

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

2022年3月
公益財団法人 東京市町村自治調査会

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

2022年3月

公益財団法人 東京市町村自治調査会

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

1. 災害対応における市町村の責務と避難・避難所を巡る動き

(1) 災害対応における市町村の責務

市町村は、災害対応に関し次のような責務を有している。

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

(2) 近年の主な災害

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

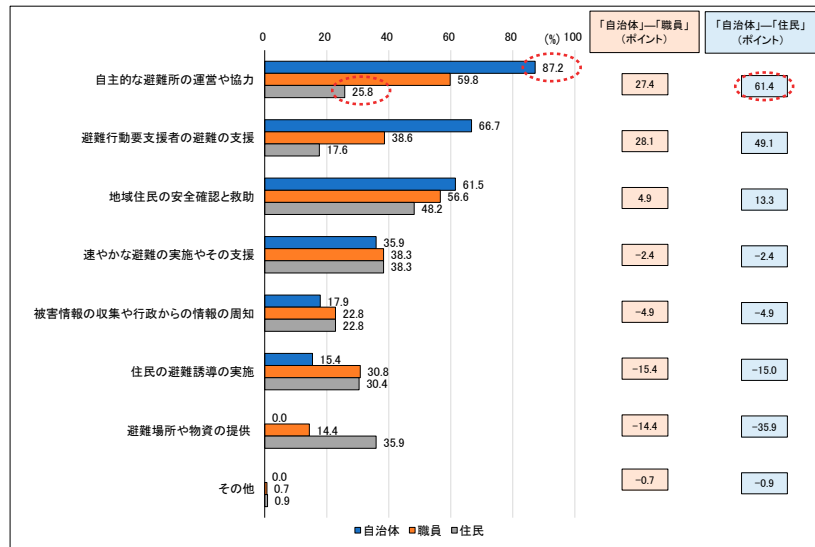
- ✓ 毎年全国で大規模な災害が発生し、死者も出ており、避難者も多い。
- ✓ 適切な避難を促すとともに、避難情報等を住民の避難行動に結びつける必要がある。
- ✓ 災害時に職員が忙殺される中、限られた人員で避難所を運営する必要がある。

2. 多摩・島しょ地域自治体の避難・避難所に関する現状

<自治体アンケートから得られた示唆>

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

発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組【MA・3つまで】



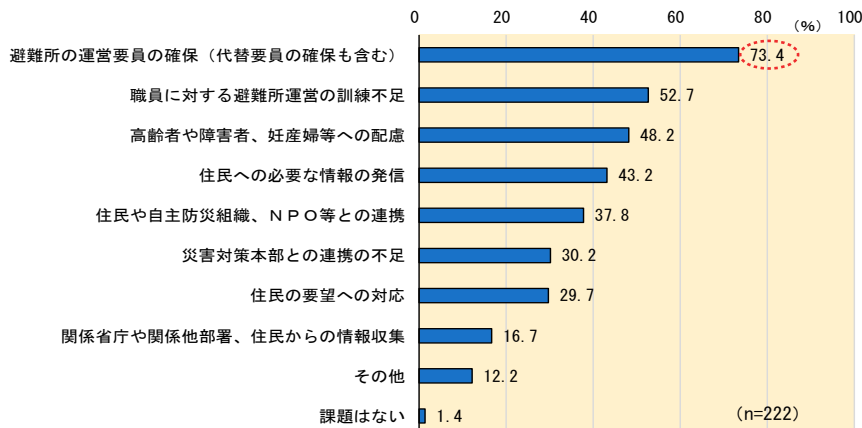
(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査、同職員アンケート調査、同住民アンケート調査

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

<職員アンケートから得られた示唆>

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

勤務している自治体の避難所運営の課題【MA・いくつでも】

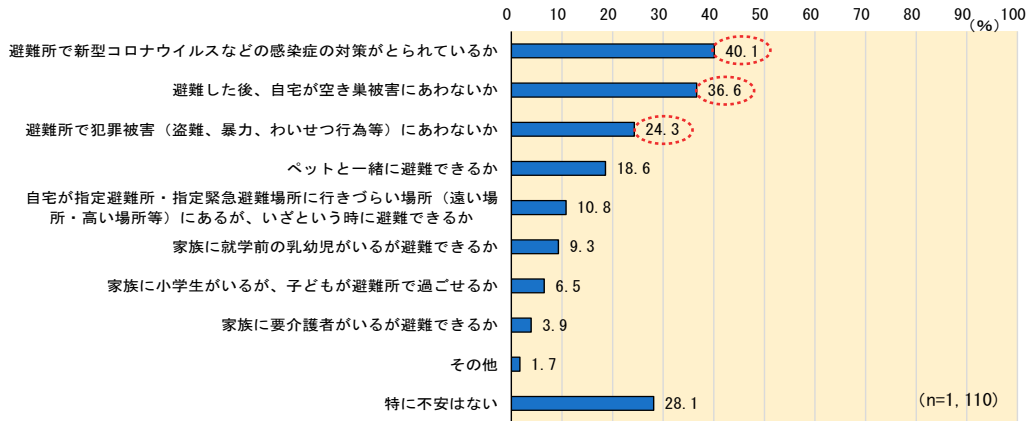


(出典) 多摩・島しょ地域職員アンケート調査

<住民アンケートから得られた示唆>

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

避難に関する不安事、困り事【MA・いくつでも】



(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

3. 避難・避難所のあり方に関する事例調査

事例調査のポイントは次のとおり。

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

4. 多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する課題と提言

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

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

多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所のあり方に関する課題と提言

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

目次

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

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

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

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

資料編・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 169

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

I .調査研究の概要

1. 本調査研究の背景・目的

近年、日本では台風や地震などの災害が頻発している。令和元年東日本台風の際は、多摩川流域の自治体を始めとして多摩地域の多くの自治体が避難所を開設しており、多摩・島しょ地域においても災害は身近なものとなっている。

その中で、災害時の対応で重要な要素の一つである避難・避難所のあり方は、度々起こる災害等により、大きく変化している。

避難方法においては、身近な自治体の公共施設に避難するという従来の考えから、熊本地震では「車中泊」による避難、新型コロナウイルス感染症対策では「分散避難」など、多様な避難方法が考えられるようになった。また、南海トラフの巨大地震の発生を想定した津波からの避難も大きな課題となっている。さらに、体育館で密集しての雑魚寝から、パーティションを使用したプライバシーの確保、段ボールベッドによる寝床の改善、栄養を考えた食料の配給、女性目線での避難所対応など避難所の質の向上も求められている。

国においては、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」（内閣府）などで「質の向上」を提唱しており、最近では自力避難が困難な住民の避難方法を決めておく個別計画の作成を努力義務とし、市町村の責務であることを明確化する災害対策基本法の改正の動きなどもある。

さらに、災害経験のある自治体では、災害に対する職員の意識の差や、避難所運営における住民の参画意識の差など、今後の避難・避難所のあり方を考える上で考慮すべき課題が生じている。

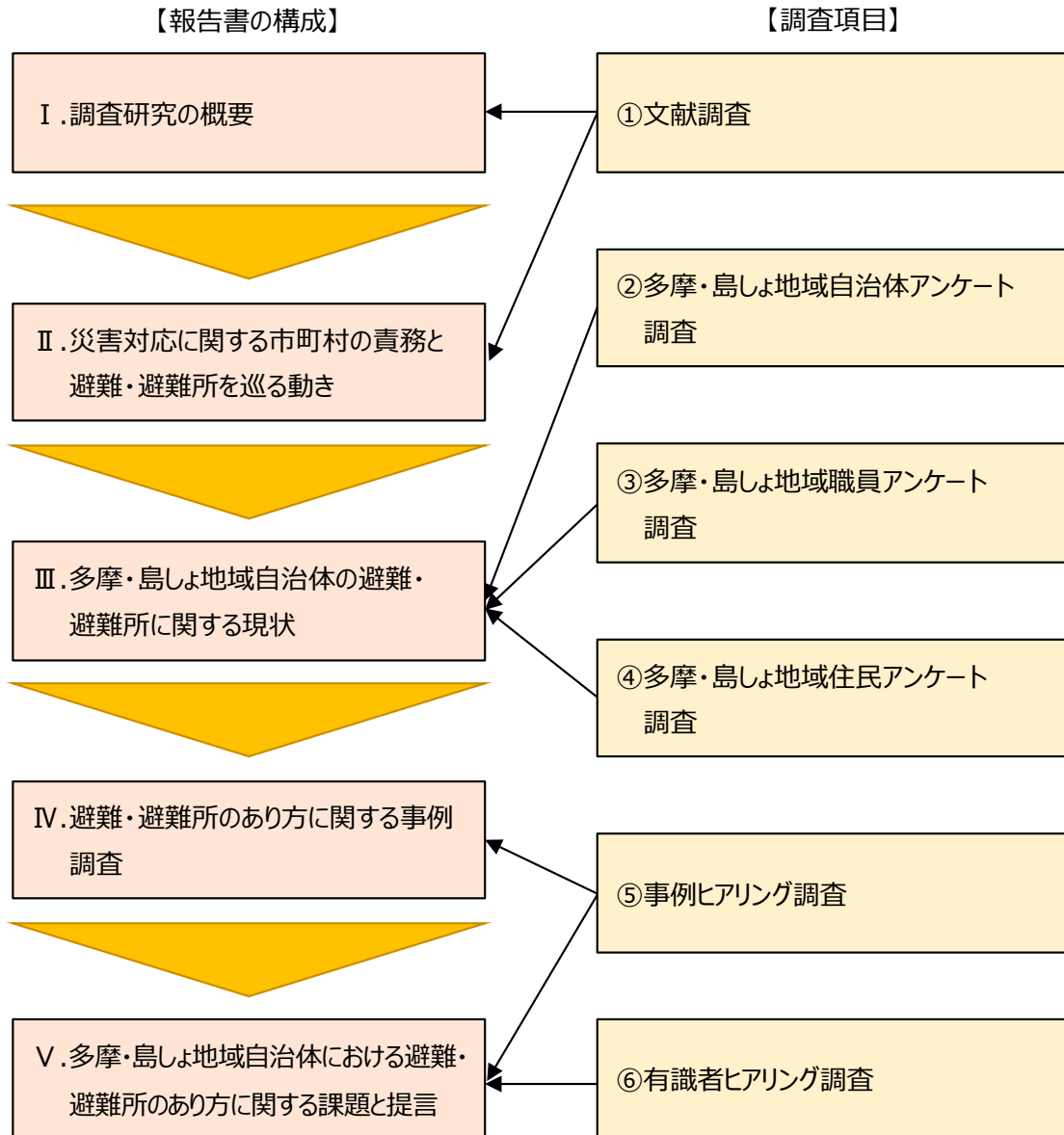
本調査研究では、台風などの水害、地震・津波時に、平時よりも少ない人員・資源となる状況下で、住民の安全と良好な生活環境を提供するための避難・避難所のあり方について提示するとともに、防災担当以外の職員が災害を我が事として考え、取り組めるための方策についても示すことを目的とする。

1 地域の指定緊急避難場所ではなく、自宅の上階に留まったり、安全な地域に住んでいる親戚・知人宅、宿泊施設等に避難したりする様々な避難行動。

2. 調査研究の実施方法

本調査研究は、以下の方法で実施した（図表 1）。

図表 1 調査研究の流れ



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
地震 津波	災害対策基本法		
	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・災害救助法 ・消防法 ・警察法 ・自衛隊法 	<ul style="list-style-type: none"> <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
	<ul style="list-style-type: none"> ・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 		
	<ul style="list-style-type: none"> ・海岸法 		
	火山		
風水害	<ul style="list-style-type: none"> ・河川法 ・海岸法 		
地滑り 崖崩れ 土石流	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・水防法 	<ul style="list-style-type: none"> <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相続の減免、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	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・原子力災害対策特別措置法 		<ul style="list-style-type: none"> ・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）
救助法を適用した場合	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。

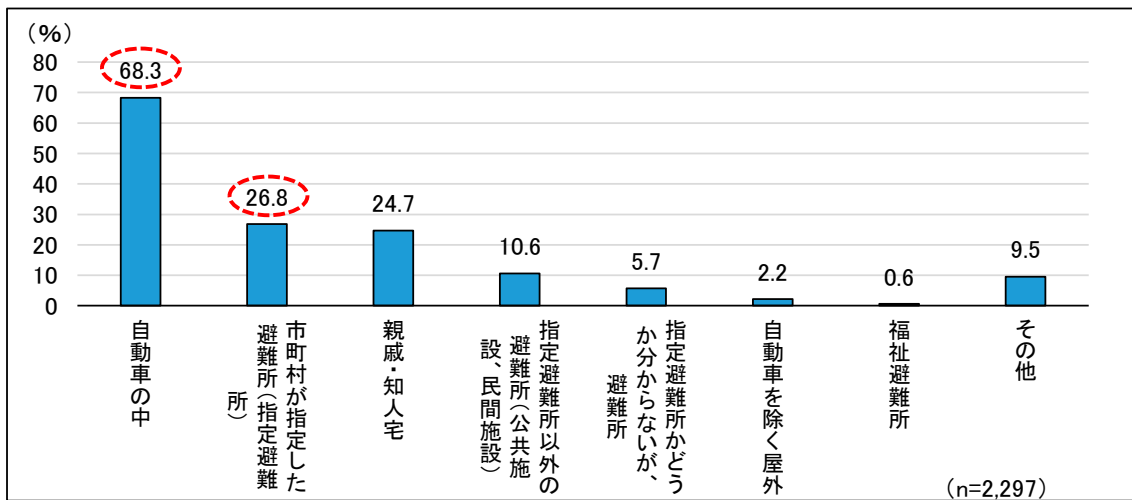
③ 避難・避難所に関する動き

(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）。

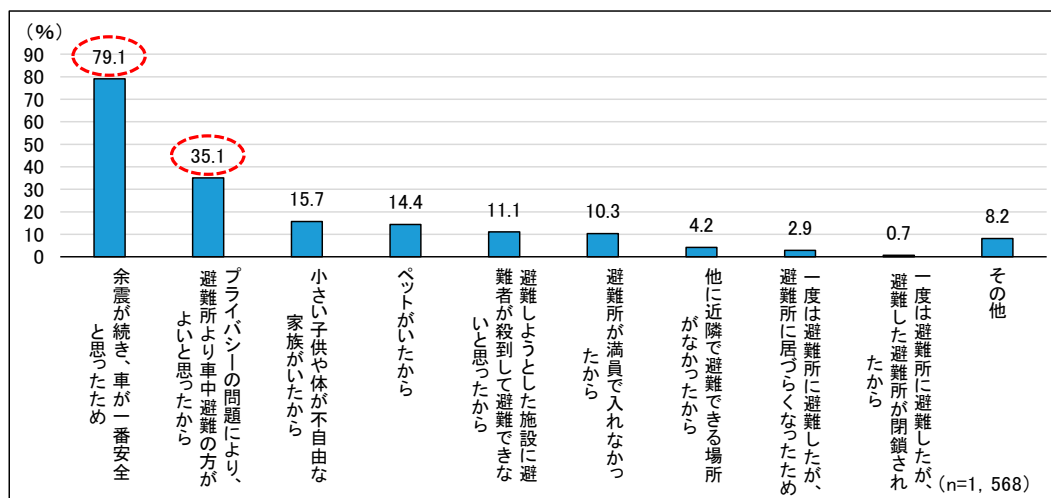
一方、当時多くの自治体では車中泊避難者への対応を想定しておらず、指定避難所での受入を前提に準備していた。そのため、車中泊避難をした避難者の状況把握や物資支援等が困難な状況となった。

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 JV O A D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こと。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険される時は、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行い、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の公開資料を元に榊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、JV OAD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つ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つた。
	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(榎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、愛媛県で定期的で開催された。

(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こたえ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
<ul style="list-style-type: none"> 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
<ul style="list-style-type: none"> 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。

Ⅲ.多摩・島しょ地域自治体の避難・避難所に関する現状

1. 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

(1) 実施概要

① 調査方法

本調査は、各市町村の企画担当課へメールで調査票を送付し、その後企画担当部署から防災担当部署へ展開いただき、メールにより回収する方法で実施した。

② 調査時期

2021年7月19日（火）～9月3日（金）

③ 調査対象

東京都39市町村の防災担当部署

④ 回収結果

39サンプル（回収率100%）

⑤ 調査結果の見方

調査結果の数値は、原則として回答率（%）を表記しており、小数点第2位を四捨五入し小数点以下第1位までを表記している。このため、単数回答の合計が100.0%とならない場合がある。

本文中の「n」はその設問の回答数を、「SA」は単一回答を、「MA」は複数回答、「FA」は自由記述回答を示す。

(2) 調査結果

① 防災担当部署の人数

防災担当部署の人数は、「8～9人」が20.5%で最も多く、次いで「2～3人」「6～7人」が15.4%となった（図表14）。

図表 14 防災担当部署の人数

人数(人)	自治体数	割合
0～1	3	7.7%
2～3	6	15.4%
4～5	5	12.8%
6～7	6	15.4%
8～9	8	20.5%
10～11	3	7.7%
12～13	5	12.8%
14～15	1	2.6%
16～17	1	2.6%
18～19	0	0.0%
20以上	1	2.6%
計	39	100.0%

② 女性職員数

女性職員数は、「0人」が44.4%で最も多く、次いで「1人」が38.9%となった（図表15）。

図表 15 女性職員数

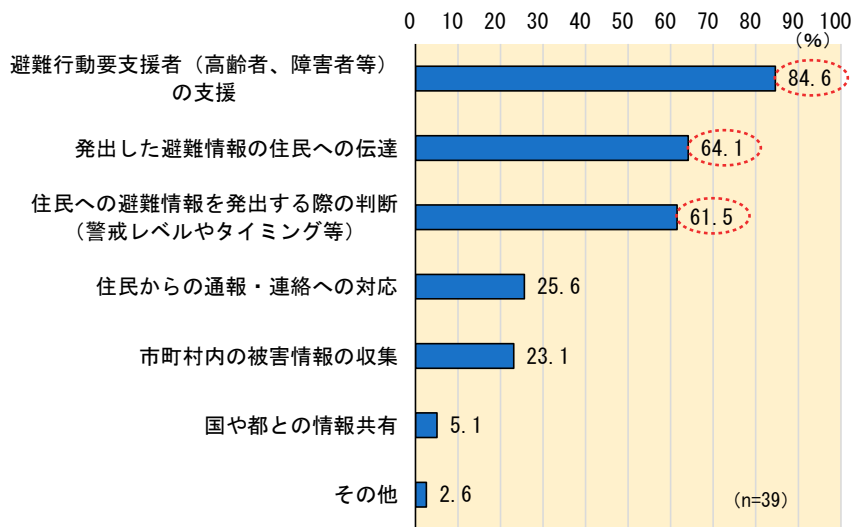
人数(人)	自治体数	割合
0	16	44.4%
1	14	38.9%
2	3	8.3%
3	2	5.6%
4以上	1	2.8%
計	36	100.0%

(注) 計36について：無回答が3自治体であった。

③ 住民の避難にあたっての課題

発災時の住民の避難にあたっての課題は、「避難行動要支援者（高齢者、障害者等）の支援」が84.6%で最も多く、次いで「発出した避難情報の住民への伝達」が64.1%、「住民への避難情報を発出する際の判断（警戒レベルやタイミング等）」が61.5%となった（図表 16）。

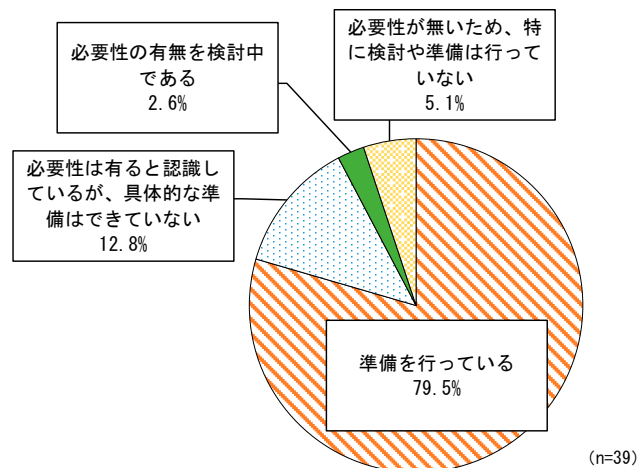
図表 16 住民の避難にあたっての課題（MA・3つまで）



④ 分散避難についての検討や準備

分散避難についての検討や準備は、「準備を行っている」が79.5%で最も多く、次いで「必要性は有ると認識しているが、具体的な準備はできていない」が12.8%、「必要性が無いため、特に検討や準備は行っていない」が5.1%となった（図表 17）。

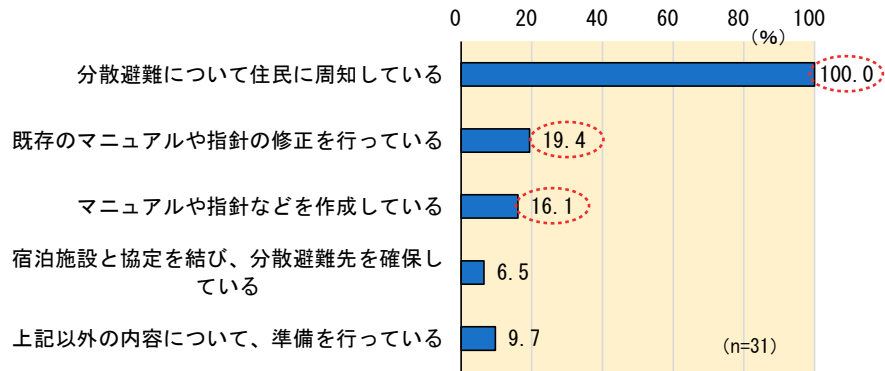
図表 17 分散避難についての検討や準備（S A）



⑤ 分散避難の準備内容

分散避難の準備内容は、「分散避難について住民に周知している」が100.0%で最も多く、次いで「既存のマニュアルや指針の修正を行っている」が19.4%、「マニュアルや指針などを作成している」が16.1%となった（図表 18）。

図表 18 分散避難の準備内容（MA・いくつでも）



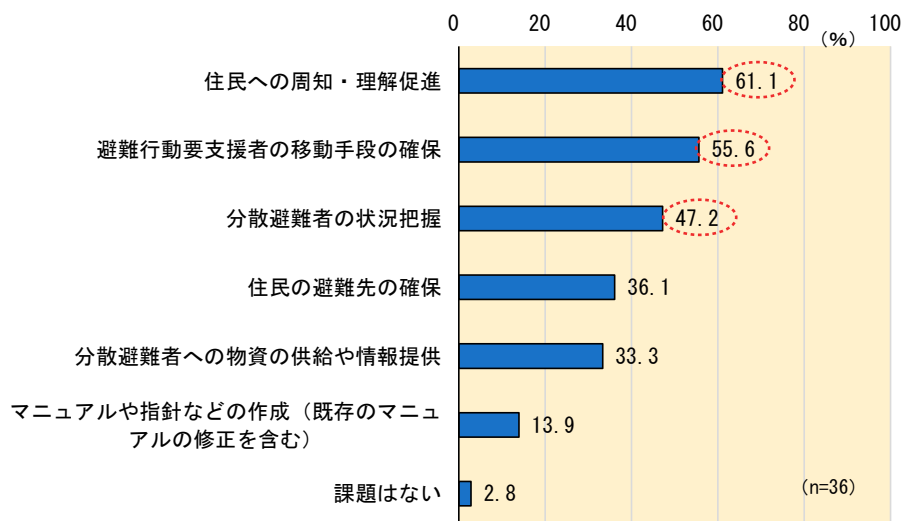
(注) 1. 「宿泊施設を避難先とした住民に対する費用助成の仕組みを設けている」「分散避難者への情報・物資 提供方法を決めている」の回答者は無し。

2.n=31について：本問は、分散避難について「準備を行っている」と回答した自治体を対象としている。

⑥ 分散避難の課題

分散避難の課題は、「住民への周知・理解促進」が61.1%で最も多く、次いで「避難行動要支援者の移動手手段の確保」が55.6%、「分散避難者の状況把握」が47.2%となった（図表 19）。

図表 19 分散避難の課題（MA・3つまで）



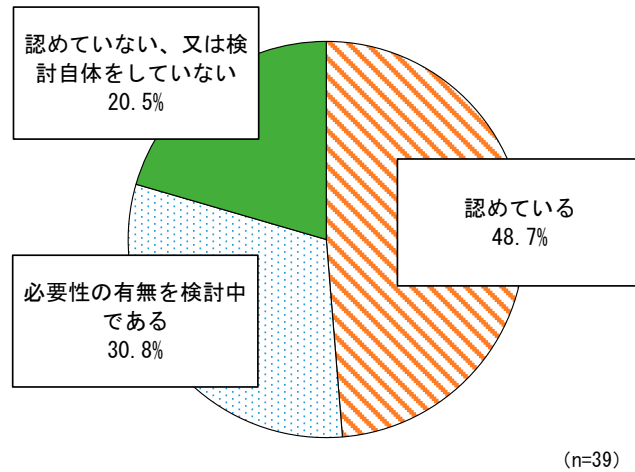
(注) 1. 「財源の確保」「その他」の回答者は無し。

2.n=36について：本問は、分散避難について「準備を行っている」又は「必要性は有ると認識しているが、具体的な準備はできていない」又は「必要性の有無を検討中である」と回答した37自治体を対象とし、うち無回答が1自治体であった。

⑦ 災害時のテント泊や車中泊

災害時のテント泊や車中泊は、「認めている」が48.7%で最も多く、次いで「必要性の有無を検討中である」が30.8%、「認めていない、又は検討自体をしていない」が20.5%となった（図表 20、図表 21）。

図表 20 災害時のテント泊や車中泊（S A）



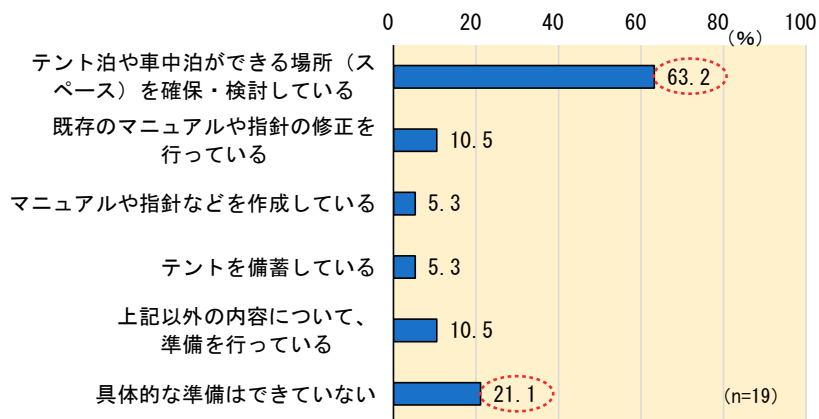
図表 21 「認めている」と回答した先につき、どのような場合に認めているか（抜粋・FA）

意見内容
・ 避難所に収容が困難であることが予測される場合等。
・ 風水害時など一時的な避難の際に安全な場所での車中泊を認めている。
・ 主に想定されるのは大地震発生時。メインの避難者滞在スペースが足りなくなってしまうら認めざるを得ない。
・（コロナウイルス等）感染症が拡大している場合。
・ 水害時に短期間の避難が見込まれる場合。
・ 避難所に人が集中したり、感染症対策の一環として。
・ ペット同行避難、集団が苦手、苦痛となる方など。
・ 原則認めていないが、やむを得ない場合、テント泊・車中泊があることを想定している。
・ 感染症対策が必要でかつ避難所施設内の受入れができない場合。
・ 避難所施設が不足し、災害対策本部が必要と認める時。
・ 避難所まで歩行が困難である等、やむを得ず車で避難所に来た場合。

⑧ 災害時のテント泊や車中泊の準備

災害時のテント泊や車中泊の準備は、「テント泊や車中泊ができる場所（スペース）を確保・検討している」が63.2%で最も多く、次いで「具体的な準備はできていない」が21.1%となった（図表 22）。

図表 22 災害時のテント泊や車中泊の準備（MA・いくつでも）



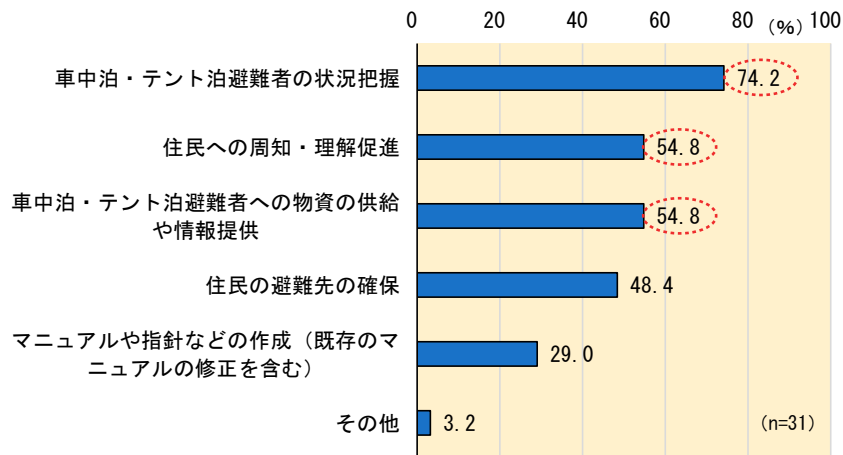
(注) 1. 「テント泊や車中泊の避難者への巡回体制を構築している」の回答者は無し。

