

## 被災者一人ひとりの復興実現に向けた災害ケースマネジメントに 積極的に取り組む宣言

日本は、自然的条件から、暴風、豪雨、豪雪、洪水、土砂災害、地震、津波、火山噴火などによる自然災害が発生しやすい国土とされている。四国地方についても、近時においては平成30年7月豪雨が発生し、将来的には南海トラフ巨大地震による強い揺れと大津波の襲来が想定されている。

ひとたび自然災害が発生すると、多くの人とその生活基盤等に著しい被害を受けることになる。被災した一人ひとりが尊厳を保持しつつ、主体的に自立・生活再建のプロセスを歩むことで「人の復興」を実現することは、日本国憲法第25条の定める生存権の保障のみならず、同第13条の個人の尊厳を具現化するものであり、その支援は、我々弁護士にとっても非常に重要な責務であるといえる。

国は、近年、災害ケースマネジメント、すなわち、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする取組を進めている。

当連合会は、2013年（平成25年）に「来たるべき巨大地震に備える宣言」を、2019年（令和元年）に「被災者の生活再建に資するため、災害救助法・被災者生活再建支援法等の被災者支援制度の改正等を求める決議」を行うなどして被災者支援活動の重要性を確認してきた。これらに引き続き、改めて、災害ケースマネジメントにおいて弁護士、弁護士会及び当連合会が求められる役割を果たすことができるよう、当連合会及び当連合会を構成する弁護士会において積極的に以下の取組を進めることを宣言する。

- 1 災害ケースマネジメントにおいて求められる弁護士としての専門的な能力研鑽のための研修、被災地への弁護士派遣による被災者支援を今後も継続的に実施する。
- 2 地方公共団体及び災害ケースマネジメントにおいて重要な役割を果たすとされている他団体と協定を締結するなどの方法によって平時から連携を進める。
- 3 上記協定等に基づき、各団体と共に、災害ケースマネジメントの実践に向けた協議、研修、交流等の活動を行う。

2024年（令和6年）11月15日

四国弁護士会連合会

## 提 案 理 由

### 第 1 はじめに

#### 1 災害の頻発

わが国では、2024年（以下、暦については、気象庁が定めた気象・地震・火山現象の名称に係るものを除き、西暦のみで表記する。）1月1日に発生した令和6年能登半島地震（以下、気象庁が名称を定めた気象・地震・火山現象については当該名称で表記する。）のみならず、未曾有の大災害と言われる平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震以降も、平成26年8月豪雨、平成28年（2016年）熊本地震、平成29年7月九州北部豪雨、平成30年7月豪雨、平成30年北海道胆振東部地震、同年大阪北部地震、令和元年東日本台風、令和元年房総半島台風、令和2年7月豪雨等の大規模災害が相次いで発生している。当連合会管内でも平成30年7月豪雨等を経験しており、今後も、自然災害、特に広範囲にわたる被害が見込まれる南海トラフ地震に備え続ける必要がある。

#### 2 被災者支援の必要性

自然災害は、かけがえのない人の生命、身体の安全を脅かし、それまで築いてきた生活基盤を破壊し、心に多大な負担を生じさせる。

被災した一人ひとりの人が、その尊厳を保持しつつ、その人らしく生活の復興を遂げられるよう、あらゆる支援の手立てが尽くされなければならない。

#### 3 被災者支援における課題

これまでの被災者支援活動を通じて、内閣府は、次のような課題を把握するに至っている。

##### ① 自ら声をあげられない被災者の存在

- ② 在宅避難者の増加
- ③ 支援漏れの発生
- ④ 被災者の抱える多様な課題の存在
- ⑤ 行政の対応が難しい課題の存在
- ⑥ その場での対応だけでは、必ずしも課題の解決につながらない場合があること
- ⑦ 個々の被災者に寄り添った支援が必要であること

