

分野を超えて平時の社会保障と連動する 被災者生活再建支援の必要性

京都経済短期大学 経営情報学科 講師

菅野 拓

2019年10月2日

第2回 医療・保健・福祉と防災の連携に関する作業グループ

1. 日本の災害法制の展開と同時代の社会保障関係法

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

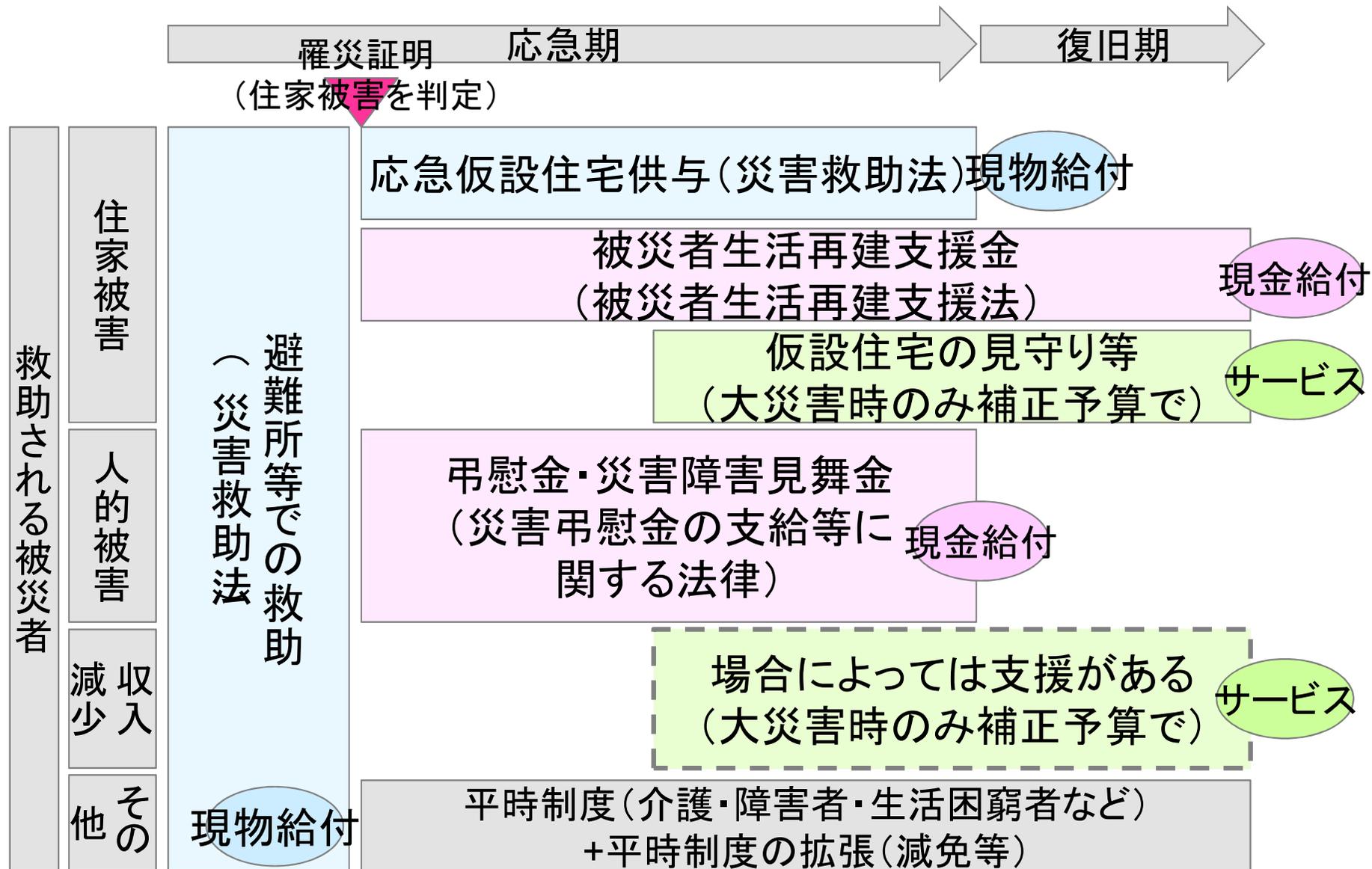
- 戦災復興の中、災害救助法:1947年→災害救助は生存権保障としての弱者援護
 - 日本国憲法(1946年)、地方自治法(1947年)
 - 生活保護法(1950年)
 - 兵庫県立大学の室崎益輝先生「災害救助法には自立支援という概念がない」

