

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

1. 災害対応における市町村の責務

本項では、災害対応における市町村の責務について、（１）平時における対応、（２）発災直前から直後にかけての情報収集関係、（３）発災後の対応（特に応急期）に分けて俯瞰し、応急期に関係する災害救助法にも触れる。

なお、主な災害対策関係法律の全体像は下記のとおりである（図表 2）。

図表 2 主な災害対策関係法律の類型別整理表

類型	予防	応急	復旧・復興
災害対策基本法			
地震 津波	・大規模地震対策特別措置法 ・津波対策の推進に関する法律 ・地震防災対策強化地域における地震対策緊急整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 ・地震防災対策特別措置法 ・南海トラフ地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・首都直下地震対策特別措置法 ・日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る地震防災対策の推進に関する特別措置法 ・建築物の耐震改修の促進に関する法律 ・密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律 ・津波防災地域づくりに関する法律 ・海岸法	・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法	<全般的な救済援助措置> ・激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律 <被災者への救済援助措置> ・中小企業信用保険法 ・天災による被害農林漁業者等に対する資金の融通に関する暫定措置法 ・災害弔慰金の支給等に関する法律 ・雇用保険法 ・被災者生活再建支援法 ・株式会社日本政策金融公庫法 <災害廃棄物の処理> ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律 <災害復旧事業> ・農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律 ・公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法 ・公立学校施設災害復旧費国庫負担法 ・被災市街地復興特別措置法 ・被災区分所有建物の再建等に関する特別措置法
火山	・活動火山対策特別措置法		
風水害	・河川法 ・海岸法	・水防法	
地滑り 崖崩れ 土石流	・砂防法 ・森林法 ・地すべり等防止法 ・急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 ・土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律		<保険共済制度> ・地震保険に関する法律 ・農業保険法 ・森林保険法 <災害税制関係> ・災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律 <その他> ・特定非常災害の被害者の権利利益の保全等を図るための特別措置に関する法律 ・防災のための集団移転促進事業に係る国の財政上の特別措置等に関する法律 ・大規模な災害の被災地における借地借家に関する特別措置法
豪雪	・豪雪地帯対策特別措置法 ・積雪寒冷特別地域における道路交通の確保に関する特別措置法		
原子力	・原子力災害対策特別措置法		・大規模災害からの復興に関する法律

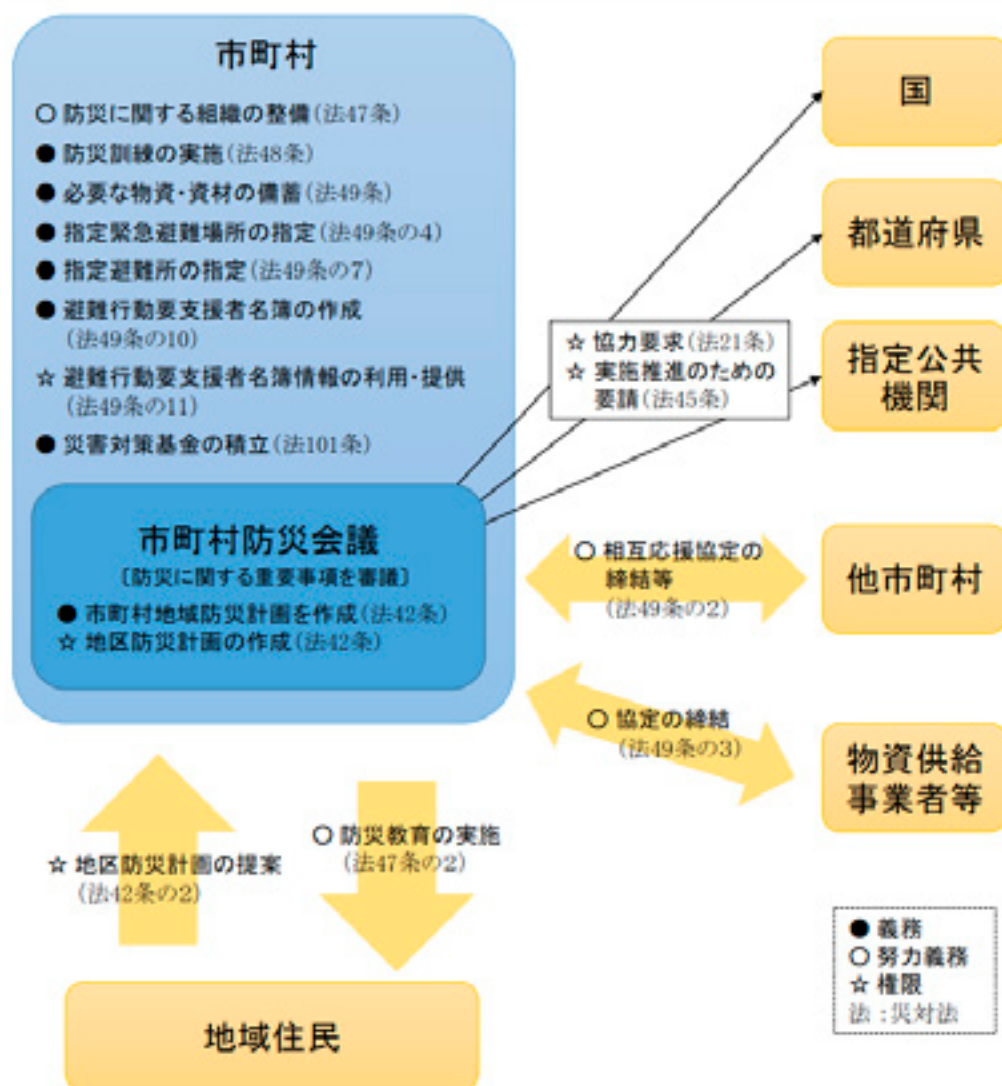
（出典）内閣府「令和 3 年版 防災白書」

(1) 平時における対応

平時において、市町村には、災害対策基本法に基づき、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等が義務付けられている（図表 3）。

防災に関する組織整備、他市町村や事業者との協定締結、防災教育の実施等も努力義務となっている。

図表 3 平時における対応に関する市町村の責務



（出典）内閣府「市町村における災害対応『虎の巻』」（2015年8月）

（注）1.指定公共機関とは、内閣総理大臣が指定する、独立行政法人、日本銀行、日本赤十字社、日本放送協会その他の公共的機関、電気、ガス、輸送、通信その他の公益的事業を営む法人のこと。

2.上記図表は2015年8月時点内閣府資料によるものであるため、以降の災害対策基本法改正は反映されていない。

(2) 発災直前から直後にかけての情報収集関係

発災直前から直後においては、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や、土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律（土砂災害防止法、土砂法）に基づく土砂災害に関する情報、気象業務法に基づく気象等の予報・警報に関する情報等が国・都道府県から市町村に通知される（図表 4）。災害対策基本法に基づき発災現場からの異常現象の通報を受ける場合もある。市町村では、こうした情報の収集及び伝達に努めなければならない。