#### 4 課題の克服に向けた災害ケースマネジメントの実施の実情

行政の現場では、過去の被災者支援の経験からこれらの課題が把握されており、これらを克服しうる望ましい被災者支援のあり方として、「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組」を内容とする災害ケースマネジメントが重視されるようになった。既に、平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震、平成28年（2016年）熊本地震、同年の鳥取県中部地震等の災害等において、地方公共団体が主体となって災害ケースマネジメントの取組が進められてきた例もある。また、令和6年能登半島地震において、国は、新潟県、富山県、石川県に対し、「令和6年能登半島地震に係る災害ケースマネジメント等の被災者に寄り添った支援の実施について（依頼）」という通知を发出し、災害ケースマネジメントの取組を促している。

#### 5 内閣府による「災害ケースマネジメント実施の手引き」等の作成

内閣府は、昨今の自然災害の頻発化・激甚化の傾向、超高齢化社会の到来、地域のつながりの希薄化が進む可能性等に鑑み、2023年3月、これまで被災経験のない地方公共団体においても、災害ケース

マネジメントを実施できるよう、参照できる手引書として「災害ケースマネジメント実施の手引き」（以下「内閣府手引き」という。）を作成した。

加えて、2023年9月8日付けの内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（避難生活担当）付参事官補佐作成の「内閣府における災害ケースマネジメント等の被災者支援の取組について」では、「災害ケースマネジメントの全体像」として、発災直後から始まる段階的な被災者の生活の変化に寄り添って、支援関係機関やNPO等と連携して支援を行うこと、支援に際しては、①アウトリーチ等により被災者の個々の状況を把握し、②災害ケースマネジメントケース会議において、個々の課題に応じた支援方策を検討すること、③②の結果を踏まえて、行政内関連部局・支援関係機関・士業団体・NPO等の適切な支援先につなぐこと、④災害ケースマネジメント情報連携会議において被災者支援の全体状況を共有すること、の4項目がパッケージとして示された。

「災害ケースマネジメントの効果」として、内閣府手引きでは、①災害関連死の防止、②避難所以外への避難者への対応、③支援漏れの防止、④被災者の自立・生活再建の早期実現、地域社会の活力維持への貢献等が挙げられており、被災者支援における前記諸課題を災害ケースマネジメントによって克服することが想定されているといえる。

## 第2 災害ケースマネジメントにおけるアウトリーチと弁護士等の役割及び連携について

### 1 弁護士によるアウトリーチの実施

被災者支援を実効的なものとするため、まずは、従来の申請主義から脱却し、訪問や見守りといったアウトリーチにより、積極的に支援が必要な被災者を発見し、被災者一人ひとりの抱える問題を把握する

必要がある。

これまでも、当連合会管内の弁護士を含む多くの弁護士が被災者のもとに赴き、被災地域での無料法律相談などの機会を通じて、被災者の個別具体的事情に応じた情報提供や問題解決に向けた提案を行うなどの活動を行ってきた。これらの活動は、災害ケースマネジメントの一端を担うものといえる。

また、日本弁護士連合会は、災害復興支援委員会を中心に、災害復興支援に関する調査、研究および提言、災害復興支援に関する会員啓発、災害対策事務局との連携等の活動により、被災者支援活動を支援してきた。

当連合会においては、2005年に「四国弁護士会連合会災害復興の支援等に関する規程」を定め、2019年に「四国弁護士会連合会管内四弁護士会の被災者支援協定」、2021年に「近畿弁護士会連合会、中国地方弁護士会連合会、四国弁護士会連合会及び九州弁護士会連合会との災害時における相互支援に関する協定」をそれぞれ締結して、被災者支援活動に必要な知識及び情報共有の機会を設ける研修を継続的に実施することによって、当連合管内はもとより、西日本地域における被災者支援に速やかに対応できる態勢をとっている。

当連合会は、これからも、災害ケースマネジメントにおけるアウトリーチ活動で求められる弁護士としての専門的な能力研鑽のための研修、被災地への弁護士派遣による被災者支援を継続的に実施していく。

