

# 第33回 近畿弁護士会連合会人権擁護大会

## シンポジウム 第2分科会

### 災害から一人ひとりの人権を守るために

### －災害ケースマネジメントの実効性を図る実践と連携のあり方

開催日 2024年(令和6年)11月22日

場 所 和歌山城ホール

近畿弁護士会連合会 災害対策委員会

# 目次

はじめに	5
<b>第1章 災害ケースマネジメントとは その目的と特徴</b>	6
第1 災害ケースマネジメントとその特徴	6
第2 災害ケースマネジメントの要請	6
第3 災害ケースマネジメントの定義と注意点	7
第4 災害ケースマネジメントの目的	8
第5 災害ケースマネジメントの特徴を实践するために	9
<b>第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例</b>	11
第1 序(日弁連の取組み)	11
第2 東日本大震災の際の事例	14
1 東日本大震災における宮城県内での被災者支援の取組み	14
2 被災者生活再建ノート等	19
第3 広島弁護士会の活動報告(主に、平成30年7月豪雨災害を踏まえて)	23
第4 平成30年7月豪雨災害時の真備町における災害ケースマネジメントの取組み	26
1 倉敷市真備支え合いセンターにおける災害ケースマネジメントについて	26
2 岡山弁護士会としての災害ケースマネジメントについて	26
3 岡山県において士業が災害ケースマネジメントに関わるために	27
4 弁護士会の活動における災害ケースマネジメント	27
5 最後に	28
第5 熊本地震の際の取組み	28
1 熊本地震の被害状況及び復興状況	28
2 熊本地震における熊本県弁護士会の被災者支援活動	28
3 行政との連携事例	29
4 「災害関連死」と災害ケースマネジメント	30
第6 災害ケースマネジメント実践に向けた徳島県での取組み	31
1 はじめに	31
2 徳島県復興指針の策定	32
3 条例・地域防災計画の改正	33
4 徳島県災害ケースマネジメント手引書の策定	33
5 まとめと今後の課題	34

第7	静岡豪雨の際の取組み	35
1	被害の概要	35
2	弁護士等の支援の概要	35
3	特に災害ケースマネジメントと関わる活動	36
第8	近弁連における実践事例	37
1	広域避難者の支援	37
2	静岡豪雨災害被災者支援の報告	40
3	令和5年台風2号及び梅雨前線による大雨被害における和歌山弁護士会の支援活動	45
4	兵庫県弁護士会公開研修(福祉防災と災害ケースマネジメント)	59
5	災害発生後の生活再建を考えるシンポジウムの報告	63
第9	能登半島地震被災者支援－電話相談と被災地面談相談の応援	66
1	はじめに－能登半島地震の発生－	66
2	電話相談の応援	66
3	被災地面談相談の応援－法テラス号相談－	67
4	その他	68
第10	プレ企画の報告	68
1	那智勝浦町でのプレ企画「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」開催報告	68
2	海南市でのプレ企画「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」開催報告	76
<b>第3章</b>	<b>福祉防災と災害ケースマネジメントの有機的連携～平時からの福祉と防災の連携を</b>	<b>83</b>
第1	高齢者・障害者等を対象とした「福祉防災」の取組み経過	83
第2	高齢者・障害者等への「福祉防災」と災害ケースマネジメント	85
第3	福祉専門職が参画する個別避難計画の策定の重要性	85
第4	災害ケースマネジメントにおける平時の福祉施策の活用と災害支援体制との連携	86
第5	弁護士会と福祉支援機関や福祉専門職との連携を災害時に生かす準備	88
<b>第4章</b>	<b>災害ケースマネジメントと個人情報</b>	<b>90</b>
第1	はじめに	90
第2	個人情報保護法制の状況	90
第3	事前の備えの場面	91
第4	災害ケースマネジメントと個人情報	92

<b>第5章 災害ケースマネジメントの実効性を図るために</b> .....	94
第1 はじめに.....	94
第2 従来の実践例にみる成果と課題を互いに共有すること.....	94
第3 災害ケースマネジメントの目的と、これを実践する官民連携の組織、機関の確立を 図ること.....	96
第4 民間の支援者間での連携を拡充し、多機関の重層的支援体制によって、実効性ある 連携支援を図ること.....	98
第5 日弁連及び各弁護士会連合会、単位弁護士会の取組み .....	100
<b>第6章 近弁連人権擁護大会決議案及び提案理由</b> .....	102
<b>あとがき</b> .....	115
<b>第2分科会(災害対策)実行委員会委員名簿</b> .....	116



## はじめに

近年、気候変動の影響を受けた異常豪雨による風水害が反覆され、また、各地で地震が頻発しています。2024年1月1日には能登半島地震が発生し、同年9月21日には能登半島豪雨による二重被災となり、息の長い支援活動を要する状況が続いています。同年8月8日には日向灘地震が発生し南海トラフ地震臨時情報（巨大地震注意）が発表される事態となりました。首都直下型地震の発生の可能性も強まっています。まさに災害と隣り合わせの時代にあるといっても過言ではありません。

ところで、災害に直面した被災者一人ひとりの人権が守られるべきことが、従来の被災者支援や復興支援の体験の中から導き出され、災害から人々の生命、身体・健康、住まいと暮らし、なりわいを守り、被害回復・復興を図るため、災害対策の手法として災害ケースマネジメントの必要性が唱えられるにいたっています。昨年、国においても災害ケースマネジメントの実践を図る手引きを公表し、自治体においても、災害対策に住民、弁護士等士業団体、ボランティア団体等民間の支援者との連携を図ろうとする認識が高まりつつあるのです。

本報告書は、災害ケースマネジメントについての理解を深めていただけるよう、災害ケースマネジメントの目的や特徴、さらにその沿革や各地での取組み等を取り上げています。各地の災害復興支援活動の取組みについてはこのようにまとまった形で活動報告がなされている点でも貴重な報告書となっています。

近畿弁護士会連合会や管内の各弁護士会でも多方面にわたる取組みをしてきており、その報告からも多くの示唆が得られます。

今回、本シンポジウム開催にさきがけて、災害ケースマネジメントで提唱される平時からの官民連携の実践として、プレ企画を実施しました。「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」と題して、那智勝浦町と海南市の2つの会場において、各自治体・各社会福祉協議会・各種専門士業団体・福祉関連施設・自主防災組織・NPO連絡協議会等多方面の方々とワークショップ形式で交流を図りました。そこでは、平時からの備えと顔の見える連携関係の構築の重要性を共有することができ、今後の被災者支援の連携につながる成果がありました。2つのプレ企画の報告では、参加者から発信された被災者支援活動へのヒントがちりばめられています。

そして、最後に、災害ケースマネジメントの実効性を図るために今必要とされる提言を取りまとめました。

本報告書が、国、自治体、受援者、支援者の連携をいかに図り、災害から人々を守る対策をいかに実践していくかについて、皆様とともに考え、地域における連携、さらに広域的な連携を図り、課題を共有していく一助となることを期待し、被災者一人ひとりに寄り添う支援の輪が広がることを切に願っています。

最後になりますが、本報告書作成にあたり、多方面からご協力を頂きました。この場をお借りして厚く御礼申し上げます。

## 第1章 災害ケースマネジメントとは その目的と特徴

兵庫県弁護士会 津久井 進

### 第1 災害ケースマネジメントとその特徴

- 1 災害ケースマネジメントとは、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、それに合わせてさまざま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仕組みのことをいう。
- 2 その特徴を整理すると次の4点に集約される。①アウトリーチによって一人ひとりの被災者のリアルな状況を把握すること [アウトリーチ]、②官民間わず連携をして寄ってたかって支援すること [連携]、③一人ひとりの被災者の課題に応じてさまざまな支援策を組み合わせて支援方法を編み出すこと [個別的な総合計画]、④被災者に寄り添った継続的な支援を行うこと [伴走型支援]、である。

### 第2 災害ケースマネジメントの要請

- 1 災害ケースマネジメントは、2005年8月の米国のハリケーンカトリーナで注目されるようになったが、そのようなスタイルの支援は以前から民間中心に実践されていた。わが国でその名が認知されるようになったのは東日本大震災以後であり、旧来の行政中心の集团的・画一的な制度型支援の限界をカバーするため、官民連携による個別的・福祉的な寄り添い支援にシフトしていく流れとともに広まってきた。
- 2 近時、注目度が高まってきたのは、第1に東日本大震災における仙台市被災者生活再建加速プログラム（2015年）の実践を皮切りに、第2に2018年4月の鳥取県における災害ケースマネジメントの条例化、徳島県や岡崎市などの自治体での制度化も進み、第3に厚真町、倉敷市、宇和島市などで実践例が積み重ねられたことが大きい。全国知事会や関西広域連合も、国に対して予算化を求めている。

これらを受けて、国（内閣府防災担当）は、2022年3月に「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」（以下「取組事例集」という。）を、2023年3月に「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。）を、それぞれ取りまとめた。そして、2024年5月には国の防災基本計画に災害ケースマネジメントを明記し、2024年度と2025年度の経済財政諮問会議のいわゆる「骨太方針」にも盛り込まれた。

- 3 本年の能登半島地震では、国（内閣府防災担当）から石川県等に対し2月28日付で「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）」が発出され、被災地での実践も求められている。
- 4 弁護士にとって重要なことは、災害ケースマネジメントの実践プログラムに弁護士の積極的関与

が求められていることである。たとえば、「手引き」の中には、民間団体の連携体制の連携先として、「法律関係（弁護士・司法書士等）」があげられ、「法律知識を基に、法的な課題に関する各種相談に応じる。契約関係、債務整理、登記等権利義務関係等の場面や、各種支援制度の利用についての整理、助言（被災者、行政の両方が想定される。）の場面での連携先として想定される。」と説明されている（同手引き22頁）。

弁護士は災害ケースマネジメントに不可欠の実践者として期待されている。

### 第3 災害ケースマネジメントの定義と注意点

- 1 冒頭にあげた定義は、「災害ケースマネジメント◎ガイドブック」（合同出版、2020年2月）で筆者が説明しているもので、①被災者の被災状況だけでなく、発災前の生活状況まで把握すること、②被災者に寄り添うこと、③目的は被災者の生活再建であること、を強く指し示しているところにポイントがある。
- 2 これに対し、一般的に通有している内閣府（防災担当）の定義は、「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」とされている。

この定義も上記とほぼ同義である。ところが、文言を形式的に捉えて、誤った縮小解釈がなされるおそれがあるので、ここで注意を促しておきたい。

第1に、「課題等の把握」や「課題等の解消」という言葉を狭く捉え、個別の課題解決にとらわれるという誤りである。支援には「課題解決型支援」と「伴走型支援」がある。たとえば、弁護士は前者には強みを発揮できるが、後者は不得手である。本人の近親者や地域住民、傾聴ボランティアやNPO等は伴走型支援の主役である。災害ケースマネジメントには両方が必要であることを忘れてはならない。

第2に、「相談等により把握」という言葉を狭く捉え、相談会等の実施でミッションを果たしたと考える誤りである。相談会等は必須であるが、災害ケースマネジメントは申請主義を克服すべくアウトリーチを必須としている。来訪型の相談会で甘んずることなく、現場主義に徹して、個別訪問や被災現場の立会いなどを忘れてはならない。

第3に、「専門的な能力をもつ関係者と連携」という言葉を狭く捉え、災害ケースマネジメントに関わる支援者を、有資格者などの「専門家」に限定してしまうという誤りである。「専門的な能力」というのは「その人を支える強み」という意味であり、災害支援ボランティア等の支援経験の豊富な者はもとより、過去の被災地から駆け付けた応援者などは経験値や共感性において勝る者はない。伴走型支援はいつでも側にいる家族や地域住民・民生委員などこそ「その人を支える強み」を備えていることを忘れてはならない。

第4に、「マネジメントする取組」という言葉を狭く捉え、計画の立案や一通りの実施を行うこ



## 第1章 災害ケースマネジメントとは その目的と特徴

とそのものを目的に限定してしまうという誤りである。災害ケースマネジメントの「目的」は、被災者の生活再建であって、そのための「支援」や「マネジメント」は「手段」にすぎない。往々にして、「手段」が目的化して、目的を阻害することがある。その被災者の生活再建が実現しない限り、計画どおりマネジメントを実施しても、そこで事足りたと判断してはならず、目的達成のため、さらなる支援を検討する必要がある。制度の枠組みを重視しがちな行政や専門士業こそが主客転倒に陥りやすいことを忘れてはならない。

- 3 内閣府（防災担当）の「手引き」には、定義の明示に続けて「災害ケースマネジメントの特徴」を8頁において丁寧に説明をしている。定義の文言にとらわれず、本質がどこにあるかをよく理解しておくことが求められる。

## 第4 災害ケースマネジメントの目的

- 1 災害ケースマネジメントが注目されるようになったのは、「取り残された被災者」が次々にあらわれたからである。

たとえば、「在宅被災者」については、被災した状態の家屋に住み続け、さまざまな支援が得られずに生活に困難をきたしている。「原発事故の避難者」については、一定の線引きにより支援の枠外に置かれて放置された状態にある人が大勢いる。「災害関連死」については、災害弔慰金の申請をしなければ社会的に認知もされず、関連死の判定が不安定であるため遺族が二重の苦しみを甘受する例が続出した。そのほか、該当要件が異常に厳しい「震災障害者」や、社会的に注目されない「局所災害の被災者」や、さまざまな支援制度の適用要件に満たない「準半壊・一部損壊の被災者」や、制度支援が不十分な「零細事業者」など、困難を抱えた人々がいる。

彼らは、支援制度の枠外に置かれたことで、「取り残される」という二次被害を余儀なくされている。支援制度をいくら拡充しても、どこかで線引きをせざるをえない以上、「取り残される」被災者は必ず生まれるため、発想の転換が求められる。

- 2 「生活の再建」を目的に据えて、あらゆる手立てを講じて、さまざまなセクターが協働・連携して、枠（手段）にとらわれずに、実践をしていくことが災害ケースマネジメントのめざす姿である。

「取組事例集」には、16件の具体例が紹介されているが、一つとして同じ「方法」はなく、生活再建という目的に向けた臨機応変な取組みが展開されている。

弁護士にとって、一つとして同じ事件はなく、事件内容や依頼者のニーズに即してさまざまな手立てを講じて事件解決に臨む日常実務とよく似ている。

- 3 逆に「目的」を見誤った対応にはくれぐれも注意しなければならない。

一人ひとりにフォーカスして官民連携してあらゆる手立てを講じて目的の達成に向けて対応するという方法論は、さまざまなケースで応用されている。悪例をあげると、地上げ屋の立ち退きノウハウにも似通ったところがある。

阪神・淡路大震災で、神戸市が「仮設住宅解消プロジェクト」を立ち上げ、震災から4年半の

時点で、仮設住宅解消が困難な93世帯を対象にして、うち20例をケースマネジメントの手法で対応し、5年以内に仮設住宅が解消できたという事例がある。しかし、このプロジェクトは、仮設解消が目的であったため、退去後の被災者の生活再建の実現がどうなったのかは不明なままである。また、近時は「見守り」事業として、一人ひとりの被災者の様子を観察する取組みが展開されているが、生活再建が目的とされず、地域福祉の実施という抽象的な目的にとどまるため、被災者の抱える課題がすくいあげられず、困難な状態が解消しない現実がある。

災害ケースマネジメントの目的が、あくまで「被災者の生活再建」であることを常に問い直していく姿勢が重要である。

## 第5 災害ケースマネジメントの特徴を実践するために

- 1 冒頭にあげた災害ケースマネジメントの4つの特徴について、弁護士が関与した実践例を紹介し、今後の対応の参考に供する。
- 2 まず、「①アウトリーチによって一人ひとりの被災者のリアルな状況を把握すること＝アウトリーチ」については、岩手弁護士会が、陸前高田市から委託を受け、地元NPO団体と協働し、仮設住宅の訪問相談を数年にわたって継続したケースがある。陸前高田市の公設事務所に赴任していた在間文康弁護士らが中心となって、相談支援を展開するものであるが、訪問の実施に当たってNPOが「弁護士さんが紙芝居をしてくれるから、お茶っこしよう」と呼び掛けて敷居を低くし、紙芝居（スライドを画用紙に貼り付けたもの）と称して、リラックスした雰囲気の中で制度説明をしながら、一人ひとりの被災者の個別課題を引き出すという手法である。
- 3 次に、「②官民間わす連携をして寄ってたかって支援すること＝連携」については、宇都彰浩弁護士（仙台弁護士会）らが中心となって展開した「サポ弁」の取組みがある。東日本大震災では支援者をサポートする後方支援の仕組みが乏しかったため、有志の弁護士が宮城県サポートセンター支援事務所と協定を結び「みやぎ被災者支援サポート弁護士（通称：サポ弁）」という相談窓口を設置し、電話・FAXでの連絡を受けて折り返し電話するというシンプルな仕組みを設けた。NPOやボランティア等の支援者だけでなく、地方自治体職員、社会福祉協議会、地域包括支援センター等からの相談も数多く寄せられた。弁護士だけで解決できない課題は、ほかの専門家や支援者につながるハブの役割も果たした。
- 4 さらに、「③一人ひとりの被災者の課題に応じてさまざまな支援策を組み合わせる支援方法を編み出すこと＝個別的な総合計画」については、永野海弁護士（静岡県弁護士会）が開発し、広く通有して被災地でも重宝されている「被災者支援カード」が卓越している。多数の支援制度の要点をそれぞれ1枚のカードに整理し、それを組み合わせながら、一人ひとりの被災者の支援にふさわしい支援策を考えるツールである。発災前にカードゲームのように使ってイメージ訓練をすることもできるし、被災後はカードを使いながら視覚的に理解し、立体的に考察するシミュレーションもできる。それを台紙に貼り付けて交付すれば、相談結果を持ち帰って当事者の検討材料にもなる。

## 第1章 災害ケースマネジメントとは その目的と特徴

- 5 最後に、「④被災者に寄り添った継続的な支援を行うこと＝伴走型支援」は、弁護士が苦手であることを自覚し、民間団体との連携が望まれる。他方、全国の多くの被災地弁護士会で実践されているように、長期にわたって相談窓口を継続する取組みは、被災者や支援者にとって希望と信頼を寄せる最後の砦となる。それは、被災者の生活再建の安心を支える弁護士会にしかできない実践である。

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

### 第1 序(日弁連の取組み)

岩手弁護士会 吉江 暢洋

1 災害ケースマネジメントとは、被災者一人ひとりに着目し、個々の被災状況を把握した上で、必要な支援を検討し、提供していく取組みであり、それが、災害時の被災者支援において、きわめて有用な支援手法であることは、すでに、さまざま論じられてきたところである。

そして、そのような災害ケースマネジメントの現場においては、被災者から被災の状況を聞き取り、複雑な被災者支援制度を読み解いて、その内容を被災者に伝え、被災者とともに、被災者の生活再建に向けて歩いていく支援者が必要であるが、一人の支援者がそのすべてを担っていくことは難しいため、支援者同士が協働して支援をしていかなければならない。

我々弁護士は、そうした被災者支援のなかにおいて、担い手の一人としての活動を期待されているのであって、日本弁護士連合会（以下「日弁連」という。）も、これまでそのような意識の醸成に努めてきた。

しかしながら、災害ケースマネジメントのあり方は、多種多様であることも事実であり、これまで、各地で取り組まれてきた、さまざまな災害ケースマネジメントの実践例は、いずれも内容を異にしている。

そうであれば、災害ケースマネジメントに対する弁護士の関わり方についても、各地域によって違ったものになってくるものと思われる。

そのような理由もあって、日弁連として、災害ケースマネジメントに対して、何か実践的な取組みがなされているかといえ、今のところ何もできていないというのが実情であるといわざるをえない。

これまでの活動としては、災害復興支援委員会内において、災害ケースマネジメントに関する勉強会を開催しており、それを踏まえて、災害ケースマネジメントへの弁護士の関わり方についての検討を進めているのが現状である。

そして、その過程において、これまで弁護士の関わってきた災害ケースマネジメントの事例を集積し、そのなかで弁護士がどのようにその役割を担ってきたのかを整理し、それらを全国の弁護士、弁護士会に広めていくことが日弁連の重要な役割であると考え、現在、その事例の集積、分析に注力しているところである。

とはいえ、これまで、日弁連は、災害ケースマネジメントについて、いくつかの意見等を公表してきていることから、それらについても触れておく。

2 日弁連が、はじめて災害ケースマネジメントに言及したのは、2016年2月19日に公表した、「被

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

「災害ケースマネジメントの抜本的な改善を求める意見書」である。

同意見書のなかでは、東日本大震災及び福島第一原子力発電所事故等の経験を踏まえ、一人ひとりの被災者が、「人間の復興」を実現するために、被災者生活再建支援法を改正すべきであることを指摘した。

具体的には、住家被害判定の結果だけではなく、被災者が生活基盤に受けたダメージを個別に把握し、被害状況ごとに支援を提供すること、支援の対象を、世帯ではなく、被災者一人ひとりとする、支援金の増額や家賃補助を含めた大幅な支援の拡充を行うこと、そして、被害状況に応じた個別の生活支援計画を立てて支援を実行する「災害ケースマネジメント」を制度化し、被災者への情報提供や相談、寄り添い・見守り等とともに、支援計画の実施に関与する「生活再建支援員」を新たに配置することを求めたのである。

ここにいう「生活再建支援員」を弁護士が務めるという考え方を示しているのではなく、生活再建支援員を中心とした支援者同士の協同体を考えており、弁護士は、その支援者のうちの一人として、関わっていくというイメージで意見を述べている。

- 次に、日弁連は、2021年10月15日に、「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～」を公表し、そのなかでも、「災害ケースマネジメント」の制度化の必要性に言及した。

同宣言は、岡山県で開催された第63回人権擁護大会において賛成多数をもって採択されたものである。

同宣言の中心的な話題は、なぜ我々弁護士が被災者支援に関わっていく必要があるのかという点だった。

すなわち、被災者の置かれた状況というのは、まさに、その人権が侵害され、あるいは脅かされている状態であることから、人権擁護を使命とする我々弁護士にとっては、被災者を支援し、その人権を守っていくこと、尊厳を確保することは、当然の業務なのだということを改めて確認したところである。

そして、被災者支援活動が、被災者の基本的人権を擁護し、個人の尊厳を確保するための活動だとすれば、一人ひとりの被災者に着目し、その被災の状況を把握し、必要な支援を検討、提供して、生活の再建に協力していくという災害ケースマネジメントは、まさに、我々弁護士の使命にもきわめて親和性をもつ支援の方法だということができる。

同宣言では、近年の災害において、いくつかの自治体において災害ケースマネジメントの手法による被災者支援が展開されていること、鳥取県では条例に災害ケースマネジメントの手法が明記されるに至ったことにも触れ、我々弁護士は、災害ケースマネジメントの制度化を通じて、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との決意を示した。

- そして、日弁連は、2023年7月6日には、「災害ケースマネジメントの推進に向けた会長声明」を公表した。

同声明を公表するまでに、国において、災害ケースマネジメントに対していくつかの取組みがあった。

まず、2022年3月31日、内閣府は、「取組事例集」を公表した。これは、過去の災害において実施されていたさまざまな被災者支援の取組みのなかで、災害ケースマネジメントに当たると思われる8つの事例を取り上げ、実際に取組みに関与した、行政、NPO等の支援者からヒアリングを行うなどして、内容をまとめたものである。取り上げられた事例のなかには、弁護士が関わってきた事例も紹介されている。

さらに内閣府は、2023年3月28日には、「手引き」を公表した。これは、前年の「取組事例集」で取り上げた事例に加え、さらに多くの被災者支援の実例を踏まえて、各自治体が、「災害ケースマネジメント」を実施するために、何をしていけば良いのかをとりまとめたものである。

この「手引き」においては、災害ケースマネジメントの担い手として、弁護士及び弁護士会が明記されることとなった。被災者に対して、支援制度について情報を提供し、また、支援制度の利用を手助けしていくこと、被災に関連して生じた法的な問題について被災者に助力していくことが期待されるとともに、被災者に対して支援制度を提供することとなる被災自治体を含む行政に対する助力という点においても、弁護士及び弁護士会が担い手とされている。支援を受ける側、支援をする側、双方に対して必要な情報を提供し、助力していくことが期待され、「手引き」において、そうした担い手として、弁護士及び弁護士会を活用することが記載されるに至ったのである。

この動きに加え、中央防災会議は、2023年5月30日、防災基本計画において、「地方公共団体は、平常時から、(中略)地域の実情に応じ、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ものとする」旨を明記するに至り、さらに経済財政諮問会議は、2023年6月16日、2022年度に続き、「経済財政運営と改革の基本方針2023 加速する新しい資本主義～未来への投資の拡大と構造的賃上げの実現～」(いわゆる骨太方針2023)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みを推進する旨を明記するなどして、財政的な裏付けを持たせた。

こうした、国の動きも踏まえ、今後、災害ケースマネジメントが、各地域で検討されていくことになるであろうことから、同会長声明では、我々弁護士が、基本的人権の擁護を使命とする者として、全国のどこで災害が発生しても、「人間の復興」があまねく実現されるべく、各弁護士会における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の連携強化を推し進めていくという決意を表明したところである。

- 5 加えて、2024年1月5日、同年1月1日に発生した能登半島地震を受けて公表した、令和6年能登半島地震に当たっての緊急会長談話においても、「被災者が、誰一人取り残されることなく、生活の再建を実現するために、各被災地において災害ケースマネジメントが実施されることを強く望みます。私たち弁護士も、地元の行政、支援団体、支援者らと協力し、被災者一人ひとりの生活再建に向けた支援の担い手の一角として活動して参ります。」と述べ、被災者支援の方法とし

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

て災害ケースマネジメントを実施する必要があることを災害発生直後に示した。

同災害については、金沢弁護士会、富山県弁護士会、新潟県弁護士会、福井弁護士会が精力的に被災者支援の活動を展開し、中部弁護士会連合会、近畿弁護士会連合会、関東弁護士会連合会や東京三会がバックアップしているところ、日弁連は財政的支援を中心に、被災者支援活動に協力し、被災地において災害ケースマネジメントが実施されるよう、助力している。

- 6 今後、日弁連としては、各災害における被災地弁護士会及び弁護士の被災者支援活動を支援するとともに、現地で災害ケースマネジメントを実施することが可能となるよう、上記の弁護士取組事例をとりまとめ情報を提供していくことで、日本中で災害ケースマネジメントが実施されるように活動していく。また、災害ケースマネジメントを制度化するため、どのような法制度が必要かという視点でも、検討を進め、提言していかなければならないと考えている。

### 第2 東日本大震災の際の事例

#### 1 東日本大震災における宮城県内での被災者支援の取組み

仙台弁護士会 宇都 彰浩

##### (1) はじめに

2011年3月11日午後2時46分に三陸沖を震源とするマグニチュード9.0、最大震度7（宮城県栗原市）を記録する平成23年東北地方太平洋沖地震が発生し、これに伴い大津波、東京電力福島第一原子力発電所事故が発生した。いわゆる東日本大震災である。

このような自然災害により、突如、当たり前の日常が奪われた人々が生活を再建するためには、住宅の再建が必要不可欠である。また、大災害で多くの住宅が失われると地域社会も深く傷つくため、地域社会にとっても被災者個人の住宅の再建が必要不可欠である。筆者は、復興の目的は、被災者の生活再建であり、被災地の復興であり、そのためには住まいの再生が不可欠であるとの信念に基づいて被災者支援を行ってきた。

多くの被災者は、新たに住宅を購入・建築し、あるいは災害公営住宅や賃貸住宅に居住し住まいの再生を果たしている。しかし、東日本大震災から13年を経過した今なお、被災し壊れた自宅で生活を続けている在宅被災者が多数存在している。仙台弁護士会では、在宅被災者の支援を目的に、2015年11月1日から2017年11月30日まで石巻市を中心に519件の在宅被災者のヒアリング調査を行った。その結果を踏まえ、2018年2月8日付「在宅被災者戸別訪問の結果を踏まえた災害法制の整備・運用に関する提言書」において災害ケースマネジメントの法制度化を求めた。

本書は、東日本大震災発生当時、言葉すらなかった災害ケースマネジメントについて仙台弁護士会が法制度を求めるに至った経緯について、筆者の被災者支援の経験からポイントとなった活動を紹介し、被災者が生活再建するために災害ケースマネジメントが必要不可欠であることを論

じるものである。なお、本書は、筆者の個人的な意見であり仙台弁護士会など筆者が所属する団体の意見を述べるものではない。

(2) 電話相談・現地相談について

仙台弁護士会は、2011年3月23日から無料電話相談を実施し、テレビのテロップやラジオ、新聞等で広報を行った。電話相談開始当初、電話は鳴り止むことがなく、平成23年5月16日までの2か月足らずで相談件数は5000件を超え、同年10月7日に終了するまで合計9323件もの相談が寄せられた。また、同年3月22日には気仙沼法律相談センターで、3月26日には山元町の避難所で法律相談を実施したのをはじめ、被災地での法律相談を順次実施した。ゴールデンウィークには、全国13の弁護士会からのべ305人の弁護士が集まり、宮城県下95か所の避難所で一斉相談を行い、合計956件の相談に対応した。そのほか、高齢者障害者の権利擁護委員会を中心に、福祉関係者と連携し、仮設住宅に入居する被災者相談等も行った。1万件を優に超える相談が行われた。

法律相談以外にも2011年8月19日から同年10月3日にかけて、災害復興支援特別委員会を中心にのべ50人で、宮城県内の10の市町村の避難所及び仮設住宅等の現地調査を実施し、法律問題に限らず、被災者の生活の不安、行政に対する苦情・要望、子どものケア、農業や漁業といった生業のこと、将来のまちづくりに対する思い等の話を聴取するなどした。

しかし、これらの相談は、相談者にとって1回限りの相談であり、相談者の生活再建を継続的に支援するものではなかった。自ら課題を整理でき、弁護士などの専門家から適切な情報提供を受ければ課題を解決できる被災者であれば、単発の相談でも生活再建できるであろう。しかし、単発のしかも短時間の相談では支援として不十分な被災者も少なくない。そもそも、弁護士などの専門家に相談できない被災者は少なくない。

(3) 気仙沼市只越地区の高台移転の支援活動

気仙沼市只越地区は、宮城県北東端唐桑半島上に位置し、太平洋に面し、震災前は、養殖及び遠洋漁業を中心産業とする集落だったが、津波により海に近い住居が流出した。津波浸水地域の多くの住民が高台への移転を希望し、復興協議会を立ち上げていたものの、具体的なまちづくりの進め方が分からない状況にあった。

2011年11月22日、NPO法人神戸まちづくり研究所が復興協議会から支援要請を受けて以降、2015年10月18日までの期間、建築士や弁護士のみならず、気仙沼市事業担当者、コンサルタント等多くの専門家が参加し、住民は、専門家の支援を受けながら住民間の合意形成を円滑に行い、行政とも協議を重ね、住まいの再建を目指した。

只越地区では、住民自らが、将来どこで、どのように生活するのかを考え、復興協議会において、多数の住民が参加し、時間をかけて、地区の将来について協議し、その結果を只越地区の要望として、気仙沼市の復興計画に反映させることができた。具体的には、防災集団移転促進事業による造成宅地に併設して災害公営住宅を建設する要望が実現し、造成宅地と災害公営住宅の具



体的な配置等についても住民の意向に沿う計画となった。その結果、只越地区では、住民が希望する場所に宅地造成と災害公営住宅の建設が実現し、東日本大震災前の地域住民と一緒に移転し、コミュニティを維持することができた。そのため、住民の復興感も高い。

只越地区の合意形成が成功した要因について重要な点を指摘すると、復興協議会に被災した世帯の多くの住民が参加しており、しかも、男性だけでなく女性も、年配者だけでなく若い世代も参加し、住民が主体的にまちづくりにかかわっていることがあげられる。