図表 4 発災直前から直後にかけての情報収集関係に関する市町村の責務



(出典) 内閣府「市町村における災害対応『虎の巻』」(2015年8月)

(注) 上記図表は2015年8月時点内閣府資料によるものであるため、以降の災害対策基本法等の改正は反映されていない。

(3) 発災後の対応（特に応急期）

発災後（特に応急期）において、市町村は、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等の義務を負い、地域住民に避難指示等を行うことができる（図表 5）。

そのほか、災害対策基本法では避難所における生活環境の整備（法86条の6）、避難所以外の場所に滞在する被災者に対する配慮等（法86条の7）が定められている。

図表 5 発災後の対応（特に応急期）に関する市町村の責務



（出典）内閣府「市町村における災害対応『虎の巻』」（2015年8月）

（注）上記図表は2015年8月時点内閣府資料によるものであるため、以降の災害対策基本法等の改正は反映されていない。

(4) 災害救助法の概要

災害救助法は、1946年の南海地震をきっかけに翌1947年に施行された、災害が一定の規模を超えた場合に、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会秩序の保全を図ることを目的とする法律である。

災害救助法は、災害が発生した段階（法2条1項）における、住家等へ一定以上の被害が生じた場合や、多数の者に生命・身体への危害又はそのおそれが生じた場合等に適用される。また、国の災害対策本部が設置されるなど一定要件を満たす場合は災害が発生するおそれがある段階（法2条2項）でも適用される。

適用されると、救助の実施主体が市町村から都道府県に変わり、市町村は都道府県の補助、事務委任を受けた救助の実施主体となる（図表6）。

図表6 災害救助法を適用しない場合と適用した場合の違い

		市町村（基礎自治体）	都道府県
救助法を適用した場合	救助法を適用しない場合	救助の実施主体 （基本法5条）	救助の後方支援、総合調整 （基本法4条）
	救助の実施	都道府県の補助 （法13条2項）	救助の実施主体（法2条） （救助実施の区域を除く（法2条の2））
	事務委任	事務委任を受けた救助の実施主体 （法13条1項）	救助事務の一部を市町村に委任可 （法13条1項）
	費用負担	費用負担なし （法21条）	掛かった費用の最大100分の50 （残りは国が負担）（法21条）

（出典）内閣府「災害救助法の制度概要（令和3年6月18日版）」

（注）「基本法」は災害対策基本法、「法」は災害救助法を指す。

また、市町村においては、主に発災後の応急期における救助活動の費用負担にも関係する。具体的には、大規模な災害が発生した際、被災者への食事提供や応急仮設住宅の建設等、様々な応急対策活動が必要になるが、もし災害救助法が適用されない場合、これらに要した費用は市町村の財源で賄わなくてはならない。しかし、災害救助法が適用された場合は、国及び都道府県の費用負担により応急対策活動を実施できるため、市町村は財政負担を懸念することなく、活動に専念することができる。

災害救助法の救助対象となる項目として、次のものが該当する（図表7）。

図表 7 災害救助法の救助項目（法第 4 条第 1 項）

避難所の設置	住宅の応急修理
応急仮設住宅の供与	学用品の給与
炊き出しその他による食品の給与	埋葬
飲料水の供給	死体の処理
被服、寝具その他生活必需品の給与・貸与	障害物の除去
医療・助産	救助事務費
被災者の救出（死体の搜索）	

（出典）内閣府「災害救助法の制度概要（令和 3 年 6 月 18 日版）」より(株)ちばぎん総合研究所が作成。

2. 近年の主な災害や関連する動き

本項では、近年の主な災害や、これに関連し避難・避難所についてみられた動きについて取り上げる。

(1) 熊本地震（2016年4月）

① 概要²

2016年4月14日（21時26分）、熊本県でマグニチュード6.5の地震が発生し、熊本県益城町で震度7を観測した。4月16日（1時25分）にもマグニチュード7.3の地震が発生し、同県益城町、西原村で震度7が観測された。その後も熊本県から大分県にかけて地震活動が活発な状態となり、この2回を含め4月14日～16日にかけて震度6弱以上の地震が7回、4月30日までに震度4以上の地震が120回発生するなど、強い地震が連続的に発生した。

② 被害状況³

(i) 人的被害

熊本地震による多数の家屋倒壊、土砂災害等により死者273人、重傷者1,203人、軽傷者1,606人の人的被害が発生した。

(ii) 建物被害

建物被害は、熊本県を中心に住家被害について、全壊が8,667棟、半壊が34,719棟、一部破損が163,500棟発生した。

(iii) 避難所への避難者数

避難所への最大避難者数は、熊本県で183,882人、大分県で12,443人となった。

(iv) ライフライン

ライフラインは、電力が最大477,000戸停電、水道が最大445,857戸断水するなど広範な被害が発生した。

2 参考：内閣府「平成29年版 防災白書」

3 参考：人的被害、建物被害、避難所への避難者数は内閣府「平成28年（2016年）熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について」（平成31年4月12日18時00分現在）、ライフラインは内閣府「平成29年版 防災白書」を参考に作成。なお、日時は内閣府発表時点のものであるため、資料内の引用元の日時（消防庁、経済産業省、厚生労働省等）とは異なる。

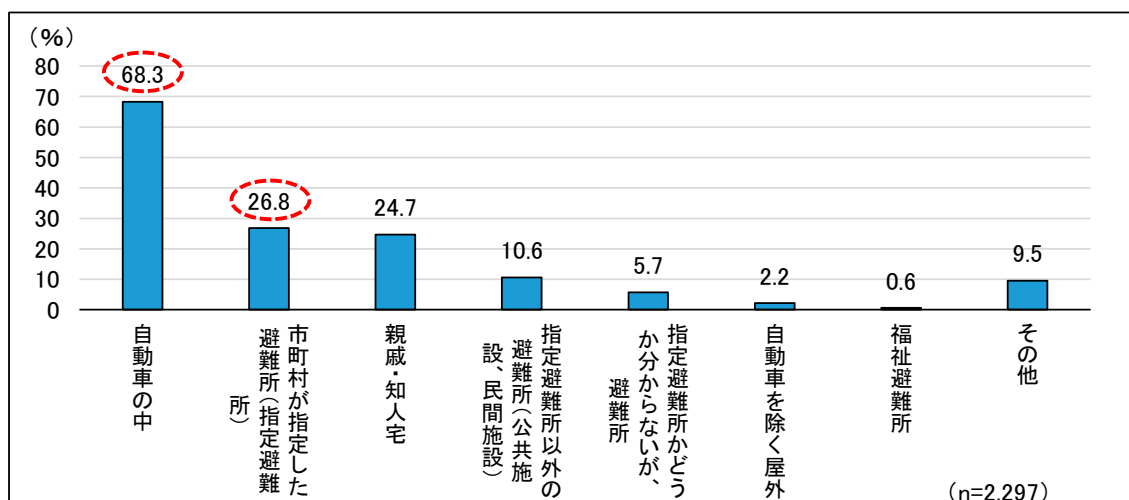
③ 避難・避難所に関する動き

(i) 車中泊

熊本県のアンケート調査によれば、避難者のうち7割近くが避難場所として「自動車の中」を選択し、指定避難所（26.8%）を大幅に上回った（図表 8）。その理由として、「余震が続き、車が一番安全と思ったため（79.1%）」や、「プライバシーの問題により、避難所より車中避難の方がよいと思ったから（35.1%）」などが挙げられている（図表 9）。

