

VI-I 講 演
(災害救助法のここがミソ！)

時事通信社 防災リスクマネジメントWeb編集長
中川 和之

災害救助法のここがミソ!

中川和之

時事通信社「防災リスクマネジメントWeb」編集長
元厚労省大規模災害救助研究会専門分科会委員
中央防災会議 減災の国民運動専門調査会委員

08.6.2

災害救助担当者会議

1

災害救助法を最大活用する

- ❖ 地域の暮らしの再生の第一歩
 - ❖ 単にへたり込んで、冷えたお弁当を待つだけの被災住民を増やしたいか。
 - ❖ 毎日、起きて、顔を洗って、着替えて、食事を作って、仕事・学校に行き、洗濯をし、そうじをし、買い物をし、片付けをし、食事を作り、布団を敷きながら、ゴミ出しの問題をご近所で話し合う暮らし。
 - ❖ どうして避難所ではないのか? 自ら動くことで暮らしの再建は始まる。

08.6.2

災害救助担当者会議

2

災害救助法とは何か

- ❖ なお、本指針は、主として大規模な地震災害を念頭にとりまとめたものであるが、災害の規模や態様は千差万別であることから、災害発生時には、本指針に基づきつつも、臨機応変な対応が必要であることを念のため申し添える。
(大規模災害救助指針)
- ❖ 緊急やむを得ない場合は、とりあえず電話により協議し(社会局長通知)
- ❖ 何でもあり、という通達なんてありか? 阪神前から、同じ!
- ❖ 震災時に、知らなかった兵庫県。「基準通りやれ」が招いた混乱。

08.6.2

災害救助担当者会議

3

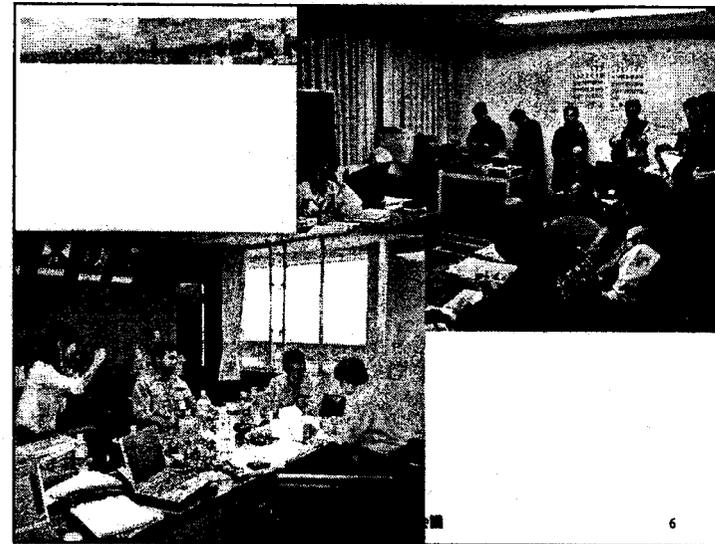
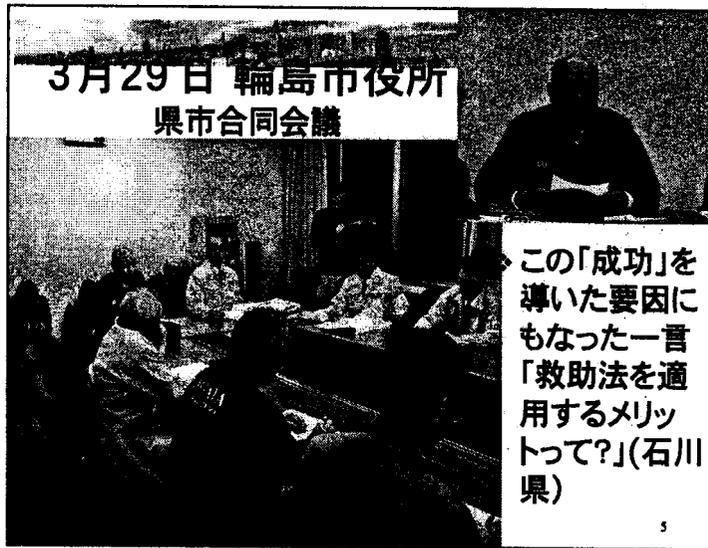
何でもやれる救助法をどんどん使え!