そして、復興協議会において、専門家が果たした役割も大きい。具体的には、円滑な合意形成のために、①集団移転の制度等について、必要で正確な情報を収集し、収集した情報を当事者や関係者に分かりやすく伝えた。また、②合意形成の前提として、個別ヒアリングや相談会等で住民の個別事情を把握し、ニーズごとに多様な選択肢を示した。その上で、家族で話し合い、生活再建の方法を決めてもらった。そして、被災した全世帯を対象に個別ヒアリングすることで把握した地区の大まかな意向を前提に復興協議会で地区の復興について協議し、住民同士で話し合いながら合意形成していくことができた。さらに、③合意形成を促すために、復興協議会の開催や会議の運営について助言し、会議のプロセスをデザインし、議論を整理するため、専門家がコーディネーターとなり、活発な議論ができるように環境作りを行った。住民の合意形成を図るためには、復興の全過程を通して、行政と住民及び住民間で情報を共有することが必要不可欠であり、そのためには、住民が集まり議論する場を設定することが必要である。そして、共有した情報を前提に協議が行われ、行政と住民で復興のビジョンや目標が共有化され、合意形成が円滑に進められた。加えて、④専門家が住民と行政との橋渡しを行ったことである。行政と住民が対立するのではなく、専門家が住民の合意に至る協議状況や形成された合意の内容等を行政に分かりやすく伝え、形成された住民の合意を前提として、行政と協同し復興まちづくりを進めた。

只越地区の高台移転は、建築士や弁護士などの専門家が、個別ヒアリングや相談を通じて、被災者一人ひとりの事情を踏まえ、住民自らが住まいの再建の意向を決め、その意向を尊重し、被災者世帯の集約した結果を只越地区の復興計画に反映させ、被災者の生活再建と只越地区の復興を実現したものである。筆者は、只越地区の高台移転は災害ケースマネジメントの素晴らしい実践例だと考えている。

#### (4) みやぎ被災者支援サポート弁護士の取組み

筆者は、高齢者障害者の権利擁護委員会に所属していたことから、東日本大震災以前から社会福祉士、ケアマネジャーや地域包括支援センターの職員と顔の見える関係性があったため、東日本大震災発災直後から、さまざまな相談が寄せられた。多くは、自らの相談ではなく支援している被災者にかかわる相談であった。当時、法テラスや弁護士会の相談は被災者個人の相談に限られ、支援者からの相談の受け皿がなかった。筆者に寄せられた相談の中には、十分に説明のできない被災者を支援するために相談に同席を求めたところ、弁護士から拒否され相談できずに諦めて帰って来たという苦情に近い相談が何件もあった。このような相談は、筆者のみならずほかの

弁護士にも寄せられていた。

そこで、筆者は、2016年10月14日、弁護士有志6人（後に8人に増員）で「みやぎ被災者支援サポート弁護士（略して「サポ弁」という）」を設立し、宮城県サポートセンター支援事務所と協定を締結し、被災者支援を行う支援者・団体を対象に相談業務や講演・啓発活動を行った。宮城県サポートセンター支援事務所は、被災市町が仮設住宅やみなし仮設等に入居する方へのサポートを行うために、設置・運営するサポートセンターに対して、運営の相談やノウハウ提供、スタッフの人材育成などの支援を行うこと、また、災害公営住宅移行期、定着期におけるサポートセンター機能の継続的・拡充的な運用を目指し、協力団体と連携・協働してバックアップ機能の充実を図ることを目的に、宮城県・宮城県社会福祉士会に設置された事務所であった。

サポ弁は、「本当に困っているのに相談に来る力のない被災者」を日常的に支援している支援者を介して被災者を支援するため、また、支援者は相手に寄り添い共感するあまり、課題を抱え込みやすく、また相談をつないだ先の関係機関が課題解決に動かない場合もあることから、弁護士が課題の交通整理役を担い、必要に応じて関係機関の協力を得ながら対応した。また、サポ弁は、相談しやすくするために、FAX・電話での相談を可能とし、必要な場合には弁護士が適宜の場所に出向いて相談することにした。とにかく気軽に相談してもらうためフットワーク軽く対応することを大切にした。その結果、サポ弁には、行政の被災者支援窓口や社協、地域包括支援センターや各種ボランティア団体から、健康相談、仮設住宅・災害公営住宅をはじめとする各種支援制度の相談、在宅被災者を含む自宅の再建に関する相談、借金問題、原発事故の被害者からの各種相談、後見人による財産管理、生活保護、新たな自治会形成の課題、クレームへの対応などさまざまな相談が寄せられた。サポ弁は多くの支援者に利用され、課題を整理する以前の混沌とした状況から気軽に相談することで早期に解決の道筋を見いだすことができたなど、一定の評価を得られた。

サポ弁の活動から、本来被災者のなかでも手厚く支援しなければならない高齢者・障害者など、いわゆる社会的弱者と呼ばれる被災者には、行政からの支援制度などの情報は届いていないこと、それゆえ支援制度を十分に活用できていないことが確認できた。他方で、被災者支援を行う支援者・団体と連携すれば、「本当に困っているのに相談に来る力のない被災者」と繋がり生活再建を支援できることも明らかになった。

なお、サポ弁は、東日本大震災後10年で宮城県サポートセンター支援事務所が閉鎖されたことに伴い、活動を終了したが、筆者は、サポ弁の活動を通じて、行政職員、福祉関係者やボランティア団体など多くの支援者と連携し、被災者支援を行うことができた。このような活動もまた被災者一人ひとりに寄り添い、連携し支援を実施する災害ケースマネジメントの一つとして評価されるものとする。

#### (5) 在宅被災者支援について

① 2015年7月、在宅被災者の支援を行っていたボランティア団体から、津久井進弁護士（兵

庫県弁護士会)を通じて、筆者のもとに在宅被災者の支援要請があった。これを機に、仙台弁護士会では、2015年11月1日から2017年11月30日まで石巻市を中心に519件の在宅被災者の自宅を戸別訪問し、ヒアリング調査を行った。戸別訪問した在宅被災者の罹災判定は、多くが全壊または大規模半壊であり、また、実に8割が65歳以上の高齢者であり、最高齢が95歳であった。そして、在宅被災者の多くは年金収入のみで資産がなく、修理費用が支出できない被災者であった。さらに、公的な被災者支援制度を十分に活用できていないことが明らかになった。

- ② 住まいの再建の支援制度としては、避難所設置、仮設住宅の供与、災害救助法の応急修理制度、障害物の除去、被災者生活再建支援法の基礎支援金や加算支援金、被災建物の公費解体制度、災害公営住宅、災害援護資金貸付(災害弔慰金法)、自治体の独自支援制度や住宅金融支援機構による災害復興住宅融資など多くの制度が準備された。

被災者が住宅の再建を果たすためにはこれらの支援制度を最大限に活用する必要があった。そのためには、まず、被災した建物が物理的・技術的に修理可能か否か建築士等の専門家に判断してもらい、物理的・技術的に修理可能な場合には、修理費用に関する情報が必要である。その上で、自己資金で修理費用を賄えるのか、応急修理制度や被災者生活再建支援金を活用すれば修繕が可能か否か判断することが必要となるが、仮に、物理的・技術的に修理が不可能な場合には修理してはいけない。その場合には、新たに建物の建築・購入、民間賃貸住宅・災害公営住宅等への入居を検討することになる。建物の建築費用や購入費用がいくらか、支援制度を活用すれば自己資金で建物を取得できるかどうかの情報がなければ、被災者は住まいの再建方法を決めることはできない。

- ③ 在宅被災者が生まれた背景には、十分な支援物資や支援情報が在宅被災者に届かなかったこと、また、誰にも相談できず、結果的に多種多様な支援制度を十分に活用できなかったことがある。

まず、多様な支援制度が用意されていても、在宅被災者に情報が届かなかった現実があり、情報が届いていても多様な支援制度の内容を理解することが難しい。さらに、支援制度を利用するためには、被災者自らが利用できる支援制度を選択して、必要な書類を準備して役所の窓口申請しなければ支援を受けられない。いわゆる申請主義である。多様な支援制度が用意されていることは被災者にとって望ましいことではあるが、その反面、在宅被災者にとっては、どのような支援制度を活用すれば良いのか判断することが難しかった。

このような事情から、在宅被災者の多くは支援制度を十分に活用することができず、自分の希望する住まいの再建と程遠い生活を余儀なくされているのである。

- ④ 在宅被災者の戸別訪問調査から、被災者の支援制度のあり方としては、支援制度を準備し、情報提供するだけでは不十分であることが明らかである。「来ない人」「来られない人」が必ず存在することから、アウトリーチによる積極的な情報提供と支援制度を活用できるように積極

的に支援することが必要である。また、在宅被災者の戸別訪問調査で明らかになったことは、被災者が抱える課題が複合的かつ重層的であり、その解決のためには、さまざまな専門的知識が必要とされていることである。災害時は、平時の福祉制度に加え、災害時特有の支援制度が用意される。これらの多様な支援制度を組み合わせ支援することが求められる。

そのため、被災者の生活再建の支援のあり方としては、被災した一人ひとりの被災の影響や生活状況など、個別的な事情を把握し、被災者の意向、すなわち、自己決定を尊重して、必要な支援策をパッケージ化し、行政や各種専門家等が連携して支援を実施することが求められている。

(6) 結びにかえて

現在、災害ケースマネジメントは言葉としては広く知られるところとなった。しかし、重要なことは、災害ケースマネジメントが被災者の生活再建のための手段であるということである。

東日本大震災では、多くの人が被災したが、前述の経験から明らかになったことは、本当に困って支援が必要な人は待っていても相談に来ないということである。誰一人取り残さないためには、一人ひとりを救う支援が必要であり、そのための仕組みとして、災害ケースマネジメントは必要不可欠である。災害発生時に早期に災害ケースマネジメントを実施するためには、平時から、災害時に被災者が直面する困りごとをイメージしながら、関係者や関係団体が、お互いにどのような支援ができるかを共有し、連携できるよう準備しておく必要がある。平時にできないことは非常時にもできない。

また、被災者支援制度のあり方についても見直しが必要である。現在の「支援制度」に「被災者」をあわせる支援から、「被災者のニーズ」に「支援制度」をあわせるように変えていく必要もある。

本書が、将来発生することが予想されている首都直下型地震や南海トラフ地震などの災害に対する対策の一助になれば幸いである。

2 被災者生活再建ノート等

仙台弁護士会 山谷 澄雄

(1) 初めに

本書は、第2章「災害ケースマネジメントの沿革と実践例」の中の「第2 東日本大震災の際の事例」を受けて取りまとめたものであり、被災者生活再建ノートと、仙台弁護士会の東日本大震災の被災地での取組み（特に戸別訪問活動等）との関連を取りまとめたものである。

仙台弁護士会による被災地（石巻市等）の在宅被災者宅の戸別訪問活動は、弁護士による伴走型の被災者支援活動として、いわゆる災害ケースマネジメントの実践例として、すでに仙台弁護士会の内外に情報発信してきたところである（さしあたり、仙台弁護士会の2018年（平成30年）1月10日「在宅被災者等戸別訪問型法律相談の結果報告」、及び、津久井進「災害ケースマネ

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

ジメント◎ガイドブック」(2020年)を参照のこと) (もっとも、仙台弁護士会が在宅被災者の戸別訪問を開始した2015年(平成27年)当時はまだ「災害ケースマネジメント」というコトバは普及しておらず、「戸別訪問型」というコトバを使用していたことを付記する)。

被災者生活再建ノート(以下「本ノート」という。)自体は、仙台弁護士会が作成したのではなく、日本弁護士連合会(災害復興支援委員会)の活動の成果として位置づけられるが、作成に当たった委員が、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、新潟県中越沖地震、東日本大震災、熊本地震等の各被災地で支援活動の経験者を中心とするものであったこと、特に、当職が、仙台弁護士会(災害復興支援特別委員会)の委員長として、上記の戸別訪問活動の企画・運営・取りまとめに当たった経験を踏まえて、本ノートの作成を主導させていただいたことからして、本ノートと災害ケースマネジメントが強い関係にあることを指摘できる。

なお、後述のとおり、本ノートと同様、被災者・相談担当者双方が利用できる印刷物として、永野海弁護士が本ノート作成と前後して「被災者支援カード」を作成され、同カードを用いて精力的に被災地の支援活動をされている。永野海弁護士ご自身、本ノートの作成の中心的役割を担っていること、他方、当職も弁護士会等の企画で同カードを用いた模擬相談に参加していることから、両者の利用上の役割についてコメントすべき時期かと思うので、本書末尾に若干の私見を述べさせていただく。

### (2) 被災者生活再建ノートの特徴(構成)

日本弁護士連合会(災害復興支援委員会)での作成過程で協議を重ねた上で、本ノートは、結果として、以下の各特徴を備えるものとなった。

- ①特徴 1 カルテ方式の採用 — 「被災者生活再建カルテ」
- ②特徴 2 支援制度の一覧表方式を採用 — 「被災者生活再建ノート」
- ③特徴 3 支援制度の概要説明方式を採用  
— 「被災建物の応急危険度判定(+被災宅地応急危険度判定)について」  
等 20 項目
- ④特徴 4 被災者・相談担当者双方が同一のノートを利用することが予定されている  
— 使用方法のご案内 — 「被災された方へ」「相談担当者の方へ」

### (3) 各特徴の説明

#### ① 特徴 1 — カルテ方式の採用について

ア 災害ケースマネジメントは、被災者一人ひとりの復旧・復興を目的とする伴走型の支援活動である。したがって、その性質上、同一の被災者に複数回訪問等することが想定されているため、訪問時の情報の積み重ねが予定されていて、その記録はカルテ方式でなされるのが便宜である。

仙台弁護士会の在宅被災者訪問は、いわゆるアウトリーチ型(戸別訪問型)を採用し、時間制限なしで、被災者から、発災当日の生活状況→被災の具体的な経緯→被災後の避難等の

経緯（所在の推移）→被災後の生活状況→復旧・復興に当たっての課題の各確認⇨支援制度の利用状況の確認→被災者ご本人・ご家族の復旧・復興に係る希望等の聴取、を繰り返し、助言・支援制度の利用のアシスト（市町の役場への連絡・書面の代筆等）に至るものである。

初回の面談では、時間を十分確保して上記各事実関係の調査に当たることになり、2回目以降の面談では、1回目の面談結果を踏まえて、支援制度の利用状況の確認や、新たな課題の洗い出しをすることになる。当該被災者・被災家族の復旧・復興が実現するまで、繰り返され、面談結果として記載が重ねられ、課題が絞られることとなる。

以上を踏まえ、本ノートには、「被災者生活再建カルテ」として、4回分の面談結果が記載できるようにしている（5回目以降は、カルテ欄の別途補充が想定されている）。

#### イ 相談担当者欄について

弁護士相談を基本とした上で、住宅再建については建築士からの助言が不可欠であることから、カルテの相談担当者の属性欄には建築士がチェックできるようにしており、他方、生活面・福祉施策の面の相談には福祉職員からの助言が不可欠であり、福祉職員がチェックできるようにしており、加えて、健康・医療については医師、看護師や保健師の助言が不可欠なので、「その他」の欄にチェックできるようにしている。

#### ウ 相談事項・相談概要について

カルテの相談事項欄は、「被災者生活再建ノート」欄と関連させた項目をチェックできるようにしている。すなわち、「被害について」「現在の生活について」「生活再建に向けて」「その他」の項目をチェックすることにより、課題の絞り込みが可能となり、「助言内容」から課題の解決に向けての引継ぎが可能になる。

#### ② 特徴 2 － 支援制度の一覧表方式の採用について

本ノートは「被災者生活再建ノート」欄として、支援制度の概要を一覧できるようにしている。

ご承知のとおり、被災者支援制度は被害状況や制度目的等で多岐にわたり、初動→復旧→復興の各時期で利用できるものとそうでないものがある。また、在宅被災者→建物の修繕・新築等→現地再建のルートと、避難所→仮設住宅→災害公営住宅のルートが相互乗換えを想定されていないなど、制度が複雑に入り組んでいるのが現状である。災害ケースマネジメントでは、このような支援制度の全体像を念頭に置いて相談等の活動をする必要があるが、一覧として取りまとめたものがそれまでなかったため、本ノートに掲載したものである。

また、同欄のチェック事項は、災害対策基本法 90 条の 3 所定の被災者台帳の記載事項、同法 49 条の 10 所定の避難行動要支援者名簿の記載事項や、生活困窮者自立支援法 5 条対応の相談書式を参考にしている。そのため、被災自治体と情報共有する際、自治体に支援制度利用の有無を確認する際、あるいは、自治体に支援を求める際に便利である。

#### ③ 特徴 3 － 支援制度の概要説明方式の採用について

被災状況の聴取・整理と、課題を前にした被災者に対する支援制度の説明は、災害ケースマ

マネジメントの核心である。

本ノートでは、本ノート作成当時すでに利用に供されていた岩手弁護士会及び熊本県弁護士会作成のQ&Aの記載内容をもとに、合計20項目の制度説明をしている。各制度とも、支援制度の基本中の基本であり、相談担当者の必須情報を記載したものである。

本ノートの説明文は最低限の情報であるため、災害対策基本法、災害救助法や被災者生活再建支援法等の詳細や運用状況については、各法の逐条解説・解説書や、津久井進「Q&A 被災者生活再建支援法」(2011)や、内閣府・被災自治体のHP等を参照し、情報を収集・補充するのが便宜である。

たとえば、令和6年能登半島地震では、いわゆる公費解体につき、環境省から「公費解体・撤去マニュアル」(第1版～第5版)が公表され、同マニュアルに沿って実務が運用されているが、HPを適宜検索して、主務官庁や自治体から発せられる事務連絡や案内を合わせ、情報収集に当たる必要がある。

#### ④ 特徴4 — 被災者・相談者双方が同一のノートを利用することが予定されていること

ア 本ノートは、第1回の面談から、被災者・相談担当者により使用されることが予定されているところに特徴がある。

すなわち、相談担当者は面談時の事実聴取を踏まえて課題を整理するに際し、支援制度を被災者に説明するとともに、「被災者生活再建ノート」欄の一覧表を参考に、利用できる制度に漏れがないかをチェックするとともに、当該被災者との面談結果を踏まえてカルテに相談内容と助言内容を簡潔に記載し、被災者が備え置くことが予定されている。

被災者は備え置かれた本ノートを繰り返し読み、支援制度の理解を深め、具体的な申請等の準備に取り掛かるとともに、相談担当者に伝えていない課題があった際には、本ノートにその旨を記載し、次回相談に備えることが可能となる(なお、はじめて被災した方のために制度の解説文にルビをふり、シニア向けに14ポイントを採用するなどの工夫をしている)。

当該被災者の相談担当者が別の弁護士等となった際は、前回の相談内容や助言内容を本ノートで確認できれば、相談はより円滑に進むこととなるというものである。

イ ちなみに、仙台弁護士会の戸別訪問活動では、相談担当弁護士が相談時及びその後にレポートを作成し、相談等の弁護士間で情報共有していた。また、戸別訪問先の被災者は、宮城県石巻市を中心に食料等の支援物資配布のボランティア活動をしていたチーム王冠の案内によるものであり、そもそも戸別訪問型法律相談の提案は、ボランティア活動を通じて被災者の抱える課題を弁護士の力を借りて解決できればとの問題意識から、チーム王冠から仙台弁護士会に持ち掛けられたものであった。その関係で、チーム王冠自体、面談時の弁護士と被災者とのやり取りを踏まえて、独自のカルテ方式の面談記録を作成して、被災者の抱える課題等を整理していたこと、それをもとにして相談結果の取りまとめができたこと(冒頭の「結果報告」参照のこと)を付記することにする。

(4) 本ノートの利用状況と改訂の経緯等について

- ① 本ノートは、2018年(平成30年)7月の西日本豪雨の被災地である岡山県、2019年(令和元年)8月の佐賀水害の被災地である佐賀県で利用され、同年10月の台風19号の被災地である宮城県では、仙台弁護士会が本ノートを用意し、弁護士の現地相談に利用するとともに、社会福祉士等を介して被災者へ配布・利用されている。また、同年の台風19号の被災地である長野県で利用され、令和6年能登半島地震の被災地である富山県からも利用の希望が寄せられている。
- ② 本ノートが2018年(平成30年)2月8日に初版発行後、準半壊や中規模半壊の制度が加わったり、令和6年能登半島地震では「公費解体・撤去マニュアル」が環境省から公表されたこともあり、合計3回、補訂の対応をさせてもらった。今後とも災害法制・制度の改正の都度、改訂を重ね、また、利用者のご意見を取り入れ、被災地の需要に応えたいと思う。
- ③ 阪神・淡路大震災以降、弁護士(会)がQ&Aや壁新聞、チラシを作成、配布し、被災者の利用に供するようになった。本ノートもその1つとして位置づけられる。

また、本ノートの作成後に永野海弁護士が作成した「被災者支援カード」は、ゲーム形式で災害時の支援制度を学習できるところに特徴があり、個別の被災者の復旧・復興の方針を策定する上で、非常に役に立つものである。

本ノートは、これら冊子等とともに利用されることが理想であり、特に、「被災者支援カード」で基礎的な知識を習得した上で、カルテ方式にて弁護士・建築士ら専門家が被災者と面談を重ねて、復旧・復興の方針を策定できれば、より理想的な使用方法といえることができる。

現在本ノートは紙媒体で利用に供されているが、電子データでの利用により、相談担当者間の情報共有や、データの蓄積がより可能となる(電子データによる情報共有・蓄積は、2022年(令和4年)の静岡水害の際、静岡県弁護士会で、すでに実施済みである)。本ノートの今後の課題として指摘させていただく。

### 第3 広島弁護士会の活動報告(主に、平成30年7月豪雨災害を踏まえて)

広島弁護士会 今田 健太郎

- 1 広島弁護士会では、平成26年8月広島豪雨災害における被災者支援活動を契機として、平時より、広島県災害復興支援士業連絡会(以下「県士業連絡会」という。)においても、専門士業や行政との連携による被災者への支援のありかたなどを議論していたところ、2018年(平成30年)7月8日未明に、西日本豪雨が発災した。

この災害に対しては、一人ひとりのニーズに即した個別支援という、災害ケースマネジメントの実践的活動とまでは至らなかったものの、専門士業等との連携によるワンストップ相談の実施など、従来型のスタイルである、弁護士会による待機型の法律相談という枠組みを超えた支援モデルも、



## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

部分的には展開することができたことから、その取組みの一部を紹介させていただく。

- 2 県士業連絡会においては、法テラス広島の歴代スタッフ弁護士が、その事務局を担ってくれており、平時より、自治体や、士業団体の窓口的機能を果たす役割が認知されていた。そのため、同年7月12日に、広島市危機管理室から、広島市安芸区役所に被災者が殺到して混乱しており、サポートしてもらえないかという要請が、法テラス広島のスタッフ弁護士の元に寄せられ、広島弁護士会も、このような要請に対し、即日応じることを決定し、すぐさま弁護士を安芸区役所に派遣することとなった。

そして、安芸区役所では、友清一郎弁護士の呼びかけにより、同区役所内に設置されたブースに、行政職員と、弁護士や司法書士、行政書士らの専門家が、二人一組で待機して、罹災証明書の発行相談に応じたり、行政では対応できないような近隣問題の相談を受けつける体制となり、被災地に出向く形で、ワンストップ相談を実施する仕組みが構築された。

この相談は、7月末日時点で429件に達し、9月14日までの間、平日や土日も含め、合計1000件を超える盛況ぶりとなり、被災者からは、「聞きたいことをその場で相談することができた。」という評価をいただいたほか、ヘルプ要請を行った広島市からも、県士業連絡会の応援がなければ完全に疲弊していたという感想もいただいた。

このように、被災地に出向く形で、行政と一体となって被災者支援のための相談活動などを展開することは、とかく、発災直後は、行政と被災者との間で対立的な構造となりがちな部分を緩和しつつ、被災地のニーズをダイレクトに把握することにも繋がることから、各地で災害が発生した際、一定期間経過後に、災害ケースマネジメントを実践するまでの間の取組みとしては、非常に有意義なものがあるものと考えている。

- 3 そのほか、県士業連絡会としては、広島県や広島市、さらには中国財務局、NPOらとも連携のうへ、避難所や、被災地域の公民館などにおいて、自宅の修繕方法や、建設が予定されている砂防ダムの安全性、さらには、公的支援の制度などに関する情報提供や、相談会などを、複数回にわたって実施したが、これら被災者の「知りたいこと」や自治体が「伝えたいこと」のニーズを把握し、それに応じうる適切な専門士業を派遣する役割を果たしてくれた、法テラスのスタッフ弁護士には感謝の念で一杯である。

- 4 とりわけ、特徴的であった相談会は、NPO法人「震災がつなぐ全国ネットワーク」と協働し、特に被害の大きかった地域である広島県坂町小屋浦の「西昭寺」において、同年9月16日に実施した自宅の修繕等についての相談会である。

この相談会自体は、小屋浦地区住民福祉協議会が、被災地の実情を踏まえて、開催を呼びかけたものであるが、建築士や工務店関係者らも参画し、自宅の写真などを持ち寄ってもらい、どのような修繕方法があるか、また、そのためにはどの程度の費用がかかるか、という点についてアドバイスを行ったあと、その隣で待機している弁護士らが、被災者の方々の罹災証明の程度も踏まえ、使える制度などを説明して、生活再建の一助としていただくような説明会となった。

この企画については、お寺の境内にも人が溢れるほど多くの被災者の方が訪れ、私自身も、暑さの中、汗だくになって説明をした記憶がある。

この点、2024年（令和6年）1月1日に発生した、能登半島地震の被災地においては、NPO法人が、弁護士と建築士とをセットにした個別訪問事業を展開し、一人ひとりの実情に応じた復興を目指す、まさに災害ケースマネジメントの王道的な活動が実践されたところであるが、上記のお寺における相談会についても、その一歩手前ではあるものの、世帯ごとの復興を目指すという理念は共通しており、どちらの活動にも参加した身としては、被災者の方々の関心が高い自宅の復旧について、今後も、このような事業が拡充していくことを期待するところである。

5 また、その後、2018年（平成30年）10月30日、県士業連絡会は、広島県及び広島県社会福祉協議会との間で、「被災者の見守り・相談支援業務に関する協定」を締結し、地域支え合いセンターの職員が把握した被災者の問題に対し、弁護士会や、その他専門士業が相談に応じる仕組みが構築された。

福祉的観点も併せもつ、この支え合いセンターの事業を通じて、弁護士らは、被災者の方々が集まる施設などへ赴き、相談会などを定期的を実施することとなり、自宅の復旧の問題にとどまらず、生活困窮などの課題にも向き合うこととなった。

もとより、本来、当該協定については、被災者の方々一人ひとりの自宅を訪問するような個別相談スキームもイメージされていたものの、実際には、センター職員が「一人のために来てもらうのも申し訳ない。」といった謙抑的な考え方をもっていたり、十分に情報が共有されていなかった部分も影響し、集合型の相談会が中心となってしまった点については、今後、改善していく余地があるものと考えている。

6 また、広島弁護士会は、現地視察型の災害ADRにも力を入れており、県内各地の被災者の元へ、弁護士のみならず、技術士などの協力も得て、法律的・技術的観点から、近隣間における土地トラブルなどの解決に向けた取組みを実施しており、このような仲裁手続も、被災者へ個別に寄り添うという災害ケースマネジメントの理念を実践する場面の一つと理解している。

7 このような被災地に近い場所での相談会の実施、特に、複数の専門士業と連携しながらワンストップ相談を行っていく取組みについては、平成26年8月広島豪雨災害では広島市安佐北区可部東の新建自治会において、さらには、平成30年7月豪雨災害では広島県熊野町大原ハイツにおいて、それぞれ、各種専門家が住民の方々に専門的知見を提供しながら、地域の復興を支援するきっかけにもなっており、一人ひとりの生活再建に加え、コミュニティの再生にも寄与する側面もあることから、それらが両輪となって、地域全体の復興に資する取組みとなることを願うばかりである。

第4 平成30年7月豪雨災害時の真備町における災害ケースマネジメントの取組み

岡山弁護士会 大山 知康

1 倉敷市真備支え合いセンターにおける災害ケースマネジメントについて

平成30年7月豪雨災害時の真備町においては、倉敷市真備支え合いセンター（以下「支え合いセンター」という。運営は倉敷市社会福祉協議会（以下「倉敷市社協」という。））を中心とした個別訪問・見守り相談支援（アウトリーチ）を中心とした充実した災害ケースマネジメントが実践された。倉敷市社協等関係諸機関のご努力には敬意を表する。詳細については、内閣府作成「取組事例集」[事例5：倉敷市真備地区（岡山県）平成30年7月豪雨]（以下「同取組事例」という。）に詳しく掲載されているので内閣府防災担当ウェブページをご覧ください。

2 岡山弁護士会としての災害ケースマネジメントについて

前項で紹介した支え合いセンターにおける災害ケースマネジメントに関して岡山弁護士会としては十分な連携ができなかったことを反省している。

この点について、同取組事例の「災害ケースマネジメントを実施してみたの反省点・改善点」において、「一般的な相談会と異なり、土業等による伴走型支援を行うためには、被災者の抱えている課題を整理し、適切な土業界等を見極めた上で連携をすることが、被災者支援としては効果的であると考え。しかし、一部の土業協会からは、課題を整理する前の段階から、相談支援に入ることが希望されたため、連携に混乱が生じ、支援を断るなどした。」とご指摘いただいた。弁護士会及び土業団体にとってさまざまな学びになる点があるのでこの指摘を検討してみたい。

まず、この指摘から、支え合いセンターの認識と岡山弁護士会との認識のギャップがあることが分かる。支え合いセンターでは、「土業等による伴走型支援を行うためには、被災者の抱えている課題を整理し、適切な土業界等を見極めた上で連携をすることが、被災者支援としては効果的であると考え」られているようである。しかし、岡山弁護士会としては、「被災者の抱えている課題を整理」する段階から弁護士などの関連土業がケース会議に参加することにより、さまざまな専門的視点から「被災者の抱えている課題を整理」することができると思う。そのうえで、「適切な土業界等を見極め」ることができるのではないかと考えていた。

このような考えにより岡山弁護士会から「課題を整理する前の段階から、相談支援に入ることが希望」したが、残念ながら、ケース会議等の「被災者の抱えている課題を整理」をする段階で岡山弁護士会は関わることはできなかった。

また、岡山弁護士会に対して支え合いセンターから弁護士派遣の依頼はなく、支え合いセンターが地元の弁護士を中心に個別に相談支援の依頼をする運用となっていた。私の確認できたかぎりでは弁護士が相談支援に入ったのは数件程度であった。

このように岡山弁護士会としては支え合いセンターとの連携は不十分なものであったと考えている。

ではなぜこのような状況が起こったのであろうか。まずは信頼関係が築けていなかったという点にあると考える。弁護士が日常的に社協や自治体のケース会議等に参加して信頼関係が築けていれば、弁護士がケース会議に参加することが被災者支援に効果的でないと認識にはならなかったはずである。その証拠に、翌年の令和元年9月新見市局地的集中豪雨においては、新見市が私の事務所のある地元であったので、新見市社会福祉協議会が行ったケース会議に私が参加することができた。

次に、機動性すなわち会議への参加の問題があると考え。この点については、弁護士会としては機動性に限界がある点は否定できない。当時の状況を振り返ると、週に1回の定期開催であれば参加可能であったが、仮にケース会議が週2回以上の頻度で開催された場合や緊急開催された場合などに、弁護士を毎回派遣できるかといえば難しいのが当時の岡山弁護士会での状況であった。支え合いセンターとの話では機動性について話が出る段階まで進まなかったが仮に機動性の問題があがったとしても、毎回の出席でなくてもたとえば週1回だけでも参加するなどの方法もあったと考える。顕在化するか否かは別として、土業が災害ケースマネジメントに関わっていない地域においては上記の問題点が障害となっていることが多いと思うので参考になれば幸いである。

### 3 岡山県において土業が災害ケースマネジメントに関わるために

岡山弁護士会として被災者支援について取り組んでいることを自治体や社協に知ってもらい信頼関係を構築していくことはもちろんであるが、弁護士会単体ではなく、土業連携を進めることが信頼関係を増し、人的資源も増すので機動性も増すことになると思う。そこで、2022年（令和4年）1月に7土業団体が参加する岡山県被災者支援連絡協議会を設立した（2024年（令和6年）6月現在、8団体加盟）。