## 2 迅速で実効性のあるアウトリーチの実現に向けた地方公共団体との連携

災害ケースマネジメントの実施主体は、地方公共団体に限定されるものではないが、発災直後においては、災害対策基本法上の国、都道

府県、市町村の責務に関する定め（災害対策基本法3条～5条）や災害救助法の定め等からも明らかなように、第一次的には市町村がその対応にあたり、都道府県及び国は、災害の規模に応じて必要な支援、対応を行うこととなる。また、すべての被災者に必要な支援を実施するという観点からすれば、どれだけの被災者がいるのかという被災者情報をもとに支援を実施する必要があるところ、住民情報等を有しており、被災者台帳の作成権限のある地方公共団体（災害対策基本法90条の3）が情報を管理し、災害ケースマネジメントの実施主体として取り組むことが望ましい。

迅速かつ実効性のあるアウトリーチを実現するためには、上記のような機能を有する地方公共団体と弁護士会の連携が必要不可欠であり、発災時における具体的な行動指針を定めた、いわゆる被災者支援協定（以下、単に「協定」という。）を締結しておくことが重要である。これにより、弁護士会は、いつ、どのような場面で地方公共団体に協力することができるのか明確となるし、地方公共団体においても、弁護士会に対して円滑に協力を依頼することが可能となり、法律相談等の実施にあたっての地方公共団体による広報や、相談場所確保、情報の共有等のうえでも重要であると考えられる。そして、平時から地方公共団体と連携し、合同の勉強会や研修、シミュレーション等を重ねることで、各々の役割分担や情報共有のあり方、運営方法（専門家に対して支給する費用を含む。）等を確認し、より良いものにブラッシュアップしていくことが望ましい。

実際、地方公共団体と協定を締結している弁護士会も多く、平時の連携の足掛かりとしていることがうかがわれる。

また、被災者の自立・生活再建において、災害ケースマネジメントが有益なものであるからこそ、地域間格差をできる限り生じさせない

ためにも県及び全市町村との間で協定を締結することが望ましいと  
考えられる。

### 3 迅速な被災者支援に向けたワンストップサービス実現のための他の 支援機関との連携

#### (1) 被災者一人ひとりの多様性について

被災者は様々な悩みを抱えており、被災者一人ひとりに寄り添った支援を迅速に実現するには、多種多様な専門的知見を有する支援機関が協働する必要がある。

弁護士会も支援機関の一員として、被災規模に応じて柔軟な対応がとれるよう、平時から、地方公共団体のみならず、社会福祉法人・福祉施設、社会福祉協議会、NPO、各種士業団体といった民間団体との連携活動に取り組むべきである。

発災時に、多くの専門家が協力し、合同相談会や戸別訪問を実施するなどすれば、被災者が相談する回数を減らすことができ、早期の支援につなぐこと、すなわち、いわゆるワンストップサービスの提供が可能となる。

#### (2) 連携の具体的事例

##### ア 士業との連携

内閣府手引きにおいても、士業として、弁護士、司法書士、建築士、不動産鑑定士、土地家屋調査士、社会福祉士が専門性を有する民間団体として列挙されており、災害ケースマネジメントの実施においては相互の連携が求められるところである。

具体的な発災直後の支援として、罹災証明書による損壊の程度の認定は、その後の支援制度に関わるものであり、被災者支援にとって重要となるところ、建築士と弁護士が同行して戸別訪問し、建築士において建物の損壊の程度についての調査、判定のポイン



トについて説明をし、弁護士において今後利用可能な制度等について相談を実施したという例がある。

#### イ NPOやボランティア団体との連携

災害時に地方公共団体のみで被災者支援を行うことは実際上困難であり、NPOやボランティア団体等（以下「NPO等」という。）が被災者支援の担い手となってきたという実情があるところ、意見交換会を随時実施すること、NPO等が開催するフォーラムやシンポジウムに参加すること、研修会の講師を相互に派遣すること、災害中間支援組織へ弁護士を派遣するなどして運営に関与することなどが報告されている。

これらのNPO等は、様々な被災地での被災者支援のノウハウやネットワークを有している。被災者支援制度の説明会・相談会をNPO等と共同で実施すること、NPO等が把握する在宅被災者への戸別訪問を共同で実施すること、それぞれの分野で支援が必要な方を相互に紹介すること、弁護士会ニュースをNPO等に配付してもらうことなどの実施例もある。

