

【北海道】災害ケースマネジメントに関する
地方公共団体及び関係民間団体向け説明会

災害ケースマネジメントと 地域共生社会への道標

2024年11月7日(木)

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部

(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事

内閣府：災害ケースマネジメントの手引書作成に関する

有識者検討会座長

鍵屋 一

参考：自己紹介

鍵屋 一(かぎや はじめ)と申します。

昭和31年 秋田県男鹿市生まれ

昭和58年 板橋区役所入区

平成12年 防災課長、以後、福祉事務所長、契約管財課長、福祉部長、危機管理担当部長、区議会事務局長で退職

平成27年 京都大学博士、跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授

- 板橋区卓球連盟副会長
- NPO理事、国の検討会委員等多数
- 著書「よくわかる自治体の防災危機管理」「ひな型でつくる福祉防災計画」他多数

能登半島地震

2024年1月1日 M7. 6

地震、津波による死者358名

(うち災害関連死131名)

(出典:石川県 9月5日現在)

死因の多くは、**住宅の下敷き**

と高齢者等の**災害関連死**

※最重要な政策とは

⇒住宅耐震化

⇒**高齢者等の避難生活支援**



1月15日 珠洲市
震災がつなぐ全国ネットワーク 松山文紀氏提供



七尾市 道の駅 立入禁止のトイレ

2024年1月24日 鍵屋撮影



輪島市 中心市街地

2024年1月24日 鍵屋撮影



輪島市 朝市通りの火災現場

2024年1月24日 鍵屋撮影

○災害用トイレを1回分でも
備蓄している人は22%

○4日分以上備蓄している
人は4%

○備蓄しない理由は
「特にない」が45%

トイレ不足と栄養不足

リスク 1 : 免疫機能低下により感染症にかかりやすい。

リスク 2 : 誤嚥性肺炎、エコノミークラス症候群にかかりやすい

リスク 3 : イライラしてもめごと、犯罪が多くなる

災害関連死の経緯・認定理由(輪島市)

輪島市災害弔慰金等認定審査会の審査結果(令和6年5月14日)

年齢	性別	経緯・認定理由
90代	女性	避難所で新型コロナウイルス感染症に感染した結果、うっ血性心不全のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
80代	女性	近隣のビニールハウスに避難しており、トイレが使用できないため近くの畑へ行き転倒、自力で動けない状態となり、低体温症のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
80代	男性	介護老人保健施設で被災。施設が停電、断水する状況の中、発熱と呼吸困難(肺炎)のため病院へ搬送。被災地の病院では治療困難なため転院したが、細菌性肺炎のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
70代	女性	震災後の避難所生活や水分の補給不足、薬の不足、睡眠不足、運動不足、転居など生活環境の激変により心身に相当の負荷が生じた結果、急性心筋梗塞のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。
80代	男性	自宅で被災し近隣の自主避難所に避難したが、停電により暖房が使用できず翌日帰宅。その後体調不良、発熱により入院したが、肺炎のため死亡。災害と死亡の間に相当因果関係が認められた。

能登半島地震関連死の状況例

- ・80代女性

近くのビニールハウスに避難しており、トイレが使用できなかったため、近くの畑に行き転倒。自力で動けない状態となり、低体温症のため死亡。

能登半島地震関連死の状況例

- ・80代男性

自宅で被災したが近隣の**自主避難所**に**避難**したが、停電により暖房が使用できず、翌日帰宅。その後、体調不良、発熱により入院したが、肺炎のため死亡

みなさんならどうやって防ぎますか？

2011年3月11日 東日本大震災

死者：19,702名 計：22,222名（以上）

行方不明：2,520名 （警察庁：2024.3）

避難者数：29,231名
（復興庁2024.3.1）

震災関連死：3,802名（復興庁2024.3.1）



釜石市鵜住居地区

東京大学大学院
片田敏孝教授提供



鵜住居地区



両石地区

誰が逃げるのを支援したか？

- ・第1位 85人 家族・同居者
- ・第2位 60人 近所、友人
- ・第3位 53人 福祉関係者
- ・第4位 11人 消防・消防団

内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」(東日本大震災時、179人、複数回答あり)2013年

⇒近所・友人と福祉関係者の支援力が強い！

東日本大震災 死者の教訓（1）

- 高齢者が約6割
- 障がい者死亡率は約2倍

⇒高齢者や障がい者の避難にフォーカスした対策が必要
※地区防災計画や個別避難計画で、高齢者や障がい者を近所や福祉とつなげる！

東日本大震災 死者の教訓（2）

○支援者も多数亡くなった

- ・自治体職員288名（地方公務員災害補償基金2019年2月）
- ・消防団員254名（H24 .12.消防庁）・民生委員56名

・高齢福祉施設職員173名

（厚労省保健局：H24年6月）

※福祉施設や病院は利用者を置いて逃げることとはできない。

⇒安全な場所に立地する必要

東日本大震災 死者の教訓（3）

○震災関連死が3,802名

・89%が66歳以上、移動や避難所で衰弱

※高齢者、障がい者を支援する制度、避難拠点が必要

→福祉施設BCP作成の義務化、福祉避難所を多数整備する

→災害ケースマネジメントで関連死防止

福祉、防災、コミュニティの連携で「**強み**」を
生かし「**弱み**」を補完する避難支援体制
⇒ **日常も災害時も支え合える**
「地域共生社会」



2016年4月14日、16日熊本地震 最大震度 7

益城町建物被害 全半壊6,259棟、一部損壊4,325棟、無被害156棟

死者:273名 (災害関連死:223名) (熊本県.2023.4.13)

