

一人ひとりの被災者に寄り添って、被災者の人権の救済を図る 災害ケースマネジメントの実効性を確保するための災害法制の整備等を 求める決議

災害ケースマネジメントは、一人ひとりの被災者の人権の救済を図ることを目的とするものであって、この目的を実践するために必要な体制の確立と、組織的、財政的措置を図る等、次のとおり整備されるべきである。

1 国は、災害ケースマネジメントの実効性を図るため、災害関連法制について、以下の点を改定すべきである。

(1) 災害対策基本法第 2 条の 2 の基本理念の中に、「国、地方公共団体は、災害ケースマネジメントが、被災者の人権を守り、被災からの回復、救済を目的とする」という理念を明記すべきこと

(2) 中央防災会議の防災基本計画並びに都道府県及び市町村の地域防災計画において、災害ケースマネジメントの実践を図るべく計画を策定し、地方公共団体が、地方自治の本旨に基づき、民間の関係組織、機関と連携して対応する体制を整備すること

(3) 同法第 5 条の 3 において、国及び地方公共団体は、ボランティアとの連携に努めなければならないとする規定を、「国及び地方公共団体は、災害ケースマネジメントを実践する社会福祉協議会、民間のボランティア団体、専門家団体、研究者、社会福祉施設ほか福祉関係者等との連携を図るように努めなければならない」と改定すること

(4) 災害救助法は、第 4 条において、救助の種類を列記しているところ、その中に被災者に対する救助の一類型として、「見守り、個別訪問による情報伝達、助言・相談を行う専門家、ボランティア等の支援を受けること」との規定を追加すること

さらに、被災者がこの支援を得るために必要な派遣費用等、同法 18 条にいう「救助に要する費用」として、都道府県又は市町村において支弁し、国が同法 21 条により負担するものとして、財政措置をとること

(5) 要支援者に関する平時の福祉施策と災害対策を連結し、要支援者への支援に平時から

備え、かつ発災後も継続的な支援を拡充すること

2 国及び地方公共団体は、「災害ケースマネジメント」の実践のために、公的機関や弁護士等の専門士業団体、福祉系士業団体、社会福祉施設、NPO・ボランティア団体等が連携して、被災者、要支援者等の個別の支援情報をもとに支援方針を検討するケース会議や、一定の地域の支援情報を共有し検討し合う情報共有会議、調整会議等、連携する実践機関を設けて、発災前の備えに必要な場合及び発災後は、復旧期、復興期にかけて、継続的に被災者を支援するものとして運営すべきである。また、これらの機関の構成員は各団体から推薦を受ける等して選任して、体制の整備を図るべきであり、また、国及び地方公共団体は、これら機関の設置運営に必要な費用を支弁するための財政措置を講ずるべきである。

3 市町村長は、災害対策基本法 49 条の 11 第 2 項において、平常時より、「避難支援等の実施に必要な限度」で、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者名簿に記載・記録された名簿情報を提供すると規定されている「避難支援等関係者」について、名簿情報の漏えい防止等のために必要な措置を講ずること（同法 49 条の 12）、守秘義務を遵守すること（同法 49 条の 13）を求めつつ、災害ケースマネジメントの実効性を図るべく、「避難支援等関係者」に、弁護士会などの民間士業団体、NPO・ボランティア団体、その他の支援者も含まれるものとして取り扱うべきである。また、市町村は、条例により、避難支援等関係者に対し、上記必要な措置を講ずること等を求めつつ、「避難支援等の実施に必要な限度」で、本人の同意なく名簿情報を提供できる旨の特別の定め（同法 49 の 11 第 2 項但し書き）を設けることが望ましい。

さらに、地方自治体は、発災後の被災者の生活再建に向けて災害ケースマネジメントによる支援を行うにあたり、本人から得た個人情報、「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」（個人情報保護法 69 条 2 項 4 号）は、前項記載の民間の支援団体に対し、本人の同意がなくても提供し共有する運用を行うべきである。

4 社会福祉系施設及び福祉系専門職並びに災害対策に携わる弁護士、建築士その他の専門士業、ボランティア団体等は、連携して、災害ケースマネジメントの実践のため、国、地方公共団体との間及び民間の支援者間の間において、被災者の支援にあたる重要な責務のあることを認識し、この認識を共有して連携の促進に努めるべきである。

