

「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会」（第4回）  
議事概要について

1. 検討会の概要

日 時：平成25年2月4日（月）13：30～15：30

場 所：中央合同庁舎5号館2階共用第6会議室

出席者：矢守座長、浅野、飯沼、上野、浦野、大内、更谷、園部、田村、  
藤堂、橋井、渡辺 各委員

厚生労働省、全国知事会、総務省消防庁、文部科学省、内閣府、  
小森参事官、武隈企画官 他

2. 議事概要

避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会最終報告 素案につ  
いて、各委員にご議論いただいた。

<主な説明・意見>

○ 検討会の報告書素案を既に事務局で用意して提出いただいた。素案の内容は、これまでの議論を反映しているが、現状では素案段階のため、確定ではなく、本日の検討会での議論を踏まえ、事務局で更に内容を整理、精査し、報告書案として取りまとめていく予定となっている。

基本的に事務局が章別に説明した後、各委員に議論いただく。

○ 事務局において、これまでの3回の検討会での各委員からの御発表及び協議などを踏まえ、本検討会の報告書の素案を作成した。報告書（素案）は、市町村向けの避難所における良好な生活環境の確保に関する取組指針に盛り込むべき事項を中心にまとめている。

【資料1「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会報告書（素案）」、「目次」及び「1. はじめに」、「2. 取組指針の策定に当たっての基本的な考え方」を説明。】

○ この1章、2章が全体のアウトラインのパートになるので、ここで一旦区切って議論いただく。今、説明いただいた部分について質問や意見をいただきたい。

○ 市町村の保健師の立場から今回の震災を振り返ると、まず「1. はじめに」

の2つ目の○において、生活不活発病対策に限定されているが、冬の災害に始まり、秋に避難所が閉鎖した状況を踏まえ、例えば、夏の食中毒対策等の季節的な感染症対策等の健康面全般への対策について、せっかく助かった命が避難所の生活によりまた失われることがないように予防としての対策も重要であると考え。よって、生活不活発病対策に限定せず、感染症対策等の健康面全般への対策を網羅した記載をお願いしたい。

次に2ページ目の1つ目の○の2ポツ目について、同様に保健医療対策を感染症対策や健康課題全般への対策といった記載にしていきたい。

○ 文言については、事務局に一任したいと考える。心身の健康管理というような文言になろうかと思うが、現状の素案は確かに限定された表現になっているので、検討していただきたい。

○ 大きくは2点。1点目は1ページの「1. はじめに」及び2ページの「2. 取組指針の策定に当たっての基本的な考え方」について、性別の視点や女性の困難等の固定的性別役割の記載がないので、必ず記載していただきたい。また、2ページの「3. 被災者の多様性に、十分に配慮すべきこと」中の「多様性」について、具体的に記載しないと現場では想像ができない。例えば、年齢、性別、障害の有無、国籍など多様性とは何を指すのか分かるように具体的に記載していただきたい。

2点目は1ページの「1. はじめに」の3つ目の○の3行目にある「自立的な生活再建に向けた対応力の向上」という表現はどういうことを意味するのか。生活を再建していくためには、膨大な時間を要する。それが災害の復興である。できる限り被災者の主体性や被災者自身が持っている力を引き出せるよう支援していくという話と、生活再建に向けて自立を促していくという話は全く別である。つまり、「自立的な」を記載する必要はなく、生活再建に向けた対応力の向上という表現が妥当ではないか。また避難所生活から飛んですぐに生活再建と記載していることは非常に乱暴に取れなくもない。被災地で様々な支援活動をしている方が見るとあまり良く思わない可能性もあるのではないか。この表現は私も本検討会が終わるまでに考えたいと思うが、事務局でも検討願いたい。

○ 被災者の多様性に関して、具体的に性別や国籍等といった記述を含めた方が良いということと、被災者の自立した生活再建の表現について、2点意見があった。事務局から何か発信あるか。

○ 避難所における生活不活発病対策が指摘されてきたことも事実であるが、委員の指摘どおり、感染症対策が抜け落ちているので、表現を工夫し、生活不活発病対策以外の対策も読めるようにしたい。保健医療対策についても、もう少し幅広にしたいが、細かく記載せず、心身の健康対策のような表現で対応したい。

「2. 取組指針の策定に当たっての基本的な考え方」の被災者の多様性については、被災者の多様性と記載している表題でなく、例示として本文中に年齢、性別、障害の有無等を記載し、それと対応した形で「1. はじめに」等の箇所の表現を工夫したい。

また、自立的な生活再建の表現を修正することはやぶさかではないが、被災者の自立的という表現は違うと指摘を受けるかもしれないが、割と検討会において、避難所運営は、ある意味で将来を見据え被災者の主体性を損なわないような方法が良いという意見もあったように思い記載した。また本検討会での議論を踏まえ、意見を伺いながら検討していきたい。

○ 文言の表現については、事務局からの説明どおり、各委員と共通理解はあると考えている。「自立的な」という表現については、避難生活から連続した形としての最終目標が被災者の自立的な生活再建に繋がっていることが分かるようもう少し丁寧に記載しないと唐突感があるという意見もあったので、表現振りを工夫いただきたい。もう一回、議論いただく機会が3月にあるので、再度検討いただければと思う。

○ 前回の検討会でも避難所における良好な生活環境の確保を目指すに当たり、少し意見を出したが、「良好な生活環境」が何を指すかを示す必要があるのではないか。「1. はじめに」に大変だったことが記載されているが、なぜ「良好な生活環境」を目指すこととしたのか、議論としてその理由を示すことが1つ要ると考える。

その中の1つとして、今、文言については議論があったが、自立的な生活再建を目指すための良好な生活環境とあるが、それは一体何を指すか網羅的に考えることが必要ではないかと感じた。

