

# 災害ケースマネジメント —被災者支援の混乱を止めるために—

大阪公立大学 大学院文学研究科・文学部 地理学教室 准教授  
菅野 拓  
suganotaku@omu.ac.jp  
2026年2月21日  
第181回ふじのくに防災学講座

0. はじめに

高度成長したはずなのになぜ？被災者支援混乱の原因は？  
学校の体育館は何のための場所？



**1930年の北伊豆地震の避難所**  
毎日フォトバンクより提供



**2016年の熊本地震の避難所**  
松川杏寧氏より提供

詳しくは『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱をとめる—』（ナカニシヤ出版）をご覧ください。



0. はじめに  
そもそも・・・・・・・・

---

## 「災害」ってなんだ？

2

0. はじめに  
「災害(disaster)」とは

---

危険を引き起こす加害力(hazard)  
×  
社会の脆弱性(vulnerability)

Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. and Davis, I. : *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, 2003(岡田憲夫監訳:防災学原論, 築地書館, 2010)

3

## 本日も話したいこと

---

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 能登半島地震対応の実際と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

4

## 本日も話したいこと

---

**1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱**

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 能登半島地震対応の実際と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

5

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

私がイメージする日本の災害法制

災害大国日本、「ハード」は得意で「ソフト」は苦手



6

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

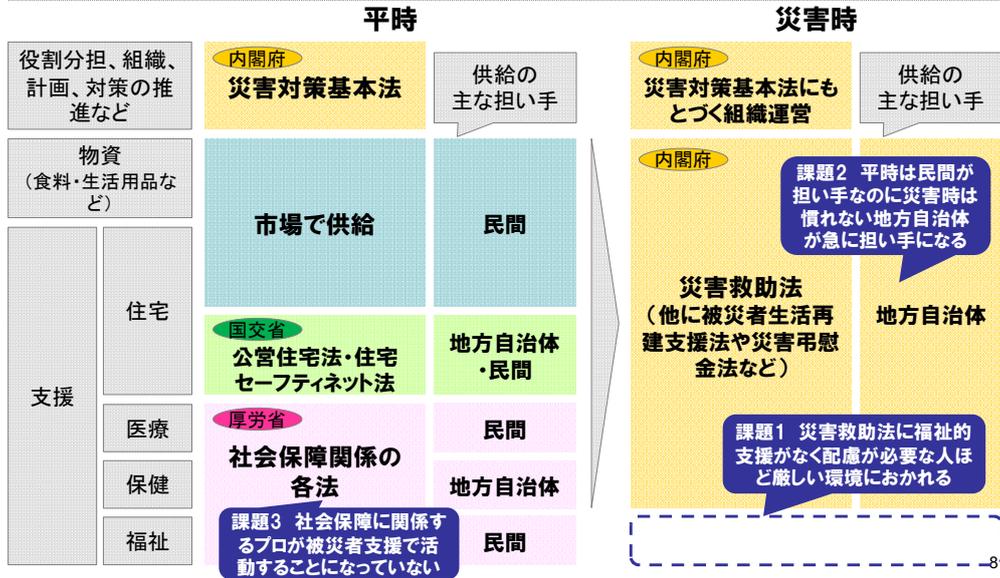
平時・災害時の被災者支援にかかわる主な法律と財・サービス供給の担い手



7

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

社会的課題としての災害の特徴は「ある地域にたまにしか来ない」: 平時に民間が関与＝行政が慣れない財の供給で混乱



本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱
2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—
4. 災害ケースマネジメント
5. 能登半島地震対応の実際と課題
6. 餅は餅屋の被災者支援へ

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ：石巻市の在宅被災者の状況

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

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



2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ：仙台市のみなし仮設入居者の状況

**失業率が継続的に高く、「被災困窮者」が長期間存在していた**

**仙台市みなし仮設住宅入居者（世帯員）の労働力状態**

	2012年		2014年	
労働力人口	1,696	100.0%	994	100.0%
正規の従業員	640	37.7%	357	35.9%
非正規の従業員	579	34.1%	380	38.2%
自営業主・家族従事	116	6.8%	106	10.7%
役員	35	2.1%	15	1.5%
完全失業者(完全失業率)	326	19.2%	136	13.7%
非労働力人口	1,074	100.0%	583	100.0%
家事	239	22.3%	125	21.4%
通学	190	17.7%	99	17.0%
その他	645	60.1%	359	61.6%
合計	2,770	-	1,577	-
参考 東北地方(2010年)の完全失業率※			5.7%	
参考 宮城県(2010年)の完全失業率※			5.7%	

菅野拓(2015)「東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討—被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から—」地域安全学会論文集, 27号, pp.47-54

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ：現行災害法制の限界

罹災証明書の区分間の失業率に差はなく、住家被害にもとづく支援のみでは効果薄（障害・要介護などの脆弱性でも同様）

**罹災証明書の区分から見た失業率（仙台市で被災したみなし仮設住宅世帯員）**

	2012年調査 (N=1,296)	2014年調査 (N=727)
全壊 (2012年：N=1,022、2014年：N=556)	15.9%	13.3%
大規模半壊 (2012年：N=190、2014年：N=93)	16.3%	10.8%
その他 (2012年：N=84、2014年：N=78)	16.7%	12.8%
カイ 2 乗	.041	.464
df	2	2
有意確率	.980	.793

菅野拓(2015)「東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討—被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から—」地域安全学会論文集, 27号, pp.47-54

