



内閣府（防災担当）

## 被災者支援のあり方検討会（第2回）

### 議事要旨について

#### 1. 日 時

令和4年6月1日（水）10:00～12:00

#### 2. 出席者

鍵屋座長、阿部委員、今井委員、浦野委員、栗田委員、酒井委員、阪本委員、菅野委員、米野委員、安江委員

（以下オブザーバー）

熊本県（すまい対策室長）、横浜市（防災企画課長）、茅野市（防災課長）

※その他各省庁

#### 3. 議 題

- （1）被災者支援に関する課題等について
- （2）その他

#### 4. 議事要旨

・委員等よりいただいた主なご意見は下記のとおり。

<全体>

- 近年、社会保障についてフェーズフリー化、厚生労働省の重層的支援への取組みなど新たな動きがあります。前回の議論からは、自治体への周知の課題、自治体の災害対応力の課題、民間との連携の課題、法制度の課題に分けられるように思いました。できない理由を探すのではなく、どうしたらできるかを議論いただきたい。
- 被災者個人の尊厳が最大限尊重されるよう、法の目的や救助の手法など法改正も見据えて検討する必要がある。
- 本検討会は長期的に議論ができる場なので、数年がかりで検討すべきものは検討するという形が大事であり、それに応じた事務体制をとることも重要。
- 大規模災害の際は、5年後や10年後など被災者支援の全体像や課題が見えてきた段階で、被災者支援を観点としたアフターアクションレビューを実施し、制度改

正が必要な部分をあぶり出して対応するなど、被災者支援をアップデートしていくことが重要。

- 論点整理をするときに「被災者支援に関わるメニュー」と「体制づくりに関するもの」と大きく2つに分けるとよいのではないか。避難生活の環境改善、災害ケースマネジメント、平時との福祉施策との連携、住まいの問題に加えて、消費者相談や法律面の相談等の悩みを被災者は抱えている。

#### <避難生活の環境改善について>

- 寝床について、簡易ベッドや段ボールベッドだけでは、人が安心して睡眠をとり、体を休める環境としては不十分で、中長期的な暮らしの場として機能させるためには、寝具やリネン、ダニ・カビ対策等の衛生環境の整備が不可欠。
- 中長期の避難所での生活課題や、その対応についてすべて実施するには、行政のマンパワーだけでは足りないため、避難者一人一人の主体的な行動が必要であり、これが継続できるような支援が中長期の避難所対応につながる。
- 保健師等による公衆衛生の助言を得ることで、避難者が自ら衛生対策を講じられるため、避難者の主体性を支えるサポートが必要。
- 避難所の食事は、栄養の偏りや温食ではない等の課題が健康被害に直結している。例えば、炊き出し、大手コンビニチェーンや地元飲食店への委託など、幾つか選択肢があるが、全体像が見えている行政職員は少なく、非常食やパン、弁当の提供でとどまる被災自治体も少なくない。また、避難者も食事は自分たちで作れるという感覚はほとんどないので、こうしたことを普段から意識してもらうことが課題改善につながるのではないか。
- 災害救助法の運用に関して、市町村職員が判断に迷う部分は共通していて、①資金、②県の同意、③事業者の調整またはマンパワー不足等があげられる。これらの課題に対して、研修を含め、行政職員の運用力を高める方法を検討すべきではないか。
- 災害救助法は、現物給付が中心であり、救助法第4条第2項で、都道府県知事の裁量で現金給付ができるとあるが、どこまで使えるのかわかりづらい。特別基準の捉え方も明確ではない、大規模災害が発生しないと適用されない、長期間や事前には使えない、立替え払いをしたら払ってもらえない不安があるなど様々な問題があるのではないか。
- 避難所・福祉避難所において、収容人数に明確な根拠がない中で活動しているのは問題であり、まず、コロナ禍では、明らかに4平米以上は取ることとした上で、要配慮者の人数等も含めて収容人数を考える必要がある。スペースは、寝る場所だけではなく、生活する場として、最低ラインをクリアしていく必要があるのではないか。