最大避難者：183,882名





多数の車中泊 保健福祉センター

H28:4:20 跡見学園女子大学 鍵屋撮影

高齢者を支える福祉避難スペース



写真：熊本地震時の避難所となった福祉施設
熊本県益城町特別養護老人ホーム いこいの里提供

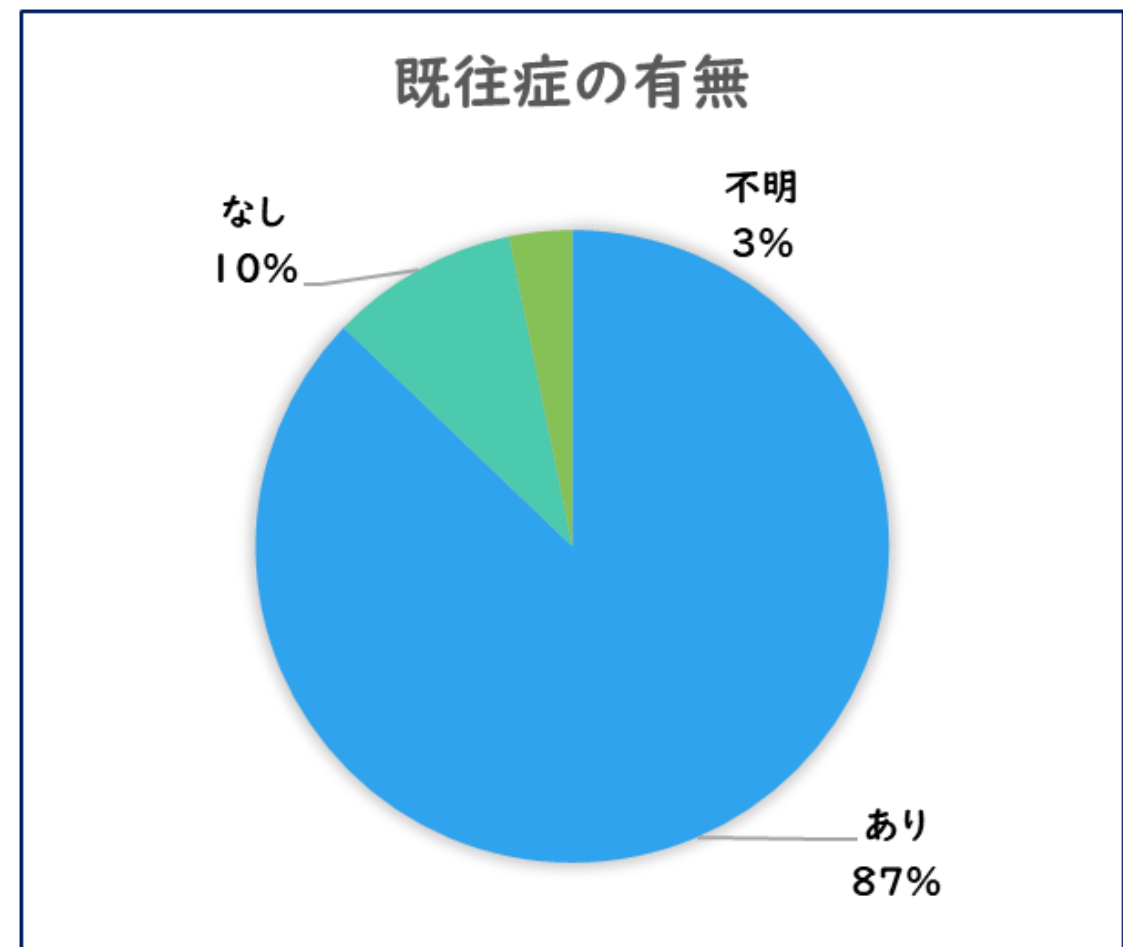
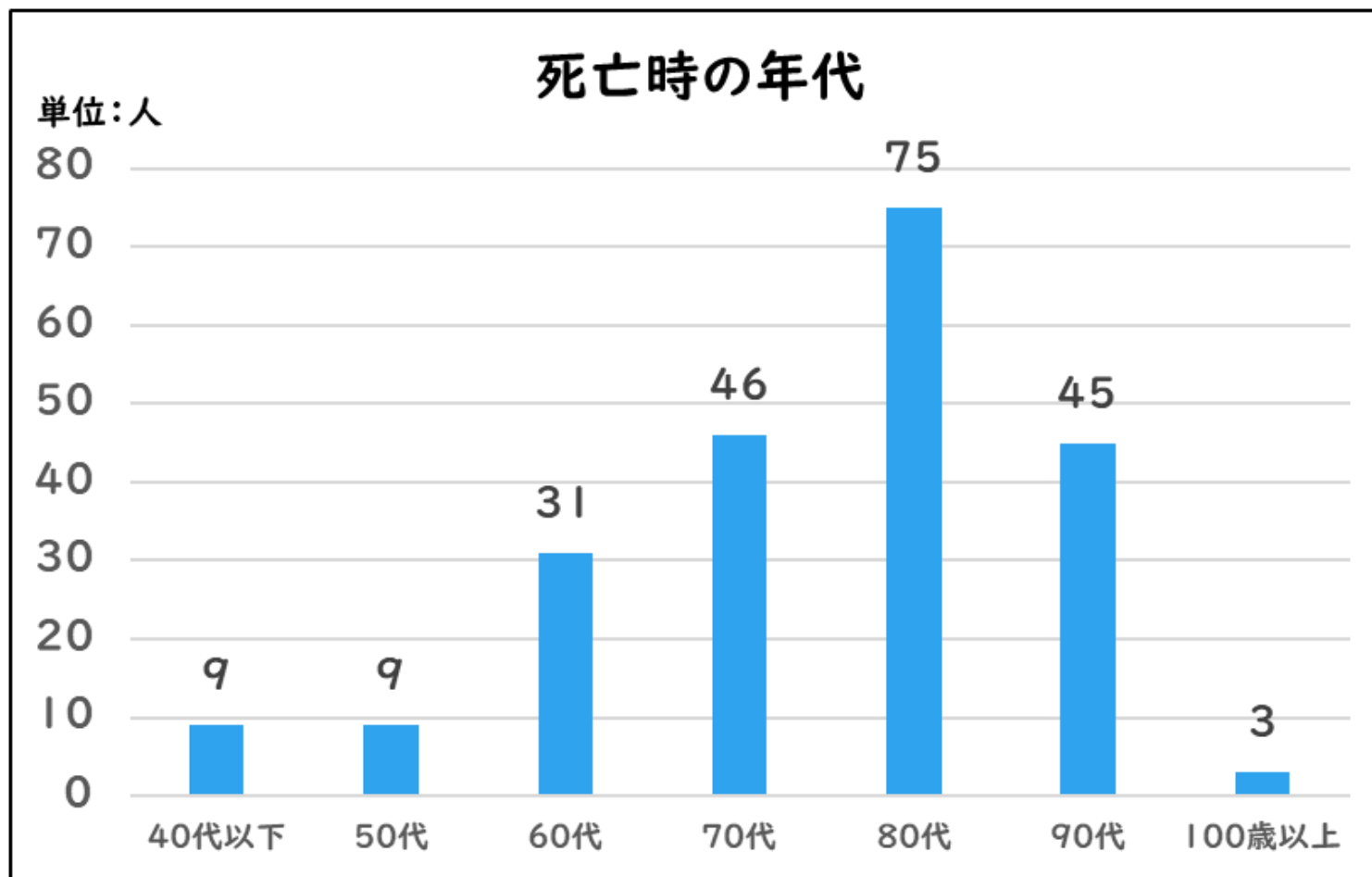
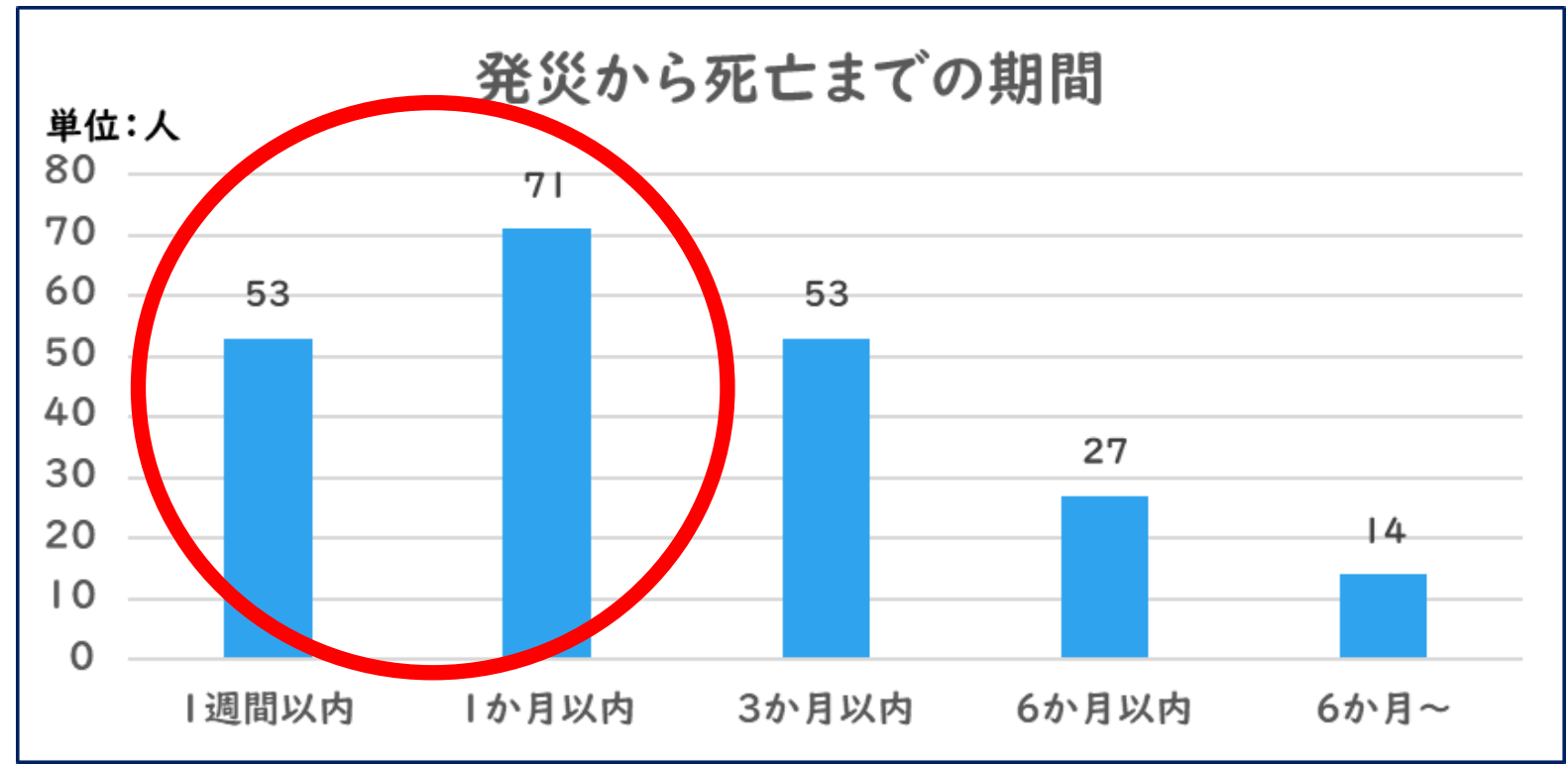
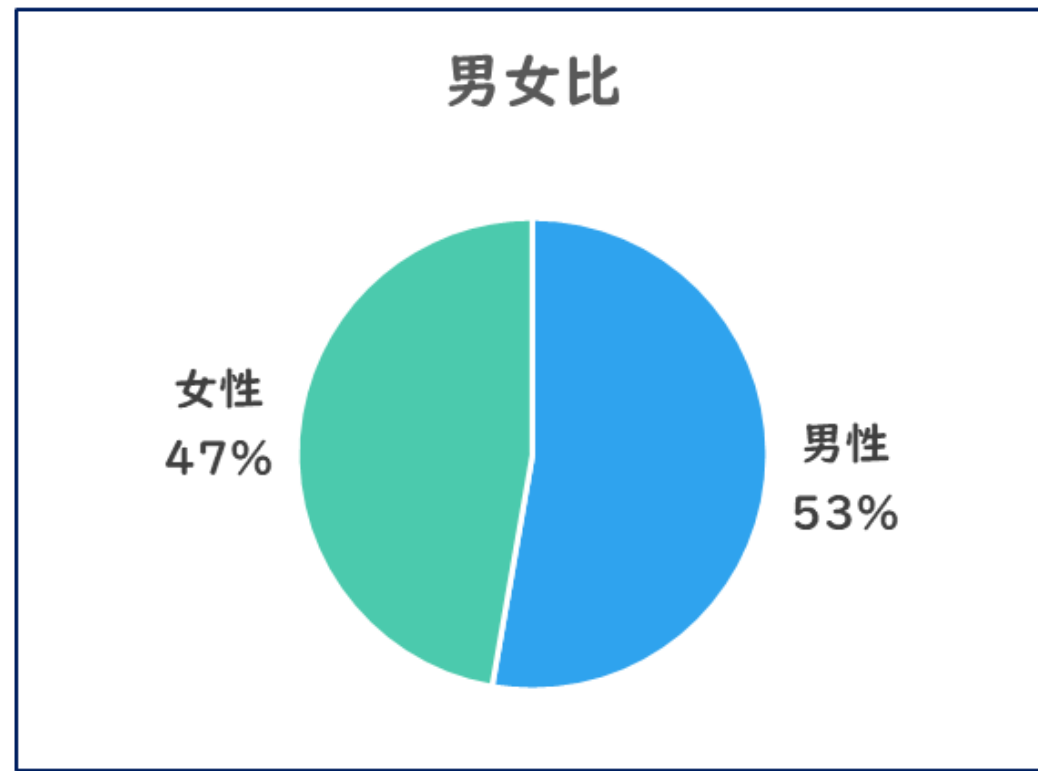
熊本地震震災関連死 死亡時の生活環境区分

出典：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表

生活環境	人数	割合
発災時にいた場所及びその周辺	12	5.5%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	4.6%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	8	3.7%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】	81	37.2%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】	27	12.4%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】	17	7.8%
入院又は入所後 1 か月以上経過し亡くなった場合【病院】	58	26.6%
入院又は入所後 1 か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】	3	1.4%
その他・不明	1	0.5%
合計	218	

