
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

2024年12月9日

令和6年度「災害ケースマネジメントを伊勢市で社会実装するための検討会」

0. はじめに

様々な主体が連携して「餅は餅屋」で支援ができる、災害ケースマネジメントの体制づくりを、ぜひ行ってください

- 今、実施しなければならないことは、災害ケースマネジメントの体制づくりと運用です。
- しかし、様々な専門機関と連携しないと「餅は餅屋」にならず、結果被災者の生活再建は進みません。
- 平時に把握している要援護状況など、個人情報共有やケース会議の実施こそ肝になるため、行政が民間団体に委託して終了とは決してなりません。
- 被災者見守り・相談支援事業や被災高齢者等把握事業は、災害ケースマネジメントの「アウトリーチ」部分を基本的に担う事業です。
- 建設型仮設・みなし仮設入居者だけでなく、在宅被災者もアウトリーチしないと支援から漏れ、くわえて広域避難者の支援も課題です。
- 仕事の押し付け合いをせず連携し、地域福祉などの平時の支援と被災者支援の双方がよくなるフェーズフリーな体制を目指すべきです。₁

本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 混乱を引き起こす制度構造

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

本日も話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 混乱を引き起こす制度構造

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

災害ケースマネジメントの背景となる問題意識：
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

日本の災害対応が混乱する原因を
組織的に明らかにし、
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)

本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 混乱を引き起こす制度構造

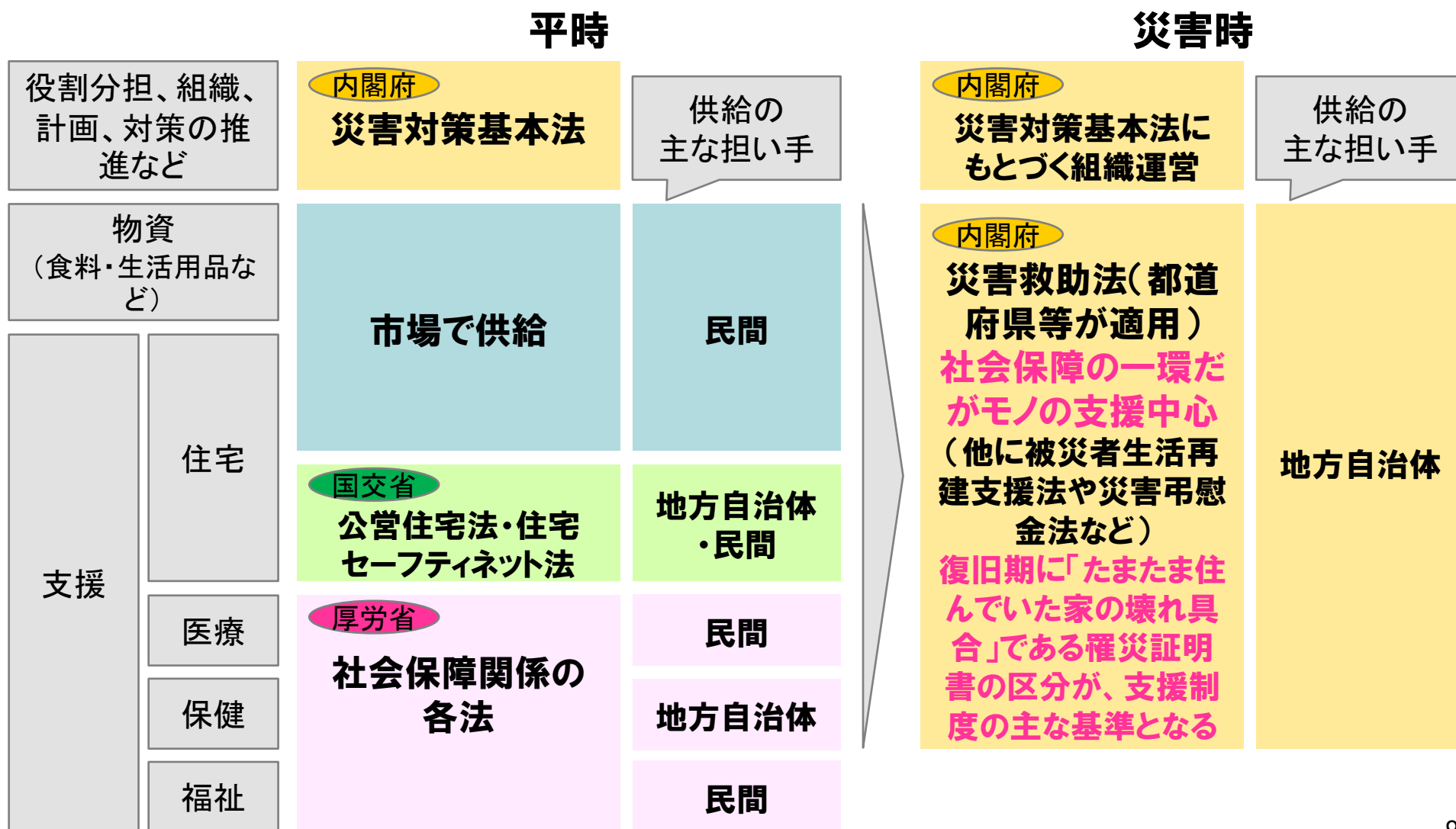
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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

