

## 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	山本 千恵（兵庫県行政書士会 行政書士）
研究協力者	阿部 晃成（金沢大学 能登里山里海来創造センター）
研究協力者	坪井 塑太郎（帝京大学 経済学部 教授）

**研究要旨** 「災害ケースマネジメント(DCM)」は、現行の被災者支援制度の限界に対応する施策として、近年、制度化が進められてきた。しかし、多くの自治体にとって、①被災者の支援需要を把握するための調査の予算・人材・ノウハウを確保するのは困難で、支援需要を評価する手法も確立していない上、②発災からの時間経過の中で、支援が必要な被災者の情報をどの部署がどう把握・活用するかという実務体制も定まっていない。仮に被災者の支援需要を把握できても、③行政以外の支援者との間で個人情報共有しながら連携・調整を行う支援体制を構築するには課題も多い。本分担研究班では、能登半島地震を対象に上述の課題①②に対応した調査と併せて、過去の研究成果を③の実装に生かす検討を行った。その結果、都道府県から市町村への情報提供に課題があったこと、世帯単位に加えて、集落単位の支援需要把握および自治機能の再評価の必要性などが確認された。

### A. 研究目的

「災害ケースマネジメント(以下 DCM)」は、現行の被災者支援制度（罹災証明主義、申請主義、応急対応に限定等）による対応から漏れてしまう生活支障・心身不調等といった支援需要に対して、多職種連携で対応する試みとして、主に民間団体の努力により開始された。その後、内閣府防災により制度化され（防災基本計画への位置づけ、事例集・ガイドラインの作成・公開等）、近年、被災自治体に採用されるようになってきた。

しかし、多くの被災自治体にとって、被災者の支援需要を把握する調査の予算・人材・ノウハウを確保するのは困難で、支援需要を適切に評価する手法もまだ確立していない〔課題 1〕。加えて、発災からの時間経過の中で、支援が必要な被災者の情報をどの部署がどう把握して活用するかという実務体制も定まっていない〔課題 2〕。

仮に被災者の支援需要を適切に把握できたとしても、行政以外の支援者との間で個人情報共有しながら連携・調整を行う支援体制を構築するには課題も多い〔課題 3〕。

本分担研究班ではこれまで、近年の風水害・地震災害で被災した複数の自治体を対象に、これらの 3 つの課題を検討するための調査を実施してきた。研究期間の最終年度となる 2024 年度は、これまでの一連の調査結果を総括する形で、効果的な DCM を行うための総合的な検討を行う予定だったが、2024 年に発生した奥能登地方での地震災害（1 月 1 日）と豪雨災害（9 月 21～23 日）では、今後の DCM のあり方を考える上で、特筆すべき被災者対応が行われたため、特に甚大な被害を受けた輪島市を対象にした事例調査も実施した。

2024年の元旦に発生した能登半島地震では、大きく複雑な地震動が、住家及びライフラインに壊滅的な打撃を与えた。この地震の被災地の中でも特に輪島市をはじめとする奥能登地方では、極度の少子高齢化・過疎化（高齢化率50%以上の集落や無住地区が多数存在する）が進んでいたため、発災直後から、支援が不十分な過酷な環境下で避難生活を送る高齢者・要援護者の保護が課題となった。実際、多くの医療・保健・福祉の専門職が組織的に派遣され、支援活動が展開された。

こうした応急的な救助活動が行われる一方、被災者の生活再建に向けた中長期的な支援も求められた。厚労省は「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」の中で「切れ目のない被災者支援」として、「被災高齢者等把握事業」「被災者見守り・相談支援等事業」に予算を措置した。石川県はその予算で民間団体に事業を委託して、アウトリーチの調査・支援体制を確保した。

今回の厚労省による「被災高齢者把握事業」が、今後の災害でも実施されるようになれば、前述したDCMの第1の課題「被災者の生活実態を把握し支援需要を評価する調査（以下、アセスメント調査）の予算・人材の不足」への回路が拓かれることになる。また、この調査結果は、同じく厚労省による「被災者見守り・相談支援事業」（「地域支えあいセンター」などを拠点に展開）に引き継がれることも想定されていたため、調査結果（支援需要評価）が、直接活用される初めての事例となった。

従って、この調査事業の実施過程を把握し記録しておくことは、今回の調査事業が果たした役割の検証につながるだけでなく、「把握した情報をいかに整理・分析し、適切な支援需要評価につなげるか」という前述の第2の課題への対応や、得られた支援需要評価（アセスメント）を活用して、いかに支援体制を構築し、支援を実施していくか、という第3の課題への対応を検討し、効果的な

DCMの実施に必要な実務的な知見を抽出する上で必要となる。

こうした課題認識に基づいて、次に示す2つの調査を実施した。

### 【調査1】能登半島地震及び豪雨水害で被災した自治体（輪島市・石川県）への事例調査

（担当：研究協力者・ダイバーシティ研究所）

能登半島地震と豪雨災害で被災し、厚労省による「被災高齢者等把握事業」と「被災者見守り・相談支援事業」が連続して実施された輪島市および石川県を対象に、被災者情報の把握から支援に至る経過、支援体制の構築、支援活動の内容等について多角的な視点から調査を行い、DCMにつなぐ被災者アセスメント調査の導入・展開、調査結果を支援活動につないでいく過程を詳細に跡付け、活動内容と結果を明らかにした。

（前述の〔課題1,2〕に対応した調査）。

### 【調査2】将来の災害に向けた効果的な被災者支援体制のあり方に関する検討

（担当：研究協力者・ダイバーシティ研究所）

今後、災害が発生した際、DCMに基づく効果的な被災者支援体制を構築するために必要な知見を抽出・整理するために、過去3年間の間に実施してきた「災害ケースマネジメント実現に向けた被災者調査実施手法の調査」（上記【調査1】を含む）で得たデータを再分析し、被災者の生活再建支援体制を構築する際の具体的な施策・手法を検討し、必要なリソース、災害種別・地域特性によって優先して選択すべき選択肢、およびそのメリット・デメリットを明らかにした。

（前述の〔課題2,3〕に対応した調査）

2024年度は、以上2つの調査に加えて、これらを補足する調査をいくつか行った。

とくに、2023年度の防災基本計画修正において、DCMにつなぐ支援体制を平常時から準備し、地域事情を踏まえた体制を構築す

ることが示されたことを受け、多職種連携による支援体制の構築という〔課題 3〕に対応する調査として、①平常時の行政サービスと災害時の公的支援の内容および2者の関係に関する情報の整理（担当：研究協力者・山本行政書士事務所・結果は別添の資料編〔参考資料 1～6〕に収録）や、②平常時と非常時の対策を連動させた孤立可能性集落における自律分散型災害対応の試み（担当：研究協力者・帝京大学 坪井・結果は研究論文として投稿予定）などについても調査を実施した。

しかし、2024年の能登半島地震では、多職種連携に基づく支援体制を構築する以前に、支援リソースが全く足りない状況が生じていた地域も存在していた。加えて、積極的な域外避難が推奨され、その情報が被災自治体から調査委託先に十分に提供されなかったため、戸別訪問による被災者アセスメント調査（調査 1）に多大な労力が求められただけでなく、回収率も低く抑えられる結果となった。

こうした事情から、集落（地域コミュニティ）の中で、災害後の各世帯状況の把握や、各世帯の生活支障・生活再建課題等への対応を把握しておく必要性を認識し、前述の調査 1,2 を補完する調査として、集落（地域コミュニティ）を分析単位とする事例調査を実施した。

### 【調査 3】輪島市における被災集落の自治機能に関する調査

（担当：研究協力者・金沢大学・阿部ほか）

奥能登地方の被災集落の多くは、地域内での生業や生活を維持するために、住民同士の密接な相互扶助的関係が存在していたが、地震後の 1.5 次、2 次避難の誘導は、個人・世帯毎に旅館・ホテル等を案内する形で行われたため、域外避難した世帯だけでなく、集落に残った世帯も、同じ集落の構成員がどこにいるのか把握しにくい状況が生まれていた。こうした「集落自治」「コミュニティの継続」

への配慮が殆ど行われなかった域外避難の誘導が、中長期的には集落内の相互扶助や自治の機能を減じていた可能性があることも指摘されている。

域外避難の過程については、改めて検証が必要であるが、【調査 3】では、集落の自治的機能が果たす役割に注目し、集落の構成員の状況を把握し、域外避難者への情報提供や生活再建支援に努めた集落に対する事例調査を行った。この調査結果を踏まえて、次年度以降、集落の自治機能が、要援護者を含む世帯の生活再建や、集落全体の再建にどのような役割を果たしているのかを明らかにする研究につなげたい。

## B. 研究方法

前述の3つの調査について、以下にそれぞれの対象と方法を述べる。

### 1. 能登半島地震及び豪雨水害で被災した自治体（輪島市・石川県）への事例調査

前述の〔課題 1、2〕に対応する事例調査として、被災基礎自治体のうち特に被害の大きかった輪島市を対象に選定し、輪島市との関係で石川県も取り上げた。

調査は以下の方法で実施した。

#### (1) 文献調査

輪島市・石川県の Web サイトなどから大規模災害における被災者支援活動の記録を抽出し、調査シートに判明した事項を記入する。聞き取り調査前に送付し質問箇所を明確化した。

#### (2) 聞き取り調査

輪島市・石川県において、聞き取り調査が必要であると判断された被災者支援に関わる部局（主に防災・福祉関係）に対し、対面・オンラインなどの方法で、1 時間程度、質問紙に基づく聞き取り調査を行った。

なお、2022～2023 年度の同分担研究班の調査でも、他の被災自治体（広域自治体と基

礎自治体)の調査を実施しており、これらの聞き取り調査と質問内容を同一にすることで自治体間の比較ができるようにした。今回も前回と同じ質問紙を用いて聞き取り調査を実施している。

これらの調査結果に基づいて、石川県と輪島市における DCM に関連した被災者支援活動を時系列に整理し、その経過、活動内容・結果等を明らかにした。

さらに、①被災者の情報の収集と支援者等への情報共有、②被災者支援の全体像（平常時-発災直後-応急対応期-復旧・復興期のそれぞれにおける「カラダとココロ」「すまい・くらし」「人と人とのつながり・まち」における対応）、③本部機能のあり方（前述の被災者支援活動等における輪島市と石川県の災害対策本部、保健医療福祉調整本部等の機能）という3つの視点から分析した。

## 2. 将来の災害に向けた効果的な被災者支援体制のあり方に関する検討

前述の〔課題 2,3〕への対応として、2022年度から2024年度にかけて、地震災害と風水害で被災した7府県・10市町の被災自治体〔表1〕を対象に実施した「災害ケースマネジメント実現に向けた被災者調査実施手法の調査」（前述の【調査1】も含む）から得られた一連の結果を集約し、再分析を行った。

分析の手続きは、次の通りである。

まず〔表1〕に示した全ての被災自治体の調査結果から、被災者の生活再建支援体制を構築する際の具体的な施策・手法、必要なリソース等を、災害種別（地震・風水害）、自治体の規模・種類（広域自治体・基礎自治体）に分けて一覧表（別添の資料編：図表 2-1～2-4）にまとめた。

次に、この一覧表に基づいて、将来の災害で DCM を中心にした生活再建支援体制を構築するための具体的な施策・手法について検討した。

〔表1〕分析の対象となる調査事例

《風水害》 ・西日本豪雨 ・R7.2 豪雨	広域自治体調査 広島県、愛媛県、熊本県
	基礎自治体調査 広島市、呉市、宇和島市 西予市、人吉市、八代市
《地震災害》 ・熊本地震 ・大阪北部地震 ・北海道胆振東部地震	広域自治体調査 熊本県、北海道、大阪府 石川県
	基礎自治体調査 益城町、厚真町、茨木市 輪島市

大枠の戦略や具体的な戦術、主な選択肢、実施すべき事柄などを検討した上で、それらについて、概要、体制構築と運営、必要なリソース、災害種別や地域特性によって優先して選択すべき選択肢があればそれについて、各選択肢のメリット・デメリットを整理した。

## 3. 輪島市における被災集落の自治機能に関する調査

前述の【調査 1,2】を補完する調査として、地域自治組織等による集落運営の取り組み（自治機能）が、災害時に果たす役割を明らかにするために集落を調査単位とした事例分析を行った。具体的には、能登半島地震後の一連の災害過程の中で、自治機能を発揮して、集落単位で集合的な意思決定を行ってきた輪島市の鶴巣深見町（53世帯114人）と、町野町金蔵（53世帯93人）という2集落を事例検討の対象として選定した。

この2集落は、ともに研究協力者・阿部らが、当該集落の区長（地域自治組織の代表者）から支援要請を受け、集落による情報収集・整理・発信を支援する活動として開始し、その後、集落との共同調査という形で継続してきた。

職住分離が進み、様々なインフラに支えられている都市部では、個人・世帯単位で生活を選択できるが、中山間地域などの条件不利地では、集落の自治機能——とりわけ、生産

補完・機能、資源管理機能、生活扶助機能など——が生活インフラの役割を果たしているため、個人・世帯単位の生活を再建していく上で、集落の再建状況、集落の自治機能の維持が重要な意味を持つことになる。特に域外避難した世帯が集落に戻って生業や住宅を再建する際、集落からの情報提供が必要になる。

研究協力者・阿部らは、東日本大震災後の経験および先行研究・先行事例等を踏まえ、支援要請を出した集落の区長に対し、集落の自治機能を維持する上で不可欠な①構成員の状態（避難場所や被災状況等）を把握して、域外避難者を含む名簿を作成すること、②域外避難者も含めて集落の現状を伝えるための「集落だより」の発行、③域外避難した集落の構成員とのつながり維持のための「イベントの企画・実施」、④集落の再建に向けた意向の把握等の必要性を伝え、これらを実行するための助言および直接支援（集落だよりの作成、イベント実施）、間接支援（自治組織が集約した情報の整理・分析）を行ってきた。

調査は継続中であるが、上記の支援活動およびその過程で集落から提供された活動資料・各種記録の分析に基づいて、2024年12月までに明らかになった事実を暫定的な結果としてまとめた。

## C. 研究結果と考察

### 1. 能登半島地震及び豪雨水害で被災した

#### 自治体（輪島市・石川県）への事例調査

石川県への事例調査では、石川県保健医療福祉調整本部の体制と災害初動期（2024年1月：詳細後述）における被災者支援経過、当災害において特徴的な活動としての「被災高齢者等把握事業」による災害要支援者の把握とそれに基づく「被災者データベース」の構築、「地域支え合いセンター」の開設等について聴取調査および資料分析を行った。

輪島市への事例調査では、輪島市保健医療福祉調整本部の体制と災害初動期（2024年1月）における被災者支援経過、その後の「被災高齢者等把握事業」による在宅避難者訪問調査と輪島市社会福祉協議会に設置された「輪島市災害たすけあいセンター」<sup>1</sup>の見守り事業を中心に、輪島市でのDCMに基づく被災者生活再建支援活動、9月豪雨対応後の巡回訪問の実施などについて聴取調査および資料分析を行った。

これら【調査1】で得た情報に基づいて、組織間関係と時系列の展開過程を図表に可視化し（別添の資料編：図表1-1～1-3を参照）、被災者情報の把握から支援に至る経過、支援内容、支援体制の構築に至る展開を把握・分析を行った結果、以下が明らかになった。

- ・初動期において保健医療福祉調整本部と支援機関の協働により多面的で大量の支援リソースを供給できた
- ・被災高齢者等把握事業により在宅避難者の生活状況把握ができ、要見守り被災者の抽出と今後の生活再建に必要な世帯の住まい、生活、今後の意向等の情報が得られた
- ・輪島市では「輪島市災害たすけあいセンター」が被災高齢者等把握事業の調査記録を引き継ぐことで、巡回訪問による見守り体制が早期に確立でき、9月豪雨においても引き継いだ調査記録をもとに巡回計画を立案し約800件の巡回を実現した

さらにこれらの調査結果に基づいて、①被災者の情報の収集と支援者等への情報共有、②被災者支援の全体像、③本部機能のあり方を検討した。検討結果の概要は以下の通りである。

#### ①被災者の情報の収集と支援者等への情報共有

高齢者・障がい者を主体とした要支援被災者については、被災高齢者等把握事業におけ

<sup>1</sup> 輪島市における「地域支えあいセンター」の名称

る巡回訪問で情報収集ができた。特に輪島市においては全住家への訪問による生活実態調査を実施した。石川県が被災者データベースを構築・運用して被災者情報の一元化を図り、被災市町に被災者情報を提供した。

## ②被災者支援の全体像

被災者支援事業の実施により、各領域への対応を行った。発災直後の安全と健康の確保から応急対応期の実態把握をもとにして、応急対応期に住居提供や生活再建支援機関による総合的な被災者支援の実施へと推移したことが明らかになった。

## ③本部機能のあり方

石川県では発災直後に災害対策本部と保健医療福祉調整本部が設置された。保健医療福祉調整本部は各種支援団体の情報共有および被災地支援の分担確認の場として機能し、本来の機能を果たしたと言える。輪島市においても同様に災害対策本部と保健医療福祉調整本部が設置され、DMAT 等支援機関の活動調整の場として機能した。

以上の検討から、令和 6 年能登半島地震では、厚労省の「被災高齢者把握事業」を石川県が受入れたことで、市町での在宅避難者への生活実態調査が実現し、要支援者の情報を「地域支えあいセンター」（輪島市では「輪島市災害たすけあいセンター」）につなぐことができ、早期に巡回訪問による見守り体制を確立できていたことが分かった。その意義は大きいといえるが、他方で、県から市町村への情報提供には課題も残った。特に域外避難（1.5 次、2 次避難）者の情報が、市町村や、市町村から調査を受託した民間団体に十分に提供されなかったため、全戸訪問による生活実態調査（被災者アセスメント調査）に多大な労力を要し、回収率も低く抑えられる傾向にあった。広域自治体—基礎自治体間の情報連携や、全戸訪問以外の調査方法（例えば、集落単位での情報集約等）の検討の必要性も示唆された。

## 2. 将来の災害に向けた効果的な被災者支援体制のあり方に関する検討

### (1) 資料分析結果

【調査 2】では、前述の【調査 1】も含めて、2022 年度から 2024 年度にかけて実施してきた一連の被災自治体調査から得た情報を「B.研究方法」に記した方法で再分析を行い、一覧表 [図表 2-1~2-6] にまとめた（別添の資料編参照）。その結果、以下の知見が得られた。

#### ①災害当初の対応体制、支援活動（水害）

- ・ 個々の部署で要請、調整を行った自治体が多かったが、被災者支援を担当する専門部署を設置した自治体もあった。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・組織と連携しやすくなった。被災者の安否確認は、全戸訪問や電話確認のような方法が使われた。また住民基本台帳データを活用した自治体もあった。
- ・ 多くの自治体は、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。用紙が統一されていた自治体は、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、使用していた。
- ・ 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。その中で、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ていた。しかし、災害後、大量の調査が入ってくるため、被災者に負担をかけることもあり、調査主体によって、回答が変わってしまう現状もある。

