

災害時における避難の基本的考え方

－群馬県避難ビジョン－

令和3年3月 群馬県

はじめに

近年、地球温暖化の影響で豪雨災害が頻発し、その被害は深刻さを増している¹。

令和元年 10 月の台風第 19 号では、東日本を中心に広い範囲で記録的な大雨となり、各地で河川の氾濫や土砂災害が相次ぎ、極めて甚大な被害が広域で発生した²。群馬県においても、特に西毛、吾妻地域を中心に記録的な豪雨となり、尊い県民の命が失われ、大きな被害が生じた³。

こうしたことを受け、本県は「群馬・気象災害非常事態宣言」及び「ぐんま 5 つのゼロ宣言 (2050 宣言)」を行い、新・総合計画において「災害レジリエンス No.1 の実現」を掲げた。災害に強い群馬県をつくるため、ハード・ソフト両面の防災・減災対策を強力かつ集中的に推進している。

加えて、昨年から続く新型コロナウイルス感染拡大により、避難時の感染症拡大防止対策がこれまで以上に求められている。

また、国連の「持続可能な開発目標 (SDG s)」でも、自然災害に対するリスクや脆弱性を軽減し、死者や被災者を大幅に減らすことが掲げられている⁴。

今後、豪雨や台風といった災害の激甚化が想定される中で、自分の命そして大切な人の命を守り、抗いきれない自然災害に県民と行政が一体とな

¹ 我が国の令和元年の年平均気温は、1898 年の統計開始以来、最も高かった。1 日の降水量が 200 ミリ以上の日数は、1901 以降において、最初の 30 年と直近の 30 年とでは約 1.6 倍に増加している。 「令和 2 年版 防災白書」

² 13 都県で死者 86 人、行方不明者 3 人。住家被害は 32 都道府県で全壊・半壊・一部破損 67,985 棟、床上・床下浸水 30,929 棟 内閣府「台風 19 号棟を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について」

³ 死者 4 名、重傷者 1 名、軽症者 8 名。全壊 22 棟、半壊 296 棟、一部破損 568 棟。

⁴ Sustainable Development Goals

1.5 2030 年までに、貧困層や脆弱な立場にある人々のレジリエンスを構築し、気候変動に関連する極端な気象現象やその他の経済、社会、環境的打撃や災害に対するリスク度合いや脆弱性を軽減する。

11.5 2030 年までに、貧困層及び脆弱な立場にある人々の保護に焦点をあてながら、水関連災害などの災害による死者や被災者数を大幅に削減し、世界の国内総生産比で直接的経済損失を大幅に減らす。

って向かい合う取り組みを進めなければならない。

このため、今般県として気象災害における避難のあるべき姿として「災害時における避難の基本的考え方」をとりまとめた。

今後、県、各市町村及び関係機関が協力し、2025 年度までに実現するために対策を進めていく。

1. 避難の選択肢を多様に ～分散避難を進め自らの命は自らが守る～
 - 1-1. 分散避難の推進
 - 1-2. 要配慮者の確実な避難
 - 1-3. 広域での避難

2. 避難所生活の質を向上する ～避難所において命と健康を守る～
 - 2-1. ベッド、食事、トイレ（BFT）
 - 2-2. 物資の確保
 - 2-3. 新型コロナウイルス感染拡大防止等の衛生管理
 - 2-4. 避難所の運営

3. 自然災害にオール群馬で立ち向かう ～災害レジリエンスNo.1を実現する～
 - 3-1. 県民、行政、事業者等の協働
 - 3-2. 新たな仕組みの構築
 - 3-3. さらなる取組

1. 避難の選択肢を多様に ～分散避難を進め自らの命は自らが守る～

自然災害が激甚化、頻発化する中において、「避難」とは難を避ける行動であることを踏まえて、一人一人が自らの命は自らが守るという意識で準備し行動することがこれまで以上に重要になる。

その際、避難所に行くことだけが避難ではないことに留意しつつ、各自が事前に様々な選択肢を検討することで避難先を分散化する。密を避けながら難を避けるためにも、分散避難を推進する。

