



## 避難生活の環境変化に対応した支援の実施に関する検討会（第5回）

### 議事要旨について

#### 1. 日時・会場

令和5年11月22日（水）10:00～12:00

中央合同庁舎第8号館3階 災害対策本部会議室

#### 2. 出席者

【対面】阪本座長、有吉委員、齋藤委員、菅野委員、鈴木委員  
田崎委員、明城委員、丸山委員、八巻委員、

【オンライン】中原委員、吉原委員

#### 3. 議題

(1) 論点の中間整理（案）について

(2) ホテル・旅館の活用及び指定避難所以外の避難所の取組について

(3) 第6回以降の進め方（案）について

#### 4. 議事要旨

- ・上記の議題（1）（2）（3）について事務局からの説明の後、議題（1）については各委員から意見をいただき、議題（2）（3）については、各委員から挙手にて意見をいただいた。各委員の意見は下記のとおり

#### 1. 論点の中間整理（案）について

##### (1) 避難生活に係る基本的な考え方

- 場所の支援から人の支援への考え方の転換というのは重要であると考えているが、自宅まで入れてしまうと、被災者と避難者の違いについて混乱するかもしれないので、記載が必要ではないか。
- 在宅避難者支援のための施設の整備の必要性をより強調していくことが必要ではないか。場所の支援から人の支援への考え方の転換について強調するとともに、官民連携による被災者支援の前提となる自助、共助の取組について強調することが必要ではな

いか。

- 在宅避難者に着目した支援の必要性は感じているものの、従来型の避難所への支援に重点を置いた施策となっている自治体は多いと思われるため、避難者は避難所の避難者だけではないとの認識から、避難所外避難者等の支援策を早急に検討し、準備を進めていくことが必要ではないか。
- 場所の支援から人の支援へという考え方の転換というのは、幸福追求権の保障であり、被災者の方に選択肢を提示することではないか。今までは、避難所に入り、その後仮設住宅に入り、それが難しい場合には公営住宅に入るといった単線的な選択肢しか提示されてこなかったが、被災者の問題に対し複数の選択肢を提示できることが自立支援の基本的な考え方であり、そこに追いついていくことが必要ではないか。
- 自助・共助・公助の適切な役割分担について、役割分担をしていても、どこかが動けなくなってしまうと、全体的に動けなくなってしまうこともあるため、役割分担だけでなく相互補完の考え方も必要ではないか。また、役割分担だけでなく、車中泊や在宅の避難者の一人一人を支援していくことについて目指す状況の共通認識を持つておくことが必要ではないか。
- 行政負担が増えない仕組みと記載されているが、行政負担が増えないという表現より、官民で力を合わせて取り組んでいくことを示すのも一案ではないか。
- 行政負担に関する記載があるが、災害が起これば地域住民や民間事業者も同じく大変な状況となるため、行政が大変であるから地域の人々の協力を得るのではなく、みんなで一丸となって取り組む必要があるといった記載の方がよいのではないか。
- 役割分担として国がやる部分と県がやる部分、そして市町村がやる部分については具体的な形で明記するべきではないか。行政職員は2～3年の期間で部局を異動することもあることから、次の職員に課題などを引き継げるように見える形で残す手法も必要ではないか。
- 国と都道府県、市町村の役割分担について、国はシステムの設計や災害救助法の見直し、枠組みを変える等の財政基盤を確立し情報を収集して発信していくような交通整理が役割ではないか。都道府県や救助実施市については、市町村の中には小さな組織のところもあるため、ヒト・モノ・カネのバックアップを行い、冗長性を確保することが役割ではないか。市町村については、避難生活を支援するベースとして場所やルール等の生活に密着したところの整備が役割であり、いざ災害が起きた時にタイムラインに沿った取組のスイッチを入れるのも役割ではないか。
- コロナ対応の教訓を踏まえた被災者支援を行っていくことも非常に効果的であり、電話やドライブスルーによる健康管理や物資の個別対応、限られた人数での保健師チームの活動、医療機関や福祉部局との連携などが系統的に実施できれば、自治体も混乱なく被災者支援を迅速に実施できるのではないか。

