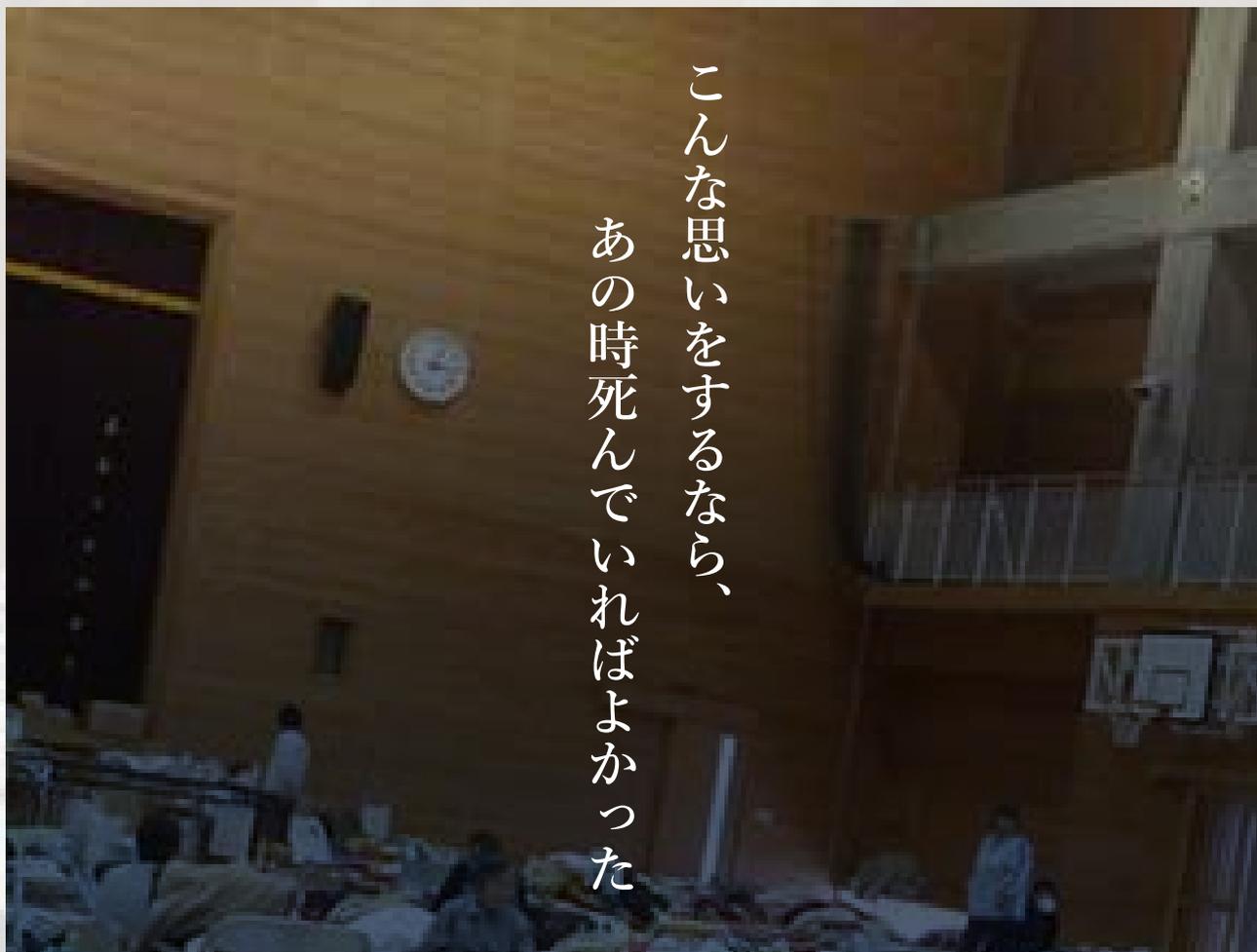


政策立案や支援に関わるみなさまへ

「3.11 から未来の災害復興制度を提案する会」からの提言



こんな思いをするなら、
あの時死んでいればよかった

二〇一一年三月十一日の東日本大震災という大きな災害から十年、毎年のように大規模な災害が全国各地でおきており、その頻度は増え、いつ自分が被災者になってもおかしくない状況です。私たちは東日本大震災から十年間活動を行ってきました。その中で被災者の口からもれたのが冒頭の言葉です。

