

混乱し続ける被災者支援 —能登半島地震での展開と課題—

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10月4日

消防防災科学センター「第3回オンライン版市町村職員防災連続講座」

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？
少し遠い先(数年後)を見据えて我々はどうすべき？



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—被災者支援の混乱をとめる—』（ナカニシヤ出版）をご笑覧ください。

0. はじめに

そもそも.....

「災害」ってなんだ？

2

0. はじめに

「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)

3

0. はじめに

災害は被災者一人ひとりの被災ダメージを規定する要因が重層的で多様。しかも、もともとの脆弱性が強く影響

- 津波・地震・原発(被災ダメージの原因の差)
- 自治体の財政規模や能力・人口流出と流入(自治体間の差)
- 仕事・雇用の喪失と貧困(生計手段へのダメージの差)
- 持家・借家(住宅資産の差)
- 全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊(制度支援の水準の差)
- プレハブ仮設・みなし仮設・在宅(制度支援の実行手段の差)
- 現地再建・集団移転・立退き(行政計画の差)
- 高齢、障害、生活困窮などのもともとの社会的脆弱性(ダメージの受けやすさの差、地域の社会資源や支援体制の差)

4

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. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ
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・個別避難計画
5. 能登半島地震での展開と課題
6. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

5

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. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

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・個別避難計画

5. 能登半島地震での展開と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

6

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

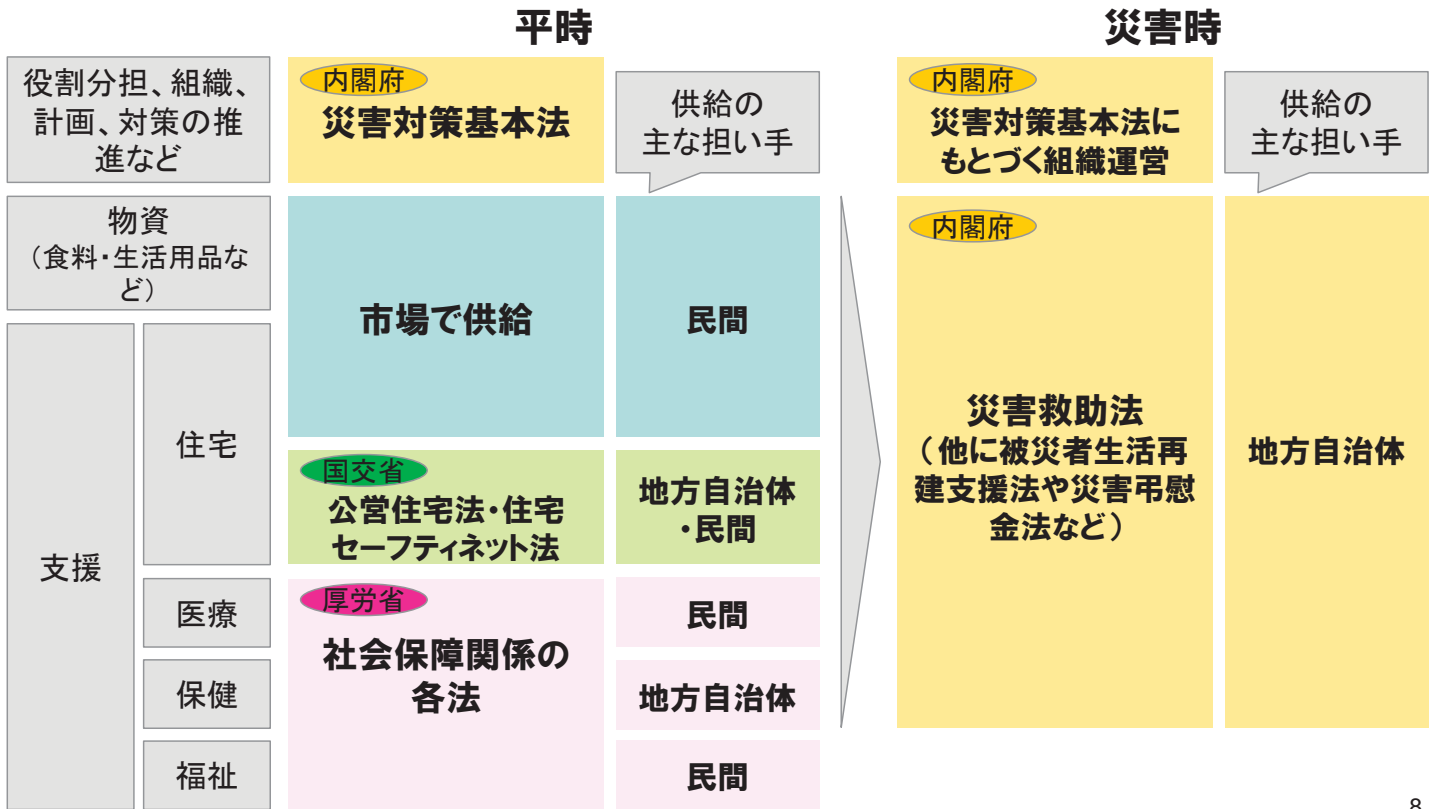
災害大国日本、「ハード」は得意で「ソフト」は苦手



7

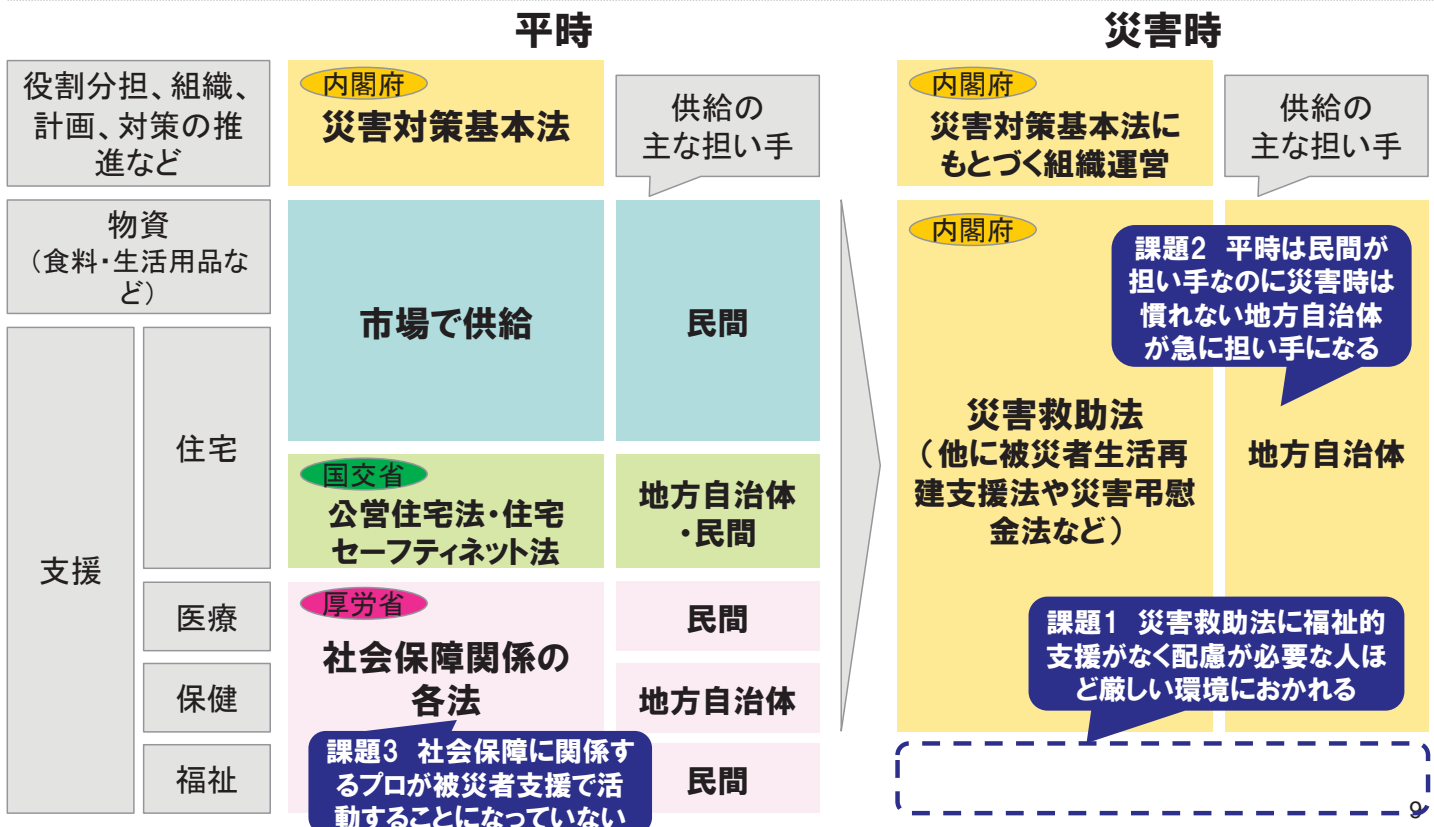
1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

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



1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

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



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. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

