

Ⅳ.避難・避難所のあり方に関する事例調査

1. 事例調査の実施概要

本項では、避難・避難所のあり方に関する自治体やNPO法人、民間企業の取組について、ヒアリングによる調査結果を掲載している。

対象先と区分、それぞれの主なヒアリングテーマは以下のとおりである（図表 77）。

図表 77 ヒアリング先と主なヒアリングテーマ一覧

対象先	区分	主なヒアリングテーマ
大分県別府市	自治体	「インクルーシブ防災事業」による要支援者の個別避難計画の作成及び訓練・検証の実施
愛媛県宇和島市	自治体	要配慮者のホテル等への宿泊費補助制度の創設による安全確保と分散避難の推進
熊本県益城町	自治体	熊本地震の教訓を踏まえた避難所開設や避難所運営の取組
高知県黒潮町	自治体	町職員・住民が一丸となった津波防災への取組
静岡県三島市	自治体	「避難所運営基本マニュアル」や「避難所運営会議」による住民参画及び職員連携の取組
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	NPO法人	被災地支援におけるNPO等の調整機能の発揮
特定非営利活動法人レスキューズトラックヤード	NPO法人	被災地支援NPOから見た避難所の質の向上に向けた課題と必要な方策
総合警備保障株式会社	民間企業・団体	避難所の防犯対策及び効果的な支援
生活協同組合コープみらい	民間企業・団体	防災・減災に向けた取組及び効果的な支援

（注）事例における各自治体の人口、面積の出典は次のとおりである。
 人口：住民基本台帳（2021年3月31日又は2021年4月1日現在）。
 面積：各自治体ウェブサイトの「自治体プロフィール」等掲載の面積。

2. 自治体における事例

(1) 大分県別府市

【事例のポイント】

- ・ 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・検証を実施している。
- ・ 被災地支援活動経験者をコーディネーターとして登用し、住民と徹底的な対話を重ねることで、地域の理解を得ながら事業が推進されている。
- ・ 避難所運営では、コロナ禍に対応し、感染症の疑いに応じたゾーン分けを行うことで、感染拡大を防いでいる。

① 自治体概要及び今後懸念されている災害

別府市は、大分県の東海岸のほぼ中央部に位置し、人口114,216人、面積125.34km²となっている。2016年の熊本地震では震度6弱を観測し、今後も地震や台風・集中豪雨等の風水害が懸念されているほか、鶴見岳・伽藍岳等の火山噴火、海辺に市街地があることによる津波被害も懸念されている。

② 「インクルーシブ防災事業」の取組

(i) 取組の内容

別府市では、「誰一人取り残さない防災」を目指して、障害者を中心とする市民団体である「福祉フォーラム i n 別府^{ベツキはやみ}速見実行委員会」と協働し、2016年から「インクルーシブ防災事業」に取り組んできた。これは、発災時の逃げ遅れが懸念される障害者について、個別の避難計画を作成し、当該障害者を含めた地域ぐるみで避難訓練を実施するもので、障害者の避難支援について全国でも先駆けた取組となっている。

具体的には、相談支援専門員と、障害者及びその家族が主体となって、当該障害者の避難に関する課題を整理し、避難計画を作成する。これを元に、行政のコーディネーター（インクルージョンマネージャー）がつなぎ役となりながら、当該障害者と地域の自治会との調整会議を開いて、障害者の避難にあたって支援してもらいたい内容を伝える。その上で、地域がそれを担えるか、どのような支援ができるかなどを議論し、その結果を計画に反映した上で、地域の防災訓練で計画内容を実践・検証している。

当事業は、2016～2018年度は公益財団法人日本財



避難計画作成の様子

(出典) 別府市提供資料



避難訓練実施の様子

(出典) 別府市提供資料

団の助成を受けて実施され、2019年度からは、別府市の単独事業として継続されている。

(ii) 実施する上での工夫

当事業は、福祉フォーラム in 別府速見実行委員会が、福祉と防災の橋渡しを担う人材の登用を市に求め、両分野の地域実情に詳しいコーディネーター（インクルージョンマネージャー）を被災地支援活動経験者から同市の防災危機管理課の専門職員として迎えることで、精力的に推進されている。

障害者の個別避難計画の作成とその訓練にあたっては、同コーディネーターが、会議の場、訓練の場だけでなく事前に地域住民を訪問し、ニーズや問題点などのヒアリングを実施している。

同コーディネーターによれば、地域住民と徹底的な対話や議論を積み重ねながら地域住民の障害者への理解を醸成し、要支援者の避難体制構築に努めている。対話の結果、最終的に地域住民が障害者の避難支援をすることができないとの結果でも構わないとのことであり、無理であるという事実が分かることで、行政として次の判断に活かせると考えている。

また、要支援者のことを一番よく知っているのは、日常から接している福祉専門職であるため、力を借りることで要支援者の具体的な情報を得られる。行政は、福祉専門職の意見をもらいつつ地域とのつなぎ役になるべきであること等も重要と考えている。

(iii) 効果

障害者にとっては、発災時に備えた実効性のある避難計画を作成するとともに、これまで参加が困難と思われていた地域の避難訓練に参加でき、計画のPDCAサイクルをまわすことができている。

地域にとっては、障害者の存在と必要な支援を知ることができ、行政や福祉関係者との連携も生まれ、共助の促進につながっている。当初、障害者と地域住民との調整会議の場において、住民から「そこまで責任は持てない。まずは家族が助けるべきではないか」との意見も出たが、対話や訓練等を通じ、支援が必要な方の命を守るためには地域ぐるみで対応する必要があることが理解され、協力をしてもらえるように変わっていった。

(iv) 課題と今後の展望

別府市には約5,500人が要支援者として登録されており、個別避難計画の作成が済んでいるのは一部であることから、今後も自力で移動することが困難な人など優先度をつけながら、引き続き個別避難計画の作成を進めていく方針である。

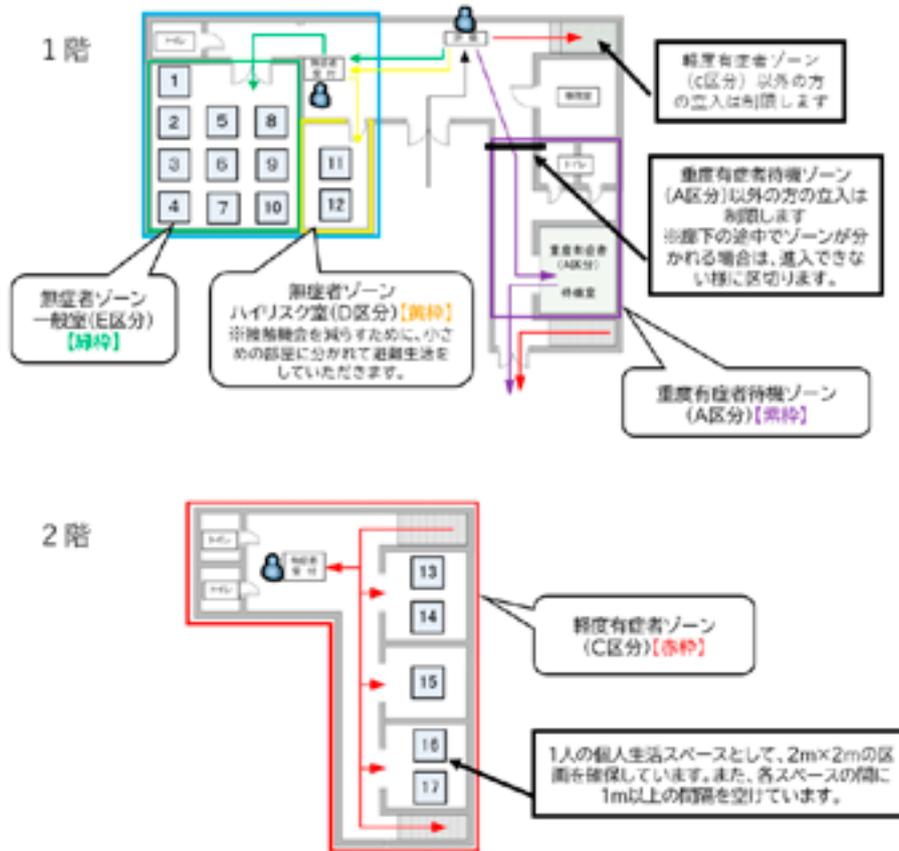
③ 別府市におけるコロナ禍での避難所運営

別府市では、避難者が避難所に到着した際、健康状態や症状に応じて避難者を区分判定し、症状に応じたエリアへ案内することで、感染拡大を抑制している（図表 78）。

【別府市におけるコロナ禍での避難所運営のポイント】

- 受付の際、評価票により区分判定後、生活スペース、受付、トイレを別にし、互いのゾーンに立ち入る事を制限することで、感染拡大を抑制している。
- 各区画には可能な限り、間仕切りやテント、段ボールベッド等を準備する。1人の個人生活スペースとして、4㎡（2m×2m）の区画を確保し、各区画の間に1m以上の間隔を空けている。
- 万が一陽性者が発生した場合、接触者を特定し対処するため、すべての区画に番号を付けている。
- 事前の備えや避難所での過ごし方について動画を作成し、市ウェブサイトに掲載している。

図表 78 滞在区分のゾーン分けのイメージ



(出典) 別府市ウェブサイト²⁰

20 別府市ウェブサイト

https://www.city.beppu.oita.jp/bousai_syoubou/bousaijyouhou/fusuigai/torikumi.html (2022年1月24日確認)

【避難所到着後の流れ²¹⁾】

- ①手指消毒
- ②評価票の記入（事前にダウンロードし、自宅で記入して持参することも可能）
- ③滞在区分の決定。記入された評価票を基に避難所内での滞在区分を決め、区分ごとに色分けされたリストバンドを装着。
 - 1. 「**一般室**」…………… 感染症の疑いがない人が避難する区分（リストバンドの色：緑）
 - 2. 「**ハイリスク室**」… 感染の疑いは無いが、高齢者・持病等により、感染した場合に重症化するおそれがある人が避難する区分（リストバンドの色：黄色）
 - 3. 「**軽度有症者室**」… 感染の疑いは低いが何らかの症状がある人が避難する区分（リストバンドの色：赤）



リストバンドによる区分分け

（出典）別府市ウェブサイト

様式2
新型コロナウイルス感染症対策 評価票（入所時）

ナマエ(フリガナ)	性別	<input type="checkbox"/> 男性 <input type="checkbox"/> 女性
名前(漢字)		<input type="checkbox"/> その他

次の項目に該当する場合は口に入力してください

1	<input type="checkbox"/> 新型コロナウイルス感染症の検査を受け、現在結果を待っている <input type="checkbox"/> 新型コロナウイルス感染者の濃厚接触者で、現在健康観察中である <input type="checkbox"/> 過去14日以内に、新型コロナウイルス感染症の流行地域に同たか、そこから来た人と会った	B
---	--	---

体温計をお持ちの場合は横書き記入してください(持っていない場合は評価票提出時に測定していただきます)

2	体 温	℃	37.5℃以上は A
---	-----	---	------------

14日以内に次の症状があった場合は口に入力してください(持病や運動に誘われるものは除く)

3	<input type="checkbox"/> 高熱(普段より2℃程度高い状態)	<input type="checkbox"/> つよい体のだるさ	<input type="checkbox"/> 息苦しさ	A	
4	<input type="checkbox"/> のどの痛み	<input type="checkbox"/> せき	<input type="checkbox"/> 鼻水・鼻づまり	<input type="checkbox"/> 臭いや味を感じにくい	C
	<input type="checkbox"/> 頭痛	<input type="checkbox"/> 関節痛・筋肉痛	<input type="checkbox"/> 吐き気・嘔吐	<input type="checkbox"/> 下痢	

次の項目に該当する場合は口に入力してください

5	<input type="checkbox"/> 糖尿病	<input type="checkbox"/> 高血圧	<input type="checkbox"/> 喘息	<input type="checkbox"/> 人工透析	<input type="checkbox"/> がん	D
	<input type="checkbox"/> 心臓病	<input type="checkbox"/> 慢性閉塞性肺疾患(COPD)	<input type="checkbox"/> 免疫抑制剤	<input type="checkbox"/> 妊婦中		
	<input type="checkbox"/> その他の持病で医師から「新型コロナウイルス感染症にかかる」と重症化しやすいと言われている					

該当する口に入力してください

6	年 齢	<input type="checkbox"/> 小学生未満 <input type="checkbox"/> 小学生 <input type="checkbox"/> 中学生 <input type="checkbox"/> 10代(小学生以外) <input type="checkbox"/> 20代 <input type="checkbox"/> 30代 <input type="checkbox"/> 40代 <input type="checkbox"/> 50代 <input type="checkbox"/> 60代 <input type="checkbox"/> 70代 <input type="checkbox"/> 80代 <input type="checkbox"/> 90代以上	70代以上は D それ以外は E
---	-----	---	---------------------

