



東京都 避難者生活支援指針

Tokyo Evacuee Living Support Guidelines

令和8年3月

 東京都

Tokyo Metropolitan Government



「東京都避難者生活支援指針」の策定にあたって

東京は、約 1400 万人の人口を有し、多様な産業や大学・研究機関等が集中する世界有数の大都市です。一方で、地震は避けて通れないリスクであり、最大規模の被害が想定される都心南部直下地震では、都内全域で多くの建物被害や人的被害の発生が見込まれています。そして、頻発化・激甚化が進む風水害が地震と同時に発生する複合災害となれば、さらに大きな被害が生じることとなります。だからこそ、いかなる状況においても都民を確実に守り抜く備えを講じることが、首都・東京の責務であると考えています。



これまで東京都は、建物の耐震化や不燃化など、都市の強靱化を加速してきました。そして、災害時には、著しく多くの避難者が見込まれる一方で、都内には在宅での避難が可能なマンションが数多く存在します。また、区市町村と都外自治体との間では災害時を見据えた関係づくりも進んでおり、在宅避難や被災地外への避難など、避難の形態も多様化しています。

こうした東京の特性を踏まえ、東京都は、これまでの避難所改革に加え、在宅避難や被災地外への避難を新たな柱として位置付け、すべての避難者がどのような場所で避難生活を送る場合であっても、必要な支援を確実に届けられるよう、「東京都避難者生活支援指針」を策定しました。今後も、自助・共助の取組を一層促進するとともに、公助の備えを万全とし、区市町村、関係機関、民間団体、そして地域の皆様と力を合わせ、誰一人取り残さない支援を実現してまいります。

「備えよ、常に」。

災害が発生した際、東京都は、一人ひとりの生命と暮らし、尊厳を守ることを何よりも大切にし、都民生活を支え続けます。誰もが安全・安心に暮らし続けることのできる東京の実現に向け、共に力を尽くしてまいりましょう。

令和 8 年（2026）年 3 月

東京都知事

小池百合子

第1編

「避難者の生活支援に関する基本的な考え方と
進めるべき主な取組」

第1編 避難者の生活支援に関する基本的な考え方と進めるべき主な取組

目次

序章	1
（1）指針策定の目的	1
（2）本指針を踏まえた区市町村の取組	2
第1章 東京が直面する危機と大都市東京の特性	3
（1）東京が直面する危機	3
（2）大都市東京の特性	5
第2章 避難者の生活支援に関する基本的な考え方	9
（1）避難者の定義等	9
（2）避難行動	9
（3）避難生活	10
（4）災害関連死の分析	13
（5）避難者の生活支援に関する基本的な考え方	13
（6）避難者の生活支援に関する都及び区市町村の取組の方向性	14
第3章 都が目指すべき避難所、課題解決のための基準と主な取組	16
（1）これまでの大規模地震における避難所の主な課題について	16
（2）都が目指すべき避難所等について	20
第4章 在宅避難者の生活支援において進めるべき主な取組	29
（1）建物等の安全性に関する緊急的な判断	29
（2）備蓄の推進	30
（3）避難者情報の把握・共有等	31
（4）支援体制の整備	32
（5）支援内容の整理	33
（6）高層共同住宅における物資等の運搬	34
（7）避難所に行けない理由のある要配慮者への対応	35
（8）防犯対策	36
第5章 被災地外避難者の生活支援において進めるべき主な取組	37

序 章

(1) 指針策定の目的

東京都地域防災計画では、避難所の収容人数に限りがあることを踏まえ、避難所への避難に加え、自宅等での生活が可能な場合における在宅での避難や親戚・知人宅への避難など、状況に応じた多様な避難行動の実践について、区市町村と連携を図りながら取り組んでいくこととしています。

避難所については、日本各地で大規模災害が発生するたびに、生活環境が問題とされてきました。これを受け、都は、令和7年3月に「東京都避難所運営指針」を策定・公表し、目指すべき避難所の姿を示すとともに、国際的な人道支援の最低基準であるスフィア基準に準拠した生活空間やトイレ環境の確保、ペットの受入れ体制の整備などについて、直ちに取り組むべき具体的方策を提示しました。現在、区市町村と連携して避難所改革を進めています。

あわせて、都は、都民の安全を一層確保するため、建物の耐震化や不燃化、ライフラインの強靱化、無電柱化、治水対策など、災害の脅威から都民を守る都市づくりを推進しており、近年は堅牢^{ろう}な高層マンションも増加しています。こうしたことから、都内には発災時にも壊れない建物が多く存在し、住み慣れた自宅等で避難生活を送ることができる環境の整備が進んできています。発災後の避難生活における肉体的・精神的負担を軽減するためには、「在宅避難」は重要かつ有効な選択肢となっています。都民が安心して在宅避難を行うためには、それぞれが防災の基本である自助・共助に取り組むとともに、在宅避難者を支える上で必要不可欠な公助等の備えを万全にしていく必要があります。

また、災害により甚大な被害を受け、生活基盤の復旧等に時間を要する場合には、被災していない地域又は被害が比較的少ない地域へ避難する「被災地外避難」も、質の高い避難生活の確保等の観点から有効な選択肢です。

このように、避難の形態が多様化する中で、避難者がどのような場所で避難生活を送る場合であっても、必要な支援を適切に受けられるよう、公助の在り方を整理し、都と区市町村とが連携して支援体制等を整備することが求められており、そのための手引書として本指針を策定しました。

本指針では、避難生活を「避難所避難」「在宅避難」「被災地外避難」の3つに分類し、避難所避難者に対する支援に加え、在宅避難者や被災地外避難者に対する支援も含めた避難者の生活支援全体について基本的事項を整理するとともに、事項ごとの具体的な取組や参考にすべき好事例をガイドラインとして示しています。

本指針は、「東京都避難所運営指針」を包含するものであり、東京都地域防災計画（令和5年修正）策定後の環境変化等も踏まえて整理したものです。

避難者の生活支援において必要となる内容は、今後の社会状況の変化や災害対応上の課題の顕在化、物資・資機材等に関する技術の進歩等によっても変化していくことが想定されます。このため、本指針については、現場で取組を行う区市町村の意見等を踏まえながら、都及び区市町村の手引書として、適宜見直します。

また、本指針の内容を、東京都地域防災計画の修正において、反映していく予定です。

（２）本指針を踏まえた区市町村の取組

建物構造、人口・世帯構成、地形、交通事情、避難所の受入可能人数など、地域によってその特性は様々です。このような地域の特性を踏まえ、区市町村においては、発災時に想定される住民の避難行動を推察し、避難者生活支援の全体像を設計しておくことが重要です。特に、本指針が整理する①避難所避難者への支援、②在宅避難者への支援、③被災地外避難者への支援について、地域の実情に即した組合せを検討し、避難者を支えるための備えを整えておく必要があります。

例えば、「マンション等の堅牢^{まろう}な住宅が多く在宅避難が主体となるエリア」「木造住宅密集地域など倒壊・延焼リスクが高く避難所避難が主体となるエリア」「水害や複合災害のリスクがあり避難所避難が必要となるエリア」「在宅避難と避難所避難とが混在するエリア」など、エリアごとの避難行動の特性や避難形態ごとの避難者数、避難所の受入可能人数等を踏まえ、避難所や在宅避難者支援拠点の配置や機能等を検討しておくことが求められます。あわせて、被災地外避難に関して他自治体と協定を締結するなど、被災地外避難者の生活への支援策をあらかじめ検討しておくことが必要です。

