

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...



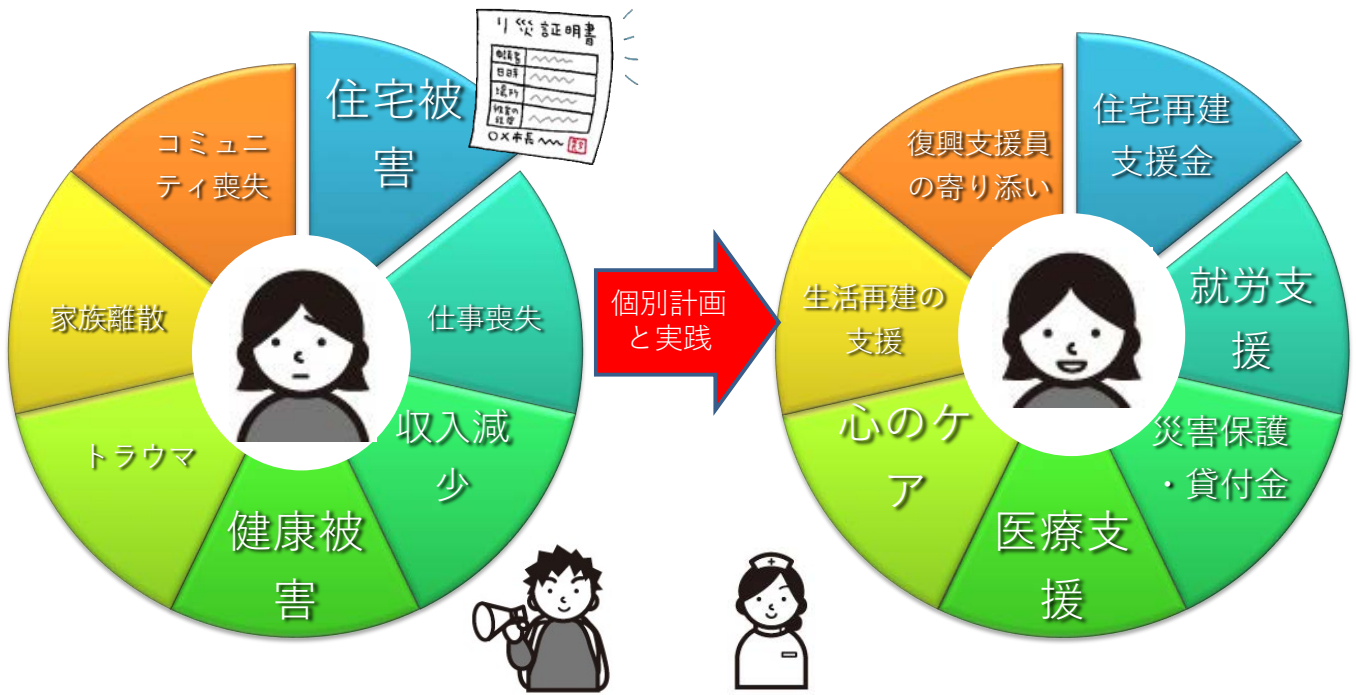
制度のスキマで救済されない被災者をなくす

### 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		
		被害ボランティアセンター設置・運営		
			支援拠点の設置・運営	
			被災証明発行	被災者台帳作成・活用
アウトリーチ等		<ul style="list-style-type: none"> <li>○主な目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・応急的な対応が必要な被災者の発見及び状況の把握</li> <li>・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）</li> </ul> </li> <li>○対象                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・避難所避難者、在宅避難者</li> </ul> </li> </ul> →応急的な対応が必要な被災者については、医療や福祉、福祉につなぎ、災害関連死を防止	<ul style="list-style-type: none"> <li>○主な目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・住みの再建、日常生活の自立にあたっての支援が必要な被災者の発見及び課題の把握</li> </ul> </li> <li>○対象                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・当該災害の被災者（全数調査が望ましい）</li> </ul> </li> </ul> →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、支援が必要となる課題を特定	<ul style="list-style-type: none"> <li>○主な目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・継続的支援が必要な被災者に対する見守り・相談支援</li> </ul> </li> <li>○対象                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・仮設住宅入居者、在宅被災者等</li> </ul> </li> </ul> →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	<ul style="list-style-type: none"> <li>※必要に応じて開催</li> <li>※応急的な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</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・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針を検討</li> </ul> </li> <li>○参加者                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政内関連部署、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・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針を検討</li> </ul> </li> <li>○参加者                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政内関連部署、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等</li> </ul> </li> </ul>	
支援へのつなぎ等	必要に応じて、適切な支援先へのつなぎ等支援を実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適切な支援先へのつなぎ等支援を実施</li> <li>・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</li> </ul>	適切な支援先へのつなぎ等支援を実施 →行政内関連部署、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"> <li>○目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul> </li> <li>○参加者                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政内関連部署、被災ボランティアセンター、支援関係機関、NPO等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul> </li> <li>○参加者                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政内関連部署、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○目的                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・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</li> </ul> </li> <li>○参加者                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・行政内関連部署、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等</li> </ul> </li> </ul>	

