

災害ケースマネジメント等の検討

研究分担者	菅 磨志保（関西大学 社会安全学部 准教授）
研究協力者	田村 太郎（（一財）ダイバーシティ研究所 代表理事）
研究協力者	中村 満寿央（（一財）ダイバーシティ研究所 理事）
研究協力者	坪井 塑太郎（人と防災未来センター リサーチフェロー）
研究協力者	山本 千恵（兵庫県行政書士会 行政書士）
研究協力者	静間 健人（東日本大震災・原子力災害伝承館 研究員）

研究要旨

2021年「防災基本計画」に、災害ケースマネジメント(DCM)に関する内容が追加された。DCMに基づく支援は、被災者の支援需要を把握し、その情報を組織間で共有・活用できる体制作りが求められるが、実施には課題も多い。本研究班では、被災自治体による被災者情報の収集・活用実態を調査し、現行体制の課題を明らかにした。併せて、被災者の支援需要を簡易に判定するDCM支援システムを試作した。調査の結果、生活再建期は、概ね保健師等による巡回調査が行われ、基礎自治体から地域支え合いセンターに被災者情報が提供されていたが、応急対応期に把握された被災者情報は、生活再建期の支援体制に伝達されていない傾向が見られた。また、行政と個人情報共有した活動が可能な専門士業連絡会を調査し、官民連携に基づく支援体制構築の課題、具体的な連携の在り方を検討した。

A. 研究目的

災害救助法や被災者生活再建支援法に基づく現行の被災者支援制度では、住家被害の判定結果に基づいて支援内容が決定され（罹災証明主義）、かつ被災者自らが、自治体に罹災の申請を行わないと公的支援が受けられない（申請主義）。加えて、災害法制に基づく被災者支援は、社会保障制度に基づく地域福祉サービスと接続されていないため、住家被害が軽微であれば、被災して失職したり、心身の健康を損なって日常生活の継続が困難になっても、公的支援の対象にはなり難い。

東日本大震災では、こうした被災者支援制度の限界が露呈した。とくに避難所解消後、被災による生活支障を抱えながら仮設住宅に入れず、支援の網の目から零れ落ちていく人達が「在宅被災者」として顕在化し、注目を集めた（岡田, 2015）。

このような状況が問題視される中、仙台市では、行政とNPOが連携し、社会保障制度や民間団体が保有する資源等を組み合わせ、対応する支援体制が作られた（菅野, 2021）。「災害ケースマネジメント（以下、DCM）」と呼ばれるこの取り組みの特徴は、被災世帯の多様な支援需要を、被災者からの申請だけでなくアウトリーチで把握し、災害法制だけでなく社会保障制度なども利用しながら、行政だけでなく民間の多様な主体も参加して、継続的に支援を届ける点にある。DCMは、米国で発生したハリケーン・カトリナ（2005年）後の被災者支援で初めて導入されたと言われており、日本でも東日本大震災以降、幾つかの自治体が導入してきた（内閣府, 2021）。

さらに、熊本地震（2016年）以降の災害では、避難所解消後の被災者支援の拠点として「地域支え合いセンター」が設置され、見

守り支援を行う「生活支援相談員」が、厚生労働省の予算（生活困窮者自立支援制度）で配置されるようになり、DCMを実施する体制が整えられてきた。

ただし、このDCMに基づく支援を行うためには、被災者が「どこに」「どんな状態で」いるのかが把握されている必要がある。なぜなら、これらの被災者情報が無ければ、自治体として被災者支援に必要な資源の種類と総量を見積ることができず、適切な支援計画を立てることが難しいからである。また、多職種連携に基づく支援活動を行うためには、関係組織間で支援対象者の情報を共有しておく必要もある。

しかし、地域支え合いセンターが開設されても、被災者に関する情報が集約されておらず、見守り支援を開始できない事例も少なくない。さらにコロナ禍以降、分散避難や在宅避難が推奨されてきたことで、被災者の実態がより把握しにくい状況も生まれている。

筆者らは、東日本大震災以降、避難所が解消される時期に、被災者の生活再建支援需要を把握・評価するアセスメント調査を行ってきた。とくに2021年度に実施した「平成30年7月豪雨・被災者の生活状況追跡調査（以下、追跡調査）」では、アセスメント調査の実施が、生活再建期の支援体制の構築を促し、生活再建困難者（生活再建にかかる時間が長かった被災者）の把握・予測に寄与していたことが明らかになった（E研究発表2参照）。しかし、多くの被災自治体にとって、アセスメント調査に必要な予算や人材を確保することは難しい。

2021年、内閣府は「防災基本計画」にDCMに関する内容を追加し、自治体によるDCMの実施状況・実施事例に関する調査報告書や、DCMの手引書などの公開を通じて、DCMの実施を推進してきた。しかし、アセスメント調査に必要な予算や人材は提供されていない。

また、被災者に関する情報が、災害対策本部（保健医療調整本部）から「地域支え合いセンター」にどのように引き継がれ、活用されているのかに関する実態も明らかにされていない。仮に、被災者の情報が把握できても、支援者間で被災者情報を共有しながら活動していくためには、個人情報保護など様々な制約が存在している。被災自治体がDCMを導入するためには、多くの課題が残されていると言わざるを得ない。

そこで、本研究班では、まず、災害を経験した自治体が、被災者支援に必要な情報を、どのような体制で収集・活用し、それらの情報を、生活再建期の支援体制にどう接続して来たのか、一連の実態を把握し、現行体制の課題を明らかにする（調査1）。併せて、先述した2021年度の追跡結果の再分析を通じて、効果的なDCMを可能にするアセスメント調査の手法を検討し、簡易に支援需要を判定できるアセスメント・システム（DCM支援システム）を試作する（調査2）。さらに、DCMに基づく官民連携による支援体制を構築していく際の課題を検討するために、国家資格を持つ専門士業の連絡会を対象とした調査を行い、諸課題を解決する方策を検討する（調査3）。

B. 研究方法

2022年度は、上述のような3つの目的を設定し、ハザードを水害に絞って調査対象地域を選定した。以下、それぞれの調査の概要と方法を記す。

1. 被災自治体調査——2018・2020年豪雨災害における被災者情報の収集・分析・活用及び対応体制の把握

DCMに基づく支援を行う際は、被災者が「どこに」「どんな状態で」いるのかが把握する必要があるため、支援開始前にアセスメント調査が行われてきた。しかし、この調査を行うためには、かなりの時間的・金銭的コ

ストがかかり、専門知識も必要になるので、被災自治体が、簡単に実施できる調査ではないことも、指摘されてきた。

今後、多くの被災自治体が DCM を導入してくるためには、より簡便に実施できるアセスメント調査を設計する必要がある。同時に、調査を行わなくても、既に把握されている被災者情報を活用していく方策を検討していくことも、求められる。

そこで、本調査では、2018 年、2020 年の豪雨災害で被害した 3 つの広域自治体と 6 つの基礎自治体の防災担当部局・保健福祉部局・社会福祉協議会等、被災者支援に関わった組織・部署を対象に、どの部署が、どんな体制で、被災者支援に必要な情報を収集・活用していたのか、文献調査と聴取調査を行った。調査の概要を表 1.1 に記す。

表 1.1 調査対象・方法の概要

災害名	自治体名	調査日	調査方法
2018年 7月 豪雨	広島県	2023年1月30日	文献、聴取(Online)
	広島市	2023年3月8日	文献、聴取
	呉市	2023年2~3月	文献
	愛媛県	2023年2月9日	文献、聴取(Online)
	宇和島市	2023年3月7日	文献、聴取
	西予市	2023年3月7日	文献、聴取
2020年 7月 豪雨	熊本県	2023年2月6日	文献、聴取(Online)
	人吉市	2023年2月27日	文献、聴取(Online)
	八代市	2023年2月24日	文献、聴取(Online)

(作成) 中村

[調査内容]

発災直後から生活再建に移行するまでの時期(約1・2ヵ月後)と、生活再建支援の体制に移行した後の時期に分けた上で、①自治体における災害時の対応状況、②発災~1,2ヵ月(生活再建への移行期)の間の保健・福祉機関などでの被災者調査の方法や実績について把握し、さらに③現行体制で得られている被災者の調査情報内容を明らかにした。

