

令和 2 年 7 月豪雨における
被災世帯の被害の実態と生活再建に関する調査報告書
～保健医療福祉マネジメントの状況と課題～

一般財団法人ダイバーシティ研究所
2021 年 2 月

目次

第1章 調査・分析の概要	3
1-1 調査・分析の目的	3
1-2 調査の概要	3
1-3 調査結果	4
1-4 分析の方針	11
第2章 令和2年7月豪雨における支援の概要	12
2-1 人吉市・八代市における被災者支援の経過	12
2-2 熊本県医療保健調整本部等の動き	14
2-3 地域支え合いセンターの動き	16
第3章 災害ケースマネジメントに基づく地域全体の評価	17
3-1 災害ケースマネジメントに基づく評価方法	17
3-2 災害ケースマネジメントに基づく評価結果	19
第4章 総括	24
4-1 災害ケースマネジメントの視点から見る支援の経過と課題	24
4-2 漏れのない支援に向けた県域でのマネジメント	26
4-3 災害ケースマネジメントに基づく面的調査の今後の可能性	29

第1章 調査・分析の概要

1-1 調査・分析の目的

ダイバーシティ研究所では、令和2年7月豪雨で大きな被害を受けた人吉市、八代市において、被災世帯の被災状況を把握し、避難生活での被害拡大を防ぎながら「次の生活」への移行をサポートすることを目的とした被災者生活実態調査ⁱを実施した。調査結果（調査時点の世帯情報及び集計結果）は両市に納め、復興計画や被災者の生活再建を支援する地域支え合いセンターの活動基礎資料として活用いただいた。

本調査は災害ケースマネジメントの考え方に基づいており、世帯情報・被災状況に加え、医療や福祉サービスの利用状況、生活の様子、今後の見通し等、「被災者の生活」を基準に設問を構成している。これらは被災者の生活再建に必要とされる支援を確認するものであるが、部署や組織、分野など支援の属性が異なっており、被災者の生活再建支援には横断的かつ柔軟な連携が必要となる。また、発災直後から生活再建まで、必要とされる支援は変化していく。

本報告書では、本調査の結果とプロセスを検証することにより、世帯毎に異なり時間とともに変化する被災者の需要に対し、多種多様な支援をどのように供給するかというマネジメントについて、調査結果及び災害ケースマネジメントに基づく地域全体の評価を大なうことで、特に医療・福祉の分野を中心に分析を試みた。

1-2 調査の概要

熊本県人吉市および八代市において「令和2年7月九州豪雨」で被災し、長期の避難生活が見込まれる人吉市3,335世帯、及び八代市坂本地区1,607世帯を対象に、調査員による訪問調査を中心に聞き取りを実施した。熊本県、人吉市、八代市における対応状況については、熊本県災害対策本部会議の資料を中心にWEB上で公開されている資料等の文献調査を行った。

【調査の概要】

調査対象	①人吉市：3,335世帯（被害が大きい市内19地区を中心とする地域） ⁱⁱ ②八代市：1,607世帯（被害が大きい坂本地区の全世帯）
調査期間	2020年9月5日～10月25日
調査人員	熊本県内在住者のべ340人
調査方法	①被災世帯を直接訪問し半構造化面接方式で調査（訪問アセスメント） ②調査対象者本人がPCやスマホ等から回答（セルフアセスメント） ③調査員が調査対象者とともにフォームへ入力（来所アセスメント）
有効回答数	1,555件（人吉市：629件・八代市：926件）
回答率	人吉市18.9% 八代市57.6%

【文献資料】

- ・ 熊本県災害対策本部会議資料（第1回～第29回）
- ・ 熊本県復旧・復興本部会議資料（第1回～第5回）
- ・ 熊本県社会福祉協議会 WEB サイト
http://www.fukushi-kumamoto.or.jp/top/default_c10.asp
- ・ 人吉市 WEB サイト
<https://www.city.hitoyoshi.lg.jp>
- ・ 八代市 WEB サイト
<http://www.city.yatsushiro.lg.jp>

1-3 調査結果

①人吉市

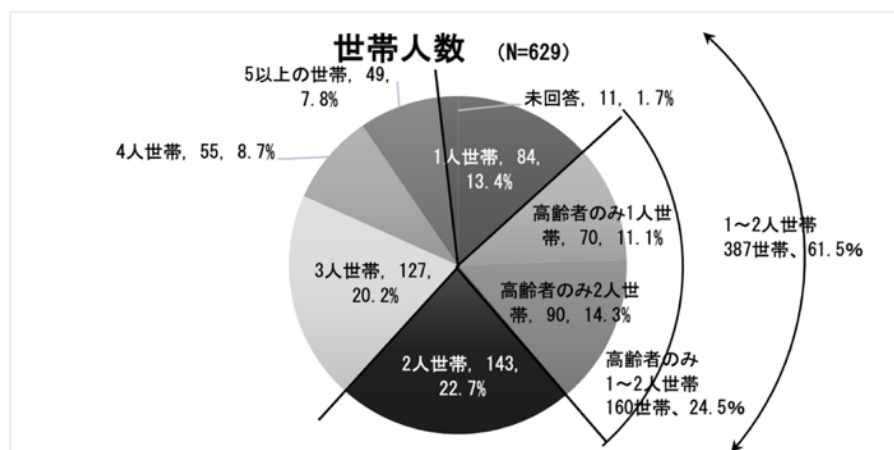
図表 1 回答状況（人吉市）

地区名	七日町	下新町	上新町	紺屋町	二日町	大工町	鍛冶屋町	灰久保町	九日町	五日町	下青井町
回答数	16	12	11	12	10	8	14	6	5	3	27
世帯数	73	62	60	130	40	39	61	50	78	64	187
回答率	21.9%	19.4%	18.3%	9.0%	25.0%	20.5%	23.0%	12.0%	6.4%	4.7%	14.4%
地区名	駒井田町	中青井町	上青井町	下薩摩瀬町	上薩摩瀬町	相良町	宝来町	温泉町	その他	合計	
回答数	25	17	11	157	50	40	25	16	134	599	
世帯数	164	91	97	396	237	218	204	80	1,004	3,335	
回答率	15.2%	18.7%	11.3%	39.6%	21.1%	18.3%	12.3%	20.0%	13.3%	18.0%	

世帯の状況

- ・ 回答のあった629世帯のうち25.4%が高齢者のみの世帯である。

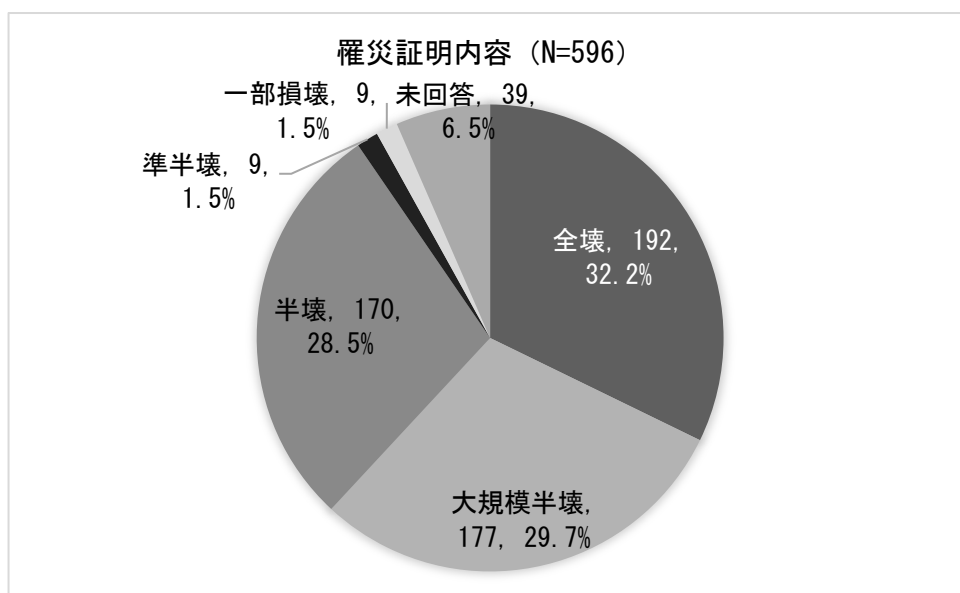
図表 2 世帯の様子（人吉市）



家屋の状況

- ・ 「全壊」192件（32.2%）と「大規模半壊」177件（29.7%）を合わせると369件となり、「罹災証明は申請しない」と回答した世帯を差し引いた世帯数の61.9%に相当する。

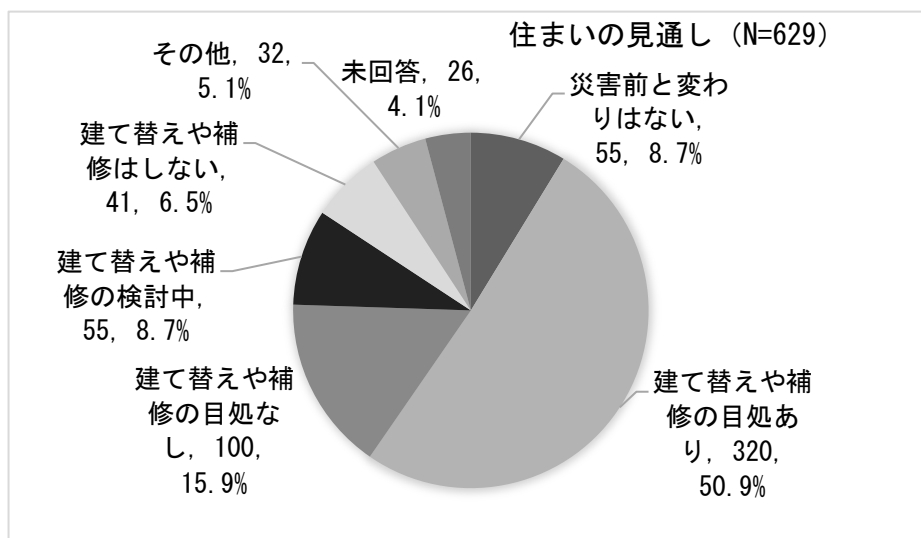
図表 3 罹災証明の内容（人吉市）



住まいの見通し

- ・ 320件（50.9%）が「建て替えや補修の目処あり」と回答している。
- ・ 「建て替えや補修の目処なし」100件（15.9%）、「建て替えや補修の検討中」55件（8.7%）の見通しが決まっていない。

