



官民連携①

福祉関係者の災害時の役割と連携のあり方について

ふれあいネットワーク

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

地域福祉部長/全国ボランティア・市民活動振興センター長

高橋良太



1. 社会福祉協議会による災害福祉支援
2. 災害ケースマネジメントにおける福祉関係者等の役割
3. 災害ケースマネジメントにおける福祉関係者等の連携課題



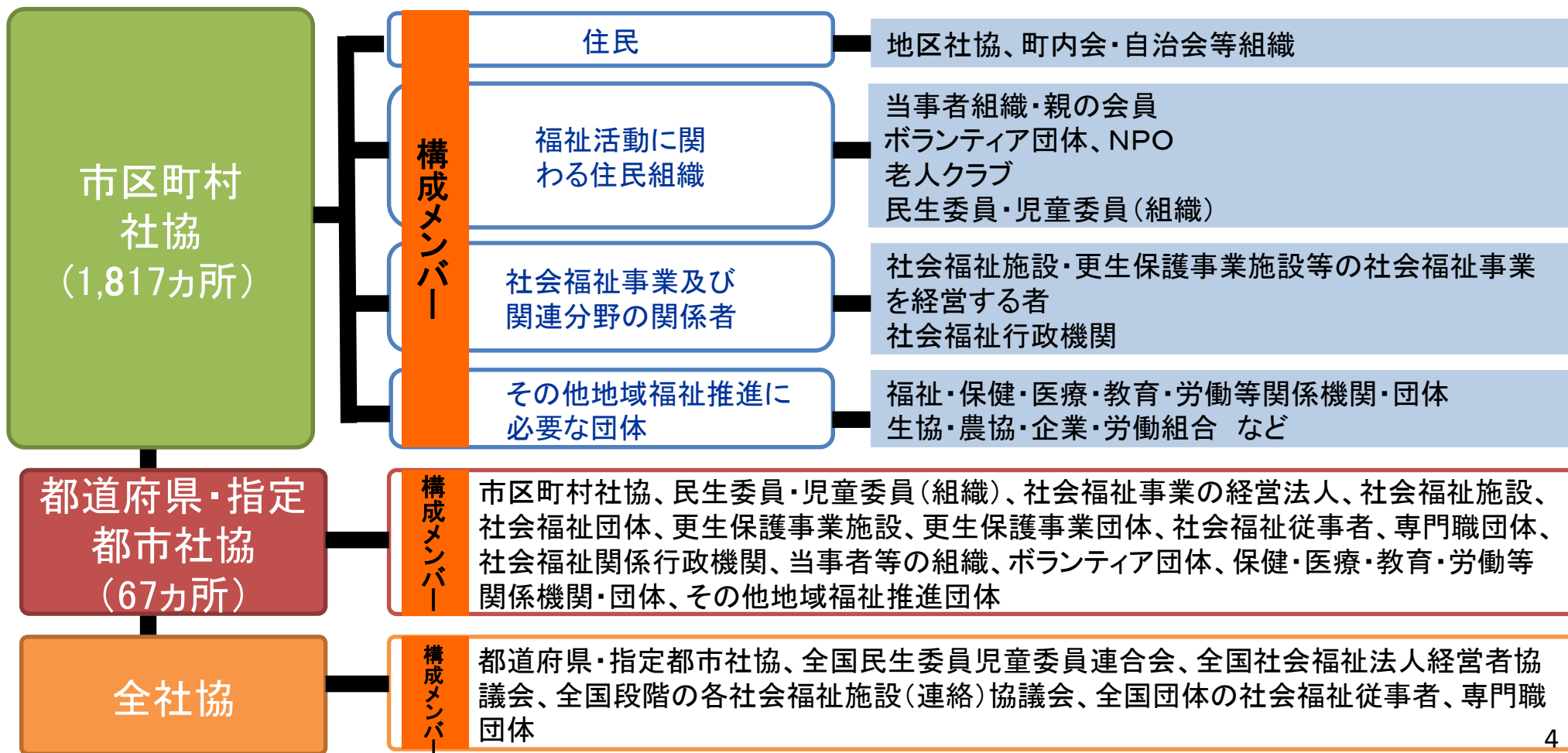
1. 社会福祉協議会による災害福祉支援

社会福祉協議会(社協)の組織

○すべての市区町村、都道府県・指定都市、全国の段階に組織されている民間非営利組織。

○「地域福祉の推進を図ることを目的とした団体」として、以下の事業を実施することが社会福祉法に規定されている。

- 一 社会福祉を目的とする事業の企画及び実施
- 二 社会福祉に関する活動への住民の参加のための援助
- 三 社会福祉を目的とする事業に関する調査、普及、宣伝、連絡、調整及び助成
- 四 前三号に掲げる事業のほか、社会福祉を目的とする事業の健全な発達を図るために必要な事業



社協の使命、活動原則

社協の使命 (市区町村社協経営指針)

市区町村社協は、地域福祉を推進する中核的な団体として、**地域住民及び福祉組織・関係者の協働により地域生活課題の解決に取り組み**、誰もが支え合いながら安心して暮らすことができる「**ともに生きる豊かな地域社会**」づくりを推進することを使命とする。

社協の活動原則 (新・社協基本要項)

- ①住民ニーズ基本の原則
- ②住民活動主体の原則
- ③民間性の原則
- ④公私協働の原則
- ⑤専門性の原則

活動の特徴

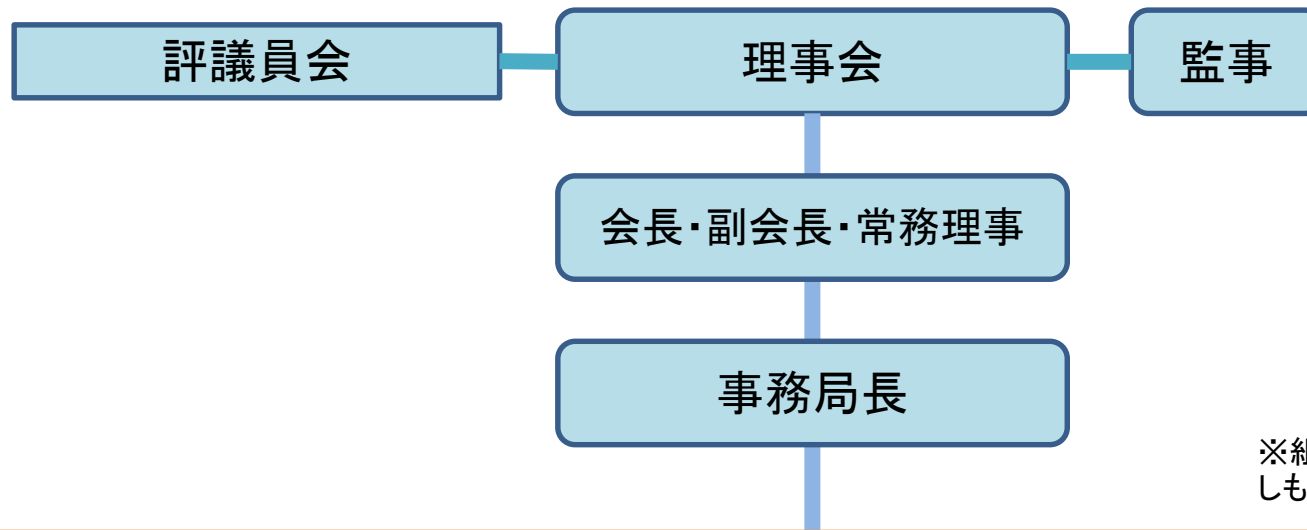
- ⇒住民のニーズを把握し、そのニーズに立脚した活動を進める。
- ⇒一人のニーズから地域全体の課題を考え、住民と一緒に問題解決に取り組む。
- ⇒幅広い公私の福祉関係者、多分野と連携・協働する。(プラットフォーム)



