

多摩・島しょ地域自治体における 避難・避難所のあり方に関する 調査研究報告書

2022年3月
公益財団法人 東京市町村自治調査会

多摩・島しょ地域自治体における
避難・避難所のあり方に関する
調査研究報告書

2022年3月

公益財団法人 東京市町村自治調査会

多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する調査研究報告書 概要版

1. 災害対応における市町村の責務と避難・避難所を巡る動き

(1) 災害対応における市町村の責務

市町村は、災害対応に関し次のような責務を有している。

平時	<ul style="list-style-type: none">防災訓練の実施、必要な物資・資材の備蓄、指定緊急避難場所や指定避難所の指定、避難行動要支援者名簿の作成、地域防災計画の作成、防災に関する組織整備、他市町村や事業者との協定締結、防災教育の実施など2021年5月の災害対策基本法改正により、避難行動要支援者ごとの「個別避難計画」の作成も努力義務化
発災直前から直後	<ul style="list-style-type: none">洪水予報、洪水特別警戒水位情報等の水防法に基づく情報など各種情報の収集及び伝達など
発災後 (特に応急期)	<ul style="list-style-type: none">消防機関・水防団の出動・出動準備、都道府県への災害の状況等の報告、警察への出動の求め、地域住民への警報の伝達、発災現場の応急措置、地域住民への避難の指示など避難所における生活環境の整備、避難所以外の場所に滞在する被災者に対する配慮等も求められている

(2) 近年の主な災害

発生年	災害	死者数	避難者数（ピーク時）
2016年	熊本地震	273人	196,325人
2017年	九州北部豪雨	42人	2,436人
2018年	平成30年7月豪雨（西日本豪雨）	237人	30,250人
	平成30年北海道胆振東部地震	42人	約17,000人
2019年	令和元年東日本台風	104人	237,008人
2020年	令和2年7月豪雨	84人	10,963人

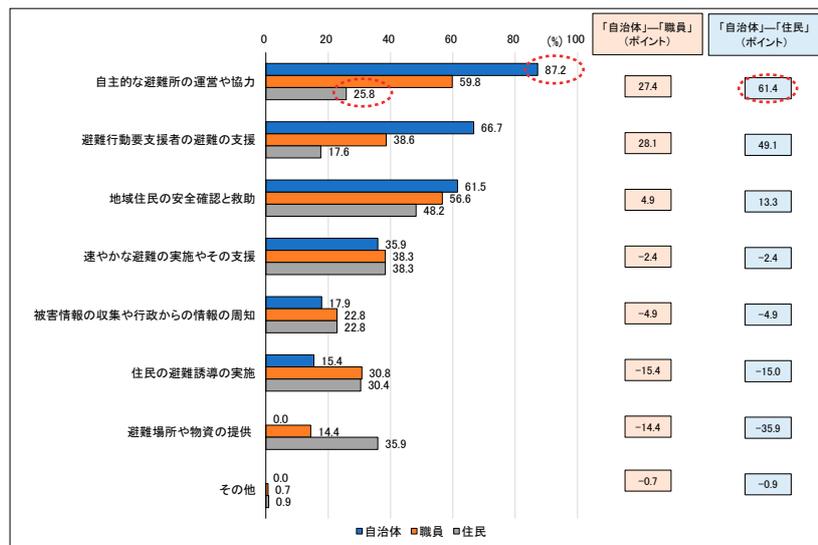
- ✓ 毎年全国で大規模な災害が発生し、死者も出ており、避難者も多い。
- ✓ 適切な避難を促すとともに、避難情報等を住民の避難行動に結びつける必要がある。
- ✓ 災害時に職員が忙殺される中、限られた人員で避難所を運営する必要がある。

2. 多摩・島しょ地域自治体の避難・避難所に関する現状

<自治体アンケートから得られた示唆>

- 避難行動要支援者（高齢者、障害者等）の支援が重要な課題となっているが、要支援者の個別避難計画の作成は十分進んでいない。
- 住民の自主的な避難所運営・協力について、自治体の期待と住民の意識にギャップがみられる（下記グラフ参照）。

発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組【MA・3つまで】



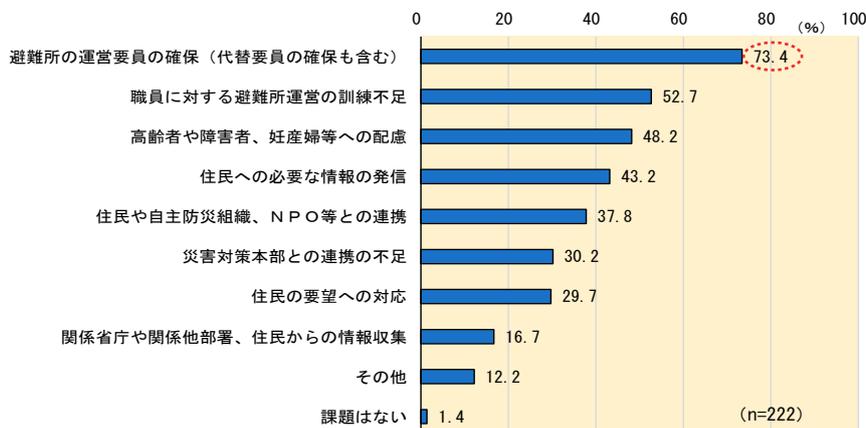
(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査、同職員アンケート調査、同住民アンケート調査