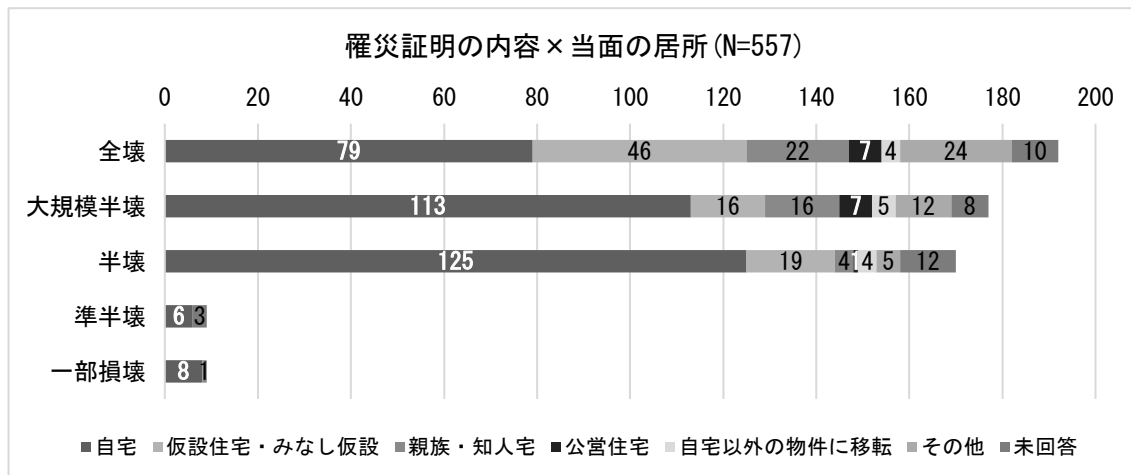
図表 4 住まいの見通し（人吉市）



罹災証明と当面の居所

- ・ 全壊や大規模半壊の世帯でも多くが自宅で過ごしている

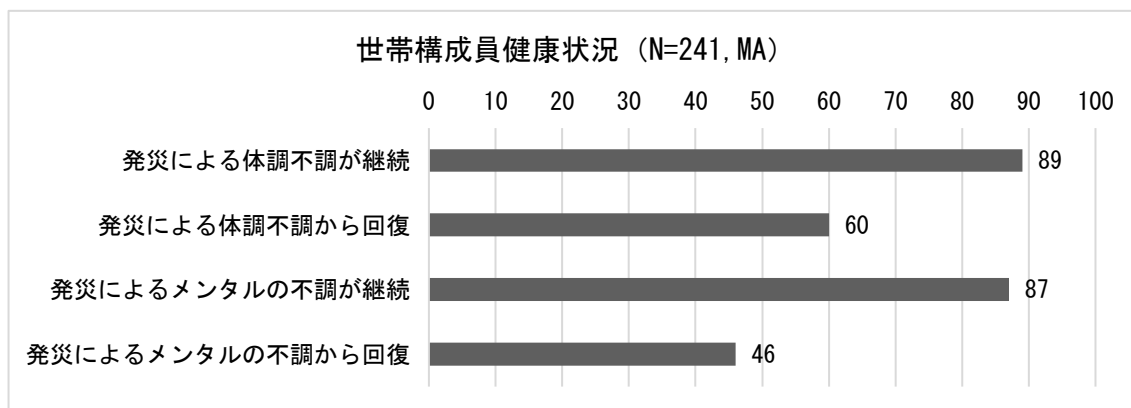
図表 5 罹災証明の内容と当面の居所（人吉市）



世帯構成員の健康状況

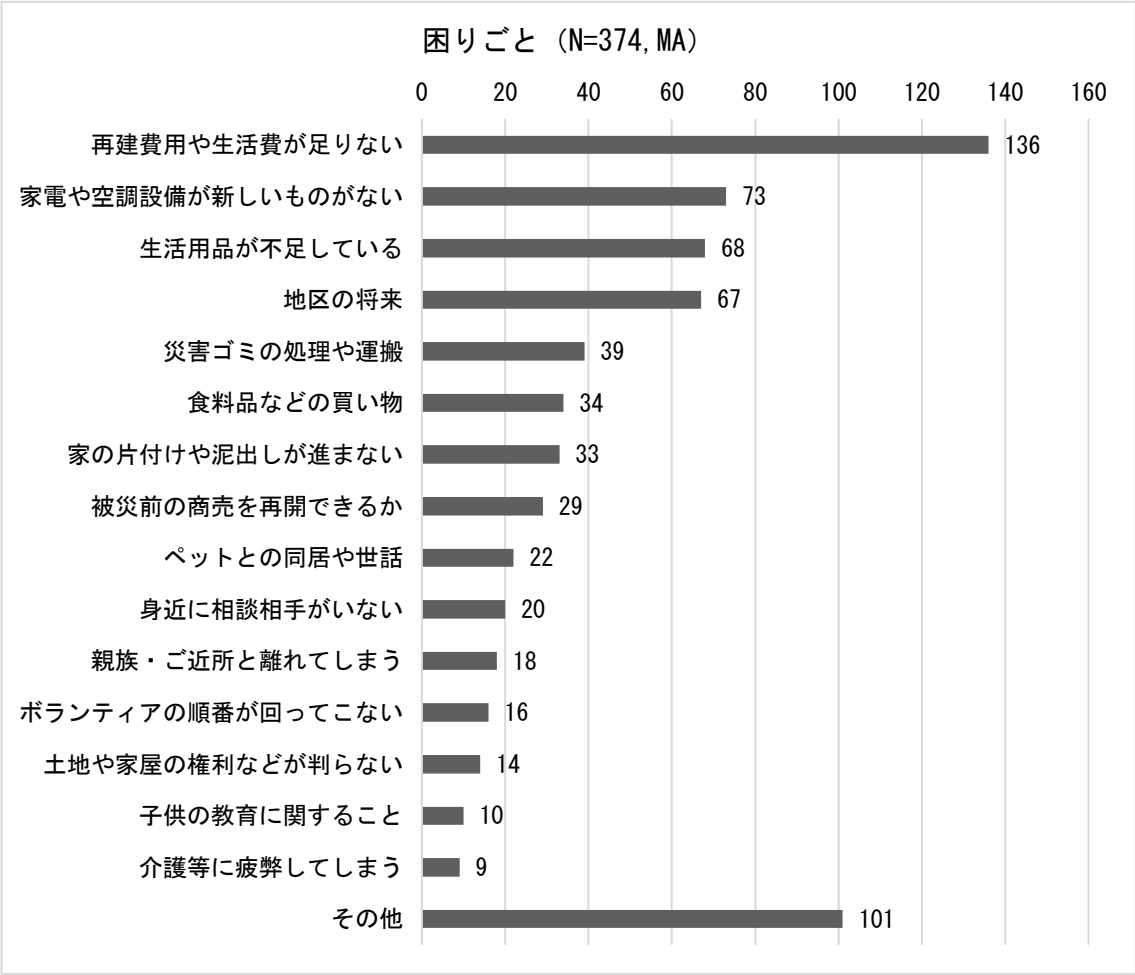
- ・ 全体の約半数 293 世帯、46.6%が、体調不良者がいると回答している。
- ・ 現在の状況は体調・メンタルともに「継続」が「回復」を上回る。

図表 6 世帯構成員の健康状況（人吉市）



困りごと

図表 7 困りごと（人吉市）



②八代市

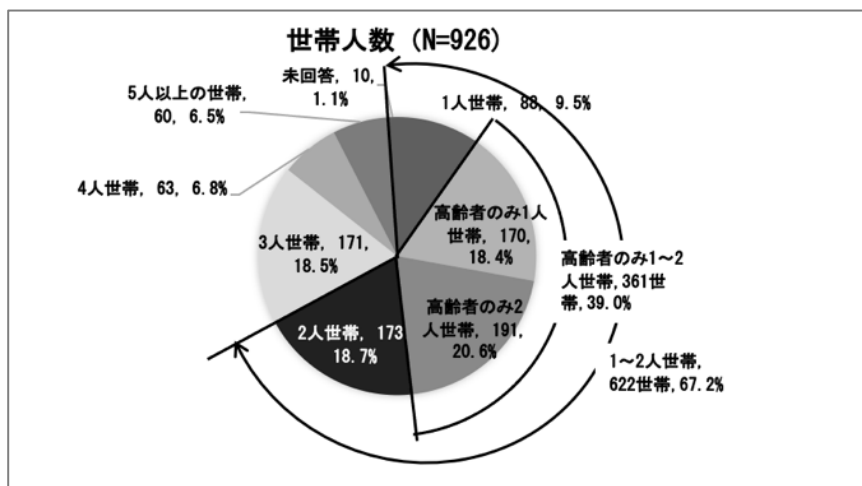
図表 8 回答状況（八代市）

地区名	坂本	葉木	鮎俣	鎌瀬	荒瀬	市ノ俣	深水	西部	川嶽
回答数	76	64	107	31	65	7	45	150	28
世帯数	159	133	184	51	119	21	93	243	46
回答率	47.8%	48.1%	58.2%	60.8%	54.6%	33.3%	48.4%	61.7%	60.9%
地区名	中谷	中津道	鶴喰	田上	百済来上	百済来下	不明	合計	
回答数	114	25	46	51	40	68	9	926	
世帯数	178	41	74	69	87	109	—	1607	
回答率	64.0%	61.0%	62.2%	73.9%	46.0%	62.4%	—	57.6%	

