



避難所運営の実態について

(令和元年東日本台風災害)

令和3年2月26日
宮城県丸森町

1. 宮城県丸森町の紹介



丸森町は宮城県の最南端に位置し、南西は福島県と隣接している。町の北部を阿武隈川が貫流し、その流域と支流河川（内川・雉子尾川）の流域一帯が平坦地を形成しているものの、南東部は500m内外、北西部は300m前後の阿武隈山脈の支脈で囲まれた盆地状の町である。

町の総面積は273.34平方kmで、山林が約7割を占める。

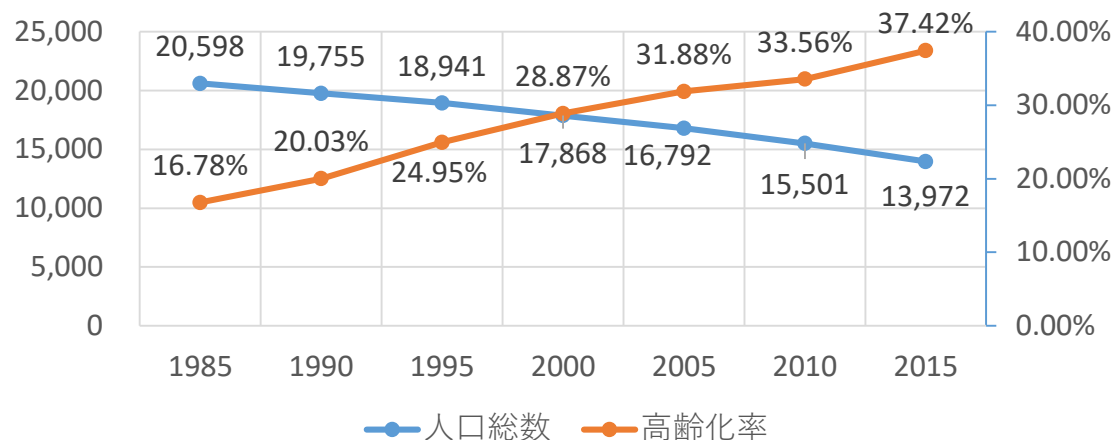
まちづくり

昭和29年 : 2町6村が合併し、現在の丸森町となる
平成18年度 : 8地区（旧町村）で地域住民主体の住民自治組織が設立
平成22年度 : 8地区に各まちづくりセンター（公民館は廃止）を設置
指定管理制度により住民自治組織に管理運営を委託

協働のまちづくり

8地区の住民自治組織ごとに地区別計画（地域づくり）を策定し、地域活動（地域防災活動を含む。）を行っている。

人口・高齢化率の推移



2. 令和元年台風第19号（東日本台風）の概要



東日本台風は、令和元年10月12日、19時前に大型で強い勢力で伊豆半島に上陸した後、関東地方を通過し、13日未明に東北地方の東海上に抜け、仙南、仙台、大崎地域を中心に大雨となり、河川の増水や浸水、土砂崩れが発生。宮城県丸森町では、降り始めからの総降水量は、427.0mmを観測。筆甫では、594.5mmとなり既往最大豪雨を観測

被害状況

○人的被害：死者10名、災害関連死1名
 ○農作物等：被害面積364ha・被害額11億円
 ○被害住宅：床上浸水908世帯、床下316世帯

○公共土木等施設：2904箇所 被害額376億円
 ○商工業浸水等被害：被害企業523社・61億円
 ○家屋調査：全壊115戸・半壊633戸・準半壊14戸等

区分	被害箇所数
町道	341箇所
河川	338箇所
橋梁	3箇所
都市施設	1箇所
下水道施設等	5箇所
農林業施設	2,216箇所



町道（筆甫地区）



町道（筆甫地区）



丸森地区（農地の土砂堆積）



丸森地区（町中心部の浸水被害）



筆甫地区



(1) 避難所の管理運営等

- ①管理責任者：1名（町民税務部） ②連絡員：若干名（町民税務部、保健福祉部）
③担当業務
ア 避難者名簿の作成、避難人員の実態把握 イ 災害対策本部、保健福祉部との連絡調整
ウ 避難所開設の記録 エ 避難者が必要とする情報の提供
オ 必要な設備、備品の確保 カ 避難所周辺の情報収集
キ 特に介護を要する人、病人等の把握と適切な処置 ク 避難所の防疫
④管理責任者等は、消防団員、区長、自主防災組織、施設管理者等と協力して、避難所の管理と避難者の保護に当たる。

