

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

- 1 関東大震災から100年という節目の年を迎えた。その間日本は、阪神・淡路大震災、東日本大震災を始めとする度重なる自然災害の脅威にさらされてきた。2016年（平成28年）に熊本で起きた大地震は、観測史上初めて震度7の揺れが2回発生し、死者273名（災害関連死218名を含む）を数えるなど、未曾有の大災害であった。また、熊本地震以後ほぼ毎年、沖縄を除く九州各県に災害救助法が適用された災害が発生し、近い将来、南海トラフ地震が発生することは確実と言われており、その場合、宮崎県と大分県を中心とした九州全域に甚大な被害が想定されている。
- 2 まず、国は、災害対策基本法、災害救助法、被災者生活再建支援法及び災害弔慰金法という4つの法律を基軸に、被災者支援制度を組み立て、災害が起きるたびに、少しずつ改正を重ね、被災者支援制度の拡充を図ってきた。
- 3 次に、熊本県弁護士会は、熊本地震において、「くま弁ニュース」の発行や1年間で1万2000件を超える無料相談を通じて情報提供を行い、自然災害債務整理ガイドラインと震災ADRを活用した問題解決等被災者支援活動を行った。その結果、応急修理制度を利用した者が応急仮設住宅への入居を禁止されるという課題、現行の被災者支援制度が「家の壊れ具合」しか考慮しないという制度の根幹に関わる課題、制度の隙間に落ち込んだ「在宅避難者」という課題、直接死の4倍を超える死者を数えた「災害関連死」という課題等が浮き彫りとなった。
- 4 申請主義を基軸とする従来型の被災者支援制度では、上記の課題、特に「在宅避難者」を含む取り残された被災者の生活再建を図ることは困難である。そこで、従来型の支援方法を転換し、取り残された被災者をゼロにすることを目的とした支援方法が、「災害ケースマネジメント」という考え方である。

「災害ケースマネジメント」とは、「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」のことである。内閣府は、本年3月、「災害ケースマネジメントの手引き」を作成し公表した。同手引きには、行政と民間団体との平時からの連携体制の構築について記述があり、その連携先の一つに「弁護士」が明記されている。これは、今までの弁護士・弁護士会の被災者支援活動が正しく評価され、重要なパートナーとして位置づけられたものである。

また、「災害ケースマネジメント」は、防災制度に福祉的視点を取り入れたものであると考えられるので、現行の福祉制度と一体化した、被災者支援の体制づくりを行うのが合理的であると考えられる。

- 5 そこで、「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は、国は、災害対策基本法の改正に基づく多機関連携による被災者支援の仕組みづくり及び災害救助法の改正に基づくアウトリーチ型の被災者支援メニューを追加し、かつ、地方自治体は、地域防災計画に上記改正内容を計画・記載すること及び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必要がある。
- 6 以上より、当連合会は、被災者支援の活動が、個々の被災者の基本的人権の回復、擁護に根ざした弁護士の本来的活動であることを確認し、今後も被災者に寄り添った支援を継続しつつ、多機関との連携に基づく支援体制の確立のために努力することを宣言するとともに、「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、国や地方自治体に対して、次のとおり必要な法改正等を求める。
- (1) 災害対策基本法を改正し、平時から弁護士等専門士業団体を含む各種の民間組織と行政との多機関連携を義務づける規定を創設すること。
 - (2) 災害救助法を改正し、訪問型を含む相談支援等の各種支援制度の利用援助を救助の種類として規定すること。
 - (3) 都道府県は、「都道府県地域防災計画」に、弁護士等専門士業団体を含む多機関連携による支援策及び訪問型を含めた相談支援等の各種支援制度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。
 - (4) 市町村又は市町村長は、「市町村地域防災計画」に、弁護士等専門士業団体を含む多機関連携による支援策及び訪問型を含めた相談支援等の各種支援制度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。
- 以上のとおり決議する。