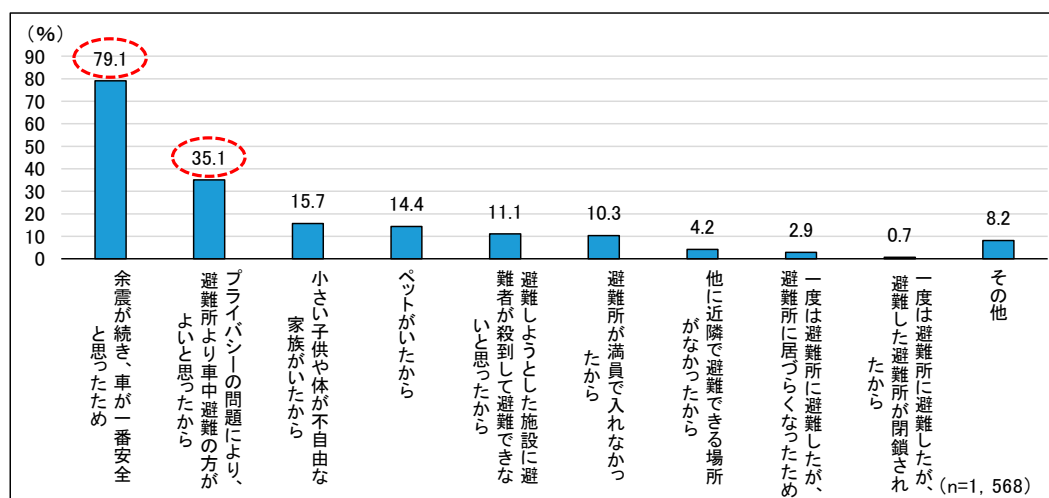
一方、当時多くの自治体では車中泊避難者への対応を想定しておらず、指定避難所での受入を前提に準備していた。そのため、車中泊避難をした避難者の状況把握や物資支援等が困難な状況となった。

図表 8 熊本地震の際に避難した場所（複数回答）



（出典）熊本県「平成28年熊本地震に関する県民アンケート調査 結果報告書」（2017年3月13日）のデータを元に株式会社総合研究所が作成。

図表 9 自動車の中に避難した理由（複数回答）



（出典）熊本県「平成28年熊本地震に関する県民アンケート調査 結果報告書」（2017年3月13日）のデータを元に株式会社総合研究所が作成。

(ii) ボランティアやNPO等の活躍

熊本地震では、避難所の人手不足や質の確保が課題となる中、自治体と連携した災害ボランティアやNPO等が活躍した。

市町村の社会福祉協議会では、同年4月19日以降順次災害ボランティアセンターを設置し、駆けつけた個人ボランティアの受け入れや業務の割当て、個人ボランティアによる生活復旧支援を行った。

また、県内外から300以上のNPO等の支援団体が、自治体だけでは対応が難しい避難所の環境改善や運営支援、炊き出し、在宅避難者・車中泊の避難者向けの支援や調査など様々な活動を行った。

熊本県では、多くの避難所が開設される中、各避難所の実態が分からないことが課題となっていたため、NPO等と現地対策本部、熊本県健康福祉部とが連携し、複数のNPO等が手分けして巡回し、その実態を明らかにする「避難所アセスメント」を行った。これは、所定のシートに沿って実態をチェックしていく調査であり、スペースの確保、食事や寝床、衛生環境、女性への配慮など、多岐に渡る項目について確認が行われた。この結果を踏まえ、避難所の改善点が提案された。

さらに、多くのNPOが現地入りするなか特定地域（マスコミ報道の多い場所等）に支援が集中したり業務が重複するといった弊害を防ぐため、「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（以下「JVOAD」）」や、「NPOくまもと」が、NPO同士や行政との間の情報共有、各NPOの活動地域・業務内容の調整を行う災害中間支援組織として活動した（JVOADは当時準備会の位置付けであり、2016年11月1日に法人化）。特に4月19日からは、NPO等の情報共有会議「熊本地震・支援団体 火の国会議」が每晚開催され、被災地域や避難所等の情報共有が図られた。

【コラム】熊本地震における益城町での災害対応の課題

益城町の「平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書」（2017年11月）には、熊本地震の対応における課題と改善の方向性が詳細に挙げられている。本コラムでは、このうち応急期に関する課題の一部を抜粋して紹介する（下表の番号は、㈱ちばぎん総合研究所が便宜上付したもの）。

1. 災害対策本部の組織・運営、全庁的な人事・応援の受入れ調整
(1) 職員参集基準及び業務の明確化
場当たり的に職員の各担当業務を決定したため、職員配置の全体像がつかめず、また、既存各課を横断した人員配置となり、指示事項が浸透しなかった。
(2) 受援体制の整備
応援要請計画および受援計画が未整備であったため、応援要請が場当たり的になったり、各方面からのプッシュ型支援に対し計画的人員配置ができなかった。
2. 避難所での避難者対応に関する業務
(1) 避難所内の疾病対策及びペットの取り扱いについて
避難所担当者の様々な疾病等（感染症、食中毒、アレルギー、エコノミークラス症候群）に対する知識が不足していた。また、ペットの取り扱いについて、明確な取り決めがなかったため、判断できなかった。
(2) 物資の配布及び食事提供等について
物資の配布について明確な配布基準が何も無かったため、配布は避難所内の避難者に限るのか軒先避難者等にも配布していいのかが当初わからなかった。
食事提供に関して、発災当初、最大避難者数約 16,000 人だったため、朝、昼、夜の食数を確保するのが、難しかった。また、近隣の在宅避難者や車中泊避難者が、不定期で受け取りに来るため、必要数の把握が困難だった。
避難所での食事について、食中毒予防等を第一に、膨大な食数を確保した結果、非常食やカップメン、缶詰、コンビニのおにぎり、パン、弁当等の提供となったため、栄養バランスに配慮した食事の提供が困難であった。
(3) ボランティアの受入れや活用について
様々な種類のボランティア（医療関係等）が避難所を訪れたが、信用できる人たちを見極めることが困難だった。
3. その他の ボランティア、NPO、NGOなどとの協働
(1) ボランティア団体との連携について
JVOADや支援プロジェクト会議、熊本青年会議所等の団体の存在を把握しておらず、顔の見える関係ができていなかったため、スムーズに依頼出来なかった。

