

災害法制における福祉の位置づけと その他の被災者支援の検討課題についての私案

大阪公立大学 大学院文学研究科・文学部 地理学教室 准教授
菅野 拓

2024年7月25日

内閣府「被災者支援のあり方検討会（第8回）」

2024年1月1日の能登半島地震の被害様相 熊本地震をはるかに超える規模、困難な支援オペレーション

■ 厳寒期の避難生活

- 災害関連死増大の懸念
- 見通しが立たない中での避難生活

■ 長期化し把握が困難になる広域避難

- 県南部や県外への1.5次避難(トリアージ)や2次避難
 - 多数の「みなし仮設」と遅れて建つ半島部のプレハブ仮設住宅
- 人口減少局面で持続可能な支援・復旧メニューの少なさ



1. 能登半島地震の課題と継続する被災者支援の混乱

少子高齢化した社会における災害時の広域避難とケア、人口減少局面での支援・復旧メニュー

■ 広域避難

- 貧弱な広域避難の法規定（災対法 第六十一条の四～第六十一条の八）
- 広域型の被災者台帳の未整備
- 被災者からのICTを通じた情報発信手法の未整備

■ ケア

- 災害救助法に福祉の規定がない
- 社会保障に被災者支援の規定がほとんどない
- 未だ脆弱な災害派遣福祉チーム（DWAT/DCAT）
- 在宅避難者把握のための体制の平時からの未整備

