
被災者支援混乱の継続理由と災害ケースマネジメント

大阪公立大学 大学院文学研究科・文学部 地理学教室 准教授
菅野 拓

suganotaku@gmail.com

2025年6月25日

経済産業研究所BBLセミナー

「被災者データベース(DB)が目指したもの—能登半島地震の経験から—」

0. はじめに

高度成長したはずなのになぜ？被災者支援混乱の原因は？ 学校の体育館は何のための場所？



1930年の北伊豆地震の避難所

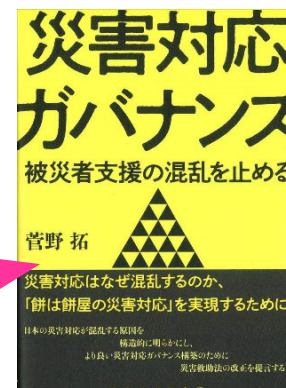
毎日フォトバンクより提供



2016年の熊本地震の 避難所

松川杏寧氏より提供

詳しくは『災害対応ガバナンスー被災者支援の混乱をとめるー』（ナカニシヤ出版）をご笑覧ください。



1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

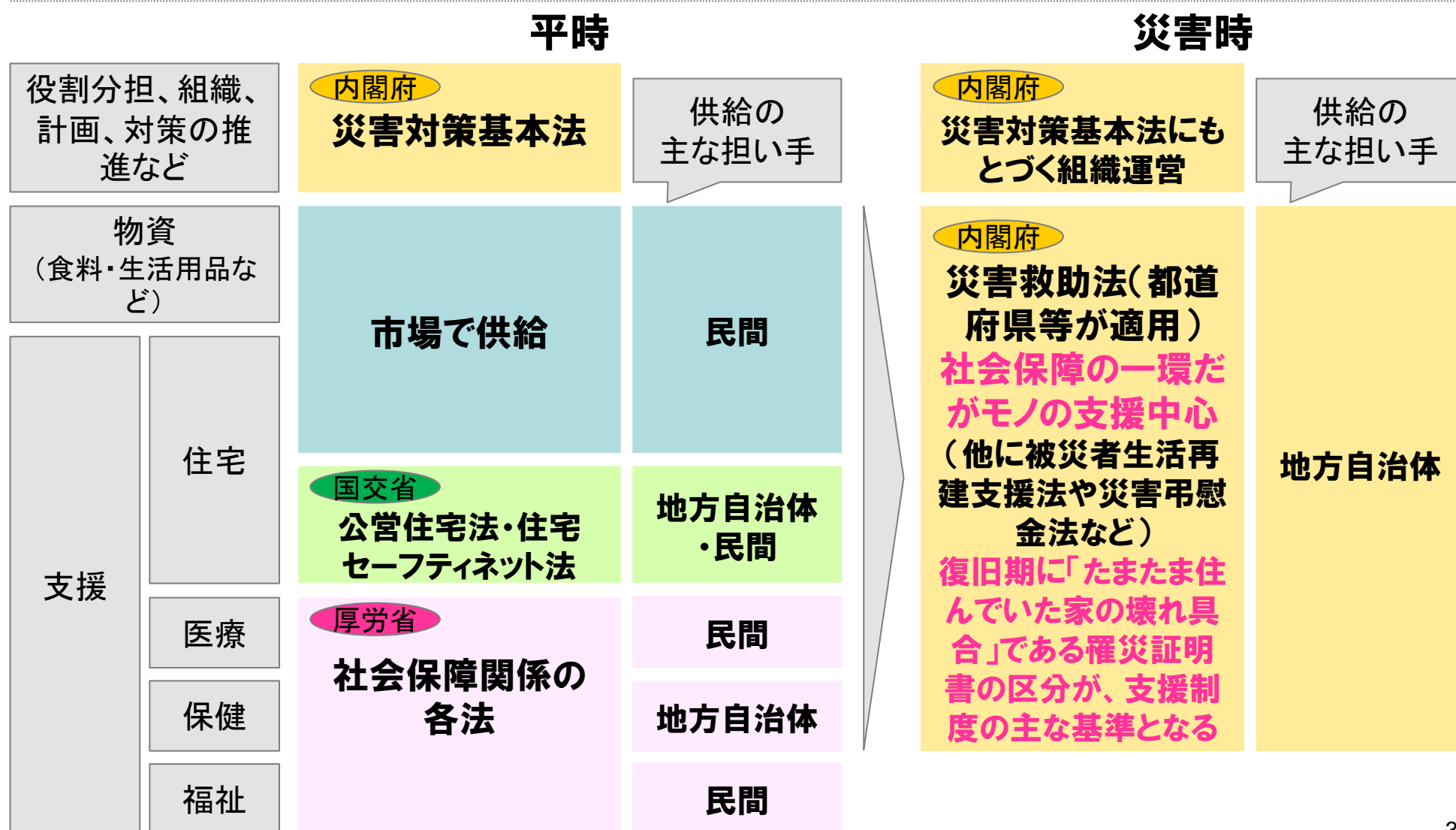
私がイメージする日本の災害法制

災害大国日本、「ハード」は得意で「ソフト」は苦手



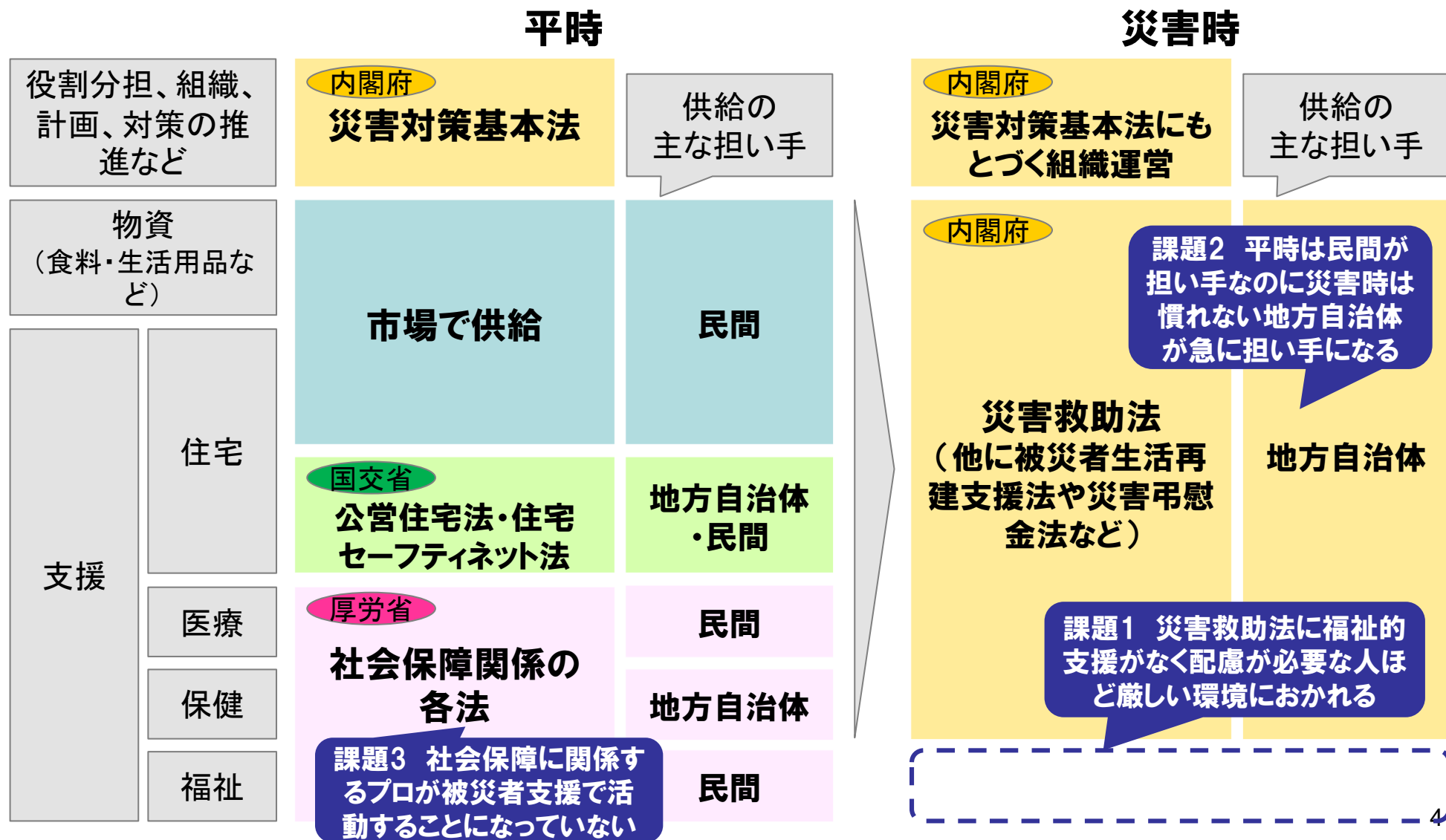
1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

