

第3章

災害ケースマネジメントの実施の準備
(平時からの取組)

3.1

災害ケースマネジメントの実施主体の確認

3.2

関係する機関、民間団体との連携体制の構築

3.3

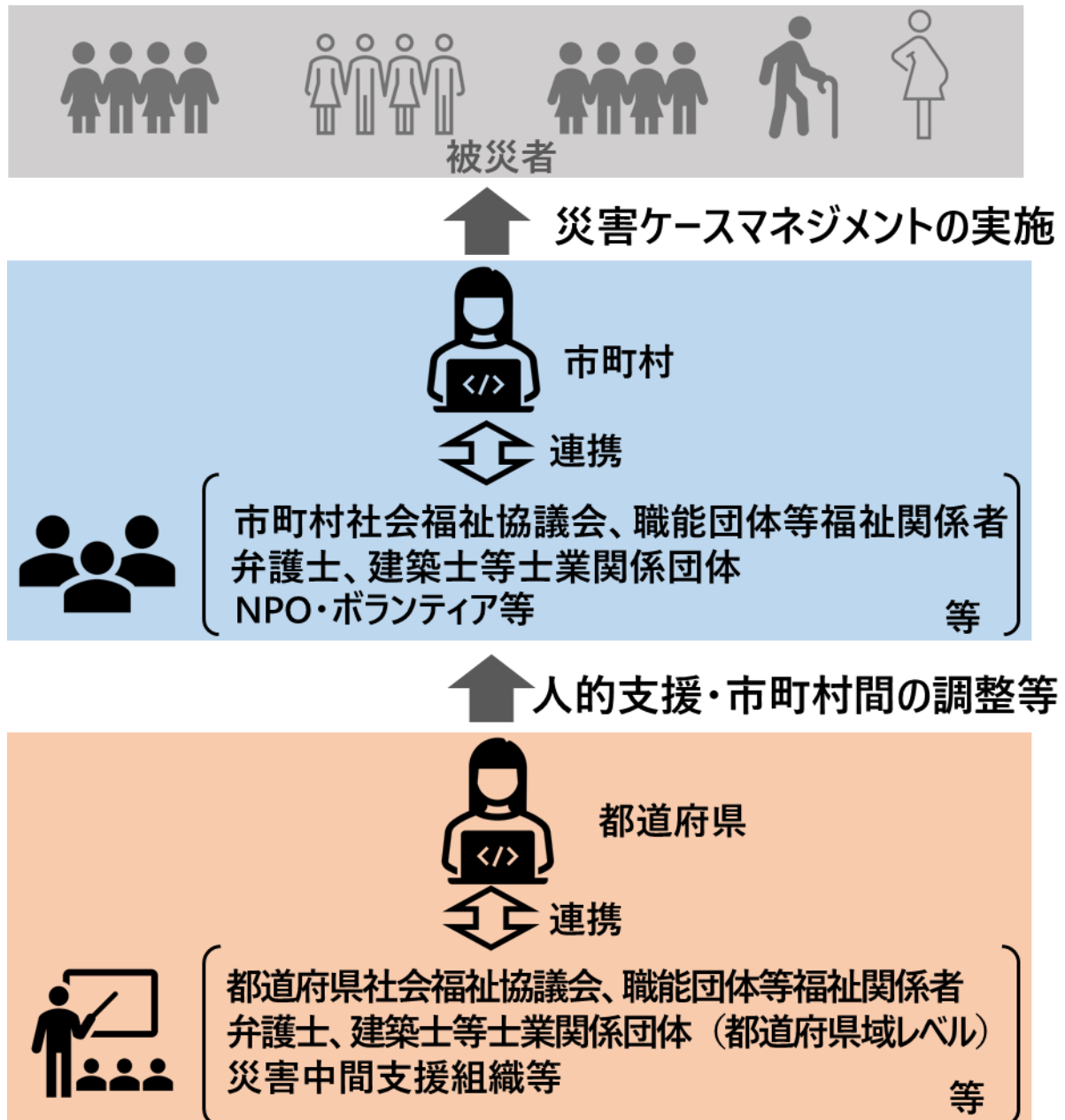
市町村地域防災計画等への位置づけ

第3章 災害ケースマネジメントの実施の準備（平時からの取組）

災害ケースマネジメントは、地方公共団体の部局間の連携のみならず、専門的知見を有する社会福祉法人・福祉施設、社会福祉協議会、NPO等の民間団体との協働が必要であることから、発災後に円滑に連携して取り組めるよう平時から連携体制を構築しておくことが重要である。

特に、社会福祉協議会やNPO等の民間団体との連携は、発災後から体制を構築しようとする、支援の実施開始の遅れにつながることから、平時から顔の見える関係づくりを進めておく必要がある。

