

# 避難所開設・運営の課題を踏まえた基礎自治体の果たすべき役割と対応策の提案

坂田 朗夫<sup>1</sup>

<sup>1</sup>豊能町 都市建設部 建設課 （〒563-0292大阪府豊能郡豊能町余野414-1）

東日本大震災では、住民の生命、財産、生活を守るべき基礎自治体（市町村）がその機能を発揮できず、住民が長期間にわたって過酷な避難生活を強いられた。また、熊本地震では度重なる余震の発生等から指定避難所以外の場所へ避難するなどの課題があった。

本研究では、大阪府豊能郡豊能町の業務継続計画や豊能町の避難所における現状及び避難所開設、運営訓練等から避難所開設・運営上の課題を明らかにするとともに、直近の熊本地震時における避難所の開設・運営に関する対応事例を整理した。これらを踏まえ、今後の基礎自治体が果たすべき役割や体制並びに対応策について提案する。

キーワード 基礎自治体、避難所開設・運営、業務継続計画(BCP)

## 1. まえがき

内閣府では、東日本大震災における庁舎の機能不全、社会基盤施設の壊滅的被害等様々な深刻な事態が発生したのを契機に、市町村の業務継続計画（Business Continuity Plan：以下BCPと記す）の策定に力を入れ、新たなガイドラインの策定を行った<sup>1)</sup>。このガイドラインによると、BCPにおいて、特に重要な6要素は、『首長不在時の明確な代行順位及び職員の参集体制』、『本庁舎が使用できなくなった場合の代替庁舎の特定』、『電気、水、食料等の確保』、『災害時にもつながりやすい多様な通信手段の確保』、『重要な行政データのバックアップ』、『非常時優先業務の整理』であり、BCPの充実や訓練の実施などにより、実効性のある業務継続性を確保することが求めている。

しかし、2015年9月の関東・東北豪雨では、避難所における薬不足やトイレなどの衛生面に課題があり、断水が続いている地域では手洗いやうがいが出来ない状況で、感染症の集団発生が懸念されていた。さらに、2016年4月14日以降の熊本県を中心に発生した直下型の断層帯による地震では、5市町の防災拠点の庁舎が壊れ、BCP未策定の基礎自治体では災害対応が遅れるなどの課題が浮き彫りとなった。この中で、避難所では度重なる余震の発生等から指定避難所以外の場所へ避難するなどの課題もあった。

こういった中、総務省は、2019年12月に地方公共団体のBCP策定状況を公表<sup>2)</sup>しており、それによれば、基礎自治体のBCP策定は89.7%まで進んでいるが、2019年7月に発生した西日本豪雨においても、職員の人員不

足による不具合や長期化した場合の避難所運営体制などの課題が検討課題となっている。

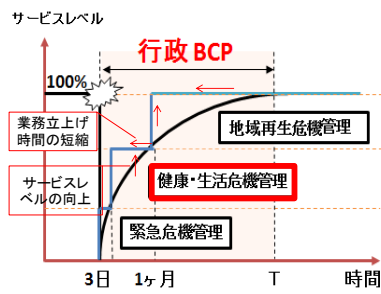
本研究では、BCPの重要な要素でもある『非常時優先業務』の中の「避難所の開設・運営」に着目して、大阪府豊能郡豊能町の避難所開設、運営訓練などから避難所の現状や課題の洗い出しを行った。また、直近の熊本地震時における避難所の対応事例等を整理するとともに、今後の基礎自治体が果たすべき役割や体制並びに対応策について提案する。

## 2. 災害発生時の危機管理対応

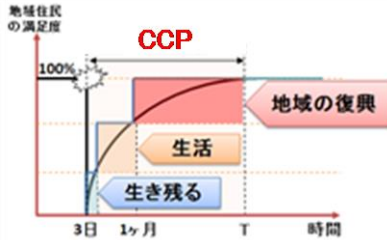
### (1) 行政とコミュニティの危機管理対応

行政の危機管理対応は、災害に際して、住民サービスの維持や情報発信等が主な使命となる。この時期に行政が実施すべき業務は、災害応急対策業務や早期実施の優先度が高い復旧・復興業務のほか、業務継続の優先度の高い通常業務が対象となる。この対応を図-1の(a)のとおり、初動、復旧、復興のタイムラインで設定した。