■ 広域避難・ケア共通

- 被災者支援（災害ケースマネジメント）体制の平時からの未整備

■ 人口減少局面での支援・復旧メニュー

- 被災地での緊急的な雇用創出、多様な恒久住宅供給手法、持続可能性の観点からの復旧事業選択

1. 能登半島地震の課題と継続する被災者支援の混乱

高度成長したはずなのに被災者支援は混乱し続ける



1930年の北伊豆地震の避難所

毎日フォトバンクより提供

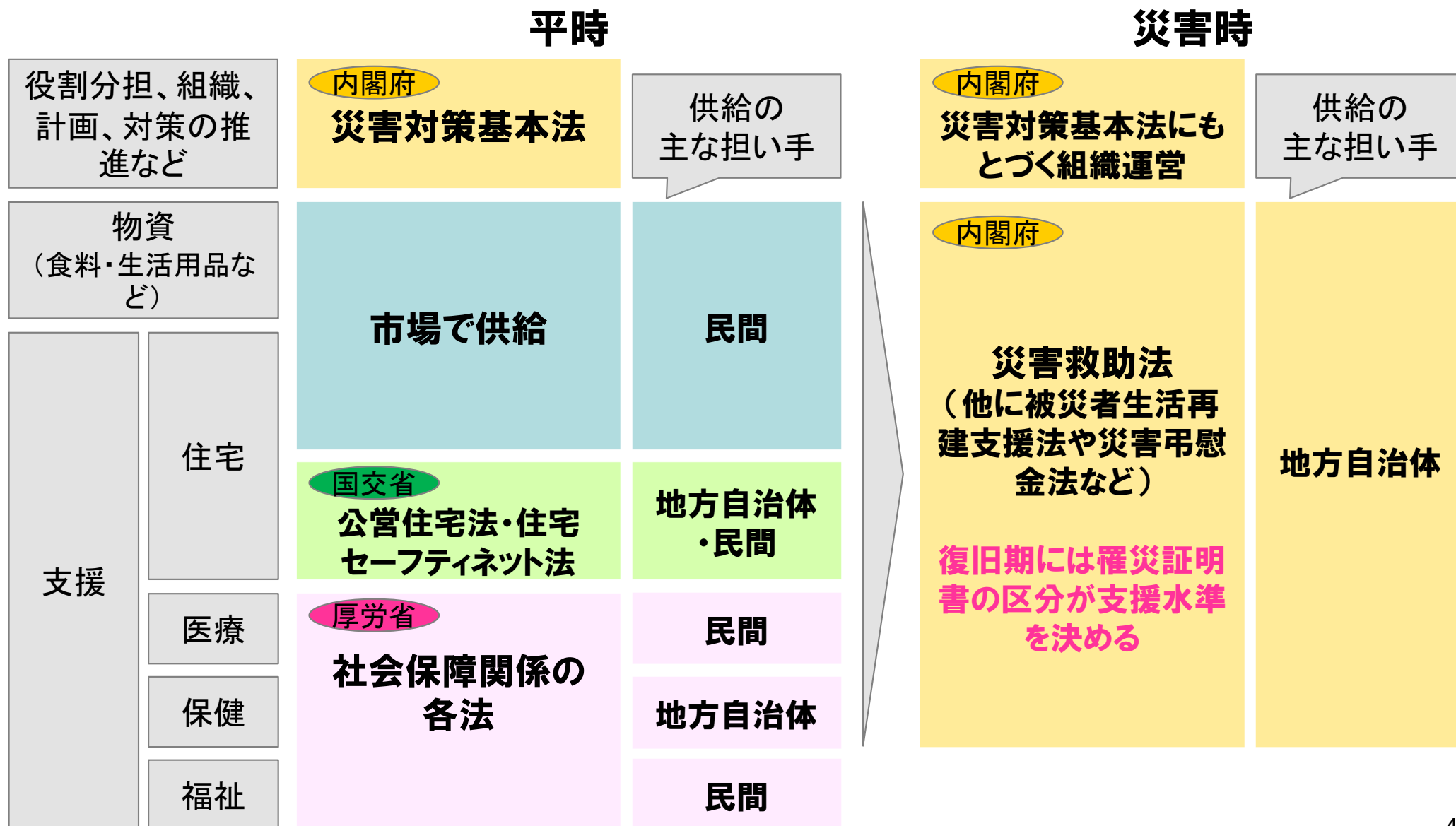


**2016年の熊本地震の
避難所**

松川杏寧氏より提供