#### ②地域支え合いセンター（水害）

- ・ 被災自治体の多くは、地域支えあいセンターの運営を社会福祉協議会に委託していた。
- ・ 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、地域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対応業務も担当した。また、

2018年の水害、生活支援相談員の追加募集を行わず、市区職員の交代で対応した。

- ・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所の調査結果を参考にした自治体があった。4象限に分けて評価、判断する自治体もあったが、現場の状況に沿った判断、調整も多かった。
- ・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った。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、災害救助法では対象外となる世帯を含むこともあった。
- ・見守り終了の判定は、基準がない自治体が多かったが、住まいの再建ができたなら終了と判断した自治体もあった。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。

### ③災害当初の対応体制、支援活動（地震）

- ・発災当初から保健師、DMAT、DPAT等の派遣を受け、避難所等の巡回を行っていた。多くの自治体は、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。
- ・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。うち益城町、茨木市においては発災1～2か月後にダイバーシティ研究所が被害甚大地域の悉皆調査を実施し、調査結果を市町に提供した。厚真町は町全戸（約2,000世帯）を保健師とボランティアで訪問した。
- ・石川県では、初動期において、保健医療福祉調整本部と支援機関の協働により、多面的

で大量の支援リソースを供給できた。

- ・石川県は、厚労省予算で「被災高齢者等把握事業」を民間支援団体に委託する形で実施した。これにより、在宅避難者の生活状況を把握し、要見守り被災者の抽出と今後の生活再建に必要な世帯の住まい、生活、今後の意向等の情報が得られた。

### ④地域支え合いセンター（地震）

- ・益城町は、生活再建支援課が町社会福祉協議会（以下、町社協）に委託し、仮設住宅分を民間5団体に再委託、在宅世帯分を町社協が担当した。2018年10月1日～2023年3月31日で開設。罹災証明書ベースで訪問し地区ごとにローラをかけたが結果的に全戸訪問した。
- ・厚真町は、発災後2年で仮設住宅を解消し、その後に町独自の取り組みとして支え合いセンターを開設した。災害ケースマネジメントに基づく訪問調査は、仮設住宅解消までに実施し、4象限分類で判定を行った。仮設住宅を出た世帯を支え合いセンターで見守りを続けた。
- ・茨木市は、復興支援総合コールセンター、こころのケアセンター、大阪府北部地震地域保健福祉センターを設置してプル型の支援を行った。ダイバーシティ研究所で被害甚大地域の悉皆調査を行い、全市の被害状況推計、今後の防災体制の提言に資する基礎資料を提供した。
- ・輪島市では「被災高齢者把握事業」として行った在宅避難者調査の結果を「輪島市災害たすけあいセンター」が引き継ぐことで、巡回訪問による見守り体制が早期に確立することができた。

### (2)効果的な被災者支援体制構築の検討

まず、発災から生活再建支援活動に至るまでの時期を①初動期（緊急・応急対策期：発災～およそ1ヶ月程度と応急復旧対策期：およそ1～2ヶ月）、②生活再建移行期（およそ2～5ヶ月）、③生活再建期（およそ6ヶ月以降）に分け（別添の資料編：図表 2-1-

1(1)(2)を参照)、各期での DCM に基づく被災者支援に関する施策と手法を抽出し、名称、概要、実績、適合する災害種別や地域特性、長所、短所について分析した。分析結果の概要は、図表 2-6-1(2) (別添の資料編参照) の通りである。以下、各期の施策・手法について述べる。

### ①初動期 (保健医療福祉調整本部、支援機関による被災地派遣、域外避難)

広域自治体では大規模災害時に災害対策本部が設置され、同時に保健医療福祉調整本部も設置されている。広域自治体各部署や DMAT 等の支援機関が調整本部会議や日々の活動において情報共有、方針決定、分担調整等を行う場として機能している。

調査した全ての広域自治体において保健医療福祉調整本部または相当する類似の名前で設置と活動が確認された。初動期における被災者支援活動の推進や調整に欠くことのできない存在となっているが、被災地への派遣等で得られた被災者の情報は現地の医療機関や基礎自治体に蓄積されるのみで、次の DCM に基づく生活再建支援施策に活用されることはほとんどない。

初動期は救急支援が目的であるため、中長期的な生活再建支援施策と結びつく内容は極めて少なく、現状では生活再建機関が医療機関の情報にアクセスすることも難しい。今後、被災者情報の災害直後からの一貫した蓄積と利用を行うことは検討の余地があり、将来的に初動期の被災者情報も統一された被災者データベースに登録し、権限のある生活再建支援担当者等が閲覧できる仕組みをつくる必要があると考える。

基礎自治体においても保健医療福祉調整本部または相当する類似の名前で設置と活動が確認された。令和 6 年能登半島地震の輪島市では災害対策本部内に保健医療福祉調整本部

が設置され、派遣された DMAT 等が調整本部の立ち上げや運営を支援したことが確認された<sup>2</sup>。

DMAT,DPAT,DHEAT,DWAT に代表される災害の医療・福祉等従事者派遣を行う支援機関は発災直後から主に被災地の医療機関や避難所で被災者支援活動に従事しており、医療機関の維持や急増する傷病者への対応に大きな貢献を果たしている。

一方で在宅避難者等の把握まで対応することは一般的に難しく、発災当初は近隣住民や集落 (地域コミュニティ) による相互扶助、共助が欠かせない。初動期の共助のあり方については従来の知見等をもとにして DCM に基づく生活再建支援に接続するための検討が必要である。能登半島地震では、前述の通り、積極的な域外避難 (1.5 次、2 次避難) が行われ、2024 年 11 月現在まで従来の住家へ帰宅できない避難者が相当数存在する。初動期の措置として 1.5 次避難所、2 次避難所は避難者の安全確保や健康維持に有効であると考えられるが、その後の対応方法がまだ明確ではなく、DCM に基づく生活再建支援を行うための施策が必要であることが示唆される。

### ②生活再建移行期 (被災者アセスメント、被災高齢者等把握事業、被災者データベース)

発災からおおよそ 2 ヶ月以降は生活再建に向けて緊急避難から生活再建に向けて次の段階に移行する避難者が増加する。支援機関の初動期派遣も徐々に撤退を行い、仮設住宅建設や避難所の統合が行われるのがこの生活再建移行期にあたる。

生活再建にあたっては被災者各自や被災世帯の生活実態、今後の希望等を十分把握して各自の状況に合った生活再建支援施策を提供する DCM の基本概念を履行することが求められる。そのためには巡回訪問による被災者

<sup>2</sup> 令和 6 年能登半島地震時の初動期における 輪島市災害対策本部の空間配置と運営

の生活実態調査（以下、被災者アセスメント）が有効な手段であり、今後の生活再建支援のための基礎資料となるものである。被災者アセスメントの調査結果が生活再建に要する期間と相関があり、被災者支援の指標となることで、その必要性が確認されている<sup>3</sup>。

被災世帯が比較的少ない場合は自治体職員が巡回訪問することで対応できるが、大規模な災害になると民間の支援を得て実施する必要がある。研究協力者（ダイバーシティ研究所）は1,000～3,000人規模の被災者アセスメントを実施しており、その手法や効用を明らかにしている。

令和6年能登半島地震では石川県が被災高齢者等把握事業の制度を用いて被災市町の在宅避難者への巡回訪問を実施しており、NPO法人や高齢者、障害団体支援の職能団体からなる訪問員のべ約4,000人が七尾市以北の5市町で約15,000件の個別訪問によって状況把握を行った。巡回結果は石川県が設置した被災者データベースに集約する施策が実施された。被災高齢者等把握事業を活用した在宅避難者訪問は被災者アセスメントを制度的に実施するために有効であると考えられる。

### ③生活再建期（被災者生活再建機関：単独型、民間団体との協働型、自治体内に設置型、情報提供型）

発災から約6ヶ月以降は、被災者の生活再建に支援が移行し、仮設住宅供給や被災者生活再建機関等による被災者支援活動が主な施策となる。被災者生活再建機関では、DCMに基づく生活再建支援手法として、巡回訪問、多様な支援リソースの参加による被災者ケース会議による支援策決定・実施がなされている自治体もあった。多くの場合は被災者見守り・相談支援事業に基づいて設立・運営され、

発災からおよそ3年間活動するケースが多かった。

一連の調査結果から、③生活再建期における被災者生活再建支援の手法を、以下の4つに類型化して検討した。

#### (i) 地域支えあいセンター単独型

基礎自治体の社会福祉協議会が主に運営を担当し、地域支えあいセンターという名称で活動するケースが多い。数名の相談支援員が被災者宅を巡回訪問し状況把握を行い、所内の被災者ケース会議で今後の支援方法を決定していく。設立・運営の小回りはきくが、被災世帯が多くなると対処が難しい。

#### (ii) 地域支えあいセンターと民間団体の協働型

被災世帯がおよそ1,000戸以上の多数となった場合、民間団体に業務委託して巡回訪問や諸支援を協働で行う場合がある。民間団体が仮設住宅、地域支えあいセンター本体が在宅避難者と分担を分け、情報共有を密におこなって運営を実施した（益城町、輪島市）。多くの被災世帯に対応できるが、地域支えあいセンターと委託民間団体との情報共有や方向性の調整等に課題があったという報告があった。

#### (iii) 自治体内に設置型

広島市は各区に地域支え合い課を設置し、被災者支援を自治体内の部署で実施した。恒常的な支援の継続と市の諸部署や支援施策との連絡調整が容易になる利点があるが、新規に部署を設置して職員を充てるだけの規模がないと実施は難しい。

#### (iv) 情報提供型

茨木市では被災世帯が市内全域（約28万世帯）におよび、個々の被災世帯を把握しDCMに基づく支援は難しい状況にあった。茨木市が被災者コールセンター、こころのケ

<sup>3</sup> 日本災害復興学会論文集第23号「被災世帯を対象とする支援需要評価に関する研究～生活再建への移行期における被災者生活実態調査の実践から

～」  
<https://f-gakkai.net/wp-content/uploads/2024/02/23-09.pdf>

アセンター、大阪府北部地震地域保健福祉センターを設置し、コミュニティソーシャルワーカー等による電話相談・面談を実施した。個別支援が必要な場合は茨木市社会福祉協議会等が対応した。

以上、【調査 1】を含む【調査 2】の資料分析から、初動期には保健医療福祉調整本部を主体として諸支援機関による被災地派遣、域外避難が実績のある施策・手法であり、同様に生活再建移行期には被災者アセスメント、被災高齢者等把握事業および被災者データベース（令和 6 年能登半島地震）が有効であることが示唆された。生活再建期においては一般的に地域支えあいセンターと呼ばれる被災者生活再建機関が設立され、災害や地域の状況により諸々の形態で実施されてきたことが分かった。

以上を整理し、支援対象被災者数を横軸、発災からの時系列を縦軸にとり、DCM に基づく被災者生活再建支援施策および手法を配置したものが、図表 2-6-2（別添の資料編参照）である。一連の被災自治体調査結果から、支援対象被災者数を小（1,000～5,000 人程度）、中（1～2 万人程度）、大（10 万人以上）と分け、有効と考えられる施策および手法を検討した。

その結果、支援対象被災者数が 10 万人を超える場合は支援体制等の制限があり、小規模の施策を実施するのは難しい。東日本大震災において仙台市では応急仮設住宅入居者に対する DCM 対応を実施した事例 4 があるが、こうした人口規模の大きい都市部では、仙台市のように居住面等で困難を抱える被災

者に絞って DCM に基づいた支援を行い、徐々に支援範囲を在宅避難者に広げていく等の段階的な措置をとることで DCM の有効性を確保できる可能性もある。

一方、小規模な自治体においては行政等の支援リソースが限られており、外部からの支援が必須となる。広域自治体が災害支援ネットワークを形成して支援リソースの提供体制を平時から構築しておき、災害時に官民学の連携による支援の早期実施を実現することを目指した取り組みも進められている<sup>5</sup>。各広域自治体で被災者支援ネットワークを構築し、その発展形として広域自治体間での支援ネットワークを形成することで、南海トラフ地震等の巨大災害においても DCM が機能できる素地づくりを平時から行っておくことも求められる。

### 3. 輪島市における被災集落の自治機能に関する調査

#### (1) 輪島市鴻巣深見町

輪島市深見町は7つの集落で形成される53世帯114名の地域である。震災前から地域の祭事は神事のみでの実施となっており、地域おこしなどの活動も行われていなかった。

地震による家屋倒壊などの重大な建物被害はほぼ無かったが、道路が寸断され、孤立集落となった。

発災直後は住民同士で寝たきりの高齢者などを中心に安否確認の見回りが行われた。道路復旧の見通しが立たなかったため、1月6日と8日に住民の大半が陸上自衛隊のヘリコ

わる部局（危機管理、保健福祉、住宅など）が出席し、徳島県の災害ケースマネジメントの取り組みや総合防災訓練、被災者支援の体制づくりについて情報共有、協議が行われている徳島県における災害ケースマネジメントの取組について

[https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/case/pdf/r5\\_zenkoku0621\\_09.pdf](https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/case/pdf/r5_zenkoku0621_09.pdf)

<sup>4</sup> 内閣府 災害ケースマネジメントに関する取り組み事例 P.20

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/case/pdf/zenpen.pdf>

<sup>5</sup> 徳島県では「被災者支援推進ネットワーク会議」を開催し、地域福祉、保健医療、地域防災、相談支援など被災者支援に必要な県内の関係団体や有識者、市町村の防災担当者、県庁の被災者支援に関

プターによって小松市に避難した。避難の際は、自衛隊の力を借りながら、傷病者を出すことなく、寝たきりの高齢者なども含めて全員無事に避難できた。

まだ2次避難の手順が整備されていない早期の避難だったため、1.5次避難所での健康状態による選別や個別世帯ごとの入居案内などを経ず、まとめて小松市が手配する栗津町の旅館などに入居した。結果として、徒歩圏内に地域住民の大半が居留することができ、避難者名簿の作成と親戚宅などへの入退去に伴う名簿更新などの自治機能が維持された。要介護度が高い高齢者も、一般の避難者と同様に生活し、家族・近隣の支えを借りながら自立した生活を送った人もあった。

1月下旬には研究協力者らが支援に入り、2次避難中にもかかわらず住民会合やイベントを開催し、集落だよりも発行できた。

その後も集落内での仮設住宅建設計画などの準備を進めたが、輪島市街地の仮設住宅への入居となり、深見町内と輪島市街地の仮設団地、金沢市などのみなし仮設に分散して居住する事となった。仮設住宅への入居が進んで住民が分散した結果、集団で2次避難を行っている時よりも住民総会の開催等が困難になり、自治機能の発揮が難しくなっている。

## (2) 輪島市町野町金蔵

町野町金蔵は3つの集落で形成される53世帯93名の地域である。震災以前から積極的に地域づくりが行われており、地域づくりNPO法人「金蔵学校」の設立や、「金蔵万燈会」といったイベントを開催しており、外国人を含む6世帯の新規移住者を獲得していた。

地震による家屋倒壊などはなく、避難は個別世帯ごとの判断で行われた。1.5次避難所を経て旅館やホテルに2次避難をした世帯や親戚宅への避難を行う世帯などその形態は様々であった。

集落の自治機能は震災後の避難中においても発揮され、研究協力者らが3月下旬に初めて訪れていた際にはすでに地域外避難者の居場所とそれぞれの帰還意向について概ね区長が把握しており、地域内に仮設住宅の建設を求める要望書の作成、提出まで終えている状況であった。

しかし、結果として住民が入居する仮設住宅は車で15分ほどかかる町野町の中心部に建設されることとなり、深見町と同様に分散での居住になった。結果、地域内で農作業などの生業再建や住民総会の開催が困難になっている。現在は筆者らも協力し、地域内での災害公営住宅の建設の計画策定を進めている。

## (3) 集落自治の可能性と課題

現段階までの調査結果から、集落の自治組織が、公的支援や民間の災害支援が果たせない様々な役割を果たしていること、集落自治の機能を補強することが、被災者の生活再建支援、ひいては集落の持続可能性を維持することにつながる可能性が示唆された。

前述した【調査1】の被災者アセスメント調査では、調査主体に域外避難者に関する十分な情報が提供されなかったため全戸訪問調査は多大な労力が求められる一方、回収率は低く抑えられる傾向があったことは述べた。そのため、支援体制を構築していく段階で、被災市町村と集落が連携した支援体制づくりも検討されはじめている。

集団避難した深見町の事例では、避難先でも自治機能の一部が維持され、各段階で要支援者への対応が行われていたが、町野町金蔵地区の事例では、域外避難(1.5次、2次避難)した要支援世帯がどのような支援を受けていたのかについて詳細は把握できなかったが、集落自治の中で、要支援者の対応がどのように行われていたのかについては、継続して調査を行い、DCMに基づく支援体制との接合可能性についても検討していきたい。

今後、各集落では、様々な復興事業（公共土木事業）が行われることになる。その際、集落を単位とする集合的な意思決定が求められる機会が増えることになる。

世帯単位的生活再建は、集落単位の条件整備を前提としているところもあるため、1次避難から広域への2次避難、2次避難から仮設住宅への入居など被災者が移動する際には、地域自治組織の運営主体が、集落構成員の情報を把握し、集落の再建に向けた条件整備を担っていく役割も期待されている。

他方で、集落の地域自治組織は、構成員が集落外に分散して居住することを想定しておらず、災害対応による広域への2次避難や、仮設住宅・みなし仮設への分散入居に対しては、従来の自治活動とは異なる活動が必要になることも明らかになった。この点についても、域外避難の過程に関する調査と併せて、検討をしていく必要がある。

#### D. 結論

最後に一連の調査結果を踏まえて、DCMを実現するための公助・共助・自助のあり方について初動期、生活再建移行期、生活再建期に分けて検討する。

初動期においては公助の主体である自治体を中心に緊急・応急の被災者支援、住居・生活物資の提供が急務であり、その役割は大変大きい。共助・自助については各人の避難行動や地域コミュニティ（集落）での避難支援の安全確保が求められる。DCMが適用できる範囲は限られているが、被災者の情報把握と蓄積が発災時から可能になる施策をあらかじめ策定しておくことで、発災時からの経過を生活再建移行期以降の基礎情報として活用できる。

生活再建移行期においては被災自治体による被災者および地域のニーズ把握と支援リソース提供が求められ、被災者個人のニーズと被災地全体で必要な支援リソースの総量把握

が求められる。そのためには共助としての地域コミュニティ（集落）内の情報把握が肝要で、その情報を自治体が収集できる体制を構築しておくことで必要な情報の補完ができる。個人においては生活再建に向けての情報収集を行い、自治体等の支援リソースと接続しておくことがDCMの実施において有効である。

生活再建移行期においては自治体等で生活再建機関の設立・運営による被災者への伴走支援が本格的になり、DCM本来の活動が公助として実施される。従来の地域自治組織による相互扶助・自治的活動の再稼働に加え、仮設住宅や災害公営住宅等の入居に伴い新たなコミュニティが形成される時期であり、共助としてコミュニティの活性化、仮設住宅等での新コミュニティ形成が共助として必要とされる。個人に対しては諸々の支援メニューを活用し、生活再建に向けての行動が求められる。

図表 2-6-3（別添の資料編参照）は、各期における公助・共助・自助のあり方の要点を示したものである。発災以降の継続した被災者情報の蓄積、被災者および地域のニーズ把握のためのコミュニティにおける情報共有と個人の支援リソースとの接続、生活再建機関による伴走支援の実施、公助としてのコミュニティの活性化と個人の支援リソースの活用が各時期における各セクションのあり方として求められると考える。

2025年5月、「災害対策基本法」や「災害救助法」が改正され、「被災者援護協力団体の登録制度」や「福祉サービスの提供」が法律に位置付けられ、民間団体との連携に基づく被災者支援体制づくりが一層推進されることになる。多職種連携に基づく支援体制づくり〔課題3〕については、残された研究課題も多く、引き続き検討を進めていきたい。

## E. 研究発表

### 1. 論文発表

- ・菅磨志保（2024）災害ボランティアの主体形成—官民関係と制度化の狭間で、日本災害復興学会誌 復興 Vol.13, No.1, pp.12-15（査読無し）。
- ・阿部晃成・菅磨志保・小原直将・野村俊介・三嶋昂将・入江早亮・坪井塑太郎（2024）「能登半島地震における集落自治の可能性と課題」日本災害復興学会 2024 年大会梗概集（査読無し）。
- ・坪井塑太郎（2024）地震による建物被害と複合災害下における被災者支援活動に関する研究—2018 年大阪府北部地震と平成 30 年台風第 21 号における大阪府茨木市を事例として、日本建築学会・住宅系研究報告会論文集 19 巻, pp.215-220（査読有り）。
- ・坪井塑太郎（2024）被災地における NPO の協働連携と拠点型支援に関する研究—令和元年台風第 19 号における栃木県宇都宮市を事例として、帝京大学宇都宮キャンパス 研究年報・人文編 30 巻, pp.23-43（査読無し）。
- ・坪井塑太郎・菅磨志保・尾島俊之（2024）災害時における地域自立支援体制の構築と広域連携による保健医療調整本部の連携に関する研究—長野県伊那市を事例として、震災問題研究会研究報告書（第 10 回）, pp.57-62.

