
災害対応ガバナンス —被災者支援の混乱を止める—

大阪市立大学 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

2021年6月27日

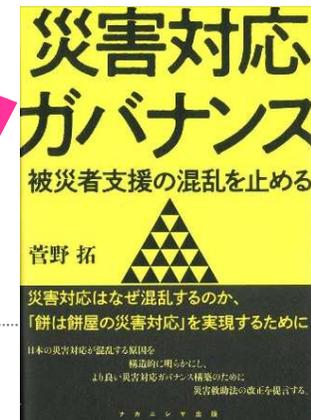
宮城県災害復興支援士業連絡会 シンポジウム

「令和元年東日本台風の被災地丸森町の被災者の声

—被災者が生活再建するために求められる支援のあり方—」

0. はじめに
高度成長したはずなのになぜ？
被災者支援の混乱の原因は？

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。



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

0. はじめに

私がイメージする日本の災害法制



0. はじめに

そもそも

「災害」ってなんだ？

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)

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

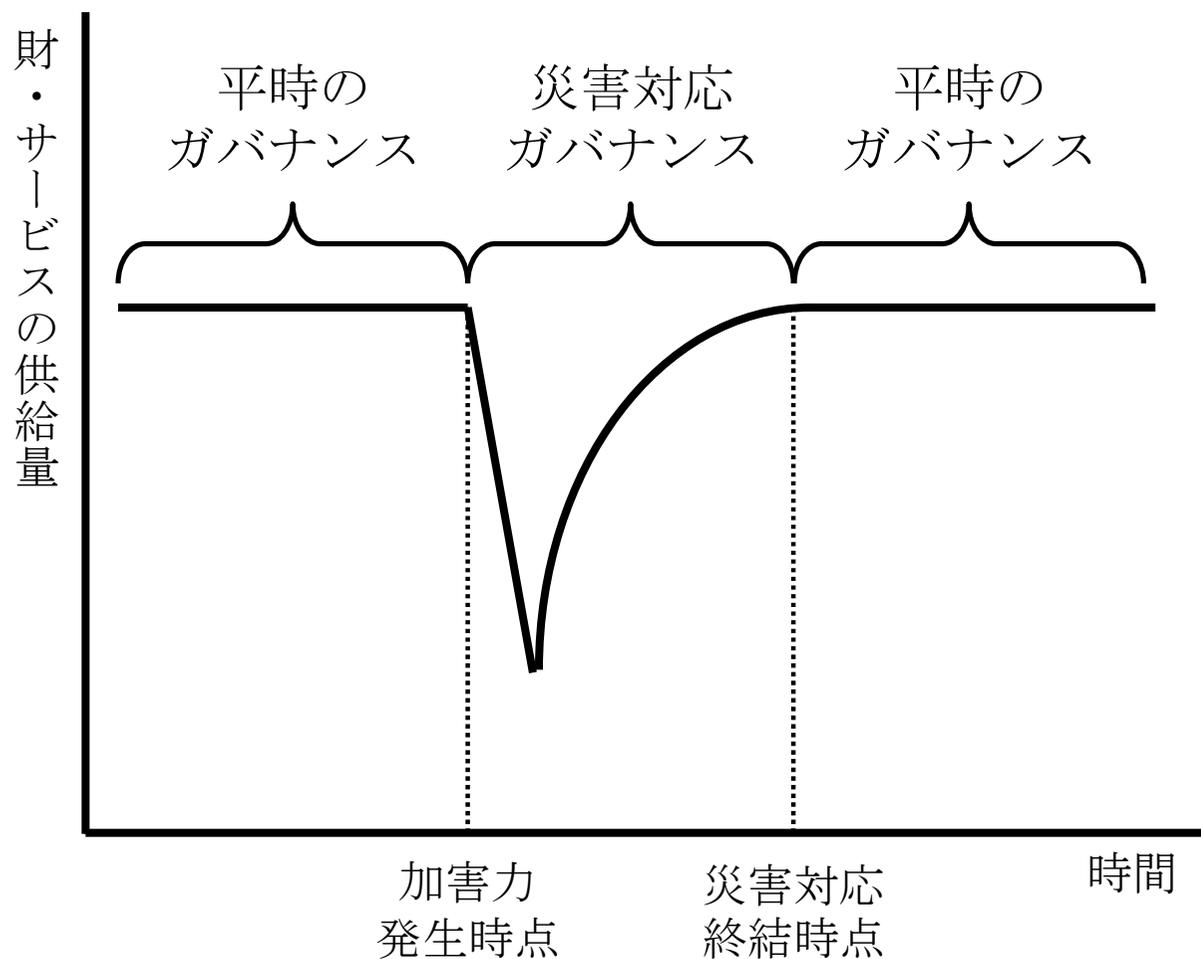
- 津波・地震・原発(**被災ダメージの原因の差**)
- 自治体の財政規模や能力・人口流出と流入(**自治体間の差**)
- 仕事・雇用の喪失と貧困(**生計手段へのダメージの差**)
- 持家・借家(**住宅資産の差**)
- 全壊・大規模半壊・半壊・一部損壊(**制度支援の水準の差**)
- プレハブ仮設・みなし仮設・在宅(**制度支援の実行手段の差**)
- 現地再建・集団移転・立退き(**行政計画の差**)
- 高齢、障害、生活困窮などのもともとの社会的脆弱性(**ダメージの受けやすさの差、地域の社会資源や支援体制の差**)

0. はじめに

災害対応ガバナンス

■ 被災者の利益のために、国・都道府県・市町村・営利企業・サードセクターの組織といった災害対応を実施する様々なアクターを規律付けるメカニズム

1. 平時のガバナンスのもと、財・サービス供給
2. 加害力の影響を受け、平時のガバナンスが機能しなくなり、財やサービスの供給機能が低下
3. 災害対応ガバナンスが作動し、緊急的に財やサービスを供給
4. 平時のガバナンスが回復



本日お話ししたいこと

1. 被災者支援の混乱理由

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 災害ケースマネジメント

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

5. 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

本日本話したいこと

1. 被災者支援の混乱理由

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 災害ケースマネジメント

4. 歴史に未来を学ぶー被災者支援と社会保障の展開ー

5. 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

1. 被災者支援の混乱理由

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

財・サービスの性質からみた平時の供給方法と不足の典型例

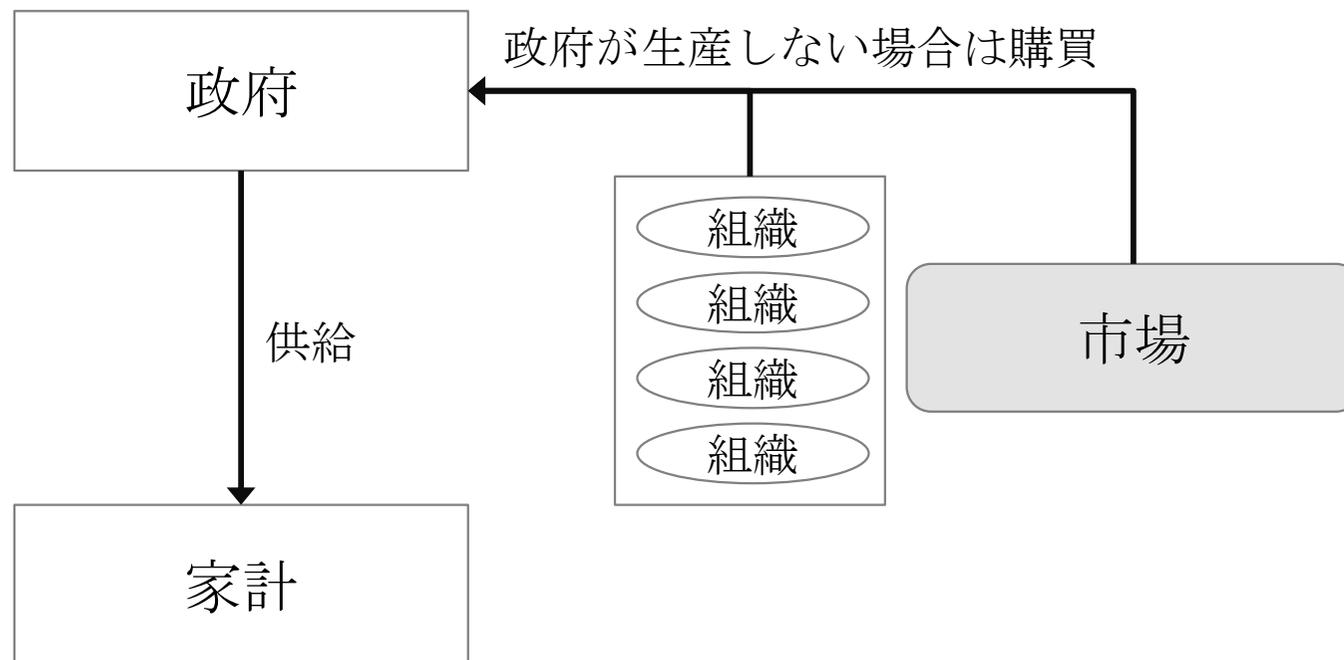
財・サービスの区分	資産特殊性 (市場等での供給のしにくさ)	平時の供給の 典型的スタイル	災害時に新規需要が創 出される財・サービスの 典型例	災害時に供給が減少す る財・サービスの典型 例
公共財・サービス	高	階層組織 (政府による直接供給)	救命救助、治安維持	公共土木施設 (道路・河川など) (+熟練の労働力)
	低	市場と階層組織の混 合形態 (準市場など)	医療・福祉 (失業や住環境喪失 による需要創出)	医療・福祉 (供給の減少)
私的財・サービス	高	階層組織 (民間組織の内部供給)	—	— (+熟練の労働力)
	低	市場	—	食料、生活用品、 住環境