以上のとおり決議する。

2024年（令和6年）11月22日

近畿弁護士会連合会

提 案 理 由

1 被災者に必要な救済、支援をどのようにして実践するか

(1) はじめに

現在、地球の温暖化の影響を受けて、異常気象による風水害の甚大な被災が各地に発生している。

また、東日本大震災や熊本地震等の甚大な被害をもたらす地震が発生し、本年 1 月 1 日には能登半島地震が発生し、さらには、本年 9 月に能登半島北部を襲った豪雨災害により、「二重被災」という深刻な被害まで生じている。

さらに南海トラフ地震や首都直下型地震等、大規模な地震災害の発生が、確実に見込まれる今日、自然災害の激甚化・頻発化の時代にあるといえる。

自然災害は、一挙に、大量に、人的、物的被害をもたらす、生命、身体、財産等人々の人権を深刻に破壊し、侵害するものである。このもたらす被害は、個々の一人ひとりの住民にとって、深刻な人権の侵害であるとともに、地域にとって、街を破壊しコミュニティを破壊して、広域的、社会的な打撃を与えるものである。

自然災害の被害からの回復・再生を目指し、地域の再生・復興を進めるため、多大の犠牲と負担をもって、多岐にわたる努力が蓄積されてきたが、その努力の中から災害ケースマネジメントによる被災者の救済、支援を図ることが導かれてきたのである。

災害ケースマネジメントとは、一人ひとりに必要な支援を行うため、寄り添って、その人の個別の被災状況、生活状況を把握し、そのニーズに基づいて、さまざまな支援策を組み合わせた計画を立てて、支援者が連携し、生活再建を支援していく手法といわれている。

被災者一人ひとりが、人権の享有主体として、個人の尊厳が尊重され、支援される必要があるものとし、この支援を実践する手法なのである。

(2) 災害ケースマネジメントによる支援事例の蓄積

① 災害ケースマネジメントの沿革と発展経過

災害ケースマネジメントの手法による災害対策は、2005 年（平成 17 年）のハリケーン・カトリーナの甚大な被災の際、米国で FEMA（連邦緊急事態管理庁）が、民間支援団体と協力して、全米に分散した数十万人の被災者の支援事業を実施したことに端を発する。

我が国においては、2011 年（平成 23 年）の東日本大震災の被災地で多くの在宅被災者が発生した過程で、個別世帯の状況に応じて、ボランティアをはじめ、多様な支援者が連帯した支援を行うという活動が広まった。

また鳥取県では、2009 年（平成 21 年）に、鳥取県条例で、県・市町村が相互に連携し、個別の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他の生活に関わる課題に総合的に対応する体制を提案して、被災者の生活の再生、復興を支援するシステムを作った。この条例化の動きは徳島県に

おいても見られる。

② 阪神・淡路大震災における被災者支援活動

1995年（平成7年）、阪神・淡路大震災の際、広域的な被災地において、神戸弁護士会（現兵庫県弁護士会）が、電話及び面談による相談活動を行い、近畿弁護士会連合会や、さらに全国各地から多数の弁護士の応援を得て、弁護士会としての機能を全うした。

また、大阪弁護士会と神戸弁護士会（現兵庫県弁護士会）の呼びかけで、6職種9団体の専門家士業団体の連合体として、阪神淡路まちづくり支援機構（後に近畿災害対策まちづくり支援機構と名称変更）を創設し、兵庫県と神戸市の助成を得てアウトリーチの相談活動を行った。

アウトリーチ、士業連携等、当時災害ケースマネジメントの概念もなく、当事者、支援者に認識されないまま経過した。

③ 東日本大震災における在宅被災者の課題と災害ケースマネジメントの視点に立った支援活動

2011年（平成23年）、東日本大震災は未曾有といえる大被害をもたらした。

復興過程で、多様な復興整備事業や避難者生活再建支援制度、災害弔慰金、災害関連死等個別のさまざまな被災者支援制度により対応されたが、高齢者や障害者等のなかで避難所に行けず、行っても馴染めず帰って来て損壊した居宅で生活し、支援情報や支援制度を知らず、また諸制度の要件を充たさないために制度の利用をしないまま、損壊した居宅で孤立して生活を続けざるを得なかった在宅被災者の問題が、重大な課題となった。

