



# 被災者支援に係る課題について

---

中央防災会議 防災対策推進検討会議（第11回）  
平成24年6月28日

内閣府政策統括官（防災担当）

## 1. 総合的な被災者支援制度の構築

### (1) 避難生活の環境の整備

① 避難所における避難生活の環境の整備

② 在宅者への支援

### (2) 災害時要援護者への配慮

(3) 救難・救護から生活再建に至るまでの各種取組の  
関係等の整理

## 2. 被災者を支える基盤づくり

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## 現状と課題

応 急 期

災害救助法による、避難所の設置、炊出しその他による食品の給与、飲料水の供給等

復 旧 期

被災者生活再建支援法に基づく支援金の支給により、居住する家を失った被災者の当面の生活費や住居の再建費用等を手当

この他、様々な府省において、それぞれの法律や予算措置に基づく多くの施策を実施

しかしながら

被災後の状況に応じた支援の全体像が分かりにくく、  
生活再建や自立に向け将来の見通しが立ちにくい

## 検討の方向性

災害対策基本法に、被災者支援についての基本的事項を明記し、自助、共助、公助の役割分担により、被災者に必要な支援を、救難・救護から生活再建に至るまでの過程を一貫して抜け落ちなく、効率的に提供する。

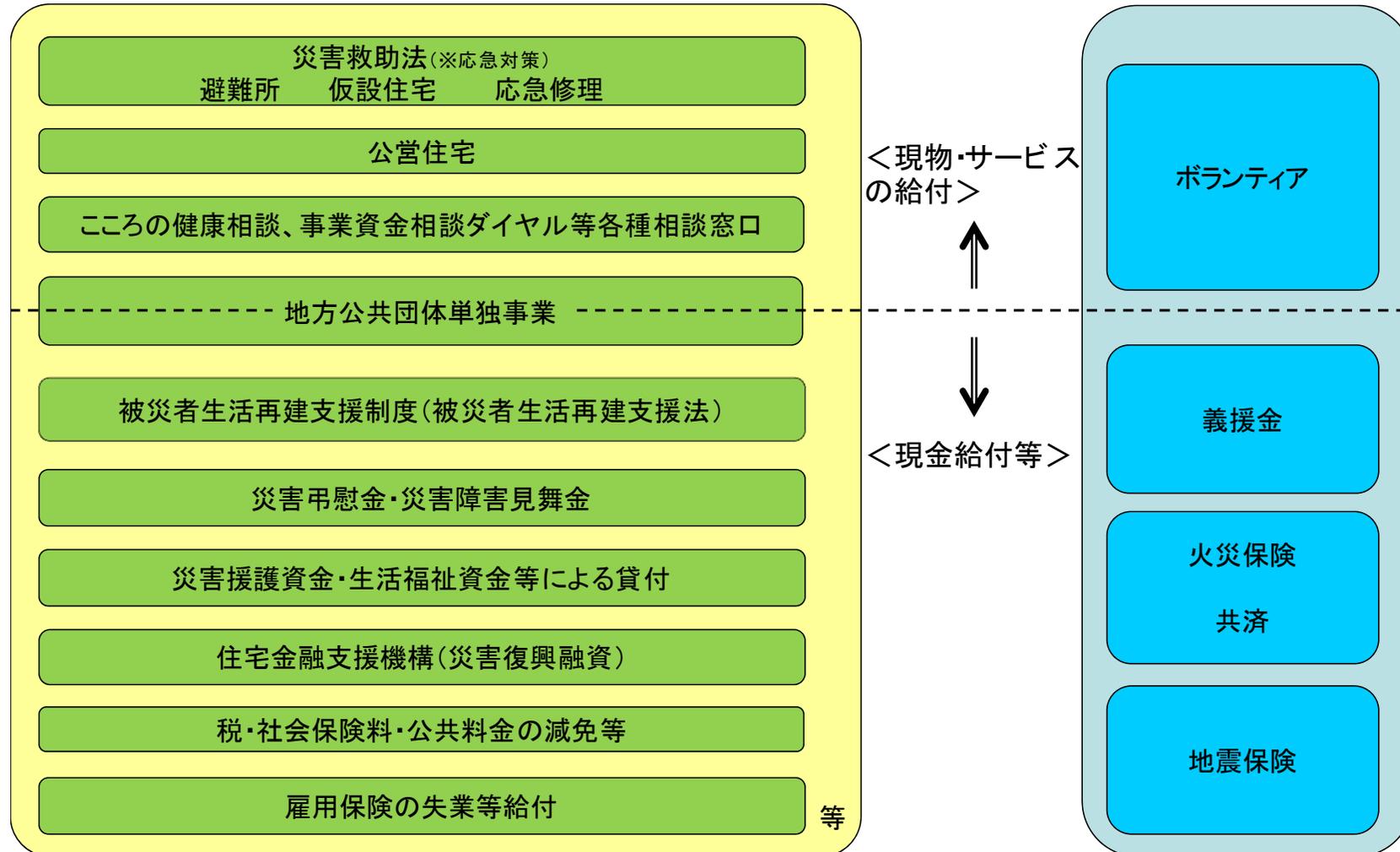
# 1. 体系的な被災者支援制度の構築

参考

## 自然災害による被災者に対する給付等

公 助

(参考) 自助・共助



# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## (1) 避難生活の環境の整備

### ① 避難所における避難生活の環境の整備

#### 現状と課題

- 巨大災害発生時には、市場が麻痺し、ライフラインの回復に時間がかかる中で、多くの被災者が、長期間、避難所等での生活を送らざるを得ない事態が発生
- 避難により助かった命を失わせないためにも、食糧の供給や避難所の寒暖対策、保健医療対策等に万全を期する必要

#### 検討の方向性

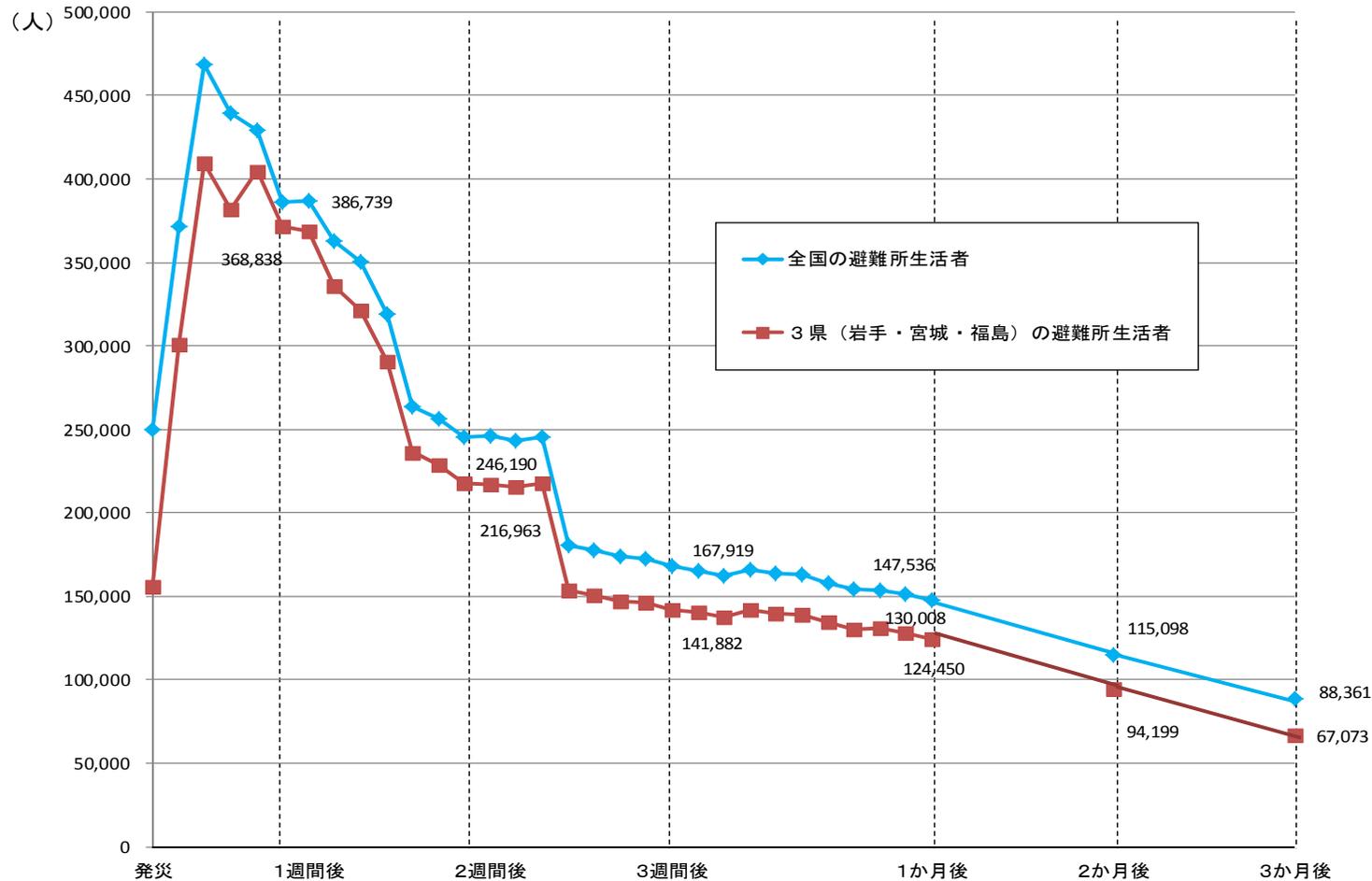
- 災害対策基本法において、避難生活について、一時的に難を逃れる純粋な避難と峻別した上で、食糧の供給、寒暖対策、保健医療対策等も含めた避難生活の環境整備の必要性について規定する
- さらに、今年度作成する、避難所における良好な生活環境確保のための取組指針において、避難所における自治組織の形成等を通じ、被災者のニーズを吸い上げ、そのニーズに対し適切に対応していく旨定める