主な調査内容を表 1.2 に記す。

表 1.2 調査の時期と内容

時期	調査票の主な項目
(1) 発災 ~1-2ヵ月 (生活再建 開始期)	被災者情報の収集を行った部局、機関・組織と把握した主な情報内容。
	被災者実態把握調査実施自治体の調査概要(経緯・体制・期間・地域)と内容(安否、家屋、医療保健、避難所、介護など要支援者などと実績)。
	住民基礎情報の参照状況。
	防災部局と保健福祉部局、社協など民間組織との情報共有・連携など。
(2)生活再 建支援期	活動体制(地域支え合センター等)づくりの経緯。
	使用された被災者情報((1)の調査結果、他機関・他部局からの提供情報)。
	支援活動内容・実績(アセスメント含む)。
	運営体制(連携機関・部局、支援計画作成など活動のマネジメント)

(作成) 中村

[調査方法]

文献調査は、まず、対象自治体の公式サイト等から、豪雨災害の被害・対応に関する記録・報告書を収集し、次に、それらの記載事項の中から、調査シートの項目に該当する事項を記入した。その後、記入した調査シートを聴取調査の対象者に事前送付して、質問箇所を明確化した。聴取調査は、対象自治体で被災者支援に関わる関係部局・関係機関の職員に対して、対面またはオンラインで、事前に送付した調査シートおよび調査票を使いながら、1~2時間程度の半構造化面接調査を実施した。

これらの方法により、アセスメント調査を実施した自治体・しなかった自治体、それぞれにおいて、どのように被災者支援に必要な情報を収集・活用していたのか、できるだけ詳細に把握し、得られた結果を広域自治体と基礎自治体に分けて比較検討を行い、課題を抽出した。

2. 効果的な DCM を可能にするアセスメント調査手法の検討

DCM を行うためのアセスメント調査では、被災者の生活状態を「住まいの再建実現性」だけでなく「日常生活自立性」という評価軸も設定し、この2軸で分けられた4象限上に、被災者の生活状態（アセスメント調査結果）をプロットし、その位置から支援需要を評価する（4象限判定）。DCM では、この4象限判定の結果に基づいて、生活支援や住まいの修復・提供、福祉サービス、健康管理など、支援計画を組み立てることになる。

本調査では、この DCM を行うための4象限判定を簡易に行うシステム（以下、DCM 支援システム）を開発するために、2021年度に実施した「平成30年7月豪雨被災者の生活状況追跡調査」（以下、追跡調査）データを再分析して、生活再建を阻害する要因などを抽出し、現行体制の中で、DCM による支援活動の参考になるデータベース「被災者スク립ト」を作成すると共に、アセスメントを簡易かつ迅速に行う DCM 支援システムを試作した。

データベースの構築とシステム試作の分析手続きの詳細は、結果に記す。

3. DCM に基づく支援体制構築に関する調査——静岡県における2022年台風15号への対応事例

被災者支援には様々な民間団体関わっており、その支援や相談活動の中で、被災者の所在地や健康状態、家屋被害や困りごとなど、DCM による支援に必要な情報を把握していることも多く、支援団体が把握している被災者情報を集約できれば、DCM による支援に早く着手できる可能性がある。

しかし自治体と支援団体の間で、被災者に関わる情報の交換は、個人情報保護の観点から慎重にならざるを得ず、「どの段階で・ど

の様な情報が・どこにあるのか」が積極的に確認されていない可能性が高い。

本調査では、台風15号（2022年9月23～24日）で被災した静岡県において、被災者支援を行う民間団体のうち、国の法律に基づいて身元が証明できる国家資格者の専門士業団体を対象に「活動時期と被災者の情報」の観点から質問紙調査（WEBアンケート）を実施した。これに加えて、補足的に、静岡市が実施した被災者アセスメント調査に関する聴取調査を行い「DCM に基づく支援体制の構築」に向けた民間支援団体と自治体の連携の可能性について考察した。それぞれの調査概要を以下に記す。

(1) 令和4年9月23日台風第15号における支援活動に関する質問紙調査

[調査概要]

- ・調査期間：2023年2月15日(水)～3月15日(水)
- ・調査方法：WEB アンケート
- ・調査対象：静岡県内の国家資格者（「静岡県災害対策士業連絡会」構成団体など）の22団体に回答依頼状を送付
- ・調査項目：①台風15号での被災者支援活動の実施状況について、②支援活動の内容・期間、③支援活動の中で確認する又は知る可能性が高い被災者の情報について、④被災者に関する情報の連携について、⑤被災者支援における課題について、
- ・回答件数：10件（うち「静岡県災害対策士業連絡会」構成団体7件）

(2) 静岡市役所が実施した被災者調査に関する聴取調査

[調査概要]

- ・調査日時：2023年2月15日(水) 10:00～12:00
- ・調査対象：静岡市役所市民局・市民自治推進課・市民協働推進係、静岡市役所・保健福祉長寿局・健康福祉部福祉総務課生活支援・自立推進係

- ・調査内容：①静岡市災害復興本部会議資料の説明「被災者の調査」「被災者支援の対応状況」②被災者調査の実施体制について、③支援団体との連携について

C. 研究結果

1. 被災自治体調査——2018・2020年豪雨災害における被災者情報の収集・分析・活用及び対応体制の把握

2022年度は、豪雨災害（平成30年7月豪雨災害、令和2年7月豪雨）の被災地、広域自治体3県（広島県、愛媛県、熊本県）と、基礎自治体6市（広島市、呉市、宇和島市、西予市、八代市、人吉市）を対象に、発災直後から生活再建期手前（発災から1・2ヵ月）の時期と、生活再建期以降の時期に分け、それぞれの時期における被災者情報の把握実態と、それらの情報を活用した被災者支援体制を調査した。得られた結果の詳細は、別添資料の表にて、広域自治体・基礎自治体ごとに整理したので、こちらを参照されたい。

以下では、それぞれの時期における被災者支援体制の概況を述べ、効果的なDCMを実現していくために必要な施策の検討につなごう。

（1）発災直後～生活再建期手前（1.2ヵ月後）までの対応体制・支援活動

広域自治体では、過去の災害対応経験の有無が体制構築や運用に影響していることが伺えた。また保健医療調整本部は概ね設置され機能していたことが把握された。

基礎自治体では、個々の部署で支援を要請・調整が行われていたケースが多かったが、被災者支援を担当する専門部署を設置した自治体も存在していた。多くの自治体で、調査の記入用紙が統一されておらず、各々の業務、チームが独自の用紙を使用していた。また、ほぼ全ての自治体で被害が大きい地域を対象に全戸訪問で調査を実施していた。

（2）生活再建期の対応体制：「地域支え合いセンター」の運営

広域自治体では、県の地域支え合いセンター設立も過去の災害対応経験の有無が影響していた。センターの機能はほぼ共通していた。また、市町村の地域支え合いセンターとの関わりは、現地状況に応じて異なっており、各センターの独自性を重視していた。

基礎自治体では、多くが社会福祉協議会に運営を委託していた。宇和島市は、地域支え合いセンターの開設とともに、プロジェクトチームも編成し、新生活再建支援プログラム、地域つながり新生活見守り支援プログラムを取り組んでいた。

アセスメント方法は、4象限に分けて評価、判断する自治体もあったが、現場の状況に沿って判断し、調整した自治体も多かった。また、罹災証明が発行されていない世帯も、家族構成や生活面の困りごとがあれば支援対象にしていた自治体もあった。見守り終了の判定は、基準がない自治体が多かった。

2. 効果的なDCMを可能にするアセスメント調査手法の検討

（1）効果的な支援活動を促進する「被災者スクリプト」の作成

追跡調査において、生活再建期手前の被災者調査記録（2018年、ダイバーシティ研究所アセスメント・データ）と、生活再建期の支援者見守り記録（2021年、坂町地域支え合いセンター・アセスメントデータ）の両方で突合できた688件（世帯）のデータの内、支え合いセンター・アセスメントデータの見守り総合判定項目においてD判定（見守り終了）が出た時期による判定区分を設定し、A群（2021年12月1日時点でD判定に到達せず）25件、B群（D判定後、B、C判定（要見守）が出て再度D判定）18件、C群（D判定時期が災害後2年以上3年5か月

以下) 110 件の合計 153 件を分析対象とした。

A 群は生活再建に至らなかったグループ、B 群はいったん見守り終了となったものの何らかの原因で支援が再開しその後終了したグループ、C 群は見守り期間が被災から 2 年以上 3 年 5 か月以下の長期に渡ったグループと位置づけられ、生活再建を遅延させる「生活再建阻害要因」があると考えた。