熊本地震での震災関連死内訳

令和3年3月末時点218件（更新）
出典：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表



在宅の被災者支援が重要！

在宅の高齢者・障がい者等の早急な見守り、保健・医療・福祉・生活支援が重要

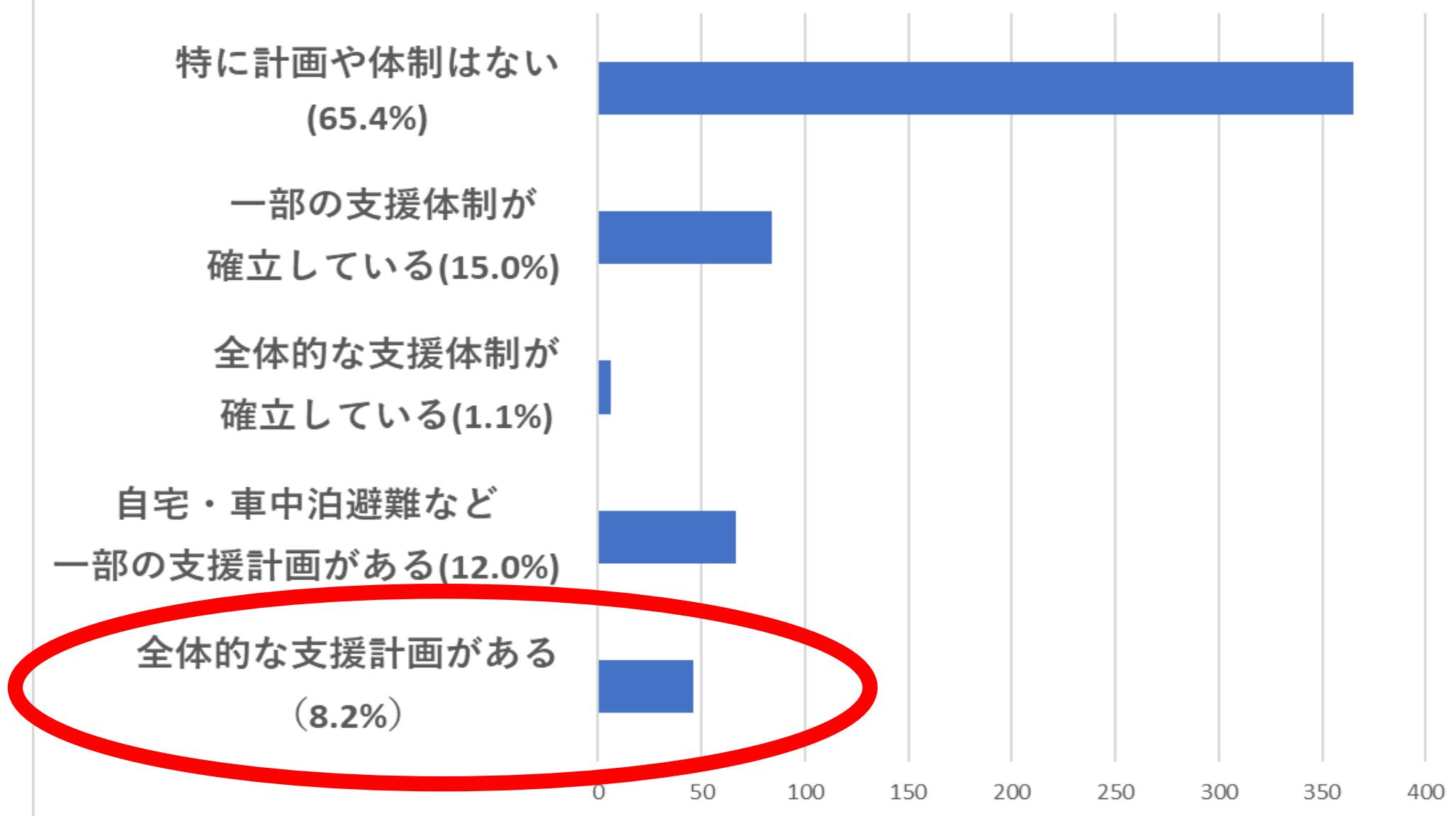
⇒ **自治会**等の見守り支援、**福祉BCP**（居宅介護支援、訪問系・相談系事業所等）、**社協**等の生活支援相談、地域支え合いセンター、保健医療福祉調整本部など

避難所外避難者の支援計画・体制

出典：避難所外避難者の支援体制に関する調査研究
2022年 3月 一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会

市区町村の避難所外避難者の支援計画・体制

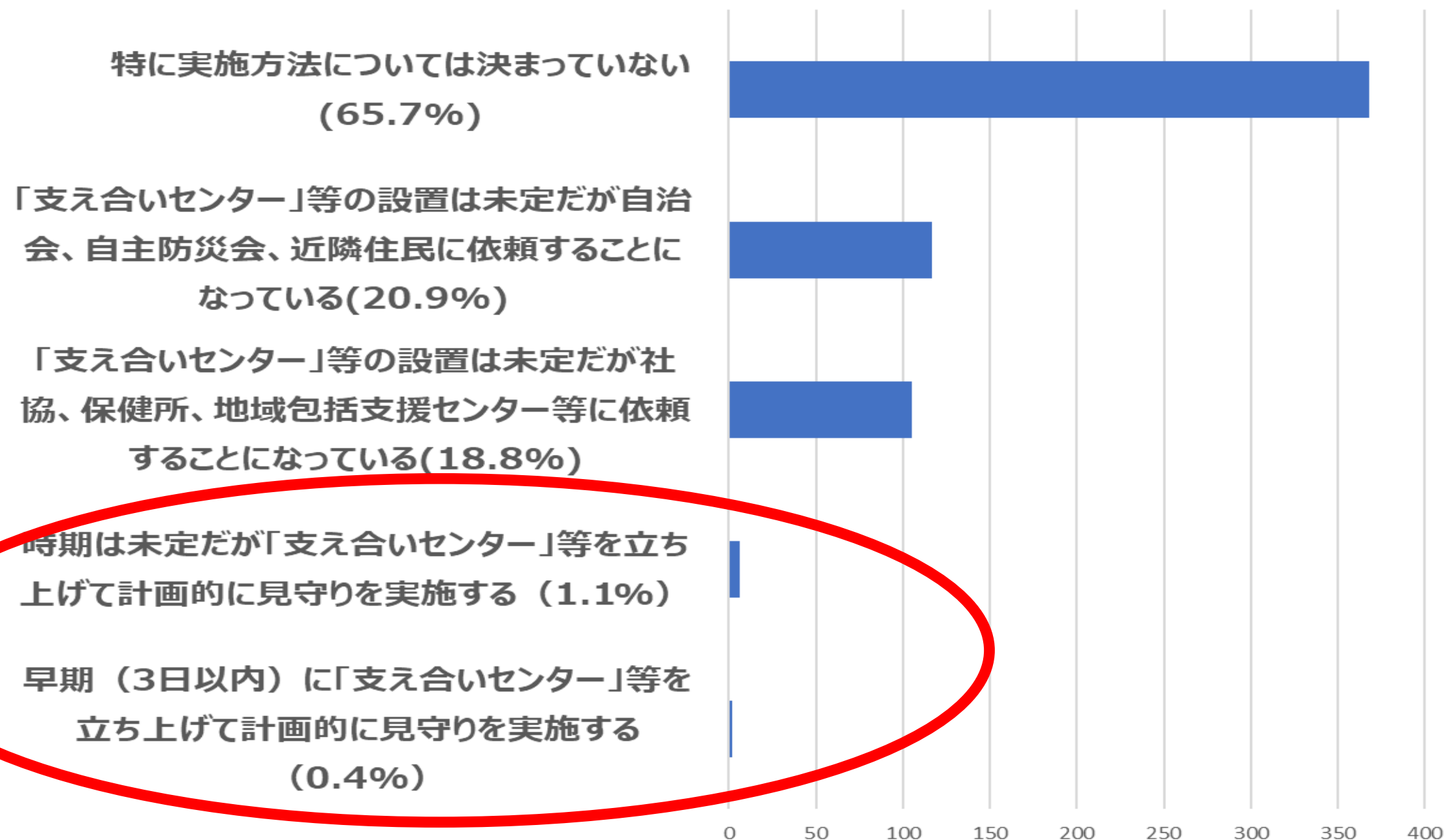
(n=560,複数回答有)



避難所外避難要配慮者の見守り

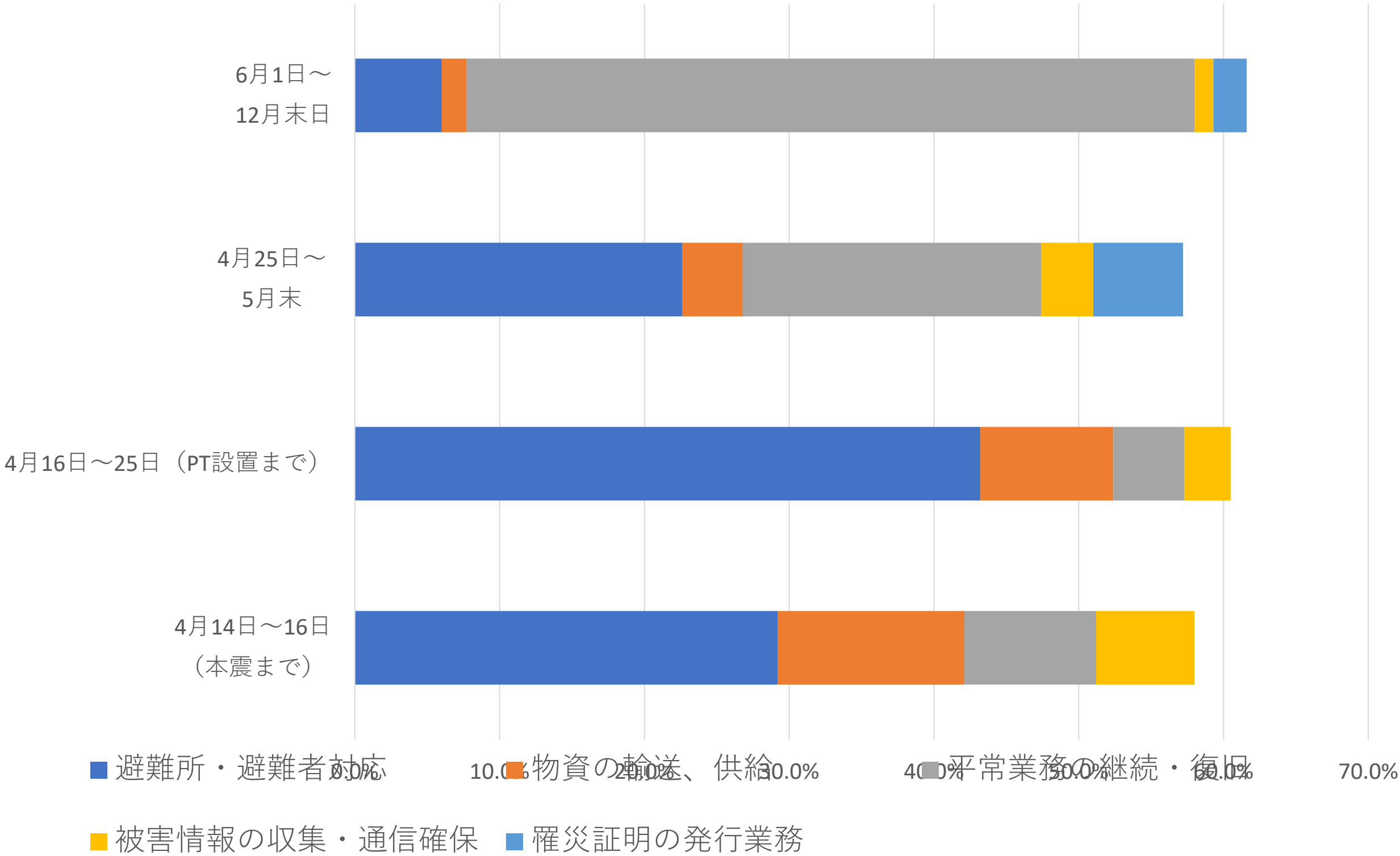
出典：避難所外避難者の支援体制に関する調査研究
2022年 3月 一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会

市区町村の避難所外避難要配慮者の見守り (n=560,複数回答有)



益城町職員が対応した災害時業務

出典：益城町による対応の検証報告書(2017.11)から鍵屋作成



災害ケースマネジメントとは？

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（発見して）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

