

事例 4 : 鳥取県
平成 28 年鳥取県中部地震
発災日 : 2016 年 10 月 21 日

特徴

- 最大震度 6 弱の平成 28 年鳥取県中部地震（2016 年 10 月）により、建物の倒壊は少なかったものの、住家の一部損壊が 15,078 棟に上った。
- 鳥取県では、被災者の生活再建が進んでいない状況が見られたことから、①個別訪問により被災世帯の状況を把握し、②実態調査を基に関係機関によるケース会議で個々の生活復興プランを作成した上で、③必要に応じて専門家を含む支援チームを派遣することにより、専門家と連携して被災者一人ひとりに寄り添って支援する「災害ケースマネジメント」に取り組むこととした。2018 年 4 月には、全国で初めて、条例に災害ケースマネジメントに関する規定を設け、これを恒久的な制度とした。
- また、災害ケースマネジメントによる被災者支援の仕組みを全県に展開するため、2021 年 4 月に、鳥取県は、全国に先駆けて、「鳥取県災害福祉支援センター」を鳥取県社会福祉協議会（以下「県社協」という。）内に設置し、県の防災・福祉部局や市町村の防災・福祉部局等との意見交換を進め、手引書を策定した。
- 更に、2022 年度は、全県における災害ケースマネジメントの社会実装に向けて、鳥取県災害ケースマネジメント協議会（仮称）を新設し、推進指針の策定を行うほか、鳥取県災害福祉支援センターと連携の上、実施主体となる市町の体制を確立していくこととしている。

※鳥取県災害福祉支援センター：

災害時に備えた平時からの福祉支援活動の体制強化、DWAT（災害派遣福祉チーム）の事務局機能、災害ケースマネジメントの普及・啓発を目的として、県社協内に設置された組織。



<個別訪問の様子>

被災状況等

県の人口	569,999 人 (217,554 世帯) (2016 年 10 月 1 日時点)
被災状況	<ul style="list-style-type: none">・ 負傷者：8 名・ 軽傷者：17 名・ 住家被害：全壊 18 棟、半壊 312 棟、一部損壊 15,078 棟・ 非住家被害：全壊 106 棟、半壊 210 棟
災害の概要	<ul style="list-style-type: none">・ 最大震度 6 弱の平成 28 年鳥取県中部地震は、住家の屋根や外壁の一部が損壊する被害が多く、一部損壊と被害認定されるケースが多かった。・ 人的被害は、負傷者 8 名、軽傷者 17 名であったが、死者はいなかった。・ 発災後は、ブルーシートを屋根等に展張して雨漏りを防ぐ応急処置を行う住家が多く、外観から、被害を受けた住家を確認しやすい状況にあった。・ 倉吉市、三朝町、湯梨浜町、北栄町においては災害救助法が適用された。・ 倉吉市、北栄町において、被災者生活再建支援法が適用された。・ 被害状況の詳細については、「平成 28 年 10 月 21 日鳥取県中部地震記録誌」(鳥取県)を参照。 https://www.pref.tottori.lg.jp/285267.htm

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>

- 発災から半年が経過した 2017 年 4 月に、「鳥取県中部地震復興本部事務局」から「公益財団法人とっとり県民活動活性化センター」へ業務委託する形で、「震災復興活動支援センター」が設置された。設立当初の当該センターは、平成 28 年鳥取県中部地震からの復興に向けて、地域住民による防災力の向上のための活動を支援するなど、地域の元気づくり活動やコミュニティ・絆を強化し、震災前より元気な地域づくりを目指すことを目的として、住民や NPO の活動を支援する中間支援組織であった。

※鳥取県中部地震復興本部事務局：

平成 28 年鳥取県中部地震からの復興に関する業務を所管する鳥取県の出先機関。

※公益財団法人とっとり県民活動活性化センター：

鳥取県民の活動を総合的に支援することを目的として、ボランティア活動、地域づくり活動、市民文化活動等の歴史を引き継ぎながら、地域課題の解決に向け、県民活動のさらなる活性化を進める組織（2013 年設立）。