地域支え合いセンター・アセスメントデータは相談員が支援者への訪問ごとに訪問記録シートを作成しており、1 世帯につきおよそ 3~4 枚が残されている。その所見欄に相談員による世帯状況の記録があり、153 件に対して一連の記録をもとに「見守り記録概要」として世帯の生活や居住の経過状況を 50 字前後でまとめた。その内容を「住居課題」、「生活課題」、「対応・経過」に振分け、課題および対応を抽出した。

「住居課題」、「生活課題」から典型的な「生活再建阻害要因」15 項目を抽出した。該当する項目があれば「1」を入力し、世帯ごとに再建阻害要因の選定を行った。

生活再建に到達するまでの期間は課題が大きいほど長くなる傾向があるが、「生活再建阻害要因」が発生する時期によって決定される傾向が大きいことが抽出の過程において明らかになった。例えば、避難所で見守りを受けていた被災者が災害公営住宅へ移転後、周囲となじめず孤立したために見守りが継続したケースがあり、「生活再建阻害要因」は「移転後交流なし」が該当し、その発生時期は災害公営住宅への移転後となる。

被災者の生活状況は日々変化するものであり、「生活再建阻害要因」の有無だけでなく、どの時期に発生したのかを明らかにすることで、生活再建に到達するまでに生ずる阻害要因の発生・解消のプロセスをより詳細に分類することが可能になる。「生活再建阻害要因」の発生時期を資料に示す。この分類に

沿って最も主となる阻害要因が発生した時期を定めた。

(2) 簡易に 4 象限判定を行う DCM 支援システムの開発

簡易的に DCM の 4 象限を判定できるシステムとして、罹災証明発行記録、保健師巡回、支え合いセンター相談員巡回といった被災地における被災者調査を想定し、基本的なチェック項目からなる簡易チェックシートから、健康・生活と住まいの 2 軸の点数を計算し散布図グラフにプロットする機能の実現を検討した。以下、手続きを説明するが、システムの詳細は別添資料の図表を参照されたい。

まず、研究協力者（ダイバーシティ研究所）が 2018 年に実施した広島県坂町におけるアセスメント調査（被災者生活実態調査；<https://diversityjapan.jp/heavy-rain-2018/>）では、調査項目を A~H に分類し、生活再建にネガティブな回答を減点対象とし、A~H 項目で減点数を集計した上で、更に A~H 項目を「住まいの再建支援」、「日常生活支援」の 2 分類に集約し、減点数の合計を評価ポイントとした。「住まいの再建支援」「日常生活支援」の評価ポイントが -10 以下および、研究協力者（ダイバーシティ研究所）で設定した要支援要件（罹災者証明が大規模半壊以上で高齢者独居等）に該当する世帯を要支援世帯として認定し、4 象限グラフを作成している。

今回の試作では、簡便な質問項目を設定し、従来の巡回調査や家屋調査の結果を集計して評価ポイントの算出と DCM4 象限グラフへの描画が同時にできるシステムの開発をめざした。

開発方針に沿って DCM4 象限を判定するシステムの試作を実施した（javascript を用いた HTML ファイルによる Web ページ上で、設定した仕様を有するシステムを開発）。

この結果、仕様を満たすシステムを実現できた。これを豪雨災害版の試作とし、2023

年度調査では地震災害版を試作して、両者を合わせて、簡易版 DCM 支援システムを開発する。

3. DCM に基づく支援体制構築に関する調査 ——静岡県における 2022 年台風 15 号 への対応事例

(1) 令和 4 年 9 月 23 日の台風第 15 号における支援活動に関する質問紙調査

静岡県内の国家資格を持つ 22 団体を対象に実施した結果、10 件の回答が得られた。その中で「静岡県災害対策士業連絡会（以下、連絡会）」の構成団体は「生活なんでも相談」への参画に加え、独自の支援活動として相談対応や調査依頼を行っていた。「連絡会」に入っていない団体（静岡県精神保健福祉士協会、静岡県社会福祉士会、静岡県医療ソーシャルワーカー協会）の支援活動は、「外部組織からの応援人員への要請」への対応であった。

支援活動の期間は「復旧・復興対策期（1 週間後以降～3 ヶ月後）」が最も多く「支援活動の中で確認する又は知る可能性が高い被災者の情報」では「住まいの被害に関する事」8 件、「生活費や再建費用に関する事」6 件、「住まいの修繕に関する事」6 件、「被災者の心身の不調に関する事」6 件、「被災後の日常生活の困りごと」6 件、「住まいの確保に関する事」5 件、「福祉サービス等の利用に関する事」5 件と続く。

「支援の中で知り得た被災者の情報」は関係性のあるネットワークや行政機関、社会福祉協議会などに共有されているケースがある。

「被災者支援についての意見や課題として感じる事」を分類すると、「支援人材の確保」「他の支援団体との連携」「アウトリーチの支援」「行政との連携」「被災者情報の集約」「支援情報の周知」に分類できる。

支援期間について回答のあった 8 団体が、「いつ頃」「被災者のどの様な情報を確認又は知る可能性があるか」別添資料に結

果をまとめた。「復旧・復興対策期（1 週間～3 ヶ月後）」は、回答のあった 8 団体全てが支援活動を行っており、選択肢として提示した「災害ケースマネジメントによる支援において必要な被災者の情報」の全てについて、8 団体によって確認又は知る可能性があることがわかった。特に「住まいの被害に関する事」については 8 団体全てが「生活費や再建費用に関する事」「住まいの修繕に関する事」「被災者の心身の不調に関する事」「被災後の日常生活の困りごと」については 6 団体が、被災者の情報を確認又は知る可能性があることがわかった。

支援期間について回答のあった 8 団体が、「いつ頃」「被災者のどの様な支援活動を行ったか」について、結果をまとめた表を以下に記す。

支援活動の時期と支援団体の支援内容の整理

発災直後 緊急対策期	応急対策期 (4日～1週間後)	復旧・復興対策期 (1週間後～3ヶ月後)	復興支援期 (3ヶ月以降)
	生活なんでも相談会		
	静岡県司法書士会、静岡県土地家屋調査士会、静岡県建築士会、静岡県社会保険労務士会、静岡県不動産鑑定士協会、静岡県行政書士会、東海税理士会静岡県支部連合会		
	法律や支援制度などの相談対応		
	静岡県司法書士会		
	法律や支援制度などの相談対応 要配慮者のための罹災証明書交付申請支援 廃車手続きサポート支援相談会		
	静岡県行政書士会		
	公的機関からの調査依頼対応		
	静岡県土地家屋調査士会		
	「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」に伴う不動産評価		
	静岡県不動産鑑定士協会		
	外部組織からの応援人員要請対応		
	静岡県医療ソーシャルワーカー協会、静岡県社会福祉士会、静岡県精神保健福祉士協会(※)		

※ 静岡市社協(災害派遣ボランティアセンター)からの会員派遣依頼を受け、福祉ニーズの調査訪問の支援に参加

(作成) 山本

「生活なんでも相談会」には、静岡県災害対策士業連絡会構成団体の法律系の 6 団体全てが参画し、支援活動を行っている。併せて静岡県司法書士会、静岡県行政書士会が「法律や支援制度などの相談対応」を独自に実施しており、応急対策期から復興支援期にわって相談支援が行われていた。静岡県行政

書士会、静岡県不動産鑑定士協会では、「罹災証明交付申請支援」「廃車手続 サポート支援」「不動産評価」など、個別具体的な被災状況に対応する支援活動を行っていた。静岡県土地家屋調査士会、静岡県医療ソーシャルワーカー協会、静岡県社会福祉士会、静岡県精神保健福祉士協会は、公的機関の支援活動への対応を行っていた。

(2) 静岡市役所が実施した被災者調査に関するヒアリング調査

静岡市による被災者アセスメント調査は、被害発生から約 1 カ月半後という早いタイミングで、13,943 世帯（調査完了は 7,732 世帯・55.5%）を対象に、延べ 1,955 名の職員が従事して、悉皆で行われた。2015 年以降に行われた類似の被災者アセスメント調査の中でも、最も規模が大きな調査であると言える。大勢の職員が参加したことで、支援人材育成の側面もあった。

市役所内で完結したことで財政負担の軽減できたり、被災者のニーズを各部局に接続できた側面もあったが、外部支援も含めた DCM に基づく支援としてパッケージ化しきれなかった側面もあった。

D. 考察と結論

DCM に基づく支援を実施していく際に、最も困難な課題は「支援を必要としている人が誰か」を明確にすることである。そのためには全ての被災者の情報を把握する必要がある。従って、早期に DCM による支援を開始するためには、①全ての被災者の情報を把握する効率的な方法、②全ての被災者の情報から支援の必要の程度を見極める手法、③早急に支援が必要な人から具体的なアプローチを開始することが必要になる。

