

避難所外避難者の支援体制に関する調査研究

令和 3 年度 危機管理体制調査研究報告書



多賀城駅近くの高台にある指定避難所（多賀城市）

令和 4 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

現在日本国内には、75,000 箇所を超える指定避難所が設置されています。地域によって異なりますが、管内人口または危険区域の人口に対する避難所収容率は、2～6割程度とみられています。避難所内にソーシャルディスタンスの確保やパーテーション設置などの感染症対策を施せば、避難所収容率はさらに低下することになります。そのような状況で大きな災害が発生したら、避難所に入れない被災者が多く発生してしまう恐れがあります。また、昨今の感染症蔓延状況を踏まえると、不特定多数が集まる指定避難所に行くことを躊躇される被災者もいらっしゃるかもしれません。

自宅や車などの指定避難所外に避難する「避難所外避難者」の存在は、2016 年の熊本地震で大きな注目を集めました。それ以前の大規模災害においても、1995 年の阪神・淡路大震災や 2011 年の東日本大震災などで、多くの被災者が指定避難所以外の場所で避難生活を強いられていました。避難所内避難者と比べると、避難所外避難者は行政や民間の支援を受けにくくなってしまいます。そのため、特に高齢者や障害者などの要配慮者においては、避難所外避難によって災害関連死の危険性が高まってしまう可能性が指摘されています。

令和 3 年度の危機管理体制調査研究事業では、「避難所外避難者の支援体制構築」を研究テーマとし、避難所外避難者への避難生活支援にかかる実態や課題を精査しました。今回の調査研究でご協力頂いた市町村の防災・危機管理担当者様や民間団体の皆様、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。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になれば、幸いに存じます。

令和 4 年 3 月

一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会
理事長 西藤 公司

目次

第1章 問題と目的 ······	1
第1節 分散避難が必要となっている背景 ······	3
(1) 指定避難所の収容率 ······	3
(2) 自然災害の激甚化 ······	6
(3) 新型コロナウイルス感染症の拡大 ······	8
第2節 避難所外避難を選択する住民側の要因 ······	9
(1) 高齢及び心身の障害 ······	9
(2) 余震に対する恐怖 ······	10
(3) ペットの同行 ······	11
第3節 避難所外避難の種類 ······	12
(1) 自宅・親類宅 ······	12
(2) 車 ······	12
(3) 民間宿泊施設 ······	13
(4) 分散避難の避難先に影響を与える要因 ······	13
第4節 本事業の目的と構成 ······	15
第2章 避難所外避難と災害関連死 ······	19
第1節 災害関連死とは ······	21
(1) 災害関連死の定義 ······	21
(2) 災害関連死の主な原因と発生時期 ······	22
(3) 災害種別と災害関連死の関連 ······	24
第2節 災害関連死のリスク要因 ······	25
(1) 高齢者 ······	25
(2) 既往症を持つ人 ······	26
(3) 障害者 ······	27
第3節 避難所外避難時の災害関連死 ······	29
(1) 災害関連死の発生場所 ······	29
(2) 避難所外避難時の要配慮者と災害関連死 ······	30
第3章 過去の事例における避難所外避難 ······	35
第1節 避難所外避難が発生した過去の事例 ······	37
(1) 新潟県中越地震 ······	38
(2) 東日本大震災 ······	39

(3) 熊本地震	41
(4) 北海道胆振東部地震	44
第2節 避難所外避難が引き起こす主な問題とその対策	47
(1) 公的機関による支援にかかる問題とその対策	47
(2) 心身の不調にかかる問題とその対策	49
(3) 避難生活の長期化にかかる問題とその対策	50
第4章 市町村・NPO 法人を対象としたインタビュー調査	55
第1節 目的	57
第2節 方法	57
第3節 結果	57
(1) 仙台市危機管理局防災・減災部防災計画課	58
(2) 多賀城市総務部交通防災課	60
(3) 益城町危機管理課	62
(4) 特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク (KVOAD)	64
第4節 考察	66
(1) 要配慮者の避難先把握	66
(2) 要配慮者の避難生活支援	66
第5章 市町村を対象とした質問紙調査	69
第1節 目的	71
第2節 方法	71
(1) 調査対象	71
(2) 質問項目の分類	71
(3) 実施手続き	71
第3節 結果	72
(1) 「一般項目」(Q1~2)	72
(2) 「避難所・福祉避難所にかかる項目」(Q3~9)	73
(3) 「避難所外避難者の支援体制にかかる項目」(Q10~20)	78
第4節 考察	86
(1) 避難所外避難をしている一般住民への支援体制	86
(2) 避難所外避難をしている要配慮者への支援体制	87
第6章 総合考察	89
第1節 要配慮者への避難生活支援が困難となっている主な要因	91

(1) 要配慮者の避難先把握	91
(2) 支援者確保	92
第2節 避難所外避難をしている要配慮者の支援体制構築	93
(1) 避難先の事前把握	93
(2) ボランティア・NPOとの連携	95
 第7章 参考資料	99
第1節 市町村へのインタビュー調査質問項目	101
第2節 市町村向けの質問紙項目	102
第3節 市町村向けの質問紙項目（Q21自由記述回答）	104

第1章 問題と目的

第1節 分散避難が必要となっている背景

各地域にある指定避難所は、大きな災害が発生した際に被災住民が一定期間避難生活を送る場所となる。しかし、近年の災害に限っても、被災住民が指定避難所に入れない事例がいくつか報告されている（例：令和元年東日本台風、2016年熊本地震）。そのため、現在多くの市町村において、分散避難が推し進められている。そこで本節では、「指定避難所の収容率」、「自然災害の激甚化」、そして「新型コロナウイルス感染症の拡大」という3つの要因を取り上げながら、分散避難の必要性が高まっている背景を概観する。

（1）指定避難所の収容率

災害種ごとに市町村長が指定する指定緊急避難場所は、現在全国に計112,706箇所ある（表1－1）。これらの指定緊急避難場所の想定収容人数は災害種ごとに異なっており、最大は「地震」の2億3,624万人（対象地域人口当たりの避難場所収容率188.4%）、最小は「火山現象」の2,280万人（18.2%）となっている。その他、「大規模な火事」（1億6,569万人〔132.2%〕）や「土砂災害」（1億3,419万人〔107.0%〕）、「洪水」（1億2,420万人〔99.1%〕）などのどの地域でも発生し得る災害については、総人口（1億2,536万人〔令和3年5月1日時点；総務省統計局、2021〕）よりも多い又はほぼ同数の想定収容人数が確保されている。

表1－1．指定緊急避難場所の指定状況（令和2年4月1日現在）

区分	異常な現象の種類ごとの指定個所数と想定収容人数（万人）							
	洪水	災害	高潮	地震	津波	大規模な火事	内水氾濫	火山現象
指定個所数	68,961	64,141	20,823	82,798	37,051	39,497	37,569	10,003
想定収容人数	12,420	13,419	5,866	23,624	8,381	16,569	7,427	2,280
避難場所収容率*	99.1%	107.0%	46.8%	188.4%	66.9%	132.2%	59.2%	18.2%

注：それぞれの区分ごとに複数回答あり

*避難場所収容率は当協会で算出

引用：総務省消防庁（2021）をもとに作成

指定避難所については、現在全国1,622の自治体に75,895箇所が設定されており、うち福祉避難所が8,064箇所となっている（表1－2）。これらの指定避難所の想定収容人数は集計されていないため、全国の指定避難所がどのくらいの収容人数を有しているのかははっきりとしない。指定避難所は被災者が一定期間避難生活を送る場所であり、一時的な避難先である指定緊急避難場所と比較すると施設の確保は容易ではない。そのため、避難所収容率は、避難場所収容

率ほど高くないことが予想される。

表1－2. 都道府県別の指定避難所数等（平成30年10月1日現在）

NO	都道府県名	指定避難所数	確保している福祉避難所数	
			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	98	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

令和2年4月1日時点で東京都内には約3,200箇所の指定・協定避難所と約1,500箇所の福祉避難所が設定されており、これらの避難所の収容人数は約320万人となっている（東京都、2020b）。令和2年4月1日時点の東京都の人口は13,957,179人となっているため（東京都、2020a）、都民を対象とした東京都内の避難所収容率は約22.9%となる。この数値に基づけば、都内の指定避難所は、都内人口の4～5分の1を収容できることになる。

過去の調査においては、人口規模の大きい市町村ほど、避難所収容率が低くなる傾向が確認されている（表1－3）。他方、より最近の報告では、人口規模と避難所収容率の関連はそれほど強くない可能性が示唆されている。例えば、東京都と神奈川県の県境地域における人口と避難所収容率の関係を見てみると（表1－4）、相関係数は0.24（弱い正の相関）となっている（相関係数は1.00～-1.00の値をとり、符号にかかわらず値が1.00に近いほど関連が強い）。人口規模だけでなく、流動人口も避難所収容率に影響を与え得る（表1－5）。例えば、オフィス街や観光地などでは昼間人口、住宅街や歓楽街などでは逆に夜間人口が増加する傾向にある。そのため、それらの時間帯で災害が発生すれば、必然的に当該地域の避難所収容率も低下することになる。

表1－3. 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

表1－4. 多摩川流域市町村の避難所収容率

市町村名	人口*	避難所収容率
大田区	733,259	25.3%
川崎市中原区	263,850	23.1%
川崎市川崎区	232,245	25.2%
川崎市幸区	170,762	25.1%
川崎市多摩区	221,678	29.2%
川崎市高津区	234,047	35.1%
横浜市鶴見区	297,176	90.1%
府中市	260,727	17.9%
調布市	238,332	38.1%
日野市	187,196	81.4%
昭島市	113,726	77.2%
福生市	56,632	40.2%
国立市	76,543	46.6%

*人口は各市町村のHP参照（令和3年3～6月時点）

引用：藤島・中村（2020）をもとに作成

表1－5. 京都市内の昼夜別避難所収容率（一部抜粋）

行政区	人口（人）		避難所収容率	
	夜間	昼間	夜間	昼間
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%

引用：松宮・及川（2013）をもとに作成

上述のとおり、地域に点在する指定避難所は、元来当該地域の地域住民全員を収容できるほどの規模を有していない。この傾向は、人口規模の大きい市町村ほど強い可能性がある。そのような状況下で大規模な災害が広域で発生すれば、多くの避難所外避難者が発生することになる（表1－6）。流動人口の多い地域については、災害の発生する時間帯によって、当該地域の避難所収容率が著しく低くなってしまう可能性がある。また、災害の影響により既存の指定避難所が使えなくなってしまえば（例：地震による倒壊、洪水による浸水）、さらに多くの避難所外避難者が発生することになる。

表1－6. 首都直下地震における避難者数の推計

区分	避難者数	うち避難所外 (%)
発生1日後	約300万人	約120万人(40.0%)
発災2週間後	約720万人	約430万人(59.7%)
発災1か月後	約400万人	約280万人(70.0%)

引用：内閣府（2013）をもとに作成

（2）自然災害の激甚化

近年、特に2000年代以降においては、豪雨や地震の発生回数が2000年代以前に比べて増加傾向にある。降水量にかかる気象庁の記録を見てみると、気象庁が統計を取り始めた1976年と比べ、現在は「1時間降水量50mm以上」の発生回数が顕著に増加していることがわかる（図1－1）。具体的に言えば、1976～1985年の10年間と比較すると、2011～2020年の10年間は1時間降水量50mm以上の平均年間発生回数が約1.5倍に増加している。

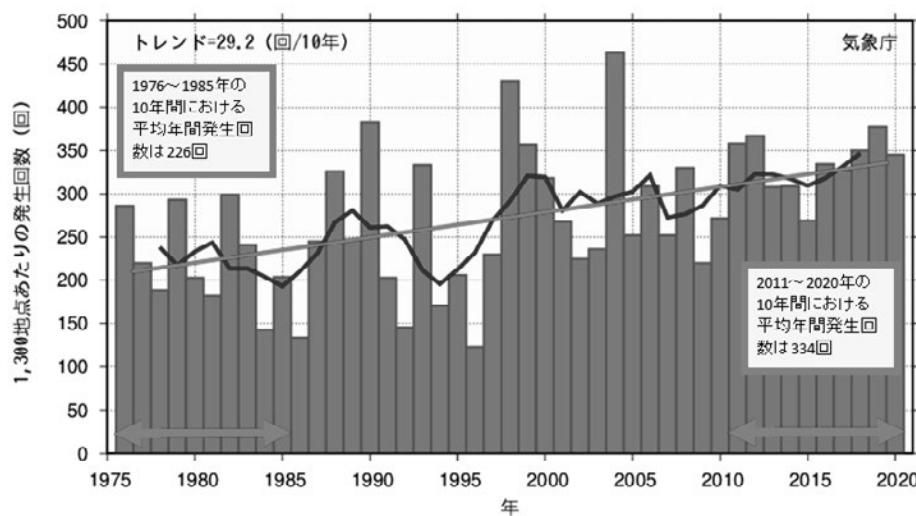


図1－1. 1時間降水量50mm以上の年間発生回数

引用：気象庁（2021）をもとに作成

地震の発生回数については、1923～2018年に震度1以上を観測した地震回数を図1-2に示す。1997年11月（図1-2内の点線）から地震の集計方法が変更されているため、図1-2を見て「近年は地震の発生回数が増加傾向にある」とは単純には言えない。しかしながら、集計方法が変更された1997年以降だけを見ても（図中の点線以降の1997～2018年）、震度1以上の地震の発生回数は増加傾向にある。

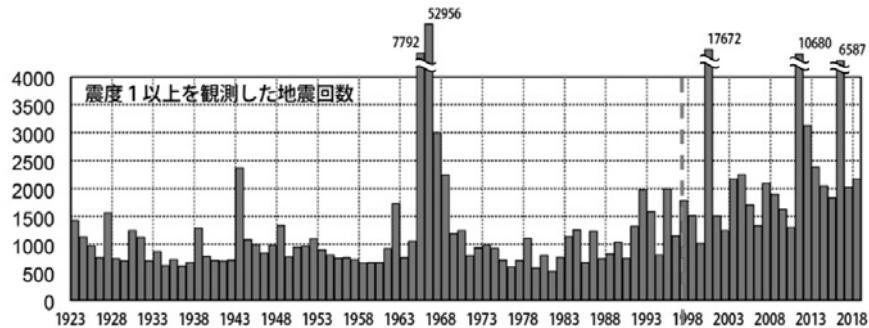


図1-2. 震度1以上を観測した地震回数

引用：気象庁、2019

豪雨や地震の発生回数だけでなく、自然災害の発生件数や被害額も増加傾向にある（図1-3）。図1-3の期間を1971～2000年（6期間分）と2001～2018年（4期間分）の2つに分け、年間発生件数と年間被害額の平均を算出したものが表1-7となる。表1-7を見ると年間平均発生件数と年間平均被害額はどちらも2001～2018年のほうが多くなっており、前者は約1.5倍、後者は3倍以上となっている。ここまで資料に基づけば、豪雨や地震などの自然災害は、近年激甚化傾向にあるといえる。自然災害の規模や頻度が大きくなれば、当然、指定避難所の開設頻度も増加する可能性が高くなる。

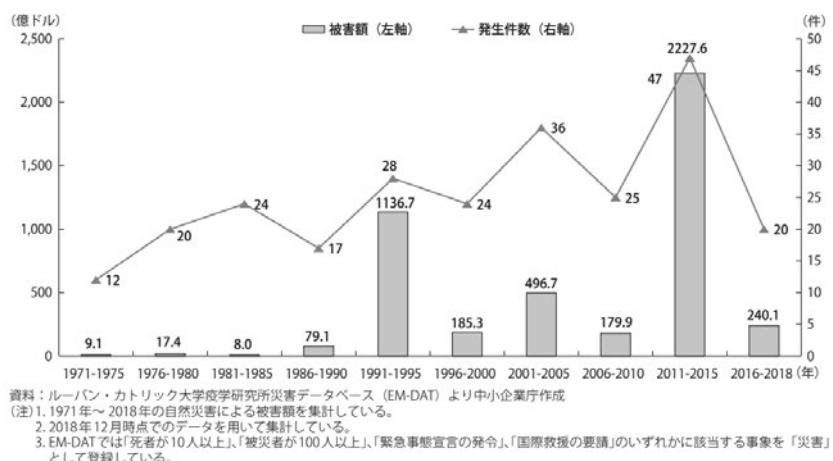


図1-3. 日本の自然災害発生件数及び被害額の推移

引用：中小企業庁、2019

表1－7. 自然災害の年間平均発生件数と年間平均被害額と

期間	年間平均発生件数	年間平均被害額
1971～2000年	20.8件	239.26億ドル
2001～2018年	32.0件	786.08億ドル

引用：中小企業庁（2019）をもとに作成

（3）新型コロナウイルス感染症の拡大

2019年の末から始まった新型コロナウイルス感染症の世界的な流行は、日本における避難所のあり方にも大きな影響を与えた。図1－4が示すとおり、既存の指定避難所の多くは、小中学校や高校、公民館などの公共施設となっている。これらの施設では仕切りのない空間（例：体育館、広間）に大勢の避難者が滞在することになるため、必然的に3密（密閉・密集・密接）が生じやすくなる。

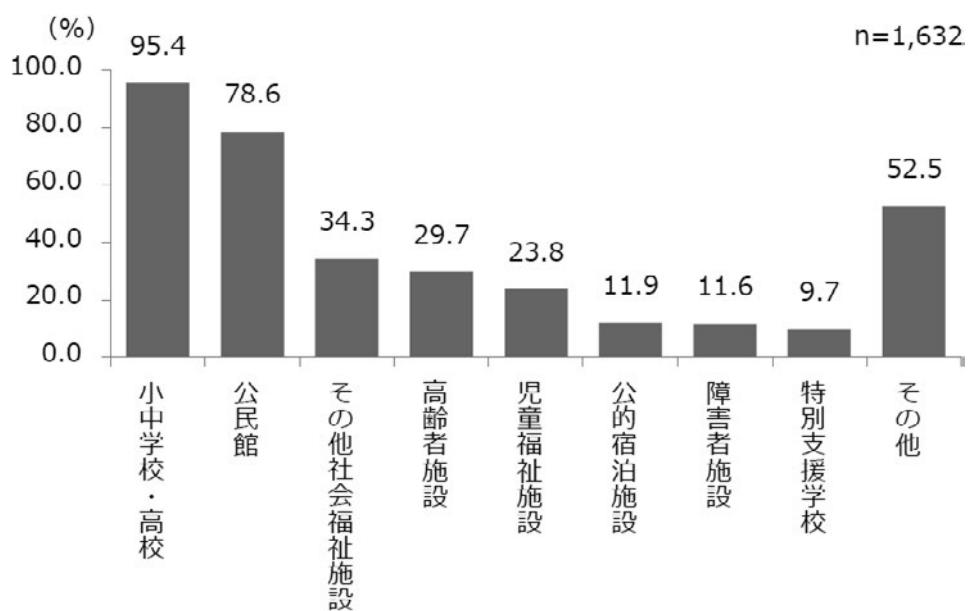


図1－4. 指定避難所の形態別割合

引用：内閣府、2017

国は、指定避難所内での感染症対策として、世帯間の距離を1m以上空けることを推奨している（内閣府、2020）。世帯間の距離は、避難所収容率の算出方法（避難者1人当たりの必要面積）にも多分に影響を与える。そのため、避難所内で国の指針に沿った感染症対策を施せば、避難所収容率は著しく低下することになる。NHKが実施した調査によると、既存の指定避難所に感染症対策を施すと、避難所収容率は5～6割程度減少することになる（表1－8）。地域によっては、避難所収容率が1割を切ってしまう場合もある。

表1－8. 感染症対策後の避難所収容率

市町村名	感染症対策		
	なし	あり	増減
大田区	25.3%	10.4%	-58.9%
川崎市中原区	23.1%	11.5%	-50.2%
川崎市川崎区	25.2%	12.6%	-50.0%
川崎市幸区	25.1%	12.5%	-50.2%
川崎市多摩区	29.2%	14.6%	-50.0%
川崎市高津区	35.1%	17.5%	-50.1%
横浜市鶴見区	90.1%	45.0%	-50.1%
府中市	17.9%	7.4%	-58.7%
調布市	38.1%	15.7%	-58.8%
日野市	81.4%	33.6%	-58.7%
昭島市	77.2%	31.9%	-58.7%
福生市	40.2%	16.6%	-58.7%
国立市	46.6%	19.2%	-58.8%

引用：藤島・中村（2020）をもとに作成

第2節 避難所外避難を選択する住民側の要因

前節では災害発生時に市町村が避難先の分散を図らなければならない背景を述べたが、上記の点とは別に、住民の側にも、指定避難所以外での避難生活を選択する要因が存在する。本節では、過去30年の間に国内で発生した大規模災害の事例をもとに、災害発生時に被災住民が指定避難所以外で避難生活を送ろうとする主な要因を見ていく。

（1）高齢及び心身の障害

過去の災害では、地震や風水害などの災害が発生し、自宅が損壊した高齢者が、指定避難所へ避難せず、在宅避難を続けた事例が確認されている。2018年の西日本豪雨では、広島県坂町など非都市部を中心に、民生委員や町内会長が避難を呼びかけても、高齢者の住民が避難せず、呼びかけを断る例が複数あった（中国新聞、2020）。坂町の事例を報じた中国新聞の記事では、「過去の大震に比べて怖くなかった」などといった危機感の薄さや、「避難勧告などの情報を受信していない」などといった情報伝達上の問題点に加え、体力の衰えた高齢者にとって、避難所への移動が負担に感じられる可能性が指摘されている。特に、非都市部は公共交通機関が乏しく、自動車への依存度が高くなりがちであるが、高齢者は既に車を所有していなかったり、免許を返納してしまったりしているケースも多

く、移動手段の乏しさを理由として避難所へ向かうことをあきらめる住民が少なくないことが推測される。

また、過去の事例では、障害者が避難所への移動を躊躇したり、一度は避難所へ移ったものの、結局損壊した自宅へ戻ってしまったりしたケースも報告されている（障がい者制度改革推進会議、2011）。各市町村では、一般の指定避難所とは別に福祉避難所を指定していることが多いが、通常、福祉避難所への避難は、指定避難所へ避難した住民のうち、特に配慮を必要とする人々を市町村の側が確認した上で行うケースが多い。そのため、福祉避難所への移動は、結果的に一般の避難所への移動以上の身体的負担を伴うことになっている。2021年5月の災害対策基本法改正を経て、福祉避難所への直接避難が可能となるよう内閣府「福祉避難所の確保・運営ガイドライン」が改訂されたが、上述の事情から在宅避難を選択する障害者は少なくない（読売新聞、2021）。

加えて精神障害を抱えている住民にとっては、自宅とは生活環境の大きく異なる避難所で寝泊まりすることは、単に場所が違うというだけでなく、周囲にいる人々やその行動も日常とは異なるものになるため、健常者よりも大きな負担を伴う。上記の障がい者制度改革推進会議による報告書でも、精神障害を抱えた被災住民が避難所生活に大きなストレスを覚えたことが報告されている。こうした住民は、損壊があっても、住み慣れた住宅へ戻ることが考えられる。

（2）余震に対する恐怖

通常、地震発生時の指定避難所に位置付けられる建物は高い耐震性を持っていることになっている。しかし、過去の地震災害では、そうした耐震性にもかかわらず、被災住民が屋内での生活を忌避し、テント生活や車中泊を選択することがあった。

1995年の阪神・淡路大震災では、多数の高校に避難所が開設されたが、1月17日早朝の本震の後も大きな余震が続いたことから、避難所である高校まで避難してきたものの、校舎内で寝泊まりすることを恐れ、運動場にテントを張ったり、駐車場に自家用車を泊めたりして避難生活を続ける住民が見られた（柏原ほか、1998）。

また、2016年の熊本地震では、震度7の揺れが2度にわたって発生したことから、大きな余震が連続することを恐れ、車中泊を選択する住民が少なくなかった。特に、熊本地震は自家用車への依存度が高い地域で発生したために、車中泊と、それに起因する被災住民の健康上の問題が深刻化したが、この点については第3章で改めて述べる。

(3) ペットの同行

過去の災害では、犬や猫などのペットを飼育する被災住民が指定避難所に入れない、もしくは指定避難所での避難生活を続けざりになり、避難所外避難を選択したことがあった。環境省（2020）は、ペットを同行しての避難は動物愛護に加え、放浪動物を抑制するという観点からも望ましく、かつ必要なことであるとしている。また、ペットと一緒にいることは、被災住民の心理的負担の軽減にも資することがある。こうした背景から、全ての指定避難所においてペットを同行して避難することが可能である旨をウェブサイト等で明示している市町村もある（例：北海道旭川市、埼玉県東松山市）。

しかし、ペットを同行した避難者を受け入れる場合、避難所の側では専用のケージや係留場が必要になるほか、飼い主の側もマイクロチップや迷子札の装着などの対応が必要になる（図1－5）。また、避難所には、アレルギーや鳴き声、衛生上の理由から動物を忌避する避難者もいることも考えられ、熊本地震や令和元年東日本台風では、ペットを同行させていたために避難所を出ていかざるをえなかったり、避難所への避難を拒否されたりする例も発生した（朝日新聞、2021）。熊本地震においては、発災以前より動物愛護に積極的な姿勢をとってきた熊本市において、ペットシートなどの配布や動物愛護推進員による相談の受付といったサポートが行われた一方、一部の市町村や避難所ではペット同行の避難が拒否されたことも確認されており、地域によって対応に大きな乖離が出ている（環境省、2018）。



図1－5．市町村によるペットの防災対策の促進例

引用：福岡市、2021

居住地域の指定避難所がペット同行での避難を可としているかを把握できない場合、発災時の避難所での混乱を助長したり、あるいは被災住民が避難所への移動を忌避したりすることが考えられるため、環境省では2021年度以降、ペットを同行させての避難訓練を実施するほか、各自治体に対し、個別の指定避難所におけるペットの受け入れ可否を予め公表することとしている（佐

賀新聞. 2021)。

第3節 避難所外避難の種類

第1節で述べたとおり、既存の避難所収容率を踏まえれば、管内の大部分が被災するような甚大な災害が発生した場合、多くの被災住民は管内の指定避難所に入ることができなくなる。そのような状況が生じ得る頻度は、自然災害の激甚化や感染症対策の実施などにより、以前よりも高くなっているといえる。また、前節で記述したとおり、高齢や心身の障害、余震、ペットにかかる問題などによって、指定避難所への避難を躊躇してしまう人も少なくない。そういう状況においては、指定避難所以外の安全な避難先に避難することが必要となる。本節では、分散避難で利用されている主な避難先に焦点を当て、それらの避難先が持つ利点及び欠点を整理する。

(1) 自宅・親類宅

自分が住む地域で大きな災害が発生したとしても、自宅で身の安全の確保ができるのであれば避難の必要性は生じない。在宅避難であれば、最寄りの避難所へ移動する時間や労力も省ける。乳幼児のいる世帯やペットを飼っている人にとっては、周りの目を過度に気にする必要もなくなる。また、住み慣れた自宅での避難となるため、指定避難所などでの避難生活と比べると居住性が高く、感染症の心配もそれほどない。親類宅や友人・知人宅に避難する縁故避難についても、指定避難所での避難生活に比べれば避難者の不安は少ないと言える。

在宅・縁故避難には多くの利点がある一方で、事前に確認すべき点や準備しておく点も少なくない。まず、自宅や親類宅を避難先にする場合は、当然、建物の安全性を事前にしっかりと確認しておく必要がある（例：耐震化や洪水浸水想定区域外の確認）。それだけでなく、自宅・親類宅といえども断水時や停電時は不便な生活を強いられる可能性が高く（例：水汲み、エレベーター停止による階段の行き来）、特にトイレにかかる問題は事前の対策が必要となる（例：非常用トイレの備蓄）。また、避難生活が長期に渡る場合は、行政からの情報や支援物資を最寄りの支援拠点などに自ら取りに行く必要性が生じる。

(2) 車

車中避難は、大きな余震が続く震災で多く確認されている（例：1995年の阪神・淡路大震災、2004年の新潟県中越地震、2016年の熊本地震）。余震が続く状況下では、車中避難により家屋倒壊などの二次被害を防ぐことができる。それだけでなく、車内であればある程度のプライバシーが確保できるため、乳幼児やペットなどが発する生活騒音を過剰に気にする心配もなくなる。また、不特定多数

が入りする場所と比較すれば、感染症の心配も少ない。

他方、在宅・縁故避難と同様に、車中避難では行政からの情報や支援物資を自ら取りに行く必要がある。トイレや入浴についても、必要な時に適宜利用できる場所を探さなければならない。車内の温度管理や駐車場所、アイドリング時の騒音、ガソリンの給油や費用なども、車中避難に特化した問題となる。また、大きな車両であっても車内の空間は限られるため、避難中は窮屈な姿勢を強いられることになる。そのような避難状況が長期化してしまうと、エコノミークラス症候群（肺血栓塞栓症）などの健康被害が生じてしまう可能性がある。

