

復興庁の「全国の避難者等の数」（平成 25 年 12 月 24 日に公表）によると、平成 25 年 12 月 12 日現在の東日本大震災による全国の避難者等の数は 27 万 4,088 人ですが、その 79%弱の 21 万 5,927 人が被災 3 県（岩手県 3 万 5,925 人、宮城県 9 万 2,290 人、福島県 8 万 7,712 人）の人々です。このうち、自県外への避難者等の数は福島県 4 万 8,944 人、宮城県から 7,159 人、岩手県 1,501 人となっています⁽¹⁷⁾。

さらに今回の調査分析では、介護サービスの供給を把握するための指標として介護報酬の請求事業所数（＝介護サービス施設・事業所数）の状況を検証しました。分析の結果、岩手県と宮城県において請求事業所が減少したことが明らかになりました。請求事業所の減少に影響を及ぼした要因としては介護サービス事業所及び介護施設の全半壊が考えられます。ただ、震災後の混乱等によって介護報酬の請求事務が滞り、介護報酬を請求した事業所数が減少したとも考えられるため、その要因については今後さらなる多角的な検証が必要でしょう。

いずれにしても、今回の調査分析の仮説として取り上げた交通アクセスの支障や遮断、要介護者の震災死、要介護者の転院・転居、介護サービス事業所及び介護施設の全半壊などが介護サービスの需給を減少させる要因であったと考えられます。

6. おわりに

この研究の結果、東日本大震災が被災 3 県の介護保険事業統計に大きな影響を及ぼしたことが確認されました。つまり、被災 3 県において東日本大震災が発生した平成 23 年 3 月の介護サービスの利用がかなり減少しました。また、被災 3 県の 16 保険者において、最短で 1 か月、最長で 16 か月にわたって介護保険事業統計の一部が欠落していることが判明しました。

しかし、この時期の介護サービス利用の減少は統計のゆがみによる「統計上」の減少であり、実際には介護サービスの利用実績が減っているわけではありません。東日本大震災の翌月からは介護サービス利用者が徐々に増え、東日本大震災の 1 年後にはほぼ原状回復しています。要するに、東日本大震災によって介護サービスの需要が減少したわけではありません。介護サービス事業所及び介護施設も東日本大震災が発生した平成 23 年度はその数が減少していますが、これも一時的な減少であると推察されます。したがって、政府、自治体、事業者、サービス需要者などは統計上の数字を鵜呑みにしてはなりません。

今後は、介護サービスの需給に影響を及ぼした要因をさらに詳細に検討するとともに、被災 3 県の 16 保険者における介護保険事業統計の欠損値を補正する必要があるでしょう。

参考文献・注

- (1) 厚生労働省『介護保険事業状況報告』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/84-1.html>）。
- (2) 政府統計の総合窓口（e-Stat）（<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100103.do?kicd=00450>）。
- (3) 厚生労働省『介護給付費実態調査』（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/45-1.html>）。
- (4) 介護事業者情報は、平成 24 年 9 月までには独立行政法人福祉医療機構（通称、WAM NET）（<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/top/>）の「都道府県別介護保険指定サービス事業者登録状況」において公開されていましたが、「独立行政法人の事務・事業の見直しの基本方針」等によりそれ以降は公開されなくなり、平成 24 年 10 月以降は各都道府県が管理している厚生労働省の「介護サービス情報公表システム」（<http://www.kaigokensaku.jp/>）で公開されるようになりました。なお、WAM NET の（旧）介護事業者情報に掲載されていた①1 年間の介護報酬受領額（利用者負担含む）が 100 万円以下の事業所、②指定を受けてから 1 年未満の事業所、③介護予防支援事業所及びみなし指定事業所等の事業所は掲載されていません。ちなみに、WAM NET の（旧）介護事業者情報によると、上記の①～③を含む介護事業所は平成 23 年度末時点で 34 万 3,093 か所にのぼっていました。
- (5) 厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』