- 避難者を受入れ可能なホテル・旅館は多いが、精神障害者の受入が可能なおとろや、バリアフリー化の進んでいる施設は多くない。コロナ対応では、ホテル・旅館等を一括で借り上げて活用していたが、被災者支援においても同様に対応することができると思う。ただし、宿泊施設の振り分けや、ホテル等スタッフの高齢化などの課題があるので、人的支援の観点についても具体的に考えていく必要がある。
- 一般避難所の中に福祉避難スペースを置くことはガイドライン上にも明記されていて、市町村でも取組は進んでいるが、スペース設置にとどまっているケースが多い。必要な道具や配置、支援対象者や支援者まで調整されないと、福祉避難スペースは機能しない。その運営方法を知っている専門職、行政職員等は少ないため、こうした準備・学び・練習の場を作っていくことが、中長期支援につながっていく。
- 在宅避難者が被災者だと認識されていないケースもある。食事、移動、洗濯、トイレ等の暮らしの基盤を整える支援は、避難所と同等に整っているとは言いがたい。これらは、心身の健康被害に繋がるので、家が直るまでの期間を健康に過ごすための暮らしのサポートの視点をもっと在宅避難者には向けないといけない。
- 最重要な応急対策は災害関連死を防ぐことである。在宅で亡くなる方は、避難所や仮設住宅で亡くなる方よりも多く、災害直後から在宅の方をどう支援するかということが喫緊の課題である。

#### <災害ケースマネジメント>

- 現在は、避難所という場所への支援が基調になっているが、避難者、被災者への支援を基調に置くべきである。特に町村職員は、防災担当職員を専任で1人置いているかどうかであり、自治体に過剰な業務が集中しているという認識が必要ではないか。
- 避難所はあくまでも緊急避難先であるため、災害発生直後から、被災者、特に、社会的脆弱性がある人に寄り添い、避難所から次のステップに移行するための支援をどう図っていくかを考える必要があるのではないかと。熊本地震時にも、賃貸住宅を借りるときに早い者勝ちになってしまい、結果として社会的脆弱性のある人たちは避難所に取り残されることになった。
- 災害関連死を防ぐためには市町村職員の絶対数が不足するため、災害福祉支援本部などを立ち上げるべきではないか。発災直後から官民連携で被災者支援センターのようなものを立ち上げて見守り体制をつくるべきではないか。
- 大規模災害の発災時は行政の機能は低下するため、多様な主体が連携して防災対策に取り組むべきではないか。
- 多様な主体による支援は非常に重要であるが、どの地域でもNPO等の民間団体

が活動しているとは限らない。被災当初には様々な形で外部からボランティアや民間団体が入ったとしても、その後時間が経つにつれて、支援が中長期的には続かない、新たには入って来ないような地域もあるのではないか。特に、地方の小さな市町村になると、元々地元でNPOなどがいなかったり、外部から民間団体が入ってこなかったりするところもあると思われる。このため、行政と民間の連携に関しては、行政だけでも出来ること、行政が最低限行うべきことを示すことが求められる。その上で、民間が関わって行政と連携する場合には、どのような領域でどれだけ支援を充実させられるかといった形の整理を行い、支援の内容について段階的・発展的な構成でとりまとめることが望ましい。

- 重層的支援体制整備事業の「支援会議」、相談支援の中核となる生活困窮者自立支援制度における「支援会議」は、本人同意なく情報共有が可能となっている。こうした仕組みが既に構築されていることから、平時の仕組みを災害時でも使っていくような、切れ目ないつながりが必要ではないか。
- 医療や保健、福祉などのそれぞれの担当がアセスメントを行うなどの情報収集をしており被災者に負担をかけることもある。横断的に情報共有を行う仕組みがあれば、被災者の負担軽減や様々な領域の連携強化につながるのではないか。
- 障害者団体は、当事者と当事者を支える支援者と常に一体的に情報共有を行っている。また、障害者権利条約の取組などを踏まえながら、多様な障害者団体同士のネットワークができていくことも非常に重要。
- 個人情報という考え方は守秘義務の関係から非常に扱いが難しく、支援者も一緒にいてもらうことで様々な活動ができたという例もあるが、個人情報の壁で阻まれた例が多い。

#### <平時の福祉施策との連携について>

- 「生活の全体性を踏まえた、生活の再建に向けた寄り添い型の支援」は、既に社会福祉協議会や民間団体は行っていることであり、これらを「福祉」として災害法制に位置づけることが必要ではないか。
- 重層的支援体制整備事業等、既存の福祉施策との一体的な相談支援等の実施は極めて重要であり、平時の包括的支援を災害発生時の支援まで視野を広げて展開することが必要ではないか。
- 平時の福祉施策との連携は、主として発災前の平時の仕組みと発災後の非常時の仕組みをどうつなげるかという前寄りの議論がされがちだが、住宅再建の観点からすれば、災害時の支援をどうやって平時の支援に移行していくか、引き継いでいくかという後ろ寄りの部分が課題であり、ここまでは被災者支援で、この後は平時の支援で、といった形の線引きの仕方や、両方をつなぐ移行期間の取り組み方について議論が必要ではないか。

