

第 10 章

福祉施策による災害
ケースマネジメントの
実施

10.1

平時の福祉施策による災害ケースマネジメントの実施

10.2

支援会議の枠組みを活用した災害ケースマネジメントケース会議の実施

10.3

平時の福祉施策を活用して災害ケースマネジメントを実施する場合の留意点等

第10章 福祉施策による災害ケースマネジメントの実施

災害ケースマネジメントの実施による支援が必要な被災者の中には、被災による生活の困窮、病気の悪化、コミュニティからの孤立などにより福祉的な支援が必要となる方もいる。

災害に起因し福祉的な支援を必要とする被災者については、平時から福祉サービスを受ける被災者と同様に、平時の福祉サービスの枠組み・制度を活用して支援を実施することも考えられる。

平時と災害時の支援を同一の枠組みで実施することは、支援をシームレスに行うことができるという利点があるため、地方公共団体におかれては、平時の福祉施策の検討・実施の段階から、平時の枠組みを活用し災害ケースマネジメントを実施することについても積極的に検討されたい。

10.1 平時の福祉施策による災害ケースマネジメントの実施

- 平時において生活課題や福祉課題を抱える地域住民やその世帯に対する支援は、抱える課題ごとに、介護保険法、障害者総合支援法、子ども・子育て支援法、生活困窮者自立支援法等を根拠とする事業により実施されているところ。
- また、社会福祉法第106条の3において、市町村は、様々な地域生活課題に対応するため、地域住民等及び支援関係機関が相互に協力し、それら地域生活課題の解決に資するための支援が包括的に提供される体制の整備に努めることとされている。
- 災害ケースマネジメントでは、被災者へのアウトリーチ、アセスメント等を通じて、各被災者の抱える課題を把握し、高齢者、障害者（児）、生活困窮者、子育て世帯等のうち「日常生活面の支援が必要」である者に対しては、その課題にあわせ、あるいは、複雑化・複合化した課題を抱える場合には支援機関等が連携して包括的な支援体制を構築した上で、寄り添った支援を実施するものである。この点で、災害ケースマネジメントによる支援と、社会福祉法第106条の3に基づく包括的な支援体制によって行われる支援については、その目的を一にするものである。
- 令和2年度の社会福祉法改正においては、市町村が包括的な支援体制を整備するために行うことができる事業として、新たに重層的支援体制整備事業が規定された。重層的支援体制整備事業では、地域包括支援センター、障害者の相談支援センター、子ども・子育てに関する利用者支援事業を行う機関、生活困窮者自立相談支援機関等が連携して、地域生活課題を抱える方への包括的な相談対応、利用可能な福祉サービスに関する情報の提供及び助言、支援関係機関の連絡調整等の便宜供与を行う等の支援を一体的に行うこととしている。
- 上記のように、各支援機関等が連携して様々な課題を抱える者やその世帯に対する支援を行う枠組みは、様々な課題を抱える被災者の支援の実施にあたっても有効な枠組みである。
- これら、重層的支援体制整備事業をはじめとする包括的な支援体制の枠組みを利用して災害ケースマネジメントに取り組むことは、効率的・効果的な被災者支援に資するものである。また、平時の枠組みを活用して、災害ケースマネジメントに取り組むことで、平時と災害時の支援をシームレスに実施することが可能である。

災害ケースマネジメントの実施に係る各支援機関の例

被災者の支援ニーズ	対応機関の例 (関係法令)
子育て世帯への支援	母子健康包括支援センター (母子保健法)
高齢者への介護支援	地域包括支援センター (介護保険法)
障害者（児）の支援	基幹相談支援センター (障害者総合支援法)
生活困窮の支援	生活困窮者自立相談支援機関 (生活困窮者自立支援法)

地方公共団体の取組事例

福祉施策の枠組による被災者支援の実施例 (愛媛県宇和島市)