次の項目に該当する場合は口に入力してください

7	区分決定時 要配慮	<input type="checkbox"/> 介護や介助が必要である <input type="checkbox"/> 避難生活を送る上で、配慮が必要な障がいがある <input type="checkbox"/> 乳幼児がいる	一般/有症者受付時 アセスメントシート配布
---	--------------	--	--------------------------

避難所までの移動方法を選んでください
自家用車の場合は、運転者の方のみナンバーまたは車種を記入してください

8	移動方法	<input type="checkbox"/> 徒歩 <input type="checkbox"/> 自家用車 <input type="checkbox"/> 自転車・バイク <input type="checkbox"/> その他()
---	------	--

※自家用車を運転してきた方のみ
ナンバーまたは車種(色):

※	避難所名	評価票番号
職 員 使 用	区分判定	A 重症有症者 →(移送) 自家用車待機 A区分待機場所 B 症状のない濃厚接触者(疑いを含む) →(移送) 自家用車待機 B区分待機場所(公庫車内) C 軽度有症者 →(有症者ゾーン) 有症者受付 C区分待機場所 D ハイリスク無症者 →(無症者ゾーン) 一般受付 D区分待機場所 E 一般無症者 ※A~D非該当の場合
	移動先	移動注意 不要 要(; 横)
	受付番号	C- D- E- 使用区画

評価票の様式

21 別府市ウェブサイト

https://www.city.beppu.oita.jp/bousai_syoubou/bousaijyouhou/fusuigai/sugosikata.html(2022年1月24日確認)

(2) 愛媛県宇和島市

【事例のポイント】

- ・ コロナ禍が深刻化した 2020 年 5 月に、全国でもいち早く、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、分散避難の推進に取り組んでいる。
- ・ ヤマト運輸(株)と協定を締結し、災害備蓄品管理の効率化や、各避難所への物資配送の手段確保を行っている。
- ・ 集中豪雨の被災経験を踏まえ、自助・共助の重要性と公助の限界について市民に積極的に情報発信し、理解を得るよう努めている。

① 自治体概要及び今後懸念されている災害

宇和島市は、愛媛県西南部に位置し、人口72,374人、面積468.19km²。急峻な地形が多いため、土砂災害による被害が懸念されるほか、南海トラフの巨大地震による地震や津波被害も懸念されている。

② 「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」の取組

(i) 概要

宇和島市では、コロナ禍が深刻化した2020年5月に、全国でもいち早く、要配慮者のホテル等への宿泊費補助制度である「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」を創設し、分散避難に取り組んでいる。特に配慮の必要な高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児が普通の避難所には行きづらいことを踏まえ、実施している。2020年度は20件の申請があり、延べ40人が利用した（交付金額155,000円）。想定している利用シーンは風水害からの避難であり、大地震等の広域災害による遠方への避難を想定したものではない。対象施設は市内の宿泊施設となっている。

補助対象施設の内容や決め方は、土砂災害警戒区域に入っていない区域に立地する全てのホテルや旅館に声掛けを行い、同意してもらえた先を対象とした。ホテルによっては、「要配慮者に対応できる客室ではない」などと受入体制に関する心配の声があったが、それに対してはできる範囲の対応でよい旨を伝え、協力を得ている。

また、避難にあたっては、体の不自由な人が移動に苦勞する傾向にあるため、「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」において2021年4月1日から移動にかかる交通費も補助対象とした。

「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」の概要

補助対象者	避難対象区域の土砂災害警戒区域等に居住しており、以下のいずれかに該当する方で、宿泊施設に宿泊し、宿泊料を支払った方 ① 要介護度3～5の要介護認定者 ② 75歳以上の者 ③ 身体障害者手帳所持者（1、2級） ④ 療育手帳所持者（A） ⑤ 精神障害者保健福祉手帳所持者（1級） ⑥ 重度心身障害者医療費受給対象者 ⑦ 妊産婦、乳幼児（1歳未満） ⑧ 要配慮者避難者の付添い者（要配慮避難者1人に対して1人）
補助率	4/5以内（100円未満切捨）
補助金額 （※期間： 避難情報発 令期間中）	・宿泊経費（1名につき1泊2日（食事付）当たり 上限5,600円） ・移動経費（宿泊施設の利用1カ所につき片道当 たり上限1,500円） （移動経費は2021年4月1日より補助。対象者は、 上記交付対象者のうち①又は③～⑦のいずれかに該 当する者に限る）

（出典）宇和島市ウェブサイトより(株)ちばぎん総合研究所が作成

(ii) 効果

利用対象者は要配慮者であるが、受入ホテルに過度な負担をかけないように施設の完全バリアフリー化までは求めている。それでも避難者からは、普通の避難所と比較して多少の自己負担はかかるものの、快適に安心して避難できるとの声が聞かれている。

ホテル側も、台風前などは一般客のキャンセルが増えるため、避難先として利用してもらえることで利用率が上がるメリットがある。

(iii) 課題

ホテル避難に際して、誰がどのホテルへ避難しているのか、発災後まで把握できていないことが課題である。今後、市の公式アプリ「伊達なうわじま安心ナビ」で避難状況を報告してもらう仕組みを2022年度から開始する。当アプリは、宇和島市民約7万人のうち、利用者数は3万3千人に上っている。

当補助金の利用率向上も課題であると考えているが、昨年、本補助金によるホテル避難の取組がNHKや民放ニュースで取り上げられた後、一気に利用が増加したため、メディアを活用した啓発は有効と感じている。また、宿泊施設では食事付プランでの宿泊が可能であるため、多少の自己負担額はあっても、食事代程度で利用できることが広まれば、もう少し利用率が上がるのではないかと考えている。



「伊達なうわじま安心ナビ」のチラシ

(出典) 宇和島市ウェブサイト²²

(iv) 今後の展望

「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」は、要配慮者の避難や分散避難の観点から有効な取組と考えられるため、今後も継続する方針である。なお、対象者を要配慮者以外へ拡大することは現時点では考えていない。理由は、宇和島市内のホテル・旅館の客室数は限られており、現状でも要配慮者全員分のキャパシティはないことから、対象者を広げることで要配慮者が利用できなくなってしまうことを避けるためである。

22 宇和島市ウェブサイト

<https://www.city.uwajima.ehime.jp/soshiki/5/datenavi-bousai.html> (2022年1月24日確認)

③ 分散避難への対応

分散避難の推進として、上記「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」を実施しているほか、避難情報を発令する際、親戚知人宅への避難を検討するよう呼び掛けも行っている。周知方法としては、防災放送、防災ラジオや前記公式アプリ「伊達なうわじま安心ナビ」、メール、テレビ・プッシュサービス（テレビに避難情報を文字で表示）など、多様なメディア・方法を活用している。



(出典) 宇和島市ウェブサイト²³

④ 避難所への物資配送における民間との連携

2018年7月豪雨災害時、ヤマト運輸㈱の協力を得て、各避難所への物資配送をスムーズに実施できた。その後ヤマト運輸㈱とは、2019年3月28日に「災害時における緊急物資輸送及び物資配送等拠点の運営に関する協定」を締結し、物資配送等拠点から避難所等への救援物資の配送、災害時における物資配送等拠点の運営、救援物資の一時保管のための倉庫施設の貸借、物資配送等拠点の運営に必要な資機材の提供等を依頼している。

市の災害備蓄品の管理も、ヤマト運輸㈱に業務委託の形で依頼している。宇和島市の災害物資の備蓄量はかなり多く、しかも拠点となる小学校や公民館などに分散的に備蓄しているため、職員が在庫管理するには労力がかかることから、業務委託により効率化を図っている。これにより、大規模な災害が起こった際、物資配送を依頼するヤマト運輸㈱が、何がどこに備蓄されているかを把握できているメリットもある。

23 宇和島市ウェブサイト

<https://www.city.uwajima.ehime.jp/soshiki/5/typushhoukoku.html> (2022年1月24日確認)

⑤ 自助・共助・公助について

2018年7月の豪雨災害では、市内の吉田町が幹線道路の寸断により孤立したほか、浄水施設も被災し、2～3カ月断水した。こうした経験から、公助には限界があり、自助・共助が重要であることを改めて認識することとなった。

これを踏まえ、市では公助に限界があることを常々情報発信するとともに、市長も「地域の力を借りて対策していかないといけない」という話をして市民の理解を深めるよう努めている。理解醸成にはまだ時間がかかるが、被災経験のある地域についてはある程度浸透していると感じている。ただ、市内でも被災した地域と被災していない地域の温度差があるため、啓発は続けていく必要がある。

(3) 熊本県益城町

【事例のポイント】

- 熊本地震の経験を踏まえ、庁舎や各避難所へ登庁した職員がどう行動（アクション）すればよいかを具体的に記載したマニュアルである「アクションカード」を作成し、各施設に備え付けている。
- 熊本地震の際、避難所が雑魚寝状態となり質の確保が課題となった教訓から、T K B（トイレ・キッチン・ベッド）を48時間以内に設置することを想定し訓練を実施している。
- 発災時の人的資源不足を痛感した経験から、従来のプッシュ型支援をただ受け入れるというスタンスを見直し、必要な人材を計算して適切に応援要請できるように、受援計画に応援要請が必要となる可能性がある項目を列挙し、その際の要請先も記載している。
- 分散避難では避難者の避難先や状況把握が課題となることを見越し、町民向け登録制メールである「ましきメール」のアンケート機能を活用して、住民の避難先や状況を把握するシステムを構築している。
- 避難所運営は、防災担当部局以外も含めた各課による分担制としているほか、受援計画や地域防災計画の各項目に、担当者を個人名で記載し、責任感を持たせている。

① 自治体概要及び今後懸念されている災害

益城町は、熊本県中部に位置し、人口33,325人、面積65.68km²。2016年4月14日に発生した熊本地震で後述のとおり甚大な被害が発生し、その後も集中豪雨による河川越水に伴う田畑冠水が発生している。今後も地震や風水害による被害発生が懸念されている。

② 熊本地震による被害状況

(i) 人的被害・住家被害

熊本地震により、益城町では45人が死亡し（直接死20人、関連死25人）、135人が重傷、31人が軽傷を負った。住家被害では、町内ほぼ全ての住家が何らかの被害を受けており、棟数ベースでは全壊3,026棟（町内家屋の28.2%）、大規模半壊791棟（同7.4%）が半壊2,442棟（同22.7%）、一部損壊4,325棟（同40.3%）、被害なし158棟（同1.4%）であった²⁴。

(ii) 発生時の状況

【避難所の開設】

熊本地震発生時、役場庁舎が地震被害によって停電していたため、庁舎は使用不可と判断し、使える庁舎を探して災害対策本部を設置した。

その後、各避難所について、職員の目視により、天井が落ちていないか、壁に亀裂がないか、窓ガラスが割れていないか等の使用可否確認調査を実施。これらの被害がある場合は、二次災害を避けるため当該避難所の開設をしない判断をする必要があるため、調査は課長級職員が実施した。開設できなかった避難所にも避難してきた住民がいたが、避難者の安全確保を最優先すべきであり、確実な場所しか開けられないという理由を説明し、別の避難所を案内した。

24 出典：益城町「平成28年熊本地震 益城町震災記録誌」

【避難所の職員対応】

当時250人ほどいた職員のうち、約150人が避難所の運営にあたった。その結果、他の災害対応業務や、災害時も実施しなければならない通常業務が滞った。例えば、被災者支援の基礎となる被害家屋認定調査業務に取り掛かれたのは発災から半月後の4月30日で、罹災証明書の発行は5月20日以降となった。ただ、使える公共施設は全て避難所として提供し、災害時における通常業務や災害対応業務を実施する場所が無かったため、それだけの人員を避難所に派遣できたという事情もあった。

避難所に職員約150人が配置されていたのは4月15日～4月24日で、この期間は町職員がほぼすべての運営業務を担っていた。4月25日以降は、ボランティア団体や全国の自治体職員による応援を得られたこともあり、町職員は避難所運営から他の災害対応業務や通常業務の準備作業へと移ることができた。5月中旬以降には、避難者自らが運営に参画するようになった。

この際、完全自主運営や、一部自主運営の避難所の避難者からは、「町の職員が避難所に張り付いて避難所運営に深く関わっていたら、町の業務ができず、ひいては我々への支援や復興が遅れてしまうため、震災時に私たちでできることはやるから帰りなさい」と言われていた。

こうした経験があるため、現在も住民は避難所運営に協力的である。

【車中泊避難への対応】

避難所の駐車場には、避難者名簿に名前は書いたものの、避難所の中ではなく自家用車内で過ごしたいという住民が多くいた。理由は、余震への不安に加え、避難所に入ってしまうとプライベートな空間が確保しづらくなるためと考えられる。

避難所の駐車場であれば食料などの支援が可能だが、広場や公園での車中避難者に対する支援が問題となっていた。近隣の大型産業展示場施設である「グランメッセ熊本」には、最大時（4月17日朝）に約3,000台、1万人が車中泊避難しており、駐車区画（2,200台）だけでなく、敷地内の通路にも車が溢れた。こうした車中泊避難は、時期や時間帯によって避難者数変動し、避難者名簿を作りたくとも、誰も窓を開けてくれない状況であったため、出来る支援に限られた。例えば、支援物資の必要量を把握するのが困難であるため、弁当の配布ができず、近隣の小学校に炊き出しや弁当を余分に置き、車中泊で食料が必要な人はそこへ取りに行ってもらう方式とした。また、弾性ストッキングを配布したり、体を動かしましょうといったチラシをワイパーのところに置いたりした。