### 2. 学会発表

- ・坪井塑太郎・菅磨志保（2024）「複合災害による建物被害と被災者支援に関する研究—2018 年・大阪府北部地震における茨木市を事例として」日本地理学会 2024 年

秋季学術大会, 2024 年 9 月 14 日（於：南山大学）。

- ・阿部晃成・菅磨志保・小原直将・野村俊介・三嶋昂将・入江早亮・坪井塑太郎（2024）「能登半島地震における集落自治の可能性と課題」日本災害復興学会 2024 年大会, 2024 年 11 月 9 日（於：アオーレ長岡）。
- ・中村満寿央・菅磨志保・田村太郎（2025）「被災者の生活再建を支援する調査の実践と課題—令和 6 年能登半島地震における輪島市の事例（1）」第 11 回震災問題研究会（社会学系 4 学会連合）2025 年 3 月 23 日（於：早稲田大学）。
- ・三嶋昂将・入江早亮・小原直将・野村俊介・松原久・菅磨志保（2025）「域外避難から見た集落自治の可能性と課題—令和 6 年能登半島地震における輪島市の事例（2）」第 11 回震災問題研究会（社会学系 4 学会連合）2025 年 3 月 23 日（於：早稲田大学）。
- ・坪井塑太郎（2025）「長野県上伊那地域における孤立可能性集落の現状と災害時対応に関する研究」第 11 回震災問題研究会（社会学系 4 学会連合）2025 年 3 月 23 日（於：早稲田大学）。

## 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



## 図表1-1-2. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：石川県②

### 在宅避難者の生活状況把握事業（2024年2月～6月）

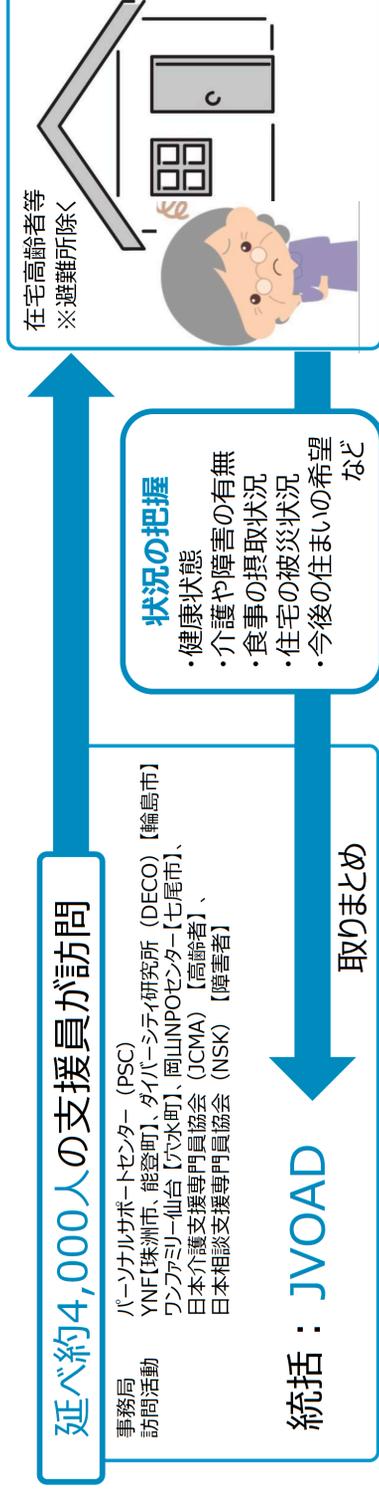
被災高齢者等の見守りについて（在宅高齢者等の把握） - 石川県  
[https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6\\_7\\_24/documents/240724\\_siryou.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6_7_24/documents/240724_siryou.pdf)

## 被災高齢者等の見守りについて（在宅高齢者等の把握）

**第1段階**  
 〔2～6月〕  
 〔発災直後～〕

- 1次、2次避難所で集団生活する高齢者等は災害派遣チーム等が状況を把握
- 一方、目が行き届きにくい**在宅高齢者等**に対しては、個別訪問による状況把握等を行う、「**被災高齢者等把握事業**」を七尾以北の**5市町**で実施

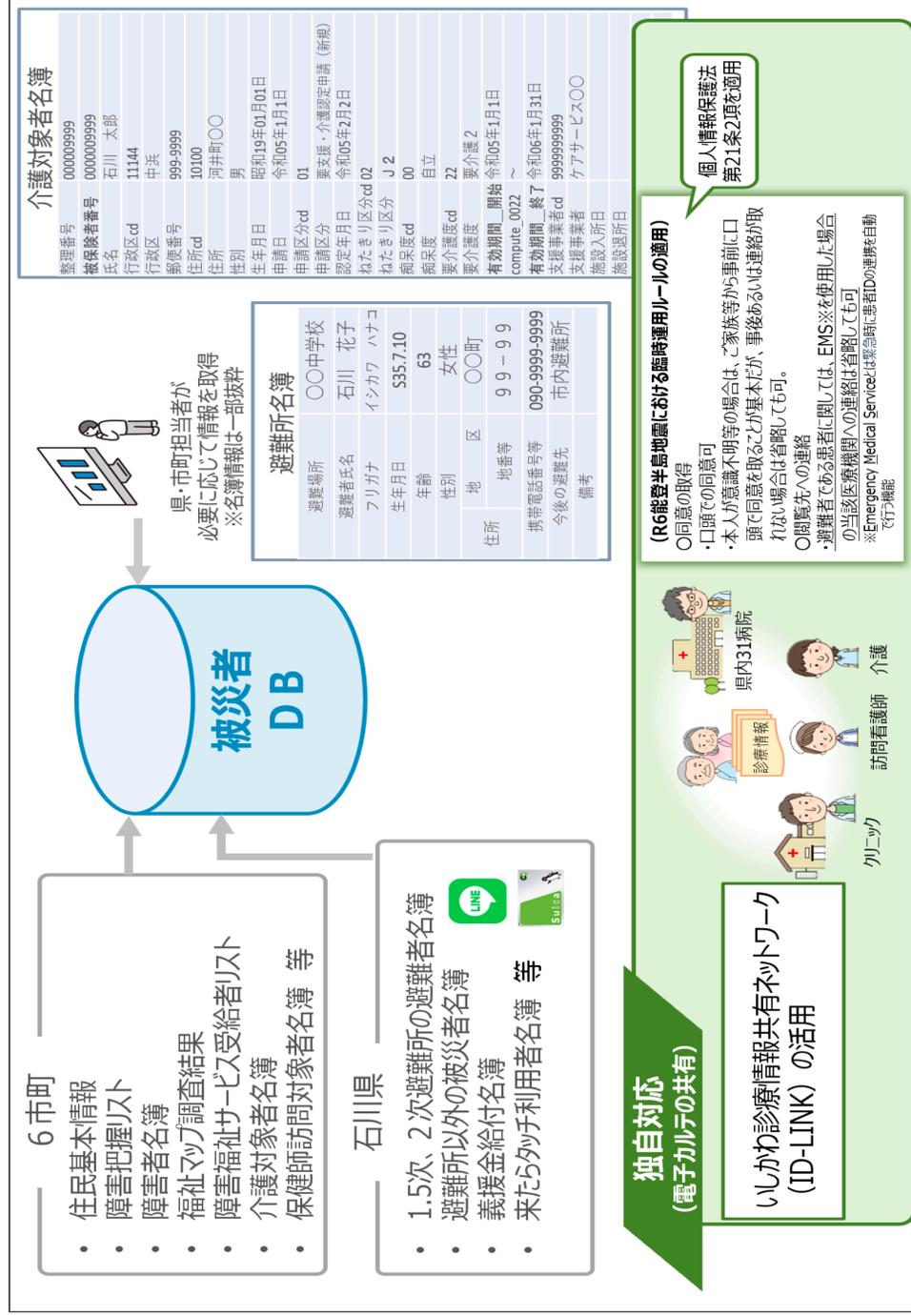
※実施にあたり、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD：ジェイボアード）等と連携  
 ※志賀町は町独自で実施のため、本事業の活用なし



約15,000人の在宅高齢者等の状況を把握  
 支援員が把握した情報を県の被災者データベースに登録し、  
 「被災者の電子カルテ」として市町へ共有

**実績**

図表1-1-3. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：石川県③



石川県提供資料

**被災者データベース**

- 〇 今回の災害の特徴として、インフラ4点（道路、水道、電気、通信）が途絶寸断、本格復旧に時間を要する中、避難所以外の場所へ広域的に避難
- 〇 災害関連死の防止には、避難所以外で避難生活を送る被災者の把握、支援が重要
- 〇 各主体（被災市町、県、民間支援団体等）が各々で取得した被災者の情報共有が困難

特に被害が甚大な6市町（七尾市、輪島市、珠洲市、志賀町、穴水町、能登町）の被災者台帳を支援するため被災者データベースを構築  
被災者の現在の所在地、要配慮事項（介護等）、支援の実施状況等を関係者が管理・共有することで、支援の重複や漏れ防止につながり、被災者の援護を総合的かつ効率的に実施

**\*2/19知事記者会見資料より**

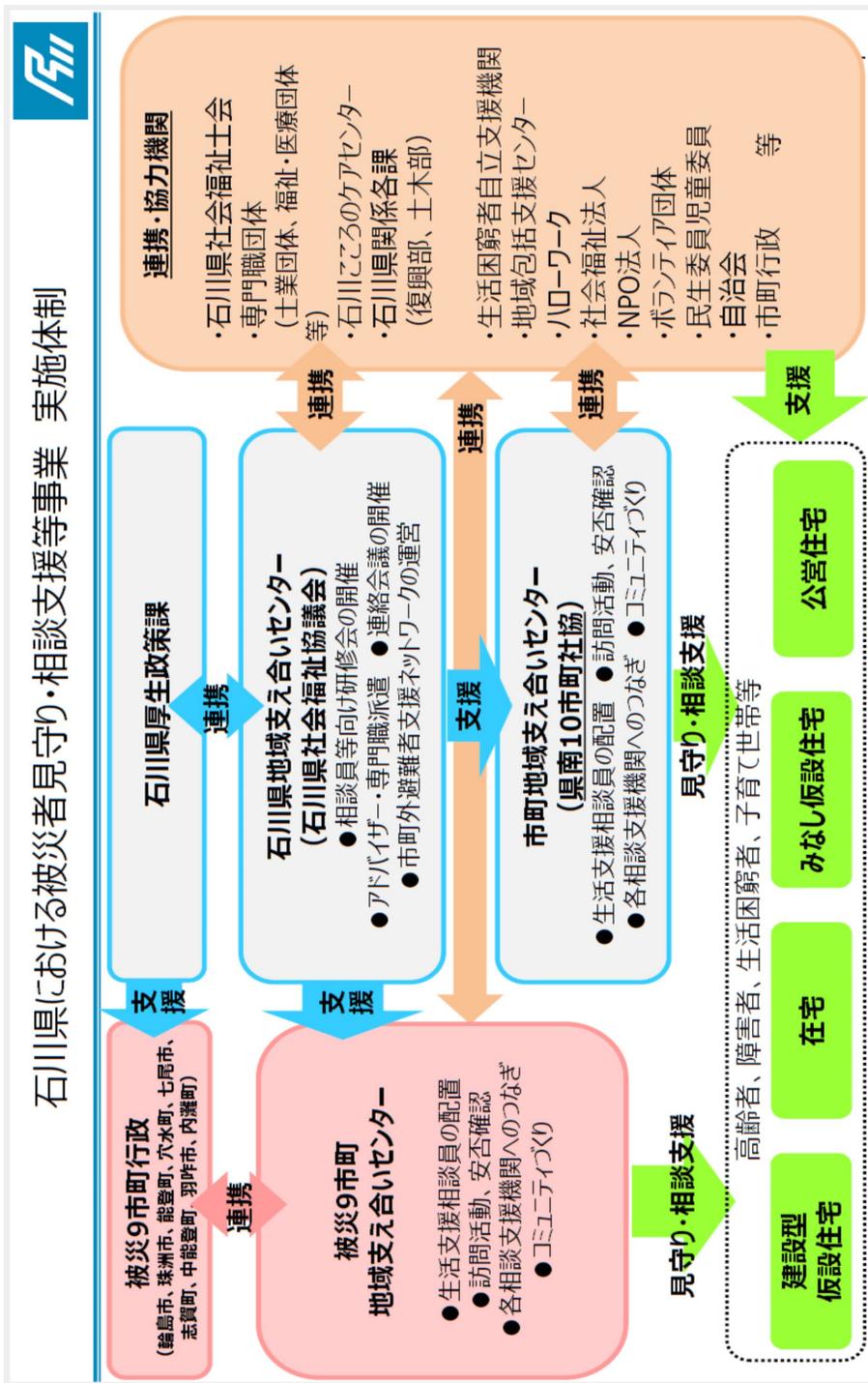
([https://www.pref.ishikawa.lg.jp/johosei/documents/reference3\\_disaster\\_victim\\_database\\_construction.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/johosei/documents/reference3_disaster_victim_database_construction.pdf))

**被災者データベースの稼働状況**

- ・ 6市町の人口約124,700人のうち、約62,900人を登録（3/27時点）
- ・ 避難所の避難者名簿、り災証明書の発行状況等 約38,400人
- ・ 1.5、2次避難所の避難者名簿、LINE、来たらタッチ登録者等 約26,000人
- ・ 在宅高齢者等への個別訪問情報 約5,000人
- ・ 義援金（特別給付分）の登録状況 約14,600人
- \*4/1知事記者会見資料より、URLは同上

- ・ 現在、6市町で専用端末を用いて被災者データベースへアクセスし、市町で必要な情報を収集

図1-1-4. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：石川県④



被災者見守り・相談支援等事業、石川県地域支援センター

7月以降、仮設住宅や自宅への移行に伴い被災者の孤立が懸念される  
⇒「被災者見守り・相談支援等事業」により、見守り体制を強化

- ・個別訪問により、世帯の状況や健康状態等を聞き取り
- ・被災者の状況を整理し、支援方針を検討
- ・支援制度や医療・介護などの関係支援機関を紹介
- ・訪問先：建設型仮設住宅約6,700戸、みなし仮設住宅約3,800戸、(孤立化のおそれのある) 在宅

石川県地域支援センター

- ・2024年7月1日、社会福祉法人石川県社会福祉協議会内に石川県地域支援センター設置
- ・人材育成、各種研修会・会議の開催、アドバイザー派遣、関係団体との連絡調整等を実施
- ・輪島市では石川県地域支援センター提供の見守り支援員用訪問研修動画を利用して研修を実施中

図表1-2-1. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：輪島市①

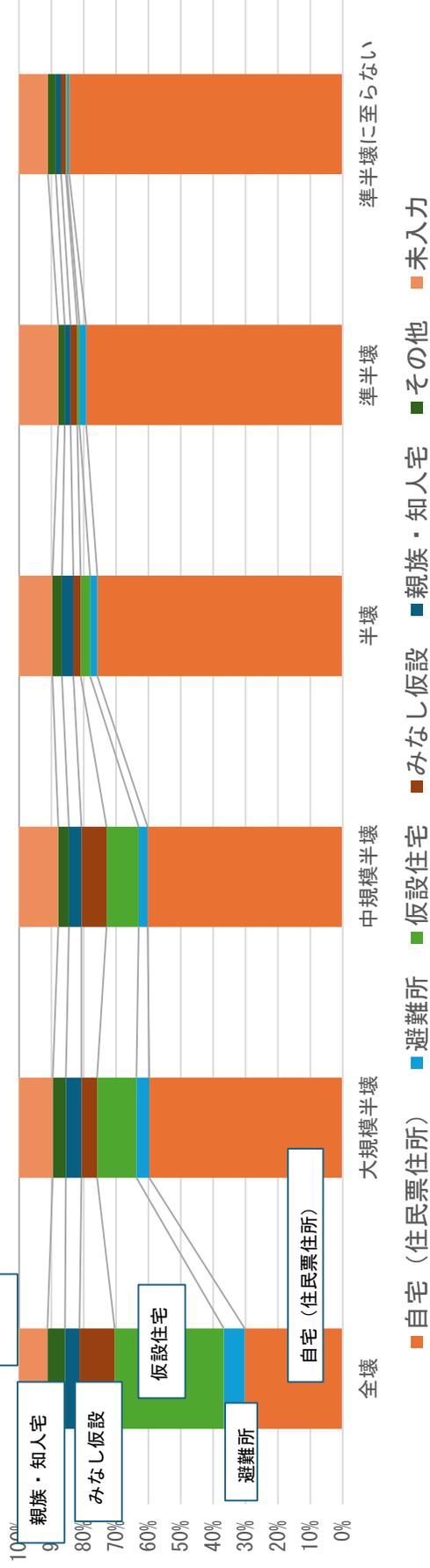
<p>輪島市における被災者支援活動の経過</p>	<p><b>2024年1月</b>          輪島市保健医療福祉調整本部設置          石川県および富山県が派遣した各種支援機関による被災者支援活動          社会福祉法人輪島市社会福祉協議会内に輪島市災害たすけあいセンター（輪島市災害ボランティアセンター）開設</p>
<p><b>2～3月</b>          2月12日～3月28日 被災高齢者等把握事業で在宅避難者の生活状況を把握          訪問件数：3,380件（うち不在1,770件）          訪問記録登録者数：1,648人          活動内容：専門的な知識やノウハウを持つJCMA（一般社団法人 日本介護支援専門員協会）とNSK（日本相談支援専門員協会）が主な訪問スタッフとなり、事前に地元のケアマネや相談支援専門員が地域を決めて世帯を訪問</p>	<p><b>4月～6月</b>          4月1日～6月30日 輪島市内全世帯への生活状況調査（被災高齢者等把握事業の一環として実施）          ・調査対象 輪島市内の全世帯（10,887世帯、2024/4/1現在）          ・調査期間 2024年4月1日～6月30日          ・調査人員 調査員のべ 1,327人          ・調査項目 家屋被害や健康状況に加え、支援履歴や今後の見通しについて総合的に調査          ・調査結果：有効回答数 3,096件</p>
<p><b>7月～</b>          社会福祉法人輪島市社会福祉協議会内の輪島市災害たすけあいセンターにおいて主に以下を実施          ・4月～6月調査における要見守り世帯への巡回訪問          ・未訪問世帯へ訪問し生活状況を聞き取り          ・9月豪雨の被災世帯約800件を巡回訪問して聞き取り</p>	<p>5</p>



