

## 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

# 1. 各種調査から把握される課題

今回の各種調査から把握された、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重要性の高い課題として、以下のものが挙げられる。

## (1) 避難に関する課題

### ① 住民の避難意識向上の必要性

前掲「多摩・島しょ地域住民アンケート調査」（以下「住民アンケート」）によれば、過去に災害の危険が迫った際、避難しなかった理由について、「避難しなくても大丈夫だと思った」が55.8%と多く、特に女性（62.9%）や、若い年代（10・20歳代：60.0%、30歳代：63.3%）でその傾向が強い。これらのことから、発災時における、住民の避難意識の向上が課題となっている（図表 85）。

図表 85 避難しなかった理由

（単位：％）

		回答数 (人)	避難しな くても大 丈夫だと思 った	避難所に 行く途中 の被災の 危険の方 が高いと思 った	家が心配 だった	避難所の 快適性や 安全性に 不安があ った	ペットが いて避難 が難しか った	何を持参 して避難 すれば良 いかわら なかった	避難所の 場所や 行き方が 分からな かった	要配慮者 がいて 避難が 難しか った	その他
全体		156	55.8	30.8	21.8	10.9	9.6	8.3	1.9	1.3	5.1
性別	男性	86	50.0	32.6	30.2	14.0	4.7	5.8	1.2	1.2	3.5
	女性	70	62.9	28.6	11.4	7.1	15.7	11.4	2.9	1.4	7.1
年齢	10・20歳代	30	60.0	23.3	20.0	3.3	6.7	3.3	0.0	0.0	10.0
	30歳代	30	63.3	33.3	20.0	13.3	6.7	16.7	3.3	0.0	3.3
	40歳代	37	51.4	32.4	24.3	5.4	16.2	13.5	2.7	2.7	2.7
	50歳代	34	52.9	26.5	23.5	20.6	14.7	0.0	0.0	0.0	2.9
	60歳代以上	25	52.0	40.0	20.0	12.0	0.0	8.0	4.0	4.0	8.0

（出典）多摩・島しょ地域住民アンケート調査

### ② 避難行動要支援者の避難に関する対策の遅れ

前掲「多摩・島しょ地域自治体アンケート調査」（以下「自治体アンケート」）によれば、発災時の住民の避難に関する課題として、「避難行動要支援者（高齢者、障害者等）の支援（84.6%）」が多く、特に地域別<sup>27</sup>では「北多摩北部エリア」「北多摩南部エリア」「西多摩エリア」、

27 地域の分け方は次のとおり。

北多摩北部エリア：小平市、東村山市、清瀬市、東久留米市、西東京市

北多摩南部エリア：武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、小金井市、狛江市

北多摩西部エリア：立川市、昭島市、国分寺市、国立市、東大和市、武蔵村山市

南多摩エリア：八王子市、町田市、日野市、多摩市、稲城市

西多摩エリア：青梅市、福生市、羽村市、あきる野市、瑞穂町、日の出町、檜原村、奥多摩町

島しょ部：大島町、利島村、新島村、神津島村、三宅村、御蔵島村、八丈町、青ヶ島村、小笠原村

人口規模別には「10万人以上18万人未満」で100%となった（図表 86）。

図表 86 発災時の住民の避難にあたり特に大きな課題

（単位：％）

		回答数	避難行動要支援者（高齢者、障害者等）の支援	発出した避難情報の住民への伝達	住民への避難情報を発出する際の判断	住民からの通報・連絡への対応	市町村内の被害情報の収集	国や都との情報共有	その他
全体		39	84.6	64.1	61.5	25.6	23.1	5.1	2.6
地域別	北多摩北部エリア	5	100.0	40.0	60.0	60.0	0.0	20.0	0.0
	北多摩南部エリア	6	100.0	83.3	16.7	66.7	16.7	0.0	0.0
	北多摩西部エリア	6	83.3	100.0	83.3	16.7	16.7	0.0	0.0
	南多摩エリア	5	40.0	40.0	80.0	0.0	80.0	0.0	0.0
	西多摩エリア	8	100.0	50.0	75.0	25.0	25.0	0.0	0.0
	島しょ部	9	77.8	66.7	55.6	0.0	11.1	11.1	11.1
人口規模別	18万人以上	9	77.8	77.8	77.8	22.2	33.3	0.0	0.0
	10万人以上18万人未満	8	100.0	37.5	50.0	50.0	12.5	12.5	0.0
	1万人以上10万人未満	11	81.8	72.7	54.5	27.3	36.4	0.0	0.0
	1万人未満	11	81.8	63.6	63.6	9.1	9.1	9.1	9.1

（出典）多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

このように多くの自治体で避難行動要支援者の避難が課題となっているが、避難行動要支援者の避難に関する個別計画の作成状況（2021年5月の災害対策基本法改正により努力義務化）は、「未作成である（56.4%）」が半数以上（図表 87）、作成完了時期も「分からない」が64.7%に上っている（図表 88）。作成の課題には、「計画を作成する人材の不足（74.3%）」を挙げる向きが多く、地域別には「島しょ部（100.0%）」、人口規模別には「1万人未満（87.5%）」でその傾向が強いなど、小規模自治体で苦慮しているとみられる（図表 89）。

避難行動要支援者の逃げ遅れは、人命に直結する課題であるため、避難行動要支援者への対応を速やかに進捗させる必要がある。

図表 87 避難行動要支援者の避難に関する個別計画の作成状況

(単位：%)

		回答数	(必要な対象者 全員分の)作成 が完了している	作成中 である	作成を開始したと ころである	未作成 である
全体		39	2.6	33.3	7.7	56.4
地域別	北多摩北部エリア	5	0.0	40.0	20.0	40.0
	北多摩南部エリア	6	16.7	33.3	0.0	50.0
	北多摩西部エリア	6	0.0	33.3	16.7	50.0
	南多摩エリア	5	0.0	60.0	0.0	40.0
	西多摩エリア	8	0.0	25.0	12.5	62.5
	島しょ部	9	0.0	22.2	0.0	77.8
人口規模別	18万人以上	9	0.0	33.3	11.1	55.6
	10万人以上18万人未満	8	0.0	50.0	0.0	50.0
	1万人以上10万人未満	11	9.1	36.4	9.1	45.5
	1万人未満	11	0.0	18.2	9.1	72.7

(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

図表 88 作成が完了する見込みの時期

(単位：%)

		回答数	令和3年 度中	令和4年 度中	令和5年 度中	令和6年 度以降	分からない
全体		34	0.0	11.8	0.0	23.5	64.7
地域別	北多摩北部エリア	5	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	北多摩南部エリア	5	0.0	0.0	0.0	20.0	80.0
	北多摩西部エリア	6	0.0	0.0	0.0	16.7	83.3
	南多摩エリア	5	0.0	0.0	0.0	40.0	60.0
	西多摩エリア	8	0.0	25.0	0.0	50.0	25.0
	島しょ部	5	0.0	40.0	0.0	0.0	60.0
人口規模別	18万人以上	9	0.0	0.0	0.0	33.3	66.7
	10万人以上18万人未満	8	0.0	0.0	0.0	12.5	87.5
	1万人以上10万人未満	10	0.0	0.0	0.0	40.0	60.0
	1万人未満	7	0.0	57.1	0.0	0.0	42.9

(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

図表 89 個別計画を作成する上での課題

(単位：%)

	回答数	計画を策定する人材の不足	地域住民や民間企業等(老人福祉施設等)との調整の困難	ノウハウが不足している	避難方法の検討の困難	避難先の確保の困難	避難行動要支援者(高齢者、障害者等)の把握の困難	庁内連携が難しい	計画を策定するための予算の不足	その他	
全体	35	74.3	45.7	42.9	28.6	20.0	14.3	14.3	11.4	22.9	
地域別	北多摩北部エリア	5	100.0	60.0	60.0	0.0	20.0	0.0	0.0	20.0	40.0
	北多摩南部エリア	5	80.0	80.0	60.0	40.0	0.0	0.0	0.0	20.0	20.0
	北多摩西部エリア	6	66.7	50.0	66.7	33.3	0.0	0.0	33.3	0.0	16.7
	南多摩エリア	5	40.0	40.0	20.0	40.0	40.0	60.0	20.0	20.0	20.0
	西多摩エリア	8	62.5	50.0	12.5	37.5	37.5	0.0	25.0	12.5	37.5
	島しょ部	6	100.0	0.0	50.0	16.7	16.7	33.3	0.0	0.0	0.0
人口規模別	18万人以上	9	66.7	44.4	33.3	22.2	33.3	22.2	0.0	33.3	33.3
	10万人以上 18万人未満	8	75.0	50.0	75.0	37.5	0.0	12.5	25.0	0.0	25.0
	1万人以上 10万人未満	10	70.0	80.0	30.0	30.0	20.0	0.0	30.0	0.0	30.0
	1万人未満	8	87.5	0.0	37.5	25.0	25.0	25.0	0.0	12.5	0.0

(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

### ③ コロナ禍での三密回避の必要性

住民アンケートによれば、昨今のコロナ禍を反映し、避難に関する不安事、困り事について、「避難所で新型コロナウイルスなどの感染症の対策がとられているか(40.1%)」が首位となっており、特に女性や高齢者でこの傾向がある(図表 90)。発災時の避難所は、いわゆる三密の状態になりやすいため、三密を回避する措置をとることが必要となる。

図表 90 避難に関する不安事、困り事

(単位：%)

