

「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とりまとめ」と課題

伊籾久雄（NPO法人まちぽっとスタッフ）

内閣府に設置された「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」は今年6月、検討結果をとりまとめた（内閣府防災情報のページ。以下検討会とりまとめ）。その経緯は以下のとおり。

- ・ 近年の災害では、在宅や車中泊等で避難生活を送る避難者等が多く存在しているほか、新型コロナウイルス感染症拡大を受けて分散避難の取組が進むなど、避難者等の避難生活を取り巻く環境は大きく変化している。
- ・ また、避難者の支援を全て行政職員が担うことには限界があるため、避難者等の支援に取り組む民間団体との連携が必要である。加えて、近年自宅等で災害関連死が多く発生していることや、今後南海トラフ地震等の大規模災害ではさらなる被害が想定されることから、これら避難所以外に避難する者の状況把握や支援方策の検討は喫緊の課題である。
- ・ このため、内閣府では、「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」を設置し、8回に渡り議論を行い、その成果をとりまとめた。

本稿では「検討会とりまとめ」を紹介するとともに、9月の能登半島豪雨災害が追い打ちをかける「複合災害」も踏まえた課題について考えたいと思う。

1. 検討会取りまとめの概要

(1) 基本的な考え方と支援の枠組み、平時からの取組

まず、避難生活に係る基本的な考え方は以下のとおりである。

- 「場所（避難所）の支援」から「人（避難者等）の支援」への考え方の転換
- 官民連携による被災者支援
- 平時・生活再建フェーズとの連続性の確保
- 生活支援に携わる人材を育成。

また、避難者以外の避難者等の支援の枠組みを

- 危機管理、医療、保健、福祉、住宅、教育、住民制度など関係部局、民間支援団体が連携しつつ、避難者等の状況把握、避難所の運営や環境改善、在宅避難者等の支援等の被災者支援の業務を一元的に担う体制の構築を促す。

さらに、平時からの取組みの重要性を改めて強調している。

- ・ 在宅や車中泊避難者に対する支援について防災計画等への位置づけ。地域コミュニティの取組については地区防災計画の活用も効果的。

- ・ 災害協定の締結等を進めるとともに、支援に関わる多様な主体を巻き込み、在宅避難者や車中泊避難者の支援に係る訓練を実施。
- ・ 平時における地域資源を災害時の支援拠点としても活用。
- ・ 地域の防災力を向上させる取組を通じて自助・共助による支援能力を涵養するなど避難生活支援に携わる人材を育成。

(2) 具体的な取組み

① 避難者等の状況把握

<考え方>

- ・ 発災直後から関係者が連携して避難者等の状況把握を行う。支援漏れを防止するため、状況把握を行う主体間の連携体制について平時から検討する。

<主な取組み>

- ・ 状況把握を行う主体の連携体制の整備
- ・ アウトリーチを行う際の優先順位の検討
- ・ 関係者が共通して使用する調査項目の検討
- ・ 被災者自ら情報発信を行う仕組みの構築

② 避難所以外の避難者の支援拠点

<考え方>

- 在宅避難者等についても、避難所の避難者と同様に必要な支援を受けられるよう、支援拠点の設置や支援内容について平時から検討する

<主な取組み>

- ・ 被災状況や避難所の状況等に応じて、在宅避難者の支援拠点を設置
- ・ 機能に応じて自治会レベルの拠点や広域の拠点など様々な規模の支援拠点の設置を検討
- ・ 支援拠点で食事や物資の支援、情報提供を実施

③ 車中泊避難者の支援

<考え方>

- ・ 災害時には、やむを得ず車中泊避難を行う避難者等が一定程度発生することを想定し、地域の実情に応じた支援方策について平時から検討・準備する

<主な取組み>

- ・ 住民への車中泊避難の注意点等の広報
- ・ 車中泊避難を行うためのスペースを平時から検討・公表
- ・ 水・食料に加え、弾性ストック等などを備蓄・配布
- ・ 保健師等と連携した健康管理を実施

2. 今後の課題

NHKクローズアップ現代は2024年9月24日、「なぜまた能登が…」～緊急報告 繰り返された被災～：を放映した。番組では『24時間雨量が400ミリ超という観測史上最大の大雨によって、復興の遅れが指摘されていた地域での被害が拡大。20を超える河川（伊藤注：23河川）が氾濫し、仮設住宅の浸水も。さらに各地で土砂崩れが起き、孤立した集落は、一時、100か所以上にのぼり、命と暮らしが再び脅かされる事態になった。桑子キャスターが現地取材し、「繰り返された被災」の実態を緊急報告した。』

