



内閣府（防災担当）

被災者支援のあり方検討会（第4回）

議事要旨について

1. 日時

令和4年10月18日（火）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、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）被災者支援に関連する概算要求の内容について
- （2）委員の意見・提案のまとめについて

4. 議事要旨

- ・議題に入る前に、8月3日からの大雨、台風14号、15号等の災害に対する現地での支援について各委員から説明いただいた。
- ・（1）、（2）について事務局より資料を用いて説明後、各委員から意見をいただいた。

（0）現地での支援について

- 福祉関係のセンターの施設管理をしており、東日本大震災で福祉避難所の運営をした際は、自家発電機等は備えていなかったが、現在は、自家発電機を備えて、主として、発災時に人工呼吸器利用者の受入れを行っている。東日本大震災のときはよく分からないままに福祉避難所の運営をしていたが、現在は職員などが意識を持って取り組んでいる。
- 現在活動している被災地では、在宅避難者への支援が十分行き届いていない。避難所が早々に閉じてしまうと、支援の場の確保が断たれてしまう。
- 床上浸水した住宅では、畳までは外へ出せても、床をはがすことが難しいため、

2～3週間たっても泥まみれの床板の上に寝起きしている方々もいた。こうした状況に気づける支援者がいれば、改善の可能性はあるが、自ら声を出せない方が、今後、災害関連死や重篤な健康被害に直結する可能性が高い。そのため、そのような方々を平時から支援している福祉・医療サービス等の提供者が、ニーズをキャッチした後に必要な機関等につなぐことができればよいが、支援する側のマンパワーや知識が足りていないのが現状。

- これから冬が来る中で、暖房器具、家電、家屋の簡易修繕など、何とか住める状態にする必要がある。半壊以上であれば仮設住宅の入居対象になるが、そうでない人たちには救済措置としてそのような対応をしなければ、本当に冬が越えられない。
- 今夏に活動していた被災地では、孤立地区が多く、暮らしに関する情報がほとんど入ってこないような状況であったので、出前型のワンストップ窓口や災害ケースマネジメントは本当に重要だが、なかなか自治体では手が回らないという実情もある。
- 避難生活場所について、被災者は避難所へとワンパターンになりがちであるが、様々な状況に応じて、宿泊施設などを含めた、多様なオプションを用意できるような取組を中長期的に検討していく必要がある。
- 被災地域での活動を通じ、地域のコミュニティが非常に重要で、命がかなり守られたという印象。今、委員の意見・提案のまとめの中にコミュニティという言葉が入っていないが、その重要性を強く実感した。同時に、個別避難計画や地区防災計画もとても重要になる。
- まだまだ在宅避難者への支援が十分ではないと感じた。生活に関して必要な物資が本当に何もなくて、下着やゴム手袋、長靴、汗拭きシートなど、生活に即したものが必要となるが、それらは災害救助法の対象にならないので、そのあたりの法的検討も必要ではないか。
- 田舎では蔵や納屋は生活の一部だが、それらは生活再建支援法の対象にならない。前例にとられるのではなく、自治体の独自施策に加え国からの支給もできるように、法改正も視野に入れるべき。
- 災害ボランティアセンターがある程度の被災者支援の中核を担っているが、一方で、例えば床下や壁の応急的な対応、避難所が解消された後の在宅の暮らしの状況への対応などの限界もあるため、官と民が連携をして対応すべき。
- ある県では、社協とボランティア協会が長年にわたり連携体制を作りながら、いわゆる災害中間支援組織の役割を担っている。
- NPOなどが、災害ボランティアセンターに声が上がった現場に行き、被災者支援を行っているが、声を上げられない被災者をどうするかは難しい課題。たまたま情報が入り家に行ってみると、寝床が泥まみれになっている実態が分かったり

することがある。全体を俯瞰することこそ官民でやるべきである。

- ある県では、被災した地元の町内会等が主催する形で家の再建に関する相談会を開催した。そこに弁護士や家屋保全の専門家、自治体担当者等が参加し、各種支援制度の説明や家屋の適切な補修等のアドバイスをするというもの。こうした地域単位でのきめ細かな相談会の開催は、被災してどうすればいいかわからない被災者にとって、大変有意義である。
- 8月3日からの大雨では、情報共有会議が開催できたのは1県だけ。災害中間支援組織がないとやはり開催は難しい。官民連携の体制をしっかりと整えていくことが今後の災害にも非常に重要だと痛感した。
- ある県において、台風の際に、災害ケースマネジメントに関して「取組事例集も発行されたので、それを参考に、各市町村においてはこの取組を徹底いただくようお願いいたします」という内容の依頼文書を送っていたが、解説等が無いと、市町村の担当者に対応できるが疑問。平時からの周知が必要である。

