

# 災害対策における避難（避難場所と避難所）についての考察

On consideration of Evacuation focus on Evacuation Place and Shelter

○宮本 英治<sup>1</sup>, 小村 隆史<sup>2</sup>

Hideharu MIYAMOTO<sup>1</sup> and Takashi KOMURA<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 地域安全学会・名誉会員

<sup>2</sup> 常葉大学社会環境学部防災地域安全コース

Disaster Management and Social Safety Science Course, Department of Environment and Society, TOKOHA University.

Evacuation is the movement from a dangerous place to a safe place. A shelter is a facility provided by the public sector to those who have lost their houses. If your house locates in a safer place and is strong enough, there is no need to evacuate. In this thesis, we confirm these principles and clarify the current state of confusion in disaster management policies and practices on evacuation and shelter, caused by ignoring these principles.

**Keywords** : evacuation, shelter, definition of evacuation and shelter

## 1 はじめに

### (1) 防災と避難

避難とは危険な場所から安全な場所への移動である。立地上も構造上も安全な場所にいれば避難する必要はない。したがって、安全な立地の丈夫な建物に住むこと、勤務環境をそのようなものにする、避難の必要がない状況を作ることがベストの防災(災害対策)となる。

本来掲げられる防災の目標はこのようなものである。しかし、世の中には避難≒防災との考えが溢れている。例えば「レベル4：全員避難」との表現はどう受け止めれば良いのか。「自宅が安全でも避難せよ」と誤解されることは無いと言えるのだろうか。避難場所や避難所・福祉避難所についても同様である。その意味は住民に正しく伝わっているのだろうか。

そこで本論文では、避難を巡る混乱状況を整理し改善案を提示してみたい。なお本論文では自然災害を対象とし、原発避難や感染症などは対象外とする。また、大きな地震では災害名と地震名があるが、災害名を使用する。

### (2) 避難場所と避難所、福祉避難所

内閣府が制定したピクトグラム（記号）を図1に示す。



図1 避難場所と避難所の表示例

令和4年度の『防災白書』には「東日本大震災時には避難場所と避難所が必ずしも明確に区別されておらず、そのことが被害拡大の一因ともなった。内閣府は2013年に災害対策基本法を改正し、市町村長は指定緊急避難場所及び指定避難所を区別してあらかじめ指定し、その内容を住民に周知しなければならない」とある。しかし指定緊急避難場所や指定避難所という言葉が住民に

浸透しているとは思われない。避難場所と避難所の区別も理解されているとは思われない。

指定緊急避難場所は「災害が迫った場合に居住者等が災害から命を守るために緊急的に避難する施設又は場所」として災害種別ごとに設定されており、冒頭に述べた避難の本来の意味と一致している。

指定避難所は「避難した居住者等が災害の危険がなくなるまで一定期間滞在し、又は災害により自宅へ戻れなくなった居住者等が一時的に滞在する施設」と定義されている。災害で住む家を失った方が身をよせる場所で、その呼び名は御救（おすくい）小屋→収容所・収容施設→収容避難所→避難所と変わっていった（詳細は後述）。本来は被災者の収容を目的とした滞在施設である。したがって避難の本来の意味とは異なる意味で使われている。最近では自宅が安全かどうかに関わらず「災害時にはとにかく避難所へ行くこと」が防災のような風潮になっており、災害直後に多くの住民が避難所に殺到して大混乱をきたす状況が生じている。

本論文では、分かり易さを優先し、指定緊急避難場所を「避難場所」、指定避難所を「収容避難所」と呼ぶ。また、一般向け「収容避難所」と「福祉避難所」と区別するが（福祉避難所については後述）、収容避難所は福祉避難スペースを含む。それぞれに避難した方の呼び方も含め、本論文で用いる言葉を表1の様に整理する。