支え合いセンターとしても、各問題に対して土業の派遣を各団体に依頼するのではなく、岡山県被災者支援連絡協議会に依頼をすればよくなるのでより効果的な被災者支援が実現するものと考え。なお、災害ケースマネジメントはこのほかにも、継続性が大事であるが、岡山弁護士会は真備町において発災から5年となる2023年（令和5年）7月まで毎月1回以上定期開催（100回以上）したので、継続性は満たせていたと考える。

### 4 弁護士会の活動における災害ケースマネジメント

岡山弁護士会の活動で災害ケースマネジメントの要素があるものを最後に紹介する。①弁護士会ニュースなどによる情報発信→②被災者に対する個別相談→③自然災害債務整理ガイドラインや災害ADRなど制度運用という一連の活動の流れには、この流れを利用できた被災者にとっては災害ケースマネジメント的な側面があったと考える。

また、相談会等で聞いた被災者の抱える課題を会長声明（合計10本。会長談話を含む。）というかたちで積極的に政策提言できたことも一人ひとりに寄り添う災害ケースマネジメントと言ってよいかもしい。

多くの被災者支援団体が加入している災害支援ネットワークおかやまの発災直後の設立に関わる

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

ことができ、各支援団体への情報提供や各支援団体からの相談に対する対応などで、真備町での災害ケースマネジメントの実践にお役に立てた点もあったと考える。

### 5 最後に

災害ケースマネジメントの実践には、信頼関係、機動性そして継続性が必要であることを平成30年7月豪雨災害から学んだ。そのためには事前に備えておくべきであることが重要であることをお伝えして終わりたい。

## 第5 熊本地震の際の取組み

熊本県弁護士会 鹿瀬島 正剛

### 1 熊本地震の被害状況及び復興状況

2016年（平成28年）に熊本地震が発生してから、8年が経過した。

2度にわたる震度7の大きな揺れは、274人（災害関連死219人を含む）の尊い命を奪った。また、熊本城の損壊に代表されるように、多くの建物が被災し、全壊家屋は8657棟、半壊家屋は3万4491棟に上った。さらに、最大で18万3882人（熊本県内全住民の約1割）の住民が855か所の避難所に避難を余儀なくされたうえ、県内外での仮設住宅等入居者も4万7800人（2万255戸）を数えるなど、人々の生活に甚大な影響をもたらすこととなった。

震災から8年が経過し、道路・橋・自治体庁舎等のインフラ設備の復旧は、ほぼ完了し、2023年（令和5年）3月末、全ての仮設住宅が閉鎖された。震災の傷痕は至るところに残ってはいるが、熊本地震からの復興は着実に進んでいると思われる。

### 2 熊本地震における熊本県弁護士会の被災者支援活動

熊本県弁護士会が行った被災者支援活動のうち、災害ケースマネジメントの実践と考えられるもの（当時は意識していなかった）を列挙してみたい。

#### (1) 無料相談による被災者支援

熊本県弁護士会は、本震発生9日後から電話による無料相談を、その後、面談による無料相談を開始した。

被災地自治体と連携を取り、避難所である体育館や公民館の一部に相談スペースを借りたり、避難所が解消され仮設団地が設営された後には、見守りや健康・生活支援、地域交流の促進などの総合的な支援を行う「地域支え合いセンター」とも連携し、仮設団地内の共有スペースを利用させてもらったりしながら、無料面談相談を継続実施した。

2016年（平成28年）4月25日から2017年（平成29年）4月13日までの約1年間において、電話相談7631件、面談相談4653件の合計1万2284件の被災者相談を受けた。

弁護士会の被災者支援の中核を担う無料相談業務も、多機関との連携及びアウトリーチ型の情報提供という意味で、災害ケースマネジメントの実践の一つと考えられる。

(2) 「自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）」による被災者支援

避難所が徐々に閉鎖され、被災者は、どこでどのような生活再建をするかにつき選択を迫られることとなった。特に、既存の住宅ローンを抱えた被災者が、住宅の再建のために二重ローン状態に陥ることになれば、生活再建の大きな壁となることは明らかである。

このような問題に対処するために策定された自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）が、熊本地震に実質的な第1号として適用されることとなった。

登録支援専門家に登録した会員は、事案により、同じく登録支援専門家である不動産鑑定士や税理士らと連携しながら、被災者たる債務者一人ひとりから事実関係を聴き取り、被災者個人の債務の減免に取り組んだ。

2024年（令和6年）6月末時点での熊本県弁護士会に対する総委嘱依頼件数は759件であり、その内380件が成立し、債務免除額の総額は推計約36億円となっている。

被災ローン減免制度は、登録支援専門家たる弁護士と事務局である被災地弁護士会が中心となって行っている制度であるが、不動産鑑定士や税理士等との連携が必要であること、そして何よりも債権者たる金融機関等との緊密な連携協働が必要不可欠であるという意味において、災害ケースマネジメントの実践の一つだと考えられる。

3 行政との連携事例

(1) 熊本市との連携事例について

2016年（平成28年）5月終わりに、複数の被災者から、ある相談が寄せられた。半壊認定を受けた被災者からの相談であったが、「仮設住宅への入居申請をしたところ、被災家屋の『解体誓約書』を提出しないと入居資格がないと言われたが、元々アパートに住んでおり、大家さんの協力も得られず困っている」という内容であった。

熊本県弁護士会は、同年6月10日、「仮設住宅の入居要件として解体誓約書を徴収することの中止を求める要請書」を熊本県及び被災地自治体へ発出するとともに、熊本市に対し、定期的な「意見交換会」の開催を打診した。

熊本市は、当会からの呼びかけに応じ、同年6月20日、熊本市政策局復興部との「意見交換会」が開催され、上記運用は、速やかに是正されることとなった。

この「意見交換会」は、2017年（平成29年）4月まで、毎月1回程度開催され、災害救助法の特別基準の運用改善、被災者生活再建支援金の実施方法の見直し、孤独死問題、復興基金の用途等、いわゆる「腹を割った議論」を行うことができ、非常に有用なものとなった。

(2) 南阿蘇村との連携事例について

2017年（平成29年）10月はじめ、特定非営利活動法人「神戸まちづくり研究所」の代表者から、「南阿蘇村で希望する被災者住民全員を対象とした個別ヒアリングを11月と12月に集中的に実施する予定であるが、熊本県弁護士会にも協力を要請したい」との申し出があった。

当会も、震災から1年半が経過し、被災者の自立再建の障害となっている要因は被災者一人

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

ひとりで異なっているため、今後の支援活動のあり方としては、被災者の実情に応じた個別支援、すなわち、「災害ケースマネジメント」の実践しかないと考えていた。

そこで、当会は、南阿蘇村との間で、2017年（平成29年）11月6日、派遣弁護士に対し、派遣業務委託費を支払うことを盛り込んだ「熊本地震被災者の住まい再建を図るための協定」を締結した。

同協定に基づき、当会は、同年11月11日から12月9日までの期間に、午前10時から午後4時まで、合計16回の個別ヒアリング支援に弁護士を派遣した。この個別ヒアリングは、NPO法人のボランティア団体と協働して行ったが、同村において、再建の見通しが立っていないと回答した500世帯のうち、約半数の250世帯からのヒアリング及び法的アドバイスの支援を行うことができた。

この個別ヒアリング支援で最も大切にしたのは、各個別ヒアリングを単発の相談で終わらせずに、各個別ヒアリングで得られた「情報を共有」し、「課題を協議」し、各被災者に対し、「フィードバック」する仕組みを作ることであった。

そこで、個別ヒアリングとは別の日に、当会の弁護士、ボランティア団体及び南阿蘇村の職員との間において、「ケースカンファレンス会議」を定期的を開催し、情報を共有するとともに、課題解決に取り組んだ。

上記取組みは、まさに「災害ケースマネジメント」の実践例といえるものであるが、この支援を通じて感じたことは、被災者は、世帯ごとに（場合によっては家族の間でも）抱えている課題や生活再建に対する考え方が異なり、その土地独特の文化・伝統・因習等の背景事情（バックボーン）に対する理解がなければ、被災者一人ひとりに寄り添った支援は困難であるということであった。

### 4 「災害関連死」と災害ケースマネジメント

熊本地震においては、直接死の数が50人であったのに対し、災害関連死の数は、その4倍を超える219人であった。本年1月1日に発生した能登半島地震においても、同じような悲劇が繰り返されている。

「災害関連死」は、対策さえ講じていれば救えたかもしれないはずの命が救えなかったという意味で、「人災」という要素を含んでおり、災害関連死を減らすための対策を考えることはきわめて重要である。

熊本県は、2021年（令和3年）4月、「震災関連死の概況について」という文書にて、同年3月末日時点での震災関連死者（218人）に対する調査と分析結果を公表した。その分析結果によれば、70代以上の高齢者の方が全体の8割を占めたこと（その内、約9割が既往症を有していたこと）、発災から3か月以内に亡くなった方が全体の8割を占めたこと、病院に入院中に亡くなられた方（約4割）とほぼ同じ数の方が、発災前から生活していた自宅等で亡くなっていること等が明らかとなった。

高齢者や障がい者等災害発生前から社会的脆弱性を抱える人々（社会的弱者）が、環境の激変等により、いっそう深刻な状況に追い込まれた結果、死に至ったケースも多いと考えられる。

そこで、「災害関連死」の数を極限まで少なくするためには、平時から「災害ケースマネジメント」を徹底して行うほかないと考える。

すなわち、被災者一人ひとりの健康状況や生活状況の把握を早期に行い、医療や福祉のサービスに繋げることで、相当程度、災害関連死のリスクを下げることは可能であると考えられるので、弁護士・弁護士会は、平時から、行政、医療、福祉、他士業、NPO 及びボランティア団体等の専門的団体との連携を図っておくことが必要不可欠である。

## 第6 災害ケースマネジメント実践に向けた徳島県での取組み

徳島弁護士会 堀井 秀知

### 1 はじめに

災害ケースマネジメントとは、内閣府の定義に従えば、「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、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする取組」である。

この災害ケースマネジメントは、管見によれば東日本大震災以降、同震災での被災者支援の経験と反省に基づき提唱されるようになったものであり、それほど歴史が古い概念というわけではない。徳島県でも、近年、台風等による局所的な災害に見舞われることはあっても、大規模な災害に見舞われることがなかったため、そもそも災害時の被災者の生活再建に向けた体制整備全般について、官民ともにその動きは鈍く、たとえば、徳島県が策定する徳島県地域防災計画（平成31年1月）では、被災者の生活再建等の支援の項目では、被災者生活再建支援法等の各支援制度について記載があるほか、生活相談という項目に、わずかに「県及び市町村は、被災者のための臨時相談窓口（相談所）の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする（後略）」という抽象的な記載があるのみであり、市町村の地域防災計画においても同様であって、災害ケースマネジメントあるいはこれに類似する取組みをする必要性についての理解が十分ではなかったことが窺える。

この点は、弁護士をはじめとする発災時に被災者の生活再建の支援を担うことになる民の側も同様であって、たとえば、徳島弁護士会において、自覚的に被災者の生活再建支援整備に向けた動きが始まったのは、2013年（平成25年）11月15日、四国弁連定期大会において「来たるべき巨大地震に備える宣言」が採択された前後のことである。この宣言では、災害ケースマネジメントそのものに言及するものではないが、適時適所の法律相談等の法的支援体制整備に向けて、行政をはじめとする関係機関等との連携と継続的な取組みを謳ったものであった。



## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

能登半島地震をはじめ大きな災害に見舞われた地域では、否応なしに被災者の生活再建支援の体制整備に取り組む必要に直面するが、前述したとおり、徳島県では、近年、そのような災害の経験がない。

本書は、そうした未災地域、あるいは間災地域である徳島県において、いつ来るかも、どの程度のものになるかも分からない災害に向けて、被災者の生活再建支援体制整備に向けて、ほとんどゼロから積み上げてきた取組みを概観するものであるが、その文責はもとより筆者にあり、見解にわたる部分はあくまでも筆者個人のものである。

### 2 徳島県復興指針の策定

徳島県において、はじめて災害ケースマネジメントについて言及されたのは、筆者も委員として関わった2019年（令和元年）12月に策定された徳島県復興指針においてである。（<https://www.pref.tokushima.lg.jp/anshin/saigai/torikumi/7232205/>）

この徳島県復興指針は、「大規模災害からの復興に関する法律」（以下「復興法」という。）第9条に基づき、被災後に県が定める「復興方針」の迅速かつ円滑な策定に向けた、事前準備を推進するものであるとともに、「徳島県南海トラフ巨大地震等に係る震災に強い社会づくり条例」第83条に基づき、被災後に県が定める「復旧及び復興に関する計画」の早期策定に向けた事前準備を推進する目的で制定されたものである。そのため、被災者の生活再建支援や災害ケースマネジメントに特化したものではないが、復興全般について官民連携の必要性を強調するとともに、「準備する事前復興」と「実践する事前復興」という観点から、さまざまな施策や取組みについてどのように事前準備を推進していくべきかが整理されており、災害ケースマネジメントについては、被災者に対する相談対応の実施に関する項目と、ボランティア・NPO等多様な主体との連携に関する項目において、「大規模災害からの生活再建に当たっては、県及び市町村は、社会福祉協議会、土業ネットワーク、関連団体等と各フェーズにおいて緊密に連携し、個々の被災者からのニーズに対応した、平時と災害時を組み合わせた支援策（災害ケースマネジメント）を実施することが効果的である。」と記載されるとともに、「準備する事前復興」として、①「県及び市町村は、先進地等の災害ケースマネジメントの取組について情報収集し、その導入等について事前に検討しておく」こと、②「県及び市町村は、社会福祉協議会、専門職団体、ボランティア等と連携し、平時から福祉を中心とした災害ケースマネジメントに係るネットワークを構築するとともに、社会的孤立防止を図る居場所づくりや、住民相互の地域づくりを進めておく」ことが掲げられている。

この復興法に基づく復興指針を定めている都道府県は徳島県以外にもいくつかあるが、災害ケースマネジメントにまで言及して被災者の生活再建の支援体制整備を手厚く記載したものは、管見する限り、徳島県がはじめてである。このような計画ができたのは、被災者の生活再建支援について見識の深い学識経験者（中林一樹、牧紀男、定池祐季、井若和久 敬称略）が委員として関わっていたことが大きい。弁護士会からも災害対策委員会に所属する弁護士を委員として推薦し、被災地における弁護士会の活動を伝えることができたことも一助にはなったと思われる。

### 3 条例・地域防災計画の改正

徳島県復興指針は、その名のとおり策定後の取組みの筋道を示す指針でしかない。また、行政が策定する基本指針や総合計画といったものは、策定されたもののその後の個別施策において十分に省みられないことがないことも遺憾ながら往々にして見られることである。この点、徳島県は、この指針に基づき、堅実に取組みを進めてきている。

徳島県には、前述したとおり、「徳島県南海トラフ巨大地震に係る震災に強い社会づくり条例」が、東日本大震災を受けて2012年(平成24年)に制定されている。この条例は、その前文にあるとおり、「震災による死者を一人も出さないことを目指し、県政の最重要課題として積極的に展開してきた震災対策を、よりいっそう加速させていく必要があり」、「いかなる大震災にも正面から立ち向かい、県民の尊い生命を守るため、共に力を合わせ、県民一丸となって震災対策に取り組むことを決意するとともに、将来の世代に対する責務として、真に震災に強い社会づくりを推進するため」に制定されたものであるが、令和4年改正により、第3条の基本理念において、「誰一人取り残さない」ことを明記するとともに、「県は、市町村その他の関係者と連携して、被災者の早期の生活再建を図るため、個々の被災者の被災状況、生活環境等に係る課題に総合的に対応する体制を構築するものとする」と定めるに至っている(第83条第5項)。

また、「徳島県地域防災計画(令和6年1月)」では、被災者の生活再建支援等にかかる項目において、その方針として「県及び市町村は、被災者が、個々の課題に適した支援制度を活用し、早期の生活再建に取り組むことができるよう、庁内の関係部局や民間団体(社会福祉協議会、士業団体、NPO等)と連携し、平時から、災害時における民間団体との連携・支援のあり方について検討するとともに、災害ケースマネジメント(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)の実施に向けた被災者の状況・ニーズについての情報集約や、一元的な相談窓口の設置・運営等、迅速な支援ができる体制の構築に努める」旨が明記されるに至っている。もっとも、同計画においても、具体的な生活相談の項目の記載は、「県及び市町村は、被災者のための臨時相談窓口(相談所)の設置等、被災者に対する迅速かつ適切な相談業務が行われるよう努めるものとする(後略)」という従来の抽象的な記載が維持されており、行政としても、災害ケースマネジメントを具体的な施策に落とし込むことが難しいことが窺える。

### 4 徳島県災害ケースマネジメント手引書の策定

災害ケースマネジメントに関する国の動きとしては、「取組事例集」の公表(令和4年3月)と「手引き」の策定(令和5年3月)とがあるが、徳島県では、国の動きと並行して、「徳島県版災害ケースマネジメント実施の手引き」策定を目指し、2022年(令和4年)6月に徳島県災害ケースマネジメント推進協議会を設置した。

前述したとおり、災害ケースマネジメントの理念そのものは異論がないものとしても、行政として、災害ケースマネジメントを具体的な施策に落とし込むことが難しいことが窺えるが、管見の

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

限りでは、それは以下のような要因があるためである。すなわち、災害ケースマネジメントは、災害の規模が大きくなればなるほど官民連携が必要となり、行政単独の施策では完結するものではない。特に、被災者支援の最前線となる市町村においては、人員の点からも財政規模の点からも、平時からの体制整備を進めることが困難であり、また、すでに発生した災害ではなく、これから発生するであろう災害を対象とすると、いつ、どこで、どのような規模で発生するかも分からない災害に対応する仕組みを平時に維持しておくことも難しいためである。

そのため、国において、過去の災害における「取組事例集」とともにその実施の「手引き」をまとめたものであるが、「事例集」にしても「手引き」にしても、それをそのまま採用するのではなく、実態に沿うように適宜修正や改善をする必要があるところ、実際にはまだ発災していない地域でも、すでに発災した地域でも、目の前の課題に取り組むのに手一杯で、過去の知見を活かすことが困難となる事態が生じている。その意味で、徳島県が、国とは別に、徳島県版の手引きを策定しようとしたことは大いに評価できる。

この手引きの策定には、筆者も推進協議会のメンバーとして関わったが、そこでは県庁横断的な若手タスクフォースが組織されるとともに、平成30年西日本豪雨や東日本大震災といった過去の被災地への視察や、学識経験者等を迎えての研修が複数回実施された。そうした活きた視察や研修を通じて、職員の知見と意識も深まっていき、2023年（令和5年）3月、1年足らずの短期間で「徳島県災害ケースマネジメント手引書」が策定された。

(<https://www.pref.tokushima.lg.jp/anshin/saigai/torikumi/7232785/>)

ただし、手引きはあくまでも手引きでしかなく、手引きに基づいた実践が必要であり、また、新たな知見に基づくアップデートを欠かすこともできない。そのため、災害ケースマネジメント推進協議会を発展的に解消した被災者支援推進ネットワーク会議が、県、市町村、学識経験者、社会福祉協議会、士業、自主防災組織、福祉団体、民生委員・児童委員、NPO法人等を構成員として、2023年（令和5年）3月に設立されるに至り、国のモデル事業等も活用しながら、研修等を繰り返し実施するとともに、連携が想定される機関と平時から顔の見える関係を構築することを目指している。

### 5 まとめと今後の課題

徳島県は、未災地ないし間災地のなかでは、災害ケースマネジメント実践に向けた取組みを確実に推進しているが、それはとりもなおさず、県において、災害ケースマネジメントを県の条例や防災計画等に位置づけていることが大きい。また、そうした取組みを、行政のみで実施するのではなく、官民連携で行っていることも、災害ケースマネジメントが本質的に官民連携を必要とする取組みであることからしても評価されてよい。

もっとも、前述したとおり、徳島県地域防災計画（令和6年1月）においても、具体的な施策までは記載できていないように、具体的な施策への落とし込みは、まだまだこれからである。たとえば、徳島県と徳島県の士業団体である徳島県士業ネットワーク推進協議会とは災害協定を締結し

ているが、もともとの推進協議会に建築士や技術士、あるいは社会福祉士等が所属していないため、被災者支援に必要な士業連携が十分には取れていないうえ、災害ケースマネジメントの最新の知見にアップデートもされていない。また、担当の交代による知見や意識の断絶は、官民間わず、大きな課題であるし、何よりも重要な課題である平時の仕組みとの連携はほとんど手付かずといっている（この点、徳島弁護士会と阿南市との間の重層的支援体制整備事業に関する一部協定は注目されるが、弁護士会自体の体制整備も課題である。）。

さらに、民間の被災者支援を支える仕組みである中間支援組織やコミュニティ財団といった体制の整備についても、まだ道半ばである。

## 第7 静岡豪雨の際の取組み

静岡県弁護士会 永野 海

### 1 被害の概要

令和4年台風第15号（以下「台風15号」という。）に伴う2022年9月23日（金）から24日（土）にかけての線状降水帯による大雨により、静岡県内では約1万軒の家屋が浸水した。特に被害が大きかった静岡市では4892棟が浸水被害を受け、そのうち3221棟が床上浸水（大半は清水区で2581棟）であった。静岡市では、全壊3棟、半壊2194棟、半壊に至らない2695棟の合計4892棟について罹災証明書が交付された（以上の分類は静岡市によるもの）。静岡市のその他の被害としては、道路被害が1184か所、河川被害が876か所、断水被害が最大約6万3000世帯（10月6日までに順次解消）、停電が11万7050戸、孤立が1415世帯である。なお、以上の各数字については「台風第15号に係る災害対応検証最終報告」（令和5年3月静岡市）によった。

### 2 弁護士等の支援の概要

- (1) 静岡県弁護士会では、発災3日後の9月27日に支援情報集として静岡県弁護士会ニュースを発行し、その後、9月28日から無料電話相談を開始、10月3日からは、毎日10時から17時まで、静岡市内の3つの区役所（葵区、駿河区、清水区）において静岡県災害対策士業連絡会（以下「士業連絡会」という。）による無料相談ブースを設置した。被害が大きかった清水区では平日だけでなく土日祝日も相談ブースを連日開設した。なお、間もなく発災から2年となる本書執筆時点でも清水区役所内の相談ブースは毎月1回に減らして現在も継続している。また、静岡市清水区を中心に県内各市町の公民館等で出張支援制度説明会、出張相談会を20回程度開催した。
- (2) 電話相談は合計200数十件、現地相談は合計1100件程度で合計約1300件の被災者からの相談に対応している。寄せられた困りごとの第1位は、修理や解体の費用の悩み（支援制度を含む）、第2位は罹災証明書の判定への不満、第3位は安心して住める場所がない、第4位は床下の泥だし、乾燥など家屋の応急対応だった。ただし、士業連絡会による相談では、相談者の言葉を

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

待つだけでなく、相談担当者からの積極的な情報提供や問いかけ型の相談対応をしているため、上記統計については相談担当者からの問いかけ、すなわち士業連絡会として特に意識し聞き取りを行うようにしていた問題類型の影響を受けている面があることは付記しておく。

- (3) 士業連絡会または弁護士会による相談会では、2023年1月時点の数字であるが、静岡県弁護士会の弁護士が401枠（人数にして45人）、県外弁護士が216枠の相談枠を埋めた。多数の応援派遣をいただいた近畿弁護士会連合会、関東弁護士会連合会、及びそのほか全国各地の有志の先生方への感謝の思いは筆舌に尽くし難い。弁護士以外の士業も、司法書士が239枠（うち東京・神奈川からの応援派遣44枠）、建築士187枠など大いに相談担当者派遣に協力をいただいた。多数の建築士に常時相談に入っていたいただいた結果、被災者が持参した被害写真や静岡市から写しの交付を受けた各被災者の住家被害認定調査票などを元に、罹災証明書の判定に関する再調査支援に注力できた点は非常に大きかった。

### 3 特に災害ケースマネジメントと関わる活動

一般的な被災者への相談会、説明会においても、当然、自治体との連携、災害ボランティアセンターとの連携、災害ボランティア団体やNPO団体等との連携を常時行っているが、以下では、特に災害ケースマネジメントとの関係で特徴的な静岡県弁護士会の連携について紹介する。

#### (1) 地域支え合いセンター職員への支援制度研修

大きな災害で応急仮設住宅の入居開始等の時期に設置される被災者の見守り支援のための「地域支え合いセンター」。台風15号では静岡市を委託者、静岡市社会福祉協議会を受託者として設置された。静岡県弁護士会は、設置後間もない時期に、職員向けの支援制度研修を実施した。被災者を直接訪問する支援相談員が健康、福祉のみならず支援制度の知識をもつことが被災者の再建には重要となる。

#### (2) 地域支え合いセンター職員とのメーリングリストの設置

地域支え合いセンターの開設後速やかにセンターと弁護士会災害対策委員（数名規模）とのメーリングリストを設置した。随時連絡がとれるようにするだけでなく、支援相談員がいつでも弁護士に法律問題や支援制度について相談できるようにした。これにより、支援相談員が対応に困ったり、悩んだりするケースを弁護士会が支援できた。

#### (3) 地域支え合いセンター職員との被災者の連携支援

静岡県弁護士会では、上記メーリングリストや何でも相談ブースなどを通じて、センターから現地訪問への同行支援を要請された場合には、事案により、建築士、技術士など他の士業にも協力を要請し、一緒に現地を訪問するようにしている。現地では、建物や崩れた裏山の状態などを見て、建物の安全性、今後の再建の選択肢、罹災証明の判定などについて助言をするなど、その後の具体的な支援につなげる。

罹災証明の申請が未了であればその場で書類を集め申請を代行したり、住家被害認定調査の再調査を申請したりすることもある。建築士や技術士に意見書や報告書を作成してもらうこともあ

る。支援相談員が、困難事例では、士業と一緒に問題解決に当たってくれるという安心感をもって事案に取り組めることが大切だと考えている。

また、支援相談員が、頻繁に被災者と同行して士業の無料相談ブースに相談に来てもらうことで、弁護士会や士業連絡会による無料相談会の活用促進にもつながっている。

(4) 地域支え合いセンターの災害ケース会議への出席・助言

困難事例では、支援相談員だけでなく、自治体職員、地域包括支援センター、民生委員、災害NPO、技術系ボランティア、そして弁護士などの士業が一堂に集まり、ケース会議の場で、各人がもつ知恵や技術、ネットワークを駆使して問題解決、生活再建にあたる必要がある。そのため、不定期のケース会議に弁護士を派遣し、生活再建の支障となる相続、債務などの法律問題の解決への助言や、支援制度の活用アドバイスなどをした。

(5) 地域支え合いセンターと連携した各種イベントの開催・参加

地域支え合いセンターは、被災者の交流の場、相談の場、ほっとできる場などを作るために、お茶会、足湯会、音楽会などのサロン活動を頻繁に行う。弁護士会もこうしたサロン活動に参加し、また、センターと合同で、被災地で支援制度に関する出張説明会なども開催している。もちろん、地域支え合いセンターだけでなく、前述のとおり、自治体や災害NPO団体と連携した出張相談会も頻繁に開催している。

## 第8 近弁連における実践事例

### 1 広域避難者の支援

大阪弁護士会 山田 敬子

大阪弁護士会では、2011年（平成23年）3月11日発生の東日本大震災及び原発事故により、近畿地方にも家族で広域避難してこられた避難者に対して、災害復興支援委員会を中心に、次の3つの観点を大きな柱として、さまざまな支援活動を行ってきた。

- I 被災者・原発事故被害者への法律相談と法的支援
- II 避難者へ「おせっかい」で継続的な支援情報の提供
- III 行政・民間支援団体との連携構築のつなぎ役
- IV 避難生活の実態把握と政策・立法提言

(1) I 被災者・原発事故被害者への法律相談と法的支援

① 「避難者の集い」への参加

東日本大震災及び原発事故による、近畿地方への避難者数は、2012年（平成24年）9月6日時点で、合計4012人に上った（兵庫1063人、京都1026人、滋賀366人、大阪1238人、和歌山128人、奈良191人 H24年9月6日現在）。

近畿地方においても、これら避難者の方々の「避難者の集い」が、大阪市、堺市、豊中市社

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

会福祉協議会、枚方市、吹田市などで開催されたことから、大阪弁護士会災害復興支援委員会の委員も、これら避難者の集いに参加した。

集いでは、避難者の方々が、情報を共有したり、交流を深めるなどしていたが、当会委員も、避難者の方々から直接話を聞いたり、相談を受けたりするなかで、避難者の状況をつぶさに知り、また、支援団体と連携した広域避難者支援の必要性を痛感することとなった。

### ② 無料法律相談・無料電話相談の実施

大阪弁護士会では、2011年（平成23年）3月28日以降、無料法律相談を実施した。

無料法律相談は、大阪弁護士会総合法律相談センターのほか、豊中市・吹田市・高槻市・枚方市・堺市・門真市・東大阪市・八尾市・和泉市・泉大津市などの市町村、クレオ大阪・大阪府社会福祉協議会などでも実施した。

さらに、面談による相談に留まらず、無料電話法律相談も実施した。

また、これら法律相談の実施に留まらず、相談内容・回答内容の情報を集約し、避難者の抱える問題や、ニーズの把握などの情報収集も行った。

## (2) II 避難者へ「おせっかい」で継続的な支援情報の提供

### ① 大阪弁護士会ニュースの発行

大阪弁護士会では、2011年（平成23年）6月発行の「大阪弁護士会ニュース第1号」をはじめに、定期的に大阪弁護士会ニュースを発行した。

大阪弁護士会ニュースでは、各種支援制度、東京電力への請求に関する情報、相続関係の基本的制度の紹介、避難元の市町村の情報、避難者の声の紹介、各種相談会・集会やイベントの案内のほか、関西地方でのちょっとしたお楽しみスポットのご紹介など、毎号試行錯誤しながら作成・発行した。

発行した大阪弁護士会ニュースは、大阪府・市町村に個別に要請して、市町村が避難者に定期的に送付する資料に同封する形で避難者の元にお届けした。避難者の中には、大阪弁護士会ニュースが届くのを楽しみにしてくれている方もおり、「届くたびに誰かに守られているという安心感からこみあげてくるものがあります」とのお言葉を頂戴したこともあった。

### ② 大阪府社会福祉協議会 IMONIKAI の編集会議への参加・寄稿

大阪府社会福祉協議会が、避難者への情報提供として、情報誌「IMONIKAI」を発行していたところ、大阪弁護士会の委員も、同編集会議に参加したり、寄稿したりした。

これらの活動により、情報や認識を共有することができ、また各種団体が協力して支援活動を行う必要性を新たに認識することとなった。

### ③ 大阪弁護士会ホームページの専用サイト立ち上げ

大阪弁護士会の市民向けホームページにおいて、避難者の方に向けた専用サイトを開設し、大阪弁護士会ニュースの掲載を含め、広く情報提供を行った。

### ④ 被災地地元紙の購読と会館での自由な閲覧

大阪弁護士会において、被災地の地元誌を購読し、これを弁護士会館内に設置して、自由に閲覧できるようにした。

(3) III 行政・民間支援団体との連携構築のつなぎ役

① 大阪府下の支援団体との懇談会の開催

大阪府下で実施してきた避難者支援の集いや各種イベントなどの活動を通じて、あるいは、支援団体や当事者の情報を大阪弁護士会ニュースとともに届けることにより、大阪府下で活動する市町村・社会福祉協議会・NPO・企業・生協・専門職団体ともつながりをもつことができるようになった。またこれらの活動を通じて、これらの団体が連携した取組みを行う必要性を実感することとなった。

そこで、大阪弁護士会が呼びかけ人となり、2011年（平成23年）10月26日、官民の支援団体で「懇談会」を開催した。それぞれの団体の活動、住宅や雇用など支援の格差など、さまざまな意見交換・情報共有をすることができた。

