

【参考 3】

中間取りまとめに係る「各委員の主な意見」(案)

- 本検討会は、平成 25 年 12 月の「最近の竜巻等突風被害を踏まえた被災者支援の推進に関する提言」の策定後も 5 回にわたり審議を行い、今般、「中間取りまとめ」を策定したが、この策定に当たっては、各委員から様々な意見が出されたところである。
- 内閣府(防災担当)は、中間取りまとめに加え、これら各委員からの主な意見についても、できる限り留意しながら今後の被災者支援に関する施策の実施、検討等を進めていくことを期待する。

(災害時の「住まい」の確保のための総合的な支援の実施)

- 応急仮設住宅が問題になるのは本当の大災害時であろう。伊勢湾台風時の被災写真を見ると、応急仮設住宅は当時の都営住宅と全く同じ質のものであった。当時本当に2年間を使用期限としていたものであるのか疑問である。阪神・淡路大震災時にはプレハブ型で簡易なものが建設され、東日本大震災ではそれを基本的に踏襲しているが、災害公営住宅や借上げ住宅等、恒久型の住宅も増えていると聞いている。それぞれの災害で、応急仮設住宅の考え方に大きなパラダイムの違いがあるように感じた。いずれにせよ、恒久住宅の取得、すなわち定住までの期間を2年という短期的な縛りを設けて被災者を焦らせることは得策ではない一方で、支援が長期間続くことで被災者が支援慣れしてしまうのも困るので、ある種のコスト負担も必要ではないか。ちなみに、インドネシアの応急仮設住宅は、その地域の他の一般的な住宅と同じレベルのものであった。これは、当時最も大量に建設可能な規格化されたものであったとのことである。被災者の住まいを考える場合には、あまり「2年」と考えない方がよいのではないか。
- 懸念しているのは、多岐にわたる検討の中で、内容によっては自治体への影響が大きいものがワーキンググループの議論だけでこのまま検討会の意見として反映されてしまうのかという点である。例えば、検討課題主な意見に「被災者生活再建支援制度と応急修理を一本化することが望ましい」と書かれているが、取りまとめまでに、この検討会での検討や自治体意見の聴取などの機会はあるのか。
- 竜巻被害で被災した高齢者のうち独居老人にヒアリングしたところ、再建意向はほぼなく見舞金等を活用してアパートを借りて住むというケースが多かった。また、福島県相馬市長から「独居老人向けに長屋のような公営住宅を整え、コミュニティに配慮した」という話も聞いており、高齢者にはそのようなことも考慮することが必要だろう。また、つくば市には公務員宿舎が非常に多く、東日本大震災の被災者が多く住んでいる。応急仮設住宅を建設する以外にも提供可能な住宅施設を活用し、半ば恒久的に使っていくことも重要と感じている。

- 住宅の支援については多様な選択肢を用意しつつも、どれを選択しても差が出ないようなかたちが必要だろうと思う。
- 東日本大震災時は、恒久住宅の確保に向け、また生活再建に向けての将来見通しが全くないままに進んでしまった。特に今回の災害では今まで住んでいたところに住めない可能性があるという中で応急仮設住宅に長期にわたり住まないといけな状況が発生している。短期、中期、長期にわけて、見通しを示しておくべきだろう。事前の情報提供という意味では、この部分は市町村にとっても住民にとっても重要になる。より具体的な内容を取り上げるべきということを示した方が良い。

(被災者への情報提供・相談体制の強化(「情報拠点」の整備等)