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

参考

## 東日本大震災における避難所生活者数の推移

- 災害救助法による救助の程度、方法及び期間を定める告示においては、避難所の開設期間については、原則「災害発生の日から7日以内」と定めているが、東日本大震災における避難所の避難生活は、長期に及んでいる。



(出典) 警察庁の発表資料を参照。(「公民館・学校等の公共施設」及び「旅館・ホテル」への避難者を中心に集計。)

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## ② 在宅者への支援

### 現状と課題

- これまでの災害においては、被災者の支援に当たり、避難所に対して支援を行うことを念頭に考えられてきたところ。
- しかしながら、東日本大震災においては、ライフラインの途絶等に見舞われる中、障害者等、避難所に避難することもできず、在宅での避難生活を余儀なくされた方々が生じたが、
  - ・ 食糧等の支援物資が避難所までしか到着せず、そうした支援物資の分配に係る情報等必要な情報も在宅者には知らされない
  - ・ 災害時には、在宅者は支援物資を避難所に受け取りに来るという原則が、避難所にいる一般住民の知るところではなく、避難所側が在宅者に支援物資を渡さず、在宅者が食糧等に窮するといった事態が生じたところであり、
  - ・ 在宅者も含めた情報伝達のルールの設定
  - ・ 支援物資が当該避難所のみならず地域全体に向けられたものであることの徹底等が必要とされるところ。

### 検討の方向性

- 在宅者に対しても、地方公共団体において適切な対応がとられるようにする。

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## (2) 災害時要援護者への配慮

### 現状と課題

- 災害時要援護者（高齢者、障害者等の災害時に一連の行動をとるのに支援を要する人々。）については、災害発生後、①避難所に避難するまでの過程、その後、②避難生活を送る過程の両面において、一般被災者にも増して、様々な困難に直面。適切な支援を行うことが必要であり、地方公共団体において事前の準備が不可欠。
- 国においては、これまで「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（平成17年3月）等により、地方公共団体に取組を促してきたところであるが、全体計画、災害時要援護者名簿、個別計画の策定・整備については、地方公共団体間の取組に大きな差異がある状況。

#### 全体計画

各市区町村が地域の実情を踏まえ、要援護者対策の基本的な方針、要援護者の対象範囲、要援護者についての情報収集・共有の方法など、災害時要援護者対策の取組方針を明らかにしたもの

	全体計画の策定状況
	策定済の市町村(H23.4.1現在)
G県他	100.0%
O県	36.6%

#### 災害時要援護者名簿

要援護者の名前等が掲載され、災害時に市区町村、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援や安否確認等を行う際に活用できるもの