平時・災害時の被災者支援にかかわる主な法律と財・サービス供給の担い手

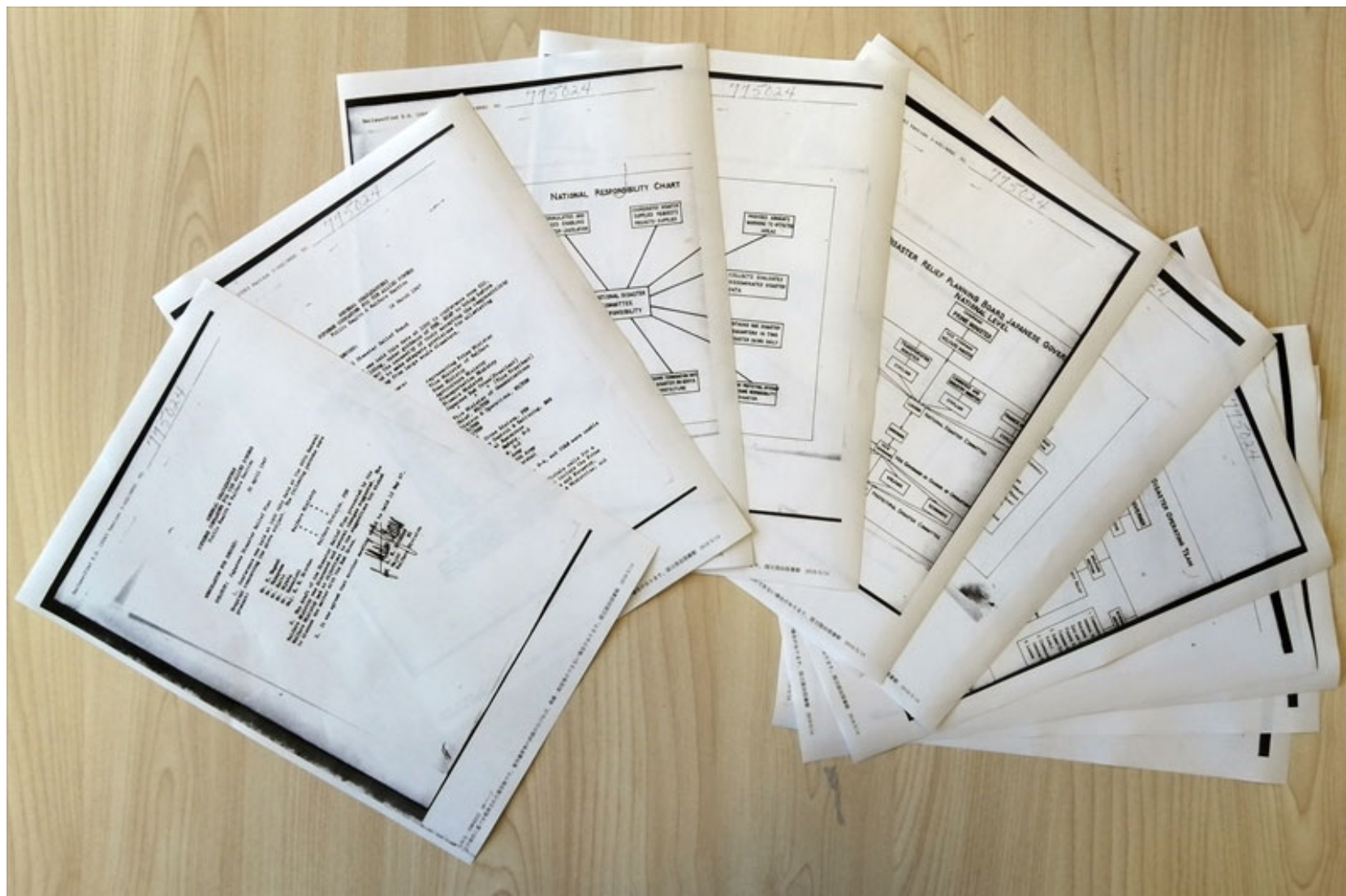


1. 戦後ずっと続く被災者支援の混乱

社会的課題としての災害の特徴は「ある地域にたまにしか来ない」：平時に民間が関与＝行政が慣れない財の供給で混乱



2. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援— 災害救助法は社会保障の一環としてGHQが提案(相手は厚生省保護課)、1947年に成立



