
災害対応の政策と課題

—求められる災害対応ガバナンスとは？—

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 主任研究員
菅野 拓

2018年11月16日

大阪市立大学 都市経営研究科 都市行政コース

0. はじめに

今日のお題→後半のディスカッションのテーマです

- 地域（行政+様々な主体）として災害対応をうまく統御するにはどうすればよいでしょうか？
- 災害対応をうまく統御するために平時にどのように準備しておけばよいでしょうか？

0. はじめに 日本の災害法制の展開と同時代の社会保障関係法

災害対応・防災において、日本は十分に「土建国家」化してきたものの、「福祉国家」化は十分ではない

- 災害救助法：1947年→災害救助は生存権保障としての行政による弱者援護（災害救助法には自立支援という概念がないby室崎先生）
 - 日本国憲法（1946年）、地方自治法（1947年）
 - 生活保護法（1950年）
- 災害対策基本法：1961年、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律（激甚災害法）：1962年→土木施設にお金がつく
 - 国民皆保険制度：1961年
- 先進各国、少し遅れて日本において、貧困や格差が課題化（阪神・淡路大震災後）。社会保障は福祉多元主義、自立支援、アクティベーション→平時の福祉制度と災害法制の結びつきは貧弱
 - 介護保険法：1997年
 - DV法：2001年、ホームレス自立支援法：2002年、自殺対策基本法：2006年
 - 障害者自立支援法：2005年（2013年から障害者総合支援法）
 - 生活困窮者自立支援法：2013年

0. はじめに 災害復興や防災・減災においてグローバルに求められるコンセプト
低成長・少子高齢社会において、復興の焦点はハードから暮らしの再生へ。災害特殊なものから普遍的なものへ

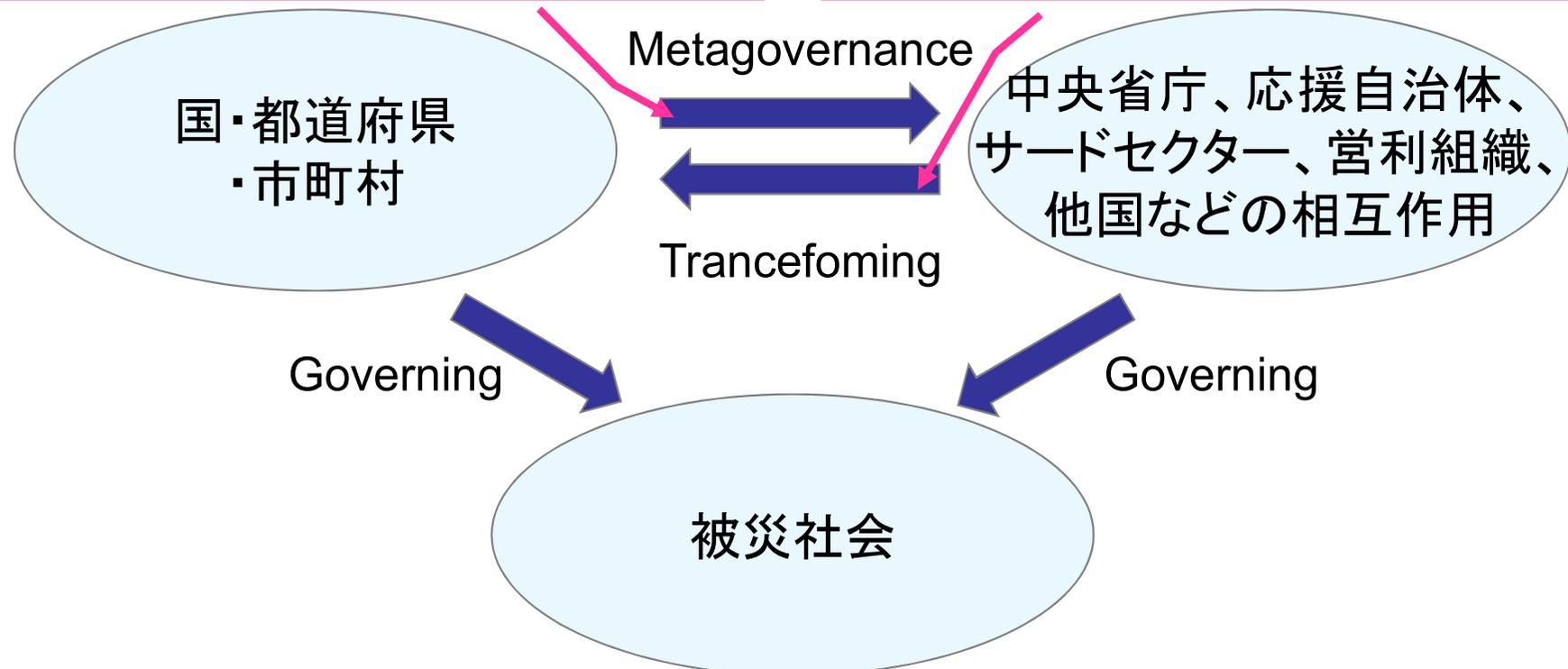
- そもそも「**災害＝自然現象×社会の脆弱性**」が国際的な定義
- 国際社会では**レジリエンス（回復力）とインクルージョン（社会的排除のなさ）**として社会の脆弱性のしなやかな克服が求められる
 - 2015年に宮城県仙台市において開催された国連防災世界会議において採択された「仙台防災枠組（Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030）」の最も重要なコンセプト。
 - 災害や復興に「特殊な」重厚長大な対応よりは、平時の仕組みを拡張させ速やかに回復することが重要。
 - 災害対応において社会的に排除されやすい人は平時の福祉施策などで支援されている社会的弱者を中心とした人々。平時の仕組みを拡張させることは、結果として、これらの人々を排除しないことになる。
- **復興は一人ひとりの被災者が持続可能な暮らしを取り戻すこと**
 - 地域の暮らしが持続可能な形でのインフラの復旧はその条件にすぎない。
 - しかし、日本の災害復興はインフラの復旧に偏重している。

0. はじめに インタラクティブ・ガバナンスとしての災害対応

東日本大震災以降の日本の災害対応をめぐるアクター間の相互作用と主な変化(細かい統御のメカニズムはまだまだ…)

- 避難行動要支援者対策
- 災害対策基本法のサードセクター規定
- 応援受援の仕組み(対口支援、災害マネジメント総括支援員)
- 物資に関する経済組織の巻き込み

- 仙台防災枠組の影響(Inclusion)
- サードセクターの参画の常態化
- 自治体同士の応援受援
- 物資マネジメントの企業への委託の常態化



Torfin, J., Peters, B.G., Pierre, J. and Sørensen, E. (2012) Interactive Governance: Advancing the Paradigm , OXFORD: Oxford University Press, p.5.

本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

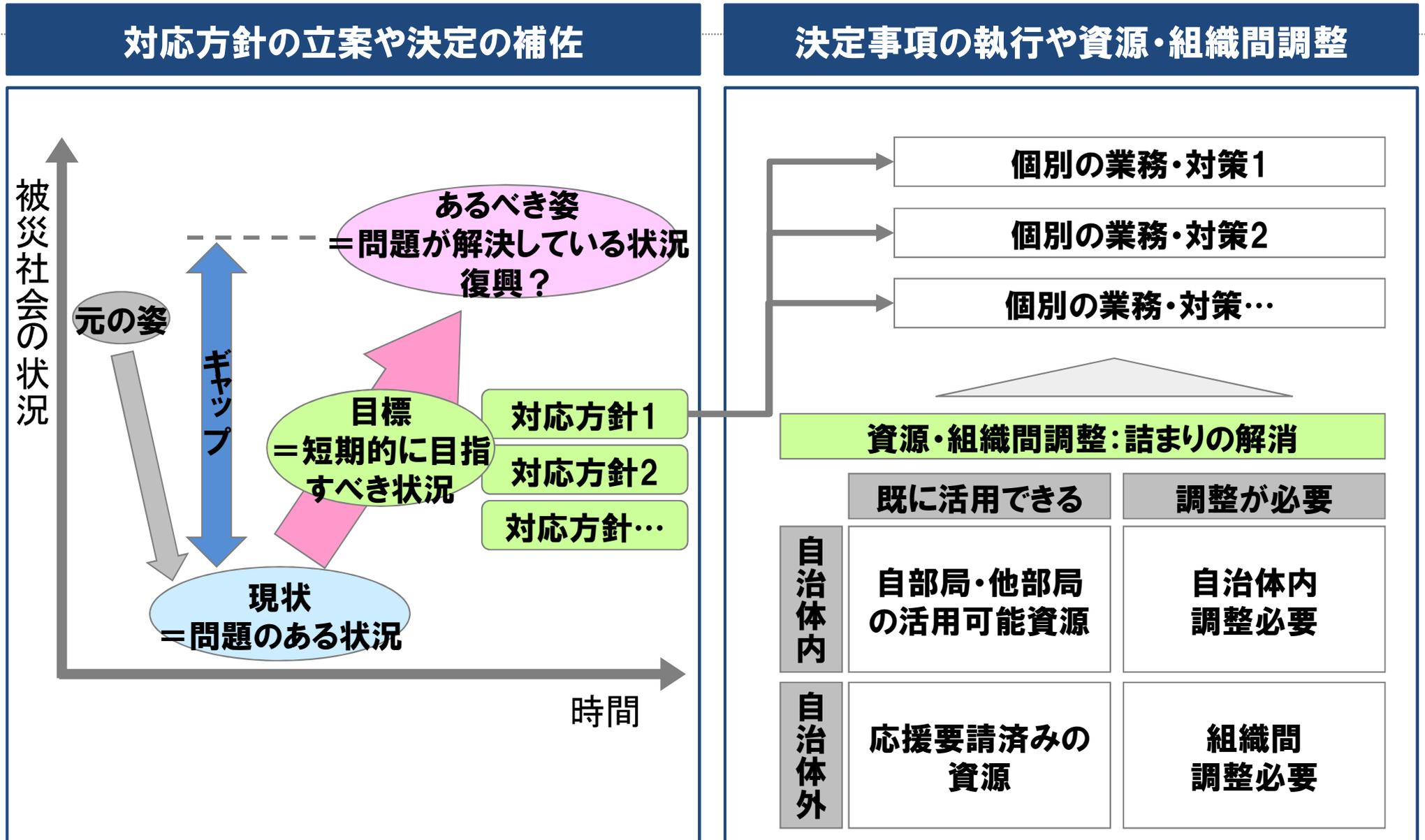
地方都市等における地震対応のガイドライン

	(準備段階)	初動段階 (発災当日中)	応急段階		復旧段階
	内は住民等の意識啓発		1～3日後	3日～1週間後	1週間～1か月後(又は数か月後)
1. 災害対策本部の組織・運営	<ul style="list-style-type: none"> 庁舎の耐震化、代替施設の確保 災害対策本部設置・運営訓練 	<ul style="list-style-type: none"> 災害対策本部設置(代替庁舎確保) 本部会議の公開 記者会見の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 国・県・市町村等の合同による会議 	<ul style="list-style-type: none"> 行政職員のこころのケア 	
2. 通信の確保	<ul style="list-style-type: none"> 衛星携帯電話の確保、住民と連携した使用訓練 代替通信手段の検討 	<ul style="list-style-type: none"> 情報通信の疎通状況確認 	<ul style="list-style-type: none"> 孤立集落等への通信手段の確保 		
3. 被害情報の収集	<ul style="list-style-type: none"> 情報収集項目の事前整理 情報収集(トリアージ)体制の整備 	<ul style="list-style-type: none"> 被害状況に関する情報収集 	<ul style="list-style-type: none"> 情報処理(トリアージ) 	<ul style="list-style-type: none"> 企業等の被害情報収集 	
4. 災害情報の伝達	<ul style="list-style-type: none"> 防災行政無線のデジタル化 	<ul style="list-style-type: none"> 地震(余震)情報、津波情報、避難勧告・指示等に関する情報提供 			
5. 応援の受入れ	<ul style="list-style-type: none"> 応援職員の担当業務の整理 応援協定の締結及び訓練 ヘリコプター離着陸場確保 	<ul style="list-style-type: none"> 連絡窓口、受入れ体制確保(駐車場、燃料、災对本部内の事務スペース等) 	<ul style="list-style-type: none"> 都道府県及び周辺市町村の応援受入れ 		
6. 広報活動	<ul style="list-style-type: none"> 特別な配慮が必要な方への多様な情報伝達手段を確保 	<ul style="list-style-type: none"> 住民への広報(被害情報、避難所、物資、ライフライン等) 	<ul style="list-style-type: none"> 応急危険度判定の周知 	<ul style="list-style-type: none"> 被害認定調査、罹災証明の発行に関する広報 	<ul style="list-style-type: none"> イベント、キャンペーン等の周知
7. 救助・救急活動	<ul style="list-style-type: none"> 医師、保健師等の連携体制確保 	<ul style="list-style-type: none"> 死傷者の捜索、救出救助 救護所の設置 医療チーム派遣要請 	<ul style="list-style-type: none"> 遺体の安置、火葬 		
8. 避難所等、被災者の生活対策	<ul style="list-style-type: none"> 避難所施設の耐震化 住民と連携した避難所運営訓練 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所安全確認、避難者受入れ 	<ul style="list-style-type: none"> 衛生環境の確保、エコノミークラス症候群の防止 	<ul style="list-style-type: none"> 避難所の環境整備(配慮の必要な人や女性の視点を考慮) 	<ul style="list-style-type: none"> ニーズ調査 避難所の統廃合、閉鎖
9. 特別な配慮が必要な人への対策	<ul style="list-style-type: none"> 特別な配慮が必要な人への理解 配慮が必要な人の把握、支援体制検討 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉避難所やホテル・旅館および専門的なスタッフ等の確保 安否確認、必要な支援の確認・提供 	<ul style="list-style-type: none"> チェックリスト等を用いた生活不活発病の防止 多様な情報提供手段による広報 被災者のこころのケア 	<ul style="list-style-type: none"> 災害関連死の防止 	
10. 物資等の輸送、供給対策	<ul style="list-style-type: none"> 物流業者等との協定 地域完結型の備蓄 	<ul style="list-style-type: none"> 物資支援要請 物資拠点確保 	<ul style="list-style-type: none"> 個人からの物資受入れ方針を広報 	<ul style="list-style-type: none"> 給水の実施 物資拠点の要員確保 	
11. ボランティアとの協働活動	<ul style="list-style-type: none"> 社会全体でのボランティア活動への理解 社協職員等への研修 NPO団体等との事前検討 	<ul style="list-style-type: none"> ボランティア受入れ体制の確保、周知 	<ul style="list-style-type: none"> 社協職員や専門家等の派遣要請 	<ul style="list-style-type: none"> 移動手段や宿泊場所等の準備 被災者ニーズ把握 	<ul style="list-style-type: none"> 地域コミュニティによる支援体制の確保支援
12. 公共インフラ被害の応急処置等	<ul style="list-style-type: none"> (ハザードマップにより、事前に土砂災害発生の危険性を周知し、訓練等を実施) 耐震化の着実な実施 道路啓閉等の体制の検討・確保 	<ul style="list-style-type: none"> 避難勧告等の準備 専門家と連携し、インフラ被害、土砂災害発生箇所等の点検 	<ul style="list-style-type: none"> 道路啓閉 立入禁止措置や避難の実施 	<ul style="list-style-type: none"> 土砂災害発生箇所監視 管理者が避難した地区の家畜や冷凍冷蔵品の移動等 	
13. 建物、宅地等の応急危険度判定		<ul style="list-style-type: none"> 応急危険度判定士の応援要請 	<ul style="list-style-type: none"> 応急危険度判定の実施 		
14. 被害認定調査、罹災証明の発行	<ul style="list-style-type: none"> (応急危険度判定、罹災証明の意味について一般への理解促進) 		<ul style="list-style-type: none"> 被害認定調査の応援要請 	<ul style="list-style-type: none"> 被害認定調査の実施、罹災証明の発行手続き 	
15. 仮設住宅	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅の建設候補地、空き家情報の事前把握 地域で配慮が必要な人に適した仕様の検討 		<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅必要戸数の算出 	<ul style="list-style-type: none"> 仮設住宅建設地の決定 空き家情報の広報 	<ul style="list-style-type: none"> 配慮が必要な人の配 「みなし仮設」受け付け 内容、人数の確認
16. 生活再建支援	<ul style="list-style-type: none"> 被災者支援台帳等のフォーマット等について事前検討 	<ul style="list-style-type: none"> 義援金受け付け 	<ul style="list-style-type: none"> 住民向け相談窓口の設置(多様な専門家と連携) 	<ul style="list-style-type: none"> 生活資金の貸付 義援金(一次)配分方法の検討 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者生活再建支援金の周知、受付 被災企業等の事業再開相談等
17. 廃棄物処理	<ul style="list-style-type: none"> 仮置き場等の候補地選定 廃棄物発生量の事前検討 		<ul style="list-style-type: none"> 災害廃棄物処理計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> がれき仮置き場の確保 	<ul style="list-style-type: none"> 他の市町村や民間業者等の協力による災害廃棄物の処理