④ 各地で取り組まれた災害ケースマネジメントによる被災者支援活動

仙台市と連携した仙台弁護士会は、有志の弁護士、ボランティア団体、グループ等が、在宅被災者の支援を継続して行った。このような活動は、岩手県、福島県でも実践された。

熊本地震の被災者、広島土砂災害、西日本豪雨の際の倉敷市真備町等の被災者への支援、また、その他各地の災害被災者への支援が、災害ケースマネジメントの手法により実践された。

⑤ 豪雨災害での相談支援活動

近畿弁護士会連合会においては、2022年（令和4年）静岡県における豪雨災害に際し、静岡県弁護士会が、士業連携によるなんでも相談会を実施し、これに近畿弁護士会連合会は、関東弁護士会連合会とともに、継続的な相談支援活動を行った。

また2023年（令和5年）の6月豪雨において、和歌山県海南市及び周辺自治体における豪雨災害被災者支援のため、和歌山弁護士会の呼びかけにより、近畿弁護士会連合会や近畿災害対策まちづくり支援機構が応援し、各被災自治体と連携して相談支援活動を行った。

事前に和歌山弁護士会が、和歌山県及び同県下の全市町村と災害時の支援協定を締結していたことにより、効果的に海南市及び周辺の市町への順次の相談会開催を迅速、円滑に実施できたことは注目される。

⑥ 能登半島地震被災地での支援活動

2024年（令和6年）1月1日に発生した能登半島地震は、各地で大きな被害をもたらし、

道絡網、インフラの寸断等により地域が孤立する等、支援が困難な状況が続いた。

国は、2024年（令和6年）2月28日「令和6年能登半島地震に係る災害ケースマネジメント等の被災者に寄り添った支援の実施について（依頼）」を発出し、現在被災地での実践が求められている。

近畿弁護士会連合会は、金沢弁護士会と連携を密にとり、2月10日から電話による被災者相談を開始し、この電話相談は日本弁護士連合会、関東弁護士会連合会、東京三会と連携して実施している。また5月から金沢弁護士会、中部弁護士会連合会と連携し、法テラス号を利用しての現地相談会も実施している。

石川県の士業団体は、石川県や石川県行政評価事務所と連携して、士業合同相談会を実施している。また珠洲市においては、建築士と弁護士の有志が、地元のボランティア団体と連携した相談会を実施し、さらに近畿災害対策まちづくり支援機構は、七尾市において地元のボランティア団体の協力を得て、また能登町においては、同町と金沢弁護士会、地元の能登復興建築人会議と共催をして、士業連携の相談会を実施した。この支援機構による7月の相談会には、災害復興まちづくり支援機構（東京）も参加し、士業連携による被災者支援活動は、現在その可能性を広げつつある。

2 災害ケースマネジメントの特徴

災害ケースマネジメントは、次のような特徴をもつとされている。

第1に、一人ひとりのリアルを把握し、誰ひとり取り残さない支援を目標とすること、一人ひとりに寄り添う支援を重視すること

第2に、申請主義への反省という視点、つまり被災者から申請がないと被災がないものとして扱われ、支援から取り残されるという弊害を除去し、被災者のニーズをリアルに把握して、取り組み、申請主義にこだわらないアウトリーチの方法によるニーズの把握が必要であるとする

東日本大震災の在宅被災者の実態が典型的な例であるように、支援情報を知らないとか、支援情報の要件が整わず、申請をあきらめざるを得ない被災者に、個別訪問によりヒアリングを実施すれば、さまざまな支援情報を活かせる途がひらけるのである。

第3に、被災者の救済、支援は、医療、福祉、住まいの再建、生活の再建、なりわいの再生等、経済、建築、土木、不動産等多様な分野における、多岐にわたる知見、ノウハウによる支援情報を要し、支援を総合的、計画的に取り組むのを有効とすること