- 場所から人への支援に転換するとしても、支援する場所が必要であり、行政や生活、保健医療、商業、交通の中心となる場所を指定した場合にも、救助法により支弁することが必要ではないか。
- 場所から人への支援の転換においては、今まで以上に災害対策本部と保健医療福祉調整本部との連携が必要ではないか。平時から支援拠点や車中泊避難場所の訓練に保健医療福祉の関係者も参加し、エコノミークラス症候群の啓発や疾病の予防などに取り組むとよいのではないか。
- 住民の方の自助も重要であり、自宅の不燃化や家具の転倒防止、建築物の耐震化、日常備蓄の必要性、ローリングストックといった住民の方が自宅で避難ができるような準備を意識づけるための啓発を進めることが必要ではないか。
- 過去の災害では、災害公営住宅等が整備され、被災者の方が仮設住宅から移る中で、行政としては命を守るためにどうしたらいいかという防災面についても考えて欲しいと思っていたが、住民の方は、まずは新たなコミュニティ構築が先であり、顔の見える関係ができなければ、お互い助け合うこともできないという声も上がっている。住民の方にもまずは、自助と共助の意識を持ってもらいたいところではあるが、その前にやるべきことが目の前に山積みになっており、人的なところでも課題がある。
- 避難所以外の被災者の支援を進める上で、行政と NPO 等の外部支援団体との関係は記載されているが、行政内部についてももう少し深く掘り下げて、どの部局が支援を検討するのかを記載するべきではないか。例えば福祉サービス利用開始時に収集する情報については、福祉部局が対応しないといけないという形で主語を記載しておかないと、部局間の調整が難しいのではないか。
- 小規模な自治体では、防災担当の職員も数人であったりするので、全てを防災担当の職員で実施するのは難しいと考えており、どの部局で検討を行うか役割分担を明確にするべきではないか。一方で、町村の強みとしては部局の連携がしやすいというところもあるので、役割分担を明確にした上で部局の連携ができればいいのではないか。
- 重層的支援体制整備事業の例も記載されているが、災害時を見据えた平時の福祉にも壁があり、災害時にシームレスに活用できるような部局間や省庁間の壁を越えた事業の制度設計がなされるとより連携が進んでいくのではないか。
- 平時から避難者に対し支援に取り組んでいる事業者が災害時にも継続して支援していくことは、避難者自身にとっても効率的・効果的であるため、平時から民間支援事業者と情報連携し、発災直後に民間支援事業者による支援をスムーズに実施するための連携強化に取り組む必要があるのではないか。
- 場所の支援から人の支援へという考え方の転換を行うためには、他部局や他機関との連携が必要となるが、平時の仕事の中に災害の備えを入れて、中央省庁レベルでも各省が自分たちの仕事であるとの意識を持って取組を進めていくことが必要ではないか。

