
概要

2011年3月11日に発生した東日本大震災による「震災・原発事故」をテーマとして、被災地である浜通りのフィールドワークや、避難自治体職員へのアンケートの実施などを通して、「大規模災害時の集団避難」について調査研究を進め、政策提言案につなげている。

「大規模災害時の集団避難について」

福島県本部／第20年次自治研 第3専門部会

第1章 はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は津波や火災により多くの死傷者を出し、36万棟に及ぶ建物被害から多くの避難者を発生させる甚大な被害をもたらした。さらに、福島県においては福島第一原子力発電所事故による原子力災害の影響で、周辺市町村に対し避難指示が発令され、16万人を超える住民が避難を余儀なくされた。その影響は当時より縮小されているとはいえ、現在も多くの住民が震災時に居住していた居所、市町村に戻る事が出来ていない状況が続いている。

本部会では、「震災・原発事故」をテーマとし、今後起こりうる災害に向け、我々自治体職員が何をすべきかを検討していきたい。

第2章 議論の経過

1 部会の議論経過

本部会は、固定テーマである「震災・原発事故」を、“次の世代に継承し、制度改善につなげる研究”として再定義するところから始まった。

議論の流れは以下の3段階に整理できる。

(1) テーマ探索期（2024年8月～11月）

部会の経過について、第1回部会は「震災・原発事故」という幅の広いテーマに対し、どの分野にフォーカスしていくかを検討することとした。第2回、第3回は「能登地震をはじめ、震災の教訓を活かしているか」「自治体職員ではなく、住民目線で考えることが重要」「自治体による避難の仕方に差がある」等の意見があり、テーマの決定は次回以降とした。第4回も同様の議論が続く中、震災時、東京や会津地方に居住していたため、被害をテレビやネットのニュースでしか見聞きしていない部会員と浜通りで震災を経

験した部会員の認識に差があることを感じた。

(2) フィールドワーク・アンケート準備期（2024 年 12 月～2025 年 1 月）

そこで、部会員の認識の差を埋めるため、浜通り地方のフィールドワークを行うこととした。また、住民の意見を聴取したいとの意見があったため、合わせてアンケートを実施することとした。第 5 回は「震災時の困りごと」「人口の推移」を中心にテーマを議論しつつ、アンケートの実施と次回行うフィールドワークの行程の話し合いを行った。

第 6 回は浜通り地方のフィールドワークとなり、行程の詳細は下記のとおりである。

第 7 回は、前回行ったフィールドワークの感想の共有をはじめ、中間報告会へ向けた意見出しを行った。訪れた施設や松永氏の話聞き、部会員それぞれの目線での意見、特に震災時浜通りに居住していなかった部会員から、ネガティブな印象が強い浜通り地方の現状を実際に見たことにより、復興の進捗状況、各市町村の取り組み等、居住していた者にとっては当たり前のこととなっていたが、そこに疑問がある事に気づかされた。そういった「外からの視点」にフォーカスすることも面白いのではないかと感じた。

中間報告は、フィールドワークの経過や感想を集約しアンケートの実施を検討していることを周知し、他部会の部会員へ協力をお願いすることとした。その際、福島県の強みである震災の経験、対策を活かした「広域避難対策」について研究、発信してはどうかとの意見や 14 年の歳月が経過したことにより、避難者の「世代」が変化し、帰還意向のある避難者が高齢化しているのではないかと意見をいただいた。中間報告終了後に行った第 8 回部会では、アンケートで「誰に」「何に」フォーカスするかの意見を募集することとし、次回以降詳細を詰めていくこととした。

第 9 回部会では、テーマを「大規模災害時の広域避難対策」とし、研究詳細の決定に向け、前述のアンケートについて検討した。アンケートの対象者として「避難自治体の職員（震災時非在職者）」とし、「震災時の状況（住所・学年・職業・家族構成・避難の有無、困りごと等）」、「国・県・市町村に対応してほしかったこと」、「現在職員として行いたい対応」をアンケート項目とした。浜通り管内の市町村へ回答をお願いし、その結果をもってテーマを決定していくこととした。

(3) アンケート分析・課題抽出期（2025 年 2 月～11 月）

アンケートを集約した後、第 10 回部会では結果を共有し、議論を行った。「食事の偏り」や「日常業務の多さから災害時に対応する余裕がない」等、これまでの議論ではなかった意見が挙げられたことから、改めて部会員以外の意見の重要性に気づかされた。そこで、アンケートの対象者をさらに広げ、「震災当時消防団員・医療関係者だった方」、「若い世代の方」、「行政区長等の地域で活躍している方」にも協力いただき、さらに意見を募集することとした。第 11 回、第 12 回は追加で募集したアンケートの回答結果の共有を行い、研究テーマを決定するための議論を行った。