表1 避難場所・施設名と対象者

避難場所・施設名	対象者
・避難場所	・避難者
・収容避難所	・収容避難者
・福祉避難スペース	・要配慮者
・福祉避難所	・要配慮者

### (3) 収容避難者の現状

表2に、阪神淡路大震災と熊本地震の収容避難者数を比較した。熊本地震では地震発生1ヵ月後には収容避難者数が急減しており、住む場所を失ってはいない方も、発災直後に相当数が収容避難所に行ったと考えられる。

表2 地震災害での収容避難者の比較

震災名	死者数	収容避難者数	
		発災直後	1ヵ月後
阪神淡路大震災	5,000人	30万人	20万人
熊本地震	50人	20万人	1万人

(4) 防災と避難に関するまとめ

繰り返しになるが、安全な場所の丈夫な建物において避難する必要がない状況を作ることが最善である。危険な場所にいる場合に安全な場所へ移る移動(避難)は次善である。危機に陥った後の奇跡的な避難がニュースとして扱われることで、いつしか日本では、避難=防災との風潮が出来上がって来た、ということであろうか。

2 避難場所について

(1) 災害の種類と避難場所

災害の種類と避難場所の関係は一般的には以下のように認識されてきている。

表3 災害の種類と避難場所名(従来)

災害の種類	避難場所名
①大規模な火災	広域避難場所
②津波	津波避難場所
③洪水	洪水避難場所
④土石災害	土石災害避難場所

一方、最近では避難場所について、前述の図1(内閣府の制定したピクトグラム)のように①大規模な火災、②津波・高潮、③洪水・内水氾濫、④がけ崩れ/地すべり、⑤土石流、の5種類に分けられている。

(2) 広域避難場所と広域避難

従来、大規模火災での避難場所は「広域避難場所」と呼ばれていた。その一方で、大規模災害時に行政界を越えて他の市町村へ避難する場合に「広域避難」の言葉が使われている(※1)。図1で当該場所が「大規模な火災」の「避難場所」と表示されている所以である。

(3) その他の避難場所

大規模な火災での避難場所への移動や「広域避難」に際して、近隣の公園等が「一時避難場所」や「一時集合場所」として設定されているが、本論文では、避難場所との混同を避けるため「一時集合場所」の言葉を用いる。

(4) 避難場所のまとめ

以上より、避難場所については、下記の6タイプにまとめられることを提案する。

- ①大規模な火災の避難場所
- ②津波/高潮の避難場所
- ③洪水/内水氾濫の避難場所
- ④土石流の避難場所
- ⑤がけ崩れ・地すべりの避難場所
- ⑥避難場所に避難する際の一時集合場所

3 収容避難所について

(1) 収容避難所の歴史(阪神淡路大震災まで)

収容避難所の歴史の概要は下記の通り(※2)。

・江戸時代は御救(おすくい)小屋または仮小屋と呼ばれ、運営は公設公営が基本で民間も協力した。

- ・明治時代では、まだ学校校舎も木造で耐震性が低いため、状況は江戸時代と変わらない。
- ・関東大震災以降に東京では小学校のRC化が進められた。災害後の記録には収容所や収容施設の表現がある。
- ・1947年に成立した災害救助法では「収容施設」と明記されている。
- ・終戦後~1980年頃の間には全国の小学校の耐震化が進み1995年の阪神淡路大震災を迎える。

(2) 阪神淡路大震災と避難所運営マニュアル

阪神淡路大震災では多くの小中学校が収容避難所となった。この収容避難所の運営経験(長田区駒ヶ林中学校など)に基づいて1996年に神戸市で避難所運営マニュアルが作成され、続いて1998年に愛知県で改善版が作成されて全国に広まった。その特徴は下記の3点である。

- ①避難所運営の共通ルール例を提示した。
- ②避難所運営の主体は住民組織であり、自治体が後方支援、教職員は施設管理者という3者の役割分担を示した。
- ③避難所は収容施設としてだけでなく、飲食料や物資の配給拠点、救護所などの医療拠点、通信が途絶する中での自治体からの情報提供拠点などの機能を併せ持つ地域の防災拠点とした。