まず、発災後から3日間までを、「緊急危機管理」と設定し、各種の必要資源を非常時優先業務に割り当てるために、それ以外の通常業務は休止するか、または優先業務の支障とならない範囲に縮小して実施することになる。その後、時間の経過とともに、避難所の開設や被災者の健康及び生活に関する対応業務にも着手していくため、「健康・生活危機管理」に移行するものと設定した。さらにその後は、地域の復旧・復興として、「地域再生



(a)危機管理対応（行政）



(b)危機管理対応（コミュニティー）<sup>3)</sup>

図-1 危機管理対応

危機管理」と設定した。一方、地域住民などのコミュニティーの危機管理対応計画（Community Continuity Plan：以下 CCP と記す）を図-1 の (b) に示す。この CCP は、行政の危機管理対応と連動し、地域住民の満足度を回復する対応となる。まず、発災後3日程度までは地域住民が生き残るための様々な自助・共助の取組みが中心となり、3日程度からは行政からの公助及び共助により当面の間生活していくための生活基盤を整える取組みに移行される。そして、それ以降は公助を中心として地域の再生に向けた復興へ取組むこととなる<sup>3)</sup>。

以上のように、災害発生時には行政とコミュニティーは連動した対応となる。以下では、「健康・生活危機管理」の中で、基礎自治体と自治会等が協働していく避難所開設及び運営について検討する。

### (2) 基礎自治体の健康・生活危機管理

基礎自治体の危機管理対応の第2ステップとなる「健康・生活危機管理」のうち、避難所関連に着目した主要な内容は以下のとおりとなる。

#### a) 避難収容体制の確保

避難収容体制の確保では、地域住民を安全な避難場所に誘導するため、避難路危険箇所等を情報発信するとともに避難所を開設する。そして、避難者を確認し、住民の安否確認、健康状況の確認及びケアを行うとともに収容人数を把握する。その後、以下の b)の対応を通じて罹災証明書の発行及び応急仮設住宅設置規模の確定し、地域再生危機管理へと移行させる。

#### b) 二次災害防止体制の整備

被災後の地域の状況を把握するため、被災建築物応急危険度判定、被災宅地危険度判定等を行い、地域の危

険度を把握し、指定避難所等への誘導に反映させる。

#### c) 緊急物資の確保供給体制の整備

避難所の収容人数及び自宅被災者の人数を把握し、生活に必要な飲料水・生活用水、食料及び生活必需品の確保と供給を行う。

避難所では、上記の物資や健康面以外にも多くの問題が発生する可能性がある。このため、過去の対応事例などを参考に地域住民の満足度を確保し、効率的な健康・生活危機管理を展開し、早期に地域再生危機へと移行させることが基礎自治体に求められている。

## 3. 避難所開設・運営の現状と課題

### (1) 豊能町BCP及び避難所開設・運営の現状

筆者等は、2012年9月に大阪府北部の中山間地域に位置する豊能町のBCP策定委員会<sup>4)</sup>に関わっており、健康・生活危機管理に位置する避難所関連等に関する重要業務とその対応体制について著者が配属している都市建設対策部をメインに抜粋したものを表-1に示す。これによると、避難所関連等の重要業務については、開設の準備や物資、広報等の対応体制や時間の流れについての表記はあるものの、「いつ、どの課のどのグループが、どういった業務を行うのか」といった行動計画(タイムライン)までは決められていない。このため、大規模地震などによる災害時において、避難所を開設する場合、職員参集の遅れや情報収集不足、人員不足による対応の遅れによる混乱など、まだまだ課題が多い状況である。これらに

表-1 豊能町BCP(健康・生活危機管理)の抜粋

災害時の対応体制（災対本部設立前は所属）						時間の流れ							
全職員	災害対策本部	議会情報部	総務対策部	都市建設対策部	消防対策部	緊急危機管理			健康・生活危機管理		地域再生危機管理		
						発災時	夕暮れ	1日	2日	3日	1週間	1ヶ月	復興まで
						重要業務							
						○応急活動の開始							
													通常業務へ移行
													通常業務へ移行
						○避難所関連							
													通常業務へ移行
													通常業務へ移行

対応するために、本町では、職員参集訓練や情報伝達訓練などを通じて職員の教育等を行っている。

次に、豊能町は、DID地区の西部地区と旧村地区の東部地区及び南部地区がある。これらの地区は、図-2の地区割り図のとおりAからJの10箇所に分けられ、指定避難所は①から⑤の5箇所の小・中学校の体育館がある。避難者1人当たりの収容面積は、内閣府の防災担当<sup>5)</sup>によると1.57㎡～2.93㎡/人で各自治体様々であるが、豊能町の5箇所の指定避難所の1人当たりの収容面積を3.3㎡/人で設定しており、収容人員は表-2のとおりである。さらに、指定避難所以外にも広域避難地1箇所と一時避難地3