誰もが社会参加できる地域をめざします

社協は、住民一人ひとりが身近な地域で相互に交流したり、また、地域の課題に関心を持って話し合ったり学び合うなど、誰もが地域の一員として参加しやすい場づくりを進めています。

社会福祉協議会の組織・事業体制



※組織規模や地域特性等によって、必ずしも4部門制になっていない場合もある。

法人経営部門

- 理事会、評議員会等の運営
- 財務運営・管理
- 自主財源確保に向けた資金調達者の設置や体制づくり
- リスク管理やコンプライアンスに関する管理体制の整備
- 人事・労務管理、人材育成
- BCPの策定・推進 等

地域福祉活動推進部門

- 地区社協等の活動の推進・支援
- 小地域ネットワーク活動の推進・支援
- ふれあい・いきいきサロン
- 生活支援体制整備事業(生活支援コーディネーター)
- ボランティア・市民活動センター
- 災害ボランティアセンター 等

相談支援・権利擁護部門

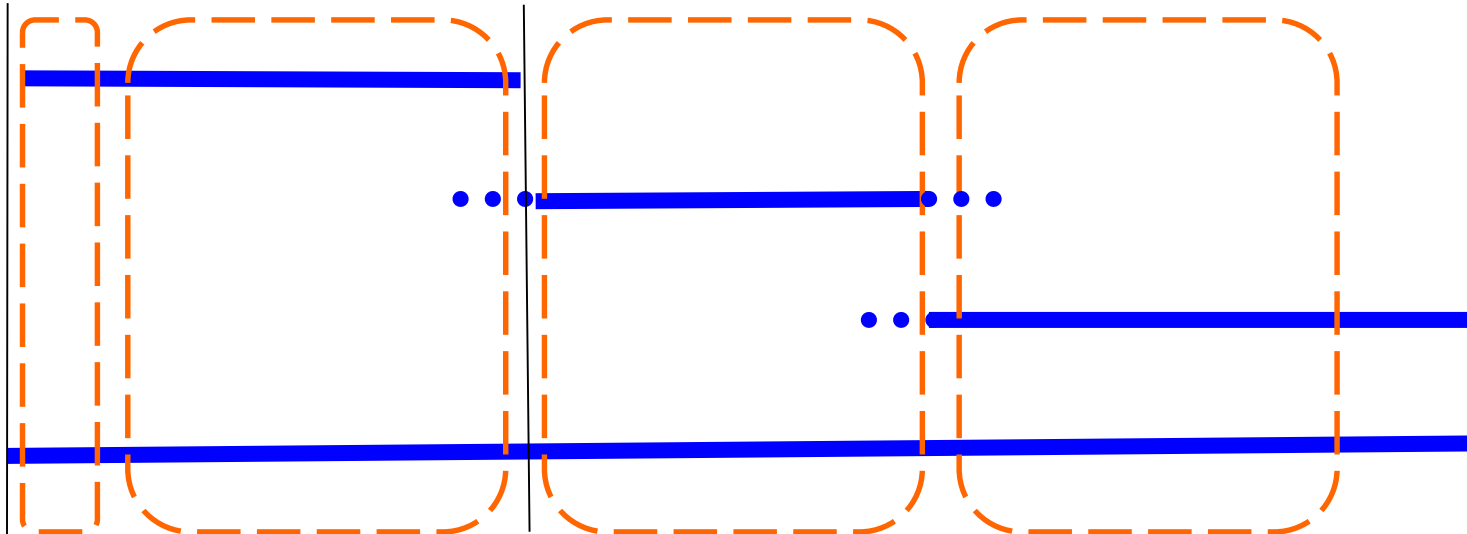
- 生活困窮者自立支援事業
- 日常生活自立支援事業
- 権利擁護センター、法人後見
- 生活福祉資金貸付事業
- 地域包括支援センター
- 基幹相談支援センター
- 地域の相談支援機関の連絡会 等

介護・生活支援サービス部門

- 介護保険法に基づく事業
- 障害者総合支援法に基づく事業
- 児童福祉法に基づく事業
- その他行政からの委託・補助で行う配食サービス事業、移動支援事業 等

被災者の生活フェーズの移行と社会福祉協議会の対応

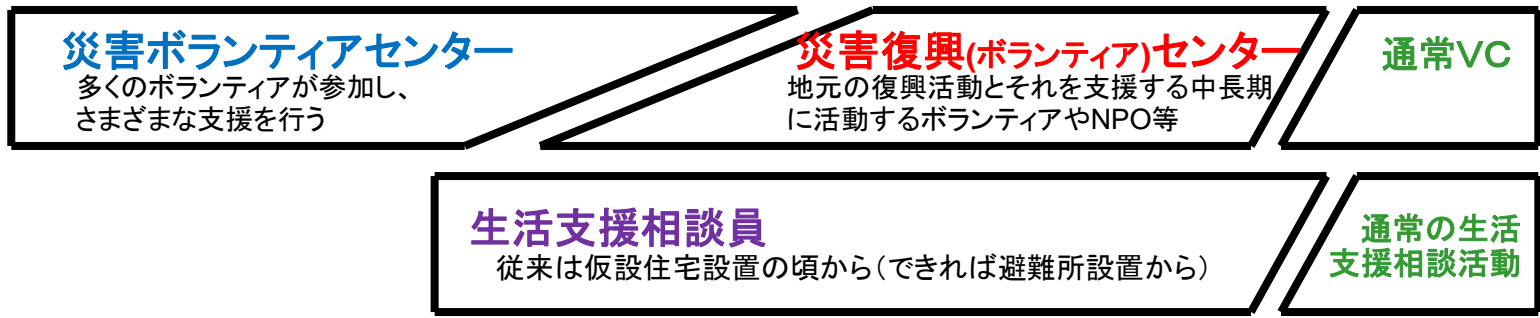
発災



第Ⅰ期 発災直後	第Ⅱ期 避難所生活	第Ⅲ期 仮設住宅生活	第四期 復興住宅生活
-------------	--------------	---------------	---------------

必要な支援 (制度サービス以外)	救出 救命 避難	食料・水、居所の確保、ガレキ撤去、泥出し、片付け、炊き出し、安否確認等	(仮設)引越し、環境整備 通院等外出支援、買物支援、相談・情報提供、孤立防止	(復興)引越し、環境整備 同左	通常の地域福祉活動による支援へ

社会福祉協議会の対応
(前例に基づく想定)



災害ボランティアセンターの起源と歴史

1995年阪神・淡路大震災 「ボランティア元年」

137万7300人(兵庫県推計)というボランティアが活動

阪神・淡路大震災以降、駆けつけるボランティアを被災者の元に届ける「ボランティアセンター」という機能が模索される

2004年中越地震、10の台風が上陸(同時多発)

被災地域の自治体ごとに社会福祉協議会(社協)が中心となって災害ボランティアセンターを設置することが一般化

2011年東日本大震災

社協が災害ボランティアセンターの運営主体として、全国196箇所で設置

日本の被災地では、災害ボランティア活動を支援する「災害ボランティアセンター」が設置され、被災者支援が行われることが定着

災害VC:「被災者中心」「**地元主体**」「協働」を三原則として、ボランティア活動を通じた被災地・被災者支援のため、様々な支援・調整を行う

東日本大震災以降、現在…

災害ボランティアセンターの設置が公助(障害物の除去等)と共助の(ボランティア)の仲介役に

(地域防災計画への位置づけ、行政との協定、災害対策本部との連動、契約による救助事務費の支出等。「ボランティア」も、災害対策基本法や防災基本計画に登場)

