
災害ケースマネジメントがなぜ必要なのか

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

2023年8月21日

災害ケースマネジメントに関する地方公共団体及び関係民間団体向け説明会in岡山

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？



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ー被災者支援の混乱をとめるー』（ナカニシヤ出版）をご笑覧ください。

災害対応 ガバナンス

被災者支援の混乱を止める

菅野 拓

災害対応はなぜ混乱するのか、
「餅は餅屋の災害対応」を実現するために

日本の災害対応が強化される期待も、
組織的に用いるために、
より良い災害対応ガバナンス構築のために
災害救助法の改正を提言する。

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
そもそも・・・・・・・・

「災害」ってなんだ？

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

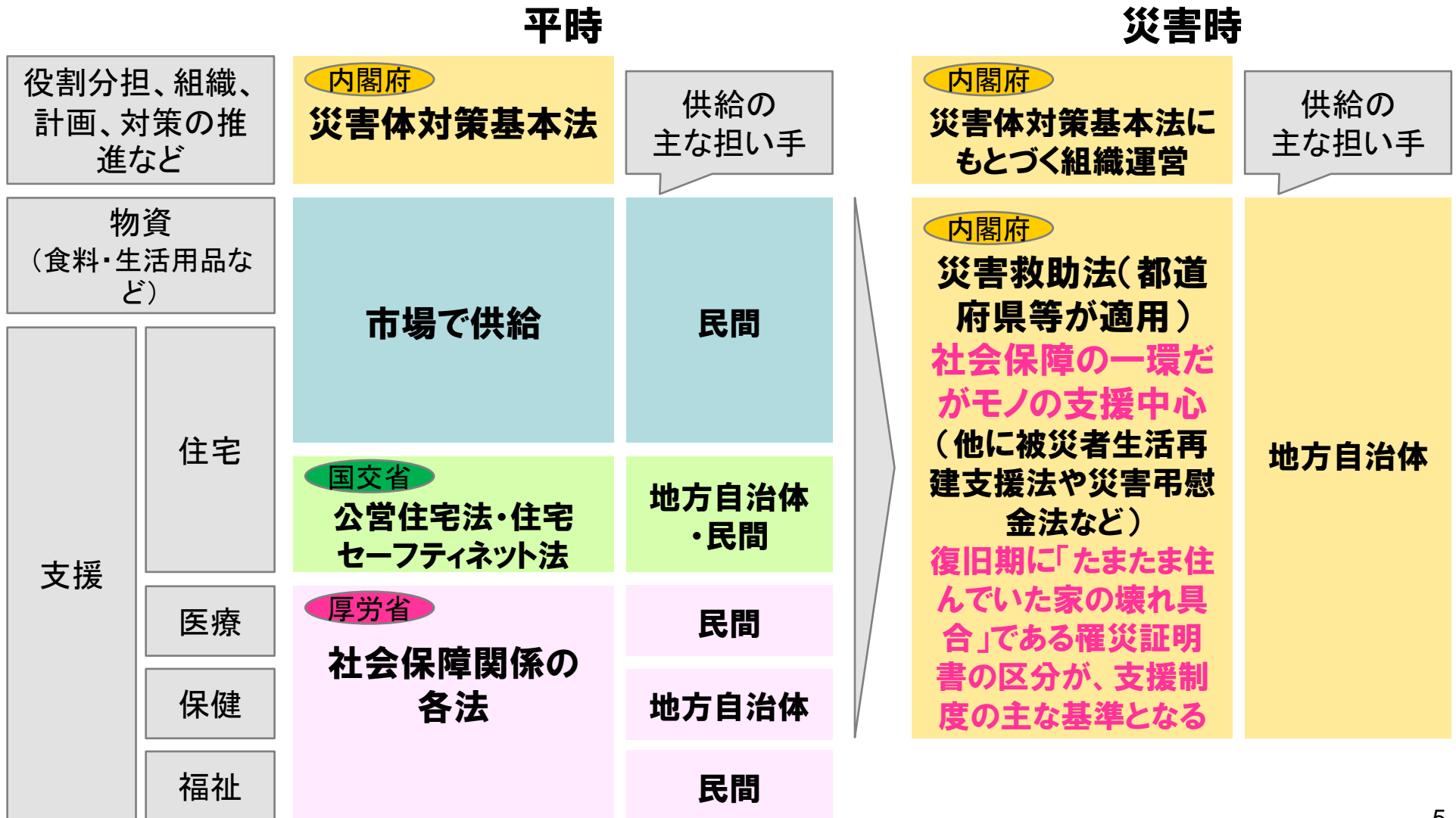
「災害 (disaster) 」とは

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)