- 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

- 先進各国、少し遅れて日本において貧困や格差が課題化(1995年の阪神・淡路大震災後)。社会保障は福祉多元主義、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
 - 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
 - 障害者自立支援法:2005年(2013年から障害者総合支援法)
 - 生活困窮者自立支援法:2013年

2. 現行法制の被災者生活再建支援の基本的スキーム

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）



3. 仙台市の応急仮設住宅入居者の状況

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

4. 現行災害法制の限界

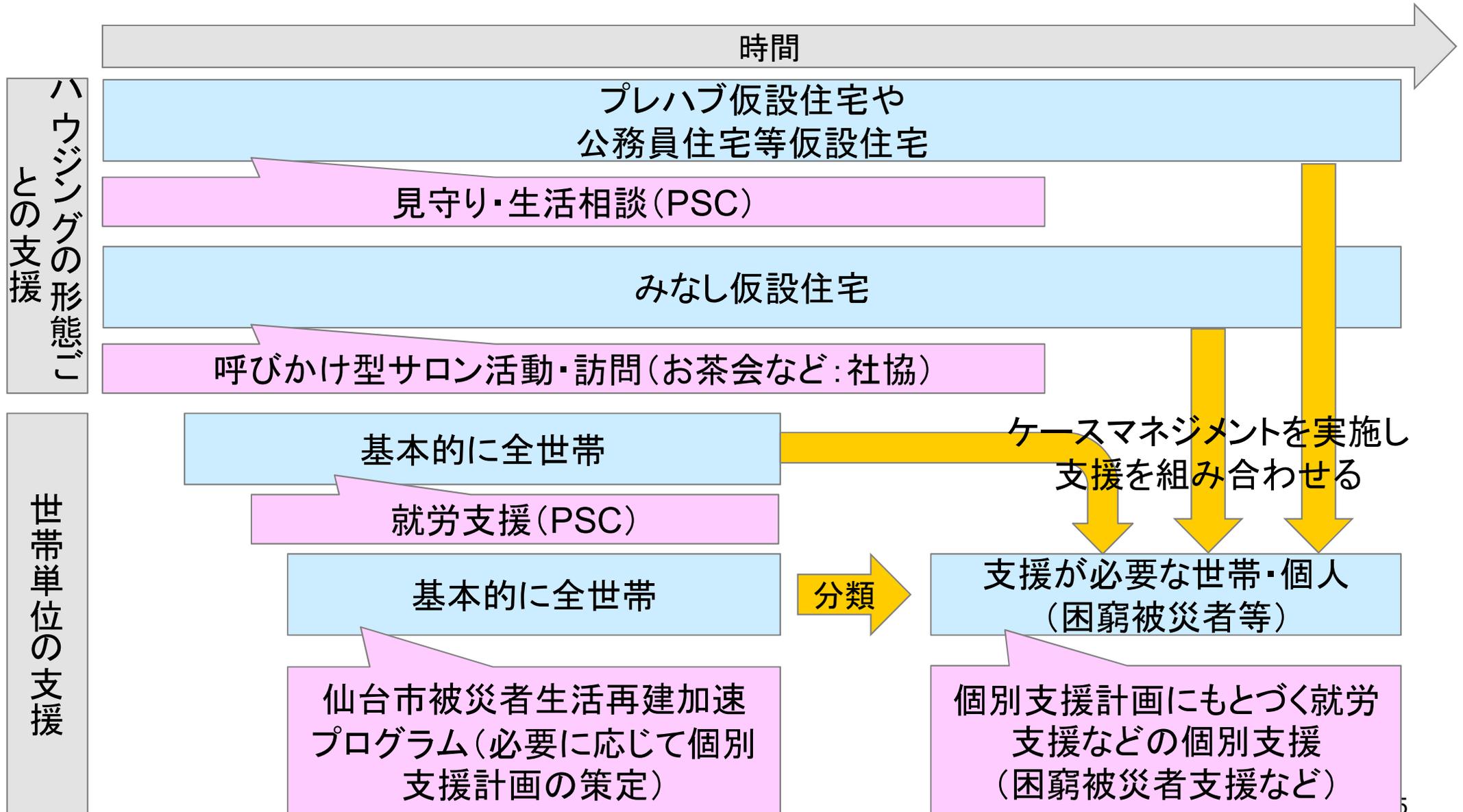
罹災証明書の区分間の失業率に差はなく、住家被害にもとづく支援のみでは効果薄（障害・要介護などの脆弱性でも同様）