		回答数 (人)	避難所で 新型コロナ ウイルス などの感 染症の対 策がとら れている か	避難した 後、自宅 が空き巣 被害にあ わないか	避難所で 犯罪被害 (盗難、 暴力、わ いせつ行 為等)に あわない か	ペットと一 緒に避難 できるか	自宅が指 定避難所 等に行き づらい場 所がある が(遠い 等)、い ざという時 に避難で きるか	家族に就 学前の乳 幼児がい るが避難 できるか	家族に小 学生がい るが、子 どもが避 難所で過 ごせるか	家族に要 介護者が いるが避 難できる か	その他	特に不安 はない
全体		1110	40.1	36.6	24.3	18.6	10.8	9.3	6.5	3.9	1.7	28.1
性別	男性	564	31.6	33.3	16.8	16.1	10.8	4.6	4.4	4.4	1.6	38.3
	女性	546	48.9	39.9	32.1	21.1	10.8	14.1	8.6	3.3	1.8	17.6
年齢	10・20歳代	152	33.6	25.0	21.7	14.5	9.2	17.8	2.6	3.3	1.3	28.3
	30歳代	182	40.7	37.4	31.9	19.8	13.7	24.2	15.4	1.6	1.1	20.3
	40歳代	264	40.2	43.9	30.3	21.6	12.1	11.0	11.7	5.3	1.1	22.7
	50歳代	269	41.6	35.3	20.4	20.8	9.7	0.7	3.3	5.2	1.1	30.9
	60歳代以上	243	42.0	36.6	18.1	14.4	9.5	0.4	0.0	2.9	3.7	36.6

(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

避難所での三密回避策の一つとして、分散避難が提唱されており、行政側も周知に努めているが、「分散避難をしようとは思わない」が22.8%に上る(図表 91)。特に、「男性(28.5%)」や、「10・20歳代(25.7%)」「60歳代以上(26.3%)」にこの傾向がある。住民は、分散避難が必要なものとして意識を高めるとともに、自治体も単なる啓発活動だけでなく、実効性のある取組を進める必要がある。

図表 91 分散避難を行う条件

(単位：%)

		回答数 (人)	ホテル等の 分散避難先 が確保され ている	補助金が支 給される (ホテルなど に避難する 場合)	分散避難を するのに必 要な情報が 自治体から 提供される	分散避難先 までの交通 手段がある	避難をすべ きタイミングを 早めに伝えて くれる	その他	分散避難を しようとは思 わない
全体		1110	46.6	44.1	38.9	35.3	34.8	0.5	22.8
性別	男性	564	38.3	37.1	34.6	28.2	28.5	0.4	28.5
	女性	546	55.1	51.5	43.4	42.7	41.2	0.7	16.8
年齢	10・20歳代	152	50.0	49.3	34.2	35.5	32.2	0.0	25.7
	30歳代	182	51.1	52.2	42.3	40.1	36.3	0.5	23.1
	40歳代	264	49.6	48.9	38.3	34.1	39.0	0.4	15.9
	50歳代	269	44.6	43.9	37.5	34.9	30.5	0.7	24.5
	60歳代以上	243	39.9	30.0	41.6	33.3	35.4	0.8	26.3

(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

#### ④ 島しょ部における津波災害への準備の必要性

南海トラフの巨大地震などによる津波の危険にさらされている島しょ部では、同地震での甚大な被害が想定されている（P.76）。

津波災害では、避難に1分1秒を争う状況となるため、これを踏まえた訓練や避難準備を行うことが求められる。

また、住民アンケートでは、島しょ部の住民に聞いたところ津波警報が発令された際の避難場所を「知らない」と24.1%が回答しており（図表 92）、特に、男性（30.4%）や、40歳代（26.3%）・50歳代（44.4%）で「知らない」が多い傾向にある。そのため、住民の避難意識を向上させることも課題といえる。

図表 92 自宅周辺に津波警報が発令された際、避難すべき場所を把握しているか

(単位：%)

		回答数 (人)	知っている	知らない
全体		54	75.9	24.1
性別	男性	23	69.6	30.4
	女性	31	80.6	19.4
年齢	10・20歳代	6	83.3	16.7
	30歳代	14	85.7	14.3
	40歳代	19	73.7	26.3
	50歳代	9	55.6	44.4
	60歳代以上	6	83.3	16.7

(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

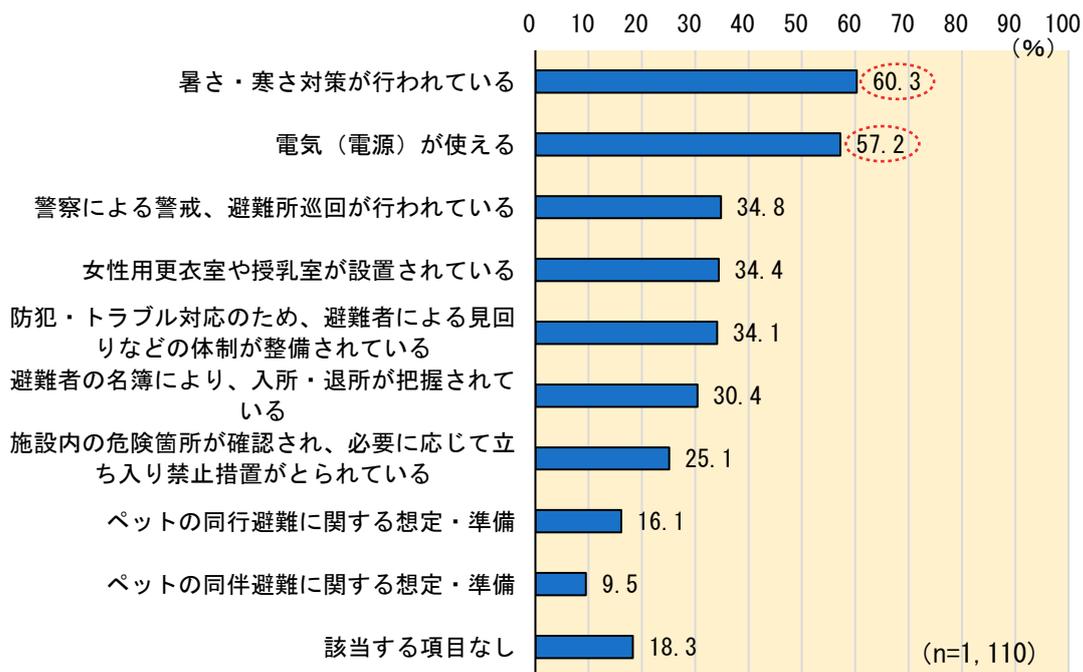
## (2) 避難所に関する課題

### ① 避難所での生活環境の向上

避難所に避難した住民は、普段と違う生活の中で心身に負荷がかかり、体調を崩したり、持病が悪化したり、最悪の場合災害関連死に至るおそれがある。また、避難生活の中で活力を失い、生活再建が遅れることも想定される。自治体には、こうした避難住民の健康を守り、安全かつ快適に過ごせるよう配慮し、避難所を運営することが求められる。

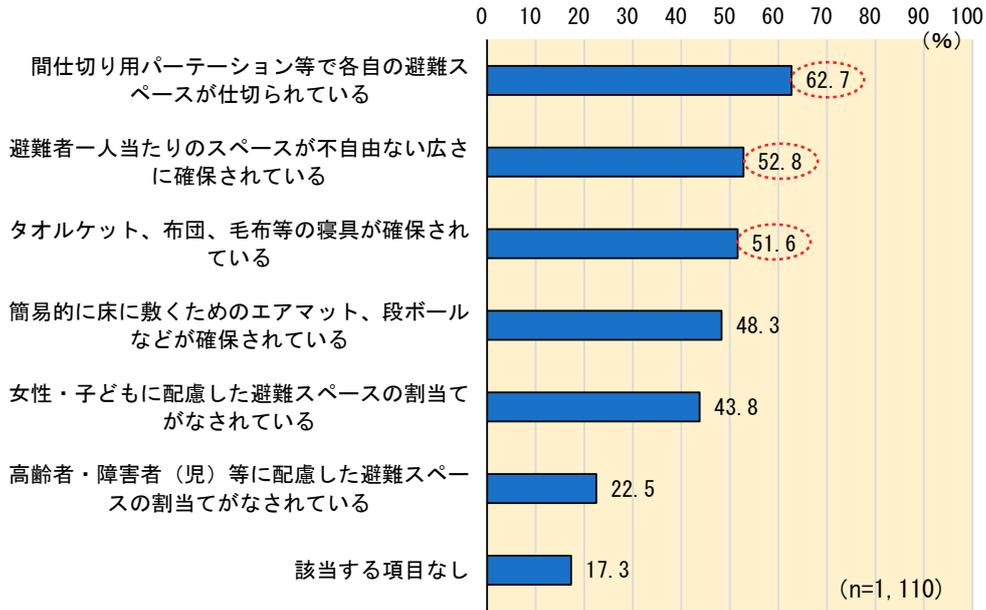
また、住民アンケートによれば、避難所へ長期避難する際に最低限求める条件として、暑さ・寒さ対策（60.3%）電気（電源）が使用可能（57.2%）間仕切り用パーテーション等による仕切り（62.7%）、一人当たりスペースの確保（52.8%）、寝具の確保（51.6%）、飲料水の確保（77.8%）、食料の確保（71.4%）、トイレの確保（72.3%）、トイレを流す水の確保（65.2%）などが多くあり（図表 93、図表 94、図表 95、図表 96）、こうした住民ニーズに対応した総合的な避難所での生活環境向上が求められる。

