

令和 6 年能登半島地震における 避難所運営の状況

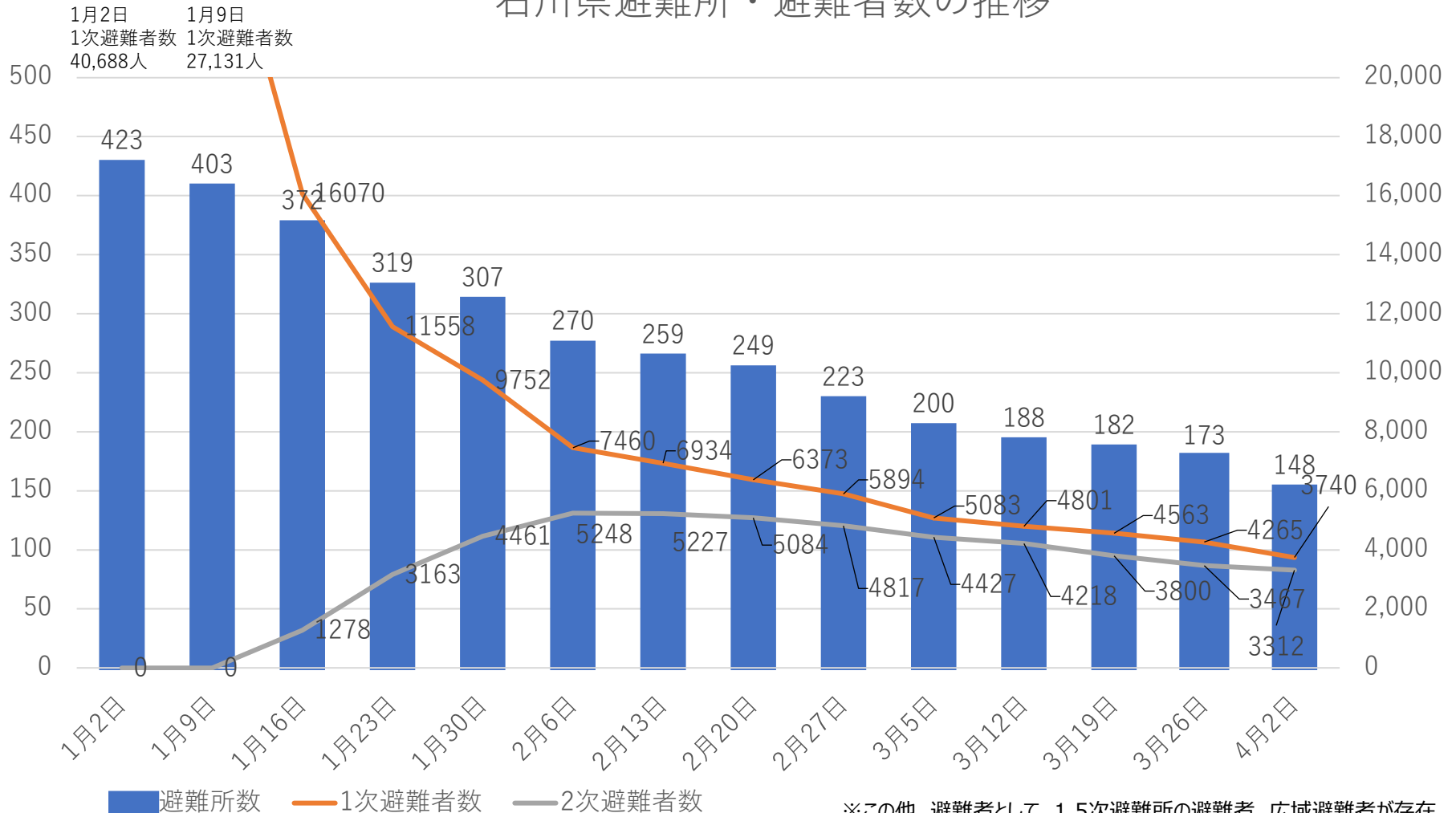
内閣府（防災担当）

令和 6 年能登半島地震に係る検証チーム（第 3 回）
令和 6 年 4 月 1 5 日（月）

避難所の開設状況

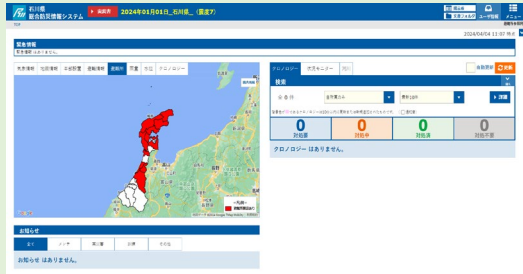

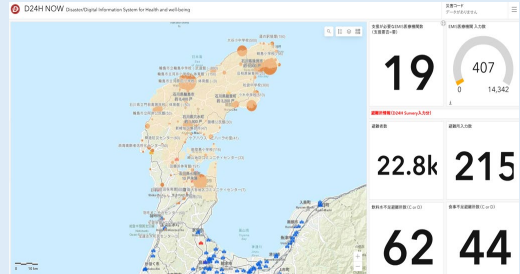
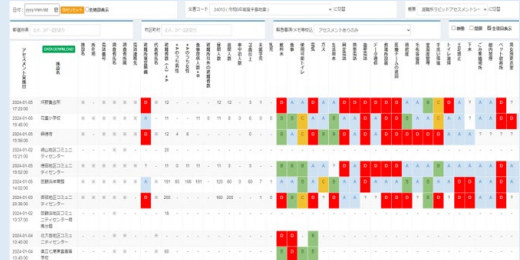
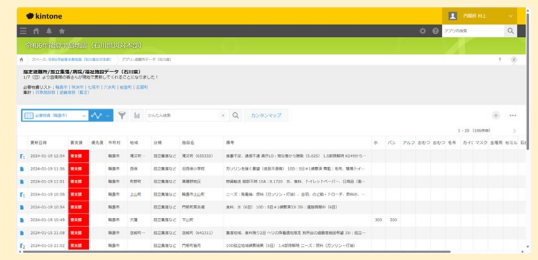
- 1次避難所の避難者数は、発災直後の1月2日に最大の40,688人に達し、4月9日時点で3,351人となっている。
- また、被災者の命と健康を守るため、環境の整ったホテル・旅館等への2次避難を実施。1月8日に石川総合スポーツセンターメインアリーナを1.5次避難所として開設。1月9日には、2次避難施設へ移動するための受付窓口を開設。最大5,275人（2月16日）がホテル・旅館等の2次避難所に避難。

石川県避難所・避難者数の推移



避難所の生活環境等の把握

- 今般の地震では、避難所の状況把握については、自治体の防災部局が県を通じて内閣府に報告しているもののほかに、保健師等が巡回し、衛生環境等を評価した情報を記録・管理するD24H、自衛隊が避難所等で把握した被災者の要望等を石川県のデータ共有アプリに記録したものなど、複数の情報管理・共有ツールを活用して行われた。

	避難所調査	D24H	石川県のデータ共有アプリ
情報収集の主体	防災担当部局職員 等	保健師、救護班 等	自衛隊 等
