被災者の生活再建支援 —平時の社会保障と連動させる—

一般社団法人パーソナルサポートセンター 理事 (阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター 主任研究員) 菅野 拓 2019年1月21日

復興庁 復興推進委員会

1. 一般社団法人パーソナルサポートセンター(PSC)の概要

PSCは2011.3.3に設立し、仮設住宅サポート事業の受け皿に

パーソナルサポートとは

■ 家を失ってしまった人、障がいのある人、DV(ドメスティックヴァイオレンス)の被害にあわれている人、一人親世帯、ニート、引きこもり、就労困難な人など、**安定した生活を送ることが難しい状態にある人たちに寄り添い、伴走型支援を行う**こと。

パーソナルサポートセンターのめざすもの

■ パーソナルサポートセンターは、分野をこえて様々な団体が連携し、パーソナルサポートの実施や制度化、パーソナルサポーターの育成を行い、支援を必要としている方を、様々な社会福祉制度やサービス、介護事業所や福祉施設などにつなげ、その方が地域で安心して暮らすことができるよう支援する。

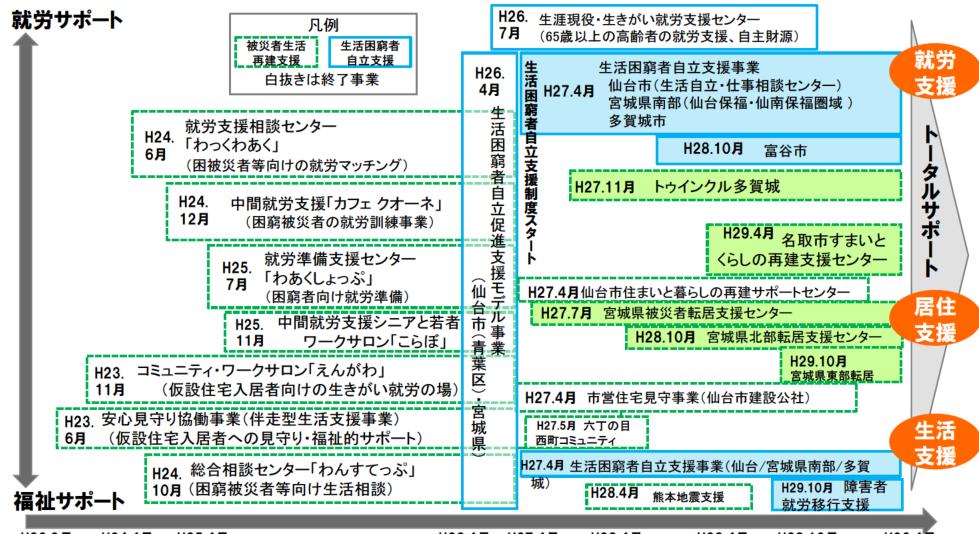
センターの構成

- 60名程度のスタッフ、代表理事 新里宏二(弁護士、元日本弁護士連合会副会長)
- 連携団体(五十音順、*:特定非営利活動法人)
 - アスイク*
 - 全国コミュニティライフサポートセンター*
 - せんだい・みやぎNPOセンター*
 - 仙台夜まわりグループ*
 - チャイルドラインみやぎ*
 - 反貧困みやぎネットワーク
 - ふうどばんく東北AGAIN *

- 萌友*
- POSSE *
- ほっぷの森*
- 共生地域創造財団
- MIYAGI子どもネットワーク*
- ワンファミリー仙台*
- みやぎ生活協同組合

1. 一般社団法人パーソナルサポートセンター(PSC)の概要

宮城県内の自治体と協働し、就労・居住・生活の支援を軸に、被災者生活再建支援・生活困窮者自立支援をトータルに実施



H23.3月 H24.4月 H25.4月 H29.10月 H30.4月

2. 日本の災害法制の展開と同時代の社会保障関係法

災害対応・復旧において、ハード面は平時の法制を活用可能 だが、介護保険法以降の社会保障との連動は少ない

- 戦災復興の中、災害救助法:1947年→災害救助は生存権保障としての弱者援護
 - 日本国憲法(1946年)、地方自治法(1947年)
 - 生活保護法(1950年)
 - 兵庫県立大学の室﨑益輝先生「災害救助法には自立支援という概念がない」
- 伊勢湾台風(1959年)後、災害対策基本法:1961年、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律(激甚災害法):1962年→ハード復旧補助率アップ
 - 国民皆保険制度:1961年
- 先進各国、少し遅れて日本において貧困や格差が課題化(1995年の阪神・淡路大震災後)。社会保障は福祉多元主義、自立支援、居住支援、地域包括ケアなどがテーマに。→平時の社会保障と災害法制の結びつきはあまりない
 - 介護保険法:1997年
 - DV法:2001年、ホームレス自立支援法:2002年、自殺対策基本法:2006年
 - 障害者自立支援法:2005年(2013年から障害者総合支援法)
 - 生活困窮者自立支援法:2013年

