



2. 社会情勢および政策の変化と被災者支援



社会情勢の変化を包括的に考える

老年人口は団塊ジュニアが高齢者となる2040年ごろにピークとなり、社会保障給付費がさらに増大。未婚率の増加や、核家族化の影響を受けて、単独世帯が増加。2040年には単独世帯の割合は約40%に達し、2050年には、全国の約半数の地域で人口が50%以上減少。（内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局）

人口減少社会（社会保障の問題）

超高齢化

支え手の減少

あらゆる世代の
单身化
孤立化

家族・地域・企業のセーフティネットの脆弱化

これらを背景とした多様な課題が発生する→

新型コロナウイルス感染拡大や大規模自然災害などによる課題の重複・重度化

社会福祉の問題

個別対応では限界があり、状況の変化に応じた新たな仕組みが必要

ゴミ屋敷

8050

老々介護

ひきこもり

支援拒否

DV・虐待

うつ・自死

介護離職

困窮・貧困

障害・難病

孤立死

ダブルケア

■ 世帯の中での課題の複合

■ 制度の狭間の問題
■ 社会的孤立や排除

■ 経済的な意味にとどまらない生活困窮の課題

■ 自ら支援を求めることができない人や世帯の増加

人口減少社会と社会的孤立の拡大

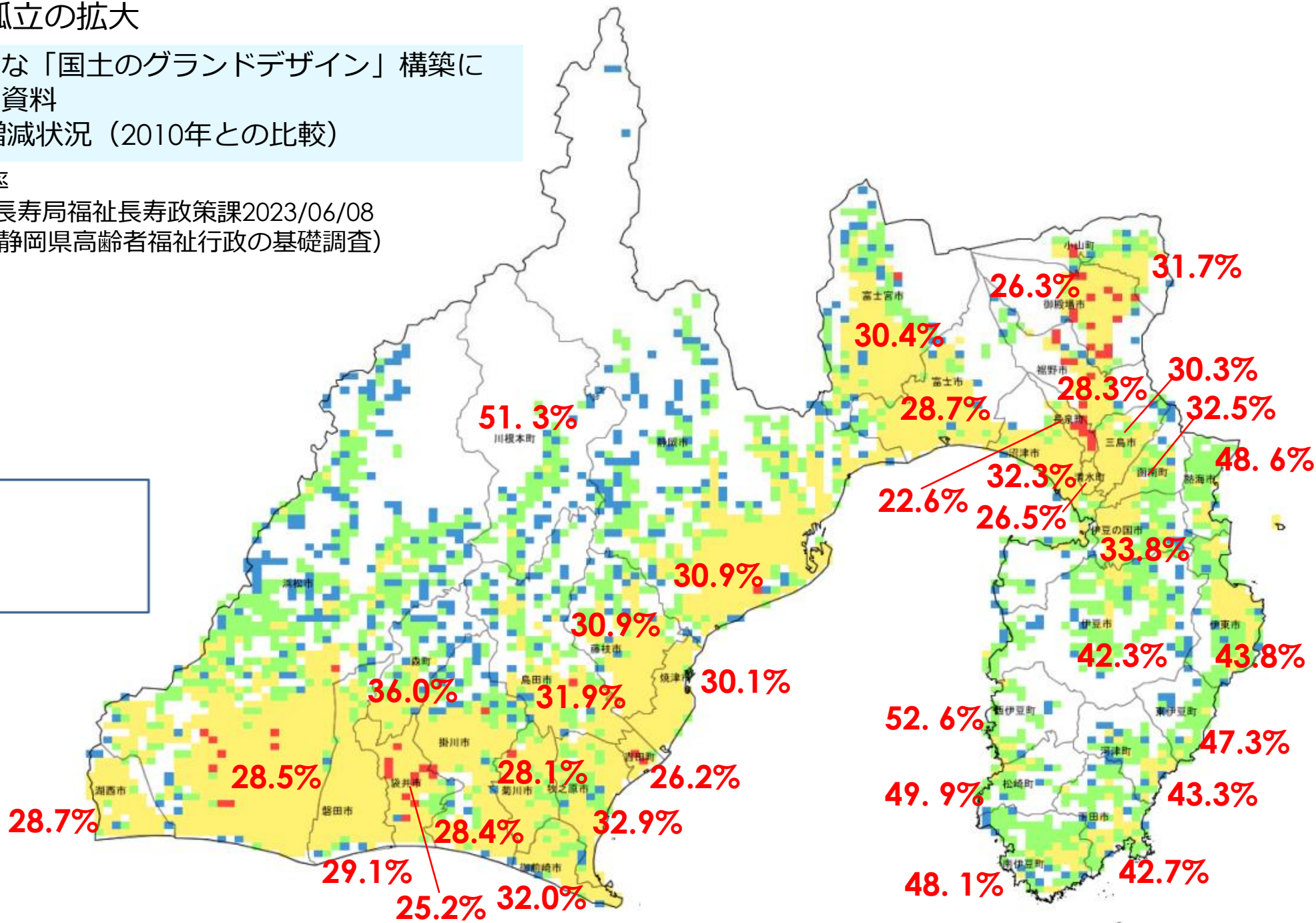
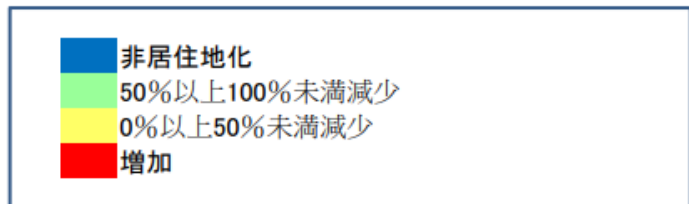
国土交通省「第8回『新たな「国土のグランドデザイン」構築に関する有識者懇談会』配布資料

