事例2:盛岡市(岩手県)

東日本大震災

発災日: 2011年3月11日

# 特徴

- 東日本大震災(2011 年 3 月)による盛岡市内の被害は一部にとどまったが、津波被害の大きかった沿岸部から 盛岡市に避難してきた広域避難者を対象として、支援を実施した。宮城県や福島県からの広域避難者についても対 象としている。
- 応急仮設住宅の建設はなかったため、住家に被害のあった被災者は賃貸型応急住宅や親族宅に入居していた。
- 盛岡市は、こうした広域避難者の支援拠点のため、2011 年 7 月に、「もりおか復興支援センター」(以下「復興支援センター」という。)の事業を開始し、運営を一般社団法人 SAVE IWATE へ委託した。以降、復興支援センターは 11 年にわたり支援を継続している。



<災害公営住宅:南青山アパート>

## 被災状況等

| 市の人口                                   | 292,256 人(125,814 世帯)(2011 年 2 月 28 日時点)         |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|
| 被災状況                                   | ・盛岡市内では目立った被害は見られなかった。                           |  |  |  |  |
|  | ・死者:0名(市内)                                       |  |  |  |  |
|  | (なお、津波により、盛岡市に住民票がある方が市外で 33 名死亡)                |  |  |  |  |
|  | ・住家被害:全壊1棟、大規模半壊1棟、半壊9棟、一部損壊 437 棟               |  |  |  |  |
|  | ・ 市内全域が停電、4,767 世帯が断水(いずれも 2011 年 3 月 14 日 には解消) |  |  |  |  |
| 災害の概要                                  | ・東日本大震災における岩手県内の被害としては、死者 4,672 人、行方不明者 1,122    |  |  |  |  |
| 人(2017 年 2月 28 日現在)などとなっており、盛岡市、北上市、一関 |  |  |  |  |  |
|  | それぞれ内陸部の支援拠点として機能することになった。                       |  |  |  |  |
|  | ・盛岡市では、宮古市、山田町、大槌町、釜石市、大船渡市、陸前高田市などの沿岸部          |  |  |  |  |
|  | からの被災者や宮城県、福島県から、延べ33,457人の被災者を受け入れた。            |  |  |  |  |

## 災害ケースマネジメントに取り組んだ経緯・背景、取組概要

#### <経緯・背景>

- 東日本大震災の発生(2011 年 3 月)を受け、同年 3 月 21 日にまちづくり団体のリーダーの集まりで一般社団 法人 SAVE IWATE が立ち上げられ、被災者支援を開始した。当初は、全国から物資を集めて沿岸の被災地に配布する事業、ボランティアの募集とマッチング事業を行っていた。
- 盛岡市内に避難所が開設され、ここで盛岡市外からの広域避難者の受入れ支援を開始した。避難所には、保健師などの職員を派遣し、避難者の健康・心の相談などの健康管理を行った。
- その後、当該広域避難者が、賃貸型応急住宅、市営住宅、県営住宅等へ入居するケースが急増したため、当該 広域避難者を対象とした支援事業の拠点として、2011 年7月 11 日に、復興支援センターを開所した(運営を SAVE IWATE へ委託)。

#### <取組概要>

○ 支援対象者については、盛岡市が把握していた避難者名簿(全国避難者情報システム)に掲載されている避難者であって個人情報の共有に同意していた方、復興支援センターへ相談に来た方を対象とした。個別訪問や窓口相談、情報提供、交流サロンの開催等を基本とした活動を行っていた。

### ※全国避難者情報システム:

避難者自身で、避難先の市町村に避難先等に関する情報を登録するシステム。情報を登録しておくことで、 避難前に居住していた県や市町村から、見舞金等の各種給付の連絡、国民健康保険証の再発行、税や保険 料の減免、納付猶予、納付期限延長等の通知など、様々なお知らせが届くようになる。

- 盛岡市は、県からの情報提供により把握していた広域避難者に対して、支援窓口開設の案内を配付。この案内を 見た支援対象者が、復興支援センターに来所することで、相談支援が開始された。
- 支援開始当初(2011 年 7 月)は、住宅再建に関する相談が多かったが、避難生活が長引くにつれ、生活困窮 に関する相談も増えていった。
- 相談支援だけでなく、交流サロン開催等の地域のコミュニティ形成支援等も実施した。
- 現在も、復興支援センターへの登録者約 500 世帯に対して、引き続き、訪問・窓口相談を継続し、交流サロンや相談会の案内等を毎月郵送により情報提供している。

