

被災者の支援需要評価に基づく生活再建支援体制の構築に関する研究

Research on Establishing Livelihood Reconstruction Support Frameworks
Based on Needs Assessment of Disaster-Affected Populations中村 満寿央¹、菅 磨志保²、田村 太郎¹、尾島 俊之³Masuo NAKAMURA¹、Mashiho SUGA²、Taro TAMURA¹、Toshiyuki OJIMA³

近年「災害ケースマネジメント」に基づく被災者支援体制の導入が進められているが、①支援を要する被災世帯のどんな情報項目を収集して支援需要評価を行い、どの情報を支援者に提供しているのか、②これらの被災者情報を扱う一連の実務を自治体のどの部署がどんな組織体制を構築して行っていたのか十分に明らかにされていないため、これらについて過去10年間に被災した17自治体を対象にした聞き取り調査と、直近の災害で被災した自治体の事例分析を行った。直近の事例では諸施策の活用等で被災者情報がフェーズを越えて継承された結果、見守り活動の早期開始と被災状況に応じた訪問が可能になっていたが、自治体間の情報連携等、幾つかの課題も残った。

キーワード: 被災者生活実態調査, 災害調査手法, 災害ケースマネジメント, アセスメント調査

Keywords: Disaster victim living conditions survey, Disaster Investigation Methodology, Disaster Case Management, Assessment Survey

1. 本研究の課題

1.1 研究の背景

災害時の被災者支援では、発災直後から避難生活を経て生活再建を果たしていくまでの一連の時間的経過の中で、多様な主体が、被災者の生活実態を把握する調査やアセスメントを行い、支援活動を展開する。内閣府は令和4年度から有識者会議を設置し、一連の支援を切れ目なく提供する「災害ケースマネジメント(Disaster Case Management、以下 DCM)」の事例集や手引き書を作成¹⁾、令和5年の防災基本計画修正では、地方公共団体に対して、平常時から DCM などの被災者支援の仕組みを整備するよう努めることも記された。こうした経緯を背景に、近年、家屋の被災状況(罹災証明書)だけでなく、生活支障・心身不調等といった多様な支援需要に対し、多職種連携で対応する DCM の取り組みが、被災自治体に採用されるようになってきた。

しかし、多くの被災自治体は、DCM に基づく被災者支援を実施しようとする多くの課題に直面することになる。まず第1に、被災者の支援需要を把握する調査の予算・人材・ノウハウを確保することが難しく、支援需要を適切に評価する手法もま

だ確立していない。加えて、第2に、発災からの時間経過の中で、支援が必要な被災者の情報をどの部署がどう把握して活用するのか、という実務体制も定まっていない。そして第3に、仮に被災者の支援需要を適切に把握できたとしても、行政以外の支援者との間で被災者の個人情報共有しながら連携・調整を行う支援体制を構築していくことは非常に難しい。

一般財団法人ダイバーシティ研究所(以下、本研究所)は、2015年の東北・関東豪雨以降、避難所から仮設住宅へ移行する時期の被災者の生活実態を把握し、支援需要を評価する調査を、自治体からの委託により実施しており、上述の課題1について一定の知見を蓄積してきた²⁾³⁾。しかし調査を受託する中で、上述の第2の課題に直面してきた。いくら適切な支援需要評価ができてそれを生かしていく実務体制が無ければ、被災者支援につながらない。

実際、被災者情報の内、特に個々の支援需要に関する情報が発災当初から生活再建期に亘っていかに把握され蓄積・活用され、伴走支援等の DCM に基づく被災者の生活再建支援に寄与するかについては明らかになっていない部分が多い。

^{*1} 一般財団法人ダイバーシティ研究所

Institute for Human Diversity Japan

^{*2} 関西大学 社会安全学部 准教授・博士(学術)

Associate Professor, Kansai University, Faculty of Societal Safety Sciences, Ph.D.

^{*3} 浜松医科大学 医学部医学科 健康社会医学講座 教授・博士(医学)

Professor, Hamamatsu University School of Medicine, Faculty of Medicine, Ph.D.

2025 年 5 月 28 日に成立した改正災害対策基本法および改正災害救助法では、「場所」中心の支援から「人」中心の支援への転換が強調され、高齢者や障害者など、より配慮が必要な人々への福祉サービスの提供が法的に位置づけられたことで、避難所に入っていない被災者の生活実態も把握した上で、必要な支援につなげていく体制づくりが求められるようになっている。

1.2 研究の目的

以上のような課題認識に基づき、本研究では、「①支援を要する被災者に関する情報」について、誰が、どんな情報項目（内容）を収集・把握し、どんな方法で支援の要否を判定し、どの情報を支援者に提供していたのか、またこれらの被災者情報を扱う一連の実務が、実際の災害対応の中で、「②自治体のどのような部署が、どんな組織体制を構築して行っていたのか」を明らかにする。

具体的には、過去10年の間に比較的大規模の大きな災害を経験した被災自治体を対象に、文献調査・聞き取り調査を実施するが、併せて直近の災害（令和6年能登半島地震）で被災した自治体を取り上げた事例分析を行う。

令和6年能登半島地震において、厚労省は「被災者の生活再建と生業支援のためのパッケージ」の中で「切れ目ない被災者支援」として、「被災高齢者等把握事業」に予算を措置し、石川県は、その予算で、被災者の生活実態を把握するアウトリーチの調査・支援体制を確保した。さらに、その調査結果は、従来から厚労省予算で実施されてきた「被災者見守り・相談支援事業」（地域支え合いセンター等を設置し、生活相談支援員を配置）に引き継がれることも想定されていたため、「被災高齢者等把握事業」の調査で把握した個々の支援需要評価（アセスメントの結果）を直接、支援活動につなげることができた初の事例となった。