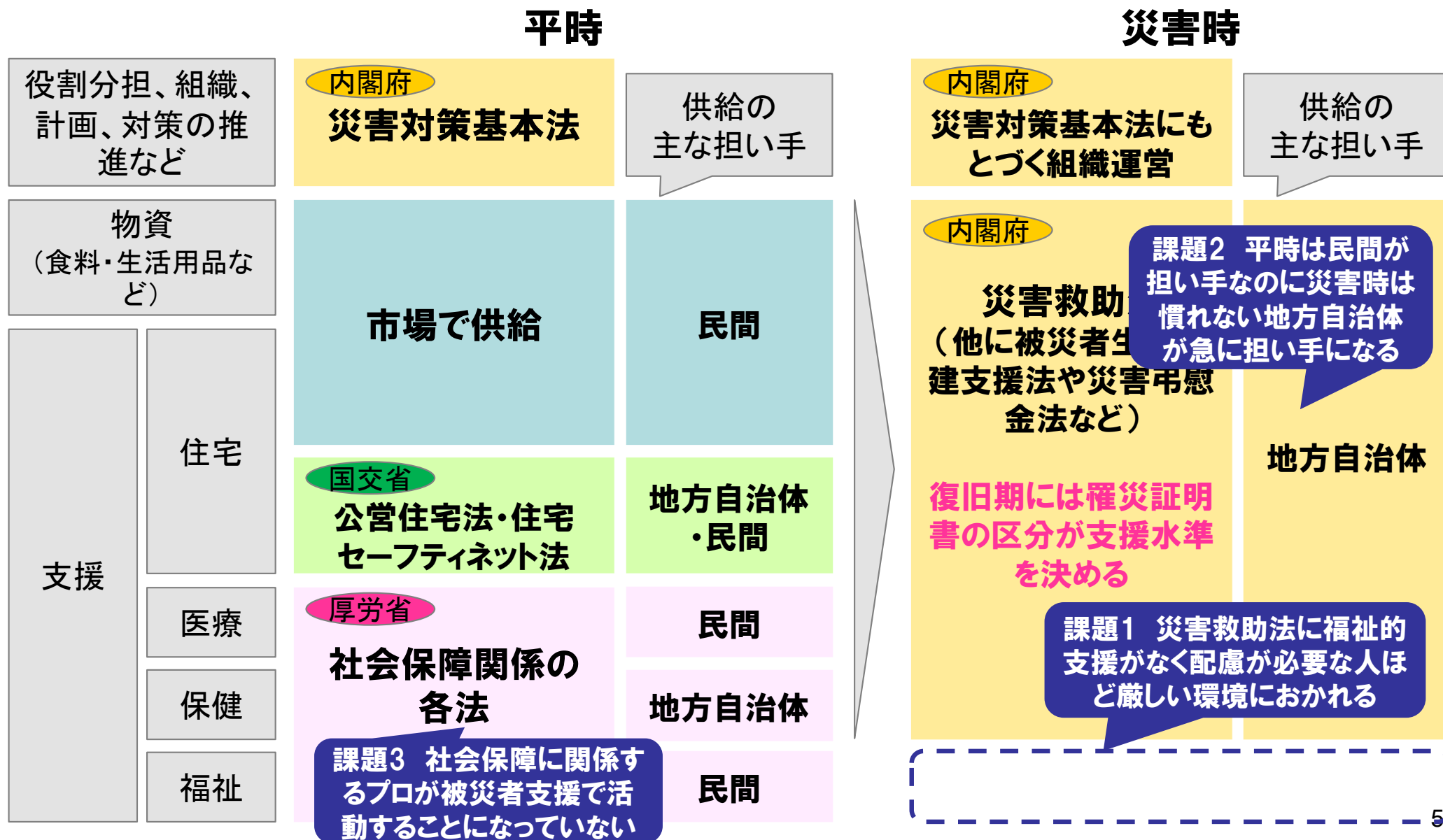
2. 現在の被災者支援の構造

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手



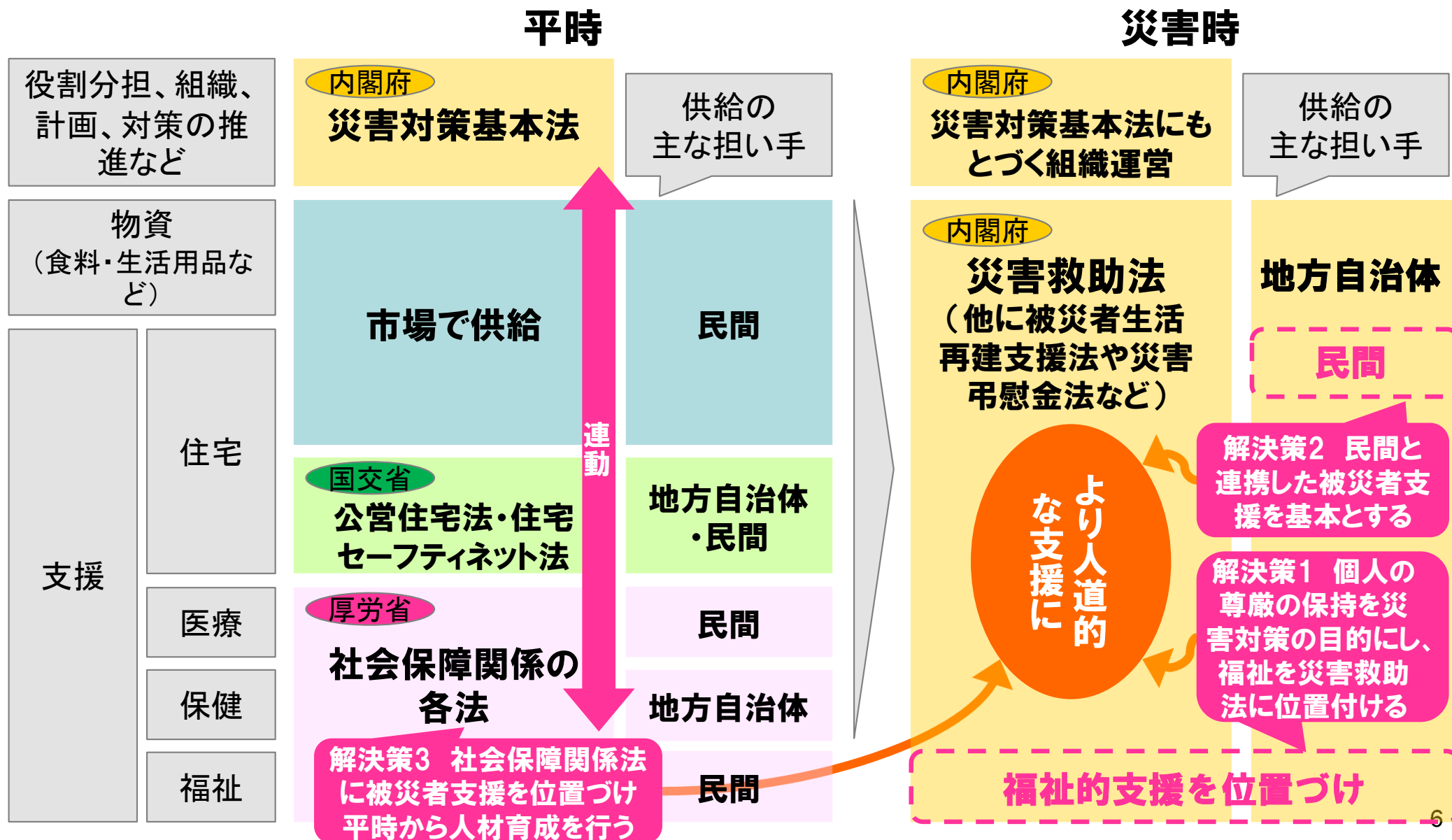
3. 構造的課題

社会的課題としての災害の特徴は「ある地域にたまにしか来ない」：平時に民間が関与＝行政が慣れない財の供給で混乱



4. 解決のための基本的考え方

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手のあるべき姿：餅は餅屋の災害対応



5. 災害法制における福祉の位置づけ私案

平時の体制整備は社会保障関係法、災害時は災害救助法で 災害ケースマネジメントを実施し、つなぎ先の増強は激甚法

社会福祉法などに災害ケースマネジメントの体制整備を位置づけるとともに、災害に備え平時から福祉サービスの量・質を増強し訓練すること

すべての段階の災害ケースマネジメントは災害救助法で実施(DWAT等による在宅被避難者への初期の訪問を含む)

つなぎ先として利用される各種相談支援や入所施設の需要増加や災害時特殊費用は激甚災害法の補助対象として位置づけ(入所施設の応援に入るDWAT等、外部支援者の費用は災害救助法で対応)

