

被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会

中間とりまとめ(骨子案)

1. はじめに

(P)

2. 被災者支援に関する現状と課題

(1) 支援全般に係る現状と課題

- ・ 被災者支援については、東日本大震災での教訓をもとに平成 25 年 6 月の災害対策基本法の一部改正が行われ、「被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護する」との「基本理念」に基づき支援を行うこととなったところ。
- ・ また、同年 10 月に、災害救助法が内閣府に移管され、被災者生活再建支援法と併せ、災害対策全般を所管する内閣府において、迅速かつ一体的な対応を行う体制が整備。
- ・ こうした中で、災害時の被災者支援については、従来より、
 - ① 住まいの確保・住宅再建のための支援(応急仮設住宅への入居等、融資や貸付金、公営住宅への入居等)
 - ② 自立に向けた生活再建のための支援(被災者生活再建支援金、修学・就労支援、税や保険料の減免措置、相談対応等)

等が行われているものの、全体的にみると、発災直後の災害救助法に基づく避難所や応急仮設住宅への入居等の「応急救助が中心」であって、これら以外の施策は、一部を除き、支援機関や地方公共団体の担当部局ごとに、申請に基づきばらばらに行われ、体系的な整理も十分なされていない状況。

- ・ また、それぞれの支援策にも様々な課題あり。
「住まいの確保・住宅再建」については、応急仮設住宅の目的が日常生活の確保に変化し、制度と乖離しているほか、恒久住宅への移行のための支援が不十分といった課題あり。

- ・ 「自立に向けた生活再建」についても、従来の対応では支援の漏れや遅れのおそれがあるといった課題や、当面の生活確保や自立につながる情報が得られにくく、働く場の確保策等(自立に不可欠な支援も)不十分で、将来の生活設計が描けないといった課題も指摘されているところ。
- ・ こうした行政による支援の他に、地震、津波、風水害等の災害に対する「自助」の備えとして、地震保険、火災保険、共済があり、これらに加入することにより、災害による住宅被害があった場合でも、住宅再建費用の確保が可能となっているが、一部の被災者から補償内容がわかりにくいといった指摘が出ているほか、これら保険等でカバー可能との理解が国民に広がっていないといった指摘あり。
- ・ 阪神・淡路大震災以降、被災者を取り巻く状況やニーズ等も変わってきている中で、これら課題についての対応策を整理し、被災者に対する支援や取組を一層強化していくことが必要。
- ・ その際には、自助、共助、公助のバランスの取れた施策とすることや、被災者支援の最終目標である「自立」に確実につながるようにすること等に十分留意していく必要あり。

(2)被災者支援に関するそれぞれの主な課題等

- ・ 上記(1)のとおり、被災者支援全般について様々な課題が指摘されているところであり、ここで、①「住まいの確保・住宅再建」、②「生活再建」、③「支援全体に関わる漏れや遅れ」、④事前の備えである「保険や共済」といった事項ごとに、現状や課題等についてももう少し掘り下げて整理すると以下のとおり。

① 「住まいの確保・住宅再建支援」に係る課題等

(P)

② 自立に向けた「生活再建支援」に係る課題

- ・ 生活再建支援については、地方公共団体の各部局や支援機関ごとに、申請に基づきばらばらに実施されているが、各種調査結果等によれば、自立に必要な以下のような支援が体系的に行われているとは言い難く、被災者にとって将来の生活設計を描けない状況にあると言える。

ア 災害後の当面の生活確保にあたって必要なインフラ、物資等の情報

イ 将来の自立につながる情報提供・相談

ウ 被災地等での働く場の確保のための支援 等

(情報提供・相談)

- ・ 特に、被災者への情報提供や相談に関しては、東日本大震災に関し、行政・住民双方から、災害時の生活提供、行政情報等の提供・入手が不十分であったとの調査結果や、災害時に提供される情報の内容、入手先、利用方法を充実してほしいといった調査結果あり。