（3）民間宿泊施設

ホテルや旅館などの民間宿泊施設を一時的な避難先にするという避難所外避難は、新型コロナウィルス感染症の流行が顕著となった2020年以降に特に見られるようになった（例：令和2年台風第10号。ただし、市町村などが指定避難所として民間宿泊施設を活用する場合を除く）。言うまでもなく、ホテルや旅館は既存の避難所施設（例：学校の体育館、公民館）よりも居住性やプライバシー確保の面で優れており、感染症の心配も少ない。また、停電や断水などがあれば、空調や温かい食事、入浴施設なども利用することができる。民間宿泊施設への避難は自主避難となるが、市町村によっては宿泊費の一部を補助している場合もある。

ホテルや旅館などは避難先としては理想的な施設となるが、都市部や観光地でもない限り施設の数には限りがある。災害が発生する時期やタイミングによっては宿泊施設内に空室がない場合も十分考えられるし、ペットの同伴が不可な場合もある。郊外や農村部などの地域では、宿泊施設が全くない場合もある。また、民間宿泊施設への避難は自主避難となるため、宿泊費や食事代などの費用は基本的に避難者自身で負担する必要がある。

（4）分散避難の避難先に影響を与える要因

上述した分散避難の避難先は各々利点・欠点を持っているが、避難先の選択は災害の種類や発災後の経過時間などの様々な要因によっても異なってくる可能性が高い。例えば、水害時は垂直避難が重要となるため、自宅が高台や高層階にある場合は在宅避難で身の安全が確保できる。実際のところ、近年広島県内で発生した水害の避難先を見てみると（表1-9）、最も割合の高かった避難先は「自宅や近隣施設の上階」となっている。

表1－9. 広島県内で発生した2つの水害における避難行動の内訳

No.	項目	H30年7月豪雨 ^{*1}	R1年6月7日大雨 ^{*2}
1	避難しなかった	88.1%	93.9%
2	避難した	11.9%	6.1%
①	自宅や近隣施設の上階（2階以上 の高層階）に避難した	(35.9%)	(48.7%)
②	家族・親戚の住居に避難した	(22.4%)	(22.1%)
③	その他の場所に避難した	(18.8%)	(19.5%)
④	指定された避難場所に避難した	(16.5%)	(7.7%)
⑤	友人知人宅に避難した	(6.3%)	(2.1%)

^{*1} 対象は広島県に住む成人男女 5,902 人

^{*2} 対象は広島市、海田町、熊野町、坂町に住む 3,199 人（警戒レベル4 の対象地域内の地域住民）

引用：県立広島大学防災社会システム・デザイン・プロジェクト研究センター（2019）をもとに作成

地震については、余震の頻度や避難期間によって避難先が異なってくる可能性がある。大きな余震が多発する場合は、被災者が余震による家屋倒壊を懸念し、車中避難が顕著に増加する可能性が高い（図1－6）。その一方で、車中避難は健康への影響から長期の避難には向いていないため、発災後時間の経過とともにその割合が減少していく。熊本地震後の避難先推移を見てみると（図1－7）、4月14日の前震直後の車中避難の割合は14.4%となっており（図中枠内の数値）、当該割合は本震直後（4月16日）に27.2%まで増加している。しかし、この割合は、5月中旬（地震の1か月後）には12.0%にまで減少している。

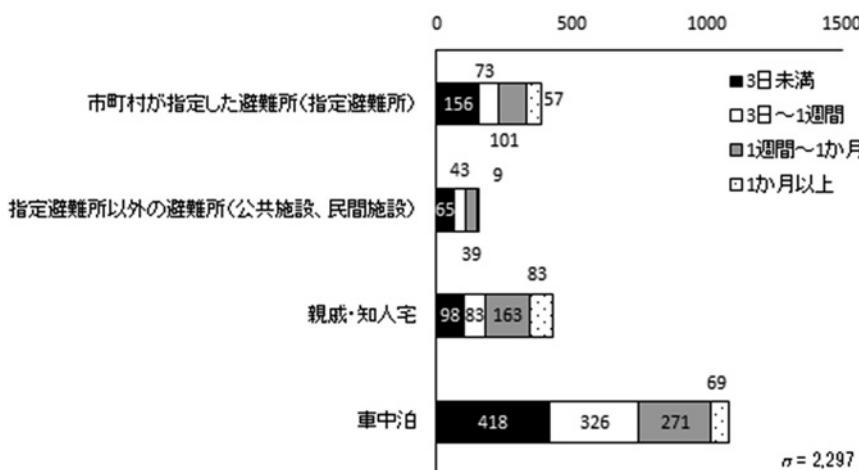


図1－6. 熊本地震後の避難場所別の避難期間

引用：熊本県（2017）をもとに作成

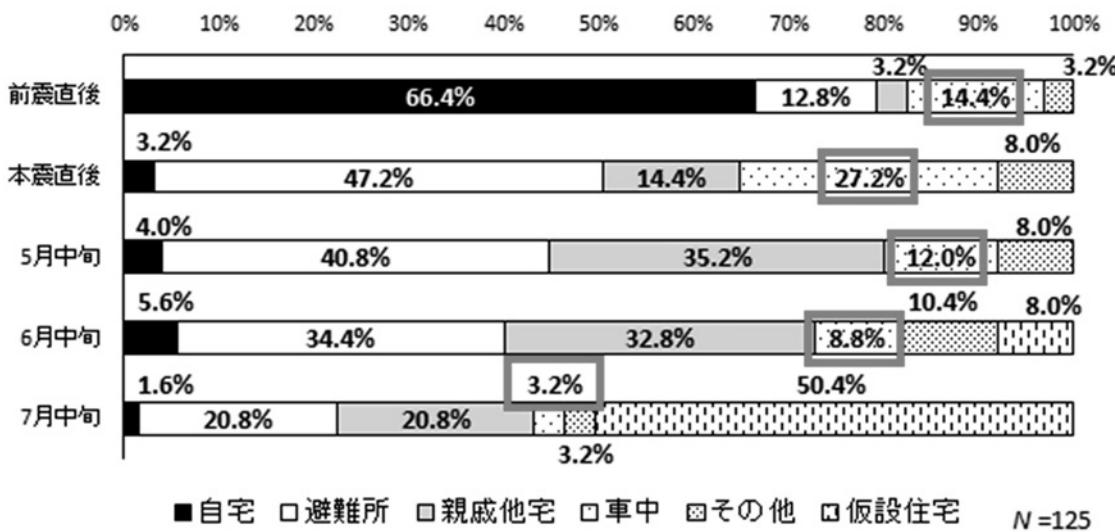


図1－7. 熊本地震後の避難先推移

引用：勝野・大野・垣野（2017）をもとに作成

第4節 本事業の目的と構成

第1節では、分散避難の必要性が高まっている背景として、①指定避難所の収容率はもともと高くないこと、②近年自然災害が激甚化傾向にあること、そして③新型コロナウィルス感染症の拡大によって避難所収容率が低下していること、という3つの要因を取り上げた。特に避難所内での感染症対策は、既存の避難所収容率を大幅に低下させてしまう場合がある。これらの点を踏まえると、分散避難の必要性は今後もなくならない可能性が高い。

第2節では、避難所外避難を選択する住民側の主要な要因を概観した。特に高齢や障害の有無、ペットの有無は、指定避難所などの公的な避難先への避難を遠ざける要因となっているといえる。第3節では、分散避難の主要な避難先として自宅・親類宅と車、宿泊施設を取り上げた。これらの避難先は、災害の種類だけでなく、災害規模や避難期間によっても利用割合が異なってくる。

災害対策基本法や防災基本計画において、市町村を含めた地方自治体は、避難所外避難者へ情報・物資提供などの避難生活支援を行うように求められている。しかし、過去の災害事例が示すとおり（例：2016年熊本地震）、分散避難を行う避難所外避難者への避難生活支援は容易ではない。そこで本事業では、市町村による避難所外避難者への避難生活支援に焦点を当て、その効果的な支援体制の構築を検討する。図1－8に、本事業の構成を示す。本章に続く第2章では避難所外避難で生じる災害関連死に焦点を当て、第3章では近年の災害事例における避難所外避難の様相を概観する。第4章と第5章では、市町村やNPO法人を対象に避難所外避難者への避難生活支援に関するインタビュー調査及び質問紙

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、第6章で避難所外避難者への支援体制構築にかかる効果的な施策案を検討する。

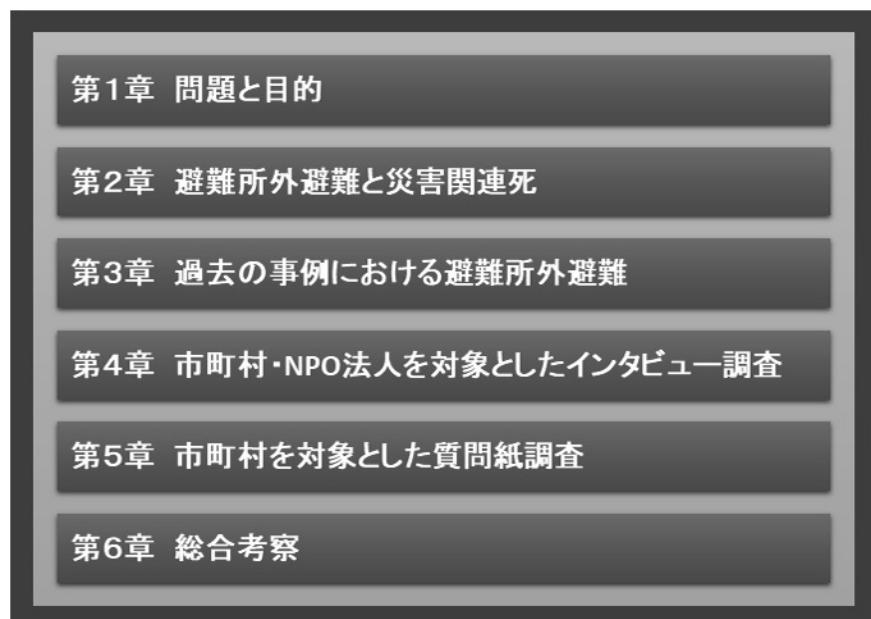


図1-8. 本事業の構成

なお、本事業では、分散避難と避難所外避難を図1-9のように定義する。本事業における分散避難とは、避難所内外にかかわらず、様々な避難先で身の安全を確保する避難様式を指す。一方、避難所外避難とは、指定避難所などの公的な避難先以外で身の安全を確保する避難行動を意味する。



図1-9. 分散避難と避難所外避難の違い

引用・参考文献

- 朝日新聞（2021）. ペットと一緒に避難したい 避難所運営の整備が課題
<https://www.asahi.com/articles/ASP3S7G82P3SUTNB00H.html>
- 勝野 幸司・大野 洋輔・垣野 義典（2017）. 避難所外での生活実態からみた熊本地震の避難生活の特徴 日本建築学会技術報告集, 23(55), 969-972.
- 柏原 士郎ほか（1998）. 阪神・淡路大震災における避難所の研究 大阪大学出版会
- 環境省（2018）. 熊本地震における被災動物対応記録集 環境省
- 環境省（2020）. 災害時におけるペットの救護対策ガイドライン 環境省
- 気象庁（2019）. 平成 30 年（2018 年）の日本の地震活動 気象庁
<https://www.jma.go.jp/jma/press/1901/11a/1812jishin2018.pdf>
- 気象庁（2021）. 全国（アメダス）の 1 時間降水量 50mm 以上の年間発生回数
大雨や猛暑日など（極端現象）のこれまでの変化 気象庁
https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/extreme/extreme_p.html
- 熊本県（2017）. 平成 28 年熊本地震に関する県民アンケート調査 結果報告
熊本県 <https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/50130.pdf>
- 県立広島大学防災社会システム・デザイン・プロジェクト研究センター
(2019). 令和元年 6 月 7 日大雨における警戒レベル 4 発令の避難意識
と行動の調査～西日本豪雨からおよそ 1 年後の比較検証～防災マーケティング研究チーム調査結果 県立広島大学防災社会システム・デザイン・プロジェクト研究センター https://mba.pu-hiroshima.ac.jp/_cms/wp-content/uploads/2019/07/e6d40547c9739eb8ebbc89e2e6d513e5.pdf
- 佐賀新聞（2021）. 避難所のペット同行、可否公表を <https://www.saga-s.co.jp/articles/-/635449>
- 障がい者制度改革推進会議（2011 年） 災害と障害者に関する意見一覧 障害保健福祉研究情報システム
<https://www.dinf.ne.jp/doc/japanese/law/promotion/m32/si01.html>
- 総務省消防庁（2021）. 令和元年度及び令和 2 年 4 月 1 日現在における状況
地方防災行政の現況 総務省消防庁
<https://www.fdma.go.jp/publication/bousai/>
- 総務省統計局（2021）. 人口推計（令和 2 年（2020 年）12 月平成 27 年国勢調
査を基準とする推計値、令和 3 年（2021 年）5 月概算値）（2021 年 5
月 20 日公表） 総務省統計局 <https://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>
- 中国新聞（2020）. 【ためらわず逃げて 高齢者の防災】<上>心に響く声掛け
豪雨に学ぶ <https://www.chugoku-np.co.jp/living/article/article.php?comme>

nt_id=658862&comment_sub_id=0&category_id=1124
中小企業庁（2019）. 第2章 防災・減災対策 第3部 中小企業・小規模企業
経営者に期待される自己変革 2019年版中小企業白書 中小企業庁
https://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hakusyo/2019/PDF/2019_pdf_mokujityuu.htm
東京都（2020a）. 東京都の人口（推計）－過去の推計－ 東京都
<https://www.toukei.metro.tokyo.lg.jp/jsuikei/js-index2.htm>
東京都（2020b）. 避難所及び避難場所 東京都
<https://www.bousai.metro.tokyo.lg.jp/bousai/1000026/1000316.html>
内閣府（2013）. 別添資料1～人的・物的被害（定量的な被害）～首都直下地
震対策検討ワーキンググループ 内閣府
http://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg/pdf/syuto_wg_siryo01.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/pdf/hinanjyo_covid19_01.pdf
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
福岡市（2021）. ペットの防災対策 <https://www.pref.fukuoka.lg.jp/contents/pet-bousai-taisaku.html>
藤島 新也・中村 雄一郎（2020）. 2割しか入れない？深刻化する避難所不足
NHK <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20200624/k10012481711000.html>
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.
読売新聞（2021）. 福祉避難所に「直接避難がよい」1割どまり…読売調査1
04市区 <https://www.yomiuri.co.jp/national/20210612-OYT1T50408/>

第2章 避難所外避難と災害関連死

第1節 災害関連死とは

日本では、2000年以降に限っても大きな地震災害が複数回発生している（2004年の新潟県中越地震、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震など）。これらの地震災害では、長期の避難生活を起因とする「災害関連死」が大きな問題となつた。災害関連死が一般に注目され始めたのは1995年の阪神・淡路大震災であり、2004年の新潟県中越地震や2016年の熊本地震では災害関連死による死者数が直接死を上回っている。本章では災害関連死に焦点を当て、避難所外避難と災害関連死の関連を整理する。まず本節では、災害関連死の定義を改めて確認するとともに、災害関連死の主な原因や発生しやすい時期、災害種別を明確にする。

（1）災害関連死の定義

内閣府は、災害関連死を表2－1及び図2－1のように定義している。図表のとおり、災害による間接的な影響により死亡し、災害弔慰金の支給対象と認められた場合が災害関連死となる。災害による行方不明者は災害弔慰金支給対象となるが、災害関連死とはならない（図左端）。逆に、災害関連死に認定されても、遺族がいないなどのために災害弔慰金が支給されない場合もある（図右端）。

表2－1. 災害関連死の定義

当該災害による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。）

引用：内閣府、2019a

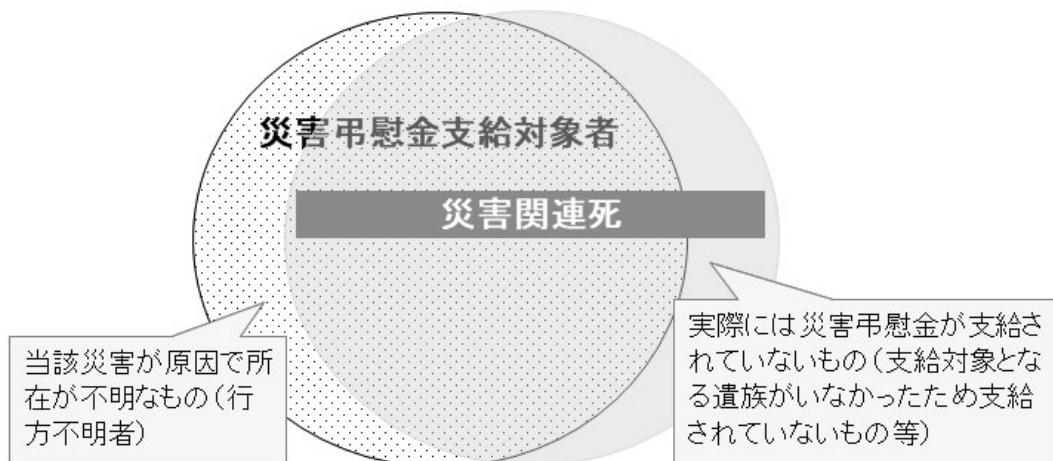


図2－1. 災害関連死の定義

引用：内閣府（2019a）をもとに作成

災害弔慰金の支給に際しては、各市町村が認定作業を行うことになっている。災害による外傷が主因となる死亡事例と比較すると、発災後のストレス（例：家族を失ったストレスや長期の避難生活によるストレス）が主因となる死亡事例は災害との因果関係がわかりにくい。そのため、災害弔慰金の対象認定が困難となる場合がある。認定が困難な場合は都道府県や市町村内に有識者からなる審査会を設置して認定可否の審査を行うことになっているが、認定率には地域差が生じる場合がある（図2－2）。

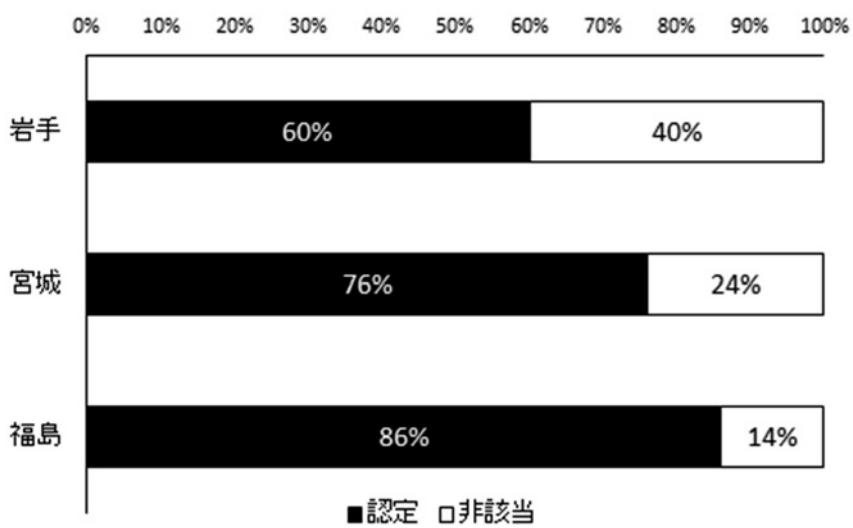


図2－2. 東日本大震災後の被災3県の災害弔慰金審査状況

注：アンケート実施時点の割合

引用：日本弁護士連合会（2013）をもとに作成

（2）災害関連死の主な原因と発生時期

東日本大震災の被災3県（岩手県、宮城県、福島県）で確認された災害関連死について、復興庁がその主な原因を調査している（表2－2）。調査結果を2つの地域（岩手県・宮城県と福島県）ごとに見てみると、最も件数が多かったのは両地域ともに「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」で、岩手県・宮城県では205件（30.9%）、福島県では433件（33.7%）となっていた。福島県では警戒区域の設定による大規模な避難が発生していたため「避難所等への移動中の肉体・精神的疲労」の件数が多くなっているが（380件、29.5%）、岩手県・宮城県では「地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担」の値が高くなっている（112件、16.9%）。次いで値が高かった項目は「病院の機能停止（転院を含む）による既往症の増悪」で、岩手県・宮城県で97件（14.6%）、福島県では186件（14.5%）となっていた。

表2－2. 東日本大震災後における災害関連死の原因（複数回答）

項目	岩手県・宮城県 (n = 664)	福島県 (n = 1,286)
病院の機能停止による初期治療の遅れ	39 (5.9%)	51 (4.0%)
病院の機能停止(転院を含む)による既往症の増悪	97 (14.6%)	186 (14.5%)
交通事情等による初期治療の遅れ	13 (2.0%)	4 (0.3%)
避難所等への移動中の肉体・精神的疲労	21 (3.2%)	380 (29.5%)
避難所等における生活の肉体・精神的疲労	205 (30.9%)	433 (33.7%)
地震・津波のストレスによる肉体・精神的負担	112 (16.9%)	38 (3.0%)
原発事故のストレスによる肉体・精神的負担	1 (0.2%)	33 (2.6%)
救助・救護活動等の激務	1 (0.2%)	0 (0.0%)
その他	110 (16.6%)	105 (8.2%)
不明	65 (9.8%)	56 (4.4%)

注：平成24年3月31日時点

引用：復興庁（2012）をもとに作成

復興庁（2021）は、災害関連死の原因だけでなく、東日本大震災における災害関連死の発生時期も公表している。図2－3を見ると、発災「3カ月以内」に半数（50.4%）の被災者が亡くなっており、「1年以内」に7割以上、「3年以内」に9割以上の災害関連死が発生していることが確認できる。また、減少傾向はあるものの、「4年以内」以降も少なくない数の災害関連死が発生し続けていることがわかる（「4年以内」から「10年以内」で計333人）。

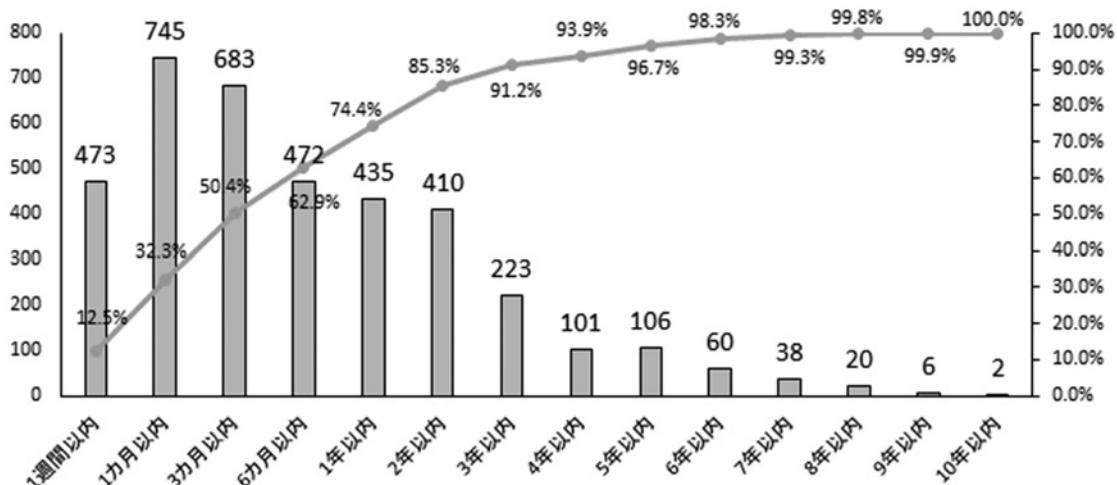


図2－3. 災害関連死者数と累積割合の推移（令和3年3月31日時点）

引用：復興庁（2021）をもとに作成

(3) 災害種別と災害関連死の関連

災害関連死は、「震災関連死」と呼ばれることがある。この用語は地震災害による災害関連死を意味しており、それだけ地震災害による災害関連死が多いことを示唆している。表2-3に、過去に発生した主な風水害と地震災害の災害関連死割合を示す。サンプル数は少ないが（風水害4件、地震災害4件）、死者数における災害関連死の割合は、おおむね風水害よりも地震災害のほうが高い。また、同じ地震災害でも災害関連死の割合には差が生じており、直接死の数と災害関連死の割合には明確な関連は見られない（例：直接死の数は東日本大震災が最も多いが、災害関連死の割合は熊本地震が最も高い）。しかしながら、災害関連死の割合については、災害種別だけでなく、災害が発生した時代背景や地域、個々の災害が生み出す特異な被災状況などにも目を向ける必要がある。

表2-3. 過去の災害における災害関連死の割合

災害名	発生日	直接死			計	割合
		・行方不明	関連死	計		
阪神・淡路大震災 ^{注1; *1}	1995/1/17	5,483	919	6,402	14.4%	
新潟県中越地震 ^{*2}	2004/10/23	16	52	68	76.5%	
東日本大震災 ^{注2; *3, 4}	2011/3/11	18,425	3,774	22,199	17.0%	
平成23年台風12号 ^{*5}	2011/8/30	92	6	98	6.1%	
広島土砂災害 ^{*6}	2014/7/31	73	3	76	3.9%	
熊本地震 ^{*7}	2016/4/14	50	223	273	81.7%	
平成30年7月豪雨 ^{*8}	2018/7/6	231	74	305	24.3%	
令和元年度東日本台風 ^{*9}	2019/10/12	107	7	114	6.2%	

^{注1} 兵庫県内ののみ、^{注2} 直接死は警察庁（2021）、関連死は復興庁（2021）を参照
引用：^{*1} 兵庫県、2016；^{*2} 総務省消防庁、2009；^{*3} 警察庁、2021；^{*4} 復興庁、2021；^{*5} 内閣府、2012；^{*6} 内閣府、2017；^{*7} 内閣府、2019b；^{*8} NHK、2020；^{*9} 内閣府、2020

阪神・淡路大震災では兵庫県内で919人の災害関連死が確認されているが、この中には自殺者は含まれていない（復興庁、2021）。また、当時は災害関連死の認定基準が今以上にはつきりしていなかったため、実際の災害関連死者数はさらに多かった可能性が指摘されている（内閣府、2000）。新潟県中越地震と熊本地震は災害関連死の割合が著しく高くなっているが（76.5%と81.7%）、これは車中避難の多さが一因であった可能性が高い（例えば上田〔2011〕や毎日新聞〔2018〕を参照）。東日本大震災では直接死・行方不明者数が甚大であったため

に相対的に災害関連死の割合が低くなっているが(17.0%)、災害関連死の死者数自体は極めて多い(3,774人)。これらの事例から、災害関連死の数は避難期間が長期に渡る災害(例:規模の大きな地震災害)において多くなる傾向があるといえる。

第2節 災害関連死のリスク要因

自然災害が人間に与える影響は、災害種別や規模、発生地域などによって大きく異なってくる。それだけでなく、自然災害から受ける影響の程度は、当然、個々の被災者の特性によっても異なってくる。本節では、過去の災害事例に基づきながら、災害関連死のリスクが特に高い被災者の特性を確認する。

(1) 高齢者

高齢者が災害の影響を受けやすいことは、これまでの災害においても繰り返し示されている。例えば、東日本大震災の死者のうち、63.6%が60歳以上となっている(図2-4)。この傾向は災害関連死においてより顕著に表れており、東日本大震災の災害関連死のうち95.5%が60歳以上となっている(図2-5)。災害関連死において高齢者の割合が高い理由としては、前節の表2-2で示した「避難所等における生活の肉体・精神的疲労」や「病院の機能停止(転院を含む)による既往症の増悪」などの影響が他の年齢層よりも高い可能性が考えられる。同様に、後述する既往症の有無も、高齢者に災害関連死が多い一因となっている可能性が高い。

