

避難所の確保と質の向上に関する検討会（第1回） 議事録

日 時：平成27年7月22日（水）15:00～16:36

場 所：8号館3階災害対策本部会議室（304号室）

出席者：矢守座長 浅野、伊東、阪本、中西、中村 西島、長谷川各委員
日原統括官、兵谷審議官、尾崎参事官、田平企画官

議事録：

（カメラ入室）

○尾崎参事官 本日はお忙しいところお集まりいただきまして、まことにありがとうございます。

ただいまから第1回「避難所の確保と質の向上に関する検討会」を開催させていただきます。

私は事務局の被災者行政担当参事官の尾崎でございます。

なお、本日この検討会につきましては既に御連絡のとおり、基本的に公開という形で開催させていただきたいと思っております。

それでは、検討会の開会に当たりまして、日原統括官から御挨拶をさせていただきたいと思っております。よろしくお願いいたします。

○日原統括官 内閣府政策統括官（防災担当）の日原でございます。

委員の皆様方におかれましては、御多忙の中、「避難所の確保と質の向上に関する検討会」の委員に御就任いただきますとともに、本日第1回の会合に御出席を賜りまして、まことにありがとうございます。

御案内のとおり、我が国は災害が大変多いわけでございます。本日、広島より中西委員がおいででございますけれども、広島の土砂災害でも大勢の方が命を落とされたと同時に避難されたわけでございます。2千人を超える方が避難され、120日を超える避難生活を送られた方がいたと伺っております。

また、東日本大震災では、34万人の方が避難所生活を送られたということで、せっかく助かった命が避難所生活の中で体調を崩されたり、場合によっては命を落とされているということもありまして、避難所をどう運営するかというのは大変重要な課題だと思っております。

内閣府におきましては、避難所における良好な生活環境の確保のためということで、平成25年8月に取組指針を発表いたしまして、その周知を行ってきたところでございますけれども、昨年度、全国の市町村の避難所に関する実態調査を行った結果では、指定避難所の指定がまだ行われていなかったり、要配慮者の支援体制や相談体制が未整備だという現状があるところでございます。

また、今回トイレの扱いというものが大きなテーマになっていまして、トイレを使いたくないがために水を飲まずに体調を崩されるという悪循環のようなものがございますので、トイレにも注目をしながら取りまとめていければと思っております。

今回、矢守座長を始めといたしまして、委員の皆様の御協力をいただきながら、年内を目途に意見を取りまとめていただき、取組指針の見直し、あるいはトイレのモデルケースの策定などの施策を速やかに進めてまいりたいと思っております。

委員の皆様におかれましては、忌憚のない御意見をいただければと思っております。よろしく願いいたします。

○尾崎参事官 続きまして、議事に入ります前に座長から御挨拶をお願いしたいと思います。当検討会の座長は、内閣府から京都大学教授の矢守克也先生に就任をお願いしております。座長、よろしく願いいたします。

○矢守座長 ただいま御紹介をいただきました、京都大学防災研究所の矢守でございます。どうぞよろしく願いいたします。

お忙しいところ、まことにありがとうございます。御指名により当検討会の座長を務めさせていただきます。

今、御紹介が統括官からもございましたとおり、私自身も一昨年関わりを持たせていただきました内閣府の検討会で「避難所における良好な生活環境の確保に向けた取組指針」が発表されました。また、それとともに平成20年に公開になっております福祉避難所の設置とか運営に関するガイドライン、当検討会では主にこの2つの先行する検討会の成果を基に議論を進めたいと考えてございます。

ただ、こうした取組指針と前後する形で、これも今、統括官から御紹介がございましたとおり、広島県の災害であるとか、もちろん東日本大震災とか、その規模を異にする、またハザードの種類も異にする災害が頻発しております。ということで、避難所の確保、質の向上といいますが、多分そのような災害の大きさとかハザードの性質などを考慮しつつ、同時に、避難所で生活をされる方々の属性、つまり、男女はもちろんですし、年齢とか、特別な配慮が必要な方々とか、そういった違いにも配慮して、細かな点にも配慮しながら検討していく必要があると私自身考えているところです。

私自身は大した現場経験があるわけでもないのですが、委員の皆様にはいろいろな方面で現場中心に活動されてきた方々もいらっしゃいます。また、主に学術の分野でこういったことについて検討を深めてこられた方もいらっしゃいます。大変バラエティーに富んだといえますか、いろいろな方面から豊富な経験をお持ちの委員の皆様には御参画をいただいておりますので、皆様の御協力を得て本検討会が実あるものになるようにと願っております。私はそのお手伝いをさせていただければと考えておりますので、委員の皆様の御協力をどうぞよろしくお願い申し上げます。

長くなりましたが、御挨拶に代えさせていただきます。ありがとうございました。

(カメラ退室)

○尾崎参事官 それでは、議事に入ります。その前に、配付資料の確認をさせていただければと思います。

配付資料一覧が1枚紙でお手元にあると思います。

資料1～資料5と、参考資料1～参考資料7、合計12種類の資料がお手元に用意されてございます。もし不足しているということがございましたら、手を挙げていただければ事務局で御用意させていただきます。今の時点で特に不足等がなければ、そのまま進めさせていただきます。

それでは、議事次第3、名簿に基づきまして、委員の皆様方の御紹介をさせていただきます。資料1に委員名簿がございますので、資料1の名簿の順に従いまして御紹介をさせていただきますので、委員の皆様方からぜひ一言御挨拶等をお願いします。

矢守先生は座長ということで、先ほど御挨拶いただきましたので省略させていただきます。

まず、早稲田大学地域社会と危機管理研究所招聘研究員の浅野委員でございます。

○浅野委員 浅野でございます。よろしくお願いします。

減災と男女共同参画研修推進センターという長い名前なのですが、ジェンダーの視点での防災に取り組んでおります。よろしくお願いいたします。

○尾崎参事官 続きまして、宮城県保健福祉部長の伊東委員でございます。

○伊東委員 伊東と申します。

まず、東日本大震災から4年と4カ月が経ちましたが、皆様には震災発生以降、多大なる御支援、御協力をいただきまして本当にありがとうございます。この場をお借りして御礼を申し上げたいと思います。本当に感謝しております。

私は震災のときには同じ保健福祉部の保健福祉総務課というところで災害救助法の担当、特に仮設住宅の建設などを担当しておりまして、避難所につきましては市町村に委任をしておりましたが、いろいろと見たり聞いたりしていることがございます。また、その後、教育委員会に移った段階では学校が避難所に随分なっておりまして、そのときの反省を基に、どのような学校づくりをしていくかというような検討もさせていただいておりますので、そうした経験を活かせればと思っております。どうぞよろしくお願いいたします。

○尾崎参事官 続きまして、大阪府立大学准教授の伊藤委員は、本日、欠席でございます。

続きまして、名古屋大学特任准教授の阪本委員でございます。

○阪本委員 名古屋大学減災連携研究センターにおります阪本と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

私は災害が起こったときにどう対応するのかという災害対応、あるいは被災した後の社会をどう再建していくのか、被災者をどうやって支援していくかといった被災者支援などを研究しております。

今回テーマになっている避難所は、地域、行政、教育委員会など、いろいろな機関との連携が必要な分野です。ぜひいろいろ皆さんと一緒に議論させていただいて、それが、現

状改善につながればなと思います。どうぞよろしく願いいたします。

○尾崎参事官 続きまして、本日御欠席ですが、一般社団法人日本リーダーズ学会代表理事の嶋津委員にもお願いしております。

それから、御欠席ですが、新潟大学危機管理室教授の田村委員にもお願いしております。

こちらも御欠席ですが、全国社会福祉協議会常務理事の寺尾委員にもお願いしております。

続きまして、広島市立梅林小学校校長の中西委員でございます。

○中西委員 広島市の安佐南区にあります梅林小学校の校長の中西と申します。

昨年8月20日の広島の土砂災害につきましては、全国各地から温かい言葉をかけていただいたり、多大なる御支援をいただいたりして、何とかその場が乗り切れたのではないかと考えています。まだまだいろいろな部分で課題はありますけれども、地域の方々と一緒に頑張っております。子供たちもたくさんの方からお力添えをいただいて、学校の方も再開することができて、本当に感謝という大事なものを学ばせていただいたように思います。

