避難所の指定・管理に関する調査研究

令和２年度　危機管理体制調査研究報告書

岡山県内を縦断する高梁川（高梁市）

令和 3 年 3 月

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会

はじめに

阪神・淡路大震災では約 31 万人が、また、東日本大震災では約 47 万人が避難所生活を行いました。避難所は、「住まいを失い、地域での生活を失った被災者のより所」となり、また「在宅で不自由な暮らしを送る被災者の支援拠点」となります。しかしながら、従来の避難所は、多くの人を収容することを優先して運営されており、「生活の質」には課題が多かったといわれています。また、切迫した災害の危険から逃れるための「避難場所」と、その後の避難生活を送るための「避難所」が明確に区別されていなかったといわれています。そこで、東日本大震災後の平成 25 年 6 月には、災害対策基本法の改正が行われ、災害時における緊急の避難場所としての「指定緊急避難場所」と、一定期間滞在して避難生活をする「指定避難所」の規定が設けられました。さらに、避難所における「生活の質」を向上させるため、内閣府では「避難所における良好な生活の質の確保に向けた取り組み指針（平成 25 年 8 月）」や「避難所運営ガイドライン（平成 28 年 4 月）」を策定し、自治体においても避難所運営訓練が実施されてきているところです。さらに、令和 2 年初頭から始まった急速な新型コロナウイルス感染拡大に対応して、梅雨の前には、避難所運営における新型コロナウイルス感染症への対応について国から通知等も発せられるなど、制度は整えられつつあります。

しかしながら、実際の災害の際に、「指定避難所」制度を知っていない、避難所の開錠の手順が徹底されていない、避難所内での間仕切りの設置などのプライバシーへの配慮がされていない、避難所内での要配慮者の居場所の確保が決められていない、福祉避難所への収容の基準が決められていないなどの課題があるのではないかと指摘されています。また、新型コロナウイルス感染拡大に伴って、感染症予防策を講じた場合に指定避難所に収容できる人数が少なすぎるのではないか、可能な方はホテルや知人宅等に避難してほしいといっても制度的な担保はあるのか、ホテルや知人宅等への避難者への情報提供方法はどうするのかなどの課題が顕在化してきています。現在多くの市町村は、住民の方をいかに適切に避難させることができるかについて、多岐にわたる課題に直面しておられるのでないかと考えています。

令和２年度の危機管理体制調査研究事業では、避難所の指定・管理にかかわる実態や課題を精査しました。本調査研究で得られた知見が市町村の防災・危機管理業務の一助となれば、幸いです。最後に、今回の調査研究でご協力頂いた市町村の防災・危機管理担当者様、自治会や自主防災組織などの住民団体の皆様、そして本調査研究事業の助成元である一般財団法人全国市町村振興協会には、心より感謝を申し上げます。

令和 3 年 3 月

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会
理事長　下河内　司

目次

第１章　問題と目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・1
　第１節　指定緊急避難場所・指定避難所の機能・・・・・・・・・・・・・・・3
　　（１）指定緊急避難場所・指定避難所の定義と種類・・・・・・・・・・・・4
　　（２）全国の避難所数・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・6
　第２節　指定避難所の指定・管理・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・7
　　（１）避難所となる施設・場所・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・7
　　（２）避難所の管理主体・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・8
　　（３）避難所の開設と運営・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・9
　第３節　本事業の目的と構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・10

第２章　避難所の指定・管理・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・13
　第１節　避難所の指定にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・15
　　（１）避難所の立地条件をめぐる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・15
　　（２）災害時要援護者の避難支援・・・・・・・・・・・・・・・・・・・18
　　（３）避難所の収容人数の確保・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・21
　第２節　指定に関する取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・23
　　（１）社寺等の避難所としての指定・・・・・・・・・・・・・・・・・・23
　　（２）自主防災組織による要援護者の把握・・・・・・・・・・・・・・・26
　第３節　避難所の管理にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・30
　　（１）指定管理者制度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・30
　　（２）避難所生活におけるプライバシーの確保・・・・・・・・・・・・・31
　　（３）避難所内における感染症対策・・・・・・・・・・・・・・・・・・33
　第４節　管理に関する取り組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・33
　　（１）指定管理者のための防災マニュアル等の作成・・・・・・・・・・・34
　　（２）避難所における衛生確保のための清掃活動・・・・・・・・・・・・36

第３章　避難所外避難にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・41
　第１節　避難所外避難の必要性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・43
　　（１）避難所収容率・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・43
　　（２）避難所内での感染症対策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・45
　第２節　避難所外避難にかかわる問題・・・・・・・・・・・・・・・・・・47
　　（１）自宅・縁故避難・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・47
　　（２）車中避難・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・48

第３節　避難所外支援（避難生活支援）の重要性・・・・・・・・・・・・・50
（１）避難所外支援にかかわる法的な枠組み・・・・・・・・・・・・・50
（２）自宅・縁故避難および車中避難支援体制の現状・・・・・・・・・51

第４章　地方自治体・住民団体を対象としたインタビュー調査・・・・・・・57
第１節　目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・59
第２節　方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・59
第３節　結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・60
（１）総社市危機管理室・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・60
（２）高梁市防災復興推進課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・62
（３）岡山市危機管理室・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・64
（４）熊本市危機管理防災総室・・・・・・・・・・・・・・・・・・66
（５）益城町危機管理課・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・68
（６）黒髪校区第４町内自主防災クラブ・・・・・・・・・・・・・・70
（７）一新校区自治会連合会・・・・・・・・・・・・・・・・・・・71
第４節　考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・73
（１）避難所の指定にかかわる課題およびその対策・・・・・・・・・73
（２）避難所の管理にかかわる課題およびその対策・・・・・・・・・74

第５章　市町村を対象とした質問紙調査・・・・・・・・・・・・・・・・79
第１節　目的・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・81
第２節　方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・81
（１）調査対象・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・81
（２）質問項目の分類・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・81
（３）実施手続き・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・81
第３節　結果・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・82
（１）「一般項目」(Q1～2)・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・82
（２）「避難所の指定・管理に関する項目」(Q3～12)・・・・・・・・・83
（３）「指定避難所にかかわる取り組みおよび課題」(Q13～17)・・・・・89
第４節　考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・92
（１）避難所の指定・管理に関する実態・・・・・・・・・・・・・・92
（２）指定避難所にかかわる課題・・・・・・・・・・・・・・・・・93

第６章　総合考察・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・95
第１節　避難所の指定・管理にかかわる課題とその対策・・・・・・・・97
（１）避難所の指定にかかわる主な課題・・・・・・・・・・・・・・97

（２）避難所の管理にかかわる主な課題・・・・・・・・・・・・・・・・・99
第２節　避難生活で特に支援を要する地域住民を対象とした施策案・・・100
（１）避難生活で特に支援を要する要配慮者の割合・・・・・・・・・・101
（２）一般世帯の分散避難の推進・・・・・・・・・・・・・・・・・・103
（３）避難生活において特に支援を必要とする要配慮者の避難先・・・105

第７章　参考資料・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・109
第１節　市町村へのインタビュー調査質問項目・・・・・・・・・・・・・111
第２節　住民団体への質問紙調査質問項目・・・・・・・・・・・・・・・112
第３節　市町村への質問紙調査質問項目・・・・・・・・・・・・・・・・116
第４節　市町村向けの質問紙項目 Q17 自由記述回答・・・・・・・・・・・118

第１章　問題と目的

第１節　指定緊急避難場所・指定避難所の機能

地震や台風などの自然災害が発生すると、地域住民は「避難場所」や「避難所」への移動を促されることがある。これら 2 つはよく耳にする言葉ではあるが、その意味を正しく理解している地域住民は決して多くない。当協会が 2017 年度に実施した調査の結果によると、指定緊急避難場所と指定避難所の意味を正しく理解していた（「知っていた」）割合は、被災経験のある住民で 5〜6 割、被災経験のない住民で 4 割程度となっていた（表１－１）。また、指定緊急避難場所と指定避難所の標識を示して各標識の意味を尋ねたところ、正解率はともに 4〜5 割程度であった（図１－１、１－２）。これら 2 つの用語が明確に区別されたのは 2011 年 3 月の東日本大震災以降であるが（内閣府、2013）、本節では、まず指定緊急避難場所・指定避難所にかかわる基本的な情報を整理する。

表１－１．被災経験別の防災用語理解度

	被災経験あり（n = 300）			被災経験なし（n = 1,200）		
防災用語	知っていた	なんとなく知っていた	知らなかった	知っていた	なんとなく知っていた	知らなかった
指定緊急避難場所	52.0%	41.0%	7.0%	42.5%	43.3%	14.3%
指定避難所	62.0%	33.3%	4.7%	44.9%	44.0%	11.1%

引用：日本防火・危機管理促進協会、2018

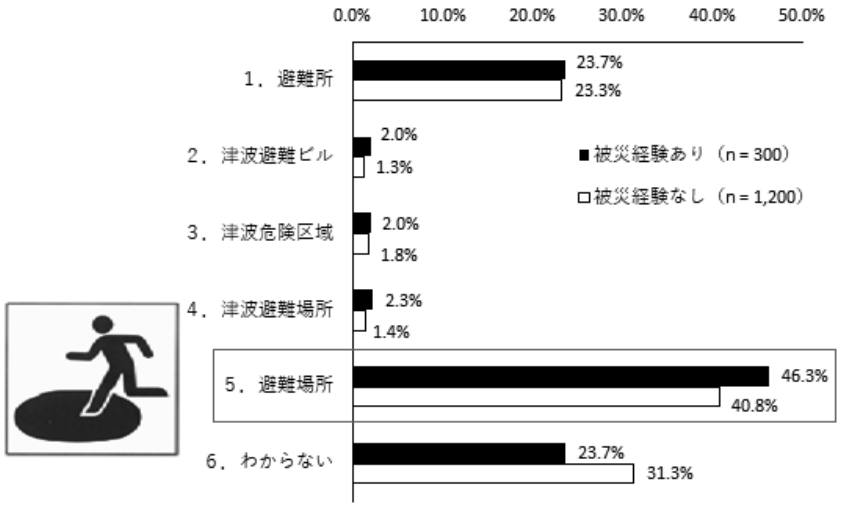


図１－１．「避難場所」標識の認知度（枠内が正解）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2018

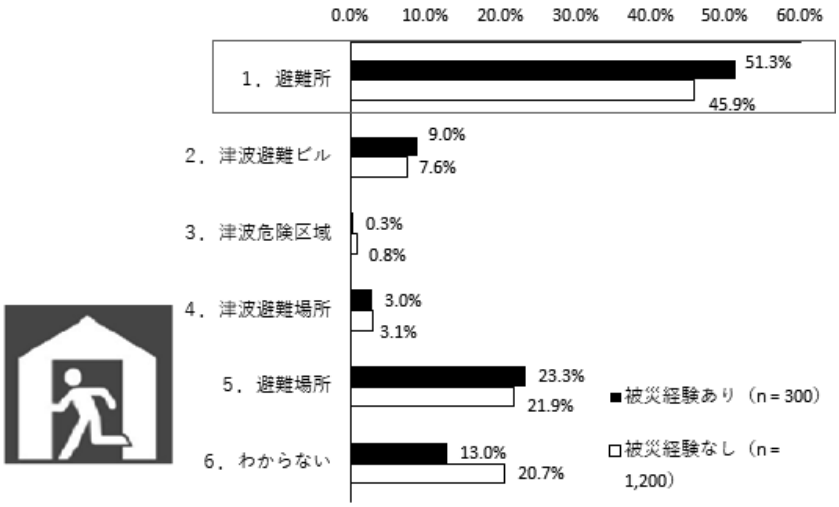


図１－２．「避難所」標識の認知度（枠内が正解）
引用：日本防火・危機管理促進協会、2018

（１）指定緊急避難場所・指定避難所の定義と種類

2013 年 6 月に災害対策基本法が改正され、指定緊急避難場所と指定避難所の区別がより明確となった。具体的には、「指定緊急避難場所」は切迫した災害の危険から逃れるための一時的な場所であるのに対し、「指定避難所」は避難者が一定期間滞在して生活環境を確保するための施設とされている（図１－３、表１－２）。前者は災害ごとに市町村長が指定するが、後者は特定の災害種に限定されない。ただし、単一の施設がこれら 2 つの機能を有する場合もある。また、図１－３が示すとおり、指定避難所は自宅が居住不可能になった避難者が一定期間避難生活を送る施設として位置づけられており、必ずしも被災者全員が利用するわけではない。

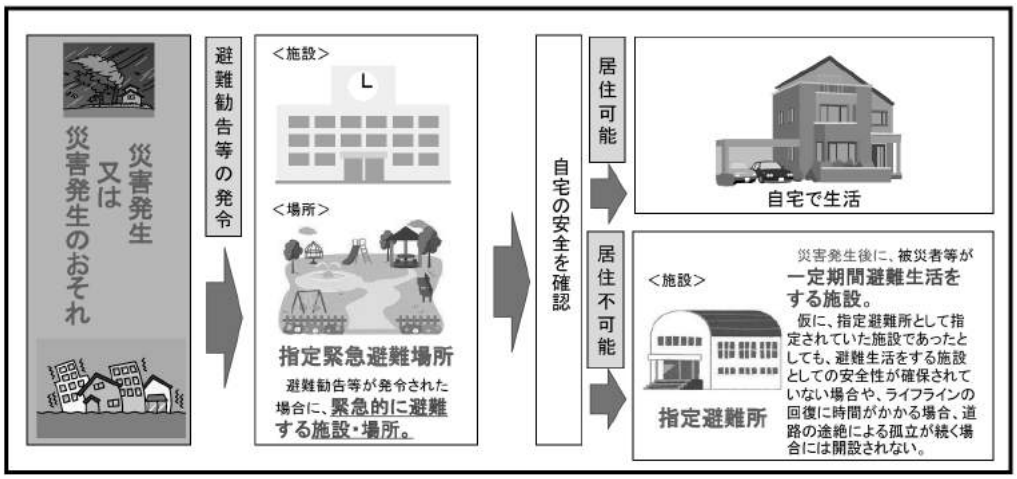


図１－３．指定緊急避難場所と指定避難所の違い
引用：内閣府、2018

表１－２．指定緊急避難場所と指定避難所の関係

	指定緊急避難場所（法第 49 条の４）	指定避難所（法第 49 条の７）
考え方	災害が発生し、又は発生のおそれがある場合にその危険から逃れるための避難場所	災害の危険性があり避難した住民等や、災害により家に戻れなくなった住民等を滞在させるための施設
基準	① 地震以外の異常な現象の場合 以下のいずれかを満たすこと。 (i) 異常な現象（洪水、崖崩れ、土石流及び地滑り、高潮、津波、大規模な火事等）から安全な区域内にあること (ii) 安全な区以外にある施設について、 ● 異常な現象に対して安全な構造のものであること ● 洪水等が発生する際に使用する施設については、想定される洪水等の水位以上の高さに居住者等受入部分があり、その部分まで避難上有効な経路があること ② 地震の場合 ・ 内閣府令で定める耐震基準に合致する施設であること ・ その場所又は周辺に、地震が発生した場合に命・身体に危険を及ぼす建築物等がないこと	以下の全てを満たすこと。 ・ 被災者等を滞在させるために必要かつ適切な規模であること ・ 速やかに、被災者等を受け入れ、または生活関連物資を配布できること ・ 想定される災害の影響が比較的少ないこと ・ 車両などによる輸送が比較的容易であること （福祉避難所の場合） 上記に加え、 ・ 要配慮者の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること ・ 要配慮者が相談し、支援を受けることができる体制が整備されていること ・ 主として要配慮者を受け入れるための居室が可能な限り確保されていること
指定	災害種ごとに市町村長が指定	災害種を限らず市町村長が指定
備考	指定緊急避難場所と指定避難所は、相互に兼ねることができる。（法令第 49 条の８）	

表１－２の指定避難所の基準欄下部に記載されているとおり、指定避難所には別途「福祉避難所」が設定されている。福祉避難所は主として高齢者や障害者、乳幼児などの要配慮者を滞在させるための場所となっており、通常、発災後（指定避難所の開設後）福祉避難所の開設が必要と判断された場合に開設される。表１－２には記載されていないが、事前に避難所の指定は受けていなかったが、災

害発生後において事後的に指定を受けるという場合もあり得る。この「指定のない避難所」を除けば、災害発生後に地域住民の選択肢となり得る公的な避難先は、指定緊急避難場所、指定避難所、および福祉避難所の計 3 か所となる。ただし、これらの呼称は、便宜上、市町村ごとに異なっている場合もある（「収容避難所」、「予定避難所」、「一時避難地」など）。

（２）全国の避難所数

現在、指定避難所は全国で 75,895 箇所あり（平成 30 年 10 月 1 日現在）、うち福祉避難所が 8,064 箇所となっている（表１－３）。最も指定避難所数の多い都道府県は北海道（5,202）、次いで長野県（2,948）、愛知県（2,906）の順となっている。おおむね面積の広い都道府県ほど、そして人口の多い都道府県ほど、指定避難所の数が多くなっていることがわかる（指定避難所数と面積の相関係数は 0.69、人口は 0.52）。表１－３の下段にあるとおり、指定避難所を指定している市町村は 1,622 団体であり、全体（1,741 市区町村）の 93.2%となっている。

表１－３．都道府県別の指定避難所数等

NO	都道府県名	指定避難所数	うち福祉避難所数	確保している福祉避難所数
1	北海道	5,202	558	1,195
2	青森県	1,775	308	719
3	岩手県	1,617	88	382
4	宮城県	1,477	8	614
5	秋田県	1,257	92	302
6	山形県	1,069	151	278
7	福島県	2,438	422	374
8	茨城県	1,509	168	436
9	栃木県	980	256	539
10	群馬県	1,469	300	310
11	埼玉県	2,264	292	711
12	千葉県	1,743	219	1,005
13	東京都	2,498	476	1,429
14	神奈川県	1,105	117	1,324
15	新潟県	1,745	235	553
16	富山県	1,078	54	194
17	石川県	932	47	340
18	福井県	820	188	238
19	山梨県	857	167	321
20	長野県	2,948	230	565
21	岐阜県	1,981	275	503
22	静岡県	1,478	225	773
23	愛知県	2,906	301	815
24	三重県	1,432	131	389
25	滋賀県	912	183	428
26	京都府	1,132	93	532
27	大阪府	2,795	548	999
28	兵庫県	2,402	200	980
29	奈良県	1,068	76	245
30	和歌山県	1,526	147	256
31	鳥取県	502	33	146
32	島根県	1,292	94	180
33	岡山県	1,620	53	297
34	広島県	2,160	17	373
35	山口県	1,192	50	200
36	徳島県	1,080	41	167
37	香川県	677	28	196
38	愛媛県	2,002	290	283
39	高知県	1,802	153	204
40	福岡県	2,793	176	549
41	佐賀県	595	73	144
42	長崎県	1,591	52	323
43	熊本県	1,294	115	489
44	大分県	1,172	125	335
45	宮崎県	1,273	68	224
46	鹿児島県	1,921	89	557
47	沖縄県	514	52	163
	全国合計	75,895	8,064	22,579

※指定避難所を指定している自治体数：1,622自治体
福祉避難所を指定している自治体数：1,020自治体
福祉避難所を確保している自治体数：1,600自治体
※確保している福祉避難所数については、協定を締結するなどして発災時に開設できる状態の福祉避難所を含む。

引用：内閣府、2018

同様の調査は定期的に実施されており、平成 26 年 10 月 1 日時点では避難所数が 48,014 箇所（うち福祉避難所は 7,647 箇所）、指定避難所を指定している市町村は 944 団体となっていた（内閣府、2015）。これらの数値を踏まえれば、指定避難所を指定している市町村の数は、災害対策基本法の改正後、大幅に増加し

ていることがわかる。一方、平成 30 年調査の時点でも、6.8%の市町村が指定避難所を指定していないことになる。総務省近畿管区行政評価局（2017）が大阪府、兵庫県、和歌山県を対象に実施した調査でも類似の結果が示されており、調査対象 58 市町のうち 8.6%（5 市町）は、法に基づく指定緊急避難場所および指定避難所の両方またはいずれか一方が未指定となっていた。

第２節　指定避難所の指定・管理

表１－２で示したとおり、指定緊急避難場所・指定避難所には指定の際の基準が設けられている。市町村は、これらの基準を満たした場所・施設を避難場所・避難所に指定することになる。本節では、指定避難所に焦点を当てながら、当該施設の指定・管理の現状を概観する。

（１）避難所となる施設・場所

指定避難所とされている割合については、「小中学校・高校」が 95.4%と最も割合が高く、次いで「公民館」（78.6%）、「その他社会福祉施設」（34.3%）の順となっている（図１－４）。指定避難所の多くは公共施設となっており、特に校区単位（例：小学校区）で指定避難所を設定している場合が多い（例：海南市、2020；佐賀市、2020）。他方、公共施設のみでは十分な収容人数の確保が困難なことから、現在では民間施設の避難所指定も行われるようになっている（例：管内の商業ビルや大型店舗、工場）。また、地域住民の利便性を考慮し、行政区画外の施設を避難所指定する事例も確認されている（総務省近畿管区行政評価局、2017）。

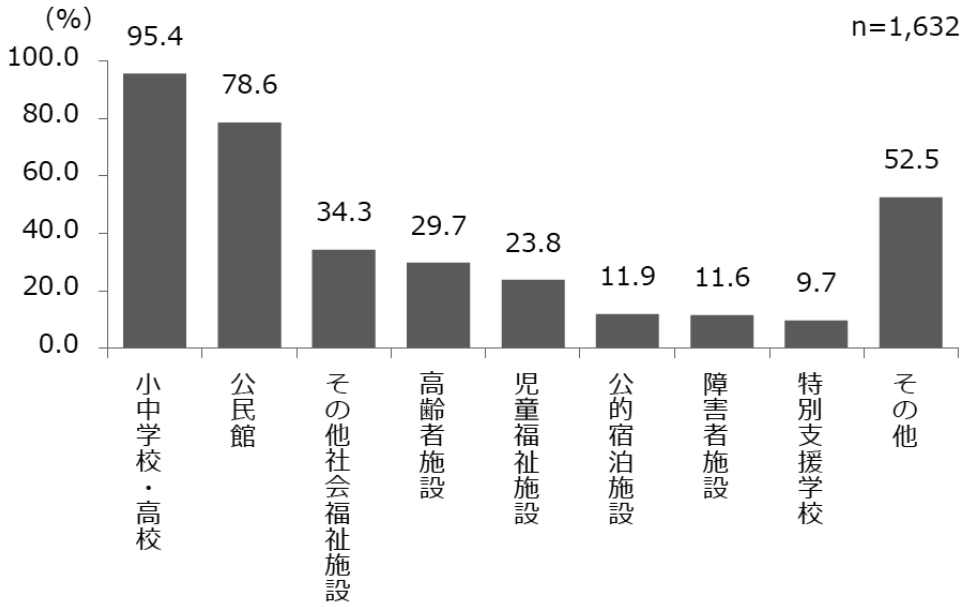


図１－４．指定避難所の形態別割合
引用：内閣府、2017

2013 年 6 月の災害対策基本法改正以前から、避難所は、「想定される災害の影響が比較的少ない」立地条件および施設として選定されていた。しかし、2011 年の東日本大震災の被災地では、地震による倒壊や津波により人的被害が生じた避難所が多数確認されるとともに、全国的に洪水等による水位上昇で水没する避難所等があったことから、災害に対して安全な施設として定められた基準を満たす避難所を「指定避難所」として指定を進めるべく、災害対策基本法の改正が行われたところである。しかしながら、2016 年の熊本地震においても、指定避難所とそれ以外の避難所との区別や周知が必ずしも十分ではなかった。指定避難所の天井や設備が地震の揺れで倒壊した、との指摘もなされており、速やかな基準合致の確認と指定を行うことが求められている。これら以外にも、避難所の施設・場所に関しては、「自宅近くに避難に適した施設がない」や「指定避難所の場所が遠い」などといった問題が以前から根強く残っている。特に避難の際に支援を要する高齢者や障害者などの避難行動要支援者にとっては、自宅周辺に指定避難所がなければ、避難の実施がより困難になってしまう。

（２）避難所の管理主体

避難所の管理主体は当該施設の管理者が担うことが多く、通常、公共施設であれば都道府県や市町村などの公的機関、民間施設であれば民間事業者となる。現在では、2003 年 9 月から施行された指定管理者制度によって、民間事業者などが公共施設の管理・運営を代行することが可能となっている。総務省自治行政局行政経営支援室が 2018 年に実施した調査によると、全国 76,268 の公共施設で指定管理者制度が導入されている。これらのうち民間事業者（「１．株式会社」、「６．特定非営利活動法人」、「７．１～６以外の団体」）が指定管理者となっている施設は、30,802 箇所（40.0%）となっている（表１－４）。

表１－４．指定管理者制度の導入施設内訳

種別／区分	1 株式会社	2 特例民法法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人等	3 地方公共団体	4 公共的団体	5 地縁による団体	6 特定非営利活動法人	7 1～6以外の団体	合計
1 レクリエーション・スポーツ施設	4,982（ 32.7%）	4,523（ 29.7%）	79（ 0.5%）	909（ 6.0%）	830（ 5.5%）	1,553（ 10.2%）	2,339（ 15.4%）	15,215（ 19.8%）
2 産業振興施設	1,839（ 28.2%）	928（ 14.2%）	17（ 0.3%）	1,367（ 21.0%）	971（ 14.9%）	254（ 3.9%）	1,138（ 17.5%）	6,514（ 8.5%）
3 基盤施設	7,297（ 27.6%）	10,133（ 38.3%）	112（ 0.4%）	1,459（ 5.5%）	2,106（ 8.0%）	437（ 1.7%）	4,893（ 18.5%）	26,437（ 34.4%）
4 文教施設	1,520（ 9.8%）	2,383（ 15.3%）	39（ 0.3%）	1,092（ 7.0%）	8,398（ 54.0%）	661（ 4.2%）	1,470（ 9.4%）	15,563（ 20.2%）
5 社会福祉施設	704（ 5.3%）	1,603（ 12.1%）	21（ 0.2%）	7,314（ 55.3%）	1,877（ 14.2%）	876（ 6.6%）	839（ 6.3%）	13,234（ 17.2%）
合計	16,342（ 21.2%）	19,570（ 25.4%）	268（ 0.3%）	12,141（ 15.8%）	14,182（ 18.4%）	3,781（ 4.9%）	10,679（ 13.9%）	76,963（ 100.0%）

※ 種別については複数回答可

引用：総務省自治行政局行政経営支援室、2019

指定管理者施設（民間事業者が運営・管理を代行する公共施設）が指定避難所

である場合は、施設所有者である公的機関とともに、当該民間事業者が指定避難所の運営・管理を担うことになる。しかしながら、その場合、災害発生時の役割分担や費用負担などがあらかじめ明確に規定されている場合は決して多くない（表１－５）。また、避難所に指定されていない指定管理者施設であっても、災害発生後に被災住民が自主的に避難してくる事例が過去に確認されている。例えば、2016 年の熊本地震においては、熊本市内で避難所として利用された指定管理者施設 71 施設のうち、事前に指定避難所に指定されていたのは 8 施設のみとなっている（総務省自治行政局行政経営支援室、2016）。このような場合においては、役割分担や費用負担があいまいなまま、避難所の運営が行われることになる。

表１－５．指定管理者施設における災害発生時の役割分担・費用負担の取り決め状況

区分	大規模災害等発生時の役割分担の協定等への記載状況	大規模災害等発生時の費用負担の協定等への記載状況
1. 条例・地域防災計画に記載している	11,954 (15.7%)	2,430 (3.2%)
2. 選定時に示している	17,407 (22.8%)	19,737 (25.9%)
3. 協定時に記載している	31,409 (41.2%)	36,886 (48.4%)
4. 条例・地域防災計画に記載せず、選定時に示さず、協定等にも記載していない	33,748 (44.2%)	33,532 (44.0%)
合計	76,268 (100.0%)	76,268 (100.0%)

引用：総務省自治行政局行政経営支援室（2019）をもとに作成

（３）避難所の開設と運営

大きな災害が発生すると、指定緊急避難場所や指定避難所に指定されている施設は、避難者の避難先として開設されることになる（指定緊急避難場所は屋内施設、指定避難所は指定緊急避難場所を兼ねる施設のみ）。通常、避難所施設の開錠は当該施設の管理主体が実施することになるが、夜間などの施設の利用時間外などの場合は、避難所の開設が遅れてしまう場合がある。また、災害の規模によっては避難所施設までの経路が利用できず（例：道路の冠水や陥没）、発災後管理主体が避難所施設に到着できない可能性も考えられる。これら以外にも、発災後管理主体が避難所施設の鍵を見つけられず、開錠が速やかに実施できなかった事例も過去には確認されている（NHK、2019）。避難者の安全面を考慮すれば避難所施設を速やかに開錠することは極めて重要となるが、発災直後の混乱状況においては、避難所施設の開錠が円滑に行えない場合は少なくない。

避難所の運営面については、既存の指定避難所の多くがもともと人の長期滞

在を想定した施設ではないため、避難が長期化する場合は必然的に生活面での問題が生じやすくなる（例：トイレの数、空調の有無、プライバシーの確保）。また、避難所の運営には多くの人手が必要となるが、新型コロナウイルス感染症の感染拡大により避難所でも感染症対策が求められるようになったため、避難所の運営にはこれまで以上に人手が必要となっている可能性が高い。加えて、避難所の感染症対策によって段ボールパーティションなどの感染症対策用の備品を備蓄する必要が出てきたが、避難所内には既存の備蓄物もあるため、避難所内では備蓄場所が不足している可能性がある。もともと小学校や公民館などの施設では、備蓄品を置ける場所が無尽蔵に確保されているわけではない。そのため、施設によっては、備蓄品を避難所外で保管せざるを得ない場合も考えられる（例：管理市町村の庁舎内、避難所外にある備蓄倉庫）。

第３節　本事業の目的と構成

大きな災害が発生すれば、市町村などの公的機関は、指定緊急避難場所・指定避難所を開設することになる。その際、被災住民を安全かつ速やかに収容するためには、あらかじめ適切な場所・施設を避難場所・避難所に指定しておく必要がある。また、いざという時に速やかに避難場所・避難所を開設・運営するためには、避難場所・避難所にかかわる様々な面を平時から管理・整備していく必要がある。一方で、これらの避難所関連業務については、地域的な特性（例：災害危険区域や堅牢な施設・高層建築物の有無、要配慮者の割合）や財政的な制約（例：避難所用設備・備蓄の整備）などが大きく関わってくる。そのため、管内における災害の種別・規模に見合った安全で適切な避難先の指定およびその管理が重要である。

本事業では、避難場所・避難所の指定および管理にかかわる主な課題を抽出・整理し、それらの課題解決に資する施策案を検討する。本事業の構成を、図１－５に示す。本章に続く第２章では、過去の災害事例を収集し、避難所の指定・管理にかかわる問題を概観する。第３章では、避難所の指定・管理にかかわる問題の一つとして、近年注目を集めている「避難所外避難」に焦点を当てる。第４章と第５章では、前章までに収集した事例資料を踏まえながら、市町村や住民団体にインタビュー調査および質問紙調査を実施する。これらの調査で得られた結果に基づきながら避難所の指定・管理にかかわる主な課題を抽出・整理し、第６章でそれらの課題解決に資する施策案を検討する。

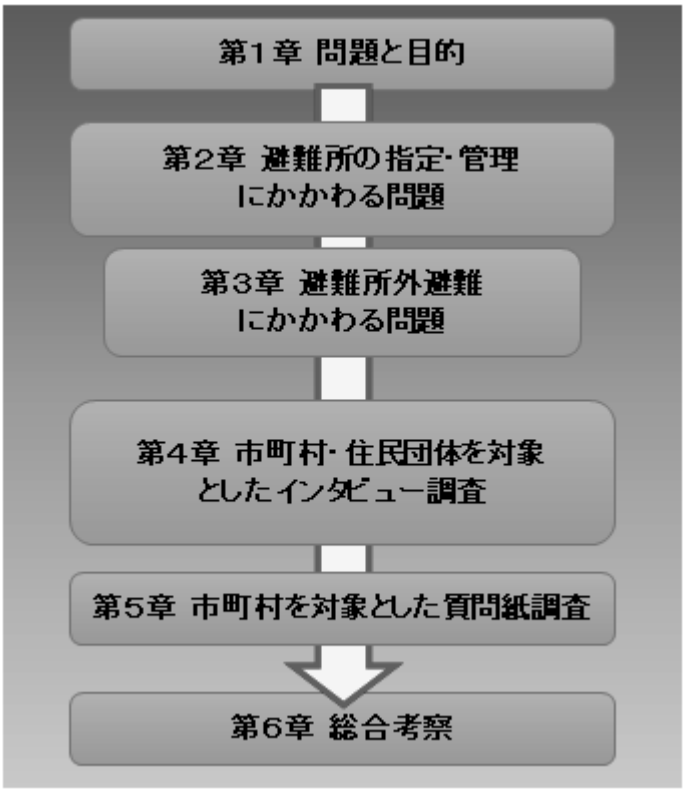


図１－５．本事業の構成

なお、開設や管理を伴う施設型の避難場所は、多くの場合、避難所としても指定されている。そのため、本事業においては、施設型の避難場所と避難所を総じて「指定避難所」として扱う。また、2019 年末から新型コロナウイルス感染症が世界的な流行を引き起こしており、指定避難所においても早急な対策が求められている。そのため、指定避難所における感染症対策についても、避難所管理の一側面として扱う。