ではなぜ「繰り返された被災」が発生したのか。テレ朝NEWS（2024年9月23日）は3つの要因を指摘している。

1つ目は「地形」。能登半島の河川は「長さが短いこと」が挙げられる。それに加え、山があり、急勾配であるため、上流で降った雨が一気に下流に流れて水位が上昇しやすいということ。

2つ目は「想定外の雨」。護岸設計の際には、“計画雨量”を用いる。この“計画雨量”は「多くてこれくらい降るのではないか」というもの。今回は、その雨量の2倍以上の雨が降った場所もあった。

そして3つ目が「地震の影響」。元日の能登地震によって壊れた護岸が、仮復旧のままの状態だった。これらの「地形」「想定外の雨」「地震の影響」という「3つの要因」が重なり、被害が拡大したのではないかとということである。

「想定外の雨」というテレ朝NEWSの指摘は必ずしも当たらない。なぜなら、ここ数年の全国各地での線状降水帯などによる豪雨の連続は、能登半島でも想定できたはずで、それに対する備えができなかったというべきである。もちろんそれは、輪島市などの現地市町村の責任と問うということではなく、国や県の備えの問題である。

最も端的な問題は避難所の設置個所であった。クローズアップ現代も言及しているように、今回の豪雨で、輪島市と珠洲市の仮設住宅6カ所で計209戸が床上浸水の被害を受けた。28日時点で能登町を加えた3市町の27カ所の避難所で計456人が過ごしている（2024年9月28日、朝日新聞デジタル）。地震被害による避難所建設の適地がなかったということではあるが。

以上のように、能登半島は大地震と豪雨という「複合災害」「二重被害」を受けたということである。このような能登豪雨も踏まえた課題を本稿の課題である「避難生活」に絞って以下何点か指摘したいと思う。

（1）検討会取りまとめで言及している課題の具体化

① 地域資源を災害時の支援拠点としても活用すること

まず、災害時の地域資源とは何かが課題である。澤田雅浩氏（兵庫県立大学）は、「基礎

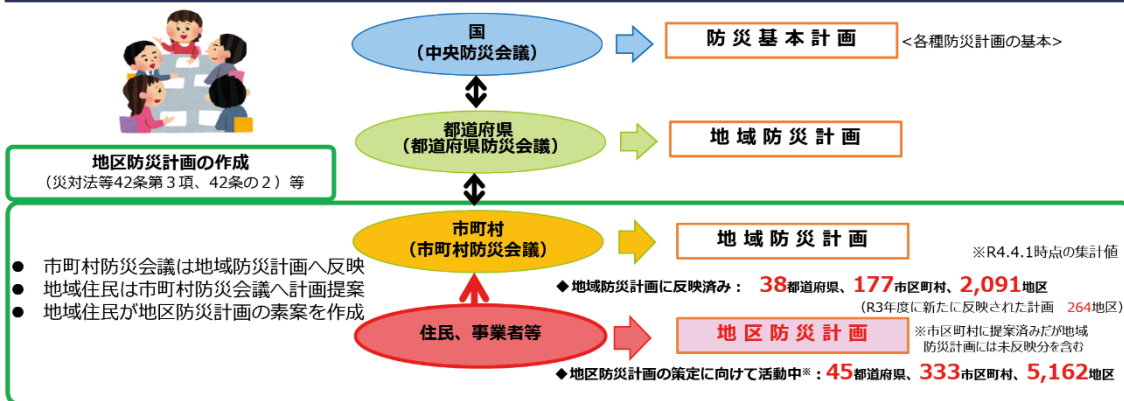
自治体の災害対応における地域内資源の活用のために必要な要素に関する実証的研究—において、次のように述べる。

『キーワードは、多様性と流動性の獲得による地域としての生態系（エコシステム）の実現である。地域の担い手はそこに暮らす人が主役であることはもちろん、そこに関わる人の多様性をうまく活用することが重要であり、多様な視点から地域をきちんと捉え直し、情報共有することもまた大切だといえよう』。すなわち、「地域に関わる人の多様性と、情報共有」である。その具体として地区防災計画をあげる。

