

第1セッション

「取り残される被災者にどう向き合うのか」

主題解説

大阪公立大学 菅野 拓

2024年1月1日という、帰省した人の数が多く、地方自治体職員や医療・福祉にかかわるワーカーなどが少ない最悪のタイミングで能登半島地震は起こった。そもそも高齢化率が極めて高い地域であり、交通や上下水道など各種ライフラインが寸断され、厳寒期の避難所環境は決して良好とは言えず、多数の在宅避難者が存在する。今なお、生活再建どころか、今後、災害関連死が増大することが懸念されている。

災害時に地方自治体によって活用される災害救助法は、元来は生存権保障を目的に社会保障の一環として1947年に成立したが、抜本的な改正は行われておらず、福祉にかかわる規定は不十分なままである。また、「たまたま住んでいた家の壊れ具合」という罹災証明に主たる支援制度が紐づけられているため、いまだ災害関連死を防ぐ段階で大量の人的リソースが家の壊れ具合の調査に投入されてしまっている。

なぜこんなことになるのか。どのような構想がこの現状を変えるのか。東日本大震災以降各地で取り組まれるようになった、一人ひとりに寄り添った被災者生活再建支援の手法である「災害ケースマネジメント」を主軸として議論したい。

内閣府は教えてくれない 好事例で確認 災害ケースマネジメントの 可能性

令和6年2月12日

一般社団法人チーム王冠



第1セッション 「取り残される被災者とうり向き合うのか」

『東日本大震災100の教訓 復興検証編』出版記念研究交流集
会@東北大学片平キャンパス

東日本大震災 グループ課題 健康・心

調整療法体験会のご案内

調整療法とは？
運動生理学・運動医学・身体運動力学・整形外科学・
リハビリテーション学などを基礎とし、実際の現場
(整形外科：運動療法・介護施設：機能回復訓練・整
骨院：徒手療法・スポーツ：コンディショニング)
などで様々な領域において安全に絶大な効果を上げ
ている、身体調整法です。
健康を阻害する症状を、痛みを伴わずに解消し、
生き活きた生活やスポーツへと導き、活力ある
人生の礎となるのが調整療法なのです。



運動不足や身体的苦痛でお悩みの方、興味がある方におススメです。

大好評につき、石巻開催第3弾!

わかりやすい大津先生
の解説も聴けますよ!



日時：7月1日(日)

午前の部：10:30～12:00
午後の部：13:30～15:00

会場：祐和チームクリニック
コミュニティホール(朝北小前)
定員：午前・午後各20名程度

主催：日本調整療法協会
(本部：仙台市若林区大和町5-5-10)
連携：NPO法人スポーツクラブはりま
TRIAXIS甲南山手
協力：一般社団法人チーム王冠

参加費
無料

※定員20名程度となります。



一般社団法人チーム王冠
石巻市中里7-6-2
090-3946-5885

こころスマイルCLUB 笑顔の集い

You have the best smile ever!!!

絵や音楽、体を動かしたりしながら、
五感を使った遊びを通して楽しい
時間を過ごしませんか?
笑になって、こころの疲れを癒しましょう!

●開催日時

5月19日(土) 13:00～16:00

●開催場所

不動町集会所

●内容

大人も子供も
楽しめる五感で
楽しむ遊びが
いっぱい!



<お問い合わせ、お申し込み> 会場までの無料送迎も致します。
一般社団法人チーム王冠 こころスマイルCLUB担当
志村090-3946-5282

1人1人の笑顔のために...

MAKE a SMILE
いつか、いっしょに笑いましょ!
東日本大震災 一般社団法人 チーム王冠



東日本大震災 グループ課題 文化・ゆとり

さかえ里美ミニコンサートのご案内

2012.2.28 発行 チーム王冠情報紙



さかえ里美 mini コンサート in 石巻ツアー第6弾「流留地区」

エフエム局のパーソナリティも務め、東日本大震災後は宮城のみんなを元気にしようと県内をず〜と走り回り歌い続ける宮城県出身、宮城県の演歌歌手です。これまで石巻に、何度も足を運んでいますが、今回はみんなの近くで歌えたいなということで、ミニコンサートをたくさん企画しました。



出身地 宮城県登米市米山町

入場無料

日時：3月1日（水） 15：00～
場所：流留集会所
住所：石巻市流留字町 44-1



一般社団法人チーム王冠
石巻市大宮町1-10
090-3946-5885

「江戸茶番」& ナツメ口歌謡ショーのご案内

2012.4.15 発行 チーム王冠情報紙

「東北・白竜劇団、百花繚乱の巻」



噺家・柳亭風枝と
白竜劇団・市川白竜
による江戸茶番。



**参加費
無料**

人気似顔絵師りゑさんによる
似顔絵コーナー

ザ・白竜バンドによる
なつかしい昭和の歌・歌謡ショー



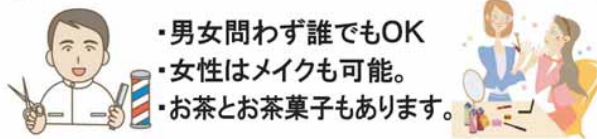
一般社団法人チーム王冠
石巻市大宮町1-10
090-3946-5885

東日本大震災 グループ課題 衛生・交流

無料ヘアカットのご案内。

2012.8.12 発行 チーム王冠情報紙

プロの美容師さんがあなたの髪を切ってくれます。



- ・男女問わず誰でもOK
- ・女性はメイクも可能。
- ・お茶とお茶菓子もあります。



- 日時：8月21日（火）10:15～16:45
8月22日（水）9:30～13:15
 - 開催場所：石巻市田代島開発総合センター
 - 詳しくはお気軽にご連絡下さい。
※カットご希望の方は、名簿にお名前をご記入下さい。
※船が欠航の場合は中止させていただくこともございます。
- 担当志村:090-3946-5282



温泉ツアーのご案内

2012.7.30 発行 チーム王冠情報紙

●日程 8月3日（土）

●スケジュール

- 09：20 石巻駅前集合
- 09：30 出発
- 10：30 長沼温泉ヴィーナスの湯到着
- 10：30 はす祭り見学（はす祭りを見学されない方は自由時間）
※湖上遊覧船（別途600円）に乗って見学することが出来ます。
- 12：00 お食事
- 13：00 温泉
- 14：00 うたっこ
- 15：00 ヴィーナスの湯出発
- 16：00 石巻駅到着



●会費 2,500円

●集合場所に送迎が必要な方や、ご不明な点がありましたらお気軽にご連絡下さい。

大津 090-2837-7100
高橋 090-7943-0165



東日本大震災 グループ課題 生活・地域

チーム王冠 地区ミーティングのご案内

お困りのことはありませんか？

たとえば・・・

- ・毛布が足りず寒くて寝れない。
- ・杖が無くて歩くのが大変。
- ・相談相手、お茶飲み相手に来て欲しい。 などなど。

どんなことでもかまいません。

お気軽にご連絡下さい。

チーム王冠・大津

(080-2837-7100)

私たちは在宅避難者を支援します。



移動販売車がやって来る！

御用聞きします。
欲しいものがあつたら言ってね！
ティッシュ、トイレットペーパー、
お菓子、お肉、お魚、お惣菜、お弁当、
お豆腐、納豆、なんでもお届けします。

毎週火曜日
ご注文がある場合は2日前の15時まで
ご連絡下さい。



まず始めに、今回の震災で被災された方々にお悔やみとお見舞いを申し上げます。皆様におかれましては、ご不自由な生活の中、その不安や心労、いかにばかりとお察し申し上げます。