情報の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・避難所を開設している市町村名 ・避難所数 ・避難者数（世帯数・人数） 	<ul style="list-style-type: none"> ・場所 ・避難者数 ・避難所の衛生環境（飲料水、食事、電気、ガス、トイレ、感染症対策等）をA、B、C、Dの4段階で評価 	<ul style="list-style-type: none"> ・場所 ・避難者数 ・物資 ・個々の避難所の困りごと 等
	 	 	

避難所の環境整備（トイレ）

- 今回の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た。
- トイレトレーラーについては、平時から整備を進めている全国の自治体から派遣されたほか、トイレカーについては、高速道路会社からも派遣された。
- なお、自治体が行う、指定避難所における生活環境改善のためのトイレトレーラー等の整備については、緊急防災・減災事業債の対象とされており、今回の有効性を検証し、平時からの整備をさらに促していくことが必要。



ラップ式簡易トイレ



福祉避難所内のトイレ（能登町）



トイレトレーラー（七尾市）



水循環型手洗いスタンド（志賀町）



避難所に設置された仮設トイレ（志賀町）



トイレカー（志賀町）

避難所の環境整備（食事）

- 食事については、スープ、レトルトの親子丼、カレー、魚の煮物といった温めて食べられるものなど、避難生活の長期化に応じた様々な物資をプッシュ型で支援。
- また、自衛隊やNPOなどによる炊き出しやキッチンカーの活用による食事の提供が行われてきたほか、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たな取組が行われている。