（出典）益城町「平成28年熊本地震 益城町による対応の検証報告書」（2017年11月）より㈱ちばぎん総合研究所が作成。

【コラム】「災害時にトップがなすべきこと」の発表

熊本地震の翌年である2017年4月、それまで大水害を経験した首長の集まりである「水害サミット」で作成されていた「災害時にトップがなすべきこと」に、東日本大震災や熊本地震等の大地震を経験した首長の意見を新たに加え、風水害、地震・津波全般にわたって知っておくべきこととして、「災害時にトップがなすべきこと」24か条が、被災地の首長で構成される「災害時にトップがなすべきこと協働策定会議」⁴によりとりまとめられた。

全国の市町村長に向けて発信された心得であるが、一般の市町村職員の災害対応にもあてはまる部分が多く、大変示唆に富む内容となっている。

「災害時にトップがなすべきこと」24か条（抜粋）

I 平時の備え	
1. 迫りくる自然災害の危機に対処し、被災後は人々の暮らしの復旧・復興にあたる責任は、法的にも実態的にも、第一義的に市区町村長に負わされている。非難も、市区町村長に集中する。トップは、その覚悟を持ち、自らを磨かなければならない。	
2. 自然の脅威が目前に迫ったときには、勝負の大半がついている。大規模災害発生時の意思決定の困難さは、想像を絶する。平時の訓練と備えがなければ、危機への対処はほとんど失敗する。	
3. 市区町村長の責任は重いが、危機への対処能力は限られている。他方で、市区町村長の意思決定を体系的・専門的に支援する仕組みは、整っていない。せめて自衛隊、国土交通省テックフォース ⁵ 、気象台等、他の機関がどのような支援能力を持っているか、事前に調べておくこと。連携の訓練等を通じて、遠慮なく「助けてほしい」と言える関係を築いておくこと。	
4. 日頃から住民と対話し、危機に際して行なう意思決定について、あらかじめ伝え、理解を得ておくこと。このプロセスがあると、いざというときの躊躇が和らぐ。例えば・・・ ・公務員といえども人であり、家族がいる。多数の職員が犠牲になると、復旧・復興が大幅に遅れる。職員も一時撤退させることがあるということ。 (住民への強い責任感から、職員は危険が迫ってもなかなか逃げようとしない。職員にも自らの命を守ることを最優先するよう徹底しておくこと。)	
5. 行政にも限界があることを日頃から率直に住民に伝え、自らの命は自らの判断で自ら守る覚悟を求めておくこと。	
6. 災害でトップが命を失うこともありうる。トップ不在は、機能不全に陥る。必ず代行順位を決めておくこと。	
7. 日頃、積極的な被災地支援を行うこと。派遣職員の被災地での経験は、災害対応のノウハウにつながる。	
II 直面する危機への対応	
1. 判断の遅れは命取りになる。特に、初動の遅れは決定的である。何よりもまず、トップとして判断を早くすること。	

4 岩手県陸前高田市市長、岩手県釜石市長、宮城県石巻市長、宮城県南三陸町長、茨城県稲敷市長、千葉県香取市長、新潟県三条市長、新潟県見附市長、長野県白馬村長、兵庫県豊岡市長、熊本県熊本市長、熊本県嘉島町長、熊本県甲佐町長、熊本県益城町長、熊本県西原村長で構成。

5 国土交通省緊急災害対策派遣隊。大規模な自然災害が発生した場合に派遣され、被害状況の迅速な把握、被害の発生および拡大の防止、被災地の早期復旧などに取り組み、地方公共団体を支援する。

2. 「命を守る」ということを最優先し、避難勧告等を躊躇してはならない。
3. 人は逃げないものであることを知っておくこと。人間には、自分に迫りくる危険を過小に評価して心の平穏を保とうとする、「正常化の偏見」と呼ばれる強い心の働きがある。災害の実態においても、心理学の実験においても、人は逃げ遅れている。避難勧告のタイミングはもちろん重要だが、危険情報を随時流し、緊迫感をもった言葉で語る等、逃げない傾向を持つ人を逃げる気にさせる技を身につけることはもっと重要である。
4. 住民やマスコミからの電話が殺到する。コールセンター等を設け対応すること。
5. とにかく記録を残すこと。

Ⅲ 救援・復旧・復興への対応

1. トップはマスコミ等を通じてできる限り住民の前に姿を見せ、「市役所（区役所・町村役場）も全力をあげている」ことを伝え、被災者を励ますこと。住民は、トップを見ている。発する言葉や立ち居振る舞いについて、十分意識すること。
2. ボランティアセンターをすぐに立ち上げる。ボランティアは単なる労働力ではない。ボランティアが入ってくことで、被災者も勇気づけられ、被災地が明るくなる。ボランティアセンターと行政をつなぐ職員を配置すること。（ただし、地震の場合で余震が危惧される時は、二次災害の防止に配慮して開設すること。）
3. 職員には、職員しかできないことを優先させること。
4. 住民の苦しみや悲しみを理解し、トップはよく理解していることを伝えること。苦しみと悲しみの共有は被災者の心を慰めるとともに、連帯感を強め、復旧・復興のばねになる。
5. 記者会見を毎日定時にやり、情報を出し続けること。「逃げるな、隠すな、嘘つくな」が危機管理の鉄則。マスコミは時として厄介であるし、仕事の邪魔になることもあるが、その向こうに市民や心配している人々がいる。明るいニュースは、住民を勇気づける。
6. 大量のがれき、ごみが出てくる。広い仮置き場をすぐに手配すること。畳、家電製品、タイヤ等、市民に極力分別を求めること。事後の処理が早く済む。
7. 庁舎内に「ワンストップ窓口」を設け、被災者の負担を軽減すること。
8. 住民を救うために必要なことは、迷わず、果敢に実行すべきである。とりわけ災害発生直後は、大混乱の中で時間との勝負である。職員に対して「お金のことは心配するな。市長（区町村長）が何とかする」、「やるべきことはすべてやれ。責任は自分がとる」と見えを切ることも必要。
9. 忙しくても視察を嫌がらずに受け入れること。現場を見た人たちは、必ず味方になってくれる。
10. 応援・救援に来てくれた人々へ感謝の言葉を伝え続けること。職員も被災者である。職員とその家族への感謝も伝えること。
11. 職員を意識的に休ませること。
12. 災害の態様は千差万別であり、実態に合わない制度や運用に山ほどぶつかる。他の被災地トップと連携し、視察に来る政府高官や政治家に訴え、マスコミを通じて世論に訴えて、強い意志で制度・運用の変更や新制度の創設を促すこと。