避難者全体の生活支援について、総合的な取組が推進されるよう、区市町村の実情に応じた計画やマニュアルなどを整えておくことが求められます。

第1章 東京が直面する危機と大都市東京の特性

(1) 東京が直面する危機

TOKYO強靱化プロジェクト（令和5年12月）では、「東京に迫る5つの危機と複合災害」を示しています。

◆ 5つの危機

- (1) 気候変動により、頻発化・激甚化する『風水害』
- (2) いつか起こり、甚大な被害を及ぼす『地震』
- (3) 全島避難や都市機能の麻痺に直結する『火山噴火』
- (4) 都民生活や社会経済活動に支障をきたす『電力・通信等の途絶』
- (5) “密”がリスクとなり、社会経済活動を脅かす『感染症』

◆ 被害を最大化、長期化させる複合災害のリスク

これらの災害はいずれも甚大な被害をもたらすことが想定されています。特に、今後30年以内に発生する確率が70%と高い数字で予想されている首都直下地震は、都内の広域にわたり甚大な被害をもたらす、避難生活が長期に及びおそれがあります。強靱な都市・東京の実現に向け、様々な施策を総合的に実施し、リスクへの備えを強化するとともに、自助・共助の促進や公助等との連携による避難生活の質を向上させるための取組を加速する必要があります。

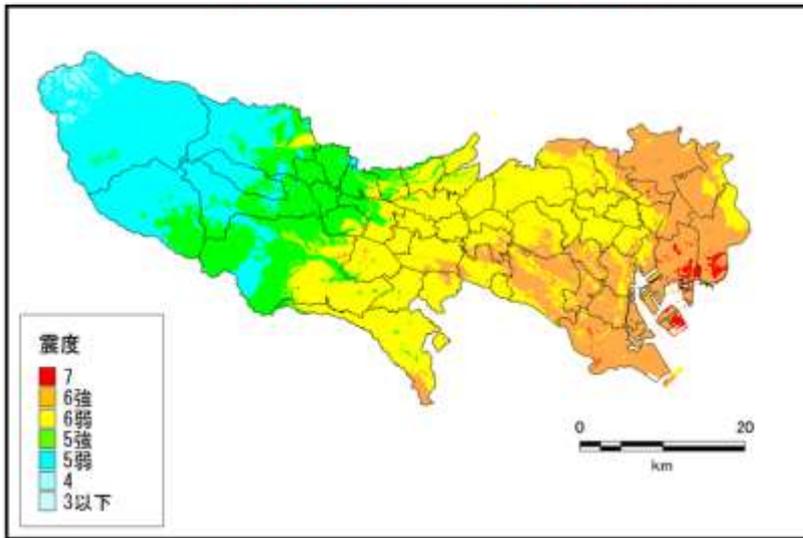
【参考】都内で最大規模の被害が想定されている「都心南部直下地震」

(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、想定されている地震の中で被害が最大となる地震動です。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します。震度7の面積は約14 km²、震度6強の面積は約388 km²と想定されています。

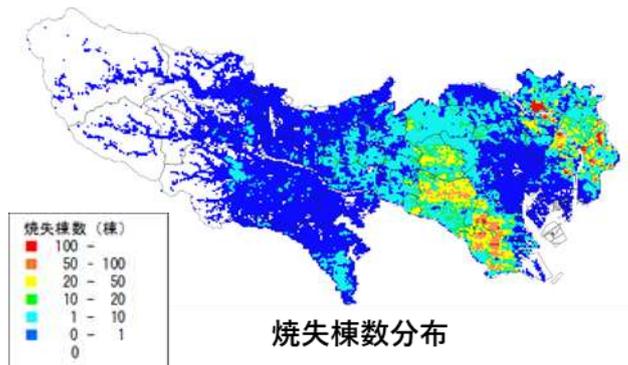
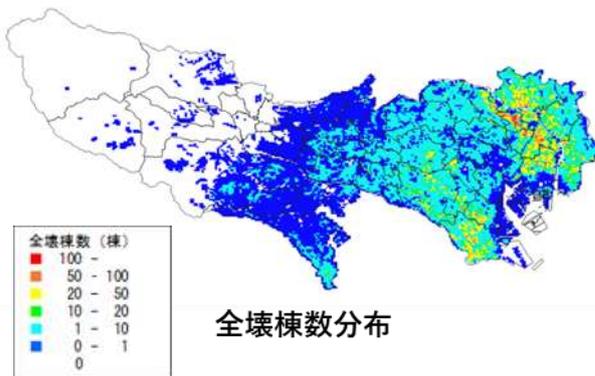
東京における被害想定（都心南部直下地震）

- 都内で最大規模の被害が想定される地震で、震度6強以上の範囲は区部の約6割に広がる。
- 建物被害は194,431棟、死者は6,148人と想定



		冬・夕方 (風速8m/s)		
物的被害	建物被害	194,431 (304,300)	棟	
	要因別	揺れ等	82,199 (116,224)	棟
		火災	112,232 (188,076)	棟
人的被害	死者	6,148 (9,641)	人	
	要因別	揺れ等	3,666 (5,501)	人
		火災	2,482 (4,081)	人
	負傷者	93,435 (147,611)	人	
	要因別	揺れ等	83,489 (129,902)	人
	火災	9,947 (17,709)	人	
	避難者	約299万 (約339万)	人	

※ ()は前回想定した東京湾北部地震の被害量
 ※ 都心南部直下地震と東京湾北部地震では地震動が異なり、比較は困難であることに留意が必要
 ※ 小数点以下の四捨五入により合計が合わない場合がある。
 ※ 揺れ等には、波状化、急傾斜地等の被害を含む。



	被災1日後	被災3日後	被災1週間後
上水道・断水人口	約371万人	約371万人	約236万人
下水道・支障人口	約42万人	約38万人	約28万人
電力・停電軒数	約53万軒	約15万軒	復旧完了見込み

(2) 大都市東京の特性

【高い耐震化率】

都内住宅の耐震化率は、92%(木造住宅について、2000年基準を適用した場合は89%)であり、特に住宅数が最も多い「非木造・共同住宅」の耐震化率は95%と高くなっています。過去の災害における建物被害状況の分析では、耐震性を満たす住宅は、耐震性を満たさない住宅に比べて大規模な建物被害を受ける割合が低いとされています。このため、耐震性の高い住宅が多い東京においては、在宅避難が選択肢の一つとして有効と考えられます。

◆ 都内住宅の耐震化の現状【新耐震基準】

(「東京都耐震改修促進計画」令和5年3月)

住 宅		住宅数	耐震性を満たす住宅数	耐震化率 (R1年度末)
合計		691万戸	635万戸	92%
戸 建	計	183万戸	159万戸	87%
	木造	165万戸	142万戸	86%
	非木造	18万戸	17万戸	95%
共同 住宅	計	508万戸	476万戸	94%
	木造	74万戸	66万戸	89%
	非木造	433万戸	410万戸	95%
	マンション	132万戸	125万戸	94%