私がこういう場に来るのはどうかとっていたのですが、現場で自分が経験したことを少しでもお伝えすることができて、少しでもお役に立てればとってまいりました。一緒に勉強させていただこうと思います。どうぞよろしく願いいたします。

○尾崎参事官 続きまして、岩手県野田村総務課長の中村委員でございます。

○中村委員 岩手県野田村総務課長の中村剛といいます。

私の場合は東日本大震災で多大な被害がございまして、村の3分の1の世帯、家屋が被害を受けました。避難所生活、そして仮設住宅での暮らし、そして今ようやく5年目を迎えてメインの高台団地が完成しまして、ようやく自立再建に向かっているところでございます。

本日は自治体の職員として経験したことを少しでもお伝えできればと思い、参加をしております。よろしく願いいたします。

○尾崎参事官 続きまして、日本赤十字社救護・福祉部長の西島委員でございます。よろしく願いします。

○西島委員 日本赤十字社の西島でございます。よろしくどうぞお願いいたします。

私の担当は救護・福祉でございまして、災害救護と応急手当、救命手当の講習の普及、また、全国29の社会福祉施設の経営指導を行っております。昨年からですけれども、東日本大震災の復興支援の統括も担当しております。

御案内のように、日赤は応急対応、医療救護が歴史的にも長い経験・伝統がございまして、医療救護班の活動ということで関わらせていただいておりますが、実は大きな災害になればなるほど事前の防災・減災あるいはその後の復旧・復興が重要であり、ある意味で災害のマネジメントサイクル全体に今後関わっていかうということと、7年前の平成20年、厚生労働省の補助金をいただきまして、「福祉避難所の設置運営に関するガイドライン」を日赤で策定・発表させていただいたという御縁もございまして今回参加させていただい

たと認識しております。よろしくお願いいいたします。

○尾崎参事官 次は、静岡県三島市企画戦略部長兼危機管理監の長谷川委員でございます。

○長谷川委員 全国市長会から御推挙いただきました、三島市企画戦略部長・危機管理監の長谷川でございます。どうぞよろしくお願いいいたします。

3点ほど三島市の特徴を述べさせていただきたいと思えます。

まず1点目ですが、阪神・淡路大震災の翌年に、静岡県は県庁内に緊急防災支援室(SPECT)という専門部署を設置いたしました。ここの初代室長が私どもの三島市長豊岡武士でございます。市長はその後、県職員から県議会議員を経て、防災・減災をしっかりとやっていたということを経験した上で市長に当選いたしました。それが平成22年12月でございます。その3カ月後に東日本大震災を経験しました。そこでまさに東日本大震災の教訓を踏まえ、また、女性の視点も捉えながら、避難所の運営に関するいろいろなマニュアル等も整備してきた経緯がございます。

2点目ですけれども、静岡県は岩手県に対する被災地支援を行っております。そこで三島市からも山田町と大槌町に平成23年から職員を派遣してございまして、短期、中期、長期、合わせて二十数人の職員を派遣いたしました。平成23年の後期から24年にかけて4カ月と1年間、そこで被災地の経験をいたしました職員が今の危機管理課の職員の課長補佐と女性係長となっております。その職員が三島市に戻った際には、いろいろな場面で出前講座を行う中で被災地の状況を伝えてきたという経緯がございます。

3点目は、先ほども少し申しましたが、東日本大震災の教訓と女性の皆さんの御意見を踏まえる中で、避難所運営の基本マニュアルを策定してきたという経緯がございます。トイレに特化したものではございませんが、手づくりで進めてきました。その中には必ず市長が市民の皆さんとの対話を基につくってきたという経緯がございます。私はこの4月から危機管理監になりましたので経験は不足してございまして、4年半で培ってまいりましたいろいろな取り組み等を御披露できればと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいいたします。

○尾崎参事官 ありがとうございます。

では、ここから司会進行は座長にお願いできればと思えます。よろしくお願いいいたします。

○矢守座長 ありがとうございます。

では、私の方で進行役を務めさせていただこうと思えます。

このような検討課題ですので、議論の中身はあくまでシリアスにももちろん進めていきたいと思えますが、議論のスタイルの方はどうぞ皆さんごつくばらんに、それぞれの御経験等をお話いただければと考えております。

最初に1分だけ個人的なことをしゃべらせていただきます。今回、多くの方とは初めてお目にかかることになったのですが、何人かの委員の方とは、浅野先生なんかもそうなのですが、前回の避難所の委員会で御一緒しました。また、全くこれは偶然なのですが、私自身、東日本大震災の被災地では岩手県野田村にずっと御縁がございまして、この

6月にも行ってきたところでは、先ほど中村委員から御紹介のあったように新しい幹線道路が伸びてきているのです。その近くに新しく高台の造成地なんかもできていて、随分変わってきたなと感じました。しかし、依然としてまだ仮設住宅でお暮らしの方もいらっしゃいます。そういったところへと皆さんの暮らしが移り変わっていく原点になるのがこの避難所ということでもありますので、何とか避難所が現状よりも1歩でも2歩でもいいものになるように、皆様のお力を結集できればと思っております。

それでは、次第に従って、まずは今回の検討会の趣旨に入ります。今回の検討会は、もちろん今日の1回ということではございませんので、今後ある程度の見通しを持って進めていく必要があります。そこで、今後の進め方及び検討会全体の趣旨について改めて事務局からまず御説明をいただきたいと思っております。どうぞよろしく願いいたします。○尾崎参事官 事務局から資料2、3、4につきまして、御説明をさせていただきます。

資料2、「検討会の開催について」でございます。

「1. 趣旨」から「6. その他」までございますが、ポイントだけ御説明をさせていただきます。

「1. 趣旨」でございますが、避難所につきましては御案内のとおり法改正によりまして、避難所の指定あるいは生活環境の整備に関する規定が新たに設けられた。それに基づきまして内閣府を始め、各省庁で様々な取り組みを進めてきているわけでございますけれども、内閣府の調査、あるいは政府の中の有識者検討会による提言等によりまして、避難所の指定の推進、あるいはトイレに関する提言、要配慮者の支援体制などの様々な問題点、未整備の市町村が多いといったような課題などが指摘されているということでございまして、そういった課題を幅広く検討して、必要な対応策を講じていくということで、委員の皆様方にお集まりいただきまして、検討会を開催させていただいたということでございます。

「2. 構成」につきましては、別紙の委員名簿のとおりでございますので、省略させていただきます。

「3. 主な検討項目」でございますが、先ほど座長からもお話がございました通り、取組指針あるいは福祉避難所ガイドラインといった様々な指針やガイドラインが、既にできております。これまで作成してきた指針、ガイドライン等で十分なところ、不十分なところ、それぞれ点検をしていただきまして、ぜひ見直すべきところは見直すというようなことで検討をお願いできればと思います。特にこれまでの提言あるいは調査結果等による課題からトイレあるいは女性、要配慮者といった観点から、より実効性、具体性のあるものとなるような見直しが必要ではないかということでお願いをしたいと思います。

それから、また後ほど資料5で出てまいりますけれども、政府の中の有識者検討会におきまして、特に災害時のトイレについてはモデルケースを示すなど、具体的な取り組みが進むような対策が必要だという御提言をいただいております。ぜひこの検討会でその内容について整理をお願いできればと思います。

避難所の確保と福祉避難所の施設・要員確保といったことにつきまして、取組指針やガイドラインだけではなく、どのような取り組みを行えば施設や要員確保が更に進むのかといったことについて、具体的な施策に関する御意見をいただければと思います。

「4」は基本的に公開するということが書かれております。

「5」は省略をさせていただきます。

「6. その他」で検討会の運営に関する事項等は座長が定めるとなっております。

資料3でございますが、資料2の「6. その他」で運営に関する事項は座長が定めるところの規定に基づきまして、座長と御相談をして用意させていただいたのが資料3-1でございます。