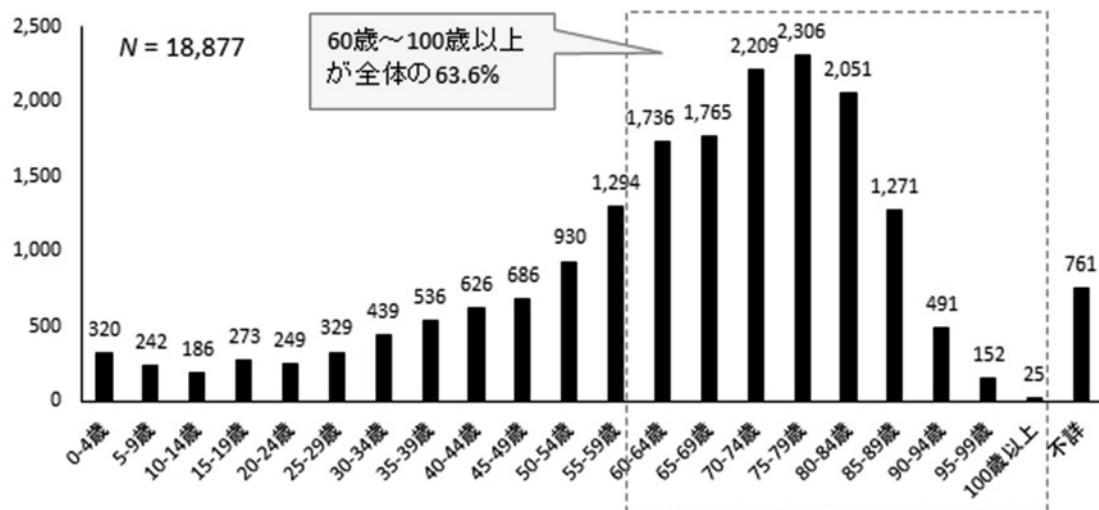


図2-4. 東日本大震災における年齢階級別震災死亡数

引用: 厚生労働省(2012)をもとに作成

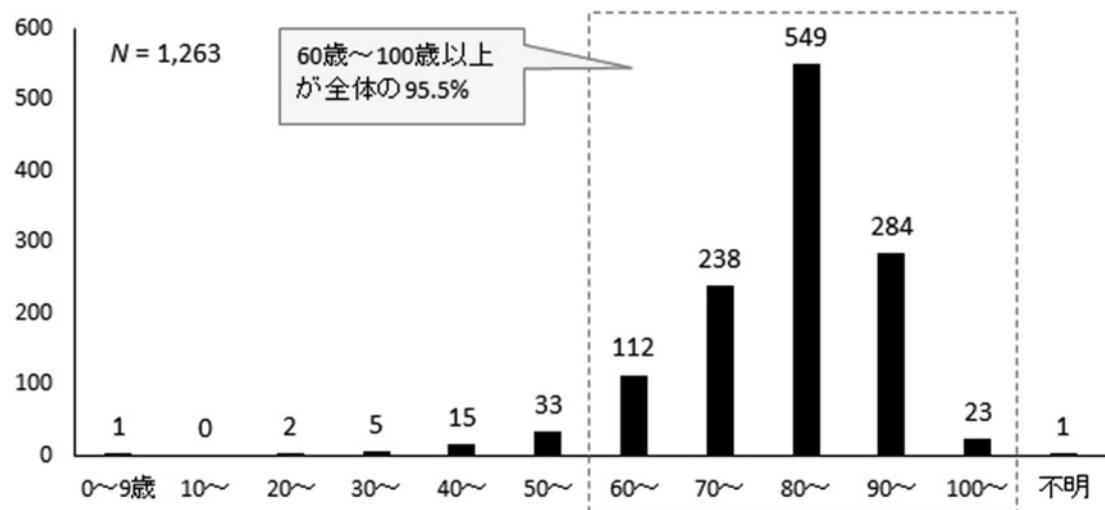


図2－5. 東日本大震災における災害関連死の年齢区分

(令和3年3月31日時点)

引用：復興庁（2021）をもとに作成

（2）既往症を持つ人

「既往症」とは個人が有する病歴を指しており、災害関連死との関連も強い。図2－6に、東日本大震災と熊本地震で災害関連死の認定をされた被災者の既往症割合を示す。図が示すとおり、災害関連死における既往症ありの割合は、東日本大震災で65%、熊本地震で87%となっている。上述の図2－5で示した60歳以上の割合と下記図2－6左の既往症あり割合を踏まえると、東日本大震災後の災害関連死に関しては、既往症のある高齢者の割合が高かったことが推測できる。

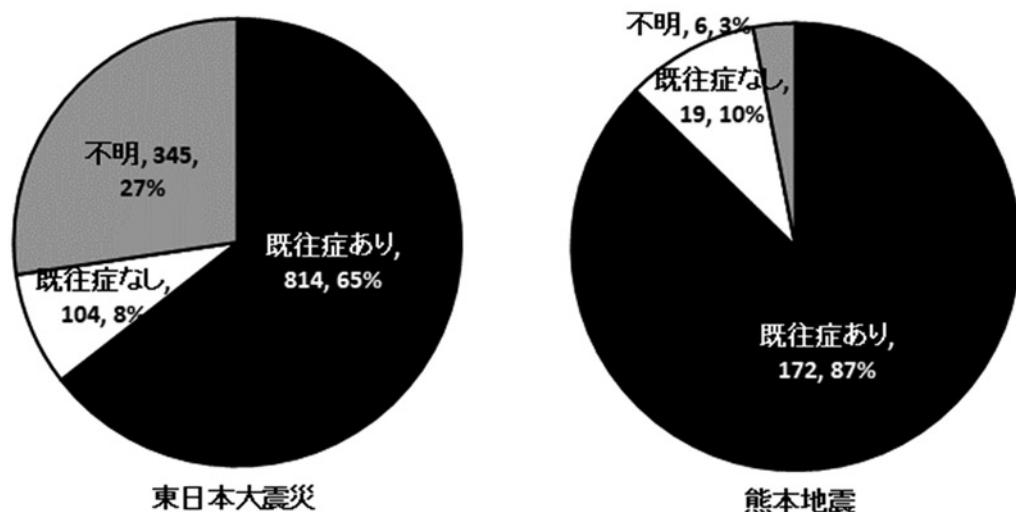


図2－6. 災害関連死における既往症の有無

引用：復興庁（2012）と熊本県（2018）をもとに作成

個人が有する既往症は千差万別となるが、過去の事例から災害関連死と関連の強い疾患を確認することができる。表2-4に、阪神・淡路大震災と新潟県中越地震で確認された災害関連死の死亡主因を示す。表を見ると、循環器系（心疾患や脳血管疾患など）と呼吸器系（肺炎など）の疾患が多いことがわかる。同様に、熊本地震においても、呼吸器系と循環器系の疾患が死因の上位を占めている（表2-5）。

表2-4. 災害関連死の死亡主因割合

阪神・淡路大震災（神戸市）	新潟県中越地震
心疾患	29%
脳血管疾患	9%
肺炎	26%
その他の呼吸器	9%
消化器系	3%
血液造血器	2%
自殺	1%
既往症の悪化	21%
	心筋梗塞
	17%
	その他の心疾患
	30%
	脳血管障害
	13%
	突然死
	2%
	肺炎
	15%
	呼吸不全
	9%
	肺塞栓
	6%
	持病の悪化
	2%
	その他
	6%

引用：上田（2011）をもとに作成

表2-5. 熊本地震における災害関連死の死因

死因分類	人数	割合
呼吸器系の疾患（肺炎、気管支炎など）	56	28.4%
循環器系の疾患（心不全、くも膜下出血など）	55	27.9%
内因性の急死、突然死等	28	14.2%
自殺	16	8.1%
感染症（敗血症など）	14	7.1%
腎尿路生殖器系疾患（腎不全など）	6	3.0%
消化器系疾患（肝不全など）	3	1.5%
その他（アナフィラキシーショック、出血性ショックなど）	19	9.6%

引用：熊本県、2018

（3）障害者

障害を持つ人は、そうでない人に比べて災害の影響を受けやすいとされている。事実、東日本大震災における障害者の死亡率を見てみると、おおむね全体の死亡率よりも高い値を示している（表2-6）。特に宮城県では、障害者の死亡

率（1.52%）が全体の死亡率（0.62%）の2倍以上の値となっている。

表2－6. 東日本大震災における障害者の死亡割合率

県	全体			障害者（身体・知的・精神）		
	人口	死者	死亡率	人口	死者	死亡率
岩手県	205,437	5,722	2.79%	12,178	429	3.52%
宮城県	1,674,363	10,437	0.62%	72,451	1,099	1.52%
福島県	522,155	2,670	0.51%	31,230	130	0.42%
計	2,401,955	18,829	0.78%	115,859	1,658	1.43%

引用：NHK（2012）をもとに作成

障害者の災害関連死については、共同通信（2020）が被災市町村32団体に実施した調査の結果を図2－7に示す。図が示すとおり、東日本大震災の災害関連死に占める障害者の割合は24.6%となっている。現在日本には身体障害者が436万人、知的障害者が108万2千人、精神障害者が419万3千人いるとされており、全人口の約7.6%が何らかの障害を持っていると推計されている（内閣府、2019c）。東日本大震災の災害関連死に限っていえば、人口比よりもはるかに多い被災障害者が、震災後に災害関連死によって亡くなっていたことになる。これらの割合を踏まえれば、障害者は災害による直接的な影響だけでなく、間接的な影響（災害関連死）も大いに受けていることになる。

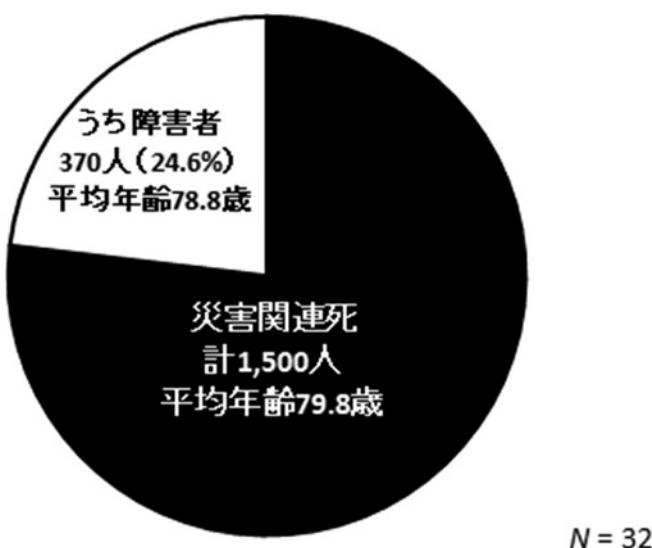


図2－7. 東日本大震災の災害関連死に占める障害者の割合

引用：共同通信（2020）をもとに作成

第3節 避難所外避難時の災害関連死

前節では、災害関連死のリスクが高い被災者特性として、「高齢」、「既往症」、「障害」という3点を取り上げた。これらの3つの特性を有する人は、そうでない人に比べて災害関連死のリスクが高いといえる。本節では、これらの特性を踏まえつつ、避難所外避難における災害関連死に焦点を当てる。

(1) 災害関連死の発生場所

東日本大震災後の災害関連死について、復興庁（2012）がその発生場所を集計している（表2-7）。表において避難所外避難に該当するのは「親戚や知人の家に滞在中」と「自宅等」だが、災害関連死の割合はそれぞれ5.3%と13.6%となっている。特に自宅は病院（「その他 病院」18.3%）に次いで高い割合となっており、災害関連死が多く発生する避難先となっている。

表2-7. 東日本大震災の災害関連死における死亡時の生活環境

死亡時の生活環境	死者数	割合
震災発生時にいた場所及びその周辺	17	1.3%
避難所等への移動中	12	1.0%
避難所滞在中	94	7.4%
仮設住宅滞在中	7	0.6%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	23	1.8%
親戚や知人の家に滞在中	67	5.3%
自宅等震災前と同じ居場所滞在中		
● 自宅等	172	13.6%
● 病院	87	6.9%
● 介護施設等	54	4.3%
その他		
● 病院	231	18.3%
● 介護施設等	113	8.9%
● その他・不明	386	30.6%
合計	1,263	100.0%

注：平成24年3月31日時点

引用：復興庁（2012）をもとに作成

自宅での災害関連死は熊本地震においても高い割合を示しており、全体の39.6%を占めている（表2-8）。表2-7及び表2-8には車中が含まれていなが、車中避難と災害関連死の関連は以前から指摘されている。車などの狭い空

間で長時間足を動かさないでいると、血のかたまりが血管に詰まつたりするエコノミークラス症候群（肺血栓塞栓症）が発症しやすくなる。事実、新潟県中越地震後、調査対象となった車中泊避難者 69 人のうち 19 人（27.5%）で下腿深部静脈血栓症が確認されている（榛沢、2018）。

表 2－8. 熊本地震の災害関連死における死亡時の生活環境

死亡時の生活環境	人数	割合
発生時にいた場所及びその周辺	11	5.6%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	5.1%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	7	3.6%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合		
● 自宅等	78	39.6%
● 病院	24	12.2%
● 介護施設等	16	8.1%
入院又は入所後、1カ月以上経過し亡くなった場合		
● 病院	47	23.9%
● 介護施設等	3	1.5%
その他・不明	0	0.0%
合計	197	100.0%

引用：熊本県（2018）をもとに作成

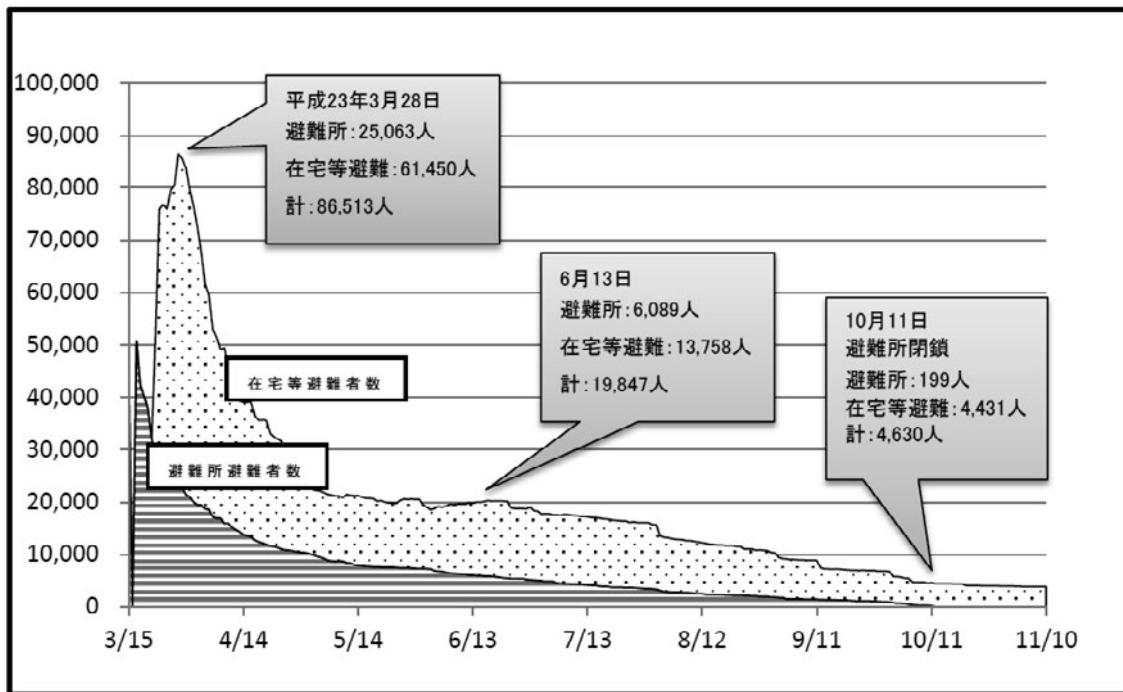
（2）避難所外避難時の要配慮者と災害関連死

災害の発生によって電気や水道などのライフラインが途絶してしまうと、避難先にかかるわらず、不便な避難生活を強いられることになる。さらに、指定避難所での避難生活と比べると、避難所外避難では行政や周囲からの支援が届きにくくなる。そういう状況においては、高齢者及び既往症や障害を持つ人々の災害関連死の危険性はより高くなってしまう。本章で取り上げた災害事例を踏まえれば、要配慮者による在宅避難は、特に災害関連死が発生しやすいといえる。

自宅で災害関連死が多い要因としては、まず「在宅避難者の多さ」が挙げられる。東日本大震災における石巻市内の在宅避難者数推移を見てみると、避難所内避難者よりもはるかに多い避難所外避難者が在宅避難をしていたことがわかる（図 2－8）。また、「避難所に避難しなかった理由」を見てみると、要配慮者世帯が抱く「指定避難所への行き辛さ」も自宅に留まってしまう大きな要因となっ

ていることがわかる（表2－9）。

（単位：人）



（注）1 当省の調査結果による。

2 平成23年3月15日から17日までの間の「在宅等避難者」数は把握されていない。

図2－8. 宮城県石巻市における「在宅避難者」等の推移

引用：総務省行政評価局、2020

表2－9. 避難所に避難しなかった理由等

【本人や家族の健康状況等によるもの】

- 障害者である娘が環境に適応するかわからなかった
(大規模半壊・60代母と子等の世帯)
- 体の不自由な母親が避難所を拒否した
(全壊・70代母と子)
- 夫に障害があり、家から出ることは考えなかつた
(半壊・60代夫婦)
- 避難所で2カ月生活するも、夫の持病が悪化したため
(全壊・70代夫婦)
に帰宅した

【避難所の受け入れ態勢の問題等によるもの】

- 避難所に行ったが、人が一杯で入れなかつた
(全壊・70代夫婦)
- 避難所に避難した後に家が流されず残っているという
理由から、避難所からの退所を求められた
(全壊・60代6人世帯)

引用：総務省行政評価局、2020

高齢者や障害者などの要配慮者を対象に、各地域には福祉避難所が設置されている。しかし、通常の指定避難所同様、福祉避難所も地域の要配慮者全員を収容できるほどの数や規模を有していない場合が多い。また、福祉避難所は災害発生後であっても常に開設されるわけではなく、仮に開設されたとしても、災害発生直後はすぐに利用できない場合が多い。そのため、指定避難所の利用に抵抗感を抱く高齢者や障害者などは、避難を要する状況に直面しても、自宅に留まる以外に選択肢がない可能性が高い。避難所外避難時の災害関連死を少しでも防ぐためには、特にこれらの住民を対象とした避難生活支援に焦点を当てる必要がある。

引用・参考文献

- 上田 耕蔵 (2011). 東北関東大震災における関連死 神戸協同病院
http://kobekyodo-hp.jp/images/material/shinsai_tohoku.pdf
- 共同通信 (2020). 震災関連死、24・6%が障害者 ロイター
<https://jp.reuters.com/article/idJP2020030101001995>
- 熊本県 (2018). 震災関連死の概況について 熊本地震デジタルアーカイブ
<https://www.kumamoto-archive.jp/post/58-99991jl0004fg2>
- 警察庁 (2021). 平成 23 年 (2011 年) 東北地方太平洋沖地震の警察活動と被害状況 警察庁
<https://www.npa.go.jp/news/other/earthquake2011/pdf/higaijokyo.pdf>
- 厚生労働省 (2012). 参考 1 人口動態統計からみた東日本大震災による死亡の状況について 平成 23 年 (2011) 人口動態統計（確定数）の概況 厚生労働省 https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei11/dl/14_x34.pdf
- 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
- 総務省消防庁 (2009). 平成 16 年(2004 年)新潟県中越地震（確定報） 総務省消防庁 <https://www.fdma.go.jp/disaster/info/assets/post335.pdf>
- 内閣府 (2000). 【02】人的被害 阪神・淡路大震災教訓情報資料集 内閣府
http://www.bousai.go.jp/kyoiku/kyokun/hanshin_awaji/data/detail/pdf/1-1-2.pdf
- 内閣府 (2012). 平成 23 年台風第 12 号による被害状況等について 内閣府
<http://www.bousai.go.jp/updates/pdf/110903taihu29.pdf>
- 内閣府 (2017). 2014 年（平成 26 年）8 月 19 日からの豪雨災害 災害復興対策事例集 II 内閣府
http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkousesaku/saigaitaiou/output_

- html_1/pdf/201402.pdf
- 内閣府 (2019a). 資料2 災害関連死事例収集 災害弔慰金の支給等に関する法律の一部改正に伴う地方自治体担当者会議 内閣府
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/pdf/siryo2.pdf>
- 内閣府 (2019b). 平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について 内閣府
http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin_55.pdf
- 内閣府 (2019c). 令和元年版 障害者白書 内閣府
<https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r01hakusho/zenbun/pdf/ref2.pdf>
- 内閣府 (2020). 令和元年台風第19号等に係る被害状況等について 内閣府
http://www.bousai.go.jp/updates/r1typhoon19/pdf/r1typhoon19_45.pdf
- 日本弁護士連合会 (2013). 災害弔慰金の審査状況に関するアンケート 報告書 日本弁護士連合会
https://www.nichibenren.or.jp/library/ja/special_theme/data/condolence_money_questionnaire_2.pdf
- 榛沢 和彦 (2018). 災害後のエコノミークラス症候群対策 医学会新聞
https://www.igaku-shoin.co.jp/paper/archive/y2018/PA03298_02
- 兵庫県 (2016). 阪神・淡路大震災の死者にかかる調査について(平成17年12月22日記者発表) 兵庫県
https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk42/pa20_000000016.html
- 復興庁 (2012). 東日本大震災における震災関連死に関する報告 震災関連死に関する検討会(復興庁)
https://www.reconstruction.go.jp/topics/240821_higashinihondaishinsainiokerushinsaikanrenshinikansuruhoukoku.pdf
- 復興庁 (2021). 東日本大震災における震災関連死の死者数(令和3年3月31日現在調査結果) 復興庁 https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20210630_kanrenshi.pdf
- 毎日新聞 (2018). 関連死3割が車中泊 「健康確認、態勢確立を」 每日新聞 <https://mainichi.jp/articles/20180104/k00/00m/040/128000c>
- NHK (2012). 東日本大震災で被害にあった障害者数(岩手県、宮城県、福島県) NHK https://www.nhk.or.jp/heart-net/topics/19/data_shiboritsu.html
- NHK (2020). 西日本豪雨から2年 仮設暮らし今も4300人 NHK
<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/41000.html>

第3章　過去の事例における避難所外避難

第1章及び第2章では、災害時の分散避難をめぐる諸課題について、政府刊行物や統計資料を踏まえて概観した。そこでは、分散避難を推進する過程においては、例えば車中泊におけるエコノミークラス症候群など、特に避難所外避難において、従来の避難所での避難生活とは異なる問題が発生しやすいことが示唆された。

これらを踏まえて本章では、2000年代以降国内で発生した複数の大規模地震を事例として取り上げ、それら地震に際してどのような事情から、どのような形態による避難所外避難が発生し、その結果、どのような問題が発生したのかを見していく。具体的には、2004年の新潟県中越地震、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震及び2018年の北海道胆振東部地震の4つの事例をレビューし、それら事例における避難所外避難と、そこで生じた問題を見ていく。

上記4つの地震が発生した地域は、いずれも住民の自家用車への依存度が高い、いわゆる車社会であるという点において共通している。こうした事情から、いずれの事例でも発災後に大勢の住民が車中で避難生活を送ったことが確認されている。しかし、これら事例を時系列的に見てみると、車中泊による避難者への対応も徐々に変化し、一定の改善も見られるようになってきている。以下では、こうした点も踏まえ、過去の災害で避難所外避難が多数発生した事例をレビューし、次いで、それら事例のレビューから指摘される避難所外避難にまつわる問題点を指摘するとともに、その対策を見ていく。

第1節 避難所外避難が発生した過去の事例

本節では、実際に避難所外避難が発生した過去の災害を見ていく。具体的には、2004年の新潟県中越地震、2011年の東日本大震災、2016年の熊本地震、及び2018年の北海道胆振東部地震という4つの事例をレビューの対象とする。過去には、風水害など地震災害以外でも避難所外避難は発生しているが¹、一般に避難生活は地震災害においてより長期化しやすく、また実際に避難所外避難に起因する問題も、地震災害においてより深刻であった²ことから、以下では地震災害を中心に議論を進めていく。

¹ 例えば、2020年7月に熊本県人吉・球磨地方で発生した豪雨では、車中での避難生活を送る被災住民も見られた。『日本経済新聞』2020年7月7日

² ただし、このことは、車による避難や車中泊を行っている間に河川の増水に巻き込まれる恐れがあるなど、地震以外の災害においても避難所外避難のリスクが高いことを否定するものではない。

(1) 新潟県中越地震

2004年10月23日に新潟県中越地方で発生した新潟県中越地震（以下、中越地震）は、同県川口町で震度7を観測したほか、小千谷市や山古志村（現・長岡市）でも震度6強を観測した。中越地方は大半が中山間地域に属しており、同地震では、1万6000棟以上の家屋が全壊・半壊するなど建物への被害が発生したことにより、岩盤崩落が多発し、総計6000か所以上で道路の損壊などの被害が発生した³。小千谷市妙見地区の新潟県道589号で岩盤崩落が発生し、土砂に呑み込まれた複数台の乗用車の中から当時2歳の男児が奇跡的に救出されたことは全国的にも大きく報道された⁴（写真3-1）。こうした岩盤崩落による道路の寸断や住宅の損壊が相次いだこともあり、被災地域では避難生活を余儀なくされる住民が相次いだ。



写真3-1 小千谷市妙見地区の岩盤崩落跡
現在は中越地震の追悼施設として整備されている
(新潟県小千谷市、2021年7月30日撮影)

中越地震の被害の特徴として、死者68人のうち、家屋の倒壊などによる直接的な死者が16人であるのに対し、避難生活でのストレスなどに起因する死者が52人におよぶという、死者全体に占める災害関連死の比率の高さが指摘される。同地震では、本震発生後に600か所以上の避難所が設置され、最も多い時期で10万人以上が避難所生活を送った。避難所の多くは公立学校の体育館などであり、発災から間もない段階ではこれら施設で1か所あたり平均160人が避

³ 新潟県. 2019. 「新潟県中越大震災による被害状況について（最終報）」の記載に基づく。以下、中越地震の被害に関するデータは、いずれも上記文献の記載に依っている。

⁴ 『朝日新聞』2012年1月24日

難生活を送っていたことになる。その結果、各避難所ではトイレの不足・衛生環境の悪化や、それを踏まえて水分摂取を控えたことによる脱水症状など、被災者の健康状態が悪化する事例が相次いだ。

また、車中泊や自宅、知人宅など、避難所以外の場所で避難生活を送った被災者も多数いた。特に車中泊を行ったと思われる被災者は、避難所での生活を始めるまで一時的に車中で寝泊まりしたケースまで含めると、5万人を越えるという推測も出されている（榛沢、2011）。中越地方は日常生活における自家用車への依存度が高い、いわゆる車社会であることから、住居の損壊した住民が、自家用車に寝泊まりすることを選択したと考えられる。自家用車での生活が長期化すると、長時間同じ姿勢を取り続けることにより、静脈に血栓ができる、いわゆるエコノミークラス症候群を発症しやすくなる。地震発生後、新潟大学の医療チームが長岡市などの被災地で検診を行ったところ、対象となった車中泊避難者の27.5%に血栓症が確認されたとの報告もある⁵。

車中泊を行う避難者が多く、その中でエコノミークラス症候群の発症が相次いだことを受け、新潟大学の医療チームらが避難所や自家用車で暮らす被災者を巡回・問診し、また運動を行うよう呼び掛ける活動を展開した⁶。そしてその中で、弾性ストッキングなど、血流を妨げない衣服を着用していることがエコノミークラス症候群の防止に役立つことが確認され、当該情報が医療関係者や自治体によって周知されることになった。しかし、当時は避難所外、特に自家用車で避難生活を送ることが心身にどのような影響を与えるのかについて不明確な部分も多く、避難所外避難者の健康維持に関する取り組みは、手探りの中で進められる結果となった。その後、医療チームによる活動は、2004年末に被災者の仮設住宅への入居が完了してからも続けられ、一度できた血栓が長期間に渡って体内に残るなど、エコノミークラス症候群を発症した影響が長期間に及ぶことが確認されている⁷。

（2）東日本大震災

2011年3月に発生した東北地方太平洋沖地震による東日本大震災は、宮城県栗原市で震度7を観測したほか、北海道から千葉県に至る広い範囲で津波による被害をもたらした。また同地震では、福島第一原子力発電所での放射能漏れを

⁵ 医学書院 https://www.igaku-shoin.co.jp/paper/archive/y2018/PA03298_02
(2022年1月18日閲覧)

⁶ 注5と同じ。

⁷ 安心安全情報「震災時のエコノミークラス症候群を考える」
<https://www.itscom.co.jp/safety/column/021/> (2021年6月17日閲覧)

伴う事故も発生し、多数の避難者を発生させただけでなく、全ての避難所が閉鎖されるまで 6 か月以上の時間を要するなど、避難所生活が極めて長期に及ぶこととなった。

東日本大震災では、極めて広い範囲で長期間に及ぶ避難所生活が発生しただけでなく、岩手県から福島県にかけての太平洋沿岸を中心に市町村の役所・役場までもが津波の被害を受け、自治体としての機能が一時的に停止する地域も相次いで発生した。首長や市町村職員が亡くなった地域も多く、発災直後の被害状況については、今なお不明な点があるものの、避難者は約 47 万人におよぶとされ、そのうちの相当数が車中泊や、浸水を免れた自宅上層階での避難生活を送ったものと推定されている⁸。

避難生活という観点から見た時、東日本大震災において見られた問題として、市町村によって避難所として指定された施設が津波で損壊したことなどにより、多数の住民が指定避難所以外の施設で避難生活を送ったことが指摘される。

2011 年当時は、災害発生直後に一時的に安全を確保するための場所である「避難場所」と、被災した自宅に代わって生活するための場所である「避難所」が明確に区別されていなかったことなどもあり、同震災では、発災直後に避難所へ逃げ込み、そこで津波にのまれた住民も少なくなかった⁹。こうした中、岩手・宮城・福島 3 県の沿岸部を中心に、高台にあり、津波による被害を免れた社寺で避難生活を送る住民も多く発生した（写真 3－2）。これら社寺の大半は市町村から避難所としての指定を受けておらず、支援物資の供給が滞ったり、地震の影響で損壊した施設の修復が法的な制約から困難であったりといった問題が発生した¹⁰。また、民間の施設であり、避難所運営の経験の少ない社寺が結果的に避難者を抱えたことで、仮設住宅への移行など、避難者の自立に対する支援も困難になるなどの問題が発生した（林ほか、2012）。とはいえ、東日本大震災において多くの社寺が避難所としての役割を果たしたことは事実であり、社寺の避難所としての機能を分析した佐々木ほか（2021）は、同震災以降、社寺を避難所に指定したり、あるいは指定することを検討する自治体が、東北地方に多く見られたことを指摘している。

⁸ 復興庁 <https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/hinananshasuu.html> （2021 年 6 月 15 日閲覧）