## 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！

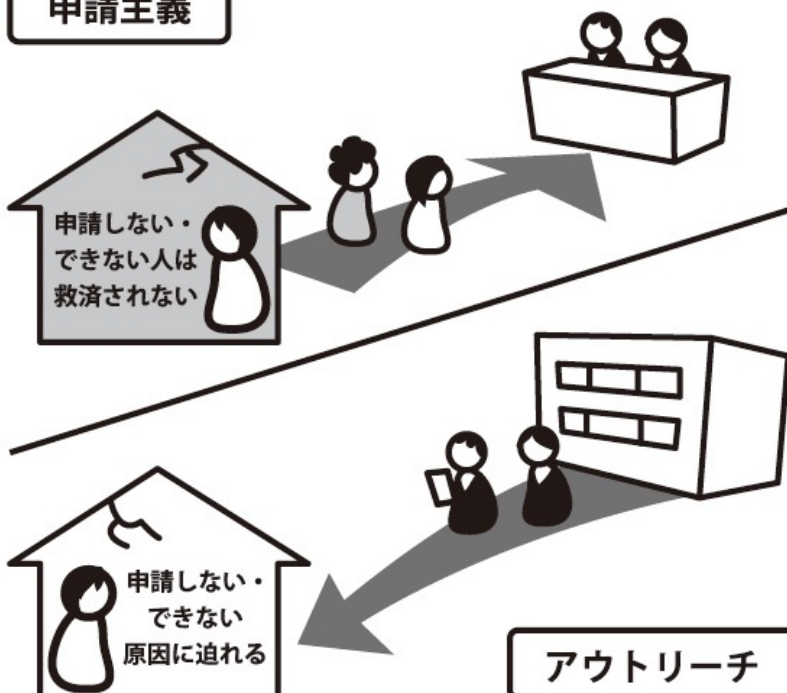


## ポイント2

## アウトリーチ (申請主義を克服)

申請主義

課題解決型  
支援

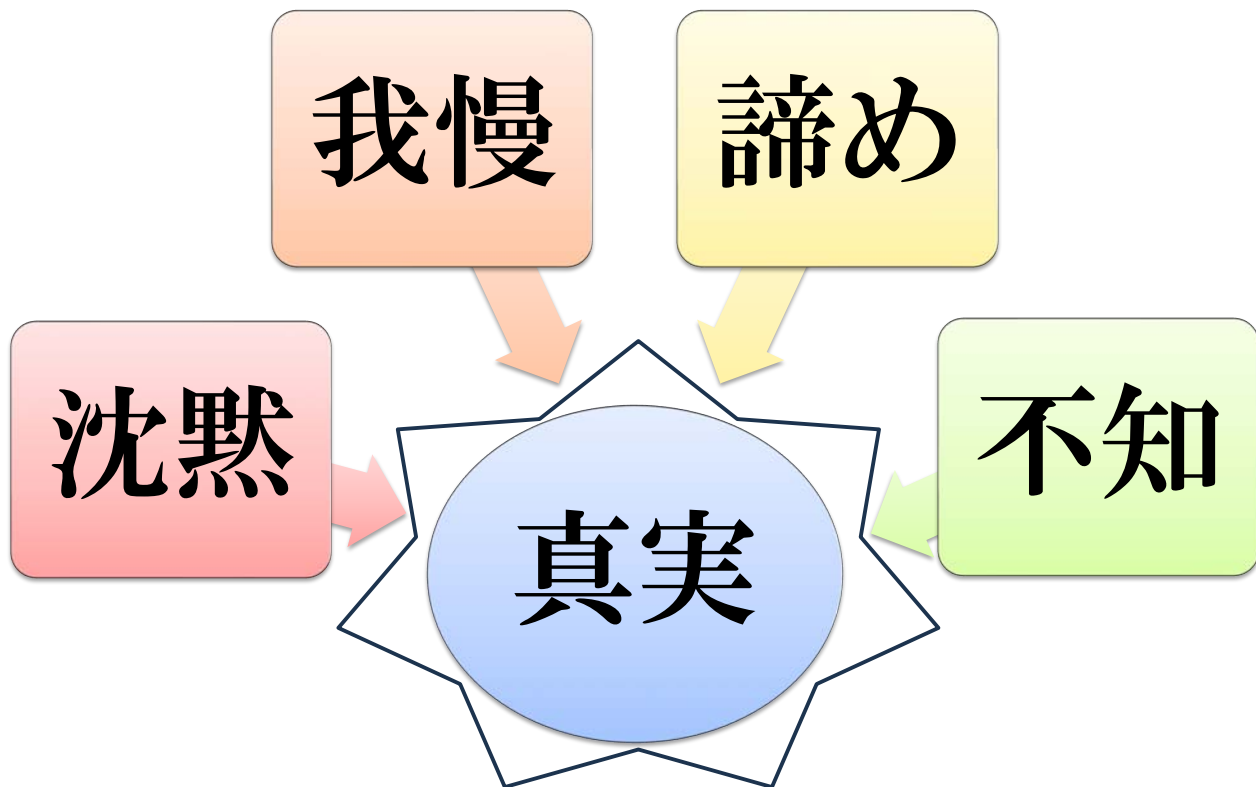


伴走型  
支援

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

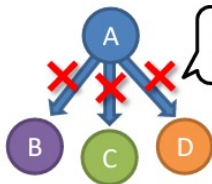
# [参考] 支援会議 (重層的支援体制整備事業による)

- 