新型コロナウイルス感染症対策を伴う、避難所開設及び運営に関する調査に対する回答の分析結果

2021年６月30日

神奈川自治体問題研究所調査研究委員会

はじめに

今回の調査は、新型コロナ感染症が蔓延する中で、万が一災害が発生した場合の避難所の不安を一掃させるとともに、この時期に併せてかねてより問題の多かった避難所の環境改善にどのように努力していただいているのかなどを調査することを目的としたものであった。

回答から、多くの市町で相当の改善の努力が行われていることが明確となった。

●（問１）

避難所においては感染予防のため、２ｍの間隔をあけるのが一般的ですが、そうすると避難所の絶対量が足りなくなり、どの自治体も避難所を増やす努力をしています。

２０２１年１月末時点で、貴自治体の避難所の数値と、新たに開設した避難所と予定数を教えてください。

【回答】

①　現行の避難所の数のままである。（　　　　　箇所）

②　現行に追加で（　　　　箇所）追加指定している。

③　検討中である。

④　その他（具体的に）

【分析結果】

（１）現行のままとしている自治体

現行のままとする自治体は、真鶴市（４か所）、横賀市９２か所、茅ケ崎市５２か所、藤沢市８１か所、葉山市１７か所、大和市５６か所、平塚市５５か所、秦野市２３か所、湯河原市１４か所、鎌倉市２５か所、座間市２８か所、箱根町２８か所、開成町１９か所、であるが、その中でも、多くの自治体で、工夫がされている。

1. 横須賀市→避難所の区分けを地震時と風水害時と分ける。

震災時待機場所として、７０か所、風水害時避難所２２か所としてることは評価できる。

1. 指定避難所以外の指定を完了している市町

ア）茅ケ崎市のようにすでに、指定避難所（小中学校）３２か所、２次避難所（協定締結先）１１か所、早期避難所８公民館等）１９か所を、新型コロナ感染症にかかわらず、既に細かく指定を終えていることは、評価できる。

イ）葉山町が指定避難所６か所のみならず、緊急避難所１７か所の指定をしていることも評価できる。

1. 指定避難所のままであっても、工夫や努力をしている市町

ア）　座間市、湯河原町→車両避難を可能として対応

イ）　鎌倉市、大和市→学校の体育館以外の活用

ウ）　湯河原町→間仕切りなどの対策

（２）検討中と回答した自治体

　検討中と回答した自治体は、２自治体。そのうち南足柄市は検討内容が不明。相模原市は、「指定避難場所の追加ではなく、避難者が指定避難場所に集中した場合に開設する臨時の避難場所の確保について検討している。」

との前向きな検討課題を明らかにした。

（３）その他と回答している自治体

検討する課題を挙げた市町が多く見られた。そこで特徴的な点を列記したい。

1. 大磯町、大和市→学校の教室活用
2. 大磯町→災害時協定先の民間施設の活用
3. 横浜市→市立学校や地区センターなどを補充的避難所として指定済み

２２９か所（令和２年１２月指定済み）

1. 川崎市→県立高等学校の活用

●（問２）

県の資料によると、地区センターなど集会施設も開設するように指導していますが、その予定はありますか？

地区センターなど集会施設を避難所として開設した場合、地域防災運営委員会の組織体制はどのようなものを想定していますか？

【回答】

①　地区センターなど集会施設は避難所として想定している。

②　想定していない。

③　地区センターなど集会施設を避難所として想定している場合、管理運営は

ａ　行政を中心とする

ｂ　地域を中心とする

ｃ　その他（具体的に）

【分析結果】

問１の中で、意見表明するところが多く、重複するところが多々あったが、半数の市町が、地区センターなど集会施設を避難所として取り入れている。

（１）地区センターを避難所として想定している市町は１０市町。逆に想定していない市町も１０市町であった。

（２）集会施設の管理運営を行政、地域のどちらに役割を任せるかの質問に対しては、

1. 行政中心→４市町（相模原市、厚木市。開成町、箱根町）
2. 地域中心→３市町（大磯町、横浜市、湯河原町）ですが、大都市である横浜市の運営方法が、明確に「避難者を中心として運営してもらう」と断言していることは，傾聴に値する。
3. そのどちらも→４市町（藤沢市、葉山町、大和市、小田原市）