- 支援拠点を機能させるための方策として、行政の災害対策本部の中に避難生活のサポートチームを設置していく必要があり、サポートチームに様々な関係部局の方に入ってもらい、情報共有を行い、情報の漏れを防ぎながら相互補完で実施していける体制づくりが必要ではないか。
- 場所の支援から人の支援へ考え方を転換するのであれば、災害救助法の対象経費についてもそれに応じた見直しが必要ではないか。例えば仮設トイレについても、避難所に設置されるものは対象となる一方で、在宅避難者が多い集落に設置したものは対象外となっており、この点を見直しすることや、最初の安否確認等の状況把握についても対象とすべきではないか。
- 避難所外の被災者支援において極力行政負担を増大させないということは、マンパワーの部分のみであるべきで、財政的には負担することが必要ではないか。
- 場所の支援から人の支援への考え方の転換について、被災者がどこにいても支援が得られる体制の整備という理念は望ましいが、これを実現するハードルは高く、支援拠点の運営方法や予算措置などの支援体制の整備については具体的な記載が必要ではないか。
- デジタル技術の活用における情報の共有・利用について、デジタル技術の利用とは名簿を見るだけでなく利用に当たって協議も必要であるため、協議するという記載があれば自治体職員も意識できるのではないか。
- デジタル技術の利活用について、システムにおいてもまずはデータベース化を行い、それぞれの自治体で必要なカスタマイズを行った上で、分析を行い医療が必要な方や弁護士につなぐ必要がある方などをクロス集計でき、マッピングができるシステムが必要になるのではないか。こうしたシステムを整備することで自治体の負担軽減につながるとともに、広域的な被災者支援も進むのではないか。
- デジタル技術の活用について、国においてもクラウド型被災者支援システムや次期総合防災情報システムなど様々なシステムを構築しているが、こうしたシステムを連携させて一体的に整備していくことで、現場となる市町村や支援団体なども使用できる使い勝手のよいものにしていくことも必要ではないか。
- 被災地の行政に負担をかけないためにデジタル技術を用いて支援組織を可視化することについて、大きなシステムであると個人情報や各自治体の状況に応じたカスタムが難しくなるという課題があるため、例えばシステムをクラウドに置いてそれをダウンロードしてもらい、各自治体においてカスタムできるような比較的軽いシステムの方がいいのではないか。システムについては、被災地の行政だけでなく、外部支援者の方が登録するメリットがあるものとする必要があり、平時にその地域にいらっしゃる業者や支援組織の方をデータ化して入れておき、外部支援者が被災地を離れるときに引き継ぎの相手を明確化することも必要ではないか。

## (2) 避難者等の状況把握

- 状況把握の優先順位が高い要配慮者の記載として難病患者、生活保護受給者、外国人が挙げられているが、過去の災害においては妊婦について情報把握が難しかったので記載が必要ではないか。
- アウトリーチについて、制度につながっている方々へのアウトリーチについては記載されているが、災害時に重要になるのは制度につながっていないが、支援を必要としている人なので、そのような人達をどのようにみつけるかが重要になるのではないか。
- 避難所外避難者等の支援に当たり、まず避難者の健康状態を把握することが重要であり、保健師、民間の支援団体、福祉事業者等の戸別訪問による避難者一人一人の状況把握を効率的・効果的に実施しなければならないのではないか。そのためには、情報の連携体制や ICT を活用したシステムを構築するとともに、被災者の個人情報を取り扱うために収集した情報を災害時に利用することを明示し、避難者等の個人情報が適切に保護されることが必要になるのではないか。
- 避難者等の状況把握について、居宅介護支援事業者の他に、障害の分野として相談支援事業所なども含めて追記が必要ではないか。また、BCP は義務化されていないが子育て支援センターもアウトリーチの中で大事な地域の支えになっているため、追記すべきではないか。
- 情報把握の調査票について、地域の実情に応じて記載がなされているが、内閣府が標準となる様式を示す必要があるのではないか。
- 情報収集における利用目的の明示について、アセスメントシートの共通化と併せて、個人情報共有の同意の取り方についても具体的に示すことで取組も広がるのではないか。

## (3) 在宅避難者等をはじめとする避難所以外の避難者等の支援拠点

- 支援拠点について、避難所で避難者を受け入れられなくなってしまったときに整備するような記載になっているが、最初から自宅で避難される方を前提とした支援に取り組むという姿勢を示すことも必要ではないか。
- 支援拠点や車中泊避難場所については、設置と開設についてあらかじめ自治体の地域防災計画に記すとともに、必要となる機能の整備についても記載が必要である。公園などの公の施設は、指定管理やパーク PFI に出す場合、災害時に支援拠点や車中泊避難の場所として活用することを前提に機能整備を含む契約とし、整備された電源やトイレを避難してきた方に開放するよう運用するべきではないか。
- 避難所に来られない人のための支援物資を配布する場所や、自治会単位で支援拠点を設定する取組について強調するべきではないか。
- 支援拠点の施設については、地域の方に運営を担っていただくことが重要であること

から、平時の訓練だけではなく、地域の催しの中でも施設や設備を使用してもらう仕組みづくりや働きかけを進めていくため、各住民への意識付けに向けた普及啓発も重要ではないか。

