
被災者が望む生活再建を目指すために —災害ケースマネジメントがなぜ必要か—

大阪公立大学 大学院文学研究科・文学部 地理学教室 准教授

菅野 拓

suganotaku@gmail.com

2024年1月26日

第6回 災害時の連携を考える長野フォーラム

0. はじめに

高度成長したはずなのになぜ？被災者支援混乱の原因は？
少し遠い先(数年後)を見据えて我々はどうすべき？



1930年の北伊豆地震の避難所

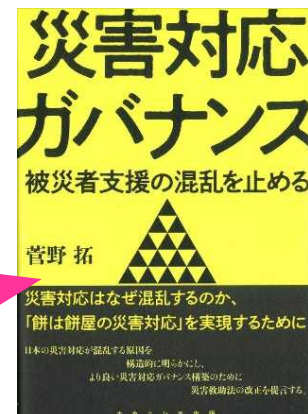
毎日フォトバンクより提供



2016年の熊本地震の 避難所

松川杏寧氏より提供

詳しくは『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱をとめる—』（ナカニシヤ出版）をご笑覧ください。



0. はじめに

そもそも.....

「災害」ってなんだ？

0. はじめに

「災害 (disaster) 」とは

危険を引き起こす加害力 (hazard)
×
社会の脆弱性 (vulnerability)

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. : *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, 2003 (岡田憲夫監訳: 防災学原論, 築地書館, 2010)

0. はじめに

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。しかも、もともとの脆弱性が強く影響

- 津波・地震・原発(**被災ダメージの原因の差**)
- 自治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、地域の社会資源や支援体制の差**)

0. はじめに

2024年1月1日の能登半島地震の被害様相 熊本地震をはるかに超える規模、困難な支援オペレーション

■ 半島部ゆへの移動ルートの寸断と水道の壊滅的被害

- 物資輸送の困難と多数の孤立集落
- 支援者の拠点確保の困難

■ 厳寒期の避難生活

- 災害関連死増大の懸念
- 見通しが立たない中での避難生活

■ 長期化し把握が困難になる広域避難

- 県南部や県外への1.5次避難(トリアージ)や2次避難
- 多数の「みなし仮設」と遅れて建つ半島部のプレハブ仮設住宅

■ 誰がどのように被災者を支えるのか？



本日本話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

本日本話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

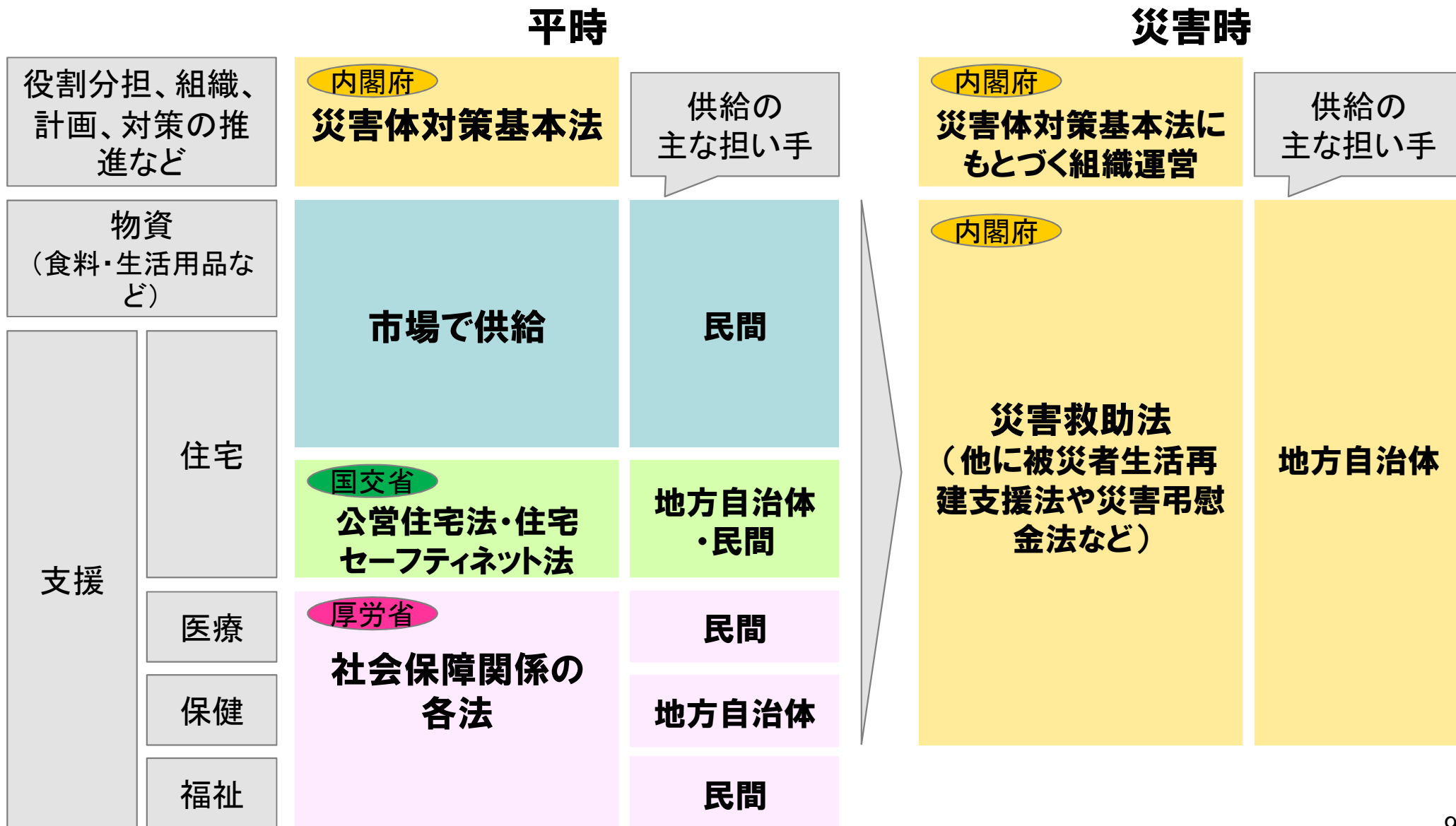
私がイメージする日本の災害法制

災害大国日本、「ハード」は得意で「ソフト」は苦手



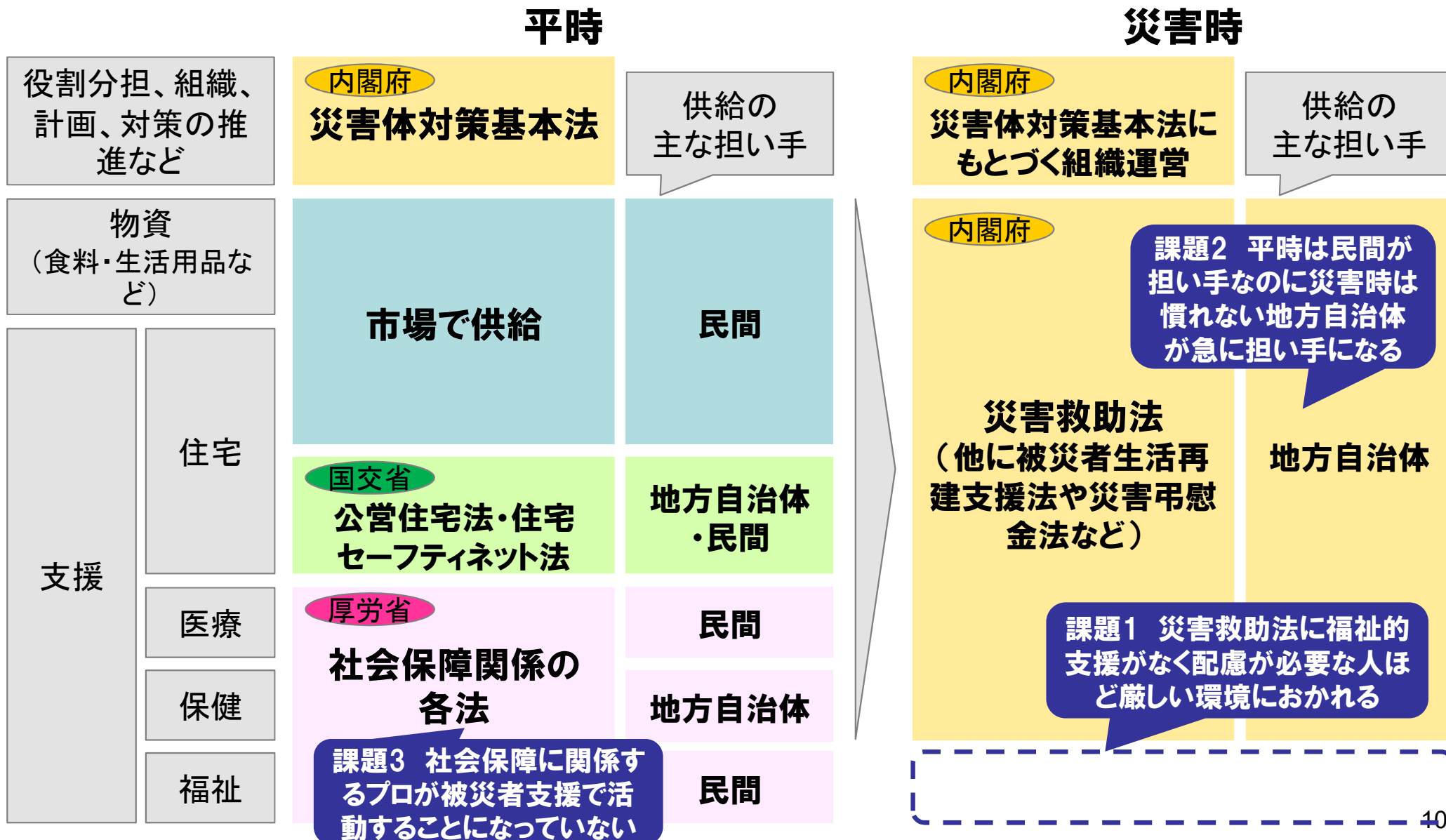
1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手