- 被災者サービスについて、行政だけで実施することは限界がある。民間の力を事前に予定して取り入れていくことが重要。情報拠点としてのコンビニなど、体系的に積み上げていく視点が欠かせない。
- 情報提供には、安否情報や災害危険度情報といった災害に関する情報と、生活支援情報の2種類があり、後者については紙面での情報提供だけでは不十分であって。特に高齢者に対しては口頭での説明等のサポートが必要。また、避難者情報を行政が把握する際の情報精度の向上が必要。
- 発災直後の安否情報や余震情報といった災害関連情報と、今後の生活再建の判断根拠となる生活関連情報ではまったく質が異なる。被災生活が長期化するという状況では、個人単位で被災生活の状況や支援の状況を追うことができ、ニーズに合わせて適宜情報提供できる仕組みが重要。
- 被災者への情報提供は、「被災者自身が将来を見通せる」、「その情報を受けて自身で何かできる」ものであることが重要。また、全国レベル、都道府県レベル、市町村レベル、より身近なコミュニティレベルといった対象に合わせてメディアを選択していく必要があり、単純にメディアを組み合わせで情報提供すれば良いというものでもない。
- 災害時要援護者対策を情報提供体制という観点から考えると、紙媒体で情報提供してそれで完了ということとはありえない。サポートする人員体制も含めての体制整備が重要。どこまでいっても自分で自分を守るという前提は、年を取れば取るほど厳しい。基本的かつ重要な情報については、要援護者等の情報へのアクセシビリティを高める等の工夫を国が率先して行うことが重要。
- 発災直後の課題は、被害の大きな地域ほど情報が得られにくいことである。行政では手が回らない部分にはボランティア団体等を活用し、特に情報の漏れをつぶしていくことが重要。

- 災害発生にかかわらず、災害発生前から積極的に情報提供を進めることが重要。
- 被災時には被災者は弱者に置かれてしまうため、情報提供についてはもれなく切れ目のない攻めの情報提供が重要であると考えている。
- 市町村向けの指針を作成するということであるが、住民自身も初めての経験をした。住宅建築にあたっては、自らの力で再建しなければならないことを前提にした上で支援があるという道筋を明確にすべきだろう。今後発生が予想されている南海トラフ地震等に今回の経験を反映できるような取組ができると良い。

(「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)

- 日常生活がまずあり、災害発生によって生活再建がなされ、最終的に日常生活に戻るという流れを考えると、事前情報をどれだけ活用できるかが重要。その際、税に関連する情報や平常時に高齢者情報を把握している地域包括支援センターが把握している情報等、必要となる最低限の事前情報がどのようなものであるか明示されているとより良い。
- 被災者を生活再建の状況から平常時の生活に戻すために、災害弱者をいつまでも災害弱者としておくのではなく、タイミングを切ってある時点で生活弱者として対応していくことが必要。そのためにも、高齢者福祉に関する情報などの事前情報が必要であり、その観点から全体のコンセプトを検討することが必要。
- 被災者台帳は、行政が公的な支援を実施する際に漏れなくできるという点で非常に有効。専門家集団であるまちづくり部門が保有している情報とリンクさせることで、被災者にとってもよりプラスになるようなものになると良い。
- 課題と感じているのは、被災者台帳システムの整備について、法律上、市町村が実施主体として定められていることから、関与に積極的でない都道府県がみられる点。また、市町村内の体制について、被災者台帳システムを推進するにあたり、管理する司令塔としての主幹部局を決めないことには進んでいかず、税務部門が担当するかどうかも含めて、いずれかに主幹部局を決めることが重要。

(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)