- ・ これを受け、平成 25 年 6 月に改正された災害対策基本法において新たに被災者等への情報提供に努めること等が規定。しかし、被災市町村等にとって参考となり得るような指針等は示されておらず、各市町村等で十分な対応が行われている状況とは言い難い状況であり、市町村等における情報提供や相談体制の整備ができるようにしていく必要あり。

(就労支援等)

- ・ 就労支援等については、就労や起業、農業等の自営業への従事は、定期的な収入の確保により個人の生活を安定させるとともに、他人の援助ではなく、自らの力で生活を立て直すことにより、その尊厳を回復させることができるもの。また、高齢者等にとっては「生きがい」となり、心身の健康にも役立つとされる。このように、被災者の「自立」には、住まいの確保に加え、高齢者も含めた「働く場」の確保が重要。

- ・ 東日本大震災では、様々な団体等から、被災地における就労・事業再建支援の重要性や、その充実を求める要望が出されているところ。これら支援については、関係省庁や被災地方公共団体がこれまで様々な支援を実施しているが、現状や課題の整理が十分行われているとは言えない状況。今後、被災者の自立推進の観点から、まずは、現状や課題をしっかりと分析整理し、今後の在り方について検討していく必要あり。

(総合的な生活再建支援)

- ・ 災害の規模や被害状況、被災地の状況等により、被災者に必要な支援は異なっており、被災者の「自立」に確実につなげていくためには、被災者支援の実務を担う地方公共団体が、現場の状況や声に細かく耳を傾けながら、住宅債務(二重ローン)への対応)、商店街復興支援など(就労支援以外の)幅広い生活再建支援を総合的に行っていくことが求められる。
- ・ これまでの災害では、被災した地方公共団体が復興基金を活用して支援を行ってきた例があるが、これまでの事例も検証し、災害に応じた総合的な支援ができるようにするための方策等について、検討していく必要あり。

③ 「公助」に係る支援の漏れや遅れ等の課題

- ・ 被災者支援については、各支援策を所掌する地方公共団体の各部局や関係機関がばらばらに担当するとともに、原則「申請」に基づいており(申請主義)、この結果、支援の漏れや遅れが生じるおそれがあると指摘されてきたところ。
- ・ 「被災者台帳」は、こうした支援漏れや手続きの重複による遅れをなくし、中長期にわたる被災者支援を総合的かつ効率的に実施するために、個々の被災者の被害状況や支援状況、配慮事項等を一元的に集約したものであり、まさに公助の「基盤」となる重要なもの。
この台帳整備により、市町村内の関係部署において、被災者情報を共有し、被災者の援護を迅速的確に行うことができるほか、一定の手続きにより他の地方公共団体等に提供し、広く情報共有を図ることも可能であり、平成 25 年 6 月の災害対策基本法の改正により制度化されたところ。
- ・ 内閣府においては、現在、被災者台帳の円滑な導入に向け、事例集、チェックリストの作成、データ項目の例示などに取り組んでいるところであり、これにより、被災者台帳の項目の整理や市町村内部における体制整備が進むと期待。
- ・ しかし、こうした取組だけではまだまだ十分と言えず、今後、いわゆるマイナンバーが導入される予定となっている中で、更なる総合的で効率的な支援の実施のためには、都道府県や他の市町村など関係機関との情報共有・連携が必要不可欠。これらに係る標準的な業務手順の確立のため、外部機関との情報共有の在り方等に関する標準的な指針を策定し、被災者台帳業務を担う市町村を一層支援していく必要あり。