#### 災害ケースマネジメントを実施したことによる効果

- 窓口での個別相談や各世帯への個別訪問により、盛岡市内での広域避難者の生活実態や困難課題を把握し、 個別ケースに応じた支援を行うことで、生活再建を支え、避難者の社会的孤立や自殺者を防ぐ役割を果たした。
- 盛岡市の事業として実施することで、沿岸部の自治体や岩手県と連携した支援が可能となった。また、盛岡市へ転居を希望する方に対しても丁寧な支援を実施することができた。

## 災害ケースマネジメントを実施してみての反省点・改善点

- 復興支援センターには、福祉を専門とするスタッフが少なかったため、福祉系の団体や行政機関と相談しながら、支援 方法を決定するための「もりおか被災者見守りネットワーク会議」を招集した。
- 個人情報の取扱については、本人同意を取得できていない場合もあった。このため、必要に応じてその都度開催する ケース会議では、対象となる個別事例を匿名化した情報を活用するとともに、他の支援機関の協力が必要な場合に は本人に同意を取り、復興支援センターの生活支援相談員が同行して支援を行った。
- 支援開始当初(2011 年 7 月)は、被災者に関するケース記録等がデータベース化されておらず、復興支援センターと行政の担当者との情報共有にも課題があった。震災から 5 年経過したタイミングでようやくデータベース化され、情報共有が円滑になった。
- 復興支援センターに対して、盛岡市の近隣の市町に広域避難してきた世帯からも支援の相談があったが、盛岡市の 実施事業としては支援対象外となるため、相談対応に苦慮した。
- 全体的に生活支援が中心となり、心のケアについては、専門相談機関や医療機関へのつなぎに課題を残した。特に、福島県からの避難者に対しては、自主避難者を対象としたサロン等は比較的うまくいったが、個別世帯ごとの心のケアなど、原発事故の被災者という特殊性を考慮した支援が不十分であった。
- 広域避難者については、災害公営住宅が県内陸部に建設されることが発表される前までは、元の自治体に住民票を残したままの方が多かった。そのため、発災前に居住していた県・市町村によって適用できる支援制度が異なることとなり、結果的に、支援格差が生じた。

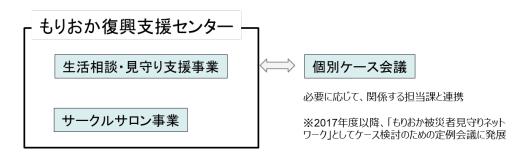
## 今後の展望

- 現在でも、約500世帯の支援対象者がおり、相談支援やコミュニティ形成支援を継続している。
- 東日本大震災に関する復興関係予算が削減されると、盛岡市としても事業の継続が難しくなる可能性がある。
- 災害ケースマネジメントの実施に当たっては、復興支援センターのみで課題に対応するのではなく、「重層的支援体制整備事業」への参加や、多様な機関とさらに連携を深めていくことが必要である。

# 各論

## (1) 災害ケースマネジメントの実施体制

<実施体制図(2011年度~2020年度)>



- 復興支援センターでは、「生活相談・見守り支援事業」、「サークルサロン事業」の2つの事業を実施し、生活支援相談員が担当している。「生活相談・見守り支援事業」では、盛岡市内に避難してきた方を対象として、相談窓口を開設するとともに、個別訪問の実施や、被災者に寄り添った伴走型の相談支援を行っている。「サークルサロン事業」では、心のケアを目的として、出身市町村ごとのお茶会、囲碁サロン、料理教室、カラオケサークル、町歩きなどを行っている。
- 復興支援センターの 2011 年度~2020 年度の人員は、以下のとおり。