さて、震災後半年以上が経過して、今だに震災の傷跡は深く、将来への不安も消えませんが、私たちチーム王冠としても、なるべく行政の支援が皆様が届くよう、日々尽力しておりますが、思うように運ばないことも多く、力不足を痛感する毎日です。

国や自治体の中では「自立」という言葉が聞かれ始め、物資や食糧支援が止まり始めました。その一方で、雇用の回復や市の復興計画も遅々として進まず、今後どうしたらいいのか、わからない状態が続いています。

そんな中、我々チーム王冠も、今後皆様のために何ができるかを真剣に考えています。なにぶん資金力もない任意団体のため、単独で7000名を超える皆様を支援するのは難しく、様々な可能性を探索中です。また皆様の状況も、時間の経過と共に大分変わったと思われ、ここで改めてお困りの点やご要望などをお伺いし、今後何をすべきか、何ができるか、皆様と一緒に考えたいと思います。そこで今回、地域の方達に集まっていた

だき、現状や今後のことについてお話を伺うミーティングを企画いたしました。ここで話し合われたことや、皆様のご要望はチーム王冠が責任を持って行政に伝え、改善のための努力をします。また、地域の皆様と一緒に会することにより、行政に頼らず自分たちで見つけるかもしれない。皆様、お忙しいことと存じますが、将来につながるミーティングにしたいと思っておりますので、是非リーダーさん達を始め、なるべく多くの方のご参加をお待ちしております。

開催日 震災地区 平成23年10月28日

時間 午後1時～午後3時頃

場所 祐ホームクリニック石巻 集会所

〒986-0801 宮城県石巻市水明北2丁目1番24号

参加申込 10月26日までにチーム王冠 大津 (090-3946-3272)

寺岡 (090-3946-3583) まで

東日本大震災 グループ課題 学習支援・健全育成

わくわくする勉強会のご案内

定員20名：参加費無料 お早めにお申し込み下さい

ドイツマインツ大学 斎藤教授（物理学者）による
楽しく学べる科学授業 石巻第2弾 テーマ「宇宙」



宇宙
COSMOS



場所：チーム王冠学習支援センター

石巻市八幡町2丁目6-19

日時：1月24日（木）

小学生の部 16：15～

中学生の部 17：30～



1人1人の笑顔のために・・・
MAKE a SMILE
いつか、いっしょに笑いましょ！
東日本大震災 一般社団法人 チーム王冠

参加受付（送迎希望は前日まで）
担当：大津、志村
090-3946-3272；090-3946-5282

チーム王冠 スポーツクラブ 4月 バasketボール

いろんなスポーツに挑戦しよう！ 2013.4.11 発行 チーム王冠情報紙

バスケットに興味のある人、運動が出来るようになりたい人、
楽しくバスケットをしながらちょっと上手になりたい人、
男女年齢問わず誰でも参加可能です。
見学のみも可能です。気軽に遊びに来てね☆
指導資格の有る女性の先生が優しく楽しく教えてくれます。



※持ち物：室内用運動靴、タオル、飲み物、着替え。
※運動できる格好（ジャージ、体操着など）で来てね！
※送迎もできます！お気軽にお問い合わせ下さい。
※ボールはこちらで用意します。

●日時(4月の日程)

毎週土曜日18:00～20:00

●開催場所

山下室内運動場

●詳しくはお気軽にご連絡下さい。

大津 090-3946-3272

参加費
無料

1人1人の笑顔のために・・・

MAKE a SMILE

いつか、いっしょに笑いましょ！

東日本大震災 一般社団法人 チーム王冠



東日本大震災 グループ課題 支援制度・情報提供

在宅避難世帯の方々へ

2012.2.3発行 チーム王冠情報紙

★52万円★ 災害救助法に基づく「住宅の応急修理制度」
 「東日本大震災」により「全壊・大規模半壊又は半壊した住宅」の応急修理に要した費用について、市が直接、業者に支払う制度です。

今、大工さんは大忙し！
来たてくも来れない現状。

見積もり
契約・材料手配
工事開始・・・
のんびりしてたら

本当に期限内に工事が完了するの心配・・・。

制度上、業者変更することは問題なし。

完了期日は3月31日まで！

加算支援金制度

加算支援金には3つのパターンがあるので注意

	建設・購入	補修	(公営以外)
複数世帯	200万円	100万円	50万円
単独世帯	150万円	75万円	37.5万円

※ 役所に申請してから支給までに約3ヶ月程度かかります。

支給の対象となる方

- 住宅が全壊した世帯
- 住宅が大規模半壊した世帯
- 住宅が半壊、又は住宅の敷地に被害が生じ、その住宅をやむを得ず解体した世帯

災害援護資金貸付

東日本大震災により、世帯主の方が負傷した世帯や住居・家財に被害を受けた世帯の、生活の立て直しのための資金を貸付けします。

一部損壊も対象!

【対象となる世帯】

- 被災当時、石巻市内に住居を有していた世帯
- 世帯主が1ヵ月以上の負傷を負った世帯又は家財等に大きな被害があった世帯
- 世帯の人数により所得制限があります。


貸付限度額 150万円～350万円
 据え置き6年：返済13年：
 利率1.5%

※ 詳しくは、市役所：福祉部生活再建支援室まで

建築業者、大工さんの紹介、難しい制度の説明、ボランティアでのお手伝いなど、まだ出切る事が無いのか、チーム王冠にご相談下さい！

事務局：0225-23-9563 沼田 090-6511-9905 (担当直通)

チーム王冠は、在宅被災者の支援をしています。



東日本大震災 仙南支援部隊 チーム王冠

一般社団法人チーム王冠
 石巻市大宮町1-10
 090-3946-5885

住宅再建支援事業

のお知らせ
2013.7.8発行 チーム王冠情報紙

石巻市では被災した住宅を再建される方に住宅再建費用等の一部を補助します。

東日本大震災被災者住宅再建事業補助金

建設または購入

- 利子補給補助 上限300万円
- 取得費用補助 上限150万円

補修

- 利子補給補助 上限150万円
- 補修費用補助 上限100万円

※工事費の1/2 上限100万

対象者

- 東日本大震災により全壊、大規模半壊または半壊の罹災判定を受けた住宅に自己または親族が住居していた方
- 石巻市内(災害危険区域で被災された方)については市外でも可)で被災住宅に代わる住宅の建設もしくは購入を行った方、または被災住宅の補修を行った方
- 防災集団移転促進事業、がけ地近接等危険住宅移転事業の対象とならない方、またはこれらの事業の補助金額が本事業の補助金額に満たない方
- 市区町村税等に滞納がない方
- 暴力団員等でない方