また、円滑な実施のためには、研修の実施など平時からの人材育成に加え、災害時に連携を行うNPO等の関係機関の活動内容について被災者に誤解なく理解されるよう、災害ケースマネジメントの概要や実施について、平時から広報に取り組むことも効果的である。災害ケースマネジメントに係る研修の実施については6.1を、平時における都道府県の役割については7.1を参照。



3.1 災害ケースマネジメントの実施主体の確認

基本的考え方・取組

- 平時から地方公共団体内の各部局で連携して災害ケースマネジメントの実施について検討を行い、実情に応じた体制を構築する。
- 防災部局は災害対応の観点から、福祉部局は被災者の福祉的な支援の観点から、災害ケースマネジメントの主要な実施主体となるが、被災者支援の各段階で関与の度合いは異なる。
- 災害ケースマネジメントは、どちらかの部局のみで対応することは困難であるが、実施に係る責任の所在は明らかにしておくことが望ましい。
- 災害時には防災部局、福祉部局は他の災害対応業務により多忙となるため、災害ケースマネジメントを主体的に実施することが困難となることが想定される場合は、総括担当部局等を災害ケースマネジメントの取組主体として位置づけることも想定される。

【実施にあたってのポイント・留意点】

- ① 発災後に円滑に災害ケースマネジメントを実施するため、あらかじめ実施体制等について検討しておく。
 - ＜事前に検討すべき事項の例＞
 - ▶ 業務分担（中心となって進める部局をあらかじめ検討し、実施体制を明確にすることが重要である。）
 - ▶ 活用する予算事業等の確認・整理
 - ▶ アウトリーチの実施方法・体制
 - ▶ 発災後の部局間連携手段（会議の開催方法、メンバー等）
 - ▶ アセスメントシートや支援記録の様式の作成 等
- ② 事前に決定した体制や分担については、地域防災計画や地域福祉計画に位置づけるなど明文化して関係者に周知し、災害時にはそれに基づいた対応ができるよう準備することが望ましい。詳細は市町村について 3.3、都道府県について 7.1（3）参照。
- ③ 福祉部局が保有する名簿や避難行動要支援者名簿を部局間で共有し支援が必要となる可能性が高い者をあらかじめ把握しておくことなど、平時から、円滑な災害ケースマネジメント実施にあたって必要な準備を実施することが望ましい。その際、平時の福祉的な支援を実施している機関（特に、重層的支援体制整備事業における多機関協働事業者など包括的な支援の中核となる機関）との情報連携に配慮する。
- ④ 平時の福祉施策を活用した災害ケースマネジメントの実施については第 10 章参照。

地方公共団体の取組事例

総括担当部局を取組主体とした例 (北海道厚真町)

○災害名：平成 30 年北海道胆振東部地震

○取組内容：

- 厚真町では、各部署と関係機関はコミュニケーションをとることができていたが、部署間を横断する形での連携は十分に取れていなかった。震災後に、被災者見守り・相談支援等事業を活用した生活支援相談員の活動を核として、仮設住宅等の被災者を支援するための連携会議や情報共有をする連絡会議が開催されるようになったことから、会議を発展させる形で各部局が参加し、災害ケースマネジメントの体制をとることができた。
- 情報共有会議は当初、全体的な課題感の把握や対策には効果的であったが、個別具体的に踏み込んだ支援にはつながりづらかった。そこで、企画部局が中立的な立場で連携の輪に入ることによって、全体を俯瞰して見ながら被災者に寄り添った支援をできるようになった。
- また、企画部局が関与することで、その後の支援制度の制度化も円滑に進めることができた。

⑤災害ケースマネジメントの実施にあたって連携が想定される関係部局の例は以下のとおり。

- 防災部局：災害対策本部の設置・運営、災害救助の実施、(避難所の設置・運営、ボランティアセンターの開設 等)
- 医療・保健・福祉部局：災害時の医療・保健・福祉サービスの提供、在宅の高齢者・障害者(児)等要介護者要支援者の安否確認、(避難所の設置・運営、ボランティアセンターの開設 等)
- 市民部局、税務担当部局：罹災証明書の発行 等
- 住宅担当部局：仮設住宅設置、住宅再建支援 等
- 農林水産、商工担当部局：生業支援、就業支援 等
- 教育担当部局：就学支援 等

⑥また、地域包括支援センター、基幹相談支援センター、生活困窮者自立相談支援機関などの相談支援事業について、外部委託している場合については、委託事業者との間で災害時の対応について整理しておくことが必要である。