第4に、複合的なニーズの支援を実施するには、行政とさまざまな支援機関、支援者と連携して、支援を重層的に行い、支援体制の構築、整備、活用を図ること

3 国における災害ケースマネジメントによる被災者支援を唱えるに至った経過

- (1) 防災基本計画では、「国〔内閣府、厚生労働省〕及び地方公共団体は、被災者が自らに適した支援制度を活用して生活再建に取り組むことができるよう、災害ケースマネジメントの実施等により、見守り・相談の機会や被災者台帳等を活用したきめ細やかな支援を行うとともに、被災者が容易に支援制度を知ることができる環境の整備に努めるものとする。」と規定されている。

この規定は、被災者に寄り添った生活再建等を、被災者が支援制度を理解し、自らに活用できるものとするため、見守り、相談活動、被災者台帳の活用等の意義、効用を明らかにしたものととして注目される。

2012、2013年に、災害対策基本法のさまざまな改正がされる過程で、大規模、広域的災害への即応力、地域防災力の強化、住民の避難確保、防災、減災について、災害対策基本法、災害救助法、社会福祉法等、随所に、制度の改善と、平時からの備えの重要性が盛り込まれており、災害対策の施策のあり方について重大な転換点となったといい得るのである。

- (2) 2021年（令和3年）6月、関西広域連合は、国に対し、「令和4年度 国の予算編成等に対する提案」において、「被災者一人ひとりに寄り添い、個々の事情に応じた生活復興プランを地域のNPO法人や専門家（弁護士、建築士、ファイナンシャルプランナー等）と協力して策定し、専門家によるチームで支援を行う災害ケースマネジメントが、被災者の生活復興に大きな効果があることから、この支援について国において制度化すること」を提案した。

さらに、経済財政諮問会議は、「経済財政運営と改革の基本方針2022年」のなかで、災害ケースマネジメントの促進等の事前防災に資する取組みを推進する旨を明記して、災害ケースマネジメントの促進につき、財政的な裏付けをもたせようとする視点を示すに至っている。

また2022年（令和4年）、災害対策基本法が、自治体に高齢者、障害者、乳幼児等、避難行動要支援者への円滑、迅速な避難を図る個別避難計画の策定の努力義務を規定し、要支援者への具体的支援策の計画化を開始した。

- (3) 以上の流れのなかで、内閣府は、防災基本計画への災害ケースマネジメントに関連する内容の位置づけや先進的事例をまとめて、「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」を作成して、災害ケースマネジメントの普及、啓発に取り組んできたが、これを、2023年3月、「災害ケースマネジメント実施の手引き」（以下「手引き」という）として取りまとめて公表した。

「手引き」の目的において、災害ケースマネジメントは、アメリカのハリケーン・カトリーナで被害を受けた際に実施され、わが国においても、東日本大震災や熊本地震、2016年（平成28年）鳥取県中部地震等の災害において、地方公共団体が主体となって取り組まれてきた被災者支援の手法であるとしている。

「手引き」は、昨今の自然災害の頻発化・激甚化の傾向、超高齢化社会の到来、地域のつながりの希薄化が進む可能性等に鑑み、地方公共団体において、災害の種別や被災状況に応じて地域の実情にあった取組みを検討する際の参考とし、災害時に適切に災害ケースマネジメントを実施できるよう取りまとめられたものであり、被災者の自立、生活再建を目的として、災害ケースマネジメントをその目的達成のための手段と位置づけている。

また「手引き」は、地方公共団体と一体となって、災害ケースマネジメントを担う民間団体にも連携を推奨している。そして、災害ケースマネジメントの実施にあたって連携が想定される機関とは、平時から顔の見える関係を構築しておくことが重要とされ、この連携する民間の機関として、

社会福祉協議会、地域支え合いセンター等の公的な機関、自主防災組織、自治会等の住民団体、高齢者・障害者等を支援する当事者団体、社会福祉施設、社会福祉士等の福祉系専門家、弁護士・司法書士等の法律系、税理士等のフィナンシャル系、不動産鑑定士・土地家屋調査士等の不動産関係、建築士・技術士等の建築土木系、研究者など、連携先として多様な機関、民間団体等がこれにあたる。