従って、令和6年能登半島地震の調査事業（被災高齢者等把握事業）の実施過程を詳細に記述しておくことは、上述の第2の課題の検討だけでなく、個々の被災者の支援需要評価の情報を、被災自治体以外の支援主体と共有しながら、支援活動に生かしていく体制の構築という第3の課題を越える条件の検討にもつながる。本研究では、これらの2つの調査を通じて、効果的な被災者の生活支援の実施に必要な実務的知見を抽出するこ

とを目指す。

なお、以下では被災者生活実態調査から支援需要評価に至る一連の過程を「アセスメント」、アセスメントに必要な生活実態調査を「アセスメント調査」として記載している。また、図表は全て本研究所作成による。

2. 本研究の対象と方法

2.1 被災自治体調査

筆者らは、2022～2024 年度に厚生労働行政推進調査事業「災害時の保健・医療・福祉及び防災分野の情報集約及び対応体制における連携推進のための研究」⁴⁾の一環として「災害ケースマネジメント実現に向けた被災者調査実施手法の調査」を実施してきた。具体的には、2015 年以降に大規模な風水害および地震災害への対応を経験した自治体の中から7つの広域自治体、10 の基礎自治体を選定し、当該自治体における被災者情報の把握と被災者対応の体制を文献調査・聞き取り調査を通じて明らかにした。調査対象災害と自治体は表1の通りである。調査時期は表1の風水害調査が2022 年1～2 月、地震災害調査が2023 年9 月から2024 年3 月（石川県、輪島市は2025 年2～3 月）に実施した。

調査内容は、表2の通りである。まずこれらの内容を網羅する調査シートを作成し、調査対象自治体のWebサイト等から災害対応に関する文書（調査報告書・資料等）を収集し、そこから得られた情報を調査シートに記入して質問内容を明確化した上で、聞き取り調査を行った。

聞き取り調査は、調査対象自治体の被災者支援に関わる部局（防災担当部局、保健福祉部局）や社会福祉協議会等、災害対応を実施した組織・部署の担当者または災害当時の担当者などに対し、調査シートに基づいて1 時間程度、オンラインも併用して行った（半構造化面接調査）。

表1 調査対象災害および自治体

《風水害》 ・2018 年 7 月豪雨 ・2020 年 7 月豪雨	調査広域自治体 広島県、愛媛県、熊本県
	調査基礎自治体 広島市、呉市、宇和島市 西予市、人吉市、八代市
《地震災害》 ・熊本地震 ・大阪府北部地震 ・北海道胆振東部地震 ・能登半島地震	調査広域自治体 熊本県、北海道、大阪府 石川県
	調査基礎自治体 益城町、厚真町、茨木市 輪島市

表 2 調査内容

①	発災～1-2 ヶ月(生活再建開始期)までの
a.	被災者情報の収集を行った部局、機関・組織と把握した主な情報内容
b.	被災者生活実態把握調査実施自治体の調査概要(経緯・体制・期間・地域)と調査内容(安否、家屋、医療保健、避難所、介護等要支援者、等)と実績
c.	住民基礎情報の参照状況
d.	防災部局と保健福祉部局、社協等民間組織との情報共有・連携等
②	生活再建支援期における
a.	被災者生活支援体制(地域支え合いセンター等)構築の経緯
b.	使用された被災者情報(①の調査結果、他機関・他部局からの提供情報)
c.	支援活動内容・実績(アセスメント含む)
d.	運営体制(連携機関・部局、支援計画作成等活動のマネジメント)

以上の調査を通じて各自治体における被災者調査の実施状況と結果、生活再建支援施策の実施状況と結果、被災者の生活状況と再建の事例等の情報を取得し、各自治体における発災から生活再建に至る経過での被災者情報の把握と支援体制の内容を明らかにした。

2.2 輪島市アセスメント調査の事例分析

令和 6 年能登半島地震で甚大な被害を受けた石川県輪島市では、避難生活期から生活再建期に移行する発災後 2～3 ヶ月の段階において、全市約 1 万世帯の生活実態および今後の見通しの多くが不明であり、支援需要把握による生活再建支援活動の実施や今後の被災者支援体制の策定が困難な状況にあった。一方で輪島市内の行政や民間リソースだけではアウトリーチによる実態把握が遂行できない状況であったため、石川県が実施する「被災高齢者等把握事業」の一環として、本研究所が輪島市から委託を受けるかたちで市内の全世帯に対して訪問による生活実態把握調査（以下、「アセスメント調査」）を 2024 年 4 月 1 日～6 月 30 日の期間で実施した。

アセスメント調査は、2024 年 4 月 1 日現在の輪島市の全世帯 10,887 世帯を調査対象として、のべ 1,327 人の調査員が訪問による聞き取り調査を行い、3,096 件の有効回答を得た⁵⁾。約 1 万世帯を対象として訪問による詳細な聞き取りを行うアセスメント調査は従来に無かったものであり、その実施に至る過程を分析することで調査成立に必要であった制度、支援リソース等を明らかにすること

とした。

3. 調査の結果と分析

3.1 被災広域自治体の調査結果と分析

表 1 に掲載した広域自治体に対し、表 2 の内容について、文献調査および担当者への聞き取り調査を実施した。これらの調査結果の中から、とくに発災から生活再建までの被災者支援体制に関連の深い、発災当初の対応状況、保健・医療・福祉に関する支援活動の調整プロセス、被災者アセスメントへの考え方、地域支え合いセンター設立・閉鎖、の項目についてまとめた結果を表 3 に示す。

