



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2回）

議事要旨について

1. 日時・会場

令和5年9月6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
中原委員、丸山委員、明城委員、八巻委員

【オンライン】吉原委員

3. 議題

- （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管理について

4. 議事要旨

- ・各議題について事務局から説明し、議題ごとに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）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

○在宅避難者や車中泊避難者のミニマムスタンダードとは何かを検討しなければならないのではないか。

○在宅・車中泊の避難者に対する支援の目指すべき姿とは、誰でも生存権が保障される権利を持っているので、ナショナルミニマムとして保障するということ。避難所と比べて劣っている水準であっていいという話では決してない。難しい部分もあるが、技術水準や社会経済状況で解決可能な部分は解決すべき。被災者の状況把握、あるいは

アウトリーチ、特に情報やサービス、物をどう届けるかについてどう考えるかということが重要になるのではないか。

- 災害時の生存権保障のための財源や資源は公助と考えるべきだが、公助といっても、全てを行政職員が担うという話ではないはず。調整は行政の役割だが、NPO や社協と協働して行うなど、民間と一緒にやっていける部分が山ほどある。
- 高齢化率が高い地域で、避難所に来られないという状況の中で、避難所にいる者はゼロなので国からの財政支援がないといった、費用の算定の方式自体を見直すべきではないか。
- 在宅避難者及び車中泊避難者の支援において不足しているのは健康管理と考えており、それに対して必要なのは最初のアセスメントではないか。
- 避難所マニュアルの構成について、政府が示したものをそのまま使用できるものは記載されているが、組織内での調整が必要なものは抜け漏れがちであり、さらに館内レイアウトや施設の特徴に合わせる必要があるものは記載率が低い。
- 避難所マニュアルの項目については、基幹業務はきちんと記載されており、ニーズへの対応も記載できているが、健康管理の記載率が低い。
- 避難所マニュアル作成には都道府県の支援が必要であり、福祉部局が関与することで健康管理項目も網羅的に記載できるのではないか。
- 避難所マニュアルで健康管理が抜け漏れているのは、都道府県において保健医療福祉調整対策本部が立ち上がるため、市町村では、医療や保健は都道府県で面倒を見るという意識があるからではないか。
- 健康管理について都道府県では、地域全体を圏域として分けて考えるのが県の役割であるため、市町村の避難所マニュアルとの関連づけがなされていない。
- 親戚宅等に避難されていた方が数週間後に自宅に戻ってきた場合に、いかに制度情報などを届けるのかということが過去に課題となった。自宅に戻った時に避難所が閉じていて使えないという問題や、そこへのアウトリーチも含めて、こういった人たちが大丈夫なわけではないことだけは確認しておきたい。
- アセスメントは訪問だけでなく電話や ICT などでも遠隔で行うことが非常に大事なと思うが、普段から行政側ではそういったことを想定しておらず、訓練を受けているわけでもなく、担当部署もないという状況の中では、被災地や被災地外から応援に入ることも含めて、民間組織と連携して実施していくことが望ましいのではないか。
- 地域の土業の団体、NPO、社協、DWAT などを含めた関係組織が入った調整の枠組みが都道府県や市町村にあり、情報を集約し、足りないところには情報や物やサービスを持っていくという方法が大事になるのではないか。そのとき、人・手間はかかるので、ICT を活用していくことが重要ではないか。
- サービスについて、災害救助法に福祉関係の救助が位置づいていないので、支援を躊躇してしまうことや財源がないことで計画にも掲げられないということは、改善すべ

き。物についても、行政が普段実施していない業務の発注で詰まることがあるのではないか。運搬の手段などを確保できない人に対してどうアウトリーチをしていくのか、そのとき、誰の力を借りるのかについて考える必要があるのではないか。

- 避難所に地域の拠点としての機能を持たせる取組を行った地区があったが、そこは行政に頼らず、地域の自治組織を中心に避難所運営し、自主的に避難者を把握し、食事の提供を行うなど、避難者や地域の支援拠点の機能を有していた。在宅避難者の支援を考えたときには、地域の共助力を高めることがまず必要で、もちろん公助もあるが、自助・共助を高めていく支援が必要ではないか。
- 地域拠点に車中泊をしていた方々にも支援物資をとりに来ていただいていたと聞いている。どこの地域が拠点になっているかということを住民に情報としてお知らせすることも大事なことはないか。
- 避難所である地域拠点に対して行政から支援物資を送ることや食事の提供を行っていたが、それ以外の運営については、地域の中で物資をどのように分配するかといったところも含め地域で考えていただいております、その地域の中の核となる方たちが動いていくことによって、避難所の在り方も変わってくる。在宅避難者の方も把握していたため、そこにお弁当などを取りに来てもらうという取組も自主的に行っていた。在宅避難者も安心して地域拠点に行けるという体制ができることが大事なのではないか。
- 避難所になるべく行かないで済むような形で在宅避難を継続できないかという課題認識で、地域防災計画、市の計画の中でも災害時在宅生活支援施設を位置づけ、設置を進めている。在宅の方に近い場所にある支援施設で、仮設トイレや炊き出し、救援物資の配給等といった機能を担っていただいている。
- 市民にはまずは自助に成功してもらい、自助に成功した方に避難所開設・運営や災害時在宅生活支援施設の運営を、共助の取組として担っていただいている。
- 市で率先して防災 NPO を立ち上げて、平時から地域にいる災害のボランティアの経験者や防災士の資格がある方、地域で消防団を担っているといった防災力のある方をネットワーク化することを通じて、さらに地域の防災力につなげていこうと取り組んでいる。
- 食料や生活関連物資の配付について、指定避難所で混乱を防ぐために、別の拠点を設け、そこで情報提供や相談支援も併せて支援しているが、自治体からは災害救助上の避難者数にカウントしてほしいという要望もある。
- 避難所とは別の拠点も、在宅の被災者には必要ではないか。こうした拠点も災害救助法の対象とすることが場所から人への支援の転換には必要ではないか。
- 健康管理の面で、車中泊は長期避難を想定するものではなく、できるかぎり指定避難所等への移動を誘導する一時的な避難の形態が望ましいのではないか。
- 車中泊は、避難所に車にいるのか、知人宅に車で避難をしているのかなど、その車がどこに泊まっているかによっても、状況が異なるのではないか。

