

指定避難所以外の避難者発生 傾向と支援マネジメント研究

2017年 12月 14日

荒木 裕子

人と防災未来センター

指定避難所以外の避難者の発生

- 膨大な避難者の発生予測と社会的脆弱性
 - 南海トラフ地震：1日後に約330～700万人（避難所：210～430万人、避難所外：120～270万人）
 - 自治体職員の専従困難、コミュニティの都市化・高齢化
- 想定収容人数を上回る避難者の発生
 - 避難所状況の把握・対応の遅れ
 - 神戸市、仙台市：4～5割が指定避難所以外の避難所

指定避難所以外の避難者への 支援の位置付け

- 指定避難所以外の避難所利用

- 「指定避難所は、一定の生活環境が確保された避難所の量的な確保を図り、発災時に迅速に提供することができるようあらかじめ指定することとしているものであり、指定避難所として指定していない施設を災害発生後の状況に応じ、臨時に避難所として使用することは何ら問題ない。」
- 「本条にいう避難所は、、、事前に指定していた指定避難所のみならず、被災者を一時的に滞在させるために発災後に臨時的に供与されることとなった避難所についても含むものである。従来から救助法に基づき供与されている避難所は、こうした広義の避難所を指すものであり、本法に基づく事前指定の有無にかかわらず、現に被災者に供与された避難所については、救助法に基づく国庫負担の対象となるので留意されたい。」

(本研究の考え方)

避難者支援マネジメント

想定されている避難者支援

(指定避難所)

- 避難所指定
- 避難所周知
- 避難訓練
- 人員配置
- 避難所開設
- 避難所運営
- 物資・食料備蓄
- 物資・食料調達
- 避難環境整備
- etc

想定されていない避難者支援

(指定避難所以外の避難者)