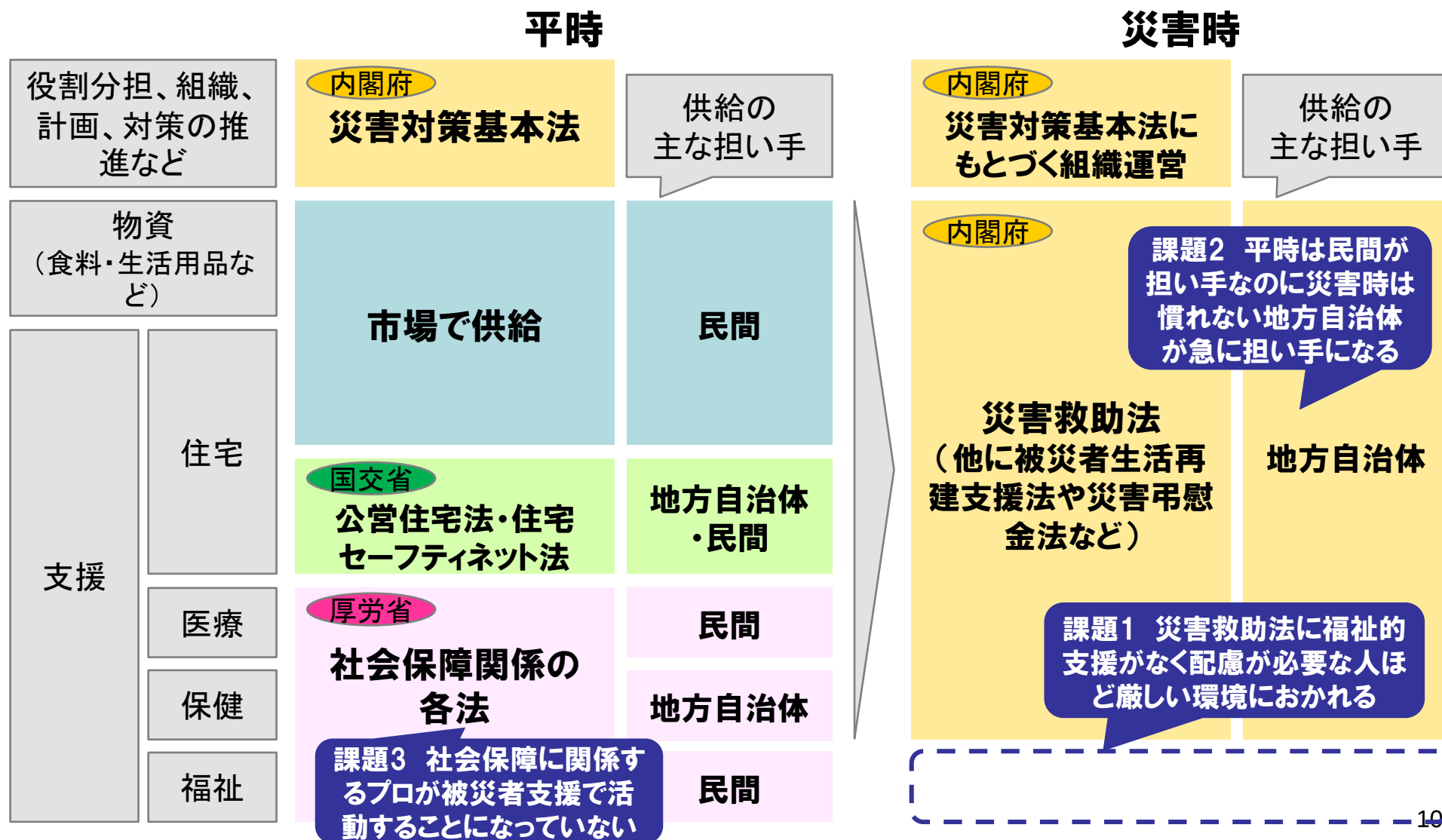
2. 混乱を引き起こす制度構造

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



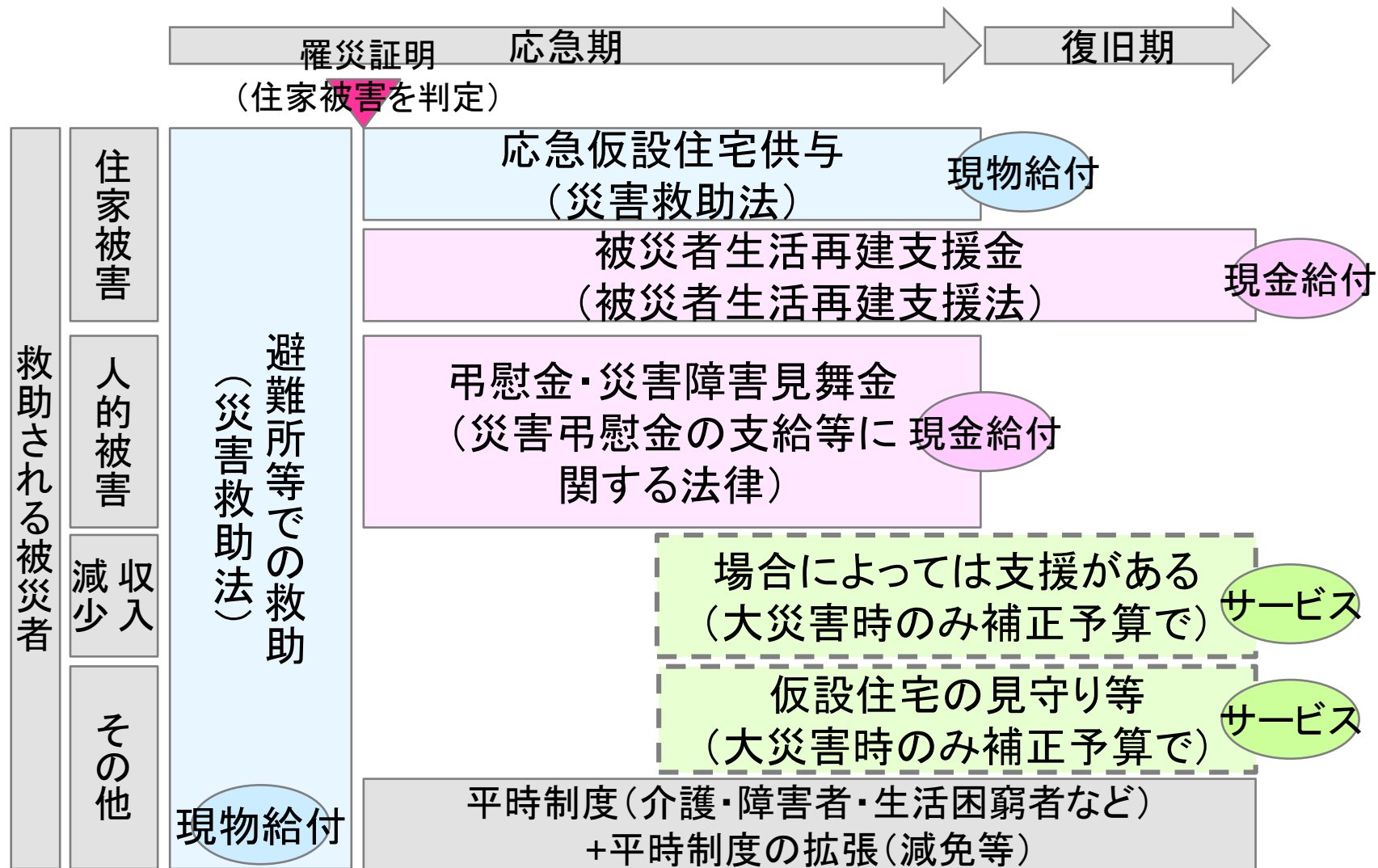
2. 混乱を引き起こす制度構造

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



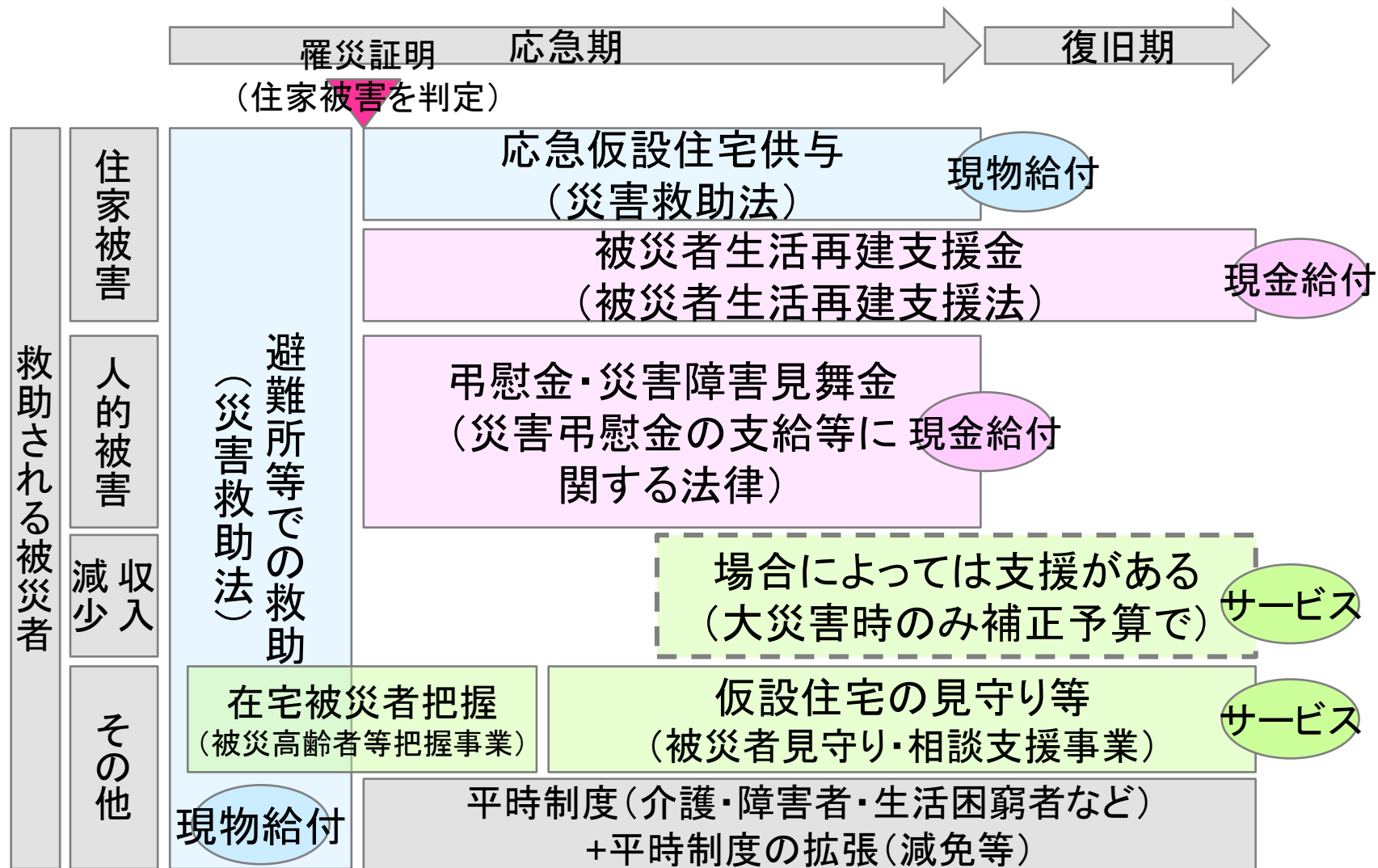
2. 混乱を引き起こす制度構造

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・平時と異なる基準(～東日本大震災)