- ❖ 内閣府中心の省庁横断プロジェクトで、問題解決を進めた新潟県中越地震
- ❖ 発災時兵庫県の部長が
内閣府統括官
 - ❖ 県知事の脇には、阪神大震災の経験を集約した人防の知恵袋たち

08.6.2

災害救助担当者会議





災害救助法に定める救助

- ❖ 災害救助法による応急救助は、被災者に対する応急的、一時的な救助という趣旨から、次の事項について行われる(災害救助法第23条及び同法施行令第9条)。
- ❖ これらの救助を、毛布とオニギリでは済まない現代社会でどう読み込むか?

08.6.2 災害救助推進者会議 7

災害救助法に定める救助

- ❖ ア: 避難所及び応急仮設住宅の供与
- ❖ イ: 炊出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- ❖ ウ: 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- ❖ エ: 医療及び助産
- ❖ オ: 災害にかかった者の救出

08.6.2 災害救助推進者会議 8

災害救助法に定める救助

- ❖ カ:災害にかかった住宅の応急修理
- ❖ キ:生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- ❖ ク:学用品の給与
- ❖ ケ:埋葬
- ❖ コ:死体の捜索及び処理
- ❖ サ:災害によって住居又はその周辺に運ばれた土石、竹木等で、日常生活に著しい支障を及ぼしているものの除去

08.6.2

災害救助担当者会議

9

その変遷

- ❖ 毛布とおにぎりが基本=とりあえず命が守れる安全な場所

(96年 災害救助研究会報告→通達改正)



- ❖ 間仕切り、風呂付きの避難所など=生活場所としての避難所
- ❖ 豊かな社会、高度化された社会、多様化された社会への対応

08.6.2

災害救助担当者会議

10

大規模災害救助研究会報告書 (01年3月)のポイント

- ❖ 災害が起きてから対応する救助法ではなく、事前に何が出来るか備えておく。
- ❖ 具体的災害シナリオに基づいた救助のシナリオを、避難所単位までの住民ベースまで事前の合意形成を図っておくことが重要。
- ❖ 被災早期に多様な選択肢を示すことが重要

08.6.2

災害救助担当者会議

11

災救法の位置づけ(報告書)

- ❖ 食料品その他生活必需品の欠乏、住居の喪失、傷病等に悩む被災者に対する応急的、一時的な救助を規定。発生直後の応急対策の法。
(お店が開いても、ライフラインが復旧するまでは炊き出しはできる)
- ❖ 本格復興に向けた生活支援や生業・雇用対策、住宅の再建支援等、復旧・復興対策とは基本的な性格を異にしている。

08.6.2

災害救助担当者会議

12

災救法の位置づけ(報告書)

- ❖住宅の応急修理と本格補修、応急仮設住宅の供与と公営住宅建設のように、応急対策と復旧・復興対策は連続して一体的に実施され、施策の体系化が図られるとともに、災害対策本部や復興本部等の的確な総合調整が行われる必要がある。

(体系化はまだ緒に就いたばかり=中川)

08.6.2

災害救助担当者会議

13

生活再建の基本的な考え方

- ❖行政による一方的な救済措置だけでは十分なニーズに応えられず、被災者の努力や助け合い、ボランティア等による自発的な支援等を引き出すことが重要。
- ❖このため行政は、被災者等の自立支援を生活再建の基本理念としつつ、長期的なビジョンを示して支援を行うべき。

(復興計画の中で応急時を位置づける)

08.6.2

災害救助担当者会議

14

生活再建の基本的な考え方

- ❖被災者が自らの状況に応じて適切に生活再建の見通しをたてるためには、支援策の多様な選択肢を早い段階で提示することが重要。



被災者が今後の生活再建の
シナリオを見いだすことができる

08.6.2

災害救助担当者会議

15

実施体制等のあり方

- ❖(1)都道府県の役割の増大=一定水準を確保し、広域連携を図るため、国等において標準化を図ることが重要。
- ❖(2)広域的な応援体制等=普段から協議や訓練等を通じて連携・協力関係を強化。実務に精通した職員を登録し、被災経験の少ない地方公共団体にアドバイザー派遣を。

(中越での兵庫県、神戸市の職員派遣など。災害対応の制度は常に進化。現行実務の把握が不可欠)

08.6.2

災害救助担当者会議

16

実施体制等のあり方

- ❖ (3) ボランティア、NPOとの連携＝災害対策に不可欠の存在。防災訓練や研修の実施、ネットワーク化、情報通信機器、活動拠点の提供等を通じ、活動を支援
- ❖ (4) 情報収集・提供体制＝避難所の情報拠点化や、総合的な相談窓口の設置、居所登録に基づく広報紙の送付、インターネットの活用のほか、ITの積極的な活用を

