



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7回）

議事要旨について

1. 日時・実施方式

令和6年4月23日（火）10:00～12:00

オンライン

2. 出席者

阪本座長、有吉委員、齋藤委員、菅野委員、鈴木委員、田崎委員
内田委員、中原委員、丸山委員、明城委員、八巻委員、吉原委員

3. 議題

- （1）車中泊避難者の支援について
- （2）避難所以外の避難者等の支援に係る平時の取組の促進について
- （3）アンケートの実施結果及び関係者へのヒアリング結果について

4. 議事要旨

- ・以下の議題（1）（2）（3）について事務局からの説明の後、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）車中泊避難者の支援について

- キャンピングカーは車中泊より足を伸ばして就寝できるので、宿泊環境として、より適しているのではないか。車中泊避を行うためのスペースのハード整備について、トイレは重要な設備であるが、施設によって差が出ることを感じており、詰まりにくい循環型トイレの整備を車中泊避難で想定する場所の要件として、補助金を措置すれば整備が進むのではないかな。
- 車中泊避難を行うためのスペースが求められる機能として電源と給水が記載されているが、真っ暗な場所で車中泊をするとトイレまで悪路の場合もあるため、もう一つ明かりという記載も必要ではないかな。
- 過去の災害では、特に車中泊用のスペースは指定していなかったが、大規模な駐車場がある商業施設には、結果として車中泊をされる方がいらっしゃる。夜間は施設が閉まっているため、排泄の問題もあるが、トイレがない施設ではその後の現状復旧の負

担がかなり大きいという事例もある。

- 車中泊避難所で整備する必要があるものとして、トイレや先ほど明かりの問題も挙げられていたが、加えてゴミを捨てる方もかなり多いので廃棄物の管理の仕方についても検討が必要ではないか。
- 平時からの取組として、保健・医療の人を巻き込んで車中泊避難の場所の選定や保健・医療の観点から必要な物品などについて、ポピュレーションストラテジーやハイリスクストラテジーという形で考える必要があるのではないか。
- 避難所については保健師や救護班の巡回ができるが、車中泊に関してはプライバシーの確保ができるのと同時に早期発見が難しいという面もあるため、運営側と市町村において事前に打ち合わせておくことも必要ではないか。
- 車中泊避難に関して、健康面の周知は大切であるが、関連して車中泊避難に適した車中内の環境の周知についても、記載が必要ではないか。
- 避難所との連携や物資の受け渡し方法について、都道府県が広域的なものを示すことで、市町村においても円滑に避難が進むと考えられるため、そうした整備を能登半島地震の教訓を踏まえてしていくべきではないか。都道府県も市町村も地域防災計画に位置付けることで周知や検討が進むのではないか。
- 能登半島地震の被災地で車中泊の方を支援する中で、ストックキングなどが必要ではないかという話が上って来ていたが、発災後数週間経っても寝袋が配布されていない状況にあり、季節によって配布する物資も違ってくると感じたため、季節に合わせた車中泊者への物資の支援についても検討する必要があるのではないか。
- 車中泊は必ず発生すると皆さん仰っているがその通りであり、特に地方では日常の移動手段が車ということもあり、車中泊は発生せざるを得ない問題ではないか。そのため必ず対応を考えていく必要がある一方で車中泊避難者の状況把握はかなり難しく、車中泊をされる方は移動性が高く必ず決められたスペースにずっといる訳でもないため、そういった流動性の高い情報をどこまで把握する必要があるのかについては、ある程度目安を立ておかなければならないのではないか。
- 車中泊避難所を事前に公表し、周知しておくことが記載されているが、指定避難所と自主避難所の関係と同様に、車中泊避難所を指定すると、駐車場のキャパシティの問題や近くにコンビニがあるからといった様々な問題で、指定されていないところにも、自主的な車中泊避難所が出てくるのではないか。そうした自主的な車中泊避難所を明記し、把握に努めるといった記載があると良いと思っているが、どこまで記載するかについては議論が必要ではないか。
- アンケートを見ると、自治体によっては車中泊を望ましくないと思われる自治体も多くあると思われる。そうした自治体は事前公表もしないという形を取られると思われるが、車中泊は大きな災害では必ず出てくるものなので、まずは車中泊避難所を開設して情報を発信する体制づくりを行うことは必要であるということを強調したほうが

