

## 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3回）への意見

大阪公立大学 菅野 拓

## 1. 在宅避難者・車中泊避難者の状況把握について

## 1) 発災直後における、在宅避難者・車中泊避難者の状況把握についてどのように考えるか。

- ・ それぞれの主体が独立に情報を収集すると非効率となるため、地域の実情に応じた個々の主体の役割分担や民間の団体が把握する情報を行政と共有できるようなルールが必要と考えられるかどうか。また、これを平時から検討することが必要ではないか。

必要。また、平時から検討しておかないと災害時に機能しないため、平時からの検討が必須。例えば、本人同意のもとで様々な団体に個人情報共有することは現在も可能であるが、平時から検討されていないためうまく実行できないことが多い。また、空き家対策などとの連携も重要で、実際に住んでいる人がいるのかどうか、災害後の訪問では把握できないこともある。

ただし、どんなに平時から計画していたとしても様々な主体が独自に情報収集することを妨げてはならない。むしろ、行政の無謬性を過信せずに、想定外ではあるが有用な情報をいかに受け入れるかも同時に検討しておかなければならない。

- ・ 状況把握は、在宅避難者、車中泊避難者全員を対象とする必要があるが、特に要配慮者についてはアウトリーチにより状況把握を実施することができる体制を検討することが必要ではないか。

必要。一般的に避難所への支援を重点的に考えられている DWAT について、より厳しい状況におかれる可能性が高い在宅避難者等へのアウトリーチを担うことをしっかりと検討したほうがよい。また現行でも保健師が在宅避難者等の情報把握をする事になっているが、十分なマンパワーがない被災自治体所属の保健師単独で被災者の全戸訪問を早急に実施することに現実味はなく、場合によっては保健師のバーンアウトも懸念されるため、様々な主体と連携して実施すべきである。平時から福祉サービスにつながっている人などは、例えばケアマネジャーなどの福祉専門職がアウトリーチするほうが効果的であるため、その体制整備や平時からの研修も重要になる（社会保障のフェーズフリー化の一環）。

当然、適切なアセスメントのためには、DHEAT を含めた保健師、DWAT を含めた福祉専門職など、社会保障関係の専門職などが関与する必要があるため、財政措置の一般的なルールを定めることも重要である。

- ・ アウトリーチを行うリソースが限られる場合もあることから、特に、要配慮者以外の方については、自ら被災状況や必要な支援物資に関する情報を発信する等の方法による状

況把握を検討することが必要ではないか。

必要。具体的には、厚生労働科学特別研究事業において被災者からの発信情報をダイレクトに総合行政ネットワーク（LGWAN）で利用可能にするとともに、平時の各種台帳と情報を突合することが可能なシステムである「避難者情報把握システム（D-VICS）」がモデル的に開発されている。このようなシステムの社会実装の可能性を検討すべきである。

なお、このようなシステムは市町村外や都道府県外に避難する「広域避難者」を把握し、支援を効果的に実施するうえでも極めて重要である。広域避難者については南海トラフ巨大地震や首都直下地震で多数発生することが見込まれるものの、政策的な検討が十分にはなされているとは言えない状況である。災害対策基本法や災害救助法の改正の論点となり得るもので、福島第一原子力発電所事故を含めた東日本大震災での課題を踏まえ、できるだけ早急に検討すべきだと考えられる。

なお、避難所外避難者や広域避難者の把握と同時に、彼・彼女らへの支援情報の提供も重要であるため、この観点からも、このようなシステムの実装が求められる。

## 2) 収集した情報の集約・活用方法についてどのように考えるか。

- ・ 発災直後に収集すべき被災者の情報として、  
①支援が必要な被災者の特定、物資支援等を行うに当たっての必要物資の内容や数量の把握、情報提供を実施、中長期的な支援の見通しを検討するために必要な情報  
②必要な医療や福祉サービスを提供する等のために必要な情報  
が必要と考えられるかどうか。

必要であるが、緊急期、避難所設置時期、仮住まいに移り住む時期などのプロセスごとに把握すべき重点項目が異なるため、それを踏まえた設計とすべきである。①については重要であるが、災害発生後に物資支援等を積み上げ型で把握することは支援の遅れにつながるため、特に発災直後はプッシュ型の支援が望ましい。②については、情報把握と同時に、利用可能な医療機関や福祉サービスへつなぐことが重要となるため、アウトリーチの実施主体が平時からそれらのつなぎ先を把握できる体制をつくる必要がある（社会保障のフェーズフリー化の一環）。

