



内閣府 政策統括官（防災担当）

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1回）

議事要旨について

1. 日時・会場

令和5年8月1日（火）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
永野委員、中原委員、丸山委員、八巻委員

【オンライン】明城委員、吉原委員

3. 議題

（1）避難生活に係る現状と取組について

（2）検討会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

4. 議事要旨

・（1）（2）について事務局から説明した後、各委員から1人5分程度意見をいただいた。各委員の意見は下記のとおり

①避難所以外に避難する被災者への支援について

○在宅避難者の方に避難所への避難を促す中で、人込みやプライバシーの確保、ペットの問題などで避難所に避難されないという事情があった。

○現場の肌感覚では避難所での生活は短くなる傾向にあると思っており、その意味でも在宅をはじめ、避難所外での避難者へのアプローチというのは重要性を増している。

○地域の集会所や神社等へ避難される方がいたが、避難所と同じような支援物資が届いていないという実情があった

○避難所外の避難者について、情報を把握し、支援へのつなぎを考えることが必要であり、その体制構築をまずは行うべきである。

○避難所外避難者への支援を考えるに当たっては、公助による取組には限度があり、自助・共助とりわけ地域との連携が重要である。

- 在宅避難や車中泊避難している方への支援は、我が国の被災者支援における根本的な課題であり、付け焼刃的な対応ではなく、被災者支援の根本的な構造を見直す必要があることに注意が必要である。
- 災害時の支援においても、平時にその分野の支援に携わる民間の方に対応してもらうという視点が重要ではないか。
- 場所から人へという考え方や福祉的な支援を全国に広めていくためには、防災基本計画や厚労省の防災業務計画といったところへの位置づけが重要であり、ここにしっかりと位置づけ、全国の地域防災計画に広げていくことが必要ではないか。
- 福祉避難所へ避難してもらうために、空間や物品、人員、動線等の検討が重要であるが、こうした動きを災害ケースマネジメントとも連動させながら進めていくべきではないか。
- 場所から人への支援の転換のためには「役割」の付与や明確化が重要であり、災害時に自分はこういう役割があるのだということを各自がもつように、特に高齢者にも役割を持っていただくことが必要ではないか。
- 被災者の状況把握を行う支援者だけでなく、被災者の調査やデータの整理、支援へ繋げることとそのフォローなど一連の流れをコーディネートできる人材が不足しているのではないか。
- 在宅の方への支援が必要という共通理解をさらに充実させていくことが必要なのではないか。
- 避難行動要支援者名簿に載っているような人だけでなく、全戸訪問も含め、制度につながっていない人へのアプローチをどうするかということが重要であり、その対象者を明確にしておく必要があるのではないか。
- 災害時にどこまで支援が必要なのかというところで意見が分かれてしまうことがある。官民で連携して支援を行っていく中で、目指すべき状況を議論して決めておくべきではないか。
- 自助・共助・公助の観点に加えて、外部からの支援である外助を被災者支援にどう組み込んでいくか議論が必要ではないか。
- 避難所外に避難されている方が物資をとりに来たときに、避難所におられる方から「どうしてあの人たちに配っているのか」という言葉も聞かれ、説明を要する場面もあった。避難所を拠点として、避難所以外の避難者への物資支援を行う場合、避難所の被災者の理解も重要となる。

②被災者の状況の把握について

- 避難所から遠い集落には、集落支援員を配置して状況把握・情報発信を行った例もある。この例では地域の橋渡し役になったとの声があった。
- 自治体の支援情報について、避難所におられる方と比較して在宅避難や地域の集会所

や神社等へ避難をされている方には支援情報が上手く届きにくいという課題について検討すべきではないか。

- 避難所外避難者への物資・情報提供について、地域支援者も被災されているためニーズの把握が困難であった。
- 要支援者、障害者については、保健師などがニーズを調査するという場面があるが、それ以外の方の状況把握が困難であった。
- 避難行動要配慮者について、個別避難計画と併用して、まずは福祉施設の事業継続計画による在宅のサービス利用者の安否確認を進め、在宅の方で優先度高い方の連絡を事業所からも入れてもらうという仕組みづくりが必要となるのではないか。
- 災害時に被害が大きかった市町村では、被災者の情報の集約に課題があった。状況の把握や集約を素早く行うという観点では、把握の方法だけでなく、どのような人をリスト化するのかという点でも在宅避難者等について一定の定義が必要ではないか。
- 被災者の情報について部局ごとに様々な情報を把握しているが、その情報をどこで統合して誰まで共有するのかという点についても議論していくべきではないか。
- 避難所外の避難者が多くいらっしゃるが、その情報を把握して支援につなげる体制を明確にしていくことが必要ではないか。