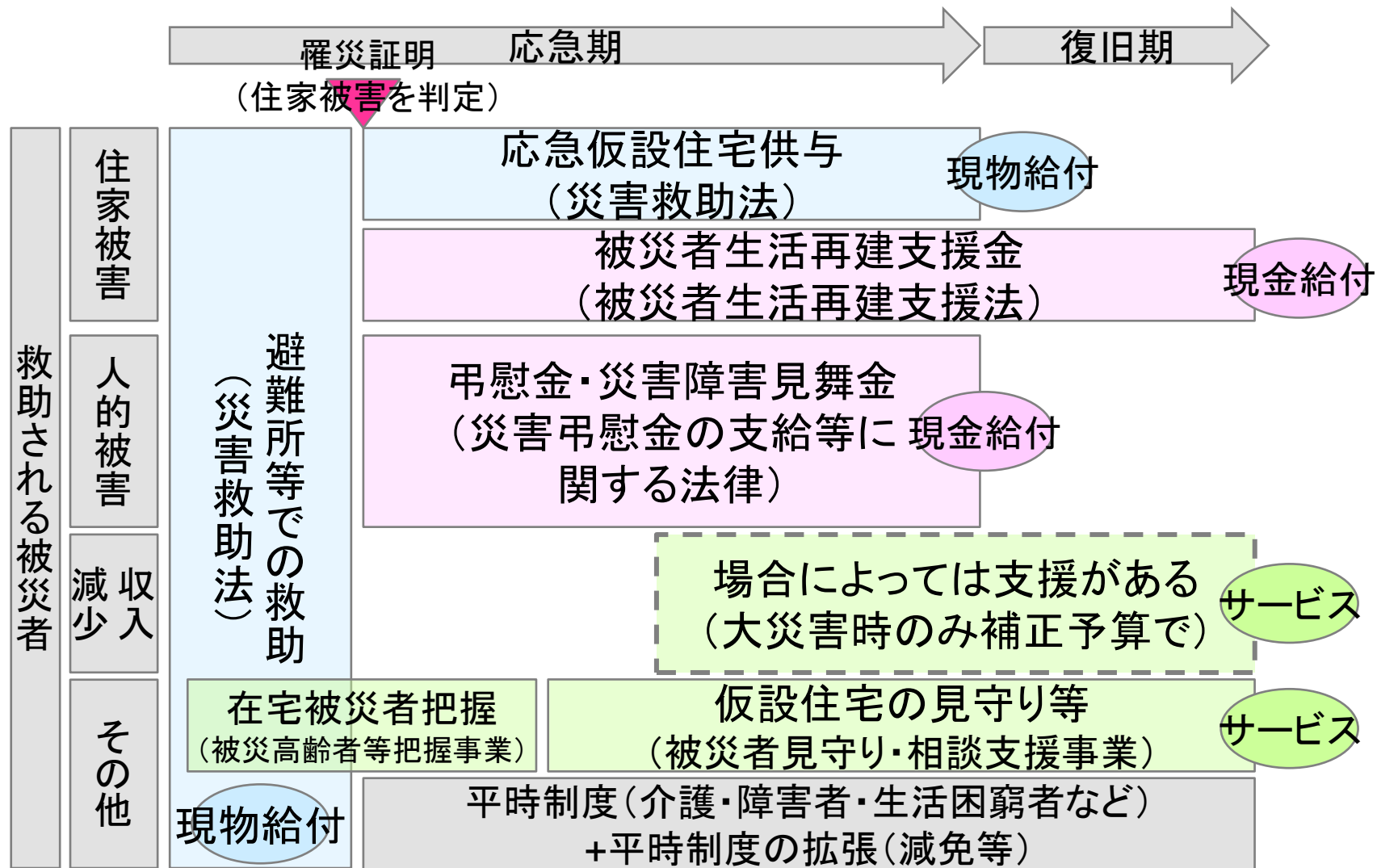
2. 混乱を引き起こす制度構造

平時・災害時の被災者支援にかかわる主な法律と財・サービス供給の担い手



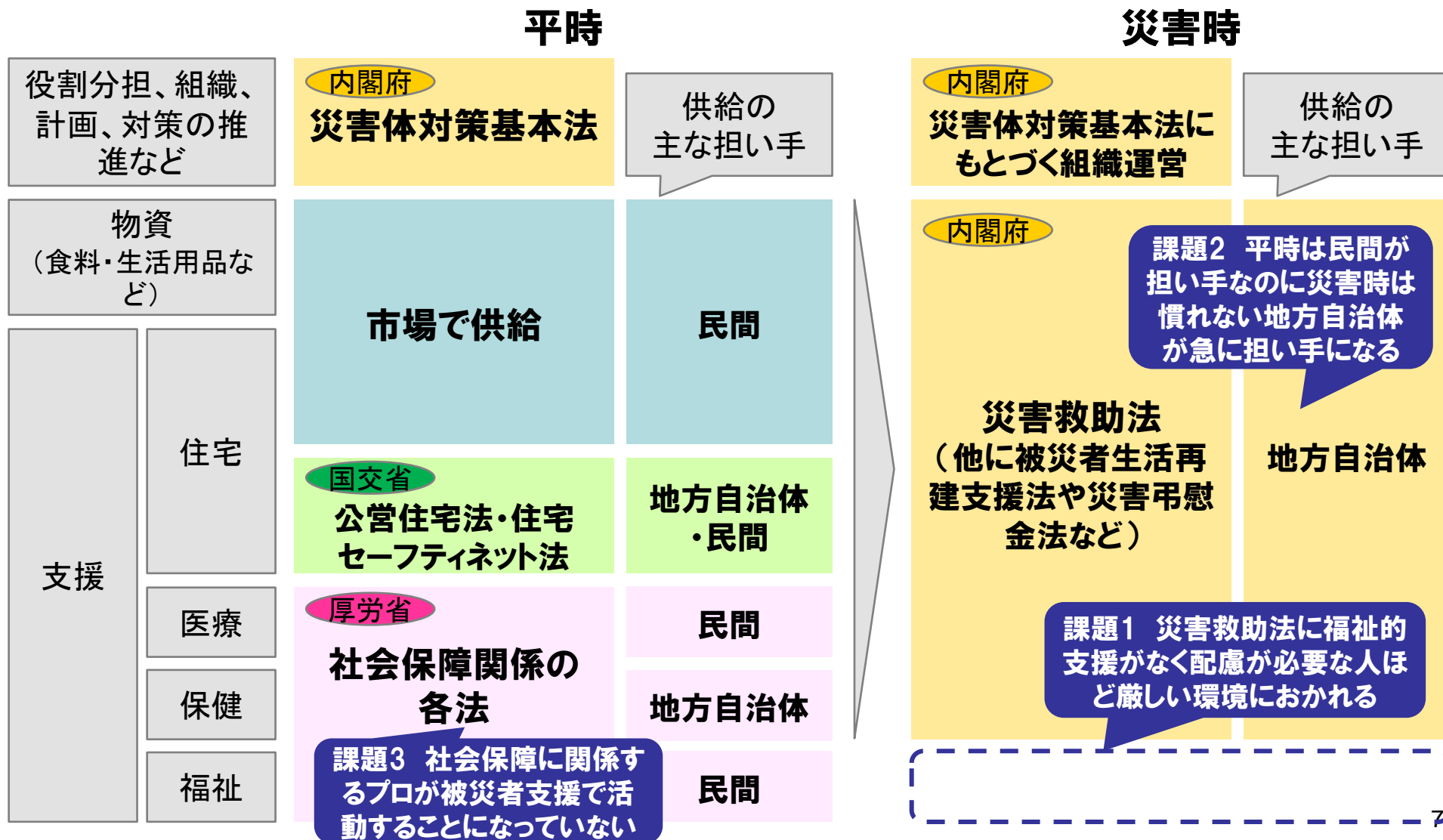
2. 混乱を引き起こす制度構造

現行法制下の被災者生活再建支援の基本的な制度枠組み : 複雑怪奇・部門跨ぎ・平時とは異なる基準や手法

