

平成 28 年（2016 年）熊本地震における

被災者支援活動報告書（暫定版）

2017 年 5 月 29 日
一般財団法人ダイバーシティ研究所

概要

2016 年 4 月 14 日に発生した熊本地震において、特に被害の大きい熊本県益城町での被災者支援活動に取り組み、避難者の生活実態調査および避難生活改善活動を実施し、以下の成果を得た。

- 避難所居住者の生活実態聞き取り調査（225 世帯 647 人）、避難所（7 カ所、避難者総数約 3,000 人）の住環境アセスメントによる避難生活実態解明と益城町への提言
- 被害甚大地区の在宅避難者の全数聞き取り調査（1,243 世帯 3,195 人）による在宅避難者の実態解明と益城町への提言
- 「被災者支援拠点」設置と「益城町総合体育館」の環境改善による二次災害防止対応
- 長期避難所居住者の今後見通しと生活実態聞き取り調査（364 世帯 915 人）および仮設住宅団地への住環境アセスメントによる課題の抽出と益城町への提言

-目次-

熊本県益城町の概要と被害状況	2
活動概要	3
活動の経過	4
成果	6
今後の取り組み	7

熊本県益城町の概要と被害状況

○益城町の概要

- 熊本県のほぼ中央からやや北寄りに在り、熊本市東部に隣接
- 「阿蘇くまもと空港」や「益城熊本空港 I C」などの交通拠点が所在し、田園と都市が調和する町として発展

人口	34,605人
世帯数	13,450世帯
男	16,617人
女	17,988人



*H28.2月末現在、益城町災害対策本部資料より抜粋

○地震の概要

【前震】

発生日時：4月14日（木） 21時26分頃
 規模：マグニチュード6.5（暫定値）
 震度：震度7（益城町宮園）

【本震】

発生日時：4月16日（土） 1時25分頃
 規模：マグニチュード7.3（暫定値）
 震度：震度7（益城町宮園）



○被害状況（H28.10.26現在）

【人的被害】	
死亡	27名
行方不明者	0名
重傷	106名
軽傷	31名

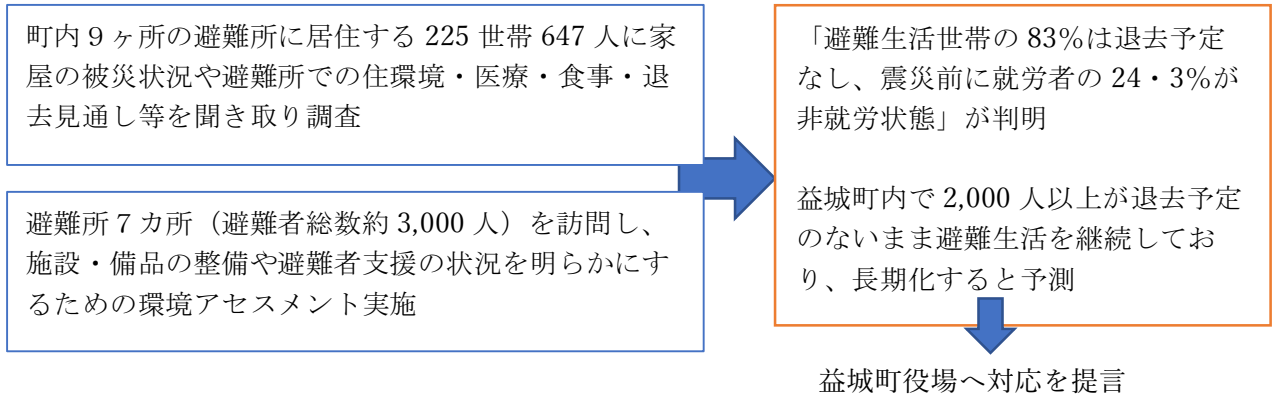
【家屋被害】	
全壊	2,747棟
半壊	2,962棟
一部損壊	4,483棟
計	10,192棟