(2) 避難生活が長期化する場合の措置

- ・避難者の自立への意思を尊重するため、避難者自身による自主的な管理・運営が行われるようにする。
- ・避難所における生活環境が常に良好なものであるよう努める。そのため、食事の供与、トイレの設置等の把握に努め、必要な対策を講ずる。
- ・避難者のプライバシーが極力守られるよう、部屋の割り当て等を行うとともに、段ボールや板など仕切りとなるようなものを支給するよう努める。
- ・高齢者、障がい者等の避難行動要支援者等の利用に配慮した設備の整備に努める。
- ・男女の性差によるニーズを把握し配慮する。

(3) 災害救援ボランティアとの協力

町は、災害救援ボランティアと協力の上、避難所の環境・衛生管理、防火・犯罪対策及び食料・生活物資等の配布作業等を効率的に実施する。

4. 丸森町 避難所設置状況



避難所設置

- 指定避難所 : 16箇所
- 自主避難所 : 7箇所
- 臨時福祉的避難所 : 1箇所
- 最大同時開設数 : 15箇所 (指定: 11箇所、自主: 4箇所)

開設期間

令和元年 10月12日 ~ 12月29日 (延べ日数79日間)

避難者数

延べ13,228人 (最大1日あたり545名)

指定避難所 (丸森小学校体育館) 最大58名



避難所運営職員 (一部推計)