例えば、日本介護福祉士会が介護福祉ボランティアの活動実績を通して、生活7領域（①衣、②食、③住、④からだ、⑤ころ、⑥家族との関係、⑦社会との関係）からみた災害時要援護者における避難生活実態の解明を公表した。被災者が直面する生活7領域の困難に対し、最終的には自立した生活再建に繋げ、良好な生活環境を手に入れるため、「良好な」という定義がないと、例えば、新潟であった事例だが、ボランティアが被災者にうなぎを食べさせたと聞

けば、国民の間では、特に被災を経験したことの無い土地からは贅沢ではないかと言われる。「良好な」とは何を指すか議論し、報告書に記載しておかないと災害救助法では対応できなくなるのではないかと危機感を感じている。

○ 検討会名にもある「良好な」の定義が明確でないという指摘だと思う。報告書内の「3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項」にも記載されていると思うが、「良好な」の定義が冒頭に全く記載されていない。次回検討会までに追記されるかもしれないが、本日の検討会でも「良好な」という定義について提言があれば、他の委員からも伺いたい。

○ 本報告書が各自治体へ公表された後、各自治体は本報告書の内容を踏まえ、避難所の運営について検討することになる。しかし、検討する時間もないまま発災した場合、初めて本報告書を見ることも想定されるため、なるべくシンプルに一目で見て分かるようなポンチ絵やフローチャート等を別途作成し、発災時はそこに記載されたキーワードをチェックしていけば最低限の避難所運営ができるようにしてもらいたい。

○ 事務局と話をしたときに、報告書全体のボリュームについて、余り分厚いのは好ましくないため、現状の素案ぐらいを考えているということだった。今の委員の意見も非常に重要な意見であり、もっと報告書をシンプルにした物も別途、必要ではないかと考える。報告書の内容というよりは、各自治体への報告書の周知徹底方法の提案だったと思う。本件についても、各委員の意見がひと段落した後には事務局から意見をお願いしたい。

○ 第2回検討会での自分の発表の際に避難所における良好な生活環境について、「良好」とは何を話せば良いか困ったと話したが、他の委員が発表した好事例を集めることが「良好な」になるのではないかと考えている。

報告書素案には、「自立的な」という文言があったが、被災者の自立を促す環境を作っていくことが「良好な」に繋がると捉えれば良いと考える。

○ 「良好な」とは、国際的な救援基準等でもそうだが、被災者一人一人の尊厳や人権がきちんと守られるということではないかと思う。それを常に守っていくための努力が発災直後から絶え間なく続けられていくことではないかと思う。

今、内閣府（男女共同参画）では尊厳や人権を示し、きちんと整理した上で、震災対応マニュアルに盛り込もうと議論している。

○ 新しいキーワードとして「人権の尊重」という意見をいただいた。避難所の運営は時間経過のあることなので、「良好な」の定義についても、発災24時間後と1カ月後では同じ避難所でも必要とされるニーズが変わってくる。その辺も少し検討いただいた方が良く考える。

○ 発災直後、多くの被災者が命からがら着の身着のまま避難所に避難しており、医療救護チームが巡回しても、自分の状態を申し出ることができない被災者もいた中で、我々保健師は発災後1週間の間は、自分たちで各避難所を回り、1人1人声かけや救護、救助活動に追われていた。

「良好な」とは、被災者の命を守るフェーズから避難所の運営体制が確立されたフェーズまで、その時期により被災者のニーズが変わってくる。以前、事務局からもフェーズ毎に避難所の運営体制を書き分けるという話もあったかと思う。まずは被災者の命を守るということに重点を置いて、その旨を取組指針に記載いただきたい。

○ 新しいキーワードとして「命」という意見をいただいた。

○ 今の委員の意見に賛成である。私も発表の中で申し上げたが、①発災後3日ぐらいまでの被災者の命を守る生命確保期、②食料等の支援物資が届き始め、ボランティア等の応援団体も到着し、やや避難生活が安定し始める時期、③被災者がやや落ち着きを取り戻し、避難所内に自治組織等が組織され、被災者自身で自主的に避難所の運営ができるようになる時期の3ステージがあると考えている。そのステージ毎に被災者にとって何が必要か少し分かりやすく記載した方が良く考える。

○ この後、事務局から説明のある取組指針に盛り込むべき事項に具体的な記載があると思われるが、今、複数の委員から指摘いただいたフェーズを意識した記載やフェーズ毎の課題を抽出した記載が必要であると考えている。

今までの各委員からの意見に対して事務局から少し今後の方向性やコメントがあればいただきたい。

○ 「良好な」の定義について、今、複数の委員から出された意見を参考にした上で、フェーズ毎にもう少し書き足していきたいと考えている。

ポンチ絵やフローチャート等の作成については、本報告書を各市町村にどう普及啓発していくかということに関係してくる。各市町村への普及啓発につい

ては、来年度の事業として、内閣府の担当者が説明することを予定している。その中で具体的に分かりやすい資料を作成していきたい。

○ 前向きに各委員の意見を取り入れていただけるということなので、よろしくお願ひしたい。

では、次に「3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項」について事務局から説明いただきたい。

○ 「3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項」について、前3回までの検討会において各委員から出された意見を中心に説明する。

【資料1「避難所における良好な生活環境の確保に関する検討会報告書(素案)」、「3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項」を説明。】

○ 発達障害の立場から発言するが、国土交通省安心生活政策課で災害時・緊急時に対応した避難経路等からのバリアフリー化と情報提供のあり方に関する調査研究を行っている。その調査研究の中で、災害時要援護者にとって、移動の困難、情報取得の困難、周囲の無理解による困難という3つの困難が挙げられており、この3つの困難を解消することが、多分、我々にとって良好な生活に繋がると考えている。

