

特集：被災者の生活再建と「災害ケースマネジメント」

《総論》

被災者支援と基本的人権

—災害ケースマネジメントの制度化を目指して—

よし え のぶ ひろ
吉 江 暢 洋

日本弁護士連合会災害復興支援委員会委員長

はじめに

—弁護士と被災者支援活動—

2021年10月15日、日本弁護士連合会（以下、日弁連という）は、第63回人権擁護大会において、「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～」と題する宣言を採択した。同宣言は、被災者支援の活動が、我々弁護士の本来的業務の一環であることを確認し、①災害関連死を生まないために、過去の事例の調査とその分析結果に基づく効果的な対策を実現していくこと、②原発事故により、高齢者・障がい者等の「避難弱者」を中心に、被害者が心身に多大な影響を受けたことを丁寧に検証しつつ、いまだ多くの被害者の個人の尊厳が脅かされている現状を踏まえ、原発被害者に寄り添い、基本的人権の回復に尽力していくこと、③原発被害者だけでなく、災害により生活に影響を受けたすべての被災者に、必要な支援を的確に提供していくため、災害ケースマネジメントの制度化に尽力していくことを謳っている。

弁護士法は、第1条第1項において「弁護士は、基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする。」とし、同条第2項において「弁護士は、前項の使命に基き、誠実にその職務を行い、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力しなけ

ればならない。」としている。我々弁護士は、社会秩序の維持及び法律制度の改善に努力することで、基本的人権を擁護していかなければならないのである。

被災者とは、災害によって何らかの影響を受けた人を指すが、それは、災害によって基本的人権の重要な部分へのさまざまな制約を受けた人と言い換えることができる。災害によって亡くなった人は、最も根源的な人権ともいえるべき「生きる権利」そのものを奪われたということである。避難を余儀なくされた被災者は「居住・移転の自由」が制約され、仕事を失った被災者は「職業選択の自由」が制約されたことになる。被災者は皆、その内容・程度は異なるものの、基本的人権が制約されているのであり、被災者支援の活動とは、被災者の制約された基本的人権を回復していく活動なのである。そして、被災者の基本的人権を回復するためには、被災地の秩序の維持、必要な法改正や制度運用の改善などに努めていかなければならない。すなわち、被災者支援の活動とは、「（被災者の）基本的人権を擁護する活動」であり、そのために「社会秩序を維持し、法律制度の改善に努力しなければならない」ものなのであるから、それは、弁護士法で求められている、我々弁護士の使命に根ざした、本来的な業務に含まれることになる。

上記宣言は、あらためて被災者支援が弁護士の

本来的業務の一環であることを宣言することで、被災が人権問題であることを確認したのである。実はかつて、被災者支援が人権擁護活動であることには疑問が呈されていた。人権問題とは、本来、国や地方自治体などの行政機関によって、個人の基本的人権が侵害される問題だと認識されてきた。そして、人権擁護の活動というものは、そうした権力機関から個人の基本的人権が侵害されないよう守っていく活動や、基本的人権が侵害されたときに、その回復を図ったり、人権侵害が生じないよう是正を求めたりする活動を意味していた。その後、行政機関ではないが、強大な権力を有する団体や個人によっても、個人の基本的人権が侵害されることがあり得ることから、私人間においても人権問題が生じ得ることが認識されるようになった。しかし、災害というのは、あくまでも自然現象により生活や社会活動が影響を受けることで、基本的人権が保障されていないような状況になっているということであり、権力的な行政機関や特定の団体や個人によって基本的人権が侵害されているわけではない。従って、災害による被災者の支援は人権問題ではなく、人権擁護の活動ではないという理屈である。