さらに、2012年（平成24年）には、避難者当事者団体も参加するようになり、20団体以上の支援団体が集まって、さらに有意義な意見交換・情報共有をすることができた。

② ホットネットおおさか（大阪府下避難者支援団体等連絡協議会）の結成

支援団体における懇談会を通じて、長期的・継続的な支援のためには、連携した取組みを実施することの必要性を認識するようになった。

そこで、2012年（平成24年）5月12日、ホットネットおおさか（大阪府下避難者支援団体等連絡協議会）が結成された。

ホットネットおおさかでは、大阪府下に避難している多数の避難者に対して、長期的な避難生活を支えるため、住まい・仕事・教育・健康・賠償問題・心のケアなど、これらにまつわるさまざまな情報の提供などについて、よりきめ細やかな寄り添い型の支援を実施すること、避難者同士の集まりも主体的になされるようになった中で、これらの方々の連携とその活動を支援することを目標に、結成された。

2024年（令和6年）12月末日時点で、参加団体は大阪弁護士会を含め100団体にのぼり（大阪府下全ての社会福祉協議会・NPO・専門職団体・民間企業など）、①被災者に必要な情報提供の促進、②避難者の安否確認等生活状況の把握、③支援者と自治体・企業・教育機関等との協力・連携の促進、④支援者間の情報共有・連携の促進、⑤避難当事者団体の効果的な活動への支援などの活動を行っており、大阪弁護士会も同活動に積極的に参加している。

(4) IV 避難生活の実態把握と政策・立法提言

① 避難者への聞き取り調査活動

大阪弁護士会では、避難者の生活等の実態を把握し、今後の支援に生かすため、2012年（平成24年）3月から7月にかけて、大阪府に避難されている方のうち、調査協力に承諾いただいた避難者86世帯・213人に対し、聞き取り調査を実施した。



## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

聞き取り調査では、災害復興支援委員会の委員が手分けして、避難者宅を訪問し（あるいは電話・郵送等の方法により）、数時間かけてじっくりとお話をお聞きし、生活状況・避難元に残った家族や親族との交流の状況・就労状況・健康面・経済状況（避難による支出の増加）・困りごと・帰還の希望や見込み、その他避難の実情や感じていることなどについて聞き取りを行った。

聞き取り調査の結果は、集計・分析を行って、避難者の生活・経済状況などの実態の把握を行ったことにより、今後の支援の内容・方向性を検討するにあたっての貴重な情報となった。

### ② 実態調査の結果の公表と政策・立法提言

聞き取り調査の集計・分析の結果は、調査報告書にとりまとめた。

また、2012年（平成24年）7月21日大阪弁護士会館で開催された第25回日弁連司法シンポジウムのプレシンポジウム「避難者支援法制の確立に向けて～広域避難者の実態調査を中心に～」において、調査結果が報告され、「原発事故子ども・被災者支援法」の具体化に向けて、国や市町村への政策・立法の提言がなされた。

### ③ 3.11 シンポジウム「広域避難と支援－東日本大震災の経験と能登半島地震への対応－」の開催

大阪弁護士会では、毎年3月に「3.11 シンポジウム」と銘打って、防災・災害復興に関するシンポジウムを開催しているところ、2024年（令和6年）3月2日に開催されたシンポジウムのテーマは「広域避難と支援－東日本大震災の経験と能登半島地震への対応－」であった。

同シンポジウムでは、専修大学教授佐藤慶一氏を招いて、東日本大震災・原発事故による広域避難の実情、海外での避難所の設備・避難生活・支援の実態の紹介、必要な支援内容や問題点などについて基調報告がなされた。

さらに、パネルディスカッションでは、同佐藤氏、広域避難者への支援に携わってきた大阪弁護士会の会員、東日本大震災・原発事故により広域避難をされている方、被災者支援団体の方に登壇いただき、情報提供のあり方、支援における課題、現状の問題点の紹介とその解決策について、情報を共有し、意見を交換した。

## 2 静岡豪雨災害被災者支援の報告

大阪弁護士会 溝内 有香

静岡県で2022年（令和4年）9月23日から24日にかけて台風15号による浸水被害・土砂災害等甚大な被害が発生した。この豪雨災害における、近畿弁護士会連合会（近弁連）の被災者支援活動を報告する。

### (1) きっかけ

2022年（令和4年）10月13日、大阪弁護士会（大弁）の災害復興支援委員会正副ML（委

員長・副委員長・事務局・担当副会長が参加するメーリングリスト)に、繁松祐行会員から、静岡の9月の台風15号の被害がかなりひどいこと、弁護士の相談担当要員が足りておらず、大阪でも何かできないだろうかという投稿が行われた。

当時、私は、近弁連災害対策委員会と大弁災害復興支援委員会の各委員長と近弁連理事を兼務しており、すでに兵庫の弁護士が静岡応援に入るといった話もあったので、被災地の静岡県弁護士会の支援として、近弁連から相談担当弁護士の派遣ができないか検討を始めた。

(2) 派遣までの道筋

① 近弁連として組織的に被災地会を支援するとなると、意思決定と支援に要する費用(交通費・宿泊費・日当)をどうするかが気がかりだったが、まずは、静岡の様子をよく分かっていなかったため、繁松会員にお願いして静岡の状況を確認してもらった。

すると、静岡県内の被害状況は、当時で床上浸水が3000件を上回っており、静岡県弁護士会では静岡市内3か所で毎日(1か所は土日も)相談対応し、現地相談会も実施していること、それでも相談件数は日々増加し続けていること、静岡県弁護士会以外からの応援申出もあるものの、相談担当者がかなり疲弊しており平日の担当者が不足する心配が出てきていること等が判明した。

また、10月20日には、中山泰誠会員が、個人的に相談応援に行った状況を近弁連災害対策委員会ML上で共有した。

これらの被災地会の状況を共有し、相談担当弁護士の派遣について意見を募ったところ、積極的な意見をいただいたので、10月21日、近弁連災害対策委員会として、被災地会の支援として法律相談担当弁護士を派遣する方向性が決定された。

② 前後するが、並行して、近弁連災害対策委員会担当理事の黒田愛理事と、大弁災害復興支援委員会担当副会長兼近弁連理事会担当の足立毅常務理事に連絡を取り、被災地支援として弁護士を派遣する方向性について相談を始めていた。両役員とも方向性について賛同していた。

③ 近弁連として弁護士を派遣し費用支出するには、理事会決議が必要だった。理事会は11月9日まで開催の予定がなかったが、一日でも早い支援体制を作る必要があったので、両理事と相談しながら進めた結果、10月21日、吉田和宏近弁連理事長から、理事会開催前に動き出してよいとの内諾を得た。吉田理事長も関東弁護士会連合会(以下「関弁連」という。)の大会で静岡の状況を直接聞かれていて、支援の緊急性を理解されていたからと思われる。

④ その後、実は、被災地会からの支援要請が、近弁連の支援活動の開始要件であるとの指摘を理事から受け、その調整に少し時間を要した。静岡県弁護士会では、当時の流れとしては、外部から支援の申し出を受けて応諾するという対応をされていた。そのため、被災地弁護士会から近弁連宛に要請を受けるという形式をふむことがかえってご負担になるのではないかと、なかなか言い出しにくかったが、静岡県弁護士会の植松真樹弁護士と永野海弁護士に問い合わせ

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

を行った。吉田理事長にも同時並行で検討いただいていたようで、近弁連からの支援申出の発出とこれに対する静岡会からの応諾でもよく、柔軟に対応してくださいと言っていた。また、静岡県弁護士会からも、10月25日に支援要請書を発出いただいた。被災地会への支援、想いは同じなのに難しいなぁと感じた一面であった。

- ⑤ そこからは、近弁連理事長から各单位会会長宛に静岡県弁護士会支援のための派遣募集の依頼、応募者の集約は近弁連事務局で行うということで、なんと10月26日に依頼文を発出、27日に締め切り、28日には派遣日ごとの担当者割り当て完了というスピードで、11月1日から11月18日までの派遣支援が開始された。

このような迅速な対応ができたのには、10月14日ころから、静岡に派遣するかもしれないからとあらかじめ近弁連災害対策MLで各单位会での応募者の確保をお願いしていたこともあったと思われる。

もっとも、この時点では、交通費・宿泊費・日当については支払われる予定としか記載できない状態ではあったが、たくさんの応募をいただいた。本当に心強かった（費用については後掲のとおりである）。

- ⑥ 理事会の承認は、次回理事会を待たず、持ち回り決議で承認された。

### (3) 相談担当者の事前研修等

相談担当者の事前研修としては、近弁連では特に実施できなかったが、ML上で、以前に実施された研修動画が紹介されたり、参考となる書籍の紹介があったり、また、10月27日には「静岡の今を知る～報道されない台風被害の実態～」オンライン緊急研修会が関弁連で実施される等、さまざまな方法で担当者が事前に学ぶ機会を提供していただいた。大変ありがたかった。

### (4) 静岡での相談体制

さて、派遣先の静岡での相談体制については、今から思い返しても、最先端の被災者支援体制であった。相談受付は自治体職員が行い、相談者のニーズに合わせて相談場所に誘導されていたこと、「なんでも相談会」として、弁護士の法律相談だけでなく、建築士、税理士、司法書士、行政書士等各専門士業との合同相談会であり、複数の士業で同時に相談に乗ることができたこと、近くに自治体のブースがあり被災者のニーズに合わせて自治体の相談窓口在即座に一緒に行くことができたことなど、被災者のニーズに合わせたワンストップでの支援ができたのではないかとと思われる。この「なんでも相談会」の形が、災害ケースマネジメントでのいわゆる専門士業と自治体との連携の実践だったと今さらながら考える。

また、相談会場に永野海弁護士の開発された被災者支援カードをはじめとする説明用のツールが充実していたことも素晴らしかった。

### (5) 日弁連との関係

10月31日ころ、日弁連災害復興支援委員会でも静岡支援のPTが設置された。静岡での相談会が当初の予定より延長され、その後の支援体制について、弁連間の調整などを担っていた

だいた。

日弁連へは、近弁連の支援活動の報告を行い、後に知ることとなったが補助金の申請を受け付けていただき、補助金の支給をいただいた。

(6) 事務局体制

今回、円滑な派遣弁護士の募集から割り当て作業、事務連絡等の実務を担っていただいたのは、近弁連担当事務局の津田さんと岡田さんであり、近弁連事務局の支えは絶大であった。静岡県弁護士会の方では植松弁護士や永野弁護士が中心となって対応していただき、弁護士の所属先に関係なく支援担当者全員が加入したMLの設置や、シフト表（相談日、場所、担当可能な方の一覧表等）、細やかな相談実施要領、資料等をクラウド上で支援担当者全員が見られるように共有いただけたこと等で、静岡県弁護士会との事務的なやり取りのなかで特段困ったことは生じなかった。

(7) 以下に、派遣概要と時系列を掲載する。

① 派遣概要

派遣した弁護士の延べ人数 26人

派遣期間 2022年11月1日～18日及び12月5日、

総日数15日（平日のみ）

派遣場所 11月11日まで9日間：静岡市清水産業・情報プラザ2階／延べ15人

11月14日から6日間：清水区役所4階／延べ11人

派遣のために支出した交通費・宿泊費・日当の単価と総額

日当…22,000円（税込）／交通費・宿泊費…領収書をもとに実費精算

総額…日当572,000円／交通費570,950円／宿泊費74,776円

合計1,217,716円

日弁連からの補助金支給額520,000円／支出額の約43%

② 時系列

2022年

10月13日（木） 静岡が大変なことになっているとのメールの第一報が入る

10月19日（水） 大阪の正副ML上で、近弁連の派遣について意見を求める  
近弁連災害対策委員会担当理事、大弁担当副会長に相談

10月20日（木） 現地の法律相談体制の様子が近弁連ML上で情報共有  
近弁連災害対策委員会MLで派遣支援の提案、意見を募る

10月21日（金） ML上での賛同意見を確認し、近弁連災害対策委員会として決める  
近弁連理事長から理事会承認前に近弁連として動くことを内諾

10月24日（月） 被災地会からの要請が、支援要件となっていることで調整

10月25日（火） 近弁連からの支援申出と被災地会からの応諾でもよいと柔軟に対応

静岡県弁護士会からも支援要請の発出を受ける

10月26日（水） 近弁連から各単位会へ法律相談担当派遣の依頼  
（翌27日を期限として募集）

10月27日（木） 近弁連災害対策委員会開催、派遣支援について承認

10月28日（金） 11月1日～18日までの間の割り当て完了、各担当者へ連絡

10月31日（月） 日弁連災害復興支援委員会内に静岡支援のPT設置、  
近弁連担当者が決められ、連絡を取り合う

11月1日（火） 静岡の相談が12月9日まで延長されることとなり、近弁連からの派遣延長可能か日弁連委員から打診（他弁連との調整から12月5日のみ対応）

11月9日（水） 近弁連理事会において派遣延長の了承を得る（11月中旬までの派遣については持ち回りによる決議済）

その後 日弁連へ活動報告。日弁連へ補助金が申請できることとなり、申請。

(8) 最後に

改めて振り返ると、近弁連として各単位会に派遣募集依頼を発出できたのが10月26日、支援開始が11月1日、はじめての派遣支援で手探りのなかでの対応としてはいい線だったのかもしれないが、発災から1か月以上もかかった。もっと早く支援体制の必要性に気づくべきであり、これは反省すべき点である。

そして、なにより、この被災者支援活動の経験が当弁連の財産になっていると思われる。

今回、静岡支援に踏み切れた理由の一つには、当連合会管内の弁護士にとっても、被災者支援の現場を知り、今後の支援活動につなげるための実地の研鑽の機会になることであった。実際、この静岡支援の経験は、その後の令和5年の和歌山支援につながり、現在の能登支援にもつながっている。支援に入った私たちが、静岡県弁護士会の活動から得たものの大きさは計り知れないものだと実感している。

現地で大変な思いで支援活動を継続されていた静岡県弁護士会の皆さん、他弁連の方、そして、他士業の方、さらに自治体職員の方々と、多方面の連携の取れた支援活動の実績は、近弁連でのその後の被災者支援の活動の基礎となっている。ここに、感謝の言葉を添えて、報告を終わる。

3 令和5年台風2号及び梅雨前線による大雨被害における和歌山弁護士会の支援活動

和歌山弁護士会 九鬼 周平

(1) 和歌山弁護士会の活動経過

① はじめに

2023年（令和5年）6月2日（金）から翌3日（土）にかけて、台風2号による線状降水帯発生の影響により、豪雨による河川の氾濫、土砂崩れ、住宅の浸水被害など、和歌山県内の広範な地域で甚大な被害が発生した。

その3日（土）午前、私の携帯電話が鳴った。兵庫県弁護士会の津久井進会員からであった。津久井会員からは、開口一番、「テレビでニュースを見たら、海南市とか、和歌山が大変なことになってますが大丈夫ですか？」と聞かれた。

このときの私は、今から思い返しても本当に情けない話であるが、朝からスマートフォンでニュースを読んではいたが、テレビのニュース映像をきちんと見ておらず、事態の深刻さに全く気づけていなかった。この時点（6月3日午前10時）での和歌山県の発表（第3報）でも、海南市や和歌山市の被害が全く触れられていなかったため、津久井会員からの心配そうな問いかけに対しても、「いや、そこまで大きな被害ではないと思いますよ。和歌山県の発表でも載っていませんし。」などと呑気に答えるという有り様であった。

その後、テレビをつけてニュース映像を見た私は、思わず絶句した。和歌山県下の各地（特に海南市）で、河川が氾濫して泥水が激流となって流れている映像が流れていた。

このときのショックは、今でもはっきりと覚えている。実際には、被害が甚大であったが故に被害状況の把握に時間を要していたものであったのに、「そこまで大きな被害ではないと思う」などと、被災者支援活動に末席に関わる身として、被害に遭われた方々の気持ちを逆撫でするようなあるまじき言葉を発した自分自身に、心底呆れ返るとともに、今でも恥じ入る思いでいる。

② 6月3日（土）

このようにショックを受けた私は、和歌山弁護士会災害対策委員会の副委員長（当時）として、同委員会の正副委員長や担当副会長らにもできるだけ正確な情報を伝え、被災者支援に動き出さなければと思い直し、6月3日（土）午後7時30分頃、同日午後5時時点での和歌山県の被害発表（第4報）を災害対策委員会のLINEグループに流した。

このLINEグループは、同委員会の正副委員長、及び担当副会長、前副会長らが入っているものであり、平日遅い時間や土日でも連絡を取り合えるという利点があった。

私は、上記のとおりLINEグループに被害状況を流した上で、被害規模が県内に広範に及んでいることからすると、いずれは現地相談も必要と思うが、まずは5年前の台風被害のときのように電話相談会を実施すべきではないか、メンバーはとりあえず災害対策委員会のメン

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

バーで対応するしかない、現地相談を行う前には研修を実施して対応メンバーを当会の全会員から募集することとし、ひとまずは電話相談会を実施して、「罹災証明を取得してください!」「浸水の証拠をできるだけ多く残しておいてください!」ということを被災者に伝えた方がよく、そのためには電話相談会を1日でも早く実施した方がよい旨を報告、提案した。

そうしたところ、土橋弘幸委員長をはじめ、上記LINEグループのメンバーから即座に賛同を得て、まずは電話相談会の実施に向けて動き出すこととなった。

なお、上記の「5年前の台風被害」というのは、2019年(令和元年)の台風21号により和歌山市内で「観測史上最大風速」の暴風雨により多数の被害が出たときのことである。

6月2日～3日の被害発生後、永野海弁護士(静岡県弁護士会)が日弁連災害メーリングリストに流しておられたところでは、どれだけ遅くとも6月7日(水)まで(災害発生から5日以内)には電話相談を始めた方がよいとされていたことから、電話相談会を6月7日(水)に実施することを想定し、準備することとした(たまたまではあったが、7日(水)の昼休みの時間帯に、災害対策委員会の開催が予定されていたことから、その前後の時間帯で電話相談会を行うこととした)。

永野弁護士によれば、台風被害とは異なり、水害は水が引いてしまうと被害の痕跡が見えなくなってしまうことから、被災者に対して一刻も早く写真や動画を撮っておいてください!との助言が必要とのことであり、そのために、できるだけ早く電話相談会を実施して、浸水の痕跡を残すよう写真等を撮ることについて呼び掛けることを意識していた。

そうして、6月3日(土)、4日(日)ともに、ほぼ終日にわたり、上記LINEグループにて、まずは電話相談会を行うための段取りや、その後の被害の判明状況等について、正副委員長や副会長らと暫時やり取りを行った。

そのやり取りのなかで、現地相談会の実施に備えて、日弁連の研修を要請することについても話し合い、当会から日弁連に要請することとなった。

また、時間帯が前後するが、近弁連災害対策委員会のメーリングリストにおいても、繁松祐行会員(大阪弁護士会)より、各地の被害状況等を教えてほしい旨の連絡を受けていたことから、同3日(土)午後6時30分ごろ、上記LINEグループに流したのと同様、同3日午後5時時点での和歌山県の被害発表(第4報)につき、同メーリングリストで報告した。

これに対して、繁松会員からは、現地相談をはじめ、近弁連でできることがあれば、遠慮なく、ご連絡や、支援要請のご相談をしてください、全力でサポートさせていただきます、との旨の力強く、大変ありがたい返信メールをいただいた。

また、中山泰誠会員(兵庫県弁護士会)からは、2022年(令和4年)8月に関弁連で行われた永野弁護士と今田健太郎弁護士(広島弁護士会)の緊急研修「水害被害における法律相談の基礎知識」の動画のURLをお送りいただいた。後述のとおり、当会ではまず電話相談会を実施したが、その際、相談担当者には上記研修動画をぜひとも視聴することをお願いし、非常

に役立たせていただいた。

午後10時ごろ、海南省より、同3日（土）に災害ボランティアセンターが設立されたこと、被害が甚大であるため県内のボランティアを募る方針であること、海南省職員は臨時増員で電話対応に当たって被害状況を確認すること、3日（土）4日（日）の両日に職員総動員で被害調査を行うこと、との報告がなされた。

また、この頃、土橋委員長とLINEでつながっていた海南省職員より、担当課長にLINEを伝えましたとの連絡があり、海南省の担当課長ともLINEでつながることができた（現地相談会の窓口となられた担当課長であり、時間を問わずスムーズに連絡し合えるという点からも、このLINEのつながりは非常に大きかったものと思われる。）。

また海南省より、被害調査によって「半壊以上」と認定された世帯に対しては、来週中に災害見舞金の案内を行い、窓口対応を始める旨の報告があった。

③ 6月4日（日）

午前11時ごろ、海南省より、床上浸水が300世帯を超える見込みであり、和歌山県との間で災害救助法の適用について相談している旨の報告があった。

午後3時ごろ、海南省より、①同市では災害救助法のいわゆる「1号適用」の要件を充たしそうであるため、本日、和歌山県に適用申請を行うこと、②今後の対応について、罹災証明を発行するにあたり、弁護士会とも連携して今後の支援策について相談できる窓口を設けたい、との旨の報告があり、急を要するため、翌日（5日）中にZOOMで当会災害対策委員会の正副委員長と意見交換の場を持ちたい旨の打診があった。

そのため翌日（5日）の午前中に、当会災害対策委員会の正副委員長と担当副会長が出席した上で、ZOOMにて海南省（社会福祉課、税務課）と意見交換を行うこととなった。

午後5時ごろ、当会のツイッター（現エックス）にて、「家屋が被害に遭われた方は、罹災証明の申請をしましょう。」「家屋の被害状況が分かるよう、できるだけ多くの写真を撮りましょう。水災は、水が引くと被害状況が分かりにくくなります。ご自身が思う3倍以上の写真を残しましょう。」といった呼びかけを行った。

④ 6月5日（月）

7日（水）に電話相談会を実施するにあたっては、事前の広報が重要となることから、当会のツイッター（現エックス）に加え、テレビのニュースや新聞記事でも広報してもらいたいと考え、この5日（月）午前中より、テレビ、ラジオ、新聞社各社の記者に対して連絡を入れた。また、県下全てのボランティアセンターにチラシを配付することとした。

また、当会内の手続として、電話相談会の実施につき、まずは常議員会の持ち回り審議で承認を得る必要があることから、同5日（月）午前、電話相談会実施のための上申書を作成し、執行部に上申した。

そうした中、新聞（全国紙）の記者より、電話相談会の前日である6日（火）の朝刊の和



## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

歌山版に記事を書かせてもらえるとの連絡を受けたため、この日（5日）の夕方頃までには、常議員会の持ち回り審議で承認を得ることが必要となった（5日の夕方頃までに相談会実施の承認が得られなければ、6日の朝刊に記事を書けるのには間に合わない）。

そこで急ぎよ、執行部から常議員一人ひとりに個別に電話をかけ、それにより速やかに過半数の承認を得られた。そうして、担当副会長（当時）の浅野美穂会員から私の携帯電話に、「新聞記事、Goで！」との連絡があり、無事、6月6日（火）の朝刊に記事が載ることとなった（このときの執行部のスピーディーな判断、理解ある行動がなければ、翌日朝刊の掲載に間に合わなかったものと思われ、このときの執行部のご判断には今でも感謝している。）。

なお、上記新聞社の記者が、当日の朝刊ではなく、前日の朝刊に記事を書かせようとしてくれたのは、新聞社の一般的な考え方として、こういった行事を広報する場合、当日の朝刊よりも前日の朝刊の方が広報力が大きいと考えているから、とのことであった。

また、NHK和歌山の記者からは、電話相談会の前日午後6時30分からのニュース「ギュギュッと和歌山」で告知した上で、電話相談会当日にも弁護士会館に取材に来てもらえる旨の連絡を受けた。さらにラジオ（WBS和歌山放送）の記者からも、広報してもらえるとの連絡を受けた。

時間が過ぎるが、5日（月）午前9時ごろ、土橋委員長が和歌山県社会福祉協議会（県社協）に電話で被害状況を聞いたところ、①海南市に張り付き状態であること、②JR海南駅周辺の被害（日方地区）の被害が甚大であること、③床上浸水300世帯以上と聞いているが、その全戸を回っていないこと、④弁護士会が電話相談会を行う場合、広報に協力すること、との話を聞くことができた。

午前10時30分より、上記のとおり、正副委員長及び担当副会長が弁護士会館に集まり、海南市（社会福祉課、税務課）との間でZOOM会議を行った。

海南市からは、①非公式ながら、現時点で床上浸水393世帯、床下浸水849世帯であること、②本日（6月5日）より市役所に総合相談窓口を設けて、罹災証明書の発行手続を進めていくこと、③さらに本日、災害救助法の1号適用がなされる見込みであることなどについて報告があり、また、④海南市で相談会を実施する場合に弁護士を派遣してもらえないか、派遣できるとした場合に、いつ頃、どれくらいの人数の弁護士を派遣できるか、といった相談がなされた。

当会からは、①被害が甚大であるため、海南市での現地相談会をできるだけ早く実施したいと考えていること、②ただ、いつ頃、どれくらいの人数を派遣できるかについては、当会のマンパワーもあってこの場では何とも答えられないこと、③7日（水）の当会災害対策委員会で協議して、決まり次第ご連絡させていただくことをお伝えした。

午後4時より、土橋委員長において、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）の会議にZOOM参加し、海南市の被害状況を報告した上で、専門ボランティアが今後必

要であることの呼びかけを行った。この時点では、災害ボランティアの募集につき県内ボランティアに限っていたところ、今後、県外ボランティアの受け入れも必要であるとの助言があったことから、同会議終了後、すぐさま県社協と情報共有した。

午後5時ごろ、近畿災害対策まちづくり支援機構の代表である森川憲二会員（兵庫県弁護士会）よりメールがあり、「静岡の台風被災の相談会は、行政とタイアップして土業連携でされておられました。和歌山と静岡は体制も異なりますが、土業団体との連携も追って検討される余地がありましたら、当方にもご相談下さい。」との、ありがたいご連絡をいただいた。

午後6時15分ごろ、当会の常議員会（持ち回り審議）において、電話相談会と、現地相談会のための日弁連研修の実施が承認された。また、現地相談会の実施に向けて、和歌山弁護士会の「ビブス」の検討を開始した。

また、この日（5日）、日弁連研修につき大山知康弁護士（岡山弁護士会）に講師をしていただき、研修の日時は6月9日（金）午後6時から8時まで、とすることを決定した。

⑤ 6月6日（火）

午後1時、海南市役所において、土橋委員長及び行政相談委員も同席のもと、海南市の都市整備課、市民交流課、危機管理課、社会福祉課の担当者らと打合せが行われた。

この打合せにおいては、各自が有している情報を共有し合った上で、①本日（6月6日）より「罹災証明」の受付を開始すること、②住家被害認定において木造住宅はすべて一次調査で被害認定を実施したこと、③現地相談会においてボランティアの必要性が生じた場合、行政相談委員が相談に同席してボランティアの必要性を聴き取った上で、海南市社会福祉協議会（海南市社協）のボランティアセンターにつなぐこと、といった点につき協議がなされた。

また現地相談会については、海南市より、①来週からすぐにも実施してほしい、②来週月曜日以降、いつでも弁護士会の予定に合わせて広報する、③相談会場は、市役所本庁、野上支所、下津支所、日方支所の4か所をお願いしたい、④各会場への派遣は毎回2～3名をお願いしたいが、弁護士会の事情もあるため派遣人数はお任せする、との要望がなされた。

午後5時、土橋委員長も同席のもと、海南市ボランティアセンターのスタッフ会議が行われた。この会議では、①ボランティアの受け入れが始まって2日目であるが、現時点でボランティアの応募が少ないこと、②被災者からのボランティア要望が累計95件あるのに対し、そのうち、ボランティア活動が完了したのが13件、マッチング完了が23件にとどまること、③翌日（7日）より県内外を問わずボランティアを受け入れることとし、翌日（7日）は50名近くのボランティアを受け入れる予定であること、などが報告された。その会議に県社協のスタッフも同席していたため、当会の動きを伝え、電話相談会の広報も行った。

土橋委員長によれば、この会議に同席したことで、被災直後の支援現場の雰囲気、支援者の疲弊、現場の混乱（理論武装の必要性）を感じた、とのことであった。

なお、この間、6月7日（水）に実施予定の電話相談会を待たずに、弁護士会に災害関連

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

の相談電話がかかってくるかもしれないと考え、6月5日(月)と6日(火)の両日、土橋委員長と副委員長(九鬼)とで交代し合って弁護士会館に待機した。

もっとも、結果的には、この2日間で災害関連の相談電話はたった1件のみであり、相談してもらうためには、広報が重要であることを痛感した。

### ⑥ 6月7日(水)

この日、電話相談会を実施した。時間は、①午前10時～12時、②午後1時～3時、③午後3時～5時の3コマであり、各コマとも3回線に対応した(上記のとおり、昼12時～1時は当会の災害対策委員会を開催した。)

相談件数は、午前のコマ12件、午後のコマ6件の合計18件であった。

午前10時からスタートする少し前には、NHK和歌山の記者が取材に来られ(最初に相談電話がトゥルル…と鳴るところを映像に収めたいとのことであった。)、土橋委員長が取材対応に当たった。

広報の点で、電話を受けた際、この電話相談会をどのようにして知ったかを聴き取ったところ、18件中、NHK4件、全国紙のうち朝日新聞3件、読売新聞2件のほか、わかやま新報など地元紙も3件あった。すなわち、18件中12件がマスコミからの広報であり、やはりテレビや新聞による広報力の大きさを実感した(前述のとおり、前日の朝刊に載せてもらえたことも大きかったものと思われる。)。なお、ツイッターも2件あった。

同7日(水)の電話相談会の合間に、上記のとおり午前12時から災害対策委員会が開かれ、今後の現地相談会に備え、開催場所、開催日時(回数)、必要人数(他会に何人くらい応援を求めるか)、当会での担当者募集をどうするか、相談場所と相談担当者の配点をどうするか(他会から応援で来てくれる相談担当者についても当会で配点するか)、費用の支出の有無などについて検討した。

現地相談会については、まずは6月14日(水)に海南市役所本庁で実施することとし、相談担当者については、この時点では他会に応援要請する時間的余裕もなかったことから、災害対策委員会の委員長、副委員長2人、委員1人の合計4人で対応することとなった(本当はもう少し人数がほしかったが、この当時はその4人が最大限の人数であった。)

また今後、現地相談会を継続的に行っていく場合、当会だけでは到底マンパワーが足りないことは明白であったため、当会から近弁連に対して支援要請することについて異論は出ず、むしろ、できるだけ早く支援要請した方がよいであろう、との方針となった。また、当会から近畿災害対策まちづくり支援機構へ支援要請することについても議題にあがったところ、これについても異論は出なかった。

### ⑦ 6月8日(木)

この日の午後、緊急執行部会が開かれ、当会より近弁連に支援要請することが決定され、その後、執行部(担当副会長)より近弁連に対して正式な支援要請がなされた。

⑧ 6月9日(金)

午前中、14日(水)の海南市役所本庁で現地相談会を実施することについての企画書を作成し、執行部に上申した。その後、常議員会の持ち回り審議により、同14日(水)の現地相談会の実施が承認された。

午後6時より、上記のとおり大山弁護士(岡山弁護士会)を講師にお招きし、現地相談会実施のための研修(リアルとZOOMのハイブリッド方式)を行った。

大山弁護士からは、災害時の相談に関する法的知識や支援制度はもちろんのこと、2018年(平成30年)の西日本豪雨災害における経験談を踏まえた貴重なお話を聴かせていただき、大変好評であった。

参加者数は、会場参加とZOOM参加とで合計37人であり、当会の災害関連の研修としては過去最大人数であった。やはり被害が県下の広範囲に及んでいて、当会会員の関心も高いことが窺われた。

⑨ 6月12日(月)

この日の午後、まちづくり支援機構代表の森川会員に電話とメールとで連絡し、当会より、支援機構に対して支援要請する予定であること、ただ正式に支援要請できるのは、14日(水)の常議員会で承認されてからとなることをお伝えした。

森川会員によれば、和歌山弁護士会から支援機構に対して正式に支援要請がなされた場合に、支援機構より、その構成団体に入っている土業団体の和歌山支部の団体に対して、弁護士会の相談会に協力してもらえないか?とアドバイスする働きかけを行いたいと考えている、とのことであった。