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—

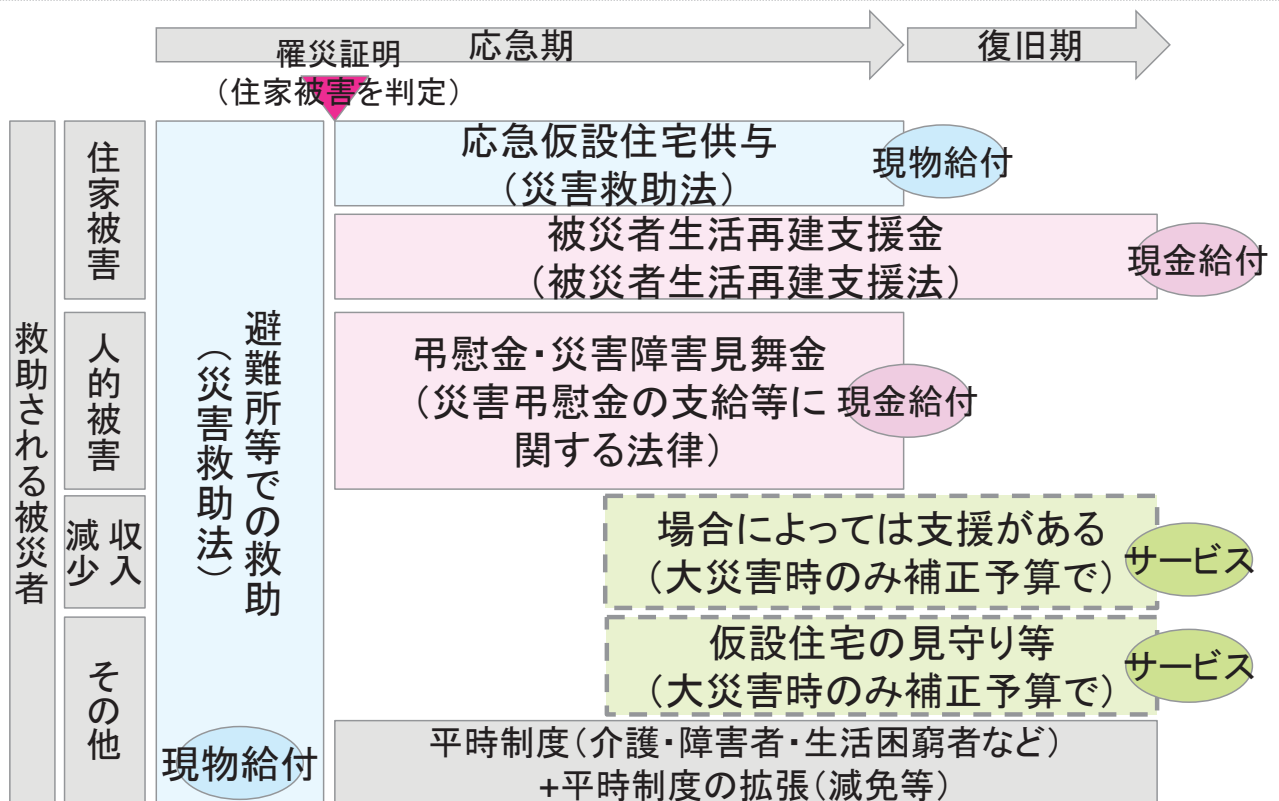
4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

5. 能登半島地震での展開と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

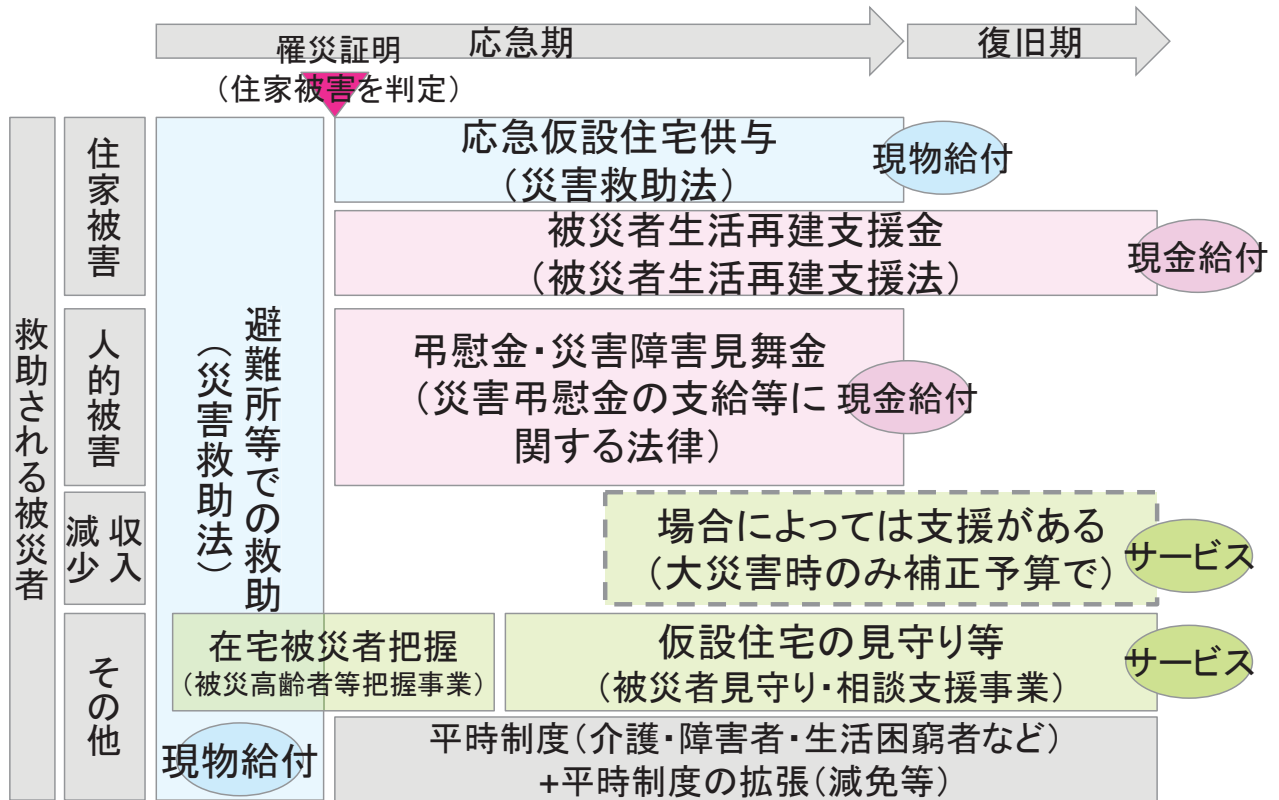
2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

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. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

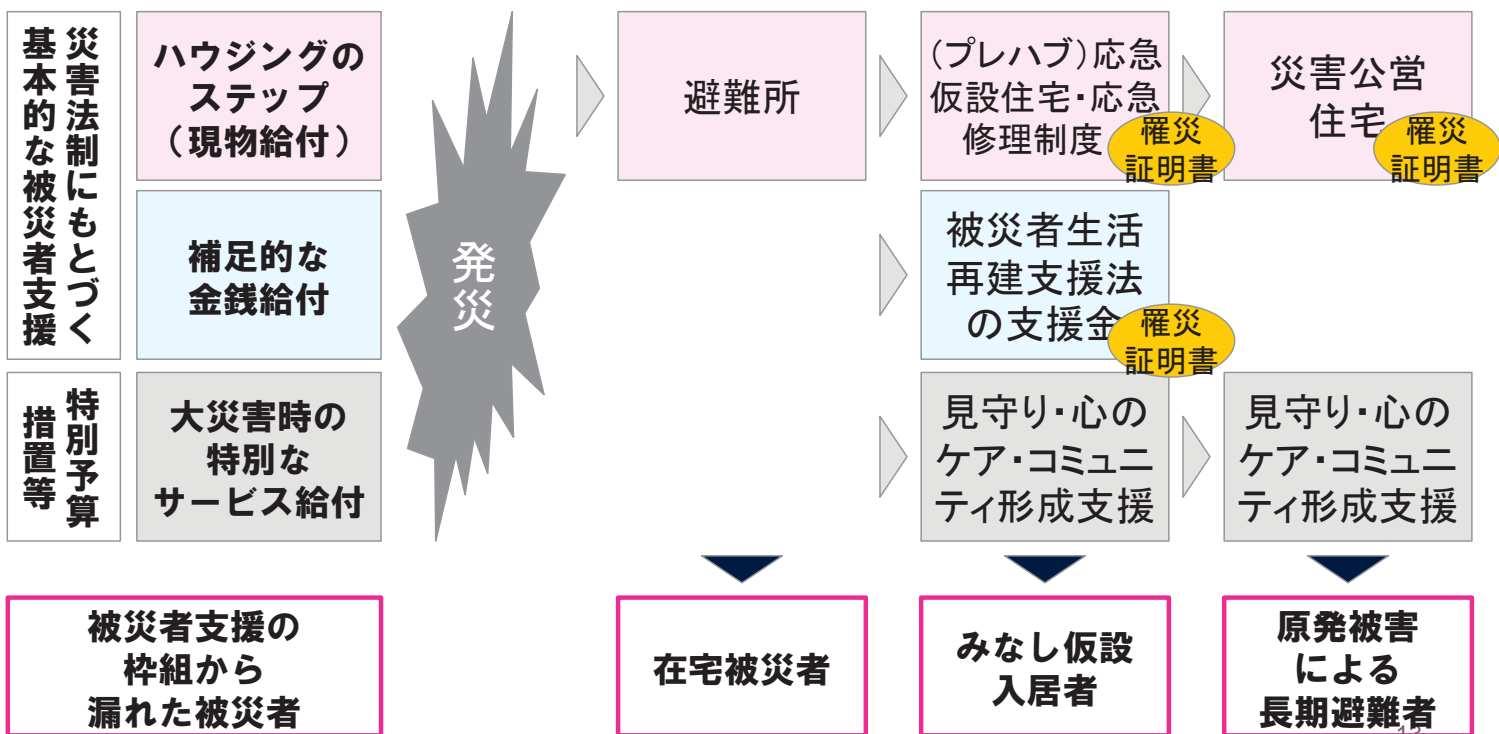
現行法制下の被災者生活再建支援の基本的な制度枠組み
: 複雑怪奇・部門跨ぎ・平時と異なる基準(現在)



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

東日本大震災では「在宅被災者」、「みなし仮設入居者」、「原発被害による長期避難者」が被災者支援の枠組から漏れた

東日本大震災で被災者支援の枠組から漏れた被災者



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ：石巻市の在宅被災者の状況

避難所の環境悪化、仮設住宅建設の遅さに加え、被災者支援制度の結果を原因として「在宅被災者」が生まれてしまった

- 宮城県石巻市などでは、発災から4年以上が経過した現在においても、まともに居住性能が戻らない家に住み続ける「在宅被災者」が多数生み出された。
- 避難所の環境悪化・応急仮設住宅建設の遅さ等を原因として多くの被災者が被害甚大な自宅へ戻った。
- 支援情報の格差が生じ、被災した自宅に一時的にでも住まうため「住宅の応急修理制度」を利用した世帯は応急仮設住宅に入居できなかったようである。



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ：仙台市のみなし仮設入居者の状況

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%	

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ: 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