図表 93 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件  
（避難所全体に関する項目）（再掲）



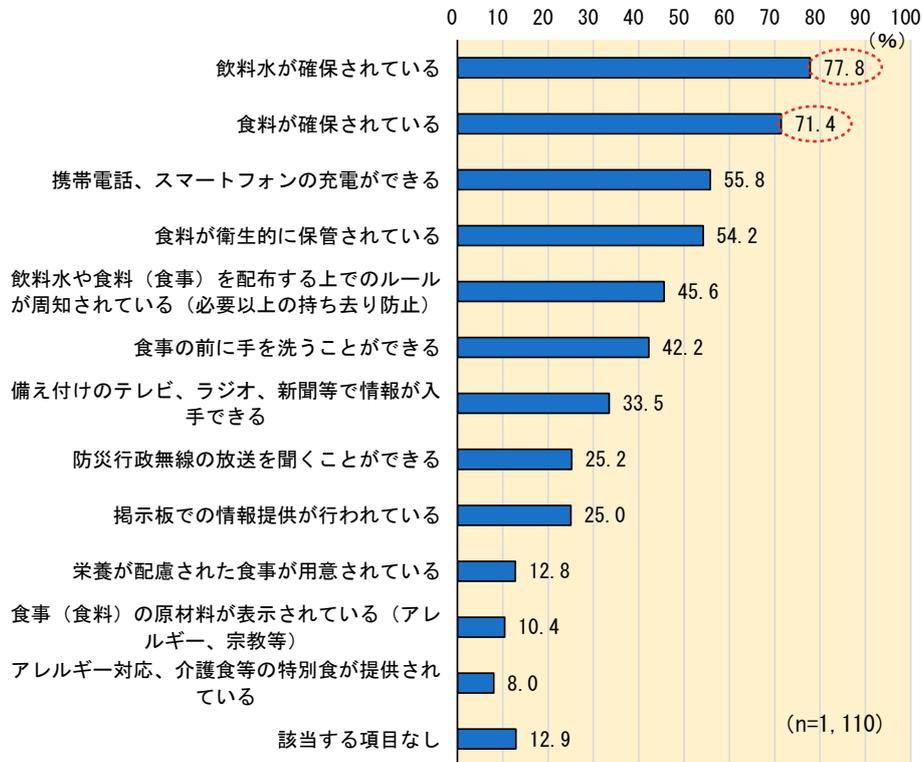
（出典）多摩・島しょ地域住民アンケート調査

図表 94 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件  
(避難スペースに関する項目) (再掲)



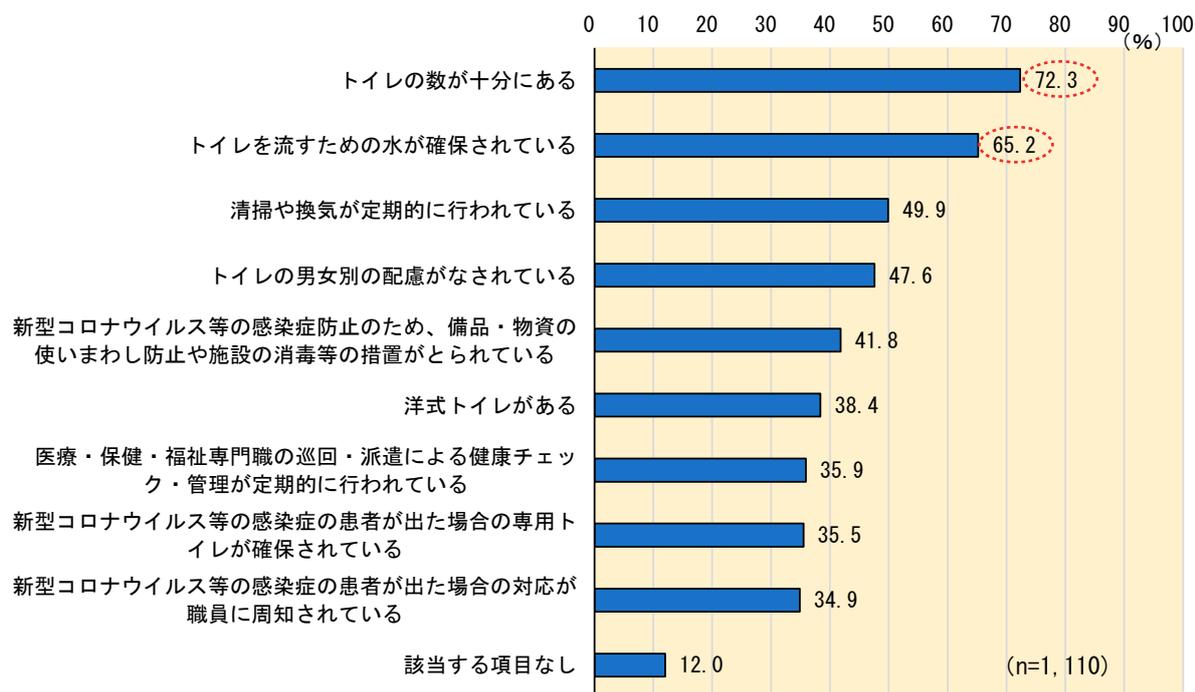
(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

図表 95 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件  
(食事や水・各種物資、情報の提供や入手に関する項目) (再掲)



(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

図表 96 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件  
(トイレ、衛生環境・健康管理に関する項目) (再掲)



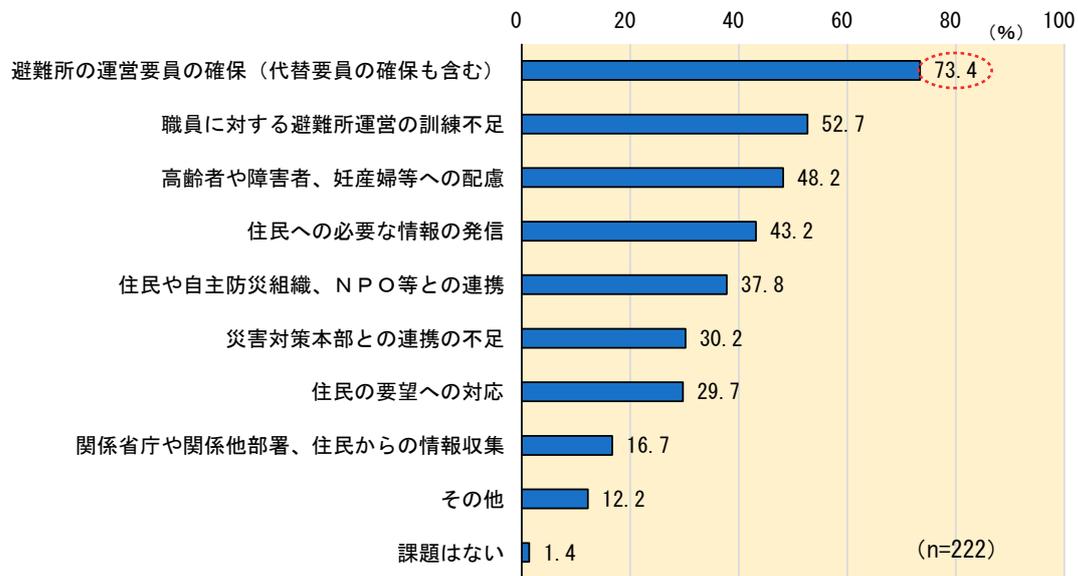
(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

## ② 行政のみでの対応の限界

### (i) 避難所の運営要員の確保困難

発災時の混乱期や、発災後の復旧・復興の時期においては、行政の人的資源が平時以上に枯渇することが予想され、避難所運営においても、自治体職員のみで運営することが困難となることが想定される。前掲「多摩・島しょ地域職員アンケート調査」（以下「職員アンケート」）では、過去の自然災害の実体験を踏まえた避難所運営の課題について、「避難所の運営要員の確保（代替要員の確保も含む）」が73.4%と突出しており、避難所運営における人員不足の深刻化が課題となっている（図表 97）。

図表 97 勤務する自治体の避難所運営の課題（再掲）



(出典) 多摩・島しょ地域職員アンケート調査

### (ii) 支援の受け入れ準備不足及び住民意識とのギャップの大きさ

上記のような状況においては、実際に避難をする住民をはじめ、自主防災組織、NPO団体など各種団体とともに対応しなければ、円滑な避難所の運営が困難になるほか、災害からの復旧・復興にも支障をきたすと考えられる。しかし、自治体アンケートでは、「避難所の運営に住民やNPO団体等が自主的に関われる体制を準備できているか」について、「準備できていない」が56.4%と半数以上を占めており、特に「西多摩エリア」「島しょ部」や、人口規模の小さな自治体で割合が高い（図表 98）。

図表 98 避難所の運営に住民やNPO団体等が自主的に関われる体制の準備状況

(単位：%)

		回答数	既に準備 できている	準備できて いない	まだ準備できて いないが、現在 準備を進めて いる	準備 していない
全体		39	43.6	56.4	25.6	30.8
地域 別	北多摩北部エリア	5	60.0	40.0	40.0	0.0
	北多摩南部エリア	6	83.3	16.7	16.7	0.0
	北多摩西部エリア	6	50.0	50.0	50.0	0.0
	南多摩エリア	5	100.0	0.0	0.0	0.0
	西多摩エリア	8	12.5	87.5	37.5	50.0
	島しょ部	9	0.0	100.0	11.1	88.9
人口 規模 別	18万人以上	9	77.8	22.2	22.2	0.0
	10万人以上18万人未満	8	62.5	37.5	37.5	0.0
	1万人以上10万人未満	11	45.5	54.6	36.4	18.2
	1万人未満	11	0.0	100.0	9.1	90.9