建物にも立入規制がかかっておりトイレ等が使えない状況だったため、仮設トイレの設置や、飲料水・日用雑貨の供給も行った。

【ボランティア対応】

支援の申し出のあったボランティア団体を受け入れてよいかの判断が難しかったため、発災当初は「関西広域連合」（関西の8府県が地方自治法の規定に基づいて設立した特別地方公共団体）と、「阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター」（神戸市にある阪神・淡路大震災の教訓を元に作られた防災学習施設）の職員から情報をもらい受入の判断を行い、4月21日以降はボランティアセンターを立ち上げ、社会福祉協議会が調査をして問題ないと判断したボランティア団体を受け入れた。

【福祉避難所の開設】

熊本地震の発生当時、福祉避難所は5カ所指定（現在は16カ所指定）していたが、福祉避難所に一般避難者が押し寄せ、本来の対象である要支援者が入れないという問題が生じた。施設側は、来所した一般避難者に対し、対象ではないので帰ってくださいとは言えず、受け入れざるを得ない状況になっていた。

今後は、発災時には要支援者も一旦は一般避難所に来てもらい、福祉避難所の応急修理等が終わって機能が回復した段階で、必要な方が移動する運用に変える方針である。施設が受入可能になるまでは、トレーラーハウスやユニットハウス等を活用することも視野に入れている。

【トイレ】

熊本地震の際、町内が断水していたため、水の配達に車2台、職員4人をつけて、1日中仮設トイレに水の配達をしていた。この職員を他に回せたら、その分他の業務ができたと考えている。このような経験があるため、益城町で整備しているマンホールトイレは、水を使わない貯留式トイレ（便槽共用：汲取回数の低減化）を採用している。

③ 熊本地震を受けての取組**(i) アクションカード**

益城町では、熊本地震の教訓を踏まえ、庁舎や各避難所へ登庁した職員がどう行動（アクション）すればよいかを具体的に記載したマニュアルである「アクションカード」を作成している。庁舎のアクションカード、保健福祉センターのアクションカード、各小中学校のアクションカード、と施設ごとに作成し、発災時に駆け付けた職員が参照できるよう、現場に設置している。この中で、施設の安全状況を確認することも盛り込まれており、例えば階段が損傷している、基礎部分に崩落があるなど、目視ではあるものの細かく点検し、安全性を判断する。ピクトグラムを入れるなど改良を加え、新人職員でも見た瞬間に分かるよう工夫している。現在9施設分のアクションカードがあるが、今後さらに設置施設を拡大する予定である。



アクションカード (抜粋)

(出典) 益城町提供資料

(ii) 他機関との連携

避難所の運営に多数の職員を配置せざるを得なかったという課題を受け、現在では、「KVOAD (くまもと災害ボランティア団体ネットワーク)」と災害時応援協定を締結し、災害時には避難所にボランティア団体を派遣してもらい運営に当たることとしている。

また、「生活協同組合くまもと」とも応援協定を締結しており、災害時の避難所の運営や物資の支援を依頼している。

(iii) 適切な応援要請の準備

益城町の人的資源は限られているため、従来のプッシュ型の支援をただ受け入れるというスタンスを見直し、必要な人材を計算して適切に要請できる受援を目指している。具体的には、益城町の受援計画において、受援が必要となる可能性がある業務を列挙し、その際の応援要請先も記載している。業務の必要人員については、受援計画の業務別受援マニュアルに記載してあるため、このマニュアルを元に人数が足りているかどうか精査し、不足分を依頼することを想定している。

(iv) 車中泊への対応

車中泊は今後増加すると予想しているため、これに備え、益城町では避難地公園、避難緑地公園等、一時避難場所^{いっとき}に駐車場を整備している。芝生広場や砂地の広場にも、あえて車が止められテントも張れる状況にし、避難者を集めて、ある程度集団にすることで支援しやすくなるようにしている。

(v) 避難所の質の向上・防犯対策

熊本地震の際、避難所では個人のスペース確保が困難で、雑魚寝状態となっていた。そのため、十分な避難スペースを確保すべく、避難所を最大18カ所まで増やす対応をした。段ボールベッドやカーテンパーティションを設置できたのは、5月の連休中となった。

避難者からの最も多かった要望はペットに関するものであった。これに対応するため、避難所を増やす際、ペット同伴避難が可能な避難所も開設し、総合体育館の屋外にペットゲージの団地を作り、陸上競技場に開設したテント村についてもペット同伴可とした。

現在は、避難所の質を確保すべく、TKB（トイレ・キッチン・ベッド）を48時間以内に設置することを想定して訓練している。また、避難者の食事の質を改善するため、益城町の料理飲食業協会と協定を結び、避難所での食事提供のため飲食店の設備や食品ロスを最小限とするため食材を利用させてもらう準備をしている。この際の食材不足に備え、地元の食材卸会社と協定を締結し、大規模災害時には食材や冷凍の弁当等を提供してもらうことになっている。加えて、学校給食センターには常時3トンの精米が備蓄されており、おにぎりが一回に2,000個作れるおにぎり成形機も保有している。炊き出し用の防災鍋や食器等も全てそこに保管されている。

避難所内の防犯対策についてはパーティションの高さをあえて1.4mとし、半可視化を図ることにより共同で警戒できるようにしている。

④ コロナ禍での避難所運営の取組

(i) 避難所について

益城町では、コロナ禍での避難所開設において、段ボールベッドの設置、通路の拡大、受付段階でのパーティションの設置、自動検温の実施、問診票の記入で異常があった場合は一般の避難スペースではなく別室に誘導するなどの対応をとっており、これを前提とする避難所運営訓練も実施している。

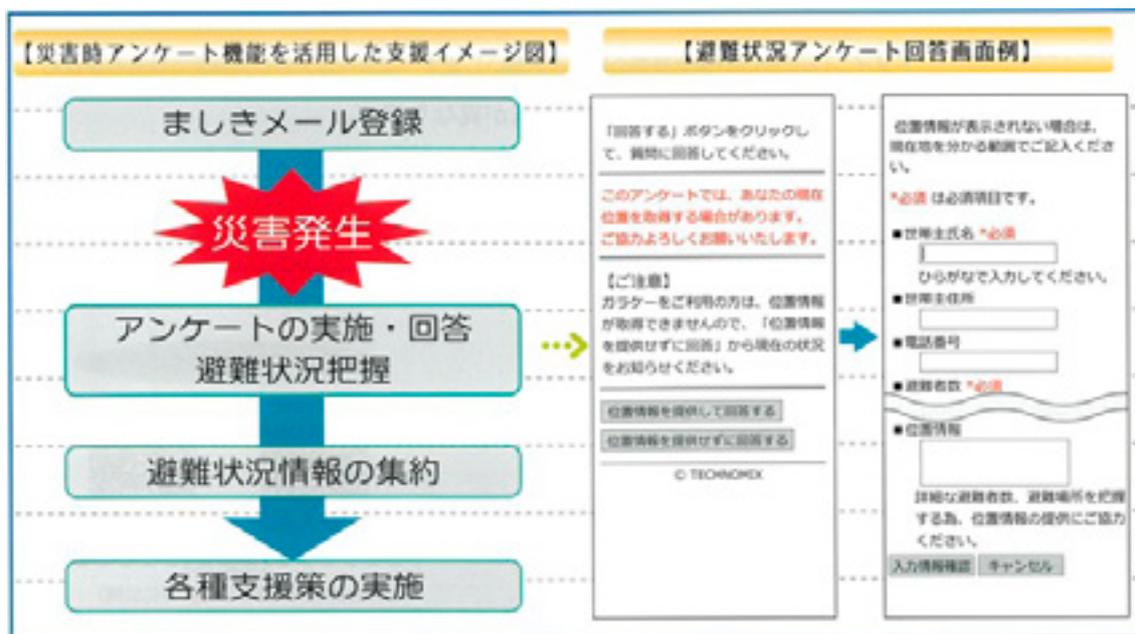
パーティションは、段ボールパーティションに加え、ワンタッチで開けるワンタッチパーティションも準備している。理由は、実際に段ボールパーティションを設営した際、207セットの設営に約50人で6時間近く要し、撤収には100人で2～3時間程度かかるなど、設置・撤収に多大な時間と労力がかかるためである。台風の場合は気象予報によって事前に予定が立てられるため人を集められるが、地震の際などはそこまで集められないため、より簡単なワンタッチパーティションを用意した上で、高齢者や障害者限定でアルミ製の簡易ベッド、一般避難者は避難の長期化が見込まれる場合を除きマットを使用する形を想定している。

(ii) 分散避難者の情報収集 — 「ましきメール」の活用

コロナ禍を踏まえ、益城町でも分散避難を呼びかけているが、自宅避難、車中泊など避難形態の多様化が予想されるため、「避難者把握システム」を整備した。これは、町民向け登録制メールである「ましきメール」のアンケート機能を活用し、避難の有無、避難した人数、代表者の氏名など必要最低限の7項目をアンケートで回答してもらい、住民の避難先や状況を把握するシステムである。調査項目を7項目に抑えたのは、避難中の不安定な状況でも回答してもらいやすくするためである。アプリやLINEでの回答もできるが、高齢者はスマホを持っていない方もいるため、メールがメインと考えている。

問題は登録率が町民の30%と低いことであり、これをいかに高めていくかが課題となっている。「ましきメール」の案内パンフレットは全戸に配布しており、さらに庁舎でも配布したり、防災教育として取り組んでいる、小学校6年生向けの防災講話時において、保護者に

渡すよう伝えたりしている。



ましきメールによる支援イメージと回答画面例

(出典) 益城町提供資料

(ii) 感染症対応避難所運営マニュアル

益城町は通常の避難所運営マニュアルに加え、「感染症対応避難所運営マニュアル」を作成している。ポイントとして、通路やパーソナルスペースを確保すること、同じ避難所内に体調不良者が滞在できる場所を確保することなどがあり、実際の避難訓練で対応したことを写真付きで分かりやすくしている。学校の体育館が避難所の場合、体調不良者が滞在できる別の部屋がないため、この場合はステージ上などを活用している。

⑤ 職員の意識

(i) 熊本地震前後での職員の变化

熊本地震前は、主に防災部局担当職員と建設系事業部局の職員が災害対応に当たっていた。しかし、熊本地震で他部署の職員も災害対応に当たる必要があることを身をもって知ったため、避難所の運営について、福祉部局、教育部局、総務部局など各課が担当する割当制度を導入した。被災経験があることで避難所運営の割当てについて不満は一切でておらず、被災前後での意識の変化を感じている。

(ii) 職員の意識向上のために取り組んでいること

益城町では、地域防災計画や受援計画の各項目に、担当者を個人名で記載することで、責任感を持たせている。異動の際には毎回書き換えを行っている。

併せて、ましきメールを用いた職員参集の抜き打ち訓練や災害対策本部運営訓練を定期的に行っている。1週間程度の期間を予め告知し、その期間内の朝6時にましきメールで抜き打ち訓練を告知し、参集を呼びかける。現在は早朝の実施であるが、業務時間中に来庁者や職員の安全確保を図ることも重要であるため、業務時間内の実施も検討する方針である。

(4) 高知県黒潮町

【事例のポイント】

- 2012年に国が公表した南海トラフ地震の想定において、最大津波高34.4mと全国最大の厳しい数字となったが、これを契機に地区ごとのワークショップを重ね、津波避難タワー6基・避難路213カ所の整備、個人ボックスの採用、津波避難訓練の実施など、精力的な津波防災対策が進められている。
- 61の防災地区ごとに町職員（防災担当以外も含む）を配置し、その地区の防災を推進する「職員地域担当制」を採用することで、職員と住民が一体となって防災対策が推進されている。
- 町長のリーダーシップのもと、「黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」を定め、津波防災に対する方針を明示することで、庁内の意思統一と住民の理解醸成を図った津波防災対策が進められている。

① 自治体概要及び今後懸念されている災害

黒潮町は、高知県南西部に位置し、人口10,051人、面積188.46km²。南海トラフ地震の被害想定（最大）では、最大震度7の揺れが2～3分継続し、1mの津波到達時間が最短で8分、最大津波高は34.4mで、広域の液状化も懸念される。死者数2,300人、負傷者数1,200人、建物被害6,300棟、1日後の避難者数は10,000人と想定され、町内全61集落のうち、40集落が津波被害にあう可能性が指摘されている²⁵。2012年に国が公表した南海トラフ地震の想定において、最大津波高が全国最大の数字となっており、これを契機に精力的な津波防災対策が進められている。

② 津波対策

(i) ハード整備

【津波避難タワー・津波避難路】

町内には、津波避難タワーを6基、避難路を213カ所整備している。津波避難タワーは、2013年に5基、2016年に1基が完成しており、これにより理論上の津波避難困難区域は解消されている。津波避難タワーの収容人数は、多い順に300人、230人、140人、130人、120人、100人となっている。