避難の在り方を考えるにあたり、

- 発災前後の「命を守る避難(Evacuation)」
 - 発災後2日程度から2週間程度を想定した「短期の避難生活(Sheltering)」
 - 発災後1週間程度以降を想定した「長期の避難生活(Refuge)」
- の3つの段階を念頭において検討を進める。

1-1. 分散避難の推進

自宅が浸水する可能性がない場所、土砂災害の危険がない場所、あるいはマンションの上層階であれば、自宅に留まるいわゆる在宅避難も有力な選択肢だ。

どのように避難するのか、まずはハザードマップや防災マップ等で自分の家の安全性を確認して、自宅外に避難すべきかどうか考えることから始まる。

在宅避難も想定して、各家庭では断水や停電等に備えて水や食料品、生活必需品、衛生用品等を備蓄しておく必要がある。

ホテルや旅館への避難（以下「ホテル避難⁵」という）、親戚や知人宅への避難（以下「縁故避難」という）も有力な選択肢になる。

特に、ホテル避難は、プライバシーを確保して自分らしい生活を続ける観点からも有効。

縁故避難の準備においては、所在地の安全性を確認することも含め、避難先と事前によくコミュニケーションをとっておくことが重要になる。発災が想定される事態になれば速やかに移動できるよう、日頃から準備を進めておくことが必要。

なお、休暇等も活用しつつ、災害が想定されるエリア外への旅行を計画することも視野に検討することも避難の選択肢の一つになり得る。

自家用車の中で避難するいわゆる車中避難を考える際には、健康への影響を考慮して検討する。特に静脈血栓塞栓症（エコノミークラス症候群）⁶や肺炎に注意し、妊産婦等のハイリスクの方⁷は発症の危険性が高いため、車中避難は避けるべきである。また、こまめな水分補給、軽

⁵ 宿泊費等を自己負担して行う避難

⁶ 足の静脈にできた血栓が大きくなり、それが分離し流れて心臓を通り肺動脈を詰めてしまう一連の病気のこと。症状のない軽傷から突然死してしまう重症まで様々

⁷ 妊産婦、1ヶ月以内の経産婦、手術後1ヶ月程度の方、静脈血栓塞栓症の既往歴がある方

い運動、弾性ストッキングの活用⁸といったエコノミークラス症候群対策や口腔ケアは、避難初期から実施する。

自家用車等を利用して避難する際は、交通渋滞が発生する前に早めに行動することや、移動中に被災しないために、経路及び駐車場所についてハザードマップ・防災マップ等を利用して安全性を確認することが必要⁹。

なお、少なくとも、市町村からの避難指示が出される前に避難行動をとる必要がある。

こうしたことと併せて、車中避難は発災前後1、2日程度の「命を守る避難」の選択肢として位置付ける。

県民の多くが日頃から車で移動しており、災害時においても多くの方が車で移動、避難することが想定されることから、車中避難の注意事項等を県民と共有する取組みとして避難キャンプ(仮称)を関係団体と連携しながら進める。

以上ここまで挙げてきた、在宅避難、ホテル避難、縁故避難、車中避難は、新型コロナウイルス感染症の感染リスクがある状況において、避難所での3密(密閉、密集、密接)を避けるためにも効果的だ。

なお、水害の危険が迫ってきた場合、その危険度に応じた「警戒レベル」が発表される。

例えば「警戒レベル4：全員避難」の段階では危険な場所にいる人全員が速やかに避難することを意味している。この「全員避難」とは、すべての人が避難所に行くことを示したものではないことに留意が必要。

様々な避難を平時から検討するためにも、台風などの接近に合わせ、いつ、だれが、何をするのかをあらかじめ時系列で整理した、個人の避難計画(マイ・タイムライン)の作成を進める。

