

# 事前評価報告書

事業名: 防災・減災に取り組む民間団体等への災害ケースマネジメントノウハウ移転事業

実行団体: 特定非営利活動法人ワンファミリー仙台

報告者: 特定非営利活動法人ワンファミリー仙台

資金分配団体: 特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

実施時期: 2021年6月～2024年3月

対象地域: 全国

直接的対象グループ:

間接的対象グループ:

## 概要

事業概要
当コンソーシアムが中心となり、一人ひとりが大事にされる災害復興法をつくる会、地域弁護士会等の協力のもと「防災・減災に取り組む民間団体等への災害ケースマネジメントノウハウ移転」事業を行う。 具体的には、大規模災害が発生した被災地における炊き出し、指定避難所の運営から避難所の閉鎖支援などの急性期の支援方法、仮設住宅の見守り支援、仮設住宅における被災者の生活安定化支援、仮設住宅からの転居支援など、被災者一人ひとりの世帯状況に応じて、自治体をはじめとした多様な主体が協働をしながら被災者の生活再建を進めていく支援ノウハウ「災害ケースマネジメント」を、豪雨被害や南海トラフ地震のリスクが高い九州や四国の民間支援団体と自治体にノウハウ移転をすすめる。 今回、四国地方においては、防災・減災の活動に取り組む民間団体である「一般社団法人さいわい（以後、さいわい）」に対し、ノウハウ移転をすすめ、徳島県そして徳島県の24市町村にもノウハウ移転を進め、モデルケースの構築を行う。 また、災害ケースマネジメントの認知が低い九州地方においては、自治体や民間団体に対し、災害ケースマネジメントの普及や啓発を行う「災害ケースマネジメントキャラバン」を実施する。
中長期アウトカム
①生活再建支援を多様な主体が担える ②災害時に生活再建支援を行う人材がいる
短期アウトカム
災害ケースマネジメントの実践のための連携体制が構築されている状態  多様な主体が災害ケースマネジメントに基づくノウハウを有している状態

## 事業の背景

(1) 社会課題
【背景】当コンソーシアムの構成団体であるワンファミリー仙台は東日本大震災発生時の緊急支援から現在における復興支援まで、協力団体である一人ひとりの会と連携し、支援を実施している。そして東日本大震災の被災者が生活再建していった一連の支援ノウハウを構築してきた。東日本大震災後も毎年、大規模災害が発生するなか、熊本地震や西日本豪雨災害等の災害現場に向向き、被災者の生活再建にむけた支援ノウハウの移転をこの間も実施している。 同じく構成団体であるYNFは代表北崎が熊本地震の際にワンファミリー仙台代表立岡より提供を受けたノウハウを用い、平成29年九州北部豪雨で設立以降、平成30年7月豪雨、令和元年佐賀豪雨、令和2年7月豪雨において、被災者の生活再建支援に従事している。 【課題】現在の災害支援を取り巻く環境の中で、以下の2点の課題が指摘されている。 ①災害が毎年頻発する中、蓄積された被災者支援のノウハウが共有されることがないため、未だに新たな被災地では、複数の課題を抱える生活再建ができない被災者が孤立し、取り残されている実態がある点。 ②災害起因による生活再建ができない被災者の支援は官民の連携が不可欠であり、JVOAD等の国と自治体と民間団体（NPO）等をつなぐ中間支援団体も設立され、改善がなされたところもあるが、国、県、基礎自治体と民間団体（NPO）等とが連携できず、複数の課題を抱える生活再建できない被災者の問題は解決できないままである点。 ①の事例としては、緊急支援が必要な時期（発災から1年程度）においては、様々な支援団体が被災地を訪れ、支援活動を展開するなかで、様々なノウハウ移転が実施されているのだが、2年目以降、被災自治体が平時の業務がプラスされ被災者支援に集中しづらい環境に置かれることや、ノウハウのある支援団体が撤退していく傾向が強くなり、次の復興のプロセスを被災地の自治体や支援団体が教えられることがないため、準備期間があるにもかかわらず、災害救助法の適用期間満了とともに、複数の課題を抱える生活再建できない被災者の対応ができず、仮設住宅から強制的に追い出しを進めるなど、平成29年九州北部豪雨では、被災者の生活再建に暗い影を落とすこととなっている。 また、②の事例としては、平時につながっていない地域で災害が発生した場合、被災自治体や現地団体との連携について苦労するということがあった。その後、JVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）が設立され、災害発生時直後から国と自治体や現地団体等との間に入るなど、連携の機能強化ははかれたことから、急性期における改善は見られたが、個別のケースカンファなどの連携実績は乏しく、また大規模災害が頻発していることで、民間団体（NPO）が新たな被災地で活動をしてしまうことも多く、一気通貫した被災者の生活再建支援ノウハウを持つ支援団体がほぼなく、取り残される被災者は後を絶たない。
(2) 課題に対する行政等による既存の取組み状況
当コンソーシアムが把握している限り、仙台市の被災者生活再建部局で当時業務をしていた職員についてはこの課題を把握していると思われる。ただ、すでに仙台市においても被災者生活再建部局は災害支援資金に関する課が1つだけとなり、この課題について、認識している行政職員は少ないと思われる。また行政ではなく民間団体であれば、当コンソーシアムの協力団体の一人ひとりの会は当然として、JVOADと本申請元のJPFなど、常に現場に足を運んでいる中間支援組織は、この課題を把握しているのではないかと考えるが、被災者の生活再建する最後の最後まで一気通貫の支援をしてきた団体がほぼ全国にない状況のもと、この課題を認識することはなかなか難しいと思われる。 九州においては熊本地震以降、毎年豪雨被害が発生しているが、被災自治体の多くは民間との連携という意識を持っていない。このため、生活再建支援に関するプランニングもいきあたりばったりになるケースが多く見られる。熊本地震の経験がある熊本県においても、人吉市では地域支え合いセンターが設置運営されているが、支援担当者の知識不足などの課題が現地の支援団体からも聞かれているほか、福岡県においては、大牟田市の地域支え合いセンターの支援対象からみれば仮設や公営住宅への避難者が除外されるなど、近年の間に複数回の被災経験を持つ県でも生活再建支援に関するリテランの向上は認められない。