だいたい混乱する

1. 被災者支援の混乱理由

政府＝階層組織によるガバナンスのイメージ

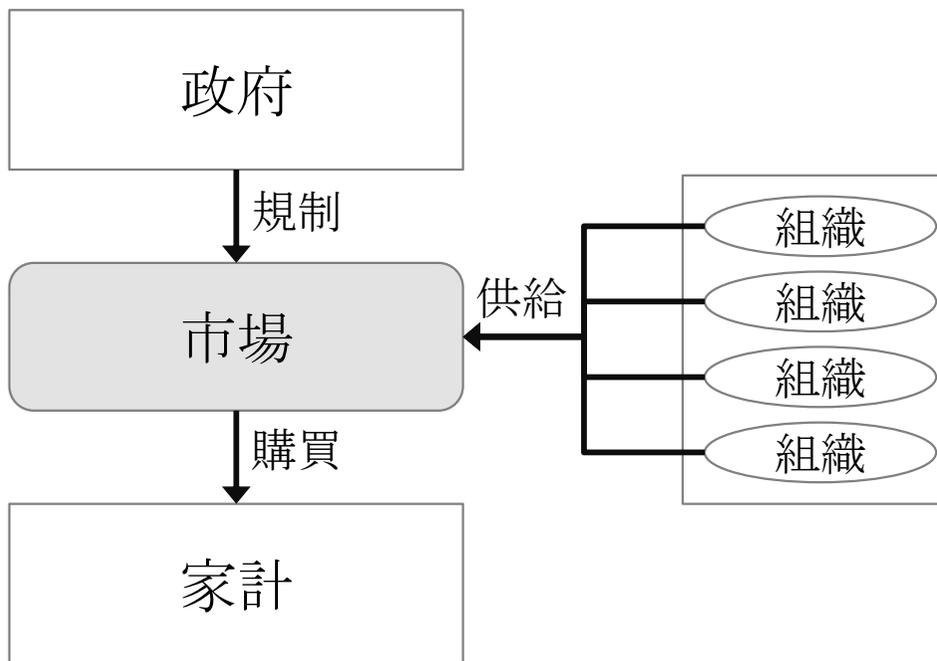
道路・消防・救急救命・警察などの財・サービス供給



1. 被災者支援の混乱理由

市場によるガバナンスのイメージ

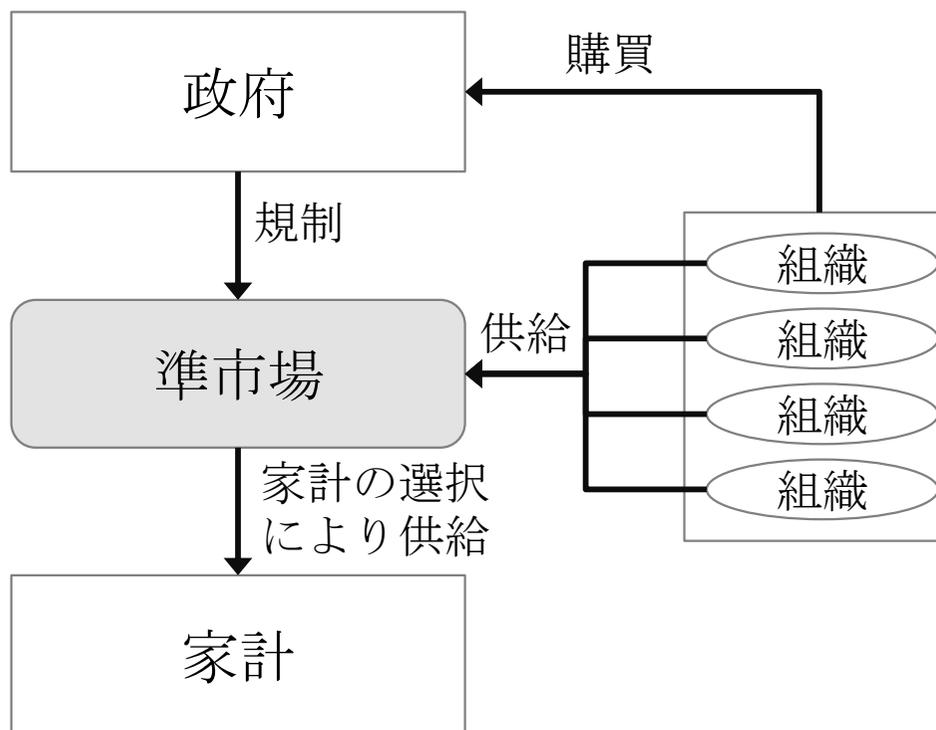
私的財・サービス全般の供給



1. 被災者支援の混乱理由

準市場によるガバナンスのイメージ

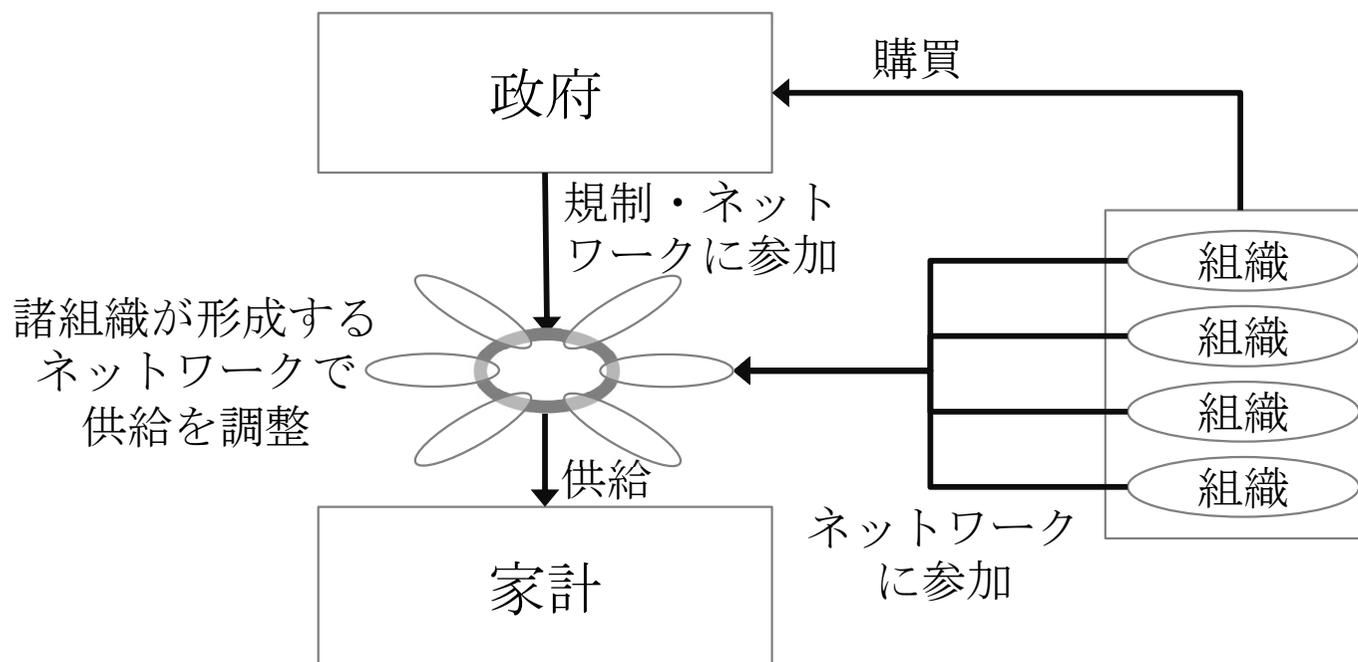
医療・福祉などの財・サービス供給



1. 被災者支援の混乱理由

ネットワークによるガバナンスのイメージ

地域包括ケア・重層的支援体制などの財・サービス供給



1. 被災者支援の混乱理由

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

財・サービスの性質からみた平時の供給方法と不足の典型例

財・サービスの区分	資産特殊性 (市場等での供給のしにくさ)	平時の供給の 典型的スタイル	災害時に新規需要が創 出される財・サービスの 典型例	災害時に供給が減少す る財・サービスの典型 例
公共財・サービス	高	階層組織 (政府による直接供給)	救命救助、治安維持	公共土木施設 (道路・河川など) (+熟練の労働力)
	低	市場と階層組織の混 合形態 (準市場など)	医療・福祉 (失業や住環境喪失 による需要創出)	医療・福祉 (供給の減少)
私的財・サービス	高	階層組織 (民間組織の内部供給)	—	— (+熟練の労働力)
	低	市場	—	食料、生活用品、 住環境