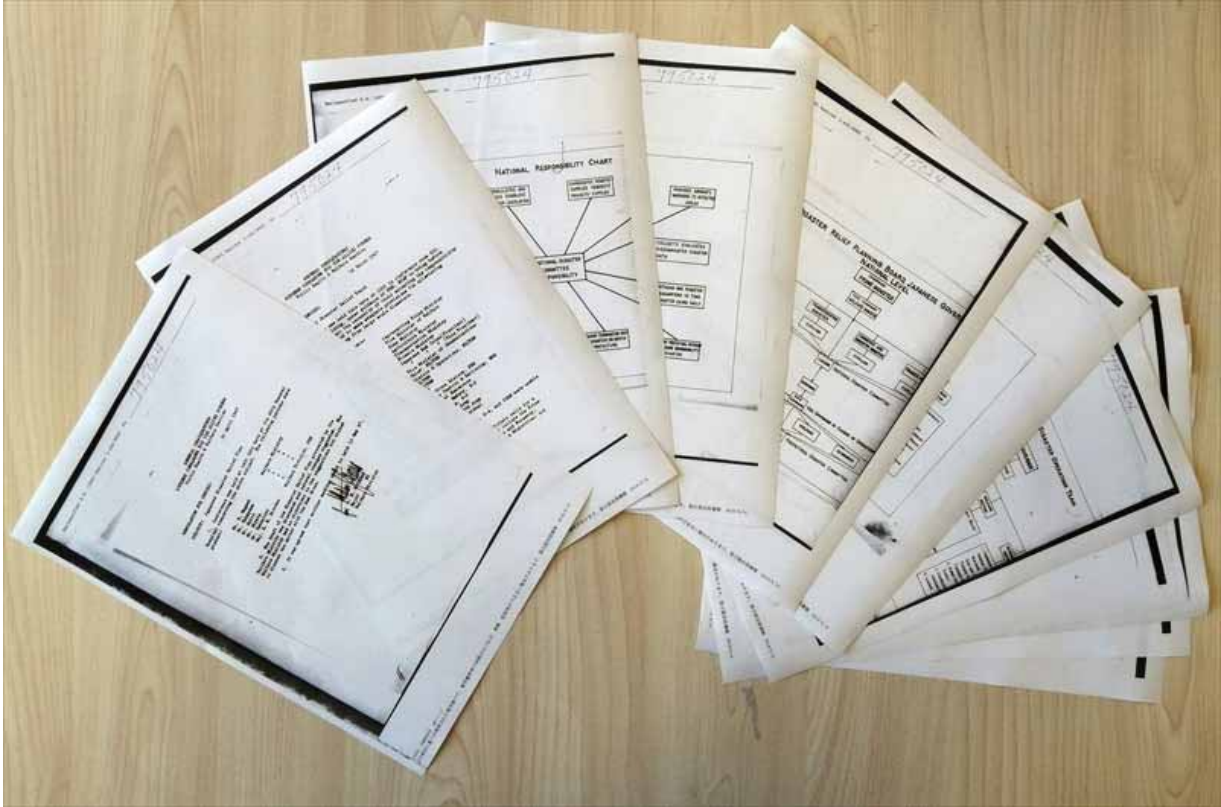
菅野拓(2015)「東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討—被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から—」地域安全学会論文集, 27号, pp.47-64

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. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ
- 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・個別避難計画
5. 能登半島地震での展開と課題
6. 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)、1947年に成立



18

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—

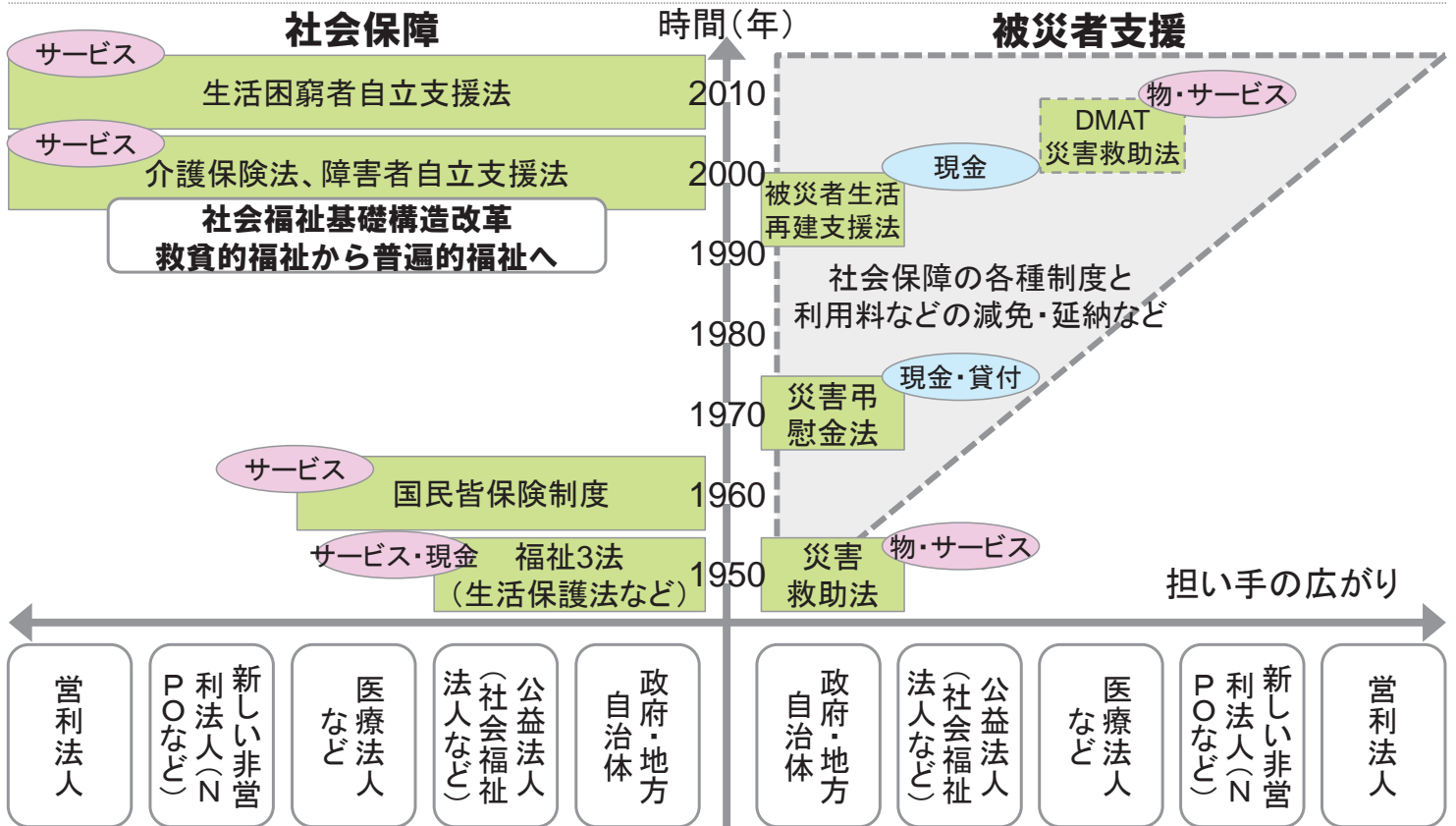
災害対応・復旧において、ハード面は平時の法制を活用可能だが、介護保険法以降の社会保障との連動は少ない

- 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

19

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

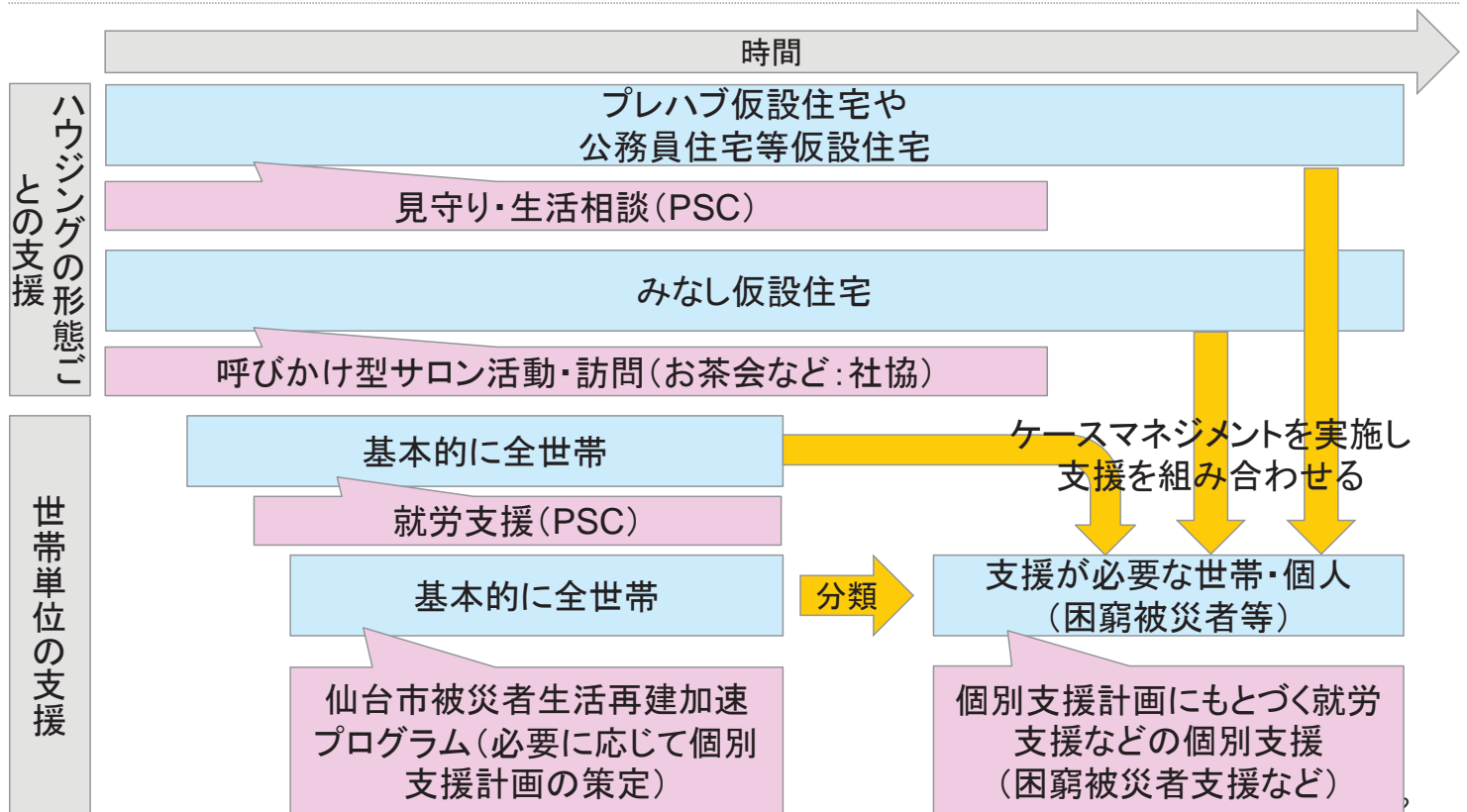


本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱
2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ
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・個別避難計画
5. 能登半島地震での展開と課題
6. 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・個別避難計画