## 本日も話したいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

**3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—**

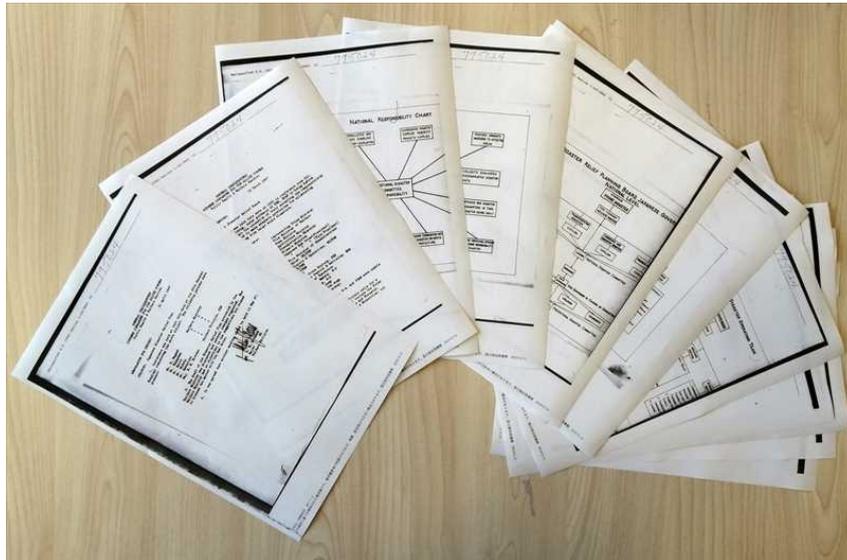
4. 災害ケースマネジメント

5. 能登半島地震対応の実際と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

**災害救助法は社会保障の一環としてGHQが提案(相手は厚生省保護課)、1947年に成立**



14

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

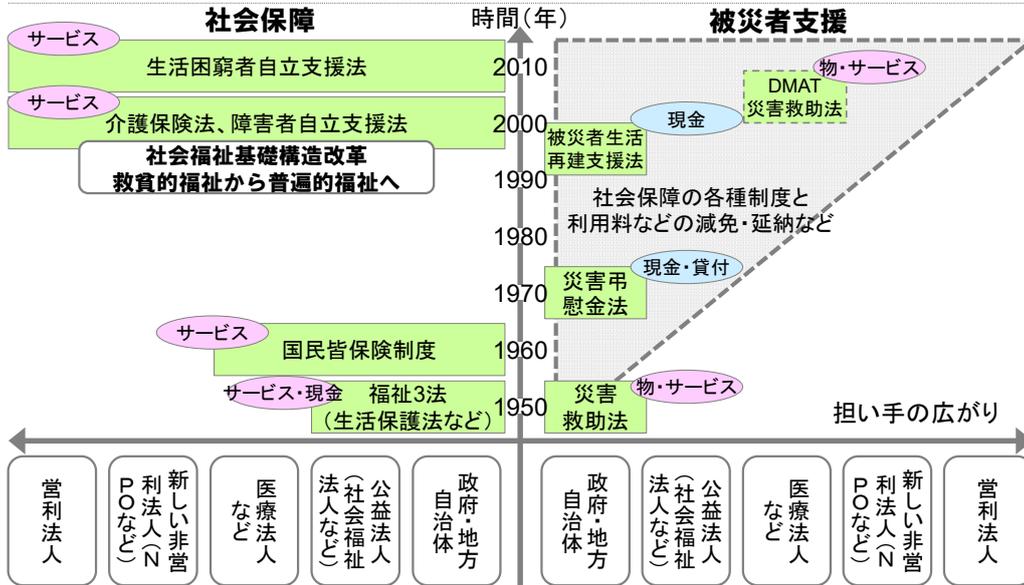
**災害対応・復旧において、ハード面は平時の法制を活用可能だが、介護保険法以降の社会保障との連動は少ない**

- 戦災復興の中、災害救助法:1947年→**災害救助は生存権保障と未熟な地方自治**
  - 憲法:1946年、地方自治法:1947年
  - 生活保護法:1946年(旧法)・1950年
- 伊勢湾台風(1959年)後、災害対策基本法:1961年、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(激甚災害法):1962年→**ハード復旧補助率アップ**
  - 国民皆保険制度:1961年
- **個人災害の補償**として災害弔慰金法(議員立法):1973年
- 阪神・淡路大震災時に罹災証明書の区分が被災者支援の基準に。その後、被災者生活再建支援法(議員立法):1998年(同時にNPO法でサードセクターが前面化)
- 先進各国、少し遅れて日本において貧困や格差が課題化、**社会保障は普遍主義化**(福祉多元主義、自立支援、居住支援、地域包括ケアなどがテーマに)→**平時の社会保障と災害法制の結びつきはあまりない**
  - 介護保険法:1997年、障害者自立支援法:2005年(現、障害者総合支援法)
  - DV法:2001年、ホームレス自立支援法:2002年、自殺対策基本法:2006年
  - 生活困窮者自立支援法:2013年

15

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

基本的な社会保障と被災者支援における担い手の歴史展開  
行政のみが担い手、相談援助などの対人サービスが弱い

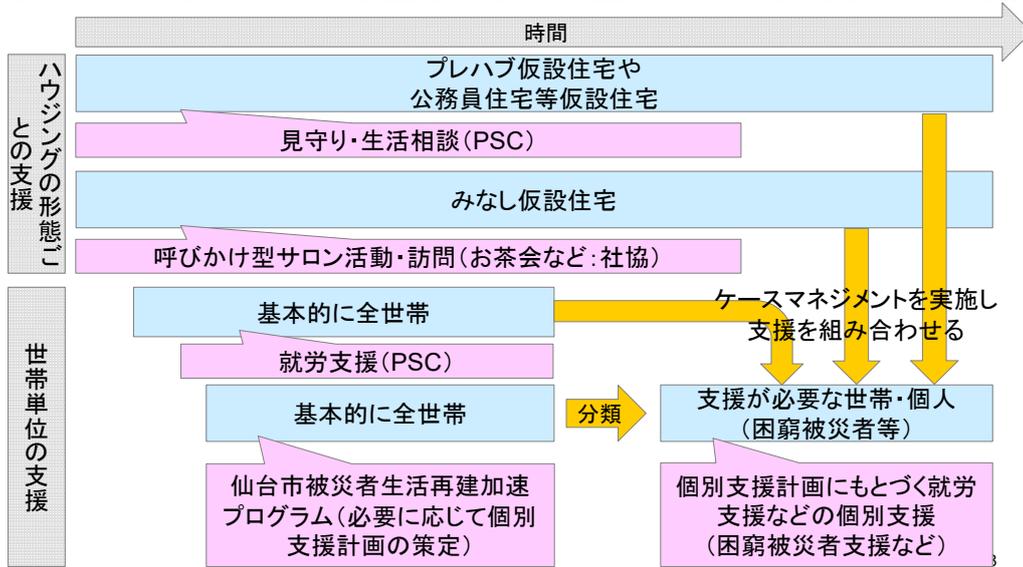


本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱
2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—
4. 災害ケースマネジメント
5. 能登半島地震対応の実際と課題
6. 餅は餅屋の被災者支援へ