近年の甚大な被災地における災害VCを通じた活動者数

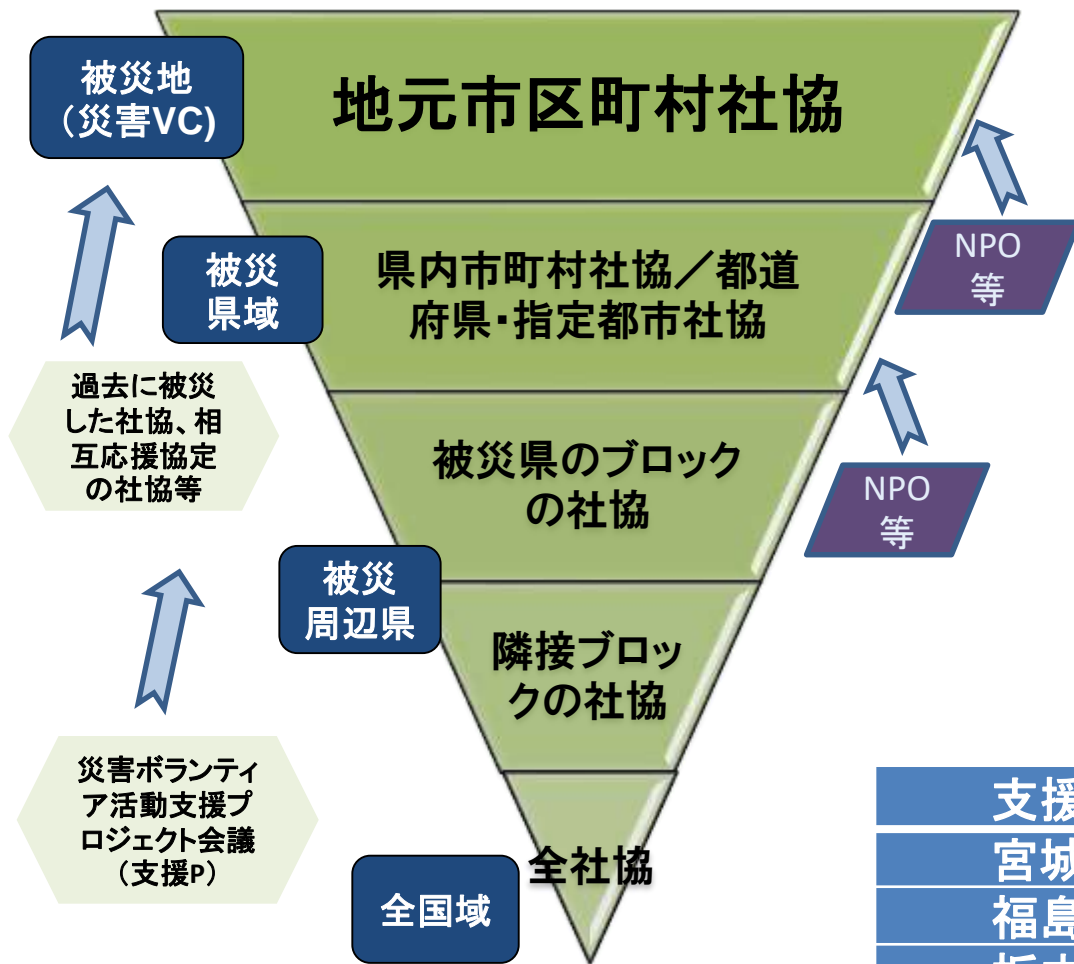
令和2年度	令和元年	平成30年	平成29年	平成28年	平成27年	平成26年
令和2年7月豪雨	台風15・19号	平成30年7月豪雨	九州北部豪雨	熊本地震	関東・東北豪雨	広島土砂災害
九州を中心に全国の広範囲に被害	東日本の太平洋側を中心に広範囲に甚大な被害	岡山・広島・愛媛県など西日本の広範囲に被害	朝倉市	熊本市、益城町など	常総市など	広島市(安佐南区・安佐北区)
48,000人	216,000人	263,000人	45,000人	118,000人	53,000人	43,000人

ボランティア活動が被災地の復旧復興に多大なるマンパワーを提供することが積み重ねられ、被災者のみならず、行政(公助)も、ボランティアやNPO等民間の支援力への期待感が増している



社協ネットワークにおける災害VC支援体制

全国から社協職員の応援派遣を実施



○従来より、災害時には必要に応じて、県社協や県内の社協が被災地の社協(災害VC)に職員を派遣し支援を実施

○東日本大震災においては、はじめて全国規模で、ブロックを単位に継続的に社協職員を派遣し、被災地の災害ボランティアセンターの運営支援を行った。

○それ以降、例えば令和元年台風19号では、九州ブロックを除く、北海道・東北、関東、東海・北陸、近畿、中国、四国ブロックから応援職員の派遣を実施。

○被災地に派遣された全国の社協職員は、延べ613人、派遣日数は3,243人日にのぼる(被災県内の応援職員の派遣は除く)。

支援先	派遣者人数(人)	派遣人日(人日)
宮城県	124	612
福島県	183	1,051
栃木県	134	698
千葉県	52	260
長野県	120	622
合計	613	3,243

被災地支援・災害ボランティアをめぐる主な課題

• 行政との連携・協働の強化

災害ボランティアセンターの円滑な設置と運営

- ・災害VCの設置・運営にかかる基盤整備(拠点、資器材、車両、通信環境、人件費など公費助成)
- ・情報の共有(避難所、要配慮者、災害ごみ処理、ライフラインの復旧等に関する情報)

