

佐賀県大町町における災害ケースマネジメントの取組について

佐賀県 大町町

1. はじめに

佐賀県大町町は、佐賀県の中央部に位置し、面積 11.50 平方キロ、人口 6,306 人（2,712 世帯、2021 年 1 月 1 日時点）の町で、2019 年及び 2021 年に大雨災害の被害を受けた。

特に、2021 年の災害では、停滞した前線の影響で、8 月 11 日から 18 日までの 8 日間の総雨量が 1,035mm と、記録的な大雨になった（町役場設置雨量計）。同年 8 月 14 日は、線状降水帯による猛烈な雨や非常に激しい雨が降り続き、同日午前 3 時 25 分に緊急安全確保を発令し、午前 3 時 30 分に大雨特別警報が発表された。また、町役場に設置する雨量計においては、午前 2 時に、1 時間当たり 70mm を記録し、11 日からの総雨量は約 600mm に達した。この大雨により、大町町内では、各地の浸水、ため池付近の山林で地すべりの兆候がみられるなど、甚大な被害が生じた。住家被害は、中規模半壊 78 棟、半壊 126 棟、準半壊 34 棟、一部損壊 102 棟（床上浸水 248 棟、床下浸水 92 棟）といった状況であった。

このような被害を受けた中で、被災者 1 人 1 人の支援を重視した災害ケースマネジメントにより対応を行った。以下、この時の状況を記す。



写真 1 大町町浸水の全景



写真 2 六角川付近の状況

2. 災害ケースマネジメントの背景

大町町では、2019 年 8 月にも水害を経験しているが、この水害では、浸水被害に加え、鐵工所の油流出事故の関係で、全壊や大規模半壊となった住家が多く、賃貸型応急住宅への入居者もいた。その際、個別の被災者の状況を把握していくために、町の子育て健康課を中心に、被災者の個々の状況を関係者間で共有する被災者支援会議を月 1 回の頻度で開催した。被災者支援会議は、町の保健福祉課や総務課交通防災係に加え、民間団体も参画した多様な被災者支援の主体による会議で、継続的に開催した。

その後、2019年8月の水害を契機に、大町町では、被災者支援会議を通じた見守り支援が定着していたことから、2021年8月の大雨においても、罹災証明書の発行状況や、被災者支援に係る諸制度において対応に漏れがないか、また、困りごとを抱えているが、声を上げることができていない被災者はいないかといった観点から、情報把握を早期に進めることができた。

2021年8月の大雨における大町町の被害の特徴としては、浸水被害（床上浸水 248 棟、床下浸水 92 棟）が多かったものの、大規模半壊以上となる世帯はなく、住家の応急修理制度や被災者生活再建支援制度を活用して生活再建する世帯や、住家の応急修理制度の対象にもならない世帯が多かった。また、公費解体が適用となる事例もなかった。

3. 2019 年災害以降における被災者支援の対応について

この災害の初期においては、もれなく被災者への支援が行き届いているか、被災者が必要な手続きをしているかを把握した。一方、大町町の災害対策本部を支援していた SPF^{注1}から、被災者の支援を聞く必要性が提案された。SPF は結成したばかりの組織であったこともあり、町と一緒に議論しながら、その後、避難所共有会議も取り込んだ被災者支援会議を実施した。そこで、避難所から自宅に戻った被災者のうち、床上浸水の約 171 戸の全戸訪問を対象に、アンケート方法などを決めた。

2019 年 11 月に全戸訪問では SPF に対応していただいた。自宅の改修、健康相談など、様々な要望を聞き取るとともに、被災者支援会議で 1 人 1 人対応方針を決定した。この会議には、避難所運営や罹災証明書などの担当課も参加し、最初は 1 週間に 1 回の頻度で実施した。

ある程度落ち着くと、その時点で気になる課題を抽出して解決するようになった。特に、みなし仮設に住む被災者の再建（家、仕事など）をどうするかを検討した。みなし仮設は 2 年間を経過したら支援が終了するため、その間でどう対応するかも検討した。災害から 1 年後には 20 世帯程度の対応を行っていて、1 回の会議で 5 人程度を検討していた。この頃になると、1 か月に 1 回程度の頻度となっていた。

その後、2021 年 4 月に「CSO 連携防災会議」^{注2}に名称を変更、メンバー及び議論する内容は以前と同様で、それにプラスして、大町町の防災や訓練などの方法も検討するようになった。このようなきめ細かな対応は行政だけでは対応できないことから、支援団体との関係を切らず、公平性を担保するよう心掛けた。

4. 2021 年災害以降における被災者支援の対応について

2021 年 8 月災害を契機に、再度「被災者支援会議」に名称を変更した。発災から 2 週間後（8 月末頃）には被災者支援の枠組み・体制の構想が完成し、行政や社協の了承を得て進めた。最初は 9/7 に会議を開催、その後 1 週間に 1 回の会議を 2 カ月程度行った。

