

ヒアリングの概要

1 ヒアリングの目的

災害ケースマネジメントの手引書は、新たに災害ケースマネジメントを実施する自治体における取組検討や既の実施している自治体における取組改善に資することを目的として作成する。そのため、手引書に記載する被災者支援に関する取組内容を検討するために、自治体等に対するヒアリング調査を実施した。

2 ヒアリングの実施概要

ヒアリング対象は、主に、近年大規模災害の対応経験がある自治体及び NPO 等とした。また、手引書に記載する取組内容の幅を広げ、より広い視点から被災者支援を行うために、重層的支援体制整備事業に取り組んでいる自治体や県外避難者の受入れ経験のある自治体に対してもヒアリングを実施した。

表 1 ヒアリングの実施概要

| 区分 | 対象 | 実施日 | ヒアリング内容 | 備考 |
|------------------|-----------------------------------------------|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| 被災自治体 | 愛媛県 大洲市 | R4.8.8 | 被災経験のある自治体として、主に被災者支援に関して実施した取組の実施体制や内容、個別訪問の実施方法、個別訪問を行うスタッフの育成・メンタルケア、個人情報取り扱い等について聴取 | ※第 2 回 検討会で 報告済み |
| | 茨城県 常総市 | R4.8.18 | | |
| | 北海道 厚真町 | R4.8.22 | | |
| | 長野県 茅野市 | R4.8.24 | | |
| | 佐賀県 大町町 | R4.8.24 | | |
| | 宮城県 仙台市 | R4.9.6 | | |
| | 広島県 坂町 | R4.9.8 | | |
| | 大阪府 高槻市 | R4.10.14 | | 第 3 回 |
| 重層的支援体制整備事業実施自治体 | 長野県 長野市 (被災自治体) | R4.8.25 | 重層的支援体制整備事業の実施自治体として、主に当該事業に係り実施した取組等について聴取 また、岡崎市は、県外避難者の受入れに際し必要となる避難元自治体との情報共有等について聴取 | ※第 2 回 検討会で 報告済み |
| | 大分県 津久見市 (被災自治体) | R4.8.29 | | |
| | 愛知県 岡崎市 (県外避難支援自治体) | R4.9.6 | | |
| NPO 等 | ダイバーシティ研究所 | R4.11.10 | NPO 等の民間団体として、様々な被災地域に関わった経験から、災害ケースマネジメントに関する基本的な考え方、被災地での取組内容、自治体や支援関係者との連携方法、個別訪問の実施方法等について聴取 | 第 3 回 |
| | パーソナルサポートセンター 宇都彰浩弁護士 仙台市 仙台市社会福祉協議会 | R4.11.16 | | |
| | YNF | R4.11.17 | | |
| | | | | |

3 ヒアリング結果概要

3.1 被災自治体

大阪府高槻市

- 平時からの実施体制の構築・連携について
 - 防災と福祉の連携の点では、平時から、各部署の部長代理級を危機管理室の併任・兼職とし、定期的に会議を実施し、様々な議論をできる枠組みを整備。また、避難所に福祉面での支援が必要な避難者がいる想定でニーズ調査を行う訓練を実施し、その際に危機管理室・防災福祉部局、社会福祉協議会や民間事業者とも連携している。
 - 市内のNPO数は多くはないが、大阪北部地震の際にきてもらったNPO等と顔の見える関係作りはできている。また、全国規模のNPOとの付き合いがある。これらのNPOや民間組織と、災害時に支援が必要な被災者個々のニーズを把握する調査方法などの仕組みをどこまで作れるかについて、直接話している。地震の経験から、受援体制の強化によってマンパワーを確保する方法を考えることが重要との教訓を得ている。NPOと普段から連携し、災害時に協力しながら対応することが重要である。
 - 震災時に、災害ボランティアセンターを運営していた社会福祉協議会がマンパワー不足になり、集まったボランティアに指示を出す人が不足していたことを踏まえ、令和4年9月に、ロータリークラブ、その他社会奉仕関連の団体が集まり「高槻防災ネットワーク」という、社会福祉協議会をバックアップする組織を立ち上げた。できるところから、事前の関係作り、役割分担に取り組んでいっている。
- 災害時の被災者の状況把握・個別訪問について
 - 発災直後から、避難所を巡回する中で、要配慮者等の状況を把握し、発災一週間後から開催された会議(福祉・医療関係部局合同)において、どのような方がどのようなリスクを抱えているかというリストを作成し、定期的に検討・情報共有をした。その後、避難所閉鎖の段階では、みなし仮設住宅入居者を支援対象とする生活再建支援チームを設置し、個々の被災者への支援方法を検討した。被災者支援の大きな方針の決定等は、市長はじめ関係する部長級で構成された被災者支援対策会議で検討した。
 - 在宅被災者のニーズ把握については、地域包括支援センター、障害者の相談支援を委託している民間事業者や地域の力も借りながら、困っている被災者がいれば市に連絡してほしいという体制でカバーしていた。また、被害のあったエリアを絞ることができていたので、社会福祉協議会がボランティアを活用して、全世帯対象にローラーで安否確認等を行うことができた。これらの訪問結果は、市の福祉・防災部局にも共有されていた。
- 手引書に求める事項について
 - 災害の規模の視点もあるとよい。大阪北部地震は中規模であったことから一定程度対応できたが、大規模であればできていたかというところはある。手引書では、必ずしなければいけないことを示しつつ、規模に応じた場合の対応を示してもらえるとよい。
 - 手引書では、平時への引継ぎという観点で、平時の福祉支援制度の紹介や、どういうケースであればどの支援制度を活用すればよいかの目安があれば分かりやすい。

