

避難所以外の避難者等の支援の枠組みについて



内閣府 (防災担当)

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6回)
令和5年12月22日 (金)



- ◆ 自治体内の連携や様々な民間団体との連携をどのように考えるか。
 - 国・都道府県・市町村の役割分担について
 - 自治体の関係部局間の連携体制について
 - 官民の連携体制について



論点の中間整理

- ・避難所以外の避難者等の支援を進めるにあたって、避難者等について平時から取得している情報を災害ケースマネジメントの実施と連携し、引継ぎができるよう、**防災部局と福祉部局その他の関係部局が協働し、情報連携の仕組みを整備すること**を検討すべきである。
- ・避難者等の状況把握を漏れなく、かつ効率的に実施するため、各主体が得た情報の連携が必要である。このため、市区町村内の関係部局が平時から連携し、**情報の収集・集約・利用について認識の共有や役割分担の明確化を行うとともに、民間支援団体との情報連携方策**を検討すべきである。

- ・官民が連携して避難生活を支援するためには、**市区町村が民間の支援団体の活動期間や支援内容等を把握するための仕組みや、民間の支援団体と情報共有・意見交換ができる枠組みなどの情報連携の仕組みを構築すべき**である。

例えば、市区町村の災害対策本部や保健医療福祉調整本部を民間の支援団体も参加できる体制とすることや、災害時に活動を行う民間の支援団体が活動内容に関する事項等を市区町村に届け出る仕組みを検討すべきである。





第5回での意見

- ・場所から人への支援の転換においては、今まで以上に**災害対策本部と保健医療福祉調整本部との連携が必要**ではないか。平時から支援拠点や車中泊避難場所の訓練に保健医療福祉の者も参加し、エコミークラス症候群の啓発や疾病の予防などに取り組むとよいのではないか。
- ・小規模な自治体では、防災担当の職員も数人であったりするので、全てを防災担当の職員で実施するのは難しいと考えており、どの部局で検討を行うか**役割分担を明確にする**べきではないか。町村の強みとしては部局の連携がしやすいというところもあるので、役割分担を明確にした上で部局の連携ができればいいのではないか。
- ・場所の支援から人の支援へという考え方の転換を行うためには、**他部局や他機関との連携が必要**となるが、平時の仕事の中に災害の備えを入れて、中央省庁レベルでも各省で自分たちの仕事であるとの意識を持って取組を進めていくことが必要ではないか。
- ・役割分担として**国がやる部分と県がやる部分、そして市町村がやる部分については具体的な形で明記する**べきではないか。行政職員は2～3年の期間で部局を異動することもあることから、次の職員に課題などを引き継げるように見える形で残す手法も必要ではないか。
- ・国と都道府県、市町村の役割分担について、**国はシステムの設計や災害救助法の見直し、枠組みを変える等の財政基盤を確立し情報を収集して発信していくような交通整理が役割**ではないか。都道府県や救助実施市については、**市町村の中には小さな組織のところもあるため、ヒト・モノ・カネのバックアップを行い、冗長性を確保することが役割**ではないか。市町村については、避難生活を支援するベースとして場所やルール等の生活に密着したところの整備が役割であり、いざ災害が起きた時にタイムラインに沿った取組のスイッチを入れるのも役割ではないか。



国・都道府県・市町村の責務について（災害対策基本法の規定）



- 災害対策基本法において、災害対策における国、都道府県、市町村の責務が規定されている。
- 国の責務として、地方公共団体等が処理する事務や業務の実施の推進と総合調整が規定されている。
- 都道府県の責務として、区域内の市町村が処理する事務や業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行うことが規定されている。
- 市町村の責務として、基礎的な地方公共団体として、市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施することとされている。

災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）（抄）

（国の責務）

第三条 国は、前条の基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護する使命を有することに鑑み、組織及び機能の全てを挙げて防災に関し万全の措置を講ずる責務を有する。