08.6.2

災害救助担当者会議

17

避難所などのあり方

機能と時間的变化

- ❖ (1) 安全の確保、(2) 水・食料・生活物資の提供、(3) 生活場所の提供、(4) 健康の確保、(5) 衛生的環境の提供、(6) 情報の提供等、(7) コミュニティの維持・形成
- ❖ 初期は安全の確保を第一に、緊急医療等による健康の確保、水・食料等の確保及び初期の情報の提供・交換等が最優先される
- ❖ その後、他の機能が必要となってくる。その後、ライフラインの復旧や避難者の住居の確保等に伴い、各機能の必要性は減少し、避難所を撤収する。

08.6.2

災害救助担当者会議

18

避難所の防災拠点化

- ❖ 避難所以外で生活する被災者に対しても必要なサービス提供を行う、地域やコミュニティの防災拠点に
- ❖ 避難所でのサービス提供基準の明示と終了基準の設定を
(これには事前合意が望ましい)
- ❖ 一定のブロックで避難所ごとの相互連携しての運営を

08.6.2

災害救助担当者会議

19

避難所の確保

- ❖ 地域内外の公共施設や民間施設を含むあらゆる社会資源を活用するため、施設所有者等との事前協議を。
- ❖ 平時から、避難所の集約への理解を
- ❖ コミュニティ形成、自主運営のために、小部屋などがある施設の利用を
- ❖ 福祉避難所の整備促進を。
(介護事業者などとの連携は不可欠)

08.6.2

災害救助担当者会議

20

避難所の管理・運営

- ◆ 正確な被災者情報の重要性を平時から住民に周知を。
- ◆ 自主的な運営を進めるため、ボランティアの協力を得ながら、避難所ルールの早期確立や班編成、リーダーの選出、当番制等を検討すべき。平時の訓練から住民のコンセンサス作りを。
- ◆ 要援護者の安否確認、福祉サービスのため、平時から地域ネットワークで見守りを。
(避難所台帳=名簿作りは国民保護で情報システム化が実現。災害時の活用も可能に)

08.6.2

災害救助担当者会議

21

水・食料等生活物資の提供

- ◆ 備蓄倉庫等の被災に備え点検を行い、水・食料等の生活物資や救助用資機材、通信機材等の迅速な搬送等支援体制の構築を図るべき。住民に対して、自ら3日分程度の水・食料等を備蓄しておくよう、平常時から啓発を。
- ◆ 食事メニューの多様化は望ましいが、行政対応には限界。炊事設備や食材を配備・供給し、避難所で当番制等で自炊を推進すること等でメニューの多様化を図るべき。
- ◆ 流通の回復で、個別事情に応じた生活必需品等を入手できるよう、商店情報の提供、あっせん等を積極的に行うことなども考えられる。

08.6.2

災害救助担当者会議

22

古い赤本では否定されていることも 「16年版」以前は廃棄!

- ◆ 一定期間経過後は、被災者自らが生活を再開していくという観点、また、メニューの多様化や温かく栄養バランスのとれた食事の確保を図るという観点から、被災者自身による炊事が重要であるので、避難所における炊事場の確保、食材・燃料等の提供、ボランティアの協力や被災者による互助の推進等、被災者による自炊、炊き出しのできる環境づくりに配慮すること。
- ◆ 一定期間経過後は、被災地の事業者の営業再開状況を勘案し、順次近辺の事業者等へ供給契約を移行させるなどにより、適温食の確保に配慮すること。

08.6.2

災害救助担当者会議

23

仮設だけに頼らない仮住まい

- ◆ 住居確保支援では、避難所→仮設住宅→復興公営住宅という単線支援ではなく、多様な選択肢をパッケージとして提示し、被災者の状況に応じた支援を図るとともに、住宅再建支援策等の情報を早期に住民に提供することが重要。(阪神大震災では半数が1週間以内に情報を必要とした)
- ◆ 被災区分判定の早期実施で、補強、解体の早期判断を可能に