このような、行政・地域が混在化した運営となる市町が一般的と思われる。主な意見を紹介すると

　　ア）藤沢市→災害時は行政が中心となって、運営するが、平常時は地域が中心となって運営

イ）葉山町→自主避難所として創設する場合は地域中心、風水害時の指定緊急避難所として開設する場合は行政。

ウ）大和市→コミュニティーセンターは必要に応じて福祉避難所として開設するが、運営は避難者家族、行政、施設管理者が混在しての運営

エ）小田原市→一時的避難施設としての行政施設は行政中心、自治会財産である施設は地域中心です。

1. 無回答→１１市町となっている。

ア）川崎市→「児童館（こども文化センター）や内会館、その他民間施設などを避難所補完施設として指定しており、災害時に柔軟に活用しております。避難所補完施設を使用する場合、職員を派遣し、運営にあたることとしています。」

と回答しており、実質的な行政中心の運営を明示している。

●（問３）

避難所が現状では絶対的に不足するため、国や県では親戚、知人、友人宅等への避難を呼びかけていますが、具体的指導が町内会自治会等にされていますか？

【回答】

①　自助の原則を踏まえ、完全に住民個々人に任せている。

②　自治会単位で、避難場所リストアップさせ、管理・指導を任せることは検討していく。

③　その他（具体的に）

【分析結果】

大半の市町が、①、②の質問項目に無回答で、多くが③の意見蘭に回答いただいた。

①に該当すると回答したのは、中井町のみ②に回答したのは開成町のみ、大多数は、意見だけであった。意見の特徴としては、広報、ホームページ、回覧、チラシで周知徹底を図っているというのが大半だった。

この国や県の呼びかけは、台風や線状降水帯のような、事前にルートが判明し、被害が甚大になることが予測される風水害時には、大変有効な逃避作戦だと考えられる。

自助での避難計画を立てる際に、危険な箇所から安全な場所に避難するシステムを、社会福祉運動としての、助け合い精神で、自治会、町内会の取り組みにしてもらうような指導ができないか各市町での検討課題にしていただきたい。

●（問４）

国や神奈川県の資料によると、避難先としてホテルや旅館等の借り上げ指針が示されていますが、２０２０年９月、特別警報級となった台風１０号が九州に接近した時、ホテルや旅館を避難所として活用した市町村は２％だけで。９８％が見送ったといわれています。貴自治体ではホテルや旅館等の借り上げは、検討されていますか？

【回答】

1. 国の交付金を活用し、実施する方向である。
2. 既存の避難所で足りているので、借り上げは検討していない。
3. あくまでも避難は自助努力の範囲なので、行政としては実施しない。
4. その他（具体的に）

【分析結果】

（１）国の交付金を活用して実施する方向と答えた市町は１市（藤沢市）、検討していないと答えたのも２市（横須賀市、秦野市）だけであったが、具体的検討を実施している市町も多く、現在検討中の市町を列記する。

①　前向きに検討すると答えた市町

ア）相模原市→協定により、ホテルを避難所として活用できるように検討しております。ただし、一括借り上げではなく、必要最低限の借り上げを検討しております。

イ）南足柄市→活用に向けて検討中。

ウ）大磯町→必要に応じて、国や県による協定先を活用することとしている。

エ）茅ケ崎市→神奈川県にて、旅館ホテル生活衛生同業組合と協定を締結　（2020年７月）しているため、本市としても必要があれば活用していく。

オ）葉山町→令和３年度から災害時にホテルや旅館を利用した際、補助金を交付する制度を開始します。

カ）大和市→神奈川県にて、旅館ホテル生活衛生同業組合と協定を締（2020年７月）しているため、本市としても必要があれば活用していく。

キ）平塚市→ホテル等は利便性が高く、避難者が殺到していしまうことが考えられることや、運営側の人手が不足していることもあるため、災害時の状況により、必要に応じて、公共施設などを活用し、段階的避難先を増すことを考えており、中長期的な避難生活ををする者の避難先が不足する場合には、神奈川県が締結した協定を活用することを想定しています。

ク）小田原市→検討中です。ただし、発災時に於ける宿泊施設の稼働率を考慮すると、現実に取得できる部屋数は少ないことが想定されることに加え、避難対象者の選定にも課題が多いと考えています。設問にある２％の実情はそのあたりにあるのではないでしょうか。

ケ）横浜市→避難場所としてホテル等を開設する場合、限られた収容人数に対してどのような方をご案内するかという優先順位や、市域の中でも立地に偏りがあり、どのように移動するかなど様々な課題があります。本市としては、まずは、より多くの公的施設等を開設していくことを基本に対応していきます。