- 2 国は、前項の責務を遂行するため、災害予防、災害応急対策及び災害復旧の基本となるべき計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、地方公共団体、指定公共機関、指定地方公共機関等が処理する防災に関する事務又は業務の実施の推進とその総合調整を行ない、及び災害に係る経費負担の適正化を図らなければならない。
- 3 （略）
- 4 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長は、この法律の規定による都道府県及び市町村の地域防災計画の作成及び実施が円滑に行なわれるように、その所掌事務について、当該都道府県又は市町村に対し、勧告し、指導し、助言し、その他適切な措置をとらなければならない。

（都道府県の責務）

第四条 都道府県は、基本理念にのっとり、当該都道府県の地域並びに当該都道府県の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該都道府県の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施するとともに、その区域内の市町村及び指定地方公共機関が処理する防災に関する事務又は業務の実施を助け、かつ、その総合調整を行う責務を有する。

- 2 （略）

（市町村の責務）

第五条 市町村は、基本理念にのっとり、基礎的な地方公共団体として、当該市町村の地域並びに当該市町村の住民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、関係機関及び他の地方公共団体の協力を得て、当該市町村の地域に係る防災に関する計画を作成し、及び法令に基づきこれを実施する責務を有する。

- 2 市町村長は、前項の責務を遂行するため、消防機関、水防団その他の組織の整備並びに当該市町村の区域内の公共的団体その他の防災に関する組織及び自主防災組織の充実を図るほか、住民の自発的な防災活動の促進を図り、市町村の有する全ての機能を十分に発揮するように努めなければならない。
- 3 （略）



- 「災害ケースマネジメント実施の手引き」では、「災害対応の原則と同じく、被災者の自立・生活再建を支援する災害ケースマネジメントも市町村が主な実施主体として想定される」としている。
- 他方で、市町村を都道府県が後方支援することが重要とし、体制づくりや研修等の支援を実施することとしている。

第7章 都道府県の役割

災害対応の原則と同じく、被災者の自立・生活再建を支援する災害ケースマネジメントも市町村が主な実施主体として想定される。

他方で、市町村が災害ケースマネジメントを実施するにあたっては、都道府県による後方支援も重要である。例えば、平時において、都道府県が主体となって市町村の体制づくりや研修等の支援を実施するなど、市町村の実施体制の構築を促進するほか、発災後の災害ケースマネジメントの実施に際しては、都道府県が必要なアドバイスや人材派遣等の支援を行うといった支援が想定される。

広域的な災害が発生した場合の準備については第8章参照。

7.1 平時の都道府県の取組

(1) 都道府県レベルでの体制整備

- 災害ケースマネジメントに関連する被災者支援には、都道府県レベルでの連携体制の構築が求められるものもあり、都道府県が平時から取組を進める必要がある。例えば、一般避難所で災害時要配慮者に対する福祉支援を行う「災害派遣福祉チーム」の組成及び一般避難所への派遣は各都道府県が行うこととされているほか、都道府県社会福祉協議会や都道府県の災害中間支援組織等との連携体制の構築も都道府県の役割として挙げられる。