いいのではないか。

- 車中泊避難場所を指定したとしても、どうしてもそれ以外の場所に車中泊をする人が必ず出るため、そうした場所での車中泊の把握方法についても記載を考えた方がいいのではないか。
- 車中泊避難については、事前に公表したとしても、実際にはそれ以外の場所にも車中泊避難者は集まるのではないか。
- 自治体が用意した車中泊用の避難所以外で自然発生的に避難される方もいらっしゃると思うが、指定した車中泊の場所にいらっしゃる方については、避難所と同様に物資の提供や保健師の見守りができると思うが、自然発生的に車中泊されている方については、そういったケアからこぼれ落ちる可能性があり心配である。
- 車中泊については、指定避難所との関係や連携、受け入れ体制の整備、事前の公表など色々と準備すべき点があるが、市町村においても地域防災計画に位置付けてどこで車中泊を受け入れることができるのかを事前に住民の方々に周知しておくことは、発災時の混乱を防ぐためにも非常に重要ではないか。
- 在宅避難者についても同じことが言えるが、避難所のアセスメントシートについては整備されているが、車中泊用のアセスメントはないため、標準化していく必要があるのではないか。災害が起こると雨後の筍のように様々なアセスメントシートが出てくるが、避難所については主体ごとに情報収集の目的が違うため標準化は難しいと思うが、国が絡み標準化できると、みんなで使える状況になるのではないか。
- 車中泊避難所の運営について、このままでは市町村の役割になってしまうが、都道府県有施設の扱いをどうするかなど、都道府県と市町村の役割分担について、明記する必要があるのではないか。
- 車中泊避難所の運営について、市町村の対応を中心にまとめているが、広域避難所や広域で対応する点、県有施設を使用する場合には都道府県の主体性も大事になってくるため、都道府県の役割についても記載が必要ではないか。
- 自治体によっては、市町村内に広い場所があるわけではないため、車中泊ができる施設を指定して公表することは現実的に難しい面があり、広域で避難できる場所を市町村が単独で整備して、公表して受け入れるところまで持っていくというのは難しいのではないか。都道府県単位より広域的な取組との連携も必要である。
- 車中泊避難を車による避難行動と区別するという考えは分かるが、実際の現場では避難所に要配慮者の方を連れてくるために車で移動される方や震災によっては交通規制もされている中で車の移動を自粛することになるケースもあるが、そうした中、車で移動されている方の中にどれだけ車中泊の方がいらっしゃるかを把握するのは非常に難しく、現場で混乱が生じることも懸念される。