3. 現行法制の被災者生活再建支援の基本的スキーム

住家の被害程度に紐づき住宅や金銭が給付され、大災害時のみ特別予算にもとづいて人的支援(支え合いセンターなど)

応急期 復旧期 罹災証明 (住家被害を判定) 応急仮設住宅供与(災害救助法)現物給付 住家被害 被災者生活再建支援金 現金給付 (被災者生活再建支援法) 仮設住宅の見守り等 避難所等での救 救助される被災者 (災害救助法) (大災害時のみ補正予算で) 弔慰金•災害障害見舞金 人的被害 (災害弔慰金の支給等に 関する法律) 助 場合によっては支援がある 減収 (大災害時のみ補正予算で) その 平時制度(介護・障害者・生活困窮者など) 現物給付 +平時制度の拡張(減免等)

4. 仙台市の応急仮設住宅入居者の状況

失業率が継続的に高く、「被災困窮者」が長期間存在していた

<u>仙台市みなし仮設住宅入居者</u>	(世帯員)の労働	動力状態	<u> </u>
	2012年		2014年	
労働力人口	1,696	100.0%	994	100.0%
正規の従業員	640	37.7%	357	35.9%
非正規の従業員	579	34.1%	380	38.2%
自営業主•家族従事	116	6.8%	106	10.7%
役員	35	2.1%	15	1.5%
完全失業者(完全失業率)	326	19.2%	136	13.7%
非労働力人口	1,074	100.0%	583	100.0%
家事	239	22.3%	125	21.4%
通学	190	17.7%	99	17.0%
その他	645	60.1%	359	61.6%
合計	2,770	_	1,577	
参考 東北地方(2010年)の完全失業率※			5.7%	
参考 宮城県(2010年)の完全失業率※		5.7%		

菅野拓(2015)「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—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—」地域安全学会論文集, 27号, pp.47-54

5. 現行災害法制の限界

罹災証明書の区分間の失業率に有意な差はなく、住家被害 の程度にもとづく支援のみでは効果的ではない

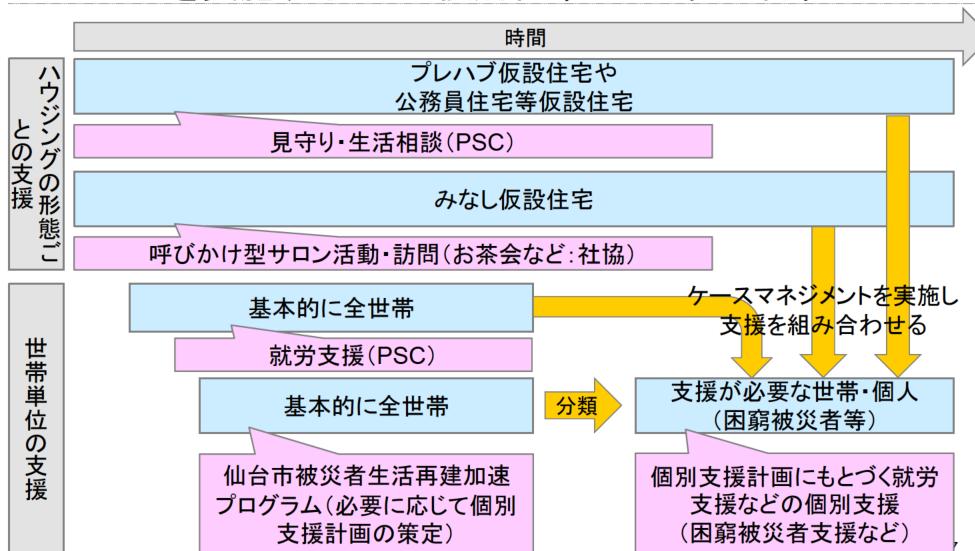
罹災証明書の区分から見た失業率(仙台市で被災した世帯員)

	2012年調査	2014年調査	
	(N=1,296)	(N=727)	
全壊	15.9%	13.3%	
(2012年: N=1,022、2014年: N=556)			
大規模半壊	16.3%	10.8%	
(2012年: N=190、2014年: N=93)			
その他	16.7%	12.8%	
(2012年: N=84、2014年: N=78)	10.770		
カイ 2 乗	.041	.464	
df	2	2	
有意確率	.980	.793	

菅野拓(2015)「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—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—」地域安全学会論文集, 27号, pp.47-54