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・平時と異なる基準(現在)



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

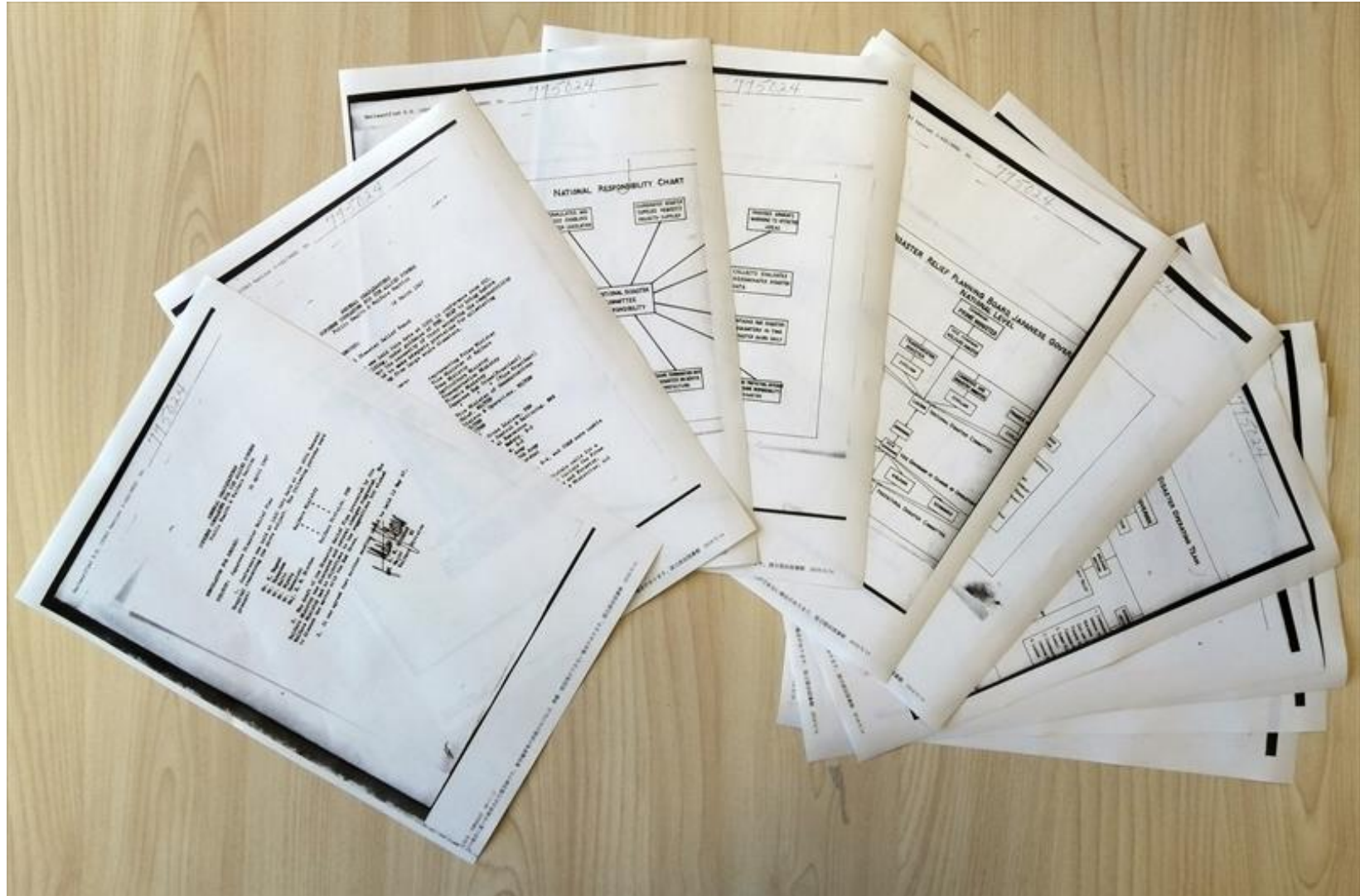
2. 混乱を引き起こす制度構造

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



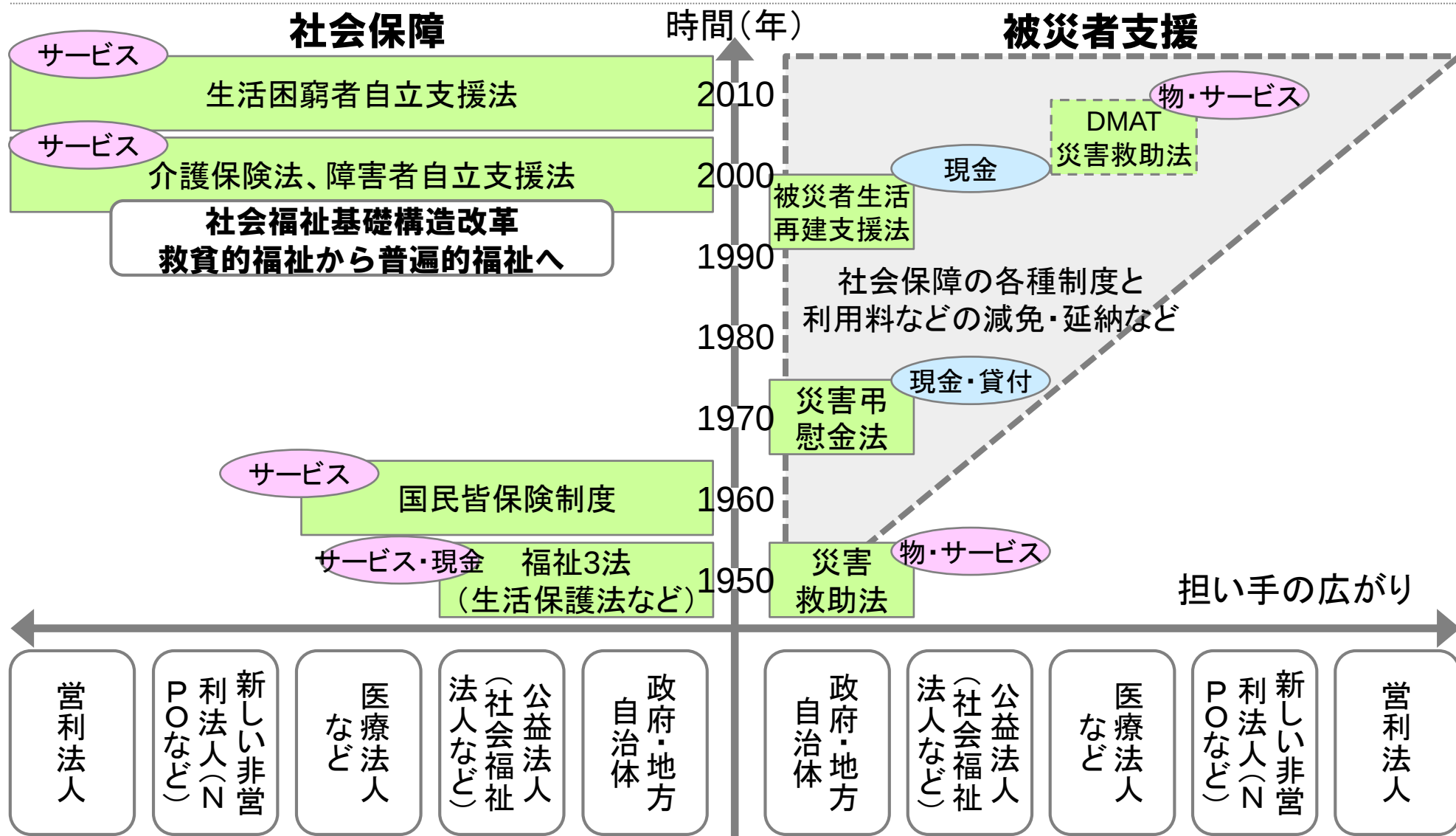
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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