被災者支援のため、行政のパートナーとして連携すべき、住民団体、民間支援機関、社会福祉施設、専門士業、ボランティア、研究者等の役割はきわめて大きいものがある。

(4) 弁護士会の災害ケースマネジメントの実践に向けての対応

① 日本弁護士連合会（以下「日弁連」という）は、2016年（平成28年）、「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」において、災害からの復興が憲法の保障する基本的人権を回復するための「人間の復興」でなければならず、それを実現するため災害ケースマネジメントを制度化すべき必要性を明らかにした。

また、2021年（令和3年）「弁護士の使命に基づき、被災者の命と尊厳を守り抜く宣言～東日本大震災から10年を経て～」において、災害ケースマネジメントの制度化を通じ、個人の尊厳に配慮したきめ細かな被災者支援の実現のために尽力していくことを確認した。

さらに、2023年（令和5年）、内閣府の「手引き」の公表、中央防災会議の防災基本計画のなかに、「地方公共団体は、平常時から、（中略）地域の実状に応じ、災害ケースマネジメント（中略）などの被災者支援の仕組みの整備等に努める」ことを明記したこと、経済財政諮問会議の2022年（令和4年）の骨太方針において、災害ケースマネジメントの促進等の事前防災に資する取組を推進する旨を明記する等して、災害ケースマネジメントの促進についての財政的裏付けをもたせようとしていること等々をとらえ、日弁連は、国の、災害ケースマネジメントを制度化し全国に広く普及させようとする姿勢を高く評価している。

② また、弁護士及び弁護士会が、災害ケースマネジメントの担い手と位置づけられたことを踏まえ、各弁護士会において、災害ケースマネジメントに関する体制整備や行政及び中間支援団体と連携強化を進めようとしている。

さらに、九州弁護士会連合会は、2023年（令和5年）、同連合会の定期大会において、「被災者支援のための『災害ケースマネジメント』を実効性あるものにするために必要な法改正等を求める決議」を採択した。そのなかで、都道府県、市町村は地域防災計画の中で、多機関連携による支援、訪問型の支援制度等の利用援助等について、現行の福祉制度と一体化した被災者支援の体制づくりに努力すること等を決議した。

また四国弁護士会連合会では、本年11月15日、災害ケースマネジメントの実効化をテーマにシンポジウムを開催することとしている。

このように弁護士の間でも、災害ケースマネジメントの実効化は、早急に取り組むべき重要課題となっている。

4 本決議の項目とこれを求める理由について

(1) 決議 1 について

災害ケースマネジメントを実践するための法制の整備と運用

- ① 災害ケースマネジメントは、現在では内閣府の「手引き」にあるように、被災者支援の手法として、その必要性はすでに周知されたものとなっている。

重要なことは、これをいかに実践するかということである。

「手引き」は、実践のための指針である。

この指針によって、災害対策の法制度の中に災害ケースマネジメントをいかに位置づけ、法体制及び施策の根拠づけを行い、組織、機関の整備を図っていくか、また運用に活かすか、これは国、自治体、民間の機関、住民とともに目指すべき課題である。

- ② 決議 1 の(1)について

災害対策基本法に、災害ケースマネジメントの実践を図るため、その目的とする理念と、関係する行政と民間の機関の関係のあり方を整備する規定を設けるべきである。この理念は、前記 1 の(1)等で指摘するとおりである。

同法により、内閣府に置かれた中央防災会議が、防災基本計画を作成、実施し、都道府県は都道府県防災会議において、都道府県地域防災計画を作成し、実施する。

市町村は原則として、市町村防災会議を置き市町村防災計画を作成、実施する。

これらの地域防災計画は、住民の生命、身体、財産を災害から保護するために作成され、発災時には被災地域の被災者支援の具体的な対策の指針として機能する重要な計画である。

もともと災害ケースマネジメントは、「地方、地域」において行政、被災者と支援者の間で蓄積されてきた手法である。そのため各地域防災計画の作成、実践は、地方自治の理念に沿って行われるべきである。