このような考え方が、被災者支援の活動をあまりに形式的に捉えており、いかに誤ったものであるかは、もはや言うまでもないことだろう。災害とは、暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象、大規模な火事若しくは爆発、放射性物質の大量放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故等により生ずる被害（災害対策基本法第2条第1号、災害対策基本法施行令第1条）をいう。災害の原因は自然現象にとどまるものではないのであるから、「自然現象による被害だから人権問題ではない」という考え方は、根本から誤っている。また、災害は、社会に加えられた外力（ハザード）と社会の災害に対する弱さ（脆弱性）との関係で捉えられるものとされている点からも、かかる考え方は間違っていると云わざるを得ない。

災害の大きさ＝ハザード×脆弱性という捉え方

であるが、注意しなければならないのは、社会の脆弱性とは、単にハザードが生じた時の対応力だけを意味するのではないということである。ハザードが生じることで、社会の対応力に応じてさまざまな被害・損失が生じることになるが、この対応力によって被害・損失が大きくなったり、小さくなったりすることになる。さらに、そうして生じた被害・損失からどのように回復を図っていくのかという点も、脆弱性の一部として考えなければならない。ハザードによって生じた被害・損失について、社会に回復していく力がない、あるいは力が弱いために、なかなか回復できないということも、災害の一部と捉えられることになるのである。被災者に対する支援は、この災害に関する脆弱性の部分の問題であり、社会の災害への備えや、ハザードによって生じた被害・損失の回復への関与であるから、それは、社会の在り方や社会による被災した個人に対する対応等を対象とした活動であって、正に人権問題であり、人権擁護活動に他ならないのである。

冒頭で紹介した日弁連の宣言は、我々弁護士の使命に基づいて、今後も弁護士が被災者支援活動に携わっていくことを宣言するものだったが、実は、これは被災者支援全般に関わる問題である。どのような立場で被災者に関わろうと、被災者支援の活動は、すべて被災者の侵害された基本的人権を回復していく活動であり、だからこそ活動にあたっては、常に被災者個人の尊厳を確保することが意識されなければならないのである。

I 筆者と被災者支援活動の出会い

筆者は、2003年10月に弁護士登録して以来、岩手県盛岡市で弁護士として仕事をしている。元々は、消費者被害に遭った被害者の救済や刑事事件を中心に活動していたが、そのような弁護士生活の7年目に東日本大震災が発生した。

筆者が居住する岩手県では、人的被害は死者4,672名、行方不明者1,122名に及び、家屋被害は全壊・半壊を合わせて2万6,077棟に上った（いずれも2017年2月28日現在の数値¹⁾）。盛岡市内

ではそうした被害は少なかったものの、地震が発生した直後に停電し、3月11日の夜中には、暗闇の中ラジオから流れる「岩手県の沿岸地域は壊滅状態です」というアナウンサーの言葉だけが得られる情報だった。筆者の自宅も、本棚はすべて倒れ、壁に穴は開き、家具という家具は数メートル動いている状態であり、地震の際、ここに自分がいたらどうなっていたらと想像するだけで恐怖を感じた。むろん、筆者の感じた恐怖感など沿岸地域で地震・津波を経験した被災者とは比ぶべくもないものであるし、筆者は自分が被災者の1人であるとも思っていないが、それでも災害を自分事として感じたことが、その後の被災者支援活動の原点となっている。当時の気持ちを忘れないため、一部の壁や家具の傷はあえて今も残している。

東日本大震災発生当時、筆者は、岩手弁護士会の執行部の下でさまざまな事務処理を行う役職に就いていた。そのため発災直後から、弁護士会内部の意思決定に関する事務、外部からの情報収集、外部への情報提供、活動の体制整備、実際に現地赶赴の活動等、弁護士会としての被災者支援活動に中心的に関わってきた。2012年度には同会の副会長に就任し、それから3年間、災害担当の副会長として活動した。その後、いったん弁護士会執行部からは離れたが、同会東日本大震災災害対策本部において、被災者支援の活動を続けた。

