

令和4年9月6日  
危機管理部

## 指定避難所運営の見直しの進捗状況について

### 1 主旨

新型コロナウイルス感染症の影響をはじめとする社会情勢の大きな変化や、首都直下地震の新たな被害想定を踏まえ、区は、大規模地震への備えをより確実なものとすることを目指し、指定避難所運営の見直し等に向けた検討を進めている。

その進捗状況と今後の予定等について取りまとめたので報告する。

### 2 指定避難所運営の見直しの概要

#### (1) 課題

- ・指定避難所は、発災直後の緊急の避難者の受け入れや、災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させる役割を担うものである。
- ・しかしながら、震災の際は、必ず指定避難所に行かなければならないという認識が一般に浸透していることなどにより、避難者が指定避難所に多く来ることで、過密な状況となり、適切な避難所運営が困難となることが懸念される。

#### (2) 見直しの取り組み方針

指定避難所における密集回避と、初動期における適切な指定避難所運営を図るため、次の事項について見直しに取り組む。

- ① 「在宅避難が可能な者」と、「指定避難所での生活を必要とする被災者」の受け入れにあたっての考え方・案内方法等の整理
- ② 発災直後の緊急避難の局面における安全確保ために最優先すべきことの明確化及び要配慮者（高齢者・障害者・乳幼児等）・女性・性的マイノリティーへの配慮事項の整理
- ③ 「緊急避難」の局面から「避難生活」への速やかな移行のためのボランティア・NPOとの連携・支援要請の手順の整理、避難者自身による運営参加の促進

### 3 避難所運営委員会へのアンケートの実施について

各避難所において日頃からの取り組みや工夫している点を把握し、他の避難所運営委員会との共有を図るとともに、避難所運営マニュアル（標準版）の修正にあたっての参考とするため、各避難所運営委員会を対象としたアンケートを実施した。

#### ① スケジュール

- ・令和4年8月8日：各総合支所地域振興課、まちづくりセンターを通して各避難所運営委員会へアンケート依頼（随時）
- ・令和4年9月16日：各総合支所地域振興課で取りまとめた回答の集約

## ② 主な調査項目

## 1 避難所運営訓練の見学、訓練予定の公表について

他の避難所運営委員会の日ごろの活動や訓練等の取り組みを広く共有することで、ご自身の避難所運営に関する活動の参考となる事例や有益な情報が得られることが期待されます。

(1) ほかの避難所の訓練を見学してみたいと思いますか。 (いずれかひとつを選択)

- 見学したい  
 見学したくない  
 分からない・回答できない  
 その他 ( )

(2) 貴運営委員会が行う避難所運営訓練を、他の避難所運営委員会が見学を希望した場合、見学の受け入れにご協力いただくことはできますか。 (いずれかひとつを選択)

- 協力してもよい  
 協力は難しい  
 分からない・回答できない  
 その他 ( )

(3) 区は、より多くの方に訓練に参加していただくことや、他の運営委員会が見学をしやすくするための工夫として、避難所運営委員会のご希望があれば、当該運営委員会の訓練予定を区のホームページにまとめて掲載することを検討しています。貴運営委員会の訓練予定を、区のホームページに載せることを希望されますか。

(いずれかひとつを選択)

- 訓練予定をホームページに載せることを希望する  
 希望しない  
 わからない・回答できない  
 その他 ( )

## 2 図上訓練について

実災害をイメージしたシナリオに沿って、運営に際しての対応や対策などを参加者同士で話し合い、課題発見や役割の確認などを行う「図上訓練」という訓練方法があります。

実地訓練と比べ、実施に伴う負担が小さいことや、参加者同士の意見交換も活発に行われるなどのメリットがあります。

区では、今後、図上訓練を行う避難所には、「せたがや女性防災コーディネーター」を派遣することなどにより、お手伝いをさせていただきたいと考えています。

(1) 図上訓練を実施してみたいと思いますか？ (いずれかひとつを選択)

- 実施してみたい  
 実施したくない  
 既に実施している  
 もう少し詳しく聞いてから検討したい  
 その他 ( )

### 3 在宅避難の推進について

区として在宅避難の推進に向けた取り組みを強化してまいります。

各地区においても、在宅避難の推進に向けて様々な取り組みをされており、今後の区の取り組みにあたり参考にさせていただきたいと考えています。

(1) 各避難所運営委員会や地区において、在宅避難の推進を図るため、独自に取り組まれていることがあれば教えてください。(自由記載)

(2) 前述の取り組みについて、他の避難所運営委員会等へ紹介しても良いですか？

- 紹介しても良い
- 紹介して欲しくない
- 分からない・回答できない

#### <その他の設問>

(1) 避難所運営にあたって工夫している点などがあれば教えてください。(自由記載)