箇所があるが、これらの避難地については1人当たりの面積を1.0㎡/人で設定している。

東日本大震災時における陸前高田市の避難所では、発災翌日の混乱時は約1.0㎡/人と密接しており、2か月後には約2.0㎡/人、4か月後には約5.5㎡/人と変化していった<sup>9)</sup>。過去の災害を振り返ると、1995年の阪神淡路大震災では、避難所で風邪やインフルエンザが流行していた。2007年の能登半島地震の避難所ではノロウイルスの症状を訴える避難者がいた。2009年の兵庫県伊用町の豪雨災害でも新型インフルエンザが蔓延していた事などを踏まえると、新型コロナウイルスの感染拡大を考慮した場合は、1人当たりの面積等を決定する際は、快適な温度、新鮮な空気、プライバシー、安全と健康等を考慮した居住環境を再検討していく必要がある。

次に、豊能町内のAからJの各地区住民が指定避難所等へ行くには、図-2の赤線や青線の交通路（国府道）を通行するしかない状況である。しかし、そのルートの大半は、中山間地域で大規模な急傾斜地危険箇所が点在しており、発災時には土砂崩れ等で指定避難所等に行けない可能性がある。このため、追加で避難所を開設可能な自治会館などを自治会単位で選定し、併せて耐震化していく必要がある。なお、道路上の土砂崩れ時の応急対応については、2018年3月豊能町建設業組合と、地区ごとにどの建設会社が応急復旧するかを定めた協定を締結しており、その際、会社ごとにオペを含めた社員の人数、資材や重機の所在地なども考慮した体制<sup>7)</sup>を構築している。

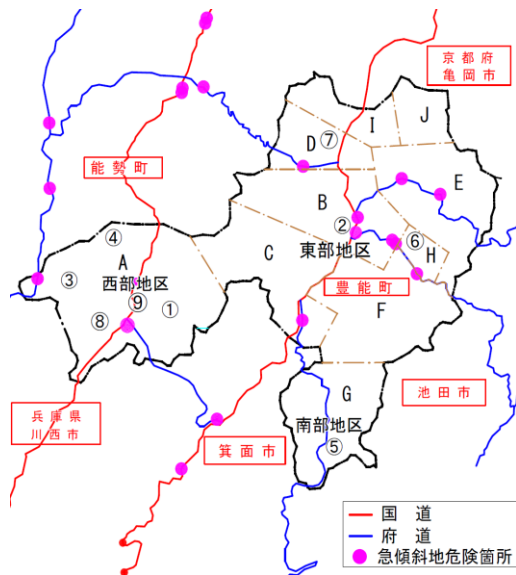


図-2 地区割り図

表-2 避難所の現状

番号	指定避難所等	地区	収容可能人員(人)	総合	耐震性の有無	近接に代替施設の有無	備蓄品等の確保	運用マニュアルの整備、受入体制
①	Y中学校体育館	A地区	377	○	○	○	△	△
					耐震補強済み	近接に避難地有り	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
②	H中学校体育館	BC地区	239	○	○	○	△	△
					新耐震建築物	近接に避難地有り	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
③	K小学校体育館	A地区	317	○	○	○	△	△
					耐震補強済み	近接に避難地有り	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
④	Y小学校体育館	A地区(旧村)	248	△	○	△	△	△
					耐震補強済み	近接に避難所なし	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
⑤	H小学校体育館	G地区	205	△	○	×	△	△
					新耐震建築物	近接に避難所なし	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
⑥	S広場(広域避難)	HEF地区	11,682	○	-	○	△	△
					-	近接にH小学校	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
⑦	Nグラウンド(一時避難地)	DIJ地区	2,679	△	-	×	△	△
					-	近接に避難所なし	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
⑧	K公園(一時避難地)	A地区	3,670	○	-	○	△	△
					-	近接にK小学校	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備
⑨	F広場(一時避難地)	A地区	6,300	○	-	○	△	△
					-	近接にY中学校	必要最低限の資源	マニュアル有り、受援未整備

