

わが国における災害ケースマネジメントの事例と 徳島県での取り組みについて

徳島大学	学生会員	○松本成人	徳島大学	正会員	上月康則
徳島大学	正会員	松重摩耶	徳島大学	学生会員	小山翔太郎
徳島大学	学生会員	河野有咲	徳島県弁護士会	非会員	堀井秀知
徳島大学	正会員	井若和久	和歌山大学	正会員	宮定章

1. 緒論

災害ケースマネジメント（Disaster Case Management, 以下「DCM」とする）とは、『被災者の生活再建を促す手法で、被災者に個別に寄り添い、個別の被災度合を把握し、個別に支援メニューを組み合わせたうえで、ワンストップに支援を実施していく仕組み』である（図1）^{1) 2)}。わが国では東日本大震災（H23.3.11）で被災した仙台市ではじめて実装され、その後、平成30年7月豪雨の広島県などの被災地でも導入されている。徳島県では「徳島県復興指針（H31）」³⁾にDCMを進めることが明記され、まずは多様なDCM関係者が内容や制度を理解するところからはじめる必要がある。本研究では、わが国のDCM事例で中心的な役割を担った方々が登壇者となったシンポジウム「徳島県の災害ケースマネジメントをどう進めていくか」（R2.2.15）の内容から、DCM事例の概要をとりまとめ、今後徳島県でDCMを進めていく上での課題を抽出した。

2. 方法

185分間のシンポジウムではDCMの事例について当時の4名の主担当者に概要を紹介いただき、パネルディスカッションでは徳島県で実施する場合の課題などについて議論された。最後に「南海トラフ巨大地震のような大規模災害が起こったことを想定した平時からの備え方」という問いがなされ、助言をいただいた。本研究では、全ての発言を書き起こし、その内容からDCMの概要をまとめ、課題抽出とその内容を分析し、徳島県でのDCMの課題を整理した。

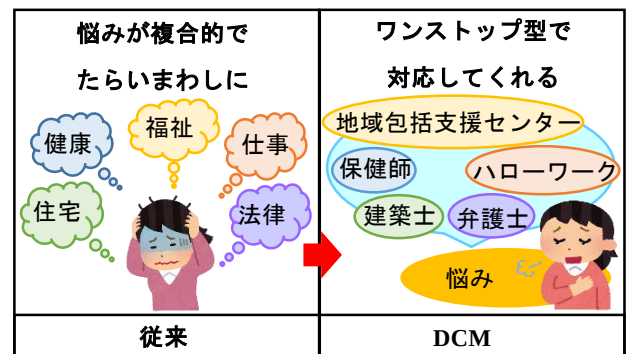


図1 被災者支援

3. 結果および考察

3.1 DCM実施組織

4事例の概要を表1のようにまとめた。DCMを進めた団体は、仙台市では市、広島県では広島県社会福祉協議会、鳥取県、岩泉町では社団法人とそれぞれに異なっていた。また仮設住宅などに住む被災者世帯を一軒ずつ訪問する担当者は、仙台市ではシルバー人材センターの方を雇用し、鳥取県では実施主体の中のセンター職員が、広島県では地域支え合いセンターの生活支援相談員が、また岩泉町では岩泉よりそい・みらいネット内の相談員がそれぞれに行っていた。このように、行政、災害の規模や主催できる団体の有無などによってDCMの実施組織は異なっていることがわかった。

ただし、DCMのケース会議を開き、個別の被災者カルテを作成し、被災者支援にあたることは共通してお

表1 DCMの実施概要

	災害名・実施自治体	講演者・所属	DCM実施主体	被災者への戸別訪問者
1	東日本大震災(H23.3)・仙台市	菅野拓(京都経済短期大学, 人と防災未来センター)	仙台市	仙台市シルバー人材センター
2	鳥取県中部地震(H28.10)・鳥取県	白鳥考太(同右)	(公社)とっとり県民活動活性化センター	震災復興活動支援センター
3	平成30年7月豪雨・広島県	吉野篤史(同右)	広島県社会福祉協議会	広島県地域支え合いセンター
4	平成28年台風10号・岩泉町	阿部知幸(同右)	(一社)岩泉よりそい・みらいネット	(一社)岩泉よりそい・みらいネット