世帯の状況

- ・ 高齢者のみ単身世帯は170世帯、高齢者のみ2人世帯は191世帯あり、高齢者のみの1～2人世帯は全体の39.0%である。

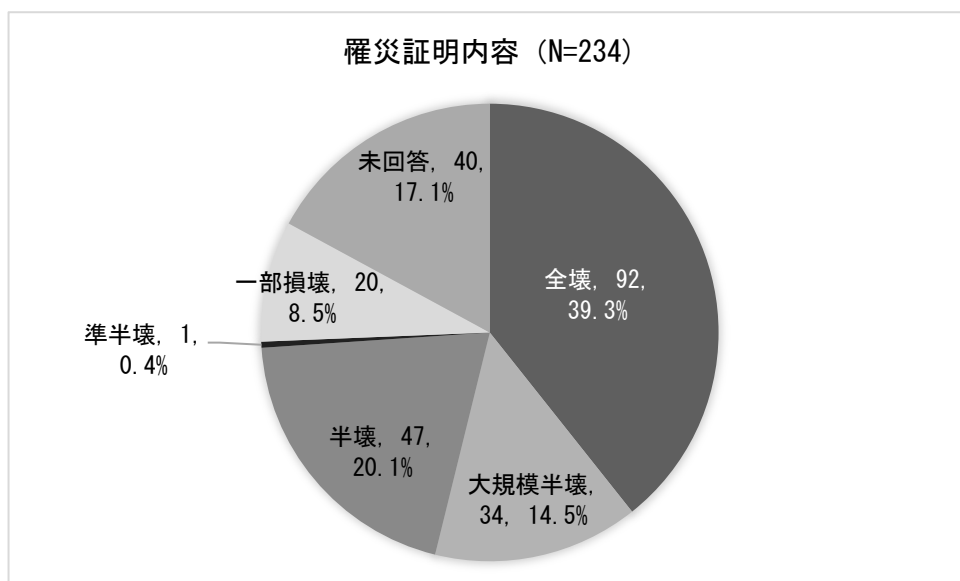
図表 9 世帯の状況（八代市）



家屋の状況

- ・ 回答数926件のうち罹災証明を取得している234件の内訳は、「全壊」92件（39.3%）、「大規模半壊」34件（14.5%）、「半壊」47件（20.1%）である。

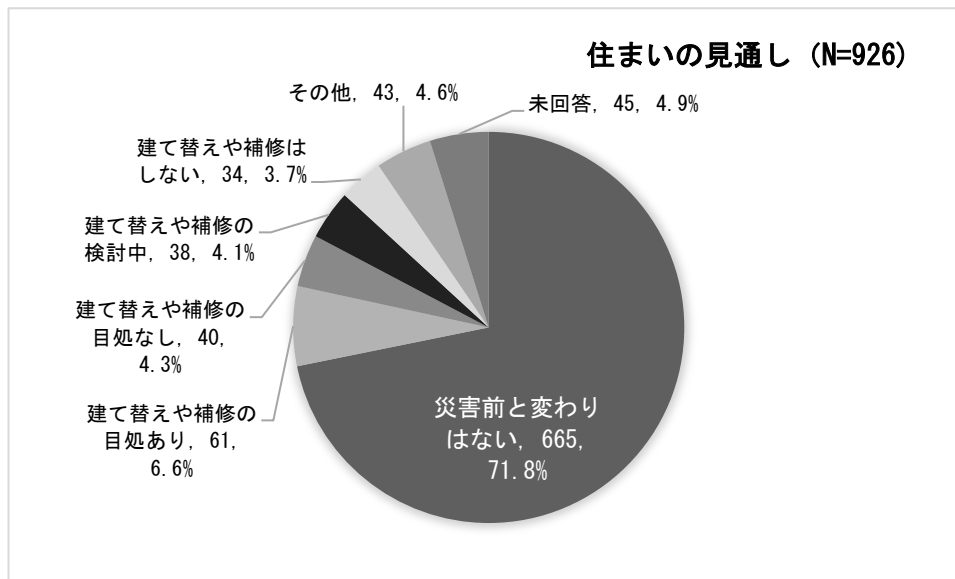
図表 10 家屋の状況（八代市）



住まいの見通し

- ・ 665 件（71.8%）が「災害前と変わりはない」と回答している。
- ・ 「建て替えや補修の目処あり」は 61 件（6.6%）であり、「建て替えや補修の目処なし」40 件（4.3%）、「建て替えや補修の検討中」38 件（4.1%）の見通しが決まっていない

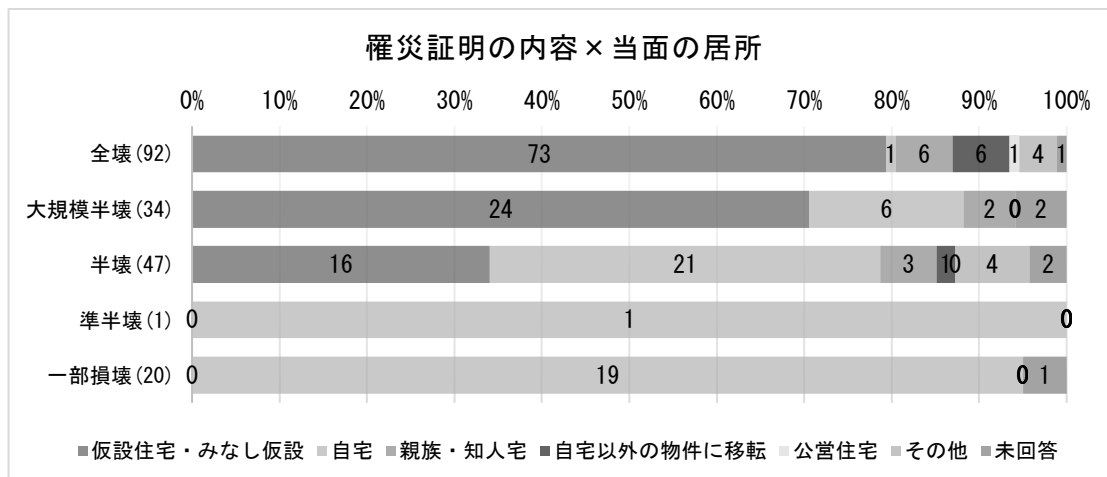
図表 11 住まいの見通し（八代市）



罹災証明と当面の居所

- ・ 全壊と大規模半壊の 7 割程度が仮設住宅に入居している。
- ・ 全壊の 92 世帯のうち 12.0%が元の自宅に、9.8%が親族・知人宅が当面の居所である。
- ・ 大規模半壊の 34 世帯のうち 26.5%が元の自宅が当面の居所である。

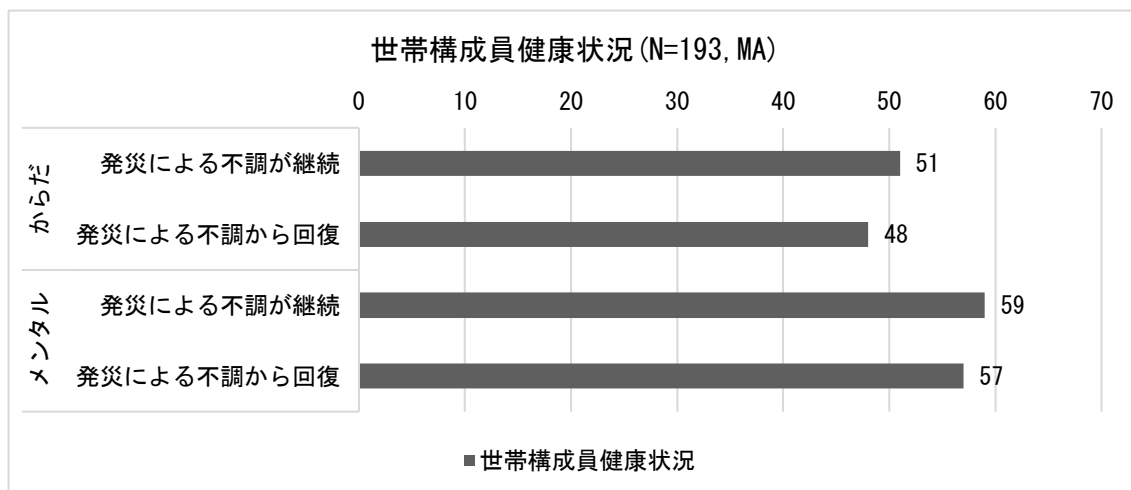
図表 12 罹災証明と当面の居所（八代市）



世帯構成員の健康状況

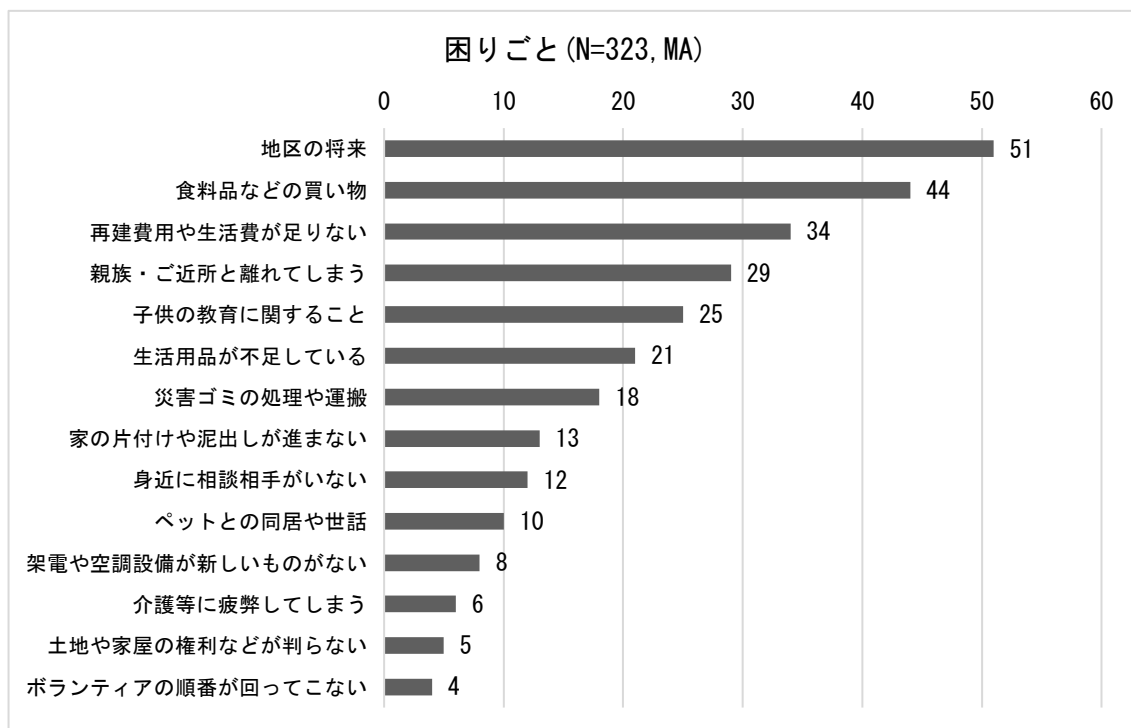
- ・ 発災前も現在も、健康に不調がある家族等がいるのは 297 世帯（32.1%）であり、そのうち、99 世帯（33.3%）が体調の不調で、うち 51 世帯（17.2%）で現在も不調が継続している。116 世帯（39.1%）がメンタル面での不調で、うち 59 世帯（19.9%）で現在も不調が継続している。