だいたい混乱する

本日本話したいこと

1. 被災者支援の混乱理由

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

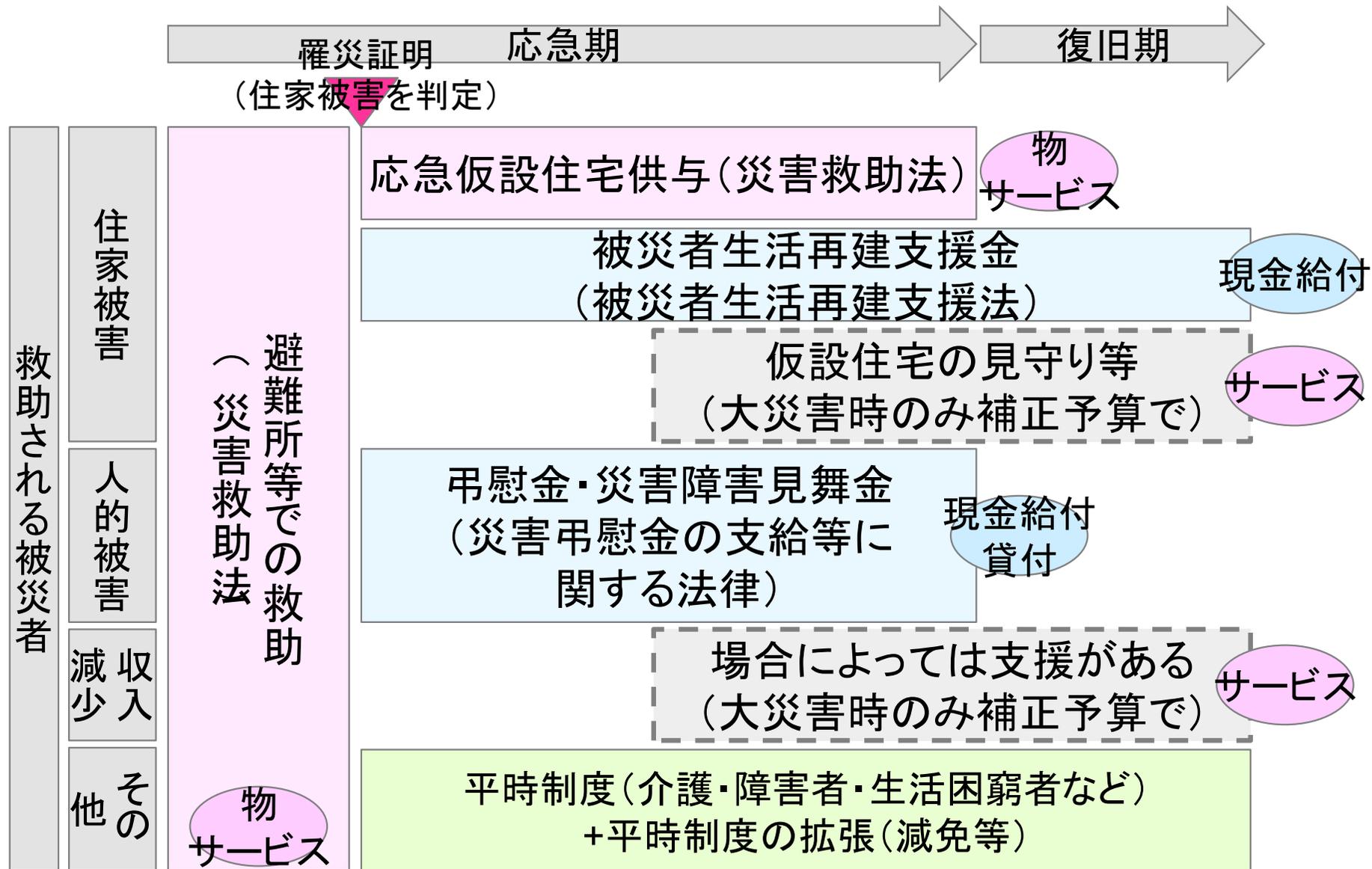
3. 災害ケースマネジメント

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

5. 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

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

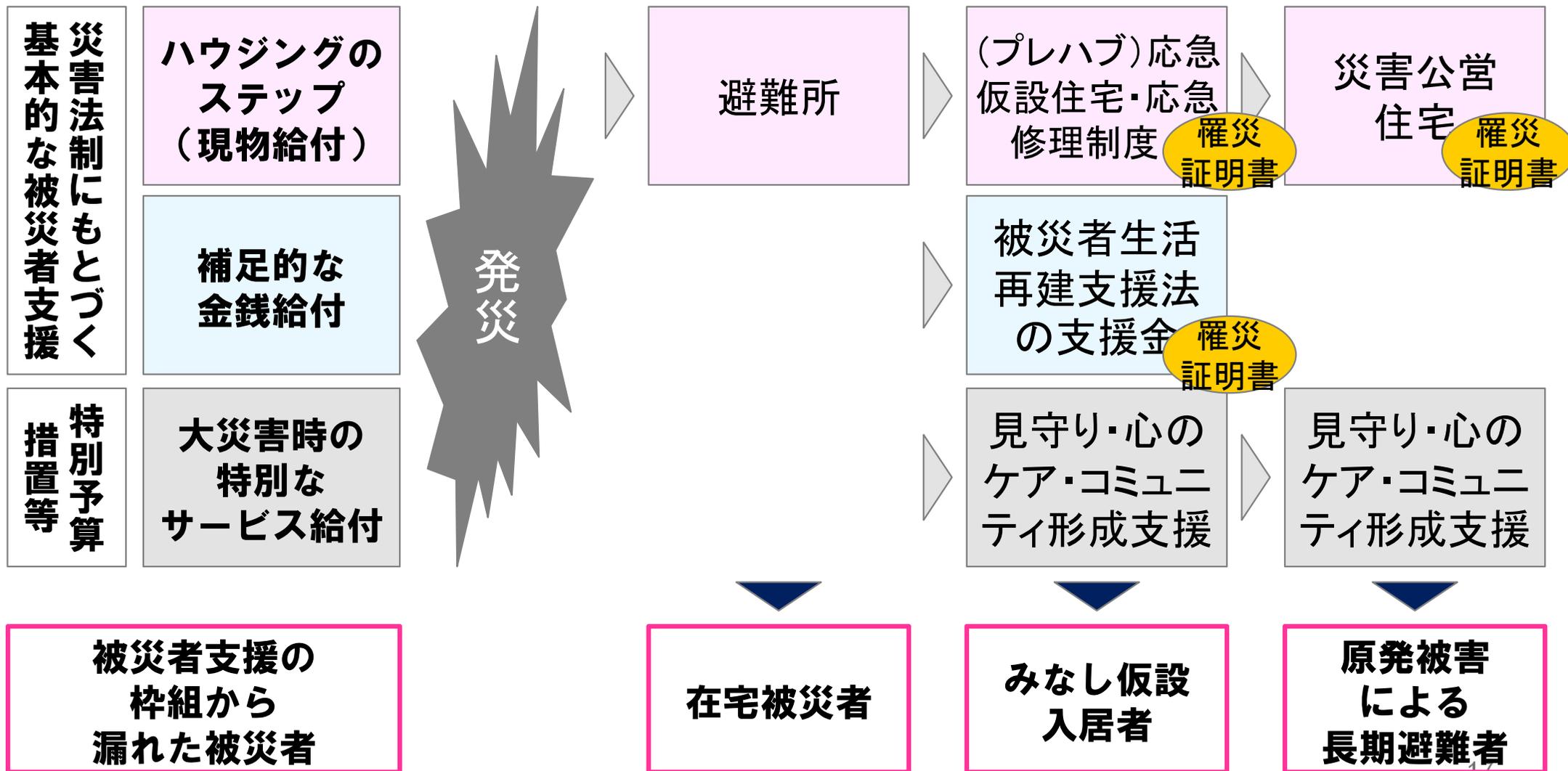
住家の被害程度に紐づき住宅や金銭が給付され、大災害時のみ特別予算にもとづいて人的支援（支え合いセンターなど）



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もうため「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%	

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

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

本日本話したいこと

1. 被災者支援の混乱理由

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

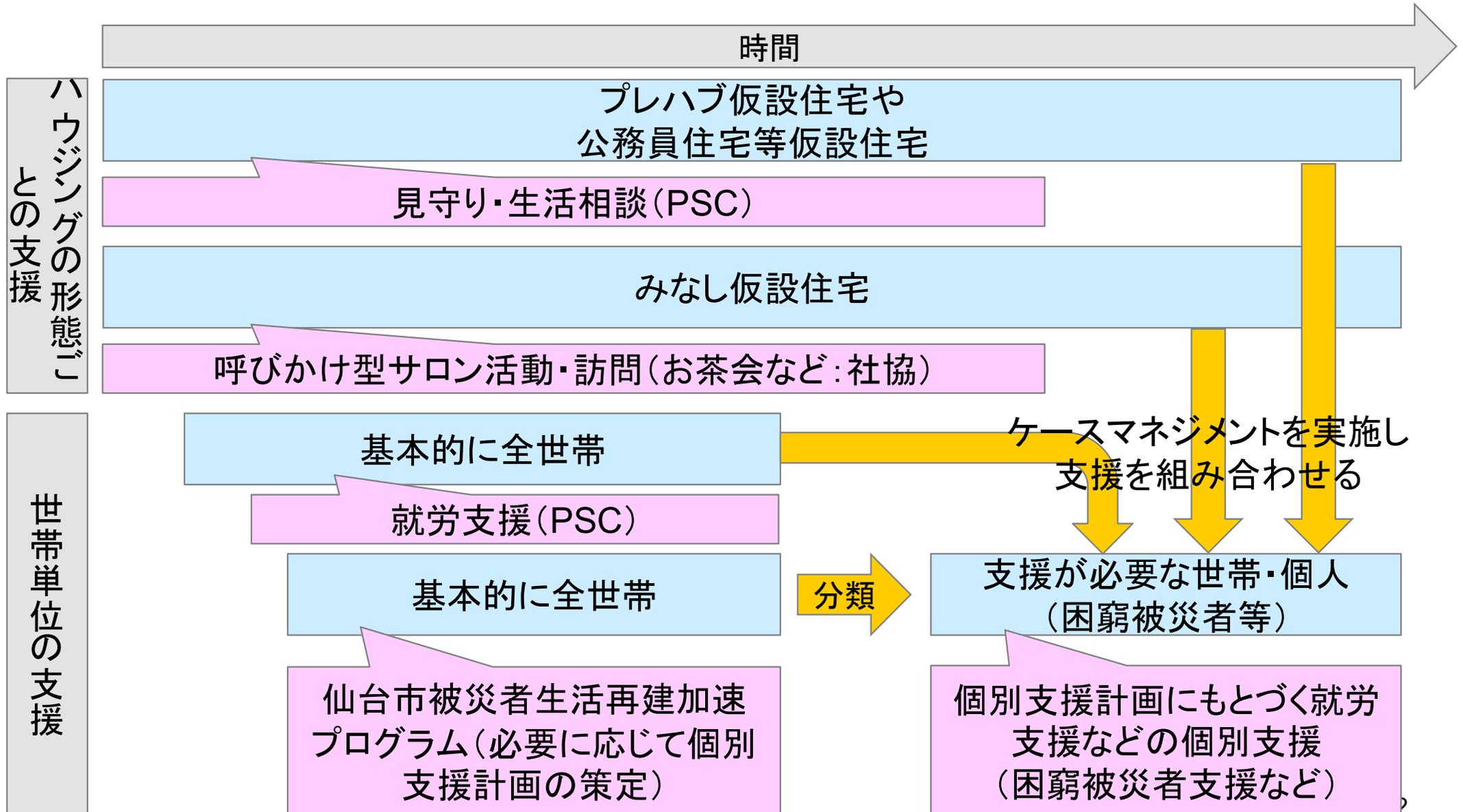
3. 災害ケースマネジメント

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

5. 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

3. 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



3. 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%

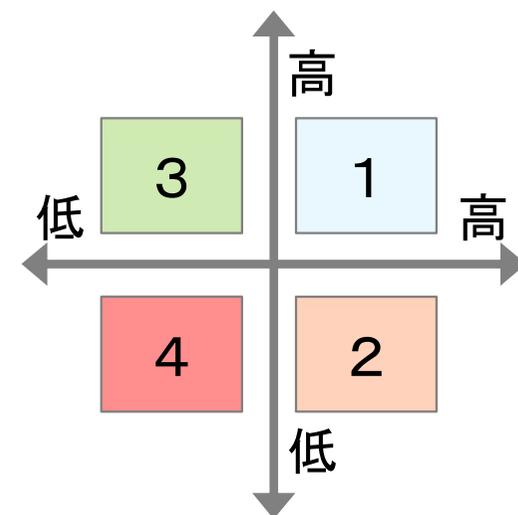
3. 災害ケースマネジメント

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

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

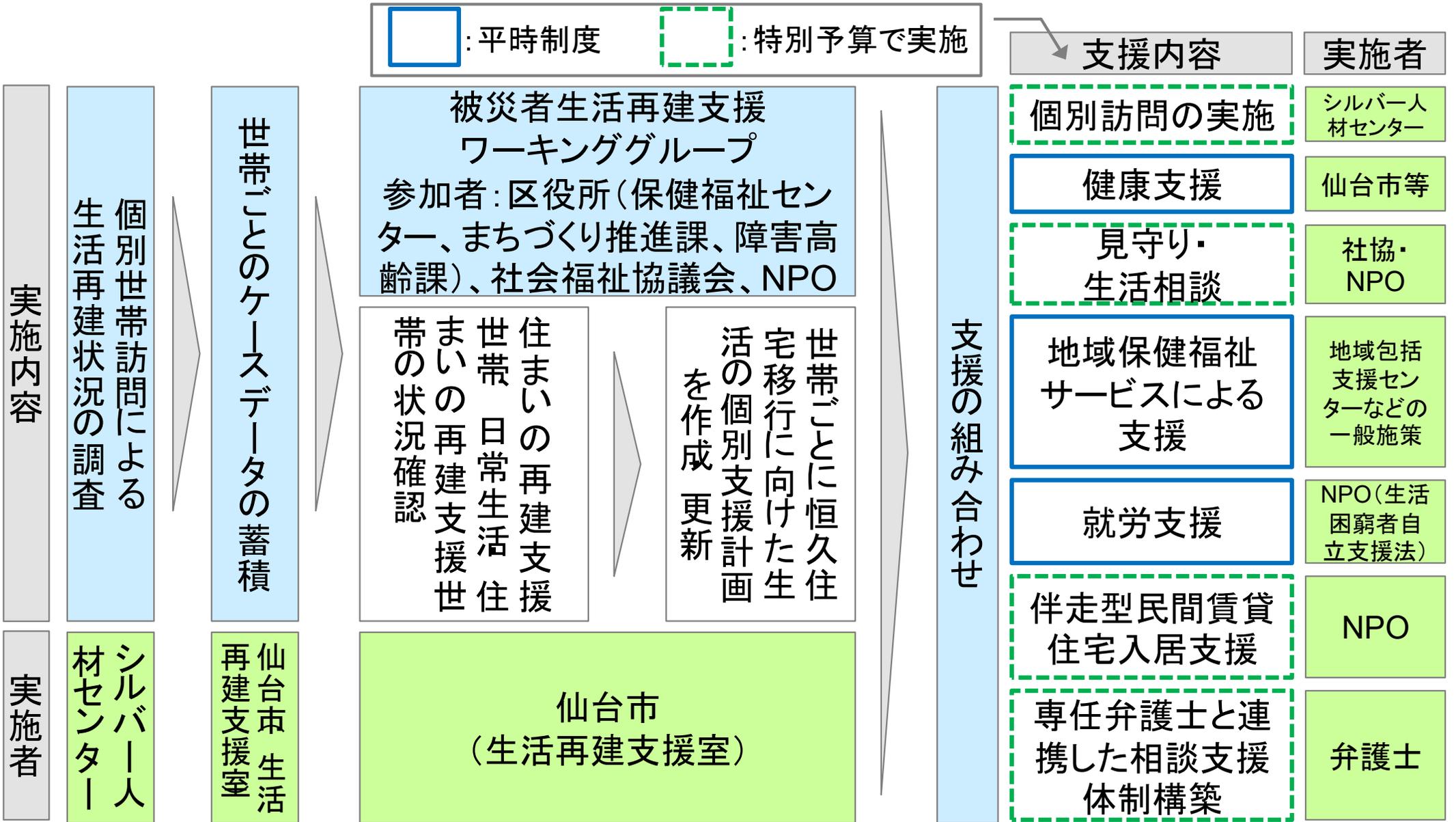
生活能力
(福祉的支援の必要性など)