※詳しく説明に伺います。お気軽にご連絡下さい。

大津 080-2837-7100

1人1人の笑顔の為に・・・

MAKE a SMILE

いつか、いっしょに笑いましょ！

東日本大震災 一般社団法人 チーム王冠



東日本大震災 事例1 石巻市

半壊
 高齢者70代独居
 津波床上1センチ

地震の影響で、
 屋根が損壊、
 雨漏りで天袋崩落



2011年 健康生活アセスメント調査にて把握
 2016年 仙台弁護士会調査

東日本大震災 事例1 石巻市

半壊
高齢者70代独居
津波床上1センチ

地震の影響で、
屋根が損壊、
雨漏りで天袋崩落



2017年 弁護士が行政職員に被災住宅を確認要請
住宅修繕制度が立替払いだったため、災害
援護資金貸付けで修繕費を捻出。支払いを
完了させ修繕制度申請。援護資金返済。

東日本大震災 事例2 石巻市

全壊 60代夫婦

お父さんが持病のため避難所
生活できず2階暮らし。
まもなく入院となる。



2011年 応急修理制度や加算支援金を利用して1階修理をしようとしたが、
地元の工務店から2年待ちだと告げられた。

2011年年末にはお父さんが退院見込み。それまで何とかしたい。
チーム王冠で、信頼できる関東の工務店を手配。何とか退院時期に間に合う。
しかし、水周りと一階の一部屋の回復しかできず、寝室は二階のまま。
2013年 石巻市の独自制度で住宅再建支援事業が立ち上がり最大100万円の
修繕費補助が受けられるようになったが、本人たちは理解していなかった。

東日本大震災 事例2 石巻市

全壊 60代夫婦

お父さんが持病のため避難所生活できず2階暮らし。まもなく入院となる。



2015年、こういった状況を地元新聞に取材してもらい記事になった。この記事を見た地元の大工さんが予算以上の仕事をしていただき、4年ぶりに1階に寝室を再建することができた。

東日本大震災 事例3 仙台市

大規模半壊
車椅子高齢者と40代息子

地震、屋根の損壊・雨漏り
風呂が壊れて8年以上不自由



2018年 NHK在宅被災者実態調査の事前準備で発見
2019年 仙台弁護士会有志の支援を受け、福祉機関との調整

生活保護、賃貸、津波被災地域ではない。基礎支援金や義捐金などを使って最低限度の補修にとどまっていた、加算支援金の存在を知らずにいた。制度の利用にあたってケースワーカーに制度利用したら保護を止めると言われたので、有志の弁護士に交渉依頼。制度の利用支援と建築士の手配をした。風呂を直そうとしたら天井から光が差し込むほどの穴を確認した。

東日本大震災 事例4 石巻市

大規模半壊
70代・独居

床が抜けたままの部屋
風呂もトイレも無い現実



2011年 損壊判定不服申し立て
2012年 判定変更で支援制度活用
2013年 新支援制度適用されず
2016年 弁護士会調査

風呂、トイレない実態把握、生活保護申請

2019年 支援団体と弁護士の協働で新支援制度の申請完了、執行が保留
2020年 生活保護との調整、制度実行予定。三社見積もり要求、また足枷

世間に申し訳ないととにかく我慢する。頼りにしていたご近所さんが亡くなったこと、支援団体との信頼関係、粘り強いヒアリングで救助要請。旧知の市議会議員や民生委員などにも申し訳なくて話せなかった。

2021年1月、災害の制度を活用した支援完了
平時の福祉制度だけでは、この回復は見込めなかった。
災害ケースマネジメント制度があれば、5年前には完了できた。



東日本大震災 事例5 女川町

一部損壊

高齢者60代・独居

地震、風呂、トイレの損壊
8年以上不自由



2011年 在宅被災者として支援開始

2016年 仙台弁護士会調査

識字障害だが何の支援の対象にもなっていなかった。

2018年 心臓肥大症と診断され医療費に困って相談。自立支援の対象として福祉の見守り対象だったが、当方が通報するまで事態を把握せず。生活保護につなぐ。災害リバモ活用を目指したが、対象から外され、県のケースワーカーは福祉の制度で再建は不可能と断じた。健康で文化的な最低限度の生活を目指し、石巻市の弁護士、地元議員の助力を得て、復興住宅に入居するに至った。しかし、あくまで空き部屋を埋める一般枠だった。

東日本大震災 事例6 女川町

一部損壊？

高齢者70代・独居

家が傾いたまま暮らす

2011年 在宅被災者として支援開始
雨漏り修復など緊急支援

2016年 仙台弁護士会調査

2018年 地元議員認識も放置

2019年 復興住宅入居希望も

福祉・行政機能せず断念

2020年 弁護士に家屋権利整理依頼



一般枠での復興住宅入居申請。

家屋があるという理由で入居拒否。

弁護士、建築士、医師に、震災との因果関係を含む意見書作成依頼。

その意見書をもって行政に働きかけ入居承認に至る。

東日本大震災 事例7 山形県

石巻市でアパート暮らし全壊

50代・夫婦

漁師だった夫、失職しうつ病、知人を頼って山形に避難
みなし仮設制度利用、生活再建のため奥さん資格取得
をするため山形県内で引越し。自己都合として仮設終了。
無事資格を取得し、仙台市で就職が決まり宮城県に戻ろう
として制度の壁に阻まれる。

被災者として復興住宅入居が認められない。山形の住人。
県の相談機関、仙台市の相談機関たらいまわし。

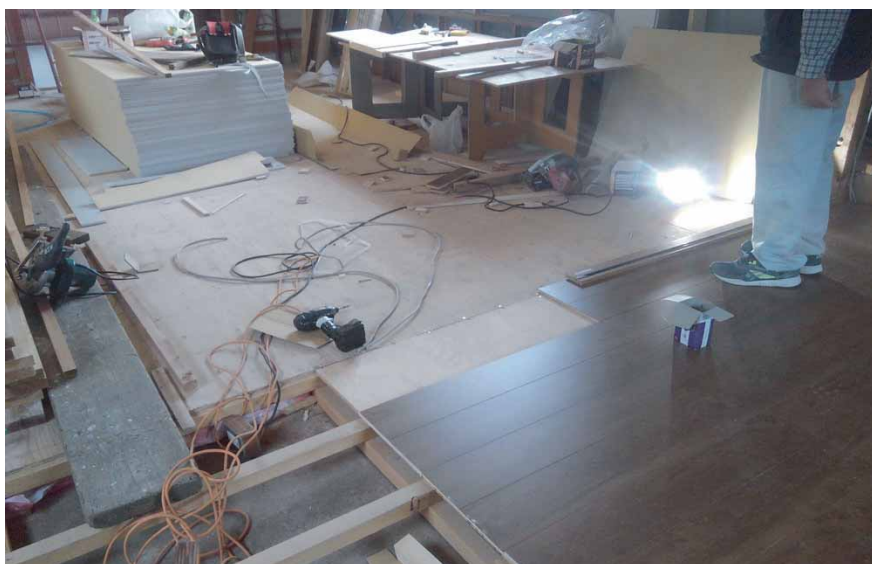
チーム王冠を紹介され相談。民間アパートでの再建は、
加算支援金の対象になるも実質立替払い。お金は無い。
無利子で信用貸しできる先を紹介。アパート契約し、
引越し、加算支援金と援護資金を申請。

東日本大震災 事例8 石巻市

石巻市・全壊流出

60代・独居

支援制度や貯金など
全財産を使って、
中古の家を購入。
地震で床板が傾いた
状態だったが、
入居までに直す契約
だったが、直されず
放置された。



精神的に追い込まれて、体調を崩して入院生活となった。
これ以上のトラブルは精神的に苦痛だということで、
チーム王冠として民間助成金をうけ、修繕費を捻出した。
現在は穏やかに暮らしている。