※対応の終了時期は、災害の規模や個々の地方都市によって異なる

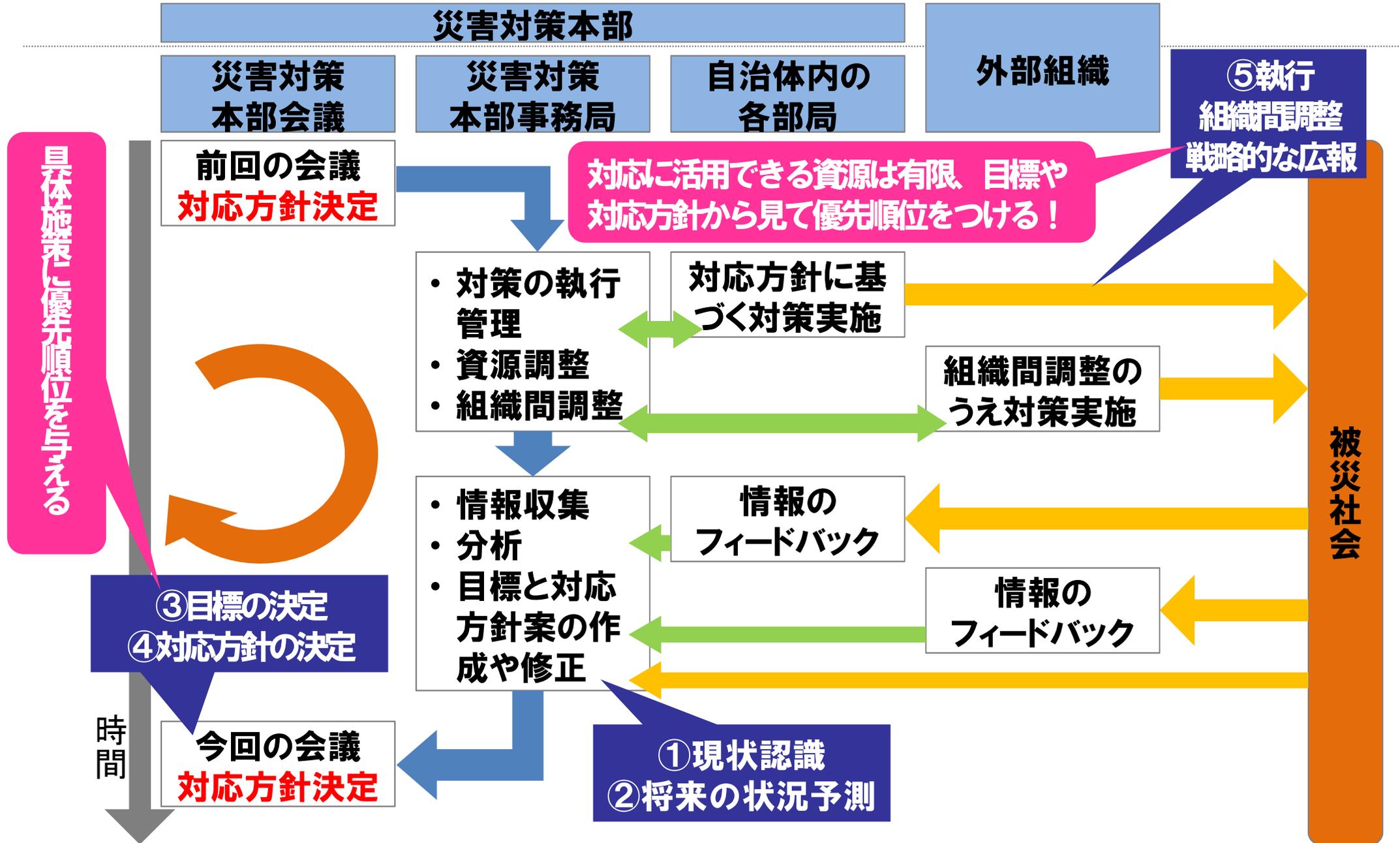
1. 災害対応の原則と混乱

目標管理型災害対応の考え方



1. 災害対応の原則と混乱

災害対策は本部を中心としたPDCAサイクルを回すイメージ



1. 災害対応の原則と混乱

ただし、大規模災害ではいつも混乱

- 災害対応は誰がやるのでしょうか？ やることになっているのでしょうか？

- 行政目線？ 被災者目線？
災害対応は誰のために行われるのでしょうか？

- よくある災害対応の失敗
 - 災害の全体像の見誤りによる（経路依存を生む）
 - 知識がないアクターが災害対応を実施することになっているための混乱

- 災害対応のためのガバナンスをどう設計しておくべきでしょうか？
 - 災害対応ガバナンス（私の定義）：被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・サードセクターといった災害対応を実施する様々なアクターを規律付けるメカニズム。

1. 災害対応の原則と混乱 災害の全体像の見誤り

今年度の人と防災未来センターの災害派遣実績 3災害に75日、延べ224人・日の派遣

■ 大阪府北部を震源とする地震(大阪北部地震)

- 派遣期間:平成30年6月18日～7月9日
- 派遣者数:センター長等12名派遣
(センター長、研究部長、主任研究員3名、研究員5名、研究調査員2名)
- 延べ派遣人数:61人・日

■ 平成30年7月豪雨(7月豪雨)

- 派遣期間:平成30年7月9日～8月17日
- 派遣者数:センター長等12名派遣
(センター長、主任研究員3名、研究員5名、研究調査員2名、渡邊リサーチフェロー)
- 延べ派遣人数:105人・日

■ 平成30年北海道胆振東部地震(北海道胆振東部地震)

- 派遣期間:平成30年9月6日～19日
- 派遣者数:主任研究員等10名派遣
(主任研究員3名、研究員4名、研究調査員2名、定池リサーチフェロー)
- 延べ派遣人数:58人・日

1. 災害対応の原則と混乱 災害の全体像の見誤り

都道府県に焦点をあて、3災害における災害の全体像の見誤りを避ける「災害対応ガバナンス」を比較する

■ 災害対応ガバナンス

- 被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・サードセクターといった災害対応を実施する様々なアクターを規律付けるメカニズム

■ 災害の全体像の見誤りを避ける災害対応ガバナンスの比較の視点

- 情報の内容・取得手法
・交換手法(右表)

	水準	
情報の内容	個別的	統合的
	量的	質的
情報の取得手法	間接的	直接的
情報の交換手法	公式的	非公式的
	組織内	組織間

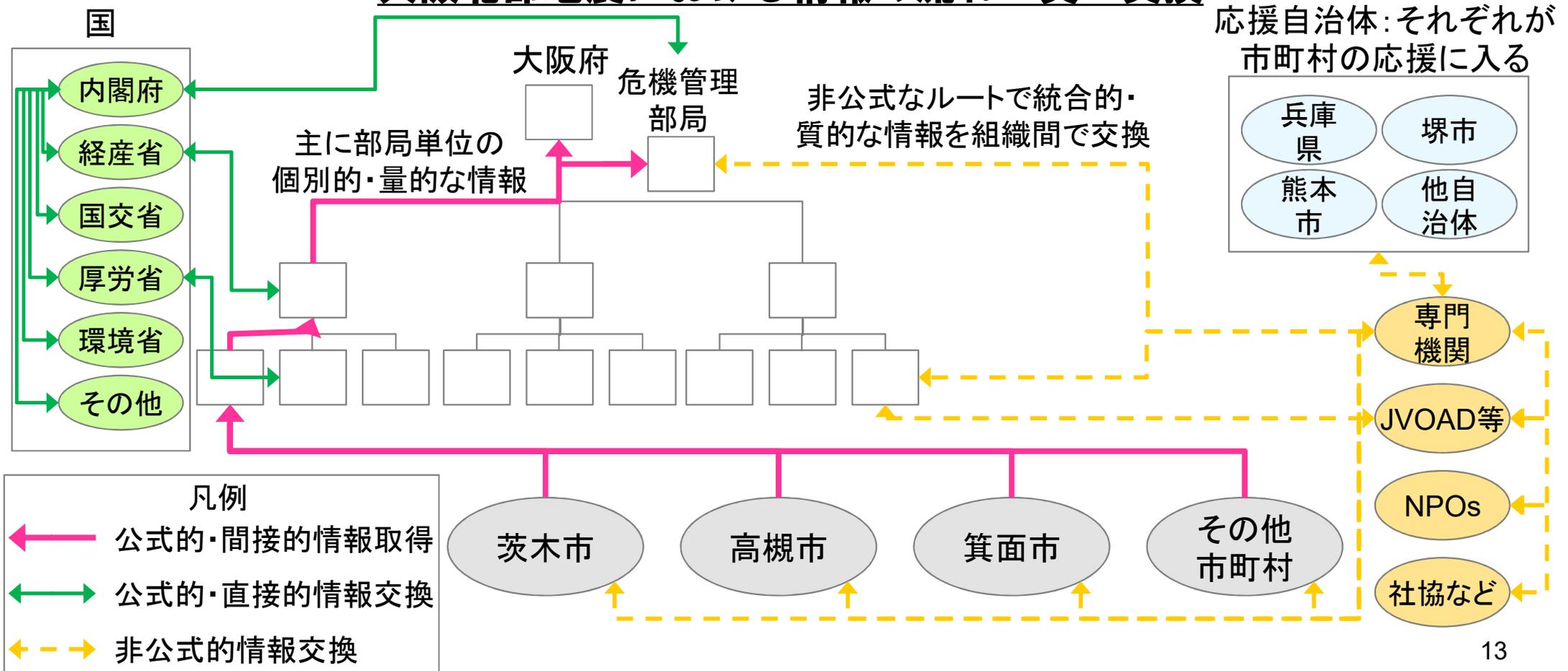
- 認識した情報に促された対応とそれへの利害関係者の評価
- 比較の前提となる3災害に共通した条件
 - ・ 多くの市町村に大規模な被害が発生した、大阪府、愛媛県、広島県、北海道を中心に比較する。

1. 災害対応の原則と混乱 災害の全体像の見誤り 大阪北部地震

大阪府において被害の規模や市町の災害対応の状況は適切に認識されていなかった可能性がある

- 災害の全体像にかかわる統合的な情報は市町において情報交換されており、大阪府に迅速に伝わらなかった可能性がある。そのため、市町との調整が取れていない施策が展開されたり、茨木市・高槻市などで対応が続く中、大阪府の応援対応は終息したりすることとなった。

大阪北部地震における情報の流れ・質・交換

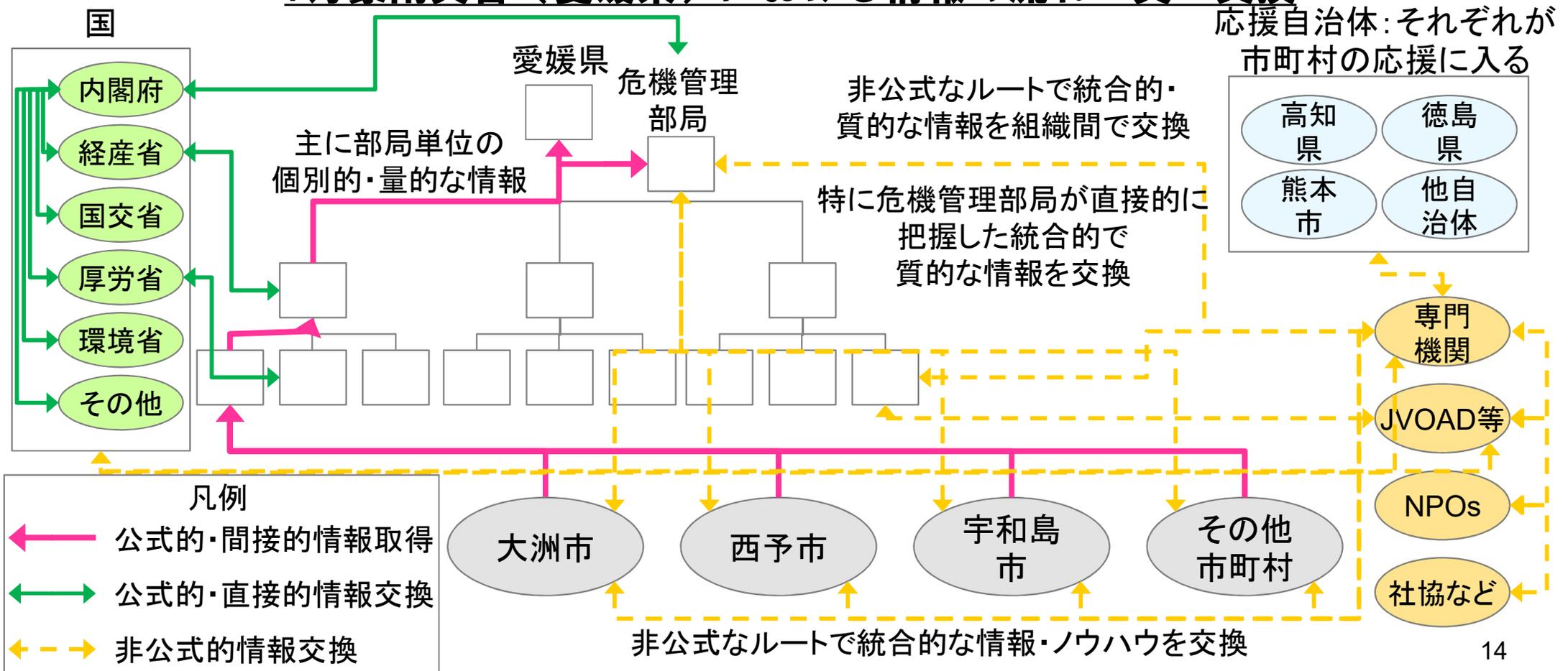


1. 災害対応の原則と混乱 災害の全体像の見誤り 平成30年7月豪雨

愛媛県では、県の危機管理を中心に、災害の全体像にかかわる情報を直接取得し、被害規模の適切な認識は早かった

- 危機管理部局が直接的に把握した、災害の全体像にかかわる統合的な情報から、愛媛県として早期に被害規模の適切な認識を持ち、国・応援自治体・専門機関・JVOAD・社協などと、情報やノウハウの交換を行いつつ、課題ごとに対応手法を決定していった。