• 技術系NPO、災害中間支援組織等との連携・協働の強化

災害VCの活動範囲に収まらないニーズへの対応

- ・屋根の上、床下(床はがし)等危険な作業、重機等の使用、専門的知識が必要、活動経験が必要、…
- ⇒専門組織、NPO、企業、大学などとの連携

• 災害VCの業務の省力化・合理化・ICT化

- ・ボランティア事前登録・受付、ボランティア活動保険加入、資器材管理、引継ぎ、記録、活動証明発行(高速道路・宿泊などの割引)、問い合わせ対応、…

• 災害福祉支援活動の強化

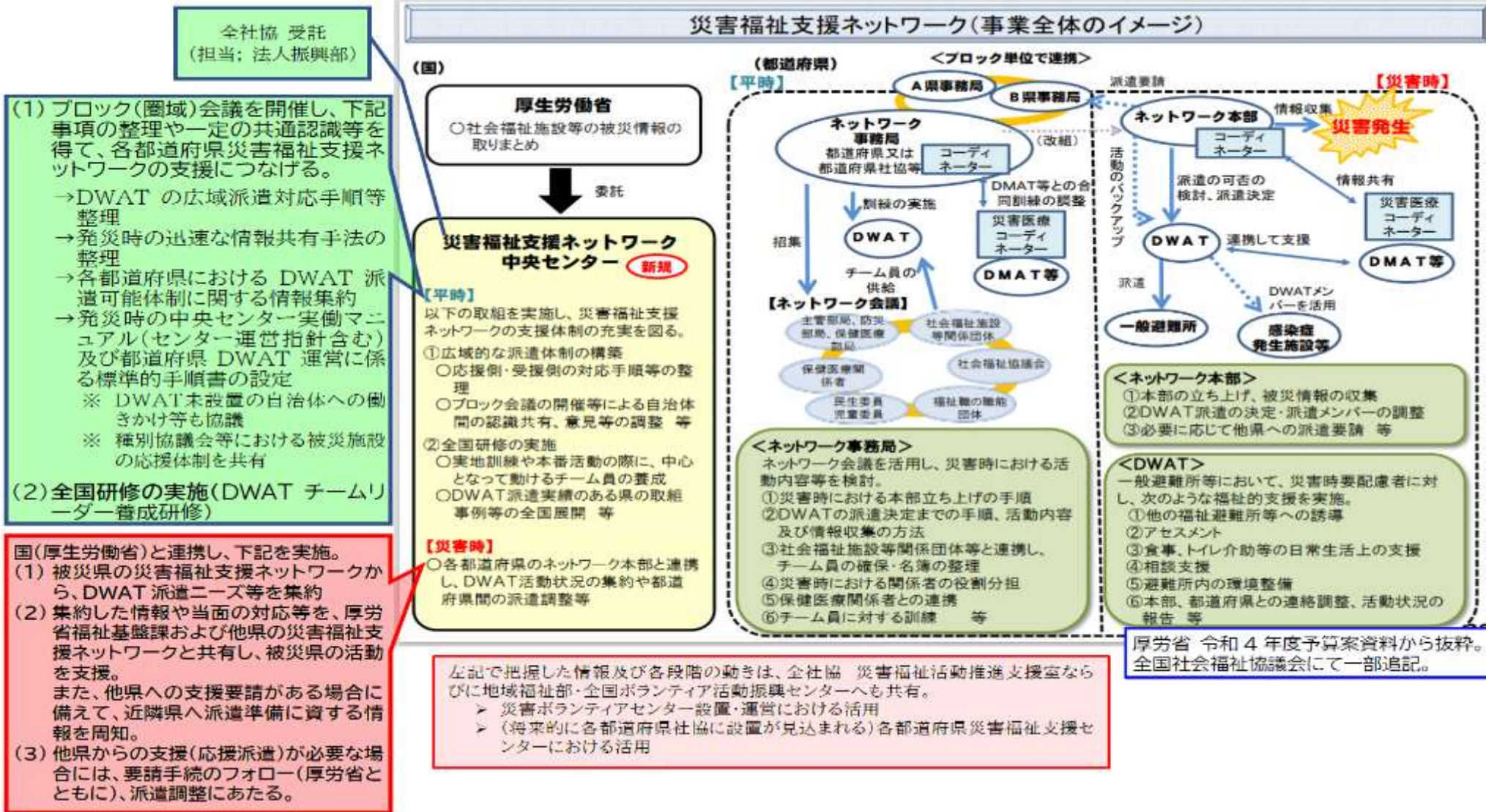
都道府県域での災害福祉支援センター設置・運営、市町村域での災害CMの実施

- ・市町村域における、平時の相談・地域支援活動からつながる災害時の福祉による継続した支援活動の展開
- ・福祉・保健・医療、労働、教育、法律、住まい、地域社会の再生等、公私の幅広い機関・団体による連携・協働
災害ケースマネジメントの実施
- ・災害派遣福祉チーム(DWAT)の派遣、災害VCへの運営者の応援派遣等、市町村域における支援を広域に支える
都道府県域における「災害福祉支援センター」の設置・運営

社会福祉協議会の災害対応の取り組み



災害福祉支援ネットワーク『中央センター』事業について(イメージ)



「災害から地域の人びとを守るために～災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書～」(全社協 2022.3.31)

- 全国社会福祉協議会は、令和元年度提言「災害時福祉支援活動の強化のためにー被災者の命と健康、生活再建を支える基盤整備をー」の具体化等を図るために、令和3年8月に「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」(委員長:同志社大学 立木 茂雄 教授/以下、検討会)を設置し、検討を行った。
- 検討会では、被災者が何を求めているかという被災者ニーズを中核に、主に(1)災害法制に位置づける「福祉」について、(2)「災害福祉支援センター」に求められる役割・機能について、検討を行った。
- 報告書では、自然災害が頻発・大規模化するなか、平時から災害に備え、被災者への寄り添い支援をしていくことが重要であること、社会は「医療・保健・福祉」の連携・協働により活動を展開していることから、平時と同様、災害発生時においても「医療・保健・福祉」が切れめのない連結を図っていくことが必要であること、そして災害発生直後から被災者に寄り添い支援をしていくことが必要であり、防災に「福祉」の視点を入れ、災害福祉支援活動を強化していくことが重要であることを提言するとともに、災害救助法等を改正し「福祉」の位置づけの明確化を図るよう提言している。
- また、平時から社会的脆弱性を抱えた人びとに寄り添い、支援を行うことができるよう、各地の実情にあわせて「災害福祉支援センター」の整備を図っていくことが重要であるとしている。

目次

- 1.はじめに
- 2.歴史から災害福祉支援活動を考える
- 3.エビデンスにもとづいて災害福祉支援活動を考える
- 4.災害救助法への「福祉」の位置づけ
- 5.災害福祉支援センターの機能
- 6.災害福祉支援活動の強化に向けたさらなる課題



災害から地域の人びとを守るために

災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書



2022 (令和4) 年3月31日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
災害福祉支援活動の強化に向けた検討会



2. 災害ケースマネジメントにおける 福祉関係者等の役割

災害ケースマネジメントの実施の流れ

『災害ケースマネジメント実施の手引き』(内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(避難生活担当) 令和5年3月)

	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 P.39 ・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 P.60 ・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 P.105 ・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
	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 P.86 ・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 ・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 P.117 ・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 ・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	○目的 P.50 ・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 P.85 ・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 P.116 ・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	

フェーズ	特徴	対応のポイント
発災直後 ～ 避難所運営段階	<ul style="list-style-type: none"> ● 発災直後～避難所運営段階は、避難所に加え在宅等で避難生活を送っている被災者もあり、在宅等の被災者も含めた被災者の状況把握が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 避難所や在宅等における被災者のうち緊急的な対応が必要な者を発見、把握し、医療や保健、福祉といった必要な支援につなぐ。 ● 自立・生活再建に向けた支援の情報提供（罹災証明書の申請等）。
避難所閉所検討 ～ 応急仮設住宅 供与段階	<ul style="list-style-type: none"> ● 避難所閉所検討から、応急仮設住宅等での生活に移行していく段階は、自立・生活再建に向けた支援が本格化していく。生活の再建に向け、支援が必要な被災者に漏れがないよう被災者の状況把握が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 被災者の状況を聞き取り、アセスメントを実施することで、被災者の支援の必要性や支援の頻度等を決定。 ● 支援漏れが発生しないよう、必要な地域については全戸調査を行う等の対応が必要。
応急仮設住宅 供与以降	<ul style="list-style-type: none"> ● 応急仮設住宅の供与が始まって以降は、個々の被災者の自立・生活再建に向けて継続的な支援が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● アセスメントに基づき、支援が必要な被災者に対して継続的に寄りそった支援を実施する。 ● 支援の実施にあたっては、個別訪問、ケース会議の実施、適切な支援策のつなぎ等に加え、コミュニティの構築支援等の実施も検討する。 ● 支援にあたっては、被災者の自立・生活再建の意向を尊重し、行政からの押し付けとならないよう配慮する。
<p>※ 3つの段階は、各段階で被災者支援の目的や取組が異なることから説明上分けたものであり、その名称は各段階の区分を示すため形式的に使用している。このため、全期間を通じて、在宅等においても支援が必要な被災者がいることに注意する。</p>		

災害直後の安否確認

平成30年大阪北部地震における豊中市社協の事例から

平成30年6月18日午前7時58分に発生した大阪北部地震。豊中市には震度5強の激震をもたらした。

豊中市社協は午前8時17分に市社協災害対策本部を立ち上げ、小学校区単位で民生委員、校区福祉委員による見守りの依頼、事業でつながっている利用者の見守り、団体の会員の見守り、施設の被災状況など市社協災害支援マニュアルに基づき実態調査に取り組んだ。

震災から72時間は、生命を守る時間。タンスの下敷きの人はいないか。ゴミ屋敷の人がゴミに埋もれてはいないか。ホームレスの人はどうしているのか。支援拒否の人たちがどうしているか。

この日の午後にはほぼ全地域から安否確認終了の連絡が入った。これにより半壊のマンションがあることが発覚した。並行して、避難所には生活困窮者自立支援の担当者を派遣。生活支援と今後の生活再建について同意書を取り支援を始めた。