4. 災害ケースマネジメント

仙台市では当初はバラバラに実施していた支援を、ケースマネジメントを実施することで個別世帯ごとに組み合わせた



4. 災害ケースマネジメント

仮設住宅入居世帯を直接訪問・聴き取りにより4類型化

仙台市「災害ケースマネジメント」の世帯分類（2014年3月1日）

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

出所 仙台市:東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌, 2017, p132

4. 災害ケースマネジメント

個別世帯単位でアセスメントを行い、個別に支援メニューを組み合わせる生活再建施策を実施(1)に促していく

仙台市被災者生活再建加速プログラムの概要

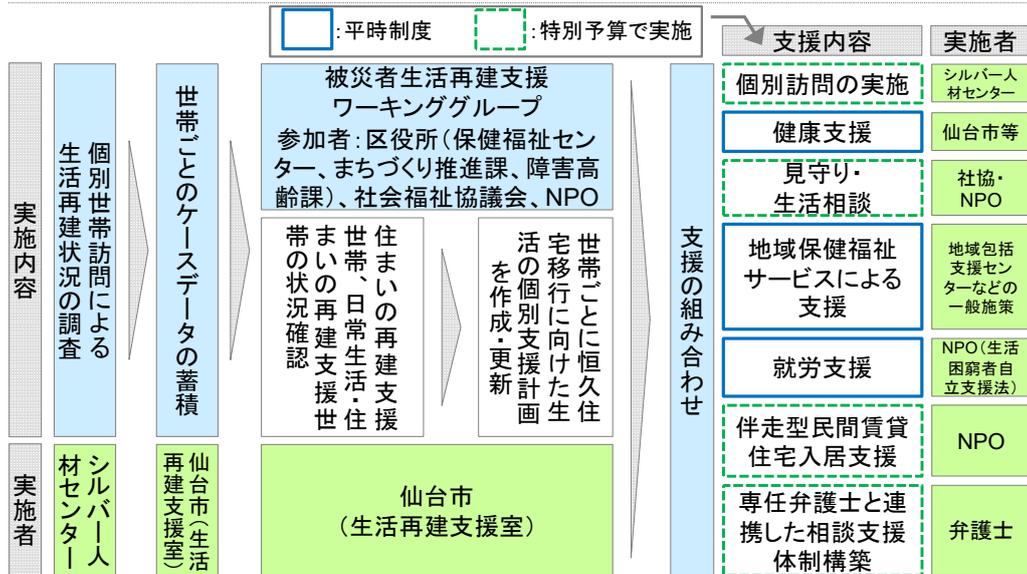
分類	更なる課題	支援策や対応
<b>1 生活再建可能世帯</b> 住まいの再建方針や再建時期が決まっており、特に大きな問題がなく日常生活を送っている世帯	●さまざまな事情で再建方針を変更した世帯等に対する、住まいの再建に関する相談支援の充実 ●賃貸住宅を希望する世帯に対する、積極的な情報提供等	・継続的な状況調査 ・支援情報の提供 ◎公営住宅入居支援 ◎住宅再建相談支援
<b>2 日常生活支援世帯</b> 住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生活において継続的に支援が必要な世帯	●生活環境の変化による心身の健康への影響が懸念される世帯等に対する、再建先での保健福祉サービスの継続	・戸別訪問の実施 ・健康支援 ・見守り・生活相談 ◎地域保健福祉サービスによる支援
<b>3 住まいの再建支援世帯</b> 住まいの再建方針または再建時期が未定である世帯や、資金面、就労・家族関係等に課題を抱えているため支援が必要な世帯	●一人で行動することが困難な方など、さまざまな事情により再建に踏み切れない世帯等に対する、個別支援等	◎個別支援計画による支援 ・戸別訪問の実施 ・就労支援の推進 副伴走型民間賃貸住宅入居支援
<b>4 日常生活・住まいの再建支援世帯</b> 住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	●限られた期間内で課題解決や再建が可能となるよう、幅広い支援者との連携や積極的な関与 ●課題解決に専門的な知識等を要する世帯への支援に必要な、弁護士等専門家のアドバイス	・個別支援計画による支援 ・戸別訪問の実施 ・健康支援 ・見守り・生活相談 ◎地域保健福祉サービスによる支援 副伴走型民間賃貸住宅入居支援 専任弁護士と連携した相談支援体制構築
<b>新 市内の仮設住宅に入居しているが接触できない世帯</b>	●再建方針や支援の必要性についての早期把握	・戸別訪問調査 ・情報提供・相談支援 ・居住実態のない世帯への退去勧奨等
<b>新 市内で被災し市外の仮設住宅に入居している世帯</b>	●避難先の自治体との連携や情報提供	・情報提供・相談支援

生活能力 (福祉的支援の必要性など)

20

4. 災害ケースマネジメント

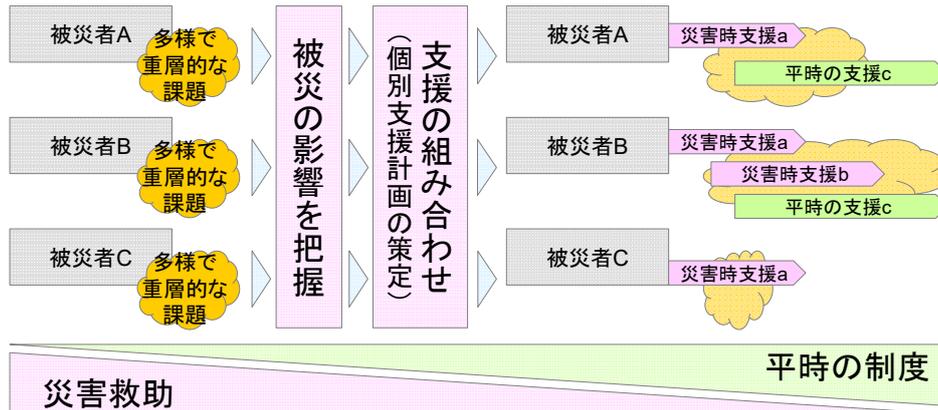
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