- ※ 単位未満を四捨五入しているため、合計等に一致しないことがあります。
- ※ 「耐震性を満たす住宅数」とは、新耐震基準に適合する又は建築物の耐震改修の促進に関する法律等に基づく耐震診断の結果、地震に対して安全な構造であることが確かめられている住宅数のことをいいます。
- ※ マンションとは、マンションの管理の適正化の推進に関する法律（平成12年法律第149号）第2条第1号で定義されるいわゆる分譲マンションのことをいいます。
- ※ 平成30年住宅・土地統計調査を基にした令和2年3月末時点の推計値です。

◆ 都内住宅の耐震化の現状【新耐震基準（木造住宅は 2000 年基準）】

（「東京都耐震改修促進計画」令和 5 年 3 月）

住 宅		住宅数	耐震性を満たす住宅数	耐震化率 (R1年度末)
合計		691万戸	615万戸	89%
戸 建	計	183万戸	145万戸	79%
	木造	165万戸	128万戸	78%
	非木造	18万戸	17万戸	95%
共同住宅	計	508万戸	470万戸	93%
	木造	74万戸	60万戸	81%
	非木造	433万戸	410万戸	95%
	マンション	132万戸	125万戸	94%

- ※ 単位未満を四捨五入しているため、合計等に一致しないことがあります。
- ※ 「耐震性を満たす住宅数」とは、新耐震基準（木造住宅については 2000 年基準）に適合する又は建築物の耐震改修の促進に関する法律等に基づく耐震診断の結果、地震に対して安全な構造であることが確かめられている住宅数のことをいいます。
- ※ マンションとは、マンションの管理の適正化の推進に関する法律（平成 12 年法律第 149 号）第 2 条第 1 号で定義されるいわゆる分譲マンションのことをいいます。
- ※ 平成 30 年住宅・土地統計調査を基にした令和 2 年 3 月末時点の推計値です。

【著しく多い避難者数】

都心南部直下地震の場合、都内全域での避難所避難者数は、都の被害想定では最大約 200 万人と想定されています。

また、区部の在宅避難者数は、国の被害想定では最大約 470 万人となっています。発災直後は、被害情報の収集、負傷者等の救出救助、救急車両や物資等輸送車両の円滑な通行のための道路啓開、電気・水道・通信等のインフラの復旧など、様々な業務を行わなければならない、避難者の生活支援業務に投入できるマンパワーの不足が懸念されます。

◆ 都内の避難者数

（「首都直下地震等による東京の被害想定」令和 4 年 5 月、都心南部直下地震）

	1 日後	4 日～1 週間後	1 か月後
避難所避難者数	149万人	200万人	49万人
被災地外避難者数	26万人	100万人	115万人
合 計	176万人	299万人	164万人

- ※ 単位未満を四捨五入しているため、合計等に一致しないことがあります。

◆ 区部の避難者数

(「都心南部直下地震の被害想定」中央防災会議、令和7年12月)

	1日後	3日後	1週間後	2週間後	1か月後
避難所避難者数	95万人	110万人	130万人	140万人	110万人
在宅避難者数	470万人	440万人	160万人	74万人	41万人
被災地外避難者数	17万人	20万人	23万人	24万人	19万人
合計	582万人	570万人	313万人	238万人	170万人

【少人数世帯が多い】

「防災に関する都民の意識調査（令和6年度）」では、「大地震の際、電力等は停止したが自宅等が無事だった場合の避難行動」として、約6割が「基本的には自宅にとどまる」と回答しています。都内の世帯数を人数別にみると、1人世帯が50%、2人世帯が23%となっており、少人数世帯が多い状況にあります。地域との関係性に乏しい少人数世帯が在宅避難を選択した場合、必要な支援を受けられないなど、孤立化するリスクがあります。

◆ 大地震の際、電力等は停止したが自宅等が無事だった場合の避難行動

(「防災に関する都民の意識調査（令和6年度）」、n=15,000)

基本的には自宅にとどまる 61.5%	避難所に避難 10.5%	わからない 28.5%
------------------------------	------------------------	-----------------------

◆ 都内の世帯数

(722万世帯、「国勢調査」令和2年10月時点)

1人	2人	3人	4人以上
363万世帯	170万世帯	100万世帯	89万世帯
50%	23%	14%	12%

【居住面積が狭い】

「令和5年住宅・土地統計調査」では、都における居住面積水準以上の主世帯数の割合をみると、「最低居住面積水準以上」は総数で82.2%、「誘導居住面積水準以上」は総数で41.4%となっており、どちらも全国より低くなっています。狭い居住面積を有効に活用するため、高さのある家具等を使用する傾向にあり、地震発生時に、自らの身の安全や居住空間を確保するため、家具類の転倒・落下・移動防止対策（以下、「家具類転倒等防止対策」という。）が必要になります。

また、「防災に関する意識調査（令和6年度）」では、3日間以上の分量を備蓄していない理由として、約3割が「備蓄品を置くスペースがないから」と回答しています。

※ 最低居住面積水準は、世帯人員に応じて、健康で文化的な住生活を営む基礎として必要不可欠な住宅の面積に関する水準をいいます。

※ 誘導居住面積水準は、世帯人員に応じて、豊かな住生活の実現の前提として多様なライフスタイルに対応するために必要と考えられる住宅の面積に関する水準をいいます。

第2章 避難者の生活支援に関する基本的な考え方

(1) 避難者の定義等

本指針における避難者とは、単に発災後に避難生活を送っている者を広く指すものではなく、災害によって、自宅等の生活基盤を失った者、電気・水道等のインフラや物流網の途絶などのため、避難生活において何らかの支援を必要とする者としてします。

このため、避難者が必要とする支援は、避難者ごとに異なることが想定され、個々の避難者の実情を踏まえた支援が必要となります。

なお、避難生活において何らかの支援を必要とする者には帰宅困難者も含まれますが、帰宅困難者対策は別途策定されているため、本指針では対象外とします。

(2) 避難行動

避難行動は、災害の危機が迫った際や突然発生した災害、突然発生した後の二次災害等から「生命又は身体を保護するための行動」です。この際、最も優先すべき事項は災害から自身の安全を守ることであり、自らの状況等を踏まえ、危険な場所から適切に避難する必要があります。要配慮者（高齢者、障害者、難病患者、乳幼児、妊産婦、外国人など）のうち、避難行動要支援者については、区市町村が作成する個別避難計画に沿って避難します。計画上、避難先を自宅にしている場合には、「第4章（7）避難所に行けない理由のある要配慮者への対応」を参照してください。

避難行動は、「立ち退き避難」「屋内安全確保」「緊急安全確保」の3つに分類されます。

◆ 立ち退き避難

- ・ 指定緊急避難場所、親戚等の自主避難先などの安全な場所へ避難すること。
（自治体の行政区域を越えて避難する広域避難を含む。）
- ・ 避難経路等の安全性の確認、リードタイムの確保などが必要となること。

◆ 屋内安全確保

- ・ 自宅や施設等の安全な上階への移動、安全な上層階にとどまること。
- ・ ハザードマップ等で家屋倒壊等氾濫想定区域、浸水深、浸水継続時間等を確認し、身の安全の確保や浸水による支障等を許容できるかを確認すること、孤立を想定した備蓄等が必要となること。

◆ 緊急安全確保

- ・災害が既に発生・切迫している時点で居る場所よりも相対的に安全である場所へ直ちに移動すること。

(参考：内閣府「避難情報に関するガイドライン」令和4年9月更新)