● 避難所運営スタッフ 延べ人数 2,077人

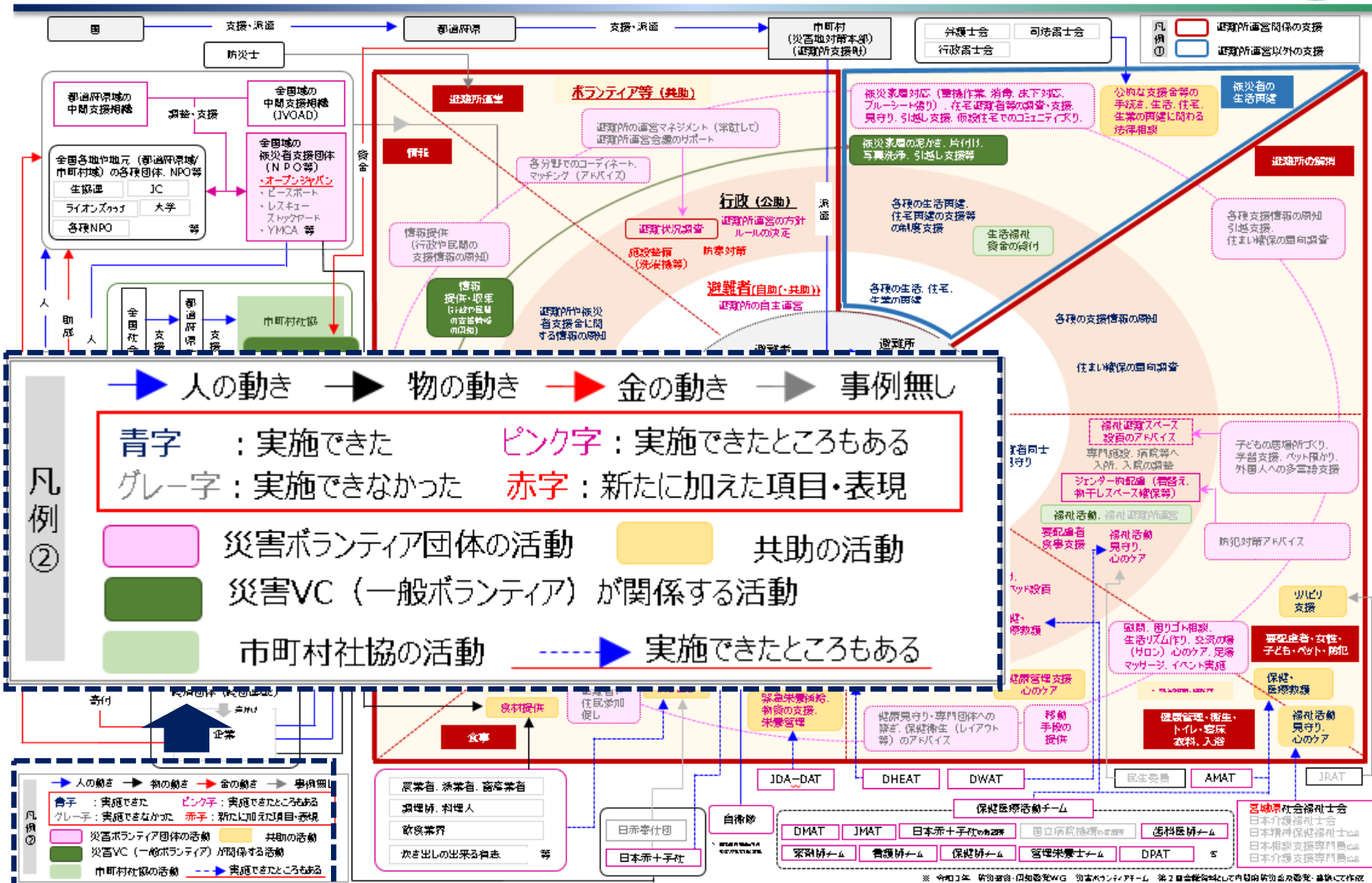
● 丸森町対応職員	692人
● 派遣応援職員	1,385人
● 北海道庁	563人
● 宮城県庁	298人
● 近隣市町村等	524人