2 フィールドワーク

《フィールドワーク行程》

【日時】2025 年 1 月 25 日～26 日

【行程】①双葉町災害公営住宅（いわき市）→②J ヴィレッジ（楡葉町）→③東京電力
廃炉資料館（富岡町）→④大熊町役場→⑤東日本大震災・原子力災害伝承館（双
葉町）→⑥請戸小学校（浪江町）→⑦道の駅なみえ

【図表 1：フィールドワークの結果概要】

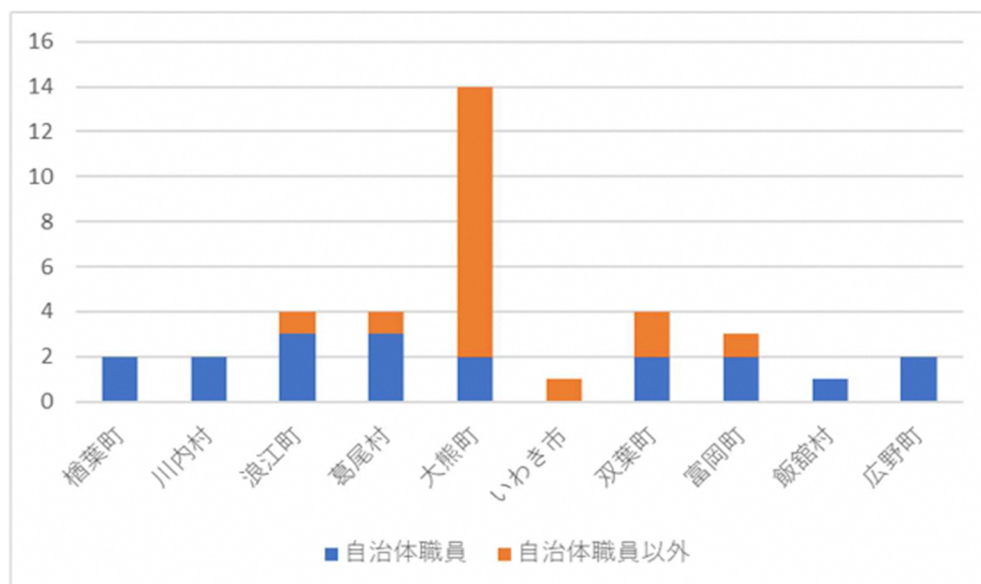
調 査 先	
	結果概要
① 双葉町災害公営住宅（いわき市）	
	まず訪れたのは、いわき市勿来地区にある双葉町災害公営住宅だ。ここには、集合住宅、戸建て、長屋タイプの住宅が 180 戸ある。通路や広場にはベンチ等が多く設置されており、井戸端会議が出来るスペースがあり、コミュニティの形成に一役買っていることが分かる。しかし、視察時は土曜日に行ったが、人気がない。また、買い物をするような場所は近隣にはなく、周辺環境はあまり考慮できていないのではないかと感じてしまう。唯一、敷地内に双葉郡立勿来診療所という医療機関があるが、週 2 日のみの診療となり、あまり利便性が高いとは思えない。生活するうえでは車は欠かせない場所となり、車を持っていない人や高齢者が住むには不向きと言わざるを得ない。
② J ヴィレッジ	
	震災後は原発事故収束に向けた対応拠点として使用されており、ピッチは写真のように東電職員や除染作業員の車や重機で埋め尽くされていた。しかし現在では、「サッカーの聖地」としてトップアスリートを育成する施設として復活し、除染作業の最前線だった当時の面影はなくなっている。この施設は、高校サッカーの全国大会の会場に選定されたり、TV ドラマの撮影に利用されたりと、ネガティブな印象の強い復興に関連した施設の中でも明るい話題が多くある。
③ 東京電力廃炉資料館	
	震災前は「エネルギー館」として原子力発電や放射線について学ぶことのできる子ども向けの施設だったが、現在は原発事故に関する記録をはじめ、事故の教訓や廃炉の進捗状況について展示されている場所となっている。震災前の状況から事故時の詳細、原因、状況を時系列順に展示されており、原発事故を知らない人が来ても理解しやすいようになっていると感じた。
④ 大熊町役場（松永氏インタビュー）	
	大熊町役場庁舎は避難指示解除準備区域の解除に伴い整備され、令和元年 5 月より職員が帰還し、町内での業務を再開している。今回は、震災当時の状況について当