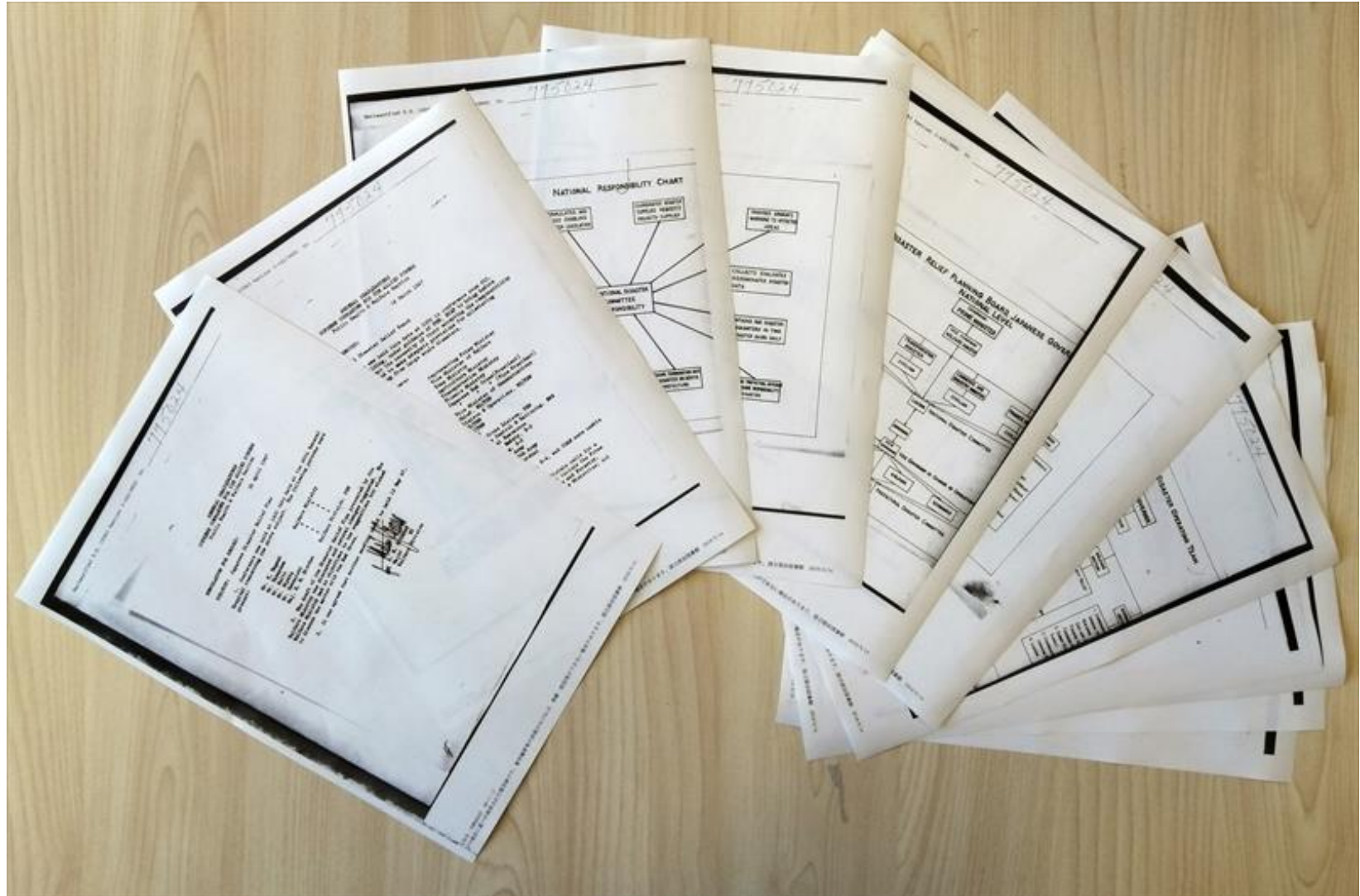


2. 混乱を引き起こす制度構造

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



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