図表 13 世帯構成員の健康状況（八代市）



困りごと

図表 14 困りごと（八代市）



1-4 分析の方針

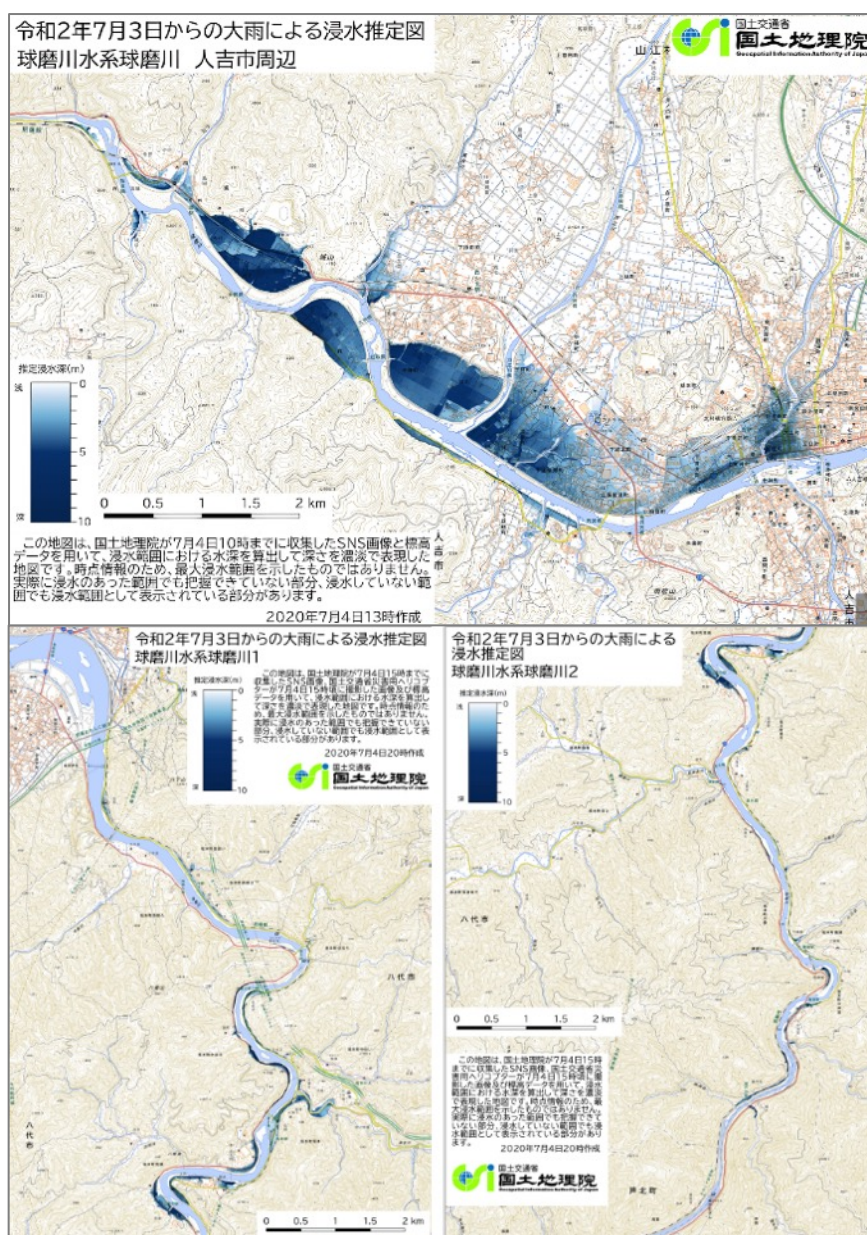
発災直後から生活再建にいたるまでの間、避難所避難者の他、在宅避難者や直接的な住宅被害がない被災者など、被災者は、様々な場所、様々な状態で支援を必要としている。現行の被災者支援は、被災者支援の根拠となる災害救助法や被災者生活再建支援法に基づき「避難所への被災者の収容とケア」と「家屋の被害状況に基づいた被災世帯の特定」に基づいて行われているため、在宅避難者や住宅被害の小さい被災者の状況が把握されにくく、支援が届きにくいという状況が生じている。

この分析では、現在の支援体制の整理、今回の調査結果との比較、調査プロセスの検証を通して、支援を必要とする被災者に適切に支援を届けるためのマネジメントのあり方について分析する。

第2章 令和2年7月豪雨における支援の概要

2-1 人吉市・八代市における被災者支援の経過

国土地理院の浸水想定図によると、人吉市、八代市で浸水深10メートル近い場所もある激しい浸水があった。人吉市では、人吉駅周辺の町の中心部、商店街、国宝「青井阿蘇神社」がある古くからの街並み、新興住宅街の広範囲に浸水が及び、八代市では球磨川沿いの集落が浸水し、道路の分断による孤立集落が多数発生した。令和2年7月豪雨による人吉市と八代市の罹災世帯数、罹災者数は、人吉市 罹災世帯数 2,981 世帯、罹災者数 6,117 人、八代市 被災世帯数 350 世帯、罹災者数 730 人である。ⁱⁱⁱ



令和2年7月豪雨に関する情報|国土地理院 (https://www.gsi.go.jp/BOUSA1/R2_kyusyu_heavyrain_jul.html#9 より)

各市における被災者支援の状況と今後の支援について、「被災者支援のロードマップ（8月31日時点）」で示された内容を以下に示す。^{iv}

①人吉市

人吉市では、ライフラインは比較的早く復旧しており、設備に被害がなかった住宅では電気、ガス、水道等の利用が可能であった。2～8の項目の被災者への支援が順次行われている。土砂搬出作業では、「継続利用住家」がある前提となっているが、温泉施設へのバス運行、健康相談、住宅意向に関するアンケート調査、DPATによる支援等は、避難所を起点に実施された。被災者の生活再建支援を行う人吉市地域支え合いセンターは、10月30日に開所、最後の避難所の閉鎖は12月28日である。応急仮設住宅の建設戸数は、13団地、380戸である。

10月末現在の地域支え合いセンターの支援対象世帯数（推計値）は、2,000世帯（うち在宅1,400世帯）である。

図表 15 人吉市の被災者支援のロードマップ（8月31日時点）

人吉市/項目	7月			8月			9月			10～12月	1月以降
	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬		
1. ライフラインの復旧	電気	復旧済み									
	水道	復旧済み									
	ガス	復旧済み									
	通信	復旧済み									
	物資	孤立解消									
2. 孤立集落の解消	幹線道路開通			県道入吉水俣線 西瀬橋 仮橋復旧							
	各集落への道路開通	孤立解消									
3. 災害ゴミ処理	廃棄物	廃棄物処理作業			街中ごみの仮置き場への搬出		未排出片付けゴミを仮置き場へ搬出 仮置き場からゴミ搬出 家屋解体ゴミ搬入				
	土砂		自衛隊による大型災害ゴミ等回収 土砂搬出作業（継続利用住家）								
4. 家屋被害支援等	ボランティア受入		ボランティアの募集・被災地への搬送等 一次調査済（～7/25） 二次調査（7/26～）								
	家屋被害調査		申請受付（7/20～）→発行手続き（8/1～）								
	罹災証明書発行					コールセンター・申請書等配付					
	公費解体								申請相談・申請受付（公費・自費） 解体作業		
5. 避難所運営・避難者支援	避難所の開設・運営	避難所の開設・運営（7/4～）									
	設置・運営	食事・物資の提供（7/4～） 自衛隊入浴施設（7/7～7/26）									
				温泉施設へのバス運行（7/27～）							
	避難者の移動手段の確保支援			乗合タクシー							
	要配慮者支援	福祉避難所の開設（7/4～） 訪問等による健康相談（7/4～）			通常ダイヤ運行（8/14～）						
6. 教育機会の確保	学校再開		学校再開（7/13～）			2学期					
	通学支援										
7. 心のケア	被災者のケア	DPAT（7/6～7/17）			県精神保健福祉センターの支援（7/21～）						
	スクールカウンセリング		カウンセラー設置（7/13～）								
8. 役場機能	出張窓口開設			罹災証明出張窓口							
	避難所等からのアクセス確保										
9. 仮設住宅入居者への支援			アンケート調査（7/28～）見通し終らない方への個別アプローチ（～9/11）								
	仮設住宅建設等		用地選定・確保								
			応急住宅の建設・提供 順次完成								
	買い物等支援		公営住宅の入居募集・順次入居開始								

熊本県災害対策本部会議資料より編集

②八代市

八代市ではライフラインの復旧、孤立集落の解消に相当な期間を要した。八代支所が被災したため行政サービスの復旧と同時に移動支援が必要となっている。住宅意向に関するアンケート調査は発災後間もなく行われている。最後の避難所の閉鎖は10月25