⁹ 『朝日新聞』2021 年 2 月 25 日

¹⁰ 佐々木ほか（2015）は、伊勢湾台風など過去の災害においても社寺が住民の避難先として機能した事例を紹介している。同文献では、政教分離の原則から公金を受けて施設の修復を行うことが困難な社寺が、寄付や自前の資金によって損壊した施設の修復を行ってきたことが記されている。



写真3－2 東日本大震災で避難所となった瑞巌寺
(宮城県松島町、2021年8月27日撮影)

(3) 熊本地震

2014年4月に熊本県熊本地方で発生した熊本地震は、同県益城町で4月14日及び16日と二度に渡って震度7を観測し、4万棟以上の家屋の全壊・損壊が発生し、国道57号の阿蘇大橋が崩落するなどの被害を生じさせた¹¹(写真3－3)。



写真3－3 熊本地震で崩落した阿蘇大橋
(熊本県南阿蘇村、2021年7月9日撮影)

¹¹ 土木学会西部支部. 2017. 「平成28年熊本地震被害調査報告書」の記載に基づく。以下、熊本地震の被害に関するデータは、いずれも上記文献の記載に依っている。

熊本地震の特徴として、震度7を記録する揺れが二度に渡って発生したことが挙げられる。激しい揺れを立て続けに経験したことから、熊本市や益城町、南阿蘇村などでは、自宅の損壊は軽微であったものの、屋内で避難生活を送ることを不安に感じる被災者が、車中での避難生活を選択する事例が相次いた。短期間で指定避難所や仮設住宅などへ移った事例も含めると、同地震後に被災地で車中泊を経験した住民の数は、中越地震を上回る8万人超であったと推測されている¹²。

稻月（2018）は、熊本地震後に行われた被災住民に対する聞き取り調査を分析する中で、避難者が車中泊を選択した動機（複数回答）として、「再び大きな地震があるのではないか、と不安なため」が76.4%、「余震が続いている、自宅で寝るのが不安なため」が75.8%と、「避難所での生活よりも車中避難の方がよいと思うため」の62.1%を上回った点に着目し、避難者が車中泊を選択するにあたり、再度の地震への不安が、避難所の問題とは別個のファクターとして作用したことを探している。

換言すれば、熊本地震においては、避難所の問題を理由として車中泊を選択した避難者とは別に、従来の地震災害では自宅に留まっていた避難者までもが車中泊を選択し、その結果、車中泊者の総数が多くなったと思われる。自宅に地震による損壊がなかったか、もしくは損壊の度合いが軽度だった被災者と、車中泊を選択した避難者の多くが重複しているという点は、熊本県によるアンケートを分析した内閣府（2017、p. 6）においても示唆されている。

避難所の有無や避難所までの距離、あるいはその施設の問題とは別に、屋内に滞在することの不安から車中泊を含む避難所外避難が選択されたことの表れとして、熊本地震では、マンションや集合住宅が多数並ぶ熊本市中心部でも、自家用車や公園などで寝泊まりする被災住民が相次いだ（久富ほか、2018）。そのうちの一つであり、熊本市中央区にある中川鶴公園は、住宅街に位置し、遊具と公衆トイレ、地元自治会の集会所といった施設を持つにとどまる街区公園であるが、久富ほか（2018）の記述にもあるように、熊本地震発生時には、屋内での避難生活に不安を覚えた近隣住民が自主的に避難生活を送る場所となつた（写真3-4）。

¹² 医学書院 https://www.igaku-shoin.co.jp/paper/archive/y2018/PA03298_02
(2022年1月18日閲覧)



写真3－4 熊本市中央区の中川鶴公園
(熊本県熊本市、2021年7月9日撮影)

こうした背景から熊本地震の人的被害は、土砂崩れや家屋の倒壊などによる死者が50人であったのに対し、エコノミークラス症候群などにより避難所や車中で死亡し、災害関連死と認定された被災者が84人に達するなど、中越地震に続いて関連死が直接死を上回るものとなった（総務省消防庁、2017、pp. 1-12）。

また、本来避難所として用いることを想定していない場所での避難生活は、健康上の不安以外にも、避難者に多くの身体的負荷を与えたことが確認されている。上述の中川鶴公園では、避難生活は3日程度で終わり、避難者に健康上の問題が生じたとの記録は確認されていないが、元来避難所に指定されていない施設で避難生活が行われたため、体力のある大学生が生活用水を調達する作業を担当するなどの負担が生じた（久富ほか、2018）。

熊本県を中心に、車中泊による避難生活を送る被災者が大勢出ているという状況は、地震発生直後からメディアで報じられ¹³、またこれに関連してエコノミークラス症候群の報告が相次いでいることも報じられていた¹⁴。こうした中、4月21日には厚生労働省が公式ウェブサイトで適度な運動や水分補給をとるよう呼びかけ、健康に不安のある被災者を保険証不要で診療する医療機関を公表するなどの取り組みを行った¹⁵。

¹³ 例えば『毎日新聞』は2016年4月18日、『産経新聞』も同年4月23日には、車中泊による避難生活を送る被災者が相次いでいることを報じている。

¹⁴ 例えば2016年4月22日付『産経新聞』など。

¹⁵ 厚生労働省「避難生活を送られている皆様へ（エコノミークラス症候群の防止と給水・入浴について）」

その後、大型連休後となる 5 月 9 日に被災地域の公立小中学校で授業が再開されることとなり、これに先立って避難所の再編・集約が行われたが、5 月中旬に入ると余震の頻度も減少し、自宅へ戻る被災住民も増えたことから、避難者の多くは指定避難所へと移り、その後、同年 11 月までに順次、仮設住宅に入居していった（総務省消防庁、2017、p. 3；内閣府、2017、p. 6）。

また、熊本地震では、ペットを同行して避難所へ避難した被災者が、他の避難者から疎まれ、避難所を出てしまうという事案も発生した。第 1 章でも述べたように、環境省は被災者がペットを同行して指定避難所へ避難できることを原則としている。特に熊本市は、地震発生以前から飼育放棄された動物の殺処分率を 3%に抑えるなど、動物愛護の取り組みを推進しており（藤崎、2011）、本災害案件に際しても、指定避難所にペットを受け入れ、かつ、動物愛護センターの職員がペットを同行させている被災者の相談に応じるなどの対応がとられた。しかし、被災者の中には動物に対してアレルギーを持つ人もおり、また、避難所内におけるペットのトイレなどといった衛生上の問題から避難所内でのトラブルが深刻化し、避難所を出ていく被災者もいた¹⁶。これらの事例を踏まえ、環境省は 2018 年、『熊本地震における被災動物対応記録集』を刊行したほか、2021 年 2 月には、ペットの同行が可能な避難所とそうでない避難所を事前に明示するよう、各市町村に呼びかけた¹⁷。

（4）北海道胆振東部地震

2018 年 9 月 6 日に北海道胆振地方で発生した北海道胆振東部地震（以下、胆振東部地震）は、安平町、厚真町、むかわ町などで震度 6 強から震度 7 を観測し、2000 棟以上の家屋に全壊又は半壊の住家被害が発生した。また同地震では、厚真町内の火力発電所がボイラー管破損を受けて送電停止を余儀なくされ、その影響で北海道内の大半の地域で停電が発生した。

胆振東部地震では、胆振管内の厚真町やむかわ町で土砂崩れや建築物の倒壊が相次いだ。同地震での直接死 41 人のうち、36 人が厚真町に集中しており、かつ、その半数以上は家屋が土砂崩れに巻き込まれたことによるものであった¹⁸。

<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000122342.html> （2021 年 6 月 22 日閲覧）

¹⁶ 『産経新聞』2016 年 4 月 25 日

¹⁷ 「避難所のペット同行、可否公表を」共同通信社 2021 年 2 月 20 日配信記事

¹⁸ 内閣府「平成 30 年北海道胆振東部地震に係る被害状況等について」

http://www.bousai.go.jp/updates/h30jishin_hokkaido/index.html （2021 年 6 月 17 日閲覧）

こうした状況を受け、厚真町やむかわ町では発災直後から避難所が開設され、道内外からの支援物資の受け入れが行われた。消防庁が発災 2 日後にあたる 9 月 8 日午前 10 時の時点で把握した避難所の数は 447 か所であり、実避難者数は 1 万 1000 人以上に達した¹⁹。しかし、道内全域で停電が発生した影響により、各地で避難所への物資搬入に遅れが生じたほか、道南各地で交通網の寸断も多数発生したことなどから²⁰、避難所へ移らず、自宅や知人宅、自家用車などで避難生活を送る住民も相次いだ。また、被災地域は自家用車への依存度の高い地域であり、特にむかわ町以南は、沿岸部を走る日高本線が 2015 年に高潮の被害を受けて長期運休²¹するなど、本地震の前から公共交通が打撃を受けていた場所であり、車中泊による避難生活を送る住民も大勢いた。

胆振東部地震では、本章でこれまでに見てきた過去の地震災害での教訓が生かされ、市町村による支援が行き届きやすく、車中泊をする住民を考慮に入れた避難生活支援が試みられた。本震発生直後の時点で大規模な土砂崩れの発生を確認した厚真町では、町内全域で避難者が発生することなどを踏まえ、総合福祉センターやスポーツセンターなどインフラや人的サービスの整った施設を避難所として開設した²²。また、むかわ町では、道の駅である「四季の館」が避難所として開放される一方、同館の駐車場が車中泊者向けに開放され、車中泊者と避難所への避難者が同水準の公的支援にアクセスできる環境が作られた（写真 3 - 5）²³。

¹⁹ 医学書院 https://www.igaku-shoin.co.jp/paper/archive/y2018/PA03298_02
(2022 年 1 月 18 日閲覧)

²⁰ 胆振東部地震後、道内の高速道路の通行止めが相次ぎ、その全面解除には丸一日以上を要したほか、JR 北海道が日高本線を除く全線で運転を再開したのは 9 月 26 日であった。（『北海道新聞』2018 年 9 月 8 日、および北海道旅客鉄道（JR 北海道）プレスリリース 2018 年 11 月 1 日付）

²¹ その後、同線のむかわ町以南の区間は 2021 年 3 月に正式に廃線となった。

²² 『プラクティス』第 28 号、2019 年、p. 3

²³ 『北海道新聞』2018 年 11 月 12 日。なお同記事によれば、11 月 11 日まで避難所として運営された「四季の館」は、閉鎖時点ではむかわ町内に残った最後の指定避難所であった。



写真 3－5 むかわ町の道の駅「四季の館」とその駐車場
(北海道むかわ町、2020年6月18日撮影)

むかわ町や厚真町などの被災地に、車中泊による避難者が大勢いるという事実は、地震発生直後からメディアを通じて北海道内外に知られることとなった。こうした状況を受けて、国内の多数の学会や医療系団体が、地震発生直後からエコノミークラス症候群の発生に注意し、必要な予防策をとるよう訴える声明を相次いで発表した。その例として、日本静脈学会と日本循環器学会は、9月7日に被災住民やマス・メディアを対象として、避難生活中、ふくらはぎのマッサージや弾性ストッキング着用を推奨する声明を発表した²⁴。また日本栓子検出と治療学会も、同じく9月7日に、避難生活中の水分補給や運動を推奨する声明を発表した²⁵。

医療系団体が、胆振東部地震発生直後から上述のように相次いでエコノミークラス症候群への注意を喚起する声明を発表した背景として、同地震の2年前に発生した熊本地震での教訓を指摘することができる。車中泊で長時間同じ姿勢を続けたり、避難所で水分の摂取を過度に控えたりすることでエコノミークラス症候群が引き起こされやすくなることは、2004年の中越地震を経て広く知られるようになった。しかし、その12年後に起こった熊本地震で大勢の関連死が出たことに示されるように、エコノミークラス症候群のリスクを事実として

²⁴ 日本循環器学会 http://www.j-circ.or.jp/hokkaido_eq2018/20180907_vte.htm
(2021年6月24日閲覧)

²⁵ 日本栓子検出と治療学会 <http://www.embolus.jp/news-detail.php?id=36>
(2021年6月24日閲覧)

知っていても、それを避難生活という日常とは大きく異なった環境下で思い出し、適切な対策をとれるとは限らない。こうした背景も作用し、胆振東部地震では上述のような繰り返しの呼びかけが行われたほか、避難所に迅速に段ボールベッドが供給されるなどの支援も行われた²⁶。

胆振東部地震では、北海道という地理的な条件も踏まえ、避難所での寒さ対策が積極的に進められたほか、厳冬期に入る前に避難者を仮設住宅へ入居させることも急がれ、実際に地震発生から3か月後の12月6日に、厚真町内に最後まで開設されていた避難所が閉鎖された²⁷。上記の取り組みとの因果関係は改めて検証される必要があるが、最終的に、胆振東部地震での関連死は3人にとどまった²⁸。

第2節 避難所外避難が引き起こす主な問題とその対策

前節では、避難所外避難を行う被災住民が多く発生した主要な災害4事例をレビューした。以下では、その内容を整理し、避難所外避難が引き起こす主要な問題を、公的機関にかかるものと、被災住民の心身にかかる問題に大別し、指摘していく。その上で、それぞれの問題に対し、どのような対策があるかを見ていく。

(1) 公的機関による支援にかかる問題とその対策

本章前半で取り上げた4つの事例では、正確な人数や期間については更なる精査を要するものの、避難所外での避難生活を送る被災住民が多数発生した。その避難先を改めて整理すると、中越地震、熊本地震及び胆振東部地震では、車中泊による避難生活が大きく注目され、東日本大震災では、社寺など指定避難所以外の施設で避難生活を送る例が複数確認された。

公的機関、特に市町村の観点から見ると、指定避難所外の場所で避難生活を送ることは、個々の被災住民の安否を確認したり、必要な支援を供給することを困難にさせる。指定避難所で避難生活を送る場合、個々の被災住民の安否や健康状態は避難所の運営を通じて周知され、仮に健康を害する避難者がいた場合でも、避難所の運営主体や公的機関がそのことを把握することができる。しかし、指定避難所以外の施設で避難生活を送る場合、仮に被災住民が体調を崩したり、何ら

²⁶ 『西日本新聞』2020年7月8日。

²⁷ 『苦小牧民報』2018年12月8日。

²⁸ 北海道防災情報 <http://kyouiku.bousai-hokkaido.jp/wordpress/ndl/147526/>
(2021年6月24日閲覧)

かの困難を抱えたとしても、それを公的機関が把握し、適切な医療支援や物資の供給を迅速に行うことは難しい。

そもそも従来、多くの市町村では、大規模災害発生時に多くの住民が指定避難所へ避難する状況を想定し、避難所運営のマニュアル等が作成されてきた。そしてそれらマニュアルにおいては、限られた人員や資材を用いて避難所を運営するという観点から、被災住民の自宅の復旧や仮設住宅の建設状況に応じ、指定避難所を集約することが想定されている²⁹。すなわち、指定避難所は必要に応じて集約することを想定されながら運営されることが一般的であり、例えば胆振東部地震の際に厚真町でとられた避難所を大規模施設で集約して開設するという方式も、こうした考え方によればあると言える。これに対し、車中泊などの避難所外避難は、住民の避難先を分散させるものであり、市町村は、従来とは大きく異なった避難所の開設・運営を想定しなければならなくなっている。

上記の問題に対処する上では、自主防災組織など、住民による共助を通じたサポートが不可欠となる。すなわち、自宅や知人宅などの住居を避難先とする場合、各々の避難先で結成・運営される自主防災組織が被災住民の状況を把握し、支援を行うことが、当該被災住民の生活再建において重要な役割を果たす。無論、そのような支援を行うためにはカバー率の高い自主防災組織が平素から災害発生を想定した訓練を行い、また必要な物資を備蓄していることが前提条件となるが、東日本大震災以降、自主防災組織のカバー率は全国的に緩やかながらも上昇傾向にあり、2017年以降は80%台³⁰で推移している。今後も、自主防災組織による防災訓練や防災倉庫の設置、物資の備蓄などを奨励することは、自宅や知人宅で避難生活を送る被災住民の状況の迅速かつ正確な把握や支援に貢献することになる。

しかし、車中泊による避難は、しばしば生活場所が移動し、また元の居住地の住民関係から切り離された環境で生活を送ることになるため、自主防災組織のような平時から活動する共助の枠組みで支援することが困難となる。そのため、公的機関による安否の把握が遅れやすくなり、また支援物資の配布にも時間を要しやすくなる。こうした状況への対処として、胆振東部地震では長期間の運営に耐えられる施設で避難所を開設し、その駐車場を車中泊者向けに開放したという例があった。自家用車への依存度が高い地域では、今後もこうしたケースが生じることが予想され、島根県益田市のように、災害発生を想定し、市内の公園

²⁹ 指定避難所の「集約」に言及した避難所運営マニュアル、もしくはその草案を公式ウェブサイトで公開している市町村は、北海道安平町、青森市、名古屋市ほか多数におよぶ。

³⁰ 地域の自主防災組織に加入しているとされる世帯の、全世帯に対する比率。総務省消防庁国民保護・防災部地域防災室（2018）

の大規模駐車場をあらかじめ車中泊避難のための施設として指定しておく例もある³¹。

社寺などの宗教施設を避難所として用いる例は、先述のように東日本大震災で複数見られた。林ほか（2012）などでも論じられているように、災害発生時に住民が社寺へ避難することが多く、また社寺の側も積極的に住民を受け入れることが多いため、その避難所としての役割を期待される傾向にある。しかし、社寺は基本的に礼拝や祈祷のための施設であり、常駐する人員も宗教施設のスタッフであるため、被災住民のケアや、その後の仮設住宅への移住などを支援するノウハウを持っていないことが多い。東日本大震災を取り上げた富安ほか（2014）でも指摘されているように、大規模地震で住居を失った被災住民は、仮設住宅に入居するまでの間に、避難所の集約などにより、数回にわたって生活場所を移ることも多い。加えて、同じく富安ほか（2014）で指摘されているように、避難所を移ることもある被災住民が、仮設住宅へ入居しようとする際、市町村が提供する情報に依拠する傾向は極めて強い。そのため、指定避難所以外の場所で避難生活を送ることは、避難生活を終えるための情報にもアクセスしづらい状況を生むと言える。

（2）心身の不調にかかる問題とその対策

本章前半で取り上げた 4 つの事例は、いずれも地震災害であり、避難生活が数週間から数か月と長期に及んでいる。長期にわたる避難生活を避難所外で送ることで、被災住民が健康を害するケースもしばしば見られた。

このうち中越地震と熊本地震では、車中泊による避難生活を長期にわたって続ける被災住民を中心に、エコノミークラス症候群を発症する事例が相次いだ。エコノミークラス症候群そのものは、生活環境が劣悪であったり対策が不十分であったりする場合、避難所でも発症しうる³²が、車中泊の場合、睡眠時を含め、長時間に渡って同じ姿勢を維持することにより、発症のリスクが特に高くなる。加えて車中泊による避難生活を続けた場合、心身の不調³³を抱えた時に助けを求

³¹ 益田市 <https://www.city.masuda.lg.jp/site/coronavirus/detail-59547.html> （2021年6月29日閲覧）。なお、同ページ内では、車中泊避難は指定避難所での避難生活ではないため、車中泊する場合は、被災住民が各自で必要な物資を確保するよう求めている。

³² 避難所での生活でも、トイレの設置数が少ないために水分摂取を控えたり、運動不足が長期化したりした場合、エコノミークラス症候群の危険性は増す。

³³ この不調には精神的なストレスなども含まれる。胆振東部地震では、地震お

め、迅速な治療を受けることも難しくなる。こうした事情が重なり、上記2件の地震災害では多数の関連死が認定され、その数は地震そのものによる直接死を上回った。

車中泊がエコノミークラス症候群などの健康問題を引き起こしやすいというリスクは、2004年の中越地震及び2011年の東日本大震災の時点で、既に広く知られていた（榛沢、2011）。加えて、弾性ストッキングを着用するなどの対策をとることで当該リスクを大きく減らせることも、2つの地震を経て確認されていた。

しかし、過去の災害を通じて車中泊の危険性が指摘され、かつその対処方法も明らかになっていたにもかかわらず、2016年の熊本地震では最大8万人もの避難所外避難が発生し、関連死も多数認定された。前節で見たように、同地震で車中泊を行った被災住民は、避難所の安全性よりも、激しい揺れを複数回経験したことからくる不安感をより重要な動機として、避難所外で避難生活を送っていた。こうした背景を踏まえるならば、不充分な準備のまま車中泊を始めた被災住民も少なくなかったと推測される。こうした準備不足な中での避難生活では、過去の災害で明らかになっていた車中泊のリスクを考慮する精神的余裕を持てなかつた被災住民も少なくなかったとみられる。

こうした過去の災害の経験も反映され、2018年の胆振東部地震では、発災直後から多数の学術団体などが声明文を発表し、被災住民にエコノミークラス症候群に注意するよう呼びかけたほか、マス・メディアに対しても、エコノミークラス症候群対策を啓発する報道を行うよう求めた³⁴。こうした取り組みは、避難所外避難での注意点を知識として知っていても、それを発災時に実践できるとは限らないという視点からの注意喚起と言えるものであり、2020年7月の九州南部の豪雨災害でも、避難所でエコノミークラス症候群の予防策を記したチラシが配られるなど、同様の取り組みが行われた³⁵。

（3）避難生活の長期化にかかる問題とその対策

災害救助法施行令に基づく「災害救助法による救助の程度、方法及び時間並びに実費弁償の基準」は、避難所の設置期間を災害発生の日から7日以内と規定

より停電の発生に伴うストレスから体調を崩し、その後死亡した札幌市在住の女性が、同市から自身の関連死と認定されたケースがあった。

³⁴ 胆振東部地震発生後にエコノミークラス症候群への警戒を呼びかける声明を発表した学会として、日本静脈学会、日本栓子検出と治療学会、日本循環器学会などが挙げられる。

³⁵ 『東京新聞』2020年7月5日

しており、7日を超えて避難所を設置・運営する場合は、市町村が都道府県と協議を行う必要がある。本章で見た4つの事例では、指定避難所の設置期間はいずれも1か月を超えており、従来、地震に比べて避難所開設期間が短い傾向にあった風水害においても、例えば2020年7月の熊本県を中心とする豪雨では、被災住民の避難生活が8日間以上におよんだ地域も存在した³⁶。2021年1月に朝日新聞社が全国の都道府県知事を対象に行ったアンケート調査では「(7日間という規定は)必ずしも(災害の)実態に合っていない」と回答した知事もあり³⁷、前述のように、胆振東部地震の際に厚真町が大型公共施設での避難所開設を決断したのも、こうした事情を踏まえてのものだったと言える。

避難所外避難の観点からは、避難生活の長期化には2つの問題点がある。1つ目は生活環境の悪化に関するものであり、2つ目は避難者と市町村との連絡体制に関するものである。まず、避難所外避難において選択される自宅や知人宅などの民家は、多くの場合、体育館や学校のような大型公共施設と異なり、大規模災害発生時の避難生活を想定した構造になっていない。近年はローリング・ストックなど、自宅での避難生活に備えた取り組みが多くの市町村で奨励されているが、停電時に発電機を稼働させることで電力を維持することが困難であるなど、災害発生時の住環境は避難所に指定されている公共施設に劣り、かつ、その住環境は避難生活が長期化するほど悪化する。防災訓練などにおいても、電力や水道、道路などのインフラに問題が生じる状況下での自宅等での避難生活は、10日程度までが目安と示されることが多く³⁸、避難生活の長期化に対応できるものとは言いがたい。実際、2020年7月豪雨の後、熊本県内では、床下浸水した自宅で避難生活を続けたものの、浸水箇所の湿気を取り除くことができず、カビの発生に悩むようになった被災住民の例が報じられている³⁹。

また、避難所外避難は、前述の車中泊のように市町村と避難している被災住民との連絡がとりにくくなるという問題をもたらすが、避難生活の長期化は、この問題を一層深刻化させる。すなわち、自宅など避難所外で避難生活を送る住民が、避難先を移るたびにその事実や連絡先を市町村と共有するとは限らず、時間の経過と共に市町村が避難の実態を把握できなくなる恐れがある。加えて、避難所外避難が長期化する中で、他者との接点の少ない生活が長く続き、孤独死につながる恐れもある⁴⁰。

³⁶ 『西日本新聞』2020年7月25日

³⁷ 『朝日新聞』2021年2月1日

³⁸ 『毎日新聞』2021年3月10日

³⁹ 『西日本新聞』2020年7月25日

⁴⁰ 『朝日新聞』2020年10月4日

【参考文献】

- 稻月正 (2018). 「熊本地震における車中避難の選択理由と生活上の困難」『西日本社会学会年報』第 16 号、pp. 5-22
- 佐々木健ほか (2015). 「広域災害時における寺院の利用の実態と緊急避難場所・避難所の指定の意向—国指定文化財を除く寺院本堂の災害時の役割に関する研究」『日本建築学会計画系論文集』第 80 卷第 716 号、pp. 2221-2229
- (2021). 「広域災害時の避難所の追加指定と寺院の潜在性に関する研究—全国の寺院と自治体への調査による」『日本建築学会技術報告集』第 27 卷第 65 号、pp. 396-401
- 総務省消防庁 (2017). 『平成 28 年版 消防白書』総務省消防庁
- 総務省消防庁国民保護・防災部地域防災室 (2018). 「自主防災組織等の現状」総務省消防庁
- 富安亮輔ほか (2014). 「発災から仮設住宅入居までの避難先と移行プロセスに関する研究」『日本建築学会計画系論文集』第 79 卷第 706 号、pp. 2799-2808
- 内閣府 (2017). 「熊本地震被災者アンケートの分析結果に基づく熊本地震における住民の避難理由と避難期間」内閣府 (防災担当)
- 新潟県 (2019). 「新潟県中越大震災による被害状況について (最終報)」新潟県林倫子ほか (2012). 「東日本大震災における社寺の避難所運営体制—宮城県広域石巻圏を対象として」『歴史都市防災論文集』第 6 号、pp. 149-156
- 榛沢和彦 (2011). 「災害後エコノミークラス症候群等循環器疾患発生の分析」厚生労働省『災害・重大健康危機の発生時・発生後の対応体制および健康被害防止策に関する研究 平成 20-22 年度総合研究報告書』pp.27-36
- 久富学ほか (2018). 「震災時における都市公園の避難所としての機能のあり方にに関する調査」『熊本都市政策』第 6 号、pp. 113-116
- 藤崎童士 (2011). 『殺処分ゼロ—先駆者・熊本市動物愛護センターの軌跡』三五館
- 『朝日新聞』
- 『産経新聞』
- 『東京新聞』
- 『苦小牧民報』
- 『西日本新聞』
- 『毎日新聞』
- 『プラクティス (北海道市町村振興協会政策情報誌)』
- 『北海道新聞』
- 安心安全情報 <https://www.itscom.co.jp>
- 医学書院 <https://www.igaku-shoin.co.jp>

共同通信社 <https://www.kyodo.co.jp/>
厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp>
内閣府（防災担当） <http://www.bousai.go.jp>
日本循環器学会 [http://www.j-circ.or.jp/](http://www.j-circ.or.jp)
日本栓子検出と治療学会 <http://www.embolus.jp>
復興庁 <https://www.reconstruction.go.jp>
北海道防災情報 <http://kyouiku.bousai-hokkaido.jp/wordpress/>
北海道旅客鉄道（JR 北海道） [https://www.jrhokkaido.co.jp/](https://www.jrhokkaido.co.jp)
益田市 <https://www.city.masuda.lg.jp>

第4章 市町村・NPO 法人を対象とした インタビュー調査

第1節 目的

第2章及び第3章では、文献調査を通して、避難所外避難にかかる課題や過去の事例を概観した。本章では、市町村による避難所外避難者への支援にかかる課題や取り組みを把握するために、市町村を対象にインタビュー調査を実施する。併せて、避難所外避難者への支援経験を有するNPO法人にも同様のインタビュー調査を行い、避難所外避難者支援における住民団体側の見解にも触れる。

第2節 方法

本インタビュー調査は、宮城県と熊本県の2市1町1NPO法人を対象に実施した（表4－1）。市町村については、候補団体へ直接調査協力の依頼をかけた後、依頼を承諾いただいた団体の担当部局職員に対してインタビューを実施した。熊本市のNPO法人へは熊本県社会福祉協議会経由で調査協力依頼をかけ、承諾後に対面にてインタビューを実施している。対象団体への質問は2項目構成となっており、最初の項目が「1. 避難所外避難者への避難生活支援にかかる課題」、2つ目が「2. 避難所外避難者への避難生活支援にかかる現在の取り組み」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）。

表4－1. インタビュー対象団体

No.	市町村	団体名	対応した近年の主な災害*
1	宮城県仙台市	仙台市危機管理局防災・減災部防災計画課	2011年東日本大震災、令和元年台風19号
2	宮城県多賀城市	多賀城市総務部交通防災課	2011年東日本大震災、令和元年台風19号
3	熊本県益城町	益城町危機管理課	2016年熊本地震
4	熊本県熊本市	くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）	2016年熊本地震、令和2年7月豪雨

*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) 仙台市危機管理局防災・減災部防災計画課

東北地方最大の都市である仙台市には、現在市内 5 区に計 195 箇所の指定避難所が設置されている。これらの指定避難所は、近年発生した風水害や地震においても適宜開設されている（例：平成 27 年 9 月関東・東北豪雨、令和元年東日本台風、2021 年 2 月福島県沖地震）。本インタビュー調査では、仙台市における避難所外避難者への支援体制や現在の課題について、危機管理局防災・減災部防災計画課担当職員に話をうかがった（表 4-2）。