（出典「災害ケースマネジメント実施の手引き」内閣府、令和5年3月）

日常の生活相談との違いは？

- 災害時特有の困難さ（モノ不足、避難生活の困難さ、多重な課題、不安感・・・）
- 時系列ごとのニーズ変化
- 複雑かつ低レベルの支援制度（住宅被害中心）
- コミュニティの弱体化
- 平時の困難さの加速・・・

災害ケースマネジメント(1)方針例

- (1) 災害ケースマネジメントを地域防災計画、地域福祉計画に位置付ける
- (2) 関連死防止のため、自治会、福祉事業者等による見守り体制を2日以内に構築する
- (3) 被災者見守り・相談支援事業や被災高齢者等把握事業を活用する
- (4) ワンストップ窓口を設置し関係者と連携し、継続的に自立を支援する

委託等による丸投げ厳禁！

災害ケースマネジメント(2)体制例

- (1) 福祉（企画、総務）部門が事務局となつて関係各部署が参画する
- (2) 平時から、多様な専門支援機関（社会福祉協議会、医療、福祉、住宅、弁護士・・・）との連絡会議等の体制を構築する
- (3) 災害時には、2日以内に社会福祉協議会が「地域支え合いセンター」を設置する
- (4) 時間軸やニーズに応じて必要な専門支援機関を招集してケース会議を行う

災害ケースマネジメント(3)手順例

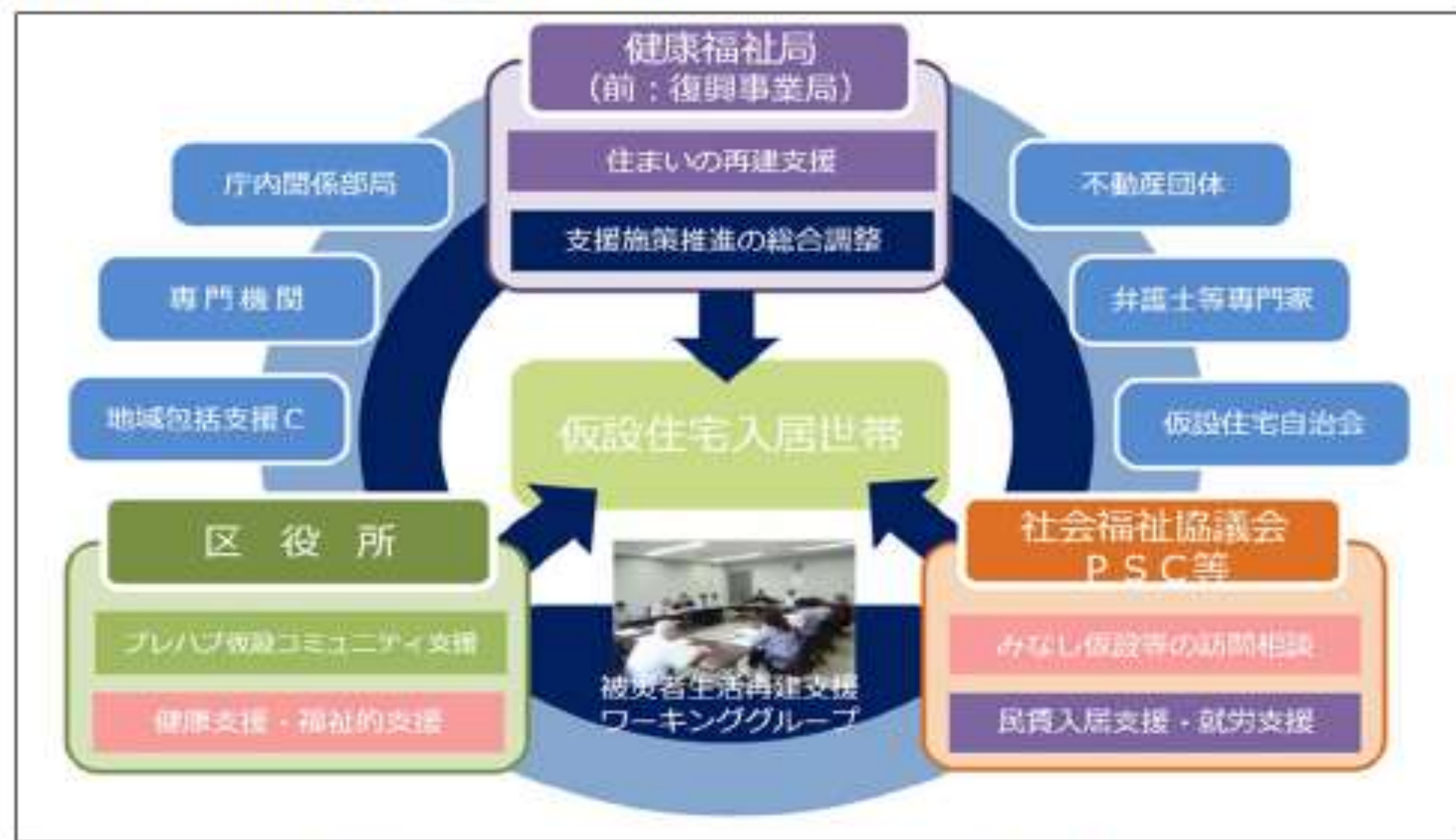
- (1) 平時には災害ケースマネジメント連絡会議を実施して顔の見える関係づくりを行う
- (2) 関係者は研修に参加する
- (3) 災害発生したら、関連死防止体制を2日以内に構築し、医療・保健・福祉関係者と連携する
- (4) 被災者の困りごとを相談窓口だけでなく、アウトリーチで発見する
- (5) ワンストップ窓口を設置し関係者と連携し、継続的に自立を支援する
- (6) 被災者台帳を活用して記録を関係者が共有して自立支援につなげる

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】

発災直後～避難所運営段階① (在宅、車中泊等含む)

訪問等により被災者の状況を把握する

- ・ 災害により孤立している世帯がいる
- ・ 被害の状況が把握できていない在宅避難者がいる
- ・ 被害の全容把握ができていないが、明らかに被害を受けた地域に在宅避難者がいる可能性がある
- ・ 発災直後のアウトリーチは、在宅避難者等を中心に、緊急的な支援が必要な者が支援からこぼれ落ちないようにすることを目的とする。

→災害関連死の防止

発災直後～避難所運営段階② (在宅、車中泊等含む)

被災者に確認する内容例

- ・ 被災者の健康状態
- ・ 住家の被害状況（風呂、台所等生活に必要な設備の被害状況、修理の見通し等）
- ・ 住家の保険（損害保険、共済）の加入情報
- ・ 住家の修理等費用の確保の見通し
- ・ 必要な物資の状況（必要に応じて避難所における配布状況等を案内）
- ・ 罹災証明書の発行等に関する情報が提供されているか（必要に応じて案内）
- ・ その他避難生活で必要な事項、抱えている課題等

避難所閉所検討～応急仮設住宅 供与段階①（在宅、車中泊等含む）

全戸調査により、被災者の自立・生活再建に向けて状況の把握、継続的な支援が必要な被災者を把握する

- ・避難所閉所前に、住民の被害状況、自立・生活再建意向の把握を目的とした調査を実施。
- ・避難所閉所にあたっては、被災者の住家の被害状況や自立・生活再建の希望、仮設住宅への入居の希望の有無等を把握し、行き先が決まらない被災者がいる中で一方的に閉所するなど追い出しとならないように配慮する。

→関連死の防止とともに自立・生活再建の支援を目的

避難所閉所検討～応急仮設住宅 供与段階②（在宅、車中泊等含む）

＜住まいの再建関係＞聞き取り

- ・ 住宅の再建に係る意向（修理、新築・購入、公営住宅、賃貸住宅 等）
- ・ 罹災証明書の取得状況（全壊、大規模半壊、半壊等）
- ・ 収入源（給与所得、年金等）
- ・ 住宅再建の進捗状況（見積もり、請負契約の締結状況等）

避難所開所検討～応急仮設住宅 供与段階③（在宅、車中泊等含む）

<日常生活の自立>聞き取り

- ・ 家族の状況（家族構成、健康状態、要援護者の該当等）
- ・ 医療機関の受診状況
- ・ 避難生活における住環境（食事、入浴、トイレ、暖房の有無等）
- ・ 近隣との関わり、買い物の交通手段 等
- ・ その他抱える課題について

避難所閉所検討～応急仮設住宅 供与段階における仙台市の分類（仙台市提供）

⇒他自治体より早く5年でプレハブ仮設住宅を解消

分類1：生活再建可能世帯	・住まいの再建方針や再建時期が決まっており、日常生活において特に大きな問題が見られない世帯
分類2：日常生活支援世帯	・住まいの再建方針や再建時期は決まっているが、健康面に課題を抱えているため、日常生活において継続的な支援が必要な世帯
分類3：住まいの再建支援世帯	・住まいの再建方針が未定である世帯や、資金面、就労、家族関係などに課題を抱えているため、定期的（月1回程度）な個別訪問や支援が必要な世帯
分類4：日常生活・住まいの再建支援世帯	・住まいの再建に関して課題を抱えているだけでなく、日常生活においても、健康面、生活資金、就労、家族間トラブル等を抱えているため、定期的（月1回程度）な個別訪問や支援が必要な世帯

応急仮設住宅供与段階以降①

（在宅、車中泊等含む）

伴走型の支援が必要な被災者に対し、
継続的に支援を実施する

- ・ 住家被害の大きな被災者は、住宅の新築、他地域への転居、親族との同居、災害公営住宅への入居等の選択肢がある中で、様々な意思決定を行う必要があり、必要となる知識も多様である。

- ・ 行政と専門的な知識を有する民間団体が協働して支援を実施することで、被災者の自立・生活再建の早期化、生活の悪化の防止を図る

→ 自立・生活再建の支援が中心

応急仮設住宅供与段階以降②

（在宅、車中泊等含む）

被災者ごとの支援記録

- 氏名、住所、電話番号、
- 世帯状況（家族構成、健康状態、就労の状況 等）
- 住家の状況
- 訪問時の聞き取りの内容
- 自立・生活再建の方向性に係る本人の希望
- 被災者の抱える課題
- ケース会議で決定した支援方策
- 支援の経過
- その他、地域の状況に応じた事項

岩手県岩泉町：2016年水害時の 災害ケースマネジメント取り組み

- 「岩泉よりそい・みらいネット」を中心に、毎週1回相談窓口を開設（電話では随時対応）。また、直接の相談要望や、自家用車などの移動手段を所有していない相談者に対しては、訪問による相談を実施。
- 相談窓口は、午前と午後で開設場所を変更し、町全域で相談を受けられるよう工夫した。
- 岩泉よりそい・みらいネット単独では解決できない事例や、町社協や保健師の窓口だけでは対応できないような事例は、その都度、関係者間で情報共有を行う会議を実施している

岩手県岩泉町：2016年水害時 災害ケースマネジメント効果①

○町内外の多くの関係機関・支援団体が連携したことで、多様な観点や相談手法により、被災者支援のきっかけを作ることができた。また、支援対象者への支援においても、相談できる対象の幅が広がり、被災者による課題の抱え込みを防いだ。

