

乳幼児の災害支援を拡充し、
安心して子育てができるまちをつくる

新潟県柏崎市 田村 早紀



1. はじめに

日本は気象や地理などの自然条件から大規模な災害が発生しやすく、災害大国と表現される国土を持つ。また、自然条件だけでなく、都市構造など社会条件の変化により、災害発生の要因は複雑・多様化する傾向を見せている。

本市も例外ではなく、多くの災害リスクを抱えていることから、災害対策は急務であるといえる。過去に大規模な災害を経験した本市の現状を踏まえ、今後の災害施策について考察していきたい。

2. 柏崎市の概要と災害リスク

(1) 市の概要

本市は、新潟県のほぼ中央部に位置し、東西が約 27.4 km、南北が 40.2 km、総面積は 442.03 km²である。南西から東部一帯にかけて山脈に囲まれ、北西方向は約 42 kmに及ぶ海岸線が日本海に面している。日本海沿いには砂丘が広く発達し、その南麓に市街地が立地している。

(2) 災害リスク

気候は、梅雨期から夏にかけての降水量が多いだけでなく、冬も雪や雨として降水量の多い典型的な日本海側気候に属している。特に、中小河川が多いことから、大雨については十分な警戒が必要である。また、山間部は地質的に、多量の雨や融雪により、土石流、地すべり、山腹崩壊などの災害発生の危険性が高い。積雪も 2～4m と非常に多く、雪害をもたらす。

過去には大震災も発生しており、近年では、平成 16 年新潟県中越地震・平成 19 年新潟県中越沖地震と短期間に 2 度の被災を経験した。特に新潟県中越沖地震では、死者 14 人、負傷者 1,600 人以上、避難者は最大 12,724 人に上る大規模な被害が発生している。

3. 要配慮者の災害支援に対する問題提起

災害発生時、被災者の中でも特に支援が必要となるのは「要配慮者」である。要配慮者とは、災害対策基本法に規定されており、高齢者や障がい者、乳幼児など、災害時に特に配慮を必要とする者を指す。

東日本大震災では、犠牲者の過半数を高齢者が占め、障がい者についても、死亡率が被災住民全体の 2 倍に上ったといわれている。また、直接の被害だけでなく、避難所での長期生活を余儀なくされた結果として、健康を害し、復旧・復興に向けての生活再建フェーズへの移行が難しいケースも見られたという。過去の災害からも分かるように、高齢者や

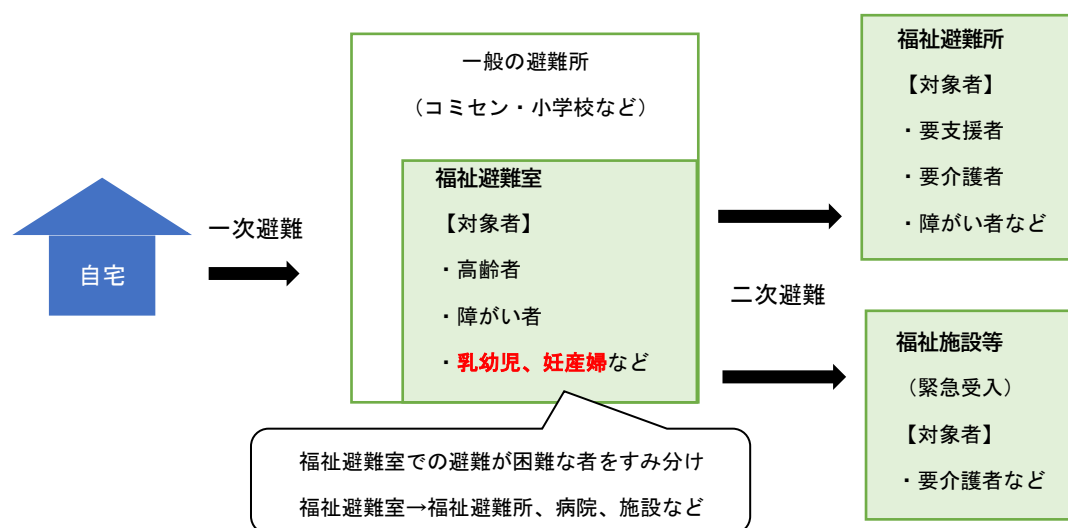
障がい者は、自力又は家族の支援のみによる避難やその後の避難生活が困難な場合が多く、犠牲者も多く発生していることから、本市では、要配慮者の中でも特に、高齢者や障がい者を中心とした災害支援を強化してきた。