住まいの再建能力
(金銭見通しなど)

3. 災害ケースマネジメント

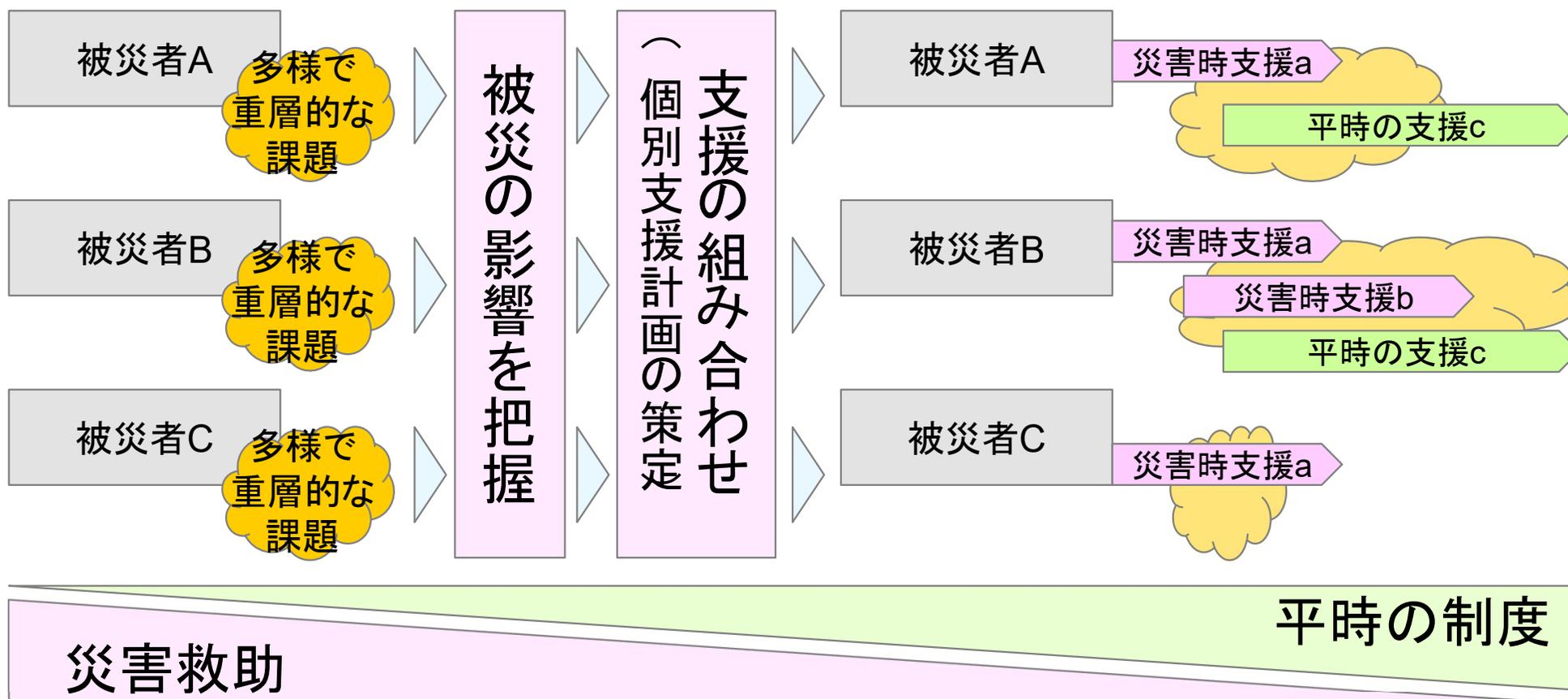
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



3. 災害ケースマネジメント

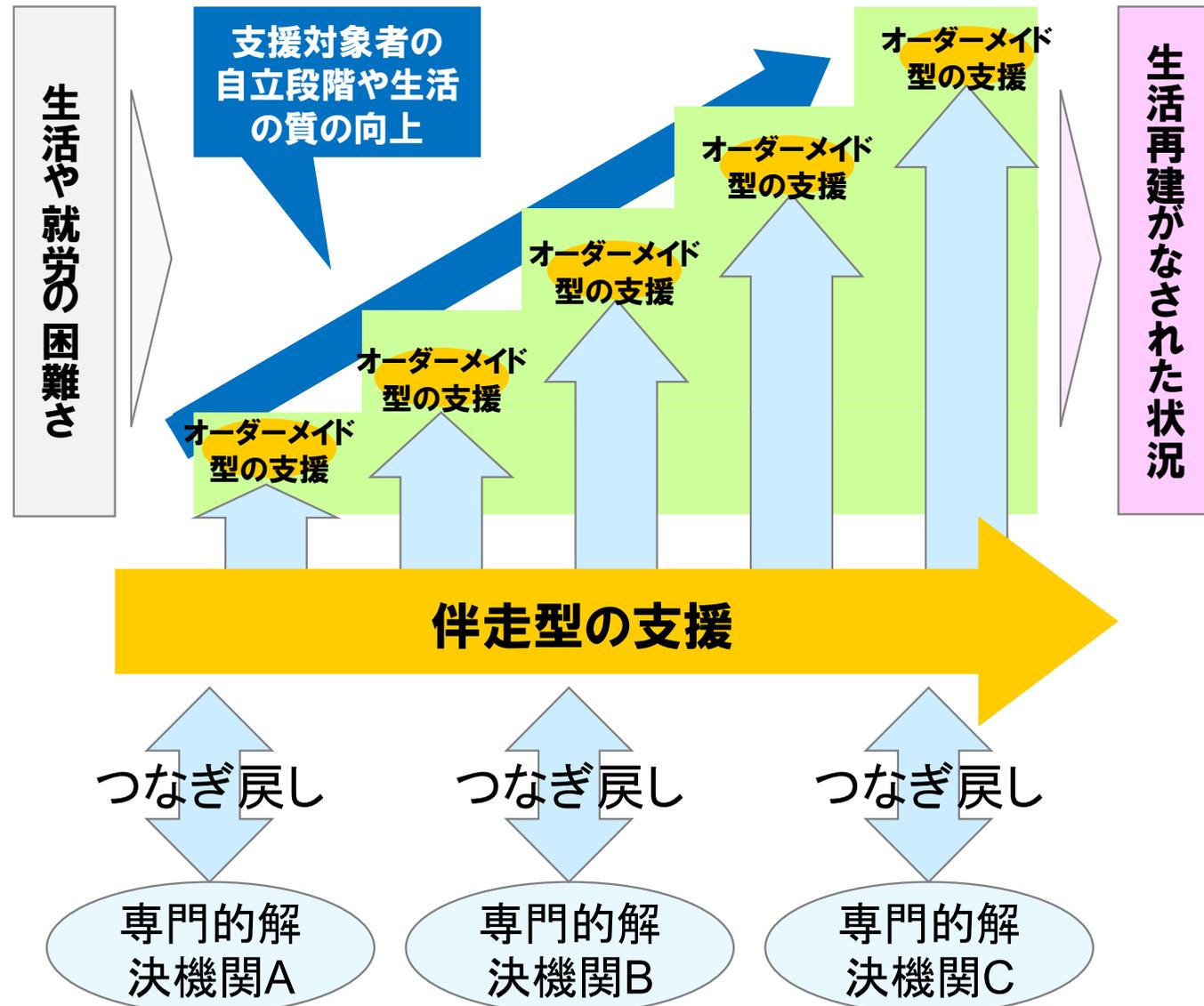
①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時社会保障も含めた多様な支援メニューを組み合わせて

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



3. 災害ケースマネジメント

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」



3. 災害ケースマネジメント

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。

3. 災害ケースマネジメント

日本弁護士連合会・東北弁護士連合会・多くのメディアが「災害ケースマネジメント」取り上げる

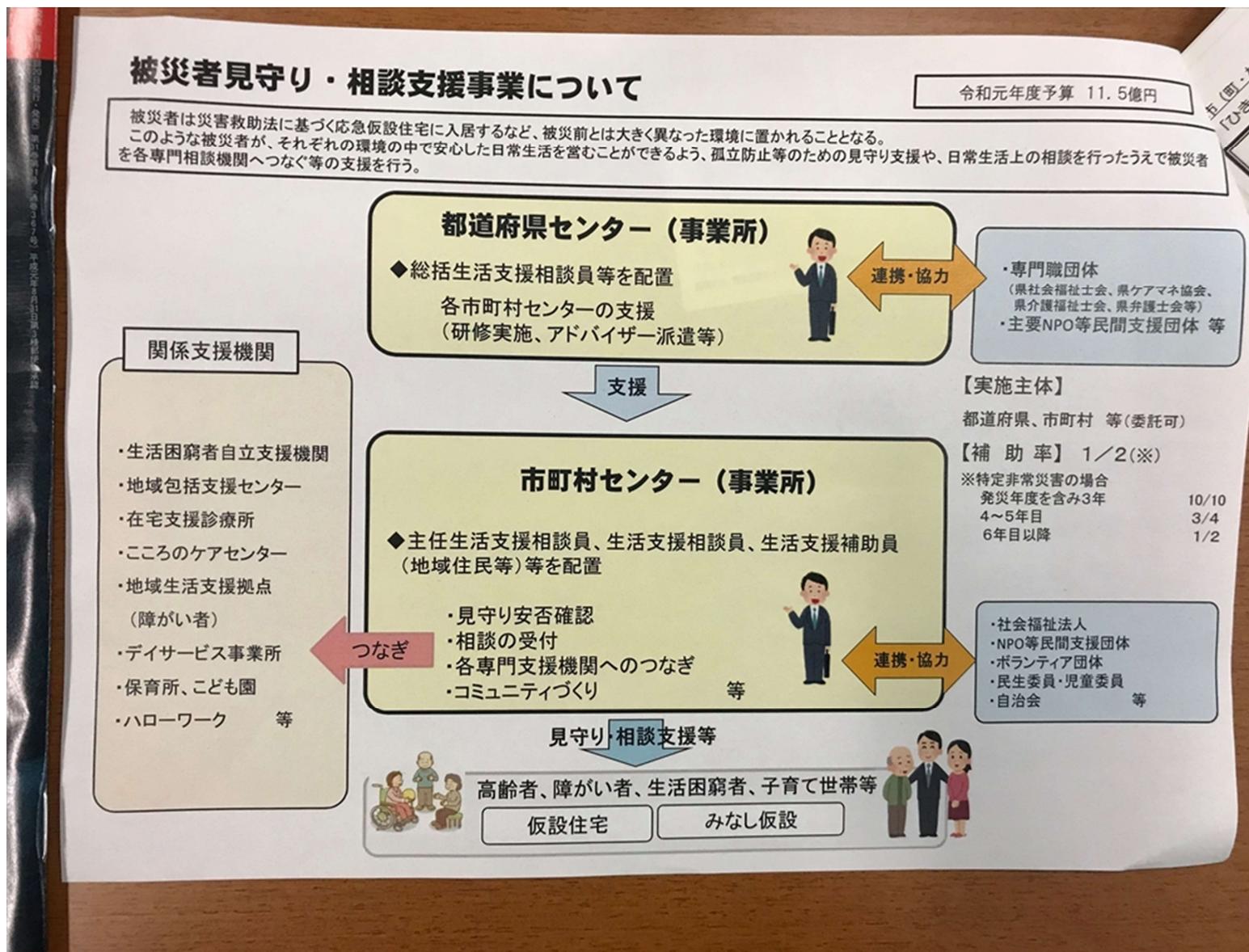
The screenshot shows the JBA website with a navigation bar and a main content area. The main content area features a blue header with the title "被災者の生活再建支援制度の抜本的な改善を求める意見書" (Opinion on Fundamental Improvement of the Disaster Relief and Reconstruction Support System). A sidebar on the left lists years from 2016 to 2021. The page is part of a series of public materials.