コ）厚木市→市内ホテル事業者と避難所確保の支援に関する協定を締結し避難策の確保に努めている。

サ）鎌倉市→市内ホテル事業者と避難所確保の支援に関する協定を締結し避難先の確保に努めている。

シ）川崎市→必要性を認識しており、今後、対象者やその他運用を含め、検討する予定です。

ス）箱根町→災害時における宿泊施設の一時使用に関する協定は１０件の宿泊施設と締結済み。避難者が多数になることが見込まれる場合に活用する。

以上、１３市町から、前向きな検討をしている意見があった。

一方、検討してはいない市町の実情としては

ア）開成町→町内にホテル、旅館が１件しかない。

イ）中井町→対象のホテル、旅館がない。

ウ）座間市→市内に宿泊施設がない。

など、地域事情のため検討無しとなっている。

神奈川県下では、おおよその市町が、国の交付金を活用し、避難先のホテル、旅館等との協定締結先を活用し、積極的な受け入れ先の検討を行っていると評価できます。

●（問５）

自治体連携による避難場所の確保について、各自治体間による相互避難システムを検討されていますか？

【回答】

①　自治体間の相互支援システムを避難所の確保の見地から検討してみたい。

②　自治体間の相互支援システムは、基本的に災害後の支援を柱としており、避難所の確保の見地からは検討していない。

③　その他（具体的に）

【分析結果】

多くの市町で近隣市町との協定に基づく取り組みがある。これは高く評価できる。

ア）相模原市→八王子市、町田市、上野原市と協定を結び、、避難所等の相互活用体制を構築済みです。

　イ）南足柄市→近隣市町村と広域避難について、調整を行っており、令和元年東日本台風の際にも、近隣市町からの避難者を受け入れを実施している。

　ウ）大磯町→河川を境に隣接する市に一部町の地区があることから、隣接する市と非常災害時における避難所相互協定を結んでおります。

　エ）茅ケ崎市→茅ケ崎市、藤沢市、寒川町の２市１町による、湘南広域都市行政協議会において、市（町）区域超える広域避難になった際の広域一時滞在運用マニュアルを平成２９年度から３０年度の２か年で作成。

　オ）藤沢市→藤沢市地域防災計画上、避難者が増加し、市内の避難空間では収容しきれない場合、「災害時相互応援協定市」「近隣市町」等へ避難者の受け入れを要請するほか、県知事を通して、県内の市町村に受け入れを要請することとしている。

　カ）大和市→本市では隣接するすべての市と避難所等の利用も含む相互応援協定を締結し連携することとしている。

キ）平塚市→新型コロナ感染症が蔓延する以前からの取り組みとして、隣接する大磯町とは、「災害時における避難所相互利用協定」を結んでおり、近隣の避難所が他市町村の所在であっても、避難所の相互利用に協力することについて定めています。また、相模川左岸側にも、一部当市の住民が居住していることから、当該地域の近隣にある茅ケ崎市の学校２校について、当市住民が避難先として使用させてもらうこととしています。

ク）鎌倉市→近隣市と締結している災害時相互応援協定により、避難所等の相互使用を可能としている。

ケ）川崎市→状況に応じて、災害時協定に基づき対応します。

コ）箱根町→災害時における宿泊施設の一時使用に関する協定は、他自治体等と締結済み。

●（問６）

避難所の環境改善として、段ボールベット、パーテイション付き間仕切りなどを行政からそれそれの避難所に備蓄することが呼びかけられています。

これらの備品は全ての避難所に備えられていますか？

また、横須賀市では４人収容のテントを避難所に敷設するような、独自色も出されておりますが、そのような工夫があれば、ご教示ください

【回答】

①　段ボールベット、間仕切りパーテンションは、直ちに自治体として購入し、各避難所の備蓄として備えた。

②　市内業者と提携し、いつでも各避難所に設備が届けられるるよう契約した。

③　段ボールベット、間仕切り付きパーテーション、テント以外の工夫があれば、記載してください。

④　その他（具体的に）

【分析結果】

「その他」の取り組みを含め、ダンボールベットや間仕切りパーテイションなどの改善は、ほとんどの市町で実現化していることは判明した。これは、長い間、雑魚寝状態だった劣悪な避難所生活が大きく改善できたことでもあり、高く評価でる。

具体的な市町の取り組みを紹介すると、

ア）相模原市→ベット、パーテイションくを購入し、市内の備蓄倉庫に格納して、災害時に必要な避難所へ搬入できるよう備蓄しております。また、居住区画用のテントを各避難所に順次配備予定です。