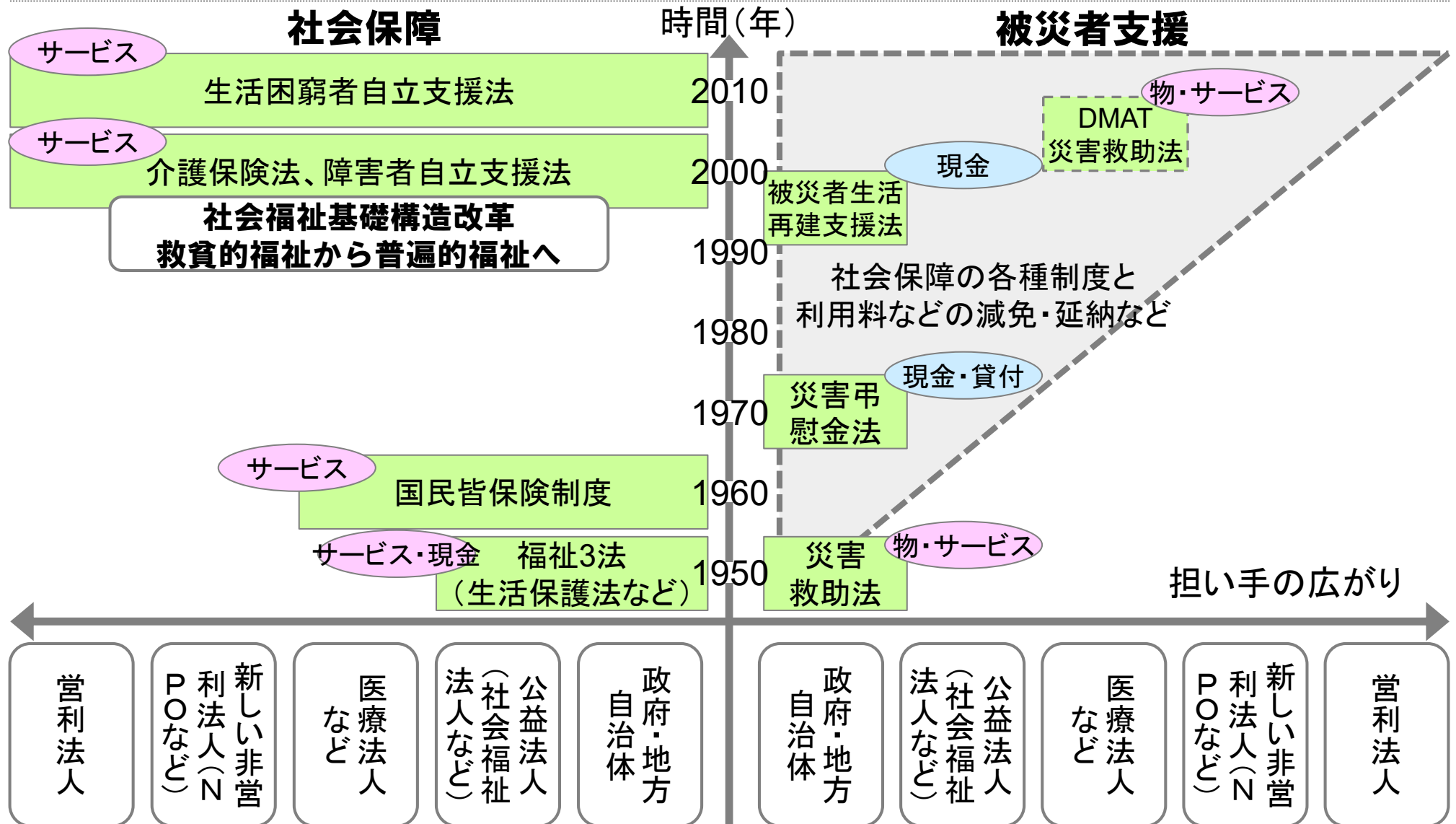
2. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

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未熟な地方自治**
 - 憲法：1946年、地方自治法：1947年
 - 生活保護法：1946年（旧法）・1950年
- 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
- **個人災害の補償**として災害弔慰金法（議員立法）：1973年
- 阪神・淡路大震災時に罹災証明書の区分が被災者支援の基準に。その後、被災者生活再建支援法（議員立法）：1998年（**同時にNPO法でサードセクターが前面化**）
- 先進各国、少し遅れて日本において貧困や格差が課題化、**社会保障は普遍主義化**（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、障害者自立支援法：2005年（現、障害者総合支援法）
 - 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
 - 生活困窮者自立支援法：2013年