上記のマニュアルの検討に際して収容所や収容施設に代わって収容避難所の呼び名が現れ、現在でもいくつかの自治体で用いられている(松戸市など)。小中学校校舎のRC化と阪神淡路大震災の経験を経て、小中学校が収容避難所と地域の防災拠点の機能を併せ持つ場所として全国に定着した。

(3) 収容避難所の運営と役割について

小中学校校舎は木造住宅と比べて耐震性が高いが、大規模災害での被災者数に比べれば収容可能な面積は狭く、寝具や間仕切りも備えておらず、飲食料や備蓄物資も乏しい。さらに住民による自主運営が基本だが、収容避難所として機能させるには災害前から運営体制やスペース配置、停電・断水対策、炊飯設備、仮設トイレなどの備えが必要で、その上での訓練が必須である。熊本地震では図2の様に住民が主体的に運営した成功事例もある。

- ・住民で役割を分担(技能を事前把握:10年前から実施)
- ・看護師・介護経験者8名、調理師2名、元自衛隊員(配膳指揮)...
- ・避難所では町会(集落)ごとにスペース配分
- ・安心感、要援護者支援、町会ごとの役割分担(協働)
- ・自家発、プロパンガスボンベなどの持ち寄り
- ・工務店は夜間工事用投光器、水道事業者が湧水から配管工事
- ・農家(1年分のコメを保管)などが食材の持ち寄り
- ・消防団が地区の警備
- ・子どもたちも積極的にお手伝い




図2 熊本県西原村川原地区の避難所運営

一方でほとんどの地域では、行政職員や教職員が収容避難所運営に追われ、本来業務(行政職員であれば罹災証明発行などの災害対応業務、教職員であれば臨時授業や授業の早期再開など)に従事できない状況が発生した。これも「地震だ!避難だ!」の延長で、収容避難者がお客様になったことが原因と思われる。熊本地震では、被災者をお客様として支援を上手に受ける「受援力」と言う言葉が広まったが、表2で想定されるように受援力の欠如ではなく、自助力・共助力の欠如と言うべきである。



#### (4) 収容避難所運営の計画・訓練

2024年1月の能登半島地震の被災地では、建物総数に対する旧耐震木造住宅の割合は約50%であった。したがって地方での大きな地震では、人口の約半数が収容避難者となる事態を想定すべきであることが示された。一方都市部では、旧耐震木造住宅は住家総数の約1~2割である。収容避難者率は低いのが都市部での小学校区の人口は約5,000~10,000人である。したがって1校区当たりの収容避難者は約500人~2,000人となる。事前の計画・訓練なしに収容避難所運営が出来るとは考えられない。

#### (5) 広域避難、分散避難、疎開

大規模地震では、劣悪な環境となる被災地の収容避難所を避け、被災地外の親類・知人宅、宿泊施設などへの避難(広域避難や分散避難)が始まる。収容避難者が多い場合は学校機能の維持も難しく、阪神淡路大震災では約2万人の児童生徒が自主的に疎開し、能登半島地震でも2市1町で約400人の中学生の集団疎開が行われた。南海トラフ地震や首都直下地震でも同様の事態の発生は必至であるが、自主的な疎開を計画している保護者はほとんどいない。発電所被害による停電が長期化すれば、被災地外への住民の広域避難、分散避難、疎開が必要になるが、電車運行停止中の移動計画や、被災地外での疎開者受け入れ計画を持つ自治体はない。企業も社員・家族の疎開を想定したBCPを持つところもない。

### 4 福祉避難所(指定福祉避難所)について

#### (1) 過去の災害での直接死と関連死

主な地震災害での直接死と関連死の状況は下記の通り。

表4 地震災害での直接死と関連死

地震災害名	発生日	直接死	関連死
①阪神淡路大震災	1995年	約5,500人	約900人
②新潟中越地震	2004年	16人	52人
③東日本大震災	2011年	約18,400人	約3,800人
④熊本地震	2016年	約50人	約220人
⑤能登半島地震	2024年	約230人	約50人