○災害名：平成 30 年 7 月豪雨（西日本豪雨）

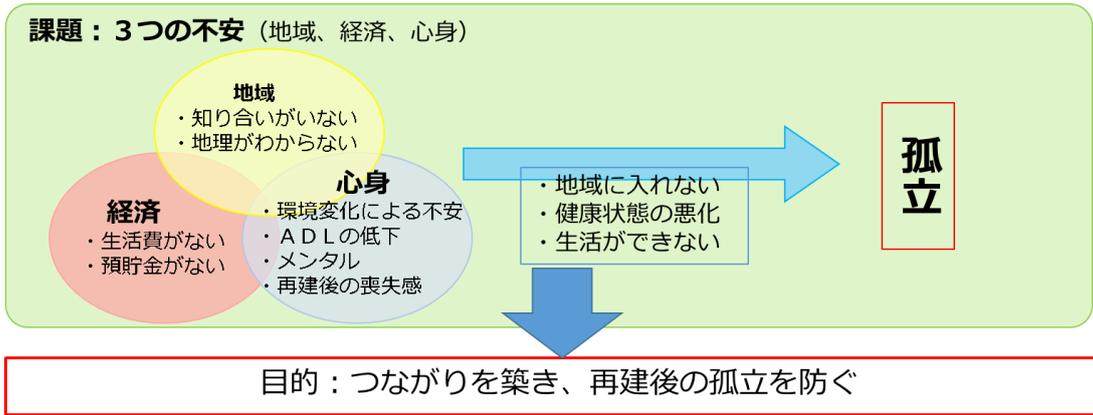
○取組内容：

(総論)

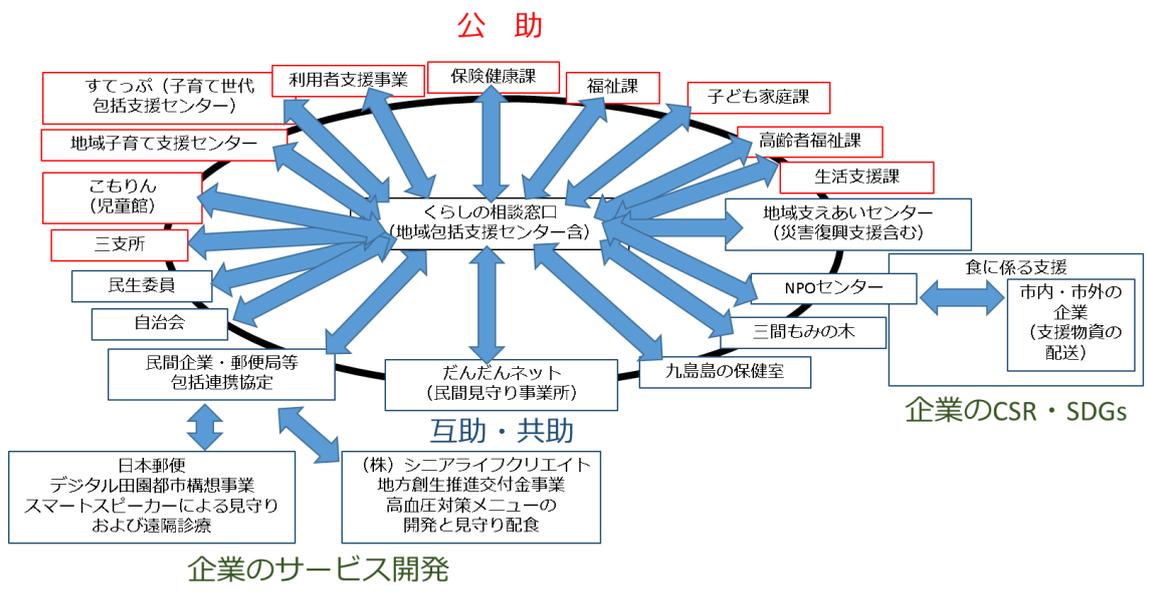
- 愛媛県宇和島市は、平成 30 年 7 月豪雨により 13 名が死亡（災害関連死含む。）、住家は全壊 61 件、大規模半壊 116 件を含む 1,780 件が被害を受けた。
- 宇和島市では被災前の平成 29 年度から「我が事・丸ごと」の地域づくり推進事業を開始。平成 30 年度から令和 2 年度までは包括的支援体制整備事業、令和 3 年度から重層的支援体制整備事業に取り組んでいる。
- 包括的支援体制整備事業の多機関協働事業で開催していた「相談支援包括化推進会議」の枠組みを活用した避難所でのアセスメントや重層的支援体制整備事業を活用した生活困窮者と被災者の支援の一体的な実施など、福祉施策の枠組みを活用した被災者支援を実施しているほか、今後の災害についてもこうした枠組みを活用すべく取組を行っている。

