

## 人権や尊厳がまもられる 避難所・避難生活の実現に向けて

国際医療福祉大学大学院 災害医療分野 教授  
同 災害保健医療研究センター 副センター長

石井 美恵子



### はじめに

東日本大震災の教訓から内閣府防災担当は、避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針、避難所運営ガイドライン、避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン等を公表し、避難所の環境改善への取り組みが進められました。しかし、熊本地震では直接死が50人、災害関連死が215人<sup>1)</sup>と災害関連死が直接死の人数を上回る事態が生じました。能登半島地震では2025年1月時点で死者515人、そのうち災害関連死は287人<sup>2)</sup>で、今後も増加することが予測されています。

災害関連死の死因として循環器疾患と呼吸器疾患が大半を占め<sup>3)~6)</sup>と報告されています。また、発災から3カ月以内の死者が多く<sup>7)</sup>災害急性期からの予防対策が求められます。特にリスクの高い既往症を有する高齢者<sup>8)</sup>への予防対策はより重要となります。日本の避難所・避難生活の劣悪な環境によって、さまざまな健康被害が生じることは周知の事実で、その延長線上に災害関連死があります。

避難所・避難生活の改善に向け、イタリアや台湾での避難所の設営・運営、日本でも始まった新たな試みを紹介し、また、防災庁設置準備アドバイザー会議についても触れていきたいと思えます。

### 1. 避難所、避難生活環境の改善に向けて

東日本大震災の教訓から内閣府防災担当は避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針やガイドライン、避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン等を取りまとめました。日本災害医学会では、保健医療福祉関連の専門職や行政職を対象としたBHELP標準コースを開発し、災害関連死の予防のみならず尊厳が守られる避難所の設営・運営のあり方を学ぶ機会を提供し、避難所・避難生活学会はT（トイレ）・K（キッチン）・B（ベッド）の重要性について啓発活動を行っています。しかし、これら東日本大震災以降のさまざまな取り組みにも関わらず令和6年能登半島地震でも厳しい避難所環境や避難生活状況が繰り返されました。

日本での避難所の設営・運営は、被災した基礎自治体に委ねられます。自治体職員も被災者であるにも関わらず、その対応に追われてしまう過酷な現実があります。さらに1,741（令和5年10月時点）ある基礎自治体ごとの地域防災計画があり、避難所の設営・運営には自治体間格差があるともいわれます。被災地の基礎自治体任せのままでは、根本的な改善は望めないことが容易に想定できます。

避難所の先進地といわれるイタリアでは、避難所の標準化が行われ、どこでも被災地であっても標準仕様の避難所が設営・運営されます。また、被災地の自治体職員も被災者であるという前提に立ち、被災地外からの支援者によって避難所の設営・運営がなされます。台湾では東日本大震災の際に被災地の自治体職員だけで避難所対応にあたるのは困難であるという教訓を得て、避難所のあり方を抜本的に見直したそうです。日本の避難所・避難生活環境の改善に向けてイタリアや台湾の取り組みから学ぶべき要点について述べます。

## 2. イタリアの避難所設営・運営について

イタリアでは、1980年代に発生した2つの出来事がきっかけとなって1982年に首相直下に位置づけられた市民保護局が誕生しました。その出来事の一つが、死者数が2,000人を超えたイルピニア地震で、現場に物資が届くのに時間を要したことが課題とされました。もう一つは、ベルミチーノという所で子どもが井戸に転落し、多くの救援者が駆けつけましたが無秩序な救助活動では救うことができないということが課題として認識されました。この2つの教訓から物資と支援にあたる人員のコーディネーションが市民保護局の主要な機能となりました。市民保護局は、国の一つの組織ではなく州・県・市に存在し、災害の規模に応じた対応がなされます。災害の経験や訓練の評価から避難所環境の見直し・改善が続けられています。この市民保護局の組織体制は、日本の消防庁、都道府県や市町村の消防組織の体制と類似しています。

イタリアでは避難所が標準化され、標準化された物資一式が250人分とか、500人分というようにセットされ、フォークリフトで迅速に搬送できるように備蓄されています。支援者はボランティアと呼ばれていますが、日本のDMATのような体制で、事前に教育・訓練を受け市民保護局に登録された人々がその対応にあたります。日本でイメージするボランティアとは異なりますので、専門職ボランティアと呼ぶのが妥当かもしれません。そのボランティアが24時間以内に出発し、48時間以内にトイレカーや冷暖房完備のテントを設営し、キッチンカーで調理された温かい食事が提供できる体制を整えています(画像参照)。

2024年5月にイタリアを訪問した際に実感した日本との違いは、哲学ともいえる使命感や目的意識の違いでした。イタリアの人々は、Well-beingの語源とされるベネッセレという言葉を大切に、さらには被災者を幸せにすることを目指して準備し、訓練にあっていることが分かりました。幸せにするというのは寄り添うとか絆といった情緒的なものではなく、被災というストレスから早期回復できるよう

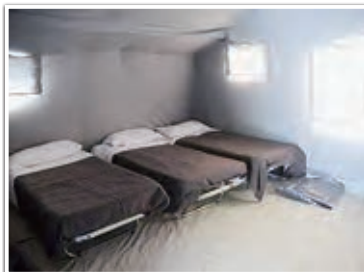


図1 家族単位、冷暖房完備のテントとベッド



図2 キッチンカー



図3 トイレカー

イタリアの避難所

---

心身ともに充足した状態をもたらすために必要な支援を行うことを意味します。後述する台湾の回復力を高めるという考え方も共通しています。

日本の避難所・避難生活は、どうでしょうか。被災者に我慢を強いることが多いのではないのでしょうか。内閣府防災担当は、指定避難所は避難した住民等を災害の危険性がなくなるまで必要な期間滞在させ、又は災害により家に戻れなくなった住民等を一時的に滞在させることを目的とした施設と定義しています。しかし、被災者や難民対応に関する国際基準であるスフィア・ハンドブックには人道憲章が示され、さまざまな権利を保障することが目的とされています。避難所および避難先の居住地に関する基本的概念でも、すべての人びとは適切な居住への権利を有し避難所と避難先の居住地における支援は安全な生活環境の提供を目的とするとなっています。簡易ベッドやパーテーションが導入されたというような部分的な手段・方法の改善ではなく、人道支援に定義される人としての尊厳の維持と保護を目的とした抜本的な避難所・避難生活環境の整備が求められます。