(2) 前述の取り組みについて、他の避難所運営委員会等へ紹介しても良いですか？

(3) 自由意見

(3) アンケート結果の活用

- ・各避難所運営委員会の意見を避難所運営マニュアルの見直しなど一連の取り組みに反映
- ・アンケート結果を踏まえて区ホームページ等で訓練予定の公開、相互の見学などできるような仕組みづくりを検討

## 4 関係機関と連携した運営マニュアル等の見直しについて

(1) 見直しの概要

被災地における避難所運営支援の経験や知見を持つ関係機関の協力と、避難所運営委員会の意見聴取等のうえ、次の見直しを行う。

① 避難所運営マニュアル（初動版）の新設

「在宅避難が可能な者」と「指定避難所での生活を必要とする被災者」の受け入れにあたっての考え方・案内方法等の整理や、安全確保のために最優先にすべきことの明確化、要配慮者等への配慮事項などの整理を行い、これらをマニュアル（初動版）として取りまとめる。

② 避難所運営マニュアル（標準版）の修正

「緊急避難」の局面から「避難生活」への速やかな移行のためのボランティア・NPOとの連携・支援要請の手順の整理や、避難者自身による運営参加の促進、新型コロナウイルス感染症の自宅療養者対応、小中学校の設備更新等を踏まえての修正（民間事業者との協定に基づく電気自動車による避難所への電力供給、太陽光発電設備・蓄電池の配備、受水槽非常用給水栓などの反映）を行う。

## (2) 作業手順・スケジュール (予定)

令和4年	6月29日	区民防災会議総会への見直しの実施の提案、検討の協力依頼
	8月8日～	各避難所運営委員会へアンケート（事例収集等）の実施
	12月	避難所運営マニュアル（標準版）見直し案、同初動版案を各避難所運営委員会へ提示
	12月～	各避難所運営委員会において見直し後のマニュアルに基づく試行・検証
令和5年	3月	各避難所運営委員会に試行・検証状況についてアンケートの実施
	6月～	避難所運営マニュアルの再修正等

※上記スケジュールによる作業を進める中で、適宜区民防災会議を通じて各避難所運営委員会の意見聴取や議論を行うものとする。

## (3) 検討への参画機関

令和4年6月以降、次の団体と検討PTを立ち上げ、月に1回程度意見交換会を実施している。

- ・世田谷ボランティア協会
- ・世田谷区社会福祉協議会
- ・せたがや防災NPOアクション
- ・せたがや女性防災コーディネーター

## (4) 現在の検討状況

これまで、避難所運営マニュアル（初動版）の策定を優先して検討を進めてきた。被災地の避難所運営の実態や、被災経験を通じて策定された他自治体の運営マニュアルなどを参考としながら、関係機関との議論を重ね、次の事項について具体化の作業を進めている。

## ① 初動ボックスの新設

各避難所において、避難所開設に必要な作業のチェックリスト、備品等一式をまとめた初動ボックスを備え置き、素早く効率的に開設作業を行えるようにするものとし、この配備を前提に初動対応を整理するものとする。