また、午後からは市役所の要請で避難行動要支援者名簿をもとに安否確認を開始した(支援拒否および未回答者も含む)。

被災時の見守りを通じて、課題がみえてきた。・・・福祉事業所との連携がないところでは無駄な動きが多かったことである。避難行動要支援者名簿の記載者の多くは何らかのサービスを利用しており、見守りに行った際には、すでにデイサービスなど福祉事業所がサポートしていたケースもあった。



8時17分 豊中市社協災害対策本部設置



災害発生時の介護サービス事業所による利用者の安否確認

3-2-4. 自然災害発生に備えた対応・発生時の対応(居宅介護支援サービス固有事項)

【災害発生時の対応】

- ・災害発生時で、事業が継続できる場合には、可能な範囲で、個別訪問等による早期の状態把握を通じ、居宅サービスの実施状況の把握を行い、被災生活により状態の悪化が懸念される利用者に対して、必要な支援が提供されるよう、居宅サービス事業所、地域の関係機関との連絡調整等を行う。
- (例)通所・訪問サービスについて、利用者が利用している事業所が、サービス提供を長期間休止する場合は、必要に応じて他事業所の通所サービスや、訪問サービス等への変更を検討する。
- ・また、避難先においてサービス提供が必要な場合も想定され、居宅サービス事業所、地域の関係機関と連携しながら、利用者の状況に応じて、必要なサービスが提供されるよう調整を行う。
- ・災害発生時で事業が継続できない場合には、他の居宅介護支援事業所、居宅サービス事業所、地域の関係機関と事前に検討・調整した対応を行う。

【平時からの対応】

- ・災害発生時、優先的に安否確認が必要な利用者について、あらかじめ検討の上、利用者台帳等において、その情報がわかるようにしておくこと。
- ・緊急連絡先の把握にあたっては、複数の連絡先や連絡手段(固定電話、携帯電話、メール等)を把握しておくことが望ましい。
- ・平常時から地域の避難方法や避難所に関する情報に留意し、地域の関係機関(行政、自治会、職能・事業所団体等)と良好な関係を構築する。その上で、災害に伴い発生する、安否確認やサービス調整等の業務に適切に対応できるよう、他の居宅介護支援事業所、居宅サービス事業所、地域の関係機関と事前に検討・調整する。
- ・なお、避難先において、薬情報が参照できるよう、利用者に対し、おくすり手帳の持参指導を行うことが望ましい。

介護施設・事業所における
自然災害発生時の
業務継続ガイドライン

厚生労働省老健局

令和2年12月

フェーズ	特徴	対応のポイント
発災直後 ～ 避難所運営段階	<ul style="list-style-type: none"> ● 発災直後～避難所運営段階は、避難所に加え在宅等で避難生活を送っている被災者もあり、在宅等の被災者も含めた被災者の状況把握が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 避難所や在宅等における被災者のうち緊急的な対応が必要な者を発見、把握し、医療や保健、福祉といった必要な支援につなぐ。 ● 自立・生活再建に向けた支援の情報提供（罹災証明書の申請等）。
避難所閉所検討 ～ 応急仮設住宅 供与段階	<ul style="list-style-type: none"> ● 避難所閉所検討から、応急仮設住宅等での生活に移行していく段階は、自立・生活再建に向けた支援が本格化していく。生活の再建に向け、支援が必要な被災者に漏れがないよう被災者の状況把握が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 被災者の状況を聞き取り、アセスメントを実施することで、被災者の支援の必要性や支援の頻度等を決定。 ● 支援漏れが発生しないよう、必要な地域については全戸調査を行う等の対応が必要。
応急仮設住宅 供与以降	<ul style="list-style-type: none"> ● 応急仮設住宅の供与が始まって以降は、個々の被災者の自立・生活再建に向けて継続的な支援が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● アセスメントに基づき、支援が必要な被災者に対して継続的に寄りそった支援を実施する。 ● 支援の実施にあたっては、個別訪問、ケース会議の実施、適切な支援策のつなぎ等に加え、コミュニティの構築支援等の実施も検討する。 ● 支援にあたっては、被災者の自立・生活再建の意向を尊重し、行政からの押し付けとならないよう配慮する。
<p>※ 3つの段階は、各段階で被災者支援の目的や取組が異なることから説明上分けたものであり、その名称は各段階の区分を示すため形式的に使用している。このため、全期間を通じて、在宅等においても支援が必要な被災者がいることに注意する。</p>		

多職種連携による被災者宅の戸別訪問

平成26年8月豪雨における広島市安佐北区社協の事例から

平成26年8月豪雨に伴う広島県の土砂災害により、8月20日朝、広島市安佐北区社協の事務局長と主任の二人は車で被害現場を確認しました。道路に石や土砂が流れ出して川のようになり、家が道路まで流され、電柱が倒れている状況を目のあたりにしました。小学校に開設された避難所を回り、ニーズを聞き取り、8月22日に安佐北区災害ボランティアセンターを開設し、2つの避難所にサテライトを併設しました。

そして、災害ボランティアセンター内に「被災者サポート班」を設置。看護師、ケアマネジャー、社会福祉士、民生児童委員、自治会役員等がチームとなり、被災者宅を戸別訪問しました。主任は、「被災者は、『自分よりもっと苦しんでいる人がいる』と遠慮してしまい、体調不良や悩みを我慢してしまう」と指摘します。被災者サポート班は、「困ったことはありませんか？」と聞くと本当のことを話してくれないので、看護師が血圧を測りながら「夜、眠れていますか？」と体調を気遣うように尋ねました。戸別訪問の後、地域包括支援センター、保健センター、民生児童委員等と毎日ミーティングを開き、情報を共有しました。戸別訪問活動を通じて、「被災者同士の横のつながりが必要」と感じています。そのような思いから、皆が気軽に集まれる「すまいるカフェ」を開催しました



(社福) 広島市安佐北区社会福祉協議会
被災者に寄り添い戸別訪問 ～被災者サポート班～
掲載日：2017年12月14日
ブックレット番号：4 / 事例番号：49
広島県広島市 / 平成27年3月現在



戸別訪問で被災者の体調を尋ねる様子

被災高齢者等把握事業を活用した戸別訪問

倉敷市被災者見守り・相談支援等事業の事例から

<被災高齢者等把握事業(厚生労働省老健局)>

- 目的:地震、台風及び豪雨等の自然災害における被災者の孤立防止等のため、被災生活により状態の悪化が懸念される在宅高齢者等に対して、個別訪問等による早期の状態把握、必要な支援の提供へのつなぎ等、支援の届かない被災者をつくらない取組を一定期間、集中的に実施することを目的とする。
- 実施主体:災害救助法の適用を受けた都道府県、指定都市、中核市及び市区町村等 ※民間団体(介護支援専門員等の職能団体等)へ委託可
- 補助率:
 - ①特定非常災害の指定がある場合 10/10
 - ②上記以外の場合 1/2
- 実施内容:被災した在宅高齢者等に対して、介護支援専門員等の職能団体から派遣された専門職により、災害救助法の適用から概ね3か月以内の間で、集中的に以下のような事業を実施する。
 - ア 避難行動要支援者名簿等に基づく被災した在宅高齢者等への個別訪問による現状把握の実施
 - イ 必要に応じた関係支援機関へのつなぎの実施
 - ウ 個別訪問に基づく専門的な生活支援等の助言の実施
 - エ その他被災者の状態悪化の防止を図るため、被災高齢者等の把握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
- ※高齢者に加えて、障害者も対象として事業を実施している。