(1) 被災者支援に関連する概算要求の内容について

- 東日本大震災では災害関連死の問題があり、中期的な生活支援等が重要視されたので、やはり福祉との連携が重要と思料。概算要求の説明内容を見ると、保健医療調整本部は非常に医療が強い感じがするので、福祉との連携をもう少し強調して欲しい。
- 被災高齢者等把握事業について、災害関連死を防止するには最も重要。災害時の対応は職能団体だけでは厳しく、災害支援のボランティア団体など、広く捉えてもらえるといい。また、特定非常災害の場合は補助率10分の10だが、それ以外の場合は補助率2分の1であれば、小さな市町村はできない。災害の大小に関わらず、被災者にとっては同じ痛みであるため、補助率について再考していただきたい。
 - ⇒（厚生労働省）職能団体は一例であり、自助・共助が切に実施できると認められた民間団体に事業を委託できるとしている。補助率については必要に応じて検討したい。
- 建築物の耐震化事業について、例えば高知県の某町では、人口1万人規模だが年間155件の耐震化が進んでいる一方、東京都の某区では、30万人の人口で年間3件。その差は本人負担。高知県のその町では本人負担はゼロ。自助努力ができない人の住宅の耐震化が残っているため、今後の耐震化の強力な支援というのが全体の被害を減らすためには重要ではないか。
 - ⇒（国土交通省）耐震診断、改修は、指摘のとおり、十分にやれる人についてはかなり進んでいる。これからは、自助努力ができない方にどう支援するかということが重要。

- 1981年以前の建物（旧耐震建築物）は極めて危険だと、国民のほとんどは学ぶ機会がない。耐震性の重要性について国交省からPRをお願いしたい。
- （環境省はこの場にはいないが）半壊住宅解体の公費負担について、特定非常災害だと全額公費負担で出る一方、特定非常災害にならなければ自己負担がある。被災者は同じ被害を受けていながら災害の規模により受けられる支援が違うのは果たして合理的か考える必要がある。

（２）委員の意見・提案のまとめについて

<避難生活の環境改善について>

- 在宅避難者の生活支援についてももう少し具体性や優先順位を入れて欲しい。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。
- 避難所が閉所すればライフラインや物流が回復した時点で、通常どおりの生活に戻れると解釈されるが、実際には、家も被災しているし、移動手段もない。さらに、移動手段があったとしても、買物で購入物品が多くなると、経済的な圧迫で生活自体が立ち行かなくなるという悪循環が続く。避難所が一旦終息した後、こうした点がフォローされるような場所の確保が重要。避難所の取組指針にも、「避難所は在宅避難者の支援拠点的な機能も有する」といった旨が明記されているため、何か記載していただきたい。
- トイレの確保については、孤立地区で自宅トイレが使用できない状態にも関わらず、自宅で避難する方やボランティアのトイレの確保も大変であったため、「避難所」のみならず「避難生活におけるトイレの確保」と検討対象を広げていただきたい。また、手洗いだけでなく衛生環境全てが重要であることも強調したい。
- 「被災者一人一人の主体的な行動」と記載があるが、やはりコミュニティの行動は非常に重要で、その強化、すなわち住民同士の助け合いを支えることが重要だと感じられるため、そのような文言が必要。
- 避難生活の環境については、時代に即した充実を図っていくことが重要。例えばトイレでも、マンホールトイレは後処理が大変だが、今は後処理の簡易な商品も出ている。食事も、レトルトや乾パンがあればよいのではなく、寝床にしても、段ボールベッドを配るだけであったり、毛布1枚で床に寝させたりすることは駄目で、より人に優しい対応が重要だとしっかり伝える必要がある。

<災害ケースマネジメントについて>

- 災害の発生状況に応じて、マンパワーと時間の経過による支援の内容との関係について考えていく必要があるのではないかと。必ず実施すべき支援があり、それを

どのレベル、どの内容で実施していくか、マンパワーが充足するにつれて、何をすべきかなど、支援の内容を少し分けしながら、あわせて災害ケースマネジメントの視点も入れつつ進めることが重要。

- 発災直後と生活再建期における対応とでは、体制や課題も違うため、同じ災害ケースマネジメントといっても中身はかなり異なるのではないか。発災直後と生活再建期で行う災害ケースマネジメントの課題の話は、書き分けるとより分かりやすくなる。
- 災害ケースマネジメントを定着させていくには、災害を経験していないとなかなか先を見通すことは難しいので、そういう意味でも、マネジメントできる人材をどううまく確保・育成するかということが大事な課題。当該自治体では、過去の被災時に、市町村に対してアドバイザーとして過去災害を経験した現幹部職員を災害対策本部に送り込み、市町村のニーズの詳細をつかみ、どういう対応が必要か県に直接状況の共有を行うといったことを行った。そういった人材を全国的に相互支援するような制度があってもよいと感じた。
- 従来の行政の動き方を変えて、災害ケースマネジメントをやっていくとすれば、国全体として方針を立てて進めないと、自治体内部で動かしていくのは難しいと思う。