2.n=19について：本問は、災害時のテント泊や車中泊について「認めている」と回答した自治体を対象としている。

⑨ 災害時のテント泊や車中泊の課題

災害時のテント泊や車中泊の課題は、「車中泊・テント泊避難者の状況把握」が74.2%で最も多く、次いで「住民への周知・理解促進」「車中泊・テント泊避難者への物資の供給や情報提供」が54.8%となった（図表 23）。

図表 23 災害時のテント泊や車中泊の課題（MA・3つまで）



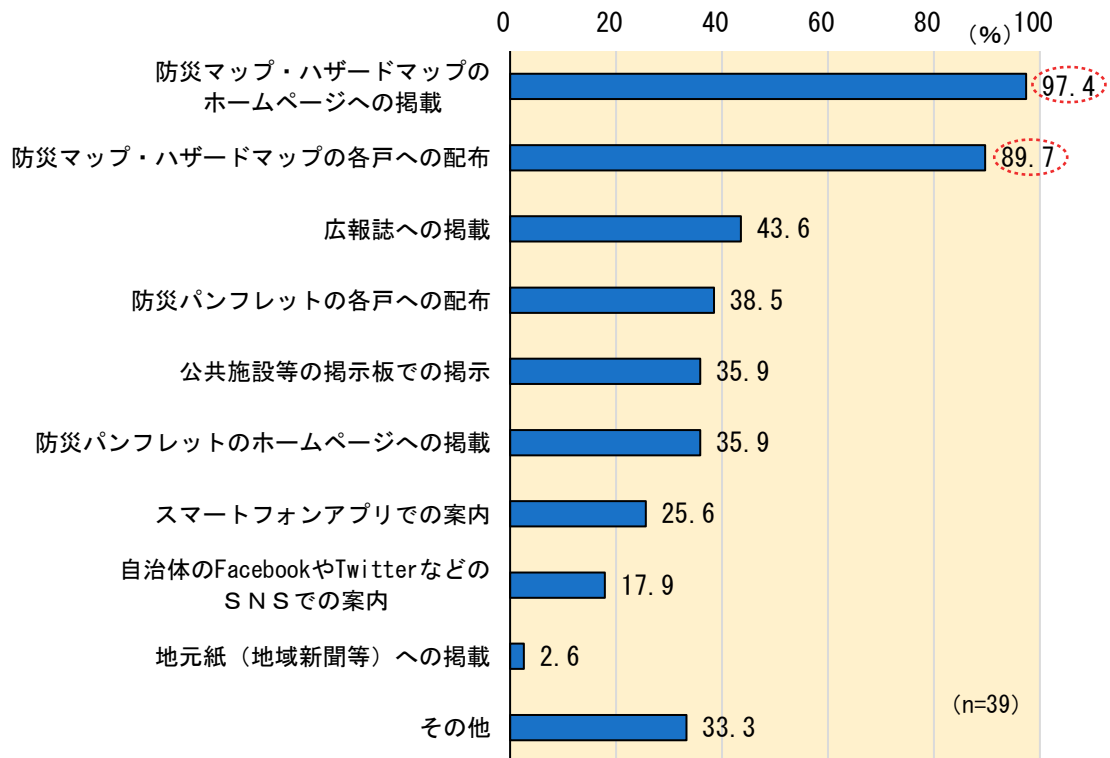
(注) 1. 「課題はない」の回答者は無し。

2.n=31について：本問は、災害時のテント泊や車中泊について「認めている」又は「必要性の有無を検討中である」と回答した自治体を対象としている。

⑩ 指定避難所や指定緊急避難場所の周知方法

指定避難所や指定緊急避難場所の周知方法は、「防災マップ・ハザードマップのホームページへの掲載」が97.4%で最も多く、次いで「防災マップ・ハザードマップの各戸への配布」が89.7%となった（図表 24）。

図表 24 指定避難所や指定緊急避難場所の周知方法（MA・いくつでも）

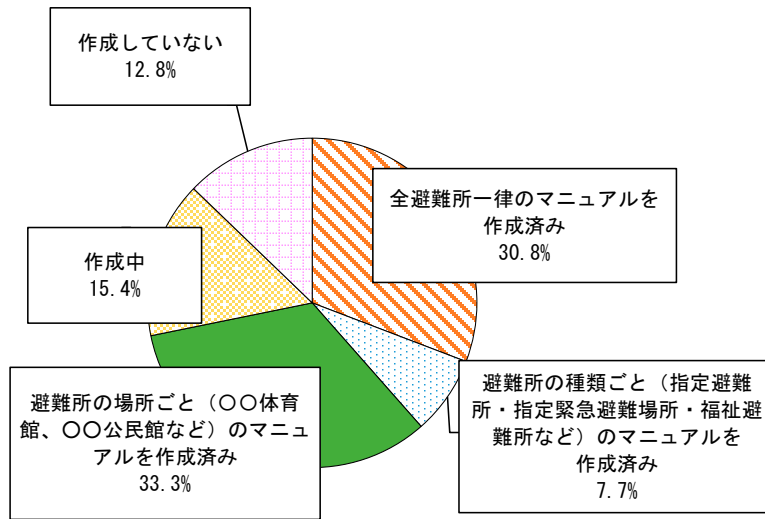


(注) 「周知していない」の回答者は無し。

⑪ 避難所運営の手引きの作成

避難所運営の手引き（マニュアル）の作成は、「避難所の場所ごと（〇〇体育館、〇〇公民館など）のマニュアルを作成済み」が33.3%で最も多く、次いで「全避難所一律のマニュアルを作成済み」が30.8%、「作成中」が15.4%となった（図表 25）。

図表 25 避難所運営の手引きの作成（S A）

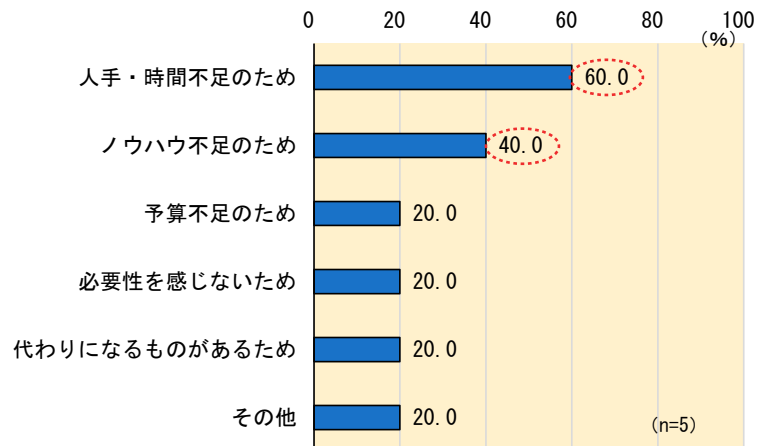


(n=39)

⑫ 避難所運営の手引きを作成していない理由

避難所運営の手引きを作成していない理由は、「人手・時間不足のため」が60.0%で最も多く、次いで「ノウハウ不足のため」が40.0%となった（図表 26）。

図表 26 避難所運営の手引きを作成していない理由（MA・3つまで）

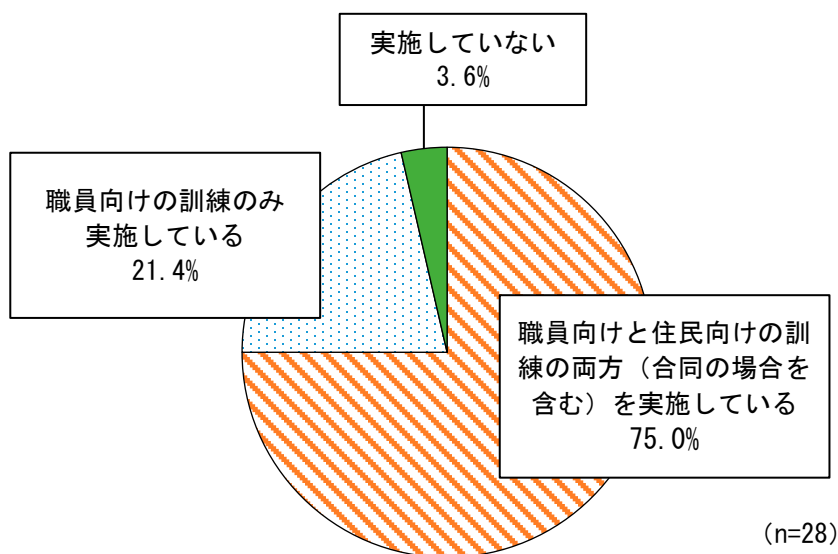


(注) n=5 について：本問は、避難所運営の手引きを「作成していない」と回答した自治体を対象としている。

⑬ 避難所運営の手引き（マニュアル）を活用した職員や住民向けの避難所開設訓練

避難所運営の手引き（マニュアル）を活用した職員や住民向けの避難所開設訓練は、「職員向けと住民向けの訓練の両方（合同の場合を含む）を実施している」が75.0%で最も多く、次いで「職員向けの訓練のみ実施している」が21.4%、「実施していない」が3.6%となった（図表 27）。

図表 27 避難所運営の手引き（マニュアル）を活用した職員や住民向けの避難所開設訓練（S A）



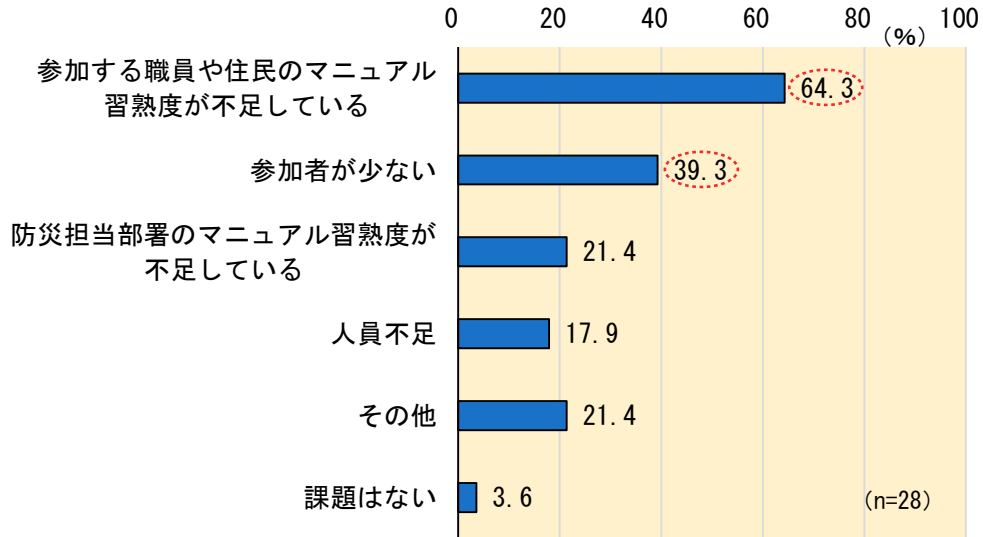
(注) 1. 「住民向けの訓練のみ実施している」の回答者は無し。

2.n=28について:本問は、避難所運営の手引き（マニュアル）について「全避難所一律のマニュアルを作成済み」又は「避難所の種類ごと（指定避難所・指定緊急避難場所・福祉避難所など）のマニュアルを作成済み」又は「避難所の場所ごと（〇〇体育館、〇〇公民館など）のマニュアルを作成済み」と回答した自治体を対象としている。

⑭ 訓練の実施にあたっての課題

訓練の実施にあたっての課題は、「参加する職員や住民のマニュアル習熟度が不足している」が64.3%で最も多く、次いで「参加者が少ない」が39.3%となった（図表 28）。

図表 28 訓練の実施にあたっての課題（MA・いくつでも）



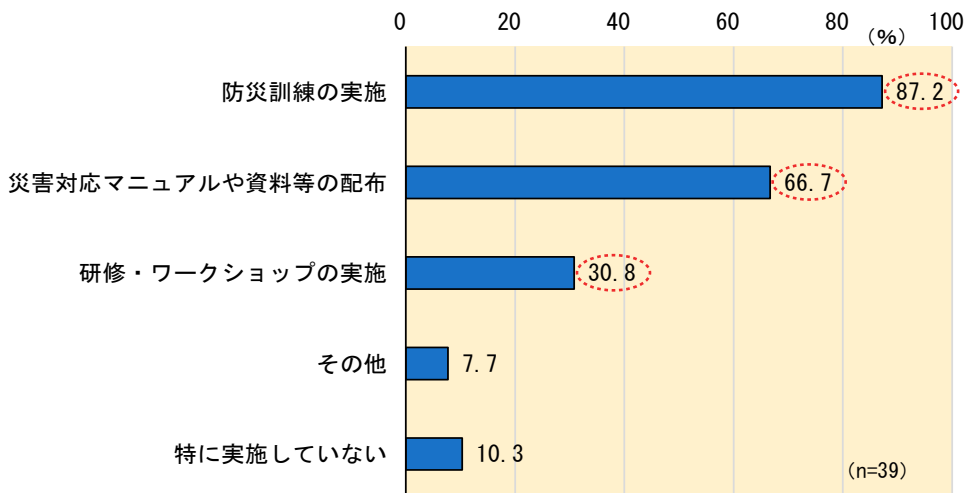
(注) 1. 「予算上実施が難しい」の回答者は無し。

2.n=28について：本問は、避難所運営の手引き（マニュアル）を活用した避難訓練の実施について、「職員向けと住民向けの訓練の両方（合同の場合を含む）を実施している」又は「職員向けの訓練のみ実施している」又は「住民向けの訓練のみ実施している」と回答した自治体を対象としている。

⑮ 防災担当以外の職員向けの防災訓練や研修

防災担当以外の職員向けの防災訓練や研修は、「防災訓練の実施」が87.2%で最も多く、次いで「災害対応マニュアルや資料等の配布」が66.7%、「研修・ワークショップの実施」が30.8%となった（図表 29）。

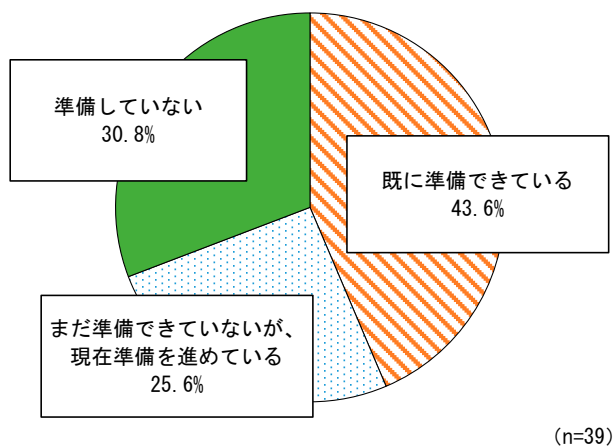
図表 29 防災担当以外の職員向けの防災訓練や研修（MA・いくつでも）



⑯ 住民やNPO団体等が自主的に避難所運営に関われる体制の準備状況

住民やNPO団体等が自主的に避難所運営に関われるような体制の準備状況は、「既に準備できている」が43.6%で最も多く、次いで「準備していない」が30.8%、「まだ準備できていないが、現在準備を進めている」が25.6%となった（図表 30）。

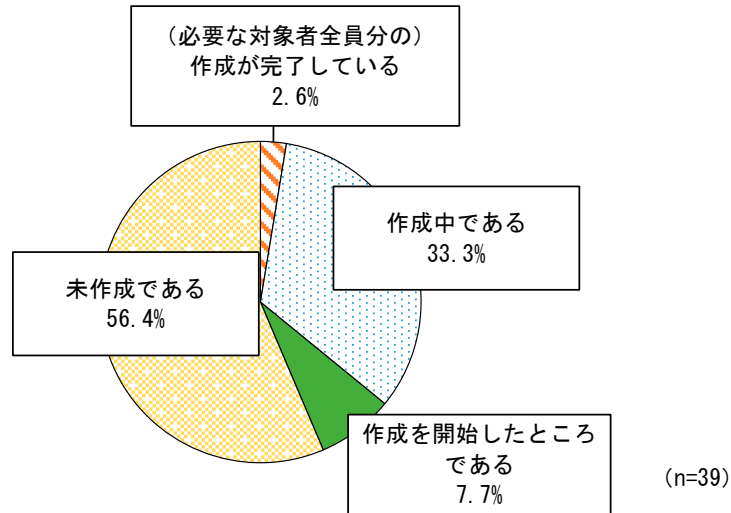
図表 30 住民やNPO団体等が自主的に避難所運営に関われる体制の準備状況（SA）



⑰ 避難行動要支援者の避難に関する個別計画の作成状況

避難行動要支援者の避難に関する個別計画の作成状況は、「未作成である」が56.4%で最も多く、次いで「作成中である」が33.3%となった（図表 31）。

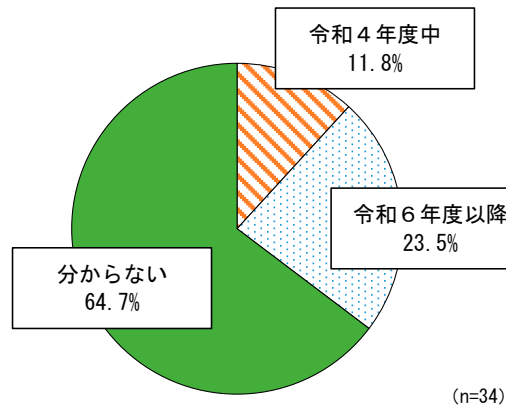
図表 31 個別計画の作成状況（S A）



⑱ 避難行動要支援者の避難に関する個別計画の作成完了時期

避難行動要支援者の避難に関する個別計画の作成完了時期は、「分からない」が64.7%で最も多く、次いで「令和6年度以降」が23.5%、「令和4年度中」が11.8%となった（図表 32）。

図表 32 個別計画の作成完了時期（S A）



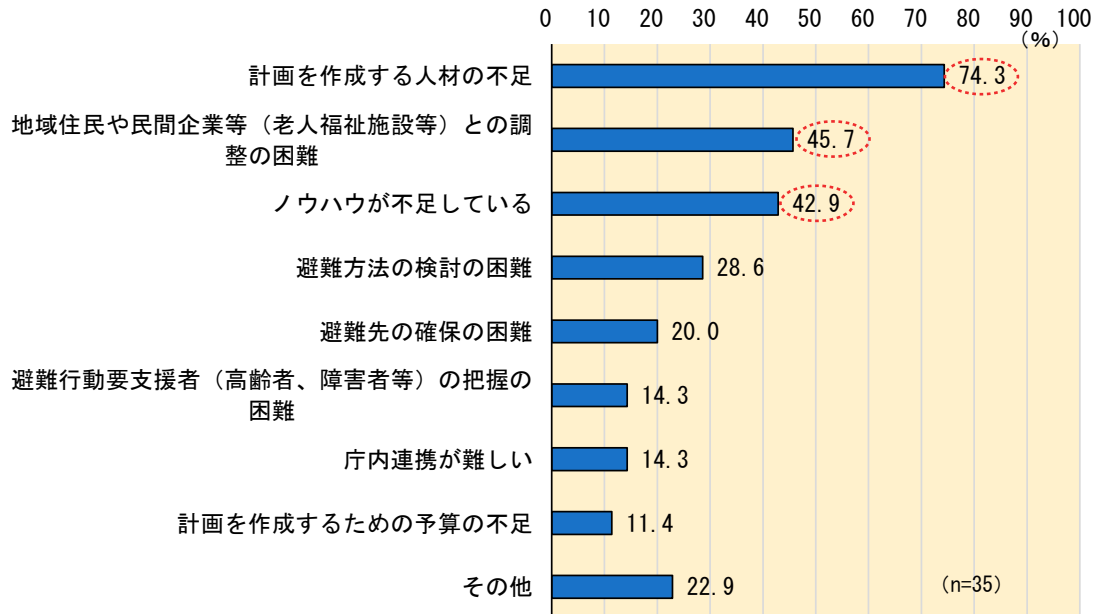
(注) 1. 「令和3年度中」「令和5年度中」の回答者は無し。

2. n=34について:本問は、個別計画について「作成中である」又は「作成を開始したところである」又は「未作成である」と回答した38自治体を対象とし、うち無回答が4自治体であった。

⑬ 避難行動要支援者の避難に関する個別計画を作成する上での課題

避難行動要支援者の避難に関する個別計画を作成する上での課題は、「計画を作成する人材の不足」が74.3%で最も多く、次いで「地域住民や民間企業等（老人福祉施設等）との調整の困難」が45.7%、「ノウハウが不足している」が42.9%となった（図表 33）。

図表 33 個別計画を作成する上での課題（MA・3つまで）

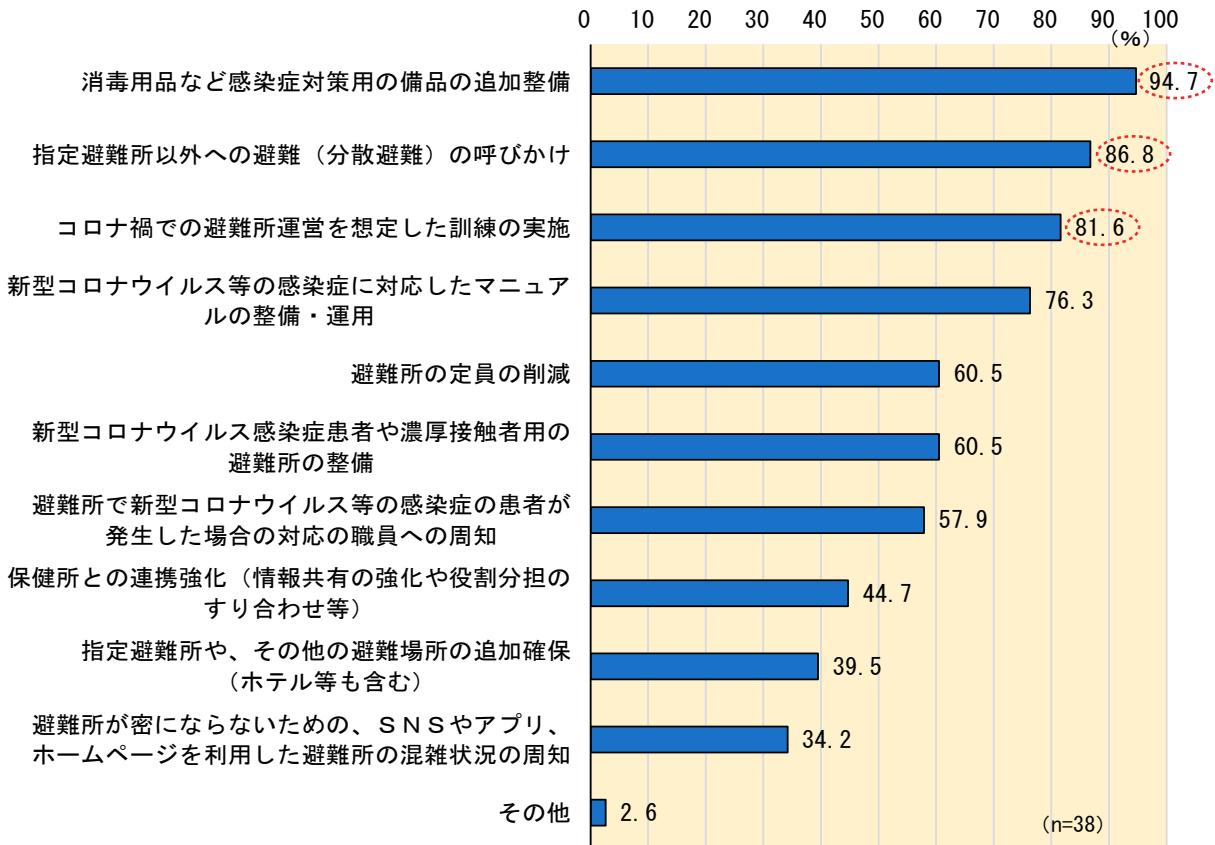


(注) n=35について：本問は、個別計画について「作成中である」又は「作成を開始したところである」又は「未作成である」と回答した38自治体を対象とし、うち無回答が3自治体であった。

⑳ コロナ禍を踏まえ災害対応で新たに実施している項目

コロナ禍を踏まえ災害対応で新たに実施している項目は、「消毒用品など感染症対策用の備品の追加整備」が94.7%で最も多く、次いで「指定避難所以外への避難（分散避難）の呼びかけ」が86.8%、「コロナ禍での避難所運営を想定した訓練の実施」が81.6%となった（図表 34）。

図表 34 コロナ禍を踏まえ災害対応で新たに実施している項目（MA・いくつでも）

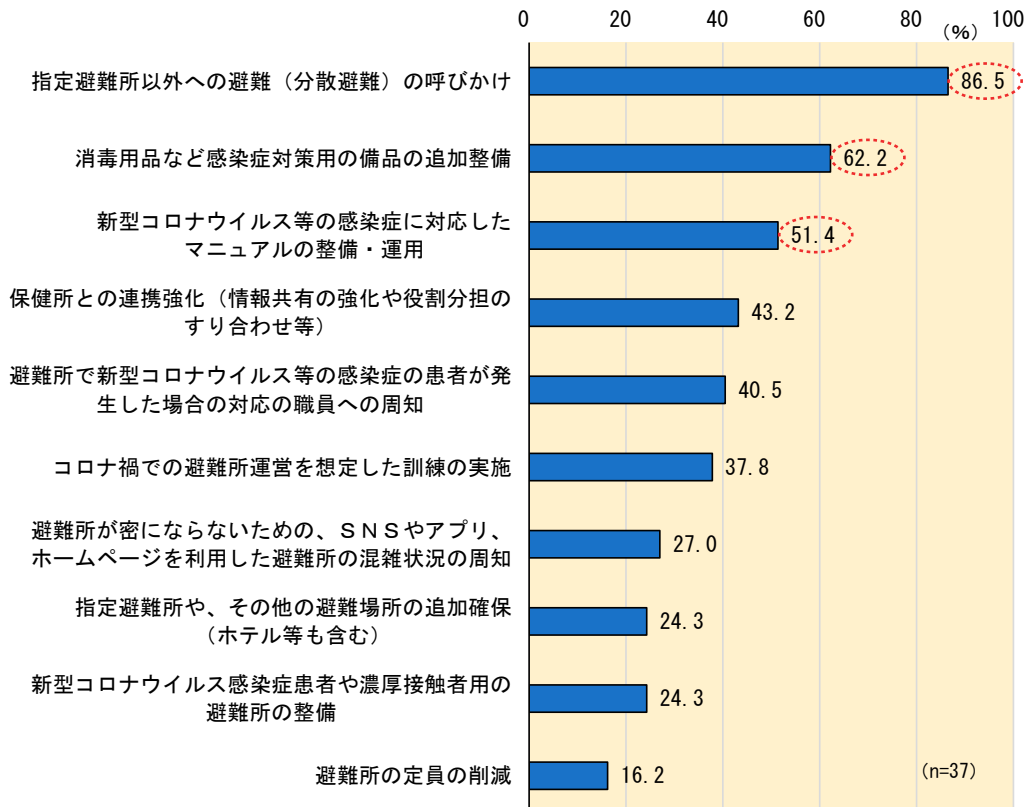


(注) n=38について：無回答1自治体。

⑳ コロナ禍収束後も継続して実施したい取組

コロナ禍収束後も継続して実施したい取組は、「指定避難所以外への避難（分散避難）の呼びかけ」が86.5%で最も多く、次いで「消毒用品など感染症対策用の備品の追加整備」が62.2%、「新型コロナウイルス等の感染症に対応したマニュアルの整備・運用」が51.4%となった（図表 35）。

図表 35 コロナ禍収束後も継続して実施したい取組（MA・いくつでも）



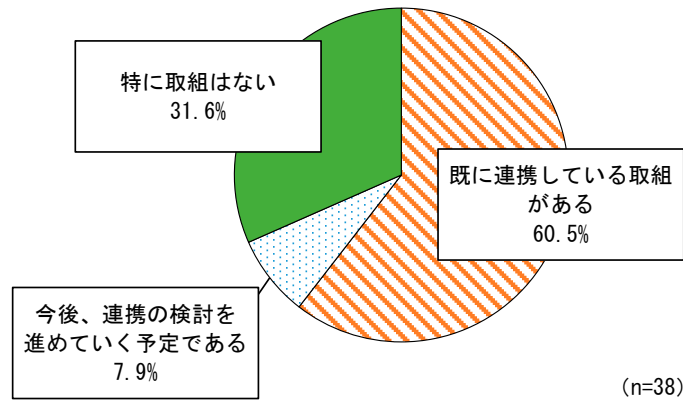
(注) 1. 「その他」の回答者は無し。

2. n=37について：無回答2自治体。

② 避難所支援について連携している取組の有無

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の有無は、「既に連携している取組がある」が60.5%で最も多く、次いで「特に取組はない」が31.6%、「今後、連携の検討を進めていく予定である」が7.9%となった（図表 36）。

図表 36 避難所支援について連携している取組（S A）

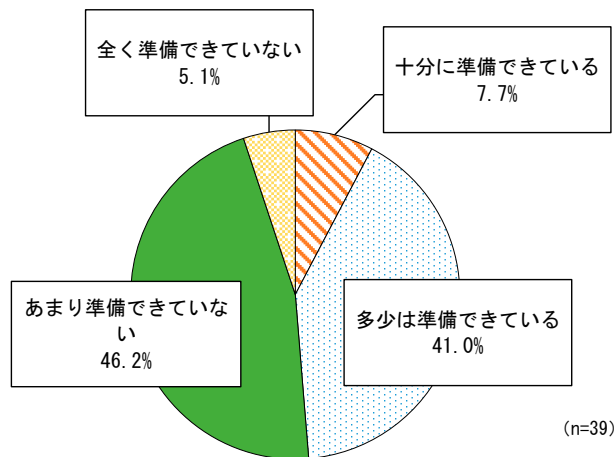


(注) n=38について：無回答1自治体。

③ 国や都、他自治体と連携した準備

発災時に向けた国や都、他自治体と連携した準備の有無は、「あまり準備できていない（46.2%）」と「全く準備できていない（5.1%）」が合わせて51.3%に上った（図表 37）。