08.6.2

災害救助担当者会議

24



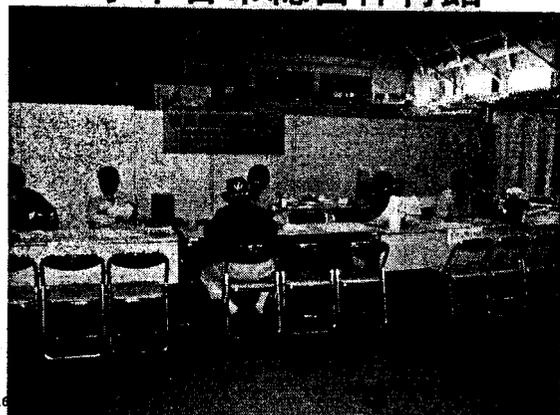
既存の住宅ストックの活用

- ❖ 公営住宅の空き家の一時的な使用や、民間賃貸住宅の空き家等の活用を
- ❖ できる限り自宅に居住できるよう応急修理制度の周知や標準化等による利用拡大を。
(阪神ではごく一部。中越地震で広範に活用されたが、まだ未成熟)

08.6.2
災害救助担当者会議
25



小千谷市総合体育館



08.6

26



応急仮設住宅

- ❖ 東京都区部直下型地震の場合、約10万戸が必要とされ、資材の生産、供給能力の向上を図るとともに、用地を確保することが課題
- ❖ 資材の備蓄、ユニットハウスの活用、用地の事前点検、関係建設業者等との協定、小規模単位での完成・引渡し等により早期入居の実現を図るべき。
- ❖ 建設用地の確保のため、候補地リストの事前作成、民有地借上の事前協定、被災民有地の暫定借上、自己敷地への共同型仮設住宅の設置等について検討が必要。

08.6.2
災害救助担当者会議
27



応急仮設住宅

- ❖ 生きがいを持って生活できるよう、自治組織やボランティア、行政の役割分担を明確にし、コミュニティの確保、生きがいづくり、仕事づくり等ハード、ソフト両面にわたる生活支援メニューを用意しておくべき。
- ❖ (1) 入居者選定における地区抽選方式や数世帯単位での募集枠の設定 (2) 空きスペースを活用した生きがいづくり支援 (3) 簡易な環境整備等に対する入居者の雇用一等

08.6.2
災害救助担当者会議
28



中越で実現した仮設テイクア施設

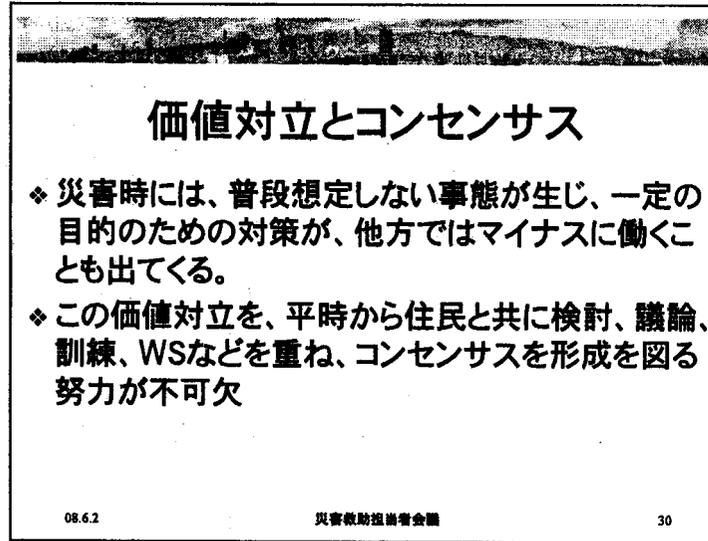
被災地の潜在力を引き出す

- ◆ ここからは、この報告書への私の解釈

08.6.2

災害救助担当者会議

31



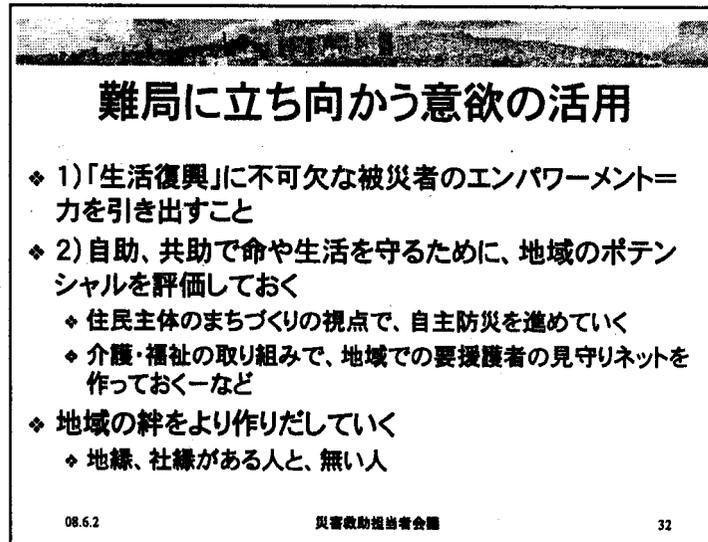
価値対立とコンセンサス

- ◆ 災害時には、普段想定しない事態が生じ、一定の目的のための対策が、他方ではマイナスに働くことも出てくる。
- ◆ この価値対立を、平時から住民と共に検討、議論、訓練、WSなどを重ね、コンセンサスを形成を図る努力が不可欠