④ 事前の備えである「保険」・「共済」に係る課題

- ・ 阪神・淡路大震災の際には、地震や津波に対する保険(地震保険)への加入者数は約400万件であったが、現在の加入者数は約1,500万件(平成24年度末)と約3倍以上に増加しているほか、風水害も補償する火災保険や共済も含め、これら保険・共済の加入者が年々増加し、国民に広く浸透。
- ・ また、例えば、地震保険の場合、1件当たり保険金額は建物1030万円、家財270万円、東日本大震災での支払額は約1.2兆円に達しているほか、共済の場合でも、東日本大震災でのJA共済(建物更生共済)の支払額は約0.9兆円にのぼり、住宅被害額の相当程度をカバー。
- ・ さらに、火災保険・共済については、「竜巻」を含めた風水害への補償が基本補償(契約)に含まれているものが大半。このため、地震保険や火災保険、共済への加入により、災害による住宅被害があった時でも、災害時の住宅・生活再建に必要な額を確保可能。
- ・ このように、災害被害を保障する保険・共済は、災害時の自立に向け重要な役割を担う存在。特に火災保険・火災共済は、火災のみならず、地震・噴火・津波以外の各種自然災害による被害もあわせて補償し、商品的訴求力を高めてきた結果、高い普及率。一方、地震保険・共済は、マンションの共用部分をはじめとして、普及水準は必ずしも十分とは言えない状況。
また、一部の被災者から補償内容がわかりにくいとの指摘が出ているほか、風水害もカバーしている火災保険や火災共済に加入しているにもかかわらず、それが必ずしも十分理解されていない、あるいは補償内容を覚えていないとの指摘あり。
今後、行政も含めた関係者が連携しながら、こうした課題等により積極的に取り組んでいく必要あり。

3. 被災者支援に関する今後の基本的な方向性

- ・ 上記2のような現状と課題も踏まえ、どの被災地においても、被災者のニーズ等に応じ、その「自立」に確実ににつながるような効果的・効率的な支援を、幅広く「総合的」に行っていくことが重要。

(基本的な方向性)

- (a) 現行の「応急的・一時的な仮住まいの提供」という応急仮設住宅等の在り方の見直しなども含めて、恒久住宅・住宅再建への円滑な移行に向けた「住まい」に関する「総合的な支援」の実施
 - (b) 上記「住まい」に関する支援に加え、当面の生活確保や自立につながる生活再建支援として、市町村等における各種の「情報提供」や「相談」体制の整備、就労・事業再建支援等の推進、災害の状況や被災者のニーズ等を踏まえた幅広い支援
 - (c) 公助に関する支援の漏れや遅れをなくし、各被災者のニーズに対応した必要な支援が迅速に提供できるよう、全市町村による「被災者台帳」活用に向けた体制整備を実施
 - (d) あらかじめ住宅再建費用等を確保し、災害時でも被災者が安心して対応ができるよう、地震や風水害に対する保険・共済に関する関係省庁・団体と十分連携し、国民への周知や情報提供等の更なる取組を積極的に実施
- ・ こうした「基本的な方向性」に沿って、真に支援を必要としている人に必要な支援が的確に行われる仕組みとなるよう、次に、被災者支援に関する施策ごとに必要な対応策や見直し方策等を整理することとしたい。

4. 災害時の「住まい」の確保のための総合的な支援の実施

(P)

5. 被災者の自立に向けた「生活再建支援」の強化

(1) 被災者への情報提供・相談体制の強化(「情報拠点」の整備等)

