

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

論点の中間整理

令和5年12月8日

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

(論点の中間整理)

目次

I はじめに

1. 検討会の趣旨・目的……………p.2
2. 避難生活の状況と支援の取組 ……p.2
3. 論点の中間整理 ……p.4

II 議論の整理

1. 避難生活に係る基本的な考え方 ……p.5
2. 避難者等の状況把握 ……p.8
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 ……p.11
4. 車中泊避難者等への支援 …… p.14
5. 平時からの取組 ……p.16

参考資料

- ・委員名簿……………p.20
- ・検討会の開催状況……………p.22

I. はじめに

1. 検討会の趣旨・目的

これまで内閣府においては、避難所の生活環境改善や、避難所を地域の拠点とした地域の避難者等（避難者及び被災者をいう。以下同じ。）の支援などに取り組んできたが、近年の災害における避難生活では、住宅の被害や電気や水道等のインフラが止まっているなど支障がある中で、避難所に居場所を確保できない、家族や自分の健康状態により家から出られない等、様々な事情により、通常であれば、避難所に避難することが想定されるところ、在宅や車中泊で避難生活を送る避難者等が多くいる。

また、新型コロナウイルス感染症拡大を受けて分散避難の取組が進み、旅館・ホテルの活用や親戚・知人宅への避難といった形態も推奨されており、避難者等の避難生活の状況は多様化している。

さらに、避難者等の支援を担う行政職員が減少の一途をたどる一方、避難者等の支援に取り組む民間団体が増加している状況にある。

加えて、近年、自然災害が激甚化・頻発化しているとともに、南海トラフ地震や首都直下型地震等の大規模災害も切迫していることや、地震による建物の倒壊や津波などによる直接的・物理的な原因のみならず、災害を起因とした負傷の悪化や避難生活等の身体的負担による疾病が原因で死亡する、いわゆる災害関連死が、避難所滞在中と比較して自宅等において高い比率で発生している¹ことを踏まえると、避難所以外の環境にいる避難者等の避難生活の環境改善及び質の向上は喫緊の課題である。

このように、避難生活を取り巻く状況が大きく変化している中で、これらの環境変化に対応した支援の実施方策について検討するため、内閣府では、「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（座長：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。以下「検討会」という。）」を設置した。

2. 避難生活の状況と支援の取組

近年の大規模災害では、正確な数は把握できてはいないものの、在宅避難者等や車中泊避難者等が多く発生している。例えば、平成23年東日本大震災においては、岩手県で在宅において給食や物資の支援を受けている者は平成23年4月3日時点で24,327人（避難所避難者数24,693人）とされているほか、宮城県石巻市での在宅等避難者数は、発災から3週間程度経過した3月下旬時点で約6.1万人と、避難所避難者の倍以上が在宅で生活していたとされる。東日本大震災に

¹ 内閣府「災害関連死事例集（増補版）」（令和3年4月 令和5年5月追補）

において災害時に自宅に滞在し続けた避難所外避難者からは、ライフラインが途絶し、食糧等も不足するなか、支援物資の到着や分配に係る情報など必要な情報が提供されず、支援物資が行き渡らないなどの状況がみられた²という課題が示されている。

熊本県内在住者を対象とした内閣府のアンケートによると、平成28年の熊本地震では、避難先とした場所（複数選択可）について回答者全体の74.5%が車中泊避難を経験したと回答しているほか、50.9%が自宅（在宅避難）を経験したと回答しており、いずれも避難所と回答した割合（45.3%）を上回っているなど、車中泊や在宅避難が多く発生している³。また、熊本地震では、災害関連死が令和3年3月末時点で218人と死者全体の約8割を占めている。

被災者支援の担い手についても状況は大きく変化している。ボランティア元年といわれた阪神・淡路大震災以降、災害ボランティアの活動が活発化し、災害支援を専門にするNPO団体や、NPO団体の活動を調整する災害中間支援組織の立ち上げが進むなど、官民が連携した被災者支援の体制構築が進んできた。災害対策基本法においても、災害対策の基本理念として「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること」が位置付けられている。

さらに、内閣府が設置した「防災教育・周知啓発ワーキンググループ 災害ボランティアチーム」の令和3年5月の提言⁴では、災害ボランティア活動を行う方々が、意欲を持って自発的に研修を受け、避難生活支援のスキルを向上することにより、社会の認知を得ながら活躍できる環境を整えるための「避難生活支援・防災人材育成エコシステム」を構築し、活用することが提言された。

このほか、各自治体における被災者の自立・生活再建の実現に向けた試行錯誤の中から、アウトリーチによる被災者の状況把握、専門的な知識を有する民間組織との協働、被災者の自立・生活再建まで継続的に寄り添って支援を行うことを特徴とする災害ケースマネジメントといった取組が進められてきているところである。内閣府においても、令和4年3月に「災害ケースマネジメントに関する取事例集」、令和5年3月に「災害ケースマネジメント実施の手引き」を作成し、