:生活保護の担当部局)、1947年に成立



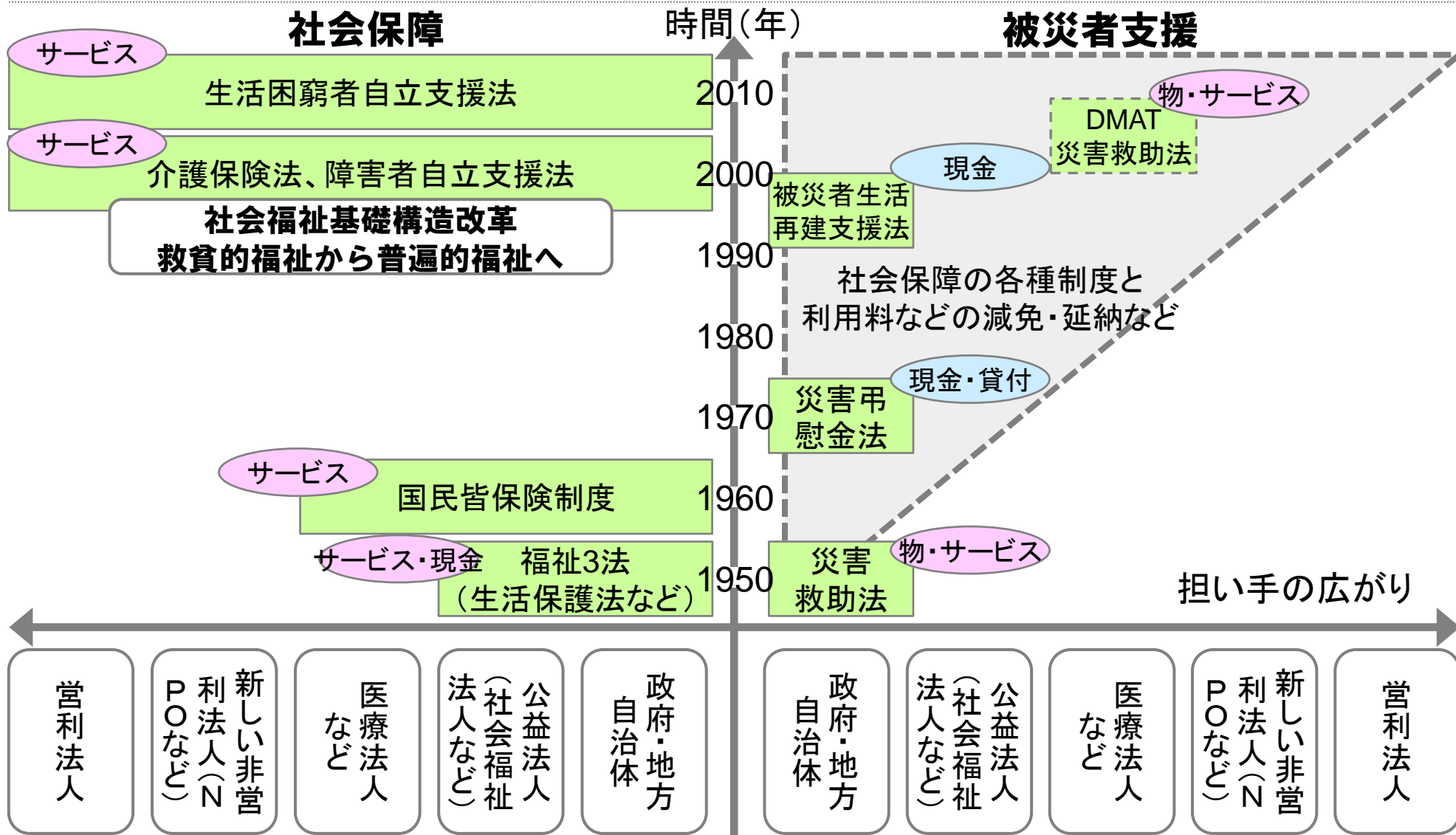
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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

