

第2章

災害ケースマネジメントの基本的考え方
と取組の概括

2.1 災害ケースマネジメントとは

2.2 災害ケースマネジメントの効果

2.3 その他留意点

第2章 災害ケースマネジメントの基本的考え方と取組の概括

2.1 災害ケースマネジメントとは

行政が金銭給付や税制減免措置等の支援メニューを用意し、利用を申請した被災者に対して当該支援を提供するというこれまでの支援と異なり、災害ケースマネジメントは、被災者の主体的な自立・生活再建のプロセスを支援するものであり、本手引きでは、「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」と定義している。

災害ケースマネジメントの実施の流れについて、p. 9 に示している。第4章においてその方法を詳解するが、特徴を整理すると下記の4点に集約できる。

【災害ケースマネジメントの特徴】

◆アウトリーチによる被災者の発見、状況把握
災害ケースマネジメントは、被災者一人ひとりの自立・生活再建のプロセスを支援するものである。被災者の中には、支援の窓口に出向くことが難しい者や本来支援が必要であるにもかかわらず声を上げられない者もいることから、訪問・見守り等の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課題を把握する。
◆官民連携による被災者支援
被災者支援の実施主体は行政である一方で、被災者の抱える様々な課題に対応するための専門性が必要とされることなどから、行政単独での災害ケースマネジメントの実施は困難であり、民間の団体や機関と連携して取り組むことが重要である。官民がそれぞれの専門性、強みを活かして取り組むことで、効果的かつ効率的な被災者支援につながる。
◆被災者の個々の課題に応じた支援の検討・つなぎ
被災者の抱える課題は、同じ地域内でも世帯構成や住まい方によって異なるものであることから、一人ひとりの課題に応じた支援を実施することが必要である。このため、災害ケースマネジメントは、アウトリーチにより得られた被災者の状況を整理し、支援方針を検討（ケース会議）の上、それぞれの被災者に合わせ、多様な主体が様々な支援策を組み合わせて総合的な支援を実施する。
◆支援の継続的な実施
災害ケースマネジメントは、被災者の自立・生活再建のプロセスを支援するものであり、アウトリーチによる課題の把握→ケース会議による支援方針の決定→支援の実施、を継続的に繰り返し行い、都度、再建に向けた進捗の確認や支援方針の修正等を行うなど寄り添った支援を実施する。

これらの取組を実施するためには、平時からの備えが重要であることは言うまでもない。平時の取組については第3章で詳解している。

※災害ケースマネジメントを開始する段階については自治体の実情に応じて検討する

	平時 P.16	発災直後 ～避難所運営段階 P.33	避難所閉所検討 ～応急仮設住宅供与段階 P.56	応急仮設住宅 供与段階以降 P.101
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） P.17			
		支援関係機関、NPO等との連携		
	計画等への位置づけ P.28			
		人材確保・育成、研修実施 P.150		
		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 P.145		
	アウトリーチ等	○主な目的 ・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 ・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	○主な目的 ・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 ・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	○主な目的 ・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 ・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
		○目的 ・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を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等	○目的 ・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 ・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	○目的 ・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を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等
	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	○目的 ・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を検討 ○参加者 ・行政内関連部局、福祉関係者、支援サービス提供者、NPO等	○目的 ・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を検討 ○参加者 ・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	・適切な支援先へのつなぎ等支援を実施 ・次の生活への移譲等、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	○目的 ・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 ・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	○目的 ・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 ・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	○目的 ・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 ・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の実施の流れ】

2.2 災害ケースマネジメントの効果

災害ケースマネジメントの実施により以下の効果が期待される。

(1) 災害関連死の防止

災害関連死は、地震による家屋倒壊など直接的被害ではなく、その後の避難生活での体調悪化や過労など、間接的な原因で死亡することをいうとされている。

東日本大震災における「震災関連死³」は、令和4年3月31日時点で3,789人⁴にも上るとされる。また、熊本地震においては、「市町村において災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき災害が原因で死亡したと認められたもの」は令和3年3月末時点で218人⁵とされており死者全体の273人の約8割を占めている。

アウトリーチにより被災者の状況を積極的に把握することで、高齢者、障害者(児)、生活困窮者等リスクの高い被災者を必要な支援につなぐことができるため、災害ケースマネジメントは、災害関連死を減らす一助になると考えられる。

