

令和4年10月

委員の意見・提案のまとめ（案）

はじめに

近年、わが国の災害は激甚化・頻発化しており、また、首都直下地震や南海トラフ巨大地震、日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震などの大規模地震の発生も懸念されている。

大規模災害の場合には、まずは、多くの生命を守るために迅速な避難実施、安否確認、必要物資の確保等に万全を期す必要がある。また、被災後、折角守られた生命が避難生活や仮住まいでの生活等の中で失われる災害関連死をできる限り減らしていくことも重要であり、避難生活環境の整備、被災者支援業務等にも早急に取り組む必要がある。

これらの課題に対応するためには、被災後の避難生活において、行政、民間、地域そして被災者自身も含め、社会全体で協働し、被災者の尊厳に配慮しつつ、生命や生活が守られるよう、取り組むことが必要である。その際、被災者個々の事情から生ずる多様なニーズへの配慮も不可欠である。

こうした基本的な考え方のもと、本検討会では議論を進めてきた。

第1回から第3回の検討会において、各委員より、主に被災者側の支援ニーズの観点から、様々な意見・提案があった。このため、これらを「当面对応すべき事項」と「中長期的に検討を要する事項」に分類した上で、「被災者支援に係るメニューの充実」と「被災者支援に係る体制の構築・強化」の2つの観点から整理した。

一方で、今後、各意見や提案について、その実現可能性を検討していくに当たっては、上記の基本的な考え方や、国・自治体の財政上のあり方や人的リソースの確保方策に加え、以下の観点にも留意しながら、地方自治体等の実情や意見も踏まえつつさらに検討を深めていく必要がある。

- ① 被災者支援においては、行政の責務を明確にし、そのうえで、自助・共助の取組や民間団体等との連携・協働、人材確保・育成の視点も重要ではないか。
- ② 市町村のみで対応する小規模な災害から、都道府県や国も対応に加わる南海トラフ地震等の激甚な災害までの災害規模の違いによる各主体の対応の限界について配慮が必要ではないか。
- ③ 発災直後から、避難所外避難者も含め、見守り支援を強化するなど、災害関連死を防ぐための対策が必要ではないか。
- ④ 平常時の既存制度の災害時における活用について検討するとともに、被災者の生活再建を迅速に進めるためにも、できるだけ早期かつ円滑に災害時の対応から平常時の活動へ戻していくことを考えることが必要ではないか。

I. 当面对応すべき事項（今年度中に検討に着手すべきもの）

1. 被災者支援に係るメニューの充実

①避難生活の環境改善

- 避難生活が長期化した場合であっても、避難生活の環境が維持・改善されるよう、対応を検討すべきではないか。特に、中長期の避難生活によって生じる課題やその対応について、避難所の主な運営者となる行政職員や地域住民もイメージできていないことが多いとの意見がある。

(1) トイレ

避難所におけるトイレの確保は、衛生環境を維持し、健康被害が生じることを防ぐ観点から極めて重要である。発災直後は上下水道が使用できない可能性もあるため、各家庭、企業・団体、行政における十分な数の携帯トイレや簡易トイレの備蓄が必要である。また、避難所におけるマンホールトイレの整備等を進めるとともに、女性や子ども、高齢者、障害者などが安心して使用できるトイレの整備・確保を進めることが必要ではないか。その際、手洗いの確保にも留意が必要ではないか。

(2) 食事

栄養の偏りや、温食ではない等、避難生活における食事の課題が健康被害につながることもある。例えば、災害救助法の運用等により、

- ・スーパー・コンビニエンスストアや地元飲食店等への委託
- ・自衛隊、地元住民、ボランティア、NPOや民間事業者による炊き出し
- ・避難者自らによる調理

等の選択肢があるが、その選択肢の全体像が見えている行政職員は少なく、非常食やパン、弁当の提供にとどまっている自治体も少なくないとの意見がある。

また、避難者も食事は支給されるものという認識が定着しているので、食材や調理用具の提供を受けながら、自分たちで作ることができるという感覚はほとんどないとの意見がある。