全体像を資料3-2で用意をさせていただきましたので、横紙の資料3-2を見ていただければと思います。避難所といいましても一般の避難所と福祉避難所があります。また、それぞれ確保に関する話、あるいは整備の問題、質の問題、多岐にわたりますので、それを1つの検討会で議論するというよりも、より専門的な方々に集まっていただいて、別々に御議論をいただき、それを親検討会で集約するという形の方がいいのではないかという考え方によりまして、親検討会の下で「質の向上」ワーキンググループと「福祉避難所」ワーキンググループの2つのワーキンググループを設置、開催させていただきたいと思っております。

具体的な取組指針あるいはトイレのモデルケース、資料2の主な検討項目の(3)にございますような施設・要員確保の取組方策といったものにつきましては、それぞれのワーキンググループで御議論いただき、それを親検討会でまとめて、集約していただくというようなことで、今後の検討を進めさせていただければと考えております。

ただ、1点、質の向上ワーキンググループと福祉避難所のワーキンググループの主な議題について、資料3-1に戻っていただければと思うのですが、「1 ワーキンググループの開催」の下の方に、2つほどポツがございます。質の向上ワーキンググループは、主に一般の避難所における生活環境の整備等をぜひ御議論いただきたい。福祉避難所ワーキンググループは、主に福祉避難所の整備を含めた確保と運営、生活環境整備、福祉避難所に関することを幅広く御議論いただくというように考えております。

一般の避難所の方は、生活環境の整備ということで質の向上ワーキンググループにお願いしたいと思いますが、何分、生活環境の整備の方が検討すべき事項が非常に多いということで、質の向上ワーキングの方は一般の避難所のうち生活環境整備ということに絞っております。では、一般の避難所の確保の方はということでございますけれども、一般の避難所の確保についてはワーキンググループには下ろさずに、この親検討会で御議論いただくということで座長と御相談をさせていただいておりますので、この親検討会ではワーキンググループでの議論の状況をまとめていただくとともに、ぜひ固有の検討項目として一般の避難所の確保についても、しっかりと親検討会で御議論いただくことになろうかと思っておりますので、よろしく願いいたします。

ワーキンググループの構成員は別紙の2枚でございます。親検討会の委員の方々が両方か、あるいはいずれかのワーキンググループの委員になっていただくというような考え方で、座長とも御相談をさせていただきまして、委員をこのような形で置かせていただいております。

「3 公表等」でございますが、親検討会と同様に基本的に公開の場で議論をすることになってございますし、ワーキンググループの内容につきましては、運営に関することはワーキンググループそれぞれの座長に決めていただくというような構成でやらせていただければと思っています。

資料4は「今後の進め方」でございますが、こちらも座長と御相談をさせていただきました事務局の案ということで用意させていただいております。本日7月22日が第1回でございますが、1回目ということもございますので、検討会の趣旨と今後の進め方等を議題にするということと、その他、委員の皆様方からフリートリーニング的に様々な課題あるいは御意見等をお聞かせいただければと思います。

次回は7月31日金曜日でございます。こちらの議題でございますけれども、1枚おめくりいただきまして2ページ目でございますが、第2回検討会の進め方ということで資料を1枚用意してございます。議論するに当たりまして実際の現場の状況でありますとか、あるいは具体的な災害等で様々御尽力いただいた方にぜひ経験談も含めましてお話をいただいて、それをもとに御審議いただきたい。こういった内容を踏まえてこの検討会でも、あるいはワーキンググループでも議論するという形で進めさせていただければと思います。

①、②にございますとおり、生活環境あるいは要配慮関係を阪本委員と、それから、ワーキングの委員をお願いしておりますけれども、日本トイレ研究所の加藤代表理事にお話をいただきたいと考えております。また、浅野委員に女性と防災ということで、男女共同参画の視点による減災の意義・課題と今後の方向性、これについてぜひお話をいただければと考えております。

ここには書いてございませんけれども、第3回につきましてもヒアリングをもう少し続けさせていただく予定となっております。避難所の確保や運営といった面につきましても、地方公共団体の関係者の方々から御説明をいただくことを予定してございますが、第3回は次回第2回のときに改めて御相談をさせていただければと思います。

資料4の1ページ目に戻っていただければと思います。7月31日の第2回が終わった後に、できるだけ早く2つのワーキンググループを立ち上げたいと考えております。その上で質の向上ワーキンググループにつきましては、特に政府の有識者検討会から提言をいただいたり、あるいは実際に健康や命に関わるという御指摘等もございますので、9月にトイレということを集中的に、優先的に御審議いただければと考えております。その後、10月以降に女性、要配慮者対策、その他運営面全般についての審議をしっかりと行っていただく。それから、福祉避難所ワーキングは9月以降、福祉避難所関係全般について、今後座長とも御相談をしながら進めていくという形になろうかと思っておりますし、親検討会でワーキ

ングからの報告あるいはここには書いてございませんけれども、また一部ヒアリングを続ける。さらには、一般の避難所の確保策のあり方を検討したり、あるいは取りまとめというのをぜひ年内に行わせていただきまして、年度内に、来年2月、3月にも成果をブロック会議等で広く周知するというようなことを考えてございますし、あるいは内容によりましては28年度以降もこの親検討会で引き続き議論することになるかもしれませんが、それはそのときにまた御相談をさせていただければと思います。

内容、今後の進め方等につきましては以上でございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

主に今後の進め方と、2つワーキンググループが設置をされて検討が進んでいくという全体的な構造を御説明いただきました。先に行く前にここで今のことについて御質問等があればぜひお出しいただきたいと思いますが、いかがでしょうか。どんなことでも結構でございます。ございませんか。よろしゅうございますか。

多分お考えいただいている途中かなと思うので、今、御説明いただいたことに私なりの補足をさせていただきます。避難所の確保という問題についてはワーキンググループではなくて、この親委員会というように事務局から御説明をいただきましたが、これについては私の個人的な思い入れみたいなものもあります。今日、中西先生が御参加ですけれども、避難所というと学校の施設というものが通常念頭に浮かびまして、実際に一番多く使われている場所だと思います。非常に御苦勞が多かったと思うのですが、なかなか十分な環境を整備できない側面もあると思います。

最近はそのようなわけで学校施設以外のいろいろな施設も避難所として使われるケースが増えてきました。そういった方策も柔軟に考えていかないと、特に大規模な災害になったときには避難所の確保というのはなかなか難しいかなと思います。逆に広島が小規模の災害だったという意味では全然ないのですけれども、被災地の近くにほとんど正常に機能している町があるような場合には、ホテルであるとか、公営住宅であるとか、学校施設以外に様々な選択肢が出てこようかなと思います。この辺りのことについてはワーキングではなくて、ぜひこちらの親検討会で御検討いただければと思ひまして、先ほどのような御説明をしていただいたわけでございます。

何か御質問とかございませんか。よろしいでしょうか。大丈夫そうでしょうか。ありがとうございます。

もちろんワーキングのあり方などについては、今後の議論の進み方如何によっては事務局とも相談をさせていただきながら、そして皆様の御意見も頂戴しながら、必要に応じて見直しをしていこうと思います。絶対このような形でなければならないというわけではありませんので、随時御意見をいただければと思います。

では、次に進ませていただいて、次第の5番となります。今日は1回目の会合ということで、残念ながら御参加いただけなかった委員の方々もいらっしゃいます。そこで、自己紹介あるいはお互いのバックグラウンドをよく知り合うという意味で、ざっくばらんに御

審議をいただければと思います。ただ、そのベースになる考え方について、まず事務局から少し説明をいただいて、その後意見交換をしたいと思います。では、事務局から資料5の御説明をよろしくお願いいたします。

○尾崎参事官 資料5を説明させていただきます。

2種類ございまして、資料5の本体で5ページほどの資料と、参考資料という少し厚い資料がございます。20分ほどお時間をいただいての御説明になるかと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