本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 混乱を引き起こす制度構造

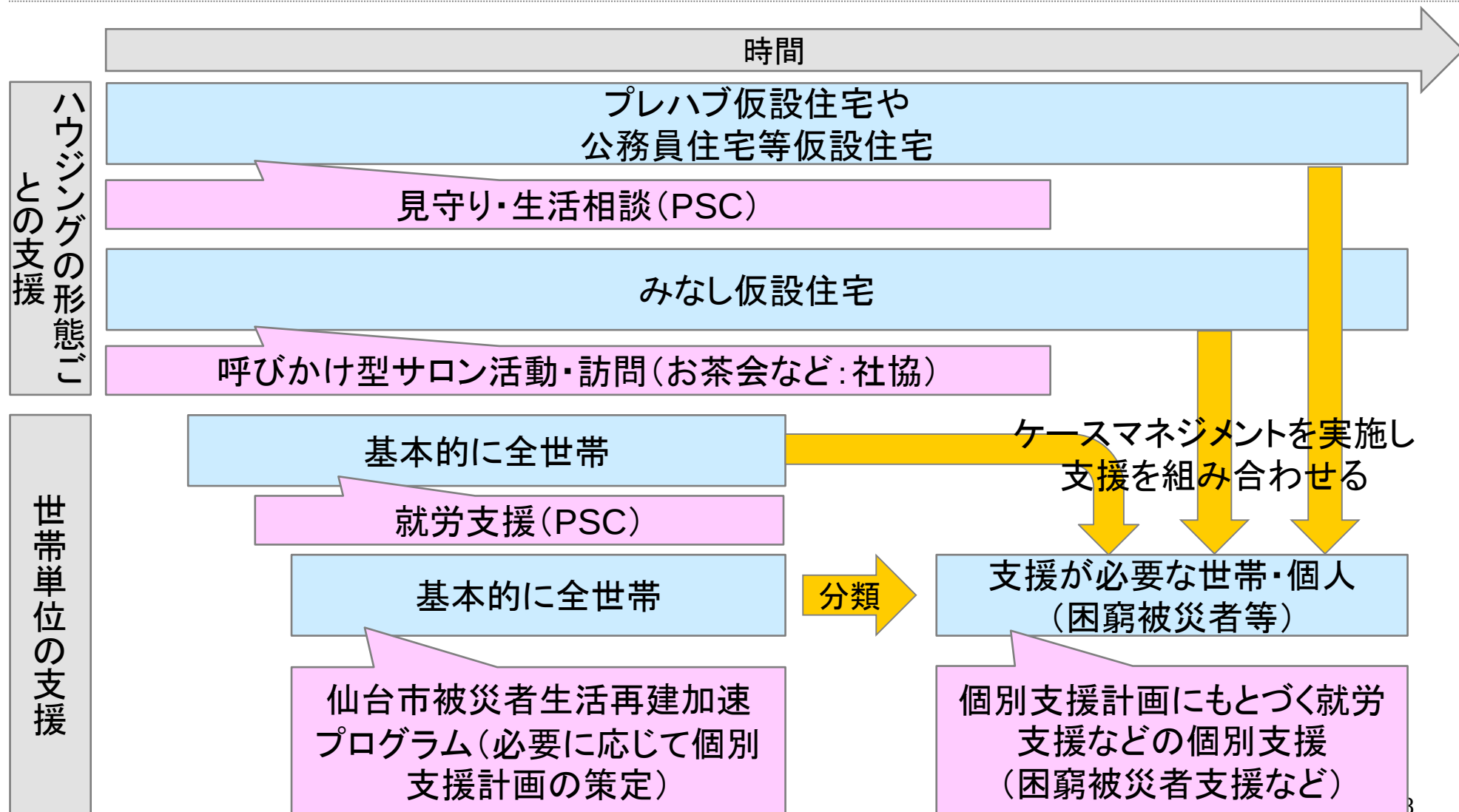
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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

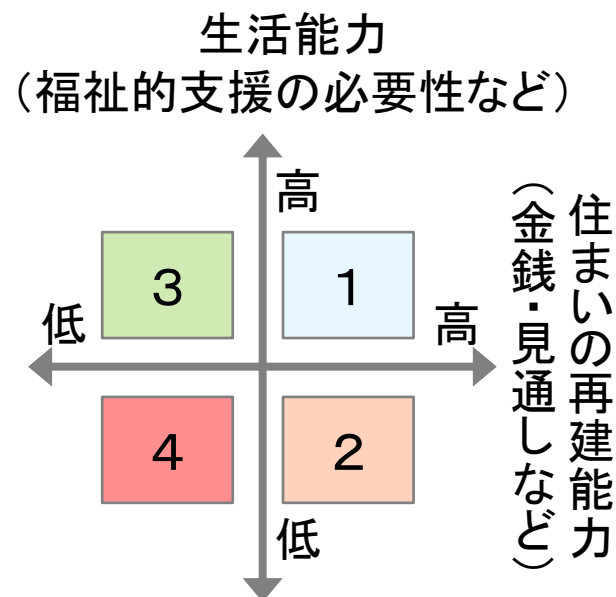


4. 災害ケースマネジメント

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)