- (<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/24-22-2c.html>)。
- (6) 調査票の配布・回収は平成20年調査までは都道府県・指定都市・中核市が実施していましたが、平成21年調査からは厚生労働省が委託した民間事業者が行っています。
- (7) 厚生労働省『介護事業経営概況調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/153-1c.html#link01>)。
- (8) 調査結果の詳細は、第97回社会保障審議会介護給付費分科会「資料1-1 平成25年度介護事業経営概況調査結果の概要(案)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000031916.html>)で閲覧できます。
- (9) 平成26年度調査におけるサービス別の標本抽出率については、第97回社会保障審議会介護給付費分科会「資料3-1 平成26年度介護事業経営実態調査の実施について(案)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/0000031916.html>)を参照してください。
- (10) 厚生労働省『介護事業経営実態調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/78-23b.html#link01>)。
- (11) 平成25年度調査におけるサービス別の標本抽出率については、第94回社会保障審議会介護給付費分科会「資料2-1 介護従事者処遇状況等調査の実施について(案)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000034lq4.html>)を参照してください。
- (12) 厚生労働省『介護従事者処遇状況等調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/151-2b.html#link01>)。
- (13) 調査結果の詳細は、第94回社会保障審議会介護給付費分科会「資料1-2 平成24年度介護従事者処遇状況等調査結果の概況(案)」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r98520000034lq4.html>)で閲覧できます。
- (14) 介護労働安定センター『介護労働実態調査結果』(<http://www.kaigo-center.or.jp/report/>)。
- (15) 日下輝美・大澤理沙「東日本大震災の介護保険事業統計への影響に関する調査分析—南三陸町ヒアリング調査報告—」平成24年度厚生労働科学研究費補助金『東日本大震災等による医療・保健分野の統計調査の影響に関する高度分析と評価・推計』調査報告書、2013年、pp.68-84を参照してください。
- (16) 詳細な結果は、佃良彦・増田聡・吉田浩ほか「東日本大震災後の健康および生活に関するアンケート調査」『Discussion Paper No.295』GRADUATE SCHOOL OF ECONOMICS AND MANAGEMENT TOHOKU UNIVERSITY、2013年、p.20を参照してください。
- (17) 最も多くの人々が県外に転居している福島県の都道府県別の避難者数の詳細については、「福島県から県外への避難状況」(http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/2512kengai_hinan.pdf)を参照してください。

参考ウェブページ

- ・ 介護労働安定センター『介護労働実態調査結果』(<http://www.kaigo-center.or.jp/report/>)
- ・ 厚生労働省『介護給付費実態調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/45-1b.html>)
- ・ 厚生労働省『介護サービス施設・事業所調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/24-22-2c.html>)
- ・ 厚生労働省『介護事業経営概況調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/153-1c.html#link01>)
- ・ 厚生労働省『介護事業経営実態調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/78-23b.html#link01>)
- ・ 厚生労働省『介護従事者処遇状況等調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/151-2b.html#link01>)
- ・ 厚生労働省『介護保険事業状況報告』(<http://www.mhlw.go.jp/topics/0103/tp0329-1.html>)
- ・ 厚生労働省『人口動態調査』(<http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1.html>)
- ・ 政府統計の総合窓口 (e-Stat) (<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02100103.do?kicd=00450>)
- ・ 総務省『住民基本台帳人口移動報告』(<http://www.stat.go.jp/data/idou/4.htm>)
- ・ 復興庁「全国の避難者等の数」(<http://www.reconstruction.go.jp/topics/post.html>)
- ・ マピオン「都道府県地図」(<http://www.mapion.co.jp/map/japan.html>)

第5章 介護2

東北大学経済学研究科 大澤理沙

1. はじめに

第3章では、東日本大震災が介護保険事業統計に及ぼした影響について、マクロのデータを用いて検討しました。本章では、特定の被災自治体を対象に、ヒアリング調査と市町村別集計データをもとに、東日本大震災が介護保険サービスの実施に与えた影響を考察していきます。