引用・参考文献

海南市（2020）．大雨や台風時の避難所（避難場所）の開設について　海南市
http://www.city.kainan.lg.jp/kinkyubosai/hinan/1560776048276.html
佐賀市（2020）．（台風第１０号）開設する指定避難所について　佐賀市
https://www.city.saga.lg.jp/main/63458.html
総務省近畿管区行政評価局（2017）．「避難所等の指定・運営等に関する実態調査」の結果　総務省　https://www.soumu.go.jp/main_content/000524001.pdf
総務省自治行政局行政経営支援室（2016）．熊本地震発災後の指定管理者施設の管理運営について　総務省

http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h281025shiryo04_1.pdf
総務省自治行政局行政経営支援室（2019）．公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果　総務省
https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf
内閣府（2013）．参考資料１　災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要　南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ（第 16 回）　内閣府
http://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg/16/pdf/sub1.pdf
内閣府（2015）．避難所の運営等に関する実態調査（市区町村アンケート調査）報告書　内閣府
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/hinanjo_kekkahoukoku_150331.pdf
内閣府（2017）．平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書　内閣府　http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/houkokusyo.pdf
内閣府（2018）．資料 No．３ 避難所について　内閣府
http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/r01kaigi/siryo3.pdf
日本防火・危機管理促進協会（2018）．災害対策・対応における地方自治体と住民による協働に関する調査研究　平成 29 年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会
NHK（2019）．台風 19 号 避難場所の鍵見つからず開設できず 埼玉 幸手　NHK　https://www3.nhk.or.jp/news/html/20191017/k10012137091000.html

第２章　避難所の指定・管理

第１節　避難所の指定にかかわる問題

豪雨による河川の増水などといった風水害が発生し、市町村が避難勧告や避難指示を発した場合、地域住民は最寄りの避難所へと避難することになる。その場合、地域住民は自宅から最も近く、かつ、避難経路の安全性が確認される避難所へと身を寄せることになる。しかし、全ての住民が、常に最寄りの避難所へと避難できるわけではない。高齢者や障害者など、災害発生時の避難に援護を必要とする住民（災害時要援護者[1]。以下、要援護者と略記）が多い地域は、そうでない地域に比べて避難により多くの時間がかかることになる。こうした課題は、要援護者が過疎化の進行などにより、避難所への距離が遠い地域に居住している場合、より深刻なものとなる。

これらの点を踏まえて本章では、過去の災害において顕在化した避難所の指定・管理にかかわる問題を、文献調査に基づいて取り上げる。調査にあたっては、避難所の指定・避難の両面において幅広く文献を収集し、レビューを行ったが、特に高い重要性が認められるものについては、具体的な事例にも言及しつつ、議論を進めていくこととする。

まず本節では、過疎化が進む地域において特に深刻化しやすい、避難所への移動に関わる問題を取り上げる。次いで、高齢者を中心とした要援護者の避難所までの移動に関わる問題を取り上げる。最後に、都市部においても生じうる問題として、避難所の数および収容人数の不足という問題を取り上げていく。

（１）避難所の立地条件をめぐる問題

災害対策基本法第 49 条は、災害において被災した住民の一時的な滞在場所として、各市町村が政令に適合する公共施設等を避難所として指定することを規定している[2]。地震や風水害が発生する状況下では、自宅や滞在先から避難所まで徒歩で移動することが想定されるが、子どもや高齢者が無理なく徒歩で移動

---

[1] 2013 年の災害対策基本法改正により、災害時要援護者は、「高齢者、障害者、乳幼児等の防災施策において特に配慮を要する方（要配慮者）」と位置付けられるようになった。また同改正では、要配慮者の中でも、発災時の避難に特に支援を必要とする方を「避難行動要支援者」とし、その名簿作成が義務化された。内閣府（防災担当）
http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/kihonhou_01.html（2021 年 1 月 15 日閲覧）　ただし、同改正後も、「災害時要援護者」という表現はこれらの方々を総称する表現として内閣府や消防庁のウェブサイト等でも用いられることがあるため、本章では当該表現を用いることとした。

[2] E-Gov 法令検索　https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=336AC0000000223（2020 年 5 月 26 日閲覧）

できる距離（避難限界距離）は一般的に 2km 程度までと見積もられており、政府の諸政策も、歩行距離 2km では避難所に到達できない地域を避難困難地域と位置付け、概ね 2km 圏内に避難所としての機能も有する公共施設を整備することとしている[3]。

前述の避難困難地域を解消する上で最も望ましい方法は、歩行距離 2km 圏内に確実に避難所が立地するよう、避難所を増設することである。しかし、避難所に指定されうる公共施設を歩行距離 2km 圏内に設置することは、必ずしも容易ではない。例えば、風水害の影響を受けやすい中山間地域においては、河川や急斜面から安全な距離をとれる公共施設等を確保し、避難所として指定することは、平野部以上に困難となる。同様に、海岸部においても、高台などに公共施設等を確保し、避難所として指定することは困難を伴う[4]。

図２－１．福島県大熊町にある避難所案内板
（2021 年 1 月 9 日撮影）

注：2021 年 1 月現在、大熊町は福島第一原子力発電所の事故に伴い、町域の大半が帰還困難区域に指定されていることなどから、避難所を指定していない。

加えて、原子力災害や火山の噴火といった、広い範囲で長期間に及ぶ居住制限が伴う災害においては、避難施設を建設することが物理的に困難となり、その後の防災体制を確立する上での支障にもなりやすい。図２－１は、福島県大熊町に設置されている避難場所までの案内板である。2011 年 3 月の福島第一原子力発電所事故により、一時は町域のすべてが警戒区域となっていた同町では、2020

[3] 一例として国土交通省国土技術政策総合研究所（2014、p.54）は、広域避難地としての機能を有する都市公園は、概ね 2km 圏内に整備するものと位置付けている。

[4] 中山間地域の河川は、降雨時の増水ペースが平野部よりも早いなど、高いリスクを含んでいる（武内ほか、2018）。

年 3 月に町内を走る JR 常磐線が復旧し、町の中心部だった大野駅も営業を再開した。しかし、駅周辺に未だ帰還困難区域も多く、新たな避難施設を建設することが難しいため、災害発生時の避難先として 5km ほど離れ、徒歩で約 70 分を要する町役場を避難場所として案内せざるを得ない状況にある。

図２－２．宮城県東松島市・野蒜駅のホームから見た海側の様子
（2020 年 12 月 27 日撮影）

また、近年の災害では、従来から避難場所ないし避難所として指定されていた施設が、災害発生時に浸水したり、損壊したりする例も数多く見られる。2011 年 3 月の東日本大震災では、宮城県東松島市が避難所として指定していた市立野蒜小学校[5]に津波が到達し、避難していた住民約 340 人のうち 18 人が犠牲となった[6]。その後同市では、市内を走り、同じく津波で被災した JR 仙石線を内陸に移設する形で復興事業が進められ、2015 年 5 月の同線全線復旧後は、20m の高台の上で営業を再開した野蒜駅を中心に、宅地造成を行ってきた。図２－２は、現在の野蒜駅のホームから海側を見下ろしたものであり、写真中央部の白丸で囲った部分が被災前の旧野蒜駅（現・東松島市震災復興伝承館）、その左奥の矢印で示した先が海岸線である。現在の駅よりも低地にあり、より海岸に近い旧駅の周辺にも民家が建てられていることが写真からも読み取れるが、実際に野蒜駅周辺では、津波によって被災した後も、住み慣れた旧駅近辺での生活再建を望む住民が少なくない[7]。しかし、新たな避難所は高台の上に位置するため、津波に限らず、災害発生時に避難の必要が生じた旧駅近辺の住民は、20m の高低

[5] 国土交通省（2011、p.18）の記載に基づく。なお、ここで言及されている避難所の「指定」は、2013 年の災害対策基本法改正前の法制度に基づくものである点に留意する必要がある。
[6] 『日本経済新聞』2017 年 4 月 27 日。
[7] 『毎日新聞』2019 年 7 月 20 日。

差を移動しなければならなくなる。本事例では、現・野蒜駅の直下に掘られたトンネルと階段もしくはエレベータを通じて高台へ移動する経路が用意されているが、このように、避難所への経路は、避難所そのものの立地条件と併せて確保されなければならない。

（２）災害時要援護者の避難支援

前項では、避難所が歩行距離 2km 圏内に立地されることが望ましいということを指摘したが、高齢化の進行した現代では、徒歩による 2km の移動が困難な住民も多く、現実には緊急避難場所への移動距離の目安である 500m を超える歩行が困難な高齢者も少なくない[8]。

表２－１は、東西 1km、南北 1km の地域に 230 人の住民がおり、かつ、海岸から 1km 離れた場所に避難場所があるという条件の下で、要援護者がいるか否かが住民の避難完了までの所要時間にどれほど影響を与えるかを、個別要素法（DEM[9]）の手法を用いてシミュレートしたものである。当該分析は、あくまで避難場所への移動時間を想定したものであるが、住民に要援護者がいる場合、その避難完了に要する平均時間が、要援護者がいない場合に比べて 40 秒以上長く、かつ、その標準偏差も大きいことを示している。

表２－１．要援護者の有無が避難時間に与える影響

	要援護者あり	要援護者なし
避難時間平均値	367.23 秒	324.65 秒
避難時間最大値	1103.10 秒	711.12 秒
避難時間最小値	2.58 秒	2.58 秒

引用：小山ほか（2015、p. 51）より抜粋
注１：図中の要援護者は、自立歩行が困難な高齢者と障害者を指している。
注２：「要援護者あり」は、20 人の要援護者がいると仮定している。

さらに上記のシミュレーションは、災害発生地域に自動車を使わないと避難できないなどの要援護者がおり、運転の可能な住民がその避難を援護する場合、道路の混雑等により、援護を行わない住民の避難時間も長くなると指摘してい

[8] 中国新聞社は、2018 年の平成 30 年 7 月豪雨を検証する中で県立広島大学などと共同でインターネット調査を実施し、住民が「逃げやすい」と感じる自宅から避難施設までの距離は 300～550m であるとの結果を導き出している。『中国新聞』2019 年 4 月 20 日。

[9] Distinct Element Method の略称。対象に含まれる複数の要素（歩行が困難、避難時に自動車を使うなど）間の作用を分析結果に反映させる手法。

る。これらの研究は、避難所の指定が住民の移動距離ならびに移動時間を考慮し、災害発生時に安全に、かつ迅速に避難できるよう、避難所の立地および避難所への移動経路を確保する必要があることを示している。

避難所の指定をめぐっては、その条件に適合する公共施設が限られるという問題が生じる。従って、すべての住宅や避難場所からの避難距離を徒歩圏とする形で避難所を指定することは容易ではない。住宅や宿泊施設から避難所までの距離が長くなると、移動手段は徒歩ではなく、自家用車を利用することも考えられる。とりわけ、高齢者や障害者などについては、家族ないしは近隣の住民が自家用車によって速やかに移動させる計画を立てておくことが必要である。

ただし、近年は過疎地において、もともと人口が少ない上に、高齢化に伴って免許返納を検討する住民が増えている。従って、この問題は過疎化の進行した非都市部においてより深刻となる。避難所に指定できる施設が限られるという制約の下では、住民が最寄りの避難所へ移動できる経路と方法を確保する必要があり、特に、自家用車での移動が難しい高齢者や障害者を輸送するバスなどの公共交通機関を用意する必要がある[10]。

本来、災害発生時における要援護者の輸送は、輸送対象者の氏名と所在を事前に把握しておく必要があるため、公共交通機関を利用することは容易ではないが、こうした状況を受け、市町村の中には、自らが大型自動車を保有したり、地元に路線を有するバス会社と災害協定を締結し、緊急時の住民輸送を依頼するなどの対応をとるところもある[11]。

他方、こうした市町村自らが避難用の自動車を確保する取り組みにも、いくつかの大きな問題がある。まず、市町村が自らバスを保有することは、その財政にとって大きな負担となる。購入費用に加え、維持費用も高額となりやすい大型自動車を保有するとなれば、平時におけるその活用方法なども検討されなければならず、その実現は決して容易ではない[12]。従って、地元に路線を有するバス会

---

[10] 内田ほか（2010）は、後述する岡山県高梁市において行った調査で、40 代から 60 代の住民のうち、約 3 割が将来的な免許の返納を検討しており、またそうした意向を持った住民は、免許返納前からバスなどの公共交通機関を利用する傾向にあることを明らかにしている。

[11] 相川（2013）は、東日本大震災の際、福島県沿岸部の老人ホームから入居者を避難させるにあたり、自治体と老人ホームの連絡、および避難用バスの手配が大きく混乱したことを取り上げ、一般に交通弱者と呼ばれることの多い非都市部の高齢者が、災害発生時には「避難弱者」になると指摘している。

[12] 中山間地域を抱える市町村のうち、自治体自らがバスを保有し、災害発生時に活用している例として高崎市が挙げられるが、高崎市は、榛名山麓を市域に含むとはいえ、人口 50 万人以上の中核市である。都市化されていない町村部のうち、災害発生時に村役場が保有するバスを住民輸送に活用する計画を立て

社等と住民輸送を目的とした災害協定を結ぶ自治体も少なくないが、この方式も、地域にバス会社やその営業所があり、一定の路線網が構築されていないと実現は難しい。

地域に専業のバス会社やその営業所がない市町村では、交通手段を確保し、それを災害時の輸送に活用するため、自動車整備工場や教習所など、大型自動車を保有・運行する主体に対し、バス運行を委託する取り組みもなされている。例えば北海道当別町では、町内のコミュニティバスを地元の自動車販売・整備会社に委託し、かつ、当該会社と災害時に備えた輸送協定も締結している（図２－３）。同町では、2020 年 5 月に一部廃線となった JR 札沼線の代替バスの運行も同じ会社に委託しており、車社会となりやすい町村部における交通弱者の輸送手段を確保する一例と見ることができる。

図２－３　自動車販売・整備会社が運航する北海道当別町のコミュニティバス
（2020 年 12 月 19 日撮影）

要援護者を避難所へ輸送する手段として市町村自らが大型自動車を運行することが現実的ではなく、かつ、バス会社と災害協定を締結することも容易ではない地域においては、代案として、福祉タクシーや有償ボランティア輸送が、災害発生時における高齢者の避難手段として考えられているが、福祉タクシーは、その財政上の負担が自治体にとっての課題となりやすい。また、有償ボランティア輸送は、平時においても運転者に大きな負担をかけやすい輸送形態であり（田中、2009）、災害発生時の避難手段とすることには慎重であることが求められる。他方、日本赤十字社（2006、p.27）は、要援護者、特に高齢者については、自家用

ている自治体としては北海道占冠村が挙げられるが、同村は平時から隣接する新得町との間で村営の路線バスを運行している。

車のほか、マイクロバスなどを利用し、集落単位で避難所へ移送することも有力な選択肢であるとしている。

表２－２は、上述の議論をまとめたものである。いずれの輸送方法にも課題があることが踏まえれば、家族や近隣住民が自家用車に要援護者を乗せて移動する計画も作っておくことが重要である。その際、ハード面での移動手段を用意するだけでなく、それが要援護者の移動に貢献するための、ソフト面の整備も不可欠であると言える。

表２－２．災害発生時における交通弱者輸送方法確保の取組み

方法	課題
自治体が保有する自動車での輸送	自動車の保有に伴う財政負担
バス・タクシー会社との災害協定	地域に運輸業者の拠点があることが前提
デマンドバス・福祉タクシー	平時から使い慣れている必要がある
有償ボランティア輸送の活用	運転者に負担がかかる

出典：筆者作成

要援護者の避難所への輸送手段を確保することと並び、その確保された輸送手段を対象となる要援護者に迅速かつ的確に周知する手段も欠かせない。東日本大震災で被災した福島県沿岸部の高齢者施設を取材した相川（2013）は、当該施設の入居者を避難させる必要性から市役所によってバスが手配されたものの、バスを手配した自治体職員も、施設に到着したバスの運転手も、高齢者たちをどこへ輸送すればいいのかを把握していなかったという事例を紹介している。要援護者の避難支援に関する検討会（2013、p.2）も、こうした事例を踏まえながら、避難支援に関する情報を当事者が共有することの重要性を強調している。

（３）避難所の収容人数の確保

地震や風水害が発生し、住居に大きな損害を被った住民は、災害対策基本法に基づいて市町村が設置する避難所での生活を送ることになる。避難所は本来、発災後に自宅での生活を継続することが困難な住民が仮設住宅へ移るまでの過渡的な施設と位置付けられており、市町村によっては、必ずしも人口と同数の収容人数が用意されているわけではない。むしろ、避難所は、第 1 章でも見たように、発災後に自宅での生活が困難となった住民のための施設とされ、市町村の側も、自宅での生活を続けられる住民は、避難所ではなく自宅で暮らすことを求めている[13]。例えば東京都の場合、人口は区部だけで約 969 万人、都全体では約

[13] 一例として千葉市総務局防災対策課（2015、p. 2）は、発災後に一時避難場

1400 万人となるが、福祉避難所を含めて都内に 4300 か所あまり用意されている避難所の収容人数の総計は、約 317 万人となっている[14]。

しかし、近年の大規模災害、特に風水害においては、市町村が開設した避難所に、定員を超過する住民が避難してくる事例が相次いでいる。これは、一つには、気象庁が防災気象情報をもとに 5 段階の警戒レベルを設定しており、警戒レベル 4 相当になれば、市町村からの避難勧告・避難指示を待つことなく避難すべきとしたことから、多くの住民が避難所に押し寄せてしまうということが原因とも考えられる[15]。

例えば、2019 年 10 月の台風 19 号の際には、千葉県内で既存の避難所に定員を上回る住民が避難し、市町村が急遽、別の施設を避難所として開放した事例もある[16]。発災後に新たに避難所を指定し、開設することは、住民の間に混乱を引き起こす恐れがあり、実際、上記の千葉県内の例では、避難所とされたコミュニティセンターで一時的に定員超過が発生し、住民が廊下にあふれる場面もあった。

加えて、2020 年春以降、新型コロナウイルス感染症の拡大が衛生上の懸念事項として浮上する中で、避難所に定員に近い住民が避難し、収容者同士の適正な距離を確保できない懸念も生じている。令和 2 年 7 月豪雨では長崎県内で、感染症対策として定員を抑えていた避難所に多数の住民が避難する事案も発生した[17]。この事案では、急遽、発熱者などのための隔離室を確保することで辛うじて避難者全員を収容することができたが、施設によっては隔離室の確保が困難となることも少なくない。このような事態を回避するためには、避難所一か所あたりの収容人数を抑制すると同時に、新たに公共施設等を避難所として指定することが求められる。しかし、地震や風水害への耐久性を持ち、避難所としての適格性を持つ十分な数の公共施設等がすべての市町村において確保できるとは限らない[18]。

所へ避難したものの、その後自宅の損壊を免れた場合は在宅で生活するというガイドラインを示している。

[14] 東京都　https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000026/1000316.html（2020 年 7 月 31 日閲覧）。但し、人口データは 2020 年 6 月現在のものであるのに対し、避難所の収容人数合計は 2018 年 4 月現在のものである点に留意する必要がある。

[15] 防災気象情報の仕組みについては気象庁 https://www.jma.go.jp/jma/kishou/know/ame_chuui/ame_chuui_p8.html を参照（2021 年 1 月 19 日）。

[16] 『千葉日報』2019 年 10 月 12 日付。

[17] 『長崎新聞』2020 年 7 月 9 日付。

[18] 人口約 3 万 4000 人の北海道網走市は、廃校になった小学校や観光施設など

2020 年春以降、多くの市町村が避難所の追加指定を進めており、観光地を抱える自治体の中には、ホテルなどの民間施設を避難所として使えるよう運営会社と交渉を重ねている例もある[19]。しかし、地域によっては、ホテルなどの旅行者向けの施設と地元住民の分布にずれがあり、両者の間に距離が生じてしまう場所も少なくない。避難者相互の適正な距離を保ちつつ、災害発生時に対応できるだけの避難所の定員を確保することは、重要な課題となっている。

第 2 節　指定に関する取り組み

前節で見たように、避難所の指定をめぐっては、人口密度が低い地域では要援護者の移動を支援することが課題として浮上しやすく、都市部では収容力の不足が懸念される。本節では、これらの課題への対応方法について、これまで各地の市町村が取り組んできた事例を見つつ、現状を整理していく。

（1）社寺等の避難所としての指定

本章第 1 節で見たように、昨今の災害では市町村が開設した避難所に定員を上回る住民が避難する事例が見られ、また感染症対策の観点から避難者同士の適正な距離の確保が必要となるなど、既存の避難所だけでは災害に対応できず、新たな避難所の指定を図る必要性が生じている。しかし、耐震性などの条件を兼ね備えた新たな避難所を設置することは、物理的にも、また財政上の観点からも容易ではない。

上記のような問題に取り組む際、京都市や熊本市が行ってきた社寺の避難所としての指定、およびその指定のプロセスは、避難所の確保という点で示唆に富む。神社や仏閣を避難場所ないし避難所に指定すること自体はこれまでも多くの地域で行われてきており、例えば、南海トラフ地震が発生した場合、数分から数十分で津波が到達されることが予想される和歌山県の串本町や御坊市では、津波タワーの建設などと並行して、高台にある社寺を一時避難場所や避難所として指定してきた。これらの取り組みのうち京都市と熊本市は、住民の意見も踏まえつつ、地震などの災害が発生した際、避難所として住民を受け入れるよう、市域にある社寺と災害協定を結んだことが特筆される。

をも避難所に指定することで、定員合計 3 万 9000 人分の避難所を確保しているが、こうした施設が乏しい自治体も多い。網走市ウェブサイト https://www.city.abashiri.hokkaido.jp/005emergency/saigai/010hinann.html （2020 年 7 月 31 日閲覧）

[19] 一例として、福島県いわき市が挙げられる。いわき市ウェブサイト http://www.city.iwaki.lg.jp/www/contents/1587986657505/index.html （2020 年 7 月 31 日閲覧）

歴史的経緯から社寺が多く立地する京都市では、西京区・嵐山の法輪寺や、山科区の本願寺山科別院など、複数の社寺が自治体によって避難所に指定されており[20]、災害発生時には、それらが同じく避難所に指定された学校やスポーツ施設など公共施設と共に住民を受け入れる体制がとられている。そのうち、上京区にある成逸校区は、地下鉄鞍馬口駅の西方 700m に位置し、人口密度の高い市街地である一方、校区内で避難所とされている公立小学校の収容定員が 300 名ほどと限られているため、2018 年 1 月、住民が校区内にある臨済宗の寺院・興聖寺と協定を結び、災害発生時には避難所として近隣住民 50 人を受け入れることとなった[21]。かねてより興聖寺は、境内に予約不要で住民が集まれる交流空間を設けるなど地域社会と深い結びつきを持っており[22]、本事例は、そうして社寺に馴染んだ住民の側が、自ら主導する形で災害協定の締結を実現したものである。

熊本市では、1997 年から一人暮らしの高齢者が自力で福祉施設などに避難できるよう支援する取り組みを進めてきた。しかし、2020 年春に新型コロナウイルス感染症の拡大が懸念される中、従来の福祉施設で使用中止措置がとられたことを受け、新たな避難所を確保する必要性が生じた。こうした事態を受け、同市南区の光顕寺などの社寺が、災害発生時に高齢避難者を受け入れることとなった[23]。

上述した京都市および熊本市での事例は、いずれも校区社会福祉協議会（校区社協）が住民側を代表する法人として、社寺を有する宗教法人と協定を結んでいる。管轄区域が避難所の設置基準と概ね一致する校区社協のこうした活動は、市町村レベルよりも小さな校区の視点に立つと、避難所の指定について、住民の活動などを踏まえた、より効果的な措置がとれる可能性を示唆している。

---

[20] 京都市ウェブサイト掲載「京都市指定避難所一覧」
https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/cmsfiles/contents/0000109/109137/Kyoto-Shelter0401.pdf（2020 年 8 月 4 日閲覧）。なお、いずれも 2020 年 4 月現在。

[21] 内閣府（防災担当）TEAM 防災ジャパン
https://bosaijapan.jp/news/%E3%80%90%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E9%98%B2%E7%81%BD%E3%80%91%E5%A2%83%E5%86%85%E3%82%92%E5%9C%B0%E5%9F%9F%E9%81%BF%E9%9B%A3%E6%89%80%E3%81%AB-%E4%BA%AC%E9%83%BD%E3%80%81%E5%AD%A6%E5%8C%BA%E4%BD%8F%E6%B0%91/
（2020 年 8 月 4 日閲覧）

[22] 興聖寺　http://www.ko-sho-ji.jp/precincts/（2020 年 8 月 4 日閲覧）

[23] 福祉医療機構
https://www.wam.go.jp/content/wamnet/sppub/top/fukushiiryounews/20200529_093900.html（2020 年 8 月 4 日閲覧）

図２－４．胆振東部地震で損壊した北海道むかわ町の神社
（2020 年 6 月 14 日撮影）

無論、これらの取り組みにも課題はある。特に、宗教施設である社寺に対しては、政教分離の観点から、公費を投入することが容易ではない点に注意を要する。特に、施設の耐震性を確保するための工事など、その実施が社寺側に利益をもたらす措置を公費で講じることは極めて困難である。これらの施設を避難所とした場合、公費で賄うことができるのは、避難所運営に必要な備品の貸与などに限られ、仮に地震や風水害の際に、避難所としての運営の過程で社寺の施設に損壊が生じても、それを公費で修復できないことが多い。避難所に指定された施設ではないが、北海道むかわ町では、市街地の神社が 2018 年 9 月の胆振東部地震で損壊し、同じく被災した周辺の「道の駅」などが早期に復旧した一方、発災から 2 年近くが経過した 2020 年 6 月の時点でも修復に至っていないという事例があった（図２－４）。この問題は、過疎化によって寄付や収入が減少したり、後継者が途絶えやすい非都市部で顕在化しやすい。

社寺以外の民間施設としては、前節で取り上げたホテルなどの宿泊施設のほか、パチンコ店などの遊戯施設が避難所や避難場所に指定される例がある。具体例として、広島県呉市では市内のパチンコ店を一時避難施設として指定しているが、この事例に関して高山（2018）は、一台あたり重量が 30kg 以上に達するパチンコ台を多数設置するため、高い耐震性を有しており、また大規模な駐車場が設置されている上、大きな看板が設置されていることから発見も容易なパチンコ店が、災害協定によって地域防災拠点として活用されていることを指摘している。また、図２－５に示すように、全国のパチンコ店が加盟する一般社団法人余暇環境整備推進協議会も、災害時に避難所や避難場所として開放する意向を表明した加盟店を、ウェブサイトで紹介している。しかし、上記高山論文でも指摘されているように、民間営利企業の施設を市町村が利用するにあたっては、責任の所在の明確化や、法に基づかない金銭授受の回避などに留意が必要であ

り、自治体と企業側との包括的な取り決めが必要と考えられる。

図２－５．余暇環境整備推進協議会による全国パチンコ店舗避難所ガイド
出典：一般社団法人余暇環境整備推進協議会 http://www.yokashin.or.jp/guide.php
（2021 年 1 月 15 日閲覧）

（２）自主防災組織による要援護者の把握

先に指摘したように、避難所の指定をめぐっては、住民や滞在者が避難所に移動できるまでの経路と方法を確保することが求められるが、避難所から離れた地域に居住し、自家用車を持たない高齢者等のいわゆる交通弱者の住民にとって、避難所への移動は容易ではなく、自治体側が自動車を用意するなどして、その移動手段を確保することが考えられる。既に一部の自治体では、地域の公共交通機関の確保と、災害発生時の避難手段の確保をリンクさせ、その実現を図っている。例えば、阿蘇カルデラを町域に含み、地形の起伏が激しい熊本県山都町では、要援護者を含む高齢住民のコミュニティバス利用を促進し、平時からその利用に習熟させることにより、災害時にはバスを用いて要援護者らの速やかな避難ができるよう図っている（柿本ほか、2007）。ただし、バスを用いた要援護者の避難援護は、前述のように市町村がバスを保有している場合や、災害時に備えた輸送協定を締結するバス会社が存在する場合などに限られるほか、市町村が平時から住民のバス利用を促すことに多大な労力を投じる必要を生じさせる。加えて、仮に物理的にバスなどの自動車を用意できたとしても、それによる避難

の援護を必要とする住民が、どの場所にどの程度住んでいるのかを市町村が把握することは容易ではない。

多くの市町村では、要援護者の避難を支援する方法として、職員やケアマネージャーに加え、自主防災組織が大きな役割を担うことを提唱している[24]。災害対策基本法第 5 条第 2 項[25]に基づく組織である自主防災組織は、発災時に避難支援を担うだけでなく、個別支援計画（マイプラン）や、日常の見守りなどを通じ、平時から要援護者の状況把握を行う主体として位置付けられることが多い。過去の災害においても、町内会や青年団など、より地域に根差した単位で結成されることの多い自主防災組織は、阪神・淡路大震災における倒壊した住宅からの住民救出作業や、東日本大震災における津波からの避難など、大きな役割を果たした事例が報告されており[26]、風水害などにおいても一定の役割を担いうることが期待されている。

概ね 500 から 600 世帯前後の規模で結成・運営される自主防災組織は、市町村に比べ、加入世帯相互の信頼関係（社会関係資本、ソーシャル・キャピタル）を構築しやすい環境にある。こうした環境の下では、住民が居住地域にいる要援護者を把握することがより容易となり、災害発生時にその安否を確認し、避難場所や避難所へ誘導できる余地も大きくなる。実際に千葉市などには、発災時に指定の旗やタオルを軒先に掲げることで、世帯成員全員の無事を巡回した人々に知らせる仕組みを作り、防災訓練で定期的に実践している組織がある[27]。ただ、自主防災組織は、文字通り住民が自主的に組織するものであるため、組織率に地域ごとの差があるほか、町内会などの会員名簿をそのまま自主防災組織の会員名簿へと転記し、市町村に届け出ている地域も少なくない。後者の場合、書類上は組織率 100%に達するものの、実態を欠いた自主防災組織が出来上がることになってしまう。

こうした中、平成 30 年 7 月豪雨で近隣の倉敷市などと並んで大きな被害を受けた岡山県高梁市では、市が定期的に広報誌などで自主防災組織の結成を呼びかけるだけでなく、結成された自主防災組織の代表者が市の防災担当者と定期的に意見交換し、防災力を向上させる取り組みを行ってきた。

高梁市は、広島県と接する内陸部に位置し、市域に中山間地域を抱えている。

---

[24] 例えば兵庫県企画県民部防災企画局防災企画課（2017）。

[25] E-Gov 法令検索
https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=336AC0000000223&openerCode=1 （2020 年 7 月 28 日閲覧）

[26] 具体的な事例については、消防庁国民保護・防災部防災課（2013）を参照。

[27] 千葉市 https://www.city.chiba.jp/somu/bosai/katsudoubuji-renewal.html （2020 年 7 月 28 日閲覧）

市内中心部は標高 50 メートルの盆地であるが、2004 年 10 月の合併によって新たに市域に加わった郡部には中山間地域に相当する丘陵が広がっており、標高 300 メートルを超える集落も複数存在する。鉄道は JR 伯備線が通っているが、高梁川沿いに敷設された同線は合併以前の高梁市の市域のみを通っており、合併に伴って市域に加わった旧郡部に駅はない。図２－５は高梁市の全域を収めた地図であるが、市域中央部よりも東寄りの旧高梁市に相当する地域を JR 伯備線が南北に通る一方、西部や北東部には中山間地があるなど、市内での地形の差異が大きいことが読み取れる。