- 阪神・淡路大震災の時には、普及率も低く地震保険の役割は小さいと思っていたが、現在は地震保険が非常に重要な位置づけにあるという認識である。
- 共済制度は共済に加入するということで自助の意識を芽生えさせることができるという点で、非常によいのではないか。
- 住宅再建共済制度については、全都道府県に対する意向調査なども実施しているが、さまざまな課題がある中で、今すぐに取り組んでいくというような共通認識ではないのが現状。住宅再建を行うためには、公助だけでは不足するため、兵庫県が行っている住宅再建共済制度のような共助の仕組みを全国に拡げることが必要ではないか。
- 保険はあくまでも投資であるので、保険がよい「投資」になっているかが、地震保険に対する「割高感」を考える上で重要なポイントではないか。宮城県では災害が必ず発生するといわれているため、県別加入率が高いが、静岡や三重、徳島、高知などの各県では、南海トラフがくるといわれているにもかかわらず、加入率が低い。これは投資対象としての魅力を感じていないのではないか。
- 地震保険の加入率が高まらない理由として、まず、火災保険の契約額の 30～50%の範囲内となっていることがあると思われること、また、一部損壊で5%しか支給されないことが、全壊と半壊と比べて見劣りを感じるので、一部損壊と半壊との間にもう1段階設けることが考えられるのではないか。
- 被災者への連絡方法が「電話・書面等による連絡」となっているが、これ以外にインターネット等を通じた情報提供等を行っているのだろうか。スマートフォンの普及率も高まっており、避難時には多くの人が携帯することから、効果的であると思われる。

(より迅速・的確な被害認定業務の推進)

- 県職員は、コーディネート役として機能させる場合が多いが、業務標準化、現場での手順の標準化等、広範囲な体制構築が必要。
- 阪神・淡路大震災時は経験のある職員がおらずに非常に苦労したため、県の制度として家屋被害認定士制度を創設。こうした制度があれば、職員派遣もシステマティックに実施できるようになるのではないか。
- 被害認定は、市の職員だけで実施するべきものではない。首都直下を想定した際、現体制でやりきれぬのか非常に不安があり、民間を活用し、マンパワーの強化について本腰をいれて実施すべき。

- 地震のように広範囲に及ぶ災害と、竜巻のように局地的な災害とで支援体制が異なる点についても考慮すべき。
- 現状では、同一建物に関し、応急危険度判定調査、被害認定調査、保険会社による立ち会い調査の3種類の調査が発生するという非常に効率の悪い状況。南海トラフ巨大地震では家屋被害は東日本大震災の倍以上と想定されており、調査に係る人員も制約を受ける。調査業務そのものを効率化できるようにすべき。

(被災者生活再建支援制度)

- 現制度の趣旨は都道府県が互助の精神で一義的な責任をもって決めるというものであり、全国知事会の要望の内容についても、単一県で起きる豪雨災害などの小規模な災害を新たな支援対象とするということにはならない。一方で、今回の竜巻災害のような広域に点在するが全国的に災害規模を見れば支援法の適用になるものが、市町村単位という線引きの中で拾えない。そのため、広域的な自然災害が発生した場合、とらえ方の問題であるので、全国で見れば、従前の市町村単位で対象範囲を選定するという考え方を变えるのがよいと思う。
- 全国知事会からの要望の枠組みとした場合、都道府県と国ともに抛出するかという問題がある。一方で、都道府県としては、相互扶助の制度をつくっているの、できればこの制度の中でやっていきたいと思っている。したがって全国知事会からの要望の枠組みを最善としつつ、それが困難であれば、当面の間の次善の案としては財団法人都道府県会館(被災者生活再建支援法人)による、支援法適用対象外の被災者に対する新たな支援を実施することもあるべきではないか。
- 市町村、県、国という段階的な支援への関わり方については理解しており、現在の制度もそのようになっている。今回の全国知事会の要望は、市町村、県、国という段階的な支援の関わり方の体制を崩すというのではなく、「同一災害」であるものは、市町村単位では適用対象外であっても全国レベルでの互助を必要とする災害として考えるという内容であろうと思う。要望段階だが、都道府県が2分の1を負担することについて合意ができていると思う。
- 被災者生活再建支援制度創設時に、基金の運用益で各年の適用災害への支援を行い、そのことには、国の2分の1の補助がセットということで、都道府県の合意を得たのが互助制度の根本。財団法人都道府県会館(被災者生活再建支援法人)による、支援法適用対象外の被災者に対する新たな支援について、運用益だから好きなように使っていいたすることは、法的には可能かもしれないが、物の考え方としてはいかがなものか。
- 被災者生活再建支援法は、都道府県の活動について何らかの規定を設けているわけではない。すでに、被害を受けた市町村と都道府県の協力の下に行う被災者支援の活動は、16 都道府県で実施しているものであり、これを広げていくことこそが重要であり、被災者生活再建支援法やその施行にかかる政令などは改正すべきではない。

