

避難生活の課題や必要な取組

新潟大学危機管理本部 危機管理センター
田村 圭子

概要

- 1995 阪神・淡路大震災にみる
避難所の普遍的な役割と課題
- 2011東日本大震災以降の
避難所に係る対応の整備
- 2024能登半島地震以降の
避難所の「質の向上」を目指す動き

避難生活

【避難所の環境】避難所においてはプライバシーが確保できず、避難者に大きなストレスとなった。また照明の問題や空気の汚染など、室内環境衛生も問題となった。

- ① 体育館での集団生活は被災者間の人間関係の形成や相互扶助に有効であったが、一方でプライバシーが確保できないという問題もあった。
- ② 避難所におけるプライバシー確保のため、間仕切りなどが配備された。
- ③ 照明の明るさが「眠れない」という問題を生み出したほか、寝具の汚れや湿気なども問題となったため、高温乾燥機による毛布乾燥や布団乾燥機の配置なども行われた。

【避難所の衛生対策】

- ① 避難所では、消毒液の配布など衛生対策などが徐々に進められ、仮設シャワーや仮設風呂も設置された。食中毒対策のため、保冷設備の設置や衛生管理指導、細菌検査なども実施されるようになった。
- ② 仮設トイレなどの衛生確保として神戸市では、クレゾール石鹼液などを配布するとともに、1月24日からは他都市の応援を得て759班の作業班を構成、仮設便所などの消毒作業・消毒薬配布を行った。
- ③ 自衛隊、ガス事業者、メーカーなどの協力の下、仮設のシャワーや風呂の設置、洗濯機の設置も進められた。ポランティアによる仮設風呂の設置もあった。
- ④ 季節が移るにつれて食中毒の危険性も増してきたため、避難所への保冷設備を設置するとともに、衛生管理パンフレットが配布されるなど衛生管理指導が行われた。夏場に向けて、細菌検査なども実施された。

避難生活

【災害の発生】避難所の運営と管理

【避難所の生活環境】着の身着のまま避難してきた人々は、厳しい寒さをしのぐためさまざまな手段をとった。しかし、多くの避難所では、火災のおそれや電気容量の問題から暖房器具などが使えなかった。

- ① 着の身着のまま避難してきた人々にとって、耐え難い寒さが続いた。避難者たちは、少しでも暖をとろうと、様々な試みがなされた。
- ② 被災した自宅から毛布や衣類、暖房器具などが持ち込まれたが、電気容量の問題や火災の危険性もあることから使用できない器具もあった。神戸市では、電気容量の増設や配線工事を行った。

【高齢者】避難所生活は、特に高齢者にとって困難が多く、避難所肺炎などの健康上の問題も発生した。

- ① 特に避難初期には、高齢者が「避難所に来るのが遅れた」「夜中にトイレに行きやすい」という理由で、廊下や階段の踊り場で生活せざるを得ない場合もあった。
- ② 高齢者は、寒さによって肺炎を起こしたり（避難所肺炎）、食生活の悪化から衰弱や脱水症状を起こしたりした。
- ③ 車椅子の被災者は、スペースや段差の関係で避難所生活は困難だった。視覚・聴覚障害者は、救護物資の配布や相談などの情報の入手が難しかった。（→「第2期 被災地応急対応、II. 被災生活の支援・平常化、B. 災害時要援護者への対応」参照）
- ④ 避難所において、インフルエンザ流行対策として、ワクチンの無償投与が行われた。
- ⑤ 避難生活の長期化へ対応して、慢性疾患の患者対応、寝たきり防止のための機能訓練等の対応が行われた。
- ⑥ 避難所における食生活の改善対策として、相談、指導、料理講習会等が行われた。
- ⑦ 避難所や被災家庭への巡回健康相談が行われた。