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・個別避難計画

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）

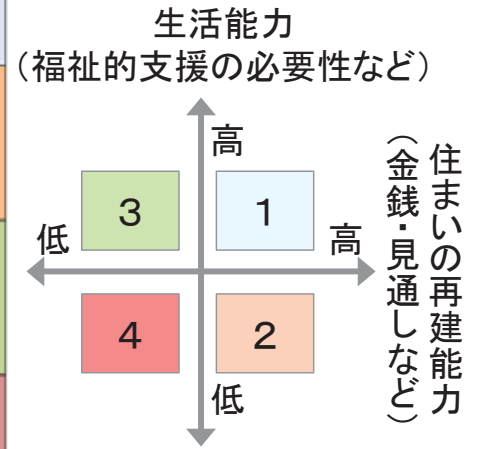
類型	内容	世帯数	割合
生活再建可能世帯	住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題はなく日常生活を送っている世帯	5,686	66.0%
日常生活支援世帯	住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯	540	6.3%
住まいの再建支援世帯	住まいの再建または再建時期が未定である世帯や資金面、就労、家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯	2,133	24.8%
日常生活・住まいの再建支援世帯	住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	251	2.9%
合計		8,610	100.0%

4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

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)

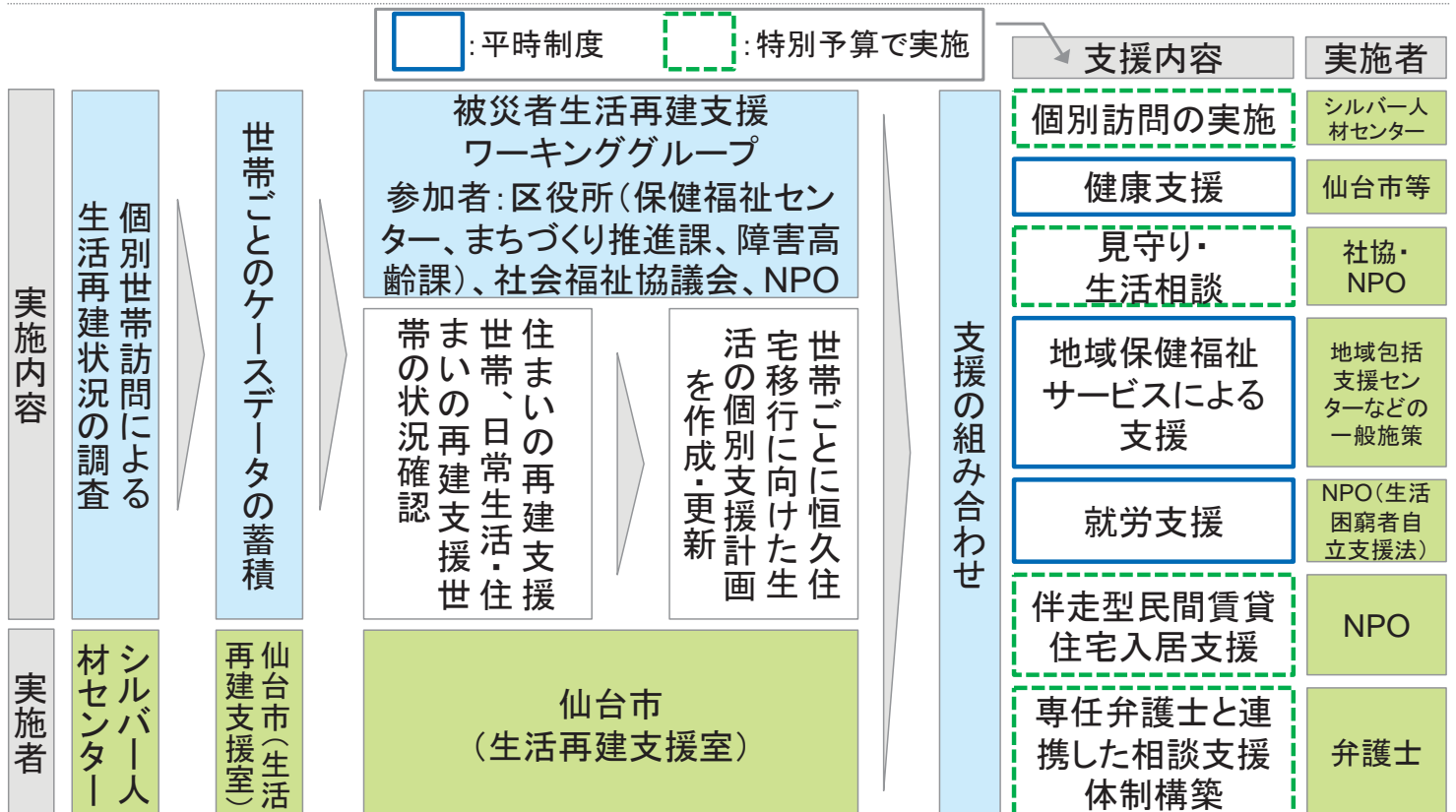
仙台市被災者生活再建加速プログラム

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	●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・個別避難計画

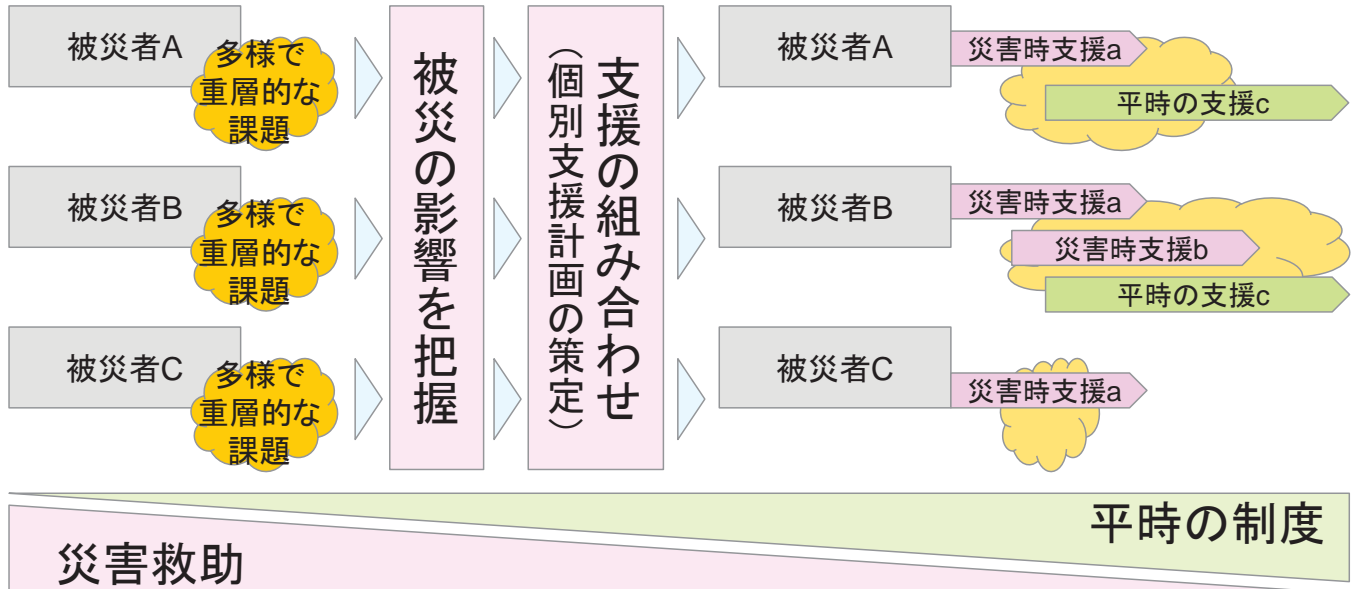
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

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

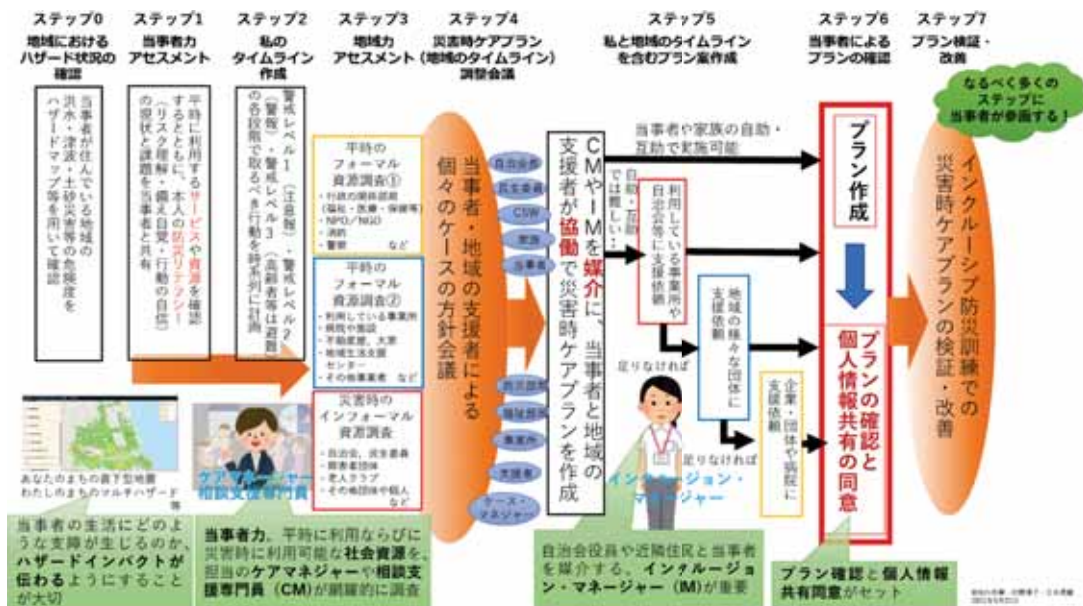


菅野拓(2017)「借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点—東日本大震災の研究
成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に—」地域安全学会論文集, 31号, pp.177-186 26