日、八代市地域支え合いセンターの開所は 10 月 15 日である。応急仮設住宅の建設戸数は、2 団地、40 戸である。

10 月末現在の地域支え合いセンターの支援対象世帯数（推計値）は、550 世帯（うち在宅 400 世帯）である。

図表 16 八代市の被災者支援のロードマップ（8 月 31 日時点）

八代市/項目		7月			8月			9月			10～12月	1月以降
		上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬	上旬	中旬	下旬		
1. ライフラインの復旧	電気	坂本地区（残り2集落）										
		坂本地区										
		和泉地区（残り2集落）										
	水道	坂本地区（市ノ保） 道路啓開等と合わせ仮復旧作業										
		坂本地区（中津道） 仮復旧作業										
2. 孤立集落の解消	ガス	坂本地区（残り3集落）										
	通信	固定電話（坂本地区中津道を除く） 復旧済										
		坂本地区中津道復旧作業										
	物資	孤立解消										
	幹線道路啓開	国道219号線 啓開ルート確保						国道219号線 復旧作業				
3. 災害ゴミ処理	各集落への道路啓開	坂本地区（川口） 道路啓開										
		坂本地区（石丸） 道路啓開										
					坂本地区（市ノ保）							
					坂本地区（瀬戸石）							
	廃棄物	廃棄物処理作業（継続利用住家）										
4. 家屋被害支援等	土砂				自衛隊による土砂がれき撤去							
					土砂撤出作業（継続利用住家）					土砂撤出作業（その他）		
	ボランティア受入	ボラセン設置済	ニーズ調査・募参ティアの募集・被災地への搬送									
	家屋被害調査	一次調査	二次調査・一次調査追加					立入可能となった集落随時対応・再調査対応				
	雇災証明書発行		申請受付（7/27～）→発行					再調査対応				
5. 避難所運営・避難者支援	公費解体				相談受付			申請受付（～12/28）→解体作業				
	設置・運営	避難所の開設・運営										
		食事・物資の提供										
		自衛隊入浴施設	無料入浴サービス									
	避難者の移動手段の確保支援				応い無料バス・被災地への無料送迎							
6. 教育機会の確保	要配慮者支援	福祉避難所の受入・宿泊施設の活用										
		訪問等による健康相談（7/4～）										
	学校再開		避難児童に対する学校再開									
	通学支援		スクールバスの運行									坂本地区での学校再開
	被災者のケア	DPAT	県精神保健福祉センターの支援（7/21～）									スクールバス坂本地区
7. 心のケア	スクールカウンセリング		スクールカウンセラー（全児童・生徒）		スクールカウンセラー（全児童・生徒・教職員）			スクールカウンセラー（都度）				
			坂本地区総合相談窓口設置									
	出張窓口開設	仮庁舎等検討	コンテナハウス設置準備									仮庁舎での行政サービス提供
			コンテナハウス設置									
	避難所等からのアクセス確保		公共交通復旧検討	路線バス・乗合タクシーの復旧								
8. 役場機能		被災者アンケート調査										
		必要数の把握・場所の選定										
			入居募集									
	仮設住宅建設等		応急住宅の建設							応急住宅提供		
					入居募集							
9. 仮設住宅入居者への支援					応急住宅建設						応急住宅提供	
					公営住宅の緊急入居募集・説明会					公営住宅の提供		
					みなし仮設住宅の入居募集・説明会					みなし仮設住宅の提供		
	買い物等支援		バス等の検討	通常路線バスによる交通手段の提供								

熊本県災害対策本部会議資料より編集

2-2 熊本県医療保健調整本部等の動き

熊本県災害対策本部会議の資料から熊本県医療保健調整本部を所管する県健康福祉部所管の対応事項を取りまとめる。

県では、発災直後から保健・医療の県内外の支援チーム・支援人材の派遣要請や被災市町村への派遣を行い、宿泊施設の確保や入浴支援、市町村ボランティア支援、被災ペ

ットや物資支援も所管し対応する。支援チーム等の派遣先は、病院、保健所等、避難所である。中期にさしかかるところに児童に関する相談への対応が始まり、保健医療調整本部を中心とする保健・医療・福祉に関連する支援業務は時間の経過とともに縮小されていき、応急仮設住宅等への対応が発生している。

図表 17 熊本県健康福祉部所管の対応事項

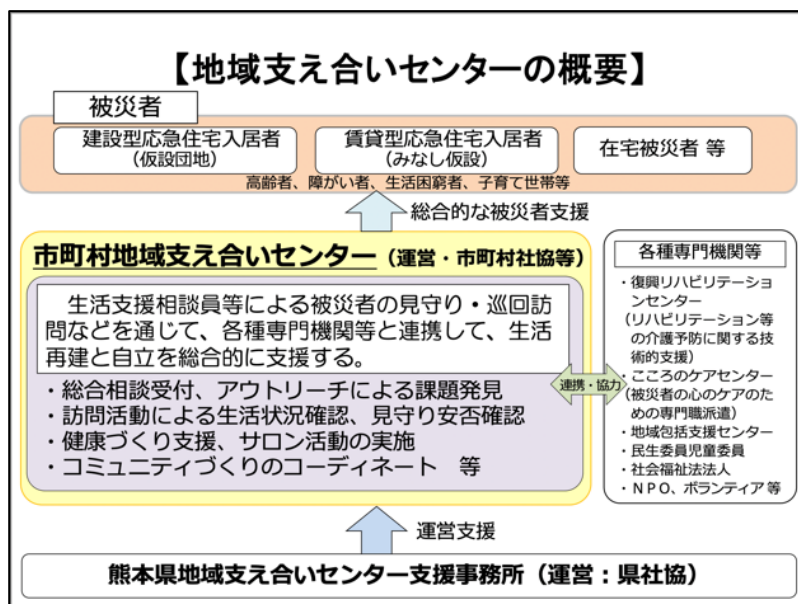
項目	小項目	内容
1. 被害状況	①人的被害	総務部市町村課からも報告あり
	②物的被害	
2. 職員派遣	①避難所等支援	保健業務の人的支援の派遣調整
	②保健所業務支援	
3. 保健医療調整本部	①転院搬送調整	医療機関、高齢者施設等の入所者の移送調整
	②DMAT・NHO（国立病院機構医療チーム）	被災の激しい医療機関への人的支援調整
	③避難所への医療的支援（JMAT、災害支援ナース）	避難所への医療的支援のための人的支援調整
	④被災医療機関の人材確保・支援	医療従事者の通勤困難等による附則、院内清掃等の人員確保支援
	⑤DHEAT	各県へチーム派遣要請、支援先保健所の調整（調整担当人員）
	⑥県外保健師等応援派遣（保健師2、事務職1）	各県チームと支援先保健所の調整（活動人員）
	⑦災害薬事コーディネーター等	モバイルファーマシー、医薬品の調整、薬剤師会への要請、薬局等への通知等
4. 物資		水、食糧、毛布等の支援状況の確認
5. 医療物資支援		消毒用エタノール、マスク、弾性ストッキング等支援物資の受け入れ、保健所への配付
6. 高齢者や障害者当への宿泊施設の提供		宿泊施設への要請、利用者の調整
7. 熊本県災害派遣健康福祉チーム派遣		熊本 DCAT の派遣（人吉市）
8. 被害者等の心のケア		被災地域の DPAT 拠点本部設置、各県 DPAT 派遣要請、支援先調整
9. ボランティア		県ボランティアセンター設置、市町村ボラセン支援等（県社協）
10. 被災者の入浴支援		入浴施設・ホテル等への協力要請、事業実施
11. 被災ペット及び飼養者への支援		ケージの貸出、ペットフード提供等
12. 児童に関する相談		チラシの作成・配付
13. 応急仮設住宅等への対応		建設仮設、みなし仮設、公営住宅の供与、応急修理等の戸数の把握

2-3 地域支え合いセンターの動き

県地域支え合いセンターは健康福祉政策課が所管（運営：県社会福祉協議会）し、市町村地域支え合いセンターの運営支援を行う。市町村地域支え合いセンターは、市町村社協等が運営を担い、開設に合わせた人材確保のため、新たな募集や民生員等からの採用等が行われる。市町村地域支え合いセンターの役割は、被災世帯への訪問活動や各種支援への接続、見守り、サロン活動、コミュニティ支援等、多岐にわたる支援を総合的に実施することであり、支援対象は、仮設団地・みなし仮設入居者、在宅被災者等の支援を必要とする世帯・被災者である。

在宅被災者等を含む支援を必要とする世帯・被災者の特定は市町村地域支え合いセンターに委ねられており、庁内各課が持つ支援プロセスで収集された情報の突き合わせや、訪問活動による確認等に基づいて進められる。災害による被害が大きく被災者数が多いほど被災世帯・被災者の状況把握には時間がかかり、八代市では被災地域の全世帯訪問に約2ヶ月半を要した。人吉市では民生委員等の活動を加えても被災世帯・被災者の状況把握が難しい中で、平行して支え合いセンターによる支援活動が進められている。