7月豪雨災害（愛媛県）における情報の流れ・質・交換

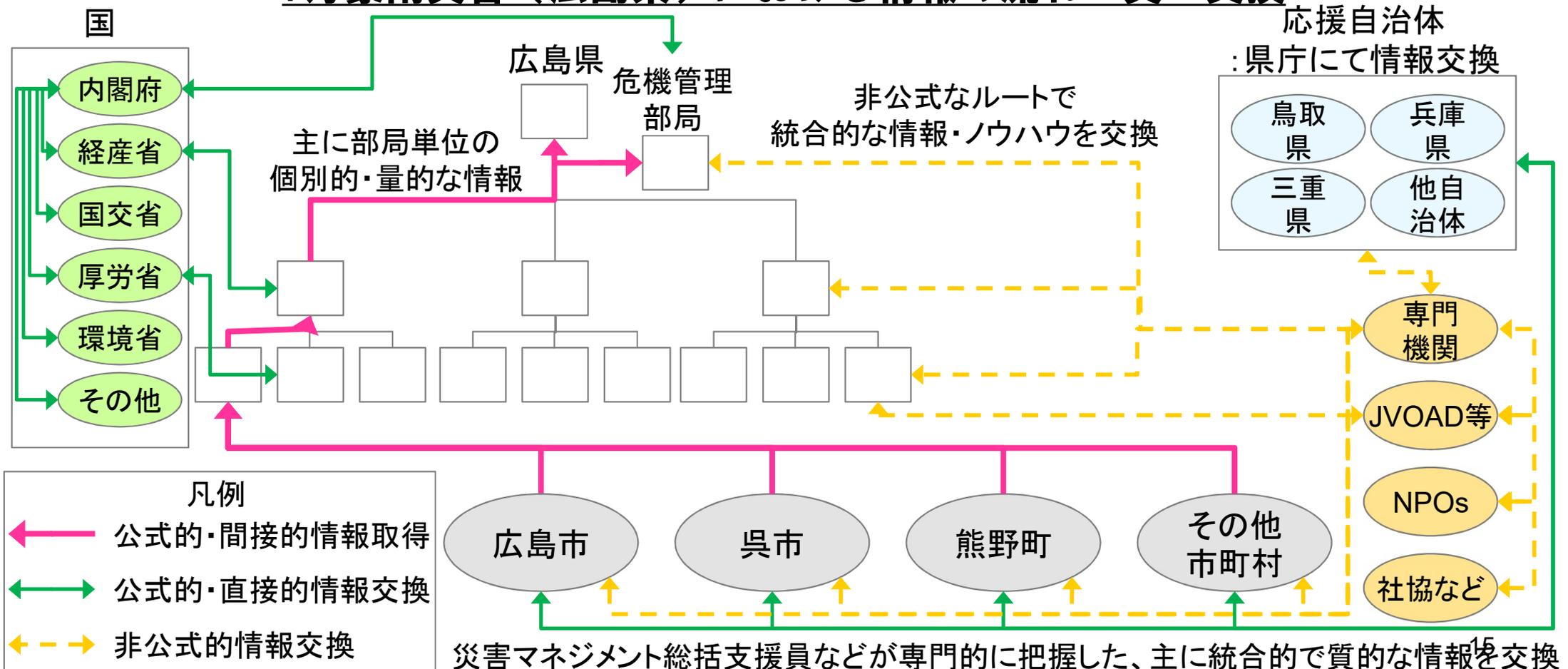


1. 災害対応の原則と混乱 災害の全体像の見誤り 平成30年7月豪雨

広島県では災害の全体像にかかわる情報が正式ルートで交換されず、被害規模の適切な認識は遅れた

- 応援自治体などが把握していた災害の全体像にかかわる統合的な情報が、正式ルートで交換されず、罹災調査の申請件数の規模が判明するまで、広島県として被害規模の適切な認識を持ち得なかった。

7月豪雨災害（広島県）における情報の流れ・質・交換

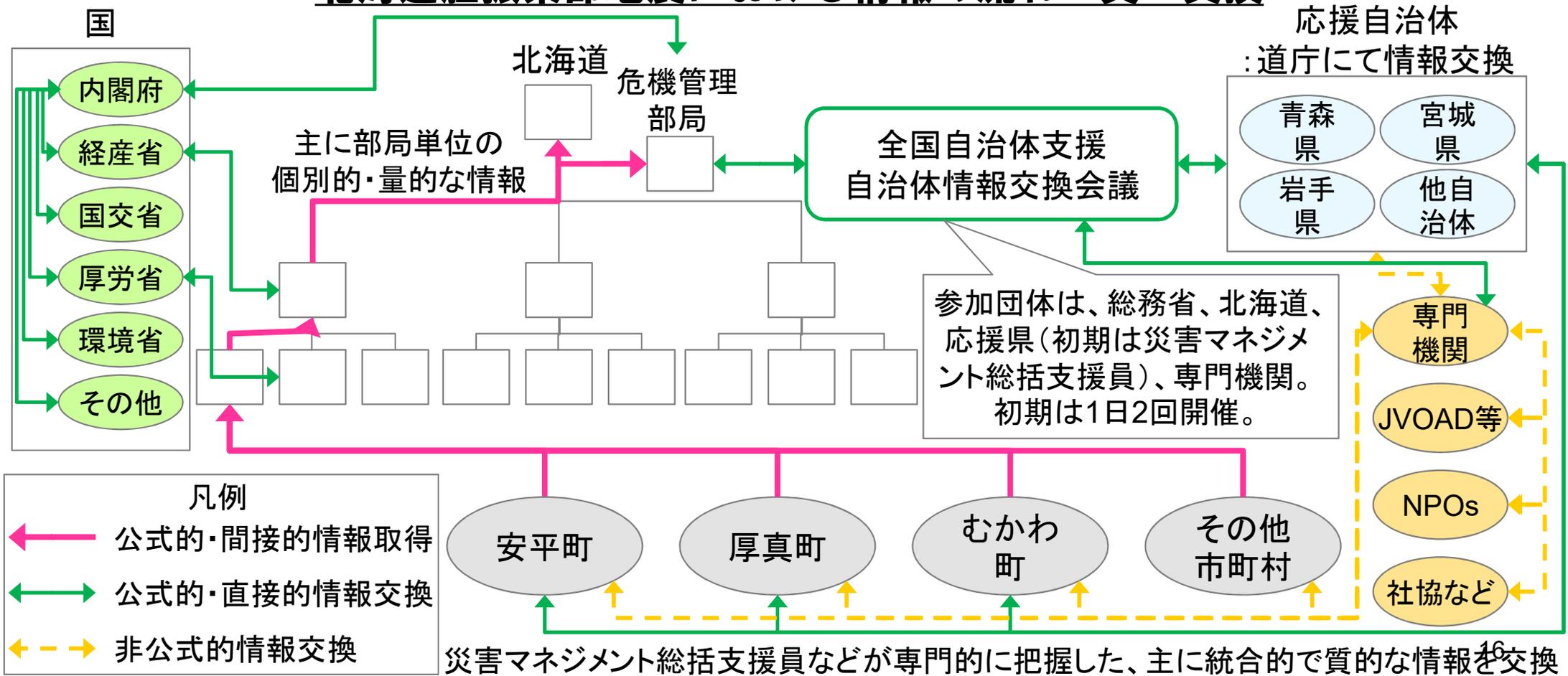


1. 災害対応の原則と混乱 災害の全体像の見誤り 北海道胆振東部地震

災害マネジメント総括支援員が専門的に把握した災害の全体像にかかわる情報が、初期から正式な会議体で交換された

- 応援自治体の災害マネジメント総括支援員有資格者が専門的に把握した、災害の全体像にかかわる統合的な情報が、全国自治体支援自治体情報交換会議において北海道に提供され、災害規模にかかわる認識変更を促した(総括支援員の情報取得ムラを会議体で補正)。

北海道胆振東部地震における情報の流れ・質・交換



1. 災害対応の原則と混乱 知識がないための混乱
なぜ変わらない？

日本の避難所は85年前と同じ景色



1930年 北伊豆地震の避難所



2016年 熊本地震の避難所

はじめに

NHK「視点・論点『人道的な避難所設営と運営を』」(2018年6月25日放送)
新潟大学 特任教授 榛沢和彦先生の解説の中で紹介

1. 災害対応の原則と混乱 知識がないための混乱

基本的に行政が災害対応をやることになっているが非効率。
なぜならやったことがないことが多いから(知識がない)

日本では災害対応は基本的に行政やることになっているが、取引費用アプローチから見ると…

■ 「もちほもちや」でやったほうがよいよ！

- 基本的に財・サービスを普段供給している主体が災害時も供給した方がよい、専門知識をもっているんだから。

■ モノによっては「吟味する舌」を持たないとダメよ！

- ただし、私的財・サービスや、普段から政府が直接供給していない財・サービスは、独占やモラルハザードをおこさない仕組みを組み込んでね。

■ ただし、現行法制はそうなっていない。

1. 災害対応の原則と混乱 知識がないための混乱

公共財・サービスor私的財・サービス、資産特殊性、不足の発生機構で、災害時に供給が不足する財・サービスを区分

財・サービスの性質からみた平時のガバナンスと不足の典型例

財・サービスの区分	資産特殊性	平時の供給における典型的ガバナンス	災害時に新規需要が創出される財・サービスの典型例	災害時に供給が減少する財・サービスの典型例
公共財・サービス	高	階層組織 (政府による直接供給)	救命救助、治安維持	公共土木施設 (道路・河川など)
	低	市場と階層組織の混合形態 (準市場など)	医療・福祉 (失業や住環境喪失による需要創出)	医療・福祉 (供給の減少)
私的財・サービス	高	階層組織 (民間組織の内部供給)	—	—
	低	市場	—	食料、生活用品、 住環境

だいたい混乱する

■ 取引費用の本論における分類

- 調整費用: 情報取得費用、マッチング費用(市場)、組織内調整費用(階層組織)
- 動機付け費用: 情報の不完全性・非対称性による費用、履行の不完全性による費用

■ 知識: 専門性などとして把握され災害時の移動が難しく偏在、形式知⇔暗黙知 19

1. 災害対応の原則と混乱

本日は被災者の目線で行政の災害対応を見直します。
なぜ災害対応で常に被災者支援が混乱するのか？を見ます

- 前提 被災者支援とは被災者の生活再建を促す各種支援と定義
- 被災者支援の諸制度はどのような構造になっているか？
- 被災者支援の諸制度を縦割りで運用してしまうとどのようなことになるのか？
- 現行法制の困難を埋めつつ、被災者支援の諸制度をうまく運用するためのキーポイントはなにか？

本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

個人/世帯、中小企業/自営業主向けに、①災害法制にもとづく制度と②平時の諸制度(とその拡張)の2つに分かれる

基本的な被災者支援の諸制度等 (別添「基本的な被災者支援制度」を参照)

対象	災害法制にもとづく制度	平時の諸制度(とその拡張)
個人/世帯	<ul style="list-style-type: none"> • 避難所の開設や物資の供与 • 応急仮設住宅の供与 • 応急修理制度 • 被災者生活再建支援制度 • 災害弔慰金 • 災害障害見舞金 • 災害援護資金 • 義援金(法制度ではないが災害時に委員会配布) 	<ul style="list-style-type: none"> • 生活福祉資金制度による貸付 • 年金担保貸付、労災年金担保貸付 • 生活保護 • 生活困窮者自立支援制度 • 医療保険、介護保険の保険料・窓口負担の減免措置等 • 障害福祉サービス等の利用者負担金の減免 • 雇用保険の失業等給付 • 職業訓練
中小企業/自営業主	<ul style="list-style-type: none"> • 天災融資制度 	<ul style="list-style-type: none"> • 日本政策金融公庫、沖縄振興開発金融公庫による資金貸付 • 小規模事業者経営改善資金(マル経融資) • 災害復旧貸付 • セーフティネット保証 • 災害関係保証

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

災害救助法(1947年)の概要

■ 目的(第1条)

- この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

■ 原則的な役割分担

- 自治体が救助を実施(県が実施、一部事務を市町村に移管可能)
- 国が多くの費用負担(災害の規模などに応じ5割から9割、残りが県(基金を設置)、市町村負担なし)

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

災害救助法でいろいろな救助ができることになっているが…

■ 救助の種類(第4条)

- 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 医療及び助産
- 被災者の救出
- 被災した住宅の応急修理
- 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 学用品の給与
- 埋葬
- 政令で定めるもの
- 都道府県知事が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

災害救助法の基本原則(法には書かれてないのに…)

■ 平等の原則

- 【趣旨】経済的な困窮などは考慮せず(ミーンズチェックなしに)平等に。
- 【実際】平等にやらなければならないから個別事情は考慮しない。

■ 必要即応の原則

- 【趣旨】機械的に画一的な救助ではなくニーズに応じて。
- 【実際】必要を超えて救助は行うべきではなく、できるだけ最低限に。

■ 現物給付の原則

- 【趣旨】災害時は市場が機能しないため金銭は使えないため現物で。
- 【実際】いかなる状況でも金は渡せない。

■ 現在地救助の原則

- 【趣旨】住所などに基づかず被災者が今いるところで救助。
- 【実際】広域避難した場合は救助が受けられない。

■ 職権救助の原則

- 【趣旨】申請主義はやめて、必要に応じて、救助する
- 【実際】職権に基づくのだから、うまく声が拾えず救助ができなくても、責めないでね。

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ 災害救助法の運用

- 施行令、通達などで柔軟に運営される
- 一般基準
 - 原則的な救助の基準だが、足りないものが多い。
- 特別基準
 - 臨機応変な対応するために一般基準を超える範囲の救助が必要な場合は、国と自治体の協議などにより、特別基準で救助を行う。
- 被災自治体がこの法の運用実態を理解できず、内閣府にも2年交代の職員しかおらず、災害の度に混乱するのは、もはや風物詩の域。

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ 避難所の制度上の位置付け

- 災害対策基本法において指定緊急避難場所と指定避難所の指定が市町村長に義務付けられる。
 - 指定緊急避難場所: いっつき避難する場所で屋外も多い
 - 指定避難所: 基本的に屋内で、公立の学校や体育館などが多い
- 福祉避難所は指定避難所の一部として災害対策基本法施行令によって「主として高齢者、障害者、乳幼児等の要配慮者を滞在させることが想定される避難所」として位置付けられる。
 - 2007年の能登地震で初めて公式に1カ所設置。
 - 「バリアフリー」「支援者をより確保しやすい施設」を主眼において、一般の避難所・老人福祉施設・障害者支援施設等の施設・児童福祉施設(保育所等)・宿泊施設などを福祉避難所として指定する。
 - 災害時に開設した福祉避難所においては、要配慮者約10人に1人の割合で生活相談員等を配置し、また、要配慮者に配慮した機材や消耗品を確保する。

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

市町村における避難所指定・運営の実際

- 基本的には指定緊急避難場所・指定避難所・福祉避難所などを市町村において指定している。
- ただし、一部の市町村は、コミュニティ防災の観点から補助的な避難所を計画する場合や、帰宅困難者対策などを主眼とした避難拠点を計画する場合もある。
- 法令上の名称が住民にはわかりにくいため、呼び方も様々である。
 - 例えば、仙台市においては、いっとき避難場所(近隣の公園など)、指定避難所(学校など、物資を備蓄・職員を派遣)、補助避難所(市民センターなど、物資を備蓄)、地区避難施設(地域の集会所など、地域で自主運営)。
- 国際赤十字等のNGO が2000年にまとめた人道支援の現場において支援者が守るべき最低基準である「スフィアスタンダード(sphere standard)」に比較して、大半の避難所における支援の内容は見劣りする。