	時町議会議員を務めていた松永秀篤氏にインタビューさせていただいた。松永氏は、原発事故により田村氏の体育館を経て会津若松市に避難し、現在は町内に帰還し、精力的に活動しているとのこと。しかし、震災前の居住地である大熊町の熊川地区は中間貯蔵施設のエリア内に設定され、期間のめどはたっていない。当時を振り返ると、震災時はここまでの被害なるとは想像していなかったとのこと。町会議員の立場で出来ることを考えながら対応に当たっていたとの事だが、やはり家族と離れての避難は精神的な負担も大きかったようだ。
	⑤ 東日本大震災・原子力災害伝承館
	震災時から現在までの各市町村の様子が詳しく展示されている。東京電力廃炉資料館が内部（管理者側）からの視点で震災・原発事故を捉えている施設であることに對し、こちらは被災者視点の展示が多く、事故の悲惨さ、理不尽さがよく分かり、あまり気持ちの良い展示ではないが、震災・原発事故について学ぶのであれば必ず訪れるべき施設ではないかと思う。また、本施設には震災に関連する語り部の講話が用意されており、我々は南相馬市の菜の花畑についての講話を受講した。そこで、復興に対する思いを聞き、多くの方が尽力している中で、自治体職員として何が出来るのかを改めて考えさせられた。
	⑥ 請戸小学校
	当時の状態のまま保存されている施設であり、津波の恐ろしさがどれほどのものか一目で感じる事が出来る。当事者達の恐怖は我々が想像していた以上のものであることは明白で、小学校という子どもたちが学び、遊んでいるイメージとの差が大きい場所だと感じた。
	⑦ 道の駅なみえ
	双葉郡の復興を象徴する施設のひとつ。県産品から日用品まで買い物することができ、食事も可能なため休日は駐車場が満席になるほど賑わっている。

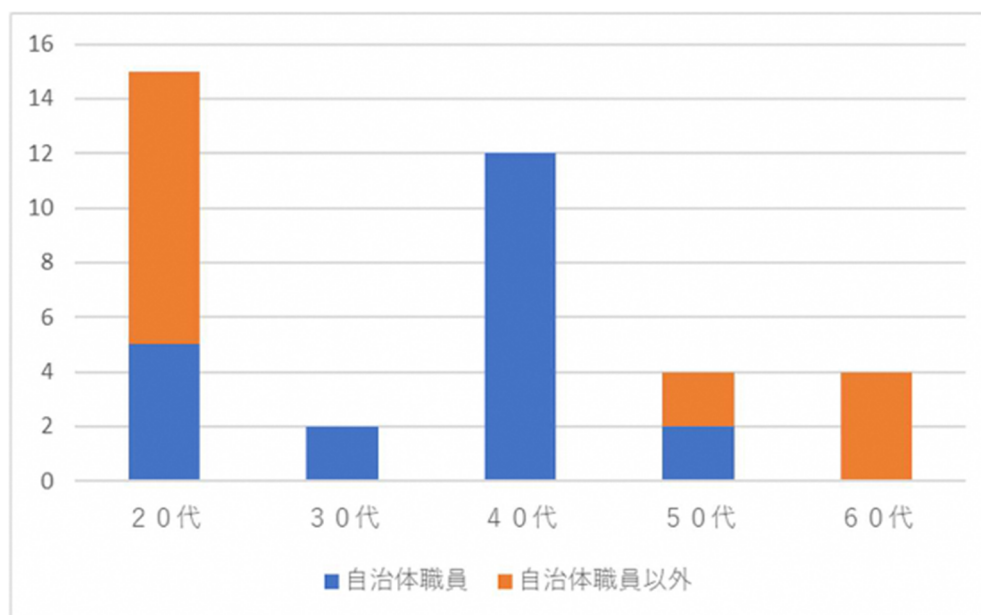
以上がフィールドワークの内容となる。実際に見聞きしたことにより、認識の差を埋め、次回以降の部会の議論に反映していく。