(取組の流れ)

- 発災後の避難所でのアセスメントに多機関協働事業で開催していた「相談支援包括化推進会議」を活用。被災状況や現在の生活について、深いアセスメントを実施し、住まい・生活に係るこまりごとを調査。継続的に寄りそった支援を実施することで、新たな住まいの確保・生活の再建を支援。
- 発災後の 2 か月間は、市保健師が県内保健師や外部団体と連携を取り、被害の大きかった吉田町全世帯の訪問を実施することで基礎データを把握。他方で、時間の経過によるニーズの変化を追えていなかったため、NPO、NGO と連携し、継続的に訪問とアセスメントを実施。
- 被災から 1 年が経過し、支援制度の期限等が近づくなか、被災者の生活再建を加速させるため、生活再建の問題について 4 類型に分け、それぞれワーキンググループを組織し支援のプランを強化。
- 圏域でのケア会議で災害をテーマに設定。介護支援専門員、社会福祉協議会、担当保健師に加え、地域の病院、市の災害関連部局も参加。定期的を開催する中で、再び発生する災害に備え、平常時から取り組む必要があることを認識。
- 「新生活再建支援プログラム（終の棲家の確定）」により、仮設住宅等から退去し、被災者が新たな生活を始める中、新たな生活拠点で問題を抱えてしまう被災者がいたことから、生活再建後も、安心して暮らせるよう孤立リスクの高い被災者を中心に支援を実施し、地域とのつながりを確保。



- 発災から3年が経過し、近隣市では地域支え合いセンターの閉鎖が進む中、宇和島市では被災した家屋が土砂災害特別区域（レッドゾーン）に存在し、引き続き支援が必要であることや災害支援を通じて地域支え合いセンターが身につけた「寄り添い」の技術が、生活困窮や認知症への支援に活かせることから、重層事業により運営を継続。
- 市役所内の体制においても、復興担当課から福祉部門に担当を移し、仮設住宅の生活再建に係るプランを生活困窮世帯の支援プランの一つとして、同一の会議体（重層的支援会議）で支援することで、継続的な支援が可能となる体制をつくった。



【宇和島市における重層的支援体制整備事業のイメージ】

地方公共団体の取組事例

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策の支援関係機関等と連携体制構築の例① (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：
 - ▶ 発災直後の 2018 年 7 月 13 日～11 月 30 日にかけて、倉敷市保健師や岡山県介護支援専門員協会（ケアマネジャー等）が、真備地区内の全世帯に対して、個別訪問による健康面を中心とした状況把握を行った。

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策の支援関係機関等と連携体制構築の例② (鳥取県)

- 災害名：平成 28 年鳥取県中部地震
- 取組内容：
 - ▶ 発災から 1 年半経過の平成 30 年 4 月以降、鳥取県中部地震復興本部事務局と震災復興活動支援センターが、各市町や市町社会福祉協議会と連携し、個別訪問を実施。
 - ▶ 複合的な課題を持つ世帯には、その課題にあわせた専門的な支援ができるよう、生活困窮者自立相談支援機関（市町社会福祉協議会が運営）、地域包括支援センター、とっとりひきこもり生活支援センターなどの支援団体の協力を得る体制を構築し、支援を実施した。

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策の支援関係機関等と連携体制構築の例③ (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：
 - ▶ 倉敷市真備支え合いセンター（市社会福祉協議会に委託）には、当初から、社会福祉法人めやす箱（生活困窮者自立相談支援事業を受託。）、社会福祉法人リンク（真備地域生活支援センターを受託するほか、障害者支援関連事業（児童発達支援事業、就労継続支援等）を実施。）の職員が常駐し、当該職員が相談員として、障害者のいる世帯や就労・家計の不安を抱える世帯の個別訪問等の対応にあたった。
 - ▶ 支え合いセンターの職員のみならず、このような職員が常駐することで、専門性が求められる支援にスムーズにつながることができた。