- 平成30年7月豪雨(2018年7月)において、岡山県倉敷市真備地区では、地区全体が浸水被害を受け、住家被害は、4,646棟の全壊世帯がある一方で、大規模半壊・半壊・一部損壊の各世帯の合計は1,215棟であり、住家被害における全壊世帯の割合が非常に高い災害となった。
- 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(初動期の個別訪問支援)を行った。この事業は、保健師の通常業務として行いつつ、厚生労働省の被災高齢者等把握事業を活用して、事業の一部を岡山県介護支援専門員協会に委託する形で実施した。



<被災時の真備地区(自衛隊による救助活動)>

(『災害ケースマネジメントに関する取組事例集』内閣府(防災担当)令和4年3月)

フェーズ	特徴	対応のポイント
発災直後 ～ 避難所運営段階	<ul style="list-style-type: none"> ● 発災直後～避難所運営段階は、避難所に加え在宅等で避難生活を送っている被災者もあり、在宅等の被災者も含めた被災者の状況把握が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 避難所や在宅等における被災者のうち緊急的な対応が必要な者を発見、把握し、医療や保健、福祉といった必要な支援につなぐ。 ● 自立・生活再建に向けた支援の情報提供（罹災証明書の申請等）。
避難所閉所検討 ～ 応急仮設住宅 供与段階	<ul style="list-style-type: none"> ● 避難所閉所検討から、応急仮設住宅等での生活に移行していく段階は、自立・生活再建に向けた支援が本格化していく。生活の再建に向け、支援が必要な被災者に漏れがないよう被災者の状況把握が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● 被災者の状況を聞き取り、アセスメントを実施することで、被災者の支援の必要性や支援の頻度等を決定。 ● 支援漏れが発生しないよう、必要な地域については全戸調査を行う等の対応が必要。
応急仮設住宅 供与以降	<ul style="list-style-type: none"> ● 応急仮設住宅の供与が始まって以降は、個々の被災者の自立・生活再建に向けて継続的な支援が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ● アセスメントに基づき、支援が必要な被災者に対して継続的に寄りそった支援を実施する。 ● 支援の実施にあたっては、個別訪問、ケース会議の実施、適切な支援策のつなぎ等に加え、コミュニティの構築支援等の実施も検討する。 ● 支援にあたっては、被災者の自立・生活再建の意向を尊重し、行政からの押し付けとならないよう配慮する。

※ 3つの段階は、各段階で被災者支援の目的や取組が異なることから説明上分けたものであり、その名称は各段階の区分を示すため形式的に使用している。このため、全期間を通じて、在宅等においても支援が必要な被災者がいることに注意する。

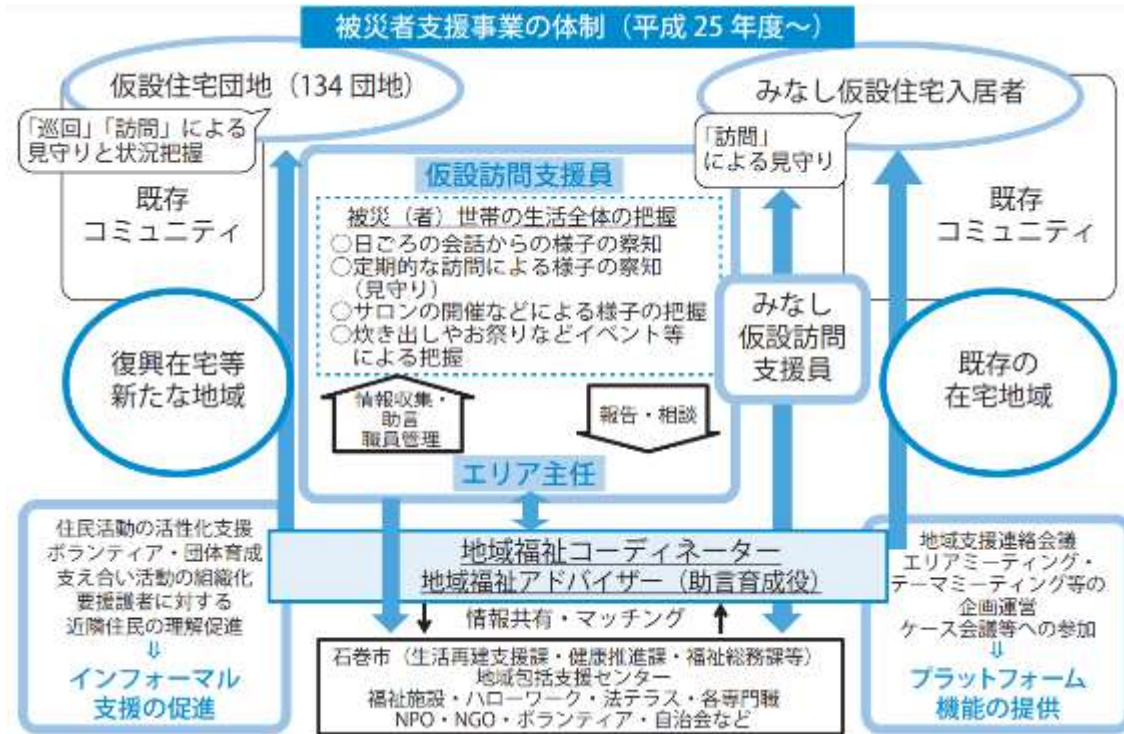
被災者見守り・相談支援事業を活用したアウトリーチ

石巻市社協 被災者支援事業の取り組みから

○宮城県石巻市は、東日本大震災では、沿岸部を中心に死者・行方不明者3954名、家屋は全壊2万2357棟、大規模半壊1万8812棟、半壊1万1021棟で、東北3県の中でも最も被害の大きかった自治体である。

○仮設住宅への入居がすすむ中、市社協では、平成23年9月より市からの委託を受け開始した。約150人の地域生活支援員は約7200世帯133か所の仮設住宅入居者を土日祝日を除いて毎日訪問・巡回し、生活状況や困りごとなどの把握に努めた。

○当初は見守りが「見張り」と揶揄され、巡回時に世帯を外見から確認する際の「確認3点」(ポストの投函物の溜り、カーテンの開閉、洗濯物が外に干してあるか)が、機械的だと批判されたこともあった。しかし、「毎日」入居者のもとを訪れ、声をかけ、様子をうかがうことで、万が一の事態を防いだり、姿を見せることで安心感につながるなど、徐々に入居者との信頼関係も構築されていき、「アウトリーチ」の大切さを実感するものとなった。



(石巻市社協「応急仮設住宅におけるセーフティネット機能の構築に向けて」『NORMA社協情報』(全社協2016年8月)より抜粋)

水害で被災した地区の住民を、訪ねて見守る

倉敷市被災者見守り・相談支援等事業の事例から

2018年の西日本豪雨で被災した倉敷市真備町地区の住民を訪ねて見守る「市真備支え合いセンター」が、開設から1年余りたちました。訪問件数は延べ2万件を超え、被災者の状況に応じて関係機関と連携するなど、きめ細やかな支援を目指します。