### <復興支援センターの人員(2011年度~2020年度)>

| 2011 年度 | 生活支援相談員 7人(予算上、短時間雇用の職員を含むため実質9名) |
|---------|-----------------------------------|
| 2012 年度 | 生活支援相談員 13人                       |
| 2013 年度 | 生活支援相談員 13人                       |
| 2014 年度 | 生活支援相談員 15人                       |
| 2015 年度 | 生活支援相談員 15人                       |
| 2016 年度 | 生活支援相談員 15人                       |
| 2017 年度 | 生活支援相談員 15人                       |
| 2018 年度 | 生活支援相談員 16人                       |
| 2019 年度 | 生活支援相談員 13人                       |
| 2020 年度 | 生活支援相談員 12人                       |

### <実施体制図(2021年度)>

被災者見守り・ 相談支援事業

# **しまりおか被災者見守りネットワーク事業**

コミュニティ形成支援事業

盛岡市住宅 生活再建支援事業

くもりおか復興支援センター主催> 市保健所、地域福祉課、長寿社会課、 生活福祉第二課、子ども家庭総合支援センター、 盛岡市くらしの相談支援室(生活困窮者自立相談支援機関) NPO法人くらしのサポーターズ(生活困窮者支援団体)、 市社協、危機管理防災課

- 2021 年度からは、災害公営住宅の完成に伴い体制変更。
- これまで、復興支援センターが行ってきた「生活相談・見守り支援事業」及び「サークルサロン事業」については、完成 した災害公営住宅内に支援拠点を設けて欲しいという盛岡市からの要望を踏まえ、「被災者見守り・相談支援事業」、 「コミュニティ形成支援事業」及び「盛岡市住宅・生活再建支援事業」の3事業に再編した。
- このうち、災害公営住宅内のスペースに支援拠点として新たに開設した「青山コミュニティ番屋」では、「被災者見守り・相談支援事業」及び「コミュニティ形成支援事業」の2事業を実施している。

#### <復興支援センターの人員(2021年度)>

|         | 被災者見守り・ | コミュニティ形成支援事業 | 盛岡市住宅·生活再建支援事業 |
|---------|---------|--------------|----------------|
|         | 相談支援事業  |              |                |
| 2021 年度 | 8名      | 2名           | 4名             |

※上記は、いずれも生活支援相談員の人数。

## (2) 災害ケースマネジメントの支援対象者・把握方法、支援の実施方法

#### <支援対象者>

- 支援対象者については、盛岡市が把握していた避難者名簿(全国避難者情報システム)に掲載されている避難者であって個人情報の共有に同意していた方、復興支援センターへ相談に来た方を支援対象者とした。
- 支援開始当初(2011 年 7 月)には、支援対象世帯は約 750 世帯あったが、生活再建が進んだことにより、2021 年には、約 500 世帯まで減少している。

#### <把握方法>

○ 盛岡市は、県からの情報提供により把握していた広域避難者に対して、支援窓口開設の案内を配付。この案内を 見た支援対象者が復興支援センターに来所することで、相談支援が開始された。

#### く支援の実施方法>

○ 復興支援センターの生活支援相談員が対象世帯を訪問して、住宅再建や生活再建に関する課題を把握するととも に、課題に応じて行政窓口や民間支援団体等へつないだ。1回の聞き取りでは生活実態の細かいところまでの十分 把握ができないため、ケースによっては何度も訪問することとなった。訪問するときは救援物資として、食料品などを持参すると相手から受け入れてもらいやすかった。

- 必要に応じて、発災前に居住していた市町村の福祉担当、高齢者担当、市町村社会福祉協議会(以下「市社協」という。)等とも電話等で相談を行うとともに、元の居住地に戻る広域避難者に関する支援内容や状況について、現在も情報共有を続けている。
- 訪問頻度や優先度については、被災の状況を基に、以下の a~e の 5 段階に分けている。また、支援拒否世帯に対しては、訪問や電話は行わないものの、安否確認のため、窓の外から様子を確認するなどしている。

a 重点支援: 定期訪問や電話により、支援対象者の状況に応じて、それぞれ7日、14日又は30日の間隔

を目安にコンタクト

b 通常支援: 定期訪問や電話により、支援対象者の状況に応じて、それぞれ 60 日、90 日又は 120 日の間

隔を目安にコンタクト

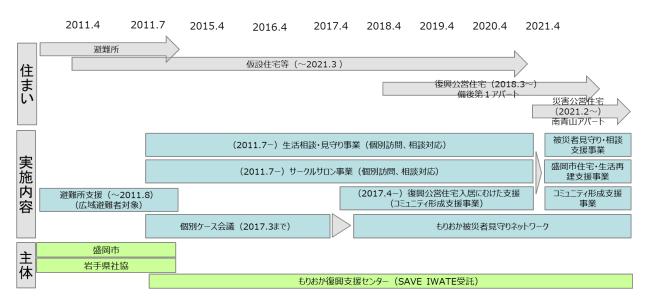
c 不定期支援: 不定期訪問や電話により、支援対象者の状況に応じて、それぞれ半年又は1年の間隔を目安