(2) 避難所開設・運営訓練における課題

避難所の開設や運営では、実際の人員配置、避難所運用マニュアルのチェックや物資・ボランティア団体等の受入体制等が機能するかどうかが重要である。これらを確認するために、豊能町では地域防災計画やBCPに基づき、表-2の①から⑤の指定避難所において、2017年2月は避難所開設訓練、2018年6月は避難所運営訓練を実施し、筆者は①の避難所で参加した。訓練の概要としては、避難所開設、避難所の安全確認、指定避難所の開設開始、避難所運営協議会本部の立ち上げ、活動班を編成、避難所運営(簡易トイレの組み立てや避難者の要望等対応)、災害対策本部への報告までを行った。訓練終了後は、訓練を行った者から問題点等の抽出を行い、それを表-3のとおり自助、共助、公助に分けて整理した。これらの課題は、防災訓練を行って初めて気づいたものも多く、避難所開設や運営時に必要となってくるため事前に検討しておく必要がある。また、自助及び共助で整理した項目については、2019年9月から2020年2月において各自治会や自主防災組織と避難所運営訓練により検証した。さらに、公助の項目や以下の項目に関しては、今後本町のBCPに反映していくうえで必要な項目でもある。

・避難所施設の被災状況や二次災害の可能性についての

表-3 課題(自助, 共助, 公助)の抜粋

自助	共助
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ゴミ袋や古新聞紙なども暖をとれるため各自で保有しておく必要がある</li> <li>・ごみの分別, 収集も自分たちで行う必要がある</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・受付時に配布する用紙を避難所に入ってから配布して自主防に回収してもらったほうがスムーズ。</li> <li>・文字が小さく文章等が分かりにくい(心づかい)</li> <li>・物資を誰に, どれだけ渡したのかといったチェック体制が必要(自主防の協力)</li> <li>・簡易トイレが重たく, 二人で運べない。(自主防の協力)</li> <li>・避難所から離れた場所に備蓄品倉庫があり, 不便(自主防の協力)</li> <li>・要望があった場合, 緊急性などの優先順位や配慮が必要。</li> <li>・要望等があった場合, 優先順位などの配慮が必要。</li> <li>・避難者数, 負傷者数, 要介護者数がわからない状況の中でのスペース割は難しい。</li> <li>・備品置き場は整理整頓されていたが, ほこりをかぶって汚れていた。災害時は協力し合って清掃等を行う必要がある。</li> <li>・物資をもらいに行くことが困難な方への配慮が必要(自主防の協力)</li> </ul>
公助	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・病気の方への対応について, 専門のスタッフが必要</li> <li>・冬場対策の毛布や灯油等の備蓄品が必要</li> <li>・備蓄水の確認ができなかった</li> <li>・ハンドマイクなど, 乾電池がなくな使えなかった</li> <li>・避難所先に備蓄品のリストがなかった</li> <li>・今どういった状況で何をしているのかといった住民への情報提供が必要</li> <li>・他団体の応援を受け入れる場合の受入体制整備が必要</li> </ul>	

安全点検ができる建築技術者等のスタッフが必要。

- ・被災住民を引率・指揮等ができる自主防災組織のリーダーは, 複数人の育成が必要。
- ・病気の方の対応については, 専門職のスタッフが必要。

- ・避難所の運営等マニュアルの作成・周知を行い, 役割分担を事前に決めておくことが必要。
- ・備蓄倉庫だけでなく, 応援物資を整理整頓して保管できる施設が複数必要。
- ・人員が不足すると考えられるので, 平時からの市町村, 関係団体, 他府県との協力体制を構築しておく必要。
- ・被災者への情報の提供や要望等があった場合の優先順位付け(緊急性)等が必要。

(3) 熊本地震後の避難者の生活満足度を考慮した避難所運営上の問題点と対応事例

内閣府(防災担当)では, 熊本地震の発災直後に避難所運営等に当たった自治体の応援職員, NPO 団体等に対してアンケート調査を実施し, その回答から問題点や改善すべき点, 成功事例や失敗事例などを取りまとめた報告書<sup>8)</sup>を作成している。この報告書を避難所運営, 情報取得管理, 食料物資管理など9項目に整理すると表-4のとおりとなる。ここに示す避難所運営上の9項目については内閣府(防災担当)の避難所運営ガイドライン<sup>9)</sup>に示される項目を参考とした。この中で, 「避難所運営