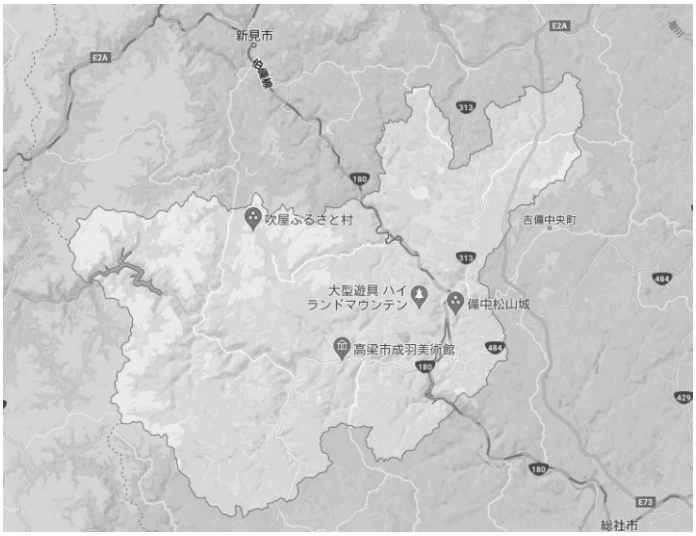


図２－５．　高梁市
（Google Map のデータを筆者により加工）

こうした地形を有する高梁市は、川沿いの旧高梁市の市域においては水害の影響を受けやすく、1934 年の室戸台風では 50 名の死者を出し、1972 年 7 月の集中豪雨では、1400 件以上の家屋被害が生じている[28]。他方、旧郡部では土砂災害のほか、過疎化と高齢化による住民避難が課題となっており、市域内で異なったリスクを抱えている。

平成 30 年 7 月豪雨で行方不明者 1 名[29]、災害関連死 2 名のほか、560 件の家屋被害が発生したことを受けて高梁市では、その復興計画における基本方針の一つに「地域防災力の向上」を掲げ、豪雨前から取り組まれていた自主防災組織結成の奨励を強化する一方、市が平時から自主防災組織との情報交換と連携を強化する方針を示した（高梁市、2019、p. 12）。その具体的な取り組みとして同

[28] 高梁市防災復興推進課（2019）。なお、平成 30 年 7 月豪雨では、高梁川の河岸に近い伯備線の備中広瀬駅が浸水した。
[29] 合併前の旧郡部にあたる有漢町地区で発生。最終的に捜索は打ち切られた。

市では、市と自主防災組織の関係者らが直接会い、情報を交換する機会として高梁市地域防災力向上委員会を設置し、2019 年に 1 回、また 2020 年に入ってからも 1 回、会合が開かれている[30]。同委員会では、表２－３に見られるように 70%以上の水準で推移している組織率のほか、風水害時の避難所運営を想定したシミュレーションゲームに参加し、避難所を運営するノウハウの蓄積にも取り組んでいる高梁市の自主防災組織について「本気度が表れている」と評価しており、町内会の名簿を転載しただけの形骸化したものではないとされる一方、今なお災害を「他人事と感じている人がいる」として、さらなる組織率の向上や、民生委員や児童委員らとの連携の強化の必要性もあるなど、課題点も指摘されている[31]。

表２－３．高梁市の自主防災組織率

	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年	2020 年
高梁市	68.8	80.3	80.1	80.3	76.8
岡山県	68.0	74.3	75.1	77.1	87.2

単位：%（自主防災組織の活動範囲内の世帯数／管内世帯数）

出典：岡山県　https://www.pref.okayama.jp/page/detail-19460.html　（2020 年 8 月 18 日閲覧）

注：各年 4 月 1 日現在の組織率。ただし 2020 年分は速報値。

2000 年代以降の市町村合併に伴って、多くの市町村が面積を広げ、市域や町域に平地と中山間地域の双方を含むようになっている。こうした状況下では、市町村の防災の拠点となる役場と各地域との距離が広がり、自治体よりも住民に近い単位としての自主防災組織が重要な役割を担うことになるが、他方で、自治体の側が定期的に情報交換するなどの連携を図らなければ、自主防災組織は形骸化する恐れもある。また、自主防災組織の側も、まさに住民の自主性に大きく依存するという組織の性質のため、積極的に防災に関与しようとする住民がいるかによって、実際に担える役割は大きく変わることとなる。こうした点を考慮する時、自治体と自主防災組織が連携するチャンネルを設置した高梁市の取組みは、ただちに全国の自治体に適用できるものではないものの、参考に値する例であるといえる。

---

[30] 高梁市　http://www.city.takahashi.lg.jp/soshiki/102/takahashibosai.html　（2020 年 8 月 7 日閲覧）

[31] 高梁市ウェブサイト掲載「第 1 回高梁市地域防災力向上委員会　会議録」http://www.city.takahashi.lg.jp/uploaded/attachment/15957.pdf　（2020 年 8 月 7 日閲覧）

第 3 節　避難所の管理にかかわる問題

本章第 1 節と第 2 節では、避難所の指定にかかわる問題を指摘し、それら問題に対処する上で参考となる取り組みを紹介した。これに続く本節では、避難所を開設した後の問題について見ていく。

（1）指定管理者制度

多くの自治体では、公立の小中学校などに加え、公民館やスポーツセンターなどといった公共施設が避難所に指定されているが、これらの施設では今日、指定管理者制度が導入されていることが少なくない。2003 年の地方自治法改正によって創設された指定管理者制度は、公共施設の管理運営を、民間事業者を含めた幅広い主体に代行させることができる制度であり、受託事業者による施設の積極的な活用等により、効率的な施設運営を図れるという利点がある。

しかし、指定管理者の下にある公共施設を避難所とする場合、そこにはいくつかの問題が発生しうる。第一に、指定管理者制度が導入されている施設が避難所として指定されていることについて、公的機関と指定管理者との間で十分な意思疎通が図られていないケースが少なくない。平時は民間事業者などが管理している施設であっても、発災によって避難所として開放された場合、その運営は設置主体である自治体および住民に委ねられることとなる。ところが、近年の自然災害では、自治体と指定管理者、および住民との間で発災時の役割分担や権限移譲について取り決めがなく、混乱を生じさせた例が複数ある。第 1 章第 2 節で述べた 2016 年の熊本地震での例は、その代表的なものであるが、他にもこうした混乱が生じた例は少なくない。例えば、平成 30 年 7 月豪雨では、山口県内の市町村が市内の勤労福祉会館を避難所として開設することを決めたものの、指定管理者が施設の鍵を引き渡す相手や時期について事前に取り決めがなく、開設の途上で随時、役割分担が決められていくという場面があった[32]。この山口県内の事例では、最終的に当該施設へ住民が避難する必要はなかったが、発災時の避難所開設および運営は円滑に進められることが期待されており、発災後に混乱が発生する事態は避けなければならない。

加えて、公共施設が避難所として指定されているかどうか、および実際に災害発生時に避難所が開設されたかどうかは、事業者が受託する際の指定管理料にも影響する。そもそも指定管理者制度は、公共施設をより低コストで運営することを狙いの一つとするものであり、当該施設を避難所として使用する可能性がある場合、事業者はそれをコストとして受託費の計算に反映させることとなる。

32　『産経新聞』2019 年 9 月 20 日。

従って、公共施設をめぐって公的機関が事業者に指定管理を委託する時点で、予め避難所の開設の可能性を織り込んだ契約が結ばれなければならない。

（２）避難所生活におけるプライバシーの確保

災害が発生し、自宅での生活を継続することが困難となった住民は、仮設住宅等への入居まで、主に市町村が指定した施設において避難生活に入ることとなる。しかし、阪神・淡路大震災や東日本大震災などでも広範に見られたように、避難所となる施設は、体育館や学校の教室など、本来は住居として用いられることを想定していないものであるため、避難所生活は、しばしば複数の世帯が寝食を共にするという、プライバシーの点で困難を抱えたものになる。

体育館などで複数の世帯がプライバシーを欠いた状態で雑魚寝するという避難所の光景は、しばしばメディア等でも取り上げられ、批判されてきた。他世帯の会話や生活音が耳に入ってくるばかりでなく、互いの寝姿までが常に視界に入ってくる生活が恒常的に続くことは、避難住民に大きな精神的負担を強いることとなる。

のみならず、過去の災害では、プライバシーを欠き、トイレや洗面所を複数の世帯で共有する避難所生活が続く中で、住民が体調を崩したり、病院に搬送される事例も数多く発生してきた。聴覚および視覚の両面で自分と他人を遮るものが乏しい中、一日の大半をじっと過ごす住民がエコノミークラス症候群を引き起こしやすいことは度々指摘されている。加えて、常に他人が視界に入る中で生活しているため、他人への配慮からトイレの利用や水分の摂取を控えるようになった住民が体調不良を訴え、医療機関へ搬送される例もある。表２－４は、避難所生活で生じやすい健康問題の一部を記したものであるが、プライバシーを欠いた状況下で健康を害しやすいことが窺える。

表２－４．避難所生活で生じる健康問題

症状	主な要因
エコノミークラス症候群	水分摂取の抑制や運動不足、車中泊
感染症	劣悪な住環境、食べ物の取り置きによる食中毒
膀胱炎	排尿を我慢すること、水分摂取の抑制
めまい	血圧の上昇や不眠、過労など

出典：板橋ほか（2017、p. 451）を改編の上、抜粋

こうした経緯を踏まえ、東日本大震災や熊本地震では、避難所内を段ボールや紙パイプとシーツなどによって仕切り、限定的ながら世帯ごとのプライバシーを確保する取り組みがなされた。防災用品を製造する企業でも、2010 年代に入

って、こうした間仕切りの製品開発が進められており、2019 年台風 19 号の際には、避難所の間仕切りとして使うことに特化した屋内用テントを活用した自治体も見られた（図２－６参照）[33]。

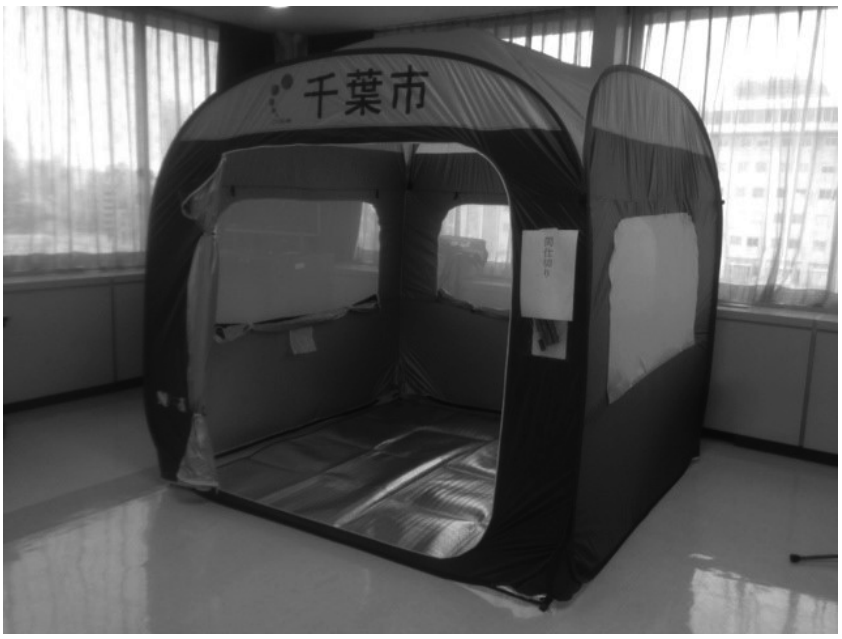


図２－６．避難所で用いる屋内用テントの例
出典：千葉市　https://www.city.chiba.jp/somu/bosai/kyoutsubichikuhin.html　（2020 年 8 月 21 日閲覧）

しかし、こうした間仕切りの設置と維持についても、課題は少なくない。まず、こうした間仕切りの搬入と設営が円滑に行われず、設営に長い時間を要した例もある。2016 年熊本地震では、発災から 1 週間経過した後に、布と紙パイプを用いた間仕切りの設置が行われた[34]。また、2018 年の北海道胆振東部地震では、国と北海道庁が発災直後に避難所への段ボールベッドの手配を行ったものの、道内の停電を受けて段ボールの製造工場が稼働せず、発災 2 日後に北見市の大学で備蓄されていたものを輸送することとなった[35]。他方、公的機関や避難所運営者の同意がないまま、避難者が任意に間仕切りなどの大型什器を搬入することになれば、避難所内の混乱に拍車がかかってしまう。このため、避難所向けの簡易テントを製造する企業の中には、製品を個人向けには販売せず、自治体など

33 『日本経済新聞』2019 年 10 月 21 日。
34 『日本経済新聞』2016 年 4 月 24 日。
35 『西日本新聞』2020 年 7 月 8 日。

にのみ販売するところもある[36]。

加えて、高温多湿になりやすい日本の気候下で間仕切りを設置することは、避難所の衛生状態を悪化させる一因にもなる。段ボールやシーツといった簡素なものであっても、四方を取り囲んだ狭い空間を作ると、その空間の換気が阻害されやすい。こうした換気の乏しい空間で寝食を繰り返した場合、カビやダニの発生原因となり、避難所の衛生環境を悪化させてしまう可能性がある。一般には、段ボール製のベッドは埃の溜まりやすい床から体を離すことができ、また間仕切りは避難所内におけるプライバシーの確保につながるが、災害が発生する季節によっては、こうした問題が起こることに留意する必要があり、過去の研究においても、こうした点は指摘されているところである（林、2015）。感染症対策の観点から避難者同士の距離を確保することも求められている今日、避難所におけるプライバシーの維持と衛生管理の両立は不可避の課題であると言える。

（３）避難所内における感染症対策

前述のように、2020 年春以降、日本国内においても新型コロナウイルス感染症の拡大が深刻な問題となっており、それを踏まえた新たな避難所の指定等が行われている。しかし、新たな避難所を指定するなどして、避難所内の密集を回避したとしても、避難所内で避難者が水道を共有するなどの接触を完全に回避することは困難である。第４章でのインタビュー調査および第５章のアンケート調査で具体的に見るように、2021 年 1 月現在、全国の市町村の中には、新たな避難所の指定に向けた取り組みを進めたり、指定避難所に消毒薬等を備蓄しているケースもある。しかし、消毒薬等が備蓄されている場合であっても、量は十分でないことが多いため、避難所内での感染症の拡大を防ぐため、十分な備蓄量の確保が求められる。加えて、新型コロナウイルス感染症でも見られたように、疫学上の調査・研究が進むにつれて、感染症の対策として求められることが変化することもあるため、避難所の運営主体は、常に最新の情報を得て、必要な対策をとることが求められる。

第４節　管理に関する取り組み

前節では、避難所の管理をめぐる問題として、指定管理者制度および衛生環境の悪化を指摘した。本節では、こうした問題に対して行われている取り組みの例を紹介していく。

---

[36] 「被災者のプライバシーを守るために　避難所専用テント「ファミリールーム」に開発者が込めた思い」J タウンネット
https://j-town.net/tokyo/column/gotochicolumn/296448.html?p=all　（2020 年 8 月 4 日閲覧）

（１）指定管理者のための防災マニュアル等の作成

前節で見たように、過去の災害では、指定管理者制度が導入された公共施設が避難所となった際、準備不足による混乱が生じたことがあった。こうした混乱を回避するためには、指定管理者となる事業者と契約を結ぶ際に、災害発生時の対応を明確に定めておく必要がある。他方、一口に指定管理者制度と言っても、公共施設の種類によって、受託する事業者が担う業務や責任の範囲は大きく異なる。例えば、同じ公共施設でも、劇場と体育館、あるいは福祉施設では業務内容が大きく異なり、従って災害発生時の対処方法も異なる。こうした点を踏まえない場合、発災時の混乱が助長されるおそれもある。

図２－７.「指定管理者災害対応の手引き
–指定管理者制度導入施設避難場所等開設マニュアル–」の表紙
出典：横浜市　https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/bousai-kyukyu-bohan/bousai-saigai/chikitaisaku/manual/shiteikanrisha.html　（2020 年 8 月 18 日閲覧）

このような中、神奈川県横浜市では、「指定管理者災害対応の手引き–指定管理者制度導入施設避難場所等開設マニュアル–」（図２－７）を策定し、これを基に、施設ごとに発災時の対処方法を明確化しておくよう規定している[37]。同マニュアルは、指定管理者制度の運用全般に関するガイドラインとは別個に作成される

[37] 以下、マニュアルの内容については横浜市総務局危機管理室・政策局共創推進室共創推進課（2017）の記述に基づく。

ものであり[38]、市の防災計画に位置付けられている公共施設を明示した上で、事前の準備（水や食料などの備蓄）、および発災時の対応（連絡手段の確立など）について、自治体と事業者が共有することを求めている。

同マニュアルの第一の特徴は、避難所や避難場所の開設に特化したものであるという点である。指定管理者制度を運用する公的機関は、基本的にその運用ガイドラインを定めており、多くの自治体が当該ガイドラインをインターネットなどで公開している[39]。横浜市も、2009 年に「横浜市指定管理者制度運用ガイドライン」を策定している。同ガイドラインは、2019 年までに 13 版を重ねていることに示されるように、必要に応じて適宜改訂されているが、その内容は指定管理者制度全般を網羅したものであり、災害を含む各種のリスクは、その一部として言及されるにとどまっている。この点において上記のマニュアルは、避難所もしくは避難場所として指定された公共施設に特化した内容となっており、より具体的な対処事項を列挙することができている。

同マニュアルの第二の特徴は、連絡先の共有リストなどについて、あらかじめひな形を用意してあるという点である。自治体と事業者は、委託契約を結ぶ際に当該ひな形に必要事項を記入するだけで、災害時を想定した協定に必要な書類の多くを用意することができる。また同マニュアルには、発災後に作成する書類のひな形も用意されており、発災時の迅速な運用ができるようになっている。こうした横浜市の取組みは、一方で市の災害発生時の基本方針に一貫性を持たせつつ、他方で発災時に施設の個別の状況を踏まえた対処をしていく上での参考になる。

ただし、一度自然災害が発生し、公共施設が避難所もしくは避難場所として開設されれば、事前の契約やマニュアルでは想定されていなかった事態が起こる可能性がある。こうした点より、東日本大震災後の岩手県沿岸部での行政運営を追ったある研究は、自治体や住民といった当事者間の連絡手段、特に、ショートメッセージなどの文字による通信手段の確保が必須であると指摘する（Shibata et al. 2014 p.48）。複数の主体が関わることになる指定管理者制度下にある公共施

---

[38] 横浜市の指定管理者制度の運用全般に関する指針としては「横浜市指定管理者制度運用ガイドライン」があり、2019 年現在で第 13 版まで改訂されている。同ガイドラインでは、災害発生時の指定管理者の業務について「「災害時等における施設利用の協力に関する協定」を締結するとともに、指定管理者に対し、「指定管理者災害対応の手引きー指定管理者制度導入施設避難場所等開設マニュアルー」に基づく災害時等の体制整備を求める（p. 23）」と記載している。

[39] 指定管理者制度の運用ガイドライン全文をインターネット上で公開している自治体としては、横浜市のほか、札幌市や大阪市などが挙げられる。

設は、なおのこと、当事者間の連絡手段の確保が欠かせないと思われる。従って、公的機関・事業者間の事前の協議を前提としつつ、それを補完するものとして、電話やメール、ソーシャル・メディアなどの連絡手段を確保することが、開設された避難所の円滑な運営につながると言える。

（２）避難所における衛生確保のための清掃活動

前節で見たように、今日の避難所生活は、段ボールなどを使って世帯ごとに間仕切りを設けることが少なくない。こうした間仕切りは、プライバシーの確保や感染症対策という点で一定の効果はあると考えられるが、一方では、四方を囲まれた狭い空間の中で寝食を繰り返すことにより、ダニやカビの発生原因となってしまい、避難所の衛生事情を悪化させてしまう。東日本大震災のように避難所生活が長期化する場合、こうした問題は特に深刻化しやすく、東北地方沿岸部の市町村の中には、避難所のダニやカビに苦労させられたところも少なくなかった。

日本のように高温多湿となりやすい気候の下では、ダニやカビの発生を抑える最も基本的な対処方法は、換気や寝具の天日干しなどを中心とした清掃である。このうち、清掃は避難所で生活する住民の所持品を動かすなどの作業を伴うため、避難所内で定期的に清掃の時間を設けると同時に、清掃にあたるスタッフを確保する必要がある。

こうした避難所の衛生確保において、東日本大震災後に石巻で活動した公衆衛生プロジェクト合同チームの事例が参考になる[40]。周知のように、東日本大震災では、数か月から 1 年以上という長期におよぶ避難所生活が続くこととなったが、石巻市周辺では、発災 2 か月後の 2011 年 5 月の段階で、避難所の寝具にダニやカビが発生するなど、衛生上の問題が表面化していた。その後、梅雨入りし、湿度が上昇した場合、避難所の衛生環境はさらに悪化することが懸念されたため、6 月に入り、福祉避難所などでは布団の天日干しが行われるなどの対策がとられ始めた。しかし、避難所によっては天日干しに使える空間が限られるといった問題があり、日本財団など支援組織、および石巻市など自治体の支援を受け、ボランティアらによって複数の避難所をカバーする合同チーム（通称 : ダニバスターズ）が結成されることとなった。その後、7 月までにトラックを改造し、移動可能な大型布団乾燥機を確保するなど体制を強化した合同チームは、気温・湿度の低下と避難者の仮設住宅への移住が進んだ同年 9 月まで活動を続けることとなった。

[40] 以下、公衆衛生プロジェクト合同チームの活動については、林（2015）および同チームのメンバーであった横瀬（2015）の記述による。

避難所の衛生水準を確保するための清掃活動は、複数のボランティア・メンバーを必要とする上、設備上の理由から複数の避難所に跨った合同チームによって行われる必要も出てくる。石巻の事例は、そうしたチームの結成と運営に成功した事例であるが、前例のない状況下で試行錯誤を重ねたことなどから、5 月にダニやカビの発生が確認されてから 7 月に移動型の乾燥機を確保するまでに 1 か月以上の時間を要した。複数の市町村や民間団体の関与する活動は、必然的に調整と体制整備に時間を要してしまう。こうした体制整備の時間をより短くし、必要が生じた場合に早期に活動を開始できるよう、避難所の衛生確保の手段について、校区や市町村の境界線を跨いで協議をしておくことが望まれる。

引用・参考文献

相川祐里奈（2013）.『避難弱者　あの日、福島原発間近の老人ホームで何が起きたのか?』東洋経済新報社

板橋匠美(2017).「大規模災害時に必要とされる DVT 検診の診断アルゴリズム」『医学検査』第 66 巻第 5 号、pp. 449-462

内田元喜ほか（2010）.「中山間地域における免許返納意向に関する研究」『日本都市計画学会　都市計画論文集』第 45 巻第 3 号、pp.691-696

小山真紀ほか（2015）.「要援護者を考慮した DEM による避難シミュレーションプログラムの開発と南あわじ市阿万塩屋町中西地区におけるケーススタディ」『日本地震工学会論文集』第 15 巻第 5 号、pp.41-59

柿本竜治ほか（2007）.「水害リスクコミュニケーションによる地域防災力向上のための実践的研究―熊本市壺川校区における実践的水害避難訓練に関するケーススタディ」『都市計画論文集』第 42.3 巻、pp. 625-630

国土交通省（2011）.『平成 22 年度国土交通白書』国土交通省

国土交通省国土技術政策総合研究所（2017）.『防災公園の計画・設計・管理運営ガイドライン』国土交通省国土技術政策総合研究所

災害時要援護者の避難支援に関する検討会（2013）.『災害時要援護者の避難支援に関する検討会　報告書』内閣府

消防庁国民保護・防災部防災課（2013）.『東日本大震災における自主防災組織の活動事例集』消防庁

高梁市（2019）.「高梁市復興計画（平成 30 年 7 月豪雨）」高梁市

高梁市防災復興推進課（2019）.「地域防災力向上の課題と方向性について」第 1 回高梁市地域防災力向上委員会（2019 年 11 月 26 日開催）配布資料

高山昌大（2018）.「地域防災拠点として活用されるパチンコホール：CSR 活動としてのコミュニティ防災への参加」第 14 回京都から発信する政策研究交流大会発表論文

武内慶了ほか（2018）.「中山間地域谷底平野における避難時間確保を目指す減災システムに関する考察」『土木学会論文集 B1（水工学）』pp. a1303-a1308
武田彬奈ほか（2011）.「中山間地域における買い物弱者の現状と対策」『農林業問題研究』第 183 号、pp. 255-259
田中耕市（2009）.「中山間地域における公共交通の課題と展望」『経済地理学年報』第 55 号、pp. 33-48
千葉市総務局防災対策課（2015）.『地域による避難所開設・運営の手引き　第 I 部 第 II 部』千葉市
日本赤十字社（2006）.『災害時要救護者対策ガイドライン』日本赤十字社
林健太郎（2015）.「甚大災害とカビによる健康被害：東日本大震災におけるダニカビバスターズの活動と今後の災害カビ対応」『日本マイコトキシン学会報』第 65 巻第 2 号、pp. 103-107
兵庫県企画県民部防災企画局防災企画課（2017）.『災害時要援護者のための個別支援計画作成の手引き』兵庫県
横瀬英里子（2015）.「避難所公衆衛生活動―ダニバスターズ報告」『日本プライマリ・ケア連合学会誌』第 38 号、pp. 128-131
横浜市（2019）.「横浜市指定管理者制度運用ガイドライン【第 13 版】」横浜市
横浜市総務局危機管理室・政策局共創推進室共創推進課（2017）.「指定管理者災害対応の手引き−指定管理者制度導入施設避難場所等開設マニュアル−【第 4 版】」横浜市
Shibata, Yoshitaka. Noriko Uchida and Norio Shiratori (2014) ‘Analysis of and Proposal for a Disaster Information Network from Experience of the Great Japan Earthquake’ *IEEE Communication Magazine* March 2014 pp. 44-50
『京都新聞』
『産経新聞』
『千葉日報』
『中国新聞』
『長崎新聞』
『日本経済新聞』
網走市　https://www.city.abashiri.hokkaido.jp
いわき市　http://www.city.iwaki.lg.jp
一般社団法人余暇環境整備推進協議会　www.yokashin.or.jp
岡山県　https://www.pref.okayama.jp
気象庁 https://www.jma.go.jp
京都市　https://www.city.kyoto.lg.jp
興聖寺　http://www.ko-sho-ji.jp

高梁市　http://www.city.takahashi.lg.jp
千葉市　https://www.city.chiba.jp
東京都　https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp
内閣府（防災担当）　https://bousai.go.jp
内閣府（防災担当）TEAM 防災ジャパン　https://bosaijapan.jp/
福祉医療機構　https://www.wam.go.jp
横浜市　https://www.city.yokohama.lg.jp/
E-Gov 法令検索　https://elaws.e-gov.go.jp
J タウンネット https://j-town.net/

第３章　避難所外避難にかかわる問題

第１節　避難所外避難の必要性

指定緊急避難場所・指定避難所への避難を避難所内避難とすれば、指定緊急避難場所・指定避難所以外への避難は全て避難所外避難となる。ごく最近まで、避難勧告や避難指示が発令された後の行動としては、避難所内避難が地域住民の唯一の選択肢と認識されていた。しかし、自然災害の激甚化や頻発化、そして2020 年初頭から爆発的な拡大を見せる新型コロナウイルス感染症により、近年では避難所外避難の重要性も認められるようになってきた。避難所外避難の代表的な例としては、自宅や親類宅、友人・知人宅などへの避難（自宅・縁故避難）、および車中への避難がある（車中避難）。本章では、避難所の指定・管理の一側面として、避難所外避難と当該避難にかかわる問題を取り上げる。まず本節では、これら 2 点を概観する。

（１）避難所収容率

第 1 章で示したとおり、指定避難所の数は近年大幅な増加を見せており、平成 30 年 10 月 1 日時点で全国に 75,895 箇所設置されている（内閣府、2018）。これらの指定避難所の収容人数の合計は公表されていないが、一般的に、指定避難所の収容可能人数は居住人口の一部にとどまっている場合が多い。例えば、平成 30 年 4 月 1 日時点の東京都の指定避難所数は 2,964 箇所（協定施設等を含む）、収容人数は約 317 万人となっている（東京都、2019）。東京都の人口を約 1,400 万人とすると、東京都内の避難所収容率は 22.6%となる。

続いて、愛知県の避難所収容率を確認する。少し古いデータとなるが、野口（2012）が愛知県内の 43 市町村を対象に避難所収容率の調査を行っている。これら 43 市町村の避難所数は 3,098 箇所、避難所収容可能人数は 750,869 人となっている（2012 年 3 月 1 日時点）。43 市町村の居住人口は 6,489,588 人のため、避難所収容率は 11.6%となる。先の東京都の避難所収容率と比較すると、愛知県の値は約 2 分の 1 となる。ただし、平成 26～30 年（2014～2018 年）の間に指定避難所の数は全国的に大幅に増加しているため（第 1 章参照）、現在の愛知県の避難所収容率は上記よりも高い可能性がある。

野口（2012）は、愛知県内 43 市町村を人口別に分け、各人口規模区分の避難所収容率も算出している。表３－１の避難所収容率を見てみると、人口 1 万人未満の自治体は 85.6%となっているが、20 万人以上の自治体では 7.5%となっている。おおむね、人口が多くなるにつれ、避難所収容率が低くなっていることがわかる。ただし、これらの値も、2012 年のデータに基づいている点に留意する必要がある。

表３－１．愛知県内市町村の人口規模別避難所収容率

人口規模	市町村数	避難所収容率
1 万人未満	3	85.6%
1 万人以上 5 万人未満	12	22.8%
5 万人以上 10 万人未満	13	26.2%
10 万人以上 20 万人未満	9	18.4%
20 万人以上	5	7.5%

引用：野口（2012）をもとに作成

上述した避難所収容率は避難所収容可能人数を居住人口で割った単純なものだが、現実には、流動人口も考慮する必要がある。例えば、都市部や郊外では、昼間人口と夜間人口が大きく異なっている場合がある。松宮と及川（2013）は京都市 11 区の夜間・昼間人口を集計し、各区の避難所収容率を算出している。表３－２を見ると、夜間よりも昼間の避難所収容率が低くなっている地域があることがわかる。また、観光地では、時季により流動人口に大きな差が生じる可能性が高い。

表３－２．京都市内の昼夜別避難所収容率

	人口（人）		避難所収容率（%）	
行政区	夜間	昼間	夜間	昼間
北区	109,742	-	14.2	-
右京区	181,913	-	9.6	-
左京区	131,602	-	13.3	-
上京区	74,719	98,864	10.3	9.0
中京区	99,742	159,055	18.0	10.4
下京区	73,875	140,624	16.3	9.9
東山区	36,959	58,184	37.3	19.0
南区	92,433	140,119	9.9	7.9
山科区	130,571	-	9.1	-
西京区	149,601	-	9.6	-
伏見区	272,598	-	10.8	-
平均	123,069	119,369	14.4	11.2
合計	1,353,755	596,846	-	-

引用：松宮・及川（2013）をもとに作成

これまでに示した傾向を整理すると、人口規模の大きな市町村ほど、避難所収容

率が低い可能性が考えられる。また、都市部では昼間において、避難所収容率が低くなる可能性が高い。これらの傾向を踏まえると、昼間の大都市で大きな災害（例：地震）が発生すれば、避難所内避難はより困難になることが予想される。

（２）避難所内での感染症対策

第 1 章で示した指定避難所とされている割合は、形態別に小中学校・高校が 95.4%、公民館が 78.6%となっていた（内閣府、2017）。これらの避難施設では体育館や広間などの空間で大勢の被災住民が一定期間身を寄せることになるため、密閉・密集・密接の 3 密環境が生じやすくなる。避難所の 3 密についてはこれまでそれほど問題視されてこなかったが、新型コロナウイルス感染症の流行後は状況が一変している。特に、避難所内で避難者間のソーシャルディスタンス（人と人との物理的距離を保つこと）を確保したり、飛沫感染防止用のパーティションやテントなどを用いたりすると、当初想定していた収容可能人数が大幅に減少することになる（図３－１）。

