

避難生活の環境変化に対応した支援の実施に関する検討会（第2回）への意見

大阪公立大学 菅野 拓

①場所（避難所）から人（被災者）への支援の転換の必要性及び避難所以外の場所での避難の位置づけ等について

◆ 在宅・車中泊の避難者に対する支援が目指すべき姿をどのように考えるか。

災害救助法は災害時の生存権保障を目指すために制定されたという経緯から、災害時において全国どこにしようが、誰もが健康で文化的な最低限度の生活を営む権利をナショナルミニマムとして保障するというのがそもそもの考え方である（そのために災害救助法は法定受託事務として位置づいている）。

よって、本来は健康で文化的な最低限度の生活が営めない状態であれば誰であっても、同水準の支援を受けられるということが重要であり、目指すべき姿として、地方自治体や避難先の別で分けられてはならない。ただし、当然ながら、その時代の経済・社会の状況や技術水準によって達成可能な手段は制限される。

なお、災害対策基本法2条の2の第4～6号の基本理念に忠実に、災害発生時には災害救助法の適用の有無にかかわらず、被災者に対する適切な援護が必要である。「その他の被災者の事情」の一つとして、在宅・車中泊に限らず、その置かれた状況に応じた適切な援護を行うことが地方自治体の責務であることを、あらためて確認する必要がある。その際、災害時に健康で文化的な最低限度の生活が営めない状態であれば誰であってもどこにいても支援を受けられるということから考えると、本来、災害救助法の「適用」という観念は国から地方自治体への財政支援のみに限定されるべきであり、災害救助法が適用されていないから被災者支援が不十分であってよいということではないはずである。

◆ 上記の目指すべき姿を達成する上で、在宅避難者、車中泊避難者への支援として必要なものは何か。

避難者の状況把握（アセスメント）および災害時に健康で文化的な最低限度の生活を営むための情報・サービス・モノを届けること（アウトリーチ）が重要である。

アセスメントは訪問および電話や ICT 等を利用した遠隔で行うものが想定される。訪問でのアセスメントは専門性やマンパワーが不足することから行政にとって難しいことが多く、被災地の民間組織等を通じた情報収集を積極的に行うことが必要である。都道府県や市町村を単位として、地域の民間組織や外部応援の調整を担う組織など関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）を平時から構築することを通じて、官民連携で被災者の情報把握に努めると同時に、情報・サービス・モノを被災者に届ける際に連携可能な民間組織自体の把握にも努めるべきである。

アセスメントと支援制度や今後の見通しの周知に代表される情報のアウトリーチは ICT の進展やマイナンバーの普及により、避難所でなくとも十分に伝達可能な経済・社会の状況や技術水準は存在するが、具体的な手法やシステムが未開発であり早急に構築すべきである。なお、大規模災害時はインターネット回線が途絶するような事態も想定され、また要援護者は ICT を通じた情報の取得が難しい場合も多く、情報のアウトリーチは ICT のみで完結することなく、訪問によって行うことも必ず想定すべきである。

サービスについては特に福祉関係の相談援助やサービスの利用援助等の福祉的な支援が災害救助法の対象となっていないため法的に位置付ける必要がある。避難所に来ていない人の中に相当数の要援護者が存在するため、当然、訪問が必須となる。

モノについては運搬手段などが確保できない人を中心に直接に届ける仕組みが重要となる。

◆ 在宅避難者、車中泊避難者について支援の内容や程度を避難所での支援と比して、どう考えるか。

災害時に健康で文化的な最低限度の生活を営めるかどうか重要であり、その観点から水準を設定すべきである。避難所より劣等な処遇でなければならないといった考えは慎むべきである。あくまでも経済・社会の状況や技術水準によって制限を受けるだけだと考えるべきであり、むしろ、これらの制限による格差を埋めるために、在宅避難者、車中泊避難者に対する支援が手厚くなること（たとえば情報提供の質量、安全確保の道具等（ラジオや土嚢）の提供を行うこと）は当然のことと受け止め、支援を躊躇することがあってはならない。

◆ 発災後は、様々な取組が必要となる中で、在宅避難者、車中泊避難者を支援するに当たって、自助・共助・公助、それぞれで実施すべき内容をどう考えるか。

災害時の生存権保障であるため、基本的には公助で実施すべきことがらである。ただし、平時の様々な行政事務に最適化した組織としての地方自治体のみで被災者支援を十分に実施できるわけではなく、例えば物資配送や福祉関係の相談支援などにおいて民間組織に比して専門性を十分に持つわけでもない。そのため、民間組織の参画は必須である。

とりわけ、三者連携などとして協働を進めている NPO 等の非営利組織に比較し、制度的根拠が薄い営利企業との協働は必須である。物流や健康に関する企業だけでなく、地域の活動の核となっている中小企業や、経済力やネットワークを持つ大企業との連携が必要である。例えば、大規模店舗の大駐車場は車中泊避難者へ提供可能な場所となり得る。

②官民が連携した避難所以外の避難者の支援について

◆ 避難所、避難所外含め被災者支援において、官が行うべきところ、民間団体にお願いできるところをどのように考えるか。

・行政が行うべき（行政しかできない）ところはどこか。また、民間団体が得意とするところはどこか。

官民双方の様々な関係組織が参画し被災者支援を調整する枠組みを設定することや、財政支援は行政が得意としている。平時は市場や準市場で実施されていることから（物資の提供・運搬や医療・福祉サービスなど）は民間団体が得意としている。