上記①「全ての被災者の情報を把握する効率的な方法」については、まだ確立されておらず、課題も山積しているが、調査 1 の結果から、近年水害を経験した広域自治体と基礎自治体の対応実態を把握することができ、現

行体制における課題を抽出することができた。

結果の詳細は別添資料にまとめたとおりであるが、これらを踏まえると、今後、DCM に基づく被災者支援体制を構築していくに際しては、全国一律で災害支援の対応組織等を設定するのではなく、被災当初から生活再建期の各時期で必要とされる支援のあり方を検討し、各自治体でその実現を最適化するアプローチをとった方が、適切な対応を行い易いのではないかと考えられる。

②「全ての被災者の情報から支援の必要の程度を見極める手法」を促進するツールとして、簡易に支援需要を評価（DCM4 象限判定）できる「DCM 支援システム」を試作した。評価精度の検証などは、今後の課題であるが、このシステム試作の過程で、生活再建を阻害している要因を抽出できたので、その結果も踏まえて、さらに来年度以降、地震災害の事例分析結果を加え、4 象限判定システムの精度を上げる検討を継続していく。

③「早急に支援が必要な人から具体的なアプローチを開始すること」については、DCM に基づく支援体制構築の課題に関する調査 3 を通じて、自治体と国家資格を有する支援団体の連携可能性について検討した。

以下の表は、支援主体ごとの活動内容・場所と接点を持つ被災者を整理したものである。ここから、被災者の実態把握を行いたい自治体と支援活動の中で被災者情報を取得している国家資格者等の団体は、互いに補完関

接点の違いと被災者情報の性質

主体	支援活動	主な場所	被災者
市町村	各種支援手続等	窓口	自ら動ける被災者
保健師	要配慮者等の確認	アウトリーチ	予め特定された要配慮者
DWAT	アセスメント 相談支援等	避難所	避難所に避難している被災者
国家資格者等	相談支援 手続支援等	相談会 アウトリーチ	どうすればいいか分からない人 手続が困難な人 家屋などの調査が必要な人

係にあることがうかがえる。

(作成) 山本

法による救助のためには、被災者の把握が必要であり、都道府県と市町村の間で情報システムや事務委任について事前の取り決めが必要であるが、自治体とこうした支援連携を行うためには、災害時に事務局を設置する必要があるが、専門士業団体の多くは個々の専門家の集まりであるため「どこが」「誰が」事務局機能を担うのかが課題となる。広島県災害復興支援士業連絡会では、法テラス広島が平時より連絡会の事務局としての機能を果たしており、団体間の連携も密に行われている。地域によって参画している団体や活動内容も異なるが、一つの事務局機能のあり方として参考になる。

元々多く存在していた在宅避難者に加え、コロナ禍により避難の多様化が進んだため、市町村窓口で把握できない「被災状態にある人」が、今後も増えていくことが推察される。特に、平時に行政サービスの利用がない、在宅の被災者や要支援者リストに載っていない要支援者は、何らかの申し出がないと把握が難しい。国家資格者等の団体は、相談会などの他、自ら手続に出向くことが難しい在宅避難者の支援を行っていたり、家屋の調査・評価に出向くなど、アウトリーチ型の支援活動も多く、アンケート結果からはアウトリーチの実施を望む意見も見られた。悉皆調査でなければ得られなかった被災者情報のどの程度を、アウトリーチによりカバーできるかは更に調査が必要であるが、被災者の状況把握に貢献できる可能性がある。

E. 研究発表

1. 論文発表

- ・坪井塑太郎（2022）「GISを用いた災害記録と生活復興に関する研究－令和2年7月豪雨における熊本県人吉市を事例として－」日本建築学会『情報・システム・利用・技術シンポジウム論文集43』pp. 373-378（査読付き）。

2. 学会発表

- ・坪井塑太郎「洪水災害による被害・避難と生活復興に関する研究－令和2年7月豪雨における熊本県人吉市を事例として－」日本地理学会秋季学術大会（香川大学）、2022年9月。
- ・菅磨志保・田村太郎・中村満寿央・静間健人・坪井塑太郎「生活再建支援のための被災者調査の可能性と課題－『災害ケースマネジメント』実現に向けて－」日本災害復興学会大会・分科会企画セッション（京都大学防災研究所）、2022年10月1日。
- ・坪井塑太郎・菅磨志保・狭間勇城「多重被災の被害構造と被災者の避難行動・生活再建過程の把握に関する研究－佐賀県杵島郡大町町の豪雨災害を事例として－」第9回震災問題研究交流会（社会学系4学会連合）、（早稲田大学）2023年3月18日。

F. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得

特になし

2. 実用新案登録

特になし

3. その他

特になし

災害ケースマネジメント等の検討

【概要】東日本大震災以降、住家被害判定に基づいて支援内容が決められる現行の被災者支援制度の限界を乗り越える試みとして「災害ケースマネジメント(DCM)」に基づく支援体制を導入する自治体が増えている。特に熊本地震以降は、生活再建支援の拠点として「地域支合いセンター」が設置され、被災世帯を巡回訪問する「生活支援相談員」が配置されるようになり、DCMを行う体制が整えられてきた。しかし多職種連携に基づくDCMを実施するためには、被災者の個別の支援需要を把握・評価(アセスメント調査を実施)し、その情報を組織間で共有・活用できる体制を構築していく必要がある。しかし調査に必要な予算・人材・専門知識の確保が難しい上、個人情報保護の観点から組織間での情報共有が難しいという実情がある。そこで、本研究では、災害を経験した自治体が、被災者の情報を、どんな体制で収集・活用し、それらの情報を、生活再建支援の活動体制にどう接続してきたのか、一連の実態を把握し、現行体制の課題を明らかにした(調査1)。併せて、この間に行ってきた複数の調査結果を再分析する形で、効果的なDCMを実現させるためのアセスメント調査の手法を検討した(調査2)。その上で、多職種連携に基づく支援体制の構築・運営をめぐる課題を検討した(調査3)。一連の調査の結果、生活再建期において、概ね基礎自治体から地域支合いセンターに被災者情報が提供されており、同センター・保健師による広範囲の巡回調査が実施されることが確認されたが、発災直後の応急対応期に個々の支援チームが把握した被災者情報に十分に伝達されていない可能性が示唆された。また守秘義務が課せられる国家資格を持つ専門士業の連絡会は、行政と個人情報共有して活動できる可能性があり、具体的な連携のあり方を検討した。

【研究課題】(2022年度は調査対象を豪雨災害に限定して実施)

1. 被災自治体事例調査：都道府県-市町村の被災者対応に関わる部局・関係機関への聴取調査。発災前-応急対応期-生活再建期において把握された被災者情報と情報共有・連携の実態を把握し、現行体制の課題を抽出する。
2. 効果的なDCMを可能にする支援需要評価(4象限分類)を簡易に行えるアセスメント・システム(DCM支援システム)の検討
3. 多職種連携に基づく支援体制の検討