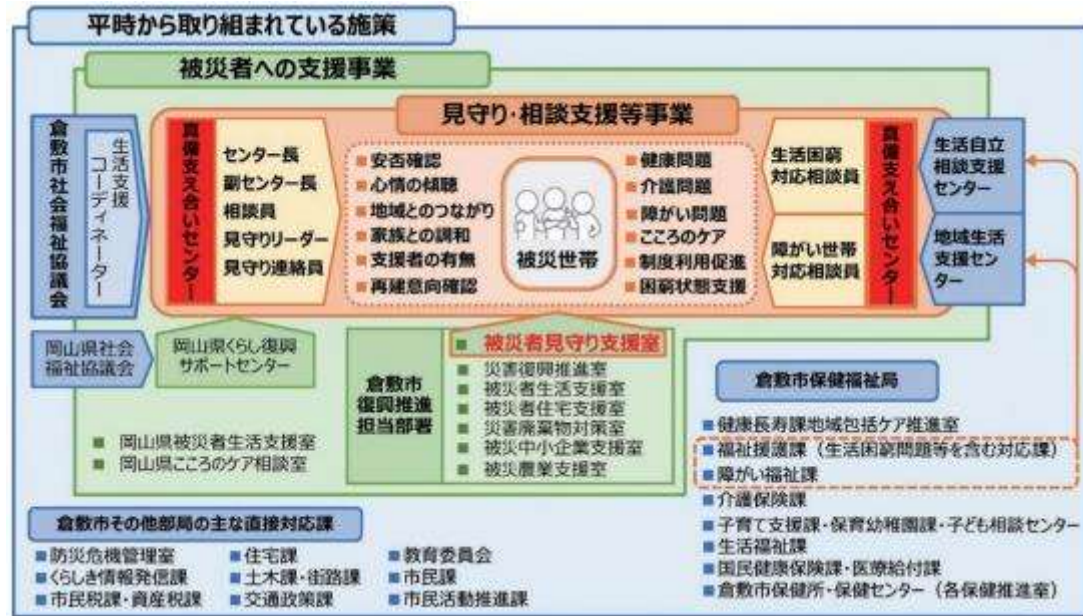
18年10月に市真備支所に設置されたセンターは、市から委託を受け倉敷市社会福祉協議会が運営に当たります。スタッフは約50人体制。うち45人程度は真備町地区にゆかりのある人を中心に、新たに雇用しました。

2人一組で手分けして、被災した全世帯（罹災＝りさい＝証明書の発行ベースで6200件超）を戸別訪問。この中には、岡山県内10市町に点在する「みなし仮設住宅」に身を寄せる人（10月末時点で約4700人）も多く、地区内外で活動を続けています。

被災後しばらくは、心身の健康に関する相談などがメインでしたが、最近は住居の再建やコミュニティの再生といった話を聞く機会が多いといいます。訪問の頻度は、被災世帯の健康や経済状況などによって変えています。最も多い世帯では「2週間に1回程度」ですが、少ない世帯だと「これまでに1回」。市被災者見守り支援室の担当者は「マンパワーを考えれば、頻度に濃淡をつけざるを得ない」と打ち明けます。他の支援者と連携を図り、必要に応じて被災世帯とつなぐのも重要な役割の一つです。特に複合的な課題を抱えている世帯については、高齢者や生活困窮者、障害者らをサポートしている専門機関を集めて会議を開催。情報交換した上で、個々のケースに合った支援方針を決めています。

（「開設1年余り見守り訪問2万件 真備支え合いセンター」（山陽新聞 2019年11月15日）より）

〈倉敷市被災者見守り・相談支援等事業のイメージ図〉 H30年10月～H31年3月頃



図・写真は、倉敷市社協「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」(令和3年3月)より

令和5年度当初予算案 10億円（13億円）※（）内は前年度当初予算額

1 事業の目的

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。

（令和4年度時点で事業を実施している災害：熊本地震、平成30年7月豪雨、令和元年台風19号、令和2年7月豪雨、令和3年7月1日からの大雨）

2 事業の概要・スキーム



個別支援計画の策定と個別支援会議の開催

倉敷市被災者見守り・相談支援等事業の事例から

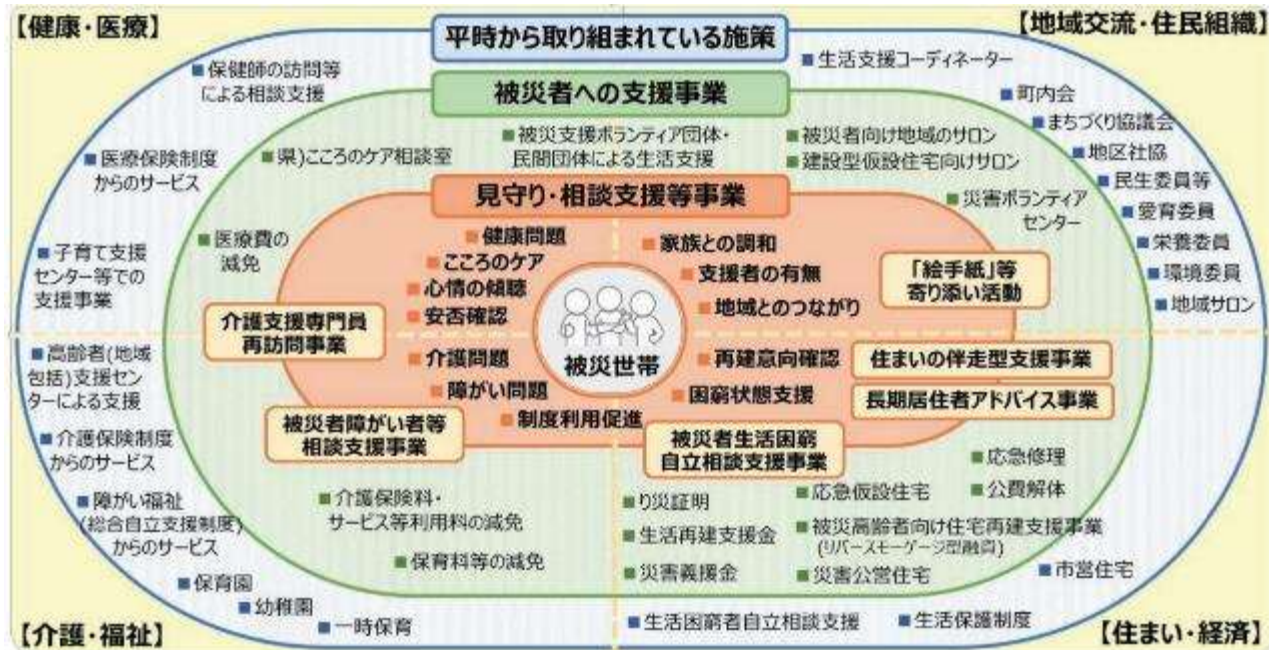
【個別支援計画の策定】

○訪問や電話等で聞き取った情報は、見守り連絡員や見守りリーダー、相談員等で訪問後に共有して情報の整理を行う。その際には、「日常生活の自立性(健康状態)」と「住まいの再建の実現性(経済状況)」という二つの軸で、世帯の課題を整理し今後の支援の方向性を検討する。

