

災害時においてホテル・旅館等を避難所として活用する際の ガイドラインをみる

伊籾久雄（NPO まちぽっと法人スタッフ）

令和6年能登半島地震では、発災直後より多くの被災者が長期間にわたる避難生活を送ることとなり、避難者数は最大で約5万人に達した。石川県では、ホテル・旅館等（ホテル、旅館、民泊施設その他の宿泊設をいう。以下同じ。）を避難所として活用するために受付窓口を開設し、県内外のホテル・旅館等への避難を実施した。初期段階において、ホテル・旅館等とのマッチングや移動手段に混乱がみられたものの、孤立集落からの避難の促進、避難所の混雑回避等が図られ、最大約5,000人がホテル・旅館等で避難生活を送った。また、令和6年9月20日からの大雨を始めとする近年の自然災害において住家被害が生じた際にも、ホテル・旅館等が避難所として活用されている。

令和6年11月にとりまとめられた「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応の在り方について(報告書)」において、都道府県において、ホテル・旅館等の確保方策やマッチング方法等に関するマニュアルを平時から整備しておく必要があることが記載されている。本ガイドラインは、災害時に、ホテル・旅館等を避難所として円滑に活用することを目的として、令和6年能登半島地震や令和6年9月20日からの大雨、近年の自然災害での経験や教訓を踏まえて、ホテル・旅館等の確保方策やマッチング方法等についてとりまとめたものである。（以上、ガイドライン「はじめに」より抜粋）

本稿では、東京都内の市区町村を対象に考えた時、そもそもホテル・旅館等の確保が可能なかどうか等の視点からこのガイドラインを考えてみたいと思う。

1. ガイドラインの構成（目次）

はじめに

基本的な考え方

1. 実施主体の考え方
2. 避難所としてホテル・旅館等の活用が想定される場合

第1章 平時の取組

1. 担当部署の決定、マニュアルの作成
2. ホテル・旅館等との事前協議

第2章 発災時の取組

1. 受入れ可能施設と避難対象者のマッチング
2. 受入れ施設までの移動、輸送
3. 受入れ施設における支援

4. 受入れ施設からの退去

第3章 過去の災害における取組事例

参考資料

2. 実施主体の考え方

ホテル・旅館等を避難所として活用する場合の実施主体は、災害対策基本法、災害救助法、防災基本計画等を踏まえ、以下のように考えられるとしている。

○ 災害救助法の適用が想定される場合

救助（避難所（ホテル・旅館等）の供与）の実施主体である都道府県又は救助実施市が行う。災害被害が限定的である場合等には、被災市町村が実施することも考えられるが、いずれにしても都道府県と被災市町村が連携することが重要である。

○ 災害救助法の適用が想定されない場合

災害応急対策の第一次的な実施主体である被災市町村が行う。災害被害が大きい場合には、都道府県が実施することも考えられる。

※ 東京都、特に区部は災害救助法の適用の有無に関わらず、災害被害が大きい場合は東京都が実施主体となることが現実的である。ガイドラインでは都道府県をまたいだ事例として板橋区の取組みが紹介されている。当然、このような取組みも必要だが、江東東部地域を考えた場合、都が主体となって各区と連携すべきだと思う。

都道府県をまたいだ避難のための避難体制の確保～東京都板橋区の事例～

○ 東京都板橋区では、災害発生時の自治体間の協力による応急対策や復旧対策の円滑化等を目的に、8 県 13 自治体（以下、「協定締結自治体」という。）と「災害時における相互援助に関する協定」を締結している。

○ 令和 5 年 8 月、板橋区及び協定締結自治体は、「令和 5 年度災害時相互援助協定締結自治体連絡調整会議」を開催し、同協定に「被災自治体は、避難生活が長期化する可能性があるときは、民間施設の提供を要請することができる」という文言を追加する改定を行う旨、合意した。これにより、首都直下地震等の大災害発生時に、被災自治体（板橋区）から被災していない自治体（協定締結自治体）への都道府県をまたいだ広域での避難が可能となった。

災害時の相互援助に関する協定に広域避難に関する条項を盛り込む取組は市町村として全国初の試みである。

※ しかし、東京都が主体となり、市区町村地連携したとしても、はたしてホテル・旅館等を避難所として確保できるだろうか。かなり困難が予測される。

- ※ 多摩地域の市町村の場合は、東京都が主体となる場合と、市町村単独あるいは複数の市町村が連携する場合、さら町田市のように隣接する相模原市との連携した取組みも考えられる。
- ※ なお、都道府県作成の自営として熊本県が紹介されている。