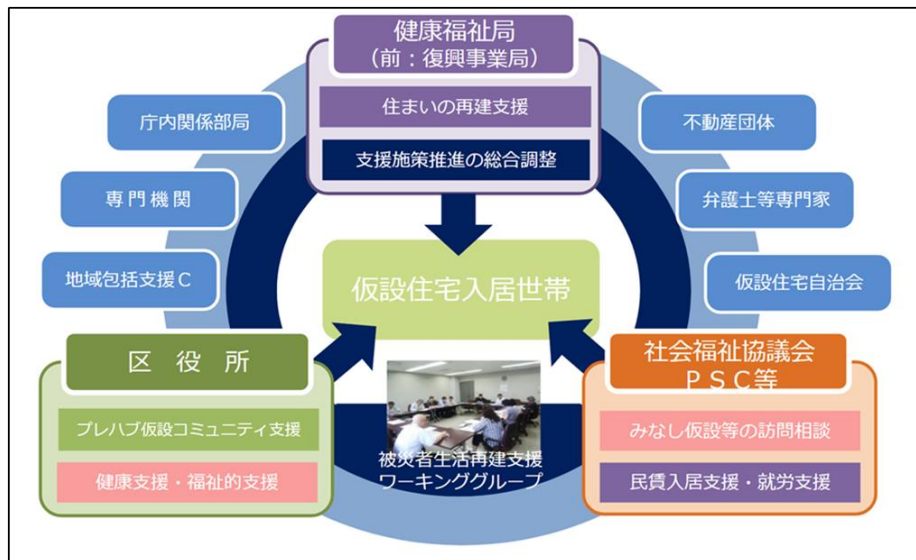
地方公共団体の取組事例

新たに実施部局を設置し、連携体制を構築した例 （宮城県仙台市）

○災害名：東日本大震災（平成 23 年）

○取組内容：

- 仙台市では、東日本大震災からの復興にあたって、新たに復興事業局を設置し被災者支援を実施した。
- 復興事業局が総合調整を担い、社会福祉協議会の地域支え合いセンター運営や一般社団法人パーソナルサポートセンターの見守り・相談支援、伴走型民間賃貸住宅入居支援の実施を推進した。



【災害ケースマネジメント実施体制】

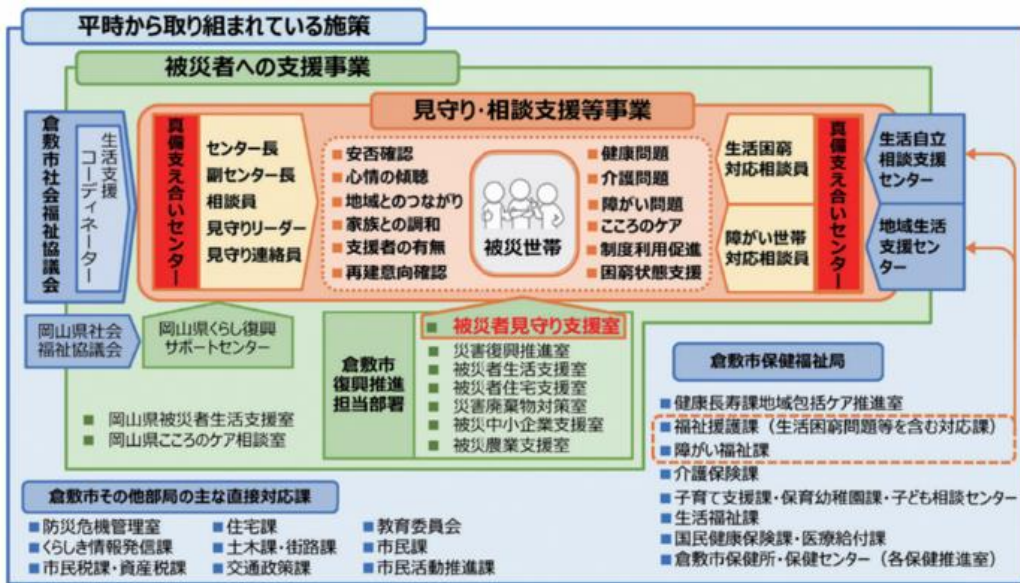
地方公共団体の取組事例

複数の部局連携による実施体制の構築例 (岡山県倉敷市)

○災害名：平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）

○取組内容：

- ▶ 倉敷市被災者見守り支援室と真備支え合いセンターが一体となって、被災者見守り・相談支援等事業を実施。
- ▶ 生活困窮・障がい世帯の支援のため、生活自立相談支援センター及び地域生活支援センターから常駐相談員を配置。
- ▶ その他、復興推進担当部署や、住宅課、教育委員会、くらしき情報発信課、市民課等が直接対応課として連携。
- ▶ 倉敷市外に避難し、当該地域に定住する意思がある被災者に関しては、「岡山県くらし復興サポートセンター」（県社会福祉協議会が運営）に協力依頼を行い、転居先の市町村社会福祉協議会と調整の上、個別訪問を実施。