地方公共団体の取組事例

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策への引継ぎの例① (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：
 - 仮設住宅入居期間の終了時を一つの基準点と最初から考えていたので、アセスメントをした際に、「住まいの再建・日常生活支援世帯」の判断となった被災世帯については、出来る限り住宅再建の問題を早く解決して平時に引き継ぐと決めていたことが有効であった。
 - 生活支援相談員の活動に関しては、見守りの仕組みが続いているところもある。個人情報の取扱も生じてくるので、町では、重層的支援体制整備事業の枠組みを用いて構築予定。その中で、継続的に支援が必要な者をスクリーニングして、個人情報の取扱に同意する人には、重層的支援体制整備事業の中でアセスメントをしてプランを作り支援をするという体制に移行できればと考えている。
 - また、重層的支援体制整備事業への引継ぎをどのタイミングで行うかであるが、1 カ月、2 カ月、2 年、3 年後という時期によって引継ぎの意味が全く異なる。発災から時間が経過すると、発災由来の生活課題なのかという問題も出てくるので、このあたりも何かしら整理する指標や方向性の整理ができるとよいと考えている。

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策への引継ぎの例② (宮城県仙台市)

- 災害名：東日本大震災（平成 23 年）
- 取組内容：
 - 災害公営住宅への被災者以外の入居が進んでいることや時間経過による状況の変化など、生活再建を目的とした従来の被災者支援制度の内容とは異なる場面が生じてきたことから、平時の施策として実施している地域コミュニティ活性化支援や個々の世帯の状況に応じた各種福祉施策への引継ぎを行ってきた。
 - 一方で、現在も主に心身の面で支援が必要な世帯が少なからず存在しているため、各区の保健福祉センターを中心に、被災者の健康支援や「仙台市震災後の心のケア行動指針（継続版）」に基づく被災者の心のケアに継続して取り組んでいる。
 - 引き継いでいく上で考慮したこととしては、最終的に平時の福祉に結びつけていくこと等について、たとえば市福祉部局など、あらかじめ WG メンバーの中で共通認識を持っていたことである。

地方公共団体の取組事例

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策への引継ぎの例③ (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：

- 支え合いセンターの活動は、令和 4 年 3 月をもって終了したが、引き続き、見守り等が必要と判断された世帯については、地域包括支援センター、生活困窮者自立相談支援機関（運営主体は市社会福祉協議会）等が、個別世帯の状況に応じて、支援を引き継いでいる。
- 災害ケースマネジメントの実施関係者による情報共有や連携を図るための連携会議の枠組は引き続き残し、支え合いセンターの活動終了後も、関係者による情報共有等を行っている。

発災後に福祉施策を活用：平時の福祉施策への引継ぎの例④ (岩手県岩泉町)

○災害名：平成 28 年台風第 10 号

○取組内容：

- 発災をきっかけとして設置した何でも相談窓口は、建物被害だけでなく、災害を起因として健康、金銭、介護等様々な課題を抱えた世帯に対応する必要があるため、当初から対象者を限定していなかった。
- 平時から様々な課題を抱えた世帯からの相談に対応するため、重層的支援体制整備事業の多機関協働事業を活用し、社会資源のネットワークの構築に努めている。
- 生活課題の解決に向けて、継続的な関わりが必要な世帯もあることから、地域や関係者がつながり続けることができるための支援について、ケース検討しながら体制構築をしている。

10.2 支援会議等の枠組みを活用した災害ケースマネジメントケース会議の実施

- 災害ケースマネジメントの実施にあたっては、4.1（6）、4.2（6）、4.3（6）等に記載のとおり、災害対応、福祉、就労、教育、住宅等関連部局ほか各種関係機関間で、被災者に関する情報共有や、連携して支援にあたるための支援方針の確認等を行うためのケース会議を適切に実施することが重要である。
- 一方、福祉関係各法においては、平時より、介護保険法に基づく地域ケア会議や生活困窮者自立支援法に基づく支援会議など、関係機関間で対象者に関する情報共有や、支援方針の確認等を行うための会議体を組織できることとされており、そのような既存の会議体に、災害対応部局等が参加することにより、災害ケースマネジメントケース会議の機能を果たすことも考えられる。
- 特に、重層的支援体制整備事業を実施する市町村においては、社会福祉法に基づき、重層的支援体制整備事業の円滑な実施を図るために必要な情報の交換を行うとともに、地域住民が地域において日常生活及び社会生活を営むのに必要な支援体制に関する検討を行うための会議（支援会議）を組織することができるとされている。
- 重層的支援体制整備事業を実施している市町村においては、対象者の属性等にかかわらず、この支援会議を活用し、本手引きにおける災害ケースマネジメントケース会議を実施することが可能である。
- その際、被災者は福祉的な課題に加え住宅の再建等、災害時特有の課題を併せてもつことも想定されることから、通常の支援会議等で想定されている支援関係機関のほかに、被災者の支援に関係する弁護士や建築士、NPO といった者も加える形でこの支援会議を実施することが想定される。
- その他、社会福祉法に基づく支援会議のほかに、活用できる既存の会議体は、以下のようなものがある。