*最大避難者数（4月17日朝）：18避難所 16,050人

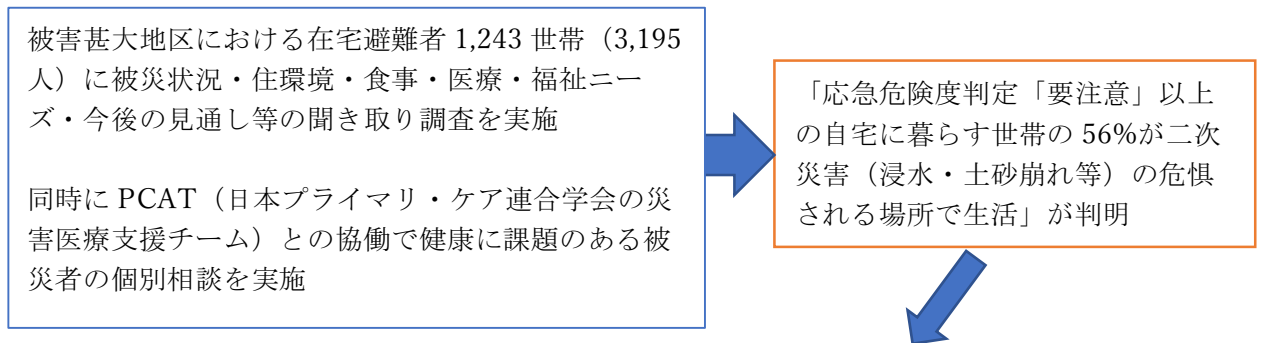
活動概要

4月30日 特に被害の大きい熊本県益城町でのモデル避難所（＝被災者支援拠点）整備と要援護者を中心とした被災者支援ニーズ調査の実施を決定

5月5日～8日

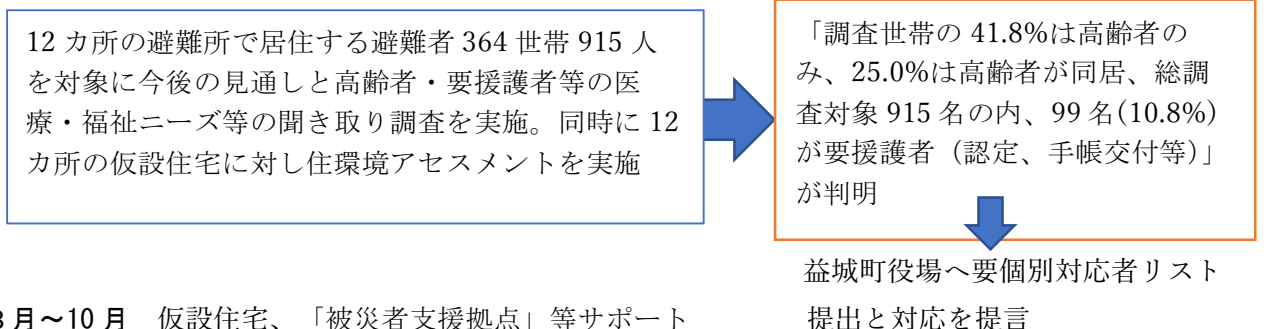


5月14-15、21-22、28-29日



6月～7月 二次災害の恐れのある地区に「被災者支援拠点」となるプレハブ小屋を3カ所に設置と「益城町総合体育館」の住環境改善を実施

7月29日～8月5日



8月～10月 仮設住宅、「被災者支援拠点」等サポート

10月31日 活動終了

活動の経過

2016年4月14日の熊本地震発生直後から「一般財団法人ダイバーシティ研究所」（以下、当研究所）では被災地の情報収集を進め、各方面と調整の結果、特に被害の大きかった益城町において災害関連死を最小化する被災者支援拠点整備と要援護者を中心とした被災者支援ニーズの調査を「公益財団法人日本財団」（以下、日本財団）からの委託事業として実施することを4月30日に決定した（一連の経過は <http://diversityjapan.jp/kumamoto2016/> 参照）。

5月5日から8日にかけて、町内9ヶ所の避難所に居住する225世帯647人に家屋の被災状況や避難所での住環境・医療・食事・退去見通し等を聞き取り調査した。同時に避難者数の多い所7カ所（避難者総数約3,000人）を訪問し、施設・備品の整備や避難者支援の状況を明らかにするための環境アセスメント調査を実施した。その結果、避難生活をしている世帯の83%は退去の予定がなく、震災前に就労していた人の4人に1人（24・3%）が地震発生後、職を失い非就労の状態にあることが判明した。また夜間は避難所を離れ、エコノミー症候群が危惧される車中泊あるいは危険度の高い損傷した自宅で就寝する世帯が各々12%あることも明らかになった。調査結果から益城町内で2,000人以上が退去予定のないまま避難生活を継続しており、長期化すると予測した。

一方、避難所アセスメント調査では、調査した全ての避難所において共用スペースや女性用・男性用の個室がなく、居住スペースの間仕切りや食事スペースを区分けしている避難所は各1ヶ所にとどまり、避難生活の長期化への対応の必要性を益城町に提言すると共に、車中泊や自宅からのアクセスも視野に入れた「被災者支援拠点」の整備に今後取り組むこととした（詳細は <http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2016/59.html> 参照）。