<地区防災をキーワードとした連携体制の構築>

地域の防災・減災力を向上させる取り組みにおいて、人口減少や担い手不足が慢性的な課題であり、地域資源を上手に活用して取り組みを進めざるを得ない環境下におかれている地域では、その状況を踏まえ、地区防災計画をきっかけとして取り組みを進める可能性は高いのではないだろうか。ただし、地区防災計画はあくまでツールであって、目標ではないことを理解して施策展開をすることが大切な視点になるだろう。その場合には、地区の防災力をそういったわかりやすい数値ではなく、総合的に評価できるようなものさしをきちんと作っていくことも合わせて考えていくべきである。場合によっては地域でネックとなっているような状況を排除し、有効な防災力を作り上げていくという気概、想像力が行政サイドにも求められている。

- 地域住民が自発的に防災計画を作成する活動を応援するため、災害対策基本法が改正され、平成26年4月から「地区防災計画制度」が開始。
- 住民等が地区の防災計画を策定し、市町村へ提案できる計画制度。（平成26年4月1日施行）



地区防災計画の内容の例			
① 平常時	② 災害警戒時	③ 応急対策時	④ 復旧・復興時
<ul style="list-style-type: none"> ● 防災訓練、避難訓練連絡体制の整備、避難路・避難所の確認 ● 要配慮者の保護等地域で大切なことの整理 ● 食料等の備蓄 	<ul style="list-style-type: none"> ● 情報収集・共有・伝達 ● 避難判断、避難行動等 ● 住民の所在、安否確認 	<ul style="list-style-type: none"> ● 率先避難、避難誘導、避難の支援 ● 物資の仕分け・炊き出し ● 避難所運営、在宅避難者への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ● 被災者に対する地域コミュニティ全体での支援
など	など	など	など

② 地区防災計画の活用について

そこで、地区防災計画である。従来の国の防災制度は、国の「防災基本計画」があって、それを受けて都道府県や市町村の「地域防災計画」が作られている「トップダウン型」の仕組みだった。一方、「地区防災計画制度」は、コミュニティの住民や地元企業等が主体となって自発的に作成するコミュニティの共助の防災活動による「ボトムアップ型」の防災計画である。その概要と策定状況は上図（前ページ）のとおりである。

上図下段に、地区防災計画制度が施行されてから10年目の令和4年4月1日時点における、地区防災計画の策定状況が掲載されている。地区防災計画の策定は45都道府県、333市区町村、5,162地区であり、そのうち地域防災計画に反映されているのは38都道府県、177市区町村、2,091地区である。10年間でこの数であるから、決して多いとはいえない。むしろ少ないと言わなければならない。

関東地区の策定状況は以下のとおり（地区防災計画ライブラリ（地域別防災計画：関東ページから作表）。地区防災計画ライブラリには、1つ1つの地区ごとに特徴が記されているが、ここでは割愛し地区数のみ表示した。

都県	策定市	地区数
千葉県	市原市	6
	熊谷市	1
	秩父市	4
	小計	11
東京都	八王子市	3
	世田谷区	27
	足立区	19
	国分寺市	6
	小計	45
神奈川県	相模原市	23
茨城県	つくば市	3
	坂東市	1
	常総市	2
	小計	6
合計		85

上表のように令和4年4月1日現在、策定しているのは1都3県85地区に過ぎない。世田谷区や足立区が多数策定しているので、策定地区数の多いようにみえる東京都も2市2区である。大地震のみならず、洪水や高潮などの複合災害が懸念される東部低地帯の葛飾区や江戸川区、江東区、さらには多摩川沿いにある品川区や大田区や神奈川県の川崎市などは未策定である。

地域資源の活用としての地区防災計画策定は、国も笛を吹くだけでなく、都道府県とともに市区町村に積極的に働きかけることが求められる。

(2) 検討会取りまとめで言及している課題について

① 避難所運営に係るジェンダー平等

内閣府は「ジェンダーと防災に関する有識者懇談会」を設置し、検討した成果を「平成 29 年度 防災分野における男女共同参画の施策の推進検討・調査業務 報告書」にまとめている。この報告書は本文 119 ページに及ぶ膨大なものであるが、ここでは最後のまとめの部分の一端のみ紹介する。