○社会保障側の法改正も必要で、ケアマネジャー、相談支援専門員、生活困窮者自立支援相談員や共生社会づくりを担う支援員への教育や普及が必要ではないか。

<住まいの確保・改善について>

○障害者が被災した場合、仮設住宅、特に賃貸型（みなし仮設）は障害者や高齢者が多く、孤立しがちだった。

○ブルーシート展張については、例えば、非番の消防の方など、安全対策はプロなので、スキルだけ教えればいいという意欲のある方がたくさんいる。しかし、応援したいと思っても、交通費と宿泊費と材料費まで全部持って自分たちで負担していかなければならないので、難しい。助成金とか、民民で支援ということもあるが、ブルーシート展張がいつも課題になっているため、そこに予算をつけるなど、ボランティアが参加しやすい環境をつくるという方向性もあるのではないかな。

○被害認定調査は、細かい調査をなくして、現に住むところがあるかの調査に絞り、後半の支援は暮らしのダメージの全体を把握して、必要に応じて支援をしていくといった発想に切り替えていく必要があるのではないかな。

○住宅については、現行制度のいいところは残したほうが良いが、メニューを増やして被災者が選択できることが大事。平時では多機関協働的なものとして居住支援協議会などとして進めているし、住居確保給付金といった給付もある。災害時にもそういった枠組みが有効ではないか。また、修理を拡充することも重要。

○現行の災害救助法は、住宅再建を支援するという意味では、一定の役割を果たしている。住宅をなくしてしまった方に対して、仮住まいを提供する／その後の住まいを提供するという枠組みは必要なものであって、それをベースにした現行の仕組みはある程度機能しているのではないかな。仮設住宅についても、みなし仮設等の選択肢が増えたりしているので、現行の仕組みが全く悪いというわけではない。

○現行の仕組みは、ある意味住宅再建ということに重点を置き過ぎており、それに対して困窮する被災者の生活支援や高齢者・障害者等の支援が足りないというのは確かだと思うが、被害者の中で多数を占める、住宅を失った者に対する支援策として、意味がないわけではない。よって今回の議論の中では、現行の仕組みでできていることは何かということ適切に評価した上で、足りないところは何か、それを踏まえてどうすべきか、という検討をすべきではないかな。

<多様な主体による被災者支援の充実について>

○都道府県圏域で災害時にコーディネーションをできるような中間支援組織が育ってきてはいるが、ネットワークが現在で18都道府県にとどまっているため、都道

府県域でのネットワークづくりの強化が必要ではないか。また、行政側も官民連携に積極的に取り組む必要があるのではないか。

- 官民共同で、上記のような被災者支援体制構築をし、その体制が、災害時の情報共有会議や被災者支援センターを支えることができるよう、将来的に進めていくとよいのではないか。
- 多様な主体による被災者支援は充実してきてはいるが、社会福祉協議会や民間団体が活動をする度ごとに、活動費に悩むということは、被災者の迅速な支援を考えると課題がある。平時からのネットワーク等の関係づくりや人材養成をすすめるためにも、「災害福祉支援センター」を各県に設置することを進めたい。これに加えて、平時から「災害福祉支援センター」や災害中間支援組織等、民間のネットワークの基盤を整備するための財政的支援が必要。
- プレーヤーだけでなく、コーディネーションする人材を本気で探すべきではないか。また、官民が連携して、モレ・ムラのない支援が必要となるのではないか。例えば、千葉の台風15号のときは、自衛隊と消防と建設業協会とNPOが連携して、市町村から要援護者名簿に基づいて対応したという成功事例があるが、全体を俯瞰して情報共有し、過不足を補い合う力が働くことが重要であるため、中間支援の理解促進が必要ではないか。
- 内閣府のエコシステムでは、尊厳が守られる避難生活の確保のため、専門NPO等のこれまでの経験や知見を活かして、地域にいる多様なボランティアな人材に対して、効果的な研修を実施することが重要と思料。業務量的にも知識的にも行政だけでは限界。どの検討会でも「地域の人材」が必要と言っているのに、このままでは奪い合いになる。もう少し具体的にどのような方が何に対してどう必要かを示すべきではないか。
- 被災者支援については、法律などの制度による支援とNPOやボランティアが行う自発的な支援があるが、双方を合わせた被災者支援の全体を整理することによりモレやムラなく連携が進められるのではないか。なお、自発的な支援活動メニューを全て法制化するとメリットである柔軟な対応ができなくなり、支援の手が届かないところがあるので可能性が高いと考える。

以上