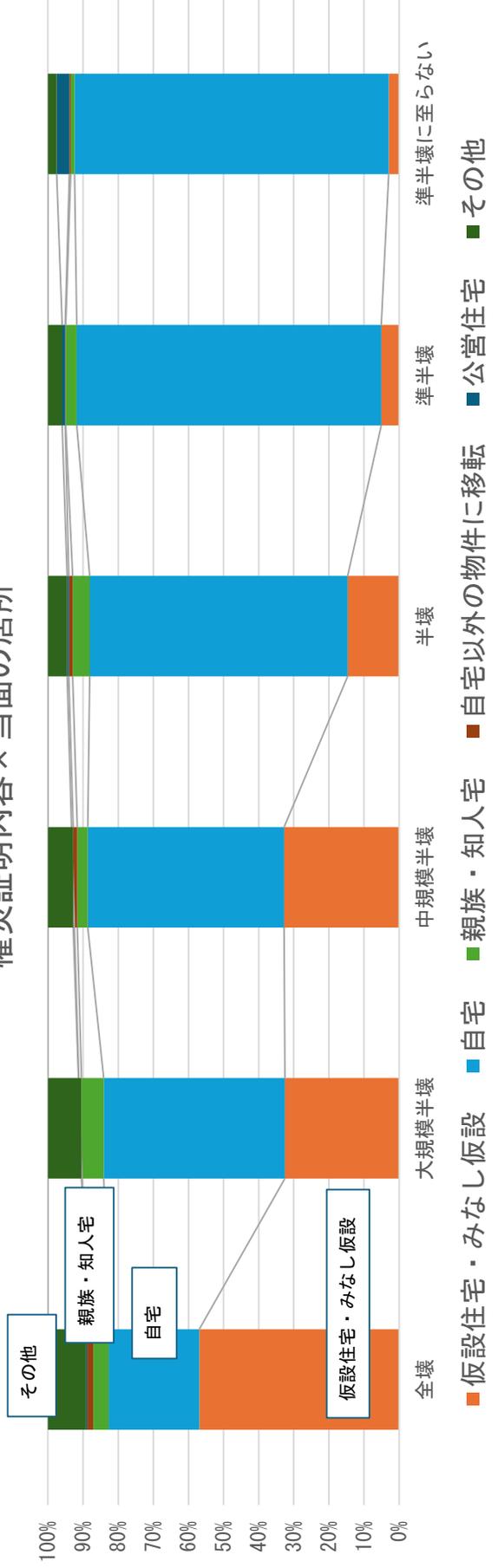
図表1-2-3. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：輪島市③

全壊	294	大規模半壊	124	中規模半壊	181	半壊	482	準半壊	614	準半壊に至らない	874	未入力	527	合計	3096
----	-----	-------	-----	-------	-----	----	-----	-----	-----	----------	-----	-----	-----	----	------

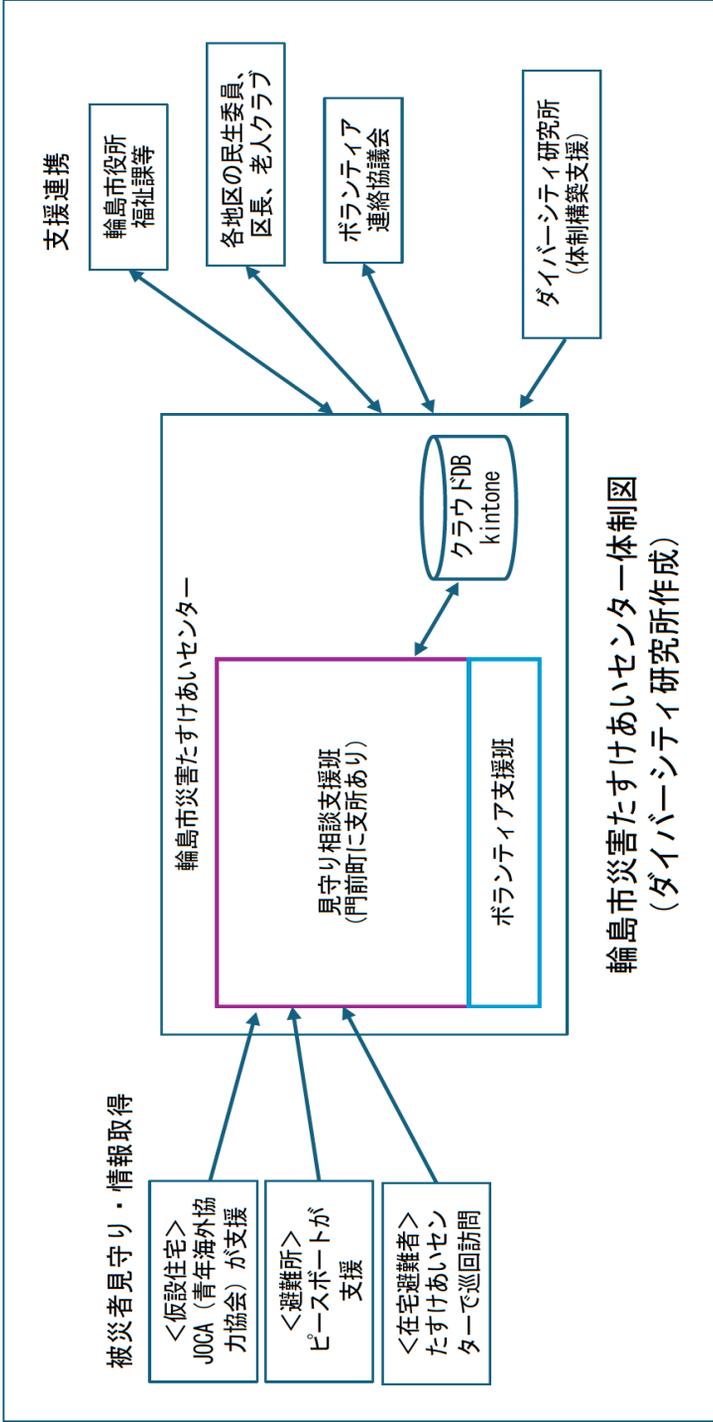
罹災証明内容×現在の居所



罹災証明内容×当面の居所



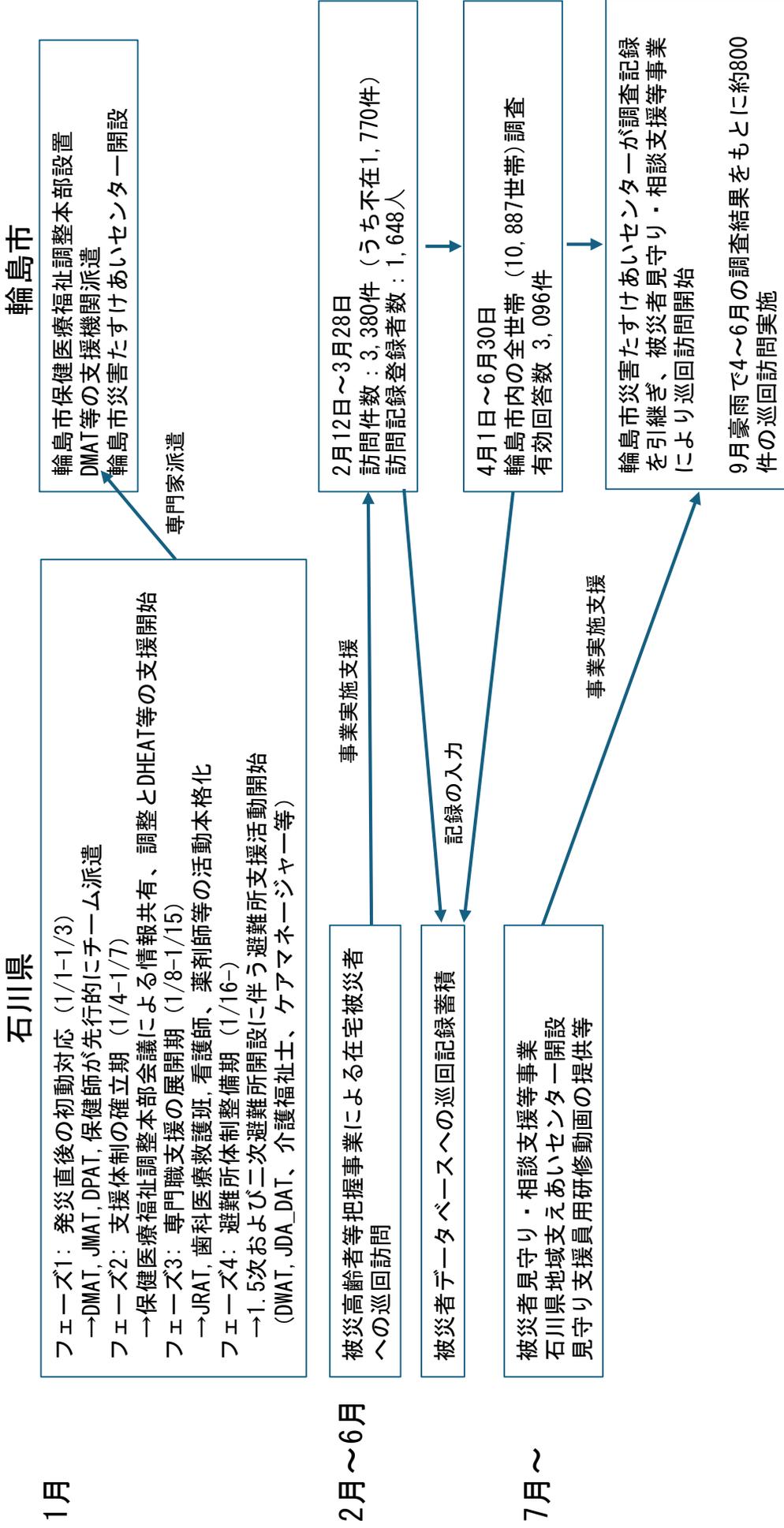
図表1-2-4. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：輪島市④



輪島市災害たすけあいセンター

- 2024年1月25日に社会福祉法人輪島市社会福祉協議会内に設立
- ボランティア支援班と見守り相談支援班があり、当初はボランティア支援班中心に活動
- 徐々に見守り相談支援班の活動が増えた
- 現在の構成は職員3名、支援コーディネーター4名、支援相談員21名
- 1日約10人が自動車5台で巡回訪問実施
- 4～6月の生活状況調査結果をもとに巡回計画を策定し、要見守り世帯を優先して巡回を実施
- 9月豪雨災害では直後から被災世帯を巡回し、800件近くの訪問記録作成
- 市内避難所には約300人居住、ピースボートが生活支援活動実施
- 仮設住宅は公益社団法人青年海外協力協会（JOCA）が生活支援活動実施
- 広報紙「あいちゃん通信」を月2回5,000部発行し巡回時に手渡し
- 老人クラブ、ボランティア連絡協議会、（集落の）区長懇談会等に出席して情報共有
- 門前町、中心市街地、北部（町野地区等）で状況が大きく異なる
- 門前町、北部は区長や老人クラブが実態をおよそ把握しているが、中心市街地は把握が難しい
- 今後、地域ごとのアプローチが必要
- 石川県被災者データベースは2次避難者情報取得等でこれから活用の予定

図表1-3. 能登半島地震及び豪雨水害の事例調査：まとめ(石川県、輪島市の被災者支援経過)



- 初動期において保健医療福祉調整本部と支援機関の協働により多面的で大量の支援リソースを供給できた
- 被災高齢者等把握事業により在宅避難者の生活状況把握ができ、要見守り被災者の抽出と今後の生活再建に必要な世帯の住まい、生活、今後の意向等の情報が得られた
- 輪島市では輪島市災害たすけあいセンターが調査記録を引き継ぐことで、巡回訪問による見守り体制が早期に確立でき、9月豪雨においても引き継いだ調査記録をもとに巡回計画を立案し約800件の巡回を実現した

図表2-1. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査①（水害、広域自治体）

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、災害支援ナース、口腔 ケア、栄養管理、リハビリ など	県庁の復興本部、企画管 理系で調整、復興本部会 議で決定	被災市町と の連絡窓口 と諸施策の 調整は、各市 部署と各市 町が連絡	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 士業団体と締結。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。 専門職間で引き継いでい るが、情報伝達が切れて いるケースもある。しか し、保健師は県内で繫 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 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、保健師職員、 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 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 した部局と、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 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 長が独自で提携先と連 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、災害事業 コーディネーター、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 薬事コーディネーターな 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災者 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 が難しかった。個々の団 体と情報共有のできる仕組 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

図表2-2-1. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査②（水害、基礎自治体）

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
災害直後の対応など	2014年8月豪雨、2018年7月豪雨 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	2018年7月豪雨 DMAT、JMAT、日本赤十字社医療救護班、コーデイネート班、国立病院機構災害医療センター、MSF、地域災害医療コーデイネーター、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	2018年7月豪雨 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	2018年7月豪雨 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	2016年熊本地震、2020年7月豪雨 DMAT、日赤救護所、DPAT、応援保健師、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	2016年熊本地震、2020年7月豪雨 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にて調査。市は住まいについての聞き取りを実施	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、市のシステムの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の救護部医療班（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・天志地区で全戸を訪問。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、浸水区域内の世帯を全戸訪問。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、継続支援が必要な人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、1505世帯が被災 11

図表2-2-2. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査②（水害、基礎自治体）

	広島市	呉市	宇和島市	西予市	人吉市	八代市
設立の経緯、体制	H26災害対応体制に参考、各区の地域支援えい課で対応	被害の大きい天応及び安浦地区の2か所に拠点を置き、呉市社会福祉協議会（5人体制で）に委託	他自治体の事例や助言を参考に設置。宇和島市地域支援センター、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。初期は8人、センター長副センター長、管理者、コーディネーター、生活支援相談員。兼務が2人、全員が常勤	応援の自治体の助言を受け、仮設住宅に入居開始のタイミミングに合わせて開設	32名体制：センター長1名、主任生活支援相談員1名、生活支援相談員7名、事務員1名、主任地域生活相談員1名、地域生活相談員20名、事務員1名で開始。2023年2月時点は29人の体制となった。	主任1名（社会福祉協議会から兼務）、生活支援相談員8名（常駐）の体制
担当主体	各区地域支援えい課	市福祉社会協議会	市福祉社会協議会	市福祉社会協議会	市福祉社会協議会	市福祉社会協議会
支援対象世帯数、選定方法、支援方法	311世帯。支援の判断は各区の支援えい課	支援対象世帯数は284世帯、支援実施回数は延べ8052回	より災証明書を出した1780世帯を支援対象者とした。現在重層的支援対象者が15世帯	り災証明発行世帯と家屋一部損壊の世帯もすべて訪問。保健師巡回による694世帯のデータを共有し、ピーク時（2020年）で支援世帯が127件、閉所時が25世帯延べ20,970件訪問。常勤7人で開始	支援えい課は3,277世帯。市の被災者データベースより抽出した被災者データベース支援センターシステムに登録。支援えい課が訪問などを実施した上で、支援対象世帯数を選定	地域支援えいセンターでは、り災証明データベースで対象。支援対象は、一部損壊も含む449世帯と、救助法対象の36世帯、合わせて482世帯。現在、約200世帯が終了
支援対象世帯アセスメントの方法、頻度	実施方法、判定方法などは区の会議で決定。課職員の応援も受けながら訪問。訪問の頻度は個別のケースにより随時		すまいの再建状況で支援の要不要を決定すまいは大丈夫では今後の見守りの要不要を判断。生活の基盤はおおつたが、負傷した状況についての判断基準がなかった。判定はその時の状況によって相談してその場で決定。病氣、お金、生活で苦むか、見られる人なども判断のポイント	住宅再建の見通しが立った時点で見守りが終了とし、支援策のパンフレットを配布	月1回に支援対象全世帯を訪問し、高齢者や障がい者が月1回以上。4区分で訪問時に得た状況に沿ってシステムに入力。みなし仮設を訪問する地域生活支援員は、2人1組10班の体制で巡回。建設型仮設を訪問する生活支援相談員は、2人1組5班の体制で巡回	ダイバシステイ研究所調査結果を参考に、家屋の状況、生活状況、福祉や医療に関すること、住まいの見通しなどの状況をふまえ、生活再建支援に必要な資源や情報を検討し支援。12月中旬で被災者の所在が概ね把握。2021年3月ごろに大体訪問ができた
様式・用紙作成、データの管理	市のシステム		アセスメントの様式がある	様式や用紙がなかったが、相談員がメモを作成	ケースによっては情報共有を図った。それとは別に、保健師が支援えいセンターと共有した方が良いと思ったところが情報を提供	
見守り判定、終了判定方法	訪問記録を用いて見守り終了を判断。継続支援の必要性は上司が保健師の報告を確認して判断。判定が随時		支援の継続や終了の判断は、市と社会福祉協議会で訪問計画を検討。生活再建プログラムを作ってから月1回で実施	見守り完了はミーティングを開催して決めた。完了判定基準は特に定めなかった	「自己再建したこと」、「被災に関する困り事がないこと」の2つの側面から判定を行い、被災者支援対策課と共有して終了。最近は相談員がその都度で相談しながら行うこともあるが、月1回の共有会議も設けている。	相談員は2週間1回、1、2ヶ月に1回程度などで、見守りの頻度を判定。自宅の再建ができて、世帯構成、高齢や独居なら訪問が必要で支援終了にしない。健康福祉課が主催の判定を検討する会議は月一回に開催し、支援相談員も同席