6. 仙台市の災害ケースマネジメント

仙台市では当初はバラバラに実施していた支援を、ケースマネジメントを実施することで個別世帯ごとに組み合わせた



6. 仙台市の災害ケースマネジメント 仮設住宅入居世帯を直接訪問・聴き取りにより4類型化

<u>仙台市「多</u>	<u> </u>	14年3月	1日)
類型	内容	世帯数	割合
生活再建可能世帯	住まいの再建方針や再建時期が決まっており、 特に大きな問題はなく日常生活を送っている世 帯	5, 686	66.0%
日常生活支援 世帯	住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、 主に心身の健康面に課題を抱えており、日常生 活において継続的に支援が必要な世帯	540	6.3%
住まいの再建 支援世帯	住まいの再建または再建時期が未定である世帯 や資金面、就労、家族関係等に課題を抱えてい るため支援が必要な世帯	2, 133	24. 8%
日常生活・住 まいの再建支 援世帯	住まいの再建に関して課題を抱えており、かつ、 日常生活においても継続的に支援が必要な世帯	251	2. 9%

出所 仙台市:東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌, 2017, p132

8, 610

100.0%

8

合計

6. 仙台市の災害ケースマネジメント

個別世帯単位でアセスメントを行い、個別に支援メニューを組 み合わせる生活再建施策を実施(1に促していく)

台 災者 活 再

1 生活再建可能世帯

分

住まいの再建方針や再建時期が 決まっており、特に大きな問題が なく日常生活を送っている世帯

類

2 日常生活支援世帯

住まいの再建方針や再建時期は 決まっているが、主に心身の健康 面に課題を抱えており、日常生活 において継続的に支援が必要な 世帯

3 住まいの再建支援世帯

住まいの再建方針または再建時 期が未定である世帯や、資金面、 就労、家族関係等に課題を抱え ているため支援が必要な世帯

4 日常生活・住まいの再建支 援世帯

住まいの再建に関して課題を抱 えており、かつ、日常生活におい ても継続的に支援が必要な世帯

市内で被災し市外の仮設

住宅に入居している世帯

る、積極的な情報提供等 ●生活環境の変化による心身

更なる課題

●さまざまな事情で再建方針を変

更した世帯等に対する、住まい

の再建に関する相談支援の充実

●賃貸住宅を希望する世帯に対す

- の健康への影響が懸念される世帯に対する、再建先での 保健福祉サービスの継続
- ●一人で行動することが困難な方など、さまざまな事情により再建に踏み切れない世帯等に対する、個別支援等
- ●限られた期間内で課題解決 や再建が可能となるよう、幅 広い支援者との連携や積極 的な関与
- ●課題解決に専門的な知識等 を要する世帯への支援に必 要な、弁護士等専門家のアド バイス

支援策や対応

- ・ 継続的な状況調査
- 支援情報の提供
- **匈**公営住宅入居支援
- 爾住宅再建相談支援
 - ・戸別訪問の実施
 - 健康支援
 - 見守り・生活相談
 - **一個地域保健福祉サービスによる支援**

6個別支援計画による支援

- ・戸別訪問の実施
- 就労支援の推進

翻伴走型民間賃貸住宅入居支援

- 個別支援計画による支援
- ・ 戸別訪問の実施
- 健康支援
- ・ 見守り・生活相談
- 働地域保健福祉サービスによる支援翻件走型民間賃貸住宅入居支援駅専任弁護士と連携した相談支援体制構築

市内の仮設住宅に入居し ● 再建方針 ているが接触できない世帯 ての早期

●再建方針や支援の必要性についての早期把握

●避難先の自治体との連携や情報

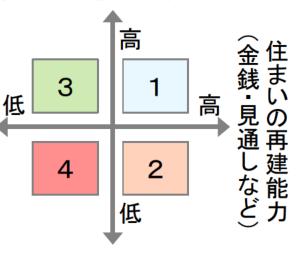
・情報提供・相談支援

• 戸別訪問調査

・居住実態のない世帯への退去勧奨等

・情報提供・相談支援

生活能力 (福祉的支援の必要性など)