※震災復興活動支援センター：

平成 28 年鳥取県中部地震からの復興に向けた住民活動・民間活動を支援し、地域の元気づくり活動やコミュニティ・絆を強化し、地域の活性化を図ることを目的として、公益財団法人とっとり県民活動活性化センター内に設置された（2017 年設置）。

- 震災復興活動支援センターが、NPO や地域住民による支援活動を通じて地域の支援ニーズを拾い上げていく中で、屋根等の修理が進まずブルーシートを外すことができない住宅が一定程度確認されたことから、個別の支援の必要性が認識されるようになってきた。

<取組概要>

- 2018 年 4 月、全国で初めて、条例に災害ケースマネジメントに関する規定を設け、これを恒久的な制度とした。
- 鳥取県中部地震復興本部事務局及び震災復興活動支援センターを中心に、市町職員、市町社会福祉協議会（以下「市町社協」という。）職員等と協力しながら、個別訪問や相談支援等を行った。

鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例（抄）

（被災者の生活復興支援体制の構築）

第 25 条の 2 県及び市町村は、相互に連携し、必要に応じ、個々の被災者の住宅、就労、健康、財産管理その他生活に係る課題に総合的に対応する体制を構築し、被災者の生活の復興支援を行うものとする。

災害ケースマネジメントを実施したことによる効果

- 発災直後においては、各種被災者支援制度を周知し、まずは、被災した住家の被害認定調査と罹災証明書の申請を行ってもらうことが重要であるが、当該制度を知らないことにより、支援を受けられない方がいた。このため、県が主導して災害ケースマネジメントに取り組むだけでなく、市町も被災者の生活復興支援（例：個別訪問、相談支援等）を丁寧に行うことで、支援制度の周知・利用につなげることができた。
- 支援対象者の中には、子どもの引きこもり、「8050 問題」（80 代の親が 50 代の子どもの生活を支える問題）といった諸般の事情により、既存の支援策や災害時の支援活動を受けづらくなってしまうなど、多種多様で複合的な課題を抱える世帯もある。このため、様々な専門職や行政担当者が連携して支援を進めることにより、課題解決につなげることができた。