表 4-2. 仙台市危機管理局防災・減災部防災計画課インタビュー調査の概要

日 時 :	2021 年 10 月 14 日（木）11:00～
場 所 :	本庁舎 2 階危機管理局内打ち合わせスペース
対応者（計 1 名）:	防災計画係主任

市内にある各指定避難所には「避難所運営委員会」が設置されており、構成員は各地域の住民団体（例：町内会や自主防災組織）、施設管理者（例：小学校）、そして仙台市職員となっている。各指定避難所の開設・運営は、避難所運営委員会が主体となって計画・対応することになっている。災害発生後に何らかの理由で避難所に来られない住民への支援についても、基本的には指定避難所ごとに対応することになっている。そのため、避難所外避難者への支援については、避難所運営委員会のメンバーが適宜必要に応じて、当該地域内の在宅避難者等へ物資や情報を提供するという形となっている。東日本大震災の時は仙台市内で約 10 万人の避難者が発生したが、この規模になると行政職員だけではとても対応できない。そのため、当市においては、避難所運営や被災者支援を共助中心（住民団体や地域住民が主体）で対応することにしている。

避難所外避難者の支援については、避難者情報や支援物資の把握が重要となってくる。しかし、市の規模が大きいため、それらの管理は非常に大変な作業となる。そのため、現在当市では避難者情報や支援物資の管理について、電子化して把握できる仕組みづくりに取り組んでおり、今後様々な方法を模索しながら仕組みを構築していくと考えている。また、当市では共助が防災の中心となっているので、平成 24 年度から開催している「仙台市地域防災リーダー（SBL）養成講習」や防災出前講座などを通して、共助の重要性周知に努めている。

避難所に来られない要配慮者への避難生活支援についても、共助が中心となっている（図 4-1）。各町内会と社会福祉協議会が連携し、当市が管理している要配慮者名簿を活用しながら、平時から地域に住んでいる要配慮者の把握を

行っている（図4－2）。毎年実施している防災訓練の際も、住民団体が主体となり、地域に住む要配慮者への支援訓練を実施している。ただし、要配慮者名簿への登録は手上げ式のため、管内に住んでいる要配慮者全員の把握はできていない。要配慮者名簿の登録率を高めていくことは、現在の課題の一つだと認識している。要配慮者名簿の登録管理は市の福祉部局が担当しており、危機管理局も地域住民へ当該登録制度や災害時の要配慮者支援についての周知に努めている。



図4－1. 共助による避難所外要配慮者への支援
引用：仙台市、2020

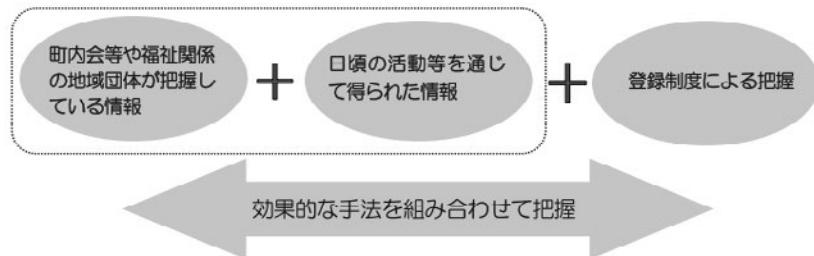


図4－2. 要配慮者の把握体制
引用：仙台市、2012

当市の「災害時要援護者避難支援プラン」では、要配慮者自身の自助と地域住民間の共助により、要配慮者支援を行うこととしている。ただし、避難支援プランでカバーできない部分も当然ある。要配慮者の避難支援を例に挙げると、人口規模の小さな自治体であればマンパワーを用いて対応することができるかもしれないが（例：管内要配慮者世帯の全戸訪問）、当市規模だと難しい。また、本年度からは避難行動要支援者にかかる個別避難計画の作成が努力義務化されたが、実際に災害が発生した時に「具体的に誰が支援するのか」という課題もあ

る。今後関係者間でより詳細な対応を検討していく必要がある。

(2) 多賀城市総務部交通防災課

仙台市の北東部に位置する多賀城市には、現在約 6.2 万人の住民が暮らしている。市の南部は仙台港に隣接しているが、海に直接面している土地面積は少ない。そのため、市の災害史を見てみると、管内では津波よりも風水害による被害が多い。今回の調査では、避難所外避難者支援にかかる多賀城市的取り組み状況について、総務部交通防災課職員に話をうかがった（表 4-3）。

表 4-3. 多賀城市総務部交通防災課インタビュー調査の概要

日 時 :	2021 年 10 月 15 日（金）11:00～
場 所 :	本庁舎 2 階打ち合わせスペース
対応者（計 1 名）:	消防防災係

当市では、管内にある 13 地区の各指定避難所に 8 人の市役所職員を「現地班」として割り当てている。毎年春先（出水期前）に各地域の区長等と小中学校の先生（施設管理者）と共に「現地班研修」を開催しており、その際に各地区の避難所運営について打ち合わせを行っている。避難所外避難者への避難生活支援に関しては地区ごとに取り組み程度が異なっているが、支援担当者を決めている地区もある。基本的には、自主防災組織のメンバーや被災住民が協力し合いながら、避難所外避難者を支援する仕組みとなっている（図 4-3）。市の基本的な方針としては、避難所外避難者への支援も指定避難所単位で行うことにしている。当市では平時から市の情報を「多賀城 LINE」や「たがじょう安心メール」などで発信しているが、災害発生後にはこれらのアカウントから避難所内外の被災者へ災害情報や支援情報を提供していくことになる。

● 地域との連携

大規模災害では、電気・水道等のライフライン被害も予想され、自宅の被害を免れた人々でも、日常生活が困難である方（在宅避難者）が発生します。
総務班が中心となり、避難者と在宅避難者の連携体制の構築を図ります。

- 配給を受ける在宅避難者には、地区ごとにまとまった組織を編成してもらい、食料・物資の提供等、避難者と在宅避難者が連携して対応できるよう配慮します。

図 4-3. 避難所運営マニュアルに記載されている在宅避難者への支援

引用：多賀城市、2018

災害発生時の要配慮者支援についても各地区で対応を検討してもらっており、各地区的区長等と民生委員、市の福祉部局が協力しながら対応することになっている（図4－4）。当市では地区ごとに「見守り隊」を結成しており、平時から地域の要配慮者とのつながりの構築を図っている。東日本大震災の時は要配慮者の支援方法について問題が生じたが（例：指定避難所内のどこで要配慮者を受け入れるか）、現在はその時の教訓をもとに対応を見直している（例：一旦指定避難所内の空き部屋に入ってもらい、その後協定を結ぶ福祉施設へ移ってもらう）。令和元年東日本台風の時は市内で50cm～1m程度の浸水箇所が発生したが、要配慮者の避難や支援では大きな問題は発生しなかった（市内の主な被害は床上浸水16棟、床下浸水102棟）。

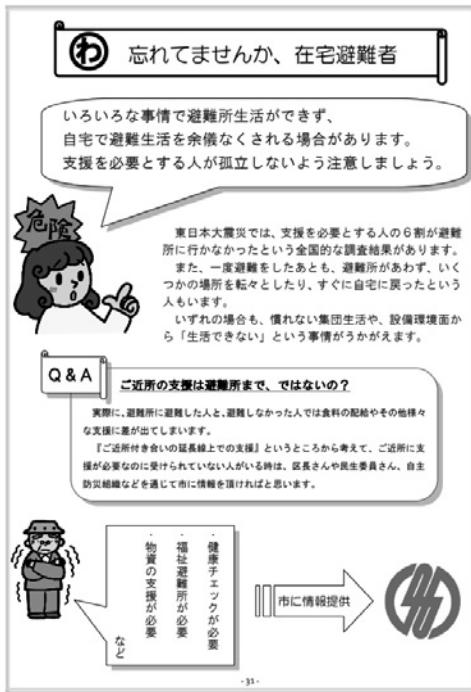


図4－4．共助による避難所外要配慮者支援の周知
引用：多賀城市、2016

当市においても、災害発生後の要配慮者支援は大きな課題となっている。個人情報の問題から、要配慮者リストへの登録や当該情報の扱いなどは円滑に行えていない。また、高齢者や障害者（視聴覚）などの要配慮者には、自分でできることと支援が必要なことがあるので、防災に関して要配慮者が周りに相談しやすい雰囲気づくりに普段から取り組んでいくことが、特に重要だと考えている。また、防災準備や避難所運営、避難所外避難者支援などについて、地域住民を主体とすることは重要だと思っている。ただ、地域住民が主体だからと言って、全

てを地域住民に丸投げしても上手くいかないと思っている。地域住民が円滑に防災活動に取り組めるように上手に支援していくのも、行政の重要な役割だと認識している。

(3) 益城町危機管理課

熊本県中部に位置する益城町は、2016 年の熊本地震で甚大な被害を受けて以降、積極的に防災・危機管理施策に取り組んできた。新型コロナウイルス感染症対策を施した避難所訓練についても、全国に先駆け 2020 年 5 月に実施している。今回の調査では、益城町における避難所外避難者の支援体制について、危機管理課長に話をうかがった（表 4-4）。

表 4-4. 益城町危機管理課インタビュー調査の概要

日 時 :	2021 年 10 月 25 日（月）13:00～
場 所 :	本庁舎会議室棟小会議室
対応者（計 1 名）:	課長

熊本地震の時は指定避難所に入れない避難者が大勢おり、その把握及び支援に非常に苦労した。また、コロナ禍における避難のあり方については国の方針が大転換し、縁故避難や車中避難などを含めた避難先の多様化が図られるようになった。そのため、当町では 2020 年 6 月から登録制メールによる避難者把握システムの構築に着手し、現在当該システムの運用を開始している。具体的には、災害発生後に当町から発信される「ましきメール」に「避難状況把握アンケート」機能を付帯させ、当該メールを返信してもらうことにより、被災者の避難先を把握する仕組みになっている（図 4-5）。回答してもらう内容は、避難人数や避難者の名前、避難場所など、計 7 項目となっている。多くの項目に回答を求める返信率が低くなってしまうため、7 項目中回答必須項目は 3 項目のみとなっている。

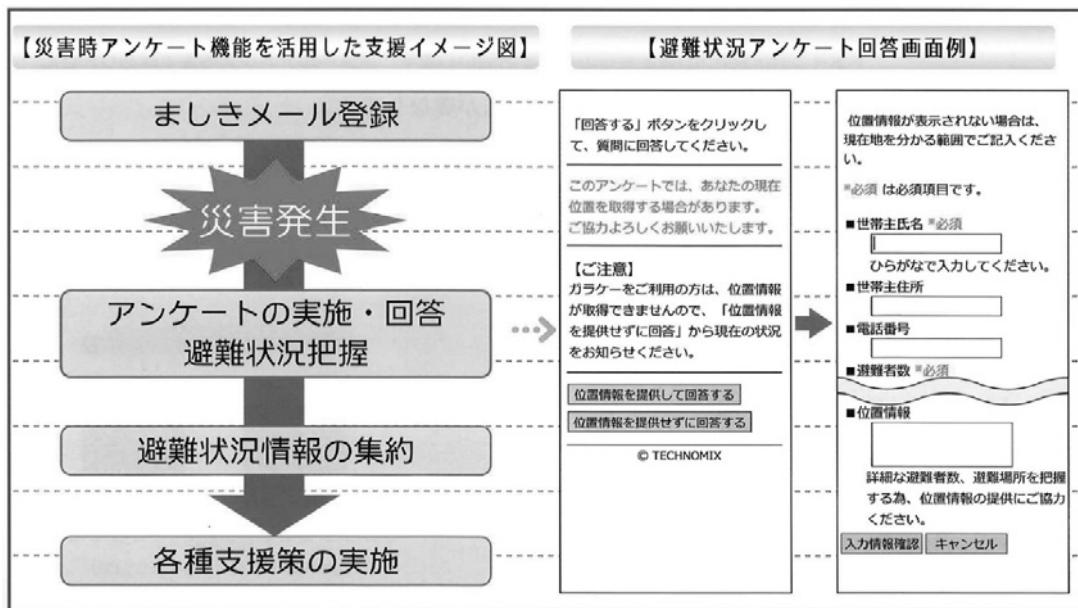


図 4－5．益城町の「避難状況把握アンケート」機能

引用：益城町、2021

もともと当町では職員の緊急参集メールにアンケート機能が付いており、当該機能に軽微なシステム変更を加える形で今回の避難状況把握アンケート機能を構築している。システム構築に際しては、新型コロナに関連する国の「地方創生臨時交付金」を活用している。町広報紙やホームページ、全戸配布チラシなどを通してこのシステムの活用を地域住民に呼びかけており、現在の登録者数は約3,000件となっている。なお、このシステムは、町公式LINEやTwitterとも連動している。

現在、各指定避難所に割り当てている町職員は、2～4人となっている。そのため、避難所外避難者への支援については、現状自治会などの地域コミュニティの力に頼らざるを得ないと考えている。車中避難者への支援については、グランメッセ熊本（町内にある常設展示場で駐車場は2,200台収容）のような広大な駐車場に大勢の車中避難者が集まってしまうと、規模が大きすぎて円滑な支援が行えなくなってしまう。そのため、車中避難者への生活物資支援が実施しやすいように町内一円に小規模な避難地公園・避難緑地公園を整備し、一時避難所として車中避難場所を確保している。

要配慮者への支援については、管内のモデル地区を対象に、現在、個別支援計画及び個別避難計画の作成に取り組んでいる。その中で、今後課題や改善点の洗い出しを行う予定となっている。福祉避難所については、協定を締結している管内16箇所の福祉施設と「福祉避難所連携会議」を開催しており、日ごろから顔の見える関係を構築しながら、大規模災害時に円滑な連携を図れるように取り

組んでいる。避難生活支援におけるその他の取り組みとしては、民間団体との連携が挙げられる。当町は特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）と応援協定を締結しており、災害が発生した際、当町からの要請に基づき KVOAD に加盟しているボランティア団体から応援者が派遣されることになっている。

（4）特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）

特定非営利活動法人くまもと災害ボランティア団体ネットワーク（KVOAD）は災害支援及び復旧・復興分野において団体間のコーディネート役を担う NPO であり、平時においては団体間の連携強化や人材育成に取り組んでいる。2016 年 10 月の発足以降、熊本を拠点に精力的に活動を行っており、熊本県内で甚大な被害が生じた令和 2 年 7 月豪雨でも被災地内外で支援活動に携わっている。今回のインタビュー調査では、避難所外避難者支援にかかる民間団体の役割や令和 2 年 7 月豪雨における被災者支援について、代表理事に話をうかがった（表 4-5）。

表 4-5. KVOAD インタビュー調査の概要

日 時 :	2021 年 10 月 26 日 (火) 10:00～
場 所 :	熊本県総合福祉センター 1 階 KVOAD 事務所内
対応者 (計 1 名) :	代表理事

大きな災害の発生後は行政だけで避難所外避難者の支援をすることは不可能なため、民間の NPO などがその役割を担うことになる。しかし、避難所外避難者への支援についてはやはり個人情報の扱いが問題となっており、現状、民間団体が避難所外避難者へ支援をしたくても支援に必要な個人情報を行政からもらうことができない。また、避難所外避難者への支援においてはまず避難所外避難者の避難先を把握することになるが、これが非常に難しい。実際のところ、過去の災害では避難先の実態把握で手いっぱいとなり、支援までは手が届いていなかった。地震に限っていえば、発災後に指定避難所以外の複数の場所に被災者が集まってしまうため、それらの避難所外避難者全員に情報提供などの支援をすることは極めて難しい。車中避難者についても、規模の大きな避難先（例：小学校のグラウンド）に集まる避難所外避難者には何とか支援を提供できるが、小規模な避難先にいる避難所外避難者までカバーすることは容易ではない。

令和 2 年 7 月豪雨では大雨によって車や道路に大きな被害が発生したため、車中に避難した住民はほとんどおらず、多くの被災者は自宅の 2 階等に避難していた。在宅避難者の避難先把握については、被災自治体が民間団体の力を借り

ながら全戸訪問を実施している。ただ、在宅避難者は昼間不在で夜帰ってくるという人が多いため、把握がとても難しく多大な時間がかかる。町内会などの地域コミュニティ単位で各被災者の避難先把握をするのが理想的だが、実際は被災によって地域コミュニティもバラバラになってしまうため、地元の人であっても誰がどこに避難しているかを把握できない状況となってしまう。また、地域性もあるかもしれないが、特に避難所外にいる要配慮者は自ら声を上げて支援を求めることが少ないため、被災後に支援を提供することが非常に難しい状況となってしまっている。

2016 年の熊本地震の時は避難所外避難者の避難先把握が上手くできなかつたために、避難所外避難者への支援がほとんどできなかつた。その時の教訓を生かし、2017 年 3 月に災害発生時等における連携・協力において熊本県と全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)、そして当団体とで 3 者協定を締結した。当団体は熊本県と災害発生時の協定を締結しているため、熊本県下で災害が発生すると県内の被災自治体から支援要請がある。令和 2 年 7 月豪雨の際にも被災自治体から当団体に支援要請があつたため、被災自治体と NPO・公益団体間のコーディネーター的な役割を担いながら支援を行つた。ただ、令和 2 年 7 月豪雨の時は新型コロナウイルス感染症の影響もあり、外部から行政の派遣職員やボランティアなどがなかなか被災地に入れず、現場がかなり混乱してしまつた。被災者支援においては、外部からの人的支援の有無が非常に重要になってくると改めて実感した。

当団体は益城町とも 2 者協定を締結しており、災害発生時の支援だけでなく、平時に益城町が実施している防災訓練などにも参加している。また、現在は熊本県と熊本市、熊本県社会福祉協議会、熊本市社会福祉協議会、そして当団体で、定期的に連携会議を開催している(図 4-6)。これらの関係組織と連携を深め、さらに効果的な被災者支援が実施できるように取り組んでいきたいと考えている。



図 4-6. 県、市、県・市社協、NPO 等による連携会議の様子

提供 : KVOAD、2019

第4節 考察

本章では、市町村とNPO法人に避難所外避難者への支援にかかる課題や現在の取り組み状況について話をうかがった。4団体に実施したインタビュー調査から、特に要配慮者の「避難先把握」及び「避難生活支援」に大きな課題が残されていることがわかった。以下においては、既述のインタビュー内容を踏まえながら、これら2点を改めて整理する。

(1) 要配慮者の避難先把握

発災後に要配慮者の避難先を把握するうえで、平時における避難行動要支援者名簿の登録は重要な取り組みとなる。平成25年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の作成が市町村の義務となった。総務省消防庁の調べでは、令和2年10月の時点で1,727の市町村(99.2%)が避難行動要支援者名簿の作成を済ませている(総務省消防庁、2020)。しかし、本インタビュー調査の結果が示すとおり、避難行動要支援者名簿の作成を済ませているからと言って、管内に居住する対象者(発災時に支援が必要な要配慮者)全員の登録が済んでいいわけではない。平時から対象者の所在や連絡先を把握しておかなければ、発災後に対象者の避難先を把握することは難しくなる。発災後の戸別訪問による避難先把握は不可能ではないが、人手も時間も多大に要してしまううえ、人口規模が大きい市町村ではその遂行はさらに難しくなる。

令和3年5月に災害対策基本法の改正が行われ、避難行動要支援者を対象とした個別避難計画の作成が市町村の努力義務となったが、施行後間もないため制度の浸透にはまだ時間がかかることが予想される。また、避難行動要支援者名簿への登録と同様に、何らかの理由により個別避難計画の作成(又は避難行動要支援者リストの登録)に同意しない対象者も出てくるはずである。対象者に既存の制度(避難行動要支援者名簿、個別避難計画)を理解してもらい、名簿登録・計画作成に協力してもらうことが、現在多くの市町村にとって大きな課題となっている。

(2) 要配慮者の避難生活支援

発災後に対象者の避難先が把握できたとしても、実際に支援を行うためには人手が必要となる。インタビュー内でも語られていたとおり、発災後は被災自治体が人手不足に陥るため、要配慮者の避難生活支援には地域コミュニティの力が不可欠となる。そのため、今回インタビューを実施した3市町においては、平時から共助を介した要配慮者支援の体制構築に取り組んでいた。しかし、災害が発生すれば地域コミュニティの構成員(支援者)も被災してしまうため、被災の程度によっては、民生委員や消防団、住民団体による要配慮者支援が困難となつ

てしまう場合もある。

発災後は、地域コミュニティの構成員だけでなく、NPO やボランティアなどの外部から被災地入りする民間団体の力も不可欠となる。しかし、インタビュー内でも語っていたとおり、発災後に被災地入りする外部の民間団体に対しては、被災者の個人情報が開示されにくい。行政側としては、地域住民の個人情報は細心の注意を払って扱うことが必要となる。しかし、それにより、結果的に、要配慮者支援に大きな制約が課されてしまうことになる。NPO やボランティアなどの民間団体への個人情報の開示については、平時から当該団体との協定締結などをとおして、支援団体間の信頼関係を構築しておく必要があるといえる。

引用・参考文献

- 仙台市 (2012). 仙台市災害時要援護者避難支援プラン（全体計画）【概要版】
仙台市
<https://www.city.sendai.jp/kekaku/kurashi/anzen/saigaitaisaku/sonaete/engosha/documents/gaiyou.pdf>
- 仙台市 (2020). 避難所における障害のある方への配慮の手引き 仙台市
<https://www.city.sendai.jp/kenko-kikaku/documents/tekibi1.pdf>
- 総務省消防庁 (2020). 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 総務省消防庁 https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01shoubo01_02000414.html
- 多賀城市 (2016). 「いろは」で進める！ご近所支援参考集～災害から、お年寄りや障害者を守るために～ 多賀城市
<https://www.city.tagajo.miyagi.jp/fukushi/kurashi/bosai/bosai/saigaiji/documents/siensankousyu.pdf>
- 多賀城市 (2018). 災害時避難所運営マニュアル 多賀城市
<https://www.city.tagajo.miyagi.jp/bosai/kurashi/bosai/documents/hinannjounueimanual.pdf>
- 益城町 (2021). ましきメール登録勧奨用リーフレット 益城町
- KVOAD (2019). 熊本県、県社協、熊本市、市社協、NPO 等連携会議
KVOAD <https://www.kvoad.com/2019/08/npo.html>

第5章 市町村を対象とした質問紙調査

第1節 目的

本章では、全国の市町村を対象に、避難所外避難者の支援体制にかかる質問紙調査を実施する。本調査の目的は、①避難所外避難者の支援体制にかかる市町村の対応状況の把握、②避難所外避難者の支援体制にかかる課題の把握、となる。以下の各節において、本調査の実施方法及び結果を示す。

第2節 方法

本調査の実施に際しては、質問紙調査用のソフトウェア（SurveyMonkey）を用いた。質問項目への回答及び回答の集計は、上述のソフトウェアを用いて当協会のウェブサイト上で行った。調査対象や質問項目の分類、実施手続きは、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。団体によつ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、本質問紙の一部には、回答者の主觀を求める項目が含まれている。

（2）質問項目の分類

本質問紙は、21の質問項目で構成されている。質問項目の内訳は、「一般項目」が2項目、「避難所・福祉避難所にかかる項目」が7項目、「避難所外避難者の支援体制にかかる項目」が11項目、そして「自由記述項目」が1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2節 市町村向けの質問紙項目」に記載されている。

（3）実施手続き

最初に調査協力依頼状と調査票を全国1,741の市区町村に郵送で送付し、調査への協力を依頼した。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サイトで回答を行ってもらった。庁舎内のパソコンから外部ウェブサイトへのアクセスが制限されている団体には、紙媒体又は表計算ファイル形式での回答を依頼した（紙媒体は郵送又は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、2021年10月1日から10月20日までとした。

第3節 結果

最終的に、1,741団体中560団体から回答を得ることができた（回収率32.2%）。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：回答不可、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）

まず、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、おおむね実際の地域別市町村割合と同じような値となっている。表5－2に示す市町村種別（Q2）の割合については、「指定都市」、「中核市」、「施行時特例市」、「特別区」で実際の市町村割合よりも高い割合となっており、逆に「町村」は低い割合となっていた。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、施行時特例市及び特別区を合わせて「大規模自治体」（n=61）、その他の市を「中規模自治体」（n=222）、町村を「小規模自治体」（n=277）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	135	24.1%	23.3%
2	関東・甲信越	140	25.0%	25.8%
3	東海・北陸	66	11.8%	12.1%
4	近畿	58	10.4%	11.4%
5	中国・四国	67	12.0%	11.6%
6	九州・沖縄	94	16.8%	15.7%

*地方公共団体情報システム機構（2018）をもとに算出

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	11	2.0%	1.1%
2	中核市	28	5.0%	3.4%
3	施行時特例市	10	1.8%	1.4%
4	その他の市	222	39.6%	39.5%
5	町村	277	49.5%	53.2%
6	特別区	12	2.1%	1.3%

*総務省（2020）と地方公共団体情報システム機構（2018）をもとに算出

(2) 「避難所・福祉避難所にかかる項目」(Q3~9)

対象団体に過去20年間における避難所外避難者への避難生活支援の実施有無(Q3)を3択(はい・いいえ・わからない)で回答してもらい、自治体規模別に集計を行った(図5-1)。大規模自治体と中規模自治体は、ともに約2割が当該経験を有していた(19.7%、19.4%)。一方、小規模自治体においては、当該経験は1割強となっていた(13.0%)。

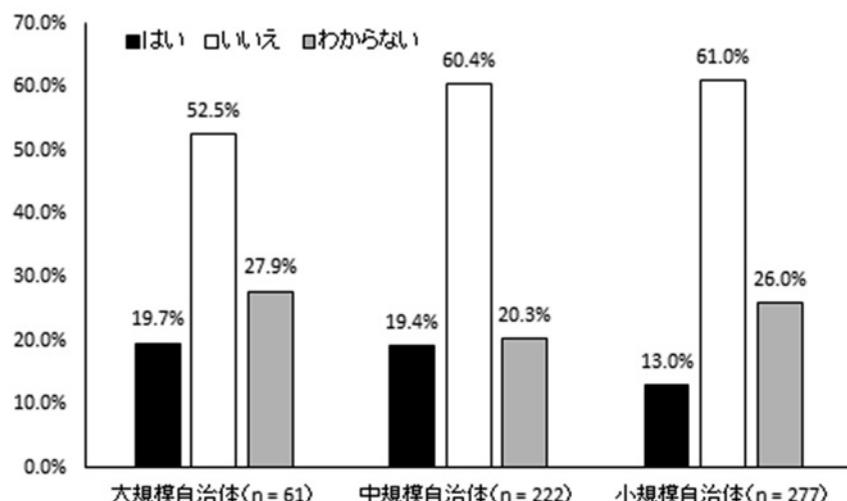


図5-1. 過去20年間の避難所外避難者への避難生活支援実施有無 (Q3)

次に、管内に設置されている指定避難所のおおよその数(Q4)を回答してもらい、自治体規模別に平均値と中央値を算出した(図5-2)。いずれの自治体規模においても、中央値よりも平均値が高くなっていた。特に小規模自治体においては、平均値が中央値の約2.6倍となっていた。

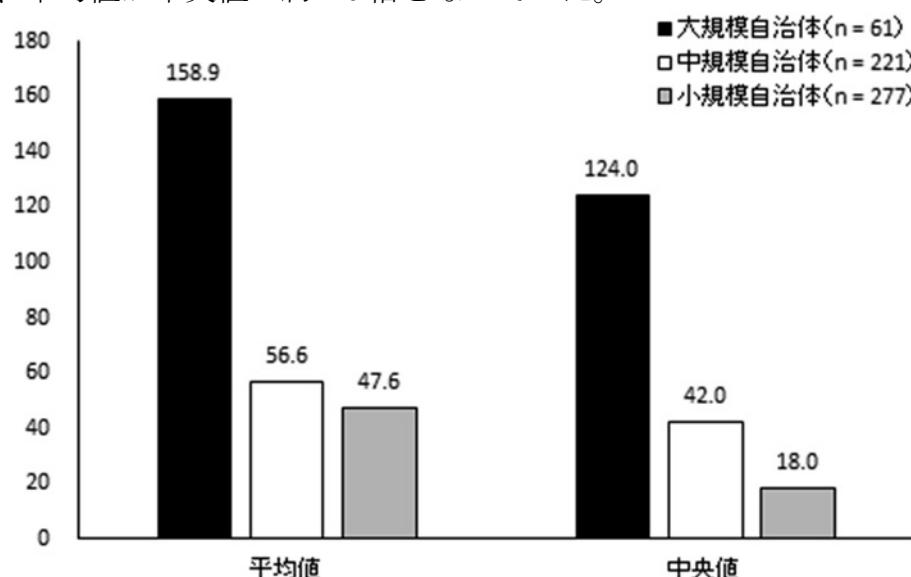


図5-2. 指定避難所数の平均値と中央値 (Q4)