4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

個別避難計画(「災害時ケアプラン」と呼ばれていた)

■ 災害時に影響を受けやすい障害者などの要配慮者向けに平時から個別の支援計画を策定する取り組み。

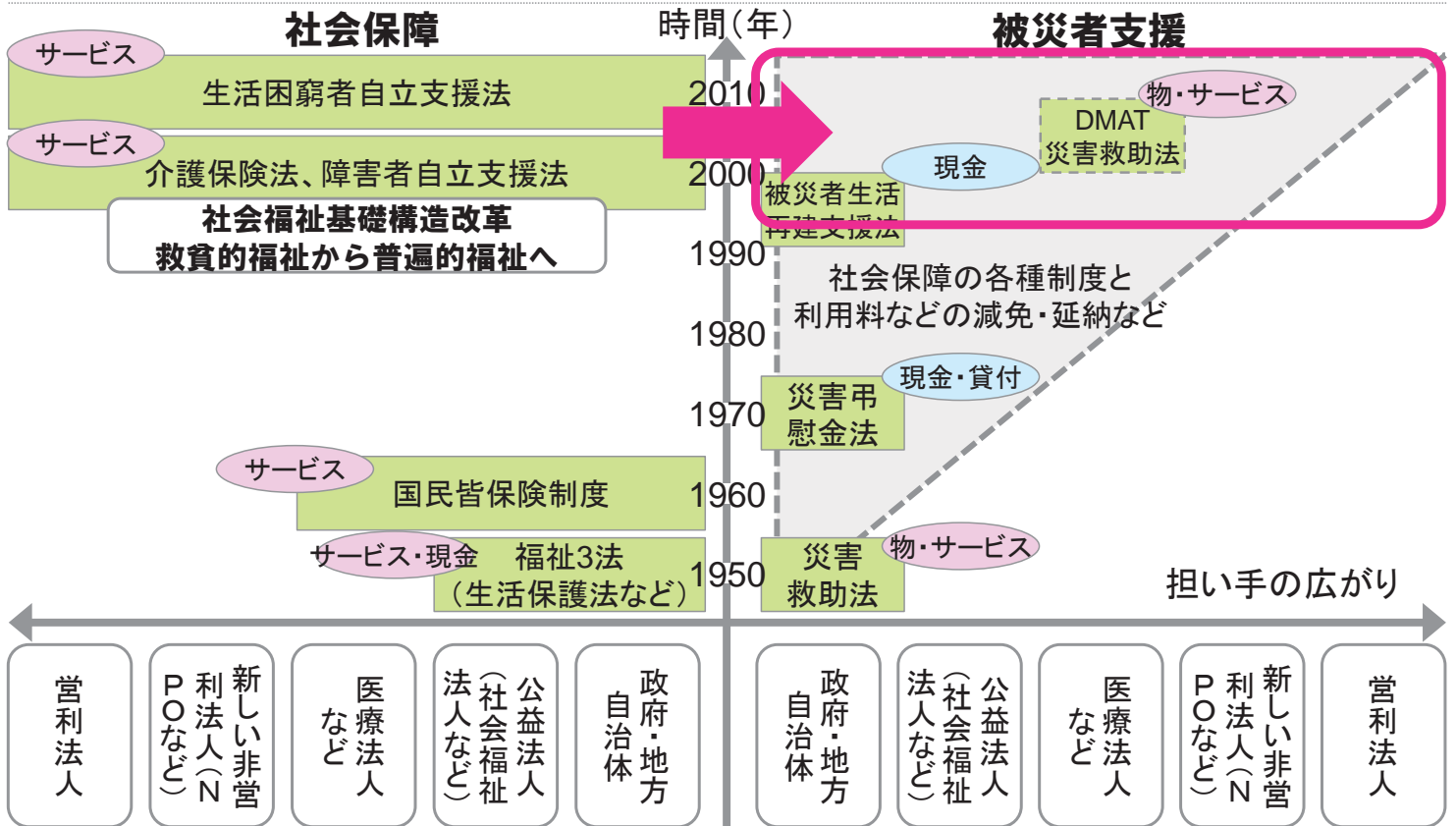


出所 http://www.bousai.go.jp/kohou/kouhoubousai/r03/101/news_02.html

図は松川杏寧・立木茂雄・村野淳子作成

4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

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・個別避難計画

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)

4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

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																																	
<p>○ 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。</p> <p>○ 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。</p>																																	
取組事例集の目次	紹介事例の概要																																
<p>1. はじめに</p> <p>2. 災害ケースマネジメントの取組状況</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>3. 災害ケースマネジメントに関する取組事例</p> <ul style="list-style-type: none"> 総論 <ul style="list-style-type: none"> 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たい反省点・改善点 今後の展望 各論 <ul style="list-style-type: none"> 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 <p>4. おわりに</p> <ul style="list-style-type: none"> 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 	<p>※原則、発災後に掲載</p> <table border="1"> <tr> <th>仙台市 (宮城県)</th> <th>東日本大震災 (2011年3月11日)</th> </tr> <tr> <td>東日本大震災での被害を踏まえ、市が「被災者生活再建支援プログラム」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。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>鎌倉市 (岩手県)</th> <th>東日本大震災 (2011年3月11日)</th> </tr> <tr> <td>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。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>岩泉町 (岩手県)</th> <th>平成28年台風第10号 (2016年8月30日)</th> </tr> <tr> <td>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。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>鳥取県</th> <th>平成28年鳥取県中部地震 (2016年10月21日)</th> </tr> <tr> <td>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。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>倉敷市真備地区 (岡山県)</th> <th>平成30年7月豪雨 (2018年7月7日)</th> </tr> <tr> <td>「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。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>大洲市 (愛媛県)</th> <th>平成30年7月豪雨 (2018年7月7日)</th> </tr> <tr> <td>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じて情報共有や連携が図られた事例。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>厚真町 (北海道)</th> <th>平成30年北海道胆振東部地震 (2018年9月6日)</th> </tr> <tr> <td>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。</td> <td></td> </tr> <tr> <th>大町市 (佐賀県)</th> <th>令和3年8月の大雨 (2021年8月14日)</th> </tr> <tr> <td>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。</td> <td></td> </tr> </table>	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「被災者生活再建支援プログラム」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。		鎌倉市 (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じ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。		大町市 (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。	
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「被災者生活再建支援プログラム」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。																																	
鎌倉市 (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じ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。																																	
大町市 (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。																																	

4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

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	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	在宅避難	災害公営住宅
支援体制等	実施体制の検討・構築(市町村内)	支援関係機関、NPO等との連携		
	計画等への位置づけ	人材確保・育成、研修実施		
		被災者ボランティアセンター設置・運営		
		被災者台帳作成・活用		
被災者支援		被災者台帳発行		
		個別訪問実施		
アウトリーチ等		○主な目的 ・ 応急的に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認知(被災証明書の発行等) ○対象 ・ 避難所避難者、在宅避難者 → 応急的に対応が必要な被災者については、検査や検査、保健等につなぐ、要介護認定の防止	○主な目的 ・ 住まいの再建、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 ○対象 ・ 当該世帯の被災者(全世帯調査が望ましい) → アウトリーチで被災者の状況を把握し、得られた情報を共有・アセスメントを実施、支援が必要な者の課題を特定	○主な目的 ・ 継続的に対応が必要な被災者に対する支援や、相談支援 ○対象 ・ 仮設住宅入居者、在宅被災者等
災害ケースマネジメントケース会議	必要に応じて開催 ※ 応急的に対応が必要な被災者を必要に応じて支援につなぐことが重要	○目的 ・ アウトリーチ、アセスメントの結果を踏まえ適切な支援につなぐ支援方法を検討 ○参加者 ・ 行政内関係部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等	○目的 ・ アウトリーチ、アセスメントの結果を踏まえ適切な支援につなぐ支援方法を検討 ○参加者 ・ 行政内関係部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等	○目的 ・ アウトリーチ結果等を踏まえ適切な支援につなぐ支援方法を検討 ○参加者 ・ 行政内関係部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等
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			
災害ケースマネジメント情報連携会議	○目的 ・ 被災者支援の全体状況の共有、若者層の支援や要配慮者への対応状況、全体的な方針等の共有 ○参加者 ・ 行政内関係部局、福祉関係者、NPO等、支援関係機関、NPO等	○目的 ・ 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 ・ 行政内関係部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等	○目的 ・ 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 ・ 行政内関係部局、地域支え合いセンター、民間関係機関、NPO等	○目的 ・ 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 ・ 行政内関係部局、地域支え合いセンター、民間関係機関、NPO等