- 在宅避難者とはどのような状況の人を指すのか整理が必要ではないか。また、支援拠点は避難所よりも長期の運用を想定されることから、住民を巻き込んで地域の体制を整えることを考えると、もう少し整理が必要ではないか。
- 在宅避難者等への物資支援に当たり、避難所の避難者と同等に必要な食料等の支援を行うため、避難所以外にも地域の届出避難所や神社等を拠点とし、食料等や家屋の応急修理に必要な物資を配布することが必要ではないか。また、情報提供については、避難所以外にごみステーション、住民が集う商業施設などの掲示板を活用していくことになり、その際の支援拠点の運営管理については、地域住民の共助による支援体制を構築していかなければならないのではないか。

#### (4) 車中泊避難者等への支援

- 車中泊避難者の支援について、災害の種別や規模、時系列によって車中泊避難といっても様々な場面があるため、丁寧に整理して定義することが必要ではないか。
- 車中泊避難場所としてより大規模な広域的な施設も提示されているが、小規模な自治体では施設の確保ができないため、都道府県単位の広域避難場所といった視点での位置づけも検討が必要ではないか。
- 車中泊避難場所の設置について、把握が難しい自宅での車中泊を避けるためにも、大規模な拠点だけでなく、自治会等の単位での支援拠点で、例えば公民館の横の駐車場や公園などの車中泊避難が可能なスペースがあれば車中泊避難場所として検討しても良いのではないか。
- 車中泊避難場所を指定・公表することで、実施場所に誘導するについては賛成だが、事前に公表した場合には、災害の規模によっては車中泊避難場所に避難者が殺到する可能性もあるので、事前に備えておくことが必要ではないか。例えば、周辺の道路で渋滞が発生した場合にどう対応するのか、車中泊避難場所に収容できない場合にほかの場所に誘導するのか、またどのように誘導するのか、車中泊の駐車スペースをどのくらい確保するのか、満員の場所の情報発信をどのように行うのかなどについて事前に検討が必要ではないか。
- 車中泊避難場所の設置について、様々な場所の活用が想定されるが、地震の場合と水害の場合で使用できる場所が異なるため、そのような検討について漏れがないようにすべきではないか。
- 車中泊避難にはエコノミークラス症候群等の健康リスクを伴うため、行政としては、平時から車中泊の危険性についてチラシ等を作成し、住民へ十分周知するとともに、車中泊避難者用に着圧ソックス等を備蓄しておくことが必要ではないか。

- 災害時には、民間事業者の大規模な駐車場を利用し、車中泊避難者に対応することになるため、災害時に備え、民間事業者と協定を締結する必要がある。特に車中泊避難にはトイレの設置が不可欠であるため、車中泊避難場所にトイレがない場合は、リース会社等の民間事業者との協定を視野にいれる必要があるのではないかと。
- 車中泊の支援について、弾性ストックを配布するという記載はあるが、同様に避難所等で掲示されている支援情報についても提供することが必要ではないかと。
- エコノミークラス症候群等が発生しないように「配慮する」という表現がなされているが、啓発のチラシを撒くことや医療チームが巡回して血栓ができていないかのチェックを行うこと、車内の寝床環境のアドバイスを行うことなど様々なことが想定されるため、どこまでを行政の役割とするのかについて具体的な記載が必要ではないかと。

### (5) 平時からの取組

- 計画と訓練と協定について、3つが有機的に絡み合うことが重要ではないかと。協定を締結して終わりではなく、訓練までの調整や担当窓口を確認するといったプロセスが大事であり、協定を締結したら訓練を行うといった記載をしないと異動の早い行政において引継ぎがうまくいかないのではないかと。
- 協定は数多く締結しているが、締結で終わってしまっているため、平時から連携した取り組みをすることが必要ではないかと。
- 避難生活リーダー/サポーター研修はNPOや行政、地域の方と一緒に実施する研修として有効であるが、ウェブなどのコンテンツで研修をアフターフォローし、継続していくことが必要ではないかと。
- 平時から、災害派遣福祉チームが自治体や地域と一緒に取組を行っていくことも、生活支援を行っていく福祉の中では重要であるため、リーダー/サポーター研修に取り組んだ自治体や災害派遣福祉チームなどが一緒に協議ができるとよいのではないかと。
- リーダー/サポーター研修を受講された方が地域に戻ってその地域の方々に自助・共助の意識付けを行い自立性を高め、私ごととしてもらうような手立ても可能ではないかと。
- 個別避難計画の支援や避難所運営、避難所外避難者の支援など、自治会や自主防災組織のリーダー等の役割が次々に増えているように感じるため、役割が重くなり過ぎていないか懸念がある。一人一人が無理なくできる範囲で支援を行うことが今後の取組を継続していく上でも重要になるのではないかと。
- コーディネーターできる人材の育成を進めるべき」との記載は重要なポイントであるが、コーディネートを支援するためのデジタル技術の活用やデータ整理が必要となるため、デジタル技術の議論とセットで行うことが必要ではないかと。

