

# 令和6年能登半島地震を踏まえた 避難のあり方

令和7（2025）年2月  
栃木県「避難のあり方」検討委員会

# 目次

## 令和6年能登半島地震を踏まえた避難のあり方

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 1 趣旨                     | 3  |
| 2 能登半島地震を踏まえた避難に関する課題の整理 | 5  |
| ① 避難所の良好な生活環境の確保         | 5  |
| ② 高齢者等の要配慮者の避難支援         | 6  |
| ③ 広域的な避難の実施              | 7  |
| 3 課題に対する対応方針             | 8  |
| ① 避難所の良好な生活環境の確保         | 8  |
| ② 高齢者等の要配慮者の避難支援         | 14 |
| ③ 広域的な避難の実施              | 17 |
| (参考)検討体制                 | 19 |

# 1 趣旨

令和6(2024)年1月1日16時10分、石川県能登地方を震源とするマグニチュード7.6、最大震度7を観測した令和6年能登半島地震が発生しました。

地震により、515名(令和7年1月28日現在。災害関連死287名を含む)の尊い命が失われたほか、倒壊や火災等による家屋被害、海岸の隆起や土砂崩壊等に伴う交通網の寸断、停電や断水など甚大な被害が発生しました。

この地震に対して栃木県では、発災直後から総務省応急対策職員派遣制度に基づく県・市町の職員派遣に加え、DMAT(災害派遣医療チーム)等の保健・医療・福祉関係の支援チームの派遣、給水車の派遣による応急給水の支援や県警による派遣など、応急対策に従事する職員を派遣してきたほか、要請に応じてブルーシート等の備蓄品の提供など物的支援も行ってきました。

また、5月上旬には栃木県の対口支援先である石川県穴水町への応急対策派遣は終了となりましたが、別途4月からは復旧・復興に向けた支援として中長期応援職員を石川県や被災市町に派遣しています。

今回の地震における避難所への避難者数のピークは、発災翌日の1月2日に石川県人口の約4%に相当する40,688人に達し、開設避難所数も423箇所となりました。

地震による道路の寸断、停電や断水などが多発している状況下において多くの人々が避難することになり、国における検証でも「避難」に関する様々な課題が指摘されています。

# 1 趣旨

栃木県「避難のあり方」検討委員会は、能登半島地震における「避難」に関する課題を踏まえた栃木県における避難のあり方を検討するため、防災や福祉、男女共同参画等の関係者を委員として、県により今年度設置され、これまで検討を進めてきました。

本書は、検討委員会での意見等を踏まえ、能登半島地震を踏まえた栃木県における避難に関する課題や対応方針、県が実施すべき具体的な対策についてまとめたものです。

なお、本書において「避難」という用語は、要配慮者の避難時に活用する個別避難計画など避難先への避難行動に関する事項や、その後の避難所等における避難生活に関する事項等を指して幅広く使用しています。

また、「避難者」の中には、避難所への避難者のみでなく、在宅避難者や車中泊避難者等、避難所外の避難者もあり、それらの方々への支援も重要です。

最後になりましたが、県は、災害から県民の生命、身体及び財産を守るため、「避難」に関する課題について、適切な対策に取り組んでいくべきです。本書に基づいて、県が避難に関する各種施策を推進することにより、栃木県における「災害関連死ゼロ」が実現することを、強く期待するものであります。

令和7(2025)年2月  
栃木県「避難のあり方」検討委員会 委員長 飯塚 明子

## 2 能登半島地震を踏まえた避難に関する課題の整理

・検討委員会等における意見や、県・市町から被災地に派遣した職員へのアンケート、国による検証等を踏まえ、能登半島地震を踏まえた避難に関する課題を以下の3つに整理した。

### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

○厳冬期における断水を伴う長期間の避難生活において、快適なトイレや適温の食事、健康に配慮した就寝環境、適温の空調等、良好な生活環境の確保が求められた

【中央防災会議 令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討WG「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)(抜粋)」】

- ・避難所の開設の際に、避難所のレイアウトが定められていない、パーティションや段ボールベッド等が設置されていないといった事例が見られた。
- ・栄養バランスの取れた適温の食事や単調なメニューの改善を求める声があった。
- ・トイレカーやトイレトレーラー、トイレコンテナが有効に活用された。
- ・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ほか、避難者が避難所運営に積極的に参加した事例も見られた。
- ・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。
- ・NPOやボランティア等による炊き出しが迅速に行われた。