野菜ジュースや缶詰などの支援物資



業者による炊き出し（七尾市）



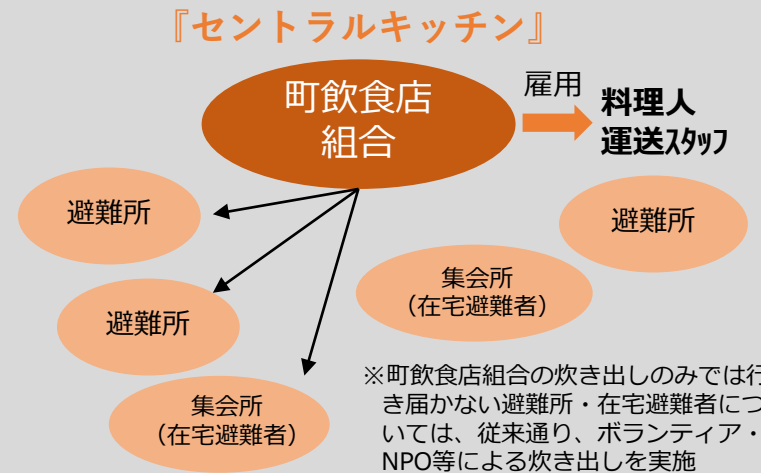
キッチンカー（石川県）



提供される弁当の例（能登町）



セントラルキッチンでの炊き出しの様子



避難所の環境整備（ベッド・パーティション等）

- 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。（金沢市の物資拠点への搬送数）
- 他方で、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、被災者が利用を断るといった状況がみられた。
- また、様々な規格の段ボールベッドがあり、中には、寝返りをうつと落ちてしまうようなサイズのものや耐久性が不十分なものもあったとされる。また、コミュニティの結びつきが強く、パーティションがないほうが望ましいといった意見もあった。
- ストーブ、ジェットヒーター、カイロなどの暖房器具をプッシュ型で支援。また、感染症対策としてマスクや消毒液、ラップ式簡易トイレなどをプッシュ型で支援したほか、感染症患者のための隔離スペースの設置等が行われた。



避難所入口でのマスク着用の呼びかけ

空気清浄機



避難所内生活スペース



感染者の隔離スペース

避難所の環境整備（入浴・洗濯）

- 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った。
- このため、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た。
- また、温浴施設の協力による入浴支援やクリーニング事業者が被災地の避難所を巡回して洗濯代行サービスを提供するといった支援も行われた。



避難所外自衛隊風呂（能登町）



ランドリーカー（輪島市）



避難所に設置された洗濯機（穴水町）



循環型シャワーシステム



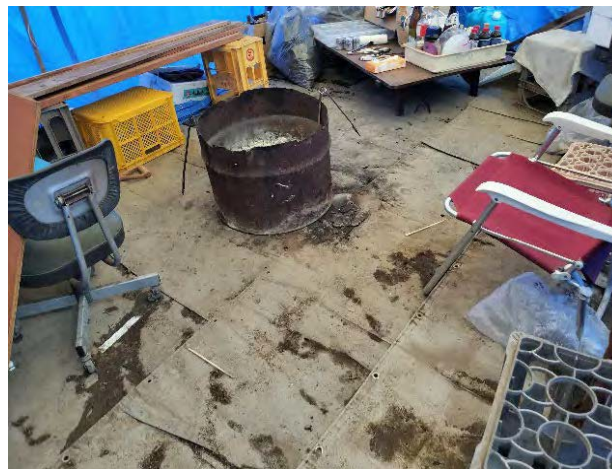
避難所に設置されたシャワー（珠洲市）



洗濯キットの提供（志賀町）

自主避難所への支援

- 能登半島地震では、指定避難所以外に、いわゆる自主避難所が多く開設された。
- 自主避難所に対しても自治体職員や自衛隊、保健師等が巡回して支援にあたったほか、自治体が導入しているアンケートフォーム等を活用した状況把握が行われた。
- 一方で、避難者の把握や物資管理の面で、自治体等が自主避難所の支援を行うに当たっての情報を得るのが困難なケースがあった。