## ② 初動版マニュアルのアクションカード／クイックマニュアル化

内容を極力簡略化し、必要な作業を手分けして行えるよう作業ごとのカード形式とする。

また、避難所運営委員会以外の地域住民も避難所開設に参加できるよう、作業指示にあたって使用できる形式とする。

なお、要配慮者への配慮事項を共有できるよう、これらの注意点についても盛り込むこととする。

## ③ 初動版マニュアルへの避難所施設の建物・設備の安全点検チェック項目の追加

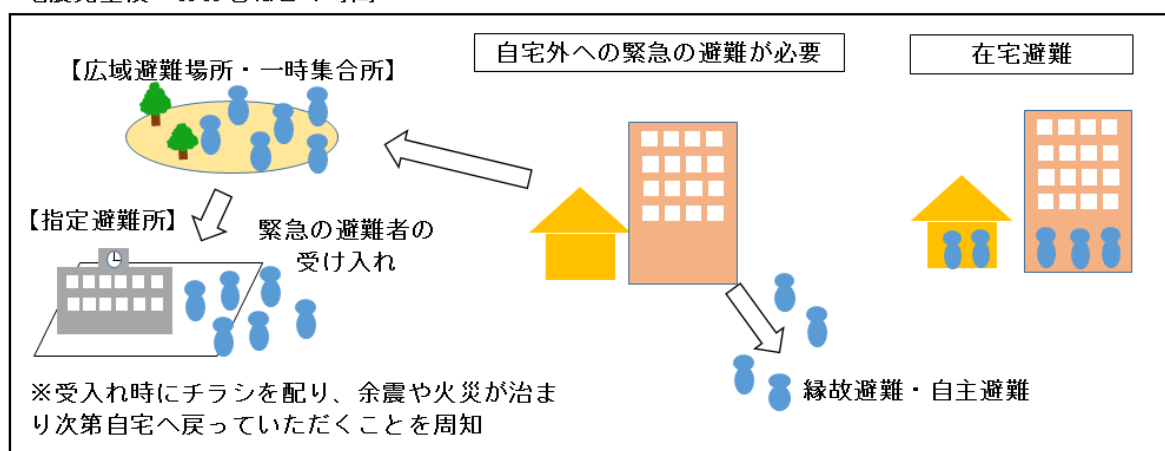
施設を避難所として安全に使用できるかについて、確認すべきポイント等をわかりやすく写真や図解を加えたチェックリストを作成する。

## (5) 課題

- ・今後、さらに作業を進めるうえで、「在宅避難が可能な者」と「指定避難所での生活を必要とする被災者」の受け入れにあたっての考え方・案内方法等の整理が大きな課題となっている。
- ・他自治体等では、こうしたことを明確にしたマニュアルの整備に至っておらず、参考事例が乏しいことや、避難者個人の事情への配慮など慎重な検討が必要と考えられることから、次の方向を基本としつつ、関係機関や避難所運営委員会と十分な意見交換のうえ、具体化を目指すものとする。

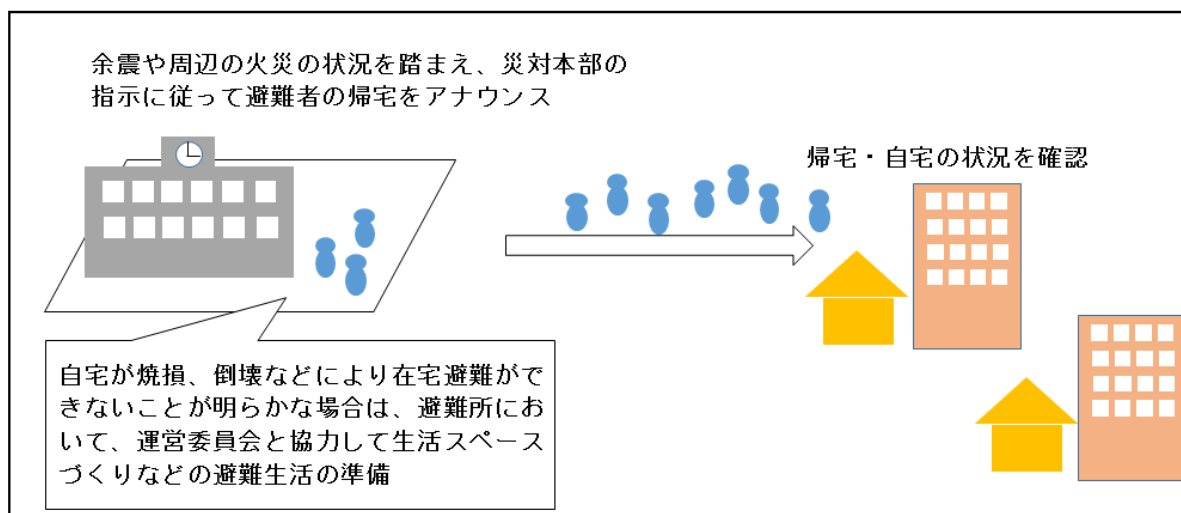
### ■「在宅避難が可能な者」と「指定避難所での生活を必要とする被災者」の受け入れにあたっての考え方・案内方法等【案】