(2) 官民が連携した被災者支援の実施について

- 行政が行うところと民間団体が得意としているところの考え方は、平時は誰が担っているのかというのが分かりやすいのではないか。特に行政が行うべきところは、財政支援や平時からの関係組織の把握、調整枠組みの設定である。災害時には状況に応じて対応内容が異なってくることから、調整すること自体を計画しておくことが大切になるのではないか。
- 官が制度を使ってやるとか、自治体独自でやる部分がどこなのかははっきりしないと支援の調整に時間がかかってしまう。ナショナルミニマムがどこまでなのか、どこまでを最低限支援で目指すのかをクリアにすることで、官民それぞれの役割が明確になり、それぞれができるところをすりあわせていくという形になるとよい。
- どこまでの情報を誰に共有するという取り決めが大事であり、それこそが行政でないと絶対的にできないところではないか。災害対応は情報戦であり、今の状況がどうなっているか、何が足りないのか、何をしなくてはいけなくて、地域では何が使えて、使えないのならどこから借りなくてはいけないのかを話し合うことが仕事ではないか。
- 行政の情報取得は網羅的で数量をおさえていることが多いが、どうしても遅くなりがちである。一方民間の情報取得は個別的であるが、過去の経験に基づいてすぐ伝達にできるという強みがある。どちらがよいということではなく組み合わせる必要があり、どう組み合わせるかを検討する調整の枠組みが必要ではないか。
- 避難所外や車中泊の支援について、厚生労働省の防災業務計画に書き込むことによって地域レベルの市町村地域防災計画にも反映されていくのではないか。実際、DMAT、DPAT も書き込まれて全国に広まっていった経緯がある。
- 保健医療福祉調整本部の中に災対本部の要員・担当者がいないと、そこで情報が途切れてしまうことがある。石川県では保健医療福祉調整本部のトップが災対本部にも出ていたこともあり、非常に情報がスムーズに伝わった。
- 保健医療福祉調整本部などの枠組みをつくるのが行政職員ではないか。
- 在宅避難者への支援の施設を、人口何人に対してどれだけ、どこにつくるのかは地域によって違ってくるが、市町村に対し、こういうものをつくれとか、どういうものが要ると言えるのは県や二次医療圏ではないか。
- それぞれの市町村ごとに特徴があるので、行政と民間との連携・調整の好事例をまとめてパターン化し、地域の特徴を示すことができれば、取組が進むのではないか。
- 部局内の調整の枠組みについて、調整することが苦手な部分もあるが、広域自治体が働きかければ市町村が動くため、広域自治体が福祉と防災部局を同時に説明会等に呼ぶといったことで、市町村が部局間の調整をやりやすくなるのではないか。
- 民間が支援に入ってくると、行政の担当者はいつ誰がどこで何をしているか分からずに心配になる。また、アウトリーチの調査表や報告書についてますます煩雑になって

いき、紙の束がうず高く重なってしまうこともあるため、いかに電子化していくかが課題であり、個人情報の管理も重要となる。これらの課題に対応するためには、支援組織を管理登録するためのシステムが必要ではないか。こうしたシステムを使うことで、支援組織の有効な配置や調整ができ、過不足の判断もできるとともに、被災地の平時のマッピングをすることでもってリソースを確認したり、レジリエンスを高めることに使えるのではないか。