まず資料5の参考資料と書かれていない本体の資料をまず1枚おめくりいただければと思います。事務局で座長とも御相談しながら避難所についての課題や問題点ということで、一般の避難所と福祉避難所、平常時と災害時という形で整理してみました。ただ、これが全てではないと思いますし、さらに追加していくこと、修正していくことがあるかと思っておりますので、御説明していく中で後ほどまた御意見をいただければと思います。資料につきましては、それぞれの事項に沿って参考資料ということで資料がついているという構成になってございます。

一般の避難所につきましては平常時、指定避難所を指定している市町村は半分程度だという状況でございます。参考資料の6ページに、避難所と福祉避難所の昨年10月時点での指定している市町村数を示してございます。あくまでも昨年10月時点で法律に基づきまして指定するという手続を踏んで、既に公表等が行われ市町村の数を示しているものでございまして、恐らくまだ手続中で、その後、指定している市町村が増えてきていると思われませんが、そうは言ってもまだ手続中のものが10月時点では半分だというデータということでございます。

福祉避難所の方は一般の避難所とは少し違うのではないかと考えておりまして、福祉避難所を指定している市町村は45%と、一般の避難所よりもさらに少なくなっておりますが、指定手続中で今後、指定が進めば、既にあれから半年も経っているので、ほとんどの市町村が指定が済んでいるだろうとは、なかなか思えない状況でございます。福祉避難所の指定については、少なくとも福祉避難所の確保という点ではかなり市町村の中でばらつきがあるのではないかと事務局では考えております。

いずれにしても、福祉避難所の指定はさらに一般の指定避難所よりも少ない45%だという状況でございます。特に福祉避難所の確保というのは非常に大きな課題ではないかと考えてございます。

前の方に戻っていただきまして、一旦1ページ全体を御説明した後、最後に6ページ以降を説明するという流れにしたいと思いますが、いずれにしてもデータが参考資料と本体の資料とつながってございますので、このような形で見ていただきながらということでお願いできればと思います。

資料5の本体ですけれども、一般の避難所の2つ目の○として、要配慮者に対する支援体制が未整備の市町村が多い、あるいはマニュアルの作成が進んでいない。あるいはこれ

も参考資料に出てきますけれども、緊急避難場所と避難所の区別についての周知や理解が進んでいるとは言い難いといったような様々な課題があると考えてございます。

災害時の方は、一般の避難所の関係で言いますと、内閣官房の有識者検討会でも提言があるようなトイレの問題というのが健康被害につながるケースもあるということで非常に大きく取り上げられておりますし、昨年の広島土砂災害におきましても新聞報道等で様々な御指摘があった。それから、内閣府の調査でも相談窓口の設置、あるいは準備というものがなかなか進んでいないというような実態がございまして。

福祉避難所は先ほどの参考資料でも見ていただきました、指定している市町村は半分以下という他にも、ここにございますとおり特に子供の施設、子供でも福祉避難所が必要だという方々が一定程度いると聞いておりますけれども、その施設の数が3%程度にとどまっているといったようなことであるとか、あるいは生活相談員の配置が10人に1人未満の市町村は半数以上。10人に1人といいますのは、災害救助法の適用において都道府県が財政負担するという基準が10人に1人。10人に1人については生活相談員を公費で配置できるというような基準でございまして、そこまでいっていないところはかなりある。右側に行きますとマニュアルの整備あるいは情報伝達といったような課題があるということでございまして。

市町村からの主な提案ということで、表の右下にあるように、市町村からも様々な御意見をいただいております、特に人が足りない、一般の避難所、福祉避難所ともに人的な応援体制が必要ではないかということの仕組みづくりであるとか、あるいはマニュアル、特に福祉避難所はどこまで受け入れるのかという範囲の明確化などが必要だという御指摘をいただいております。

2ページ、避難所の課題と問題点ということでございまして、これは繰り返しになってしまうかもしれませんが、災害対策基本法の一部改正、取組指針、ガイドラインの策定といったことをこれまで行ってきたわけでございますけれども、先ほど出ました内閣府の調査あるいは自治体の意見等をお聞きしますと、その取組指針あるいは福祉避難所のガイドラインといったものにつきましては、様々ここに書いてございますような施策の方向性、あるいは必要なもののリストなどは規定されているものの、市町村の職員が実際にその業務を行っていくに当たっての具体的な手順あるいはどのぐらい必要なのか、どういう形で人材確保するかといった具体的な対策、施策が必ずしも十分書かれているとは言い難いのではないかというような御指摘をいただいております、より実効性、具体性のある見直しが必要ではないかと考えております。

取組指針と福祉避難所ガイドライン。取組指針にも福祉避難所のこと書いてございますが、それとは別に福祉避難所ガイドラインがあるということで、相当数の市町村からその関係が不明確ではないか。ぜひ何かまとめるなり、あるいは分けるなりしてほしいという意見をいただいております。そういった御指摘を踏まえて、どのような対応が必要かということをご意見をいただくと必要があるのではないかということでございまして。

3 ページ、これは先ほど資料 2 で御説明をさせていただいた検討項目に係る部分でございます。1 ページ目、2 ページ目で御説明した内容等を踏まえた検討項目を、それぞれ検討に当たったのポイントということで一般の避難所と福祉避難所それぞれ分けて整理をしていく中で、下の方でございますような検討項目ということで、そういった問題点あるいは課題等を踏まえて取り組み指針の見直しやトイレのモデルケースあるいはその他、具体的な取り組みを進めていくための内容の検討といったことを整理していく必要があるということでございます。

4 ページ目、5 ページ目は省略をさせていただきます。参考資料ということでこれまでの取り組み、あるいは避難所に関して市町村に求められる平常時から復旧後までの主な業務内容をまとめたものでございます。

参考資料を補足的に見ていただければと思います。参考資料の 1 ページ目でございます。取組指針の中でのトイレに関する主な規定、女性、要配慮者といった様々な課題や問題点、あるいは今後見直しが必要だと思われる事項に関する現在の主な規定というものをまとめております。赤い部分について現在、例えばトイレであればこのような規定になっているけれども、これでいいのかどうかといったことを強調するように赤で印をつけております。

1 ページでございますが、トイレに関する主な規定ということで、9 ページ目から 14 ページまで 4 つほどのページに分かれてそれぞれ書かれてございます。福祉避難所のところでポータブルトイレが必要。その他備蓄品の備蓄のところで仮設トイレあるいはバリアフリーに対応したトイレを備蓄するといったこと。一番下の避難所の機能ですが、③、⑤、⑦とあって、特に⑦で被災者に対する男女別のトイレといったようなことなどが書かれてございますが、具体的にどのようなトイレをどのような災害のときにどのぐらい必要なのかといった規定等は書かれてございません。これらについては政府の別の有識者検討会からもモデルケースを策定してはどうかといったような御提言をいただいておりますので、ぜひ御議論いただければと思います。

2 ページ、取組指針での女性に関する主な規定でございます。こちら 4 ページにわたって書かれているものをピックアップしてございます。11 ページでございますような女性等に配慮した生理用品、あるいは次のところの②で住民による避難所運営組織における人口の半分を占める女性等の参加、相談窓口に女性を配置する、防犯対策で女性の意見を聞くといったことが書かれてございます。こちらにつきましてもより具体的に書けるものは書いていく必要があるのではないかというような御指摘等をいただいておりますので、ぜひこの検討会、ワーキンググループで具体的な見直しの内容につきまして御議論いただきまして、この改正の検討を行っていただくということをお願いできればと思います。

3 ページから 4 ページが要配慮者支援についての規定でございます。2 ページにわたりますので全てを御紹介することはできませんが、特に例えば 3 ページでいきますと体制整備のところでは要介護高齢者、障害者あるいは具体的に配慮が必要な方々が列挙された中で、災害時の対応、役割分担について決めておくというようなことで、具体的にどういう対応

が必要で、どういう役割分担なのかということが明確に書かれていないという御指摘や質問等を市町村からいただいているというのが実情でございます。

研修あるいは支援体制といったようなことなどが3ページ目に書かれてございますが、研修については具体的にどのような研修が可能なのか、あるいは支援体制についての具体的な事例などを情報収集するという御指摘をいただいております。