【内閣府「防災基本計画(R6.6修正)」】

- ・「栄養バランスのとれた適温の食事」「避難所開設時からのベッド等の設置」「トイレカー等より快適なトイレ設置の配慮」等を記載

【栃木県能登半島地震派遣者アンケート(本県で必要なものについて)】

- ・段ボールベッド、間仕切り、簡易トイレの備蓄・確保
- ・清潔なトイレ(トイレカー)、入浴施設(簡易シャワー)の配備
- ・避難者自身による自主的な管理・運営



移動式のトイレトレーラーが被災地に派遣され活躍した



キッチンカー等による炊き出しにより、温かい食事が提供された

## 2 能登半島地震を踏まえた避難に関する課題の整理

### 課題② 高齢者等の要配慮者の避難支援

- 高齢化が進行する地域での発災であり、高齢者をはじめとする要配慮者の避難に課題
- 避難時に活用する個別避難計画について、適切に活用できなかった事例が見られた
- 予め福祉避難所として想定していた施設や施設職員の被災により、開設が一部に留まった
- 避難所において、要配慮者に対する保健・医療・福祉の支援が円滑になされなかった事例が見られた

【中央防災会議 令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討WG「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)(抜粋)】

- ・保健医療福祉活動チームや関係機関間の連絡調整体制の確立、被災情報・避難所情報の収集の上で、情報を分析して的確な対応につなげる必要がある。
- ・令和6度から本格運用予定のD24H(災害時保健医療福祉活動支援システム)の機能を一部開放し、石川県保健医療福祉調整本部等で活用された。
- ・長期化する避難生活を支えるため、DMAT や DHEAT 等の派遣による医療・健康支援が行われた。
- ・DWAT等により福祉介護専門職員等が派遣され、初めて全国規模での本格的な活動が行われた。一方で、DWATについては初動対応できるチームが限られており、支援に遅れがあった。将来の超高齢化社会や地域支援が少ない地域を考慮すれば、医療支援等と同程度のスピード感での支援が必要
- ・生活不活発発病の予防等のため、JRAT 等により、リハビリテーション専門職の派遣が本格的に行われた。
- ・全市町村において避難行動要支援者名簿が作成されているところであるが、在宅医療的ケア児等については、個別避難計画の作成が十分でないことが課題となっている。

【内閣府「防災基本計画(R6.6修正)」】

- ・「避難者への福祉的支援」について記載



## 2 能登半島地震を踏まえた避難に関する課題の整理

### 課題③ 広域的な避難の実施

- 被災地における避難環境の悪化や支援体制の不足等の理由により、被災者の命と健康を守るため、特に高齢者など要配慮者について、ホテルや旅館等への2次避難を推進
- 市町村内において避難先をすべて確保することが困難であったことから、市町村の境を越えた広域避難を実施したが、避難先の調整等が難航
- 2次避難への経過措置として県主導で1.5次避難所を開設したが、受入先が決まらず、1.5次避難所での滞在が長期化するケースも発生

【中央防災会議 令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討WG「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)(抜粋)」】

- ・2次避難所となる宿泊施設の確保が困難であったが、国と石川県が連携した対応が行われた。
- ・当初、被災者に2次避難の必要性を理解してもらうことが困難であったことに加え、2次避難者と2次避難先施設とのマッチングに当たって、被災者ニーズを踏まえた調整に時間がかかった。
- ・また、集落単位の集団避難の場合は、地域コミュニティ維持のため、集団単位で同一施設とのマッチングを行うなどの工夫も行われた。
- ・2次避難先において避難者が孤立がちとなる事例があった。
- ・2次避難所に移るまでの一時的な滞在を想定した1.5次避難所では、介護支援専門員等による2次避難所へのマッチング支援を行ったが、1.5次避難所での滞在が長期化した被災者がいた。

### 3 課題に対する対応方針

・前項で整理した3点の課題について、栃木県でも起こりうるものとしてとらえ、各々の課題に対して以下のとおり対応していくべきと考える。

#### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

##### 対応方針

##### ◎避難所の生活環境向上に向けた対策を推進

被災者が最初に身を寄せる場所が避難所であるが、そこでの生活環境悪化は、持病の悪化や体調の急変等にも繋がりがねず、災害関連死の原因ともなり得る。

そのため、能登半島地震において不足が指摘された、快適なトイレの確保や栄養バランスに配慮した適温の食事の提供、健康に配慮した就寝環境や適温の空調設備の確保に関する対策を中心に、避難所の生活環境の向上に向けた取組を推進していくことが重要である。

また、避難所の生活環境の向上に向けては、避難所を運営する行政職員側の意識・能力の向上や、住民への避難生活に関する知識の普及啓発も重要であることから、それらの取組を推進すべきである。