コラム1: 熊本地震における災害関連死

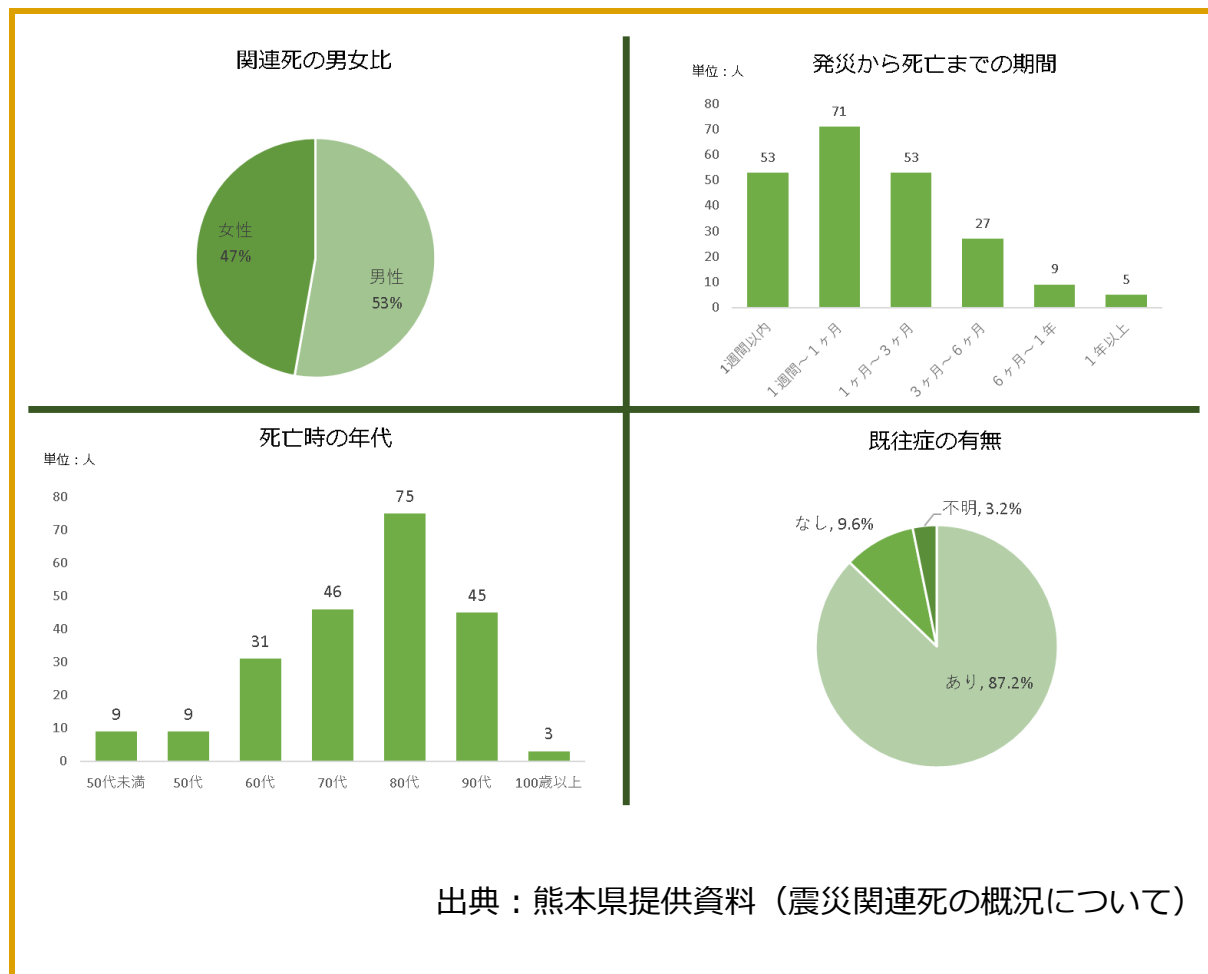
- 熊本地震における災害関連死は、令和3年3月末時点で、218人とされているところ、概況は下記のとおり。
 - ・ 男女比では大きな偏りはないが、若干男性が多くなっている。
 - ・ 70代以上の方が169名と死亡者の多くが高齢であるほか、約9割が既往症（具体的な病名が記載されている方に加え、要介護認定を受けている方や薬を服用している方を含む。）を有している者であった。
 - ・ 発災から3ヶ月以内に亡くなられた方が177名と全体の約8割を占めている。
 - ・ 死亡時の生活環境等区分では、「病院」に入院中に亡くなられた方が85名と最も多く、全体の約4割を占めている。続いて、発災前から生活していた「自宅等」が81名となっている。
 - ・ 死因分類では、「呼吸器系の疾患」や「循環器系の疾患」で亡くなられた方が123名で全体の6割を占めている。