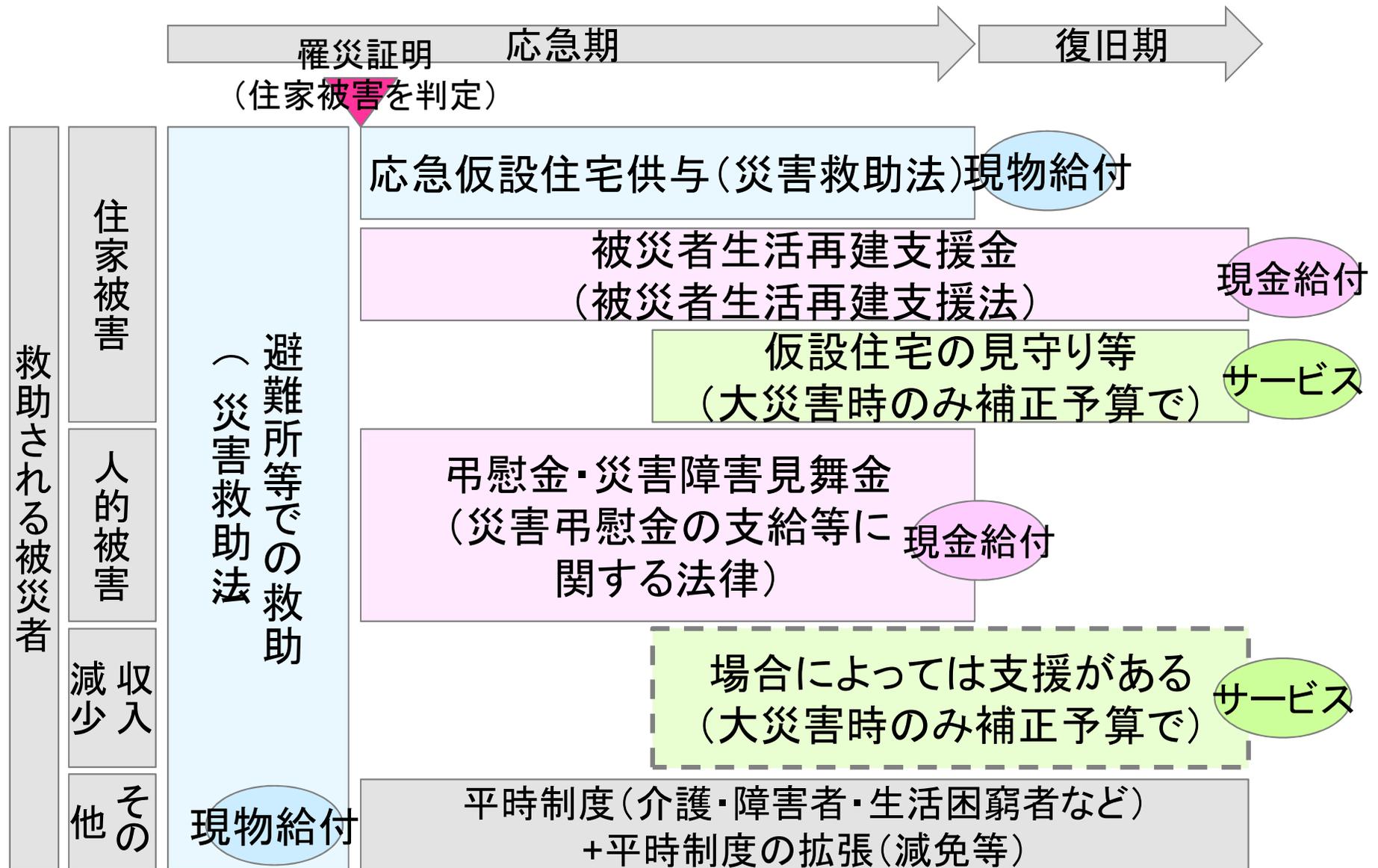
2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

各部局が縦割りで諸制度を運用すると、被災者はたらいまわしになり、必要な人に支援が届かない

制度	根拠法等	一般的に対応が想定される部局	支援形態
災害弔慰金	災害弔慰金の支給等に関する法律	福祉部局or復興部局	給付・還付
被災者生活再建支援制度	被災者生活再建支援法	福祉部局or復興部局	給付
災害援護資金	災害弔慰金の支給等に関する法律	福祉部局or復興部局	貸付
生活福祉資金制度による貸付	厚生省事務次官通知に基づく社会福祉協議会の事業	福祉部局？	貸付
母子父子寡婦福祉資金貸付金	母子及び父子並びに寡婦福祉法	福祉部局	貸付
年金担保貸付、労災年金担保貸付	独立行政法人福祉医療機構の事業	保険年金部局？	貸付
教科書等の無償給与	災害救助法	福祉部局or復興部局	現物給付
小・中学生の就学援助措置	文部科学省の事業	教育部局	給付・還付
国の教育ローン	日本政策金融公庫の事業	？	貸付
児童扶養手当等の特別措置	特別児童扶養手当等の支給に関する法律	福祉部局	給付
地方税の特別措置	総務省通達等	税務部局	減免・猶予
障害福祉サービス等の利用者負担金の減免	障害者総合支援法等	福祉部局	減免
公共料金・使用料等の特別措置	各機関の基準	水道局等	減免・猶予
放送受信料の免除	日本放送協会の基準	？	減免・猶予
生活保護	生活保護法	福祉部局	給付・還付、現物支給・現物貸与
雇用保険の失業等給付	雇用保険法	？	給付
職業訓練	職業能力開発促進法	？	給付・還付、サービス
弁護士費用の立替等に係る民事法律扶助制度	日本司法支援センター（法テラス）の事業	？	サービス、立替
住宅金融支援機構の融資	住宅金融支援機構の事業	？	貸付、減免・猶予
よりそいホットライン	厚生労働省の事業	？	相談窓口
天災融資制度	天災融資法	農林部局	融資
日本政策金融公庫による資金貸付	日本政策金融公庫公庫の事業	商工部局？	融資
セーフティネット保証	中小企業庁の事業	？	信用保証

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

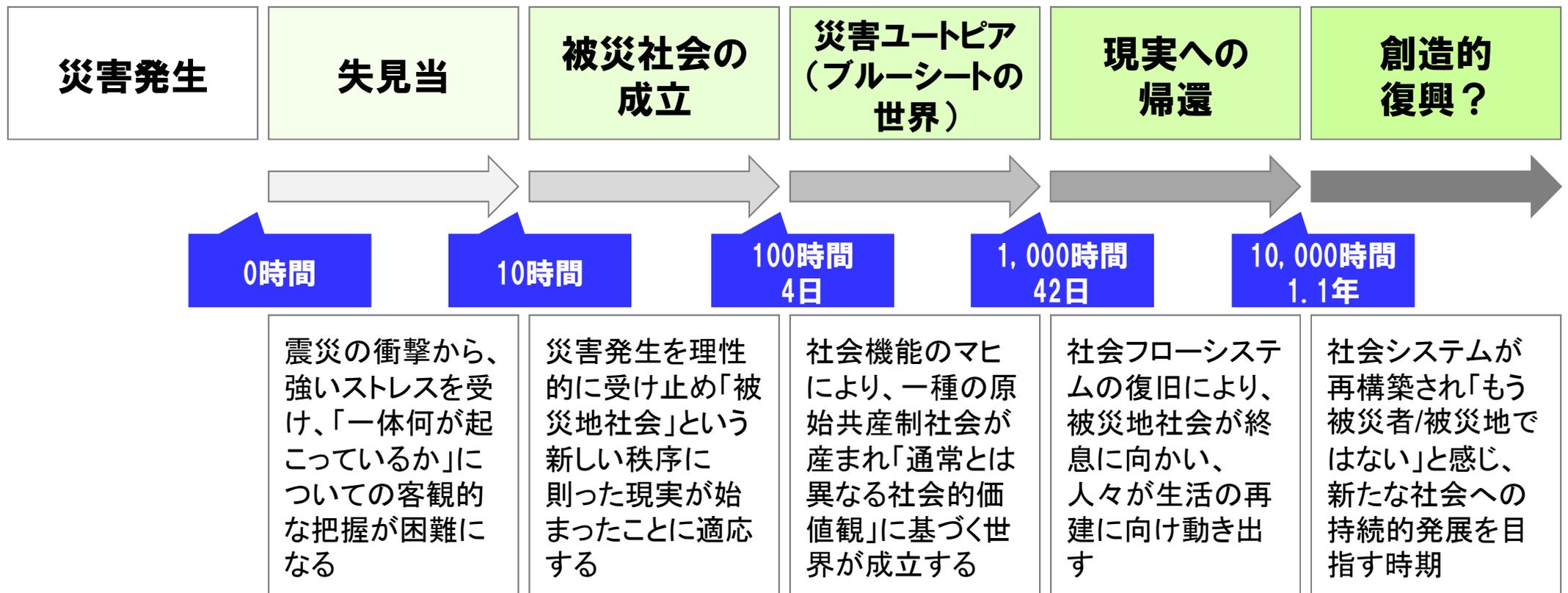
現行法制下の被災者生活再建支援の基本的なスキーム



2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

災害過程＝災害によって創出された新しい環境への人々や社会の適応過程

災害過程のイメージ(阪神・淡路大震災)



※参照

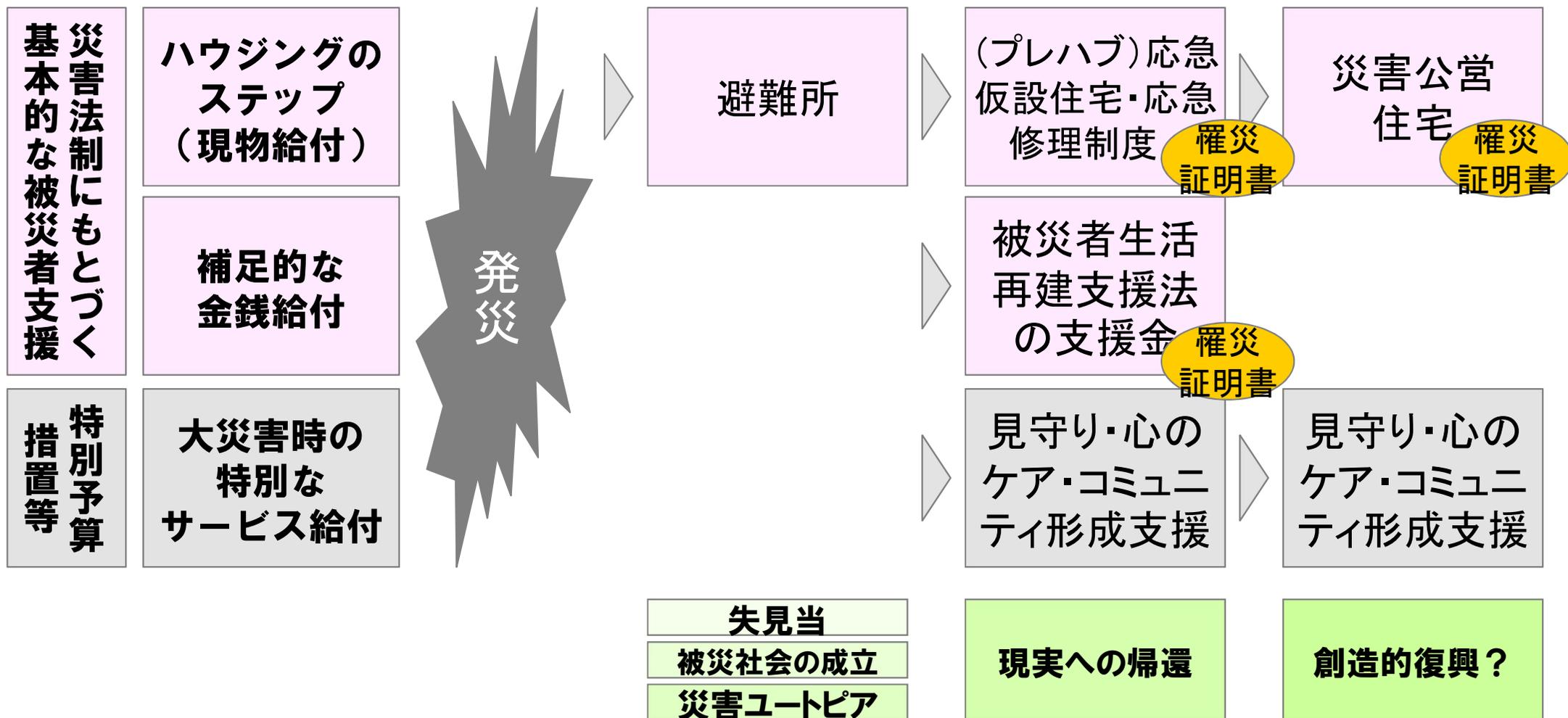
木村玲欧, 林 春男, 立木 茂雄, 田村 圭子「阪神・淡路大震災のすまい再建パターンの再現—2001年京大防災研復興調査報告」地域安全学会論文集 3号, pp23-32, 2001年

木村玲欧, 林 春男, 立木 茂雄, 田村 圭子「被災者の主観的時間評価からみた生活再建過程：復興カレンダーの構築」地域安全学会論文集6号, pp241-250, 2004年

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

罹災証明書の区分に基づく現物給付としての「ハウジングのステップ」と「補足的な金銭給付」+ 特別予算措置が基本

**災害法制にもとづく基本的な被災者支援と
特別予算措置による被災者支援の枠組**



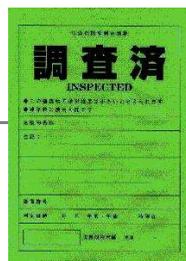
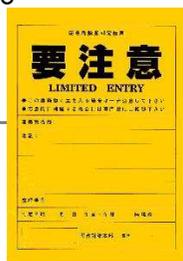
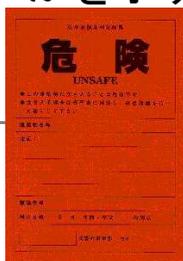
2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

避難所にいる時期に応急危険度判定で安心してもらい、罹災証明書を発行し、その後の支援の「切符」を渡す…のだが…

- 地震後、建物被害の判定は3種類実施され、被災建築物応急危険度判定はそのうちで最も早期に実施される。
- 同時期に被災宅地危険度判定(よう壁調査、宅地調査、詳細調査、結果の掲示)も実施。

地震後に行われる建物被害判定

名称	被災建築物応急危険度判定	罹災証明	被災度区分判定
実施時期	地震直後～1週間程度	地震後1カ月～数カ月	地震後3カ月～半年(本格復旧期)
実施者	地方公共団体(都道府県の支援で市町村が実施)	市町村長	建築設計事務所
目的	余震による2次被害を防ぐ	資産的な被害程度を調べ	建築物の残存耐震耐力を把握する
要点	<ul style="list-style-type: none"> 地震後、応急危険度判定士が現地に入り一斉実施する。 赤、黄、緑の判定ステッカーを外から見えるところに貼る。 建物をそのまま利用していいかを示す。 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村の職員が実施する。 大規模災害が発生した場合の救援措置の根拠。 保険の請求や税の減免などの手続きに必要。 	<ul style="list-style-type: none"> 被災者の依頼に基づき建築設計事務所が行う。 その建物に引き続き住めるかどうかを判断する。 継続居住する場合の補修や補強の計画を行う。 判定と復旧計画には一定の費用を要する。

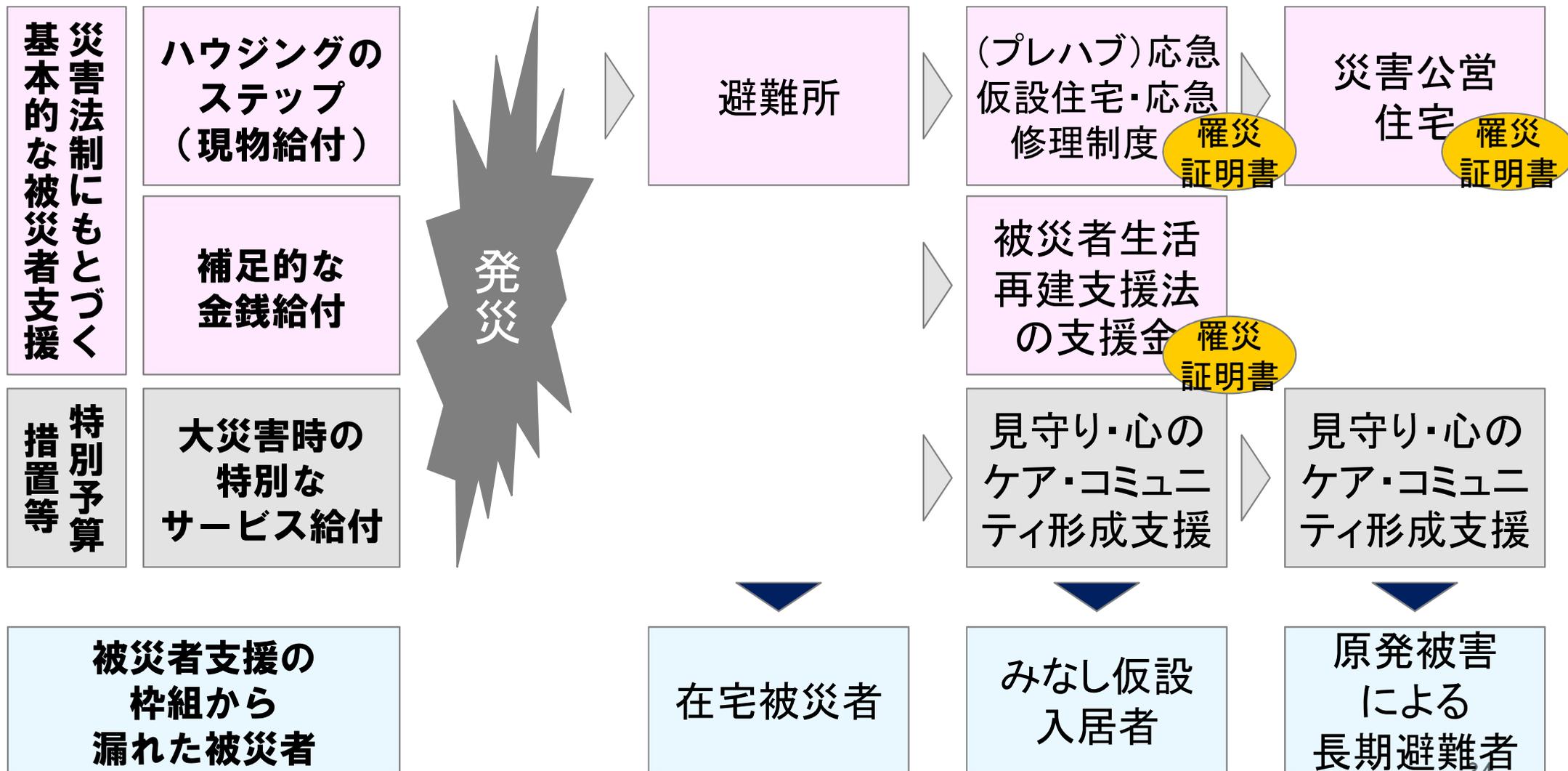


※参照 杉山義孝「東日本大震災にかかる被災建築物応急危険度判定について」建設マネジメント技術, 2011年11月号, pp12-19₃₃

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

東日本大震災では「在宅被災者」、「みなし仮設入居者」、「原発被害による長期避難者」が被災者支援の枠組から漏れた

東日本大震災で被災者支援の枠組から漏れた被災者



本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

避難所の環境悪化や仮設住宅建設の遅さを原因として「在宅被災者」が生まれてしまった

- 宮城県石巻市などでは、発災から4年以上が経過した現在においても、まともに居住性能が戻らない家に住み続ける「在宅被災者」が多数生み出された。
- 避難所の環境悪化・応急仮設住宅建設の遅さ等を原因として多くの被災者が被害甚大な自宅へ戻った。
- 支援情報の格差が生じ、被災した自宅に一時的にでも住もうため「住宅の応急修理制度」を利用した世帯は応急仮設住宅に入居できなかったようである。