平常時と発災時と両方に関係してくるが、情報の提供手段をよく考えていただきたい。特に報告書素案16ページ「(3) 障害児者への情報提供」について、聴覚障害児者と視覚障害児者だけが困っているわけではないことを念頭に入れた上で、認知症の方や震災孤児等、生活する中で様々な困難を抱えている方がいるため、素案に記載している掲示板、ファクシミリ等の音声や文字情報による提供手段だけでなく、様々な感覚で訴えることも必要であり、絵や写真で示す手段もあることを記載いただきたい。

また、障害者自身で助けてと言える力を身に付けていくことが自立に繋がると思っている。例えば東京都では「ヘルプカード」を導入している。表面は、赤いカードに白い十字とハートが描かれており、裏面にどういう助けが必要か記載されている。障害者手帳の保有の有無や災害時要援護者として登録の有無の他、読み書きができないので写真による情報提供であれば理解できるとか、時間は数字だけ見せてくれれば理解できるとか記載されている。

発達障害者以外にも、知的障害者や精神障害者もいる。特に精神障害者は普

段は理解できる内容でも、不安定になると理解できなくなる。文字が読めるだけで、提供された情報を全て理解できるとは限らないため、きちんと理解できているかどうかまで考えた対応をしていただきたいと考える。

○ 障害種類の多様性に伴う情報の提供手段の多様性を全て網羅することはなかなか難しいかもしれないが、今の意見を踏まえ、例示等をできるだけ多く盛り込むことが必要だと考える。

○ 避難所の備蓄品として、灯りがある生活の確保のため、自家発電装置を備蓄しておくことは賛成だが、東日本大震災で避難所となった学校を回り、ヒアリングしたところ、発災直後は、電源が落ち、電話やインターネットも遮断され、情報の送受信ができない状況は想像以上に怖いという話を聞いた。

そういう意味では、例えば、衛星電話を活用するなど、発災直後から情報を確保することは、灯りを確保することと同じぐらい大事だと考える。そのため避難所に衛星電話を備蓄することを追記いただきたい。

避難生活の長期化が見込まれる場合、避難所が備えるべき機能について、長期避難している避難者は親族や遠方の家族などと連絡するため、多くの避難所には電話センターやインフォメーションセンターが設置されていた。11ページのア～コにそのようなことを追記できるか検討いただきたい。

○ 本検討会の目的は主に市町村を対象に避難所運営の取組指針を策定することだと思うが、この素案は非常に各委員の提言を含めて整理されている。東日本大震災の場合、避難所での避難生活が今まで想定していた期間を大きく超えて、非常に長期にわたって避難生活を続けざるを得なかった。過去、災害だと発災後1か月半ぐらいで仮設住宅に移ることが目標値だったが、東日本大震災では半年から1年近く経って仮設住宅に移ることもあった。

この報告書を市町村へ示す際、フェーズ毎に時期を区切り、可能であれば1週間後、1か月後の目標を記載できれば一番良いが、最低でもフェーズ毎の区切りを横軸に取り、縦軸に議論で出ていた避難者の健康維持、快適な生活、人権の問題、情報等、さらには避難所外のアウトリーチ活動といった項目を、マトリクス表で検討いただければ、活用する側としてはありがたい。

○ 報告書を活用する側の立場から大変貴重な提言をいただいた。また後で意見出るかと思うが、全体的にフレームワークがあると見やすいと思う。1つの例として具体的に横軸に時間を取り、縦軸に項目を取り、どの時期に何に留意すべきか優先順位までとは言わないが、少し全体的な絵柄が時間系列的に確認

できると、市町村側としては分かりやすいという意見だと思う。

○ 16ページ「外国人への情報提供」について、3行ほどの記載があるが、報告書全体で外国人が記載されている箇所はここしかない。障害者への情報提供について、障害団体やボランティアとの連携が必要と記載されているが、外国人という文言が出てこない。具体的には8ページ「備品目等の検討」において、食物アレルギーの避難者への配慮について記載されている。アレルギーとは異なり、文化・宗教上の理由から外国人等が食べることができない食料もあるため、そういったことも含めて追記いただきたい。

災害時要援護者の中に原則として外国人は該当すると思われるが、一般の方はまず高齢者や障害者のことを思い浮かべ、外国人までは思い浮かばないと思うので、少しその辺を配慮して、市町村に明確に外国人のことも考えてもらえるよう、もう少し目立たせていただければ非常にありがたい。

もう一点は14ページ「ボランティア活動との連携」について、15ページに「ボランティアを迅速かつ円滑に受け入れることができるよう、ボランティアの行政窓口とボランティア活動・・・」という記載がある。一方、4ページ「第1発災前 1 避難所の組織体制と応援体制の整備（1）要員の確保」に、「災害時要援護者等の把握や支援を担う自治体の担当部署を決めておくこと。」の記載があるが、この「（1）要員の確保」の中にどこにもボランティアの窓口の記載がない。上記のとおり、15ページに記載があるが、発災前から窓口を準備しておく必要があるので、4ページの「（1）要員の確保」にも記載いただきたい。外国人についても報告書の最初の方に記載いただけるとありがたいと思っている。

○ 8ページに、食物アレルギーの食料の備蓄について記載されていることは非常にありがたいが、乳児の命をつなぐものが期限切れでは困るし、期限切れの乳アレルギー対応ミルク等が無駄にならないよう、期限切れ間近の備蓄食料について、「日常は余分な備蓄分を保育所や病院などで有効活用する。」と追記をお願いしたい。記載しないと気付かない自治体もある。

もう一点は、17ページに食物アレルギーの避難者が避難所の食料を安心して食べることができるよう包装したものを残しておく記載があるが、報告書には、食料を受け取る時に原材料を確認するため、報告書において、残した包装を目に見える位置に掲示する旨を追記して欲しい。毎回、料理に使用した加工食品の袋を掲示し、食物アレルギー患者やその親が自分でチェックできるように掲示して欲しいということである。