事前に計画出来ない

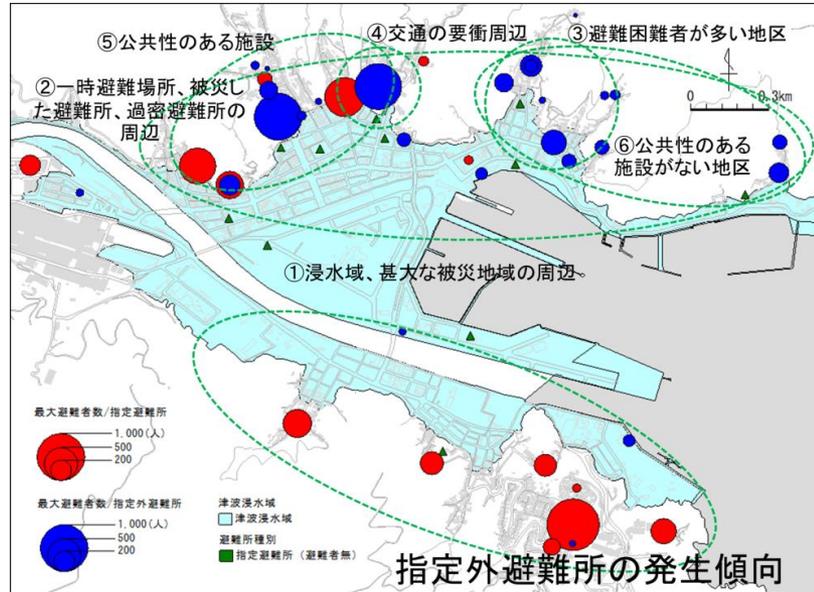
この分量を低減する

自助・共助の領域

想定されていなくても対応できる
※必要な支援は届ける必要がある

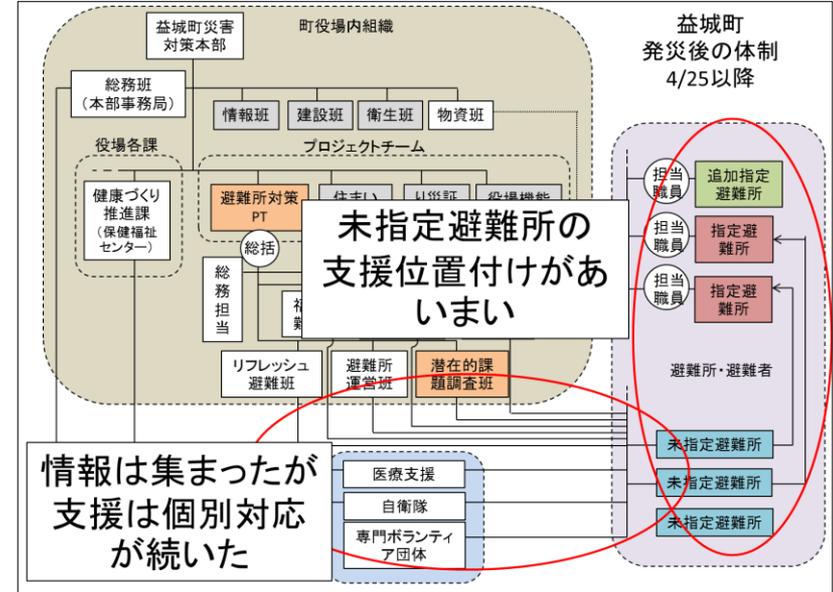
避難者支援マネジメント: 過年度の成果

発生傾向と発災前後の対策



- 発災前: 発災後を踏まえた避難所設置
 - 安全で生活環境の確保された避難所
 - 住民・地域の避難行動に沿った避難所準備
 - 内陸避難者対応
 - 避難環境の事前整備
- 発災後: 避難者発生予測に基づく情報の収集
 - 発生予測と組織間連携による情報の統合
 - 情報収集のアウトソーシング

支援マネジメントの課題



- 対応体制の構築
 - 多様な組織により取得された情報の統合、分析、対応決定プロセス・役割を災害対応体制の中に組み込む
- 対応訓練の実施
 - 避難者の発生予測と情報共有
 - 訓練実施: 支援者側、避難者側の相互理解
- 地域支援拠点・地区支援拠点化
- 外部支援の取り込み

研究の背景と目的

- 指定避難所以外の避難所・避難者の発生
- 公的支援が届きづらい
 - 行政に支援対象とみなされていない
 - **認識の不足**: 指定避難所以外に避難者発生することの不理解
 - 支援対象とみなされているが、支援できていない
 - 情報収集・支援**資源不足**、マネジメント**体制の未構築**
 - 「指定避難所」とそれ以外、という視点の課題
 - 学校等の**支援拠点化による地域支援**
- 具体的な方法検討の必要性
- 研究の目的
 - 指定避難所以外の避難者対応の状況から、大規模災害時の避難者支援の課題を明らかにし、対応策を提示する