- ・ 収集すべき被災者の情報について、様々な関係者が専門性に関係なく収集できるような工夫が必要ではないか。

ある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であるものの何度も収集することは避けるべき情報とがある。これらの情報の質を踏まえ、関係者で協働して被災者のカルテをつくるといった取り組みが重要になる。

- ・ 特に、必要な医療や福祉サービスを提供する等のために必要な情報については、高齢者

や障害者等の要配慮者の方など、当該支援のニーズの高い人から把握していく必要があるが、アウトリーチの実施範囲や優先順位等をどのように考えるか。

優先順位は存在するが、避難行動要支援者名簿などにもとづいて最初からアウトリーチ対象を限定することは避けなければならない。また、仮設住宅に移り住む時期など、その後の政策立案を行う上でも悉皆的に網羅性をもった情報把握が必要になるタイミングもある。その際は、災害規模にもよるが、実施範囲については、原則として被災の可能性のあるエリアについては全戸訪問が実施されることが理想である。

優先順位が高いのは、社会的な孤立を理由に特に厳しい状況に置かれがちな被災者であり、具体的には、平時は福祉サービスなどを利用せずに生活しているが災害によってサービス利用が必要な状況に置かれてしまう高齢者や障害者、市町村で把握している情報が少ない難病患者、要援護者と見なされることが少ない外国籍住民などである。むしろ、福祉サービスなどの利用者はケアプランの策定機関や各種サービス事業者が情報把握することが多く、そういった機関・組織と情報連携することが効率化のために重要である。

- ・ 被災者の個人情報保護しつつ、被災者支援のために、情報を民間団体を含む支援の実施主体で共有し、自立・生活再建まで継続的に活用するためには、情報収集時の利用目的等を適切に明示する必要があるが、この利用目的の範囲の設定をどのように示すべきか。また、自治体が安心して被災者の個人情報の提供を行えるようにするためには、利用目的の明示以外にどのような工夫が必要と考えられるか。(例：同意のチェック欄を設ける、事前に個人情報の取扱いに関する協定を締結等)

社会保障に関して平時に取得する情報においても災害時利用を可能にすることが重要である（社会保障のフェーズフリー化の一環）。また、関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）で個人情報を適切に共有できるよう事前から協定などを用い取り決めておく必要がある。利用目的として、災害発生時の生活再建（住まいの再建、および、日常生活の安定の2要素が含まれる）のためとし、時期としては住まいの再建の完了後から数年程度が想定されるべきである。災害後に取得した情報も同様の取り扱いをする。

また、情報共有について想定外の事態に対応するためにも、防災分野における個人情報の取扱いにかかわる各種ガイドラインやマニュアルにおいて、「災害時の例外的取り扱い」を分かりやすく列挙・明記し、どのような形で例外扱いをするのが適切であるかを理解可能な情報を充実させる必要がある。

- ・ 被災者の氏名、所在や家族の状況、生活の課題といった情報は、その後の災害ケースマネジメントの実施にあたっても有用である。在宅避難者、車中泊避難者の状況把握を発生直後から実施し、得られた情報を集約したデータベースを作成・活用することで、そ

の後の災害ケースマネジメント等の被災者支援の取組を円滑に実施することが可能（改めての全数調査のコストが低減又は不要となる。）となると考えられるが、様々な支援実施主体が作成・活用するに当たって、どのような支障、課題があると考えられるか。

関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）において、アセスメントに用いる帳票を共通化させ、官民を越えてどの団体でも利用可能とすることが重要である。くわえて、アウトリーチの現場においてタブレットなどで情報を入力できるようにし、可能な限り即時に取得取得が更新されるようにすることも重要である。

また、社会保障にかかわり平時に取得する情報においても災害時利用を可能にすることが重要であるが、自治体において危機管理部門以外の部局はこのような発想を持ちづらいため、国において平時の社会保障における使用帳票類の標準様式などとして、普及を図る必要がある。