これらの対策の推進に当たっては、高齢者等要配慮者や女性、こども等の多様な視点も重要であるほか、NPO等多様な主体との連携に関する取組についても推進していくことが必要である。



### 3 課題に対する対応方針

#### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎避難所におけるTKB(トイレ・キッチン・ベッド)の充実に関する取組

・携帯トイレ、簡易トイレについて、現物備蓄を推進する。備蓄数量については、栃木県地震被害想定調査等を踏まえて、適宜見直しを行う。

・携帯トイレ、簡易トイレについて、市町職員や防災人材を対象とした研修等の機会を捉え、使用方法の普及啓発に努める。

・仮設トイレ(快適トイレ)について、災害発生時に速やかに流通備蓄の快適トイレを確保できるよう、平時から災害時応援協定締結先の企業・団体等との情報伝達訓練を実施するなど、連携を強化する。

※快適トイレ:国土交通省が、建設現場を男女ともに働きやすい環境とする取組の一環として普及を推進している、洋式便座や水洗機能を標準装備した仮設トイレ

・移動式トイレであるトイレカーを導入するとともに、災害発生時における移動式トイレによる相互応援体制を整備する。

・多くの自治体が移動式トイレを保有することにより、相互支援の効力が増すことから、平時は市町のイベント等に県のトイレカーを貸し出すことで有効性を周知し、市町における導入を促進する。

・避難所として開設した場合の携帯トイレの使用環境向上の観点から、県立学校におけるトイレの洋式化を推進するとともに、市町に対して国庫補助等を活用した小中学校トイレの洋式化を促していく。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎避難所におけるTKB(トイレ・キッチン・ベッド)の充実に関する取組

- ・キッチンカー事業者による団体と災害時応援協定を締結するなど、栄養バランスに配慮した適温で食べやすい食事を提供するための体制構築を推進する。
- ・摂食嚥下障害や食物アレルギー等の配慮が必要な食事を提供するための体制構築を推進する。
- ・市町には避難所開設当初からのパーティションや段ボールベッド等の設置が求められていることから、研修等を通じて、市町における適正な避難所面積の検討や、平時からの避難所ごとのマニュアルやレイアウト図等の作成を支援する。
- ・市町が避難所開設当初からパーティションや段ボールベッド等の簡易ベッドを設置することができるよう、市町の現物備蓄を促すとともに、市町の備蓄を補完するため、県備蓄の充実を図る。
- ・災害発生時に速やかに流通備蓄のパーティションや段ボールベッド等の簡易ベッドを確保できるよう、平時から災害時応援協定締結先の企業・団体等との情報伝達訓練を実施するなど、連携を強化する。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎空調や生活用水等、避難環境の向上に関する取組

- ・避難所の空調設備について、市町に対し国庫補助等の活用による整備を促すとともに、災害時応援協定等に基づく可搬式の冷房装置の設置などの配慮を求めている。
- ・避難所に指定されている学校においては、空調設備が設置されている教室の中でも、日常的に使用頻度が低い教室を優先的に要介護者や高齢者、体調不良者向けに使用する方法があることを市町に周知する。
- ・災害時応援協定の締結等による簡易シャワーの確保や、防災井戸等の有効性の市町への周知など、生活用水の確保に関する取組を推進する。
- ・避難所のレジリエンス強化のため、ガソリンやLPガス等、非常用発電の手段を併用することの有効性について、市町に周知する。
- ・避難所のQOL向上のため、スフィア基準を参考とした避難所運営の有効性について、市町に周知する。  
※QOL:クオリティ・オブ・ライフ(生活の質)  
※スフィア基準:紛争や災害の被災者が尊厳ある生活を送るための理念に基づいた、「人道憲章と人道対応に関する国際的な最低基準」。「給水・衛生」「食料」「避難所」「保健医療」について基準等を定めている。
- ・避難所におけるペット対策の重要性について、研修等を通じ市町に周知する。
- ・在宅避難者や車中泊避難者等、避難所外にいる避難者に対しても、食料・物資等の提供、情報の提供、健康管理等の必要な支援を実施することの重要性について、市町に周知する。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎行政職員の意識・能力向上や、住民への普及啓発に関する取組