大震災後も発生し続ける 取り残される被災者たち

第1セッション

「取り残される被災者とどう向き合うのか」

中関武志 NHKエンタープライズ東北支社コンテンツ制作部

2024年2月12日

『東日本大震災100の教訓 復興検証編』出版記念
研究交流集会@東北大学片平キャンパス

東日本大震災以降も、全国で発生し続ける「在宅被災者」

- 2015.9 常総市鬼怒川水害
- 2016.4 熊本地震（“軒先避難”）/ .8 岩手県岩泉町台風10号/ .10 鳥取県中部地震
- 2017.7 九州北部豪雨
- 2018.6 大阪府北部地震/ .7 西日本豪雨/ .9 北海道胆振東部地震
- 2019.10 令和元年秋の台風15,19,21号（宮城・福島・千葉・長野など）
- 2020.7 令和2年7月豪雨（九州・球磨川など）
- 2021.2 福島県沖を震源とする地震/令和4年夏の台風等の大雨（山形・静岡など）
- 2022.3 福島県沖を震源とする地震
- 2023.5 能登半島を震源とする地震/夏 令和5年梅雨前線による大雨（秋田・静岡・福岡など）
- **2024.1 能登半島地震**



各地で聞かれた困難の声…再建資金・行政に頼れず・周囲からの孤立・声を上げられない

熊本地震・2年後

・50代夫婦。地震で自宅が「一部損壊」。家の中がぐちゃぐちゃになり害虫も大量に発生。住めなくなり避難所へ。しかし早く出ると急かされ、家の片付けで日中不在にしていると「荷物を撤去する」と警告。仕方ないので1か月車中泊に。不安で起き上がれなくなった時期もあり、片付けがなかなか終わらなかった。リ災調査は外観目視のみで天井裏では柱が割れていたのに見てもらえなかったが、全壊の家も多く家が残ったので声を上げられず。支援金で屋根だけ直し資金が枯渇。柱や壁など壊れたままの箇所多い。

- ・ 資金不足（リ災判定?）
- ・ 避難所にいられず情報過疎→孤立化、体調悪化
- ・ 「自分より大変な人がいる」→自分から声を上げられない（申請主義の壁）

常総鬼怒川水害・6年後

・70代独り暮らし女性。水害前は自宅の敷地内でスナック経営。1m浸水し借家の自宅は「半壊」。応急修理では直せなかったが、大家は解体を望み修理せず。「離婚し行くあてがないので温情で住まわせてもらってる」家族・親戚とは疎遠。自宅の風呂・台所が壊れ、床が直せないまま。その後生活していた2階でボヤ。元スナックの椅子を並べベッド代わりに。住民票がなかったために地元自治体の支援が得られず。車を手放したくないので生活保護も望まず。唯一仲が良い妹による内緒の仕送りで生活。

- ・ 資金不足（借家で大家が修繕しない・できない）
- ・ 災害以前から孤立傾向
- ・ 行政から隔絶（申請主義の壁）→健康への懸念

各地で聞かれた困難の声…再建資金・行政に頼れず・周囲からの孤立・声を上げられない

西日本豪雨・10か月後

・80代夫婦。自宅2階まで水が上がり「全壊」。避難所も親戚の家も居心地が悪く壊れた家に戻った。支援金と自己資金でトイレと風呂と寝室だけ修理。業者は信用できないのでホームセンターで材料を買い自分で全てやった。他の部屋や廊下・天井には泥が付いたまま。台所は直せなかったのでカセットコンロで煮炊きしていたが、火が怖いのでコンビニの弁当で生活することにした。何度か行政の見回りは来たが被害の確認と支援は必要か?と聞かれただけ。食べる物もなかった戦時中に比べれば、困ったことなどない!と思う。

- ・ 資金不足（親戚・家族も被災）
- ・ 災害前から孤立しがち
- ・ 行政不信（申請主義の壁）→孤立、情報過疎、健康への懸念

令和元年台風19号水害・3年後

・60代独り暮らし男性。水害で自宅に土砂が流れ込み、外壁や風呂・トイレ・台所を破壊。ただ流入が一部だったため当初は「一部損壊」。その後、建築士らの支援で二次調査が行われ「半壊」に格上げされたが、土砂片付けの順番を待っているうちに応急修理の申請期限が切れてしまい、自己資金もないため修理出来ないままになってしまった。3年後に福島県沖地震が発生し居間の床が抜けたが、リ災判定は「準半壊」。応急修理では床の修理は不許可。自治体が示した理由は「地震ではなく水害の影響」。水害後に腰を悪くして失業。生活保護受給のため車を手放したので風呂へは腰痛をおして自転車で4キロの山道を通うことになった。

- ・ 資金不足（親族も）
- ・ 災害以前から孤立しがち
- ・ 行政から隔絶（申請主義の壁）→情報過疎、健康への懸念

令和元年台風19号，2021年，2022年地震で多重被災した男性の被災状況（前ページ最後の事例）



東日本大震災時は，震度5強⇒罹災判定を申請せず被害状況不明

- ① 台風19号による水害で土砂が流入⇒風呂・トイレ・台所等が損傷。罹災判定：「一部損壊」⇒再判定で「半壊」に変更⇒「応急修理」の申請期限に間に合わず，未修理。
- ② 2021年，2022年に連続した地震で基礎・木材が損傷。家具も倒れる。
- ③ 2022年の地震後には床の一部が崩壊し柱も傾く。士業連絡会の独自に調査に参加した建築士は「住むのに危険」と判定。罹災判定は床の損傷を地震によるものと認めず「準半壊」⇒「応急修理」30万円を適用も床の修理は認めず。支援者が空室があった台風19号向け仮設住宅への入居を求めるも，2022年地震被災者には供与しないとの対応。

進展する支援と、露呈する限界

■全戸訪問調査の試み（熊本地震～）

- 「地域支え合いセンター（社会福祉協議会）」が、被災世帯の**全戸訪問調査**を試みる（厚労省の指導）

➔ **在宅被災者（“軒先避難者”）への視点**…自治体が「個別ケース会議」も実施

限界 「安否確認・見守り」にとどまる…「従来の福祉」では対応できない

【担当者たちの声】

- ✓ 「本人がOKなら、生活に支障がなければそのままに。心配な人は行政の関係部門へ繋ぐ」
- ✓ 「民生委員や区長さんが見守っている」 「ケース会議にかけるほどではないと判断」
- ✓ 「外から見るほど大変ではないのでは？」 「社協の本来業務に支障も。いつまで続けるか」

➔ 「結局はお金の問題で、訪問がどれほどの意味を持つのか…」（センター）
「なんとかできないかという思いはあるが制度の縛りが。声があるなら県や国に届けたい」（自治体）

進展する支援と、露呈する限界

■自治体と民間団体との連携／長期支援の視点（西日本豪雨～）

- 自治体福祉部門と支え合いセンターの柔軟な連携・軽いフットワーク…素早いケース検討と訪問
- 全戸把握調査に民間ボランティア活用、訪問活動に民間ボランティアとの連携