自主避難所（ビニールハウス）（珠州市）

自主避難所（生涯学習センター）（珠州市）

多様な主体による避難所支援

- 医療支援、衛生管理・健康管理、福祉的支援といった様々な専門職チームが、避難所での支援活動を行った。また、モバイルファーマシーが派遣され、薬剤師が乗車して医薬品を供給する取組も行われた。
- また、DMATや保健師は、避難所での支援に加え、在宅や車中泊といった避難所以外で避難生活をおくる避難者についても、発災直後から個別に訪問する等により状況の把握や健康管理を実施した。

■ 医療支援

- DMAT（災害派遣医療チーム）
- 自衛隊
- JMAT（日本医師会災害医療チーム）
- DPAT（災害派遣精神医療チーム）
- 災害支援ナース（日本看護協会）
- 日赤救護班
- JDAT（日本災害歯科支援チーム）
- JRAT（日本災害リハビリテーション支援協会）
等

■ 衛生管理・健康管理

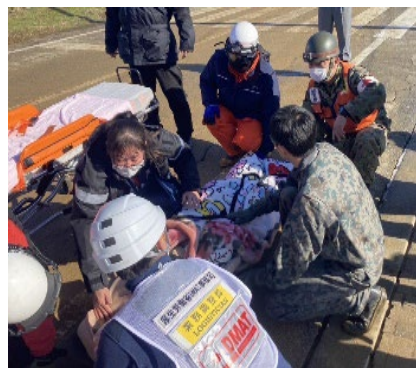
- DHEAT（災害時健康危機管理支援チーム）
- 保健師等
- JDA-DAT（日本栄養士会災害支援チーム）
- DICT（日本環境感染学会災害時感染制御支援チーム）
等

■ 福祉的支援

- DWAT（災害派遣福祉チーム）
- 介護職員等の派遣（1.5次避難所、福祉施設）
等



石川県DMAT調整本部



DMAT現場活動（患者搬送）



保健師による避難所巡回（輪島市）



1.5次避難所内に設置したDWATによる「なんでも福祉相談コーナー」

民間団体による避難所運営支援

- 専門的な知識をもつNPO等が、避難所での炊き出しや運営支援を実施。
- こうした、NPOの活動を調整するため、全国的な災害中間支援組織であるJVOADが、発災直後から石川県庁で支援。
- 一般のボランティアの活動に限られる中、こうした災害時の支援のノウハウを有する専門ボランティアが、発災直後から能登半島に入り、きめ細やかな支援の実施に貢献した。



写真提供：シャンティ国際ボランティア会

配食支援



写真提供：OPEN JAPAN

炊き出しを行う支援団体



写真提供：被災地NGO協働センター

避難所で足湯の提供



写真提供：石川県

一般ボランティアによる住家の片付け



写真提供：JVOAD

石川県庁でのJVOAD打合せ

JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）
1/2から現地でボランティア・NPOと国・県・市町の連携をコーディネート、支援の漏れ・ムダをなくすために活動。

能登6市町におけるNPO等の活動状況（R6.3.5時点）



男女共同参画の視点からの取組

- 被災自治体に対し、「男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」（以下「ガイドライン」という）に基づく取組を進めるよう通知を发出。（1月1日）
- 内閣府男女共同参画局職員を現地災害対策本部に派遣。（1月5日～計12名、うち7人が女性（58.3%））

（現地での主な活動内容）

- ・ 避難所に支援に入る国、県・市町、自衛隊、警察、民間団体に女性の視点からの「避難所チェックシート」の周知・活用を依頼。
- ・ 石川県と連携し、女性の視点を反映した1.5次避難所の開設・運営を支援。
 - ・ 女性用トイレへの生理用品設置
 - ・ 性暴力・DV防止カードの設置
 - ・ 女性用休養スペースの設置
 - ・ キッズスペース、授乳室の設置 など
- ・ 防犯ブザーをプッシュ型支援として4,200個市町に配布するなど 避難所における性暴力、DV被害防止のための取組を実施。
- ・ 週末を中心に避難所を訪問し、ガイドラインに基づく取組が行われているかを確認。