しかしながら、要配慮者である「乳幼児」についても、災害時には様々な困難があり、高齢者や障がい者と同様に、災害支援の強化が必要であると考え。これからの地域社会を担う子どもたちが健やかに成長するための子育て環境を整えることは、将来の担い手を育てることにもつながり、本市が全庁的に取り組む重要な課題のひとつである。高齢者や障がい者への支援体制が整備されてきた次の段階として、また、安心して子育てができる環境を整えるという観点からも、乳幼児に対する災害支援の強化について考えていくこととする。

4. 現在の要配慮者への避難支援

まず、現在の要配慮者への災害支援体制について確認する。本市では、福祉避難所運営マニュアルを作成し、要配慮者の支援体制を整備している。福祉避難所とは、一般の避難所で長期生活を送ることが困難である要配慮者を対象とした避難所を指し、市内 2 か所の公共施設を指定している。一般の避難所に避難した避難者の中から、避難生活が困難である高齢者や障がい者などを選定し、福祉避難所や福祉施設への二次避難を誘導することとしている。一般の避難所での避難生活が続けられる要配慮者については、一般の避難所内に要配慮者専用の区画として、パーティションで区切った空間や個室などを利用した福祉避難室を設置することとしている。

乳幼児への支援体制について整理すると、一般の避難所に設置した福祉避難室での避難生活を原則としており、福祉避難所などの二次避難先への誘導体制が具体的に示されていない現状にある。



図表 1 福祉避難所マニュアルにおける福祉避難室・福祉避難所のイメージ
(柏崎市資料より著者作成)

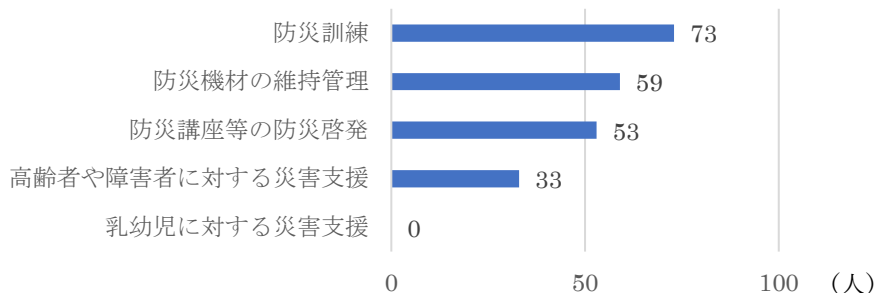
5. 一般の避難所における乳幼児避難の課題

では、乳幼児が一般の避難所で避難生活を送ることに問題はないのだろうか。乳幼児の避難生活を取り巻く環境について確認することとする。

(1) 支援対象としての認識の不足

まず、避難所の運営側の視点から、避難所の環境について確認する。本市では、新潟県中越沖地震の教訓から、地域住民が自主的に結成する自主防災組織の育成を進めるとともに、自主防災組織と連携した災害支援体制の強化を図ってきた。地域と公的支援をつなぐ拠点となる避難所の運営には、自主防災組織の存在が欠かせないことから、自主防災組織の活動の現状から、乳幼児の避難生活について考察することとする。