○ 15ページの「(4) ボランティア活動との連携」のエの記載について、以前、私が発言した内容だと思うが、多分、他の人が今記載されているこの一文だけ読んでも余りイメージが持てないのではないか。ここで言いたいことは避難所内に生活支援のできる人を配置するというのである。

生活支援のできる人とは具体的にどんな人を指すかということ、イメージできる人とできない人がいるのではないか。具体的には、①避難所の環境整備を行うハード面の対策と、②自ら助けてとは言えない避難者のニーズの把握、③そのニーズに対応するための個別支援プランの作成、④個別だけではなく避難所全体としての避難者の生活の質の向上や、避難者の役割作りや居場所作り、生きがい作りに繋がる企画の計画的な実施、⑤避難所内の避難者同士や、外部からのボランティアと避難者との繋がりを作るコーディネート等ができる人が生活支援のできる人のイメージと考えていた。

災害時要援護者の避難支援ガイドラインには、災害時要援護者支援班の設置について記載されているが、避難所運営の組織図にも同様な役割を担う災害時要援護者班を位置付け、保健師や介護士等の専門職と避難所生活の支援ができる視点を持ったボランティアと避難所を運営する側の地域住民と一緒に班を運営していくイメージである。多分、最初からボランティアや地域住民が生活支援の視点を持って活動することは難しいかもしれないが、専門職と一緒に活動すれば、その視点は自然と上がっていくのではないか。そういう意味でこの該当部分について記載内容を少し修正しないと意図が伝わらないのではないか。

○ 事務局へ具体的な記載内容を提示した方がイメージしやすいかと思うので、ご検討いただきたい。

○ 都会では異なるかもしれないが、地方に設置される避難所の7～8割は学校である。学校のバリアフリー化について、少し記載があったが、バリアフリー化が遅れている現状を踏まえ、もう少し記載していただきたい。避難所となる学校がバリアフリー化されることは避難所における良好な生活環境に繋がると考える。

2点目は、報告書素案に飲料水、食料、毛布等の記載はあったが、一番困ったことは、私の経験を踏まえると燃料である。寒い時期に燃料が不足することは食料以上に困るため、燃料をどう確保するかが喫緊の問題である。都会であれば、すぐに燃料を確保することができるかもしれないが、地方では各避難所になかなか行き渡らない。燃料を備蓄していたとしても1日、2日分しかない避難所も多いため、解決すべき問題点は多いかと思うが、ガソリンスタンド等と協定を結ぶなど、緊急時にガソリンをすぐ調達できるような内容を明確に記

載していただくと非常にありがたい。

3点目は、この報告書素案には医師や看護師のことが記載されていないのではないかと思う。最初に避難所を開設した際に、多くの避難所では避難者の救命救急対策として避難所を設置する。学校に救護所を設置することになるが、保健教員しかいないので、医師や看護師の存在は非常にありがたい。各避難所に避難者として医師はいないことが多いが、看護師がいる可能性は高いので、救護所を開設する場合、そういう方に支援してもらうことも1項目で良いので記載いただくと、非常に良好な環境という面でも良いと考える。

実現不可能なこともあるかもしれないが、4点意見を出させていただいた。

○ 実際に運営された立場から、抜け落ちていたところ等、重要な点を指摘いただいた。

○ 村は96%が山であり、過疎化の中で生活している。5ページに避難所の指定について記載されているが、台風12号の影響で深層崩壊を起こし、川底がどんどん上がり、指定していた避難所が使用できなかった。南海トラフの関係で様々なソフト面の観点からこの地域の避難所は危険であると指摘されている。そういった科学的な観点に地域的な特性や過去の教訓を踏まえ、一番安全な場所を避難所として指定するという視点がすごく弱いと感じている。

もう一つは情報について、防災無線を用いて一方的に連絡を取ろうとしたが、結局、10日間ぐらい村民と役場との連携・連絡が一切取れなかった。現在、約200の集落があるが、54の大字単位の集落には衛星携帯電話をすべて配置したが、通信環境の確保が大切であるということを実感した。

また、大字単位の避難物資を備蓄しているが、広い村なので必ず在宅に3日分程度の食料・飲料水等の備蓄をしておき、3日間生き延びれば、4日目以降には必ず救いの手が入るということで、個人個人が生き延びるという意識を高めることが必要である。委員の意見を聞きながら、中山間地域と大都会では状況が違うということを感じているが、地方の実情も入れていただきたいということをお願いしたい。

○ 避難所における通信環境の確保については先ほど別の委員からも意見があった。どこまで本報告書に盛り込まれるべきか十分に理解していないが、避難所の防火・防犯対策は項目として挙がっている。避難所自体の場所の安全性について、委員からも何度も指摘をいただいたが、その点について、明示的には記載されていない。多分、山間地帯等の地域的な特性から安全な避難所を指定することが非常に困難な場合があることとその対応を記載するかどうかである

と考える。

○ 全体を通して感じたことは、各委員がそれぞれの立場で発言したことを網羅的に記載しており、今後、避難所を運営していくに当たり、今まで気付かなかったような視点が盛り込まれており良い。

しかし、網羅的に記載されているため、例えば医療分野、保健分野、福祉分野、障害分野に大分踏み込んだ内容になっており、各市町村に本報告書を示した場合、記載された内容の対応に苦慮し、避難所自体の指定の妨げにならないか不安である。

これまでは行政の防災担当が一生懸命地域に声かけを行い、無理を言って公立学校を避難所として指定している。また、福祉避難所の指定が余り進んでいないところは、まだまだ全国的な課題だと思っている。この課題を今までのように行政の防災担当だけに任せることは難しいのではないかと考える。

避難所を指定した後、その避難所をどう運用するかは、防災部局だけでなく、保健関係や福祉関係の部局の視点が入らないと円滑な運用はできないため、避難所の運営に当たり、体制の項目に保健部局、福祉部局との連携について記載しても良いのではないかと考える。

