



内閣府（防災担当）

## 被災者支援のあり方検討会（第5回）

### 議事要旨について

#### 1. 日時

令和5年2月16日（木）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）被災者支援に関連する予算案の内容について

（2）委員の意見・提案のまとめについて

（3）その他

① 被害認定調査における固定資産課税台帳等の情報の利用

② 関東大震災100年を踏まえた内閣府の取組

#### 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、年末年始の雪害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。（（1）、（2）の説明後、まとめて意見交換を実施）
- ・（3）について事務局より資料を用いて説明を行った。

#### （0）現地での支援について

○災害ボランティアセンターの設置について、1月20日からの大雪の関係で、岡山県津山市と鏡野町で立ち上げた。

○社会福祉協議会、ボランティアセンターと連携をしながら、看護師ボランティアによる戸別訪問での健康チェック、炊き出し、炊き出しをきっかけにした個別の

ニーズの洗い出し、今後の生活再建を考える無料ミニ相談会（弁護士、ボランティアセンター、家の保全に強いNPOなどの方々に協力いただき、ワンストップ型で住民の方々に情報提供、申請等ができる場）を5か所で実施した。

○令和4年8月の豪雨災害から6か月が経過したところで、訪問活動しているところ、特にメンタル面での問題が複雑に出てきている。また、防災プロジェクトが立ち上がり、立ち退きなど土地の問題が出ているため町を出た方がおり、そのような方々のコミュニティに関する問題も出てきている。

○応急修理制度の手続の中に、資力要件の確認のための記載欄があり、幾つか記載例が示されていたが、（資力がない旨を記載する必要があるため）「自分はそんなに貧しくない」と記載をやめて帰ったという事例もあった。また、こういった相談会を、ある県では、2か月後にやった事例もあったが、その時点で被災者が疲れ果てており支援制度を申請する気力もないということもあった。

○去年の台風の際、自治会が住宅地図上に被災住宅の箇所に印をつけ、ニーズを聞きまわりながら、災害ボランティアセンターとも連携し、印のない地元住民とともにできる限りの支援を行うという良い取組があった。その一方で、

- ・地域とは疎遠状態にあったという多頭飼育の高齢者世帯や認知症の高齢の男性兄弟が2週間たっても泥まみれで暮らしていた
- ・別の地域の事例だが、母子世帯が泥混じりの床に布団を敷いて生活していた（床をはがしたら夜の寒さが倍増したため現在はネットカフェで生活）

といった必ずしも地域の助け合いの中だけでは発見できない困難事例がNPOの訪問調査でわかってきた。県の担当者にこうした事例について相談したところ、「災害ケースマネジメントやアセスメントの適切な実施に関する通知を発出し、市町村に対応を促している。」という話も伺った。また、地元新聞で「要支援者の被災状況の把握進まず」という記事が掲載された。このような中で、自治体による実態調査が1か月以上を経てようやく始まった。

国でいろいろと議論しているのはよいことだが、市町村にどのように浸透させていくのか。市民に関する情報は、市町村が持っているので、国の支援制度も活用し、しっかりと状況を確認した上で、NPO等が協力するという方が順番としては合っているのではないか。まずは、行政が状況の確認を行うべきということを当該自治体にも伝え、いろいろな課の課長と話したが、旗をふる人がいない。取り残された方々の被災状況が分からない状態が一番怖いので、官民による情報共有のための会議の開催を何度もお願いしたが、結局、開催されなかった。

(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

## <全体>

- この検討会は本日で最後なのか。今後もあるのならどのような予定で進めるのか。「委員の意見・提案のまとめ」を今後どのように取り扱うのか。  
⇒（内閣府）今回は最終回ではなく、来年度以降も引き続き開催していく。「委員の意見・提案のまとめ」も、あくまで課題集・施策集として考えている。課題に対し、検討して実施すれば、記述が落ちていくイメージ。また中長期の課題も、調査や予算などで取り組む場合は前の方に持ってくるなど、いろいろな整理がある。
- 古い制度を現代版にアップデートしていく必要があるという指摘も以前あったので、画一的に都道府県、市町村という検討でなく対応していただけたらありがたい。
- 委員の意見・提案のまとめ冒頭に、「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」と記載があるが、昨年の災害における被災地での対応等を鑑み、このような取組の必要性をより一層実感したため、記載ぶりを少し強化していただきたい。