同法の基本理念は、第 2 条の 2 に 6 項目列挙され、5 項には被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえて、その時期に応じて適切に被災者を援護することと規定され、被災者一人ひとりの事情に寄り添った支援の必要性が指摘されているが、被災者を支援する目的を明確にして、被災者の生命、身体、財産を保護し、人権を尊重、擁護することを理念とすることを明記すべきである。

- ③ 決議 1 の(2)について

災害ケースマネジメントは、地方、地域における行政と住民と支援者の間で確立されてきた沿革を有する。個別事例は、いずれも被災者により近い市町村において、地域性をもって対応され、都道府県、国が支えてきたものである。

これを国の施策として実践するにあたって、地方公共団体の自主性を基本においた災害対策であることが重要であり、この地方自治の本旨に基づいて、計画性をもって実践される必要がある。

そのため、都道府県、市町村における地域防災計画の中に、地方公共団体が主体となって取り組んだ被災者支援の手法であるとの趣旨を生かし、計画の作成運用が図られるべきである。

また、地域防災計画は、すべての災害に共通して普遍的かつ即応的に必要な短期的地域防災計画と、他方、将来の予測される災害対策への備えをもった中長期的地域防災計画とを区別して策定される必要がある。

すなわち、避難を勧められても、自力で歩行、移動できない、用具を使っても著しく移動が困難である等、避難計画が実用的でない等の事情にある個人にとっては、災害発生前つまり平時から安全な場所で生活、生存することが保障されていないければ、災害ケースマネジメントは実効性がないといえる。

そのようなニーズの人々にどう対応するか、中長期的な計画として、速やかにその対策が検討され、体制が整備されるべきである。

④ 決議 1 の(3)について

同法第 5 条の 3 は、国及び地方公共団体とボランティアとの連携に努めなければならない旨規定する。

ボランティアとの連携はもとより重要であるが、それにとどまらず、この規定において、「災害ケースマネジメントを実践する行政と社会福祉協議会、民間の機関、NPOボランティア団体、専門的知見・ノウハウを災害対策に活かし得る専門士業団体、研究者、社会福祉施設、住民団体等との連携を図るように努めなければならない。」と明記するべきである。

⑤ 決議 1 の(4)について

災害救助法は、第 4 条に救助の種類を列記している。

そのなかで、被災者に対する救助の一類型として「見守り、個別訪問による情報伝達、助言、相談等を図る専門家、ボランティア等の派遣」（以下「見守り等」という）を追記すべきである。

これら「見守り等」は、一人ひとりの被災者が、避難所、仮設住宅であれ、在宅であれ、地域から孤立しないで生存、生活を維持できるだけでなく、生活の再生、なりわいの再生のため、専門家等の支援を要するものであり、かつ、これら専門家等の支援を得ることが被災者の孤立を防ぎ、持続可能な被災生活を維持するために重要である。そして、そのためには、被災者が受けることのできる救助の一類型として、専門家等による連携した支援を受けることが認められるべきである。

そして、この連携した支援を受けるために要する費用については、災害救助法 4 条の規定による「救助に要する費用」として都道府県がこれを支弁するものとし（同法 18 条 1 項）、この費用については都道府県が同法 18 条により「支弁した費用」として、同法 21 条に基づき国が負担するものとすべきである。また、これら「救助に要する費用」の支弁の財源に充てるべく、都道府県は、災害救助基金の積立てを行うべきである（同法 22 条）。

⑥ 決議 1 の(5)について

ア 一人ひとりの被災者は、年齢、障害の有無、生活環境、健康状態等により、災害から受ける打撃の内容、程度、支援を要する程度、内容は異なる。

避難所での生活が不可能または困難な人々は、損壊した居宅等のより劣悪な環境で、在宅の避

難生活を余儀なくされる。

また自らは、支援情報を知らないままでおり、申請主義の支援施策の行き届かない人々は、在宅被災者として支援制度から取り残されてしまう。

孤立した被災者の中から、災害関連死の犠牲が、災害のたびに多数発生している。

このように、災害の発生する前から社会的脆弱性を抱える人々について、避難行動要支援者として事前に避難の段階で、個人の状況と周辺の人的関係を総合して、個別避難計画を作成して対応することが現在試みられているが、このことはきわめて重要である。