感染症対策実施前における指定避難所のおおよその避難所収容率（Q5-1）を回答してもらい、自治体規模別に平均値と中央値を算出した結果を図5－3に示す。小規模自治体においては、平均値で7割を超え、中央値でも6割を超える収容率となっていた。全体的な傾向としては、自治体規模が大きくなるにつれて避難所収容率が低くなっていることが確認できる。なお、感染症対策実施前の避難所収容率を把握していないと回答した市町村は、大規模自治体で11団体（18.0%）、中規模自治体で25団体（11.3%）、小規模自治体で64団体（23.1%）となっている。また、避難所収容率は市町村により算出方法が異なっている可能性があるため（例：母数が管内人口ではなく危険区域人口、指定以外の避難所も算入）、上述の収容率は市町村の実態を適切に反映していない可能性がある点に十分留意する必要がある。

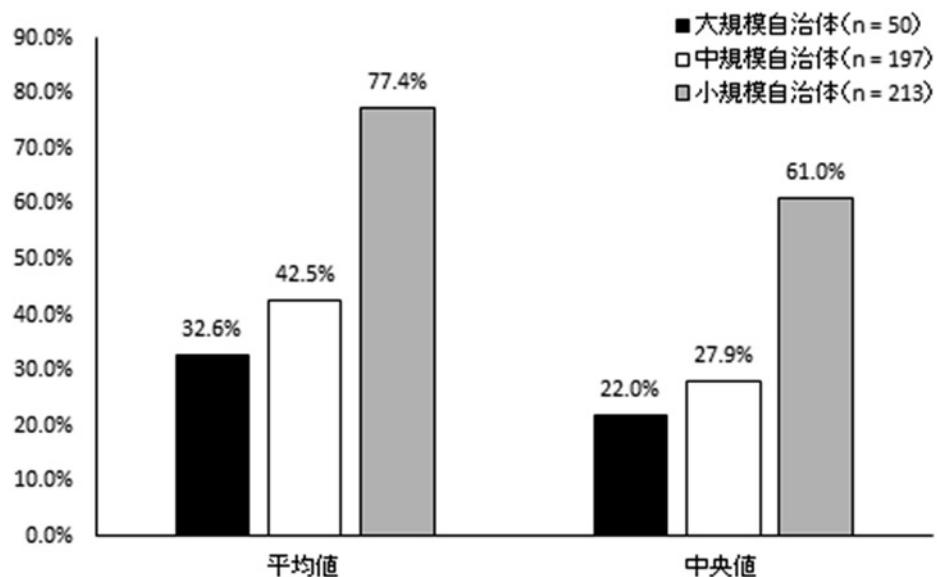


図5－3．感染症対策前の避難所収容率の平均値と中央値（Q5-1）

同様に、感染症対策実施後の避難所収容率（Q5-2）を図5－4に示す。大規模自治体においては、平均値・中央値ともに収容率が1割程度にまで低下している。感染症対策前と比較すると、どの自治体規模の収容率もほぼ半減していることが確認できる。感染症対策後の避難所収容率を把握していないと回答した市町村は、大規模自治体で25団体（41.0%）、中規模自治体で70団体（31.5%）、小規模自治体で126団体（45.5%）となっている。

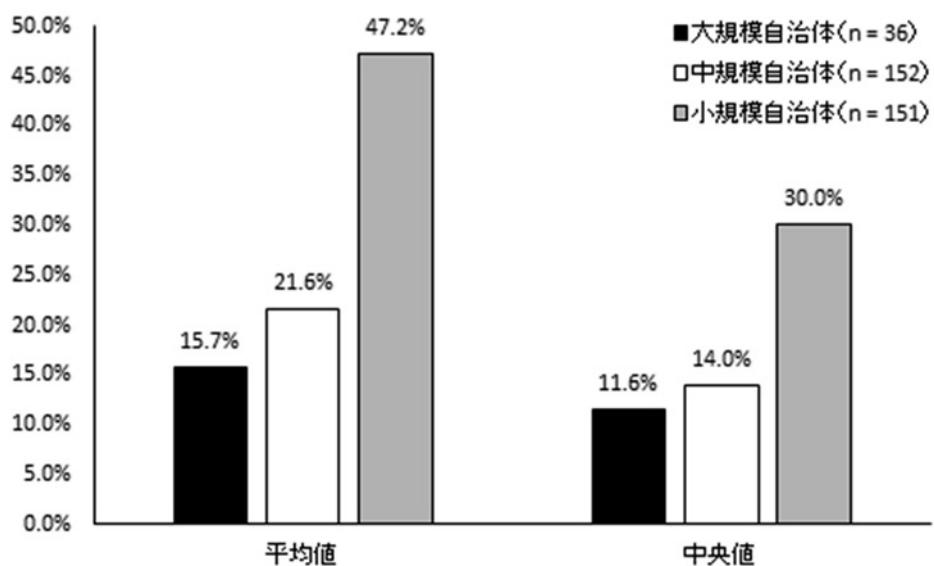


図5－4．感染症対策後の避難所収容率の平均値と中央値（Q5-2）

続いて、管内に設置されている指定福祉避難所のおおよその数（Q6）を自治体規模別に図5－5に示す。Q4の指定避難所の数と同様に、大規模自治体と中小規模自治体の差異が大きくなっていることが確認できる。なお、この項目においては、回答団体のうち大規模自治体で19団体（32.2%）、中規模自治体で83団体（37.7%）、小規模自治体で73団体（26.8%）が、管内に指定福祉避難所は設置されていないと回答している。また、指定福祉避難所の数は市町村により算出方法が異なっている可能性があるため（例：指定以外の福祉避難所も算入）、当該数値はあくまで1つの目安として解釈する必要がある。

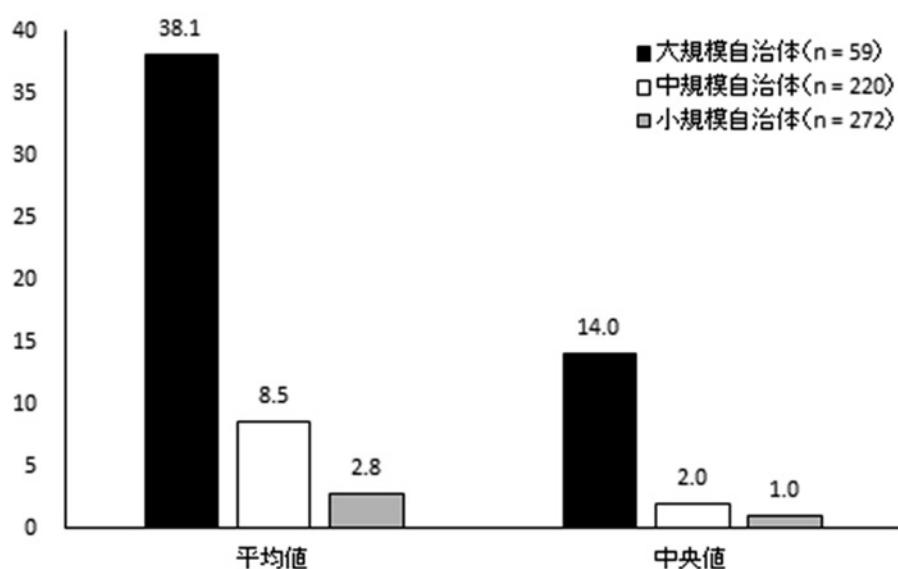


図5－5．指定福祉避難所数の平均値と中央値（Q6）

図5－6に、感染症対策前における指定福祉避難所のおおよその避難所収容率（Q7-1）を示す。Q5-1の指定避難所の避難所収容率と同様に、自治体規模が大きいほど収容率が低い傾向が確認できる。ただし、小規模自治体の平均値と中央値は大きく乖離しているため、小規模自治体においてもごく一部の市町村の収容率のみが高いことが推測される。平均値と中央値の差異だけを見れば、中規模自治体が最も大きな割合差を示していた（中央値は平均値の約18分の1）。なお、感染症対策前の指定福祉避難所の避難所収容率を把握していない市町村は、大規模自治体で46団体（75.4%）、中規模自治体で143団体（64.4%）、小規模自治体で182団体（65.7%）となっていた。

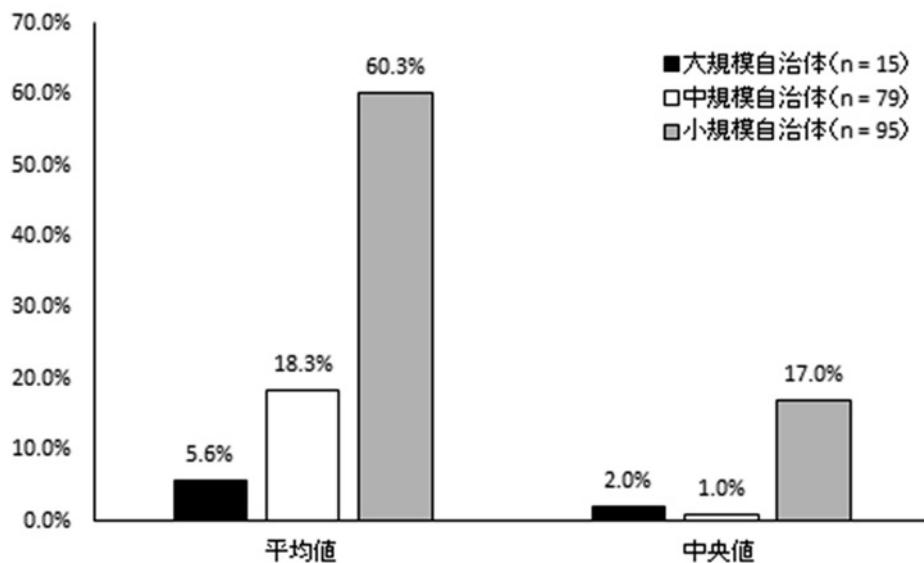


図5－6．感染症対策前の福祉避難所収容率（Q7-1）

感染症対策後の指定福祉避難所のおおよその避難所収容率（Q7-2）について、自治体規模別に平均値と中央値を算出した（図5－7）。指定避難所同様、自治体規模にかかわらず、感染症対策後は避難所収容率が大きく低下していることがわかる。特に、大規模自治体の中央値の低下が著しい（8割減）。なお、感染症対策後の指定福祉避難所の避難所収容率を把握していない市町村は、大規模自治体で48団体（78.7%）、中規模自治体で153団体（68.9%）、小規模自治体で201団体（72.6%）となっていた。

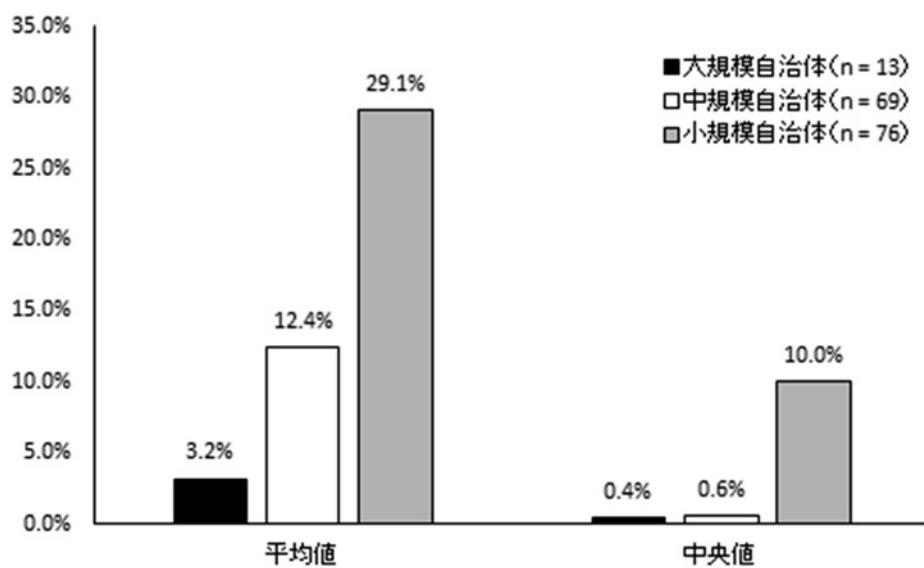


図5－7. 感染症対策後の福祉避難所収容率 (Q7-2)

次に、指定福祉避難所の開設時期 (Q8) を6つの選択肢の中から単一選択で回答してもらったところ、図5－8の結果が得られた。大規模自治体と中規模自治体は「6. その他」の割合が最も高くなっている（61.7%、40.8%）、主な回答に「指定福祉避難所を設置していない」や「災害規模・種類によって異なる」、「開設要請や必要性があった時」などがあった。次いで高い割合を示していたのは、大規模自治体で「4. 指定避難所の開設後しばらくしてから」（16.7%）、中規模自治体で「5. 特に決めていない」（22.9%）となっていた。小規模自治体では「5. 特に決めていない」（40.2%）が最も高い割合を示しており、次いで「6. その他」（22.8%）となっていた。

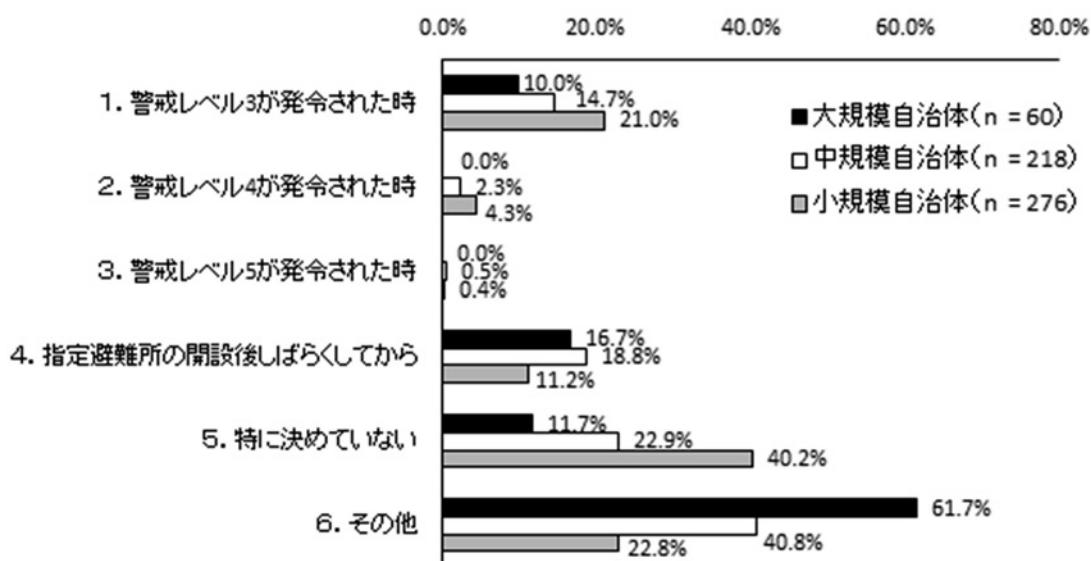


図5－8. 指定福祉避難所の開設時期 (Q8)

指定福祉避難所の開設・運営にかかる取り組み（Q9）を5つの選択肢から複数回答で選んでもらい、その結果を自治体規模別に集計した（図5-9）。大規模自治体では、「5. その他」（44.3%）が最も割合が高く、主な回答として「指定福祉避難所を設置していない」や「標準マニュアルの作成」などが挙げられていた。大規模自治体については、選択肢1～3も2割を超える実施割合となっていた。中・小規模自治体ではともに「4. 特に個別のマニュアルの作成、訓練、備蓄はしていない」が最も高い割合を示しており（36.0%、42.2%）、次いで「3. 必要な資機材、水、トイレ、食料等を備蓄している」（30.2%、28.5%）となっていた。全体的に、大規模自治体の実施割合の高さが目立っていた。

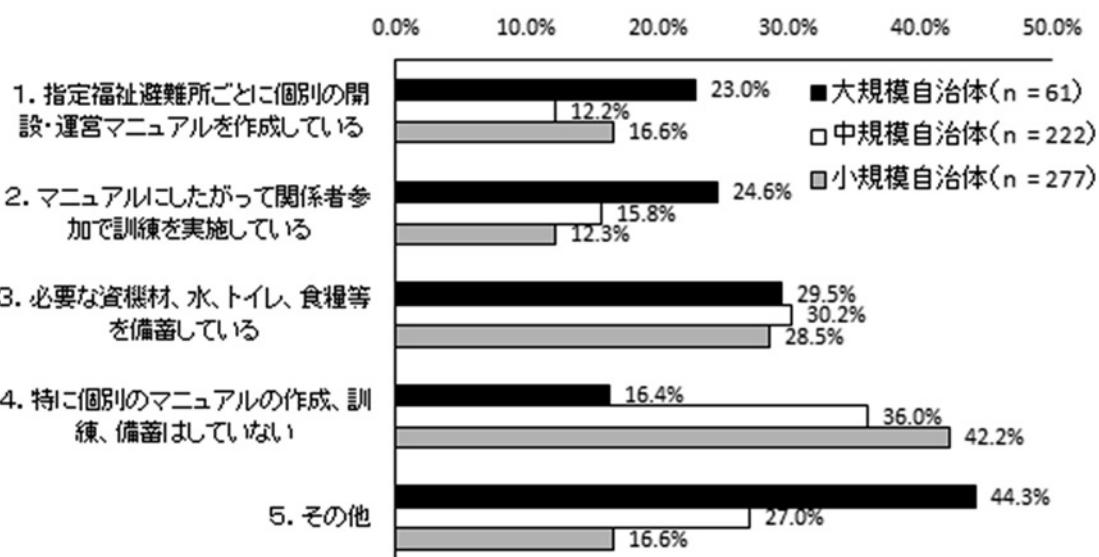


図5-9. 指定福祉避難所の開設・運営 (Q9)

(3) 「避難所外避難者の支援体制にかかる項目」(Q10～20)

避難所外避難者の支援にかかる計画・体制（Q10）について複数選択で回答を求めたところ、図5-10の結果が得られた。どの規模の自治体も最も回答割合が高かったのは「5. 特に計画や体制はない」（44.3%、63.5%、71.8%）となつており、中規模自治体は6割以上、小規模自治体は7割以上の値となっていた。次いで割合が高かった項目についても、全ての自治体規模において「4. 一部の支援体制が確立している」（21.3%、17.1%、11.9%）となっていた。上述のQ9と同様、全体的に大規模自治体の値が高くなっていた。

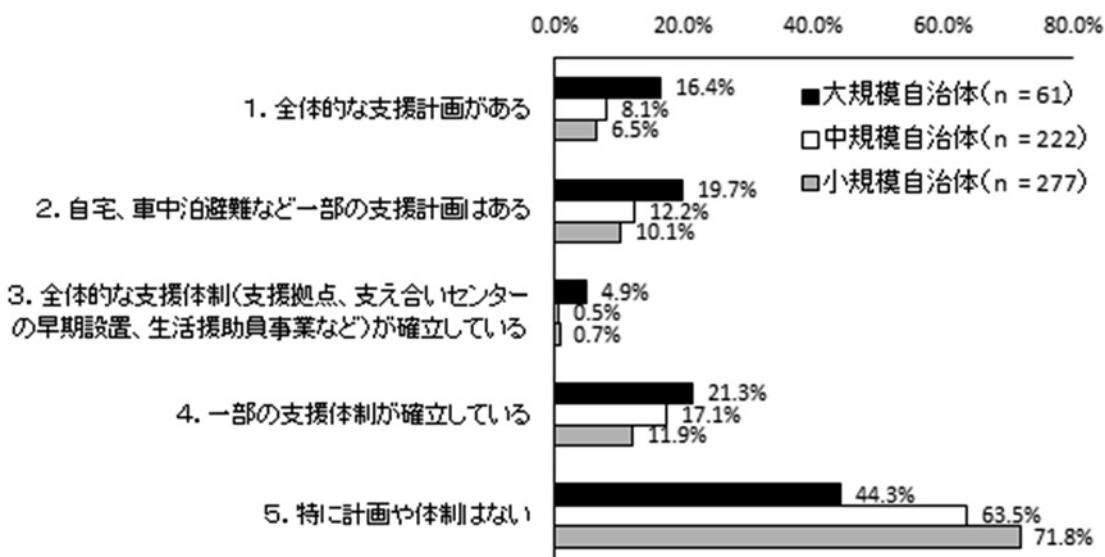


図 5－10. 避難所外避難者の支援にかかる計画・体制 (Q10)

続いて、避難所外避難をしている要配慮者の見守り (Q11) について、各市町村の対応方法を複数選択で回答してもらった (図 5－11)。どの自治体規模においても「5. 特に実施方法については決まっていない」(57.4%、67.1%、66.4%) が最も高い割合を示しており、中・小規模自治体では 7 割近くの値となっていた。次いで割合が高かったのは、「4.『支え合いセンター』等の設置は未定だが、自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民に依頼することになっている」(21.3%、19.4%、22.0%) や「3.『支え合いセンター』等の設置は未定だが、社協・保健所・地域包括支援センター等の関係団体に依頼することになっている」(18.0%、14.9%、22.0%) となっていた。この項目においては、自治体規模による差異はそれほど大きくなかった。

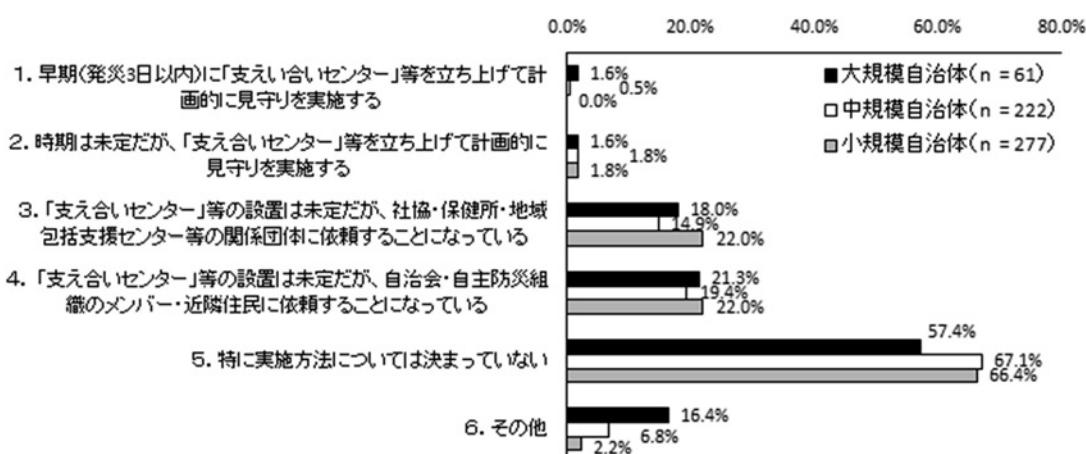


図 5－11. 避難所外避難要配慮者の見守り対応 (Q11)

避難所外避難をしている一般住民の避難先把握方法（Q12）について、各団体に7つの選択肢から該当する項目を全て選んでもらった（図5－12）。大規模自治体では「1. 避難者に役所・最寄りの指定避難所等へ避難先を自己申告してもらう」（45.9%）が最も割合が高く、次いで「6. 特に把握方法は決まっていない」（44.3%）となっていた。中規模及び小規模自治体においては、ともに最も割合が高かったのは「6. 特に把握方法は決まっていない」（59.9%、67.9%）、次いで「1. 避難者に役所・最寄りの指定避難所等へ避難先を自己申告してもらう」（32.0%、21.7%）となっていた。その他、「3. 関係団体・関係者や住民団体が戸別訪問して確認する」（21.3%、14.4%、18.1%）や「2. 自治体職員が被災世帯を戸別訪問して確認する」（9.8%、8.1%、9.7%）も、自治体規模にかかわらず1～2割程度の市町村が実施していた。

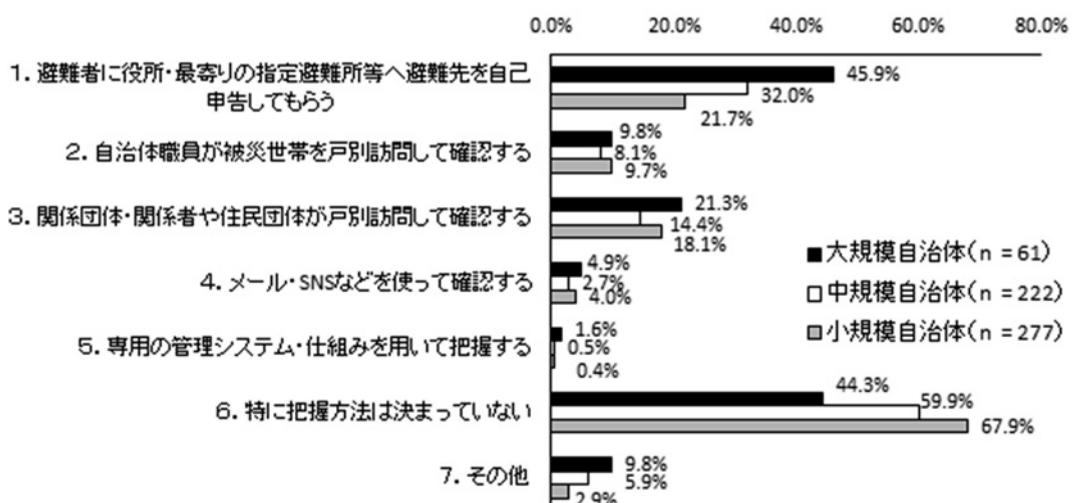


図5－12. 避難所外避難をしている一般住民の避難先把握方法（Q12）

避難所外避難をしている一般住民への情報提供方法（Q13）について、8つの選択肢から該当する項目を複数回答で選んでもらった（図5－13）。どの規模の自治体も「5. ホームページやSNSで確認してもらう」（73.8%、71.2%、44.8%）が最も高い割合を示していたが、大・中規模自治体と小規模自治体で大きな差異が確認できる（29.0%、26.4%）。大・中規模自治体において2番目に割合が高かったのは「1. 役所・最寄りの指定避難所に確認しに来てもらう」（68.9%、44.1%）であったが、大中規模自治体間の差異は小さくない（24.8%）。小規模自治体においては、「7. 特に提供方法は決まっていない」（44.0%）が2番目に高い割合を示していた。

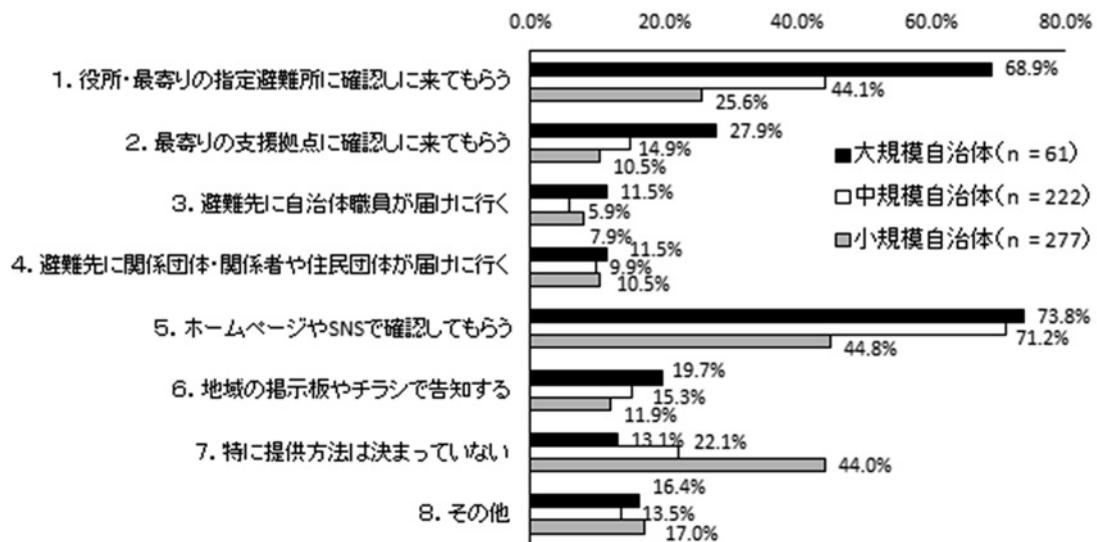


図5－13. 避難所外避難をしている一般住民への情報提供方法（Q13）

避難所外避難をしている一般住民への支援物資提供方法（Q14）を複数回答で選んでもらったところ、図5－14の結果が得られた。大規模及び中規模自治体においては、ともに「1. 役所・最寄りの指定避難所に取りに来てもらう」(73.8%、55.9%) が最も高い割合となっていた。次いで割合が高かったのは、大規模自治体で「2. 最寄りの支援拠点に取りに来てもらう」(23.0%)、中規模自治体では「5. 特に提供方法は決まっていない」(37.8%) となっていた。小規模自治体においては「5. 特に提供方法は決まっていない」(63.2%) が最も割合が高く、次いで「1. 役所・最寄りの指定避難所に取りに来てもらう」(28.2%) となっていた。