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、サービス提供事業者、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

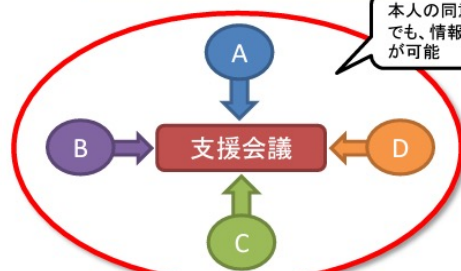
### 本人同意がない場合



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



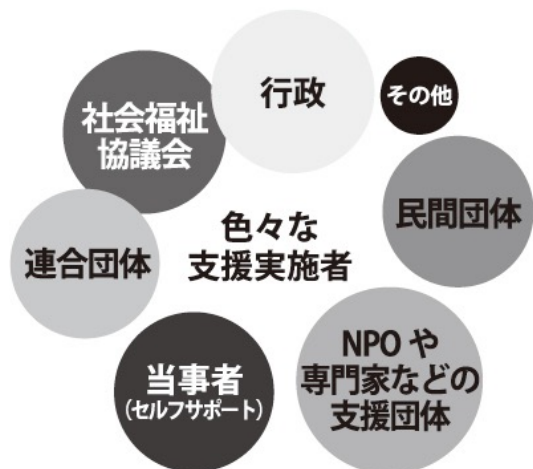
本人の同意なしでも、情報共有が可能

- 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

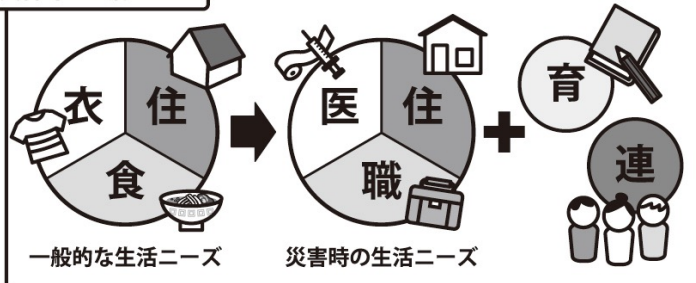
## ポイント4

## 連携

(よってたかって／餅は餅屋)