研究の方法

1. 用語の定義

－ 指定避難所

- 発災前に行政により避難所として指定されていた避難所

－ 追加指定避難所

- 発災後に行政から避難所として指定されたもの

－ 未指定避難所

- 避難所として機能したが、避難所として指定されなかったもの

2. 研究の対象と進め方

－ 対象：2016年熊本地震益城町

－ 参与観察

- 益城町災害対策本部事務局支援（～2016年6月22日）

－ 文献調査、ヒアリング調査

- 区長、施設管理者、益城町職員（2016年8月～2017年2月）

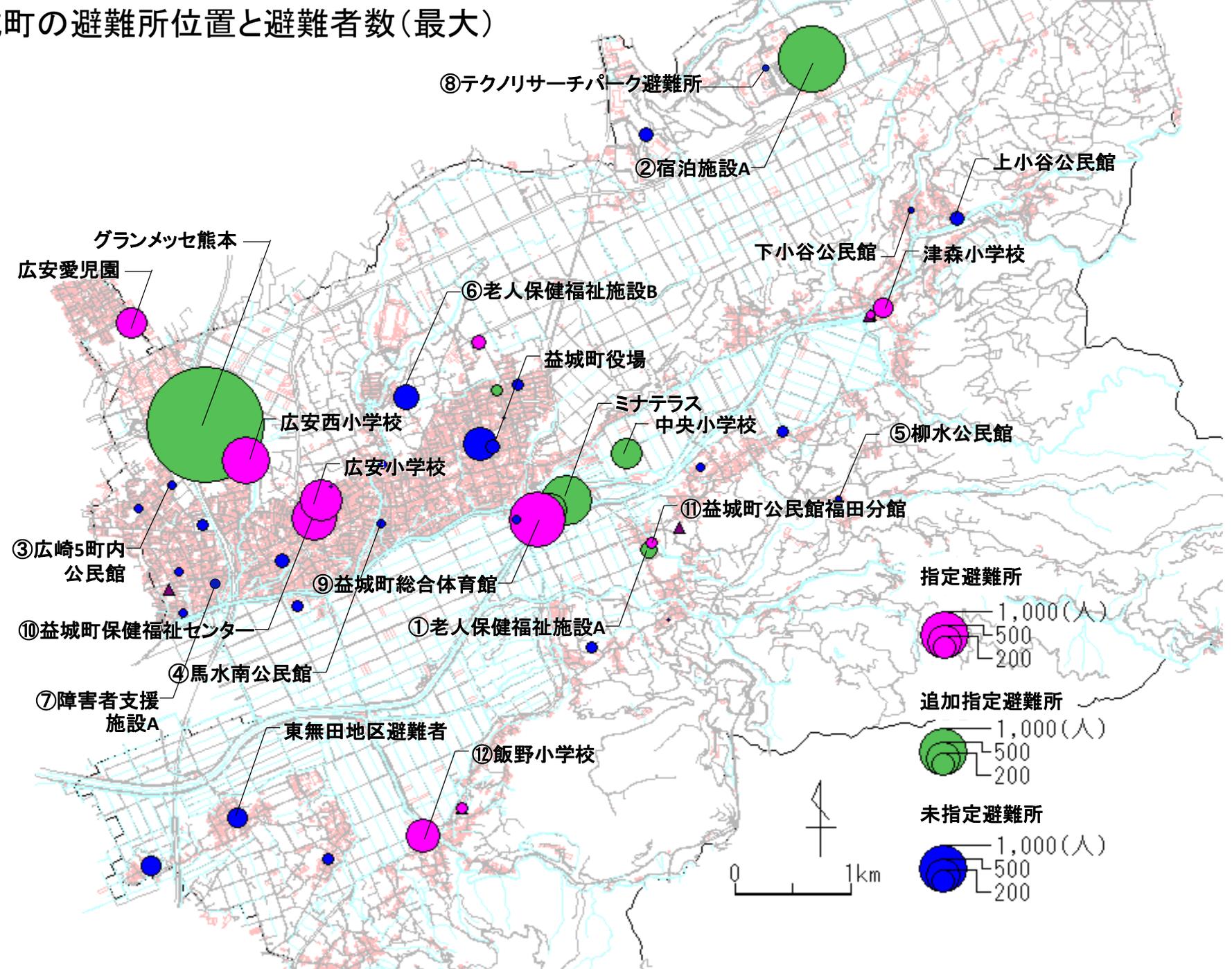
研究の進め方

1. はじめに
2. 益城町の避難者発生状況
3. 益城町役場による避難者支援マネジメント
4. 各避難所における対応状況
5. 避難者支援の課題考察
 - ① 未指定避難所・避難者の情報収集
 - ② 避難者支援に対する認識
 - ③ 指定避難所の支援拠点としての機能
6. まとめ：対応方策の提示

2.益城町の避難者発生状況

- 避難者収容想定 (町地域防災計画より)
 - 6,200人/16カ所 ≒ 450人/1カ所
- 避難者数 (4/17県本部会議資料より)
 - ピーク時避難者 : 16,050人/10カ所 ≒ 1,605人/1カ所
 - 想定を上回る避難者が発生
 - 指定避難所全体・一部が被災により使用出来ず
 - 開設した避難所は過密した
- 調査後の推計 (4/17)
 - ピーク時避難者 : 16,592人/19カ所

益城町の避難所位置と避難者数(最大)