本章のねらいは、ヒアリング調査によって、被災地における介護保険サービスの実情を知り、統計に表れない介護保険サービスの実態や、介護事業統計を解釈する上での注意点を把握することにあります。マクロのデータを用いた分析と比較すると一般性の点で劣りますが、マクロのデータからだけでは読み取れない情報を加えるという点でマクロデータによる分析と相互補完的な役割を果たすものであると考えます。

対象とするのは、宮城県南三陸町（以下、南三陸町）です。南三陸町は東日本大震災による被災自治体の一つであり、人口に占める津波浸水域の居住人口の割合が高いという特徴があります。南三陸町で起きたことが必ずしも他の被災自治体にあてはまるということを言えるわけではありませんが、被災自治体における介護サービス実施の事例として、他の市町村のデータを読み取る際の参考になる部分があると思います。

本章の構成は次の通りです。まず、第2節において南三陸町の被災状況を概観し、次に第3節においてヒアリング調査によって得られたエピソードを紹介します。その後、第4節では、介護保険事業統計保険者別集計の南三陸町データについて、ヒアリング調査を踏まえて、実際にあったことがどのように統計に表れるのか、また統計を読み取る上で気を付ける点は何かを考察して、最後に第5節でまとめを述べます。

2. 南三陸町の被災の状況

ここでは、南三陸町の被災状況を見ていきます。南三陸町は宮城県沿岸北部に位置する、面積 164 km² の町です（図 1）。南三陸町の人口は 17,429 人（総務省統計局「平成 22 年国勢調査」）であり、人口の 82.5%にあたる 14.4 万人が浸水地域にあったと推定されています（総務省統計局「浸水範囲概況にかかる人口・世帯数」）。南三陸町は津波浸水地域に居住する人口が当該市町村の人口に占める割合が最も高い自治体です。このことは、人口の多くが居住し、行政、経済、教育の中心となっていた地域が津波浸水によって甚大な被害を受けたことを表しています。

人的被災状況を見ていくと、死者・行方不明者数は合わせて 770 人となり、住家被害は、3,142 戸が全壊、大規模半壊・半壊が合わせて 169 戸、り災率は 61%でした。また、ピーク時の避難者数を見ると、9,753 人、仮設住宅は 58 地区、2,195 戸が整備されました（南三陸町（2012））。

表 1 には、2009 年度から 2012 年度までの南三陸町の人口の推移が示されています。自然減のみならず社会減によって、人口が縮小していることがわかります。

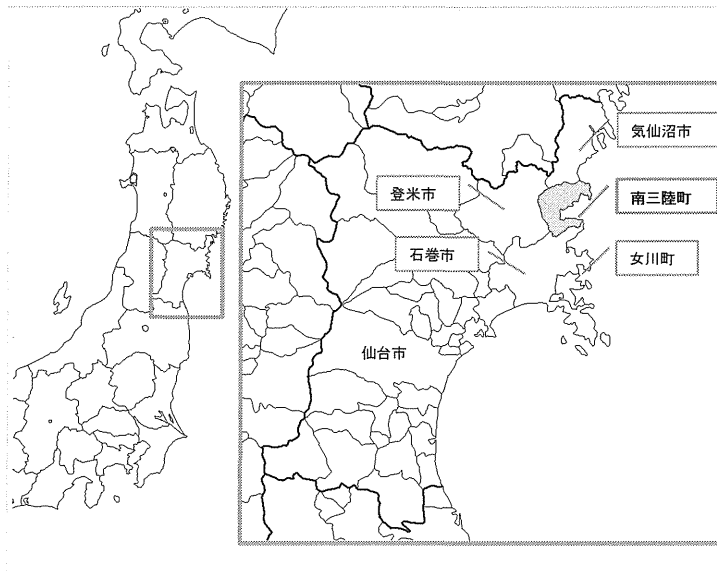


図1 南三陸町の位置

表1 南三陸町の人口

	人口数	出生数 [A]	死亡数 [B]	自然増減数 [A]-[B]	転入数 [C]	転出数 [D]	社会増減数 [C]-[D]
2009年度	17,815	99	221	-122 (-0.68)	355	453	-98 (-0.54)
2010年度	17,063	92	465	-373 (-2.09)	265	644	-379 (-2.13)
2011年度	15,352	71	722	-651 (-3.82)	434	1,494	-1,060 (-6.21)
2012年度	15,066	73	162	-89 (-0.58)	364	561	-197 (-1.28)