避難所運営の長期化が見込まれる中で、各避難所において就寝している避難者の数よりかなり多くの食事が配布されている状況がその後判明した。就寝していない（滞在していない）が食事の提供を受けている避難者がどこで生活しているのか町内をくまなく見て回ると、予想を超えた人数の避難者が車中、損傷した家屋内、軒先テントといったいわゆる在宅避難生活を送っており、上記調査の対象に含まれない人々が町内に多数居住していることが明らかになってきた。

益城町役場に対しこういった避難者の存在を問い合わせると、役場としても避難所の把握もままならない状況の中、在宅避難者の状況把握は全く着手できていない回答があり、調査が可能ならお願いしたいという依頼を受けた。同時期に支援で益城町に入っていたPCAT（日本プライマリ・ケア連合学会の災害医療支援チーム）の関係者が同じ懸念を感じていたため、対応策検討の会議に同席し、その結果、当方で実施する在宅避難者調査にPCATが加わり、聞き取り調査時に健康状態の悪いまたは懸念を感じる避難者がいればPCATの担当者にその場で連絡を入れ、当該避難者宅へ個別訪問し相談を行うかたちでの連携体制をとることになり、特に被害の大きい地域での在宅避難者調査を実施した。

5月14、15日に島田地区（東無田、下原、櫛島）の173世帯、同21、22日に平田・田中地区、上陣・堂園・杉堂地区の403世帯、同28、29日に福富・惣領・馬水・安永・宮園・木山・寺迫地区の704世帯において、被災状況・住環境・食事・医療・福祉ニーズ・今後の見通し等の聞き取り調査を合計1,243世帯（3,195人）に実施し、被害甚大地区における在宅避難者の全容が把握できた。

その結果、調査対象 1,243 世帯のうち応急危険度判定で「要注意」以上が全体の 54%を占め、その内、「要注意」判定の自宅に暮らす世帯が 44%、小屋・倉庫・車中・屋外で暮らす世帯を合わせると 56%が二次災害（浸水・土砂崩れ等）の危惧される場所で生活していることが明らかになった。更に「要注意」以上世帯のうち、65 歳以上の高齢者が 1 人以上いる世帯が 57%あることが判明した。調査結果より、益城町全体で 1,000 人以上が安全ではない場所で避難生活を送っており、浸水や土砂崩れリスクがある地域において要援護者（高齢者等）の二次被災が発生するおそれがあると予測した（詳細は <http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2016/73.html> 参照）。

調査を通じて避難所に留まらない避難者の実態把握と共に、緊急または重大な懸念を感じる医療ニーズを拾い相談へとつなげることができた。またその後、調査結果を踏まえ、被害の大きなエリアの中で特に二次災害の恐れのある地区には「被災者支援拠点」となるプレハブ小屋を 3カ所に設置すると共に、二次災害発生時に避難者の最大の集約先となる避難所である「益城町総合体育館」の住環境改善を実施した。

7 月に入り仮設住宅の建設が進むにつれ、避難所から仮設住宅に移転する被災者が増えていった。益城町役場では最大の避難施設となった総合体育館へ避難所居住者を集約し、避難所を順次閉所しつつ仮設住宅への入居を進める意向があり、避難所居住者の今後の生活見通しや生活・福祉ニーズの把握を通じてスムーズな移転と個別ニーズへの対応を促すため、8 月以降も避難所生活を送る避難者に対して聞き取り調査を実施した。

7 月 29 日から 8 月 5 日にかけて 12カ所の避難所で居住する避難者 364 世帯 915 人を対象に聞き取り調査を実施し、避難世帯の今後の住居への見通しと高齢者・要援護者等の医療・福祉ニーズの状況把握を行った。同時に 12カ所の仮設住宅に対し住環境アセスメントを実施し、仮設住宅移行後の生活課題を予測した。

その結果、調査世帯の 41.8%は高齢者のみ、25.0%は高齢者が同居していることが判明し、高齢者世帯の避難所から仮設住宅への移行の難しさが浮き彫りになった。また、総調査対象 915 名の内、99 名(10.8%)が要援護者（認定、手帳交付等）であり、今後の生活支援が必要であることが明らかになった（詳細は <http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2016/96.html> 参照）。益城町役場に対して調査報告とともに個別に対処すべき避難者のリストを提出し、全員が新しい生活環境へスムーズに移行できるよう要請した。

当事業は 10 月末日をもって終了し、「被災者支援拠点」のプレハブ小屋も撤去した。以後は新たな事業として仮設住宅でのコミュニティ形成と住民参加の復興まちづくりを支援し、コミュニティ復興を推進する活動を展開している。