25 出典：黒潮町地域防災計画及び黒潮町提供資料



黒潮町の津波避難タワー

(出典) 黒潮町提供資料

【個人ボックス】

黒潮町では、各地区にある防災倉庫に、世帯ごとに必要な備蓄品を個人ボックスに入れて保管している。津波から逃れて避難所で生活を送る際、各家庭、世帯ごとに必要なものは異なるため、それぞれが必要と考えるものを準備しておくというものである。

きっかけは住民からの発案（地区の班別懇談会）で、津波避難タワーや避難場所で必要なものは何かと地域住民で考える中、「収納ボックスがあれば便利だね」という意見が出て始まった。実施するかは地区ごとの判断であるが、実施していない地区についても、実施に前向きな流れができています。

世帯によって必要なボックスのサイズは異なるため、地区ごとにボックスの規格を調整することとしている。住民は、適宜自分で中身を入れ替えることもできるため、これを通じて津波避難に対する意識をもってもらえるという効果もある。

中身は様々で、通常の防災備蓄品や常備薬にとどまらず、自宅が流されたときに備えて思い出の写真を入れたり、子ども時代の作品をデータにして入れるケースもみられる。



個人ボックス

(出典) 黒潮町提供資料

(ii) 訓練の実施

【訓練の内容】

黒潮町では、①8月下旬～9月初頭の日曜日に町全体の総合防災訓練、②11月上旬の土曜日に夜間の津波避難訓練、を実施している。このほか自主防災組織に地区ごとでも行われている訓練が多数ある。

訓練内容は、津波警報を①では朝8時半、②では夜7時に全町的に流し、世帯ごとに避難場所へ逃げてもらう。そして、避難場所で避難者の確認や避難に要した時間の計測を行い、最後に消防団から報告してもらい集約している。

また、①では上記の避難訓練の後、防災倉庫の防災備品をチェックし、さらに地区ごとで消火訓練、炊き出し、再度の避難訓練など、地区の意向に合わせたメニューを実施している。

【住民の参加状況】

住民の参加率は30%～40%程度である。参加者は高齢者が多いが、町が高齢化していることを鑑みると、高齢者が積極的に参加してくれることで効果があると考えている。

また、学校単位でも、小学生や中学生向けの防災教育プログラムを実施しており、その一環で児童・生徒が高齢者宅へ訪問し、避難訓練に参加するよう呼び掛けている。こうした交流によって参加率が上がった。

(iii) 職員地域担当制

【概要】

黒潮町では、61の防災地区ごとに町職員（防災担当以外も含む）を配置し、その地区の防災を推進する「職員地域担当制」を公務の扱いとして実施している。担当職員は、各地区の自主防災組織の会長や役員に向けて、行政が保有する地震や津波に関する情報など様々な情報発信をしつつ、避難訓練に参加したり、地域の防災計画を作成する。避難訓練の際には、炊き出し訓練や避難所での雨避け対策など、地区ごとのメニューを考える手助けになるよう、職員がアドバイザーとしての役割を担っている。

職員の割り当てについては、地域の地理に精通している職員として、職員の居住地区や出身地区を元に割り当てられると良いが、町外に住んでいる職員も多いため、人事担当の管理職が適宜考えて配置している。

【職員の反応】

地域担当制が示された当初は、職員からも否定的な意見など色々出たが、最終的に犠牲者ゼロを目指すにはやらなければならないという結論に至った。この意見への対応は、町長のリーダーシップが大きかった。最大津波高が日本で一番という想定であり、インパクトが大きかったため、役場の意識も変わらざるを得なかった。

職員の中でも温度差があり、もともと消防団員に入っている職員などは活発に活動する一方、日々の業務が多忙でなかなか会合に参加できない職員もいる。こうした関わり方の程度は、地区毎の担当職員のリーダーに任せている。

【職員地域担当制をきっかけとしたまちづくり】

職員地域担当制により、職員の負担感が増えてしまうが、防災をきっかけとして、まちづくりに活かせるというメリットもある。例えば、避難場所までの道路状況や、要支援者の状況などで気づいた点があれば、担当職員がその情報を担当部署につなぐことができる。

日常業務もある中、夜に地元の説明会に参加するのは大変なことであるが、それだけ役場

職員が真剣にやっていることを住民が見聞きすることで、住民の意識も高まっていった。

③ 「黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」の作成と意識の向上

黒潮町では、「黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」を定めている。これは、2012年の国による南海トラフ地震の被害想定で最大震度7、最大津波高34.4mという日本一厳しい数字が示されたことを契機に作成されたもので、現在第5次（2021年3月31日作成）まで改訂されている。

自助・共助に関する基本的な考え方を含め、この「黒潮町南海トラフ地震・津波防災計画の基本的な考え方」として役場の考え方を確定し、示したことが大きかった。町として犠牲者ゼロを掲げ、まずは「逃げる場所がないから避難しない」という諦めを防ぐため、避難場所を整備することとなった。次にどこに作ればよいか、どこに避難道があればよいかを、地区の総意をとるために地域担当の職員も入って地区ごとにワークショップを重ねた。その結果防災・避難インフラの整備計画が作られ、ハード面の整備が進んだ。

役場が真剣に行動する姿を目の当たりにしたり、避難道ができて避難ルートが目に見える形で分かってきたことで、住民の意識も変化してきた。町長自らが防災対策の先頭に立って推進したため、職員もそのリーダーシップに引っ張られた。

④ まねっこ防災

黒潮町では、京都大学防災研究所との共同で、地区防災計画の仕組みや取り組み方について、「まねっこ防災＝アイデアを真似して実践する防災」をキーワードに、映像で学ぶことができる防災教材（動画）を公開している（図表79）。

動画は次のリンクで公開されており、まねっこする事例として黒潮町の防災活動を取り上げ、次表のテーマに沿ってポイントが紹介されている。

リンク：

黒潮町ウェブサイト

<https://www.town.kuroshio.lg.jp/pb/cont/jouhoubousai-osirase/28854>

図表 79 「まねっこ防災」で取り上げられている黒潮町の事例テーマとポイント

テーマ	ポイント
①避難（事前準備編）	【訪問式の家具固定】 高齢者、障がい者等、家具固定をしたくてもできない先を訪問し、家の中の家具を固定する。
	【ブロック塀の撤去】 自主防災組織を中心に、高台まで避難する際の重要な道にあるブロック塀の調査、撤去を行う。
②避難（発災後対応編）	【スマホアプリを使った避難訓練】 「逃げトレ」というアプリを使用し、津波到達までの残り時間を確認しながら避難訓練を実施する。またスマホに不慣れな高齢者等向けに、高校生と一緒に避難する取組も行っている。
	【玄関先までの避難訓練】 東日本大震災では避難を開始するまで約 20 分かかっており、その間に津波が到達してしまったケースがあるため、地元の中学生と玄関先まで出る時間や距離を計測し、避難意識を高める取組。
③衣食住（事前準備編）	【個人ボックス】 衣装ケースのサイズのボックスに、各自が避難後に必要なものを入れ、防災倉庫に保管することで手ぶらで避難できるようにする取組。定期的に中身を入れ替える機会も設けられている。
	【不用品の備蓄】 毛布や衣服、鍋、新聞紙、段ボール等の不用品を地区で回収し、災害時に活用できるよう防災倉庫に備蓄する取組。
④衣食住（発災後対応編）	【テント設営訓練】 避難後の住環境を少しでも改善するために、住民自ら率先して身近な資機材や技術を活用して設営を行う取組。
	【安否確認訓練】 避難所・避難タワーからトランシーバーや双眼鏡等を活用して住民の安否確認を行う取組。

(出典) 黒潮町ウェブサイト及び公開動画を元に㈱ちばぎん総合研究所が作成

(5) 静岡県三島市

【事例のポイント】

- 自主防災組織や学校、市の職員で避難所運営方法を共有するための「避難所運営基本マニュアル」を定め、各活動班の役割を明確化し、訓練や実際の避難所運営に生かしている。
- マニュアルを作った終わることなく、避難所毎に年1回「避難所運営会議」を開催し、避難所運営基本マニュアルの確認、課題出しとその対応の検討を行うことで、発災時の対応力を高めている。
- 訓練での反省点を危機管理課と担当課で共有し、マニュアル改定を随時行っている。この過程で、防災担当以外の職員も、自ずと真剣にマニュアルを確認するようになっている。
- 各避難所に派遣する職員（防災担当以外）を「現地配備員」として割当て、職員の意識向上と地域との連携促進を図っている。

① 自治体概要及び今後懸念されている災害

三島市は、静岡県東部に位置し、人口約108,788人、面積62.02km²。令和元年東日本台風では、観測史上最多の連続雨量となり、約2日にわたって気象警報が継続して発表される状況となった。大雨・洪水・暴風により、重傷者1人の人的被害と、床上浸水4棟、床下浸水70棟、一部損壊32棟の建物被害が発生したほか、崖崩れ（小規模を含む）も67件発生した（2020年12月10日現在）。今後も、集中豪雨や台風、南海トラフ地震等による被害発生が懸念されている。

② 避難所運営基本マニュアル

(i) 作成の経緯

三島市では、2013年度に避難所運営基本マニュアル（以下「基本マニュアル」と記載）を作成した。きっかけとなったのは東日本大震災で、被災地の岩手県山田町や釜石市などにヒアリングした上、自主防災組織や学校、市の職員で避難所運営方法を共有するための基本マニュアルを定めた。

基本マニュアルは、危機管理課が主体となって毎年改定をしており、現在第8版となっている。

(ii) マニュアルの内容

基本マニュアルには、避難所開設までのフロー、各活動班の役割、避難所のレイアウトなどの基本的事項が記載されており、各活動班が担う役割が明確に示されている（図表80）。全体の避難所開設訓練で実施しようとするのが難しくなるが、一部の避難所では、自主防災組織主体で活動班ごとの研修が実施されており、マニュアルの確認だけでなく、総務班の役割であるマスコミ対応の方法、女性班の役割である女性からの相談対応への仕方など、マニュアルに書ききれない内容についても、課題確認や意見交換を行っている。

マニュアルの資料編には、避難所の1日のスケジュールを掲載しており、その中で1日3回運営本部会議を開くこととしている。細かい困り事や対応に苦慮した部分は、その本部会議で決めることを想定している。

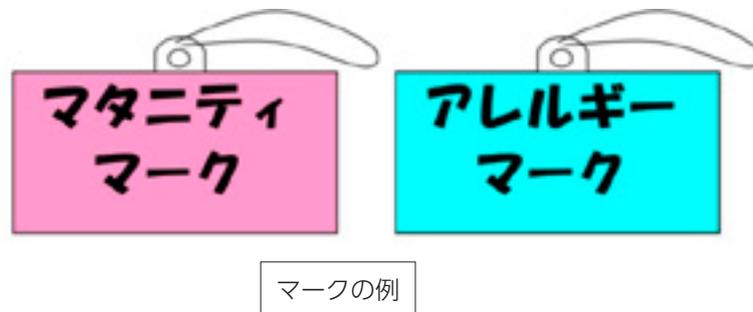
図表 80 各活動班の役割

活動班	役割	活動班	役割	
①総務班	(1) 運営本部の事務局設置	⑤施設管理班	(1) 避難者の誘導	
	(2) 避難所運営の記録		(2) 避難所のレイアウト作成	
	(3) 生活ルール作成		(3) 特設公衆電話の設置・管理	
	(4) 総合相談窓口の設置		(4) 危険箇所への対応	
	(5) トラブルへの対応		(5) 防災・防犯の警備	
	②避難者管理班	(6) マスコミへの対応	⑥保健・衛生班	(1) 救護活動
		(7) 各地域の自主防災本部との調整		(2) トイレの設置・管理
		(8) レクリエーション活動の企画		(3) 水の管理
(1) 避難者の受付		(4) 衛生管理		
(2) 避難者名簿の作成・管理		(5) ごみ置場の管理		
③情報班	(3) 避難者情報（安否情報）の公開	(6) 清掃の実施		
	(4) 避難者への問い合わせの対応	(7) 仮設風呂の管理		
	(5) 居住組の再編成	(8) ペット飼育スペースの管理		
	(1) 掲示板の設置	⑦要配慮者支援班	(1) 要配慮者の避難状況の把握	
(2) 情報収集	(2) 福祉避難所への搬送			
(3) 避難所内への情報伝達	(3) 要配慮者用相談窓口の設置			
(4) 各自治会（地域）への情報提供	(4) 外国人への対応			
④食料・物資班	(1) 飲料水の確保	⑧女性班	(1) 女性用相談窓口設置	
	(2) 食料の調達		(2) 女性への配慮事項の状況把握	
	(3) 炊き出しの実施		(3) 子ども達等への支援	
	(4) 食料・物資の支給対象者		(4) 福祉避難所への搬送支援	
	(5) 水・食料・物資の要請	⑨ボランティア班	(1) ボランティアのニーズ把握	
	(6) 水・食料の支給		(2) ボランティアの要請	
	(7) 水・食料・物資の在庫管理		(3) ボランティアの受け入れ	
	(8) 物資の支給		(4) 各班にボランティアの振り分け	
	(9) 在宅避難者への支給			