図表 18 地域支え合いセンターの概要



<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/122600.pdf> より

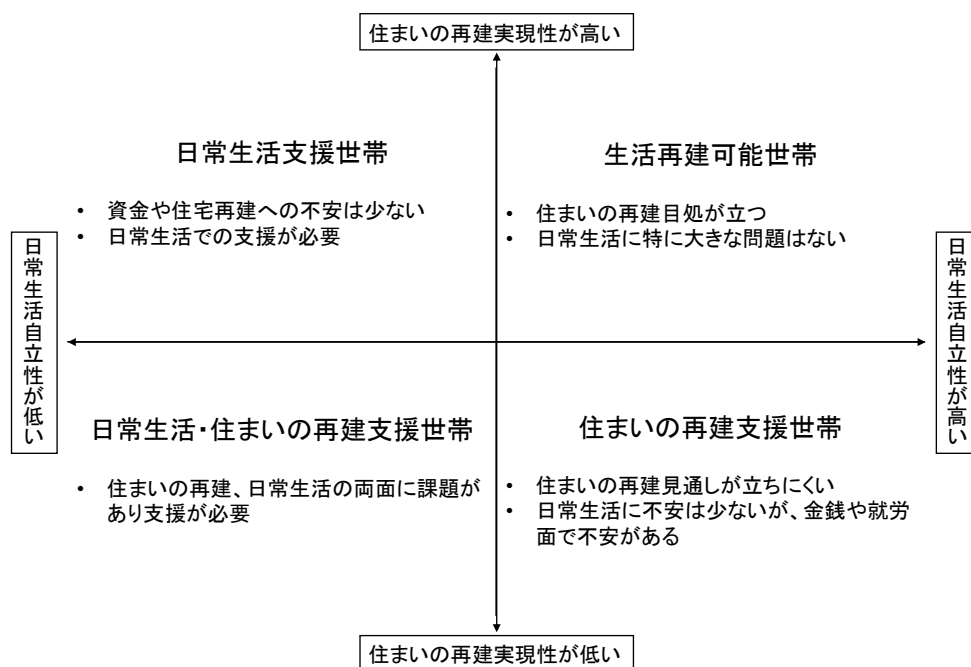
第3章 災害ケースマネジメントに基づく地域全体の評価

3-1 災害ケースマネジメントに基づく評価方法

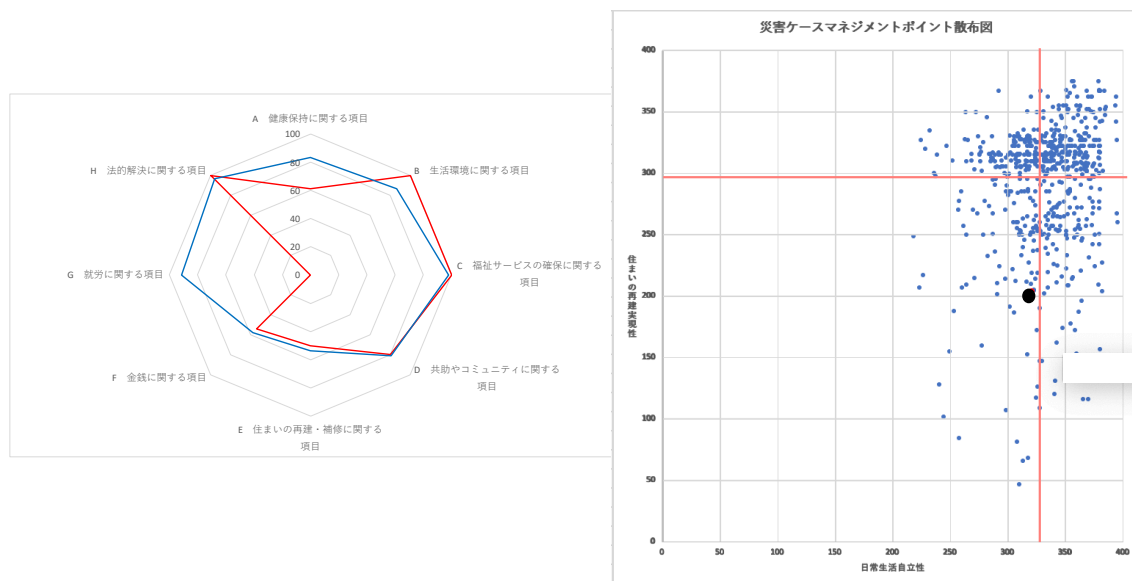
災害ケースマネジメントは、住家被害判定に基づく被災者支援の根拠となる災害救助法や被災者生活再建支援法が、社会保障制度・福祉サービスと連動していないために解決につながりにくい「被災による生活状況の変化に伴う支援を要する世帯」にも、行政やNPO等の連携により各種支援策を組み合わせ、個々のニーズに対応する手法として、東日本大震災以降に取り入れられた生活再建期の支援方策である。災害ケースマネジメントに基づく分析では、「日常生活自立性」「住まいの再建実現性」との2つの評価軸により、「生活再建可能世帯」「住まいの再建支援世帯」「日常生活支援世帯」「日常生活・住まいの再建支援世帯」の4象限に対象を分類する。災害ケースマネジメントの概念では、対象が被災世帯・被災者の場合は、生活再建に必要となる「支援の組み合わせとプロセス」を指し、対象が被災地域全体の場合は、生活再建のためにどのような支援を必要とする被災世帯・被災者がどの程度存在するかという「支援の総量や地域の状態」を表す。

本調査・分析では、「災害ケースマネジメント」後者の

図表 19 住まいの再建実現性と日常生活自立性の2軸による分類図



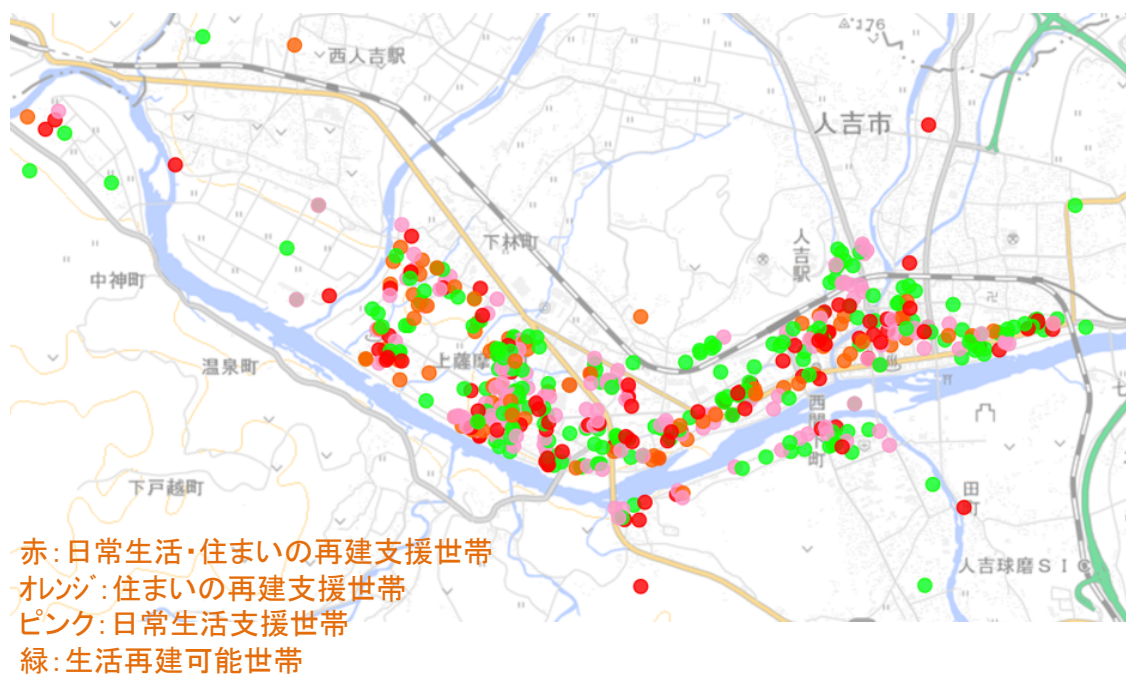
図表 21 世帯の状態評価と災害ケースマネジメントに基づく評価



図表 24 災害ケースマネジメントに基づく世帯分類

	生活再建 可能世帯	住まいの再建 支援世帯	日常生活 支援世帯	日常生活・住ま いの再建支援世帯	合計
人吉市	228 世帯	110 世帯	177 世帯	114 世帯	629 世帯
	36.2%	17.5%	28.1%	18	

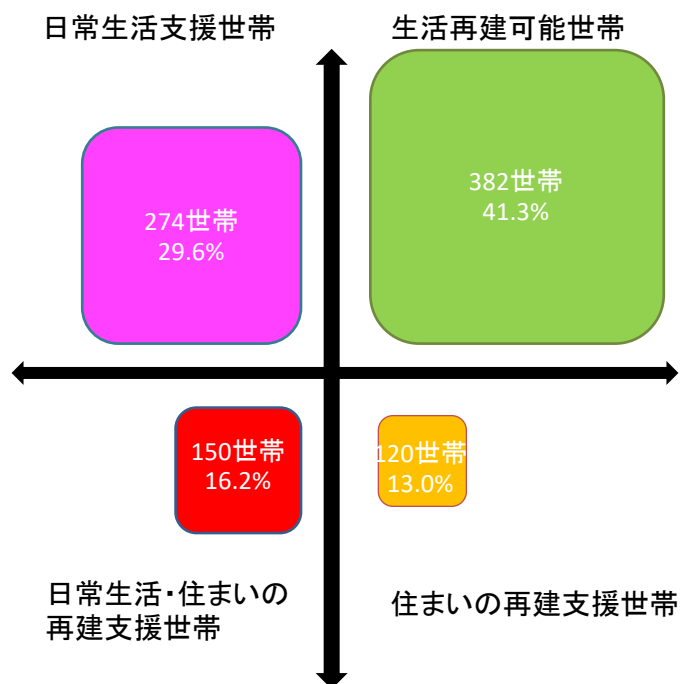
図表 26 災害ケースマネジメントに基づく評価による地域の状況（人吉市）



②八代市

調査対象となった八代市坂本地区の発災前の高齢化率は 52.1%^{vi}で、高齢化が著しく進んでいる地区である。八代市では、日常生活・住まいいずれかまたは両方の支援が必要な世帯が全体の 58.7%であり、住まいの再建支援世帯（110 世帯）より日常生活支援（177 世帯）の方が大幅に多い状況である。住まいに被害がない世帯でも駅周辺など生活インフラのある地区が被災したことや、道路通行止めや公共交通の支障などにより、発災後に生活に変化が生じ支援が必要な

図表 29 災害ケースマネジメントに基づく世帯評価の割合（八代市）



第4章 総括

被災者生活実態調査は、避難生活での被害拡大を防ぎながら「次の生活」への移行をサポートすることを目的としている。調査手法や情報共有、結果の活用等、そのプロセスにおいて課題が残る確立されていない支援プロセスである一方、より精度を高めたり、漏れのない被災者支援を速やかに実施できる可能性がある。本章では、面的な災害ケースマネジメントに基づく被災者生活実態調査のプロセス全体を通して見えてきた論点を整理する。

4-1 災害ケースマネジメントの視点から見る支援の経過と課題

①避難所外の被災者・被災世帯への支援漏れ

発災直後から応急対策期に入るまでは、救命・救護活動等の人命に関わる対応、避難所の開設を含めた初動体制の確立等、緊急対応が行われる。県では、県職員や保健師については早い時点で応援派遣をしており、同時に調整本部を設置して、次の応急対策期に向け国や県内外への専門チームの派遣要請を進めている。県から被災自治体への支援は開設された避難所が中心となる。

調査の地域全体の分析では、人吉市は被害がある自宅で避難生活を送っている世帯が多く、八代市は、住宅に大きな被害を受けた世帯の多くは、避難所で避難生活後に仮設住宅等に移る傾向があるものの、住宅に被害がなくとも要支援状態に陥っている世帯が確認された。調査を実施したフェーズは復旧・復興対策期の後半にあたるが、避難所外で生活していた要支援世帯は、被災者が自ら行政の支援にアクセスしない限り、十分な支援を受けられていなかった可能性が高い。