ボランティア元年と呼ばれた一九九五年の阪神大震災から早二十五年が過ぎ、様々なNPOの活動、ITの進歩、被災者支援制度の創設、改正などが行われております。しかし、NPO、企業、行政などの支援活動が効率よく実施されているとはいえない状況です。

誰かが悪いわけではありません。災害後には住宅の被害の有無に関係なく困りごとや悩みごとを抱える人たちが多くいます。私たちはこういう状況と課題を皆様と共有し、解決策を模索し提案します。災害後支援の手からこぼれ落ちたり、冒頭のような思いをする被災者をなくしたい。皆様とそれを成し遂げて参りたいです。

災害救助法・社会保障関係法の改正で 官民連携によるスムーズな被災者支援を

85 年前と変わらぬ避難所の風景

現状と課題

古くて使い慣れない法制度 ＝ プロの力を借りづらい

災害は、ある地域にたまにしか来ないので、地方自治体は被災者支援に慣れようがありません。しかし、1947年に成立した災害救助法という古い法律にもとづいて、地方自治体のみが災害救助・被害者支援を実施することになっています。

また、災害救助法は古い法律で見直しもほとんど行われていないため、生活困窮者自立支援法、介護保険法、障害者総合支援法などの社会保障関係法制度と連携しておらず、社会福祉法人やNPOなど平時の福祉を担うプロフェッショナルの手を借りることができませんし、流通・小売企業といった物資や物流のプロの力をうまく使えま

せん。また、たまたま住んでいた家の被害のみを基準とした災害特有の支援基準が取られるため、支援が必要な社会的な脆弱性を抱える人に支援が届かないことも多いです。

結果として、避難所で大勢の被災者が共同生活を余儀なくされます。個々のプライバシーが守られない状況や、生活再建がうまくできない状況は戦前から現代まで大きく変化がないままです。

日本の災害救助・被災者支援の現状は、**世界的にも極めて低い水準**にとどまっています。



1930年 北伊豆地震の避難所（毎日新聞社提供）



2016年 熊本地震の避難所

変わらない



熊本地震のあと、ダンボールベッドや間仕切りが導入されるなど、避難所の質は以前より改善されている部分はあります。しかし、災害後に付け焼き刃的に対応している場合がままあり、避難所の極めて低い水準にとどまっていることは変わりません。

また、コロナ禍において感染を防ぐために、個人スペースやプライバシーに配慮された避難所が普及してきているように見えます。しかし、収容人員がまったく足りず、本来避難が必要な人にまで在宅避難者化を促してもいます。