表-4 熊本地震における避難所運営で発生した問題点と対応事例

避難所運営上の項目	問題点	対応事例
避難所運営サイクルの確立	<ol style="list-style-type: none"> <li>①避難所には指定管理者, 市町村職員, 県職員, 各種ボランティアなどが混在し, 避難所運営責任者が統括できていない。</li> <li>②被災市町村に設置された災害対策本部が機能せず。</li> <li>③行政職員, 応援職員, 各種団体が現場で収集した避難者調査の報告会議が定期的で開催されたが, データ照合が難航した。</li> <li>④発災当初は支援者と支援を必要とする方との間のコーディネートできていなかった。</li> <li>⑤被災自治体職員自身が状況を把握できていない。</li> <li>⑥車中泊の避難者の把握ができず, 名簿が作成できなかった。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①様々な自治体等からの応援職員を統括する組織が必要。</li> <li>②他自治体からの支援職員が「総合調整室」を立ち上げ対応。</li> <li>③統一様式で調査項目を整理する。</li> <li>④情報整理を行い, 支援を必要とする方との間のコーディネートを行う。</li> <li>⑤支援内容の引き継ぎやルール, マニュアル, 避難所内での基本的な事項のルール化と情報整理, 避難者と支援者(ボランティア等)間の対応整理。</li> <li>⑥夜間避難者の把握, 敷地内に停車している車両全てのナンバープレート, 車種, 車体の色を把握する等した。</li> </ol>
情報の取得・管理・共有	<ol style="list-style-type: none"> <li>①必要な情報を十分に得られない状況にあった。</li> <li>②行政が状況把握できておらず, 情報整理及び情報提供ができず, 住民とのトラブルが発生した。また, 国・県・市・自衛隊・警察・医療関係者など応援隊を効率的に機能させることができなかった。</li> <li>③情報交換方法が統一されておらず, 応援隊で個別対応をしていた。</li> <li>④避難者への情報提供を分かりやすくする必要があった。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①避難所にテレビ及びラジオ等の情報通信機器を配備する。</li> <li>②関係者と情報共有を行い, 的確な対応及び情報提供を行う。</li> <li>③統一した情報交換方法をルーラル化する(インターネットの情報共有(グーグルドライブ), LINE等)。</li> <li>④掲示板の情報を各ジャンル別に整理, 個別の手紙を作成, 号外のような紙面の配布, 宣伝車, 状況に応じて情報伝達手段を検討。</li> </ol>
食料・物資管理について	<ol style="list-style-type: none"> <li>①救援物資の整理がつかず, 必要なところに必要なものが届かない状態が発生した。</li> <li>②各避難所の情報が整理できていない。</li> <li>③物資の保管場所は整備されていない。</li> <li>④避難者の栄養バランスを考慮した食事を支給する必要がある。</li> <li>⑤アレルギー対応の食事は必要。</li> <li>⑥暑い時期の食糧の支給では食中毒の防止を考える必要がある。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①救援物資の集積基地を準備し, 避難所情報を基に物資を配送する。</li> <li>②避難所情報を集約するシステムを構築する。</li> <li>③避難場所に指定されている施設では, 避難所開設時を想定した施設を整備する。</li> <li>④, ⑤避難所に収容されている避難者の個別情報を整理し, 適切な対応を行う。</li> <li>⑥食物の提供時間に関する記録や品目, 数量, 廃棄時刻, 温度管理などの食中毒の予防のための管理記録を行う。</li> </ol>
トイレの確保・管理について	<ol style="list-style-type: none"> <li>①高齢者や足が不自由な避難者に配慮したトイレの設置が必要である。</li> <li>②女性用トイレの数が少ない。</li> <li>③トイレが詰まって使用できない状態が発生する。</li> <li>④トイレを徹底しなければ感染症の拡大等健康に影響を及ぼす可能性あり。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①和式トイレに加えて洋式トイレを設置する。</li> <li>②女性用トイレの数を増やす。</li> <li>③段ボールトイレや仮設洋式トイレなどの継続的な設置する。</li> <li>④定期的にトイレ掃除を行う, トイレの使用後に靴を消毒する, 専用のスリッパを用意する, 体調不良者専用のトイレを別に設ける。</li> </ol>
衛生的な環境の維持	<ol style="list-style-type: none"> <li>①清潔な環境を維持する。</li> <li>②ノロウイルスが発生した。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①避難者が主体となって当番制で毎朝清掃を実施し, 保健師が清掃後の状況を確認する。</li> <li>②食材はすべて行政機関や民間企業から提供されるものとし, 調理はすべて自衛隊に任せ, 配膳は職員が行うことで対応した。</li> </ol>
避難者の健康管理	<ol style="list-style-type: none"> <li>①避難者の体調管理情報の伝達が必要。</li> <li>②避難所により医療チームの対応に偏りが発生した。</li> <li>③避難者のストレス解消と適度な運動が必要</li> <li>④感染症などの予防が必要</li> <li>⑤エコノミークラス症候群を発生させないための対応が必要</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①保健師が訪問引き継ぎメモを作成して引き継ぎを行った。</li> <li>②避難所情報を整理し, 医療チームの活動を調整する。</li> <li>③けん玉等, みんなで遊べるツールを使い, ストレス解消を図った。リハビリ体操や散歩等を行った。</li> <li>④靴は袋に入れて持ち込むようルーラル化した。</li> <li>⑤他自治体からの保健師や民間の整体師, マッサージ師など, 専門家が運動指導を行った。</li> </ol>
寝床の改善, 環境改善	<ol style="list-style-type: none"> <li>①プライバシー確保が求められる。</li> <li>②衣類の着替えが必要。</li> <li>③お風呂やシャワー等の施設が必要。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①間仕切りやカーテン等を設置する。</li> <li>②使い捨ての下着や靴下などを用意する。</li> <li>③お風呂やシャワー等の施設を設置する。</li> </ol>
要配慮者, 女性・子どもへの配慮	<ol style="list-style-type: none"> <li>①要配慮者への個室提供が困難であったため, 他の避難者と同様に体育館内に分散して生活していたり, 区画もばらばらの状態があった。</li> <li>②乳幼児のいる避難者が, 夜泣きや授乳など, 周りに気を使って精神的にも苦労していた。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①避難所をゾーン分けして, 要配慮者を目の配りやすい場所に避難させた。</li> <li>②乳幼児を連れた避難者向けの部屋を用意されていた。</li> </ol>
ペットへの対応	<ol style="list-style-type: none"> <li>①ペットが家族同然という家庭も少なくないと思われるが, アレルギーを持つ方や鳴き声など, トラブルになったケースもあった。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>①NPO団体が設置したパルーンシェルターにペットを避難させ, その後もテント村を開設したり, 3坪タイプのユニットハウスを設置した。ユニットハウスの中には犬猫の一時的預かり所を設置するなどしてペットと同伴者への対応を行った。</li> </ol>