【静岡県】2050年の人口増減状況（2010年との比較）

地図上の数値：市町村高齢化率

出典：静岡県健康福祉部 福祉長寿局福祉長寿政策課2023/06/08

高齢化率の公表（令和5年度静岡県高齢者福祉行政の基礎調査）



社会的つながりが弱い人の増加

- 【単身世帯】 国立社会保障・人口問題研究所の「人口統計資料集2018」によると、50歳時の未婚率である**生涯未婚率は、男性で23.37%、女性で14.08%**であり、ここ20年で急増している。
- 【単身高齢者】 高齢者社会白書（平成30年版）によると、65歳以上の**高齢者の単身世帯は増加**しており、高齢者人口の男性で13.3%が、女性で21.1%が単身であり、今後も増加が予想されている。
- 【貧困格差】 こども・若者白書（平成26年版）によると、子どもがいる現役世帯の内、**大人が一人の世帯の貧困率は50.8%**であり、**大人が二人以上の世帯の4倍以上**となっている。
- 【DV】 警察庁の「平成28年度におけるストーカー事案及び配偶者からの暴力事案等への対応状況について」によると、**配偶者からの身体に対する暴力又は生命等に対する脅迫を受けた被害者の相談等を受理した件数は69,908件**と配偶者暴力防止法施行以降最多となっている。
- 【非正規雇用】 厚生労働省労働力調査によると**非正規雇用者の比率**は、1990年の20%であったが、**2017年は37%**に増加している。
- 【ひきこもり】 こども・若者白書（平成30年版）によると、15歳から34歳のうち、**家事も通学もしていない者は71万人（2.1%）、引きこもりは54.1万人**と推計している。

社会的つながりの弱い人が置かれている状況

① 支援ニーズが表明できない環境にある

- 他者や制度に依存しない状況を「自立」とみなし、社会福祉の制度利用を、個人の意欲の欠如や怠惰など**道徳的な問題とみなす社会的な風潮**がある中では、当事者は声をあげにくい状況に置かれやすい。

② 支援ニーズの多様化、深刻化、複合化

- 社会的つながりが弱い人々の状況は、短期間で生み出されたというよりは、**長期に渡る生活の積み重ねの上に形成される**場合が多く、その抱える支援ニーズは時間とともに**多様化、深刻化**しがちである。

③ 受援力の脆弱性

- そもそも**生きる意欲が低下**していたり、**自暴自棄**になっていることも多い。そのため支援者と信頼関係を形成し、継続的な関係性を確立・維持していくことが容易ではない。