なお、先ほど他の委員から指摘があったように、避難所の運営に当たり、医療、保健、福祉のいわゆる専門職がどう関わっていくかである。しかし、発災後に全職種が個々の避難所に駐在することは困難だと思われるため、事前の準備体制が重要になってくると考える。

また、私も他の委員の様々な意見を聞き、初めて気付かされたことは、避難所の運営には、当事者団体や支援者団体の目線が欠かせず、これも発災後にいきなりその団体が個々の避難所に駐在することは困難だと思われる。

そして、事前に避難所運営に専門職や当事者団体をどう組み合わせるか体制を構築し、避難所にどう人を配置していくか、もう少し大きな目線で検討しておく必要がある。

提案としては、今お話しした内容を避難所の組織体制の箇所で記載する必要があるのではないかと考える。ミニマムにやるべきことと、マキシマムにやるべきことが一緒に記載されていると、結局何もしないことが考えられるので、フェーズごとにやるべきことを記載することで、そこは解消されると期待する。ミニマムにやるべきことは行政の防災担当が今までどおり行い、マキシマムにやるべきことをどういう体制で行うか全体像が欲しいと考える。

最後に、厚生労働省が公表している福祉避難所設置・運営に関するガイドラインの内容を踏まえ、多様な福祉避難所の指定が必要であること追記していただきたい。

○ 避難所の運営に当たって、小さなフレームワークでやるべきことと、もう少し大きなフレームワークでやるべきことを整理し、後者の場合は、事前に準備をしておく必要があるという意見だったと思う。

○ 今回の震災を体験した保健師として思うことは、健康面の視点だが、やはり平常時からもう少し行政の防災担当と一緒に避難所の運営体制を協議しておけば良かったということと、発災後も避難所が直面している健康面の課題について、避難所、支庁内でも情報共有が図れず、避難所が閉鎖されるまで一度も避難所での会議が開催されず、目の前の課題を解決することが大変だったことである。避難所内の連絡会議の他、市町村内での連絡会で避難所全体の状況を把握することが必要だと感じた。

一方で、我々は情報がない中で、活動していたが、他市町村の避難所で発生している感染症の情報や他市町に応援に入っているボランティア団体、支援団体の健康対策の活動内容を知ったことが、有益だったことを踏まえると、市町村のみならず、保健所の管轄なり医療圏域なりの広域での避難所の健康課題、それへの対策等の情報共有が図ることできれば非常に良かったと考える。平常時に運営指針を市町村が策定するときにも、防災担当部局のみに任せるのではなく、様々な部局が参加することが、重要だったと、今、振り返ると思っている。

報告書素案について、いくつか意見を申し上げる。

8ページの避難所の備蓄について、東日本大震災では、ポータブルトイレや仮設トイレまで行けない高齢者のために、段ボールで作ったようなトイレ、段ボールベッド等が活躍した。また、感染症予防のため、マスク、手指消毒液の備蓄も重要であるため、マスク、手指消毒液等の予防対策グッズ等の備蓄も追記いただきたい。

10ページの「1(1)②の避難所の設置」について、「国に確認の上、」という表現になっているが、本報告書は市町村向けの指針なので、東日本大震災の被災自治体であれば、どの関係省庁の部局に協議すれば良いか認識していると思うが、そうでない市町村は急に国へ協議することは難しい部分もある。この表現を見ると都道府県向けの指針か市町村向けの指針か、受け手側にとって混乱を生じさせる可能性があるため、記載内容を、再度確認していただきたい。

10ページの「1(1)②避難所の機能」について、「避難者自身の選択で個室へ入室できる」というような表現について、先ほど別の委員から意見があったが、学校等では個室用のスペースの確保は難しいと思うので、日頃から災害時要援護者を見ている保健師や専門職等に相談し、福祉避難所へ移動し、入室

できるように事前の準備をしておくことが必要である。これもフェーズによるが、当初、1,000人規模の避難者が学校に避難しており、この人数に対応する個室スペースの確保、さらに避難者が個室への入室ニーズを伝えることも非常に難しいと思う。

15ページの「7 衛生・巡回診療・保健」について、やはりフェーズにもよるが、避難所内で発生する健康課題について、定期的にアセスメント、モニタリングを実施し、その課題の解決策を講じていくことが、命と健康を守るため、重要だと考える。東日本大震災では、被災地において保健師が避難所を巡回し、健康調査等を行い、避難者の健康状況を把握した。個別の要援護者だけではなく、感染症、生活不活発病等の避難所全体の健康面に関する避難所の環境面を含めたモニタリング、アセスメントを行うべきである。モニタリング、アセスメント結果に基づき、市町村の保健師だけでは人手不足のため、外部の支援団体や専門職を活用し、課題に対する解決策を講じることが重要である。そのような記載をお願いしたい。

13ページの「6（1）応援要請」について、災害救助法第31条の応援指示が記載されているが、今回1万人以上の保健師が厚生労働省からのスキームで、被災地へ派遣され、活動したという実績があるが、災害救助法31条に基づいて派遣されたかは分からないが、災害救法以外にも様々な応援スキームがあると思うので、「災害救法第31による応援指示」という表現が妥当かどうか少し疑問である。

16ページの8（2）被災者の必要性に即した情報提供について、国から一方的な情報提供ではなく、市町村側からも避難所、被災地で何が起きているか情報発信が必要である。国から都道府県、都道府県から市町村の1つのルートだけではなく、双方向的に、被災地の避難所の情報を市町村が取りまとめ、それを県、国へ情報発信することにより、市町村、被災自治体だけでは解決が難しい場合に、県、国からの支援で解決を図りたいと考えるので、双方向性を重視して記載願いたい。