4ページ、この辺は繰り返しになる部分もございまして、トイレ、要配慮者あるいは一番下に情報発信についての記載がございまして、こちらにつきましてもより具体的な対応ということでの参考になるような見直しも、もし可能であれば必要があるのではないかと考えております。

5ページ、指定緊急避難場所と指定避難所の区別につきまして、明確に調査をして、「区別ができていない」、「結果はこうです」というものがあるわけではございませんけれども、多くの関係者からその区別がなかなか認識されていないという御指摘をいただいております。5ページ目の出典は、内閣府防災の別の担当の、中央防災会議の総合的な土砂災害ワーキンググループから、ちょうど真ん中くらいのところでございまして、3.1の現状の課題の3つ目の■にございましてけれども、指定避難所と指定緊急避難場所を兼ねて指定されているケースもあり、両者の違いが十分に認識されていないというようなことで、土砂災害ワーキンググループから御指摘をいただいているということでございまして、一部の市町村等からもそういった声が多く寄せられておりますので、そういった区別についてもワーキンググループで御議論いただく必要があるだろうと思っております。

6ページから9ページにわたりまして調査結果がまとめられてございます。時間の関係もございまして、省略をさせていただきます。先ほど見ていただきました資料5の1ページ目に書いてあります課題や問題点、それぞれの事項ごとのデータを提示させていただいておりますので、後ほど御参照ください。

10ページ、平成26年の広島土砂災害での報道でございまして、8月24日、25日、30日の新聞記事を抜粋してございます。他にもたくさん新聞報道等がございましたけれども、特に質の向上に関する部分の中で主に関係する部分を抜き出させていただいたということでございます。特に土砂災害が発生した当初の混乱期の報道をこういう形で抜き出してございます。

最初の日経新聞は、扇風機で暑さをしのぐ問題であるとかプライバシーの問題、入浴ができないといったことが出てございます。

次の読売新聞は、全体的に疲労の色を濃くしているということですが、プライバシーあるいは高齢者の方の負担の問題が記事になってございます。

最後の日経新聞は、簡易ベッドの導入についての記事がございまして、簡易ベッドの導入によって寝起きが楽になったというような報道をまとめております。

いずれにしても、この後、もしかしたら中西委員から補足等あるかもしれませんが、市が中心になりまして県、国、ボランティア団体、関係団体、様々な取り組みが行われまし

て、かなり避難所の生活環境が改善されております。発災当初の混乱期の新聞報道だということでございますけれども、できるだけその混乱期が短くなるようにするというための施策の検討ということが必要だろうということで、このような形で参考資料としてお示しさせていただいておりますので、ぜひ御意見等をいただければと思います。

11ページから13ページまでが、暮らしの質向上検討会という内閣官房の別の部局の有識者検討会からの提言の内容に関する内容をまとめさせていただいております。暮らしの質向上検討会から主にトイレに関する提言をいただいております。特に取り組みの部分について1、2、3ということで、特に1は防災に限らずトイレに関する全般的な、全省庁的に共通するものでございますけれども、基本的な考え方というものを提示して、基準を見直す、あるいは関係団体等に見直しを要請していくという提言でございます。

点線で囲まれている部分が基本的な考え方と言われる部分でございます。トイレは男女別に設置して、特に後ろの方でございますような待ち時間の男女均等化、単なる数を半分半分にするということではなくて、待ち時間の男女均等化に努めるといったようなことなどが記載されてございます。

2の避難所のトイレの改善。これは学校だとか公民館だとか、そういったところが避難所になることが多いということがございまして、特に教育委員会等に対しての施設利用計画を促すといったことの提言がございまして、これはそれぞれ所管省庁で今、検討していただいているところです。

それから、トイレのモデルケースの提示ということで、まさに今回この検討会で御審議いただきたいというのがトイレのモデルケースでございます。

12ページは、今年6月26日にすべての女性が輝く社会づくり本部という総理大臣がトップの政府の会議でございまして、関係閣僚が参加してございます。そちらで避難所のトイレあるいは災害時のトイレのモデルケースの提示というものが、重点方針ということでまとめられているということです。

13ページ、トイレのモデルケースの具体的な内容等についてということで、ぜひ今後ワーキンググループ等で議論いただきたいということで、具体的にどのような点について御議論いただきたいかということ留意事項としてまとめたものでございます。

トイレのモデルケースといいますのは、実はこちらの参考資料ではなくて、全く別の分厚い参考資料5が用意されてございます。暮らしの質向上検討会提言というものが今年5月にまとめられてございまして、こちらに別紙ということで24ページに災害用トイレのモデルケースの案になるものを提言ということでまとめていただきました。まとめていただいた分科会の分科会長が、本日御欠席でございますけれども、嶋津委員でございます。

こちらは案としてまとめられてございまして、さらに検討が必要なもの、例えば26ページでいいますとトイレの数の目安について検討する必要があるというような形で、幾つかさらに検討してまとめてほしいというような形の提言になってございますので、これを1つたたき台にしつつ、必要なものを追加修正するような形でトイレのモデルケースをまとめ

ていく必要があるのではないかと考えてございますので、そのトイレのモデルケースを既にたたき台がある、そのたたき台についての追加修正が必要な事項ということで、先ほどの資料の13ページに戻っていただきまして、トイレの目安の問題とか、あるいは組み合わせモデル、その他女性、高齢者への配慮が必要な点について追加すべき事項であるとか、ほかに市町村あるいは都道府県で、恐らく主に市町村だと思いますが、より適切に対応するためのマニュアルとかチェックシートといったものを追加するようなことではどうかということで、今後ワーキンググループで御議論を深めていただきたいと考えておりまして、そのような形で検討していただく必要があるのではないかとということでまとめた資料でございます。

以上が参考資料と資料5の説明でございます。その他事務局の方でこういう資料が必要だとか、あるいはこういうものをまとめてほしいというものがございましたら、何なりとお話いただければ作成する次第でございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

では、どなたからでも結構です。今、御説明いただいた内容に対する質問でも結構です。今後の議論に向けて自分としてはこのようなポイントを重視したいという御意見でも結構です。もう少しこういう資料やデータがあるはずだから準備してほしいというリクエストでも構いません。どんなことでも結構です。よろしく願いいたします。

○中西委員 先ほど資料の10ページに、広島土砂災害での報道が3つほど出ていた件について話します。私がこういうことを言っているのかどうかわかりませんが、この記事を見られた方は、非常にひどい状態というか、好ましくない状況と受けとられると思います。例えばそこにあるプライバシーを確保できる「ついたて」などはないとあります。体育館については当然空調はなかったわけですが、教室の方は当然空調が効きました。広島市長が来られた後で、そういう「ついたて」が避難所に送られてきました。避難所としても一応御利用される方はどうぞ使ってくださいというようにお話ししましたが、実際には使われる方はおられませんでした。

いろいろと表裏の思いはあるのだと思うのですが、暑い環境の中で「ついたて」をしたらどうなるのかということのがまず考えの中にあっただのではないかと思います。すごく落ち着いた地域なのでお互いのコミュニケーションがある程度できていたからこそ、無理に「ついたて」がなくても同じ部屋で生活することができたと私は解釈しています。

最初から想定はしていなかったのですが、電気が復旧してからは空調が効くので教室へ移っていただくことにしました。体育館よりも教室の方が過ごしやすいのでお願いをして移っていただきました。近隣の方に同じ部屋に入ってもらおうとか、そういうことを考える余裕はまったくありませんでした。とにかく2階から、上の階へどんどん詰めていくという状況でした。だから、地域の方が同じ部屋で過ごされた部屋もありますし、全くそうではない状況で過ごされた教室もあります。そこでこういうことがあって困るんだという苦情がもしかしたらあったのかもしれませんが、実際には私たちは把握しておりません。聞

いておりません。そういう部分は特になかったように思います。例えば寒い時期であれば「ついたて」があることで暖くなるということもあるかもしれませんが、季節であるとか、いろいろな状況によっては必ずしも「ついたて」がないといけないのかは、一概に言えないと思っています。もちろん、いろいろな考えはあると思います。