4. 災害ケースマネジメント

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

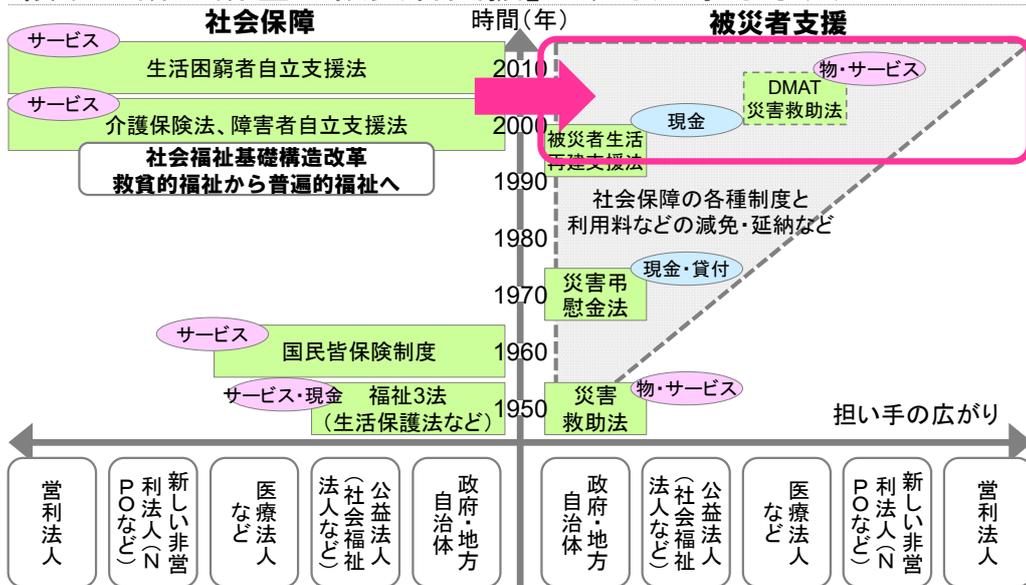
**被災者生活再建支援における「災害ケースマネジメント」モデル**



菅野拓 (2017) 「借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点—東日本大震災の研究 成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に—」地域安全学会論文集, 31号, pp.177-186 22

4. 災害ケースマネジメント

災害ケースマネジメントや個別避難計画で埋めようとしている領域: 「餅は餅屋の被災者支援」にする大事な手法





#### 4. 災害ケースマネジメント

### 防災基本計画に多様な主体と連携した被災者支援が規定 災害中間支援組織・災害ケースマネジメント(2023年5月31日)

**防災基本計画修正（令和5年5月）の概要**

■ **防災基本計画**  
災害対策基本法に基づき、中央防災会議が作成する我が国の防災に関する総合的かつ長期的な計画で、指定行政機関や指定公共機関が作成する防災業務計画や、自治体が作成する地域防災計画の基本となるもの

**主な修正項目**

**最近の施策の進展等を踏まえた修正**

- **多様な主体と連携した被災者支援**
  - ・ 都道府県による災害中間支援組織（※1）の育成・強化、関係者の役割分担の明確化
  - ・ 災害ボランティアセンター設置予定場所の明確化
  - ・ 災害ケースマネジメント（※2）などの被災者支援の仕組みの整備
- ※1 NPO・ボランティア等の活動支援や活動調整を行う組織
- ※2 一人ひとりの被災者の状況を把握した上で、関係者が連携して、被災者に対するきめ細やかな支援を継続的に実施する取組

- **国民への情報伝達**
  - ・ 長周期地震動階級に係る情報の解説・伝達
  - ・ 通信障害発生時の丁寧な周知広報の実施
  - ・ 障害者の情報取得・意思疎通に係る施策の推進
- **デジタル技術の活用**
  - ・ 被災者台帳、避難行動要支援者名簿の作成等へのデジタル技術の活用

**日本海溝・千島海溝域の海溝型地震に係る基本計画の変更を踏まえた修正**

- **北海道・三陸沖後発地震注意情報（※）の解説・伝達**
  - ※日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震の想定震源域とその周辺でMw7.0以上の地震が発生した場合、「北海道・三陸沖後発地震注意情報」を発信し、大地震の発生可能性が平時よりも相対的に高まっているとして、後発地震への注意を促す取組について、令和4年12月より運用を開始。



**令和4年に発生した災害を踏まえた修正**

- <北海道知床で発生した遊覧船事故>
  - **旅客船の総合的な安全・安心対策の強化**
  - ※海上災害対策編7修正
- <トング諸島の火山噴火による潮位変化>
  - **火山噴火等による津波に関する普及啓発・情報伝達**