² 総務省「災害時の「住まいの確保」等に関する行政評価・監視 -被災者の生活再建支援の視点から- 結果報告書」（2020）

³ 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」（2017）

⁴ 内閣府「防災教育・周知啓発ワーキンググループ災害ボランティアチーム 提言」（2021）https://www.bousai.go.jp/kaigirep/teigen/pdf/teigen_07.pdf

全国への展開を進めている。

3. 論点の中間整理

上記のような社会環境の変化、官民の連携、被災者の自立・生活再建に向けた取組の進展等を踏まえ、検討会では、避難所以外の避難者等への支援の実施方策として、避難者等の状況把握、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、車中泊避難者等への支援、平時からの取組などについて、5回にわたり議論を実施し、今般、その議論の内容を「論点の中間整理」として以下のとおり整理した。

今後、この「論点の中間整理」の内容を踏まえ、講じるべき施策について更に検討を深め、令和5年度内に最終的なとりまとめを行う予定である。

Ⅱ 議論の整理

1. 避難生活に係る基本的な考え方

【現状・課題】

東日本大震災で明らかとなった課題を踏まえて行われた平成 25 年の災害対策基本法の一部改正では、避難所の生活環境整備のほか、避難所以外の場所に滞在する被災者への配慮に関する努力義務が規定された。これに基づき、内閣府では、避難所の生活環境整備の指針として「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針（平成 25 年 8 月）」を示すとともに、自治体の取組の参考として「避難所運営ガイドライン（平成 28 年 4 月）」、「避難所におけるトイレの確保・管理ガイドライン（平成 28 年 4 月）」等を作成・公表している。また、災害対策基本法では、災害が発生した場合において適切な避難所の確保を図るため、一定の基準に適合する公共施設その他の施設を指定避難所として指定し、指定された場合はその旨を公示することとしており、災害時の避難所をあらかじめ確保し、避難所の利用について事前に住民に示すことで円滑な避難の実施を図っている。

このように、従来の避難生活における支援は、避難所を取組の中心に据え、トイレ、食事、ベッド等の必要物資の確保や、福祉避難所の設置等の要配慮者への様々な配慮といった避難所の生活環境の向上に取り組んできたところである。こうした取組は、避難者等の支援において、引き続き重要であり、今後も継続して取り組む必要がある。

他方で、昨今の新型コロナウイルス感染症の拡大を受け、感染拡大を防止する観点から、避難生活においても適切な距離を確保するとともに、より多くの避難所を開設するといった取組に加え、旅館・ホテルの活用、親戚・知人宅への避難、在宅避難といった分散避難が進められてきたところである。新型コロナウイルス感染症への対応の中で得られたノウハウは、避難者等の支援を検討する上でも参考となるものと考えられる。

また、避難所に避難者が殺到し居場所を確保できない場合や、家族や自分の健康状態から家から出られない、障害等により集団での生活が困難である等避難所での生活や避難所への避難そのものが困難である場合、避難所では自らが必要と考えるプライバシーの確保ができない、避難所ではペットの世話が難しいなど、様々な理由により、避難所に行かず在宅避難や車中泊避難を行う避難者等も存在しており、避難生活を送る場所は多様化している。

こうした中で、近年、避難生活の支援に関しては、避難所運営に長けた民間支援団体の助言により避難所の環境改善が図られた事例や、社会福祉協議会や福祉事業者、災害支援を専門とする NPO 等が在宅避難者等の状況把握、見守り・相

談を実施するなどの事例がある。

また、被災者の自立・生活再建を進めるため、災害ケースマネジメントの取組が推進されている。内閣府が作成した「災害ケースマネジメントの実施の手引き」では、「被災者支援の実施主体は行政である一方で、被災者の抱える様々な課題に対応するための専門性が必要とされることなどから、行政単独での災害ケースマネジメントの実施は困難であり、民間の団体や機関と連携して取り組むことが重要である。官民がそれぞれの専門性、強みを活かして取り組むことで、効果的かつ効率的な被災者支援につながる。」とされているように、発災直後からの避難所以外の避難者等の支援においても、官民の連携を前提に取り組むこととされている。

さらに、「災害ケースマネジメントの実施の手引き」では、発災直後から避難所運営段階も災害ケースマネジメントとして取組が必要な期間とし、適切なアウトリーチ等の支援を行うこととされている。

【対応の方向性】

(1) 「場所（避難所）の支援から人（避難者等）の支援へ」の考え方の転換

- 避難者等が一人ひとりの事情や状況に応じて適切な場所で避難生活を送ることができるよう、多様な避難生活を送る場所を想定して支援を検討する必要がある。このため、避難場所にかかわらず、支援が必要な人に必要な支援がなされるよう、避難所という場所に着目した支援から、避難者等一人ひとりに着目した支援への転換を検討すべきである。
- 支援の検討に当たっては、まずは、国民一人ひとりが備蓄等を行い、災害時の避難生活に備えることが必要である。その上で、災害により被害を受けるなど、支援が必要となる避難者について、避難している場所にかかわらず、適切な支援が行われるようにすることが必要という視点に立つことが必要である。
- 支援の内容を検討するに当たっては、それぞれの避難環境に応じて内容を検討する必要がある。その際、現在避難所で行われている支援の水準と同程度の支援が実施されるべきであることに留意する。