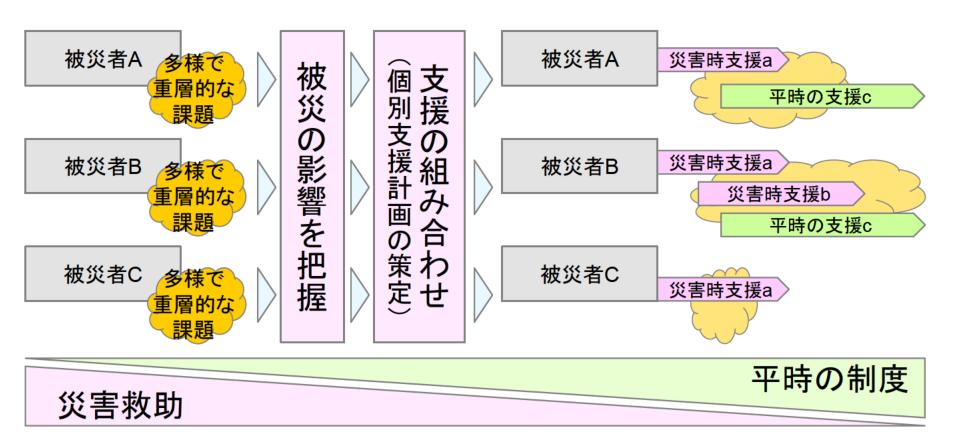
6. 仙台市の災害ケースマネジメント

個別世帯のケースデータの蓄積をもとに支援を組み合わせ:アウトリーチ・特殊な支援は特別予算

平時制度 特別予算で実施 支援内容 実施者 被災者生活再建支援 個別訪問の実施 シルバー 世帯ごとのケ ワーキンググループ 健康支援 仙台市等 参加者:区役所(保健福祉セン 生 個 ター、まちづくり推進課、障害高 見守り・ 活再建状況 別 社協• 齢課)、社会福祉協議会、PSC 世帯訪問 **PSC** 生活相談 実施内容 支援 世 住 活宅 世 地域保健福祉 地域包括 を作成・更新!の個別支援計! 1帯ごとに恒2 支援セン サービスによる ターなどの の による 支援 日常生活· 組み合わ 再建支援 一般施策 調査 タの蓄積 再 PSC(生活 就労支援 困窮者自 た久生住 立支援法 廿 住 援 伴走型民間賃貸 **PSC** 住宅入居支援 材センター 生活再建 実施者 支援室 専任弁護士と連 生活再建支援室 携した相談支援 弁護士 体制構築

- 7. 災害ケースマネジメントのポイント: 平時の社会保障と連動させる
- ①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時社会保障も含めた多様な支援メニューを組み合わせ

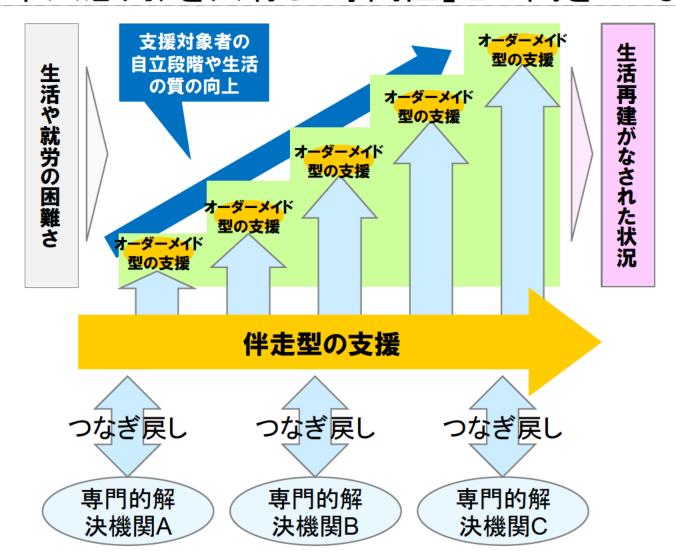
<u>被災者生活再建支援における「災害ケースマネジメント」モデル</u>



菅野拓(2017)「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—東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に—」地域安全学会論文集, 31号, pp.177-186

7. 災害ケースマネジメントのポイント: 平時の社会保障と連動させる

困窮者支援由来の伴走型支援は「かかりつけ医」。カルテ(生活状況や本人意向)を共有し「専門医」との間を「つなぎ戻し」



8. 災害ケースマネジメントの普及

東日本大震災以降の災害でも「教訓」として災害ケースマネジメントが採用されている。一部自治体では条例化の動きも

- 東日本大震災
 - 宮城県仙台市(2014年にプログラム化)
 - 岩手県大船渡市(2015年3月に市・社協・NPOが設置した応急仮設住宅支援協議会で実施)
 - 岩手県北上市(広域避難者支援連携会議として2016年度から実施)
 - 宮城県名取市(PSCと連携し2017年度から実施)
- 平成28年台風第10号の被害
 - 岩手県岩泉町(町、岩手弁護士会、社協、複数のNPOが岩泉よりそい・みらいネットを設置し実施)
- 熊本地震
 - 熊本県熊本市(区役所を中心とした地域との関わりあいを意識し、縦割りになった福祉制度の連携を模索する地域包括ケアシステムの構築を視野に)
 - 熊本県でも仙台市スキームを採用
- 鳥取県中部地震(危機管理条例で制度化)
 - 市町、市町社協、建築士会、宅建協会、日本FP協会、中部地震復興本部(県)、震災復興活動支援 センターらがチームを組み、戸別訪問のうえ個別支援計画を策定し、支援。
- 大阪北部地震
 - 高槻市が鳥取県スキームを採用。
- 平成30年7月豪雨
 - 愛媛県、岡山県、広島県および各県被災市町村で仙台市・熊本スキームを採用。