

「東京都避難者生活支援指針素案」の公表（意見募集）と今後の課題

伊籾久雄（NPO法人まちぽっとスタッフ）

東京都は、災害時に避難者が避難生活を安心して送るための生活支援指針の素案を公表した。避難所への避難のほか、在宅避難、被災地外の親戚宅などへの三つの選択肢を示し、それぞれに具体的なガイドラインを記している。

3月10日まで意見を募集し、本年度内に策定する。都は昨年度、避難所運営指針をつくった。生活支援指針は避難所運営指針も取り込んだ包括的な内容。居住スペースの広さなど具体的な基準を設けており、区市町村がそれぞれの地域事情に合わせ、避難者の生活を支える取り組みを進める際に参照する。

避難所避難では、1人3・5平方メートル以上の居住スペースを確保するなど、国際基準「スフィア基準」を取り入れている。今回の指針では、新たに在宅避難と被災地外避難の場合に進めるべき取り組みも示した。（以上、2月20日付東京新聞）

本稿では素案の内容を紹介するとともに、今後の課題を考えたいと思う。

1. 東京都の問題意識

- 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、都と区市町村が連携して支援体制等を整備することが求められている。
- そのため、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し、昨年3月に策定した「東京都避難所運営指針」に加え、「東京都避難者生活支援指針素案」を取りまとめた。
- 素案については都民から広く募集し、寄せられた意見を踏まえ、策定に向けて検討を進めていく。

2. 東京都避難者生活支援指針（素案）の概要

<本指針の概要>

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する。

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を示す。

第2編（避難所避難）、第3編（在宅避難）、第4編（被災地外避難）

都・区市町村において、取り組むべき具体的な事項や参考にすべき好事例をガイドラインとして提示（第2編～第4編は昨年3月策定）

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み

序章 策定の目的と指針を踏まえた区市町村の取組み

- ◆避難所への避難に加え、在宅での避難や親戚・知人宅への避難など、避難の形態が多様化する中で、避難者の生活支援全体に係る基本的事項を整理・提示
- ◆区市町村は、地域の特性に応じた避難者全体の生活支援に係る計画等の策定など、総合的な取組を推進

第1章 東京が直面する危機と大都市東京の特性

- 東京に迫る5つの危機（風水害、地震、火山噴火、電力・通信等の途絶、感染症）と複合災害は、甚大な被害をもたらすことが想定
- 特に首都直下地震は、都内の広域にわたり甚大な被害をもたらし、避難生活が長期に及ぶおそれ
- 東京の特性として、高い耐震化率（非木造・共同住宅の耐震化率は95%）と著しく多い避難者数（最大約300万人（被災地外避難者含む））

第2章 避難者の生活支援に関する基本的な考え方

- ▽避難生活を①避難所避難、②在宅避難、③被災地外避難の3つに分類し、避難者がどのような場所で避難生活を送ったとしても適切な支援を受けることができるよう、都と区市町村が連携して取り組み、
- ▽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

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み

- ◆都が目指すべき避難所の姿を明確化
- ◆スフィア基準に準拠した居住スペース（1人当たり3.5㎡以上）など、避難所が目指すべき基準と都・区市町村が連携して進めるべき主な取組を記載

①生活空間の確保 ②トイレ環境の確保 ③食事の提供 ④入浴機会の確保 ⑤女性・要配慮者等への対応 ⑥ペットの受入れ体制の整備 ⑦避難所運営体制の構築 ⑧物資輸送のラストワンマイル対策

※スフィア基準

スフィア基準（正式名称：人道憲章と人道支援における最低基準）は、1997年に策定され、災害や紛争の影響を受けた人々が尊厳を持って生活できるようにするための基準。この基準は、国際的な人道支援活動の質を向上させることを目的としている。

スフィア基準は、特に以下の4つの要素に関する最低基準を定めている。

- 1 給水、衛生、衛生促進（WASH）
- 2 食糧の確保と栄養

3 シェルター、居留地、ノン・フードアイテム（食品以外の商品のことを指し、日用品や雑貨、さらにはコスメや健康商品など多岐にわたる）

4 保健活動

※物資輸送のラストワンマイル対策

ラストワンマイルとは「届け先との最後の接点」を指す。

配送元や居住地にもよるが、おおよそどのような商品を注文しても翌日、早ければ当日配達も可能な昨今では、より効率よく、さらにはミス無く配達を行うためにラストワンマイルの最適化が重要な課題となっている。

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み

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自宅等の安全性を確認でき、平時からの備えにより各住戸内の安全性が確保

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。

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。

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

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。

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。

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。

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。

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み

【体制の構築】

- 関係自治体との協定による複数の避難先の確保
- 避難開始時期や受入体制、移動手段など被災地外避難の運用条件の整理

【行政からの情報発信等】

- デジタル技術を活用した、生活再建等に 係る情報の共有

【その他】

- 平時からの交流による、避難先への理解と心理的な抵抗の緩和

【大規模水害時の対応】

- 水害の危機が去った後に、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実施

第2編（避難所避難）、第3編（在宅避難）、第4編（被災地外避難） 略・項目のみ (参考資料参照)

- 第2編 避難所避難者等への支援ガイドライン
- 第3編 在宅避難者の生活への支援ガイドライン
- 第4編 被災地外避難者の生活への支援ガイドライン

3. 今後の課題

- 避難所避難、在宅避難、被災地外避難、いずれも実際の業務を担うのは市区町村である。この素案を実行可能な成案にするためには、市区町村の意見が最も重要である。都はじっくり腰を据えて市区町村と向き合う必要がある。
- 小規模市町村は単独では困難な業務が多いと思われる。複数市町村で共同組織を立ち上げることも検討すべきである。
- 市民・住民はどのような災害にどう対処すべきか、市区町村の担当者は一人一人と向き合うくらいの労力が必要になる。とりわけ災害時要支援者は個別避難計画や自宅避難が可能かどうかの確認など、課題が多い。
- 自治体職員の安全対策も重要である。だが東京都避難者生活支援指針（素案）には項目すらない。災害対応業務等に従事する職員の健康管理・安全衛生について明記すべきである。なお、厚生労働省の「災害時の保健・医療・福祉分野の連携強化検討会」配布資料（第2回、令和8年1月26日）には、「職員の健康に留意した災害対応の課題と今後の方向性について」が課題として上げられている。

<参考資料>

- 東京都避難者生活支援指針（素案）の概要
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/030/880/00.pdf
- 東京都避難所運営指針
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/030/367/10.pdf
- 職員の健康に留意した災害対応の課題と今後の方向性について
災害時の保健・医療・福祉分野の連携強化検討会（第2回）令和8年1月26日（月）
<https://www.mhlw.go.jp/content/10600000/001641021.pdf>