The screenshot shows the TFBA website with a green header and a main content area. The main content area features a green header with the title "被災者支援のために「災害ケースマネジメント」の制度化に向けた法改正等を求める決議" (Resolution Requesting Legal Amendments for the Institutionalization of Disaster Case Management for Disaster Relief). The date "2019年7月12日" (July 12, 2019) is displayed. The page is part of a series of resolutions and statements.

The screenshot shows a social media post with the title "「熊本地震5年～弱者を取り残さない"災害ケースマネジメント"」 (時論公論)" (Disaster Case Management: Not Leaving Behind the Vulnerable 5 Years After the Great East Japan Earthquake - A Time for Public Discussion). The post is dated "2021年04月14日 (水)" (April 14, 2021) and is by "松本 浩司 解説委員" (Hiroshi Matsumoto, Commentator). The text discusses the challenges of disaster relief and reconstruction, particularly for vulnerable groups, and mentions the implementation of new disaster case management methods. A photo shows a group of people in a meeting, with a banner in the background that reads "熊本地震5年 弱者を取り残さない「災害ケースマネジメント」" (5 Years After the Great East Japan Earthquake: Disaster Case Management Without Leaving Behind the Vulnerable).

3. 災害ケースマネジメント

厚生労働省は令和元年当初予算として被災者見守り・相談支援事業が計上（特定非常災害の場合は国10/10を3年）



本日本話したいこと

1. 被災者支援の混乱理由

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 災害ケースマネジメント

4. 歴史に未来を学ぶー被災者支援と社会保障の展開ー

5. 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

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開— 災害救助法(1947年)

(目的)

- 第一条 この法律は、災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行い、被災者の保護と社会の秩序の保全を図ることを目的とする。

(救助の対象)

- 第二条 この法律による救助(以下「救助」という。)は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市(特別区を含む。以下同じ。)町村(以下「災害発生市町村」という。)の区域(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十二条の十九第一項の指定都市にあっては、当該市の区域又は当該市の区若しくは総合区の区域とする。次条第一項において同じ。)内において当該災害により被害を受け、現に救助を必要とする者に対して、これを行う。

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

災害救助法(1947年)

(救助の種類等)

■ 第四条 救助の種類は、次のとおりとする。

- 一 避難所及び応急仮設住宅の供与
- 二 炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給
- 三 被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与
- 四 医療及び助産
- 五 被災者の救出
- 六 被災した住宅の応急修理
- 七 生業に必要な資金、器具又は資料の給与又は貸与
- 八 学用品の給与
- 九 埋葬
- 十 前各号に規定するもののほか、政令で定めるもの

■ 2 救助は、都道府県知事等が必要があると認めた場合においては、前項の規定にかかわらず、救助を要する者(埋葬については埋葬を行う者)に対し、金銭を支給してこれを行うことができる。

■ 3 救助の程度、方法及び期間に関し必要な事項は、政令で定める。

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開— 災害救助法（1947年）

（日本赤十字社の協力義務等）

- 第十五条 日本赤十字社は、その使命に鑑み、救助に協力しなければならない。
- 2 政府は、日本赤十字社に、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がする協力（第八条の規定による協力を除く。）についての連絡調整を行わせることができる。

（日本赤十字社への委託）

- 第十六条 都道府県知事等は、救助又はその応援の実施に関して必要な事項を日本赤十字社に委託することができる。

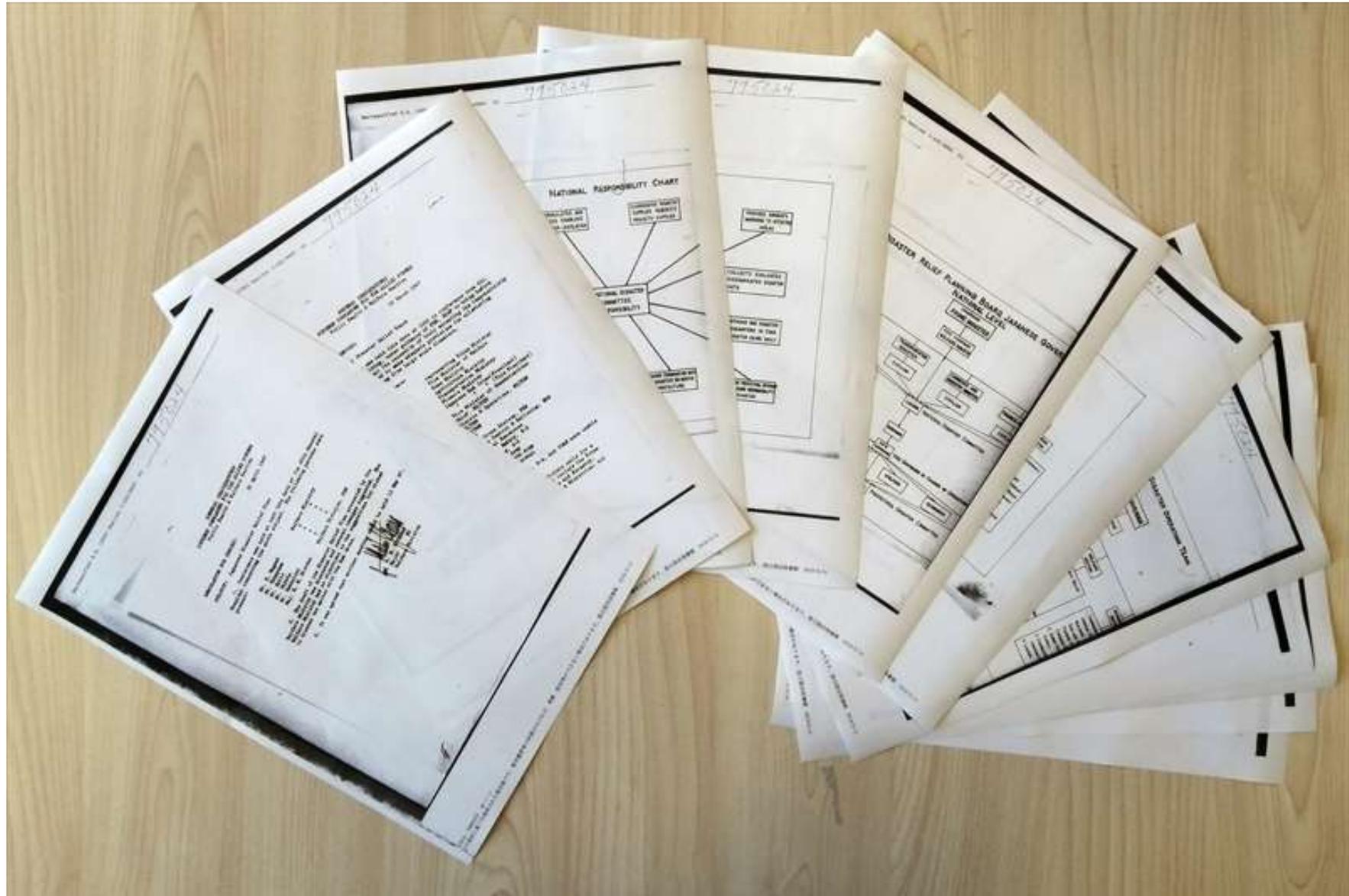
4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開— なぜ災害救助法は混乱した構成なのか

- 災害救助法の構成は混乱している。
 - 災害救助は国の責務であるとしながら、都道府県知事が救助を自由に行いうる規定を設け、実際の運用では国が統制的に基準を設ける。
 - 日本赤十字社法すら定まっていない時期に日本赤十字社の位置づけを定めている。

- 一般に災害救助法の成立は、当時災害救助法を所管していた厚生省の説明にもとづいて、1899年に成立した、罹災救助基金法の抜本改正として捉えられている。

- ただし災害救助法が成立した1947年はGHQ占領下であり、同時期に成立した憲法をはじめとした様々な法律はGHQの影響を受けている。

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開— 災害救助法はGHQ提案



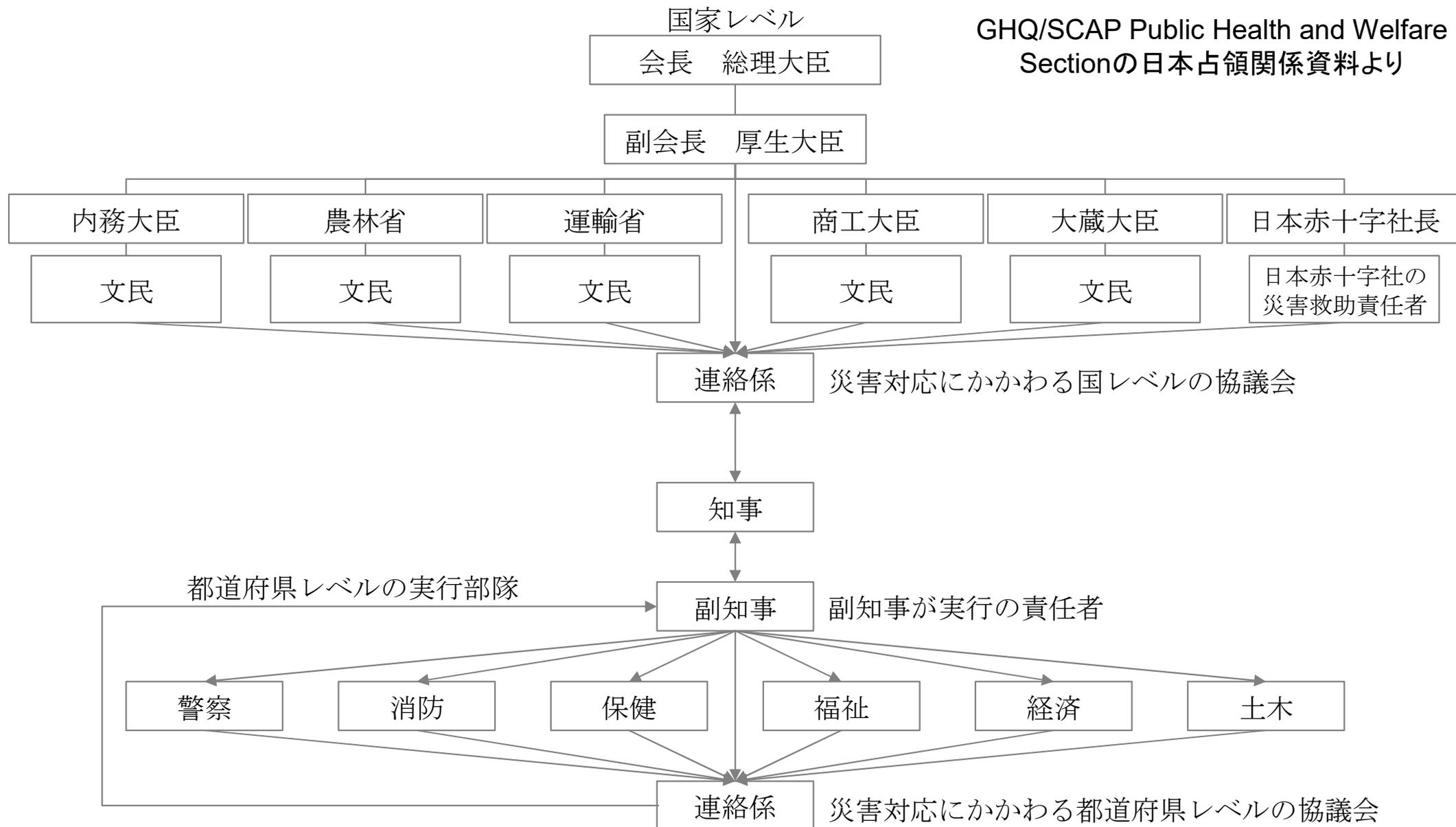
4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