今回の災害対応において、再認識した課題

避難所の運営・管理や避難生活の環境改善に女性の視点に立った取組がなされていない例も見受けられた。

課題の要因

- 各自治体で、女性の視点に立ってガイドラインを実効的に機能させる取組を行うことが不可欠。そのためには、平常時からの取組が重要であるが、十分ではなかった可能性がある。
- 被災者の多様なニーズに適切に対応するためには、意思決定の場や災害対応の現場に女性が参画することが重要だが、防災分野の意思決定過程や災害対応の現場における女性の参画割合は低い状況にある。

課題への対応

- 自治体職員など、避難所運営に関わった者を対象に、今回の災害対応について、調査を行う予定。
- 平常時からあらゆる防災・復興施策に女性の視点を反映するよう周知する。
- 防災分野の意思決定過程や災害対応の現場における女性の参画を促すため、地方防災会議や防災担当部局に積極的に女性を登用している自治体の好事例の収集・展開や、自治体職員を対象とした研修等を行う。

※地方防災会議における女性委員比率（平均） 都道府県防災会議：21.8% 市区町村防災会議：10.8%
自治体の防災担当部局における女性職員比率（平均） 都道府県：12.8% 市区町村：12.2%

（いずれも2023年4月1日時点）

※第5次男女共同参画基本計画において地方防災会議の委員に占める女性の割合を30%とすることを目標として掲げている。
また、ガイドラインにおいて、防災担当部局の職員の男女比率を少なくとも庁内全体の職員の男女比率に近づけるよう地方自治体に求めている。

福祉避難所の開設

- 平時においてあらかじめ、福祉避難所として指定又は協定を締結していた施設について、施設の被害や職員等の被災等により、開設は一部に留まった。
- 介護職員も被災者であったことから、応援職員の派遣等の取組が行われた。
- また、要配慮者スペースが設置された一般避難所があったほか、積極的に2次避難の呼びかけを行うなど、要配慮の方を支援。

	平時から指定、協定により確保している避難所数	1/8時点で開設されていた福祉避難所数	開設された最大の福祉避難所(4/1時点)
七尾市	24	0	3
輪島市	24	4	10
珠洲市	7	0	2
志賀町	8	1	2
穴水町	3	3	3
能登町	5	2	7

職員の応援派遣等（厚生労働省）

- ・被災により従業員が不足する施設や避難者を受け入れる施設等と都道府県等を経由して登録された全国の介護職員等をマッチングし、応援職員を派遣
- ・1.5次避難所である「いしかわ総合スポーツセンター」にケアに当たる介護職員等を派遣



福祉避難所内の様子（七尾市）



福祉避難所内の様子（七尾市）

避難所内での様々な避難者への配慮

- 避難所では、高齢者の方などの要配慮者、子どもに配慮したスペースの設置が進められた。
- また、ペットとの同行避難・同伴避難を希望される被災者への対応として、避難所での同行避難の受け入れやペット預かりサービスの活用等を行った例があった。
- 避難生活の長期化に当たって、避難所の良好な生活環境を確保するためには、様々な避難者の事情に配慮した取組が重要であり、平時からこうした支援が行われるよう取組を進めることが必要。



避難所内に設置された要配慮者スペース



避難所内に設置された子どもスペース



ペットの預かりを行うトレーラーハウス



ペット避難の様子

1.5次避難所・2次避難所の開設状況

- 被災者の命と健康を守るため、特に高齢者など要配慮者の方について、積極的に2次避難を呼びかけ。(孤立集落からの避難者を含む)
- 自宅の復旧や仮設住宅等への入居までの間の被災者の生活環境を確保するため、被災地の避難所等からホテル・旅館等の2次避難所等への被災者の移動を支援。
- 2次避難をされている方に対して、被災地の避難所に避難されている方と同様に、衣・食・住を提供。

○ 1. 5次避難所 (いしかわ総合スポーツセンター等)



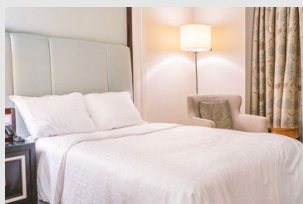
被災地以外の一時的避難施設(1.5次避難所)で健康状態やニーズを聞き、ホテル・旅館等の2次避難所に移動



○ 2次避難所(ホテル・旅館等)



