、在宅避難も含めた避難者支援全体の課題等について、区市町村や専門家等から意見を聴取し、避難者全員が安心・安全で快適な避難生活を送れるよう、避難者支援のあり方を検討していく。