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

5. 仙台市の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



5. 仙台市の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%

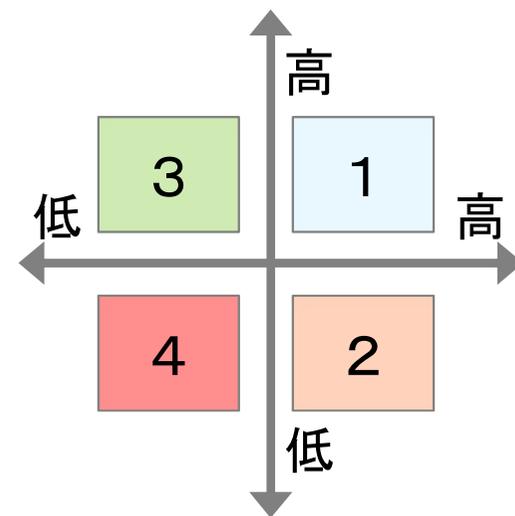
5. 仙台市の災害ケースマネジメント

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

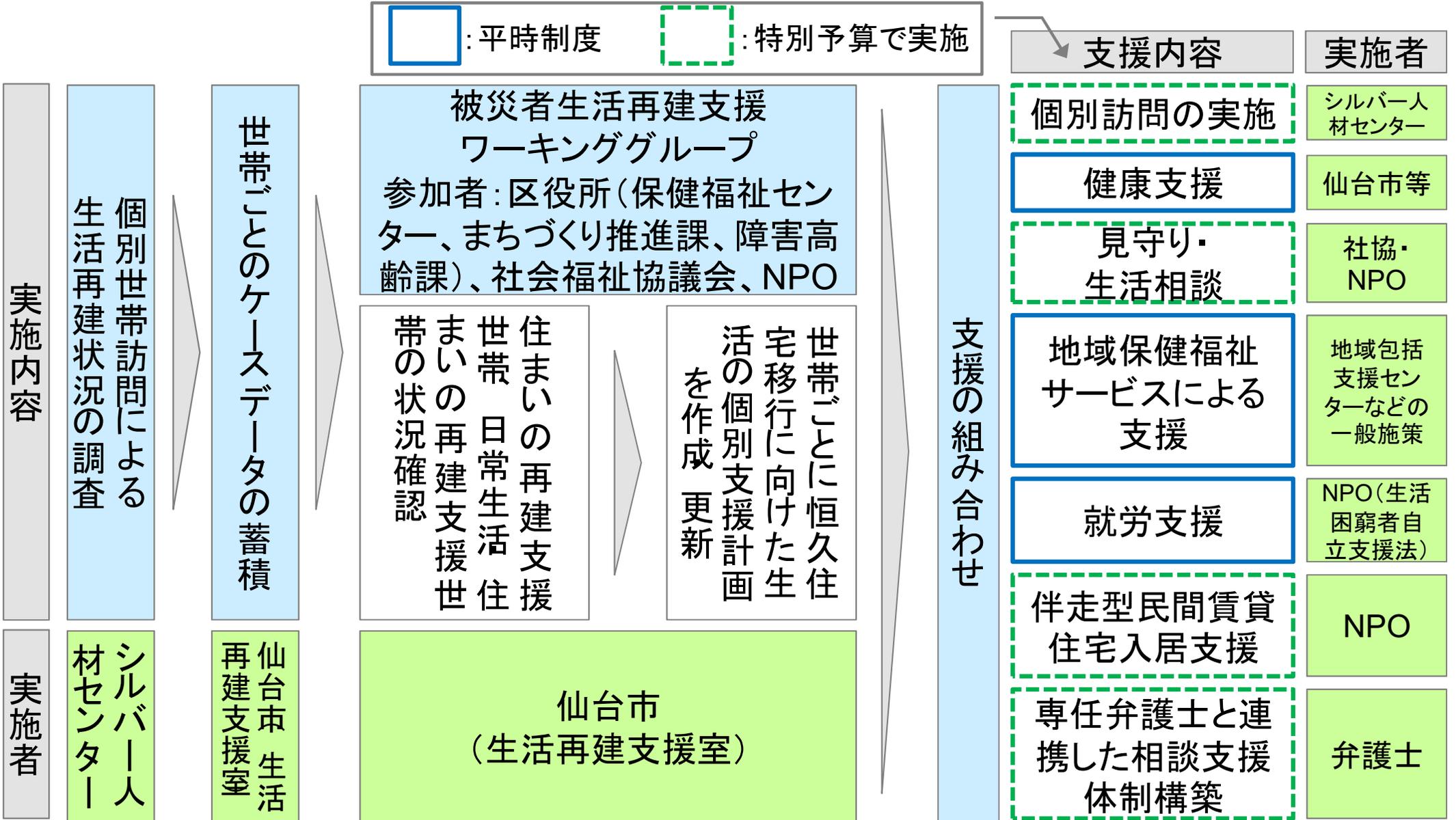
生活能力
(福祉的支援の必要性など)