2次避難所に到着した被災者



※宿泊部屋のイメージ

○ 自衛隊輸送機に搭乗する被災者



孤立集落からの避難者を小松空港等に自衛隊輸送機等で移送

○ コールセンター



被災者の多様なニーズに対応して受入施設のマッチング



2次避難所では健康相談を実施し、巡回バス等の各種支援情報を掲示している

主な2次避難の状況



金沢市：
施設数124
2次避難者数1,766人

小松市：
施設数22
2次避難者数779人

加賀市：
施設数34
2次避難者数1,853人

福井県内：
施設数10
2次避難者数154人



※数値は2月16日時点

1.5次避難所・2次避難所の取組

- 石川県が主導し、首長等から強いメッセージが発信され、2次避難が進められた。
- ホテル・旅館等の2次避難所の利用額の基準を7,000円から10,000円に引き上げたことにより、県内温泉旅館等の確保を円滑に行うことができた。一方、避難期間の長期化に伴い、個別に延長を行う等の対応が求められた。
- 初期段階には一部で混乱がみられたが、コールセンターを設置するなどマッチングを丁寧に行うことで、2次避難の誘導が進められた。

ホテル・旅館等の利用額の基準の引き上げ

非常災害対策本部会議（第7回）（1月8日）で、総理より、「災害救助法による「みなし避難所」としてのホテル、旅館の利用額の基準を特例的に引き上げ、現地対策本部とも連携して、プッシュ型で、県内外の宿泊業者の協力を得て提供できる室数を大幅に増加させるとともに、ヘリ輸送や、バスの確保等、2次避難の移動手段の確保についても、並行して迅速に進めてほしい」旨、指示があった。

⇒ 松村防災担当大臣より、総理指示を踏まえ、「地域の実情を踏まえまして、災害救助法のホテル・旅館の利用額の基準を、特例的に7000円から1万円に引き上げることとした」旨、発言。

石川県知事・岸田総理からのメッセージの発信

石川県の第18回災害対策本部員会議（1月11日）において、馳石川県知事より、「医療ニーズが高い方、妊産婦、乳幼児、介護・障害福祉サービス受給者や、75歳以上の高齢者に加えて、その家族について、特に積極的な2次避難を検討して」ほしい旨発言。

1月11日のぶら下がりにおいて、総理より、「本日、石川県における非常災害対策本部会議において、馳知事から、被災地の避難所からの移送と孤立集落の避難者の移送の両面から取組を加速してほしい、これを進めるに当たっては、医療ニーズが高い方、妊産婦、乳幼児、介護・障害福祉サービス受給者や、75歳以上の高齢者などとその家族について、特に積極的に2次避難を検討していただきたいとの呼びかけがあったものと承知しています。私としても、この2次避難の取組がしっかりと進むよう、政府を挙げて支援していきたいと考えていますし、これらの方々については、自らの命と健康を守るため、積極的な2次避難を検討いただくよう、重ねてお願い申し上げます。」と発言。

2次避難者への支援

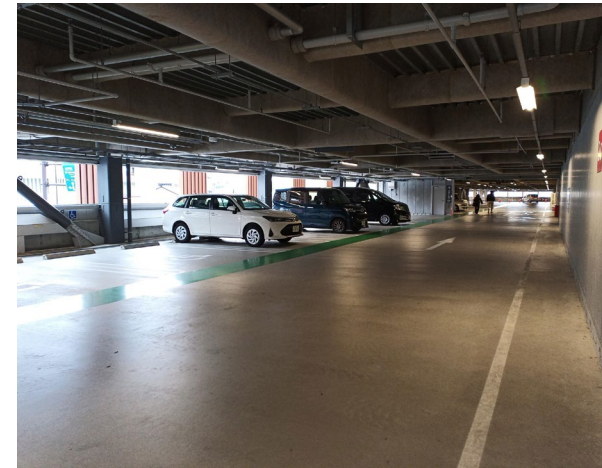
- 食事提供のないホテルではお弁当などの食事の提供が行われたほか、金沢市内の駐車場を無料で提供するなどの支援を実施。
- 2次避難後の生活再建に向け、みなし仮設・応急仮設住宅への移転等、被災地の復旧状況や各種支援策等に関し、説明会、あるいはWEBや郵送により2次避難者の方へ情報提供を実施。
- 2次避難による環境変化に伴い、徘徊を始める避難者等、自宅居住の時には考えられなかった症状が生じる例があり、受け入れ側の自治体において支援が行われた。