## <避難生活の環境改善について>

- 「マンホールトイレを増やすべき」と記載があるが、被災地で見るとマンホールトイレは、簡易的で、使うと不衛生かつ冷たい印象があり、高齢者、障害者にはあまり優しくないというイメージがある。それ以外に高齢者・障害者が使いやすい商品もあり、これらを併記する、写真を載せるなどする必要があるのではないか。あえてマンホールトイレの普及と記載した背景は何か。（国交省の予算（一時避難場所整備緊急促進事業）にもマンホールトイレと明記）  
⇒（内閣府）委員の意見・提案のまとめに、「マンホールトイレ」は個別に明記してはいるが、まず携帯トイレや簡易トイレの備蓄で対応し、その次に、マンホールトイレの整備等、事前に整備できるものに対応する、こうしたことを複合して進めることで、しっかりとトイレの数を確保しよう、というもの。必ずしもマンホールトイレだけを進めるということではない。民間企業と協定を結んで、例えばトイレカーを派遣してもらい、トイレトレーラーを事前にクラウドファンディングで用意して、それを融通し合うといった先進的な取組を進められており、ここに書いてあるもの以外のものを必ずしも排除するという趣旨ではない。先進的に取り組んでいる事例を、引き続き実態調査、事例収集して展開していきたい。引き続きこんな事例もあるというのを先生からいただければ、それを参考にしながら進めていきたい。
- トイレの環境改善に関して、記載の順番は、「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」の部

分を、パラグラフの前にもってきた方がよいかもしれない。また、委員からの指摘がある商品など、高齢者・障害者にとって使い易いものもあると思う。

○在宅避難者への支援に関し、「トイレや食事の確保を進め、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」「アウトリーチ支援を進めていくことが必要ではないか」との記載があるが、このような方々にアセスメントを実施するときは、何を誰が聞きとってくるのかなどを、しっかりと考えないといけない。

○「避難生活の環境改善」について、ここは医療の立場として重要だが、「時代に即した避難所の生活環境の充実を図っていくことが必要」と記載した割には、トイレ、食事、寝床など、現状とほとんど変わっていないと感じる。

- ・マンホールトイレの件は、前回会議でも指摘があったが、トイレにしてもバスの検診車のようなしっかりと環境が守られるものも開発されている。
- ・食事も、キッチンカーやバイキング方式などが世界で行われている。現状を記載するのではなく、さらに発展的な形での内容の記載が必要ではないか。
- ・寝床については、建築関係の大学の先生といろいろな開発をしており、軽くて簡単に個室を作れるようなものの研究が進んでいる。

時代に即したという割にはまだまだ被災者が我慢せざるを得ない構造があるような印象を持ったので、もう少し前向き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、トイレや食事の確保を進め、在宅避難者が～」の箇所に関して、内水氾濫では発災直後は避難所に逃げるが、水が引いて、見た目が大丈夫になれば家に戻っていくため、避難所がクローズする。しかし、家に帰ったら、かなり深刻な問題を抱えていることに気づくという状況。避難所から人がいなくなったから避難所の機能の必要がないという考え方を見直す必要があるのではないか。また、寝る場所というのは重要なので、「トイレや食事」に加え、寝床も含めて記入していただきたい。

○当面検討すべき事項の対応方針として、救助費の基準単価について記載があるが、今、物価が上がっていることも考えると、中長期にわたる避難生活では、食費で困る部分もあるため、財源を柔軟に考えていく必要があるのではないか。

○災害関連死は圧倒的に在宅避難のほうが多い。在宅避難で困っている人が多いというような実情を考えると、避難所、避難所外も含め、避難生活の環境改善を考えていく必要があるのではないか。