イ 2022年（令和4年）災害対策基本法の一部改正は、自治体に避難行動要支援者への円滑かつ迅速な避難を図る個別避難計画の策定の努力義務を規定した。

高齢者、障害者、乳幼児、病者等、要支援者への福祉的施策は、自治体、社会福祉協議会、福祉施設、ケアマネージャーや介護福祉専門職等によって、日常的に対応されているが、災害時には要支援者に対する支援のあり方が格段に困難かつ重要となり、この対策は平時から備えられる必要がある。

(2) 決議 2 について

災害ケースマネジメントの実践のために、行政と住民及び支援者の、多機関の重層的連携を図ること

- ① 国の「手引き」において、上記「3」（3）記載の災害に関わる人々、被害を受ける人々、支援する人々の広汎な連携による役割が重視されており、この官民連携を図ることが不可欠である。能登半島地震の被災地において、法律相談、土業連携による個別相談等が、大きな役割を果たしている。

被災者支援は、複雑多様な制度が混在し、被災者が自らの再生への方向性を理解し、資力の見通しを含めた再建、再生の途を見つけようとするれば、専門家の知見、ノウハウによる助言、指導を受け、ニーズの解決を図る支援（課題解決型支援）と、再生、復興の過程に本人と専門家等の支援者が寄り添って継続的に途を開いていく支援（伴走型の支援）がそれぞれに必要である。

これらの支援を実践するには、対応する専門士業の側でも研修等を行い、情報を共有し、行政との間での具体策を見出す等、官民の連携、民民の連携により、情報の提供、共有を図ることがきわめて重要である。

たとえば、住家被害認定とこれによる罹災証明書の交付の場合、この認定に不服がある場合の二次調査、再調査により判断の適正化を図るためには、建築士等の建築系士業と弁護士、行政書士、不動産鑑定士、土地家屋調査士等の士業の連携によって、被災者の相談に対応して、再調査への助言を行うことが重要となる。課題別、分野別に多様な人々、団体間で、目的に対応した連携が求められるのである。さらには、能登半島における地震と豪雨の「二重被災」について、被災者ごとの個別の被災状況を踏まえ、被災者の生活再建の支援、励ましという観点からも、災害ケースマネジメントによる支援がきわめて重要である。

- ② この支援体制の連携を実効性のあるものとして確保するため、地方公共団体は、地域防災計画

のなかに、官民連携を図る体制を位置づけ、平時から連携機関や、連携の機会を整備、実践し、士業、ボランティア等支援者は、日頃から、顔の見える関係を構築しておき、必要となったときに連携した行動を速やかにとれることが有効であり、災害の備えを図るためにも不可欠である。能登半島の被災地では、まさに災害ケースマネジメントの実効性ある実践が問われている。

(3) 決議 3 について

災害ケースマネジメントを実践すべく、被災者の個別の実情に寄り添った支援を行うためには、被災者に関する個人情報の保護に配慮しつつ、支援者が、地方公共団体の保有する個人情報を正確に把握し、活用できることが不可欠である。

災害対策基本法 49 条の 11 第 2 項では、市町村長は、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、地域防災計画の定めるところにより、避難支援等の実施に携わる関係者（避難支援等関係者）に対し、避難行動要支援者名簿に記載・記録された情報（名簿情報）を提供するものとする、とされている。

そして同法は、提供された名簿情報の適正管理に万全を期し、避難行動要支援者のプライバシー等権利利益の保護を図るべく、市町村長に対し、名簿情報の提供先に対して名簿情報の漏えい防止等に必要な措置を講ずるよう求めることなどの努力義務を課し（同法 49 条の 12）、また、名簿情報の提供を受けた個人に対し、それによって知り得た避難行動要支援者に関する秘密を将来にわたり正当な理由なく他者に洩らしてはならないとの守秘義務（秘密保持義務）を課している（同法 49 条の 13）。

このように個人情報保護に十分に配慮しつつ、災害ケースマネジメントの実効性を図るためには、名簿情報の提供先とされている「避難支援等関係者」に、弁護士会などの民間士業団体、NPO・ボランティア団体、その他の支援者も含めて取り扱うことが不可欠である。