避難所の物資

【物資の配給】発災直後、避難所にはわずかな食糧・物資しか届かず、配給は騒然となった。

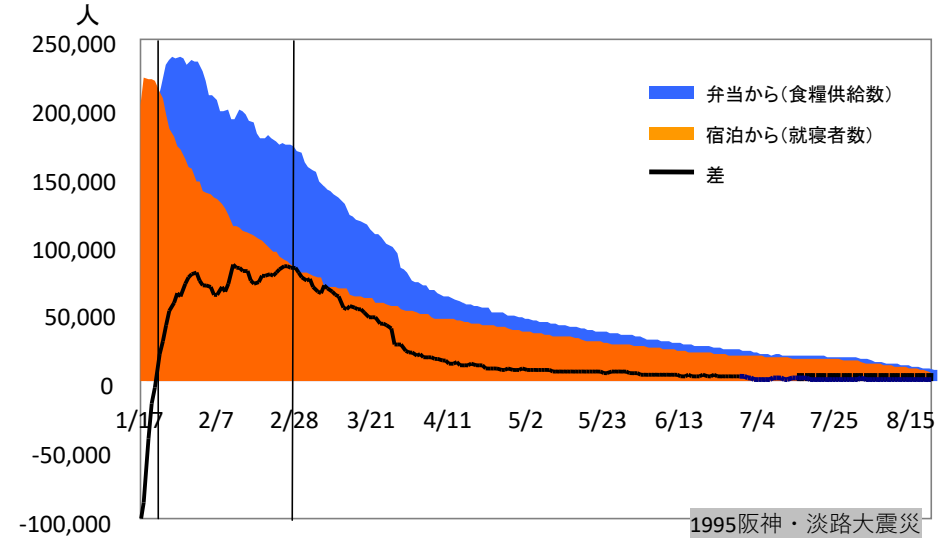
- ① 発災直後の避難所では、避難者数に比較して届いた食料・物資の量が圧倒的に不足していた。
- ② 物資・食料が不足したため、配給時に混乱が起きた避難所もあった。
- ③ 避難者全員に行き渡らないため、届いた物資の配給を見合わせた避難所もあった。
- ④ 被害が比較的小さな地域でも混乱が発生したが、水や食料がないわけではないという周囲の状況がわかるとともに収束した。

【調達の工夫】避難所では配布方法の工夫、避難者等による食糧調達の工夫も行われた。

- ① できるだけ平等に配布しようと、わずかな食料を小分けして配ったり、弱者を優先にする工夫をした避難所もあった。
- ② 避難者有志や教職員等が、自主的に、近隣の店舗等から物資を調達してきた避難所等もある。また、地域で炊き出しをして、食べ物を配ったケースもあった。

内閣府、阪神・淡路大震災教訓情報資料集1-07.緊急食糧・物資調達と配給

就寝者数と食糧供給数



神戸市民政局(1996)平成7年兵庫県南部地震 神戸市災害対策本部民生部の記録

避難所の役割

1. 生活の拠点

- ・建物被害
 - ・衣食住の場を失う
 - ・社会関係、家族関係の場を失う
- ・ライフラインの停止
- ・物流の途絶

2. サービス提供の拠点

- ・医療・保健・福祉サービス
- ・教育サービス

3. 情報の拠点

- ・避難所の中の情報共有
- ・応急・復旧対応の周知
- ・地域への情報共有
- ・生活再建支援サービス

4. 対応活動の拠点

地震被害における避難所の役割

1. 生活の拠点

- ・建物被害
 - ・衣食住の場を失う
 - ・社会関係、家族関係の場を失う
- ・ライフラインの停止
- ・物流の途絶

2. サービス提供の拠点

- ・医療・保健・福祉サービス
- ・教育サービス
- ・生活再建支援サービス

3. 情報の拠点

- ・避難所の中の情報共有
- ・応急・復旧対応の周知
- ・地域への情報共有
- ・生活再建支援サービス

4. 対応活動の拠点

仮設トイレの設置



物資

避難者の生活環境の改善



自衛隊の仮設入浴施設

入浴設備の実際



地震被害における避難所の役割

1. 生活の拠点
 - 建物被害
 - 衣食住の場を失う
 - 社会関係、家族関係の場を失う
 - ライフラインの停止
 - 物流の途絶
2. サービス提供の拠点
 - 医療・保健・福祉サービス
 - 教育サービス
 - 生活再建支援サービス
3. 情報の拠点
 - 避難所の中の情報共有
 - 応急・復旧対応の周知
 - 地域への情報共有
 - 生活再建支援サービス
4. 対応活動の拠点