2次避難者向けの食事提供



2次避難者向け無料駐車場の提供



2次避難者向け説明会の様子



在宅避難者・車中泊避難者の支援

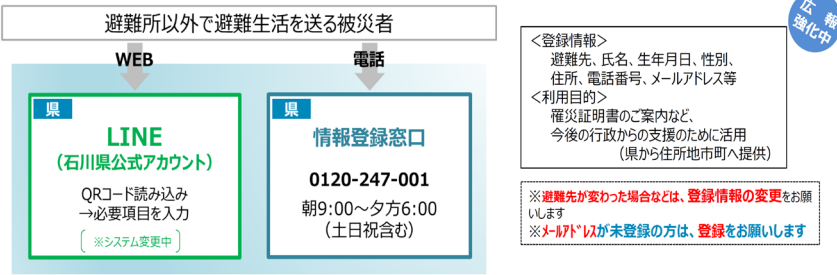
- 避難所以外で避難生活を送る避難者について、保健師やDMAT等が先行して訪問を行い、状況の把握を実施。
- 避難所に物資を取りに来てもらえないなどの事例があったことから、在宅避難者等が、避難所に物資を受け取りに来られた際は、必要な物資を配布するよう内閣府より事務連絡を発出（1月8日付）。
- 内閣府より、避難所外被災者の支援のポイントを示し、状況把握や物資の配布・情報の提供、車中泊避難者への支援について、通知（1月17日付）。
- 石川県が自宅や車中泊、県内外の親戚宅等に避難された方などを対象に、連絡先等を登録する窓口を開設し、情報収集を実施。得られた情報については、住民票のある自治体に共有。
- また、在宅の高齢者、障害者等について、厚生労働省の被災高齢者等把握事業により、介護支援専門員や相談支援専門員、NPO等による個別訪問や必要な福祉サービスへのつなぎを実施。



在宅避難者向け支援物資の配布（珠州市）

避難所を離れ、自宅や車中泊、県内外の親戚宅等に避難された方などを対象に、今後の支援のため、**連絡先等を登録する窓口を開設中**（WEB又は電話）

1月19日（金）15時～受付開始（1月22日（月）対象者拡大（自宅含む））



LINEや電話を活用した石川県の情報登録窓口

避難所外被災者の支援のポイント

- 災害関連死を防止するためには、避難所の確保及び生活環境の整備等の取組に加え、避難所外被災者の支援も重要。（参考）平成28年熊本地震で発生した災害関連死218名のうち「自宅等」で亡くなられた方が4割弱（81名）

Point1：避難所外被災者の状況把握

- 訪問や電話等のアウトリーチの実施や、被災者自らの情報発信を促すこと
- DMAT、保健師、福祉関係者、自主防災組織、民生委員、災害支援NPO等の民間団体等、様々な主体と連携して実施することが効果的
⇒関係部局が連携し、情報連携を密に行うこと
- その他の留意点：
 - ・要配慮者の状況把握に当たっては、必要に応じ、避難行動要支援者名簿や個別避難計画に記載されている情報を活用すること
 - ・要配慮者のいる世帯から訪問するなど優先順位を決めること
 - ・支援関係者で被災者の個人情報共有できるように、適切に利用目的を明示すること
 - ・1.5次避難、2次避難の案内、罹災証明書の申請案内など、必要な情報の提供を併せて行うこと

【参考】状況把握に当たって活用可能な事業（被災高齢者等把握事業（厚生労働省健康局））
被災者等の孤立防止のため、在宅高齢者等に対して、個別訪問等による早期の状況把握、必要な支援の提供へのつなぎ等、支援の届かない被災者をつくらない取組を一定期間集中的に実施するもの。※災害支援NPO等へ委託も可 ※特定非常災害の場合は、補助率10/10

Point2：物資の配布・情報の提供

- 避難所は、避難所で生活する避難者だけでなく、避難所外被災者も支援の対象
⇒避難所外被災者に対しても、必要な物資・情報等を提供すること

Point3：車中泊避難者への支援

- やむを得ず車中泊される方への対応は、エコノミークラス症候群等の健康被害の防止が重要
⇒巡回等による健康管理、弾性ストッキングの配布、車中泊の注意点の周知に取り組むこと
⇒車中泊避難の早期解消に向け、環境の整った避難所等へ誘導

