



内閣府（防災担当）

被災者支援のあり方検討会（第7回）

議事要旨について

1. 日 時

令和5年11月14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、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令和6年度予算概算要求及び令和5年度補正予算案の内容について

（2）被災者支援に関連する取組状況の情報提供・議論について

（3）その他

4. 議事要旨

議題に入る前に、令和5年梅雨前線による大雨、令和5年台風第6号、令和5年台風第7号及び令和5年台風第13号に対する現地での支援について、各委員から報告された主な内容は以下の通り。

（各市の状況）

- 福岡県久留米市、福島県いわき市は、まだ生活の立て直しに時間がかかる。
- 秋田県秋田市は、高齢者が多く、急激に寒くなって大変な状況で、暖房器具などの準備を官民連携で進めている。

（災害中間支援組織）

- 被災状況、支援のニーズ等について、災害中間支援組織がないと県域の俯瞰的

な状況を各ボランティア団体と情報共有できないため、官民の連携を強化し、災害中間支援組織の設置を推進していく必要がある。

（各団体の活動）

- レスキューストックヤードは、5月5日の地震について、石川県珠洲市の支援を継続している。
- 日本赤十字社の上半期の救護の対応については次の通り。
 - ・ 令和5年奥能登地震では、職員を派遣し、保健所の支援として、在宅の被災者宅を回った。また、救援物資を配付や義援金の募集のほか、赤十字ボランティアが救援物資の搬送、ボランティアセンターの運営支援を実施した。
 - ・ 令和5年6月29日から的大雨による災害及び令和5年7月7日から的大雨による災害では、多くの職員派遣を実施した。そのうち、秋田県では、秋田市の避難所のアセスメントを実施し、行政に伝達した。また、救援物資の配付、義援金の募集を実施した。
 - ・ 令和5年台風第6号及び第7号に伴う災害では、避難所や地域のアセスメントを実施したほか、同様に救援物資の配付、義援金の募集などを実施した。

（被災者生活再建支援金）

- 半年以上が経過したが、被災者生活再建支援金の申請が完了していない方がおり、概ね申請を完了した方が7割程度。

（応急修理制度）

- 応急修理制度の利用が全体の4割にとどまっており、その理由を聞くと、大工、工務店がなかなかつかまらないこともあるが、応急修理制度がどの範囲まで適用できるのか大工等と相談・見積りを取って申請するといった作業が、大工の高齢化もあり、煩雑で対応が難しいことがある。

（地域支え合いセンター）

- 地域支え合いセンターのサポート業務について、社会福祉協議会の再委託先として、石川県の精神福祉士協会と、生活相談支援員協会がその一部を担うこととなった。社会福祉法人等ではなく、専門職の協会が業務を担う点で新しい動きといえる。

（災害ボランティアセンター）

- 災害ボランティアセンターの開設状況を整理すると、今年度は44市町村で開設されており、現在も開設中なのは福島県いわき市、愛知県豊川市、佐賀県佐賀市。

一方で、秋田市は10月16日、久留米市は10月31日に閉所したが、フェーズが変わってきており、今後の支援が課題。

(1) 被災者支援に関連する令和6年度予算概算要求及び令和5年度補正予算案の内容について

各委員からの主な意見は以下のとおり。

(DMAT・DPAT等活動支援事業)

- DMAT・DPAT等活動支援事業について、災害支援ナースも対象に加わるということだが、長期に活動するのであれば、例えば、DMATや避難生活支援・防災人材育成エコシステムの人材育成等に関わる方との連携などがあると良い。
→(厚生労働省)災害支援ナースについて、DMAT・DPATにもある程度共通するが、具体的な活動時期は、急性期に限らず、災害ごとに異なると認識している。DMAT等との連携の必要性は認識している。

(被災高齢者等把握事業、被災者見守り・相談支援等事業)