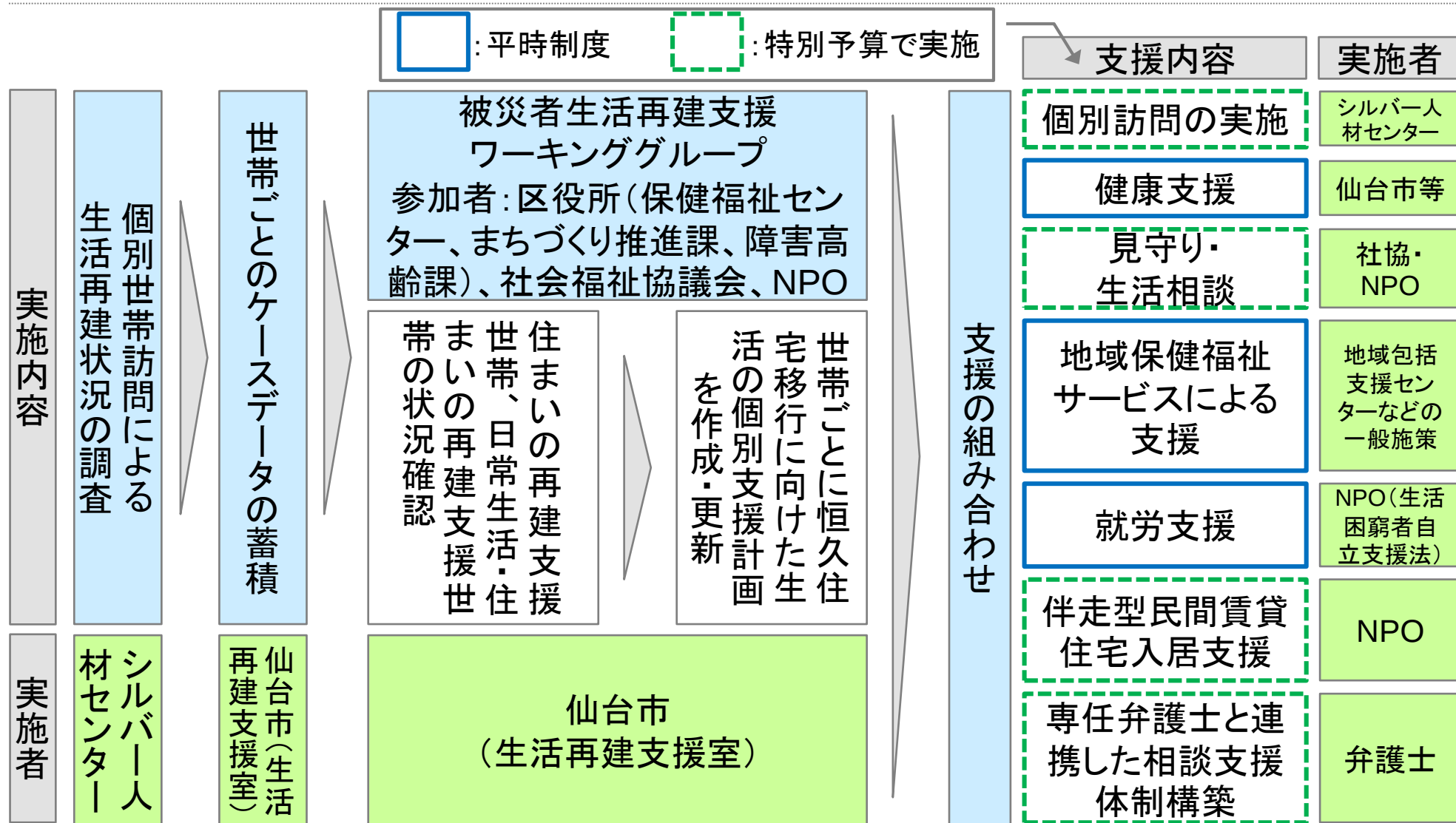
仙台市被災者生活再建加速
プログラムの概要

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	●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	・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	●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	・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	●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	☑️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	●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	・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	●再建方針や支援の必要性についての早期把握	・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	●避難先の自治体との連携や情報提供	・情報提供・相談支援



4. 災害ケースマネジメント

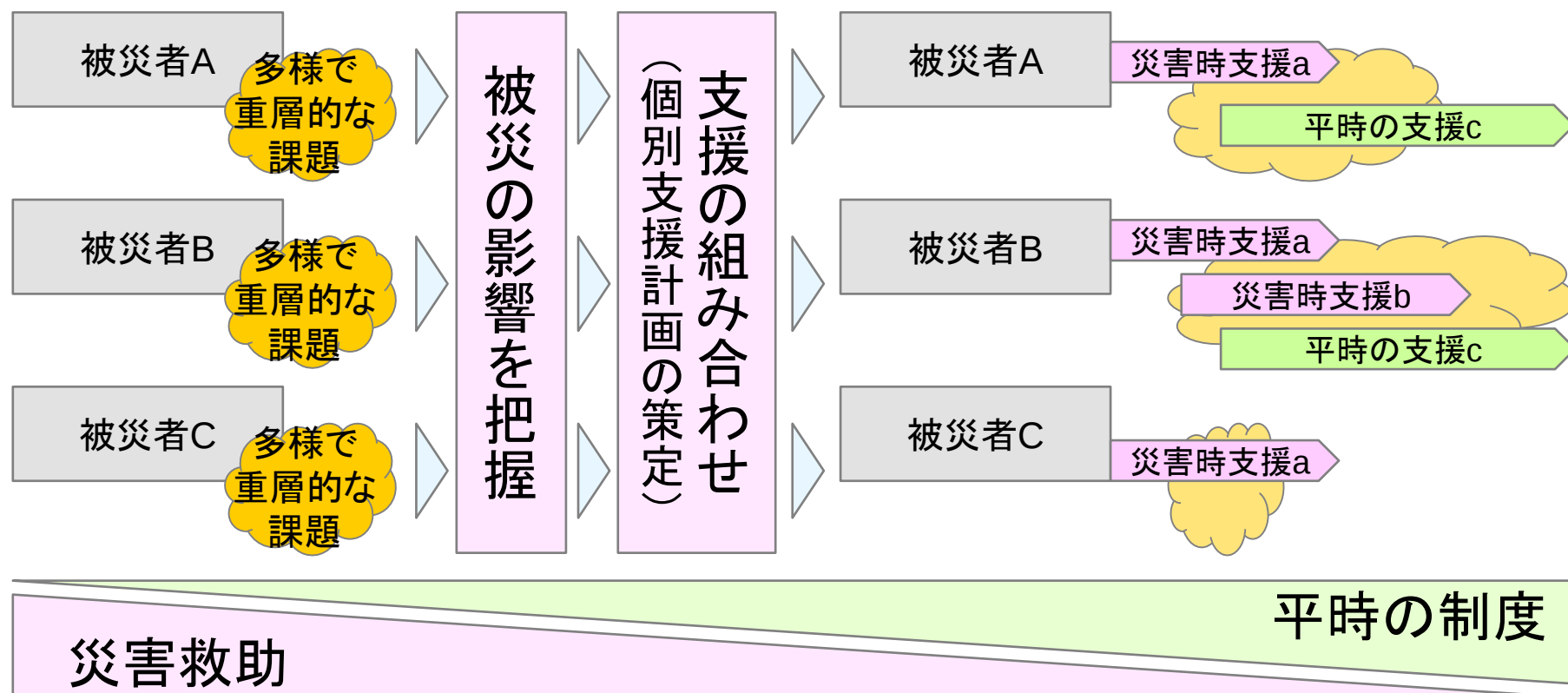
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