（出典）豊岡市ウェブサイト⁶の公開資料を元に(株)ちばぎん総合研究所が作成。

6 豊岡市ウェブサイト

<https://www.city.toyooka.lg.jp/bosai/bosai/bosaitaisaku/1000630.html>（2022年1月24日確認）

(2) 九州北部豪雨 (2017年7月)

① 概要⁷

2017年6月末から7月上旬にかけて、梅雨前線や台風第3号の影響により九州北部地方を中心に猛烈な雨が降り、特に7月5日から6日にかけて、対馬海峡付近に停滞した梅雨前線に向かって暖かく湿った空気が流れ込んだ影響で、九州北部地方で記録的な大雨となった。

これにより、24時間の最大雨量が、福岡県朝倉市で545.5ミリ、大分県日田市で370.0ミリと、観測史上1位の記録となった。

この記録的な大雨により、福岡県、大分県で甚大な人的被害、建物被害が発生し、ライフラインや基幹産業である農林業にも甚大な被害が生じた。発災直後には、2,000人超が避難生活を送った。

② 被害状況⁸

(i) 人的被害

九州北部豪雨を含む大雨災害により、死者は広島県で2人、福岡県で37人、大分県で3人と、合計42人となったほか、全国で行方不明者が2人、重傷者が9人、軽傷者が25人に上った。

(ii) 建物被害

建物被害は、住宅被害と非住家被害を合わせて5,000戸を超える被害が発生した。

(iii) 避難所への避難者数

避難所への避難者数は、全国でピーク時2,436人となった。

(iv) ライフライン

ライフラインは、電力が一時約5,800戸停電、水道が約3,000戸断水する等の被害が発生した。

③ 避難・避難所を巡る動き

九州北部豪雨災害においても、多くのボランティア・NPO等が被災地に入り、避難所運営、在宅避難者への支援、復旧・復興活動など多岐にわたる被災地支援活動を行った。また、JVOADの主催により、行政やNPO等が参加する情報共有会議も行われ、2016年の熊本地震における「熊本地震・支援団体 火の国会議」に続き、行政とボランティア・NPO等の情報共有の場が定着してきている状況が明らかとなった。

7 参考：内閣府「平成30年版 防災白書」

8 人的被害、建物被害は内閣府「6月30日からの梅雨前線に伴う大雨及び平成29年台風第3号による被害状況等について」（平成30年1月17日12時00分現在）、避難所への避難者数は同（平成29年7月7日8時00分現在）、ライフラインの電力は同（平成29年7月6日9時00分現在）、ライフラインの水道は同（平成29年7月8日7時00分現在）を参考に作成。なお、日時は内閣府発表時点のものであるため、資料内の引用元の日時（消防庁、経済産業省、厚生労働省等）とは異なる。

(3) 平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）（2018 年 7 月）

① 概要⁹

2018 年 6 月 28 日から 7 月上旬にかけて日本に停滞した前線や、6 月 29 日に発生した台風第 7 号の影響により、広い範囲で長時間にわたる記録的な大雨が降り、九州北部、四国、中国、近畿、東海、北海道地方の多くの観測地点で 24 時間雨量、48 時間雨量、72 時間雨量の値が観測史上第 1 位となった。

広島県では、広島市や呉市、坂町等^{さかちょう}において同時多発的に土石流等が発生した。岡山県では、倉敷市真備町^{まびちょう}を中心として大規模な浸水被害が発生した。愛媛県では、大雨による河川氾濫や、宇和島市吉田町等において土石流が発生し、浄水場等が土砂災害により破壊された。

全国的にも、19 都道府県 88 市町村で内水氾濫、1 道 2 府 29 県で 2,581 件の土砂災害（土石流等 791 件、地すべり 56 件、がけ崩れ 1,734 件）が発生した。

② 被害状況¹⁰

(i) 人的被害

河川の氾濫、浸水害、土砂災害等により、死者は広島県で 115 人、岡山県で 66 人、愛媛県で 31 人など、全国で 237 人となったほか、行方不明者が 8 人、重傷者が 123 人、軽傷者が 309 人に上った。

(ii) 建物被害

建物被害は、住家被害について、岡山県、広島県、愛媛県等で、全壊が 6,767 棟、半壊・一部破損が 15,234 棟、浸水が 28,469 棟であった。

(iii) 避難所への避難者数

避難所への避難者数は全国でピーク時 30,250 人となった。

(iv) ライフライン

ライフラインについては、停電被害が最大約 80,000 戸（中国電力が約 60,000 戸、四国電力が約 20,000 戸）、断水が全国 18 道府県 80 市町村において最大約 260,000 戸発生した。

9 参考：内閣府「令和元年版 防災白書」

10 人的被害、建物被害は内閣府「平成 30 年 7 月豪雨による被害状況等について」（平成 31 年 1 月 9 日 17 時 00 分現在）、避難所への避難者数は同（平成 30 年 7 月 8 日 17 時 00 分現在）、ライフラインは内閣府「令和元年版 防災白書」を参考に作成。なお、日時は内閣府発表時点のものであるため、資料内の引用元の日時（消防庁、経済産業省、厚生労働省等）とは異なる。

③ 避難・避難所を巡る動き

(i) 避難のあり方に関する課題

本災害では、避難のあり方に関し、事前に災害リスクが高いと公表されていた地域で多くの被害が発生したこと、災害の度に市町村の防災担当者が各種対応に忙殺される状況が繰り返されていること、在宅の高齢者の被災が多かったこと、発信した防災情報が住民の避難行動に結びついていないことなど、多くの課題が指摘された（図表 10）。

こうした課題とこれに基づく平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループからの提言を受け、政府は、「平成30年7月豪雨を踏まえ2019年度出水期までに実施する具体的な取組」として、①学校における防災教育・避難訓練、②住民が主体となった地域の避難に関する取組強化（地域防災リーダーの育成等）、③「防災」と「福祉」の連携による高齢者の避難行動に対する理解促進、④住民主体の避難行動等を支援する防災情報の提供、⑤マルチハザードのリスク認識、などの取組を掲げ推進した。

なお、同提言においては、避難に対する基本姿勢として、これまでの「行政主導の取組を改善することにより防災対策を強化する」という方向性を根本的に見直し、住民が「自らの命は自らが守る」意識を持って自らの判断で避難行動をとり、行政はそれを全力で支援するという住民主体の取組強化による防災意識の高い社会を構築する必要がある旨が指摘されている。

また、同提言を取りまとめた「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」の「おわりに」では、国民に対する次のメッセージが記載されている。