5. 避難所運営ガイドラインとの比較



避難所運営に関するボランティア等の支援者等の関係図を基に丸森町の事例として資料を修正

避難所運営に関係するボランティア等の支援者等の関係図（案） 宮城県丸森町の事例



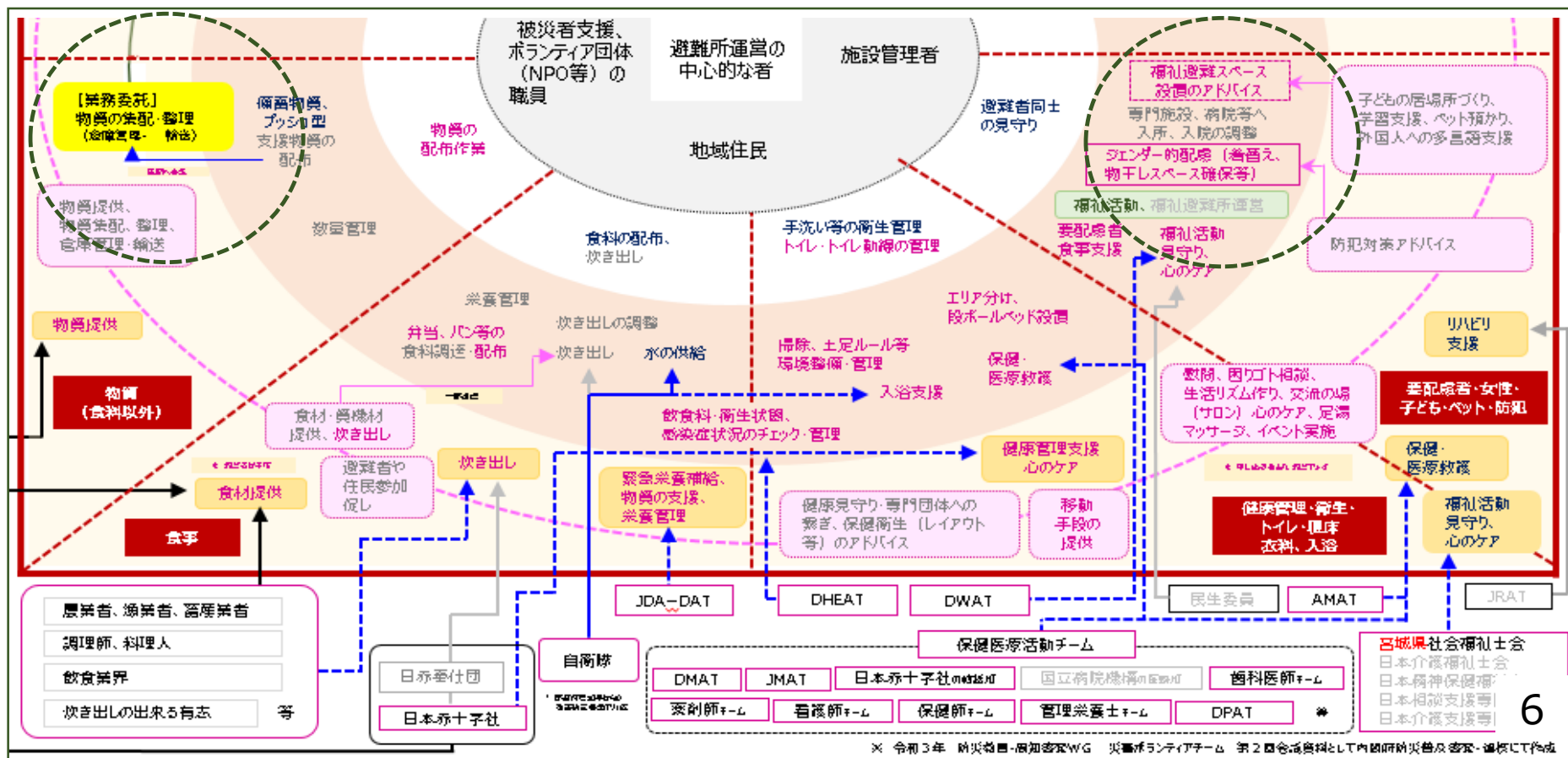
※ 令和3年 新災害ボランティア支援WG 災害ボランティアチーム 第2回総会資料として内部関係図を整理・編集して作成

5. 避難所運営ガイドラインとの比較 ① 共助によるサポート体制について



共助

- 避難所運営で、NPO等の団体に業務（ピンク色）をお願いするという認識が無かったことや、ボランティアの申し出を受けても、**どこの誰かもわからないため、責任を持って対応してもらえない不安もあり、大半はお断りした。**
- 実際、避難所へ入っていた団体もあったようだが、把握していない項目は**グレー文字**に修正。
- **物資の集積・管理（出し入れ、配送）業務は、民間事業者への業務委託**で対応した。
- **外部支援**は、避難所のニーズをどのように調整し、対応されたのか**把握できていなかったため、青色の点線**に修正。
- 自助、共助の業務領域について、**実施できた・出来なかったところがある項目は、ピンクの文字**に修正。