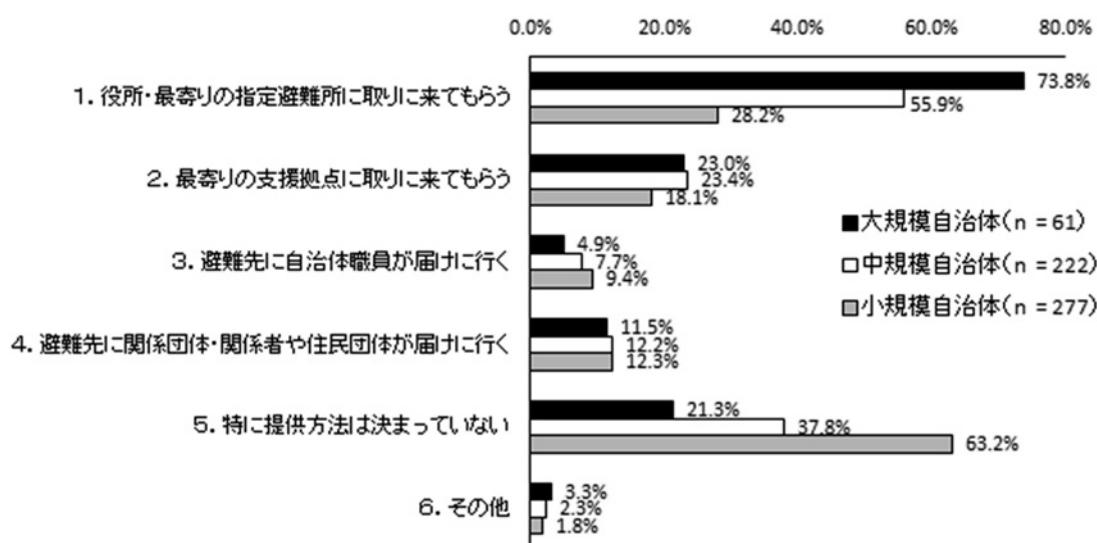


図5－14. 避難所外避難をしている一般住民への支援物資提供方法（Q14）

避難所外避難をしている一般住民の支援主体（Q15）について、7つの選択肢から複数回答で回答を求めた（図5－15）。どの自治体規模においても、「1.自治体職員」（63.9%、60.8%、52.3%）が最も高い割合を示していた。次いで割合が高かった項目は、大規模及び中規模自治体においては「3.自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民」（41.0%、36.0%）、小規模自治体においては「6.特に担当は決まっていない」（45.5%）であった。その他、「2.関係団体・関係者」も、自治体規模にかかわらず2割以上の割合を示していた。

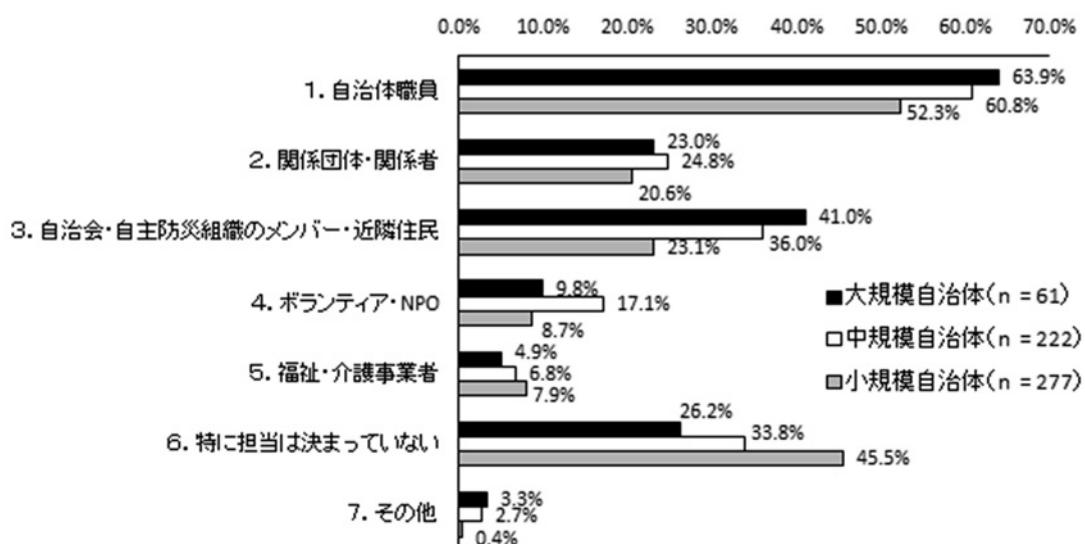


図5－15．避難所外避難をしている一般住民の支援担当主体（Q15）

続いて、避難所外避難をしている要配慮者の避難先把握方法（Q16）を7つの選択肢から複数回答で回答してもらった（図5－16）。どの自治体規模においても、「6.特に把握方法は決まっていない」（45.9%、48.6%、57.8%）が最も高い割合を示していた。2番目に割合が高かった項目は、大規模自治体で「3.関係団体・関係者や住民団体が戸別訪問して確認する」（34.4%）、中・小規模自治体では「1.避難者またはその家族等に役所・最寄りの指定避難所等へ避難先を自己申告してもらう」（34.7%、26.4%）となっていた。「3.関係団体・関係者や住民団体が戸別訪問して確認する」（34.4%、26.1%、25.3%）や「2.自治体職員が被災世帯を戸別訪問して確認する」（16.4%、12.6%、17.3%）は、自治体規模に関係なく高い割合を示していた。

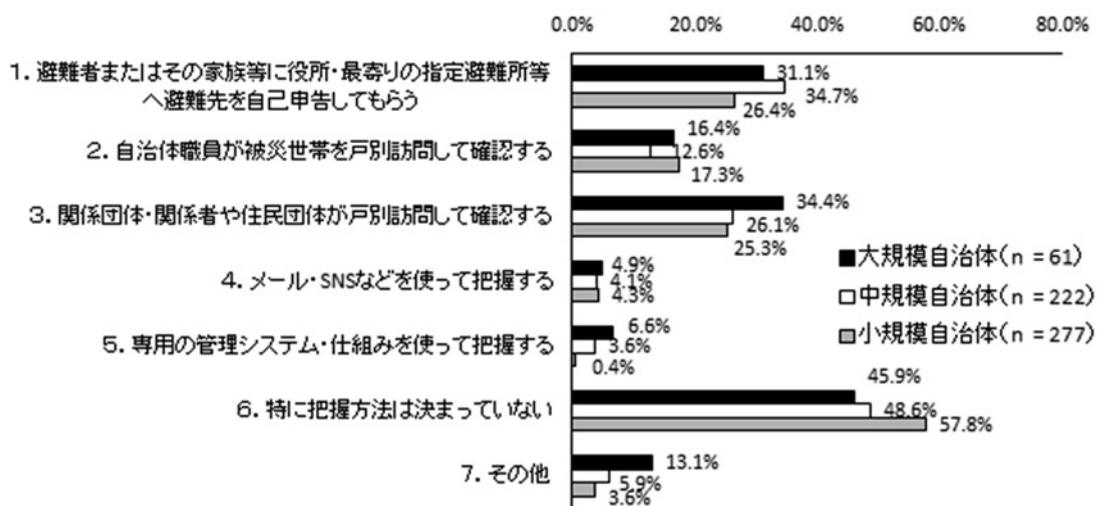


図 5－16. 避難所外避難をしている要配慮者の避難先把握方法 (Q16)

避難所外避難をしている要配慮者への情報提供方法 (Q17) を複数選択で回答してもらったところ、図 5－17 の結果が得られた。大・中規模自治体規模においては「5. ホームページや SNS で確認してもらう」(59.0%、63.5%) が最も高い割合を示しており、次いで「1. 役所・最寄りの指定避難所に確認しに来てもらう」(52.5%、37.8%) が高い割合を示していた。小規模自治体では「7. 特に提供方法は決まっていない」(44.0%) が最も割合が高く、次いで「5. ホームページや SNS で確認してもらう」(37.2%) となっていた。その他、自治体規模にかかわらず、「4. 避難先に関係団体・関係者や住民団体が届けに行く」も 2 割前後の値を示していた。

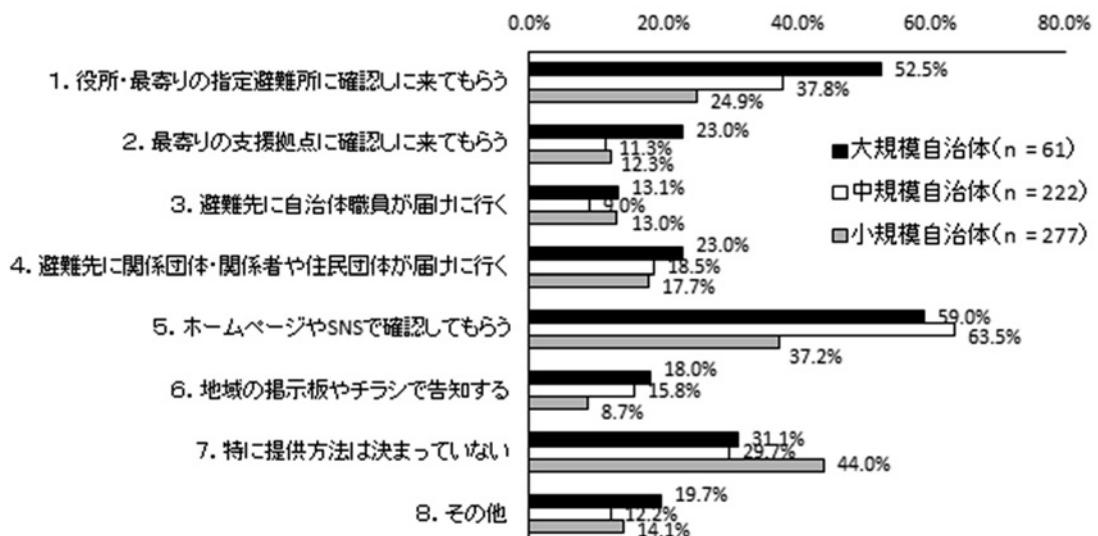


図 5－17. 避難所外避難をしている要配慮者への情報提供方法 (Q17)

避難所外避難をしている要配慮者への支援物資提供方法（Q18）について、6つの選択肢から複数選択で回答をしてもらった結果を図5-18に示す。大規模自治体では「1. 役所・最寄りの指定避難所に取りに来てもらう」（54.1%）が最も割合が高く、次いで「5. 特に提供方法は決まっていない」（41.0%）の順となっていた。中・小規模自治体においては、「5. 特に提供方法は決まっていない」（49.5%、61.7%）、「1. 役所・最寄りの指定避難所に取りに来てもらう」（45.0%、42.5%）の順となっていた。その他、選択肢2～4の割合も決して低くはなく、特に「4. 避難先に関係団体・関係者や住民団体が届けにいく」（26.2%、23.9%、19.1%）などの自治体規模も2割前後の値を示していた。

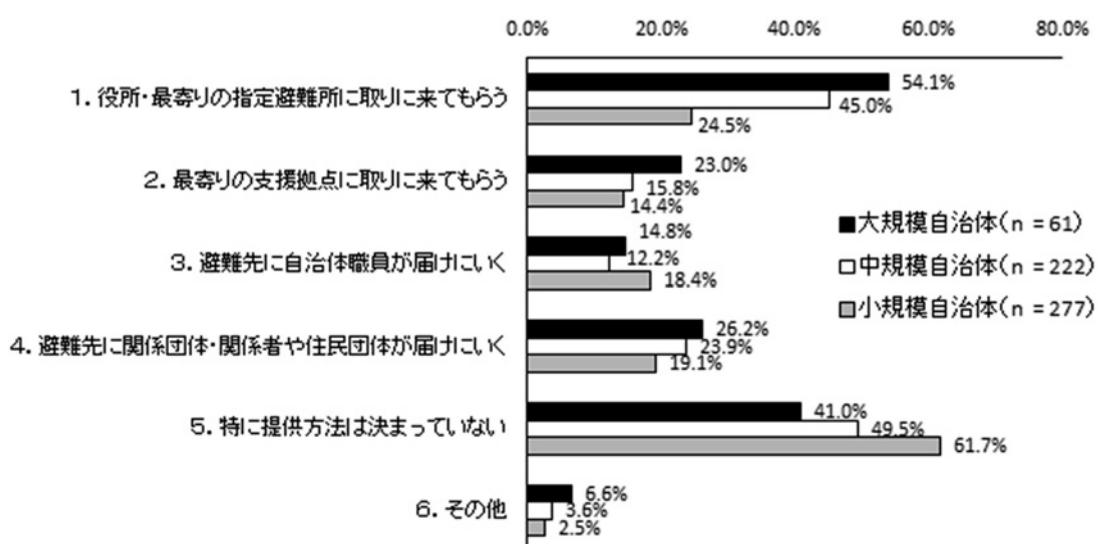


図5-18. 避難所外避難をしている要配慮者への支援物資提供方法（Q18）

避難所外避難をしている要配慮者の支援主体（Q19）を7つの選択肢から複数選択で回答してもらったところ、図5-19の結果が得られた。どの自治体規模においても「1. 自治体職員」（55.7%、45.0%、42.6%）の割合が最も高く、次いで「6. 特に担当は決まっていない」（31.1%、38.3%、42.2%）となっていた。大・中規模自治体においては、「3. 自治会・自主防災組織のメンバー、近隣住民」（29.5%、21.6%）や「2. 関係団体・関係者」（23.0%、18.5%）の割合も高くなっていた。他方、「4. ボランティア・NPO」の割合はどの自治体規模においても低く、特に小規模自治体の値（2.5%）は大・中規模自治体（9.8%、10.8%）の4分の1程度となっていた。

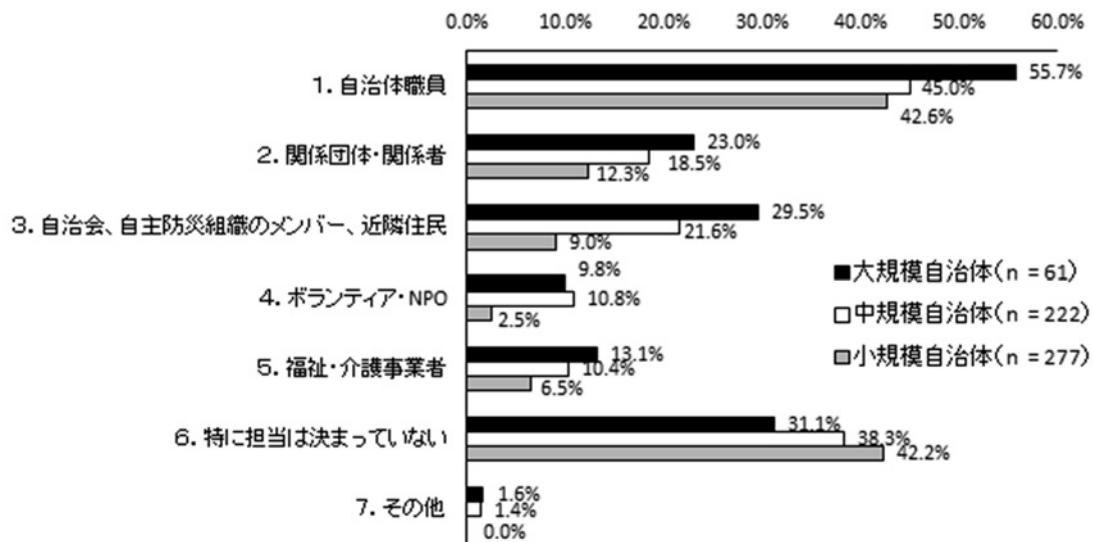


図 5－19. 避難所外避難をしている要配慮者の支援担当主体 (Q19)

避難所外避難者への支援にかかる課題 (Q20) について、7つの項目を 5 件法 (0. 全くそう思わない～5. とてもそう思う) で回答してもらった (図 5－20)。最も課題と見なされていたのは「2. 避難所外避難をしている要配慮者の避難先把握」(4.1、4.3、4.1)、次いで「4. 避難所外避難をしている要配慮者への情報・物資提供」(4.0、4.1、4.0) となっていた。全体的な傾向としては、中規模自治体の値が高くなっていることが確認できる。

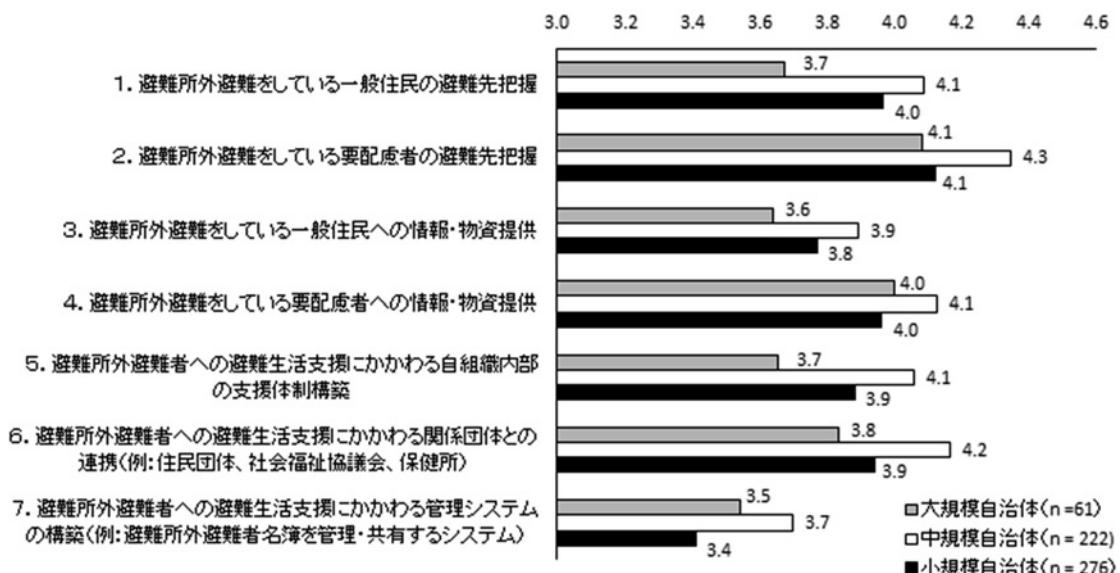


図 5－20. 避難所外避難者への避難生活支援にかかる課題 (Q20)

本質問紙調査の最後の項目として、「避難所外避難者の支援体制」に関する防災・危機管理担当職員の見解を任意の自由記述で求めた（Q21）。その結果、回答団体560団体のうち27団体の担当職員から回答を得ることができた。これらの回答については、誤字・脱字や個人・団体が特定され得る表現を除いた内容を「第7章 参考資料」の「第3節 市町村向けの質問紙項目（Q21 自由記述回答）」に掲載する。なお、当該項目の回答内容は多岐に渡るため、本稿での記述内容の分析は割愛する。

第4節 考察

本章では、避難所外避難者の支援体制に関する実態や課題を検討するために、全国の市町村を対象に質問紙調査を実施した。本調査のサンプル数（560）は母数（1,741）の3分の1にも満たないため、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、「避難所外避難をしている一般住民への支援体制」及び「避難所外避難をしている要配慮者への支援体制」について本調査の結果を改めて整理する。

（1）避難所外避難をしている一般住民への支援体制

避難所外避難者の支援体制にかかる計画・体制（Q10）については、4～7割程度の市町村が特に計画や体制を有していなかった。同様に、避難所外避難をしている一般住民の避難先把握（Q12）も4～7割の市町村が特に把握方法を決めておらず、避難所外避難者への情報・支援物資提供（Q13, 14）も避難者の任意（例：最寄りの指定避難所に情報や支援物資を自ら取りに行く）となっていた。避難所外避難をしている一般住民については、仮にやむなく避難所外避難に至ってしまったとしても、心身に特に支障のない人であれば自ら必要な情報・支援物資は入手できる。逆に言えば、一般住民の避難先把握や情報・支援物資の提供を行政側から積極的に実施していくことは、人手の面からも現実的とは言えない。これらの質問項目において、一般住民の任意による避難先申告及び情報・支援物資の受け取りを挙げる市町村が多かったことは、そうした現実性を反映したものであるといえる。もちろん、市町村としては、避難所外避難者への情報発信や避難先などの情報収集を可能な限り実施する必要がある。

避難所外避難者への支援の必要性が特に高まってきたのは、新型コロナウイルス感染症の拡大が顕著となった2020年初頭からとなる。そのため、今後避難所収容率が著しく低い状況で大きな災害が発生した場合には、「指定避難所に入れずやむなく避難所外に避難をする一般住民」が多数生じる可能性が高い。そのような避難所外避難者には、発災後に避難先の申告場所や情報・支援物資の提供方法などを伝える必要がある。市町村としては、これらの情報の伝達方法を平時

からあらかじめ検討しておく必要があるといえる。

(2) 避難所外避難をしている要配慮者への支援体制

一般住民項目と同様に、避難所外避難をしている要配慮者の見守り（Q11）や避難先把握（Q16）についても、5～7割の市町村が特に実施方法を決めていなかった。避難所外避難をしている要配慮者への情報・支援物資提供（Q17, 18）についても、基本的には避難者が自発的に取りに行く形式となっていた。しかし、一般住民と異なり、避難所外避難をしている要配慮者の多くは、自発的に情報や支援物資を取りに行くことが難しい。また、避難所外避難をしている要配慮者の支援主体（Q19）は自治体職員が最も高い割合となっていたが、過去の災害事例を見れば、発災後の支援を自治体職員のみで対応することは容易ではない。この点において、自治体職員の過剰な負担を避けつつ、避難所外避難をしている要配慮者を支援する必要性が生じているといえる。

避難所外避難者の避難生活支援にかかる課題（Q20）においては、要配慮者にかかる項目が高い値を示していた（要配慮者の避難先把握、情報・支援物資提供）。また、一般住民項目（Q13～15）と要配慮者項目（Q17～19）を比較しても、自治体規模にかかわらず、「特に決まっていない」の割合は要配慮者項目のほうが高い傾向にあった。どの市町村にとっても、避難所外避難をしている要配慮者への支援体制の構築は喫緊の課題となっている一方で、一般住民への支援体制の構築以上に困難なものとなっている可能性が高い。次章では、これまでの調査結果を踏まえながら、避難所外避難をしている要配慮者の支援体制構築にかかる効果的な施策案を検討する。

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 要配慮者への避難生活支援が困難となっている主な要因

ここまでこの章では、文献調査やインタビュー調査、質問紙調査を用いながら、避難所外避難者への支援体制にかかる既存の取り組みや課題などを精査した。その結果、多くの市町村において、避難所外避難をしている要配慮者への対応が大きな課題となっていることがわかった。また、災害関連死を防ぐためにも、要配慮者への支援はより重要となる。本章では、これまでに得られた調査結果に基づきながら、避難所外避難をしている要配慮者の支援体制構築に資する施策案を検討する。まず本節では、要配慮者への避難生活支援が困難となっている主な要因として、「要配慮者の避難先把握」と「支援者確保」の2点に焦点を当てる。

(1) 要配慮者の避難先把握

避難行動要支援者名簿の作成は、災害発生時における対象者の避難行動支援を目的としている。そのため、当該リストへの登録は、対象者の避難生活支援には直接かかわらない。しかし、当該名簿への登録により対象者の避難先が判明しやすくなるため、避難生活が長期におよぶ場合は支援がしやすくなる。従って、要配慮者への避難生活支援を実施するうえで、避難行動要支援者名簿への登録意義は大きい。

他方、名簿登録に同意しない対象者、又は市町村からの登録依頼に回答しない対象者も少なくない。一例として2015年の瀬戸内市における名簿作成状況を見てみると、2割弱（「同意しない者」と「未回答」の計17.9%）の対象者が登録していないことが確認できる（表6-1）。これらの要配慮者が災害発生後に自発的に公的な避難所へ避難してこない限り、市町村や他の支援団体が避難生活支援を実施することは難しい。個別避難計画の作成が普及すれば対象者の避難先もある程度把握することが可能となるが、避難行動要支援者名簿に登録していない要配慮者については個別避難計画も作成できない。避難行動要支援者名簿への登録を望まない、又は登録依頼へ回答しない対象者の存在は、災害発生後の要配慮者への避難生活支援の実施にも大きな影響を与えるといえる。

表6-1. 瀬戸内市の避難行動要支援者名簿作成状況（H27.11.1時点）

No.	回答属性	人数	割合
1	名簿の提供に同意した者	451	35.5%
2	施設に入所等により避難支援の必要のない者	591	46.6%
3	同意しない者	52	4.1%
4	未回答	175	13.8%
合計		1,269	100.0%

引用：武藤（2016）をもとに作成

(2) 支援者確保

第4章のインタビュー調査で対象となった3市町（仙台市、多賀城市、益城町）においては、避難所外避難者への支援は地域住民主体となっていた。第5章の質問紙調査の結果によると、災害発生後における要配慮者の主な支援者として、「自治体職員」、「自治会・自主防災組織のメンバー」、「近隣住民」、「関係団体・関係者」が挙げられていた。これらの支援者が発災後も円滑に支援活動を行えることが理想だが、現実にはそうはいかない。自治体職員については、発災後避難所対応や他の復旧・復興業務などにより忙殺されてしまう場合が多い。自治会・自主防災組織のメンバーや近隣住民は当該地域で大きな災害が発生すれば当然自らも被災してしまうし、場合によっては被災により当該被災地域を離れてしまう可能性もある（第4章第3節4項「KVOAD」参照）。

要配慮者支援では、民生委員や社会福祉協議会職員などの福祉関係者による支援活動も重要となる。しかし、これらの福祉関係者による活動にも、人手不足という制限が伴う。民生委員を例に挙げると、現在約23万人の民生委員・児童委員が全国各地域で活動を行っているが、民生委員・児童委員1人当たりの担当世帯数は小規模自治体（町村）でも70世帯以上となっている（図6-1）。同様に、市町村社協職員数は現在全国で約14万人となっており、人口規模が大きくなるにつれて社協職員の比率は低くなっている（表6-2）。また、言うまでもなく、これらの福祉関係者も、大きな災害が発生すれば当然自らも被災者となってしまう。

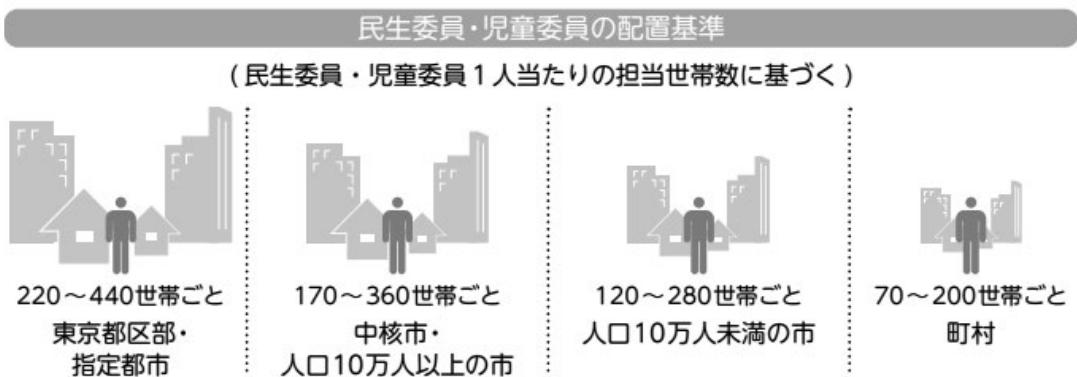


図6-1. 民生委員・児童委員の配置基準

引用：全国民生委員児童委員連合会、2018

表6－2. 社会福祉協議会の人口規模別平均職員数（単位：人）

種別	全体	～1万	1～2万	2～4万	4～6万	6～8万	8～10万	10万台	20万台	30万台	40万台～
正規	24.9	12.7	17.8	24.2	28.0	30.1	39.8	35.6	34.2	47.5	55.1
非正規常勤	18.6	6.6	10.4	16.4	23.4	26.9	28.6	28.7	37.7	37.0	46.2
非正規非常勤	34.5	10.8	18.4	29.3	41.7	46.5	52.1	53.6	55.4	123.7	126.1
合計	77.9	30.0	46.6	69.9	93.2	103.5	120.5	117.9	127.3	208.2	227.3

N = 1,568

引用：全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター（2020）をもとに作成

ある地域で大きな災害が発生した時に、どのくらいの避難所外避難者が発生し、そのうちのどれくらいが要配慮者となるかを事前に試算することは難しい。現在日本の人口の2.1%が90歳以上となっており（総務省統計局、2021a）、全人口の約7.6%が何らかの障害を持っていると推計されている（内閣府、2019）。仮にある地域で大きな災害が発生した際に上述の要配慮者の半分が避難所外避難を選択したとしたら、その割合は約4.9%となる。先の民生委員1人当たりの担当世帯数に当てはめると、1人の民生委員が支援すべき避難所外避難をしている要配慮者の数は、小規模自治体（町村）でおおよそ3～10世帯、大規模自治体（東京都区部・指定都市）では10～21世帯となる。社協職員についても、1万人規模の市町村で職員1人当たり約7世帯、40万人規模の市町村では39世帯となる（1世帯2.21人で算出；総務省、2021b）。特に避難期間が長期（1か月～）に渡る大規模災害においては、これらの福祉関係者だけで災害関連死の防止に資する避難生活支援を実施することは容易ではない。

第2節 避難所外避難をしている要配慮者の支援体制構築

大規模災害の発生により避難生活が長期化すると、災害関連死の危険性が高まる（第2章参照）。特に自宅などで避難所外避難をしている高齢者や既往症を持つ人、障害者は、その危険性が高くなる。避難所外避難時の災害関連死を少しでも防ぐためには、特にこれらの避難所外避難者を支援する体制を事前に構築しておく必要がある。本節では、これまでの調査結果を踏まえながら、避難所外避難をしている要配慮者の支援体制構築にかかる施策案を検討する。具体的には、「避難先の事前把握」及び「ボランティア・NPOとの連携」の2点について検討を行う。