1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

社会的課題としての災害の特徴は「ある地域にたまにしか来ない」: 平時に民間が関与＝行政が慣れない財の供給で混乱



本日本話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

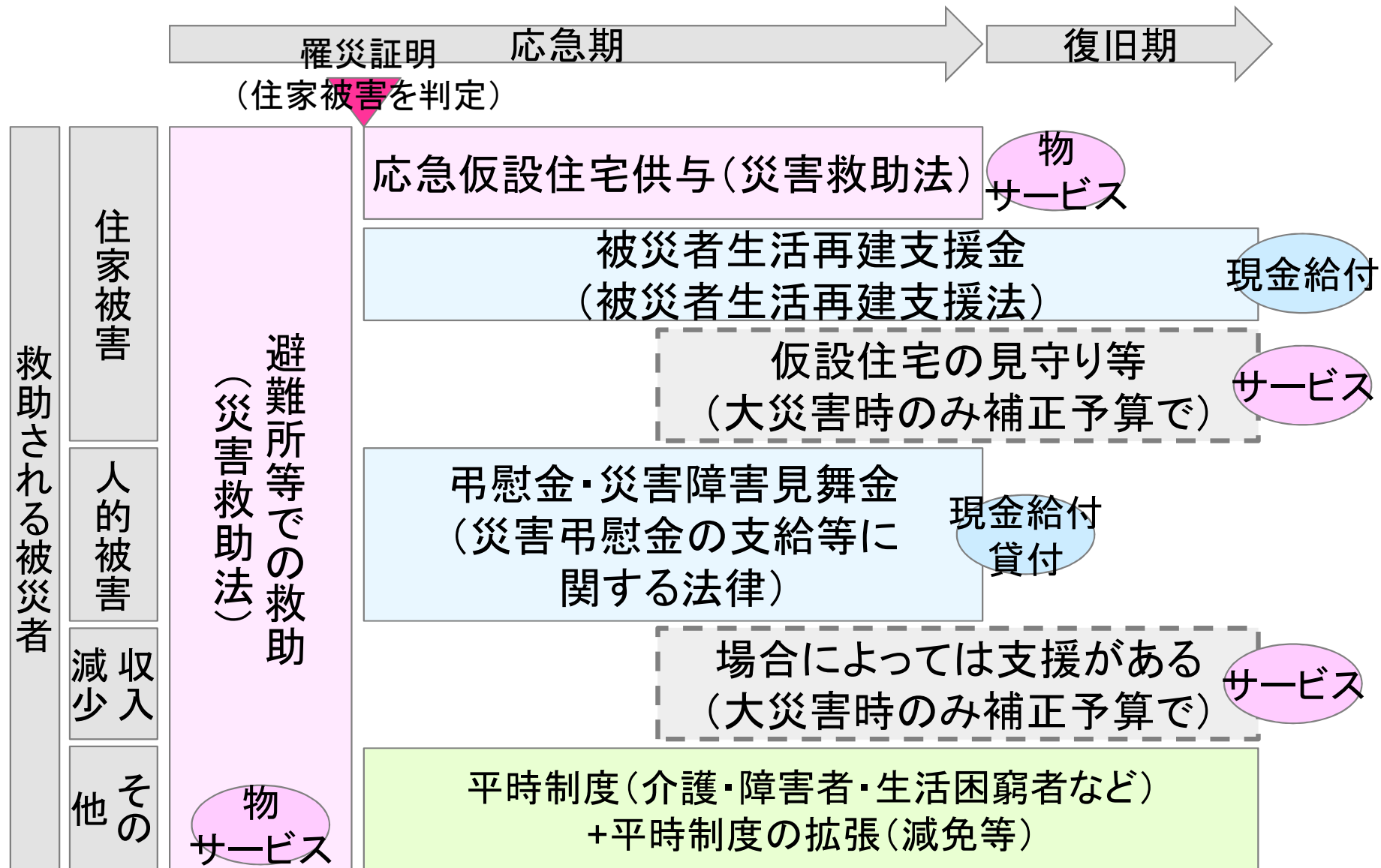
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

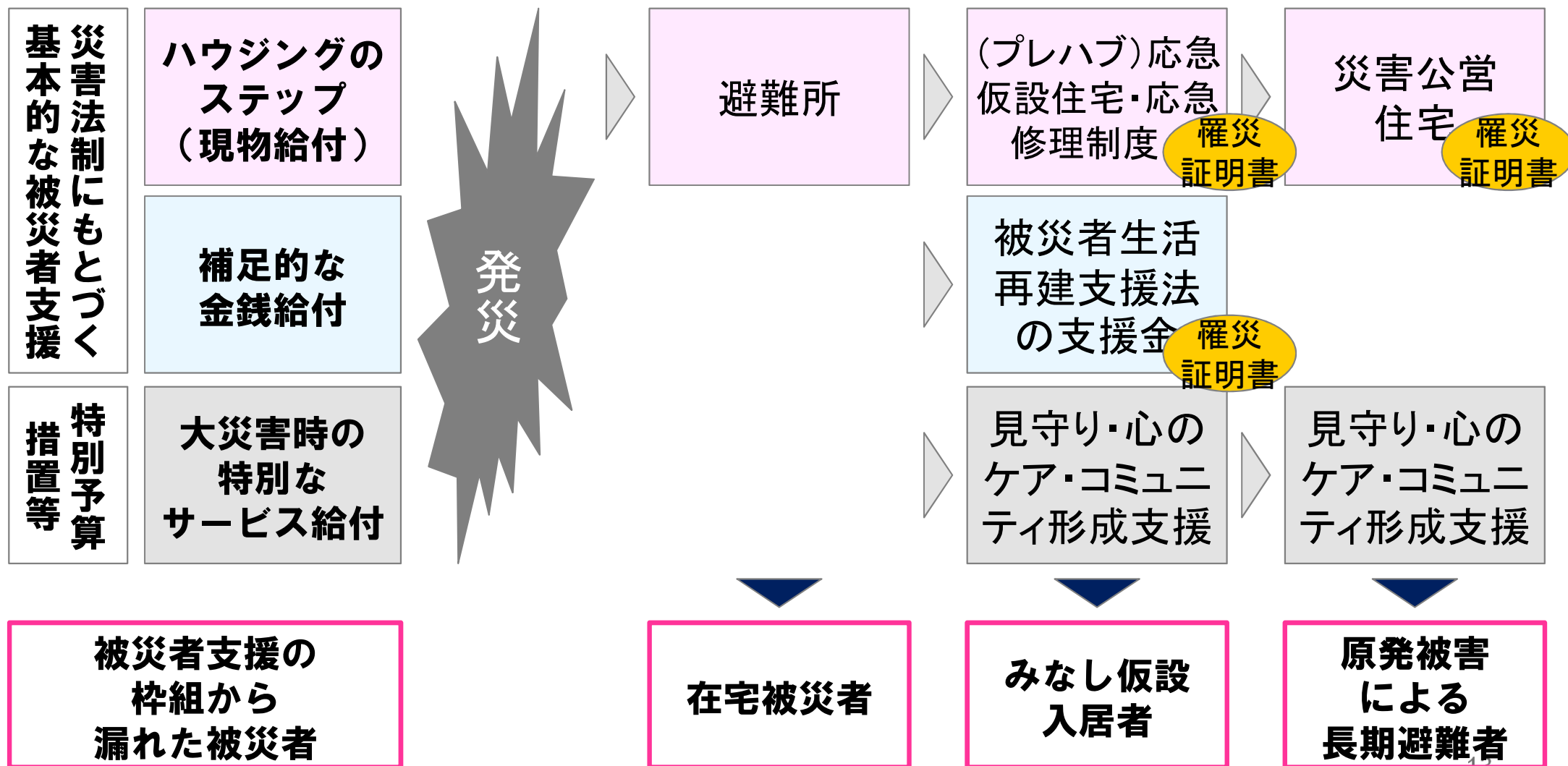
住家の被害程度に紐づき住宅や金銭が給付され、大災害時のみ特別予算にもとづいて人的支援（支え合いセンターなど）



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

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



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ: 石巻市の在宅被災者の状況

避難所の環境悪化、仮設住宅建設の遅さに加え、被災者支援制度の結果を原因として「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。



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ: 仙台市のみなし仮設入居者の状況
失業率が継続的に高く、「被災困窮者」が長期間存在していた

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%	

菅野拓(2015)「東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討—被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から—」地域安全学会論文集, 27号, pp.47-54

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ：現行災害法制の限界

罹災証明書の区分間の失業率に差はなく、住家被害にもとづく支援のみでは効果薄（障害・要介護などの脆弱性でも同様）

罹災証明書の区分から見た失業率（仙台市で被災したみなし仮設住宅世帯員）

	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

本日も話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 歴史に未来を学ぶー社会保障からの孤立した孤独な被災者支援ー

4. 災害ケースマネジメント

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援— 災害救助法(1947年)

(目的)

- 第一条 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。

(救助の対象)

- 第二条 この法律による救助(以下「救助」という。)は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市(特別区を含む。以下同じ。)町村(以下「災害発生市町村」という。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。次条第一項において同じ。)内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援— 災害救助法(1947年)

(救助の種類等)

■ 第四条 救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

■ 2 救助は、都道府県知事等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。

■ 3 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援— 災害救助法(1947年)