注) 転入数及び転出数には、それぞれ住民票記載数及び住民票消除数の他の値を含む。また、自然増減数及び社会増減数における()内の値は増減率を表している。

出所: 「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」(総務省統計局)をもとに筆者作成。

3. インタビューで得られたエピソード

ここでは、東日本大震災が南三陸町の介護サービスに与えた影響を明らかにするため、ヒアリング調査によって得られたエピソードを見ていきます。調査は2012年12月17日に、南三陸町介護福祉課、南三陸町社会福祉協議会、居宅介護支援事業所に対して行いました。調査の詳細は日下・大澤(2012)を参照とします。

3.1 南三陸町役場の対応

3.1.1 町役場の被災と住民基本台帳の整備

南三陸町役場は、沿岸部の低地に位置しており、津波により甚大な被害を受けました。震災後、南三陸町役場では住民の安否もどこにいるのかもわからない状況の中、2011年3月22日から、住民基本台帳を整備するため、すべての世帯を対象としたアンケート調査を始めました。調査票はすべての避難所や被災を免れた住宅に配布しました。当初4月10日を回収日としましたが、その時に回収できた調査票は全体の1割にも満たず、残りの9割以上の世帯については、個別の聞き取り調査を行いました。その間、アンケート調査によって把握できたことから住民基本台帳に記載していくという方法を取り、住民基本台帳が整備されたのは2011年7月頃となりました。

3.1.2 福祉避難所でのサービス

要援護者への対応として、町内に2か所の福祉避難所を設置しました。委託先は介護サービス施設・事業所で、1か所は通所介護事業所、もう1か所は介護老人保健施設としました。2011年3月28日より役場仮庁舎にて窓口業務など一部を再開し、福祉避難所の開設と要援護者の受入要請を行いました。震災発生当初の要介護（要支援）者や震災直後、要介護（要支援）者を含む要援護者は、南三陸町が指定した福祉避難所に避難、あるいは二次避難していました。福祉避難所においては、専門のスタッフが要援護者に対して介助等を行いました。福祉避難所は7月くらいまで続き、その後、要援護者は福祉仮設住宅へ引き継ぎました。福祉仮設住宅が入谷地区に1か所あり、18床となっています。

福祉避難所でのサービス提供は町の自主事業であり、その費用は町の予算によってまかなわれています。介護保険サービスとは別体系で行われているため、サービスの利用には要介護認定等は不要であり、無料でサービスを受けることができました。委託先へは要援護者一人当たり2千円程度を支払いました。

3.1.3 保険者として

介護保険制度における保険者である市町村の主たる役割に、介護保険事業計画の策定とそれに基づく保険料の設定や要介護認定があります。介護保険事業計画は、当該市町村の介護保険サービスの需要を把握するニーズ調査に基づき向こう3年間のサービス供給を計画するものです。介護保険事業計画は、3年ごとに策定され、2012年度は第5期介護保険事業計画の初年度にあたる年でした。しかしながら、南三陸町では、2011年3月11日の東日本大震災により、2012年度からの第5期介護保険事業計画の実施を断念し、第4期介護保険事業計画を引き継いでいます。宮城県内においては、他に石巻市、東松島市、女川町が同様の対応を行いました。

2013年4月より第5期介護保険事業計画を実施するにともない、介護保険料を改定しますが、その際の第1号被保険者介護保険料が大幅に引き上げられることとなっています。それは、震災後要介護認定者が増加したことと、第1号被保険者数が減少したこと、第1号被保険者の所得が低下したことが理由です。