災害時の弁護士会、弁護士の活動としては、被災者向けの法律相談活動が中心になる。そのため、岩手弁護士会では、早期に電話相談の体制を整えるとともに、被災自治体と連絡を取り、各地の避難所での法律相談を行った。時間の経過とともに避難所での相談は終了し、岩手県や地元自治体との協力の下、定点での相談活動を展開、いわて被災者支援センターと協力して、現在も沿岸市町村での相談活動を継続している。

相談活動に加え、その活動を通じて見えてきたさまざまな問題点をまとめて国や地方自治体などに問題を提起、法律や制度の運用の改善を求めて活動してきた。また、被災者に対してさまざまな情報を提供するため、岩手弁護士会 NEWS という

ツールを作成し、配布した。この弁護士会 NEWS は、その後に発生した災害において他の弁護士会にも継承され、被災者に対する情報提供ツールとして進化を続けている。

東日本大震災に関する被災者支援活動を継続している中、2016年8月、平成28年台風10号災害が発生した。岩手県の太平洋側から台風が上陸し、岩手県・青森県を通過、岩手県内の久慈市・岩泉町などに大きな被害をもたらした。岩泉町では、橋の崩落などがあって、町が分断されてしまうような状況だった。早い段階から、東日本大震災で被災者支援に関わっていたNPOなどが現地に入り、ボランティアセンターが運営する支援等の活動を担っていた。そうした中、筆者は、現地で活動していたNPOと協力し、弁護士として相談活動に携わるようになった。岩泉町では、被災者支援として始めたが、その後、被災者であるか否かを問わず、町内のさまざまな相談に応じるようになり、現在も活動を継続している。

II 弁護士としての被災者支援活動と課題

上記の通り、弁護士会、弁護士による被災者支援活動としては、法律相談が中心だった。被災地での法律相談活動には、①精神的支援機能（被災者の不安を受け止め、生活上の心理的重荷を軽減する）、②パニック防止機能（法の支配が働いていることを社会に示すことで、被災直後の社会的混乱を平穏化する）、③紛争予防機能（災害後に起きるトラブルを、適切な情報や基準をあらかじめ示すことで予防し、エネルギーを生活再建に向けさせる）、④情報提供機能（行政の発信する一斉の情報提供と異なり、一人ひとりの状況やニーズに応じた適切な情報を提供する）、⑤立法事実収集機能（被災地の課題を立法事実として収集し、法制度の改善につなげていく）という役割があるといわれている²⁾。

災害発生直後に被災者が欲しているのは、精神的支援や情報提供である。東日本大震災においても、災害発生直後、被災者は、津波で自宅の権利証が流された、銀行の通帳が流された、保険が使

えるかどうか知りたいなど、さまざまな不安や疑問を解消し、少しでも安心するための情報を欲していた。そうした傾向は、弁護士会よりも早く現地で活動を開始していた沿岸地域の弁護士たちも同様に感じており、被災者に分かりやすく情報を伝達するツールを作成できないかという要請があった。

そこで、岩手弁護士会では、前述の岩手弁護士会NEWSを県内の被災者に配布した。第1号は、上記のような被災直後に被災者が欲している情報をまとめ、2011年3月28日に発行した。岩手県内の被災者数が約4万人といわれていたため、4万部作成して、避難所などで配布した。その後、第2号では、被災者生活再建支援法による生活再建支援金についての情報を中心に、生活を支援する制度の情報をまとめ、第3号では、相続関係のルールを整理し、相続放棄や相続の熟慮期間の延長を求める申立などについての情報をまとめた。東日本大震災に関連する岩手弁護士会NEWSは第8号まで発行することとなり、筆者はそのすべての作成に関わった。作成にあたっては、その時点において被災者に最も必要と思われる情報を提供することに努めてきた。