出典：倉敷市社会福祉協議会「平成 30 年 7 月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」

3.2 関係する機関、民間団体との連携体制の構築

基本的考え方・取組

- 災害ケースマネジメントの実施にあたって、連携が想定される機関と平時から顔の見える関係を構築しておき、発災直後から円滑な連絡・調整を実施できるようにすることが重要である。
- 災害時には、行政の取組に加え、地域住民同士の見守りや支え合いも重要となる。例えば、自治会や自主防災組織、社会福祉協議会等の福祉関係の支援関係機関において、平時から地域住民との関係構築に努めるとともに、住民に対して災害発生時に地域住民同士の見守りや支え合いが重要となる旨を啓発する等も考えられる。

【実施にあたってのポイント・留意点】

- ① 支援関係機関との連携については、事前に災害時の連携協定を締結し、具体的な連携の方法について明確にしておくなど、発災直後に関係者が速やかに連携できるよう準備しておくことも重要である。
- ② 定期的に情報共有等のための会議を開催する等、書面上のみの確認等形式的な対応とならないように留意する。特に、地方公共団体や支援関係機関の担当者が変わったことで、顔の見える関係がなくなってしまうということがないよう、定期的に顔を合わせる仕組みとすることが望ましい。
- ③ 災害ケースマネジメントの実施にあたって連携が必要となる機関は、被災者支援の段階によって異なる。各段階において連携が想定される関係先を以下に示す。なお、以下に例示する関係先以外にも地域の実情に応じて、支援が期待できる者が想定される場合には、積極的に協力体制の構築を検討する。

| 連携先 | 有する専門性 |
|--------------|--|
| 社会福祉協議会 | 自治会・町内会等の地縁組織と日頃の事業・活動を通じてつながりを持っており、地域との幅広いネットワークを有するほか、地域が抱える福祉的課題についても詳しい。 |
| 災害ボランティアセンター | 近隣住民の助け合いだけでは対応できない規模の災害時に被災者の支援を実施している。災害ボランティア活動のニーズ把握の際、ボランティアニーズ以外の情報収集も可能。 |
| NPO 等 | それぞれの団体が支援の対象としている生活困窮者や外国人等と日頃の事業・活動を通じてつながりを持っており、それぞれの対象者に対する専門性を有し、抱える課題についても詳しい。また、災害時の被災者支援を専門とする NPO もあり、公的な支援との連携により隙間ない被災者支援に資する。 |
| 保健師 | 健康相談や家庭訪問などの個人の支援から、地域・企業単位の健康指導を行っていることから、日頃の事業・活動を通じて地域との幅広いネットワークを有するほか、地域の医療的支援を必要としている者の課題を把握している。また、発災直後から個別訪問を行っている。 |
| 民生委員・児童委員 | 住民の生活上の様々な相談に応じ、行政をはじめ適切な支援やサービスへの「つなぎ」を実施しており、地域の支援を必要としている者の抱える課題を把握している。 |
| 地域包括支援センター | 高齢者の総合的な支援を実施するための拠点であり、被災者が高齢者の場合に介護、介護予防、保健医療、生活支援等について相談する際の連携先として想定される。 |