3 アンケート結果

【図表 2：市町村別回答者数】

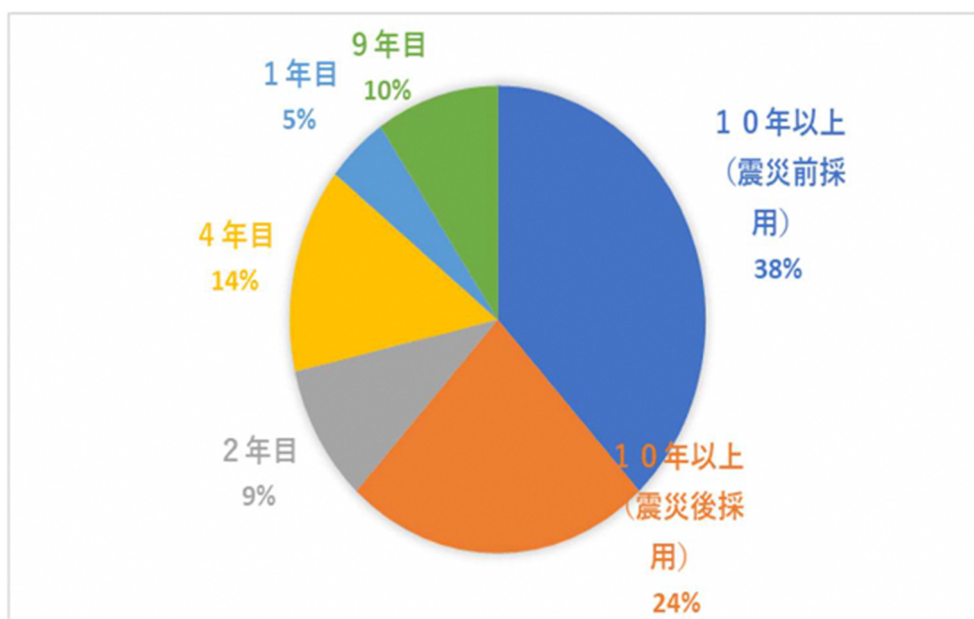


【図表 3：年代別回答者数】



本アンケートは、自治体職員と職員以外の方に回答をお願いしている。自治体職員についても、当時から職員だった方からの回答もあり、自治体職員として震災を経験している方の意見も反映されている。以下、震災時の状況について回答いただいたものを見ていきたい。

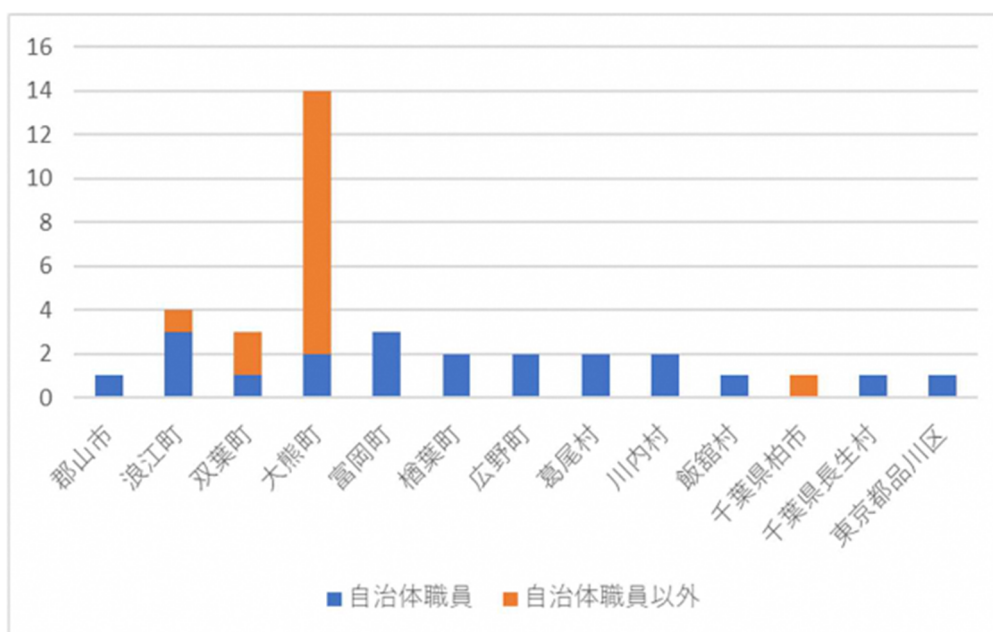
【図表 4：自治体職員としての経験年数別の割合】



（1）震災当時の居住地について

震災時の居住地だが、自治体職員以外も含め現在居住している市町村にいる方がほとんどだ。しかし、県外に居住していた方もおり、被災自治体が地元の方、単身赴任していた方等、何かしらの繋がりのある方が多い印象だ。