要介護認定については、震災後は福祉避難所において要介護認定を受けなくても要援護者がサービスを受けられたため、要介護認定は従来よりも少ない数でした。また、震災後10月までは南三陸町の認定調査を登米市や大崎市、栗原市に依頼している状況でした。

3.2 介護サービス施設・事業所での対応

3.2.1 介護サービス施設・事業所の被災

ここでは、南三陸町の介護サービス施設・事業所の被災状況を見ていきます。表2には、南三陸町の介護サービス施設・事業所の被災状況が示されています。指定数をみると震災前は、訪問介護事業所が4か所、通所介護事業所が2か所、介護老人福祉施設が1か所、介護老人保健施設が2か所あったことがわかります。震災によって、訪問介護事業所は4か所すべてが全壊、通所介護事業所は2か所のうち1か所が全壊、老人福祉施設が全壊となっているほか、多くが全壊となっており、全体の8割以上が被災していることがわかります。

表2 南三陸町の介護サービス施設・事業所の被災状況

サービス種別	指定数	全壊	事業所				利用者			
			半壊	一部損壊	被害無	被災率	休止	廃止	死亡	行方不明
1 居宅介護支援	4	4	0	0	0	100%	0	1	46	17
2 訪問介護	4	4	0	0	0	100%	1	2	19	6
3 訪問入浴	1	1	0	0	0	100%	0	0	0	0
4 訪問看護	1	1	0	0	0	100%	0	0	28	22
5 訪問リハビリテーション	1	1	0	0	0	100%	0	0	2	0
6 通所介護	2	1	0	0	1	50%	1	0	10	1
7 福祉用具貸与、販売	1	0	0	0	1	0%	0	0	0	0
8 特別養護老人ホーム	1	1	0	0	0	100%	1	0	34	0
9 介護老人保健施設	2	0	2	0	0	100%	1	0	5	5
10 介護療養型医療施設	1	1	0	0	0	100%	0	1	3	7
11 認知症対応型共同生活介護	2	0	0	1	1	50%	1	0	0	0
12 地域包括支援センター	1	1	0	0	0	100%	0	0	7	4
計	21	15	2	1	3	86%	5	4	154	62

出所：気仙沼保健福祉事務所（2012）をもとに筆者作成。

3.2.2 施設サービス

ここでは、震災後の施設介護サービスについて見ていきます。震災発生時、南三陸町には、1か所の老人福祉施設と、2か所の老人保健福祉施設が、開設準備中の介護老人福祉施設が1か所ありました。表3には、各施設の2011年の各月の入所状況が示されています。以下では、それぞれの施設について震災時の対応を見ていきます。

表3 南三陸町の介護施設の2011年の入所状況

	定員	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
介護老人福祉施設A	54	54	53	54									
介護老人福祉施設B	80								19	40	44	54	64
介護老人保健施設C	100	90	93	90			95	94	93	91	93	97	95
介護老人保健施設D	80	72	72	68			0	58	70	68	72	72	75

注1) 数値は各月1日現在の値。4月及び5月は東日本大震災のためデータなし。
 注2) 介護老人福祉施設Aは震災以降休止。介護老人福祉施設Bは2011年7月開所。
 出所：宮城県HP「老人福祉施設等入所状況」をもとに筆者作成。

介護老人福祉施設Aは、震災によって全壊となり、入所者のうち34名が死亡しました。その後2014年1月現在も休止中となっています。

介護老人福祉施設Bは、震災時は開設準備中でサービスの提供は行っていませんでしたが、開設目前で設備が整っていたこともあり、はじめは避難所としてその後は町から福祉避難所として委託を受け、要援護者に対するサービスを提供していました。

介護老人保健施設Cは、高台に立地していたため津波を免れ、入所者、職員の死傷者はありませんでした。震災当日施設に来ていたデイサービス利用者や地域住民の避難を受け入れました。その間も入所者に対するサービスは提供していました。ライフラインの復旧は水道が5ヶ月後、電気が46日後で、通常通りの生活に戻ったのは8月以降でした。