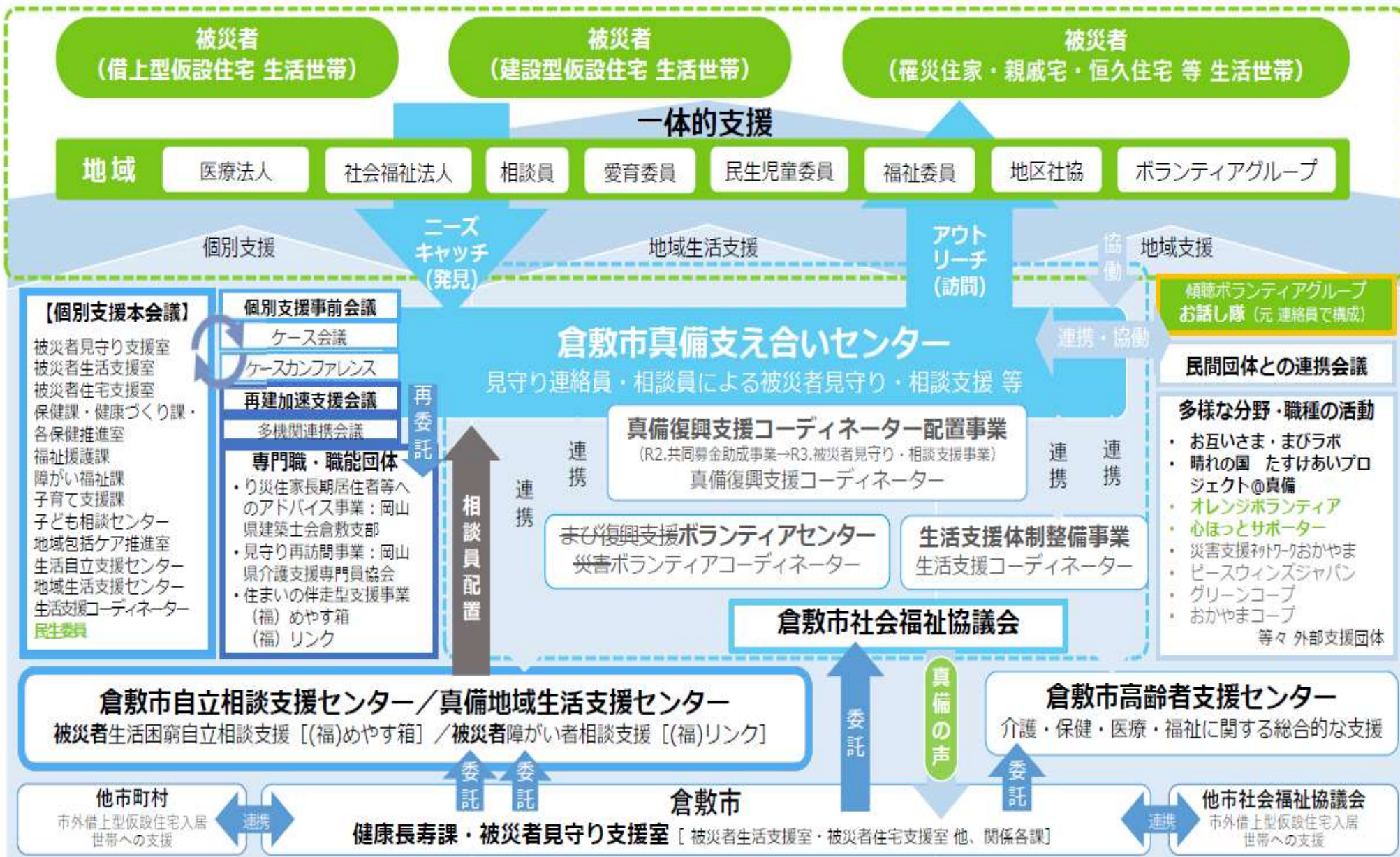
【個別支援会議の開催】

○複合的な問題を抱え継続した支援が必要な世帯については、多機関参加による個別支援会議を実施している。個別の支援目標を明確にし、多機関協働による支援の展開を図れるように体制を整えてる。個別支援会議での検討対象地区は、高齢者支援センターの管轄エリア(主に中が校区)に準じて、事前会議と本会議の2層構造で実施している。(令和元年6月から本格開始)

<被災世帯の支援類型>



倉敷市における被災者見守り・相談支援事業の実施体制





3. 災害ケースマネジメントにおける 福祉関係者等の連携課題

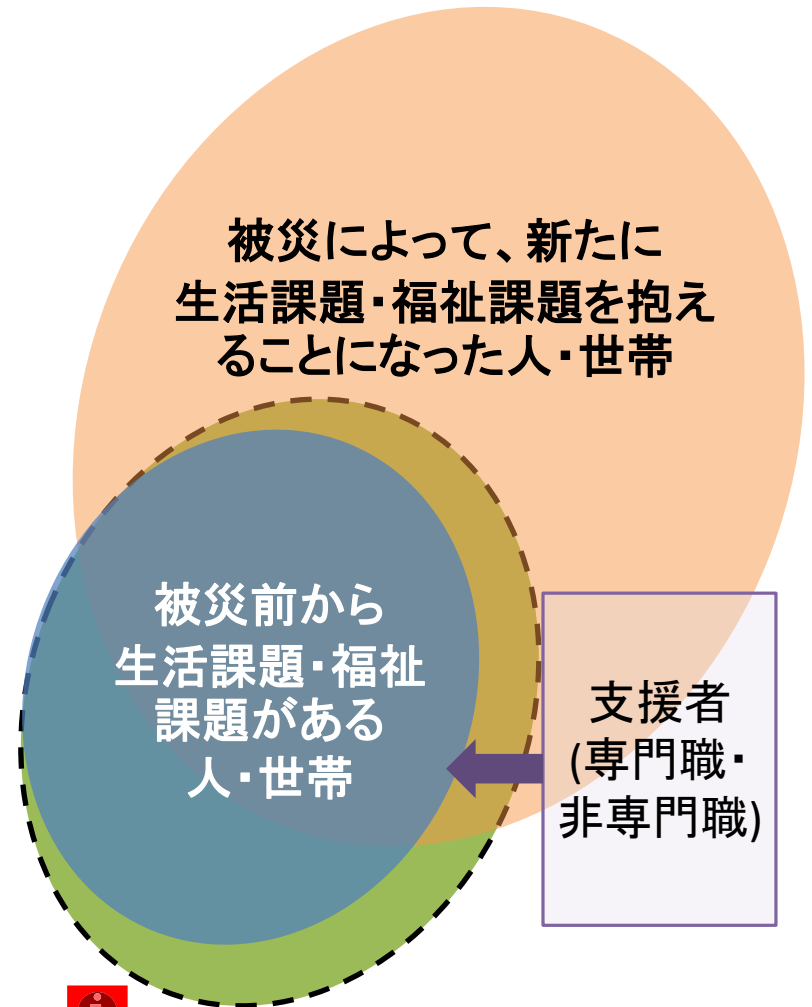
災害時、生活課題・福祉課題を抱える人の増加と福祉関係者等の連携課題

【災害時、生活課題・福祉課題を抱える人の増加】

- 福祉サービス利用者は、災害発生時も、最低限の福祉的対応が求められる。むしろ被災によって、被災前からの生活課題・福祉課題はより深刻に、さらに新たな課題が追加される人や世帯も発生する
- しかも、これまで支援にあたっていた専門職等の支援者も被災することで対応力が低下する。
- 被災前に支援が必要ではなかった人・世帯の中で、被災によって新たに生活課題・福祉課題を抱えることになった人・世帯が発生する。
- 被災前から生活課題・福祉課題がありながら支援を受けていなかった人・世帯のなかには、被災によって新たに発見・把握される人・世帯が現れる。
- これら生活課題・福祉課題を抱える人・世帯の増大に既存の支援者だけで対応することは困難。しかも、支援者自身も被災することにより一層対応力が低下する。



1. 司令塔としての行政の役割の重要性
2. 事前の計画策定の重要性
3. 情報共有の重要性
4. 平時の仕組みを活かすことの重要性
5. 都道府県等広域の支援の重要性



生活課題・福祉課題のある人たちへの支援

災害ケースマネジメントにおける福祉関係者等の連携課題

1. 司令塔としての行政の役割の重要性

- 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。(手引きp.14)

2. 事前の計画策定の重要性

- 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。(手引きp.28)

3. 情報共有の重要性

- 被災者の状況に応じて切れ目のない支援を実施するにあたっては、支援に関する情報共有など、各事業が十分な連携の下で実施されることが重要である(手引きp.14)

4. 平時の福祉施策を活かすことの重要性

- 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。(手引きp.197)

5. 都道府県等広域の支援の重要性

- 市町村が災害ケースマネジメントを実施するにあたっては、都道府県による後方支援も重要である。例えば、平時において、都道府県が主体となって市町村の体制づくりや研修等の支援を実施するなど、市町村の実施体制の構築を促進するほか、
- 発災後の災害ケースマネジメントの実施に際しては、都道府県が必要なアドバイスや人材派遣等の支援を行うといった支援が想定される。(手引き 第7章)