【災害ケースマネジメントの実施の流れ】



5. 能登半島地震での展開と課題

2024年1月1日の能登半島地震の被害様相

熊本地震をはるかに超える規模、困難な支援オペレーション

■ 半島部ゆへの移動ルートの寸断と上下水道の壊滅的被害

- 物資輸送の困難と多数の孤立集落
- 支援者の拠点確保の困難

■ 厳寒期の避難生活

- 災害関連死増大の懸念
- 見通しが立たない中での避難生活

■ 長期化し把握が困難になる広域避難

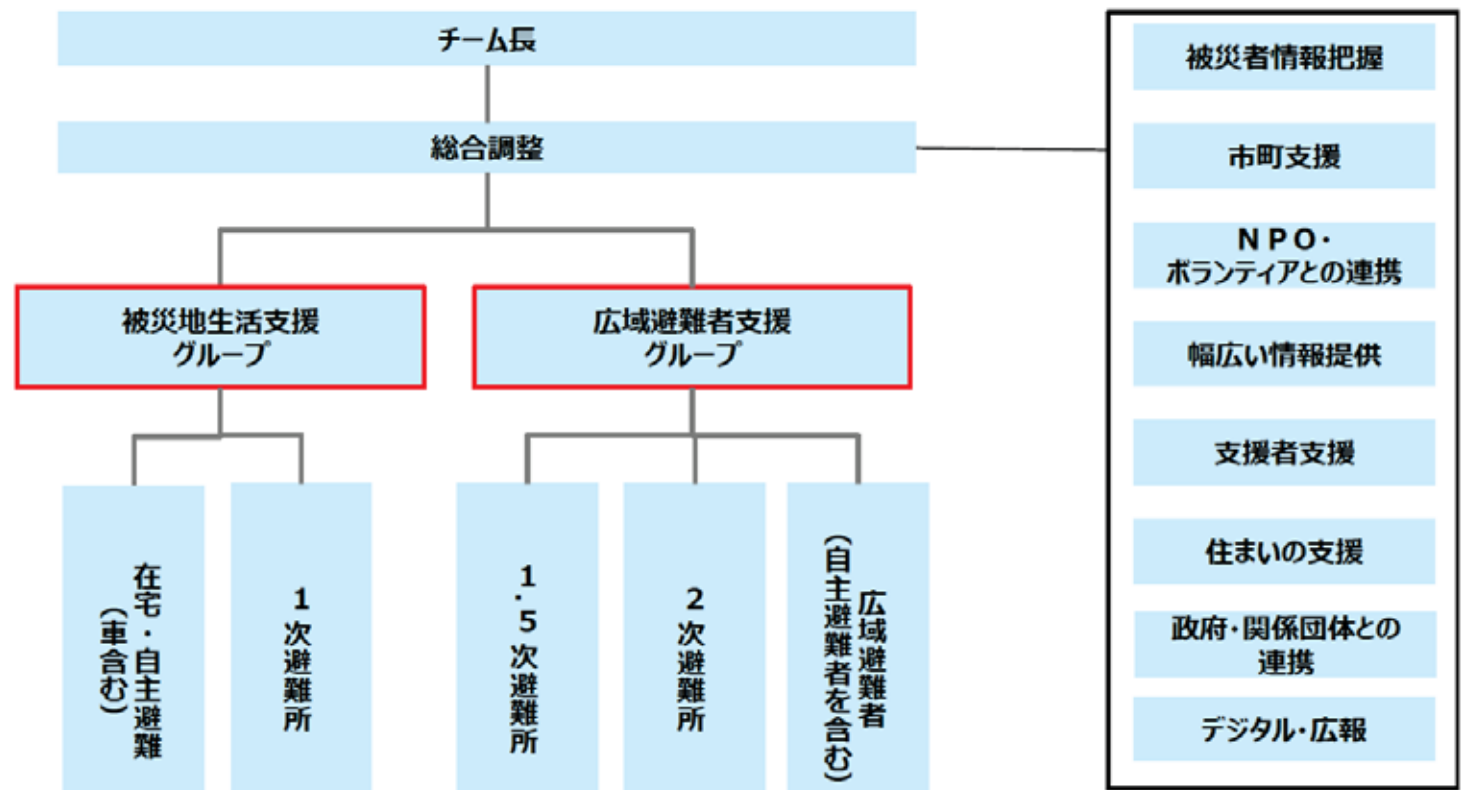
- 県南部や県外への1.5次避難(トリアージ)や2次避難
- 多数の「みなし仮設」と遅れて建つ半島部のプレハブ仮設住宅

■ 誰がどのように被災者を支えるのか？



5. 能登半島地震での展開と課題

1月23日復興生活再建支援チーム設置(1月22日の石川県知事記者会見資料より)



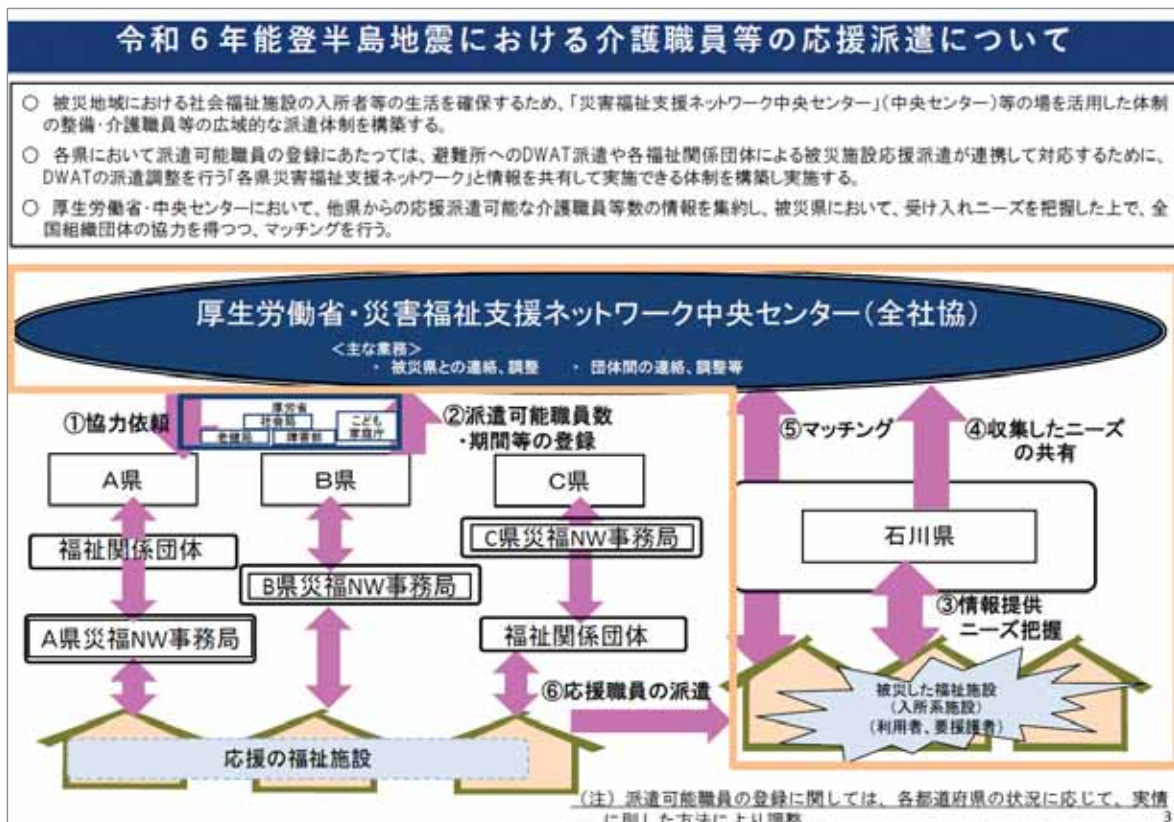
5. 能登半島地震での展開と課題

1月23日復興生活再建支援チーム設置(写真は1月25日)



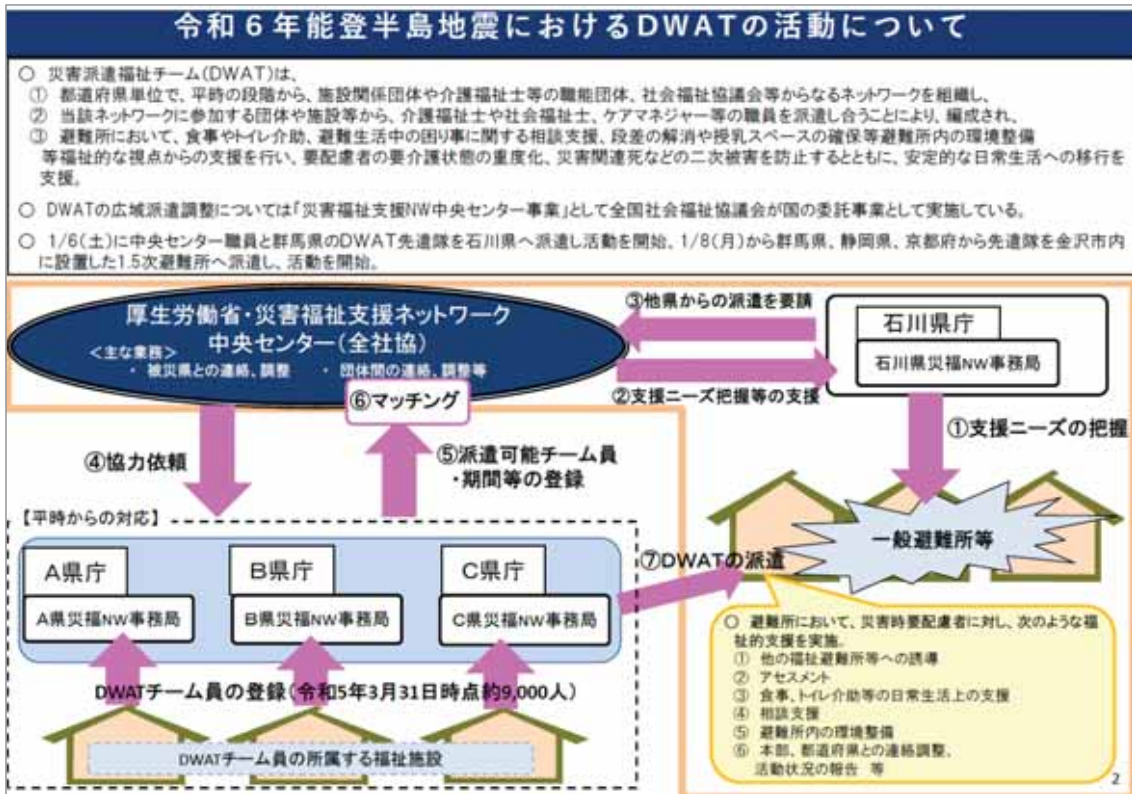
5. 能登半島地震での展開と課題

厚生労働省「令和6年能登半島地震 福祉関係団体連絡会議」
(令和6年1月12日)