- ・ 内閣府(防災担当)が、「当面の生活に必要な情報」と「将来の自立につながる情報」のそれぞれごとに必要な項目や優先順位、情報の収集方法、情報の提供方法や手段、相談対応等をまとめた市町村向け「指針」等を策定することが適切。(情報の項目は、各段階で優先順位が異なることに留意が必要。)
- ・ 情報の収集方法・体制についても、市町村の防災担当職員では対応できないことが予想されるため、上記指針の中で、あらかじめ体制を整備していく必要あり。(例えば、避難所の「情報班」や、社会福祉協議会の活用が考えられる。また、どの市町村でも最低限必要な情報提供が行われるよう、用意可能な情報は国が用意し、被災した市町村に提供するなど、内閣府(防災担当)が、中心となって国が適切な支援を行っていくべき。)
- ・ 被災者に迅速・的確に情報提供が行われるよう、上記指針の中で、「情報提供の拠点」、「提供方法」等も明確しておく必要あり。(例えば、避難所や市町村庁舎などに加え、コンビニエンスストア、郵便局を情報拠点と位置付けることが考えられる。)
- ・ このほか、発災時の情報提供については、同じ内容の情報でも出来る限り様々なメディア等を活用して発信していくことが重要であるほか、情報量が多いツールは回線がパンクするなど機能しない場合もあり得るので、情報量が少ないツイッターなどのツールが有効であることに留意すべき。
- ・ さらに、住民が事前の備え等を行うことができるよう、「平常時」から、住宅・生活再建に関し必要な情報をわかりやすく整理し、広く周知していくことも必要。
- ・ なお、災害発生時において、ハード面での整備を進めてもハードが壊れてしまっただけでは情報提供できないことがあり、市町村等が情報を発信するだけでなく、住民自ら情報を取りに行けるシステムとすることが重要。

(2)「全市町村」による災害時の「被災者台帳」の活用に向けた体制整備

- ・ 今年度に内閣府が実施している調査事業は、主に、被災者台帳の項目の整理や市町村内部における体制整備に向けた支援が中心。市町村において、更なる総合的・効率的な支援が実施できるようにするためには、マイナンバーの導入も見据え、都道府県や他の市町村など関係機関との情報共有・連携が必要不可欠。
- ・ このため、今後、外部機関との情報共有の在り方などについて、「標準的な指針」を新たに策定し、市町村における(被災者台帳による)情報共有等の推進を支援していくことが適切。
- ・ これにより、全市町村において、災害発生時に迅速に被災者台帳を整備し、他の関係機関との適切な情報共有等を図りながら、総合的かつ効率的な支援が行えるような体制整備がなされるものと考えられる。
- ・ このほか、内閣府(防災担当)が、地方公共団体における人材の確保・育成、標準的な業務手順の確立、広域応援等のため、地方公共団体での更なる取組を促すことを期待。

6. 地震や風水害に対する保険・共済についての積極的な取組

- ・ 保険・共済については、加入促進や商品内容の説明等に関し、各損害保険会社（日本損害保険協会を含む）、各共済団体（日本共済協会を含む）等がこれまで様々な取組を実施してきたが、これに加え、内閣府（防災担当）を中心に関係省庁、関係団体が十分連携し、情報提供や周知の在り方等を中心に、課題の詳細な分析と必要な施策を実施していくことが適切。
- ・ このため、今後、内閣府（防災担当）が中心となり、様々な関係者が連携して対応を行うべき。そして、こうした対応の中で、より積極的な周知・情報提供等の実施を行うとともに、災害時において加入者に対し確実な支払いが行われることが重要であり、これに関する取組が十分行われていない法人に積極的な対応を促していくことを強く求めたい。
- ・ 兵庫県では、阪神・淡路大震災の経験等を踏まえ、住宅再建共済制度を創設。各都道府県においても、住宅再建に向けた取組の一層推進を期待。
- ・ なお、以下のような取組が考えられるので、今後の一つの参考とされたい。

（例）

- ・ 関係者による「会議」の設置等
- ・ 地震保険・共済の周知等に関し「防災基本計画」に必要な施策を盛り込む。
- ・ 地方公共団体等に依頼し、地域単位でのきめ細かな「広報」活動を促す。
- ・ 国や地方公共団体が自助による備えの必要性、保険等による住宅再建のイメージ例等を広報。
- ・ 保険会社や一部共済団体では、災害時に被災地域の顧客に個別に連絡するなどの取組が行われており、他の共済団体等でも同様の対応を行う。

7. より迅速・的確な被害認定業務の推進

- ・ 上記3の被災者支援に関する今後の基本的な方向性に沿って、今後取り組むべき必要な対応策等を4から6までまとめたところ。これらのほか、被災者支援の実施にあたって前提となる被害認定業務や罹災証明書についても、その課題や必要な対応策について以下に記したい。