にコンタクト(郵送のみの世帯や施設入所も含む。)

d 支援拒否: 支援対象者の状況に応じて、それぞれ30日、60日又は90日の間隔を目安に見回りを実施

e 支援不要: 施設入所者等

## (3) 災害フェーズ・時系列ごとの取組内容



- ※上記の「実施内容」の支援の実施に当たって、活用した予算制度等
  - ・災害救助法
  - ・緊急雇用創出事業
  - ·被災者生活再建支援法
  - ·被災者支援総合交付金

#### <避難生活段階>

○ 盛岡市内に避難所が開設され、盛岡市外からの広域避難者を受入れた。

#### <復興支援センターの立上げ以降の取組>

- 支援開始当初(2011 年 7 月)は、応急仮設住宅に入居する方の生活支援(例:見守り、電話相談、被災者間の交流支援等)が活動の中心であった。また、早期に元の居住地に戻る世帯への転居支援や、盛岡市に転居を希望する世帯への支援も実施した。
- 2012 年頃から、見守り等の個別訪問を中心とした活動や電話相談等を行う中で、生活の困窮等の課題が散見されるようになってきたため、関係機関と連携して、個別の相談対応を行うようになった。
- 応急仮設住宅の供与期間の終了(2015 年~2021 年 3 月)が近づくにつれ、転居が難しい世帯に対して、重点的に転居支援を実施するようになった。
- 2017 年以降、県内陸部での災害公営住宅の建設が発表されたことにより、広域避難者の盛岡市内定住希望が顕著になったことから、コミュニティ支援に軸足を移すことになった。 県内災害公営住宅のうち、最後に完成した盛岡市内の「南青山アパート」(2021 年 2 月入居開始)については、99 戸と規模が大きく、支援対象となる困難世帯も多く入居したため、南青山アパートに常駐型支援拠点「青山コミュニティ番屋」を開設し、5 名の生活支援相談員を配置している。
- 復興支援センターの活動財源は、2011 年度から 2015 年度は緊急雇用創出事業、2016 年度以降は被災者 支援総合交付金を活用している。

## (4) 災害ケースマネジメントの実施に当たっての関係者での情報共有方法

## <自治体間の情報共有>

○ 広域避難者が多かったため、発災前に居住していた市町村と盛岡市との情報共有が重要であるが、各自治体とはケース会議等を実施することはできなかった。結果、個別のケースごとに、必要に応じて関係する担当課と電話等で情報共有を図った。

## <もりおか被災者見守りネットワーク会議>

○ 個別のケースごとにその都度対応していたものに加え、2017 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、必要に応じて、支援困難事例の情報共有を行っている。

#### ※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)、市社協、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。

# (5) 被災者台帳等の活用・共有の状況

- 盛岡市と沿岸部の被災市町村では、被災者台帳を作成していたものの、両者の間で共有はできていなかった。
- 復興支援センターでは、盛岡市から提供された全国避難者情報システムの住所情報を基に、支援にあたった。より 詳細な個別世帯の情報については、独自に収集する必要があった。

## (6) 個別ケースの事例

## 特徴的な支援ケース(1) 陸前高田市Aさん50代男

- 東日本大震災により父親が亡くなり、その1か月前には母親も亡くなっていた。
- A さんは、沿岸部の陸前高田市から内陸の盛岡市に広域避難し、賃貸型応急住宅で暮らしていたが、震災前 に発病したうつ病が悪化。
- 個別訪問により、復興支援センターの生活支援相談員が A さんと接触を図ろうとするが、A さんはそれを拒否。やがて部屋はごみ屋敷と化す。
- しかし、それ以降も、根気強く生活支援相談員が何度も手紙を書き置きしていたことが功を奏し、A さんは、ごみの片付けを決意。その後、災害公営住宅に入居することができた。
- 災害公営住宅では、月に一度、朝市やコーヒーカフェが開催されており、そこで、A さんが趣味で入れていたコーヒーのおいしさが評判になり、現在は、コーヒーマスターとして活躍。将来は、誰かの役に立つ仕事につければと夢をふくらませている。