イ）横須賀市→４人収容テントではなく、約4m2のテントで家族単位で入っていただく考えです。全ての避難所ではなく、風雨災害時に開設する自主避難所に備蓄しました。

ウ）大磯町→以前から町に備蓄していたダンボールパーテイションと新たに購入したダンボールベットを地域会館等に配布しました。また、町外業者とダンボールパーテイションやベット等物品供給についての協定の締結手続を進めています。

エ）藤沢市→避難所用簡易間仕切りシステム、ハニカムベットの優先供給に関　する協定を市外業者と締結している。

オ）茅ケ崎市→指定避難所６か所に簡易間仕切りを備蓄しています。また、女　性用更衣室、授乳室に使用するためのプライベートテントの他、簡易ベット（コットン）及び福祉避難スペース用多目的ベットを指定避難所に備蓄しています。

カ）大和市→エアマット、パーテーションテント、連続段ボールシートを備えている。段ボールベットは必要に応じて協定先から調達することととしている。

キ）平塚市→令和3年2月に王子コンテナー（株）神奈川工場と「応急物資及び生活必需物資の調達に関する協定」を締結し、流通備蓄においても、ダンボールベットや間仕切り等の確保を図れるように取り組んでおります。

ク）小田原市→発熱者や要配慮者向けのテント型パーテイションは備蓄しています。

ケ）秦野市→防災協定先業者からの支援

コ）湯河原町→避難ルーム、室内テント、間仕切りセットを自治体として購入し、各避難所の備蓄として準備している。

サ）厚木市→既に段ボールベット、パーティション付間仕切りは備蓄しており、新たに大型扇風器、室内テントを備えた。

シ）川崎市→備蓄するスペースがないことから、協定等により調達することを検討しています。また、濃厚接触者等用として各避難所５基の間仕切り（テント）を備蓄しています。

ス）葉山町→指定避難所６か所にパーテーション（１か所あたり72室）を備蓄しています。また、女性用更衣室、授乳室に使用するためのプライベートテントの他、簡易ベット（コット）及び福祉避難スペース用多目的ベットを指定避難所に備蓄しています。

セ）中井町→テント、簡易ベットを購入し、各避難所に配備。

【分析結果】

●（問７）

避難所へのペットの持ち込みについては、横浜市獣医師会が、風水害時に飼い犬や猫などを無料で預かる事業に乗り出しました。

貴自治体ではどのように受け止めておられますか？

【回答】

①　これまでも、ペットの避難所設置を地域防災拠点運営委員会で位置付けている。

②　位置付けてこなかったので、今回の指針に基づき、計画する。

③　一般的には、ペットの避難所は，人間の避難所とは別に、校庭などににテント設営が一般的ですが、そのようになっている。もしくは今後そのように考える。

④　横浜市獣医師会の一時無料預かり事業は、検討していく。

⑤　困難である。

⑥　その他（具体的に）

ペット対策を実施していると答えた市町は、１２市町。３市町が、位置付けてこなかったと答えている。全体の半数以上で検討してきたことは評価できる。ただ、避難所におけるペットの避難場所は、それぞれの市町で違いがあります。

　ア）相模原市→全ての避難所において、ペットと一緒に避難していただくことが可能です。ただし、避難所では、住居区画とは別のスペースで、飼い主に責任もって飼育していただきます。

イ）真鶴町→避難所の一部にペットと避難できるようなスペースを確保する。

ウ）横須賀市→震災時、風水害時共に同行避難は認めていて、ペットの避難　場所は施設ごとに異なる。

エ）藤沢市→令和２年度に新しく風水害時に於けるペットの同行避難ができるスペースがあるかどうか調査を行い、避難所一覧表（紙ベース・ホームページ掲載）で周知している。地区によってはペット同行避難の訓練を行った。

オ）葉山町→各避難所でペット専用のスペースを指定し、原則居住スペース　への持ち込みは禁止しています。（盲導犬は除く）ペット専用の避難所を設置することは課題が多いと感じています。

カ）大和市→環境省のガイドラインにもあるとおり、同行避難は必要な措置　として考えている。同行避難したペットは、風水害時には避難所の昇降口等でケージに入れ、飼い主の責任で世話をすることとしている。また、避難生活施設においては、避難生活施設運営員会で運営方法を検討している。