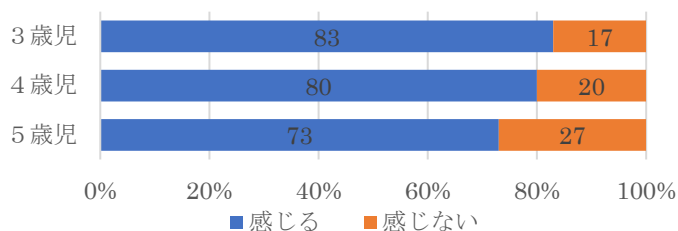
防災事業に参加した自主防災組織関係者 137 名にアンケート調査を実施したところ、自主防災組織では、防災訓練や防災講座、防災機材の維持管理など、全地域住民を対象とした基本的な防災活動が活発であることが分かった。次に多い活動は、高齢者や障がい者へ災害支援であり、避難時に支援が必要な避難行動要支援者の把握や、平時からの訪問、担架や車椅子を使用した訓練の実施などが挙げられた。高齢者や障がい者を対象とした災害支援体制の構築を重点的に進めてきた結果が着実に現れている一方で、乳幼児を対象とした支援についての回答は無かった。地域防災の中心を担う自主防災組織の活動の傾向から、乳幼児が要配慮者であるという地域住民の認識は低く、一般の避難所において配慮がされにくい環境にあることが懸念される。



図表 2 自主防災組織の活動
(柏崎市資料より著者作成)

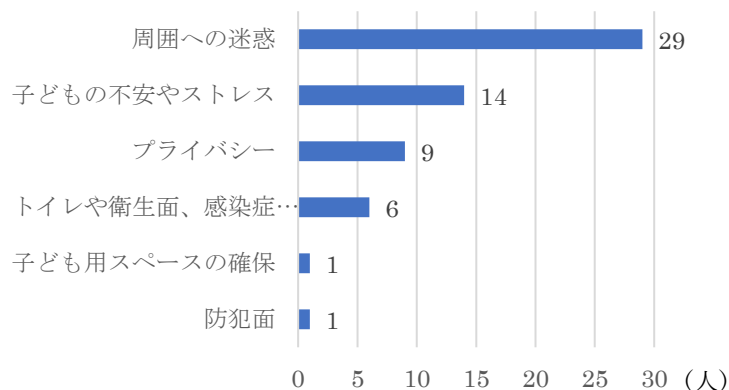
(2) 避難生活に対する保護者の不安と乳幼児への影響

次に、避難者の視点から、避難所の環境について確認することとする。一般の避難所に避難することについて、保護者はどのように感じているのか、市内保育園 3～5 歳児の保護者 69 名を対象にアンケート調査を実施した。幼児を連れて避難所に避



図表 3 避難所に対する不安や抵抗
(柏崎市資料より著者作成)

難することに対し、不安や抵抗を感じる保護者が 7 割を超え、子どもの年齢が下がるにつれて割合が高くなることが分かった。また、不安や抵抗を感じる理由として、子どもの泣き声や騒ぎ声が周囲の迷惑になるのではないかと、いつもと違う環境により、子どもの不安やストレスが大きくなるのではないかという懸念が上位に挙げられた。



図表 4 避難所に対し不安や抵抗を感じる理由
(柏崎市資料より著者作成)

内閣府は平成 28 年熊本地震について、避難所における被災者支援に関する調査結果を報告している。発災直後には、同じように乳幼児連れの家族がいる避難所を探したり、夜泣きで迷惑をかけるといけないという理由から、駐車場で一晩明かしたという事例があった。避難者は心身ともに様々なストレスを抱えているが、乳幼児を連れていること自体が更なるストレスの要因になり得る現状から、避難所における保護者への配慮や支援が不足していることを認識しなければならない。また、震災の影響から自傷行為を行う子どもが見られたという事例も報告されており、避難所での生活は、乳幼児の今後の発達に多大な影響を及ぼしかねない。