3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

2014年10～11月に調査を石巻市の在宅被災世帯に対し質問紙を用いたヒアリングを実施、478世帯から有効回答を得る

■ 調査目的

- 石巻市の在宅被災者の実態を把握し、どのような施策対応が必要なのかを検討する。

■ 調査期間

- 2014年10～11月

■ 調査体制

- チーム王冠スタッフが実施

■ 調査手法

- 質問紙を用いたヒアリング調査

■ 調査対象

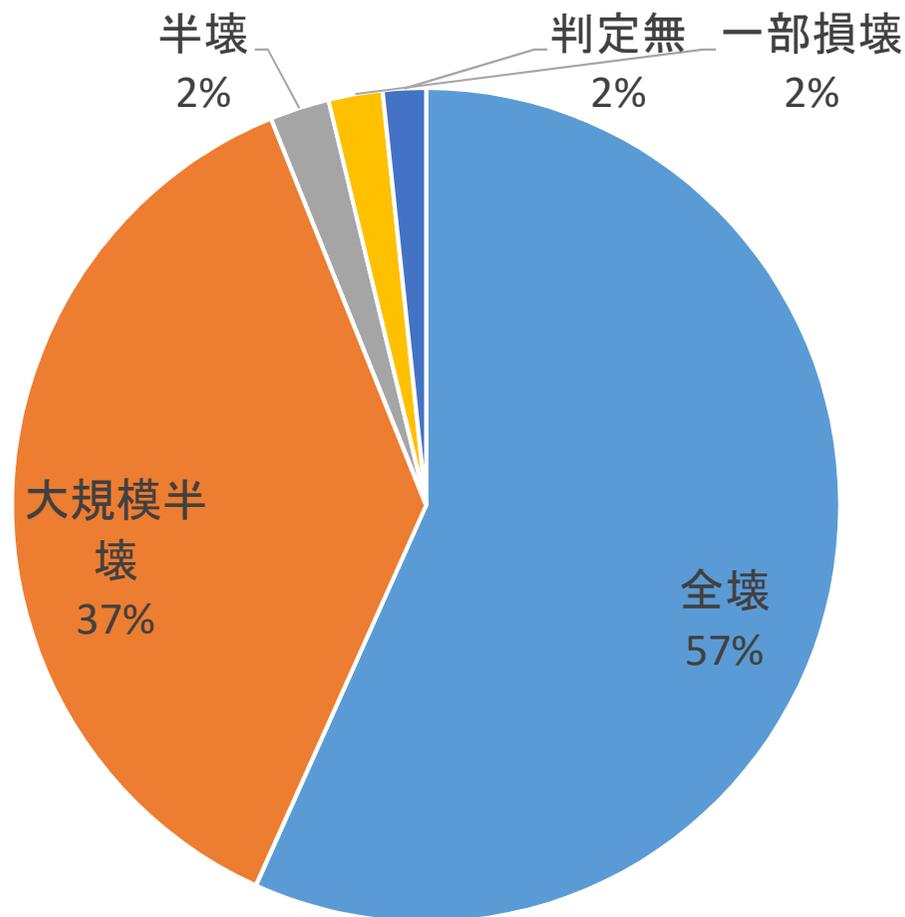
- 石巻市の東日本大震災による津波浸水地域に被災した持家をもち、現在もそこに居住する被災世帯
- なお、調査は石巻市を中心とした浸水地域に住む538世帯に実施されたが、既に新築した世帯や借家に住む世帯などが含まれていたため、それらを除いた478世帯を分析対象とする。

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

全壊が半数以上、大規模半壊を含めると9割以上におよぶが
応急仮設住宅に入居していない

罹災証明書の区分

	世帯数	割合
全壊	269	56.8%
大規模半壊	176	37.1%
半壊	11	2.3%
一部損壊	10	2.1%
判定無	8	1.7%
合計	474	100.0%



3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

高齢者世帯が半数以上を占める。単身高齢者世帯が2割以上を占め石巻市の中でも割合が大きい

高齢者世帯

	世帯数	割合
高齢者世帯	262	54.8%
高齢者世帯以外	216	45.2%
合計	478	100.0%

単身高齢者世帯

	世帯数	割合	石巻市全体の割合 (2010年国勢調査)
単身高齢者世帯	109	22.8%	9.3%
単身高齢者世帯以外	369	77.2%	90.7%
合計	478	100.0%	100.0%

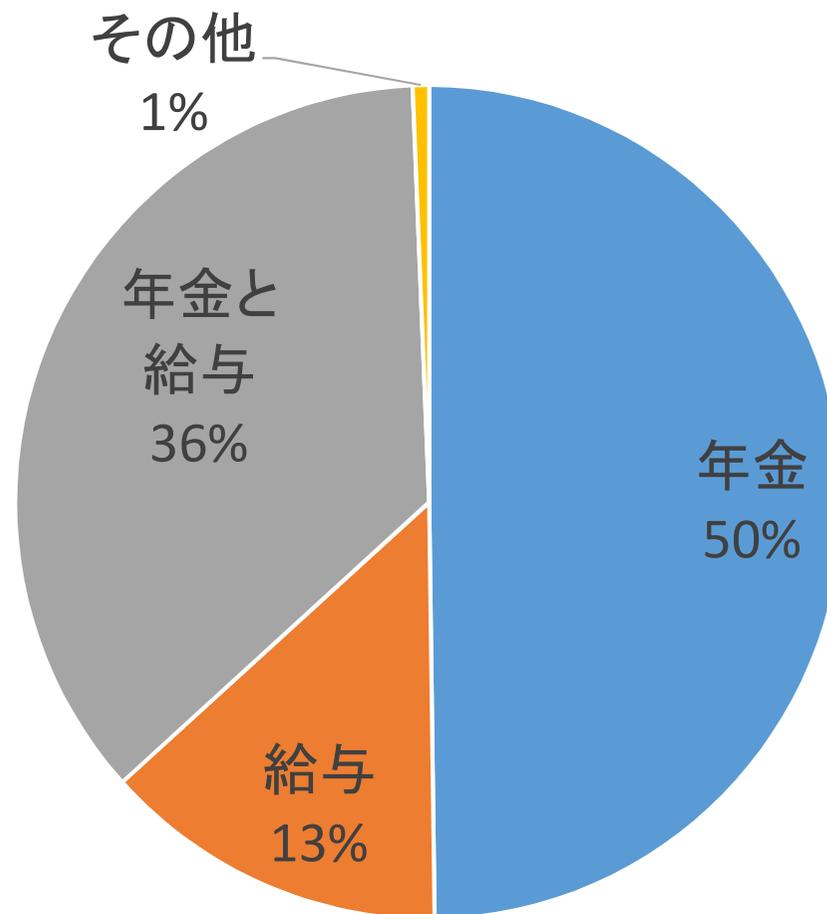
注) 高齢者世帯は65歳以上の者と18歳未満の者のみで構成される世帯

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

年金の受給世帯が8割5分以上を占め、半数が年金のみで生活

世帯の収入源

	世帯数	割合
年金	236	49.8%
給与	64	13.5%
年金と給与	171	36.1%
その他	3	0.6%
合計	474	100.0%

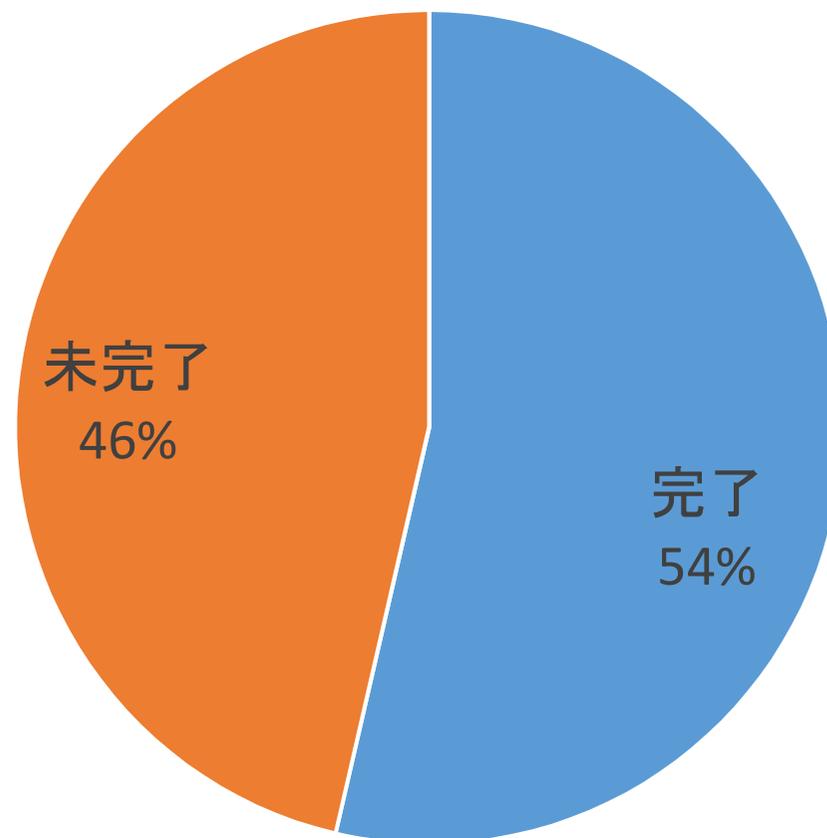


3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

修繕が完了した世帯と未完了の世帯は拮抗している

修繕の進捗状況

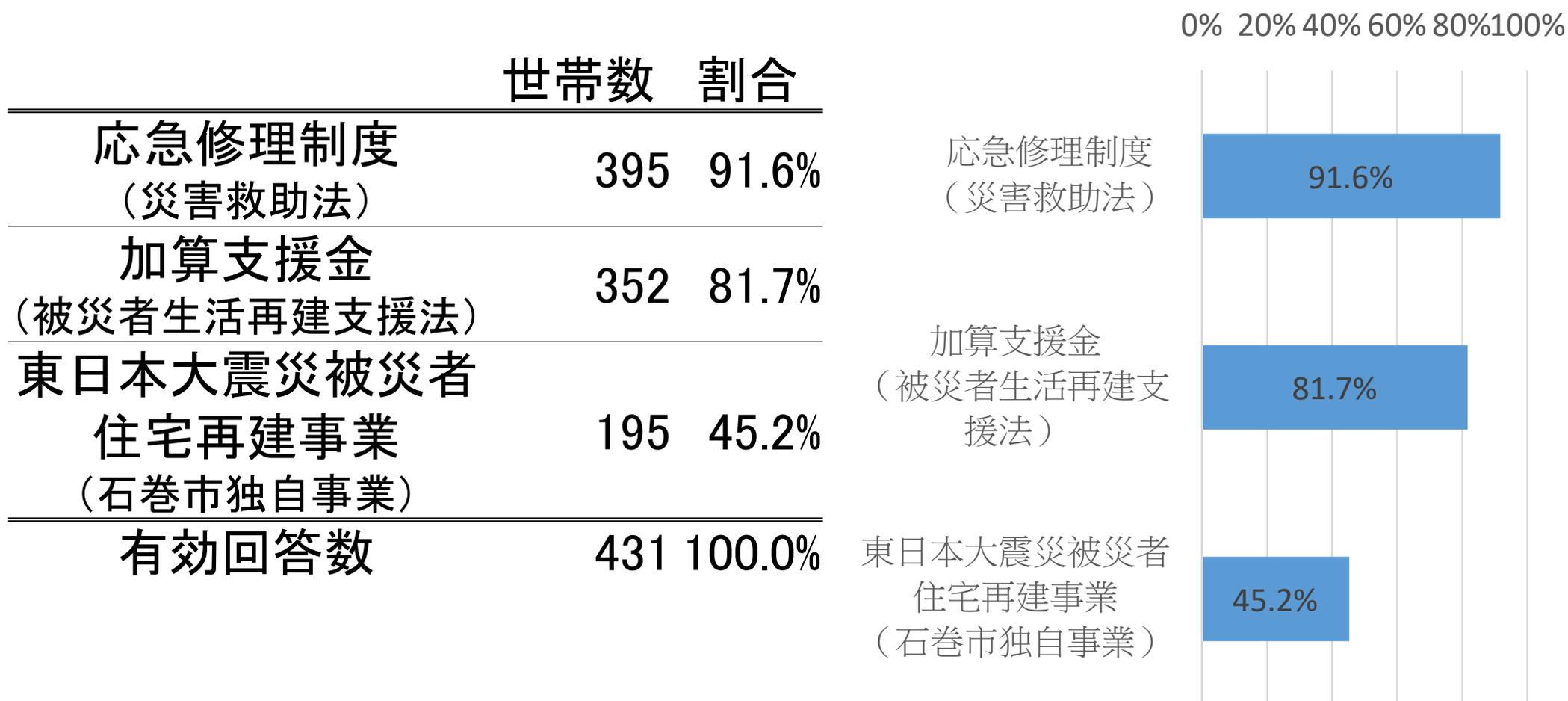
	世帯数	割合
完了	251	53.6%
未完了	217	46.4%
合計	468	100.0%