災害ケースマネジメントを実施してみたの反省点・改善点

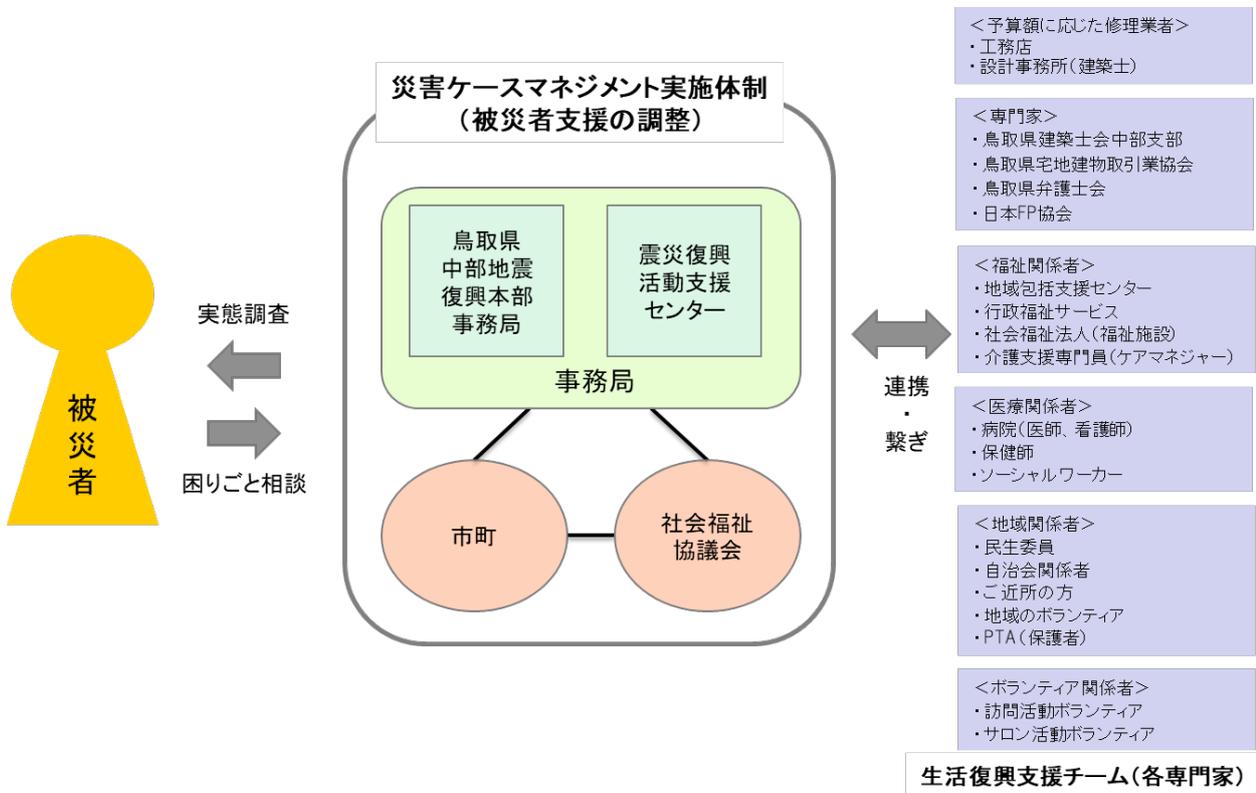
- 平成 28 年鳥取県中部地震における災害ケースマネジメントは県主導で実施したが、本来は、災害対応の主体である市町村が災害ケースマネジメントの主体となり、県は後方支援を行う方が望ましい。
- 県内には災害支援の NPO が少ないため、県外の NPO とのネットワークづくりが課題である。
- 被災者の生活再建支援のための一元的な相談窓口がないため、災害ケースマネジメントの実施に当たっては、防災部局と福祉部局との連携が不可欠である。
- 複合的な課題を有している世帯への個別訪問・相談支援については、市町社協（生活困窮者自立相談支援機関）、地域包括支援センター、とっとりひきこもり生活支援センター（運営：NPO 法人「鳥取青少年ピアサポート」（県から業務委託））等の複数の支援団体に少しずつ協力してもらう体制を取っているが、最終的にどこが責任をもって対応・調整するのかを決めることが課題となる。
- 近所付き合いが少なく社会的に孤立した世帯に対しては、行政側が周知している各種被災者支援制度の情報を適切に届けることが難しい。

今後の展望

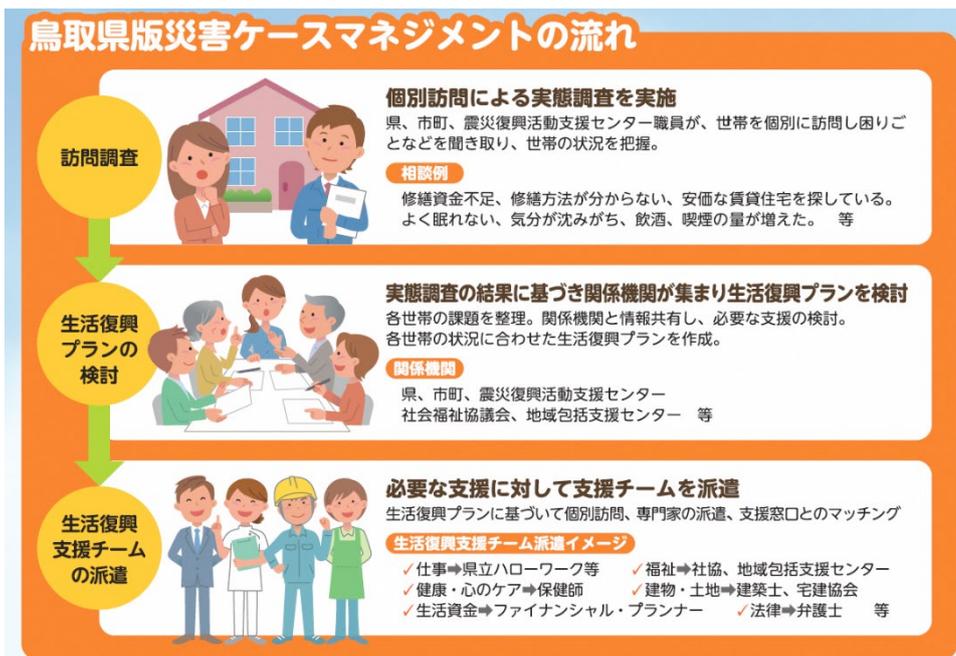
- 鳥取県は、令和 3 年度より、県社協内に、鳥取県災害福祉支援センターを設置し、各市町村と災害ケースマネジメントに係る実施体制の協議を行うなど、全県展開を進めている。また、令和 4 年度の市町レベルでの災害ケースマネジメントの実装に向けて、令和 3 年度には手引書を策定した。
- 令和 4 年度の災害ケースマネジメントに関する予算として、県が専門士業の派遣経費を負担（平成 28 年鳥取県中部地震の被災者支援のため、県が専門士業 4 団体（弁護士会、建築士会等）と締結していた生活復興支援に関する協定を、令和 3 年 12 月、新たに全県の被災者を対象として締結。）。