(2) 官民連携による被災者支援

① 自助・共助・公助の適切な役割分担

- 災害時の自治体は、被害状況の確認、避難所の開設・運営、物資支援、被害認定調査等の業務により、体制がひっ迫することから、避難所以外の避難者等支援を充実させるためには、官民が連携し、自助や共助の取組も含め、一丸となって支援を実施する体制とすることが重要である。このため、自助、共助といった地域の取組や民間の支援団体、他自治体等による外部支援を前提とし、

そのうえで公助として行政が果たすべき役割を自治体が行うという考えに立脚し、支援方策を検討すべきである。その際、それぞれの主体が果たすべき役割について整理し、関係者がその役割や目指す状況について、共通認識を持つておく必要があることに留意する。

- 自助、共助の取組についても、地域の自助、共助の取組を進め、地域の平時の支援体制を活用しつつ、地域の防災力の向上の取組をさらに進めることが必要である。

②市区町村と民間支援団体との連携

- 避難者等の支援に当たって、連携することが可能な地域のリソースを確認することに加えて、地域外からの支援の受け入れについても検討を行うことが必要である。
- 官民が連携して避難生活を支援するためには、市区町村が民間の支援団体の活動期間や支援内容等を把握するための仕組みや、民間の支援団体と情報共有・意見交換ができる枠組みなどの情報連携の仕組みを構築すべきである。例えば、市区町村の災害対策本部や保健医療福祉調整本部を民間の支援団体も参加できる体制とすることや、災害時に活動を行う民間の支援団体が活動内容に関する事項等を市区町村に届け出る仕組みを検討すべきである。
- 災害時には多くの民間の支援団体が被災地に入るが、行政側から見ると信頼できる団体か否かの判断が難しいという声もある。平時からの顔の見える関係を構築することや現在取組が進んでいる災害中間支援組織を中心とした情報共有会議を活用した仕組みの活用を検討すべきである。

(3) 平時・生活再建フェーズとの連続性の確保

- 支援の実施に当たって、平時から当該支援に取り組んでいる者が災害時にも継続して支援を実施することが、効率的・効果的であり、民間の事業者により平時の支援が提供されているものについては、災害時も当該事業者が支援を実施できるよう方策を検討すべきである。
- 避難所以外の避難者等の支援を進めるにあたって、避難者等について平時から取得している情報を災害ケースマネジメントの実施と連携し、引継ぎができるよう、防災部局と福祉部局その他の関係部局が協働し、情報連携の仕組みを整備することを検討すべきである。
- 情報連携の仕組みの整備に当たっては、避難者等の個人情報についても引き継げるよう、平時や応急期の情報収集の際に、個人情報に係る利用目的を適切に明示すべきであることに留意することが必要である。
- 要配慮者の服薬情報や平時の福祉サービスの利用状況等は、災害発生時の

支援に当たっても重要な情報となるため、こういった情報について災害時に利活用することを想定して平時から対策を実施することが必要である。

- 例えば、福祉サービスの利用開始時に収集する情報など、平時に、収集する情報について、各所管部局が当該情報を収集する際に、災害時に利用することを利用目的に明示しておくことを一般化すべきである。
- 社会福祉法（昭和二十六年法律第四十五号）の重層的支援体制整備事業には、多機関協働による連携等の事業が含まれており、こうした平時の支援の枠組みは災害時にも活用できると考えられ、こうした取組を進めるに当たっては、活用例を周知すべきである。

（４）デジタル技術の利活用

- 被災者のデータの収集・集約・利用について、新規に情報の入力や整理作業を行うことは担当者の大きな負担となるため、内閣府が構築しているクラウド型被災者支援システムなどのデジタル技術を活用する等、負担軽減、業務の効率化を図ることを検討すべきである。
- 情報を収集するだけでなく、それを集約、関係者間で共有、協議し、利用することが重要であり、集約方法のマニュアル化や関係部局が横断的に共通のデータベースを使用することが効果的である。利用の観点では、収集した情報から、支援が必要な人を抽出できるようにすべきである。
- 本人が情報発信できる避難者等については、スマートフォンアプリ、インターネット上のサイト等を利用し本人からの情報発信を促し、避難者等の被災状況について情報を集約し、支援につなげることが効率的である。

2. 避難者等の状況把握

【現状・課題】

災害関連死を防止する観点からも、避難者等の状況把握は重要である。内閣府が公表している災害関連死事例集⁵によると、災害関連死の原因としては、避難生活の肉体的・精神的負担（被災のショック等によるものを含む）や電気、ガス、水道等の途絶による肉体的・精神的負担、医療機関の機能停止（転院を含む）による初期治療の遅れ（既往症の悪化及び疾病の発症を含む）が多くを占めており、発生場所としては、自宅が最も多くの割合を占めている。

避難者等の状況把握については、各主体がそれぞれの職務に基づいて実施している。例えば、保健師は、避難者等の健康管理の観点から、地域の在宅避難者等を訪問し、健康状態の把握等に取り組んでいるほか、DWAT は、福祉的な支援