簡易ベッドの導入が始まったというところがありますけれども、これについてはひざの悪い年配の方がおられました。その方については1階の部屋にいていただいたのですが、途中から寝起きが難しいということでしたが、簡易ベッドが入ってからはすごく楽に生活されるようになりました。「ありがたい。」とおっしゃっていたので、すごく有効ではあったと思っています。

シャワーのことが出ていましたでしょうか。入浴に関係するところですか。最初は本当に被災された方をまず受け入れることが優先でした。土砂災害ですから被災された方々が泥だらけで来られている状況でした。それで、水でとにかく泥を洗い流すことから始めました。学校は高架水槽に水をくみ上げていた水を主に使用しています。昼頃までは停電になっていたのも、たまっていた水は使えたのですが、それが全部なくなってからは水が上がらないので水が出ないという状況もありました。そういう中で、とにかく身をきれいにすることが大事だったので保健室のシャワーを使っていたいただきました。その後、市の施設の神田山荘にバスの往復便を出していただいて、風呂に行っていたということがありました。安倍首相が視察に来られてからは、校庭に自衛隊の仮設風呂ができました。学校で入浴できることを喜ばれた方もおられましたけれど、皆さんが入浴されたい時間帯がちがうので時間帯によっては、利用が多かったのか多くなかったのかは一概には言えないと思います。そういったところもいろいろ考えていかなければいけないかなと思いました。

気づいたところだけ最初に話しました。

○矢守座長 ありがとうございます。

現場の実情に照らしていただいたときに、今、事務局から御説明いただいたことのバックグラウンドがよくわかったような気がいたします。

「ついたて」についても本当に御議論のとおりですね。夏と冬でも違うでしょうし、それが心の壁みたいに立ちほだかるようなことも逆にあるのかなと思いますし、事情によっても違うのかなと思います。

私は、神戸で、「ついたて」の白い段ボールに子供たちがそこに暮らしている方のリクエストに応じて絵を描いてあげる活動をした小学校を見たことがあります。ああいうものを見ていると「ついたて」1つだけでも避難所をなごませる効果もあるのかなと思いました。他にたくさん議論すべき点があるので「ついたて」だけ議論するわけにいかないのですが、これ1つとっても、この人数が来たらこれだけの「ついたて」が必要ですといった数値的なガイドラインだけでは、なかなか解消しない複雑な問題があると思いました。ありがとうございます。

他の委員の皆さんいかがでしょうか。どんな観点からでも結構です。

では、中村委員、お願いします。

○中村委員 最初に座長がおっしゃったとおり、災害の種類、規模、大きさ等がいろいろな災害があって、いろいろな場合によって対応が違うというものがあって、これを読ませてもらったのですが、どの程度の災害なのかなというのを読んでいて気になったところです。

といたしますのはトイレの問題でいきますと、本村の場合、たくさんの家屋が流れて、もちろん下水管も水道管もつながっているわけです。それらの家屋が流れた後に一旦全部バルブを閉めまして、下水の終末処理場も海水で半身不随みたいなの、2つの肺のうち1つしか動かないような形で、当初トイレは我慢してくれと。我慢というか、しないでくれみたいなお願いはしたのですが、その後、もしトイレが使えなかったらどうなったのかなと。たまたま修理をして使える状態が続いたところにたくさんの方の支援が来て、村内のあちこちに仮設のトイレをたくさん置かせてもらいました。もしこれが最初からトイレが使えなかったら、または道路が全部遮断されておりまして、入ってこられない。どの程度を想定した形の計画をつくったらいいかかわからなくて、資料を読んでいて悩んだというのが正直なところでございます。

それから、一時的な避難場所と滞在型の避難所との関係なのですが、その災害の種類なのですが、うちは海に面して、なおかつ山にも面しているところで、津波の場合の指定避難場所と、土砂災害の場合の災害の指定避難場所ということで悩んだのですが、その種類によって村民に、津波の場合はこちらですよ、土砂災害の場合はこちらですよというのは逆に混乱をきたすのだからということ、うちでつくったのは津波であろうが土砂災害であろうが、災害についての滞在型の逃げる場所は何カ所ですよという形にさせていただきました。一時避難場所については、とにかく最初は自分の命を守るんですよ、自分で行動しなさいという安全な場所を指名いたしまして、それはもちろん土砂災害も津波も来ない場所を指定したというように、災害の種類等によって考えが異なるので、なるべくどちらも対応できるようなイメージで、避難場所等については選定をさせていただきました。

よくまとまりませんが、以上でございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

災害のサイズ感、災害種別に関しては必ずしも本来的には分けずに、当該の避難所が使えるのであれば使う、その方が混乱は少ないだろうと、野田村ではそのような方針でされているというメッセージをいただきました。ありがとうございます。

他の委員の皆様いかがでしょうか。どんな観点からでも結構です。どうぞ。

○阪本委員 大きく4点あります。東日本大震災のときに私も宮城県にいたのですが、個々の避難所運営については、今御紹介いただいたので問題ないのではないかと思います。しかしながら、避難所がたくさん設置されるときに、その全体像が把握できないという問題があります。東日本大震災のとき、宮城県では、気仙沼では災害から1カ月経過した時点で

60以上の避難所があり、石巻では100以上の避難所がありました。それも指定避難所だけではなくて、地域の人が、公民館なりお寺なりに避難して、そのようなところも避難所として扱われていました。そのような避難所の実態をどのように把握するのかという点を、ぜひ今後御議論いただければ有意義ではないかと思えます。

2点目が、避難所の適正規模というものがどれくらいなのかという問題です。東日本大震災のときも、大きな体育館などの大人数の人が避難している避難所において課題がみられました。2,000人の人が避難したときに、そこの運営をするというのは大変難しい問題です。地域防災計画においては、体育館などの大きい施設を避難所として指定しているケースが多くみられます。これは、一人当たりの必要な空間のみを算出し、避難所の許容数としているのですが、実際のところ、そういう避難所は使いにくいという問題があります。適正規模がどれくらいか御検討いただいた方がいいのではないかと思えます。

3点目が、要配慮者という言葉はとても大切だと思うのですが、この言葉の背後に漏れてしまう人がいる点です。例えば東日本大震災では、思春期の子供、女子学生などが性犯罪にあうという事例がありました。ただし、この人たちは要配慮者としては扱われていません。そういう人たちにどのように対応するのか、これは災害時特有の課題です。

最後が、福祉避難所の関係です。今年ありました口永良部島の噴火の避難のときもそうだったのですが、福祉施設、高齢者施設が福祉避難所に指定されている場合が多いのですが、そこを使うことにより、通常の障害をお持ちの方へのサービスがストップしてしまいます。そういう通常のサービスと福祉避難所としての機能をどう両立させていくのか。この点もぜひ御検討いただけるとよいのではないかと思えます。

以上です。

○矢守座長 ありがとうございます。

どれも先ほどの説明の中では少なくとも明示的には余り出てこなかった項目で、しかも非常に重要な項目ばかりたくさん宿題をいただけたと思えます。どれも本当に大事なことだなと思いました。ありがとうございます。

避難所の全体像という視点への目配り、特に大きな災害になった場合には個々の避難所の質の向上ということで議論が集中しがちですけれども、非常に大事なことだと特に思いました。ありがとうございます。

他の委員の皆様いかがでしょうか。では浅野委員、どうぞ。

○浅野委員 いろいろあるのですけれども、大きいところから申し上げますと、この間いろいろな自治体の避難所マニュアルだとか指針を見たり、策定にも関わったりしてきたのですけれども、まずマニュアルのタイプが非常にまちまちで、マニュアルと言いながら考え方が中心で、これはマニュアルではなくて指針ではないかというようなものがあったりとか、マニュアルと言いながら文字が非常に多くて、具体的な活動の手引きとしては非常に使い勝手が悪いものも多い。それから、理想形の避難所のあり方と現実的な直後の混乱状況での致し方のない限界的な状況があるわけです。そこで最低限何を確保するのかとい