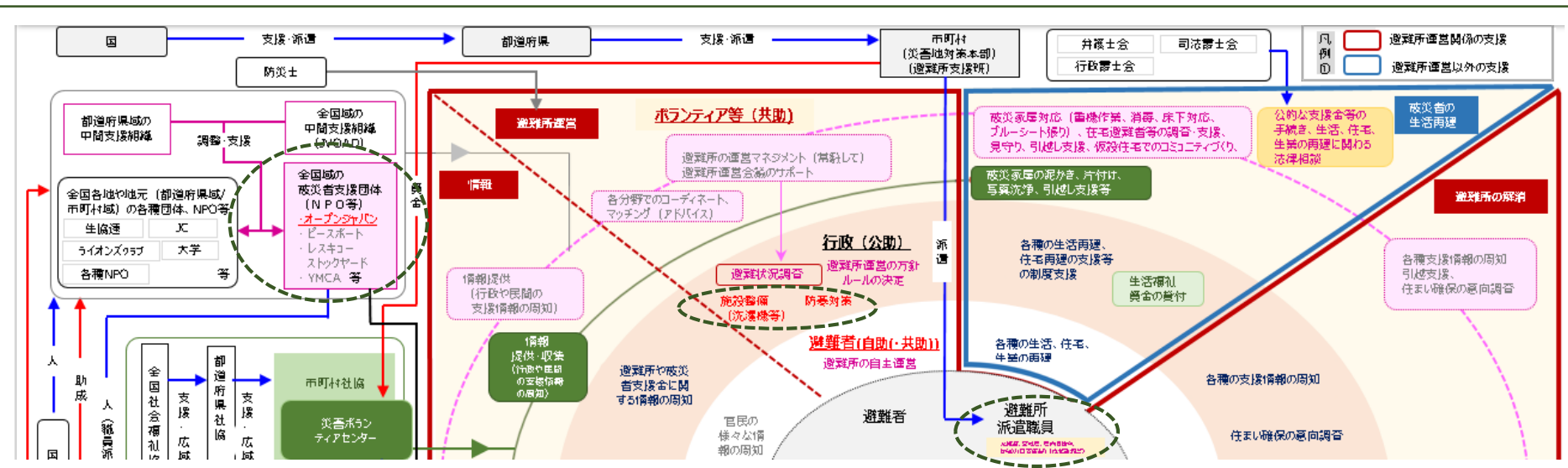


5. 避難所運営ガイドラインとの比較 ② 自助と公助対応の実態について



公助

- 災害発生時は、初動対応の遅れや避難所マニュアルの未整備などで避難所運営は混乱したが、対口支援による応援職員が避難所派遣要員として入ったことで、人的リソースが確保でき、避難所運営の立て直しを図った。
- 初動時に重要な避難所運営方針の打ち出しが後手に回ったことや、避難所ルールの中でジェンダー的配慮の視点が足りなかったなどの反省点が多い。（防寒対策や施設整備は比較的、適時に対応）



自助

- 丸森町の避難所では、比較的同じコミュニティの避難者で構成されていたこともあり、避難者同士の見守りができていたが、情報の周知等はいくまで、口コミベースだったため、情報発信までは至らなかった。
- 開設当初は、避難所運営職員（行政）が、避難者へ自律的な行動を引き出すアプローチやコミュニケーションの取り方がわからず、職員で対応するようなオペレーションになっていた。
- 食事については、避難者が自ら炊き出しを行うことは無く（不安な点が多くせなかった）、一部避難所でのみ地域との連携で実施できていたという程度であった。

補足

- 被災から数日経った後で、内閣府から紹介を受けた支援団体（一般社団法人オープンジャパン）には、避難所運営に関し、避難者の自立に向けたアドバイスや炊き出しなどのサポートを受ける。当初は、どういう団体が理解できず、申し出に対し受け入れを躊躇した。



① 食事・炊き出し支援

○ 食事提供

- ・当初は弁当、おにぎり、菓子パンを中心とした提供
→避難者からの不満、災害救助法の上限額に抑えるために苦慮
- ・温かくて栄養バランスのいい食事を提供するため、**行政主導の炊き出しを検討したが、調理場の確保や衛生管理の点で断念**
→商工会を通じた**地元飲食店製造の弁当に切り替え**（夕食）

○ 支援団体等による炊き出し

- ・**衛生的に心配な点が多く**、非公式（半公式）での受け入れとした。
- ・申し出が同時期に集中することが多く**調整が大変**であった。
- ・炊き出しが一部の避難所に偏ったため**避難所格差が発生**した。