キ）平塚市→避難所にペットと同行避難することが可能としています。ただし、人とペットは別の場所で滞在することとしており、ペットの避難スペースは避難場所により異なります。（例：昇降口、屋根付きの屋外等）

ク）小田原市→一時的な避難施設である、指定緊急避難場所の一部には、ペットの同行避難場所を位置付けています。避難生活の場となる指定避難所においては、屋外への設置となります。風水害時の一時的な避難場所として、民間商業施設と協定を結び、車中避難、ペット避難の場を確保しています。

ケ）横浜市→市街地では、避難場所のスペースも限られることから、基本的なしつけを行うことやケージ等の備蓄に加え、事前に預け先を確保して預けてから避難することなど、ペットを考慮した避難行動計画を日頃から考えておくことも必要と考えます。

コ）秦野市→避難所内にペットスペースを設置、　風水害時：ペットを連れての避難は禁止。　事前にペットホテルなどに預けるように住民周知

サ）湯河原町→飼い主は、町民体育館又は防災コミュニィーセンター、ペットは、防災コミュニティーセンターのピロテイにケージなどに入れて避難していただく。また、町民体育館駐車場などに車中泊で同行避難していただく。

シ）厚木市→ペットの避難所設置を検討している。

ス）鎌倉市→避難所では、ペットの同行避難を認めています。

セ）川崎市→日頃から、災害時に於けるペットの預け先を検討しておくことが重要

と考えており、啓発を行っています。緊急避難場所では、ケージに入れた動物については、原則受け入れることとしていますが、昇降口等人とは別の場所で預かることとつぃています。（同行避難）

ソ）座間市→市が定める条件を満たす場合は同行避難を可能としている。

タ）中井町→避難所でのペットのスペースを検討中

チ）箱根町→避難所でのペットのスペースを検討中。

（問８）

新型コロナウイルスに感染している疑いのある方は、個別の部屋等が必要となりますが、例えば学校の教室等を活用しますか？

【回答】

①　初めから患者としてわかる場合は、専門の病院へ隔離する。

②　避難所では、教室の一部を、コロナ専用部屋として、隔離する。

トイレ、水道等動線も一般人と違うルートとする。

③　その他（具体的に）

【分析結果】

初めから新型コロナに感染しているのが分かった方々は当然専門の病院に隔離すると思われるのだが、そう回答したのが５市町と意外と少なく、また、避難所の中で、感染した方と、そうでない方とで別ルートの隔離部屋を作って対応するのが一般的だと思われたが、これも６市町と少なかった。しかし、意見で、その市町の意向がわかる。

ア）相模原市→既に検査をして、陽性とわかっている方は、避難所ではなく、陽性者用の滞在施設に避難していただくこととしております。

イ）大磯町→コロナ感染が確定していない体調不良者につきましては、受付時に判断し、教室の一部に避難としております。トイレ、水道等の動線も一般人と違うルートとしております。

ウ）藤沢市→現在の当市マニュアルは、陽性患者の方は避難施設に避難しないことを前提としています。感染症対策として、受付において、検温等の体調チュエックを行い、チュエック表に基づき感染症の疑いがあると判断した場合は、施設の状況にもよりますが、別の部屋（教室）へ案内するなどの対策を講じています。（動線についても、施設の状況にもよるため、可能な限り配慮するようにしています。

エ）大和市→自宅療養者については、県により専用の施設に避難することとなっている。

オ）平塚市→受付で体調不良者と判断できる場合は、一般の避難者とは別の部屋等に隔離いた上で、県の新型コロナ感染症相談窓口に相談し、感染症の疑いがある場合は、病院にいってもらうようマニュアルで手順を定めております。

カ）小田原市→神奈川県との事前取り決めとして、自宅療養中の患者は県の宿泊療養施設に搬送することになっているため（入院患者、宿泊療養患者が避難施設に来ることはない）あくまでも想定の回答です。

キ）横浜市→専用の避難所に隔離する。スペースを事前設定。

ク）湯河原町→体調不良者は、町が指定した避難所に避難していただく。

ケ）厚木市→発熱者等一般の避難者と同じ空間にならないよう学校と調整し、教室を確保している。

コ）鎌倉市→自宅療養の陽性者は、神奈川県と連携し、同県が設置する宿泊療養施設に収容します。

サ）座間市→受付時に体調不良者は、発熱者専用避難所案内する。

シ）葉山町→自宅療養の陽性者は、神奈川県と連携し、同県が設置する宿泊療養施設に収容します。

ス）中井町→教室の利用はしないが、別の部屋を用意する。