(課題等)

- ・ 罹災証明書については、災害が発生してから調査・判定方法に関する研修を行うことが少なくないこと、被災市町村の職員のみで対応しており、交付まで相当の時間を要している例が少なくないこと等の課題あり。
- ・ また、市町村等によって判定結果にばらつきが生じているのではないかとの指摘や、より迅速・的確な被害調査のため、国の技術的な支援や民間団体等との連携・活用が重要との指摘もあり。
- ・ このほか、災害に係る住家被害調査等に関し、建築士会、土地家屋調査士会、行政書士会との間で「協定」を締結するなど、民間との連携・活用を積極的に行っている地方公共団体が出てきているところ。

(今後の対応策)

- ・ 地方公共団体向けの「手引き」の内容を精査し、必要な改訂を行うほか、国土地理院が空中写真を撮影した場合には速やかに被災地方公共団体に情報提供したり、研修の充実を図る等の積極的な支援を行っていくことが適切。
- ・ 首都直下地震などの際に、現在の市町村のマンパワーでは対応困難、との指摘がある中で、他の民間団体・民間事業者も含め、こうした民間との連携・活用がより積極的に行われ、それにより、被災者により早く調査結果を伝えることができるよう、今後、内閣府(防災担当)が必要な後押しをしていくことが適切。

8. 今後の課題等

(1) 応急仮設住宅等の在り方の見直し

(P)

(2) 被災者生活再建支援制度

(P)

(3) 自立に向けた総合的できめ細かな生活再建支援等の推進

- ・ 上記2(2)②に記したとおり、就労や起業、農業等の自営業への従事は、定期的な収入の確保により個人の生活を安定させるとともに、他人の援助ではなく、自らの力で生活を立て直すことにより、その尊厳を回復させることができるもの。また、高齢者等にとっては「生きがい」となり、心身の健康にも役立つとされる。このように、被災者の「自立」には、住まいの確保に加え、高齢者も含めた「働く場」の確保が極めて重要。
- ・ こうした就労支援等については、被災者支援の観点からの調査等がまだ十分行われていないことから、まず、内閣府(防災担当)が、これまでの現状や課題について、速やかに分析整理を行うとともに、その結果を踏まえて具体的な施策の在り方について検討を進めていくべき。
- ・ また、その検討にあたっては、安定した収入確保のための就労、という観点の他に、高齢者の生きがいづくりや社会参加の推進、被災地域の振興や地域づくり・コミュニティ確保といった観点も含めた検討が行われることを期待。
- ・ このほか、被災者の抱える問題やニーズは幅広く、災害ごと、被災地ごとにも異なるもの。被災者支援を担う地方公共団体が、現場の声を踏まえ、総合的できめ細かな生活再建支援を行うことができるようにするための仕組みについて、これまで本検討会で提案された内容等にも留意しながら、更に検討を進めていくべき。
- ・ 地域の「コミュニティ」確保の重要性も指摘されており、これについても、被災者支援の観点から、今後、同震災の現状や、具体的課題・問題を整理し、必要に応じ、具体的な施策の在り方について検討を進めていくべき。

9. おわりに

- ・ 災害時の住まいの確保策等を中心に、今後の課題等について、引き続き、本検討会及び住まいの確保策検討ワーキンググループで検討を重ね、出来るだけ早く最終的な報告書を取りまとめる。
- ・ 本中間とりまとめの中で提言したものについては、内閣府(防災)において、関係省庁等と連携しながら、速やかに必要な対応を行っていくことを期待。

(参考1)被災者に対する国の支援の在り方に関する検討会の設置等について

(参考2)検討経緯

(参考3)中間とりまとめに係る「各委員の主な意見」(案)

(別添1)被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理の概要(案)

(別添2)被災者の住まいの確保策に関する委員の意見整理