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



内閣府(2023)『災害ケースマネジメント実施の手引き』

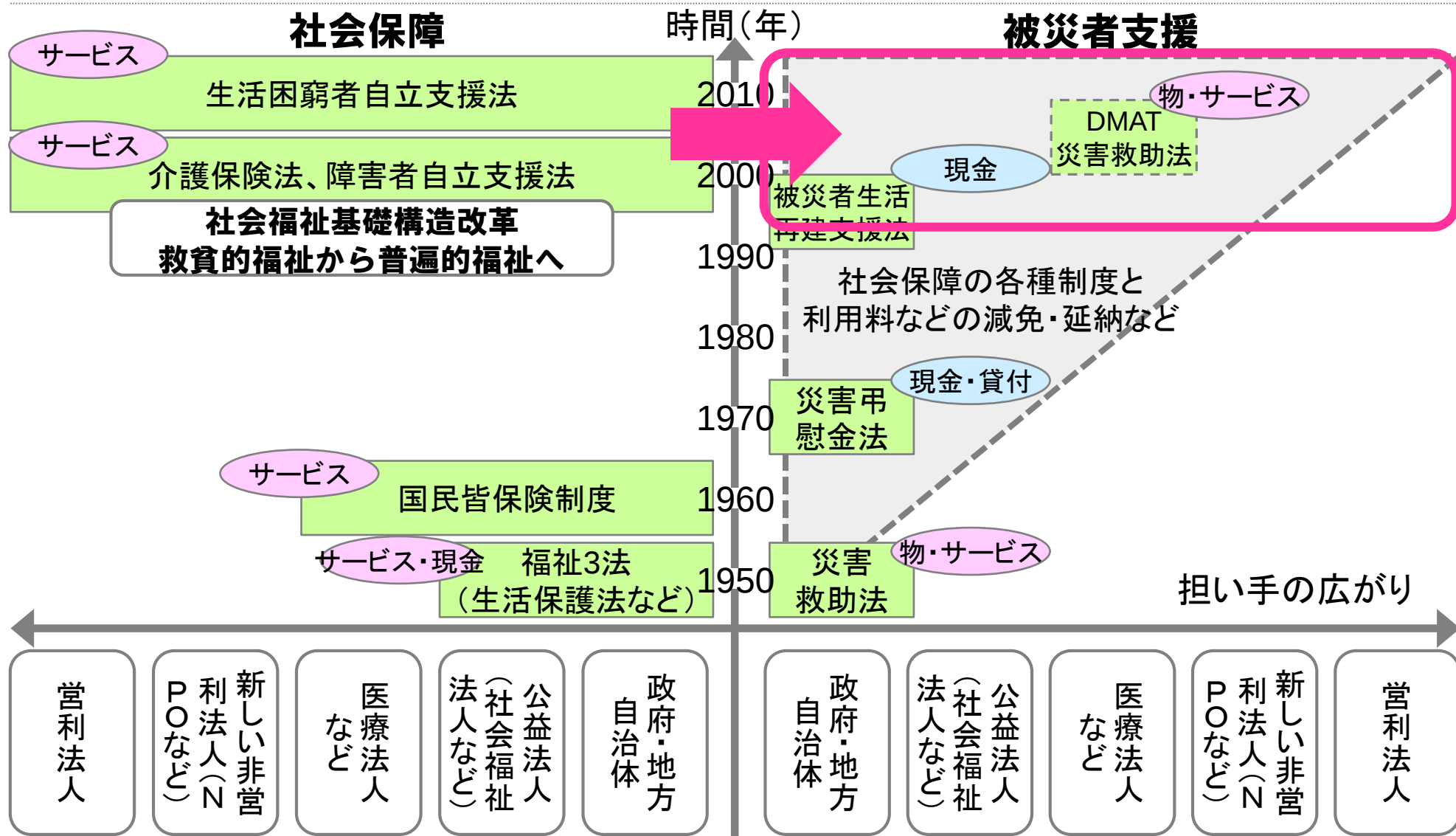
令和5年3月
内閣府（防災担当）

【災害ケースマネジメントの実施の流れ】

都道府県
連携
都道府県社会福祉協議会、職能団体等福祉関係者
弁護士、建築士等士業関係団体（都道府県域レベル）
災害中間支援組織等

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



本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 混乱を引き起こす制度構造

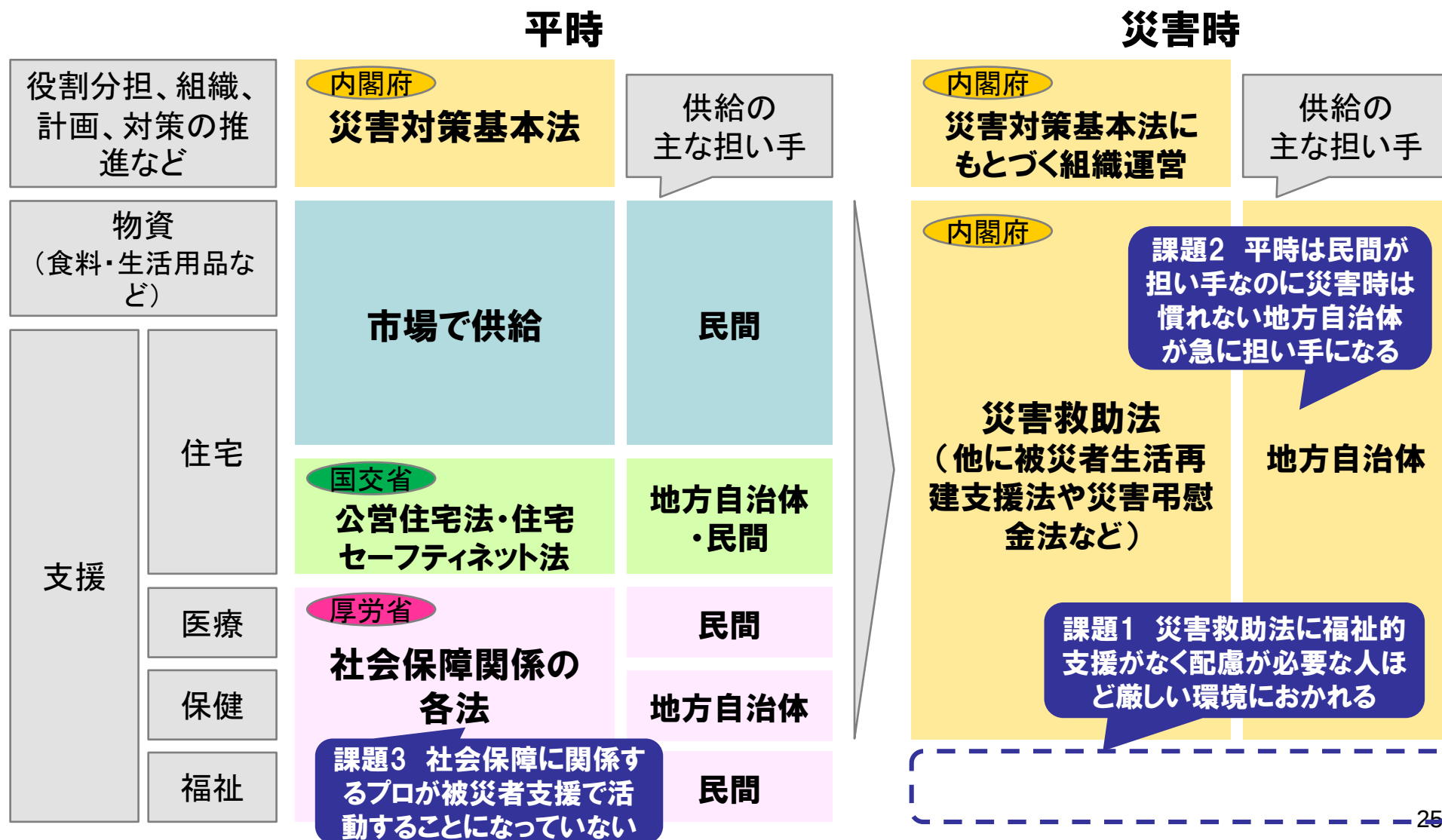
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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