③避難所以外の支援拠点について

- 災害時には物資供給などを行う在宅避難の支援拠点について、平時から情報共有やコミュニティの場としての活用も視野に入れた整備が必要ではないか。また、災害時の運営では、町内会や自治会といった地域の住民による運営の視点が重要であり、平時から連携しながら施設の整備を進めることが必要ではないか。
- サテライト拠点などの場をつくる時には、行政だけでなく商業や教育の機能がある住民が集う場所に設けることも一案ではないか。

④車中泊について

- 小学校の運動場に車中泊で避難されている方がおり、昼と夜はどうしても移動されるため、名簿を作成して管理していた例がある。
- 車中泊については、必要に応じて指定避難所と隣接するグラウンドや大規模商業施設の駐車場等をあらかじめ選定し、車中泊の場所として指定するなど、各自治体で個々に取り組んでいるところがある。車中泊を含む避難所外避難者については、災害救助法をはじめ、災害法制への位置づけが必要ではないか。
- 災害時の車中泊は原則として推進しないこととしているが避難生活の環境変化や近年の豪雨災害における被災地での避難状況を踏まえると、車中泊は必ず相当数発生するという認識のもと対策を講じる必要があるのではないか。
- 車中泊をされている方の中には、自宅の損傷は軽微でライフラインも問題ないが、余

震が怖いという理由で車中泊をしている人もかなりおり、活動もいろいろできる中で、困りごとはトイレの確保ぐらいという方がいる。そうした方々をどこまで避難者として定義づけるのかについては整理が必要ではないか。

⑤ 平時からの取組について

- 災害ケースマネジメントの対象者の中には発災前から平時の福祉サービスなどの支援を受けている人もいるため、災害ケースマネジメントでは、発災直後に支援が必要なる方だけでなく、平時から支援を受けている方の支援とも連携して行う視点が重要であり、平時から危機管理部門と福祉部門といった関係部局の連携体制を構築する必要があるのではないか。
- 障害を持った児童に利用してもらう福祉避難所を備えているが、災害時にも利用してもらうためには、平時から福祉避難所に入出入りしてもらうなど、災害時を想定して平時から備えるべきではないか。
- 社会保障の平時の体制をそのまま災害時にも活用し、シームレスに対応できるようにする発想が必要ではないか。
- 災害時は危機管理部局だけでなく、平時は福祉などを任っている方も対応にあたる。このため、災害時の対応の仕組みが平時の仕組みと大きく異なると、対応のハードルがあがってしまう。平時にやっていることと同じように、災害時も対応できるような制度設計や、平時のやり方を踏襲して簡便にできるという視点が重要ではないか。
- 障害をお持ちの方など本来であれば避難所に行った方がサポートが届きやすいにもかかわらず、それを選択していない場合もあるので、避難所に行ってもらえるような取組を平時から行うことが必要ではないか。
- 家屋が無事な方には在宅避難をしてもらい、避難所では本当に支援が必要な人に支援を集中するのが望ましいと思うが、避難所以外の避難者の支援に係る平時からの準備としては、訓練やマニュアルが重要であり、マニュアルを作成する過程では複数の部局が連携して作成するなどマニュアルのプロセスマネジメントの視点が重要ではないか。

⑥ その他

- 指定避難所の避難者以外への物資提供について法律や防災基本計画で定められているにも関わらず、対応策の検討ができていない自治体が多くあることから、どこがボトルネックとなっているのか実態を調査する必要があるのではないか。
- 地域によっては災害中間支援組織となりうる財政基盤が強固な NPO が見当たらないが、そのような NPO をどのように育成し、平時から活動を継続してもらえるかが大きな課題ではないか。また、消防団や自主防災組織、民生委員や社会福祉協議会など、既にある地域のネットワークをより強固なものとし、自助・共助の地域の防災力を高

- めることが被災者の生活再建や地域の早期復興への近道ではないか。
- 地域に支援団体が入ってきたときに、その調整をすることに時間を要した。また、どのように信頼関係を築き、支援を依頼するかが難しい点である。
 - 官民連携においては、民が活動できるための場をつくってあげることが官がやるべきことではないか。
 - 本検討会は、避難所が開設されているような応急期の対応を射程としているが、検討に当たっては、その後の生活再建フェーズや平時との連動を考慮することが重要。特に情報の連携について、フェーズごとに情報を収集しなおすということがないようにする必要がある。
 - 広域避難において、避難先の自治体においてどのような体制で誰がやるのかという責任の所在については検討しておくべきではないか。
 - 「在宅避難」や「避難所外避難」など本検討会で用いられる用語について、一度整理を行うべきではないか。

以 上