3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

立替払いが必要な住宅再建事業の利用は4割5分にとどまる

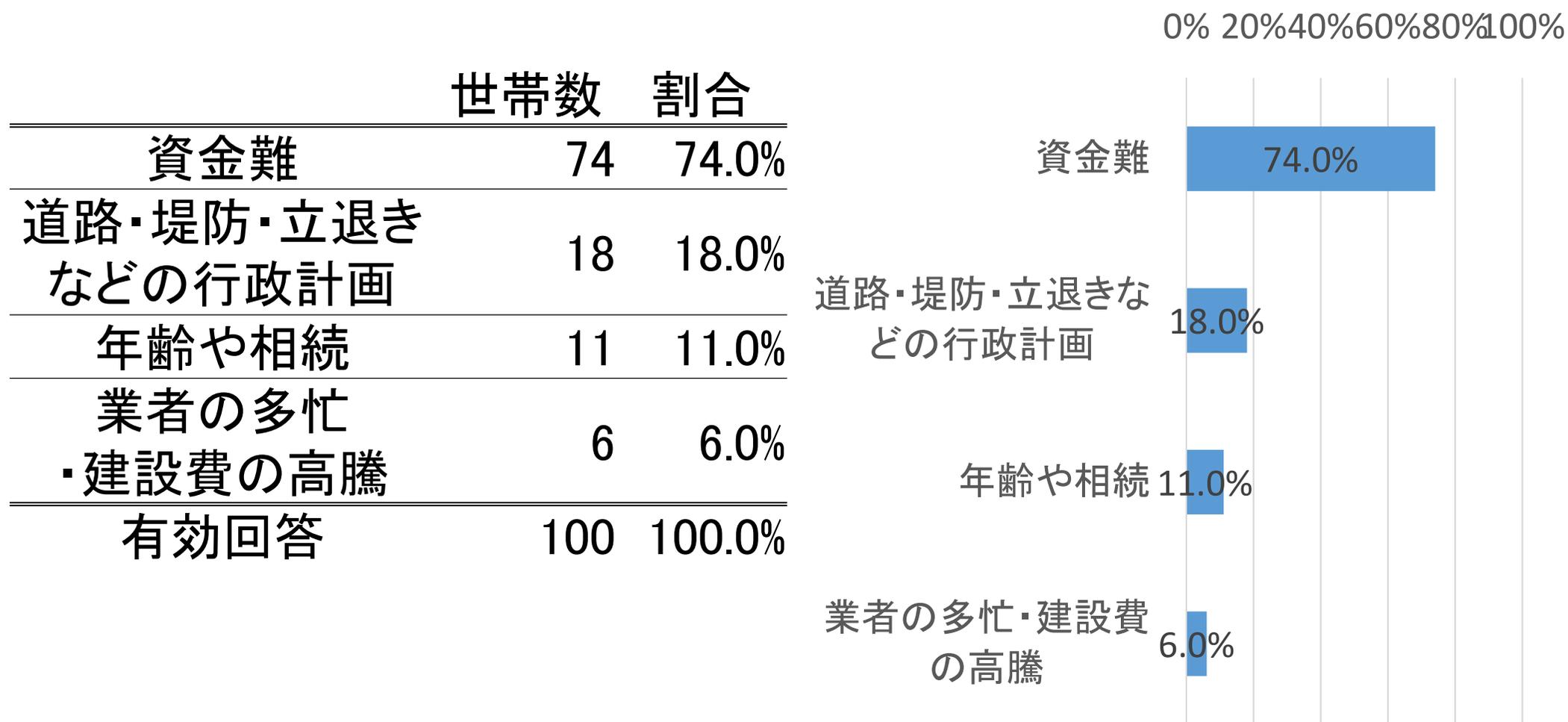
住宅修繕に関する制度を利用した世帯



3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

ベースとしての困窮に、立退きを伴う行政計画、余命や相続の困難が重層的に重なり、困難な状況に追い込まれている

修繕が未完了な理由を述べた自由回答に占める理由



本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

仮設住宅の基本的な種類：建設型仮設住宅（プレハブ建て）と借上げ仮設住宅（通称「みなし仮設」、民間賃貸住宅を活用）

	建設型仮設住宅（プレハブ建て）	借上げ仮設住宅（みなし仮設）
概要	<ul style="list-style-type: none"> プレハブ建てや比較的簡素な建築 	<ul style="list-style-type: none"> 民間賃貸住宅を活用 行政がマッチングする方式は遅い 被災者自らが探す方式は社会的弱者が住宅市場から排除されがち
提供までの期間	<ul style="list-style-type: none"> 建設に要する期間が必要（通常、着工から完成までに3～4週間程度必要） 	<ul style="list-style-type: none"> 既存の住宅を活用することから比較的短期間に提供可能 空家がない場合は対応不能
住宅の特徴	<ul style="list-style-type: none"> 被災地の近くで立地が可能 同じ場所にまとまった戸数を確保することが可能 従前のコミュニティの維持が比較的容易 入居者への効率的な生活支援・情報提供が可能 	<ul style="list-style-type: none"> 被災地の近くで提供が困難（物件は使用不能の可能性大） 近隣でまとまった戸数を確保できるかは不明（基本的に困難） （建設仮設と比較して）住宅居住性のレベルは高い（立地・間取りの選択が比較的容易）
課題	<ul style="list-style-type: none"> 建設コスト（概ね 550～600 万円程度） 撤去、廃棄物処理が必要 	<ul style="list-style-type: none"> 退去時の原状回復の問題（住宅所有者との調整） 被災者が継続居住を希望した場合の調整

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

みなし仮設入居者は、仮設住宅の見守りや心のケアなど被災者へのサービスから取り残されがちになってしまう

- 「みなし仮設」は、通常はプレハブ建てで建設される応急仮設住宅を提供する代わりに、民間の住宅ストックを仮設住宅扱いする仕組み。
- 東日本大震災では応急仮設住宅の半数以上はみなし仮設として提供されている。
- プレハブ建てではない既に建設済みの通常の住宅を使用するので、住居の設備がよいこと、すぐに入居が可能であること、コストが低く抑えられることなど、多くのメリットがある。
- プレハブ建ての「仮設住宅団地」に集住するわけではないので、どこに住んでいるかが一見してわからず、「見守り」や「コミュニティ形成への支援」に代表される「面的な支援」の実施は難しく、NPOなどが実施する民間の支援が届きにくい。

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

2012年2～3月、2014年3月に調査を実施し、世帯の生計を支える中心人物に回答を依頼

- 2012年2～3月、2014年3月に仙台市内のみなし仮設住宅入居世帯に郵送により調査を実施した。
- 調査世帯の世帯員のうち、世帯の生計を支える中心人物が回答するよう依頼した。
 - 「ご家族の生計を支えるうえで中心になられている方、もしくは、中心になるべき方がご回答ください。例えば、現在失業していても、生計をこれまで支えてきた人、今後支える予定がある人も該当します。」
- 2012年は一般社団法人パーソナルサポートセンターを実施団体とし、2014年は一般社団法人パーソナルサポートセンターを実施団体、兵庫県立大学および人と防災未来センターを協力団体として調査を実施した。

調査票の配布数・回収数・回収率

名称	実施期間	郵送数	転居済数	配布数	公表入居世帯数	回収数	配布数に対する回収率	公表入居世帯数に対する回収率
2012年調査	2012年2～3月	2,658	77	2,581	8,437 (2011年11月30日時点)	1,369	53.0%	16.2%
2014年調査	2014年3月	2,658	494	2,164	6,360 (2014年6月30日時点)	802	37.1%	12.6%

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

仙台市以外から多くの被災者が入居している

仙台市のみなし仮設住宅入居世帯の被災地域

	2012年		2014年	
	世帯数	割合	世帯数	割合
岩手県	7	0.5%	2	0.3%
宮城県(仙台市除く)	256	18.9%	127	17.2%
仙台市	986	72.7%	560	76.0%
福島県	107	7.9%	48	6.5%
合計	1,356	100.0%	737	100.0%

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

失業率が継続的に高く、「被災困窮者」が長期間存在している

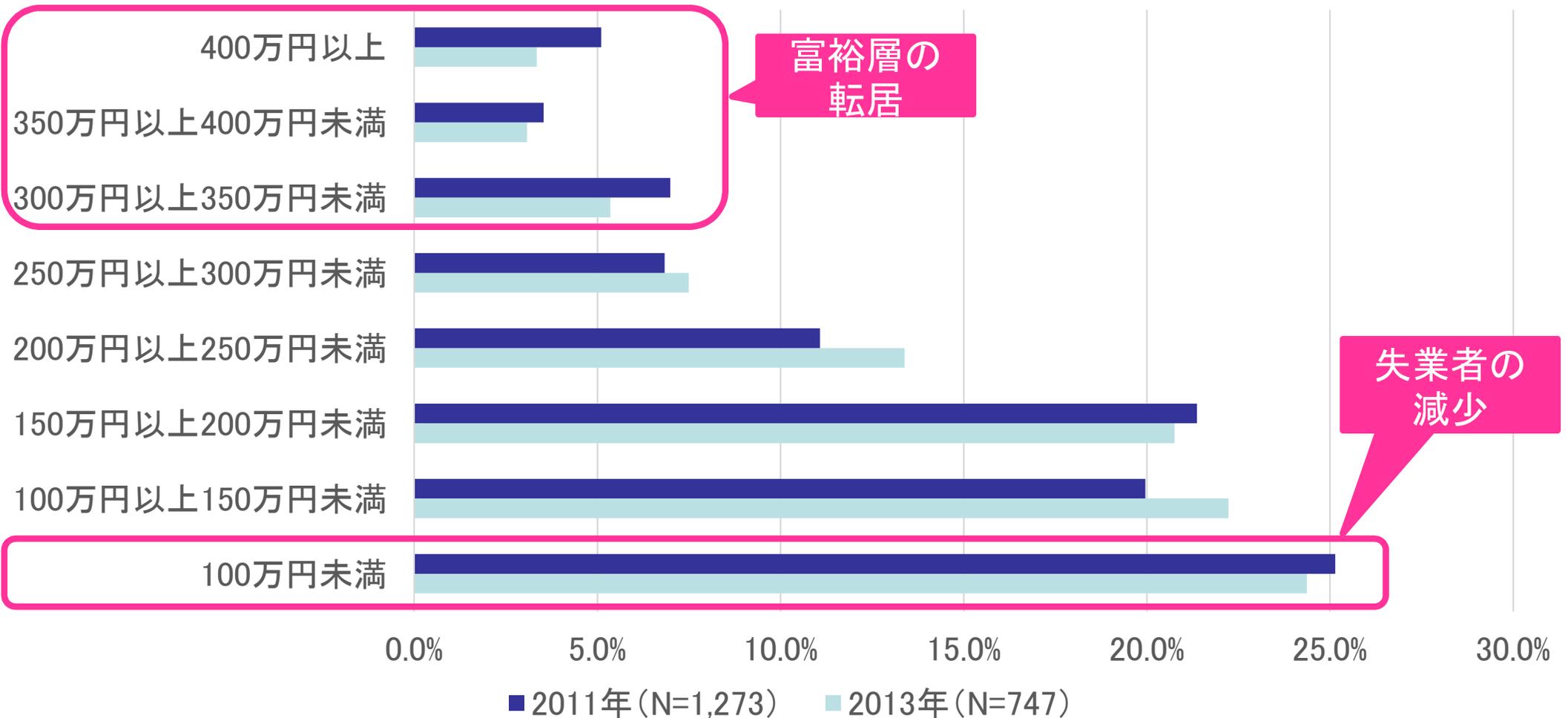
仙台市みなし仮設住宅入居者（世帯員）の労働力状態

	2012年		2014年	
労働力人口	1,696	100.0%	994	100.0%
正規の従業員	640	37.7%	357	35.9%
非正規の従業員	579	34.1%	380	38.2%
自営業主・家族従事	116	6.8%	106	10.7%
役員	35	2.1%	15	1.5%
完全失業者(完全失業率)	326	19.2%	136	13.7%
非労働力人口	1,074	100.0%	583	100.0%
家事	239	22.3%	125	21.4%
通学	190	17.7%	99	17.0%
その他	645	60.1%	359	61.6%
合計	2,770	-	1,577	-
参考 東北地方(2010年)の完全失業率※			5.7%	
参考 宮城県(2010年)の完全失業率※			5.7%	

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

みなし仮設入居世帯は所得階層が中～下に集中

2011年および2013年の等価所得カテゴリーの割合



※等価所得は「収入／世帯人員の平方根」として計算

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

10-11年度で格差増大、10-13年度で増大幅減少→一旦格差が広がるが、失業者の減少・富裕層の転居により格差が縮小

収入・等価所得のジニ係数

	収入ベース		等価所得ベース	
	2012年調査	2014年調査	2012年調査	2014年調査
2010年度	0.360	0.366	0.325	0.333
2011年度	0.380	—	0.346	—
2013年度	—	0.373	—	0.342
変化割合	5.48%	2.02%	6.64%	2.85%

※1等価所得は「収入／世帯人員の平方根」として計算

※2ジニ係数は収入・等価所得などが完全に平等に分配されている場合に比べて、どれだけ分配が偏っているかを数値で示したもの。例えば、収入格差がない完全に平等な集団ではジニ係数は0になり、一つの世帯だけが収入を独占する完全に不平等な集団ではジニ係数は限りなく1に近づく。

ジニ係数は以下で定義される。

収入・等価所得階層を n 個に等分する。下から i 番目の階層内の所得の平均を y_i とする ($y_1 < y_2 < \dots < y_n$)。

ジニ係数は $g = \frac{1}{2n^2\bar{y}} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |y_i - y_j|$ で定義される。ただし $\bar{y} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n y_i$ (平均収入・平均等価所得) である。

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

みなし仮設住宅物件への継続居住意向を持つ世帯の割合は減少しているとはいえ、5割を超える

入居期限後のみなし仮設住宅への居住意向

	2012年		2014年	
	世帯数	割合	世帯数	割合
住み続けたい	826	64.2%	373	51.4%
住み続けたくない	460	35.8%	353	48.6%
合計	1,286	100.0%	726	100.0%

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

継続居住意向を持つ世帯のうち7割弱の世帯は半額以上の家賃補助ニーズ。ニーズには社会経済状況が反映されている

入居期限後も居住意向がある世帯の 入居期限後の家賃補助ニーズごとにみた等価所得

	2012年			2014年		
	等価所得 (万円)	世帯数	割合	等価所得 (万円)	世帯数	割合
補助ニーズ無し	223.1	77	10.7%	270.8	27	8.0%
半額未満の補助ニーズ	190.0	128	17.7%	197.0	82	24.4%
半額以上の補助ニーズ	164.8	517	71.6%	155.1	227	67.6%

■ 2012年調査

- Kruskal Wallis検定：有意差あり(p<.001)
- Bonferroni 補正したMann-Whitney U検定：補助ニーズ無し—半額以上の補助ニーズおよび半額未満の補助ニーズ—半額以上の補助ニーズにおいて有意差が見られた(それぞれp<.001、p<.01)

■ 2014年調査

- Kruskal Wallis検定：有意差あり(p<.01)
- Bonferroni 補正したMann-Whitney U検定：それぞれに有意差があり
(補助ニーズ無し—半額未満の補助ニーズ：p<.01、補助ニーズ無し—半額以上の補助ニーズ：p<.001、半額未満の補助ニーズ—半額以上の補助ニーズ：p<.05)

本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

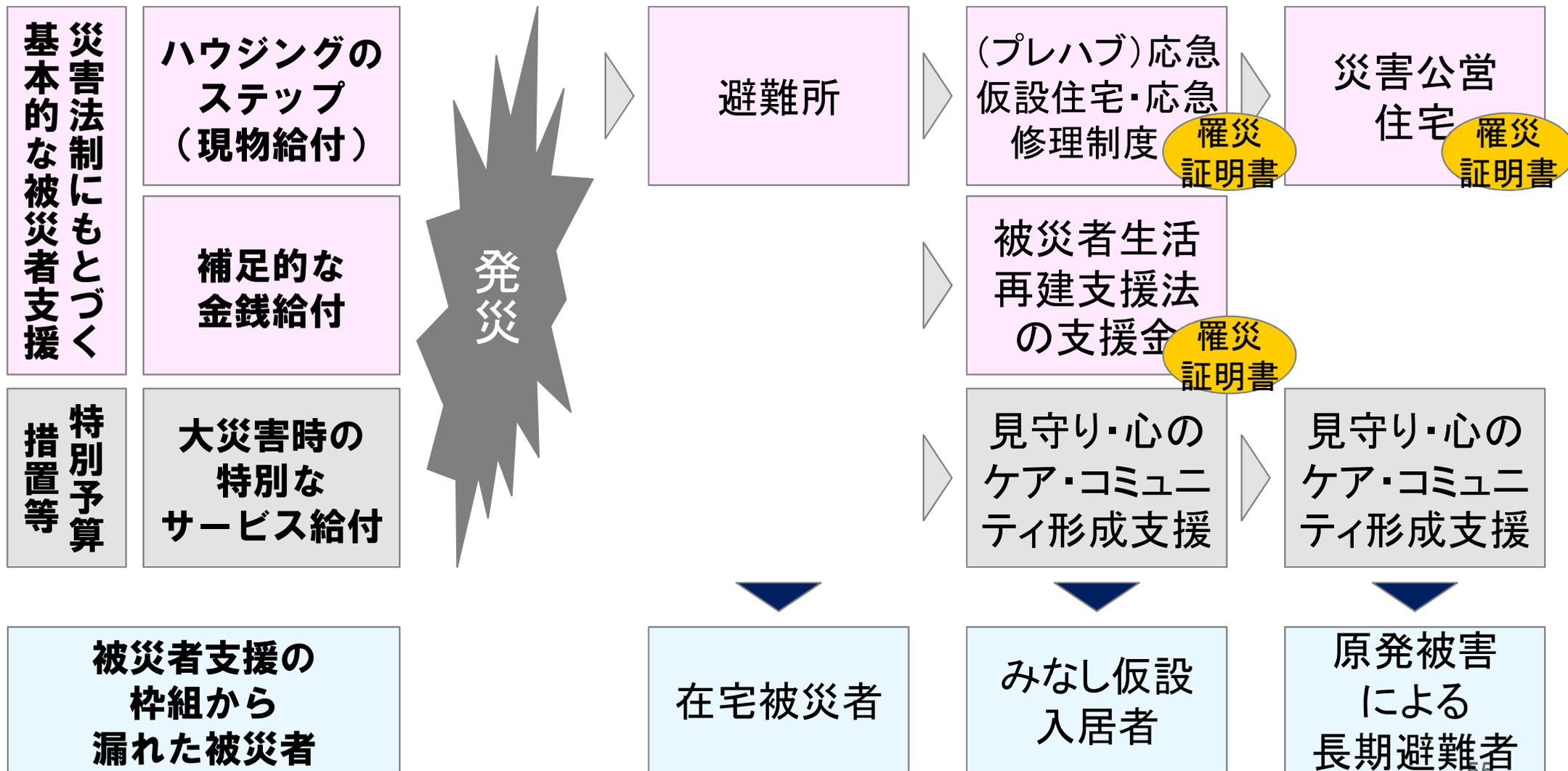
6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