当初は、支援体制の議論が中心で、支援交流拠点^{注3}は①下湊公民館、②中島公民館、③ペリドットの3か所の3か所とした。

なお、当時はコロナ禍であったため、県とSPFで協議してガイドラインを作成し、県外のNPO団体は、ガイドラインに従って、PCR検査で陰性の方のみを受け入れた。また、SPFの支援者は、胸にPCR検査済のステッカーを貼り、戸別訪問時はマスク着用、手指消毒（携帯用消毒液を持参）を行って業務を進めた。

（１）実施体制

CSO連携室を中心に、町役場の関係課、町社協が連携して、「ペリドット」、「中島区公民分館」「下湊区公民分館」の3か所を支援交流拠点として活用した。また、「ピースボート災害支援センター（PBV）」、「OPEN JAPAN（OJ）」、「風組関東」等の県外NPO、SPFや地元自治会などと協力して運営、支援にあたった。

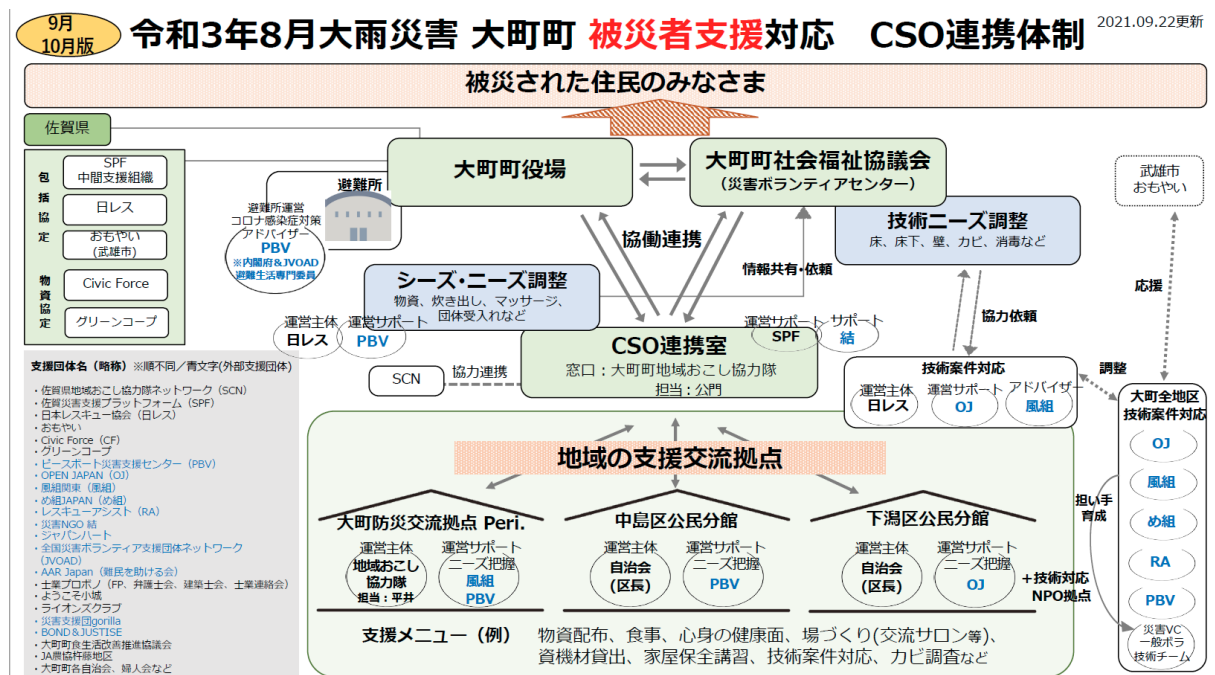


図1 2021年8月災害における被災者支援の体制（出典：大町町CSO連携室資料）

（２）初期における支援内容の聴取

発災当初（2021年8月）段階では、保健師・医療関係者、災害VC、NPOの3つの主体が、それぞれ個別に被災者の支援ニーズの把握を行っていたため、これらの情報をCSO連携会議で一元的に集約して整理した。

その後、第一弾の「ヒアリングシート」を作成し、支援交流拠点をベースに個別訪問を実施。個別訪問の初期段階において、まずは支援制度の周知を優先した。特に、災害廃棄物処理関係など、活用できる支援制度に期限があるものについては、情報の

周知が重要であるため、なるべく早く個別訪問を行うよう心掛けた。

また、聞き取りの際は、同じアンケート様式とし、①社協（ボランティアのニーズ把握：他市町の社協）、②保健医療チーム（要配慮者の支援：他市町の保健師）、③総務課（浸水エリアなのに届け出がない方への対応：NP0）の3者が、アンケートを持参して、床上・床下浸水の全戸訪問（約350世帯）を実施。アンケート様式に沿って、困りごと等（物が無い、家の修理をどうすべきか、体調が悪い等）を聴取し、自らが得意とするところはその場で対応し、他が専門とするものは、後日他の機関に引き継いで、後日伺うような仕組みを構築した。