住まいの再建能力
(金銭見通しなど)

5. 仙台市の災害ケースマネジメント

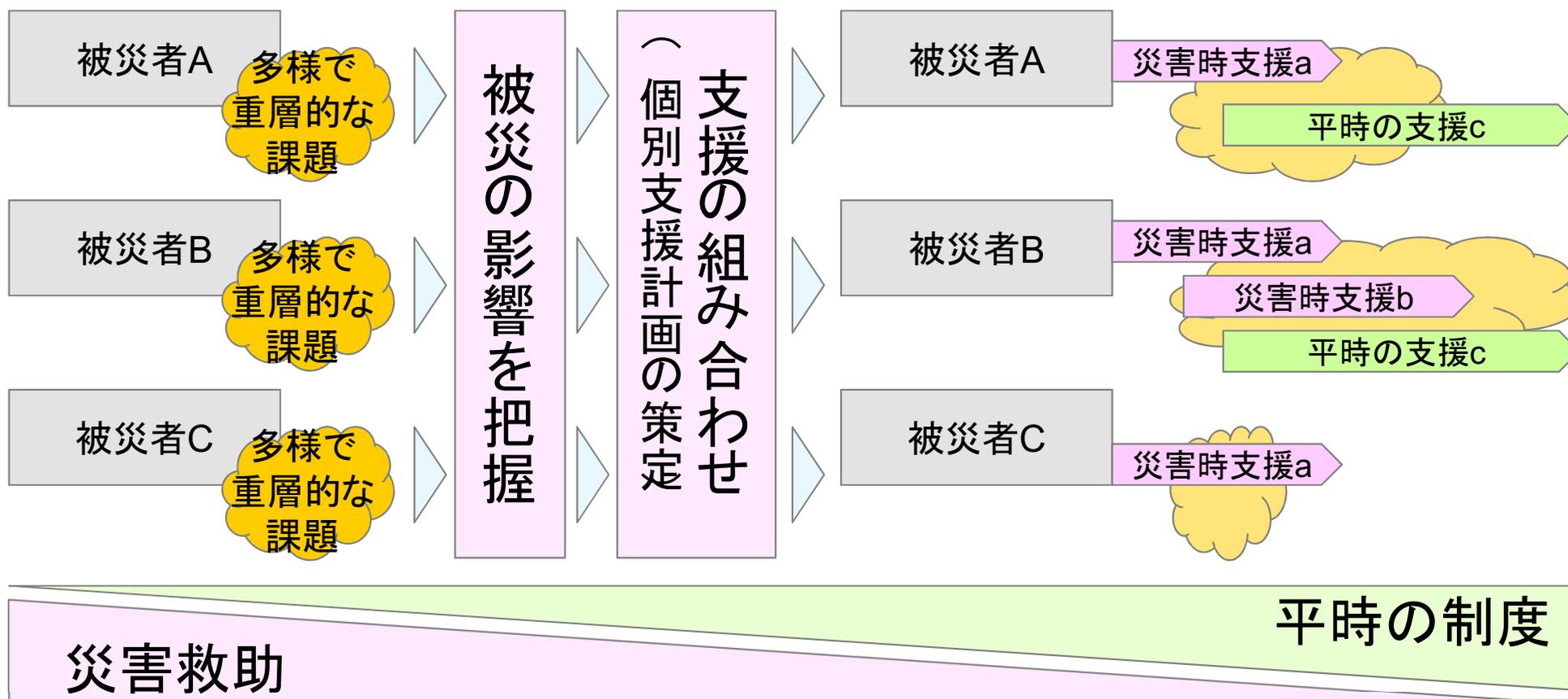
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに支援を組み合わせ :アウトリーチ・特殊な支援は特別予算