各論

(1) 災害ケースマネジメントの実施体制



県社協提供資料をもとに作成



鳥取県中部地震生活復興支援リーフレットより

<災害ケースマネジメントの流れ>

- 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で「生活復興支援チーム」を組成し、被災市町、市町社協、建築士・弁護士等の各専門家、民生委員等の地域関係者、NPO 等の支援団体、福祉関係者等、多様な支援主体が連携し、被災者が抱える困りごとを聞き取り、課題解決に向けて、適切な支援主体につなぐという支援を行った。
- 震災復興活動支援センターの職員が、県、市町の担当とともに、被災世帯を個別訪問して状況把握を行った。
- 更に、「生活復興プラン」の検討を行う「ケース会議」（個別事例の対応を検討する会議）について、関係者を集めて開催し、生活復興プランの作成及びその支援の進捗を関係者間で確認した上で、必要に応じて、支援チームの派遣を行った。

※生活復興プラン：

被災者が抱える課題を整理した上で、被災者の生活再建を進めるための具体的に必要な支援について立案する計画。個別訪問を行うたびに、内容を更新している。

<生活復興支援チームの人員体制>

- 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の職員で組成。

2018 年度	鳥取県中部地震復興本部事務局 5 名（事務局長 1 名、課長補佐 2 名、職員 2 名） + 震災復興活動支援センター 2 名（職員 1 名、嘱託 1 名）
2019 年度	鳥取県中部地域振興局（兼務職員 1 名） + 震災復興活動支援センター 2 名（職員 1 名、嘱託 1 名）
2020 年度	鳥取県中部地域振興局（兼務職員 1 名） + 震災復興活動支援センター 2 名（職員 1 名、嘱託 1 名）
2021 年度	鳥取県中部県民福祉局（兼務職員 1 名）+ 震災復興活動支援センター 1 名（嘱託 1 名）

（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・把握方法>

- 市町は、住家の被害状況の調査等を実施した上で罹災証明書を発行しているが、今回の災害ケースマネジメントの支援対象者の選定に当たっては、罹災証明書に基づき、住家の応急修理等の既存の支援制度を申請してこなかった 250 世帯以上を個別訪問し、支援対象者をリスト化した（参考：鳥取県の世帯数 217,554 世帯（2016 年 10 月 1 日時点））。
- 航空写真やドローンなども活用したほか、震災復興活動支援センター職員が、実際に、町を歩いて調査を行う実地調査（年 4 回実施）を通じて把握した、ブルーシートが残り続けている世帯や、明らかに被災し住宅再建できていない世帯への個別訪問も行っている。
- 支援対象者の決定に当たっては、明確な基準は設けず、個別訪問による事情の把握を行うことにより、支援対象者とするか否かを判断した。なお、鳥取県被災者住宅再建支援制度の支援金申請に当たっては、税金の納付状況等を確認することもあるが、滞納していること等を理由に支援対象者から外すことはしていない。