(出典) 三島市「避難所運営基本マニュアル」

(iii) 女性・子ども・要配慮者への対応

妊娠初期～中期は妊娠しているか分かりにくいことから、周囲への配慮を促すため、「マタニティマーク」の名札を配布することとしている。また、アレルギーのある子ども等への配慮を促すため、「アレルギーマーク」の名札も用意している。同様に、資料編で女性や要配慮者に関するチェックリストも作られており、配慮すべき項目について確認しやすい体制が整えられている。



(出典) 三島市「避難所運営基本マニュアル」

③ 避難所開設訓練の実施

(i) 市が主体の取組

基本マニュアルには、市民が主体で行うことも細部まで書いてあるが、実行に移すためには、訓練を何度も繰り返す必要がある。

市では、避難所開設訓練を毎年市内の23カ所で実施しているほか、訓練前に自主防災組織の会長や防災委員などを対象に「自主防災組織リーダー研修会」（以下リーダー研修）も行っている。リーダー研修では、「夜間の避難所開設訓練」をテーマに、発電機の始動方法や投光器の設置方法、簡易トイレ・携帯トイレの使用方法など、避難所開設に関するレクチャーを実施しており、研修で学んだことをリーダーが地域に戻って伝えることで、効果を高めている。

(ii) 市民が主体の取組

市が主体の取組とは別に、自主防災組織が主体となって避難所運営委員会を設置している地区もある（錦田中避難所防災会、錦田小学校避難所運営委員会、沢地小学校区避難所運営委員会）。特に錦田中避難所防災会、錦田小学校避難所運営委員会では、班毎に分かれてマニュアル確認や意見交換をしながら、市民が主体となって実際に避難所を開設する訓練を実施している。また、各活動班が中心となり、班ごとの訓練をしている避難所もある。マニュアルがあることによって、必要な項目が見える化され、市民の防災に関するモチベーション向上につながっている。

④ 避難所運営会議

三島市では、学校単位の市内23カ所において、年1回の頻度で「避難所運営会議」を開催し、避難所の運営に関する確認を行っている。ここでは、基本マニュアルの確認や市からの伝達事項（最近ではコロナ対応に関する注意点や、令和元年東日本台風以降のマニュアル変更点など）の説明を実施した後、それぞれの地区で課題を出し合い、その対応を検討している。

参加メンバーは、危機管理課職員、現地配備員（避難所に派遣される市職員。後述の⑥-(i))、自主防災組織として各自治会の会長や防災委員などのほか、指定避難所である学校の校長又は教頭が参加する。このほか、民生委員やボランティアの防災指導員、近隣の幼稚園の先生、消防団などを呼んでいる地域もある。

運営会議の内容提案や説明は市が主導で行い、開催の段取りや自主防災組織などのメンバーへの通知は主に学校が行っている。

⑤ 市民への啓発の取組

(i) 運動会、子どもを持つ女性向け講座

防災関連の訓練やイベントに参加する人は、元から防災に意識をもっている場合が多い。そのため、それ以外の日常的に防災に関わっていない人（防災への意識が低い人）への啓発は課題となっている。訓練を実施するだけでなく、運動会で防災クイズをいれたり、子どもを持つ女性向けの防災講座を開催するなど、自然な形で防災や地域のコミュニティの重要性を伝える取組を進めている。

(ii) 自助・共助・公助の考え方

避難訓練等で防災について市から説明する際、全てを公助で賄うのは無理であり、災害対応の最大のテーマは「自らの命は自ら守る」「自らの地域は皆で守る」であることを話している。市にはある程度の備蓄しかないため、各自が用意しなければいけないと伝え、ローリングストックのような継ぎ足し備蓄をするよう、避難訓練での説明や広報誌等を通じて啓発している。

出前講座等でも継続して説明することで、当初は他人事であった住民が、段々と地域で備えるべきであることを理解してもらえるようになってきている。地域から自発的な相談が増えていることも、手ごたえとして感じている。

⑥ 職員意識向上の取組

(i) 現地配備員の割当て

三島市では、各避難所に派遣する職員(防災担当以外)を「現地配備員」として割当てている。人選の基準は、避難所の近くに住んでいる職員で、災害時に役割の少ない部署の職員を危機管理課が選任して配置している。

現地配備員は、各避難所の避難所運営会議に出席し、基本マニュアルの確認を行い、開設訓練の準備段階から危機管理課職員と打合せを行い、発災時同様、危機管理課職員がいない状況でも自主防災組織・学校と連携した適切な避難所開設が行えるよう努めている。実災害で避難所を開設した場合、長時間勤務となり、現地配備員にとって負担が大きいため、避難所閉鎖翌日には、可能な限り年休等により休養を取らせるよう、職場内で健康管理についての配慮をしている。

各避難所には現地配備員を3人割当て、最低1人は女性職員としている。基本マニュアルの中にも女性班を位置付けているほか、危機管理課にも女性は2人おり、女性が防災分野に参画している。

(ii) 現地配備員と地域との連携

現地配備員と自主防災組織と一緒に避難所開設訓練をすることで、連携が進み、双方の防災に関する意識が高まる傾向がみられる。

地域の自治会からは、現地配備員をなるべく交代させずに固定してほしいという声があり、三島市としてもできれば固定していきたいと考えているが、部署異動により困難なケースもある。例えば、福祉関係や、土木関係などの実際の災害現場に担当として出向く必要がある部署に異動した場合などは交代させている。

⑦ 発災時に近い状況での訓練

各地域の避難所開設訓練以外にも、年1回行われる総合防災訓練(図表81)を含め、様々な訓練を実施している。例えば、警察や医師会、葬祭業者などと連携して遺体措置訓練を実施したり、福祉避難所の受入訓練を実施したり、滞留旅客避難誘導訓練を行うなど、発災時に近い状況を想定した訓練を行っている。

図表 81 「令和元年度静岡県・三島市・函南町総合防災訓練【会場型】」の訓練概要

項目	内容
訓練目的	大規模地震発生時に三島市及び函南町における被害を最小限に止めることができるよう、実践的な総合防災訓練を実施することにより、自主防災組織・消防団等の協働による「自助」「共助」の防災力を一層高めるとともに、県・市町と防災関係機関が連携した「公助」による救援体制を確認するため。
訓練日時	2019年9月1日(日) 午前8時30分～正午(一部訓練8月31日(土))
訓練会場	南二日町広場、保健センター 等(市内35カ所)
地震想定	大規模地震(南海トラフ巨大地震等(震度6強)午前8時30分発生)
参加機関等	国土交通省、陸上自衛隊、静岡県警、静岡県、市内小中高等学校、富士山南東消防本部、三島市消防団、ライフライン事業者、三島市社会福祉協議会、ボランティア団体、医療機関、協定締結民間団体、協定締結自治体、自主防災組織、南中学生、三島市 ほか
参加者数	約3,900人

(出典) 三島市ウェブサイト²⁶

⑧ 訓練での反省点を踏まえたマニュアル改定

各訓練で出てきた反省点を踏まえ、危機管理課と役割が振られている担当課で相談しながら基本マニュアルを改定するようにしている。この過程で、防災担当以外の職員も、自ずと真剣に基本マニュアルを確認するようになっている。

26 三島市ウェブサイト

<https://www.city.mishima.shizuoka.jp/bousai/detail007587.html> (確認日: 2022年1月24日)

3. 民間企業・団体における事例

(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

【事例のポイント】

- ・ 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）では、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を行う情報共有会議を行い、各団体からの情報収集や、各団体の支援内容の調整等を行っている。
- ・ 個人のボランティアの受入を想定し準備している自治体は多いが、専門的なNPOの受入について具体的に想定できている自治体は少ない状況にある。
- ・ 都道府県域の災害中間支援組織の設置も進んでおり、自治体の担当者は、こうした地元の中間支援組織と平時からコミュニケーションをとることで、発災時においてNPO団体からの円滑な支援を受けることが期待できる。

① 団体概要

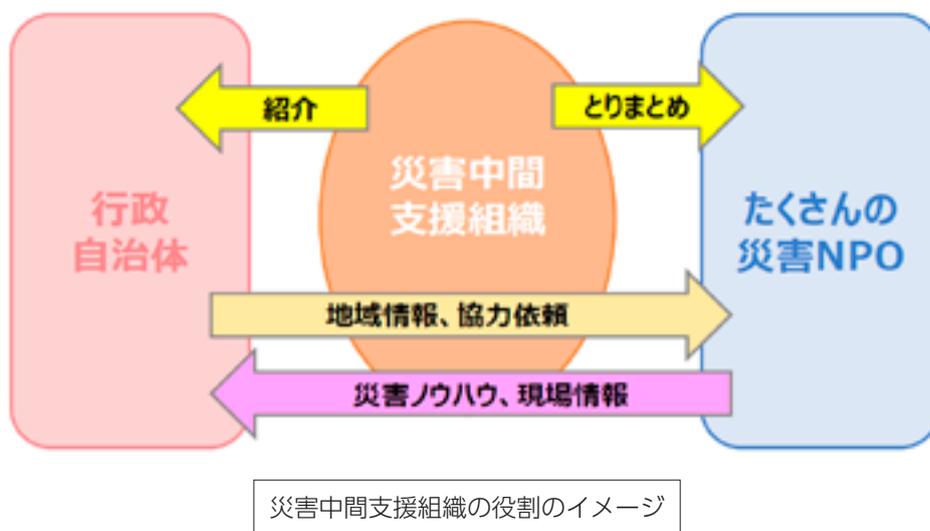
JVOADは、2016年11月に設立された、被災地支援を行う各団体の連携・調整を行う組織である。支援関係者や行政との情報共有、資金・人材等が効果的に投入されるための団体間の調整等のほか、平時から、NPO、社会福祉協議会、行政、企業等との連携体制の構築や、訓練、勉強会、フォーラムを通じた連携の場づくり等を行っている。

② 設立の経緯

東日本大震災の際、被災地支援を行う団体同士や、行政、ボランティアの連携が進まず、支援の「もれ、むら」ができたという課題があった。そのため、2013年7月、NPO等の有志が集まり、連携・協働のための仕組づくりとして、「JVOAD準備会」が立ち上げられた。この準備会の場でNPO、社会福祉協議会、内閣府、経済界などとの話し合いを進める中、2015年に「関東・東北豪雨水害」、2016年には「熊本地震」が発生した。これらの被災地支援活動を行う中、JVOADのような、NPO、行政、企業、ボランティア、被災者等の間に入り、行政や各団体の活動の調整、後方支援をする「災害中間支援組織」の重要性が関係者に認識されるようになった。

こうした背景のもと、熊本地震（2016年4月）後の被災地支援を行っていた同年6月、これまで議論を重ねてきた関係者が集まってJVOADの設立総会を開催し、同年11月にNPO法人として設立された。

災害中間支援組織は「災害NPOへの総合窓口」として
行政と災害NPOの間の情報やノウハウの橋渡し役となり、
スムーズな連携のサポートを行います



(出典) JVOAD提供資料

③ 熊本地震での支援

(i) 火の国会議の開催

熊本地震の際、JVOADはまだNPO法人ではなく、準備会として活動していた。この活動中、現地のNPOくまもと、国、熊本県と連携し、情報共有会議である「熊本地震・支援団体 火の国会議（以下「火の国会議」）」が立ち上げられた。この会議では、関係者の情報共有や支援内容の調整が行われた。

(ii) 避難所のアセスメント

熊本地震の被災地支援を行う中で、避難所への避難者の生活環境が相当厳しいという情報が支援団体から上がってきた。市町村に避難所の状況を確認しても、市町村も避難者の人数程度しか把握できておらず、具体的な避難所の生活環境は分からない状況であった。避難者のスペースが不足しているや、衛生環境が悪いといった断片的な情報はNPO等から散発的に上がってくるものの、きちんとしたエビデンスが無いいため具体的な対応をとることが難しかった。そこで、火の国会議をきっかけに、国・県・NPOとで調査チームを立ち上げ、避難所を回ってアセスメント（避難所の状況調査）を行った。これにより、発災後2週間経過したにも関わらず布団ではなく毛布だけを敷いて寝ている人がかなりいることや避難所で洗濯できる環境が無いこと、女性専用の物干しスペースが無いことや、中には生活スペースに土足で入れてしまい、外の仮設トイレから寝床まで同じ靴で行けたりすることなど、多岐に渡る課題を具体的に把握することができた（図表 82）。