成果

避難者＝避難所に滞在する人という考えに縛られず、被災地全体の避難者の生活実態を明らかにし、幅広い被災者支援につながる活動が実施できた。以下の3点を成果として挙げる。

1. 定量的、総数的な調査による全容把握

従来の災害支援活動において、自治体が全体状況の把握や基幹となる支援業務を担い、NPO等の民間団体が各々の特徴に応じて局所的・個別的に被災者支援を行う場合が一般的であった。しかし今日では自治体の経費削減による職員減や地域の高齢化に伴う要支援者の増加と支援の担い手の減少により、自治体や地域が状況把握や基幹となる支援活動を担うのが難しい状況が現出している。特に益城町では町の規模に対して被害総量が大きく、町役場のみでは必要な業務をまかなえない状態であった。

そこで当調査における目的を益城町内に居住する避難者の定量的・総数的な状況把握に設定し、避難生活に必要な支援内容を被災地全域の状況をもとに明らかにすることに努めた。その結果、在宅避難者調査では被害甚大地区における在宅避難者のほぼ全数の生活状況を洗い出すことができ、1,000人以上が二次災害の危険性がある状態で生活を送っている実態を明らかにした。調査においては益城町役場をはじめ、100人を超える調査員の協力、PCAT（日本プライマリ・ケア連合学会の災害医療支援チーム）との連携による相談体制の確保、集計におけるITツールの活用等、各所の協働のもとで十全な成果を出すことができ、災害時における避難者アセスメント手法を確立することができた。

2. 災害弱者ニーズの個別洗い出し

今回、PCATと協働した調査活動が実施でき、効果的な災害弱者ニーズ、特に医療ニーズの個別洗い出しが可能となった。5月14日から29日に渡る在宅避難者調査において、避難者への聞き取りを担当し、健康に不安があると申告を受けたあるいはそう判断した場合、その場で待機しているPCATの担当者に連絡して現場へ来てもらうことで個別相談につなげることができた。

役割分担することで網羅的な調査を実施しつつ個別の医療ニーズを洗い出し、専門家による相談につないで要援護者への直接的な支援を効果的に実施するモデルケースとして、今後も推進していきたい。

3. 二次災害防止への対応

災害リスクの高い状態で暮らす避難者が多数存在する調査結果に基づき、二次災害の危険、とりわけ梅雨の雨・台風・猛暑といった季節に向かう中で、安全や健康を悪化する懸念に対してプレハブの被災者支援拠点を設けることで、安全確保や体調の悪化防止、ひいては関連死の減少に寄与できた。ま

た、幸いにも活用せずに済んだが総合体育館の住環境改善を行うことで館内の利用可能スペースを拡張でき、二次災害発生時の追加避難者の収納を確保する体制を確立できた。

調査だけでなく、その結果に基づいて将来的な災害予測を立て、具体的な予防策を講じることができたのは、当事業の特色のひとつであると考えます。

今後の取り組み

今後、取り組むべき課題として2点を挙げる。

1. 「被災者支援拠点」への理解と具体的取り組み促進

従来から提唱してきた、避難所滞行者＝避難者ではなく、各避難所が周辺一帯の住民を支援対象とする「被災者支援拠点」の機能を持つ必要があることが、今回の活動でも明らかになった。この新たな避難所の役割と運営を推進する取り組みを広く社会に浸透させることが必要である。

当研究所では日本財団からの委託を受け2014年より「被災者支援拠点運営人材育成事業」を実施し、全国各地で「被災者支援拠点」を運営する人材を育成するための研修や避難訓練を開催している。今後、この事業を更に推進し、全国的に「被災者支援拠点」が整備されることをめざしたい。

2. 多様な避難者に配慮した避難所機能の整備

当調査における避難所アセスメントにより、調査した全ての避難所において共用スペースや女性用・男性用の個室がなく、居住スペースの間仕切りや食事スペースを区分けがあるのは各1ヶ所にとどまる状況が明らかになった。更に住環境の整備が十分でなく、エコノミー症候群が危惧される車中泊あるいは危険度の高い損傷した自宅で就寝する避難者も少なからず存在した。

今後、避難所に滞在できない・しにくい人を少しでも減らすために、さまざまな被災者に配慮されたハード・ソフトの整備が避難所運営に必要である。日本財団では2017年4月より静岡県掛川市および静岡県と協働して、掛川市内に災害時対応のモデルとなる避難所の建設を進めている。災害支援活動から得た経験・知見を盛り込んで理想的な避難所のあり方を検討し具体化することで、全国的に避難所設置や運営における指針となることをめざしている。