このような対応をとった上で、避難所への避難は、命を守る最終手段

⁸ 作業療法士や保健師等の専門職との連携が有効

⁹ 民間商業施設との協定に基づき、立体駐車場等を避難先として確保している自治体もある。

として躊躇なく選択すべきであることを忘れてはならない。

避難所に避難する場合は、お互いが自分らしく生活していくためにも、避難者同士で支え支えられる環境を作ることが意識し、避難者が避難所を運営していく工夫や仕組みづくりが重要¹⁰。

¹⁰ 出水期前に地域ごとに避難所の開設、運営のシミュレーションを行うなど、災害時に避難者に「丸投げ」しない運営となるよう注意する。

1 - 2. 要配慮者の確実な避難

災害犠牲者は、高齢者を中心とした要配慮者が多くを占めている状況が続いていること¹¹を改めて認識する。

要配慮者の避難対策では、本県においても65歳以上人口が約3割と超高齢社会を迎えている¹²こと、血縁、地縁の脆弱化による地域コミュニティの衰退といった現状を踏まえ、自主防災組織や自治会等が担う行動の実行可能性を考慮して進めなければ、災害時に有効に機能しない。

例えば、地区防災計画¹³の作成を進める中で、市町村が作成する避難行動要支援者名簿¹⁴に基づき個別計画¹⁵を策定することとなるが、その過程において、避難行動支援の必要性の程度を丁寧に判断していくことも考えられる¹⁶。

具体的には、健康に加齢しているものの足腰などに心配がある方、地域の方々¹⁷に任せるには責任が重すぎる方をそれぞれ特定する¹⁸。こうした方々について、前者は地域コミュニティでの対処の可能性を追求し、後者は基本的に行政が対処するといった役割を決めておくことが有効。

¹¹ 2004～2014年における風水害犠牲者は、65歳以上が54%。平成28年熊本地震の犠牲者では65歳以上が68%。牛山他「平成28年熊本地震による人的被害の特徴」自然災害科学2016年

¹² 郡部によっては75才以上が人口の3割を超えている。群馬県年齢別人口統計調査R1.10

¹³ 災害対策基本法において、地域コミュニティにおける共助による防災活動の推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者（地区居住者等）が行う自発的な防災活動に関する計画策定が規定されている。

¹⁴ 災害対策基本法において、自力で避難することが困難な高齢者や障害者など避難行動要支援者の名簿を作成することが市町村に義務付けられている。

¹⁵ 災害対策基本法において、避難行動要支援者ごとに、避難支援を行う者や避難先等の情報を記載した計画を策定することが市町村に義務付けられる予定（努力義務）。

¹⁶ 一定の年齢以上の方を一律に対象とすると、数が多すぎて地域の力では対応できず、必要な支援が届かないという懸念がある。

¹⁷ 民生委員や自主防災組織の役員など

¹⁸ この特定は、ケアマネジャー等の専門職に協力いただくことが効果的

こうした取組を進めながら、全ての要配慮者の個別計画を作成、及び対象となる全ての要配慮者利用施設において避難確保計画¹⁹の作成を進める。その際、実効性を確保するためケアマネジャーや相談支援専門員等の専門職と連携・協力する。

なお、個別計画については、各地域の実情に即した取組である地区防災計画の作成に合わせて策定することが肝要である。

社会福祉施設などの要配慮者利用施設においては、避難確保計画を作成する際、ひな型に沿って作成するだけでなく、夜間の急な大雨、洪水、土砂災害で、どのように安全を確保するかを真剣に検討する必要がある。また、計画の実効性を高めるための訓練の実施が重要。

福祉避難所の確保や、旅館・ホテルの円滑な活用の調整を進めることと併せて要配慮者が福祉避難所に直接避難する仕組みの構築につながる。

各地域において避難を有効かつ速やかに実行するには、防災リーダーがいて、避難計画の作成や避難訓練等の様々な取組を定期的に行っていることが望ましい。各地域で防災リーダーを育成し、その知識と経験が継承されることにより、地域の防災対応力を向上させる継続的な取組が必要となる。

誰もが年齢を重ね、いずれ足腰が弱ってくることを考えれば、そのような状態となっても近所の皆さんで見守ってくれる地域にすることは、将来にわたって誰もが安心して暮らせる地域づくりにつながる。