2023年（令和5年）9月22日
九州弁護士会連合会

提 案 理 由

第1 度重なる自然災害の脅威

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、7年が経過した。

2度にわたる震度7の大きな揺れは、273名(災害関連死218名を含む)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7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ように見える。

2 熊本地震以後の九州弁護士会連合会(以下「九弁連」という。)管内における災害状況

添付別表「九弁連管内で災害救助法が適用された県の被害状況」記載のとおり、熊本地震以後ほぼ毎年、沖縄を除く九州各県に災害救助法が適用された災害が発生し、適用された県は、延べ21県に上る。特に、令和2年7月豪雨災害は、熊本地震と同じく特定非常災害に指定され、直接死の数(74名)は、熊本地震(50名)をも上回るものであった。また、桜島や阿蘇山を始め複数の活火山が、日常的に噴火を繰り返しており、いつ大災害が発生してもおかしくはない状況である。さらに、近い将来、南海トラフ地震が発生することは確実と言われており、その場合、宮崎県と大分県を中心とした九州全域に甚大な被害が想定されている。

以上のように、自然災害は、忘れる前にやってくるものとなっており、平時において被災者支援の準備体制を整えておく重要性は、高まる一方である。

第2 熊本地震当時の被災者支援制度

1 災害対策基本法

災害対策基本法は、国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、基本理念を定め、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的として定められている(同法第1条)。

上記目的を達成するために、内閣府に中央防災会議を置き(同条第1項)、

中央防災会議は「防災基本計画」を作成し、実施を推進する（同条第2項第1号）。都道府県は、都道府県防災会議を置き（同法第14条第1項）、都道府県防災会議は、「都道府県地域防災計画」を作成し、実施を推進する（同条第2項第1号）。市町村は、原則として市町村防災会議を置き、「市町村防災計画」を作成し、実施を推進する（同法第16条）。なお、上記会議を設置しない市町村は、市町村長が同防災計画を作成し、実施を推進する（同法第42条第1項）。

これらの防災計画は、国民、都道府県民、市町村民の生命、身体及び財産を災害から保護するとの視点で定められるものであり、災害発生時において、被災地域の被災者支援の指針となる、極めて重要な計画である。

2 災害救助法

災害救助法は、避難所及び応急仮設住宅の供与（同法第4条第1号）、炊き出しその他による食品の給与及び飲料水の供給（同条第2号）、被服、寝具その他生活必需品の給与又は貸与（同条第3号）、被災した住宅の応急修理（同条第6号）等主に発災直後から復旧初期までに必要とされる支援を救助の種類として規定している。

これらの救助の内容は、発災直後の全ての被災者にとって生命に直結する支援であり、とりわけ住家に被害を被った被災者にとって、「応急修理制度」及び「応急仮設住宅の供与」は、重要かつ必要な支援である。

3 被災者生活再建支援法

被災者生活再建支援法は、住家被害認定において、全壊、大規模半壊の認定を受けた世帯に対して、基礎支援金と加算支援金を合わせて、最大300万円を支給することで、住まいの早期再建を助けるものである（同法3条）。

これらの支援金は、現物支給の原則に基づき運用されている現行法下の支援制度の中で、被災世帯に直接、現金が支給されるという特徴をもつものであり、特に、用途が定められていない基礎支援金の支給は、被災者の生活再建の足がかりともなる有用な支援となる。

4 災害弔慰金の支給等に関する法律（災害弔慰金法）

災害弔慰金は、災害により死亡した方の遺族に対し、災害弔慰金法を受けて制定された市町村の条例に基づき支給される見舞金であり、生計維持者が死亡した場合には500万円、それ以外の者の場合には250万円が支払われる（同法第3条第3項、同法施行令第1条の2）。

また、災害時における直接死の場合のみならず、災害後の避難生活での体調悪化や過労など、間接的な原因で死亡した場合（災害関連死）にも支払われる。

災害弔慰金は、大切な家族を失った遺族に対し、遺族の申請を受けた市町村が弔意を示すものであると同時に、遺族の生活再建の支援となるものである。

第3 弁護士・弁護士会による支援活動

1 被災者支援と弁護士・弁護士会の活動

被災者支援とは、生命、身体、財産等に関し何らかの基本的人権の制約を受けた被災者に対して、必要な支援を提供し、かつ、被災者の抱える問題点を集積・検討して、国や自治体に対して、法律の制定・改正、制度や運用の創設・改定等を求めていく活動である。

