

防災と福祉の相互理解と連携のために！

制度、仕組み、対策を「両者を繋いだ福祉防災の視点で」わかりやすく解説

防災と福祉 ガイドブック

誰一人取り残さない福祉防災の視点

地域安全学会 [編]

◆ B5判 168頁

◆ ISBN 978-4-254-50039-4 C3030



対象読者

- 自治体の担当者（防災部局／福祉部局）
- 社会福祉協議会の職員
- 高齢者・障がい者等向け施設の実務者
- 自治会や自主防災組織など地域防災に係わる人
- 災害支援 NPO などの支援団体
- 災害関連の研究者
- 公共図書館、大学図書館

防災と福祉 ガイドブック

地域安全学会 [編]

誰一人取り残さない
福祉防災の視点



朝倉書店

2024年
11月
刊行！

在宅系でも施設系のサービスでも、平時の福祉といざという時の防災・危機管理の取り組みが分断されていたことが根本原因なのです。これが、防災と福祉を交差させて考えるという本書の企画を立ち上げた一番の理由です。

2021年の災害対策基本法の改正で、「真に支援が必要な方」に対する個別避難計画について、福祉の専門職も仕事として関わって計画を策定することが努力義務化されました。また福祉サービスの業務継続計画の作成が2024年4月から義務化されました。この流れをさらに加速するために、福祉も防災も互いの基本的なものの見方や視点、言葉遣いを知り、両方の立場を交差させて共通言語を広げていく必要があります。

(本書「序」より)

朝倉書店

ページ見本
(57%縮小)

防災と福祉の連携

くりなど、平時の社会保障について議論されていることと類似し、①個別世帯の状況に応じて伴走型で必要な支援が行われる点と、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューが組み合わせられる点であった。いわば、平時の社会保障と災害時の被災者支援をつなぎ、制度の狭間に落ちた被災者に寄り添いながら生活再生を支える取り組みである。

災害ケースマネジメントの発端となった仙台市では以下のような被災者支援が実施された。戸別の訪問調査により蓄積した世帯ごとのケースデータを基に、福祉的支援の必要性といった生活能力と、金銭・生活再生の見通しといった住まいの再生能力の2つの基準の高低を基に、世帯を4類型に分類した。そのうえで、仙台市各部局や仙台市社会福祉協議会、NPOのパーソナルサポートセンター（PSC）など、支援にかかわる主体が参加する「被災者生活再生支援ワーキンググループ」という会議体により、とくに住まいの再生能力が低いとみなされた重点的な支援の対象となる世帯を中心に、その生活状況を確認したうえで、世帯ごとに個別の支援計画を策定した。これによって世帯ごとの支援目標や必要な支援メニューを定め、支援を担う各主体が役割分担したうえで支援にあたった。「被災者生活再生支援ワーキンググループ」は定期的に開催され、各世帯の支援計画は更新されていき、生活再生を促進させていった。支援メニューは戸別訪問や、民間賃貸住宅の紹介、弁護士相談など災害に特徴的なものから、生活困窮者への就労支援や介護保険法上の支援²⁾など平時の福祉施策まで多様であった(図1)²⁾。

■災害ケースマネジメントの広がり
その後、災害ケースマネジメントは広がりを見せた。東日本大震災においては、岩手県大船渡市、北上市、宮城県名取市で実施された。平成28年台風第10号の被害を受けた岩手県岩泉町や、2016年の熊本地震における熊本県や熊本市で同種の取り組みが、より早い時期から行われた。

取り組みが広がるなか、鳥取県が危機管理条例を改定することで災害ケースマネジメントを全国で初めて制度化し、徳島県もそれに続いた³⁾。

2021年12月21日参議院予算委員会で岸田文雄首相が「災害ケースマネジメントの仕組みづくりを進めたい」と答弁したことから、内閣府は「災害ケースマネジメントに関する取組事例集」や「災害ケースマネジメント実施の手引き」を策定し、防災基本計画に災害ケースマネジメントを規定した。