以上の調査結果により、広域自治体においては、以下が明らかになった。

- ① 被災者の保健・医療・福祉を担当する調整本部を発災直後に設置し、医療チーム等の派遣調整と情報共有を全ての広域自治体が継続的に実施している。
- ② 被災者アセスメントについては人的リソースの問題から広域自治体として対応は困難との見解を得た。また、アセスメントには関与しないことから被災者の個人情報保持せず、派遣チーム取得の被災者情報についても基礎自治体または公的な医療機関等に継承し保持しないことが聞き取り調査から明らかになった。
- ③ ただし、石川県においては「被災高齢者等把握事業」⁶⁾を実施し、民間団体に委託するかたちでアセスメント調査を実施しており、被災基礎自治体で被災者宅への巡回訪問により生活実態情報を取得し、石川県が設置した「被災者データベース」⁷⁾に情報を蓄積した。

③に至る背景として、当調査範囲内においては、令和 6 年能登半島地震が最も広範囲に甚大な被害があり、被災基礎自治体において当初、インフラの途絶から医療・福祉施設の閉鎖によって在宅生活を余儀なく送っている要支援者が多く存在していることが想定され、被災世帯の実態把握と対応に迫られていた。しかし、基礎自治体のリソースだけでは対応できず、石川県が「被災高齢者等把握事業」によって巡回訪問チームを被災基礎自治体に派遣し、訪問記録を石川県が開発・運営する「被災者データベース」に蓄積したという経過があった。

広域自治体がアセスメント調査を主導し、被災者の個人情報を独自の被災者データベースに蓄積

する取り組みは、令和 6 年能登半島地震において初めて実施されたものであり、広域自治体の被災者支援における役割に被災基礎自治体の支援需要把

握支援と被災者情報の蓄積が追加されたとと言える。

表 3 被災広域自治体の調査結果一覧

自治体名	熊本県 (地震)	大阪府	広島県	愛媛県	北海道	熊本県 (水害)	石川県
災害名	平成 28 年熊本地震 (2016 年)	大阪府北部地震 (2018 年)	2018 年 7 月豪雨 (2014 年 8 月豪雨)	2018 年 7 月豪雨	平成 30 年北海道胆振東部地震 (2018 年)	2020 年 7 月豪雨	令和 6 年能登半島地震 (2024 年)
調整本部の構築	医療救護調整本部	保健医療調整本部	保健医療調整本部	災害医療対策部と保健福祉対策部を設置	医療救護調整本部	保健医療調整本部 (福祉も含めた調整)	保健医療福祉調整本部
保健医療チーム等の派遣	DMAT、DPAT、医療救護班、DCAT、保健師、薬剤師、災害派遣福祉チームなど	DMAT、DPAT、JRAT、日赤救護班、DHEAT、保健師、精神保健福祉士など	DMAT、災害時公衆衛生チーム、DPAT、医療救護班、MAT、保健師、薬剤師、災害支援ナースなど	DMAT、保健所職員、県医師会、県看護協会、県薬剤師会、日本赤十字社愛媛県支部、日本災害医学会など	DMAT、DPAT、JMAT、DCAT、DHEAT、医師・保健師、北海道心のケアチームなど	DMAT、JMAT、日赤救護班、災害支援ナース、DHEAT、保健師、災害薬事コーディネーター、熊本 DCAT、DPAT など	DMAT、DHEAT、DPAT、日本赤十字社、医師会 (JMAT)、看護協会 (災害支援ナース)、JRAT、DWAT など
県庁内の部局調整やプロセス	県庁の復旧・復興本部で調整、復旧・復興本部会議で決定	政策企画管理室が災害対策本部を調整	県庁の復興本部、企画管理系で調整、復興本部会議で決定	保健福祉部は災害救助法の適用や災害ボランティア、支え合いセンターなどを所管	北海道 DMAT 調整本部から医療救護調整本部に移行し、DMAT、自衛隊、保健福祉部、厚生労働省等が参加	健康づくり推進課、衛生課、地域支え合い支援室、障がい者支援課等が業務分担して対応	石川県災害対策本部内に健康福祉部長を本部長として保健医療福祉調整本部を設置
被災者アセスメントの考え方	健康福祉部健康福祉政策課が市町村の地域支え合いセンター運営を支援	府としての対応無し	災害当初は難しかった。専門職間で引き継いでいるが、情報伝達が切れているケースもある	当初全戸訪問の人的リソースが足りなかった	道としての対応無し	当初からのアセスメントは重要であると考えたが、人手が足りず、当初からの実施は困難	被災高齢者等把握事業の避難者宅訪問において被災者アセスメントを実施
県地域支え合いセンターの設立と閉鎖	熊本県社会福祉協議会に熊本県地域支え合いセンター支援事務所設置	地域支え合いセンターの設立無し (大阪府、茨木市とも)	2018 年 9 月開設～2021 年 3 月末閉鎖。県地域共生社会推進課が運営	2018 年 9 月開設し、2022 年 3 月に閉所。愛媛県社会福祉協議会に委託	北海道による地域支え合いセンターの設立無し	熊本県社会福祉協議会に委託	石川県地域支え合いセンターを設立し市町村の地域支え合いセンターを支援

3.2 被災基礎自治体の調査結果と分析

表 1 に示した調査基礎自治体に対し、文献および聞き取り調査を実施した。その結果のうち、アセスメント調査に関わる項目、支援対象世帯数、支援組織に関わる項目について表 4 に示す。

以上の調査結果により、基礎自治体においては、以下が明らかになった。

- ① アセスメント調査は何らかのかたちで実施しているが、調査票様式等の調査手法は統一されたものはない。
- ② 被災者生活支援組織（地域支え合いセンター等）は、ほとんどが基礎自治体の社会福祉協議