⁵ 内閣府「災害関連死事例集（増補版）」（令和3年4月 令和5年5月追補）

の観点から、一般避難所において、避難者等のアセスメントや相談支援を実施している。また、民間の支援団体が、地域の在宅避難者等の戸別訪問を行い、被災状況の把握、支援ニーズや困りごとの聞き取りなどを行っている事例もある。

また、福祉事業者についても、BCPの策定が義務付けられ、現在、この策定作業が進められているところであり、今後は、居宅介護支援や相談支援の事業者が在宅で避難生活を送るサービス利用者の安否や状況の確認を担うことも想定される。

加えて、自主防災組織や自治会、民生委員・児童委員が中心となり地域住民の被災状況の把握や支援を実施している例もある。

他方で、これらの主体はそれぞれの職務のために状況把握を実施しているため、関係者間の情報連携が必ずしも十分でない場合がある。

また、状況把握の方法は、訪問等のアウトリーチにより行政側から状況把握を行う場合や、罹災証明書の申請等で被災者が役所に来訪した際や在宅避難者等が避難所に物資を取りに来た際に調査票に記載してもらう場合など様々である。

【対応の方向性】

- 災害発生直後からの避難者等の状況把握は、地域によっては必ずしも実施されていない場合もあるため、実施されるような仕組みを検討することが必要である。

（１）担い手と把握手法の整理

- 避難者等の状況把握にあたっては、状況把握を行う主体とその方法を整理することが必要である。
- 状況把握を行う主体は、それぞれの職務の目的に応じて様々な主体が地域の実情に応じて実施しているところである。このため、こうした主体の取組を活かしつつ、一人の避難者等に対し重複して状況把握が行われることがないよう事前に実施主体間の調整をしておくことを検討すべきである。
- 状況把握の方法について、訪問等のアウトリーチによる方法と、避難者等が自ら発信する方法（避難所や支援拠点に来訪したタイミングで調査票に記載してもらう方法、アプリ等を活用して登録する方法などが想定される）があるが、アウトリーチには人的資源が必要となるため、アウトリーチが必要な対象者を事前に検討し、要配慮者から実施することとするなど、優先順位付けをしておくことが必要である。
- 状況把握の優先順位付けの検討に当たっては、難病患者、生活保護受給者、外国人、妊産婦、福祉サービスを受けていない要配慮者など、平時の制度にながっていない人であって、支援を必要とする人が抜け落ちないように、特に注

意する必要がある（例えば、難病患者は都道府県レベルで情報を管理しているため、特に都道府県との情報連携に注意が必要である。）。

- アウトリーチの実施可能範囲は、アウトリーチに携わる人手が地域でどの程度賅えるかに依存するところもあるため、地域が持つ資源を確認することが必要である。

（２）情報の収集・集約・利用の仕組みの構築

- 避難者等の状況把握を漏れなく、かつ効率的に実施するため、各主体が得た情報の連携が必要である。このため、市区町村内の関係部局が平時から連携し、情報の収集・集約・利用について認識の共有や役割分担の明確化を行うとともに、民間支援団体との情報連携方策を検討すべきである。
- 上記の検討に当たっては、民間支援団体と個人情報の共有を適切に実施するため、避難者等から情報を収集する際に、個人情報の利用目的や共有範囲を適切に明示する必要があることに留意する必要がある。
- 様々な主体が連携して情報を収集する観点からは、統一された調査票を利用することが望ましいことから、平時から地域の実情に応じた共通の調査票を作成しておくべき（調査票の標準化）である。
- 特定の分野に精通した専門家でしか収集できない情報と、誰でも共通して収集可能なもので何度も収集することは避けるべき情報があり、情報の質を踏まえ、関係者で協働して被災者のカルテをつくるといった取組が重要である。
- 情報を収集するだけでなく、それを集約し、関係者間で共有・利用することが重要であり、集約方法のマニュアル化や関係部局が横断的に共通のデータベースを使用することが効果的である。
- 情報の入力や整理は担当者の大きな負担となるため、デジタル技術を活用するなど、負担軽減、業務の効率化を図ることを検討すべきである。

（３）行政の役割

- 避難者等の状況把握を行うための関係する民間支援団体を調整する枠組みの設定、個人情報を関係者で共有できるような仕組みづくりに平時から取り組む必要がある。
- 災害時においては、情報収集のハブとして情報の集約等を行うこと、様々な主体の支援の実施状況を把握し、調整を行うことが求められるとともに、状況把握に必要な費用負担も行政の役割になると考えられる。
- 避難者等の情報の収集・集約は、デジタル技術を活用することで効率的に実施できることから、状況把握の実施方法と併せて、システムの導入等を進める

べきである。

- 避難者等の個人情報について、平時から収集している情報を災害時にも利用するためには、利用目的に災害時の支援に利用することを明示する必要があり、災害時の利用を利用目的として明示し、情報収集を行う仕組みを平時の制度に組み込んでおくことを検討すべきである。その際、避難者等の個人情報が適切に保護されるよう、適切な利用・共有範囲を平時から検討しておくことが必要である。