(3) 避難生活

避難行動による避難先と、その後の避難生活を送る場所は、同じである場合もあれば異なる場合もあります。例えば、風水害の場合、災害の危機が迫った際には、高台など安全な場所にある避難所等に避難します。発災後には、そのまま避難所等で避難生活を送る場合もあれば、自宅等の安全を確認できたときには在宅避難を行う場合もあります。

また、地震の場合は、発災後に被災した場所の安全性等を踏まえて、避難生活を送る場所を選択することになります。

本指針では、避難行動により自身の安全を守ることができた被災者が、発災に伴い何らかの支援を必要とする避難者としての生活を余儀なくされた場合に、避難生活を送る場所に応じて「避難所避難」「在宅避難」「被災地外避難」の3つに分類します。

避難所避難者の生活支援に関する主な取組等については、第3章に記載します。

避難所避難と在宅避難を比較してみると、在宅避難者の生活環境は、ほとんどの項目において発災前と同じであり、住み慣れた自宅等で生活することにより、避難生活による肉体的・精神的負担を軽減することができます。ただし、在宅避難を行うためには、発災前に様々な準備をしておく必要があります。

在宅避難者の生活支援に関する主な取組等については、第4章に記載します。

◆ 避難所避難と在宅避難との生活環境の比較

避難所避難	項目	在宅避難
1人当たり 3.5 m ² 以上を確保	居住面積	発災前と同じ
簡易ベッド・毛布を提供	寝具	発災前と同じ
屋内型仕切り・テントで確保	プライバシー	発災前と同じ
発災当初 50 人に 1 基以上、 避難が長期化する場合は 20 人に 1 基以上及び男女比 1 : 3	トイレ	発災前と同じ ただし、排水設備の確認前は 携帯トイレ等を使用
栄養バランスの取れた食事を適温 で提供	食事	備蓄食料の中から自ら選択
50 人に 1 基以上	入浴	発災前と同じ ただし、排水設備の確認前は 対策が必要
プライバシーや、それぞれの事情 に応じた居室等を確保	女性・要配慮者 への対応	発災前と同じ
滞在（飼育）スペースを確保 ただし、飼育者とは別室となるこ とが多い	ペット	発災前と同じ

※ 避難所避難の欄に記載した事項は、第3章における目指すべき基準等によります。

◆ 在宅避難を行うために必要となる主な準備

- ハザードマップ等による災害リスクの把握
- 建物・設備の安全性の確認方法の把握
- 住戸内の安全対策・避難経路の確保
(家具類転倒等防止対策、出火防止対策、ガラス飛散防止対策など)
- 避難生活等で必要となる食料・飲料水・生活用品等の備蓄
- 停電・通信途絶時等における情報の入手・発信手段の確保
- 停電時の暑さ・寒さ対策
- 訓練等による避難生活の習熟

災害により大規模な被害を受けた場合、道路や電気・水道等のインフラだけではなく、スーパーなどの小売業やそれを支える流通業界などの復旧にも長期間を要することが想定されます。長期の避難生活は、肉体的・精神的負担を一層強いることとなり、避難者の健康状態の更なる悪化等が懸念されます。このため、大規模な被害を受け、生活基盤等の復旧に長期間を要する場合において、質の高い避難生活を送るためには、被災していない又は被害が比較的少ない地域へ避難する「被災地外避難」も有効な選択肢です。被災地外避難には、自治体間の協定等により被災していない自治体等が用意した場所に広域的に避難する場合と、避難者が実家・親戚・知人・友人宅やホテル・旅館等の宿泊施設を確保し、自主的に避難する場合とがあります。

被災地外避難者の生活支援に関する主な取組等については、第5章に記載します。

(4) 災害関連死の分析

内閣府「災害関連死事例集」によると、原因別では「避難所等における生活の肉体的・精神的疲労」や「地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担」の割合が高くなっています。

	東日本大震災（n=1,950）	熊本地震（n=280）
1	避難所等における生活の肉体的・精神的疲労 32.7%	地震のショック、余震への恐怖による 肉体的・精神的負担 40.0%
2	避難所等への移動中の肉体的・精神的疲労 20.6%	避難所等における生活の肉体的・精神的 負担 28.9%
3	病院等の機能停止による既往症の増悪 14.5%	医療機関の機能停止等による初期治療の 遅れ 16.4%

また、死亡時の生活環境を見ると「自宅等（震災前と同じ居場所）」の割合が高くなっています。

	東日本大震災（n=1,950）	熊本地震（n=280）
1	その他・不明 57.8%	自宅等（震災前と同じ居場所） 37.2%
2	自宅等（震災前と同じ居場所） 13.6%	病院・介護施設等（入院又は入所後1か月 以上経過） 28.0%
3	病院・介護施設等（震災前と同じ居場所） 11.2%	病院・介護施設等（震災前と同じ居場所） 20.2%

(5) 避難者の生活支援に関する基本的な考え方

災害の発生は、ある程度予期できる場合もあれば、突然発生する場合があります。災害により、これまでの日常を失った避難者は、不安やストレス等を強く感じ、それらの影響によって様々な心身の不調が生じることがあります。避難者にとっては、早期に日常を取り戻すことが重要となりますが、それまでの間の避難生活における肉体的・精神的負担を可能な限り軽減するためには、「避難生活の質の向上」を図ることが必要です。

発災直後は、被害情報の収集、負傷者等の救出救助、救急車両や物資等輸送車両の円滑な通行のための道路啓開、電気・水道・通信等のインフラの復旧など、様々な業務に大量のマンパワーを投入する必要があります。例えば、都心南部直下地震の場合、発災直後の

区部における避難者数は、人口の半数以上となり、避難生活の支援業務の全てを行政職員で担うことには限界があります。このため、「自助・共助」を基本とし、民間支援団体や応援自治体と連携して都や区市町村が公助としての支援を行うことにより、避難生活の質の向上を図っていく必要があります。

都は、令和7年3月に避難所運営指針を策定し、区市町村や関係機関等と連携して避難所の環境改善に取り組み、避難所改革を推し進めており、在宅避難者や被災地外避難者に対しても、避難所避難者と同様に必要な支援を行うことが求められます。本指針では、避難所改革に加え、在宅避難に関する理解の促進や在宅避難者個々の状況を踏まえた支援体制・内容等の充実・強化、被災地外避難に係る体制の構築や生活再建に関する適切な情報発信等の生活支援について、区市町村と連携して取り組み、「避難者全員が安全・安心に避難生活を送ることができる東京」を実現していきます。避難生活の質を向上させる取組を一体的に進めることで、在宅避難や被災地外避難を行うことができる住民が増え、スフィア基準に準拠した生活空間の確保など、避難所の環境向上にも繋げていきます。

(6) 避難者の生活支援に関する都及び区市町村の取組の方向性

【避難所避難者への支援】

都と区市町村は連携して、避難所での生活の質の向上に向け、引き続き避難所改革に取り組みます。

区市町村は、避難所運営マニュアルの改定や訓練の実施等により運営体制等の強化を図ります。また、簡易ベッドや屋内仕切り・テントの整備など、避難所環境の向上を図ります。