(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

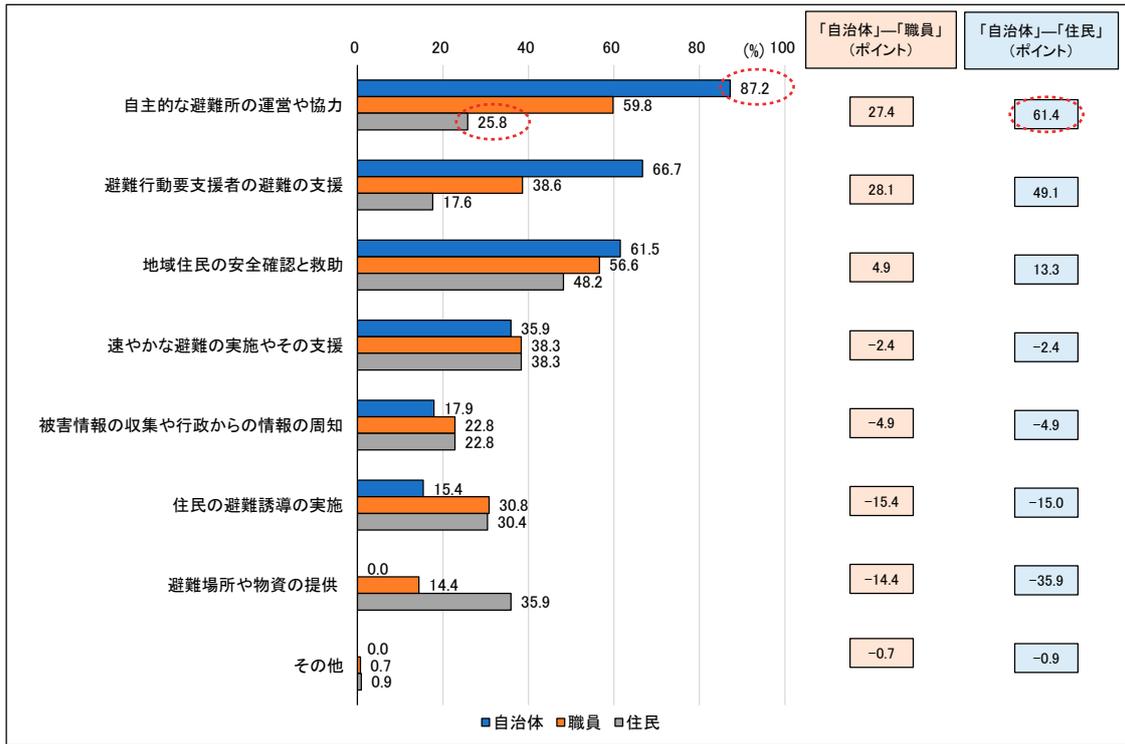
また、「発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組」について、自治体では「自主的な避難所の運営や協力（87.2%）」が最も高いのに対し、「発災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」について、住民側（住民アンケート）では、「自主的な避難所の運営や協力」が25.8%（選択肢中5番目）と低く、自治体との意識のギャップが最も高くなっている（図表 99）。

さらに、「避難所の運営に協力したい」と回答した住民であっても、最大どの程度の期間協力しようと思うかは、「1週間以内（41.3%）」が最多となっている（図表 100）。

被災地支援NPOからは、避難所運営について、行政職員は自分たちでやろうという思いが強く、一方住民も手伝い方が分からず、結果として行政職員が疲弊し避難所の質の低下につながるという示唆も得られている（P.122）。

こうしたことから、行政が大部分を担ってきた避難所の運営のあり方について再整理し、円滑な運営のため、あらかじめ準備を行うことが必要である。

図表 99 発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組



(出典) 自治体：多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

職員：多摩・島しょ地域職員アンケート調査

住民：多摩・島しょ地域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。

図表 100 避難が長期となった場合、最大でどの程度の期間運営に協力しようと思うか

(単位：%)

		回答数 (人)	1週間以内	1か月以内	2週間以内	3日以内	2か月より 長期	2か月以内
全体		853	41.3	17.1	16.1	15.5	9.0	1.1
性別	男性	419	40.8	17.2	14.3	16.7	10.0	1.0
	女性	434	41.7	17.1	17.7	14.3	8.1	1.2
年齢	10・20歳代	108	33.3	16.7	27.8	12.0	9.3	0.9
	30歳代	144	40.3	22.2	11.8	18.1	5.6	2.1
	40歳代	199	45.2	12.1	16.1	17.6	7.5	1.5
	50歳代	201	41.8	15.4	12.9	16.4	12.9	0.5
	60歳代以上	201	41.8	20.4	15.9	12.4	9.0	0.5

(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

### ③ 発災時の治安確保

住民アンケートによれば、避難に関する不安事、困り事について、「避難した後、自宅が空き巣被害にあわないか（36.6%）」、「避難所で犯罪被害（盗難、暴力、わいせつ行為等）にあわないか（24.3%）」などが上位となっており、特に、女性や30歳代・40歳代で割合が高い（図表 101）。

発災時には、犯罪者に対する監視の目が手薄となり、治安が悪化しやすくなることから、自治体では、地域住民が安心して避難できる環境を整備することが求められる。

図表 101 避難に関する不安事、困り事

(単位：%)

		回答数 (人)	避難所で 新型コロナ ウイルス などの感 染症の対 策がとら れている か	避難した 後、自宅 が空き巣 被害にあ わないか	避難所で 犯罪被害 (盗難、 暴力、わ いせつ行 為等)に あわない か	ペットと一 緒に避難 できるか	自宅が指 定避難所 等に行き づらい場 所がある が(遠い 等)、い ざという時 に避難で きるか	家族に就 学前の乳 幼児がい るが避難 できるか	家族に小 学生がい るが、子 どもが避 難所で過 ごせるか	家族に要 介護者が いるが避 難できる か	その他	特に不安 はない
全体		1110	40.1	36.6	24.3	18.6	10.8	9.3	6.5	3.9	1.7	28.1
性別	男性	564	31.6	33.3	16.8	16.1	10.8	4.6	4.4	4.4	1.6	38.3
	女性	546	48.9	39.9	32.1	21.1	10.8	14.1	8.6	3.3	1.8	17.6
年齢	10・20歳代	152	33.6	25.0	21.7	14.5	9.2	17.8	2.6	3.3	1.3	28.3
	30歳代	182	40.7	37.4	31.9	19.8	13.7	24.2	15.4	1.6	1.1	20.3
	40歳代	264	40.2	43.9	30.3	21.6	12.1	11.0	11.7	5.3	1.1	22.7
	50歳代	269	41.6	35.3	20.4	20.8	9.7	0.7	3.3	5.2	1.1	30.9
	60歳代以上	243	42.0	36.6	18.1	14.4	9.5	0.4	0.0	2.9	3.7	36.6

(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

### (3) 避難と避難所の両方に関する課題

#### ① 訓練や研修等の見直しの必要性

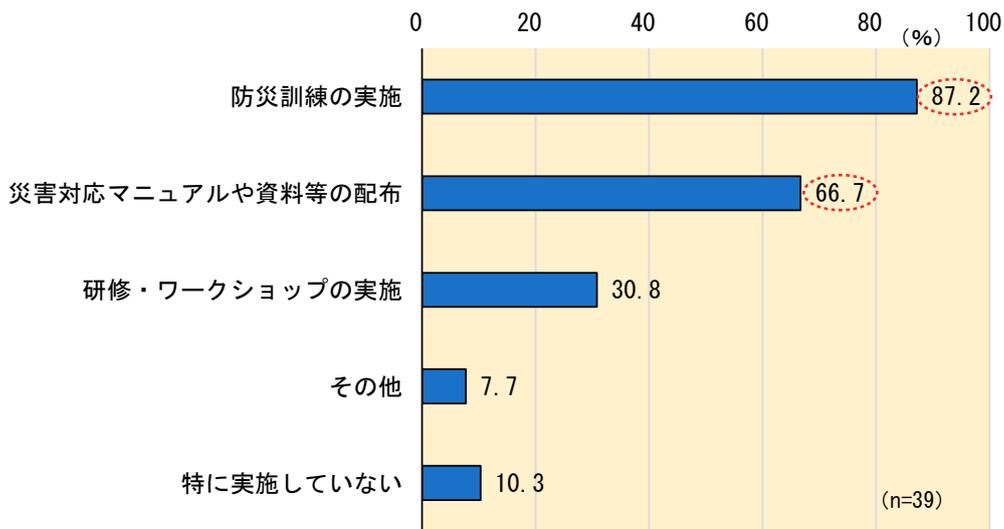
自治体アンケートによれば、防災担当部署以外の職員向けに防災訓練を実施している自治体が87.2%、災害対応マニュアルや資料等を配布している自治体が66.7%と、防災担当部署以外の職員向けにも訓練等を行っている様子がうかがわれる（図表 102）。

職員アンケートでも、発災時における自分の担当業務を「常日頃から把握している」が52.4%に上っている（図表 103）。

しかし、それでも発災時に「避難所運営時の急病人対応」、「避難所運営時の要配慮者への対応」、「避難所運営時の住民からの要望への対応」などその場で判断を求められる内容について不安とする割合が6割近くに上るなど、職員は発災時の対応に不安を抱いている（図表 104）。