	災害時要援護者名簿の整備状況
	全体の名簿を整備し、更新中の市町村(H23.4.1現在)
S県他	100.0%
N県	12.8%

#### 個別計画

個々の要援護者ごとに避難支援者との関連づけ等を明らかにした具体的な計画で、災害時に、自治会・町内会等自主防災組織、民生委員等が避難支援等を行う際に活用するもの

	個別計画の策定状況
	個別計画を策定し、更新中の市町村(H23.4.1現在)
S県	85.0%
S県	0.0%

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## 現状と課題

- 在宅で応急期の生活を送る障害者等についても、食糧、情報、福祉サービス等が届かず、生活が困窮することにならないよう、安否確認を適切に行い、問題が生じていれば適切に対応することが必要。
- 障害者等については、必要に応じ、環境の整った二次避難所を優先的に紹介することも考えられる。



- 以上のような対応をとるためには、地方公共団体における、災害時要援護者名簿の整備・活用が有効。
- また、個人情報保護法を受けて定められている各地方公共団体の個人情報保護条例において、個人情報の入手には、住民の事前の同意を得る必要があるとされていることが多い。  
人の生命、身体、財産の安全を守るためであっても、条例の規定ぶりは緊急時に限定されているものが多く、発災後のみならず発災前の準備のため、防災部局が他部局から個人情報を入手できるのか等の課題もあり、多くの地方公共団体において、災害時要援護者名簿の整備はあまり進んでいない。