- 民間の団体が入ってくる場合、行政担当者の心配ごとは、この団体が信用できるのかというところが一番大きい。それさえ突破できれば支援組織の登録・管理システムを使い民間にお願いもできる。
- 避難生活リーダー/サポーター研修について、「リーダー」だけでなく、「サポーター」も入れたことで、避難所生活支援サポーターならやってみようということで普段のリーダー養成講座よりも男女比が逆転し、女性や若者が多かった。また、研修を通じて、普段から NPO や日赤、社協と知り合っておくための 1 つのツールとしても非常に有効ではないか。
- 他の市町村で災害が起きた時、自治体にメールや電話でこういった団体は大丈夫ですよとアナログ的に事前に連絡していることが多々ある。こうしたアナログ的につなげていくのではなく、法的なものや登録制度のようなものが上手く活用できれば、被災した自治体も簡便に支援できるのではないか。
- 自治体で入札時に登録している業者を各市が登録しておいて、被災地以外から来てもらった NPO に対して、ふだんから活動されている NPO であるかを確認する動きがあるが、これは県や国グリップでやっていただくとありがたい。
- 災害時に必ず動く団体をあらかじめ紹介するのは可能な部分もあると思うが、災害が起きるとボランティアや NPO は自発的に動くことが一つ特徴でもあり、また新たに団体をつくって活動するということが必ず生じるので、常におさえておくことは難しいため、情報共有会議で新しいことも把握している。
- 必要な方策としてはアセスメントとアウトリーチであるが、地域で担ってもらうならこの団体であり、足りない場合には外とネットワークしておいて補填してもらうことを事前に考えておくべきであり、応援を前提にするべきではないか。
- 地域ごとにシステムが異なるとうまく応援が動かないため、特にアセスメントの部分や基本的なアウトリーチがどこまでできるのかについては、標準化すべきではないか。帳票なども、医療や保健、福祉で全部違う帳票を使っていたということがあったが、1 つのデータベースで統合されているという流れがどの地域でも行われるべきではないか。
- ニーズ把握においては、関係する組織が何度も同じ連絡をするのではなく、安否確認の中でうまく分担する訪問して様子を見ながらニーズ表もつくっていけるといいのではないか。

○アウトリーチに関わる人手について、地元で賄える部分を1度確認しておき、自治体の中の仕組みをきちんと整理した上で、外との連携を考えていったらよいのではないかな。また、保健部局との連携もはじめから前提にしておいたほうがいいのではないかな。

（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管理について

○避難所運営段階の早い時期から災害ケースマネジメントを実施することが、適切な支援策の活用や課題解決につながって、早期の生活再建の近道となるのではないかな。

○個別のアセスメントが災害ケースマネジメントの第一歩になるが、平時の情報と突合していく中で、即座に解決できるものもあれば中長期に考えないといけないケースもある。その中で、情報が重複せずに1つのカルテみたいなものにまとめていくという仕組みは大事ではないかな。調整枠組みの設定など行政でないとできないところ、民が得意なところもある中で、時期によって外部の応援者からだんだんと地域の担い手に移り変わることを、調整枠組みがアシストしていくことが大事ではないかな。

○アセスメントについて、高齢者や障害者、児童などでアセスメントの内容がそれぞれ違って、アウトリーチについても聞く項目も全然違って、どこまで共通のものとして設定することができるのか、役割分担を整理していくことが必要ではないかな。

○平時から医療や保健、福祉と色々と連携して、官民連携をしていく流れの中で、アセスメントのそれぞれの分野における違いなども調整されていくべきではないかな。

○平時の福祉から継続した支援について、平時から個別避難計画も整備するとともに、避難所外避難者への支援についてはDWATや保健師とどのように連携をとっていくかについて今後検討が必要ではないかな。

○在宅避難者への支援について、予算事業はいくつかあるが、予算事業のままで行政の事務も煩雑になるため、予算事業ということではなくて制度体系に位置付けておかないと、地域防災計画や地域福祉計画には反映しづらいのではないかな。

○厚生労働省の重層的支援体制整備事業の中で被災者支援体制の構築を進めることによって、平時から被災があったときの体制づくりができるのではないかな。また市町村には被災支援体制整備としても重層的支援体制整備事業を進めていくような支援を行っていくべきではないかな。

○個人情報の適切な取扱いについては、包括支援体制整備の中で定められている枠組みが一番個人情報の共有がやりやすいので、こうした枠組みに被災者の支援も位置づけることが重要ではないかな。

○避難所に入る段階での受付業務の煩雑さをどうDXで解決できるか。自らが情報を入力すれば行政としては状況が分かり、本人としても、その災害に対する情報を把握でき

るのではないかと。一方で、例えばスマートフォンを持っていない方もいるので、デジタルの部分と今までの訪問という形をミックスすることによって、物資や生活支援等の情報を届けられるのではないかと。

(4) 全体を通して

- 法制度上の位置づけを明確にする必要があり、災害対策基本法や防災基本計画に書かれているところもあるが、まだ十分にいきとどいていないところもあるため、関連する制度の見直しも含めて取組が必要ではないかと。
- 官民連携において、官からの支援が一体何をするのかがクリアではないところがある。官からミニマムとして何をするのかというのは共通の指針として示す必要があるではないかと。
- 自助・共助・公助を超える外部からの支援を前提で考えていく必要がある。外部支援との調整の枠組みづくりを考えていく必要があるのではないかと。
- 情報の問題について、アセスメントの在り方を共通させる必要があり、それに関わる人の育成も重要ではないかと。また、分散している情報を統合する必要があり、その在り方を検討していく必要があるのではないかと。

以上