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

【現状・課題】

現行制度における避難所以外の避難者等への支援については、災害対策基本法において、「災害応急対策責任者は、やむを得ない理由により避難所に滞在することができない被災者に対しても、必要な生活関連物資の配布、保健医療サービスの提供、情報の提供その他これらの者の生活環境の整備に必要な措置を講ずるよう努めなければならない」とされている。

また、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」では、避難所の運営担当は、「在宅避難者等を含めた当該避難所及びその設置された地域において避難生活を送る被災者に対する情報発信の場所となるとともに、当該被災者が情報を収集する場所となること、在宅避難者等が必要な物資を受け取りに来る場所となること等の地域の支援拠点としての機能を有するものとして、避難所を設置することが適切」であるとされている。

一方、指定避難所として学校が指定されている場合が多いものの、避難所が地域の在宅避難者等の支援にあたって適切な距離に設置されているとは限らず、これまでの災害において、体調の不良や自動車が使用できない等の理由により、物資を入手するために避難所まで行くことが困難な避難者等が存在したことや、在宅避難者が避難所に物資を取りに来ることに對し避難所で生活を送る避難者から不満の声が上がるなど、在宅避難者等と避難所で生活を送る人との関係について現場で理解が不足していたといった課題も指摘されている。

【対応の方向性】

- これまでの災害における在宅避難者等の発生状況や分散避難の取組の推進の観点を踏まえ、また、大規模災害時に避難所のみで避難者等を受け入れることが困難となる場合に備えて、避難所以外の避難者等の支援の方策を検討し、平時から準備を進めておくことが重要である。

(1) 避難所以外の避難者等への支援の内容について

- 避難所外で避難生活を送る場合であっても、避難所の避難者等と同等の支援を受けられるようにすべきである。例えば、「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」や人道憲章の枠組みに基づき、生命を守るための主要な分野において、最低限満たされるべき基準を示したスフィアスタンダードなどを参考に支援の内容を検討する必要がある。
- 在宅で避難生活を送る避難者等には、在宅で避難生活を送るために不足する物資について支援を行う必要があり、例えば、ガスや水道の途絶について困っているという状況であれば、ガスコンロや飲料水等の物資支援を行う必要がある。
- 過不足のない適切な支援を実施するためには、2. で示している避難者等の状況把握を適切に行うことが必要であることに留意する。

(2) 避難所以外の避難者等の支援拠点の設置

- 避難所以外の避難者等の支援に当たっては、被災状況や避難所の状況などに応じ、避難所以外にも支援拠点を設けることを検討すべきである。
その際、支援拠点の規模や備えるべき機能は、支援拠点が目指すべき支援の内容により判断すべきである。例えば、避難所に来られない人のための物資等を配布する場所であれば、自治会等の単位で支援拠点を設定することが適切であり、求められる機能としては、物資配布や情報提供、トイレの設置などが想定される。他方で、広域的な拠点であれば、物資配布や情報提供機能に加え、罹災証明書の申請や屋根の応急修理に使用するブルーシートの申し込み、福祉関係も含めた相談受付機能、交流の拠点としての機能を有するものとすることが考えられる。
- 支援拠点の設置場所として、地域の公民館、自治会館、公園等の屋外スペースのほか、行政や商業、教育の拠点となっている場所、寺社といった住民が集う場所が候補として考えられる。また、最近では災害発生した際に、相談窓口の設置や物資の配布を車両を利用して実施する場合もあり、そうしたモビリティの活用も考えられる。
- 周囲に比べて必ずしも大きな被害がなかった人が地域の支援拠点に行きにくいと感じる場合もあるため、被災の程度にかかわらずに行くことのできる広域的な拠点という観点から設置することも想定される。
- 支援拠点の機能として、例えば水害の際に、被災者が自宅の片付けに使用するスコップや扇風機・サーキュレーター等の貸出等について、民間の支援団体と連携しながら実施することも考えられる。

(3) 在宅避難者等への物資支援について

- 在宅避難者等への物資支援については、通常避難所において支援を受けることができる水、食料、トイレ等の物資について、在宅避難を実施するために必要なものを受けとれるようにすべきである。
- 水害であれば自宅の片付けに使用する防塵マスク、ゴム手袋等といった、災害の種類や被災状況に応じた物資の提供等も検討すべきである。
- 支援拠点においては、避難者等に対し、支援情報など必要な情報提供を行うことも検討すべきである。