被災者に対して提供すべき情報について検討したり、実際に作成したNEWSを配りながら被災者の方々とお話をしたりする中で分かったことは、被災者が欲する情報は時間の経過とともに変化していくが、それらは最終的にどのようにして生活を再建していくのかという問題に集約されていくということである。被災者は、被災後、さまざまな問題に直面し、その都度対応を考え、選択し、行動していかなければならないが、それらはすべて、災害によって影響を受けた生活を再建するための営みなのであり、被災者は常に「自分はこの先どうなるのか」「元の生活に戻れるのか」という不安を抱えているということを支援者は理解しなければならない。

しかし、災害による影響が大きければ大きいほど、先を見通すことは難しく、被災者は先が見えない状態で目前の問題に対処している可能性がある。そこで、被災者の相談を受ける支援者が、被

災者の代わりにある程度先の見通しを考え、それを被災者に提供していかなければならないと考えられるようになった。すべての支援者は、どのような場面で被災者に関わるようになったとしても、それが被災者の生活再建の過程の一部であることを認識しなければならず、支援者同士が共通認識を持つことで、支援の切れ目がなくなり、支援者同士も連携・協力しやすくなると考える。

支援者は、自分の提供する支援が、生活再建の過程においてどのような意味を持つのかを理解し、被災者に説明しなければならない。時には、支援を受けることによって、被災者の望む生活再建につながらなくなるということもあり得るのであり、その場合は、あえて支援しない必要性も考えなければならない。被災により混乱している被災者が、自らあらゆる情報を入手して、先のことまで検討しながら、今必要な支援について利用するかどうかを決めるなどということは、ほぼ不可能である。支援者が、ある程度の見通しを持ちながら支援を行うこと、先のこと分かなければ、それが分かる支援者につないだ上で、支援を行うことが必要なのである。そうすることで、切れ目のない、先を見据えた支援が実現する。

災害による被害・損失は、生命、身体的・精神的な健康、財産、仕事、生きがい、他者との人間関係、地域のつながりなど、多岐にわたる。被災者ごとに、1つの被害・損失などということではなく、複数の問題が同時に発生し、かつ、その内容は被災者ごとに多様である。被災者ごとに異なる被災の状況があり、問題の内容も異なるのであるから、被災者ごとに生活再建のために必要な支援も異なるということを理解しなければならない。

支援の目的は被災者の生活再建であるから、そのために必要な支援はすべて提供すべきである。支援者は視野を広く持ち、災害に関連する支援策だけでなく、平時から利用できる制度なども含めてあらゆる選択肢を検討し、提供しなければならない。我々弁護士が被災者からの相談を受ける場合、災害関連の法律で規定される被災者支援制度に関しては注意して説明するが、平時の制度を含めて利用できるものは何でも利用するという意識

が薄くなる傾向にある。実際には、生活の再建に関連して、被災者のさまざまな問題に対処していくことを考えると、生活困窮者自立支援制度を中心とした平時の福祉の支援につないでいく（被災者支援としても、平時の福祉的支援を活用していく）ことが重要であると考えられる。

例えば、被災した住宅に居住を続けている被災者に対して、被災者支援制度の側面のみで対応すれば、住宅の被害の程度、災害救助法や被災者生活再建支援法の適用の可能性を考え、住宅を修理・再建できるのか、災害公営住宅に入居できるのかというような検討にとどまることになる。生活面についても、収入があるか、なければ就職ができるか、あるいは生活保護を受給できるかというような範囲の対応になるだろう。ここに福祉的側面が加わることで、その被災者に対して、障がい者支援や介護支援の必要がないか、住宅の再建や公営住宅だけでなく施設入所などの可能性、就職についても就労継続支援や就労移行支援の必要性、当面の生活について緊急小口資金や総合支援資金貸付の利用など、幅広い検討をすることになり、被災者に提供できる選択肢が何倍にも増えることになる。