限界 「生命」と「自己決定権」との狭間に悩む

【担当者たちの声】

- ✓「制度を受けられるのに受けてない人がまだまだいるが躊躇する人も多い」
- ✓「訪問を繰り返して、向こうから手を挙げてきたらすぐ対応できるように」

限界 「個人情報管理」の壁

【担当者たちの声】

- ✓「調査データを元に台帳作りたいが、電子データ共有は難しい…紙にするしかない」
- ✓「指示通りにしか動けず、踏み込めない。連携というよりは“下請け”が実態」
- ✓「民間はどこまで責任とれるか？ 当事者から訴えられたら？ 委託契約結ぶハードルは高い」

進展する支援と、露呈する限界

■民間団体同士の連携…「プロ・ボランティア」たちの進化（現在）

- 技術系ボランティア＋福祉系ボランティア

…発災直後に長期的要支援者を把握する試み

限界 行き着く先は自治体の「従来の福祉」…社会保障制度そのものが問われている

【支援者たちの声】

- ✓「公営住宅入居には、税金滞納者不適合や保証人必要など高いハードルがある」
- ✓「生活保護の要件厳しい。それをクリアしても食糧支援を継続する必要がある事態が起きる」

取材を通して感じていること

- 「（被災者という）人の暮らしの再建」を、インフラの再建に主眼を置き、**1つの災害ごとに予算と配分先が決まる災害復興制度**でカバーすること自体に無理があるのでは？
- 平時から**個々人の暮らしや命を継続的に見る福祉制度**の方が親和性ある。
 - 失業する、病気になる、災害でダメージを受ける → 暮らしがままならなくなる
＝災害の被災者も、平時の福祉対象者も変わらない
 - 原因にかかわらず、その時々その人に最も相応しい生活の形を探り支えてゆくため、個別で継続的な伴走型の支援が必要になる。
- 一方で福祉の現場では、**明らかに支援されるべき人が、みすみす取りこぼされていく例もあまたある**
 - 人の暮らしの復興を考えることは、今の国の社会保障制度全体のありようを考え直すことにつながる
- ★ **毎年全国で複数の激甚災害が起こるような時代**
 - ➔ 浮き彫りになってきたのは「**人の命と暮らしは誰がどう守るか？**」というわが国で長い間あいまいにされてきた大きな宿題

2024/2/12
『東日本大震災100の教訓 復興検証編』
出版記念研究交流集会
【第1セッション】パネルディスカッション

取り残される被災者にどう向き合うのか
～災害ケースマネジメントの課題～

一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会共同代表
兵庫県震災復興研究センター 共同代表
津久井 進(弁護士)

「被災」とは

災害で一人ひとりの人権が損なわれること

一人ひとりの人権が危機にさらされること

復旧・復興・生活再建とは

一人ひとりの人権を回復すること

東日本大震災と弁護士相談

陸前高田市の仮設住宅巡回訪問



アウトリーチ

まちづくり個別相談 (気仙沼)



個別相談

事実収集→問題提起→立法

- 東日本大震災復興基本法
- 災害弔慰金等法の改正
- 相続熟慮期間の延長特例法
- 支援金、義援金等の差押禁止法
- 東日本大震災事業者再生支援機構法
- 東日本大震災被災者援助（法テラス）特例法
- 原発事故子ども・被災者支援法
- 災害対策基本法の改正
- 被災マンション法の改正
- 大規模災害借地借家特別措置法
- ◆ 被災ローン減免制度の創設
- ◆ 被災者生活再建支援法の運用改善 等々



しかし・・・
制度や仕組みだけで
被災者は救われるか？

災害ケースマネジメントが生じた背景 取り残される一人ひとりの被災者



制度と制度にスキマがあると...



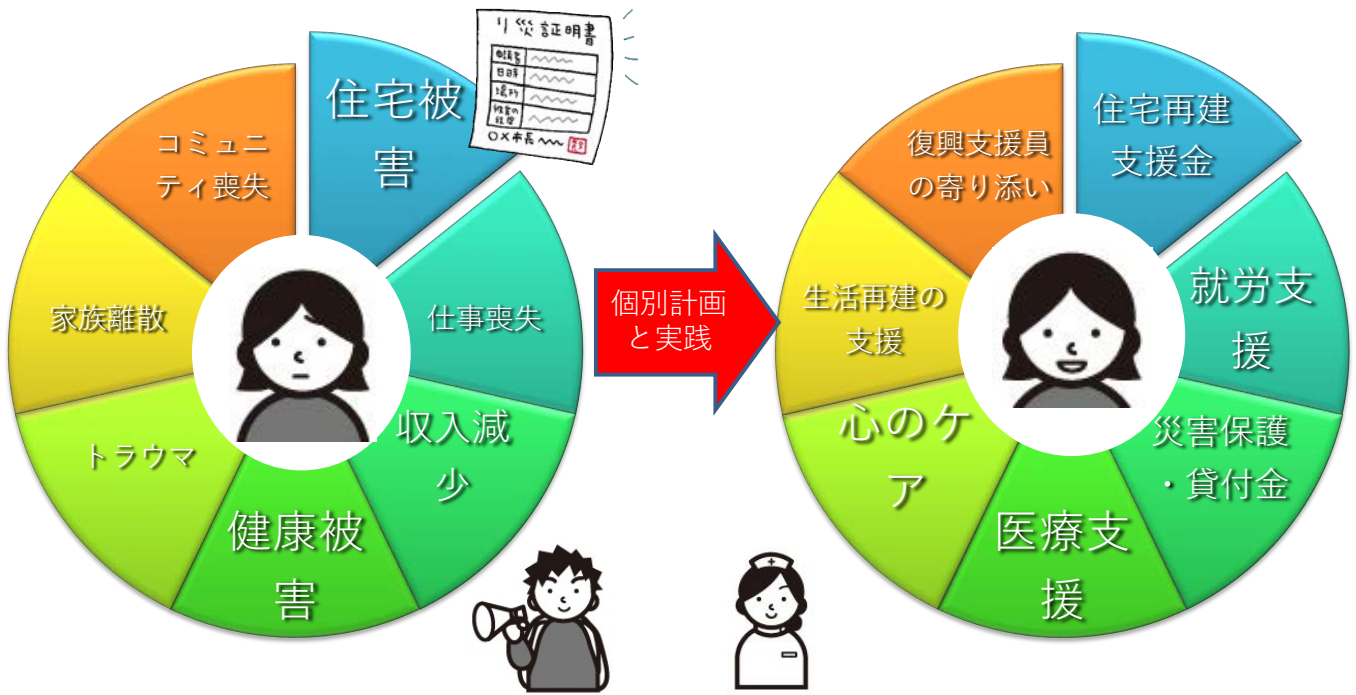
制度のスキマで救済されない被災者をなくす

災害制度の4つの弱点

- ① 制度がない
- ② 中身が悪い
- ③ 使い方が悪い
- ④ 無知



制度の限界を克服する



「り災証明一本主義」から「ありのままの被害」を注目へ

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

災害ケースマネジメント

■私の定義■

被災者一人ひとりに必要な支援を行うため、被災者に寄り添い、その個別の被災状況・生活状況などを把握し、それに合わせて様々な支援策を組み合わせた計画を立てて、連携して、生活再建を支援するしくみ