したがって、被災者支援は、被災者の基本的人権を回復し擁護する活動及び法律制度の改善に努力する活動として、弁護士の使命に直結する本来的活動である（弁護士法第1条）。

2 熊本地震における熊本県弁護士会の被災者支援活動

(1) 弁護士会の果たすべき役割

各々の弁護士の活動を組織として行い、より多くの被災者の支援にあたるのが、弁護士会の役割である。災害発生直後の初動期においては「情報提供」の役割が、復旧期においては「問題解決」の役割が重要となる。

(2) 「情報提供」の役割

① 「くま弁ニュース」の発行

本震発生（平成28年4月16日）から5日後、各種支援制度等をまとめた「くま弁ニュース」の第1号を発行し（約3万部）、以後、第4号まで紙媒体で発行した。

災害発生時には、各自治体は避難場所の確保や物資の配給等の被災者に対する物理的な救助で手一杯であり、各種支援制度等の情報を被災者に伝える余裕がない。また、「ライオンが動物園から逃げた」等に代表されるデマの情報と正しい情報が入り混じった状態で、SNSを介して拡散され、被災者は正確な情報を欲していた。

そこで、熊本県弁護士会は、ホームページでの掲載に加え、ネットでの情報収集に慣れていない高齢者等にも確実に分かりやすく情報を伝えるために、紙媒体で発行し、避難所等に直接持ち込み、被災者に配布した。

② 無料相談

災害時、特に発災直後における無料相談は、被災者支援制度等の情報を提供する役割が大きい。

熊本県弁護士会は、本震発生から9日後から電話による無料相談を、その後ゴールデンウィーク明けから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（多機関連携及びアウトリーチ型の情報提供）。

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。

(3) 「問題解決」の役割

① 「自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）」の利用による支援

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。

「自然災害債務整理ガイドライン（被災ローン減免制度）」とは、自然災害の影響により既往債務について支払不能又は支払不能のおそれが生じた債務者について、法的倒産手続によらずに、一定の自由財産を手元に保有しつつ、債務の全部又は一部の免除が受けられる制度である。債務者には、信用情報（いわゆるブラックリスト）に登録されない、原則として保証人への請求がされない、弁護士等の登録支援専門家による無償の支援を受けることができる等のメリットがあり、生活再建の切り札ともなるべき制度といえる。

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。

2023年（令和5年）5月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378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。

② 「震災ADR」による支援

発災直後は、全員が被災者であり、「お互い様」という合い言葉のも

と紛争が顕在化しにくいのが、将来のことを具体的に検討する段階になると、被災者同士の紛争が顕在化することとなる。震災による瓦の落下や塀の倒壊による相隣間での紛争や全半壊等した建物の賃貸借契約の解除や修繕に関する紛争等が典型例である。元々緊密な人間関係の中で起きた紛争であるため、両当事者とも裁判は望まないが、早期の解決を強く望んでいるという特徴を有する。

このような紛争の解決手段として、有効に機能したのが「震災ADR」であった。通常のADRとの大きな違いは、申立手数料を無料とすることで、被災者が利用しやすい制度となっていることである。

2016年（平成28年）年6月の運用開始から2018年（平成30年）年10月までに126件の申立てがあり、相手方から応諾があった事件の成約率は、57.6%であった。

第4 熊本地震における被災者からの相談等により浮かび上がってきた課題

1 「応急修理制度」に絡む課題

熊本地震当時、「半壊以上」の世帯に対し、57万6000円を限度として、被災家屋の修理が認められていた。

(1) 一部損壊世帯に絡む課題

まず、半壊に至らない（一部損壊）と認定された方から、「修理補助の制度はないと言われたが、何とかならないのか。」という相談が数多く寄せられた。熊本地震では、添付別表記載のとおり、15万棟を超える一部損壊家屋が存在したにも関わらず、当時の災害救助法では援助対象とはなっておらず、自治体独自の支援に頼るほかなかった。