以上のことについて、行政職員だけではなく、地域住民にも知ってもらうことにより、課題改善へつながるのではないか。

(3) 寝床

簡易ベッドや段ボールベッド、間仕切りの導入を進めるとともに、人が安心・安全に睡眠をとり、体を休める環境として、中長期的な暮らしの場として機能させるため、寝具やリネンの確保、ダニ・カビ対策等の衛生環境の整備が必要ではないか。

- 現状、避難所及び福祉避難所については、収容人数をどのように考えるのか、考え方の基礎となるものがない。コロナ禍では、一人当たりのスペースを十分に確保することとしているが、それを参考に検討すべきではないか。その際、避難所は、寝床だけではなく、男女別の更衣室や、授乳室・おむつ替えのスペース、子どもの遊び場など様々な機能が必要となるため、それらも踏まえ、検討することが必要ではないか。また、スペースの確保とあわせて、避難所の確保を着実に進めていくことも必要ではないか。令和3年の災害対策基本法施行規則の改正により、指定福祉避難所の受入対象者を特定して公示する制度が創設されたところであり、指定福祉避難所の指定を促進することも必要ではないか。

②-1 災害ケースマネジメント

- 災害関連死を防ぐとともに、被災者の早期の生活再建を図るため、一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、官民の関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を実施する取組である災害ケースマネジメントの促進を図ることが必要ではないか。
- 災害ケースマネジメントを実施する際、被災者が多数の場合には、その対応に必要な人材、時間、費用の確保が課題となる場合がある。このため、災害ケースマネジメントの標準的な取組方法をまとめた手引書を作成する際には、災害時に被災者全体を見渡して支援ニーズが高い人を把握する方法や、複数部局や多機関が参加し支援の検討を行う会議の設定方法や個人情報共有方法、基本的な支援メニューなど、最低限行うべき基本的な取組内容について検討すべきではないか。その際、資源が乏しい市町村も対応が可能となるような手法の検討も必要ではないか。
- 現在、各市町村が作成を進めている個別避難計画等と連携して、災害ケースマネジメントの取組を進めていくことが必要ではないか。

②-2 平時の福祉施策との連携

- 社会福祉法に基づく重層的支援体制整備事業など、災害時においても、既存の福祉施策と一体的に相談支援等を実施するための仕組みを具体的な取組内容も含めて検討する必要があるのではないか。

ただし、平時の福祉施策との連携を考える際には、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議論がされがちだが、住まいや暮らしの再建、コミュニティの再生等の観点からすれば、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部分が課題である。このため、被災者支援と平時の支援の連続のさせ方や、両方をつなぐ移行期間のあり方についても議論が必要ではないか。

③ 住まいの確保・改善

- 緊急的に行われているブルーシートの展張について、災害救助としての実施を可能とすべきでないか。

④ その他

- 地域防災計画の記載事項の1つとして、「被災者支援」を位置付けるなど、平時から、災害時の被災者支援の準備を進めるための仕組みが必要ではないか。

ただし、小規模な市町村では平時の通常業務でも職員数が必ずしも十分ではない状況も想定されるため、国・都道府県・市町村間の応援、自治体内部局間の連携、民間団体との連携によって被災者支援が適切に実施可能になるよう、自治体の実情に配慮が必要ではないか。

- 適切に災害救助法に基づく救助が行われるよう、市町村から都道府県に対して法の適用を促せる制度が必要ではないか。
- 避難者が自ら衛生対策を講じられるよう、保健師等による公衆衛生の助言を行うなど、避難者の主体性を支えるサポートも必要となるのではないか。
- 高齢者・障害者をはじめとした被災者の支援については、自助だけでなく、共助の意識を醸成し、地域の方々と連携して進めていくことが必要であるため、改めて、その重要性について周知・啓発してはどうか。その際、平時に支援を行っている者が災害時においても支援を担うため、その負担が増大する場合もあることや、平時には福祉サービスを受けていない障害者の困難が災害時には増大すること等に、留意する必要があるのではないか。