3.2 関係する機関、民間団体との連携体制の構築

| 連携先 | 有する専門性 |
|------------------------------------|---|
| 社会福祉士（各都道府県社会福祉士会） | 社会福祉士は、高齢者、障害者（児）等に対する各種福祉制度について知見を持っており、日常生活の自立に向けて支援が必要な被災者の相談援助に応じ、必要な支援につなげることが期待できる。 |
| 社会福祉法人・社会福祉施設 | 特別養護老人ホーム、障害者支援施設等の社会福祉事業を行っており、災害時には定員を超過しての高齢者や障害者の受け入れや、福祉避難所の開設・運営など福祉サービスによる支援が必要な被災者の支援が想定される。 |
| ケアマネジャー | 要介護者や要支援者に対し、訪問介護やデイサービス等のサービスに係るケアプランの作成等を実施しており、要介護者や要支援者の自立的な生活に必要な支援に関する知識と技術を有している。被災者が要介護者や要支援者である場合の連携先として想定される。 |
| 相談支援専門員 | 障害福祉サービスなどの利用計画の作成、日常生活や社会生活を営む上での諸般の相談支援を実施しており、障害のある者の自立した生活の支援に関する知識と技術を有している。被災者が障害のある者である場合の連携先として想定される。 |
| 生活困窮者自立相談支援機関 | 生活困窮者の生活の困りごとや不安について、支援員が相談を受けて、支援の方向性を相談者と一緒に検討、具体的な支援プランを作成し、寄り添いながら自立に向けた支援を実施しており、被災者が生活困窮者である場合の連携先として想定される。 |
| その他福祉サービス事業者 | 高齢者、障害者（児）、子ども子育てなどそれぞれの分野において相談支援・日常生活支援等の業務を行っており、当該事業の利用者の状況を把握しているほか、支援が必要な者のアセスメントなど支援のノウハウを有している。 |
| 居住支援法人 | 住宅セーフティネット法に基づき、居住支援を行う法人として、都道府県が指定。住宅相談など賃貸住宅への円滑な入居に係る情報提供・相談や見守りなど要配慮者への生活支援を行っており、入居支援の観点から連携先として想定される。 |
| 法律関係（弁護士・司法書士等） | 法律知識を基に、法的な課題に関する各種相談に応じる。契約関係、債務整理、登記等権利義務関係等の場面や、各種支援制度の利用についての整理、助言（被災者、行政の両方が想定される。）の場面での連携先として想定される。また、法テラスの法律相談は、政令で指定された災害の場合には資力要件なしに無料法律相談を受けられる場合がある（該当しない災害の場合は収入や資産（預貯金・不動産等）が一定額以下である者が対象。）。 |
| ファイナンシャルプランナー | 資産に関する専門性を有しており、税の減免等の各種制度の情報提供や相談、すまいの再建にあたっての資金繰りの相談等での連携先として想定される。 |
| 建築士 | 住宅が被害を受けた場合において、危険度の判定、損壊の程度の判定、修繕の可能性の判断等での連携先として想定される。 |
| 不動産関係（宅建業者、不動産鑑定士、土地家屋調査士、大家等の団体等） | 不動産流通業者において被災者に対する賃貸住宅等の斡旋の協力や土地の売買、不動産の評価等での連携先として想定される。 |
| 建設関係（地域の工務店、UR等） | 住宅の応急的な修理や再建等の場面での支援が想定される。また、URは、被災者向け UR 賃貸住宅の提供や建設型応急仮設住宅建設支援等を実施している。 |
| 研究者等有識者 | 災害に関する研究等を通じ、復旧・復興等について専門的な知見を有している。 |

- ④市町村内に連携が想定される NPO 等の民間団体がない場合であっても、他地域や他都道府県の団体に相談することも事前の連携体制の構築においては重要である。
- ⑤ 地方公共団体の受援力の向上も重要である。災害ケースマネジメントは、NPO 等、行政機関以外との連携も必要となる。このため、平時から行政機関以外との

連携に慣れておくことで、災害時の行政機関以外からの支援を受け入れる下地を作っておく必要がある。

コラム2: 多様な関係機関との連携の例

- 愛知県被災者支援センターは、東日本大震災の広域避難者の支援を実施している。(愛知県被災者支援センターの具体的な取組については、コラム 17: p.181 参照。)
- 地震・津波・原発事故といった影響により一律ではない被災者の課題に対応するため、一人ひとりに目を向けた支援ができるよう、「パーソナルサポート支援チーム会議」を発足させ支援に取り組んでいる。
- パーソナルサポート支援チーム会議には、被災者支援の内容の変化に応じ多様な主体が参加しており、3.2 で示した連携先に加え、どのような支援者が想定されるか検討する際に有効なものであるので参考にされたい。

＜パーソナルサポート支援チーム会議の出席団体＞

| 分野 | 参加単位 | 所属団体 |
|-----------------|------|--|
| 法的支援 | 5 | 愛知県弁護士会 愛知県司法書士会 日本司法支援センター法テラス三河 日本司法支援センター法テラス愛知 福島原発事故損害賠償愛知弁護団 |
| 心の支援 | 2 | 一般社団法人愛知県臨床心理士会 愛知教育大学心理学教室 |
| 多文化支援 | 2 | 多文化ソーシャルワーカー 外国人ヘルプライン東海 |
| 医療・健康支援 | 4 | 愛知県保険医協会 愛知県民主医療連合会 日本赤十字豊田看護大学（災害看護） 在宅保健師会「あいち」 |
| 研究者等 | 4 | 名古屋大学環境学研究科（黒田由彦先生※） 中京大学現代社会学部（成元哲先生） 名古屋大学大学院法学研究科（荒見玲子先生） 金城学院大学人間科学部（原田峻先生※） ※は出席当時の在籍大学を記載 |
| 行政相談 | 1 | 総務省中部管区行政相談課 |
| 支援センター関係 | 5 | 愛知県被災者支援センタースタッフ 愛知県被災者受入対策プロジェクトチーム 認定 NPO 法人レスキューストックヤード 愛知県社会福祉協議会 生活協同組合コープあいち (組合員活動支援部・くらしの相談室) |
| 支援団体・生活支援スタッフ関係 | 4 | 南医療生活協同組合 全国大学生協連東海ブロック NPO 法人チェルノブイリ救援・中部 東日本大震災被災者支援ボランティアセンターなごや |
| 合計 | 27 | |