その後の大規模自然災害（平成30年7月豪雨等）においても同様に、一部損壊世帯の被災者から救済を求める声上がり、2019年（令和元年）10月、支援対象世帯を「半壊若しくはこれらに準ずる程度の損傷（準半壊）」世帯まで拡充する法改正が行われた。これにより、現在（令和5年5月時点）においては、「半壊以上」の世帯は70万6000円、「準半壊」の世帯は34万3000円を修理費限度額として、応急修理制度を利用することができるようになった。

(2) 応急仮設住宅入居との併給に絡む課題

次に、「応急修理制度を利用したが、僅かな修理しかできず、とても住むことができる状態ではないにも関わらず、仮設住宅には入居できないと言われ、困っている。」という相談が数多く寄せられた。応急仮設住宅は、内閣府告示第228号において、「住家が全壊、全焼又は流出し、居住する住家がない者であって、自らの資力では住家を得ることができないもの」に対して供与されるとされており、内閣府による災害救助事務

取扱要領においては、被災した住宅の応急修理又は障害物の除去との併給は認められないと規定されていた。この取扱により、災害により住家に被害を受けた被災者が災害救助法に基づく救助の内容を十分に検討することなく応急修理制度を利用したところ、結果として居住するに足りる程度に修繕することができず、また応急仮設住宅にも入居できないという課題は、熊本地震前の災害においても等しく指摘されていた。

熊本県や市町村のホームページには、「応急仮設住宅の利用との併給は認められません」との記載があり、熊本県弁護士会も「くま弁ニュース（第1号）」で、注意を喚起する文面を記載して、避難所等に約3万枚配布し、情報提供に努めたが、同じことが繰り返された。

情報を「伝える」と、その情報が被災者に「伝わる」との間には、大きな溝があることが明らかとなった。情報の媒体が被災世帯に届いたとしても、具体的な支援内容を理解することが容易ではない方（高齢者や障がい者等）に対しても、情報が「伝わる」工夫が必要である。そのためには、被災家屋に戸別訪問してニーズを聴き取り、被災者の被災状況や生活状況等に応じた情報を提供していくほかないが、弁護士会が単独で行うことは困難である。行政及び医療、福祉、他士業、NPO、ボランティア団体等他の専門的団体との連携が必要不可欠である。

その後、応急修理制度と応急仮設住宅入居制度の併給の問題は、2020年（令和2年）3月、総務省行政評価局から内閣府に対し、見直しを検討するよう求める勧告がなされた。その結果、同年7月、応急修理制度を利用した半壊以上の被災者も、修理が完了するまでの間に限り、応急仮設住宅への一時入居が認められることとなり、令和2年7月豪雨災害から適用された。しかしながら、この一時入居期間は、災害発生日から最長で6か月間と極めて限定されたものであり、すぐには工業者が見つからない現状を踏まえると、これまでの併給禁止規定との大きな違いはないと考えられる。「伝わる」情報にするための工夫の必要性は、以前と変わらない。

2 「被災者生活再建支援金」に絡む課題

熊本地震当時、「大規模半壊以上」の世帯に対し、基礎支援金と加算支援金を合わせて、最大300万円の生活再建支援金が支給された。

(1) 罹災証明書に絡む課題

まず、半壊と認定された方から、「同じくらい壊れているのに、お隣は大規模半壊と認定され、支援金をもらったと聞いた。不公平ではないか。」という相談が数多く寄せられた。

被災者の住家の被害状況の判定結果を記載した書類が罹災証明書（災

害対策基本法第90条の2)である。被災者生活再建支援金を含む各種被災者支援制度の利用、税金や公共料金の減免、義援金の配分額等殆どの支援制度の利用の可否及び内容が、この罹災証明書に紐付けられている。したがって、罹災証明書は、被災者にとって、支援対象となるかどうか及び支援の程度を決定する最重要書類である。