＜国民の皆さんへ ～大事な命が失われる前に～＞

- 自然災害は、決して他人ごとではありません。「あなた」や「あなたの家族」の命に関わる問題です。
- 気象現象は今後更に激甚化し、いつ、どこで災害が発生してもおかしくありません。
- 行政が一人ひとりの状況に応じた避難情報を出すことは不可能です。自然の脅威が間近に迫っているとき、行政が一人ひとりを助けに行くことはできません。
- 行政は万能ではありません。皆さんの命を行政に委ねないでください。
- 避難するかしないか、最後は「あなた」の判断です。皆さんの命は皆さん自身で守ってください。
- まだ大丈夫だろうと思って亡くなった方がいたかもしれません。河川の氾濫や土砂災害が発生してからではもう手遅れです。「今、逃げなければ、自分や大事な人の命が失われる」との意識を忘れないでください。
- 命を失わないために、災害に関心を持ってください。
 - ・ あなたの家は洪水や土砂災害等の危険性は全くないですか？
 - ・ 危険が迫ってきたとき、どのような情報を利用し、どこへ、どうやって逃げますか？
- 「あなた」一人ではありません。避難の呼びかけ、一人では避難が難しい方の援助など、地域の皆さんで助け合いましょう。行政も、全力で、皆さんや地域をサポートします。

図表 10 「平成 30 年 7 月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」
で指摘された課題（抜粋）

「自らの命は自らが守る」意識の徹底や災害リスクと住民のとるべき避難行動の理解促進	
	多くの被害は、災害リスクが高いと公表していた地域で発生した。
	（住民が）居住地の災害リスクをあまり認識していない。
地域における防災力の強化	
	市町村の防災力の維持・向上（災害が起こる度に、市町村の防災担当者が各種対応に忙殺され他のことができなかったといったことが繰り返されており、過去の教訓が活かされていないことが懸念される）。
	地域の防災力の格差。
高齢者等の要配慮者の避難の実効性の確保	
	在宅の高齢者の被災が多かった。
	地域において高齢者等をはじめとする住民の避難を促す仕組みの必要性。
	災害リスクがある要配慮者利用施設において、避難確保計画が策定されていない。
防災気象情報等の情報と地方公共団体が発令する避難勧告等の避難情報の連携	
	多種の情報ととるべき行動の関係が住民に理解されず、防災情報が避難行動に結びついていない。
	小河川やダム下流、ため池下流への防災情報の発信。
	避難行動への負担感、過去の被災経験、正常性バイアス等による避難行動の妨げ ^{さまた} 。
防災情報の確実な伝達	
	気象状況の悪化等により、屋外スピーカーを用いた防災行政無線等からの音声は聞き取りづらい場合がある。
	市町村の防災担当職員の負担が大きい。

（出典）「平成30年7月豪雨を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（中央防災会議 防災対策実行会議 平成30年7月豪雨による水害・土砂災害からの避難に関するワーキンググループ・2018年12月）より(株)ちばぎん総合研究所が作成。趣旨を損なわないよう留意のうえ一部文言を補記・修正している。

(ii) ボランティアやNPO等の活躍

本災害でも、被災地では次々に「災害ボランティアセンター」が立ち上げられ、全国から延べ26万人を超えるボランティアが復興支援活動を行った。また、ボランティア、NPO、行政の三者連携による被災者支援を調整するため、「情報共有会議」が東京都、岡山県、広島県、愛媛県で定期的に開催された。

(4) 平成30年北海道胆振東部地震（2018年9月）

① 概要¹¹

2018年9月6日3時7分、北海道胆振地方中東部においてマグニチュード6.7の地震が発生し、厚真町で震度7、安平町とむかわ町で震度6強、札幌市東区、千歳市、日高町、平取町で震度6弱を観測し、震度7を観測するのは北海道で初めてのことであった。

この地震により、厚真町の苫東厚真火力発電所で火災が発生。同発電所は道内発電力の約4割を占める主力発電所であるが、全3基の発電設備が自動緊急停止等により最終的に全て停止した。同発電所の停止や、送電線事故に伴う水力発電所の停止等により、電力の供給（送電量）に対して需要（使用量）が大きく上回る状況となり、周波数を調整するための電源不足等の結果、日本で初めてとなるエリア全域に及ぶ大規模停電（ブラックアウト）が発生した。道内全域において最大約295万戸が停電、ブラックアウトから概ね全域に供給できるまで45時間程度を要した。

これにより、道内349病院が停電し、酸素吸入器の使用や透析治療を行えなくなった病院が患者を別病院に搬送するなどの対応に迫られたほか、新千歳空港では、地震直後から航空機の運航が停止したため、外国人観光客を中心に帰宅困難者が多数発生した。

② 被害状況¹²

(i) 人的被害

地震による土砂災害（がけ崩れや土石流）等により、道内で死者42人、重傷者31人、軽傷者731人が発生した。

(ii) 建物被害

建物被害は、道内で住家被害について全壊462棟、半壊1,570棟、一部破損12,600棟、発生したほか、非住家被害も2,456棟発生した。

(iii) 避難者数

道内での避難所への避難者数は、最大で約17,000人となった。

(iv) ライフライン

道内全域において最大約295万戸が停電し、水道についても、水道管破裂の影響等により道内44市町村で最大68,249戸の断水が発生した。

11 参考：内閣府「令和元年版 防災白書」

12 人的被害、建物被害は内閣府「平成30年北海道胆振東部地震に係る被害状況等について」（平成31年1月28日15時00分現在）、避難所への避難者数、ライフラインは内閣府「令和元年版 防災白書」を参考に作成。なお、日時は内閣府発表時点のものであるため、資料内の引用元の日時（消防庁、経済産業省、厚生労働省等）とは異なる。

③ 避難・避難所を巡る動き

(i) 停電による影響

本災害の特徴の一つとして、停電規模の大きさが挙げられる。以下では、札幌市「平成30年北海道胆振東部地震対応検証報告書」（2019年3月）より、停電による災害対応への影響を抜粋して紹介する（図表 11）。

図表 11 停電による影響

停電時における庁舎・施設等の機能の確保	
	自家発電設備を備えていない庁舎や所管施設等では、停電の影響により庁舎機能の大半が不全となり、災害応急対策に支障をきたした。
	自家発電設備を備えていない民間所有の建物に入居する部局においては、建物や事務室に入ることが困難となり、災害応急対策に支障をきたした。
	自家発電設備を施設（斎場）に備えていたが、冷却水の温度上昇が止まらず2日間が業務継続の限界であった。
停電時における情報伝達・情報収集手段の確保	
	自家発電設備を備えていない民間所有の建物に入居する部局においては、固定電話が不通となり、他の部局や関係機関との情報伝達・情報共有に支障をきたした。
	停電により電話が通じづらい状況だったため、各区本部と各避難所との情報伝達・情報共有がスムーズにできず、市民への情報提供に支障をきたした。
	職員が防災行政無線の使用方法に習熟しておらず、効果的な活用ができなかった。
	停電でテレビやラジオが使用できない場合に、携帯電話を所有していない市民へ情報を伝達する手段がなかった。
避難所の停電対策	
	避難所の備蓄が大規模停電を想定したものとはなっておらず、避難者の要望に十分に 대응することができなかった。
人工呼吸器等の電源確保	
	自宅で人工呼吸器等を使用する方の中には、医療機器を使用できずに生命の危機に直面した方もいた。
携帯電話の充電対応	
	携帯電話の充電を目的とした市民が、市・区役所や避難所に訪れたが、充電対応に関する統一的な考え方や受け入れ態勢が整理されていなかったため、対応に支障をきたした。
燃料の手配	
	非常用発電機や緊急車両等のための燃料の手配、給油の際の優先順位の判断に苦慮した。