新潟県が作成しているチラシ▶



内閣府が石川県に示した避難所外被災者支援のポイント

避難所運営に関する職員報告レポート（概要）

	状況把握	運営体制	福祉・生活環境	2次避難
国	<ul style="list-style-type: none"> ×各機関が把握している孤立集落の状況や各避難所の情報が一元的に集約されていなかった。 ○システムの活用により、関係者間で迅速に課題を共有することが可能となった事例も見られた。 □関係機関で各避難所等の情報を集約・共有する仕組みが必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○避難所運営に大規模な対口支援が行われた。 ×県やJVOADとともに、NPO等が持つ避難所運営の知見の活用を促したが、実際に連携が進んだ自治体は一部に限られた。 □NPO等の存在をあらかじめ周知しておく必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○DMATやDWATなどにより医療福祉支援が行われた。 ×福祉避難所について、職員の被災等により、人手不足等の課題が見られた。 ×断水を伴う長期間の避難生活において、食事、風呂、トイレ、洗濯、就寝環境といった生活環境全般に課題が見られた。 	<ul style="list-style-type: none"> ○2次避難を大規模に実施し、避難所の混雑回避、孤立集落の避難の促進等が図られた。 ×当初、避難先のマッチングや輸送手段の確保に混乱が見られた等により、避難者の不安につながった。 ×当初、避難の長期化に伴い、2次避難者の受入施設に延長を要請する等の調整が生じた。
自治体	<ul style="list-style-type: none"> ×避難者の要望を詳細に把握するまでに時間を要した事例が見られた。 ○高齢者の健康状態等の把握を、対応経験を有するNPOと連携して実施した事例が見られた。 ○アプリを活用して各避難所のニーズを効率的に把握した事例が見られた。 □避難者の要望を細かく把握し共有できる仕組みが必要。 ×在宅避難者や車中泊者を含めた避難者や避難所の状況の体系的な把握が困難だった。 □避難所の状況を体系的に把握する手法の整理が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○対口支援職員が避難所運営を行い、被災市町の業務負担の軽減が図られた。 ○避難者が避難所運営に積極的に参画した事例も見られた。 ×自主運営に向けた効率的な避難所運営について、ノウハウがなく手探りとなった。 □運営ノウハウや関連制度の習熟、自主運営を促す取組が必要。 ×女性向け物資の管理や男女共同参画の視点での運営が行き届いていない事例が見られた。 □多様な者に配慮した避難所運営手法について更なる周知が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○栄養士がメニューの監修を行い、栄養面に配慮した炊き出しが行われた事例が見られた。 ○断水の状況下でも、循環型浄水システムの導入やランドリーカーの稼働により、シャワーの利用や洗濯が可能となった事例が見られた。 ×仮設トイレについて、バリアフリーや衛生面、夜間使用等の観点から、課題が見られた。 ○ラップ式簡易トイレ、トイレカーなど、衛生的でバリアフリーなトイレ環境が整備された事例も見られた。 ×段ボールベッド、段ボールハウス、パーティション、テント等の物資が支援されたが、必ずしも活用されなかった事例が見られた。 ○衛星インターネットの活用により、通信環境が確保された事例が見られた。 □物資の備蓄や関係機関等の連携体制の構築など、平時からの備えについて、整理が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○高齢の2次避難者が多いことを踏まえ、WEBだけでなく、広報誌の郵送などにより情報提供した事例が見られた。 ×2次避難者が避難先で孤立がちとなった事例が見られた。 □広域で避難した者の情報の把握・共有のための体制整備が必要。 ○インフラ復旧の見込みや、みなし仮設、各種支援制度について説明会を実施し、2次避難者の今後の生活再建に向けた支援が行われた。 □円滑に取組を行えるよう、制度上の位置づけやマニュアルについて整理する等が必要。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○NPOが、避難所を巡回し、罹災証明の申請などの支援を受けるための手続きについて被災者の相談に対応した事例が見られた。 	<ul style="list-style-type: none"> ○NPOが、炊き出し支援等の避難所支援に係る調整を効果的に行った事例が見られた。 □平時からNPO等と連携体制を構築しておく必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ○衛星インターネットの活用により、通信環境が確保された事例が見られた。 □物資の備蓄や関係機関等の連携体制の構築など、平時からの備えについて、整理が必要。 	