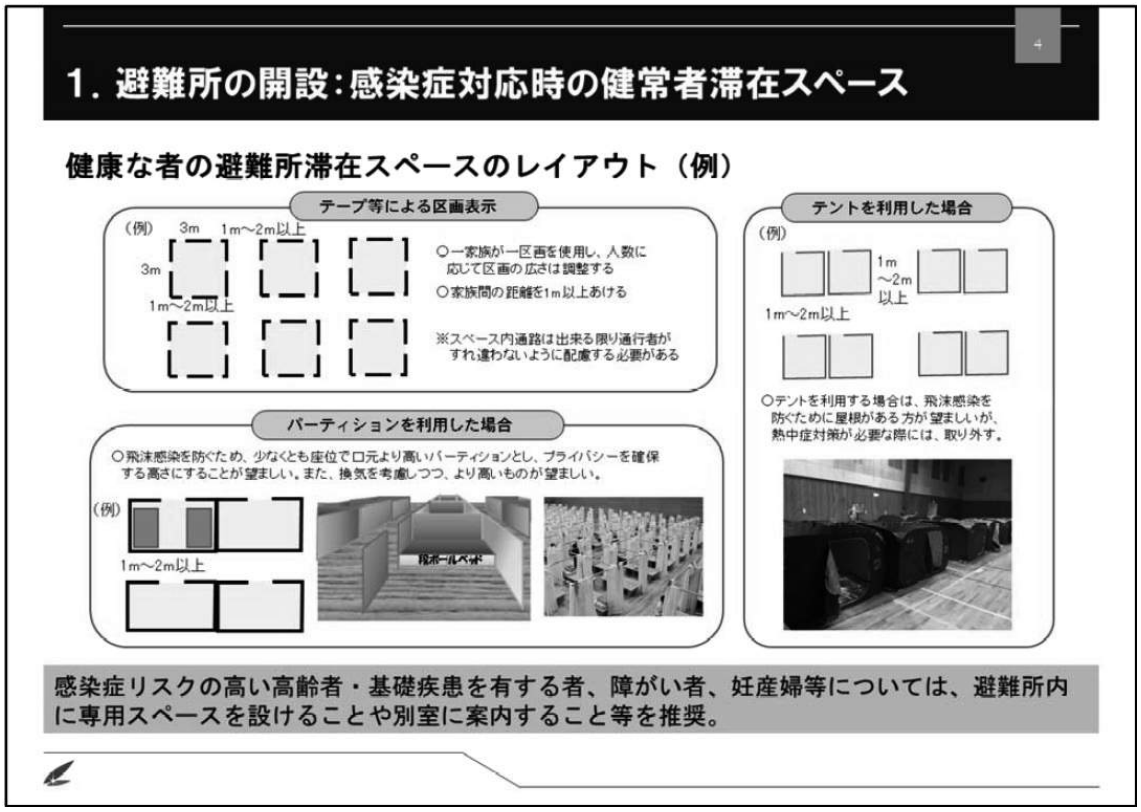


図３－１．避難所での感染症対策例
引用：内閣府、2020

NHK（2020a）が、関東の多摩川流域の自治体を対象に感染症対策有無別の

避難所収容率を調べている。感染症対策として避難者 1 人あたりのスペースを一律 4 平方メートルにして避難所収容率を再計算し、従来の避難所収容率（感染症対策なし）と比較したものが表３－３となる。避難所収容率の増減を見てみると、どの自治体も 50～60%ほど減少していることがわかる。他方、感染症対策として確保するスペース（NHK の調査では一律 4 平方メートル）は、自治体ごとに異なっている可能性がある。また、スペース確保の代わりにパーティションやテントを利用することでも、避難所収容率は変わってくる可能性が高い。そのため、表３－３で示した感染症対策ありの避難所収容率は、あくまで参考程度にとどめておく必要がある。

表３－３．感染症対策有無別の避難所収容率

	感染症対策		
自治体	なし	あり	増減
府中市	18%	7%	-61%
川崎市中原区	23%	12%	-48%
東京都大田区	25%	10%	-60%
川崎市幸区	25%	13%	-48%
川崎市川崎区	25%	13%	-48%
川崎市多摩区	29%	15%	-48%
川崎市高津区	35%	18%	-49%
調布市	38%	16%	-58%
福生市	40%	17%	-58%
国立市	47%	19%	-60%
昭島市	77%	32%	-58%
日野市	81%	34%	-58%
横浜市鶴見区	90%	45%	-50%

引用：NHK（2020a）をもとに作成

感染症対策によって指定避難所の収容可能人数が減少することは、すでに直近の災害でも確認されている。例えば、2020 年に発生した風水害においては、当初向かった避難所に入れず、別の避難所に再避難を強いられた住民が確認されている（例：NHK、2020b；毎日新聞、2020）。新型コロナウイルスを含めた感染症が完全になくなることは考えにくいため、今後も大規模な災害が発生する度に、指定避難所に入れない避難者が出てくる可能性が高い。特に高齢者や乳幼児などの要配慮者のいる世帯は、万一の状況を考慮し、災害種別ごとに指定避難所以外の避難先をあらかじめ検討・確保しておく必要がある。

第２節　避難所外避難にかかわる問題

前節で記述した避難所収容率と避難所内での感染症対策を踏まえれば、特にコロナ禍の避難においては、避難所外避難は不可欠な選択肢となる。今後避難所外避難という選択肢が社会に広く浸透していけば、避難所収容率や避難所内での感染症対策にかかわる問題は少しは軽減される可能性がある。しかしながら、避難所外避難にも問題がないわけではない。本節では、自宅・縁故避難と車中避難の２つを取り上げながら、避難所外避難にかかわる問題に焦点を当てる。

（１）自宅・縁故避難

避難を要する状況において自宅や親類宅などに避難する自宅・縁故避難は、過去の災害でも頻繁に確認されている。しかし、「安全が確保されたうえでの自宅・縁故避難」と「避難の機会を逸して自宅などに留まらざるを得なくなった自宅・縁故避難」は、明確に区別する必要がある。例えば、平成 29 年 7 月九州北部豪雨後に朝倉市（2019）が実施した調査によると、急激な災害状況の変化により立退き避難ができなくなった被災住民は少なくない。事実、朝倉市杷木および松末で亡くなった 19 人中 13～15 人が、自宅内で被災したとみられている（平成 29 年７月九州北部豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会、2017）。もちろん、事前に避難先の安全性を確認したにもかかわらず、自宅・縁故避難で被災してしまう可能性も十分に考えられる。そのため、災害種別ごとに自宅・縁故避難先の安全性を事前に確認しておくことは、必要不可欠だといえる（表３－４）。

表３－４．災害種別ごとの自宅・縁故避難の確認点

災害種別	確認点
豪雨・洪水	● 洪水浸水想定区域外に立地している
	● 土砂災害警戒区域外に立地している
	● 高層階に位置している
	● 大きな河川から離れている　など
台風	● 洪水浸水想定区域外に立地している
	● 土砂災害警戒区域外に立地している
	● 台風の経路・暴風域から外れている
	● 大きな河川から離れている　など
地震	● 耐震化がされている
	● 家具の固定がされている　など
津波	● 海や河川から離れている　など

自宅・縁故避難は、従来の指定避難所と比べれば避難中の居心地も良く、身体的・精神的な負担も比較的少ない。しかし、停電などのライフラインが停止した場合は、発電機などの代替備品を備蓄していない限りは、自宅などでも不自由な避難生活を余儀なくされる。また、平成 25 年に災害対策基本法が改正され（災害対策基本法第 86 条の 7)、避難所外避難者への支援も見直されてきてはいるが、指定避難所で受けられるはずの物資や支援は自宅・縁故避難者には届きにくい。高齢者などの要配慮者へは訪問による物資配給や支援を行っている市町村もあるが、避難所外避難者が物資や支援を受けるためには、多くの場合、最寄りの指定避難所などへ赴く必要が生じる。自宅などで避難をしていると災害や支援にかかわる情報も入ってきにくいため、自宅・縁故避難者には能動的な情報収集が求められる。

特に避難生活が中・長期にわたる場合は、高層階の自宅・縁故避難について留意する点がある。2019 年 10 月に関東・甲信越地方や東北地方に激しい雨をもたらした台風 19 号によって、神奈川県川崎市内の多摩川流域で浸水被害が生じた。この時、高層マンションで停電や断水が発生したため、マンションの住民は厳しい避難生活を強いられている（SankeiBiz, 2019)。特に高層階に居住する住民はエレベーターが使用できなかったため、外出の都度多大な労力を要することになった。高層階の住宅は特に水害時の一時避難に有効となるが、中・長期の避難先としては、ライフラインが停止した場合のリスクも事前に十分検討しておく必要がある。

（２）車中避難

車中避難は、自宅や避難所の代わりに乗用車内に寝泊まりする避難様式となる。車中避難は 2016 年の熊本地震で認知度が大きく高まったが、この避難様式自体は 1995 年の阪神・淡路大震災や 2004 年の新潟中越地震でも確認されている。車中避難にかかわる問題の一つとしては、車中環境を起因とする疾病が挙げられる。長期間車中泊を続ける（狭い空間で足を動かないでいる）と、いわゆるエコノミークラス症候群（肺血栓塞栓症）を発症しやすくなる。この疾病は水分不足も一因とされているが、災害発生後は飲み水が不足したり、トイレを我慢するためにあえて水分摂取を控えたりするなど、水分不足に陥りやすい。過去の災害では死亡例も報告されているため、災害発生後の車中避難では特にこの疾病に注意する必要がある（図３－２)。

図３－２．エコノミークラス症候群の予防を促すチラシ
引用：厚生労働省、2020

自宅・縁故避難同様、車中避難中は、支援物資の受け取りや情報収集などは最寄りの指定避難所などで行うことになる。しかし、車中避難者は把握が難しいため（例：夜間のみ避難所の駐車場に戻ってくる、毎日異なる駐車場に移動する）、自治体の支援や情報が十分に届かない可能性が高い。それだけでなく、特に人口の多い都市部で車中避難が増加した場合は、渋滞や事故、駐車スペース不足などの問題が生じる可能性が指摘されている（福田、2017）。車中避難者への支援体制はまだ十分に確立されているとは言い難いため、上述以外の問題も今後顕在化される可能性が考えられる。

車中避難にかかわる最も大きな問題としては、ガソリンの確保が挙げられる。移動の際はもとより、停車中もエアコンの使用などでガソリンは消費される。地域差はあるが、特に夏場においてエアコンをかけずに車中に留まることは、昼夜問わず好ましくない。夜間は防犯上窓を開けることも難しくなるが、車中での脱水状態を避けるためにも、特に夏場の車中避難にはエアコンが必須となる。他方、災害発生によってガソリンの供給が滞れば（例：道路が陥没してタンクローリーが往来できない）、車中避難の実施は難しくなる。また、ガソリンの供給に問題がなくても、ガソリン代は避難者にとって大きな経済的な負担となり得る。

第３節　避難所外支援（避難生活支援）の重要性

コロナ禍の中で、多くの地方自治体は、指定避難所の定員を削減しなければならない事態に直面している。国は、新たな避難所の指定やホテル・旅館などとの災害協定締結を推奨しているが、条件に見合う公共施設や宿泊施設の少ない地域ではこうした対応は難しい。このような状況では自宅や知人宅などの避難所外避難を推進することが一つの解決策となるが、そのためには避難所外避難者への支援体制を確立させる必要がある。本節では、国および市町村による避難所外支援（避難生活支援）の取り組みを踏まえながら、避難所外避難支援体制の現状を確認する。

（１）避難所外支援にかかわる法的な枠組み

前節で示したとおり、平成 25 年に災害対策基本法が改正されたことにより、国や地方自治体などは、避難所外避難者にも必要な生活関連物資の配布、情報の提供、保健医療サービスの提供、その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならないとされている。しかし、避難所外避難者へ支援を行うことは、簡単ではない。事実、この法改正後に発生した熊本地震では、避難所外避難者の把握や支援で多くの問題が生じている（例：毎日新聞、2017）。

避難所外避難者への支援については、災害対策基本法だけでなく、防災基本計画も改定されている（表３－５）。この改定に基づいて、市町村の地域防災計画などにも避難所外避難者への支援が規定されるようになった（総務省行政評価局、2020）。しかし、実際の支援実施については、市町村から課題や懸念も示されている（表３－６）。

表３－５．防災基本計画における避難所外避難者の把握・支援等に係る記載

記載箇所	記載内容
第２編各災害に共通する対策編 第２章災害応急対策 第６節避難の受入れ及び情報提供活動 ３指定避難所 （2）指定避難所の運営管理等	● 市町村は，それぞれの指定避難所に受入れている避難者に係る情報及び指定避難所で生活せず食料や水等を受取りに来ている被災者等に係る情報の早期把握に努めるものとする。 ● 市町村（都道府県）は，やむを得ず指定避難所に滞在することができない被災者に対しても，食料等必要な物資の配布，保健師等による巡回健康相談の実施等保健医療サービスの提供，正確な情報の伝達等により，生活環境の確保が図られるよう努めることとする。

注：令和元年 5 月 31 日中央防災会議決定

表３－６．避難所外避難者への物資・情報提供を行う上での課題

課題内容
● 避難所ごとの運営マニュアルの策定作業や避難支援対策等の発災直後に命を守るための対策を中心に検討しているため、避難所に避難しない者についての想定や対策、検討にまで考えが及んでいない。 ● 避難所外避難者の支援等については、地域防災計画等に規定されており、必要性は認識しているものの、今までに大きな災害経験がないことから、避難所外避難者に関して具体的に検討したことがなく、具体的に誰がどのような支援を行うのかまでは定まっていない。 ● 発災時は、避難所の運営や対応だけで手一杯になり、避難所へ訪れた避難者の対応が最優先となるため、避難所外避難者への支援はその後の対応とならざるを得ない。 ● 避難所外避難者を把握できたとしても、行政だけで対応することは難しく、一方、地域で支援を行う団体や担い手を確保することも困難である。

引用：総務省行政評価局、2020

特に地震災害においては、本震で住宅や避難所施設が大きな損壊を被らなくても、余震を恐れて車中に避難する被災者が多くなる（毎日新聞、2016）。この点を踏まえると、避難所外支援の中でも、車中避難者の支援体制構築・強化が喫緊の課題として浮かび上がってくる。一方で、巨大地震の場合には、道路の損壊や津波等によって、避難先として車が使えなくなる可能性も考えられる。

（２）自宅・縁故避難および車中避難支援体制の現状

災害発生時に被災者が避難所外避難を選択した事例は中越地震や熊本地震、西日本豪雨や令和元年台風 2 号などで多数見られ、その中には自宅や親類宅での避難生活を送った被災者も少なくなかった。しかし、東日本大震災や西日本豪雨などの被災地域が広域に及んだ災害では、避難生活を送る自宅や親類宅が全壊こそ免れたものの、半壊したり、水道や電気などライフラインに支障が生じたりする事例が確認されている（毎日新聞、2019）。被災地では住宅の損壊度合いやライフラインの供給状況が時間の経過とともに悪化する場合も少なくないが、従来の大規模災害では、仮設住宅への入居は自宅が全壊した被災者に限定されることが多かった。こうした点を踏まえ、2020 年 3 月に総務省行政評価局は、被災者が自宅の損壊程度にかかわらず必要に応じて仮設住宅へ入居できるよう、内閣府に諸制度の見直しを勧告している（日本経済新聞、2020）。

自宅や親類宅で避難生活を送る被災者は、上述したハード面の他に、ソフト面

においても、指定避難所での生活とは異なる課題を抱えやすい。NHK は、東日本大震災で心身障害者の人口当たりの死亡者数が健常者の 2 倍に達したことを踏まえ、全国の災害時要援護者 1,800 人を対象としたアンケート調査を実施している。その結果を分析する中で、障害者にとっては避難所への移動だけでなく、避難所で生活を送ることもハードルとなりやすいことを指摘している（NHK、2018）。特に精神障害などにより生活サイクルの変化からストレスを感じやすい被災者は、避難所での生活自体が負担になることが多く、在宅での避難生活を送ることになりやすい。障害者が持つこのような特性を踏まえ、熊本県は災害発生時の障害者対応にかかわる指針を公表している（熊本県健康福祉部障がい者支援課、2018 年）。こうした方針を定めると共に、在宅での避難生活を送る障害者らに対し、社協や民間団体と連携しつつ、連絡を取る方法を具体化させることが求められている。

一方、車中避難の支援体制については、2016 年の熊本地震以降多くの市町村において、車中避難用の駐車場確保やルール整備などが進められてきた。しかし、車中避難者の具体的な把握方法や支援方法などは、はっきりと定められていない場合が多かった。このような状況の中、熊本地震で車中避難の問題に直面した熊本県は、2020 年 5 月に「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応指針」を公表している。この指針では、車中避難者に必要な支援を行うための取り組みが示されている（表３－７）。表に示されているとおり、車中避難者へ支援を行うためには、車中避難者の「点在を抑制」し、「効率的な把握体制の構築」に取り組むことが必要となる。

既述のとおり、避難所収容率や避難所における感染症対策を踏まえれば、今後自宅・縁故避難や車中避難の重要性はさらに高まることが予想される。また、要配慮者やペットがいるために、自宅・縁故避難や車中避難を選択せざるを得ない避難者もいるはずである。今後避難所外避難をさらに推進していくためには、避難者の把握方法や物資・情報の提供方法などの支援体制を事前にある程度確立しておくことが求められる。

表３－７．熊本県における車中泊など避難所外避難者への対応

項目
（１）点在の抑制（指定場所への集約推進） ● 指定避難所の敷地内及びその近隣、その他一定程度のスペースが確保できる公共施設や大型商業施設を、管理者と協議のうえ、車中泊等の避難所外避難者の集約場所として準備し、住民に周知する。（必要に応じて事前に協定を締結） ● 集約場所には担当者を配置し、仮設トイレの設置、各種物資の搬入・配付体制の整備、感染症の蔓延防止に必要な物資・機材の確保など、避難所に準じた対応を行う。また、可能であれば事前に運営訓練を行う。 ● また、管理上、次の掲げる例を参考に、集約場所の利用ルールをあらかじめ定め、利用者に周知する。 ➢ 利用開始時には氏名・電話番号・車のナンバー等を登録し、利用を終了する場合は運営担当者に確実に連絡すること ➢ エコノミー症候群を防ぐため、定期的に体操するなど、健康管理に留意すること ➢ 可能な人は清掃活動に参加すること等 （２）効率的な把握体制の構築 ● あらかじめ、地域団体、社協、ＮＰＯ等と連携した避難所外避難者を把握するための仕組みを検討し、必要な人員を配置する。 ➢ 避難者自らが報告する仕組みの導入、報告時に用いる様式の作成と事前配付 ➢ 地域団体等と連携した把握体制の構築（行政、地域団体、社協、NPO等の役割の事前整理） ➢ 行政における効率的な把握システムの導入（避難先となり得る施設等のリスト化、ＩＣＴの活用）等

引用：熊本県、2020

引用・参考文献

明石市総務局総合安全対策室（2020）．新型コロナウイルス感染症に対応した避難所開設・運営に関する指針　明石市

朝倉市（2019）．平成 29 年 7 月九州北部豪雨―朝倉市災害記録誌―　朝倉市・九州地域づくり協会

朝日新聞（2020）．知人宅や車中泊の分散避難奨励　コロナ禍の洪水に指針　朝日新聞社
https://www.asahi.com/articles/ASN933ST2N92PTIL02D.html?ref=gnp_digest
熊本県（2020）．車中泊など避難所外避難者への対応　熊本県
https://www.pref.kumamoto.jp/common/UploadFileOutput.ashx?c_id=3&id=33307&sub_id=1&flid=235475
熊本県健康福祉部障がい者支援課（2018）．障がい者の特性に応じた平時・災害時の対応指針　熊本県
厚生労働省（2020）.【参考資料】エコノミークラス症候群の予防のために（リーフレット）　厚生労働省
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000170807.html
総務省行政評価局（2020）．災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視 ―被災者の生活再建支援の視点から― 結果報告書　総務省
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_200331.html#kekkahoukoku
東京都（2019）．第１０章 避難者対策　東京都地域防災計画 震災編（令和元年修正）　東京都防災ホームページ　東京都
https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/000/359/2019honsatu_2.pdf
内閣府（2015）．避難所の運営等に関する実態調査（市区町村アンケート調査）報告書　内閣府
http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/hinanjo_kekkahoukoku_150331.pdf
内閣府（2017）．平成 28 年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書　内閣府　http://www.bousai.go.jp/taisaku/hinanjo/pdf/houkokusyo.pdf
内閣府（2018）．資料 No. ３ 避難所について　内閣府
http://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/r01kaigi/siryo3.pdf
内閣府（2020）．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　内閣府　http://www.bousai.go.jp/coronam.html
野口 鉄平（2012）．震災から１年で防災対策はどう見直されたか―県内市町村の地震・津波防災対策の見直し調査から―　第 34 回兵庫自治研集会　第３分科会　自然災害に強いまちづくり～災害から見えた自治体の役割～
http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_hyogo34/03/0319_jre/index.htm
福田 紀彦（2017）．大規模地震における車中泊による避難者への対応　九都県市首脳会議　http://www.9tokenshi-

syunoukaigi.jp/pdf/05_07_kawasakicity_71.pdf
平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害を踏まえた避難に関する検討会（2017）．資料 3 現地調査・ヒアリング結果　内閣府 http://www.bousai.go.jp/fusuigai/kyusyu_hinan/pdf/dai1kai/siryo3.pdf
毎日新聞（2016）．熊本地震　「車中泊」続ける、その理由とは　毎日新聞社 https://mainichi.jp/articles/20160426/k00/00m/040/075000c
毎日新聞（2017）．熊本地震 1 年／上　車中泊対策　行政、手探りの支援　官民連携で情報を提供　毎日新聞社 https://mainichi.jp/articles/20170404/ddm/001/040/143000c
毎日新聞（2020）．避難所「先着順で満員、2 回も振られる」台風 10 号、コロナ対策で収容人数の減少で　毎日新聞社 https://mainichi.jp/articles/20200907/k00/00m/040/297000c
松宮 かおる・及川 清昭（2013）．京都市における避難所の収容人数に関する定量的把握　歴史都市防災論文集, 7, 15-22.
NHK（2018）．自力で避難できない障害者　いますぐできる備え NHK　https://www.nhk.or.jp/heart-net/article/101/
NHK（2020a）．避難所で感染防止対策 収容可能は人口の約２割 多摩川流域 NHK　https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200603/k10012456471000.html
NHK（2020b）．避難所に入れず… 約 100 人“再避難” コロナ対策で定員減 岐阜　NHK https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200727/k10012534661000.html
SankeiBiz（2019）．タワマン、立地や構造に懸念　被災し露呈、買い控えも SANKEI DIGITAL INC. https://www.sankeibiz.jp/business/news/191025/bsd1910251807016-n1.htm
SankeiBiz（2020）．コロナ禍の避難所「想定外」　収容人数見直し相次ぐ SANKEI DIGITAL INC. https://www.sankeibiz.jp/macro/news/200715/mca2007151008014-n1.htm

第４章　地方自治体・住民団体を対象とした
インタビュー調査

第１節　目的

ここまでの章では、主に文献調査を用いながら、避難所の指定・管理の現状と問題（避難所外避難を含む）を概観した。本章では、それらの問題をより詳細に把握するために、被災経験を有する地方自治体を対象にインタビュー調査を実施する。また、避難所の指定・管理の問題について住民側の視点を得るために、自治会や自主防災会などの住民団体にも同様の調査を行う。

第２節　方法

本インタビュー調査は、岡山県と熊本県の 4 市 1 町 2 住民団体を対象に実施した（表４－１）。地方自治体については候補団体へ直接調査協力の依頼をかけた後、依頼を承諾していただいた団体の避難所担当部局職員にインタビューを実施した。熊本市内の住民団体へは熊本市文化市民局経由で候補団体に打診し、承諾を得た団体に調査を実施した。なお、調査日程確定後に東京都内を中心に新型コロナウイルスの感染者数が急増したため、住民団体 2 団体へのインタビュー調査は急遽質問紙調査に変更している。

地方自治体への質問は 2 項目構成となっており、最初の項目が「１．避難所の指定にかかわる課題およびその対策について」、2 つ目が「２．避難所の管理にかかわる課題および対策について」となっている（質問項目の詳細は巻末の「第７章　参考資料」にある「第１節　市町村へのインタビュー調査質問項目」を参照）。また、これらの項目とともに、指定避難所における感染症対策についても聞き取りを行った。住民団体を対象とした質問紙については、熊本地震発生後の指定避難所の状況などを尋ねる項目が含まれている（詳細は「第６章　参考資料」にある「第２節　住民団体への質問紙調査質問項目」を参照）。

表４－１．インタビュー対象団体

No.	市町村	近年の主な災害*	団体名
1	総社市	平成 30 年 7 月豪雨	総社市危機管理室
2	高梁市	平成 30 年 7 月豪雨	高梁市防災復興推進課
3	岡山市	平成 30 年 7 月豪雨	岡山市危機管理室
4	熊本市	2016 年熊本地震	熊本市危機管理防災室
5	益城町	2016 年熊本地震	益城町危機管理課
6	熊本市	2016 年熊本地震	黒髪校区第 4 町内自主防災クラブ
7	熊本市	2016 年熊本地震	一新校区自治協議会

*気象庁が命名している災害は和暦で表記

第３節　結果

本節では、対象団体から得られたインタビューおよび質問紙の回答内容を団体ごとに記載する。回答内容は特定の個人や組織などが特定される情報を伏せて記載しているほか、対象団体の希望により回答の一部を本稿に掲載していない場合がある。インタビュー中に用いられた専門用語や表現は極力そのまま掲載しているが、一部国や市町村などの定義に合わせて書き換えを行っている。また、インタビュー内容は、調査実施時点のものとなっている。

（１）総社市危機管理室

平成 30 年 7 月豪雨では、総社市内で初めて大雨特別警報が発令された。この水害では計 65 箇所の避難所が開設されており（指定、自主、福祉避難所の計）、延避難者数は 48,009 人（2018 年 7 月 6 日～11 月 4 日）、1 日の最多避難者数は 8,491 人となっている（総社市、2019）。現在市内には 88 箇所の指定避難所があり、その他福祉避難所（9 箇所）やペット避難所（3 箇所）、防災協定避難所（8 箇所）、洪水避難ビル（19 箇所）が設けられている。今回のインタビュー調査では、平成 30 年 7 月豪雨以降に顕在化した避難所指定・管理にかかわる課題およびその対策について、危機管理室職員に話をうかがった（表４－２）。

表４－２．総社市危機管理室インタビュー調査の概要

日　時：	2020 年 8 月 17 日（月）13:00～
場　所：	職員休憩室
対応者（計 1 名）：	危機管理室職員

１．避難所の指定にかかわる課題およびその対策について　平成 30 年 7 月豪雨の時は、7,000 人を超える避難者が市内の避難所を利用している（図４－１）。清音地区の指定避難所に多くの避難者が集まったが、約 8 割の避難者は倉敷市真備町から退避してきた住民であった。近隣自治体から多くの避難者が集まることは、あまり想定していなかった。当市は、被災地支援として、2016 年の熊本地震の際に益城町でテント村を設営している。そのため、災害の種類にもよるが、避難所の収容人数が切迫する状況であれば、テント泊も一つの対応策だと考えている。

既存の指定避難所については、平成 30 年 7 月豪雨の時も大きな問題は生じていない。浸水した指定避難所が 1 か所だけあったが、浸水する前に避難者は退避していたので、特に人的被害は生じていない。また、指定避難所となっている体育館には空調がないため、2 日間のみ（2018 年 7 月 6～7 日）避難所として使用し、その後避難者には公民館に移ってもらった。指定避難にかかわる一般的な

課題について言えば、土砂災害特別警戒区域周辺の指定避難所は今後見直しをする必要があると感じている。また、郊外には高齢住民が多く住んでいるが、それらの地域では指定避難所までの距離が問題となっている（例：高齢者宅から最寄りの避難所まで遠い）。なお、平成 30 年 7 月豪雨以降、指定避難所の数は若干数増やしているが、公共施設がほとんどで指定管理者施設は多くない。

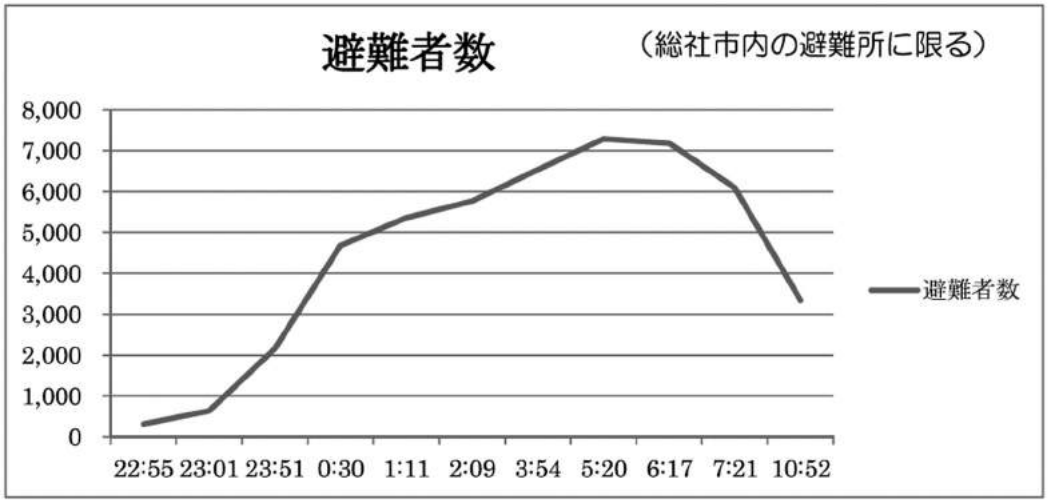


図４－１．2018 年 7 月 6～7 日の避難者数推移
引用：総社市、2019

総社市には届出避難所登録制度があり、住民が周辺地域にある施設を任意で登録できるようになっている。届出避難所の申請がされると市が施設の調査をすることになっており、施設及び周囲に災害危険に問題がなければ届出避難所として登録される。ただ、届出避難所はあくまで一時避難での利用を意図しており、必要があれば届出避難所から指定避難所に移るよう住民には周知している。高梁川流域は小さな災害がたびたび起きており、特に河川周辺に昔から住んでいる住民は災害意識が高い。この制度を開始して 2 年が経過するが、現在は 22 箇所の施設が届出避難所として登録されている。届出避難所の運営は、自治会などが行うことになっている。

２．避難所の管理にかかわる課題および対策について　平成 30 年 7 月豪雨の際は、避難所開設に関して特に問題は発生していない。市内の主な避難所には、トランク型の避難所運営キットを配備している。キットの中には、運営マニュアルや筆記用具、受付道具などが入っている。分散備蓄として避難所にも食料を備蓄しているが、スペースの関係で少量しか備蓄できていない。そのため、災害発生時は備蓄倉庫から物資を運ぶことになっている。

備蓄倉庫での備蓄自体は市で行っているが、届出避難所での備蓄は住民にお

願いしている。届出避難所で物資が必要になる場合は、周辺の指定避難所まで取りに来てもらうようにしている。なんらかの理由で指定避難所まで物資を取りに来られない場合は、届出避難所まで職員が物資を運ぶことになっている。管理面については、指定避難所の環境整備が当面の課題だと認識している。避難者の収容はどうしても体育館に頼らざるを得ないが、トイレや空調、情報環境の整備は引き続き進めていきたいと考えている。ただ、現実には、非常時だけ使うテレビや通信機器を整備するのは、簡単なことではないと認識している。

現在新型コロナウイルスが流行しているが、当市では国が指針を公表する前から、市のホームページなどで住民へ「危険がなければ避難所に来る必要はなく、親戚の家や届出避難所などに待避してほしい」旨を伝えている。避難所運営キットにはアルコール消毒液やグローブは入っているが、あくまで一般的な感染症対策用であり、避難者用のマスクまでは備蓄していない。避難所での感染症対策はどの自治体も頭を悩ませていると思うが、現状適切な解決策は見いだせていない。

（２）高梁市防災復興推進課

岡山県中西部に位置する人口約 3 万人の高梁市には、一級河川の高梁川と成羽川が流れている（図４－２）。平成 30 年 7 月豪雨の際は、これらの河川流域で浸水被害が確認されている。この水害時には市内 29 箇所で避難所が開設されており、避難者数は最大で 2,540 人に上っている（高梁市、2018）。2020 年 7 月 14 日の早朝には、新型コロナウイルスの流行後初めて避難勧告が発令されている（210 世帯、530 人）。本インタビュー調査では、防災復興推進課職員に高梁市における避難所指定・管理の状況をうかがった（表４－３）。