## 特徴的な支援ケース② 宮古市Bさん 70 代女

- 盛岡市に避難し、Bさん、娘、孫 2 人の 4 人が民間賃貸住宅で暮らしていた(Bさんと娘・孫は、発災時には、別住まいで生活していた)。
- その後、災害公営住宅入居を希望したが、Bさんが被災者生活再建支援金の加算支援金を既に受給していた ため、入居要件を満たさなかった。
- 復興支援センターの生活支援相談員への相談を通じて、行政とも話し合いを進めた結果、加算支援金を返金 すれば、災害公営住宅の入居要件を満たすことが判明した。
- また、Bさんと娘・孫の家族関係の改善を図る意味もあり、Bさんと娘・孫(加算支援金を未利用)を世帯分離して、別々に災害公営住宅の入居を申し込んだ。これにより、Bさんと娘・孫は、それぞれ別の災害公営住宅に入居でき、家族関係の改善も図られた。
- Bさんと娘・孫は、住まいの確保以外にも、経済困窮、健康問題など多くの課題を抱えているため、現在も、市社協や市子ども青少年課等がケース会議で情報共有を図るとともに、連携して支援を行っている。

# (7) 被災者台帳やアセスメントシート等の活用したツール

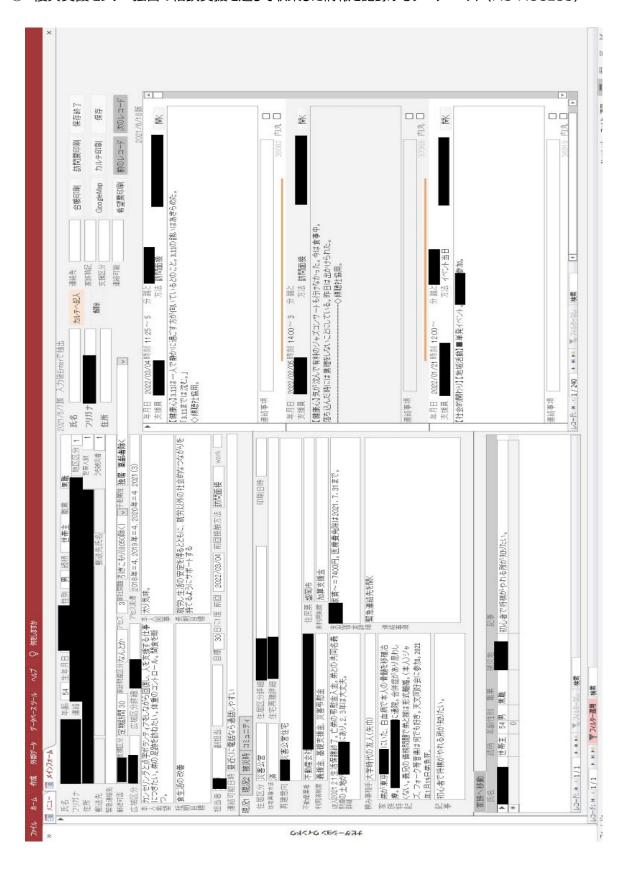
# <訪問票>

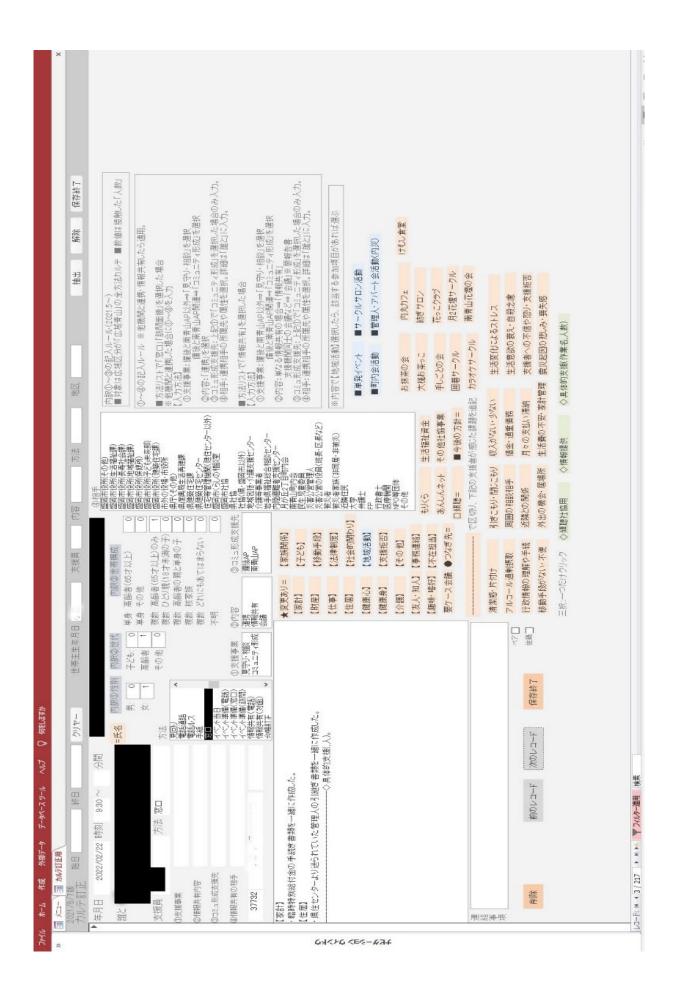
○ 訪問時の記録をとるためのシート。書式としては整備されているが、担当によって自由な形で記入している。

| :名:<br>リガナ       |              | 世帯人数 担当者<br>連絡先 |                                       | 2022/03/10発行         |
|------------------|--------------|-----------------|---------------------------------------|----------------------|
| 所                | 住居区分         | n:              | 野区分 群)                                |                      |
| 急連               | 正格區力         | IE)             | 1 (A.) () (A.)                        |                      |
| 急連<br>先<br>格可能   |              |                 | 頼み事<br>和手                             |                      |
| 送可否              | 支援区分         | 家財区分            |                                       |                      |
| セス #T            | ype!         |                 | 周                                     |                      |
|                  |              |                 | 田  り  宇                               |                      |
| į.               |              |                 | · · · · · · · · · · · · · · · · · · · |                      |
| i<br>i           |              |                 | 长期誅司                                  |                      |
| 回接触              |              | 支援<br>団体        |                                       |                      |
| 民票               | 不            | 動産業者            |                                       |                      |