このような事例から、保護者と乳幼児にとって一般の避難所は過酷な環境にあり、それらを心配した結果が、保護者の不安としてアンケート結果に現れていると考える。発災直後の混乱期は特に、避難所を中心とした災害支援になることが予想され、避難所に避難していない被災者の把握には時間を要することから、避難を躊躇したことにより、更なる支援の遅れや犠牲者の増加につながる懸念される。

(3) 一般の避難所における環境の整備

一般の避難所における様々な懸念を解消するには、乳幼児の避難生活の環境を整えることが重要である。長時間哺乳できない環境は乳児の生命危機に直結することや、日常と異なる環境に置かれることは乳幼児の心身の健康に影響を及ぼすことから、避難所運営において、授乳・調乳室や子どもの遊び場は、発災直後から優先的に整備される必要があると考える。しかしながら、乳幼児が要配慮者であることの認識が低い現状では、環境の整備に時間を要することが予想される。また、一般の避難所内に福祉避難室を設置したとしても、他の避難者と避難生活を送ることに変わりはなく、避難所に対する保護者の不安の解決には至らない。

このことから、乳幼児が一般の避難所において避難生活を送るには多くの困難があり、乳幼児の災害支援の拡充を図ることは必要不可欠であると考えられる。

6. 提言

今後、乳幼児の災害支援の拡充を進めていくための最初のステップとして、高齢者や障がい者と同等の避難誘導體制を構築することを提言したい。乳幼児が避難できる二次避難先を確保し、一般の避難所から二次避難するための誘導體制を整備することが、乳幼児支援の第一歩であると考え。また、一般の避難所だけでなく、二次避難先というより充実した避難環境が確保されていること自体が、保護者の安心感となり、避難を躊躇したことによる逃げ遅れなどの犠牲者の減少にもつながることを期待する。

7. 高齢者や障がい者と同施設への避難誘導についての検討

乳幼児の避難誘導體制を整備するにあたり、まず、乳幼児を高齢者や障がい者と同じ二次避難先へ避難誘導することについて検討することとする。

現在、高齢者や障がい者の二次避難先として、介護施設などの福祉施設と福祉避難所が整備されている。このうち、乳幼児の二次避難先として考えられるのは、市内の公共施設 2 か所を指定している福祉避難所である。しかし、対象者に必要な機能や物資が異なることや、泣き声や騒ぎ声が他の避難者に迷惑になるのではないかとという保護者の不安の解決には至らないことから、既存の福祉避難所への避難誘導対象として乳幼児を追加することは難しく、新たに乳幼児専用の二次避難先を設置する必要があると考える。

8. 乳幼児専用の二次避難先に必要な機能

では、新たに乳幼児専用の二次避難先を設置するにあたり、必要な機能について考えることとする。乳幼児期は成長が著しく、年齢に応じて必要な支援が異なり、保護者のニーズも変化することから、次の 2 つの機能を備えたい。

(1) 妊産婦・乳児専用の避難スペース

1 つ目は、妊産婦・乳児専用の避難スペースである。妊産婦や乳児は、医師や助産師、保健師などの専門家による支援が必要であることから、妊産婦及び乳児とその母親を対象とし、乳児の月齢や母体の状況に応じたケアを受けられる環境を整備したい。

この避難スペースに必要な設備として考えられるのは、まず、乳児や妊産婦が体を横にできる空間である。健康面から土足で入室可能な空間やフローリングではなく、和室やカーペット等が敷かれた空間とし、人数分のベッドの設置が望ましい。そして、複数の避難者が共同生活を送ることから、パーティションなどにより、プライバシーを確保することが必要である。そのためには、十分な大きさの備蓄倉庫も必要である。ベッドやパーティションなどとともに、ミルクや離乳食、オムツ、女性用品などを備蓄し、災害発生直後の混乱期を耐えられる物資を備えたい。