○従来、役場では、困りごとを抱えた被災者に対し、担当部署を案内するだけで、情報は共有されなかった。今回は、町が「岩泉よりそい・みらいネット」と協働し、包括的な相談窓口を立ち上げたことにより、関係部署や関係機関が連携して、被災者が抱える課題への対応を検討できるようになり、庁内の関係部署間の連携も良くなった。

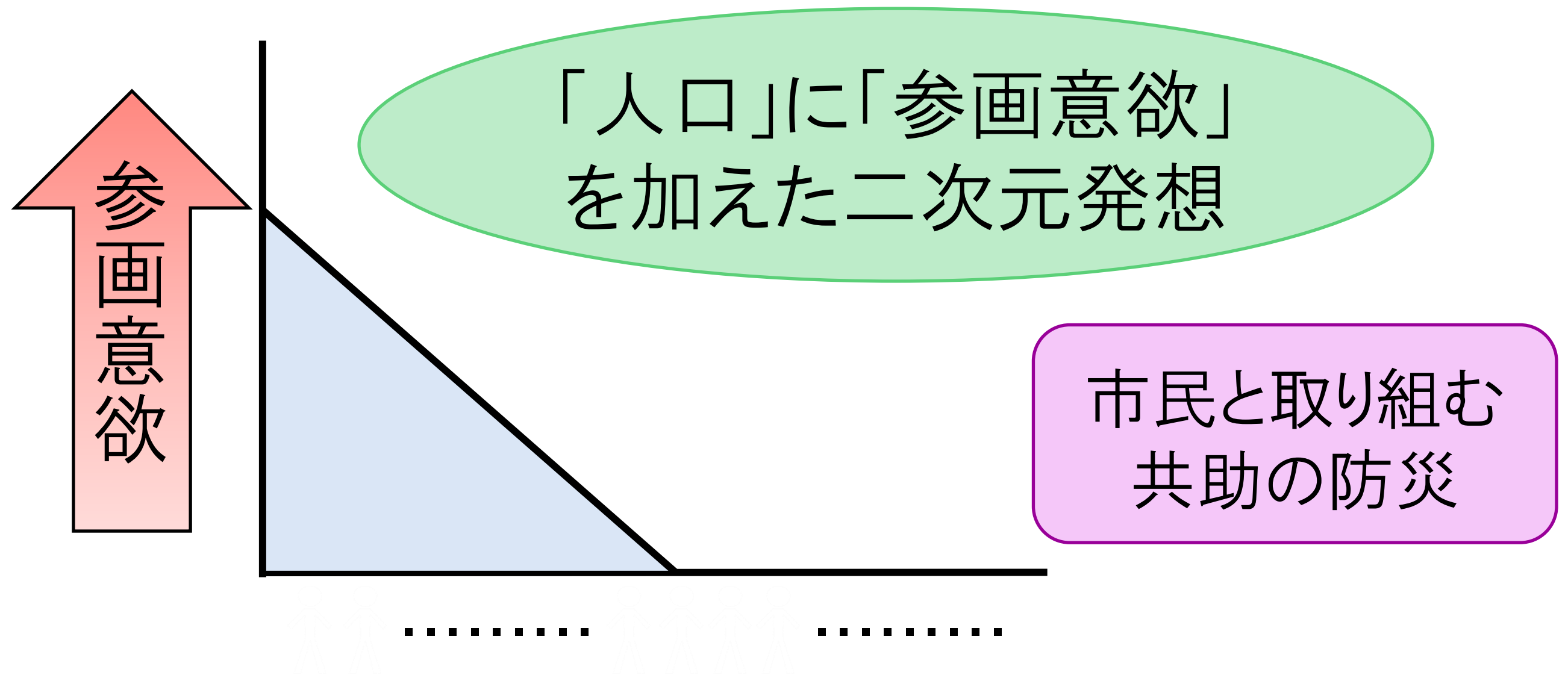
岩手県岩泉町：2016年水害時 災害ケースマネジメント効果②

- 岩泉よりそい・みらいネットの支援活動については、**住家の被害の有無に関係なく支援対象者とした点が特徴である。**
- 災害発生時に、**岩泉町に住民票がない世帯からの相談、住居以外の資産や仕事等をはじめとした様々な相談や悩みごとに寄り添うことで、結果的に、災害後に孤立する方や生活再建の目処が立たない方に対応することができた。**

災害ケースマネジメントの課題

- 岩泉よりそい・みらいネットを設立して相談窓口を開始するまで4か月を要した
- 人材、活動費、開設する場所の確保が主な課題であった
- ⇒平時から幅広い分野の多様な機関との信頼関係・連携を構築し、災害時に、素早く対応をとれるように備える
- ⇒地域資源（NPO や士業等）が少ない地域では、地域外の経験を有する支援団体等とも、災害直後に円滑に協働ができるよう、行政側にも受援力が必要