災害救助法はGHQ提案

- 1947年1月17日に、国レベルの災害救助を促進する責任を日本が負うために、国レベルで災害に対応するための協議会を設立することを目的とした会議が、厚生省社会局保護課長タカタ氏、課員のナイトウ氏、GHQ-SCAP公衆衛生福祉局(PHW)の福祉課Milton J. Evans氏およびR. Riordan少佐(災害救助法についての厚生省の連絡担当)とで開催され、災害救助法の基本的なイメージが形づくられた。
- PHWは、米国赤十字社の介入を通して社会保障の充実を現実化していくための実行部隊として日本赤十字社をみなしていた。
- 1947年3月18日に開催した会議でPHWから厚生省に災害救助法の原案が提示された。

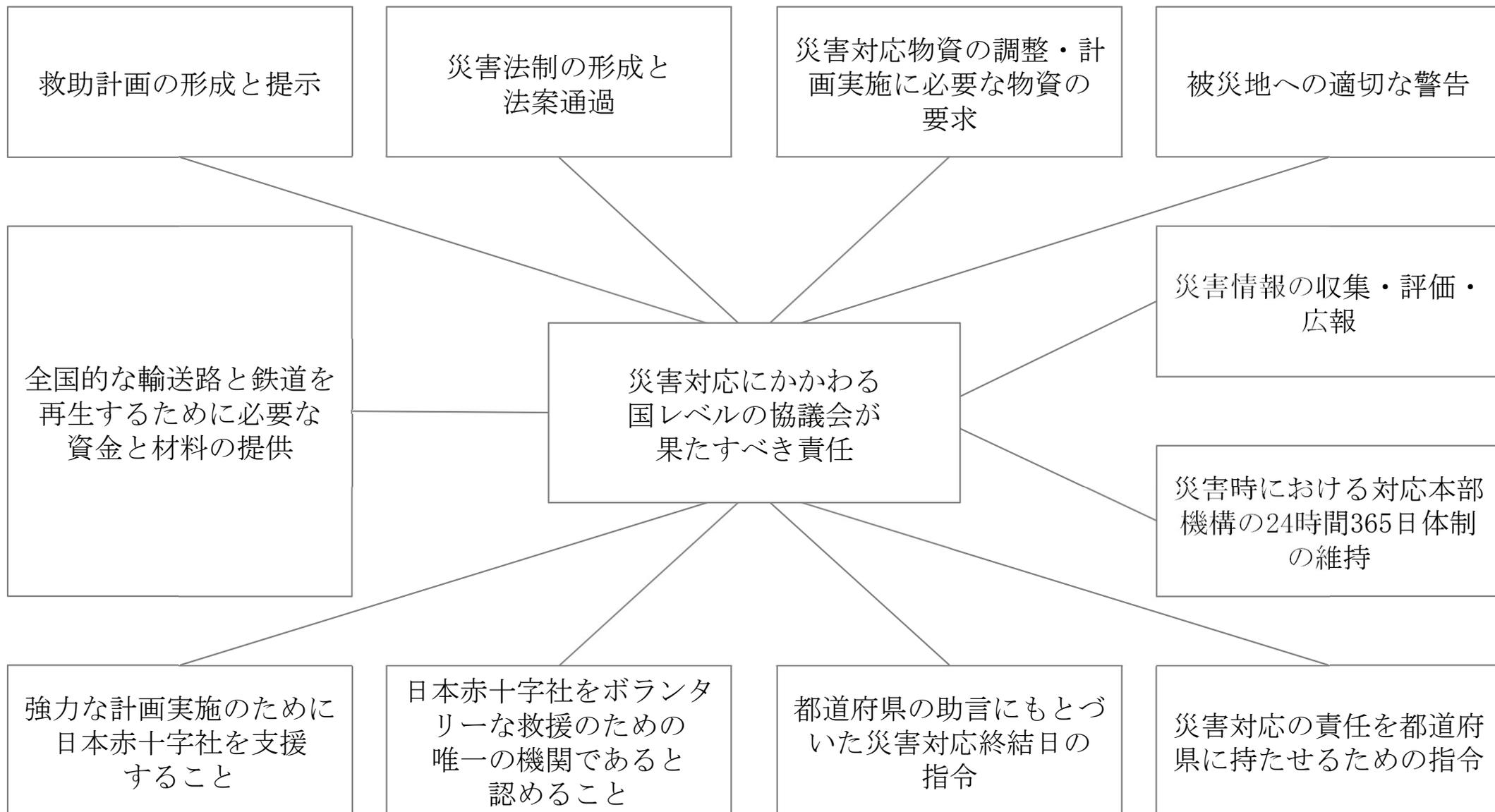
4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

災害救助法はGHQ/SCAPからの災害救助法策定の指示のもと とつくりられた: 日本政府の災害救助計画会議のGHQ原案



4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

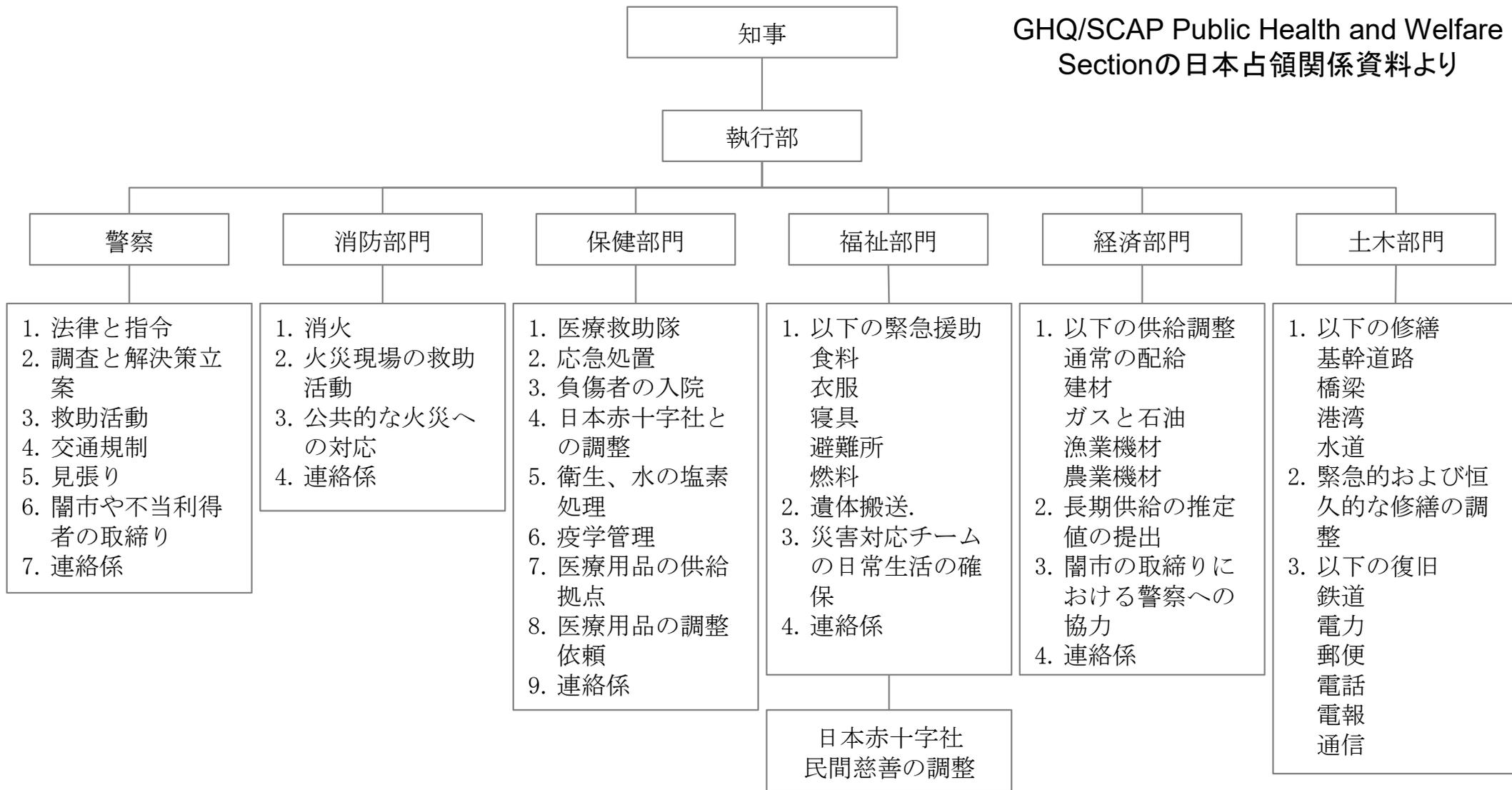
災害救助法はGHQ/SCAPからの災害救助法策定の指示のもと とつくりられた：日本政府の災害救助計画会議のGHQ原案



4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

災害救助法はGHQ/SCAPからの災害救助法策定の指示のもと とつくりられた: 都道府県の災害対応チームのGHQ原案

GHQ/SCAP Public Health and Welfare
Sectionの日本占領関係資料より



4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

GHQが求めた4つの原則がそのまま条文に反映され1947年10月2日に災害救助法が成立

1. 国が災害対応にかかわる立法、実行計画、警告、情報の収集・分析・広報、資金に責任を持つこと(国家責任)。
2. 実際の災害対応の実行は都道府県が責任をもち、国の関与を制限すること(地方自治)。
3. 日本赤十字社を通してボランティアな救援の能力を政府の方針と整合的に活用すること(民間慈善の活用)。
4. しかし、ボランティアな救援の能力が政府による統制下に入らないようにするために、政府との関係性のもと調整を行う組織を日本赤十字社のみ限定すること(反統制)。