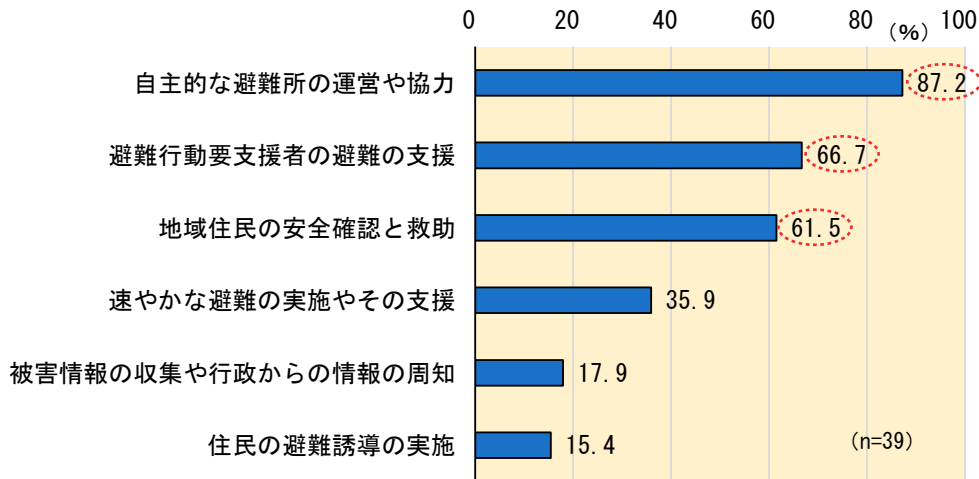
図表 37 国や都、他自治体と連携した準備（S A）



②④ 発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組

発災時において、住民や自主防災組織に特に期待したい取組は、「自主的な避難所の運営や協力」が87.2%で最も多く、次いで「避難行動要支援者の避難の支援」が66.7%、「地域住民の安全確認と救助」が61.5%となった（図表 38）。

図表 38 発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組（MA・3つまで）

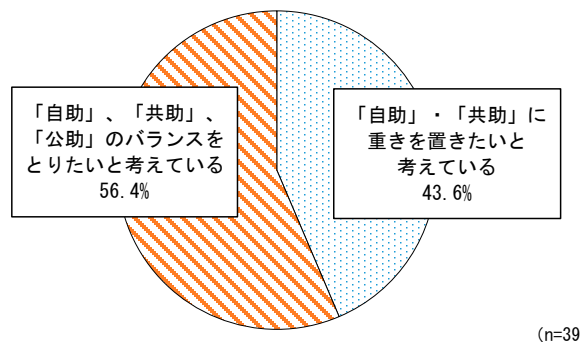


(注) 「避難場所や物資の提供」「その他」の回答者は無し。

②⑤ 自助・共助・公助の重要性についての考え

自助・共助・公助の重要性についての考えは、「「自助」、「共助」、「公助」のバランスをとりたいと考えている」が56.4%、「「自助」・「共助」に重きを置きたいと考えている」が43.6%となった（図表 39）。

図表 39 自助・共助・公助の重要性についての考え（S A）



(注) 「「公助」がメインと考えている」「その他」の回答者は無し。

②⑥ 自助・共助・公助の重要性の考えの理由

「自助」「共助」「公助」のバランスをとりたいと考えている、「自助」「共助」に重きを置きたいと考えている」と回答した理由について意見を求めたところ、37件の意見が寄せられた。主な意見を掲載しているが、主旨を尊重しながら表現を修正している。

分類してみると、「公助には限界がある・自助や共助がより有効である」が22件で最も多く、次いで「総合的な推進が重要」が8件、「その他」が7件となった（図表40）。

図表 40 自助・共助・公助の重要性の考えの理由（F A）

多かった意見	件数
①公助には限界がある・自助や共助がより有効である	22
②総合的な推進が重要	8
③その他	7
合計	37

①公助には限界がある・自助や共助がより有効である

意見内容
・ 小さな自治体では、公助において限界があるため。
・ 市役所職員にも人数に限りがあり、全ての市民が満足できる支援ができるわけではないため。
・ 近年、災害が大規模化しており、自助・共助の担う役割が大きくなっているため。
・ 避難所生活が長期化した場合など、行政職員による運営だけでは限界がある。防災意識啓発の点でも行政による一律の呼びかけだけでなく、地域によるネットワークでの伝達に効果を感じている。
・ 個人及び地域を軸とした日頃からの備えが、被害を最小限にすることにつながると考えるため。
・ 公助は、自助・共助の補完と考える。公助で供される内容は、全住民に平等で行わなければならないため、個人の要求を満たせるものではないと考えるため。

②総合的な推進が重要

意見内容
<ul style="list-style-type: none">• 住民による、自助、共助と行政による公助が、それぞれの責務と役割を明らかにした上で、連携を図っていくことが必要なため。
<ul style="list-style-type: none">• 自助として自らの命は自らが守り、共助として自分たちのまちは自分たちで守り、公助として支援していく体制を整備し、防災力向上を図る。

③その他

意見内容
<ul style="list-style-type: none">• 災害対策の基本は自助、共助。他人、家族、地域が意識を持って平時から備えることが重要である。被害の減少は、この部分が十分に行われないと望めない。これを促すことも公助の一つと考える。これらの活動を支援し、他人や地域の活動を越えた公共の活動が公助となる。自助、共助、公助がバランス良く機能することで総合的な災害対策になると考えられる。
<ul style="list-style-type: none">• 各自で出来ることは実施して頂き、障害や高齢等で避難出来ない方は役場や近所の方に協力を仰ぐことが重要と考える。

2. 多摩・島しょ地域職員アンケート調査

(1) 実施概要

① 調査方法

本アンケートは、東京都39市町村の職員へ、各市町村の企画担当部署を通じて回答フォームへの二次元バーコード、リンクを記載した案内状を配布し、各職員がその回答フォームへアクセス・回答する形式で実施した。

② 調査時期

2021年7月27日（火）～8月17日（火）

③ 調査対象

東京都39市町村に勤務する正規職員

④ 回収結果

975サンプル

⑤ 調査結果の見方

調査結果の数値は、原則として回答率（％）を表記しており、小数点第2位を四捨五入し小数点以下第1位までを表記している。このため、単数回答の合計が100.0%とならない場合がある。

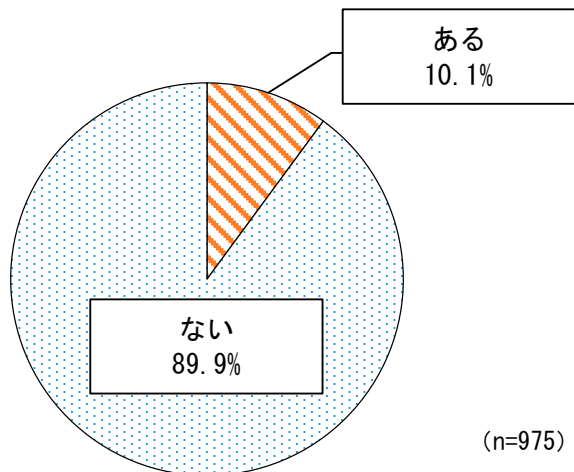
本文中の「n」はその設問の回答数を、「S A」は単一回答を、「M A」は複数回答、「F A」は自由記述回答を示す。

(2) 調査結果

① 防災担当部署への配属経験の有無

防災担当部署への配属経験は、「ある」が10.1%、「ない」が89.9%となった（図表 41）。

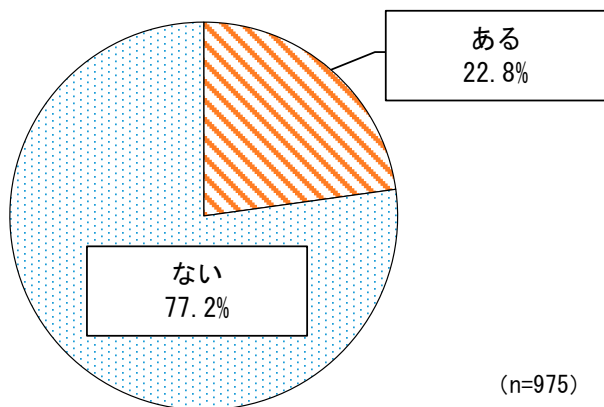
図表 41 防災担当部署への配属経験（S A）



② 避難所運営経験の有無

避難所運営経験は、「ある」が22.8%、「ない」が77.2%となった（図表 42）。

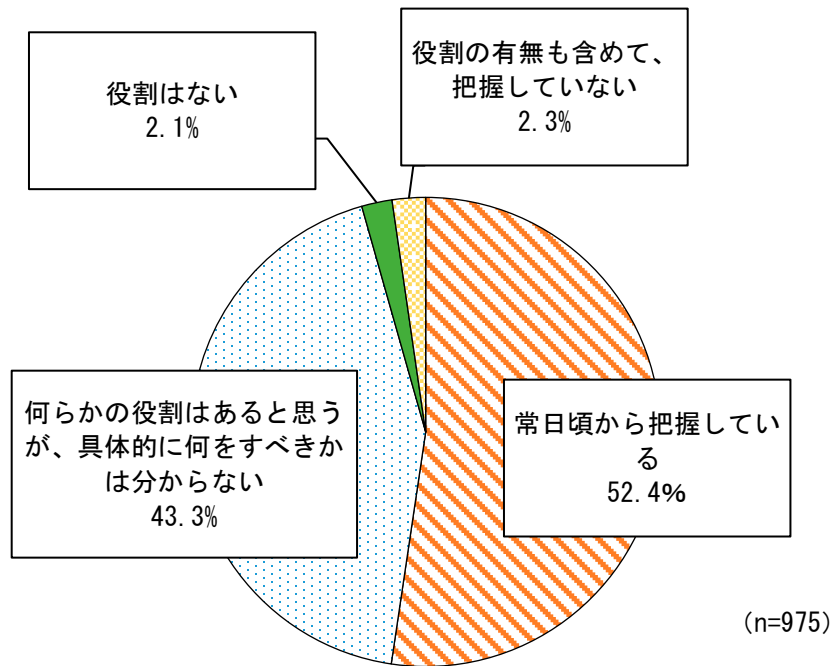
図表 42 避難所運営経験（S A）



③ 発災時における担当業務の把握状況

発災時における担当業務の把握状況は、「常日頃から把握している」が52.4%で最も多く、次いで「何らかの役割はあると思うが、具体的に何をすべきかは分からない」が43.3%となった（図表 43）。

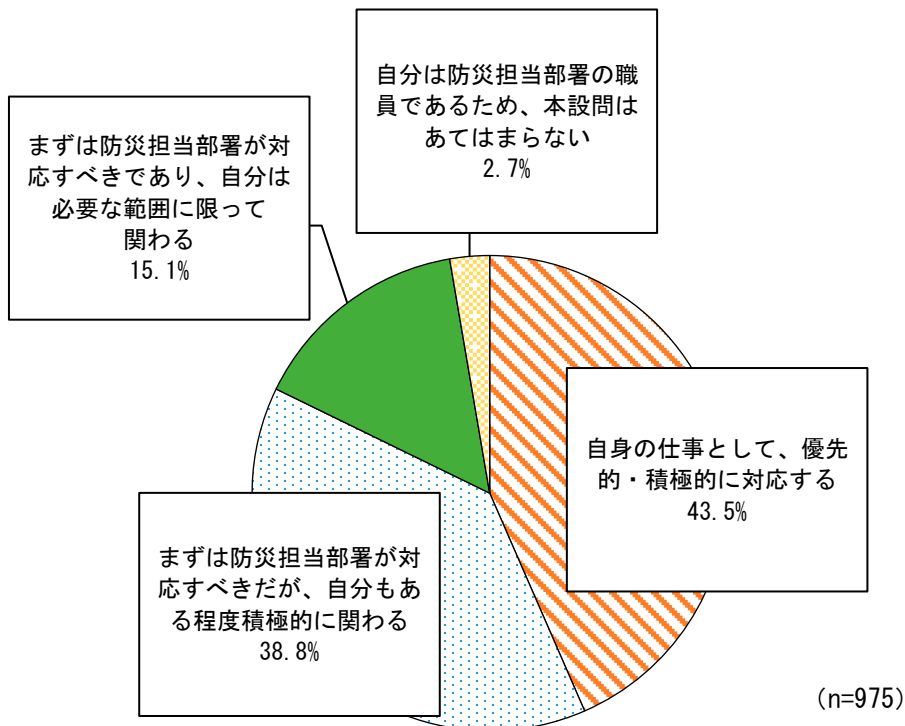
図表 43 発災時における担当業務の把握状況（S A）



④ 災害発生時における災害対応への意識

災害発生時における災害対応への意識は、「自身の仕事として、優先的・積極的に対応する」が43.5%で最も多く、次いで、「まずは防災担当部署が対応すべきだが、自分もある程度積極的に関わる」が38.8%、「まずは防災担当部署が対応すべきであり、自分は必要な範囲に限って関わる」が15.1%となった（図表 44）。

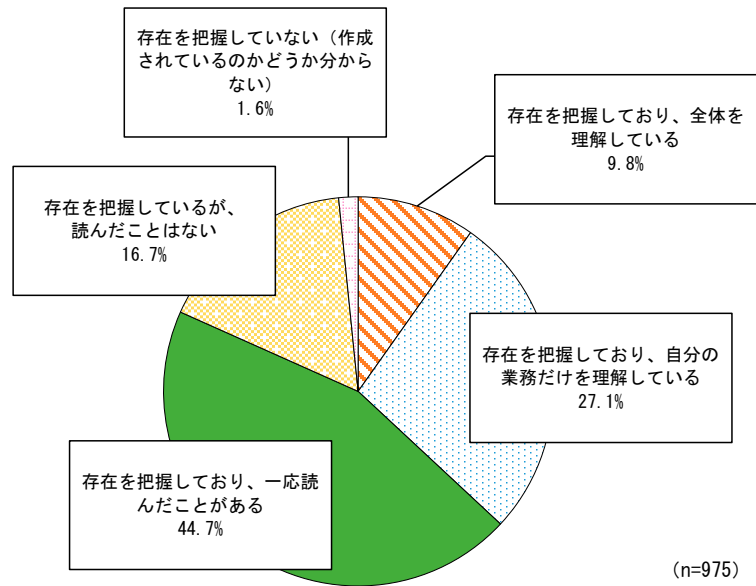
図表 44 災害発生時における災害対応への意識（S A）



⑤ 地域防災計画、災害対応や避難所運営等に関する手引きの把握状況

勤務する自治体の地域防災計画、災害対応や避難所運営等に関する手引き（マニュアル）の把握状況は、「存在を把握しており、一応読んだことがある」が44.7%で最も多く、次いで、「存在を把握しており、自分の業務だけを理解している」が27.1%、「存在を把握しているが、読んだことはない」が16.7%となった（図表 45）。

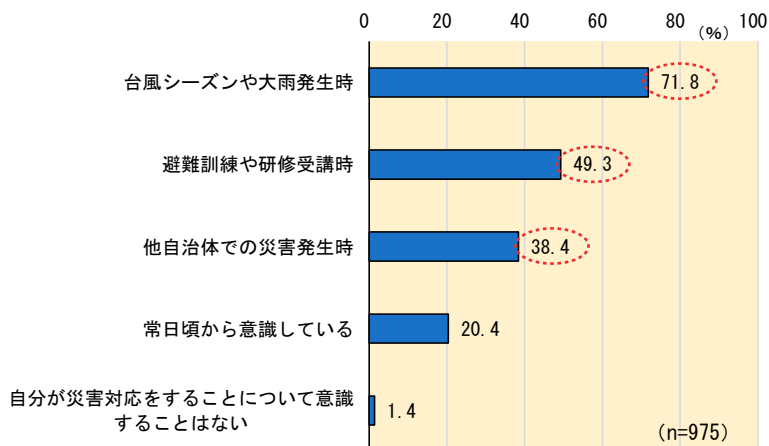
図表 45 地域防災計画、災害対応や避難所運営等に関する手引きの把握状況（S A）



⑥ 発災時の災害対応を意識する時

発災時の災害対応を意識する時は、「台風シーズンや大雨発生時」が71.8%で最も多く、次いで「避難訓練や研修受講時」が49.3%、「他自治体での災害発生時」が38.4%となった（図表 46）。

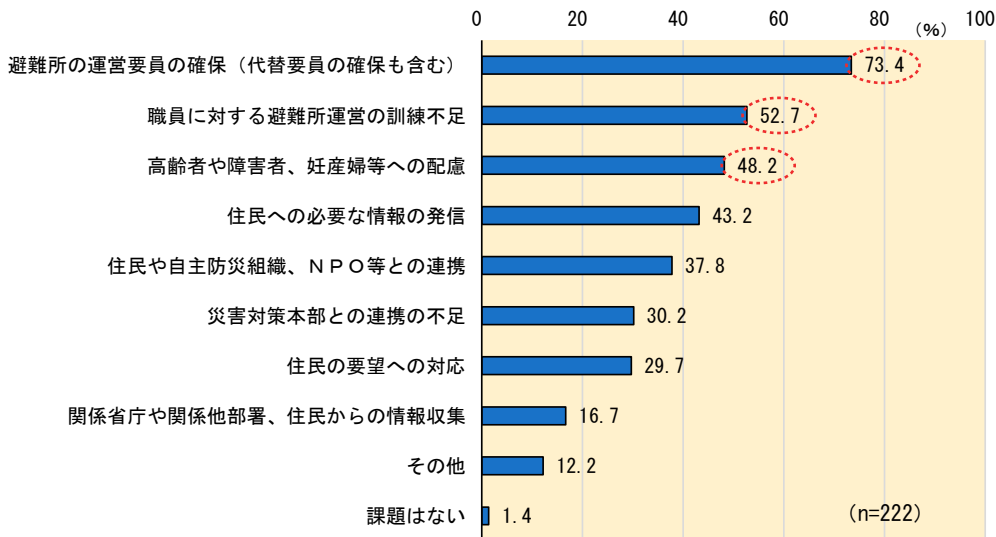
図表 46 発災時の災害対応を意識する時（MA・いくつでも）



⑦ 避難所運営における課題

避難所運営における課題は、「避難所の運営要員の確保（代替要員の確保も含む）」が73.4%で最も多く、次いで「職員に対する避難所運営の訓練不足」が52.7%、「高齢者や障害者、妊産婦等への配慮」が48.2%となった（図表 47）。

図表 47 避難所運営における課題（MA・いくつでも）

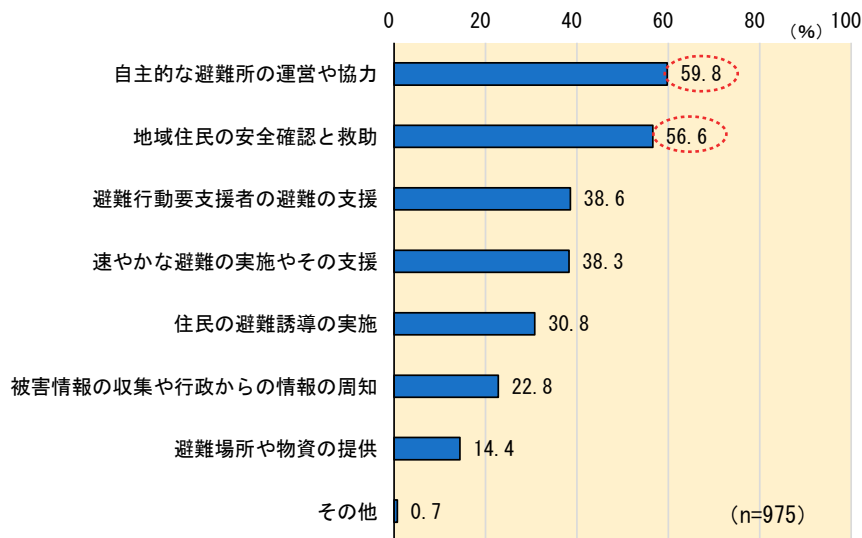


(注) n=222について：本問は、過去に避難所運営の経験がある職員を対象としている。

⑧ 発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組

発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組は、「自主的な避難所の運営や協力」が59.8%で最も多く、次いで「地域住民の安全確認と救助」が56.6%となった（図表 48）。

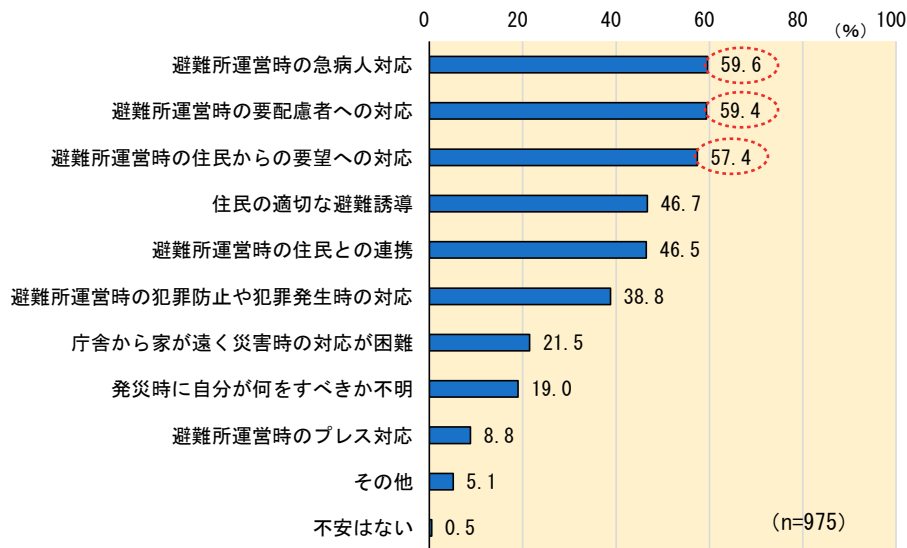
図表 48 発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組（MA・3つまで）



⑨ 防災・災害対応における不安な点

防災・災害対応における不安な点は、「避難所運営時の急病人対応」が59.6%で最も多く、次いで「避難所運営時の要配慮者への対応」が59.4%、「避難所運営時の住民からの要望への対応」が57.4%となった（図表 49）。

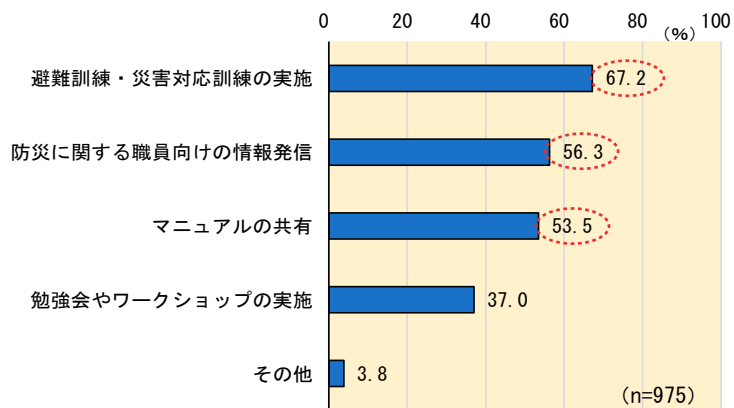
図表 49 防災・災害対応における不安な点（MA・いくつでも）



⑩ 防災担当部署以外の職員が、防災や災害対応を主体的にすべきこととして捉えるのに重要な事

防災担当部署以外の職員が、防災や災害対応を主体的にすべきこととして捉えるのに重要な事は、「避難訓練・災害対応訓練の実施」が67.2%で最も多く、次いで、「防災に関する職員向けの情報発信」が56.3%、「マニュアルの共有」が53.5%となった（図表 50）。

図表 50 防災担当部署以外の職員が、防災や災害対応を主体的にすべきこととして捉えるのに重要な事（MA・いくつでも）



3. 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

(1) 実施概要

① 調査方法

本調査はWebアンケートにより実施した。

Webアンケートは、あらかじめ登録された「モニター（会員）」と呼ばれるアンケート回答者へ、目的に合わせて設問を設定し、メールや専用システムなどWebを利用して設問を配信・回収する仕組みである。

② 調査時期

2021年7月28日（水）～8月2日（月）

③ 調査対象

東京都39市町村に居住する男女

④ 回収結果

1,110サンプル

⑤ 調査結果の見方

調査結果の数値は、原則として回答率（％）を表記しており、小数点第2位を四捨五入し小数点以下第1位までを表記している。このため、単数回答の合計が100.0%とならない場合がある。

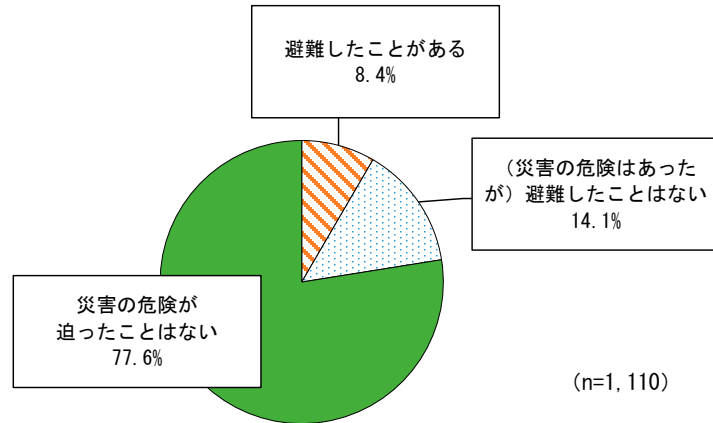
本文中の「n」はその設問の回答数を、「SA」は単一回答を、「MA」は複数回答、「FA」は自由記述回答を示す。

(2) 調査結果

① 避難経験の有無

災害の危険が迫っていた状況での避難経験は、「災害の危険が迫ったことはない」が77.6%で最も多く、次いで、「(災害の危険はあったが) 避難したことはない」が14.1%、「避難したことがある」が8.4%となった(図表 51)。

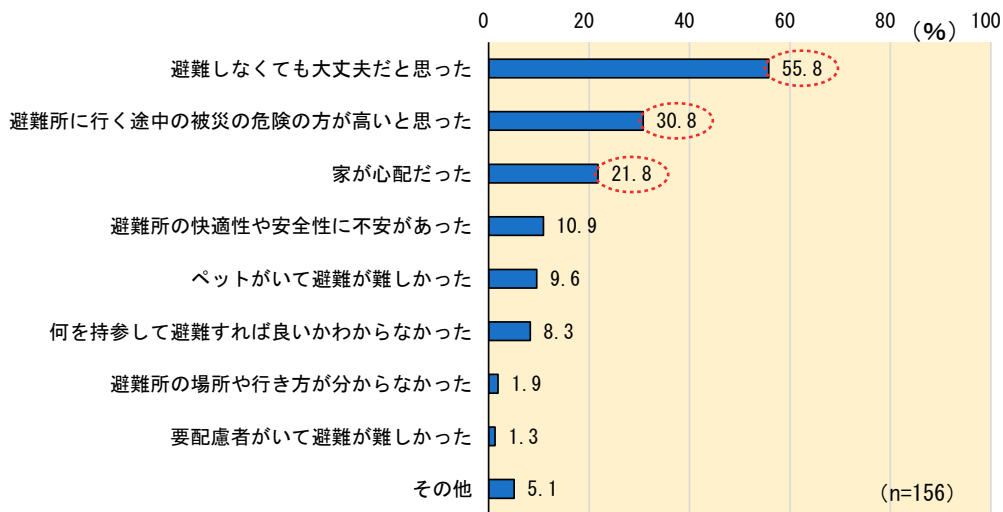
図表 51 避難経験の有無 (S A)



② 避難しなかった理由

過去に「(災害の危険はあったが) 避難したことはない」と回答した住民に対し、避難しなかった理由を聞いたところ、「避難しなくても大丈夫だと思った」が55.8%で最も多く、次いで「避難所に行く途中の被災の危険の方が高いと思った」(30.8%)、「家が心配だった」(21.8%)となった(図表 52)。

図表 52 避難しなかった理由 (MA・いくつでも)

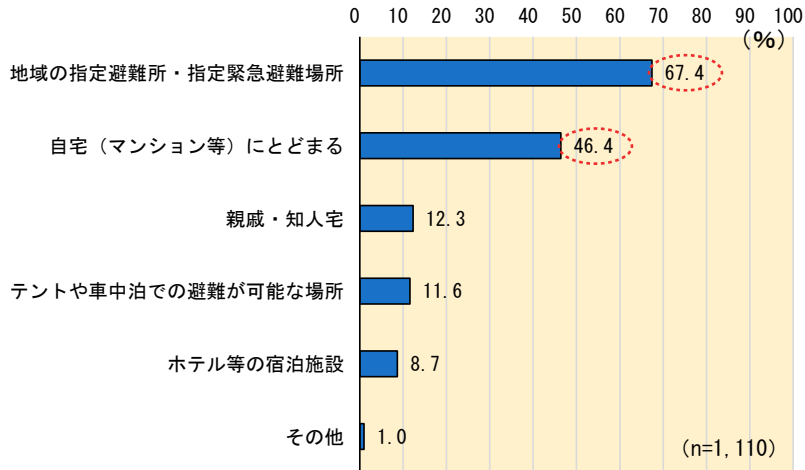


(注) n=156について：本問は、避難経験の有無について、過去に「(災害の危険はあったが) 避難したことはない」と回答した住民を対象としている。

③ 災害発生時の避難先

災害発生時の避難先として考えている場所は、「地域の指定避難所・指定緊急避難場所」が67.4%で最も多く、次いで、「自宅（マンション等）にとどまる」が46.4%となった（図表53）。