また、この日(12日)、和歌山県専門土業団体連絡協議会の会議が開かれた。その場で当会の藤井友彦会長(当時)より、弁護士会で相談会を開くのでご協力をお願いします、との旨お話しいただいた。

⑩ 6月13日(火)

まちづくり支援機構の森川会員より、当会から支援機構への支援要請について書面を出してもらえないか、との連絡があったため、要請文書を作成し、執行部に上申した。

⑪ 6月14日(水)

海南市役所本庁において、現地相談会(第1回)を実施した。

時間は、①午前10時~午後1時、②午後1時~午後4時の2コマとし、①のコマを土橋委員長と田村守会員(当時和歌山弁護士会)、②のコマを福間那由他副委員長(当時)と九鬼が担当した。また、行政相談委員も2人参加してくださった。

相談件数は、①のコマが8件、②のコマが7件で、合計15件であった。

NHK和歌山の取材があり、土橋委員長が対応した。この日、午後6時30分からの「ギュッと和歌山」で放送された。

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

また、この日(14日)夕方の常議員会において、①海南省で6月17日(土)より約1か月間、現地相談会を実施すること、②海南省以外の周辺市町村からも6月2日の豪雨災害の関係で同じ内容、同じ趣旨の現地相談会の実施要望があった場合に現地相談会を実施すること、③電話相談会を6月7日と同じ条件で実施すること、④まちづくり支援機構を通じて他の専門士業団体に対して支援要請すること、について承認を得た。

近弁連から当会に対し、6月17日(土)以降の現地相談会につき、派遣弁護士についての最初の連絡があった(この後、随時連絡をいただけることとなった。)

### ⑫ 6月15日(木)

当会より、まちづくり支援機構に対して支援要請文書を送付した。

### ⑬ 6月16日(金)

NHK和歌山の記者に、明日(17日)からの海南省での現地相談会につき広報をお願いしたところ、6月7日(水)の電話相談会と同様、この日(16日)午後6時30分からのニュース「ギョギョッと和歌山」で、6月17日(土)、18日(日)、21日(水)、24日(土)、28日(水)の海南省での現地相談会につき告知してもらうことができた。

## (2) 現地相談会

6月14日(水)から7月30日(日)まで全18回実施した。

各回の相談件数については、末尾の一覧表のとおりである。

### ① 海南省

上記の経緯により、海南省では、6月14日(水)の海南省役所での現地相談会を皮切りに、全10回の相談会を行った。

上記のとおり、6月14日(水)の相談会については当会の災害対策委員会メンバー4人で対応したが、17日(土)以降の現地相談会(後述の海南省以外の現地相談会も含む)については、当会の弁護士に加え、近弁連からは他会の弁護士を、まちづくり支援機構からは他の専門士業をそれぞれ派遣していただき、弁護士と他の専門士業が連携して現地相談会を実施することができた。

なお、近弁連以外からも、堀井秀知弁護士(徳島弁護士会)、永野弁護士(静岡県弁護士会)が参加してくださった。

相談件数をみると、上記のとおり初回の6月14日(水)は、午前のコマと午後のコマの合計15件であったものの、17日(土)は合計6件、18日(日)は合計9件と、一けたにとどまっていた。

ところが、その次の21日(水)は合計12件、24日(土)は合計18件、28日(水)は合計17件と一気に増加した。

その理由としては、海南省では6月19日(月)頃より、罹災証明書を発行して郵送することを開始したところ、その郵送する封筒の中に、罹災証明書とともに、現地相談会の案内チラシ

シも同封してくださったことが非常に大きかったと思われる。

罹災証明書と一緒に現地相談会の案内チラシも同封されていることで、罹災証明書の内容を確認しようとした被災者の方が、「お、こんな相談会もやってるんか。ちょっと行ってみようかな。」と想像いただきやすいものと考えられ、そのことが相談者数（相談件数）の増加につながったものと考えられる。

罹災証明書とともに現地相談会の案内チラシを同封してくださった海南省担当課のご判断はとても素晴らしく、弁護士会としても非常にありがたいものであった。

そして特筆すべきは、この令和5年6月豪雨被害の際、上記のように海南省と和歌山弁護士会とで緊密な連携をとれたのは、当会災害対策委員会の土橋委員長において、高齢者障がい者支援等の関係でもともと海南省担当課の職員の方々とLINEでやり取りできる関係性を構築しており、そのような関係性のもとで、今回の豪雨災害時においても情報共有を緊密に行うことができたことであり、そのことが今回、海南省において早期かつ充実した支援活動につなげることができた、一つの大きな要因であったものと考えられる。

## ② 橋本市

6月19日（月）ごろ、橋本市において、罹災証明書の申請期限を7月10日（月）午後5時15分までとしていることが判明したことから、急きょ、現地相談会の実施を持ち掛けることとした。

同日、橋本市の危機管理課に電話連絡し、①和歌山弁護士会では橋本市と協定を結んでいて、災害発生時に相談会を実施することができるようになっている、②現に、これまで海南省で相談会を実施しているが、罹災証明書については、自ら申請しないと発行されないということを知らない相談者がたくさんいる、③橋本市では7月10日（月）を申請期限とされているが、海南省と同様に、自ら申請しないといけないことを知らない被災者がたくさんおられるかもしれない、④弁護士会による相談会は、法律相談でなくとも、罹災証明書を発行してもらうには申請が必要といった周知案内もさせていただいている、⑤橋本市でも相談会を実施させてもらえば、そのような周知案内に弁護士会としてわずかでも協力させていただける、といったことを説明した上で、もし相談会を実施するのであれば、罹災証明の申請期限が7月10日（月）とされているため、遅くとも6月末頃までには実施させていただきたい、とお伝えした。

その後、相談会はどのような段取りで実施するのか、ブースはいくつぐらい必要か、といった点について質問があったことから、メールでやり取りをした上で、6月30日（金）、7月1日（土）に実施することとなった。

なお、この橋本市の相談会から、相談担当者は和歌山弁護士会のビブス（和歌山弁護士会公式キャラクター「ほうえ〜る」のロゴ入り）を着用することとなった。

現地相談会では実際に、罹災証明の申請をしておらず、申請しないといけないことを知らなかった相談者（お年寄りの方）が複数おられた（窓口まで付き添って、申請していただいた。）。

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

そのため担当課に対し、まだ他にも、特にお年寄りの方などで、申請しないといけないことを知らずに申請期限を過ぎてしまう方が相当数いるかもしれません、そういう方が救われなくなるというのは問題ではないでしょうか、といったことをお伝えした。

その後、担当課から連絡があり、とりあえず期限は切らせてもらっているが、ただ弁護士会からのお話を踏まえ、事情によっては受理して発行させていただく場合もありうることにさせていただけます、との旨の回答を受けた。

現地相談会を実施して、実際に、罹災証明の申請が必要であることを知らない相談者が複数おられたことで、その相談者に期限内に申請してもらうことができたことに加え、そのような相談者がいたことを「立法事実」として担当課に話すことができたことから、橋本市で現地相談会を実施したことは、わずかでも意味があったのではないかと考えている。

### ③ 紀美野町

紀美野町では、6月21日（水）に被災者生活再建支援法の適用が決定された。

そのため、被災者生活支援金の説明と、そのためにはまず、罹災証明の申請をして発行を受ける必要があることなどについて周知案内する必要があることから、現地相談会の実施を持ち掛けることとした。

6月23日（金）に紀美野町に連絡を入れ、被災者生活再建支援法が適用されたことを踏まえて、上記の橋本市に相談会実施を持ち掛けたときと同様に、紀美野町に対しても現地相談会の実施を持ち掛けた。

そして橋本市のときと同様、担当課から質問等を受けたためメールでやり取りし、日程調整の上、7月14日（金）、15日（土）に実施することとなった。

相談件数は、初日（14日）は午前のコマ3件、午後のコマ3件にとどまっており、また、2日目（15日）も午前のコマ3件にとどまっていた。

このとき、相談担当者として来られていた行政相談委員が、お昼の時間に防災無線でこの相談会の案内を流してはどうかとご提案くださり、かつ、その提案に紀美野町の担当者も即座に対応してくださった。

午前12時から午後1時までの間は昼休みとなるため、私たちは昼ごはんを買いに出掛けていたのであるが、その間、紀美野町の担当者は、担当課と放送内容を調整の上、防災無線で午後1時からの相談会（最後のコマ）の案内をしてくださった。

そうしたところ、午後のコマは9件と、一気に相談者が増加した。ブース2つで対応していたが、どちらのブースも、前の相談が終わるとすぐに次の相談者が来られるという状態だったものであり、防災無線の広報力の大きさを実感した。

そのように最後のコマは相談が引切りなしであったため、休みがなく大変ではあったが、終わったあと、「やってよかった。」と充実感を感じたことを覚えている。

後述するが、このとき防災無線の広報力の大きさを実感したことが、のちの九度山町の現地

相談会でも活かされることとなった。

また、法制度上の問題点として、紀美野町は、海南市のすぐ東側に位置するところ（海南市も紀美野町も同じ「海草郡」である。）、海南市は災害救助法が適用されたのに、その隣の紀美野町では住家の被害件数が足りずに、災害救助法が適用されなかった。

そのため、1戸1戸の住家をみれば同じように大きな被害を受けているにもかかわらず（むしろ、「全壊」と「半壊」の棟数は、海南市より紀美野町の方が多いくらいであった。）、海南市では応急修理制度が利用でき、他方、紀美野町では利用できない、という事態が生じており、実際に相談時に、そのような不満を述べられる相談者も複数おられた。この点は、災害救助法の改正すべき大きな問題点であろうと考えられる。

#### ④ 紀の川市

紀の川市は、この令和5年6月豪雨災害の現地相談会を実施した市町のなかで唯一、災害救助法も被災者生活再建支援法も、いずれも適用がなかった自治体である。

ただ、住家被害につき、床上浸水165棟（県内で海南市の393棟に次ぐ被害数）、床下浸水118棟と大きな被害が生じていたことから、現地相談会の実施を持ち掛けることとした。

そうしたところ、紀の川市の担当課からも持ち掛けた日の翌日ごろには、相談会の実施をお願いしたい旨の連絡があったため、日程調整の上、7月21日（金）、22日（土）に実施することとなった。

なお、橋本市や紀美野町に持ち掛けたときも同様であったが、当会では県下の自治体（和歌山県及び30市町村）すべてと「災害発生時における法律相談業務等に関する協定」（災害協定）を締結しているところ、すでにこの当時において、紀の川市との協定締結から3年近く経っていたことから、締結当時の担当課の担当者は異動になっていた。

もっとも、新たな担当者として電話で話す際に、協定書の名称・締結日などを伝えた上で、電話の向こうでその担当者にも協定書の条項内容を確認してもらいながら説明をしたところ、基本的に、いずれの担当者も、協定の内容や当方の意図をよく理解してくださり、現地相談会を実施することにつき前向きに捉えて電話を切らせてくださった。

この点は、当会が県下の全自治体との間で協定を締結しており、県内のどこで災害が発生した場合であっても、また、どの市町村でどの担当者が異動となった場合であっても、協定が存在することにより、スムーズに相談会を実施することにつながれるという利点が大きいかを実感できたところである。

ただ、そのようにして実施した紀の川市の現地相談会であったが、災害救助法も被災者生活再建支援法もいずれも適用がなかったことも影響したのかもしれないが、相談件数が1日目（7月21日）は2件、2日目（22日）は0件であったものであり（相談件数が0件だったのは、全相談会を通じてこの日のみであった。）、この点は非常に残念であった。

紀の川市の担当者によれば、すでに相談の需要のピークを過ぎていたのかもしれないとのこ



## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

とで、できれば6月中旬ごろ、もしくは遅くとも6月下旬ごろに紀の川市でも現地相談会を実施できればよかったのかもしれないが、他の自治体での相談会の実施状況や、マンパワー（相談担当者募集の困難さ）、日程調整等の関係で難しかったことも事実であり、今後の課題であると考えられる。

### ⑤ 九度山町

九度山町も、紀美野町と同じく、6月21日(水)に被災者生活再建支援法の適用が決定された。

そのため、九度山町においても、被災者生活支援金の説明と、罹災証明の申請をして発行を受ける必要があることなどについて周知案内する必要があることから、紀美野町のとときと同様、現地相談会の実施を持ち掛けることとした。

そして、担当課と日程調整の上、7月28日(金)、30日(日)に実施することとなった。

九度山町では「全壊」が3棟あったところ（この令和5年6月豪雨災害で「全壊」の被害があったのは、和歌山県下では九度山町と紀美野町のみである。）、そのように甚大な被害を受けた被災者の方々に対しては、町役場の担当課が戸別訪問して直接、現地相談会の案内を手渡してくださっており、「全壊」の被害を受けた3家族とも相談会に来られていた。

また、九度山町でも、防災無線の威力が発揮された。九度山町の現地相談会では、1日目（7月28日）は午前4件、午後5件の合計9件の相談があったが、一転して、2日目（30日）の午前は1件のみであった。

上記「全壊」の3家族はいずれも1日目に相談会に来られていたことから、相談会を知って相談したいと考えていた相談者は1日目にみな来られてしまい、2日目はもうあまり相談がないのかもしれない、とも考えられた（正直なところ、前週に実施した紀の川市の相談会のように、午後0件となることも頭をよぎった。）。

そこで、上記のとおり紀美野町の相談会で防災無線の広報力が非常に大きかったことを思い出し、九度山町役場の担当者に、昼休みの時間帯に防災無線を流していただきたいとお願いしたところ、担当者は即座に対応に走ってくださった。

そうしたところ、午後の相談件数は8件と一気に増え、しかも、相談会の終了後、相談シートの「この相談会をどのようにして知ったか？」の項目を確認したところ、8件のうち6件が「防災無線」であった。

このときもブース2つで対応したが、両ブースとも、終了時刻である午後4時を回っても相談が終わらないほどであった。

相談会が終わって撤収作業をしている際、担当課の課長が、「相談者の方は来られるときは眉間にしわを寄せた険しい顔で来られるが、帰られるときには皆さん、ニッコリと笑顔で帰られてました。」と仰ってくださったのが、とても印象的であった。

### (3) 結びに

この令和5年6月豪雨災害の相談会で受けた相談件数は、電話相談21件、現地相談148件の、

合計 169 件であった。

私個人的なことと言えば、5 市町で全 18 回、午前のコマと午後のコマを合わせて合計 36 コマの現地相談会を実施したところ、そのうち全 5 市町、20 コマの相談会に相談担当者として参加させていただいた。

冒頭のあるまじき自身の言動に対する懺悔の気持ちというわけでもないが、自分自身、それなりに頑張れたのではないかと考えている。

もっとも、5 市町での全 18 回にわたる相談会は、その 5 市町それぞれの役場等の建物内で行い、毎回それぞれの市町の複数の担当者が対応してくださった。今回、現地相談会を実施した市町は、ボランティアセンターが設置されるなど、特に被害が大きかったといえる地域であり、各担当者ご自身の本来業務もある中で、当会からの呼び掛けに応じて、土日という休日を含む現地相談会の対応に当たってくださった。

2 か月近くにわたり全 10 回もの現地相談会に対応してくださった海南市の皆さまをはじめ、橋本市、紀美野町、紀の川市、九度山町のそれぞれで対応してくださった皆さまには、大変なご負担をお掛けしたと思う。

ご対応くださった各市町の担当者の皆さまには、この場をお借りして、心より厚く感謝申し上げる次第である。

また、改めて述べるまでもなく、現地相談会で約 150 件もの相談件数に対応することができたのは、相談会に参加してくださった当会会員はもちろんのこと、それに加えて、近弁連、及び、まちづくり支援機構の皆さまにご支援ご協力をいただいたおかげに他ならない。

地元の和歌山会だけでは到底マンパワーが足りなかったことはいうまでもなく、近弁連と支援機構の皆さまの多大なご支援ご協力がなければ、このように 2 か月近くの長期にわたって継続的に支援活動を行うことなど、全くできなかつたものと思う。

近弁連及び支援機構の皆さまにも、この場をお借りして、改めて、心より厚く感謝申し上げる次第である。

令和 5 年 6 月 2 日発生台風 2 号被害関係・現地相談担当者人数一覧表

日付	自治体名	時間帯	相談件数
	相談会開催場所		
6月7日(水)	電話相談	10時～12時	12
	弁護士会館	13時～17時	6
6月14日(水)	海南市	午前	8
	海南市役所	午後	7
6月17日(土)	海南市	午前	3
	海南市役所	午後	3
6月18日(日)	海南市	午前	3
	下津行政局	午後	6

第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

6月21日(水)	海南省	午前	7
	野上支所	午後	5
6月24日(土)	海南省	午前	6
	海南省役所	午後	12
6月27日(火)	電話相談	10時～16時	1
	弁護士会館		2
6月28日(水)	海南省	午前	8
	海南保険福祉センター	午後	9
6月30日(金)	橋本市	午前	5
	橋本市保険福祉センター	午後	1
7月1日(土)	橋本市	午前	1
	橋本市保険福祉センター	午後	2
7月4日(水)	海南省	午前	2
	海南省役所	午後	2
7月11日(水)	海南省	午前	6
	海南省役所	午後	4
7月14日(金)	紀美野町	午前	3
	紀美野町総合福祉センター	午後	3
7月15日(土)	紀美野町	午前	3
	紀美野町役場	午後	9
7月18日(水)	海南省	午前	3
	海南 nobinos	午後	1
7月21日(金)	紀の川市	午前	0
	紀の川市役所	午後	2
7月22日(土)	紀の川市	午前	0
	紀の川市役所	午後	0
7月25日(火)	海南省	午前	3
	海南省役所	午後	3
7月28日(金)	九度山町	午前	4
	九度山町ふるさとセンター	午後	5
7月30日(日)	九度山町	午前	1
	九度山町ふるさとセンター	午後	8
		総計	169

4 兵庫県弁護士会公開研修（福祉防災と災害ケースマネジメント）

兵庫県弁護士会 中山 泰誠

(1) 兵庫県弁護士会における公開研修の開催

兵庫県弁護士会においては、2023年（令和5年）2月17日（金）午後2時から午後4時30分、「平時と発災時をつなぐ 誰一人取り残さない福祉防災の備えを図るために」と題する公開研修を行った。

(2) 研修の目的

① 本研修は、①兵庫県弁護士会の高齢者・障害者総合支援センター運営委員会と災害復興等支援委員会が共同して、研修を実施するものであり、日頃福祉関係に携わる委員会と災害に携わる委員会が、相互理解を深め、要援護者等の福祉と防災に対応すること、②研修を通じ、行政と要援護者の支援に具体的に携わる専門士業、社会福祉・介護士、精神保健・衛生士、防災士等の諸団体、グループとの連携を図ることを目的とする。

② 高齢者、障がい者等の被災者の方々は、被害が深刻で再生が困難である。災害対策、防災・減災・生活再建等を図るため、何をすべきかについての研鑽の場を設け、災害への備えとして福祉施策と一体となった防災、減災を図る視点が必要であり、一人ひとりの被災者に寄り添った災害ケースマネジメントを進めるという視点で、災害対策に取り組むことが重要となる。

令和3年の災害対策基本法の改正により、要援護者の支援を図るための個別避難計画の作成が、市町村に努力義務として課された。また内閣府による個別避難計画作成モデル事業が進められ、行政においても具体的な対応が始められようとしている。要援護者支援のためには、市町、社会福祉協議会等のもとより、他の社会福祉・介護、精神保健・衛生、防災等の専門職能との連携が求められている。

兵庫県弁護士会は、兵庫県下の自治体と災害時の連携協力に関する協定締結を進めている。我々弁護士が、要支援者の、発災後あるいは平時からの災害への備えを図るには、何が重要か、何が現在課題かを学び、その解決を求めて知見を蓄積し、必要とされる人的資源の一端を担い得るように、研鑽を図らなければならない。

(3) 研修の内容

① 高齢者、障害児・者、疾病者、幼者等、要配慮者を支える福祉防災の課題（湯井恵美子さん：一般社団法人福祉防災コミュニティ協会福祉防災上級コーチ・防災士）

ア 福祉と防災の世界で、「想定外」をつくるということは、直接人命に関わる。個別避難計画の作成に当たっては、知見を重ねて、経験を重ねて進めれば、良いものができると考えられる。

イ 要支援者が災害時にどんなことに困るのか、困りごとの共有は現場でしか分からない。「避難」という言葉には、「危ない場所から安全な場所に移動するという移動行動」という意味と、

「安全な場所に移動した瞬間から始まる避難生活」という意味がある。

要配慮者は、避難場所をまず決めないと、移動行動を起こすことができない。避難先が決まってはじめて、避難のタイミング、避難方法、誰と逃げ、どのような支援を受けるのかなどの検討が始められる。これが「個別避難計画」の中身である。

ウ これまでの防災教育・訓練等では、圧倒的に避難行動の訓練等が多く、避難生活の勉強をしていないため、ここに重点を置くことが必要となる。災害対応を考えることは、何に対して困りごとがあるのか、今の生活様式がどうなっているのかを具体的に考えることが非常に大事である。

また、要支援者は、避難所で避難生活ができないという人も多い。避難所を離れた一番の理由は、その場所で生活できなくなったということである。もう1つの理由は、退所するように説得等を受けたということがある。普通の方よりも体も精神状態も非常に弱い人が、より厳しい生活環境に追いやられることになる。

エ 当事者にはできないことがたくさんあるため、身近な支援者を支え、家族が防災の勉強をし、それを地域で支えていく。これから福祉避難所を開く福祉事業者や、利用者の安否確認をしてくれる福祉事業者を、地域全体で、地区防災計画で支えていく必要がある。

災害で亡くなるのは支援者も同じ。要支援者を目の前に置いて、1人では逃げられない人、最後まで避難支援に当たった人が亡くなっている。命を守るための避難行動、尊厳を守るための避難生活、その両方を守る、要支援者だけではなく支援者も守る。みんな一緒に助かる。支援者と支援される人との境目を、どれだけなくしていくのかということが大事である。

オ 障害児・者にとって地域の助け合いはとてとても重要である。

障害のある子は1人の人格であり、どんな状態の人でも、一人ひとりの個性があって、尊厳があって、自分の生きるという選択は保障されるべきである。災害のことを考えるだけで親は心が弱る。だからこそ、個別避難計画は親だけでは絶対に書けない。誰に寄り添ってもらいたいのか。これが福祉関係者であり、声をかけてくれる地域の方、学校の先生である。

カ 施設丸ごと被災をする事例も後を絶たない。レベル3、高齢者等避難という段階で、早めに避難行動を開始することができる。しかし、雨が降っていないのに、避難行動を開始することはできない。だからこそ個別避難計画が必要で、晴れた日に避難訓練をするということは、非常に意味がある。

障害児・者にとってバリアの少ない特別支援学校は、福祉避難所としては最適であるが、もともと広域な通学区域で、複数の行政で協働して運営をしなければならないという運用の課題もある。

キ 在宅でどうしても頑張ってしまう障害者や高齢者の生活再建をいかにしていくのか。特別支援学校の特別支援教育をいかに早く再開するのか。福祉事業者の業務をいかに早く再建していくのか。ここが非常に肝である。

また、病院の被災が重要な課題である。初期治療の遅れにより、多くの人が亡くなっている。自宅で頑張っている要支援者の定期的な安否確認をすぐさま始めなければならない。それには病院を被災させないことが重要で、社会でこの病院を支える、あるいは病院のBCPを支え、地区防災計画で支える仕組みが必要となる。

行政も無策ではなく、災害時避難行動要支援者制度があり、日頃からの見守りに使えるような名簿を作り、当事者が同意をした名簿だけを地域に下ろしていくという仕組みがある。しかし、当事者が同意をしたにもかかわらず、この名簿が個人情報保護の下に、日頃の見守りや声かけに使ってもらえないという状況がある。

ク 要支援者の周りには健常者の数名と一緒にチームを組み一緒に避難することが必要である。そうすれば周囲の健常者も、当事者の特権＝「レベル3でいち早く車避難をする」を享受することができる。これが「みんなで助かる」ということである。要支援者の対策として立てられる個別避難計画を中心にし、地域みんなで助かる計画が立てられるのではないか。当事者が負い目を負うことは全くない。一緒に助かることこそが、共生社会での福祉防災の実践である。

ケ 学校の防災体制について、被災した学校に通う子どもたちは翌日からどこで教育の継続をしたらよいかが決まってない。教育事業の復旧までを見越すためには、学校のBCPが必要であり、具体的に計画し、準備することが必要となる。

また、文科省が定める学校防災マニュアルには、引渡計画というものがあるが、親たちがどこに避難をするのかも確認せずに引き渡した結果、東日本大震災の現場では、保護者に引き渡したあと多くの子どもたちが亡くなった事例があった。このことにも留意し、当事者の選択を重視するというを中心に置いた個別避難計画を、ぜひ実践して欲しい。

## ② 被災者支援と災害ケースマネジメントの役割（津久井進会員）

ア 現実の問題に対しどんな取組みをするべきか

①災害ケースマネジメント、②個別避難計画の策定、③重層的支援体制整備事業の3つが重要である。共通するのは、取り残される人々というのが、災害のときによく現れるということである。被災者にとっては、災害の大きさは関係なく、局所災害は本当に見捨てられがちである。「どんな被害がありましたか」と尋ねるのが基本だが、被害の実相にアウトリーチをする作業ができているかどうか専門家としての第一歩となる。

イ 災害ケースマネジメントのポイント

(ア) 被災者に寄り添う

伴走型支援と課題解決型支援。士業は、求められたものが来て、その求められた課題を解決するというのを業にしているため、課題しか見ない癖がある。しかし、被災者自身は、その人だからこそその困りごとがあり、寄り添っていないと分からない。当事者の目線は、伴走型支援をしないと他者には分かりにくい。被災者の過去、現在、未来の流れが断ち切

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

られることが被災であり、この一連の流れを押さえることが大事だが、これまでの生活状況を理解した上で見ないと、ただそこにいるだけでは見えてこない。

### (イ) 被災者一人ひとりのリアルを把握する

家族の意見というのはばらばらであり、家族みんなの意見を聞くような場をちゃんとセッティングしないと、本当の方針は決まらない。申請主義を克服するという意味でも、アウトリーチが大切である。

### (ウ) 支援の総合化・計画化

真備町の例では、DMATの医療支援、DHEAT（保健師による支援）から福祉の支援につながり、情報が共有され、生活再建につなげる。普通は生活再建する際は一からまた情報を得なければならず、一番困るのは被災者である。

### (エ) 連携の重要性

被災者を中心に寄ってたかって支援することが大事である。今は重層的支援体制整備事業というのが立ち上がっているが、これこそが、災害ケースマネジメントの平時版であり、かつ、個別避難計画の策定をしていく上の基礎になる。

重層的支援体制整備事業の肝は、対象者は全ての人であり、対象を分けることによる隙間を埋めようという発想から出てきている。

何人かが参加できるように支援をするという仕組みであり、支援する側とされる側という区別がない、支援をする側とされる側が入れ替わっても成り立つような地域をつくるという地域づくりが発想にある。これをいろんな機関とともに協働する、支援者の得意分野をつなぐ、これが重層的支援の一番よいところである。

### (オ) 目的を見誤らない

災害ケースマネジメントや重層的支援は、被災者目線ではなく、災害復旧・災害復興の目的でやってはいけない。災害対策基本法の中に福祉を、社会福祉法の中に災害を、地域防災計画の中に福祉支援を、地域福祉計画の中に被災者支援を、互いに入れば、自然に連携が進み、目的を誤ることもなくなる。

## ③ 個別避難計画について

### ア 災害の意味

「災害」は「地震」などの自然現象それ自体ではなく、それによって生じる「被害」を意味する。コロナ禍は「災害」そのものである。弁護士の視点からは、尊厳やあるいは権利擁護という視点から言えば良い。人権が損なわれる、あるいは、人権が危機にさらされることが「被災」であり、人権を回復するというのが、復旧・復興・生活再建といえる。

防災、発災、再建のフェーズの違いというものもなくなる。発災時であろうが、平時であろうが、支援する人たちの災害のための備えは必要である。

### イ 個別避難計画を進めるポイント

(ア) 地域調整会議、ケース会議で活発な意見交換をし、実施者の具体的な支援行動をイメージすること。

(イ) 当事者や家族が参加する避難訓練で個別避難計画の検証を行うこと。

#### ウ 個人情報保護法の問題

個人情報保護法の目的は、個人の権利利益を保護することが目的と規定されている。個人情報情報の適正かつ効果的な活用や有用性を大事にと記載されている。個人情報活用法とも言うべきものである。どんな場合に個人データを第三者に提供してよいか、例外がちゃんと列挙してある。目的外に利用してよいケースが災害対策基本法にも規定されている。

一番大事なのは同意であり、同意を得るためどういう人から順番に声をかけていったらよいかという台帳にもなる。そういう正しい理解と少しの工夫、そして本人の同意を得て、少しの勇気があれば、高い壁を乗り越えることができる。

## 5 災害発生後の生活再建を考えるシンポジウムの報告

奈良弁護士会 上羽 徹

2023年（令和5年）10月28日に、奈良弁護士会は奈良県社会福祉士会と共催で、奈良市西部会館市民ホールにおいて、災害発生後の生活再建を考えるシンポジウムを実施した。以下、このシンポジウムの報告を行う。

### (1) シンポジウムの開催

#### ① 開催の経緯

このシンポジウムは、社会福祉士であり現職の奈良市議会議員である山出哲史さんから、奈良で障がい者に関する災害ケースマネジメントのシンポジウムを社会福祉士会と弁護士会で共同して開催したいので、手伝ってほしいと私にお声かけがあったことに始まる。なぜ私だったのかであるが、山出さんが兵庫県弁護士会の津久井進会員に奈良でシンポジウムをやりたいと言ったら、上羽を紹介されたとのこと、災害の影に津久井ありである。

奈良県という地域は、災害が全くない地域ではない。大雨が降れば必ずと言っていいほど、県の中部か南部で土砂崩れが発生して、通行止めになる。2011年（平成23年）には、死者が出るような土砂崩れも発生している。それでも、これらの災害は過疎地で発生しているせいか、大きな話題にならず、いつの間にか忘れ去られ、防災意識がなかなか高まらないというような状況である。

私は、災害ケースマネジメントの勉強になることと、弁護士と他土業の業連携のきっかけになればと思い、二つ返事で承諾した。

#### ② 実施の体制

災害時の障がい者をテーマにしたシンポジウムなので、奈良弁護士会の災害対策委員会のみ



ならず、高齢者・障がい者支援センター運営委員会にも関係するイベントだと私は考えた。そこで、同委員会の知り合いの委員に声をかけて協働して準備することをお願いした。奈良弁護士会は、会員200人弱の会である。もともと高齢者・障がい者支援センター運営委員会の委員の知り合いがいたので気軽に声かけができた。大規模会だと連絡先を探すところから苦労したのかもしれない。

### ③ シンポジウムの準備

集客は現役市議会議員の山出さんの人脈をフルに生かして、司法書士会、建築士会、県や市町村の関係部署に直接出向いて参加を呼びかけた。

費用の負担については、災害対策委員会で研修費用10万円の予算を計上していたので、これを全額拠出した。

### ④ シンポジウムの内容

司会は山出さんで、登壇者は、コーディネーターが津久井さん、パネリストが4人であった。登壇者は各自スピーチをして、その後パネルディスカッションを行うという構成であった。

津久井さんは、福祉と防災のまちづくりという視点からの災害ケースマネジメントに関するスピーチを行った。津久井さんが司法修習生であった1995年の阪神淡路大震災でのさまざまな貴重な経験や、2011年の被災者のニーズに合った情報提供がなされなかったために生じた悲劇から、「人を救うのは人しかいない」というスピーチをされた。

パネリストである「居宅介護支援事業所かなで」の代表安場裕さんは、ケアマネジャーの立場から介護施設のBCP（事業継続計画）というテーマから、自分だけでは解決できない課題は、地域の組織・団体と連携するのが必要であり、BCPは策定で終わりではなく、継続したブラッシュアップが必要というスピーチをされた。