災害後の情報取得は、アウトリーチの実施主体間のズレや、時期による差異（取得可能な情報が異なり同時に変化が多い）も考慮すべきである。アウトリーチの実施主体によって活動の目的が異なるため、情報取得の目的・取得項目・手法といったルールの設定や平時からの研修が不可欠である。例えば、ある被災地の事例では、専門性のある団体からの取得項目の助言に対し、自治体の専門職から「こういった項目は私たちの専門ではないので聞き取れない」と回答して、有用な情報取得の機会を逸してしまうといったことがあった。また、適切でない時期に多数の項目を聞き取ると被災者に過度なストレスを与えることになってしまう。例えば、発災直後の戸別訪問では、罹災証明書の内容が分からず、また被災者自身も住まいの再建方法について考えられていないことが多く、生活再建に関する聞き取りは難しい。仮設住宅等への入居時期前は被災者の所在について変動が起りやすい。環境変化によってメンタル面など新たな課題が生じることも多い。

- ・ デジタル技術の活用により、人的なコストの低減を図ることが可能と考えられるが、特に被災者の情報管理に関して自治体の取組を促進するために、どのような方策が考えられるか。

国レベルでの標準システムや標準アプリケーションの開発・提供が重要になる。なぜなら、大規模災害時には外部応援が重要になるため、使用するシステムやアプリケーションは共通である必要があるため。上述した避難者情報把握システム（D-VICS）のような基幹的なシステムの社会実装の可能性を検討するとともに、D-VICS のような総合行政ネットワーク（LGWAN）に直接に情報を伝達可能なシステムを前提として稼働する標準的なアプリケーションも開発すべき。

## 2. 避難所以外の支援拠点のあり方について

1) 在宅避難者の避難生活を支援する拠点の必要性をどのように考えるか。

- ・ 一定期間生活を送るための施設として指定される指定避難所と物資等の配布やトイレの利用といった生活の一部を補う支援拠点は、指定される拠点の距離間隔や必要数について考え方が異なるのではないか。

異なる。現在の指定避難所は支援拠点の機能も当然持ち、さらに滞在機能をもたない支援拠点が存在するということになる。結果、支援拠点はより距離間隔が狭まる。

くわえて、大規模駐車場などにおいて、車中泊に特化した支援拠点の設置も検討する必要がある。

- ・ 支援拠点について、事前に指定しておき、住民に周知を図っておくことのメリットと、事前に指定しておかずに、発災後に被災状況に応じて適切な場所に設置できるというメリットをどのように考えるか。

どちらも重要。車中泊を対象にした支援拠点や指定避難所の不足を補う役目を果たすべき支援拠点は事前指定が基本になるであろう。同時に、発災後に被災状況が厳しい地域などにおいて、簡易に指定可能なものとして取り扱うことも重要である。

- ・ 支援拠点が備えるべき要件をどう考えるか。滞在に関する要件は不要と考えられるが、指定避難所の指定に係る要件のほかに支援拠点が備えるべき特有の要件があるか。

食料・水・トイレや、すべての支援拠点ではないであろうが、風呂などの基本的な生活関連財・サービスにくわえ、被災家屋の片付けや清掃のための資機材の受け入れ場所としての機能や、罹災証明書等の各種申請の受付、ボランティア依頼の受付、支援情報の発信などの窓口を設置可能な場所としての機能をもつと考えられる。特に、避難所避難者より在宅避難者や車中泊避難者のほうが支援情報を収集することが困難になると考えられ、支援情報の発信は指定避難所以上に重視すべきである（当然、上述したD-VICSなどのシステムによる対応も必要）。例えば、親戚宅に避難したために支援情報が伝わらずに申請期限までに制度が利用できないこともある。

なお、支援拠点によっては平時から検討・訓練することで、よりきめの細やかな対応が必要なことがわかる場合もあるため、支援拠点独自の対応方法を計画しておくことも考えられる（例えば、外国籍住民の多い地域において、ハラル食品の提供や通訳の手配などを通じたエスニックマイノリティへの対応を計画するなど）。

2) 支援拠点において実施すべき支援の内容をどのように考えるか。

- ・ 支援拠点での在宅避難者への支援内容として、標準的な支援内容をどのように考えるか。また、標準的な支援内容以外に、地域の実情に応じて実施することが想定される支援内容をどのように考えるか。

※例えば、すべてを地域の自主的な運営で行う場合、相談窓口の設置といった支援は難

しくなることが考えられるなど、運営主体によっても実施できる支援の内容が変わってくると考えられる。

被災家屋の片付けや清掃のための資機材の受け入れ場所としての機能、食料・物資などの配布機能、アウトリーチの拠点・相談・情報発信の窓口となることを許容する機能（必ずしも実施するわけではないが、設備やスペースが必要）。