図表2-3. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査③（地震、広域自治体）

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た役割を調整の有無	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
熊本県	平成28年熊本地震（2016年）	医療救護調整本部	有。DMAT、DPAT、医療救護班、DCAT、保健師薬剤師、災害派遣福祉チームなど	県庁の復旧・復興本部で調整、復興本部で決定	被災市町村との連絡窓口と諸施策の調整は、各部署と各市町が連絡	一般的な市町と中核市と同列に対応	介護専門協会等の職能団体、全県災害ボランティアネットワーク（JVOAD）の連携体制構築	健康福祉部健康福祉政策課が市町村の地域支え合いセンター運営を支援	2016年10月15日市町村で開設、その後順次閉鎖し2023年3月末益城町地域支え合いセンター閉所 熊本県社会福祉協議会に熊本県地域支え合いセンター支援事務所設置
北海道	平成30年北海道胆振東部地震（2018年）	医療救護調整本部	有。DMAT、DPAT、JMAT、DCAT、DHEAT、医師・保健師、北海道心のケアチームなど	北海道DMAT調整本部から医療救護調整本部に移行し、DMAT隊、日赤DMAT、自衛隊、保健福祉部、厚生労働省、DPAT、小児周産期リエゾン等が参加	3町医療救護調整本部が厚真町、安平町、むかわ町と調整	保健分野での連携。避難所運営の協力（厚真町）	北海道社会福祉協議会、北海道NPOサポートセンターとの協働	道としての対応無し	北海道による地域支え合いセンターの設立無し（厚真町で震災2年後に町独自で支え合いセンター設立）
大阪府	大阪府北部地震（2018年）	保健医療調整本部	有。DMAT、DPAT、JRAT、日赤救護班、DHEAT、保健師、精神保健福祉士など	政策企画部危機管理室が災害対策本部を調整	各部署と各市町が連絡	各部署と各市町が連絡して調整	住宅、法律、金融の専門家による「住まいのケア・専門家チーム」派遣、おおさか災害支援ネットワーク（OSN）等	府としての対応無し	地域支え合いセンターの設立無し（大阪府、茨本市とも）
石川県	令和6年能登半島地震（2024年）	保健医療福祉調整本部	有。DMAT調整本部、DHEAT（保健師支援）日本赤十字社、看護協会（JMAT）（災害支援NS）、JRAT、DWATなど	石川県内に健康福祉部長を本部長として保健医療福祉調整本部を設置し情報共有、派遣調整等を定期的に会議を開催して実施	輪島市では輪島市保健医療福祉調整本部と県対策本部が調整	各部署と各市町が連絡して調整	被災高齢者等把握事業でNPO、職能団体（日本介護支援専門員協会、日本相談支援専門員協会）等と協働	被災高齢者等把握事業の避難者宅訪問において被災者アセスメントを実施	石川県地域支えあいセンターを設立し市町の地域支えあいセンターを支援

図表2-4-1. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査④（地震、基礎自治体）

	益城町	厚真町	茨木市	輪島市
地震災害対応の経験	平成28年熊本地震（2016年）	平成30年北海道胆振東部地震（2018年）	大阪府北部地震（2018年）	令和6年能登半島地震（2024年）
医療福祉支援活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMAT、DPAT、医療救護班、DCAT、保健師、薬剤師、災害派遣福祉チーム等が巡回</li> <li>町役場保健師が地域巡回（4/22～4/27）</li> <li>5月ダイバーシティ研究所アセスメント（1243回答/2686訪問）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>DMAT、DPAT、保健師の派遣（厚労省支援）</li> <li>厚真町総合福祉センターを拠点に避難所等巡回（9/6～25）</li> <li>北海道が健康相談班、災害支援ナース、心のケアチーム等を避難所へ派遣（9/6～12/21）</li> <li>北海道が生活相談員・介護職員等からなるDCATを派遣</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>発災当日より、市（公衆衛生活動班）、保健所、日本赤十字社が連携して、避難所巡回保健指導や避難所衛生管理巡回指導等を実施</li> <li>25団体の自主防災会が災害対応実施（安否確認18団体、避難所設営12団体）</li> <li>7～8月ダイバーシティ研究所アセスメント（913回答/2250訪問）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>発災直後より輪島市保健医療福祉調整本部設置</li> <li>DMAT調整本部、DHEAT（保健所支援）等の支援機関派遣チーム受け入れ</li> <li>2～3月に被災高齢者等把握事業で要支援被災者への巡回訪問実施</li> <li>4～6月で市内全世帯への被災者アセスメント実施</li> <li>輪島市災害たすけあいセンターにて巡回訪問による見守り活動実施</li> </ul>
災害直後の対応など	<ul style="list-style-type: none"> <li>統一的な調査用紙はなかった</li> <li>ダイバーシティ研究所アセスメントは調査票あり</li> </ul>	各団体の書式を使用	ダイバーシティ研究所アセスメントは調査票あり。	4～6月で市内全世帯への被災者アセスメントシート有り 7月以降の訪問巡回は独自アセスメントシートで実施
情報共有、管理	災害対策本部会議で情報を随時共有	災害対策本部会議で情報を随時共有	災害対策本部会議で情報を随時共有	災害対策本部会議および保健医療福祉調整本部会議で情報を随時共有
支援地域の選定と支援世帯数	町内全域13,455世帯（2016/3/31）	町内全域2,181世帯（2018/8/31）	市内全域125,354世帯（2018/5/31）	市内全域10,887世帯（2024/4/1現在）

図表2-4-2. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査④（地震、基礎自治体）

	益城町	厚真町	茨木市	輪島市
支援機関設立の経緯、体制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・益城町地域支え合いセンター開設（2018/10/1～2023/3/31）</li> <li>・生活再建支援課が社協に委託</li> <li>・社協が仮設住宅居住者支援をNP0等に再委託（キャンパス熊本、熊本YMCA、ライフサポートチーム、よか隊ネット）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定非常災害には適用されず、仮設住宅が最長2年となった</li> <li>・その間、「あつま型」住まい再建プログラムを実施し、個別相談体制、住まい再建サポートチーム等を構築</li> <li>・2年後、町社協で厚真町地域包括支援センター、生活支援体制整備事業、ライフサポートアドバイザーの3つを合わせて「支え合いセンター」の機能を持たせた</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市で避難所体制プロジェクトチーム結成：避難者の自立支援（7/2～8/6）</li> <li>・市で復興支援総合案内プロジェクトチーム結成：「復興支援総合コールセンター」と相談（7/11～8/31）</li> <li>・こころのケアセンターを開設し被災者のケアを実施（6/25～9/28）</li> <li>・「大阪府北部地震地域保健福祉センター」を設置し、コミュニティソーシャルワーカー等による相談を実施（6/25-12/28）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2024年1月輪島市災害たすけあいセンター開設</li> <li>・ボランティア支援班と見守り相談支援班があり、当初はボランティア支援班中心に活動</li> <li>・7月より巡回訪問実施</li> <li>・9から10月に9月豪雨被災世帯巡回訪問約800件</li> </ul>
担当主体	生活再建支援課、益城町社会福祉協議会	まちづくり推進課、厚真町福祉社会協議会	市役所各部署、市福祉社会協議会	福祉課、輪島市社会福祉協議会
生活再建支援対象世帯数、選定方法、支援方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建設型仮設住宅1,465戸</li> <li>・借上型仮設住宅1,404戸</li> <li>・在宅（り災「半壊」以上）3,612戸</li> <li>・合計6,481戸</li> <li>・仮設住宅を再委託団体、在宅世帯を社協が担当</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「あつま型」住まい再建プログラムの支援対象世帯は応急仮設住宅183戸、その他未修繕の家屋に居住の在宅世帯</li> <li>・戸別訪問およびアンケート調査を実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市内全域125,354世帯（2018/5/31）に対し、各種支援制度、相談機関の広報を行い、問合せ・相談等に対処した。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市内全域（10,887世帯、2024/4/1現在）</li> <li>・避難所、仮設住宅、在宅被災者に巡回訪問等による見守り実施</li> </ul>
支援対象世帯アセスメントの方法、頻度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・在宅避難者は罹災証明書ベースで訪問し、地区ごとに全戸調査を実施</li> <li>・仮設住宅は定期的に相談員が実際に訪問。途中からケースマネジメントに移行し退去まで支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活再建支援に関する市でのアセスメントは実施なし。</li> <li>・「大阪府北部地震地域保健福祉センター」を設置し在宅避難世帯への長期支援を実施。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活再建支援に関する市でのアセスメントは実施なし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・2024年4～6月に市内全戸にアセスメント実施、9～10月に9月豪雨被災者にアセスメント実施</li> </ul>
様式・用紙作成、データの管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社協が委託先を巡回してUSBで支援者データ共有</li> <li>・県のシステムを導入し社協と支え合いセンターで共有</li> <li>・役場とCDROMで各世帯の生活再建データを毎月共有</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・アセスメントシート有り（内閣府の災害ケースマネジメントに関する取組事例集掲載）。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活再建支援に関する市でのアセスメントは実施なし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>アセスメントシート有り</li> <li>クラウドデータベースで管理</li> </ul>

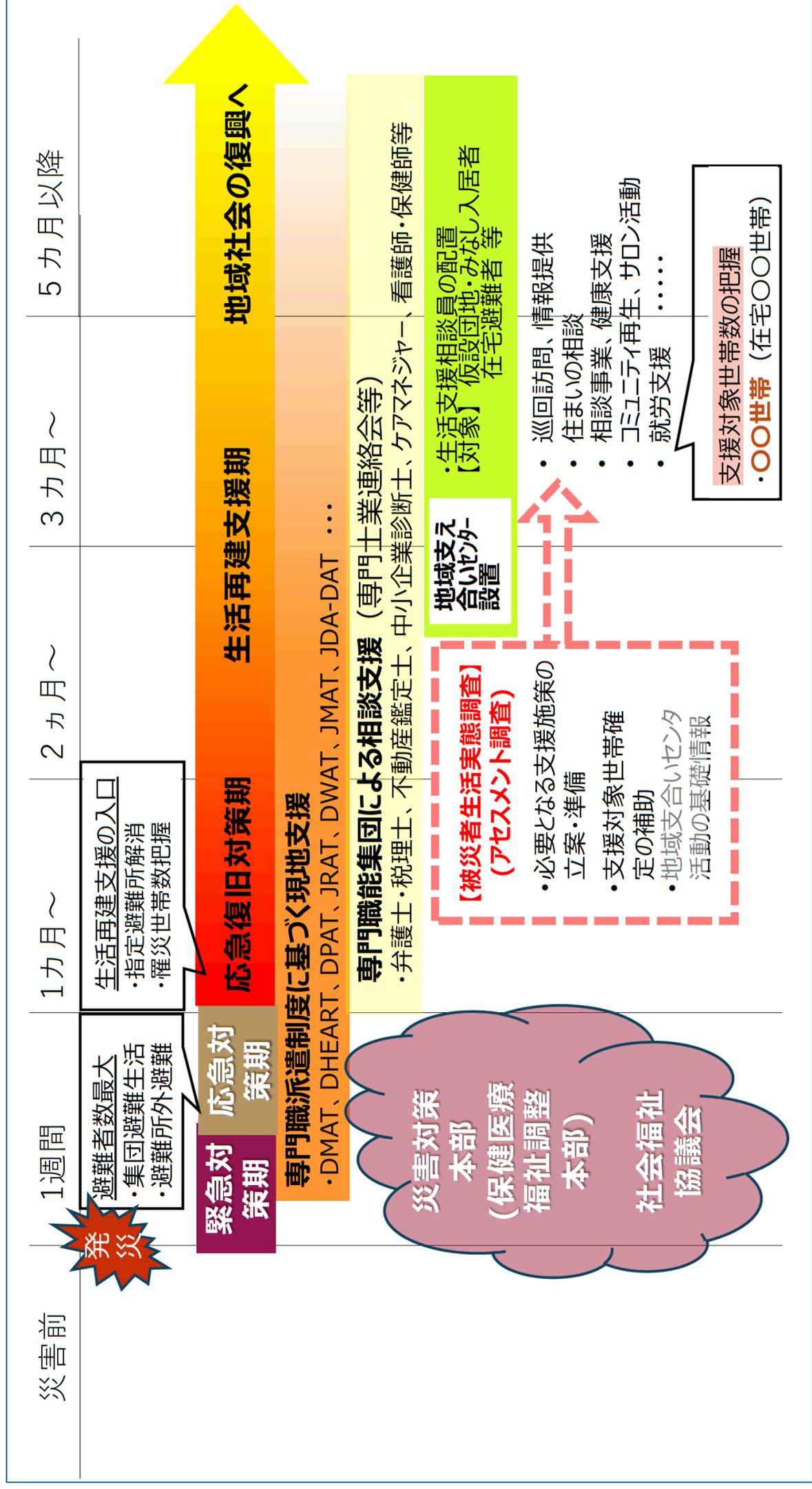
図表2-4-3. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：自治体調査④（地震、基礎自治体）

	益城町	厚真町	茨木市	輪島市
見守り判定、終了判定方法	<ul style="list-style-type: none"> <li>・判定を定期的に隔週で行った</li> <li>・支援終結の定義は社協で作成し7項目中3項目クリアで終結（2018年8月から）</li> </ul>	毎月、コアメンバー会議を開催し4象限で判定を行った。「生活再建可能世帯」以外は継続支援を実施した。	<ul style="list-style-type: none"> <li>・生活再建支援に関する市でのアセスメントは実施なし。</li> <li>・継続した支援者が0件となったことをもって地域保健福祉センターの体制を終了(12/28)</li> </ul>	週1回のケース会議で決定
他機関との連携	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 支え合いセンター再委託先のNPO団体等、熊本県地域支え合いセンター支援事務所（県社協内）と連携し、情報共有等を図った。</li> </ul>	「あつま型」住まい再建プログラムのサポートメンバーとして、町内・関係部署、専門家（例：弁護士、司法書士、建築士、宅建士、金融機関、NPO サポートセンター等）、その他関係機関例：国土交通省北海道開発局が支援した。	市社会福祉協議会災害ボランティアセンターを開設し、NPO等の支援を受けた。	在宅避難者を支援対象とし、仮設住宅支援は青年海外協力協会（JICA）が支援を担当
支え合いセンターの体制変更	当初の仮設住宅を再委託団体、在宅世帯を社協が担当する体制を閉所まま続けた。	当初2年間は「あつま型」住まい再建プログラムを実施し、その後、町社協独自で支え合いセンターを設立した。	支え合いセンターの開設なし。	輪島市災害たすけあいセンターの見守り相談支援班が支え合いセンターの機能を果たす
広域自治体との関係	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 熊本県地域支え合いセンター支援事務所と連携した</li> <li>・ 見守り結果の登録システムは県のシステムを導入した</li> </ul>	保健分野での連携、避難所運営への協力があつた。	借上型応急仮設住宅、みなし仮設住宅の提供があつた。	石川県地域支え合いセンター支援事務所と連携した

図表2-5. 次の災害における被災者支援のあり方の検討⑤：自治体調査分析結果

<p><b>災害当初の対応体制、支援活動について（水害）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 多くの自治体は、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る。</li> <li>・ 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。</li> </ul>	<p><b>地域支え合いセンターについて（水害）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 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。その他の自治体は、社会福祉協議会に委託した。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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所調査結果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。</li> <li>・ 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。</li> <li>・ 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。</li> </ul>	<p><b>災害当初の対応体制、支援活動について（地震）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 災害当初から保健師、DMAT、DPAT等の派遣を受け、避難所等の巡回を行っている。</li> <li>・ 多くの自治体は、調査の記入用紙が統一されていない、各々の業務、チームが独自の用紙を使用した。</li> <li>・ 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。うち益城町、茨木市においては発災1～2か月後にダイバーシティ研究所が被害甚大地域の悉皆調査を実施し、調査結果を市町に提供した。厚真町は町全戸（約2,000世帯）を保健師とボランティアで訪問した。</li> <li>・ 石川県においては初動期において保健医療福祉調整本部と支援機関の協働により多面的で大量の支援リソースを供給できた</li> <li>・ 石川県において被災高齢者等把握事業により在宅避難者の生活状況把握ができた</li> </ul>	<p><b>地域支え合いセンターについて（地震）</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 益城町は、生活再建支援課が町社会福祉協議会（以下、町社協）に委託し、仮設住宅分を民間5団体に再委託、在宅世帯分を町社協が担当した。2018年10月1日～2023年3月31日で開設。罹災証明書ベースで訪問し地区ごとにローアをかけたが結果的に全戸訪問した。</li> <li>・ 厚真町は、発災後2年で仮設住宅を解消し、その後町独自の取り組みとして支え合いセンターを開設した。災害ケースマネジメントに基づく訪問調査は仮設住宅解消までに実施し、4象限分類で判定を行った。仮設を出た世帯を支え合いセンターで見守り続けた。</li> <li>・ 茨木市は、復興支援総合コールセンター、こころのケアセンター、大阪府北部地震地域保健福祉センターを設置してプル型の支援を行った。ダイバーシティ研究所で被害甚大地域の悉皆調査を行い、全市の被害状況推計や今後の防災体制の提言の基礎資料とした</li> <li>・ 輪島市では輪島市災害たすけあいセンターが調査記録を引き継ぐことで、巡回訪問による見守り体制が早期に確立できた</li> </ul>
--	---	--	--