筆者が行った支援においても、住宅の被災の程度からは被災者生活再建支援金は得られず、災害公営住宅への入居も難しいが、そのまま被災前と同じ住居で生活することは危険だと思われる被災者の事例があった。この事例では、弁護士と社会福祉士が同時に相談を受けることで、被災者支援制度ではなく、平時の福祉的支援によって公営住宅に入居し、安全な生活を確保することができた。筆者のみが相談対応していれば、利用できる被災者支援制度はないという回答だけで終わっていたかもしれない。後で福祉相談に行ってもらおうということでも同じ対応はできたかもしれないが、司法と福祉が協働して活動したことで、切れ目のない支援が実現したものといえる。弁護士が被災者の相談を受ける際には、そうした福祉的な支援制度についても十分に説明できるようにしておくか、福祉関係の支援者と連携・協力して相談活動などに臨むことが望ましい。

逆に、福祉関係者が活動している際に司法の知識が必要となったり、司法関係者との連携・協力が必要となったりすることも課題として考えられる。大きな災害が起きた場合には、通常、災害派遣医療チーム（DMAT）が活動し、その後災害派遣福祉チーム（DWATあるいはDCAT）が活動していく。DMATは医療の専門家として災害時医療を担い、DWAT、DCATは福祉の専門家として福祉的な対応をしていくことになる。おそらく、彼らが活動している段階で、被災者からはいろいろなことを相談されるのだろう。しかし、彼らは自分たちの専門分野を超えた相談については、専門家ではないから答えられないという対応をせざるを得ない。その場合、きちんと被災者の相談に対応できる体制がつくられていれば、早い段階から被災者に対する手厚い支援が可能となる。以上のことから、できるだけ早い段階で司法関係と福祉関係が連携して支援することが、被災者にとって望ましいのであり、平時からそうした関係構築を図っておく必要がある。

岩泉町における支援の中で感じたことは、過疎化の進んだ小さな市町村において被災者支援を行っていく場合、被災者の支援だけしていても、市町村全体の復興にはつながらないということである。被災者支援自体は、個々の被災者の生活再建を考えて支援していくことになるが、当該被災者が居住している市町村に課題を抱えた住民が多数存在する場合、被災者のみを支援したとしても、結局は居住区域における生活再建は難しいということがある。そのような場合には、被災者支援に限定せずに、地域全体の支援を充実させなければならない。被災者支援のために、外部からの支援協力者が増える状況にあるうちに、被災者に限定しない支援を展開するなどして、個々の被災者の生活再建が可能となる地域の強化も考えなければならない。

Ⅲ 災害ケースマネジメント

1. 災害ケースマネジメントとは

さて、被災者支援活動の中で見えてきたことと

して、被災者には複数の問題が生じており、その内容も被災者ごとに異なるため、支援の在り方としても被災者ごとに考えなければならないことを挙げた。また、被災者支援は、被災者の基本的人権を回復し、個人の尊厳を確保するための活動であると述べたが、被災者によって被災の状況がまちまちであることも合わせて考えれば、支援活動は被災者個人個人を対象として展開されなければならない。個々の被災者が、どのように被災しているのか、どのような支援が必要なかを把握し、その人に必要な支援を提供していくことが、被災者の基本的人権の回復、個人の尊厳の確保のためには近道である。

このように、被災者一人ひとりに着目して、すべての被災者に必要な支援を届けようと考えられたのが、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、連携して支援する仕組みのことをいう。

2. 災害ケースマネジメントの要点

災害ケースマネジメントを実現するためには、いくつか確実に押さえておかなければならない要点があるので、これを整理しておく。

①対象は「被災者一人ひとり」である。これまで支援の対象として考えられてきたのは「世帯」だったが、被災者支援が、被災者の生活を再建し、基本的人権を回復することを目的とするものである以上、その支援の対象は個人でなければならない。ただし、現状としては支援制度の多くが世帯に対する支援となっていることから、支援にあたっては注意が必要である。また、支援制度について、世帯に対する支援となっているものは、今後、個人に対する支援制度に改正していく必要がある。