(4) 支援拠点の運営・管理

- 災害時は行政の体制がひっ迫することが想定され、支援拠点の運営を行政主体で行うことは、難しいと考えられることから、支援拠点の運営・管理は、地域の自助、共助や外部支援と連携することを目指すべきである。なお、大規模な広域支援拠点等については、行政が運営するといった場合も考えられる。地域住民や民間支援団体と事前に協議するなど、地域の実情に応じた運営体制を平時から検討しておくことが重要である。
- 支援拠点の開設期間は、周囲の在宅避難者等の自炊機能の回復、応急修理の終了までの期間とするなど、柔軟に対応すべきである。
- 支援拠点は、設置・開設について事前に指定・公表するなど予め計画して設置するものと、発災後に被災状況に応じて設置場所を検討して開設するものの両輪で取り組むことが適切である。
- 事前から設置する支援拠点については、発災時に限らず、平時からその地域の防災の拠点活動として情報共有やコミュニティーの場としての活用も前提とした整備を進めるべきである。
- 特に、あらかじめ計画して設置する支援拠点について、指定段階から地域の自治会等を関与させ、平時から拠点を活用した訓練を実施することで、災害時の運営を自治会主体で進めることを想定した取組が自治体の取組として生まれており、こうした好事例の横展開を積極的に図るべきである。

(5) 行政の役割

- 支援拠点の運営は、自助、共助や外部支援と連携することを目指すべきであり、このため、行政の役割は、平時から備蓄の確保に努めるよう住民や自主防災組織に促すとともに、平時の支援の枠組みの調整や自治会等の取組の支援が中心になると考えられる。
- 災害時には、運営に必要なテント、仮設トイレ等の設置、食品管理に必要な冷蔵庫の設置、光熱費といった支援拠点の管理・運営にかかる費用や不足する支援物資の調達費用の負担が行政の役割として考えられるほか、大規模な支

援拠点において行政サービスの相談や罹災証明の申請窓口の設置などを行う場合は、こうしたことも行政の役割になると考えられる。

4. 車中泊避難者等への支援

【現状・課題】

車中泊による避難⁶は、平成 16 年の新潟県中越地震や平成 28 年の熊本地震で多く発生した。避難者等が車中泊避難を行った理由としては、余震が怖くて避難所に避難したくないため、避難所が満員でトイレも食事配給も長蛇の列で居られなかったため、乳児連れで夜中に泣いてしまうため、ペットがいるため、といったものが挙げられている。車中泊避難は、プライバシーの確保やペットの世話ができるなどの利点はある一方で、エコノミークラス症候群の危険があり、健康管理が課題となる。また、自由に様々な場所で車中泊が実施されると、避難者等の状況把握が困難になることも懸念される。

これまで、民間団体において、車中泊避難の実施方法を整理したマニュアルの作成や車中泊避難訓練、ガイドブックの作成等の取組が行われている。

また、一部の自治体において、車中泊の危険性の周知と併せて車中泊避難への対応をガイドラインとして示している。

【対応の方向性】

- これまでの災害における車中泊の発生状況を踏まえると、一定程度車中泊避難者等が発生することが想定され、これに備えた支援の取組を検討すべきである。

(1) 車中泊避難の位置づけ

- 車中泊避難は、健康管理や避難者等の状況把握の面で課題があり、望ましいものではないこと、長期の生活を送る場所として適切ではないことが前提である。
- やむを得ず車中泊避難を実施する避難者等が発生することを想定した支援の検討に当たっては、エコノミークラス症候群等の健康被害のリスクを回避・低減することも含めた広報の在り方についても検討すべきである。
- 特に、妊産婦等のハイリスクの方など車中泊を避けるべき方について事前に住民に対し十分な周知を行う必要がある。

⁶ 「車中泊による避難」には、緊急時に車で避難するいわゆる“自動車避難”と、避難生活において車を使用する“車中泊避難”の2つの意味合いがあるが、両者を区別して取り扱う必要がある。

- 車中泊避難者等への対応の検討と並行して、車中泊避難を選択する避難者等を抑制し、また、早期の解消を図るため、避難所への誘導、ホテル・旅館の活用、応急仮設住宅への早期の入居等の方策を検討すべきである。
- 車中泊避難の実施に当たっては、季節性も考慮すべきであり、夏季であれば高温や熱中症への対策、冬季であれば低温や積雪でマフラーが埋まることによる一酸化炭素中毒等への注意が必要である点に留意する。

(2) 車中泊避難場所の設置

- 車中泊避難は、自由に様々な場所で行われると避難者等の状況把握が困難となることから、事前に車中泊避難場所を指定・公表することで、実施場所を誘導することを検討すべきである。
- 車中泊避難場所としては、指定避難所の駐車スペースのほかにも、大規模な都市公園や商業施設の駐車場であって、トイレや物資支援のスペースが確保されている場所の活用も想定される。
- 支援拠点の駐車スペースを車中泊避難場所とすることも考えられる。
- こうした車中泊避難場所の検討に当たっては、地震、水害など災害の種別ごとに、その設置の可否を検討すべきである。

(3) 車中泊避難者等への物資支援

- 車中泊避難者等への物資支援については、通常避難所において支援を受けることができる水、食料、トイレ等のほかに特に健康管理に係る支援が必要であり、弾性ストック等のエコノミークラス症候群の予防に必要な物資の配布が必要である。
- こうした物資については、平時からの備蓄を進めることも必要である。
- 車中泊避難場所においては、避難者等に対し、支援情報など必要な情報提供を行うことも検討すべきである。