地方公共団体の取組事例

地域おこし協力隊を活用している例 （佐賀県大町町）

○災害名：令和元年8月豪雨、令和3年8月の大雨

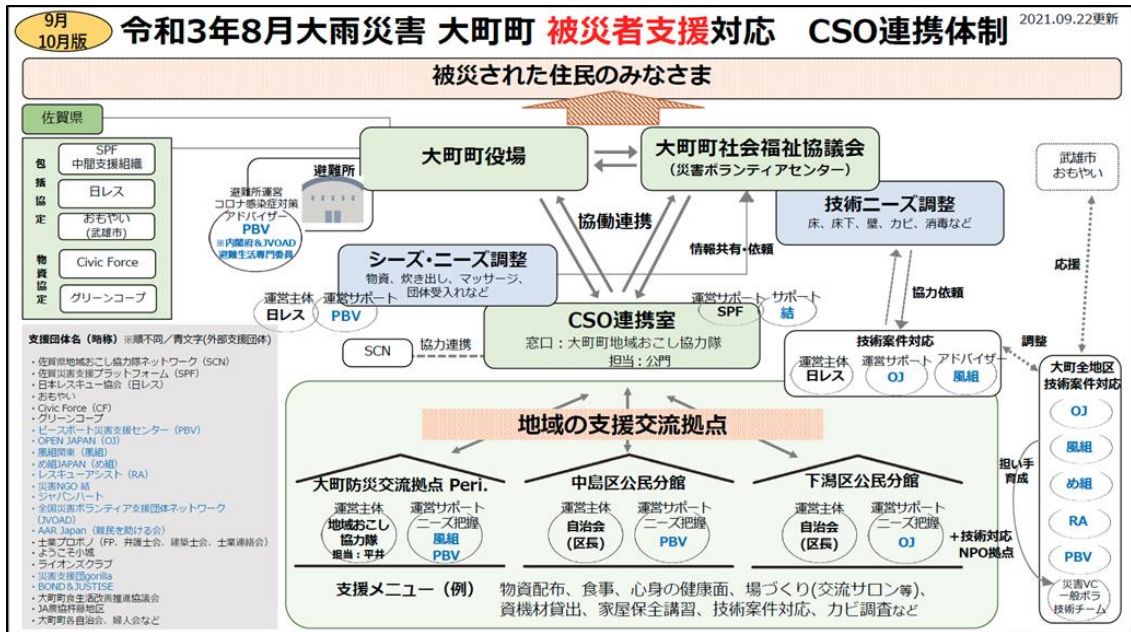
○取組内容：

- 佐賀県大町町は、令和元年8月と令和3年8月の2度にわたって水害を経験した。
- 令和元年8月の水害を契機に、被災者支援に携わることを通じ、町（地域）の活性化を図ることができないか探るなか、ちょうど防災に携われる人材として、地域おこし協力隊を1名採用。募集の際に、被災者支援と復旧復興支援の条件に加え、各支援団体との連携活動、地域交流イベントの開催などを条件とした。
- 大町町の被災者支援体制の特徴として、大町町のCSO連携室（被災地や被災者の状況を共有し支援などについて検討を行う会議。）で、地域おこし協力隊員が中心となって、町役場・町社会福祉協議会・NPO・地域の支援交流拠点（町内に3拠点設置）との調整を担当したことが挙げられる。
- 具体的な活動内容は、CSO連携室で状況を把握し、問題や課題に対し支援の内容を検討し、行政の立場とNPO等の立場からの支援調整を行う等であり、被災者の支援及び支援関係団体間の円滑な連携に繋がった。
- 地域おこし協力隊員を活用することで、行政では難しい支援を実施できたほか、新たな支援を行う場合についても、行政と違う形で支援団体と連携できた。
- 現在も、引き続き、地域の交流の活性化に向けて、イベントの実施や地域のつながりに基づいた防災の研修等を交え、地域と行政の連携構築にむけた活動を行っている。