関連死は災害対応(共助・公助)の敗北であり、関連死をなくす計画を官民挙げて構築する必要がある。そのためには、要配慮者の見守りや福祉避難所での受け入れが欠かせないが、課題が山積みである。なお、関連死が直接死を超えた地震が二つある。新潟中越地震では車中泊でのエコノミークラス症候群が、熊本地震では主に見守りや要配慮者支援の準備不足が原因と思われる。

#### (2) 過去の地震災害での要配慮者支援

##### 1) 新潟中越地震での要配慮者支援の事例

被災した小千谷総合病院に併設された老健・水仙の家の事例を紹介する。



図3 地震後の「水仙の家」の状況

水仙の家は免震構造であったので地震被害は軽微で、1階が小千谷総合病院の臨時の病棟に、4階が地域に開放され、自然発生的に福祉避難所として機能した(図3)。

#### 2) 熊本地震での要配慮者支援の状況

図4は本震から5日後の『日本経済新聞』記事である。熊本市は146か所の介護施設と福祉避難所の協定を締結していたが、受け入れたのは27人だけであった。協定を締結しただけでは福祉避難所が機能しない事がわかる。

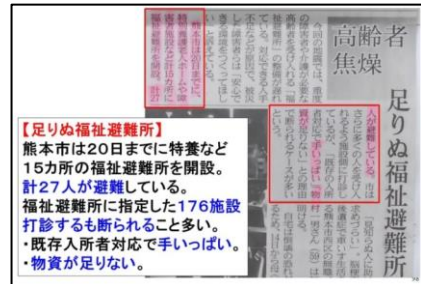


図4 熊本地震直後の福祉避難所の状況

#### (3) 福祉避難所のタイプ

福祉避難所とは災害時に自宅での生活が困難となる要配慮者が頼る所であるが、要配慮者に対応する所は現状では下記の3タイプが考えられる。

- ①介護施設等が定員を超えて受け入れる場合
- ②スポーツ施設などの公共施設に設ける場合
- ③収容避難所に福祉避難スペースを設ける場合

#### (4) 介護施設での福祉避難所の検討

2012年に静岡で検討した事例を紹介する。

施設	定員(ショート、デイ含む)	災害時収容スペース
A	160	340
B	110	180
C	80	100
D	200	120

図5 介護施設の福祉避難所の検討

南海トラフ地震での施設の被害、予防対策、初動対応に続いて、福祉避難所としての4項目の検討を行った。

- ①収容力(定員を超えて)
- ②簡易対応と停止業務
- ③支援要員の確保方法
- ④備品や飲食料の備蓄や調達

結論は、全施設でスペースはあるものの、支援要員が不足し簡易対応用物資や飲食料も不足する、というものであった。支援要員については受け入れる要配慮者の家族や近隣住民の協力、不足する備品や飲食料については自治体の協力(自治体の責務でもある)がなければ福祉避難所は機能しない、との検討結果は、後に、熊本地震の現場で、残念な形で裏付けられることになった。

#### (5) 地域全体での要配慮者支援の検討

続いて2013年に大阪市西淀川区で行なった地域全体での検討を紹介する。参加者は区職員、社協、民生委員、介護施設、町会役員などであった。初めに地域全体での収容避難所(福祉避難スペース)、武道場やスポーツ施設、介護施設、病院などの位置を地図上で確認し、続いて区全体の要配慮者数を予測し、どこでだれがだれをどのよ

うに支援するかを検討した上で、地域の戦力不足を補う方法を検討した。



図6 地域全体での要配慮者支援の検討

#### (6) 要配慮者支援についての民生委員との検討

次に、小学校で要配慮者支援に必要なスペース(福祉避難スペース)を検討した例を紹介する。参加者は地域の民生委員と施設管理者(校長)であった。



図7 小学校の福祉避難スペースの検討

この検討では、民生委員が把握している要配慮者を全員集めると、それだけで福祉避難スペースどころか使用可能な教室が全て一杯となる検討結果になった。また、民生委員がすべての要配慮者に付き添うことは難しく、小学校に設置される地域本部において、要配慮者の家族や地域住民の協力を仰ぐ必要があることがわかった。