地域にとって共通の脅威である自然災害に皆で向かい合うことでコミュニティを創生、再興していくというマインドが必要だ²⁰。

¹⁹ 水防法及び土砂災害防止法により、要配慮者が利用する施設の所有者または管理者が、洪水・土砂災害における防災体制や訓練の実施に関する事項を定めた「避難確保計画」を作成し、各市町村長への届出が義務付けられている。

²⁰ 「3-1 県民、行政、事業者等の協働」参照

1－3. 広域での避難

大規模な災害を想定した場合、居住している市町村のエリア内に、避難に適切な場所が極めて限定的なケースがある。

こうした状況が想定される市町村は、広域での避難を可能とするため、近隣の他の市町村と連携し、当該市町村に避難所や福祉避難所を確保するといった広域避難計画の策定が求められる。

その際、広域避難の想定人数や物資供給の在り方、避難所の運営主体などについて市町村の間で考え方、手法等を共有し広域避難計画に盛り込むとともに、住民に対して事前に丁寧に説明することが重要。

県は、県立高校等の県有施設²¹について、市町村の指定避難所としての活用を進めることで、当該県有施設の立地自治体以外からの避難者を受け入れ、広域での避難を支援する。

²¹ 110 施設の利用が可能 (R2.8 時点)

2. 避難所生活の質を向上する ～避難所において命と健康を守る～

避難所の設置・運営においては、避難者一人一人が健康に過ごせるか、という観点が重要になる。

近年の災害において避難生活が原因で体調を崩した被災者が数多くいたことを十分考慮し²²、取り組みを進める。

避難所は生活の場であり、避難者自身が運営するという意識の下、女性、高齢者等の立場の人が参画して運営し、様々なニーズを反映することが必要。

²² 熊本地震では、災害関連死亡者が死亡者全体の約8割を占め、外傷などによる死亡者の4倍以上となっている。
熊本県「平成28(2016)年熊本地震等に係る被害状況について(第306報)」

2-1. ベッド、食事、トイレ（BFT）

避難所生活が原因による体調の悪化といった災害に起因した疾病等の防止や新型コロナウイルス感染防止の観点から、一人あたりのスペースは4㎡以上を基本とする²³。

避難所で生活していく上では様々な物資や設備が必要になるが、生活する上で必要不可欠な寝床（ベッド）、食事、トイレの状況は避難者の心身の状態に大きな影響を与える。

避難所での寝泊まりが続く場合、床などに直接寝ると背中が冷えることや、床を歩く人の振動が伝わりといったストレスにより、血液が固まりやすくなる。また、トイレを我慢し水分摂取を控えてしまうことも指摘されている。こうしたことで、血液が固まって血栓を生じやすい環境となりエコノミークラス症候群が起きてしまう。血栓が動脈にできた場合、心筋梗塞や脳梗塞が起きやすくなり、実際に災害後にこうした疾患が増加したことが報告されている²⁴。

過去の災害における知見を踏まえ、床に直接寝床を設置するのではなく、簡易ベッド等を設置し、床から一定の高さ（30 cm以上）の寝床を設置することや、プライバシーを確保するためにパーティションを設置することを必須とする²⁵。

こうしたことは、新型コロナウイルス感染症の感染防止対策としても有効である²⁶。

また、避難所生活では疲労による免疫低下や歯磨き不足により肺炎を発症するケースが増加するため、関係団体とも連携して口腔ケアを実施する。

²³ 「スフィア基準」では一人あたり最低3.5㎡とされていること、県内市町村に対するアンケート調査（R2.9月）において平均値が4.5㎡であったことを考慮。

²⁴ 消防防災の科学 No.135 2019 冬期 消防「避難所の在り方、海外との比較」榛沢和彦

²⁵ （一社）群馬県建設業協会は「KAMIKABE<かみかべ>」を開発している

²⁶ 一般に細菌やウイルスの多くはホコリやチリに付着して存在している。チリやホコリの濃度は床から30 cmの高さで半分になると言われている。 榛沢和彦「新型コロナウイルス感染症（COVID-19）と避難所」消防防災の科学 No141 2020 夏期