② たとえば、失業・低所得・解決が容易ではない生活上の問題などを理由として、もともと生活再生が困難な被災者には、生活困窮者自立支援制度が活用された。

③ これらの動きをサポートするように、厚生労働省は生活支援相談員が被災者の相談を受け、必要に応じて、生活困窮者自立支援機関・地域包括センターなどの平時の社会保障の支援機関につながることをうたう、「被災者見守り・相談支援事業」を令和元年度当初予算として計上した。災害が発生するかどうか分からない年度当初から執行できる当初予算として計上したことが特徴で、大規模災害時にすぐに使えるようにしておくことが眼目であった。

64 福祉専門職等の業務としての関与

松川杏寧

取組指針において、個別避難計画作成に対する福祉専門職の関与が望ましいとされているが、実行性のある計画作成、避難行動要支援者の命を守り生活再生までつないていくためには、当事者との信頼関係と、自立生活を支えるための広範な情報が必要であり、それを有している福祉専門職が重要な存在だからである。

●災害リスクを正しく伝えるリスクコミュニケーション

残念ながら人間は、正しい情報を伝えたからといって必ず望ましい行動をとる生き物ではない。2018年に発生した西日本豪雨災害では、避難指示が発令された人口のうち、避難率（避難所に避難した人の率）は4.6%にとどまっております¹⁾。その後の調査で、避難行動を取らなかった人のうち「避難した方がよいと感じていた」人は84%に上ることがわかっています²⁾。災害時に適切な意思決定を行うには、「防災リテラシー」が必要だといわれている。「リテラシー」とは、読解し記述する能力のことであり、防災リテラシーとは、災害から自分の身を守るために必要な基本的な能力と定義することができる。

防災リテラシーは「災害を理解する能力」、「必要なそなえを行う能力」、「とっさの行動を行う能力」という3つの構成概念によって成り立つ概念である(図1)。①災害を理解する能力には、自分自身や自分の住まわちが抱えるリスクについて正しく認識し、正しく恐れることが必要である。これにより、我がこと意識が醸成され、次のステップである②必要なそなえを行う能力を高めることができる。②必要なそなえには2種類のそなえが含まれている。備蓄などの物的なそなえと、避難計画や家族との事前の取り決め等の計画的なそなえである。計画的なそなえを考えるには、地域のいざという時使える人的資源を事前に確認し、その活用が可能なように平時からの関係性づくりが求められる。③とっさの行動を行う能力には、訓練等を繰り返し実施し、いざというときに取るべき行動を体に覚えこませることが必要である。この3つの要素がそろって初めて「防災リテラシー」が高められ、ハザードに関する情報がインプットされたときに、適切な行動がアウトプットされる。

脅威についての知識を得る場合、その知識が正しいものであることは大前提であるが、実際に起る現象(ハザード)に加えてそれらがもたらす影響(ハザードインパクト)についても具体的にイメージできるよ

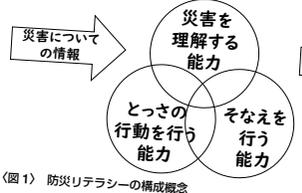


図1 防災リテラシーの構成概念

● 132 個別避難計画各論

実施内容	実施者
個別世帯訪問による生活再生状況の調査	仙台市生活再生センター
世帯ごとのケースデータの蓄積	仙台市生活再生センター
被災者生活再生支援ワーキンググループ	仙台市生活再生センター、区役所(保健福祉センター)まちづくり推進課、障害高齢課、仙台市社会福祉協議会、PSC
支援計画の策定・更新	仙台市生活再生センター、区役所(保健福祉センター)まちづくり推進課、障害高齢課、仙台市社会福祉協議会、PSC
被災者生活再生支援	仙台市生活再生センター、区役所(保健福祉センター)まちづくり推進課、障害高齢課、仙台市社会福祉協議会、PSC
仙台市生活再生支援策	仙台市生活再生センター
健康支援	仙台市等
見守り・生活相談	社協・PSC
地域保健福祉サービスによる支援	地域包括ケアセンターなどの保健事業
就労支援	PSC(生活困窮者自立支援策)
伴走型民間賃貸住宅入居支援	PSC
専任弁護士と連携した相談支援体制構築	弁護士