益城町の避難者概況

- 避難所：累計48カ所
(町資料、現地調査による)
- 指定避難所：12カ所
 - － 小学校、保育所、総合体育館、分館等の町施設
 - － 安全対策後に開設も含む
- 追加指定避難所：10カ所
 - － 公共施設、民間施設
 - － 避難所指定し町職員派遣
- 未指定避難所：26カ所
 - － 地区公民館、福祉施設等

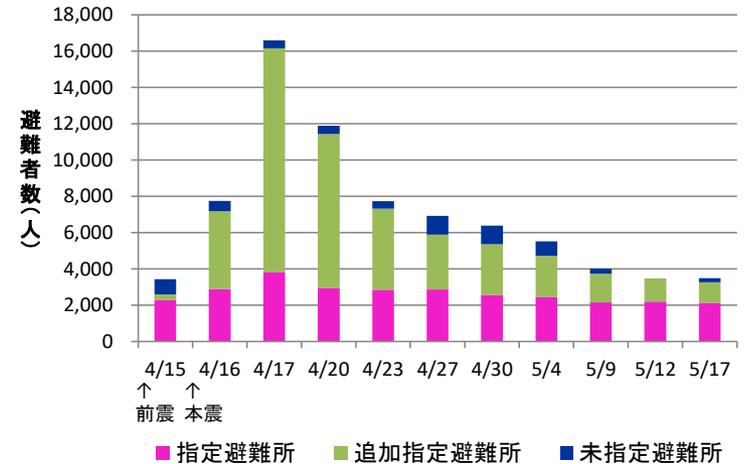


図-01 益城町の避難者数推移

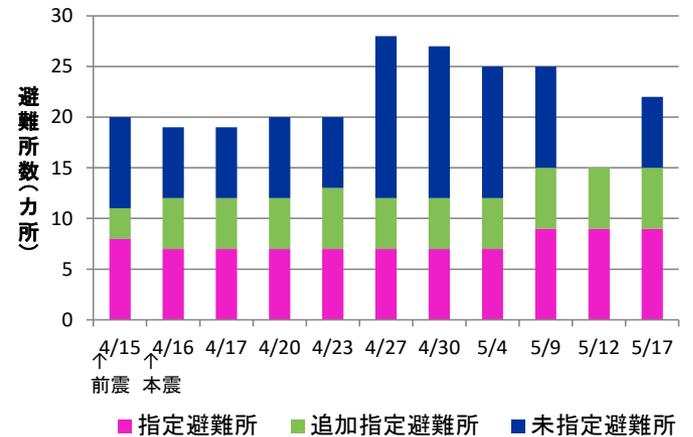
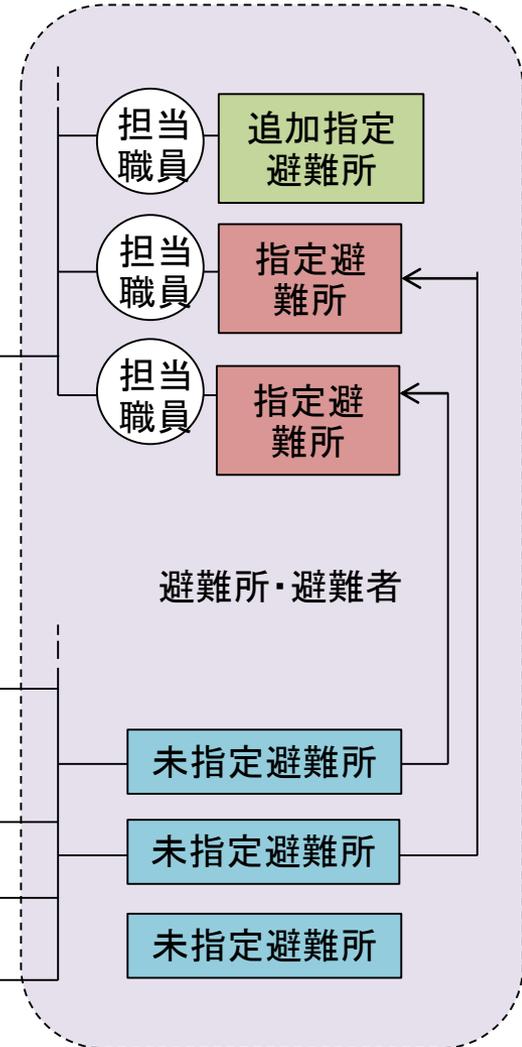
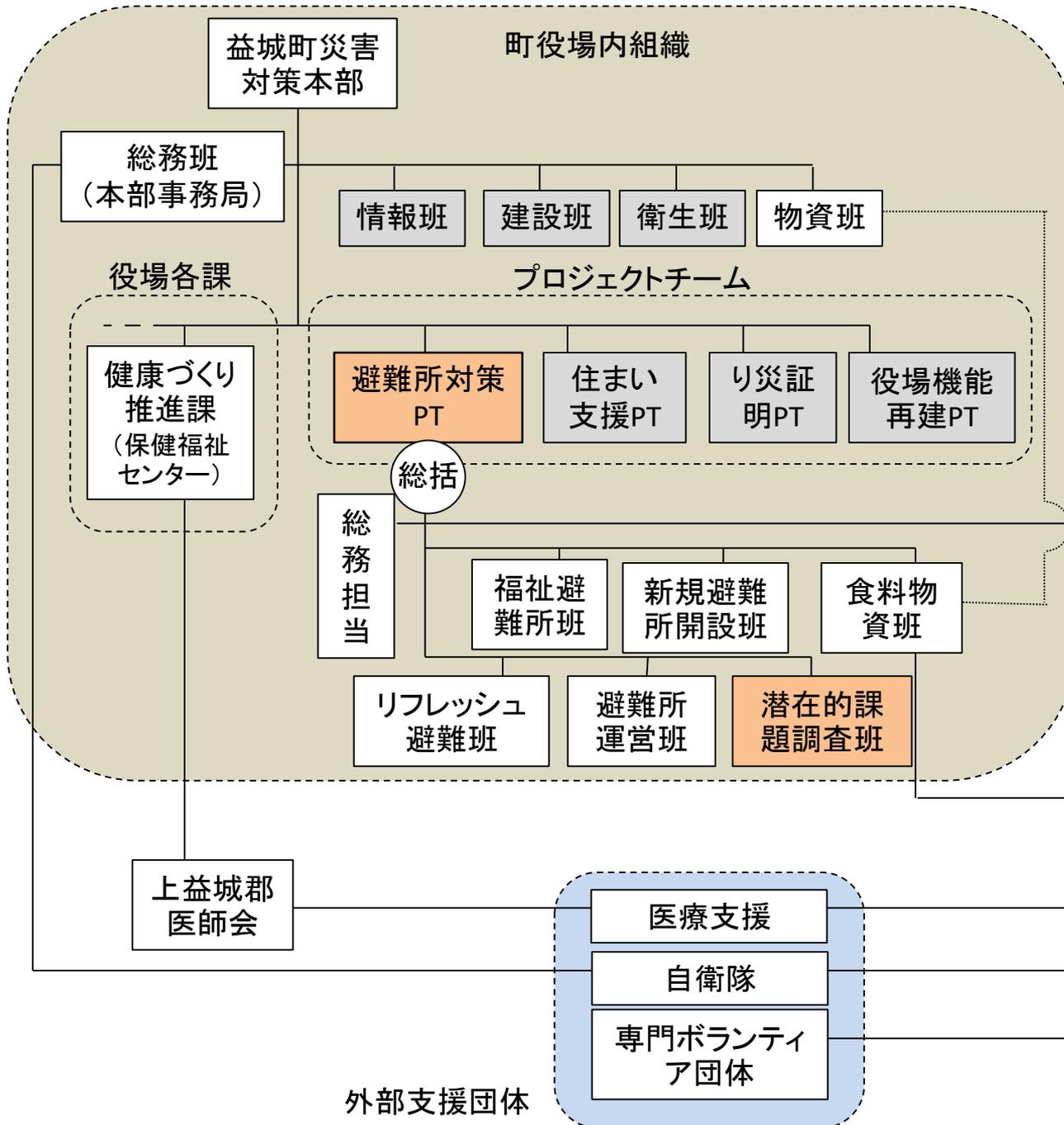