そして、被災家屋の被害認定は、「災害に係る住家の被害認定基準運用指針(内閣府)」に基づき行われているが、その基準は複雑であり、一般市民が見ただけで、大規模半壊と半壊を区別することは、困難である。その点は、弁護士も同様であることから、認定結果に不服がある相談者に対しては、二次調査又は再調査を勧めるとともに、建築士や技術士等の専門家と連携して相談会を行った。

その後、2020年(令和2年)11月、半壊世帯のうち大規模半壊世帯には至らないが相当規模の補修を要する世帯として、新たに「中規模半壊世帯」が創設され、被災者生活再建支援金のうち加算支援金の支援対象が拡大された。この改正は、令和2年7月豪雨災害にも遡って適用されることとなった。

(2) 生活(暮らし)の再建に絡む課題

次に、「家は壊れていないが、健康を害し会社を辞めることとなり、収入が無くなってしまった。日々の生活に本当に困っているのに、支援金は1円ももらえないのか。」という相談もあった。

この相談は、現行の被災者支援制度の根幹に関わる重要な課題を含んでいる。被災者が直面する課題は、家族の命が奪われた、心身が故障した、失業した、収入が減った、家屋が損壊した、地域との繋がりが無くなった、生きがいが奪われた等多岐にわたり、かつ、複合的なものである。それにも関わらず、被災者にとって最重要書類である「罹災証明書」が証明しているのは「家の壊れ具合」だけである。そして、被災者支援制度の多くが、この罹災証明書に紐付けられている結果、家屋の損壊の程度が大きい被災者は、支援制度の対象となる一方、家屋が損壊しなかった被災者は、他の深刻な課題を複数抱えていたとしても、支援対象にはならないということになる。

大規模災害に対して、できるだけ早期に被災者支援を行うためには、一定の基準が必要であることは否定しない。しかしながら、そもそも被災者支援の目的は、「生活の再建(暮らしの再建)」であり、「住まいの再建」はその一部に過ぎない。また、住まいが再建されても、生活(暮らし)が再建されなければ、被災者支援の目的を果たしたとは言えない。

被災者一人ひとりの被災状況や生活状況等に応じた支援制度が必要で

あり、国もその必要性を理解してはいるが、法改正には至っていない。

(3) 支援対象の単位に絡む課題

さらに、「我が家は7人家族であるのに、お隣のご夫婦だけの家族と支援金の額が同じなのは仕方がないことなのか。」という相談もあった。

被災者生活再建支援金を始め多くの支援制度の対象とされている単位は、被災者「世帯」であり、被災者「個人」ではない。また、支援対象とされている被災者世帯は、発災時の固定化された世帯であることから、「地震のあと離婚することになり、私（元妻）が親権者となり、子ども3人を育てることとなったが、元夫から、支給された基礎支援金のせめて半分をもらう権利はないのだろうか。」といった相談があること自体全く想定されていない。支援対象を被災者「個人」とする法制度が必要である。

3 「在宅避難者」に絡む課題

地震発生から1年が経過したころ、避難所にも仮設住宅にも行かず、被災した自宅で不自由な生活を余儀なくされている、いわゆる「在宅避難者」からの相談を受ける機会が増えた。

「在宅避難者」の中には、行政の支援から取り残され、罹災証明書すら発行してもらっていないため、行政サイドからは「被災者」ともみなされていない者も存在する。このようなことが起きる最大の原因は、被災者支援制度の全てが、「申請主義」に基づいていることにある。すなわち、被災者支援制度を利用するためには、被災者自らが、申請の手続きを取らねばならず、たとえ支援制度の要件を満たす被災者であっても、申請をしなければ支援を受けることはできない。

そもそも、支援制度を知らない被災者が申請手続を行うことはないし、制度を知っていても、高齢や障がい等の理由により申請手続ができない場合や絶望により支援を受けることを諦めてしまっている場合も存在する。