- 被災高齢者等把握事業について、地震のあった石川県珠洲市も、活用を検討していたが、2分の1負担や事務の内容が分からないことから、事業の積極的な活用に躊躇する状況だった。市町村がこうした躊躇感を一歩乗り越えるために、どういった情報提供やサポートが必要なのかを合わせて検討いただきたい。
→(厚生労働省)高齢者等把握事業については、主に委託で行われており、報告や契約といった事務は発生する。また、事業実施にあたり、支援を行った世帯数などのデータ整理を行うよう依頼している。必要な際に、適切に本事業を活用することは重要と考えており、自治体の意見も踏まえながら、どのような工夫ができるか考えていきたい。
- 被災高齢者等把握事業について、水害では避難所の閉鎖も早く、去年の静岡の例では、2週間後によりやく被災した家を把握したことがあった。今年秋田の例でも言えることだが、誰が被災しているかという被災者台帳を作成する中で、非常に大事な事業であり、被災高齢者等の解釈を柔軟に行い、被災地域の全体を見ていくことで、早期かつ適切な被災者台帳の作成につながるのではないかと。
- 被災高齢者等把握事業について、水害など、被災者が見えにくい災害のときほど、やるべき。浸水被害があるか分からず、ボランティアもほとんど来ない状況では、被災者の把握が漏れてしまうことが考えられるが、本事業が2分の1負担であり、行うべき時ほど負担が重い、逆ざやのような状況は解消すべき。
- 罹災証明書の発行により被災者の把握は進むが、迅速な対応のためには被災高齢者等把握事業の積極的な活用が重要。この活用実績は、令和4年度では石川県で

411、熊本で909ということだが、今年度、多くの災害が発生した中で、本当に活用されているのか。

→（厚生労働省）令和5年度については、各自治体に事業の実施について案内をしているが、現状は自治体から事業実施について協議ができていない状況。しかし、必要の際に、適切に活用いただくことが重要であり、どのような工夫ができるか、引き続き検討したい。

○ 被災高齢者等把握事業を市町村にしっかりと周知するとともに、特定非常災害における補助率が10分の10であり、それ以外の場合は2分の1であることも将来的には見直し、被災者把握の重要なツールとして、もっと活用すべき。NPOやボランティアセンターの活動は点から対応していく場合が多く、面で被災地を見て、官民で情報を突合し、むれやむらを無くすきっかけとしての事業であり、この事業がしっかりと動く方策を工夫できないか。

○ 被災高齢者等把握事業について、福祉の人材だけではマンパワー不足であり、事業を担う人がいない状況とならないために、都道府県域で、事業の周知やマンパワーの確保のための人材養成なども行う必要があるのではないかと。また、単なる声かけだけではなく、困っている方を発見することは難しいため、どのようにヒアリングをすべきか、といったことを加味した制度なると良い。

○ 被災高齢者等把握事業については、本検討会でも何度も、非常に使いづらい、市町村の2分の1負担が重いという指摘があり、支援の届かない被災者をつくらないという目的に対し、令和5年度の災害でも全く活用されていないため、厚生労働省において、検討をさらに深めていただきたい。

○ 被災者見守り・相談支援事業について、市町村は活用を躊躇しており、2分の1負担の他にも、手続や予算確保の負担もあり、市町村をサポートができる体制づくりが必要。

○ 被災高齢者等把握事業や被災者見守り・相談支援等事業については、熊本地震あたりから状況が変わっておらず、都道府県の担当者が制度を十分に認識しておらず、活用を検討するにもハードルがいくつもあり、採用されない自治体が多い。

○ 被災高齢者等把握事業や被災者見守り・相談支援等事業については、重層的支援体制整備に積極的な自治体は、理解が早く活用に向きなところが多い。例えば宇和島市がいい例である。法的にも、重層的支援体制整備事業との関連なども明確にして、より積極的に被害者支援体制整備を平時から行う手法として考えていただきたい。