介護老人保健施設Dでは、震災後入所者とスタッフとともに、隣県にある経営母体の経営する施設に分散して移動させて、入所者は移動先の施設においてサービスを受けていました。その後ライフラインが復旧した2011年7月に南三陸町の当該施設に戻ってサービスの提供を再開しました。

3.2.3 居宅介護（介護予防）サービス

ここでは、居宅介護（介護予防）サービスについて見ていきます。被災した介護サービス事務所では、2011年3月サービス提供分は、概算請求を行っています。訪問介護事業所1か所が2011年4月からサー

ビスの提供を再開しましたが、4月サービス提供分からは通常請求を行っています。

震災後、サービス利用が増えた背景には、次の3つの要因が関連していると考えられます。第1に、身体的要因です。これは、高齢者が避難生活で体調を崩したり、仮設住宅生活で足腰が弱まったりしたことに起因するものです。第2に社会的要因としての、家族介護要因です。これまで働いていなかった人が働くようになったり、一緒に住んでいた家族が仮設住宅に分かれて入居したりすることによって、家族による介護サービスが減少し、介護保険サービスを利用するようになったことに起因するものです。また、南三陸町では、毎年11月から12月にかけては、わかめの養殖の繁忙期であり、その期間は家族による介護サービスが減少することもあります。第3に介護サービス価格要因です。2011年3月以降、介護サービス利用者は利用料が免除されているため、実質無料でサービスを受けることが可能です。このような要因によって介護保険サービスの利用が促されている可能性もあります。

南三陸町では、居宅介護事業所の多くが被災し、サービス提供を再開していないことから、南三陸町の居宅介護サービス供給量が少なくなっています。このような状況から、訪問介護サービス利用者は南三陸内の事業所のサービスだけではなく、近隣市町の、登米市や気仙沼市、石巻市に所在する事業所のサービスを利用するようになってきています(図2)。また、訪問介護、通所介護のサービス提供においては、片道50分の距離を移動しなければならない状況もあります。特に、通所介護サービスの利用においては、利用者の乗降の時間があるため、片道1時間ほど時間がかかり、サービス利用者の健康面への影響が懸念されます。

また介護サービス事業所の開設には、多額の費用が掛かるという問題があります。建物の建設費用については、国から1か所あたり3千万円の補助金がありますが、土地を含めるとデイサービス事業所1か所当たり8~9千万程度かかるため、それ以外の費用は、支援金や借入などでまかなう必要があります。また、サービス従事者の確保も課題となっています。緊急雇用対策により、農協や漁協が1日1万2千円で募集しているため、福祉協議会の臨時職員800円では人を集めるのが難しい状況です。入谷地区と戸倉地区に2013年2月にデイサービス事業所が開設予定です(ヒアリング調査時点)。