この訪問で得た内容を項目として盛り込み、被災者台帳（約350世帯）を作成した。

（３）詳細な支援内容の聴取

2021年10月初旬に、CS0連携会議において、被災者台帳（約350世帯）の記載事項をベースに、第1弾のヒアリングシートよりも、さらに追加で詳細な情報を盛り込んだシート（以下「情報集約シート」という。）を作成した。

同月、在宅避難者を漏れなく把握するために、応急修理制度申請済みの世帯、災害VCで情報把握ができていない世帯、定期的に支援交流拠点に物資を取りにきている世帯は対象から除外し、情報把握ができていない約100世帯を対象を絞り込み、改めて訪問調査を実施。10日程度で訪問を実施した。

被災者台帳に記載のある約350世帯のうち、上記約100世帯を除く、残る250世帯については、災害VCと町社協が50世帯程度を訪問、残る200世帯は行政窓口で申請等手続きに訪れた際に状況を確認することとした。

情報集約シートは、世帯ごとの状況を細かく記載できるようにし、本人同意の取得はシートに情報を記入する際に行っている。

このような過程を経て把握することができた情報を基に、NP0や町社協と検討した結果、支援が必要な世帯は約50世帯となり、当該世帯を対象として、その後も、定期的な個別訪問を行った。

（４）災害フェーズ・時系列ごとの取組内容について

① 発災初期の避難生活段階

発災直後（2021年8月）は、保健師による健康調査、災害VCによる家屋保全作業等のニーズ調査やNP0による個別のニーズ把握が並行して進んでいたが、罹災証明書の発行段階では、アンケートにより、改めて被災者の支援ニーズに関する調査を実施し、その結果を基に、町が被災者台帳を作成し、その後の個別訪問につなげていった。個別訪問では、住まいの再建を主目的として、町の農林建設課、福祉課等と連携しながら、住家の応急修理制度の活用や大町町独自の「令和3年大雨被災者暮

らし再建補助金」の活用が可能かどうかといった点を中心に、相談支援を行った。

② 地域の支援交流拠点の立上げとそれ以降の取組

支援交流拠点を設置した地区は、下潟地区、中島地区、恵比須・大黒町地区の3つであり、それぞれの取組は以下のとおり。

ア 下潟地区

区公民分館を拠点に、OPEN JAPAN (NPO) と地元自治会が中心となって運営を行った。下潟公民館は、R1 災害の際、NPO が常駐して被災者支援を実施。R3 災害の際も、一早く支援する話があり、運営を任せた。

イ 中島地区

区公民分館を拠点に、ピースボート災害支援センター (NPO) と地元自治会が中心となって運営を行った。中島公民館は、R1 災害の際は自治会で対応。R3 災害の際は自治会長から協力支援の要請があり、NPO と連携して対応した。

ウ 恵比須・大黒町地区

地域おこし協力隊の拠点であるペリドットを拠点に、地域おこし協力隊員、ピースボート災害支援センターや風組関東 (NPO) が中心に運営をサポートした。

ペリドットは、そもそも地域のコミュニティ、特に児童館のような子供が遊ぶところが無かったことから、地域の拠点として、令和3年8月26日にオープン予定だったところ、その前に災害に遭い、有事の対応が優先された。ここは、地域まちおこし協力隊2名とNPOが対応した。

NPO等の支援団体と町の間には委託契約はなかったが、町から当該団体へ支援を依頼した。その際、活動拠点として支援交流拠点を提供した。

支援交流拠点は、災害対応に関する困り事は、何でも相談を受付けていた。当該施設の設置場所は、町が提供を行い、支援物資を置いたり、相談できる人がいたり、食事の提供を行っていた。それだけでなく、在宅避難者が相談に行ける場所としても機能していた。最終的に、3つあった支援交流拠点は、恵比須・大黒町地区のペリドットに集約した。