(2) 市町村向けの研修・人材育成の実施

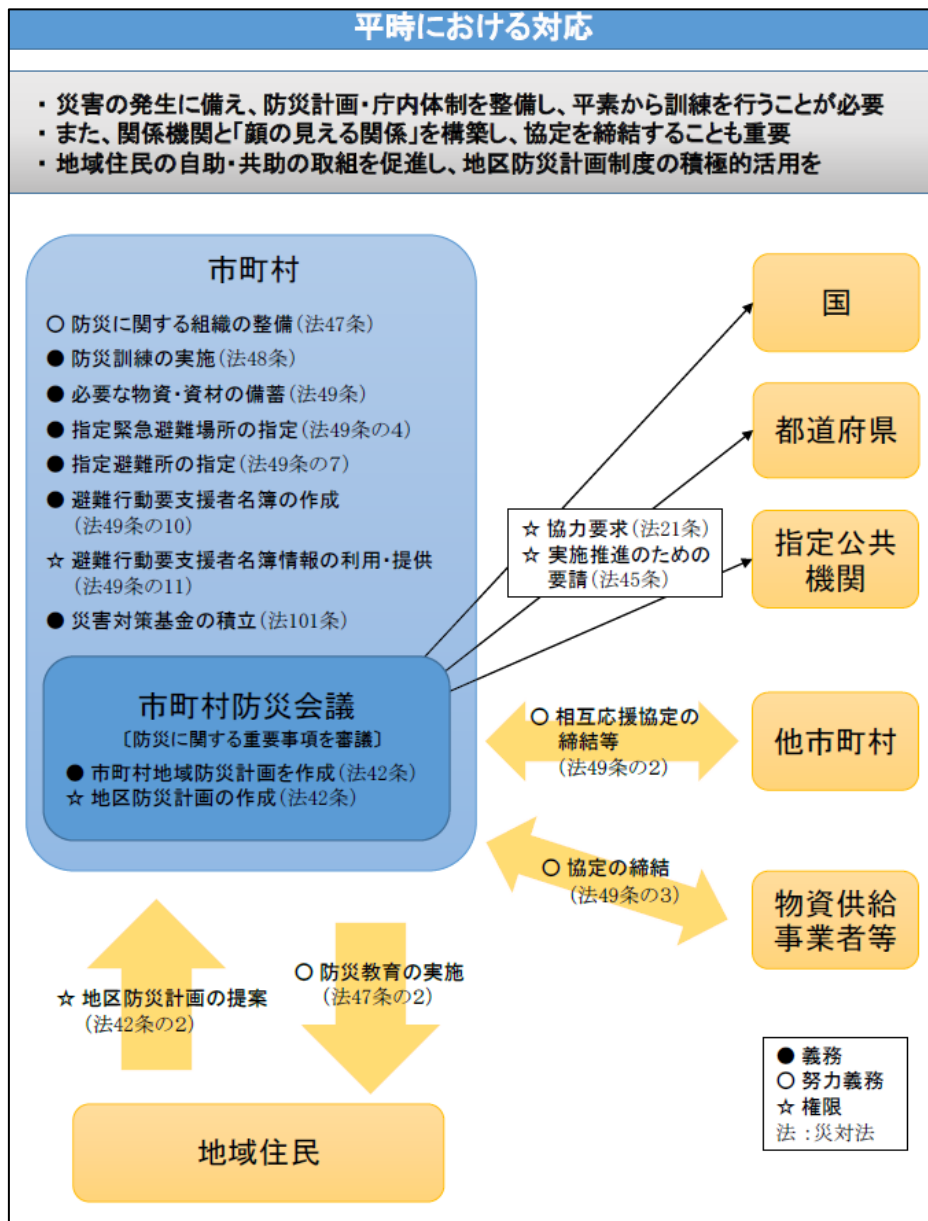
- 災害時に市町村が災害ケースマネジメントを実施するためには、平時からの研修・人材育成を進めておくことが重要である。このため、これから災害ケースマネジメントの実施体制の検討や準備を行う市町村に対しては、都道府県が主体となって研修を実施すること等により市町村の取組を支援することが求められる。
- このように、これまで災害ケースマネジメントを実施したことがない市町村への災害ケースマネジメントの浸透を図る場合は、市町村の担当者向けに、災害ケースマネジメントの全体の流れや、多様な主体との連携、ケースマネジメントに携わる者の支援等、災害ケースマネジメント全般についての広い知識やスキルについての研修を行い、災害ケースマネジメントの担い手を育成する取組が必要となる。研修の実施については第6章参照。



市町村における 災害対応「虎の巻」

～災害発生時に住民の命を守るために～

平成27年8月
内閣府



(参考) 市町村における災害対応「虎の巻」



発災直前から直後にかけての情報収集関係

- ・法律上、定められた情報を「待つ」のではなく、積極的に「取りに行く」情報収集が重要
- ・もたらされた情報がどのような意味を持つのか、瞬時の判断が求められることに留意
- ・「危険」な情報ほどトップまで迅速に伝達がなされるよう、職員の教育・育成が必要



発災後の対応(特に応急期)

- ・まずは災害の規模を大局的に把握すべき
(正確性を追求するより全体像の迅速な把握が重要)
- ・「避難指示」等は住民の命に直結。迷ったときには躊躇せず発令を
- ・災害対応は総力戦。全庁挙げて対応し、積極的に外部からの支援も活用すべき