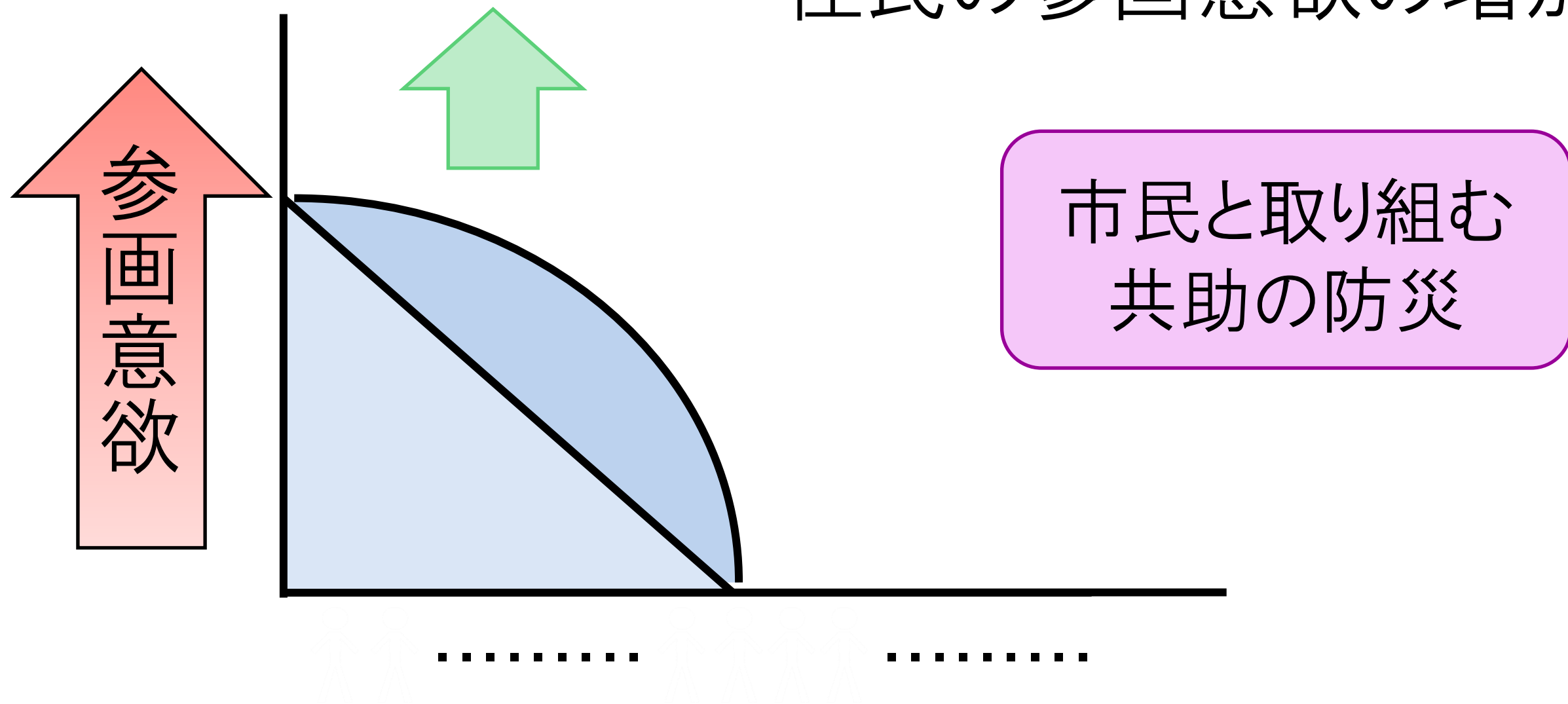
災害に「も」強い自治体とは何か？



東海大学 河井孝仁
教授資料を鍵屋修正

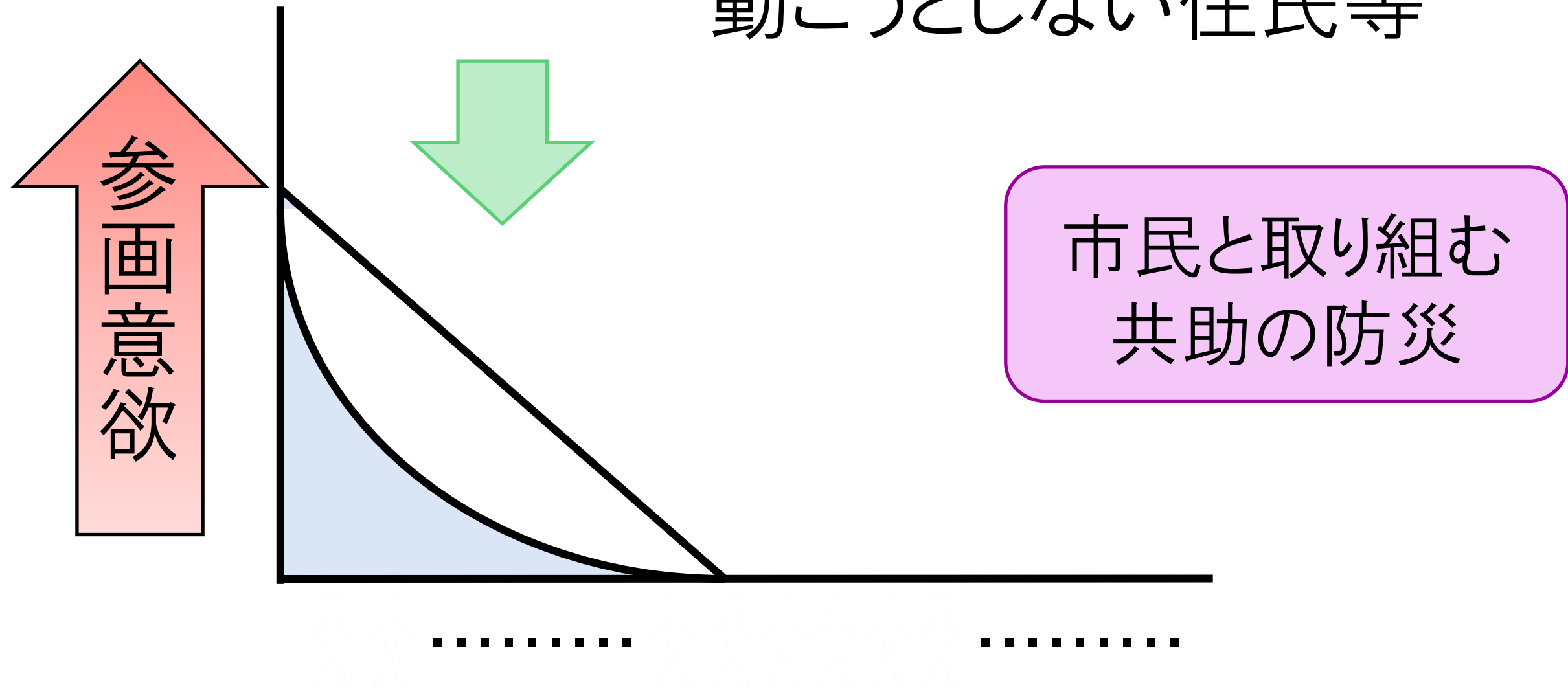
災害に「も」強い自治体のイメージ

住民の参画意欲の増加



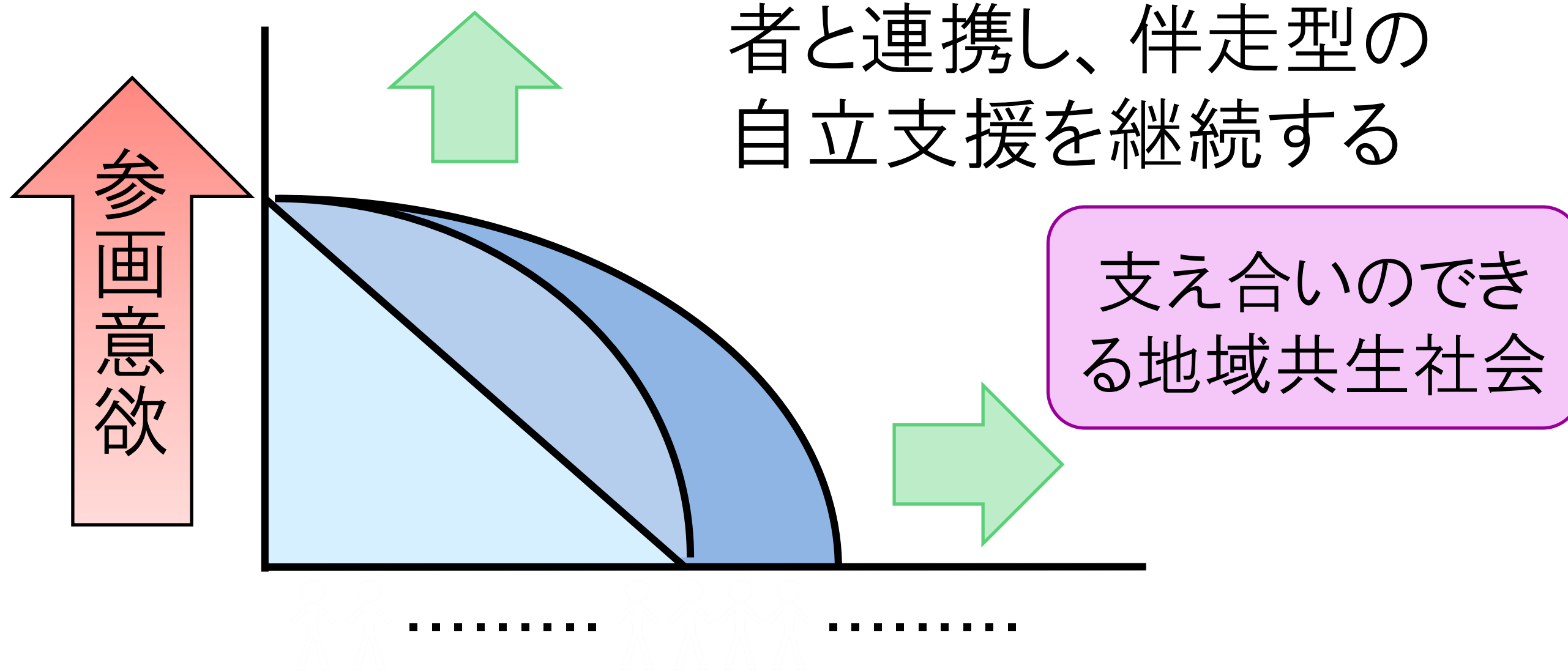
災害に「も」弱い自治体のイメージ

要求するばかりで、自ら
動こうとしない住民等



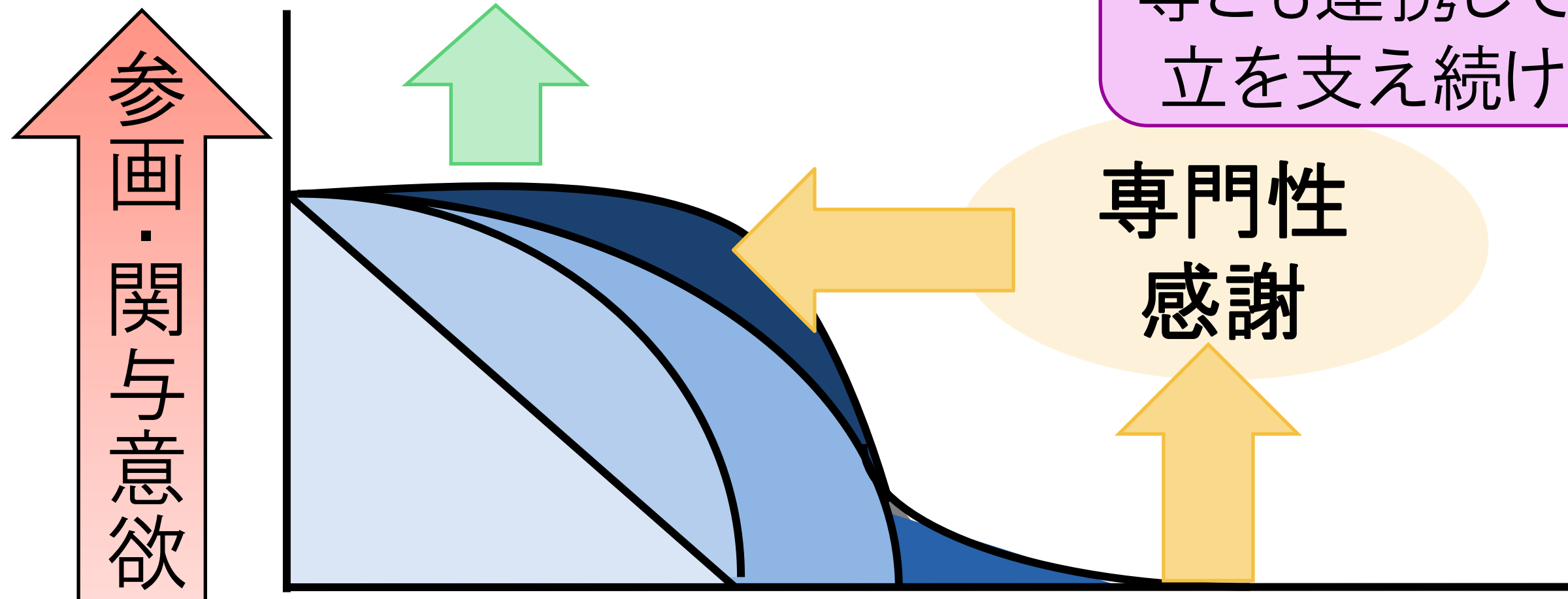
災害ケースマネジメントのできる自治体イメージ

庁内外の多様な関係
者と連携し、伴走型の
自立支援を継続する



専門家とも連携して、災害ケースマネジメントのできる自治体のイメージ

士業、専門NPO
等とも連携して自
立を支え続ける



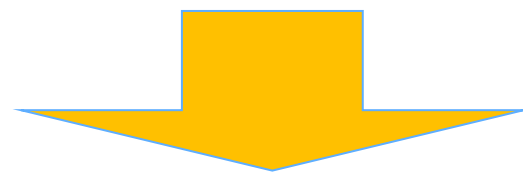
域外住民

東海大学 河井孝仁
教授資料を鍵屋修正

災害エスノグラフィ

■異文化を理解するための
民俗学の手法

■数人で災害経験を話す



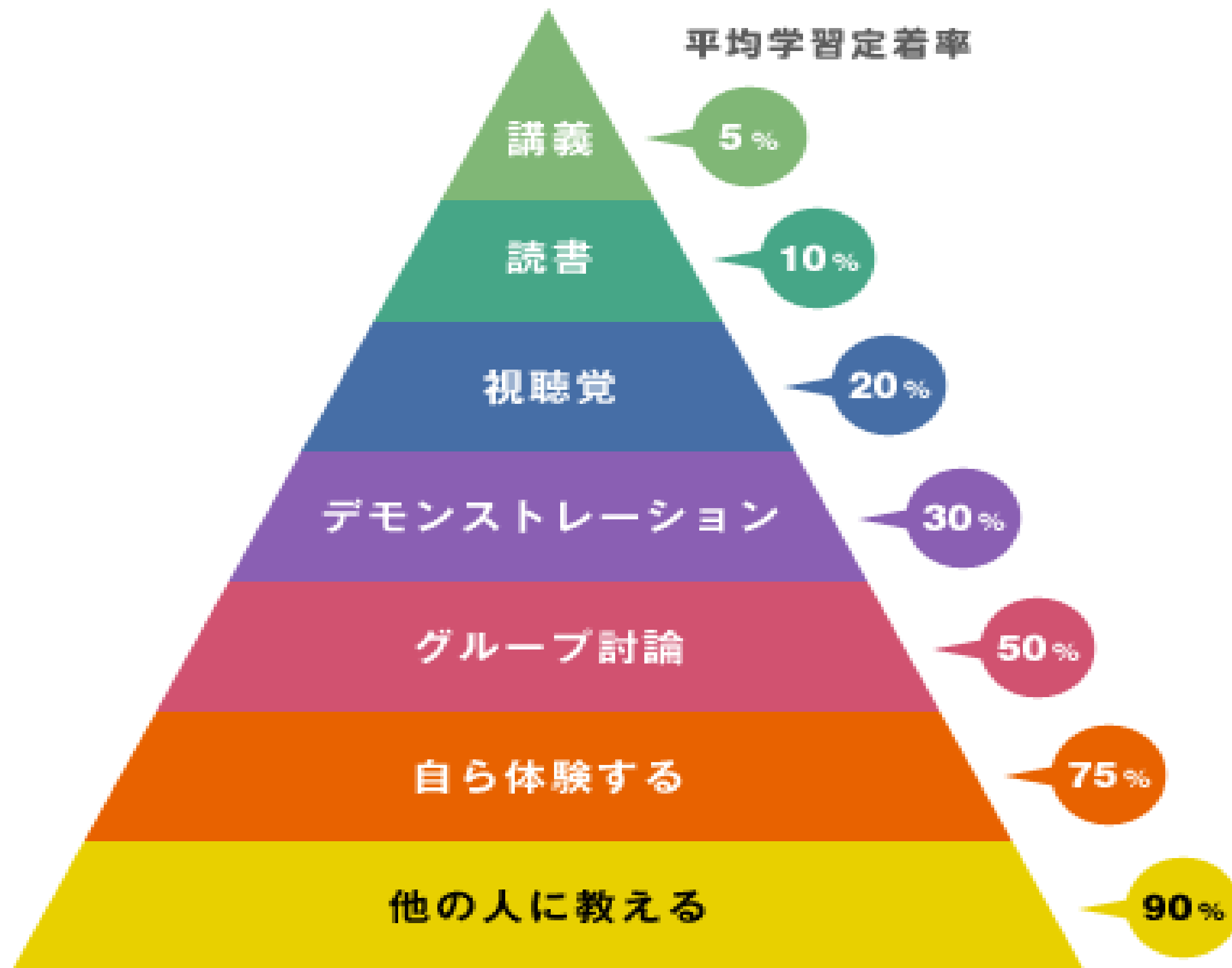
- 災害時の生々しさ、臭い、風を感じる
- 隠れやすい失敗、悪口、本音が出る

災害イメージづくりのプロセス

1. 災害に学ぶ（暗黙知）
⇒ 災害エスノグラフィ
2. 10程度の課題、対策、「へえ～」の抽出（形式知）