福祉防災上級コーチ湯井恵美子さんは、障がい者の個別避難計画をテーマに、たとえば走って逃げるができる障がい者でも、目や耳が不自由であればどうやって逃げる方向を指示するのかや、避難した後も、障がいに配慮した避難所が必要であり、これらを実現するためには、地域で支える必要性があるというスピーチをされた。

私は連携をテーマに、奈良弁護士会の自治体との災害時の法律相談の協定の取組みと、静岡市役所における、弁護士・司法書士・行政書士・税理士などが一堂に会した専門士業相談会の経験をスピーチした。

奈良県社会福祉協議会の岡本晴子さんは、「生活再建に対し、専門職にできること。平時からの準備」をテーマに、社会福祉協議会による災害ボランティアセンターの運営や、被災者中心、地元主体、協働、そして、同会が事務局を務める災害に備えて平時のゆるやかなつながりを目的とした奈良防災プラットフォーム連絡会（当時参加25団体、近畿労働金庫奈良地区本部、市民生活協同組合ならコープ、一般社団法人奈良県介護福祉士会、奈良県訪問看護ステーション協議会、奈良県市町村社協事務局長会、奈良県地域創造部県民くらし課、奈良県生活協

同組合連合会、奈良県総務部知事公室防災統括室、奈良県ボランティア連絡協議会、奈良県民生児童委員連合会、公益財団法人奈良県労働者福祉協議会、日本赤十字社奈良県支部、一般社団法人奈良県社会福祉士会、一般社団法人奈良県青年会議所、公益社団法人日本青年会議所近畿地区奈良ブロック協議会、NPO 法人奈良県防災士会、天理教奈良地区災害救援ひのきしん隊、こくみん共済 COOP 奈良推進本部、奈良セントラルライオンズクラブ、あいおいニッセイ同和損害保険株式会社奈良支店、特定非営利活動法人奈良ストップ温暖化の会 NASO、公益財団法人奈良 YMCA、特定非営利活動法人災害救援レスキューアシスト、奈良県福祉医療部地域福祉課、社会福祉法人奈良県社会福祉協議会) のことをスピーチされた。

これらのスピーチを広げる形でパネルディスカッションは進められた。要約すると、個別的な支援と、平時から防災力の弱い人と支援者との連携、そして、支援者同士の連携が重要というような話になった。

⑤ シンポジウムの参加者

参加者は 100 人余り、そのうち福祉専門職が 44 人、それ以外の専門職 26 人、公務員 32 人という内訳であった。障がい者に関する災害ケースマネジメントということで、福祉職が多いのは予想されていたが、山出さんが自治体を回ってくれたおかげで、公務員の参加が思いのほか多かった。

⑥ 雑感

実のところ私は今でも、災害ケースマネジメントとは被災者一人ひとりの状況に合わせた個別的支援という漠然としたイメージしかもっていない。災害ケースマネジメントのガッチリとしたイメージをもって、こうしなければならないと思ひ込むよりは、この程度の緩いイメージでできることはなんでもやるくらいに思っておけばよいと考えている。

(2) シンポジウム開催後

① 記録化

私はこのシンポジウムを後で見返すことができるクオリティで記録化しようと考えた。ビデオカメラをポンと置いて、そのカメラのマイクで反響音拾いまくりの非常に聞き取りにくい、後で見返す気が起こらないような記録は絶対にしないようにした。

まず弁護士会の HD ビデオカメラで撮影した。通常、ビデオカメラのバッテリーでは 1 時間程度しか撮影できないので、私が災害に備えて購入してある私物のポータブル電源を持ち込んでアダプター接続して 3 時間連続して撮影した。音声はカメラのマイクではなく、会場の音響設備からライン接続して IC レコーダーで録音し、編集でビデオの録画と同期させることにした。私は動画編集の経験はほぼなかったが、今の動画編集ソフトはかなり賢いのでそれほど苦労しなかった。動画編集ソフトには自動文字おこし機能があるが、クリアな録音だったので自動文字おこしもかなり正確であった。漢字の誤変換は山ほどあったが、音声を聞きながら読めば内容は理解できると割り切り、修正はほとんどせず、テロップ化した。さらにそのまま

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

では記録素材として寂しかったので、画家の妻に頼んでサムネイルを書いてもらい動画冒頭に挿入した。

この動画は、私の事務所である「法律事務所奈良中央」のホームページからダウンロード可能である。ただし、22GB あるのでダウンロードするときにはご注意ください。

### ② シンポジウム以降の動き

このシンポジウムがご縁で、奈良弁護士会は、岡本さんのスピーチで出た奈良防災プラットフォーム連絡会の26番目の団体として加入した。

また、現在（原稿執筆時点 2024年8月）、2025年10月か11月に第2弾のシンポ開催予定をしている。

## 第9 能登半島地震被災者支援－電話相談と被災地面談相談の応援

大阪弁護士会 繁松 祐行

### 1 はじめに－能登半島地震の発生－

2024年（令和6年）1月1日午後4時10分ころ、石川県能登地方を震源とするマグニチュード7.6、最大震度7を観測する地震（能登半島地震）が発生した。その規模の大きさから近畿地方の日本海側でも津波警報が発令され、正月ではあったが、地震直後から、近弁連の災害対策委員会メーリングリストでも能登半島地震に関するやり取りが行われた。

翌1月2日には近畿地方では目立った被害はないことが確認されたが、北陸地方ではすでに大きな被害が出ていることが確認されていた。そして、その被害の大きさから被災地会の会員だけではマンパワーが足りなくなると予想されたこと、北陸地方は近畿地方から比較的交通の便が良いこと、近弁連としてはこれまでも被災地会への支援経験があること等から、この度の能登半島地震についても被災地会の支援を行うべく、1月10日に臨時の近弁連災害対策委員会を行い、相談担当者の呼びかけを決定するとともに、その後も継続的に臨時委員会を開催して、被災地会の状況も確認しながら支援態勢を整えていくこととした。

そして、1月10日の上記臨時委員会の後に近弁連の各单位会において相談担当者を募ったところ、数日以内に150名ほどの会員から手が上がり、支援態勢を取れることが確認できた。

### 2 電話相談の応援

#### (1) 電話相談の開始

1月下旬には、日弁連から、統一ダイヤル（フリーダイヤル）にかかってくる電話相談（待機型）の対応について打診があり、近弁連では土日の相談を担当することになった。具体的には、同電話相談は2月5日（月）開始となったため、近弁連では、2月10日（土）以降の土日に、午前10時から午後4時までの6時間、大阪弁護士会館で待機をして日弁連から転送されてくる電話相談に対応することとなった。なお、日弁連の平日の電話相談は東京三会で対応されること

となった。

(2) 相談態勢

近弁連における上記電話相談の相談態勢は①以下に記載するとおりである。

なお、3月中頃までは、相談担当者とは別にコーディネーター（災害時の支援制度に比較的詳しい委員等から選任）を配置し、コーディネーターが、電話相談を受けている相談担当者に助言をしたり、インターネットで支援制度を調べられるようにした。また、コーディネーターには、当日の電話相談終了後、相談担当者メーリングリストに、担当時間にかかってきた電話相談の内容と回答の概要を報告する役割も担ってもらった。時間が経つにつれて徐々に相談担当者も災害時の相談に慣れてきたことから、コーディネーターと相談担当者の兼務も増やしていった。

また、電話相談を受けるにあたっては、中国弁連、四国弁連、九州弁連の先生方に支援制度の資料の作成等をご協力いただいた。上記弁連の先生方には、この場を借りてお礼申し上げたい。

① 2月10日（土）～4月28日（日）の土日

各日につき、電話3回線、相談担当者2～3人、コーディネーター（場合によっては相談担当者兼務）1人

② 5月4日（土）～7月28日（日）の土日

各日につき、電話2回線、相談担当者1～2人、コーディネーター（場合によっては相談担当者兼務）1人

③ 8月3日（土）以降の土曜日

各日につき、電話1回線、コーディネーター兼相談担当者1人

（※相談件数の減少傾向から、8月以降の週末の電話相談は土曜日のみの実施となった。）

(3) 相談件数

近弁連で受けた電話相談は、本書を作成している2024年（令和6年）8月17日時点で合計150件である。

3 被災地面談相談の応援－法テラス号相談－

(1) 7月末までの実施分

金沢弁護士会では、法テラス号（移動相談車両）を利用した現地相談会（以下「法テラス号相談」という。）を7月末までの毎週金曜日に実施することにしていたところ、4月下旬に、同会から中部弁連と近弁連に対し、5月17日（金）以降の法テラス号相談について支援要請があった。同要請を受けて、中部弁連と近弁連は、各弁連から各日1人を相談担当者として派遣することとし、5月17日（金）以降の法テラス号相談は、両弁連の相談担当者合計2人で担当することになった。

各相談日の相談枠は、基本的には午後1時から午後3時半までの各30分の5枠であるが、当日の状況によって柔軟に対応された。

各相談日の相談実施場所及び相談件数は以下のとおりであった。

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

5月17日(金)	輪島市(輪島市門前会館駐車場)	3件
5月24日(金)	能登町(能登町役場駐車場)	3件
5月31日(金)	珠洲市(珠洲市民図書館駐車場)	4件
6月7日(金)	能登町(能登町役場駐車場)	7件
6月14日(金)	穴水町(穴水町役場駐車場)	6件
6月21日(金)	能登町(能登町役場駐車場)	6件
6月28日(金)	珠洲市(珠洲市民図書館駐車場)	5件
7月5日(金)	能登町(能登町役場駐車場)	5件
7月12日(金)	穴水町(穴水町役場駐車場)	10件
7月19日(金)	能登町(能登町役場駐車場)	7件
7月26日(金)	珠洲市(珠洲市民図書館駐車場)	3件
	合計	59件

### (2) 8月以降の実施分

当初の法テラス号相談の予定は7月末までであったが、現地での相談ニーズがあったことから、8月以降は法テラス本部が直接会場の選定等を行う方法で引き続き法テラス号相談が実施されることになった。

そして、8月は18日(日)及び25日(日)に、それぞれ、志賀町とぎ第2団地(県立富来健民ホッケー競技場)及び同町とぎ第4団地(旧富来小学校運動場)で法テラス号相談が実施される予定であり、これまでと同様、中部弁連と近弁連から各日1人を相談担当者として派遣することになっている。

### 4 その他

日弁連は、3月13日(水)からウェブ受付でのコールバック方式の電話相談も実施しており、近弁連は同相談についても相談担当者を出している。

なお、今後は法テラス号相談以外にも金沢弁護士会から現地相談の支援要請がなされる可能性があり、近弁連としてはそれらにも協力する予定である。

## 第10 プレ企画の報告

### 1 那智勝浦町でのプレ企画「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」開催報告

兵庫県弁護士会 尾藤 寛

#### (1) 交流会開催趣旨

今回のシンポジウムのテーマは、「一人ひとりの被災者、住民の人権を守るため、災害ケースマネジメントの実効性を図る実践と連携のあり方」である。一人ひとりの課題に寄り添った「災害ケースマネジメント」による支援を実効的に行うためには、平時より、被災者支援にかかわる

関係者間の地域的な連携が不可欠である。

そこで、シンポジウムのプレ企画として、2011年（平成23年）9月の紀伊半島大水害で最も被害の大きかった那智勝浦町において、自治体、社会福祉協議会、福祉事業所等の福祉関係者、自主防災組織及び弁護士会をはじめとする専門士業など、被災者支援にかかわる多数の関係者間の「交流会」を行い、災害の経験を踏まえた課題等を共有し、意見交換を行うことにより、将来に向けて、被災者支援のための地域的連携を図る契機とすべく、「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」を開催することとなった。

(2) 交流会の概要

① 開催日時

2024年（令和6年）7月6日（土）午後2時15分から午後5時

② 開催場所

那智勝浦町体育文化会館（和歌山県東牟婁郡那智勝浦町大字天満441番地8）

③ 参加者

那智勝浦町副町長 1人

那智勝浦町役場 13人

那智勝浦町社会福祉協議会 4人

串本町役場 3人

社会福祉士・福祉事業所等の福祉関係者 14人

那智勝浦町自主防災組織連絡協議会 3人

弁護士 19人

（うち高知弁護士会 1人、和歌山弁護士会 4人、近畿弁護士会連合会 14人）

司法書士・土地家屋調査士・技術士・不動産鑑定士・行政書士 各1人

熊野新聞の記者（取材） 1人

以上合計63人

④ 主な内容

「災害ケースマネジメントのポイント」説明（兵庫県弁護士会 津久井進会員）

各団体からの報告（那智勝浦町、那智勝浦町社会福祉協議会、和歌山弁護士会）

グループワーク（前半：避難所運営、後半：個別避難計画の策定）

(3) 交流会の内容

① 開会挨拶

瀧本雄之氏（那智勝浦町副町長）及び溝内有香会員（近畿弁護士会連合会人権擁護大会シンポジウム実行委員会委員長）により、開会挨拶が行われた。

② 「災害ケースマネジメントのポイント」説明

続いて、津久井進会員（兵庫県弁護士会）から「災害ケースマネジメントのポイント」につ

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

いての説明があった。要旨は以下の通り。

ア 災害ケースマネジメントの定義（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、それに合わせてさまざま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仕組み）は当たり前のことを書いているように思われるが、実践するのは容易ではない。

イ 実情では、被災者一人ひとりへの支援ではなく世帯ごとの支援になっていたり、被災者に寄り添う支援ではなくお金を渡せば終わりという支援になっていたり、個別の被災状況・生活状況などを把握した支援ではなく全壊や床上浸水などの被害の程度のみに着目した支援になっていたりする。

ウ 災害ケースマネジメントの具体例として鳥取県のケース（災害前よりごみ屋敷、猫の多頭飼育の問題あり、災害により雨漏り発生などの課題があったケース。震災復興活動支援センター、建築士、瓦工事業組合、専門ボランティア、町社協、動物保護ボランティア団体などが連携して、雨漏りの修理、生活保護申請、猫の不妊手術、継続的な見守りなどの支援が行われた。）などが紹介された。

エ 弁護士が関与した事例として、復興まちづくりの方針決定・合意形成に災害ケースマネジメントの手法を用いて伴走しながら支援を行ってきた例（宮城県気仙沼市只越地区のケース）、弁護士チームが支援者に対する助言・相談を行うことによって支援者のサポートを行ってきた例（宮城県の有志弁護士と支援団体がコラボして活動したケース）が紹介された。

オ 災害ケースマネジメントの5つのポイント（①一人ひとりのリアルを把握する、②アウトリーチ（伴走型支援で、申請主義を克服する）、③支援の総合化・計画作、④連携する（餅は餅屋で、寄ってたかって支援する）、⑤目的を見誤らない（生活再建を図ること））をまとめ、被災者生活再建ノートが紹介された。

### ③ 各団体からの報告

ア 那智勝浦町からの報告「能登半島地震 被災地での支援活動を通じて」

藤社祐樹氏（那智勝浦町総務課防災対策室主査）から、能登半島地震に関する那智勝浦町の支援活動の報告が行われた。要旨は以下の通り。

(ア) 発災直後から緊急消防援助隊として、消防職員が12人、現地で人命救助活動などを行った。

(イ) 和歌山県が石川県能登町の担当となったため、那智勝浦町からも職員を派遣した。

支援活動としては、能登町の災害対策本部に職員が入り、能登町内の状況の取りまとめや石川県の災害対策本部との連絡調整を支援したほか、避難所の運営支援、住家被害認定業務の支援、罹災証明書の発行業務支援、断水に伴う給水支援活動を行った。

(ウ) 能登町は、人口規模や地理的条件（半島の先端）が那智勝浦町と似通っており、南海トラフ地震が発生した際には能登町と同様の被害が想定されるところ、支援活動や各種報道

等を通じて、那智勝浦町の課題も見えてきた。

半島の先端であるため、津波、土砂崩れ等による交通網の遮断により人や物の支援が届かないため、復旧・復興・生活再建が妨げられるという問題が色濃く表れるおそれがある。

- (エ) 防災対策室としては、避難所の開設・運営を円滑に行う準備（手順書の作成など）をしているほか、備蓄物資や資材の充実化、衛生環境の改善にも取り組んでいる。個別避難計画の作成にも取り掛かろうとしている。

イ 那智勝浦町社会福祉協議会からの報告「H23 紀伊半島大水害での支援を中心に」

川口詠史氏（那智勝浦町社会福祉協議会事務局長）から、2011年（平成23年）に発生した紀伊半島大水害での支援活動について報告が行われた。要旨は以下の通り。

- (ア) 災害ボランティアセンターは、那智勝浦町福祉健康センターに本部が設置され、川関地区、井関地区にサテライトが設置された。主な活動場所は、那智地区、太田地区、下里地区、色川地区であった。

開設は同年9月7日から10月17日まで、ボランティア総数は7,965人、対応ニーズは545件であった。

- (イ) 災害ボランティアセンターの設置について、那智勝浦町社会福祉協議会内に経験者はおらず、何をしてもよいのか分からなかったが、和歌山県、有田市、兵庫県、太地町、串本町、すさみ町の各社会福祉協議会の職員のサポートにより、開設することができた。
- (ウ) 災害ボランティアセンターの運営について、当初は県内のボランティアに限定していたが、県外のボランティアを受け入れるにつれて、川関サテライト、井関サテライトを開設し、また、太田地区のニーズに対応したため、ボランティアを送迎する動線が長くなった。そのため、土地勘のある送迎管理者の確保や送迎車両ドライバーの確保に苦慮した。
- (エ) 地域に人が戻ってくるようになると、ボランティアのニーズが減り、ボランティアの人数も減少したが、一方で、町外に避難しているなどの理由で、泥出しもされていないような手つかずの家屋もあった。支援が行き届かないまま、災害ボランティアセンターの閉所に至るおそれがあったが、地域に戻った人からの情報により対応することができた。

ウ 和歌山弁護士会からの報告「令和5年6月豪雨災害での支援活動」

九鬼周平会員（和歌山弁護士会）から、2023年（令和5年）6月に発生した豪雨災害における和歌山弁護士会の活動報告が行われた。要旨は以下の通り。

- (ア) 和歌山弁護士会は県下の全自治体と災害協定を締結している。災害協定に基づきスムーズに相談を実施することができた。
- (イ) 和歌山弁護士会だけではマンパワーが足りず、かつ、災害時のいろいろな相談に対し弁護士だけで対応できるものではないため、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に支援要請を行った。

相談件数は現地相談148件（5市町全18回）、電話相談21件であった。



(ウ) 和歌山弁護士会ニュースを発行し、法律問題に限らず、どのような支援が受けられるか情報提供を行った。

④ グループワーク

ア 交流会のメインプログラムであるグループワークは、参加者が6班（各班10～11人）に分かれ、前半は避難所運営について、後半は個別避難計画の策定について、設例及び設問を参考にしながら意見を述べ合った。

なお、各班に進行役・記録係として近畿弁護士会連合会からの参加者が1人ずつ配置された。

イ 設例及び設問の要旨は以下の通り。

(ア) 避難所運営について

地震津波被害が発生した際、どこに避難するか。

避難所運営は、誰がどのような立場や役割で行うか。

避難所運営での課題としてどのようなことが予想されるか。

避難生活が長期になった場合、支援内容はどのように変化するか。

(イ) 個別避難計画の策定について

避難行動要支援者に対する避難計画の内容はどのようなものになるか。

どのような課題があり、どのような対応や準備をすべきか。

支援者としては、どのような関わり方をすることになるか。

避難自体に興味を示さない要介護者についてどのような対応をするか。

個人情報の取扱いをどのようにするか。

ウ 各班の意見交換の内容

各班の記録係から、グループワークで話し合われた結果が報告された。

以下、いくつかの班の意見交換の内容や参加者の感想を紹介する。（括弧内は原文の執筆者氏名等）

(ア) B班（記録係 尾藤寛（兵庫県弁護士会））

a 避難所運営について

避難場所や方法については、普段から家族で「絶対に逃げる、高台に逃げる」ということを話している、勤務先にマニュアルがあり福祉施設の利用者さんと一緒に逃げる、どこに逃げるかは利用者さんごとに確認している、といった意見があり、意識の高さを感じられた。ただ、現状が変わるのが嫌な高齢者であるとか、これまで大丈夫だったから今回も大丈夫という認識の方をどうやって避難に繋げるのかが課題であるとの意見もあった。

避難所の運営については、冷房が足りない、要介護者を受け入れられる設備がない等のハード面の課題や、避難所運営には避難者の協力も必要であるとか、要望を口に出せ

ず我慢するような人の声をどうやって把握するかが難しいといったソフト面の課題などが提示された。

b 個別避難計画の策定について

支援者の確保という観点から、ケアマネジャー 1 人で何人も担当するのは困難であるとか、隣近所にも人がいないので支援できる人がいないといった問題が指摘された。

要介護者の避難にあたっては、車いすが必要な場合が想定されるが、要介護 1 の人は常時車いすが必要ではないので所持していない、地域で 1 台所持して使いまわすという案もあるが現実的ではない、車いすが無く避難ができなかった場合に計画を立てた人の責任にされるのであればやり切れない、などといった問題が指摘された。

また、個別避難計画は個人情報のかたまりであるがどのように管理すべきか分からない、消防団や自主防災組織で情報共有するにもどのように共有してよいのか分からない、といった意見も述べられた。

なお、個別避難計画を策定する過程が、要支援者と近隣住民や支援者になりえる人との間で、改めて避難について話をする契機になるという利点があるのではないかと指摘があった。

(イ) E 班（進行役 中山泰誠（兵庫県弁護士会））

a 避難所運営について

i どこに避難をするか

那智川沿いにある天満保育園では、津波避難タワーを建設したことが紹介された。那智勝浦の状況としては、多くの方は自宅近くの避難場所は知っているとのことであったが、地形的に高いビルなどがなく、山も崩れるおそれがあるが、山沿いの地域では建物ではなく、山の高い所に避難することが想定されているとのことであった。

ハザードマップは作り方がそれぞれで見にくいという意見があった。また、ホームページにより避難所は案内されているが、外国語表記がなく、海外からの旅行者に対する情報提供が心配という意見もあった。そもそもネットが繋がらなくなるのではないかと、という意見もあった。

このような内容から、地域住民の方の防災に対する意識は高く、避難場所なども把握している様子が明らかになったが、そもそも地形や発災から被災までの時間の短さ、住民の高齢化から避難することが困難との意識もみられた。また、緊急時の避難所についての情報提供の在り方に対する心配もあった。

ii 避難所の運営

旅館などは町と協定があり、避難者は 2,000 円で泊まれるようになっているとのことであった。場所によって違うが、区単位であれば区長を中心に防災担当がいるとのことであり、避難所ではトイレの問題が大きいと考えられた。また、避難所となる体

育館にはクーラーはあるが、停電のときどうなるかという疑問があったが、自家発電機があるとのことであった。

iii 支援内容の変化と支援の改善

保健師が最初に来てくれたら安心という意見があった。ボランティア団体については、不正な目的をもっている団体もあり、社協に判断してもらった例が他県ではあると聞いたという話があった。

避難所運営での問題点や、どういった支援が必要とされるのか、という観点から、避難所運営に関する訓練をしてはどうかという提案があった。

b 個別避難計画の策定について

i 避難行動要支援者に対する避難計画の内容、課題、準備すべきこと

町としては要支援者の対象を広げたいところではあるが、要介護 2 まで広げると対象者が一気に 2,000 人となり、マンパワーが全然足りないという問題があることが報告された。

また、避難計画を策定すると、すぐに誰かが助けに来てくれると考える人が出てくると考えられるとの意見があった。支援者も被災をする可能性が高く、計画の実効性について不安がある様子であった。

誰が支援に行くのかについては、区単位で話し合っただけで計画の策定を進めるべきとの意見があった。ただし、発災時には、まず自分が逃げることを優先せざるを得ず、逆に助けられなかった時に自分を責めてしまいそうだという不安もあった。

ii 避難計画はどうすべきか

設例からは外れるが、発災後、どう復旧、復興していくかという観点から、保育所などの子どもを受け入れる施設が可能な限り早く再開すると良いという意見があった。子どもを預かってもらえれば、若いお父さん、お母さんも安心して色々な活動に取り組めるという理由であった。

iii 避難を断る要支援者に対する避難計画について

実際に避難をしないという方がいたという話があった。同意がもらえないところは計画策定を進めるに当たってまさに問題になっているところであるとのことであり、日頃密接な関わりがある区単位で、話し合いながら進めていくしかないのではないかという意見があった。

(ウ) E 班（参加者 船木博央（和歌山県不動産鑑定士協会））

今回の意見交流会には 2011 年（平成 23 年）の紀伊半島大水害で被災された方も多く参加されているようで、地域や住民の方々の防災意識の高さを感じました。

津波による避難と水害・土砂災害による避難では避難場所を分け、避難場所と避難所の違いを理解し、地域や学校での避難訓練は、私が住んでいる和歌山市内よりも盛んに行わ

れているようでした。しかしながら、意見交換を進めるなかで、なんとか避難したその後、どうやって安全・安心を確保していくかについてイメージがあまりできておらず、訓練も乏しいように感じました。

具体的には避難所の設営・運営です。

管理者が被災しているケースも考えられるなか、避難場所をどうやって開けるのか、避難所運営において行政や自衛隊との連絡をどう取るのか、備蓄品の再確認、簡易トイレ・簡易ベッドの組み立て方、プライバシー確保等、避難所で安心して過ごし、避難所を安定的に運営できるようにする必要があります。

2011年（平成23年）の紀伊半島大水害時には本来避難所に入っていると思われた住民の方が別の場所へ移動しているのを把握できず、必要な方に必要な物資が配給されず非常に不自由をされた方がいたとの話もお聞きしました。

那智勝浦町では「避難所運営マニュアル」が作成されており、書面で理解が進んでいる人もおられると思いますが、実際に避難所訓練として一度設営、運営してみることで災害時にスムーズに運営ができるかもしれませんし、課題も見えてくるかもしれませんね。

(エ) F班（進行役 山本 久子（滋賀弁護士会））

個別避難計画をテーマとしたケース2の設例では、「わしはここで死ぬつもりだから、津波が来ても逃げるつもりはない。」と言っている要介護者が登場します。

この設例について、地元参加者の方々が口を揃えて、「こう思っている方が多いと思う。南海トラフが来たら自分も生き残れる気がしない。」等とおっしゃっており、「個別避難計画は豪雨による水害のためのものだと思っている、津波が来たときを想定した計画など立てようがない。」「津波が来るような地震に関しては、個別避難計画もあくまでも自助のためのもの、事前にできるのは避難経路の確認くらい。自力歩行できない人を垂直避難等させることは…」といった切実な意見が続きました。

このような厳しい現実があるなかで、わずか7人の保健師の方々が、要介護3以上の方のうち同意が取れている240人を分担して家庭訪問し、個別避難計画を立てていっているとのことでした。そのような話をお聞きし、保健師さんの精神的負担の大きさを危惧しました。

もちろん、保健師さん自身はポジティブに考えようとしておられ、「家庭訪問をしているので、どこにどんな方が住んでいるのか分かるようになり、救助の場面で役に立てると思う。」「事前に情報収集しておくことで、避難後の個別支援がやりやすくなる。」といった意義も語っておられました。そして、「とにかく、抱えこまない！」と自分に言い聞かせておられました。

そして、班のみなさんが、「みんなで協力し合って乗り切ろう！」「諦めかけている人にもみんなで声をかけ続けていこう。」と言い合って終わっていただきました。

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

色々な立場の方が参加されていましたが、お互いに顔見知りだったようで、町の中のネットワークの強さを感じました。また、休日にもかかわらず私たちを受け入れて下さり、町外にもネットワークを広げていこうという前向きな姿勢を感じました。

### ⑤ 総括

津久井進会員及び森川憲二会員（兵庫県弁護士会）による総括が行われた。

津久井進会員からは、石川県能登町白丸地区が、地震、津波、火災の被害を受けたにもかかわらず、津波と火災による死者が0人であったことの紹介があり、本日の意見交換の内容が実現可能であるとの指摘があった。

森川憲二会員からは、本シンポジウムを災害ケースマネジメントの重要性を広く訴えていく機会としたいが、それだけでは足りず、実践のためには地域に出かけて、地域の人や支援する人、官民さまざまな立場の人と、繋がりを広めていく必要があり、今回の交流会の意義が改めて指摘された。

### ⑥ 閉会挨拶

藤田隼輝和歌山弁護士会副会長より閉会挨拶が行われ、閉会となった。

以上

## 2 海南市でのプレ企画「災害ケースマネジメントを語り合う地域交流会」開催報告

大阪弁護士会 辻 直樹

### (1) 交流会開催趣旨

交流会の開催趣旨や災害ケースマネジメントのポイントについては那智勝浦町でのプレ企画報告書と重複することから本書では省略する。主に海南市でのプレ企画の特徴となったワールドカフェ方式のグループワークやその内容について報告する。

### (2) 交流会の概要

#### ① 開催日時

2024年（令和6年）8月3日（土）午後1時30分から午後4時30分

#### ② 開催場所

海南市海南保健福祉センター（和歌山県海南市日方1519番地10）

#### ③ 参加者

海南市長	1人
海南市役所	10人
海南市社会福祉協議会	3人
海南市民生委員児童委員協議会	3人
海南市ボランティア連絡協議会	3人

海南市自治会連絡協議会	1人
行政相談委員	2人
弁護士	27人
(うち高知弁護士会 3人、和歌山弁護士会 2人、近畿弁護士会連合会 22人)	
建築士	4人
社会福祉士	3人
土地家屋調査士・技術士	各2人
司法書士・不動産鑑定士・行政書士	各1人
総務省職員(オブザーバー参加)	2人
以上合計	66人

(3) 交流会の内容

① 開会挨拶

神出政巳氏(海南市長)及び林尚美近畿弁護士会連合会理事により、開会挨拶が行われた。

② 各団体からの報告

ア 海南市からの報告「令和5年豪雨災害時の被害状況及び支援状況について」

山本博也氏(海南市総務部危機管理課)及び堀内信宏氏(海南市くらし部社会福祉課)から、「令和5年豪雨災害時の被害状況及び支援状況について」の報告が行われた。要旨は以下の通り。

(ア) 当日(2023年(令和5年)6月2日)の気象概要として各観測点における当日の雨量等が報告された。被害状況は、人的被害(軽傷3人)、住家等被害(全壊1軒、床上浸水457軒、床下浸水960軒、非住家545軒)、市道・農道等被害(計776か所)であった。

(イ) 次に当日の気象警報・避難情報発表等の時間が報告(日方川、加茂川、亀の川、貴志川流域に緊急安全確保発令)された。

また、翌日の午前5時54分に洪水警報解除、同日午前6時57分到大雨警報解除されたが、警報解除とともに被災者支援活動がすぐに開始された。午前7時には家屋被害調査が開始され、同日午前9時には災害廃棄物一次集積所を開設した。

(ウ) 支援状況としては人的支援、物的支援、寄附金等の報告がされた。

(エ) 被災者向け相談窓口が同年6月5日には設置(関係課職員常時5~6人体制、相談件数561件)された。また、弁護士等による無料相談会も同年6月14日より開始された。迅速な相談窓口の設置は、海南市と和歌山弁護士会が、災害発生時における法律相談業務等に関する協定を締結(2020年(令和2年)3月31日)しており平時の連携(防災訓練の企画等)に取り組み始めていたことがベースになった。