(2) 避難所以外の避難者等の支援に係る平時の取組の促進について

- 平時から取組を行っている組織や施設、自治体は多くあるが、急性期までの事例が多く、避難生活が終わり仮設住宅に入居して復興住宅に行くといったコミュニティーが再編していく時期まで続くような自助・共助の取組が行っている自治体があれば教えていただきたい。
- 能登半島地震において、ローラー調査型での被災者の状況把握を NPO 等が進めている。これは石川県が被災高齢者等把握事業を活用することで公助として実施しているものだ。公助とは行政のみで実施するというのではなく、行政が民間に依頼したり、一緒に実施したりすることもある。行政ができないから全部自助と共助というのは現実を反映していない。協働による公助や行政による信用保証といった形の公助もある。公助のありかたとして行政と民間企業、NPO が連携して実施していくことなど、色々な例を示してしていくことが非常に重要ではないか。
- 自助、共助、公助の3者の連携が必要となるが、実際に運用していくとなると共助や公助になってくると思われる。買い物の例を取ってみても、臨時のマイクロバスを走らせる場合に実際に許可を出すのは公助になるが、そうしたマイクロバスで商業施設を回ってくれるならバスを走らせるという業者も出てくる。過去の災害では、商業や行政機能といった中枢が集まった広場に仮設診療所を置いて、薬なども貰って帰ってこられるようにする取組もあるが、そうした取組の運用を決めるのは公助かつ共助であるが、自助の方から声を出さないと動いてくれないため、コミュニティーの醸成や啓発が自助の取組として求められるのではないか。
- 自助について、国において例えば1週間の食料の備蓄を奨励しているが、自助としてどういう物がどれくらい必要だということを強力に広報する必要があるのではないか。
- 市として在宅生活支援施設の設置を進めているが、こうした取組と並行した住民に向けた普及啓発として、自宅で自助に成功していただく方を少しでも多く増やしていく取組の情報発信も必要ではないか。
- 避難所に行かざるを得ない人をどれだけ少なくできるかという視点で、避難所に行かずに自宅で生活することのメリットやそういった利点を広く周知しながら自宅での避難生活をサポートできるような地域の取組や施設を整備していくということを両輪のように進めていくことが重要ではないか。
- 発災直後においては、自助というよりも基本的には行政の仕事であり、過去の災害においては、保健所の保健師がチームを組んで全戸訪問をして在宅避難者の方を全件把握し、その後の支援に繋げている。NPO との関わりでは、発災前から自治体の委託事業として災害支援ネットワーク事業をしていたこともあり、結果的に NPO と行政が顔の見える関係をつくることができ、その後の活動にもつながったと感じている。
- 自主防災組織や地域の団体の育成も大事であるが、それだけに頼ってしまうと災害時にそこが被災して動けなくなってしまうので、外の支援と地域をどうやって繋げていくかといった役割も重要になる。顔の見える関係の構築や災害中間支援組織がネット

ワークを作って地域の団体や自主防災組織とつながりをつくるといった点が薄く、全国的にもこれから力を入れていかないといけない点だと思っているので、支援組織と地域のつながりをどう作っていくかも重要なポイントではないか。

- プレハブ仮設が出来上がった際に、仮設でのコミュニティ形成の一つとして住宅会の設立をどうするのか話し合いがなされる中で、その先には災害公営住宅等の入居が見えていたため、住宅会は作らずにあくまで仮設住宅の協力員のような方達に協力いただいて、プレハブ仮設でのコミュニティを作っていた。

プレハブ仮設ではゆるやかな協力会をつくり、その先を見据えて住宅会の話合いをするという二本立てで進めたきたこともあり、プレハブ仮設で出来上がったコミュニティは災害公営住宅に移り住んだ後も仲がいい仲間ができるということで非常に有効であった。

- プレハブ仮設でもゴミの問題があったが、協力員がゴミの分別をみんなでやろうと声をかけてもらっており、状況に合わせてコミュニティを作っていくことが必要ではないか。能登半島地震の被災地においても、プレハブ仮設が出来上がり、住宅会を作ったらいいかというような相談があり、住宅会で会費を集めるかどうかを相談されたが、しっかりとした区費を使ってしまうとその先の恒久的再建場所に移ったときにその住宅会との兼ね合いをどうするかといった問題が出てくる。そのため、行政、プレハブ仮設の方、民間団体にも入ってもらい、話し合いをしたが、そうした三者での話し合いが必要であり、住民の方々の意見を聞きながら進めていくというのが重要ではないか。

- 建設型仮設住宅については、一定のコミュニティ単位で入居していただくため、コミュニティについてはある程度確保できたのではないかと考えている。一方でみなし仮設については色々なところに散り散りになってしまうため、商業施設の広場を開設して地域子育て支援拠点を2週間に1回ぐらい定期的に開催することによって、お知り合いのお友達で集まっていただく機会を設けたり、高齢の方向けのサロンを実施した。もともとコミュニティのつながりが強固なところでは、自然発生的に地域の方々がお祭りのようなイベントを催すことでコミュニティを何とか保っていこうとする取組もあった。