→（厚生労働省）被災高齢者等把握事業について、予算は一定の制約があるものの、どのような工夫ができるか考えていきたい。

→（厚生労働省）重層的支援体制整備事業について、9月8日に防災と福祉の連携について市町村向けのセミナーを開催したところだが、引き続き、重層的支援体

制整備事業において災害ケースマネジメントなどを活用し、連携して防災の取組を進めていきたい。

（災害時の福祉）

- 費用支弁について、例えばDMATの場合、災害救助法で費用支弁がなされるが、福祉の分野では安定した仕組みがない。保健医療福祉調整本部が活動するのに費用支弁が明確でないのはアンバランスである。災害時には費用支弁すると、例えば災害救助法に位置づけるなどという議論は継続して行う必要があり、できるだけ早く改正をして、災害ケースマネジメントを進められるようにすることが非常に大事。
- 日本災害看護学会は珠洲市において見守り相談、困難ケースへのケースマネジメントを実施しているが、生活困窮者、社会的に孤立状態にある方がさらに厳しい状況になっており、家によっては、応急修理制度や保険による修理も限界がある。住宅再建と福祉との連携は非常に重要であり、困難な事例を積み上げ、今後の対策を考えることが喫緊の課題。

（災害ケースマネジメント）

- アルコール依存の方、死にたいと言う方、突然倒れる方など、心配な状況が現状としてある。一人一人にどこまで寄り添っていくのか、総合的に考えないと状況が改善されないままになってしまう。災害ケースマネジメントは、防災基本計画に盛り込まれたものの、鳥取県も条例に入れたように、積極的にどうすれば進むか、対策を考えるべき。
- （内閣府）災害ケースマネジメントについては、昨年、手引書を作成し、今年、全国的に様々な啓発などを実施している。全国で取組状況に差がある状況だが、鳥取県など、先進的な自治体などの例を情報収集、分析し、積極的な取組の参考とするとともに、取組を広げられるようにしたい。

（２）被災者支援に関連する取組状況の情報提供・議論について

各委員からの主な意見は以下のとおり。

（災害救助法の適用）

- 災害救助法について、４号基準の適用基準として災害対策本部の設置があるが、風水害時は市町村の災害対策本部が設置されていない例がみられる。これは水防体制が「警戒体制」や「注意体制」により、段階的に職員を参集させ対応を行う体制となっており、そこから災害対策本部設置に切り替わらない場合がある。こうし

た場合に、どのように適用に持っていくのか。その背景にある警戒レベル、警戒参集などの参集基準が、災害対策本部設置基準と一致していないものがあるため、その統合を検討すべき。

→（内閣府）災害対策本部の設置は4号基準の適用に対する1つの要件として設定している。考え方としては、災害救助法を適用するということは、国の支援（国費）が入る形になるため、自治体でも、災害対応にしかるべき体制を整えた上で対応することが望ましいと考え、こうした基準としている。基本的に、これまで災害救助法が適用された災害においては、自治体において災害対策本部が設置されてきたものと考えている。一方、災害対策本部にどう移行するかなど、自治体とも今後の対策、対応について、意見交換しながら、前進できるよう努めていきたい。

- 災害救助法の迅速な適用について、今年6月の愛知県での対応も課題がある。市町村や県の担当者は、災害救助法の適用という大きな災害なのかどうか微妙で、小さく見る傾向があるのか、大げさにしたくないのか、躊躇してしまうことがあるようで、市町村の庁内の中での壁が一つある。また、県とのやりとりが、もう一つの壁になる。そのため、国が通知を出したことは、判断する条件を整えたことになる。

- 災害救助法が適用された場合、住宅の応急修理制度（70万6千円）等の制度が連動して活用可能となることや、適用を積極的に行うべきであるということを、市町村に周知すべき。

→（内閣府）災害救助法やその他の被災者支援の仕組みについて、自治体職員によく理解いただくことが重要であり、毎年、研修会など様々な機会を通じて説明している。引き続き、自治体職員への効率的な情報提供のあり方について検討してまいりたい。

- 災害救助法適用に関し、4号基準についてわかりやすく通知したことは前進。一方で、災害救助法の適用は、応急修理制度以外にも被災者支援制度のトリガーとなることが多くあり、災害救助法の適用は被災者支援においてウエートが大きいことを理解した上で適用の判断がなされていないことが問題。むしろ求償の事務が非常に面倒であり、災害対策費用保険を選択する自治体もあると聞いている。様々な被災者支援とひもづいているということも、通知の中に加え、それも踏まえて判断できる状況にすべき。