福祉避難所や福祉避難スペースを設ける場合、全国からの支援が到着するまでは、家族や地域住民の協力が必要である。要配慮者支援に関するガイドライン類を理解するだけでなく、地域の総力で福祉避難所の運用に関する具体的な計画と事前の訓練が欠かせない。そうでなければガイドライン(※3)は絵に描いた餅である。

### 5 避難所(収容避難所、福祉避難所)のまとめ

#### (1) 各自治体の事例

自治体がかいている避難所名には下記の例がある。

##### 1) 荒川区などの例

- ・一次避難所(一般の収容避難所)
- ・二次避難所(要介護度が低い方を対象とした福祉避難所で公共施設を活用する)
- ・福祉避難所(要介護度が高い方を対象とした介護施設)

##### 2) 能登半島地震(2024年)での輪島市の例

輪島市では多くの介護施設が被災して、要配慮者を市内で見ることができない事態が生じ、要配慮者の広域避難が行われた。

- ・2次避難所: 金沢市の宿泊施設など。
- ・1.5次避難所: 市外の福祉避難所や2次避難所に入るまでの臨時的避難所で金沢市のスポーツセンターなどに開設され、食事提供のほか電子レンジなどが設置された。

このように、避難所(収容避難所、福祉避難所)を地域内に設ける場合と広域避難の場合の検討が必要になる。

#### (2) 福祉避難所のまとめ

以上より、福祉避難所の種類は、被災地内・被災地外のそれぞれで4タイプにまとめられる。

- 1) 地域内で要配慮者の対応をする場合
  - ①収容避難所の福祉避難スペース(介護度が低い方)
  - ②二次福祉避難所(介護度が低い方で公共施設を活用)
  - ③福祉避難所(介護度の高い方で介護施設を活用)
  - ④みなし避難所(親類・知人宅やホテル・旅館: 一般の方や介護度の低い方)

#### 2) 地域外(広域避難)で要配慮者対応をする場合

- ①広域の収容避難所の福祉避難スペース
- ②広域の二次福祉避難所
- ③広域の福祉避難所
- ④広域のみなし避難所

いずれの場合も、開設・運営方法、スペース配置、支援要員、設備、備品、飲食料などの事前準備と訓練が欠かせない。なお、熊本地震でも能登半島地震でも被災地の福祉避難所はほとんど機能していない。施設の耐震対策や、要員不足を想定した地域の総力での対応訓練、不足する機材・物資・飲食料などの手配(自治体の義務)が必要である。

### 6 在宅避難について

#### (1) 在宅被災者

在宅避難という言葉は以前にはなく、自宅が災害で被害を受けても自宅で生活をする方を在宅被災者と呼んでいた。例えば、東日本大震災の石巻市街の住宅の様に1階が津波浸水被害を受けても大混雑の収容避難所に行くことを避け、2階で生活をする方などを指す。

#### (2) 在宅避難

在宅避難は新型コロナウイルスが発生した2020年頃に、収容避難所の3密(密閉・密集・密接)を避ける意味で叫ばれ始めたが、自宅が被災せずに備蓄が十分であれば自宅で暮らすのは当然である。在宅避難は、避難することが防災であるとの誤解が生んだ用語であるが、現在では多くの自治体が在宅避難について次のように説明している状況である。

##### ・横浜市の例

在宅避難～自宅に避難してみませんか?～。災害が起きたら避難所に行かないかや・・・そう思っていないませんか。自宅とその周辺の安全が確認できれば、在宅避難を考えてみましょう。

### 7 おわりに

以上、在宅避難を含めた避難の意味の混乱と、避難場所、収容避難所、福祉避難所の定義について考察した。

#### 参考文献

- ※1 水害からの広域避難に関する基本的な考え方/内閣府/2021年5月など
- ※2 日本における災害時避難所空間の利用経緯とその影響/有吉恭子他/地域安全学会論文集No. 41に詳しい説明がある。
- ※3 福祉避難所の確保・運営ガイドライン/中央防災会議/2021年5月改定