- 支援終結については、生活復興支援チームの担当者間（市町の福祉担当や市町社協職員等も含む。）において、個別案件ごとに協議して判断した。

<個別訪問の実施方法>

- 個別訪問については、基本的に、震災復興活動支援センターの職員に、市町社協、生活困窮者自立支援の担当者、NPO 等が同行することが多い。また、市町によっても特徴があり、湯梨浜町では町社協の職員が同行することが特に多く、倉吉市では医療機関の地域連携室や市議会議員が関わる等、多様な支援主体が関わっている。

(3) 災害フェーズ・時系列ごとの取組内容



※ 1 公益財団法人とっとり県民活動活性化センターが受託

※ 2 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

<避難生活・災害ボランティアセンター活動中の段階：2016年10月～2017年3月>

- 長期間避難所に避難する方は少なかったため、災害ボランティアセンター（以下「災害VC」という。）の活動段階から、ボランティアによる個別訪問活動を行った。
- 個別訪問開始当初は、罹災証明書の発行申請をしていない方に対して、近所の人や民生委員等が声掛けし、罹災証明書の発行申請等を行ってもらうところから、見守り活動が始まった。見守り活動においては、定期的に外観からの様子を確認したり、適宜雑談等を交えたりしながら、健康状態等をチェックした。
- 各災害VCで活動したボランティアの延べ人数は以下のとおり。
 - ・倉吉市災害VC：4,549人

- ・湯梨浜町災害 VC : 218 人
- ・北栄町災害 VC : 542 人
- ・三朝町災害 VC : 83 人

- 倉吉市社協が行っていた個別訪問活動では、地元の社会福祉士、看護学校の学生、民生委員などで分担し、支援依頼又は支援制度の利用がない方の調査を行っていた（この段階では、個別訪問活動を行っていた者に対する研修等は行わず、訪問調査を実施するに当たっての注意点等を事前に説明していた）。
- このほか、被災者の支援ニーズを把握する活動として、各市町において、保健師、DMAT（災害派遣医療チーム）が巡回していたが、健康観察が主であり、災害ケースマネジメントの目的の一つである生活再建支援に直接的につながるものではなかった。

<災害 VC 終結後：2017 年 4 月～2018 年 3 月>

- 震災復興活動支援センターを立ち上げたものの、当該センターは、当初、復興に向けた地域づくりが主目的の団体であり、被災者への個別訪問活動は行われていなかった。この間における被災者への相談支援は、各市町社協による既存取組が中心となった。

<生活復興支援段階：2018 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、各市町や市町社協と連携し、災害ケースマネジメントを開始した。当初は、避難生活・災害 VC 活動中の段階で作成していた記録や各市町の被災者台帳等の情報共有ができていなかったため、被災市町と市町社協との間で情報共有を図っていく中で、災害ケースマネジメントの支援対象者を抽出して個別訪問を行った。
- 複合的な課題を持つ世帯には、生活困窮者自立相談支援機関（市町社協が運営）、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に協力してもらえ体制を構築。
- ブルーシートの掛替ニーズが多かったため、災害ボランティア団体「復興支援隊 縁」が中心となって、掛替作業を行った。この活動に際して、県により、当該団体に対し、原材料費、交通費等の補助金支給を行った。
- 鳥取県被災者住宅再建支援制度（鳥取県被災者住宅再建等支援条例）を適用し、被災者生活再建支援法による被災者生活再建支援金の支給対象とならない世帯についても支援対象とすることとし、被災者住宅修繕支援金（損害割合 10%～20%未満の世帯には上限 30 万円、5%～10%未満の世帯には 5 万円、5%未満の世帯には 2 万円の支援金）の給付を実施した。
- 2016 年 12 月には、半壊世帯について、新たに住宅を建設・購入する場合や被災した賃貸住宅の再建又は補修する場合についても、被災者住宅修繕支援金の給付対象とした。