- ・市町職員及び県職員を対象として、講義と実動を組み合わせた実践的な避難所運営研修を実施する。  
開催に当たっては、防災部門の職員だけでなく、大規模災害発生時に避難所の運営支援に従事する可能性のある職員について幅広く受講対象とし、避難所運営の概要や関係法令に関する講義、避難所開設時のパーティションや段ボールベッドの設置等の実動のほか、避難者の様々な支援ニーズに応じた保健医療福祉活動チームの活動内容についても理解を深める。
- ・市町職員や地域住民、社会福祉協議会、ボランティアセンター等を対象として、実際の市町の指定避難所を会場とした実動型の避難所運営研修を実施する。研修を実施する避難所のレイアウト図等に沿って、避難所開設時のパーティションや段ボールベッドの設置等の作業を確認することにより、住民が開設当初から避難所運営に携わる意識を涵養する。
- ・自主防災組織のリーダー等の防災人材を対象として、避難所運営研修を開催する。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題① 避難所の良好な生活環境の確保

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎多様な視点を重視した避難所運営に関する取組

・どの避難所にも要配慮者が避難してくる可能性があるという前提に立ち、市町が避難所運営マニュアルに要配慮者への対応や女性、こどもの視点に関する事項を具体的に反映することができるよう、栃木県避難所運営マニュアル作成指針の周知等により支援する。

・大規模災害発生時には、市町の要請に応じて「栃木県災害時における男女共同参画の視点からの市町等支援チーム」を編成し、避難所点検やDV・性被害防止のための啓発活動等を実施する。

##### ◎NPO等多様な主体との連携に関する取組

・平常時には、「栃木県災害ボランティア活動支援方針」に基づき開催する連絡会議において、構成機関（社協、NPO法人、大学等）等と災害に備えた取組や、災害時の対応を協議する。

・災害発生時には、同連絡会議や市町や支援関係者を含めた情報共有会議において、避難所運営に要するボランティア関連情報を共有し、支援ニーズの調整等を図る。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題② 高齢者等の要配慮者の避難支援

##### 対応方針

##### ◎要配慮者の避難対策を推進

高齢化が進行する地域で発生した能登半島地震においては、高齢者をはじめとする要配慮者の避難に課題を残したが、今後、本県においても高齢化が更に進む中で、それらの課題にしっかりと対応していくことが重要である。

そのため、能登半島地震において課題となった、個別避難計画の作成促進や福祉避難所の確保に関する取組を一層推進すべきである。

また、避難所等における保健・医療・福祉ニーズに適切に対応するための体制を構築する必要がある。



### 3 課題に対する対応方針

#### 課題② 高齢者等の要配慮者の避難支援

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎個別避難計画の作成促進に関する取組

- ・市町職員等を対象とした個別避難計画作成に関する研修会を開催する等、市町の計画作成を支援する。
- ・国の個別避難計画作成モデル事業やピアサポート事業を積極的に活用し、市町の計画作成を支援する。  
また、住民等により自発的に行われる防災活動に関する計画である地区防災計画についても策定を支援していく。個別避難計画と地区防災計画の策定支援に当たっては、両計画の理解を深め、連携がなされるよう市町や住民に促していく。
- ・作成済の個別避難計画についても、避難の際の実効性を高めるため、必要に応じて見直しを促していく。

##### ◎福祉避難所の確保に関する取組

- ・市町が福祉避難所として確保している施設のほか、状況によっては一般の避難所においても福祉的な支援を実施する場合を想定した準備を行うとともに、旅館やホテル等の宿泊施設等を実質的な福祉避難所として活用することができるよう、平時から災害時応援協定締結先の団体等との情報伝達訓練を実施するなど、連携を強化する。
- ・宿泊施設等を避難所として活用する場合には、地域のつながり等が希薄になり、心理的に孤立しないよう、同地区の住民を同じ施設に避難させたり、交流の場を設ける等の配慮を行う。
- ・介護等の支援を受けている被災者を宿泊施設等に受け入れる場合には、支援体制も併せて検討する。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題② 高齢者等の要配慮者の避難支援

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎避難生活における保健・医療・福祉の支援に関する取組

・避難所情報や避難者の健康状況等を迅速に収集分析し、保健医療福祉支援活動に利活用できるよう、厚生労働省が運用するD24H(災害時保健医療福祉活動支援システム)等の機能、役割について関係者の理解を深める。

・円滑な保健医療福祉支援活動の展開に向け、保健医療福祉支援に携わる各支援チーム及びその活動等について平時から幅広く周知を図り、県民及び関係者の理解を促進する。

・各保健医療福祉活動チームによる活動が一体的な支援となるよう、各チームのリーダー育成を支援する。

・円滑な福祉的支援の展開に向け、必要に応じて社会福祉施設に対し、BCP(業務継続計画)の見直し等を促していく。

・食物アレルギー等を有する者のニーズ把握やアセスメントの実施、食物アレルギー等に配慮した食料確保の重要性について、市町に周知する。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題③ 広域的な避難の実施