都は、避難生活の環境改善に資する実践的な知識やノウハウを提供するなど、避難所改革に向けた区市町村の取組を支援していきます。

【在宅避難者への支援】

都と区市町村は連携して、避難所避難に比べて肉体的・精神的負担を軽減できる在宅避難について、住民の理解促進と避難生活に関する支援体制等の充実・強化に取り組みます。

区市町村は、在宅避難を行うことができる住民を増やしていくため、感震ブレーカーの普及等の出火防止対策、家具類転倒等防止対策等の各住戸内の安全確保対策、備蓄、マンション防災など自助・共助の取組の一層の促進に向けて住民への働きかけを行います。また、在宅避難者の生活支援体制の整備等を進めていきます。

都は、区市町村の取組を支援するとともに、在宅避難の機運醸成や、備蓄の促進策、エレベーター早期復旧機能設置の推進や小売業等の早期再開に向けた関係業界等との連携強化を図ります。

【被災地外避難者への支援】

都と区市町村は連携して、住民にとって被災地外避難が有効な選択肢となるよう取り組みます。

区市町村は、友好都市など、これまで関係のある自治体を中心に、災害種別等も踏まえて、複数の広域的な避難に関する協定等を締結します。災害時の相互応援協定であることが多いため、自らが受入れ側になることも想定して、必要事項の整理等を行います。

都は、地域防災計画において、区市町村の要請に基づき都内から他道府県に避難をする場合、避難先の道府県との調整・協議等の役割を担っていることから、1都9県との「震災時の相互応援に関する協定」に基づき、引き続き被災地外避難の具体化に向け検討を進めます。

また、東部低地帯における大規模水害時の広域避難を適切に行えるよう、避難開始時期や移動手段等について国や地元自治体等と検討を進めるとともに、広域避難先施設の確保に取り組んでいます。

第3章 都が目指すべき避難所、課題解決のための基準と主な取組

(1) これまでの大規模地震における避難所の主な課題について

阪神・淡路大震災（平成7年1月）以降の大規模地震において避難所で見られた事例、事象から浮き彫りとなった主な課題については、以下のとおりです。

① 狭あいな生活空間（雑魚寝による長期の避難生活）

大規模地震では、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ふれ、十分な居住スペースを確保できない事例がありました。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ました。発災後、数日間には避難者1人当たりの生活空間（スペース）が狭あい化するとともに、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、避難所で安心して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す。

② トイレ環境の悪化

大規模地震では、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りました。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せつ物にまみれ、劣悪な衛生状態となった事例がありました。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りませんでした。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できなかったこと、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ます。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ります。また、トイレの衛生環境の確保は、避難生活における感染症のまん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つながることから重要な取組です。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す。

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を十分にできなかった事例、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りました。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、在宅避難者に対しても避難所からの物資提供が必要となってきます。この際、避難所で在宅避難者が必要とする物資を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在宅避難者との間で、食料の配布において問題が生じた事例がありました。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かな食事の提供が課題です。

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ケースが多く、入浴施設が設置されていないケースが多い状況にあります。災害用の入浴設備を備蓄しておくこともこれまでは一般的ではなく、発災後しばらくは入浴機会の提供ができない事例がありました。

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りました。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）が十分ではありませんでした。長期化する避難所生活においては、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です。このため、避難所だけでなく、地域の入浴施設を含め、入浴機会の確保が課題です。

⑤ 女性・要配慮者等への不十分な対応

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来す事例がありました。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、子供の夜泣きで迷惑になることを懸念し、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挙がった事例がありました。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挙げられた事例がありました。避難所生活において配慮が必要な要配慮者等について、当事者の視点が避難所運営に十分に反映されてきませんでした。避難所で誰もが、安全・安心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す。

⑥ ペット受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りました。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入れが断られるなど、ペットの受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りました。さらに、避難所におけるペット同行・同伴避難者^(注)の受入れ体制（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りました。避難所におけるペットの受入れは、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、その対応は重要です。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、避難所における受入れ体制（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）、地域住民の理解、受入れルールの確立が課題です。

（注）同行避難と同伴避難

- ・「同行避難」は、被災者がペットと共に危険な場所から安全な場所へ避難することを指します。
- ・「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します。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す。

（令和6年11月 内閣府「避難所の現状・課題について」を基に作成）

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みられ、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りました。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りました。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す。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す。

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りました。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りました。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、改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りました。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す。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す。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ります。こうした平時からの準備を整えておくことが課題です。

(2) 都が目指すべき避難所等について

先に述べた8項目における避難所の主な課題を踏まえ、避難所改革に向けて、都が目指すべき避難所の姿を明確化した上で、避難所が目指す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、以下のとおりです。

【都が目指すべき避難所】

避難所の運営に当たっては、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りません。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依り、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ります。

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す。

さらに、避難所は、避難してきた住民のほか、避難所周辺の在宅避難者への支援の拠点にもなることがあります。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、避難所における在宅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ます。

このことから、都が目指すべき避難所は次のとおりです。

【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

【課題解決のための基準と取組】

これまでの大規模地震発生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、以下のとおりです。なお、発災直後や特に被害の大きい区域では、避難者自身の安全を守ることを最優先とするため、多くの方を一時的に避難所で受け入れ、十分な居住スペースなどを確保で

きない場合も想定されます。在宅避難や被災地外避難への移行、受入余地のある避難所や二次避難所への移動を進め、基準を満たす環境を目指します。

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 m²以上確保されている（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。
- 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。

進めるべき主な取組

- 避難所の安全性を確保する観点から、土砂災害、津波、洪水などの災害種別ごとのハザードマップ等に基づき、開設する避難所の場所が災害危険区域に該当しないかをあらかじめ確認します。また、住民が安全に避難できるよう、避難所への避難誘導方法等を確認します。
- 要配慮者を含め、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します。
- 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います。
- 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します。
- 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一次避難所として、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二次避難所として、発災後からのホテル・旅館の活用策（協定の締結など）を推進します。
- 発災時の暑さ・寒さ対策については、平時から非常用発電機や空調設備等の整備状況を確認しておくとともに、必要に応じて、発災時に必要となる機器等の充実・強化を図ります。

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。
- 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。
- 発災当初には、50人に1基、避難が長期化する場合（発災1週間以降）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（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、し尿処理作業の軽減が可能なトイレ等）を整備しておきます。
- 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）を進めておきます。
- 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きます。
- 車椅子の方などに配慮したバリアフリータイプの仮設トイレ（車椅子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）を備蓄しておきます。
- 「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います。
- 自助としての携帯トイレの備蓄の促進、住民等への普及啓発に取り組みます。
- 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きます（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みます。）。
- し尿処理等の広域調整について、協定の整備などにより体制を構築します。

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します。
- ・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きます。
- ・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います。
- ・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ます。
- ・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、備えを進めます（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ます。）。
- ・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ます。
- ・避難所は、避難してきた住民のほか、避難所周辺の在宅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ます。

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・施設と協定を締結します。
- ・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します。
- ・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ます。
- ・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ます。

課題5 女性・要配慮者等への対応

目標：配慮が必要な方が安心して避難できる環境を整備

目指すべき基準

- 避難所において女性、性的マイノリティの方、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。
- 女性、性的マイノリティの方、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

- ・女性や性的マイノリティの方、要配慮者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ます（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、子供の意見も聴き、運営マニュアルに反映）。

- 要配慮者や性的マイノリティの方々が避難所で避難生活を送るに当たっては、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ます。
- 常に要配慮者や性的マイノリティの方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います。
- 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事態にも備えます。
- 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一次避難所として、ホテル・旅館を活用します。