### (6) その他

- 災害時には各省から事務連絡等で様々な支援策が出されるが、こういった支援があるかをまとめた例規集があれば、被災地の行政から各省に問い合わせることなく対応できるのではないか。
- 在宅避難や車中泊避難を選択される方には要配慮者の方も多くいるため、福祉避難所をどのように増やしていくのかという点や、福祉避難所が要配慮者にとっての支援拠点にもなるという視点も重要ではないか。

## 2. ホテル・旅館の活用及び指定避難所以外の避難所の取組について

- 発災後に設置された自主避難所については、行政からの把握が難しいため、自らの発信や行政機関の見回りで発見し、それを指定した上で物資を運搬することが普通のことであり、そうした自主避難所を支援拠点として災害の際に指定していくことが通常の対応になるのではないか。
- 車中泊避難場所の解消や在宅避難者のうち困難を抱える人への対応としても旅館やホテルを活用すべきであり、原則としては、どのような場所に避難しても良好な環境が確保できるようにする必要がある。例えば、避難所の環境が良好であれば、避難所へ誘導するのも重要であり、そうでなければ旅館やホテルを活用すべきであり、避難所とホテルのどちらを選ぶのかという二者択一にならない形で進めていくべきではないか。
- ホテル・旅館での避難生活について、在宅避難者のうち困難を抱える人が避難所や自宅から移動するということは有効であると思う一方で、車中泊避難場所の早期解消を進める観点での活用は難しく、条件の整理が必要ではないか。
- 医療の観点からは、ホテルや旅館を福祉避難所として使用し要配慮者の方を個室に入れてしまうと、1人ずつ介護の手が取られてしまう。一方で、大部屋を使用するとベッドがないこともあるので、活用する旅館・ホテルや必要な物資を予め想定しておかないと対応が後手に回るのではないか。
- 過去の災害においても、ホテルや旅館を利用する方の対象を明確にしなかった結果としてホテルに避難者が殺到してしまい、本来入るべき要配慮者の方が逆に使用できなかった事案もあるため、周知の際には対象を明確化し、事前にリストを作成するなど準備を行わないと活用が難しいのではないか。
- 過去の災害では、ホテル・旅館を活用する場合、各部屋への訪問調査が必要になった例もある。車中泊避難場所の解消という目的からは、車中泊避難をしている理由がホテルに行くことで解消されるのかがポイントになるので、例えば障害があるため車中泊避難をしている場合にはバリアフリーがなされているかなど車中泊を選択された理由を踏まえた対応が必要になるのではないか。
- 届出避難所や認定避難所のような自治体独自の取組についても、あらかじめ設置する支援拠点として災害時には公費負担の対象となるように制度として位置付けていくこ



とが必要ではないか。

- 届出避難所や認定避難所について、自治体の条件によると思われるが、拠点が増えると派遣される自治体の職員も増えることになり、物や情報を届けることが自治体全体の被災者の質の向上につながるのかという意味では危険があるのではないか。
- 届出避難所については、指定避難所との違いが分かりにくく、行政がどこまで支援するのかという問題があるが、自治体によってはサブ的な避難所をあらかじめ用意して、行政が NPO と運営を一緒に協議している事例もあるため、活用にあたってはそうした協議を行うことが前提として必要となるのではないか。

以上