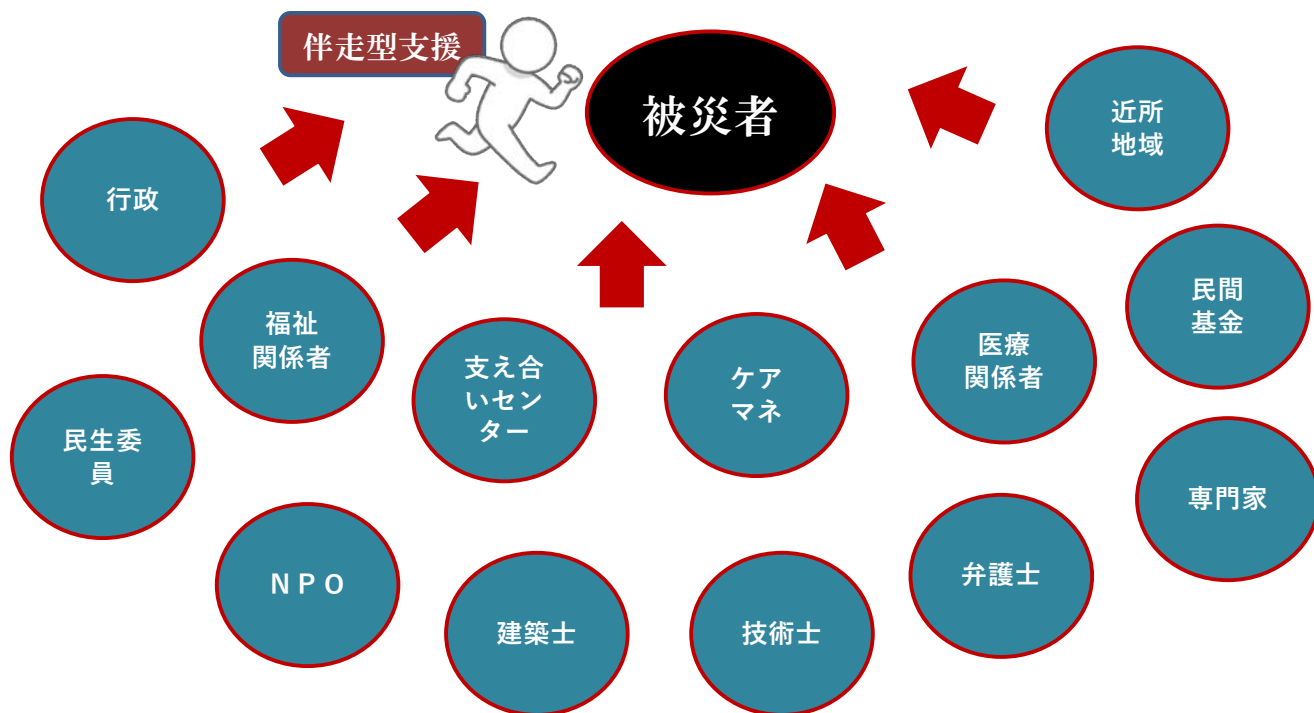


### 災害時の生活ニーズ



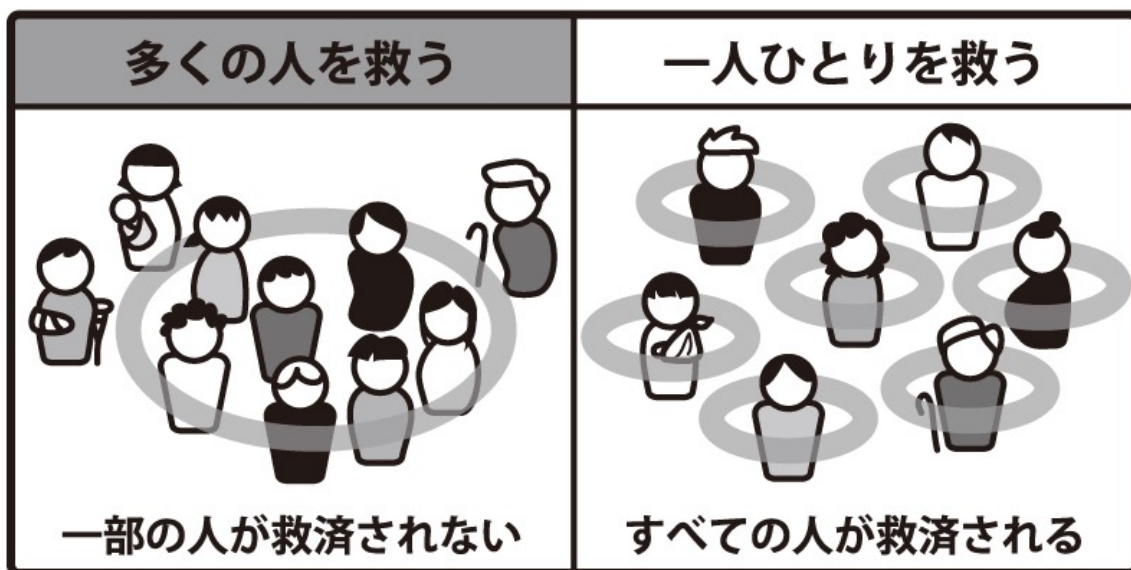


# 多くの社会資源で重層的に支援する



餅は餅屋で、よってたかって連携し、一人ひとりを支える