課題6 ペットの受入れ体制の整備

目標：ペット飼育者が安心して避難できる環境を整備

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、必要な受入れ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ります。
- 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ます。
- ペットの避難に当たっては、飼い主が責任をもって飼育に必要な事前の準備を整えられるよう、平時から周知・啓発を進めておきます。
- 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れ体制が整備されるよう、必要な資機材(ケージなど)を備蓄します。
- 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ます。

- 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、平時の避難所開設・運営訓練で、ペット同行・同伴避難受入れ訓練を実施します。
- 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、受入れ体制を準備します。

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。
- 女性や性的マイノリティの方、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）。
- 子供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を支援する在宅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ます。
- 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します。
- 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します。
- 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ます。
- 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します。
- 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）の整備を進めます。
- 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ます。
- 発災時に、避難所周辺の在宅避難者への支援も適切になされるよう支援体制を構築します。

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を構築

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。
- 発災時における地域内輸送拠点での物資の仕分け方法や在庫管理、避難所への輸送手段が確立されている。

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します。
- ・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します。
- ・地域内輸送拠点の効率的な運営に向け、ハンドリフト、籠台車、本部運営用机・椅子、通信関連資機材等の備えを進めます。
- ・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、平時から民間事業者や関係機関等と連携した車両の確保策や輸送ルートを選定をあらかじ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ます。
- ・民間事業者や関係機関等と連携し、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、実効性を高めます。

第4章 在宅避難者の生活支援において進めるべき主な取組

在宅避難者については、これまでの大規模災害時において、居所等の情報を把握できず迅速に支援を行えなかったことが報告されています。

また、在宅避難者の居所等を把握できていても、ライフラインの復旧状況等の必要な情報が提供されなかったことや、支援物資が行き渡らない状況にあったことなども報告されています。

こうした過去の災害における事例等を踏まえて整理した、在宅避難者の生活支援に関する目標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、以下のとおりです。

(1) 建物等の安全性に関する緊急的な判断

目標：発災後速やかに、住民自らが（または共同で）自宅等の安全性について確認でき、平時からの備えにより各住戸内の安全性が確保されている。

- 住民が建物や設備等の安全性の確認方法を認識しており、訓練等により、発災後に迅速かつ簡便に安全確認できる体制が整備されている。
- 発災後にも自宅等で避難生活を送ることができるよう、平時から各住戸内の安全対策が行われている。

進めるべき主な取組

- ・住民が発災直後に緊急的に建物等の安全性を判断する際に、確認すべき事項等について、住民に周知します。
- ・在宅避難を行える環境を確保できるよう、平時から感震ブレーカー等の出火防止対策、家具類転倒等防止対策やガラス等飛散防止対策について、住民に普及啓発し、実施を促します。
- ・設備等（電気、ガス、給排水設備など）について、発災後に使用開始するまでの間に安全を確認する方法について住民に周知し、点検マニュアル等の作成を促します。また、共用の設備等については、安全確認方法に加え、発災後の使用ルール等についても作成を促します。
- ・共同住宅におけるトイレについては、発災後使用可能であることを確認できるまで、使用しないことを周知するとともに、設備管理会社等による点検までの間に迅速に使用可否を確認する方法等を住民に周知します。
- ・エレベーターの閉じ込めが発生した場合に、閉じ込められた人の氏名や人数等の確認、建物内住民の安否確認など、救助機関等が到着するまでに実施すべき事項について周知します。

- 建物等の安全確認に関する精度や熟度を高めるよう、訓練等を定期的に実施します。
- 訓練等を実施する際には、建築士等の専門家や日常的に点検を行う設備管理会社等と連携して行うよう、住民に周知します。
- 風水害の場合には、ハザードマップ等で家屋倒壊等氾濫想定区域、浸水深、浸水継続時間等をあらかじめ確認しておくこと、清掃・消毒等の衛生面での対応が必要になることを住民に周知します。

(2) 備蓄の推進

目標：在宅避難時に必要となる備蓄物資が確保されている。

- 各世帯で必要となる備蓄物資等が認知され、日常備蓄が浸透している。
- 共同住宅等において、共同で使用する資機材等が整備され、発災時に使用可能な体制が整備されている。

進めるべき主な取組

- 各世帯で必要となる物資の種類や数量について普及啓発に取り組み、日常備蓄の必要性について住民に周知します。特に、日頃服用している薬や保育に必要な物など、発災直後に入手困難と想定される物資については、必要な量の備蓄を行うよう周知します。
- 断水時には、飲料水のほかに生活水の確保も必要になるため、給水場所からの水運搬用の袋や容器、籠台車なども備蓄するよう住民に周知します。
- 各住戸内の備蓄スペースには限りがあることから、共同で備蓄するスペース等を確保することを住民に促します。特に高層共同住宅においては、発災時にエレベーターが使えないことを想定し、各階又は複数階ごとに備蓄スペースを確保するよう促します。
- 非常用発電機やポータブル電源など、共同で使用する資機材等の確保について住民に促します。
- 共同住宅での備蓄促進のため、「東京とどまるマンション」等への登録促進を図ります。
- 防災イベントや訓練等を定期的に行い、備蓄食料の調理体験等を通じて備蓄の必要性について理解を促進するとともに、不足する備蓄物資の確認や、携帯トイレや非常用発電機などの使用方法等について住民の認知度を向上させます。

(3) 避難者情報の把握・共有等

目標：原則、全ての在宅避難者の居所等を把握する体制が整備されている。

- 住民が自らの状況等を提供・発信する手段が周知されている。
- 住民が提供・発信すべき事項が整理されており、関係機関等との情報共有体制が構築されている。

進めるべき主な取組

- ・相談窓口、避難所、アプリなど、避難者が自ら情報提供・発信する方法等について、広報誌や防災イベント等で住民に周知します。デジタル技術を活用する場合には、迅速かつ簡単に発信できるよう、平時から入力可能な状態にしておくとともに、訓練等で活用することにより、双方向のコミュニケーションが取れる状態になっていることを確認します。
- ・氏名、居所、連絡先等の基礎情報に加え、住戸やライフライン等の被災状況、健康状態の変化や避難生活において必要となる支援など、避難者が発信すべき情報を整理するとともに、訓練などを通じて、あらかじめ住民に周知しておきます。
- ・居所等を把握できない避難者がいる場合を想定して、限られた人員体制の中で迅速に状況等を把握できるよう、自主防災組織や民生・児童委員等と平時から連携体制を構築するとともに、アウトリーチ型で把握すべき避難者の優先順位等を定めます。
- ・避難行動要支援者名簿については、記載内容と現状との不一致が課題となった事例もあることから、常に最新の情報に更新するよう努めます。
- ・避難者が発信した情報に対する支援等を円滑に行うため、個人情報保護に配慮した上で、関係機関等との共有・連携体制を整備します。
- ・なお、要配慮者への支援については、「(7) 避難所に行けない理由のある要配慮者への対応」もあわせて参照してください。