	平時 P.16	発災直後 ～避難所運営段階 P.33	避難所閉所検討 ～応急仮設住宅供与段階 P.56	応急仮設住宅 供与段階以降 P.101
被災者の生活		避難所	応急仮設住宅	災害公営住宅
		在宅避難		
支援体制等	実施体制の検討・構築(市町村内) P.17	支援関係機関、NPO等との連携		
	計画等への位置づけ P.28	人材確保・育成、研修実施 P.150		
		災害ボランティアセンター設置・運営		
		支援拠点の設置・運営		
		被災証明発行		
		被災者台帳作成・活用 P.145		
相談支援		アウトラーチ等 P.39	アウトラーチ等 P.60	アウトラーチ等 P.105
		○主な目的 ・応急的な対応が必要な被災者の発見及び状況の把握 ・生活再建に向けた支援情報の適切な周知(被災証明書の発行等) ○対象 ・避難所避難者、在宅避難者 →応急的な対応が必要な被災者については、医療や保健、福祉につなぎ、災害関連死を防止	○主な目的 ・住まいの再建、日常生活の自立にあたっての支援が必要な被災者の発見及び課題の把握 ○対象 ・当該災害の被災者(全数調査が望ましい) →アウトラーチで被災者の状況を把握し、得られた情報を精査・アセスメントを実施、支援が必要な者と課題を特定	○主な目的 ・継続的支援が必要な被災者に対する見守り・相談支援 ○対象 ・仮設住宅入居者、在宅被災者等 →アウトラーチで得られた情報を踏まえ、適宜アセスメントを見直し
		災害ケースマネジメント ケース会議 P.86	災害ケースマネジメント ケース会議 P.86	災害ケースマネジメント ケース会議 P.117
		※必要に応じて開催 ※応急的な対応が必要な被災者を医療、福祉等の支援につなぐことが重要	○目的 ・アウトラーチ、アセスメントの結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方針を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等	○目的 ・アウトラーチ結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方針を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等
		支援へのつなぎ等 P.95	支援へのつなぎ等 P.95	支援へのつなぎ等 P.129
		必要に応じて、適切な支援先へのつなぎ等支援を実施	・適切な支援先へのつなぎ等支援を実施 ・次の生活への移行等、避難所で生活する被災者への支援を実施	適切な支援先へのつなぎ等支援を実施 →行政内関連部局、支援関係機関、士業団体、NPO等
		災害ケースマネジメント 情報連携会議 P.50	災害ケースマネジメント 情報連携会議 P.85	災害ケースマネジメント 情報連携会議 P.116
		○目的 ・被災者支援の全体状況の共有、避難所運営や要対応者への対応状況、全体的な方針等の共有 ○参加者 ・行政内関連部局、災害ボランティアセンター、支援関係機関、NPO等	○目的 ・被災者支援の全体状況の共有、アウトラーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等	○目的 ・被災者支援の全体状況の共有、アウトラーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等

5. 災害法制における福祉の位置づけ私案

個人の尊厳の保持を災害対策の目的にし、福祉を災害救助法に位置付ける

1. 災害時に被災者の人権が尊重される状況とするため、災害対策基本法の目的として社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に並び、「個人の尊厳の保持」に資することを目的として規定すること。（災害対策基本法第一条関係）
2. 被災者が、誰一人取り残されることなく生活再建を実現するため、災害対策基本法の理念として、「すべての被災者が基本的人権を享有するかけがえない個人として尊重され、また、支援を受けられること」を規定すること。（災害対策基本法第二条の二関係）
3. 訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助や、介護その他の生活支援を中心に福祉サービスを救助の種類とすること。（災害救助法第四条関係）
4. 都道府県地域防災計画に訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助を中核とした被災者支援の実施を規定すること。（災害対策基本法第四十条関係）
5. 市町村地域防災計画に訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助を中核とした被災者支援の実施を規定すること。（災害対策基本法第四十二条関係）

5. 災害法制における福祉の位置づけ私案

民間と連携した被災者支援を基本とする

1. 国、地方公共団体及びその他の公共機関並びに民間組織の適切な役割分担及び相互の連携協力を災害対策の基本理念とすること。（災害対策基本法第二条の二第二項関係）
2. 国、地方公共団体及びその他の公共機関は、災害発生前から民間組織と適切な役割分担を取り決め、災害対応に至るまで連携に努めねばならないことを規定すること。（災害対策基本法第五条の三関係）