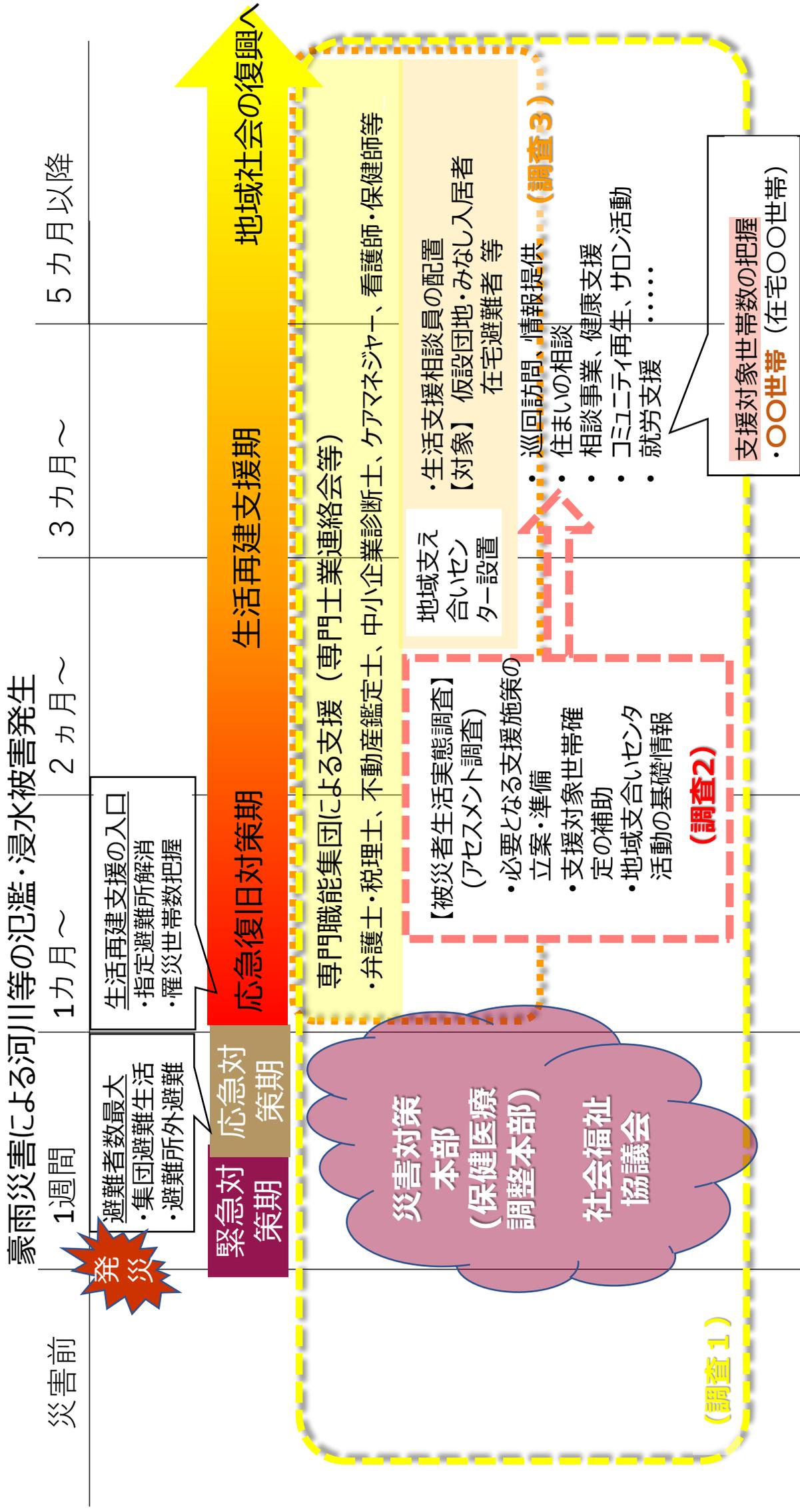
【研究協力者】

- ・田村 太郎 (ダイバーシティ研究所) …… 被災自治体調査、DCM事例調査
- ・中村満寿央 (ダイバーシティ研究所) …… 被災自治体調査、簡易版アセスメント・システムの試作(水害版)
- ・静岡 健人 (東日本大震災・原子力災害伝承館) …… 簡易版アセスメント・システムの開発に向けた調査結果の再分析
- ・山本 千恵 (やまもと行政書士事務所) …… 多職種連携に基づく支援体制の運営に関する調査、DCMの事例調査
- ・坪井望太郎 (社会安全技術研究所) …… GISによる被害と支援の可視化、DCMの事例調査

【主な分担内容】

- ・田村 太郎 (ダイバーシティ研究所) …… 被災自治体調査、DCM事例調査
- ・中村満寿央 (ダイバーシティ研究所) …… 被災自治体調査、簡易版アセスメント・システムの試作(水害版)
- ・静岡 健人 (東日本大震災・原子力災害伝承館) …… 簡易版アセスメント・システムの開発に向けた調査結果の再分析
- ・山本 千恵 (やまもと行政書士事務所) …… 多職種連携に基づく支援体制の運営に関する調査、DCMの事例調査
- ・坪井望太郎 (社会安全技術研究所) …… GISによる被害と支援の可視化、DCMの事例調査

災害ケースマネジメント（DCM）のプロセスと本調査の位置付け



(出所) 山本千恵 (2021) に加筆

被災自治体調査－広域自治体・基礎自治体

- ・2018,2020年に豪雨水害が発生した熊本県、広島県の自治体に対し文献調査・聞き取り調査を行い、自治体における対応状況を明らかにする
- ・同時に発災～1,2カ月（生活再建への移行期）の間の保健や福祉機関等での調査方法や実績を調査し、現行体制で得られている被災者の調査情報内容を明らかにする

調査自治体	調査部署	調査内容	取得する情報
＊2018年7月豪雨被災自治体 ①広島県 ②呉市（文献調査） ③広島市 ④愛媛県 ⑤宇和島市 ⑤西予市	・防災担当部局 ・保健福祉部局 ・社会福祉協議会等、水害対応を実施した組織・部署	① 発災～1-2カ月(生活再建開始期)迄 a被災者情報の収集を行った部局、機関・組織と把握した主な情報内容（保健福祉部局） b被災者実態把握調査実施自治体の調査概要（経緯・体制・期間・地域）と調査内容(安否、家屋、医療保健、避難所、要支援者等)と実績 c住民基礎情報の参照状況、 d防災部局と保健福祉部局,社協等民間組織との情報共有・連携等 ② 生活再建支援期における a活動体制(支合センター等)作りの経緯、 b使用された被災者情報(①)の調査結果、他機関・他部局からの提供情報)、 c支援活動内容・実績(アセス含む) d運営体制(連携機関・部局,支援計画作成等活動のマネジメント)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 各自治体における被災者調査の実施状況と結果 ・ 生活再建支援施策の実施状況と結果 ・ 各自治体における発災から生活再建までの被災者支援体制内容 ・ (可能であれば)被災者の生活状況と再建の事例
＊2020年7月豪雨被災自治体 ⑦熊本県 ⑧人吉市 ⑨八代市			

被災自治体調査結果 1 : 広域自治体

調査1

項目	近年災害対応の経験	体制の構築	保健医療チーム等の派遣	県庁内の部局調整やプロセス	被災市町村と連絡窓口や諸施策の調整	各地域の事情に応じ、役割を調整の有無	職能団体、NPOとの連携	被災者アセスメントの考え方	県地域支え合いセンターの設立と閉鎖
広島県	2014年8月豪雨、 2018年7月豪雨	保健医療調整本部→こころケアチーム、県支え合いセンター	有。DMAT、災害時公衆衛生チーム、DPAT、医療救護班、MAT、保健師、薬剤師、災害支援ナー、口腔ケア、栄養管理、リハビリ、こども支援チームなど	県庁の復興本部、企画管理部で調整、復興本部会議で決定	被災市町村との連絡窓口と諸施策の調整は、各部署と各市町村が連携	一般的な市町と中核市と同列に対応	地域共生社会推進課が土業団体と締結。他の大部分の協定は危機管理課。弁護士などは、相談員が直接に連絡した事例もある	災害当初は難しかった。専門職員で引き継いでいるケースもある。しかし、保健師は県内で繋がったため、当初からの被災者からとつながりがあるケースも多い	2018年9月開設～2021年3月末閉鎖。県地域共生社会推進課が運営
愛媛県	2018年7月豪雨	災害医療対策部と保健福祉対策部で設置＝保健医療調整本部の機能→県支え合いセンター	有。DMAT、保健所職員、県医師会、県看護協会、県薬剤師会、日本赤十字社愛媛県支部、日本災害医学会、県看護協会災害支援ナース、厚生労働省DMATロジスティックチーム、日本集団災害学会コーディネートサポーターチームなど	保健福祉部は支え合いセンター、災害支援を担当した部署と、住居の確保、物資、災害救助法の適応、生活再建支援金などを調整	保健福祉課が被災市町村との連絡窓口や諸施策の調整	各市の状況に応じて微調整	具体的な派遣などは市長が独自で携先と連絡	支え合いセンターの運営は初めてだったため、災害の見通しなどを立ったのが難しかった。当初全戸訪問の人的リソースが足らなかった	2018年9月開設～継続中。愛媛県社会福祉協議会に委託
熊本県	2016年熊本地震、 2020年7月豪雨	保健医療調整本部（福祉も含めた調整）→県支え合いセンター	有。DMAT、JMAT、日赤救護班、災害支援ナース、DHEAT、保健師、災害薬事コーディネート、熊本DCAT、DPATなど	健康づくり推進課は避難所への医療的な支援、県内保健師など応援派遣を担当。業務衛生課は災害薬事コーディネートなどを担当。地域支え合い支援室は熊本DCATの派遣、支え合いセンターを担当。障がい者支援課は被害者などの心のケアを担当。		同じ対応	こころのケアセンターなどの専門職派遣は市町村で調整を行い、現場レベルで連携	当初からのアセスメントは重要であると考えたが、人手が足りず、当初からの実施は困難。情報収集はフェーズごとに異なるので、継続した情報収集が難しくかった。個々の団体と情報共有できる仕組みづくりが必要	2020年8月開設～継続中。熊本県社会福祉協議会に委託