2. 被災者支援に係る体制の構築・強化

① 避難生活の環境改善

- 中長期的な避難生活の課題やその対応について、行政職員も地域住民もイメージが浮かぶ人は少ないとの意見がある。特に、避難所の運営が中長期に及ぶ場合には、行政のマンパワーだけでは足りないため、自治体間応援などによる行政のマンパワーの増強に加えて、避難者一人ひとりの主体的な行動が必要となるのではないかと。意欲ある地域のボランティア人材に、避難生活環境向上のためのスキルを身につけてもらうため、体系的なスキルアップの機会を提供するべきではないかと。
- 行政職員の災害救助法の運用力を高めるためには、具体の事例に即して考えることが必要である。行政職員が判断に迷う部分については、以下のような事項が多いとの意見がある。
 - ・ 資金をどこから拠出するのか
 - ・ 市町村の求めに都道府県の同意を得られるかどうか
 - ・ 支援活動を動かすための事業者との調整又はマンパワー不足 等これらについて整理した上で、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と。
- コロナ禍におけるホテル・旅館等の宿泊施設の活用を参考として、引き続き、宿泊施設の活用を進めることが重要であるが、その際、各宿泊施設への避難者の割振りや避難者を受け入れる宿泊施設への人的支援を検討する必要があるのではないかと。

② 災害ケースマネジメント

○ 災害発生直後から、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、外国人など様々な人が支援を必要としている。配慮が必要な方に対しては、必要な際に、適切な支援を提供することが重要ではないか。

○ 発災直後の段階から、被災者への相談支援等を実施するためのワンストップ相談窓口を設置できるようにすることが必要ではないか。その場合、社会福祉法に基づく重層的支援体制整備事業等の既存の相談支援等と一体的に運用できるような配慮が必要となるのではないか。その際、平時の包括的支援体制や生活困窮者支援体制をベースに検討する視点が必要ではないか。

また、被災者のワンストップ相談窓口を設置する際には、災害対応に関する知見を有する専門家（弁護士、建築士、医療従事者等）や民間団体を巻き込んで、官民が連携した取組を進めていくことが必要ではないか。

一方で、発災直後（避難生活）と生活再建期（応急仮設住宅の入居後等）では、民間団体を含めて体制づくりのあり方が変わってくるのが想定されるため、この点も含めて検討が必要ではないか。

あわせて、窓口に来られない被災者もいることから、個別訪問等のアウトリーチ支援も重要であり、自治体間応援や福祉専門職との連携によってアウトリーチを行うなど、具体的に体制整備が可能となるよう検討することが必要ではないか。

○ 災害関連死を防ぐ観点から、避難所の環境改善や災害ケースマネジメントをはじめとする被災者支援が必要であるが、その実施に当たっては、行政だけで対応するには限界があるため、民間団体の参画が不可欠である。このため、行政だけでなく、社会福祉協議会、NPO、士業団体などの多様な民間団体が参画できる枠組みが必要ではないか。

○ 被災者支援において官民連携を進める場合、アセスメントの重複による被災者の負担軽減の観点からも、関係者間での情報共有が重要となるが、県域を越えた被災者の情報などは把握し難いところがある。また、被災者支援情報というのは、基本的に行政が所有しており、民間団体とはなかなか共有されない。このため、例えば、支援関係者の情報共有等の場である社会福祉法等に基づく「支援会議」などのように、被災者本人の同意がない場合でも、被災者支援の関係者間で個人情報の共有を可能とする仕組みやICTの活用の検討が必要ではないか。

○ 今年度、内閣府において作成予定の行政職員向けの災害ケースマネジメントに関する研修資料等も活用しつつ、災害ケースマネジメントの普及・啓発を図るとともに、災害ケースマネジメントを担う人材の育成・確保を進めるべきではないか。――

③ 住まいの確保・改善

- 応急的な住まいの種類や場所によって、被災後の暮らし方や、住宅再建の方法が変わってくるため、最初の選択が生活再建を進める上でも重要である。個々の被災者にとって適切な選択ができるよう、避難段階で何らかの支援が必要ではないか。
そのため、不動産関係団体と協定を締結し、平時から、賃貸型応急住宅の制度理解、貸主への制度周知、必要書式等の準備、連絡体制の確認などを実施しておく必要があるのではないか。
- 恒久的な住まいを早期に確保し生活の再建を進めるために、発災直後の段階から、被災者への相談支援等を実施するためのワンストップ相談窓口を設置できるようにすることが必要ではないか。
- 被災地では災害に便乗した悪質な施工業者による高齢者等を狙った杜撰な修理や高額な費用請求などが発生したとの報告もある。被災者がトラブルに巻き込まれないような対策を講じるべきではないか。
- 公的な支援には限界があり、損害保険（地震・水害）に加入する等の事前の備えも重要であり、損害保険の加入等により一層の促進を図る必要があるのではないか。災害保険等の加入促進については、メディア等も活用し、国民向けに効果的な広報の強化が必要ではないか。
- 罹災証明書の迅速な交付のためには人手が必要となる。民間団体、業界団体などの民間等との協力を進めることが必要ではないか。