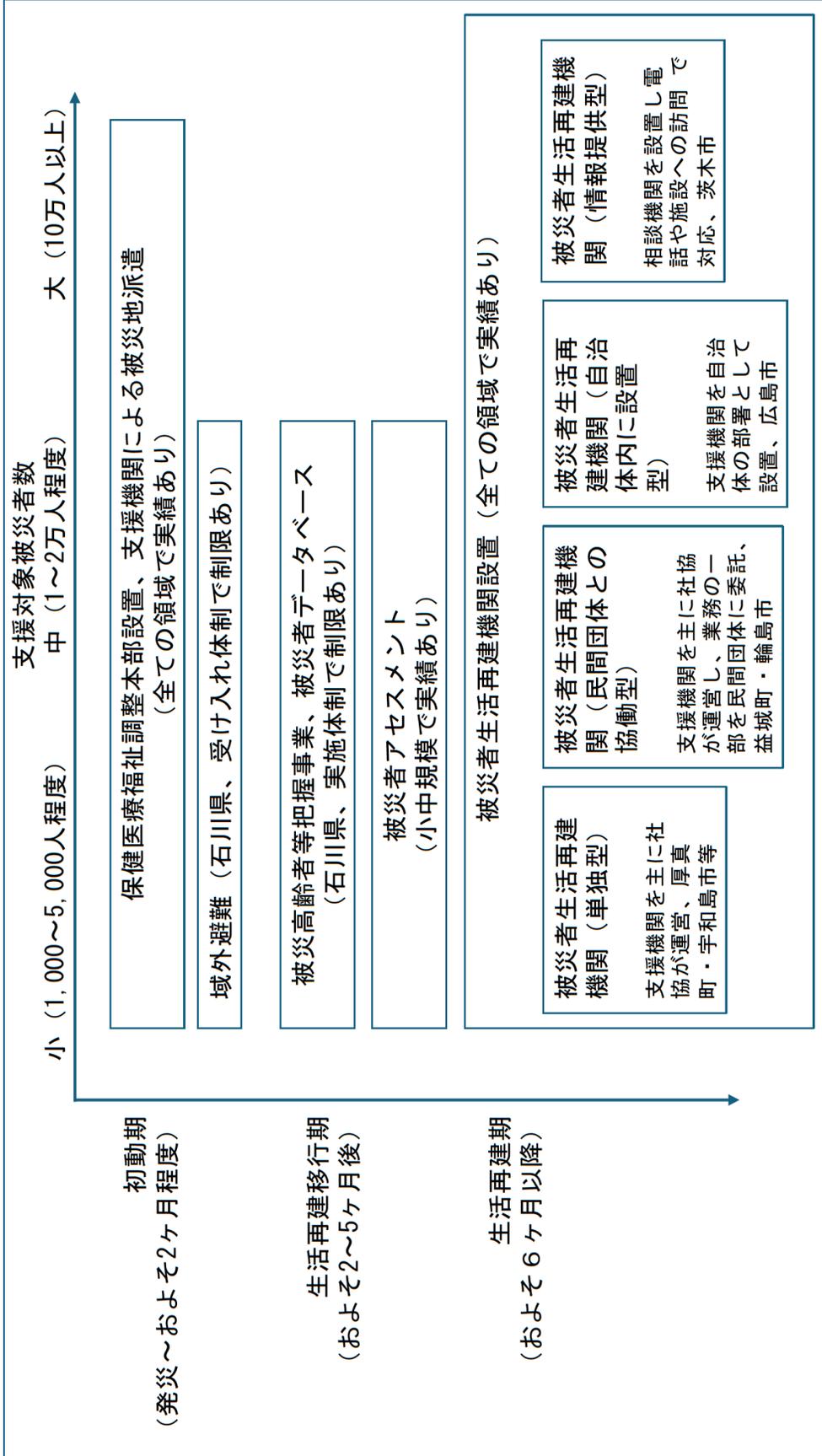
図表2-6-1(1). 次の災害における被災者支援のあり方の検討：支援施策・手法の検討①：各時期における被災者支援施策・手法一覧



図表2-6-1(2). 次の災害における被災者支援のあり方の検討：支援施策・手法の検討①：各時期における被災者支援施策・手法一覧

時期	名称	概要	実績	適合する災害種別や地域特性	長所	短所
初動期	保健医療福祉調整本部	災害初動期の情報共有、方針決定・調整	全ての広域自治体、一部基本自治体	災害対策本部が設置される大規模災害	支援機関等との迅速な情報共有、方針決定・調整	
初動期	支援機関による被災地派遣	医療、福祉等支援機関が被災地の医療機関、避難所等へチーム派遣	全ての広域自治体、基本自治体	主に災害対策本部が設置される大規模災害	迅速な対応による初動期の被災者支援に適合	被災者への対応記録の一元化、後の活用まで整備できていない ・在宅避難者への7P-ロープ難しい
初動期	域外避難	地域インフラが途絶した被災者等が被災地外へ避難	令和6年能登半島地震で石川県が1.5次、2次避難所設置	地域インフラや交通が途絶した地域の要支援者等	被災者の安全確保や健康維持が可能	帰還までのプロセスが十分整っていない
生活再建移行期	被災者アセスメント	巡回訪問による被災者の生活実態調査	調査基本自治体で何らかの方法で実施	1万世帯程度では実施実績あるが(輪島市)、それ以上は規模的に難しい	被災者の生活状況の詳細情報が得られ、今後の生活再建支援につながる	調査規模が大きくなると運営(調査員、事務局、資金)が困難
生活再建移行期	被災高齢者等把握事業	巡回訪問による被災者の生活実態把握に当制度を利用	石川県等	大規模災害で被災者把握が難しい状況	大規模な被災者の生活実態把握が可能	訪問員の募集、巡回等の事業形成を短期間で行うのは難しい
生活再建移行期	被災者データベース	各種被災者情報の一元化	石川県	全ての災害で利用可能	被災者情報の一元的な管理	試用段階のため運用や登録情報の検討必要
生活再建期	被災者生活再建機関(全般)	一般的に地域支えあいセンターを開設し被災者の生活再建を支援、被災者見守り・相談支援事業の利用が多い	多くの広域自治体、基本自治体	基本自治体の規模では数万世帯程度までは適可能	DCMに基づく被災者の生活再建支援が可能	災害や地域特性に適合する運営方法等の整備が不十分
生活再建期	被災者生活再建機関(単独型)	基本自治体の社会福祉協議会が主に運営を担当し、地域支えあいセンターとして活動	多くの基本自治体、広域自治体での設置有	およそ千世帯以下の支援規模であれば実施可能	設立・運営が比較的容易	支援世帯規模が大きくなると対応難しい
生活再建期	被災者生活再建機関(民間団体との協働型)	基本自治体の社会福祉協議会が主に運営を担当し、民間団体に一部業務委託して実施	被災者世帯が多い自治体(益城町、輪島市)	およそ千世帯を超える場合、仮設住宅と在宅避難者の支援を分担して実施	大規模な被災世帯に対応できる(益城町では約6500戸)	社会福祉協議会等と民間福祉団体との運営方針の調整等が難しい
生活再建期	被災者生活再建機関(自治体内に設置型)	基本自治体内に地域支え合い課等の部署を設置	広島市(支え合い課)	規模の大きい自治体で広範囲に被害が発生	恒常的な支援の継続と自治体内での対応迅速化	規模の大きい自治体でないとは対応できない
生活再建期	被災者生活再建機関(情報提供型)	各種コールセンターや相談機関を設置し電話や施設への訪問で対応	茨木市	中核市程度の規模で市内全域に被害が及ぶ場合	市民全員を対象にした支援情報提供可能	直接的な支援は限られる

図表2-6-2. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：支援施策・手法の検討②：施策・手法の有効範囲



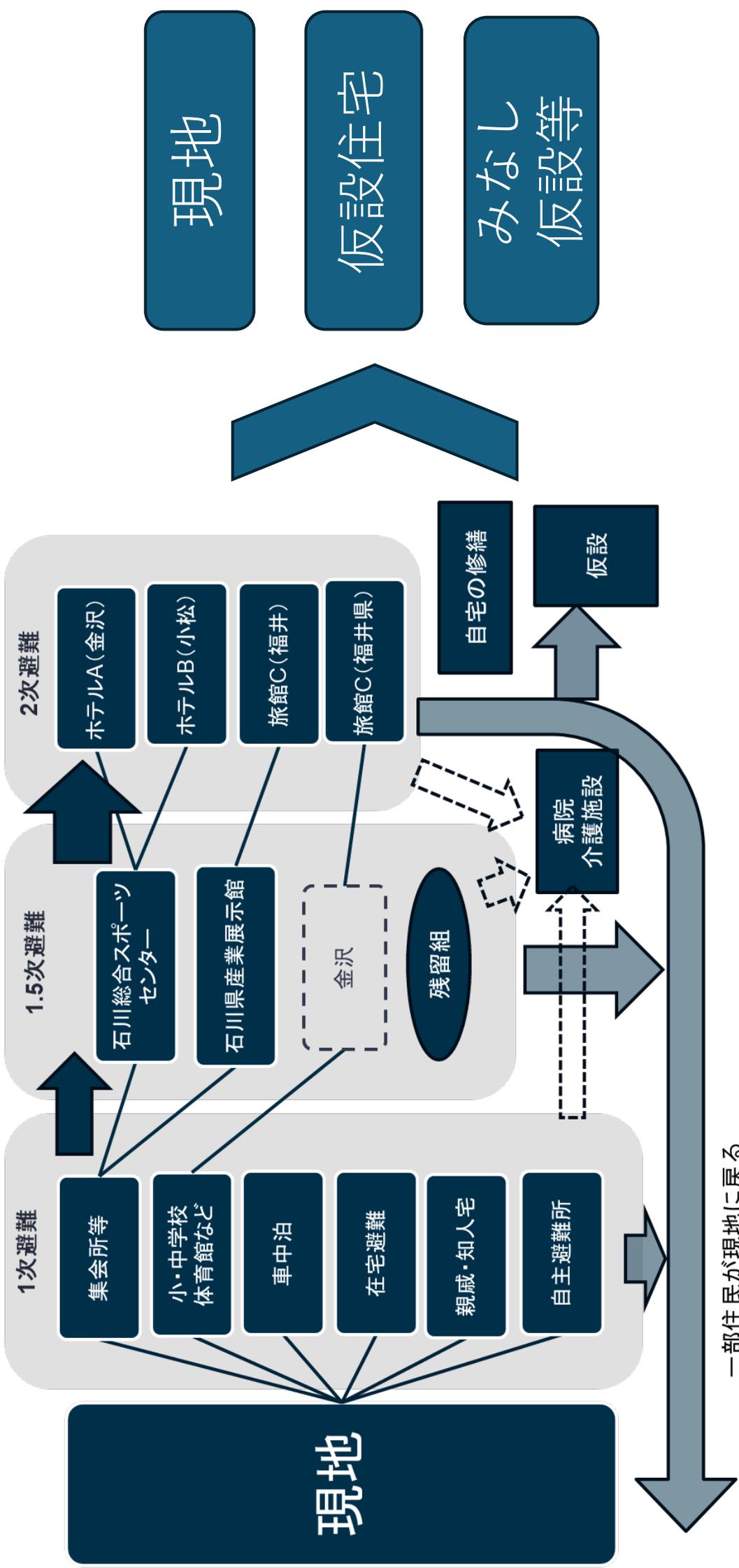
- 支援対象被災者数が10万人を超える場合は支援体制等の制限があり、小規模の施策を実施するのは難しい。大規模な都市部では居住面等で困難を抱える被災者に絞ってDCMに基づいた支援を行い、徐々に支援範囲を在宅避難者に広げていく等の段階的な措置をとることでDCMの有効性を確保できると考える。
- 小規模な自治体においては行政等の支援リソースが限られており、外部からの支援が必須となっている。広域自治体が災害支援ネットワークを形成して支援リソースの提供体制を平時から構築しておき、災害時に官民学の連携による支援の早期実施を実現することが必要であると考える。
- 広域自治体で被災者支援ネットワークを構築し、その発展形として広域自治体間での支援ネットワークを形成することで、南海トラフ地震等の巨大災害においてもDCMが機能できる素地づくりを平時から行う必要がある。

図表2-6-3. 次の災害における被災者支援のあり方の検討：支援施策・手法の検討③：支援における公助・共助・自助のあり方

	公助	共助	自助
初動期	緊急・応急の被災者支援、住居・生活物資の提供	コミュニティでの避難支援	避難行動
生活再建移行期	被災者および地域のニーズ把握と支援リソース提供	コミュニティ内の情報把握、自治体等との情報共有	生活再建に向けての情報収集、支援リソースとの接続
生活再建期	生活再建機関の設立・運営による被災者への伴走支援	コミュニティの活性化、仮設住宅等での新コミュニティ形成	支援リソースを活用した生活再建に向けての行動

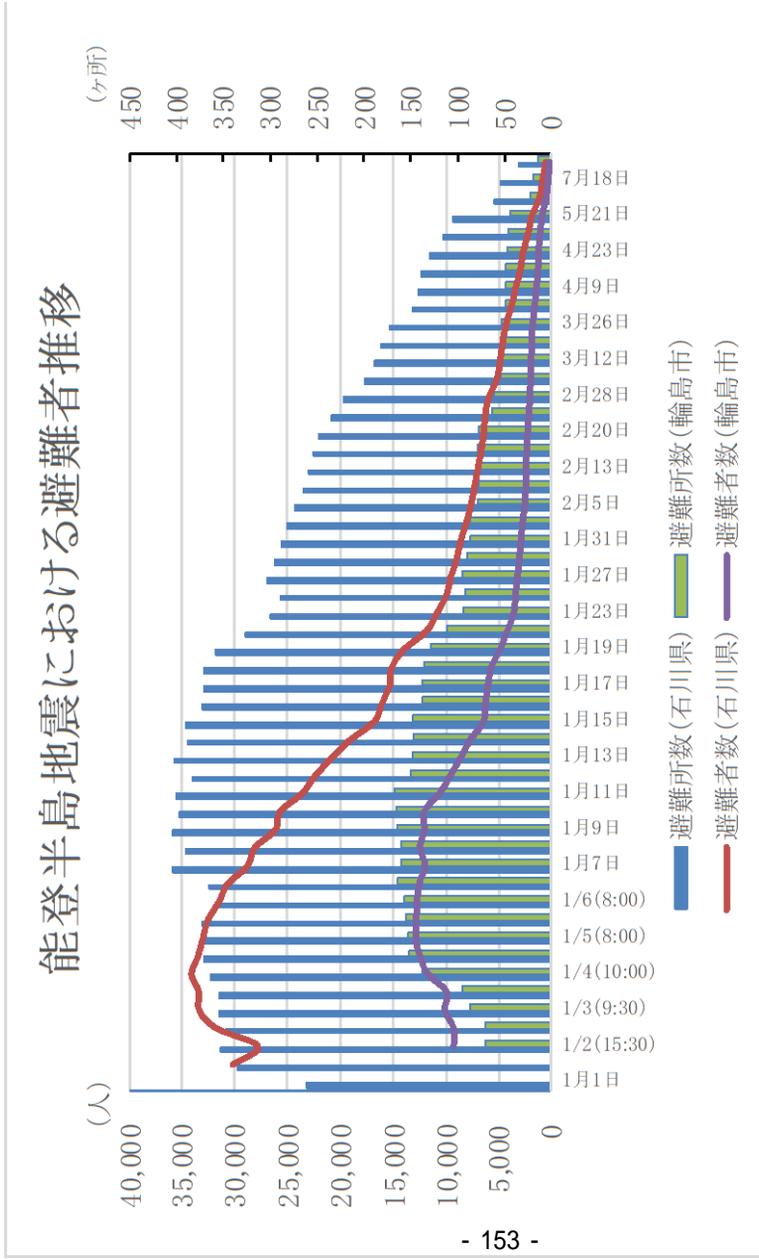
- 初動期においては公助の主体である自治体を中心に緊急・応急の被災者支援、住居・生活物資の提供が急務であり、その役割は大変大きい。共助・自助については各人の避難行動やコミュニティでの避難支援からの安全確保が求められる。DCMが適用できる範囲は限られているが、被災者の情報把握と蓄積が発災時から可能になる施策をあらかじめ策定しておくことで、発災時からの経過を生活再建移行期の基礎情報として活用できる。
- 生活再建移行期においては自治体による被災者および地域のニーズ把握と支援リソース提供が求められ、被災者個人のニーズと被災地全体に必要な支援リソースの総量把握が求められる。そのためには共助としてのコミュニティ内の情報把握が肝要で、その情報を自治体が収集できる体制を構築しておくことで必要な情報の補完ができる。個人においては生活再建に向けての情報収集を行い、自治体等の支援リソースと接続しておくことがDCMの実施において有効である。
- 生活再建移行期においては自治体等で生活再建機関の設立・運営による被災者への伴走支援が本格的になり、DCM本来の活動が公助として実施される。従来のコミュニティ活動の再稼働に加え、仮設住宅や災害公営住宅等の入居に伴い新たなコミュニティが形成される時期であり、共助としてコミュニティの活性化、仮設住宅等での新コミュニティ形成が共助として必要とされる。個人に対しては諸々の支援メニューを活用し、生活再建に向けての行動が求められる。