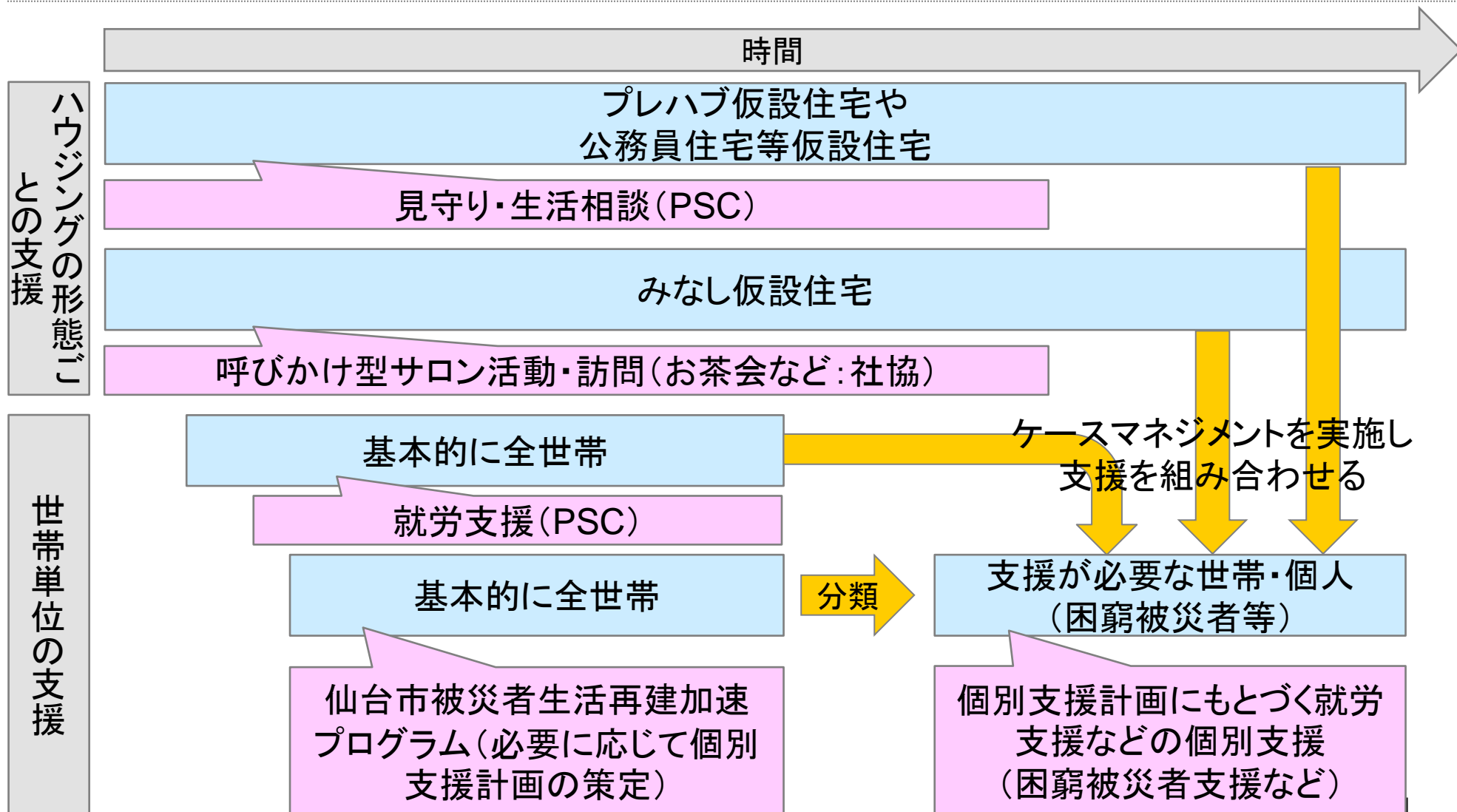
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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



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

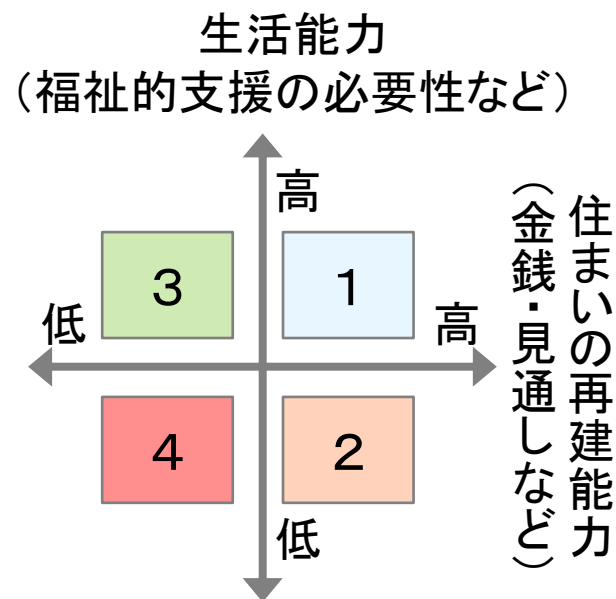


4. 災害ケースマネジメント

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)