また同法では、市町村の条例に特別の定めがある場合は、名簿情報の提供について、本人の同意を要しないとされていることから（同法 49 条の 11 第 2 項但し書き）、上記と同様に個人情報保護に十分に配慮しつつ、条例において、本人の同意なく名簿情報を提供できる旨の特別の定めを設けることが望ましい。

さらに、発災後の被災者の生活再建に向けて災害ケースマネジメントによる支援を行うにあたっては、被災者一人ひとりの支援に関わる多数の関係者間において、地方公共団体が当該被災者本人から取得した個人情報につき、その提供を受け共有することがきわめて重要である。

そして、多数の関係者間で情報共有しながら行っていく災害ケースマネジメントによる支援は、個人情報の外部提供が認められている「本人以外の者に提供することが明らかに本人の利益になるとき」（個人情報保護法 69 条 2 項 4 号）にあたることは疑いがない。したがって、行政機関の長等は、本人から得た個人情報を、さまざまな民間の支援団体等に対して、本人の同意がなくても提供し共有する運用を行うことがきわめて重要である。

なお、同項但し書きに、「本人又は第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがあると認めると

きは、利用し、又は提供することができない。」と規定されているとおり、外部提供する場合に、必要な守秘義務条項を締結し、提供された団体等が当該個人情報を災害ケースマネジメントによる支援のためにのみ利用するなど、個人情報保護に十分に配慮すべきであることは当然である。

(4) 決議 4 について

① 今回のシンポジウムの開催にあたり、プレ企画として、和歌山県内で近時被災体験のあった那智勝浦町及び海南市において、「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」を開催した。

那智勝浦町では、①避難所運営、②個別避難計画の策定について、町役場、町社会福祉協議会、地域の福祉施設、自主防災組織等の住民団体、弁護士など士業団体の専門家等、合計 63 人が参加して、ワークショップによる意見交換を行い、活発な交流会が実施された。

また海南市では、令和 5 年 6 月の豪雨災害において、和歌山弁護士会が、近畿弁護士会連合会及び近畿災害対策まちづくり支援機構と連携し、海南市役所本庁を中心として相談会を実施した際に培われた同市と弁護士等士業との信頼関係のもとに、地域交流会を開催した。

テーマを、①アウトリーチ（被災者のリアルな声、状況を把握するために）、②連携（被災者支援でつながり合ったポイント）、③豪雨の教訓（水害を乗り越える知恵と工夫）、④ボランティア&支援（能登半島地震と私たちにできること）、⑤防災意識向上（地域の防災を盛り上げるアイデア）の 5 項目に分け、合計 66 人の参加者がグループに分かれて、ワールドカフェ方式（参加者がテーブルを入れ替わる方式）によって、活発な意見交換を行った。

この 2 回の「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」は、いずれも大半の参加者が、相互には顔も知らない関係であったが、共通の課題について活発に意見交換を行った。いかに日頃から関心を強くもっている人々の集まりであったかを感じさせる交流会であった。

今後、一人ひとりの被災者に寄り添って、官民、民民の支援者が連携する体制を作っていく萌芽ともいえる意義のある機会であったと思われる。

② 災害ケースマネジメントを実践するため、個別の支援事例について検討するケース会議や、一定の地域の支援情報を共有し、検討し合う情報共有会議・調整会議等、いくつかの連携する実践機関の例が考えられるが、今回の地域交流会が、これら災害ケースマネジメントを実践する機関として機能していくつながりの端緒となり得るか否か、その人材の確保とつながりを持続できるか、ボランティア団体等との多機関連携ができるか、他の市町に広げていけるか否か等、我々弁護士等の士業の役割には大きい意義があると考えられる。また参加された各団体で、この認識を共有し、今後ともさらに連携を進めていく必要がある。ここに参加した人々は、地域における災害ケースマネジメント実践のための貴重な人的資源である。

官民交流の場において、行政と関係する民間団体、弁護士をはじめ支援する士業団体、ボランティア団体等の多機関連携を図り、継続的に支援を担う機関として発展させていくことを、私たちは十分に認識する必要があるとともに、他の支援に関わる人々に連携を呼びかけるものである。

以上