■内閣府定義■

被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の生活再建が進むようマネジメントする取組

災害ケースマネジメント実施の手引き

内閣府政策統括官（防災担当）付
参事官（避難生活担当）

令和5年3月 初版 発行

【災害ケースマネジメントの特徴】

◆アウトリーチによる被災者の発見、状況把握

災害ケースマネジメントは、被災者一人ひとりの自立生活再建のプロセスを支援するものである。被災者の中には、支援の窓口に出向くことが難しい者や本来支援が必要であるにもかかわらず声を上げられない者もいることから、訪問・見守り等のアウトリーチにより、積極的に支援が必要な被災者を発見し、被災者一人ひとりの抱える課題を把握する。

◆官民連携による被災者支援

被災者支援の実施主体は行政である一方で、被災者の抱える様々な課題に対応するための専門性が必要とされることなどから、行政単独での災害ケースマネジメントの実施は困難であり、民間の団体や機関と連携して取り組むことが重要である。官民がそれぞれの専門性、強みを活かして取り組むことで、効果的かつ効率的な被災者支援につながる。

◆被災者の個々の課題に応じた支援の検討・つなぎ

被災者の抱える課題は、同じ地域内でも世帯構成や住まい方によって異なるものであることから、一人ひとりの課題に応じた支援を実施することが必要である。このため、災害ケースマネジメントは、アウトリーチにより得られた被災者の状況を整理し、支援方針を検討（ケース会議）の上、それぞれの被災者に合わせ、多様な主体が様々な支援策を組み合わせる総合的な支援を実施する。

◆支援の継続的な実施

災害ケースマネジメントは、被災者の自立・生活再建のプロセスを支援するものであり、アウトリーチによる課題の把握→ケース会議による支援方針の決定→支援の実施、を継続的に繰り返し行い、都度、再建に向けた進捗の確認や支援方針の修正等を行うなど寄り添った支援を実施する。

災害ケースマネジメントの全体像



	平時	発災直後 ～避難所運営段階	避難所閉所検討 ～応急仮設住宅供与段階	応急仮設住宅 供与段階以降
被災者の生活		避難所		応急仮設住宅 災害公営住宅
支援体制等	実施体制の検討・構築（市町村内）	在宅避難		
	計画等への位置づけ	支援関係機関、NPO等との連携		
被災者支援		人材確保・育成、研修実施		
		災害ボランティアセンター設置・運営		
			被災者台帳作成・活用	
				支援拠点の設置・運営
アウトリーチ等		罹災証明書発行		
災害ケースマネジメント ケース会議				
支援へのつなぎ等				
災害ケースマネジメント 情報連携会議				

ポイント1

一人ひとり（≠被災世帯） のリアルを把握する

被災者生活再建支援法
や福祉は「世帯」単位



離婚した「世帯」への支援金は…？



子どもに
二次被害

個人情報保護法の目的の誤解

第1条 この法律は、デジタル社会の進展に伴い
個人情報の利用が著しく拡大していることに
鑑み、個人情報の適正な取扱いに関し、基本
理念及び政府による基本方針の作成その他の
個人情報の保護に関する施策の基本となる事
項を定め、国及び地方公共団体の責務等を明
らかにし、個人情報を取り扱う事業者及び行
政機関等についてこれらの特性に応じて遵守
すべき義務等を定めるとともに、個人情報保
護委員会を設置することにより、行政機関等
の事務及び事業の適正かつ円滑な運営を図り、
並びに個人情報の適正かつ効果的な活用が新
たな産業の創出並びに活力ある経済社会及び
豊かな国民生活の実現に資するものであるこ
とその他の個人情報の有用性に配慮しつつ、
個人の権利利益を保護することを目的とする。

情報を守るためではなく



人を守るためにある

災害時は「個人情報活用法」と呼ぶべきだ！

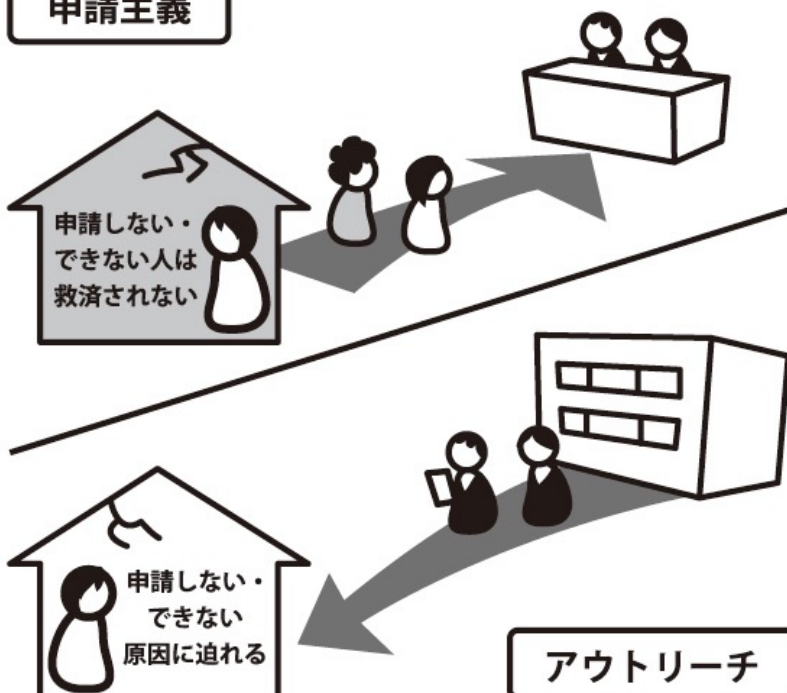


ポイント2

アウトリーチ (申請主義を克服)