地震発生後 おおむね24時間



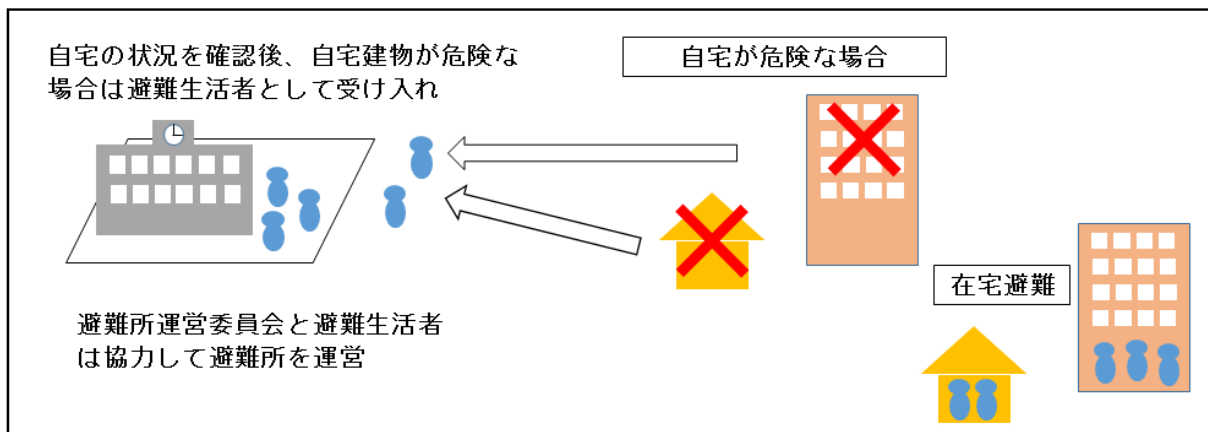
※課題：適切な避難行動・在宅避難の推進の徹底

地震発生後 おおむね24時間経過後（72時間以内を目途）



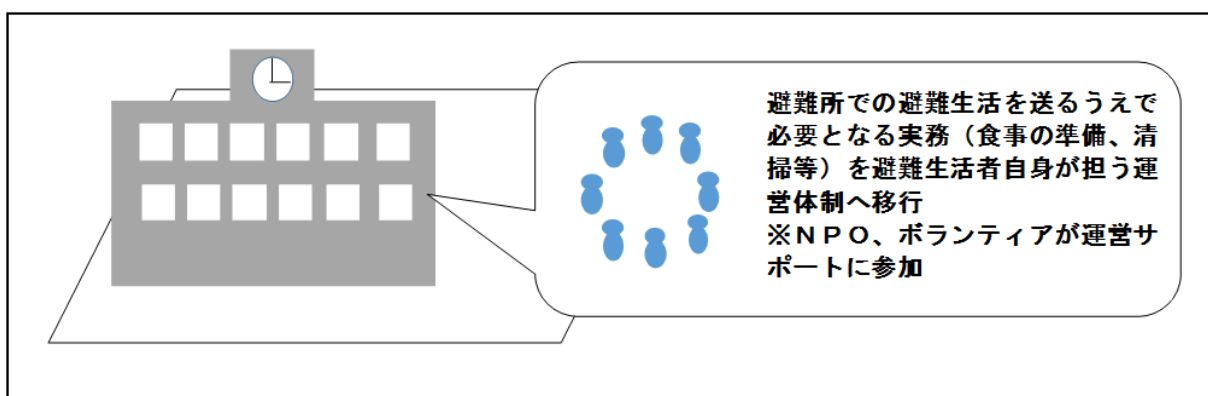
※課題：アナウンスの内容・伝え方など、実効性の工夫

地震発生後 おおむね3日目以降



※課題：自宅建物の安全をどのように判断するかについて

避難所運営が7日を超える見込みとなった場合



※課題：避難生活者の運営参加の促進策、具体的なアプローチ方法の提示

## 5 避難者数の分析について

### (1) 経緯

#### ① 令和4年5月27日

都が令和4年5月25日に公表した東京都の新たな被害想定の内容等を踏まえ、区は、当委員会において、区の被害想定（避難生活者数<sup>※1</sup>ほか建物被害・人的被害等）の概要及び指定避難所運営の見直し等に取り組むことを報告した

※1 令和4年5月27日当委員会報告における区の避難生活者の想定  
発災1日後 214,487人、4日～1週間後 169,066人、1か月後 75,702人

#### ② 令和4年6月13日～6月27日

- ・都より、5月25日の公表数値に加え、時系列ごとの建物被害や断水率等に基づく避難生活者の想定人数<sup>※2</sup>や、令和3年に実施した都民アンケートに基づく避難所避難者数の推計値<sup>※3</sup>などが提供された。
- ・5月27日当委員会報告における区の避難生活者の想定は、これらの数値が考慮されていないものであったことから、区は、これらの数値の内容の確認等の作業等を進めてきた。

※2 時系列ごとの建物被害や断水率等に基づく避難生活者の想定人数…時系列ごとの建物被害や断水率等から被害人口を算出し、これに、令和3年に実施した都民アンケート結果に基づく避難率を乗じて算出した避難生活者数。なお、この数値には、いわゆる在宅避難者は含まれない。