(4) 車中泊避難場所の管理・運営

- 災害時は行政の体制がひっ迫することが想定され、車中泊避難場所の運営を行政主体で行うことは、難しいと考えられることから、車中泊避難場所の管理・運営については、避難者等による管理・運営を目指すとともに、外部支援者との連携による支援を検討すべきである。
- 管理を委託している公共施設や民間施設を利用する場合は、施設管理者と事前に協定を締結するなど、利用が必要な際に円滑に開設できるよう準備が必要である。
- これまでの災害における車中泊避難の避難者等は、昼間は片付け等のため

職場や自宅へ行き、夜間に車中泊避難場所に戻るケースが多く、状況の把握が難しいため、把握の方法や担い手について平時から検討する必要がある。

- 車中泊避難場所は、上記のとおり、指定避難所と異なるルール決めが必要となることが想定されることや障害、ペットなどの理由により車中泊を選択する避難者等もいらっしゃることから、状況把握や場所決めなど運営のルールを事前に協議しておくことも重要である。
- 車中泊避難場所の開設期間は、被害の状況等に応じ検討することが必要であるが、長期間となることは避け、なるべく短期間で閉所できるよう、環境の整った避難場所に誘導すべきである。
- 指定避難所の駐車場等を活用する場合は、別途仮設トイレを設置することも検討するなど、避難所避難者等と車中泊避難者等の関係や環境に配慮することが必要である。
- 車中泊避難者等が物資等の支援を受けるに当たっては、3. の支援拠点を活用する場合も考えられる。

(5) 行政の役割

- 行政の役割は、平時から危険性について住民の理解増進を図ること、事前の車中泊避難場所の指定・公表や車中泊避難の危険性の周知、物資支援の実施、被災者の状況把握等であると考えられる。
- 避難者等の健康管理が特に重要となることから、保健医療活動が適切に提供されるよう平時から準備し、災害時においてもエコノミークラス症候群等が発生しないよう配慮することが必要である。
- 車中泊避難場所の運営に係る費用や物資支援、被災者の状況把握に係る費用負担は、行政が果たす役割であると考えられる。

5. 平時からの取組

【現状・課題】

支援の実施にあたっては、平時からの準備が不可欠である。現在の災害対策は、計画への位置づけ、訓練の実施、協定の締結等により備えがなされている。

計画については、災害対策基本法に基づき、中央防災会議による国レベルの防災基本計画、各省庁による防災業務計画、都道府県防災会議による都道府県地域防災計画、市町村防災会議による市町村地域防災計画が作成されており、これらの計画に基づいて災害対策が実行されている。防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画は、毎年検討を加え、必要があると認めるときはこれを修正しなければならないとされている。

訓練については、災害対策基本法において、防災基本計画等の定めるところに

より、防災訓練を実施しなければならないとされている。これを踏まえ、中央防災会議においては、毎年度、総合防災訓練大綱を策定し、国の防災訓練のほか、地方公共団体における訓練の重要性等についても方針を示しているところである。

協定については、災害対策基本法において、国及び地方公共団体は、災害の拡大を防止する等のため、民間の団体の協力の確保に関する協定の締結に関する事項の実施に努めなければならないとされている。民間団体との協定の締結は災害発生時に果たす各主体の役割の明確化につながるため、様々な協定の締結が進められているところである。

これらに加え、地域の自助、共助を促進する観点から、「防災教育・周知啓発ワーキンググループ災害ボランティアチーム 提言」に基づき、避難生活支援リーダー／サポーター研修が令和4年度から実施されており、令和4年度は5自治体で実施され、令和5年度は10自治体で実施される予定であるなど被災者支援の担い手を育成する取組が進められている。

【対応の方向性】

- 平時の取組については、すでに、防災基本計画、防災業務計画、地域防災計画等の防災計画の策定、防災訓練の実施、協定の締結等様々な取組が実施されており、これらの取組に避難所以外の避難者等の支援方策についても盛り込んでいくことを検討すべきである。
- 計画への位置づけ、協定の締結、訓練の実施は、一連の動きとして、一体で考えるべきであり、例えば、協定を締結した団体と協働して訓練を実施するなど、具体的取組につながるような仕組みとすることが重要である。

（1）計画への位置づけ

- 在宅避難者等や車中泊避難者等など避難所以外の避難者等の支援の取組の方向について、防災計画等に位置付けることを検討すべきである。
- その際、支援の実効性を確保するため、危機管理部局のほかにも福祉関係部局やNPO等との連携に関係する部局、男女共同参画関係部局など、避難所以外の避難者の支援に関係する部局が共同して検討を行い、地域の実情に応じた支援体制を検討する必要がある。

（2）訓練の実施

- 災害対策基本法において、国や地方公共団体の長等は防災訓練を実施しなければならないとされており、中央防災会議において、毎年防災訓練大綱を作成し、訓練の方針を示しているところである。訓練は、災害対策本部の運営に

係る訓練や情報の伝達・連携、物資支援、避難所開設等の内容について実施されているが、在宅避難者等や車中泊避難者等の支援に係る訓練についても、平時の訓練体系のなかに位置付けることで災害時に適切に支援されるよう検討すべきである。また、訓練のひな形を示すこと等を行う必要がある。