また、県域での支援調整は、被災自治体からの情報に基づくが、被災自治体は避難所を中心に把握される被災者情報を取りまとめており、結果として準備される支援の総量が必要とする支援量に足りていない可能性がある。

②住宅支援の要件に満たない世帯への支援漏れ

応急仮設住宅については、発災から 1 週間程度で必要数の把握や建設地の確保が進められる。この時期には、実際の必要数を把握することができないため、被害状況からおおよその必要数を算出し、その後、避難所や手続き窓口等での住宅意向調査を行って戸数を確定、順次、建設・入居が進められる。仮設住宅への入居は、半壊以上であることが基本的な要件であり、その他の生活要件として申込書で申告する事項は「自らの資力で住宅を確保することができない」のみであるため、住宅の被害が小さいが要支援に陥っている世帯へのアプローチが遅れてしまう可能性がある。

③地域支え合いセンターの対象世帯の把握困難

地域支え合いセンターが開設されると、仮設住宅等の入居者や「在宅避難世帯のうち支援を必要とする世帯」に対し、生活再建に向けた支援が行われる。県・被災自治体の支援プロセスと調査結果を比較してみると、「在宅避難世帯のうち支援を必要とする世帯」が特定されていないタイミングで、地域支え合いセンターの職員数や予算等の活動規模が決まっていることになる。そのため、被災地域全体で必要とされる支援の総量がわからないまま活動がスタートし、当初想定を大きく超える数の要支援世帯への対応を迫られる可能性がある。

4-2 漏れのない支援に向けた県域でのマネジメント

災害ケースマネジメントの視点から、「避難所への被災者の収容とケア」と「家屋の被害状況に基づいた被災世帯の特定」を柱とする現行の被災者支援のプロセスにおける課題として、①避難所外の被災者・被災世帯への支援漏れ ②住宅支援の要件に満たない世帯への支援漏れ ③地域支え合いセンターの対象世帯の把握困難 の3点を挙げた。これらの課題は、応急対策期頃から復旧・復興対策期にかけて生じており、発災後間もない支援プロセスも、被災者の生活再建に影響する。

被災者支援には、「被災者に必要な支援がスムーズに提供されること」を第一とした都道府県、市町村、都道府県社協、市町村社協等の連携や情報共有が不可欠である。調査は、自治体を中心となった被災者支援から地域支え合いセンターによる生活再建支援へ移行する時期の実施であり複数機関との様々な調整を要した。調査の実施及び調整過程から見てきた複数機関による漏れのない被災者支援に向けた論点を取りまとめる。

①災害ケースマネジメントに基づく支援のプロセス

災害ケースマネジメントに基づく支援では、「日常生活自立性」と「住まいの再建実現性」の観点から、生活支援や住まいの修復や提供、福祉サービス、健康管理、コミュニティ支援、情報提供等、被災者の状況に合わせて支援計画を組み立てる。支援計画の作成には対象となる被災者・被災世帯が特定されている必要があり、速やかな支援の組み立てには、必要となる支援が提供可能な状態で準備されていることが重要であると考えられる。

人吉市、八代市では、10月末までにそれぞれの地域支え合いセンターが開設されたが、この時点では仮設住宅や公営住宅入居者などを除く被災者については、地域支え合いセンターの支援対象世帯は確定されておらず、11月から進められた職員等による訪問活動を経て対象世帯を確定することとなった。調査では、被災地区の全世帯から回答を得られているわけではないが（回収率：人吉市 18.9% 八代市 57.6%）、八代市地域支え合いセンターでは、調査結果で健康や福祉に関する項目のポイントが低い世帯を優先して訪問されており、調査結果が一定の各世帯のトリアージ機能を果たした。一方で、人吉市の調査結果は被災世帯数に対する回収率が低く、地域内の相対的な世帯の状態把握が十分とは言えなかった。被災地区が広範囲に及び、被災者数も非常に多いために地域支え合いセンターによる支援世帯特定が難航した。

これらの経過から、地域支え合いセンターの支援開始の前段階に、支援プロセスの一つとして被災者生活実態調査を位置付けることで、生活再建支援が必要な世帯の早期確定が可能になると考えられる。また、地域全体の必要な支援総量の概算を算出できるため、支援提供のための事前準備を進めることが可能と考えられる。

図表 31 災害ケースマネジメントに基づく支援のプロセス

時期	プロセス	内容
第1段階 災害発生 ～緊急対策期	事前のリストに基づく支援	要支援者リストに基づいた福祉避難所等への移動や避難生活のサポート
第2段階 復旧・復興対策期	被災者生活実態調査	避難所外の被災者を含めた被災者全体の状況を把握。一定基準で判定を行い地域全体の状況を捉え、今後必要となる支援量を予測し備える。 明らかに厳しい被災者・被災世帯には、即時対応を行う。
第3段階 復興支援期	生活再建支援計画による支援	被災者生活実態調査の結果から状態が厳しいと思われる被災者・被災世帯から順に、地域支え合いセンターによる訪問を実施。状況に合わせた支援計画を作成し、生活再建を支援する。

②災害ケースマネジメントに基づく支援の実施(人材・仕組み)

人吉市、八代市で最初の調査打ち合わせを行った8月中旬時点で、県から被災市町村に対し、災害ケースマネジメントに基づいた4分類の被災世帯数を報告する旨の事務連絡が行われていた。しかしながら、災害ケースマネジメントに基づく被災者支援や支援プロセスを支援計画に組み込んでいる自治体や熟知した人材も少ない現状があり、人吉市や八代市においても対処方法に戸惑う様子がうかがえた。また、調査実施にあたっての調査員は、熊本県内に在住する被災者生活実態調査の経験者やケースワーカー等を中心に募集し、事前ガイダンスを行って調査に臨んでいるが、調査の初期段階において全項目を聞き取りきれないケースがあった。これは、コロナウイルス感染症対策として、ガイダンスの一部を動画等による項目説明に置き換える等、集合時間を短縮したため、災害ケースマネジメントの理解にバラツキがあったり、被災者に話を伺う時の配慮ある聞き取りに時間が必要であったことが考えられる。

地域支え合いセンターの活動には、熊本地震の支援に活用された被災者支援システムを活用して実施されており、市町村地域支え合いセンターが活動、情報入力を行い、県地域支え合いセンターで情報が集約されている。平成30年7月豪雨^{vii}の広島県・市町村地域支え合いセンターの支援活動では、県から訪問活動に用いる様式、判定を表示する計算式が入った入力用Excelシート、報告用の様式が配布され、情報集約が行われていた。

市町村、調査、地域支え合いセンターのいずれの場合も、実施段階になってから災害ケースマネジメントや使用するツールに触れることになり、有効に活用するまでに「慣

れる」時間が必要になる。速やかな支援の実行のためには、必要となる知識やツール、県・市町村の役割について認識を共有し、準備を進めておくことが望ましいと考えられる。

図表 32 災害ケースマネジメントに基づく支援実施に向けた対応

	県	市町村
平時に進めておきたいこと	人材育成 災害ケースマネジメントの知識を持ち、支援プロセスをマネジメントできる人材、被災者への訪問や聞き取りができる人材	
	研修等の受講者の登録制度	庁内職員の知識習得を推進
	調査や支援に使用するシステムやツールの構築	システム利用方法の習得
復旧・復興対策期	調査システムやツールの提供 結果の集約・結果の市町村へのフィードバック	調査実施・支援への接続 結果の県への報告
	復興支援機に必要な支援準備	復興支援機に必要な支援準備
復興支援期	支援対象確定の判断指標の提示 経過の集約・市町村へのフィードバック	被災者の生活再建支援の実施 経過の報告（入力）

③部局・組織・地域間連携

被災者支援は、住宅、健康や福祉、金銭的問題、要配慮事項、仕事、生活支援など、様々な側面があり、行政の担当部署や組織をまたぐ事柄も多いため、被災者に関する情報共有が必要になる。また、民間の支援団体等が把握している情報もあり、常に大規模災害の被災地では、どの様に情報を集約し、適切な情報共有を行うかという課題に直面している。民間団体による情報交換を目的とした会議が行われているが、支援業務に追われる自治体職員の出席は難しいことに加え、庁内や関係機関との被災者全体の個人情報共有についての課題は解決できない。

漏れのない速やかな被災者支援に向けて、発災から生活再建までの間に、情報共有が必要となる個人情報の種類や時期、共有の方法などについては、あらかじめシミュレーションを行い、部局間や組織間で共通認識を持つことが望ましいと思われる。

災害ボランティアセンターや地域支え合いセンターは、災害時に設置される組織であるため、センター開設に合わせて新規採用を行うことも珍しいことではないが、担当者は慣れた支援業務を速やかに行うことを求められる。球磨村地域支え合いセンターでは、熊本地震での被災者支援を行っている益城町地域支え合いセンターの社会福祉士からアドバイスを受ける等、ノウハウの伝達が行われていた。ノウハウの伝達が仕

組み化できれば、効果的でスムーズな支援提供に直結する。ただし、熊本県の場合は、熊本地震を経験しているため県内人材でのノウハウ伝達が可能であったが、大規模災害の被災経験がなかったり、長い年月が経過している都道府県の場合は、都道府県間の協定や人材育成などの工夫が必要になると思われる。

4-3 災害ケースマネジメントに基づく面的調査の今後の可能性

①支援の仕組みから漏れる被災者の把握

大規模自然災害では、被害のある自宅で避難生活を送っている被災者も多い。自発的に支援を求めたり物資を取りに行くことができない被災者や、「周りも大変だから」と我慢してしまう被災者も少なくないため、自治体が被災者支援を行う時に「支援を必要とする被災者が何処にいるかわからない」という課題に直面してしまう。このような課題に対し、厚生労働省では、発災直後から収集される避難者名簿、健康相談、罹災証明等の被災者に関する情報（フロー情報）と平時から行政内に保有されている要配慮者等の情報（ストック情報）を連動させ、被災者に関する情報を一元化する研究が進められている。