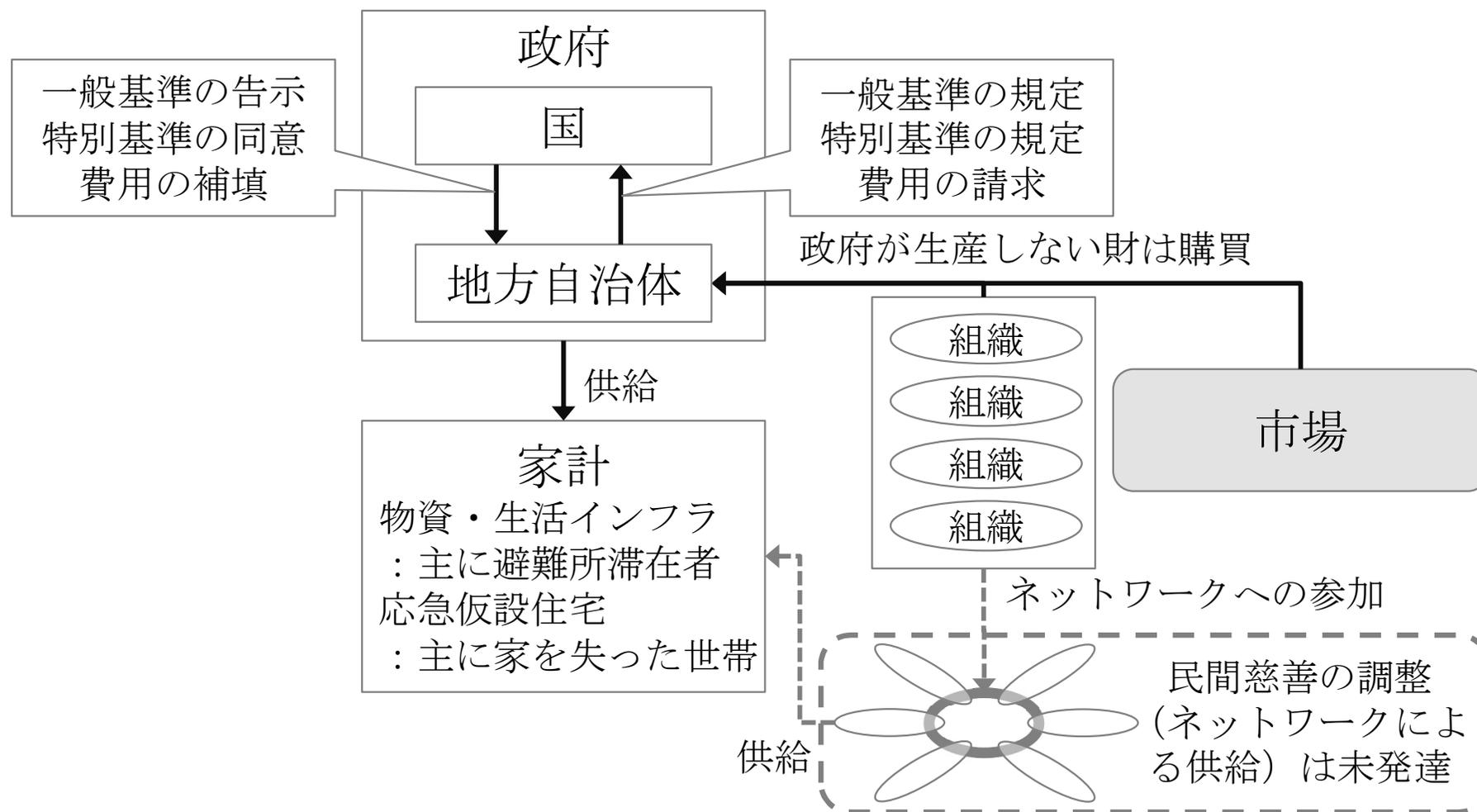
4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

地方自治と民間慈善の活用の原則は受け入れられなかった

- 国家責任：厚生省は理念においてはすんなりと受け入れた。
- 地方自治：受け入れなかった。
 - 都道府県が行う災害救助は、都道府県が国の機関たる地位において行う「機関委任事務」として位置づけ。
- 民間慈善の活用と反統制：反統制のみ受け入れられた。
 - PHWは民間慈善の活用と反統制を達成するために、日本赤十字社を唯一政府と関係をもつ民間慈善の調整者として特別な地位を与え、民間の自発性に統制がおよばないことに配慮した(1948年に結ばれた災害救助に関する厚生省と日本赤十字社との協定には反映)。
 - 米国赤十字社がvolunteerやvoluntaryという観念、つまりは、民間の自発的な行為を重視しており、それを「奉仕」と翻訳されるが、その観念は厚生省にも日本赤十字社にも十分に受け止められたかは疑わしい。
 - 医療・看護・助産サービスは都道府県からの委託として費用補填を受け日本赤十字社が実施するが、民間組織の調整は日本赤十字社の自主事業とされ、しだいに実施されなくなった。

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

災害救助法で成立した基礎的な災害対応ガバナンス:「ある地域にたまにしか来ない災害」を未経験の自治体のみが対応

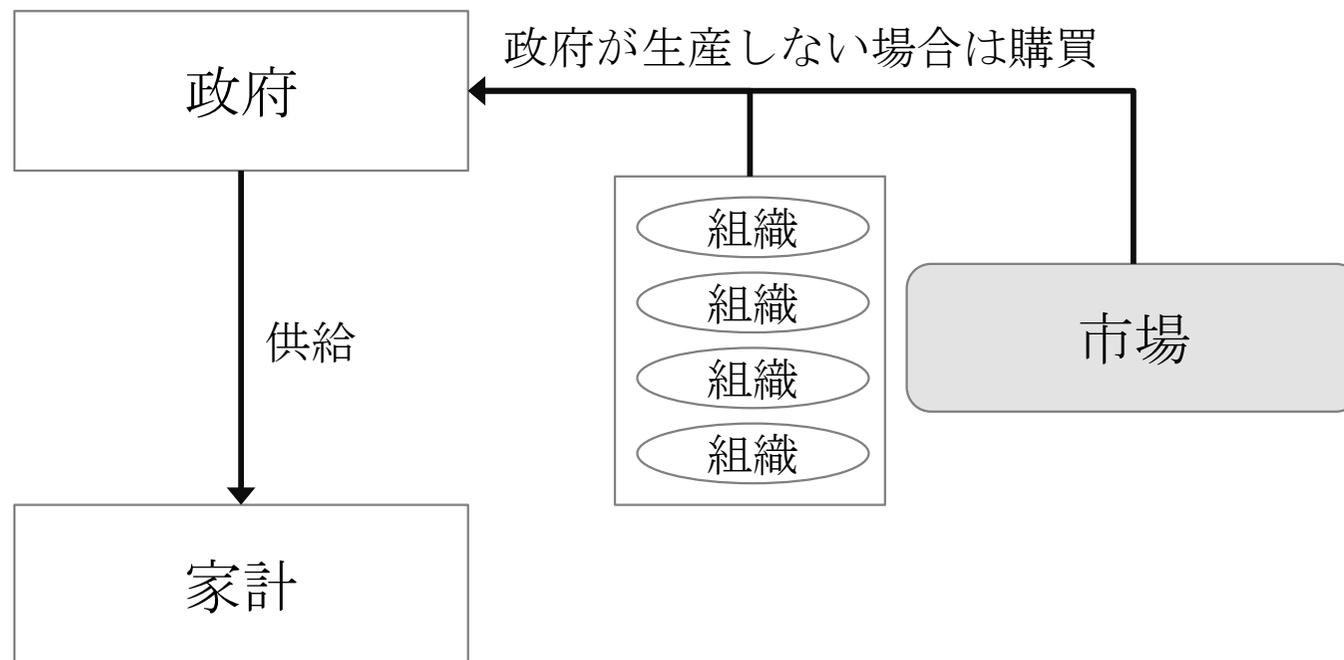


法律上は日本赤十字社が実施することになっているが、今は実施していない

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

政府＝階層組織によるガバナンスのイメージ

道路・消防・救急救命・警察などの財・サービス供給



4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

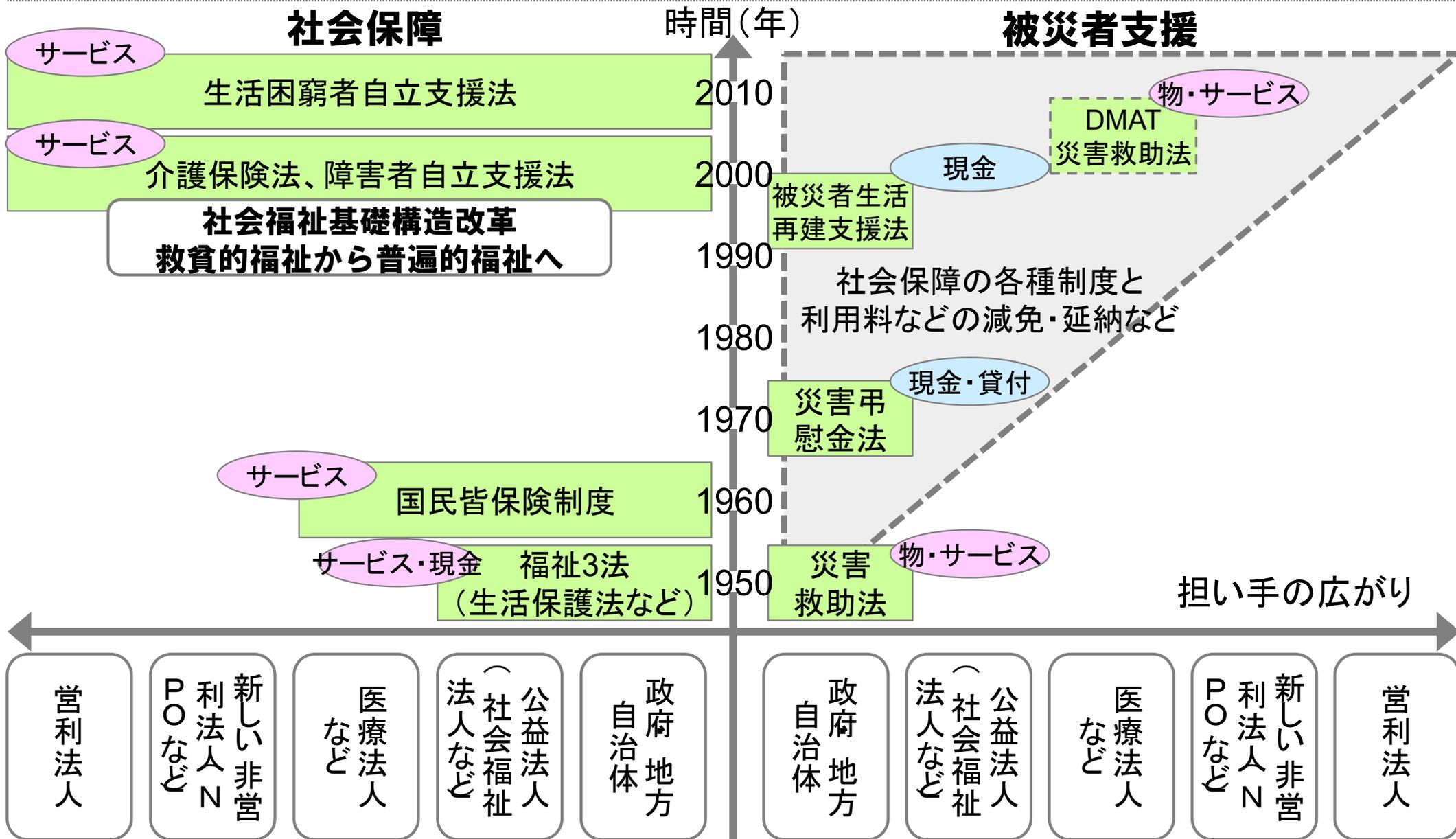
災害対応・復旧において、ハード面は平時の法制を活用可能だが、介護保険法以降の社会保障との連動は少ない