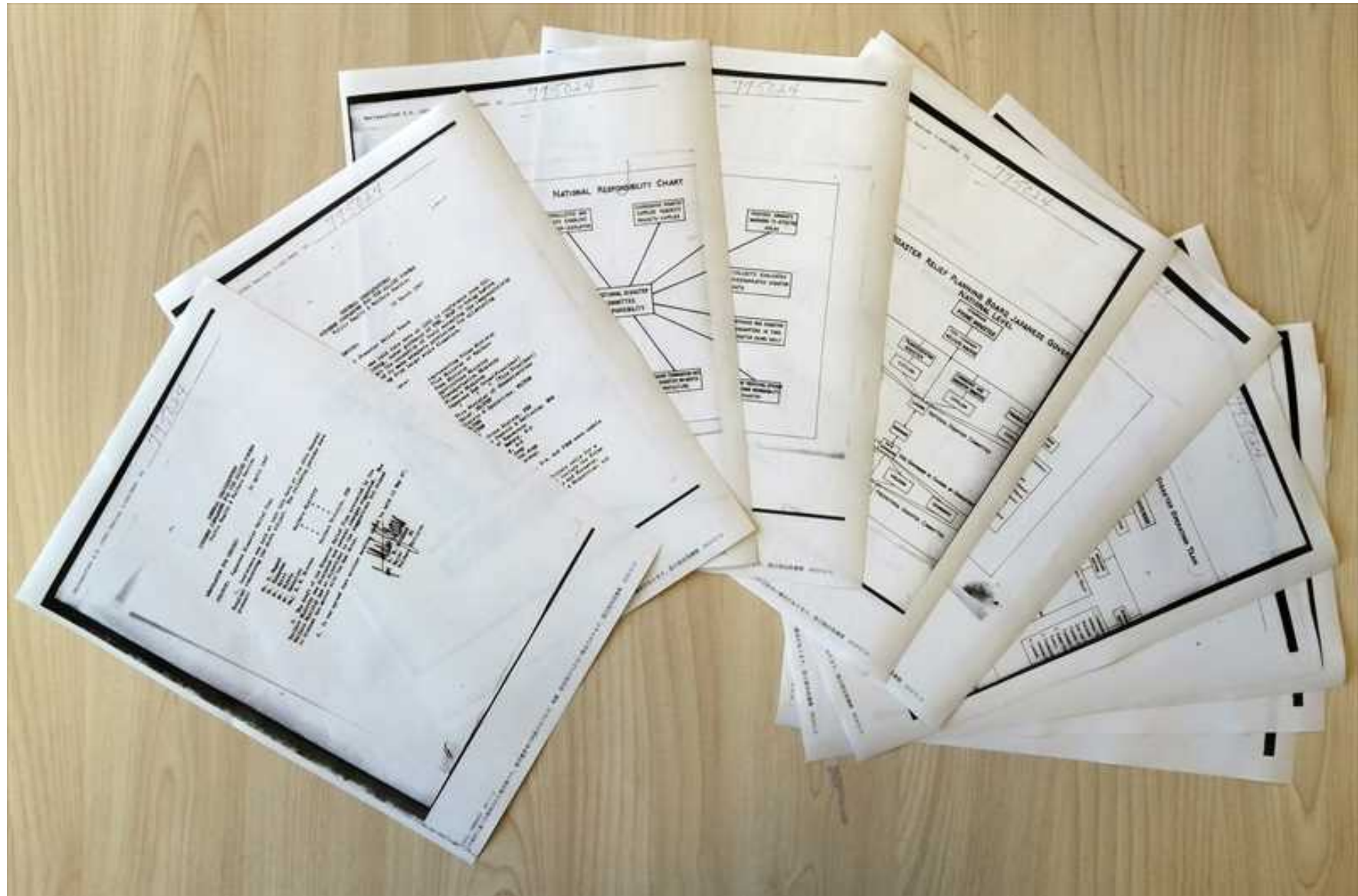
(日本赤十字社の協力義務等)

- 第十五条 日本赤十字社は、その使命に鑑み、救助に協力しなければならない。
- 2 政府は、日本赤十字社に、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がする協力(第八条の規定による協力を除く。)についての連絡調整を行わせることができる。

(日本赤十字社への委託)

- 第十六条 都道府県知事等は、救助又はその応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができる。

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援— 災害救助法は社会保障の一環としてGHQが提案(相手は厚生省保護課)、1947年に成立



3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

GHQが求めた4つの原則が反映され1947年10月2日に災害救助法が成立。原則2・3が運用で受け入れられなかった

1. 国が災害対応にかかわる立法、実行計画、警告、情報の収集・分析・広報、資金に責任を持つこと(国家責任)→○
2. 実際の災害対応の実行は都道府県が責任をもち、国の関与を制限すること(地方自治)→× (機関委任事務に)
3. 日本赤十字社を通してボランティアな救援の能力を政府の方針と整合的に活用すること(民間慈善の活用)→× (医療中心に)
4. しかし、ボランティアな救援の能力が政府による統制下に入らないようにするために、政府との関係性のもと調整を行う組織を日本赤十字社のみ限定すること(反統制)→○

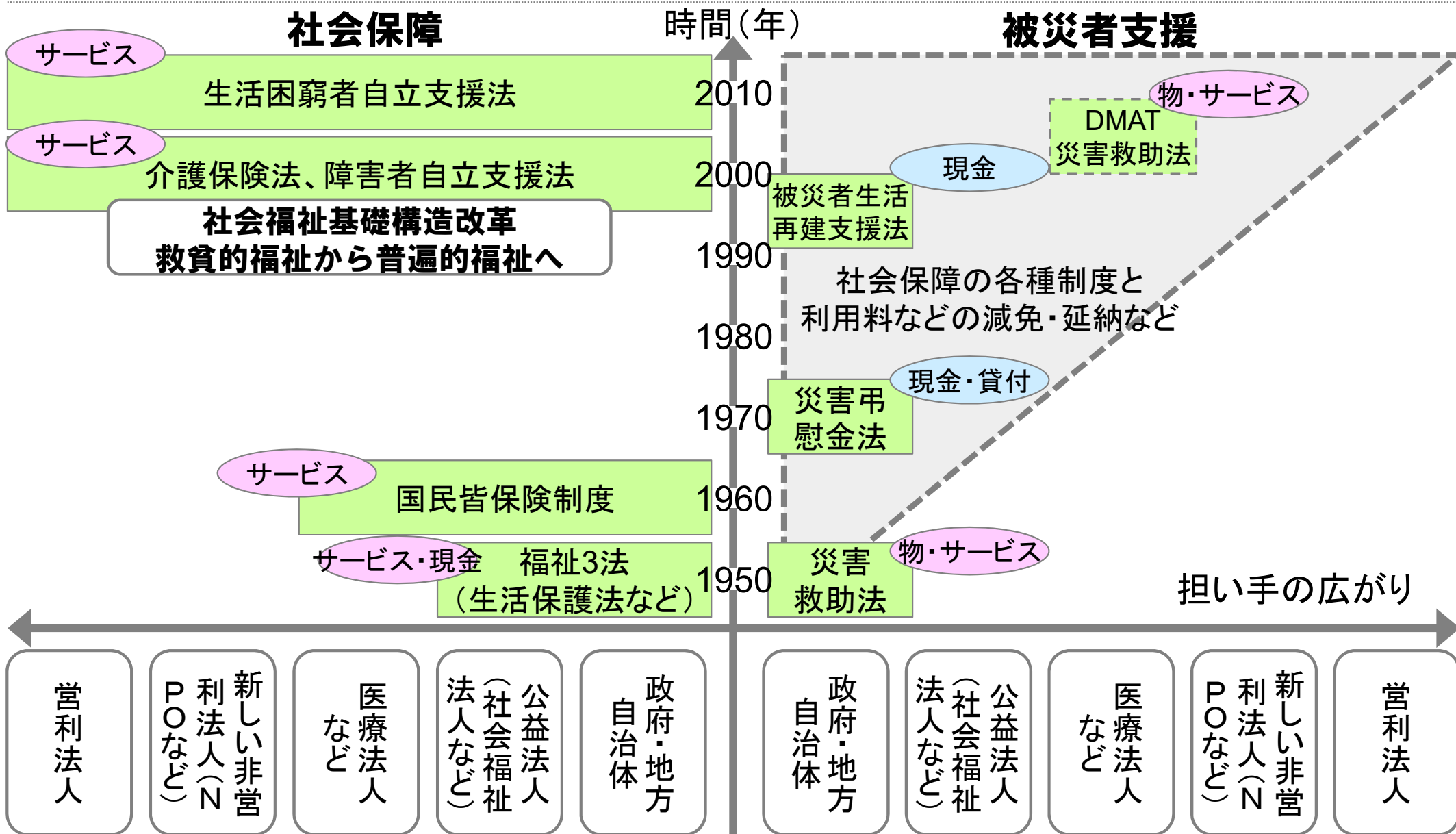
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

災害対応・復旧において、ハード面は平時の法制を活用可能だが、介護保険法以降の社会保障との連動は少ない

- 戦災復興の中、災害救助法：1947年→**災害救助は生存権保障と未熟な地方自治**
 - 憲法：1946年、地方自治法：1947年
 - 生活保護法：1946年(旧法)・1950年
- 伊勢湾台風(1959年)後、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→**ハード復旧補助率アップ**
 - 国民皆保険制度：1961年
- **個人災害の補償**として災害弔慰金法(議員立法)：1973年
- 阪神・淡路大震災時に罹災証明書の区分が被災者支援の基準に。その後、被災者生活再建支援法(議員立法)：1998年(同時にNPO法でサードセクターが前面化)
- 先進各国、少し遅れて日本において貧困や格差が課題化、**社会保障は普遍主義化**(福祉多元主義、自立支援、居住支援、地域包括ケアなどがテーマに)→**平時の社会保障と災害法制の結びつきはあまりない**
 - 介護保険法：1997年、障害者自立支援法：2005年(現、障害者総合支援法)
 - 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
 - 生活困窮者自立支援法：2013年