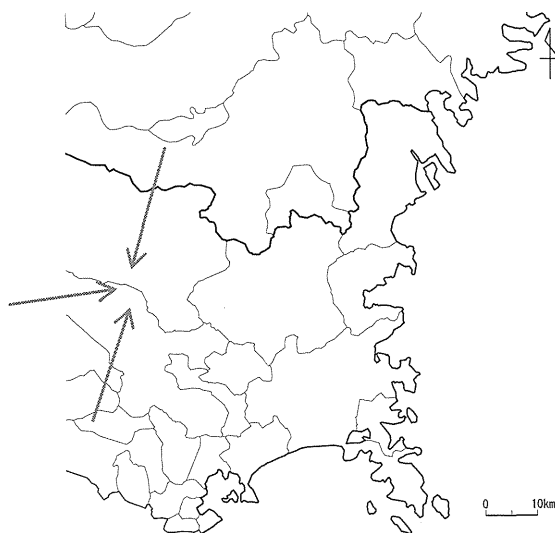


図2 南三陸町と隣接する市町村

4. 集計データ

ここでは、3. で見てきたエピソードを踏まえて、南三陸町に関する介護保険事業状況報告の保険者別集計データを読み取っていきます。

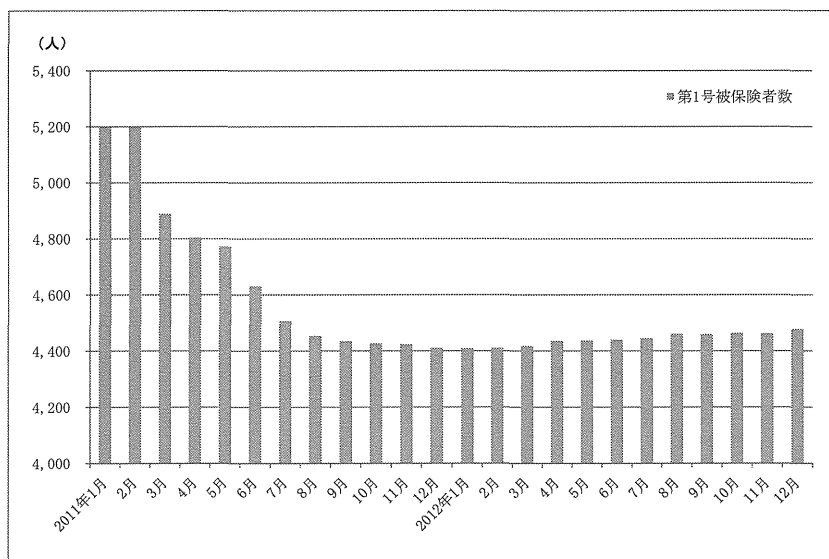
4.1 第1号被保険者と要介護認定

4.1.1 第1号被保険者

ここでは厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」をもとに、第1号被保険者数の推移を見ていきます。被保険者とは保険料を納め、必要に応じて介護保険サービスを使うことができる人のことです。被保険者は40歳以上の人で、そのうち65歳以上を第1号被保険者、45歳以上65歳未満を第2号被保険者と呼びます。

図3には、南三陸町の2011年1月から2012年12月までの各月末の第1号被保険者数の推移が示されています。ここで第1号被保険者についてのみ見ていくのは、「介護保険事業状況報告月報」（厚生労働省）に第2号被保険者数の値がないためです。これを見ると、第1号被保険者数は2011年2月から3月にかけて大きく減少し、2011年7月までは徐々に減少を続けていることがわかります。

ヒアリング調査を踏まえると、実際には2011年3月から7月まで徐々に人口が減少したのではなく、多くは2011年3月11日の震災によって減少したものの、その実態の把握に時間がかかったため、統計上は徐々に人口が減少しているように表れていると考えることができます。各月の第1号被保険者数は住民基本台帳をもとに算出されるため、第1号被保険者数が安定するのが8月ごろとなっており、住民基本台帳の整備が完了した7月と整合的です。なお、復興庁の資料によれば、南三陸町の震災関連死は20名でした。



出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」をもとに筆者作成。

図3 南三陸町の第1号被保険者数の推移

表4には、2008年度から2011年度までの各年度の第1号被保険者増減内訳が示されています。ここで、「転入」とは、当該市町村に住所を有することにより被保険者資格を取得した第1号被保険者数を、「転

出」とは、当該市町村に住所を有しなくなったことにより当該市町村の被保険者資格を喪失した第1号被保険者数を示します。また、「65歳到達」は、当該市町村に住所を有する者が65歳に到達したことにより被保険者資格を取得したこと、「死亡」は、死亡を事由として被保険者資格を喪失したことを表しています。

これを見ると、当年度純減が震災後の2010年度と2011年度で震災前の2008年度や2009年度に比べて2倍から3倍ほど多くなっています。当年度中減の内訳を見ると、2010年度で死亡が447人、2011年度で転出が216人、その他が339人と多いことがわかります。

表4 南三陸町の第1号被保険者数の増減の内訳

期間	当年度 中増 [A]	内訳				当年度 中減 [B]	内訳				当年度 純増減 [A]-[B]
		転入	職権 復活	65歳 到達	その 他		転出	職権 喪失	死亡	その 他	
2011年度	221	36	11	174	0	692	216	12	125	339	-692
2010年度	162	13	2	146	1	504	48	9	447	0	-504
2009年度	192	9	0	183	0	211	9	0	199	3	-211
2008年度	234	3	0	231	0	220	15	0	204	1	-220