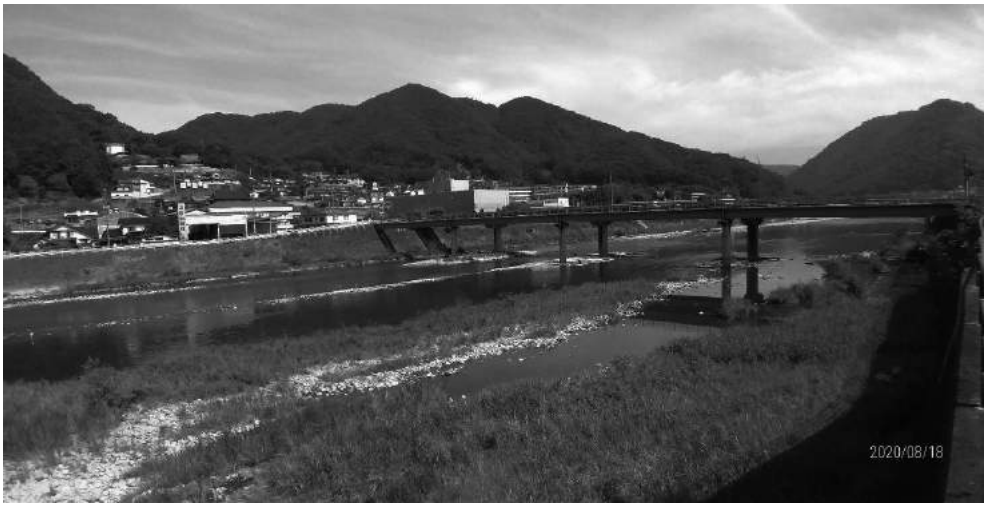


図４－２．高梁市を流れる高梁川

表４－３．高梁市防災復興推進課インタビュー調査の概要

日　時：	2020 年 8 月 18 日（火）10:00～
場　所：	防災復興推進課内
対応者（計 1 名）：	危機管理係

１．避難所の指定にかかわる課題およびその対策について　現在市内には、120 箇所の指定緊急避難場所・指定避難所が設けられている。指定避難所になっている学校について言えば、体育館以外の使用については、これまで学校側が嫌がることが多かった。しかし、2020 年 7 月の豪雨の際は、学校側が当初利用を想定していなかった教室を開放してくれた。

指定避難所における感染症対策については、今年の 6 月に高梁市感染症対策避難所マニュアルを策定し、新型コロナウイルス対策を踏まえた避難所運営訓練を同月に実施した。検温や飛沫感染防止策などを実施するために、通常の避難所運営に要する職員数の倍の人数で対応した。しかし、それでも人手不足で上手く対応ができなかった。今年 7 月の豪雨時には新型コロナウイルス流行後初めて実際に避難所の開設を行ったが、その時は避難発令地区が限られており避難者数が少なかったため、避難者間の距離を取るなどしてなんとか対応することができた。しかし、人手不足が懸念材料としてあるため、現状では分散避難の推奨や開設する指定避難所数を大規模な人数を受け入れられる学校やホール等とすることで、運営職員を効率的に運用するなどの対応を検討している。

２．避難所の管理にかかわる課題および対策について　指定避難所の開錠は、基本的に市職員が行うことになっている。その際、職員は避難所キットを持参することになっている。しかし、職員が避難所にたどり着けないなどの場合は、施設管理者や地域住民（町内会）が避難所の開錠および安全点検を行うことになっている。備蓄については、地域の拠点施設へ備蓄している。しかし、道路の寸断などで避難所まで物資を輸送できない場合も考えられるため、各指定避難所でも備蓄品の整備を進めるよう予定している。備蓄に関しては自主防災組織を対象とした備蓄助成も行っている。

当市では 2020 年 3 月に一部地域にあった防災行政無線を廃止し、代替として全市内希望世帯に防災ラジオを配布することで防災情報等を提供している。また、避難所設備として、情報入手手段のケーブルテレビ、エアコン、洋式トイレ、バリアフリーの要望がある。施設の整備計画とも調整しながら、改善をしていきたいと考えている。

（３）岡山市危機管理室

岡山県の南東部に位置する岡山市は人口約 72 万人を有する政令指定都市であり、旭川と吉井川の 2 つの一級河川が市内を流れている。先述の総社市、高梁市と同様に、岡山市も平成 30 年 7 月豪雨で大きな被害を受けている（図４－３）。今回のインタビュー調査では、新型コロナウイルス対策も含め、岡山市における避難所指定・管理にかかわる課題およびその対策について、危機管理室職員に話をうかがった（表４－４）。

避難勧告等

日　時		避難勧告等発令	備　考
7月5日（木）	22:30	避難勧告発令 北区牧石学区、御津学区　他 （8,466世帯、17,429人） <テレビ、ラジオ、インターネット、災害速報メールで市民へお知らせ。>	旭川（金川） 氾濫危険水位超過
7月6日（金）	6:30	避難準備・高齢者等避難開始発令 南区第一藤田学区、灘崎学区　他 （7,235世帯、18,668人） <テレビ、ラジオ、インターネット、災害速報メールで市民へお知らせ。>	倉敷川（彦崎） 氾濫危険水位超過
	15:30	避難準備・高齢者等避難開始発令 東区竹原、才崎　（326世帯、746人） <テレビ、ラジオ、インターネット、災害速報メールで市民へお知らせ。>	砂川（上道） 避難判断水位超過
	18:30	避難準備・高齢者等避難開始発令 北区御南学区、南区浦安学区　他 （47,714世帯、110,573人） <テレビ、ラジオ、インターネット、災害速報メールで市民へお知らせ。>	笹ヶ瀬川（笹ヶ瀬） 避難判断水位超過
	22:00	避難指示（緊急）発令 中区東中島町、西中島町　（160世帯、273人） <テレビ、ラジオ、インターネット、災害速報メールで市民へお知らせ。>	旭川ダム 2,000m3/s超放流
	22:45	避難指示（緊急）発令 東区豊、太伯、幸島、朝日、大宮学区を除く岡山市全域> （317,878世帯、691,946人） <テレビ、ラジオ、インターネット、災害速報メールで市民へお知らせ。>	大雨特別警報発表
避難状況 （最大）	避難対象者：317,878世帯、691,946人 開設避難所：市内７１箇所　　避難者数：３，３１３人		

図４－３．平成 30 年 7 月豪雨時の岡山市内の避難状況
引用：岡山市、2019

表４－４．岡山市危機管理室インタビュー調査の概要

日　時：	2020 年 8 月 18 日（火）14:00～
場　所：	危機管理室内
対応者（計 1 名）：	防災企画担当課長

１．避難所の指定にかかわる課題およびその対策について　現在、市内で避難所に指定している施設は、主に小中学校や公民館となっている。指定避難所の中にはその他の公共施設や指定管理者施設も含まれているが、これらの施設は初期の避難情報発令と同時に開設するものではなく、小中学校や公民館では避難者を収容しきれなくなった場合等に開設する。

指定避難所にかかわる課題としては、避難所の不足が懸念されている。今年度、当市の洪水・土砂災害における被害・被災想定を算出し、地域ごとに避難所が足りるかどうか検証を行う予定としている。その結果、収容人数が足りない場合には、指定管理者施設の追加や、民間施設との協定を進めていく必要がある。避難所対応に割ける職員数にも限界があるため、今後は指定職員を派遣しない避難所を増やしていきたいと考えている。

指定避難所における新型コロナウイルス対策については、指定避難所収容人数の減少が大きな課題となっている。避難所内のソーシャルディスタンスを確保した場合は収容人数が 4 割程度に減ってしまう。そのため、避難情報を発令した地域に隣接する地域の避難所の開設や、運動場に浸水想定のない小中学校で車中泊避難を行うなどの対策を行っている。

避難所では、発熱や咳があるなどの体調不良者のための専用スペースや専用トイレを一般避難者のスペースと別に確保している。その他、現在市内にある 15 の宿泊施設と災害発生時の協定を締結しており、指定避難所が満員になり追加の避難所を開設しても収容できない場合などには、避難者の中から要配慮者等を優先して協定を結んでいるホテルに移動してもらうこととしている。

２．避難所の管理にかかわる課題および対策について　当市は、平成 30 年 7 月豪雨を踏まえ、昨年度から避難情報（警戒レベル 3、4）が出された地域の小中学校と公民館を原則同時に開設している。指定避難所となっている小中学校・公民館は基本的には市の指定職員 2 人が開設する。指定職員が受け持つ避難所は各局室に担当を割り振っており、現在 1,000 人弱の職員が指定職員になっている。開設頻度の高い避難所では、2 人 1 班を 3 班体制で運用しているが、避難所の開設・運営を指定職員 2 人ですべて行うのは困難なため、今後は地域の自主防災組織と連携を図っていく必要がある。指定職員制度により、地元住民と顔の見える関係が作りやすくなっていると感じている。

指定避難所の鍵は各区役所と各局室が保管し、夜間に災害発生の可能性が高い場合（避難所開設の可能性が高い場合）は指定職員が鍵を持ち帰り、避難所へ直行することで開設までの時間を短縮する体制をとっている。指定避難所は基本的には指定職員が開錠するが、施設が開いている時間帯に避難所を開設する場合は、施設の職員が開錠する場合もある。避難情報発令時には、教育委員会経由で学校や公民館に避難所を開設する旨を伝えている。

備蓄については、指定避難所となっている小中学校を対象に、現在備蓄倉庫の設置を進めているものの、公民館には備蓄スペースが十分に確保できていないため、避難所開設の際に指定職員が区役所で備蓄している物資を運んでいくこともある。また、物資が不足した場合は区災害対策本部の職員が各避難所へ配布する体制を取っている。

公民館は空調や畳の部屋があり、避難所の環境は学校施設よりも整っている場合が多く、今後は「一般の方は小中学校に避難し、要配慮者は公民館」というような住み分けができればと考えている。

（4）熊本市危機管理防災総室

2016 年 4 月に発生した熊本地震によって、熊本市内では把握できているだけで最大で 11 万人もの住民が避難所への退避を余儀なくされた。この熊本地震を契機に、軒先避難や車中避難を含めた「避難所外避難者」の存在が大きな注目を集めることとなった。本インタビュー調査では、熊本地震以降の避難所指定・管理および避難所外避難者への支援について、危機管理防災総室の職員 2 人に詳細をうかがった（表４－５）。

表４－５．熊本市政策局危機管理防災室インタビュー調査の概要

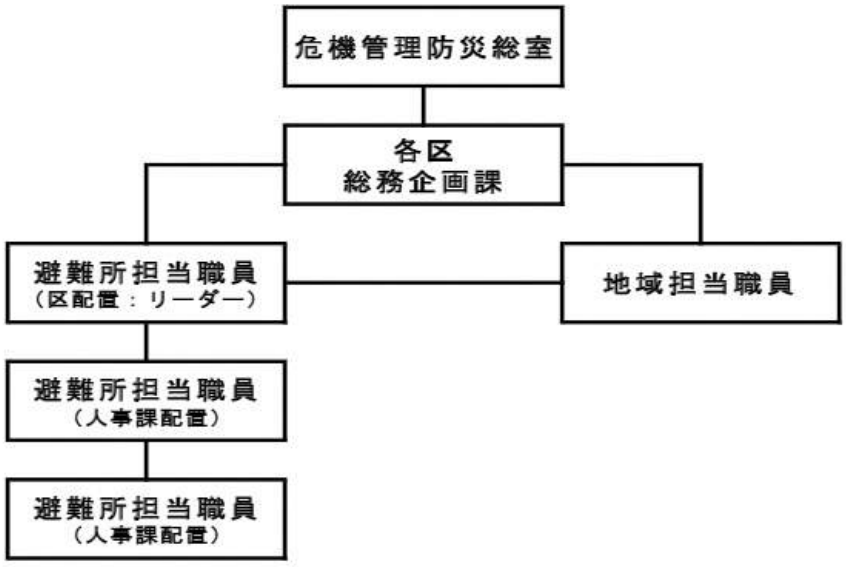
日　時：	2020 年 8 月 25 日（火）13:00～
場　所：	危機管理防災総室内
対応者（計 2 名）：	審議員
	参事

１．避難所の指定にかかわる課題およびその対策について　熊本地震の際は民間施設や指定管理者施設も指定避難所として開設することになったが、事後処理が大変だった。例えば、大学のグラウンドで車中泊をするとグランドが荒れ、事後に原状回復させる必要が生じる。また、避難者が避難所の施設に毛布などを置いていくと、その廃棄費用が問題となる。熊本地震後に生じたこれらの問題については、災害救助法で対応したが、市費による負担もあった。現状、市内の指定避難所は市立小・中学校や市有の公共施設が主で、国や県が持つ公共施設の数は多くはない。また、指定避難所の数自体は、熊本地震後もそれほど増やしていない。

指定避難所以外で言えば、民間企業と自治会・自主防災組織などが地域ごとに設置する地域指定一時避難場所がある。地域指定一時避難場所は民間企業等の施設を地域の自主避難所として利用するもので、CSR（企業の社会的責任）の一環として民間企業が協力してくれている。例えば、一般企業の駐車場やパチンコ屋の立体駐車が車中泊スペース、病院や民間施設が一時的な避難場所として利用できるようになっている。地域指定一時避難場所の協定は地域と民間企業が任意で取り組んでいるもので、開設後の備蓄物資などは指定避難所に取りに来てもらうことになっている。

２．避難所の管理にかかわる課題および対策について　当市では、毎年 4 月の

第 3 土曜日に市が開催する震災対処実動訓練に併せて実施する全ての避難所を対象にした避難所開設・運営訓練を行っている。この訓練では、避難所の開錠を職員と施設管理者で行い、運営は住民団体も含めて実施している。避難所の管理については、平時から各指定避難所には職員 3 人を担当として割り当てている（各区役所の職員 1 人、市が選定した避難所周辺に住んでいる職員 2 人；図４－４）。避難所の鍵は施設管理者のほか、指定避難所に設置してあるキーボックスに保管されている。避難所の開錠については、住民を危険にさらすことはできないため、施設管理者か職員が開錠し、先に内部の安全確認をすることになっている。



※ 避難所担当職員のうち、連絡調整等を行うリーダーを区配置の職員とするが、
実情に応じて、人事課配置の職員をリーダーとすることも可能

③ 避難所担当職員の業務（役割）

平常時：校区防災連絡会及び避難所運営委員会への参加等

発災時：初動期（発災後３日間程度）の避難所運営等

図４－４．熊本市の避難所担当職員
引用：熊本市、2019

備蓄物資は指定避難所内に保管されており、備蓄の入れ替え自体は市が行っている。備蓄物の確認については、地域住民も含め、毎年の訓練の際に行っている。熊本地震の時は軒先避難者や車中避難者を避難者としてみなしていいか判断がつかず、十分な支援が実施できなかった。その教訓を生かし、今後は軒先避難者や車中避難者にも避難者名簿の記入をお願いし、避難所外避難者を把握し

物資が届くような体制の整備に努めることにしている。また、自動車を利用する避難者には駐車許可証を発行して車のダッシュボードに置いてもらい、指定の駐車スペースを使ってもらうようにしている。

（５）益城町危機管理課

人口 3.3 万人の益城町は 2016 年の熊本地震で最も大きな被害を受けた市町村の一つであり、国内観測史上初めて震度 7 の地震が 2 度確認された地域となっている。この地震の時は町内 12 か所に避難所が開設され、避難者数は 16,050 人にも上っている。今回の調査では、熊本地震での経験を交えながら、危機管理課職員に町内の指定避難所の状況について話をうかがった（表４－６）。

表４－６．益城町危機管理課インタビュー調査の概要

日　時：	2020 年 8 月 26 日（水）10:00～
場　所：	会議室
対応者（計 1 名）：	課長

１．避難所の指定にかかわる課題およびその対策について　熊本地震前の指定避難所数は 16 か所（収容予定人数 7,200 名）で、この中には指定管理者施設（益城町総合運動公園）と民間施設（社会福祉法人施設）が 1 か所ずつ含まれていた。しかし、大きな災害が発生すると、指定避難所以外の施設も避難所として利用せざるを得ない場合がある。実際のところ、熊本地震の前震・本震後に開設された 12 か所の避難所のうち 4 か所は指定避難所ではなく、また、1 か所（ホテル熊本エミナース）は「宿泊所提供協定締結施設」として大規模災害時の協定を結んでいた施設であった。指定管理者施設の指定避難所についても、事前に締結していた指定管理契約には災害特約条項が含まれていなかった。そのため、熊本地震後は一旦指定管理契約を解除し、別途指定管理者と避難所運営の覚書を締結した。現在は指定避難所数を 19 か所に増やしているが、指定管理者施設は 1 か所のみとなっている。

現在流行している新型コロナウイルス感染症の対策を踏まえると、指定避難所の収容人数は従来の 4 分の 1 から 5 分の 1 程度になってしまう。この収容人数だと豪雨災害の時はなんとか避難者を収容できるかもしれないが、地震災害の時は一旦被災者を避難所に収容しなければならないため、避難者全員の収容は非常に難しいと思う。また、段ボールパーティションもうまく配置できないと余計なスペースを取ってしまい、避難所の収容人数が減ってしまう。収容人数を増やすためにテント泊を活用する自治体もあるが、何かしらの代替策がないと被災後避難者は避難所内で生活できないと思う。

２．避難所の管理にかかわる課題および対策について　備蓄については、以前は管内 1 か所で一元管理していた。しかし、熊本地震の際に各避難所に備蓄品を配送するのに 6 時間以上もかかってしまったため、その反省を踏まえて、現在は防災倉庫を管内 35 か所に設置している。中核施設（指定避難所）には防災倉庫が 3 基あり（1 基 10 平米）、救助用資材や応急救護品、食料関係が備蓄されている。防災倉庫は指定管理者施設や民間施設の避難所にも設置しており、一時避難所（避難地）にも配置している。防災倉庫は町が管理しているが、年間 2.5 万円の活動支援金を自主防災会に支給しているため、その支援金で自主防災会が備蓄品を買ってくれるような仕組みになると良いと思っている。

避難所のカギは危機管理課と施設管理者で保管しており、避難所の開錠は原則町職員か施設管理者が行うことになっている。4 月 14 日の前震では総合体育館（指定避難所）のメインアリーナ天井の一部が崩落していたため、町長の最終判断で総合体育館を避難所として開設しなかった。当時すでに避難者が外に集まっていたが、武道場、ロビーへの避難や車中避難を要請した。その後 16 日の本震では、天井パネルのほとんどが崩落してしまった。熊本地震後は指定避難所の開錠を当番制にして、各課 2～4 名で 1 つの避難所を担当するようにしている。指定避難所は各課で固定しており、避難準備で 2 か所、避難勧告・指示で 5 か所を開設するようにしている。大規模災害が発生した場合は、開けられる指定避難所は全部開設することになっている。

図４－５．熊本地震の本震後に天井が崩落した指定避難所
引用：益城町、2019

熊本地震の際は町職員全 250 人中約 150 人で避難所運営を行っていたが、それにより他の復旧業務が滞ってしまった。避難所 1 か所の運営に多くの職員（10 人～15 人）をあてると他の復旧業務が滞ってしまうが、逆に 2～4 人の職員だけでは避難所の運営はできない。この経験を踏まえ、避難所の運営自体は避難者を主体とし、1 か所の避難所運営にあてる町職員の数を制限することにした。現在は、避難所 1 か所につき各課 2～4 人の町職員で対応することにしている。また、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）と関連する KVOAD（くまもと災害ボランティア団体ネットワーク）と協定を結んでおり、大規模災害発生時には KVOAD に紹介してもらってボランティア団体が避難所運営を支援してくれることになっている。KVOAD に加え、生協とも協定を締結している（物資提供・避難所運営）。熊本地震の時は車中泊者や軒先避難者の人数把握で大変苦労したため、現在は避難所外避難者を管理するシステムの構築に取り組んでいる。町が発信する安心安全メール（ましきメール）にアンケートを付け、その返信で各避難者の避難先が確認できるようにシステムを改修中である。

（６）黒髪校区第 4 町内自主防災クラブ

黒髪校区第 4 町内自主防災クラブは、熊本市中央区北部に位置する黒髪校区を拠点に防災活動を行う自主防災会である。黒髪校区第 4 町内自治会のメンバーによって結成された自主防災クラブは、日々実施している資源回収によって得られた資金を活用しながら、地域防災に資する取り組みを積極的に行っている。今回のアンケート調査では、黒髪校区第 4 町内自治会会長および自主防災クラブ会長に協力いただき、熊本地震における校区内指定避難所の様子および当該避難所の管理にかかわる項目に住民目線で回答してもらった（表４－７）。以下に記載する内容は、アンケートの回答を要約したものとなる。

表４－７．黒髪校区第 4 町内自治会アンケート調査の概要

対応者（計 2 名）：	会長
	自主防災クラブ　会長

１．熊本地震における校区内の指定避難所の状況について　熊本地震の前震直後は、校区内にある指定避難所にすぐに入ることができなかった。前震直後に約 30 人の住民が避難しに来たため、自治会と自主防災クラブで協議し、校区内の中学校（指定避難所）に避難することを他の住民にも伝えた。しかし、「時間外」や「●●からの許可がないと開放できない」などの理由で、避難所開設まで 44 分もかかってしまった。本震直後は、約 500 人の住民が指定避難所に避難してきた。この時、他の避難所で天井の崩落が確認されたため、避難者は全員グラウ

ンドに移動することになった。まだ寒い時期だったため、避難者各自で「グラウンドに残る」、「自宅に帰る」、「(指定避難所である中学校の) 体育館に戻る」の判断をしてもらった。その結果、100 人ほどの住民が帰宅し、残りの 400 人は体育館に戻ることになった。

町内には自主避難所は設定しておらず、熊本地震の時も指定避難所 1 か所のみが利用されていた。当時町内では、約 600 人の避難所外避難者 (軒先避難者や車中避難者) がいた。避難所外避難者へは自治会・自主防災クラブで物資配給を行ったり、80 歳以上の独居高齢者を訪問したりするなどして支援を行った。指定避難所の利用については行政に対する依存度が高いため、地域住民へ自助の広報活動が必要だと感じている。また、初動対応 (特に駐車場)、トイレ問題 (高齢者)、人材の確保などにも課題があると考えている。

２．校区内の指定避難所の管理について　町内にある指定避難所の鍵や備蓄品の管理は、市役所が行っている。避難所の運営を含めた包括的な管理は、市、施設管理者 (中学校)、自治会・自主防災クラブで担っている。自治会・自主防災クラブとしては、避難所内での備蓄倉庫の設置、コロナ禍でのスペース確保、各教室の使用について、先日施設管理者と協議を行った。

町内の指定避難所は、黒髪校区第 1～4 町内 (自治会) が利用することになっている。しかし、避難所の運営については、事前の仕組みづくりが必要だと感じている。

図４－６．黒髪第 4 町内自主防災クラブが管理する備蓄倉庫

（７）一新校区自治会連合会

熊本市中央区西部にある一新校区は、1997 年 4 月に校区内全 16 自治会で自主防災クラブを結成している。以降、地域の消防署や消防団と連携しながら、年 1

回の合同防災訓練や防災普及活動を行っている。熊本地震の時は一新校区内の避難所運営を主導しており、当時の教訓は記録誌としてまとめられている（図４－７）。今回のアンケートでは、自主防災クラブの母体である一新校区自治会連合会の現会長と顧問（元会長）に、熊本地震における校区内指定避難所の様子および当該避難所の管理について話をうかがった（表４－８）。先述の黒髪校区同様、以下に記載する内容はアンケートの回答を要約したものとなる。

図４－７．自治協議会と自主防災クラブが作成した熊本地震の記録誌

表４－８．一新校区自治会連合会アンケート調査の概要

対応者（計２名）：	会長 顧問（前会長）

１．熊本地震における校区内の指定避難所の状況について　熊本地震発生直後にすぐに開設された指定避難所（中学校）もあったが、被災して避難所として使えない施設（高校）もあった。避難所の開設以降も、いくつかの問題が発生した。例えば、本震後トイレが足りなくなり、当初はグラウンドに穴を掘って対応していた。その後プールの水が利用できることが判明し、なんとか教室棟の水洗トイレを使うことができた。また、支援に来た自衛隊との意思疎通も上手くいかなかったり、避難所運営支援に来ていた市職員が日替わり制だったため、連携がうまく取れなかったりした。

熊本地震の時は、校区内の指定避難所 2 か所と指定緊急避難場所 1 か所が住民の主な避難先になっていた。校区内にある宗教施設にも、多くの避難者を受け入れていただいた。それでも避難者の数が多すぎて避難所に入れなかった住民

も多くおり、軒先避難者や車中避難者の数は 600 人ほどになった。軒先避難者や車中避難者への支援については、一新校区自治会連合会・自主防災クラブ、施設管理者、ボランティア団体が中心となり、可能な限りの支援を行った。発災直後は食料や水が不足していたし、感染症やエコノミー症候群、赤ちゃん・児童へのケアも大事だと実感した。

２．校区内の指定避難所の管理について　平時における校区内の指定避難所の管理については、施設管理者（学校）が行っている。一新校区自治会連合会・自主防災クラブとしては、校区全体の定期的な防災訓練や町内別のハザードマップの作成（2 つの町内はすでに作成済み）などを通して、指定避難所の管理に携わっている。熊本地震での避難所運営で得られた経験から、非常食・水の備蓄、トイレの水の確保、Wi-Fi 無線 LAN 利用場所の確保は、今後改善していく必要があると考えている。

校区内の 2 箇所の指定避難所（小学校、中学校）はいずれも低地（海抜 10 メートル）にあるので、大規模な水害が発生すれば危険となる。熊本地震前は自主避難所を設定していなかったため、地震後は校区内に自主避難所を 1 か所設定した。今後は新設計画の公民館、校区内の老人憩いの家（地域の高齢者用レクリエーション施設）や幼稚園、寺院などにも、緊急時の一時避難場所の協力をお願いしたいと考えている。

第４節　考察

本章では、岡山県と熊本県の 4 市 1 町 2 住民団体を対象に、避難所の指定・管理についてインタビューおよび質問紙調査を行った。サンプル数が限られているため調査結果の過度な一般化はできないが、避難所の指定・管理および感染症対策について、市町村が現在直面している問題をより明確に把握することができた。以下において、今回のインタビュー調査の結果に基づきながら、「避難所の指定にかかわる課題およびその対策」と「避難所の管理にかかわる課題および対策」を整理する。

（１）避難所の指定にかかわる課題およびその対策

今回のインタビュー調査で判明した避難所の指定にかかわる主な課題とその対策を、表４－９に示す。まず、最も大きな課題として挙げられていたのが、「避難所不足（収容可能人数の減少）」となる。特に新型コロナウイルス感染症が全国的に拡大している現状では（2020 年 12 月時点）、従来のような避難者収容方法（大勢の避難者を仕切りのない施設に収容する）は利用できない（毎日新聞、2020）。また、周囲の市町村と隣接する市町村においては、近隣の市町村からも管内の避難所に被災住民が集まってくる可能性が高い。そのため、災害の発生状

況によっては、管内の避難所に集まってくる避難者数が当初の想定を大幅に超えてしまう場合も十分に考えられる（例：SankeiBiz, 2020）。避難所不足という課題に対しては、「避難所となっている学校の体育館以外の教室の避難所としての利用」や「避難所外避難の実施・推進」、「地域ごとの自主避難場所の設定」、「指定管理者施設の追加・民間施設との協定」などが挙げられていた。特に避難所外避難の実施・推進については、各市町村を取り巻く状況などによって、在宅避難だけでなく、車中避難やテント泊も対象となっていた。

表４－９．避難所の指定にかかわる主な課題とその対策

No.	課題	主な対策
1	避難所不足（収容可能人数の減少）	● 避難所となっている学校の体育館以外の教室の避難所としての利用 ● 避難所外避難の推進（在宅避難、車中避難、テント泊など） ● 地域ごとの自主避難所の設定 ● 指定管理者施設の追加・民間施設との協定　など
2	指定管理者施設・民間施設の避難所利用にかかわる問題（利用後の事後処理、契約詳細など）	● 避難所運営にかかわる条項の事前協議

2 つ目の課題としては、「指定管理者施設・民間施設の避難所利用にかかわる問題」が挙げられる。指定避難所となっている公共施設の中には指定管理者が管理・運営を行っている施設もあり、近年ではホテルなどの民間の宿泊施設と協定を締結する市町村も増えてきている。特に避難所不足が喫緊の課題となっている現状を踏まえれば、今後指定管理者施設や民間施設が避難所として利用される機会はさらに多くなることが予想される。しかし、既述の熊本市および益城町の事例が示すとおり、これらの施設を避難所として利用する場合は、避難所運営における役割分担や費用負担などを事前によく協議しておくことが必要となる。また、民間の宿泊施設については、運用面にかかわる詳細を事前に検討しておくことが求められる（例：災害発生時の部屋の空き状況による対応可否、収容する避難者の優先順位）。

（２）避難所の管理にかかわる課題およびその対策

続いて、避難所の管理にかかわる主な課題と対策を表４－１０に示す。1 つ目

の課題としては、「避難所内の環境整備（トイレ、空調、通信環境など)」が挙げられる。今回インタビューを行った 2 つの住民団体の指摘にもあったとおり、特にトイレの整備（例：高齢者用トイレ、トイレの増設）は重要度が高い。その他、空調や通信環境の整備などが課題として挙げられていたが、体育館などの既存避難所施設に普段使われない設備を整備していくことは簡単ではない。現状では、各施設の整備計画に沿って少しずつ環境を整備していくことが最も現実的な選択肢となる。避難者の中でも特に配慮の必要な高齢者や妊婦などについては、管内にある比較的環境の整った避難所（例：空調のある公民館）を優先的に利用してもらうという方法が現実的な対策となる。

表４－１０．避難所の管理にかかわる主な課題とその対策

No.	課題	主な対策
1	避難所内の環境整備（トイレ、空調、通信環境など）	● 施設の整備計画に沿った対応 ● 避難者ごとの避難先の設定
2	避難所運営業務（感染症対策）の増加による人手不足	● 住民団体との連携 ● NPO・ボランティア団体との協定
3	備蓄物資の保管場所	● 避難所敷地内での備蓄倉庫の設置 ● 管内における備蓄倉庫の分散設置
4	指定避難所の迅速な開錠	● 避難所周辺に住んでいる職員の担当割り当て ● キーボックスの設置

2 つ目の課題としては、「避難所運営業務（感染症対策）の増加による人手不足」が挙げられていた。平時の避難所管理の観点からいえば、発災後の避難所運営についても事前に計画しておく必要がある。この点については、インタビュー内で感染症対策に伴う運営職員の人手不足が指摘されていた。インタビュー対象となった複数の市町が指摘しているとおり、発災後の避難所運営に割り当てられる職員の数には限界がある。そのため、避難所運営については、平時から自治会や自主防災会などの住民団体と連携しておくことが望ましい。他方、今回インタビューを行った黒髪校区第 4 町内自治会や一新校区自治会連合会のように防災に熱心な自治会・自主防災会ばかりではないため、災害対応を専門とする NPO やボランティア団体との協定締結も現実的な選択肢となる。なお、NPO やボランティア団の支援を受ける場合は、感染症拡大防止の観点を踏まえ、被災自

治体外からやってくる団体の受け入れが迅速に行えるか否かも事前に検討しておく必要がある。

市町村によっては、管内の指定避難所内に備蓄物資を保管できている場合もある。しかし、今回のインタビュー調査では、「備蓄物資の保管場所」が避難所管理の課題として挙げられていた。この対策としては、避難所敷地内での備蓄倉庫の設置、および管内における備蓄倉庫の分散配置が挙げられていた。後者については、避難所と備蓄倉庫が離れすぎてしまうと、道路の寸断などで備蓄倉庫からの備蓄配給が困難となってしまう場合が考えられる。そのため、各避難所内でもある程度の備蓄を保管しておくとともに、助成金の付与などを通して、各地域（住民団体）にも備蓄を推進していくことが望ましい。

災害発生後、指定避難所の迅速な開錠は、避難者の安全を確保するうえでも特に重要な初動対応となる。しかしながら、特に地震のように突然発生する災害については、「避難所の迅速な開錠」は大きな課題となる。開錠の迅速さだけを最優先させれば、施設管理者や地域の住民団体にも平時から避難所の鍵の予備を保管してもらい、災害発生後は避難所に最初に着いた者が避難所を開錠するという方法が最善となる。しかし、益城町の事例が示すとおり、避難者の安全面を考慮すると、この方法には大きな危険が伴う。今回のインタビュー調査では避難所の周辺に住んでいる職員を担当として割り当てたり、各避難所に鍵の入ったキーボックスを設置したりするなどの対策がとられていた。開錠の迅速さと避難者の安全面双方を考慮すると、これらの対策が現実的な最善策となる。

引用・参考文献

岡山市（2019）．平成 30 年 7 月豪雨における状況　岡山市
https://www.city.okayama.jp/kurashi/cmsfiles/contents/0000017/17163/000356483.pdf

熊本市（2019）．大規模災害から命と暮らしを守るための熊本市避難所開設・運営マニュアル（令和元年（2019 年）5 月改訂版）―事前準備編―　熊本市

総社市（2019）．平成 30 年 7 月豪雨災害記録　総社市
http://www.city.soja.okayama.jp/kikikanri/kurashi/bousai/h30gouusaigai_kiroku/h30gouusaigai_kiroku_top.html

高梁市（2018）．平成 30 年 7 月豪雨　広報たかはし, 166, 1-11.