6. 災害ケースマネジメントのポイント: 平時の社会保障と連動させる

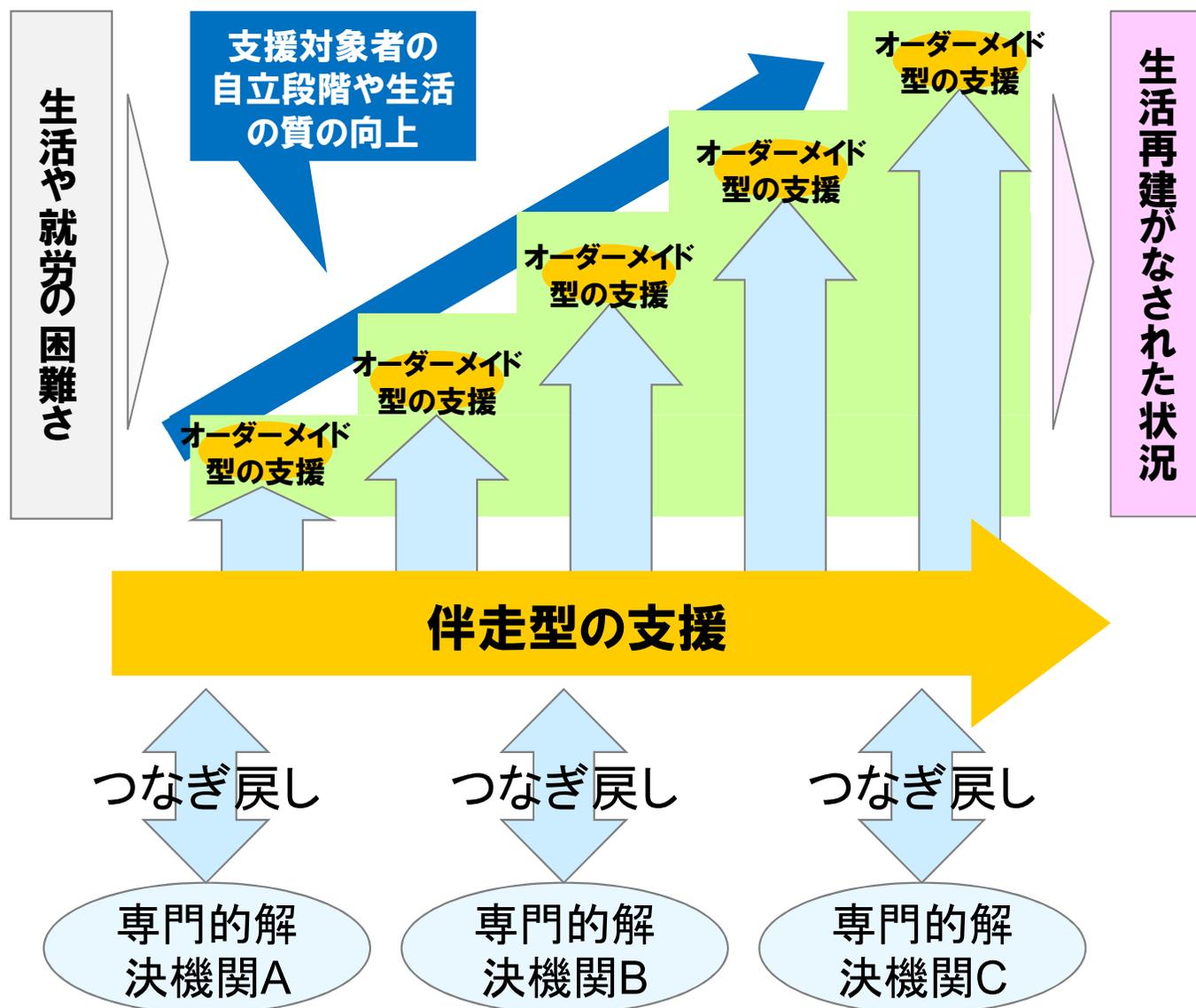
①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時社会保障も含めた多様な支援メニューを組み合わせて