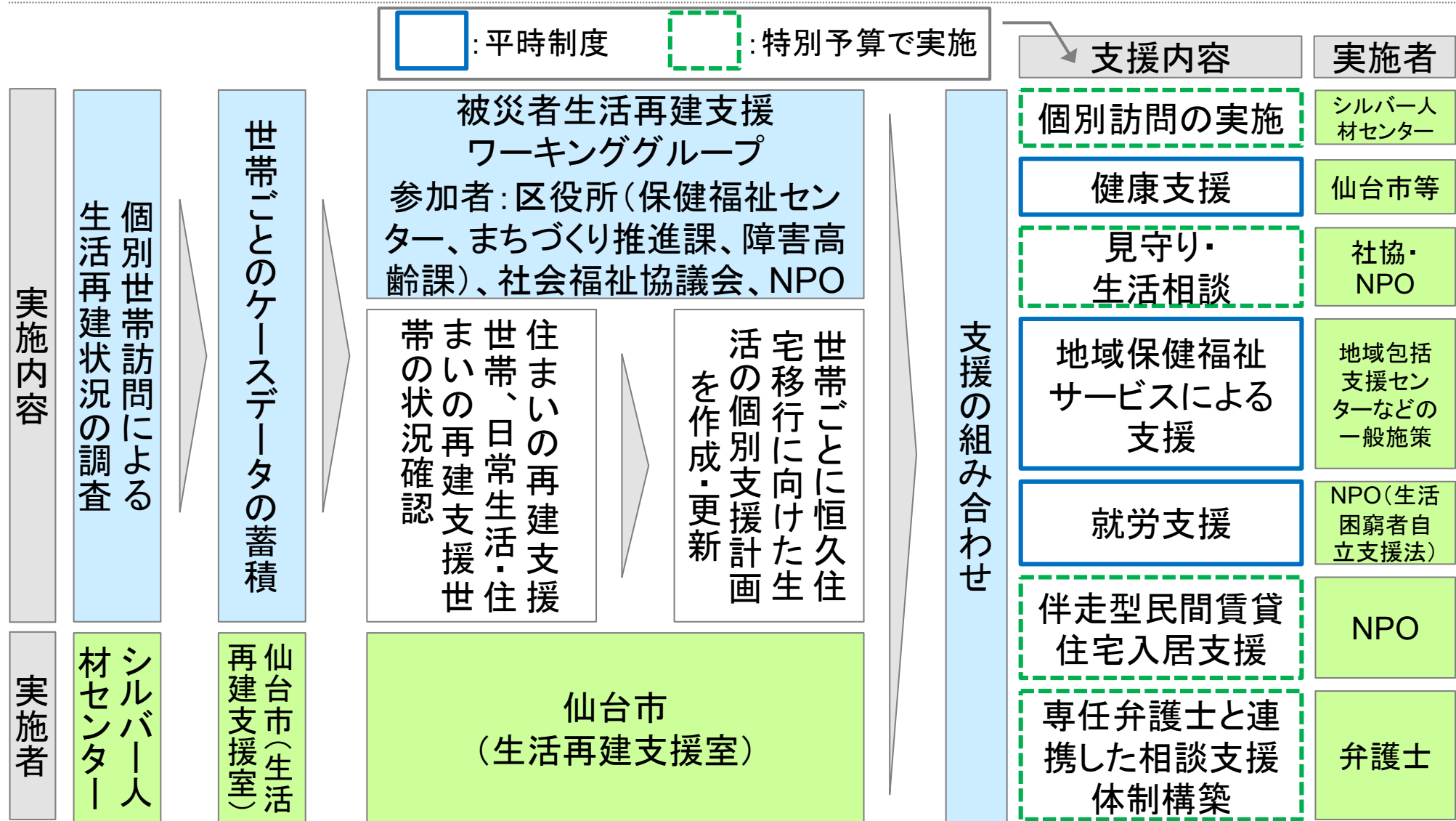
2. 歴史に未来を学ぶ—社会保障からの孤立した孤独な被災者支援—

基本的な社会保障と被災者支援における担い手の歴史展開 行政のみが担い手、相談援助などの対人サービスが弱い



3. 災害ケースマネジメント

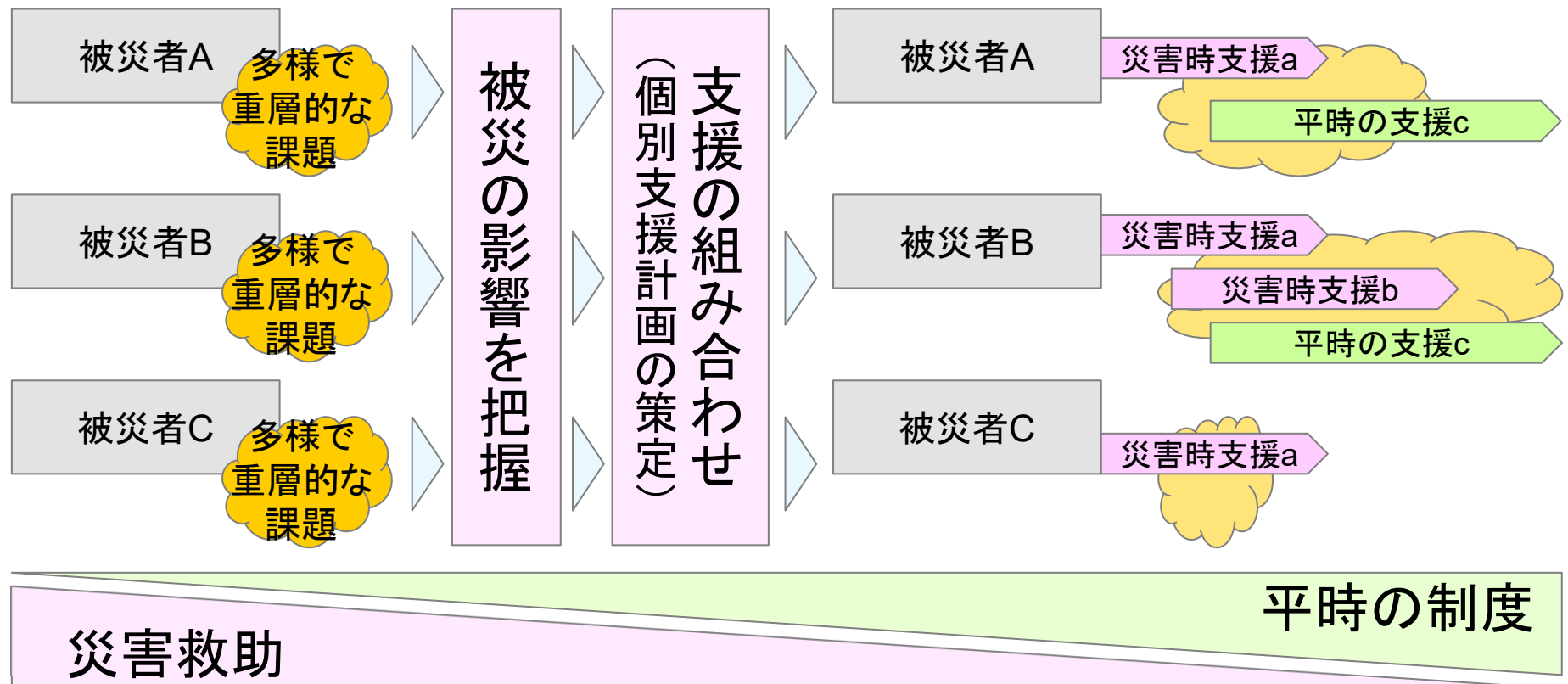