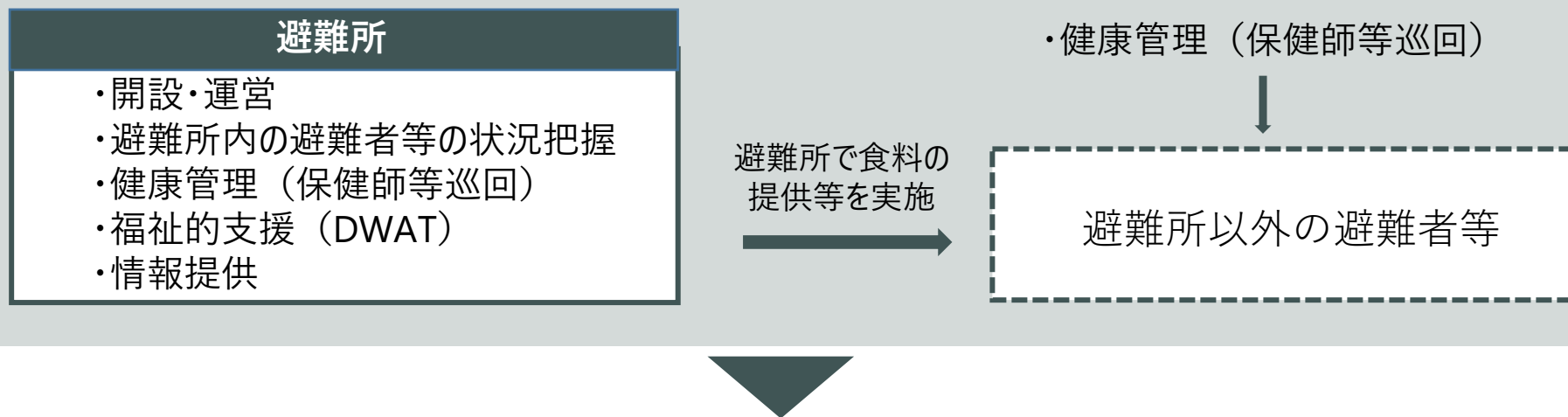


被災者支援と支援体制の見直しの必要性について

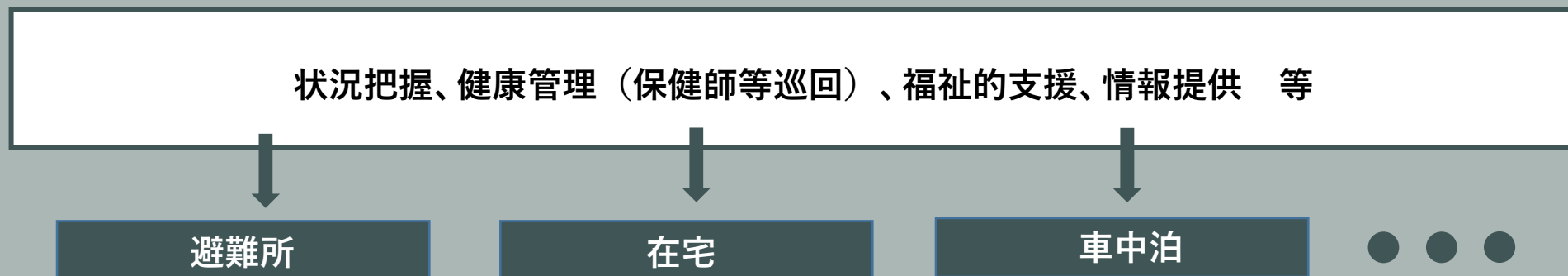


- これまでは、避難所の開設・運営業務のほか、物資支援、健康管理や福祉的支援を避難所内で実施するとともに、避難所を地域の拠点として、避難所以外の避難者等についても支援を行ってきた。
- 他方で、「場所（避難所）の支援から人（避難者等）の支援へ」の考え方の転換を進めるためには、支援体制についても検討が必要である。