- ・ 支援拠点での物資支援の内容を現行の避難所での物資支援、災害救助法における被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与に位置付けられている支援内容と比較してどのように考えるか。

食料・物資などの配布にくわえ、被災家屋の片付けや清掃の資機材の提供、アウトリーチや相談の提供、情報発信が重要になる。

### 3) 支援拠点の運営・管理方法をどのように考えるか。

- ・ 支援拠点に関し、自治体の独自の取組では、拠点の運営に地域の住民の参画を求めるケースや地域の住民が中心的な役割を担っているケースがみられる。一方で、地域の住民も被災者であることを考慮すると、行政のバックアップ体制を確立することが重要と考えられるが、支援拠点の運営における行政の役割はどこにあると考えられるか。

災害の規模にもよるが現状でも大規模災害において要員不足となるため行政職員が直接参与できるかは不透明である。そのため、地域住民や専門的な対応が可能な外部支援者との連携が必要になる。このような連携体制を構築するための調整は行政の役割であろう。

また、行政・地域住民・外部支援者等の管理運営に関わる人件費、食料・物資や被災家屋の片付けや清掃の資機材の調達費用、アウトリーチや相談の提供といった支援にかかわる経費などの費用負担も行政の役割である。

- ・ 支援拠点を利用する在宅避難者の把握・特定方法について、被災者の状況把握と同様、アウトリーチによる把握と避難所や支援拠点への申請による把握が考えられるが、これをどのように考えるか。

支援拠点にも直接来ることができない人も存在すると考えられるため、アウトリーチによる把握を原則としつつ、来訪時の把握も付加し、同時並行を基本とする。なお、現状、避難所における名簿が各種費用算出の基本的な根拠とされるが、把握できていない被災者が存在することについても費用算出面で考慮する必要がある。

- ・ 避難所に行くことが困難な避難者や一定の支援を受ければ在宅で避難生活を送ることが可能な避難者が存在することに加え、一定期間避難所で生活した後、自宅に戻り自宅の片づけを行いながら避難生活を送っている避難者の方もいるなど、避難所の開設期間の

考え方とは一致しない部分もあるが、支援拠点の開設期間を災害救助法上の避難所の供与や生活必需品の給与の標準的な期間も考慮し、どのように考えるか。

避難所の設置期間と連動させずに個別に判断すべきである。在宅避難者の中には比較的早急に支援が不要となる人も存在するが、家の片付けや清掃が進まず、避難所が閉鎖されたあとも一定の支援が必要な人も存在する。24 時間開設する必要もなく運営に関わる人員がより少なくて済むことを考慮すると、一般的には避難所の開設より長くすべきではないかと考えられる。例えば、応急修理制度の受付終了などが目安か（ただし、応急修理制度と他制度との関係※や申請受け付け期間について、必ずしも被災実態にみあった運用がなされているとは限らないため、慎重に検討する必要がある）。

※例えば、応急修理制度と賃貸型応急住宅（みなし仮設）の併給条件は、応急修理の申請が先（必須要件）になっているので、工事にかかわる事業者が少なく、見積を出すのに何週間も時間がかかる場合、賃貸型応急住宅へ移動できない状況が存在するようである。

- ・ 支援拠点として活用することが想定される施設について、過去の災害で支援拠点が設置された事例や支援拠点を盛り込んだ避難所運営マニュアルでは、地区公民館やコミュニティセンターなどが挙げられるが、支援拠点が備えるべき要件も考慮した上で、どのような施設を活用することが可能と考えられるか。

地区公民館やコミュニティセンターにくわえ、通所型の福祉施設、消防団の詰め所、JA など、官民や分野を超え、地域住民が集まる場所などが検討可能である。また、車中泊を対象とした支援拠点については、大規模駐車場や大規模店舗なども検討すべきである。なお、不足する屋根付きスペースは仮設テントで設置することも検討すべきである。なお、災害発生後に指定する場合は個人所有の土地も候補にのぼる。

### 3. 全般的な意見

様々な現場の課題やノウハウは NPO など様々な被災地の被災者支援に関わっている団体がよく把握していると考えられるため、それらの団体への意見聴取もしっかりと行っていただきたい。

以上