個別世帯のケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援を組み合わせ



3. 災害ケースマネジメント

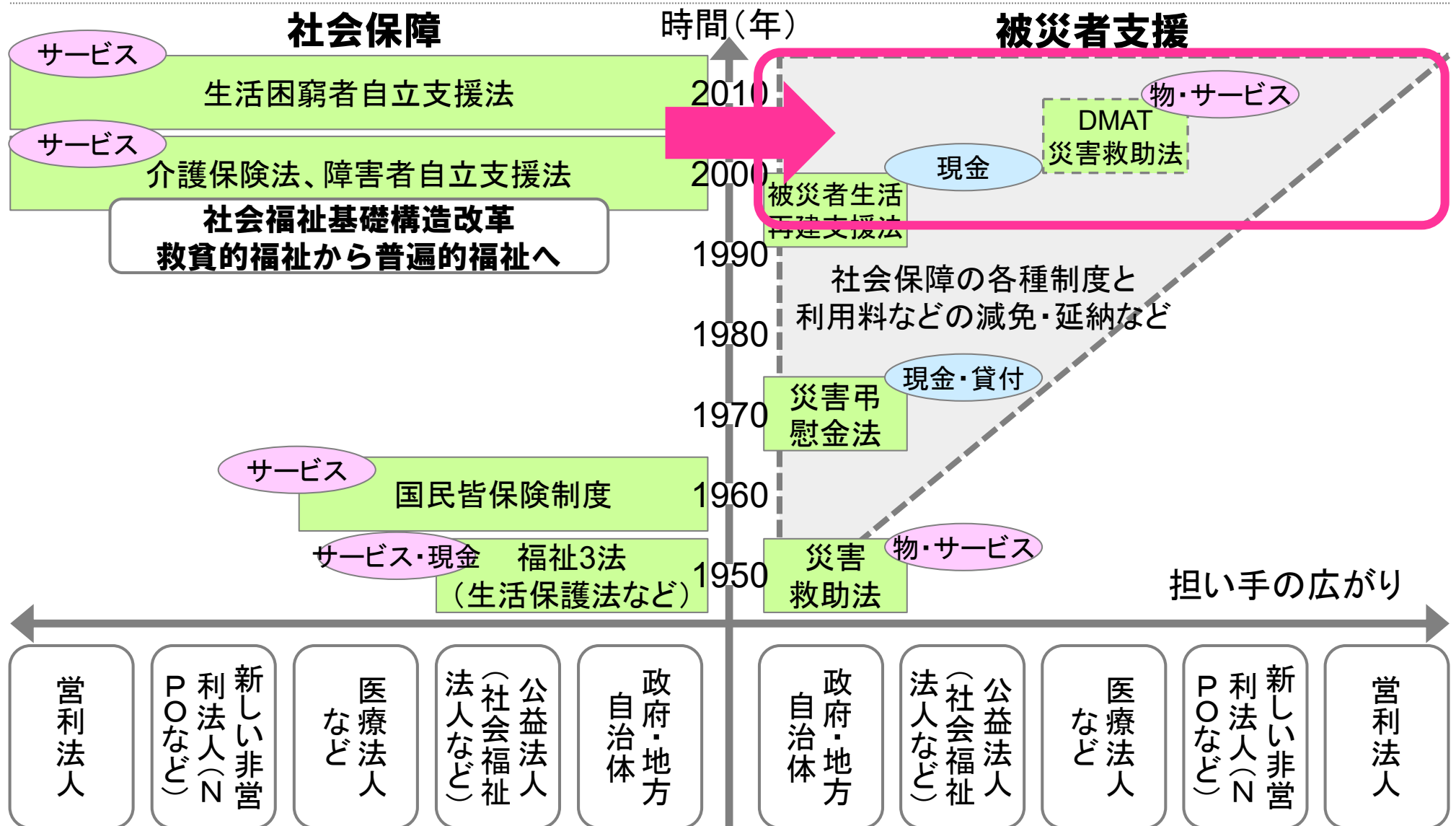
①個別世帯の状況に応じた伴走型支援、②多様な主体が連携し平時社会保障も含めた多様な支援メニューを組み合わせ