5. 能登半島地震での展開と課題

厚生労働省「令和6年能登半島地震 福祉関係団体連絡会議」
(令和6年1月12日): DWATは初の全国規模での本格投入



5. 能登半島地震での展開と課題

ボランティア・NPOとの協働(2月14日の石川県知事記者会見資料より)

災害ボランティアについて



各地域での専門ボランティアの活動状況 (114団体)



5. 能登半島地震での展開と課題

令和6年能登半島地震非常災害対策本部「被災者の生活と生業(なりわい)支援のためのパッケージ」(2024年1月25日)

○切れ目のない被災者支援

被災者の方々がそれぞれ置かれた状況、仕事や年齢など、事情は様々であり、被災者支援に当たっては、きめ細かに対応していくことが必要である。

被災者一人ひとりの主体的な自立・生活再建を支援する災害ケースマネジメントの取組を被災地方公共団体に周知するとともに、応急仮設住宅に入居した被災者等が安心した日常生活を営むことができるよう、被災者に寄り添った見守りや日常生活上の相談支援等を行う。

5. 能登半島地震での展開と課題

在宅避難者把握の展開:石川県実施(受託者はNPO等)の在宅避難者把握調査の拠点(3月12日、輪島市)



5. 能登半島地震での展開と課題

3月12日時点の被害報

(3月12日の石川県災害対策本部員会議資料より)

2 避難所の開設状況

連絡先：危機対策課
(076-225-1482)

(1) 市町1次避難所

市町名	開設数(箇所)	避難者数(人)	備考
金沢市	0	0	他に広域避難所 7カ所・260人 ※
七尾市	25	543	
小松市	0	0	他に広域避難所 2カ所・10人 ※
輪島市	53	1,857	
珠洲市	44	1,147	
加賀市	0	0	1月9日 17時30分閉鎖 ※
羽咋市	1	20	他に広域避難所 4カ所・30人 ※ (1次避難所に広域避難者1人)
かほく市	1	3	
白山市	0	0	他に広域避難所 3カ所・224人 ※
能美市	0	0	他に広域避難所 1カ所・27人 ※
野々市市	0	0	他に広域避難所 2カ所・79人 ※
川北町	0	0	1日1日 21時10分閉鎖
津幡町	1	5	(1次避難所に広域避難者1人)
内灘町	2	47	
志賀町	13	373	
宝達志水町	0	0	2月6日 14時40分閉鎖
中能登町	1	11	
穴水町	17	326	
能登町	30	469	
計	188	4,801	他に広域避難所 19カ所・630人 ※ (1次避難所に広域避難者2人) ※旅館・ホテル等を除く

(2) 県避難所

施設名	開設数(箇所)	避難者数(人)	備考
1. 5次避難所 (スポセン、産業展示館)	1	109	累計 1,469人 ※産業展示館は3/9閉鎖
2次避難所 (旅館・ホテル等)	243	4,218	累計 8,655人

5. 能登半島地震での展開と課題

1.5次避難所の様子(石川県総合スポーツセンター(金沢市)、
2月24日)



5. 能登半島地震での展開と課題

2次避難所の様子(山代温泉 みやびの宿 加賀百万石(加賀市)、2月24日)



5. 能登半島地震での展開と課題

1月19日から被災者の登録開始(実績は3月11日現在、3月12日の石川県災害対策本部員会議資料より)

避難所を離れ、自宅や車中泊、県内外の親戚宅等に避難された方などを対象に、今後の支援のため、**連絡先等を登録する窓口を開設中** (WEB又は電話)
 1月19日(金) 15時~受付開始 (1月22日(月) 対象者拡大(自宅含む))



<実績> 12,743人※3月11日時点(速報値)

<避難先別内訳>

県内外の親戚宅等：7,588人、車中泊：143人、自宅：4,797人、避難所：215人

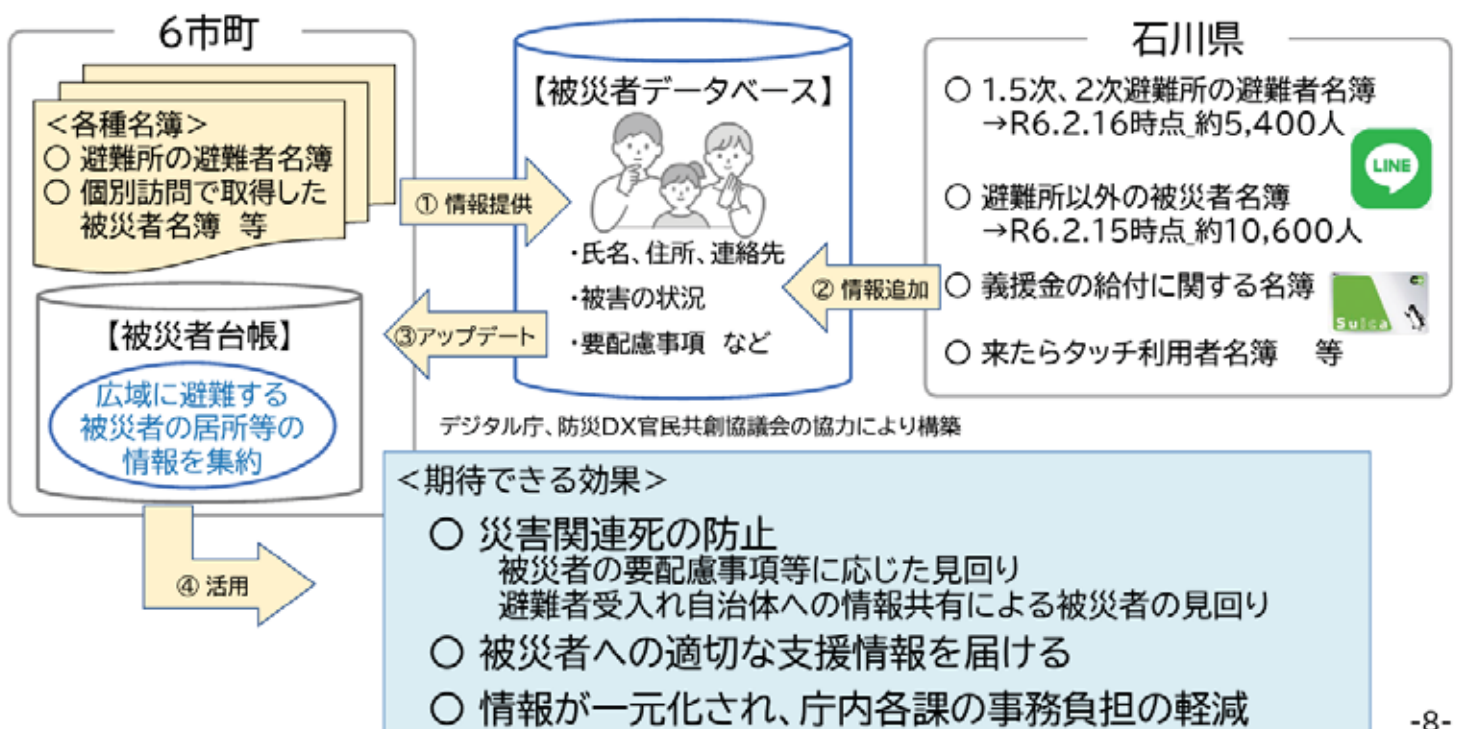
5. 能登半島地震での展開と課題

1月19日から被災者の登録開始
(石川県公式LINEより)



5. 能登半島地震での展開と課題

被災者データベース(2月19日の石川県知事記者会見資料より)



5. 能登半島地震での展開と課題

石川県「創造的復興プラン」(2024年6月27日)




創造的復興リーディングプロジェクト

(取組4) 新たな視点に立ったインフラの強靱化

今回の地震では、道路、電気、上下水道、通信などが壊滅的な被害に見舞われましたが、壊れたインフラの原形復旧に限られることなく、強くなやかで使いやすく、サステナブルで新たな価値を創造するインフラの実現を目指し、復旧・復興に取り組みます。

<内容>

- 道路強靱化と里山里海の調和を図り、能登半島沿岸部の回遊性を高める「能登半島絶景海道」の整備 など



(取組5) 自立・分散型エネルギーの活用などグリーンイノベーションの推進

従前の「線をつながるインフラ」に加え、自立・分散型の「点でまかなうインフラ」も選択肢の一つとするなど、能登におけるグリーンイノベーションに向けた先進的な取り組みを進めます。

<内容>

- 自立分散型のオフグリッド集落の整備
- 住宅や事業所におけるグリーンイノベーション（太陽光発電や蓄電池等の普及）
- 環境負荷の小さい電気自動車によるグリーントライプの推進 など



創造的復興リーディングプロジェクト

(取組1) 復興プロセスを活かした関係人口の拡大

今回の震災により人口減少のさらなる加速が懸念される能登において、震災を乗り越え、さらに地域の活力を維持向上させていくため、関係人口の拡大に向けて必要な施策を検討します。

<内容>

- 能登地域の特性に対応した「二地域居住モデル」の検討
- 官民連携の「連携復興センター」の設置
- 能登農林水産業ボランティアの実施
- 能登への移動時間の短縮 など



災害ケースマネジメントを念頭に被災者の生活再建支援

5. 能登半島地震での展開と課題

少子高齢化した社会における災害時の広域避難とケア

■ 広域避難

- 貧弱な広域避難の法規定（災対法 第六十一条の四～第六十一条の八）
- 広域型の被災者台帳の未整備
- 被災者からのICTを通じた情報発信手法の未整備

■ ケア

- 災害救助法に福祉の規定がない
- 社会保障に被災者支援の規定がほとんどない
- 未だ脆弱な災害派遣福祉チーム(DWAT/DCAT)
- 在宅避難者把握のための体制の平時からの未整備

■ 広域避難・ケア共通

- 被災者支援(災害ケースマネジメント)体制の平時からの未整備⁴⁹

5. 能登半島地震での展開と課題

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)
50

5. 能登半島地震での展開と課題

災害救助法への「福祉」の規定に向けて

岸田内閣総理大臣記者会見(令和6年6月21日)

- あわせて、**次の大規模災害を見据え**、保健・医療・**福祉支援の強化**、自衛隊・消防・警察等の初動対応などにおける連携の強化、そして、内閣府防災を始めとする政府の災害対応体制の強化についても、**法改正も視野に**、速やかに方針を取りまとめてまいります。