3.2 NPO等

(1) 一般財団法人 ダイバーシティ研究所

- 災害ケースマネジメントの基本的な考え方・実施体制等について
 - 手引書で大事なものは、「何のためにするのか」である。どのような成果を目指して災害ケースマネジメントをするのかを、理解してもらうことが重要。
 - 災害種類、人口や体制等も、被災の度に全く異なる中で、地域におけるリソースの状況を踏まえ、全体像を俯瞰して組み立てできる人材（災害ケースマネージャーのような人材）が必要であり、そのような組み立てをしながら、適正に災害ケースマネジメントを運営していくという考え方を示すことが非常に重要。
 - 災害ケースマネジメントの実施体制・外部団体との連携体制については、自治体により地域事情が大きく異なることを考慮し、一律で特定の団体等と連携して実施すべきと示すのではなく、手引書においては、軸になる考え方を示し、各地域の状況に応じて柔軟に対応できるようにしたほうが効率的・効果的である。
 - 災害ケースマネジメントにおいては、人員確保が課題である。必要な人材イメージは3つあり、①発災後に全体像を捉えて、どこでどんなアセスメントをしたらよいか、それに沿ってどのような災害ケースマネジメントを実施したらよいかを考えられるマネージャークラス②最初の悉皆調査を行う調査員（アセスメントが適切に出来る人材）、③その後支え合いセンター等で長期の見守り支援に従事する人である。
 - 防災部局と福祉部局の役割についてだが、一つの考え方として、最終的に帰着するのは福祉部局だとしても、発災直後は刻々と状況が変わり、また福祉部局では情報をもっていない方の支援も必要になるため、まず、防災部局がアセスメントをする。そして、避難生活から次に移行する段階で、被災者のデータを整理し、防災部局から福祉部局に引継いでいくという考えである。福祉部局としても、自部局が分かっていないところは防災部局が担当し、その後このように引き継がれるということが見えてくるので、そのような点を地域福祉計画に記載するとよい。防災部局がカバーすべき部分と福祉部局がカバーすべき部分分かる、そういう絵を描けるとよいのではないかと。
- 個別訪問（悉皆調査）の実施方法について
 - 訪問対象地域の設定は難しく、一律に浸水高等で決めるのではなく、被害や孤立の状況に応じて、今後支援が必要になりそうな地域を検討し、実施している。
 - 訪問体制は、基本二人で、一人は福祉分野の専門性がある人で主に聞き取りを実施し、もう一人が記録をとった。必ず、市のビブスや腕章等を着用し、調査の趣旨を説明して、訪問した。また、事前に、調査員のオリエンテーションはしっかり実施した。
 - 悉皆調査の実施時期は、避難所を閉じて次の生活に移行するタイミングが適切である。在宅避難者も含めて、その時期に聞き取りを行うのが良い。そのデータに基づき、支援の必要度合を判定し、どのくらいケアが必要な方がいるかを把握し、そのために相談員が何人必要かということデータをに基づき検討し、支援を始めるのが望ましい。
 - 支援を必要とする世帯よりも、必要ない世帯のほうが多いため、悉皆調査では、それを明らかにすることに意味がある。