イ 海南市社会福祉協議会からの報告「令和5年6月豪雨災害 ボランティアセンター運営状況について」

## 第2章 災害ケースマネジメントの沿革と実践例

田中健人氏及び岡本江梨那氏（海南市社会福祉協議会）から、「令和5年6月豪雨災害ボランティアセンター運営状況について」の報告が行われた。要旨は以下の通り。

- (ア) 2021年（令和3年）度から運用を開始した顕著な大雨に関する和歌山県気象情報が運用後はじめて県内に発表された。
- (イ) 事務所がある海南市海南保健福祉センター周辺の道路の30cm程度が冠水。センター1階は足首くらいまで浸水し、センター内のエレベーターも使用不可になった。被害が大きいと思われる地域を回った結果、予想以上に支援を求める声が多いこと、登録ボランティアを含め社協だけではその要請に応えられず、外部のボランティアの支援が必要であることが分かった。
- (ウ) 海南市との協定に基づき6月3日に災害ボランティアセンターを開設。課題として事務所も被災していることから、どこに開設するのか、いつから開設するのか、市からの要請はいつになるのか、ボランティアは県外からも受け入れるのかなどの課題が挙げられた。災害ボランティアセンターは、被災地及び被災者の生活再建を支援することを目的に開設される機関で、海南市災害ボランティアセンターにおいてもそのように取り組んできた。また、被災者支援のため他機関との連携や災害ボランティア活動状況やボランティア活動事例として福祉的ニーズがあることが報告された。
- (エ) 災害ボランティアをきっかけにさまざまな関係機関に繋がったこと、傾聴しながら災害ボランティアを行ったことが信頼関係構築につながり、スムーズに支援が行えたことが報告された。

### ウ 和歌山弁護士会からの報告「令和5年6月豪雨災害での支援活動」

九鬼周平会員（和歌山弁護士会）から、2023年（令和5年）6月に発生した豪雨災害における和歌山弁護士会の活動報告が行われた。

要旨は那智勝浦町でのプレ企画報告書を参照されたい。

### ③ グループワーク

- ア 海南市での交流会は、ワールドカフェという新たな取組みでグループワークを実施した。各弁護士は、ワールドカフェ方式自体はじめての者も多く、「人・まち・住まい研究所」の浅見雅之氏を講師に招き、事前にその実施方法を学んだうえで、当日のグループワークに臨んだ。

### イ ワールドカフェ方式について

ワールドカフェ方式とは、まず、各人がグループに分かれて座り、各グループの第1ラウンドでのテーブルを母国として扱い、自分が話した内容を、後に訪れる人のために紙に残しておく。時間によってラウンドが進むと、次に行きたいテーブル（外国）に移動してそこでのテーマについて話し合いをしてゆくものである。それにより、まるで世界をめぐるように、新たな知見に接し、自分の足跡を残しつつ、気づきを循環することに特徴がある。

このようにしていろいろな角度から多種多様な意見を集約し、今回は①課題を「見つける」→「考える」→「共有する」、②さまざまな方々の意見を「聴く」「知る」、③ワーク（書き残す）で「連携」の輪をつくる、という3つの目的を達成することを目標とした。

ウ グループワークのテーマは以下の5つであった。

- |              |                     |
|--------------|---------------------|
| 1. アウトリーチ    | 被災者のリアルな声・状況を把握するには |
| 2. 連携        | 被災者支援でつながり合うポイント    |
| 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    | 地域の防災を盛りあげるアイデア     |

エ 各グループの意見交換の内容

今回は、テーマが上記5つ、同じテーマのグループが2つずつあり、計10グループに分かれてグループワークを行った。

各グループの発表役から、グループワークで話し合われた結果が報告された。

以下、各テーマごとに出た意見交換の内容や参加者の感想を紹介する。

(ア) アウトリーチ：被災者のリアルな声・状況を把握するには

a まず、大事なことは直接現場に行って、現場を見ることだという意見があった。そこでは、愚痴のような話から貴重な情報が聞けることもあるという経験が語られた。

一方で、知らない人には話しにくいという問題点の指摘があった。

このような問題点には、日ごろのつながりが大事で、日ごろから信頼関係を構築することの重要性が語られた。

また、どうしてもマンパワーの不足が発生することについての課題も指摘された。

取組み方として提案されたのは、聞くのではなく、話しをしてくれるのを待つというものであった。そのような姿勢により、より話しやすくなるのではという意見がだされた。その場合でもなるべく早く現地に行くことが重要との意見だった。

b 海南市では昨年の水害直後の全戸調査を各自治会長さんの先導で行い、見知っている人が訪問して直接お話することで、①被災直後にパニックになっておられる住民の方々が少しでも落ち着いていただけたこと、②必要なことが相互に把握できたこと、③被災証明の申請を促すことがその後の生活再建支援に繋がったという体験談をもとに、平時からの信頼関係と初動の大切さが語られた。海南市の重点訓練においては行政・専門職ペアに小学生も加えて訪問を実施することによって平時から市民に受け入れていただくための工夫もなされていることや、被災された方々のニーズも支援制度も直後・1か月後と時間経過とともに変化し、また、明らかにもなっていくので、その後の訪問時期や、連絡先を残すことの重要性も話題となった。

さらに同市の自治会の加入率も平均70%にすぎないという課題については、餅つき



などの子どもの参加できる行事・学校での防災教育・地域防災計画が有効であるとの経験談や対応策がだされた。

また、昨年の水害時にはボランティアが次々と遠方ナンバーの車で到着するのを目にして大変感動したという声をご高齢の方々から寄せられたとのご報告もあった。ボランティアによる個々のお宅での活動内容もアウトリーチのための重要な情報であり、情報集約の方法についても今後の課題であるとの意見も示された。

(イ) 連携：被災者支援でつながり合うポイント

- a 組織連携の弊害になっているのが、縦割り行政と異動等による人的関係の断絶がある、担当が変更になっても連携を維持できるような仕組みが必要であるとの意見があった。

これに対して、社会福祉協議会及びボランティア連絡協議会では連携協定を締結した同士で連携が組織として継続していくので上手くいってるほうではないかとのことであつた。

アウトリーチとしては、SOSを発信する力が弱い人たちにどうするかが課題の一つであることがあつた。

これに対して、市は、有用な情報をもっていることから、この情報をすくいあげることが大事ではないかとの意見がでた。

また、社会福祉協議会はハブになる力をもっているので、その力を有効に活用できないかとの意見もあつた。

- b 弁護士は普段からさまざまな問題を取り扱っていることからコーディネーター能力があり、連携を推進するうえで弁護士ができる役割があるのではないかとの意見がでた。

連携のキーパーソンをどうするかが大事であるとの共通認識が語られた。そこでは行政の役割が大きいし、弁護士会や専門士業等も関わり合いの工夫をすることが必要とのことであつた。

また、担当者同士で情報交換が大事であり、そのためには平時からの信頼関係構築が必要である。そのために普段からどういうことをしているか、お互いに知っている必要があるとの意見がでた。

日ごろからの防災訓練が大事との意見がでた。課題としては、自治会が中心になると思われるが、かつては100%だった加入率が現在は70%に低下し、しかも高齢者が中心となっていることがあげられた。

外部からの支援を受ける計画があるが、県がその計画を合理的に作成するのが妥当であるとの意見もでた。

また、兵庫県尼崎市のように重層的支援をすることが望ましいとの意見もでた。

(ウ) 豪雨の教訓：水害を乗り越える知恵と工夫

- a 自助→公助→共助が一つの形ではないかとの意見がでた。また、地域連携で助け合っ

ていくことが大事だとの意見もでた。

想定外の被害が最近では増加傾向にあり、これに備えてどうするかとの議論もなされた。特に和歌山では昨年の豪雨災害があったことからそれぞれの経験が語られた。

その中には、災害ごみが大量に発生して大変だったことがあげられた。普段のゴミがたくさんあったことや蔵等にあったゴミもまとめて出されていたようなので、普段からゴミに関しては気をつけて出しておくべきとの意見がでた。平時からの対策を取っておくことの重要性が語られた。

貯水施設、排水路の設備を設けること等、町づくりレベルの話も出た。土嚢の対策の話もでたが、高齢の方は難しくてどうするかとの問題点があがった。そのためには近隣とのつながりが大事である。あいさつや地域行事に参加して、顔の見える関係を築くこと、命を守るためにどのような行動をするかの情報を共有すること、ラインや防災無線、回覧板等が役に立つ等の意見がでた。

建築知識が絡むような作業だと、ボランティアは失敗することもある。そこには建築士からのアドバイスを入れることがよいのではないか。たとえば、マニュアルの作成などの案がでた。また、市の資料として配布することも有効ではとの意見もでた。

- b 食料の備蓄をすること。被災者の把握をすることが大事だが、問題となるのは個人情報収集が大変であること。自治体の加入率の低下も課題としてある。防災教育を子どもにする。その子どもから親、祖父母へ。

(エ) ボランティア&支援：能登半島地震と私たちにできること

- a 水害と地震では、エリア（範囲）が違う。また、海側と山側の差もあり内陸も忘れないでほしいという意見がでた。

ボランティアを必要としている方が発信することが必要。能登半島地震のボランティアは、最初多かったが、減ってきた。最初のトラブルで行政が制限したことが原因とも。ボランティアに正しい情報が伝わるのが大事ではないかとの意見がでた。避難訓練はするが避難所訓練はしていない。すなわち、避難所の設置や運営に関する訓練をすべきとの意見があがった。

- b ボランティアの人と受ける側のミスマッチをどう防ぐかが大事だ。コーディネーターの育成により対応することはどうだろうか。現状、社協がハブのような役割を担っているがなかなか社協のみでは難しい。普段から民間・行政・役所が密に連絡を取り合って対応できるようにするべき。必要なタイミングで必要な支援をするべき専門家、ボランティアを派遣できるようにするべきだ。そのためには顔を見て付き合っていくことが大事。その顔が見えるような関係になる今回のような集まりをもつことが大事ではないかとの意見がでた。

(オ) 防災意識向上：地域の防災を盛りあげるアイディア

a 盆踊りなどのイベントを利用し、地域づくりに積極的に取り組むことによって防災意識を向上させる。そのためにも地域コミュニティが大事。つながりによって防災意識がでてくるのでは。防災教育が大切、子どもから巻き込んでする必要がある。それによって若い頃から防災意識をもってもらえる。ある意味、命の危険よりお金の問題になってしまっている現状がある。要支援者名簿を作成しておき担当者を決めておくこと。県の防災アプリを各自の携帯に入れてもらうなどの案がでた。

b 2つの視点から防災意識を向上することが考えられた。

1つは人を通して防災意識をあげるというもの。そのためには普段からのつながりが大事。家族で話し合いを行うことも大事で、子どもから孫へ、孫から祖父母へ伝えることが効果的ではとの意見がでた。祖父母は孫が可愛いことからその声には耳を傾ける傾向にある。そこで、家族の絆を通して、防災意識を高める。

2つめは、情報提供の工夫をすることによって防災意識を向上するというものである。情報提供の工夫としては、興味をもってもらえる簡易トイレの作り方などをゲーム形式などにして伝えることはどうかという意見がでた。自分の住んでいるところにどんなリスクがあるか知りたいとみんな思っているので、そのような情報の提供をきっかけに防災意識を高めることが効果的ではとの意見がでた。県は、さまざまな情報をもっているので、情報公開により人々の防災意識が高まるのではとの意見もでた。とにかく情報は興味のあるものを出すべき。

④ 総括

津久井進会員（兵庫県弁護士会）による総括が行われた。

津久井進会員からは、「平時から」「普段から」という言葉がどのグループからもでたことから事前に準備をすることの重要性が指摘された。

⑤ 閉会挨拶

東紘資和歌山弁護士会副会長より閉会挨拶が行われ、閉会となった。

## 第3章 福祉防災と災害ケースマネジメントの有機的連携～平時からの福祉と防災の連携を

大阪弁護士会 青木 佳史

### 第1 高齢者・障害者等を対象とした「福祉防災」の取組み経過

災害時の高齢者・障害者への福祉的対応・支援の課題が大きくクローズアップされたのは、2011年の東日本大震災であった。亡くなった方の6割以上が60歳以上であったこと、障害者の死亡率が全体の死亡率の2倍にも及んだ地域があったこと、平時の支援施策の充実度と死亡率に相関があること、2004年に各地で発生した風水害を踏まえて策定された「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2006年）がほとんど機能しなかったこと、個人情報保護法の誤った運用が「壁」となり安否確認が進まなかったこと等が浮き彫りになった。また、大規模な被災者を生み出すなかで、被災後の高齢者や障害者の避難所や仮設住宅での生活における被災者支援の困難さなどもあり、高齢者・障害者に災害関連死が多く発生することも課題となった。

これを受けて、2013年に災害対策基本法が一部改正され、市町村に対し、避難行動要支援者名簿（居住する要配慮者のうち災害発生時の避難等に特に支援を要する方の名簿）の作成が義務づけられ、本人同意や条例に特別な定めがあれば名簿情報を平常時に避難支援等関係者に提供することが可能となり、災害時には本人同意に関係なく名簿情報の外部提供が可能とされた。また、「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」（以下「取組指針」という）において、避難行動要支援者ごとに個別避難計画の策定が推奨された。また、避難所では生活対応の難しい高齢者・障害者のための指定避難所としての福祉避難所の確保が求められた。各種の福祉施設や在宅の介護・福祉事業者についても、発災後も事業継続を可能として必要な支援が提供できるBCP計画策定が求められた。

しかし2016年の熊本地震で、名簿情報の外部提供が進んでおらず、地域の要援護者情報が不明確、名簿登載者が現状と乖離、避難のための個別支援計画の策定が地域まかせ、福祉避難所等における要援護者への理解・配慮がなく車中泊等に伴う震災関連死が直接死の約3倍となるなど、災害現場では機能しない実態が明らかになった。2018年の各種調査では、実効性が期待できる要援護者個別支援計画の策定率は全国平均でおよそ1割程度にとどまっていた。その後も、2018年の西日本豪雨災害、2019年の台風19号、2020年の豪雨災害などで死者数の7割から8割が高齢者等となる被害が集中し、大災害の被害が高齢者・障害者等を犠牲にする事態が続いた。

この状況を踏まえた国の検討会において、避難行動要支援者名簿はほぼ全ての市町村で作成されているにもかかわらず、真に避難支援を要する者を把握できていないこと、同名簿に基づく具体的な避難支援策が準備されていなければ実効性のあるものにはならないこと、そのためには対象者の日常的な福祉の支援者や関係性をもつ地域住民、福祉専門職と連携して具体的な避難支援の方策を

平時から検討しておくこと等が指摘された。また、想定していない被災者が避難してくることを懸念して福祉避難所の指定がなかなか進まないことや、一般避難所を経由せずに直接に福祉避難所への避難を可能にしなければ利用が進まないこと、障害者等の特性に応じたスペースも柔軟に指定すべきであることなどが指摘された。

これを受け、2021年に災害対策基本法の一部が改正され、各市町村に対し、避難行動要支援者につき個別避難計画を策定することが努力義務として課されることとなった。そして、個別避難計画の具体的策定方法を示す取組指針の改定とともに、優先度の高い要支援者（つまりハイリスク層）につき、おおむね5年程度で作成するよう要請し、計画作成への福祉専門職の参画のための報酬などの財政措置を地方交付税措置として実施することとなった。

福祉避難所の制度見直しについては、内閣府令や福祉避難所の確保・運営ガイドライン等の改正により、あらかじめ受け入れ対象者を特定して明示して福祉避難所を指定できるようにし、高齢者・障害者等が直接に避難することを促進できるようにした。

そして、介護施設や障害者福祉施設（以下「社会福祉施設」という）における避難確保計画と避難訓練の徹底とともに、在宅の個別避難計画との連携を図ること、発災後も必要な介護・障害福祉サービス提供を継続的に供給できる体制確保のために全ての介護・福祉事業者にBCPの策定が義務づけられた。介護支援専門員（ケアマネジャー）や障害者相談支援専門員には、個別避難計画の作成への参画や共有、災害時に同計画に基づく安否確認やサービス提供の確保への協力が要請されることとなった。

こうして、「誰一人取り残さない福祉防災」をスローガンに、市町村の防災担当者と福祉専門職や事業者、地域福祉を支える地域住民が連携した取組みの推進が強化されてきた。

このように、高齢者・障害者等の要援護者への福祉防災の取組みは、災害発生時に自ら避難できず、あるいは、避難から取り残された生活により犠牲になる者を防ぐために、在宅及び社会福祉施設における避難行動への支援を中心とした施策化や法制度化が進められてきた。

一方、高齢者・障害者、生活困窮者や子育て世帯等（以下「高齢者・障害者等」という）への災害発生後の支援の不十分さが、災害関連死や生活再建を困難とする事態を多く生み出してきたことへの対策については、東日本大震災以降、事態に直面した各被災地における市町村や民間団体、地域住民等による独自の模索を通じて、被災者支援制度の活用を含めた、高齢者・障害者等の生活状況や特性に応じた個別の支援の先進的取組みが積み重ねられてきた。それらが災害ケースマネジメントの取組みとして、国において位置づけられるようになったのは、2021年に防災基本計画に関する記載が追加されて以降である。2022年に「取組事例集」が公表され、2023年には「手引き」が作成されるとともに、同年改定の防災基本計画に文言が明示されるようになり、2024年の政府の「骨太の方針」にも盛り込まれ、いよいよというか、ようやくというか、国としての本格的な政策的位置づけが開始されたところである。

## 第2 高齢者・障害者等への「福祉防災」と災害ケースマネジメント

災害ケースマネジメントの対象は全住民・被災者であって、高齢者・障害者等に限るものではないが、災害を契機として、被災後の生活再建に多くの困難を抱えることになり、あるいは、災害以前から抱えていた生活の課題が災害を機に明らかになり、被災によってその課題の困難性がより大きくなる、といった事態の多くは、高齢者・障害者等に生じることから、災害ケースマネジメントの実践は、こうした層への被災者支援の方策としてとりわけ重要である。

そして、災害ケースマネジメントの実践にあたっては、①既存の福祉施策、支援体制と有機的に結びつき活用されることが実効性をもつために不可欠であること、②平時からの福祉支援において、災害時をも想定した支援体制作りを行っておくことが有効であることが、各地の災害ケースマネジメントの実践を通じて明らかにされてきた（詳しくは、内閣府作成の「手引き」及び「取組事例集」のさまざまな取組事例を参照のこと）。このことは、今後の福祉防災と災害ケースマネジメントを進めるにあたって重要な二つの柱であり、相互に有機的に関連する取組みとして進められることが期待される。以下、3項及び4項に分けて述べる。

## 第3 福祉専門職が参画する個別避難計画の策定の重要性

2021年の災害対策基本法の改正による、個別避難計画策定の市町村への努力義務化と5年内をめどとした優先度の高い要支援者につき福祉専門職（特にケアマネジャーや障害者相談支援専門員）の参画による個別避難計画作成の要請は、発災時の避難支援や安否確認等の実効性確保のためだけでなく、その後の災害ケースマネジメントの実効性ある取組みのためにも重要である。

「避難行動要支援者支援制度」は、災害時には公的機関による活動には限界があり、地域での共助によって、災害発生時に自ら避難することが困難な方々につき、その方の情報をあらかじめ把握したり、隣近所等の地域住民や避難支援組織（警察、消防、民生委員・児童委員、市町村社協、自治会・自主防災組織等）が平時から災害に備えることで、発災直後から避難支援や安否確認を円滑・迅速に行えるようにするものである。

個別避難計画には、ア避難支援等実施者（発災時に実際に避難支援をしてくれる者）の氏名・住所・電話番号、イ避難場所と避難経路、ウ避難行動要支援者（本人）の情報を、必須の記載事項とすることが災害対策基本法に定められている。

ここからは、実効性のある個別支援計画を作成するためには、本人や家族の避難行動の意欲や理解、地域住民との関係性や協力体制、本人の医療や福祉支援を含めた心身の状況や生活状況についての情報把握、本人の居住地の災害の種類に応じたハザードマップや避難所等を踏まえ、本人の状況や特性に応じた避難先や避難方法の検討が求められる。

要介護や重度の障害、医療ニーズなどがあり、ハイリスクで優先度の高い要支援者については、市町村の防災担当課や自治会などの組織だけで適切な情報収集と評価を行うことは困難なことが多く、本人を平時に日常的に支援している福祉専門職や福祉事業者、医療関係者、そして地域住民や

### 第3章 福祉防災と災害ケースマネジメントの有機的連携～平時からの福祉と防災の連携を

家族と共同した取組みが求められることになる。

具体的に、兵庫県等の先進的取組みでは、福祉専門職が本人と家族の当事者力を評価し、それを踏まえて市町村や自主防災組織や民生委員、避難支援組織などを加えた地域調整会議（ケース会議）で本人の避難を支援できる地域力を評価し、福祉専門職が平時の支援内容を踏まえた個別避難計画案を策定し、これを避難訓練等により検証した上で、本人と支援者関係者間で計画内容を確認して作成に至ることが想定されている。

こうした取組みでは、必然的に、現時点における本人の状況と医療や福祉の支援状況を踏まえた上で、発災時の安否確認や避難支援だけでなく、発災後においても継続して従前と同様のサービス提供をしながら生活を確保するための方策も想定することになるし、発災後の罹災証明書の申請に始まるさまざまな被災者支援制度の利用についての本人の支援の必要性について見通すことも可能となる。したがって、こうした備えは、発災後の高齢者・障害者等の災害ケースマネジメントを実施していくにあたり、効果的なアセスメントや切れ目のない支援や多機関連携の実施の基盤になるのである。

市町村に努力義務が課された2021年5月以降の全国の個別避難計画策定状況は、石川県を除く1722市町村において、実効性確保の取組は76.1%、庁内連携の取組は65%、庁外連携の取組は57.2%、福祉専門職の参画の取組は37.3%、計画にかかる避難訓練等の取組は16.8%が実施している。避難行動要支援者名簿のうち個別避難計画の策定数は、全く未策定の市町村が141（8.2%）あり、2割未満が51.3%、2割以上4割未満が13.9%、4割以上6割未満が7.4%、6割以上8割未満が5.2%、8割以上が13.9%となっている（内閣府及び消防庁「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果」、2024年4月1日現在）。法改正前の2020年10月1日時点では、未策定市町村が33.4%、一部策定が56.9%、全部策定が9.7%であったことに照らすと着実に取組みは進んでいる。

ただし、計画作成への福祉専門職の参画は3分の1に留まっており、本人の特性や生活状況を踏まえたアセスメントと平時の医療や福祉の支援と継続した取組みはまだまだ始まったばかりである。福祉専門職の参画の確保策（低廉な報酬や時間のかかる作成時間の確保）、身寄りのない世帯への避難支援等実施者となる地域住民の人材不足、福祉専門職と防災担当課や自主防災組織との連携の方策の整備等の個別避難計画策定の課題を克服しながら、ハイリスク層を優先した取組みを早急に強めることが期待される。

### 第4章 災害ケースマネジメントにおける平時の福祉施策の活用と災害支援体制との連携

災害ケースマネジメントによる支援が必要な被災者のなかには、被災による生活の困窮、病気や要介護状態の悪化、コミュニティからの孤立などにより福祉的な支援が必要となる方々が多数ある。

より具体的にみれば、従来より、医療や介護・福祉サービスを利用して生活をしてきた方が、災害により、その状態が悪化し、あるいは必要なサービスが途絶え、そこに被災による新たな困難を

抱える場合がある。また、これまでコミュニティのなかで孤立し、必要な福祉的支援が届かない状態であった世帯が、被災による安否確認や住宅被害へのボランティア支援等をきっかけに、生活困窮やひきこもり、医療や介護などの生活課題が顕在化し、それに対する生活再建の構築が求められる場合もある。そうした世帯は、往々にして、被災者支援制度についての情報が届かないまま、その活用が全く図られないことも多い。

現在の被災者支援制度は、住宅の損壊を軸にしてさまざまな制度が設けられているが、それは被災者の収入、就労、医療、介護・福祉制度などの支援と結びついてはいないため、実際の被災者は、従前からの生活課題、被災によって生じた生活課題、被災によって悪化した生活課題等が、それぞれの状況に応じて個別にかつ多様に発生するにもかかわらず、被災者支援制度だけではそれに対応することはできない。それを被災者一人ひとりに合わせた生活再建とする支援として、災害ケースマネジメントが提唱され、先進的な実践が積み上げられてきたところである。したがって、そこには必然的に、平時からの高齢者、障害者、母子世帯、生活困窮者等の福祉的支援をいかに効果的に、有機的に組み込み活用するかが鍵を握ることになるし、被災後は、平時の福祉的支援を途切れることなく行うだけでなく、ここに被災者支援制度を有効に活用した生活再建をはかることが求められる。

平時の福祉施策においては、高齢者には、介護保険法の「地域包括支援事業」に基づき、地域包括支援センターを中心として高齢者の生活課題全般について相談し、必要な支援サービスにつなぐ体制が全ての地域に作られている。障害者には、障害者総合支援法の「地域支援事業」に基づき、基幹相談支援センターを中心として障害者の生活課題全般への相談体制と障害福祉サービスへの繋がりがなされている。生活困窮者には、生活困窮者自立支援法に基づき生活困窮者自立相談支援機関がおかれ、就労支援や生活保護申請等の支援を行っている。子育て世帯には、母子保健法に基づき子育て世代包括支援センターがおかれ、妊娠期から母子保健サービスと子育て支援サービスの一体的な相談・支援を行っている。

さらに、これらの対象者別の支援枠組みの縦割りの弊害を解消するため、社会福祉法改正（2020年）がなされ、市町村が包括的な支援体制を整備することが目指され、新たに重層的支援体制整備事業が規定された。重層的支援体制整備事業では、上記の4つの相談支援機関や医療保健福祉関係機関等が連携して、地域生活課題を抱える方への包括的な相談対応、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言、支援関係機関の連絡調整等の便宜供与を行う等の支援を一体的に行うこととしている（ただし、令和5年度においてこの事業に取り組む市町村は全国でわずか189に留まっている）。

これらの各支援機関は、平時におけるケースマネジメントとして、各根拠法に基づき、個別ケースにつき関係機関を招集してケース会議を主宰することができ、情報集約に基づくアセスメントと必要な支援計画につき役割分担をして支援を行い、モニタリングをしながら、継続的支援につなげる役割と実践を行っている。



### 第3章 福祉防災と災害ケースマネジメントの有機的連携～平時からの福祉と防災の連携を

災害時において、発災直後の避難支援や安否確認を担う市町村担当者、地域住民、福祉関係団体、ボランティア団体などを通じて発見・確認されたケースについて、災害ケースマネジメントによる被災者支援を行っていくについては、こうした各地域の既存の福祉支援体制を包括的に活用していく取組みがきわめて有効である。

また、発災後に、防災担当部署が設置もしくは委託する被災者支援センター等が、個別訪問調査等を通じて把握したケースにつき、ケース会議を主宰して災害ケースマネジメントを行うにおいても、福祉支援機関が参加して、福祉専門職としての適切な個別アセスメントと支援計画の検討に寄与することが期待される。

都道府県・市町村の社会福祉協議会には、地域福祉の取組みとして平時から地域住民や民間団体とともに地域の見守り支援や住民共助の活動を行うとともに、災害時には災害ボランティアセンターを立ち上げてボランティア活動を組織し、民間の被災者支援団体とも協働して被災者支援にあたってきた蓄積があるため、発災後の被災者支援活動と福祉支援機関との連携のハブとなり、災害ケースマネジメントの実効性を高める役割が期待される。

一方で、福祉専門職、医療・福祉の事業者は、平時から、災害後も継続したサービス提供を可能にするための事業継続のBCPを準備するとともに、要支援者本人の被災時、被災後の状況を想定して、被災時の支援体制を個別に検討しておき、防災関係機関や災害ボランティア組織等との連携を想定した準備をしておくことが重要である。これまで、医療・福祉事業者には、平時のケースマネジメントだけを実施し、災害時の状況や支援制度、被災者支援機関や団体を把握し、連携し、災害時も想定した計画や体制準備を行うという発想は十分ではなかった。

この点で、3項で述べた個別避難計画を福祉専門職の参画により策定する取組みは、福祉専門職に、この観点からの意識づけと被災者支援制度の理解、連携の体制作り、そこで明らかになった地域福祉の課題を共有していくことに繋がるものであり、きわめて有用である。福祉専門職が、こうした観点を理解し、積極的に個別避難計画策定の取組みに参画することが期待され、国にはそれを可能にする財政的、人材的支援を十分に行うことが求められる。

#### 第5 弁護士会と福祉支援機関や福祉専門職との連携を災害時に生かす準備

全国の各弁護士会は、上記の福祉支援機関や権利擁護相談を担う各社会福祉協議会と、法的支援に関する連携した取組みを強化してきた。

高齢者・障害者については、各弁護士会の高齢者・障害者関連委員会を中心に、電話相談・出張相談の実施とともに、地域包括支援センターや障害福祉部門と法的支援事業の委託事業を結び、定期的に事例相談や個別事案のケース会議などに参画している。また、各社会福祉協議会が実施する権利擁護相談や法テラスの特定援助事業やケース会議派遣（モデル事業）によって、アウトリーチによる法的支援を担っている。さらに最近では、成年後見制度利用促進基本計画に基づき、各市町村の設置する中核機関の事業にも弁護士会から派遣して参画し、ケース会議や専門相談等を通じて

高齢者・障害者の支援にあたっている。

生活困窮者支援についても、各弁護士会の貧困対策関連委員会が、生活困窮者自立支援機関から委託を受けて定期的に担当者を派遣して、生活保護や債務整理その他の法的支援の相談支援を行っている。

子育て支援についても、ひとり親支援を中心に、市町村と委託契約を結んで、相談支援にあたる弁護士会が増加している。

弁護士会と弁護士が、このように平時から福祉支援機関と連携し、協働して、個別ケースの支援にあたり、アウトリーチと継続的な支援の関わりを恒常的にもつようになっていることは、実際の災害発生時に、速やかな連携とアウトリーチに基づく被災者支援活動につながる基盤作りになっている。これまでの大きな災害でも、福祉支援機関や社会福祉協議会との信頼関係とノウハウに基づき、平時の法的支援の延長線上で、被災者の状況に応じた避難所や個別在宅被災者へのアウトリーチや、その後の継続的支援につながる活動を行うことができた。

一方、弁護士会としては、災害関連委員会において被災者支援制度の情報提供や法律相談などの展開を発災時に速やかに生かすため、各市町村との災害協定締結により平時からの連携を目指す取組みが進められているところ、災害が起きなければ、実際の連携と信頼関係の構築はなかなか得がたいところもあるが、弁護士会と福祉支援機関が平時から連携して取り組んできた法的支援活動と、発災時の被災者支援活動を、災害ケースマネジメントにおける弁護士の関わりとして統合して展開することができれば、より有効な活動が展開できることは、東日本大震災以降最近の能登半島地震まで、各地の弁護士会の活動のなかで確認されてきている。

今後は、各弁護士会において、平時に福祉支援機関と連携している高齢者・障害者関連委員会や貧困対策関連委員会等と、災害関連委員会とが協働して、災害ケースマネジメントにおける法的支援についての自治体や福祉支援機関等との連携の方策を準備していくことが期待される。

なお、弁護士は、専門職後見人として、高齢者や障害者の個別支援も担っており、医療や介護・福祉事業者とチーム支援を形成して職務を行っているところであるが、災害時の本人の安否確認から被災後の支援についても、支援者間で連携して行うことに迫られることになる。ただこれまでは、災害に直面した後に個別に模索するしかなく、その経験が次に生かされる方策も取られてこなかったのが正直なところである。そこで、個別避難計画の活用である。後見人を利用する本人の多くは、優先度の高い避難行動要支援者であることから、担当する本人についての個別避難計画の作成を、福祉専門職の参画を求めた上で、後見人もこれに関わり、発災後の避難支援や安否確認、その後の支援策を検討しておくことは、有効な取組みになると思われる。弁護士会として、今後、こうした取組みを推奨していくことが期待される。

## 第4章 災害ケースマネジメントと個人情報

大阪弁護士会 中嶋 勝規

### 第1 はじめに

災害時の個人情報の利用に関しては、すでに内閣府が「防災分野における個人情報の取扱いに関する指針」で取りまとめているところではあるが、本書では災害ケースマネジメントの実践の場面で個人情報を活用する場面を念頭に、被災者の個人情報を災害ケースマネジメントにおいて利用する場合の法的問題点に触れる。

### 第2 個人情報保護法制の状況

災害ケースマネジメントの取組みにあたっては、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を把握することが必要であり、当該情報は各基礎自治体が保有している個人情報であることが多い。