②「被災者一人ひとり」を対象とし、そこに寄り添って支援していくということから、支援の提供は被災者の申請によるものではなく、必然的に

「アウトリーチ」を前提としたものでなければならない。アウトリーチにより被災者を発見することが、支援活動の第一歩である。この点についても、現在の支援制度の多くが利用者からの申請を要することとなっていることから、実際には、支援者の側から支援制度の利用を促し、利用を望む被災者の申請に助力するような支援も必要となる。

③実際の支援にあたっては、被災者一人ひとりの状況を把握し、必要な支援を検討し、支援の計画を立て（Plan）、計画を実行し（Do）、実行の度合い・効果を評価し（Check）、必要に応じて改善しなければならない（Action）のであって、PDCAサイクルを参考にして進めていくことが有用である。災害ケースマネジメントの終期がいつかとの点が話題となることがあるが、ある被災者への支援がPDCAサイクルに乗って、改善・検討を重ねながら継続して提供され、平時の福祉的な支援を受けながら生活していけるようになれば、ある意味では災害ケースマネジメントとしては終了である。一方で、被災後に回り始めたPDCAサイクルがその後の生活においてずっと続くことになるという意味では、災害ケースマネジメントに終わりはないとも言える。どちらも状況としては同じことを言っており、表現の違いにすぎない。つまり、災害ケースマネジメントについて、その終わりを考えることにはあまり意味がない。

④個別の生活状況・被災状況を把握して必要な支援の計画を立てるということは、個々の被災者にオーダーメイドの支援計画を立てるということである。そして、被災により生じた問題のみならず、生活再建を阻むさまざまな問題について包括的に対応していくためには、活用する支援制度を災害関連の制度に限らず、平時の福祉的制度や民間の支援も含めて計画を考えていく必要がある。

このように、幅広い内容の計画を立て、その計画に従った支援を提供していくことを考えれば、その支援を実践する支援者についてもさまざまな分野が協力する必要がある。行政、専門家団体、民間団体など、あらゆる分野を総動員することが理想的である。大切なことは、それらが連携し、協力しあって行動するということである。各支援

者がバラバラに行動しては、支援が重複することも、ムラが生じることも、衝突が起ることもあり得、そうなった場合に不利益を被るのは被災者自身である。

3. 災害ケースマネジメントの実現と福祉的支援

実は、福祉的支援に関連して、既に災害ケースマネジメントに類似の制度が法制度化されている。

1) 避難行動要支援者への支援について

災害対策基本法は、市町村に対して、災害時の避難行動要支援者を把握し、名簿を作成することを義務付けている。そして、その名簿については、本人の同意を前提に、避難支援等関係者（自主防災組織等）に提供され、その提供を受けた避難支援等関係者は、避難の個別支援計画を策定することとなっている。

この個別支援計画は避難時の問題であるが、災害発生時にまず何よりも命を守るため、事前に備えておこうというものであり、被災者ごとに支援の計画を立てるという災害ケースマネジメントと共通する考え方によるものである。

2) 生活困窮者自立支援制度

生活困窮者自立支援制度は、2015年4月から運用されているが、「就労の状況、心身の状況、地域社会との関係性その他の事情により、現に経済的に困窮し、最低限度の生活を維持することができなくなるおそれのある者」について、その自立の促進を図ることを目的としている。そして、自立の支援は、生活困窮者の尊厳の保持を図りつつ、生活困窮者の就労の状況、心身の状況、地域社会からの孤立の状況その他の状況に応じて、包括的かつ早期に行われなければならないこととされる。さらに、地域における福祉、就労、教育、住宅その他の生活困窮者に対する支援に関する業務を行う関係機関及び民間団体との緊密な連携その他必要な支援体制の整備に配慮して行われなければならないとされている。