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



6. 災害ケースマネジメントのポイント: 平時の社会保障と連動させる

困窮者支援由来の伴走型支援は「かかりつけ医」。カルテ(生活状況や本人意向)を共有し「専門医」との間を「つなぎ戻し」



7. 災害ケースマネジメントの普及

東日本大震災以降の災害でも「教訓」として災害ケースマネジメントが採用されている。一部自治体では条例化の動きも

■ 東日本大震災

- 宮城県仙台市(2014年にプログラム化)
- 岩手県大船渡市(2015年3月に市・社協・NPOが設置した応急仮設住宅支援協議会で実施)
- 岩手県北上市(広域避難者支援連携会議として2016年度から実施)
- 宮城県名取市(PSCと連携し2017年度から実施)

■ 平成28年台風第10号の被害

- 岩手県岩泉町(町、岩手弁護士会、社協、複数のNPOが岩泉よりそい・みらいネットを設置し実施)

■ 熊本地震

- 熊本県熊本市(区役所を中心とした地域との関わりあいを意識し、縦割りになった福祉制度の連携を模索する地域包括ケアシステムの構築を視野に)
- 熊本県でも仙台市スキームを採用

■ 鳥取県中部地震(危機管理条例で制度化)

- 市町、市町社協、建築士会、宅建協会、日本FP協会、中部地震復興本部(県)、震災復興活動支援センターらがチームを組み、戸別訪問のうえ個別支援計画を策定し、支援。