3. ワールドカフェで話し合って、
知恵、対策を共有

大災害時に、要配慮者が安全に避難生活 や自立するために何が必要か？

- ・新聞記事を読んで、課題や対策、「へえ～」と感じたことを付箋にメモします
 - 1枚の付箋に1つの項目
 - 漢字はできるだけカタカナ
 - 丸写しでなく簡単にまるめる



ラーニングピラミッド

※出典：The Learning Pyramid. アメリカ National Training Laboratories

産業能率大学ホームページから引用

ワールド・カフェとは・・・

会議室で日々繰り返される機能的な会議
よりも、
「カフェ」で行なうような、オープンで自由な会話
を通してこそ、
活き活きとした意見の交換や、新たな発想の誕生
が期待できる、という考え方に基づいた話し合いの手法



「ワールド・カフェ」の進め方

- カフェスタイルのテーブルに4人で座る
※4人は「聞く」「話す」のバランスが最も良い
- 20分～30分の会話を3ラウンド行い、
各ラウンドでメンバーを入れ替える
- アイデアはポストイットに書き、テーブルの上に
広げてある模造紙に、貼り付けます



ワールドカフェのお作法

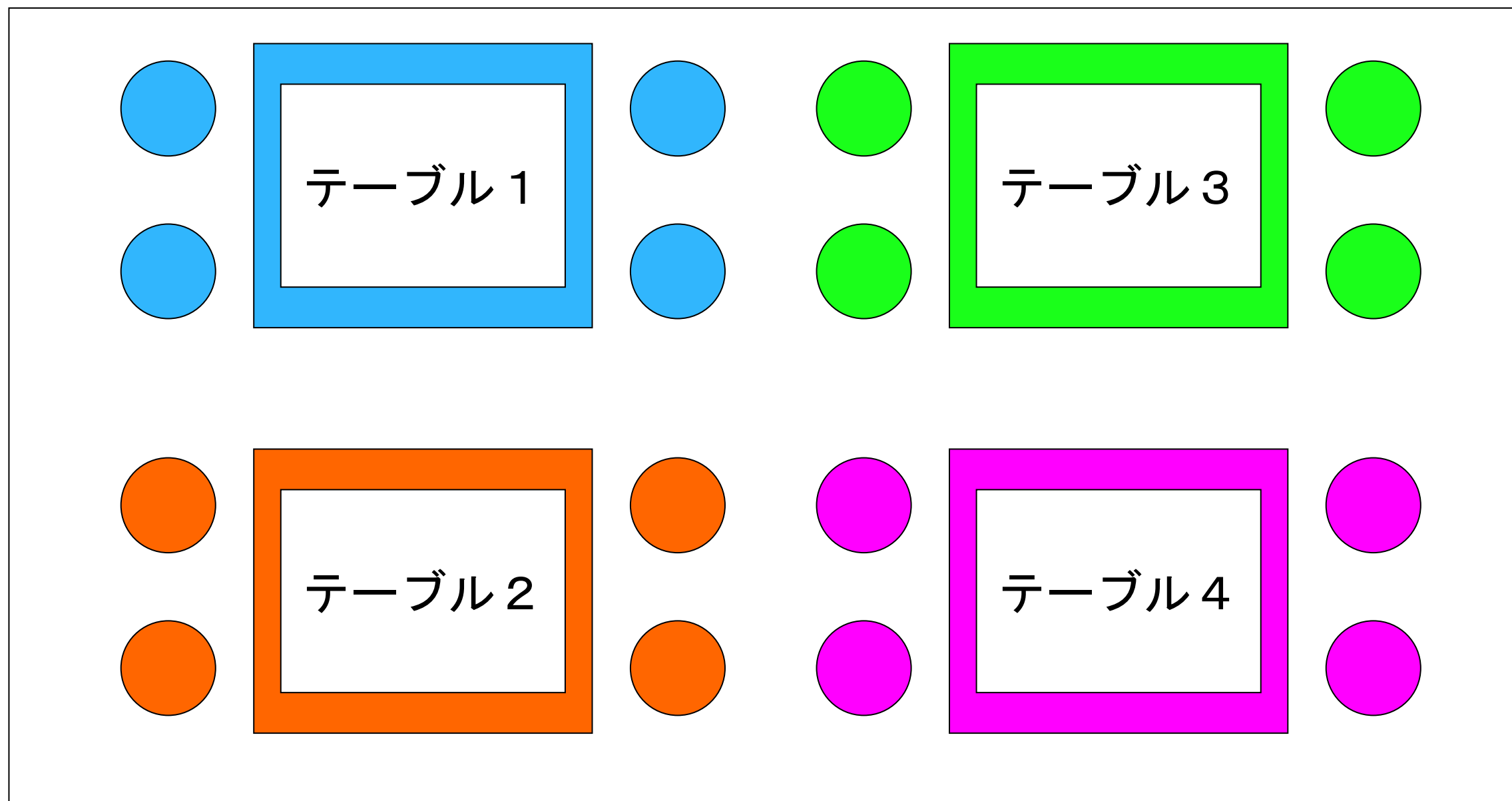
- ・対話を楽しみましょう(^o^)
- ・話す時間は同じ程度に！
- ・互いの話を聴きあって、広げましょう！ ⇒ 否定しない！
- ・感じたことを大切に、アイデアや思いついたことを、ポストイットに自由に書きましょう！