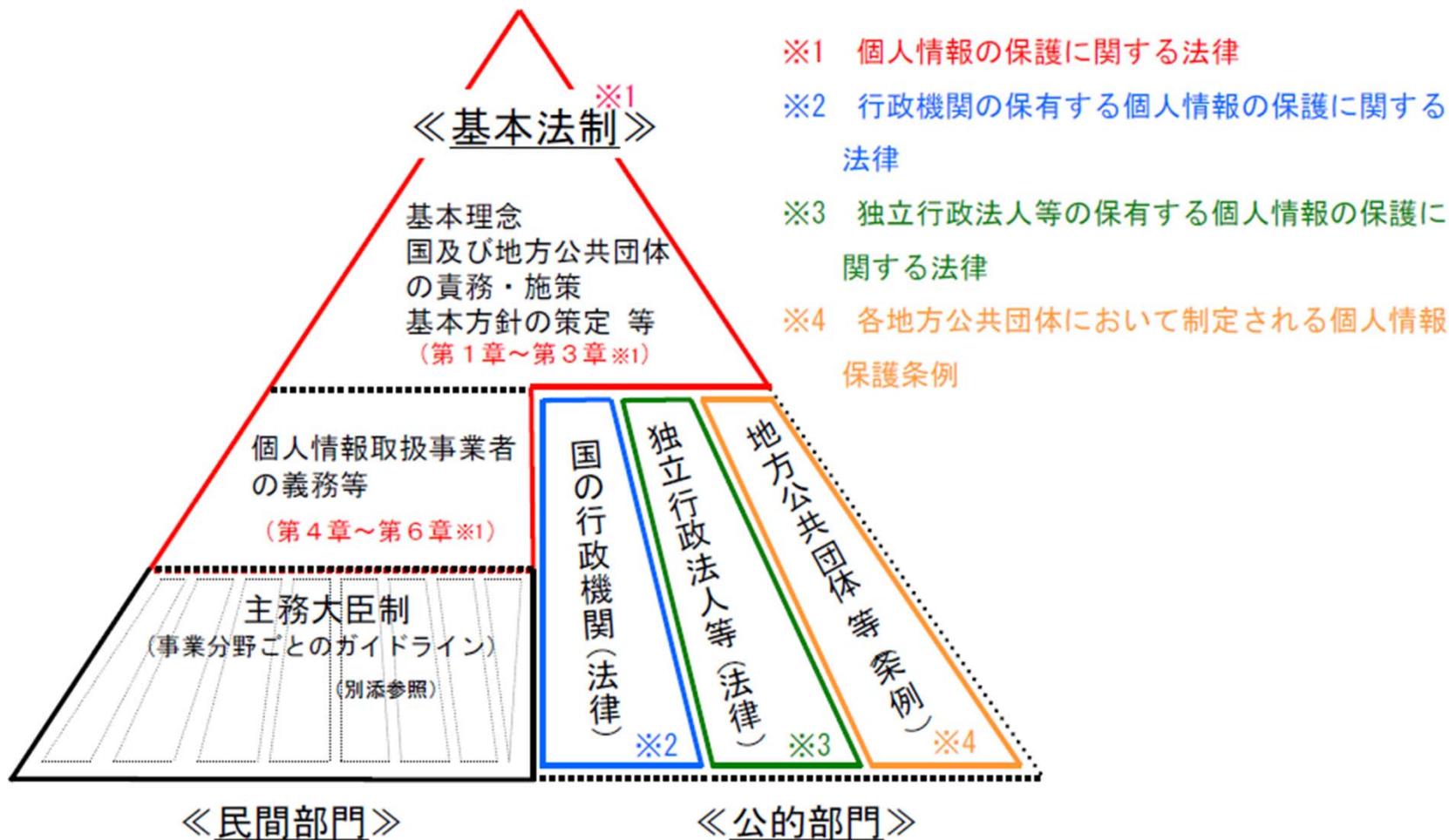
## 検討の方向性

- 災害対策法制の見直しにあたり、個人情報保護法制との関係も整理する。
- 災害時要援護者への支援について、事前の準備も含め、地方公共団体においてしっかりと取り組まれるよう、国においても、災害時要援護者への支援、その具体的取組である災害時要援護者名簿を災害対策法制に位置づけることについて検討する。

## 参考

## 個人情報保護に関する法体系イメージ

出典：消費者庁HP



# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## 参考

## 個人情報保護条例の規定例

### 東京都個人情報の保護に関する条例（抄）

（収集の制限）

第四条（略）

2（略）

3 実施機関は、個人情報を収集するときは、本人からこれを収集しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当する場合は、この限りでない。

一～三（略）

四 個人の生命、身体又は財産の安全を守るため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。

五～七（略）

4（略）

## (3) 救難・救護から生活再建に至るまでの各種取組の関係等の整理

被災者の自立支援の観点に留意しつつ、被災者支援に関する諸制度の関係等について整理する。

### 災害救助法に基づく応急仮設住宅の供与

- 仮設住宅は、利用期間が原則2年間であるにも関わらず、建設時には大きな費用がかかる
- 被災者の居住のあり方も、仮設住宅を基本とするのではなく、被災者自身が自らの生活に適した選択ができるよう、行政として、民間住宅等を活用する多様なメニューを用意した方が被災者の自立につながりやすいのではないか

### 災害救助法に基づく応急修理制度と被災者生活再建支援制度

- 応急修理制度については、被災者生活再建支援制度と多くの相違点があり、目的や財源の違いを踏まえ、巨大災害発生の可能性も視野に入れつつ、その位置づけについて十分検討することが必要

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## 参考

## 災害救助法の応急修理と被災者生活再建支援法の比較 (1/2)

項目	災害救助法(応急修理) (厚生労働省)	被災者生活再建支援法 (内閣府)
目的	応急的に、必要な救助を行い、災害にかかった者の保護と社会の秩序の保全を図ること (災害救助法第1条)	生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資すること (被災者生活再建支援法第1条)
災害の範囲	自然災害に加えて、大規模な火事、爆発その他放射性物質の大量放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没等の事故災害を含む (原因者がいる場合は求償)	自然災害
事務の性格	法定受託事務	自治事務
実施主体	都道府県 (市町村への委任も可)	都道府県 (支給事務は都道府県会館に委託)
財源	国、都道府県	被災者生活再建支援基金 (都道府県会館) ※47都道府県が相互扶助の観点から拠出 (均等割20%、世帯数割80%)
国庫補助率	当該都道府県の普通税収入見込額の ・ 2/100以下の部分 50/100 ・ 2/100を超え4/100以下の部分 80/100 ・ 4/100を超える部分 90/100 (100万円未満は補助の対象外)	1/2
給付の方法	現物給付 (地方公共団体が修理業者と契約等)	現金給付
申請等期限	災害発生日から1ヶ月以内に工事完了 ※厚生労働大臣との協議により延長可	基礎支援金 災害発生日から13ヶ月以内に申請 加算支援金 災害発生日から37ヶ月以内に申請 ※いずれも支援法人の判断により延長可