毎日新聞（2020）．避難所「先着順で満員、2 回も振られる」台風 10 号、コロナ対策で収容人数の減少で　毎日新聞社
https://mainichi.jp/articles/20200907/k00/00m/040/297000c

益城町（2019）．震度 7×2 からの復興―平成 28 年熊本地震からの復旧・復興に向けた取組み―　益城町 https://www.town.mashiki.lg.jp/kiji0032076/3_2076_3082_up_xyjvzy05.pdf
SankeiBiz. (2020). コロナ禍の避難所「想定外」　収容人数見直し相次ぐ SankeiBiz　https://www.sankeibiz.jp/macro/news/200715/mca2007151008014-n1.htm

第５章　市町村を対象とした質問紙調査

第１節　目的

前章では、5 市町および 2 住民団体を対象に、避難所の指定・管理にかかわる実態や課題をインタビュー形式で調査した。これらの実態や課題をさらに精査するためには、より多くの市町村を対象とする必要がある。そこで本章では、全国の市町村を対象に質問紙調査を実施し、避難所の指定・管理に関する実態や課題をさらに深く検討する。

第２節　方法

全国の市町村に協力を得ながら、質問紙による調査を実施した。調査実施に際しては、質問紙調査用のソフトウェア（SurveyMonkey）を用いながら、当協会のホームページ上で回答の回収を行った。調査対象や質問項目などの詳細は、以下のとおりとなっている。

（１）調査対象

本質問紙調査は、市町村の防災・危機管理部局を対象に実施した。団体によっては他の部局が防災・危機管理業務を兼任しているため、その場合は当該部局での回答を依頼した。なお、本質問紙には、防災・危機管理担当職員の主観を求める項目も含まれている。

（２）質問項目の分類

本質問紙は、17 の質問項目で構成されている（回答項目は計 50 個）。質問項目の内訳は、「一般項目」が 2 項目、「避難所の指定・管理に関する項目」が 6 項目、「指定避難所にかかわる取り組みおよび課題」が 9 項目となっている。各質問項目の詳細な記述内容は、「第７章　参考資料」の「第３節　市町村向けの質問紙項目」を参照されたい。なお、本質問紙は指定避難所に関する調査が主となっているが、福祉避難所に関する項目も 1 項目含まれている。

（３）実施手続き

最初に対象となる全国 1,741 の市町村に郵送で依頼状と調査票を送付し、調査への協力および回答を依頼した。その後、調査協力に同意してもらった団体には、調査期間内に回答用のウェブページで回答を行ってもらった。庁舎内のパソコンから外部へのアクセスが制限されている団体には、紙媒体または表計算ファイル形式での回答を依頼した（紙媒体は郵送または FAX、表計算ファイルは電子メールの添付ファイルとして回収）。調査期間は、2020 年 11 月 9 日から 11 月 30 日までとした。

第３節　結果

回答期限までに、1,741 団体のうち 716 の団体から回答があった（回収率 41.1%）。各質問項目を「Q」で示しながら、以下に項目群ごとに集計結果を示す。各項目の回答総数は *N*、グループごとの回答数は *n* で表記する。なお、空欄回答（例：記入漏れ）は欠損値として扱っているため、項目ごとに回答数が異なっている場合がある。

（１）「一般項目」（Q1～2）

最初に、対象団体の所属地域（Q1）を表５－１に示す。所属地域の回答割合については、「近畿」、「北海道・東北」、「九州・沖縄」において、実際の市町村割合との差が大きくなっていた。市町村種別（Q2）の回答割合については、「中核市」、「特別区」、「指定都市」において、実際の市町村割合との差が大きくなっていた（表５－２）。本質問紙調査の結果を解釈する際は、これらの割合差に留意する必要がある。なお、以降の分析においては、指定都市、中核市、施行時特例市および特別区を合わせて「大規模自治体」（*n* = 65）、その他の市を「中規模自治体」（*n* = 297）、町村を「小規模自治体」（*n* = 354）として扱う。

表５－１．回答団体の所属地域（Q1）

No.	地域	*n*	割合	実際の地域別市町村割合*
1	北海道・東北	188	26.3%	23.3%
2	関東・甲信越	181	25.3%	25.8%
3	東海・北陸	92	12.9%	12.1%
4	近畿	70	9.8%	11.4%
5	中国・四国	82	11.5%	11.6%
6	九州・沖縄	103	14.4%	15.7%

*地方公共団体情報システム機構（2018）を基に算出

表５－２．回答団体の市町村種別（Q2）

No.	地域	*n*	割合	実際の市町村割合*
1	指定都市	9	1.3%	1.1%
2	中核市	33	4.6%	3.4%
3	施行時特例市	11	1.5%	1.4%
4	その他の市	297	41.5%	39.5%
5	町村	354	49.4%	53.2%
6	特別区	12	1.7%	1.3%

*総務省（2020）と地方公共団体情報システム機構（2018）を基に算出

（２）「避難所の指定・管理に関する項目」（Q3～12）

続いて、対象団体に「管内に設置されている指定避難所のおおよその数」（Q3）を回答してもらったところ、48.48 箇所という平均値が得られた（n＝707）。回答団体のうち 6 団体は、管内の指定避難所数が「0 箇所」と回答していた。これらの回答を自治体規模別に整理したものが、図５－１となる。小規模自治体の平均指定避難所数（25.49）に比べると、中規模自治体は約 2 倍（54.95）、大規模自治体は約 6 倍（149.03）となっていた。なお、指定避難所数が 0 箇所の自治体は、大規模自治体で 0 団体、中規模自治体で 1 団体、小規模自治体で 5 団体となっていた。

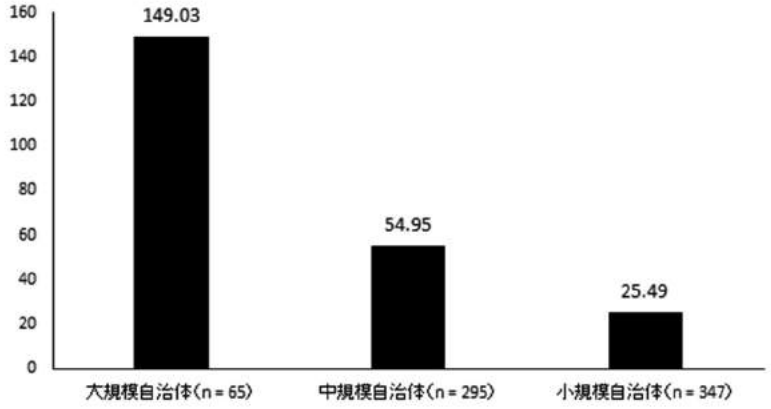


図５－１．自治体規模別の指定避難所数（Q3）

対象団体に「過去 20 年間に指定避難所を開設したことがあるか否か」（Q4）を回答してもらったところ、90.5%の市町村（640 団体）は開設経験を有していた。この割合を自治体規模別に整理したものが、図５－２となる。大規模自治体および中規模自治体はともに 90%を超えていたが（92.3%と 92.5%）、小規模自治体は 85.6%となっていた。

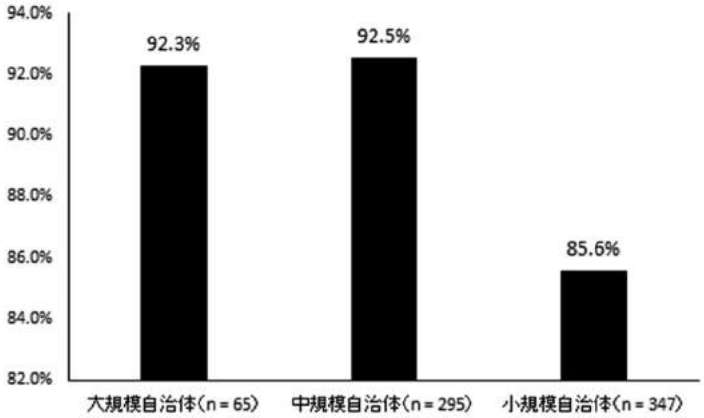


図５－２．自治体規模別の過去 20 年間に指定避難所を開設した割合（Q4）

過去 5 年間における管内の指定避難所増減程度について、自治体規模別に回答を集計した（図５－３）。「指定避難所が減った」と回答した割合は（「大幅に減った」と「少し減った」の合計）、中規模自治体（20.9%）、大規模自治体（13.8%）、小規模自治体（12.1%）の順となっていた。逆に「増加した」と回答した割合は（「大幅に増えた」と「少し増えた」の合計）、大規模自治体（47.7%）、次いで中規模自治体（38.6%）、小規模自治体（31.0%）の順となっていた。「変わらない」と回答した割合は、小規模自治体（56.9%）、中規模自治体（40.5%）、大規模自治体（38.5%）の順となっていた。

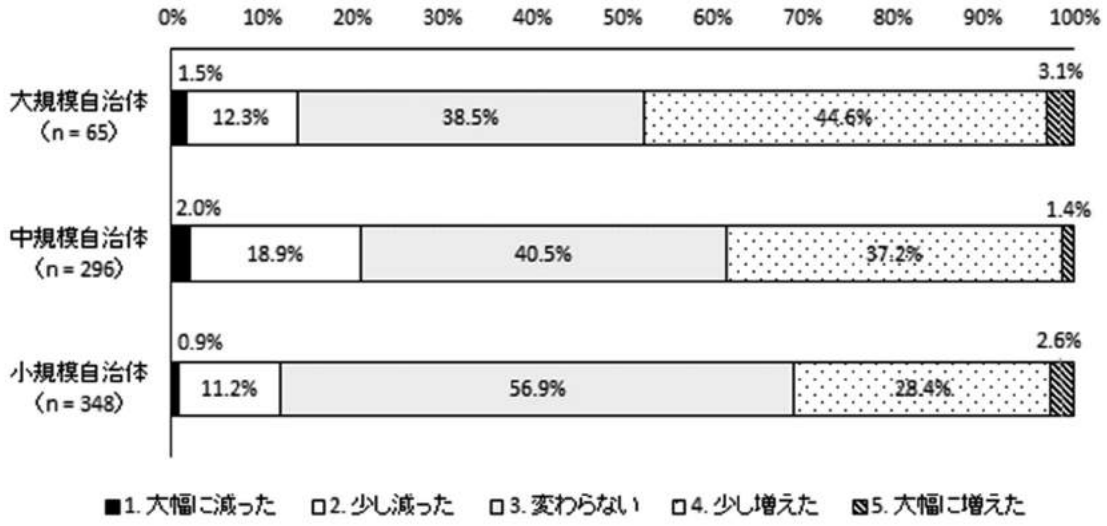


図５－３．自治体規模別の過去 5 年間の指定避難所増減割合（Q5）

指定避難所となっている施設の種別を複数回答で選んでもらい、その割合を自治体規模別に集計したものが図５－４となる（Q6）。どの自治体規模においても最も割合が高かったのは「１．公共の教育施設（幼稚園・保育園、小中高・大学）」で、次いで「３．公共施設（例：公民館、スポーツ施設）」となっていた。「２．私立の教育施設（例：稚園・保育園、小中高・大学）」は、自治体規模による差異が顕著に表れていた。「４．宗教施設（例：お寺、神社）」から「７．民間企業の施設（例：事務所、工場）」については、前者 3 施設と比較すると割合が著しく低くなっていた。

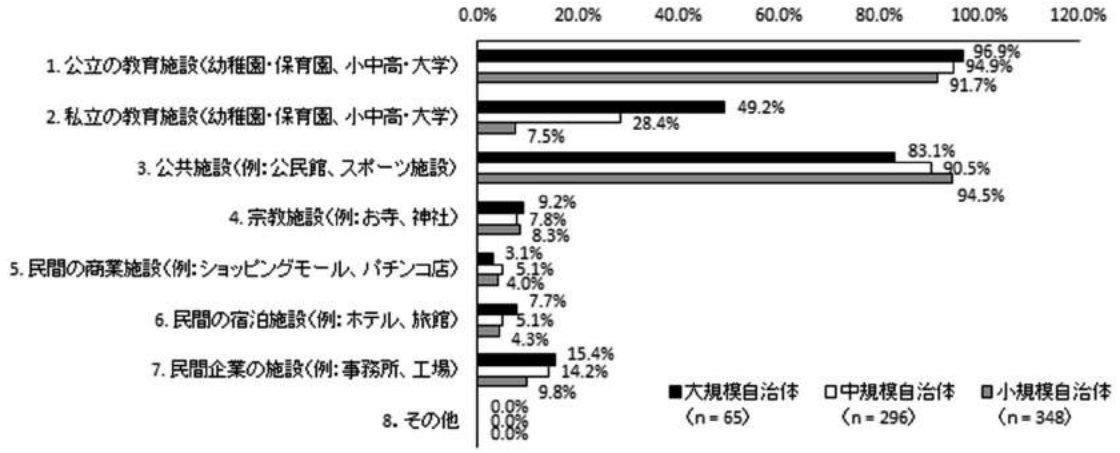


図５－４．自治体規模別の指定避難所施設の種別割合（Q6）

次に、指定避難所の鍵を管理している主体を複数回答で回答してもらい(Q7)、自治体規模別に集計した（図５－５）。大規模自治体と中規模自治体は、割合順が「２．施設管理者」、「１．地方自治体」、「３．住民団体（例：自治会・自主防災組織)」となっていたが、小規模自治体では「１．地方自治体」の割合が最も高かった。また、大規模自治体においては「１．地方自治体」の割合が他の２つの規模よりも著しく低くなっており（78.5%)、小規模自治体では「２．施設管理者」の割合が他の２つの規模よりも低くなっていた（83.0%)。

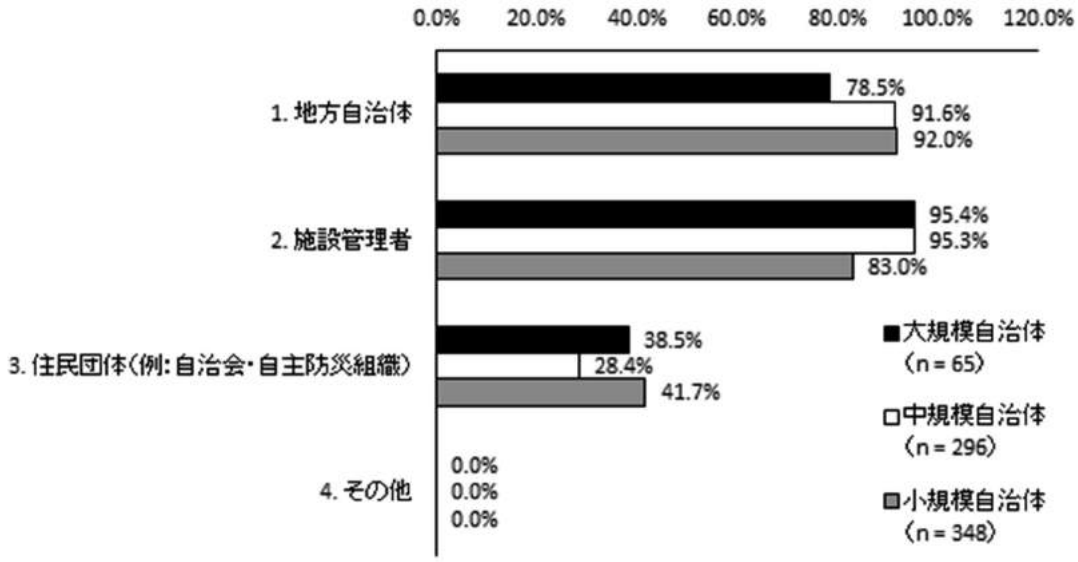


図５－５．自治体規模別の指定避難所の鍵の管理者割合（Q7）

災害発生後に指定避難所を開錠する主体について複数回答で回答を求め(Q8)、自治体規模別に集計を行った（図５－６）。中規模自治体と小規模自治体の回答

割合は、「１．地方自治体」、「２．施設管理者」、「３．住民団体（例：自治会・自主防災会）」の順となっていたが、大規模自治体では「１．地方自治体」と「２．施設管理者」の割合が同じ値となっていた（83.1%）。その他特筆すべき点としては、中規模自治体の「３．住民団体（例：自治会・自主防災組織）」の割合が他の２つの規模に比べて顕著に低かった点が挙げられる（27.0%）。

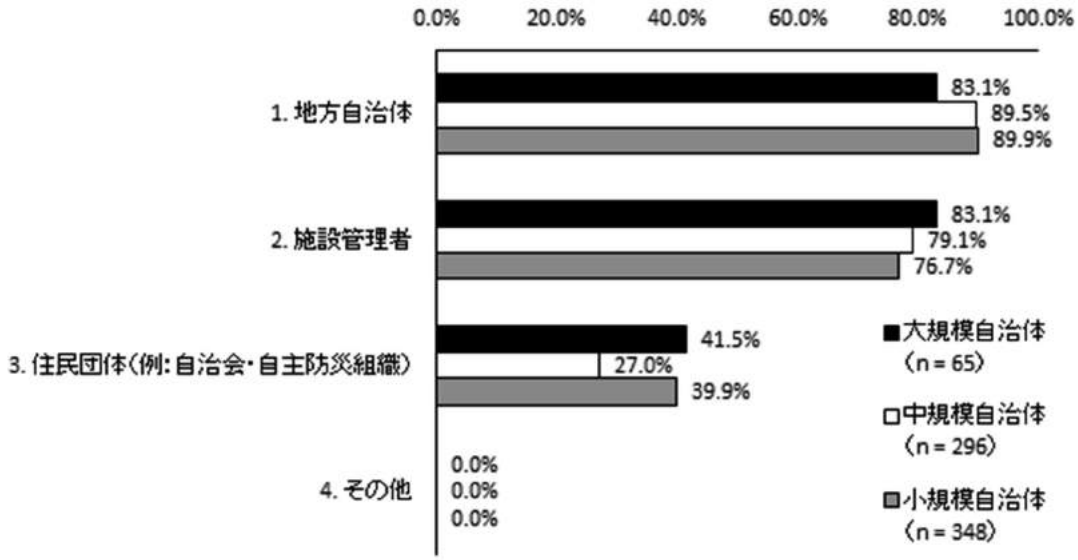


図５－６．自治体規模別の指定避難所の開錠者割合（Q8）

指定避難所用の備蓄について、備蓄主体を複数回答で尋ね（Q9）、自治体規模別に集計を行った（図５－７）。どの規模においても、「１．地方自治体」が最も割合が高かった。他の選択肢については、どの自治体規模においても割合はそれほど高くなかった（4.6～10.6%）。その他特筆すべき点としては、「３．住民団体（例：自治会・自主防災組織）」が備蓄している割合が、中規模自治体及び小規模自治体では 10%を超えているのに対して、大規模自治体ではその半分以下と顕著に低かった点が挙げられる。

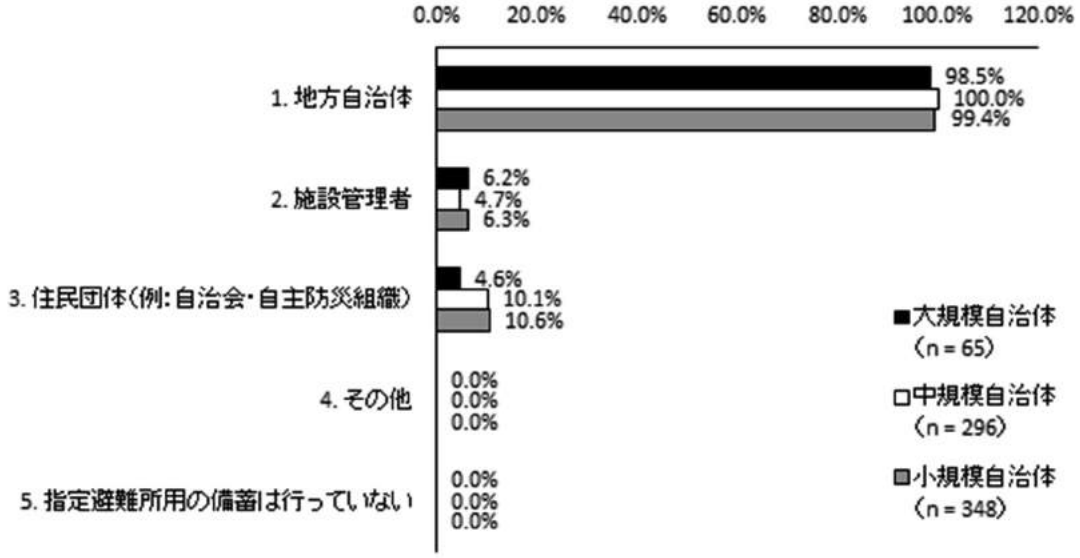


図５－７．自治体規模別の指定避難所備蓄主体割合（Q9）

指定避難所の備蓄について、備蓄物資の保管場所を複数回答で尋ねた（Q10）。最も割合が高かったのは「１．指定避難所内にある倉庫・備蓄場所」で、次いで「２．指定避難所外にある倉庫・備蓄場所」、「３．自治体庁舎内にある倉庫・備蓄場所」となっていた（図５－８）。自治体規模別に見てみると、大規模自治体は「１．指定避難所内にある倉庫・備蓄場所」と「２．指定避難所外にある倉庫・備蓄場所」で最も割合が高くなっていたが、逆に「３．自治体庁舎内にある倉庫・備蓄場所」の割合は最も低くなっていた。

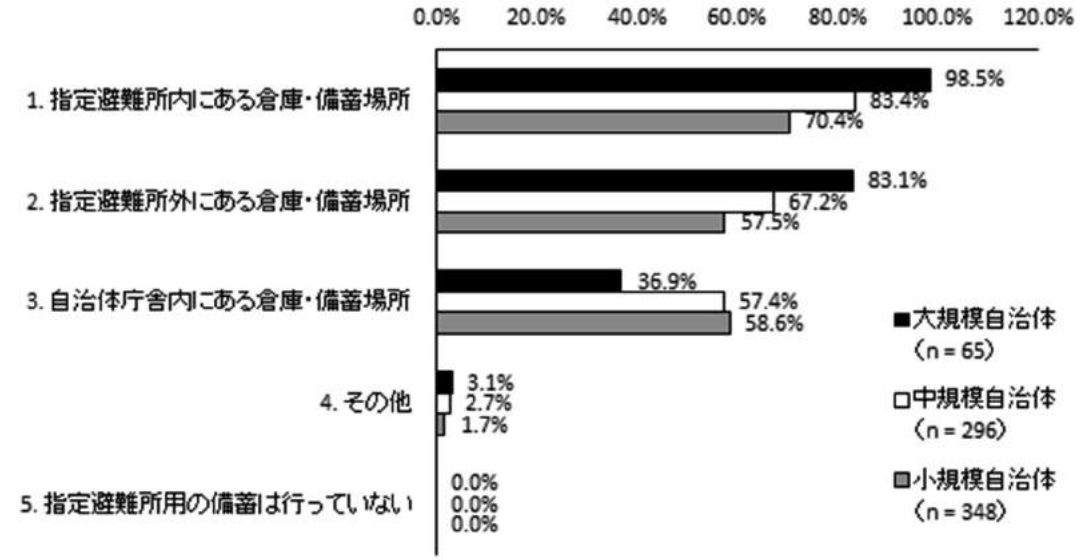


図５－８．自治体規模別の指定避難所用備蓄物資保管場所割合（Q10）

続いて、避難所の管理にかかわる 9 つの取り組みについて「１．策定（実施）する予定はない」から「４．すでに策定（実施）済み」の 4 段階で回答を求め（Q11）、各項目の平均を自治体規模別に算出した（図５－９）。全体的な傾向を見てみると、「１．避難所運営マニュアルの作成」から「４．非常用トイレの確保（例：仮設・簡易・携帯トイレ）」については、規模にかかわらず平均値が比較的高くなっていた（策定［実施］されている割合が高かった）。一方、「５．避難所運営組織の規定」から「９．情報通信環境の整備（例：テレビ・電話の設置、WiFi の設置）」については、全体的な平均値は低くなっていた。自治体規模別に見てみると、自治体規模が小さいほど、平均値が低くなっていることが確認できる。特に「５．避難所運営組織の規定」から「９．情報通信環境の整備（例：テレビ・電話の設置、WiFi の設置）」において、自治体規模による差異が大きくなっていた。なお、Q12 から Q14 までの回答は、Q11 と同じ選択肢を用いている（「１．策定（実施）する予定はない」から「４．すでに策定（実施）済み」の 4 段階）。

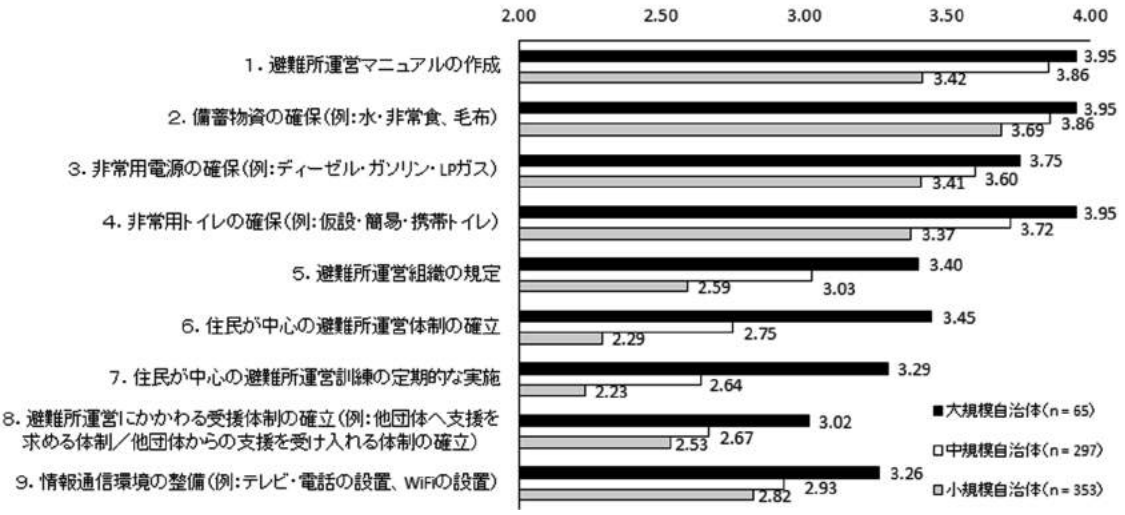


図５－９．自治体規模別の避難所の管理にかかわる取り組み状況（Q11）

避難生活支援にかかわる取り組みについて（Q12）、6 つの取り組みの平均値を自治体規模別に算出した（図５－１０）。全体的には「５．要配慮者への支援方法の確立」や「１．自宅・縁故避難者の把握方法の確立」の平均値が相対的に高くなっていたが、絶対値で見ると決して高い値とはいえない。「２．車中避難者の把握方法の確立」や「４．車中避難者への支援方法の確立」は、他の項目と比較しても平均値が特に低くなっていた。自治体規模間の差異については、全体的に大規模自治体の値が高くなっており、特に「３．自宅・縁故避難者への支援方法の確立」（中規模自治体とは 0.51 差、小規模自治体とは 0.73 差）と「６．被災

者の避難生活支援にかかわる受援体制の確立」（中規模自治体とは 0.59 差、小規模自治体とは 0.68 差）で中小規模自治体との差が顕著となっていた。

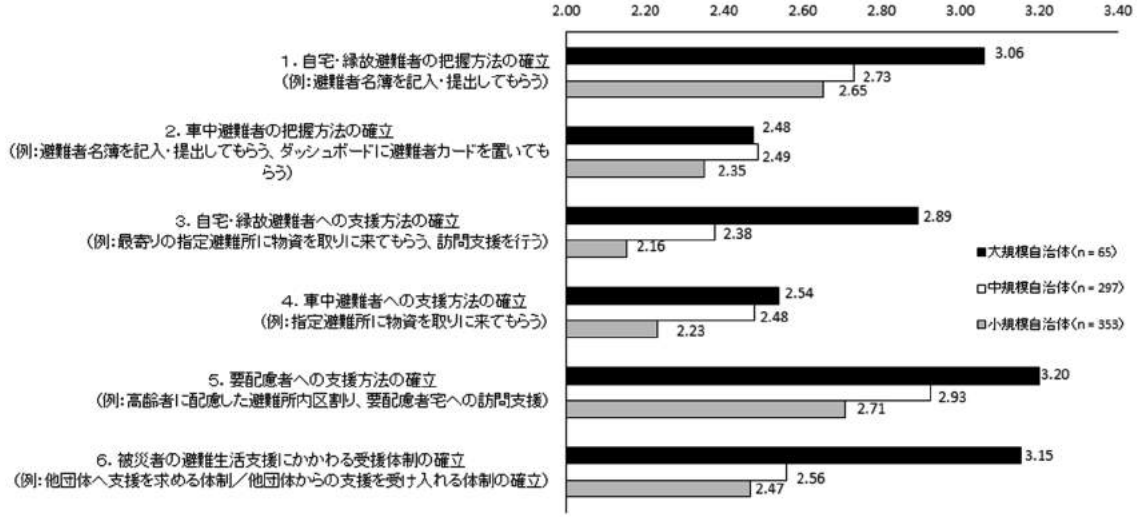


図５－１０．自治体規模別の避難生活支援にかかわる取り組み状況（Q12）

（３）「指定避難所にかかわる取り組みおよび課題」（Q13～17）

指定避難所内の感染症対策について（Q13）、6 つの取り組みの平均値を自治体規模別に算出した（図５－１１）。全体的には、「３・感染予防備品の備蓄強化」や「２．避難所内でのソーシャルディスタンスの確保」、「４．紙パイプや段ボールを使った間仕切りの設置」が高い値を示していた。他方、「１．収容人数の制限」や「６．感染症対策を踏まえた避難訓練／避難所運営訓練の定期的な実施」は、平均値が低くなっていた。自治体規模別に見てみると、大中規模自治体と比較し、小規模自治体の値が低くなっていることがわかる。

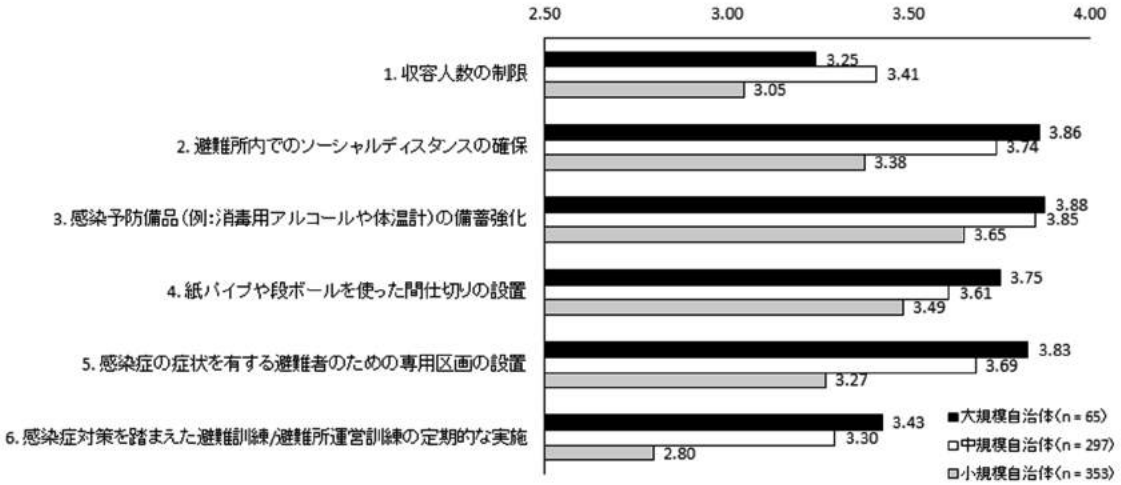


図５－１１．自治体規模別の指定避難所内の感染症対策にかかわる取り組み状況（Q13）

指定避難所の混雑を回避・低減する方針について（Q14）、5 つの取り組みの平均値を自治体規模別に算出した（図５－１２）。最も平均値が高かったのは「４．自宅・縁故避難の推進」であったが、次いで値の高かった「１．公共施設・指定管理者施設の避難所指定の推進」は絶対値で見ると多くの市町村で取り組まれているとは言い難い値となっている。同様に、「２．民間施設の避難所指定の推進」や「３．地域住民による自主避難所設置の推進」、「５．車中避難の推進」は、どの自治体規模においてもそれほど取り組まれていないようだった。自治体規模別については、これまで同様大規模自治体の値が高い傾向にあったが、自治体規模間の差異は他の項目ほど大きくなかった。また、他の類似項目（Q11～13）と比べると、全体的に値が低くなっていた。