健康管理と感染症等の予防



医療・保健チームの巡回

避難住民支援と防犯活動



県警「ゆきつばき隊」による声かけ

地震被害における避難所の役割

1. 生活の拠点

- ・ 建物被害
 - ・ 衣食住の場を失う
 - ・ 社会関係、家族関係の場を失う
- ・ ライフラインの停止
- ・ 物流の途絶

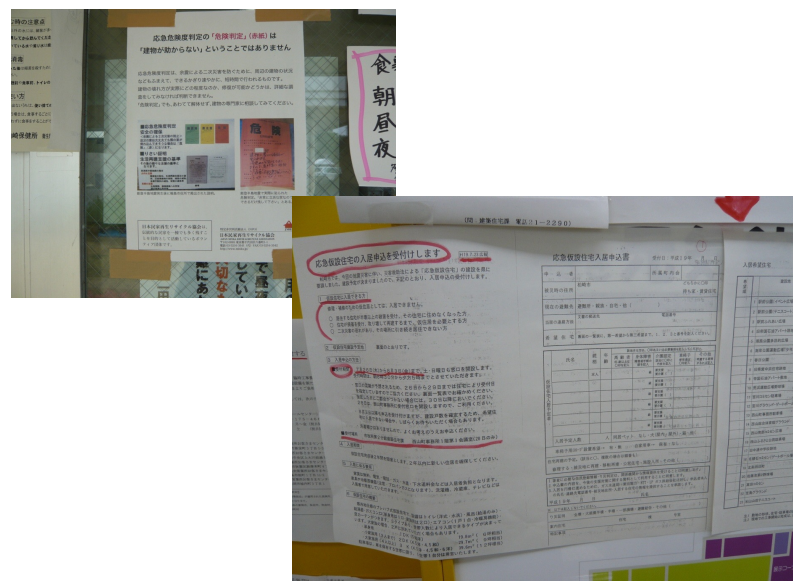
2. サービス提供の拠点

- ・ 医療・保健・福祉サービス
- ・ 教育サービス

3. 情報の拠点

- ・ 避難所の中の情報共有
- ・ 応急・復旧対応の周知
- ・ 地域への情報共有
- ・ 生活再建支援サービス

4. 対応活動の拠点



物資



情報取得の手段提供



地域の災害対応拠点としての避難所



2011東日本大震災以降

東日本大震災以降整備


避難所運営ガイドライン

平成28年4月
内閣府（防災担当）

避難所における
トイレの確保・管理ガイドライン

平成28年4月
（令和6年12月改定）
内閣府（防災担当）

2-3. 避難所の基本事項

自治体向けの避難所に関する取組指針・ガイドラインの改定について（令和6年12月13日）


○「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」（令和6年11月）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）やスフィア基準等を踏まえて、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。

トイレの確保・管理	食事の質の確保
<ul style="list-style-type: none"> 携帯トイレ・簡易トイレ・仮設トイレの備蓄 マンホールトイレの整備 トイレカー・トイレトレーラーの確保 仮設トイレの快適トイレ仕様での調達 スフィア基準「20人に1基」等を追記  	<ul style="list-style-type: none"> キッチンカー等の活用 飲食業協同組合による調理人の派遣 セントラルキッチン方式の活用 農水省・学会・大学等の推奨メニューやスフィア基準・厚労省のエネルギー摂取目安等を追記  
生活空間の確保	生活用水の確保
<ul style="list-style-type: none"> パーティションや段ボールベッド・エアーマット等簡易ベッドの備蓄 避難所の開設時に設置 事前に作成したレイアウト図に沿った避難者の誘導 避難所の土足厳禁 スフィア基準「3.5㎡の居住スペース」等を追記  	<ul style="list-style-type: none"> 入浴機会や洗濯機等の確保 シャワーや仮設風呂の設置のための資機材の備蓄 スフィア基準「50人に1つ」等を追記  

※炊き出し設備のモデルパターン、飲食業協同組合との協定のモデル例等を添付

2024能登半島地震以降

ITイタリアの事例

避難所の環境改善（社会の期待）

避難所の環境はTKB48(h)

T = トイレ、シャワー（衛生）

K = キッチン、食堂（栄養）

B = ベッド、生活空間（睡眠）



内閣府資料、避難所における居住環境のあり方について～段ボールベッド等の確保などの観点～、水谷嘉浩

災害発生後の被災者の救助と生活支援

災害救助法の概要

<法の目的>

○ 災害に対して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、**応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会秩序の保全を図ること。**

<実施体制>

- 法に基づく救助は、都道府県知事が、**現に救助を必要とする者**に行う。（法定受託事務）
- 必要に応じて、**救助の実施に関する事務の一部を市町村長へ委任できる。**
- 広域的な大規模災害に備えて、あらかじめ他の都道府県と協定を締結したり、発災後に速やかに応援要請できる体制を整えておくことが望ましい。（応援に要した費用については、被災県に全額求償可能）

<救助の種類>

■災害が発生した段階の救助（法第4条第1項）

- | | |
|-------------------------|--|
| ○ 避難所及び応急仮設住宅の供与 | ○ 被災した住宅の応急修理 |
| ○ 炊き出しその他の食品の給与及び飲料水の供給 | ○ 学用品の給与 |
| ○ 被服、寝具その他生活必需品の給与及び貸与 | ○ 埋葬、死体の捜索及び処理 |
| ○ 医療及び助産 | ○ 障害物の除去（災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去） |
| ○ 被災者の救出 | |

■災害が発生するおそれ段階の救助（法第4条第2項）

- 避難所の供与 ※要配慮者等の避難のための輸送・資金職員等雇上を含む

+ 「福祉サービスの提供」

<適用要件・基準>

■災害が発生した段階の適用（法第2条第1項）

- 災害により市町村等の人口に応じた一定数以上の住家の滅失（全壊）がある場合（令第1条第1項第1号～第3号）
- 多数の者が生命又は身体に危害を受け、又は受けるおそれが生じた場合であって、避難して継続的に救助を必要とする場合等（令第1条第1項第4号）

■災害が発生するおそれ段階の適用（法第2条第2項）

- 災害が発生するおそれがある段階で、国が災害対策本部を設置し、その所管区域となり、当該区域内で被害を受けるおそれがある場合

2024能登半島地震以降

避難所の多様化=拠点としての避難所整備がますます重要