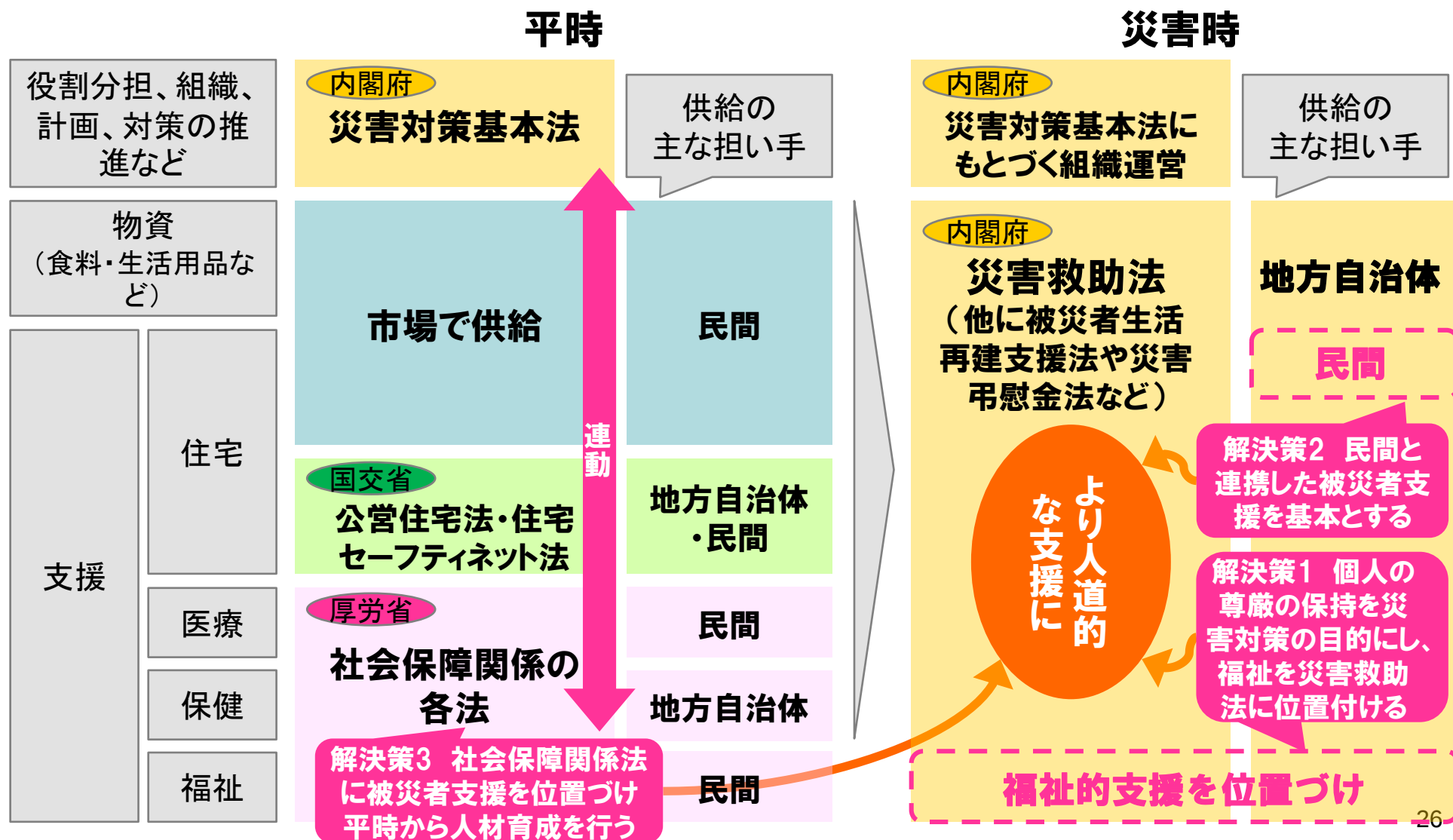
5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

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

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。

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

宇和島市は平成30年7月豪雨で地域共生社会づくりの枠組みで災害ケースマネジメント

- 2017～2020年度のモデル事業の枠組みを活かし災害ケースマネジメント型の被災者生活再建支援を実施（支え合いセンター）。
- 2021年度から重層的支援体制整備事業を実施し、2022年度以降は継続的な対応が必要な被災者を支援。

地域つながり新生活見守り支援プログラム



被災者の新生活を支援

地域の紹介

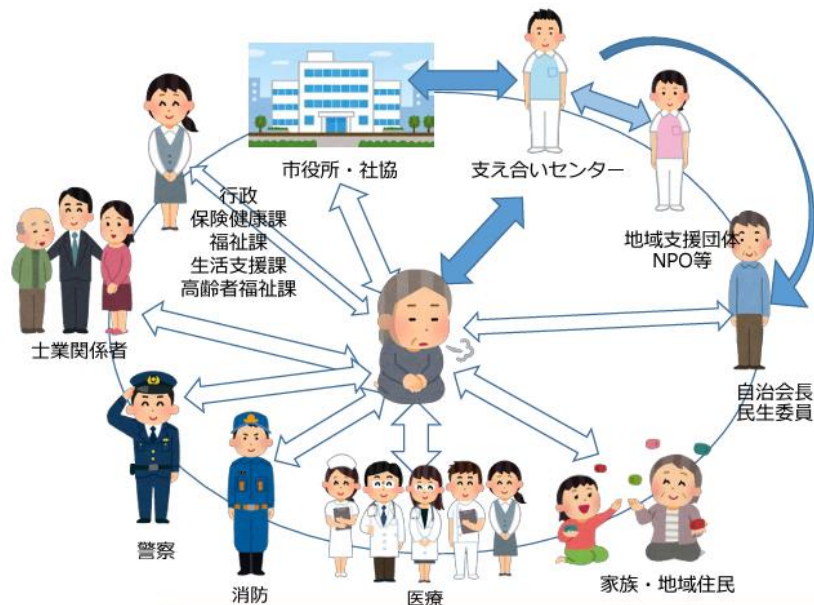
被災者へ地域をつなぐ場、人、団体を紹介

地域見守り体制の支援

地域で活動する場、人、団体活動を支援

個の支援

地域の支援



新コミュニティへの加入、地域のつながり、地域の利便性の確保、場所づくり、人づくり、サポート（支える側へ）

出所 内閣官房「第6回 孤独・孤立対策の重点計画に関する有識者会議」（令和4年10月25日）における宇和島市提出資料より

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

災害救助法への「福祉」の規定に向けて

経済財政運営と改革の基本方針2024(いわゆる骨太の方針)

- 地域における防災力の一層の強化のため、災害ケースマネジメント、災害中間支援組織を含む被災者支援の担い手確保・育成、洪水・土砂災害・高潮の情報提供、要配慮避難者対策、地域の貴重な文化財を守る防災対策、気象防災アドバイザーや地域防災マネージャーの活用促進によるタイムライン防災、消防団を含む消防防災力等の充実強化に取り組む。(p.35)
- また、今般の災害対応で得た知見をいかし、災害対応に係る取組を更に充実強化する。警察・消防・自衛隊等による最初期の対応、被災自治体への国等の支援や、災害派遣医療チーム(DMAT)等の医療福祉関係者、民間事業者、専門ボランティア団体等との連携強化による初動対応、避難所運営、物資の調達・輸送、広域・在宅避難等への支援など災害応急対策の取組強化、災害時のデジタル人材支援、災害に備える意識醸成や実践的訓練、必要な制度見直し※等を行う。
※災害関連制度における福祉の位置付けの検討を含む。(p.36～37)

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

令和6年能登半島地震復旧復興支援本部(第9回)資料(2024年8月26日)

能登半島地震の教訓を踏まえた災害対応の強化(基本的な方向性)

- 今回の災害対応では地理的、社会的、季節的な状況の影響もあり、災害対応上教訓とすべき様々な課題が明らかになった。
- 次なる大規模災害の発生を見据え、平時からの備えや訓練・研修、関係者間の連携体制の構築等の観点から、政府の災害対応体制の強化を図るとともに、初動対応や被災者支援の強化など、我が国の災害対応力の強化を着実に進める。