<平時の取組：2021 年 3 月以降>

- 災害ケースマネジメントによる被災者支援の仕組みを全県に展開するため、2021 年 4 月に、鳥取県は、全国に先駆けて、鳥取県災害福祉支援センターを県社協内に設置し、県の防災・福祉部局や市町村の防災・福祉部局等との意見交換を進め、手引書を策定した。

- 更に、2022 年度は、全県における災害ケースマネジメントの社会実装に向けて、鳥取県災害ケースマネジメント協議会（仮称）を新設し、推進指針の策定を行うほか、鳥取県災害福祉支援センターと連携の上、実施主体となる市町の体制を確立していくこととしている。
- 引き続き支援が必要な対象者については、関係者間で連携して、生活再建に向けた取組を進めていく。

（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

＜生活復興支援連絡会（県域会議）＞

- 月一回の定例会議。県が呼びかけを行い、市町の防災、復興、福祉等の担当部署が参加し、今後の見通し等を協議する場。住宅に関する支援制度の期限延長等についての意見交換や生活復興支援事業の進捗を報告する場。2018 年 4 月から 2021 年 3 月まで実施。

＜ケース会議（生活復興プランの作成）＞

- 生活復興プランの検討を行うケース会議は、特に定例化せず、都度関係先と調整して開催している。

（５）被災者台帳等の活用・共有の状況

＜被災者台帳の活用＞

- 被災者台帳は各市町の所管となるため、県では把握していない。

＜アセスメントシート等の活用＞

- 少人数での活動であったため、アセスメントシート（聞き取り票）を作ったが、ほとんど使用しなかった。聞き取りしてきた内容については生活復興プラン様式に書き写し、管理した。
- 別途、訪問記録としては、エクセルで一覧表を作成し、訪問状況を整理することで、訪問漏れがないように管理した。

＜個人情報の関係者間での共有、それに伴う本人同意の取得＞

- 個別訪問を行う際に、個別に課題がありそうな世帯について、県から市町に照会して、市町職員と一緒に訪問することとし、その際に、本人に関する個人情報の取扱いについて、本人からの同意を得ていた。
- なお、個人情報の共有については、平時の福祉支援の中で本人の同意を取る仕組みが存在しているので、災害時も同様に対応できる。また、生活困窮者自立支援法第 9 条第 1 項に基づく支援会議（同条第 5 項に基づき、当該会議の構成員に対して守秘義務を設けることにより、本人の同意を取らずに生活困窮者に関する情報の共有等を行うことを可能とする）等の既存の仕組みを活用して、支援関係者間で被災者の個人情報の共有を行うこともできる。

（６）その他災害ケースマネジメントに関する自治体からの意見

＜災害ケースマネジメントにおいて被災者台帳を活用し情報を集約・共有する際に留意すべき点＞

- 自治体中心で災害ケースマネジメントを行う際には多様な主体が活動を行うため、情報集約が大事になる。この際、被災者台帳が支援主体間の情報集約の役割を果たすことが望まれる。具体的には、市町社協、民生委員、NPO 等

の活動と市町が持つ情報を結びつける仕組みがあると良い。また、その仕組みづくりの過程には、市町社協、民生委員、NPO等の参加を促し、事前に個人情報の取扱要項をまとめることも必要となる。

- 被災後の支援対象者の居所の変遷は、主として、①避難所から自宅に戻る例、②避難所から応急仮設住宅に入る例、③最初から在宅避難されている例の3つが想定される。支援対象者の居所ごとに情報を集約していくのではなく、統一的に情報集約を行っていくことが大切であり、被災者台帳がその役割を果たすことが望ましい。
- 被災者台帳にあらゆる情報を集約することは大切であるが、全ての相談内容を被災者台帳に記入し、データベース化することは、業務負担を考慮すると難しい面がある。また、災害ケースマネジメントの支援記録については、被災者一人ひとりによって様々であり、統一的な様式で作成する被災者台帳には馴染まない部分もある。加えて、被災者台帳により個別具体のプライバシーに係る情報を掲載すると、関係者間で共有しづらい場合もある。このため、全ての情報を被災者台帳に集約することは理想的ではあるものの、まずは、アセスメントシート等に記載されている情報と、被災者台帳に記載されている情報を結びつけて、災害ケースマネジメントに活用しやすい形を目指していくことが重要と考えている。