・特に、避難所外避難者に対して、行政が行うべき支援はどこか。

具体的手段や調整に対する財政支援、平時からの関係組織の把握、平時からの関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）の設定、平時からの関係組織間での個人情報の共有の仕組みの設定など。

◆ 官民が適切に連携して支援を実施するために必要な体制の構築をどのように考えるか。

・一部の自治体では、災対本部内や保健医療福祉調整本部に民間団体を加えて、情報連携を実施しているがこれをどのように考えるか。

非常に重要な取り組みであり、積極的に進めるべき。官民の情報取得の特性を考慮しながら組み合わせるとよいと考えられる。

行政の情報取得は部局やチーム・班ごとに情報取得し集約するピラミッド型が基本となっている。分野が網羅的であり数量的であるが、それだけにタイムラグが大きい場合があり、災害時に急に立ちあられる問題について専門性がなく取得・評価しにくい情報も存在する。

民間組織の情報取得は質的なことが多い反面、タイムラグが小さく、過去の災害などから得た専門性から行政では取得・評価しにくい情報を得る場合もある。

どちらの取得情報が良いといったことではなく、組み合わせで災害状況の評価をすべきであり、そのためには、災対本部内や保健医療福祉調整本部内に民間団体を加えて、情報連携を進めるべきである。

◆ 自助、共助、外助を積極的に取り込んだ形で支援を行うために必要な方策をどのように考えるか。

都道府県や市町村に、地域の民間組織や外部応援の調整を担う組織など関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）を平時から設定し、災害時にはその調整のもとで避難所外避難者の個別の状況把握（アセスメント）を行うとともに、情報・サービス・モノを届ける（アウトリーチ）。

なお、この前提として、現在その地域に被災者支援に積極的な民間組織がどのように存在するか、および、その組織がどういったことができるかを事前に把握することで、どのような外助が必要かを事前に検討することができる。

なお、被災者支援の調整、アセスメント、基本的なアウトリーチは公的財源で実施されるべきである。くわえて外助を利用する観点から、プロセス・情報システム・アセスメントの帳票類などはできる限り標準化すべきである。また、アセスメントや情報のアウトリーチは ICT の効果が高い部分であり、積極的に利用を検討すべきである。

③災害ケースマネジメントとの関係及び避難生活を送る場所によらない避難者の情報の管理について

◆ 災害ケースマネジメントと今回の検討会で議論を行う支援方策について関係をどのように整理するか。

避難所外のみならず避難所においても、アセスメントによって避難所・窓口・訪問・遠隔などで得られる避難者の個別の情報を把握し、要援護者などの平時から把握していた個別の情報を突合することが災害ケースマネジメントの第一歩である。これらの個別の情報によって、災害ケースマネジメントを進める最初のカルテ・データセットを構築できる。それをもとに、より長期の災害ケースマネジメントを実施する。

◆ 在宅避難、車中泊等を含め、発災直後から実施されている避難者の支援を避難所閉所検討段階以降（被災者の自立・生活再建が本格化していくタイミング）の災害ケースマネジメントの実施につなげる方策をどのように考えるか。

緊急期においては外部応援も多いが、避難所閉所検討段階以降になると、地域の支援者が主力となって災害ケースマネジメントを実施することになる。関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）はより長期的な災害ケースマネジメント実施のための体制へと変更される。

被災者支援の調整枠組みのもと実施されたアセスメントなどで把握された情報や、平時から取得していた各種台帳情報が格納されたデータセットやシステムは、より長期的な災害ケースマネジメントでも利用するものとしてあらかじめ設計しておくべきである。

◆ 在宅や車中泊において避難生活を送る要配慮者についてどのような支援（方法、手段等）を行うべきと考えるか。

訪問型の状況把握（アセスメント）および情報・サービス・モノを届けること（アウトリーチ）が基本となる。相談援助や福祉サービスなどの利用援助は特に重要になる。

◆ 被災者の状況を発災直後から適切に把握し、被災者支援に活用できるような方策をどう考えるか。

都道府県・市町村ごとに関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）を平時から設定しておくとともに、平時から民間組織が中心となる訪問

型の状況把握の体制（これまでは、職能団体などが協力することが多かった）や、ICTによる状況把握のシステムを構築しておく。また災害時の利用財源を確定しておく。災害時には支援調整のための協議会・ネットワークの調整のもとに状況把握を実施し、必要に応じて情報・サービス・モノを届ける。

また、情報・サービス・モノのアウトリーチのために、営利企業や、経済団体、商工会などとの調整枠組み（協議会・ネットワークなど）も整備する。

◆ 被災者支援における個人情報の適切な取扱いを確保するためにどのような工夫が考えられるか。

関係組織が参画する被災者支援の調整枠組み（協議会・ネットワークなど）で個人情報を適切に共有できるよう事前から取り決めておく。

たとえば、災害ケースマネジメントのケース会議は、重層的支援体制整備事業における支援会議という位置づけにすることで、個人情報の共有にあたって本人同意を不要とする準備をすることが考えられる。あるいは、平時から個人情報審査会において個人情報の目的外使用や本人同意不要の場合をあらかじめ審議を経て、許容範囲を決めておくことが必要である。

防災分野における個人情報の取扱いにかかわる各種ガイドラインやマニュアルは、「個人情報の保護」についての記述よりも、むしろ、「災害時の例外的取り扱い」を分かりやすく列挙・明記し、どのような形で例外扱いをするのが適切であるかを共有すべきである。

以上