#### ウ 福祉機関、医療機関との連携

被災者の中には、高齢者や障害者など自ら支援にアクセスすることが困難な災害弱者（要配慮者）がいることも想定され、社会福祉協議会等の、平時より高齢者・障害者等の支援を行っており、地域の実情を把握している福祉機関が災害ケースマネジメントの関係者の一員となることが想定されている。

また、被災者の身体的・精神的負担の影響を踏まえた支援という観点からすれば、医師や医療従事者を含む医療機関の協力も不可欠であり、医療機関が災害ケースマネジメントの一員となることによって災害関連死を防止する効果も期待されるところであ

る。

そのため、弁護士ないし弁護士会が、災害ケースマネジメントにおいて法的支援提供するに当たり、福祉分野、医療分野と連携して支援することは、災害ケースマネジメントの実効性を高めるために非常に重要である。高齢者・障害者等が被災し、法的支援が必要となった場合、当該被災者の身体・精神面の現状、生活状況、特性及び福祉的ニーズ等がわからないままに弁護士のみが助言や支援を行うことには有用性が乏しいところ、平時より当該被災者の状況を把握しており、信頼関係が構築されている福祉機関、医療機関と共に支援を行うことで被災者の心身の健康面及び生活面に即した支援が可能となり、被災者の復興がより一層進むことが期待できる。

エ 日本司法支援センター（以下「法テラス」という。）との連携

法テラスの関係する被災地における活動としては、法テラスを利用した法律相談についての被災地出張所の開設や、法テラス号による移動相談所の開設等がある。

これらの活動により、災害ケースマネジメントにおけるアウトリーチの段階での法的サービスの利用拡充を図ることができる。

そこで、法テラスとの関わりの深い弁護士会が、平時より協議を進めていくことが重要である。

オ まとめ

このように、ワンストップサービスの実現のためには、他の支援機関との連携も非常に重要であるといえる。

### 第3 災害ケースマネジメントケース会議における弁護士等の役割及び連携について

## 1 災害ケースマネジメントケース会議の目的等について

内閣府手引きでは、災害ケースマネジメントケース会議（以下「ケース会議」という。）の目的について、「アウトリーチ、アセスメントの結果等を踏まえ、個々の課題に応じた支援方策を検討」することとされており、その参加者として、行政内関連部局・支援関係機関・士業団体・NPO等が想定されている。

## 2 ケース会議における弁護士又は弁護士会の役割について

災害ケースマネジメントにおいては、単発の相談にとどまらない、支援者による伴走型支援が想定されている。このような息の長い支援を行うためには、被災者の抱えている課題を早急に整理し、適切な支援のあり方とその担い手となる支援機関を見極めていくことが効果的と考えられる。

しかしながら、大規模災害発生時には、被災自治体の職員は通常業務ではない災害対策業務に追われ、被災者の復興に向けての施策が滞る事態が想定される。

そこで、弁護士会を含む支援機関が課題整理を行うことで被災自治体の職員の負担軽減を図り、自治体職員が出来るだけ速やかにコーディネートの役に徹することができる状況を作り出すこともまた、ケース会議において弁護士会を含む支援機関に求められる役割であるといえる。

なお、発災後の混乱の中で、その場においてケース会議の運営について策定することは容易ではない。

自治体職員が災害ケースマネジメントのコーディネイト役に徹することができるようにすることを目的として、平時から、地方公共団体と弁護士会やその他専門家団体及び関係機関が連携し、ケース会議における役割分担を協議していくことも非常に重要である。

#### 第4 災害ケースマネジメントにおける支援のつなぎ等の場面での弁護士等の役割及び連携について

災害時には、不動産を含む財産権の問題、相続に関する問題、相隣問題、債務整理、家族の問題、あるいは犯罪被害も含めて、実に様々な法律問題が顕在化し、これらを司法機関や民間ADR（弁護士の災害ADRも含まれる。）などを利用して解決する必要があることが予想される。