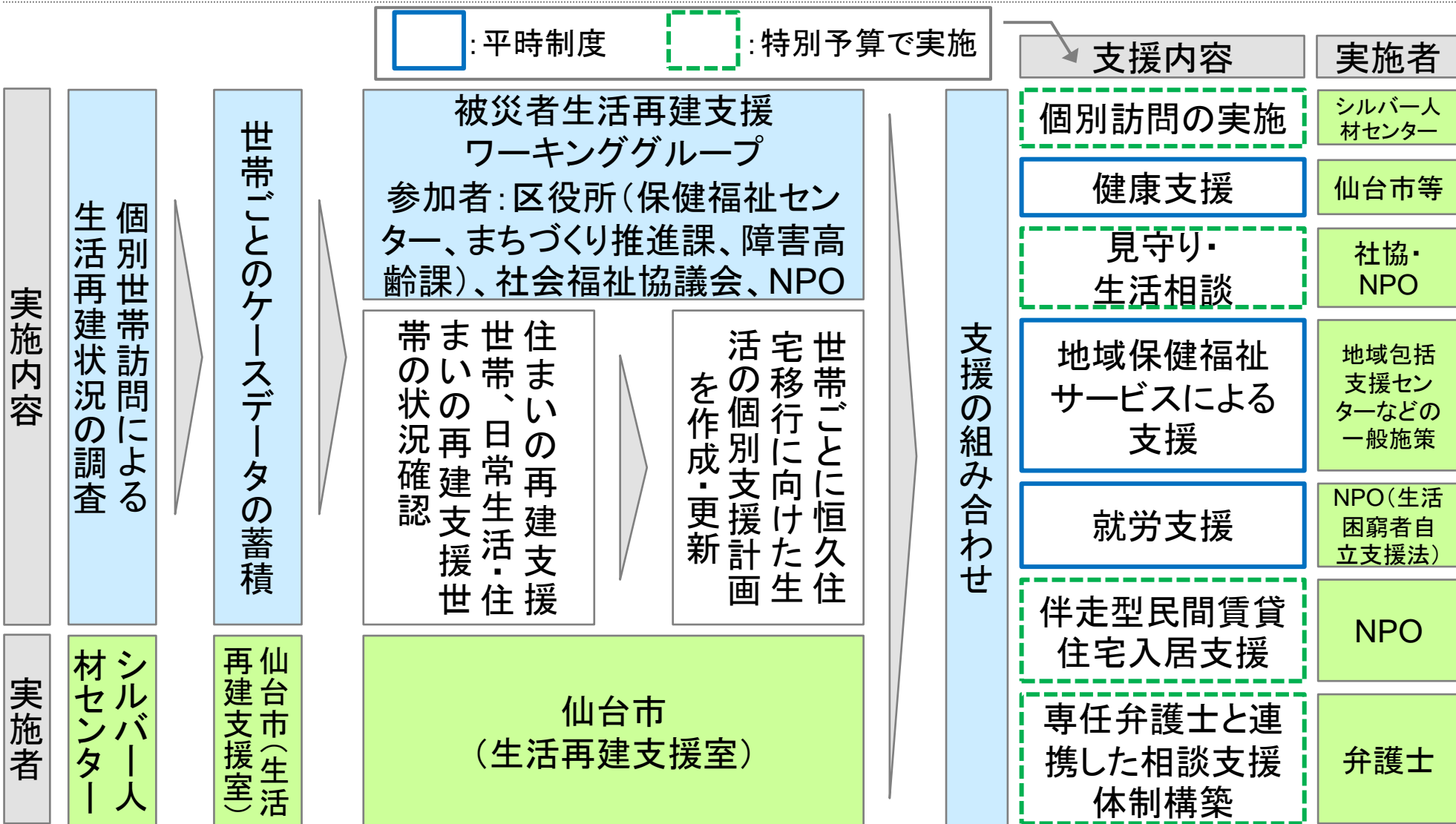
仙台市被災者生活再建加速プログラム

| 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 |



4. 災害ケースマネジメント

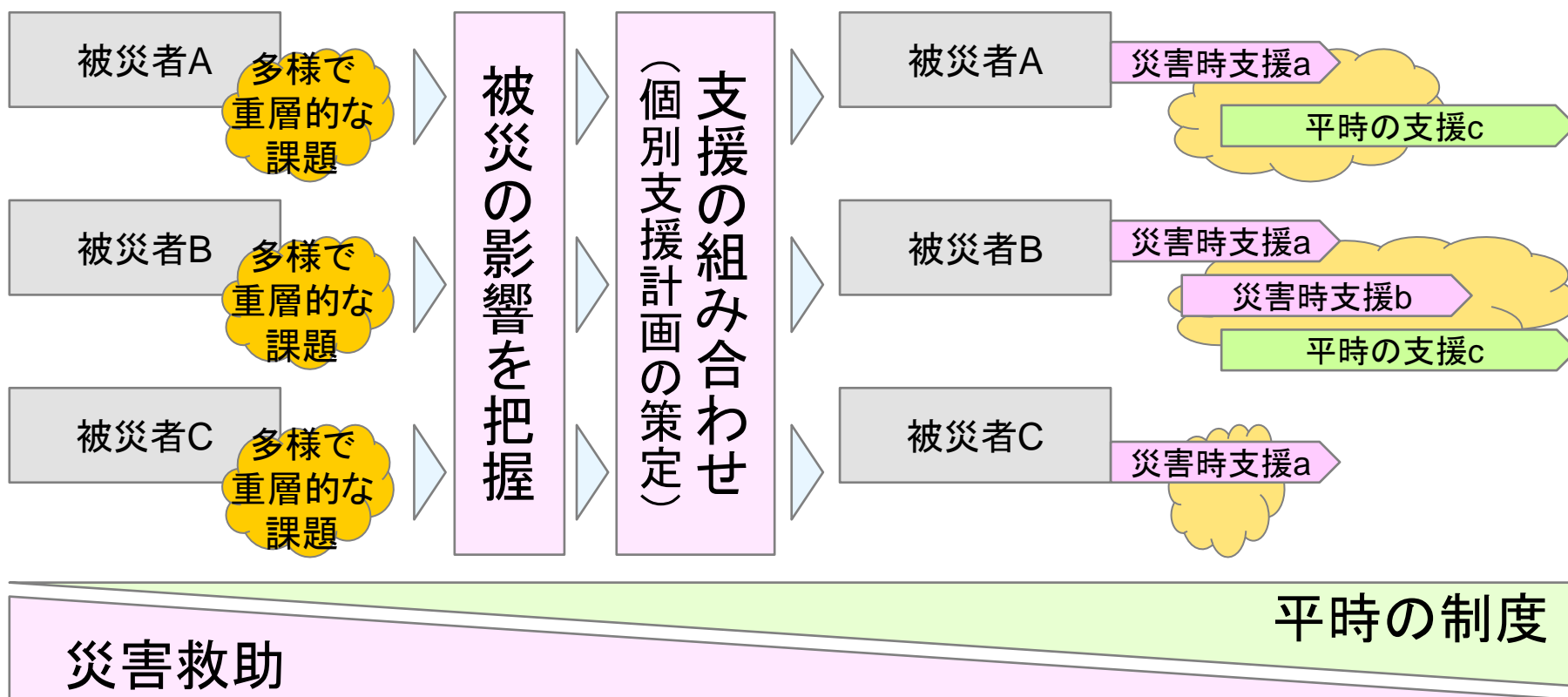