- 社会福祉協議会の中に組織をつくり、みなし仮設の方や建設仮設の方も含めて高齢の方を対象に、最大50人規模で訪問を行ったり、あるいは定期的に絵手紙を送ることでコミュニティのつながりを維持しようとする取組を行い、役所ともつながっていただくことで、何とか人間関係を維持していこうと努めたこともあった。

- 多様な地域資源の活用という記載があるが、県においてもだれもが集まれる集いの場としての「地域の縁がわ」が500カ所以上登録されている。過去の災害もあり、防災の考えを持って何かできないかという団体も徐々に増えていることから、県においても一部補助をする制度も作ったりしているが、在宅避難者の支援という考えのところ

はまだない状況。こうした団体や集まりの場に好事例を周知することで、活動を活発にできるのではないかと思う。

- 能登半島地震の被災地において、在宅避難者の支援で新たに必要となっているのが買い物支援であり、物資の配布も記載されているが、そうした最低限の配布ではなくて、皆さんお金を払う移動販売車を希望されているため、移動販売車が拠点まで来てくれれば在宅避難を続けられるのではないか。一方で移動販売車は小さな地域のために出ていってくれるのかという問題があるので、県や民間の支援団体が調整を担うことが必要ではないか。
- 県の役割は県民サポートではなくて、あくまで市町村が困っているところをサポートすることや市町村と民間企業とをつなぐということが本当に求められているのではないか。在宅避難のために必要な物資配布もそうだが、移動販売車といった買い物の支援が必要とされており、それを実施するのが県の役割ではないか。
- プレハブ仮設住宅が建設されて、お店から遠い場所にもプレハブ仮設が建設されたため、当初は車を持っている方がお店から離れたところの仮設に入っていたが、高齢者になるべく近くの仮設に入ってもらうなど工夫をしていたが、地域性や家族構成の問題でどうしても遠い仮設に入ってもらわざるを得ないケースもあり、買い物がやはり不便だということ課題が出てきた。
- そこで、移動販売を災害がなくてもやっている企業と調整して仮設住宅に週1回入っていただいた。当初は町内の業者と競合しないのかなど色々な問題があったが、買い物ができない高齢者がいるということで入っていただく方向で調整し、現在は災害公営住宅のほうに場所を変えて移動販売をして貰っている。高齢者が元々多く、お店が少ないということで買い物難民の問題はもともとあったが、今までなかった場所に仮設住宅ができることでより買い物難民が増えたこともあって、民間と協力して買い物支援に繋げた事例と言えるのではないか。
- 能登半島地震においても、ボランティアや地域の個人の方々が避難所運営を引っ張っていたりする。自主防災組織は日本全体に浸透しているため、これからは個人やボランティア育成、サポーター育成の重要性が増しており、この2本柱で組織だけではなく個人の底上げをしていくことも必要ではないか。
- 取組の一例として、ぼうさいこくたいや TEATM 防災ジャパンを御紹介していただいているが、避難所外避難者への支援体制はこれまでトピックとして TEAM 防災ジャパンの中でも挙がっていないように思われるので、ぼうさいこくたいの中で車中泊避難の方への支援をアピールすることなどを検討する必要があるのではないか。

（3）アンケートの実施結果及び関係者へのヒアリング結果について

- 制度上の位置づけの不明瞭さとノウハウ不足によって車中泊の問題の解消が進められないということが明らかになった。この検討会での議論を踏まえガイドラインを示す

ことや好事例を報告書で示すことで取組も進んでいき、基礎自治体も言い訳できなくなると思うので意義のある検討会になると思っている。幾つかの自治体の議員の方や学識の方からも問い合わせをいただいていたたり、知的障害の方の団体も非常に期待しているところもあるので、意味のあるものだったと思っている。