| 災元住              | ,            | 20200           | 被災時世<br>装權成                           |                      |
| 災証明              | 罹災被<br>災 (詳) |                 | 2017 (1981-77V                        |                      |
| 川済 援制            |              |                 | 生<br>作<br>作<br>作                      |                      |
|                  |              |                 | <b>到</b>                              |                      |
| 人財<br>詳細         |              |                 | 支出骨金                                  |                      |
| 康区分              | 障害 群)        |                 | - Mila                                | 移動手段                 |
|                  |              | 病院病名            |                                       |                      |
| #T ype           |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       | [4]                  |
|                  |              |                 |                                       | 社会活動                 |
|                  |              |                 |                                       | 動                    |
|                  |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       |                      |
|                  |              |                 |                                       |                      |
| <u></u>          |              |                 | 記事                                    |                      |
| 业<br>各<br>作<br>質 |              |                 | 争                                     |                      |
|                  |              |                 | 訪問/電話/窓口 月                            | <br>Π 時 分 会えた/留守 支援員 |

### <被災者センター台帳>

○ 復興支援センター独自の相談支援を通じて収集した情報を記録するデータベース (MS-ACCESS)





## (8) 関連する写真



出身市町村ごとで実施したお茶会



復興支援センター (相談室) の様子



災害公営住宅:南青山アパート(左手はコミュニティスペース)



南青山アパート入居式(2021年2月11日)



復興支援センターの外観



生活支援相談員による個別訪問の様子



南青山アパート内に設置された「青山コミュニティ番屋」



南青山アパートの入居者全体集会で管理人などを決める話し合い (2021年3月23日)