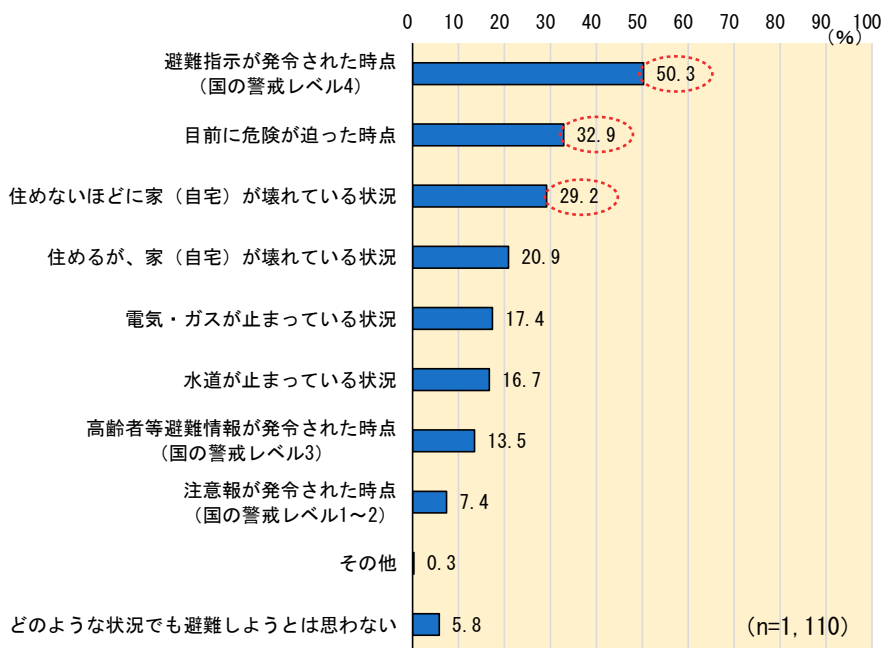
図表 53 災害発生時の避難先（MA・いくつでも）



④ 自宅以外の場所への避難のタイミング

自宅以外の場所への避難のタイミングは、「避難指示が発令された時点（国の警戒レベル4）」が50.3%で最も多く、次いで、「目前に危険が迫った時点」が32.9%、「住めないほどに家（自宅）が壊れている状況」が29.2%となった（図表54）。

図表 54 自宅以外の場所への避難のタイミング（MA・いくつでも）

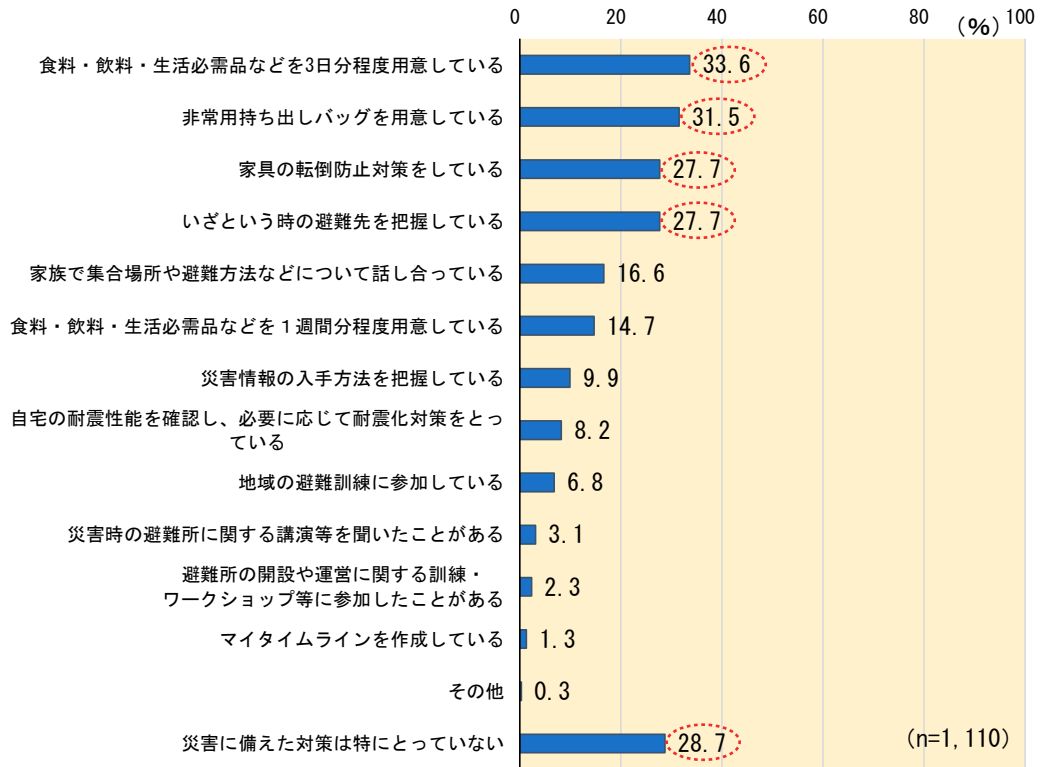


⑤ 普段からの災害に備えた対策

普段からの災害に備えた対策は、「食料・飲料・生活必需品などを3日分程度用意している」が33.6%で最も多く、次いで、「非常用持ち出しバッグを用意している」が31.5%、「家具の転倒防止対策をしている」「いざという時の避難先を把握している」が27.7%となった（図表 55）。

「災害に備えた対策は特にとっていない」も28.7%に上った。

図表 55 普段からの災害に備えた対策（MA・いくつでも）

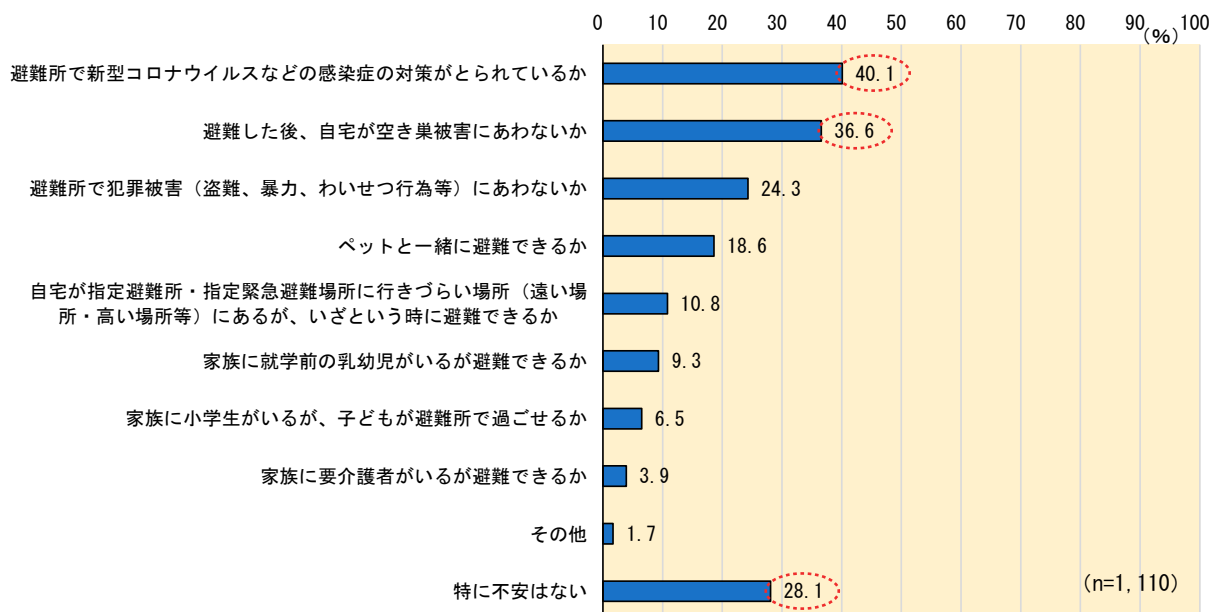


⑥ 避難に関する不安事、困り事

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」が40.1%で最も多く、次いで「避難した後、自宅が空き巣被害にあわないか」が36.6%となった（図表 56）。

「特に不安はない」も28.1%に上った。

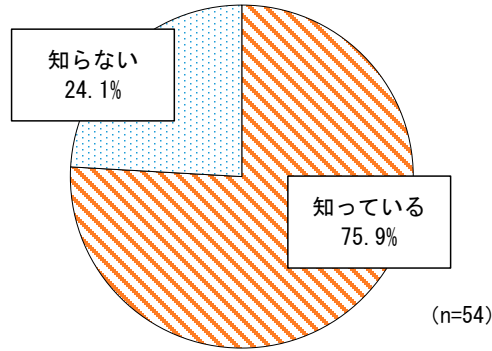
図表 56 避難に関する不安事、困り事（MA・いくつでも）



⑦ 津波警報が発令された際、避難すべき場所

津波警報が発令された際の避難場所について聞いたところ、「知っている」が75.9%、「知らない」が24.1%となった（図表 57）。

図表 57 津波警報が発令された際、避難すべき場所（S A）



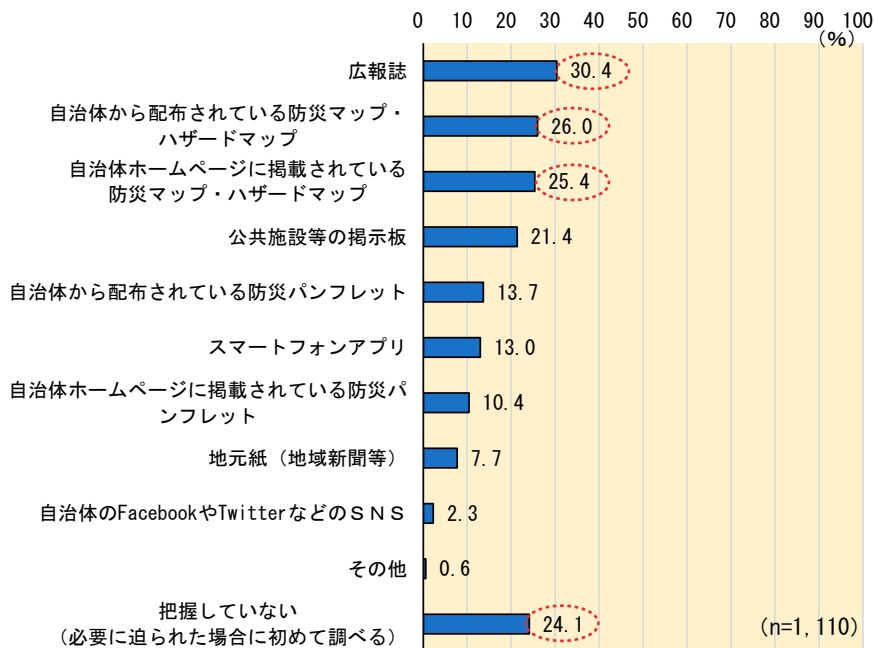
(注) n=54について：本問は、島しょ地域の住民を対象としている。

⑧ 指定避難所や指定緊急避難場所の情報の把握方法

指定避難所や指定緊急避難場所の情報の把握方法は、「広報誌」が30.4%で最も多く、次いで、「自治体から配布されている防災マップ・ハザードマップ」が26.0%、「自治体ホームページに掲載されている防災マップ・ハザードマップ」が25.4%となった（図表 58）。

「把握していない（必要に迫られた場合に初めて調べる）」も24.1%に上った。

図表 58 指定避難所や指定緊急避難場所の情報の把握方法（MA・いくつでも）

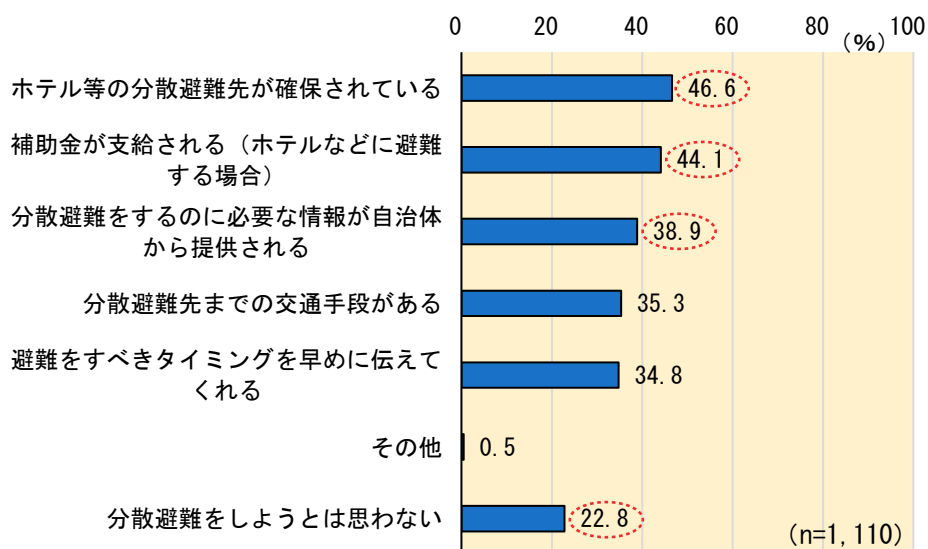


⑨ 分散避難を行う条件

分散避難を行う条件について聞いたところ、「ホテル等の分散避難先が確保されている」が46.6%で最も多く、次いで「補助金が支給される（ホテルなどに避難する場合）」が44.1%、「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」が38.9%となった（図表 59）。

「分散避難をしようとは思わない」も22.8%に上った。

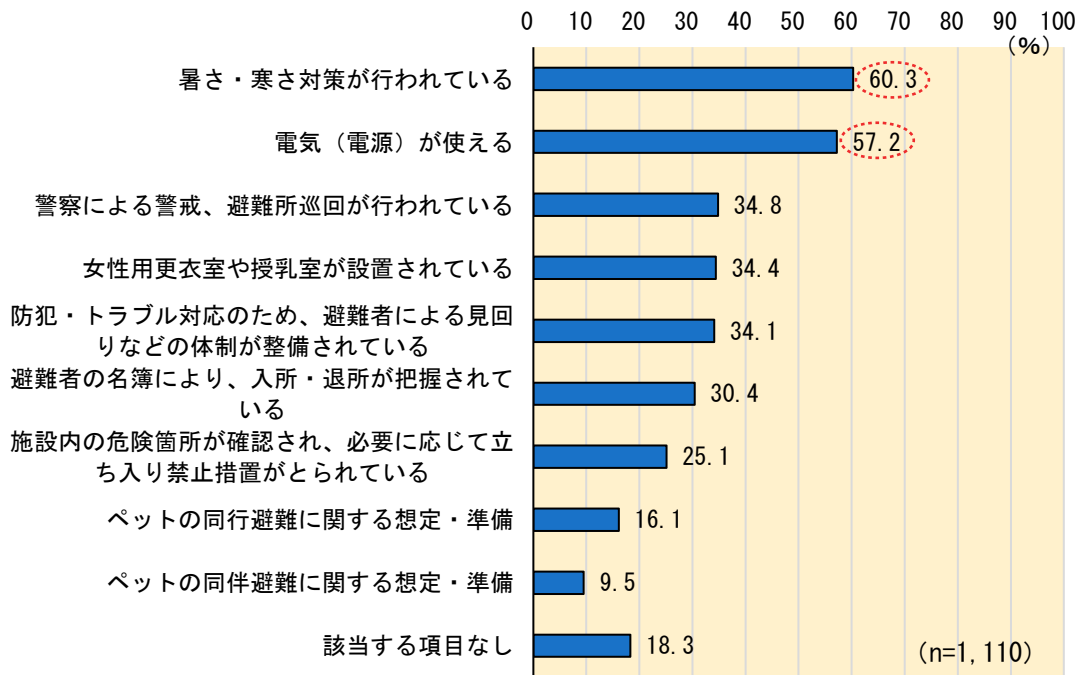
図表 59 分散避難を行う条件（MA・いくつでも）



⑩ 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）

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）は、「暑さ・寒さ対策が行われている」が60.3%で最も多く、次いで「電気（電源）が使える」が57.2%となった（図表 60）。

図表 60 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・MA・いくつでも）



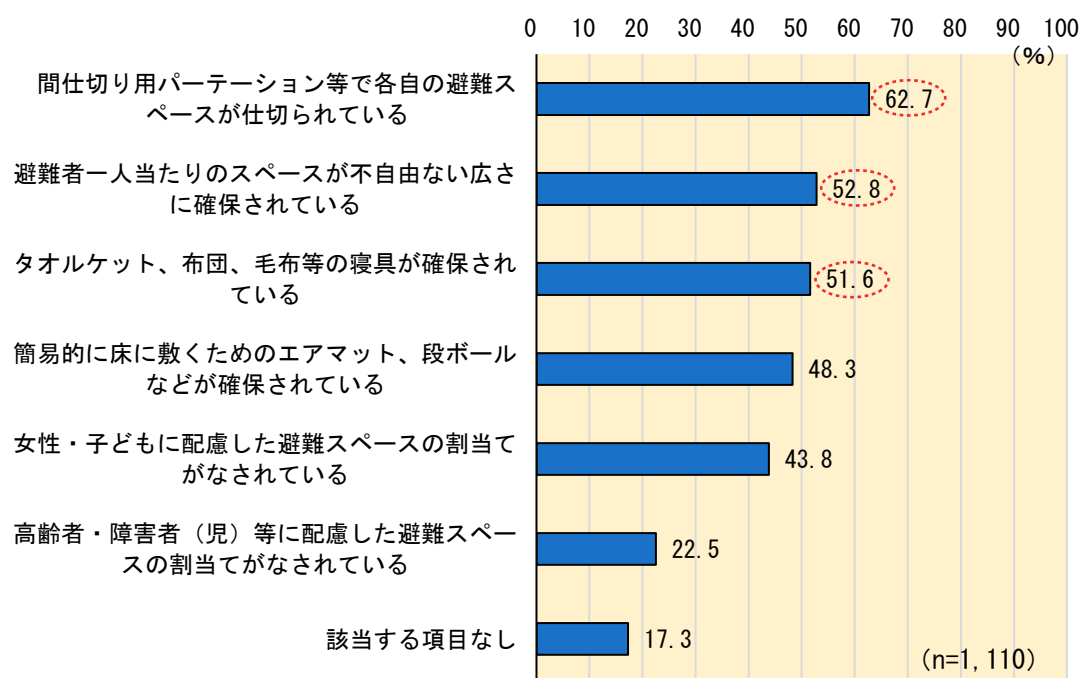
(注) ペットの同行避難：避難者が避難所へペットとともに避難すること。ただし、同室とは限らない。

ペットの同伴避難：避難者が避難所でペットを飼養する状態。ただし、同室とは限らない。

⑪ 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)

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）について聞いたところ、「間仕切り用パーティション等で各自の避難スペースが仕切られている」が62.7%で最も多く、次いで「避難者一人当たりのスペースが不自由ない広さに確保されている」が52.8%、「タオルケット、布団、毛布等の寝具が確保されている」が51.6%となった（図表61）。

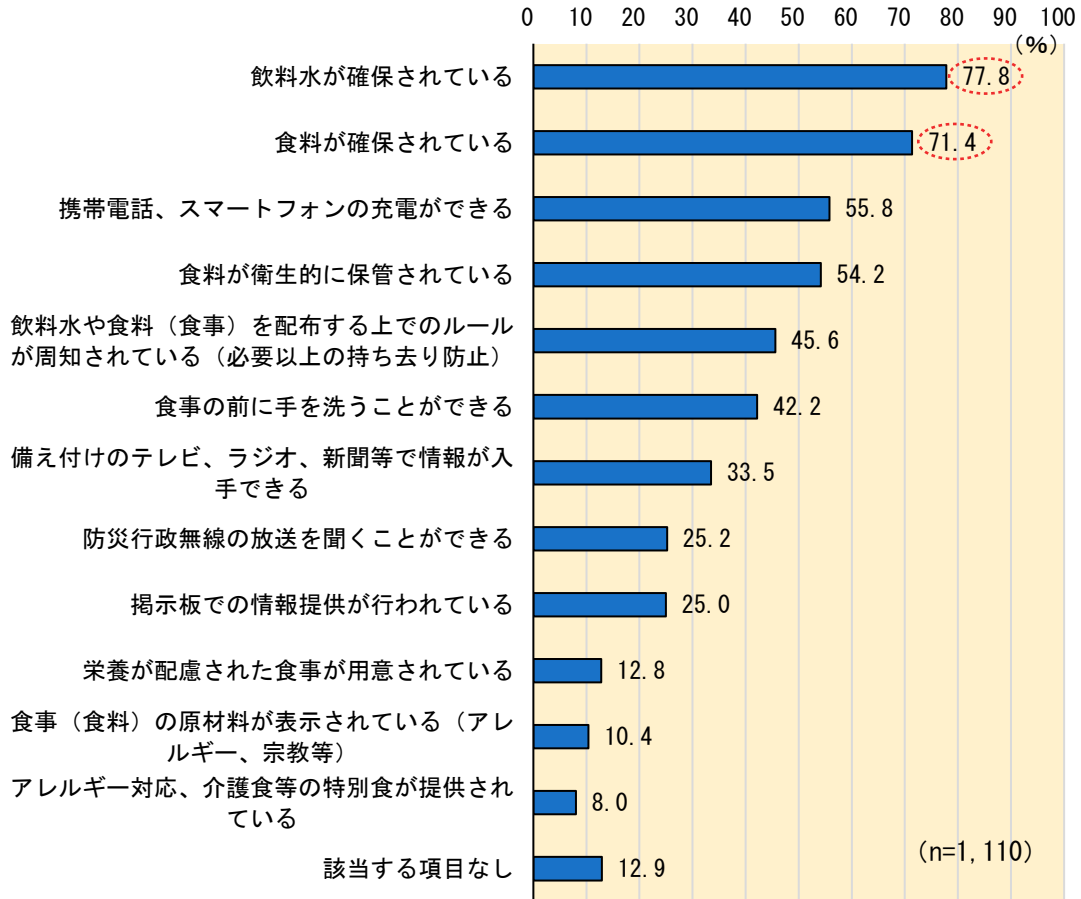
図表 61 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件
(避難スペースに関する項目・MA・いくつでも)



⑫ 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）

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）は、「飲料水が確保されている」が77.8%で最も多く、次いで「食料が確保されている」が71.4%となった（図表 62）。

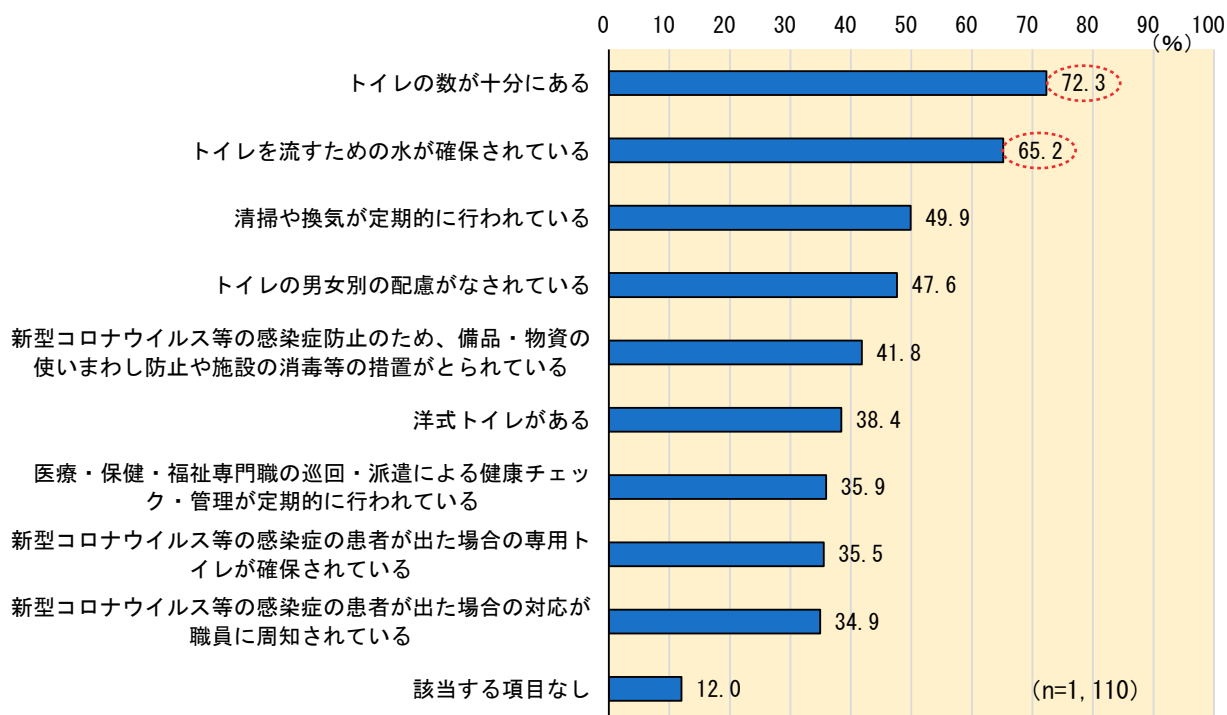
図表 62 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件
（食事や水・各種物資、情報の提供や入手に関する項目・MA・いくつでも）



⑬ 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）

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）は、「トイレの数が十分にある」が72.3%で最も高く、次いで「トイレを流すための水が確保されている」が65.2%となった（図表 63）。

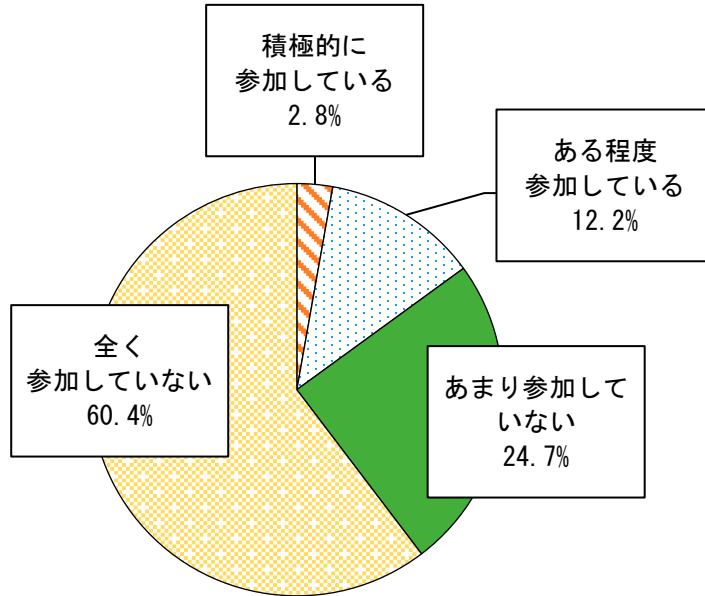
図表 63 避難所へ長期避難する際に最低限求める条件
（トイレ、衛生環境・健康管理に関する項目・MA・いくつでも）



⑭ 防災訓練等への参加状況

防災訓練等への参加状況は、「全く参加していない」が60.4%で最も高く、次いで「あまり参加していない」が24.7%、「ある程度参加している」が12.2%となった（図表 64）。

図表 64 防災訓練等への参加状況（S A）

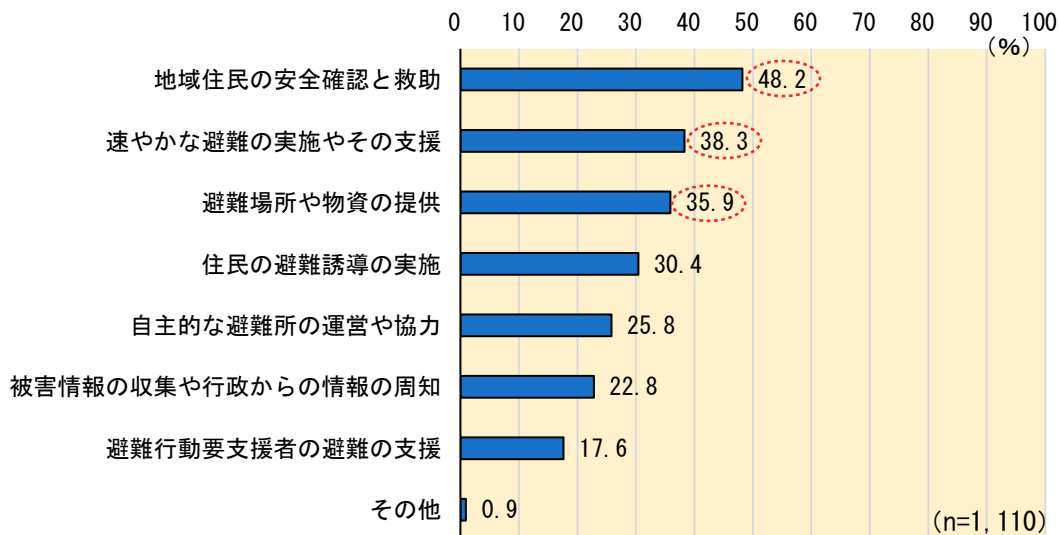


(n=1,110)

⑮ 発災時に住民や自主防災組織が特に行うべき取組

発災時に住民や自主防災組織が特に行うべき取組は、「地域住民の安全確認と救助」が48.2%で最も多く、次いで、「速やかな避難の実施やその支援」が38.3%、「避難場所や物資の提供」が35.9%となった（図表 65）。