このような「在宅避難者」に支援の手を届けるためには、被災家屋に戸別訪問してニーズを聴き取り、利用できる各種被災者支援制度の情報を提供し、申請手続のサポートを行うほかないと考えられるが、弁護士会が単独で行うことは困難である。行政及び医療、福祉、他士業、NPO、ボランティア団体等他の専門的団体との連携が必要不可欠である。

4 「災害関連死」に絡む課題

熊本地震においては、直接死の数が50名であったのに対し、災害関連死の数は、その4倍を超える218名であることは、添付別表記載のとおりである。災害関連死で亡くなった者の遺族に対しては、災害弔慰金が支払われるが、現実に、災害弔慰金を受給するためには、支給申請手続を

行い、災害弔慰金支給審査委員会により、災害関連死の認定を受ける必要がある。したがって、そもそも遺族による申請手続が行われていない場合も含めれば、熊本地震による災害関連死の数は、さらに多かったと考えられる。

「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極めて重要である。

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名）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。

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ができれば、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るが、これも弁護士会が単独で行うことは困難であるため、行政及び医療、福祉、他士業、NPO、ボランティア団体等他の専門的団体との連携が必要不可欠である。なお、内閣府も災害関連死を減らすことを目的として、上記熊本地震の資料を含む「災害関連死事例集」（令和3年4月、同5年増補）を作成、公表している。

第5 これからの被災者支援のあり方（災害ケースマネジメント）

1 従来型の被災者支援制度の限界

前述したとおり、熊本地震後の法改正により、応急修理制度の支援対象が準半壊世帯まで拡大し、応急修理が完了するまでの間の応急仮設住宅への一時入居が認められ、中規模半壊世帯に対して加算支援金が支給される等、少しずつではあるが、被災者支援制度の拡充が行われてきた。

しかしながら、申請主義を基軸とする従来型の支援方法を踏襲した拡充政策では、「取り残された被災者」、すなわち、支援制度に辿り着けない被災者や住まいの再建以外の生活の再建（暮らしの再建）を果たせない被災者等が生まれることを防ぐことはできない。

そこで、従来型の支援方法を転換し、「取り残された被災者」をゼロにすることを目的とした支援方法が、「災害ケースマネジメント」という考え方

である。

2 「災害ケースマネジメント」という考え方

「災害ケースマネジメント」とは、「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」のことであり、被災者の主体的な生活再建のプロセスを支援するものである。

この「災害ケースマネジメント」は、突然生まれた取組みではなく、これまでの被災地で積み重ねられてきた被災者支援の知恵や経験の体系である。まず、東日本大震災の際、仙台市が応急仮設住宅への個別訪問による見守り支援等を実施する「被災者再建推進プログラム」という形で産声をあげ、その後、熊本地震の際には、避難所の段階から仙台市での実践例を取り入れ、その後「地域支え合いセンター」を設置し、被災者の個々の相談やお困り事に対応しようとする取組を全県下で展開した。さらに、この取組みは、平成28年鳥取県中部地震、平成30年7月豪雨（西日本豪雨）災害、平成30年北海道胆振東部地震等の災害における被災地において受け継がれ、実践されている。

各被災地における、「災害ケースマネジメント」は、被災地の実情に応じて柔軟に実践されているが、その中身は、大きく4つの特徴に集約できる。①訪問・見守り等のアウトリーチにより、支援が必要な被災者を発見し、被災者一人ひとりの抱える課題を把握する（アウトリーチによる被災者の発見・状況把握）。②行政と民間の団体がそれぞれの専門性を活かして、効果的かつ効率的な被災者支援を行う（官民連携による被災者支援）。③アウトリーチにより得られた被災者の状況を整理し、支援方針をケース会議で検討し、それぞれの被災者に合わせ、様々な支援策を組み合わせて総合的な支援を実施する（被災者の個々の課題に応じた支援の検討・つなぎ）。④アウトリーチによる課題の把握→ケース会議による支援方針の決定→支援の実施というサイクルを継続的に繰り返し行い、再建に向けた進捗の確認や支援方針の修正等を行うなど寄り添った支援を実施する（支援の継続的な実施）。