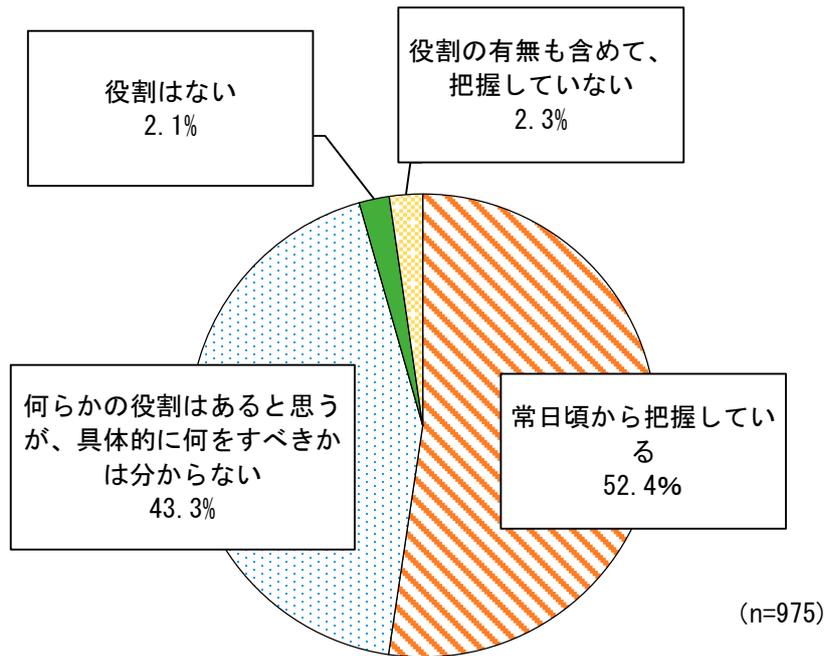
自治体では、訓練やマニュアルの内容を見直し、職員の対応力向上や不安の払しょくに努めることが求められる。

図表 102 防災担当部署以外の職員向けに実施している防災に関する訓練・研修の内容  
(再掲)



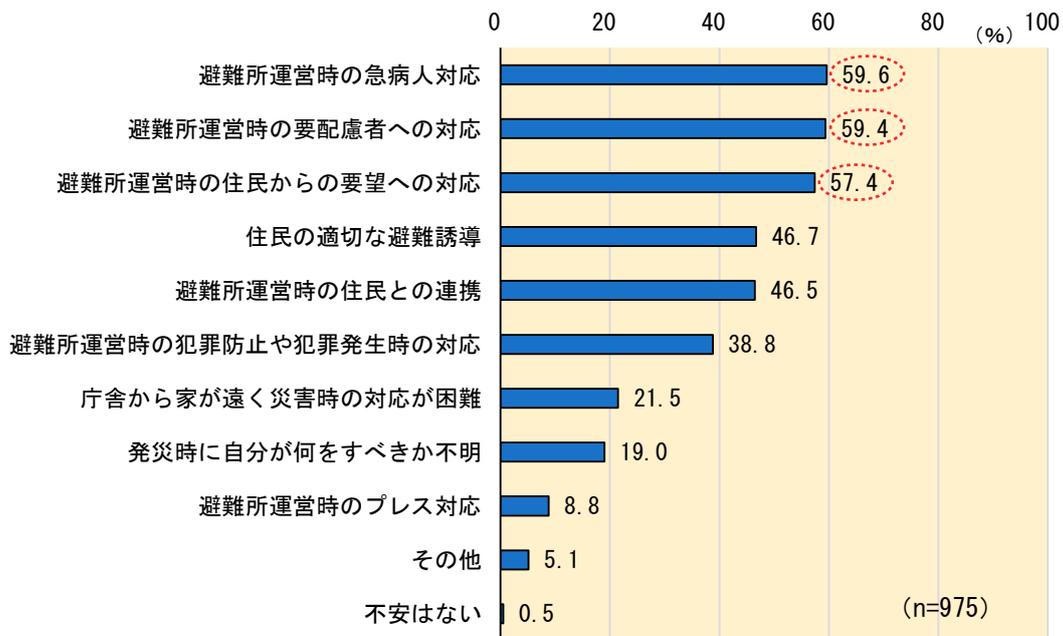
(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

図表 103 発災時における自分の担当業務の把握状況（再掲）



(出典) 多摩・島しょ地域職員アンケート調査

図表 104 防災・災害対応の不安な点（再掲）



(出典) 多摩・島しょ地域職員アンケート調査

## ② 受援体制の整備の遅れと他団体との連携不足

発災時には、情報収集やインフラ復旧、各種物的・人的支援について、国や都、他市町村、民間企業、NPO法人など、多様な主体との連携が必要になる。しかし、自治体アンケートによれば、発災時に向けた国や都、他自治体と連携した準備を『できていない』とする先が51.3%に上り、地域別には「北多摩北部エリア（80.0%）」、人口規模別には「10万人以上18万人未満（75.0%）」で多くなっている（図表 105）。

図表 105 国や都、他自治体と連携した準備

(単位：%)

	回答数	準備できている			準備できていない		
		準備できている	十分に準備できている	多少は準備できている	準備できていない	あまり準備できていない	全く準備できていない
全体	39	48.7	7.7	41.0	51.3	46.2	5.1
地域別	北多摩北部エリア	5	20.0	0.0	20.0	80.0	0.0
	北多摩南部エリア	6	66.7	0.0	66.7	33.3	0.0
	北多摩西部エリア	6	50.0	0.0	50.0	33.3	16.7
	南多摩エリア	5	60.0	40.0	20.0	40.0	20.0
	西多摩エリア	8	50.0	0.0	50.0	50.0	0.0
	島しょ部	9	44.4	11.1	33.3	55.6	0.0
人口規模別	18万人以上	9	55.5	11.1	44.4	33.3	11.1
	10万人以上18万人未満	8	25.0	0.0	25.0	75.0	12.5
	1万人以上10万人未満	11	63.6	9.1	54.5	36.4	0.0
	1万人未満	11	45.5	9.1	36.4	54.5	0.0

(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

また、民間企業・団体やNPO等との避難所支援に関する連携の取組についても、「特に取組はない」が31.6%で、地域別には「島しょ部（75.0%）」、人口規模別には「1万人未満（70.0%）」で7割以上と多くなっている（図表 106）。

被災地支援NPOへのヒアリングでは、被災地に入って支援をしようとしても、NPO等を認知していない自治体では機動的な支援ができない状況も示唆されている。

発災時の支援を効果的なものとするため、民間企業・団体やNPO等との連携への備えが必要である。

図表 106 民間企業・団体やNPO等との間で災害時の避難所支援について  
連携している取組

(単位：%)

		回答数	既に連携して いる取組がある	今後、連携の 検討を進めて いく予定である	特に取組は ない
全体		38	60.5	7.9	31.6
地域別	北多摩北部エリア	5	80.0	0.0	20.0
	北多摩南部エリア	6	83.3	0.0	16.7
	北多摩西部エリア	6	83.3	0.0	16.7
	南多摩エリア	5	100.0	0.0	0.0
	西多摩エリア	8	37.5	25.0	37.5
	島しょ部	8	12.5	12.5	75.0
人口規模別	18万人以上	9	88.9	0.0	11.1
	10万人以上18万人未満	8	62.5	0.0	37.5
	1万人以上10万人未満	11	81.8	9.1	9.1
	1万人未満	10	10.0	20.0	70.0

(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

## 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

前項では、多摩・島しょ自治体の避難・避難所のあり方、またその両方に関する課題を整理した。

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。

こうしたことを前提に、本項では、住民の安全と良好な生活環境を確保するための避難・避難所のあり方に関する取組を、以下の方向性に沿って示す（図表 107）。

図表 107 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解決の方向性

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避難行動要支援者対策の遅れ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

## (1) 避難のあり方に関する方向性と取組

### ① 住民の避難する能力の強化

平成30年7月豪雨（西日本豪雨）災害では、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が課題として挙げられ（☞P.21）、多摩・島しょ地域の住民アンケートでも、被災の危険があったのに避難しなかった理由について、「避難しなくても大丈夫だと思った」が若年層を中心に高い割合となっている（☞P.134）。これらのことから、行政側では住民が自らの危険を察知し、避難する能力を高めることのできる施策展開が必要といえる。

このために自治体が行うべき取組として、(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るきっかけづくり、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(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
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"><li>風水害の発生時は、河川の水位情報や避難指示など、自治体側から様々な情報が住民に発信される。一方、住民側では、こうした情報を受け取っても、その情報に基づいて具体的にどのような避難行動をすれば良いのか、必ずしも十分理解されているとはいえない。</li><li>そこで、具体的にどのような情報を受け取ったら、自分はどのように行動すべきかを、避難訓練やワークショップなどを通じて丁寧に説明する。何らかの情報を元に逃げる実力を養うためには、情報と行動との間の橋渡しが必要であるため、この橋渡しとなる説明を行うことが重要である。</li><li>例えば、災害時にある地域の川の水位の情報を出しても、その川の水位が何を意味するか理解できなければ、情報は活用されずに終わってしまう。情報の発信側は、普段の水位と比較して災害時に情報として出された水位がどれほど高いのか、その危険度を理解しているが、住民にはその危険度が分からないため、避難行動につながらない。訓練やワークショップにおいて、地域の河川、降水量など各種情報の平時の水準を伝え、どのような数値になったらどこへ避難すべきか（又は自宅にとどまるべきか）等を、具体的な情報・事例を交えて伝えることが有効といえる。</li></ul>

<p>課題に対応するための取組</p>	<p>(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</p>
<p>具体的内容</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 防災訓練やイベントに来るのは、普段から防災に関心のある人であるため、より啓発の必要性が高い防災に関心のない層になかなか防災情報が伝わらない現状がある。</li> <li>• これに対応するため、防災イベントだけでなく、他のイベントに防災のエッセンスを入れて、本来防災情報に触れる機会が無かった人に、防災情報を伝える。例えば、母子手帳を交付する際に、発災時に赤ちゃんを守るためにどのような行動をとれば良いか啓発の冊子を渡すことや、転居してきた人にハザードマップで住居の位置を具体的に示しながら避難先を説明すること、子どもの検診の待ち時間に数分で親に簡単な防災セミナーを行うことや、ゴミカレンダーの裏面に災害時のゴミの出し方を記載することなどが挙げられる。</li> <li>• 防災に関する出前授業（減災マップシミュレーション、非常食の日常的な活用、HUG（避難所運営ゲーム）等）を実施している団体もみられる（<small>図5-10</small> 事例：生活協同組合コープみらいP.130）。こうした民間団体と連携し取組を進めることも手段の一つである。</li> </ul>