（出典）札幌市「平成30年北海道胆振東部地震対応検証報告書」（2019年3月）より（※ちばざん総合研究所が作成）。

(ii) ボランティアやNPO等の活躍

本災害でも全国からのボランティア・NPOによる支援が行われ、避難所の運営支援をはじめ、被災者の健康管理、炊き出し、マッサージ・足湯など多様な支援が行われた。

JVOADの支援により行政、災害ボランティアセンター（社会福祉協議会）、NPO等の支援関係者による情報共有会議も実施され、情報共有の場の定着がみられた。

(5) 令和元年東日本台風（2019年10月）

① 概要¹³

令和元年東日本台風（台風19号）は、2019年10月12日19時前に大型で強い勢力のまま伊豆半島に上陸し、その後関東地方を通過した。この台風の接近や通過により、台風本体の発達した雨雲や台風周辺の湿った空気の影響で、静岡県や新潟県、関東甲信地方、東北地方を中心に広い範囲で記録的な大雨となった。同月10日から13日までの総降水量は、神奈川県箱根町で1,000ミリに達し、東日本を中心に17地点で500ミリを超えた。特に静岡県や新潟県、関東甲信地方、東北地方の多くの地点で3、6、12、24時間降水量の観測史上1位の値を更新するなど記録的な大雨となった。また、風については、東京都江戸川臨海で最大瞬間風速43.8mとなり観測史上1位を更新したほか、関東地方の7カ所で最大瞬間風速40mを超えた。

② 被害状況¹⁴

(i) 人的被害

河川の氾濫、浸水害、土砂災害等により、死者は福島県で37人、宮城県で19人、千葉県で12人と、全国で104人となったほか、行方不明者が3人、重傷者が43人、軽傷者が341人に上った。

(ii) 建物被害

建物被害は、住家被害について、全壊が3,308棟、半壊30,024棟、一部損壊37,320棟、浸水が31,021棟であった。

(iii) 避難所への避難者数

避難所への避難者数は全国でピーク時237,008人となった。

(iv) ライフライン

ライフラインについては、関東甲信越地方、東北地方を中心に、停電被害が最大約520,000戸、断水が最大約168,000戸発生した。

13 参考：内閣府「令和2年版 防災白書」

14 人的被害、建物被害は内閣府「令和元年台風19号等に係る被害状況等について」（令和2年4月10日9時00分現在）、避難所への避難者数は内閣府「令和元年台風19号等に係る被害状況等について」（令和元年10月13日6時00分現在）、ライフラインは内閣府「令和2年版 防災白書」を参考に作成。なお、日時は内閣府発表時点のものであるため、資料内の引用元の日時（消防庁、経済産業省、厚生労働省等）とは異なる。

③ 避難・避難所を巡る動き

(i) 避難のあり方に関する課題

本災害を受け、政府ではワーキンググループを設置して避難のあり方を検討した。当ワーキンググループでは、次のような課題が指摘された（図表 12）。

図表 12 「令和元年台風第 19 号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」で指摘された課題（抜粋）

災害リスクととるべき行動の理解促進（平時の対応）	
	ハザードマップ等の災害リスクの認知・理解が十分ではない。
	とるべき行動の理解が十分ではない。
	地域の防災リーダーの育成を支援する体制の充実が必要である。
	避難先の理解や確保等が十分ではない。
	豪雨時の外出リスクの認識や外出抑制の取組が十分ではない。
わかりやすい防災情報の提供（災害時の対応）	
	警戒レベルや避難情報に関する理解が十分ではない。
	警戒レベル相当情報の周知が十分ではない。
	「全員避難」や「命を守る最善の行動」等が求める行動の認知が十分ではない。
	災害時の情報伝達の取組や位置づけが十分ではない。
	避難誘導等に AI の活用の余地がある。
高齢者等の避難の実効性の確保	
	避難行動要支援者名簿の活用が進んでいない。
	個別計画の策定が進んでいない。
	地域における避難の実効性を高める地区防災計画の活用が進んでいない。
大規模広域避難の実効性の確保	
	大規模広域避難を円滑に実施するための仕組みが十分に整っていない。
	鉄道計画運休や暴風雨等により、広域避難の時間確保が難しい場合がある。
	大規模広域避難時の避難先を示すことが現時点では困難。

（出典）「令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について（報告）」（中央防災会議 防災対策実行会議 令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ・2020年3月）より(株)ちばぎん総合研究所が作成。

本災害においては、避難をしなかった、避難が遅れたことによる被災や、豪雨・浸水時の屋外移動中の被災、また高齢者等の被災が多く、いまだ住民「自らの命は自らが守る」意識が十分であるとはいえないことが指摘された。また、行政による避難情報や避難の呼びかけがわかりにくいとの課題や、タイミングや避難場所等広域避難の困難さも顕在化した。

こうした課題に対応した実効性ある方策が検討される中、「避難勧告・避難指示（緊急）について自治体の意見を踏まえた制度上の整理」、「高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討」、「災害発生前に大規模広域避難を円滑に行うための仕組みの制度化の検討」などの必要性が示され、その後のサブワーキンググループでの議論も踏まえ、

2021年5月の災害対策基本法の改正つながった（P.29）。

(ii) ボランティアやNPO等の活躍

令和元年東日本台風では、各地の災害ボランティアセンターにより受け入れられた累計約197,000人（2020年1月26日時点）のボランティアが、家屋内からの泥だし、家具の片づけ、生活支援コーディネーターによる地域支え合い活動等（高齢者・障害者等の見守り、サロン交流会の開催、子どもの遊び場開設など）多様な活動に従事した。

また、災害ボランティアセンターを通じた支援だけでなく、専門性を有するNPO等により、土砂・がれきの撤去、災害廃棄物への対応、避難所の運営支援、在宅避難者支援、仮設住宅への支援など、幅広い分野で支援活動が行われた。

本災害では、被災都県が広範囲にわたったことから、「全国情報共有会議」（事務局：内閣府、JVOAD、災害ボランティア活動支援プロジェクト会議）が10月29日、12月3日に開催され、NPO・ボランティア等の役割分担や、全国に発信したいメッセージ等について議論された。