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/kihon.html>

26

## 本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ

3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

4. 災害ケースマネジメント

5. 能登半島地震対応の実際と課題

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

27

5. 能登半島地震対応の実際と課題

2024年1月1日の能登半島地震の被害様相

熊本地震をはるかに超える規模、困難な支援オペレーション

■ 半島部ゆへの移動ルートの寸断と上下水道の壊滅的被害

- 物資輸送の困難と多数の孤立集落
- 支援者の拠点確保の困難

■ 厳寒期の避難生活

- 災害関連死増大の懸念
- 見通しが立たない中での避難生活

■ 長期化し把握が困難になる広域避難

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

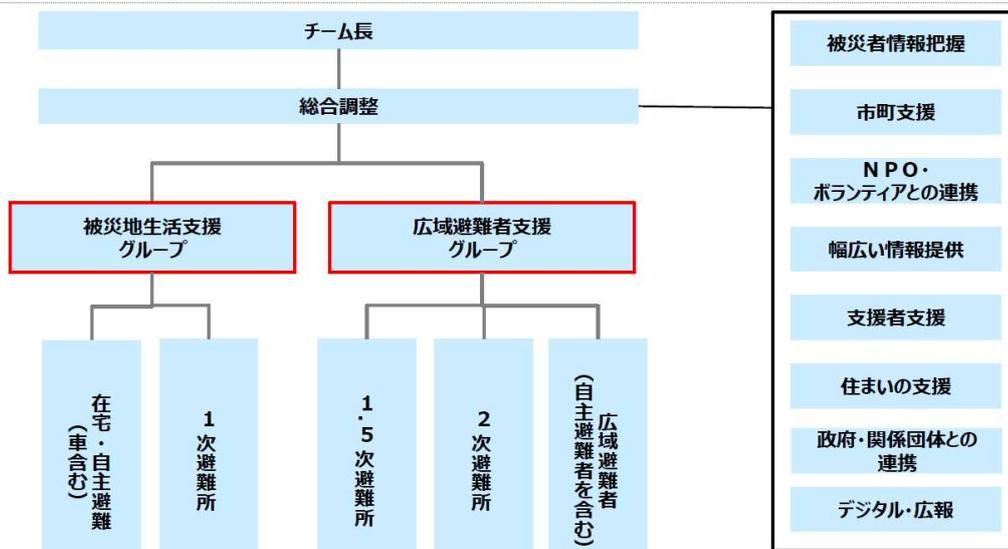
■ 誰がどのように被災者を支えるのか？



28

5. 能登半島地震対応の実際と課題

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



29

5. 能登半島地震対応の実際と課題

1月23日復興生活再建支援チーム設置(写真は1月25日)



5. 能登半島地震対応の実際と課題

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

○切れ目のない被災者支援

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

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

5. 能登半島地震対応の実際と課題

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



5. 能登半島地震対応の実際と課題

1.5次避難所の様子(石川県総合スポーツセンター(金沢市)、2月24日)



5. 能登半島地震対応の実際と課題

2次避難所の様子(山代温泉 みやびの宿 加賀百万石(加賀市)、2月24日)



5. 能登半島地震対応の実際と課題

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

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



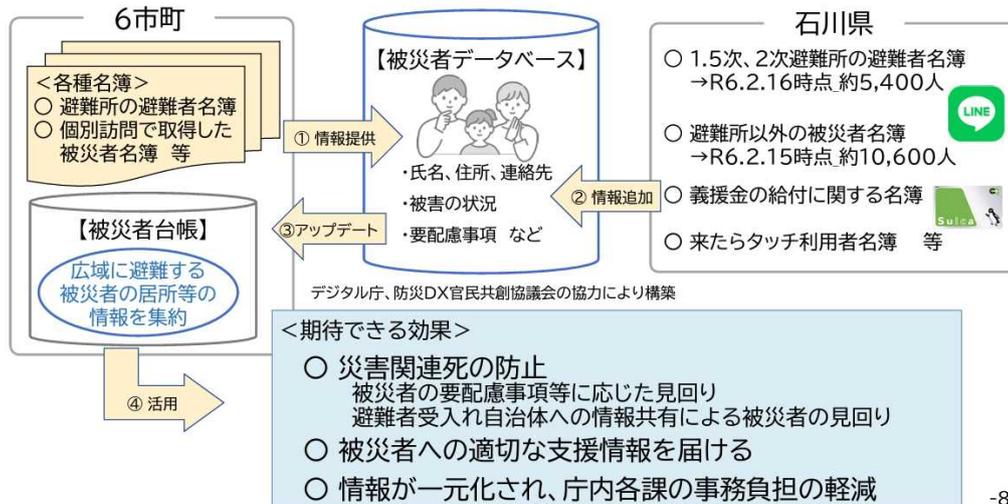
<実績> 12,743人※3月11日時点(速報値)  
 <避難先別内訳>  
 県内外の親戚宅等: 7,588人、車中泊: 1,433人、自宅: 4,797人、避難所: 2,155人

5. 能登半島地震対応の実際と課題  
1月19日から被災者の登録開始  
(石川県公式LINEより)



36

5. 能登半島地震対応の実際と課題  
被災者データベース(2月19日の石川県知事記者会見資料より)



-8-

37

## 5. 能登半島地震対応の実際と課題 石川県「創造的復興プラン」(2024年6月27日)

### 創造的復興リーディングプロジェクト

**(取組4) 新たな視点に立ったインフラの強靱化**  
今回の地震では、道路、電気、上下水道、通信などが壊滅的な被害に見舞われましたが、壊れたインフラの原形復旧に終わることなく、強しなやがて使いやすく、サステナブルで新たな価値を創造するインフラの実現を目指し、復旧・復興に取り組みます。

<内容>  
○道路強靱化と里山里海との調和を図り、能登半島沿岸部の回遊性を高める「能登半島沿岸農道」の整備 など



(富山県 珠洲市)

**(取組5) 自立・分散型エネルギーの活用などグリーンイノベーションの推進**  
従前の「線」でつながるインフラに加え、自立・分散型の「点」でまかなうインフラも選択肢の一つとするなど、能登におけるグリーンイノベーションに向けた先進的な取り組みを進めます。

<内容>  
○自立分散型のオフグリッド集落の整備  
○住宅や事業用に対するグリーンイノベーション（太陽光発電蓄電池等の普及）  
○環境負荷の小さい電気自動車によるカーシェアの推進 など



### 創造的復興リーディングプロジェクト

**(取組1) 復興プロセスを活かした関係人口の拡大**  
今回の震災により人口減少のさらなる加速が懸念される能登において、震災を乗り越え、さらに地域の活力を維持向上させていくため、関係人口の拡大に向けて必要な施策を検討します。

<内容>  
○能登地域の特性に対応した「二地域居住モデル」の検討  
○官民連携の「連携復興センター」の設置  
○能登農林水産業ホスピタリティの実施  
○能登への移動時間の短縮 など



**災害ケースマネジメント  
を念頭に被災者の  
生活再建支援**



## 5. 能登半島地震対応の実際と課題 災害救助法への「福祉」の規定に向けて



緊急院内集会を開催しました

3.11から未だの災害復興支援を要する会  
緊急院内集会を開催しました。被災者支援の観点から、災害救助法改正の必要性を訴え、政府に早期の対応を求めました。また、被災者支援の観点から、災害救助法改正の必要性を訴え、政府に早期の対応を求めました。