【地域おこし協力隊による被災者宅訪問相談の様子】

地方公共団体の取組事例



【地域おこし協力隊、行政、支援団体との情報共有会議 (CSO 連携会議)】



【防災交流拠点「ペリドット」での支援取組などを協議】

参考：地域おこし協力隊について

- 制度概要：都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を異動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委嘱。隊員が、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・P R等の地域おこしの支援や、農林水産業への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組。
- 実施主体：地方公共団体 ○活動期間：概ね1年以上3年以下
- 総務省の支援：・特別交付税措置 (隊員1人あたり480万円上限 等)
 - ・令和5年度予算(案)：2.1億円
 - ・隊員のなり手の掘り起こし (地域おこし協力隊全国サミット 等)
 - ・受け入れ・サポート体制の強化 (地域おこし協力隊サポートデスク 等)
 - ・定住促進に向けた起業支援 (起業・事業化研修 等)

出典：総務省資料 (R5.2時点)

地方公共団体の取組事例

協定を活用し連携体制を構築している例① (茨城県常総市)

○災害名：平成 27 年 9 月豪雨

○取組内容：

- ▶ 平成 27 年 9 月関東・東北豪雨を受けて、平成 28 年 4 月に市民協働課に被災者支援の係を設置（平成 29 年 4 月に社会福祉課へ移管）し、市と社会福祉協議会、NPO の 3 者で被災者世帯の生活再建支援に係る協定を締結。外国人が多いという地域特性を考慮し、外国人支援に長けた NPO と協定を締結した。この協定に基づき、被災者世帯の把握や被災者世帯に対する相談・助言等の個別訪問を実施。
- ▶ 個別訪問の際に使用したアンケート調査票については 3 者で議論をして決定。毎月 1 回程度の頻度で 3 者による報告会を実施し、継続的な支援が必要と思われる被災者について情報共有を行い、社会福祉協議会が、そうした被災者が孤立しないようにサロン活動や地域での見守り活動を実施するなど緊密に連携。

協定を活用し連携体制を構築している例② (愛媛県大洲市)

○災害名：平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）

○取組内容：

- ▶ 令和 4 年 7 月に大洲市と市社会福祉協議会、青年会議所（JC）の 3 者で災害時の支援協定を締結。同協定は役割分担や活動支援について、人的支援や資機材の調達と仕分け、輸送などで連携していくというもの。
- ▶ 地域支え合いセンターや関係機関が集まる連携会議を実施。令和 3 年度末で活動が一段落しているが、令和 4 年度も継続して情報共有を進める。

地域包括支援センターの会議を活用している例 (広島県坂町)

○災害名：平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）

○取組内容：

- ▶ 地域包括支援センターの連絡会議が月 1 回程度の頻度で実施されており、役場（保険健康課、民生課）、町社会福祉協議会、地域包括支援センターで個別ケースや個別避難計画等、各種テーマについて会議を実施している。
- ▶ 今後は NPO にも連絡会議に入ってもらおう予定。

3.3 市町村地域防災計画等への位置づけ

基本的考え方・取組

- 市町村における災害時の対応は、災害対策基本法第 42 条に規定するとおり、市町村防災会議（市町村防災会議を設置しない市町村にあつては、当該市町村の市町村長。）が市町村地域防災計画を作成し、これに基づき、実施されているところである。このため、3.1 実施主体の確認、3.2 関係する機関、民間団体との連携体制の構築において記載している内容等について、体制が整った段階で地域防災計画に位置づけ、災害ケースマネジメントの取組の根拠を明らかにしておくことが望ましい。
- 国においては、防災基本計画に災害ケースマネジメントに関連する内容を位置づけており、被災者の自立・生活再建支援や被災者が容易に支援制度を知ることができる環境整備等を記載している。

【防災基本計画（抄）】

第 2 編 各災害に共通する対策編

第 3 章 災害復旧・復興

第 4 節 被災者等の生活再建等の支援

国〔内閣府，厚生労働省〕及び地方公共団体は，被災者が自らに適した支援制度を活用して生活再建に取り組むことができるよう，見守り・相談の機会や被災者台帳等を活用したきめ細やかな支援を行うとともに，被災者が容易に支援制度を知ることができる環境の整備に努めるものとする。

【実施にあたってのポイント・留意点】

- ① 災害ケースマネジメントの実施にあたっては、地域防災計画に加え、個別の政策分野の計画に災害時の対応を位置づけることも効果的である。例えば、社会福祉法に基づく市町村地域福祉計画において、災害時の取組を規定しておくことなどが想定される。社会福祉法に基づく重層的支援体制整備事業等、平時の福祉施策を活用した災害ケースマネジメントの実施については第 10 章参照。

地方公共団体の取組事例

災害ケースマネジメントを地域防災計画に位置づけている例 (愛知県岡崎市)

○取組内容:

- ▶ 令和3年度に、岡崎市地域防災計画において、災害ケースマネジメントの取組を進めるという文言を記載。

◎岡崎市地域防災計画 地震災害対策計画（令和4年2月修正）

第3章 地震被害軽減への備え

第5節 災害時における要配慮者・避難行動要支援者の安全確保のための備え

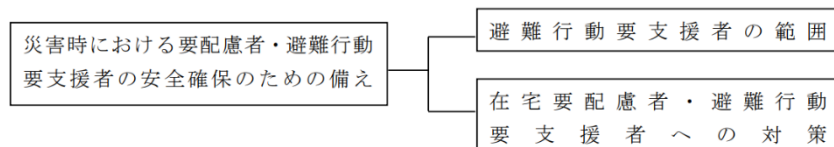
第1 基本的な考え方

1 趣旨

(略)

さらに、多様な支援者が、予防段階から応急期、復旧期までを一体的に連携して支援する「災害ケースマネジメント」の体制を構築するため、平常時から支援者が連携できるよう、会議体の設立や、研修会や訓練などを実施するものとする。

また、県、市及び施設管理者は、「人にやさしい街づくりの推進に関する条例」（平成6年愛知県条例第33号）の目的に従い、真に人にやさしい施設整備の推進や教育・広報活動などの体制づくりに努めるものとする。



【対策の体系】

- ②地域防災計画において災害時の業務分担について規定している場合には、災害ケースマネジメントについても、各段階における業務分担を規定しておくことで、発災後の円滑化な実施に資するものと考えられる。
- ③市町村においては、各法令に基づく計画への位置づけのほかに、条例への位置づけ等、独自の取組を行うことも推奨される。

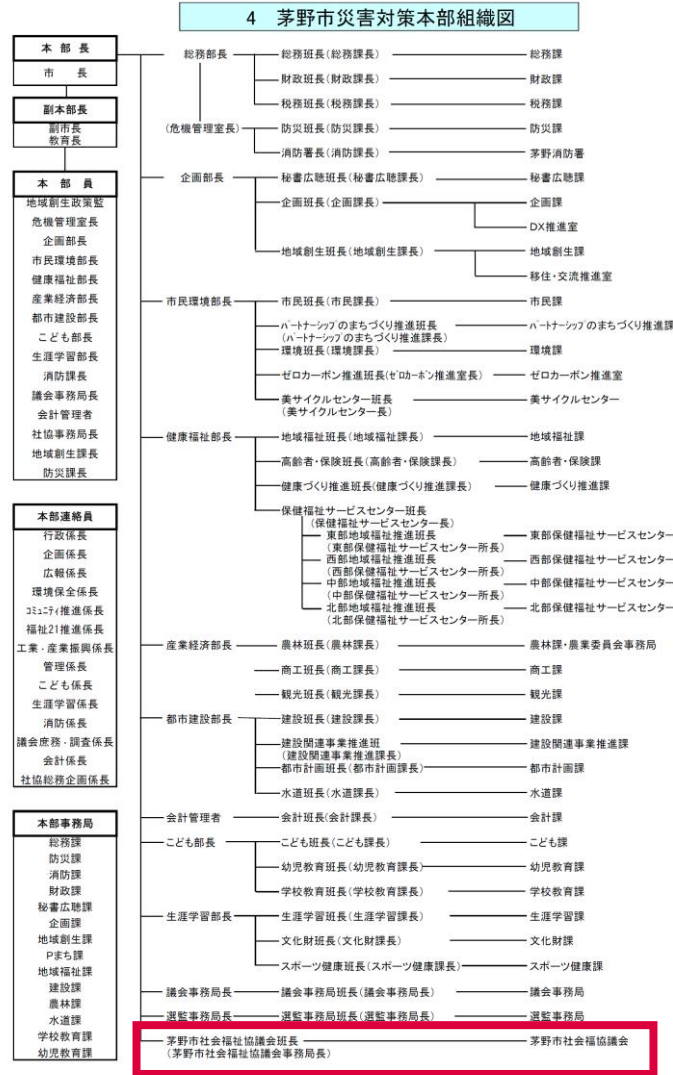
地方公共団体の取組事例

災害対策本部員に民間団体を位置づけている例 (長野県茅野市)

- 災害名：令和3年9月豪雨・土砂災害
- 取組内容：

▶ 平時から保健福祉サービスセンター等を通じ、市と市社会福祉協議会は連携を図っている。災害時においても、情報共有を行い、被災者支援活動を迅速・円滑に実施するため、地域防災計画において、市社会福祉協議会事務局長を災害対策本部の本部員に位置づけている。

4 茅野市災害対策本部組織図



【茅野市災害対策本部組織図】