(2) 子育て世帯専用の避難スペース

2 つ目は、子育て世帯専用の避難スペースである。乳幼児を連れた家族が一般の避難者に気を遣うことなく、避難所への避難を選択することができるよう、子育て世帯専用の避難スペースを設置したい。子育て世帯専用とすることで、子どもの声が他の避難者の迷惑になるのではないかなどという保護者のストレスや不安が緩和され则认为。そして、乳幼児の精神安定の面から、乳幼児を連れた家族と一緒に避難できる空間としたい。乳児を連れた避難者の中には、家族と一緒に生活したいと考える世帯もあること

から、妊産婦・乳児専用の避難スペースと子育て世帯専用の避難スペースを選択できることし、ニーズに合わせた支援を図りたいと考える。

この空間の確保に必要な条件として優先したいことは、広い避難スペースである。一般の避難所では使用を制限されるテントの設置を認め、プライベート空間を確保したいことから、一定程度の面積の確保が必要である。また、子どもたちが自由に遊べる空間も必要である。走り回れる場所や遊具などが確保できるとストレスの緩和につながる。

では、どの程度の広さが必要になるか避難スペースについて試算する。令和 6 年 12 月に内閣府は自治体向けの避難所に関する取組指針・ガイドラインを改定し、避難所における避難者 1 人当たりの住居スペースは、これまでの 1.65 m^2 (約 1 畳) から 3.5 m^2 が望ましいとされることになったが、本市では、従来から 4.0 m^2 が確保されている。令和 6 年 3 月末時点での乳幼児 (0~6 歳) の本市の人口は 2,916 人である。乳幼児 1 人につき両親 2 人が一緒に避難することとすると、対象者の総数は $2,916 \text{ 人} \times (\text{乳幼児 } 1 \text{ 人} + \text{両親 } 2 \text{ 人}) = 8,748 \text{ 人}$ である。このうち、避難者数を新潟県中越沖地震時の人口に係る避難者割合 12.5% を基準とすると、避難者数は $8,748 \text{ 人} \times 12.5\% = 1,093.5 \text{ 人}$ となる。全ての避難者が二次避難先に避難すると仮定した場合、必要な避難スペースは 1 人当たり $4.0 \text{ m}^2 \times 1,093.5 \text{ 人} = 4,374 \text{ m}^2$ になる。全ての避難者が二次避難するとは限らないが、家族も避難の対象とすることから、同規模の広さを想定する必要があると考える。

9. 柏崎市にある既存公共施設の活用の検討

次に、新たな乳幼児専用の二次避難先の設置場所について考えいく。二次避難先については、乳幼児が安心して避難生活を送ることができるよう、日常的に乳幼児が利用する施設を活用したい。保護者にとっても、日常的に使い慣れた空間が避難所になることで、避難生活がイメージしやすく、安心感にもつながると考える。そこで、日常的に乳幼児に利用されている本市の既存公共施設について、前章で述べた 2 つの機能を有することができるか検討することとする。

(1) 保育園

1 つ目は、保育園である。子どもたちが日常的に通い、乳幼児に特化した福祉施設として機能を有していることから、第一候補として検討することとする。市内の公立保育園は 13 園あり、市内全域に点在していることから、被災した乳幼児がアクセスしやすい利点がある。また、複数の保育園を同時に二次避難先として開設することで、一定規模の避難スペースを確保することもできる。

懸念点は、人員の不足である。本市では、市内 203 か所を一般の避難所として指定しており、他市と比較しても人口に対する避難所数が充実している。一方で、避難所の担当者として割かれる市職員の割合が多くなるというデメリットもあり、更に複数の避難所を同時に開設するとなると、初動対応時の人員の不足が心配される。

(2) 元気館

2 つ目は、元気館である。元気館は、子育てに関する公的機能を集約し、各種申請や

相談、保育士による手遊びや絵本の読み聞かせなどを行うなど、乳幼児が日常的に利用する頻度が多い施設である。子どもが遊べるおもちゃや絵本を備えた空間が整備されていることや、授乳室などの設備が整っていることなど、乳幼児に特化した施設として避難先の候補となり得る。