従前は、各地方公共団体が保有する個人情報は、各自治体の個人情報保護条例により規律されていたが（個人情報の定義等も各自治体により異なっていた）、令和3年の個人情報保護法改正により、一括して改正後の個人情報保護法が規律することとなり、個人情報の定義等も国・民間・地方公共団体で統一されることとなった。

令和3年改正後の個人情報保護法によると、行政機関等が個人情報を保有するにあたっては、法令の定める所掌事務または業務を遂行するために必要な場合に限り、かつ利用目的を適切に特定する必要がある（個人情報保護法61条1項）。

また、行政機関等が個人情報を取得するときは、「人の生命、身体又は財産の保護のために緊急に必要があるとき」、「取得の状況からみて利用目的が明らかであると認められるとき」等の除外事由がない限り、あらかじめ本人に利用目的を明示しなければならない（同法62条）。

さらに、その特定した利用目的の範囲内で保有個人情報を利用・提供することが原則であり（同法61条1項、69条1項）、利用目的以外の目的による利用を行う場合には本人の同意を取得する等の対応が必要となる（同法69条2項）。

ここで「個人情報」とは、生存する「個人に関する情報」であって、「当該情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができるものを含む。）」又は「個人識別符号が含まれるもの」をいい、「個人に関する情報」とは、氏名、住所、性別、生年月日、顔画像等個人を識別する情報に限られず、ある個人の身体、財産、職種、肩書等の属性に関して、事実、判断、評価を表す全ての情報であり、評価情報、公刊物等によって公にされている情報や、映像、音声による情報も含まれ、暗号化等によって秘匿化されているかどうかを問わないとされる（個人情

報の保護に関する法律についてのガイドライン（通則編）、個人情報保護委員会）。

上記のとおり、「個人に関する情報」の定義はかなり広範であり、被災者に対してアウトリーチを行い取得する世帯情報、家屋状況、避難行動、健康面や福祉面の情報等は、その他の情報とあいまって特定の個人を識別することが可能であり、「個人情報」である。

### 第3 事前の備えの場面

災害ケースマネジメントは、発災後に被災者一人ひとりに寄り添う支援を行うための取組みであり、アウトリーチを行い、被災状況を把握することがスタートであるが、各自治体は発災直後に支援が必要な要支援者を把握していることが事前の備えとして重要である。

市町村長は、当該市町村に居住する要配慮者（高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者）のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの（以下「避難行動要支援者」という。）の把握に努めるとともに、地域防災計画の定めるところにより、避難行動要支援者について避難の支援、安否の確認その他の避難行動要支援者の生命又は身体を災害から保護するために必要な措置（以下「避難支援等」という。）を実施するための「避難行動要支援者名簿」を作成する必要がある（災害対策基本法49条の10）。同名簿には、避難行動要支援者の氏名、住所や避難支援等を必要とする事由が記載されており、これは「個人情報」に該当する。

「避難行動要支援者名簿」については、市町村長が、避難支援等の実施に必要な限度で、保有にあたって特定された利用の目的以外の目的のために内部利用が可能である（災害対策基本法49条の11第1項）。

さらに、同2項では、災害の発生に備え、避難支援等の実施に必要な限度で、市町村長は、地域防災計画の定めるところにより、消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織その他の避難支援等の実施に携わる関係者（以下「避難支援等関係者」という。）に対し、名簿情報を提供するものとされている。ただし、当該市町村の条例に特別の定めがないと名簿情報を提供することについて本人同意が必要となるため、事前に条例で避難支援等関係者に平時の情報提供が可能とする旨を定めておくべきである。

なお、「避難支援等関係者」には、その他の避難支援等の実施に携わる関係者も含まれるため（災害対策基本法49条の11第2項）、条例でこれらのものに、NPOや弁護士会を含め、事前の災害時の備えとしての対策を講じることも可能と考える。具体的には、市町村主導で、平時に避難行動要支援者の避難支援等のシミュレーションを行うことは有益であり、NPOや弁護士会等もこれに加わることができれば、外部の知見を活用することも可能である。この点、本シンポジウムのプレ企画のように、自治体が各種団体との連携を呼びかけ、平時の連携強化の一環として、上記のような避難行動要支援者名簿を活用したシミュレーションを行うことは非常に有益と思われる。

なお、シミュレーションの場面で個人を特定しないように加工することで、個人情報保護法上の

## 第4章 災害ケースマネジメントと個人情報

問題はクリアできるが、災害対策基本法は、避難行動要支援者名簿の活用に本人同意を原則としており、上記のような活用には、事前の定めが必要となる。

一方で、発災時には、「避難行動要支援者名簿」の名簿情報は、避難行動要支援者の生命又は身体を保護するために特に必要があると認めるときは、避難支援等の実施に必要な限度で、本人の同意なく、避難支援等関係者その他の者に対して提供することができる（災害対策基本法49条の11第3項）。

### 第4 災害ケースマネジメントと個人情報

災害ケースマネジメントの場面において、被災者一人ひとりにアウトリーチを行うには、被災者の避難情報の活用が必要であり、アウトリーチの結果取得することとなる被災者の情報は、いずれも個人情報である。

まず、行政機関等が利用目的の範囲内で個人情報を内部利用したり、外部に提供することは可能であり、この場合に本人同意は必要がない。たとえば、市町村職員が、発災直後に在宅避難者宅を戸別訪問し、個人情報を取得する際に、「健康管理」のために、「市町村庁内のほか、地元の民生委員や他県から応援に来ている保健師に提供する場合がある」と利用目的を特定し、本人が同意した上で取得すれば、その後の民生委員や保健師への提供の際に、本人同意は要しない（「手引き」）。

他方で、同一自治体内部で利用する場合であっても、当初個人情報を取得した際の利用目的以外の目的のために利用したり、外部提供する場合には、個人情報保護法69条2項各号の事由に該当する場合である必要がある。

同項の除外事由は、「本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき」（同法69条1項1号）のほか、行政機関が内部で利用する場合で、「当該個人情報を利用することについて相当の理由があるとき」（同2号）との定めがあるため、災害ケースマネジメントの場面での利用は、相当の理由があるものと考えられる。

また、他の行政機関への提供の場合も、「法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当の理由があるとき」（同3号）には許容される。

この点、地方公共団体は、「住民の福祉の増進を図ることを基本」（地方自治法第1条の2第1項）としており、災害ケースマネジメントもこの目的に合致する活動ではあるが、災害対策基本法には明文で災害ケースマネジメントの項目は存在せず、また、地方公共団体以外への提供の場合には、「法令の定める事務又は業務」といいうるかの疑義もある。

しかしながら、同項4号では、「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」も除外事由として定められており、災害ケースマネジメントの目的で個人情報が利用される場合、そもそも「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、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする取組」が災害ケースマネジメントの定義であることからすれば、これが明らかに被災者本人の利益になるものであることは疑いがなく、他の行政機関だけでなく、災害ケースマネジメントの実施のために、行政機関以外の組織、たとえばNPOや弁護士会等に個人情報を提供する場合も、当然提供が可能である。もちろん、この提供の場面で、必要な守秘義務条項を締結し、提供された団体が個人情報を災害ケースマネジメントの実施のためにのみ利用すべきであることは、同法69条2項但し書きの規定からも当然である。

なお、市町村長は、災害時に、被災者の援護を実施するための基礎とする台帳（被災者台帳）を作成することができることとされており（災害対策基本法90条の3）、被災者台帳には「住所又は居所」、「住家の被害その他市町村長が定める種類の被害の状況」、「援護の実施の状況」、「要配慮者であるときは、その旨及び要配慮者に該当する事由」等が記載されることとなるため、被災者台帳の情報は災害ケースマネジメントを実施するに当たっては有益な情報である。被災者台帳の活用は、支援漏れや手続の重複等の事態を防止し、公平な支援を効率的に実施することにつながり、災害ケースマネジメントの実践にも資するものとされる（前記「手引き」参照）。

しかしながら、被災者台帳そのものあるいは台帳に記載された情報等を、その保有に当たって特定された利用目的以外に利用する場合には、「本人の同意があるとき、又は本人に提供するとき」、「市町村が被災者に対する援護の実施に必要な限度で台帳情報を内部で利用するとき」、「他の地方公共団体に台帳情報を提供する場合において、台帳情報の提供を受ける者が、被災者に対する援護の実施に必要な限度で提供に係る台帳情報を利用するとき」に限られており（災害対策基本法90条の4）、被災者台帳そのものを上記以外に外部提供することはできない。

この点は、災害対策基本法に災害ケースマネジメント自体が明記されるとともに、災害ケースマネジメント実践の目的で被災者台帳を外部利用することを可能とする立法的手当てが行われることが望ましい。

## 第5章 災害ケースマネジメントの実効性を図るために

兵庫県弁護士会 森川 憲二

### 第1 はじめに

災害ケースマネジメントによる被災者救済・支援は、各地の実践例にリアルに現れているとおり、被災地におけるさまざまな立場の支援者が、連携して、さまざまな生活状況、課題を抱えた被災者の方々のために、生活の再建を実現し、個人の尊厳を尊重して個々の被災者の救済を図る手法である。

その特徴は、多くの実践例に現れており、今後災害ケースマネジメントの実効性を図るためには、国の「手引き」等によって明示され、推奨されるにいたった手法の特徴を活かすことのできる、法制度を整備し、行政と民間の支援者との間で、支援を連携する機関を設置して、その運用を拡充する必要がある。

災害ケースマネジメントの目的である、被災者の人権の回復、維持、保護のため、いかにして実効性のある支援とするか、またそのようにできるかが、このシンポジウムの目標である。

### 第2 従来の実践例にみる成果と課題を互いに共有すること

#### 1 従来の主な実践例

(1) 東日本大震災の発災後、仙台弁護士会において、在宅被災者の支援に関するヒアリング調査、避難所、仮設住宅の現地調査等をふまえた調査活動・提言等が実施された。また有志弁護士においても、気仙沼市只越地区の防災集団移転促進事業による団地と災害公営住宅を併設した住民の要望について、NPO・コンサル等と連携した支援を行い、さらにみやぎ被災者支援サポート弁護士の取組み等、多岐にわたる支援活動を行った。

これらの活動を通じ、「在宅被災者」の課題が浮き彫りとなって、一人ひとりの被災者に寄り添って支援することの重要性が、重視されるようになった。

(2) 岩手弁護士会において、東日本大震災発災後、関西、北海道の弁護士会の広域的支援を受けた被災者相談活動を実施し、またボランティア団体と連携した有志により、紙芝居をツールとした巡回相談活動が行われ、さらに、「岩手弁護士会ニュース」によって、一人ひとりの被災者に支援情報を提供し、有効な伝達手段とする活動等を行った。

(3) 東日本大震災の被災者、原発事故の被害者は、生活の場を求めて全国に広域的に避難することを余儀なくされた。関西にも多数来られたが、大阪弁護士会を中心に、関西における多機関が連携して、広域的避難者の支援活動を行った。

(4) 広島県では、2014年（平成26年）の広島豪雨（土石流等被害）被災を契機に、広島弁護士会が、広島県災害復興支援士業連絡会を設立して、多士業による連携を行い、法テラスの助力も得て、行政と連携した被災者支援活動を行い、その後の西日本豪雨の際も、行政、士業連携による

被災者支援を行った。

- (5) 岡山県では、2018年(平成30年)西日本豪雨の際、多数の浸水被害が発生した。岡山弁護士会は、倉敷市真備町等で被災者相談を行い、土業連携等の支援の必要性の体験をふまえ、近時、岡山県被災者支援連絡協議会を立ち上げるにいたった。
- (6) 熊本地震の被災地において、熊本県弁護士会は、地域支え合いセンターと連携した多機関連携、アウトリーチの相談活動等を行い、また自然災害債務整理ガイドラインに基づく被災者ローン減免に取り組み、さらにNPO団体と連携した南阿蘇村との被災者の住まいと再建を図るための協定締結に基づく支援活動に取り組む等、行政、NPO団体と連携した支援を行った。
- (7) 徳島県においては、県の復興方針や、「徳島県南海トラフ巨大地震に係る震災に強い社会づくり条例」の改定で、「誰一人取り残さない」ことを明記し、「徳島県災害ケースマネジメント手引書」を策定し、被災者支援推進ネットワーク会議を設立する取組み等、先進的な実践をしているが、徳島県の施策について、弁護士や研究者が参画する等対応している。
- (8) 2022年(令和4年)の静岡における豪雨災害の被災者支援のために、静岡県弁護士会が、関弁連、近弁連等広域的に弁護士と連携し、静岡県災害対策土業連絡会と連携して、なんでも相談会を行った。

行政との連携、土業連携を実体として、継続的に、組織的な被災者相談活動を実践した先例である。

- (9) 2023年(令和5年)6月の豪雨災害において、和歌山弁護士会は、事前の県下全自治体との間で締結されていた災害時の支援協定に基づき、被災地の海南市及び周辺自治体で、近弁連、近畿災害対策まちづくり支援機構と連携して、被災者相談会を行った。

以上、各実践例は、本報告書の各事例の報告に詳細があるので、参照していただきたい。

## 2 能登半島地震被災地における支援

2024年(令和6年)1月1日に、能登半島地震が発生し、半島の沿岸部を中心に、広域に津波、地震動、地盤の隆起・沈下・移動・毀裂等の発生、各地の斜面崩壊、液状化等により、多数の人的被害、建物全壊・損壊、インフラ、生活基盤の破壊等、甚大な被害が生じた。また半島部の交通網、インフラが寸断され、孤立する等の集落等も多数発生した。

このような激甚な被災について、国は、本年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。

公費解体も進まず、建物の損壊についての罹災証明書も実態に合わなくて、再調査を要するケースが多く、被災地の復旧、復興はかなり遅れている実情にある。

半島部の住民等は、取り残されるのではないかと懸念すらあり、そのようにならないための支援が必要である。

近弁連は、金沢弁護士会、さらに日弁連、関弁連、東京三会と連携しながら、2月10日から電話相談を開始し、また5月から金沢弁護士会、中部弁連と連携して、法テラス号を利用して現地



## 第5章 災害ケースマネジメントの実効性を図るために

相談会も実施している。

石川県の士業団体は、石川県等の自治体や石川県行政評価事務所と連携した士業合同相談会を実施している。

また珠洲市においては、みつばち隊という、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た。

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、能登町においては、同町と金沢弁護士会及び地元の能登復興建築人会議と共催する等して、士業連携の相談会を実施している。

この支援機構の士業連携相談会は、7月の開催時には東京の災害復興まちづくり支援機構も参加し、今後地元の自治体及び士業団体と連携の調整をして、さらに士業連携による相談会が、継続して実施されることが望まれる。

近畿から能登の被災地への支援として行われている近弁連等による電話、面談による相談活動と、近畿災害対策まちづくり支援機構等の、士業連携による相談活動が、車の両輪の如く連携して、被災者支援にあたりつつある。

また、9月には地震被災地を異常豪雨が襲い、甚大な被害をもたらされた。この二重の被災に、被災された方々が取り残されることのないように、広域的、継続的な支援が、さらに求められている。能登半島は、まさに災害ケースマネジメントの手法が、いかに活かされるか、今後長期化必須の実践の場となっている。

- 3 従来、災害ケースマネジメントの言葉を意識するとしないとにかかわらず、各地で一人ひとりの被災者の人権の救済、生活の再建等を図るため、さまざまな官民連携、民民連携による、アウトリーチの方法で支援を実践してきた。

幾多の実践例について、各地の支援者として関わる団体、個人が、その支援の意義と必要性とともに認識していくこと、問題意識を共有していくことが、災害ケースマネジメントの実効性を図る基礎である。

なお、本報告書において、紙面と準備の都合上、多数ある災害被災例と其中における災害ケースマネジメントの実践例を網羅することはできていない。

また、予測される首都直下型地震については、多様かつ激甚、広大な被災地が発生し、複雑、多大、多様なニーズに対して、課題は山積と思われるが、本報告書では割愛せざるをえないことを付言する。

### 第3 災害ケースマネジメントの目的と、これを実践する官民連携の組織、機関の確立を図ること

- 1 国は、災害ケースマネジメントの取組みについて、2021年（令和3年）「取組事例集」において、この実践に取り組んできた各地の実施例を紹介し、2023年（令和5年）3月、「手引き」を公表し、また経済財政諮問会議において、災害ケースマネジメントの促進について、助成に裏付けをもたせ

ようとする姿勢を示し、さらに2024年（令和6年）2月、能登半島地震被災地の復興にあたり、災害ケースマネジメント等、被災者に寄り添った支援の実施を自治体等に依頼している。

すでに、被災者支援の手法として、災害ケースマネジメントの意義、必要性は、国、自治体において、周知された事実であり、支援機関のなかでも、急速にその役割への認識は広まっている。

「手引き」は実践のための指針であり、重要なことは、これをいかに実践するかであって、その実効性を確保するために、組織、機関の設立と関係性を、的確に位置づけ、体制を構築していくことが必要である。

## 2 国の「手引き」において求められる行政と民間支援者間の連携のあり方

行政と連携が想定される民間の機関の間で、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ている。

この連携する民間の機関は、社会福祉協議会、NPO・ボランティア団体、地域包括支援センター、福祉事業施設、士業団体等、多様に指摘されており、士業団体においては、社会福祉士、法律関係（弁護士、司法書士等）、ファイナンシャルプランナー、建築士、不動産関係等の専門士業やボランティア団体、NPO、研究者等、多様な専門士業等が例示されて、連携の必要な機関とされている。

もとより、例示されていない士業連携に関わる団体も、当然連携の機関として想定される。

これら士業団体等は、被災者支援の実践例のなかでも、各地の状況に応じて、多様な組み合わせによって、士業連携による支援活動を行うことが期待されている。

## 3 個人情報保護法制の運用と支援情報の必要性

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、被災状況等それぞれ多様であり、災害から受ける被害の内容・程度、支援を要する内容・程度も多様である。

災害の発生する前から社会的脆弱性を抱える人々は、要支援者として事前に避難の段階で個人の状況、周辺の人々との関係を総合して、個別に避難計画が検討、作成されようとしている。

また発災後も復旧、復興の段階に応じ、個々人の状況、被害状況の違いからニーズも異なってくる。

個人情報保護法制と、災害ケースマネジメントの実践のための支援情報の必要性については、本報告書に項目をあげて報告しているので、それを参照していただきたい。

## 4 具体的な官民の連携機関と平時からの福祉施策への災害の備えを図る必要性

行政と民間の機関の間では、具体的な発災時の災害ケースマネジメント実践の機関として、さまざまなニーズ、課題により、個別ケース会議、情報共有会議、調整会議等の組織・機関が想定されている。

また発災前でも、これら官民連携の機関は、災害の備えのために必要に応じ設置され運営されることを要し、士業団体とりわけ弁護士会は、そのなかで重要な一翼を果たす役割を担っているというべきである。

また一人ひとりの被災者支援のためには、平時から介護、支援を要する高齢者、障害児・者、乳幼児等の要配慮者等について、とりわけ日常的な福祉施策の運用のなかで、災害への備えと連結し

## 第5章 災害ケースマネジメントの実効性を図るために

た対策が不可欠である。

福祉防災の見地は、災害ケースマネジメントにおける重要な要素である。

具体的には、要支援者の個別避難計画が、当面の緊喫の課題になっているが、自治体の一部の担当者（保健師等要介護者支援の専門家）や、社会福祉士等が業務を受託して実施するにしても、多数の要支援者の個別の避難計画を、網羅的に作成することは、至難のことと思われる。

この点は、那智勝浦町でのプレ企画の地域交流会のなかでも指摘された。

可能な限り、調査担当・立案者を増員し、関係支援者の協力を得て、かつケース会議等で計画作成の困難な人々へのチームで検討された計画案を作成することが必要であり、その場合関連する専門士業の助力と参加が求められる。

ケース会議や情報共有会議の活動は、平時からその機能が維持されることが重要である。

また発災後の個々の被災者への支援は、避難所までの行動におけるはもとより、避難所での生活、また避難所での生活を終えた後であっても、日常の生活の再生、回復に必要な支援を継続しなければならない。

自治体と民間団体の連携は、そのような視点に立って、運営されることが必要である。

### 5 官民連携の実効性を確保する法制度の整備

災害対策基本法において、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、関連する行政と民間の機関のあり方を整備する法制度の規定及びこの財政措置を図る規定を設ける必要がある。

また、国の防災基本計画及び都道府県、市町村の地域防災計画においても、災害ケースマネジメントの手法による被災者支援の計画を位置づけて作成、運用することが必要であり、その場合、福祉防災の視点が重要であり、この計画を、施策のなかで実践しなければならない。

さらに、災害救助法 4 条の救助の種類項目として、「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を受けること」も救助の一類型として保障し、かつそのために必要な費用も救助に必要な費用として、国の負担のもとに、自治体が支弁することを保障すべきである。

そのことにより、民間の機関が、行政と連携して災害ケースマネジメントによる被災者支援を実践して、支援目的を達成する実効性が確保できるのである。

## 第4 民間の支援者間での連携を拡充し、多機関の重層的支援体制によって、実効性ある連携支援を図ること

### 1 連携する民間の支援機関・支援団体間の連携の拡充

被災者の多様、複雑な被災状況の実状は、それぞれの被災者にとってのニーズの違いとして現れる。

またその中には、行政の支援制度の共通の課題の、個々の被災者への適用において違いが生じる。

この多様・複雑なニーズに答えるには、法律、経済、建築、技術、福祉、医療、保健、税務、会

計、不動産の調査・鑑定、社会保険、行政手続等の多面的な分野の専門的知見、ノウハウが必要となってくる。

この多面的な専門的知見、ノウハウを支援に活かすことが、災害ケースマネジメントの不可欠の要請である。

また、士業団体の連携組織に加入する団体は、地域によってさまざまである。

災害ケースマネジメントを実践する士業団体の連携を有効に活用するには、福祉系士業団体との連携をより拡充することが必要不可欠である。

兵庫県弁護士会において福祉防災と災害ケースマネジメントの実践を課題として、高齢者・障害者総合支援センターと、災害復興等支援委員会の共同開催により、公開の合同研修会が行われた。

また奈良弁護士会は、奈良県社会福祉士会と共催したシンポジウムを実施したが、福祉系士業や、弁護士会内における高齢者・障害者関連委員会と災害関連委員会の活動の連携が重要であることを、問題提起するものであった。

このように弁護士会内においても、関連委員会が外部機関と連携して災害ケースマネジメントの実践を図る活動が行われている。

士業連携は、各地でさまざまな組織化または連携が進んでいるが、地域によってその取組み状況は多様である。

これら士業団体の連携が、重層的に行政との連携団体間の連携に寄与できるように、体制の整備を図る必要がある。

## 2 NPO 法人、ボランティア団体と士業団体の連携

NPO 法人等ボランティア団体は、発災時、被災者の居宅の復旧作業、避難所内外の被災者の生活の場での生活支援、被災者の健康や心のケアの維持、確保等、さまざまな支援活動の場面で不可欠の存在である。

また、平時から福祉面での生活支援を行う場合、日常的に、地域でボランティア活動を行っている支援者との連携が必要となってくる。

実践事例のなかでも、社会福祉協議会、地域ふれあいセンター等とともに、多様なボランティア団体、士業団体、福祉施設等と連携して成果をあげている例もある。

## 3 支援のためのツールの開発と共有

### (1) (弁護士会ニュース)

専門士業団体は、その役割を担う支援活動において、日頃の専門的知見、ノウハウを災害対策に発揮することで、有効な支援者としての役割を果たせることになる。

従来、東日本大震災の被災時において、岩手弁護士会が、岩手弁護士会ニュースを発案し、被災者が抱えている課題について、どのような支援制度があるか、利用するためにどのような留意点があるか等、個々の被災者が、自らの対応を判断するための情報、知識を伝達する手段として、被災者に好評を博した。

## 第5章 災害ケースマネジメントの実効性を図るために

このニュース方式は、その後の各地の被災現場において、被災地弁護士会等によって活用されている。

### (2) (被災者支援カード)

静岡県弁護士会の永野海弁護士は、主要な支援制度、つまり罹災証明書の交付、公費解体、応急修理、被災者生活再建支援金、災害弔慰金等、発災時に被災者が直面するさまざまな支援制度について、一枚のカードの表裏に概要を整理し、支援の流れを分かりやすく記載した「被災者支援カード」を考案し、このツールは、静岡にとどまらず、全国の災害時に有効なツールとして活用されるに至っており、現在も能登半島で活用されている。

### (3) (被災者生活再建ノート)

東日本大震災の被災地で、被災者一人ひとりの復旧、復興に関わる支援活動として、同一被災者に複数回訪問し、聴き取りをすることが想定されることから、毎回の聴き取り内容を、支援者が、同一のノートに記録するものとして、「被災者生活再建ノート」が考案され、これを日弁連が整理した。

その被災者の被災状況、支援制度の利用のための、具体的資料として効果的に活用できるものである。現に各地の自然災害発生時、被災地弁護士会からの要請により、相当部数を日弁連が提供している。

この「被災者生活再建ノート」は、災害ケースマネジメントによる支援を行う場合、不可欠のツールといえる。

## 第5 日弁連及び各弁護士会連合会、単位弁護士会の取組み

1 日弁連は、前記のとおり、「手引き」に集約された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。日弁連の活動の詳細については、本報告書の日弁連の取組みの項を参照していただきたい。

### 2 各弁護士会連合会、各弁護士会の取組み

各弁護士会においては、従前各地の自然災害の被災において、災害ケースマネジメントの実践例において紹介するとおり、その災害ケースマネジメントという概念を表現するか否かを問わず、その実践として、一人ひとりの被災者に寄り添って、さまざまな団体と連携して支援する活動を行ってきた。

また、近年の国及びその機関の災害ケースマネジメントの実践を明記した方針を受けて、その実践のための体制整備や行政及び他土業等民間機関との連携強化を目指している。

さらに、九州弁連は、2023年（令和5年）の、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」を採択したが、画期的と評価される決議である。

そのなかで、都道府県、市町村は、地域防災計画のなかで、多機関連携による支援、訪問型支援

制度等の利用援助に関わる事項を計画・記載し、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ている。

四国弁連では、2013年（平成25年）、四国弁連定期大会において、「来たるべき巨大地震に備える宣言」を採択し、行政及び関係機関との継続的な連携の必要性を謳った。

さらに同弁連は、本年11月15日同弁連の定期大会において、災害ケースマネジメントの実効性をテーマに、シンポジウムを実施する。

- 3 近弁連、中国弁連、四国弁連、九州弁連の四弁護士会連合会（以下「四弁連」という。）は、災害時の相互支援を図る連携協定を締結し、年に2回、四弁連災害連携協議会を開催し、弁連間の連絡体制を共有し、災害発生後の弁連間、弁護士会間の連絡体制の調整、協力関係の確保等のシミュレーションも行う等、平時から、広域的災害等への弁連間の連携、支援の備えを図っている。

このように、弁護士及び弁護士会は、その連携機関において、災害ケースマネジメントの実効性を図ろうとする取組みを急速に広げている。

- 4 地域における官民、民民の連携と支援のための交流

災害ケースマネジメントの実践は、被災地となる地域における、自治体、社会福祉協議会、福祉事業施設、福祉系士業、弁護士他関係士業、ボランティア・NPO団体、自主防災会等住民団体と、行政と民間の支援者と住民団体が連携して、発災時に有効な連携を確立するために、平時から互いに顔の見える関係で、共通の課題について意見交流を図り、課題に取り組むことが有効であり、不可欠である。

この視点に立って、今回のシンポジウムでは、プレ企画として、那智勝浦町（7月6日）、海南市（8月3日）において、地域交流会を開催した。

この2か所での開催を実施したのは、那智勝浦町においては、2011年（平成23年）の紀伊半島大水害の被災体験があり、海南市においては、2023年（令和5年）6月台風の水害被災について、和歌山弁護士会を中心として、近弁連、近畿災害対策まちづくり支援機構と連携した、被災者支援活動の実践があったからである。

いずれの地域交流会も60名を超える方々の参加によって、活発な議論が交わされ、参加者は、日頃災害対策に関わっている人々が多く、意識の高さが示された。

詳細は、本報告書の両プレ企画に関する報告を参照していただきたい。

この参加者の出会いは、今後の支援者間のつながりに活用され、かつ他の地域においても、同種の交流会が開催されることが有益と考える。

- 5 以上のとおり、国、自治体と民間のさまざまな被災者支援団体、支援者が、工夫を凝らし、連携体制の確立と連携者間での交流を深めることによって、来るべき災害に備える支援体制の確立と、具体的な活動が実践されなければならない。

平時からの地道な連携及びこれを支える制度が、災害ケースマネジメントによる被災者支援を支えるのである。

## 第6章 近弁連人権擁護大会決議案及び提案理由

### 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をも、「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。



第6章 近弁連人権擁護大会決議案及び提案理由

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、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、都道府県の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の地域防災計画を作成、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、障害児・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

## あとがき

近弁連では、阪神淡路大震災以後、多くの災害が発生するなか、管内の弁護士が協力して、被災者支援の取組みを続けています。このような被災者支援の活動は、弁連管内にとどまらず、全国に広がっています。

近時、静岡県で発生した水害被害、和歌山県での水害被害、そして能登半島地震の支援活動と、近弁連をあげて継続的に被災者支援の取組みを積み重ねていく中で、災害ケースマネジメントの必要性・重要性が実体験として感じられるに至っています。

本報告書は、全国の災害支援活動の経験が取りまとめられた貴重な資料であるとともに、全国からの経験知を踏まえて、改めて災害ケースマネジメントの必要性・重要性への理解が深まるとともに、今後さらなる充実が図られるための提言を取りまとめたものとなっています。

2023年に、近弁連災害対策委員会として本シンポジウムに参加することを決議した後、本年2月から、二週間に一度程度のペースで実行委員会を重ね、準備を重ねてきました。長かった準備期間も、溝内シンポジウム実行委員長のリーダーシップ、九鬼事務局長の的確な事前準備により、2つのプレ企画が無事終了し、本報告書の取りまとめも終わって、後は本番のシンポジウムの成功を待つだけの状況です。

改めて、無理なスケジュールでの執筆にご協力いただいた全国の先生方、事前の修正で校正の手間を大幅に減らしてくれた九鬼事務局長に深謝しつつ、本報告書における提言内容が速やかに実現されることを祈念して、あとがきとさせていただきます。

大阪弁護士会 中嶋 勝規

第 33 回 近畿弁護士会連合会人権擁護大会シンポジウム  
第 2 分科会（災害対策）実行委員会委員名簿

近畿弁護士会連合会災害対策委員会担当理事 林 尚美  
近畿弁護士会連合会災害対策委員会委員長 足立 毅  
実行委員長 溝内 有香（大阪）  
事務局長 九鬼 周平（和歌山）

実行委員

大 阪（14名）

青木 佳史	白倉 典武	足立 毅	溝内 有香	中嶋 勝規
本元 宏和	島村 美樹	山田 敬子	亀山 元	根岸 治
繁松 祐行	辻 直樹	上新 優斗	篠原 慶	

京 都（5名）

草地 邦晴	田籠 明	関 理子	森田 基彦	島多 玲子
-------	------	------	-------	-------

兵庫県（8名）

森川 憲二	津久井 進	尾藤 寛	金子 敬之	中山 泰誠
菱田 昌義	田崎 俊彦	安井 健馬		

奈 良（2名）

上羽 徹	藤澤 頼人
------	-------

滋 賀（2名）

中井 陽一	山本 久子
-------	-------

和歌山（4名）

九鬼 周平	竹尾 和晃	三浦 孝司	松山 魁杜
-------	-------	-------	-------

第33回 近畿弁護士会連合会人権擁護大会 第2分科会

**災害から一人ひとりの人権を守るために**

—災害ケースマネジメントの実効性を図る実践と連携のあり方

**報 告 書**

発 行 2024年11月22日(第1刷300部)

近 畿 弁 護 士 会 連 合 会

〒530-0047 大阪市北区西天満 1-12-5

T E L (06) 6364-1681

編 集 近畿弁護士会連合会

災害対策委員会

印 刷 所 株式会社しんこう

〒543-0022 大阪市天王寺区味原本町2-9

T E L (06) 6718-6030

乱丁落丁は、お取り換えいたします。