会により運営される。

- ③ 被災状況、自治体規模、過去の災害経験等により、被災者生活支援組織の運営形態が異なり、被災者生活支援組織単独で活動、被災者生活支援組織と民間支援団体が協働で活動、自治体内に支援担当窓口設置、自治体による情報提供の 4 類型に識別できた。

- ③について、各類型の概要、実績、特徴を表 5、図 1 に示す。被災者生活支援組織と自治体内施策で 2 分類し、実施体制の違いにより各分類を更に 2 分類した。ここで地域支え合いセンターは被災者生活支援組織の総称として用いている。

表 4 被災基礎自治体の調査結果一覧

自治体名	益城町 (熊本県)	茨木市 (大阪府)	広島市 (広島県)	呉市 (広島県)	宇和島市 (愛媛県)	西予市 (愛媛県)	厚真町 (北海道)	人吉市 (熊本県)	八代市 (熊本県)	輪島市 (石川県)
災害名	平成 28 年熊本地震 (2016 年)	大阪府北部地震 (2018 年)	2014 年 8 月豪雨、2018 年 7 月豪雨	2018 年 7 月豪雨	2018 年 7 月豪雨	2018 年 7 月豪雨	平成 30 年北海道胆振東部地震 (2018 年)	2020 年 7 月豪雨	2020 年 7 月豪雨	令和 6 年能登半島地震 (2024 年)
アセスメント調査	本研究所が実施	本研究所が実施	広島市で実施	(文献調査記録無し)	宇和島市が実施	西予市が実施	厚真町が実施	本研究所が実施	本研究所が実施	本研究所が実施
巡回調査の様式・用紙	統一した調査用紙はなかった。本研究所アセスメントの調査票あり。	避難所巡回、EMS 入力シート書式有り。	8 区で健康調査した保健師の記録様式があり、保健師が管理。	(文献調査記録無し)	統一の調査用紙がある	宮城県と宇和島市保健所のシートを参考、様式を変更	各団体の書式を使用	各支援団体が独自の調査用紙や聞き取りにて調査。本研究所アセスメントの調査票あり。	各事業の用紙がある、統一のものがない。本研究所アセスメントの調査票あり。	4~6 月で市内全世帯への被災者アセスメントシート有り
支援地域と支援世帯数	町内全地域 13,455 世帯 (2016/3/31)	市内全地域 125,354 世帯 (2018/5/31)	支援世帯 (訪問+相談の件数) は 1,719 世帯で 2,326 人 (8 月末まで)	全戸訪問の訪問件数は 2,053 件、そのうち面会支援件数は 1,006 件	避難行動要支援者名簿登録者及び高齢者 575 人、避難所及び浸水地域 3,732 人	被害が大きい地域を中心に、浸水区域内の世帯を全戸訪問。要フォロー者は継続訪問。694 世帯	町内全地域 2,181 世帯 (2018/8/31)	市内全地域 (球磨川本流及び支川流域) の 3,398 世帯	被害大世帯調査。聞き取り 669 人、坂本町地域は、全壊から一損までの家屋被害が 430 棟、1505 世帯が被災	市内全地域 10,887 世帯 (2024/4/1 現在)
支援組織・体制	益城町地域支援会開設 (2018 年 10 月~2023 年 3 月)。社協が仮設住宅居住者支援を NPO 等に再委託	「大阪府北部地震地域保健福祉センター」を設置し、相談を実施 (6/25 ~ 12/28)	H26 災害対応体制を参考に、各区保健センターや被災者支援総合窓口で対応	地域支援会センターを被災の大きい 2 か所に拠点置き、呉市社会福祉協議会 (5 人体制) に委託	宇和島市地域支援会センター、新生活支援プログラム、地域つながり新生活見守り支援プログラム。初期は 8 人	地域支援会センターを仮設住宅に入居開始のタイミングに合わせて開設	「あつま型」住まい再建プログラムを実施し、個別相談体制、住まい再建サポートチーム等を構築	地域支援会センターを 32 名体制で開始。2023 年 2 月時点は 29 人の体制となった	地域支援会センターを主任 1 名 (社会福祉協議会が兼任)、生活支援相談員 8 名 (常駐) の体制で開始	2024 年 1 月輪島市災害たすけあいセンター開設。ボランティア支援班と見守り相談支援班があり、8 月より巡回訪問実施
地域支援会センターの運営状況、体制変更	当初の仮設住宅を再委託団体、在宅世帯を社協が担当する体制を閉所まで続けた	支援会センターの開設なし	各区保健センターでは保健師が日常業務を兼務しながら災害業務も担当。被災者支援総合窓口を開設	中央拠点を開設し、生活支援相談員増員による体制強化。3 拠点 8 人体制	地域包括支援センター→「生活再建支援チーム」に再編→支援会センター→終了→重層的支援の予算で支援	2022 年 3 月末で閉所し、市役所が引き継いだ。市役所で相談対応、相談内容に応じて各部署をつないだ	当初 2 年間は「あつま型」住まい再建プログラムを実施し、その後、町社協独自で支援会センターを設立した	継続の予定	2023 年度は継続の予定。来年は相談員 5 名、主任 1 名の予定	輪島市災害たすけあいセンターの見守り相談支援班が担当。在宅避難者を支援対象とし、仮設住宅支援は青年海外協力協会 (JOCA) が支援を担当