一人ひとりの被災の状況を把握し適切な支援を行う仕組みがなかったから、多くの被災者が基本的な枠組から漏れた

東日本大震災で被災者支援の枠組から漏れた被災者



5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

災害は被災者一人ひとりの被災ダメージを規定する要因が重層的で多様

- 津波・地震・原発（**被災ダメージの原因の差**）
- 自体の財政規模や能力・人口流出と流入（**自治体間の差**）
- 仕事・雇用の喪失と貧困（**生計手段へのダメージの差**）
- 持家・借家（**住宅資産の差**）
- 全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊（**制度支援の水準の差**）
- プレハブ仮設・みなし仮設・在宅（**制度支援の実行手段の差**）
- 現地再建・集団移転・立退き（**行政計画の差**）
- 高齢、障害、生活困窮などのもともとの社会的脆弱性（**ダメージの受けやすさの差**）

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

東日本大震災では一人ひとりの被災ダメージに対して災害法制と特別予算措置によって対応したが、それぞれ困難がある

①災害法制

- 災害法制は災害の度に改良してきたが、根幹は戦後すぐのまま。
 - 特殊で縦割り、しかも行政にプロはいない。
 - 「継ぎはぎだらけのオーダーメイドのクラシックカーを素人が運転する」状態。
- 結果として被災者支援は被災ダメージの一部(たまたま住んでいた家の被害)しか反映されない罹災証明書に大きく左右されることとなる。
 - 応急仮設住宅への入居、応急修理制度、被災者生活再建支援法にもとづく支援金、義援金の配分額。

②特別予算措置

- そもそも中規模の災害では予算措置されない。
- 特別予算措置は国の財政状況や時の政権に左右され不安定。
- 自治体ごとに柔軟に使えるものの、政策形成能力が問われた。
 - 「できない自治体の住民はツライ」という自治体格差

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

罹災証明書の区分間の失業率には統計的に有意な差はない

罹災証明書の区分から見た失業率（仙台市で被災した世帯員）

	2012年調査 (N=1,296)	2014年調査 (N=727)
全壊 (2012年：N=1,022、2014年：N=556)	15.9%	13.3%
大規模半壊 (2012年：N=190、2014年：N=93)	16.3%	10.8%
その他 (2012年：N=84、2014年：N=78)	16.7%	12.8%
カイ 2 乗	.041	.464
df	2	2
有意確率	.980	.793

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

罹災証明書の区分間の障害者手帳をもつ人がいる世帯の割合には統計的に有意な差はない

罹災証明書の区分から見た障害者手帳をもつ人がいる世帯の割合 (仙台市で被災した世帯)

	2012年調査 (N=932)	2014年調査 (N=533)
全壊 (2012年:N=722、2014年:N=408)	11.1%	13.5%
大規模半壊 (2012年:N=143、2014年:N=84)	13.3%	13.1%
その他 (2012年:N=67、2014年:N=41)	10.4%	9.8%
カイ 2 乗	.638	.453
df	2	2
有意確率	.727	.797

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

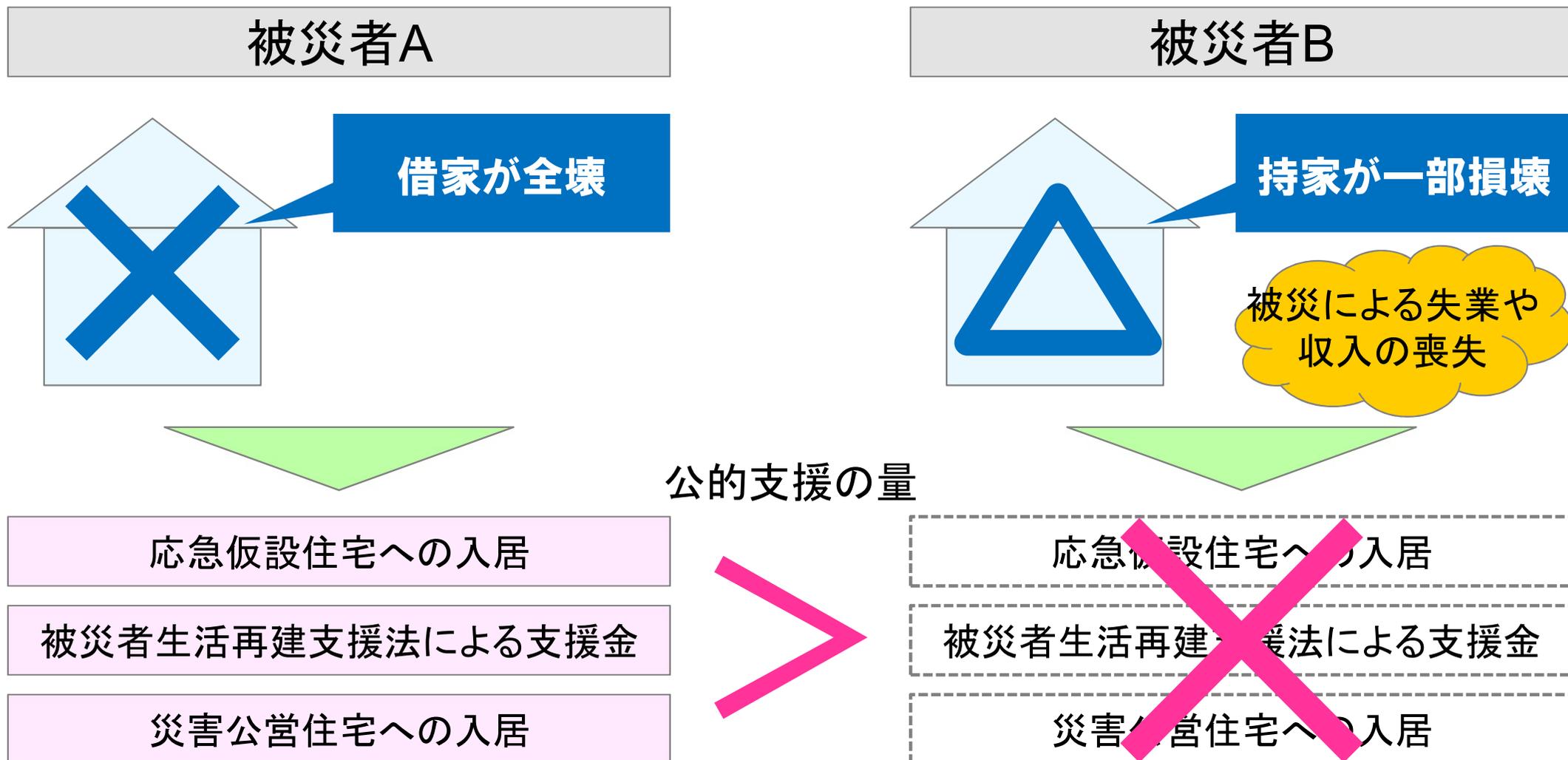
罹災証明書の区分間の要介護認定や要支援認定を受けている人がいる世帯の割合には統計的に有意な差はない

罹災証明書の区分から見た要介護認定や要支援認定を受けている人がいる世帯の割合（仙台市で被災した世帯）

	2012年調査 (N=942)	2014年調査 (N=542)
全壊 (2012年:N=732、2014年:N=415)	10.8%	11.1%
大規模半壊 (2012年:N=141、2014年:N=84)	9.2%	8.3%
その他 (2012年:N=69、2014年:N=43)	13.0%	9.3%
カイ 2 乗	.725	.635
df	2	2
有意確率	.696	.728

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

たまたま住んでいた家の被害＝罹災証明書の区分が公的支援の基準だが、重層的で多様な困難が反映しきれない



5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

個別の被災者が抱える重層的で多様な課題にどのように向き合い支援をしていくのか、どのような体制・準備が必要か？

- 窓口のたらいまわし
- 各部局からの個別のアプローチ
 - 調査票が違う部局から何度も何度もくる
 - 施策の調整がされないため狭間を生む
- 現行制度の限界が引き起こす制度からのもれ
- 重層的で多様な課題を抱える被災者への罹災証明書の区分による支援の限界
- 被災者の実情は災害救助と福祉の境界線

本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

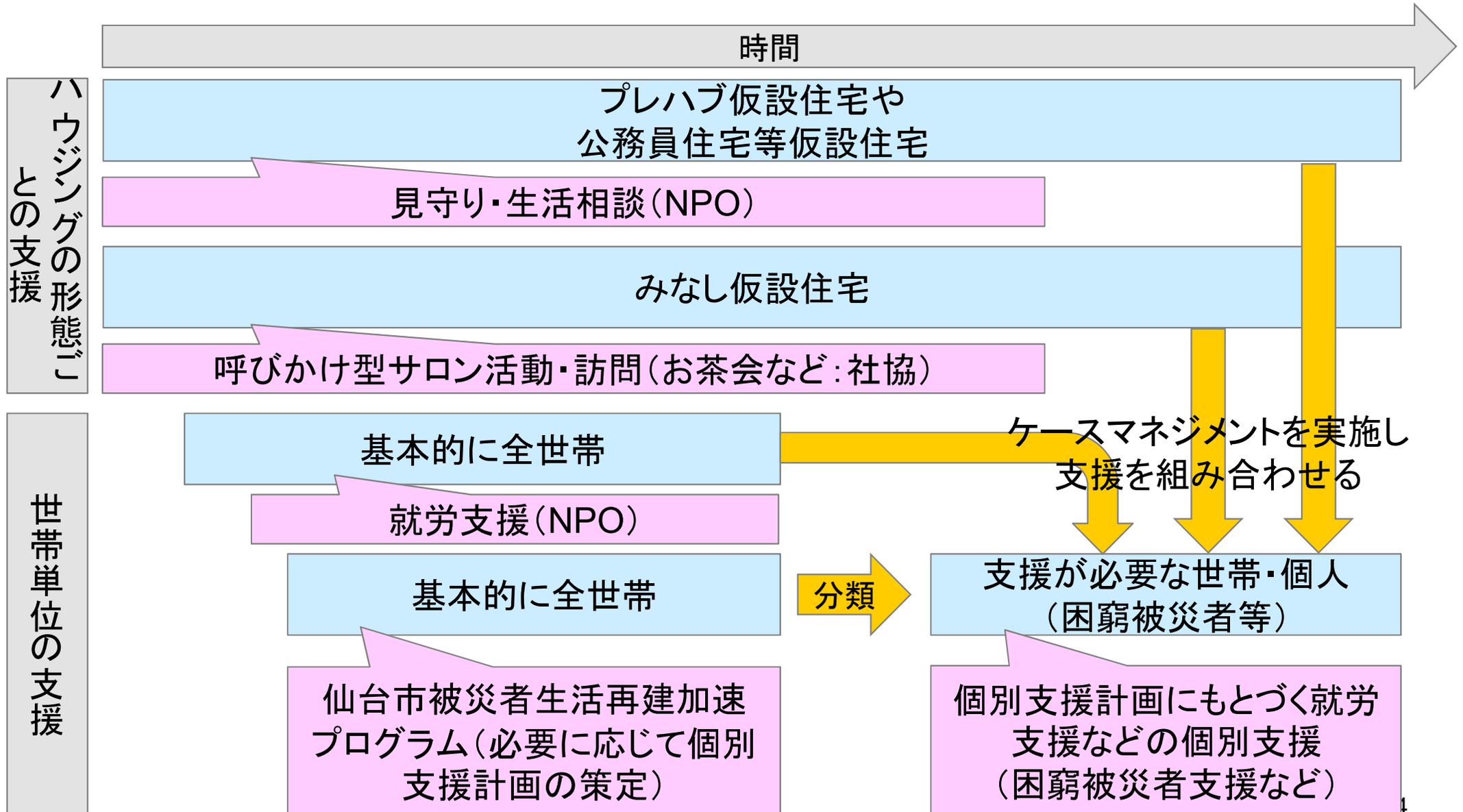
5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

6. 被災者支援の先進事例

仙台市では当初はバラバラに実施していた支援を、ケースマネジメントを実施することで個別世帯ごとに組み合わせた



6. 被災者支援の先進事例

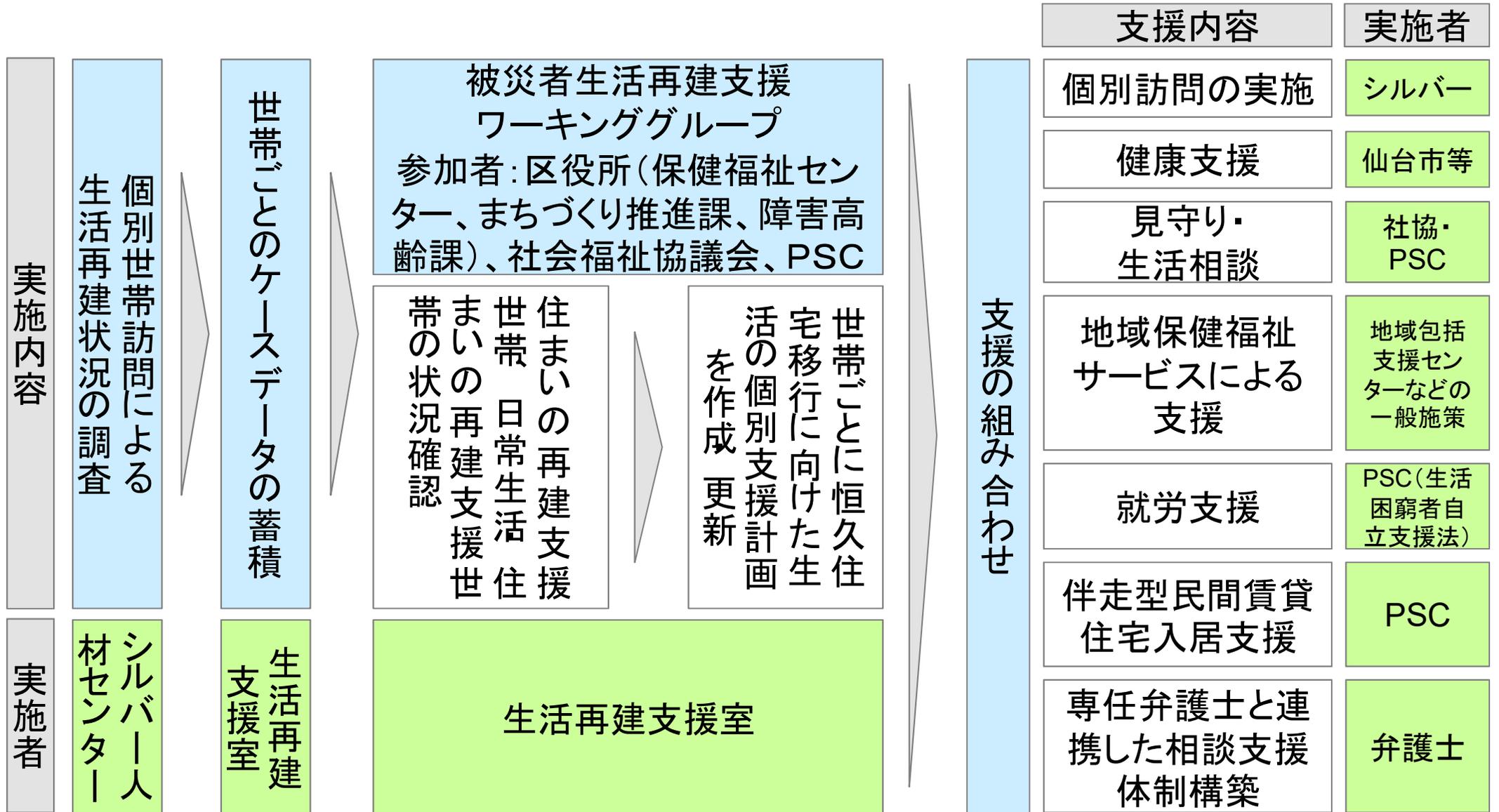
仙台市では個別世帯単位でアセスメントを行い、個別に支援メニューを組み合わせる生活再建施策を実施