■ 大阪北部地震

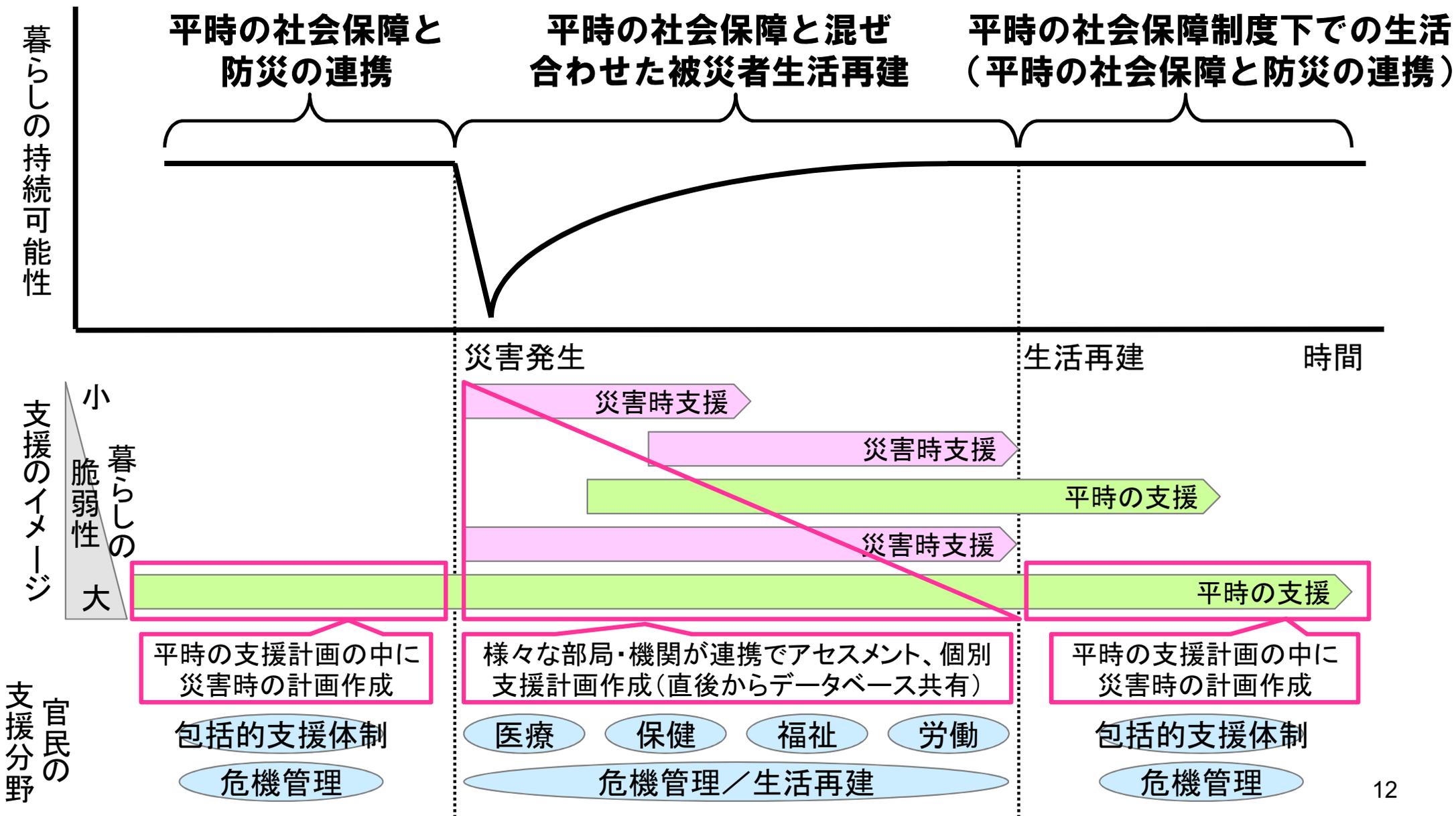
- 高槻市が鳥取県スキームを採用。

■ 平成30年7月豪雨

- 愛媛県、岡山県、広島県および各県被災市町村で仙台市・熊本スキームを採用。

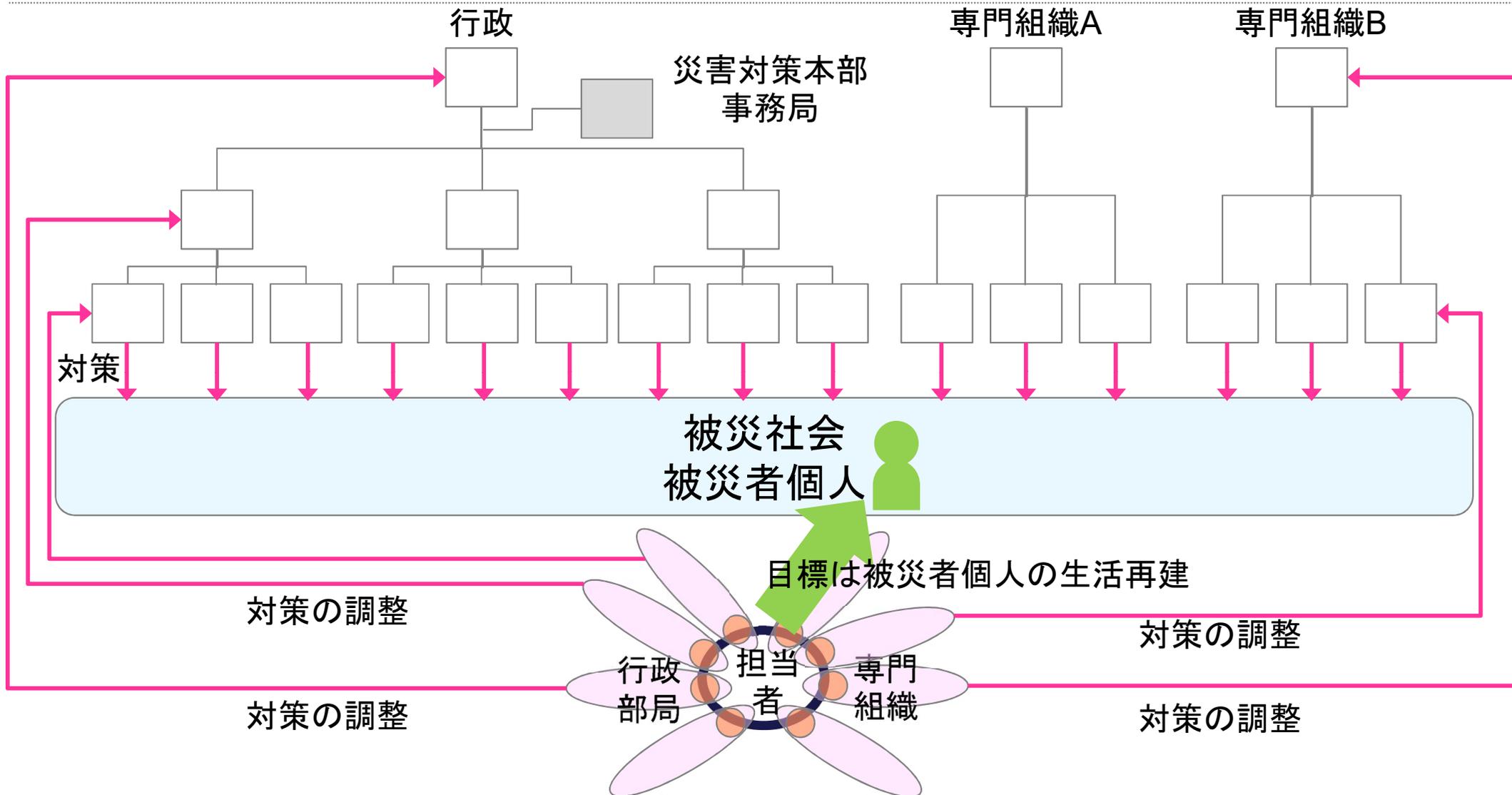
8. あるべき被災者生活再建支援のイメージ

各専門分野が共通フレームを平時から理解し、平時と災害時の制度を連動させておく。発災時は初期からデータを共有。



8. あるべき被災者生活再建支援のイメージ

地域における平時の包括的な支援体制をベースとし、発災初期から被災者の生活再建を目標に情報共有・対策検討・調整



平時から地域を基盤として包括的な支援を行うためのネットワーク組織を核として被災者(個人)の生活再建を目標として担当者が集まるフラットな会議で情報共有・対策検討

9. 「医療・保健・福祉と防災の連携」に関する課題

分野を超えて同じ目線で、平時の社会保障と災害時を連動させ、発災後は分野を超えて個人情報共有し、足らずを補う

■ 平時と災害時の連動にかかわる課題