り、支援内容には「健康」「福祉」「見守り」「就労」「住宅」「法律」などがあり、それぞれに保健士、地域包括支援センター、ハローワーク、建築士、弁護士などの専門家が連携をとり、被災者支援を行っていた。

3.2 DCMにおける課題

講演内容から合計12のDCMを実施する上での課題を抽出し、それを3区分することができた(表2)。平時から課題とされていることがDCMを実施する上で大きな問題となっており、DCMの障害とならないためにもこういった課題に取り組んでおく必要がある。また被災者支援の課題の多くは東日本大震災以降、指摘されてきた事項であり、特に「申請型支援の問題」の解消はDCMの目指すことである。DCMに関する問題としては、「プッシュ型支援」であるが故に被災者を戸別訪問する際の課題や、一見問題ないようにみえても生活再建困難となる要因を抱えている被災者がいること、多様な団体の調整、また複雑な支援法制度の課題などが指摘された。

表2 講演者から指摘された課題

平時からの課題	①少子高齢化過疎人口減少、②行政組織の縦割りの問題
被災者支援の課題	①申請型支援の問題、②住民の行政への過度な依存、③地域のつながりがなく困窮者が孤立する、④個人情報の取り扱い、⑤支援者も被災者である
DCMに関する問題	①信頼関係がないと被災者の訪問ができない、②生活再建困難者の抽出方法、③支え合いセンターの運営期限の問題、④各支援団体の圏域、⑤被災者、支援者の支援制度の理解不足

3.3 DCMを実施する上で「南海トラフ巨大地震に備えること」

この問いに対しては、「a 事前の準備」「b 連携と役割分担」「c 平時に災害時の支援を活かす」ことなどが回答された。いずれも平時から災害時にかけての“シームレス”なDCMの必要性を指すものであることがわかる。特に、南海トラフ巨大地震で全半壊棟数が199,700棟⁴⁾発生すると想定されている徳島県では、発災後にDCMを検討しては量的質的にも丁寧な被災者支援を行うことは困難であり、事前から発災後に生活再建困難となるような方を減らすケースマネジメントの取り組みは必須と言える。また実例を参考に必要とされる専門家間の連携を図り、事前のケースマネジメントにあたっておく必要がある。

平時に災害時の支援を活かすことについては、菅野によると「生活困窮者自立支援事業などのサービス給付の災害時の増強規定」「障害者や要介護者のケアプランに災害時の避難行動計画を規定」「地域福祉計画に災害時の福祉関係者の役割を規定」「地域防災計画に被災者の生活再建支援の体制・方法を規定」などの具体的提案がある²⁾。

また生活再建困難者の抽出にあたっては、大規模災害では大量の戸別訪問の実施は容易ではなく、医療、保健、福祉、就労、建物などのデータベースを整備し、自治体が利用できるようにしておくと、被災状況を把握すると同時に、DCMの対象者となる被災者の特定も可能になると思われる。

4. 結論

わが国のDCMの実施者の講演内容から事例の概要をまとめ、徳島県でDCMを進めていく上での課題を抽出した。生活再建困難者が多く発生し、その解消が長引くと、町の復興もままならなくなる。南海トラフ巨大地震のような大災害を対象としたDCMはわが国では経験がないが、現在の課題の解消、また事前から“シームレス”にケースマネジメントや情報の一元的な管理が大規模災害を控えた徳島県では肝要であることを指摘することができた。

謝辞：本研究では科研費20K21059の支援を受けて行われたものである。

参考文献：1)菅野拓：東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討ー被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較からー、地域安全学会論文集、27巻、pp.47-54、2015。2)菅野拓：借上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点ー東日本大震災の研究成果を応用した熊本県におけるアクションリサーチを中心にー、地域安全学会論文集、31巻、pp.177-186、2017。3)徳島県：徳島県復興指針の策定について4)徳島県：徳島県南海トラフ巨大地震被害想定(第一次)