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



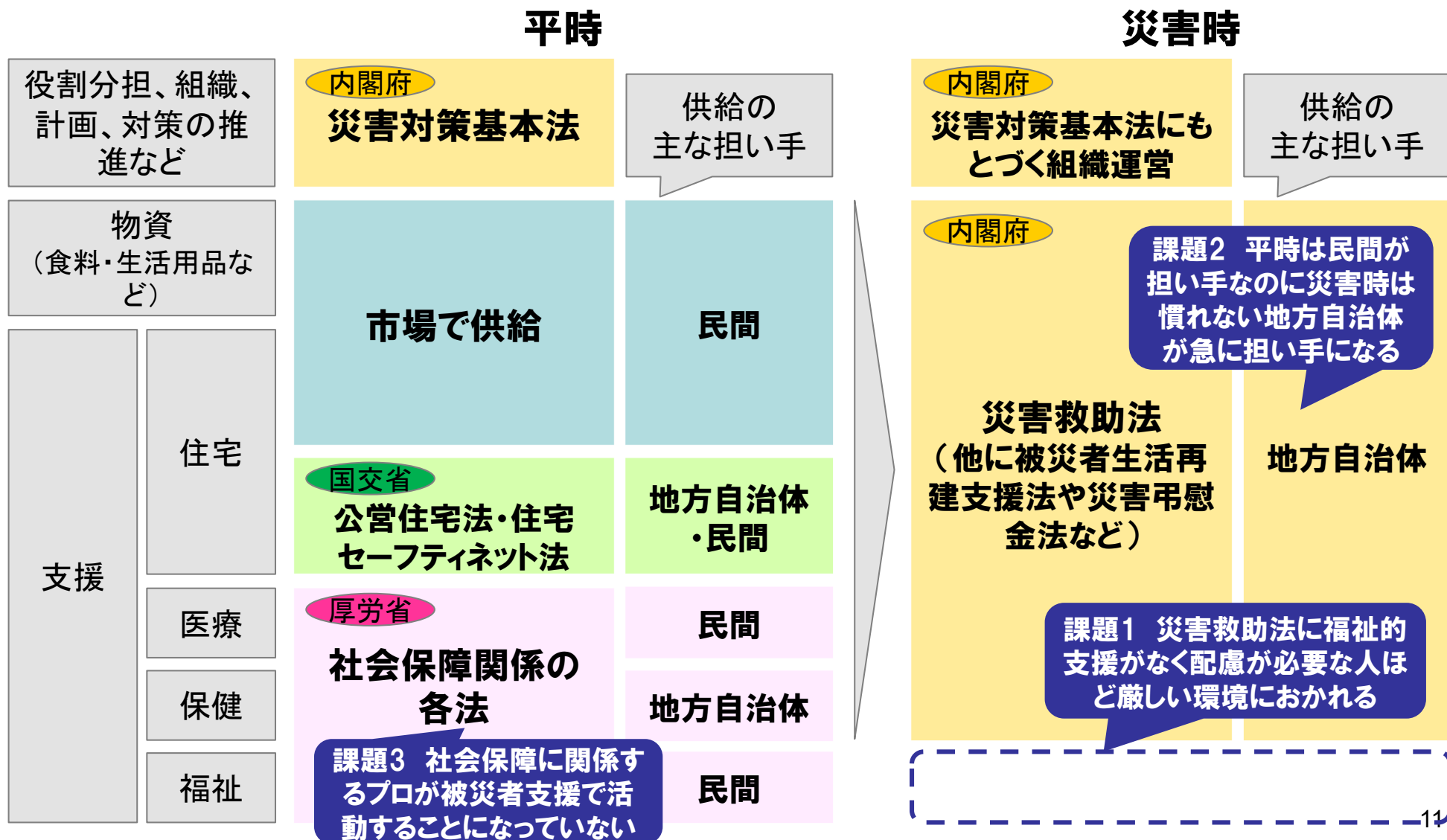
3. 災害ケースマネジメント

災害ケースマネジメントや個別避難計画で埋めようとしている
領域:「餅は餅屋の被災者支援」にする大事な手法



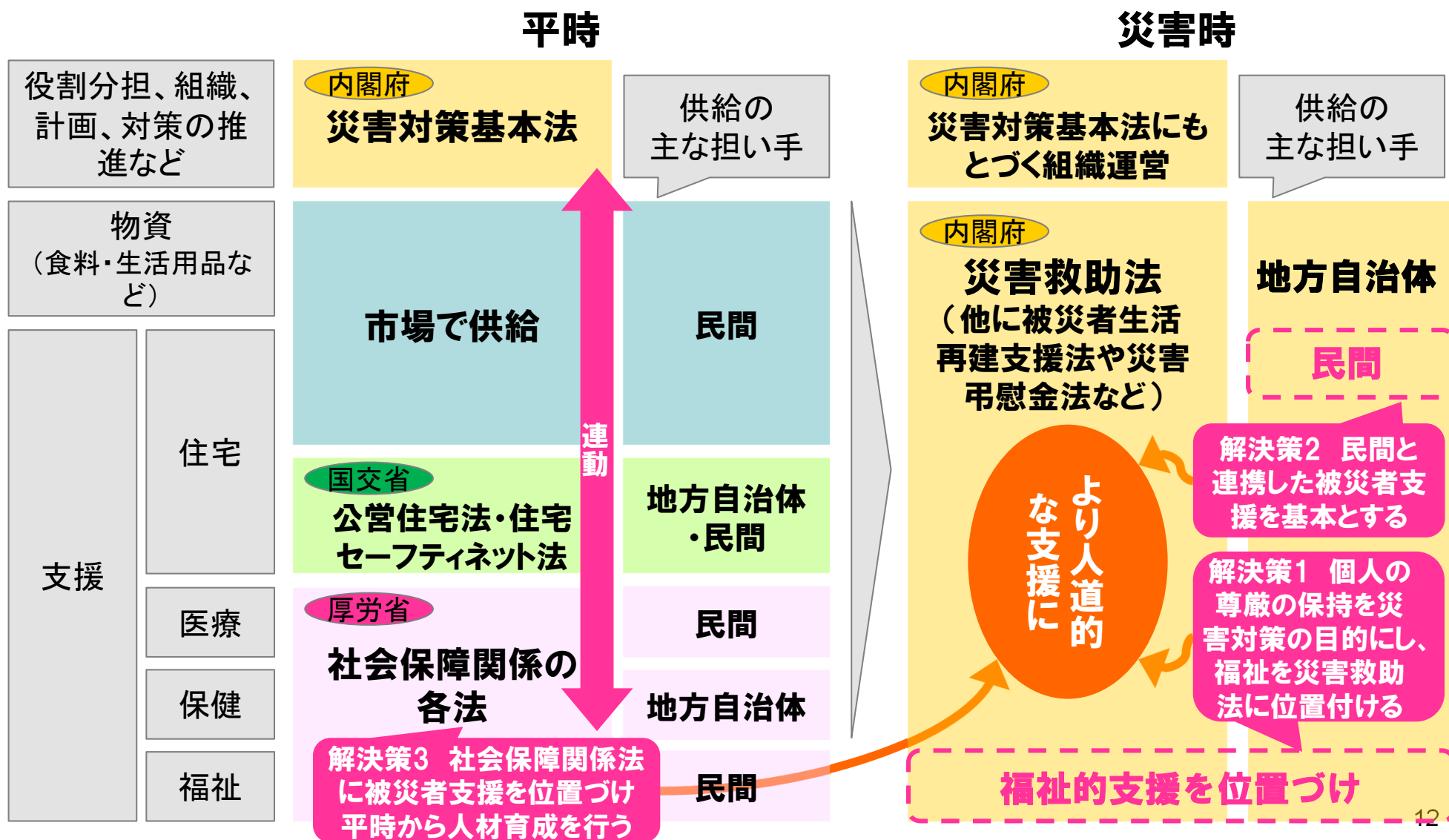
4. 餅は餅屋の被災者支援へ

平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手の課題



4. 餅は餅屋の被災者支援へ

「場所から人へ」と被災者支援を変え、「フェーズフリーな社会保障」で「餅は餅屋」の災害対応に:改正災対法で大きな一歩



4. 餅は餅屋の被災者支援へ

これからの被災者支援は社会保障の平時サービスの回復（場所への支援）と個人・世帯の生活の回復（人の支援）の両面