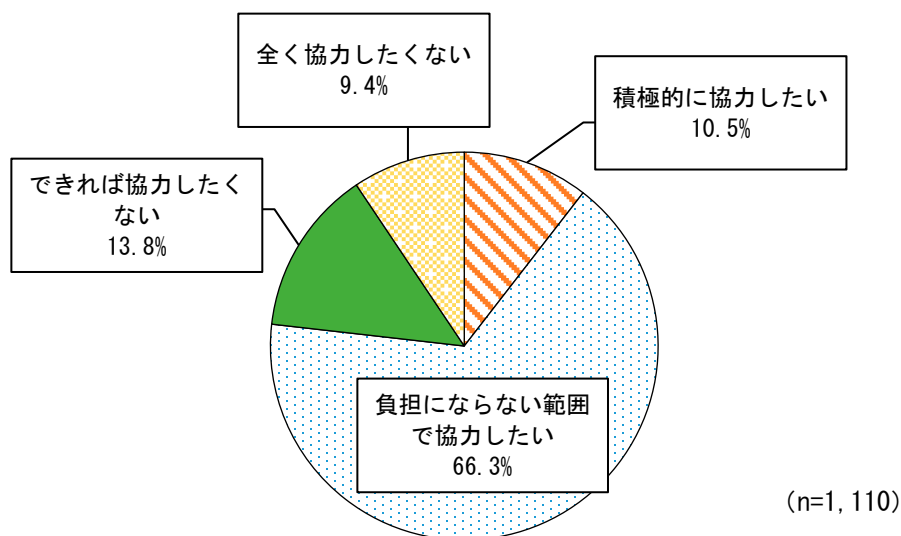
図表 65 発災時に住民や自主防災組織が特に行うべき取組（MA・3つまで）



⑯ 避難所運営への協力

避難所運営への協力は、「負担にならない範囲で協力したい」が66.3%で最も高く、次いで「できれば協力したくない」が13.8%、「積極的に協力したい」が10.5%、「全く協力したくない」が9.4%となった（図表 66）。

図表 66 避難所運営への協力（S A）



⑰ 避難所の運営に協力したくない理由

避難所の運営に協力したくない理由は、「自分や家族で手一杯だから」が37件で最も多く、次いで「面倒だから」が35件、「人付き合いやトラブルが嫌だから」が23件となった（図表67）。

図表 67 避難所の運営に協力したくない理由（F A）

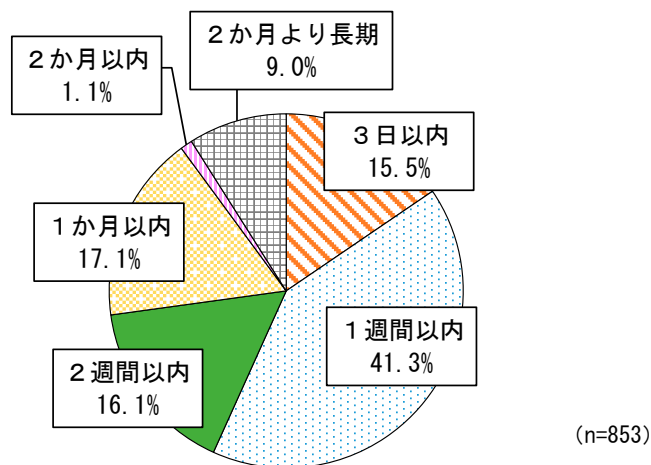
項目	件数
自分や家族で手一杯だから	37
面倒だから	35
人付き合いやトラブルが嫌だから	23
よくわからない・興味がないから	17
高齢・体力がない・持病があるから	15
忙しいから	13
自信がないから・迷惑をかけるから	13
大変だから・負担が大きいから	10
新型コロナウイルスが心配だから	4
その他	26

（注）本表は、自由記述形式の回答結果を、(株)ちばぎん総合研究所が分類・整理したもの。

⑱ 避難所運営への協力期間

避難所運営への協力期間は、「1週間以内」が41.3%で最も多く、次いで、「1か月以内」が17.1%、「2週間以内」が16.1%となった（図表68）。

図表 68 避難所運営への協力期間（S A）



（注）n=853について：本問は、避難所運営への協力について「積極的に協力したい」又は「負担にならない範囲で協力したい」と回答した住民を対象としている。

4. 島しょ部における津波対策の現状

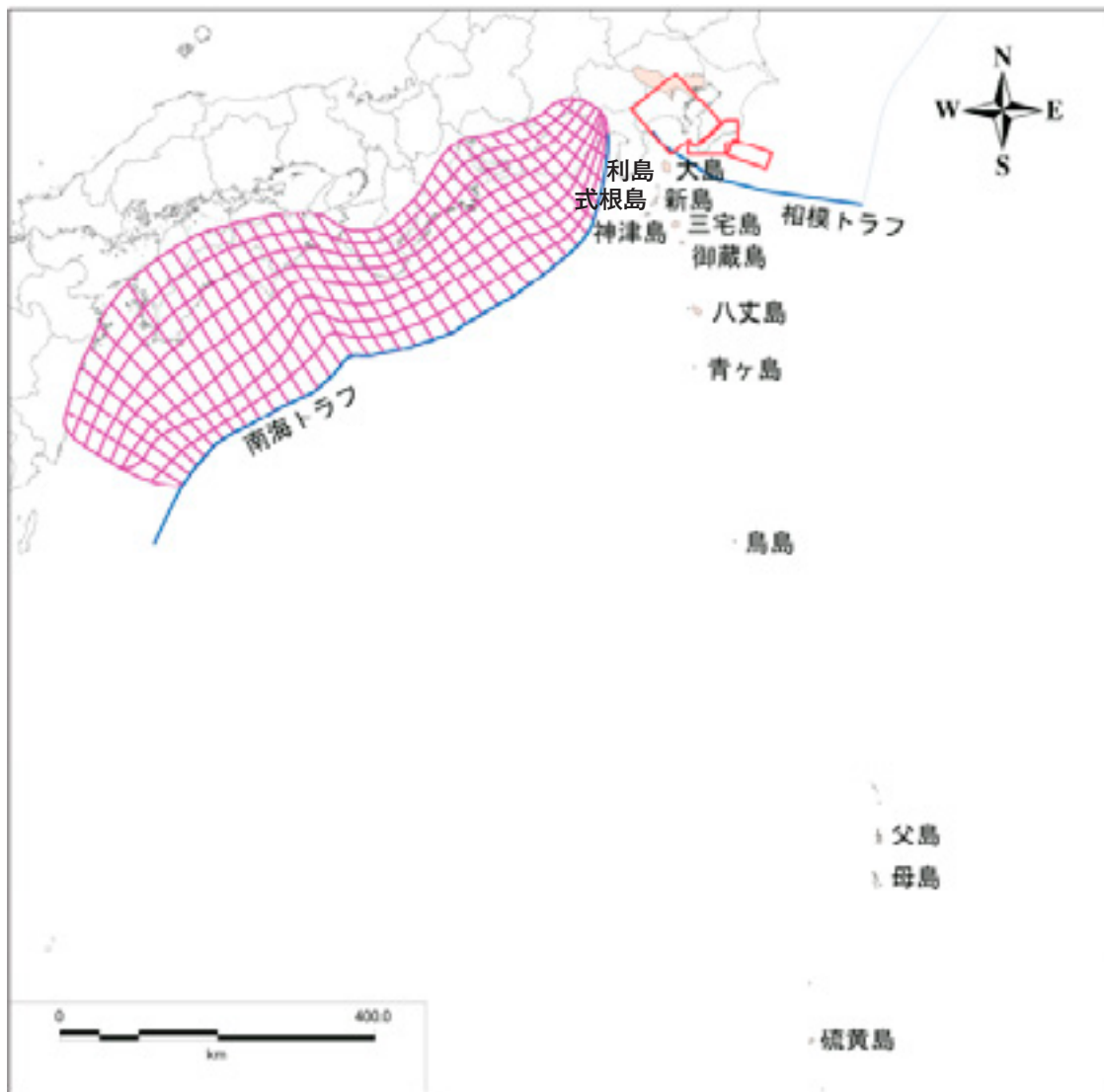
(1) 島しょ部における津波被害想定

本項では、東京都が2013年5月14日に公表した、南海トラフの巨大地震等による島しょ部の被害想定を示す。

① 震源域と島しょ部の位置関係

想定で示された震源域と島しょ部の位置関係は、次のとおりである（図表 69）。

図表 69 震源域等と島しょ部の位置関係



- (注) 1.赤紫線：南海トラフの巨大地震の津波断層モデル
赤線：元禄型関東地震の津波断層モデル
青線：主なトラフ軸（南海トラフ、相模トラフ）
2.利島と式根島は、出典元の地図に加筆をしている。

(出典) 東京都「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定」（平成25年5月14日）。

② 最大津波高と最大津波高到達時間

南海トラフの巨大地震等による島しょ部の被害想定において、最大津波高が最も高い島は新島（30.16m）となっている。また、最大津波高の到達時間（地震発生からの経過時間）が最も早い島は式根島（13.7分）となっている（図表 70）。

図表 70 各島の最大津波高と到達時間

島名	最大津波高 (m)	最大津波高の到達時間 (分)
大島	15.76	22.4
利島	16.18	19.1
新島	30.16	17.1
式根島	28.15	13.7
神津島	28.43	16.6
三宅島	18.20	16.7
御蔵島	22.60	17.6
八丈島	18.07	32.6
青ヶ島	17.68	34.6
父島	18.52	128.7
母島	15.91	107.8

(注) 南海トラフ巨大地震又は元禄型関東地震における各島の最大津波高（岩場を含む島全体）と、その津波の到達時間を示している。

(出典) 東京都「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定」（平成25年5月14日）より(株)ちばざん総合研究所が作成。

③ 人的被害と建物被害

南海トラフの巨大地震等による島しょ部の被害想定（最悪ケース：人的被害が最大となる地震動・津波ケース）において、人的被害が最も大きいのは、新島の1,351人（死者1,313人、負傷者38人、被害割合57.5%）となっている（図表 71）。

最悪ケースにおける建物被害が最も大きいのは、新島の953棟（全壊758棟、半壊195棟、被害割合56.6%）となっている（図表 72）。

図表 71 人的被害が最大となる地震動・津波ケースにおける各島の人的被害

町村名・島名	人口 (人) 【A】	人的 被害 (人) 【B】	被害		被害 割合 【B】÷ 【A】	人的被害が最大となる 地震動・津波ケース	人的被害が 最大となる シーン	
			死者	負 傷 者				
大島町	8,461	58	37	21	0.7%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑧	冬・深夜	
利島村	341	7	5	2	2.1%	南海トラフ巨大地震 津波ケース①、⑥	冬・昼間	
新島村	新島	2,351	1,351	1,313	38	57.5%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑧	冬・深夜
	式根島	532	17	16	1	3.2%	南海トラフ巨大地震 津波ケース①、⑥	冬・昼間
神津島村	1,889	295	288	7	15.6%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑥	冬・昼間	
三宅村	2,676	143	143	0	5.3%	元禄型関東地震	冬・深夜	
御蔵島村	348	0	0	0	0.0%	-	-	
八丈町	8,231	30	23	7	0.4%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑥	冬・深夜	
青ヶ島村	201	1	1	0	0.5%	南海トラフ巨大地震 津波ケース①、②、⑥、 ⑧	冬・昼間	
小笠原村	父島	1,880	130	127	3	6.9%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑤	冬・深夜
	母島	491	35	34	1	7.1%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑤	冬・深夜

(注) 1.人口は、平成22年国勢調査による夜間人口の値。

2.人的被害は、最大被害となる「早期避難者比率が低い場合」。

3.死者数には、行方不明者を含む。

4.被害割合は、独自計算によるもの。

5.上記の人的被害が最大となる地震動・津波ケースは、P.75の各島の最大津波高を生じるケースとは必ずしも一致しない。

また、津波ケースの番号は出典元による。

(出典) 東京都「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定」（平成25年5月14日）のデータを元に(株)ちばぎん総合研究所が作成。

図表 72 人的被害が最大となる地震動・津波ケースにおける各島の建物被害

町村名・島名	建物棟数 (棟) 【A】	建物被害 (棟) 【B】	被害状況		被害割合 【B】÷ 【A】	人的被害が最大となる 地震動・津波ケース	人的被害が 最大となる シーン	
			全壊	半壊				
大島町	5,988	200	41	159	3.3%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑧	冬・深夜	
利島村	243	59	26	33	24.3%	南海トラフ巨大地震 津波ケース①、⑥	冬・昼間	
新島村	新島	1,684	953	758	195	56.6%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑧	冬・深夜
	式根島	490	29	16	13	5.9%	南海トラフ巨大地震 津波ケース①、⑥	冬・昼間
神津島村	1,540	299	224	75	19.4%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑥	冬・昼間	
三宅村	1,911	130	117	13	6.8%	元禄型関東地震	冬・深夜	
御蔵島村	183	0	0	0	0.0%	-	-	
八丈町	5,154	59	24	35	1.1%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑥	冬・深夜	
青ヶ島村	90	0	0	0	0.0%	南海トラフ巨大地震 津波ケース①、②、⑥、 ⑧	冬・昼間	
小笠原村	父島	508	264	211	53	52.0%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑤	冬・深夜
	母島	132	52	37	15	39.4%	南海トラフ巨大地震 津波ケース⑤	冬・深夜

(注) 1.被害割合は、独自計算によるもの。

2.上記の人的被害が最大となる地震動・津波ケースは、P.75の各島の最大津波高を生じるケースとは必ずしも一致しない。

また、津波ケースの番号は出典元による。

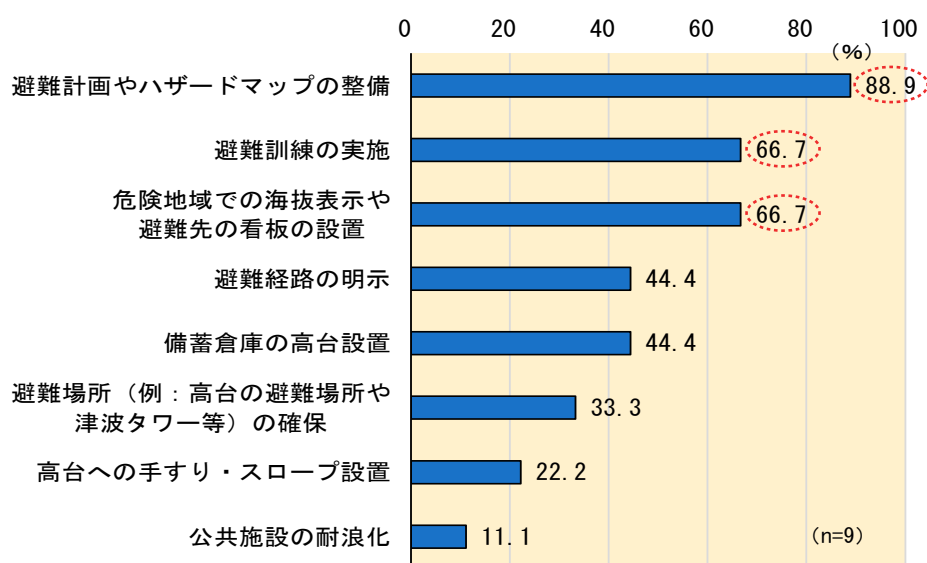
(出典) 東京都「南海トラフ巨大地震等による東京の被害想定」(平成25年5月14日)のデータを元に(株)ちばぎん総合研究所が作成。

(2) 島しょ部における津波対策の現状

① 島しょ部での津波対策に関するアンケート結果

前掲「多摩・島しょ地域自治体アンケート調査」によれば、島しょ部の自治体において講じている津波対策は、「避難計画やハザードマップの整備」が88.9%で最も多く、次いで「避難訓練の実施」「危険地域での海拔表示や避難先の看板の設置」が66.7%となっている（図表73）。

図表 73 津波への対策（MA・いくつでも）



（出典）多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

（注）1. 「その他」の回答者は無し。

2. n=9 について：本問は、島しょ部の自治体（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）を対象としている。

② 津波対策の事例（新島）

(i) 概要

本項では、島しょ部の津波対策の現状として、特に大きな被害が想定されている新島での取組を紹介する。

新島村では、地域防災計画において、「南海トラフ地震防災推進計画」の部を作り、＜視点1＞「津波による人的被害ゼロ」を目指した迅速な避難対策、＜視点2＞孤立する可能性がある地域特性を踏まえた対策、という2つの視点から津波対策を推進している。ハザードマップでは、津波による浸水予測区域が明示されており、地区毎の危険度が視覚的に把握できるようになっている。同マップによれば、新島西部の本村地区と、新島北部の若郷地区において特に津波浸水の危険があると予測されている（図表 74、図表 75）。

図表 74 ハザードマップ（新島全体）

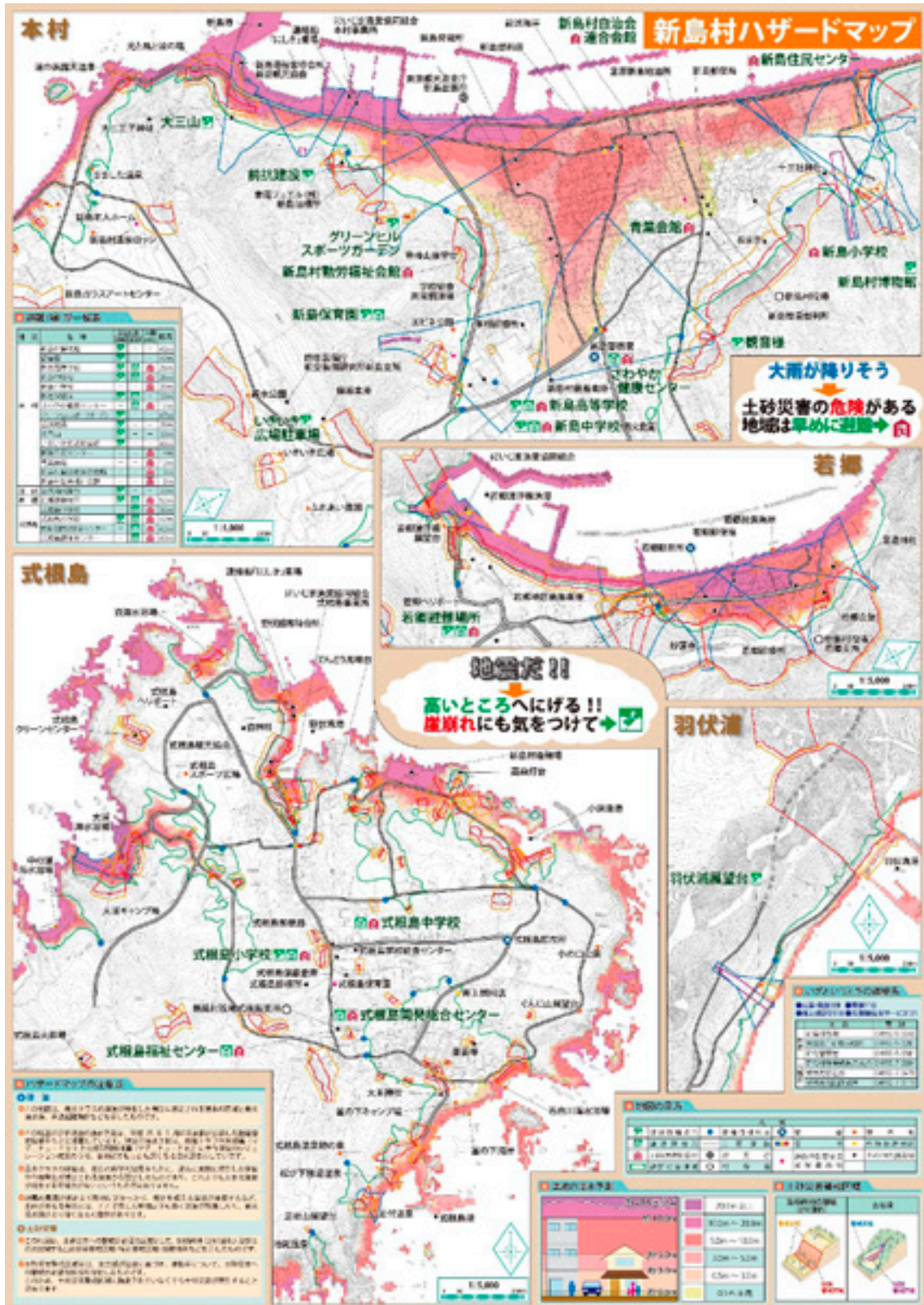


（出典）新島村ウェブサイト¹⁸

18 新島村ウェブサイト

https://www.niijima.com/bousai/bousai_map.html（2022年1月24日確認）

図表 75 ハザードマップ (拡大)



(出典) 新島村ウェブサイト¹⁹

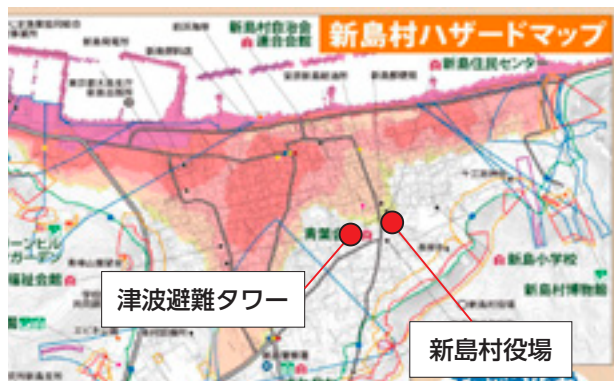
19 新島村ウェブサイト

https://www.niijima.com/bousai/bousai_map.html (2022年1月24日確認)

(ii) 本村地区での対策

【新島村津波避難タワー】

本村地区では、新島村が村役場から徒歩5分の位置に新島村津波避難タワーを整備している（2020年8月完成）。同タワーは高さ33.5m、収容人数160人となっている（図表76）。



新島村津波避難タワー外観

図表 76 新島村津波避難タワーの概要

収容人数	160人（屋上避難フロア：83人・2階避難フロア：77人）
避難スペース	160.1㎡（屋上避難フロア 83.2㎡・2階避難フロア：76.9㎡）
避難フロア高さ	屋上避難フロア：33.5 m、2階避難フロア：30.0 m
使用形態	通常時は立入禁止（緊急時のみ使用可能）
竣工時期	2020年8月末

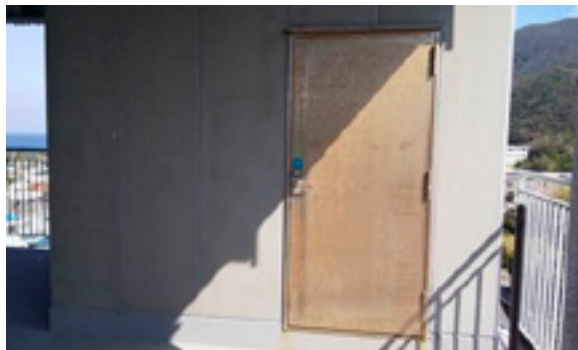
入口は普段立ち入り禁止であるが（周辺住民の民家を覗かれないようにする生活上の配慮によるもの）、施錠はされていないため、緊急時には住民が自力で入ることができる。また、入口が2カ所あり、2ルートでタワーを上ることが可能となっている。



新島村津波避難タワー入口

2階の避難フロアに備蓄倉庫を備えており、避難予定者160人分の、1日分の食料・水と毛布、簡易トイレの備蓄を予定している。普段は施錠されているが、災害時は避難者が開けられるようになっている。

避難者は、新島村津波避難タワー海側の、前浜地区の住民を想定している。



備蓄倉庫入口



前浜地区（新島村津波避難タワー海側）

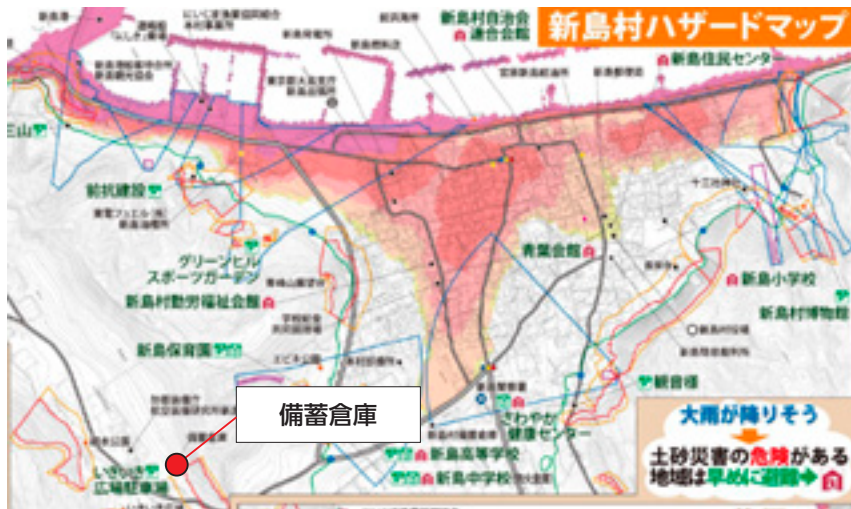
屋上には、ヘリサインや、照明の電源を確保するためのソーラーパネルを備え付けている。

このほか、新島港に1カ所、東京都が整備した新島港津波避難施設がある。



ソーラーパネル

【備蓄倉庫】



本村地区山側の備蓄倉庫では、食料、水、毛布、ブルーシートなどを備蓄しており、食料は、島全体で観光客を含めると3日分、観光客を除くと4日分を用意している。今後、備蓄スペースを拡大するために新たな備蓄倉庫の建設も検討している。



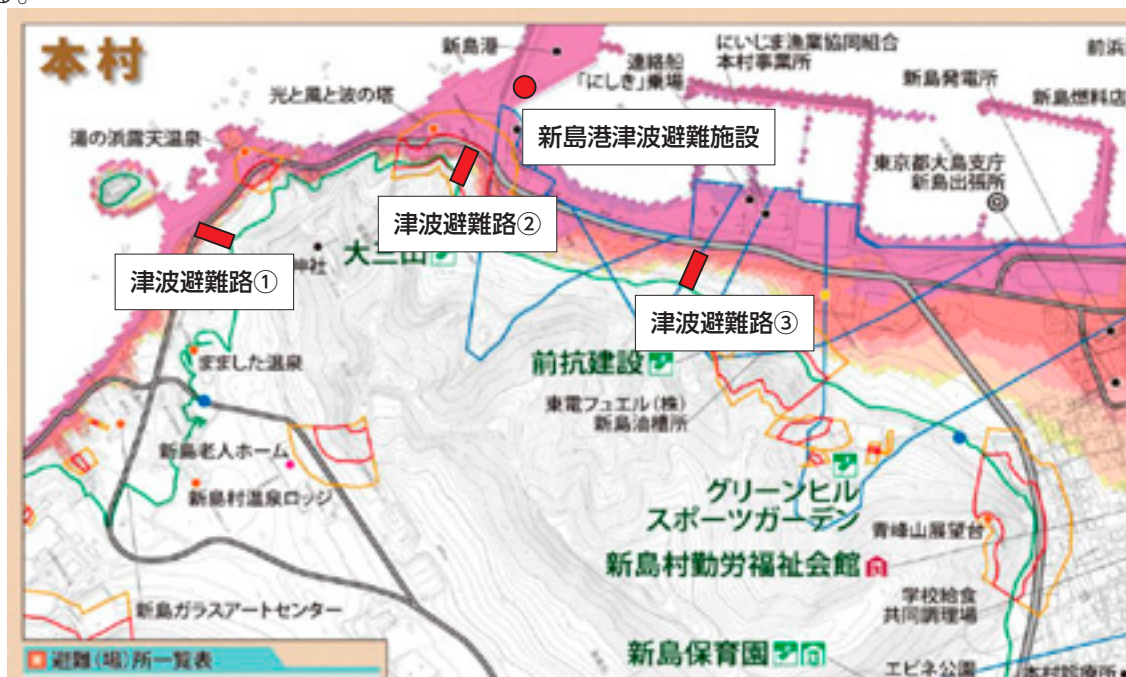
備蓄倉庫外観



備蓄倉庫内部

【津波避難路・津波避難施設】

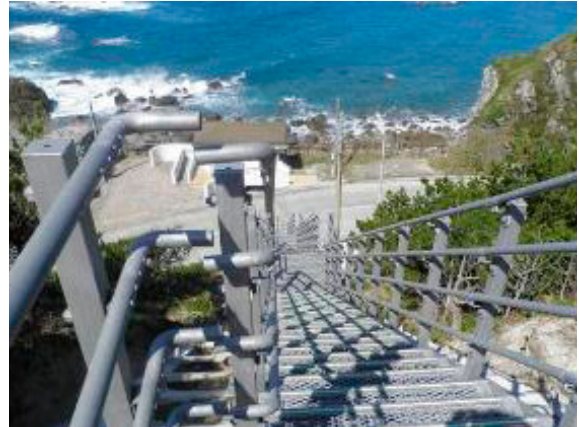
本村地区には、新島港周辺に津波避難路が3カ所設置されている。新島港周辺は後背が崖となっており、観光客のピーク時には、港の従業員等を含めて1,000人程度の要避難者の発生が想定されているが、新島港の津波避難施設の収容人数は600人程度であるため、津波避難施設に避難できない要避難者は、避難路を利用して崖上へ避難することを想定している。



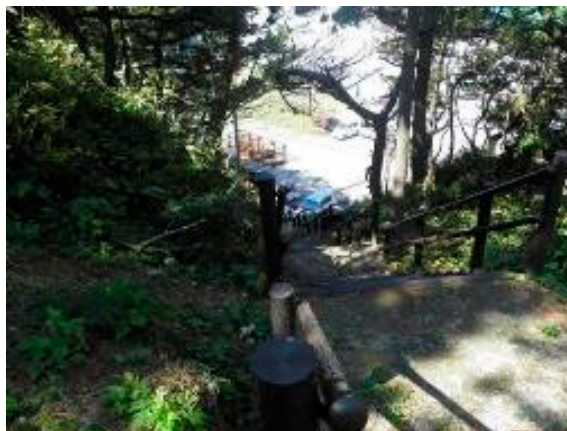
(注) ①～③の番号は、報告書の便宜上付したものの



津波避難路①



津波避難路①



津波避難路②



津波避難路②から見た
新島港津波避難施設



津波避難路③

(iii) 若郷地区

若郷地区では、旧若郷小学校（2007年3月31日に新島小学校と合併し廃校）の跡地を活用した、若郷会館が避難所の一つとなっている（マップ右側）。若郷会館は当地区内では比較的的山側にあるが、津波浸水域内にあり津波被害を受ける可能性があるため、マップ左側の若郷避難場所に、新たな避難所・備蓄倉庫となる施設を建設中である。