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

基本的な社会保障と被災者支援における担い手の歴史展開 行政のみが担い手、相談援助などの対人サービスが弱い



本日本話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

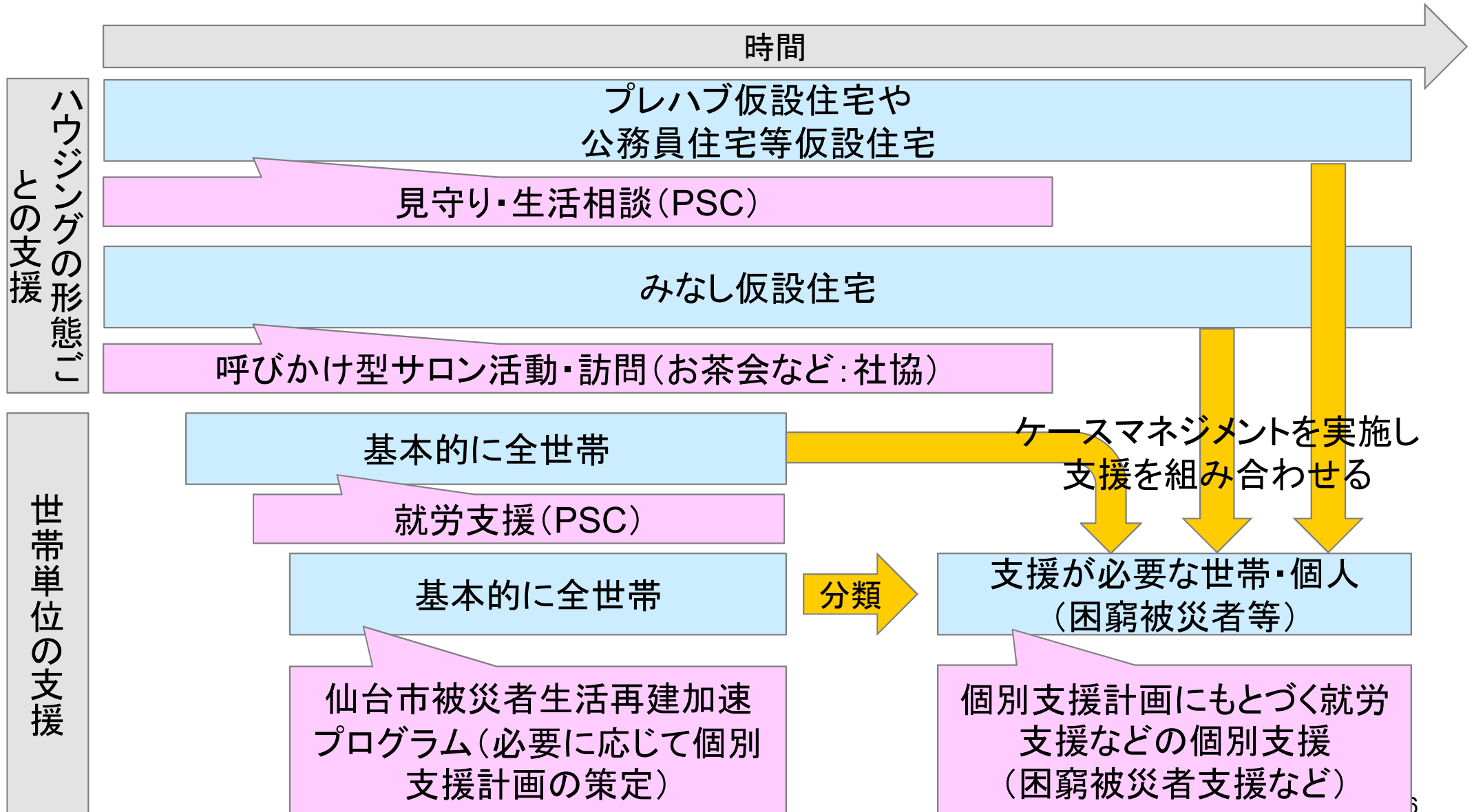
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

4. 災害ケースマネジメント

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



4. 災害ケースマネジメント

仮設住宅入居世帯を直接訪問・聴き取りにより4類型化

仙台市「災害ケースマネジメント」の世帯分類（2014年3月1日）

類型	内容	世帯数	割合
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、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯	5,686	66.0%
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	540	6.3%
住まいの再建支援世帯	住まいの再建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	2,133	24.8%
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	251	2.9%
合計		8,610	100.0%

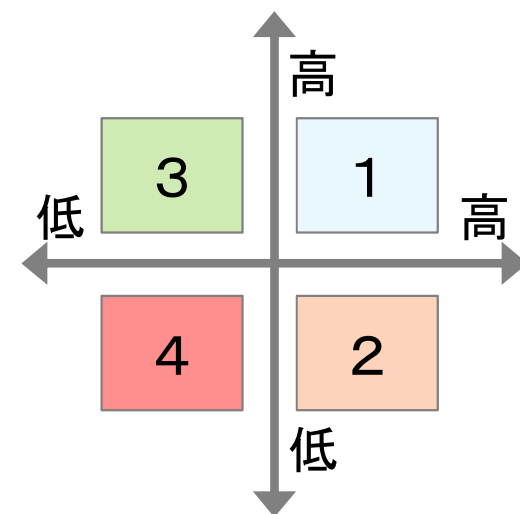
4. 災害ケースマネジメント

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(1に促していく)

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

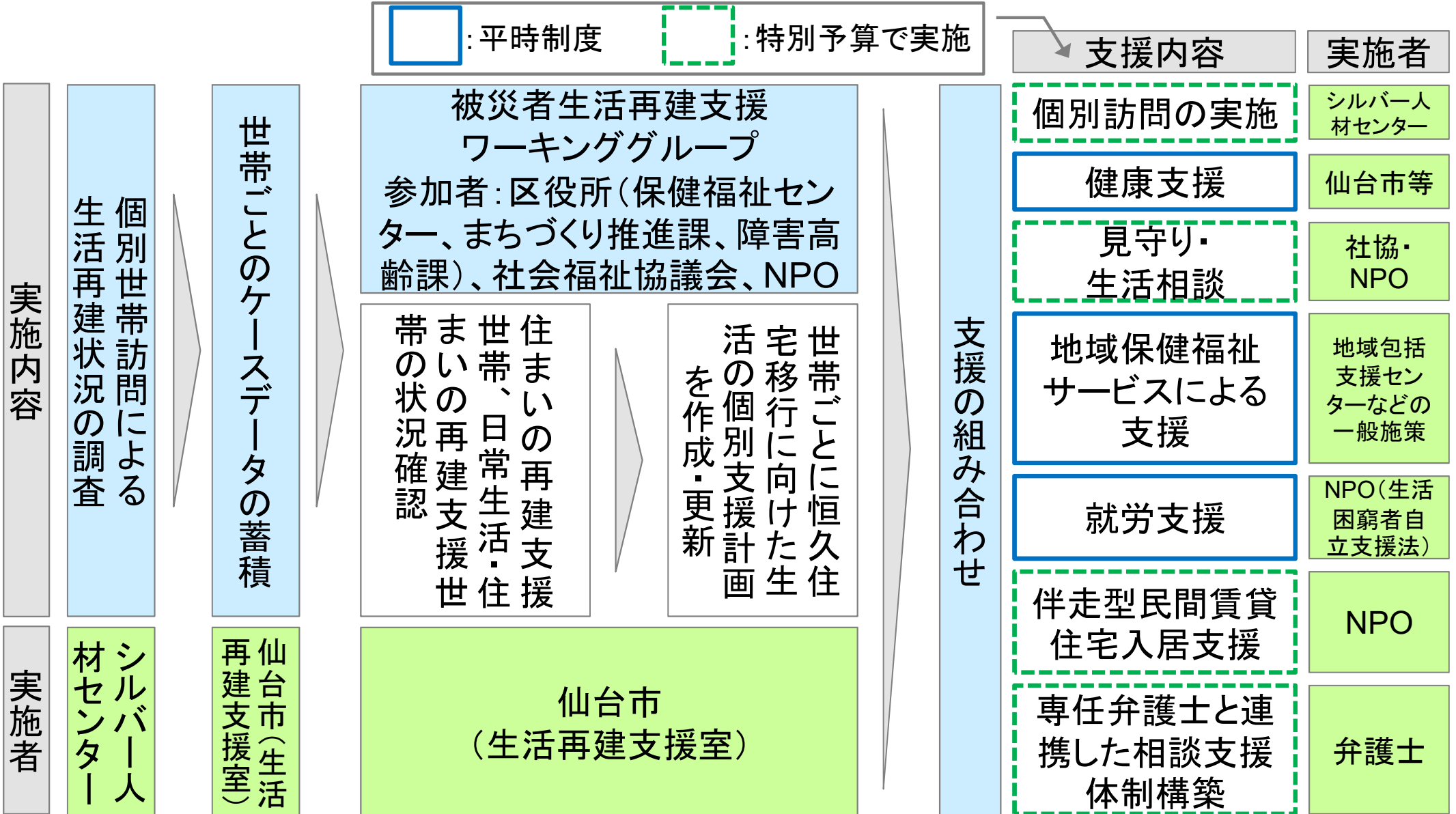
生活能力
(福祉的支援の必要性など)



住まいの再建能力
(金銭・見通しなど)