感染症をきっかけとした対応にとどまらず、誰も取り残さない防災の観点から配慮すべきです。

制度からみた課題を整理すると以下の図のようになります。いざ災害が発生した時に、社会保障関係の法律と災害対応の法律が連動していません。

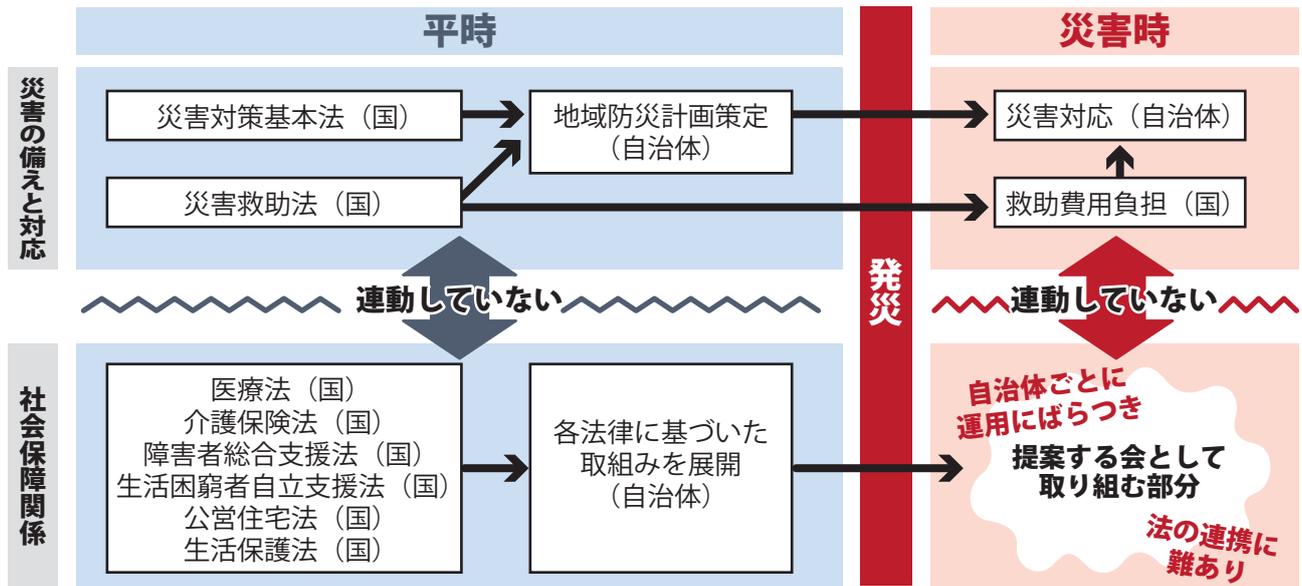


図 制度面からみた課題

3.11 から未来の災害復興制度を提案する会が目指すものは、以下の3つです。

課題1

災害対策基本法に定める民間との連携は限定的であり、災害救助法をはじめ、**財源の裏付けがない。**

解決策1

災害支援時の、民間連携の位置づけと、**活動財源の保証を明確化**する。



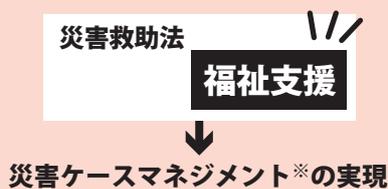
必要な取り組みは P3 へ

課題2

災害救助法に**福祉的支援が含まれていない。**

解決策2

災害救助法に福祉支援を規定し、緊急期からの**「災害ケースマネジメント」を実現**する。



必要な取り組みは P4 へ

課題3

災害救助法において、**社会保障関係のプロが災害救助で活動することになっていない。**

解決策3

「災害ケースマネジメント」の普及と実践のために、平時から法的・制度的位置付けを確立し、**人材育成**を行う。



必要な取り組みは P5 へ

※P4に解説

民間の自律的な被災者支援を 災害救助法に位置付ける

災害対策基本法にも企業や NPO などの民間との連携は規定されていますが、公的な位置付けはあいまいであり、災害救助法をはじめとして財政的根拠もありません。本来であれば、平時に福祉サービスや物資の流通などを担うプロが災害救助・被災者支援を行うほうが効率的・効果的なのですが、慣れない地方自治体のみで行うことになってしまっています。

このような状況を変えるためには、災害救助法等を改正し、国や地方自治体と民間との連携を位置付けるとともに、民間が活用できる公的財源を明確化し、プロが自律的に災害救助・被災者支援を地方自治体と調整のうえで実施できるようにする必要があります。

法改正のイメージ

1 災害救助法の目的に企業や NPO を加えるとともに、災害救助の実施主体として現行の地方自治体に加え、企業、NPO などが参画し **自律的に災害対応を行う協議会を規定**する。