(7) 個別ケースの事例

特徴的な支援ケース① 近隣から孤立していたケース（70代男性）

- 災害前より自宅がゴミ屋敷となっていたことに加え、猫の多頭飼育が問題視され、近隣から孤立していた。地震の影響で雨漏りが続き、屋内の電線がショートしたまま放置されているなど、様々な課題が確認された。
- 雨漏りの修理に関しては、十分な資金がなかったため、震災復興活動支援センターと県の建築士が相談し、「復興支援補助金」を活用して確保。瓦工事業組合に「簡易修繕」を行ってもらった。また、「簡易修繕」で対応しきれなかった箇所については専門ボランティアが修理を行った。
- 生活資金に関しても十分ではない状況のため、町社協と連携して生活保護の申請を提案。猫の多頭飼育に関しては、動物保護対応に取り組むボランティア団体からの協力を得て、猫の不妊手術等を行った。
- 引き続き、地元社協による見守りが行われている。

特徴的な支援ケース② 地域からの依頼が支援に結び付いたケース（80代女性）

- 地震被害と経年劣化があいまって、屋根の破損が深刻であり、屋根瓦が家の前の道路に落ちそうな状態が続いていた。当該道路は通学路であり、PTAや保護者から不安の声が上がっていた。
- この女性は、地域からは孤立しており、自治会にも入っていなかった。そのため自治会から市役所に相談の結果、市役所から震災復興活動支援センターにつながることとなった。
- 状況を聞き取った結果、亡くなった配偶者の借金問題もあり、修理費用を捻出できない上、本人は屋根の修繕の必要性を感じていなかった。何度も個別訪問する中で、徐々に関係性を築き、修理や借金の整理に着手した。
- 屋根の修繕に関しては、ボランティア団体に対応を依頼。借金に関しては、弁護士によって返済計画の確認等を行った。

(8) 被災者台帳やアセスメントシート等の活用したツール

<生活復興プラン（プランニングシート）>

- 個別訪問等で把握した、個人情報、家族情報、住宅情報、相談内容等をまとめ、生活復興プランとして支援方針などをとりまとめるためのシート。

倉吉・三朝・湯梨浜・北栄・琴浦	生活復興プラン	No.
<個人情報>		
ふりがな		性別
氏名	様	男・女
生年月日	(大正・昭和・平成) 年 月 日	歳
住所	〒 -	
電話番号	(自宅・携帯)	
<家族情報>		
家族構成	夫・妻・父・母・息子・娘・子・孫	子(有・無)
(同居・独居)	場所(県外・県内)	関係性:
備考:		
<住宅情報>		
住居情報	持ち家・借家	ブルーシート(有・無) / 雨漏り(有・無)
罹災度	大規模半壊・半壊・一部損壊・被害なし	
屋根の修繕状況	未着手・ブルーシートのみ・見積もり済・業者待ち・被害なし	
備考:		

<その他>

近隣との関わり方	
親しい友人（いる・いない）	会う頻度：
定期訪問（有・無）	相手：
買い物の交通手段	（車・タクシー・バス・自転車・その他）
買い物へ行く場所	
デイサービスの利用（有・無）	

<相談内容>

【備考】	（困っていること・不安なこと・分からないこと等）

<生活復興プラン>

プラン内容	
情報共有範囲	鳥取県中部地震復興本部事務局・震災復興活動支援センター 市役所・役場・その他（専門家）
日時：平成 年 月 日（ ）	担当者：

(9) 関連する写真



個別訪問の様子



ケース会議



個別訪問の様子



専門家と支援内容について協議



復興支援隊 縁による屋根の修繕



復興支援隊 縁による屋根の修繕