図表 82 熊本地震での避難所のアセスメント状況

調査日/2016年5月2日～5月4日

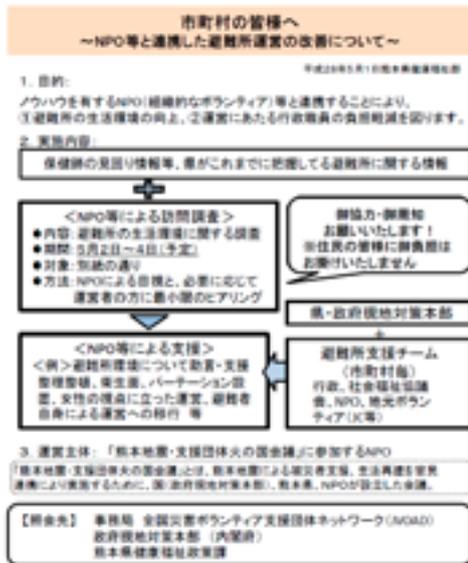
調査対象:118か所 (うち、男性33か所、不詳3か所、閉鎖82か所)

項目	内容	YES	NO	不明
トイレ	室内トイレ・トイレ蓋の扉(スリッパ等)が壊れているか	63	16	
	トイレ設備を一日一回以上使われているか	73	8	
	手洗いや湯があるか	78	3	
	ペーパータオルがあるか	48	33	
生活スペース	トイレ内にゴミ箱が設置されているか	73	9	
	毛布や寝具を敷いて寝ている人がいるか	34	47	
	手の消毒機があるか	81	1	
	居住スペースに衛生切符が貼られているか	18	61	
	足腰が悪い人などのための機具(段ボールベア等)があるか	25	46	
	塵埃を除去する集塵に110cm以上の通路が確保されているか	69	13	
	大人一人当たり1畳半程度の生活スペースが確保されているか	68	12	
	土足で生活スペースに入ることが禁止されているか	71	5	
	食べるところと飲むところに分かれているか	37	35	
	女性専用の更衣スペースがあるか	37	45	
医療	授乳専用スペースがあるか	26	46	
	医師や看護師が常駐または巡回しているか	10	42	無し 6
食料	行政から、おにぎりやパンの食料の配給があるか	90	28	
	施設以外に民物の炊き出し等(配給)が行われているか	34	46	
衣類	避難所で洗濯ができる設備があるか	12	20	
	女性専用の物干しスペースがあるか	12	20	
その他	指定した物資が届いているか	71	6	
	避難者名簿があるか	66	15	
	ベテランの避難者と一般の避難者は区別が分かれているか	34	45	
	常駐する行政職員がいるか	70	11	
	警備員がいるか	28	44	
	YESの場合 台数は?	5台以下 22	6台～50台 11	51台以上 3
	ゴミが分別されているか	77	5	
	行政からのゴミ回収がされているか	76	5	
	入浴を希望する人が三日以上1回以上、お風呂に入れているか	69	11	

(出典) JVOAD提供資料

避難所アセスメントの際には、JVOADと国、熊本県の3者連名で、市町村に対する通知文を作って協力を得るとともに、訪問者は県からもらった腕章をつけることで現地の避難所の避難者からも信頼や調査への協力を得やすくした。

チェックシートについては、行政の負担にならないよう、避難者に聞かなければ分からない項目をなるべく少なくし、目視で確認できるよう項目設定にするという工夫をした。このチェックシートは、その後も避難所のモニタリングをする際に改善して使われたり、避難所マニュアルに反映されたりしている。



通知文 (左) と腕章 (上)

(出典) JVOAD提供資料

④ 情報共有会議等の開催

(i) 情報共有会議の意義

熊本地震以降も、JV OADでは各被災地において、NPO、行政、企業、ボランティアなど関係者の情報共有を行う情報共有会議を行っている。この場では、被災地の支援活動を行っている各団体から、それぞれのニーズや、各団体の支援内容等を収集・整理する。ニーズや支援可能な内容を共有することで、その団体だけでは解決できない問題を他団体の力を借りて解決できたり、行政と役割分担して解決にあたることができる。

(ii) 情報共有会議の実施方法

JV OADは全国域の災害中間支援組織であるが、近年は都道府県ごとに災害中間支援組織ができつつあり、こうした都道府県域の災害中間支援組織ができていない地域では、この地元災害中間支援組織が中心となって情報共有会議を行い、JV OADはそのサポート役として活動している。こうした都道府県域の災害中間支援組織が無い地域では、JV OADが主体となって情報共有会議を実施することを想定している。

(iii) 話し合いの場の重要性

住民と行政とが避難所運営に関し健全な話し合いの場を作ることは難しいのが現状である。そのため、NPOが避難所に入った場合、住民、施設管理者、行政の対話の場づくりを大切にしている。行政と住民のみでは、どうしても住民から行政へのお願いの話になりがちで一方、行政側も職員が割当てで来ていて権限を持っていないことがほとんどであるため、被災された方のニーズ、状況がうまく伝わらず、解決できない場合も多い。この間にNPO等の第三者が入ることで、雰囲気や和らぎ、話し合いの場が作りやすくなる。

⑤ 過去の支援活動において感じた課題

(i) 専門的な能力をもつNPOの不足

台風や地震でずれた屋根瓦の対処、水害を受けた家屋の床下乾燥、泥出し、消毒、仮設住宅で使用の際の生活家電の提供、避難所の運営改善などの各種被災地支援を行政だけで行うのは非常に難しく、実際行政任せにしてもなかなか進まない。一方NPO側も、そうした専門的スキル・ノウハウをもつNPOは全国で数えるほどしかいないことが課題である。

(ii) 災害中間支援組織の担い手不足

各地域には都道府県域の災害中間支援組織ができつつあるが、専従者が一人だけだったり、全員他の仕事と兼務して行っていたり人材が不足しているため、なかなか調整に特化できていない。その結果、水害の場合、家の泥出しなど目に見える課題が中心となってしまう、子どもや外国人の支援などきめ細かな分野の調整がなかなかできないという状況に陥っている。

⑥ 受入側の自治体が取り組むとよいこと

(i) NPOの受入体制の整備

自治体は、「ボランティア」というと個人のボランティアがボランティアセンターに来るというイメージが強く、専門的なNPOの受け入れを具体的に想定できているところは少ない。国の防災基本計画に合わせて、都道府県や市町村の防災計画にもNPOや中間支援組織との連携が書かれてはいるが、その内容を具体的にイメージできている自治体は少ないと感じている。例えば、災害ボランティアセンターについては、設置方法や関わる部署など具体的に書いてあるが、NPOの受け入れについては、そこまで具体的に書かれていないところが多い。受入側の自治体には、個人ボランティアだけでなく、NPOの受入についてもより具体的に体制整備をすることが必要と考えられる。

(ii) 平時からの災害中間支援組織とのコミュニケーション

過去の被災地支援では、県の災害対策支援本部に地元の県域災害中間支援組織が参加し、行政組織とNPOが連携して被災地支援にあたった。しかし、被災市町村側がNPOの受入を想定できおらず、県域災害中間支援組織の存在も把握していなかったため、県の災害対策本部からNPOとの窓口を作るよう要請されても理由が分からず、なかなか連携のスタートが切れないという状況があった。市町村には、地元の災害中間支援組織と平時からコミュニケーションをとってほしいと考えている。

例えば、被災自治体では外部団体に関わることに不安を持っているケースもあるが、JV OADでは、過去に被災地へどのような団体が入り、どのような支援を行ったかを把握しているため、この団体は信用できるという情報を伝えることができる。

まだ災害中間支援組織が立ち上がっていなかったり、十分な体制が整っていない地域も多く、これからカバーされていく段階である。また、どのような組織体制が理想的なのか、関係者でもまだ十分コンセンサスがとれていない部分もある。そのため、JV OADでは、日本民間公益活動連携機構(JANPIA)による休眠預金等活用事業からの助成金により「中核的災害支援ネットワーク構築事業」に取り組んでいる。これは、北海道、岩手県、岡山県で、他の地域の参考になるような災害中間支援組織のモデル構築を目指すものであり、これによってほかの都道府県域の災害中間支援組織がレベルアップしたり、災害中間支援組織の空白地域で新たな災害中間支援組織が立ち上がるといった横展開を目指している。

(iii) 市町村による対応が困難となっている理由の明示

避難所の生活環境改善、堆積土砂の撤去など、自治体がやるべきことはたくさんあるが、実際に被災した市町村がなかなか動けないことも多い。そこで、被災者支援において、市町村による対応が困難になっている理由を明確にすることで、NPOや民間による支援が検討しやすくなる。行政とNPO、民間支援が課題を共有し、共通認識を持ちながら、解決に向けて互いに知恵を絞ることが重要と考えられる。例えば、堆積土砂の撤去を行政ができない場合、業者がないからという理由が分かれば、民間の方で重機を持って来ることや、作業ができる団体を呼ぶといった対応をできる。なぜできないのか、どこがボトルネックなのかが分からないと、効果的な支援が難しい。

(2) 特定非営利活動法人レスキューストックヤード

【事例のポイント】

- これまで様々な被災地支援をしてきた経験上、発災後 2 週間以内に最低限トイレ、寝床、食料、衛生環境の 4 つを整備しなければ、体調不良や持病の悪化による災害関連死の危険性が非常に高まると感じている。
- 住民の避難所運営参画について、行政側の住民へ働きかける意識と、住民の避難所運営に参画しようという意識の両方が足りていないと感じている。そのため、行政には、避難した住民が協力できる環境整備や、住民への働きかけを意識的に行うことが求められる。
- 避難所では、NPO・ボランティア・専門職による災害派遣チームなど多様な関係者が連携することから、避難所運営会議や情報共有会議の開催が重要である。
- 自治体職員には、災害救助法など基本となる法律の運用や、過去の被災地で行なわれた事例を押さえて、自身の自治体でできることをあらかじめ検討すること、避難所全体の統括、調整をしていく部局をあらかじめ決めておくこと、避難所では現場に裁量を持たせることなどが求められる。

① 団体概要

特定非営利活動法人レスキューストックヤードは、2002年3月に設立された、被災者支援、地域防災・減災啓発活動、災害時要配慮者支援、全国のNPOや市民団体のネットワークづくり等の活動をしている団体である（事務所所在地：愛知県名古屋市）。

1995年の阪神・淡路大震災を契機に有志で立ち上げられた「震災から学ぶボランティアネットの会」を前身とし、2002年のNPO法人化を経て現在に至るまで、全国各地の被災現場に入って被災者の生活支援や避難所運営支援等に精力的に取り組むとともに、地域防災・減災に関する講演会や講座の企画運営など平時の防災・減災活動も行っている。

② 過去の支援事例

(i) 避難所のアセスメント

2016年の熊本地震における被災地支援では、まず避難者の状態や避難所環境のアセスメント（評価・分析による状況把握）を実施した。その後県内で多くの避難所が立ち上がり、災害関連死の心配が高まる中、熊本県の担当者やJVODと調整の上、県内の避難所全てのアセスメントを一気に行うこととなった。そのためには人手が必要であり、しかも専門家ばかりを揃えることはできないため、素人でも分かるアセスメントシートをレスキューストックヤードをはじめ、これまで避難所運営に関わった経験がある団体らと作り、支援の経験のない者でも、調査できるようにした。このシートがJVODを通じて発表・採用されたことで、熊本県内のアセスメントが一気に進んでいった。被災地支援経験をもつ仲間や関係団体の協力もあり、3、4日で全てのデータを集めることができた。既に保健師は独自でアセスメントシートを作って回っていたため、それ以外の部分を調査し、突合せた。

(ii) 避難所間の情報共有

避難所運営では、避難所同士の調整も重要となる。北海道の胆振東部地震の厚真町では、週に数回各避難所の行政担当者が一カ所に集まり、報告しあって、お互いに協力できそうな部分や、共通の課題などを把握して、調整を図っていた。

(iii) 在宅避難者への対応

2019年の長野県千曲川の洪水では、行政に避難所と在宅避難者の両方に対処するマンパワーが足りなかったことで、在宅避難者の支援が課題となった。そこで、長野市豊野区に限定して在宅避難者の支援をレスキューストックヤードが対応した。まずは、誰がどこにどのような状態で生活しており、何に困っているのかを把握するアセスメントを実施し、兵庫県立大学に分析を依頼した。その際、住民から「食事が足りない」という悲痛な声があったことを受け、手段の一つとして炊き出しをきっかけに情報収集を行った。炊き出し会場に住宅地図を広げておき、家の場所に印をつけてもらった。そこに整理番号をつけ、それと紐づけた調査票を作成し、被害、世帯構成、食事、トイレ、風呂、選択、移動手段などの細かい情報を収集していった。その結果、要配慮者世帯であるか否かと、住民のタイムリーなニーズがはっきりと浮かび上がってきたため、それを整理し、災害ボランティアセンター、地域包括支援センター、障害福祉課、地元NPO・ボランティアにつなげていった。

③ 避難所の質の向上

(i) 発災後2週間の対応の重要性

避難者の健康維持にあたっては、発災後2週間の期間が非常に重要である。頭もクリアで身体もよく動くのは3～4日であり、その後は食生活が悪化し、ほぼ睡眠もとれず、大きなプレッシャーや余震の恐怖の中で過ごすことから、疲れが一気に出てくる。これが疲労の第1のピークである。その後、次の疲労のピークが2週間後に来るという経験則から、それまでにトイレ、寝床、食料、衛生環境、この4つの物理的環境を最低限整備しなければ、体調不良や持病の悪化による災害関連死の危険性が非常に高まると考えている。