- アンケートを拝見していると、制度はこの検討会の最初に紹介いただいたようにある程度整っているにもかかわらず、制度が不十分とだと捉えているところもあれば、実際に制度の運用をめぐる課題は非常に大きい印象を受けた。このギャップを埋めていくための取組がこれからますます必要になってくるのではないかな。
- 在宅・車中泊避難者の支援については、財源がないとできない。JDF という当事者団体からの「福祉」という言葉は非常に重いと思うので、そういった点も配慮いただきたい。
- JDF からも「救助法の関係で、DMAT は厚く財源が補償されているが、福祉の分野はそこまで厚くない。救助法でも福祉を位置づけられるとよい」と記載されているが、そのとおりであり、人と物と金とノウハウを注ぎ込んだ結果、今回の能登半島地震では非常に活躍されている。ただ対象が病院、クリニック、障害施設という場所に人を注ぎ込むとなると手間が必要である。DMAT 等が参加し毎年実施している内閣府の防災訓練が今年は首都直下地震を想定して行っていると思うが、こうした枠組みに福祉も入れる形の訓練・研修があるとノウハウの蓄積になると思う。
- JDF から意見があったように、過去の災害においては、特に障害を持った方避難所に入れなくて、車中泊や崩れ落ちるような家にずっといるという例があったがあったため、グループホームを指定避難所として障害のある方が避難できる場所として新たな避難所を設けている。ただ、これからの課題としては、そこに避難するための訓練をしなければならないということで、他の都道府県や市町村から色々な事例が寄せられればありがたいと思う。
- 在宅・車中泊避難者の支援について、都道府県としてはノウハウを横展開させていくために、都道府県としてやっていく総合防災訓練の中で取り入れていきたいと思っている。
- 在宅避難者の状況把握について、都道府県は市町村向けの避難所運営マニュアルにおいて、在宅避難者の状況把握を市町村の役割としているといった記載やシステムを活用して状況把握を行うといった記載があるが、実際能登半島地震における市町村の取組を見ていても、LINE や QR コードで避難所外避難者の情報を取得していたように思う。そうしたことも踏まえ、自団体ではデジタル庁と避難所外避難車の発生を見越して、アプリケーションでの情報共有に係る実験をし、共有したいと思っている。
- 人材の確保が難しいという意見もあったが、自団体でも過去の災害経験者が少なくなったということもあり、今年度から職員募集の中で一般事務（災害マネジメント）という職種を採用し、防災部署を中心に他の部署も回るがまた防災部署に帰ってくる人

材環流による人材確保を目指そうと思っている。災害が頻発化し対応も多様化している中で、課題認識を持った職員が3年で替わっていったら、NPOは担者当が同じ中において、失望させてしまうことも多いと思うので、そうしたところを改善したいと思っている。

- 災害時には被災地のみでは資源が足りなくなるため、被災地外から応援しなければならない。しかし、支援のやり方が分からない、位置づけが不明瞭である、調査票もそろっていないとなると応援すること自体に混乱が生じる。国レベルで一本化・スタンダード化していくべきではないか。地域や主体ごとに取得したい情報も異なると思うが、それが理由で災害時に色々な調査票やデータベースが出て来てその調整や統合に時間と人手がとられる。こういったことがないように、最初からどこでも同じ調査票やデータベースを使うことを決めておくということを基本的な考え方にするのが最も重要なことではないか。
- アセスメントや調査票については、やはり統一したほうがいいのではないか。福祉の災害救助法の位置づけについては、今回の活動でも苦慮したところ。福祉避難所や地域の取組や個別避難計画との関わりについても、今後の議論の中で深めていけるとよい。
- 子どもへの支援ということで、災害時における子どもの居場所という視点も検討の一つに加えていただければいいのではないか。

以上