15ページの「7 衛生・巡回診療・保健」について、今回の東日本大震災では災害拠点病院との連携等が図られたため、被災地では効果的に医療活動ができた。全国的に災害拠点病院や災害医療コーディネーター等が指定されていると思うので、発災後の医療体制、避難所での診療活動の確立等について、平常時から情報共有や連絡会等を行い、避難所の運営に活用すれば良いと考える。

開設された避難所数が多いと医療救護所を確実にそれぞれの避難所内に設置し、医師、看護師を常駐させることはなかなか難しいと思うので、市町村の災害規模等にもよると思うが、先ほどお話しした避難所のアセスメント、モニタリングを通じ、必要な避難所に巡回診療等の活動を行った結果があるので、その

結果を参考に、要援護者の把握が速やかにできる体制整備が必要であると考え  
る。

9ページの「6（3）安否確認」と、次の「（4）住民に対する啓発」との  
間には、フェーズから考えると若干開きがあるように感じる。安否確認をした  
後、避難所でどのような対策をしておくかということもあると思うので、新た  
にもう一つ項立てし、要援護者の支援として、平常時から疾患を持つ方への支  
援を展開している自治体と外部団体等が連携をして、その要支援者へ個別の支  
援対策を行う、という旨を追記いただきたい。

○ 4ページの「1（1）①要員の確保」について、自治体職員が決められた  
場所に自主的に参集する体制のことを指していると思うが、現実として、陸前  
高田市、気仙沼市、南三陸町等のかなり甚大な被災のあった地域において高台  
の学校が避難所として機能したが、自治体職員が参集することができず、教職  
員が発災直後から児童生徒と生活を共にしながら、避難者の方々の誘導の他、  
食料、水の手配等といった様々な調整をしていた。それが学校の教職員の職務  
かどうかも含め、このことは阪神・淡路大震災からずっと悩んでいる。非常に  
難しい問題なので報告書に記載していただく必要はないが、そういう事実があ  
ったということを発言しておきたい。

それに関連し、他の委員が冒頭に発言されたことと関係するが、4ページの  
1（1）①の行政要員の確保」と9ページの6（1）の行政、施設の管理者、  
地域団体が協力関係を構築し、要員を確保することと、10ページの1（1）③  
の避難所の設置に行政職員が駆けつけられない可能性があるため、鍵の管理や  
避難所の開設方法について事前に取り決めておくこと。この3点は関連してい  
る。

このことは極めて重要で、未明に発災した阪神・淡路大震災では地域住民が  
学校に集まったが、学校が施設されていたため、混乱が生じた。一方で、例え  
ば、陸前高田市のある中学校の避難所は地域住民と学校との関係が非常に良好  
だったので、ある意味様々なことを円滑に進めることができた。仙台市ではそ  
ういった経験を踏まえ、平常時から地域と避難所と想定される施設との連携関  
係を大事にしようという活動が働いていることもあり、この3点をうまく繋げ  
て分かりやすく記載することが重要であると考え。

○ 各委員の意見を聞いて、避難所の運営に当たって、各委員の意見が実現す  
れば本当に素晴らしい良好な避難所生活が送れると感じた。しかし、障害者等  
の災害時要援護者から見れば、大きな体育館に人が集まると、私はそこでは一  
緒に生活できない。先ほどから他の委員からも意見があったが、避難所となっ

ている学校等では、簡単に個室は準備してもらえないだろう。

福祉避難所という意見も出ていたが、私は福祉施設の責任者もしているが、発災時に多くの災害時要援護者が避難してきたら、だれが面倒をみるかが問題である。外部から人の支援があれば良いが、そうでなければ、逆に施設内が混乱してしまう心配もある。

福祉避難所ではない一般の避難所は様々な救援物資が届くだろうが、福祉避難所にはそんな話を聞いたことがない。

例えば、私の場合、全国への出張機会が多いため、自宅に戻るのは夜6時以降から朝ぐらいで、残りの時間は福祉施設にいるか、今日の検討会のように出張しているかである。福祉避難所として受け入れる福祉施設側の職員も発災時の時間により人数が異なるため、この報告書には多くのことを細かく記載せず、例えば、朝、昼、夜それぞれで発災した場合の避難者の受け入れ方法や運営側の応援体制をどうするかまず記載しておかないと市町村側がこの報告書を見てもまず何をすれば良いか理解することが難しいのではないか。

私は移動中に被災したら、自分の福祉避難所まで戻ることはできない。例えば、東京にいれば、その近くの避難所へ避難しなければいけない。自分の福祉避難所にいればそこで2～3日避難生活を送ることになるであろうから、可能であれば避難所の運営について、簡単明瞭な、例えば朝・昼・晩のようにフェーズごとに何をすべきか記載されていると良いと考える。

○ 学校が避難所になった時の教員のマンパワーの実態として、阪神・淡路大震災だと発災当日に学校へ来た職員は午後5時時点で25%ぐらいだったと記憶している。福祉避難所に指定されている施設について、委員から指摘があったように、もともとその施設に入居している人もいるので、避難者だけ受け入れられるわけではないことから、職員のマンパワーの実態を踏まえた時の現実的な対応を、もう少し記載しておくべきではないかという意見だったようにも思う。

○ 他の委員からも意見が出ていたが、避難所の運営体制については、もう少し整理した方が良いと思う。平常時から避難所となる施設ごとに地域関係者、施設関係者、行政間で連絡会議を開催する。既にそういう取組を始めている自治体は結構あり、少なくとも東京23区は大分前からそういう方向で動き始めている。学校等の避難所内における災害時要援護者の優先スペースの場所や立ち入り禁止の箇所が記載されたマニュアルを整備している自治体も結構ある。