5. 災害法制における福祉の位置づけ私案

社会保障関係法に被災者支援を位置づけ平時から人材育成を行う

1. 災害発生時に、都道府県及び市町村が、社会福祉関係団体、NPO及び士業団体等の参画を得て、訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助を実施することを義務化するとともに、社会福祉法に定める包括的な支援体制の整備(第百六条の三)及び重層的支援体制整備事業(第百六条の四)と一体のものとして実施することを規定すること。(災害対策基本法第九十条の五関係)
2. 社会福祉法に定める重層的支援体制整備事業に災害対策基本法に定める訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助を規定すること。(社会福祉法第百六条の四関係)
3. 社会福祉法に定める市町村地域福祉計画に災害対策基本法に定める訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助にかかわる事項を規定すること。(社会福祉法第一百七条関係)
4. 社会福祉法に定める都道府県地域福祉支援計画に災害対策基本法に定める訪問型を含めた相談支援及び各種支援制度の利用援助にかかわる事項を規定すること。(社会福祉法第百八条関係)
5. 災害によって生じた生活困窮者などの相談需要やアウトリーチの増加および介護その他の生活支援サービスの増加に対応するため、生活困窮者自立支援法、介護保険法、障害者総合支援法などの福祉サービスを激甚災害法の補助対象とすること。(激甚災害法第二十六条(新設)関係)

6. それ以外の被災者支援の検討課題

罹災証明書の位置づけ見直し、住家の被害認定調査民間委任と簡素化、被災者台帳の社会保障関係台帳への事前統合

1. 罹災証明書の区分と被災者生活再建支援法を中心とした各種被災者支援制度を分離し、生活の困窮度・要援護の状況といった社会保障上の基準のなかの一要素として罹災証明書の区分を取り扱い、各種被災者支援制度を社会保障として取り扱うこと。なお、被災者生活再建支援法については、支給金額の合計額を減らしたり救済範囲を縮めたりすることなく受給の条件を見直すこと。（主に被災者生活再建支援法第二条および第三条関係）
2. 専門性を必ずしも有しない自治体職員や応援職員が住家の被害認定調査を実施することで他の業務が手薄になる現状を鑑み、被害認定調査の実施を、建築士や不動産鑑定士などの士業団体や、損害保険会社の連合会などに委任するとともに、資産への被害の観点から、再取得価格ベースで評価を行うこと。（災害対策基本法第九十条の二関係）
3. 現在被災市町村しか作成できない被災者台帳を被災前から作成可能とし、社会保障関係の台帳をベースとして作成すること。（災害対策基本法第九十条の三関係）

6. それ以外の被災者支援の検討課題

広域避難者が住民サービスを楽しむ台帳・法整備、緊急雇用、恒久住宅多様化、経営が必要なインフラの持続可能性

1. 都道府県外や市町村外の広域避難者に対応するため、現在被災市町村しか作成できない被災者台帳を被災前から国および都道府県でも作成可能とすること。（災害対策基本法第九十条の三関係）
2. 原発避難者特例法と同様の被災者関係の法整備を行い、どのような災害にあっても住民票を移すことなく避難先の住民サービスを楽しむようにすること。
3. 能登半島での地域労働市場の縮小を鑑み、例えば東日本大震災における緊急雇用創出事業のような、大規模災害時に迅速に実施可能な、雇用の創出自体を目的とする事業を支援メニュー化すること。
4. 国庫補助率が高い災害公営住宅が人口減少下であっても供給過剰となる現状を鑑み、住宅セーフティネット法における住宅確保要配慮者向け住宅の災害時活用や、民間ストック活用型の公営住宅への補助率の増加など、多様な恒久住宅供給手法を支援メニュー化すること。
5. 上述した災害公営住宅や上下水道など、地方自治体ごとに長期的経営が必要となる復旧事業は、人口維持もしくは増加を前提として設計されていることが多いため、循環型や小規模多機能化など、人口減少下でも自治体財政の健全性を保てる復旧事業をメニュー化し、持続可能性の観点から復旧事業を選択できるようにすること。