【図表 5：震災当時の居住地】



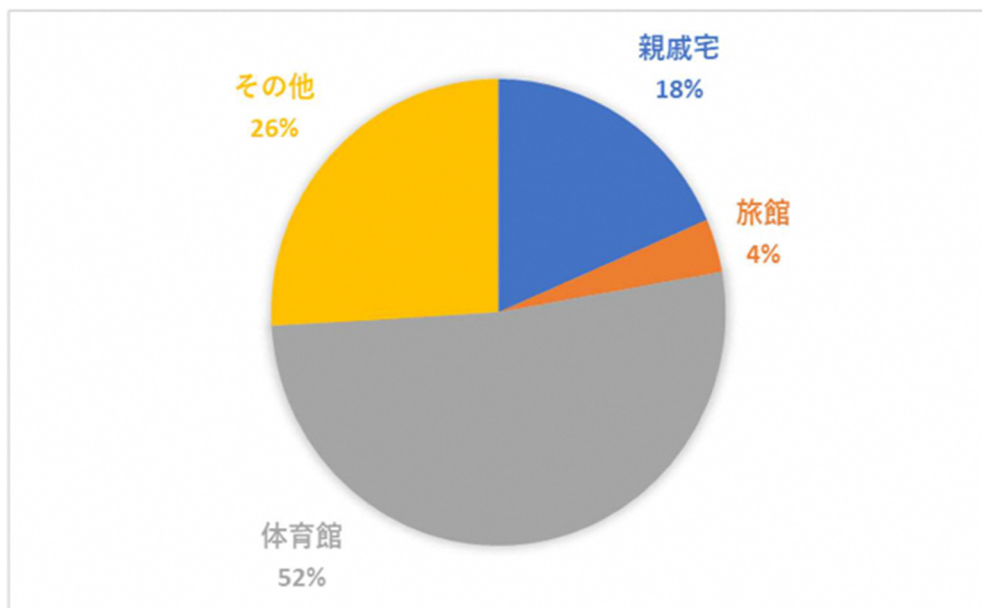
(2) 職業について

回答いただいた方の半数が社会人、残りの半分が学生という結果になった。こちらは、当時社会人だった方の意見、学生、特に小中学生の回答が多いがどのように環境が変化していったのか、我々では思いつかなかったような意見があるのではないかな。

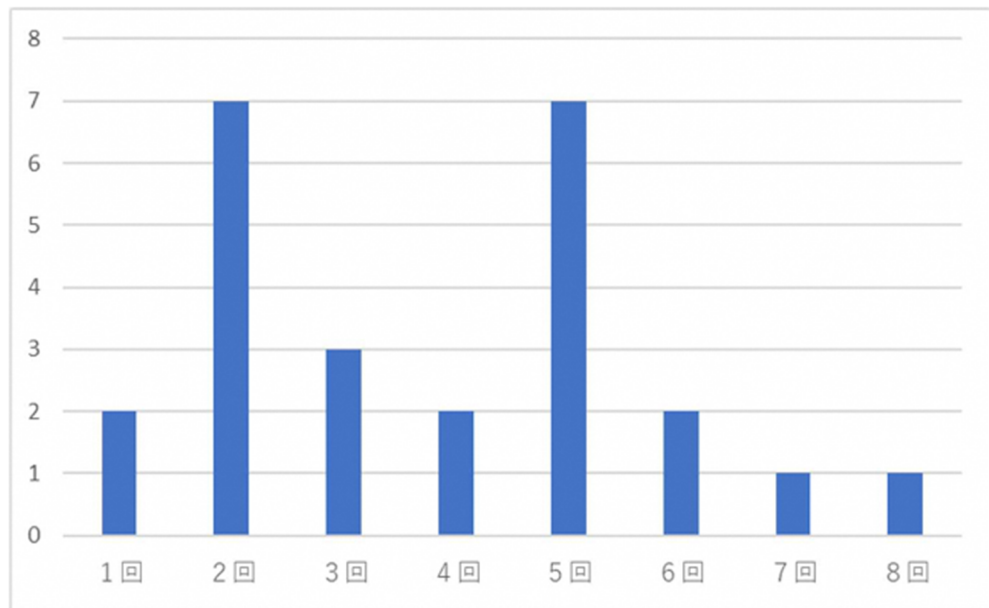
(3) 最初の避難先について

避難先は、自治体が用意した体育館、親戚・友人宅等多岐にわたる。アンケートの結果、体育館が最も多くなっているが、一度体育館に行き、その後別な住居に移っていった人が多い。体育館にいた期間はそれほど多くない人がほとんどだろう。それについては、避難先の移転回数（最初の避難を含んでいない）を見れば、2回、5回移動したという方が多く、落ち着いた居所を見つけるのにいかに苦労したかが伺える。