2 1 に合わせ、災害救助法の **日本赤十字社関係の規定を現代化**させる。

3 **災害弔慰金法における災害援護資金の貸付け**を金融機関等が実施できるようにする。

4 災害対策基本法における **罹災証明書の交付を民間保険会社等が実施**できるようにする。

災害救助法に福祉を位置づける

災害救助法は 1947 年に成立したため、法に位置付けられる医療・福祉的な支援は医療・助産のみで、介護や障害者支援などの福祉的な支援は位置付けられていません。そのため、地方自治体を始めとする支援者は、社会的な脆弱性を抱える被災者に対し発災直後の段階からスムーズに対応することが出来ません。

最近の災害では、「災害ケースマネジメント*」として、社会的な脆弱性を抱える被災者に対し、平時・災害時両方の支援を、伴走型・寄り添い型で届ける取り組みが進んでいますが、このような取り組みも、その都度予算を確保して行っており、災害直後から実施することは出来ません。

このような状況を変えるためには、災害救助法に福祉的支援を規定し、緊急期から「災害ケースマネジメント」を実施できるようにする必要があります。

法改正のイメージ

1 災害救助法の救助の種類に**福祉的支援（他法に規定されない被災者支援事業）**を加える。

2 被災者生活再建支援法における被災者生活再建支援金の支給の要件や応急仮設住宅の供与などの住宅への支援の要件として、**罹災証明書の区分に加え、住宅資産および資力要件を規定**する。

※災害ケースマネジメント

①住宅被害の有無に関係なく、個別の状況に応じて伴走型で必要な支援が行われる、②多様な支援者が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わせられるという特徴をもつ被災者生活再建支援の手法。東日本大震災に対応するために仙台市で取り組まれたことをきっかけに、その後の大規模災害において普及していった。鳥取県が全国に先駆けて条例で実施を規定している。

社会保障関係法に被災者支援を位置付け 平時から人材育成を行なう

平時は社会的な脆弱性を抱える人に対して社会福祉法人や NPO などが福祉サービスを実施していますが、災害時に彼らプロの手を借りることは制度上想定されていません。

また、自らが被災者支援に関わることが想像しずらく、研修や訓練が行われていないことも多いです。

このような状況を変えるためには、社会保障関係法に被災者支援を位置付け、災害時に平時の支援を準用・拡大して実施することを規定し、また、福祉サービス実施者に研修・訓練を受けていただき、被災者支援を担える人材となっていく必要があります。これによって、被災直後から復興段階まで「災害ケースマネジメント」を継続的に実施できるようになります。

法改正のイメージ

- 1 生活困窮者自立支援法**に被災者支援事業（災害時の相談支援および住居確保給付金の災害時支給等）を定め、激甚災害法の対象とする。
- 2 介護保険法**に被災者支援事業（災害時の避難にかかわる個別計画策定および災害時の相談支援等）を定め、激甚災害法の対象とする。
- 3 障害者総合支援法**に被災者支援事業（災害時の避難にかかわる個別計画策定および災害時の相談支援等）を定め、激甚災害法の対象とする。
- 4 住宅セーフティネット法**に被災者支援事業（応急仮設住宅の供与および住宅補修等）を定め、激甚災害法の対象とする。
- 5 社会福祉法**における地域福祉計画に**防災および災害時の対応にかかわる計画を規定**する。

多方面から必要性を指摘される 災害救助法・社会保障関係法の改正

災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視 －被災者の生活再建支援の視点から－〈結果に基づく勧告〉

総務省行政評価局（令和2年3月）

地方自治体が「支援情報を適切かつ的確に情報提供するとともに、制度の未利用者等へのアウトリーチを早期の段階で実施」すること、「災害時には被災者のニーズが多岐にわたることを想定し、関係機関が一体となった支援の実施」することが望ましいと提案。

総務省「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視－被災者の生活再建支援の視点から－結果に基づく勧告」
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_200331.html、2021年9月15日閲覧