災害と社会情勢の変化および社会福祉制度・政策の変遷

～有期限の特別対策を一般施策化する段階で、いかに継続性、発展性のある形で融合、切り替えができるか～

世帯の縮小、高齢社会の到来

あらゆる世代の社会的孤立・格差の拡大

人口減少社会

1995（平成7）年

阪神淡路大震災



写真引用：神戸市

介護保険法（H12施行）

2011（平成23）年

東日本大震災



写真引用：南三陸町

生活支援体制整備事業（H26法改正）
生活困窮者自立支援法（H27施行）

2018（平成30）年

西日本豪雨災害



写真引用：消防庁

地域共生社会の実現に向けた地域福祉の推進、包括的支援体制の整備（H30法改正）
重層的支援体制整備事業（R2改正）

政策変化：公的サービス重視から住民による地域支え合い、そして支え手・受け手が固定されない共生社会・包括的な支援体制の整備へ

【課題】被災者が**依存的**になり、**復興施策**として「軽度生活支援」までを支援員がおこなうことになった（介護保険では**制限があり**つなげない）。**自立を阻害する「してあげる支援」**、**住民同士のつながり**（地域支援）をつくれなかった。結果、被災者支援は**H29年まで続いた**。（宝塚市社協佐藤常務：20190424地域共生社会フォーラムから）

【課題】復興施策、高齢者施策、社会的孤立対策、共生社会関連施策が未整理のまま、**縦割りで地域に「下ろしている」**ことによる**住民の疲弊感**。これらを地域福祉で総合化していく、住民主体で**ボトムアップ**していく必要性は理解されつつも、元々の**地域福祉推進基盤の弱さ**、**硬直化した縦割り施策**から困難な自治体がある。（東北の沿岸部自治体・社協ヒアリングからの井岡所感）

●狭義の被災者支援から、被災者が生活者として生きる為の支援＝**住民と協働する支援**が必要。
●アウトリーチによる**ハイリスク層の発見**と、そこから見えてきた課題への対策強化（入口から出口施策へ）＝**生活困窮リスク、孤立リスク**を制度の有無に関わらず支えるための**既存施策群の構造化と住民の参加、主体形成支援**。

災害ケースマネジメントとの関係

自治体に普及しつつある災害CMの体制整備と支え合いセンターの関係

出典：内閣府防災情報のページ

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/case/index.html>

【定義】

「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**」としている。

災害ケースマネジメントの全体像

	平時	発災直後 ～避難所運営段階	避難所閉所検討 ～応急仮設住宅供与段階	応急仮設住宅 供与段階以降
被災者の生活		避難所	応急仮設住宅	災害公営住宅
		在宅避難		
支援体制等	実施体制の検討・構築（市町村内） 支援関係機関、NPO等との連携 計画等への位置づけ	人材確保・育成、研修実施 災害ボランティアセンター設置・運営		支援拠点の設置・運営
被災者支援		罹災証明書発行 被災者台帳作成・活用		
	アウトリーチ等	<ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・応急的な対応が必要な被災者の発見及び状況の把握 ・生活再建に向けた支援情報の適切な周知（罹災証明書の発行等） ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・避難所避難者、在宅避難者 →応急的な対応が必要な被災者については、医療や保健、福祉につなぎ、災害関連死を防止	<ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・住まいの再建、日常生活の自立にあたっての支援が必要な被災者の発見及び課題の把握 ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・当該災害の被災者（全数調査が望ましい） →アウトリーチで被災者の状況を把握し、得られた情報を精査・アセスメントを実施、支援が必要な者と課題を特定	<ul style="list-style-type: none"> ○主な目的 <ul style="list-style-type: none"> ・継続的支援が必要な被災者に対する見守り・相談支援 ○対象 <ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅入居者、在宅被災者等 →アウトリーチで得られた情報を踏まえ、適宜アセスメントを見直し
	災害ケースマネジメント ケース会議	※必要に応じて開催 ※応急的に対応が必要な被災者を医療・福祉等の支援につなぐことが重要	<ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・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 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等 	<ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・アウトリーチ結果等を踏まえ個々の課題に応じた支援方策を検討 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等
	支援へのつなぎ等	必要に応じて、適切な支援先へのつなぎ等支援を実施	<ul style="list-style-type: none"> ・適切な支援先へのつなぎ等支援を実施 ・次の生活への移行等、避難所で生活する被災者への支援を実施 	適切な支援先へのつなぎ等支援を実施 →行政内関連部局、支援関係機関、士業団体、NPO等
	災害ケースマネジメント 情報連携会議	<ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者支援の全体状況の共有、避難所運営や要対応者への対応状況、全体的な方針等の共有 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、災害ボランティアセンター、支援関係機関、NPO等 	<ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者支援の全体状況の共有、アウトリーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等 	<ul style="list-style-type: none"> ○目的 <ul style="list-style-type: none"> ・被災者支援の全体状況の共有、アウトリーチの進捗状況、ケース会議の実施状況等の共有 ○参加者 <ul style="list-style-type: none"> ・行政内関連部局、地域支え合いセンター、支援関係機関、NPO等