**「タケダ・いのちとくらし再生プログラム」で実施**

出所 <https://311kaerukai.net/?p=687>  
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20241121/k10014644721000.html>



### 災害時の在宅避難者 福祉的支援を国負担で政府法改正へ調整

2024年11月21日 6時26分 地震

能登半島地震をはじめ、災害時に在宅で避難する高齢者などへの支援が遅れる現状を受け、福祉的な支援にかかる費用を国が負担できるよう、政府が来年の通常国会で災害救助法を改正する方向で調整を進めていることがわかりました。避難所以外で過ごす人にどのような支援が必要か早く把握し、災害関連死の防止につなげたい考えです。

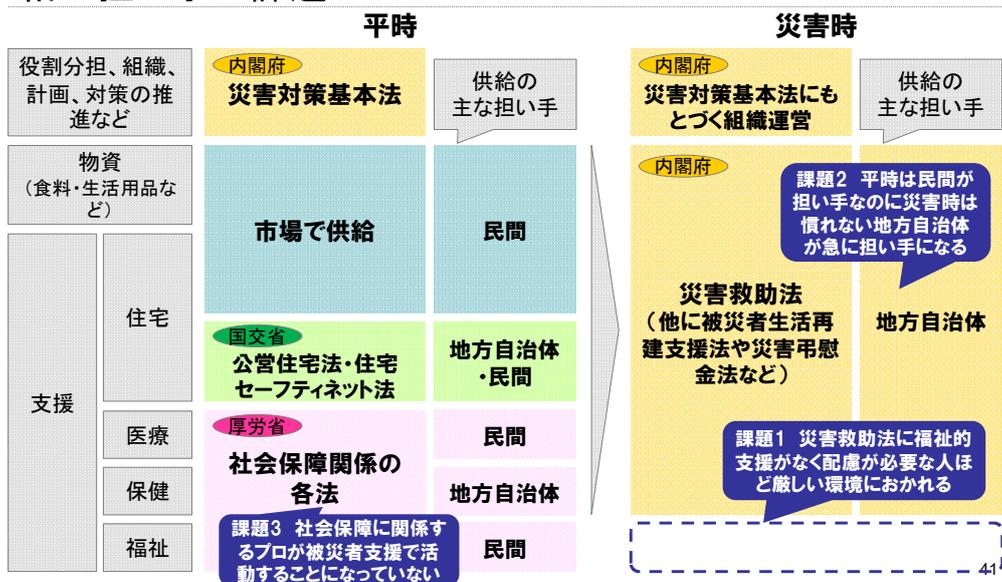
出所 <https://311kaerukai.net/?p=687>

## 本日お話ししたいこと

1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱
2. 現行の被災者支援の制度枠組みとズレ
3. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—
4. 災害ケースマネジメント
5. 能登半島地震対応の実際と課題
6. 餅は餅屋の被災者支援へ

40

### 6. 餅は餅屋の被災者支援へ 平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手の課題



6. 餅は餅屋の被災者支援へ

取り組みを進めるために必要な考え方は「災害対応のマルチセクター化」と「社会保障のフェーズフリー化」

■ 災害対応のマルチセクター化

- 営利企業やNPOなどのサードセクターの組織といった政府以外の担い手も体制や財源の公的な根拠をもって自律的に災害対応に参画する。

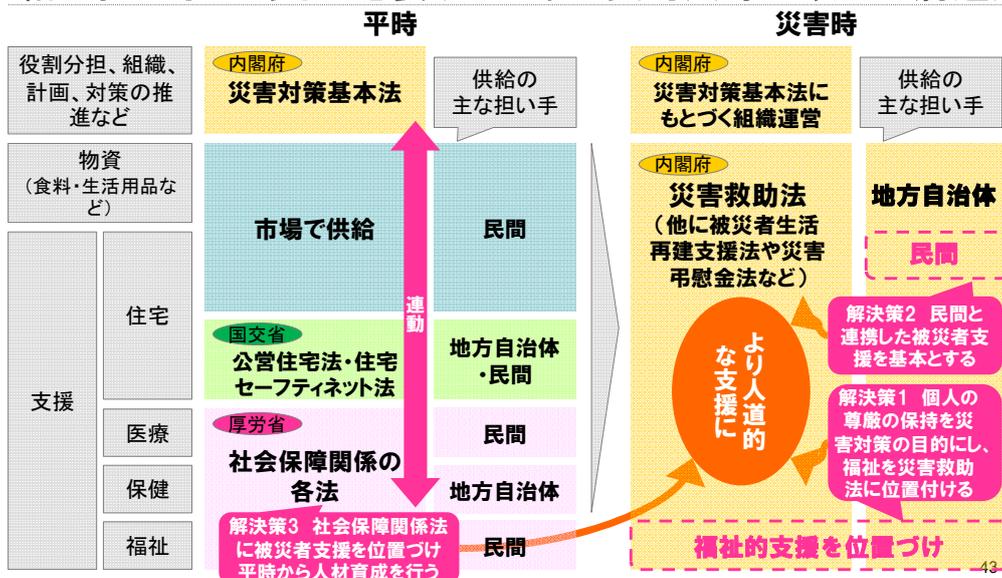
■ 社会保障のフェーズフリー化

- 普遍的なものになった社会保障の制度体系の中に被災者支援を位置付けて平時の社会保障の担い手たちが被災者支援を行う。

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

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手のあるべき姿(2025年の災対法等の改正で筋道)



6. 餅は餅屋の被災者支援へ  
**災対法・救助法改正：福祉、官民連携、広域避難**

■ **令和7年5月28日  
 「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」成立**

出所  
[https://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/kihonhou\\_06.html](https://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/kihonhou_06.html)

**災害対策基本法等の一部を改正する法律案の概要** 内閣府(防災)

令和6年能登半島地震の教訓等を踏まえ、災害対策の強化を図るため、国による支援体制の強化、福祉的支援等の充実、広域避難の円滑化、ボランティア団体との連携、防災DX・備蓄の推進、インフラ復旧・復興の迅速化等について、以下の措置を講ずる。