- 同一災害に対して公平であるべきとの前提には同感だが、まず生活再建支援法適用の前提の前に災害救助法の適用があるべきではないか。こうしたことが要件となっても良いのではないか。
- 同一災害の被災者には同一の支援が行われるべきとの考えについては、基本的には市町村が対応し、市町村で対応が困難な場合は都道府県が支援し、それでも対応が困難な大規模災害については、国も支援を行うという補完の原則については、各委員の意見は一致している。
- 大規模災害と小規模災害で考えた時に、すべてを国が支援すべきとの考え方ではないが、被災者生活再建支援法が適用になるような災害であれば、同一災害同一支援の観点から、全壊や大規模半壊等の被害が生じた市町村は支援法の適用とした方が、災害や地域によるばらつきもなく、より適切ではないか。
- 東日本大震災の際に、現行の制度の枠組みでは対応ができず、結果として、国が特例を設けて支援することで制度が維持された。役割分担を考えた時には、こうした大規模災害が発生した時に国が責任を持つべきであり、小規模な被害については、地方公共団体で対応すべき。
- 地方公共団体に対応を委ねた場合、実施主体が市町村になる時もあれば都道府県になる時もある。また、独自支援措置についても、支援法と同等の支援を行っている都道府県でも、常設のところもあれば、個別の災害で対応したところもある。支援法適用となるような災害では、こうしたばらつきが生じないように対応するという観点で、知事会の要望の考え方もあり得るのではないか。
- 現行の支援法の適用についても、いろいろな例外的要件を重ねてきているが、それに加える形で、市町村の行政界にかかわらず同一支援となるようにすべきである。
- 被災者の支援という観点では、行政の受け止め方と住民の受け止め方は異なる。住民の視点に立てば、やはり、ばらつきが生じないように、同じ災害であれば、同じように支援を受けられるようにすべきである。
- 自助、共助、公助の枠組みの中でしっかりと位置づけるべき。公助の話ばかりが先行するが、人的被害については国民皆保険に加えて生命保険もある。同様に、住家についても、災害に対応するための保険や共済への加入など、しっかりと平時からの備えを行うべきであり、また、その備えに加えて、地方公共団体の支援、大規模災害については国の支援ということもあるのではないか。

（自立に向けた就労支援やコミュニティ支援等の推進）

- 共助について、公助のみでの被災者支援等の対応は困難であり、地域コミュニティの確立が必要不可欠。そのため、地域防災組織等の設立や、平常時における地域コミュニティの確立にむけた支援が必要。
- 被災者支援はこれまで住宅再建にウエイトを置いてきたが、首都直下地震の場合は避難時の支援が重要。関東大震災時は多くの人が東京を離れたため、フレキシブルに大規模復興を進めることができたが、阪神・淡路大震災時には人が流出することはなかった。一方、福島では被災者が外へ出たものの、コミュニティ分裂が課題となった。災害の状況に応じてケースバイケースで対応していくことが必要。
- 災害が発生した際の保険医療については、地域コミュニティの力で住民が共助することが重要。つくば市では社会福祉協議会の「見守り隊」がある。「見守り隊」は地域住民の立候補により組織されており、要配慮世帯を平常時より見守っている。課題としては、団地やマンションなどでも地域コミュニティを形成し、災害時に対応できるようにしていくことがあげられる。

（その他）

- 災害救助法と被災者生活再建支援法をどのように整理していくかが重要であり、現物支給の原則といったかなり本質的なところまで考えていく必要があると思われる。