図-02 益城町の避難所数推移

3.益城町役場による 避難者支援マネジメント

- 発災4月14日～4月24日
 - 役場職員が10カ所の指定避難所に分散
 - 本庁には幹部級職員と数名の職員のみ
 - 情報班、物資班、衛生班、建設班の立ち上げ
- 4月25日（前震発災10日目）以降
 - 4つのプロジェクトチーム立ち上げ
 - 避難所対策、住まい支援、り災証明、役場機能再建
 - 避難所対策チーム：6名+応援職員等

益城町 発災後の体制 4/25以降



避難者情報の収集・統合

●避難者数と避難場所の把握

- 物資の配布状況(区長、消防団等)、自衛隊が持つ情報を集約
- 避難所PT潜在的課題調査班が現地調査
- 4月26日～(発災から11日)



●避難者の状況把握

- 複数団体・組織の調査調整
- 5月15日～(発災から1ヵ月)
 - 避難所PT(改善班, 名簿チーム, 医療チーム)
 - 益城町地域包括センター
 - 益城町保健師(保健福祉センター)
 - 益城町栄養士チーム
 - 益城町医療班
 - 日本財団
 - 地域活動支援センター

4.各避難所における対応状況

分類	指定避難所			追加指定避難所	
名称	益城町総合体育館	益城町保健福祉センター	公民館福田分館	老人福祉施設A	宿泊施設A
施設形態	公共施設	公共施設	公共施設	民間施設	民間施設
管理者	益城町	益城町	益城町	社会福祉法人	株式会社
震災前避難所指定	指定避難所	指定避難所	指定避難所	指定なし(福祉避難所協定有)	指定なし(2次避難所協定有)
開設の状況	避難者集中	避難者集中	初期は安全確認できず非開設	住民要望、施設管理者の判断により開設	住民要望、施設管理者の判断により開設
開設期間	4/14～10/31	4/14～8/20	5/7～9/7	4/16～9/8	4/16～8/31
最大避難者数	1,352	900	50	100+ α	2,000
発災前の状況	・木山・福田地区の指定避難所 ・2015年度より指定管理	・広安地区の指定避難所	・福田地区の指定避難所	・2012年に町の誘致により開所	・過去に町避難所としての検討あり
前震後の状況	・地震によりメインアリーナ、サブアリーナが使用不可 ・施設内及び屋外への避難者	・施設内及び屋外への避難者過密状態	・建物の安全が確認できず、屋内は使用不可 ・周辺住民が駐車場に避難	・施設利用者等の安全確保 ・施設は一部被災あり	・館内の安全対応
本震後の状況	・移設内、車中泊避難者の増加 ・支援団体A他、外部支援者による屋外へのテント設置 ・指定管理者へ避難所運営業務委託	・避難者の更なる増加 ・役場被災による町災害対策本部機能の一時移転(4/17～4/29)	・所在地区長が隣接の老人福祉施設Aに受入依頼 ・町による安全点検後、5/7より屋内避難所開設	・立地地区の区長の申し入れにより避難者受入	・駐車場への避難者増加 ・津森校区長、消防団員らの要請により避難者受入 ・福祉避難所指定