##### 対応方針

##### ◎広域的な避難対策を推進

身近な避難先の環境悪化や支援体制の不足等の理由により、避難者が更なる避難を必要とする場合には、被災者の生命と健康を守ることを最優先に考え、県は被災市町と連携し、市町や都道府県の境を越える広域避難を含め、速やかな避難の実現に向けて調整を実施すべきである。

なお、地域全体の避難が被災地の空洞化や復旧・復興の遅れに繋がるおそれもあることから、あくまで被災者の生命及び健康を守ることを第一として、各地域の状況を踏まえ、被災市町等と十分に協議することが重要である。

円滑な広域避難に向け、平時から県と市町による支援のあり方を検討していく必要がある。

### 3 課題に対する対応方針

#### 課題③ 広域的な避難の実施

##### 県が実施すべき具体的な対応策

##### ◎円滑な広域避難への対策に関する取組

- ・災害発生時に円滑に広域避難の調整ができるよう、国の検討状況を注視しながら、市町とともに県による支援のあり方を検討していく。
- ・円滑な広域避難のためには、県、市町、関係機関等による避難者の情報共有・連携に関する取組が重要となることから、検討の中で重視する。
- ・広域避難には多くの関係機関の協力が必要となることから、災害発生時に円滑な広域避難の調整ができるよう、平時から幅広い関係機関との連携体制の構築を図る。
- ・避難先の調整だけでなく、食事支援等避難後の生活支援についても検討する。
- ・被災市町以外の市町における指定避難所のほか、旅館やホテル等の宿泊施設等を避難先として活用することができるよう、平時から情報伝達訓練等を通じて、災害時応援協定締結先との連携を強化する。
- ・能登半島地震で開設された1.5次避難所について、本県から派遣した職員からの知見を集約するとともに、その有効性について検討する。

# (参考)検討体制

## 栃木県「避難のあり方」検討委員会

| 所属                    | 氏名    |
|-----------------------|-------|
| 宇都宮大学留学生・国際交流センター 准教授 | 飯塚 明子 |
| (一社)減災・復興支援機構 専務理事    | 宮下 加奈 |
| (公財)とちぎ男女共同参画財団 係長    | 芳村 佳子 |
| (福)栃木県社会福祉協議会 事務局長    | 大倉 修夫 |
| 栃木県保健福祉部保健福祉課 主幹      | 富田 倫子 |

## 栃木県「避難のあり方」検討ワーキンググループ

| 構成員                    | 備考  |
|------------------------|-----|
| 栃木県保健福祉部保健福祉課          |     |
| 栃木県危機管理防災局危機管理課        | 事務局 |
| 栃木県危機管理防災局消防防災課        |     |
| 栃木県教育委員会事務局教育政策課       |     |
| 栃木県教育委員会事務局施設課         |     |
| 宇都宮市(危機管理課・保健福祉総務課)    |     |
| 佐野市(危機管理課・社会福祉課・介護保険課) |     |
| 小山市(危機管理課・福祉総務課)       |     |
| 下野市(安全安心課・社会福祉課)       |     |

## 検討委員会開催実績

| 回数  | 開催日                    | 議題                                                                                      |
|-----|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1回 | 令和6(2024)年<br>7月19日    | (1)令和6年能登半島地震の概要及び栃木県の対応について<br>(2)能登半島地震を踏まえた避難に関する課題について<br>(3)「栃木県避難のあり方(仮称)」の構成について |
| 第2回 | 令和6(2024)年<br>10月4日    | 「栃木県避難のあり方(仮称)」骨子案について                                                                  |
| 第3回 | 令和6(2024)年<br>12月25日   | 「能登半島地震を踏まえた避難のあり方」素案について                                                               |
| 第4回 | 令和7(2025)年<br>2月(書面開催) | 「能登半島地震を踏まえた避難のあり方」案について                                                                |

## ワーキンググループ開催実績

| 回数  | 開催日                    | 議題                                                                                      |
|-----|------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| 第1回 | 令和6(2024)年<br>7月5日     | (1)令和6年能登半島地震の概要及び栃木県の対応について<br>(2)能登半島地震を踏まえた避難に関する課題について<br>(3)「栃木県避難のあり方(仮称)」の構成について |
| 第2回 | 令和6(2024)年<br>9月3日     | 「栃木県避難のあり方(仮称)」骨子案について                                                                  |
| 第3回 | 令和6(2024)年<br>12月4日    | 「能登半島地震を踏まえた避難のあり方」素案について                                                               |
| 第4回 | 令和7(2025)年<br>2月(書面開催) | 「能登半島地震を踏まえた避難のあり方」案について                                                                |