- 各専門分野が発災後すぐに始まる被災者生活再建支援の全体スキームと、分野が受け持つ役割を理解しておく(各専門分野の支援者養成の研修に盛り込む、集合研修等)。
- 平時の社会保障の仕組みに災害時の規定を盛り込んでおくと同時に、災害時の仕組みにも平時と連動した被災者生活再建の規定を盛り込んでおく(地域共生社会関連文書への災害時規定、生活困窮者自立支援事業などのサービス給付の災害時の増強規定(自治体負担が少ない予算や地域間応援の仕組み)、障害者や要介護者のケアプランに災害時の避難行動計画を規定、地域福祉計画に災害時の福祉関係者の役割を規定、地域防災計画に被災者の生活再建支援の体制・方法を規定など)。

■ 発災後の分野間情報共有や体制の課題

- 平時の包括支援体制を核として、分野を超えた個人情報共有や対策の検討を可能とする体制をあらかじめ構築しておく。
- 社会的な脆弱性を抱える人をできる限り把握し、また、何度も同じようなアセスメントを受けられることを避けるために、医療・保健・福祉などの共通の帳票やデータベースを整備し、最終的な被災者生活再建支援を行う自治体などが利用可能とする。
- 医療などに比べ発災後の支援体制の標準化が進んでいない、福祉や就労などの復旧期における被災者生活再建支援の体制(特にアウトリーチ要員)を増強する(応援等)。