役割の内容		広島県	愛媛県	熊本県
支援活動の情報収集				
・個人情報含む詳細情報共有		無	有	無
・課題区分などの記号化した情報共有		有	無	有
・個人情報を除いた上での個別ケース情報共有		有	無	無
被災者の課題に関する相談・助言・連携先紹介・他センターの事例紹介		有	有	有
訪問シートなどの様式・項目設定・見守り判定基準などの設定		有	有	有
支援活動実績の集計（内容、集計結果の共有先）		有	有	有
支援リソースの調整（相談員の増減など）		無	無	無
市町センター運営に関する相談・助言		有	有	有
相談員について				
・募集		無	無	無
・研修		有	有	有
支援活動に関連する連携先との調整（照会、依頼等連絡、市町センターに紹介等）		有	有	有
他の役割		無	有	有

県地域支え合いセンターの役割一覧

● **災害当初の対応体制、支援活動**

- ・ 過去の災害対応経験の有無が体制構築や運用の進め方に影響している。広島県や熊本県は、過去の災害対応経験が持っているため、災害後は、早く体制を立ち上げることができ、大きな組織改編が見られていなかった。
- ・ 保健医療調整本部は設置され機能している。
- ・ 広島県では災害当初の派遣チーム調査の様式等統一を整備した。また、ホームページに掲載し閲覧できる。

● **県の地域支え合いセンター**

- ・ 県の地域支え合いセンター設立も過去の災害対応経験の有無が影響している。
- ・ 県の地域支え合いセンターの機能はほぼ共通している。
- ・ 市町村支え合いセンターとの関わりの程度は現地状況に応じて異なる。各センターの独自性を重視している。

被災自治体調査結果 2 : 基礎自治体

調査1

基礎自治体間の比較	広島市	呉市	宇和島市	西予市	人吉市	八代市
近年災害 対応の経験	2014年8月豪雨、2018年7月豪雨	2018年7月豪雨	2018年7月豪雨	2018年7月豪雨	2016年熊本地震、 2020年7月豪雨	2016年熊本地震、 2020年7月豪雨
医療福祉 支援活動	保健師が避難所避難者、在宅避難者をお訪問。被災者支援相談窓口開設	DMAT、JMAT、日本赤十字社医療救護班、コーディネーター、MSF、地域災害医療コーディネーター、市医師会、災害拠点病院3病院、災害協力病院2病院などが活動。全避難所への保健師の巡回相談	県内外の保健師、DHEATが避難所及び全戸を訪問、調査。保健師や災害支援ナース、栄養士、宇和島医師会、歯科医師・歯科衛生士が支援災害総合相談窓口を開設	両市立病院、市保健医療対策部、市医師会、八幡浜保健所、各団体の連絡会議、医師の巡回医療相談やDVT診察、市保健師、栄養士、歯科衛生士、災害支援ナースが避難所巡回。要支援者へ訪問や電話で安否確認	DMAT、日赤救護所、DPAT、心援保健師、DCAT災害支援ナース、自衛隊、支援保健師チームによる在宅訪問、DHEAT、JRAT、市歯科医師会など。被災者支援を担当する部署は被災者支援対策課	総務企画部が住基人口ベースに基づき、坂本地区全世帯の安否確認、避難先を調査。保健師の健康調査
巡回調査の 調査様式・ 用紙	用紙の統一がなかったが、8区で健康調査した保健師の記録様式はあり、保健師が管理。		統一の調査用紙がある	宮城県と宇和島市保健所のシートを参考、様式を変更	各支援団体が独自の調査用紙や聞き取りの聞き取りを実施	各事業の用紙がある、統一のものがない
情報共有、 管理	健康推進課は全体状況を把握、市のシステムで共有フォルダで管理。避難所やDMATから個別ケースの情報は電話のみで対応。件数や人数などの統計数値を共有。				被災者支援に関する情報を災害対策本部の中部救護部医療班（救護部救護班医療担当）で取りまとめ、医療班は市の保健師を中心に配置	災害対策本部会議で情報を随時に共有
支援地域の 選定と支援 世帯数	被害が大きい4区と近隣の広範な地区を回った。支援世帯（訪問＋相談の件数）は1,719世帯で2,326人（8月末まで）	吉浦・阿賀・川尻・天応地区で全戸を訪問。全戸訪問の訪問件数は2,053件、そのうち面会支援件数は1,006件	避難行動要支援者名簿登録者及び独居高齢者575人、避難所及び浸水地域3,732人の健康状態などを聞き取り調査。その後、全戸訪問を行い、273名をアセスメントした	被害が大きい野村町野村地域を中心に、浸水区域内の世代を全戸訪問。要フォロー者は継続訪問。694世帯	市内全域（球磨川本流及び支川流域）の3,398世帯	球磨川の本流沿いの被害が大きかった、本流沿いの世帯から調査。聞き取りが669人、継続支援が必要なのは地域包括に情報を提供。坂本町地域は、全壊から一損までの家屋被害が430棟、1,505世帯が被災

災害直後の
対応など

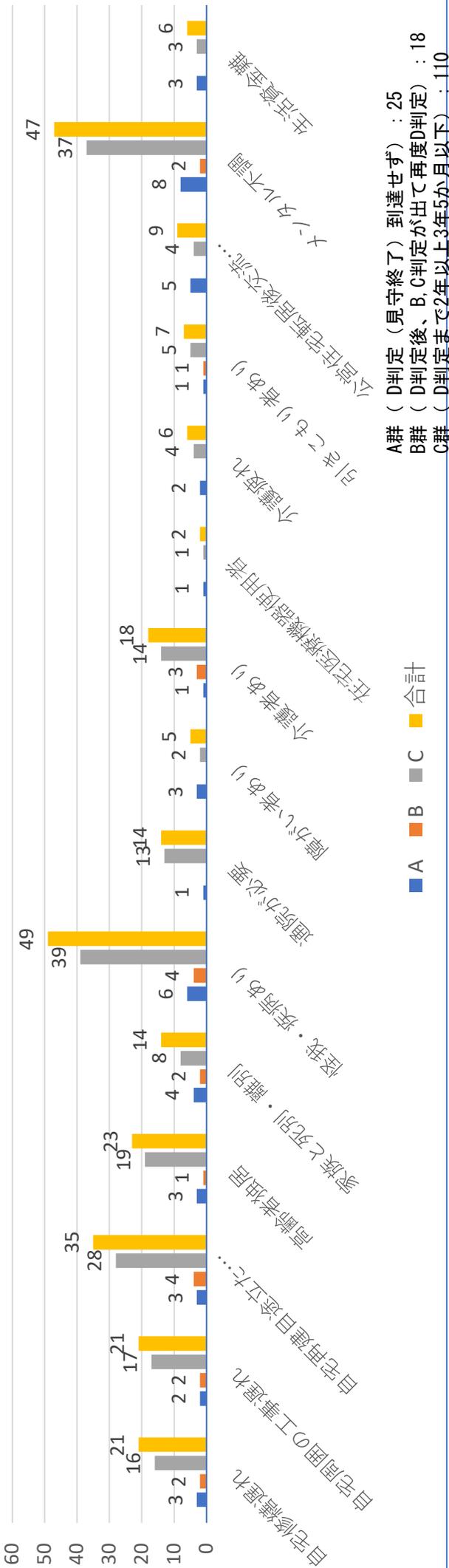
● 災害当初の対応体制、支援活動

- 個々の部署で要請、調整を行ったことが多かったが、被災者支援を担当する専門部署を設置した自治体がある。また、総合相談窓口の設置によって、被災者への情報伝達や、弁護士などの外部団体・組織と連携なども行いやすくなった。
- 被災者の安否確認は、住民基本台帳データを活用した自治体がある。全戸訪問や電話確認のような方法が使われた。
- 多くの自治体は、調査の記入用紙が統一されていなく、各々の業務、チームが独自の用紙を使用している。用紙が統一された自治体は、過去の事例や応援自治体の助言で、用紙、様式、項目を修正し使用した。
- ほぼ全ての自治体で被害が大きい地域を対象に全戸訪問で調査を実施した。その中、災害対応経験がある自治体は早く悉皆調査の調整ができた。しかし、災害後、大量の調査が入ってくるので、被災者に負担をかけることもあり、調査対象は誰に聞かれるかによって、回答も変わってくる現状もある。