対象者の尊厳を保持しつつ個別の状況に応じて包括的な支援が行われるべきこと、そのために必要な関係団体との連携が求められていることなど、

災害ケースマネジメントが参考にすべき部分が多い制度である。被災により生活が維持できなくなったという場合には、被災者は生活困窮者自立支援制度の生活困窮者に該当するというのもので、災害ケースマネジメントの実施にあたっては、生活困窮者自立支援制度の対象として被災者も明示し、同制度を拡張して、被災者支援にあたらせるということが考えられる。

3) 重層的支援体制整備事業

社会福祉法は、重層的支援体制整備事業を設置し、各市町村において、「すべての地域住民を対象とする包括的支援の体制整備を行う事業」として、既存の支援機関等の機能や専門性を活かしつつ、相互にチームとして連携を強めながら、市町村全体での支援体制をつくることを進めている。これまでバラバラに行われていたさまざまな支援を一括化・包括化することで、地域ごとに隙間のない、効率的な支援が可能となる。同事業の内容として、包括的相談支援の他、アウトリーチ等を通じた継続的支援事業、多機関協働事業などが位置付けられており、これらの事業が実現し、それらが被災者も対象とすることで、災害ケースマネジメントと同様の支援が可能となるものと期待される。

これらの制度は、いずれも対象者個人について状況を把握し、その状況に応じて個別に必要な支援や支援の方法を検討し、それを個別の対象者に提供していくという点で共通している。福祉の分野では、そのような支援体制の構築が進められていることから、災害ケースマネジメントの実現にあたっては、既に類似の事業を行っている福祉関係者が中心となっていくことを期待したい。

実は、被災者は、その原因が災害であるというだけで、生活困窮者に該当し得るし、重層的支援体制整備事業はそもそも対象者を限定していないことから、当然に被災者もその対象となるものと考えられる。そうすると、例えば、生活困窮者自立支援の窓口が中心となって被災者支援体制を構築し、支援者側で、士業団体、各種NPO、行政の各部署が連携して支援にあたれば、災害ケース

マネジメントが実現する。いずれにしても、災害ケースマネジメントを実現するには、福祉関係者（行政であっても、NPO等の民間団体であっても）が重要な存在であることは違いない。

4. 災害ケースマネジメントを制度化するために必要な法改正

東日本大震災の発生以降、今日まで、各地で大きな災害が発生し、災害ケースマネジメントと評価し得るような支援が展開されてきた。一方で、そのような支援が行われなかった被災地が存在することも事実であり、今後も、あらゆる被災地において災害ケースマネジメントが実施されるかは分からない。いかなる地域であっても、いかなる災害であっても、同様に災害ケースマネジメントによる支援を実現するためには、これを制度化しておく必要がある。

そこで、本稿の最後に、災害ケースマネジメントを制度化するために必要な法改正に関する私案を挙げておきたい。なお、この改正私案は、筆者も参加して「3.11から未来の災害復興制度を提案する会」において検討した法律要綱案と同趣旨の内容である。

1) 災害対策基本法第1条、2条について

これは制度化というよりも理念的な問題であるが、これまで一貫して述べてきた通り、被災者支援や災害からの復興は、被災者の基本的人権を回復していく過程であるという基本的な理念は明確にしておきたい。

現行の災害対策基本法は、その目的として「社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資すること」を挙げているが、これに加えて、「個人の尊厳の保持」に資することも目的として規定されるべきである。さらに、災害対策基本法第2条の2は、災害対策の基本理念を6つ掲げるが、何よりも重要な視点として「すべての被災者が基本的人権を享有するかけがえのない個人として尊重され、また、支援を受けられること」を規定すべきである。

2) 被災者支援の主体として民間組織を明記する必要がある

災害対策基本法第2条の2第2号は、災害対策

の基本理念として、「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること」を規定している。しかし、上記の通り、災害ケースマネジメントは行政及び公共団体のみで成り立つものではないことから、「国、地方公共団体及びその他の公共機関並びに民間組織の適切な役割分担及び相互の連携協力」として、災害対策の基本理念に民間組織の参加を明記すべきである。