これらの法律問題について、平時からの実務経験、裁判経験及び研修の成果を踏まえ、一人一人の被災者のため、その知見と技術を十分に発揮することは、弁護士の職責である。

この職責を全うするためにも、弁護士がケース会議の一員として課題整理に関与して法律問題を適切に選別し、弁護士又は弁護士会に適切な「つなぎ」を行わなければならない。

また、平時から、地方公共団体や他の支援機関と連携し、研修などを行う中で、被災者支援における類型的な法律問題を発信することなどによって、弁護士への早急なつなぎを実現する活動も行っていく必要がある。

#### 第5 災害ケースマネジメント情報連携会議における弁護士等の役割及び連携について

##### 1 災害ケースマネジメント情報連携会議の目的について

災害ケースマネジメント情報連携会議（以下「情報連携会議」という。）は、被災者支援の全体状況を共有することを目的として行われるものである。これによって、被災者が求めている支援を国等に発信し、現状の被災者支援方法の改善、ひいては、被災者支援制度の法改正に

までつなげていくことができる。

## 2 災害ケースマネジメント情報連携会議における弁護士等の役割について

弁護士は、個々の現場で蓄積した知見に加え、弁護士会、当連合会、他の弁護士会連合会及び日本弁護士連合会の支援をも背景として収集された被災者支援の実情や法的課題に係る情報を適切に情報連携会議に提示し、施策の運用改善、法改正、立法提案などを提言することによって、被災者支援の迅速な改善に貢献する役割を果たしていく必要がある。

また、その際には、法律知識のみならず、地方公共団体や他の支援機関らの視点を踏まえた多角的側面から意見を述べることが望ましいことから、平時からの連携によって地方公共団体や支援機関相互の役割等の理解を深めていく必要がある。

## 第6 災害ケースマネジメントにおいて求められる役割を果たすために当連合会、弁護士会及び弁護士が取り組むべき事柄について

### 1 研修

アウトリーチの場面における法律相談、ケース会議における法律問題の選別、伴走型支援を視野に入れた法律問題の解決という役割を果たしていくためには、常に研鑽を重ねていく必要がある。

当連合会及び弁護士会は、個々の弁護士の研鑽の機会となる研修の場を今後も継続的に提供し、災害ケースマネジメントにおける弁護士の役割が十分に果たされるよう支援していく。

### 2 連携

アウトリーチ、ケース会議、支援のつなぎ、情報連携会議のいずれの場面においても、これらを迅速かつ実効性のあるものとするために

は、地方公共団体や社会福祉協議会、NPO、他の士業団体等の支援機関と平時から連携し、それぞれの得意な場面を相互に整理・把握してよりよい連携のあり方を構築することが重要である。

当連合会、弁護士会及び弁護士は、日本弁護士連合会災害復興支援委員会、「近畿弁護士会連合会、中国地方弁護士会連合会、四国弁護士会連合会及び九州弁護士会連合会」の間の災害時における相互支援に関する協定」等を通じて、これからも連携に関する先進事例を収集し、優れた連携事例が当連合会管内においても実現できるよう各種団体に働きかけていく。

### 3 連携を強化するための活動

以上のようにして各機関との連携を進めつつ、平時から定期的な合同勉強会、意見交換会、シミュレーションなどを実施し、災害ケースマネジメント実施に向けた課題の洗い出し及び対応策の検討、被災者情報の取扱い、持続可能性のある支援体制構築のための財源確保の方策などを協議し、よりよい体制にブラッシュアップしていく活動を進め、災害時に備えていくことが重要である。

## 第7 最後に

当連合会は、宣言の趣旨のとおり、被災者一人ひとりに寄り添い、個別具体的事情に応じた支援のための災害ケースマネジメントの充実を図るため、自ら研鑽し、地方公共団体、他士業団体、福祉団体、NPO等をはじめとする各種機関と連携し、その内容を充実したものにしよう平時から活動していくことをここに宣言するものである。

以上