**改正内容**

①国による災害対応の強化

1) 国による地方公共団体に対する支援体制の強化 ★災害対策基本法

- 国は、地方公共団体に対する応援組織体制を整備・強化。
- 国は、地方公共団体からの要請を待たず、先手で支援。

2) 司令格として内閣府に「防災監」を設置 ★内閣府設置法

②被災者支援の充実

1) 被災者に対する福祉的支援等の充実 ★災害救助法、災害対策基本法

- 高齢者等の要配慮者、在宅避難者など多様な支援ニーズに対応するため、災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」を追加し、福祉関係者との連携を強化。災害対策基本法においても「福祉サービスの提供」を明記。
- 支援につなげるための被災者、避難所の状況の把握。

2) 広域避難の円滑化 ★災害対策基本法

- 広域避難における、避難元及び避難先市町村間の情報連携の推進。
- 広域避難者に対する情報提供の充実。
- 市町村が作成する被災者台帳について、都道府県による支援を明確化。

3) 「被災者支援協力団体」の登録制度の創設 ★災害対策基本法、災害救助法

- 避難所の運営支援、炊き出し、被災家屋の片付け等の被災者支援に協力するNPO・ボランティア団体等について、国の登録制度を創設。
- 登録被災者支援協力団体は、市町村から、被災者等の情報の提供を受けることができる。
- 都道府県は、災害救助法が適用された場合、登録団体を救助業務に協力させることができ、この場合において実費を支弁。
- 国は、必要な場合、登録団体に協力を求めることができる。国民のボランティア活動の参加を促進。

4) 防災DX・備蓄の推進 ★災害対策基本法

- 被災者支援等に当たって、デジタル技術の活用。
- 地方公共団体は、年一回、備蓄状況を公表。

③インフラ復旧・復興の迅速化

1) 水道復旧の迅速化 ★水道法

- 日本下水道事業団の業務として、地方公共団体との協定に基づき水道復旧工事を追加。また、水道事業者による水道本管復旧のための土地の立入り等を可能とする。

2) 宅地の耐震化（液状化対策）の推進 ★災害対策基本法

3) まちの復興拠点整備のための都市計画の特例 ★大規模災害復興法

施行期日：公布の日 及び 公布から起算して3月以内で政令で定める日（翌の出水期前の施行）

6. 餅は餅屋の被災者支援へ  
**社会保障の被災者支援との連携：厚生労働省『地域共生社会の在り方検討会議「中間とりまとめ」』（令和7年5月28日）**

5. 社会福祉における災害への対応  
**災害時の被災者支援との連携の在り方**  
**【対応の方向性】**

- このため、以下のことを可能にするための法令上・運用上の措置を行うことを検討すべきである。
- 包括的な支援体制の整備に当たっては、防災分野とも連携を図り、平時から発災後に連携が必要となる関係者との連携体制の構築を自治体に促す必要がある。
  - DWATの平時からの体制づくりや研修の実施、都道府県等と関係機関の連携等を図る必要がある。

[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_58292.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_58292.html)

5. 能登半島地震対応の実際と課題

社会保障の被災者支援との連携:厚生労働省『社会保障審議会福祉部会報告書(概要)』(令和7年12月18日)

4. 災害に備えた福祉的支援体制について

① 平時からの連携体制の構築

- 包括的支援体制の整備を推進するための連携分野に防災を追加
- 市町村地域福祉計画等の記載事項に災害福祉を追加

② DWATの平時からの体制づくり・研修等

- 災害派遣福祉チーム(DWAT)として活動する者の名簿登録や研修・訓練を国が実施
- 派遣要請時におけるDWATチーム員の派遣元使用者の配慮義務等を設ける

[https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage\\_67483.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_67483.html)

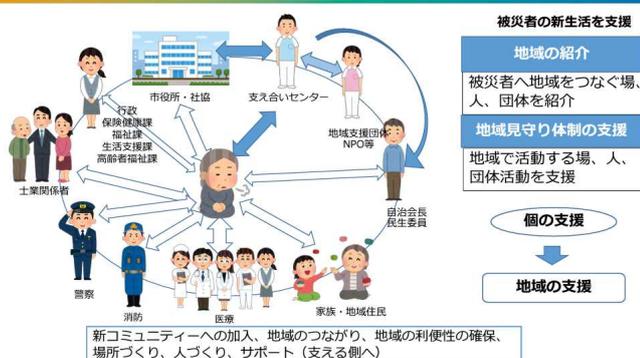
46

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

宇和島市は平成30年7月豪雨で地域共生社会づくりの枠組みで災害ケースマネジメント

- 2017～2020年度のモデル事業の枠組みを活かし災害ケースマネジメント型の被災者生活再建支援を実施(支え合いセンター)。
- 2021年度から重層的支援体制整備事業を実施し、2022年度以降は継続的な対応が必要な被災者を支援。

地域つながり新生活見守り支援プログラム



47

## 6. 餅は餅屋の被災者支援へ 岡崎市は条例に 規定し体制整備

### ■ 岡崎市は災害ケース マネジメントを条例に 規定し、地域共生社会 づくりの枠組みを利用 して体制整備を検討

災害は突然襲ってくるものです。  
その時、誰もが「被災者」になるかもしれません。

Case  
岡崎市の  
被害予測  
全壊・焼失棟数 半壊棟数  
約3,900棟 約11,000棟  
※各世帯1戸あたり最大被害想定時・過去最高被害想定時

家が倒壊、  
住宅ローンが滞っている。  
しかも、失業...

小さな子どもがいて  
避難所生活が心配...

家の片付けが大変。  
事故時の対応も知識も  
手段もない...