3 「災害ケースマネジメントの手引き」

内閣府は、2022年（令和4年）3月、このような災害ケースマネジメントの取組みが全国的に広がるよう、先進的な取組事例を収集・分析した「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」を公表した。

また、2023年（令和5年）3月、「災害ケースマネジメントの手引き（311頁）」を作成し公表した。これは、被災経験のない地方公共団体でも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、標準的な取

組や流れを提示するとともに、先進的な取組事例についても整理し、災害種別や被災状況に応じて地域の実情に合った取組を検討する際の参考となるようとりまとめたものである。

そして、ついに、2023年（令和5年）5月、「防災基本計画」の中に、「地方公共団体は、平常時から、被災者支援の仕組みを担当する部局を明確化し、地域の実情に応じ、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）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。」と記載され、初めて「災害ケースマネジメント」という言葉が明記されるに至った。

4 弁護士・弁護士会の関わり方

今まで、弁護士・弁護士会が行ってきた被災者支援活動、例えば、被災地での無料面談相談は、被災者がいる避難所や仮設住宅等に直接足を運び（アウトリーチ）、被災者のニーズに応じた情報提供を行うものであり、相談の実施にあたっては、被災地自治体や他士業（建築士等）との連携に基づいているという意味で、災害ケースマネジメントの要素を取り込んだものである。そして、これからの被災者支援活動の中心も、このような「相談」を主軸として行われていくべきであることについて、何ら異論はない。

しかしながら、前述したとおり、弁護士・弁護士会が単独で行う支援活動には限界があること、「生活再建（暮らしの再建）」という被災者支援の目的を達成するためには、行政及び医療、福祉、他士業、NPO、ボランティア団体等他の専門的団体との連携が必要不可欠であることも忘れてはならない。

前述した「災害ケースマネジメントの手引き」には、発災後のみならず、平時における行政と民間団体との連携体制の構築について記述があり、その連携先の一つに「弁護士」が明記されている。これは、これまでの弁護士・弁護士会の被災者支援活動が正しく評価され、災害ケースマネジメントの実施にあたって、重要なパートナーとして位置づけられたものである。

同手引きは、公表されたばかりであり、各自治体は、地域の実情に応じた、各自治体独自の手引きを作成中の段階である。そこで、弁護士・弁護士会は、災害ケースマネジメントの実施において期待された役割を果たすべく、自治体に対し、平時及び災害発生時における多機関連携の具体化（役割分担等）について、積極的に提言していくことが望ましい。

5 福祉制度との一体化という視点

これまで、平時における、高齢者・障がい者・生活困窮者等の要支援者を対象とする福祉制度と災害時における、被災者全員を対象とする防災制

度は、別個の独立した制度として捉えられてきた。また、防災の場面では、被災地域に居住する住民全てが等しく対象であり、被災者全員を「公平（形式的平等）」に扱うことを当然とするのに対し、福祉の場面では、全員の能力が等しいわけではないので、一人ひとりの実情に応じて、合理的な配慮を行うことが「公正（実質的平等）」であるという根本原理の違いも指摘されてきた。

しかしながら、被災者支援活動に携わった者であれば、経験則上学ぶことであるが、被災の影響は被災地全員に公平な結果をもたらすものではなく、被災前から社会的に弱者であった者や被災により社会的な脆弱性が顕在化した者ほど、生活や住まいに対するダメージを大きく受け、生活を再建するまでに長期間を要することとなる。

「災害ケースマネジメント」は、このような実体験を元に、防災制度に福祉的視点を取り入れたものであると考えられる。

他方、現行の福祉制度の中には、生活困窮者自立支援法に基づく制度や社会福祉法に基づく重層的支援体制整備事業等、既に、災害ケースマネジメント類似の制度が法制度化されているものも存在する。