4.各避難所における対応状況

分類	未指定避難所(地区公民館)			未指定避難所(民間施設)		
	名称	広崎5町内 公民館	馬水南公民館	柳水公民館	老人保健 福祉施設B	障害者 支援施設A
施設形態	公共施設	公共施設	公共施設	民間施設	民間施設	仮設施設
管理者	区長	区長	区長	社会福祉法人	社会福祉法人	NPO法人
震災前避難所指定	指定なし	指定なし	指定なし	指定なし(福祉 避難所協定有)	指定なし(福祉 避難所協定有)	指定なし
開設の 状況	住民要望、施設 管理者の判断 により開設	住民要望、施設 管理者の判断 により開設	住民要望、施設 管理者の判断 により開設	従業員要望、施 設管理者の判 断により開設	地域住民がグラ ンドに避難。一 部施設内受入	外部団体による ペット対応避難 所として開設
開設期間	4/15～4/27	4/16～8/31	4/14～4/16, 5/1～5/8	4/15～8/12	4/15～5/10	6/4～9/30
最大 避難者数	30	27	15	200+ α	100	-
発災前の 状況	・2014年広崎4 町内から分区し 公民館新築	・避難所指定なし	・避難所指定なし	・2012年現在地 に移転	・1989年開設 ・日頃よりグラ ンドを地域開放	・県開発の産業 用地
前震後の 状況	・区長による地区 区内被害把握	・区長による地区 区内被害把握	・地区住民が避 難	・施設利用者の 安全確保	・施設利用者の 安全確保	-
本震後の 状況	・地区内の集合 住宅居住者を受 入 ・指定避難所の 保健福祉セン ターに物資・食 料を取りに行っ た ・避難者による 炊き出しも実施	・指定避難所の 保健福祉セン ター及び広安小 学校は避難者 で過密状態 ・区長の判断で 公民館へ地域 住民を受入 ・自主運営に加 え、支援団体か ら設備等支援	・指定避難所福 田分館は使用 不可 ・本震後に通行 止の連絡が入り 車乗合い津森 方面へ移動 ・ホテルエミナ ーアスへ避難 ・5月から公民館 を修理し使用	・4/14発災後に 一般避難者の 受け入れ決定 ・福祉避難所と して対応決定後 も、一般避難者 は食事を含め専 門職ボランティア が対応 ・役割決め等の 避難者自治あり	・4/16車50台 100人程度避難 ・元デイサービ ス施設を開放し 20人程度が利 用～5/10頃 ・1週間程度は 仕出し弁当を手 配(100食) ・仮設トイレ設置 ・プールの水使用	・総合体育館テ ント村閉鎖後の 受け皿として開 設、ペット同行 避難、要支援者 世帯対応 ・コンテナハウス80戸 トレーラーハウス5台 及び、ペッ ト等設置

5.避難者支援の課題考察

①未指定避難所・避難者の情報収集

- 分散していた情報の統合に時間を要した
 - 場所・人数の把握：発災11日以降
 - 避難者状況の把握：発災1ヵ月以降
 - 統合されるまで検討・対応は分断的で作業にも重複が生じた
- 情報収集・情報共有の仕組みの不全
 - 組織間・部署間の作業を共有する仕組み、機会がない
 - 情報を統合する役割が決められていない