（在宅避難、D24H）

- 保健医療調整本部のD24Hというシステムについて、今後、在宅や車中泊の被災者の情報把握につながるよう、また、例えば避難生活支援・防災人材育成エコシステムの資格を持つコーディネーターであれば使えるようにするなど検討すべき。

- （厚生労働省）D24Hについては、医療施設、福祉施設、避難所等にいる避難者をターゲットにシステムを構築しており、在宅避難者の把握を直接行うシステムとして構築はされていない。ただし、今後、機能拡充していく際に、車中泊などもターゲットとする考えはある。また、民間の団体が使えるかどうかという点については、国、都道府県、DMAT・DPAT等をメインターゲットとして、こういった情報をそのチームにつなげ、使えるのかということを整理することを考えており、どこまで広げるべきかということはこれからの議論と考えている。
- 熊本地震でも、災害関連死は在宅が一番多く、病院、福祉施設と続き、避難所は、逆に目が届いているため少ない。関連死を防ぐためであれば、やはり在宅をD24Hのターゲットにぜひ入れられるように、制度設計をすべき。
- D24Hについて、ボランティアセンターやNP0は多くの情報を持っているが、うまく連携し、そうした情報を入れる必要がある。施策として官民連携を掲げているが、NP0などの団体は、仕組み上、いまだに蚊帳の外であり、民間との連携に着目して工夫してほしい。また、実際にはこうした仕組みがあっても、市町村の担当者が活用できるかという視点も必要。仕組みのシステム化と同時に、市町村側のキーパーソンも把握するなど、市町村と民間との連携がスムーズとなるよう、市町村側の対応の強化も今後の検討課題とすべき。
- 指定避難所外の人への対応について、拠点を充実させる提案もあったが、指定避難所を後付けで指定できることになっていることを知らない市町村の職員が多く、実際に後で指定した場合の行政の負担、被災者にとって何が変わるのかなどの質問を自治体から受けるケースもあり、そうした理解も含めて、在宅の人への対応を検討すべき。
- （内閣府）避難所に関する説明会を行っているところだが、引き続き、制度理解に取り組んでいきたい。
- 内水氾濫の場合に、在宅避難や車中泊が増えている印象があり、首都直下地震、南海トラフのような大地震の際にも、在宅避難、車中泊、県外への広域避難など、個人の状況の把握といったやりとりなどをマンパワーだけで行うことは無理で、ICTを通じた個人情報のやりとりを行えるようにすべき。また、避難所以外への支援にかかる費用が災害救助法に基づく救助とならないことはおかしいので、その辺りの費用支弁が可能となる制度の見直しも行うべき。
- （内閣府）災害救助法が適用されると、同法に基づく支援メニューが受けられることとなるが、同法以外にも、様々な被災者支援策の発動要件となっているケースが多々あり、そうしたことも含めてトータルで災害救助法を適用するか否かを判断いただくことが、非常に重要である。自治体職員の皆様との関係では、平時からの情報共有、情報認識が重要と考えており、引き続き、そうした観点で施策を考えていきたい。

→（内閣府）在宅避難などの場合に、どのように個人の状況の把握を行うかといった課題については、引き続き検討していきたい。

- 障害があると、障害理解が不十分なために、例えば、発達障害の方、精神障害の方、移動が困難であるために在宅で生活しなければならない方など、地域の人とのつながりがうまくいかない人もいるため、在宅の避難について検討することは重要。障害当事者団体として発信することができるのは、障害理解、場合によっては手話など聴覚障害や視覚障害の方のコミュニケーションに関する情報であり、検討の中で、障害者団体として果たせる役割も指摘いただくと良い。

（避難生活支援・防災人材育成エコシステム）

- 避難生活支援・防災人材育成エコシステムによる避難所の研修も順調に進んでいるが、避難所関係担当者の全国説明会を行うときは、本検討会の委員や、エコシステムの検討委員にも、オブザーバー参加などで連携すると良い。