一般社団法人オープンジャパンからは避難所運営に関するアドバイスや炊き出しなどの協力をいただきました



支援団体との連携による炊き出しを通じた 避難者自立に向けた取組

支援団体からの夕食時の汁物（炊き出し）提供



別の支援団体（公益社団法人JOCA）が運営
スタッフとして参画



避難者に配膳等の協力を呼びかけ



避難者とスタッフの交流や協力体制を醸成



②物資配付支援

○物資の管理

- ・物資集積拠点を町民体育館に設置
- ・当初は町職員や自衛隊が物資の出し入れ、管理、配送を実施
→その後、配置していた職員を他の業務に回す必要があったことや、業務の効率化を図るために、宅配業者に業務を委託
- ・フェーズが変わると支援物資と必要物資のアンマッチが起きたり、避難所生活の長期化により、物資ニーズが多品目に及んだ。→時間の経過とともに物資の管理が難しくなった。

○支援物資の配付

- ・避難所だけでなく、在宅被災者へも支援物資を提供
- ・数量が半端な物資は、公平性の観点から避難者へ配付できなかった。（特にサイズがある衣料品）
→個人からの支援物資の提供はお断りせざるを得なかった。



物資集積拠点となった町民体育館



発災直後は自衛隊にも手伝っていただきました。



宅配業者との打ち合わせの様子



③避難所運営方針、ルール決定

○避難所運営方針

災害発生時の混乱や、初動対応の遅れ（役場周辺が水没し役場が孤立したため、町全体の被害や避難所の状況把握に時間を要した。）、また長期の避難所運営を想定していなかったこともあり、**災害対策本部での方針の打出しは後手に回った。**

→避難所ルールの決め方、避難所集約、防寒対策、炊き出し調整、マスク対応 等

○避難所ルールの決定

発災直後に配置された職員は、本部からの明確な指示がない中での対応や、連日の避難者保護で疲弊していた。**対口支援で入った応援職員（特に北海道庁）の協力を受け、避難所ごとにルールを決定し、避難所運営の立て直しを図った。**

○支援団体との連携

避難所運営が落ち着いてからは、**支援団体に避難所スタッフとして参画してもらい、避難者の自立に向けた誘導を方針として、自分たちができることは自分たちでという呼びかけを行ってもらった。**



対口支援の応援職員に対応いただいた主な業務

- ・避難所ごとのルールづくり
- ・ダンボールベッドの設置
- ・避難者の見守り、食事の配布
- ・衛生・健康管理
- ・避難者への呼びかけ、働きかけ
- ・町職員へのアドバイスや労い