図1 仙台市における災害ケースマネジメントの流れ²⁾

59 災害ケースマネジメント 121 ●

ご希望のお客様は、下記よりご確認ください。 ※価格は本体価格です

防災と福祉ガイドブック

同時アクセス数 1 : 10,560 円	同時アクセス数 2 : 15,840 円	同時アクセス数 3 : 21,120 円
ProductID : KP00132340		
販売対象機関：すべての機関		
紀伊國屋書店 デジタル情報営業部 Mail: ict_ebook@kinokuniya.co.jp		

目次

総論

- 1 都市計画や工学から見た福祉の重要性 [編集委員会]
- 2 当事者・代理人運動と小規模多機能化によるタテ割り制度の解決 [編集委員会]
- 3 調整と協働の官房機能が災害対応の要諦 [編集委員会]

防災と福祉の歴史

古代から近代

- 4 三倉・恤救規則・備荒儲蓄法・罹災救助基金法 [山崎栄一]

戦後日本の災害事例の教訓と対策

- 5 昭和南海地震・福井地震・伊勢湾台風 [重川希志依]
- 6 函館大火・飯田大火・酒田大火 [室崎益輝]
- 7 阪神・淡路大震災 [室崎益輝]
- 8 東日本大震災がもたらした課題 [近藤民代]
- 9 熊本地震以降 [田中正人]

高齢者・障害者等の被害からの教訓と対策

- 10 災害弱者の防災対策 [重川希志依]
- 11 災害時要援護者対策・避難行動要支援者対策 [鍵屋 一]

防災の基本的視点

理論的枠組み

- 12 社会的脆弱性の層別性と災害リスクの加減圧（PARモデル）モデル [立木茂雄]
- 13 福祉の視点から考える PAR モデル [辻岡 綾]
- 14 災害マネジメントサイクル [松川杏寧]

各種ハザード

- 15 地震・津波の特徴と対策 [福和伸夫]
- 16 気象ハザードの特徴と災害 [竹之内健介]
- 17 土砂崩れ・土石流ハザードの特徴と対策 [小山倫史]
- 18 火災の特徴と対策 [北後明彦]
- 19 火山の特徴と対策 [石峯康浩]
- 20 感染症蔓延の特徴と対策 [高田洋介]
- 21 人為的災害の特徴と対策 [高田洋介]
- 22 CBRNE 災害対策 [中林啓修・高田洋介]

被害防止・被害軽減策

- 23 災害による被害抑止・軽減対策：耐震化・室内安全性確保・居住地選択 [小山真紀]
- 24 住民避難の現状と避難行動の促進策 [藤本一雄]

防災に係わる法・制度

- 25 災害時要配慮者のさまざまな避難生活空間 [大西一嘉・木作尚子・高田洋介]
- 26 災害救助法 [菅野 拓]
- 27 災害対策基本法(防災対策 + 福祉的対応 + 21 年改正) [山崎栄一]
- 28 建築基準法・消防法・区分法 [大西一嘉]
- 29 都市計画法等改正等による福祉施設等への土地利用・建築規制 [馬場美智子・加藤孝明・石川永子]

福祉の基本的視点

理論的枠組み

- 30 残余的モデルと普遍的モデル、脆弱性、災害は日常 [森保純子]
- 31 社会福祉固有の視点と機能 [森保純子]
- 32 障害の医学モデルから社会モデルへ [松川杏寧]

福祉の法・制度

- 33 憲法・障害者権利条約・障害者基本法・障害者差別解消法 [山崎栄一]
- 34 建築の中でバリアフリー法がどう生きるか [室崎千重]
- 35 福祉サービスの事業継続マネジメント（BCM）により未知を既知化する [立木茂雄]
- 36 福祉施設の BCP [鍵屋 一]