仙台市被災者生活再建加速 プログラムの概要

分類	更なる課題	支援策や対応
1 生活再建可能世帯 住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題がなく日常生活を送っている世帯	<ul style="list-style-type: none"> ●さまざまな事情で再建方針を変更した世帯等に対する、住まいの再建に関する相談支援の充実 ●賃貸住宅を希望する世帯に対する、積極的な情報提供等 	<ul style="list-style-type: none"> ・継続的な状況調査 ・支援情報の提供 ☑️公営住宅入居支援 ☑️住宅再建相談支援
2 日常生活支援世帯 住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯	<ul style="list-style-type: none"> ●生活環境の変化による心身の健康への影響が懸念される世帯に対する、再建先での保健福祉サービスの継続 	<ul style="list-style-type: none"> ・戸別訪問の実施 ・健康支援 ・見守り・生活相談 ☑️地域保健福祉サービスによる支援
3 住まいの再建支援世帯 住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯	<ul style="list-style-type: none"> ●一人で行動することが困難な方など、さまざまな事情により再建に踏み切れない世帯等に対する、個別支援等 	<ul style="list-style-type: none"> ☑️個別支援計画による支援 ・戸別訪問の実施 ・就労支援の推進 ☑️伴走型民間賃貸住宅入居支援
4 日常生活・住まいの再建支援世帯 住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	<ul style="list-style-type: none"> ●限られた期間内で課題解決や再建が可能となるよう、幅広い支援者との連携や積極的な関与 ●課題解決に専門的な知識等を要する世帯への支援に必要な、弁護士等専門家のアドバイス 	<ul style="list-style-type: none"> ・個別支援計画による支援 ・戸別訪問の実施 ・健康支援 ・見守り・生活相談 ☑️地域保健福祉サービスによる支援 ☑️伴走型民間賃貸住宅入居支援 ☑️専任弁護士と連携した相談支援体制構築
新 市内の仮設住宅に入居しているが接触できない世帯	<ul style="list-style-type: none"> ●再建方針や支援の必要性についての早期把握 	<ul style="list-style-type: none"> ・戸別訪問調査 ・情報提供・相談支援 ・居住実態のない世帯への退去勧奨等
新 市内で被災し市外の仮設住宅に入居している世帯	<ul style="list-style-type: none"> ●避難先の自治体との連携や情報提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・情報提供・相談支援

6. 被災者支援の先進事例

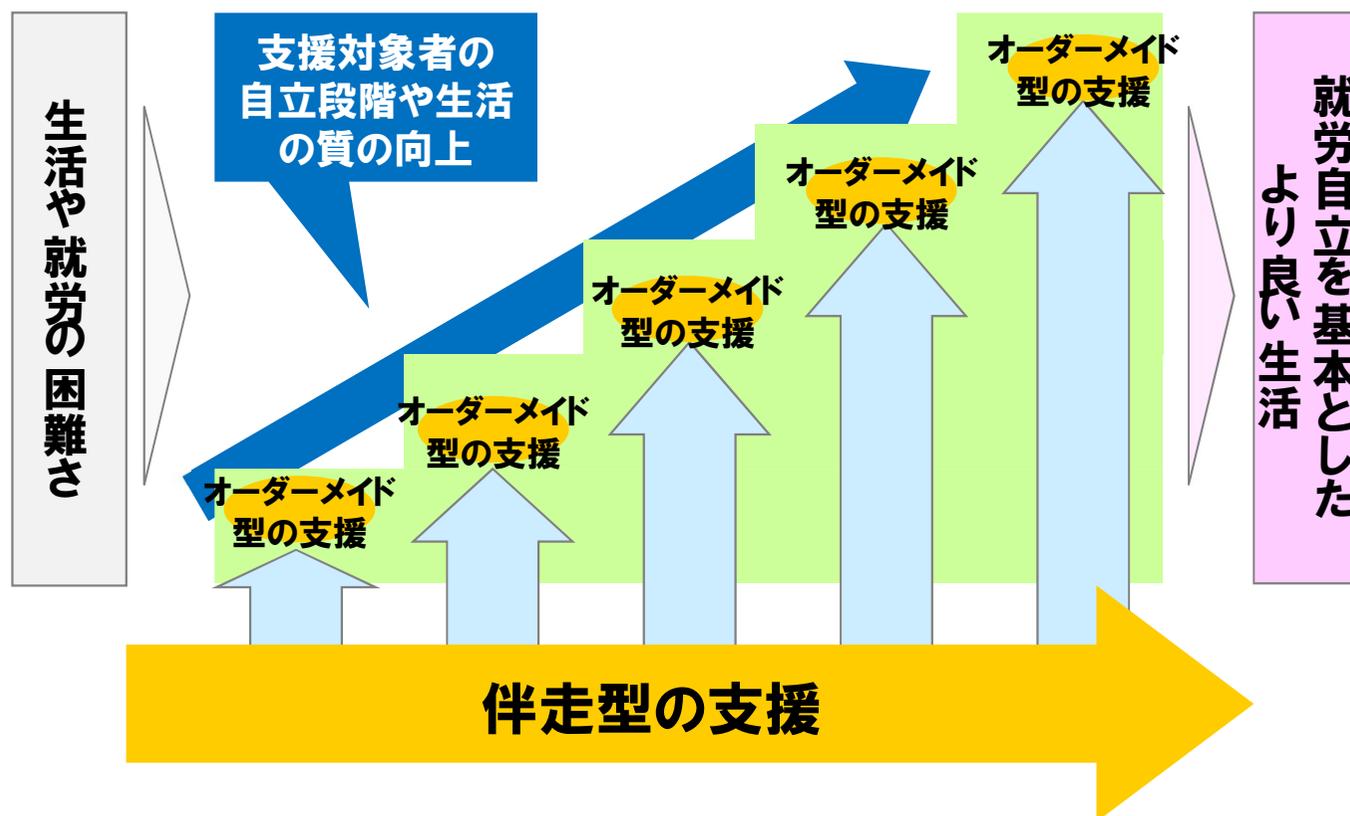
「被災者生活再建加速プログラム」は個別世帯のケースデータの蓄積をもとにした支援の組み合わせ



6. 被災者支援の先進事例

NPOと協働し、困窮被災者向けの個別就労支援・生活支援を実施。現在は生活困窮者自立支援法として継続

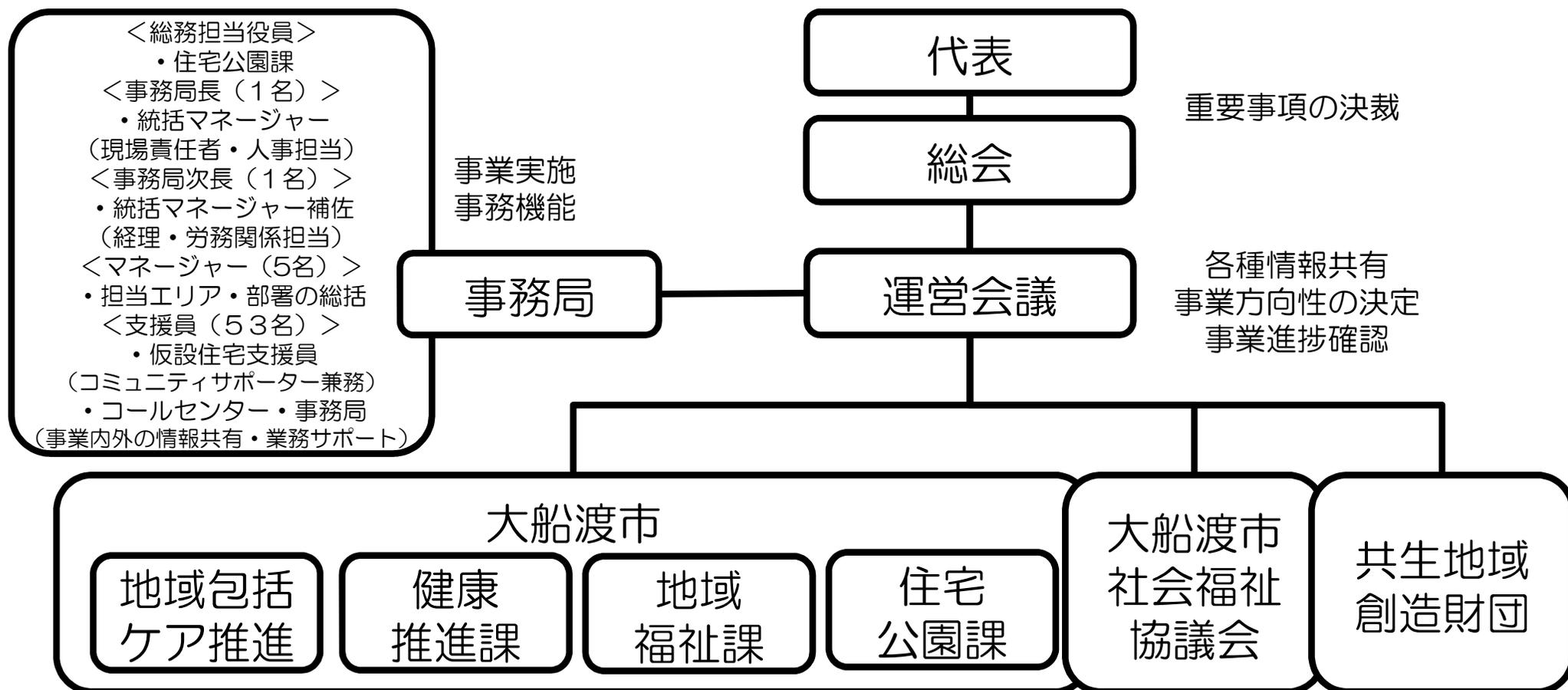
仙台市就労支援相談センター「わっくわあく」の事業スキーム (一般社団法人パーソナルサポートセンター受託)



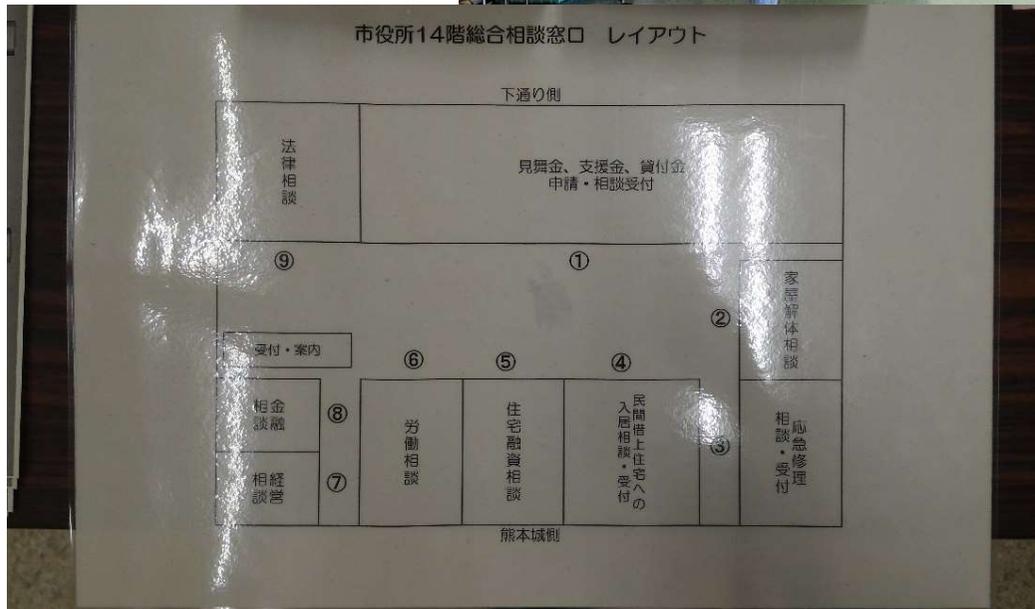
6. 被災者支援の先進事例

岩手県大船渡市では各部局・社協・NPOが連携して一人ひとりの被災者の状況を共有し、包括的な支援を実施している

大船渡市応急仮設住宅支援協議会の体制



6. 被災者支援の先進事例 熊本市のワンストップの総合相談窓口



6. 被災者支援の先進事例

要配慮者と住宅のマッチングについて、市長会見を通じてメディアにリリースし在宅・県外などの避難者へも幅広く呼びかけ

市営住宅など、障害者らがいる世帯優先...熊本市

熊本市は7日、市営住宅や民間借り上げ住宅など新たな約210戸の入居について、避難所などに要介護者や障害者、妊婦らがいる世帯を優先すると発表した。

公募は行わず、職員が1世帯ずつ意向を確認し、最適な物件を割り当てる。

対象は要介護度1以上、身体障害者手帳1～4級、妊婦、5月末時点で1歳未満の乳児がいる世帯など。住居に損害を受けていることも条件となる。

市は、市営住宅約80戸、特定優良賃貸住宅約60戸、サービス付き高齢者向け住宅約70戸を用意。家賃や敷金は免除し、市営住宅と特定優良賃貸住宅は原則6か月、高齢者向け住宅は2年まで入居できる。

市職員が7日から、福祉避難所、9日から一般の避難所を回って対象世帯の意向を確認。特に保護が必要な世帯を優先し、可能な限り、それぞれに合った住宅を選ぶという。

2016年5月7日 読売新聞

6. 被災者支援の先進事例

先進事例からみる必要な支援の条件＝被災者のくらしから見た視点で(平時の何かに似ていませんか?)

① ワンストップ

- 被災者に各部局が縦割りではなく、まとまって向き合う。

② ケースマネジメント

- 被災者台帳(?)の積極活用や個別訪問で、被災者個別の実情が把握される。

③ 部局・組織間連携

- プロジェクト型で被災者の個別の実情に包括的にアプローチする。

④ 平時施策への移行

- 災害法制の限界を知りつつ、災害時施策と平時施策を組み合わせ、平時への移行を前提する。
- とは言え、災害法制上の支援は迅速に(罹災証明書の発行、部局間連携を前提とした被災者台帳の事前整備)。

本日本話したいこと

1. 災害対応の原則と混乱

2. 被災者支援の諸制度の構造と被災者からみた厳しさ

3. 石巻市の在宅被災者の状況にみる被災者行政の難しさ

4. 仙台市のみなし仮設住宅入居者の状況にみる被災者の実像

5. 被災者を取り巻く状況と現行災害法制の困難

6. 被災者支援の先進事例

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

0. はじめに

今日のお題→後半のディスカッションのテーマです

- 地域（行政+様々な主体）として災害対応をうまく統御するにはどうすればよいでしょうか？
- 災害対応をうまく統御するために平時にどのように準備しておけばよいでしょうか？

7. 災害対応を統御するためのガバナンスは？

どのような統御のメカニズムを平時に組み込んでおくべき？