現在の支援の枠組み



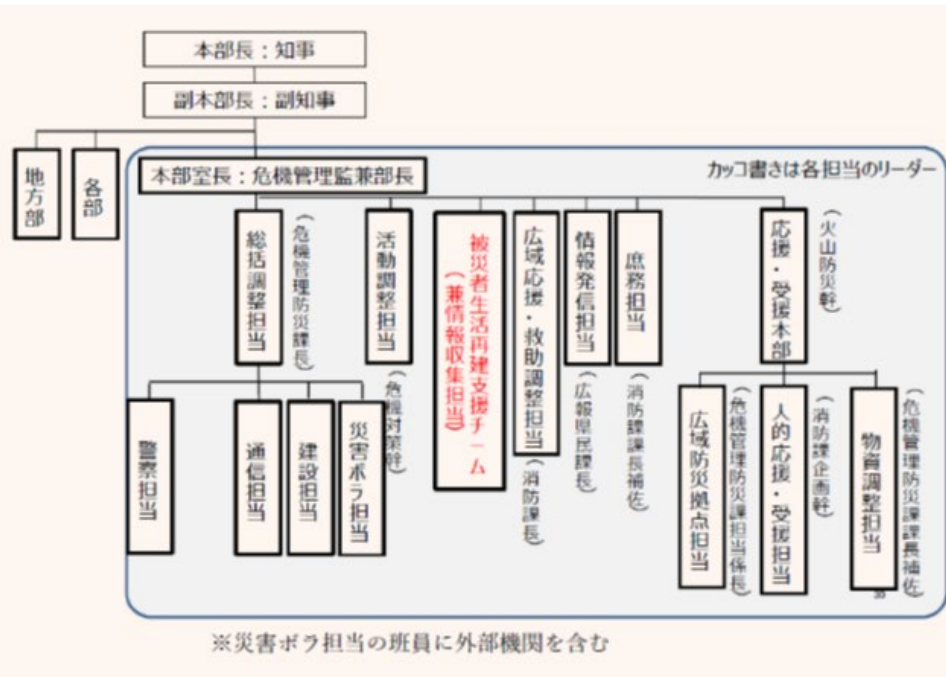
目指すべき支援の枠組み



長野県の被災者生活再建支援チーム（令和元年東日本台風）



- 長野県では、令和元年東日本台風での対応において、被災者の支援を一元的に担う被災者生活再建支援チームを災害対策本部内に設置した。
- 被災者生活再建支援チームは、危機管理部局を中心に保健福祉部、建設部で構成されており、支援の射程とする期間については、発災3日目から3か月程度を想定したものとなっている。



①発災3日～1週間

- ・避難所の状況把握・環境整備と閉鎖（二次避難など）の後方支援
- ・市町村における被災者総合相談窓口の立ち上げ支援
- ・市町村が実施する在宅要援護者の把握・支援の後方支援（人員の調整など）
- ・仮設住宅供与計画（公営住宅の提供計画、みなし仮設の供与計画、みなし仮設にうまく入居できない高齢者・障害者などへの優先的な供与計画など）