県によるマニュアルの作成～熊本県の事例～

- 熊本県では、熊本県旅館ホテル生活衛生同業組合との間で、災害時に高齢者や障害者、妊産婦、乳幼児等、避難所での生活において特別の配慮が必要な方とその介助者（以下、「要配慮者等」という。）を象に、旅館やホテルの宿泊施設を提供する「災害時における宿泊施設等の提供に関する協定」を締結している。
- 平成 28 年熊本地震では、同協定に基づき要配慮者等への宿泊施設の提供が実施されたが、熊本地震及び令和 2 年 7 月豪雨を受けて、より円滑に要配慮者等の方々が旅館・ホテルに避難できるよう、県、市町村、旅館ホテル生活衛生同業組合等が実施すべき事項等について記載したマニュアルを作成している。
- 令和 7 年 8 月 6 日からの低気圧と前線による大雨に伴う災害では、マニュアルに沿って、同協定に基づくホテル・旅館等への避難が行われた。

3. 平時の取組みが重要

ガイドラインには以下のように記載されている。

1. 担当部署の決定、マニュアルの作成

自治体は、平時から、防災担当部局や普段からホテル・旅館等や旅館業団体等と関わりのある部局が主導のもと、関係部局と連携し、庁内の役割分担を決めた上で、ホテル・旅館等を避難所として活用する場合のマニュアルを作成しておくことが重要である。

2. ホテル・旅館等との事前協議

自治体は、平時から、下記の事項について、ホテル・旅館等や旅館業団体等と事前協議を実施するとともに、協定の締結等により、協議内容を文書化して共有しておくことが重要である。加えて、ホテル・旅館等や旅館業団体等と、文書化した協議内容や、発災時の連絡先や要請手続、対应手順等を定期的に確認し、協定の実効性確保に努めること。

なお、災害時には、ホテル・旅館等自体の被災状況や一般宿泊客の状況を改めて電話等により確認する必要があることに留意すること。

- ・ 受入れ条件（受入れ可能人数、食事の提供可否・提供頻度、ペットの可否 等）
- ・ 受入れ可能期間

- ・受入れ料金
- ・受入れ時にホテル・旅館等をお願いしたいこと

(例：エントランスにおける掲示板や相談窓口の設置、駐車場の無償提供、リーフレット等の配布、自治体との書類取次ぎ、共同浴場の案内、客室設備の使用方法的説明、保健師等の各客室への訪問の手助け)

※ お願いできるとしても、上記のような施設利用に関する一般的な業務や当該業務に支障のない範囲で実施できる業務に限られることが想定されるため、ホテル・旅館等をお願いする業務については事前に協議すること。

- ・受入れに当たってホテル・旅館等では対応できないこと

(例：避難者の身体介護ケア、家族を含めた外部からの問合せの対応、買い物代行、自治体への連絡代行)

また、あらかじめ、受入れ可能施設を抽出するとともに、受入れ可能施設一覧表を作成しておくことで、災害時、ホテル・旅館等を円滑に活用することにつながる。

※私（伊藤）も東日本大震災で旅館に避難した方と一緒にあったことがある。避難者は人目を避けるように生活していたことが記憶に残っている。ホテル・旅館は1棟貸切りならともかく、避難者と通常の利用者が混在する場合には、ホテル・旅館との事前の協議が重要だと思う。まさに平時から自治体の担当者とのコミュニケーションが大事になるが、自治体にそれだけの余裕があるだろうか。

4. 発災時の取組みも平時から

ガイドラインには発災時の取組みが羅列されている。しかし自治体でマニュアルを作成しても、実際の災害が発生するのがいつかは分からない。数年先か10数年先か、先になればなるほど、マニュアル作成時の情熱を維持できているかどうか不安である。

避難所設置や運営とともに、ホテル・旅館等を避難所として利用することも常に机上訓練などのメニューの組込むことも必要になる。広域連携の場合は、ホテル・旅館等が遠く離れた場所にある場合も当然あるから、平時からの訓練が一層重要である。

そもそも東京都や市区町村ごとに、マニュアルが作成できるだろうか。

<参考資料>

災害時においてホテル・旅館等を避難所として活用する際のガイドライン(PDF形式) :

https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/pdf/251224_hotel_hinan.pdf