申請主義

課題解決型
支援

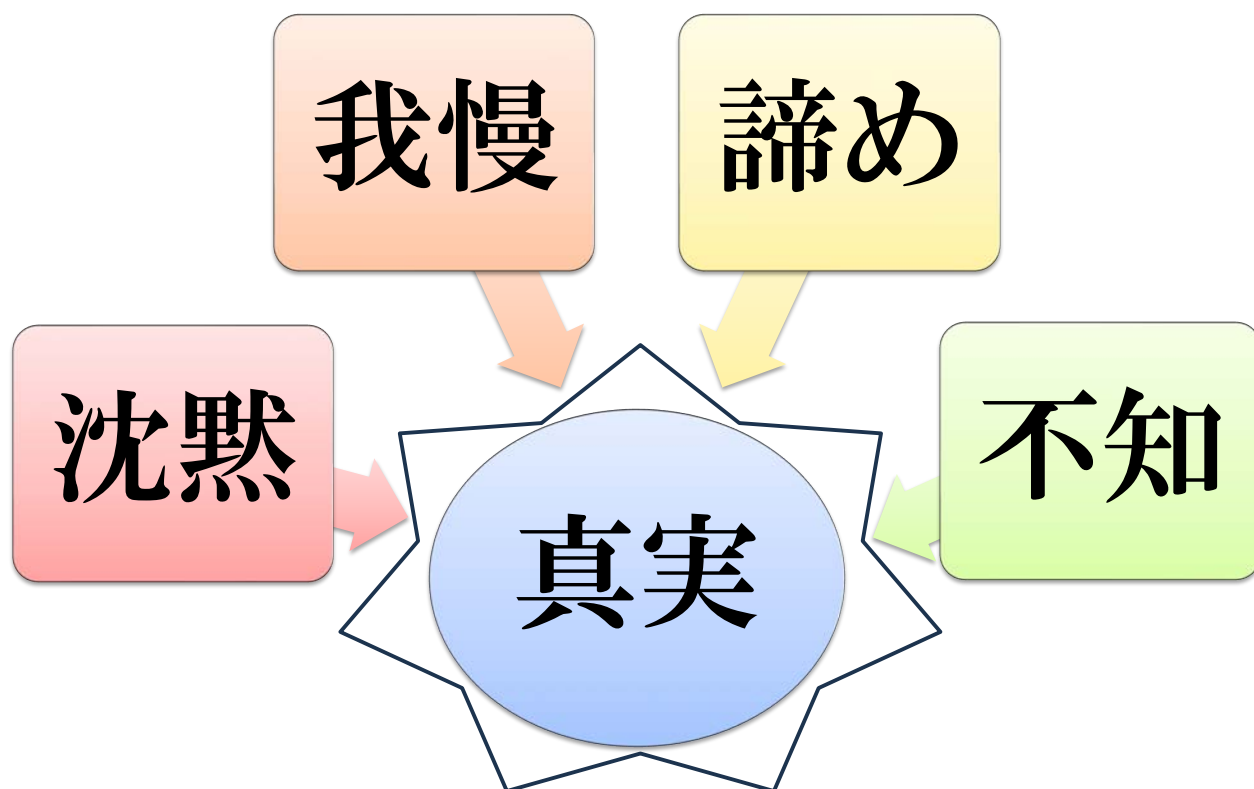


伴走型
支援

SOS を発せない人々



「声なき声を聴く！」



ポイント3

支援の総合化・計画化



一人ひとりの
検証

ケースマネジメントのフロー

① アセスメント

② プランニング

③ プランの実施

⑤ 再アセスメント

④ モニタリング

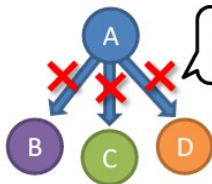
[参考] 支援会議 (重層的支援体制整備事業による)

- 重層的支援体制整備事業を実施する市町村は、支援機関等の関係者により構成される会議である「支援会議」を組織することができ、円滑な事業実施のための情報交換や、地域住民が日常生活や社会生活を営むための支援体制に関する検討を行う。

構成員のイメージ

行政機関(労働・住まい・保健医療・教育・農林水産等)、各分野の相談支援機関やコーディネーター、サービス提供者、医療機関、協同組合、学校、NPO、社会福祉法人、地縁組織、ボランティア等の活動団体、専門職団体、民間企業等

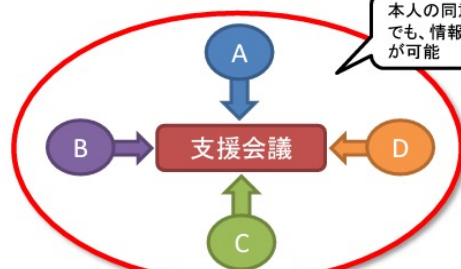
本人同意がない場合



本人の同意なしでは、情報共有ができない

- 守秘義務の規定が各法で定められているため、本人の同意がない場合には、他部局・機関との情報共有が困難
- 世帯内に分野横断的な複数の課題が存在する場合に、支援への支障が生じやすい

「支援会議」の実施により



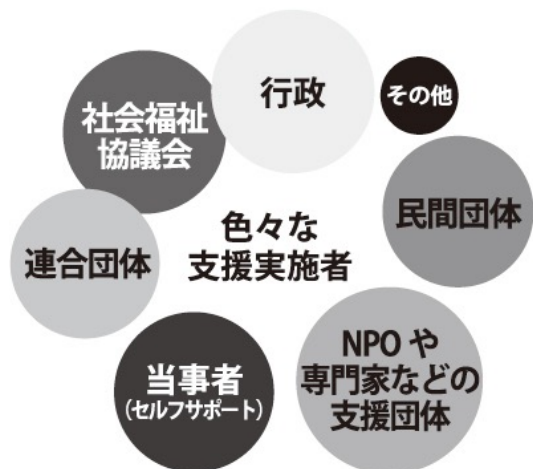
本人の同意なしでも、情報共有が可能

- 守秘義務の規定により、本人の同意がない場合にも、他部局・機関との情報共有が可能
- 運営方法については、今後手引きを作成

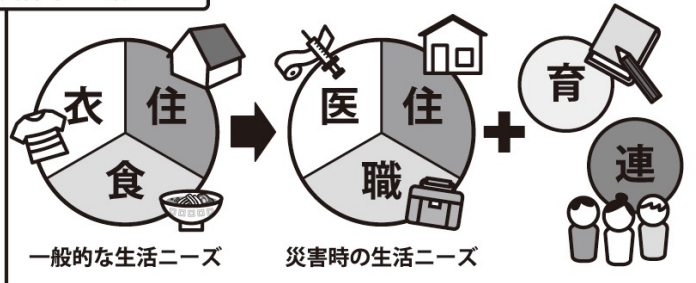
ポイント4

連携

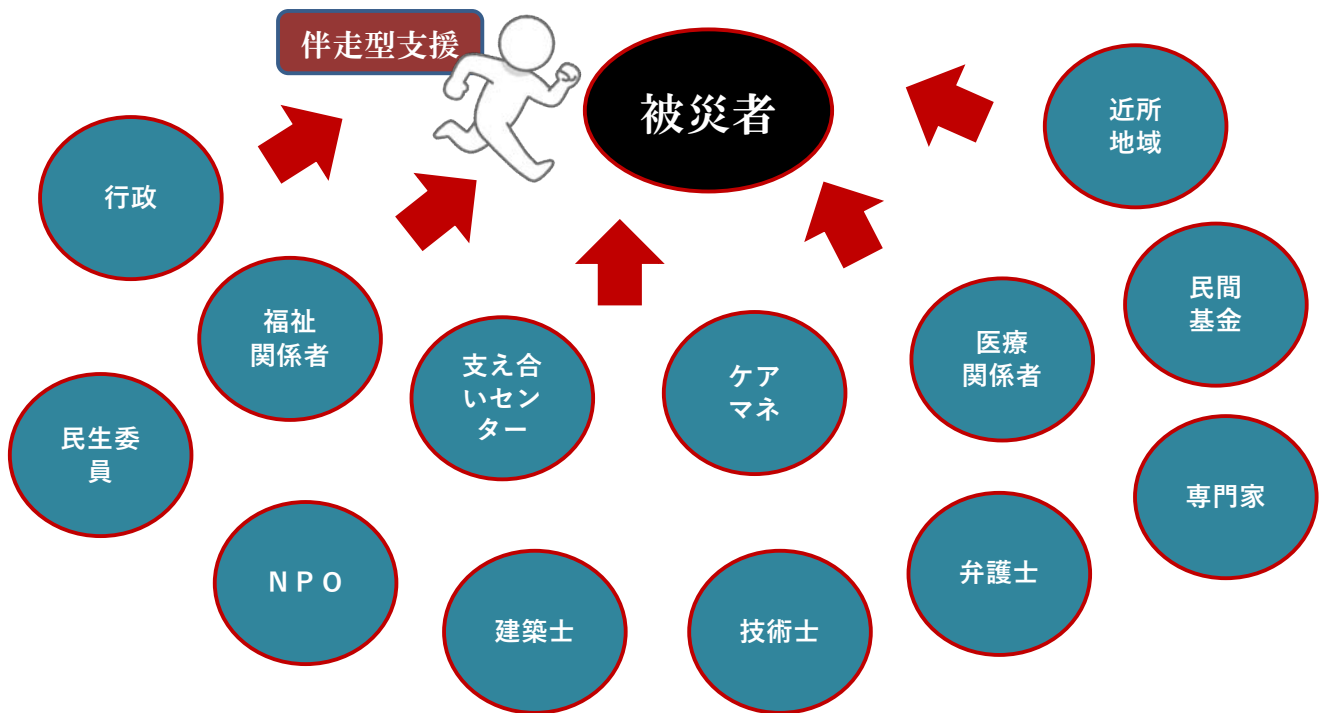
(よってたかって／餅は餅屋)