④ 被災者支援におけるコーディネーションの強化

- 官民が連携した被災者支援体制及びその活動（情報共有会議等）の枠組みを参照し、民間の柔軟な活動を妨げることがないように考慮しつつ、それを制度化・活性化することにより、各地域においてより一層官民が連携した被災者支援を強化してはどうか。
- 社会福祉協議会やNPO等の民間団体がつくるネットワークや災害中間支援組織によるコーディネーションが被災者支援に大きな力となっている一方、その活動は見えにくく、寄付等が集まりにくい現状があり、平時からの活動維持に係る財政的な課題が大きいことから、ネットワークや災害中間支援組織の育成、整備に向けた仕組みや支援が必要ではないか。
具体的には、上記のような官民が連携した被災者支援体制を構築し、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な仕組みを考えてはどうか。また、上記のネットワークや中間支援組織の基盤を整備し、官民が連携した被災者支援体制を構築するための財政的支援が必要ではないか。

⑤ その他

- 被災者支援に専門性を持つ民間団体が活躍していることから、救助の実施についても、民間委託等を推進することで、自治体以外が実施する被災者支援の充実を目指すことが必要ではないか。

Ⅱ. 中長期的に検討を要する事項

1. 被災者支援に係るメニューの充実

① 避難生活の環境改善

- 「災害救助事務取扱要領」では、「概ね 10 人の福祉避難所の対象者に 1 人の相談等に当たる介護員等を配置するために必要な経費」について、災害救助法の「避難所の供与」に基づく費用として支弁できるとされているが、実態に即して、何人の避難者に対して何人の介護員等が必要となるか検証する必要があるのではないか。
- 避難所における要配慮者スペースの設置が進んできたものの、この要配慮者スペースを機能させるための道具や配置、支援対象者と支援者との調整が進んでいないとの意見がある。要配慮者スペースの運営方法を理解している専門職、行政職員、地域住民が少ない。このような一般避難所における要配慮者スペースの活用を促進するため、準備・学び・練習の場が必要ではないか。また、避難所運営研修等において、女性、高齢者・障害者等にも参画を求め、必要な通路幅や仮設トイレの設置場所などを共に考えることが必要ではないか。
- 住まいの再建が図られるまでの間、在宅避難者が健康に過ごすための暮らしのサポートの視点が必要ではないか。在宅避難については、避難行動要支援者名簿や個別避難計画等を活用して、発災後速やかに、在宅避難者の状況把握を行うとともに、アウトリーチ支援を進めていくことが必要ではないか。
車中泊避難については、エコノミークラス症候群等の懸念があるが、その対応も含めて、車中泊避難者の状況把握やアウトリーチ支援のあり方について検討する必要があるのではないか。
併せて、サテライト拠点の設置・運営方法などの在宅避難者・車中泊避難者を支援するための施策や、DWAT の活用などの現行の福祉施策等との整理についても検討する必要があるのではないか。
- 物資備蓄に関して、国、都道府県、市町村、民間団体、住民等との役割分担の整理が必要である。特に、避難所における物資備蓄について、品目、数量、スペースの確保、民間団体との協定等はどうあるべきか検討することが必要ではないか。__

② 平時の福祉施策との連携

- 「医療」や「助産」と同様に、災害救助法の救助の種類の一つとして、「被災者の生活再建に向けた寄り添い型の支援」等を「福祉」として位置付けるべきではないか。

ただし、「福祉」の字義的な意味は「幸福」であり、概念的なものである。一方で、「医療」や「助産」は、まさにその行為を示したものであることから、災害救助法の救助の種類として、「医療」及び「助産」と「福祉」を並列で扱うことは適切か検討する必要がある。