→町職員にとってこれが一番ありがたかったです。

避難所ごとに実施した運営スタッフによるミーティング



④環境整備

○体育館（避難所）での防寒対策

ヒーター、簡易給湯器（湯たんぽ、洗面用）の設置
→火災や避難者の健康を考え、電気毛布の使用も
検討したが、電源確保ができずに×

○長期の避難所生活対策

空気清浄機（加湿機）、洗濯機・乾燥機、電気ポットの設置

これらは一部を除いて、支援物資で対応した。
体育館では電源確保（増強工事も実施）が難しかった。



避難所に設置した簡易給湯器、洗濯機・乾燥機

⑤寝床（ダンボールベッド）

○ダンボールベッドの組立、配置

避難者が自分の避難スペースを確保した後で、ダンボールベッド
の配置や避難者への割り振りを町職員だけで行うのは困難

→医療チームや応援職員からの呼びかけで対応

○ベッド配置図の作成

避難者の状況把握を容易にするため、配置図（番号・氏名を
記入）を作成。ベッドには、ゴミをため込まないように注意喚起も
行った。



医療チームの協力によるダンボールベッド
組立作業



⑥保健予防・防疫対策支援

○保健予防・防疫対策

- ・保健師・看護師の常駐・巡回（ともに町職員・応援職員）
- ・避難所内の複数個所に消毒液の設置
- ・避難者への感染症予防の周知

○感染症対策

- ・避難者へのインフルエンザ予防接種
- ・インフルエンザ等感染者発生に備えて、隔離部屋、簡易テント等を確保

保健予防・防疫の知識を持った町職員は少なく、医療チームから求められる高い衛生・防疫レベルに戸惑う場面が多かった。



スタッフを対象として実施した防疫対策講習会
（吐しゃ物などの清掃キットも作成）

⑦入浴支援

○自衛隊による入浴支援

- ・10/16～11/15（最長31日間）町内4か所で実施
- ・利用者のべ18,480人（在宅被災者含む）

○町による入浴支援（自衛隊撤退後）

- ・11/16～3/31
- ・町内の宿泊（入浴）施設を被災者を対象に開放
- ・利用者のべ6,473人（在宅被災者含む）



自衛隊のみなさんありがとうございました



⑧衛生支援

○トイレの衛生管理

- ・断水期間（約2週間）は、避難者の動線を考え、室内の複数個所にラップオン式トイレを設置
- ・体育館では、トイレが少ないため屋外に仮設トイレを設置
 - ・トイレ清掃は医療チームからのアドバイスもあり小まめに実施
 - 高齢者が多い避難所では失敗する人も多く、職員にとって負担の多い作業
- ・開設当初は町職員・応援職員が行っていたが、落ち着いてからは災害ボランティアを通じ、避難者へも清掃を呼びかけ

○コンテナトイレの設置

- ・明るく衛生的なトイレ環境を提供するため、コンテナトイレを2か所に設置（北海道庁からの支援）



トイレ清掃の様子



コンテナトイレ（快適なトイレだと好評でした）



令和元年東日本台風の災害対応経験からの学び（自治体の役割として、次に活かせることなど）

1 大規模災害発生（長期の避難所運営）を想定した事前の準備

- ・避難施設の事前確認（収容人数、避難スペース、避難者配置、動線、冷暖房設備、電源、トイレ、水道、施設の不具合等）
- ・地域防災計画の見直し（指示系統・役割分担の見直し等）
- ・避難所運営ガイドラインの活用
- ・避難所運営マニュアルの整備
- ・避難所運営の訓練

2 地域や外部団体との連携体制の構築

- ・地域住民（住民自治組織・自主防災組織）の避難所運営への参画
- ・近隣福祉施設との連携による福祉避難所の確保
- ・災害ボランティアとの連携による自助・共助の拡大

住民自治組織や自主防災組織など地域との連携に向けて（一部は既に実施）

- ・要支援者等の避難誘導
- ・被災者（地域住民）の安否確認と保護
- ・行政や社協との連携による被災者の住宅被害や再建状況の把握 →被災者台帳への反映
- ・避難所運営への参画（運営の中心的役割、避難者と行政の調整役、物資配付、炊き出し等）



多くの民間NPOや支援団体からのサポート申し出について

- ・支援団体に対する**不安感、不信感**
→問題が起きた場合は行政の責任、だから行政だけで何とかしよう
- ・サポート申し出が集中した場合（特に災害発生初期）の**調整が難しい**
→断ることで避難者支援の機会喪失になる？ 町のイメージダウンになる？
- ・支援内容が「**避難者の支援につながるのか**」の**見極めが難しい**
→支援者の自己満足？ 避難者が支援慣れになるのでは？

外部支援のサポートを円滑に受けるために（丸森町からの提案）

- 1 **外部支援団体登録の制度化**
→国等でリストを作成し、フィルターをかけることで信頼性を担保
- 2 **JVOAD等による自治体と外部支援団体（中核的団体）とのマッチング**
→災害状況や自治体規模を考慮して、実績やノウハウのある団体を自治体に紹介
- 3 **自治体と外部支援団体（中核的団体）との災害協定等の締結**
→顔の見える関係の構築、役割分担の明確化、共同訓練 等
- 4 **避難所に入る外部支援団体（中核的団体以外）の調整窓口の設置**
→中核的団体が調整役の主体（自治体と連携）



皆様からお寄せいただきました温かい御支援、
励ましは、復興の大きな力になっております。
心からお礼申し上げます。