### 3. 台湾の避難所・避難生活について<sup>9)</sup>

台湾では、東日本大震災の教訓から被災した自治体に負担が集中しないよう社会全体で防災にあたることを目標の一つに掲げました。官民の連携を強化し避難所運営を改善させることで災害からの回復力＝レジリエンスを高めようとしてきたのです。その背景には、2015年に国連で採択された防災指針である仙台防災枠組があるといわれています。

台湾では寄付による資金で運営されるボランティア団体があり、10万人のボラティアを抱える大規模な団体もあります。その大規模ボランティア団体は、2時間以内に温かい食事の提供を行い、8時間以内に避難所の完成を目標にしているそうです。避難所で被災者に提供される防災7つ道具は、間仕切り、ベッド、机、いす、棚、毛布、蚊帳だそうです。被災者は、さまざまな書類の作成が求められることがあるため机といすを設置できるように配慮しているそうです。間仕切りのテントをバリアフリーにする改良が行われました。プラスチックでできたベッドは軽量で、折りたためばコンパクトな状態で保管することができます。また、多くの穴があるので必要に応じてポールを差し込めば手すりとして活用できるそうです。令和6年能登半島地震で開設された、いわゆる1.5次避難所ではテントの入り口でつまずく、不安定なものにつかまろうとするなどして毎日のように転倒する避難者が発生していましたので台湾でのテントや簡易ベッドの改良は、日本でも参考になるのではないかと思います。

## おわりに

2025年3月に長野県で、長野県災害時支援ネットワーク、社会福祉法人長野県社会福祉協議会、一般社団法人避難所・避難生活学会、株式会社シェルターワンが主催したイタリア式避難所システムをもとにした実働訓練<sup>10)</sup>が実施されました（画像参照）。昭和初期からプライバシーのない雑魚寝が続いてきた日本の避難所が大きく変われる可能性を感じさせてくれた訓練でした。

一方、令和7年1月に専門家20名からなる防災庁設置準備アドバイザー会議が設置され、令和8年度に防災庁を設置することを目指して防災庁のあり方に関する議論が始まりました。日本では思いやりを育むといった人権教育が行われ、人権は権利であるという本質的な意味を学ぶ機会がありません。国際人権<sup>11)</sup>では、生まれてきた人間すべてに対して、その能力を発揮できるように政府はそれを助ける義務がある、その助けを要求する権利が人権であるとされ、政府の三つの義務には人がすることを尊重し不当に制限しない尊重義務、人を虐待から守る保護義務、人が能力を発揮できる条件を整える充足義務があると定義されています。災害関連死を防ぐ避難所・避難生活を実現するためには被災地域



イタリア式避難所システムをもとにした実働訓練<sup>10)</sup>

での自助・共助頼みだけではなく、政府の義務である公助の拡充が求められます。

南海トラフや首都直下地震、日本海溝・千島海溝地震など、東日本大震災を大きく上回る死者、負傷者、避難者の発生が予測されている大規模災害を日本が乗り越えていくために有効に機能できる防災庁の設置が望まれます。防災庁設置準備アドバイザー会議の一員として最善を尽くしていきたいと思っています。

#### 引用文献・参考文献

- 1) 熊本県熊本災害デジタルアーカイブ:災害関連死の概況について. <https://www.kumamoto-archive.jp/post/58-99991ji0004fg2> (2024年2月9日)
- 2) 国土交通省: 令和6年能登半島地震における被害と対応. <https://www.mlit.go.jp/common/001864443.pdf> (2025年3月10日)
- 3) 西村明儒: 大規模災害時の死因調査について. 四国医誌, 63(4), 79-87. 2009.
- 4) 榛沢和彦: 災害と関連する血栓性疾患, 血栓止血誌, 30(1), 81-87. 2019.
- 5) 柴田宗一: 宮城県内の避難所から, 静脈学; 23(4), 321-326. 2012.
- 6) 足立了平: 災害時の口腔ケア. 日本プライマリ・ケア連合学会誌, 34(3), 245-248. 2011.
- 7) 復興庁: 東日本大震災における震災関連死に関する報告. [https://www.reconstruction.go.jp/topics/20120821\\_shinsaikanrenshihoukoku.pdf](https://www.reconstruction.go.jp/topics/20120821_shinsaikanrenshihoukoku.pdf) (2024年2月9日)
- 8) 山崎健司, 奥村与志弘: 国際疾病分類を用いた災害関連死と持病・既往症の関係分析. 域安全学会論文集 No.41. 2022.
- 9) NHK Web特集: 台湾から学ぶ“回復力” 高める避難所. <https://www3.nhk.or.jp/news/html/20250321/k10014752871000.html> (2025年3月21日)
- 10) 長野県災害時支援ネットワーク、社会福祉法人長野県社会福祉協議会、一般社団法人避難所・避難生活学会、株式会社シェルターワン: イタリア式避難所システムをもとにした実働訓練. <https://www.facebook.com/nagano.npo.center> (2025年3月22日)
- 11) 藤田早苗 (2022): 武器としての国際人権 日本の貧困・報道・差別. 集英社.