避難所等での避難生活の質の確保に向けて

~ 「場所 (避難所) の支援」から「人 (避難者等) の支援」 へ~

内閣府政策統括官(防災担当)避難生活担当参事官 水野 忠幸

災害は起こってほしくないですが、もし起こった場合に備えた対策が必要です。 様々な観点での対策がありますが、今回は 避難所等での避難生活の質の確保に向けた 取組を紹介させていただきます。

避難所は基本的に市町村が設置するものであり、全国の避難所は10.9万か所です(令和6年11月時点)。内閣府においては、避難所の取組指針やガイドライン(チェックリスト)、好事例集を作成しており、自治体に周知しています。

「場所(避難所)の支援」から「人(避難者等)の支援」に転換することを目指して、安全な親戚・知人宅への避難や在宅避難・車中泊避難の実施、ホテル・旅館等の活用(2次避難)、災害ケースマネジメントを推進しています。

また、高齢者・障害者等の避難行動要支援者のうち、特に支援を要する者の個別避難計画を平時から作成しています(市町村の努力義務)。

これらについて、以下、詳しく説明させ ていただきます。

1 能登半島地震の状況

令和6年能登半島地震においては、携帯トイレや簡易トイレ、仮設トイレをプッシュ型で支援するとともに、被災者が安心して利用できるトイレ環境として、トイレカーやトイレトレーラーが被災地で有効に活用されています。

食事については、自衛隊やNPOなどに よる炊き出しやキッチンカーにより提供さ れたほか、セントラルキッチン方式で各避 難所に配食することで食事支援を効率的に 行うといった新しい取組が行われていま す。

生活空間の確保としては、発災直後から合計で約7,000個の段ボールベッド、約3,200個のパーティションをプッシュ型で支援する一方、発災当初は避難所が過密であり段ボールベッドやパーティション等を設置するスペースがない、被災者が利用を望まないといった状況が見られました。

また、能登半島地震では水道が大きく被害を受け、生活用水の確保が困難となり、 入浴機会や洗濯機会の確保に課題がありました。自衛隊による入浴支援、循環型の シャワーや可搬型浄水器の設置のほか、洗 濯キットや下着のプッシュ型支援、ランド リーカーの派遣等が行われました。

2 能登半島地震の状況を踏まえた国としての対応

令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループが設けられ、令和6年11月に、「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」がとりまとめられました。その中には、前述した、「場所(避難所)の支援」から「人(避難者等)の支援」へ考え方を転換すること、パーティション、キッチンカー、トイレカー、仮設風呂等に関する記述も盛り込まれています(写真1・2)。

それを踏まえて、同年12月には、自治体に対して通知している「避難生活における 良好な生活環境の確保に向けた取組指 針」・「避難所運営等避難生活支援のための ガイドライン (チェックリスト)」・「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン」を改定しています。改定内容は、前述の各事項に加えて、国際NGOが策定したスフィア基準の内容も盛り込んでおり、トイレは20人に1基、1人当たり3.5m²の居住スペース、風呂は50人に1つといった内容になっています。

また、予算も確保しており、6年度補正 予算においては、新地方創生交付金(地域 防災緊急整備型)を設け、地方公共団体の 先進的な防災の取組の支援により、キッチ ン資機材、パーティション等の資機材の備 蓄を推進するとともに、プッシュ型支援に おける内閣府備蓄物資の分散備蓄として、 立川防災合同庁舎に加え、全国7地域に温 かい食事を提供するための資機材等の備蓄 拠点を整備するなどの取組を進めています (写真3)。



写真1 大船渡市大規模火災における避難所の様子



写真2 大船渡市大規模火災における炊き出しの様子



写真3 6年度補正予算

現在の全国の地方自治体の備蓄状況についても調査をしています。昨年11月時点の全国合計では主食が1億食、飲料水が3,000万リットルと一定の備蓄がされていますが、簡易ベッドが60万台、パーティションが110万枚と十分とは言えない物資もあります。加えて、市町村ごとの備蓄の差も多い状況にあり、先ほどの新地方創生交付金も活用しながら、備蓄を進めてほしいと自治体に呼び掛けています。

3 事前防災への取組

避難所の支援から、避難生活の多様化へ の支援に変えていく必要があります。今ま では指定避難所の支援がほとんどでしたが、それとともに、協定・届出避難所(いわゆる自主避難所の事前協定・届出)も重要です。既に実施している自治体もありますが、備蓄物資を行政から提供することを通じて、事前から行政が把握しておくことが考えられます。大学施設や神社仏閣の活用も考えられます。また、ホテル・旅館等への2次避難を円滑に行うためにも、事前にホテル等と協定を締結することが重要です。車中泊避難を進めるためには、事前に広い駐車場を確保することが重要です。

加えて、避難所のレイアウト・ゾーニン グも重要です。パーティションテントや簡 易ベッド等を設置すると、それだけでレイアウト・ゾーニングにつながりますので有効な手段です。避難所開設時からパーティションテントを設置するとプライバシー確保につながりますので、是非お願いします。

トイレの確保も重要な課題です。携帯トイレで数を確保しつつ、トイレカーで快適なトイレ環境を確保していただきたいと考えています。加えて、仮設トイレについては、既に国では快適トイレ仕様を標準としていますので、各自治体においても事前から同様の取組を求めています。

温かい食事については、キッチンカーも 重要ですが、避難所となる学校の調理室の 活用も可能です。文部科学省と連名通知を 発出し、活用に向けた事前調整をお願いし ているところです。

段ボールベッドがよく知られていますが、それ以外にもエアーベッドや簡易ベッドもありますので、各自治体における備蓄場所の状況等も踏まえて、想定避難者数に応じた確保をしていただきたいと考えています。

災害が起こった後の対応として、被災者 台帳の作成、災害ケースマネジメントの実 施が考えられます。これらについても、事 前に、被災者台帳に関係する自治体内の部 署の確認等を通じた連携の確保、災害ケー スマネジメントに関係する福祉団体・ NPOと会議の開催等を通じた連携の確保 が重要です。

4 個別避難計画の作成も不十分

高齢者や障害者など自ら避難することが 困難な避難行動要支援者ごとに作成する避 難支援等を実施するための計画が個別避難 計画であり、本人の情報に加えて、避難支 援等を実施する者や避難先を記載するもの です。丁寧に作りこむことも可能ですが、 まずは簡単に作っていただくことが大事だ と思っています。個別避難計画の作成を通 じて、避難に当たっての課題が見えてくる と思います。対象の方お一人お一人に意識 を持っていただくよう国としては是非進め ていきたいと考えています。現状では、半 分以上の市町村が20%に満たない作成率に とどまっていますので、まだまだという状 況です。

5 おわりに

記載した内容に関連する各種通知や各種 調査結果は内閣府防災のホームページ中の 「被災者支援」の「避難所に関すること」 で見ることができますので、お時間のある 時にご覧いただけると幸いです。

防災のことを頭に置いて、日々を過ごし ていただけることを願いまして。