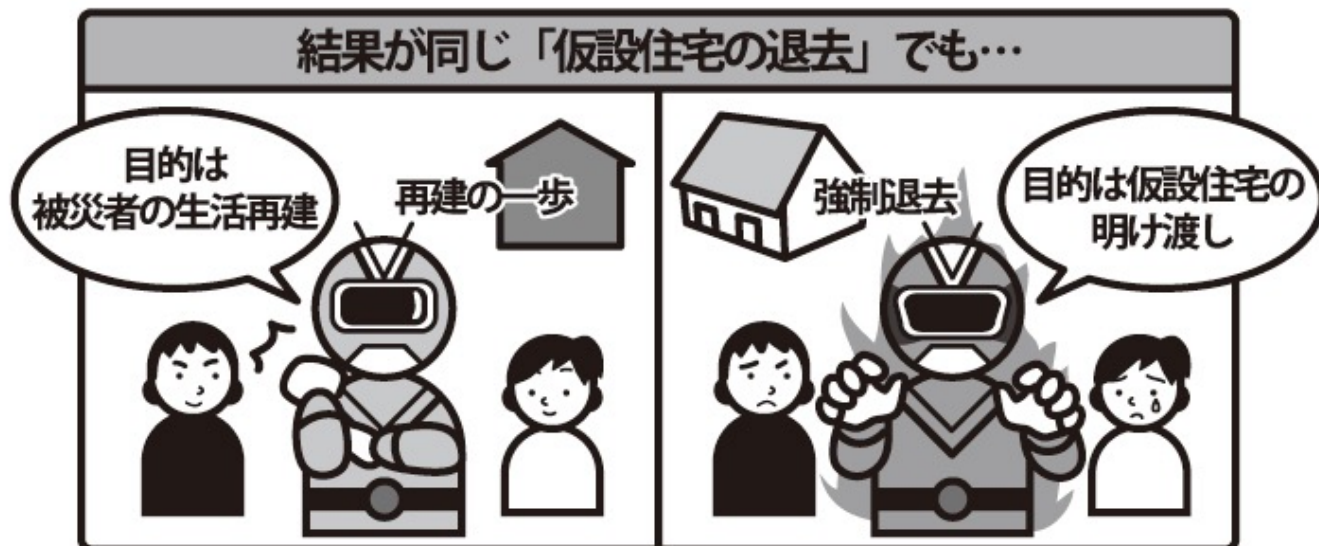
## 誰一人取り残さないために



「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)