5.避難者支援の課題考察

②避難者支援に対する認識

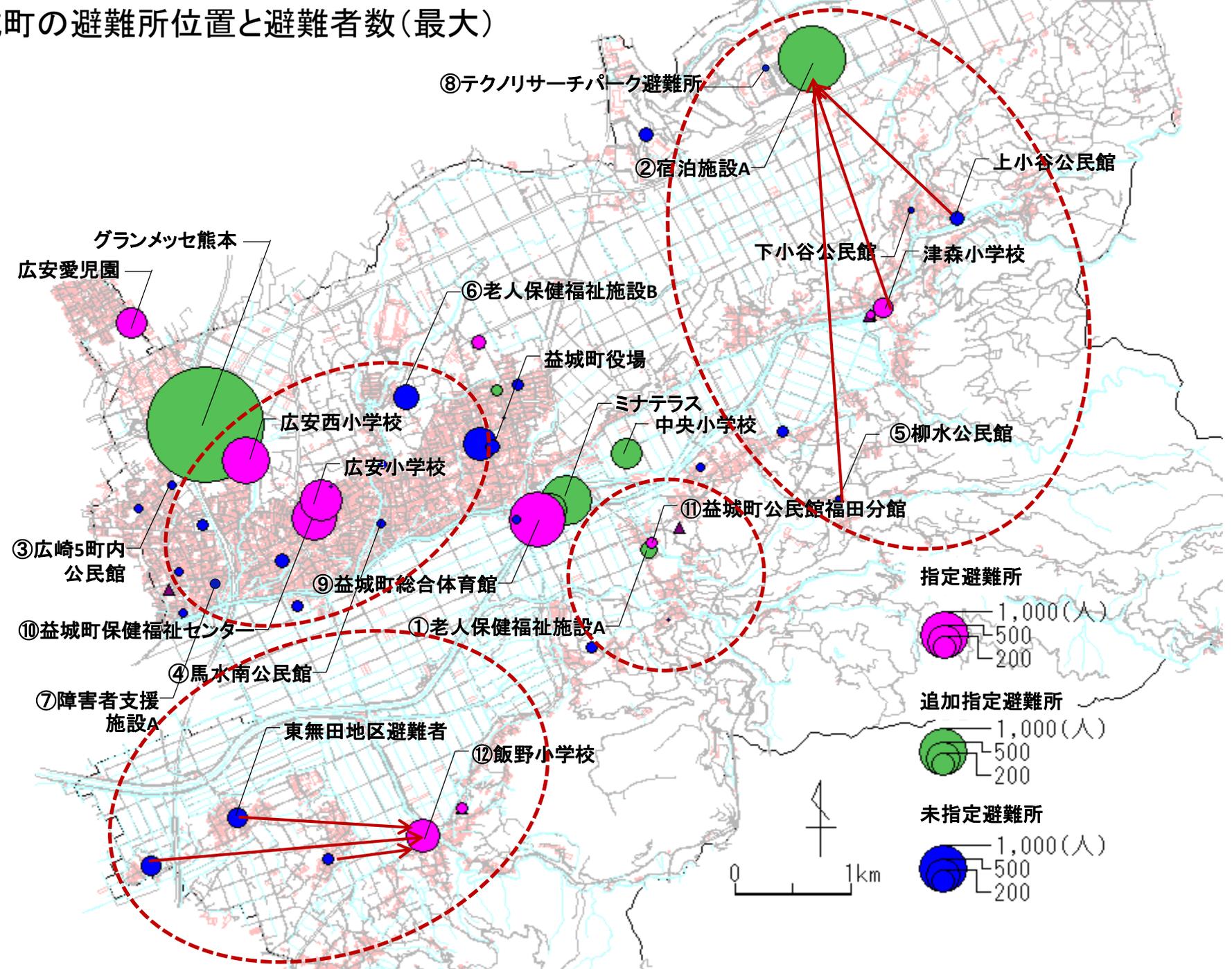
- 指定避難所以外の避難者に対する対応方針が不明確
 - 対応方針が示されず、支援方法が個別対応的
 - 指定避難所以外にも避難者がいる状況を、指定避難所の職員が理解していない
- 避難者支援についての誤認識
 - 「指定避難所には職員を派遣しなくてはならない」
 - 職員を派遣できないので、避難所指定できない
 - 他の自治体では避難所の閉鎖が始まっているのに新たに指定できない
 - 指定避難所以外の対応方針を示せず

5.避難者支援の課題考察

③指定避難所の支援拠点としての機能

- 食事、物資、情報、衛生設備等の提供
 - 未指定避難所側からの要望に応えるかたち
 - 未指定避難所・避難者の情報収集は役場本部で実施
 - 指定避難所に未指定避難所の状況把握や支援の役割が定義されず、そのための資源も置かれていない
- 未指定避難所への支援提供手段
 - 自治会、消防団等の平時からの地域組織が中心
 - 専門ボランティアによる事例もあったが、市街地は人口に対してつなぐ人材が不足

益城町の避難所位置と避難者数(最大)



対応策①:指定避難所以外の避難者発生を想定した体制構築と訓練

- 対応体制の構築
 - 多様な組織により取得された情報の統合、分析、対応決定プロセス・役割を災害対応体制の中に組み込む
- 対応訓練の実施
 - 避難者の発生予測と情報共有
 - 訓練実施:支援者側、避難者側の相互理解

対応策②:地域支援拠点としての体制強化と外部支援取り込み

- 地域支援拠点・地区支援拠点化
 - 地域支援拠点、地区支援拠点化、在宅避難者を含めた支援
 - 物資、医療等別ルートでの支援システムとの組み合わせ検討
- 外部支援の取り込み
 - 生活支援拠点としての民間施設誘致と災害時対応の協定等
 - 専門ボランティア団体等の受援事前検討