³ 東日本大震災による負傷の悪化又は避難生活等における身体的負担による疾病により死亡し、災害弔慰金の支給等に関する法律（昭和48年法律第82号）に基づき災害が原因で死亡したものと認められたもの（実際には災害弔慰金が支給されていないものも含めるが、当該災害が原因で所在が不明なものは除く。）

⁴ 復興庁、内閣府（防災担当）、消防庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」令和4年6月30日 https://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20220630_kanrenshi.pdf

⁵ 熊本県危機管理防災課「平成28年熊本地震に関する被害状況について」令和4年11月11日 <https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/200527.pdf>

2.2 災害ケースマネジメントの効果



(2) 避難所以外への避難者への対応

新型コロナウイルス感染拡大防止の観点から、可能な限り多くの避難所の開設を図るとともに、在宅、ホテル等の活用や親せきや友人の家等、避難所外への避難が選択肢の一つとなっている。また、障害や難病を抱えている等により、避難所に避難できない被災者もいる。避難所は、個々の事情により避難所以外へ避難した被災者への情報発信の場所となるとともに、当該被災者が情報を収集する場所となること、必要な物資を受け取りに来る場所となること等の地域の支援拠点としての機能を有するものとして運営されている。一方で、在宅避難者等は、実態上その状況把握が難しく、支援の手が届かない場合も想定される。災害ケースマネジメントは、アウトリーチにより被災者の状況を把握し、必要な支援を検討・実施するものであり、避難所以外への避難者への対応としても有効である。

(3) 支援漏れの防止

被災者の中には、支援制度を利用するための申請手続きが困難である者やそもそも支援制度に関する情報が届いていない者がおり、適切な支援が受けられていない場合

があることが指摘されている⁶。こうした支援漏れの防止のためには、アウトリーチにより、支援が必要な被災者を発見し、被災者一人ひとりの課題を把握し、課題に応じた支援策や必要な情報を提供することが有効である。また、災害に起因する課題を抱える者についても、早期にその状況を把握することで適切な支援につなげることが可能である。

(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

災害ケースマネジメントの実施により、被災者の自立・生活再建期間の短縮、早期課題の発見による重症化の防止等の効果も期待される。また、被災者が早期に平時の生活に戻ることは、地域経済のみならず、地域社会の活力の早期の回復・活性化にもつながる。

災害ケースマネジメントは、被災者の自立・生活再建の方向性を丁寧に聞き取り、被災者の意向を踏まえた支援を行うものであり、孤独孤立の防止や心のケアにも資するものであるほか、この取組を丁寧に行うことで、まちの再生やコミュニティ維持といった点においても地域住民の意向が反映され、よりよい復興の実現にも貢献するものである。

⁶ 内閣府政策統括官（防災担当）、中央防災会議 防災対策推進検討会議（第11回）「被災者支援に係る課題について」 平成24年6月28日

<https://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/11/pdf/5.pdf>

2.3 その他留意点

(1) 自立・生活再建の主体について

自立・生活再建の主体は被災者であり、災害ケースマネジメントは、被災者の自立・生活再建のプロセスを支援するものであるから、その実施にあたっては被災者の意思を最大限尊重することが必要であり、行政側からの押し付けとならないよう十分配慮する。

他方で、支援がなければ生活が困難であるような被災者に対しては、訪問を継続的に行い、支援についての合意形成を図るよう努めることが必要である。

(2) 災害ケースマネジメントを委託する場合について

災害ケースマネジメントの実施にあたって、取組の一部を社会福祉協議会や NPO 等に委託することも想定される。行政の職員に限られるなか、専門的な知識やノウハウを有する団体等に委託することは、効率的な実施に資するものであるが、その場合であっても災害ケースマネジメントの全体をコントロールするのは行政であり、適切に災害ケースマネジメントを実施するとともに、民間では把握できない情報の収集・提供や様々な行政権限の行使等、必要な業務を行わなければならないことに留意する。