○在宅避難者の状況の把握、心身のケアが重要と考えている。その中では、平時からの地域のつながりを大切にして、防災力の向上に努めていくべきだと考える。

#### <災害ケースマネジメントについて>

○平時からの福祉と連携において、災害ケースマネジメントの手引書等で整理をす

ると書かれているところが幾つかあるが、手引書についてはどのような状況か。  
⇒（内閣府）この場とは別の検討会において検討を進めているところ。手引書を公表した際には、またこの場で御報告させていただく。

- （災害ケースマネジメントの手引書作成検討会の委員をしているが）手引書について、非常に魂の入ったよいものができてきたと思う。発災直後のアウトリーチや、福祉サービスの利用援助などの財源や仕組みづくりの部分については、災害救助法で対応すべき時期にあたるため継続的に検討いただきたい。
- 地震や令和2年7月豪雨災害の際に災害ケースマネジメントを実践したが、できている自治体とできていない自治体があった。できていないところには、県から市町村に出向いて、アウトリーチのような形で支援をしたので、その効果等を後々検証できるように記録として残しておきたい。

#### <平時の福祉施策との連携について>

- 平時の仕組みを災害時にシームレスに活用すると記載があったが、これはとてもありがたい。今後の検討になると思うが、どのようにシームレスに活用していくのかというところの具体的な仕組みや財源の話は検討する必要があるのではないかな。
- 平時と災害時をつなぐシームレスな仕組みは大事である。例えば地域福祉計画において平常時から災害時のことを考えてもらうように記載する、あるいは重層的支援体制整備事業の中でワンストップ的な対応を災害時にも考えるような方向性が必要と思う。また、DWA Tに関し、実際に誰が被災者を支援するのかということ考えると、被災直後のみならず、その後のフェーズの被災者支援の制度を知っている人が支援をしなければ、困っているということのみが分かっても、その後の適切な支援につながっていかないという点がある。その辺りで厚生労働省の力が必要であると思うがどうか。  
⇒（厚生労働省）重層的支援体制整備事業に関して、平時と災害時をつなぐシームレスな関係を持つということは、現在作成中の災害ケースマネジメントの手引書の中でも、その重要性を記載することで調整している。手引き完成後は周知・徹底していきたい。
- 災害の話については、平時から福祉の支援を受けている人々に加え、新たに支援を必要とする人が増大するため、支援ニーズの増大に対してどう対処するか具体的に考えていく必要があるのではないかな。重層的支援体制整備事業についても同様に、災害発生時に相談支援関係者も被災している中で、具体的に増大している支援ニーズにどう対応するのかということを考えていく必要があるのではないかな。

### <住まいの確保・改善について>

○仮設住宅は、2年3か月を超えると1年ごとに延長されるが、直前（東日本大震では、大体1か月前～2か月前）になってから被災者に知らされるのが実態。いろいろな選択肢があって見通しを立てられるべきという一番重要な原則から外れた運用となっており、大きな災害については事前に期間を延長しておくということもあり得るのではないかと。必ずしも法令レベルでということではなく、そのようなことをしなければならぬと伝えていただければと思う。

⇒（内閣府）近年の災害では、遅くとも半年前には被災者に通知しており、そのような事実はないと理解している。引き続き注視するが、県においては、それより早い段階から被災者の意向や周辺状況を把握し、きめ細かくスケジュールを逆算して国と延長の可否について協議をしている。

⇒住宅部局は確実に半年前に延長の可否について分かっているのは間違いないので、それが住宅部局と福祉部局の間や、市町村レベル、県レベルで連携が取れていないために被災者まで伝わっていないのではないかと。

⇒当県の場合は、先ほど内閣府から話があった通り、半年前には国に延長の同意をもらって、市町村へ通知を出しているし、延長の可否を判断するためにも、被災者と面談を行っている。基本的には半年前にはそれぞれの被災者に情報として伝わっていると理解している。

○応急修理制度や仮設住宅への入居の際、引っ越し費用が捻出できないため、仮設住宅の入居を諦めているという人もいようだ。こうした場合、家の仮復旧という形で、民間のNPO等がコンパネで養生したりなど、何とか生きられる環境をそこに整えている。このような状況も、特に要配慮者世帯、生活困窮世帯に見られたので、こうした問題を捉える必要があると思う。