# 1. 総合的な被災者支援制度の構築

## 参考

## 災害救助法の応急修理と被災者生活再建支援法の比較 (2/2)

項目	災害救助法(応急修理) (厚生労働省)	被災者生活再建支援法 (内閣府)
申請等期限	災害発生日から1ヶ月以内に工事完了 ※厚生労働大臣との協議により延長可	基礎支援金 災害発生日から13ヶ月以内に申請 加算支援金 災害発生日から37ヶ月以内に申請 ※いずれも支援法人の判断により延長可
対象となる被害	半壊 (大規模半壊を含む) ・全壊についても応急修理により居住可能な場合には対象 ・半壊世帯 (大規模半壊を除く) は所得要件あり	全壊、大規模半壊、半壊等解体、長期避難
給付の対象者	所有者 <span style="font-size: 1.2em;">〔住宅の所有者が修理を行わない場合、 居住世帯が応急修理の利用可〕</span>	居住者
対象経費	日常生活に必要最小限度の部分に限る (原状復旧ではない)	用途の制限なし (渡し切り方式)
支給(基準)額	52万円以内 (平成24年度基準額)	基礎支援金 50万円 <span style="font-size: 1.2em;">〔大規模半壊 ・補修・複数世帯〕</span> 加算支援金 100万円
仮設住宅への入居	応急修理の活用により、当面の住居は確保できることから、仮設住宅の入居対象とならない	制限なし

## 2.被災者を支える基盤づくり

### 現状と課題

#### り災証明

市町村が、被災者に対して、被災の被害の有無及び程度を証明する書面として発行するもの。各種被災者支援措置の適用の判断材料となる。

- 現在地方公共団体が発行しているり災証明は法令上位置づけはないが、被災者支援に関する各種制度において活用され、重要であることから、被災者が迅速に発行を受けられるようにする必要がある。

- 東日本大震災において、被災者が地元の地方公共団体を離れ、遠隔地にある避難先において、被災者生活再建支援金等を申請する際、り災証明の発行に当たっては、住民票が必要となる。

住民票については住民基本台帳カード等により、広域交付を受けることも可能であるものの、取得できない被災者には住民票を取り寄せる負担が生じる。

- 避難先におけるり災証明発行の申請手続に社会保障・税番号等を活用し、地方公共団体間で住民票に係る情報の授受を行うことで、住民票の添付が不要となり、特に、遠隔地に避難した被災者にとっては住民票取り寄せの手間が省け、大きな負担軽減となる。

### 検討の方向性

- 被害認定体制の整備等により、速やかに災証明を発行すべきことについて、法的に位置づけてはどうか。
- そのうえで、社会保障・税番号制度との関係を一層明確化し、同制度の活用による住民負担の軽減を図るべきではないか。

#### 社会保障・税番号制度

行政機関等がマイナンバー法<sup>(注)</sup>に規定された事務を行う場合に、個人を一意に特定する「個人番号（マイナンバー）」を用いて個人情報<sup>(注)</sup>を正確に管理し、法令に規定された事務処理に必要な範囲内で、他の行政機関等が保有する情報の提供を受けられることができる制度。  
防災に関する事務は、マイナンバー法に事務の規定をしなくても地方公共団体の長が条例で定めれば、当該地方公共団体内でマイナンバーが利用可能であり、個人情報情報保護委員会規則で定めれば他機関との間で情報の授受を行うことが可能とされている。

(注)同法の法案は現在、国会提出済みであるが未審議である。

↓

災証明に関する事務については、当該事務を法的に位置づけマイナンバー法に利用事務を規定することにより、条例で定めなくとも、利用可能としていく。

## 2.被災者を支える基盤づくり

### 現状と課題

#### 被災者台帳

被災者台帳とは、地方公共団体の各部署が分散して保有する被災者情報を登録・共有化し、被災者の現状やニーズとともに、支援の状況等を一元管理するもので、これにより、被災者一人一人の状況に応じた支援の適時・効果的な実施を図ることが可能となる。

#### しかしながら

- 個人情報保護法を受けて定められている各地方公共団体の個人情報保護条例において、個人情報の目的外利用が原則禁止されており、人の生命、身体、財産の安全を守るためであっても、条例の規定ぶりは緊急時に限定されているものが多い。
- 発災後のみならず発災前の準備のため、防災部局が他部局から個人情報を入手できるのか、等の課題もあり、多くの地方公共団体において、被災者台帳の整備はあまり進んでいない。

### 検討の方向性

- 福祉サービス等を必要とする被災者に漏れなく提供するために、発災前からあらかじめ被災者台帳の整備に向け準備を進めるため、被災者台帳についても、法的に位置づけ、被災者台帳の作成にあたり、条例手続きを経ることなく社会保障・税番号制度を活用可能とすることで、被災者台帳の整備を容易とすることとしてはどうか。