災害ケースマネジメントとの関係

出典：内閣府防災情報のページ

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagousei/case/index.html>

- 災害ケースマネジメントの実施にあたって、必要に応じて、**個別訪問、見守り支援、各種支援制度の情報提供や地域のコミュニティづくり等を行う拠点を設置**する。
- 実際には、被災者見守り・相談支援等事業の委託により「地域支え合いセンター」という名称で運営されることが多いが、市町村が直接役場内に拠点を設置することも想定される。それぞれの状況等に応じて設置・運営方法を検討する。
- 応急仮設住宅供与段階以降は、被災者の自立・生活再建を図るため、継続的な支援を実施する必要があることから、地域支え合いセンターなどの支援拠点の設置を積極的に検討する。

【地域支え合いセンターの設置例】
(岡山県倉敷市)



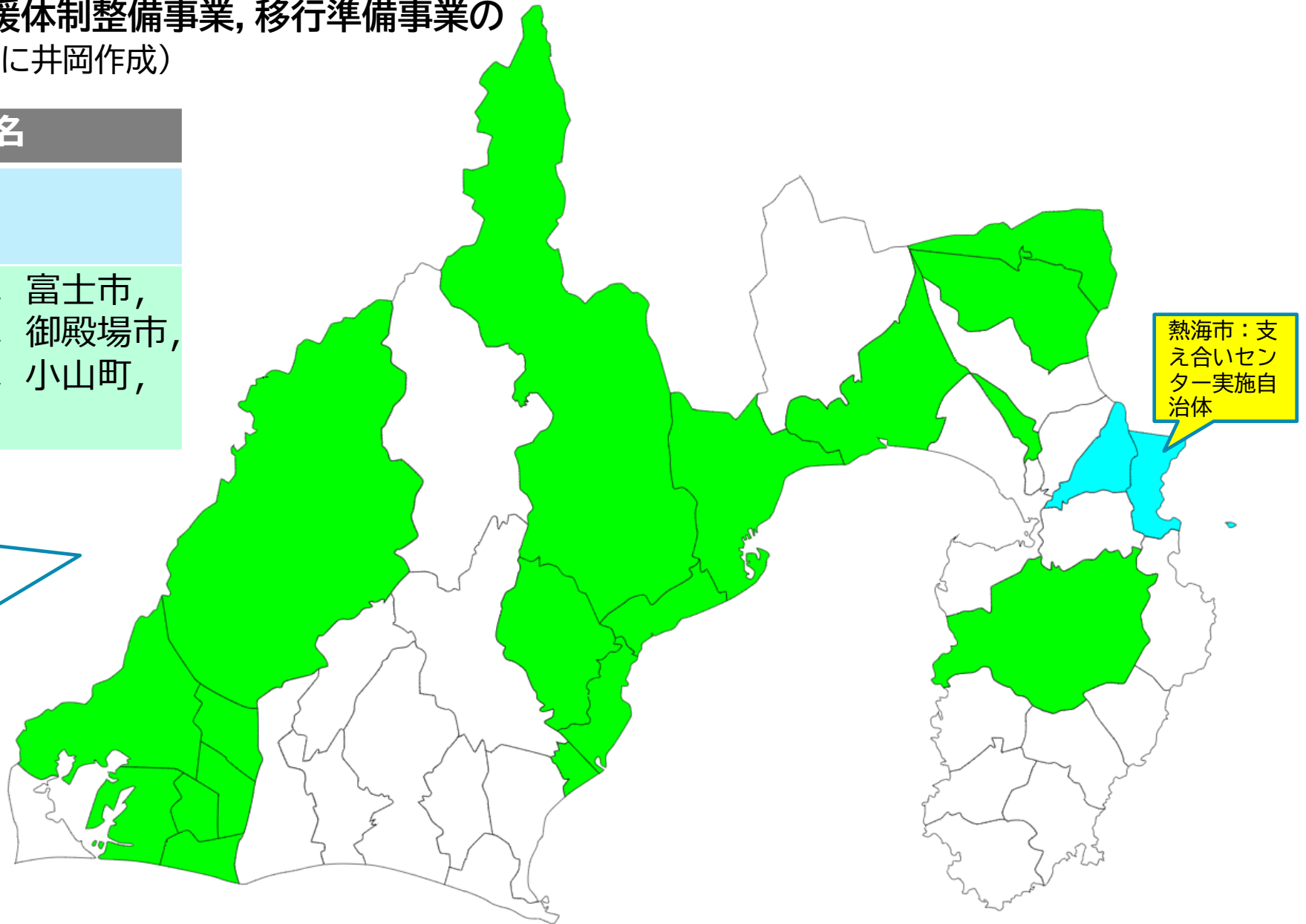
＜被災者見守り・相談支援等事業（厚生労働省社会・援護局）＞

- 目的：被災者は災害救助法に基づく応急仮設住宅に入居するなど、被災前とは大きく異なった環境に置かれることとなる。このような被災者が、それぞれの環境の中で安心した日常生活を営むことができるよう、孤立防止等のための見守り支援や、日常生活上の相談を行ったうえで被災者を各専門相談機関へつなぐ等の支援を行う。
- 実施主体：都道府県、市町村等（委託可）
- 補助率：1/2
 - ※特定非常災害の場合 発災年度を含み3年 10/10、4～5年目を3/4、6年目以降 1/2
 - ※R3年度～、自治体負担について特別交付税措置（地方負担額×0.8）
- 事業実施期間：災害救助法に基づく応急仮設の供与期間中
- 実施内容：
 - ・被災者の見守り・相談支援等を行う事業
 - ・応急仮設住宅への巡回訪問等を通じた見守り、声かけ
 - ・応急仮設住宅入居者の日常生活に関する相談支援、生活支援を行った上で、必要に応じた関係支援機関へのつなぎ
 - ・応急仮設住宅入居者の日常生活の安定確保に資する情報提供
 - ・被災者支援従事者の資質向上等を図るための事業
 - ・被災者支援従事者の資質向上のための研修会の実施