【図表 6：最初の避難先】



【図表 7：避難先の移転回数】



(4) 当時の困りごとについて

食料、日用品、ガソリン等、不足しているものをあげてはきりが無い。その中で特に意見が多かったのが情報の少なさと避難所においてプライバシーが確保できないことだ。情報の少なさについては、自治体の職員にまで詳細な情報が来ていなく、住民の不安がどのくらいだったのか想像することは難しくない。特に震災発生直後は停電、携帯の電波も入らずただ指示に従っていたという印象だ。自宅に帰れないと分かってからは状況が改善すると考え体育館に残った人、行く当てもなく指示を待っていた人、より安全な場所を求め移動する人等、様々であった。また、避難所を運営する自治体もプライバシーにまで気が回らなく、パーティションで仕切られただけであったり、他人の声が気になって眠れなかったりと、集団避難時の課題として特筆すべきではないだろうか。

避難所の衛生面も大きな課題の一つである。体育館など人が多い避難所では、様々な事情を抱えている人がいるため、寝所やトイレの使用方法も一律ではない。そこに生活用品の不足の問題もあるのだから、多くの人、特に女性のストレスの原因になっていたことが推察される。また、避難所からアパート等、他市町村での生活の拠点となる場所に移り住んだ避難者たちは、知り合いの少ない場所での生活を強いられ、気軽に話をすることのできる人が近くにいないことにストレスを感じているように見受けられる。このような意見を真摯に受け止め、将来発生しうる大規模災害時に備えることが、私たちの自治体職員の果たすべき役割ではないだろうか。

(5) 行政に対応してほしかったこと

アンケートの対象が当時自治体職員以外の方も多かったことから、行政に何をして欲しかったか尋ねてみると、やはり情報をいち早く伝えてほしいとの意見が多かった。インターネット環境の普及もあり、当時よりも得られる情報は多くなってきてはいるが、憶測や正確性に乏しいことを考えるとやはり公的な情報というのは必要ではないだろうか。特に、高齢者は若者のように情報を得られる訳ではないので、連絡体制を確保し、些細な情報でも共有する必要があるだろう。原発事故という特殊性を含む災害であったからこそ、住民の不安は大きく、情報の有無で個人の状況は大きく変わるのではないだろうか。

第3章 課題抽出

これまでの部会とフィールドワーク、アンケートの結果を受け、自治体職員とそれ以外の被災者の困りごと、感じたことにあまり差はないと感じた。中でも多かった意見として、最初の避難（体育館等の避難所）では、情報不足、衛生面、プライバシーの確保が難しいとの意見が多かった。その後、アパート等に移り住んだ際には、身近に知り合いがいない不安があり、ストレスの原因になっていたのではないだろうか。

それらを踏まえ、課題を以下の5領域に整理を行った。

1 情報の欠如と錯綜

アンケートでは最も多くの回答が「情報不足」であり、

- ・「何が危険で何が安全かわからなかった」
- ・「原発の状況が伝わらない」
- ・「避難所に行かないと情報が得られない」
- ・「SNSの情報しか頼れなかった」

との回答があった。また、フィールドワークでも、自治体間・国県との情報共有の不備が確認された。

大規模災害の中でも、特に原発災害では、「情報の遅れ＝被ばくリスク」に直結するため、情報の質と速度が極めて重要である。

2 避難行動の混乱と“家族分断”

原発避難では、避難先の移転回数が多く、「体育館→ホテル→仮設→アパート」など4回以上の移転が多数であった。避難の大半は自家用車避難（67%）であり、渋滞・燃料不足は深刻であった。

特に、バスでの集団避難では、家族が別々に避難し、離れ離れになるケース多く、家族の安否確認ができない事例が多発しており、これは原発災害特有の広域避難の構造的問題である。

3 避難所環境の脆弱さ

避難先となった体育館では、「プライバシーがない」、「食事が偏る」、「子どもに食事が回らない」「風呂に入れない」「生活用品不足」「ペットの扱いが不明確」など避難所での生活環境の脆弱さが明らかとなった。