②発災1週間～1か月

- ・各種被災者支援の実施方法についての整理と市町村への周知
- ・仮設住宅の供与（主としてみなし仮設）

③1～3か月

- ・各種生活再建
- ・住宅再建メニューの策定（専門家の派遣、リバースモーゲージなど）

※被災者支援チームの編成（必要な専門性）危機管理部、健康福祉部（保健、福祉）、建設部（建築）を中心に構成。

<内訳> ・危機管理部（プロパー6、旧部員兼務2）、健康福祉部（保健1、福祉1）、建設部（建築1）

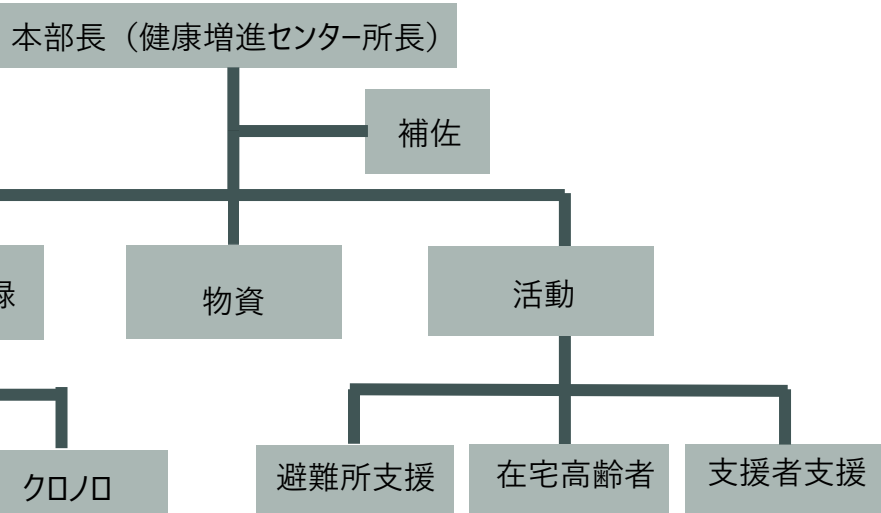
・応援県（中部9県1市、鳥取県ほか）9名～3名

珠洲市の珠洲生活サポート部会（令和5年能登半島地震）



- 珠洲市では、令和5年能登半島地震の対応において、珠洲市災害対策本部の下部組織として、発災後26時間後に『珠洲生活サポート部会』を設け、当該生活サポート部会が、避難所支援や在宅高齢者支援等を担うこととした。
- 生活サポート部会は、行政のほか、民間の支援団体も含めて組織されており、官民連携で避難所や在宅避難者の支援を実施する体制となっている。

珠洲生活サポート部会（保健医療福祉調整本部）の体制



■ 目標

- ・地域の方に寄り添い、地域の復興のため、保健福祉の調整を行う。
- ・地域保健師を支える活動を行う。
- ・市内全域75歳以上単身世帯の訪問を5月19日までに行う。

■ 活動

- ・高齢化率52%の珠洲市において、被災者の健康、生活面のサポート等、地域の方に寄り添い地域の復興のため、保健福祉の調整を行うことを目的として5月6日に立上げ。
- ・活動のメインは避難所の運営、物資の管理、高齢者・障害者など在宅で過ごされている災害要支援者のニーズの吸い上げと支援を行い、現在は活動の範囲を縮小し、主に被災者の見守り・相談支援を実施。

■ 発災から2週間の主な支援団体

- ・石川県
 - 健康福祉部健康推進課
 - 健康福祉部医療対策課
 - 能登北部保健福祉センター
- ・県内15市町の保健師
- ・能登北部医師会
- ・珠洲市総合病院
- ・石川県社会福祉協議会
- ・珠洲市社会福祉協議会
- ・外部支援団体
 - 日本赤十字社
 - （一社）日本災害看護学会
 - （特定非営利法人）ピースウィンズジャパン
 - （一般社団法人）ピースポート災害支援センター
 - （特定非営利法人）レスキューストックヤード
- ・珠洲市
 - 福祉課
 - 健康増進センター



- ◇ 国、都道府県、市町村の責務については、災害対策基本法に位置付けられているところ。また、災害ケースマネジメント実施の手引きにおいては災害ケースマネジメントを実施する市町村の支援について都道府県の役割が示されている。
避難所以外の避難者等の支援についても、こうした役割分担の下で取り組む。
- ◇ その上で、避難者等の支援には、市町村においても、危機管理のみならず医療、保健、福祉、住宅など多くの関係部局が関わることから被災者支援の担当部局を明確にした上で一体的に取り組むことが必要。
- ◇ これまでの災害でも、避難者等の状況把握、避難所の運営や環境改善、在宅避難者等支援等において関係部局や民間支援団体が連携しつつ、被災者支援の業務を一元的に担う体制を構築したり、災害対策本部と連携しながら被災者支援を行った自治体の取組が見られるところ。
こうした自治体の好事例を他の自治体も参考とできるようにし、個々の自治体が適切に避難所以外の避難者についても支援を実施できる体制の構築を促進することが必要ではないか。