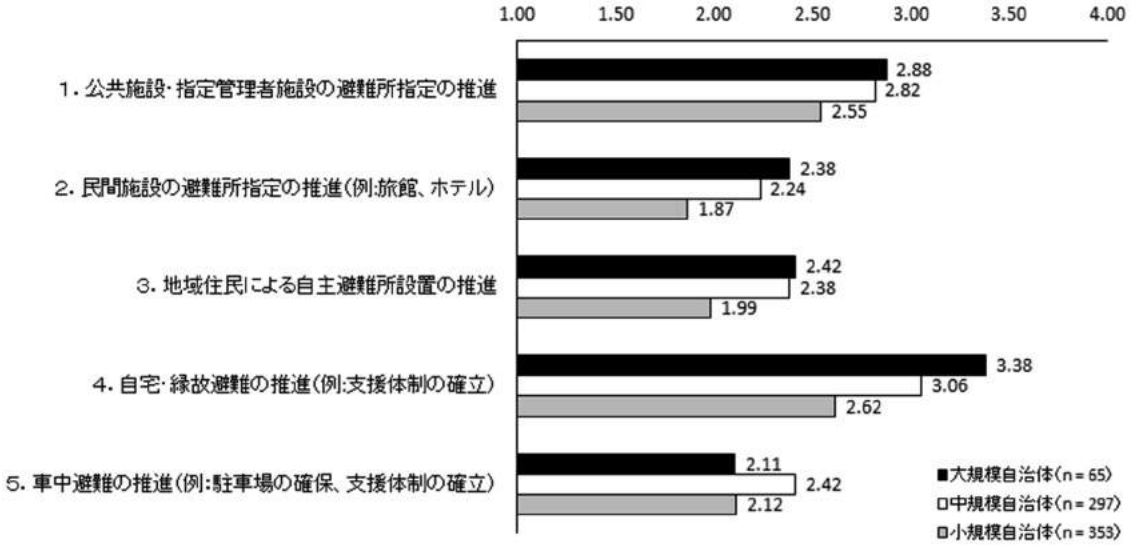


図５－１２．自治体規模別の指定避難所の混雑を回避・低減する方針（Q14）

避難所の指定・管理にかかわる課題について（Q15）、6 つの課題を回答者（市町村の防災・危機管理担当職員）の主観に基づき 5 段階（「１．全くそう思わない」～「５．とてもそう思う」）で回答してもらい、自治体規模別に平均値を算出した（図５－１３）。全体的な傾向を見てみると、値が高かったのは「１．管内において各災害に適した避難所施設が十分に確保できない」と「４．避難所に必要な備品や備蓄が十分に準備できない」、「３．指定避難所までの安全な経路の確保・整備が難しい」であった。自治体規模別では、全ての項目において大規模自治体の値が最も低くなっていた。

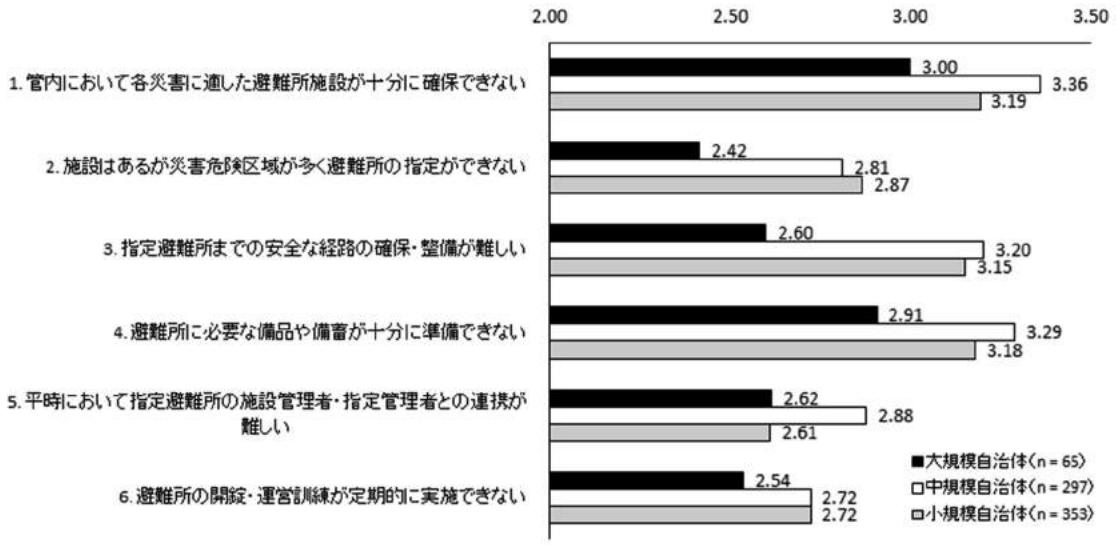


図５－１３．自治体規模別の避難所の指定・管理にかかわる課題（Q15）

福祉避難所の課題について、6 つの課題を複数選択で回答してもらい、自治体規模別に割合を算出した（図５－１４）。最も割合が高かったのは「４．福祉避難所のマニュアル・訓練ができていない」、次いで「２．福祉避難所の数が少ない」となっていた。自治体規模にかかわらず、6 つの課題の中では、「３．福祉避難所をいつ開設すればよいかわからない」が最も低い割合を示していた。上述の Q15（避難所の指定・管理にかかわる課題）と比較すると、自治体規模による差異はそれほど大きくなかった。

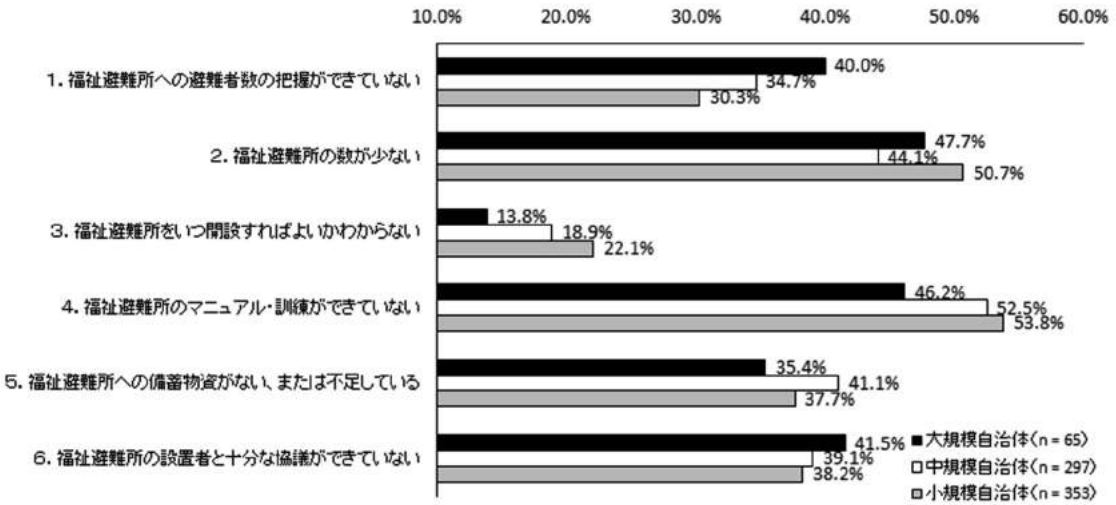


図５－１４．自治体規模別の福祉避難所の課題（Q16）

本質問紙調査の最後の項目として、「避難所の指定・管理」に関する防災・危

機管理担当職員の私見を自由記述で求めた（Q17）。回答団体 716 団体のうち 22 団体の担当職員が、任意でこの項目に回答している。これらの回答は、誤字・脱字や個人・団体が特定され得る表現を除き、可能な限り原文のまま「第 7 章　参考資料」の「第 4 節　市町村向けの質問紙項目 Q17 自由記述回答」に掲載した。なお、当該項目の回答は内容が多岐に渡るため、本稿では記述内容の分析は割愛する。

第 4 節　考察

本章では、避難所の指定・管理に関する実態や課題を検討するため、全国の市町村を対象に質問紙調査を実施した。サンプル数は決して大きくないため、結果の解釈には注意が必要となる。この点を踏まえながら、最初に「避難所の指定・管理に関する実態」を整理する。その後、これらの実態に基づきながら、「指定避難所にかかわる課題」を考察する。

（1）避難所の指定・管理に関する実態

本質問紙調査の結果から、指定避難所の数は近年ほぼ変わらないか、増加傾向にあることがわかった（Q5）。この傾向は、規模の大きな自治体ほど強いことがわかった。ただ、避難所の収容人員が不足しているといわれている中で、規模にかかわらず、指定避難所の数が減った自治体が 1 割以上となっていた。指定避難所の施設種別については（Q6）、公立の教育施設や公共施設以外の指定避難所はまだ一般的ではないことが判明した。私立の教育施設が指定避難所に設定されている割合もある程度あったが、宗教施設や民間の商業・宿泊施設が指定されている割合は、それほど高くなかった。民間の施設を避難所として利用する場合は役割分担や費用面での取り決めが難しいため、これらの点が民間施設の避難所利用を妨げている要因である可能性が高い。また、地域によっては、避難所として利用できる民間施設があまりないという実情もあるかもしれない。

指定避難所の鍵の管理（Q7）や開錠者（Q8）については地方自治体や施設管理者が中心となっていたが、自治会や自主防災組織などの住民団体の割合も決して低くなかった。住民団体による鍵の保管や避難所の開錠は迅速な避難所開設という大きな利点がある一方で、安全性の面で懸念が残る。そのため、住民団体による開錠条件などは事前に十分に協議しておくことが必要となる。また、地域によっては、住民団体に鍵の保管や避難所の開錠をたのまざるを得ない事情があるのかもしれない（例 : 施設管理者が不在の時間が多い、避難所が遠すぎてすぐに職員が駆け付けられない）。指定避難所の備蓄（Q9）については地方自治体が主体となっており、自治体規模でも大きな差異は見られなかった。他方、指定避難所の備蓄保管場所については（Q10）、自治体規模で差が見られた。大規

模自治体では指定避難所内外での保管割合が高く、逆に庁舎内での保管割合が低かった。

避難所の管理にかかわる取り組みについては（Q11）、マニュアルの作成、備蓄・非常用電源・トイレの確保などは比較的実施されていたが、避難所運営組織の規定や住民中心の運営体制の確立、住民中心の訓練実施、避難所運営にかかわる受援体制の確立、情報通信環境の整備などは、それほど取り組まれていないことがわかかった。特に後者の取り組みは自治体規模による差が大きくなっていたが、住民が中心の避難所運営体制の確立や訓練実施は住民の高齢化や人口減少の著しい地域では特に難しいのかもしれない。避難生活支援についても自治体規模による差異が大きくなっており（Q12）、特に小規模自治体にとっては大きな課題となっている可能性が高い。他方、車中避難者の把握方法や支援方法の確立については、自治体規模にかかわらずあまり取り組まれていなかった。車中避難は依然健康面での懸念が大きいため、車中避難にかかわる取り組みは市町村としてもそれほど積極的に推進できないのかもしれない。

（２）指定避難所にかかわる課題

指定避難所内での感染症対策については（Q13）、ソーシャルディスタンスの確保や感染予防備品の備蓄強化などが多くの自治体で取り組まれていた。その一方で、感染症対策を踏まえた避難所訓練・避難所運営訓練は、他の感染症対策ほど取り組まれていなかった。この一因としては、新型コロナウイルスの流行により、大勢の住民を集めた訓練がなかなか実施できないという事情が考えられる。また、感染症対策が防災上の課題として認識されたのが 2020 年春以降であったことも、感染症対策を踏まえた避難所訓練・避難所運営訓練の実施割合が低かった理由の一つである可能性が高い。

指定避難所の混雑回避・低減の方針については（Q14）、自宅・縁故避難の推進はある程度取り組まれていたが、民間施設の避難所指定の推進や地域住民による自主避難所設置の推進、車中避難の推進はそれほど取り組まれていないようであった。民間施設の避難所指定や車中避難の推進がそれほど取り組まれていない理由については、既述の要因が考えられる（役割分担や費用面での取り決めの難しさ、健康面での懸念）。住民による自主避難所設置の推進が低い理由は定かではないが、管内に自主避難所として適当な場所がないという事情や、自主避難所の設置・運営にかかわる規則作りの難しさなどが原因なのかもしれない。

避難所の指定・管理にかかわる課題については（Q15）、適切な避難所施設の確保や備品・備蓄の準備、避難所までの経路確保・整備の難しさが挙げられていた。既述のとおり、民間施設の避難所利用には課題が多く残っているが、公立の学校や公共施設を新たに増やす方がより難しい。そのため、管内における各災害

に適した避難所施設の確保については、ホテルや商業施設などの既存民間施設などの活用が現実的な選択肢となる。福祉避難所の課題については（Q16）、マニュアル・訓練ができていない割合が高かった。また、福祉避難所自体の数が少ないという課題も挙げられていたため、多くの市町村にとっては、指定避難所だけでなく、福祉避難所の確保も大きな課題となっている可能性が高い。

引用・参考文献

総務省（2020）．中核市・施行時特例市　総務省
http://www.soumu.go.jp/cyukaku/

地方公共団体情報システム機構（2018）．都道府県別市区町村数一覧　地方公共団体情報システム機構　https://www.j-lis.go.jp/spd/code-address/kenbetsu-inspection/cms_11914151.html

第６章　総合考察

第１節　避難所の指定・管理にかかわる課題とその対策

前章では全国の市町村を対象に質問紙調査を実施し、避難所の指定・管理にかかわる実態とその課題を精査した。本章では、これまでに実施した文献調査（第2、3 章）やインタビュー調査（第 4 章）、質問紙調査（第 5 章）の結果を踏まえながら、当該課題に対する実施可能な施策案を検討する。まず本節では、市町村が直面している避難所の指定・管理にかかわる課題を改めて整理する。

（１）避難所の指定にかかわる主な課題

第 4 章のインタビュー調査および第 5 章の質問紙調査の結果を踏まえれば、避難所の指定において市町村にとって最も大きな課題となっているのは、「避難所不足（収容可能人数の減少）」となる。避難所不足は単に避難所となり得る施設が不足しているだけでなく、避難所内の感染症対策もその一因となっている（第 4 章参照）。この避難所不足という課題に対しては、すでに多くの市町村が自宅・縁故避難や車中避難などの分散避難に取り組んでいる（図６－１）。しかし、自宅・縁故避難や車中避難の増加は、別の問題を引き起こす可能性を含んでいる。

図６－１．市町村による分散避難の推進
引用：大仙市、2020（左）；新宿区、2020（右）

言うまでもなく、自宅・縁故避難の実施には、避難先が安全であるという大前提が必要となる（例：災害危険区域外に立地している）。しかし、ハザードマップなどで自宅周辺の災害危険区域を把握している地域住民の割合は、それほど高くない（当協会の 2019 年度調査によると 53.5%；日本防火・危機管理促進協会、2020）。自宅周辺の災害危険区域を把握していない地域住民の割合を考えれば、避難所不足に伴う分散避難の増加は、危険な自宅・縁故避難の増加を招きかねない。また、自宅・縁故避難者への支援方法はまだ確立されているとは言い難いため（第 5 章 Q12 参照）、自宅・縁故避難が長期化した場合には、避難所に避難した避難者との支援格差が生じる恐れもある。

車中避難についても、同様にいくつかの問題が考えられる。災害の種類にもよるが、今後の災害発生時には、車中避難を選択する避難者が急増する可能性がある。民間の研究機関が実施した調査によると、新型コロナウイルスの感染拡大によって、約 4 割の人々が災害発生時に車中避難をすると回答している（図６－２の枠内）。車中避難はエコノミークラス症候群などの健康上の懸念だけでなく、駐車スペースや支援方法などの問題も少なくない。そのため、管内の避難所不足によって、自宅・縁故避難にかかわる問題だけでなく、車中避難にかかわる問題も新たに顕在化する可能性が考えられる（図６－３）。

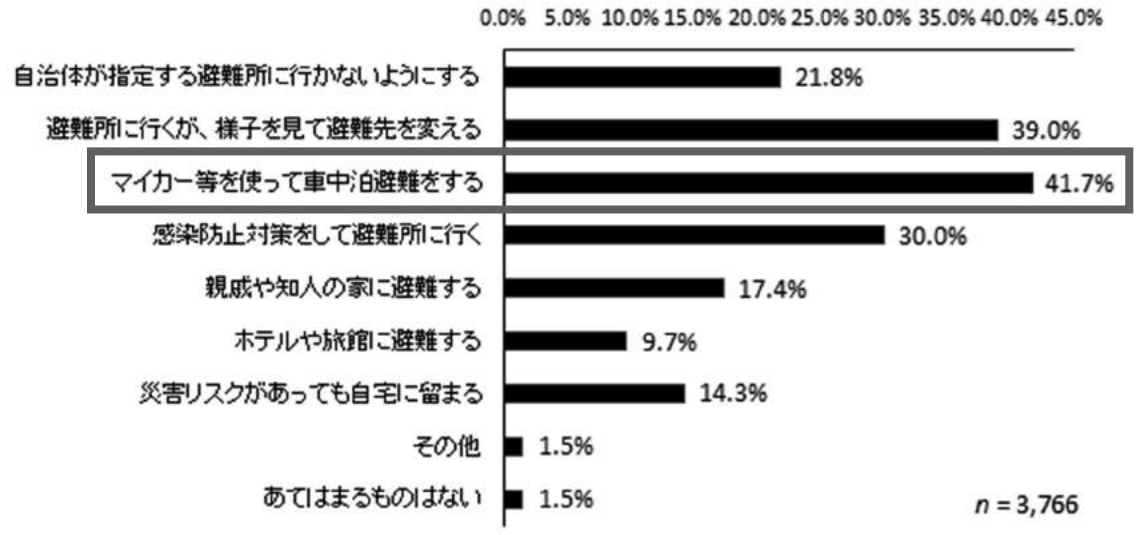


図６－２．新型コロナウイルスの感染拡大が避難行動に与える影響
引用：CeMI 環境・防災研究所（2020）を基に作成

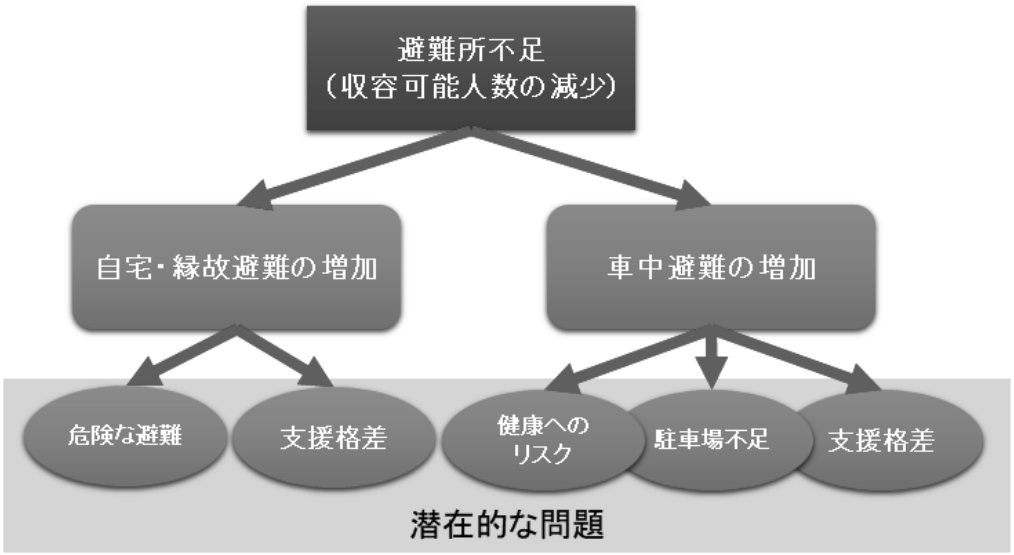


図６－３．避難所不足が引き起こし得る新たな問題

（２）避難所の管理にかかわる主な課題

避難所の管理については、第 4 章のインタビュー調査および第 5 章の質問紙調査の結果から、「避難所内の環境整備（トイレ、空調、通信環境など）」が最も大きな課題として挙げられる。通常、指定避難所となっている公立の教育施設（例：小中学校の体育館）や公共施設（例：公民館）は、大勢の人が快適に暮らせるようには設計されていない。そのため、災害発生後に多くの避難者がそれらの施設に集まれば、必然的に様々な問題が生じてしまう。特に高齢者や障害者などの日常生活において特別な支援の必要な地域住民は、福祉避難所が開設されるまでの間、または何らかの理由で福祉避難所に入れなかった場合、避難所での生活によって心身に大きな負担が課せられることになる。

指定避難所の環境整備は特に中小規模自治体にとって大きな課題となっているが、既存避難所施設に普段使われない設備を整備していくことは財政的にも難しい（例：トイレを増設する、空調を設置する）。このような現状においては、生活環境がすでに整備されている施設を避難先とする以外、有効な施策案はない。現在、多くの都道府県は、地元のホテル旅館生活衛生同業組合と災害時における宿泊施設の提供等に関する協定を締結している。都道府県により協定の詳細は若干異なるが、主としては、要配慮者などへの宿泊施設の提供や避難所内での 3 密対策推進を目的とした地元のホテル・旅館の活用支援といった内容となっている（例：青森県、2016；埼玉県、2020；滋賀県、2020；長崎県、2020；図６－４）。基礎自治体レベルでも同様の協定は締結されており、例えば岩手県花巻市は岩手県旅館ホテル生活衛生同業組合花巻支部と協定を締結している。協定の内容は、宿泊施設の避難場所としての提供、宿泊を伴わない食事の提供、帰

宅困難者へのトイレや情報の提供などとなっている。旅館ホテル生活衛生同業組合だけでなく、個々のホテルや民間企業と類似の協定を締結している市町村もある（例：牛久市、2020；鳥取市、2020；大東市、2020）。

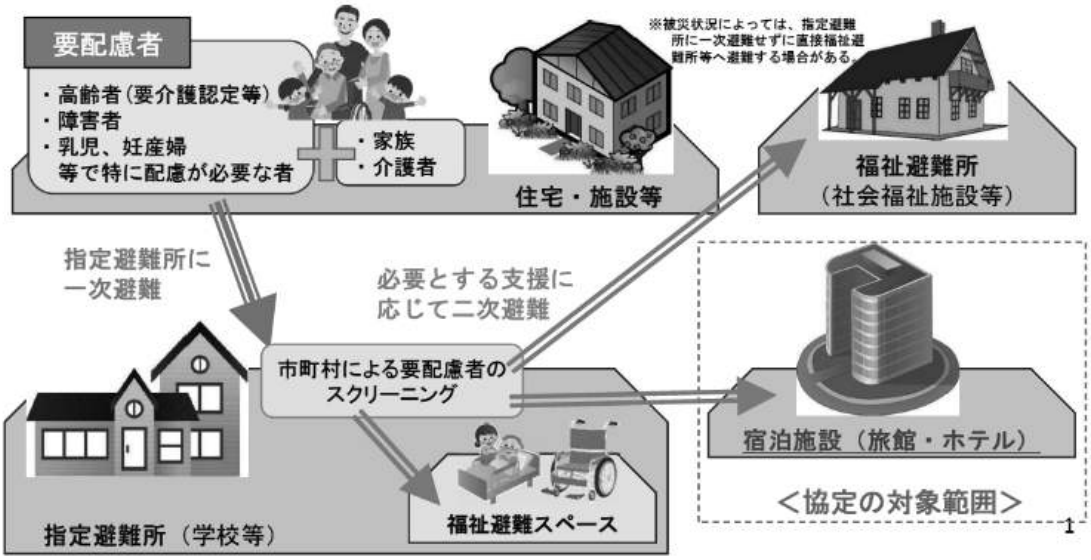


図６－４．青森県による災害時における宿泊施設の提供等に関する協定の概要
引用：青森県、2016

既存の民間宿泊施設を要配慮者の避難所として活用できれば、当該避難者に限っては、避難所の環境整備という課題項目の大部分は解決できる（例：トイレ・空調の確保）。しかし、民間の宿泊施設がない地域が多いし、仮にあったとしても、収容できる要配慮者の数は限られている。大規模災害の発生を想定すれば、民間の宿泊施設の活用だけでは、避難所の環境整備という課題は根本的には解決できない。また、要配慮者の避難所として民間宿泊施設を活用する場合は、民間宿泊施設受け入れ可能数に応じて振り分ける判断に困難が伴う（福祉避難所との振り分けも同様）。

第２節　避難生活で特に支援を要する地域住民を対象とした施策案

前節で示した避難所の指定・管理にかかわる主な課題（避難所不足、避難所の環境整備）は、避難所となる公共施設を増設したり、既存の指定避難所に新たな設備などを導入したりしない限り、根本的な解決は難しい。しかし、市町村を取り巻く財政的な現状を踏まえれば、よほど余裕のある自治体以外は、そのような対応がとれない。本節では、前節で示した避難所の指定・管理にかかわる主な課題の現実的な解決方法として、特定の地域住民のみを対象にした施策案を模索・検討する。

（１）避難生活で特に支援を要する要配慮者の割合

一般の人々と比較すると、高齢者や障害者などの要配慮者は、災害による環境変化の影響を受けやすい。例えば、東日本大震災後の震災関連死を見てみると、約 9 割は 66 歳以上の高齢者となっている（図６－５）。同様に、熊本地震後の震災関連死も 9 割以上が 60 歳以上となっており、そのうちの多数に既往症が確認されている（NHK ハートネット、2017）。多くの市町村においては、特に配慮が必要な地域住民の避難先として、福祉避難所がすでに設定されている。しかし、朝日新聞が 2018 年に実施した調査によると、既存の福祉避難所が収容できる人数は、対象者（特に配慮が必要な地域住民）の 1 割程度とみられている（朝日新聞、2018）。管内の避難所不足（福祉避難所を含む）を完全に解消させ、全ての避難所の環境を整備することは、現実には難しい。しかし、災害による環境変化の影響が大きい地域住民のみを対象にして、当該住民用の避難先を増やしたり、避難所環境を整備したりすることは、決して不可能ではない。

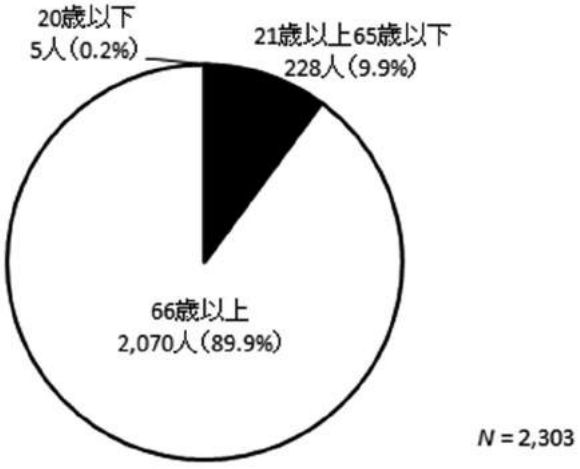


図６－５．東日本大震災後の震災関連死
引用：総務省消防庁、2013

災害対策基本法では、要配慮者は「高齢者、障害者、乳幼児その他特に配慮を要する者」と定義されている。全人口における要配慮者の割合は定かではないが、全人口における高齢者、障害者、妊婦、乳幼児の各割合は表６－１のとおりとなる。これらの条件に重複して合致する地域住民（例：高齢の障害者）もいるため単純な足し算とはならないが、大まかに算出すれば人口の 3 割強が要配慮者の定義に当てはまる。一方で、最も割合の高い「65 歳以上の高齢者」に限れば、従来の避難所生活にもある程度対応できる者（例：65 歳以上の心身ともに健康

な住民）が多分に含まれていると思われる。そのため、要配慮者の中でも避難生活において特に支援が必要となる地域住民（例：重病を有する者、障害者）に限定し、避難先を優先的に確保したり、避難所環境を優先的に整備したりする施策が有効だと考えられる。

表６－１．全人口における要配慮者のおおよその割合

No.	項目	全人口における割合
1	65 歳以上の高齢者[*1]	28.4%
2	障害者（身体、知的、精神）[*2]	7.6%
3	妊婦[*3]	0.7%
4	未就学の乳幼児（0～5 歳）[*4]	4.7%

[*1] 総務省統計局、2019a; [*2] 内閣府、2019; [*3] 2019 年出生数 865,234 人（内閣府、2020）を 2019 年の人口 126,167,000 人（総務省統計局、2019b）で割った割合；[*4] 総務省統計局、2018

総務省消防庁（2019）が実施した避難行動要支援者名簿の作成にかかわる調査によると、都道府県人口における「災害発生時に自力で避難することが困難な地域住民（避難行動要支援者）」の割合は、図６－６のとおりとなる。都道府県によってかなり割合は異なっており、また、名簿に登録されていない避難行動要支援者も多分にいることが予想される。これらの点に留意する必要はあるが、避難行動要支援者の割合としては、おおむね管内人口の 1 割と見積もることができる（図６－７）。これらの要配慮者に中には、避難生活で特に支援を要する者が多分に含まれている可能性が高い。そのため、避難対象者が管内人口から無作為で抽出されるとした場合、避難生活で特に支援が必要となる地域住民の人数としては、避難対象者の 1 割以下が一つの目安となる。

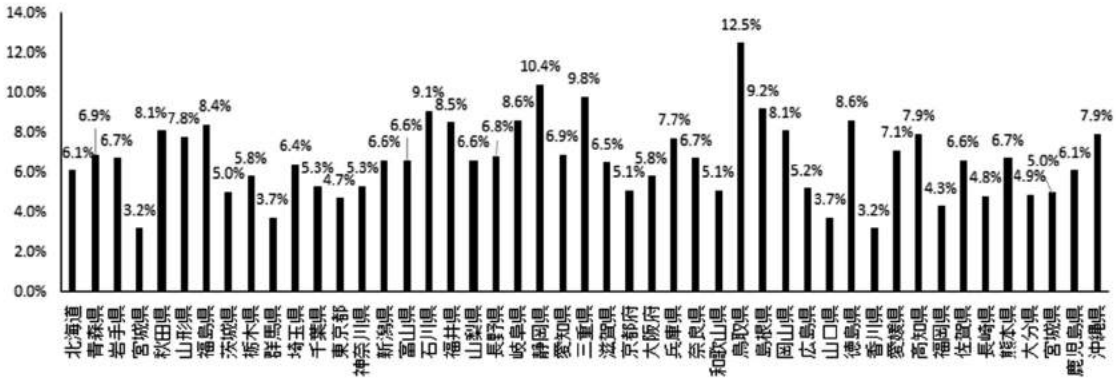


図６－６．都道府県人口に占める名簿に登載された避難行動要支援者の割合
引用：総務省消防庁（2019）を基に作成

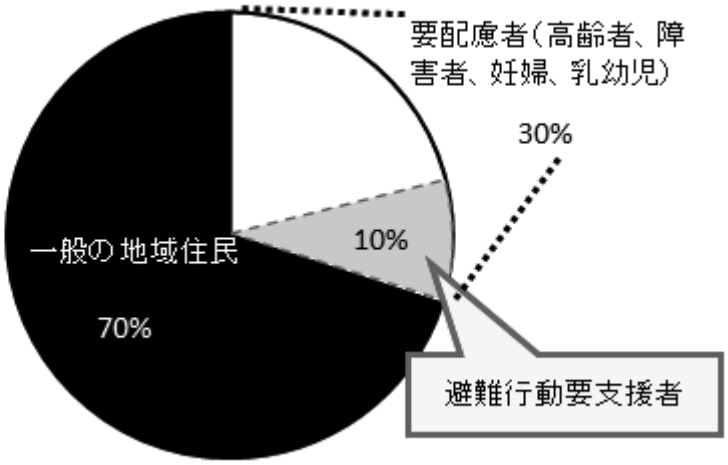


図６－７．管内人口における避難行動要支援者のおおよその割合

（２）一般世帯の分散避難の推進

既述のとおり、現在多くの市町村が、避難所不足（収容可能人数の減少）という課題に直面している。この課題に対しては、分散避難の推進が現状最も現実的な施策となる。管内の避難所不足を軽減するためには、一般世帯（避難生活で特に支援が必要となる要配慮者がいない世帯）の地域住民に、可能な限り自宅・縁故避難を実施してもらうことが必要となる。それにより、指定緊急避難場所や指定避難所などの避難先において、要配慮者のための避難空間の確保がより可能となる。自宅・縁故避難で安全性を確保できない地域住民がいる地域においては、第 4 章で取り上げた総社市の届出避難所や熊本市の地域指定一時避難場所などを参考に、一次自主避難場所（地域の集会場やお寺、商業施設）を設定することが一案となる（図６－８）。なお、避難所の数を増やすことが難しい中で、学校を指定避難所としているところについては、体育館だけでなく、一部の教室を避難所として活用することで、収容者数の大幅な増加が可能となるとともに、要配慮者への対応も可能となる。教育委員会との調整が望まれるところである。