## ② 避難行動要支援者対策の重点的な推進

避難行動要支援者の避難に関して、国は災害対策基本法を改正し（2021年5月）、個別計画の作成を努力義務とした。自治体アンケートでも、8割以上が「避難行動要支援者（高齢者、障害者等）の支援」を課題として挙げており、課題の重要性は十分認識されている。（※P.135）しかし、同アンケートでは個別計画が「未作成である」が半数以上、作成完了時期も「分からない」が6割以上となっており、作成が進んでいない現状がある。特に小規模自治体を中心に、マンパワーが足りない、関係者との調整が難しいなど、要支援者の支援に苦慮している自治体も多い。

こうした課題に対応するための取組として、（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が挙げられる。

課題に対応するための取組	（i）行政全体での対応
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難行動要支援者に関する個別避難計画の作成は、要支援者の生命に関わる問題であるため早急に進める必要があるが、一部の所管部署のみが対応を考えるだけでは進捗しない。複数部署の連携だけでなく、要支援者の日常の様子を知っている福祉専門職の参加が必要である。さらに実際の避難時に助けとなる地域住民も巻き込むことが有効といえる。</li> <li>この実現のためには、首長自らが避難行動要支援者の命と暮らしを守る必要性を認識し、トップダウンで体制を整えることも重要となる。例えば、外部からコーディネーターとなる人材を採用し、要支援者の避難支援を重点的に推進する（※事例：大分県別府市 P.91）。こうした体制を構築するためには首長の理解が不可欠となる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	（ii）行政のつなぎ役としての機能発揮
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>専門家、地域住民、支援団体など関係者が連携するために、行政が調整会議などの場を設け、つなぎ役としての機能を発揮する。</li> <li>また、調整会議をより実のあるものとするため、事前に自治体担当者が地域住民を訪問し、趣旨の説明や、協力できること・できないことについてのディスカッションをすることも有効である（※事例：大分県別府市 P.91）。これにより、会議での議論が活発化するほか、行政自身が一緒に汗をかいている姿も伝わり、地域住民の理解が得られやすくなる。</li> </ul>

また、個別計画は作って終わりではなく、これに基づく訓練と検証までを一つの流れとする。そして、訓練結果を踏まえた計画の見直しを継続的に実施することで、計画の鮮度を保つことが必要となる。こうした一連の取組を、行政だけが行うのではなく、地域住民同士が共同して行うことで、地域のつながりが深まる効果も期待される。

### ③ 分散避難の推進

避難所での三密を回避するために分散避難が提唱されているが、前項で述べたとおり、住民側の意識は必ずしも高くない状況となっている（※P.138）。一方で、住民アンケートでは、分散避難をするための条件として、「ホテル等の分散避難先が確保されている」「補助金が支給される（ホテルなどに避難する場合）」「分散避難をするのに必要な情報が自治体から提供される」などを挙げる向きが多く、こうした住民のニーズを満たすことで、分散避難の推進を図ることもできると考えられる。

こうしたニーズも踏まえ、分散避難の推進にあたり自治体が行うべき取組として、(i) 多様な避難先の整備、(ii) 情報収集・支援手段の確立、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(i) 多様な避難先の整備
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>分散避難の推進にあたっては、在宅避難や親戚・知人宅への避難のみならず、車中泊、民間宿泊施設（ホテル・旅館等）、福祉施設、地域の自主運営避難所など、多様な避難先・方法を準備・案内する。民間宿泊施設を自治体で確保することが難しい場合は、住民が自力で探して確保することとし、その宿泊費用を一部補助するなど、分散避難ができるための制度を整える。補助金の対象としては、普通の避難所に避難しづらいと思われる要支援者だけなど自治体の状況に応じて対象を絞ることも考えられる。</li> <li>ただし、行政があらかじめホテルを確保する場合には、要支援者への対応等について、事前に宿泊施設側と調整し、理解を得ておくことが必要となる。</li> <li>車中泊による避難は、避難者にとって感染症リスクを軽減させられるほか、余震の不安回避やプライベート空間の確保等から、熊本地震では避難者のうち7割近くが車中泊を選択した（※P.13）。避難者にとってのメリットの大きさから、今後も車中泊避難は増えることが予想される。一方、自治体にとって避難者の数や状況が把握しにくいというデメリットがあるため、車中泊ができる場所を事前に用意しておくことで支援がしやすくなる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(ii) 情報収集・支援手段の確立
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>分散避難においては、まず避難者の状況把握（誰がどこにいるのか、必要な食事の数、要支援者の避難状況、健康状態の把握等）が課題となるため、メールシステムや自治体の公式アプリなどを活用して、避難者に避難状況を報告してもらおう（※事例：愛媛県宇和島市P.96、熊本県益城町P.103）。</li> <li>在宅避難では、高齢者等が孤立化し、熱中症や食中毒などで体調を崩し、関連死につながるケースもみられる。こうした状況を回避するため、地域の社会福祉協議会や外部からの支援チーム、ボランティア団体等と連携し、個別訪問による見守りや相談対応を実施する。熊本地震の被災地では、発災後、数か月後に社会福祉協議会が運営する「地域支え合いセンター」が被災者を個別訪問して見守りや相談対応をする仕組みを設けている。こうした仕組みを発災後すぐに運用することで、災害関連死の防止につながる。また、NPOが炊き出しなどを通じて在宅避難者の情報収集・整理を行った事例もある（※事例：レスキューストックヤードP.121）。避難者へのサポートを全て自治体で抱え込むことなく、関係団体や被災地支援のノウハウをもつボランティア等と速やかに連携することが必要といえる。</li> </ul>

#### ④ 住民参画による津波対策の推進

住民アンケートでは、島しょ部の住民のうち24.1%が、津波警報が発令された際の避難場所を「知らない」と回答しており、住民の避難意識向上が課題となっている。住民の避難意識向上のためには、自治体から住民への一方通行の啓発のみならず、住民側が主体的に参画する取組が重要と考えられる。また、島しょ部は自治体職員の数が限られ、防災に割ける人的資源が少ない点も課題となっている。

これを踏まえた取組として、(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、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(i) 行政と住民との危機意識の共有
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民の避難意識を向上させるためには、まず住民が危機意識を持つことが重要である。そのために、津波に対し行政が有する危機意識と、これに対する方針をあらかじめ明示する。</li> <li>例えば、予想される災害と災害に対する行政の基本的な考えや方針などを住民・職員に示し、この考え方を土台に地区毎にワークショップを重ね、必要な避難施設・避難路の検討や避難体制を構築する（※事例：高知県黒潮町P.105）。こうした取組にあたっては、なぜその取組が必要なのか、なぜ住民の参加が必要なのかという、行政からのメッセージを「考え方」として強く発信する。これにより、個別的な啓発活動に比べ、住民の意識向上へのより高い効果が期待できる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(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）
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>島しょ部では自治体職員の人員が少なく、防災担当に割ける人員も限られる。一方、津波対策は人命に直接的に関わるものであるため疎かにすることはできない。こうした点から、津波対策での訓練やワークショップに、防災担当以外の部署も含めた地域毎の担当者を割り振り、全庁的な対応をとる（※事例：高知県黒潮町P.107、静岡県三島市P.113）。</li> <li>自治体職員が地域に入って真剣に防災をサポートする姿を目の当たりにすることで、住民の意識向上につながる効果も期待される。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(iii) 避難精度を高めるための訓練の実施
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民参画での訓練で、津波からの避難が1分1秒を争う状況であることを踏まえ、地震発生後に地域ごとに避難場所まで何人がたどりつけたか、高齢者等の要支援者はたどりつけたか等を繰り返し検証し、避難の精度（避難場所、ルート、所要時間、条件等）を上げる。</li> <li>特に、津波発生時、避難することが難しい地域や、動きづらい人をあぶりだし、そのような地域や人々について、避難の障害を取り除くために家具固定を促したり避難訓練をする等、重点的な対策をとることが必要である。</li> </ul>