事前の要支援者リストと人吉市、八代市で行われた被災者の状況を把握するプロセスにおける調査回答世帯へのアプローチの可能性を検討したところ、把握されにくい世帯があることが推測された（2, 4, 13, 14, 16）。面的な災害ケースマネジメントに基づく被災者生活実態調査では、平時の行政のストック情報に含まれていない現時点での要支援状態を確認する（フロー情報）特性を持つため、悉皆的に調査が実施されれば、発災後に行政が収集する情報とストック情報を重ね合わせても、把握されにくい被災者、被災世帯の見逃しを防ぐことが期待できる。

図表 33 被災世帯へのアプローチ状況の検討

No.	被災世帯の様子	罹災証明	当面の居所	事前の要支援者リストに基づく安否確認	被災者の健康状態の把握	住居意向調査	支え合いセンター訪問
1		準半壊	自宅	○	△	×	×
2		準半壊	自宅	×	×	×	×
3		大規模半壊	自宅	△	△	△	△
4		一部損壊	自宅	×	△	×	(×)
5		全壊	仮設住宅	△	○	○	○
6		全壊	自宅	×	△	△	×
7		大規模半壊	自宅	×	○	○	×
8		大規模半壊	知人宅	○	○	△	×
9		大規模半壊	自宅	△	△	△	×
10		大規模半壊	仮設住宅	×	×	△	○
11		半壊	仮設住宅	△	○	○	○
12		半壊	仮設住宅	×	×	△	○
13		準半壊	自宅	×	×	△	×
14		準半壊	自宅	×	×	△	×
15		一部損壊	自宅	×	△	△	×
16		一部損壊	自宅	×	×	△	×

②世帯の状態判定の精度向上

今回の調査では、人吉市、八代市から、居住や罹災証明に関する情報を預かり、聞き取りによる情報を重ねて世帯の状態評価（参照：3-1）を行っているが、災害ケースマネジメントに深く関連する情報と重ねることができれば、より精度を向上させることが可能と考える。被災者生活実態調査での評価精度の向上は、早期の支援開始に直結すると思われる。

図表 34 被災者生活実態調査の判定に関連のある行政情報の例

情報の種類	情報の例
調査情報を補足する情報	障がい者手帳の交付、介護認定等
金銭的困窮に関連する情報	市税等の減免、国民健康保険料減免、児童扶養手当等
家屋への影響に関連する情報	固定資産税（家屋）の減点補正率（0.2 以下）

③災害リスク要因と有効な対処方法の検討

被災により支援が必要となる被災者は、福祉的な要支援者ばかりではなく、日常生活における様々なところで、災害リスクの高い事項が存在している。過去の大規模自然災害における調査結果と、生活再建支援を受けた被災者の支援経過を照らし合わせることで、「災害時に要支援になりやすい要因」と「有効な対処方法」の傾向を提示できると考えられる。

「〇〇の人は、□□の場面で支援が必要になる傾向がある」ということがわかれば、行政の各部署において災害リスクの高い属性の住民をリストアップすることが容易になり、平時における支援の予測や災害時に直ちに概算を立てるなどの情報活用に繋がる可能性がある。

災害ケースマネジメントに基づく被災者生活実態調査は、避難生活での被害を防ぎながら支援を進めていくうえで大きな役割を果たすことができる。今後の被災者支援において、一つのプロセスとして確立されることを期待したい。

【参考】7月15日までの熊本県健康福祉部の災害対策本部会議への報告概要

			7/4	7/5	7/6	7/7	7/8	7/9	7/10	7/11	7/12	7/13	7/14	7/15	備考
1. 被害状況	①人的被害		健康福祉部所管における人的被害について報告												
	②物的被害		健康福祉部所管における施設等の被害について報告												
2. 職員派遣	①避難所等支援	人吉市		30名	人吉市保健師5名追加	→	→								総務部でも報告あり
		球磨村		12名（うち保健師4名）	6名（うち保健師4名）	→	→								
		津奈木町			時間差で計4名	→	→								
		水俣市				12名	→								
		芦北街				12名									
		水俣市				6名									
	②保健所業務支援	八代保健所		2名	→	→	→	→	→	→	→	→	→		
		水俣保健所		2名	→	→	→	→	→	→	→	→	→		
		人吉保健所		阿蘇保健所4名、健康づくり推進課1名	→	→	有明保健所3名、こころの医療センター1名	→	→	→	→	→	→		
3. 保健医療調整本部	①転院搬送調整	八代市	対象30名	→											
		球磨村	対象55名	→			透析患者の救助、搬送	→							
		芦北町					64名	→		特養入所者の移送80名					
	②DMAT・NHO（国立病院機構医療チーム）	DMAT	熊本県内、九州各県に派遣要請	活動拠点本部開設		22チーム（八代7、人吉球磨15）	47チーム（八代・芦北22、人吉球磨25）	43チーム（八代・芦北20、人吉球磨23）	30チーム（八代・芦北13、人吉球磨17）	34チーム（八代・芦北17、人吉球磨17）	21チーム（八代・芦北7、人吉球磨14）	20チーム（八代・芦北7、人吉球磨13）	5チーム（八代・芦北2、人吉球磨3）	5チーム（八代・芦北2、人吉球磨3）	第1陣32チーム、第2陣31チームが被災の激しい13病院に1Cずつ
		NHO										9チーム（八代・芦北4、人吉球磨5）	9チーム（八代・芦北4、人吉球磨5）	10チーム（八代・芦北4、人吉球磨5）	
	③避難所への医療的支援（JMAT、災害支援ナース）	JMAT				JMAT等派遣要請準備		JMAT（人吉・球磨）	JMAT（人吉・球磨）	JMAT（人吉・球磨）	JMAT（人吉5C）	JMAT（人吉・球磨5）			
		災害支援ナース					人吉市に派遣		球磨村、八代市追加			山江村1	山江村避難所等7	6チーム（人吉）	
		日赤救護班						日赤救護班が人吉市で救護所医療提供			人吉・球磨3、水俣・芦北1	人吉球磨3、水俣芦北1	人吉球磨5、水俣芦北2	人吉球磨5、水俣芦北2	
		災害歯科保健医療チーム								人吉市・水俣芦北	人吉市・水俣芦北	八代		八代	
	④被災医療機関の人材確保・支援								人吉・球磨：DMAT3チーム救急外来・搬送支援（3日間）	芦北：看護師過動困難（県医師会に支援依頼）看護師	→芦北：HuMA(PNP災害人退医療支援会)看護師	球磨村診療所の清掃・消毒要望→自衛隊・DMATが支援	→		
	⑤DHEAT			厚労省へ2チーム派遣要請			佐賀県・長崎県から人吉保健所支援開始（～21日）		三重県C（水俣保健所）活動開始			佐賀県C（八代保健所）熊本市C（人吉保健所）活動開始		宮崎県C（水俣保健所）活動開始	
	⑥県外保健師等応援派遣（保健師2、事務職1）			厚労省へ4チーム割け尿性		（熊本市→人吉市保健師10名）福岡市C（球磨村）	広島県C（芦北町）、徳島県C（津奈木町）、香川県・高松市C（球磨村）		岡山県・岡山市・倉敷市C（人吉市）			香川活動終了	山口県・下関市C（球磨村）	高知県・高知市C（球磨村）	
	⑦災害薬事コーディネーター等				県薬剤師会に派遣要請（保健医療調整本部、人吉、八代）	モバイルファーマシー（球磨村さくらドーム）	自衛隊が孤立集落を巡回、医薬品を交付	DMATから芦北地区に派遣要請							
4. 物資				県の備蓄物資から、水、食糧、毛布等を届ける											
5. 医療物資支援				保健所にマスク、消毒用エタノール等を届ける	→	→	人吉保健所に消毒用エタノール		弾性ストッキング（人吉、水俣、八代）						
6. 高齢者や障害者当への宿泊施設提供					協定要請	利用者募集開始	45宿泊施設（1,400人分）確保	52宿泊施設（1,600人分）確保	53宿泊施設（1,800人分）確保	利用状況：5世帯11名	利用状況：6世帯12名	利用状況：8世帯14名			
7. 熊本県災害派遣健康福祉チーム（熊本DCAT）派遣							人吉市に熊本DCAT派遣	→	→	→	→	→	→	→	

8. 被害者等の心のケア		DPAT調整本部設置	DPAT拠点本部設置（八代）	DPAT拠点本部設置（人吉）、球磨村先、医療機関に連絡派遣	県外DPAT派遣要請	沖縄DPAT（2隊）支援開始	佐賀県DPAT（1隊）支援開始		戸北地区にDPAT拠点本部設置			山口県DPAT（1隊）支援開始		
9. ボランティア				県災ボラ設置			感染防止チラシ・周知				県社協から人吉、相模、戸北の災ボラに職員派遣	ボラバス参加者募集開始		
10. 被災者の入浴支援				公衆浴場無料入浴サービスの市町村通知			八代市、水俣市、人吉市、錦町で計18施設事業開始		八代、水俣、人吉・球磨で29施設	八代、水俣、人吉・球磨で30施設	八代、水俣、人吉・球磨で33施設	八代、水俣、人吉・球磨で34施設		
11. 被災ペット及び飼養者への支		被災ペット相談窓口設置、避難所調査開始			ケージ貸出等支援開始	ドッグフード支援								

-
- i （一財）ダイバーシティ研究所「令和2年7月豪雨被災者生活実態調査報告書（人吉市・八代市）」,2020年2月
- ii 炊き出し会場での聞き取りを含み、対象地区には、被害のある区画（調査対象）と被害を受けなかった区画（調査対象外）があるため、「被害が大きい市内19地区を中心とする地域」と記載。対象世帯数は、訪問対象となった地区及び区画の世帯数。
- iii 「令和2年7月豪雨に関する被害状況について」2021年2月3日,熊本県危機管理防災課,https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/74612_109069_misc.pdf
- iv 第29回熊本県災害対策本部会議資料「被災者支援のロードマップ」
<https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/109995.pdf>
- v 熊本県「復興事業計画(なりわい再建支援事業)」
https://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/life/65091_67447_misc.pdf
- vi 八代市「通称町名（行政区）別年齢別人口（令和2年6月末）」より算出
- vii （一財）ダイバーシティ研究所は広島県坂町において被災者アセスメント調査を実施「坂町 平成30年7月豪雨被災者アセスメント調査」<https://diversityjapan.jp/heavy-rain-2018/>