う課題と、最終的には理想形の避難所とは何かという姿があって、その間に2段階か3段階、恐らく改善のプロセスがあるわけなのです。そうならざるを得ない。

そうしたことを前提に、災害発生後の初期段階でもどのように人権や命、健康に配慮した最低限の取り組みをしながら、どのようなステップでできるだけ早く改善をしていくのか。そういうことが示されたようなものも非常に極めて少ない。多少努力の跡があるのも見られるのですけれども、そういったことが明らかになると、最初の段階で「ついたて」があるかないかみたいな話も、もう少し議論や評価の余地が出てくると思います。そうした視点があれば、プライバシーの問題についても、「ついたて」だけではない別の対策が初動の段階から本来は必要なのではないかという議論が出てくると思うのです。それと、女性の視点についてですが、女性の視点というどうしても物資であるとか、プライバシーであるとか、トイレとかが注目されます。それは全部大事なのですが、そもそも避難所のマニュアルの策定プロセスであるとか、特に運営ですね。女性の参画がなぜ重要なのかについての周知と、実際の災害時の避難所運営のときに本当に女性が参画できるのか。ここが多分一番大事で、そうした視点を持った人がふだんから地域で声を上げて、どんどん女性や暮らしの立場で避難所や在宅避難生活を含めて環境改善をしていくことができれば、実は余り細かく詰めて決めていなくても、本来だったら恐らくもっと改善ができるかもしれないわけです。

逆にマニュアルに細かくいろいろなことを決めていても、運営側にそういう視点が入った人がいなければ、結局は実現されないということもあり得るわけです。多くの東北での被災者の中でも、女性とかお年寄りたちは本当はプライバシーを守りたい、こういった物資が欲しい、こういうことで苦しいということがあっても、黙って抱え込んだ人がおおわかったわけです。本当だったらいろいろな要望があったはずなのに、言えなかった。それは女性ゆえに、ふだんから地域で会合などでイニシアチブをとって発言する機会がそもそもないとか、地域の組織の中で役員の立場に全然入っていないとか、そうしたことが影響します。避難所のマニュアルに関しても、私も東日本大震災後で防災分野に女性の参画が重要と指摘されるようになって以降も各地の避難所運営マニュアルを見てきていますが、女性の参画に関して書いてはあっても、どこに書いてあるのとすごくよく探さないと見つからないので、ほとんど実は認識がされていない。現実には地域ではほとんど認識されていませんので、実践に落とししていくための工夫が必要です。女性だけではなくて介護関係者であるとか、障害関係者だとか、少年少女たちの声とかも含めて、いろいろな人たちの声が入ってくるような避難所運営が災害時に可能になるようなマニュアルのあり方ということを考えると、マニュアルだけではなくて、その後どうそれを現場に落とししていくかということまで盛り込まないと、なかなか実現されない部分もあるのかなということです。

以上です。

○矢守座長 ありがとうございます。

再び複数の非常に重要な点を指摘いただいたと思います。私自身も考えていて発言しようかなと思っていただことも少しおっしゃっていただいて、ありがとうございます。

勝手に整理し直してしまうかもしれませんがお許してください。私自身も今回アウトプットとして目指すものが浅野委員の言葉で言うマニュアル的なものなのか、指針的なものなのか、どちらかわからないという点について考えておくべきだと思いました。つまり、今回どのあたりを目指すのかということは整理しておくべきだと思いました。これが1点目です。

2点目、これが一番大きいコメントです。重要だと思いましたが、ガイドラインというどうしても浅野委員の言葉では理想的な状態といいますか、こうなるのが一番ベストだという状態だけを記述することになりがちです。しかし、現場に行くとそれは端から不可能という状態も現実にはあります。しかし、そういう状態でもセカンドベストとして、サードベストとしてはこういった対策があり得るとか、こういったところまでは目指そうといったところをしっかりと記述しないと、現実に役に立つガイドラインになっていかないのではないか。この御指摘は非常に大事だと思いました。

余計なことですが、最近、避難に関しても、理想的なのは指定避難場所に行くことだけでも、自宅の2階でもいいですよとかいった種類の知識もかなり普及をしてきたと思うのです。あのような意味で理想的な状態と次善の策というものを少し整理していくことも今回重要だろうと、今の御発言を伺っていて思いました。ありがとうございます。

他の委員の方、いかがでしょうか。どんなことでも結構です。

○伊東委員 少し表現が違うだけで重なるかもしれません。

宮城県の場合は、指定避難所については宮城県沖地震を想定し準備していたこともあり、100%ではあるのですが、実際にこうした多様な視点を入れていくことに関しては、その後いろいろな地域の防災計画を作り変えたりとかしている中で、どの程度入っているのかということについて、宮城県でリストをつくってチェックをしているのですが、35の市町村がありますけれども、ある程度入っているなというのは今のところ20ぐらい、それも少し入っているという感じです。そこの本体のところに入れていかないと、別に何か指針があったりしても、実際に動くのは防災計画なり、本体のところなので、まさにそこに入れていくことが必要なのではないかというのは非常に感じていたところでございます。

宮城県も「みんなで備えよう、防災・減災の手引き」みたいなわかりやすいものを作成して、出前講座ということでいろいろ回って普及啓発を、こういう女性の視点も含めてやっているのですけれども、特に町内会とか自治会とかそういうところも回っているのですが、具体的なことを知りたいというお話はあるので、今からいろいろ検討するようなところを入れ込みながらお話をしていくと伝わるのかなということも一方で思いますけれども、今お話があったように市町の状況もそれぞれですし、地域もそれぞれですし、避難所に指定する場所も学校だったり公民館だったりそれぞれなので、そうした中でいかに自分たちが想像しながら、シミュレーションしながら、うちではこうした方がいいのかなという動

きというか、そのように市町村を中心とした住民の方がそうやって考えるような仕組みをどうやってつくっていったらいいのかというのが、非常に大事なところかなと思っています。

そういう意味でも今お話がありましたけれども、リーダーの養成、特に女性の視点もありますが、女性、男性というよりは、多様な方々のことをいろいろ考えられるリーダーというか、そういう人をつくっていくというのがすごく大事なところかなと思っています。

もう一つは時系列の話で、初期の段階と長期化したときにどういう対応を強化していくかという時系列のものも考えていかななくてはいけないということと、1つのところで完結しないということです。宮城の場合は「二次避難」と随分言っていたのですけれども、避難所の環境をよくしようと思っても限界があって、そうするとこれは人によりますけれども、例えば観光客は来ないので温泉地の旅館ですとか、ホテルですとか、いろいろなところへ高齢者などは行っていただいて、そこでプロの手で環境のいいところで過ごしていただくということも、かなりやりましたけれども、非常によかったかなと思っています。そうしたことと、福祉避難所と一般避難所と言っていますけれども、災害救助法上はお金のかけ方とか違いますが、余りぴたと分けるというよりは、一般のところにながらも少しそのときによって配慮が必要だなという人たちがいたり、あるいは福祉といいますが、高齢者だと介護の本当に必要な人は施設になるのですが、そこまでいかないけれどもとか、医療的なケアが必要かどうかとか、そういうことでその場で、石巻市などもそうなのですが、福祉避難所をそれぞれつくりながら少しずつ移していったような状況もありますので、そういう意味で一般の避難所はこうです、福祉避難所はこうですというよりは、中間的なというか、本当に集団でうまく適応できない子供たちをどうするかとか、いろいろな観点があるので、そのときにそこにあるものでどう工夫していくかみたいなのところの視点をできるだけ広げていくというのが大事なところかなという気がしていましたので、そのようなどころも入れていただければと思います。よろしくお願いします。

○矢守座長 ありがとうございます。今回もたくさん重要な点を出していただきました。最初の、具体的などころに落とししていくときの仕組みづくりというか人づくりという点、なかなかガイドライン等だけではカバーし切れない難しいところだと思うのですが、一番大事なところだかなと思います。