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



4. 災害ケースマネジメント

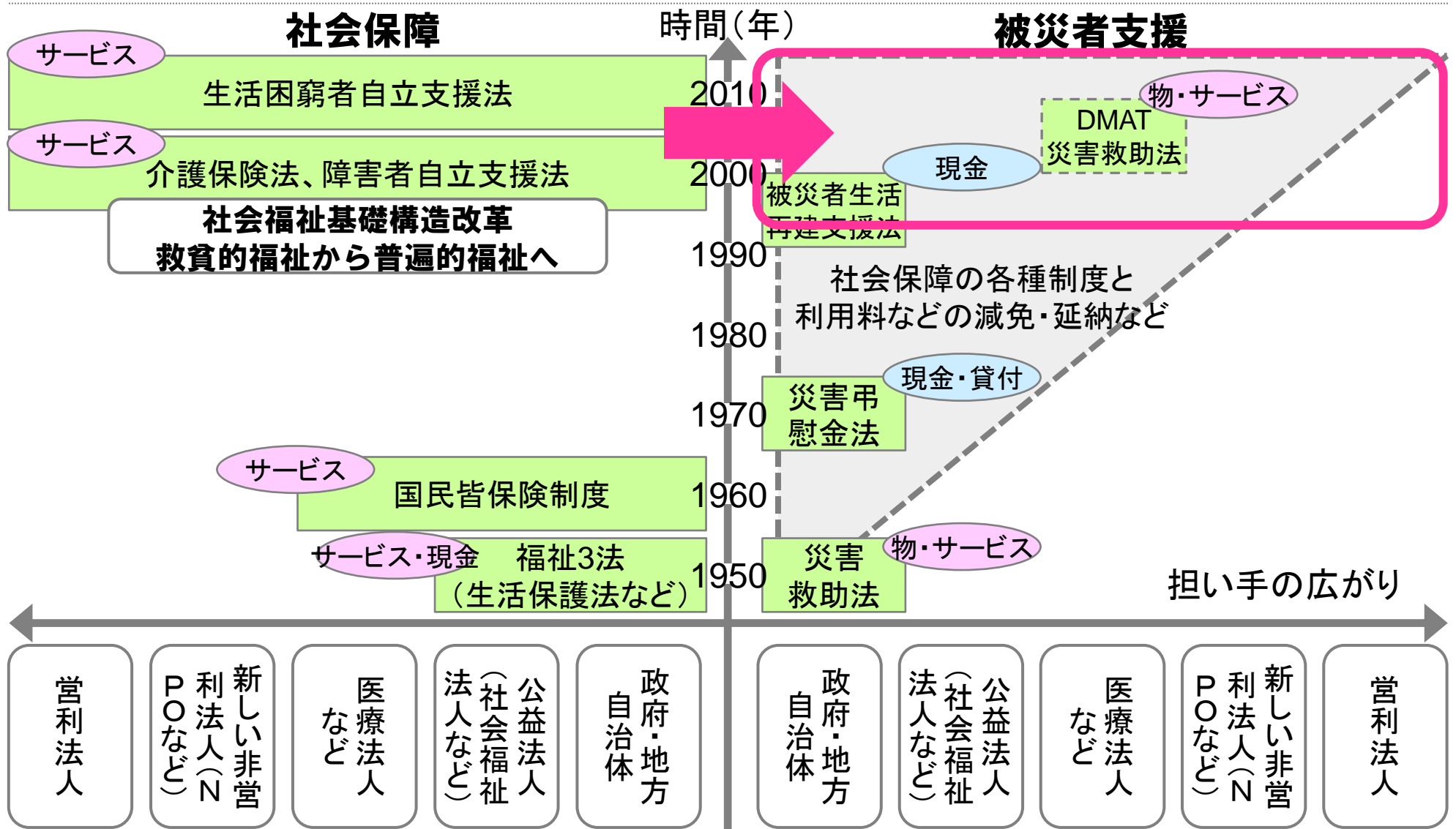
①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時社会保障も含めた多様な支援メニューを組み合わせ