しかし、元気館は子育て施設であると同時に、デイサービスセンターが所在するなど福祉施設としての機能を持ち合わせており、現在、災害時の高齢者や障がい者の福祉避難所として指定している施設のひとつである。高齢者や障がい者の福祉避難所を別の施設に指定することも視野に入れながら活用を検討する必要がある。

(3) 子どもの室内遊び場「キッズマジック」

3つ目は、キッズマジックである。市内の商業施設内にあるキッズマジックが、令和7年4月にリニューアルオープンする。キッズマジック利用者へのアンケート結果を反映し、ニーズを押さえた遊具が設置されることも特徴のひとつであり、年間を通じ降水量が多い本市の室内遊び場として、多くの子育て世代が利用することが予想される。

課題は、キッズマジックが民間の商業施設のテナントのひとつとして所在することである。また、設備の面では、大型の遊具が設置されるため、生活空間として利用できる床面積が少ないことなどから、十分な避難スペースの確保が難しい。それぞれの避難所にいる子どもたちの遊び場として機能させることは可能であるが、避難先としての指定には課題がある。

10. 新たな公共施設「柏崎セントラルガーデン（仮称）」を乳幼児の二次避難先に

既存の公共施設それぞれの特徴を活かすことで、乳幼児支援の幅が広がることが考えられるが、乳幼児の二次避難先として指定することには課題が残る。このことから、新たに建設が予定されている公共施設を乳幼児の二次避難先の第一号として整備し、既存の公共施設への展開や、更なる災害支援の拡充についての可能性を探っていくことを提案したい。

令和3年に柏崎市役所が移転したことから、旧庁舎の跡地では、新たな複合公共施設の建設が予定されている。旧庁舎の跡地は中心市街地に位置し、教育機関や図書館、陸上競技場などの教育文化・スポーツ施設が周辺に立地するほか、小売・サービス店舗が立ち並ぶ商店街にも隣接している。若者が集まりやすい環境にあり、市民の認知度が高い場所であることから、若者や子育て世代をターゲットに「人が集まり新たな活動・交流を生む柏崎の中心拠点」として現在設計作業が進められている。

これまでに導入が決定している機能の特徴を踏まえ、乳幼児の二次避難先として本複合施設を活用する利点について確認することとする。



図表 5 柏崎セントラルガーデン（仮称）のコンセプト
（出展：柏崎市ホームページ）

(1) 基本的な避難所としての機能

大規模災害が発生すると、多くの避難者に対応するため、屋外に炊き出し場や仮設トイレなどを設置する場合が多い。本複合施設の屋外には、スポーツやイベント、子どもの遊び場として活用されることを想定した芝生広場が設置されることから、必要な機能の設置が可能である。

また、災害時にも安定した電力を確保できることも大きな利点である。エネルギーのまち柏崎のシンボルとして、電力の地産地消をコンセプトのひとつとしている本複合施設の電力は、施設内に設置する太陽光や風力などのスマートエネルギー（再生可能エネルギー）により供給される。年間の寒暖差が激しく、猛暑や厳寒時の停電が災害になり得る本市では、避難所における電力の確保が欠かせないことから、本複合施設を避難所として有効活用したい。

(2) 乳幼児に配慮した施設設計

本複合施設の中でも特に多世代交流センターは、乳幼児に配慮した設計を進めていることから、妊産婦・乳児専用の避難スペースに適していると考えられる。多世代交流センターは、年代を問わずどの世代も利用しやすい空間として、多目的室やスタジオ、カフェ、乳幼児の遊び場などが整備される予定である。

二次避難先として整備することを想定した機能として、施設内に授乳室やオムツ交換台、調乳スペースを整備したい。既設することで、日常的に多くの子育て世代が利用しやすい施設として、災害時にもためらうことなく避難を選択してもらえる空間を確保したい。また、各部屋には、避難者の状況に合わせて大きさや部屋数を変えることができる仕切を設置したい。乳児の月齢による発達や性格、妊産婦の状態に合わせた環境を整