表 5 被災者生活支援体制の 4 類型一覧

タイプ名	概要	実績	適合する災害種別や地域特性	長所	短所
①地域支援会センター単独型	基礎自治体の社会福祉協議会が主に運営を担当し、地域支援会センターとして活動	多くの基礎自治体、広域自治体での設置有	およそ千世帯以下の支援規模であれば実施可能	設立・運営が比較的容易	支援世帯規模が大きくなると対応難しい
②地域支援会センター民間団体との協働型	基礎自治体の社会福祉協議会が主に運営を担当し、民間団体に一部業務委託して実施	被災者世帯が多い自治体 (益城町、輪島市)	およそ千世帯を超える場合、仮設住宅と在宅避難者の支援を分担して実施	大規模な被災世帯に対応できる (益城町約 6500 世帯、輪島市約 1 万世帯)	社会福祉協議会等と民間福祉団体との運営方針の調整等が難しい
③自治体内に支援担当設置型	基礎自治体内に地域支援会課等の部署を設置	広島市 (支援会課)	規模の大きい自治体で広範囲に被害が発生	恒常的な支援の継続と自治体内での対応迅速化	規模の大きい自治体でないに対応できない
④自治体による情報提供型	各種コールセンターや相談機関を設置し電話や施設への訪問で対応	茨木市	中核市程度の規模で市内全域に被害が及ぶ場合	市民全員を対象にした支援情報提供可能	直接的な支援は限られる

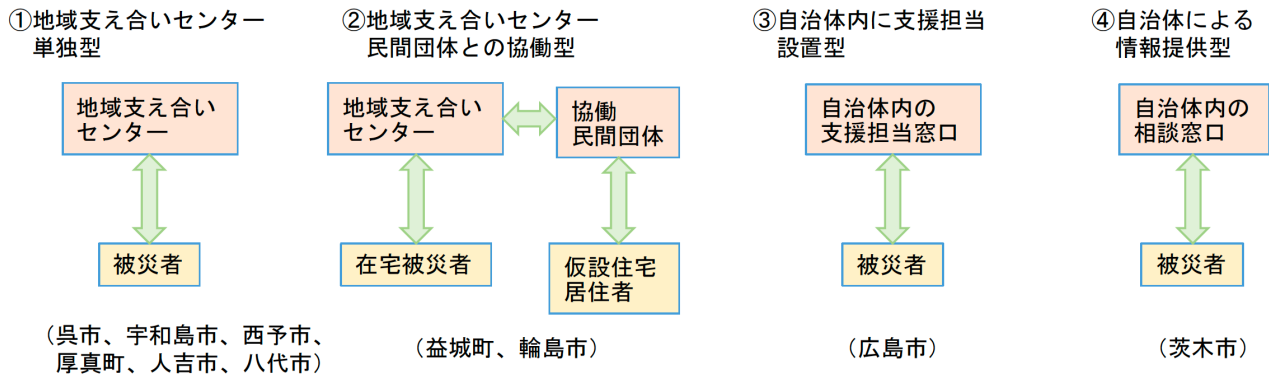


図1 被災者生活支援体制の4類型概要図

3.3 輪島市アセスメント調査の事例分析

令和6年能登半島地震で甚大な被害を受けた石川県輪島市で、2024年4月から6月にかけて約1万世帯を対象として訪問による詳細な聞き取りを行う被災者アセスメント調査を実施した過程を分析し、調査成立に必要であった制度や支援リソース等の検討により、従来無かった約1万世帯を超える大規模なアセスメント調査の成立要因を明らかにした。

輪島市全世帯へのアウトリーチを実現するための課題として以下を設定した。

- ① 実施スキーム（資金、実施主体）
- ② 実施リソース（調査員、事務局、運営ノウハウ）
- ③ 情報活用（調査結果の活用）

(1) 実施スキームの課題と解決

①の実施スキームは主に調査に必要な資金獲得の課題であり、従来、基礎自治体が独自に行うか、民間団体が資金を調達して実施してきたが³⁾、今回は過去の災害と比べると1万世帯という大規模な調査を実施するための資金調達が必要であった。

そこで、石川県が2024年2月～6月に実施した「被災高齢者等把握事業」の一環として輪島市で全戸アセスメント調査を行うことで、調査費用を賄った。「被災高齢者等把握事業」は、珠洲市・能登町・輪島市・穴水町・七尾市において在宅避難者宅への巡回訪問を行い、被災者の状況把握や必要な支援の提供へのつなぎ等を行うものであり、NPO法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOD）が石川県から受託し、災害支援NPOと一般社団法人日本介護支援専門員協会（JCMA）、日本相談支援専門員協会（NSK）等の専門職団体が訪問支援員を派遣する体制をとった⁶⁾。本研究は

JVODの構成団体として訪問活動の事務局を2月～3月に担い、4月～6月において輪島市アセスメント調査全般の業務を担当した。

従来、広域自治体で被災者の状況把握を実施するための制度が十分整備されていなかったが、石川県が広域自治体として初めて「被災高齢者等把握事業」を実施することで被災市町への訪問調査が実現し、輪島市の全戸アセスメント調査実施につながった。その結果、対象市町全体でのべ約4,000人による訪問により、約15,000人の在宅避難者の状況を把握し、輪島市アセスメント調査においては、市内住家全戸10,887世帯（2024/4/1現在）を訪問調査し、3,096世帯から回答を得た⁵⁾。

(2) 実施リソースの課題と解決

約1万世帯を訪問し、家屋被害や健康状況に加えて支援履歴や今後の見通し等、表6に示す項目の聞き取り調査を行い、結果をデータ化して調査データベースを構築することが輪島市アセスメント調査業務の概要であり、のべ1,000人を超える調査員を的確にコーディネートし、被災者の生活実態を詳細に把握することが求められる。