福祉のしくみ

- 37 介護保険制度 [森保純子]
- 38 障害者総合支援法 [森保純子]
- 39 福祉関係法 [山崎栄一]
- 40 生活困窮者自立支援法 [菅野 拓]
- 41 民生委員・児童委員 [永田 祐]
- 42 地域福祉・地域福祉計画 [永田 祐]
- 43 地域共生社会・包括的支援体制 [菅野 拓]
- 44 社会福祉協議会（都道府県・市区町村） [今井遊子]
- 45 災害時における医療・保健と福祉の初動の差を縮めるためにできること [立木茂雄]
- 46 医療的ケア児・者への制度とサービス [高田洋介・大西一嘉]
- 47 ノーマライゼーションと地域移行 [森保純子]
- 48 障害者の災害準備と地域まちづくり [北村弥生]
- 49 福祉避難所への避難と退所 [木作尚子]
- 50 災害障害者 [阪本真由美]

防災と福祉の連結

災害過程

- 51 命を守る事前・応急対策（防火・防災・応急対策） [田中 聡]
- 52 復旧までの一時的な暮らしの対策 [田中 聡]
- 53 住まいの移動：避難所、一時避難生活場所、仮住まい、恒久住宅 [田中 聡]
- 54 インクルーシブな災害情報 [井ノ口宗成]
- 55 外部支援と被災者支援コーディネーション [菅野 拓・阪本真由美・高田洋介]

生活再建・復興過程

- 56 生活の再建とは・生活復興カレンダー [立木茂雄]
- 57 生活再建 7 要素 [田村圭子]
- 58 被災前からの不平等と被災後の社会環境変化 [立木茂雄]
- 59 災害ケースマネジメント [菅野 拓]

誰一人取り残さない防災の原則と各論

- 60 誰一人取り残さない防災の原則：全体性・連続性・多元性・衡平性・協働性 [立木茂雄]

- 61 誰一人取り残さない防災の各論：個別支援計画と各種計画の連動 [松川杏寧]

個別避難計画各論

- 62 個別避難計画と個人情報の活用 [山崎栄一]
- 63 「真に支援が必要な方」の決定 [森保純子]
- 64 福祉専門職等の業務としての関与 [松川杏寧]

コミュニティ

- 65 地域自治の組織 [永田 祐]
- 66 地区防災計画 [加藤孝明]
- 67 地区防災計画と個別避難計画の連携 [阪本真由美]

インクルーシブな防災教育

- 68 学校での防災教育 [木村玲欧]
- 69 地域住民、福祉施設職員、行政職員などの研修と人材育成 [小山真紀]
- 70 多職種協働を促すゲーミング [吉川肇子]

今後の課題

- 71 広域避難 [加藤孝明・高田洋介]

関連書籍



『自然災害と地域づくり』
—知る・備える・乗り越える—
本田 明治・長尾 雅信・安田 浩保・坂本 貴啓・高田 知紀・豊田 光世・村山 敏夫・岡本 正（著）
定価 2,860 円（本体 2,600 円）
A5 判 / 148 ページ
978-4-254-16137-3
自然科学・社会科学の最新の研究をベースに災害に強い地域社会の構築に向けた知見を提供



『災害復興学事典』
日本災害復興学会（編）
定価 6,930 円（本体 6,300 円）
A5 判 / 308 ページ
978-4-254-50036-3
災害復興に関する理論と復興支援の実践を、幅広い学問領域から平易に解説する中項目事典



『図説 河川災害と復興』
—自然環境の再生と持続社会—
島谷 幸宏・谷田 一三・一柳 英隆・萱場 祐一（編）
定価 4,620 円（本体 4,200 円）
B5 判 / 164 ページ
978-4-254-26179-0
流域治水の観点から、多発する日本の河川災害とその再生・復興の実態をオールカラーで解説



『災害廃棄物管理ガイドブック』
—平時からみんなで学び、備える—
廃棄物資源循環学会（編）
定価 3,520 円（本体 3,200 円）
A5 判 / 308 ページ
978-4-254-50036-3
行政・関連企業のみならず、災害ボランティアや一般市民も知っておきたい災害廃棄物とその対策