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

取り組みを進めるために必要な考え方は「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。

参考

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)

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での反省点・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 支え合いセンター （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 地域支え合いセンター （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、県の地域支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。 | |

参考

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
実施の手引き

令和5年3月
内閣府(防災担当)

※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 | 災害公営住宅 |
| | | 在宅避難 | | |
| 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 | |
| 被災者支援 | | 被災証明書発行 | | |
| | | 被災者台帳作成・活用 P.145 | | |
| | アウトリーチ等 | <ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所避難者、在宅避難者 →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 | <ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・住まいの再建、日常生活の自立にあつての支援が必要な被災者の発見及び課題の把握 ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・当該災害の被災者(全数調査が望ましい) →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 | <ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅入居者、在宅被災者等 →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 |
| | 災害ケースマネジメントケース会議 | ※必要に応じて開催 ※応急に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 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等 |
| | 支援へのつながり等 | 必要に応じて、適切な支援先へのつながり等支援を実施 | <ul style="list-style-type: none"> ・適切な支援先へのつながり等支援を実施 ・次の生活への移行等、避難所で生活する被災者への支援を実施 | <ul style="list-style-type: none"> ・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 |
| | 災害ケースマネジメント情報連携会議 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・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 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・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 | <ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 <ul style="list-style-type: none"> ・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 |

【災害ケースマネジメントの実施の流れ】

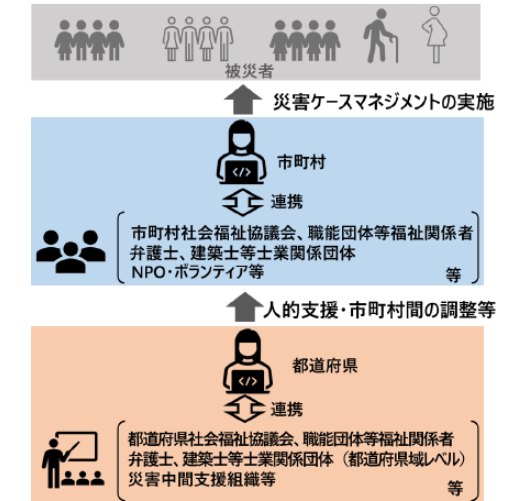
第3章 災害ケースマネジメントの実施の準備(平時からの取組)

第3章 災害ケースマネジメントの実施の準備(平時からの取組)

災害ケースマネジメントは、地方公共団体の部局間の連携のみならず、専門的知見を有する社会福祉法人・福祉施設、社会福祉協議会、NPO等の民間団体との協働が必要であることから、発災後に円滑に連携して取り組めるよう平時から連携体制を構築しておくことが重要である。

特に、社会福祉協議会やNPO等の民間団体との連携は、発災後から体制を構築しようとする、支援の実施開始の遅れにつながるから、平時から顔の見える関係づくりを進めておく必要がある。

また、円滑な実施のためには、研修の実施など平時からの人材育成に加え、災害時に連携を行うNPO等の関係機関の活動内容について被災者に誤解なく理解されるよう、災害ケースマネジメントの概要や実施について、平時から広報に取り組みことも効果的である。災害ケースマネジメントに係る研修の実施については6.1を、平時における都道府県の役割については7.1を参照。



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

防災基本計画に「多様な主体と連携した被災者支援」を規定 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・千島海溝沿い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>