(2) 一般社団法人 パーソナルサポートセンター、宇都彰浩弁護士、仙台市、仙台市社会福祉協議会

- 関係機関の役割分担・連携について
 - 東日本大震災時の仙台市では、パーソナルサポートセンター（以下「PSC」という。）が、一部のプレハブ仮設住宅及び借上げ公営住宅等の見守り、訪問相談支援や住宅入居支援等を実施し、仙台市社会福祉協議会（以下「市社協」という。）が、サロン等の運営、支えあいセンター活動、民間賃貸住宅の見守り等を実施する形で役割分担。また、市や区の関係部局で構成される被災者生活再建支援ワーキンググループ（以下「WG」という。）に両者も参加し、連携しながら、被災者支援を実施。
 - 民間との協働で大事なのは、平時から顔が見える関係を築いておき、発生時に、災害の規模や状況に応じて、具体の対応を考えることではないか。事前から全ての役割分担等を決め切るのは難しい。それぞれの組織が役割を持っているので、災害時にまずは話をしてみるということになるのではないか。
 - 様々な地域で被災者生活再建を進めていくには、「自治体が自治体だけで抱え込まないこと」が重要。自治体が、外部から人を入れこむ意識を持つことが必要。平時からしっかりとした団体を見定めて、連携しておくことが必要。
- 市内の実施体制について
 - 仙台市では、福祉でも危機管理でもない、狭間の部分をつなぐセクションである復興事業局を設置。自治体の規模や災害の規模にもよると思うが、ハブになるような独立した組織を立ち上げたことが、仙台市としては良かったのではないかと思う。
 - 復興事業局は、宅地の整備復旧等を行うハードと被災者支援のソフトが効果的に連動できたことにメリットがあり、防災集団移転の情報や住民説明会の情報等に加え、復興公営住宅の整備・入居募集時期もわかり、計画的な入居の申込等の支援もできた。
- 戸別訪問・WGでの支援方針の決定等について
 - まず、①生活再建支援員（シルバー人材センター会員）が戸別訪問等し、被災者への支援制度等の情報提供と被災者の情報収集を行い、②市復興事業局の生活再建支援室で、支援員から報告を受けた市職員が、その収集された情報を整理し見立てを行い、それぞれの世帯を4つの類型（「住まいの再建」「日常生活の自立性」の2軸による分類）に振り分けたリストを作成、③各区のWG（市生活再建支援室、区関係課、市社協、PSC等が構成員）を開催し、市作成のリストをもとに、それぞれの支援活動で得られた情報と照らし合わせ、分類が適切であるかを確認し、支援方針を決定、④そこで決めた支援方針に従って、それぞれの役割分担に基づき定期訪問等の支援を実施し、次のWGで新たな情報を提供していた。
 - 被災者への2度目以降の訪問は、必要な支援内容に応じて適切な人材が訪問。例えば、簡単な支援であれば、生活再建支援員が再度行くこともあり、健康支援が必要な世帯や一人暮らし高齢者世帯など専門的な支援内容であれば、区の保健師など適切な部署の職員が訪問を行った。
 - WGに参加しているのは、基本、市生活再建支援室・区関係課・市社協・PSCのみで、

それ以外の主体へのつなぎは、支援方針等が決まった段階で行っていた。

- 被災者の支援状況の共有方法について
 - 仙台市では、「被災者支援システム（基幹系）」で、被災者の基本情報（住所、被害、支援制度の利用状況等）を集約・一元管理。また、支援の関わりや経過などより具体的な支援情報を集約する仕組みとして、「被災者支援事業統合データ（Access）」を構築。Accessは、セキュリティ上、市内部（本庁・各区）のみで運用されていたが、市社協からの提供情報も、データとして取り込む仕組みとしていた。
 - 一方、市側の情報についても、協定に基づき必要な情報を市社協にデータ提供していた。Accessでは各部署の個別の訪問記録等が、ほぼリアルタイムで記載することが可能となっていた。
- 支援者（NPOや相談員等）のサポートについて
 - 東日本大震災当時は、支援者（NPOや相談員等）をサポートする仕組みが無かったため、「サポート弁護士（サポ弁）」が作られた。法テラスに相談するのは本人である必要があるため、支援者が代わりに相談することが難しかった。そのため、様々な法的課題を抱え、自身では法テラス等に相談にいけない被災者を支援する支援者からの相談等を受けられるようにした。宮城県サポートセンター支援事務所と有志の弁護士で協定を結んだ。当初は、NPOや相談員のための相談窓口であったが、自治体職員からの相談も徐々に多くなった。
- 災害ケースマネジメントの実施について（総論）
 - 災害ケースマネジメントの良い点は、「類型化」できる点である。「被災者」というと全体像がつかみにくいですが、類型化することにより、支援が必要な被災者がクリアになる。
 - 災害ケースマネジメントは、アウトリーチにより、老若男女、障害の有無など問わず一人ひとりの状況を把握し支援を実施することから、「平等を達成すること」につながる。「公平性・平等性」が実質的に担保される。
 - 手引書においては、「目的と手段を理解してもらうこと」が重要。目的は被災者の復興で、そのための手段として災害ケースマネジメントがある。例えば、地域支え合いセンターを作ったからよしという訳ではない。個別の被災者の意向を聞き取って生活再建を支援することが求められており、「人に制度をあてる」のであり、「制度に人を合わせる」のではない。
 - 避難所段階から、被災状況や生活再建の意向を把握した上で、被災者に対し十分な支援情報を提供することが求められている。もっとも、災害救助法の一般基準では避難所の開設期間は7日以内であり、これを前提とすると被災者の被災状況や生活再建の意向を把握することは現実的には困難である。そこで、少なくとも、避難所を閉鎖する段階では、避難してきた被災者が次の居住場所（仮設住宅、修理した自宅）を確保できるよう支援するとともに、継続して、被災者の再建意向を把握し、必要な支援を行うことが重要である。発災直後に全ての被災者の被災状況や生活再建を把握することは困難であること、被災者の意向が時間の経過（フェーズ）により変化することを