表6 輪島市アセスメント調査項目概要

分類No.	分類	主な調査項目
1	世帯情報	住所、世帯構成、要援護情報（介護、障害、子ども、外国人等）
2	家屋情報	家屋種・築年数、被災状況、被災証明、再建の意向
3	避難情報	避難時期、方法、避難先、今後の見通し
4	健康情報	被災前、発災直後、現在、通院・介護ケアの状況、今後の方針
5	生活情報	収入、移動、買い物、通勤・通学、食事
6	支援情報	情報入手方法、支援履歴、相談相手、不安、今後の見通し

また、被災者に直接対面する調査員は対応に十分な配慮ができる対人支援の業務や活動の経験者が求められ、必要な調査員の確保が課題となる。

その解決として、本研究所では 2015 年の東北・関東豪雨以来、5 件の被災者アセスメント調査を実施しており²⁾、実施手法についての詳細を日本災害復興学会論文集第 23 号「被災世帯を対象とする支援需要評価に関する研究 ～生活再建への移行期における被災者生活実態調査の実践から～」として明らかにしている³⁾。輪島市において、その運営手法や実施ノウハウを活用することで大規模なアセスメント調査の実施が可能になった。

また、調査員の確保については「被災高齢者等把握事業」の共同実施団体である一般社団法人日本介護支援専門員協会 (JCMA)、日本相談支援専門員協会 (NSK) 等からの専門職派遣および本研究所が従来から構築してきた災害支援者のネットワークを通じて募集を行い、のべ 1,327 人の従事により挙行できた。表 7 に調査員等の所属、属性、人数、を示す。

表 7 輪島市アセスメント調査従事者内訳

団体名	のべ人数	調査員の資格
一般財団法人 日本介護支援専門員協会	506	ケアマネジャー (介護支援専門員)
日本相談支援専門員協会	141	相談支援専門員 (障がい者福祉)
一般財団法人ダイバーシティ研究所	462	訪問スタッフ 217 (医療福祉関連等) サポートスタッフ 245 (大学生等)
調査員合計	1,109	
調査コーディネーターおよび間接スタッフ	218	本研究所の調査コーディネーター、事務局スタッフ、調査票データ化スタッフ
総計	1,327	

図 2 に本研究所募集枠での調査員属性を示す。介護福祉士、介護支援専門員、社会福祉士、看護師、NP0 スタッフ等、多彩な職種の調査員の参加が得られたが、過去 10 年間の調査を通じて培われた人材・関係団体とのネットワークが無ければ経験豊富な専門職の調査員は確保できなかった。

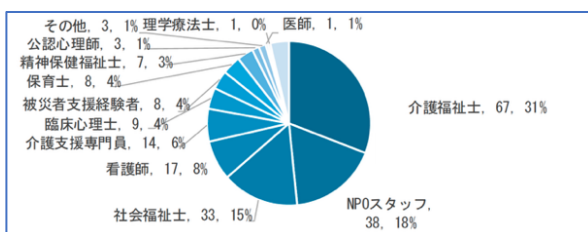


図 2 訪問調査員の職種 (N=217、本研究所募集枠のみを集計)

(3) 情報活用の課題と解決

アセスメント調査により明らかになった被災者情報を生活再建支援組織に継承し、伴走支援等の具体的な被災者支援を早期に、また支援が必要な被災者全てに提供することで生活再建を促すことが、アセスメント調査の本来的な目的である。そのためには当初から生活再建支援を担う主体が明らかになっており、調査結果の継承が早期に実現することによる情報活用が求められる。

輪島市では生活再建支援組織である「輪島市災害たすけあいセンター」⁸⁾が 2024 年 1 月に設立され、ボランティアコーディネーションと福祉サービス利用者等への見守り実施の二つの機能を担ってきた。同年 6 月から厚生労働省の「被災者見守り・相談支援等事業」を利用して見守り事業を強化し支援体制を整え、7 月にはクラウドデータベースを移設するかたちで本研究所から調査結果を継承し、8 月から巡回訪問による見守り活動を開始できた。また、石川県に対しては調査結果を石川県の「被災者データベース」に収納することで情報共有がなされている。

「輪島市災害たすけあいセンター」は、表 5、図 1 における「②地域支え合いセンター民間団体との協働型」の運営体制をとり、公益社団法人青年海外協力協会 (JOCA) が仮設住宅居住者、同センターが在宅被災者を担当している。同センターの試算では輪島市内で 5,500 世帯が在宅避難世帯であるとしており⁸⁾、8 月の見守り活動開始時点で支援対象世帯の半数強が被災者アセスメント調査済みである状態を実現できた。

内閣府が策定した手引き書において、災害ケースマネジメントの核となる要素の一つとして「アウトリーチによる被災者の状況の把握」が位置づけられており、自ら支援を求める声を上げられない被災者を発見し、被災者一人ひとりが抱える課題を把握することが目的とされている¹⁾。

現状においては、厚生労働省の「被災者見守り・相談支援等事業」などに基づいて地域支え合いセンター等が、アウトリーチによる被災者の生活状況把握を担うことが一般的な認識となっており、実際には巡回を通じた見守り活動として実施されている。ただし、見守り活動自体の目的が被災者との関係構築を通じた「詳細な状況の把握」にあたるため、活動の開始当初から詳細な被災者の状況把握ができていないわけではない。

例えば、平成 30 年 7 月豪雨における岡山県倉敷

市の事例では、2018 年（平成 30 年）10 月 1 日に地域支え合いセンターが開設されたものの、初回訪問を概ね完了したのは開設から約半年後であった。さらに、単なる訪問活動にとどまらず、世帯の課題を聞き取り、支援類型（区分）を判定するためのアセスメントには相応の時間を要し、開設から約 10 か月後に至っても、約 3 割の世帯が未だ「未区分」の状態であったことが報告されている⁹⁾。