図表3-1. 能登半島地震後の域外避難(1.5次、2次)・仮住まいへの移行



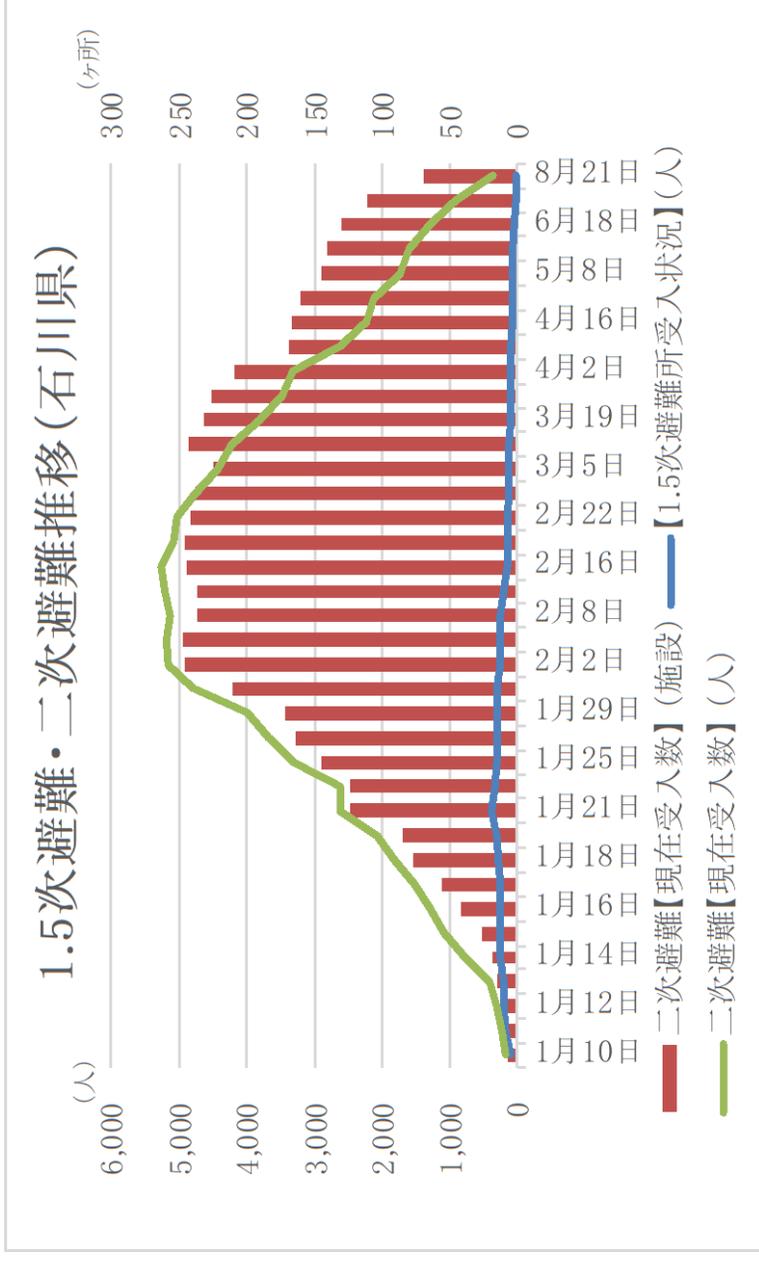
集落の構成員が被災地内外に広域に分散・離散

## 図表3-2. 能登半島地震後の避難者・避難所数と、1.5次・2次避難の推移



石川県災害対策本部員会議資料より、入江作成

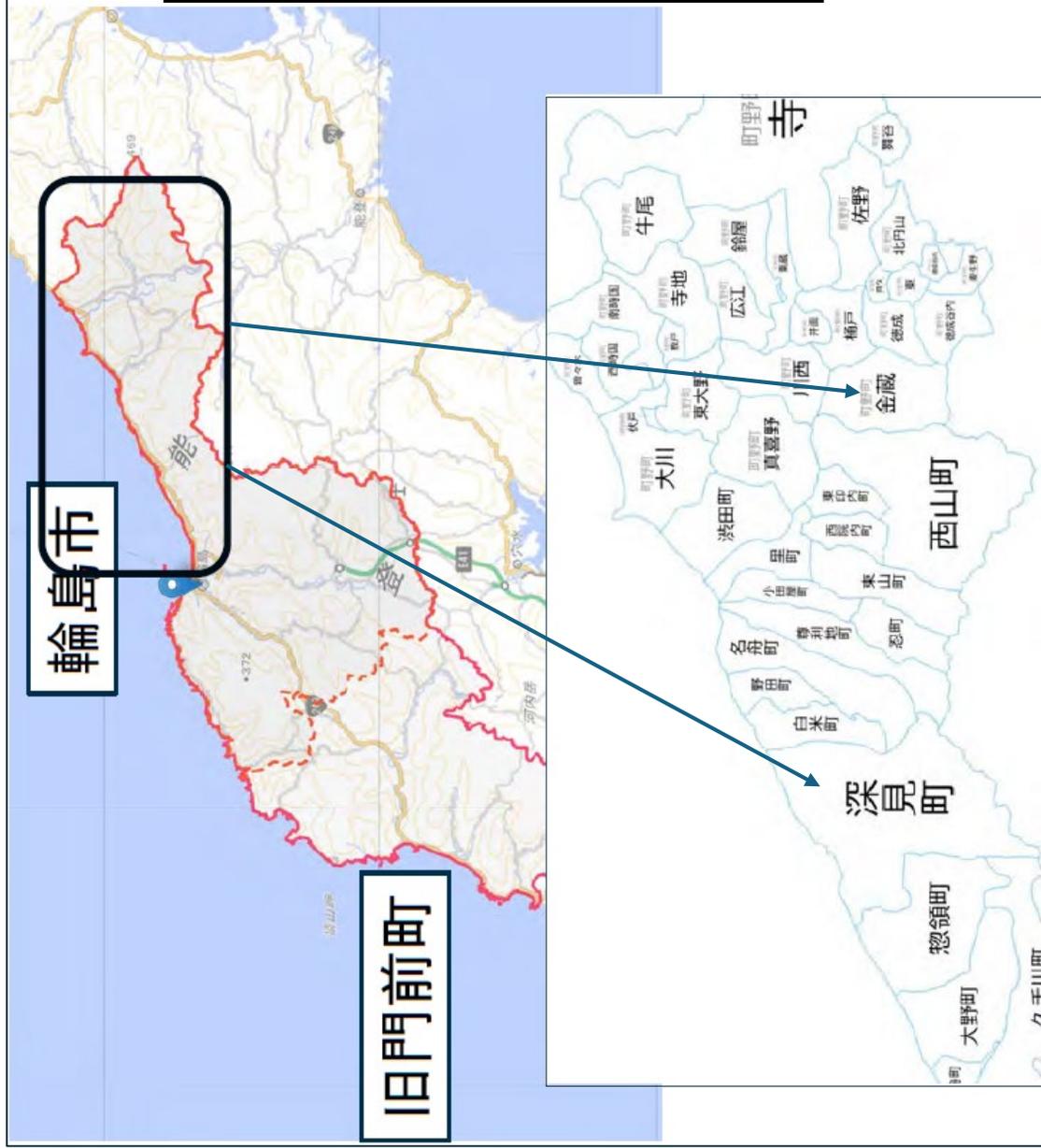
- 石川県内における最大避難所数は404ヶ所(1/7・1/10)、最大避難者数は34173人(1/4)
- 輪島市内における最大避難所数は167ヶ所(1/11)、最大避難者数は12834人(1/5)
- 輪島市は最大で人口(2023年)の半分以上(60%弱)が避難所に身を寄せた
- 生活インフラの破壊・多数の孤立集落⇨関連死防止の観点より二次避難が推奨



石川県災害対策本部員会議資料より、入江作成

- 最大二次避難者数は5275人(2月16日)と発災後1ヶ月半ほどでピークに達した
- 市町村別の二次避難の人数のデータは不明
- 多様な手段と経路(陸・空・海)が利用されたものの、本地震における孤立集落での発災から二次避難の動態を扱っている研究は数少ない

図表3-3. 調査対象地域の位置、孤立集落からの2次避難の状況



(出典) 上：石川県HP ( <https://www.pref.ishikawa.lg.jp/shimachi.html> )

下：みんなの行政地図 ( <https://minchizu.jp/ishikawa/index.html> )

## 孤立集落の現状と課題

・ホテル・旅館への2次避難に加え、地区コミュニティ維持のため、自衛隊や受入市町のご協力をいただき、集落の“まるごと避難”を実施

【輪島市】	【避難先】	※ホテル・旅館、避難所等	
1/4 ~ 深見など	↑	小松市	約 200人
1/10 ~ 南志見・町野	↑	金沢市	約 290人
1/11 空熊・滝又	↑	能美市	約 30人
1/14 ~ 西保	↑	加賀市・白山市	約 280人
1/16 鶴巣	↑	野々市市	約 110人
1/19見込 大屋	↑	能美市	約 20人
		合計	約 930人



自衛隊ヘリによる住民の移送

・さらに、道路啓開の進展により、ホテル・旅館への2次避難が加速

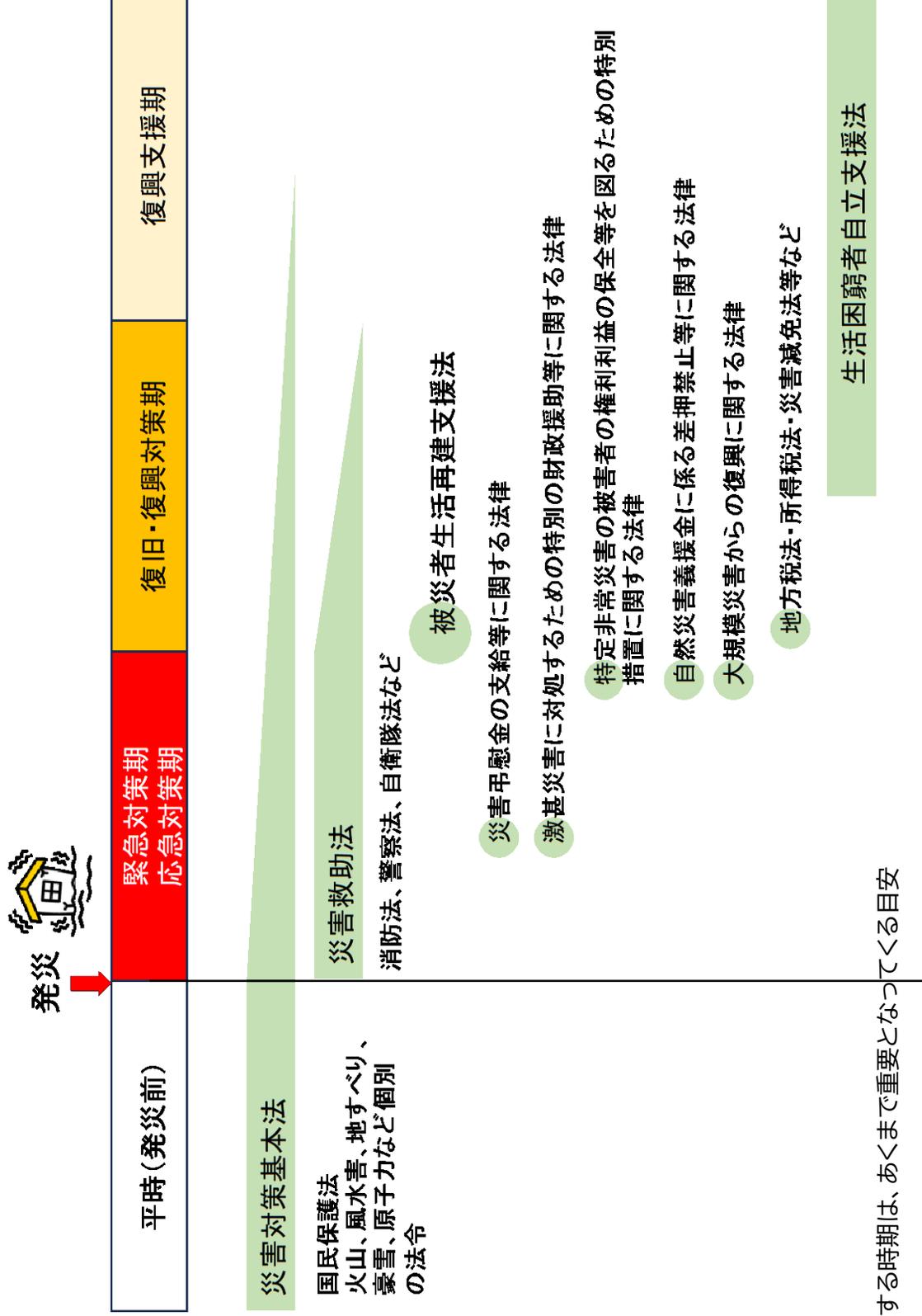
(出典) 石川県HP：知事記者会見（令和6年1月19日）会見資料

( <https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/documents/0119kaikenshiryou.pdf> )

### 調査3(図表3-1～3-3)の引用・参考文献・資料一覧

- ・石川県危機管理室 (2024) 「令和6年能登半島地震による被害等の状況について(第24報：1月8日14:00)」  
[https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/higaihou\\_24\\_0108\\_1400.pdf](https://www.pref.ishikawa.lg.jp/saigai/documents/higaihou_24_0108_1400.pdf)
- ・石川県 (2024.6) 「石川県創造的復興プランー能登が示すふるさとの未来」
- ・小田切徳美 (2014) 『農山村は消滅しない』岩波書店.
- ・田中重好 (2012) 「災害へのコミュニティ・アプローチとコミュニティ研究」『名古屋大学社会学論集2011』
- ・稲垣文彦ほか著 (2014) 『震災復興が語る農山村再生』コモンズ
- ・林直樹 (2024) 『撤退と再興の農村戦略ー複数の未来を見据えた前向きな縮小』学芸出版.
- ・北國新聞 (2024.1.19) 「能登の寒ブリ避難者に活カ一小松市で交流会(栗津温泉2次避難者イベント)」.
- ・増田寛也編著 (2014) 『地方消滅』中央公論社
- ・宮定章・塩崎賢明 (2012) 復興土地区画整理事業における権利関係・建物用途に着目した再建動向に関する研究
- ・一神戸市御菅西地区におけるケーススタディ, 日本建築学会計画系論文集, 77 No. 673, pp. 601-607.
- ・山下祐介 (2012) 『限界集落の真実』筑摩書房.
- ・山下祐介 (2014) 『地方消滅の罨』筑摩書房.
- ・山下祐介・横山智樹編 (2024) 『被災者発の復興論』岩波書店.
- ・吉野英岐 (2009) 「農山村地域は縮小社会を克服できるか」『地域社会学年報』第21集.
- ・吉野英岐 (2012) 「東日本大震災後の農山漁村コミュニティの変容と再生」『コミュニティ政策』10.

# 参考資料1 大規模災害からの復興に関する主な法律



※ 表示する時期は、あくまで重要となってくる目安

## 参考資料2. 土業による被災者支援活動の様子

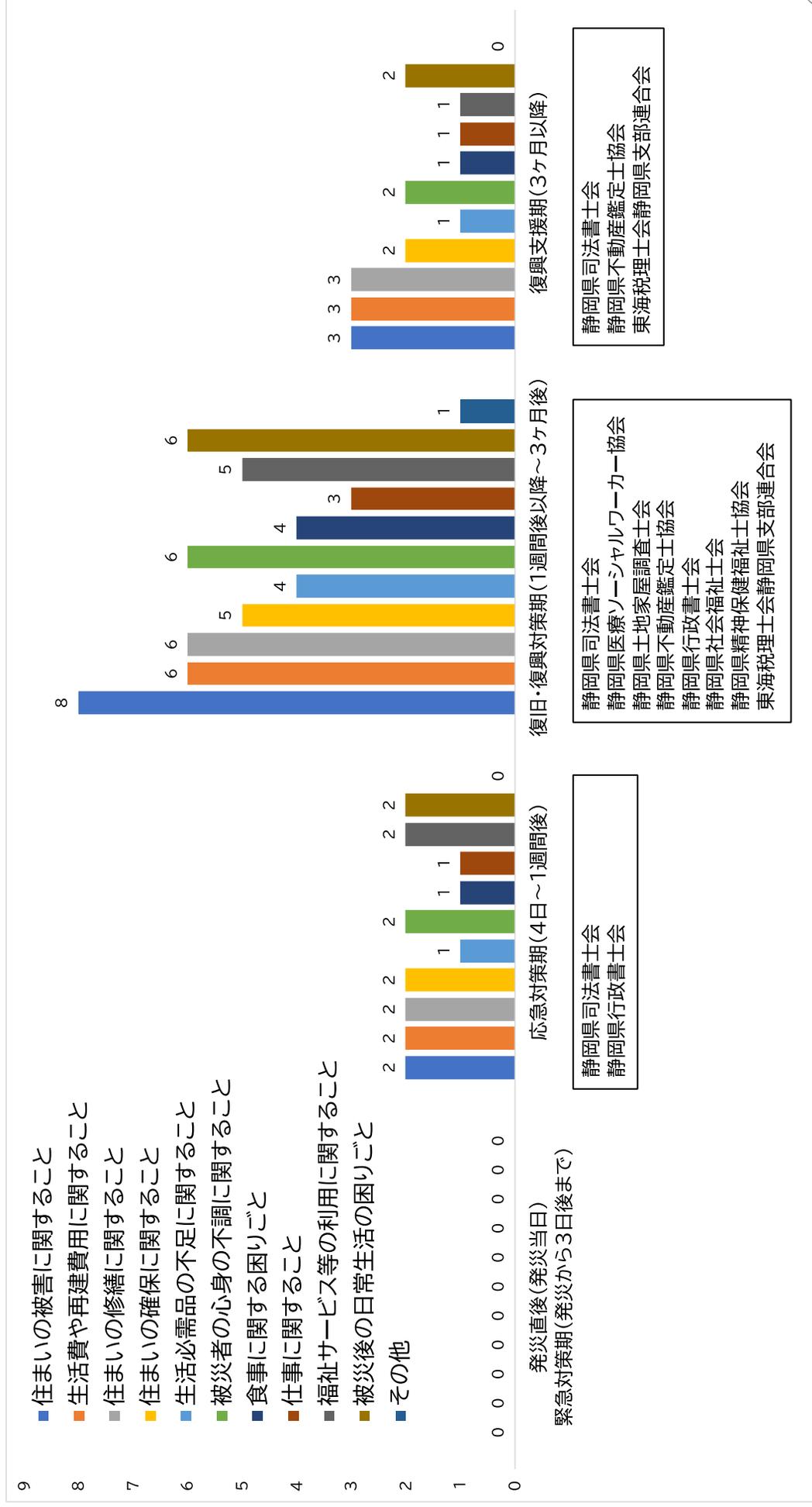
令和4年9月23日の台風第15号(静岡県)における支援活動

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(※)			

※静岡県社協(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、福祉二一ーズの調査訪問の支援に参加

# 参考資料3. 士業が支援活動で聞く被災者の情報

令和4年9月23日の台風第15号(静岡県)における支援活動



# 参考資料4-1. 能登半島地震における県支援策の動き（～6月末まで）

分類	支援策	1月	2月	3月	4月	5月	6月
県	災害対策本部員会議	●災害対策本部員会議設置					
	災害ボランティア本部	●県本部設置●活動開始(活動避難所)					
	県→市町へ職員派遣						
	物的支援受け入れチーム・災害支援拠点への動員	●災害支援拠点への動員					
	1.5次避難所	●開設	●小松総合体育館閉鎖	●産業展示館閉鎖	●派遣体制の変更		
	二次避難施設	●開設	●開設	●開設	●開設		
	情報登録窓口の開設(電話・LINE)						
	都道府県職員の応援派遣(受援)						
	被災者データベース						
	被災害者データベース						
健康福祉	保健医療福祉調整本部	●開設(5/789)					
	DMAT派遣	●DMAT活動支援室、DMAT活動拠点本部設置					
	JMAT派遣						
	DPAT派遣	●DPAT調整本部、DPAT活動拠点本部設置					
	DHEAT派遣						
	JRAT						
	歯科医療救護班・JDAT(日本災害歯科支援チーム)						
	保健師派遣						
	看護師・災害支援ナース						
	薬剤師の派遣						
DICT(災害時感染制御支援チーム)							
DWAT(災害派遣福祉チーム)							
JDA-DAT							
社会福祉士・ケアマネ派遣・介護職員							
管理栄養士							
医療ソーシャルワーカー							
日本赤十字社の支援チームの派遣							
国立病院機構の医療班の派遣							
ドクターヘリ運行(他県応援)							
被災者・支援者等の心のケア							
モバイルファーマシー派遣							
獣医師の派遣							
高齢者施設入所者等の移送(県外含む)							
在宅高齢者等の現状把握							
能登半島地震転院調整支援システム							
透析患者の搬送							

# 参考資料4-2. 能登半島地震における県支援策の動き（～6月末まで）

分類	支援策	1月	2月	3月	4月	5月	6月	
住まい	緊急応急修理・応急修理 被災建築物応急危険度判定 家屋の被害認定調査 罹災証明書 応急仮設住宅 公営住宅 みなし仮設住宅 公費解体 住まいの相談 宅内配管修繕工事補助(県管工事業協同組合連合会)	●受付開始 ●竣工 ●269戸確保	●竣工 ●完成18戸 ●269戸確保	●能登町・遊佐町被災交付開始 ●完成18戸	●能登町・遊佐町被災交付開始 ●完成18戸	●能登町・遊佐町被災交付開始 ●完成18戸	●完成2,560戸 ●完成4,039戸	●完成2,560戸 ●完成4,039戸
	義援金 生活再建支援 生活福祉資金貸付(緊急小口資金) 県立中学校・高等学校に関する手数料等の減免 地域福祉推進支援臨時特例給付金 住宅融資の利子助成	●義援金の受付開始 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定	●第1回義援金配分委員会 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定	●第1回義援金配分委員会 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定	●第1回義援金配分委員会 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定	●第1回義援金配分委員会 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定	●第1回義援金配分委員会 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定	●第1回義援金配分委員会 ●生活再建支援 ●出張相談開始(1.5次避難所) ●減免措置決定
	入浴支援 短期就労説明会 被災犬猫の保護情報 戸別訪問二一ス調査							
	子どもの相談窓口 スクールカウンセラー増員 県教委学習支援(動画等) 子供の学び支援ポータルサイト 中学生の集団避難 高校生の二次避難所 被災地外避難の高校1・2年生学習支援 被災地外避難の高校生の学習環境確保 奥能登地域小中学校への教職員派遣	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保
暮らし	入浴支援 短期就労説明会 被災犬猫の保護情報 戸別訪問二一ス調査							
教育	子どもの相談窓口 スクールカウンセラー増員 県教委学習支援(動画等) 子供の学び支援ポータルサイト 中学生の集団避難 高校生の二次避難所 被災地外避難の高校1・2年生学習支援 被災地外避難の高校生の学習環境確保 奥能登地域小中学校への教職員派遣	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	●子どもの相談窓口開設 ●スクールカウンセラーの増員 ●集団避難 ●学習機会の確保	