## 評価実施体制

内部/外部	評価担当分野	役職等
内部	評価全体の管理	事務局長
	文献調査、集計等	経理担当
外部	評価の設計、データ分析	共奏学舎主宰

## 評価実施概要

### 評価実施概要

評価計画に基づき収集したデータをもとに事前評価をおこなった。

日程：2021年10月～11月

方法：新聞記事等によるニーズ評価、関係者からの声によるセオリー評価

概要：ニーズ評価では、これまでの取り組みから溜めた知見を裏付けるものとして災害時の生活支援が必要な被災者の実態について報道された記事を収集した。セオリー評価では、本事業のセオリーと手段が一致しているか、関係者に事業概要を説明し、アンケートにより妥当性を回答してもらった。

### 自己評価の総括

事前評価の結果、災害発生以降、生活再建支援が必要な人たちが一定数あらわれること、災害に特化した形でのケースマネジメントのノウハウが発災した市町村のみでとどまっていたり、共有されていないことが明らかになった。ゆえに、災害ケースマネジメントについての知識の伝達やネットワークの構築を各自治体でおこなえるようにする本事業は有効であるという評価とした。

評価結果の要約

評価要素	評価項目	考察（妥当性）	考察（まとめ）
課題の分析	①特定された課題の妥当性	高い	近年の災害の急性期以降の被災者の状況について報道された記事の収集をおこなった。東日本大震災では、被災の規模が大きかったため、被災する→避難所→仮設住宅→復興住宅へ、という被災者の住まいの変化とそれに伴う支援の在り方がクローズアップされ、多くの在宅被災者の存在が置き去りにされていた。こうした指摘がなされてきたにも関わらず、近年の熊本地震や豪雨災害においても、車中避難等、避難所に行かないケース、住宅の半壊、全壊の基準に満たないのでそのまま生活を続けるケース、みなし仮設への入居により被災者が点在する等、被災者の様相が多様化したことが認識され、それに伴う支援も多様化せざるを得ない状況になっていることが、収集した記事からも明らかになった。よって、災害を起因として生活困難していく個々のケースがあり、それらを解決していく必要があることが確認できた。
	②特定された事業対象の妥当性	概ね高い	広域自治体や、自治体から名前の挙がった団体が災害時の生活再建支援について、どのような課題意識を持っているかについて、広域自治体2県にアンケート調査をおこなった。これまで大規模災害があった県となかった県でそれぞれ意識が違っており、またこれから起こるであろう南海トラフ等の地震の影響が大きいと考えられる県とそうでない県での意識の差も見られた。広域自治体としての被災者支援の経験の有無が、生活再建支援への課題認識にも現れており、これらの認識や生活再建支援へのノウハウを各自治体へ広めていくことが必要であることの確認にもなった。 今回の事前評価の期間では自治体から名前の挙がった団体へのアンケートおよびヒアリングが実施できなかったため、事業実施中にどのような課題意識を持っているかについて引き続き調査をおこなう。
事業設計の分析	③事業設計の妥当性	高い	事業設計を理解できるか、どんなことが必要かについて、本事業の関係者（主に多くの災害時の生活再建支援に関わり、災害ケースマネジメントに関する研修の講師）にアンケート調査をおこなった。対象者の3/4の回答があり、理解度は5と事業について理解を得られている。また、本事業で実施する内容に関しても必要性について概ね5の評価であった。「平時に準備していないことは災害時にできないことは過去の教訓から明らかです。東日本大震災では多くの在宅被災者が生まれました。同じ悲劇が起らないよう、行政や支援者となりうる多くの人たちと教訓やノウハウを共有し、備える事が重要です。」といった自由記述からも、災害ケースマネジメントに関するノウハウの提供が必要であることが確認された。
	(④事業計画の妥当性)		

#### 事業計画の確認

##### 重要性（評価の5原則）

本事業では、災害時に生活再建支援を行う人材が育っていることを目的としているため、災害時の生活再建支援の担い手となることが期待される方々へ支援ノウハウが共有されているかどうかを検証することが評価において重要であると関係者（災害ケースマネジメント研修の講師等）で合意された。

#### 今後の事業にむけて

##### 事業実施における留意点

本事業の対象者にそれぞれで意識の差が大きいため、すり合わせに時間をかける必要があると思われる。

#### 添付資料