

都市の リスクマネジメント

第169回

能登半島地震で災害ケースマネジメント の積極活用を

跡見学園女子大学教授 鍵屋 一



まだら模様の復興初期

震災後3〜4カ月の時期は、復興に向けて力強く動き出す人と、まだまだ以前の生活に戻れない人との差が顕著になる。復興の掛け声が大きくなるほど、取り残され感のある人がつらい思いをする。

実際、災害後には家財の片付けから始まり、災害ごみの搬出、仮設住宅への入居、家の自力再建または避難生活の継続、なりわいの取り戻し、子どもの学校転入学、親族のDV、親の介護の重度化など、さまざまな課題が複合的に発生する。その中には、災害前までは、家族や近隣のつながりの中で自力生活ができていた人々もいる。行政の福祉政策の枠組みに入っていない人々も、支援がなければ立ち行かなくなる。

災害ケースマネジメント

そこで、厳しい状況にある人々の気持ちに寄り添い、それぞれの人のペースに合わせて

生活復旧を支える必要性が出てくる。これを「災害ケースマネジメント」という。一般的には「地域支え合いセンター」「コミュニティセンター」のようなワンストップの拠点をつくり、日常から困りごとの相談に乗っているソーシャルワーカーが被災者と面談を重ねながら、それぞれの課題の専門家とつないで、一つ一つ解きほぐしていくことが重要になる。もともとソーシャルワーカーの数は限られているので、このような業務が向いている方を新たに雇用することも多い。

災害現場では、被災者からの相談を待つだけでなく、手を差し伸べてその思いをきちんと酌み取る対話、アセスメント、文化的・社会的背景も含めた精神的ケアが求められる。元気な勤労世帯でも大変なのに、高齢者や障がい者にとっては自力で課題を解決するのは非常に困難である。しかも、弱い人ほど相談することが難しい。「お金がなくて困っている」など、なかなか言えないではないか。中間層においても、被災者の

資力、要支援度、年齢などによる困窮度を踏まえて、自立に向けてどのような支援をすべきかを検討しなくてはならない。

しかし、被災し多忙を極める自治体にもこのような災害ケースマネジメントを押し付けても、現実には実施するのは困難である。そこで同じように大変ではあるが地域福祉の中核である社会福祉協議会に拠点設置を依頼する。

熊本地震の時は、この拠点「地域支え合いセンター」設置に4カ月程度かかっている。その理由は、社会福祉協議会が多忙なこともあるが、国と県との財政負担の調整に時間がかかったためだ。今、能登の自治体も設置に向けて懸命に取り組んでいる。財源の心配なく取り組みめるよう、国を挙げて早急に支援することが重要だ。

応急仮設住宅の住み替え

応急仮設住宅へ入居した場合、生活実態と合わない時に、入居した物件や世帯の状

Risk Management

況にに応じて住み替えを認めるかどうかも課題である。

多くの被災者は避難所よりは建設型あるいは賃貸型応急住宅の方が環境が良いことから、多少の不満はあっても急いで入居する。しかし、生活していくうちに通勤や通学、買い物、手狭さなどで不便を感じることも多い。災害直後は物件が少ないために、やむを得ないと思っても、その後に良い物件が出てくると移りたいのは当然だ。

しかし、救助法の実務運用では、「就学・就労等の個人的な生活環境の変化による仮設住宅の住み替え（建設型⇄賃貸型、賃貸型⇄賃貸型、公営住宅⇄賃貸型又は建設型）は、応急的な救助の範囲を超えることから、原則、認められないところである。」とあり、住み替えについて大家の更新拒否、DVや健康被害など厳格な例外規定を例示している。

救助法の適用現場では「応急的な救助の範囲」が分かりにくいので実例を示すことは大切だ。しかし、被災家族にとって「就学・就労等の個人的な生活環境の変化」は極めて重要な問題である。この運用は、公的支援を受けている被災者は我慢するのが当然、ということにならないだろうか。被災者の自立支援のために、現場でどう運用したらよいかを検討する災害ケースマネジメントがここでも求められている。

憲法25条に定める ナショナルミニマム

日本国憲法第25条は「第1項 すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」

第2項 国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」と定めている。

従って、被災して健康で文化的な最低限度の生活が脅かされた場合には、支援を受ける権利がある。昭和25年社会保障制度審議会の社会保障制度に関する勧告（抜粋）では、「このような生活保障の責任は国家にある。国家はこれに対する総合的企画をたて、これを政府及び公共団体を通じて民主的能率的に実施しなければならない。」と書かれている。災害救助法が法定受託事務であるのは、この憲法に淵源^{えんげん}がある。

専門ボランティアへの支援を

一方、被災した行政職員の支援だけでは、このようなアウトリーチする人員と専門性が足りず、NPOなどの専門ボランティアの力が必要になる。しかし、行政は往々にして、専門ボランティアと一般ボランティアを混同し、無償でさまざまな取り組みをやってもらえると期待している。

専門ボランティアは、知識と経験を積んだプロである。災害現場で被災者の厳しい状況を知り尽くしているが故に、やむにやまねず無償でも、と取り組んでいるのであって、現状は、その善意が搾取されていると言って過言ではない。活動費は共同募金や民間企業の寄付が頼りで、ギリギリの生活にならざるを得ない。

災害ケースマネジメントは本来、憲法に定められた行政が行うべきナショナルミニマムであり、専門家にはしっかりと財政的な支援をすることが重要である。

筆者プロフィール

鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県男鹿市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザーボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など