若郷地区の様子



若郷地区内の避難看板



若郷会館 (旧若郷小学校)



若郷避難場所に建設中の
避難所・備蓄倉庫



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ならなくなっていった。

(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。

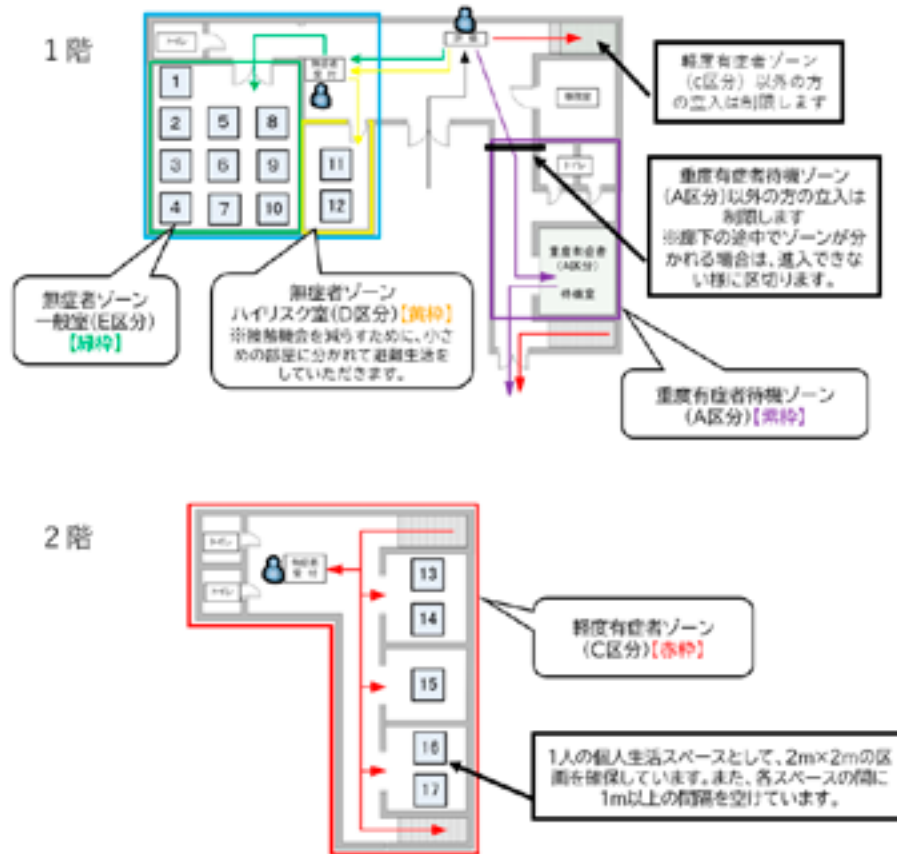
③ 別府市におけるコロナ禍での避難所運営

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**」…………… 感染症の疑いが無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	移動方法 不要 要 (; 填)
	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ない。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

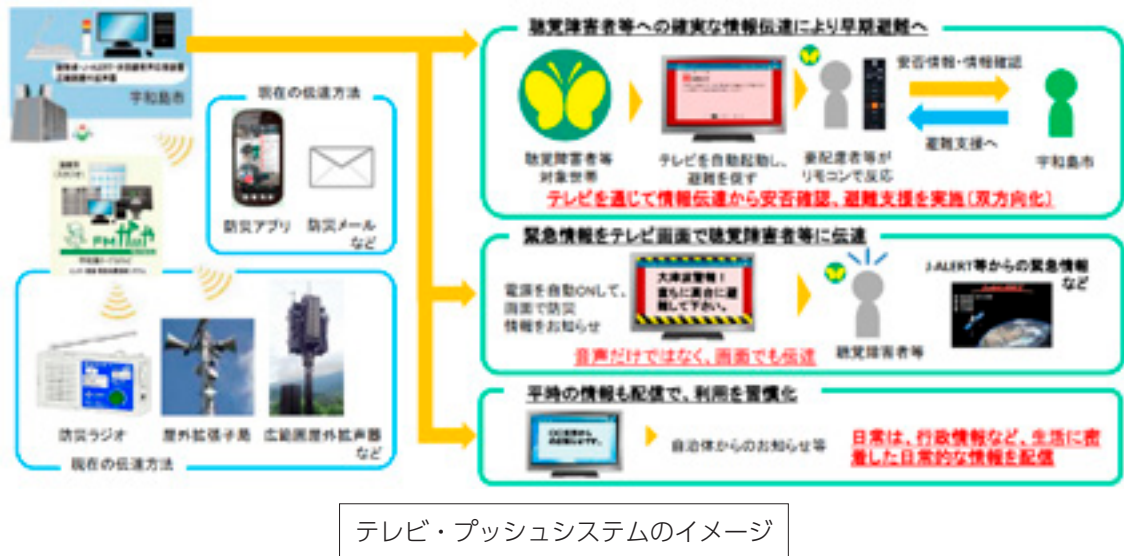
「宇和島市要配慮者避難者等宿泊施設利用補助金」は、要配慮者の避難や分散避難の観点から有効な取組と考えられるため、今後も継続する方針である。なお、対象者を要配慮者以外へ拡大することは現時点では考えていない。理由は、宇和島市内のホテル・旅館の客室数は限られており、現状でも要配慮者全員分のキャパシティはないことから、対象者を広げることで要配慮者が利用できなくなってしまうことを避けるためである。

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(株)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(株)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(株)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(株)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。

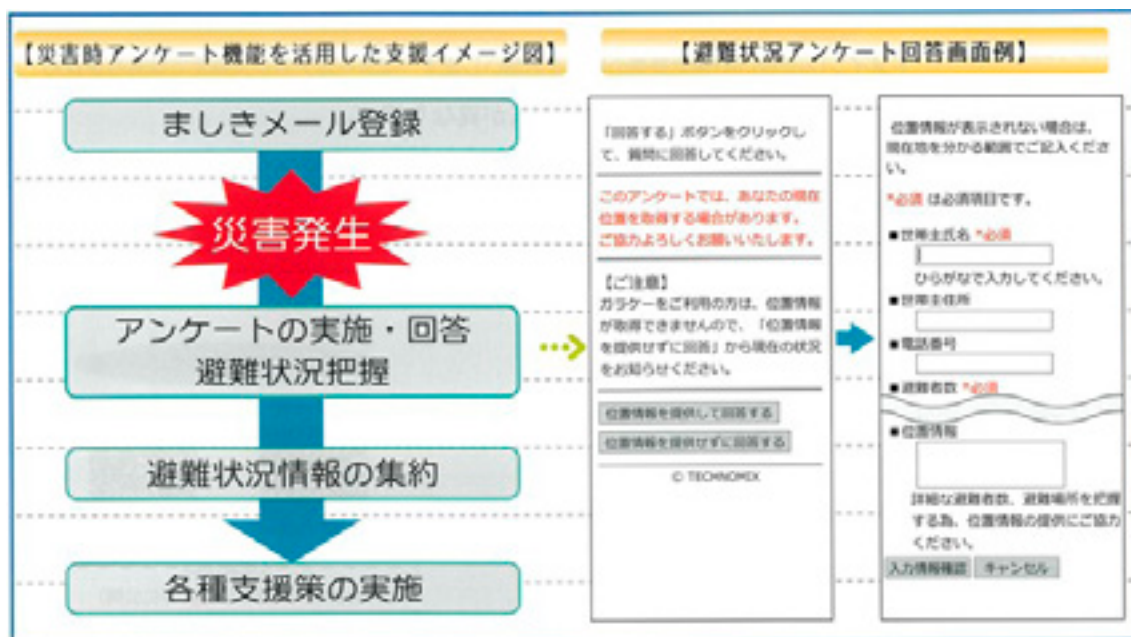
パーティションは、段ボールパーティションに加え、ワンタッチで開けるワンタッチパーティションも準備している。理由は、実際に段ボールパーティションを設営した際、207セットの設営に約50人で6時間近く要し、撤収には100人で2～3時間程度かかるなど、設置・撤収に多大な時間と労力がかかるためである。台風の場合は気象予報によって事前に予定が立てられるため人を集められるが、地震の際などはそこまで集められないため、より簡単なワンタッチパーティションを用意した上で、高齢者や障害者限定でアルミ製の簡易ベッド、一般避難者は避難の長期化が見込まれる場合を除きマットを使用する形を想定している。

(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 34.4 m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、職員の負担感は増えてしまうが、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。

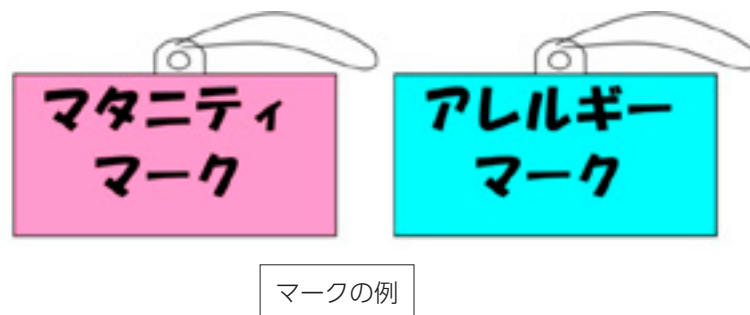
図表 80 各活動班の役割

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はなく、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

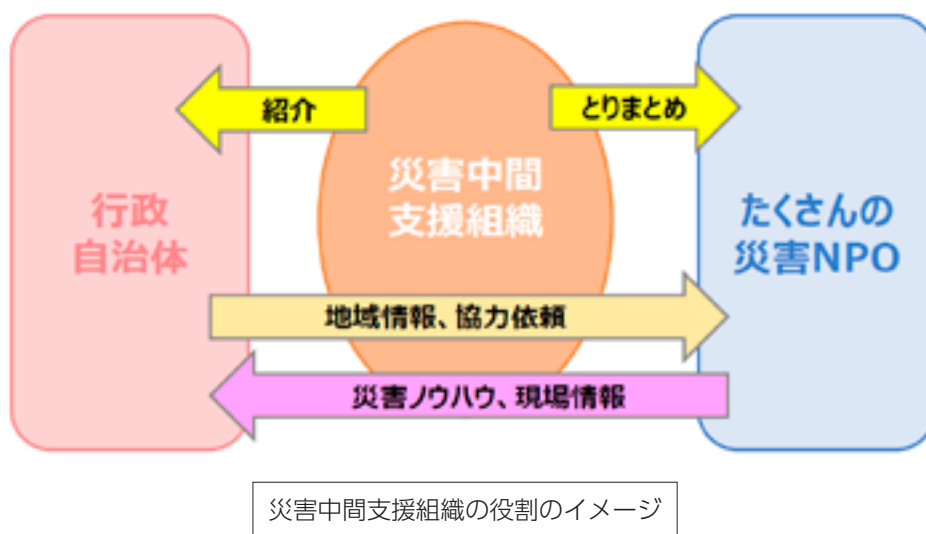
JVOADは、2016年11月に設立された、被災地支援を行う各団体の連携・調整を行う組織である。支援関係者や行政との情報共有、資金・人材等が効果的に投入されるための団体間の調整等のほか、平時から、NPO、社会福祉協議会、行政、企業等との連携体制の構築や、訓練、勉強会、フォーラムを通じた連携の場づくり等を行っている。

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



災害中間支援組織の役割のイメージ

(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

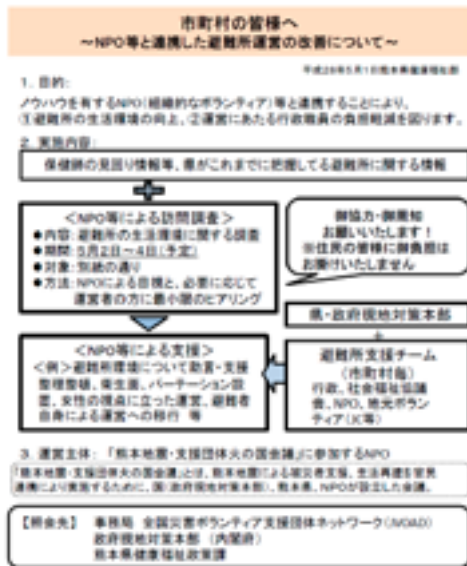
調査対象:118か所 (うち、男性33か所、不詳3か所、閉鎖82か所)

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点検しているか	73	8	
	手洗いや消毒があるか	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	
	電気が付を動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替が施されているか	18	61	
	足腰が悪い人のための機具(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	
	食べるところと寝るところが分かっているか	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っているか	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、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 O A Dでは各被災地において、N P O、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

J V O A D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、J V O A D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、J V O A D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、N P O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。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N P O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N P O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、仮設住宅で使用する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N P O側も、そうした専門的スキル・ノウハウをもつN P O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、業者がいら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水害では、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良い。

(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、相談できるところ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い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こと、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。

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。

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²⁷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

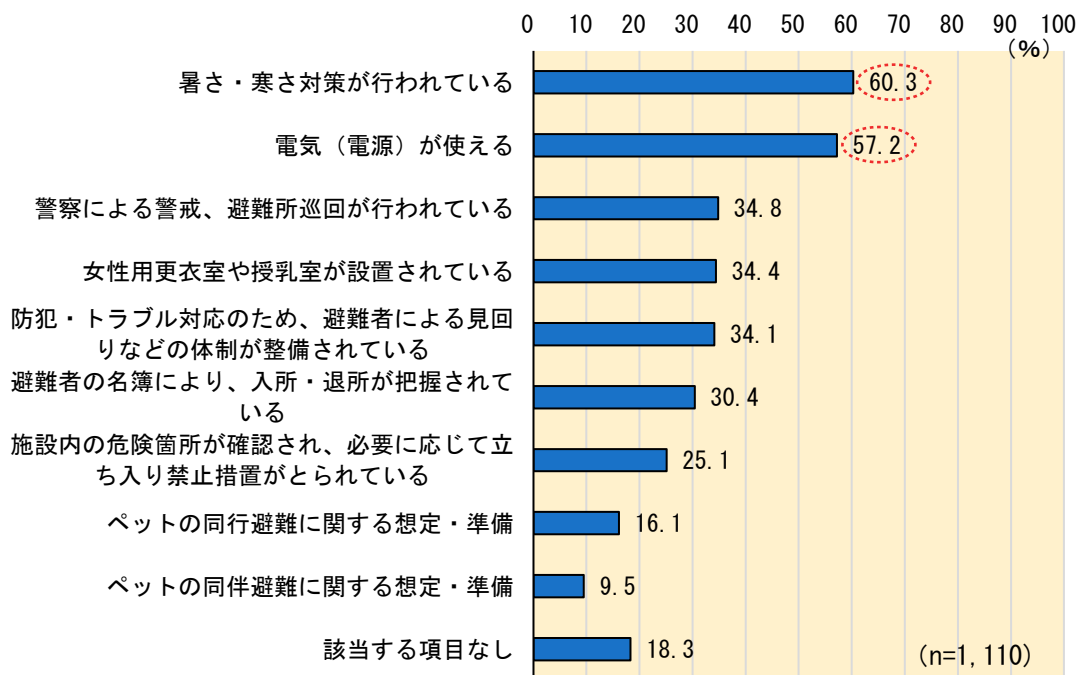
(2) 避難所に関する課題

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。

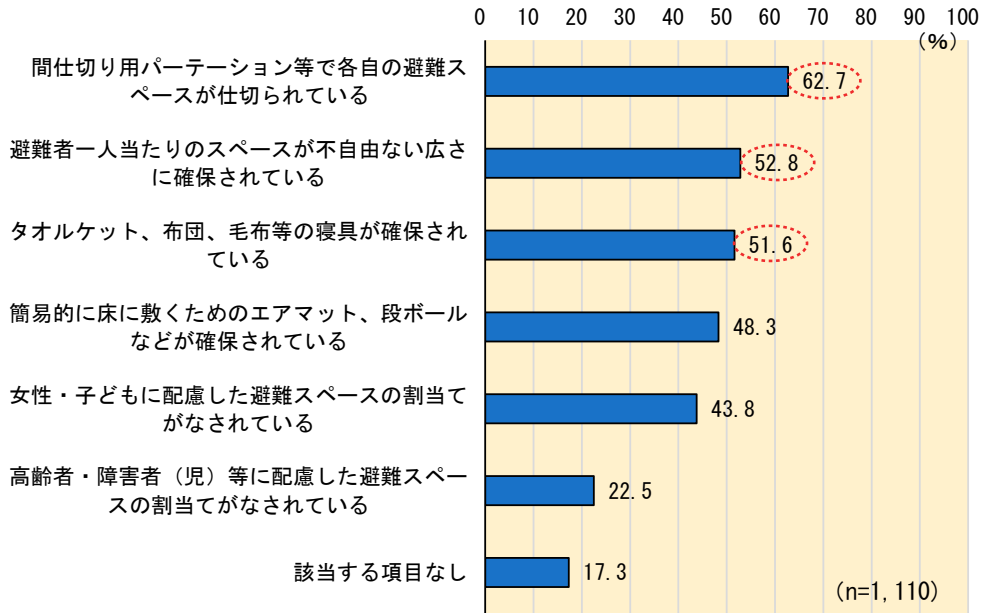
また、住民アンケートによれば、避難所へ長期避難する際に最低限求める条件として、暑さ・寒さ対策（60.3%）電気（電源）が使用可能（57.2%）間仕切り用パーテーション等による仕切り（62.7%）、一人当たりスペースの確保（52.8%）、寝具の確保（51.6%）、飲料水の確保（77.8%）、食料の確保（71.4%）、トイレの確保（72.3%）、トイレを流す水の確保（65.2%）などが多くあり（図表 93、図表 94、図表 95、図表 96）、こうした住民ニーズに対応した総合的な避難所での生活環境向上が求められる。

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)



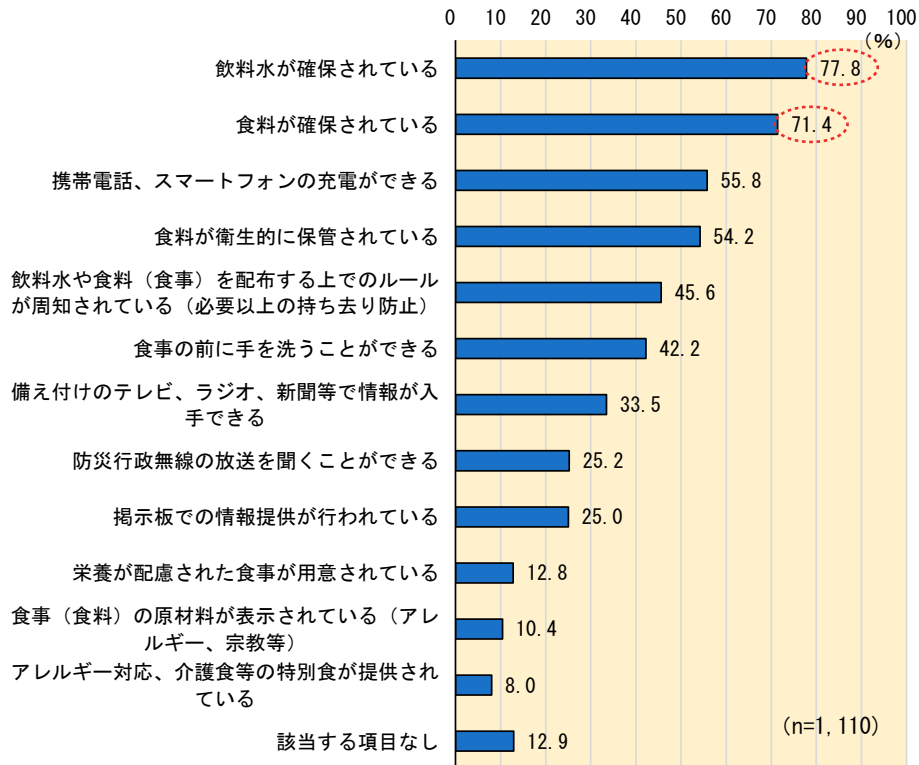
(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

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)



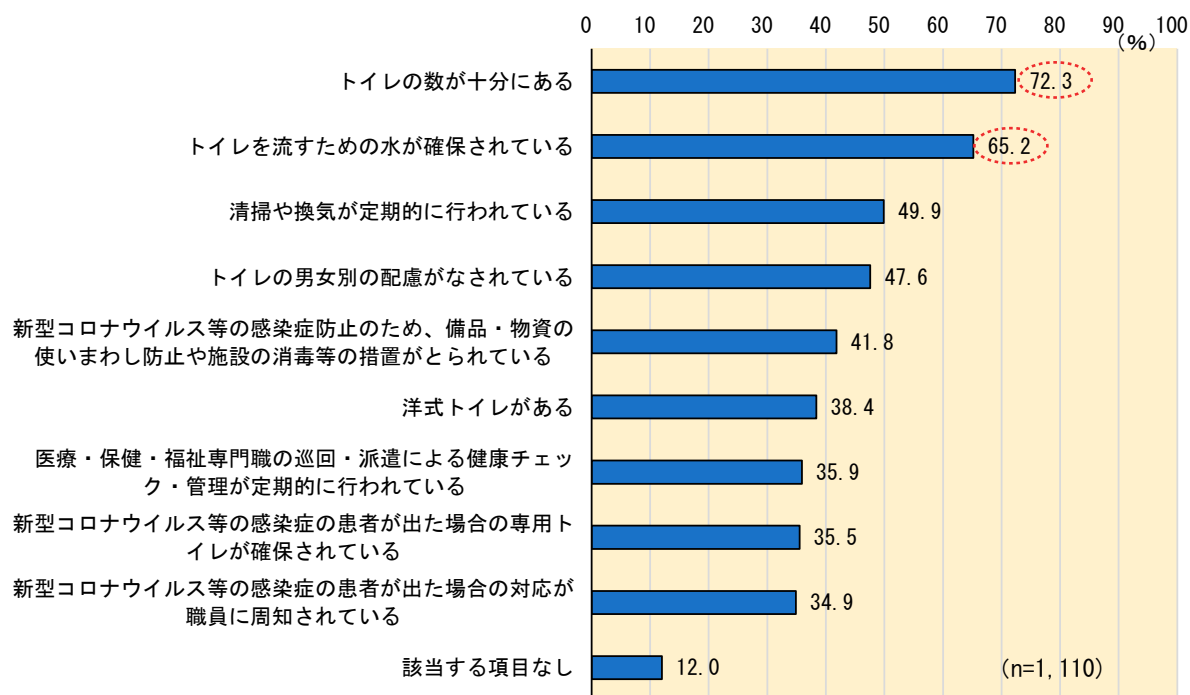
(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

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)



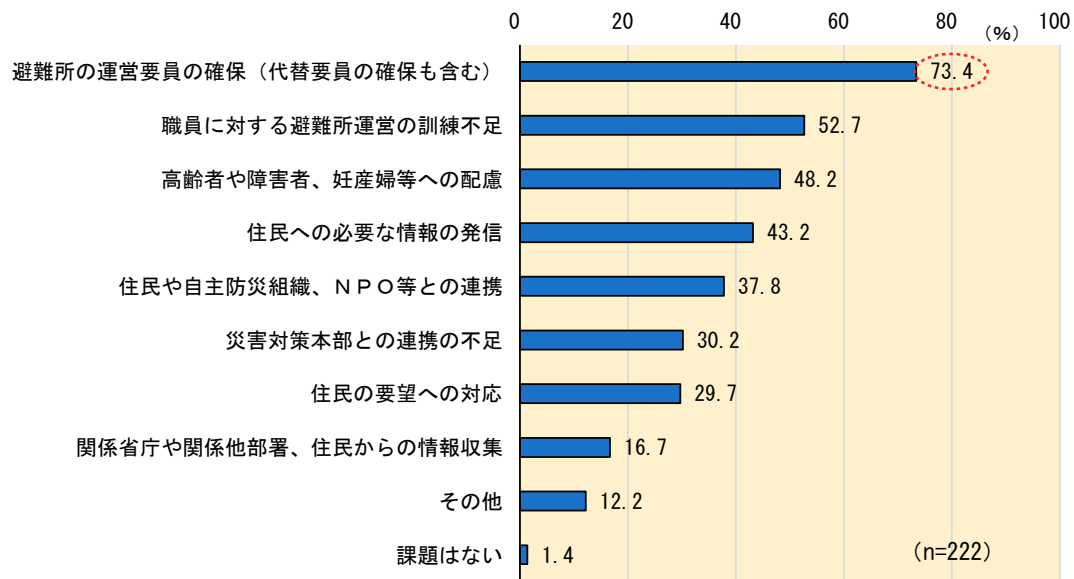
(出典) 多摩・島しょ地域住民アンケート調査

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

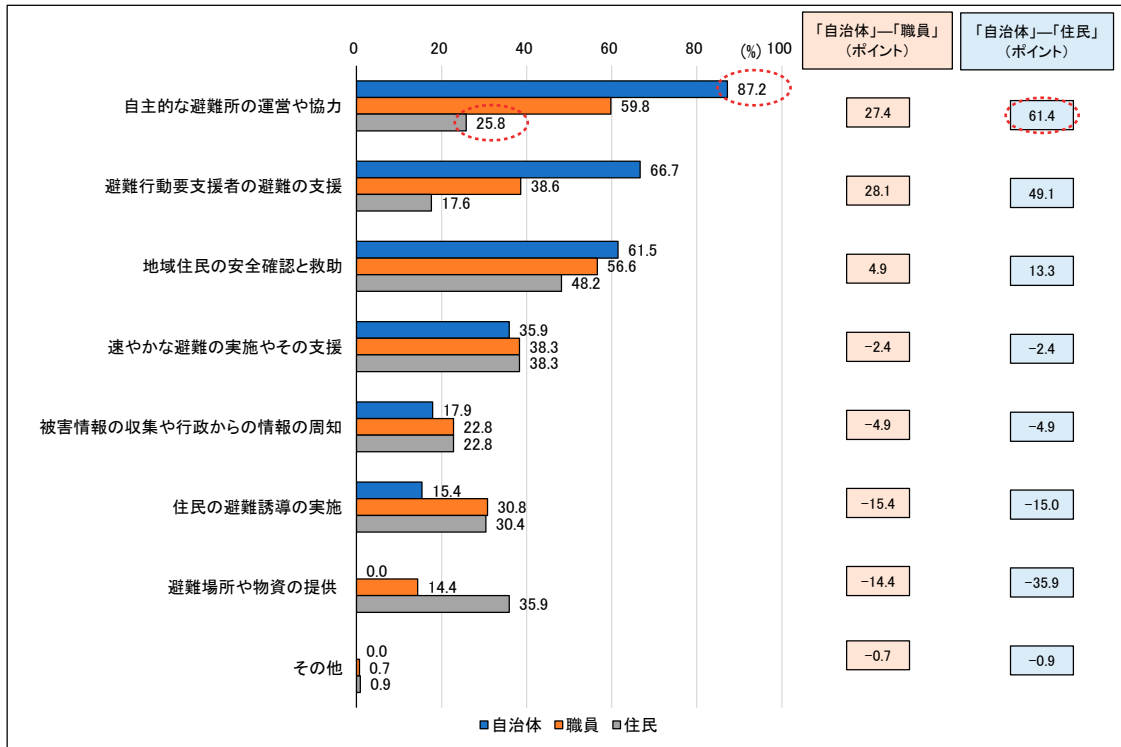
また、「発災時に住民や自主防災組織に期待したい取組」について、自治体では「自主的な避難所の運営や協力（87.2%）」が最も高いのに対し、「発災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組」について、住民側（住民アンケート）では、「自主的な避難所の運営や協力」が25.8%（選択肢中5番目）と低く、自治体との意識のギャップが最も高くなっている（図表 99）。

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

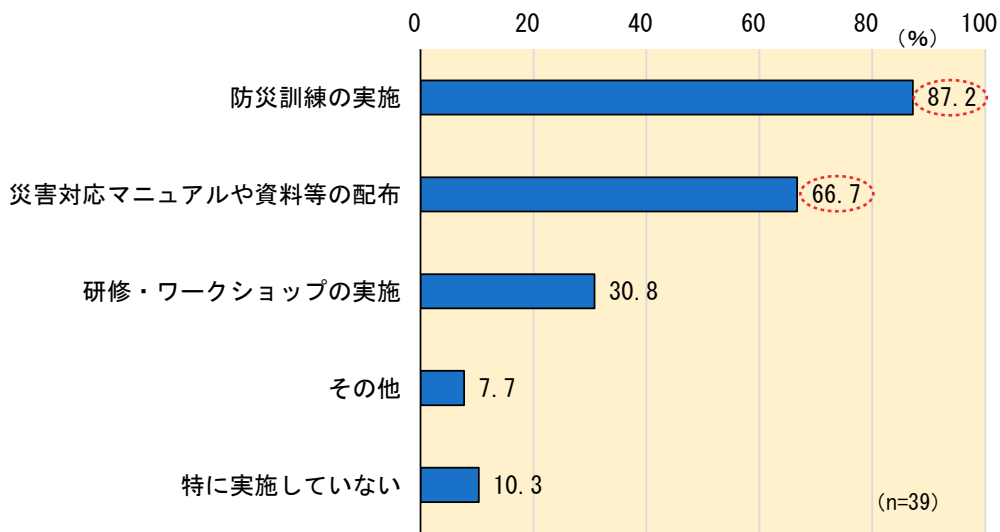
自治体アンケートによれば、防災担当部署以外の職員向けに防災訓練を実施している自治体が87.2%、災害対応マニュアルや資料等を配布している自治体が66.7%と、防災担当部署以外の職員向けにも訓練等を行っている様子がうかがわれる（図表 102）。