08.6.2

災害救助担当者会議

30



難局に立ち向かう意欲の活用

- ◆ 1) 「生活復興」に不可欠な被災者のエンパワーメント＝力を引き出すこと
- ◆ 2) 自助、共助で命や生活を守るために、地域のポテンシャルを評価しておく
 - ◆ 住民主体のまちづくりの視点で、自主防災を進めていく
 - ◆ 介護・福祉の取り組みで、地域での要援護者の見守りネットを作っておくーなど
- ◆ 地域の絆をより作りだしていく
 - ◆ 地縁、社縁がある人と、無い人

08.6.2

災害救助担当者会議

32

被災生活で自ら暮らしを再建

- ❖ 隣近所ごとの避難所入所
- ❖ まず、被災地に安心と納得を
- ❖ 応急被災度判定、罹災証明、応急修理の流れを確立
- ❖ 在宅被災者への救援も位置づけ
- ❖ 生活再建の手始めに、自分で炊事を
- ❖ 掃除、洗濯も暮らしの基本

08.6.2

災害救助担当者会議

33

被災生活で自ら暮らしを再建

- ❖ 避難生活での弔慰の共有も
- ❖ 避難所でのまちづくりワークショップ
- ❖ 組織縁、会社縁のコミュニティー
- ❖ 公共サービスの提供者としての地元商店等の位置づけを
- ❖ 生活圏での情報紙作りでエンパワーメントを
- ❖ 生活救援期の地域リソースもポテンシャル評価を

08.6.2

災害救助担当者会議

34

やっぱり起きてから考えるのか？

- ❖ 予定稿という新聞記事
- ❖ プロセスを想定する。
- ❖ 区民が自分でシナリオを書く
- ❖ 学習内容確認のための実習

08.6.2

災害救助担当者会議

35

効率、公平から、一人一人へ。

- ❖ 効率性は直後にのみ必要
- ❖ 一人一人異なる被災程度。神戸で仮設住宅が5年で解消したのは、個別の手当てから。「こんな物件良く探しましたね」と不動産屋が驚いたケースワーク。
- ❖ 依存する市民を拡大させないために
- ❖ 行政のたこつぼに入らない。第3者＝ボランティアの活動が重要に

08.6.2

災害救助担当者会議

36

被災地は、自治の道場

- ◆ 自治の道場、防災はきっかけになりやすい。どうやって、動いてもらえるか。
- ◆ 公平性とは何か。過剰な公平性を求める間違い。いきなり理解してもらえるか？
- ◆ 被災者復興支援会議が果たした役割。専門家や学者、NGOらのメンバーが県職員のプロジェクチームと一緒に、膝詰めで話を聞く140数回に及ぶ「移動いどばた会議」
- ◆ 既存システムが地震で壊れた後に、さまざまなすき間を埋めていく仕組みが必要＝中間支援

08.6.2

災害救助担当者会議

37

地縁組織をどう広げるか

- ◆ 引っ張るのではなく、寄り添っていく。お役所主導ではなく、地域に人材で方針が出せるか。
- ◆ 活動家が一人ではダメ。3人ぐらいいればいい。3人目の役割。
- ◆ NPO的自主防災組織。地べた自主防災会、地縁義務的組織など、いくつもの結びつきを用意する
- ◆ 地域課題、市民課題に寄り添って、普段から一緒に考えておく。まず、ハードと考えないまちづくり。お花の水やりとか。
- ◆ 関係性の再構築の機会に(できれば足元の地面との関係性も(^_^))

08.6.2

災害救助担当者会議

38

必ず来る、でも準備期間がある

- ◆ 次世代、次々世代のために、何をするか
- ◆ ほおっておいても解決することは何？
- ◆ 今からでないといけないことは何？

阪神から13年、あっという間

でもようやく動き出した

「耐震化の促進が地震対策の最重要課題」

自分にしかできないこと＝時事通信の力を地域防災に活かし
続けるためのメディア＝防災リスクマネジメントWeb

08.6.2

災害救助担当者会議

39