サイクルの確立」及び「情報の取得・管理・共有」については、避難所を開設し、運営していく上で基本となるものであり、この部分が機能しない場合、避難所は鳥合の衆となり、管理、統率ができない状態に陥る。今回のアンケート調査でも、熊本地震発生時の基礎自治体の混乱ぶりを示す内容となっている。

また、本表では、上記のとおり9つの項目で整理したが、避難所によっては十分整備されていない項目もあり、またこれらの項目以外に、「防犯対策」、「車中泊者への対応」及び「NPO 団体等との協働」についても検討していく必要がある。

以上のように、避難所運営上の課題は、昨今の住民のライフスタイルを反映しており、地域の結びつき（互助）が希薄になった地域社会の実情を反映していると言える。そのため、これらの問題を踏まえ、今後の避難所の運営を考えていく必要がある。ただし、基礎自治体の職員は、避難所の統括を担うことが重要な職務であるため、実際の運営ではコミュニティー又はボランティア団体の方々の力を活用した共助によって賄っていくことを考えていく必要がある。よって、避難所を統括する基礎自治体の職員には問題の把握、分析及び解決策の提示など高度なマネジメント能力が要求されることとなる。

#### 4. 避難所の開設・運営における基礎自治体が果たすべき役割と今後の対応策

##### (1) 避難所における基礎自治体の果たすべき役割

避難所の開設・運営にあたっては、避難所開設、避難所の安全確認、活動班の編成、生活のルールを周知・徹底、炊き出し、物資の配分、トイレ清掃等の実施、報道関係者への対応など様々な業務がある。このため、自治会等の自主防災組織を中心とした避難所運営協議会などを作ることが必要となる。この組織はあくまでも避難者が主体となって組織することが前提であるが、基礎自治体職員や施設管理者、ボランティア団体等にも運営組織の一員となってもらい、協力して運営していくことが重要となる。