○仮設住宅をはじめとする応急的住まいのときの深掘りが弱いと思う。困窮者支援においては、ハウジングファーストという概念があるが、まずは住まいを確保して生活の基盤をつくり、そこから生活再建していくということが重要。

○役所に行けばブルーシートをもらえるということ、災害救助の趣旨と違って来るため、応急修理も含めて、制度の趣旨と現実の運用が乖離しないように注意していただきたい。

### <多様な主体による被災者支援の充実について>

○「ブルーシートの展張以外の災害救助につい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」と記載がある。災害ボランティアセンターについては一部費用は対象となっているが、躊躇せずに早期に災害ボランティアセンターを設置するためには、設置に係る賃借料や整備費等の基盤整備に係る費用の確保について検討いただきたい。

- ワンストップ相談窓口と被災者支援センターの関係性についてはどう考えているのか、一度整理する必要があるのではないか。
- 超高齢社会で、昔は自分たちでできたことがほとんどできない状態になっている方々が増えている。地域も希薄化しているので、今までは地域で助け合ってやってきたものがなかなかできなくなっている。それをコロナ禍がますます顕著にしている。このような時代背景の中で、「助けて」と声をあげられない人を救うための方法や対応する人材まで言及した上でアセスメントをして、この方々を発見するところから議論しないといけない。(その際は災害ボランティアセンターやDWA Tとどう連携するかも考える必要もあるのではないか)

### <その他>

- 「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」と記載があるが、保健師だけでなく、ケアマネジャー、相談支援専門員などの福祉関係者からの助言を受けられるようなサポートも必要ではないか。
- 「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」と記載があるが、必要な支援は決して贅沢ではない。安心して健康状態を守れるようにしなければならないため、「贅沢に捉えられないよう考慮する」という文言は削除してよいのではないか。
- 「市町村の危機管理対応力を高める」とあるが、被災者の要望を、市町村や県、国まで引き上げてくれるワンストップ窓口と、それとは別に全体的に俯瞰して指導できるような第三者的機関があるとよいのではないか。
- 今般の台風第14号について、災害が発生するおそれがある段階での適用（災害救助法第2条第2項による適用）がされているが、災害救助法による支援として、避難所は設置できるが、職員人件費は出せないため、残業代などの扱いについて、自治体が困っていた。また、災害救助法を適用してしまったため、保険の求償もできず、自治体財政は非常に厳しかった。一方、躊躇せずに災害救助法を適用することも重要であるため、課題も含めて検討して欲しい。
- 「災害救助法の運用力の向上」という表現について、法が強調されすぎると、法が適用されない災害のときの救助が市町村により、十分にされないおそれがあると感じた。以前大災害があったときに、県が自治体にヒアリングをした際、「法の適用がないから何もしていない」といった回答もあったと聞いているため、注意すべき。
- 障害者の方の中には、旅行中、移動中の被災の心配をされる方がよくいると聞くので、交通事業者、観光地などへの必要な支援の周知もお願いしたい。
- 「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。」とあるが、この議論で終わりではなく、施策へつなげるための課題を整理してもらいたい。

- 日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震なども想定すると、厳冬期に大規模災害が起こった場合には、極寒の中で人の命を守る対策もこれから考えていかなければならない。特に、今年度の大雪の被害状況を見ても、厳冬期でのストーブの備蓄ということも今後は考えていかなければならない。
- 共助は被災者支援において重要な役割を果たしている一方、地域自治組織である町内会、自治会、自主防災組織などは、いずれも住民の任意参加の組織となっており、そこに入らない方や退会してしまう方がいるという問題がある。こうした方に対して、地域がサポートの提供を躊躇する事例や、地域から孤立している方への支援が行き届きにくいという実態があり、こうした課題について、今後検討しなければならないと思う。
- 対応については、ガイドラインの改定や説明会の実施等という方針のものも多いが、自治体職員がいつでも見られるようにeラーニングを通じた研修なども入れると、さらに具体化できると考える。

以上