また、被害者支援を行うにあたっては、次の予算制度を活用した。

- ・ 災害救助法

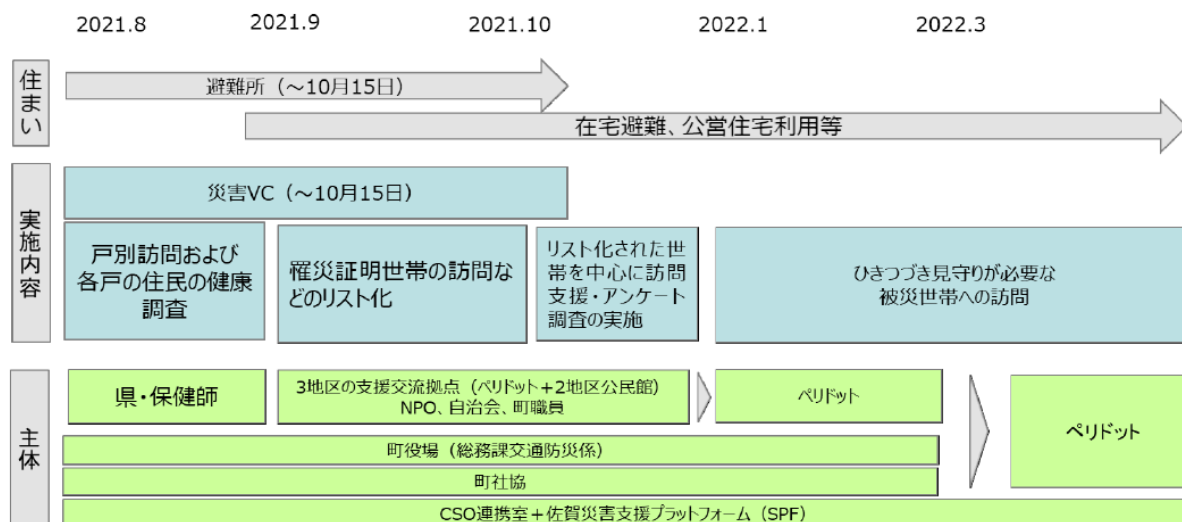


図2 災害フェーズ・時系列毎の支援内容等

③ ペリドットの運営体制

ペリドットの人員は2名（地域おこし協力隊：2名）。2名の役割分担は、防災担当1名、子育て支援担当1名である。子育て支援担当は、子育て支援に関わることで協力する体制をとっている。

④ 個別訪問を行うスタッフに対する研修

個別訪問に関わる関係者を対象として、町の主催により、訪問事前研修会を2021年10月に実施。災害支援団体の「風組関東」を講師として迎え、個別訪問を実施する趣旨や訪問時の注意事項等を説明した。

スタッフが、公的支援制度や民間団体の支援内容の説明を受けることにより、行政職員、社協職員、NPO職員の間の情報の差をなくし、関係者が皆同様の情報・知識を得ることができたため、必要な支援を適切に被災者につなぐことができるようになった。

（５）関係者間の情報共有方法

① 避難所運営会議

設置された5つの避難所ごとに、避難者の支援ニーズに基づいた個別ケースの情報共有を図るための避難所運営会議を定期的の実施した。

② CSO連携会議（町域会議）・被災者支援会議

2021年9月以降、情報共有のためのCSO連携会議が週1回開催され、行政から各避

難所や行政対応の内容、社協は災害VCの対応状況、NP0からは地域の支援拠点での活動に関する情報を集約した。

同年11月時点では避難所が閉鎖されたため、避難所運営会議とCS0連携会議を被災者支援会議に一元的に統合して、引き続き週1回開催した。

同年12月以降、CS0連携室を中心に町社協、NP0等と連携しながら、支援が必要な被災者のための個別のケースカンファレンスを被災者支援会議において実施（月2回開催）している。

③ 葉隠会議（県域会議）

SPF主催の情報共有会議である「葉隠会議」については、大町町内で支援活動を行っていたNP0は参加していたものの、大町町は参加しなかった。

5. 日頃から行うべきこと

災害時に NP0 と連携するには、日頃からの顔の見える関係づくり、CS0 連携防災会議のような場が必要で、平時から十分話をしておくことが大事である。

また、NP0 も、行政も、相手の役割を認識しておく必要がある。行政は公的支援内で行えるところまでを考えるが、NP0 はそれ以外の対応まで求めてしまうところがある。NP0 側も行政の役割を十分認識して互いに出来ない部分を補いあう関係性を築く必要がある。



写真3 NPO、行政職員による戸別訪問



写真4 CS0連携会議（初期）



写真5 ペリドットでの住民同士の交流



写真6 中島区公民分館での食事提供

注1：NPO法人佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）：被災地支援のためにアクションを起こしたい佐賀県民又は同県に所縁のある者が、それぞれ活動するに当たって、情報交換や協力するためのプラットフォーム。

注2：CS0連携会議：町のCS0（Civil Society Organization：市民社会組織）連携室が中心となり、NPO法人佐賀災害支援プラットフォーム（SPF）に加盟・登録されているNPO等、町社協、地域団体が参加する町域の連携会議。

注3：支援交流拠点：被災者が困りごとを相談し、当該被災者と、公的支援制度や民間ボランティア等の支援者とをつなぐ拠点。2021年8月の大雨では、ペリドット、中島区公民分館、下湊区公民分館の3か所を支援交流拠点として活用。