問題なのは、マニュアルの存在を地域住民が知らないという実情であり、そこをもう少し改善させるため、もう少し踏み込んで報告書に記載しても良いと

考える。避難所となる施設の鍵を地域住民が複数で管理している事例もある。

可能であれば、報告書にはそういう事例まで記載されていると良いと考える。一方で、先ほど他の委員からは余り細かい内容は記載せず、避難所の運営に当たって、最低限必要な体制や運営の方向性を記載する意見が出たが、多分、両者とも重要である。全体的な運営の方向性やフェーズごとの避難所の運営方針を示し、被災者の尊厳、一人一人の人権を守るためには、どう具体的に努力していくか示さなければ、いつまでたっても準備が進まず、改善が進まない。

8ページの「5（2）備蓄品目等の検討」について、備蓄にすべきか支援物資にすべきか分からないが、簡易ベッドはかなり重要でないか。日頃から日本人は気にせず床に座ったりしているが、寝たきりの方にとっては、健康面から考えても、簡易ベッドは重要である。床で暮らしていくと、これまで立って歩いていた方も寝たきりの状態になっていく。世界中で救援活動をしている看護協会の方が、男女共同参画の視点からの震災対応マニュアル検討会の委員であり、その中で簡易ベッドの重要性を発言している。

9ページの「6（1）要員の確保」については、先ほど他の委員からも意見があったが、他の箇所の要員の確保と繋げて記載する必要があると考える。

12ページの「3（1）運営責任者の配置」、「（2）運営責任者の役割」、「（3）住民による自主的運営」について、全体的な方向性として、避難所の運営は一義的には行政責任だが、基本的に地域住民による自主運営の協力を得られるよう避難所の環境を整えていくということと、本来の避難所となった学校等の施設の機能や施設管理者の業務を踏まえ、施設機能の早期回復を視野に入れることを念頭に、行政と地域住民との協力関係や被災状況の変化に応じて避難所の運営体制を柔軟に変更することの重要性を記載しても良いと考える。

12ページの「3（2）運営責任者の役割」について、避難所に避難した被災者の人数、世帯構成、被害状況、救助に当たり特別な配慮を要する者の状況等を可及的速やかに把握とあるが、性別、障害の有無、障害の種類等も併せて把握し、被災者名簿を整備しないと、真の意味で特別な配慮を要する者への対応がされないと考える。

先ほど避難所の備蓄で燃料の話が出たが、平成23年度に経済産業省主催の「東日本大震災を踏まえた今後のLPガス安定供給の在り方に関する検討会」に委員として参加していた。具体的な意見ではないが、その検討会でどういう議論がされたかも含め、内容を反映させてはどうか。

13ページの1行目に「被災者の自立した生活再建」という表現があるが、他に別の良い表現がないか考えたが、もともと生活再建に「自立した」を付ける必要はないと考える。その代わりとして、例えば、被災者の尊厳と自主性を大切にしながら、生活再建を支援していくということではないかと思う。自立し



た生活再建と記載すると、生活再建に向けて段階的に何が必要かということを考えない人が大勢いるのではないか。被災者の尊厳と自主性をどう大事にするか押さえておけば、自然と自立した生活再建となるはずである。被災者の自主性を大事にしないままでの自立した生活再建はないと考えるので、そこは誤解を受けないようにと提案させていただいた。

13ページの3(3)②について、住民の自主的運営の責任者として女性など多様な主体と記載されているが、少し分かりやすいようきちんとした修文案を提出したい。

17ページの9(2)①について、犯罪が起こりそうな場所への防犯対策や照明の確保の対策を図り、特に女性と子供、障害を持った方、高齢者の方など、声を上げにくい被害に遭いやすい人の声をきちんと聞いて反映させるということは必ず入れて欲しい。このことは国際的救援マニュアルにも記載されている。

17ページの10(3)について、被災者自身による炊事が重要であると記載されているが、被災者自身の炊事は誰がやるのか。いろいろ解決すべき課題はあると思う。ここは議論をきちんとしていただきたい。

17ページの11について、先ほどと同じように項目名を被災者の尊厳、自主性の尊重と生活再建支援、みたいな形で記載いただきたい。

18ページの第3の在宅避難について、在宅避難支援は重要であり、報告書に位置付けられていることはありがたい。しかし、大規模災害の場合、流通等が滞り、支援物資が届かないという厳しい状況に置かれがちな状況の中で在宅避難者をどう支援していくかが重要である。例えば、まずは要援護者を中心に支援を必要とする避難者への支援や、生理用品やおむつ等すぐに必要となる物資から支援する等、優先順位を決めておかないと自治体職員は何から手を付けなければいけないか分からない。報告書(素案)には様々なことが記載されているが、その中の優先順位について段階的な議論が必要であると考えている。

○ 理念的な意見と細かい具体的な意見と両方あったと思う。

理念的な意見としては、「良好な」の定義について、委員の方々から様々なキーワードとなり得る発言があった。本日、結論を出す時間がないため、一度事務局に引き取っていただき、再度、事務局から提案いただきたい。

細かい具体的な意見については、各委員から具体的な要望や意見もあり、また後日修文案を提示いただけるという話もあったため、報告書を修正する箇所もあると思う。

○ 11ページの1(2)④について、カに仮設トイレと記載されているが、仮設トイレのみの記載では、イメージし難いと思うので、もう少し具体的に、例

えば仮設トイレに必要な設備として段差解消のための踏み台、可動式階段、手すり、洋式便座等が設置されているトイレと記載することが一番良いが、難しい場合は、仮設トイレにプラスアルファであると良い設備を記載した方が良いと考える。

1つ確認したい。本検討会で議論された内容は、「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（平成20年6月）」に反映されるのか。本報告書と同ガイドラインの内容が一部重複している箇所があり、市町村職員に対して、情報源が別々であるとのガイドラインや報告書を見ればよいか分かり難いのではないか。最初に説明があったかもしれないが、再度、本報告書がどう活用されるかご教示願いたい。