輪島市では輪島市福祉協議会による「輪島市災害たすけあいセンター」の設立は 2024 年 1 月であったが、当初はボランティアセンターとしての機能が大部分を占め、厚生労働省の「被災者見守り・相談支援等事業」に基づく「見守り・相談支援班」の本格的な始動は同年 7 月からであった。それまでの期間、厚生労働省の「被災高齢者等把握事業」に基づき、NPO 法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）と一般社団法人日本介護支援専門員協会（JCMA）、日本相談支援専門員協会（NSK）等の専門職団体が訪問支援員を派遣する体制をとり主に要支援者宅を訪問し、同年 4 月から 6 月にかけては本研究所が実施主体となって輪島市在宅被災者を対象としたアウトリーチ活動としてアセスメント調査を実施した。調査結果は「輪島市被災者たすけあいセンター」に同年 7 月に引き継ぎ、8 月から巡回見守り活動を開始した。

被災者生活再建支援機関の見守り活動開始前に別組織がアセスメント調査を実施したことで、支援対象世帯の約半数の詳細な生活状況が把握できている時点から見守り活動を開始できたのは、従来ない成果であり、要支援者世帯への優先的な見守り活動実施や各世帯の状況を把握したうえでの見守り活動につながった。

また、9 月には豪雨により新たな被害が生じたが、調査結果データベースから水害被災地域に居住する世帯を抽出し、およそ 1 ヶ月で 800 件以上の安否確認と訪問が実現する副次的な効果も得られた。

以上から輪島市アセスメント調査が石川県実施による被災者把握施策の一環として実現し、輪島市の被災者生活再建支援機関に調査結果が継承・活用されることで巡回訪問等による伴走支援の早期実現に寄与したと考えられる。

4. 考察と今後の課題・展望

4.1 考察

以上の被災自治体調査の結果と輪島市アセスメ

ント調査の事例分析から、以下の点が考察された。

(1) 広域自治体でのアセスメント調査実施

被災自治体調査結果および輪島市アセスメント調査事例の分析から以下の 2 点が明らかになった。

- ① 能登半島地震では、従来は個人情報取得には消極的だった広域自治体が、個人情報取得・管理にも踏み込み、データベースの構築と、調査・支援員の派遣を通じて体制構築を担い、積極的な市町への支援を行ったことで、被災基礎自治体単独ではリソース不足で遂行できなかったアセスメント調査が実現した。
- ② 実現した背景として、基礎自治体を越えた域外避難が大規模に行われたため県行政が役割を果たすことが求められたこと、その解決として、厚労省の予算が措置されたこと、民間との連携が実現したこと、がある。

上記の結果、広域自治体での被災者支援需要把握の実現と被災者情報の蓄積と活用が行われ、その役割に変化が生じた転換点となった。

(2) 被災者生活支援体制の 4 類型抽出

被災自治体調査から、基礎自治体においては被災状況、自治体規模、過去の災害経験等により、被災者生活支援機関の運営形態は 4 類型に分類され、被災基礎自治体で状況に応じた選択がなされている。

被災者生活支援組織設置と自治体内施策でまず分類し、被災者生活支援組織は単独で活動する体制と、民間支援団体等と協働して活動する体制に分かれる。自治体では被災者支援の担当部署を恒常的に設置する場合と、情報提供を主な目的とした相談窓口を一時的に設置する場合に分かれる。当調査の範囲内においては、中核市レベル以上の人口を要する自治体では自治体内施策をとり、より小さい規模の自治体では被災者生活支援組織を設置している。

(3) 大規模アセスメント調査の成立要因抽出

輪島市アセスメント調査の事例分析から、諸制度の活用により 1 万世帯規模の被災者アセスメント調査が輪島市で実現した。その成立要因として、石川県の「被災高齢者等把握事業」を活用した事業スキーム、調査実施ノウハウの活用と多職種の調査員ネットワークに基づく事業リソース、調査結果を見守り巡回等の直接的な被災者支援に直結さ

せる情報活用の3点を抽出した。また、当アセスメント調査により、避難期から生活再建期への移行期にかけての被災者の支援需要把握と生活再建期の伴走支援への継続的な被災者情報の継承が実現した。

その結果、早期の巡回訪問活動開始、住まい・生活課題状況可視化による重点的見守り活動実施、が実現した。また、輪島市内の各地区における支援需要の可視化ができ、地区別の支援需要や生活状況の情報提供を通じて、民生委員等の地域住民支援者との連携を図れた。

以上により、諸制度の活用等で被災者情報の取得と継承が避難期から生活再建期への移行期以降、連続的に可能になり、その結果、巡回訪問による見守り活動の早期開始と被災状況に応じた重点的な訪問実現につながったことが明らかになった。

4.2 今後の課題と展望

今後の課題3点と展望を述べる。

(1) 組織とフェーズを越えた情報の継承

石川県において被災者情報の取得と継承が避難期から生活再建期への移行期以降、連続的に可能になったが、発災直後の保健医療福祉調整本部が被災地へ派遣する保健医療の専門職チーム等が取得した被災者情報は基礎自治体に記録として残るものの活用されていない。

本来であれば、発災後から継続した被災者情報の連続した継承がなされることが必要であり、発災直後からの被災者情報取得と蓄積の体制や手法の整備が今後必要であり、広域自治体と基礎自治体が連携して被災者情報取扱いやアセスメント調査を実施するための体制や手法等の整備が望まれる。