※3 都民アンケートに基づく避難所避難者数の推計値…避難生活者の内数。避難生活者のうち、避難所へ避難すると想定される人数

## (2) 避難者の動向分析と今後の取り組み方針

### ① 都提供の数値の整理

この間における都提供の数値等を整理・分析すると次のとおりとなる。

	発災1日後	4日～ 1週間後	1か月後
令和4年5月27日当委員会報告 区の避難者生活者数	214,487	169,066	75,702
都より追加提供された数値に基づく区の避難生活者数	177,989	252,337	※ <sup>5</sup> 174,580
<b>うち避難所避難者数</b>	※ <sup>4</sup> <b>151,290</b>	<b>168,224</b>	<b>52,374</b>
参考：平成24年被害想定に基づく避難所避難者数	157,553	(想定なし)	(想定なし)

※4 発災1日後の避難所避難者数の大幅な減少について…減少した理由として、都民アンケートに基づく各家庭の飲料の備蓄状況を反映したこと等が考えられる。なお、4日目以降の避難所避難者数については、断水率の見通しや、家庭の備蓄が費えることなどを考慮し、1日後よりも増加すると試算されている。

※5 1か月後の避難生活者の大幅な増加について…令和4年5月27日当委員会報告における区の避難生活者の想定においては、他の理由による避難生活者と同様に、建物被害を理由とした避難生活者数についても時間の経過とともに減少するものとして試算していた。しかしながら、建物被害を受けた場合、避難生活が長期に渡ることとなるため、1か月後においても減少しないものとして試算すると、この数値となるものである。

### ② 区の今後の取り組み方針

区は、これらの都の想定を踏まえ、今後以下に示す方針により、引き続き指定避難所運営や在宅避難の推進等の課題に取り組むものとする。

#### ア、計画等の整合

今般の都の都民アンケート等に基づく推計は、各家庭の備蓄や断水率等が考慮に加えられ、より精緻な推計になったものと考えられる。

また、都は、東京都地域防災計画をはじめ、各種の施策の検討にあたっては、今般の都の都民アンケート等に基づく推計を用いることとしている。

これらのことから、都の計画との整合を考慮し、今後、区の地域防災計画の策定等において用いる推計の数値は、都民アンケート等に基づく推計数値に統一するものとする。

#### イ、実態に即しての現状分析と取り組みの推進

- ・今般の都民アンケート等の結果を活用した推計は、1日後の避難所避難者の想定人数を大幅に引き下げるなどの結果が導き出されているが、実効性のある区の取り組みを考える上では、さらに詳細かつ実態を踏まえた想定を用いる必要があると考えられる。

- ・特に、家庭の備蓄状況や、建物被害の実際が、避難所避難者数の動向に大きく影響すると見通されることを鑑みると、地区ごとの実態把握と分析を加える必要があると考えられ、今後、全区的な各地区別の調査の実施を検討するものとする。

## 6 在宅避難の推進に向けた取り組みとの連携

- ・震災時に倒壊などの危険がなく安全が確保されている住居等がある者は、緊急的な避難を除き指定避難所へ避難する必要はなく、その住居にとどまること（在宅避難）が原則となる。
- ・この在宅避難の推進は、指定避難所運営の課題への取り組みに大きく影響するものである。については、指定避難所運営の見直しとあわせ、次のとおり在宅避難の推進の取り組みを進めるものとする\*。

※詳細は本日（令和4年9月6日）本委員会において報告する「在宅避難の推進及び在宅避難者支援の強化に向けた取り組みについて」のとおりである。

### ① 在宅避難者の支援体制の整備

区民に積極的な在宅避難を促すため、在宅避難者を支援するための体制を以下のとおり整備する。

- ア、在宅避難者に対する震災時の電力提供体制の整備
- イ、在宅避難者に対する震災時の物資支援体制の構築
- ウ、集合住宅における在宅避難体制整備支援
- エ、町会・自治会等の防災区民組織に対する震災時の活動支援

### ② 在宅避難の推進に向けた周知・啓発

在宅避難を選択した場合でも支援が受けられる安心感を与えるため、在宅避難者への区の支援体制の周知を行う。また、各自の在宅避難への備えを推進するため、以下の事業に取り組む。

- ア、区の関連事業と連携しての周知・啓発の展開
- イ、プッシュ型の周知の展開
- ウ、各家庭での備蓄の推進
- エ、好事例（モデル事業）の共有

## 7 今後のスケジュール（予定）※一部再掲

令和4年12月	避難所運営マニュアル（標準版）見直し案、同初動版案を各避難所運営委員会へ提示
12月～	各避難所運営委員会において見直し後のマニュアルに基づく試行・検証
令和5年 3月	各避難所運営委員会に試行・検証状況についてアンケートの実施
6月～	避難所運営マニュアルの再修正等