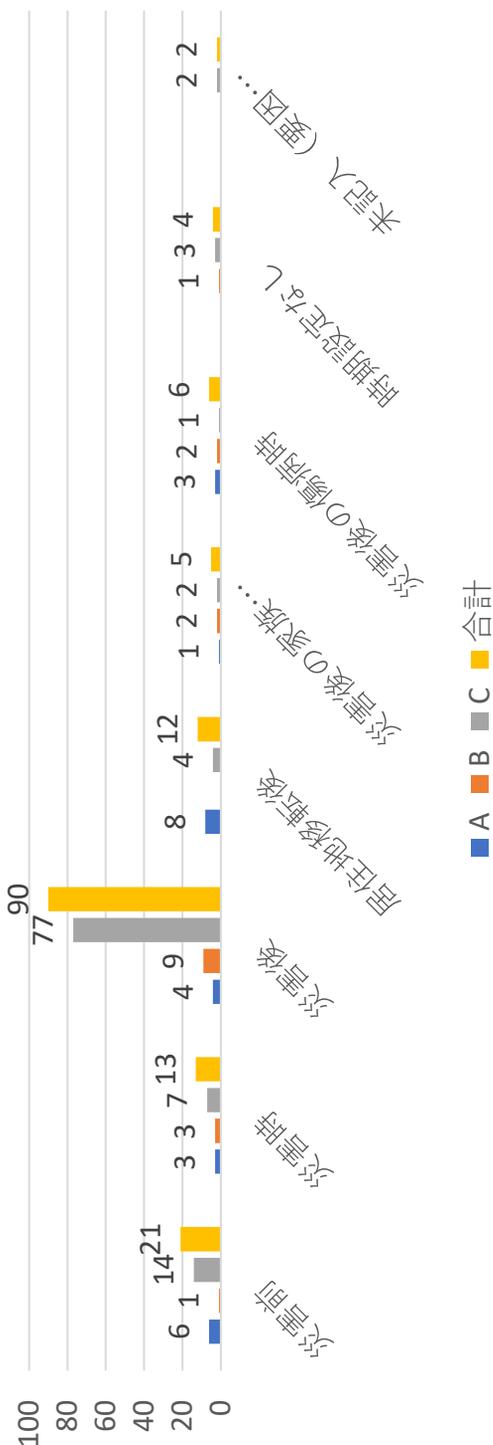
● 地域支え合いセンター

- 広島市は、2014年豪雨災害の後に、地域支え合い課を整備しており、2018年豪雨では、支え合いセンターを開設せず各区の地域支え合い課が日常業務を兼務しながら災害業務も担当した。また、追加の相談員の募集を行わず、市区職員の交代で対応した。その他の自治体は、社会福祉協議会に委託した。
- 宇和島市は、地域支え合いセンターの開設とともに、プロジェクトチームも編成し、新生活再建支援プログラム、地域つながり新生活見守り支援プログラムを取り組んでいた。
- アセスメント方法は、過去の被災地やダイバーシティ研究会を参考した自治体がある。4象限に分けて評価、判断する自治体もあるが、現場の状況に沿った判断、調整も多い。
- 支援対象については、被災情報システムを用いデータを抽出した自治体もある。また、罹災証明発行ではない世帯も、家族構成や生活面の困りごとがあれば支援対象になるケースもあり、災害救助法対象外を含むこともある。
- 見守り終了の判定は、基準がない自治体が多いが、住まいの再建ができたら終了と判断した自治体がある。終了判断の方法は、訪問時の状況に沿い、随時に相談員と相談し、会議で検討するプロセスが多かった。しかし、支援終了でも、状況によって支援を再開するケースもある。また、重層的支援の予算で継続に支援している事例もある。

生活再建阻害要因



生活再建阻害要因発生時期



- 被災者スクリーンショット帳から阻害要因と阻害要因発生時期について、A,B,C群ごとに件数をグラフ化した
- A群は怪我・疾病あり、メンタル不調、公営住宅転居後交流なし、の阻害要因多い (5件以上)
災害前から生活課題あり継続、心身の傷病や不調が災害後に発生し継続、公営住宅移転後に孤立等の要因で見守り期間が長期化した
- B群は住まいの再建が途中で目途が立たなくなり見守り再開した
が転居して生活安定するケース、心身の傷病や不調が災害後に発生したが解消したケースが多い
- C群は住まいの課題を継続して抱え自宅復帰や公営住宅等転居して生活安定したケースや、心身の傷病や不調が災害後に発生したがその後解消したケースが多い

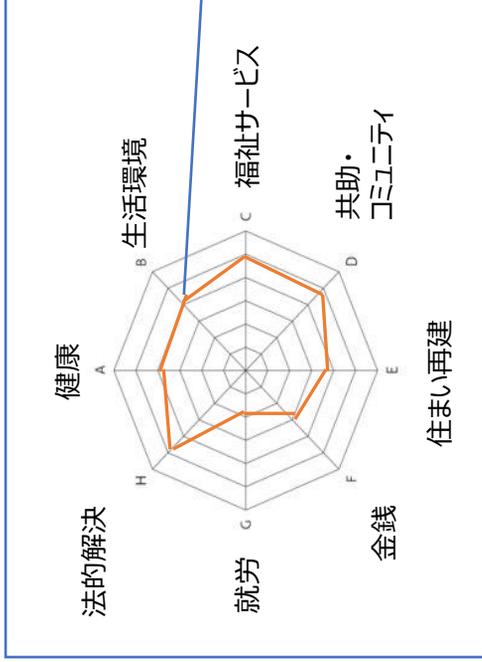
DCM支援システムの概要

- チェック項目に回答することで簡易的な生活-住居支援の4象限分類を出力でき、該当分類の「被災者スク립ト」を出力するDCM支援システムの開発手法検討を行い、簡単なプロトタイプを試作
- チェック項目は、①自治体調査等から自治体で実施した調査項目が含まれるよう調整し、既存の自治体調査内容が反映され、判定項目を簡便化した場合でもできるだけ有効な4象限分類が可能となる判定方法を検討
- DCM支援システムのプロトタイプを作成し、開発手法検討報告書を作成