→（内閣府）今回は初めての研修ということで、避難生活担当で示しているガイドラインなどの説明を中心にしているが、さまざまな関係のトピックなども紹介できるように、来年度以降も検討していきたい。

→（内閣府）エコシステムの研修について、現在行っているリーダーサポーター研修は、まだ第1フェーズ。この先に、上位であるアドバイザーという資格制度、そして、様々な専門分野の資格者をつないでいくための専門コーディネーターの育成が目標。この第2フェーズのアドバイザー、専門コーディネーターの検討に着手したところであり、こういった専門資格の災害支援に関わる方々と、いかに連携していくか、検討したい。

- 避難生活支援・防災人材育成エコシステムの避難生活リーダーサポーター研修について、支援が必要な人に早く気づくこと、課題改善の力をつけること、対応できる人につなぐことの3つの力を高めることを目的にしているので、避難所で一緒に活動するDMATや、保健医療福祉調整本部に関わる人に対し、養成している人材がいることを知ってもらう機会を作ることができれば良い。

（自治体職員の運用力強化）

- 情報を受け取る市町村が、官民連携に疎い、人事異動があるなど、ネックになっている場合がある。また、災害救助法の適用に関し、災害対策本部の設置を行うことなど、様々なところで自治体職員の運用力というのをどう高めるかということは、制度的な課題かもしれない。
- 制度運用について、命に関わるケース、先の支援につながらないケースなど、緊急性が高いところでうまくいっていないことが明らかになってきている。例えば、そこをサポートするリエゾンを県の中に養成するような事業を国が行うというこ

とは既に考えられているのか。

→（内閣府）市町村や都道府県の職員育成は大きな政策テーマであり、例えば、ご指摘のように、県の中に災害対応のエキスパートを育成して、何か起これば常に対応できる状況を作るとは理想的であるが、人事異動などもあるなど、課題も多いのが実態。人材の派遣という点では、国も災害の状況等に応じて、職員を現地に派遣し、必要な支援を行っている。例えば、今年の例でいえば、秋田市において、罹災証明書の交付が遅滞気味であったことから、内閣府から職員を派遣し、被害認定調査の体制確保、応援職員の導入に向けた調整などの支援を行った。ただ、こうした取組は、災害の状況等に応じて随時行っているものであり、国職員のリソースの問題があるのも事実。どうすればうまく現場が動いていくか、考えていきたい。

（情報発信）

○ 災害が起きた直後の状況は、比較的内閣府から情報が出ているものの、その後どういう状況になっているのか、補完的な情報があまりなく、議論が難しい。例えば、高齢者等把握支援事業、見守り相談支援事業に関する実績の議論はされたが、仮設住宅を含め、その後の客観的な情報があれば議論がしやすい。

（大都市部における被災者支援のあり方）

○ これまで、近年の風水害、地震災害、東日本大震災の教訓を踏まえ、被災者がいかに困難な状況に陥っているかということについて議論・提案し、政府からも各制度について情報提供がされたところ。しかし、南海トラフ巨大地震、首都直下地震のような桁外れの災害が発生した場合に、被災者支援の在り方が、この応用で対応できるかについて、非常に大きな問題意識がある。例えば、法制度については、空白の部分、不十分な部分、運用がうまくできていない部分がある。大都市部ではマンションに居住する人が圧倒的に多く、これまでの災害では、揺れが大きい、余震が多いという理由で避難所や車中泊を選ぶ人が多かった。東京、大阪、名古屋のような大都市で、そうしたマンションに住んでいる方々の被災者支援はどう考えるべきか。自治体が用意しているマンホールトイレも仮設トイレもすべて1階にあり、深夜に高齢者や女性がトイレまで来られるのか。大都市を襲った災害に、阪神・淡路大震災があるが、当時と比べると、75歳以上の方は約3倍に増え、近所付き合いも、当時は4割以上が親しい付き合いであったのが、今では1割以下になっている。世帯構成も単身世帯が一番多くなるなど、脆弱性が高まった社会となっている。そうした中、大都市部における被災者支援の在り方というのも課題ではないか。課題は多いが、一歩ずつ積み重ねていく必要がある。

(3) その他
特になし。

以 上