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）。

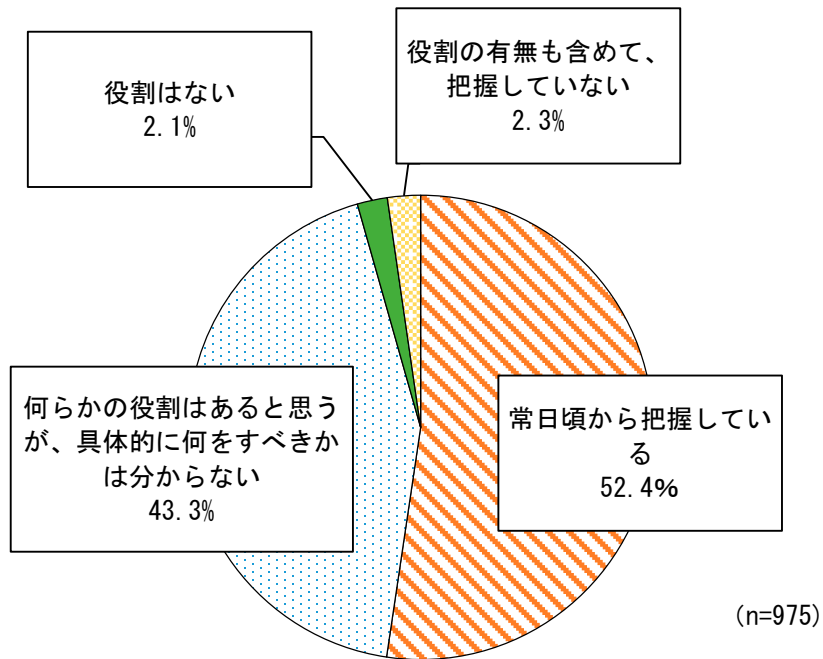
自治体では、訓練やマニュアルの内容を見直し、職員の対応力向上や不安の払しょくに努めることが求められる。

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)



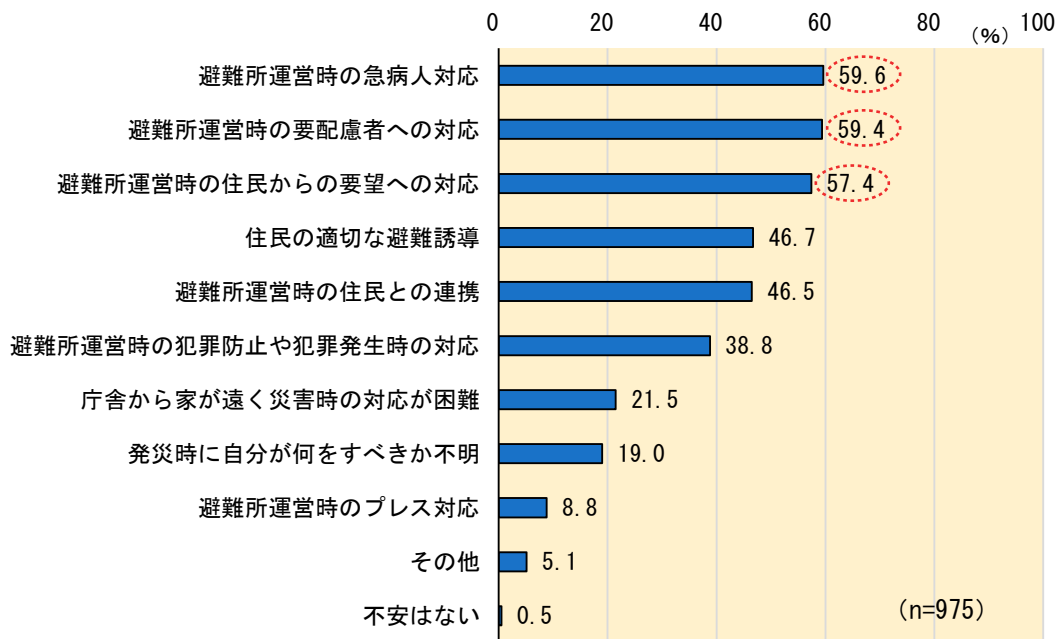
(出典) 多摩・島しょ地域自治体アンケート調査

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">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。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。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。

<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"> • 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。 • 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。 • 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。

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"> 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。 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。

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"> 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。 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。

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"> 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。 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。 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。

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"> 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）。 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げることができる。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。

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"> 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。 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。

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"> 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）。 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。

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"> 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。 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。

(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"> ・ 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。 ・ 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。 ・ 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。

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"> ・ 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）」²⁸ 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。 ・ 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。 ・ 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。

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"> • 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。 • 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）。 • 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。

【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、石鹸、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"> 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。 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）。

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"> 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。 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）。

<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"> • 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。 • (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。 • 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）。 • 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）

【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

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://fmbbox.jp/>



(出典) 碧南市ウェブサイト²⁹

29 碧南市ウェブサイト

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"> 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。 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。

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"> 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。 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)。

(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"> 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。 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。 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。

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"> 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）。 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。

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"> • 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。 • 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。

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"> 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。 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）。

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"> 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）。 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。 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。 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。

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"> 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。 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。 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び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。

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"> 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。

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。

資料編

1. 多摩・島しょ地域自治体アンケート集計結果

問1 災害時の住民の避難にあたり、貴自治体で特に大きな課題であると思う項目はどれですか。あてはまるものを選んで下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 住民への避難情報を発出する際の判断(警報レベルやタ(ミン)グ等)	34	61.5
2 避難行動要支援者(高齢者、障害者等)の支援	23	84.6
3 発出した避難情報の住民への伝達	25	64.1
4 住民からの通報・連絡への対応	10	25.6
5 国や都との情報共有	2	5.1
6 市町村内の被害情報の収集	9	23.1
7 その他	1	2.6

問2 貴自治体では、広域避難についての検討や準備を行っていますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 準備を行っている	5	12.8
2 必要性は有ると認識しているが、具体的な準備はできていない	5	12.8
3 必要性の有無を検討中である	9	23.1
4 必要性が無いため、特に検討や準備は行っていない	20	51.3

問2 (問2で「1. 準備を行っている」と回答された自治体への質問)

	回答数	%
全体	5	100.0
1 マニュアルや指針などを作成している	1	20.0
2 既存のマニュアルや指針の修正を行っている	0	0.0
3 広域避難について住民に周知している	2	40.0
4 広域避難となる自治体と協定を結び、広域避難先を確保している	1	20.0
5 広域避難先への移動手段を確保している	0	0.0
6 広域避難先への情報・物資提供方法を決定している	0	0.0
7 公共交通機関など民間企業と連携している	0	0.0
8 上記以外の内容について、準備を行っている	3	60.0

問2 (問2で「1. 準備を行っている」又は「2. 必要性は有ると認識しているが、具体的な準備はできていない」又は「3. 必要性の有無を検討中である」と回答された自治体への質問)
広域避難を行うにあたり、どのようなことが課題になるとお考えですか。あてはまるものを選んで下さい。課題はない場合は、「9. 課題はない」を選択して下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	19	100.0
1 マニュアルや指針などの作成(既存のマニュアルの修正を含む)	8	42.1
2 行政による住民の避難先の確保	12	63.2
3 住民の理解促進	7	36.8
4 住民自身による避難先事前視察、確保の周知	5	26.3
5 住民の移動手段の確保	10	52.6
6 公共交通機関や事業者の協力の確保	3	15.8
7 広域避難実施のための住民の訓練	2	10.5
8 その他	3	15.8
9 課題はない	0	0.0

問3 貴自治体では、分散避難についての検討や準備を行っていますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 準備を行っている	31	79.5
2 必要性は有ると認識しているが、具体的な準備はできていない	5	12.8
3 必要性の有無を検討中である	1	2.6
4 必要性が無いため、特に検討や準備は行っていない	2	5.1

問3 (問3で「1. 準備を行っている」と回答された自治体への質問)
1 どのような準備を行っているかご回答下さい。(MA)

	回答数	%
全体	31	100.0
1 マニュアルや指針などを作成している	5	16.1
2 既存のマニュアルや指針の修正を行っている	6	19.4
3 分散避難について住民に周知している	31	100.0
4 宿泊施設と協定を結び、分散避難先を確保している	2	6.5
5 宿泊施設を避難先とした住民に対する費用補助の仕組みを設けている	0	0.0
6 分散避難者への情報・物資提供方法を決定している	0	0.0
7 上記以外の内容について、準備を行っている	3	9.7

問3 (問3で「1. 準備を行っている」又は「2. 必要性は有ると認識しているが、具体的な準備はできていない」又は「3. 必要性の有無を検討中である」と回答された自治体への質問)
分散避難に取り組みにあたり、どのようなことが課題となりますか。あてはまるものを選んで下さい。課題はない場合は、「9. 課題はない」を選択して下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	36	100.0
1 マニュアルや指針などの作成(既存のマニュアルの修正を含む)	5	13.9
2 住民への周知・理解促進	22	61.1
3 住民の避難先の確保	13	36.1
4 避難行動要支援者の移動手段の確保	20	55.6
5 分散避難者の状況把握	17	47.2
6 分散避難者への物資の供給や情報提供	12	33.3
7 財源の確保	0	0.0
8 その他	0	0.0
9 課題はない	1	2.8

問4 貴自治体では、災害時のテント泊や車中泊を認めていますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 認めている	19	48.7
2 必要性の有無を検討中である	12	30.8
3 認めていない、又は検討自体をしていない	8	20.5

問4 (問4で「1. 認めている」と回答された自治体への質問)
1 災害時のテント泊や車中泊について、どのような準備を行っているかご回答下さい。準備を行っていない場合は、「7. 具体的な準備はできていない」を選択して下さい。(MA)

	回答数	%
全体	19	100.0
1 マニュアルや指針などを作成している	1	5.3
2 既存のマニュアルや指針の修正を行っている	2	10.5
3 テント泊や車中泊ができる場所(スペース)を確保・検討している	12	63.2
4 テントを確保している	1	5.3
5 テント泊や車中泊の避難者への巡回体制を構築している	0	0.0
6 上記以外の内容について、準備を行っている	2	10.5
7 具体的な準備はできていない	4	21.1

問4 (問4で「1. 認めている」又は「2. 必要性の有無を検討中である」と回答された自治体への質問)
 問2 分散避難に取り組みにあたりどのようなことが課題となりますか。あてはまるものを選んで下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	31	100.0
1 マニュアルや指針などの作成(既存のマニュアルの修正を含む)	9	29.0
2 住民への周知・理解促進	17	54.8
3 住民の避難先への確保	15	48.4
4 車中泊・テント泊避難者の状況把握	23	74.2
5 車中泊・テント泊避難者への物資の供給や情報提供	17	54.8
6 その他	1	3.2
7 課題はない	0	0.0

問5 (島しょ地域に該当する自治体への質問)
 津波に対して、どのような対策を行っていますか。(MA)

	回答数	%
全体	9	100.0
1 公共施設の耐震化	3	11.1
2 避難場所(例:高台の避難場所や津波タワー等)の確保	3	33.3
3 避難計画やハザードマップの整備	8	88.9
4 避難訓練の実施	6	66.7
5 避難経路の明示	4	44.4
6 高台への手すり・スロープ設置	2	22.2
7 備蓄倉庫の高台設置	4	44.4
8 危険地域での海抜表示や避難先の看板の設置	6	66.7
9 その他	0	0.0

問6 (島しょ地域に該当する自治体への質問)
 津波対応にあたっての課題があれば、ご記載下さい。(FA)

(省略)

問7 貴自治体では、指定避難所や緊急指定避難場所の情報(場所・名称など)をどのような方法で住民に周知していますか。周知していない場合は、「1」周知していない」を選んで下さい。(MA)
 ※選抜校中の、「防災マップ・ハザードマップ」や「防災ハンズブック」は、次のものを想定してご回答下さい。
 「防災マップ・ハザードマップ」: 区域ごとの災害の危険や、避難すべき場所等を地図上に示したもの
 「防災ハンズブック」: 一般的な防災に関する情報(ペット)の避難など、特定分野に関する情報を含む)を啓発するもの

	回答数	%
全体	39	100.0
1 公共施設等の掲示板での掲示	14	35.9
2 広報誌への掲載	17	43.6
3 地元紙(地域新聞等)への掲載	1	2.6
4 スマートフォンアプリでの案内	10	25.6
5 防災マップ・ハザードマップのホームページへの掲載	38	97.4
6 防災ハンズブックのホームページへの掲載	14	35.9
7 防災マップ・ハザードマップの各戸への配布	35	89.7
8 防災ハンズブックの各戸への配布	15	38.5
9 自治体のFacebookやTwitterなどのSNSでの案内	7	17.9
10 その他	13	33.3
11 周知していない	0	0.0

問8 貴自治体では、避難所運営の手引き(マニュアル)を作成していますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 全避難所一律のマニュアル作成済み	12	30.8
2 避難所の種類ごと(指定避難所・指定緊急避難場所・福祉避難所など)のマニュアルを作成済み	3	7.7
3 避難所の場所ごと(〇〇体育館、〇〇公民館など)のマニュアルを作成済み	13	33.3
4 作成中	6	15.4
5 作成していない	5	12.8

問8 (問8で「5. 作成していない」と回答した自治体への質問)
 問1 避難所運営の手引き(マニュアル)を作成していない理由をお答え下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	5	100.0
1 人手・時間不足のため	3	60.0
2 マニュアル不足のため	2	40.0
3 予算不足のため	1	20.0
4 必要性を感しないため	1	20.0
5 代わりになるものがあるため	1	20.0
6 その他	1	20.0

問8 (問8で「1. 全避難所一律のマニュアルを作成済み」又は「2. 避難所の種類ごと(指定避難所・指定緊急避難場所・福祉避難所など)のマニュアルを作成済み」又は「3. 避難所の場所ごと(〇〇体育館、〇〇公民館など)のマニュアルを作成済み」と回答した自治体への質問)
 避難所運営の手引き(マニュアル)を活用して、職員や住民向けの避難所開設訓練などを実施していますか。(SA)

	回答数	%
全体	28	100.0
1 職員向けと住民向けの訓練の両方(合同の場合を含む)を実施している	21	75.0
2 職員向けの訓練のみ実施している	6	21.4
3 住民向けの訓練のみ実施している	0	0.0
4 実施していない	1	3.6

問8 (問8-2で「1. 職員向けと住民向けの訓練の両方(合同の場合を含む)を実施している」又は「2. 職員向けの訓練のみ実施している」又は「3. 住民向けの訓練のみ実施している」と回答した自治体への質問)
 訓練の実施にあたっての課題は何ですか。(MA)

	回答数	%
全体	28	100.0
1 参加者が少ない	11	39.3
2 防災担当部署のマニュアル習熟度が不足している	6	21.4
3 参加する職員や住民のマニュアル習熟度が不足している	18	64.3
4 予算上実施が難しい	0	0.0
5 人員不足	5	17.9
6 その他	6	21.4
7 課題はない	1	3.6

問9 貴自治体では、職員向けの防災訓練や研修として、どのようなことを実施していますか、防災担当部署の職員向けと、防災担当部署以外の職員向けのそれぞれについてお答え下さい。(MA)
 実施していない場合は、「5. 特に実施していない」を選んで下さい。

【防災担当職員向け】		
	回答数	%
全体	39	100.0
1 研修・ワークショップの実施	13	33.3
2 防災訓練の実施(問8-2の訓練を含む)	28	71.8
3 災害対応マニュアルや資料等の配布	28	71.8
4 その他	2	5.1
5 特に実施していない	6	15.4

【防災担当以外の職員向け】		
	回答数	%
全体	39	100.0
1 研修・ワークショップの実施	12	30.8
2 防災訓練の実施(問8-2の訓練を含む)	34	87.2
3 災害対応マニュアルや資料等の配布	26	66.7
4 その他	3	7.7
5 特に実施していない	4	10.3

問10 貴自治体では、避難所の運営に当たり、住民やNPO団体等が自主的に運営に関わられるような体制を準備していますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 既に準備できている	17	43.6
2 まだ準備できていないが、現在準備を進めている	10	25.6
3 準備していない	12	30.8

問10 (問10で「1. 既に準備できている」]2. まだ準備できていないが、現在準備を進めている」と回答した自治体へ
-1 どの準備をされているかご記入ください。(FA)

(省略)

問11 貴自治体では、福祉避難所を何か所指定・確保していますか。(NA)

(1) 災害対策基本法(同施行令や施行規則を含む)に基づき指定している福祉避難所(指定福祉避難所)

	回答数	%
全体	26	100.0
1 10	5	19.2
2 1~5	7	26.9
3 6~10	2	7.7
4 11~15	5	19.2
5 16~20	2	7.7
6 21~25	1	3.8
7 26~30	1	3.8
8 31~35	1	3.8
9 36以上	2	7.7

(2) 指定福祉避難所以外の、施設との協定等により確保している福祉避難所

	回答数	%
全体	28	100.0
1 10	6	21.4
2 1~5	7	25.0
3 6~10	2	7.1
4 11~15	5	17.9
5 16~20	1	3.6
6 21~25	4	14.3
7 26~30	0	0.0
8 31~35	0	0.0
9 36以上	3	10.7

問11 福祉避難所として指定・確保している施設を選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	35	100.0
1 一般の避難所となっている施設(小・中学校、公民館等)	4	11.4
2 老人福祉施設(老人デイサービスセンター、特別養護老人ホーム、老人福祉センター等)	32	91.4
3 障害者支援施設等の施設(公共・民間)	26	74.3
4 児童福祉施設(保育所等)、放課センター	12	34.3
5 特別支援学校	14	40.0
6 宿泊施設(公共・民間)	2	5.7
7 病院	4	11.4
8 その他	7	20.0

問12 貴自治体では、災害対策基本法に基づき避難行動要支援者(高齢者、障害者等)の避難に関する個別計画を作成していますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 (必要な対象者全員分の)作成が完了している	1	2.6
2 作成中である	13	33.3
3 作成を開始したところである	3	7.7
4 未作成である	22	56.4

問12 (問12で、「2. 作成中である」]3. 作成を開始したところである」]4. 未作成である」と回答した自治体への質問
-1 作成が完了する見込みの時期はいつですか。(SA)

	回答数	%
全体	34	100.0
1 令和3年度中	0	0.0
2 令和4年度中	4	11.8
3 令和5年度中	0	0.0
4 令和6年度以降	8	23.5
5 分からない	22	64.7

問12 (問12で、「2. 作成中である」]3. 作成を開始したところである」]4. 未作成である」と回答した自治体への質問
-2 個別計画を策定する上での課題は何ですか。あてはまるものを選んで下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	35	100.0
1 避難行動要支援者(高齢者、障害者等)の把握の困難	5	14.3
2 避難方法の検討の困難	10	28.6
3 避難先の確保の困難	7	20.0
4 地域住民や民間企業等(老人福祉施設等)との調整の困難	16	45.7
5 計画を策定する人材の不足	26	74.3
6 計画を策定するための予算の不足	4	11.4
7 市内連携が難しい	5	14.3
8 ノブハブが不足している	15	42.9
9 その他	8	22.9

問13 発災時の、職員、物資・機材、避難所用の施設(場所)は、十分確保されていると思いませんか。(選択はそれぞれ1つ)

	回答数	%
全体	38	100.0
1 十分である	6	15.8
2 やや十分である	14	36.8
3 不十分である	16	42.1
4 分からない	2	5.3

【防災担当部署以外の職員】

	回答数	%
全体	38	100.0
1 十分である	2	5.3
2 やや不十分である	15	39.5
3 不十分である	17	44.7
4 分からない	4	10.5

【物資・機材】

	回答数	%
全体	38	100.0
1 十分である	2	5.3
2 やや不十分である	23	60.5
3 不十分である	11	28.9
4 分からない	2	5.3

【避難所用の施設(場所)】

	回答数	%
全体	39	100.0
1 十分である	4	10.3
2 やや不十分である	19	48.7
3 不十分である	15	38.5
4 分からない	1	2.6

問14 避難所に配置する職員はどのように決めていますか。(MA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 避難所近くにほんでおり、すぐに対応できる職員を配置	23	59.0
2 避難所運営を担当する部署を決めている	28	71.8
3 その他	7	17.9

問15 貴自治体では、避難所の物資・機材の準備について、どんな課題がありますか。あてはまるものを選んで下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 備蓄する品目の検討が難しい	11	28.2
2 適切な確保量の検討が難しい	12	30.8
3 備蓄している食品・飲料水の賞味期限の管理が難しい	13	33.3
4 保管場所が不足している	28	71.8
5 備蓄するための予算が不足している	9	23.1
6 電池の交換や動作品検などメンテナンスが困難である	12	30.8
7 保管している物資・機材の内容を整理・把握するのが困難である	14	35.9
8 その他	1	2.6
9 課題はない	0	0.0

問16 近年、避難施設の確保に関する新たな取組として、町内自治会集会所等をあらかじめ地域避難施設として認定し、防災時に町内会に避難施設として主体的に開設してもらう取組がみられます。貴自治体では、こうした施設を「地域避難施設」として認定する取組は後述「実施」していますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 既に実施している	6	15.4
2 実施したいができていない	1	2.6
3 特に検討していない	32	82.1

問17 避難所の質の向上のため、貴自治体で実施している取組について、該当するものを選んで下さい。(SA)。

(ア) 避難所の空間レイアウトの想定	回答数	%
全体	39	100.0
1 実施している	32	82.1
2 実施したいができていない	4	10.3
3 実施していない	3	7.7

(イ) 高齢者の交流や子ども遊び場等のスペース確保

全体	回答数	%
1 実施している	38	100.0
2 実施したいができていない	4	10.5
3 実施していない	11	28.9
3 実施していない	23	60.5

(ウ) 避難者のスペース確保のためのバーテーション等の準備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	34	87.2
3 実施していない	3	7.7
3 実施していない	2	5.1

(エ) 簡易的に床に敷くための資材の準備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	36	92.3
3 実施していない	2	5.1
3 実施していない	1	2.6

(オ) 布団、タオルケット、毛布、段ボールベッドなど寝具の準備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	39	100.0
3 実施していない	0	0.0
3 実施していない	0	0.0

(カ) 配布用の飲料水・食料の準備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	39	100.0
3 実施していない	0	0.0
3 実施していない	0	0.0

(キ) アレルギーマスクに配慮した食の備蓄

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	32	82.1
3 実施していない	4	10.3
3 実施していない	3	7.7

(ク) 衛生的なトイレとなるような工夫

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	29	74.4
3 実施していない	8	20.5
3 実施していない	2	5.1

(ケ) 医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣による健康チェックの準備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	25	64.1
3 実施していない	8	20.5
3 実施していない	6	15.4

(コ) 避難所の防犯体制の整備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	20	51.3
3 実施していない	13	33.3
3 実施していない	6	15.4

(カ) 避難所への避難者以外への物資や情報の提供

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	28	71.8
3 実施していない	10	25.6
3 実施していない	1	2.6

(シ) 民間施設との協定締結等による避難所の確保

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	24	61.5
3 実施していない	7	17.9
3 実施していない	8	20.5

(ス) ペットの同行避難に関する想定・準備

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	26	66.7
3 実施していない	5	12.8
3 実施していない	8	20.5

(セ) ペットの同行避難に関する想定・準備

全体	回答数	%
1 実施している	38	100.0
2 実施したいができていない	16	42.1
3 実施していない	9	23.7
3 実施していない	13	34.2

(ソ) 宗教や文化への配慮

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	2	5.1
3 実施していない	9	23.1
3 実施していない	28	71.8

(タ) 避難所運営委員会参加等、女性の意見を反映する方法の確保

全体	回答数	%
1 実施している	39	100.0
2 実施したいができていない	24	61.5
3 実施していない	9	23.1
3 実施していない	6	15.4

問18 コロナ禍を踏まえ、災害対応で新たに実施している項目はありますか、あてはまるものを全て選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	38	100.0
1 避難所が密にならないための、SNSやアプリ、ホームページを利用した避難所の混雑状況の周知	13	34.2
2 避難所で新型コロナウイルス等の感染症の患者が発生した場合の対応の職員への周知	22	57.9
3 指定避難所以外への避難(分散避難)の呼びかけ	33	86.8
4 指定避難所や、その他の避難場所の追加確保(ホテル等も含む)	15	39.5
5 新型コロナウイルス等の感染症に対応したマニュアルの整備・運用	29	76.3
6 保健所との連携強化(情報共有の強化や役割分担のすり合わせ等)	17	44.7
7 避難所の定員の削減	23	60.5
8 コロナ禍での避難所運営を想定した訓練の実施	31	81.6
9 消毒用品など感染症対策用の備品の追加整備	36	94.7
10 新型コロナウイルス感染症患者や濃厚接触者用の避難所の整備	23	60.5
11 その他	1	2.6

問19 下記のうち、コロナ禍が収束した場合、その後も、継続して実施したい取組を選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	37	100.0
1 避難所が密にならないための、SNSやアプリ、ホームページを利用した避難所の混雑状況の周知	10	27.0
2 避難所で新型コロナウイルス等の感染症の患者が発生した場合の対応の職員への周知	15	40.5
3 指定避難所以外への避難(分散避難)の呼びかけ	32	86.5
4 指定避難所や、その他の避難場所の追加確保(ホテル等も含む)	9	24.3
5 新型コロナウイルス等の感染症に対応したマニュアルの整備・運用	19	51.4
6 保健所との連携強化(情報共有の強化や役割分担のすり合わせ等)	16	43.2
7 避難所の定員の削減	6	16.2
8 コロナ禍での避難所運営を想定した訓練の実施	14	37.8
9 消毒用品など感染症対策用の備品の追加整備	23	62.2
10 新型コロナウイルス感染症患者や濃厚接触者用の避難所の整備	9	24.3
11 その他	0	0.0

問20 貴自治体では、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、連携している取組がありますか。(SA)

	回答数	%
全体	38	100.0
1 既に連携している取組がある	23	60.5
2 今後、連携の検討を進めていく予定である	3	7.9
3 特に取組はない	12	31.6

問20 (問20で「1.既に連携している取組がある」と回答された自治体への質問)
-1 具体的な取組内容は何か。(MA)

	回答数	%
全体	23	100.0
1 災害時の人材支援に関する連携の取り決め	15	65.2
2 災害時の物資調達に関する連携の取り決め	22	95.7
3 災害時の避難場所提供に関する連携の取り決め	22	95.7
4 災害復旧に関する連携の取り決め	17	73.9
5 その他	2	8.7

問20 (問20で「1.既に連携している取組がある」と回答された自治体への質問)
-2 連携している取組を実施するにあたり、平時から実施していることはありますか。実施していることを選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	23	100.0
1 訓練の実施	15	65.2
2 人材支援・物資融通等に関するルール作り	4	17.4
3 共同の勉強会や避難訓練の実施	2	8.7
4 平時からの情報共有	16	69.6
5 その他	2	8.7
6 取り組んでいることはない	1	4.3

問21 貴自治体では、発災時の国や都、他自治体からの受援体制について、国や都、他自治体と連携して準備できていると思いますか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 十分に準備できている	3	7.7
2 多少は準備できている	16	41.0
3 あまり準備できていない	18	46.2
4 全く準備できていない	2	5.1

問21 (問21で「1.十分に準備できている」又は「2.多少は準備できている」と回答した自治体への質問)
-1 連携できている具体的な取組内容をお答え下さい。(MA)

	回答数	%
全体	19	100.0
1 人や物資の支援方針が事前に共有できている	7	36.8
2 発災時に備えた共同の勉強会を実施している	0	0.0
3 発災時に備えた共同の訓練を実施している	11	57.9
4 国や都の情報連絡員(リエゾン等)と連絡・交流がある	14	73.7
5 その他	1	5.3

問22 次の中で、平時において、住民や自主防災組織に特に期待したい取組はどれですか。あてはまるものを選んで下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 避難訓練の実施・参加	24	61.5
2 各家庭での備蓄の実施	29	74.4
3 地域の避難行動要支援者の把握	20	51.3
4 避難に関する行政への課題提案	0	0.0
5 防災情報の積極的な収集	18	46.2
6 事前の避難場所や物資提供への協力	2	5.1
7 指定避難場所・指定緊急避難場所以外の避難先の検討	18	46.2
8 その他	0	0.0

問23 次の中で、発災時において、住民や自主防災組織に特に期待したい取組はどれですか。あてはまるものを選んで下さい。(MA、3つまで)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 地域住民の安全確認と救助	24	61.5
2 住民の避難誘導の実施	6	15.4
3 自主的な避難所の運営や協力	34	87.2
4 避難場所や物資の提供	0	0.0
5 避難行動要支援者の避難の支援	26	66.7
6 被害情報の収集や行政からの情報の周知	7	17.9
7 連やかな避難の実施やその支援	14	35.9
8 その他	0	0.0

問24 自助・共助・公助の重要性について、貴自治体の最も考えに近いものはどれですか。(SA)

	回答数	%
全体	39	100.0
1 「公助」がメインと考えている	0	0.0
2 「自助」・「共助」に重きを置きたいと考えている	17	43.8
3 「自助」・「共助」・「公助」のバランスをとりたと考えている	22	56.4
4 その他	0	0.0