<地域防災力に対する多様性の影響と効果>

地域の防災力を向上させるためには、地域住民は多様であることを理解し、それを地域の中で共通認識とすること、また多様性を尊重し、共感することからはじめる必要がある。しかしながら、多様であるという事実を理解・共有・共感しただけで、地域の防災力向上につながるのではない。多様である現状に留まるのではなく、(1) 多様であることから生じる防災にとっての「弱点」を克服し「脆弱性」を弱めること、また、(2) 防災にとっての「利点」をより伸ばし、「対応能力」の向上を図ることが必要である。(1)と(2)の双方向からの取組を組み合わせることで、地域の防災力を高めることにつながるができる。

こうした多様な主体の参加により、対応すべき課題が理解されるだけでなく、対応できる様々な能力・得意な点についても取り込まれ、地域防災力の有効性が増すと考えられる。

▽ ▽ ▽

このような報告、まとめが今回の能登半島地震、能登豪雨でどのように生かされたのか、生かされなかったのか、検証することが求められる。

② 移動式トイレカー、移動薬局車（モバイルファーマシー）などの活用

○ 移動式トイレカー

移動式トイレカーの特徴は、株式会社モリタの解説によれば、以下のとおり。

<トイレカーの4大メリット>

① 設置が簡単

従来の仮設トイレでは大便器・小便器・手洗い場の3つの設備を設置・撤収しなければならないが、トイレカーなら自走式のため設置・撤収に手間がかからない。

② 設置後のちょっとした移動もできる

従来の仮設トイレではちょっとした距離を移動させなければならない状況が発生した場合、大勢の作業員が必要になるが、トイレカーはドライバー1人で移動可能。

③ キャンピングカーのような外観と内部構造

仮設トイレに見えない外観に加え、内部を個室に分けることも可能なため、遮音性も含めプライバシーを守ることができ、安心してご使用いただける。

④ 水の補給、汚物処理が簡単

従来の仮設トイレでは設置場所まで水を持ってこなければならないが、トイレカーなら水源まで自走して容易に補水可能。

また、撤収時は、し尿処理業者まで自走し、汚物処理することができる。

今回の能登半島地震においては全億各地からトイレカーを派遣したことが報道されている。



都内でも調布市が、個室の洋式トイレに加え、車いすの人や人工の肛門やぼうこうをつけたオストメイトの人のための設備も備えた大型の「トイレカー」を、来年1月末に導入することを目指していて、災害時以外にもイベントなどで活用する。

購入費用は、2600万円余りで一部はクラウドファンディングを行って賄いたいとしている（NHK首都圏 NEWS WEB）。

今後は市区町村に最低1台、人口の多い都市は複数台備えるような取り組みが必要であり、国や都道府県の支援も求められる。

○ 移動薬局車（モバイルファーマシー）

移動薬局車（モバイルファーマシー）は、能登半島でも大活躍したと報道されている（詳しくは参考資料参照）。

国（政策会議）も新技術等効果評価委員会で検証を行っている。参考資料は2023年6月21日（水）に提出された林 秀樹氏（岐阜薬科大学）のレポートである。

モバイルファーマシーは、2012年宮城県薬剤師会が開発したもので、現在でも全国各地の薬剤師会や薬科大学などが所有する形態が多い。2023年6月の時点では14薬剤師会、5大学に導入されている（報道でも20台ほど）。

薬剤師会や大学で導入しない理由はない理由は以下のとおり（林氏の報告）。

- ・資金面での問題
- ・人員の問題
- ・平時の利用制限

八王子市に導入されたのは2019年。都内では初で、市と八王子薬剤師会、購入者の東京薬科大（同市）が「運用に関する連携協定」を結んでいる。今後は、実際に運用するのは薬剤師会や薬科大学だとしても、購入にあたっては国や都道府県が購入して貸与するなどの工夫が必要であり、少なくとも全国で100台程度は必要ではなかろうか。

○ 災害用・非常用浄水器の購入・設置などの課題

以下は、「能登半島地震の現状と国等の動き」（2024/7/23、まちぼっとリサーチ）で提起した課題であるが、再掲する。



「災害用・非常用浄水器」は、災害用井戸の問題を介して知り合った（株）エイアンドエイティの社員の方から紹介されたものである。私（伊藤）自身はまだ製品は見えていないが、すでに全国で活用されている実績がある。