対象者	既存の会議体 ※付は法律上の守秘義務あり
介護保険の被保険者	地域ケア会議※ (介護保険法)
生活困窮者	支援会議※ (生活困窮者自立支援法)
地域生活課題を抱える地域住民及びその世帯	支援会議※ (社会福祉法)
要保護のこども	要保護児童対策地域協議会※ (児童福祉法)
障害者（児）	(自立支援)協議会 (障害者総合支援法)

10.2 支援会議等の枠組みを活用した災害ケースマネジメントケース会議の実施

- 重層的支援体制整備事業の支援会議の実施にあたっては、下記を参照すること。
- 重層的支援体制整備事業に係る自治体事務マニュアル（厚生労働省 令和3年3月31日）
<https://www.mhlw.go.jp/content/tuuchi-sya0331-3.pdf>



地方公共団体の取組事例

既存の福祉施策の会議体の活用の例 (鳥取県)

- 災害名：平成 28 年鳥取県中部地震
- 取組内容：
 - 複合的な課題で生活の復興が進まない世帯には、それぞれの課題にあわせた支援が受けられるよう、行政（福祉課等）、社会福祉協議会、地域包括支援センター、ひきこもり生活支援センター（NPO）などの支援関係機関の協力を得ながら支援を実施した。
 - 多機関の連携による課題解決のための協議では、主に市町が主体となって生活困窮者自立支援法の「支援会議」を開催することで、個別の支援に必要な情報共有を図った。

10.3 平時の福祉施策を活用して災害ケースマネジメントを実施する場合の留意点等

- 重層的支援体制整備事業等、平時から実施されている福祉関係の支援機関が、平時から実施されている福祉施策として被災者に対する支援を実施している場合であっても、災害ケースマネジメントの実施にあたっては、被災者の情報は、災害ケースマネジメントに携わっている関係者全体で共有しておくことが必要である。このため、例えば、災害ケースマネジメント情報連携会議等を活用し福祉事業関係者を含めた災害ケースマネジメントの関係者間で全体の実施状況を共有すること等を検討する。
- 福祉分野以外の課題が発生した場合等、社会福祉法の支援会議等の枠組みでの対応が難しい又は効果的でなくなったときは、災害ケースマネジメントケース会議で情報を共有、支援方策を検討すること等により、必要な支援につなげること等が必要である。
- 社会福祉法の支援会議等と災害ケースマネジメントケース会議を並行して設置する場合は、特に福祉的課題と住まいの課題の両方を抱える被災者をどのように取り扱うか、両会議間の情報連携をどのように行うか等を整理しておくこと等で円滑な支援が可能となると考えられる。
- また、社会福祉法の支援会議等を活用する場合であっても、あくまで災害ケースマネジメントの一部として行われるものであり、災害ケースマネジメントの実施主体となる部局は、支援会議の実施状況等についても把握するなど、全体の管理を適切に行うことが求められる。

地方公共団体の取組事例

福祉事業関係者との情報共有の例 (岩手県盛岡市)

○災害名：東日本大震災（平成 23 年）

○取組内容：

- ▶ 発災後に、個別のケースごとにその都度対応していたものに加え、平成 29 年度以降、「もりおか被災者見守りネットワーク会議※」を開催し、盛岡市の各部署や生活困窮者自立支援機関等との間で、生活の困窮等の課題を抱える被災者に関し必要に応じて、支援困難事例の情報共有を行い、連携して対応。

※もりおか被災者見守りネットワーク会議：

復興支援センターが主催し、市保健所、市地域福祉課、市長寿社会課、市生活福祉第二課、市子ども家庭総合支援センター、市くらしの相談支援室（生活困窮者自立相談支援機関）、市社会福祉協議会、NPO 法人くらしのサポーターズ（生活困窮者支援団体）、市危機管理防災課が参加