(2) 被災者アセスメント調査の実施リソースにおける運営ノウハウ等の継承と担い手育成

アセスメント調査が大規模になるほど、円滑な実施を可能にする熟達した運営スキルや多数の調査員の確保が求められる。従来のアセスメント調査実施におけるノウハウの継承等による実施体制の強化と、アセスメント調査を担える調査員を平時から育成して災害時に対応が可能な体制構築が必要である。

一方で、アセスメント調査による特定日時の訪

問記録と共に、時間経過による状況変化の把握も必要であり、集落等の地域コミュニティと協力関係を結び、随時、被災者の情報を入手する体制の構築も同時に求められる。

(3) 被災者データベースの活用検討と運用整備

石川県において被災者データベースが運用され、「被災高齢者等把握事業」で取得した被災市町在住の被災者情報や二次避難者情報等の蓄積がなされた。一方で、石川県から被災市町への情報提供については、他システムとの連結対応や法的根拠に基づく情報受け渡しのスキーム構築等の課題により遅延が生じ、輪島市アセスメント調査において石川県が保持している二次避難者等の被災者情報を十全に活用できなかった。今後、二次避難等の広域移動も念頭に置き、市町村を越えた情報共有体制を事前に検討する必要性がある。

最後に被災者アセスメントにおける今後の展望を述べる。図3において、横軸に被災地の支援対象被災者数（被災領域の人口に相当）を横軸にとり、縦軸を発災以降の時間軸とし、発災から生活再建に至る各段階において実績のある被災者生活再建施策の範囲を当研究に基づき、枠の幅で示す。生活再建移行期において、中規模（1～2万人程度）の領域での被災者支援需要把握が令和6年能登半島地震で実現したが、10万人以上の大規模領域ではまだ実施例がなく空白となっている。

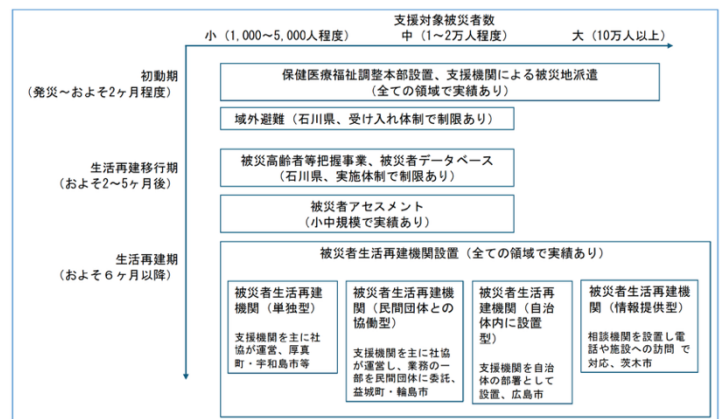


図3 被災者生活再建施策の実績範囲

10万人以上を対象とする大規模な被災者の発生は南海トラフ地震等で想定される事態であり、被災者の支援需要把握にはこれまでの体制や手法を超えた取り組みが必要になる。悉皆調査による詳細な実態把握の実施は目指しつつも、詳細な聞き

取り調査が必要な被災者と比較的被害が軽く当面自立した生活ができる被災者を選別し、優先順位をつけた調査の実施や、調査対象に合わせて調査内容の簡便化・インターネット等を用いた間接的な調査の実施等により、調査の効率化と調査内容最適化の検討が望まれる。

謝辞

本稿は以下の令和4～7年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（研究代表：尾島俊之）により実施した調査の分析結果および2015年以降に本研究所で実施したアセスメント調査で得られた知見に基づいており、実態調査に以下のいただいた被災自治体、災害支援関連機関、調査員、被災地域の皆様に深謝します。

令和4～6年度厚生労働行政推進調査事業費補助金災害時の保健・医療・福祉及び防災分野の情報集約及び対応体制における連携推進のための研究（22LA2003）

令和7～8年度厚生労働行政推進調査事業費補助金重層的な保健医療福祉マネジメントに関する研究（25LA2002）

参考文献

- 1) 内閣府：災害ケースマネジメント
<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/case/index.html> (2025-12-11)
- 2) ダイバーシティ研究所：特集「災害とダイバーシティ」
https://diversityjapan.jp/tokushu/diversity_in_disaster/ (2025-12-5)
- 3) 中村満寿央・田村太郎・菅磨志保・静間健人
(2024)：被災世帯を対象とする支援需要評価に関する研究～生活再建への移行期における被災者生活実態調査の実践から～、日本災害復興学会論文集第23号
<https://f-gakkai.net/research/3344/>
(2025-12-5)
- 4) 厚生労働省：厚生労働科学研究成果データベース
<https://mhlw-grants.niph.go.jp/project/166092>
(2025-12-5)
- 5) ダイバーシティ研究所(2024)：輪島市における能登半島地震で被災された世帯の「次の生活への移行」に向けた調査

<https://diversityjapan.jp/2024-wajima-research/>
(2025-12-5)

- 6) 石川県(2024)：被災高齢者等の見守りについて（在宅高齢者等の把握）
https://www.pref.ishikawa.lg.jp/chiji/kisya/r6_7_24/documents/240724_siryuu.pdf (2025-12-5)
- 7) 石川県(2024)：参考_被災者データベースの構築について
https://www.pref.ishikawa.lg.jp/johosei/docume/doc/reference3_disaster_victim_database_constr_constr.pdf (2025-12-5)
- 8) 輪島市災害たすけあいセンター(2025)：令和6年度活動報告書
<https://drive.google.com/file/d/1uXgqwo3qoY0vhqoY4pgibkDCddgBU45I/view> (2025-12-5)
- 9) 社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者見守り・相談支援等事業報告書2024」
<https://kurashikisyakyo.or.jp/mabisasaeai/平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における/>
(2026-5-19)