(6) 令和2年7月豪雨（2020年7月）

① 概要¹⁵

2020年7月3日から8日にかけて、活発な梅雨前線の停滞によって西日本や東日本で大雨となり、特に九州では4日から7日にかけて記録的な大雨となった。また、岐阜県周辺では6日から激しい雨が断続的に降り、7日から8日にかけて記録的な大雨となった。

その後も前線は本州付近に停滞し、西日本から東北地方の広い範囲で雨の降る日が多くなった。特に13日から14日にかけては中国地方を中心に、27日から28日にかけては東北地方を中心に大雨となった。

7月3日から7月31日までの総降水量は、長野県や高知県の多い所で2,000ミリを超えたところがあり、九州南部、九州北部地方、東海地方及び東北地方の多くの地点で、24、48、72時間降水量が観測史上1位の値となった。

② 被害状況¹⁶

(i) 人的被害

本災害により、死者は熊本県で65人、大分県で6人と、全国で84人となったほか、行方不明者が2人、重傷者が23人、軽傷者が54人に上った。

(ii) 建物被害

建物被害は、住家被害について、熊本県を中心に、全壊が1,621棟、半壊が4,504棟、一部破損が3,503棟、浸水が6,971棟であった。

(iii) 避難所への避難者数

避難所への避難者数は全国でピーク時10,963人となった。

(iv) ライフライン

九州地方や東海地方、東北地方を中心に停電や断水が生じ、熊本県では電力が最大約8,800戸停電、水道が最大約27,000戸断水した。

③ 避難・避難所を巡る動き

(i) コロナ禍における避難所運営

令和2年7月豪雨は、コロナ禍における初の大規模災害となったため、三密回避のためのレイアウトの工夫、マスクや消毒液などの設置、パーティションや段ボールベッドによる避難者のスペース確保、受付時の検温・問診と結果に応じた専用スペースの割り当てなど、コロナ禍を踏まえた対応が行われた。

15 参考：内閣府「令和3年版 防災白書」

16 人的被害、建物被害は内閣府「令和2年7月豪雨による被害状況等について」（令和3年1月7日14時00分現在）、避難所への避難者数は内閣府「令和2年7月3日からの大雨に係る被害状況等について」（令和2年7月8日6時00分現在）、ライフラインは内閣府「令和3年版 防災白書」を参考に作成。なお、日時は内閣府発表時点のものであるため、資料内の引用元の日時（消防庁、経済産業省、厚生労働省等）とは異なる。

(ii) ホテル・旅館等の避難所としての活用

熊本県では、熊本県旅館ホテル生活衛生同業組合との協定に基づき、県下全域で受入れ可能なホテル・旅館を避難先として確保し、借上げ等に係る費用について災害救助法による国庫負担の対象とするとともに、熊本県が主導して要配慮者等の避難者を斡旋した。さらに、熊本県旅館ホテル生活衛生同業組合の協力の下、被災したホテル・旅館を応急的に修理し、避難所として活用する取組を行った。

(iii) 避難所外避難者の支援

令和2年7月豪雨においては、新型コロナウイルス感染症対策の観点から、自宅や親戚・知人宅等への避難（分散避難）が促されたこと、孤立集落が発生したこと等から、避難所外避難者（自宅や親戚・知人宅等への避難者）が相当数発生した。

熊本県内の被災市町村では、こうした避難所外避難者に対し、自治会、医療・福祉関係団体等と連携しながら、ケアマネジャー等による避難行動要支援者の安否・健康状態確認、高齢者・障害者世帯への家庭訪問といった医療・介護サービス支援、その他物資支援等が行われた。

(iv) ボランティアやNPO等の活躍

令和2年7月豪雨においては、現地の災害ボランティアセンターを通じ、累計約48,000人のボランティアが活動を行った（2021年4月15日時点）。この際、新型コロナウイルス感染症の拡大を防止するため、被災地ではボランティアを県内や市町村内に限定して募集する動きがみられた。

また、本災害でも専門性を有するNPO等により幅広い分野で支援活動が行われたほか、定期的な情報共有会議が各被災地（岐阜県、福岡県、佐賀県、熊本県、大分県）で開催され、募集地域の限定によるボランティア不足への対応、在宅避難者への支援など、各種の課題と対応の情報共有が行われ、連携のとれた支援が実施された。

3. 災害対策基本法の改正

令和元年東日本台風（台風第19号）の教訓に、「令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ」の報告（2020年3月）及び2020年6月より開催されたサブワーキンググループ（「令和元年台風第19号等を踏まえた避難情報及び広域避難等に関するサブワーキンググループ」及び「令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」）での議論を踏まえ、2021年5月20日、「災害対策基本法等の一部を改正する法律」が施行された。

これにより、避難勧告・避難指示の避難指示への一本化、避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である「個別避難計画」の作成の市町村の努力義務化などが行われた（図表13）。

図表13 災害対策基本法の主な改正点（2021年5月）¹⁷

①災害時における円滑かつ迅速な避難の確保
- 避難勧告・避難指示の避難指示への一本化 - 自ら避難することが困難な高齢者・障害者等の避難行動要支援者ごとの避難支援等を実施するための計画である「個別避難計画」の作成の市町村への努力義務化 - 災害が発生するおそれ段階での国の災害対策本部の設置 - 広域避難に係る居住者等の受入れ等に関する規定の措置
②災害対策の実施体制の強化
- 非常災害対策本部の本部長の内閣総理大臣への変更 - 非常災害に至らない規模の災害における内閣府特命担当大臣（防災）を本部長とする特定災害対策本部の設置 - 内閣危機管理監の中央防災会議の委員への追加

（出典）内閣府「災害対策基本法等の一部を改正する法律の概要」を元に（株）ちばぎん総合研究所が作成。



新たな避難情報に関するポスター

（出典）内閣府ウェブサイト

17 新たな避難情報に関するポスター

http://www.bousai.go.jp/oukyu/hinanjouhou/r3_hinanjouhou_guideline/（2022年1月24日確認）

4. まとめ

本項でみたとおり、毎年全国で地震や豪雨、台風などの災害が発生している。各災害では多くの被災者が発生しており、適切な避難を促すことの難しさが見てとれる。

避難においては、避難情報や呼びかけが住民の避難行動になかなか結びついておらず、住民も「自らの命は自ら守る」意識が十分ではない状況にある。

また、避難所への避難者も多く、発災時に職員が忙殺される中、限られた人的資源で避難所を運営することが必要となる。

さらに、コロナ禍への対応、個別避難計画作成の努力義務化など、最近の新たな課題に対応することも求められている。

全国のこうした避難・避難所の状況を念頭に置きつつ、次項では、多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所の現状を見ていく。