えるため、仕切られた複数の部屋が必要になることから、避難者の状況に応じた多様な使い方ができる機能を付加したいと考える。

(3) 十分な避難スペースの確保

本複合施設に設置される屋根付き多目的広場は、約 2,700 m²の規模があり、天候に左右されずにスポーツが楽しめる施設である。この場所は、防寒機能や照明、壁付きであり、広いスペースが確保できる屋内空間となることから、子育て世帯専用の避難スペースとしての活用に適している。8 章で試算した避難スペースに必要な面積には及ばないが、二次避難先の第一号として設置するには、十分なスペースが確保されていると考える。



写真 1 屋根付き多目的広場のイメージ
(出展：柏崎市ホームページ)

また、この建屋内には子どもが自由に遊べる遊具を設置する予定である。発災直後の避難所では、最低限の生活サイクルを整えることが優先され、子どもの遊び場は発災から数日後の検討・設置となることが予想される。この問題を解消するためにも、避難所に遊び場を設置するのではなく、遊具が既設されている場所に二次避難先を設置する利点があると考ええる。

11. 避難所の実証実験を兼ねたイベントの開催

乳幼児の二次避難先を設置し、災害支援の拡充を図るにあたり、柏崎セントラルガーデンを活用し、実証実験を兼ねた避難所の体験イベントを実施することで、更なる乳幼児支援の展開を探りたい。参加者にとっては、避難することの利点や日常生活と比較した時の不足を正しく理解してもらう機会となり、避難所の実情を知ることによって避難生活に対する不安感の解消につながると考える。また、イベントの運営側にとっても、避難所運営訓練として災害対応を模擬体験することができる。本市では、新潟県中越沖地震以降、幸いにも大規模な災害は発生していない。当時の災害対応を経験していない世代が今後を担っていくことから、運営側の対応力を強化することも、災害支援の拡充につながると考える。

避難所を体験してもらうには、防災への参画のハードルを下げ、防災を身近に感じてもらう仕組みが必要である。子育て世代が気軽に防災に参画できる機会として、イベント要素を組み込んだ避難所体験会を実施したい。イベントは防災を前面に掲げた内容ではなく、若者や子育て世代をターゲットとした企画とする。キッチンカーなどの飲食店や子ども向けブースを中心とし、その一角に防災ブースを設置することにより、参加者と防災の接点を作る。そして、災害を想定した避難所を設置し、見学会を行うことや、子育て世帯専用の避難スペースでは、夜間にキャンプイベントと称した避難所生活の体験会を実施する。実際に体験することで、身に付くことや、分かること、そして参加者の気づきによって、避難所の更なる改善につながり、参加者と運営側双方の防災力の向上が図れるものと

考える。

妊産婦や乳児を対象とした福祉避難所の設置は全国で広がっているが、幼児を含む子どもに特化した避難先を整備している事例は少ない。柏崎セントラルガーデンでのイベントを皮切りに、避難所での支援のニーズや問題点を洗い出し、乳幼児の二次避難先の実用に向けた第一歩とし、今後の乳幼児支援の展開を探っていきたい。

12. おわりに

本市が甚大な被害を受けた震災から約 20 年が経とうとしている。当時、防災の最前線で活躍した世代から世代交代が行われ、防災とまちづくりをともに考えてきた本市の災害施策も過渡期を迎えている。また、時代の流れとともに、災害の状況や災害支援に対するニーズも多様化している。震災を経験していない世代が増えていく中、これまでに培ってきた経験と教訓を次世代に引き継いでいくとともに、防災の視点からも安心して子育てができるまちづくりを推進していきたい。

【参考文献】

- ・新潟県「新潟県中越沖地震」
- ・柏崎市「地域防災計画（令和 5 年度修正）」
- ・総務省消防庁「消防白書」
- ・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など報告書」
- ・内閣府「避難所運営ガイドライン（平成 28 年 4 月）」