4. 災害ケースマネジメント

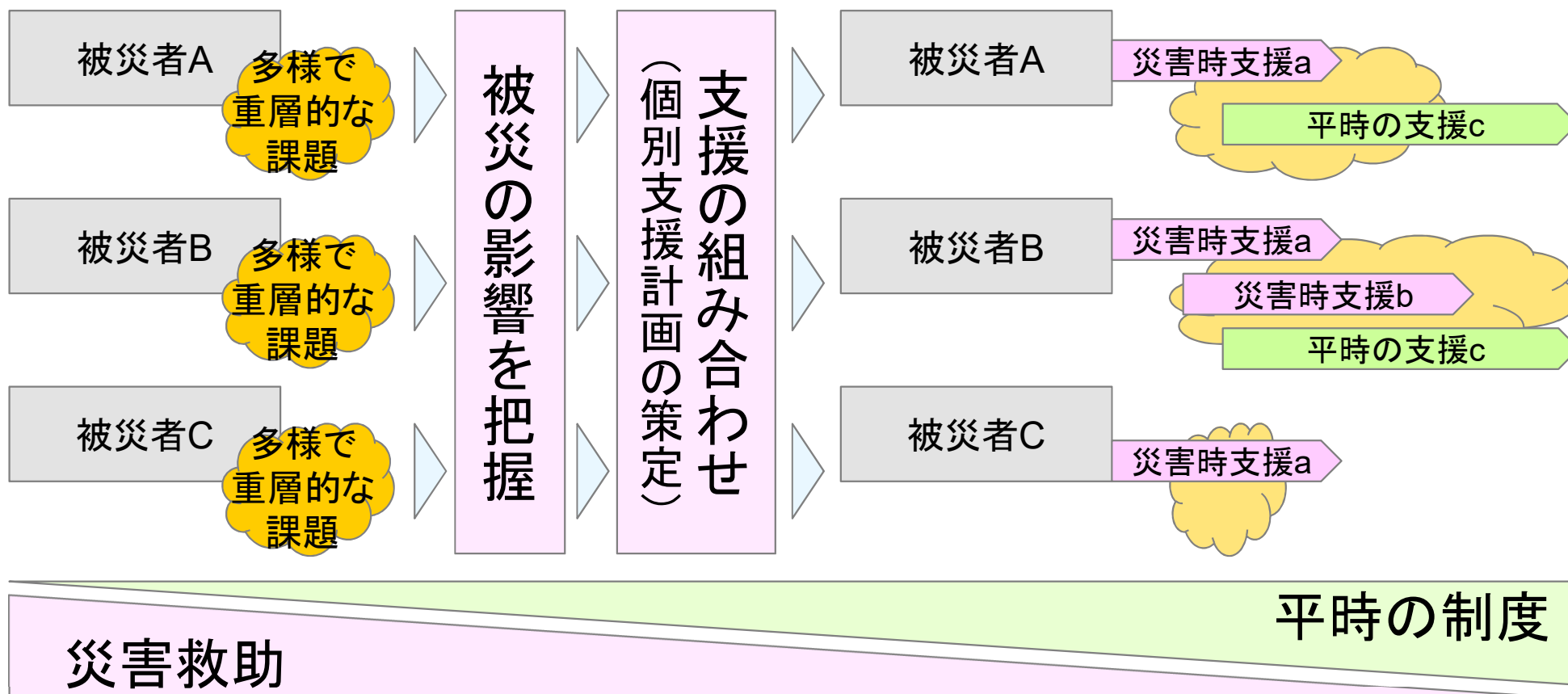
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



4. 災害ケースマネジメント

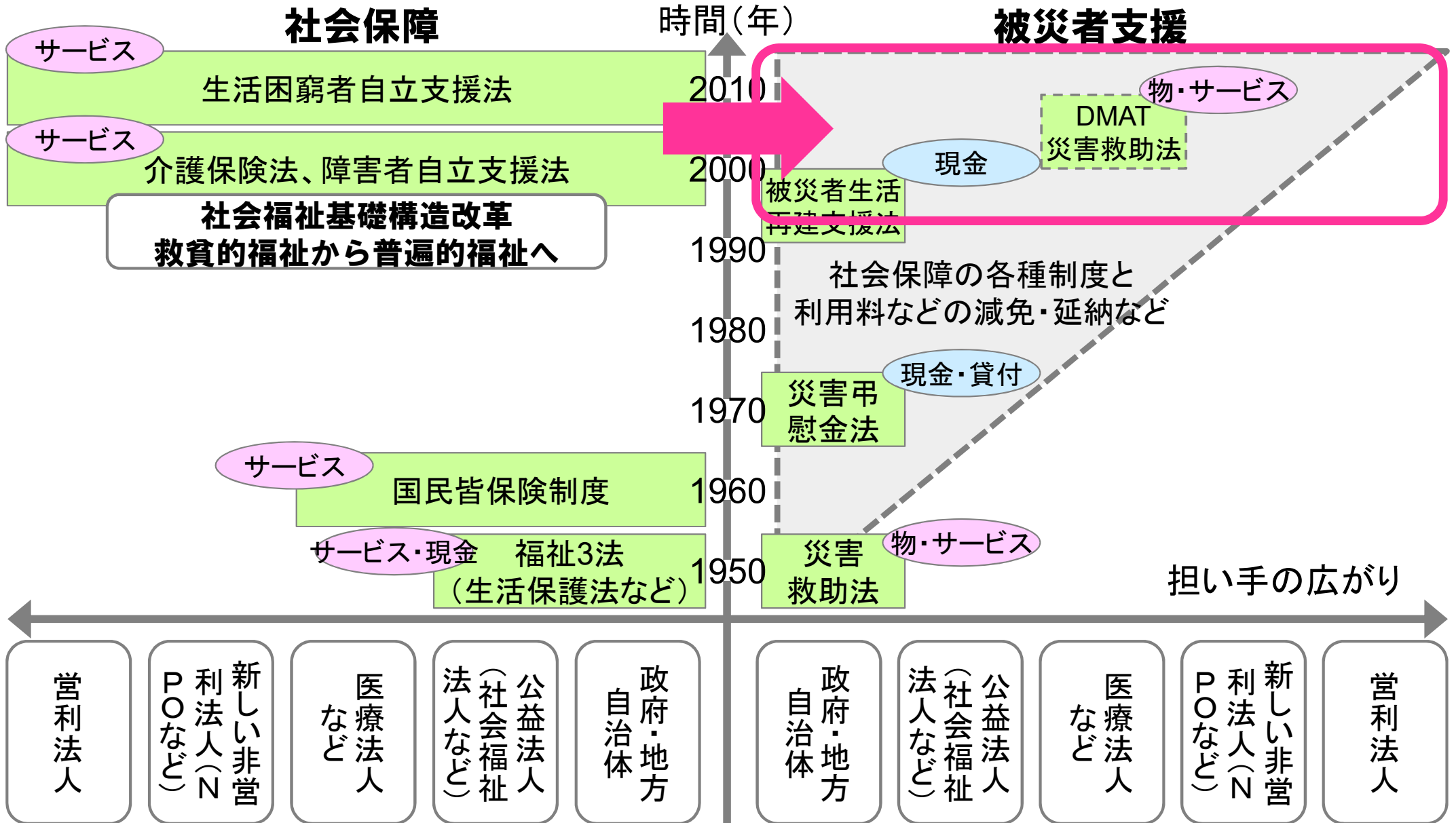
①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時社会保障も含めた多様な支援メニューを組み合わせて

被災者生活再建支援における「災害ケースマネジメント」モデル



4. 災害ケースマネジメント

災害ケースマネジメントで埋めようとしている領域 「餅は餅屋の被災者支援」にする大事な手法



4. 災害ケースマネジメント

国も災害ケースマネジメントや個別避難計画を促進している

- 「災害ケースマネジメントの仕組みづくりを進めたい。」
 - 2021年12月21日参議院予算委員会での岸田首相の答弁

- 被災者支援等を担う人材の確保・育成、要配慮者避難や災害ケースマネジメントの促進(中略)等の地域防災力の向上や事前防災に資する取組を推進する。
 - 経済財政運営と改革の基本方針2022(いわゆる骨太の方針、2022年6月7日閣議決定)

4. 災害ケースマネジメント

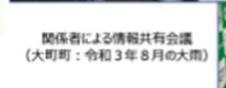
内閣府「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」(2022年3月)

災害ケースマネジメントに関する取組事例集（令和4年3月公表）概要

- 災害ケースマネジメントは、被災者が抱える多様な課題を解決するため、一人ひとりの被災者の状況を丁寧に伺い、関係者が連携して必要な支援を行う取組。
- 自治体の中には、既に災害ケースマネジメントを実践しているところもあるが、全国的な取組状況は十分に共有されていないため、今後、この取組が全国的に広がるよう、先進的な取組を進めている自治体の好事例を収集・分析した取組事例集を作成。



個別訪問の様子
(鳥取県：平成28年鳥取県中部地震)



関係者による情報共有会議
(大町町：令和3年8月の大雨)



取組事例集の目次

- はじめに
- 災害ケースマネジメントの取組状況
 - アンケート調査概要
 - 都道府県調査結果
 - 市区町村調査結果
- 災害ケースマネジメントに関する取組事例
 - 総論
 - ・ 災害ケースマネジメントに取り組んだ経緯・背景、取組概要
 - ・ 災害ケースマネジメントを実施したことによる効果
 - ・ 災害ケースマネジメントを実施してみたの反省点・改善点
 - ・ 今後の展望
 - 各論
 - ・ 災害ケースマネジメントの実施体制
 - ・ 災害ケースマネジメントの支援対象者・把握方法、支援の実施方法
 - ・ 災害フェーズ・時系列ごとの取組内容
 - ・ 災害ケースマネジメントの実施に当たっての関係者での情報共有方法
 - ・ 被災者台帳等の活用・共有の状況
 - ・ 個別ケースの事例
 - ・ 災害ケースマネジメントの実施に当たって活用したツール
- おわりに
 - 取組状況等の調査を踏まえた課題
 - 今後の取組の方向性
 - 謝辞