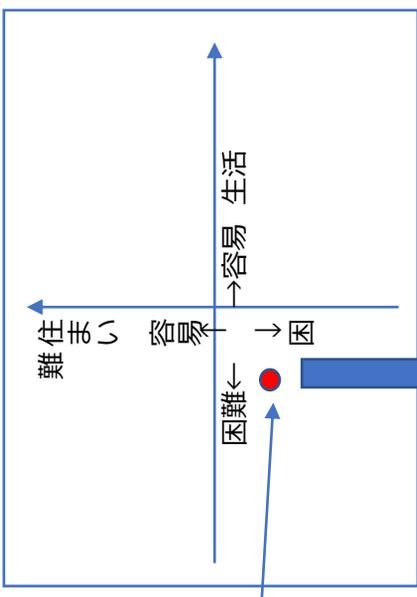
チェック項目

- 就労収入がなく住宅再建の資金目途がない
- 睡眠時間が短い、眼力が浅い
- 通院ができず投薬も中断している

①自己アセスメントでチェック項目を入力、または自治体調査結果から入力



②チェック項目からリーダーチャート作成、4象限上の位置をプロット



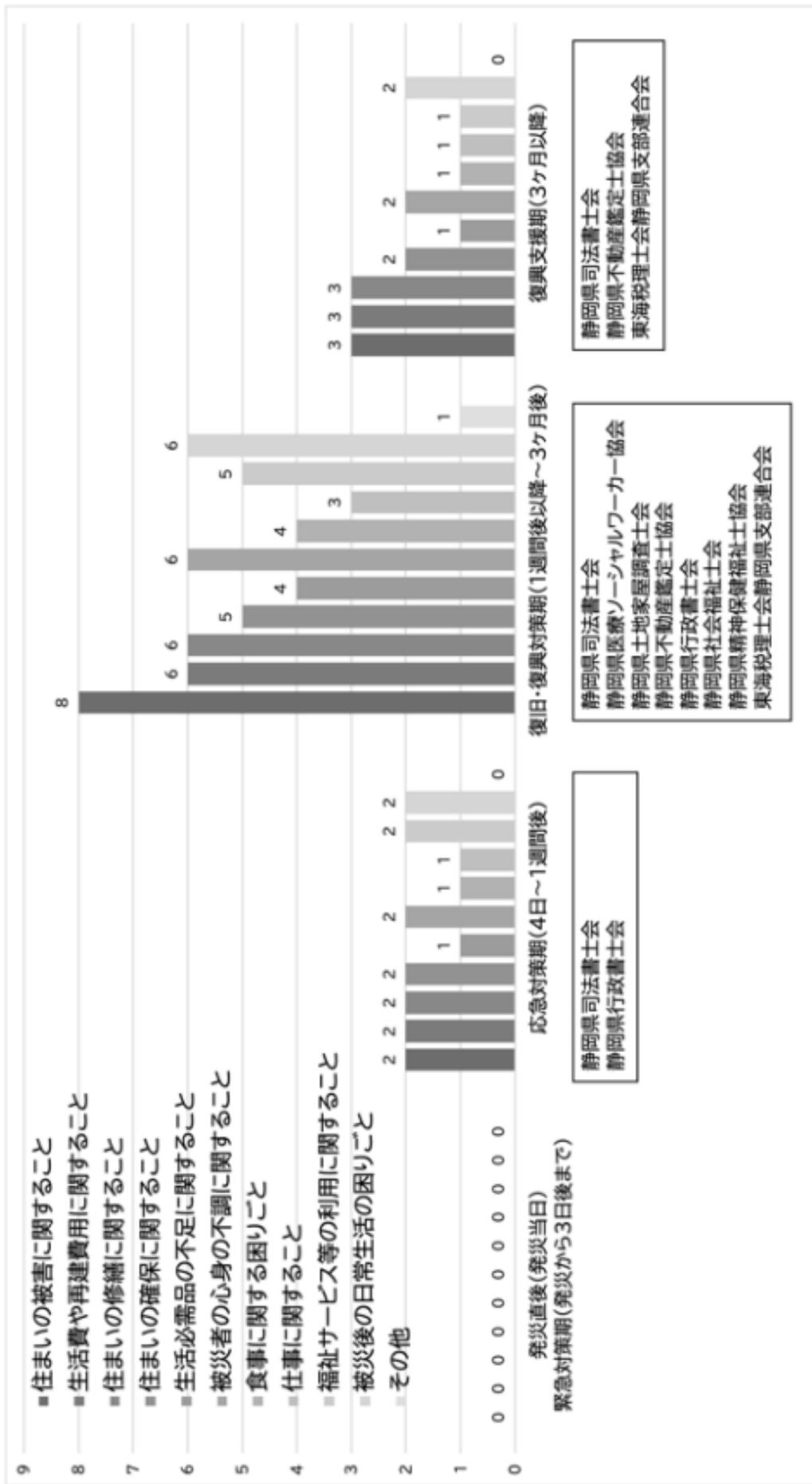
判定象限や回答結果に関連のある「被災者スク립ト」の事例紹介

- ○○○
- ○○○
- ○○○

③判定象限や回答結果に関連のある「被災者スク립ト」の事例を抽出して表示

DCMに基づく支援体制構築に関する調査——静岡県における2022年台風15号への対応事例

令和4年9月23日の台風第15号における支援活動に関する質問紙調査結果から



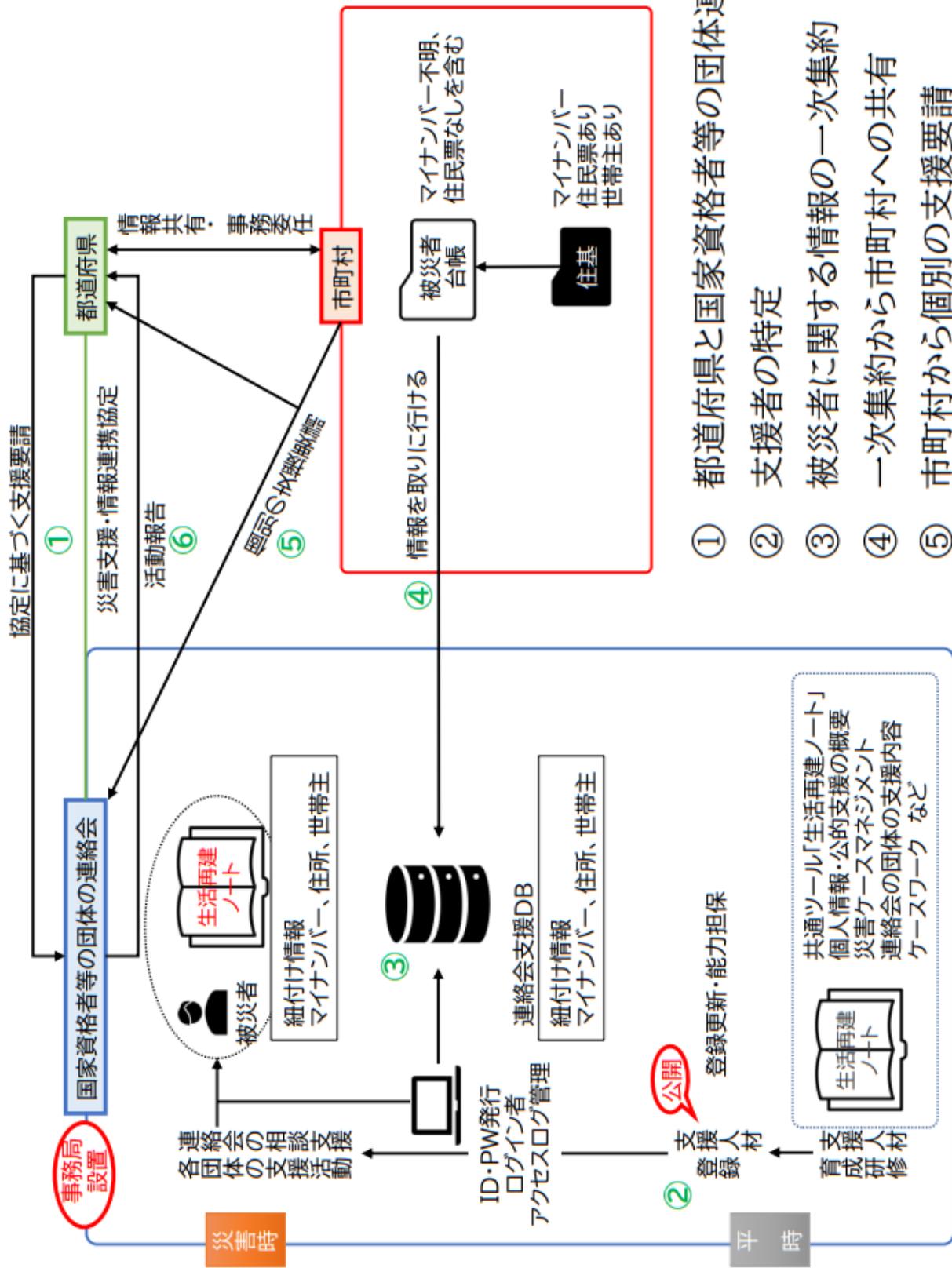
支援活動の時期と支援団体が確認する被災者情報の整理

支援活動の時期と支援団体の支援内容の整理

発災直後 緊急対策期	応急対策期 (4日～1週間後)	復旧・復興対策期 (1週間後～3ヶ月後)	復興支援期 (3ヶ月以降)
	生活なんでも相談会		
	静岡県司法書士会、静岡県土地家屋調査士会、静岡県建築士会、静岡県社会保険労務士会、静岡県不動産鑑定士協会、静岡県行政書士会、東海税理士会静岡県支部連合会		
	法律や支援制度などの相談対応		
	静岡県司法書士会		
	法律や支援制度などの相談対応 要配慮者のための罹災証明書交付申請支援 廃車手続きサポート支援相談会		
	静岡県行政書士会		
	公的機関からの調査依頼対応		
	静岡県土地家屋調査士会		
	「自然災害による被災者の債務整理に関するガイドライン」に伴う不動産評価		
	静岡県不動産鑑定士協会		
	外部組織からの応援人員要請対応		
	静岡県医療ソーシャルワーカー協会、静岡県社会福祉士会、静岡県精神保健福祉士協会(※)		

※ 静岡市社協(災害派遣ボランティアセンター)からの会員派遣依頼を受け、福祉ニーズの調査訪問の支援に参加

自治体と民間支援団体（国家資格者の団体の連絡会等）が個人情報情報を共有しながら連携した支援活動を行う際の体制の提案



- ① 都道府県と国家資格者等の団体連絡会の協定
- ② 支援者の特定
- ③ 被災者に関する情報の一次集約
- ④ 一次集約から市町村への共有
- ⑤ 市町村から個別の支援要請
- ⑥ 都道府県への支援実績の報告