## (2) 避難所のあり方に関する方向性と取組

### ① 住民の健康と快適性を守る避難所運営

前項のとおり、避難所を運営する自治体には、普段と違う生活で心身に負荷がかかる住民の健康を守り、安全かつ快適に避難できる場所を提供することが求められる。

そのために必要な取組として、(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、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(i) 健康を悪化させない避難所の環境づくり
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 体調不良や持病の悪化による災害関連死を防止するため、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 つを整備する準備を平時から推進する。</li> <li>・ 特に、災害救助法が適用された場合、法所定の救助項目（4 条 1 項）については、国及び都道府県負担となり、市町村の費用負担は発生しない（21 条）。こうしたことも踏まえ、現場の職員も法律を理解し、判断をしたり、速やかに災害対策本部に相談できるようにする。</li> <li>・ 避難所にいる人の生活の質が下がらないよう、サロンの開催、足湯・炊き出し、子どもが遊べる支援プログラムの実施、青少年の相談受付など、専門ノウハウを有する NPO と連携してアクティビティや相談窓口を用意することも有効といえる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(ii) コロナ禍（感染症）への対応
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コロナ禍における避難所運営については、内閣府の「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所運営のポイント（第 2 版）」<sup>28</sup> も参考に、避難所の開設、避難所の受付、生活ルールの作成、情報の受発信、食料・物資管理、トイレ・浴室、環境改善、健康管理、ペット同行避難者への対応、車両避難者（車中泊者）への対応を検討し、マニュアル化する。</li> <li>・ 避難訓練や関係者の討議で得た知見を積極的に盛り込むことも有効である。感染者と健常者の接触を防ぐため、リスク毎に色分けしたリストバンドの使用とゾーン分けをしたり（☞事例：大分県別府市 P.93）、職員の理解を促すためマニュアルに実際の避難訓練で行った内容を写真付きで入れる（事例：熊本県益城町☞ P.104）などの方法もある。</li> <li>・ 感染拡大を防止するためにはパーティションの設置が必要であるが、熊本県益城町では、段ボールパーティションの設置に多大な時間と労力を要した経験から、ワンタッチ式パーティションも準備している（☞事例：熊本県益城町 P.103）。他自治体でも、パーティションなど資材の設置を避難訓練等で実際に行い、配置可能な資材を準備することが必要といえる。</li> </ul>

28 内閣府「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所運営のポイント（第 2 版）」

<http://www.bousai.go.jp/coronam.html>（2022 年 1 月 24 日確認）

課題に対応するための取組	(iii) 配慮が必要な人への事前準備
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 高齢者や障害者等の要支援者のほか、性別による生活上の配慮を要する女性、避難所での専用スペース確保やルール作りが必要となるペットなどの対応を、事前に避難所運営マニュアルに反映させ、検証のために訓練を実施する。</li> <li>• 男性と女性では、プライバシーや防犯など避難所に対する意識が異なることが想定され、こうしたニーズの違いを踏まえて避難所を運営しなければ避難所の質向上が確保されない。自治体においては、事前に女性の配慮に関する対応を準備していくことが必要といえる。避難所運営のマニュアルの役割分担にあらかじめ「女性班」を設け、女性からの相談対応の想定やマタニティマーク等の準備を行っている取組もある（※事例：静岡県三島市P.111）。</li> <li>• 熊本地震の被災地である益城町では、避難者から最も多かった要望はペットに関するものであった（※P.103）。自治体では、マニュアルにペット連れ避難者への対応をあらかじめ入れるとともに、現場でペット連れ避難者の拒否などの混乱が生じないように、訓練や研修等を通じて職員に十分周知しておくことが必要である。</li> </ul>

## 【コラム】避難所運営において災害救助法で対応できる例

災害救助法が適用された場合、避難所の設置・運営等に関する一定費用が国及び都道府県負担となる。この際、避難所運営の担当職員が、どのような費用が災害救助法の適用対象となるか知っている、その項目に関する避難所運営の改善を迅速に対応することが期待できる。

以下では、避難所運営において災害救助法の対象となる項目の例を挙げる（図表108）。

図表 108 避難所運営において災害救助法に基づく国庫負担の対象となる例

主に食事に関すること (温かく栄養バランスのとれた食事のために)
○保健師、栄養士、調理師等の炊き出しスタッフの雇い上げ
○炊き出しのための食材、調味料、調理器具の購入、炊事場の確保や簡易調理室の設置（一つの調達先に頼って食材が偏ることがないように注意）
○被災者用の弁当などの購入
主に衛生及び暑さ対策に関すること
○被災者用の仮設風呂、簡易シャワー室の設置、仮設ランドリー（洗濯機、乾燥機）仮設トイレ、授乳室
○仮設風呂等ができるまでの間、入浴施設への送迎と入浴料の支払い
○暑さ対策として、エアコン、扇風機等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）、氷柱や氷の購入
主に生活環境の整備に関すること
○緩衝材としての畳、カーペットのレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）、プライバシー保護のため等の間仕切り設備、環境整備のための段ボールベッド等の購入
○避難所環境整備のための冷蔵庫、洗濯機、乾燥機、掃除機等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）
○被災者のための毛布、タオル、下着類、歯ブラシ、消毒液、石鹼、市販薬などの購入、携帯電話の充電器などの貸与
主に避難所の設置に関すること
○障害者、高齢者等のためのスロープ仮設置
○情報収集等のためのテレビ、テレビ等のレンタル（レンタルが困難な場合は購入しても差し支えない）

（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 住民が参画する仕組みづくりと住民への啓発強化

前項のとおり、避難所運営において、行政職員は住民の避難所運営参画に期待しているが、住民は避難所運営に参画すべきという意識が希薄であるというギャップがある。また、避難所運営を行政職員が自分たちのみでやろうとして疲弊し、住民も手伝い方が分からずその状況が定着し、結果として避難所の質が低下するという悪循環が生じる懸念がある。

こうした課題に対応するための取組として、(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、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(i) 自助・共助の必要性の伝達
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民に、公助には限界があり、自助、共助なしには災害対応は立ち行かないことを、繰り返し継続的に伝える。これにより、住民の意識を少しずつ変えていく。</li> <li>トップ自らメッセージを発信したり（※事例：愛媛県宇和島市 P.98）、避難訓練や出前講座など、住民と対話する機会を捉えて伝えることも有効と考えられる（※事例：静岡県三島市 P.113）。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(ii) マニュアルでの住民の役割明示と住民への意識付け
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>住民が避難所運営は自分たちの役割であると意識するために、平時の段階から、避難所運営の主体は住民であることを周知しておく。特に、発災時には自治体が投入できる人的資源に限りがあり、住民の参画なしには避難所運営が立ち行かないこと、住民の参画は住民自身にとっても避難所での生活環境向上につながることを説明する。その上で、避難所運営に関するマニュアルを整備するとともに、その中であらかじめ住民の役割を明示しておき、これに基づいて避難訓練等を実施する。</li> <li>例えば、避難所運営で必要となる役割と、その役割を地域の自主防災組織や自治体職員でどのように分担するかを明示したマニュアルを作成し、避難所単位での避難所運営訓練を実施することが考えられる（※事例：静岡県三島市 P.112）。</li> </ul>

<p>課題に対応するための取組</p>	<p>(iii) 住民が参画する避難所の環境づくりと働きかけ</p>
<p>具体的内容</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 住民の自立支援を促し、協力しやすくするために、案内表示を作るマジックや紙、掃除をするためのゴミ箱や掃除用具など、必要と考えられる道具をスムーズに用意できるよう、あらかじめ準備しておく。</li> <li>• (ii) のようにマニュアルで住民の役割を定めておらず、避難所で事後的に住民へ働きかけを行う必要が生じた場合は、①避難所運営開始（統合）時の班分け、②キーパーソンへの声かけ、③必要な項目の提示と声かけ、等により避難者に働きかける。①は、避難所運営開始（統合）時に、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。②は、①のような割り振りができず避難所運営が始まってしまった場合に、町内会の役員や、周囲へ目配りしながら自発的に動いている人（キーパーソン）に声をかけ、気になっていることを聞き出し、一緒に他の住民へ参加してくれるよう声をかけていく。③は、キーパーソンがいない場合に、職員が住民にやってほしいことを書き出して、声をかけて募る。</li> <li>• 発災時において、行政と住民のみで話し合いを持とうとすると、住民から行政へのお願いばかりとなる、行政側も適切な回答をできる人材に限りがある、など円滑なコミュニケーションを図れないことがあるため、調整組織と連携しながらNPO等の第三者に入ってもらい、過去の災害支援経験や専門的立場から意見をもらうことも有効である（☞事例：JVOAD P.118）。</li> <li>• 避難所を開設する職員が駆け付けられない場合に備え、住民が自ら避難所を開設できる手法を準備しておくことも有効である。（☞事例：コラム「愛知県碧南市の取組」P.162）</li> </ul>

## 【コラム】愛知県碧南市の取組 ～ファーストミッションボックス

避難所開設にあたって、避難所に派遣できる職員が限られているため、災害の規模・状況によっては職員が避難所に駆け付けられないケースも想定される。こうした状況に備え、愛知県碧南市では、避難所について何も知らない人でも避難所の開設ができるよう、初めに（ファースト）やるべき任務（ミッション）を記載した指示書と、最低限必要となる資材を入れた箱（ボックス）を用意しておく手法を採用している。

箱は、避難所の入口屋外に鍵をしていない状態で常設しておき、最初に避難所に来た人が、常設しているボックスを開け、その指示に従って行動するよう取り決めておく。最初にその箱を開けた人が、職員が来るまでの間の仮の本部長となり、指示書に従って、仲間を増やしていき、避難所開設にこぎつける。

愛知県碧南市では、ファーストミッションボックス（開発：危機管理教育研究所 & 長野県飯田市危機管理室）の取組を動画で公開しており検討の際のイメージとして参考になる。

リンク：

愛知県碧南市ウェブサイト

[https://www.city.hekinan.lg.jp/soshiki/shiminkyoudou/bosai/1\\_2/17544.html](https://www.city.hekinan.lg.jp/soshiki/shiminkyoudou/bosai/1_2/17544.html)

ファーストミッションボックスウェブサイト（危機管理教育研究所）

<https://fmbox.jp/>



(出典) 碧南市ウェブサイト<sup>29</sup>

29 碧南市ウェブサイト

[https://www.city.hekinan.lg.jp/soshiki/shiminkyoudou/bosai/1\\_2/17544.html](https://www.city.hekinan.lg.jp/soshiki/shiminkyoudou/bosai/1_2/17544.html)（確認日：2022年1月24日）