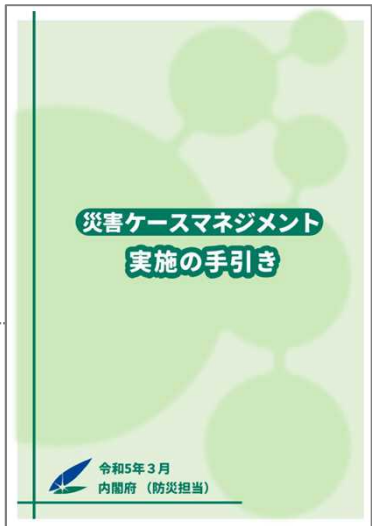
紹介事例の概要

※原則、発災順に掲載

仙台市（宮城県）	東日本大震災（2011年3月11日）
東日本大震災での被害を踏まえ、市が「被災者生活再建推進プログラム」を策定し、応急仮設住宅への個別訪問による見守り支援等を実施して生活再建を進めた、我が国における先駆的な事例。	
盛岡市（岩手県）	東日本大震災（2011年3月11日）
東日本大震災による津波被害が大きかった沿岸部等から盛岡市に避難してきた 広域避難者 を対象として、専門の支援拠点を設け、相談窓口の設置や個別訪問等を行った事例。	
岩泉町（岩手県）	平成28年台風第10号（2016年8月30日）
民間団体が中心となって設置した被災者の相談窓口を、町の事業として位置付けて定期的な事業とするとともに、応急仮設住宅の入居者への個別訪問を行うなど、 官民が連携して体制を構築し支援 を行った事例。	
鳥取県	平成28年鳥取県中部地震（2016年10月21日）
発災後1年半が経過しても、家屋修繕が進まない世帯が一定程度残っていたことなどを踏まえ、 県の条例に関連規定を創設 し、専門の支援チームを設けるなど、県主導により市町や社会福祉協議会と連携して、個別訪問や相談支援等を行った事例。	
倉敷市真備地区（岡山県）	平成30年7月豪雨（2018年7月7日）
倉敷市真備 ええ合いセンター （運営：市社会福祉協議会）を設置し、岡山県くらし復興サポートセンター（県の後方支援組織）とも連携しながら、倉敷市外へ避難・転居した世帯も含めて個別訪問や見守り相談支援等を行った事例。	
大洲市（愛媛県）	平成30年7月豪雨（2018年7月7日）
県主導により、市に 地域ええ合いセンター （運営：市社会福祉協議会）が設置され、当該センターによる個別訪問や相談支援等を行ったほか、県の地域ええ合いセンターを含めた多様な支援関係者が参画する連携会議等を通して情報共有や連携が図られた事例。	
厚真町（北海道）	平成30年北海道胆振東部地震（2018年9月6日）
生活支援相談員（町社会福祉協議会）を中心として全戸訪問を実施するとともに、被災者の支援ニーズにあわせて、 町独自で住まいの再建に係る支援制度等 を創設して支援を行った事例。	
大町町（佐賀県）	令和3年8月の大雨（2021年8月14日）
2年前の水害を契機に、関係者による連携会議をはじめとした被災者支援の体制が構築されていたことを踏まえ、 早期の段階から、町の専門部署（地域おこし協力隊員を活用） を中心として、NPO等とも連携しながら、個別訪問や見守り相談等を行った事例。	

4. 災害ケースマネジメント

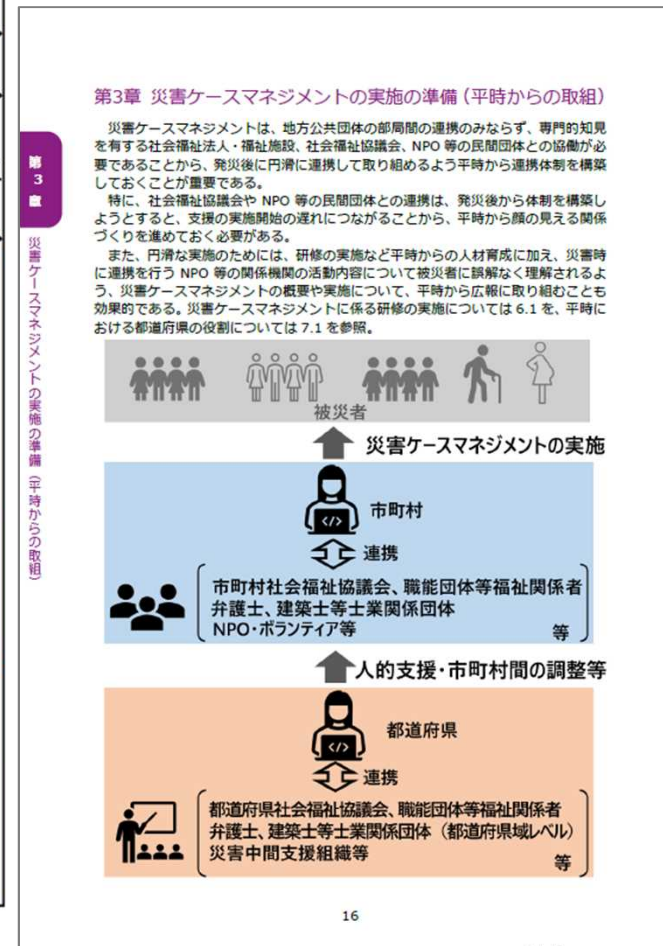
内閣府(2023)『災害ケースマネジメント実施の手引き』



※災害ケースマネジメントを開始する段階については自治体の実情に応じて検討する

	平時 P.16	発災直後 ～避難所運営段階 P.33	避難所閉所検討 ～応急仮設住宅供与段階 P.56	応急仮設住宅 供与段階以降 P.101
被災者の生活		避難所		応急仮設住宅
		在宅避難		災害公営住宅
支援体制等	実施体制の検討・構築(市町村内) P.17	支援関係機関、NPO等との連携		
	計画等への位置づけ P.28	人材確保・育成、研修実施 P.150		
		災害ボランティアセンター設置・運営		
		支援拠点の設置・運営		
		被災証明書発行		
		被災者台帳作成・活用 P.145		
被災者支援	<div style="border: 2px solid #ccc; border-radius: 50%; padding: 20px; text-align: center;"> <p>アウトリーチ等</p> </div>	<div style="background-color: #fff9c4; padding: 5px;"> <p>○主な目的 ・応急的な対応が必要な被災者の発見及び状況の把握 ・生活再建に向けた支援情報の適切な周知(被災証明書の発行等) ○対象 ・避難所避難者、在宅避難者</p> <p>→応急的な対応が必要な被災者については、医療や保健、福祉につながる、災害関連死を防止</p> </div>	<div style="background-color: #fff9c4; padding: 5px;"> <p>○主な目的 ・住まいの再建、日常生活の自立にあたっての支援が必要な被災者の発見及び課題の把握 ○対象 ・当該災害の被災者(全数調査が望ましい)</p> <p>→アウトリーチで被災者の状況を把握し、得られた情報を精査・アセスメントを実施、支援が必要な者と課題を特定</p> </div>	<div style="background-color: #fff9c4; padding: 5px;"> <p>○主な目的 ・継続的支援が必要な被災者に対する見守り・相談支援 ○対象 ・仮設住宅入居者、在宅被災者等</p> <p>→アウトリーチで得られた情報を踏まえ、適宜アセスメントを見直し</p> </div>
	災害ケースマネジメントケース会議	<div style="border: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> <p>※必要に応じて開催 ※応急的な対応が必要な被災者を医療・福祉等の支援につなぐことが重要</p> </div>	<div style="background-color: #fff9c4; padding: 5px;"> <p>○目的 ・アウトリーチ、アセスメントの結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方策を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等</p> </div>	<div style="background-color: #fff9c4; padding: 5px;"> <p>○目的 ・アウトリーチ結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方策を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等</p> </div>
	支援へのつながり等	<div style="border: 1px dashed #ccc; padding: 5px;"> <p>必要に応じて、適切な支援先へのつながり等支援を実施</p> </div>	<p>・適切な支援先へのつながり等支援を実施 ・次の生活への準備等、避難所で生活する被災者への支援を実施</p>	<p>適切な支援先へのつながり等支援を実施 →行政内関連部局、支援関係機関、士業団体、NPO等</p>
	災害ケースマネジメント情報連携会議	<div style="background-color: #e8f5e9; padding: 5px;"> <p>○目的 ・被災者支援の全体状況の共有、避難所運営や要対応者への対応状況、全体的な方針等の共有 ○参加者 ・行政内関連部局、災害ボランティアセンター、支援関係機関、NPO等</p> </div>	<div style="background-color: #e8f5e9; padding: 5px;"> <p>○目的 ・被災者支援の全体状況の共有、アウトリーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等</p> </div>	<div style="background-color: #e8f5e9; padding: 5px;"> <p>○目的 ・被災者支援の全体状況の共有、アウトリーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等</p> </div>

【災害ケースマネジメントの実施の流れ】



4. 災害ケースマネジメント

防災基本計画に多様な主体と連携した被災者支援が規定 災害中間支援組織・災害ケースマネジメント(2023年5月31日)

防災基本計画修正(令和5年5月)の概要

■ 防災基本計画

災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する我が国の防災に関する総合的かつ長期的な計画で、指定行政機関や指定公共機関が作成する防災業務計画や、自治体が作成する地域防災計画の基本となるもの

主な修正項目

最近の施策の進展等を踏まえた修正

○ 多様な主体と連携した被災者支援

- ・ 都道府県による災害中間支援組織(※1)の育成・強化、関係者の役割分担の明確化
- ・ 災害ボランティアセンター設置予定場所の明確化
- ・ 災害ケースマネジメント(※2)などの被災者支援の仕組みの整備

※1 NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織

※2 一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組

○ 国民への情報伝達

- ・ 長周期地震動階級に係る情報の解説・伝達
- ・ 通信障害発生時の丁寧な周知広報の実施
- ・ 障害者の情報取得・意思疎通に係る施策の推進

○ デジタル技術の活用

- ・ 被災者台帳、避難行動要支援者名簿の作成等へのデジタル技術の活用

日本海溝・千島海溝周辺海溝型地震に係る基本計画の変更を踏まえた修正

○ 北海道・三陸沖後発地震注意情報(※)の解説・伝達

※日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震の想定震源域とその周辺でMw7.0以上の地震が発生した場合、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」を発信し、大地震の発生可能性が平時よりも相対的に高まっているとして、後発地震への注意を促す取組について、令和4年12月より運用を開始。