避難所において、調理されてから時間が経過していない温かい食事を提供することは、バランス良く栄養を摂取し健康を保ち、ストレスを軽減して安心感を得やすくするためにも、極めて有意義だ²⁷。

全国有数の農業県、畜産県でもある本県がトップランナーとして取り組む。

避難所の質の向上は、避難の躊躇を防ぎ、健康と命を守ることに直結していることを認識し、避難生活における健康を保つ上で特に重要なベッド、食事、トイレのあり方について下記の方針とする。

<ベッド>

- ・ 寝床を設ける場合、床に直接設置するのではなく、簡易ベッドや段ボールベッド等を活用し、床からの距離を確保する
- ・ 家族単位でプライバシーを確保するため、世帯間で十分な間隔を確保し、テントやパーティションを活用する
- ・ 寝床を含めた世帯毎の居住区域へのルートを確保する

<食 事>

- ・ 「命を守る避難」においては、必要最低限の食料を確保する
- ・ 避難所となる施設に付属している調理施設や給食センター、調理設備を備えた車両（キッチンカー）等を活用し、調理してから時間が経過していない温かい食事を提供する
- ・ 栄養士とも連携し、穀物、野菜、肉等を調理した栄養バランスのとれた食事とする²⁸
- ・ 調理は学校の給食体制の活用を基本としつつ、付属の調理施設を活用して避難者自身で運営していくことや、地域の飲食店との連携など、状況に応じて対応する

²⁷ 野菜や肉といった食材を確保することは、災害時において食の地産地消により地域内の経済循環を高めることにも寄与する。

²⁸ 「群馬県災害時栄養・食生活支援ガイドライン」に基づいた食事とする

<トイレ>

- 女性、子ども、高齢者、障害者、外国人、性的マイノリティの方など全ての避難者が、我慢することなく、適切で、安全、清潔かつ信頼性のあるトイレへのアクセスを確保する
- 感染症リスクを低減するため、居住スペース、手洗い場所への導線を工夫する
- トイレの数は20人に1個を基本とする
- 男女の比率は1：3を基本とする
- ユニバーサルトイレを設置するなど、誰もが使いやすいよう配慮する

以上について速やかに避難所で準備を開始し、「短期の避難生活 (Sheltering)」の段階までに全ての避難所で確保する。

2-2. 物資の確保

避難所の質向上及び分散避難の推進を踏まえ、関係団体・県内企業とも連携して必要な物資の備蓄、供給の見直し充実を進める。

各世帯においては、水、食料、生活必需品、衛生用品について、概ね三日分程度を備蓄することを基本とする。

また、可能な範囲で食料、衛生用品、毛布や寝袋を持参することを基本とする。

その上で、県と市町村は関係団体・県内企業と連携して、県内全域で避難者全員（在宅避難者を含む）に必要な物資供給を確保する。

備蓄食料について、野菜を使ったものや塩分量に配慮したものなど栄養バランスに配慮した食料に転換していく取り組みを県内食品メーカーと協働して進める。

温かい食事を提供するために必要な野菜や肉といった生鮮食品等については、JAグループ群馬やスーパー等の小売り事業者、流通事業者等との協定・契約等に基づき確保する。

こうした取り組みにより県内事業者と連携を強化することで、災害時における県内経済の好循環を図る。

調理場所や調理器具については、避難所となる学校等に付属している設備や給食センターの活用により確保することを基本としつつ²⁹、必要に応じて飲食店等との連携によりキッチンカーを確保する。