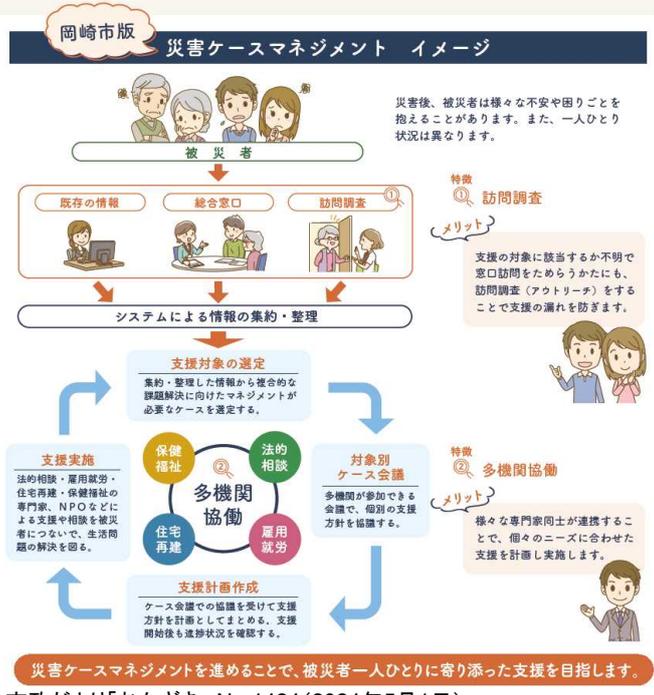
相談できるところが  
わからない...

例かに  
やれば...

どうすれば...

費用が...

持病のある家族を抱えて、  
自分も何がなして  
しまった...



出所 市政だより「おかざき」No.1424 (2024年5月1日)

[https://www.city.okazaki.lg.jp/shiseidayori/p040073\\_d/fil/240501\\_1424.pdf](https://www.city.okazaki.lg.jp/shiseidayori/p040073_d/fil/240501_1424.pdf)

48

## 6. 餅は餅屋の被災者支援へ 鳥取県は全国で初めて条例に規定、体制整備、方針、手引き 作成、平時からの促進機関の設置を行う

鳥取県災害ケースマネジメント協議会	
協議会の概要	
目的	協議会は、災害ケースマネジメントを実施するにあたり、関係機関の平時からの連携体制と災害時の被災者支援に係る取組みの事前合意を図ることにより、災害ケースマネジメントの実施体制を事前に担保し、災害ケースマネジメントの社会実装を推進することを目的とする。
構成員等	<ul style="list-style-type: none"> <li>鳥取県知事</li> <li>県内市町長</li> <li>鳥取県社会福祉協議会長</li> <li>専門士業団体の長（鳥取県弁護士会、日本ファイナンシャル・プランナーズ協会、鳥取県建築士会、鳥取県宅地建物取引業協会）</li> <li>鳥取県社会福祉士会長</li> <li>日野ボランティア・ネットワーク代表</li> <li>大阪公立大学 菅野准教授【アドバイザー】</li> <li>とっとり震災支援連絡協議会長【アドバイザー】</li> </ul>
所掌事務	<ol style="list-style-type: none"> <li>災害ケースマネジメントの実施体制の整備に関すること</li> <li>災害ケースマネジメントに係る知見の収集及び普及に関すること</li> <li>災害ケースマネジメントに係る人材養成に関すること</li> <li>その他、目的達成に必要な事項に関すること</li> </ol>

災害ケースマネジメントによる被災者の生活復興支援に係る取組指針

1 目的  
この指針は、鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例（平成21年7月3日鳥取県条例第43号）第25条の2及び第30条に基づき、災害ケースマネジメントによる被災者の生活復興支援に係る標準的な体制及び方法等について示すことを目的とする。

【鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例（平成21年7月3日鳥取県条例第43号）】  
（被災者の生活復興支援体制の構築）  
第25条の2 県及び市町村は、相互に連携し、必要に応じて、個々の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他の生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の生活の復興支援を行うものとする。  
（指針の作成）  
第30条 知事は、市町長と協働して、市町村の防災、危機管理又は復興に関する施策の参考となる指針を定めることができる。

2 定義  
この指針において「災害ケースマネジメント」とは、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況等の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じて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支援計画を作成し、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をいう。

3 鳥取県における災害ケースマネジメントによる生活復興支援に係る取組方針  
(1) 災害時に誰一人取り残さない生活復興を目指して、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況等を考慮した上で必要に応じて、災害ケースマネジメントの手法を活用して被災者を支援する。  
(2) 災害ケースマネジメントを活用した生活復興支援にあたっては、市町村、県、社会福祉協議会、専門士業団体等の関係機関が連携して行うものとし、関係機関の連携体制を構築するため、鳥取県災害ケースマネジメント協議会を組織する。  
(3) 災害時に、災害ケースマネジメントを活用した生活復興支援が円滑に実施できるよう、鳥取県災害ケースマネジメント協議会において、手引き等の資料を作成し共有するとともに、確実な実施として人材育成を図る。  
また、各関係機関は手引き等を参考にして、災害時の実施体制を平時から検討しておく。

4 対象となる災害  
地震、風水害等の災害で、災害の規模、被災者の状況等を踏まえ、市町村が災害ケースマネジメントによる被災者の生活復興支援の実施が必要と判断するものを対象とする。

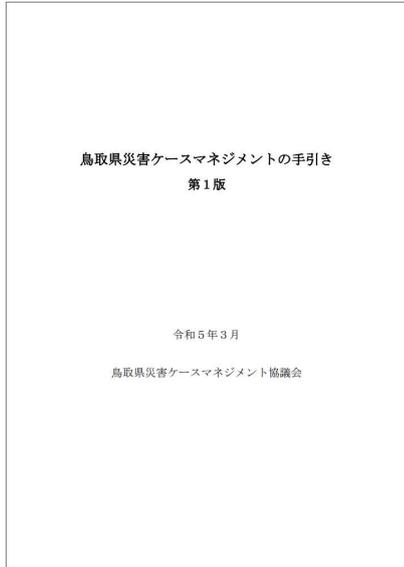
<https://www.pref.tottori.lg.jp/305710.htm>

<https://www.pref.tottori.lg.jp/307710.htm>

49

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

鳥取県は全国で初めて条例に規定、体制整備、方針、手引き作成、平時からの促進機関の設置を行う



50

6. 餅は餅屋の被災者支援へ

これからの被災者支援は社会保障の平時サービスの回復(場所への支援)と個人・世帯の生活の回復(人の支援)の両面