同様に、災害対策基本法第5条の3は、国及び地方公共団体に、ボランティアとの連携に努めるべきことを記載するが、ボランティアに限定せずに、民間組織との間でも連携に努めなければならないことを規定すべきである。

3) 被災者に対する相談支援を支援制度として明記する必要がある

災害救助法は、第4条により、災害発生時の救助の種類を規定している。被災者への相談支援や申請主義の是正のため「被災者に対する、訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助」を救助の1つとして規定すべきである。また、災害救助の種類とすることを踏まえて、災害対策基本法第40条に規定される都道府県の地域防災計画に「被災者に対する、訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助」を中核とする被災者支援の実施を盛り込むことを義務付けるべきである。

同様に、災害対策基本法第42条に規定される、市町村の地域防災計画に「訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助」を中核とする、被災者支援の実施を盛り込むことを義務付けるべきである。

災害対策基本法は第90条の2から90条の4まで、被災者の援護を図るための措置として、罹災証明書の交付、被災者台帳の作成、台帳情報の利用及び提供を規定する。そこで、第90条の5を新設し、被災者の援護のための措置として、都道府県及び市町村が、社会福祉関係団体、NPO及び

士業団体等の参画を得て、訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助を実施することを義務化するとともに、社会福祉法に定める包括的な支援体制の整備（同法第106条の3）及び重層的支援体制整備事業（同法第106条の4）及び生活困窮者自立支援法に規定する同制度と一体のものとして実施することを規定すべきである。

以上を受けて、社会福祉法第106条の4（重層的支援体制整備事業）に、災害対策基本法に定める訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助を規定すべきである。同様に、社会福祉法第107条に規定される市町村地域福祉計画に、災害対策基本法に定める被災者に対する訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助を盛り込むことを義務付けるべきである。さらに、社会福祉法第108条に規定される都道府県地域福祉支援計画に、災害対策基本法に定める被災者に対する訪問型を中心とする相談支援及び各種支援制度の利用援助に関わる事項を盛り込むことを義務付けるべきである。そして、災害によって生じた生活困窮者の相談需要やアウトリーチの増加に対応するため、財政的な裏付けとして、激甚災害法に第26条を新設し、生活困窮者自立支援法に規定される自立相談支援事業を補助対象とする必要がある。

本来であれば、災害ケースマネジメントを制度化することとは別に、災害関連の法律・制度を一度整理し、時代や実際の災害の実態に合わせて大改正する必要があるというのが、筆者の意見であ

る。災害救助法は、戦後の社会情勢を前提としたもので、およそ現代の災害対応には合っていないと思われるし、その運用基準も社会の実態に合わない。罹災証明書を中心として、建物被害のみを前提とした被災者支援制度も不合理である。建物被害についても、建物の壊れ具合だけを基準に評価する現在の被害認定基準は、災害の実態や住居としての利用可能性などが反映されずに不合理である。

上記の改正案は、あくまでも現行法を前提に、災害ケースマネジメントを法制化する場合に必要な法改正について検討したものである。東日本大震災の発生から12年が経過したが、いつ超巨大災害が発生するか分からない状況は続いている。事前に準備しておかなければ、超巨大災害が発生した場合には、災害ケースマネジメントの実行は難しくなる。今のうちに体制整備を進めておかなければ間に合わない。災害ケースマネジメントを効果的に実施するため、できるだけ早期に必要な法改正が行われ、各地で災害対策が進むことを期待する。

注

- 1) 岩手県「東日本大震災津波による岩手県の被害状況」『いわて震災津波アーカイブー希望ー』ウェブサイト。<http://iwate-archive.pref.iwate.jp/higai/>（2023年3月8日閲覧）
- 2) 津久井進「弁護士会の考える被災者支援と事業継続への平時の備え」『保健医療科学』Vol.68 No.2, 2019年, 103~110ページ。