5. 能登半島地震での展開と課題

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」**(速やかに実施)
 - ・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年度実施)

◆ 国の応援組織(注)の充実強化*

- ▶ より迅速な災害対応を図るための**資機材・増置や体制等の充実**
- ▶ 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

- ▶ 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*

- ▶ スコ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ー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**トイレ・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

18

5. 能登半島地震での展開と課題

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

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

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、義務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

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. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

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—

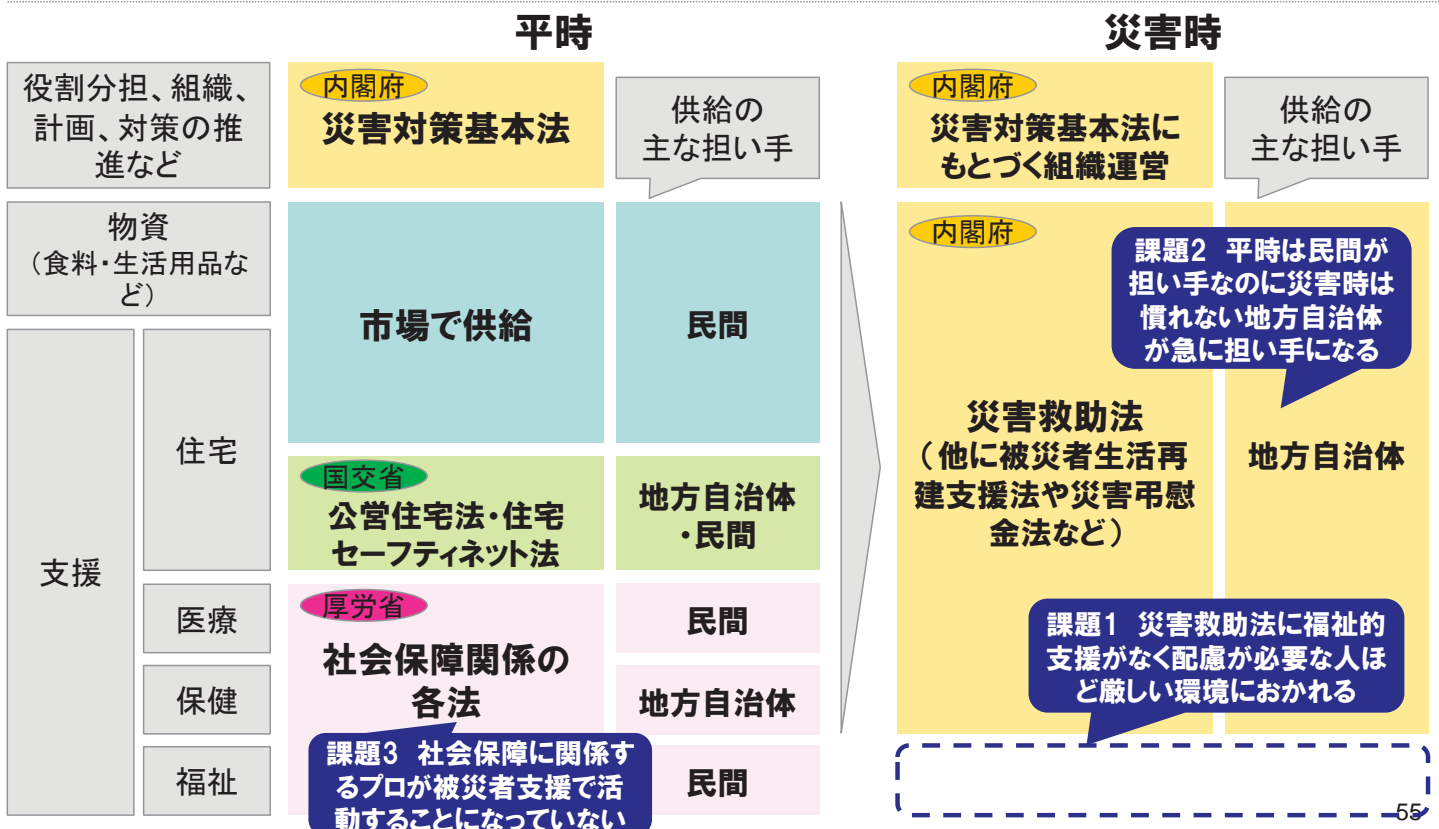
4. 災害ケースマネジメント・個別避難計画

5. 能登半島地震での展開と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

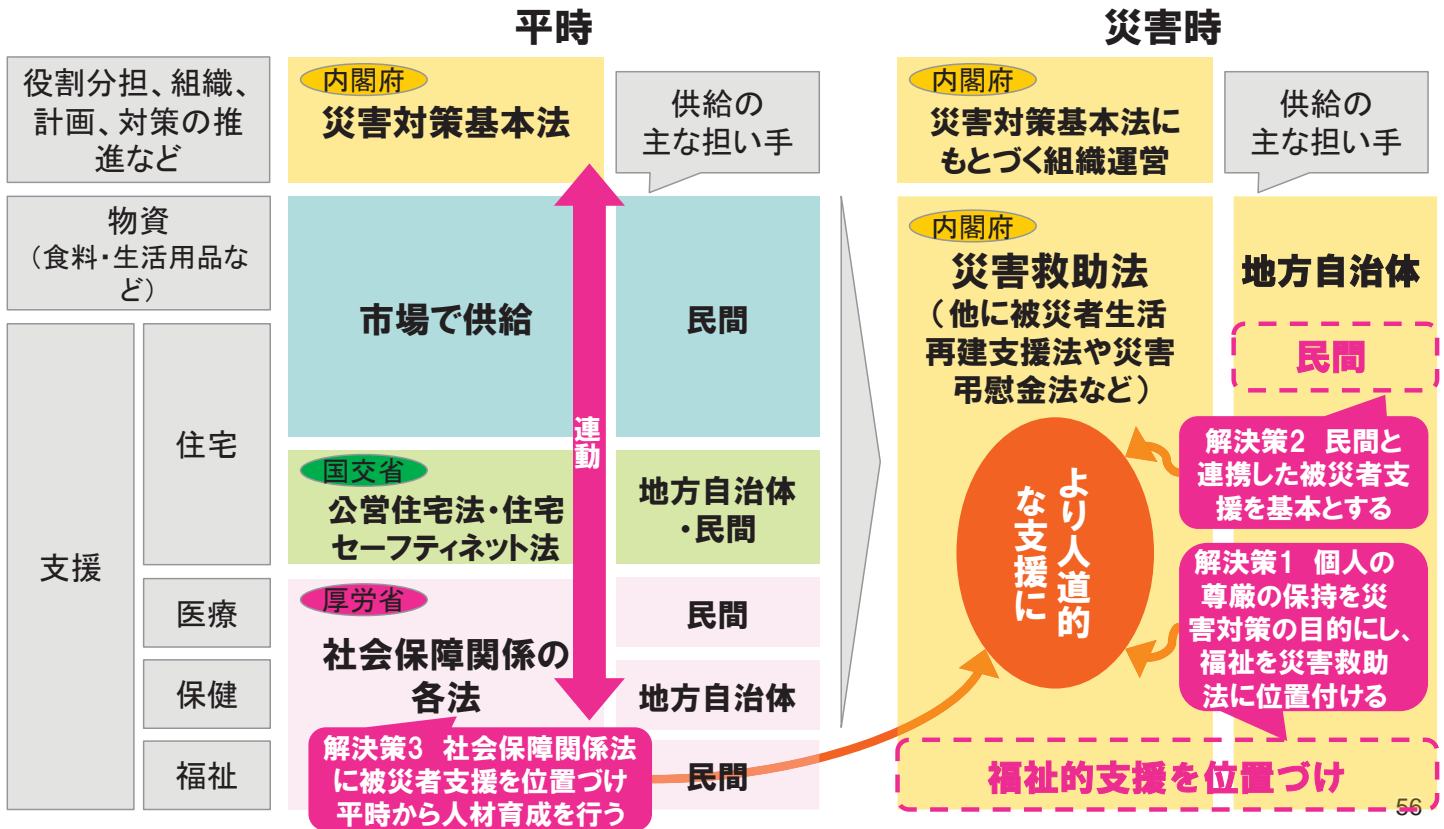
6. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

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



6. 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



6. 餅は餅屋の被災者支援にするための2つの考え方

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。

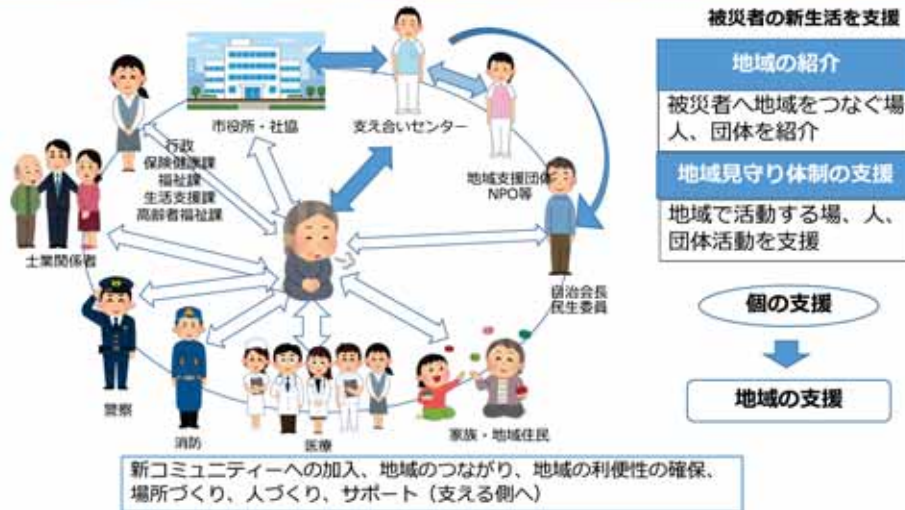
※フェーズフリー: 身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てることができるように設計しておくという考え方。非常時は発電機・蓄電池として利用可能なように設計されているハイブリッド電気自動車などが代表例。

6. 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



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