また、「体育館でないと情報が得られない」という声もあり、たとえ、住民自身で避難所以外の避難先へ避難しても、避難所が情報拠点化していた状況も浮き彫りとなった。

4 自治体職員の限界と

大規模災害では、職員自身も被災者であることが多いが、特に原発事故では、職員自身も避難者であるという構造的問題は、他の災害とは大きく異なる。

「自治体職員も避難者として扱ってほしかった」という声は象徴的である。

5 復興政策の“見えにくさ”と住民意識の分断

原発避難からの帰還・復興に向けた現状では、「補償の有無による分断」「帰還意向の世代差」「帰還後の生活インフラの未整備」「外国籍住民の増加とコミュニティ形成の課題」など、新たな課題も見え、復興は進んでも、住民の生活再建は進んでいないという現実が浮かび上がった。

第4章 課題解決の方向性（提言作成に向けた研究課題の探求）

1 課題解決の方向性の検討と提言テーマの探求

避難所での課題だが、まず、情報不足については、自治体職員も難儀していた、というのが本音ではないだろうか。様々な情報が飛び交う中、信ぴょう性に疑義のある情報も含まれているため、安易に発信することができない。国、県、市町村がそれぞれに発信してしまうと混乱を招き、国が発信した情報が県、市町村を経由していると、住民に情報が来るまでに時間がかかってしまう。となると、国からの情報と現場（市町村）の状況を集約し、現状への対策・指示を行うのは県の役目になるのではないだろうか。現在福島県では、「福島県防災アプリ」を運用している。県の防災システムと連携しており、多言語にも対応している。しかし、あまり認知されていない現状がある。こういったプラットフォームがあると情報を得やすくなるため、多くの人が利用できるよう普及に努めてほしい。衛生面とプライバシーの確保だが、こちらは避難自治体、避難先自治体をはじめとした当事者同士が協力することである程度カバーできるのではないだろうか。東日本大震災の時は、水も使用できなかったため、衛生面でとても苦労した。今思い出しても、やはり水の確保は急務であると改めて感じさせられる。震災時にこの経験をしている大熊町では、以前、2023年9月に発生した台風13号による大雨により被害を受けた日立市へ大量の飲料水を提供している。こういった連携が出来れば、問題の解決とまでは行かないものの、被災

自治体、住民の負担の軽減は出来るのではないだろうか。プライバシーの確保は、体育館等の避難所の性質を考えると完全に確保することは難しい。その中で、個人の特性に配慮する必要があるとなるとさらに難しくなる。パーティション等で仕切りを作り、外から見えないようにすることは容易だが、やはり会話等の「音」を遮断することはできない。避難所の特性上、快適に過ごせる空間は作ることができない。しかし、仕切りの隣が知人であったりすること等、避難所でもコミュニティの形成を意識することで幾ばくかの心労を軽減できるのではないだろうか。避難所に快適さを求めるのはどうなのか、とは思いますが、自治体職員、避難者がコミュニケーションを取り、その避難所の特性に合わせた最適解を模索していく必要があるのではないだろうか。

次に、身近に知り合いがいない等の不安について、長年住んでいた市町村・地域では、当然コミュニティが形成されている。そのコミュニティが失われ、新たなコミュニティに溶け込まなくてはいけないとなると、少なからず心労があるだろう。しかし、コミュニティを維持したままの避難というのは、町をそのまま移動させるようなものであり、あまり現実的ではないのではないだろうか。

ここまで、フィールドワークとアンケートから、現状の把握と部会員以外の意見の集約を行った。結果を基に部会内で議論し、本部会では、唯一、“ふくしまの浜通り”が経験した知見を活かし、今後の防災対策の強化につなげるため、“今できる”“今しておくべき”研究と提言を行うこととして、集団避難における「理想の避難」とはどのようなものかに焦点を当てることとした。

2 課題の解決方法の探求（集団避難について）

ここでの集団避難は、大規模災害時に家族単位ではなく、地区ごと等、大きくまとまった形で避難することと定義する。全く知らない土地に知り合いもいないという状況よりは知人が近くにいた方が安心できるのでは、という考えのもと考察していく。

集団避難の方法を検討するうえで、いわき市の例を参考としたい。いわき市は、原子力災害時における広域避難計画の中で、「地区単位で避難先市町村をあらかじめ割り当てる方式」を採用している。これは、避難者がバラバラに移動するのではなく、地域コミュニティを維持したまま避難できるようにするための仕組みであり、コミュニティを維持したままの集団避難の考え方に極めて近い。いわき市の避難計画の利点は次のとおりである。