まずは、災害時における「福祉」が示す行為が何かを具体的に検討する必要があるのではないかと。また、災害時において現行の福祉施策で対応できているところと対応できていないところを整理する必要があるのではないかと。

- 被災者支援に係る諸制度は、罹災証明書を基にするものが多いが、それらについては、被災者の生活再建が長期化するにつれて活用できるものが限られてくるとの意見がある。このため、住宅の被害以外にも、災害による影響（仕事、障害等）を踏まえた支援メニューが必要ではないかと。

ただし、既存の福祉施策との関係も踏まえ、慎重に検討すべきではないかと。

- 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など、既存の相談支援制度の担い手について、災害時においても一体的に支援に当たれるよう、研修等を通じて教育・普及が必要ではないかと。このように、平時に顔が見える関係を構築することで地域共生社会の構築にも資するという視点も必要ではないかと。

- 昨今、「高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律」の改正による公立小中学校等のバリアフリー化、「社会福祉法」の改正による重層的支援体制整備事業の創設、「障害者による情報の取得及び利用並びに意思疎通に係る施策の推進に関する法律」の成立などの動きがある。被災者支援施策の検討にあたっては、このような取組を十分に考慮しながら、進めていくことが必要ではないかと。

③ 住まいの確保・改善

- 被災者の住まいが確保された後は支援において罹災証明書を用いるかどうかは、それぞれの制度において、要件に照らして検討すべきではないか。
- ブルーシートの展張以外の災害救助として行うべき緊急的な措置についても検討する必要があるのではないか。
- 応急修理制度については、本来は、被災者が早期に自宅に戻るため、日常生活に不可欠な部分の修理を応急的に最小限の範囲で行うための制度であるが、本来の制度の趣旨と実態が違ってきているのではないか、応急修理の位置づけを整理すべきではないか、との意見もある。これらの整理については、被災者生活再建支援法との関係や、住宅が個人財産であること等も踏まえ、地方自治体等も含め、検討する必要があるのではないか。
- 仮設住宅については、高齢者や障害者など、速やかに避難所から移動することが望ましい方のためにも、被災直後に一時的な入居を認め、その後別の仮設住宅への住み替えが可能となるようにすべきではないか。検討に当たっては、現状でもやむをえない場合は住み替えを許容していること、礼金や退去に伴う修繕費等のコストも含めて検討する必要があるのではないか。
- 賃貸型応急住宅の確保が困難な場合など、民間賃貸住宅などを補修してから仮設住宅として活用することを検討してはどうか。

④ その他

- 災害法制の基本理念等において、個人の「尊厳」を位置付けるべきではないか。ただし、現行の災害対策基本法の基本理念には、「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。」との規定が既にあることを踏まえ、別途法制上の検討が必要となるのではないか。
- 災害関連死を防止するため、特に、高齢者・障害者等が注意すべき事項を周知・啓発していくべきではないか。
- 行政の人数が少なくても必ず実施すべき支援は何かを考える必要があるのではないか。
- 避難所等での避難生活においては、避難者の健康が維持されるよう、それぞれの被災地の状況に応じて、支援が必要な方が必要な支援を受けられることが重要であるのではないか。必要な支援を検討するに当たっては、被災者が我慢を強いられることなく、それが贅沢と捉えられないよう考慮する視点も必要ではないか。
- 被災者支援のあり方においては、女性や子ども、高齢者、障害者など多様な被災者が、安心・安全に避難生活を送れるよう検討することが重要ではないか。

2. 被災者支援に係る体制の構築・強化

① 避難生活の環境改善

- 福祉避難所には、厚生労働省による福祉人材派遣の支援制度があるが、手続きが煩雑で、そこにマンパワーを取られてしまうとの意見があるため、手続きの簡素化が必要ではないか。

② その他

- 被災者への相談支援等を実施する際には、現行の福祉施策等との関係や費用の扱いについても整理が必要ではないか。
- 被災者支援施策にあたっては、国や都道府県が被災した市町村の困難な状況を理解しどのような支援ができるか検討することが必要ではないか。
- 災害時は、平時と比較しても関係者との調整、事務処理、書類作成などの業務が大幅に増えるため、手続きの簡素化がより重要となるのではないか。

以上