災害時の生活ニーズ

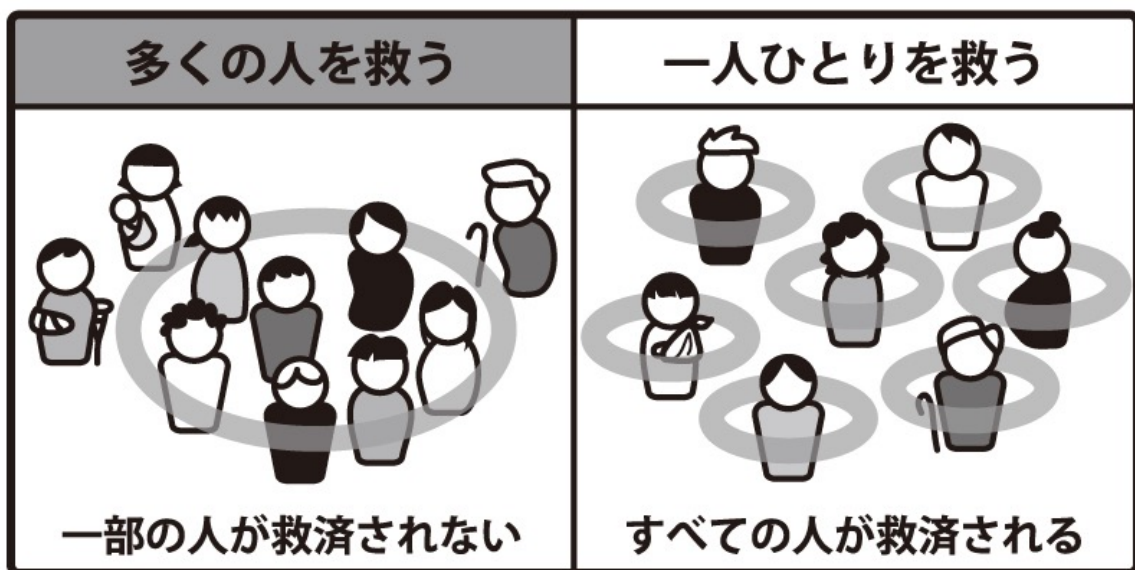


多くの社会資源で重層的に支援する



餅は餅屋で、よってたかって連携し、一人ひとりを支える

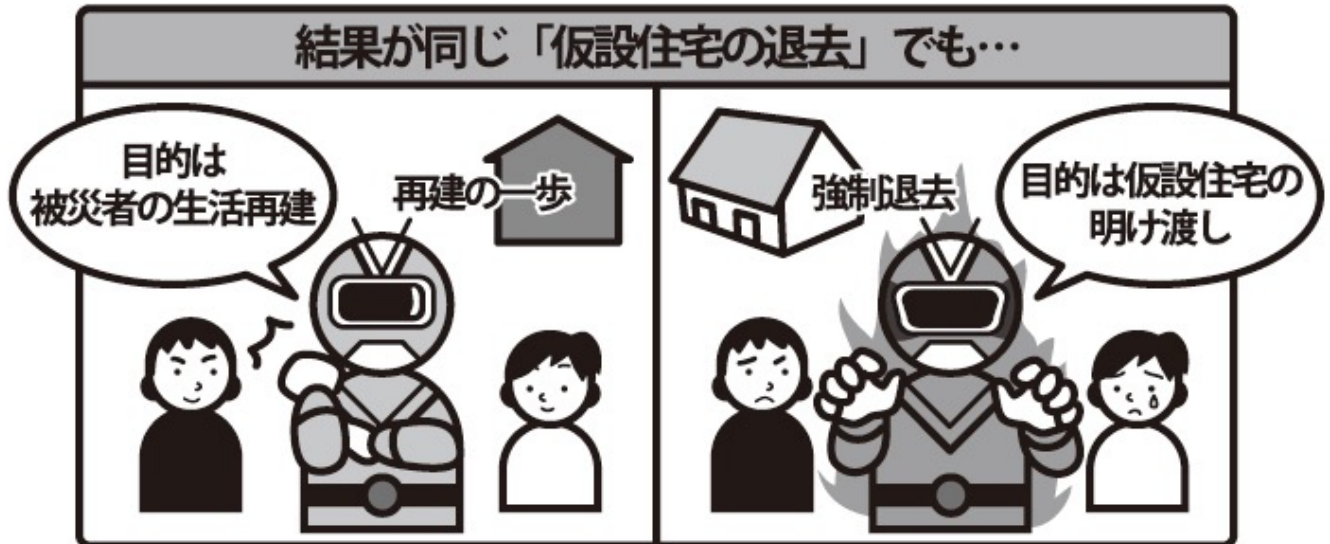
誰一人取り残さないために



「官」（国・都道府県・市町村、各部署、各機関）と
 「民」（市民、サードセクター、企業、専門家）が、
 共に信頼し、共に役割を果たし、共に連携する

ポイント5

目的を見誤らない (生活再建を因るため)



神戸市：仮設住宅解消プロジェクト

- 仮設住宅31,000世帯
→4年半で543世帯
うち困難93世帯
→20例でケース対応



●ベットの飼育などで公営住宅への入居が難しい世帯に、自立支援金（被災者生活再建支援金の代替的給付）等の支援策を提供して自宅再建のめどを立てたケース。

●母子家庭で母が収監中で子どもだけが仮設住宅に居住している世帯について、収容施設での面会を重ね、出所後の住まいのめどを立てて、子どもを施設で保護したケース。

●被害妄想や自殺願望があって、転居先の鍵の受領を拒否している被災者に、精神保健福祉相談員や保健師が生活相談を繰り返し、信頼関係を得て、入居に漕ぎつけたケース。

神戸市自立支援委員会 委員(役職は1999年当時)

品田充儀	大学助教授
中嶋 徹	弁護士
船阪和彦	精神科医
梶 明	自治会長
堀内正美	がんばろう!!神戸
黒田裕子	阪神高齢者・障害者支援ネットワーク
室井恭子	須磨区福祉部長
柏木 貴	兵庫県
金芳外城雄	神戸市生活再建本部長(座長)

災害ケースマネジメントを 広げるための今後の3つの課題

「学び、広げる」
経験値の共有と
垣根のない受援力



人の確保
(研修と
連携)

お金を集める知恵
お金を使う工夫
お金の支配されない姿勢



法は人を救う
ためにある



制度の改
善 (法の
使い方)

金の確保
(官・民の
財源)