話し合いのテーマ

大災害時に、要配慮者が安全に避難生活、自立するためには、何を準備し、どう行動すれば良いか

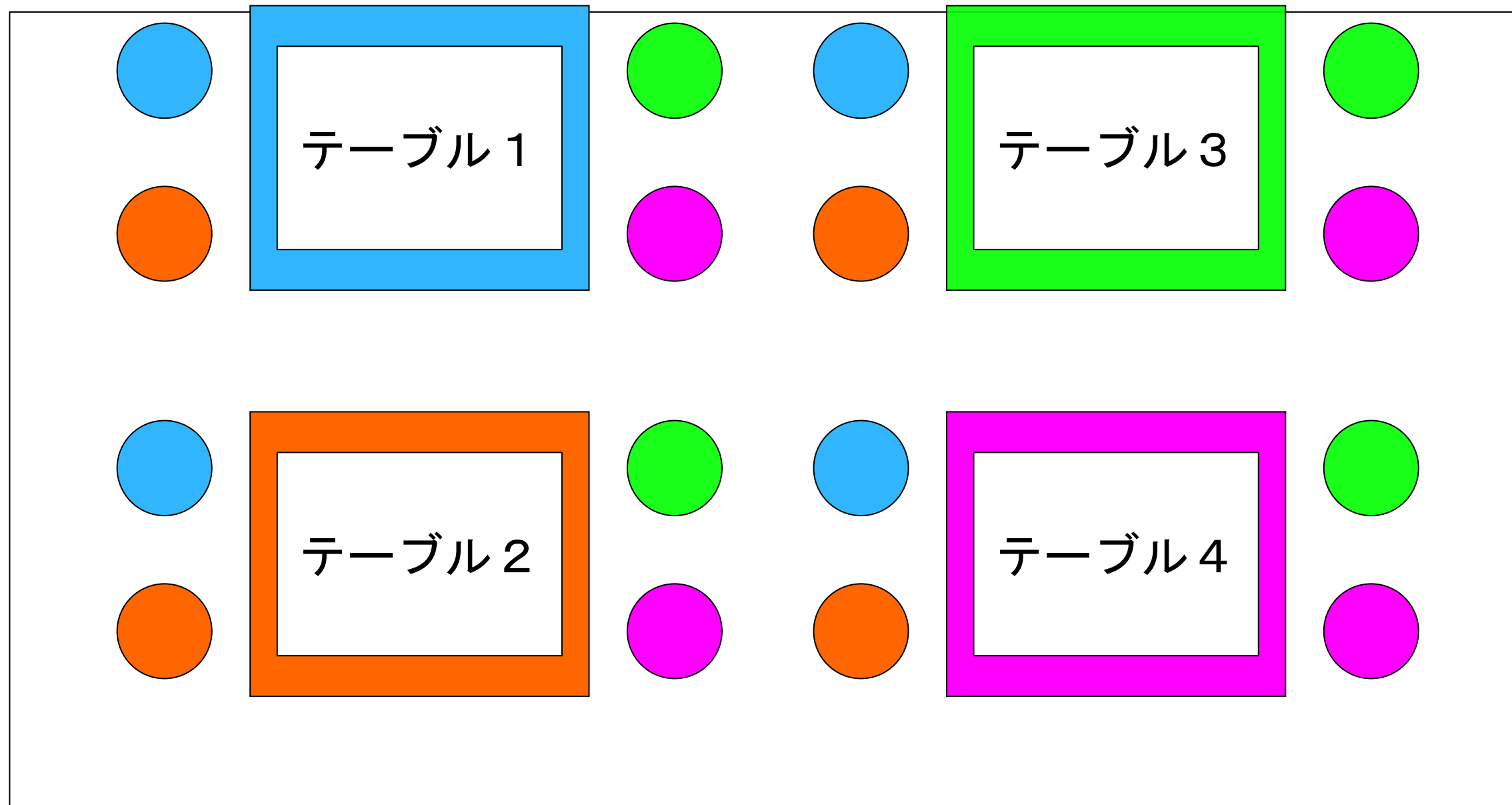
ラウンド1：大災害時の準備と行動？

- 各テーブルの中で、テーマについて自由に話し合いを行い、探求をします
- 気づいたこと、発見したことなどを、自由にポストイットに記入



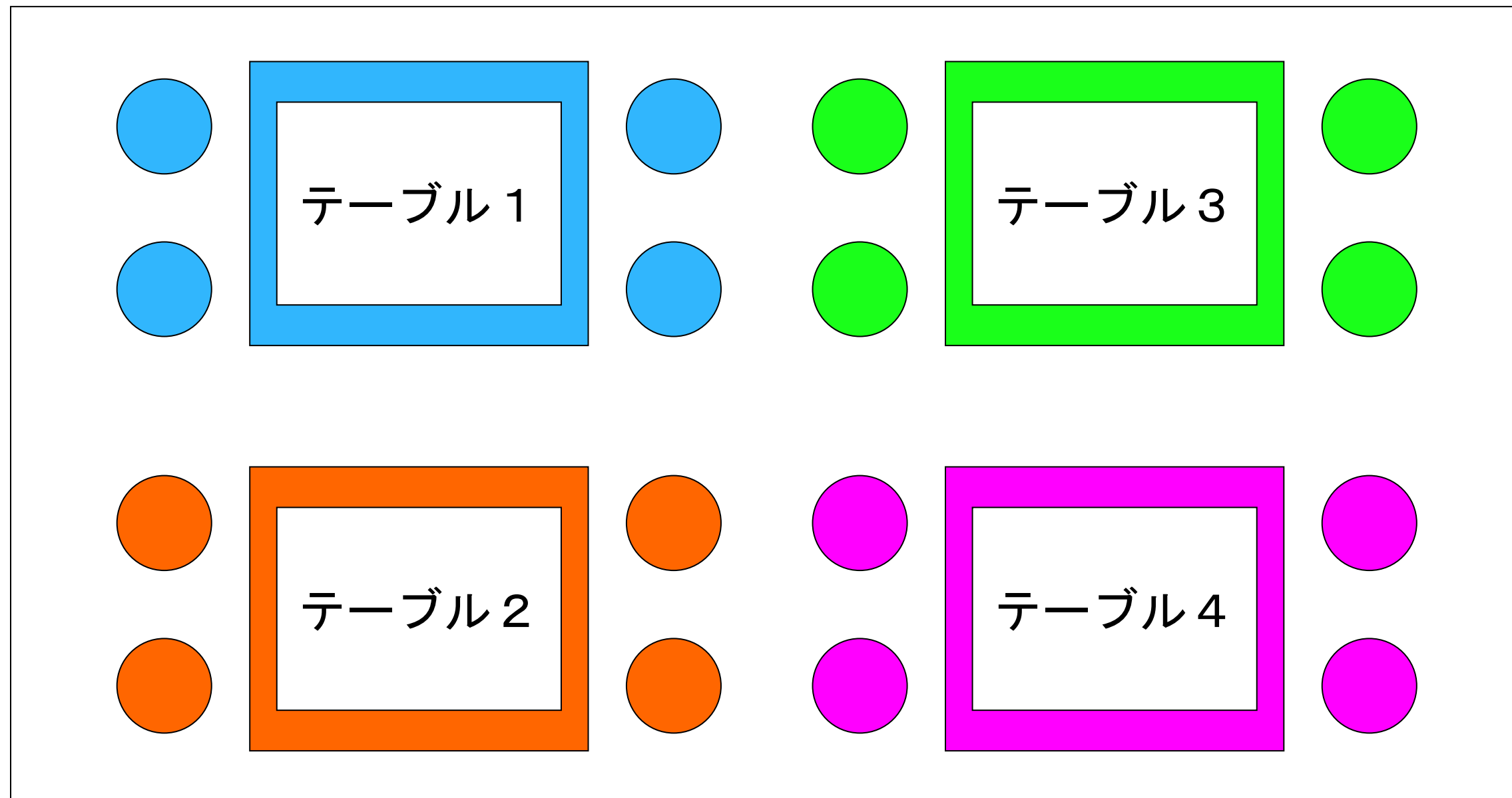
ラウンド2: アイデアを共有・発展する

- 「カフェマスター」をテーブルに残して、他の人は、他のテーブルに移動します
- 「カフェマスター」は、ラウンド1でどんな話があったかを、そのテーブルに来てくれた人と共有し、それを聞いた方も意見を述べて、探求を深めます



ラウンド3：持ち帰って統合する

- 最初のテーブルに戻ります。
- ラウンド1、ラウンド2で得られた発見や気づきを共有し、話し合いを深めます。



ハーベスト(収穫)

大災害時の自立支援

→具体的なアイデアを3～5点に絞り、
A4用紙1枚に1点ずつ記入します。

具体的で役立つものを！

× 伴走支援をする

○効果的な伴走支援をするために
、△△や××と連携をする

共有・共感そして共創へ

- ・他のテーブルのアイデアを見に行きましょう。
- ・具体的で役に立つ！ユニーク！と思ったら、丸い赤シールを貼りましょう。

孤独なボウリング

R・パットナム（米国政治学会元会長）

ボウリングする人の数は減っていないが、みんなでする人は減り、一人が増えた！

◎ アメリカの組織社会への参加率

以前のアメリカは市民の「つながり」が強かった。そのつながりが幸福な暮らしと民主主義を支えてきた。

1960年頃は30% ⇒ 2000年頃は10%

⇒治安が悪化し、格差が大きくなり、社会の効率が悪くなった

決め手は「ご近所力」

◎ 社会関係資本 Social Capital

人や地域のつながり＝信頼の絆＝ご近所力

社会関係資本は、人々を賢く、健康で、安全で、豊かにし、公正で安定した民主主義を可能とする。

※「ご近所力」は付加的価値ではない

※「ご近所力」こそが、安心安全の源泉

人生を幸せにするのは何？

- ・75年間724人の男性を追跡し 休むことなく 仕事や家庭生活 健康などを記録
- ・1番目のグループはハーバード大学の2年生
- ・2番目のグループは極貧環境で育った少年達

人を健康で幸福にするのは
良い○○○○に尽きる

これからの防災は？

損失を減らす防災から、

「価値向上型」の防災へ

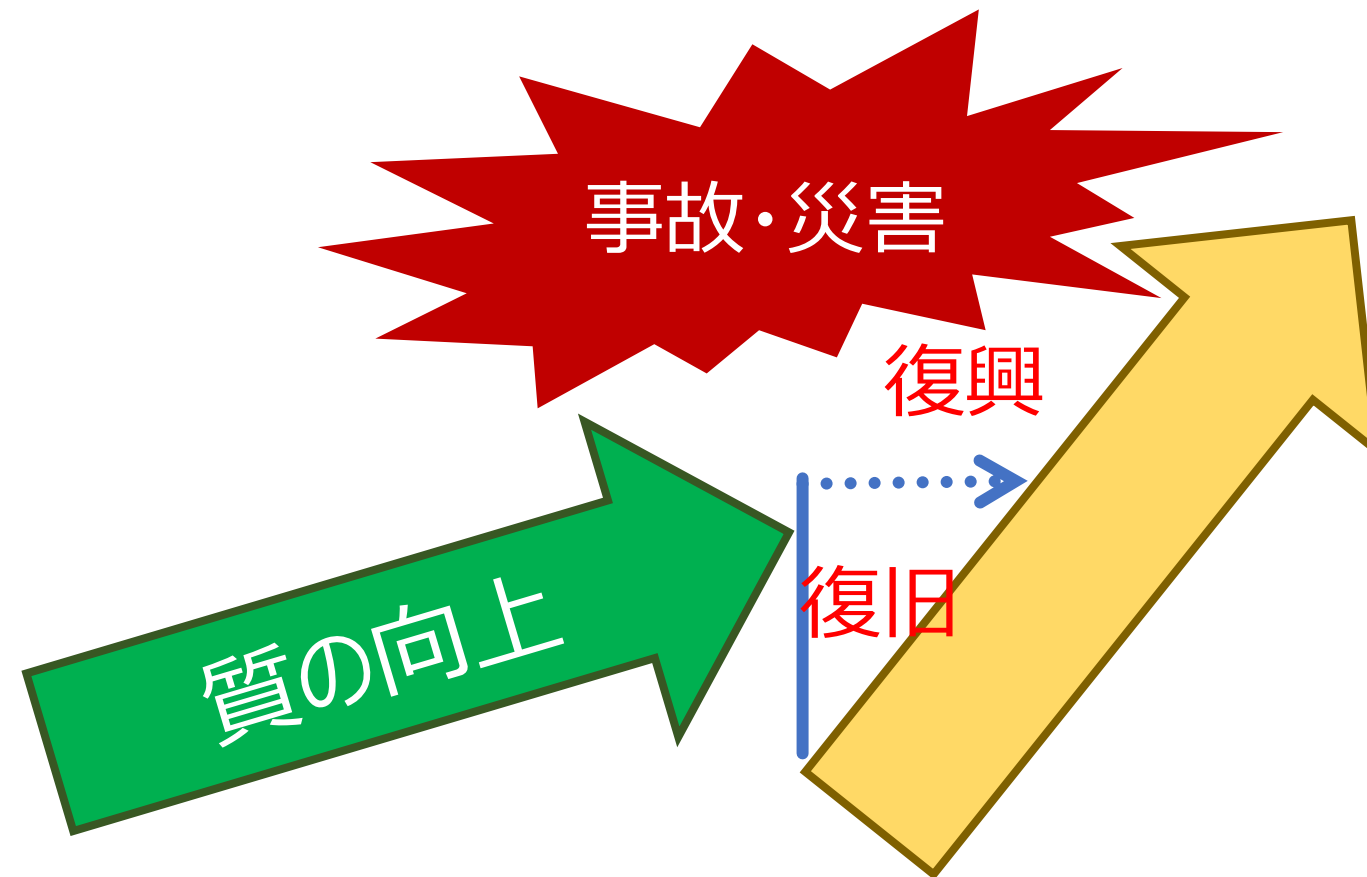
日常から人間関係、近所関係を良好にし、
誰一人取り残さない魅力ある地域社会＝
地域共生社会を作る

⇒災害や危機に**「も」**強くなる！

福祉、防災、コミュニティの連携で
「強み」を生かし「弱み」を補完する
避難支援体制⇒日常も災害時も
支え合える「地域共生社会」



価値向上型防災の概念



- ◎ 価値向上への継続的取り組み
 - ◎ 質の低下を最小に、早期に復旧復興を進める
- ⇒ 両方を実現する防災・BCへの取組み

今日を愛し、明日に備える



**Fight 闘う君の唄を闘わない奴
等が笑うだろう**

**Fight 冷たい水の中をふるえなが
ら上っていけ**

**中島みゆき「ファイト！」から
ご清聴ありがとうございました！**