（1）避難先の事前把握

要配慮者の避難先を事前に把握するという仕組みは、避難行動要支援者名簿や個別避難計画の作成によってすでに整えられている。そのため、平時においてこれらの名簿登録・計画作成を促していくことで、要配慮者の避難先を事前にあ

る程度把握することが可能となる。避難行動要支援者名簿については、当該名簿の作成・更新を促すために、現在多くの市町村が様々な取り組みを行っている（表6－3）。

表6－3．避難行動要支援者名簿作成における取り組み例

No.	取り組み内容	実施市町村例
1	名簿掲載対象者宅の訪問	● 和歌山県和歌山市
2	避難行動要支援者名簿の未登録者や未回答者、外部提供不同意者への定期的な意向確認	● 愛知県豊田市 ● 島根県浜田市 ● 栃木県下野市
3	郵送による登録意向確認及び訪問時の対面による制度詳細説明	● 栃木県高根沢町 ● 北海道泊村 ● 鳥取県若桜町
4	他部局との連携による名簿作成・更新	● 高知県大豊町 ● 福島県いわき市
5	既存情報システムを用いた他部局・関係機関の情報を用いた効率的な名簿作成	● 岩手県輕米町 ● 島根県浜田市

引用：内閣府（2017）をもとに作成

これらの取り組みの中でも、和歌山市の取り組みが参考となる。和歌山市では、市のウェブサイトや郵送による当該制度の案内だけでなく、調査員による戸別訪問を実施している（内閣府、2017）。ウェブサイトでの告知や郵送案内だけでは、対象者に情報が届いていなかったり、制度の趣旨を十分に理解してもらえないかったりする場合がある。時間と労力はかかってしまうが、災害発生後に特に支援が必要となる要配慮者に対しては、戸別訪問による制度説明が得策となる。個別訪問をする要配慮者については、表6－3のNo.2～5に示してあるように、名簿登録の不同意者や未回答者のみを対象にしたり、他部局と連携して対象者を絞ったりするなどして、名簿の作成・更新作業にかかる時間と労力を軽減させる工夫も有効となる。また、町内会や近隣住民、民生委員、福祉事業者などによる情報提供や登録斡旋なども、名簿作成・更新を促すうえで効果的な手段となる。

現在内閣府によって、個別避難計画作成モデル事業が実施されている（内閣府、2021）。今後当該計画の作成が浸透していくれば、避難所外に避難している要配慮者への避難生活支援は以前より容易となるはずである。もちろん、対象となる要配慮者に対し、避難行動要支援者名簿への登録や個別避難計画の作成を強制することはできない。しかし、対面で当該制度の意義をわかり易く説明するとともに、登録しないことや情報開示に同意しないことによるデメリット（例：被災後

に自身を危険にさらしてしまう、公的な支援が受けにくくなる、家族の負担が大きくなる)を対象者又はその家族に明確に示すことで、より多くの対象者に名簿登録や計画作成に同意してもらうことが可能となる。

(2) ボランティア・NPOとの連携

避難行動要支援者名簿や個別避難計画に記載されている情報は、多くの場合、自治体内の各部局や消防関係者、福祉関係者、住民団体で共有されることになっている(図6-2)。第5章の質問紙調査結果でも示されているとおり、この傾向は避難所外避難をしている要配慮者の支援担当主体においても同様となる(第5章の図5-19参照)。しかし、避難生活が長期に及ぶような場合は、これらの支援者だけで避難所外に避難している要配慮者に避難生活支援を漏れなく提供することは難しい。そのような状況においてはボランティアやNPOの存在が大きな助けとなるが、避難所外避難をしている要配慮者の支援においてボランティア・NPOと連携・協働している市町村はまだごくわずかとなっている(大規模自治体9.8%、中規模自治体10.8%、小規模自治体2.5%)。

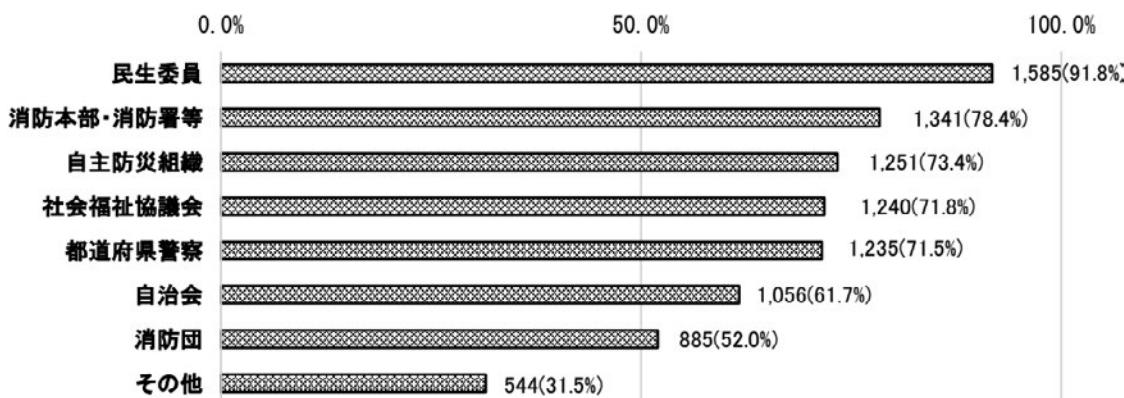


図6-2. 平常時における避難行動要支援者名簿情報の提供先

引用：総務省消防庁、2021

ボランティアやNPOによる被災者・被災地支援活動は1995年の阪神・淡路大震災で顕著となり、以降の被災者・被災地支援において重要な役割を果たしてきた。2016年には災害支援に取り組むボランティアやNPOの連携・協働を調整する組織である「全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)」が立ち上げられており、より効率的かつ効果的な被災者・被災地支援活動が可能となっている。特に避難生活が長期に及ぶような大規模災害後においては、これらのボランティア・NPOによる要配慮者への避難生活支援は大きな助けとなる。

要配慮者支援においてボランティア・NPOと連携・協働する場合は、個人情

報の扱いが課題となる。図6-2で示したとおり、多くの市町村において、ボランティア・NPOは要配慮者情報の提供先に含まれていない。そのため、市町村側としては、平時に信頼できるボランティア・NPOと事前に個人情報の扱いを含めた協定を締結しておくとともに、個人情報の提供先として当該団体を含めて要配慮者からあらかじめ同意を得ておく必要がある。要配慮者の個人情報提供先としてボランティア・NPOを含めることが難しい場合は、発災後に自治会や民生委員などの情報保持者が要配慮者の避難生活支援においてボランティア・NPOと連携・協働できるような仕組みづくりを平時から構築しておく必要がある。

市町村としては、地域住民の個人情報の扱いには細心の注意を払わざるを得ない。しかし、個人情報の漏洩を恐れて人命を危険にさらす事態は、避けなければならない。平時から避難行動要支援者名簿や個別避難計画の作成を可能な限り進めておき、発災後はボランティア・NPOを含めた多様な支援団体と連携・協働することで、避難所外避難をしている要配慮者への避難生活支援がより円滑に実施できるようになる（図6-3）。それにより、避難生活において要配慮者が直面する災害関連死の危険性を低減させることが可能となる。

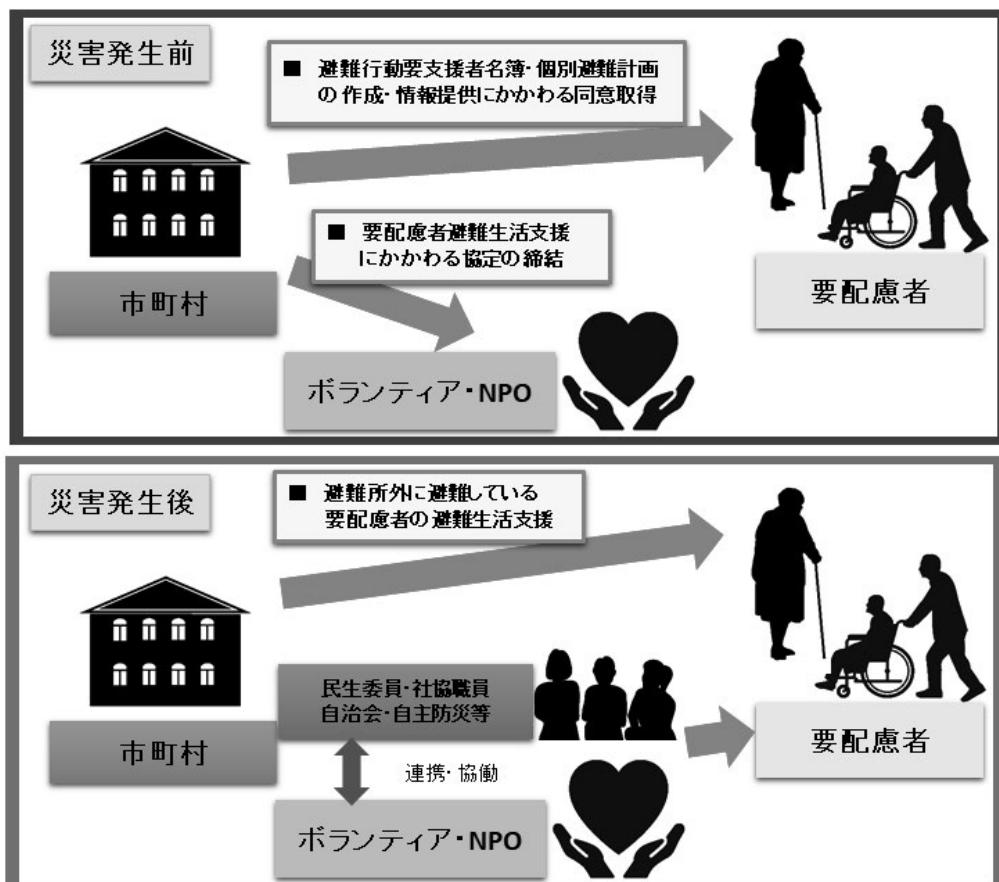


図6-3. 避難所外避難をしている要配慮者の支援体制案

引用・参考文献

- 全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター（2020）. 社会福祉協議会 活動実態調査等報告書 2018 全国社会福祉協議会・地域福祉推進委員会・全国ボランティア・市民活動振興センター
- 全国民生委員児童委員連合会（2018）. あなたのまちの民生委員・児童委員
全国民生委員児童委員連合会
https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/topics/H30anatanomachi_minseiiin.pdf
- 全国民生委員児童委員連合会（2019）. 災害に備える民生委員・児童委員活動
に関する指針 民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針 改訂第3版 全国民生委員児童委員連合会
<https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2019/03/c5584275301e95dd9de71a2ec85ebbf6.pdf>
- 総務省消防庁（2021）. 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 総務省消防庁
<https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/210330youshiensya.pdf>
- 総務省統計局（2021a）. 1. 高齢者の人口 総務省統計局
<https://www.stat.go.jp/data/topics/topi1291.html>
- 総務省統計局（2021b）. 令和2年国勢調査 人口等基本集計 結果の要約 総務
省統計局
https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka/pdf/summary_01.pdf
- 内閣府（2017）. 避難行動要支援者の避難行動支援に関する事例集 内閣府
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/honbun.pdf>
- 内閣府（2019）. 令和元年版 障害者白書 内閣府
<https://www8.cao.go.jp/shougai/whitepaper/r01hakusho/zenbun/pdf/ref2.pdf>
- 内閣府（2021）. 令和3年度個別避難計画作成モデル事業 内閣府
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/r3modeljigyo.html>
- 武藤 康也（2016）. 災害時における避難行動要支援者の支援に関する取り組み
状況—瀬戸内市内の現状— 臨床法務研究, 17, 61-71.
https://ousar.lib.okayama-u.ac.jp/files/public/5/54581/20161031131918994741/olr_017_061_071.pdf

第7章 參考資料

第1節 市町村へのインタビュー調査質問項目

○○市危機管理課

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、市町村による「避難所外避難者（例：在宅・車中避難者）への避難生活支援」にかかる調査を実施しております。

上記調査の実施に伴いまして、避難生活支援の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、貴庁舎内でご担当者様に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：

① 「避難所外避難者への避難生活支援」にかかる課題について

- 「避難所外避難者への避難生活支援」に関して貴市が抱える課題
※「避難所外避難者の所在把握」や「要配慮者への避難生活支援」など

② 「避難所外避難者への避難生活支援」にかかる現在の取り組みについて

- 「避難所外避難者への避難生活支援」に関して現在貴市が取り組んでいる施策
※「ICTを活用した所在把握」や「避難生活支援における関連団体との連携」など
※回答は可能な範囲で差し支えございません。

なお、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、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。

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
東京都港区東新橋1-1-19 ヤクルト本社ビル16階
nogami@boukakiki.or.jp 電話：03-6264-6021

第2節 市町村向けの質問紙項目

令和3年度 「避難所外避難者への避難生活支援」に関するアンケート調査

・所要時間は8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3年10月20日（水）です ＊＊＊

本調査の結果は、令和4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。

用語の説明：本調査における以下の3つの用語は、それぞれ下記にある意味で用いられています。

避難所外避難 … 指定避難所などの公的な避難先以外（自宅、親戚・知人宅、車等）への避難
避難生活支援 … 公的な避難先以外（自宅、親戚・知人宅、車等）に避難している被災者の見守りや情報・物資などの支援提供
感染症対策 … 指定避難所などにおける収容人数の制限やパーティションの設置などの対策

Q1 貴自治体が所属する地域を1つお選びください。

- | | | | | | |
|----------|--------------------------|----------|--------------------------|---------|--------------------------|
| 1 北海道・東北 | <input type="checkbox"/> | 2 関東・甲信越 | <input type="checkbox"/> | 3 東海・北陸 | <input type="checkbox"/> |
| 4 近畿 | <input type="checkbox"/> | 5 中国・四国 | <input type="checkbox"/> | 6 九州・沖縄 | <input type="checkbox"/> |

Q2 貴自治体の自治体区分を1つお選びください。

- | | | | | | |
|---------|--------------------------|-------|--------------------------|----------|--------------------------|
| 1 指定都市 | <input type="checkbox"/> | 2 中核市 | <input type="checkbox"/> | 3 施行時特例市 | <input type="checkbox"/> |
| 4 その他の市 | <input type="checkbox"/> | 5 町村 | <input type="checkbox"/> | 6 特別区 | <input type="checkbox"/> |

Q3 過去20年間において、貴自治体は避難所外避難者へ避難生活支援を実施しましたか？

例：自宅、親戚・知人宅、車等に避難している人への情報・物資提供

- | | | | | | |
|------|--------------------------|-------|--------------------------|---------|--------------------------|
| 1 はい | <input type="checkbox"/> | 2 いいえ | <input type="checkbox"/> | 3 わからない | <input type="checkbox"/> |
|------|--------------------------|-------|--------------------------|---------|--------------------------|

Q4 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（協定避難施設は除く）。

か所

Q5 管内の指定避難所について、管内人口に対するおおよその避難所収容率（避難所総収容人数÷管内人口）をご記入ください。

※感染症対策を施す前の避難所収容率と感染症対策を施した後の避難所収容率の両方をご記入ください。

※避難所収容率が不明な場合は「把握していない」にチェックを入れてください。

- | | | | |
|-------------------------|---------|---------|--------------------------|
| 1 感染症対策実施前のおおよその避難所収容率： | _____ % | 把握していない | <input type="checkbox"/> |
| 2 感染症対策実施後のおおよその避難所収容率： | _____ % | 把握していない | <input type="checkbox"/> |

Q6 管内に設置されている指定福祉避難所のおおよその数を記入してください（協定避難施設は除く）。

か所

Q7 管内の指定福祉避難所について、要配慮者総数に対するおおよその避難所収容率（福祉避難所総収容人数÷管内要配慮者総数）をご記入ください。

※感染症対策を施す前の避難所収容率と感染症対策を施した後の避難所収容率の両方をご記入ください。

※避難所収容率が不明な場合は「把握していない」にチェックを入れてください。

- | | | | |
|-------------------------|---------|---------|--------------------------|
| 1 感染症対策実施前のおおよその避難所収容率： | _____ % | 把握していない | <input type="checkbox"/> |
| 2 感染症対策実施後のおおよその避難所収容率： | _____ % | 把握していない | <input type="checkbox"/> |

Q8 管内にある指定福祉避難所の開設時期について、該当する項目を下記から1つお選び下さい。

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| 1 警戒レベル3（高齢者等避難）が発令された時 | <input type="checkbox"/> |
| 2 警戒レベル4（避難指示）が発令された時 | <input type="checkbox"/> |
| 3 警戒レベル5（緊急安全確保）が発令された時 | <input type="checkbox"/> |
| 4 指定避難所の開設後しばらくしてから | <input type="checkbox"/> |
| 5 特に決めていない | <input type="checkbox"/> |
| 6 その他（ ） | <input type="checkbox"/> |

Q9 指定福祉避難所の開設・運営について、該当する項目を下記から全てお選びください。

- | | |
|----------------------------------|--------------------------|
| 1 指定福祉避難所ごとに個別の開設・運営マニュアルを作成している | <input type="checkbox"/> |
| 2 マニュアルにしたがって関係者参加で訓練を実施している | <input type="checkbox"/> |
| 3 必要な資機材、水・トイレ・食料等を備蓄している | <input type="checkbox"/> |
| 4 特に個別のマニュアル作成、訓練、備蓄はない | <input type="checkbox"/> |
| 5 その他（ ） | <input type="checkbox"/> |

Q10 避難所外避難者の支援について、貴自治体の計画・体制に該当する項目を下記から全てお選びください。

- | | |
|---|--------------------------|
| 1 全体的な支援計画がある | <input type="checkbox"/> |
| 2 自宅、車中泊避難など一部の支援計画はある | <input type="checkbox"/> |
| 3 全体的な支援体制（支援拠点、支え合いセンターの早期設置、生活援助員事業など）が確立している | <input type="checkbox"/> |
| 4 一部の支援体制が確立している | <input type="checkbox"/> |
| 5 特に計画や体制はない | <input type="checkbox"/> |

Q11 避難所外避難をしている要配慮者の見守りについて、貴自治体が実施している対応方法を全てお選びください。

- | | |
|--|--------------------------|
| 1 早期（発災3日以内）に「支え合いセンター」等を立ち上げて計画的に見守りを実施する | <input type="checkbox"/> |
| 2 時期は未定だが、「支え合いセンター」等を立ち上げて計画的に見守りを実施する | <input type="checkbox"/> |
| 3 「支え合いセンター」等の設置は未定だが、協協・保健所・地図包括支援センター等の関係団体に依頼することになっている | <input type="checkbox"/> |
| 4 「支え合いセンター」等の設置は未定だが、自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民に依頼することになっている | <input type="checkbox"/> |
| 5 特に実施方法については決まっていない | <input type="checkbox"/> |
| 6 その他（ ） | <input type="checkbox"/> |

* * 裏面につづきます * *

注：以下の設問においては、「関係団体・関係者」は社会福祉協議会や保健所、地域包括支援センターの職員、民生委員など、「住民団体」は自治会や自主防災組織、NPO、ボランティアなどを指しています。

Q12 避難所外避難をしている一般住民の避難先把握について、貴自治体が実施している把握方法を下記から全てお選びください。

- 1 避難者に役所・最寄りの指定避難所等へ避難先を自己申告してもらう
- 2 自治体職員が被災世帯を戸別訪問して確認する
- 3 関係団体・関係者や住民団体が戸別訪問して確認する
- 4 メール・SNSなどを使って把握する
- 5 専用の管理システム・仕組みを用いて把握する
- 6 特に把握方法は決まっていない
- 7 その他（ ）

Q13 避難所外避難をしている一般住民への情報提供について、貴自治体が実施している提供方法を下記から全てお選びください。

- 1 役所・最寄りの指定避難所に確認しに来てもらう
- 2 最寄りの支援拠点に確認しに来てもらう
- 3 避難先に自治体職員が届けに行く
- 4 避難先に関係団体・関係者や住民団体が届けに行く
- 5 ホームページやSNSで確認してもらう
- 6 地域の掲示板やチラシで告知する
- 7 特に提供方法は決まっていない
- 8 その他（ ）

Q14 避難所外避難をしている一般住民への支援物資提供について、貴自治体が実施している提供方法を下記から全てお選びください。

- 1 役所・最寄りの指定避難所に取りに来てもらう
- 2 最寄りの支援拠点に取りに来てもらう
- 3 避難先に自治体職員が届けに行く
- 4 避難先に関係団体・関係者や住民団体が届けに行く
- 5 特に提供方法は決まっていない
- 6 その他（ ）

Q15 避難所外避難をしている一般住民への情報・支援物資提供について、当該業務を担当している主体を全てお選びください。

- 1 自治体職員
- 2 関係団体・関係者
- 3 自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民
- 4 ボランティア・NPO
- 5 福祉・介護事業者
- 6 特に担当は決まっていない
- 7 その他（ ）

Q16 避難所外避難をしている要配慮者の避難先把握について、貴自治体が実施している把握方法を下記から全てお選びください。

- 1 避難者またはその家族等に役所・最寄りの指定避難所等へ避難先を自己申告してもらう
- 2 自治体職員が被災世帯を戸別訪問して確認する
- 3 関係団体・関係者や住民団体が戸別訪問して確認する
- 4 メール・SNSなどを使って把握する
- 5 専用の管理システム・仕組みを用いて把握する
- 6 特に把握方法は決まっていない
- 7 その他（ ）

Q17 避難所外避難をしている要配慮者への情報提供について、貴自治体が実施している提供方法を下記から全てお選びください。

- 1 役所・最寄りの指定避難所に確認しに来てもらう
- 2 最寄りの支援拠点に確認しに来てもらう
- 3 避難先に自治体職員が届けに行く
- 4 避難先に関係団体・関係者や住民団体が届けに行く
- 5 ホームページやSNSで確認してもらう
- 6 地域の掲示板やチラシで告知する
- 7 特に提供方法は決まっていない
- 8 その他（ ）

Q18 避難所外避難をしている要配慮者への支援物資提供について、貴自治体が実施している提供方法を下記から全てお選びください。

- 1 役所・最寄りの指定避難所に取りに来てもらう
- 2 最寄りの支援拠点に取りに来てもらう
- 3 避難先に自治体職員が届けに行く
- 4 避難先に関係団体・関係者や住民団体が届けに行く
- 5 特に提供方法は決まっていない
- 6 その他（ ）

Q19 避難所外避難をしている要配慮者への情報・支援物資提供について、当該業務を担当している主体を全てお選びください。

- 1 自治体職員
- 2 関係団体・関係者
- 3 自治会・自主防災組織のメンバー・近隣住民
- 4 ボランティア・NPO
- 5 福祉・介護事業者
- 6 特に担当は決まっていない
- 7 その他（ ）

Q20 避難所外避難者への避難生活支援について、貴自治体では現在なにが大きな課題となっていますか？

下記にある各項目について、ご回答者様のお考えをもとに、該当する数字をお選びください。

- 1 避難所外避難をしている一般住民の避難先把握
- 2 避難所外避難をしている要配慮者の避難先把握
- 3 避難所外避難をしている一般住民への情報・物資提供
- 4 避難所外避難をしている要配慮者への情報・物資提供
- 5 避難所外避難者への避難生活支援にかかる自組織内部の支援体制構築
- 6 避難所外避難者への避難生活支援にかかる関係団体との連携（例：住民団体、社会福祉協議会、保健所）
- 7 避難所外避難者への避難生活支援にかかる管理システムの構築（例：避難所外避難者名簿を管理・共有するシステム）

全くぞうわいがない	あまりぞうわいはない	どちらぞうわいがある	ぞうわいがある	とてもぞうわいがある
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5
1	2	3	4	5

Q21 「避難所外避難者への避難生活支援」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3節 市町村向けの質問紙項目（Q21 自由記述回答）

No.	回答内容
1.	● 近年、避難所および所外への避難を長期的に開設した事例がなく、今後、事例が発生した場合に対応ができるように、シミュレーションを行うことが大事。
2.	● 様々な理由があると思うが、避難所外避難（車中泊以外）をしているのであれば、行政等から積極的に支援が必要な状況ではないのではないか。行政としては、避難所以外の拠点に物資配布等は行えないと考えている。自主的な避難所として、ある程度の避難者が集約されている場合には、指定避難所に指定するなどで支援は行えると考える。
3.	● 本市では、人口ではなく想定避難者数を基に避難所の整備を行っています。
4.	● 先進事例から当市に合った方法を検討する必要があると認識しています。
5.	● 各関係機関との事前協議など、連携が大切である。
6.	● 感染症対策等の面から避難所外への避難も推奨されていることもあります、各地区にて防災教室を実施し、住民自らが日頃より防災に関する意識や避難等の備えや準備をしていただけるよう周知や啓発活動を行っている
7.	● 現在、宅配業者と災害時の協定締結に向けた調整中であり、その中に在宅避難者に対する支援物資の配送を盛り込む予定です。これが実現すると避難所外避難者への物資提供における課題が大きく改善すると推察いたします。
8.	● 防災部内以外にも福祉部内の各種支援のツールがあると思うが、その様な各種機能を統合させて有機的に支援できることが望ましいと思う。
9.	● 役所による対応となれば現状の職員体制では指定避難所の対応でいっぱいだと思うので、自助・共助とどう連携していくかが課題だと思います。
10.	● 避難所外避難者に対する対応は現在検討中の事項となっており、詳細等はまだ決まっていない。
11.	● 避難所外避難については、今後、コロナ禍における避難所の感染症リスクを軽減する観点から、増加していくと考えられるため、避難所外避難者への避難生活支援について、十分に検討していく必要があると考えます。
12.	● 避難所外避難者は自ら安全確保を求めて避難していると見受けられ

る。そのため、福祉避難所、指定避難所に訪れている避難者を優先する。ただし、避難所外避難者や在宅避難者が指定避難所に訪れた場合、支援物資は提供する対応である。

13. ● 避難所外避難者への支援については、避難所へ避難されてきた方の支援で手いっぱいになるのでどうしても後回しになる。避難所外避難ができる人に対しては、自助の範囲で備蓄するなど災害への備えをしていただこう啓発啓蒙をしてきているところ。
14. ● 分散避難を呼びかけている。避難所以外の避難者は、把握が難しいと考える。但し、情報・物資提供に関しては、一方的でも様々な手段で情報を流すことで、ある程度は伝わると考える。
15. ● 人口が少ない自治体で指定避難所の収容人数に余力があるため、避難所外避難者がこれまで生じたことはないため自治体内で協議は行っていない。
16. ● 避難所外避難について今回のアンケートで検討すべき事項が多いことを認識した。他自治体のマニュアルなど資料提供をしてもらいたい。
17. ● 大河川が氾濫等した場合、町の面積の 90%以上が浸水想定区域内にあり、町内の避難所が使用できない状況が予想され、令和元年東日本台風の際にも、避難者 7,100 人のうち 5,900 人が町外へ広域避難しました。幸いにして、氾濫するまでは至らなかつたため、短期間の避難で済みましたが、もし氾濫した場合は、長期間の避難が必要となることが予想され、避難所外避難者の把握や支援は大変な困難が予想されます。避難所外避難者の所在確認や生活支援のため、町民個々への更なる啓発が必要になると思います。
18. ● 当該事項について、支援体制が未整備のため、先進事例等があればご教示いただければ幸甚です。
19. ● 外部からの支援物資が届くまでの数日間の物資の提供は、避難所生活者のみとすることが原則である。避難所外避難者にも物資を提供するとなった場合、自宅で生活できる人との見極めが困難であるため、提供希望者が殺到して收拾がつかなくなるのではという懸念がある。
20. ● 地域防災計画では概要を文章化してはいるものの生活支援をいつ、どこで、誰が、どうするといった具体化に至っていないのが現状であり今後の課題と認識している。
21. ● 避難の責任は、避難する個人に基本的にはあるため、どこまでの支援が必要なのかは、考え方の整理が必要。

22. ● 情報提供については可能と思われるが、支援物資の個別提供は非常に困難であるため、特に要配慮者の避難所外避難について、個別支援計画等対応策の検討が必要である。
 23. ● 本町においては、避難所外避難者が出るのを想定していないことから、重要度については低いレベルに位置している。
 24. ● 当町としましては、一級河川が町の南側を流れ、洪水についての対応を考えていかなくてはならない立地状況です。地形としても洪水が発生した際は、避難所の 2 階以上しか使用できず、感染対策を考えると多くの住民の避難を避難所外避難に頼らざるを得ない状況が想定されます。しかしながら、避難所外避難者の管理・支援については、どこまで踏み込んでよいものか。また要配慮者の個別避難計画作成につきましても個人情報の管理を含め、どこまで踏み込んでいいってよいものか。現在、試行錯誤しながら進めているところです。今後も、他自治体様の有効な施策等、参考にできるものがあれば提供して頂ければと感じております。
 25. ● 中山間の田舎町であり、町内全地区に自主防災組織も結成済であり、避難行動要支援者の個別支援計画も作成途上であり、何とか孤立しないで対応ができそうである。田舎町の隣近所のコミュニティが未だ維持されている。
-

令和3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、2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 繩倉 晶雄
第1章、3章、5章、7章

避難所外避難者の支援体制に関する調査研究

令和3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://boukakiki.or.jp/>

印 刷 株式会社丸井工文社

発 行 2022年3月