# 参考資料4-3. 能登半島地震における県支援策の動き（～6月末まで）

分類	支援策	1月	2月	3月	4月	5月	6月
その他	事業者支援相談窓口	●	●	●	●	●	●
	雇用調整助成金	●	●	●	●	●	●
	農林漁業者支援	●	●	●	●	●	●
	消費生活相談(県消費生活支援センター)	●	●	●	●	●	●
	士業無料相談会	●	●	●	●	●	●
	被災者電話相談	●	●	●	●	●	●
	罹災証明サポート	●	●	●	●	●	●
	被災文化財の救援と復旧	●	●	●	●	●	●
	災害救助法・被災者生活再建支援法・激甚災害指定	●	●	●	●	●	●
	厚労省	●	●	●	●	●	●
国	国交省リエゾン	●	●	●	●	●	●
	内閣府防災リエゾン	●	●	●	●	●	●
	経産省リエゾン	●	●	●	●	●	●
	総務省リエゾン・人材派遣	●	●	●	●	●	●
	環境省リエゾン・人材派遣	●	●	●	●	●	●
	農水省リエゾン・人材派遣	●	●	●	●	●	●
	総括支援チーム派遣	●	●	●	●	●	●
	対口支援チーム	●	●	●	●	●	●
	感染症専門家派遣	●	●	●	●	●	●
	自衛隊災害派遣	●	●	●	●	●	●
	災害時学校支援チーム	●	●	●	●	●	●
	避難施設応援教員チーム(文科省)	●	●	●	●	●	●
	学校再開支援チーム	●	●	●	●	●	●
	災害救助法・被災者生活再建支援法・激甚災害指定	●	●	●	●	●	●
	厚労省	●	●	●	●	●	●
国交省リエゾン	●	●	●	●	●	●	
内閣府防災リエゾン	●	●	●	●	●	●	
経産省リエゾン	●	●	●	●	●	●	
総務省リエゾン・人材派遣	●	●	●	●	●	●	
環境省リエゾン・人材派遣	●	●	●	●	●	●	
農水省リエゾン・人材派遣	●	●	●	●	●	●	
総括支援チーム派遣	●	●	●	●	●	●	
対口支援チーム	●	●	●	●	●	●	
感染症専門家派遣	●	●	●	●	●	●	
自衛隊災害派遣	●	●	●	●	●	●	
災害時学校支援チーム	●	●	●	●	●	●	
避難施設応援教員チーム(文科省)	●	●	●	●	●	●	
学校再開支援チーム	●	●	●	●	●	●	

被災者の生活再建に関連が深い支援策は、国・被災自治体・専門職団体等、様々な職域の支援者が活動している

# 参考資料5-1. 平時・災害時のさまざまな生活支援制度

平時/ 災害時	制度	対象	お金	暮らし	仕事	住まい	税	伴走
平時	生活保護制度	生活困窮者	●	●	●	●		
平時	生活福祉資金貸付制度	低所得世帯、障害者世帯又は高齢者世帯	●	●		●		
平時	母子父子寡婦福祉資金貸付制度	ひとり親世帯	●	●		●		
平時	母子家庭等医療費助成制度	母子家庭や父子家庭、両親のいない児童等		●				
平時	乳幼児等医療費助成制度 こども医療費助成制度	乳幼児等・こども医療費受給者証の交付を受け た人		●				
平時	生活困窮者自立支援制度	生活困窮者	●	●	●	●		●
平時	住居確保給付金	「離職」「自営業の廃止」又は「自己都合によらな い就業機会等の減少」により経済的に困窮し、住 居を喪失している人又は住居を喪失するおそれ のある人				●		
平時	児童扶養手当	ひとり親世帯等	●					
平時	特別児童扶養手当	20歳未満で身体・知的もしくは精神に中程度 以上の障害、長期安静が必要な病状にある児 童を看護・養育している人	●					
平時 災害時	国民健康保険税の減免	被災・離職等により保険料を納めることが困 難な世帯	●	●				

## 参考資料5-2. 平時・災害時のさまざまな生活支援制度

平時/ 災害時	制度	対象	お金	暮らし	仕事	住まい	税	伴走
平時	ひとり親控除	ひとり親世帯					●	
平時 災害時	市民税の減免	生活保護受給者 納税が著しく困難な人 災害により住宅・家財に損害を受けた人					●	
平時 災害時	医療費の一部負担金の減免	災害により大きな損害を受けた、または事業 又は業務の休廃止・失業などにより収入が著 しく減少し、生活状態が困窮した人					●	
平時	職業訓練受講給付金	ハローワークの支援指示を受けて職業訓練を 受講する人	●		●			
平時	求職者支援資金融資（貸付）	ハローワークの支援指示を受けて職業訓練を 受講する人	●					
平時	住民税非課税世帯（所得割）	総所得金額が一定水準を下回る世帯					●	
平時	住民税非課税世帯（所得割＋均等割）	総所得金額が一定水準を下回るなどの世帯					●	
平時	住宅ローン控除	住宅ローンの返済期間が10年以上ある人など					●	
平時	医療費控除	支払った医療費が一定額を超えた人					●	
平時 災害時	雑損控除	その年の所得金額の合計額が1,000万円以下の 人が自然災害や異常災害、盗難、横領等によ り、生活資産に損害を受けた人					●	

### 参考資料5-3. 平時・災害時のさまざまな生活支援制度

平時/ 災害時	制度	対象	お金	暮らし	仕事	住まい	税	伴走
災害時	所得税の軽減免除	災害によって受けた住宅や家財の損害を受けた人					●	
平時	年金生活者支援給付金	65歳以上の老齢基礎年金の受給者	●					
平時	障害年金生活者支援給付金	障害基礎年金の受給者	●					
平時	遺族年金生活者支援給付金	族基礎年金の受給者	●					
災害時	被災した農業機械や格納庫等の修理・再取得 作付けの継続に要する経費への助成	被災農家	●		●			
災害時	セーフティネット保証4号適用	被災した中小企業	●		●			
災害時	災害公営住宅	住宅に困窮する低額所得者				●		
災害時	災害復旧貸付	災害により直接の被害を受けた人	●		●			
災害時	災害復興住宅融資・高齢者向け返済特例	地震等の災害で住宅に被害が生じた旨の「り災証明書」を交付されている満60歳以上の人	●			●		
災害時	災害弔慰金・災害弔慰金	生計維持者が死亡、障害が残るなど	●					

## 参考資料5-4. 平時・災害時のさまざまな生活支援制度

平時/ 災害時	制度	対象	お金	暮らし	仕事	住まい	税	伴走
災害時	災害援護資金	自然災害によって負傷や住居・家財の被害を受けた世帯主	●					
災害時	住宅の応急修理	災害により住宅が半壊や半焼などの被害を受けた人				●		
災害時	被災者生活再建支援金	自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた人	●					
災害時	相続税の減免	相続等により取得した財産が災害によって被害を受けた人					●	
災害時	自然災害債務整理ガイドライン「被災ローン減免制度」	債務を抱えている被災者	●					
災害時	災害ADR	被災者間でトラブルが発生している場合						●

## 参考資料6-1. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

	平時の主な活動	災害時の主な活動
保健師	<ul style="list-style-type: none"> <li>主に自治体(保健所・市区町村等)に勤務</li> <li>個人や家族への家庭訪問</li> <li>健康相談</li> <li>集団への健診・検診</li> <li>健康教育、地区組織の育成等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>医療福祉チームへの参加</li> <li>避難行動要支援者の安否確認</li> <li>被災者一人一人への声かけ</li> <li>健康調査</li> <li>避難所アセスメント</li> <li>保健医療活動チームとの協働や受援</li> <li>マネジメントなどの調整</li> </ul>
看護師	<ul style="list-style-type: none"> <li>診察や検査、処置の補助</li> <li>患者の状態の把握</li> <li>介護保険施設・社会福祉施設でのケア</li> <li>訪問看護ケア</li> <li>学校や企業等での保険相談</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害支援ナース</li> <li>医療福祉チームへの参加</li> <li>被災地住民の健康維持・確保に必要な看護</li> <li>看護職員の心身の負担を軽減する活動</li> </ul>
薬剤師	<ul style="list-style-type: none"> <li>病院や薬局などに勤務</li> <li>調剤</li> <li>服薬指導</li> <li>医薬品の在庫管理・記録</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>医療福祉チームへの参加</li> <li>医療救護所や仮設調剤所での調剤・医薬品適正使用</li> <li>避難所での公衆衛生・メンタルケア</li> <li>医薬品集積所での医薬品管理</li> <li>モバイルファーマシー</li> </ul>

## 参考資料6-2. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

	平時の主な活動	災害時の主な活動
社会福祉士	<ul style="list-style-type: none"> <li>福祉ソーシャルワーカー</li> <li>高齢者、障がい者、ひとり親、生活困窮者等を対象に相談・サービスへの接続等支援業務</li> <li>関係機関との連絡・調整</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所や仮設住宅での実態調査</li> <li>生活再建に関するアセスメント</li> <li>避難所・仮設住宅等での相談支援</li> <li>スクールソーシャルワーカー等の派遣</li> <li>被災地の社会福祉士の支援</li> </ul>
ケアマネジャー	<ul style="list-style-type: none"> <li>介護を必要とする人にするアセスメント(課題分析)</li> <li>ケアプラン(介護サービス計画書)の作成</li> <li>モニタリング・サービス担当者会議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>利用者の安否確認</li> <li>医療依存度の高い利用者の調整・対応</li> <li>介護保険施設(長期・短期)への緊急入院・入所の調整</li> <li>利用者アセスメント</li> </ul>
医療ソーシャルワーカー	<ul style="list-style-type: none"> <li>保健医療機関等で患者や家族で解決できない課題がある時に、患者が安心して適切な治療を受け、社会復帰ができるように支援</li> <li>面談・アセスメント</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>施設や病院の受け入れ調整</li> <li>医療ニーズの高い被災者の相談</li> <li>入所者の移行支援</li> <li>介護保険主治医意見書の作成支援</li> <li>戸別訪問・サロン活動など</li> </ul>

## 参考資料6-3. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

	平時の主な活動	災害時の主な活動
管理栄養士	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 病院や学校などでの献立の作成</li> <li>・ 「食事せん」による食事調整</li> <li>・ 栄養や食生活、食事と健康に関する指導・助言</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ JDA-DATの活動</li> <li>・ 巡回栄養相談・アセスメント</li> <li>・ 食中毒・感染症対策</li> <li>・ 緊急栄養補給物資の支援</li> </ul>
精神保健福祉士	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 精神障害者の抱える生活問題や社会問題の解決のための援助や、社会参加に向けての支援活動</li> <li>・ 日常生活訓練、就業訓練の助言・支援</li> <li>・ 就労支援事業、地域移行支援活動、地域住民への普及啓発活動など</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災地における精神保健福祉に関する情報収集及び構成員等への情報提供</li> <li>・ 被災地支援活動等に係る構成員等の募金活動</li> <li>・ 関係機関・団体との連携等による被災地支援活動</li> </ul>
弁護士	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 刑事事件の被告人等の弁護活動等</li> <li>・ 民事事件(金銭の貸借、不動産の売買、交通事故、欠陥住宅や医療過誤など)</li> <li>・ 法律相談</li> <li>・ 和解・示談交渉、訴訟活動等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 被災者無料法律相談</li> <li>・ 自然災害ガイドラインの手続き支援</li> <li>・ 災害ADR</li> <li>・ 資料の配付</li> <li>・ 提言活動</li> </ul>

## 参考資料6-4. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

	平時の主な活動	災害時の主な活動
司法書士	<ul style="list-style-type: none"> <li>不動産や会社の登記</li> <li>簡易裁判所における民事訴訟・和解・調停</li> <li>専門職後見人としての支援</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>無料相談会、巡回相談</li> <li>災害ADR</li> <li>相続に関する相談事業</li> </ul>
税理士	<ul style="list-style-type: none"> <li>税額の計算や申告書の作成</li> <li>税金の申告・申請・不服申立て</li> <li>税務相談</li> <li>会計記帳</li> <li>財産の運用・管理のアドバイス</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者税務相談</li> </ul>
行政書士	<ul style="list-style-type: none"> <li>許認可手続(建設業・飲食業等)</li> <li>協議書の作成(遺産分割・離婚等)</li> <li>遺言書作成、任意後見</li> <li>契約書等ビジネス文書の作成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>無料相談</li> <li>罹災証明取得支援</li> <li>自動車の手続支援</li> <li>補助金申請支援</li> <li>無料相談会への相談員派遣</li> </ul>
社会保険労務士	<ul style="list-style-type: none"> <li>労働保険や社会保険の手続</li> <li>人事労務管理の支援</li> <li>就業規則や給与規程の作成・整備</li> <li>労務相談、年金相談</li> <li>労働ADR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>労働・年金相談</li> <li>雇用労働問題、労働社会保険の相談(会社)</li> <li>雇用調整助成金</li> </ul>

## 参考資料6-5. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

	平時の主な活動	災害時の主な活動
中小企業診断士	<ul style="list-style-type: none"> <li>経営診断・診断報告書</li> <li>経営計画策定の支援</li> <li>経営コンサルティング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>士業相談会への参画</li> </ul>
土地家屋調査士	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地や建物の調査、測量</li> <li>図面の作成</li> <li>登記申請手続又は審査請求手続</li> <li>筆界特定制度での意見陳述</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災者相談会(境界問題、土地利用、住宅建築関係)</li> <li>無料相談会への相談員派遣</li> <li>住家被害認定調査</li> <li>土地の境界復元作業</li> </ul>
建築士	<ul style="list-style-type: none"> <li>建築工事に必要な設計図書の作成(構造設計、設備設計、意匠設計)</li> <li>工事監理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住宅相談</li> <li>被災家屋の安全確認調査等</li> <li>被災家屋の応急修理等への協力</li> <li>復興まちづくり計画の提案等</li> <li>歴史的建造物の被災調査・修復支援</li> </ul>
不動産鑑定士	<ul style="list-style-type: none"> <li>不動産の鑑定・評価</li> <li>不動産鑑定評価書の作成</li> <li>不動産活用コンサルティング</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>住家被害認定調査</li> </ul>
技術士	<ul style="list-style-type: none"> <li>環境、機械、電気、土木、交通、情報等、21分野</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>現地調査・復旧・復興案</li> <li>被災者相談</li> </ul>

## 参考資料6-6. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

	支援チーム	役割
DMAT	災害派遣医療チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>医師、看護師、業務調整員で構成</li> <li>大規模災害や多傷病者が発生した事故などの現場に、急性期(おおむね48時間以内)から活動</li> <li>専門的な訓練を受けた医療チーム</li> </ul>
JMAT	日本医師会災害医療チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>日本医師会により組織される災害医療チーム</li> <li>現地の医療体制が回復するまでの間、地域医療を支える</li> </ul>
DPAT	災害派遣精神医療チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災地域内の災害拠点病院等にDPAT 活動拠点本部を設置</li> <li>精神科医師、看護師、業務調整員で構成</li> <li>精神保健医療二一ズの把握、他の保健医療体制との連携、精神科医療の提供、精神保健活動の支援</li> </ul>
DHEAT	災害時健康危機管理支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>被災都道府県の保健医療調整本部や保健所などの指揮調整機能を支援</li> <li>医師、薬剤師、保健師、歯科医師、獣医師、管理栄養士、臨床検査技師等の専門職、業務調整員で構成</li> </ul>
JRAT	災害リハビリテーションチーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>避難所の住環境評価、環境整備</li> <li>避難所や施設でのリハビリテーション支援活動</li> </ul>

## 参考資料6-7. 被災者支援に携わるさまざまな専門家の職域

支援チーム	役割
JDAT 日本災害歯科支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害発生後おおむね72時間以降の緊急災害歯科医療</li> <li>避難所等における口腔衛生当野公衆衛生活動の支援</li> <li>害歯科支援活動のコーディネート</li> </ul>
DICT 災害時感染制御支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>災害の急性期(概ね 48 時間以内)に活動開始可能な災害時感染制御チーム</li> <li>避難施設等における感染制御活動の支援</li> </ul>
DWAT 災害派遣福祉チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>都道府県単位で組織される「災害福祉支援ネットワーク」から派遣された職員で編成</li> <li>介護福祉士、社会福祉士、精神保健福祉士、保育士、介護支援専門員など福祉専門職が4～6名で活動</li> <li>福祉的トリアージ、環境整備、移送支援、支援者間連携</li> </ul>
JDA-DAT 日本栄養士会災害支援チーム	<ul style="list-style-type: none"> <li>栄養・食生活支援のニーズ把握</li> <li>緊急栄養補給物資の支援、特殊栄養食品ステーション設置</li> <li>避難所等で責任者の許可のもと、個人に対して直接栄養補給を支援</li> <li>医療機関への連絡</li> </ul>

## 参考文献(参考資料1～6)

- 石川県災害対策本部会議資料
- 厚生労働省HP「大規模災害における保健師の活動マニュアル」改訂のポイントについて」  
(<https://www.mhlw.go.jp/content/10901000/000606187.pdf>)
- 厚生労働省 職業情報提供サイト「JOB TAG」 (<https://shigoto.mhlw.go.jp/User>)
- 公益社団法人日本薬剤師会「薬剤師のための災害対策マニュアル」
- 公益財団法人日本社会福祉士会 災害対応ガイドライン
- 日本社会福祉学会第59回秋季大会「大規模地震災害に対応する医療ソーシャルワーカー業務の実際」(2011、伊藤 隆博)
- 公益社団法人日本医療ソーシャルワーカー協会HP 令和6(2024)年能登半島地震 関連情報  
([https://www.jaswhs.or.jp/feature.php?@DB\\_ID@=27](https://www.jaswhs.or.jp/feature.php?@DB_ID@=27))
- 公益社団法人日本栄養士会「災害時の栄養・食生活支援ガイド」
- 公益社団法人日本精神保健福祉士協会HP (<https://www.jamhsw.or.jp>)
- 日本弁護士連合会「被災者再建ノート」
- 日本土地家屋調査士会連合会「東日本大震災と土地家屋調査士」
- 公益社団法人 日本建築士会連合会「建築士会の災害対応」