2つ目の時期的なフェーズによって姿が変わっていくというところもよくフォローしていく必要がある。これも大事な点だと思いました。

最後は極めて本質的な問題でした。今回も福祉避難所と一般の避難所というようにしつらえは一応なっております、議論としては分けてやらなければいけないのかもしれませんが、しかし、御指摘はそのとおりだと思います。仮設住宅のあり方等をめぐって、コミュニティーの分断が問題視され、またそれに対する対応もなされているのに、要支援者の方とその家族を分断することにもつながりかねない施策を無条件で検討してしまうことにも

なるので、もう少し中間的な形態も含めて検討していく必要があるのではないか。その御指摘のとおりだと思います。ありがとうございます。

それでは、長谷川委員。

○長谷川委員 まとまりがよくないのですが、お話をさせていただきます。

三島市の場合は市民行動計画というものをつくってございまして、もし災害が起こったときには一時避難地というところに1回集まっていただきます。そこは自主防災組織が運営して、自治会の住民あるいは組員の方々が本当に安全かどうか確認をするという行為が1回ございます。そこでもし安全が確認できて点呼がとれた後には自宅に戻っていただく、あるいは避難場所に行ってくださいということが第一段階でございます。

避難場所に行ってから生活なのですが、避難場所の運営そのものは自主防災組織とは別にやっていただきたいというのをお願いしています。ですから自主防災組織で対応される方ではなくして、避難所の運営にかかわる方は同じ町内からでも出ていただいて、その運営に携わっていただきたいというお願いをしております。

もう一つは、災害対策本部と避難所との連絡は現地配備員の任に就く市の職員が行ってございますので、そこが連絡を取り合う。その現地配備員は避難所に来ている役員の方々から、自主防災会のいろいろな避難の状況等を把握した上で、被災をされた方で、いろいろな対応が必要な方々の数も含めた形で被災状況の全体を把握していくことに努めていこうということになってございます。

もう一つは、避難所の運営については三島の場合は24施設ございますが、小中学校が21と高校が3つでございます。各々学校施設管理者がいらっしゃいますので、学校施設管理者に対して避難所をどのように使わせていただけるかということのレイアウトを考えていただいたという経緯がございます。体育館のどこの場所に、どこの町内から来た場合にはこの場所を使ってもらいましょう。あるいはここには避難物資を集積しましょう、あるいはいざ配慮が必要な方については教室のここを使ってもらいましょうというレイアウトをつくった経緯があります。そこで避難所の運営会議を行う、あるいは実際に避難所に関わっていく方々に集まっていた上で、その場所の図を見ながらいろいろなシミュレーションをやるといったことも進めてございます。そういった取り組みを通じて、避難所運営に携わる人を育てていくということは、まず大事だろうと思っています。

もう一つは、仮にトイレに限って考えた場合、備蓄の問題と学校の施設の問題が出てくると思うのですが、これは一概に備蓄の数を一遍に増やす、あるいは更新しようというのはなかなか難しいところがございます。何年かにわたって備蓄を繰り返してまいりましたので、計画的に備蓄を更新していかなければいけない。もう一方は、学校の施設改修にしましてもそれなりの順位立て予算立てもございまして、その部分については一度に和式から洋式に変えるわけにはまいりません。その部分は避難所の運営の仕方、工夫をしながらして改修も併せてやっていく。校舎の建て替え計画もございまして難しい部分があるかなと思っております。

以上でございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

今までに余り出ていなかった論点として、運営体制、組織体制のことについて言及いただいて、これも大事だなと思いました。

2つ目のレイアウトに基づいたシミュレーション、そういったものというのは具体的な避難所の準備に関していろいろな自治体等でも非常に有効な情報かなと思いますので、また機会がありましたらこの検討会でも御紹介いただけるといいかなと思いました。ありがとうございます。

それでは、順番という点では最後になってしまったのですが、西島委員からも御意見をお願いしたいと思います。

○西島委員 資料5の避難所についての課題、問題点で、市町村からの御意見ですが、福祉避難所に関しては先ほどの阪本先生の御指摘もありましたとおり、通常の入所者へのサービスで恐らく手多忙であること。やはり人的応援体制の仕組みが一番キーになってくるということです。

先般福島県のいわきで、社会福祉協議会の方とお話をしたのですが、福島では人工透析のチームは意外と早くネットワークを活用して駆けつけて、現場のフォローをしたという話を聞きました。災害の規模にも応じていろいろあると思うのですが、大規模災害になればなるほど人的ネットワークという仕組みを構築するのが一番大事であると思います。災害医療の場合では国のDMAT、JMAT、我々の日赤の救護班ということで、ある意味ではコーディネートチームというものが構築されてきておりますので、福祉に関しても介護あるいは子供たちへの配慮とか障害のある方、いろいろな専門職の方々のチームはいらっしゃるはずなので、そのネットワークをつくっておくべきだなということが重要だと思います。

また、先ほど来、御指摘があったようにマニュアル指針をつくるのが目的ではなくて、災害時にはまず避難所での生活ということ想定して、一般コミュニティー、一般市民の方々や学生、生徒、児童への防災教育という中で、お互いさまという精神をもって、共同で生活するということがどういうことなのかなどの周知、普及を今後どのように展開していくのかということが課題ではないかと感じております。

以上でございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

いろいろな専門的な力をお持ちの外部組織とのネットワークの重要性について指摘いただきました。避難所単体で閉じているわけではありませぬので、大変重要な論点です。それから、先ほど来、議論になっていましたどのように具体的に実現していくかということに関しては、これまで議論がなかったポイントとして、事前の防災教育の重要性を含めて、今後議論していくべきではないかという論点をいただけたかと思っております。

一応、一通り皆様の御意見を伺いました。大体予定しておりました時間に近づいてきたのですが、せっかくの機会ですので1周しか回れませんでしたので、少し言い足りなかった

とか、重要な点で落としたということがありましたらぜひ委員の皆様からいかがですか。
○阪本委員 先ほどの長谷川さんのお話は大変興味深く、避難所運営を自主防災組織では対応していないというお話がありました。運営の話の中で女性の参画が少ない背景には、避難所運営を自主防災組織がやっていて、自主防災組織のメンバーがほぼ100%男性というところに大きな問題があると思います。自主防災組織ではなくて、誰が避難所を運営しているのかという点を教えていただければ幸いです。

○長谷川委員 避難所運営に携わる役員につきましては、自主防災組織ではない方の運営をお願いし、自主防災組織の役員さんは複数年にわたってやってくださいとお願いしてございます。どちらかという町内会長さんとか、あるいは町内のいろいろな役を持っているらっしゃる、女性もそうなのですが、1週間ぐらいた避難所は想定しているのですが、当初3日間とか4日間ぐらいたはそういう方々で運営に関わっていただきたいとしています。あるいは地区によってはそれなりの避難所の運営委員長という役をつくってやっているところもございます。避難所の地区ごとに場所は違いますし意識にも温度差もございまして、一概に全て同じようにと言うわけにはいきませんが、避難所は自主防災組織とは違う組織により運営をしていっていただきたいというお願いをしていきながら、少しずつ増やしていきたいなというところがございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

他にいかがですか。御協力いただきまして、大変中身の濃い御意見、コメントを頂戴しました。本当にありがとうございます。いただいた御意見、御要望については宿題として事務局の方でももう一度整理をしていただけるということですし、今後の議論のベースとしてしっかり踏まえていきたいと私も感じております。ありがとうございます。

では、一応本日の議論はメインのところはこれで完了ということにさせていただきます。あと少しだけお時間をいただいて、次回以降の日程等について事務局から御連絡、説明をお願いいたします。よろしく申し上げます。

○尾崎参事官 次回でございますが、7月31日金曜日午前10時半から、この場所で開催をさせていただきたいと思っております。資料4の2枚目でございますとおり、様々な課題に関連する一部の委員の方々からのプレゼンテーションあるいは委員ではございませんが、ワーキンググループの委員をお願いしている有識者からのヒアリングということで開催したいと思っておりますので、よろしく申し上げます。詳細につきましては改めて事務局から連絡をいたします。

以上でございます。

○矢守座長 ありがとうございます。

では、以上をもちまして第1回「避難所の確保と質の向上に関する検討会」を終了したいと思います。皆様どうも御協力ありがとうございました。