半島や山間部で災害があったとき、支援者として、ボランティアとして派遣された際、水道がなくても飲料水が作れる優れものである。約20万円と高額であるが、自治体やボランティア団体に備えておけば、1人で現地に運んでいける製品である。

また都市部の災害用井戸は、生活用水（トイレ、洗濯など）として活用することが前提で、飲用水としての活用は不可である。しかしこの製品があれば、飲用水としても活用できる。ぜひ購入、活用を検討して欲しいと思う。

* 逆浸透膜浄水(R.O.)システムを採用、細菌・大腸菌・ウイルスや有害な化学物質等除去する。

* 手動式で薬剤を使わず、ナノ・レベルの超微細孔フィルターで清澄・安全な飲料水が作れる。

*人が1日に必要な20の飲料水を約5分で生産、1日に300人分、1週間程度連続使用できる。

〔フィルター有効期限〕約5年

▽ ▽ ▽、

「避難生活と環境」に関わる課題はまだ多く残っている。とりわけ能登半島地震と能登豪雨における課題は、今後の検証の中で深化されることと思われる。提起された課題を1つ1つ丁寧に検討し、実践していくことが求められる。

<参考資料>

- 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 とりまとめ（本文）
<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hinanseikatsu/pdf/torimatome.pdf>
- 同（概要）
https://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/hinanseikatsu/pdf/torimatome_gaiyo.pdf
- 別冊】被災者支援に関するアンケート調査結果（本文に収録）
- 平成29年度防災分野における男女共同参画の施策の推進検討・調査業務報告書
https://www.bousai.go.jp/kyoiku/pdf/h29_gender_houkokusho.pdf
- 基礎自治体の災害対応における地域内資源の活用のために必要な要素に関する実証的研究―「普遍化」「越境」「連携」に着目した分析―（地域安全学会論文集）
https://www.jstage.jst.go.jp/article/jisss/39/0/39_363/_pdf/-char/ja
- 災害時における福祉支援体制の整備等
[災害時における福祉支援体制の整備等 | 厚生労働省 \(mhlw.go.jp\)](#)
- 地域資源を有効活用した防災・減災対策―人口減少が進む地域での考え方―
澤田雅浩（兵庫県立大学、農村計画学会誌 Vol. 36, No. 3, 2017年12月）
https://www.jstage.jst.go.jp/article/arp/36/3/36_435/_pdf/-char/ja
- みんなでつくる地区防災計画
<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/index.html>
- 地区防災計画ライブラリ（地域別防災計画：関東ページ）
<https://www.bousai.go.jp/kyoiku/chikubousai/chikubo/chikubo/area/kanto.html>
- 地区防災計画制度施行から10年～地区防災計画づくりの現状と課題～
内閣府防災担当 西澤雅道
[特集② 地区防災計画制度施行から10年～地区防災計画づくりの現状と課題～ \(bousai.go.jp\)](#)

- 平成 29 年度 防災分野における 男女共同参画の施策の推進検討・調査業務 報告書
内閣府（防災担当）
[平成 29 年度防災分野における男女共同参画の施策の推進検討・調査業務 報告書 \(bousai.go.jp\)](https://www.bousai.go.jp/)
- 東京 調布市 大規模災害時に活用「トイレカー」導入へ
[東京 調布市 大規模災害時に活用「トイレカー」導入へ | NHK 首都圏のニュース](#)
- 移動式トイレカー（株式会社モリタ）
https://www.morita119.jp/fire_engine/special/toilet_vehicle/index.html
- 災害時などに「移動薬局」として活躍が期待されるモバイルファーマシーとは？
https://www.38-8931.com/pharma-labo/column/study/mobile_pharmacy.php
- モバイルファーマシー®災害対策医薬品供給車両 Mobile Pharmacy
[モバイルファーマシー®（災害対策医薬品供給車両） | VANTECH 株式会社](#)
- 災害時に出勤、移動薬局車 都内初、八王子に導入 /東京
(毎日新聞 2019/10/24)
<https://mainichi.jp/articles/20191024/ddl/k13/040/021000c>
- 災害対策医薬品供給車両を用いた過疎地域における調剤モデルに関する実証
(内閣府 新技術等効果評価委員会 2023 年 6 月 21 日)
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/s-portal/new_committee/dai7/siryoku5.pdf
- 能登半島地震の現状と国等の動き（まちぽっとリサーチ）
[能登半島地震の現状と国等の動き.pdf \(machi-pot.org\)](#)