²⁹ 「群馬県災害時栄養・食生活支援ガイドライン」を参照

簡易ベッドやパーティション、避難所用テントについて、避難所に来る全ての避難者に提供できるよう、関係団体との協定・契約や備蓄により必要数を確保する³⁰。

避難所となる施設の設備の状況に応じて、トレーラートイレ・コンテナトイレも活用しつつ、プライバシーが十分確保され明るさなどが確保できるトイレを必要数確保する。

また、シャワーや入浴について、既存の施設・設備の活用や仮設風呂の調達、入浴施設への輸送手段等について準備する。

市町村は、こうした必要物資の数量を決定するため、分散避難の影響も加味して避難所への想定避難者数を推計する。

³⁰ 他県での事例を踏まえ、まずは迅速に避難者数の半数程度のベッドとパーティション、避難所用テントの確保を担保することを目指す

2-3. 新型コロナウイルス感染拡大防止等の衛生管理

ここまで見てきたように、避難生活の質を向上することは新型コロナウイルス感染症等の感染症拡大防止にもつながる。

密を避けつつ難を避ける観点からも、まずは避難所への避難に加えて、事前に様々な選択肢を検討することが重要。

市町村は、可能な限り多くの避難所開設を図るとともに、要配慮者等については群馬県旅館ホテル生活衛生同業組合との協定³¹を踏まえ、ホテル・旅館を積極的に活用する。

加えて、避難所に行く場合は、避難者が歯ブラシ等の衛生用品、マスク、体温計を持参することを周知する。

避難所での発熱者や体調不良の方の状況について、市町村の避難担当部局と保健担当部局、保健所との間でスムーズに情報共有を行うとともに、特に下記の点について徹底する³²。

併せて、発熱等で新型コロナウイルス等の感染症罹患が疑われる方専用のスペースとして、専用個室や専用避難所を確保する。

- ・ 検温等の避難者の健康状態の確認について、避難所への到着時に行うこと
- ・ 避難者や避難所運営スタッフは、頻繁に手洗いするとともに、咳エチケット等の基本的な感染対策を徹底すること
- ・ 物品等は定期的に家庭用洗剤等を用いて清掃すること
- ・ 時間を決めて定期的に清掃することによりトイレを清潔に保つこと
- ・ 手指を清潔に保つことができるよう手洗い場や石けん、消毒用アルコールを確保すること

³¹ 災害時における宿泊施設の提供等に関する協定（R2.7.30）

³² ここで列記した事項を含め、具体的な避難所レイアウトや注意事項は、内閣府「新型コロナウイルス感染症対策に配慮した避難所運営のポイント」（令和2年6月）や、内閣府・消防庁・厚生労働省「避難所における新型コロナウイルス感染症への対応の参考資料について」（R2.5.21 通知）を参照

- 避難所内は十分な換気に努めること
- 発熱や咳の症状のある方や濃厚接触者の方には、専用のスペースを確保すること。その際、可能な限り個室にするとともに、専用のトイレを確保すること。専用スペースや専用トイレは一般の避難者とはゾーンや導線を分けること
- 定期的に保健師、看護師等の巡回による問診や健康相談を行うこと

2-4. 避難所の運営

避難所は生活の場であり、避難者自身が運営するという意識の下、女性、高齢者等の様々な立場の人が参画して運営する仕組みにすることが重要。

妊産婦、乳幼児、高齢者、障害者といった配慮が必要な方々に必要なスペースや医療機器の電源確保、見守り体制を確保するとともに、避難者の健康管理を保健所と連携して行う。

外国人や性的マイノリティの方も含め、個々のニーズに合わせて運営される必要がある。

女性は特別なニーズを持っていること、避難所において女性が弱い立場に置かれやすいという指摘があること等を十分踏まえる必要がある³³。

避難所運営の意思決定において、女性が意見を言う機会が確保され、運営に反映される運営体制や雰囲気になるよう、避難所運営者は気を配らなければならない³⁴。

その上で、女性用更衣室、女性用物干し場、授乳室、といったスペースを確保することが必要となる。

避難所生活は、子どもにとっても大きなストレスとなることにも留意すべき。加えて、幼い子どもを持つ親は、子どもが周囲に迷惑をかけることや、子どもが過ごす場所がないことに不安や不便を感じることも指摘されている³⁵。