東京都の「災害時における職員の初動態勢の構築」<sup>10</sup>によると、災害時に東京23区在住の職員のみで避難所開設を対応した場合の検討がなされている。これによると、各区が指定する学校を避難所として開設する場合は、リーダー、サブリーダー、避難者把握班、ライフライン班、物資班、インフラ班、予備班など1避難所あたり一律12人で設定している。予備班の2人は除外したと仮定し、避難所開設当初は10人で開設業務を行う場合、豊能町の指定避難所は表-2のとおり、①から⑤の5箇所のため、50人の職員が必要となる。ここで、表-1の豊能町BCPによると、避難所関連は総務対策部が主担当となり、業務を行うが、避難所関連以外の業務も兼ねていることから、

職員全体人員で担当できるのは本町では約10人程度までとなり、1避難所に2人が限度となる。よって、豊能町では、避難所開設時点から残りの8人は、自主防災組織等のメンバーも含めて構成していかなければならない。避難所開設における業務については、豊能町BCPでは、避難所開設の意思決定をしてから数時間後には、自主防災組織と連携して運営していかないといけない状況でもあり、自主防災組織の防災体制の強化が必須となる。このためには、CCPとも連動させ、表-3の自助、共助の課題を解消するために、各自治会と指定避難所の運営訓練、防災に関する指導者の確保、養成及び資質の向上等について、今後も常に訓練していく必要がある。

##### (2) 避難所における基礎自治体の体制と対応策

大規模地震等の災害の発生により、被災した住民は、余震の不安やライフラインが途絶えてしまうことにより、その多くは指定避難所等へ避難すると考えられるため、速やかな避難所開設・運営が求められている。こういった中、発災時で混乱している現場では、基礎自治体職員などの的確な対応が求められる。表-5は、熊本地震における避難所運営で発生した課題や豊能町における避難所開設・運営訓練における課題等を踏まえ、基礎自治体として果たさなければならない事項についてまとめたものである。まず、学校等の指定避難所の耐震化が必要となる。さらに、熊本地震の事例にもあったように窓ガラスの破損などの非構造部材の損傷等により、二次災害防止等の理由で、避難所として使用できなかった事例もあり、非構造部材の改良工事を進めていく必要がある。これらのハード面については、施設ごとに個別施設計画を策定し、交付金等の財源を確保しておく必要がある。また、避難所施設の安全点検等ができる建築技術職員の養成・研修などの人的資源の教育も必要である。さらに、帰省・疎開の奨励や応急危険度判定による従前住宅の利用などにより避難所生活者数の早期低減を行うことが前提であるが、昨今の新型コロナウイルス感染予防の「3密(密閉、密集、密接)」対策として、近隣地域への避難者の移動、屋外でのテント活用、避難所以外の既存施設の活用等、代替施設の準備も必要となる。

次に、被災地は混乱しており、職員の確保が難しい中、1避難所に職員10人程度確保できない状況であれば、人員確保のために、自治会等の自主防災組織の連携、防災士取得への推進と避難所運営マニュアルに基づいた毎年の訓練が必要である。豊能町についても、頑健性の項目以外は、検討課題が山積しており、日頃からの自主防災組織との膝を突き合わせた協議や防災教育の実施が必要である。また、物資や資機材等については、いざ使用する際に使用できないといった事がないように、常日頃からの点検を防災訓練とあわせて行うことが重要である。

また、避難所は、基礎自治体が罹災証明や仮設住宅の受け入れまでの間、被災者が一定期間生活を送る場所で

表-5 避難所における基礎自治体の役割と対応策

項目	確認内容	対応策（案）
耐震化	指定避難所の耐震化等	①指定避難所の耐震化を促進する。
		②個別施設計画を策定し、非構造部材の調査と改善を図る。
代替	避難所の代替施設確保	①代替施設として、開設できる場所を選定し、耐震化を促進する。
		②3密対策を考慮し、近隣地域への避難者の移動、屋外でのテント活用、避難所以外の既存施設の活用などを促進する。
人員	1 避難所に10人の職員確保	①職員各階級の防災能力向上に向けての各種研修等を実施する。
		②自主防災組織の指導者の育成等を図り、連携調整を行う。
避難所運営サイクル	開設、運営訓練の定期的な実施	①実動訓練を実施し、課題等を抽出する。
		②実動訓練の課題等を基に避難所運営ルール、マニュアルを整備。
情報の取得管理・共有	情報通信機器等の準備	①無線機、衛星携帯電話等や予備電源等を予算計上し、確保する。
		②情報通信機器類等を使いこなせるよう定期的に訓練する。
食料・物資管理	食料・水・物資等の準備	①物資等供給計画を策定後、順次予算計上し物資拠点を確保する。
		②物資等供給計画に基づき流通事業団体等との協定、調達、食中毒等の予防管理などの協議を行う。
トイレの確保・管理	災害用トイレ等の確保	①衛生環境維持のため、手洗い水の確保、ト化用の廃物を準備する。
		②災害用トイレの確保、管理計画を策定する。
衛生環境の維持	衛生環境についてのマニュアル等作成	①衛生環境について、マニュアルを関係機関と整備する。
		②マニュアルを基に衛生対策について、事前に、ごみの集積場所、衛生管理を確立しておく。
避難者(災害時要配慮者含)の健康管理	健康管理に関するガイドラインを参考にした体制作り	①医療、保健、福祉等の専門職と体制作りを協議、維持する。
		②災害時要配慮者等に対し、民間施設等の二次避難所等の受け入れを確保する。
防犯対策	災害時の治安維持のための体制整備	①消防団、地元の自警団等による地域の見守り隊、警察などと体制を整備する。
		②災害時の治安維持のため、体制を維持する。
ペットへの対応	避難所におけるペットの対応	①ペットと同伴できる居場所の確保、ゲージの用意など具体化する。
		②ペット同伴避難のルールを策定する。