- 特に避難所以外の避難者等の支援に当たっては、状況把握について保健師や社会福祉協議会、福祉事業者、NPO等の民間団体、地域の支援者等との連携が重要となるほか、支援拠点や車中泊避難場所の運営が自助、共助を中心に行われるべきことを踏まえ、訓練の実施に当たって、こうした多様な主体を巻き込み、実効性のあるものとして実施することが重要である。

(3) 協定の締結

- 官民が協働して避難所以外の避難者等の支援を実施するためには、あらかじめ協定を締結し、災害時の連携や役割分担について明確化しておくことが効果的である。このため、都道府県や市区町村においては、避難者等の状況の把握、支援拠点や車中泊避難場所の運営などの支援に関する連携先が確保できた場合は、協定を締結し、災害時の連携体制等について明確化しておくことを検討すべきである。
- 協定の締結は、地域のリソースを確認することにもつながり、災害時の外部からの支援の必要性や支援の優先順位付け、実行できる範囲の確認等にも資するものである。

(4) 人材の育成

- 平時から地域の防災力を向上させる取組を通じ、自助、共助による支援能力を涵養することが、避難所以外の避難者等の支援の観点でも重要である。
- 被災者の状況把握のための調査者の動員、調査の実施、データの整理、支援が必要な方の支援へのつなぎ、支援につなげた後のフォローという一連の流れをコーディネートできる人材の育成を進めるべきである。
- アセスメントの在り方を共通させる必要があり、アセスメントに関わる人材育成の取組を進めるべきである。
- 自助、共助の取組を進めるためには、地域の人々の役割を作っていくことが必要である。例えば、高齢者でも元気な方には支援側に回っていただくことも想定され、こうした方にどのような役割を担ってもらおうか検討することも重要である。
- 内閣府と都道府県・市町村との連携により、避難生活支援リーダー／サポーター研修が実施されており、支援者としての心構え、姿勢や災害「支援」の基礎知識、被災者への配慮とニーズ対応などの講義が行われている。こうした内

容は、在宅避難者等や車中泊避難者等の支援においても有効なものであるから、当該研修をさらに進めるとともに、こうした仕組みを参考に、さらなる自助、共助を進める取組を検討すべきである。

- 避難生活支援リーダー／サポーター研修を受講した方が、地域に戻って、地域の方が自分事として災害に備えられられるような研修などを実施するといった循環の仕組みが必要であり、そのような研修の実施についても検討すべきである。

<参考>

委員名簿

有吉恭子	吹田市総務部危機管理室 室長
齋藤浩司	三鷹市総務部 危機管理担当部長
◎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
菅野拓	大阪公立大学大学院文学研究科 准教授
鈴木伸明	群馬県社会福祉協議会災害福祉支援センター センター長
田崎素子	新潟県防災局防災企画課 参事
永野裕二	倉敷市総務局防災危機管理室 参事 兼 防災推進課 課長
中原優江	徳島県危機管理環境部危機管理政策課 副課長
丸山嘉一	日本赤十字社・災害医療統括監、日本赤十字社 医療センター・国内/国際医療救援部長
明城徹也	全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)事務局長
八巻舞子	丸森町復興対策室 室長補佐
吉原繁	熊本県健康福祉部健康福祉政策課 地域支え合い支援室 室長

◎:座長

【オブザーバー】

内閣府男女共同参画局総務課

消防庁国民保護・防災部防災課

厚生労働省大臣官房厚生科学課健康危機管理・災害対策室

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課地域生活支援推進室

厚生労働省社会・援護局地域福祉課

厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室

厚生労働省社会・援護局地域福祉課地域共生社会推進室

厚生労働省社会・援護局福祉基盤課

厚生労働省老健局認知症施策・地域介護推進課

国土交通省住宅局住宅企画官

【事務局】

内閣府政策統括官(防災担当)付 参事官(避難生活担当)

検討会の開催状況

第1回 令和5年8月1日(火) 10:00~12:00

- 議事:(1)「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」の開催について
(2)避難生活に係る現状と取組について
(3)検討に当たっての主な論点(案)及び検討スケジュール(案)について

第2回 令和5年9月6日(水) 10:00~12:00

- 議事:(1)場所(避難所)から人(被災者)への支援の転換の必要性及び避難所以外の場所での避難の位置づけについて
(2)官民が連携した被災者支援の実施について
(3)災害ケースマネジメントとの関係及び避難生活を送る場所によらない避難者の情報の管理について

第3回 令和5年10月6日(金) 13:00~15:00

- 議事:(1)在宅避難者・車中泊避難者の状況把握について
(2) 避難所以外の支援拠点のあり方について

第4回 令和5年10月25日(水) 10:00~12:00

- 議事:(1)車中泊避難者への支援について
(2)平時からの取組について

第5回 令和5年11月22日(水) 10:00~12:00

- 議事:(1)中間とりまとめ(案)について
(2)今後の検討事項について
(3)在宅避難者・車中泊避難者以外の避難所以外の避難者への支援について