(注) 自治体・職員には「発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組」を、住民には「発災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」を尋ねている。

<職員アンケートから得られた示唆>

- 災害対応の不安な点として、避難所運営時の急病人対応や要配慮者への対応、住民からの要望への対応など、避難所運営につき不安を抱いている職員が多い。
- 自治体の避難所運営における課題は、運営要員の確保と考える向きが多い（下記グラフ参照）。

勤務している自治体の避難所運営の課題【MA・いくつでも】

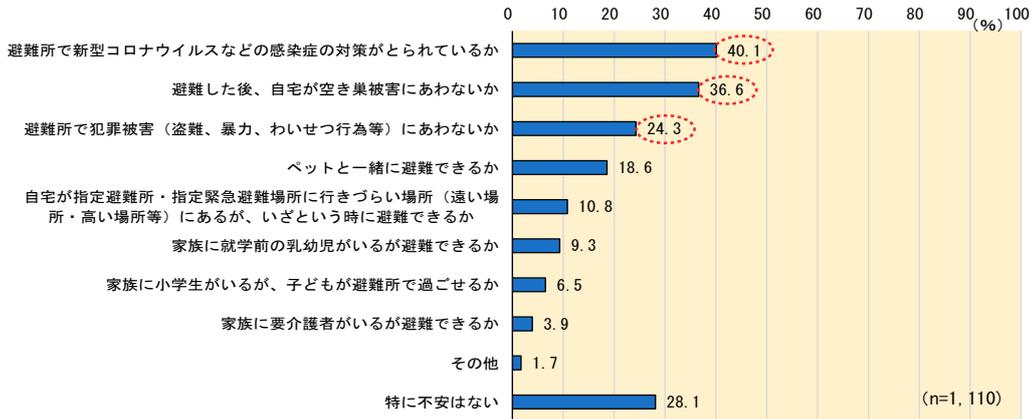


(出典) 多摩・島しょ地域職員アンケート調査

<住民アンケートから得られた示唆>

- ・ 発災時の避難に関する不安事・困り事として、避難所でのコロナ禍への対応や、避難後の空き巣被害、避難所での犯罪被害等が多く挙がっている（下記グラフ参照）。
- ・ 飲料水・食料やトイレの確保など生活の質に関わる部分への要望も多く、自治体には住民ニーズに対応した総合的な生活環境向上対策が求められる。

避難に関する不安事、困り事【MA・いくつでも】



(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

3. 避難・避難所のあり方に関する事例調査

事例調査のポイントは次のとおり。

対象先	ポイント
大分県別府市	全国に先駆けて、「インクルーシブ防災事業」による要支援者（障害者）の個別避難計画の作成と、これに基づく訓練・検証を実施。
愛媛県宇和島市	コロナ禍が深刻化する中、要配慮者のホテル等への宿泊費補助制度を創設し、要配慮者の安全な避難と、分散避難を推進。
熊本地域益城町	熊本地震の教訓を踏まえ、「アクションカード」の作成や受援計画の拡充など、災害対応や避難所開設・運営に関する多様な取組を実施。
高知県黒潮町	南海トラフの巨大地震に備え、地区ごとのワークショップを重ね、津波避難タワーや避難路の整備など、精力的な津波防災対策を推進。
静岡県三島市	「避難所運営基本マニュアル」の整備や「避難所運営会議」の開催等により、防災分野での積極的な住民及び職員の参画を推進。
特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク	被災地において、NPO、行政、企業、ボランティアなど関係者の情報共有会議を行い、情報収集や各種調整等を実施。
特定非営利活動法人レスキューストックヤード	被災地支援NPOとして、避難所のアセスメントや被災者のケア、運営支援など、専門的ノウハウを生かした多様な支援を実施。
総合警備保障株式会社	自治体向けの災害対策サービスを提供。避難所内での犯罪発生防止には、警備員巡回、出入口におけるカメラの設置など、発生を「抑止」する取組が重要との示唆。
生活協同組合コープみらい	停電地域や孤立集落への配達、被災地への物資・ボランティア支援、防災教室の出前授業の実施など、多様な防災・減災活動を展開。

4. 多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する課題と提言

一般的に、災害が起きてからできることは少なく、災害発生後は、自治体は生活再建に向けた復旧、復興に注力する必要がある。そのため、自治体は事前の備えに力を入れ、災害が起きてからの避難や避難所運営は、自治体職員の人員不足により、住民をはじめとする自助・共助で対応しなければ難局を乗り越えられない。