(4) 支援体制の整備

目標：発災後速やかに支援拠点が開設され、適切に運営・管理されている。

- 地域の特性を踏まえて、適正に支援拠点を指定している。
- 住民主体の運営体制が構築されており、担い手の確保・育成が継続的に行われている。

進めるべき主な取組

- それぞれの地域の特性を踏まえて、避難所避難者数や在宅避難者数を想定し、避難所を支援拠点にするか、避難所以外にも支援拠点を設置するかを検討し、支援体制を整備します。
- 避難所以外に支援拠点を設置する場合には、耐震性の高い民間施設やマンション、コンビニエンスストア等を指定することについても検討した上で、想定される災害に影響が比較的少ない施設を確保します。
- 支援拠点は、避難者数に加え、災害の種別、給水場所の位置や支援拠点間の距離など、在宅避難者の移動可能性等を総合的に考慮して指定し、避難所と同様に住民に周知します。
- 避難所以外に支援拠点を設置する場合は、避難所や地域内輸送拠点からの物資等の輸送について、複数のルートを設定しておきます。
- 支援拠点の運営が地域住民で行われるよう、住民リーダー等の育成を促進します。また、NPOやボランティア等の多様な主体と連携を図ります。
- 支援拠点の運営に多様な視点が適切に反映されるよう、住民リーダーをはじめ、女性や小さな子供を持つ家庭、高齢者等の要配慮者などのメンバーが運営主体の構成員となるよう配慮します。
- 混乱なく支援拠点の開設・運営がなされるよう、マニュアル等を作成します。また、定期的にセミナーや訓練等を行い、運営能力を向上させるとともに、担い手確保に努めます。
- コンビニエンスストア等の生活の基盤を支える業界において早期の事業再開が可能となるよう、小売業や関係業界等との連携強化を図ります。

(5) 支援内容の整理

目標：避難所で行うことが求められる水準と同程度の支援を行うことができる。

- 支援拠点の機能が整理され、生活支援を受けられる内容を住民が理解している。
- 避難者の支援ニーズに応じて、必要なサービスが提供されている。
- 避難生活を送る上で必要な情報が、多様な手段で提供されている。

進めるべき主な取組

- ・ライフラインが途絶していることを想定して、必要となる物資や情報等の支援内容を定めます。支援内容の検討にあたっては、多様な視点が適切に反映されるよう、住民リーダーをはじめ、女性や小さな子供を持つ家庭、高齢者等の要配慮者などのメンバーが構成員とするよう配慮します。
- ・在宅避難を行うには自らが物資を備蓄していることが前提ですが、備蓄をしていなかった又は備蓄物資が短期間で枯渇してしまった在宅避難者が一定程度存在することを想定して、支援に必要な量を確保します。
- ・必要となる物資の種類及び量を検討する際には、発災直後に必要となる物資は公助としての備蓄、一定期間経過後必要となる物資は協定等による調達とするなど、確実に提供できる体制を整備します。
- ・停電時や断水時に備え、非常用発電機や水輸送用の資機材（給水車、給水バッグ等）などを共用で備蓄することを促すとともに、支援拠点等にも配備します。
- ・トイレについては、自助としての携帯トイレの備蓄の推進に加え、「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、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又はし尿処理作業の軽減が可能なトイレ）を確保し、支援拠点等に配備します。
- ・在宅避難者への食料等の配布も支援拠点の機能の一つであることから、避難生活が長期化する場合に備えて、適温で栄養バランスの取れた食事ができるよう、キッチンカーを保有する事業者や飲食店組合等と協定締結等を行い、避難所避難者と同様に仕出しやセントラルキッチン等を活用した提供など、重層的な食事の供給体制を確立します。
- ・地域のホテルや旅館、温浴施設（銭湯等）の入浴施設を活用できるよう、関連業界等と協定を締結します。また、必要に応じて災害用温水シャワーを支援拠点に配備します。
- ・日常的に身体的な清潔さを保つために、口腔ケア用品やポディーシートなどを調達できるよう、関連団体等と協定等を締結します。
- ・通信が途絶することを想定して、災害時でも使用可能な通信設備を支援拠点等に配備します。

- ・避難所避難者と同水準の福祉サービスの提供や健康管理を行えるよう、専門職の確保を含め、関係機関と連携した支援体制を構築します。
- ・暑さ・寒さ対策として、冷暖房機器やスポットクーラー、ストーブ等の可搬式の機器を支援拠点等に配備します。

(6) 高層共同住宅における物資等の運搬

目標：高層共同住宅において、発災後も物資等を上層階へ運搬できる。

- エレベーターを使用できない場合の対処方法を住民が理解している。
- 発災後もエレベーターを使用可能にする方法が普及している。

進めるべき主な取組

- ・エレベーターが停止した場合を想定して、復旧に要する時間や復旧体制などについて管理会社等に確認するよう住民に周知します。
- ・照明や手すり、滑り止めなど、高層共同住宅内の階段の状況を確認し、必要に応じて安全対策を行うよう住民に促します。
- ・同時に多くの人々が階段を利用することを避けるため、片側通行や時間帯ごとに利用できるフロアを設定するなど、使用ルールを定めるよう住民に周知します。
- ・物資等を持って高層階へ移動することは困難となることが想定されるため、物資等の運搬を補助する資機材等を共用で整備するよう住民に促します。また、資機材等の使用ルール等を設定するよう周知します。
- ・訓練等を定期的に行い、自らが移動可能なフロア数等を把握するとともに、資機材等の使用方法などをあらかじめ理解しておくよう住民に促します。
- ・発災時にエレベーターが停止したのち、自動的に点検を行い仮復旧する機能について、住民に普及啓発を行い、導入を促します。
- ・仮復旧後、本格復旧するまでの間のエレベーターの使用ルール等を設定するよう住民に周知します。

(7) 避難所に行けない理由のある要配慮者への対応

目標：要配慮者が必要とする支援を提供できる体制が整備されている。

- 平時から福祉サービス等を受けている住民に対して、発災時に必要となる支援を行える体制が整備されている。
- 平時は福祉サービス等を受けていない要配慮者への支援体制が構築されている。

進めるべき主な取組

- 支援拠点等からの物資搬送が困難な高齢者など、要配慮者ごとに発災後の状況を想定して、社会福祉協議会やNPO等と連携を図り、支援体制を整備します。
- 平時から福祉サービス等を受けている要配慮者に対しては、平時から発災後に想定されるリスク等を評価した上で必要となる支援内容を定めます。発災後、要配慮者の状況等により在宅避難を継続することが困難となった場合には、福祉避難所や医療機関等へ移送します。そのため、緊急時の連絡先や対応方法、移送手段などを平時から確認し、専門職によるアウトリーチ型支援など、必要な体制を関係機関と連携して整備します。
- 平時は福祉サービス等を受けていない要配慮者が、発災後の避難生活での精神的負担等により体調を崩した事例が多く報告されています。このため、相談窓口やアプリなど自らが情報を提供・発信できる手法を周知し、必要に応じてアウトリーチ型で支援を行えるよう専門職を確保するとともに、多様な主体と連携体制を構築しておきます。また、必要に応じて福祉避難所や医療機関での受入等を依頼します。
- 大きな環境の変化への耐性が弱い児童・生徒や乳幼児などに対しては、保護者、NPO やボランティア等と連携して、自宅以外の居場所づくりに努めます。
- 都内で生活しても日本語に精通していない外国人が多くいることから、行政からの情報発信や案内表示、様式等の多言語化、やさしい日本語の活用等を図るとともに、アプリ等のデジタル技術も活用します。また、支援拠点では、通訳ボランティア等の確保に努めるとともに、多言語翻訳アプリ等の使用を検討し、訓練等で有効性を確認します。