○ 最後に指摘いただいた点は、今回この報告書がこの後どう生かされていくかという、まさに「4. おわりに」に関係してくる。もし他の委員から「3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項」について、特に意見がなければ、「4. おわりに」の議論を行い、今の指摘の件について事務局から見解を伺おうかと思う。

○ 仮設トイレについて、車いすの人や電動車いすの人でも使用できるよう1台は車いすが入れるような幅のある仮設トイレの設置を促すような記載をお願いしたい。

○ 他の委員から指摘があった点も含め、仮設トイレについては第2、3回の検討会でも議論が出た。確かに非常に重要な点だと考えるので、もう少しバリアフリー化に関して細かく記載いただく方向で検討いただきたいと考える。

では、「4. おわりに」を事務局から説明いただき、あわせて先ほどの委員からの質問に何かコメントいただければと思う。

○ では、「4. おわりに」について、説明する。

【資料1「4. おわりに」を説明。】

○ 各委員から大変重要な指摘をいただいた。避難所における良好な生活環境の確保を図るための取組指針の策定趣旨は、基本的に内閣府（防災担当）が防災全般について対応する立場にあり、その1つである避難所の生活環境について、通常だと避難所開設期間は1カ月ぐらい、早ければ2～3週間で閉鎖されるため、不自由な生活だが、その間は我慢という感じで済むこともあるが、今

回の東日本大震災では、未だ避難所生活をしている被災者がいるなど、多数の被災者が長期にわたる避難所生活を余儀なくされ、かなり避難所の生活環境の課題が浮き彫りになったことで、内閣府（防災担当）においても避難所の生活環境が重要だと再認識させられたこともあり、取組指針をまとめる上で、参考となる意見を本検討会において有識者に伺っているということである。

一方で、当然避難所の運営主体は市町村や都道府県になるが、内閣府（防災担当）は避難所の所管ではなく、避難所となる学校施設等は文部科学省の所管であり、災害救助法や大規模災害時の避難所運営の指針については、厚生労働省の所管である。私が承知しているところでは、先ほど意見のあった「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（平成20年6月）」は厚生労働省が日本赤十字社へ委託して作成したものである。

その中で内閣府（防災担当）が避難所の運営指針を作成するというところであるが、内閣府は政府全体を取りまとめている立場であり、本検討会には文部科学省、厚生労働省、消防庁にも参加いただいていることから、内閣府（防災担当）で作成した報告書や運営指針を、各省の施策にも反映できる部分は反映していただければと考えている。

なお、もう一つ申し上げますと、避難所の具体的な運営や費用については、厚生労働省の所管であるが、第2弾災対法の見直しの中で、災害救助法の所管について厚生労働省から内閣府に移管することに向けた検討が進められているところである。そういう意味では避難所の運営指針について、将来所管する予定の内閣府が事前準備的に作成するという観点もある。今でも政府全体の調整官庁をしている権限に基づき、報告書を取りまとめているが、さらに加えた意味もあるということである。

○ 東日本大震災では、国も被災者生活支援チームを立ち上げ、被災者を支援した。そういう意味で今、質問があったように、広域災害時に国が被災者支援をどうやっていくか。被災者生活支援チームは急に立ち上がった気がするが、その検証結果をここに追記いただければ各省庁の関係も見えてくるのではないか。検証結果ではなく、事実関係だけでも良いので、教えていただきたい。

それから、「4. おわりに」の2ポツ目に都道府県と初めて記載されているが、複数の市町村が被災した場合、都道府県が被災者支援の調整を行うことが想定されるため、国の役割、都道府県の役割について、どこかに記載いただくと全体像が分かり、さきほど質問のあった厚生労働省が出している「福祉避難所設置・運営に関するガイドライン（平成20年6月）」と本報告書との関係性についても明白になるのではないか。

○ まず、「4. おわりに」の中に、取組指針を踏まえた避難所運営等が確実に実施されるためには、その前提となる、市町村長及び都道府県知事の責務等について、今後の災害対策法制等に反映させるべきであると記載されている。しかし、さきほど発言した委員と同じ意見だが、まず国が東日本大震災で何を行ったか、項目として記載する必要があるのではないかと。

次に、先ほどから議論されていたが、「3. 避難所における良好な生活環境確保のための取組指針に盛り込むべき事項」の中にも恐らく災害救助法を想定している内容が記載されており、「国に協議の上、」、「国に確認の上、」という表現がある。特に福祉避難所の量的確保について、福祉避難所のみでは量的に不足する場合は、国に確認の上、公的宿泊施設、旅館、ホテル等の借り上げにより対応することと記載されているが、避難者の命に関わることについてあらかじめ基準を明らかにするなど、市町村の担当者が現場で迷わないようすべきである。

先ほど委員から送迎バスの経費について、災害救助費の支払い対象になるかどうか分からないとの意見があったが、あらかじめ災害救助費の対象となることが分かっていたら、市町村の職員も迷わず経費を支払っていたはずである。つまり、物事の基準やマニュアル等をきちんと示しておくことが重要である。

災害救助法の運用については、同法が適用されたことのある都道府県や市町村は良いが、そうでない地域は分からないことは分からない状態のまま何年も経っていることを鑑み、国としては現実に避難者が困らないような責務を負っていることを自覚し、我々委員としての立場からしても、この報告書にも記載いただきたいと思う。

○ 本報告書は、市町村が避難所を運営するに当たって、取り組むべきこと等を取りまとめたものであると思うが、市町村と都道府県、都道府県と国の関係性について少し記載する必要があるのではないかとこの意見であると考えている。

○ 各委員から意見について、本日お示した素案に反映できるものは反映し、最終会となる第5回検討会の開催前に、電子メール等で相談させていただきたい。

また、追加で意見等があれば、事務局へご連絡いただければ、反映できるものは反映したい。報告書のボリュームの関係もあるため、全ての意見を反映することはできないと考えるが、なるべく趣旨は盛り込みたいと考えている。