避難所の「7日以内」設置ルール、改善求める知事多数

朝日新聞デジタル（令和3年2月1日）

災害救助法では、避難所の設置期限は災害が起きてから「7日以内」などと定められているが、31知事が、こうした基準の改善が「必要」「どちらかという必要」とした。和歌山県の仁坂吉伸知事は「必ずしも（災害の）実態に合っていない」と指摘する。

朝日新聞デジタル「避難所の「7日以内」設置ルール、改善求める知事多数」
<https://www.asahi.com/articles/ASP1075QRP1TUTL02Y.html>、2021年9月15日閲覧
朝日新聞社に無断で転載することを禁じます。承諾番号「21-3118」



大規模災害への対応力強化に向けた提言 ～令和2年度に発生した災害の検証を踏まえ～

全国知事会（令和3年5月）

制定から70年が経過する災害救助法について、みなし応急仮設が主流となっている実態や物資の調達環境の変化などを踏まえ、被災者支援制度の充実の観点から、見直しの検討を行うこと。

全国知事会「大規模災害への対応力強化に向けた提言～令和2年度に発生した災害の検証を踏まえ～」
http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/202106_4-1.pdf、2021年9月15日閲覧

3.11 から未来の災害復興制度を提案する会

これまでの主な活動

令和 2 年 4 月	「3.11 から未来の災害復興制度を提案する会」設立
令和 2 年 12 月	ホームページ開設
令和 3 年 1 月	岩手・宮城・福島の 3 県選出国会議員へ当該課題感を伝達
令和 3 年 4 月	緊急勉強会「東日本大震災から 10 年、多様な担い手が関わる被災者支援に向けて」オンライン開催 (自治体職員、NPO、研究者、報道機関など 36 名の参加)
令和 3 年 6 月	被災者支援における専門家 15 名へインタビュー開始
令和 3 年 9 月	「緊急企画 東日本大震災から 10 年 311 変える会からの提言」オンライン開催 (国会議員、行政、NPO、研究者、報道機関など 55 名の参加)

コアメンバー・プロフィール

代表

阿部 知幸

特定非営利活動法人フードバンク岩手 副理事長 / 事務局長
一般社団法人 全国フードバンク推進協議会 理事

東日本大震災をきっかけに民間企業より NPO の世界へ転身。被災者支援を継続していくなかで、生活に困っている方々への支援のひとつとして食料支援を開始すると同時に岩手県で食のセーフティーネットを構築するために、2014 年フードバンク岩手を設立。

岩手県内の行政や社会福祉協議会等の生活困窮者相談窓口からの年間約 2,000 件に及ぶ食料支援要請に対応。食品ロス削減推進法の充実・被災者支援の制度改正にも取組み中。

菅野 拓

大阪市立大学大学院 文学研究科 准教授

葛巻 徹

特定非営利活動法人いわて連携復興センター 代表理事
一般社団法人みちのく復興・地域デザインセンター 代表理事

田尻 佳史

特定非営利活動法人日本 NPO センター 常務理事

3.11 から未来の災害復興制度を提案する会

2021 年 10 月発行 (第 1 版)

災害救助・被災者支援の制度変更を目指す社会運動を行なう組織です。具体的な活動として、様々な人・セクターとの対話にもとづく制度変更内容の調査・研究と、関係機関への働きかけ・啓蒙を行っています。この過程で、行政・企業・NPO・市民と頻りにコミュニケーションをとり、改正の機運を高めます。

3.11 から未来の災害復興制度を提案する会では、活動に賛同していただける方の電子署名と、ご寄付を承っております。皆様からのご賛同をお待ちしております。

設立：2020 年 4 月
代表者：阿部知幸 (NPO 法人フードバンク岩手)
連絡先：〒024-0061 岩手県北上市大通り 1-3-1
クレヨンタワー 7 階 ☎0197-72-6200
(事務局 NPO 法人いわて連携復興センター内)
E-Mail：311kaerukai@ifr.sakura.ne.jp
URL：https://311kaerukai.net/



ホームページ



寄付受付



電子署名