(8) 防犯対策

目標：地域住民主体による防犯や見守りが実践されている。

- 平時から警察等の関係機関と連携した防犯・見守り活動が行われている。
- マンション特有の事情を踏まえた防犯体制が構築されている。

進めるべき主な取組

- 地域の警察活動協力団体や自主的に防犯活動を行う組織等と連携し、平時から防犯活動を行えるよう支援するとともに、多様な担い手を確保するよう対策を講じます。
- 女性、子供、高齢者などが孤立しないよう、見守り活動を行う担い手の確保対策を講じます。
- 防犯組織の構成、活動項目や時間、活動の際の注意事項等について住民に普及啓発し、訓練等で習熟度を高めていきます。
- 相談窓口の設置、不審者情報や地域で発生している犯罪被害の情報等を共有できる仕組みを構築します。
- 警察との連携や巡回の依頼など、平時から関係機関等と連携体制を構築します。
- 避難所避難者が多いなどの理由により、平時に比べ周囲の目が少なくなっているエリアについて、防犯体制を強化します。
- 停電時には、防犯カメラや玄関のモニターフォン、マンション入り口のオートロックなどの防犯機器の機能が喪失することが想定されるため、対応策等を講じるよう住民に周知します。
- 共用部分や階段等に死角が多いというマンション特有の事情を踏まえ、建物内に独自の防犯活動体制を整備するよう住民に促します。

第5章 被災地外避難者の生活支援において進めるべき主な取組

質の高い避難生活を送るためには、避難者の肉体的・精神的負担を軽減する必要があります。このため、住み慣れた自宅とは異なる地域での生活となるものの、日常に近い状況で避難生活を送ることが可能な被災地外避難について、支援体制の構築や支援内容の充実等を検討し、実施していくことが重要です。

また、被災地外避難は遠隔地等への避難となることから、生活再建等に関する行政からの情報を伝える仕組みを作る必要があります。

これらの状況を踏まえ、被災地外避難者の生活支援において進めるべき主な取組は、次のとおりです。

進めるべき主な取組

(被災地外避難に関する体制構築)

- 被災していない自治体内の施設等において避難生活を送ることは、質の高い避難生活を確保する上で有効な選択肢であることから、友好都市など、平時から関係のある自治体を中心に、災害種別も踏まえて複数の避難先を確保できるよう、協定等を締結します。
- 被災地外避難を開始する時期や避難期間、移動手段、自治体ごとの受入可能人数など、被災地外避難者の支援体制や内容等について整理します。また、自らが避難者を受け入れる自治体となることも想定しておきます。

(生活再建等に関する行政からの情報発信等)

- アプリ等のデジタル技術を活用し、被災地外避難者に対し、公費解体や罹災証明の発行など、生活再建等に関する行政からの情報を提供します。また、被災地外避難者が自ら情報発信する方法や内容等について整理し、平時から住民に周知するとともに、避難時にも改めて確認します。
- 被災地外避難により避難者が日常の生活に近い避難生活を送れるよう、避難先の詳細な情報を避難者に提供する必要があります。提供する情報の内容、発災時の確認方法等について整理します。

(その他)

- 避難先に対する理解を深め、馴染みのある地域とするため、平時における交流等の取組を強化します。
- 停電等に伴い、発災直後には移動手段を確保できないことを想定して、被災地外避難を選択する場合でも、数日間は避難所や自宅等で避難生活をする必要があることを周知します。
- 被災地外避難者に対し、自宅の様子等を確認するために戻る場合には、現地の状況等について、行政が発信している情報等により安全性を確認した上で行動するよう周知します。
- 被災地外避難に関する注意事項等を事前に周知した上で、避難者が親戚・知人宅等を自主的に避難先として確保することも有効です。なお、自主的にホテル・旅館等の宿泊施設を確保する避難者がいることを想定し、自治体が二次的避難所等として確保する宿泊施設と競合しないよう、都内や近郊を避けるよう住民に周知します。
- 自主的に被災地外に避難をする場合には、平時から、避難先の生活環境、避難先への複数の移動手段や避難に要する時間等について確認するよう住民に周知します。また、発災時には、避難先への移動手段の確保、避難先・移動ルート等の安全確認が必要となることを住民に周知します。

<首都圏大規模水害における住民避難について>

- 東部低地帯における大規模水害時の住民避難については、以下の避難行動パターンを組み合わせる必要があります。
 - ① 自宅等の災害リスクを事前に確認し、自宅等からの避難が必要ないと自ら判断できる場合には、屋内にて安全を確保
 - ② 浸水のない安全地域等に居住する親戚・知人宅やホテル・旅館等への自主避難
 - ③ 行政が用意した避難先への広域避難 など

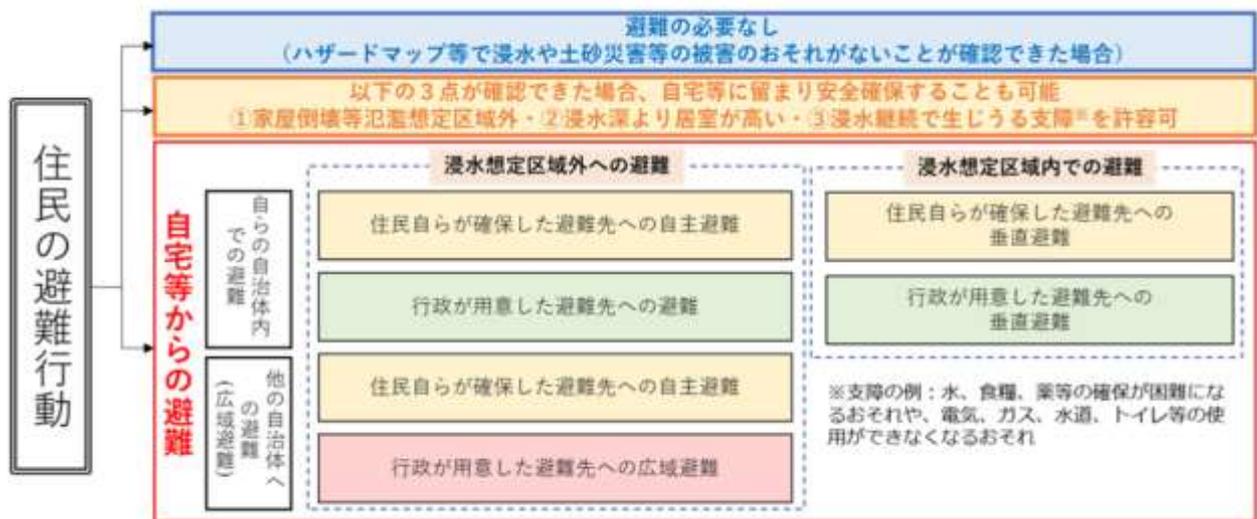


図 大規模水害時における住民の避難行動パターン

(出典：「首都圏大規模水害広域避難計画モデル」令和7年3月
首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会)

- 水害の危機が去った後、これらの避難行動をとった住民が、生活をする上で何らかの支援を必要とする場合、避難所、自宅、区が協定等により確保した施設や住民が自主的に確保した親戚・知人宅等で避難生活を行うこととなります。その避難生活を送る場所に応じた支援を受けられるよう、第3章から第5章までに示した取組を行います。