令和4年に発生した災害を踏まえた修正

<北海道知床で発生した遊覧船事故>

○ 旅客船の総合的な安全・安心対策の強化

※海上災害対策編の修正

<トンガ諸島の火山噴火による潮位変化>

○ 火山噴火等による津波に関する普及啓発・情報伝達

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html>

4. 災害ケースマネジメント

内閣府「被災者支援のあり方検討会」(2022年5月19日～)

委員よりご提示いただいた課題の整理と議論すべき論点 (概要)

資料2-2

避難生活の環境改善

- 避難生活の長期化を見据えた対応のあり方
- 避難所のキャパシティの確保
- ポストコロナを見据えた避難者スペースの確保、ホテル・旅館の活用
- 避難所における物資備蓄のあり方
- 福祉避難所を運営する人材の確保
- 在宅避難・車中泊避難のあり方

等

災害ケースマネジメント

- 官民が連携した被災者のワンストップ相談窓口の設置
- 災害ケースマネジメントの標準的な取組方法の確立・普及、人材育成・確保
- 自治体における体制づくり 等

平時の福祉施策との連携

- 災害時における平時の福祉施策と連携したシームレスな支援の実現
- 災害法制における「福祉」の扱い

等

住まいの確保・改善

- 罹災証明書の迅速な発行
- 住まいの応急修理
- 応急仮設住宅の確保・改善
(※存続期間の延長は今国会で対応)
- 恒久的な住まいの確保
- 応急修理と被災者生活再建支援金の関係
- 災害保険の加入の促進

等

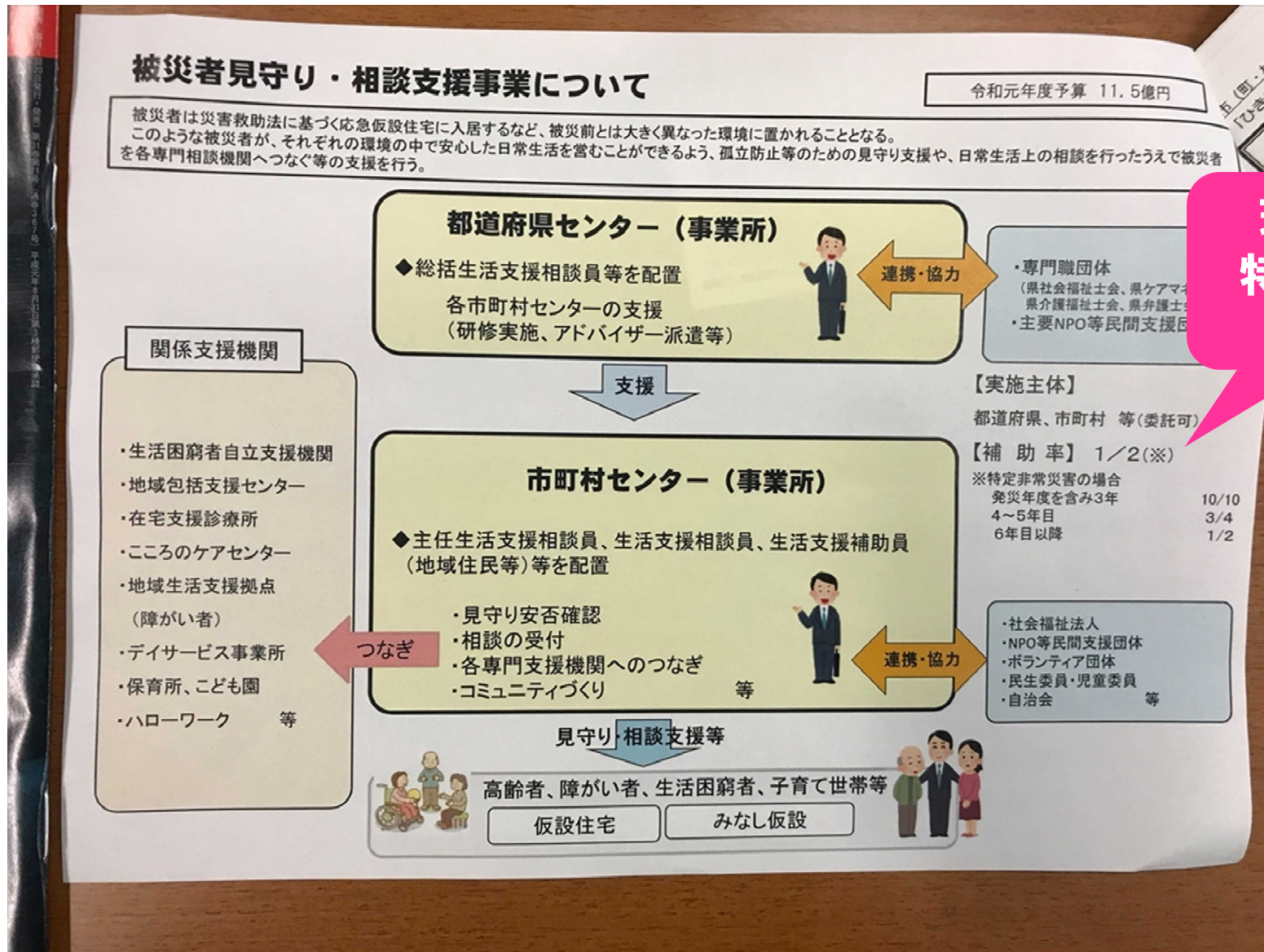
多様な主体による被災者支援の充実

- 官民連携・協働のためのコーディネーションの促進
 - ・ 被災者支援を行う行政・民間団体・社会福祉協議会等の多様な主体の連携体や災害中間支援組織の活動基盤の充実・強化
 - ・ 多様な主体の連携体の制度化、その活動（情報共有会議等）の充実・強化
- 専門人材の参加促進・育成
 - ・ 企業や専門団体等による支援活動の促進
 - ・ 地域の災害ボランティア人材の発掘とスキルアップ支援
- 民間団体等への多様な資金の流れの促進
 - ・ 民間団体等に対する業務委託
 - ・ 団体への支援金寄付、ふるさと納税の活用

等

4. 災害ケースマネジメント

厚生労働省は令和元年当初予算として被災者見守り・相談支援事業が計上（特定非常災害の場合は国10/10を3年）



本日本話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

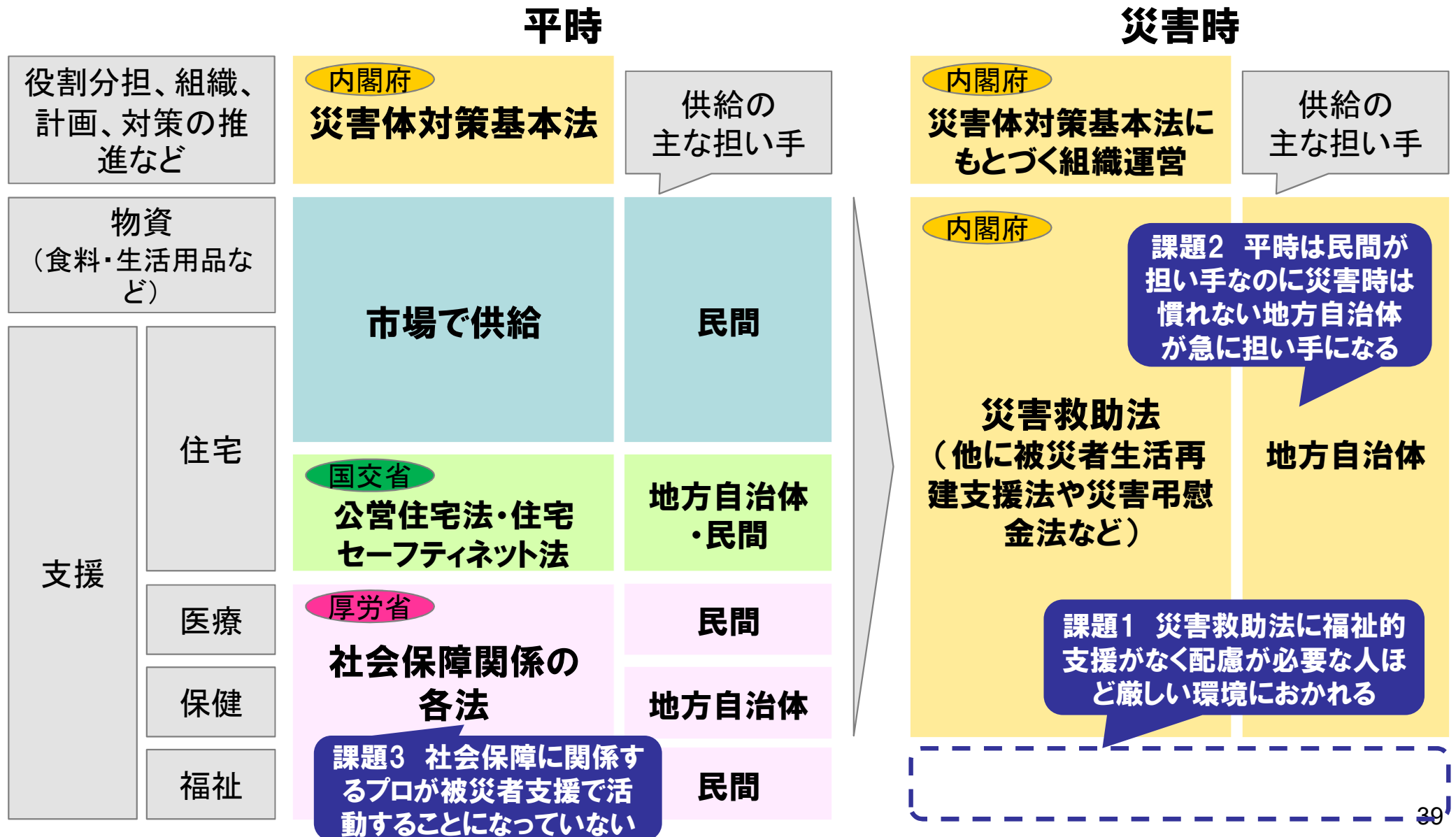
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