前提に、適宜、被災者の被災状況を把握し、被災者の意向を踏まえ、必要な支援をすることが重要である。

- 在宅被災者に対しては、発災直後に日常生活上の困りごとを把握する必要がある。
- 災害の状況（例えば在宅被災者の多寡）がそれぞれ違うので、災害ケースマネジメントのやり方や始期は、一律に決められるものではなく、災害の状況等によるものである。

(3) 特定非営利活動法人 YNF

- 取組内容について
 - 現在、2022 年台風第 14 号の被害を受けた宮崎県において、民間財源を用いて、個別訪問等を行い、支援を実施している。建築的な視点が被災者支援の中で重要性が高い。生活困窮者支援等の福祉分野のスキームだけでは解決できないこともある。
- 個別訪問の実施意義・実施方法について
 - 罹災証明の申請漏れを防ぐには、空振り含めて訪問をしたほうがよい。罹災証明申請ベースで訪問すると、申請が必要なのに知らなかったという人が漏れる。
 - 応急修理制度のように期限が短い制度の場合、できる限り利用漏れがないよう、個別訪問で案内する必要がある。
 - 福祉分野のアウトリーチと災害ケースマネジメントのアウトリーチでは、その濃さが違うのではないか。例えば、災害ケースマネジメントでは基本的にはローラー訪問を実施する機会が多いので、支え合いセンター等運営中に、将来発生する経済的課題等をなるべく予測しながらアウトリーチを実施し、センター等の事業が終わった後は、将来課題が発生すると見込まれる世帯の引継ぎまで取り組む必要があるのではないか。
 - 一方で、被災可能性がある全世帯を訪問することができるのは水害くらいで、津波・地震になると、自治体の規模にもよるが難しい場合も生じる。アウトリーチはベストだが、その他の複数の手法も開発される必要がある。手引書のようなものができる。「これだけやればよい」となりがちであるが、重要なのは「現場で考えること」である。
 - 個別訪問は 1 件あたり 20～30 分程度。仮設住宅入居者で、緊急性はないが住まいや生活再建に向けて詳細な情報を聞く必要がある場合には、1 回 1 時間程度の時間を要する。
 - 1 週間で訪問した軒数が多いほど、一方でしっかりと話ができているという可能性もあるため、個別訪問の事業設計の段階で、「距離」「居住形態」等に応じて、「1 日あたり何軒を訪問するか等」をしっかりと試算する必要がある。
 - 「個別訪問をしてヒアリング・見守りをする人」と、「課題解決・ケース対応をする人」の役割は違う。被災者の課題解決が必要で、課題解決をする人が専門家等につながり、つながりだけで課題は解決しない。専門家からヒントや助言等をもらい、伴走者の役割を果たす人が、ケース対応をすることが重要である。
- 災害時の被災者支援全般について
 - 期限設定は、避難所に限らず非常に難しい問題である。どの期限で終わらせるのが適切かについて、本来は全軒に聞いた上で結論を出す必要があり、感覚等に基づいて根拠のない形で期限を区切るとトラブルになりやすい。
 - 災害においては、多くの制度に締切があり、それを念頭に、課題解決を目指さないと、被災者が背負うものが増える。