そこで、平時と災害時を連続的に捉え、現行の福祉制度と一体化した、被災者支援の体制づくりを行うことが合理的である。

第6 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

まず、「災害対策基本法」については、現在、「ボランティアによる防災活動が災害時において果たす役割の重要性に鑑み、その自主性を尊重しつつ、ボランティアとの連携に努めなければならない」（同法第5条の3）との規定があるのみである。しかしながら、「災害ケースマネジメントの手引き」にも記載されているとおり、災害時のみならず平時においても、ボランティアに限らず、弁護士等専門士業団体を含む各種の民間組織との連携が不可欠である。そこで、同法を改正し、平時から弁護士等専門士業団体を含む各種の民間組織と行政との多機関連携の強化を義務づける規定を創設する必要がある。

次に、「災害救助法」については、救助の種類が同法第4条に規定されているが、「災害ケースマネジメント」の特徴の一つであるアウトリーチによる被災者の発見、状況把握を担保するメニューが存在しない。そこで、同法を改正し、訪問型を含めた被災者のニーズ調査、生活再建支援のための情報提供及び相談支援等の各種支援制度の利用援助を救助の種類として規定する必要がある。

最後に、「災害ケースマネジメント」の実施主体である地方公共団体（都道府県及び市町村）は、上記災害対策基本法及び災害救助法の改正に伴い、

「地域防災計画」に弁護士等専門士業団体を含む多機関連携による支援策及び訪問型を含めた相談支援等の各種支援制度の利用援助に関わる事項を計画・記載し、併せて、現行の福祉制度と一体化した、被災者支援の体制づくりを行う必要がある。

第7 結語

以上の理由から、当連合会は、「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、決議の趣旨記載のとおり、国に対しては、災害対策基本法の改正に基づく多機関連携による被災者支援の仕組みづくり及び災害救助法の改正に基づくアウトリーチ型の被災者支援メニューの追加を求め、かつ、地方自治体に対しては、「地域防災計画」に上記改正内容を計画・記載すること及び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を求める。

併せて、当連合会は、被災者支援の活動が、個々の被災者の基本的人権の回復、擁護に根ざした弁護士の本来的活動であることを確認し、法律専門家の団体として、被災者一人ひとりに寄り添い、被災者支援を継続し、多機関との連携による「災害ケースマネジメント」の実現に向けて、本決議を提案する次第である。

以上

(別表)

九弁連管内で災害救助法が適用された県の被害状況 (R5.5.31時点)

災害 名称	災害救助 法適用県	死亡者		行方 不明者	負傷者	全壊	半壊	一部損壊	床上浸水	床下浸水
		総数	内関連死							
H28年4月 熊本地震	熊本	273	218	0	2,737	8,657	34,491	155,095	0	0
H29年7月 九州北部豪雨	福岡	37	0	0	16	274	830	39	22	587
	大分	3	0	0	6	49	274	5	158	883
H29年9月 台風18号	大分	1	0	0	5	2	0	18	1,156	1,657
R元年8月 大雨	佐賀	3	0	0	1	87	853	23	759	4,290
R2年7月 豪雨	熊本	67	2	2	44	1,493	3,117	2,098	286	420
	大分	6	0	0	2	68	209	202	129	469
	福岡	2	0	0	9	14	992	977	681	1,920
	鹿児島	1	0	0	4	25	35	66	136	300
	佐賀	0	0	0	3	2	9	7	25	144
R3年7月 大雨	鹿児島	0	0	0	0	0	0	3	64	181
R3年8月 大雨	長崎	5	0	0	6	7	1	9	2	21
	佐賀	0	0	0	4	5	1,165	12	290	1,803
	福岡	0	0	0	3	8	57	41	561	2,621
R4年9月 台風14号	宮崎	3	0	0	26	5	132	258	634	529
	鹿児島	0	0	0	18	1	3	436	20	44
	大分	0	0	0	11	4	1	179	1	47
	福岡	0	0	0	16	0	0	18	1	0
	熊本	0	0	0	11	0	0	5	3	7
	佐賀	0	0	0	3	0	0	7	0	0
	長崎	0	0	0	7	0	0	2	0	0