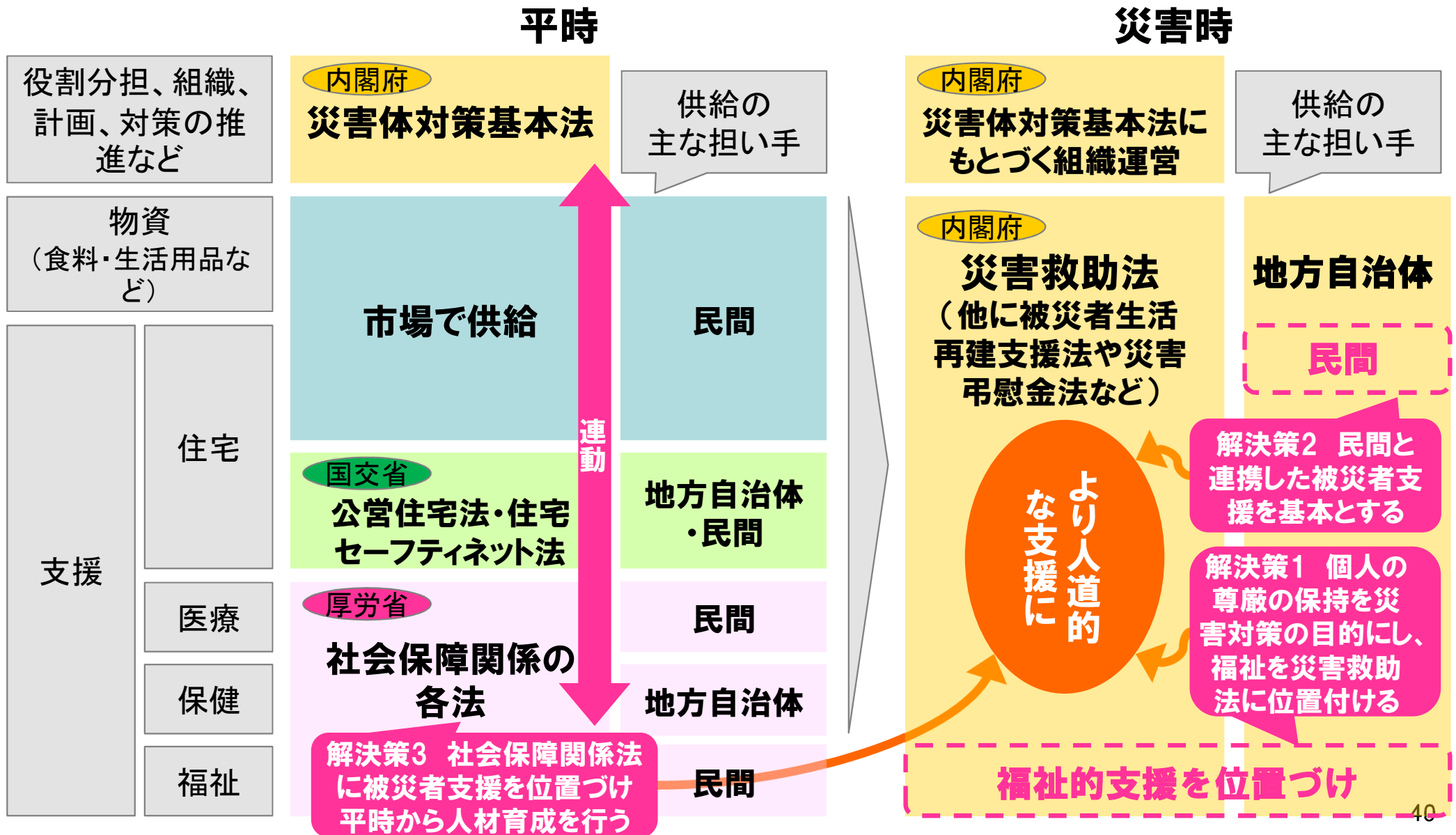
5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手の課題



5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手のあるべき姿



5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

必要な考え方は「災害対応のマルチセクター化」と「社会保障のフェーズフリー化」

■ 災害対応のマルチセクター化

- 営利企業やNPOなどのサードセクターの組織といった政府以外の担い手も体制や財源の公的な根拠をもって自律的に災害対応に参画する。

■ 社会保障のフェーズフリー化

- 普遍的なものになった社会保障の制度体系の中に被災者支援を位置付けて平時の社会保障の担い手たちが被災者支援を行う。

※フェーズフリー:身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるように設計しておくという考え方。非常時は発電機・蓄電池として利用可能なように設計されているハイブリッド電気自動車などが代表例。

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

災害対応のマルチセクター化：長野県は令和元年台風19号から「被災者生活再建支援チーム」を災害対策本部内に設置

1 被災された方々への支援

被災された方々が1日でも早く日常生活を取り戻すことができるよう、住まいの確保や生活資金など生活面での支援、事業継続に向けた各種相談や資金支援など産業面での支援に関係機関と連携して取り組みます。

(1) 横断的な支援

ア 長野県災害対策本部に「被災者生活再建支援チーム」を設置し、市町村の取組を総合的かつ円滑に支援

項目	取組内容	担当部局
被災者生活再建支援チーム	<p>○市町村への支援 災害時における市町村の業務等を支援します。</p> <p>○支援内容 住家被害認定調査 り災証明書の発行 避難所の運営 要援護者の把握 総合相談窓口の設置 専門家の派遣 被災された方々の生活再建支援メニューの情報提供 等</p> <p>【問い合わせ先】 災害対策本部被災者生活再建支援チーム TEL 026-269-0754</p>	危機管理部

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

災害対応のマルチセクター化：長野県は令和元年台風19号から「被災者生活再建支援チーム」を災害対策本部内に設置



長野県災害対策本部の被災者生活再建支援チームの様子(令和元年台風19号)(資料:古越武彦氏より提供)

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方
災害対応のマルチセクター化：防災における三者連携（行政・NPO・ボランティア）はまだ少しいびつ。プラス企業が重要

三者連携ネットワークのフロンティア

<三者連携をめぐる潮流>

令和元年5月

災害支援の文化を創造する
JV○AD



内閣府
Cabinet Office, Government of Japan

防災における行政の NPO・ボランティア等との 連携・協働ガイドブック

～三者連携を目指して～



5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

社会保障のフェーズフリー化：被災者支援を社会保障（生活困窮者自立支援法など）に位置づけ

- 生活再建が困難なのは「被災者困窮者」など、平時においても支援が必要or何かのきっかけで支援が必要になる人。
- 平時だけでなく災害時に支援の専門性を蓄積するのは、地域の包括支援体制を平時から担う人たち。→自治体間応援
- 社会保障と防災を「入れ子」に。
 - 地域防災計画と地域福祉計画のどちらにも位置づけ、危機管理局と福祉部局で役割分担（平時の訓練の場、災害時の立ち上げ判断、災害時の継続実施）。

社会保障のフェーズフリー化

※身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるように設計しておくという考え方。非常時は発電機・蓄電池として利用可能なように設計されているハイブリッド電気自動車などが代表例。

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方 いつもともしもをつなぐ「フェーズフリー」 社会保障×防災、平時にも有事にも効く




■ 新型コロナウイルス対応における住居支援

- 社会保障制度を拡張
- 厚生労働省HPより

新型コロナウイルス感染症の影響で
収入が減少し
生活に困窮する方へ

「生活福祉資金の特例貸付」
「住居確保給付金」



特設サイトはこちら▶

4月から、生活困窮者への支援制度が始まります。

就職 住居 家計管理 子どもの学習等をサポートします。

しごとや生活に困っていらっしゃる方、まずはご相談ください。相談窓口では一人ひとりの状況に合わせた支援プランを作成し、専門の支援員があなたに寄り添いながら、他の専門機関と連携して、解決に向けた支援を行います。

自立相談支援事業



あなただけの支援プランを作ります。

生活に困りごとや不安を抱えている場合は、まずは地域の相談窓口にご相談ください。支援員が相談を受けて、どのような支援が必要かをあなたと一緒に考え、具体的な支援プランを作成し、寄り添いながら自立に向けた支援を行います。

住居確保給付金の支給



家賃相当額を支給します。

離職などにより住居を失った方、または失うおそれの高い方には、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間、家賃相当額を支給します。生活の土台となる住居を整えた上で、就職に向けた支援を行います。

就労準備支援事業



社会、就労への第一歩。

「社会との関わりに不安がある」、「他の人とコミュニケーションがうまくとれない」など、直ちに就労が困難な方に6か月から1年の間、プログラムにそって、一般就労に向けた基礎能力を養いながら就労に向けた支援や就労機会の提供を行います。

家計相談支援事業



家計の立て直しをアドバイス。

家計状況の「見える化」と根本的な課題を把握し、相談者が自ら家計を管理できるように、状況に応じた支援計画の作成、相談支援、関係機関へのつなぎ、必要に応じて貸付のあっせん等を行い、早期の生活再生を支援します。

就労訓練事業



柔軟な働き方による就労の場の提供。

直ちに一般就労することが難しい方のために、その方に合った作業機会を提供しながら、個別的就労支援プログラムに基づき、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施する、就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)もあります。

生活困窮世帯の子どもの学習支援



子どもの明るい未来をサポート。

子どもの学習支援を始め、日常生活習慣、仲間と出会う活動ができる居場所づくり、進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に必要な支援を行います。