もあるため、平時から準備できることは可能な限り、備えておく必要がある。

さらに、発災後、基礎自治体職員は、地域とボランティア団体とのパイプ役を積極的に行う必要がある。避難所に食料・飲料水等を置いておくスペースが無い場合等に備え、備蓄品をプッシュ型で配布ができるよう、事前に物資供給計画を作成しておく必要がある。さらに、避難所のトイレは、避難所に避難している被災者、在宅避難者、避難所を拠点として活動している災害対応従事者など様々な人が利用する。基礎自治体は、平時より、地域と十分に協議し、災害用トイレの確保やゴミの分別収集などの衛生管理についても理解と協力を得ることが必要である。また、熊本地震においては、避難生活による体調悪化など被災者の健康管理が課題でもあった。この

ため、「医療・保健・福祉専門職の巡回・派遣」による被災者の健康チェック・管理等を定期的の実施し、高齢者、障害者、妊産婦、乳幼児、難病の方等への配慮やペットへの対応も検討していく必要がある。

本町では、表-5 の各項目の対応策（案）に向けて取り組みを順次、行っているところではあるが、今後益々多様化する住民のニーズなどを踏まえ、被災者の立場を考慮したきめ細かい対応を早い段階から準備していきたいと考えている。

## 5. おわりに

避難所関連の課題は、地震や風水害などの自然災害に対してだけでも多い状況である。こういった中、新型コロナウイルス感染拡大対応が長期化するこの時期に、地震や豪雨災害が発生する「複合災害」についての対応が今後求められている。防災に関連した 58 学会で作る「防災学術連携体」では、「複合災害」への備えを促す緊急提言を 2020 年 5 月 1 日に発表している。

今後は、現在の新型コロナウイルス感染拡大等の非常事態宣言発出中に、地震や豪雨等の自然災害が発生した際の対応すべき諸課題の内、避難所における「3 密」対策を踏まえたレジリエントな避難所開設・運営について具体的に検討していく予定である。

## 参考文献

- 1) 内閣府(防災担当)：大規模災害発生時における地方公共団体の業務継続の手引き，2016. 2.
- 2) 総務省：地方公共団体における業務継続計画策定状況の調査結果，2019. 12.
- 3) 長谷川幸彦，川本篤志，坂田朗夫，佐藤英治，伊藤則夫，白木渡：地域コミュニティの防災意識の評価とレジリエンスの評価手法の有効性の検証，土木学会，2015.
- 4) 坂田朗夫：地方公共団体の BCP 策定手法の開発と実践に関する研究，香川大学審査学位論文，2014. 3.
- 5) 内閣府(防災担当)：避難者に係る対策の参考資料，www.bousai.go.jp.
- 6) 住環境価値向上事業協同組合：避難所が抱える問題，2016. 3.
- 7) 坂田朗夫，川本篤志，伊藤則夫，白木渡：発災直後の効率的な対応の実現に向けた建設関連企業のレジリエンス評価手法の提案，土木学会，2016.
- 8) 内閣府(防災担当)被災者行政担当：平成 28 年度 熊本地震における避難所運営等の事例(途中経過)，2016. 10.
- 9) 内閣府(防災担当)：避難所運営ガイドライン，2016. 4.
- 10) 東京都：災害時における職員の初動態勢の構築，第 3 分科会，2014.