子どもが過ごせるスペースの確保や、保護者同士が交流できるよう工夫する。

³³ 熊本地震において、避難所内で男女別の配慮がなかったとの回答が63% 内閣府「平成28年度避難所における被災者支援に関する事例等報告書」

³⁴ 女性は家庭的責任を負っていることも多く、育児、介護、衛生、栄養等に関する困りごとや要望、対応方法に関する知識・経験をより多く持っている傾向にあることも指摘されている。 内閣府「避難所運営ガイドライン」

³⁵ 熊本市男女共同参画センターはあもにい「熊本地震を経験した『育児中の女性』へのアンケート報告書」

また、飼い主が責任を持って避難所でペットを飼育するために、動物愛護センター等と連携し、事前にペット同行避難のルールを決めておくことが重要。同時に、動物が苦手な人、動物にアレルギーを持っている人に対して十分に配慮する。

在宅避難者に物資を提供するため、避難所や公的施設を活用して地域ごとに支援拠点を設置³⁶するとともに、SNS、回覧板、広報車等を活用した情報発信を行う。

特定の避難所に避難者が集中することを避けるため、アプリやSNSを活用して住民が各避難所の空き状況を確認できるようにする。

³⁶ 屋外に配給ステーションを設け、時間を区切って受け取りにきてもらうといった密を避けるよう工夫する

3. 自然災害にオール群馬で立ち向かう ～災害レジリエンスNo.1を実現する～

今後頻発化、激甚化していく自然災害に対して、県民、市町村、県、民間事業者、地域コミュニティ、NPO等がオール群馬でスクラムを組んで立ち向かう。

関係者それぞれが、これまでの認識を越えた対応が必要となる局面を見据えて平時から取組みを進める。

3-1. 県民、行政、事業者等の協働

各地域コミュニティの存在は重要。地域において各人、各機関が当事者として、自分にできることを行い周りの人々と協働することにつながり、絆を作っていく。

人の役に立つこと、人に感謝されることが自分の喜びになるという気持ちは、人間の中にもともと存在する。その気持ちに基づいて行動する力を大切にする。

各地域において、自治体、研究機関、民間事業者、地域の団体などのさまざまな主体が連携し地域課題を解決していく「共創」の取組を進める。

県及び市町村は、多くの事業者団体、民間事業者と物資提供や輸送に関する協定を結んでいる³⁷。発災時にスムーズに実行されるため、毎年出水期の前等のタイミングで、定期的に協定内容を確認し、活性化する。

避難所の設置やそれに付随する業務は市町村が行うことが基本となっており³⁸、県はそれを補完する役割である。

災害が頻発化、激甚化する中で、県民の命と安全を守るためには、こうした従来の認識にとらわれない対応が必要な局面が顕在化する事が想定される。

³⁷ 県はスーパー、東日本段ボール工業組合、群馬県トラック協会等合計 96 件の災害時応援協定を締結している。
(R2.5 時点)

³⁸ 災害対策基本法
(市町村長の避難の指示等)

第六十条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者等に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

2～8 (略)

県と市町村の役割に主眼を置いて、避難の3つの段階についてそれぞれ下記のとおり整理する。

「命を守る避難」における一時避難や命を守る行動について市町村が中心となりその役割を担う。

一定期間の避難生活が必要になる「短期の避難生活」においては、県と市町村が協力して避難所の質の向上を図る。県は各避難所をモニタリングしアセスメントを行う。併せて、状況に応じた必要物資の追加投入、職員派遣の機動的実施、市町村区域を越える広域での避難所や福祉避難所の入所調整を行う。国からの支援は、県が一元的に調整する。

「長期の避難生活」では応急仮設住宅（建設型、賃貸型）や公営住宅の確保を県が中心となり進める。

これらの取組に実効性を持たせるため、公助を担う行政と自助・共助を担う地域住民の防災コミュニティが、事業者等と連携し、お互いの役割を分担して、地域の防災力の強化を図るための住民参加・協働による各種訓練を実施する。