いわき市避難計画の利点	
①	コミュニティの維持による心理的負担の軽減
避難先で知人が近くにいることは、特に高齢者や子どもにとって大きな安心材料となりえる。アンケートでも「知り合いがいないことによる不安」が多く挙げられており、集団避難はこの課題に直接応えることができる。	
②	避難所運営の効率化
地区単位で避難することで、自治会・行政区長・消防団など既存の地域組織が	

そのまま避難先でも機能しやすい。役割分担や情報伝達がスムーズになり、避難所運営の負担軽減につながる。

③ 要配慮者支援の継続性

平時から把握している高齢者・障がい者・医療的ケア児などの情報を、地区単位で避難先に引き継ぎやすい。個別支援計画の継続性が確保される。

④ 行政側の受け入れ調整が容易

避難先自治体にとっても、どの地区から何人来るのが事前に把握できるため、受け入れ準備がしやすい。

以上が我々の考えるいわき市の利点である。こちらを参考に集団避難を成立させるための条件について考えたい。

災害時の避難において最も重要なのは、「いかにスムーズに避難できるか」ではないだろうか。受け入れ側のキャパシティ、避難所の配置、医療・福祉サービスの提供体制など、事前調整が必要となるため、避難先自治体との事前協定が不可欠だと考える。

一方、いわき市のように「原則、自家用車避難」の地域では、地区単位のまとまりが崩れやすい。集団避難を成立させるには、「一時集合場所の設定」「バス輸送の確保」「車列誘導の仕組み」などを考える必要がある。

また、前述のものは避難時に必要なものとなり、避難後に必要なものは別にある。原発事故のような長期の避難を余儀なくされる災害の場合、「避難すること」よりも「避難先での生活」の方が長い時間を過ごすこととなる。そこで考慮すべきは、コミュニティを「強制」しないことではないだろうか。家庭事情や個人の希望により、地区と別の場所へ避難したい人もいる。集団避難はあくまで「選択肢」であり、柔軟性を残すことが重要である。

第5章 提言

これまでの考察を踏まえ、今後の大規模災害に備えた集団避難のあり方として、次のとおり提言する。

(1) 集団避難の制度化（地区単位の避難協定）

家族単位での分断を避け、既存の地域コミュニティを維持することで心理的安定と支援効率を高める必要がある。

そのため、地区単位（旧小学校区等）での集団避難協定を作成し、受け入れ自治体・企業・NPO と事前協議を実施。避難先の「地区ごとの受け入れ枠」「優先物資配分」「医療・介護連携」を明記する。

具体には以下のとおり。

① 地区単位の避難先割り当て方式の導入

いわき市のように、平時から避難先市町村を地区ごとに設定しておくことで、避難時の混乱を大幅に減らすことができる。

② 地域コミュニティを活かした避難所運営モデルの構築

自治会・消防団・民生委員などの地域組織が避難先でも機能できるよう、避難所運営マニュアル、役割分担表、情報伝達ルートを事前に整備しておくこと。

③ 要配慮者支援の“地区単位の引き継ぎ”

個別避難計画（避難行動要支援者計画）を、避難先自治体と共有できる仕組みを整えること。

④ 避難者の孤立防止策の強化

コミュニティ維持は孤立防止に直結する。避難先での交流スペース、相談窓口、地域支援員の配置などを制度化する。

⑤ 情報伝達の一本化と迅速化

アンケートで最も多かった「情報不足」を解消するため、県による情報集約、防災アプリの普及、多言語対応を強化する。

(2) 受け入れ側を含めた財政・補償メカニズムの明確化

制度化を進めるうえで、受け入れ側の財政不安が協定締結の障害となることが想定されるため、事前に財政的安心を提供する必要がある。

については、国レベルで「広域避難受け入れ補助金」制度を整備し、受け入れ自治体に対する財政支援・物資補填を迅速化する。東電等の責任分野と国の負担分を明確にする協議枠を設置するなどの対応が必要。

第6章 おわりに

東日本大震災の経験から明らかになったのは、「避難そのもの」よりも「避難後の生活」のほうが長期的な負担になるという事実だ。その負担の大きな要因が、「コミュニティの分断」「情報不足」「支援の継続性の欠如」である。集団避難は、これらの課題を根本から改善する可能性を持つ。いわき市の広域避難計画は、その実例として非常に参考になる。今後の研究では、「地区単位で避難することが、どれだけ避難者の負担を軽減し、行政の対応を効率化するか」をさらに深掘りしていくことが重要になる。