(ii) トイレ、寝床、食事、衛生環境の整備と災害救助法の活用

トイレ、寝床、食事、衛生環境は、避難所の運営に直接関わる部分であるため、整備するには行政の了解が必要となる。

しかし、これらの整備に必要なものの購入を提案しても、市町村の職員が、財政支出に関わる話であるため協議するといって、スムーズに進まないケースが多い。

災害救助法が適用された場合、トイレ、寝床、食事、衛生環境（災害救助法4条）に関する費用は国及び都道府県が負担し市町村の負担は発生しないため（同法21条）、行政職員がそれを十分理解しておく必要がある。

(iii) 食事の改善

食事は支給すれば良いわけではなく、やはり中身も大事である。最初はおにぎり、パンでも良いが、2週間後程度には、温食が提供され、栄養バランスが配慮された食事内容に変えていかないと健康を害する。具体的には、おにぎりやパンばかりが続くと、多くの人が血圧が上昇し、便秘、下痢、虫歯の増加、持病の悪化、糖尿病、といった症状が現れる。健康状態が悪化するとメンタルも落ちて活力がなくなるという悪循環に陥る。

これを改善するため、近隣業者や給食センターも含めて、温食が提供できるところに委託する方法がある。1カ所で賄えなければ5、6カ所と協定を結び、順番に提供してもらうという方法を取れば、業者の負担も減らすことができる。災害規模によっては、民間からの炊出しの申出もあるほか、自衛隊の支援を受けられるケースもある。そういったものを上手に組み合わせつつ、さらに調理室が避難所があれば開放し、住民が自炊できる環境を整えれば、食事環境は大幅に改善する。

(iv) 入浴・洗濯環境の整備

避難所開設後2週間も経てば入浴、洗濯環境が整っていなければならないが、これも災害救助法が適用されれば国・県の費用負担で仮設のものを設置ができるほか、仮設風呂ができるまでの間、入浴施設への送迎と入浴料の支払いも災害救助法の費用負担対象となる。自衛隊の派遣があれば、自衛隊による仮設風呂の提供を受けられる場合もある。

(v) 防犯対策

支援をした被災地では、避難所の中では性犯罪や盗難等の発生が懸念されるため、自警団を作ってポスターを貼り、チームを組んで1日何回か避難所を見回っていた。避難所を、警察官の巡回の立寄所にしてもらうのも有効な手段である。女性や子どもたちに関しては、防犯ブザーを配布する、暗いところを作らない、トイレに相談ホットラインのカードを置く、なんでも相談所を設置する、などのケアが考えられる。

交通規制やパトロール等の警察官派遣は、市町村から関係機関へ依頼することになる。発災当初は混乱期でもあり、市町村もニーズが分からないため、発災当初はいらなくなってしまいうケースが多い。しかし、避難所開設後に必ず必要になるため、初動の際に頼んでしまう方がよい。

(vi) 女性・中高生への対応

女性の生活の悩みに対する対応も大切である。発災後、男性が会社や消防団等で手が取られてしまう中、女性は子育てや親の面倒を見ながら、しかも自分の仕事もしながら、あらゆる手続きをしなければならない。そういう女性たちの心の内に気づき、ゆっくり話を聞いてくれるスペースも必要である。気兼ねなく心の内を吐き出したり、相談できる場所があるという安心感や、ニーズの早期発見の場として女性専用スペースを作っていた避難所もあった。

中高生程度の子供のケアも見落とされがちである。小学生くらいまでは支援団体が遊び場を作ってくれたりするが、中高生は友達と話したり、勉強するなどニーズが変わってくる。思春期で体も変わっていき、ストレスが溜りやすい。そうした子どもの居場所づくり等のケアが必要である。

(vii) 避難所の閉鎖

避難所の閉鎖にあたっては、猶予期間をせめて10日程度は設ける必要がある。何らかの理由（福祉的ニーズ、居住先の確保困難、生活困窮等）で避難所を出ていけない人もいるため、行政が事前に閉鎖後の行き先を把握しておくことが大切であり、そのためのアセスメントを必ず行ってほしいと考えている。これは行政だけではできないので、社会福祉協議会や地域の関係者と協力してやっていく必要がある。

④ 住民との連携

(i) 避難所運営の職員だけでの対応は不可能

【行政職員の意識の畏】

行政職員は、ストレスの溜まった避難者から要望や苦情を言われながら、少ない人員で、自身の家族の心配もしながら精一杯やっており、そうした極限状態での避難所運営が続くと、さらに疲弊していく。そうすると、避難者を1日も早く帰したい、避難所を早く閉じたいという気持ちになり、その結果、「避難所を居心地のいい場所にはいけない」という感覚

にすり替えられていく。しかし、ここで支援を切り詰めてしまうと、災害関連死や重篤な健康被害に直結するため危険である。

このような悪循環が発生する傾向があることから、避難所の質を確保する前提として、行政職員にばかり負担を偏らせず、避難している住民も運営に参画する必要がある。

【職員と住民の意識のずれの違い】

避難所運営では、圧倒的なマンパワー不足となるため、行政職員だけで避難所運営をするのは不可能である。しかし、行政職員は、自分たちがやらなければならないと思いつぎている傾向がある。住民に依頼しても、拒否されるのではないかと考え、それなら職員でやったほうが早いと思ひ避難所の対応をしてしまうケースもある。しかし、これでは職員が疲弊してしまい長くは続かない。住民に動いてもらいやすいような環境を作ることで、結果的に職員の負担が軽くなり、避難所の質向上につながる。また、職員が民間団体や避難者自身と一緒に運営すべきという意識を持っていても、声のかけ方が分からないというケースもある。こうした要因で、住民参画がなかなかうまくいっていない。

住民も、避難所に行けば誰かが何とかしてくれると思っている傾向にあり、自分たちがやらなければならないという意識が希薄であるため、行政側とますます意識がかみ合わなくなっている。

(ii) 住民の「勝手にやってはいけない」という思い込み

避難所運営で住民もできることがある。①トイレ掃除、②共用スペースの掃除、③食事の配膳・食事作り、④物資の仕分け・整理、⑤換気の呼びかけ・徹底などである。他にも、気になることがあればどんどん提案し、改善していけばよいし、これらは小学生でもできることにもかわらず、なぜ住民が行わないのかというと、住民の中には避難させてもらっている立場のため勝手にやってはいけないのではないのかという思い込みが理由となっている。例えば、ゴミ箱がいっぱいで気になっても、職員も忙しそうで、雰囲気も殺伐としており、「やりましょうか」と声をかけて良いのかわからない。家や地域行事ならばできるのに、なぜかできないのが避難所であって、これは行政職員と住民双方が学んでいく必要がある。

(iii) 避難した住民が手伝える環境の整備

上記の5つのことでも、住民全員で動けば、避難所の状況や雰囲気は大きく変わっていく。この動きを避難所開設後の2週間で上手に軌道に乗せるのが、最初の一步である。住民にとっても、一日中じっとしているより、何らかの役割をもって避難所運営に参加した方が、活力を失わずに済む。

行政は、避難した住民が自発的に動ける環境づくりとして、マジックやゴミ箱、掃除用具等の道具を準備すると良い。行政が自分たちでやるという発想から、避難者でも動ける人には動いてもらおうと発想に転換し、その動きやすい環境を作るために道具を準備することや最初の声掛けをしていくことが重要である。

声掛けの仕方の例として、避難所で周囲に目配りしながら動いている人（キーパーソン）を把握して声をかけ、気になっていることを聞き出して一緒に周囲の住民に働きかけたり、キーパーソンがいない場合は住民にお願いしたいことを書き出してやってくれる人を募ったりする。また、避難所統合の際、避難者を10～12人で1班として班分けをし、班長、食事係、物資係のように班の中で役割分担を決めてもらうケースもある。

⑤ NPOなど支援団体との連携

(i) NPO・ボランティア等との役割分担

NPOなどの支援団体と連携したほうが良いテーマは、避難所運営、在宅等、指定避難所外避難、災害廃棄物の対応、家の保全・修繕等が挙げられる。

住民の避難所運営への参画の促しや、活力を低下させないプログラムの実施等は、民間やNPO、ボランティア等が手伝える部分である。

避難者の状況に関する全戸調査を民間団体に委託した自治体もみられた。被害が大きい場合、行政の主流となっている保健師による健康チェック・戸別訪問では生活状況や再建への不安までは聞き切れないため、そういった要素を入れた共通のアセスメントシート（調査票）を作ると役割分担もしやすいと思われる。

家の保全・修繕では、屋根瓦が落ちて雨漏りしているところを手伝う団体や、水害後の家屋の床下に潜り乾燥と消毒ができる団体、また、乾燥後に修理大工が入るまでの応急的な簡易修理、DIYができるといった団体があるため、連携すると効果的である。

また、避難所で各種制度に対する相談に乗れるよう、建築士や士業の方に来てもらい相談会を開催できる団体もいる。このような、専門的なテーマに沿った部分は、NPOを含む各種団体と連携した方が知識としてもマンパワーとしても良い。

物資の配布については、ボランティアと地域住民、民生委員や福祉委員、民間団体と連携し、うまく組み合わせながら実施すると良い。

(ii) 支援者同士の連携

NPO・ボランティア以外にも、被災地には、DWA T（災害派遣福祉チーム）、J R A T（大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会）、D P A T（災害派遣精神医療チーム）、D H E A T（災害時健康危機管理支援チーム）など様々な災害派遣チームや専門家が派遣される。これらを効果的に連携させていくには、各避難所で1日1回でも避難所運営会議が開かれるのが良い。そこでは行政の避難所担当、専門職のチーム代表、住民代表、NPO、施設管理者が入り、情報共有や運営体制の見直しをしていく。これを行政の音頭で当たり前に行えるようにしておく、非常に風通しが良くなって、課題解決が早くなる。

⑥ 自治体職員の役割

災害救助法に基づく支援など、物理的な部分と制度的な部分は、行政が動かなければ前に進まないため、自治体が遂行すべき事柄である。自治体職員としては、災害救助法など基本となる法律の運用や、過去の被災地で行なわれた事例を押さえて、自身の自治体でできることをあらかじめ検討することが重要である。

現場に裁量を持たせることも重要で、避難所運営に慣れていない職員は、避難所にホワイトボード一つ置くのでさえ、全て許可を取らなければならないと思っているケースがある。ホワイトボードの設置やゴミ箱の購入程度は、現場の判断でできるようにしてほしい。

避難所運営の担当部局が決まっていなくても多く、発災当初は災害対策本部や危機管理部局が対応するが、その後継続して避難所全体の統括、調整をしていく部局が押し付け合いで決まらず、非常に時間がかかる市町村もある。ここが決まらなければ、避難所運営に関する話が一向に進まなくなるため、しっかり決めておくことが重要と考えている。

(3) 総合警備保障株式会社

【事例のポイント】

- ・ 避難所内での犯罪発生防止においては、警備員による巡回、出入口におけるカメラの設置など、発生を「抑止」する取組が重要である。
- ・ 民間企業との連携をうまく進めるためには、①窓口となる部署の一本化とリーダーシップの発揮、②発災時における協定締結先への指示（ドローンによる空撮箇所の指定等）や、相手からの提案事項の採否を判断できる体制を準備しておく必要がある。

① 企業概要

総合警備保障株式会社（以下「ALSOK」）は、1965年設立、連結社員数38,444人（2021年3月31日現在）の、個人向けセキュリティサービスや法人向け警備サービス等を手掛ける総合警備会社。

自治体向けの災害対策サービスとして、災害発生前→災害発生時（被害拡大中）→災害収束時、復旧作業時という一連の流れの中で、いつ、何が必要かを整理して自治体向けにワンストップで提案する「避難所ソリューション」を提供している（図表 83）。

図表 83 災害時系列と必要な対策



(出典) ALSOK提供資料

② 発災時の犯罪防止

避難所内では、見知らぬ人が多くいる共同空間となるため、精神状態が不安定となりがちで、些細なことでイライラする人が増え、暴力的になる人も出てきてしまう。また、間仕切りなどの空間では、防犯上どうしても死角ができるという課題がある。

この解決のため、警備員による巡回やカメラの設置などが有効である。重要なのは「抑止」であり、それには人の目やカメラにより記録を残すことが重要となる。

プライバシーの問題があるため、カメラは間仕切りの中まで監視するものではなく、出入口など影響が少ない場所に設置することが考えられる。制服を着た警備員が巡回することも、犯罪の抑止につながる。避難者から制服が威圧的という声があれば、スーツ・腕章で対応することも考えられる。避難者のマナーとモラルを維持するためには、職員や警備員が見て回ることが有効である。

③ 自治体との協力協定

(i) 江戸川区との協定概要と締結経緯

ALSOKでは、東京都江戸川区と、災害時における「無人航空機による情報収集及び避難所等における警備業務に関する協定」を締結している。内容は、①ドローンを活用した災害現場の情報収集と、②避難所等の警備である。①は、発災時にALSOKがドローンを飛ばし、区内の被災状況を一早く把握・提供できるようにするものである。②は、区内106カ所の避難所について、区が必要に応じALSOKへ警備員の派遣を要請し、避難所における常駐警備や巡回警備、救援物資配分に係る被災者の誘導に携わるものである。