問24 (問24で「2.『自助』・「共助」に重きを置きたいと考えている」・「3.『自助』・「共助』・「公助』のバランスをとりたいと考えている」と回答された自治体)
-1 どう考える理由をお聞かせ下さい。(FA)

(省略)

問25 貴自治体において、過去の被災経験から講じている対策等があればお答え下さい。(FA)

(省略)

2. 多摩・島しょ地域職員アンケート集計結果

SC1 あなたの性別をお答えください。(SA)

	回答数	%
1 男性	975	100.0
2 女性	641	65.7
3 回答しない	334	34.3
3 回答しない	0	0.0
全体		

SC2 あなたの年齢をお答えください。(NA)

	回答数	%
1 10歳代・20歳代	975	100.0
2 30歳代	144	14.8
3 40歳代	312	32.0
4 50歳代	231	23.7
5 60歳以上	258	26.5
3 回答しない	30	3.1
全体		

SC3 あなたが勤務する市町村をお答えください。(SA)

	回答数	%
1 八王子市	975	100.0
2 立川市	316	32.4
3 武蔵野市	42	4.3
4 三鷹市	34	3.5
5 青梅市	134	13.7
6 府中市	26	2.7
7 昭島市	0	0.0
8 調布市	38	3.9
9 阿田市	158	16.2
10 小笠原市	0	0.0
11 小平市	33	3.4
12 日野市	3	0.3
13 東村山市	1	0.1
14 国分寺市	0	0.0
15 国立市	12	1.2
16 福生市	4	0.4
17 狛江市	0	0.0
18 東大和市	0	0.0
19 津瀬市	7	0.7
20 東久留米市	13	1.3
21 武蔵村山市	2	0.2
22 多摩市	2	0.2
23 稲城市	16	1.6
24 羽村市	37	3.8
25 あきる野市	3	0.3
26 西東京市	9	0.9
27 西多摩郡瑞穂町	0	0.0
28 西多摩郡日の出町	22	2.3
29 西多摩郡檜原村	0	0.0
30 西多摩郡奥多摩町	31	3.2
31 大島町	15	1.5
32 利島村	11	1.1
33 新島村	0	0.0
34 神津島村	0	0.0
35 三宅村	0	0.0
36 御蔵島村	0	0.0
37 八丈町	1	0.1
38 青ヶ島村	0	0.0
39 小笠原村	1	0.1
全体		

SC4 あなたが主に関わっている職務の分野について、最も近いものを1つ選んで下さい。(SA)
※複数にまたがる場合は、最も比重の高いものを選んで下さい。

	回答数	%
1 企画・財政	975	100.0
2 秘書・広報	66	6.8
3 総務・保険年金・会計	18	1.8
4 総務・資産管理・契約	85	8.7
5 防災	64	6.6
6 防犯・交通安全	26	2.7
7 消防・救急	11	1.1
8 市民生活・消費生活・斎場・墓地	1	0.1
9 医療・保健	42	4.3
10 児童福祉(子育て支援)	49	5.0
11 地域福祉・生活福祉	83	8.5
12 高齢者福祉	45	4.6
13 障害者福祉	48	4.9
14 農林水産業振興	17	1.7
15 商工業振興・観光振興・企業立地	5	0.5
16 環境保全(自然環境保全・美化活動・温暖化・公害対策)	20	2.1
17 ごみ処理・廃棄物対策・リサイクル	25	2.6
18 都市計画・都市政策・都市景観	22	2.3
19 公園・住宅政策・空き家対策	48	4.9
20 公共交通	19	1.9
21 道路・河川・海岸整備	4	0.4
22 学校教育	51	5.2
23 生涯学習・図書館・スポーツ・芸術・文化財	47	4.8
24 上記以外	88	9.0
全体	91	9.3

SC5 職員の区分をお答えください。(SA)

	回答数	%
1 正規職員	975	100.0
2 会計年度任用職員	975	100.0
3 その他	0	0.0
全体		

問1 あなたは、防災担当部署への配属経験がありますか。(SA)

	回答数	%
1 ある	975	100.0
2 ない	98	10.1
全体	877	89.9

問2 あなたは、過去に避難所運営の経験がありますか。(SA)

	回答数	%
1 ある	222	22.8
2 ない	753	77.2
全体		

問3 あなたは、発災時における、自分の担当業務を把握していますか。(SA)

	回答数	%
1 常日頃から把握している	975	100.0
2 何らかの役割はあると思うが、具体的に何をすべきかは分からない	511	52.4
3 役割はない	422	43.3
4 役割の有無も含めて、把握していない	20	2.1
全体	22	2.3

問4 問3で1又は2と回答した方)
災害発生時において、あなたが現在の担当業務と、災害対応業務とは、どの程度関係性がありますか。(SA)

	回答数	%
全体	933	100.0
1 密接に関連している	260	26.8
2 多少は関連している	410	43.9
3 関連はほとんどない	273	29.3

問5 次の中で、災害発生時におけるあなたの災害対応への意識について、最も近いものを選んで下さい。(SA)
※防災担当部署の方は、「4. 自分は防災担当部署の職員であるため、本設問はあてはまらない」として回答して下さい。

	回答数	%
全体	975	100.0
1 自身の仕事として、徹底的・積極的に対応する	424	43.5
2 まずは防災担当部署が対応すべきだが、自分もある程度積極的に関わる	378	38.8
3 まずは防災担当部署が対応すべきであり、自分が必要な範囲に限って関わる	147	15.1
4 自分は防災担当部署の職員であるため、本設問はあてはまらない	26	2.7

問6 あなたは、勤務する自治体の地域防災計画、災害対応や避難所運営等に関する手引き(マニュアル)を把握していますか。(SA)

	回答数	%
全体	975	100.0
1 存在を把握しており、全体を理解している	96	9.8
2 存在を把握しており、自分の業務だけを理解している	264	27.1
3 存在を把握しており、一応読んでおくことがある	436	44.7
4 存在を把握しているが、読んでいない	163	16.7
5 存在を把握していない(作成されているかどうか分からない)	16	1.6

問7 あなたは、発災時の災害対応について、どのような時に意識しますか。あてはまるものはいくつでも選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	975	100.0
1 常日頃から意識している	199	20.4
2 避難訓練や研修受講時	481	49.3
3 台風シーズンや大雨発生時	700	71.8
4 他自治体での災害発生時	374	38.4
5 自分が災害対応することについて意識することはない	14	1.4

問8 問7で1~4と回答した方)

	回答数	%
全体	961	100.0
1 地域防災計画、災害対応や避難所運営のマニュアル・指針等を見直す	351	36.5
2 発災時の自分の役割を再確認する	736	76.6
3 インターネットや本などで災害やその対応について調べる	277	28.8
4 その他	15	1.6
5 何もしない	47	4.9

問9 あなたは、災害発生時に住んでいる地域の指定避難所や指定緊急避難場所の情報(場所・名称など)を、どのような方法で把握していますか。あてはまるものはいくつでも選んで下さい。把握していない場合は、「11. 把握していない(必要に迫られた場合に初めて調べる)」を選んで下さい。(MA)

※選択中の、「防災マップ/ハザードマップ」や「防災パンフレット」は、次のものを指してご回答下さい。
「防災マップ/ハザードマップ」: 区画ごとの災害の危険や、避難すべき場所等を地図上に示したもの
「防災パンフレット」: 一般的な防災に関する情報(ペット)との避難など、特定分野に関する情報(含む)を啓発するもの

	回答数	%
全体	975	100.0
1 公共施設等の掲示板	170	17.4
2 広報誌	220	22.6
3 地元紙(地域新聞等)	25	2.6
4 インターネット	119	12.2
5 自治体ホームページに掲載されている防災マップ/ハザードマップ	506	51.9
6 自治体ホームページに掲載されている防災パンフレット	202	20.7
7 自治体から配布されている防災マップ/ハザードマップ	488	51.1
8 自治体から配布されている防災パンフレット	225	23.1
9 自治体のFacebookやTwitterなどのSNS	97	9.9
10 その他	30	3.1
11 把握していない(必要に迫られた場合に初めて調べる)	95	9.7

問10 問2で「1」と回答した方)

過去の自然災害(例: 2019年台風等)の実体験を踏まえて、あなたの勤務する自治体の避難所運営には、どのような課題があると思いますか。あてはまるものはいくつでも選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	222	100.0
1 避難所の運営要員の確保(代替要員の確保も含む)	163	73.4
2 住民や自主防災組織、NPOなどの連携	84	37.8
3 住民の避難への対応	66	29.7
4 高齢者や障害者、妊産婦等の配慮	107	48.2
5 職員に対する避難所運営の知識不足	117	52.7
6 住民への必要な情報の発信	96	43.2
7 関係者庁や関係他部署、住民からの情報収集	37	16.7
8 災害対策本部との連携の不足	67	30.2
9 その他	27	12.2
10 課題はない	3	1.4

問11 あなたからみて、次の中で、平時の中で、住民や自主防災組織に特に期待したい取組はどれですか。特にあてはまるものを3つまで選んで下さい。(MA, 3つまで)

(※)選択中の「避難所運営要員確保」は、高齢者や障害者など、災害時の避難行動や避難所などでの生活が困難な方を指します。

	回答数	%
全体	975	100.0
1 避難訓練の実施(参加)	495	50.8
2 各家庭での備蓄の実施	774	79.4
3 地域の避難行動要員確保者の把握	314	32.2
4 避難に関する行政への課題提案	61	6.3
5 防災情報の積極的な収集	383	39.3
6 事前の避難場所や物資提供への協力	152	15.6
7 指定避難所・指定緊急避難場所以外の避難先の確保	212	21.7
8 その他	15	1.5

問12 あなたからみて、次の中で、発災時において、住民や自主防災組織に特に期待したい取組はどれですか。特にあてはまるものを3つまで選んで下さい。(MA, 3つまで)

	回答数	%
全体	975	100.0
1 地域住民の安全確認と救助	552	56.6
2 住民の避難誘導の実施	300	30.8
3 自主的な避難所の運営や協力	583	59.8
4 避難場所や物資の提供	140	14.4
5 避難行動要員確保者の避難の支援	376	38.6
6 被害情報の収集や行政からの情報の周知	222	22.8
7 速やかな避難の要請とその支援	373	38.3
8 その他	7	0.7

問13 防災・災害対応について、どのような点に不安を感じていますか。あてはまるものはいくつでも選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	975	100.0
1 住民の適切な避難誘導	455	46.7
2 避難所運営時の急病人対応	581	59.6
3 避難所運営時の要配慮者への対応	579	59.4
4 避難所運営時の犯罪防止や犯罪発生時の対応	378	38.8
5 避難所運営時の住民との連携	453	46.5
6 避難所運営時の住民からの要望への対応	560	57.4
7 避難所運営時のPR活動	86	8.8
8 発災時に自分が何をすべきか不明	185	19.0
9 庁舎から家が遠く災害時の対応が困難	210	21.5
10 その他	50	5.1
11 不安はない	5	0.5

問14 防災担当部署以外の職員が、防災や災害対応を主体的にすべきこととして捉えるには、どのようなことが重要だと思いますか。あてはまるものはいくつでも選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	975	100.0
1 マニュアルの共有	522	53.5
2 防災に関する職員向けの情報発信	549	56.3
3 勉強会やワークショップの実施	361	37.0
4 避難訓練・災害対応訓練の実施	655	67.2
5 その他	37	3.8

3. 多摩・島しょ地域住民アンケート集計結果

SC1 あなたの性別をお答えください。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 男性	564	50.8
2 女性	546	49.2
3 回答しない	0	0.0

SC2 あなたの年齢をお答えください。(NA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 10・20歳代	152	13.7
2 30歳代	182	16.4
3 40歳代	264	23.8
4 50歳代	269	24.2
5 60歳代以上	243	21.9

SC3 あなたが居住する市町村をお答えください。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 八王子市	37	3.3
2 立川市	37	3.3
3 武蔵野市	37	3.3
4 三鷹市	38	3.4
5 青梅市	37	3.3
6 府中市	37	3.3
7 昭島市	37	3.3
8 調布市	39	3.5
9 町田市	37	3.3
10 小金井市	37	3.3
11 小平市	37	3.3
12 日野市	37	3.3
13 東村山市	37	3.3
14 国分寺市	39	3.5
15 国立市	37	3.3
16 福生市	38	3.4
17 狛江市	38	3.4
18 東大和市	37	3.3
19 津波市	37	3.3
20 東久留米市	37	3.3
21 武蔵村山市	38	3.4
22 多摩市	37	3.3
23 稲城市	37	3.3
24 羽村市	37	3.3
25 赤松市	37	3.3
26 西東京市	37	3.3
27 西多摩郡瑞穂町	36	3.2
28 西多摩郡日の出町	36	3.2
29 西多摩郡檜原村	4	0.4
30 西多摩郡奥多摩町	10	0.9
31 大島町	16	1.4
32 利島村	1	0.1
33 新島村	1	0.1
34 神津島村	2	0.2
35 三宅村	6	0.5
36 御蔵島村	0	0.0
37 八丈町	19	1.7
38 青ヶ島村	2	0.2
39 小笠原村	7	0.6

SC4 あなたの職業をお答えください。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 公務員	43	3.9
2 経営者・役員	20	1.8
3 会社員(事務系)	196	17.7
4 会社員(技術系)	103	9.3
5 会社員(その他)	134	12.1
6 自営業	51	4.6
7 自田業	34	3.1
8 専業主婦(主夫)	163	14.7
9 パート・アルバイト	167	15.0
10 学生	50	4.5
11 その他	13	1.2
12 無職	136	12.3

SC5 現在お住まいの住居での家族構成(同居の方)をお答えください。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 一人暮らし	206	18.6
2 夫婦のみ	269	24.2
3 夫婦と子1人	227	20.5
4 夫婦と子2人	185	16.7
5 夫婦と子3人以上	37	3.3
6 三世帯同居(祖父母、親、子ども)	48	4.3
7 その他	138	12.4

SC6 あなたの家族(同居の方)に、災害時の避難において特別な支援・配慮を要する方や、ベットのはいりますか。(MA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 配慮が必要な高齢者がいる	81	7.3
2 配慮が必要な障害者がいる	33	3.0
3 配慮が必要な妊産婦がいる	9	0.8
4 配慮が必要な乳幼児がいる	45	4.1
5 配慮が必要な外国人がいる	3	0.3
6 上記以外の、何らかの特別な配慮を要する方がいる	11	1.0
7 ベットを飼っている	242	21.8
8 上記のいずれもない	726	65.4

問1 あなたは、これまで避難所で長期的な避難生活をした経験がありますか。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 ある	38	3.4
2 ない	1072	96.6

問2 あなたは、過去に、過去の、災害の危険が迫っていた(避難情報が発出されたなど)状況で、避難した経験がありますか。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 避難したことがある	93	8.4
2 (災害の危険があったが)避難したことはない	156	14.1
3 災害の危険が迫ったことはない	861	77.6

問3 問2で2.（災害の危険はあったが）避難したことはないと同答した方
 避難しなかった理由は何ですか。あてはまるものをいくつか選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	156	100.0
1 要配慮者がいて避難が難しかった	2	1.3
2 ペットがいて避難が難しかった	15	9.6
3 避難しなくても大丈夫だった	87	55.8
4 避難所に行く途中の被災の危険の方が高いと思った	48	30.8
5 避難所の快適性や安全性に不安があった	17	10.9
6 何を待参して避難すれば良かったかわからなかった	13	8.3
7 避難所の場所や行き方が分からなかった	3	1.9
8 家が心配だった	34	21.8
9 その他	8	5.1

問4 災害が発生した場合、どこに避難しようと考えていますか。あてはまるものをいくつか選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 地域の指定避難所・指定緊急避難場所	748	67.4
2 親戚・知人宅	137	12.3
3 テントや車中泊での避難が可能な場所	129	11.6
4 ホテル等の宿泊施設	97	8.7
5 自宅（マンション等）にとどまる	515	46.4
6 その他	11	1.0

問5 災害が発生した場合、次のうち、どのタイミングや状況で、自宅以外の場所へ避難しようと思えますか。(MA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 注意報が発令された時点(国の警戒レベル2)	82	7.4
2 高齢者等避難情報が発令された時点(国の警戒レベル3)	150	13.5
3 避難指示が発令された時点(国の警戒レベル4)	558	50.3
4 目前に危険が迫った時点	365	32.9
5 住めないほどに家(自宅)が壊れている状況	232	20.9
6 電気・ガスが止まっている状況	324	29.2
7 水道が止まっている状況	193	17.4
8 その他	185	16.7
9 その他	3	0.3
10 どのような状況でも避難しようとは思わない	64	5.8

問6 あなたは、普段から災害に備えた対策をとっていますか。あてはまるものをいくつか選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 食料・飲料・生活必需品などを3日分程度用意している	373	33.6
2 食料・飲料・生活必需品などを1週間分程度用意している	163	14.7
3 家具の転倒防止対策をしている	307	27.7
4 非常用持ち出しバッグを用意している	350	31.5
5 自宅の耐震性能を確認し、必要に応じて耐震化対策をとっている	91	8.2
6 災害時の避難所に関する講演等を聞いたことがある	34	3.1
7 避難所の開設や運営に関する訓練・ワークショップ等に参加したことがある	26	2.3
8 地域の避難訓練に参加している	75	6.8
9 いざという時の避難先を把握している	307	27.7
10 家族で集合場所や避難方法などについて話し合っている	184	16.6
11 スマートフォンを充電している	14	1.3
12 災害情報の入手方法を把握している	110	9.9
13 その他	3	0.3
14 災害に備えた対策は特にしていない	319	28.7

問7 避難に関する不安事、困り事はありますか。あてはまるものをいくつでも選んで下さい。(MA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 ペットと一緒に避難できるか	206	18.6
2 家族に要配慮者がいるが避難できるか	43	3.9
3 家族に就学前の乳幼児がいるが避難できるか	103	9.3
4 家族に小学生がいるが、子どもが避難所で過ごせるか	72	6.5
5 自宅が指定避難所・指定緊急避難場所に行きづらい場所(遠い場所・高い場所等)にあるが、いざという時に避難できるか	120	10.8
6 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	445	40.1
7 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	270	24.3
8 避難した後、自宅が空き巣被害にあわないか	406	36.6
9 その他	19	1.7
10 特に不安はない	312	28.1

問8 あなたは、居住している地域において、次の避難所がどこにあるか知っていますか。知っているものを選択して下さい。(MA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 指定避難所	702	63.2
2 指定緊急避難場所	235	21.2
3 福祉避難所	36	3.2
4 知っているものはない	335	30.2

問9 SC3の31～39（島よ地域）の住民を対象に配信
 あなたは、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ますか。(SA)

	回答数	%
全体	54	100.0
1 知っている	41	75.9
2 知らない	13	24.1

問10 あなたは、災害発生時に自分が避難すべき指定避難所や指定緊急避難場所の情報(場所・名称などを、どのような方法で把握していますか。あてはまるものをいくつでも選んで下さい。把握していない場合は、「1. 把握していない(必要に迫られた場合に初めて調べる)」を選んで下さい。(MA)

※選択肢中の、「防災マップ/ハザードマップ」や「防災パンフレット」は、次のものを想定してご回答下さい。

「防災マップ/ハザードマップ」: 区域ごとの災害の危険や、避難すべき場所等を地図上に示したもの
 「防災パンフレット」: 一般的な防災に関する情報(ペットとの避難など、特定分野に関する情報も含む)を啓発するもの

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 公共施設等の掲示版	237	21.4
2 広報紙	337	30.4
3 地元紙(地域新聞等)	86	7.7
4 スマートフォンアプリ	144	13.0
5 自治体ホームページに掲載されている防災マップ/ハザードマップ	282	25.4
6 自治体ホームページに掲載されている防災パンフレット	115	10.4
7 自治体から配布されている防災マップ/ハザードマップ	289	26.0
8 自治体から配布されている防災パンフレット	152	13.7
9 自治体のFacebookやTwitterなどのSNS	26	2.3
10 その他	7	0.6
11 把握していない(必要に迫られた場合に初めて調べ)	268	24.1

問11 災害時、自治体から分散避難を求められた場合、どのような条件があれば分散避難を行いますか。(MA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 補助金が支給される(ホテルなどに避難する場合)	490	44.1
2 ホテル等の分散避難先が確保されている	517	46.6
3 分散避難先までの交通手段がある	392	35.3
4 分散避難先までの必要な情報が自治体から提供される	432	38.9
5 避難すべきタイミングを早めに伝えてくれる	386	34.8
6 その他	6	0.5
7 分散避難しようとは思わない	253	22.8

問12 避難所に長期で避難する場合、避難所全体の使い方に際して、「最低限、この条件が整っていないと避難所にはいれない」と思わないと思う項目をいくつか選んで下さい。そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択して下さい。(MA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 施設内の危険箇所が確認され、必要に応じて立ち入り禁止措置がとられている	279	25.1
2 避難者の名簿により、入所・退所が把握されている	337	30.4
3 電気(電源)が使える	635	57.2
4 暑さ・寒さ対策が行われている	669	60.3
5 女性用更衣室や授乳室が設置されている	382	34.4
6 防犯・トラブル対応のため、避難者による見回りなどの体制が整備されている	379	34.1
7 警察による警戒、避難所巡回が行われている	386	34.8
8 ペットの同行避難に関する啓発・準備	179	16.1
9 ペットの同行避難に関する啓発・準備	105	9.5
10 該当する項目なし	203	18.3

問13 避難所に長期で避難する場合、避難スペースに関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所にはいれない」と思わないと思う項目をいくつか選んで下さい。そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択して下さい。(MA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 避難者一人当たりのスペースが不自由ない広さに確保されている	586	52.8
2 間仕切り用パーテーション等で各自の避難スペースが仕切られている	696	62.7
3 女性・子どもにも配慮した避難スペースの割当てがなされている	486	43.8
4 高齢者・障害者(児)等に配慮した避難スペースの割当てがなされている	250	22.3
5 簡易的に床に敷くためのエアマット、段ボールなどが確保されている	536	48.3
6 タオルケット、布団、毛布等の寝具が確保されている	573	51.6
7 該当する項目なし	192	17.3

問14 避難所に長期で避難する場合、食事や水、各種物資、情報の提供や入手に際して、「最低限、この条件が整っていないと避難所にはいれない」と思わないと思う項目をいくつか選んで下さい。そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択して下さい。(MA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 飲料水が確保されている	864	77.8
2 食料が確保されている	792	71.4
3 飲料水や食料(食事)を配布する上でのルールが周知されている(必要以上の持ち去り防止)	506	45.6
4 食料が衛生的に保管されている	602	54.2
5 食事の前には手を洗うことができる	468	42.2
6 食事(食料)の原材が表示されている(アレルギ-、宗教等)	115	10.4
7 栄養が配慮された食事が用意されている	142	12.8
8 アレルギ-対応、介護食等の特別食が提供されている	89	8.0
9 防災行政無線の放送を聞くことができる	280	25.2
10 備え付けのテレビ、ラジオ、新聞等で情報が入手できる	372	33.5
11 携帯電話、スマートフォンが充電ができる	619	55.8
12 掲示板での情報提供が行われている	278	25.0
13 11~12に該当する項目なし	143	12.9

問15 避難所に長期で避難する場合、トイレ、衛生環境、健康管理に関して、「最低限、この条件が整っていないと避難所にはいれない」と思わないと思う項目をいくつか選んで下さい。そうした項目がない場合には、「該当する項目なし」を選択して下さい。(MA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 トイレの数が十分にあり	803	72.3
2 トイレを流すための水が確保されている	724	65.2
3 洋式トイレがある	426	38.4
4 トイレの男女別の配慮がなされている	528	47.6
5 新型コロナウイルス等の感染症の患者が出た場合の専用トイレが確保されている	394	35.5
6 清拭や換気が定期的に行われている	554	49.9
7 新型コロナウイルス等の感染症防止のため、備品・物資の使いまわし防止や施設の消毒等の措置がとられている	464	41.8
8 新型コロナウイルス等の感染症の患者が出た場合の対応が職員に周知されている	387	34.9
9 医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣による健康チェック・管理が定期的に行われている	399	35.9
10 11~9に該当する項目なし	133	12.0

問16 あなたは、地域の自治会や町内会の活動に積極的に関わっていますか。(SA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 積極的に関わっている	26	2.3
2 ある程度関わっている	150	13.5
3 あまり関わっていない	307	27.7
4 全く関わっていない	627	56.5

問17 あなたは、地域の避難訓練や防災訓練にどの程度参加していますか。(SA)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 積極的に参加している	31	2.8
2 ある程度参加している	135	12.2
3 あまり参加していない	274	24.7
4 全く参加していない	670	60.4

問18 あなたからみて、次の中で、平時の中で、平時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組はどれですか。特にあてはまるものを3つまで選んで下さい。(MA、3つまで)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 避難訓練の実施、参加	357	32.2
2 各家庭での備蓄の実施	639	57.6
3 地域の避難行動要支援者の把握	184	16.6
4 避難に関する行政への課題提案	99	8.9
5 防災情報の積極的な収集	370	33.3
6 事前の避難場所や物資提供への協力	247	22.3
7 指定避難所・指定緊急避難場所以外の避難先の検討	313	28.2
8 その他	13	1.2

問19 あなたからみて、次の中で、震災時において、住民や自主防災組織が特に行うべきと感じる取組はどれですか。特にあてはまるものを3つまで選んで下さい。(MA、3つまで)

	1110	1000
回答数	1110	1000
全体		
1 地域住民の安全確認と救助	535	48.2
2 住民の避難誘導の実施	337	30.4
3 自主的な避難所の運営や協力	286	25.8
4 避難場所や物資の提供	399	35.9
5 避難行動要支援者の避難の支援	195	17.6
6 被災情報の収集や行政からの情報の周知	253	22.8
7 速やかな避難の実施やその支援	425	38.3
8 その他	10	0.9

問20 あなたが地域の避難所へ避難した場合、避難所の運営に協力しようと思えますか。(SA)

	回答数	%
全体	1110	100.0
1 積極的に協力したい	117	10.5
2 負担にならない範囲で協力したい	736	66.3
3 できれば協力したくない	153	13.8
4 全く協力したくない	104	9.4

問21 (問20で3または4と回答された方)
協力したくない理由をお答え下さい。(FA)

(省略)

問22 (問20で「1 積極的に協力したい」「2 負担にならない範囲で協力したい」と回答された方)
避難が長期となった場合、どの程度の期間であれば運営に協力しようと思えますか、最大の期間をお答え下さい。(SA)

	回答数	%
全体	853	100.0
1 3日以内	132	15.5
2 1週間以内	352	41.3
3 2週間以内	137	16.1
4 1か月以内	146	17.1
5 2か月以内	9	1.1
6 2か月より長期	77	9.0

4. 事例ヒアリング調査

事例ヒアリング調査の実施先は、以下のとおりである。

対象先	区分	実施方法	実施日
大分県別府市	自治体	ヒアリング調査 (対面)	2021年10月22日
愛媛県宇和島市	自治体	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年10月14日
熊本県益城町	自治体	ヒアリング調査 (対面)	2021年10月21日
高知県黒潮町	自治体	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年10月25日
静岡県三島市	自治体	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年9月16日
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	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年12月6日
特定非営利活動法人 レスキューストックヤード	NPO法 人	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年10月28日
総合警備保障株式会社	民間企業・ 団体	ヒアリング調査 (対面)	2021年9月15日
生活協同組合 コープみらい	民間企業・ 団体	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年9月16日

5. 有識者ヒアリング調査

有識者ヒアリング調査は、調査テーマに関する課題や方向性に関する示唆をいただくことを目的として、以下のとおり実施した。

有識者	実施方法	実施日
跡見学園女子大学 鍵屋 一 教授	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年6月28日
株式会社危機管理教育研究所 国崎 信江 代表	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年8月26日
京都大学防災研究所 巨大災害研究センター 矢守 克也 教授	ヒアリング調査 (オンライン)	2021年8月26日

公益財団法人 東京市町村自治調査会

1986（昭和61）年10月に、市町村の自治の振興を図ることを目的に東京都全市町村の総意により設立された行政シンクタンクです。

多摩・島しょ地域の広域的課題や共通課題に関する調査研究・普及啓発のほか、市町村共同事業、広域的市民活動への支援等を行っています。

本書は、公益財団法人東京市町村自治調査会及び株式会社ちばぎん総合研究所による共同調査方式で作成しました。

公益財団法人 東京市町村自治調査会

永尾 昌文 調査部長（東京都派遣）
小野 友弘 主任研究員（東京都派遣）
目崎 絢 研究員（稲城市派遣）
深田 智明 研究員（東大和市派遣）
小平 円 研究員（日野市派遣）

株式会社 ちばぎん総合研究所

松永 哲也 専務取締役
関 寛之 調査部長
観音寺 拓也 上席研究員
高城 華楠 主任研究員
檀谷 清乃 研究員
加藤 瑠璃子 研究員

2022年3月発行

多摩・島しょ地域自治体における避難・避難所の あり方に関する調査研究報告書

発行 公益財団法人 東京市町村自治調査会
〒183-0052 東京都府中市新町2-77-1 東京自治会館内
TEL：042-382-7722 FAX：042-384-6057
URL：https://www.tama-100.or.jp

発行責任者 小暮 実

調査委託 株式会社 ちばぎん総合研究所
〒261-0023 千葉県千葉市美浜区中瀬1-10-2
TEL：043-351-7430 FAX：043-351-7440
URL：http://www.crinet.co.jp

印刷 プリンティングイン株式会社
〒180-0012 東京都武蔵野市緑町1-5-1 東海グリーンパークビル2F
TEL：0422-54-0051 FAX：0422-54-2951

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



再生紙を使用しています