### ③ 防犯体制の強化

避難所へ避難した後、避難所内での暴力、性犯罪、窃盗や、家人がいなくなった家・事務所等での火事場泥棒といった犯罪をいかに防ぐかが課題となる。

この課題に対応するための取組として、(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、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(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
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間警備会社へのヒアリングでは、避難所内での犯罪防止のためには「抑止」が重要との示唆が得られている(☞事例：ALSOK P.126)。これを踏まえ、プライバシーへの影響が少なく、かつ目立つ場所(出入口等)にカメラを設置したり、避難所内の警察・警備員・住民による巡回を行う。これにより、犯罪予備軍となる者に対し、自身の行動がカメラや人の目で記録されるということを黙示的に伝える。</li> <li>トイレ周辺等の明るさ確保、死角防止のため低めの間仕切りによる半可視化(☞事例：熊本県益城町 P.103)、女性・子どもへの防犯ブザー配布、相談窓口やホットラインの設置とポスターでの周知なども有効と考えられる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(ii) 火事場泥棒防止のための地域の巡回体制構築
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>警察や民間警備会社に依頼し、地域を巡回警備する。また、避難所の住民の役割の一つとして地域の巡回を割り振っておき、自主防災組織による巡回を実施する。</li> <li>警察へは、ある程度の人数が身を寄せる避難所を設置した場合、地域巡回や避難所の警備を依頼するために応援が必ず必要になるとの認識の下、平時から事前調整を行い、避難所の開設段階で速やかに応援要請をする。また、江戸川区のように、民間警備会社と応援協定を締結しておくことも手段の一つといえる(☞事例：ALSOK P.126)。</li> </ul>

### (3) 避難と避難所両方のあり方に関する方向性と取組

#### ① 他部署を巻き込んだ防災対策の推進

発災時には、防災担当以外の職員も含めて全庁体制で災害対応に当たる必要があるため、防災担当以外の職員も災害対応を我が事として捉える必要がある。しかし、前項で見たとおり、防災担当以外の職員の災害対応への意識は必ずしも高くなく、職員の意識向上が課題となっている。また、避難所での急病人、要支援者対応など、災害対応に不安を持っている職員が多いという課題もみられる。

こうした課題に対応するための取組として、(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、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(i) 他部署を巻き込んだ討議の実施
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 防災担当以外の職員が災害対応を我が事と捉えるために、訓練や各種計画の見直しにおいてリアルな状況を想定した討議を実施し、「今災害が起きたらこんなに困ることなる」ということを実感する場を設ける。</li> <li>・ 例えば、防災に関して1つのテーマ（福祉避難所やゴミ、物資、ご遺体など）を設定し、テーマに関わる部局を全て呼んで、議論していく手法が挙げられる。遺体安置であれば、どこの部が対応するのか、遺体安置袋はどこかの課が管理しているのか（そもそもあるのか）、安置場所はどこにするのか、検視官との連携が必要になるが、手順は確認しているか、亡くなった場合には、戸籍も関係するので住民課と連携する必要があるというように、テーマごとに様々な検討事項が喚起される。これにより、実際に災害が発生した際、外部業者との連携も含めて対応の困難さを理解することができ、結果として少しずつ意識改革がされていくことになる。</li> <li>・ 実施する中で、地域防災計画の中での各自の役割の見直しや、プロセスの改善につながる提案が出てくる可能性もある。こうした過程も、防災担当部署以外の意識改革につながっていく。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(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】
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 防災担当以外の職員を自治会の区など地域ごとに割り振り、地域の避難訓練やワークショップなどに参加させる。これにより、表面的な研修・訓練で終わらず、地域と一緒に防災対策を推進することとなり、職員の防災分野への意識付けにつながる効果が期待できる（<small>【事例】</small> 高知県黒潮町 P.107、静岡県三島市 P.113）。</li> <li>・ 職員は通常の業務以外に地域の会合や避難訓練に参加し、相応の負担がかかるため、休日の業務が発生した際などは休みに振り替えるようにするなど、制度面でのフォローも求められる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(iii) 職員の不安に応えるカリキュラムの構築
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 訓練や研修で、職員に災害対応を我が事と捉えてもらうため、一方的なカリキュラムで終わることなく、アンケート等で職員がどのような点に不安を感じているかを積極的にくみ取り、双方向でカリキュラムを構築していく。</li> <li>• この際、経験者をグループディスカッションのリーダーとしたり、リアルな体験談を伝える機会を設けると、より効果的なカリキュラムになると考えられる。また、過去被災した自治体の検証報告書等を読むことも、自身の自治体での実災害の想定につながるため有益である。</li> </ul>

## 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

災害対応では、国・都・他市町村やNPO、民間企業・団体などからの支援が大きな助けとなり、特に小規模な自治体や大規模災害では、自前ですべての対応を行うことは困難であるため、受援体制の整備や外部組織との連携が特に重要となる。しかし、前項のとおり、支援の受入準備やNPO、民間企業・団体との連携は必ずしも十分なものとなっていない。

こうした課題への対応として、(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の伝達、(iv) 調整組織との連携推進、が挙げられる。

課題に対応するための取組	(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
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 発災時には、通常業務以外に災害対応業務が必要となり、自治体が単独で対応するのは困難であるため、平時の段階で受援計画や業務継続計画の整備を優先的に行う。</li> <li>・ この際、ただプッシュ型の支援を受けるという従来型のスタンスではなく、自発的に必要な項目の応援要請ができるよう、受援計画での受援が必要となる可能性がある項目の列挙と連絡先の記載、必要人員の精査を行うことが効果的である。好例として、熊本地震の教訓を踏まえ、受援計画の整備を行っている熊本県益城町の取組が挙げられる（☞事例：熊本県益城町 P.102）。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(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
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 避難所運営や被災地支援にノウハウを持つ民間企業や団体と応援協定を締結することで、被災した時に効果的な支援を受けられる可能性を高める（☞事例：ALSOOK P.126、生活協同組合コープみらい P.131）。</li> <li>・ 自治体アンケートでは、小規模自治体でこうした民間企業・団体との連携に遅れがみられるが、発災時の人員に限られる小規模自治体でこそこうした民間企業・団体との連携が重要となるため、平時から積極的に協定締結先を確保することが必要である。</li> <li>・ 行政組織の縦割りにより話がなかなか進まなくなるとの声も支援企業から聞かれている。窓口となる部門がリーダーシップをとって、協定締結を前に進めていくことが求められる。</li> <li>・ 協定を締結した後も、認識の齟齬が生じたり、多くの先と協定を締結したことで個別の内容を整理できていなかったりするケースがみられる。協定締結後に放置することなく、年1回や担当者が交代する機会に挨拶を兼ねた情報交換を実施し、相互に内容を確認・把握しておくことが発災時に協力を得やすくするために重要といえる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(iii) 発災時の依頼に向けた体制整備と詳細なニーズ伝達
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>協定を締結していても、発災時には基本的に企業側が独断で動くことはできない。そのため、発災時に自治体側の管理職や当該実務の担当者が登庁できず、判断を待つような事態も懸念される。こうした事態を避けるため、あらかじめ管理職ではない担当レベルの職員や、当該実務を担当していない職員でも、柔軟に企業へ依頼をかけられるよう、管理者・担当者不在時の受援に関する指揮系統を明確化しておく。</li> <li>物資支援を受ける際は、避難所の現場のニーズをなるべく詳細に伝えた方が、支援側も調達しやすく、適切な支援につながりやすい。また、緊急時には、言い間違いや認識違いも生じやすくなる。自治体担当者は、ニーズを可能な限り具体的に把握し、支援企業に明確に伝えることが重要である。</li> <li>また、堆積土砂の撤去、避難所の生活環境改善など何らかの作業をNPOやボランティア、民間団体に依頼する際、なぜ困っているかという理由を具体的に伝えることで、NPOや民間の効果的な支援が期待できる。例えば、堆積土砂の撤去を行政ができない際、業者がいないからという理由が分かれば、民間団体の方で重機を手配したり、作業が可能な団体を呼ぶといった対応を検討することができる。こうしたコミュニケーションを円滑にするためにも、平時からの情報交換が重要となる。</li> </ul>

課題に対応するための取組	(iv) 調整組織との連携推進
具体的内容	<ul style="list-style-type: none"> <li>支援団体との連携にあたっては、団体との間で予期せぬトラブルが生じている事例もあることから、事前に信用のおける支援団体を把握しておく必要がある。そのために、平時から地域の災害中間支援組織（熊本県におけるKVOAD等）と情報交換するとともに、発災時には迅速に支援団体に関する情報提供を受けるなど、支援団体が効果的に活動できるよう、調整組織との連携を推進することが必要である。</li> </ul>

### 3. おわりに

台風や豪雨、地震といった災害は避けて通れない現象であり、特に豪雨災害については、地球温暖化の影響もあって近年激甚化・頻発化する傾向がみられている。そのため、災害発生時における避難・避難所のあり方は、今後ますます重要なテーマとなっていくと思われる。

本調査研究では、多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方について、避難に関する課題、避難所に関する課題、その両方に関する課題のそれぞれにつき、自治体を実施すべき取組を論じてきた。住民への避難情報の伝え方の工夫や避難行動要支援者の避難対策、マニュアルへの事前記載による住民参画の促進、発災時を想定した討議や訓練の実施など、いずれも重要性が高い項目であるが、全て自治体の防災担当部署のみで完結できる問題ではなく、他部署の職員や住民、民間企業・団体等が連携して対応することが求められる。

本稿の提言は、こうした関係者が連携しながら、具体的にどのような準備をすべきかを示したものとなっている。本調査研究が、自治体の災害対策推進にあたっての一助となり、所属部署に関わらず全自治体職員が災害対応について触れることのできる機会となれば幸いである。