こうした前提のもと、調査結果を踏まえた多摩・島しょ地域における避難・避難所のあり方に関する課題と、これに対応する方向性と取組を、次のとおり提言する。

多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する課題と提言

項目	課題	方向性と取組
(1) 避難のあり方	①住民の避難意識向上の必要性	①住民の避難する能力の強化 (i) 避難情報を行動につなげるための訓練・ワークショップの実施 (ii) 防災に興味のない層が防災情報に触れるきっかけづくり
	②避難行動要支援者の避難に関する対策の遅れ	②避難行動要支援者対策の重点的な推進 (i) 行政全体での対応 (ii) 行政のつなぎ役としての機能発揮
	③コロナ禍での三密回避の必要性	③分散避難の推進 (i) 多様な避難先の整備 (ii) 情報収集・支援手段の確立
	④島しょ部における津波災害への準備の必要性	④住民参画による津波対策の推進 (i) 行政と住民との危機意識の共有 (ii) 防災担当以外も含めた全庁的な対応（地域担当制の採用） (iii) 避難精度を高めるための訓練の実施
(2) 避難所のあり方	①避難所での生活環境の向上	①住民の健康と快適性を守る避難所運営 (i) 健康を悪化させない避難所の環境づくり (ii) コロナ禍（感染症）への対応 (iii) 配慮が必要な人への事前準備
	②行政のみでの対応の限界	②住民が参画する仕組みづくりと住民への啓発強化 (i) 自助・共助の必要性の伝達 (ii) マニュアルでの住民の役割明示と住民への意識付け (iii) 住民が参画する避難所の環境づくりと働きかけ
	③発災時の治安確保	③防犯体制の強化 (i) 避難所へのカメラ設置や警備員の巡回による抑止効果の発揮 (ii) 火事場泥棒防止のための地域の巡回体制構築
(3) 両方にまたがる課題	①訓練や研修等の見直しの必要性	①他部署を巻き込んだ防災対策の推進 (i) 他部署を巻き込んだ討議の実施 (ii) 防災担当以外も含めた全庁的な対応（地域担当制の採用）【再掲】 (iii) 職員の不安に応えるカリキュラムの構築
	②受援体制の整備の遅れと他団体との連携不足	②自発的な応援要請のための準備と平時からの連携促進 (i) 自発的な応援要請をするための受援計画・業務継続計画の整備 (ii) 平時からの民間企業・団体との応援協定締結及び情報交換の実施 (iii) 発災時の依頼に向けた体制整備と詳細なニーズ伝達 (iv) 調整組織との連携推進

目次

I. 調査研究の概要	1
1. 本調査研究の背景・目的	2
2. 調査研究の実施方法	3
II. 災害対応に関する市町村の責務と避難・避難所を巡る動き	5
1. 災害対応における市町村の責務	6
(1) 平時における対応	7
(2) 発災直前から直後にかけての情報収集関係	8
(3) 発災後の対応（特に応急期）	9
(4) 災害救助法の概要	10
2. 近年の主な災害や関連する動き	12
(1) 熊本地震（2016年4月）	12
(2) 九州北部豪雨（2017年7月）	18
(3) 平成30年7月豪雨（西日本豪雨）（2018年7月）	19
(4) 平成30年北海道胆振東部地震（2018年9月）	22
(5) 令和元年東日本台風（2019年10月）	24
(6) 令和2年7月豪雨（2020年7月）	27
3. 災害対策基本法の改正	29
4. まとめ	30
III. 多摩・島しょ地域自治体の避難・避難所に関する現状	31
1. 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査	32
(1) 実施概要	32
(2) 調査結果	33
2. 多摩・島しょ地域職員アンケート調査	53
(1) 実施概要	53
(2) 調査結果	54
3. 多摩・島しょ地域住民アンケート調査	60
(1) 実施概要	60
(2) 調査結果	61
4. 島しょ部における津波対策の現状	74
(1) 島しょ部における津波被害想定	74
(2) 島しょ部における津波対策の現状	78
IV. 避難・避難所のあり方に関する事例調査	89
1. 事例調査の実施概要	90
2. 自治体における事例	91
(1) 大分県別府市	91
(2) 愛媛県宇和島市	95
(3) 熊本県益城町	99

(4) 高知県黒潮町	105
(5) 静岡県三島市	110
3. 民間企業・団体における事例	115
(1) 特定非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク	115
(2) 特定非営利活動法人レスキューストックヤード	120
(3) 総合警備保障株式会社	125
(4) 生活協同組合コープみらい	128

V. 多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する課題と提言 …… 133

1. 各種調査から把握される課題	134
(1) 避難に関する課題	134
(2) 避難所に関する課題	140
(3) 避難と避難所の両方に関する課題	147
2. 多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する提言	151
(1) 避難のあり方に関する方向性と取組	152
(2) 避難所のあり方に関する方向性と取組	157
(3) 避難と避難所両方のあり方に関する方向性と取組	164
3. おわりに	168

資料編 …… 169

1. 多摩・島しょ地域自治体アンケート集計結果	170
2. 多摩・島しょ地域職員アンケート集計結果	175
3. 多摩・島しょ地域住民アンケート集計結果	177
4. 事例ヒアリング調査	181
5. 有識者ヒアリング調査	181