<平時の福祉施策との連携について>

- 「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」とあるが、発災前の取組より、発災後にどう平時の取組につなげるかの方が重要だと読めてしまうため、もう少し丁寧に、「発災前にどう平時から災害発生時までの仕組みにつなげるかということ、発災時に災害支援の仕組みから平時の仕組みにどうつなげていき全てのフェーズで連結をどう図っていくかということ、が大事だ」というニュアンスを入れたほうがよい。
- 「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、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」とあるが、これはぜひ整理すべき。ただし、例えば介護保険が適用されるから介護はできているというのではなく、介護事業者もケアマネージャーも被災している中で、どのように介護が必要な人たちに対して対応していくのか考える必要がある。
- 小さい自治体にとっては、国、都道府県、市町村間の応援や自治体内部との連携が最も重要。当自治体では、個別避難計画の作成を始めたところであり、福祉部門と連携を取りつつ進めていきたい。

<住まいの確保・改善について>

- 住宅セーフティネット法に関して、居住支援協議会や居住支援法人について現行

法でも被災者支援を行えると思うが、活用事例について国土交通省に伺いたい。

⇒（国土交通省）居住支援法人の支援対象は、住居確保の要配慮者であり、本来、低額所得者、高齢者、障害者、子育てし世帯などを中心としているが、法律で2番目には被災者と記載。そのため、被災者の住居確保支援も目的とした法律・枠組みだと思料。一方で、居住支援法人は（様々な組織体系があるが）今600弱ある。支援対象としては高齢者や障害者が主で、被災者を対象としているのは全体の6分の1程度だが、当然に被災者支援も重要。

また、居住支援協議会という形でほかの団体と連携する枠組が、都道府県を中心に作られている。そこでは居住支援法人と不動産関係団体や生活福祉など、普段から様々なところと意見交換、情報交換をしながら居住の安定に努めている。当然いつかは災害が起きるので、平時からこうした形で議論・情報共有しておくということが重要。

○居住支援法人が被災者を明確に位置づけていなくても、高齢者とか障害者の方々が賃貸型応急住宅を確保するための手続は平時の居住支援の仕組みと全く同じであるため、そこで役割を果たせるはず。意見の中に居住支援の仕組みをうまく活用することを位置づけてはどうか。

○保険に加入できない経済的に厳しい状況にある人が切り捨てられないような仕組みも考える必要がある。

○ブルーシートの展張について、これは今行われている応急修理の外側に位置づけるのか、応急修理の一部として考えるのか。

⇒（内閣府）別枠になるように検討・調整をしているところ。過去の災害事例などから単価などを踏まえて金額の設定等考えている。

○悪質業者の記載があるが、これは熊本地震でも豪雨災害でも実際に問題として起きており、行政レベルでの対応はなかなか難しい。裁判沙汰になったり、支払ったお金を取り戻せなくなったりするケースもあるので、発生を抑える措置は非常に重要。

○ブルーシートの展張、床下や壁のはつりについては、世の中に専門業者がいない。これまでボランティアベースでやっていたが、それだけでできるものではないので、災害救助としての実施も検討していただきたい。

<多様な主体による被災者支援の充実について>

○災害ボランティアセンターの設置に係る費用で実際の事務費の対象となるのは人件費と旅費の一部のみ。現在、災害が発生するとかなり迅速に災害ボランティアセンターが立ち上がっているが、設置に係る賃借料や設備費をどう捻出するのかということが毎回課題となっているため、安心して立ち上げられるよう、検討して欲しい。

<その他>

- 首都直下、南海トラフ等々、県境を越えて避難するといったことが恐らく起こる中で、誰がその人たちの支援をするのかは非常に大きな問題。すぐに何か激的な解決策が出るものではないが、検討課題としては必ず入れておくべき。
- 支援拠点やサテライトだけでは在宅被災者の支援は不十分である。在宅避難者を把握できずに避難所を閉鎖してしまった場合、救助の実施が困難になる。検討課題としては必ず入れておくべき。
- 「平時には福祉サービスを受けていない障害者の困難が」とあるが、ここは障害者だけでなく、高齢者や生活困窮者についても災害によって課題がさらに困難になっていくので、それらを踏まえた記載が必要。
- 地域ささえあいセンターの活用がポイントになるため、できるだけ早めに設置ができる体制をどう組むかが重要。これにより、避難者のニーズ把握と同タイミングで在宅避難者の各戸を訪問、もしくは避難所に来た際にニーズを把握し、避難所を閉じてよいのか、在宅であるが仮設に入る必要があるかも念頭に入れながら仮設をどれだけ用意するのかなど、行政と連携して支援していくことが非常に重要。
- 「小さい自治体では」という言葉がたくさん出るが、大きな自治体も大きい故の難しさを抱えている。自治体の多様性を念頭に入れて検討すべき。
- 「行政職員の能力を高める」という記載があるが、危機管理に関しては、その意思決定は現場に一番近い市町村長が重要な役割を担っている。一方、危機管理に関して体系的に研修する仕組みがまだ不十分。日頃から住民に理解していただくような連携体制をつくるべく、市町村長の研修の重要性も感じたので、そのあたりを本文に追加できればよい。
- 「災害法制の基本理念等において、個人の尊厳を位置づけるべき」とあるが、災害対策基本法の目的で尊厳を位置づける必要があるのではないかと。近年の各種福祉法の中でも尊厳という言葉が目的規定に盛り込まれており、普段の福祉政策が、災害時にはより重要になる。

以上