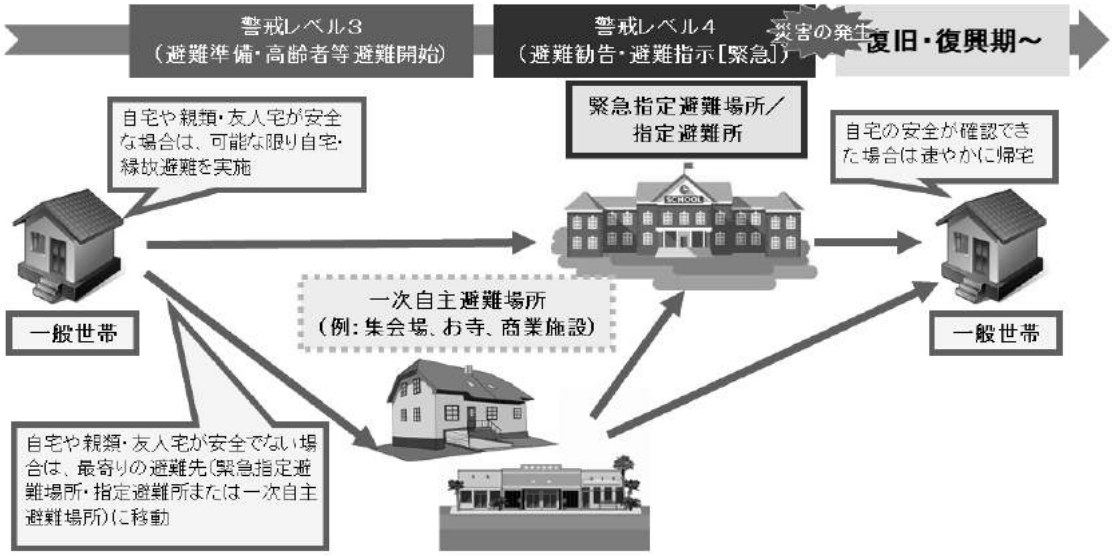


図６－８．風水害における一般世帯の避難先例

分散避難の推進については、現在のところ国や市町村などから具体的な目標値は示されていない。他方、第３章で示した人口規模別の避難所収容率（表３－１；野口、2012）と感染症対策有無別の避難所収容率（表３－３；NHK、2020）を踏まえると、どの人口規模の市町村においても、基本的に一般の地域住民のほぼ全世帯が分散避難をしなければならなくなる（表６－２）。「実質指定避難所は要配慮者のみの避難先にする」ことは、現実的ではない。しかし、避難所不足と感染症対策の現状を考慮すれば、市町村としては、分散避難の推進と共に、一般世帯の避難先として管内各地域で安全性の確認できた一次自主避難場所の設定を推進していくことも不可欠となる。

表６－２．人口規模・感染症対策有無別の避難所収容率推測値

	感染症対策	
人口規模	なし[*1]	あり[*2]
～1 万人	85.6%	38.5%
1 万～5 万人	22.8%	10.3%
5 万～10 万人	26.2%	11.8%
10 万～20 万人	18.4%	8.3%
20 万人～	7.5%	3.4%

[*1] 野口、2012；[*2]NHK（2020）を基に減少率 45%で算出

自宅・縁故避難の避難先や一次自主避難場所の安全性確保については、設定者（地域住民や民間企業）が自主的に実施するよう、市町村として積極的に地域住

民へ働きかけていくことが重要となる。また、一次自主避難場所など、指定避難所以外の避難所を市町村以外の主体（例：住民団体、民間企業）が設定する場合は、設定がなされたという事実や設定された一次自主避難場所の概要を当該主体と市町村の間で共有することが望ましい。可能であれば、一次自主避難場所を設定する市町村以外の主体と市町村が合同で訓練を行い、発災時に円滑な連絡がとれるか、支援物資を指定避難所まで取りに来られるかなどを定期的に確認することが望ましい。

（３）避難生活において特に支援を必要とする要配慮者の避難先

避難生活において特に支援を必要とする要配慮者の避難先としては、福祉避難所や民間の宿泊施設などの住居環境がある程度整っている施設が望ましい。これらの施設の設置・協定締結が難しい場合は、管内にあるできるだけ住居環境の整った避難先（例：空調のある公民館、トイレが多数ある商業施設）を優先的に使ってもらうなどの対応が一案となる。避難生活において特に支援を必要とする要配慮者は、警戒レベル３の段階でできるだけ早く指定緊急避難場所・指定避難所に向かい（または一次自主避難場所経由）、可能な場合は大勢の避難者が指定緊急避難場所・指定避難所に集まる前に、次の避難先（例：協定を結ぶ民間の宿泊施設や福祉避難所）への移動を実施することが望ましい（図６－９）。

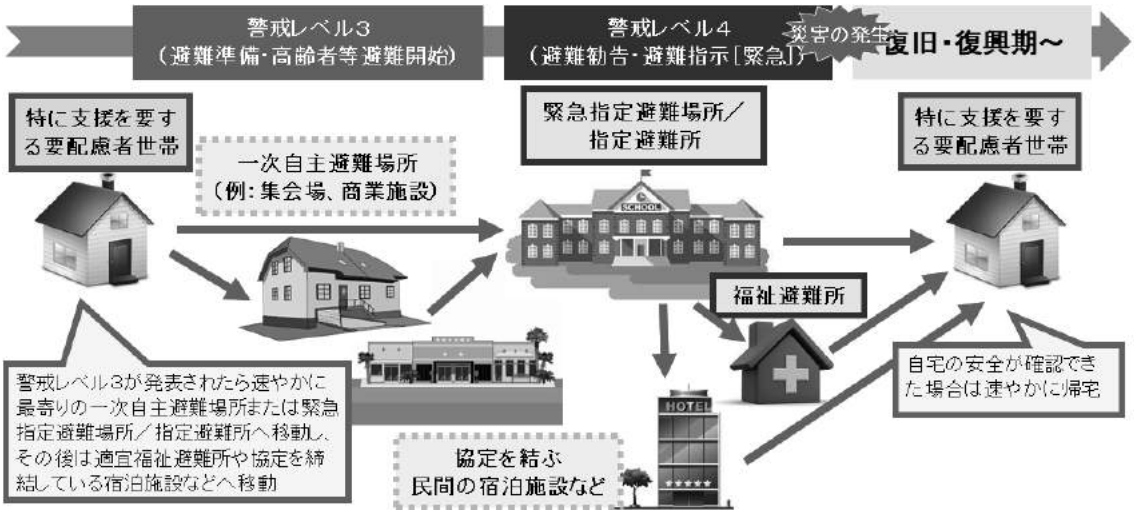


図６－９．風水害における要配慮者世帯の避難先例

上記の要配慮者世帯の避難については、いくつかの検討事項が存在する。まず、具体的な避難先の決定（例：宿泊施設または福祉避難所）や移動のタイミングについては、災害の状況や要配慮者の容体、避難先の受け入れ状況などを考慮しながら判断する必要がある。次いで、特に支援を必要とする要配慮者の

中には警戒レベル３以上の災害情報が発令されてから何度も移動することが難しい者もいるはずであり、また、災害が迫った中での移動は大きな危険が伴う。このような場合を想定し、自宅や一次自主避難場所から協定を結ぶ宿泊施設などへ直接向かう経路も整備することが望ましい。当然この場合は、直接宿泊施設などに避難する住民を事前にある程度振り分けておく必要がある。

最後に、福祉避難所についても触れておく。福祉避難所は、避難生活において特に支援を必要とする要配慮者にとって、非常に重要な避難先となる。しかし、既述のとおり、福祉避難所の数は指定避難所以上に不足している。それだけでなく、第 5 章の質問紙調査の結果が示すとおり、福祉避難所の運営マニュアルの作成や訓練実施などは、自治体規模に関係なく半数前後が課題とし挙げていた。福祉避難所を増やしていくことは重要だが、運営のノウハウが乏しいまま設定数だけを増やした場合、発災時の混乱が増す恐れもある。そのため、設定数を増やすこともさることながら、現在設定されている施設内において、マニュアルの整備や訓練の実施を優先的に行うことも必要となる。

引用・参考文献

青森県（2016）．災害時における宿泊施設の提供等に関する協定　青森県 https://www.pref.aomori.lg.jp/welfare/care/saigaikyouteisyukuhaku.html

朝日新聞（2018）．福祉避難所、指定増える一方で　収容可能者数はまだ１割　朝日新聞社　https://www.asahi.com/articles/ASLBX63MTLBRUTIL040.html

牛久市（2020）．災害時における宿泊施設の提供等に関する協定（2020 年 8 月 21 日更新）　牛久市　http://www.city.ushiku.lg.jp/page/page009505.html

埼玉県（2020）．埼玉県ホテル旅館生活衛生同業組合と「災害時における宿泊施設の提供等に関する協定」を締結します。　埼玉県 https://www.pref.saitama.lg.jp/a0001/news/page/2020/0910-05.html

滋賀県（2020）．「災害時における宿泊施設等の提供に関する協定」の締結について　滋賀県　https://www.pref.shiga.lg.jp/kensei/koho/e-shinbun/oshirase/314683.html

新宿区（2020）．広報新宿　９・５号　新宿区 https://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000294996.pdf

総務省消防庁（2013）．東日本大震災記録集　総務省消防庁 https://www.fdma.go.jp/disaster/higashinihon/post.html

総務省消防庁（2019）．避難行動要支援者名簿の作成等に係る取組状況の調査結果等　総務省消防庁 https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/191113_hinan_tyousa_1.pdf

総務省統計局（2018）．我が国のこどもの数 -「こどもの日」にちなんで-（「人口推計」から）　総務省統計局 https://www.stat.go.jp/data/jinsui/topics/topi1091.html
総務省統計局（2019a）．１．高齢者の人口　総務省統計局 https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1211.html
総務省統計局（2019b）．人口推計（2019 年（令和元年）10 月 1 日現在）　総務省統計局 https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2019np/index.html#:~:text=%E7%B7%8F%E4%BA%BA%E5%8F%A3%E3%81%AF1%E5%84%84,%E3%81%A7%E6%B8%9B%E5%B0%91%E3%81%97%E3%81%A6%E3%81%84%E3%81%BE%E3%81%99%E3%80%82
大東市（2020）．【6 月 30 日発表】災害時等における市内宿泊施設の提供等に関する「協定締結式」を開催　大東市 http://www.city.daito.lg.jp/kakukakaranoosirase/senryakukikaku/senryakukikakusitu/kohokocho/houdou/reiwa2/1593564347977.html
大仙市（2020）．災害時の避難に備え、あらかじめハザードマップを確認しましょう　大仙市　https://www.city.daisen.lg.jp/docs/2020070300013/
鳥取市（2020）．ワシントンホテル株式会社との災害時における宿泊施設の提供等に関する協定締結調印式の開催について　鳥取市 https://www.city.tottori.lg.jp/www/houdou/contents/1601533517614/index.html
内閣府（2019）．令和元年版　障害者白書　内閣府
内閣府（2020）．令和 2 年版　少子化社会対策白書
長崎県（2020）．「災害時における宿泊施設等の提供に関する協定」締結式の実施について　長崎県　https://www.pref.nagasaki.jp/press-contents/441717/
日本防火・危機管理促進協会（2020）．地域住民による主体的な避難行動に関する調査研究　令和元年度危機管理体制調査研究報告書　日本防火・危機管理促進協会
野口 鉄平（2012）．震災から 1 年で防災対策はどう見直されたか―県内市町村の地震・津波防災対策の見直し調査から―　第 34 回兵庫自治研集会　第３分科会　自然災害に強いまちづくり～災害から見えた自治体の役割～ http://www.jichiro.gr.jp/jichiken_kako/report/rep_hyogo34/03/0319_jre/index.htm
CeMI 環境・防災研究所（2020）．災害時の避難における新型コロナ感染症対策等に関する国民の意識や行動調査集計結果（速報）　環境防災総合政策研究機構 環境・防災研究所　http://www.npo-cemi.com/labo/works/202004_covid-19.pdf

NHK（2020）．避難所で感染防止対策 収容可能は人口の約２割 多摩川流域 NHK　https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200603/k10012456471000.html
NHK ハートネット（2017）．熊本地震と災害関連死　第 2 回 どのような人たちが災害関連死で亡くなったのか　NHK　https://www.nhk.or.jp/hearttv-blog/choryu/271386.html

第７章　参考資料

第１節　市町村へのインタビュー調査質問項目

○○市危機管理室
　ご担当者　様

危機管理体制調査研究事業へのご協力のお願い

本年度当協会では、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けながら、危機管理体制調査研究事業「避難所の指定・管理に関する調査研究：避難所と避難所外支援のあり方（仮）」を実施しております。この調査研究事業では、市町村が抱える避難場所・避難所の指定・管理にかかわる課題やその対策事例を収集するため、市町村の防災・危機管理担当職員や住民団体を対象としたインタビュー調査を計画しております（本インタビュー調査は、対象地域の防災体制を調査・評価するものではありません）。

上記インタビュー調査の実施に伴いまして、平成 30 年 7 月豪雨災害の被災経験を有する貴市にぜひともご協力をお願いしたいと考えております。具体的には、貴市危機管理室のご担当者様に 1 時間ほどお時間をいただき、当協会研究員が対面にてお話を伺いたいと考えております。お伺いしたい点は、以下のとおりとなっております：

・ 本インタビュー調査の実施に際し、インタビュー対象者様に資料等を事前に作成・準備いただく必要はございません。また、回答は可能な範囲で差し支えございません。

① 避難場所・避難所の指定・管理にかかわる課題とその対策について
- 「避難場所・避難所の指定」において、貴市が抱える課題およびその対策
- 「避難場所・避難所の管理」において、貴市が抱える課題およびその対策

② 避難所外支援（避難生活支援）にかかわる取り組みについて
- 避難所内避難者と避難所外避難者にかかわる支援格差に関する過去の事例
- 上記支援格差への対応・対策案　など

※質問内容が該当しない場合は、回答を控えていただいて差し支えございません。

ご多忙の中突然のお願いで大変恐縮ですが、ご協力何卒よろしくお願い申し上げます。

以上

一般財団法人　日本防火・危機管理促進協会　担当：野上
東京都港区虎ノ門 2-9-16　日本消防会館 4 階
nogami@boukakiki.or.jp　　電話：03-3593-2823

第２節　住民団体への質問紙調査質問項目

令和2年度　危機管理体制調査研究
一般財団法人日本防火・危機管理促進協会

〇〇校区自主防災会
会長 〇〇 〇〇 様

避難所の指定と管理に関するアンケート

〇〇校区の避難所について、下記質問への回答をお願いいたします。
※回答は可能な範囲で差し支えございません(ご不明な場合は空欄で問題ありません)。

質問1　2016年の熊本地震の時、町内の指定避難所はすぐに利用できるようになりましたか？

※「指定避難所」とは、市役所が災害対策基本法に基づき被災した住民の方々の一時的滞在を目的としてあらかじめ指定する避難所のことです。

該当する数字を1つお選びください。

1. はい
2. いいえ
3. わからない

質問2　町内の指定避難所の利用の際に何か問題は発生しましたか？

該当する数字を1つお選びください。

1. 発生した
2. 発生していない
3. わからない

質問3　町内の指定避難所の利用の際に問題が発生していた場合は、問題の内容を下記の空欄にご記入ください。

例:　地震の揺れで一部の壁がはがれてしまい、避難所として使えなかった。

※スペースが足りない場合は用紙を追加して下さい。

質問4　指定避難所のほかに、事前（熊本地震前）に自治会や自主防災会が独自に避難所（自主避難所）を決めていましたか？

※「自主避難所」とは、自治会や自主防災会が独自に設定する避難所のことです。

該当する数字を全てお選びください。

1. 決めていた
2. 決めていない
3. わからない

質問5　熊本地震の時、指定避難所以外の場所が住民の方々の避難所として利用されていましたか？

該当する数字を全てお選びください。

1. 利用されていた
2. 利用されていなかった
3. わからない

質問6　熊本地震の時、町内の被災者が主に利用していた避難所はどれですか？

該当する数字を全てお選びください。

1. 指定避難所
2. 自主避難所
3. その他（　　）
4. わからない

質問7　熊本地震の時、町内で指定避難所や自主避難所以外の場所（例：車や自宅）で避難をしていた人たちはいましたか？

※避難所の駐車場の車中避難者も含みます。

該当する数字を1つお選びください。

1. はい　（おおよその人数:　　人）
2. いいえ
3. わからない

質問8　町内で指定避難所や自主避難所以外の場所（例：車や自宅）で避難をしていた人たちへは、物資配給などの支援は行われていましたか？

該当する数字を1つお選びください。

1. 全く行われていなかった
2. あまり行われていなかった
3. どちらでもない
4. ある程度行われていた
5. 十分行われていた
6. わからない

質問9　避難所以外の場所で避難していた人たちへは、主に誰が支援を行っていましたか？

該当する数字を全てお選びください。

1. 市役所
2. 自治会・自主防災会
3. 施設管理者（例：中学校）
4. ボランティア団体
5. その他（　　）
6. わからない

質問10　現在、町内には指定避難所がいくつありますか？

※数がご不明な場合は空欄で問題ありません。

数字をご記入ください。

指定避難所の数をご記入ください：　　か所

質問11　町内にある指定避難所の管理は、主に誰が行っていますか？

※「避難所の管理」とは、鍵や備蓄品の管理、避難所施設の維持などを指しています。

該当する数字を全てお選びください。

1. 市役所
2. 自治会・自主防災会
3. 施設管理者（例：中学校）
4. その他（　　）
5. わからない

質問12　現在、町内には自主避難所がいくつありますか？

※数がご不明な場合は空欄で問題ありません。

数字をご記入ください。

自主避難所の数をご記入ください：　　か所

質問13　自治会・自主防災会として、町内の避難所を増やす取り組みは行っていますか？
行っている場合は、その内容を下記空欄にご記入ください。

※避難所の種類（指定・自主）は問いません。

例：熊本地震後、町内にあるお寺を自主避難所に設定した。

※スペースが足りない場合は用紙を追加して下さい。

質問１４　町内にある指定避難所には、改善すべき点はありますか？
改善点があれば、その内容を下記空欄にご記入ください。

例:　指定避難所である●●中学校までの道が坂道のため、子連れや高齢者にはきつい。

※スペースが足りない場合は用紙を追加して下さい。

質問１５　自治会・自主防災会として、町内の避難所の管理にはかかわっていますか？
かかわっている場合は、その内容を下記空欄にご記入ください。
※避難所の種類（指定・自主）は問いません。

例:　定期的に自主避難所の備蓄を入れ替えている。

※スペースが足りない場合は用紙を追加して下さい。

質問１６「町内の避難所の指定と管理」について、貴自治会・自主防災会として
ご意見がありましたら、下記空欄にご記入ください。
※避難所の種類（指定・自主）は問いません。

例:　平時の指定避難所の管理については、自治会・自主防災会をもっと参加させた方がいいと思う。

※スペースが足りない場合は用紙を追加して下さい。

第３節　市町村への質問紙調査質問項目

一般財団法人
日本防火・危機管理促進協会
JAFMA Japan Fire and Crisis Management Association

令和２年度　「避難所の指定・管理」に関するアンケート調査

このアンケート調査は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施しています。

・所要時間は10分前後となっています。
・実際の回答入力は、ウェブ画面上でお願いいたします。
（アンケート画面へのアクセス方法は、**別紙「アンケートのご回答方法について」**をご参照ください）
※こちらの質問用紙はご返送頂く必要はございません（決裁用にご利用ください）。

＊＊＊　回答期限は令和２年１１月３０日（月）です　＊＊＊

本調査の結果は、令和3年3月頃に当協会調査研究報告書としてご報告いたします。

※このアンケートの「指定避難所」には、福祉避難所は含みません。指定避難所または指定避難場所を兼ねる指定避難所についてお答えください。
（福祉避難所に関する項目は、Q16のみとなっています）

Q1　貴自治体の地域を1つお選びください。
1 北海道・東北 □　2 関東・甲信越 □　3 東海・北陸 □　4 近畿 □　5 中国・四国 □　6 九州・沖縄 □

Q2　貴自治体の区分を1つお選びください。
1 指定都市 □　2 中核市 □　3 施行時特例市 □　4 その他の市 □　5 町村 □　6 特別区 □

Q3　管内に設置されている指定避難所のおおよその数を記入してください。
※管内の指定避難所が「0か所」の場合は、Q4～Q10への回答は不要です（Q11にお進みください）。

＿＿＿＿＿＿か所

Q4　過去20年間において、管内の指定避難所を開設しましたか（開設期間は問いません）？
1 はい □　2 いいえ □　3 わからない □

Q5　過去5年間における管内の指定避難所数について、おおよその増減をお答えください。
1 大幅に減った □　2 少し減った □　3 変わらない □　4 少し増えた □　5 大幅に増えた □

Q6　管内の指定避難所について、指定避難所になっている施設を下記から全てお選びください。
1 公立の教育施設（幼稚園・保育園、小中高・大学） □
2 私立の教育施設（幼稚園・保育園、小中高・大学） □
3 公共施設（例：公民館、スポーツ施設） □
4 宗教施設（例：お寺、神社） □
5 民間の商業施設（例：ショッピングモール、パチンコ店） □
6 民間の宿泊施設（例：ホテル、旅館） □
7 民間企業の施設（例：事務所、工場） □
8 その他（　　） □

Q7　管内の指定避難所について、鍵を管理しているのは主に誰ですか？該当する項目を下記から全てお選びください。
1 地方自治体 □
2 施設管理者 □
3 住民団体（例：自治会・自主防災組織） □
4 その他（　　） □

Q8　管内の指定避難所について、開錠するのは主に誰ですか？該当する項目を下記から全てお選びください。
1 地方自治体 □
2 施設管理者 □
3 住民団体（例：自治会・自主防災組織） □
4 その他（　　） □

Q9　指定避難所用の備蓄について、備蓄を行っているのは主に誰ですか？該当する項目を下記から全てお選びください。
1 地方自治体 □
2 施設管理者 □
3 住民団体（例：自治会・自主防災組織） □
4 その他（　　） □
5 指定避難所用の備蓄は行っていない □

Q10　指定避難所用の備蓄について、普段どこで保管をしていますか？該当する項目を下記から全てお選びください。
1 指定避難所内にある倉庫・備蓄場所 □
2 指定避難所外にある倉庫・備蓄場所 □
3 自治体庁舎内にある倉庫・備蓄場所 □
4 その他（　　） □
5 指定避難所用の備蓄は行っていない □

＊＊　裏面につづきます　＊＊

Q11 避難所の管理にかかわる以下の各取り組みについて、該当する数字を1つお選びください。

	策定する予定はない	現在検討中	現在策定中	すでに策定済み
1 避難所運営マニュアルの作成	1	2	3	4
2 備蓄物資の確保（例：水・非常食、毛布）	1	2	3	4
3 非常用電源の確保（例：ディーゼル・ガソリン・LPガス）	1	2	3	4
4 非常用トイレの確保（例：仮設・簡易・携帯トイレ）	1	2	3	4
5 避難所運営組織の規定	1	2	3	4
6 住民が中心の避難所運営体制の確立	1	2	3	4
7 住民が中心の避難所運営訓練の定期的な実施	1	2	3	4
8 避難所運営にかかわる受援体制の確立（例：他団体へ支援を求める体制／他団体からの支援を受け入れる体制の確立）	1	2	3	4
9 情報通信環境の整備（例：テレビ・電話の設置、WiFiの設置）	1	2	3	4

Q12 避難生活支援にかかわる以下の各取り組みについて、該当する数字を1つお選びください。

	策定する予定はない	現在検討中	現在策定中	すでに策定済み
1 自宅・縁故避難者の把握方法の確立（例：避難者名簿を記入・提出してもらう）	1	2	3	4
2 車中避難者の把握方法の確立（例：避難者名簿を記入・提出してもらう、ダッシュボードに避難者カードを置いてもらう）	1	2	3	4
3 自宅・縁故避難者への支援方法の確立（例：最寄りの指定避難所に物資を取りに来てもらう、訪問支援を行う）	1	2	3	4
4 車中避難者への支援方法の確立（例：指定避難所に物資を取りに来てもらう）	1	2	3	4
5 要配慮者への支援方法の確立（例：高齢者に配慮した避難所内区割り、要配慮者宅への訪問支援）	1	2	3	4
6 被災者の避難生活支援にかかわる受援体制の確立（例：他団体へ支援を求める体制／他団体からの支援を受け入れる体制の確立）	1	2	3	4

Q13 指定避難所内の感染症対策にかかわる以下の各取り組みについて、該当する数字を1つお選びください。

	策定する予定はない	現在検討中	現在策定中	すでに策定済み
1 収容人数の制限	1	2	3	4
2 避難所内でのソーシャルディスタンスの確保	1	2	3	4
3 感染予防備品（例：消毒用アルコールや体温計）の備蓄強化	1	2	3	4
4 紙パイプや段ボールを使った間仕切りの設置	1	2	3	4
5 感染症の症状を有する避難者のための専用区画の設置	1	2	3	4
6 感染症対策を踏まえた避難訓練／避難所運営訓練の定期的な実施	1	2	3	4
7 その他（　　）	1	2	3	4

Q14 指定避難所の混雑を回避・低減する方針について、以下の各取り組みに該当する数字を1つお選びください。

	策定する予定はない	現在検討中	現在策定中	すでに策定済み
1 公共施設・指定管理者施設の避難所指定の推進	1	2	3	4
2 民間施設の避難所指定の推進（例：旅館、ホテル）	1	2	3	4
3 地域住民による自主避難所設置の推進	1	2	3	4
4 自宅・縁故避難の推進（例：支援体制の確立）	1	2	3	4
5 車中避難の推進（例：駐車場の確保、支援体制の確立）	1	2	3	4

Q15 「避難所の指定・管理」にかかわる課題について、回答者様の主観に基づいて各項目に該当する数字を1つお選びください。

	全くそう思わない	そう思わない	どちらともいえない	そう思う	とてもそう思う
1 管内において各災害に適した避難所施設が十分に確保できない	1	2	3	4	5
2 施設はあるが災害危険区域が多く避難所の指定ができない	1	2	3	4	5
3 指定避難所までの安全な経路の確保・整備が難しい	1	2	3	4	5
4 避難所に必要な備品や備蓄が十分に準備できない	1	2	3	4	5
5 平時において指定避難所の施設管理者・指定管理者との連携が難しい	1	2	3	4	5
6 避難所の開錠・運営訓練が定期的に実施できない	1	2	3	4	5

Q16 福祉避難所の課題について、回答者様の主観に基づいて該当する項目を下記から全てお選びください。

1 福祉避難所への避難者数の把握ができていない □
2 福祉避難所の数が少ない □
3 福祉避難所をいつ開設すればよいかわからない □
4 福祉避難所のマニュアル・訓練ができていない □
5 福祉避難所への備蓄物資がない、または不足している □
6 福祉避難所の設置者と十分な協議ができていない □

Q17 「避難所の指定・管理」について、ご意見などがありましたらご記入ください。

＊＊＊　アンケートは以上で終了です。ご協力いただき本当にありがとうございました　＊＊＊

第４節　市町村向けの質問紙項目 Q17 自由記述回答

No.	回答内容
1.	● ほとんどが山間部であり、河川・斜面が多い所で生活しており、その時々の実情にあった対応が重要
2.	● 感染症対策を取るうえで、今までなかった備蓄物資が増えたため、備蓄倉庫が不足している
3.	● 基本的に公共施設が主となるので、管理体制は割合確立している
4.	● 行政区域が狭いため、公共施設・民間施設を問わず、適当な施設がない。近隣自治体と連携し、広域避難の検討も必要と思われます
5.	● 行政職員の人数が限定されるため、避難所の指定（開設）を増やすことは困難である
6.	● 指定されている避難所は公民館などがほとんどである。そもそも公民館が建っている場所が地元の残地であったり良い場所ではないので、避難所の場所として適したところにない
7.	● 住民への避難場所の周知の徹底が難しい
8.	● 全国のほとんどの自治体において共通とは思いますが、職員数が減少するなかでこういった問題に十分な時間をもって集中して取り組むことが困難です
9.	● 町の特性上、指定避難所と福祉避難所を同一の施設として使用しているため、職員が不足する。区分した場合は、各避難所が不足する
10.	● 非常用電源、資機材、備蓄物資を整備するための財源が乏しく、満足する状態に至らない
11.	● 福祉避難所の管理は困難です
12.	● 本町では現在防災担当部署が実施しているが、避難所や福祉避難所の関係者との連携・意思疎通・訓練などの実施については教育部や福祉部などが所管となる必要があることから、その旨を周知し、担当部署の意識改革を促すよう図っていただきたい
13.	● 民間施設を避難所として指定し、開設・運営した場合、余震等により避難者に損害が生じた際の占有工作物責任（民法第７１７条）における占有者（町）としての注意義務等の責任の範囲が不明であることが問題であると考えています
14.	● 民間施設の避難所指定ではなく、「協定締結」の形で避難先として使用できることになっている
15.	● 各地区によって避難所数に偏りがあるため、一定数の避難所を確保する必要がある
16.	● 市公共施設以外の施設を避難所として指定する場合、平時からの備え

		や連絡体制はどうすればよいのか
17.	●	指定緊急避難場所や指定避難所、そして指定避難所のくくりである福祉避難所のそれぞれの違いがしっかり伝わっていない。いまだに災害時に逃げる場所が指定緊急避難場所ではなく指定避難所という概念が残っている
18.	●	避難所の管理について、地域住民が主体となった管理が理想だが、施設のセキュリティーの面など課題が多い
19.	●	福祉避難所は指定避難所であり指定緊急避難場所における国の財政措置がない新型コロナウイルス感染症が収束していない状況下においては福祉施設が面会制限をしており避難場所としての開設も困難。通所事業所等の施設を検討する上での法整備、財政措置、体制整備が必要（福祉専門職の人件費支援など）
20.	●	新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、避難所内の３密回避のためより多くの避難所の確保に取り組んでいるが、人的資源・物的資源の不足という課題があり、限界を感じている。分散避難の普及啓発についても引き続き推進する必要がある
21.	●	先進自治体の取り組みや事例等を知りたい

令和２年度　危機管理体制調査研究に係る外部調査顧問

所属	役職	氏名
明治大学	名誉教授	中邨　章
跡見学園女子大学　観光コミュニティ学部	教授	鍵屋　一

文責：

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　主任研究員　野上　達也

第 1 章、3 章、4 章、5 章、6 章、7 章

一般財団法人日本防火・危機管理促進協会　　研究員　縄倉　晶雄

第 2 章、5 章、6 章、7 章

避難所の指定・管理に関する調査研究

令和２年度　危機管理体制調査研究報告書

編集発行者　一般財団法人日本防火・危機管理促進協会
〒105-0021　東京都港区東新橋１丁目１－１９　ヤクルト本社ビル１６階
ＴＥＬ　03-6264-6021
ＦＡＸ　03-6264-6022
ＵＲＬ　http://www.boukakiki.or.jp/
印　　刷　丸井工文社
発　　行　２０２１年３月

この事業は、一般財団法人全国市町村振興協会の助成を受けて実施したものです。