3-2. 新たな枠組みの構築

災害時には県と市町村の基本的な役割を踏まえつつ、関係者が機動的、効果的に連携できる枠組みを構築する。

具体的には、県は平時から物資の備蓄状況を把握し、発災時には避難所の開設状況を把握するとともに状況をモニタリングして、定期的にアセスメント³⁹を実施する。

加えて、被災市町村に必要な物資を他の市町村から横展開したり県の備蓄を配布する。加えて、必要に応じて、市町村区域を越えた広域避難における避難所や福祉避難所の入所調整を行う。

こうしたことを県、市町村、関係団体で協力して実行する枠組みとして、群馬避難総合対策チームを設置する。

また、各避難所においては、温かい食事を提供するための食材や、簡易ベッド・パーティションを避難者に確実に提供するため、各避難所ごとに物資マネジャーを置く⁴⁰。

今後5年間で本ビジョンの実装を進めるためにロードマップを定め、群馬避難総合対策チームにおいて順次対策を実行に移していく。

³⁹ 発災から3日目、7日目に実施することを想定

⁴⁰ 「ぐんま地域防災アドバイザー」の活躍が期待される

3-3. さらなる取組

こうした対策を進めながら、命と健康を守るため避難所の更なる質の向上について不断の検討を行う。

例えば、

- ・ 世帯単位で居住用のテントを設営し、その中に簡易ベッド等を設置することで生活空間とすること
- ・ 避難所にキッチントレーラー等を配備し調理師等のスタッフが活躍できる仕組み
- ・ ホテルや旅館へ直接避難する際の支援の在り方等、普段の生活と同程度のプライバシー及び質が確保された避難所の在り方について研究、検討を進める。

併せて、体育館等での避難所生活をできる限り短期間とし早期に仮設住宅等に移るようにするためにはどのような対策が必要か、という観点も重要。

命と健康を守るため、抗いきれない自然災害に県民と行政が一体となって向かい合う取り組みを進めることで、自然災害による死者「ゼロ」、災害レジリエンス No.1 を実現する。

群馬県災害時の避難対策に係る検討会議

委員名簿

○外部有識者

氏名	所属・職名
片田 敏孝（座長）	東京大学大学院情報学環特任教授
金井 昌信	群馬大学大学院理工学府教授
阪本 真由美	兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授
榛沢 和彦	新潟大学医歯学総合研究科特任教授

五十音順敬称略

○市町村

市町村名	職名
前橋市	総務部長
高崎市	総務部長
桐生市	共創企画部長
伊勢崎市	総務部長
太田市	総務部長
沼田市	総務部長
館林市	総務部長
渋川市	危機管理室長
藤岡市	総務部長
富岡市	総務部長
安中市	総務部長
みどり市	危機管理課長
榛東村	総務課長
神流町	総務課長
甘楽町	総務課長
嬭恋村	総務課長
昭和村	総務課長
邑楽町	安全安心課長

○県関係部課

所属名	職名
総務部	副部長（危機管理担当）
生活こども部生活こども課 人権男女共同参画室	室長
健康福祉部健康福祉課	課長
農政部農政課	課長
県土整備部河川課	課長
教育委員会管理課	課長
行政県税事務所長	オブザーバー

○外部関係機関（オブザーバー）

機関名
前橋地方気象台
陸上自衛隊第12旅団
社会福祉法人 群馬県社会福祉協議会
一般社団法人 群馬県建設業協会

審 議 状 況

第1回

1 日時

令和2年12月22日（火）

2 議題

- ・近年の災害における課題と今後の方向性について
- ・災害時における避難の基本的考え方について
- ・住民の意識・行動変容について

第2回

1 日時

令和3年1月21日（木）

2 議題

- ・選択肢の多様化について（車中避難、在宅避難の留意事項）
- ・避難所の量と質の向上について
- ・物資の備蓄について
- ・要配慮者対策について
- ・市町村と県の役割分担について

第3回

1 日時

令和3年2月26日（金）

2 議題

- ・「災害時における避難の基本的考え方」（案）について