- 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(同時期の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

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

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



本日本話したいこと

1. 被災者支援の混乱理由

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

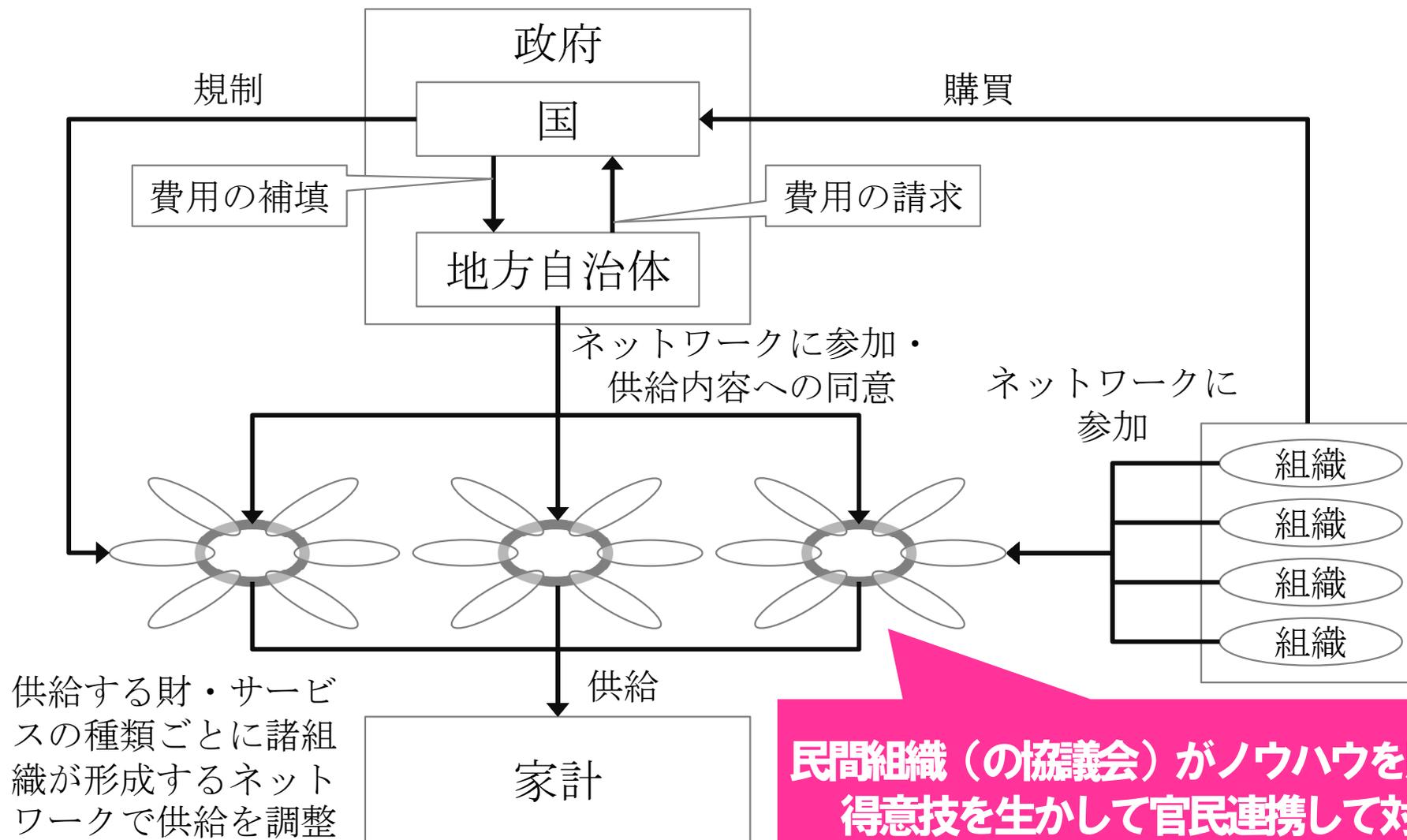
3. 災害ケースマネジメント

4. 歴史に未来を学ぶ—被災者支援と社会保障の展開—

5. 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

5. 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

必要なのは「災害対応のマルチセクター化」: 災害救助法等に民間の役割・責任・公的財源を位置付ける

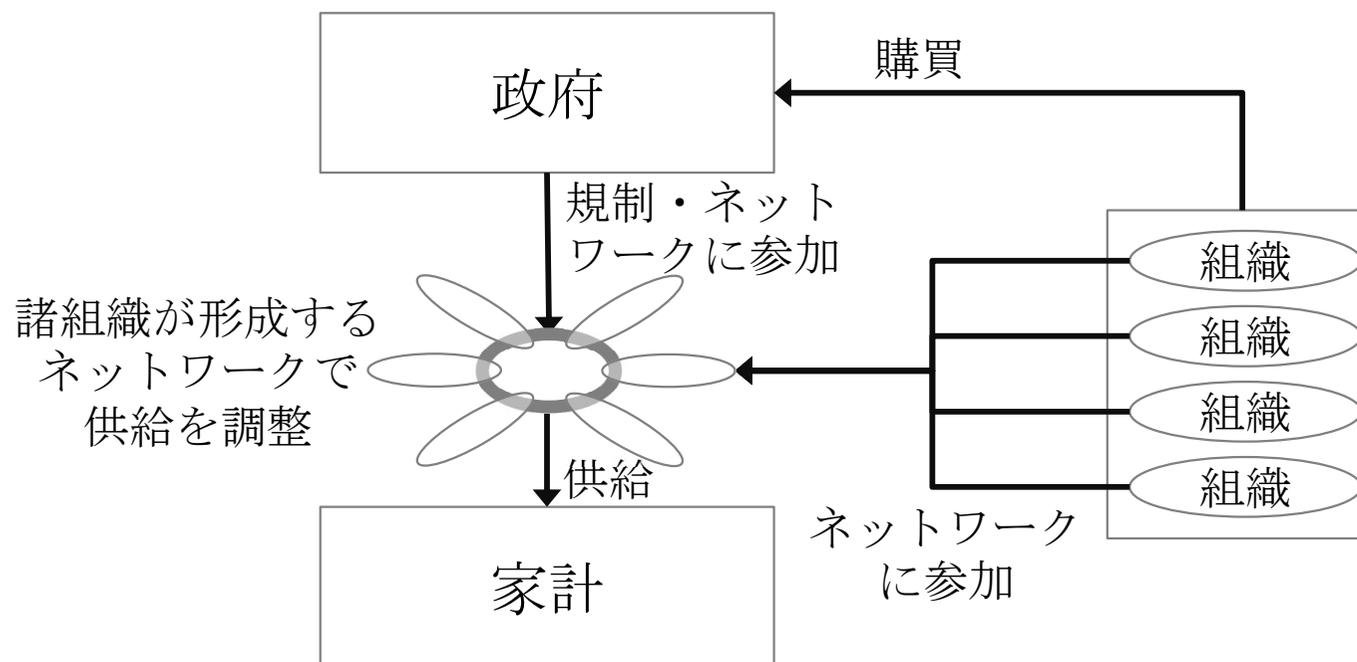


**民間組織（の協議会）がノウハウを貯め、得意技を生かして官民連携して対応
例えば物資配布、避難所運営、罹災調査**

5. 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

ネットワークによるガバナンスのイメージ

地域包括ケア・重層的支援体制などの財・サービス供給



5. 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

もうひとつ必要なことは「**社会保障のフェーズフリー化**」:被災者支援を社会保障(生活困窮者自立支援法など)に位置づけ

- 生活再建が困難なのは「被災者困窮者」など、平時においても支援が必要or何かのきっかけで支援が必要になる人。
- 平時だけでなく災害時に彼らを支える専門性を蓄積しているのは、地域の包括支援体制を平時から担う人たち。
- 社会保障と防災を「入れ子」にせずに、タテ割りで運用している限り、適切に被災者を支えることは難しい。



社会保障のフェーズフリー化

※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. 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 いつもともしもをつなぐ「フェーズフリー」 社会保障×防災、平時にも有事にも効く



■ 新型コロナウイルス対応における住居支援

- 社会保障制度を拡張
- 厚生労働省HPより

新型コロナウイルス感染症の影響で
収入が減少し
生活に困窮する方へ

「生活福祉資金の特例貸付」
「住居確保給付金」



特設サイトはこちら▶

4月から、生活困窮者への支援制度が始まります。

就職 住居 家計管理 子どもの学習等をサポートします。

しごとや生活に困っていらっしゃる方、まずはご相談ください。相談窓口では一人ひとりの状況に合わせた支援プランを作成し、専門の支援員があなたに寄り添いながら、他の専門機関と連携して、解決に向けた支援を行います。

自立相談支援事業



あなただけの支援プランを作ります。

生活に困りごとや不安を抱えている場合は、まずは地域の相談窓口にご相談ください。支援員が相談を受けて、どのような支援が必要かをあなたと一緒に考え、具体的な支援プランを作成し、寄り添いながら自立に向けた支援を行います。

住居確保給付金の支給



家賃相当額を支給します。

離職などにより住居を失った方、または失うおそれの高い方には、就職に向けた活動をするなどを条件に、一定期間、家賃相当額を支給します。生活の土台となる住居を整えた上で、就職に向けた支援を行います。

就労準備支援事業



社会、就労への第一歩。

「社会との関わりに不安がある」、「他の人とコミュニケーションがうまくとれない」など、直ちに就労が困難な方に6か月から1年の間、プログラムにそって、一般就労に向けた基礎能力を養いながら就労に向けた支援や就労機会の提供を行います。

家計相談支援事業



家計の立て直しをアドバイス。

家計状況の「見える化」と根本的な課題を把握し、相談者が自ら家計を管理できるように、状況に応じた支援計画の作成、相談支援、関係機関へのつなぎ、必要に応じて貸付のあっせん等を行い、早期の生活再生を支援します。

就労訓練事業



柔軟な働き方による就労の場の提供。

直ちに一般就労することが難しい方のために、その方に合った作業機会を提供しながら、個別的就労支援プログラムに基づき、一般就労に向けた支援を中・長期的に実施する、就労訓練事業(いわゆる「中間的就労」)もあります。

生活困窮世帯の子どもの学習支援



子どもの明るい未来をサポート。

子どもの学習支援を始め、日常生活習慣、仲間と出会う活動ができる居場所づくり、進学に関する支援、高校進学者の中退防止に関する支援等、子どもと保護者の双方に必要な支援を行います。

5. 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

第8回 地域共生社会に向けた包括的支援と多様な参加・協働の推進に関する検討会（地域共生社会推進検討会）

最終とりまとめ（2019年12月26日）

Ⅲ 包括的な支援体制の整備の在り方

1 市町村における包括的な支援体制の構築に向けた事業の枠組み等

- ・ なお、近年の災害時における支援ニーズの高まりなどを踏まえると、断らない相談支援を始めとする包括的な支援体制の構築については、地域から孤立する傾向にある被災者の生活の再建にも資するものであり、それも想定した体制を整備することが求められる。

5. 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 行政の危機管理部門の役割：調整と協働



長野県災害対策本部の被災者生活再建支援チームの様子(令和元年台風19号)(資料:古越武彦氏より提供)

5. 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 行政の危機管理部門の役割：調整と協働

熊本地震における
セクター間調整の
ネットワーク体(県・
社会福祉協議会・
NPO等連携会議)
(資料：全国災害ボ
ランティア支援団体
ネットワークより提
供)