これは、当初江戸川区からドローンによる空撮サービスに関して問い合わせを受け、面談しヒアリングをする中、発災時の避難所運営について課題を持っていることが判明したため、避難所警備の提案をし、協定に至ったものである。

(ii) 協力協定と契約のメリット・デメリット

契約ではなく協力協定であるため、対応する人員・期間について、できる範囲で協力する形となる。別の自治体からは、避難所の初動対応（警備員による避難所の開錠及び職員が登庁するまでの初期運営）についての相談も受けているが、警備員が発災直後に避難所へ駆けつけることを確約するためには、必要な人員を平時から常駐させなくてはならないため、協定ではなく契約の締結が必要であり、費用も高額となる。一方、協定であれば、対応は可能な範囲にとどまる代わりに、締結するだけなら費用はかからない。こうしたメリット・デメリットも踏まえて、各自治体がニーズに応じた判断をする必要がある（図表 84）。

図表 84 協力協定と契約のメリット・デメリット

形式	メリット	デメリット
協力協定	締結だけであれば費用は掛からない（稼働に応じて費用が発生）。	対応は可能な範囲に限られる。
契約	法律上の義務が発生するため、確実な対応が期待できる。	確実な履行のための準備（待機等）が必要となるため、費用が高額となる。

④ 自治体との連携に当たってのポイント

(i) 窓口となる部署の一本化とリーダーシップの発揮

自治体の危機管理部門にソリューションの提案をした際、提案内容によっては違う部署の管轄だという話になり、なかなか前に進まないことも少なくない。事前に対応窓口を一つに絞り、リーダーシップを持って対応してもらえると、効果的な避難準備につながると考えられる。

(ii) 発災時における協定締結先への指示及び提案事項を判断できる人間の確保

協定を締結していても、発災時には基本的にALSOKが独断で動くことができないため、災害時に自治体の担当者が不在だった場合の対応が課題となる。例えば、ドローンの空撮では、どこを撮ればよいか、候補が複数カ所ある場合の優先順位はどうするか、などの指示が必要となる。こちらから提案することもできるが、その場合、採否を判断できる人がいる必要がある。

(4) 生活協同組合コープみらい

【事例のポイント】

- 生活協同組合コープみらいでは、停電地域や孤立集落への配達、災害時応援協定に基づく物資支援、職員ボランティアによる被災地支援、防災教室の出前授業の実施など、防災・減災に関する多様な活動を展開している。
- 災害時応援協定に関する課題として、協定内容の認識にずれ違いが生じることがあるため、平時からのコミュニケーションが重要と考えている。
- 物資要請の際は、詳細な要望まで伝えてもらえれば（紙おむつであれば、必要数だけでなくサイズなども）、支援側も調達しやすく、避難者からも喜ばれると感じている。

① 組合概要

生活協同組合コープみらい（以下「コープみらい」）は、2013年にちばコープ、さいたまコープ、コープとうきょうの3生協が組織合同（合併）して設立された、組合員数3,589,106人、職員数13,813人（正規職員3,285人、パート・アルバイト10,528人）の生活協同組合（2021年3月20日現在）。千葉県、埼玉県、東京都を事業エリアとして、宅配や店舗販売、介護・福祉事業等を手掛けている。

防災・減災分野においては、発災時における被災地へのボランティア派遣や物資支援、募金の寄付、平時における防災教室の実施や防災拠点機能をもった配送センターの建設など、多様な取組を展開している。

② 被災地支援の取組

(i) 2019年台風15号・19号・21号災害時の支援活動

【停電地域への配達や移動販売】

2019年9月～10月にかけて、台風15号、19号、及び台風21号の影響による記録的大雨により、関東地方、東海地方、中部地方、東北地方など広範な範囲で暴風・大雨による被害に見舞われた。

千葉県では長期停電が発生し、コンビニや自動販売機も営業していない地域があったが、そのような地域にも配達を行い、住民から「こんな状況で配達にくるとは思わなかった」との声があった。自治体の要請を受け、停電地域で臨時の移動販売をした実績もある。

【災害時応援協定に基づく物資支援】

自治体との災害時応援協定に基づく対応として、避難所への食料品やブルーシート、日常雑貨（トイレトーパー、生理用品、粉ミルク等）の配送を行った。また、台風で給食センターが壊れた地域では、冷凍の丼物など温めて食べられる食品等も届けた。

【東京都奥多摩町の孤立集落への配達】

東京都奥多摩町日原地区では、集落に通じる唯一の道路が大雨で崩落し、孤立集落が発生した。この地区には商店がなく、食料品や雑貨を週1回の生協の配達で賄っている住民が多いため、崩落当時は自衛隊が食料や生活物資を運んでいる状況であった。

こうした住民への配達を再開させるため、役場、自治会と連携し、①トラックを崩落現場手前に停車させ、あらかじめ個人別に商品を仕分け、②自治会や住民が一人一人が通れるほどの仮設歩道を通して台車で商品を運び、③集落側で待機している車に積み込み、④組合員が待つ場所まで移動し、商品を届けるといふ、リレー方式での搬送対応を行い、住民の生活再建に貢献した。



道路崩落の様子

(出典) コープみらい提供資料



搬送の様子（番号は本文に対応）

(出典) コープみらい提供資料

【職員ボランティアによる産地支援】

2019年の台風・大雨災害（台風15号、19号、10月大雨）では、千葉県多くの地点で観測史上1位の最大風速・最大瞬間風速を観測する記録的暴風となり、ビニールハウスが軒並み損壊する甚大な被害が生じた。そのため、産地支援として、ビニールハウスの建て替え作業などを行う職員ボランティアを延べ700人継続的に派遣した。

(ii) ボランティア支援活動

コープみらいでは、上記のほかにも、様々なボランティア支援活動を実施している。例えば、2000年の三宅島（伊豆諸島）での火山噴火災害では、住民の全島避難が行われたが、その後2005年に避難指示が解除され住民が帰島する際、家の片付けや引っ越しの手伝いをする職員ボランティアを半年間にわたって継続的に派遣した。

阪神淡路大震災や東日本大震災クラスの大規模災害になると、延べ1,000人を超えるボランティアを派遣し、現地の生協と一緒に移動販売や復興作業などの被災地支援を行った。

(iii) 募金活動

被災地支援として、組合員等への声かけによる被災地への募金贈呈活動にも取り組んでいる。一例を挙げると、2018年の西日本豪雨では約1.5億円、2019年の台風15号では約1.1億円、台風19号では1.3億円の支援募金を贈呈した実績がある。

③ 防災教室

コープみらいでは、平時の取組として、幼稚園・保育園、小・中・高等学校、学童保育、公民館、市民会館、生涯学習センター、社会福祉協議会、高齢者学級（サロン）などに対し、出前授業を行っている。これは、食の問題、環境問題、自然災害など、持続可能な社会づくりに影響を及ぼす様々な社会問題について、「食」、「環境」、「防災・減災」の観点から、今後の行動につながるきっかけとなる体験型プログラムを提供するものである。

このうち「防災・減災」分野では、減災マップシミュレーションや、非常食の日常的な活用、HUG（避難所運営ゲーム）などのカリキュラムを用意している。参加者からは、大変喜ばれており、特に新聞紙やラップなどの災害時の活用方法は評判が良い。

自治体への行政訪問のなかで出前授業のメニューを紹介すると、自治体から依頼が来ることもあり、基本的に交通費の実費程度で対応している。もっとも、ニーズに対して講師が足りていないため、講師を増やすことが課題となっている。

<p>防災・減災 防災リュックに何入れる?</p> <p>ねらい・内容 【災害に備える】 災害時に必要な備えは家族の構成や経済によって異なります。ゲーム形式で非常時持ち出し品にどんなものを入れたらいいのかを考えます。震災対応品を想定することで、お家の持ち出し品を確認することができたり、また、減災マップシートでお家の備えをチェックします。</p> <p>タイムスケジュール(目安) 10分 お家の減災チェック 40分 防災リュックをつくるワークショップ 10分 まとめ</p> <p>対象 小学生高学年以上 所要時間 60分程度(50-90分) 参加人数 15人以上 会場 教室・会議室・集客室など 大人数の場合は、マイク・スピーカー(貸出)・自立型モニター、マイク・スピーカー(貸出)が必要。 コープが用意するもの：アイテムカードの配布、紙、筆、資料、減災チェックシート、パンフレット、プロジェクター</p>	<p>防災・減災 HUG(避難所運営ゲーム)</p> <p>ねらい・内容 【災害発生後の対応を考える】 避難所に立てた仮設施設に、「食料、飲料、医薬品」などが置かれた避難所のカードを配り、避難所で起こるさまざまな出来事に対処していくを考え、避難所運営を体験するゲームです。運営費を知ることで、お宅避難を改めて災害発生後の生活に備えるための備え(行動・消費)を考えるきっかけをつくります。</p> <p>タイムスケジュール(目安) 20分 導入説明 50～150分 ゲーム 20分 まとめ</p> <p>対象 高校生以上 所要時間 90分～150分程度(2時間) 参加人数 10人～30人程度 会場 教室・会議室・集客室など 【備えたいもの】：30分程度、40分程度、10分程度、マイク・スピーカー(貸出)による 必要機材等：筆記用具 コープが用意するもの：パンフレット、プロジェクター、印刷一式</p>
<p>防災・減災 減災マップシミュレーション</p> <p>ねらい・内容 【災害発生後の対応を考える】 自分の住むお家の地図を使ってイメージトレーニングするワークショップです。お家に避難場所や避難経路を定めるほか、地震発生を想定しお家の地図上で避難経路を考えます。災害を具体的に想像することで「お宅・自分たちで家族を守る」「お宅とともに助け合う」ことの大切さを学びます。また、減災マップシートでお家の備えをチェックします。</p> <p>タイムスケジュール(目安) 10分 お家の減災チェック 40～50分 地図づくり 20～30分 減災シミュレーション 20～30分 まとめ</p> <p>対象 中学生以上 所要時間 90分～120分程度(50-90分) 参加人数 15人以上 会場 教室・会議室・集客室など 大人数の場合は、マイク・スピーカー(貸出)・自立型モニター、マイク・スピーカー(貸出)が必要。 コープが用意するもの：地図、紙、筆、資料、減災チェックシート、パンフレット、プロジェクター</p>	<p>防災・減災 日常食を非常食に</p> <p>ねらい・内容 【災害発生後の対応を考える】 大規模災害への備えとして、水、食、トイレの必要性を確認し、普段食べているものが非常食になること、水やトイレの備え方を紹介します。災害発生を想定するために家族や地域のみなさんとともに、自分や家族がすぐに始められる備えを考え、被災に際し助けあう方法を学びます。もんももときに応急対応の調理法を体験します。</p> <p>タイムスケジュール(目安) 25～35分 日常食を非常食に(調理) 30～60分 折り紙調理メニューによる 5分 まとめ</p> <p>対象 小学生高学年以上 所要時間 60分～120分程度(50-90分) 参加人数 15人以上 会場 調理室・おセットキッチン 使用可能な場合は調理室で、教室が調理室 【備えたいもの】：30分程度、40分程度、10分程度、マイク・スピーカー(貸出)による 必要機材等：筆記用具 コープが用意するもの：パンフレット、プロジェクター、調理器具、調理室の備え</p>

防災教室のメニュー例

(出典) コープみらい提供資料

④ 都内の自治体との連携状況

東京都とは、東京都生活協同組合連合会が包括連携協定を結んでおり、災害時の物資支援やボランティア派遣を行うこととなっている。コープみらいでも、東京都では3区7市（豊島区、江戸川区、葛飾区、国分寺市、多摩市、八王子市、小平市、東大和市、青梅市、稲城市）と、発災時の避難場所提供や物資支援等を行う個別の災害時応援協定を締結している。

⑤ 災害時応援協定や発災時の支援について感じている課題

(i) 災害時応援協定に関する課題

協定締結時と内容の認識にずれ違いが生じることがある（物資提供が有償か無償か等）。自治体では、当社に限らず、様々な先と協定を締結しているため、個別の協定内容を精査できていない面もあると思われる。この解決のためには、平時からのコミュニケーションが重要と考えている。

(ii) 発災時の支援に関する課題

発災時は自治体も当方も緊急的な状況となっているため、事前の取り決めがあってもスムーズな支援はなかなか難しい。過去の経験では、被災地からの要請に応えるため商品を集めたのに出発直前でキャンセルとなったり、「紙おむつを100ケース欲しい」という要請に応え対応したが、避難所の現場でサイズが合わずほとんど使用されなかったというケースがあった。数だけでなく、サイズなどの詳細な要望もあると、物資を調達しやすく、避難者からも喜ばれる。自治体もさまざまな緊急対応でそこまで手が回らないところもあると思うが、自治体、避難者、コープみらいがうまくコミュニケーションをとることが重要だと感じている。