政府の災害対応体制の強化

- ▶ 平時から十分な訓練・研修を積んだ要員や高度な専門性等を有する応援組織が発災時に迅速に参集し、省庁横断の司令塔のもと、政府を挙げて被災地を支援
- ◆ 政府対策本部・現地対策本部の体制強化
 - ▶ 災害対応体制の強化
 - ・人材交流や共同訓練、地方公共団体との連携強化
 - ▶ 災害対応のマニュアル、訓練・研修を充実
 - ・タイムラインに応じたマニュアルを作成し、**災害対応を「見える化」**(速やかに実装)
 - ・本部運営訓練、発災時の役割別研修、幅広い職員向けにeラーニング
 - ・防災関係の各種情報システムの操作習熟
 - ▶ **発災時の応援体制を確保**
 - ・各府省庁の災害対応要員に加え、内閣府防災勤務経験者等の人材に対し、平時から定期的な訓練・研修を行い、南海トラフ地震*の際にも、即応できる体制を確保(*1,000人規模の体制を想定)
- ◆ 司令塔機能の強化※
 - ▶ 災害対応全般を総括し、政府中枢、各府省庁、被災地首長との課題の解決に当たる「防災監」(仮称)を新設(令和7年度要求)
- ◆ 国の応援組織(注)の充実強化※
(注) TEC-FORCE(国交省)などの充実強化や、学び支援のための派遣枠組み(D-EST)の構築(文科省)等
 - ▶ より迅速な災害対応を図るための**資機材・措置や体制等の充実**
 - ▶ 高度な専門性や災害対応力を有する**多様な主体と一体となった活動の強化**
 - ▶ 過酷・危険・非効率な環境での作業に対する**環境・処遇改善**等

初動対応などにおける連携強化

- ▶ 自治体との連携や各地の定点カメラの活用による迅速な情報収集、車両・資機材の迅速な投入による人命救助等
- ◆ 情報収集の強化と連携共有
 - ▶ 各省庁と首長等とのホットラインの活用による被害情報の早急な把握
 - ▶ 各省庁・自治体が管理運営する**定点カメラの設置場所等のデータベース化**による被害情報の早急な把握

被災者に寄り添った支援体制の強化

(※法改正も視野に制度改正を検討)

- ▶ 発災直後から良好な避難生活環境が確保され、専門人材等や資機材が迅速に被災地に入り、応急の生活インフラや保健・医療・福祉の供給体制を確立
- ◆ 避難所の環境整備の更なる推進※
 - ▶ スフィア基準も十分に踏まえつつ、快適なトイレ環境、温かい食事・多様なメニュー、プライバシーを確保するパーティションや段ボールベッド等の簡易ベッドを迅速に提供するため、**避難所運営の在り方等を見直し**
 - ▶ 避難所に必要な**食料・水などの物資・資機材等の準備状況の公表**
 - ▶ 災害時に活用可能な**トレーラーハウス、トイレカー、コンテナ、キッチンカー等の登録制度**の創設
- ◆ 保健・医療・福祉支援の体制・連携強化
 - ▶ 被災者支援を迅速に行うため、**保健医療福祉活動体制の見直し**等
 - ▶ 災害時保健医療福祉活動支援システム(D24H)を活用した情報収集や情報共有の強化(平時の研修や手順化)
 - ▶ 保健医療福祉活動チームとして各種チームを体系化した上で、今般の災害対応で得た知見を活かし、必要な現地本部等での活動を強化するとともに、平時からの訓練の充実を図る
 - ▶ 災害対応主体(国、都道府県、市町村、保健医療福祉活動チーム)の**災害フェーズ別のチェックリスト**の作成
- ◆ 福祉対応体制の強化※
 - ▶ 在宅避難者や被災施設への支援強化のため、**DWAT(災害派遣福祉チーム)の活動範囲の拡大**等
- ◆ 専門ボランティア団体等との連携強化※
 - ▶ 避難所運営、専門技術を活用した支援などに向け、**平時からの関係づくりや研修**等
- ◆ 迅速な被災地への進入
 - ▶ 自衛隊航空機等を活用して輸送可能な車両・資機材の**検証・リスト化・整備**、連携訓練の実施等
- ◆ 防災DXによる情報連携の推進
 - ▶ 「新総合防災情報システム(SOBO-WEB)」を活用した**情報連携**の推進、「次期物資調達・輸送調整等支援システム」の開発、官民の**多様なシステム**の**相互連携**等の推進

5. 餅は餅屋の被災者支援に するための2つの考え方支援 災害救助法への「福祉」の規定に向けて

3.11から未来の災害復興制度を提案する会

HOME

私たちが目指すもの

私たちの活動



2024.07.01 | 私たちの活動

緊急院内集会を開催しました

[Tweet](#) [Share](#) [RSS](#)

6月4日火曜日、9:00-10:15 衆議院第二議員会館多目的会議室において、

3.11から未来の災害復興制度を提案する会（以下、当会）主催、「一人ひとりを大事にし、だれも取り残さない被災者支援制度を求める」能登半島地震の現状と課題から」として、緊急院内集会を開催いたしました。

当会では、被災者支援に関する現行法について議論するとともに、改正を後押しする超党派の議員連盟を設立するよう

お願いし、この「タケダ・いのちとくらし再生プログラム」で実施

出所 <https://311kaerukai.net/?p=687>

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241121/k10014644721000.html>



災害時の在宅避難者 福祉的支援を国負担で 政府 法改正へ調整

2024年11月21日 6時26分

地震

能登半島地震をはじめ、災害時に在宅で避難する高齢者などへの支援が遅れる現状を受け、福祉的な支援にかかる費用を国が負担できるよう、政府が来年の通常国会で災害救助法を改正する方向で調整を進めていることがわかりました。避難所以外で過ごす人にどのような支援が必要かいち早く把握し、災害関連死の防止につなげたい考えです。

5. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方 社会保障の被災者支援との連携 地域共生社会の在り方検討会議第1回（令和6年6月27日）

地域共生社会の在り方検討会議（第1回）
令和6年6月27日 資料2

地域共生社会の在り方検討会議での
「議論の視点（案）」等について

厚生労働省
Ministry of Health, Labour and Welfare

災害時の被災者支援との連携

本検討会議での議論の視点（案）①

本検討会議では、以下の課題について議論し、各課題について論点及び対応案の整理を行うこととしては如何か。

①地域共生社会の実現に向けた取組について

- 包括的支援体制の整備の現状と今後の在り方について
 - ・ 包括的支援体制整備と重層事業の関係性
 - ・ 包括的支援体制整備における都道府県の役割
- 重層的支援体制整備事業の現状と今後の在り方について
 - ・ 重層事業のこれまでの取組状況等の実態把握・効果検証やその方策、財源の在り方を含む持続可能な制度設計
 - ・ 生活困窮者自立支援制度と重層事業との関係
- 分野横断的な支援体制づくり・地域づくりの促進等について
 - ・ 福祉分野内、福祉分野外の類似施策や関係施策との連携
 - ・ 災害時の被災者支援との連携

②地域共生社会における、身寄りのない高齢者等が抱える課題等への対応について

- 身寄りのない高齢者等が抱える生活上の課題への支援の在り方について
 - ・ 生活上の課題（身元保証、日常生活支援、死後事務の処理等）について、既存の各施策も踏まえた、必要な支援の在り方（相談対応、資力がない者への対応など）
- 身寄りのない高齢者等を地域で支える体制の在り方について
 - ・ 地域におけるネットワーク構築の推進の方策等
 - ・ 他制度における地域ネットワーク体制との連携・協働の在り方

6. さいごに

様々な主体が連携して「餅は餅屋」で支援ができる、災害ケースマネジメントの体制づくりを、ぜひ行ってください

- 今、実施しなければならないことは、災害ケースマネジメントの体制づくりと運用です。
- しかし、様々な専門機関と連携しないと「餅は餅屋」にならず、結果被災者の生活再建は進みません。
- 平時に把握している要援護状況など、個人情報共有やケース会議の実施こそ肝になるため、行政が民間団体に委託して終了とは決してなりません。
- 被災者見守り・相談支援事業や被災高齢者等把握事業は、災害ケースマネジメントの「アウトリーチ」部分を基本的に担う事業です。
- 建設型仮設・みなし仮設入居者だけでなく、在宅被災者もアウトリーチしないと支援から漏れ、くわえて広域避難者の支援も課題です。
- 仕事の押し付け合いをせず連携し、地域福祉などの平時の支援と被災者支援の双方がよくなるフェーズフリーな体制を目指すべきです