 - ・被災者支援従事者のメンタルヘルスに関する講習会の実施
 - ・その他被災者の孤立防止を図るため、見守り・相談支援と一体的に行うことが効果的な取組として実施主体が必要と認めた事業



静岡県の令和5年度重層的支援体制整備事業, 移行準備事業の実施状況(厚労省公表資料をもとに井岡作成)

事業名	自治体名
重層事業 (2)	熱海市, 函南町
移行準備 (10)	静岡市, 浜松市, 富士市, 焼津市, 藤枝市, 御殿場市, 伊豆市, 長泉町, 小山町, 吉田町



災害時だけでなく、平時からの庁内・多職種連携や地域との協働、地域づくりが包括的に行われていることが重要。

県センターとして

立ち上げ期に考えるべきこと、取り組むべきこと（例）

1. 国事業要領・要綱に書かれた項目だけではなく、何のために、誰に対して、どのような事業活動を行うのか、県支え合いセンターとしての方針・見通しを実践レベルで明らかにする。
2. 加えて、社協としてのセンター設置目標を考え、センターの受託をテコにして社協の実践力強化を図る。
3. 有期限の特別対策であることから、センター閉所後も継続して被災者・地の支援ができる、地域および関係機関と協働した体制整備の見通しを持つ。
4. 支援対象像の把握：①各市町対象人数・世帯数 ②高齢化率(仮設住宅は特に) ③居住形態（建設仮設住宅・みなし仮設住宅・公営住宅・自力みなし仮設住宅・在宅）④福祉サービス利用者数 ⑤広域避難者数
→対象を広く捉え漏れの無い支援をおこなう。
5. 被災自治体、社協の被害状況、復旧状況、復興計画の把握
6. 市町センターの体制 ①センターのスタッフ数・新規採用方法 ②拠点 ③行政所管課、担当者 ④取り組みに向けた方針、実施内容 ⑤受託法人（社協か、それ以外の法人か）⑥市町センター運営計画策定の支援
7. 支え合いセンター運営委員会の設置など内外の関係者との連携、協働体制、県・市町行政との連携体制
8. 相談員の研修教育体制・カリキュラムの設計
9. 各種報告様式、センター運営マニュアル・手引き類の整備
10. センターを受託する市町社協の平時の組織および支援活動上の課題や強みのアセスメント 等



続いて

3. 市町センターの機能と対象世帯のアセスメントを
ご視聴ください。