注) 各期間中の値。「適用除外該当」及び「適用除外非該当」は該当者がいないため省略している。
出所: 「介護保険事業状況報告」(厚生労働省)をもとに筆者作成。

表5には、住所地特例被保険者数が示されている。住所地特例とは、施設所在地の市町村に財政負担が偏ることを是正するため、被保険者が施設に転居する前の保険者が引き続き保険者となる特例制度(住所地特例制度)です。これによれば、2010年度末から2011年度末へは2倍となっていることがわかります。つまり町外施設に入所する利用者が多くなったことを表しています。

表5 南三陸町の第1号被保険者数の内訳

	第1号 被保険者数	内訳			
		65歳以上 75歳未満	75歳以上	外国人 被保険者	住所地特例 被保険者
2008年度	5,250	2,397	2,853	0	17
2009年度	5,231	2,282	2,949	0	19
2010年度	4,889	2,078	2,811	2	23
2011年度	4,418	1,830	2,588	0	46

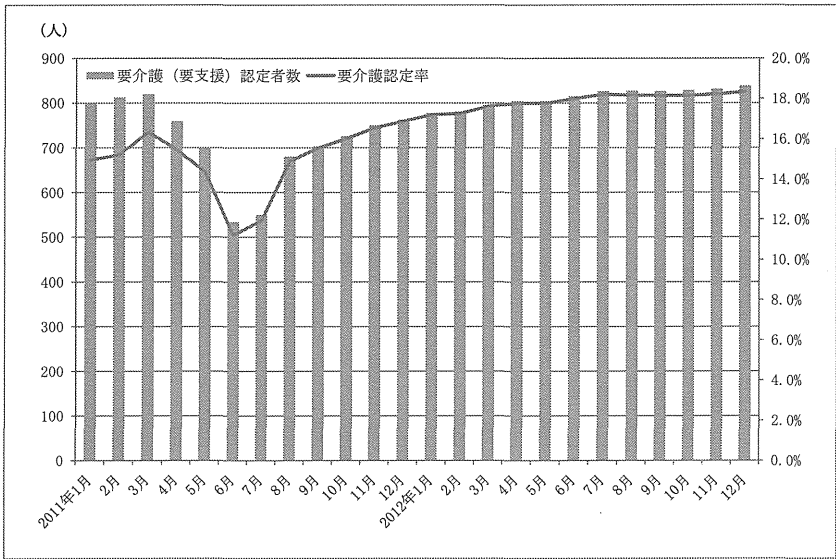
注) 各年度末の値。
出所: 「介護保険事業状況報告」(厚生労働省)をもとに筆者作成。

4.1.2 要介護認定

図4には、要介護(要支援)認定者数と要介護認定率の推移が示されています。要介護認定とは、介護サービスの利用にあたって要介護等の状況にあるかどうかを市町村などに設置される介護認定審査会によっておこなわれるものです。ここで、要介護(要支援)認定者数は、第1号被保険者要介護(要支援)認定者数と第2号被保険者要介護(要支援)認定者数の合計ですが、要介護認定率は、第1号被保険者数に占める第1号被保険者要介護(要支援)認定者数を表しています。

要介護認定者数は2011年3月以降減少し、2011年8月から増加し、その後は一貫して上昇を続けています。これは、ヒアリング調査を踏まえると、震災によって要介護(要支援)認定者数がなくなりその把握に時間がかかったため、2011年7月まで減少していると考えられます。また、その間、新たに介護サービスを必要とする人がいたと考えられますが、福祉避難所において要介護認定がなくとも介護サービスを提供していたため、要介護(要支援)認定者数が増えていないと考えられます。福祉避難所が2011年7月までであったため、翌月の2011年8月から要介護(要支援)認定者数が増加したと考えられます。

要介護認定率を見ると、震災後は震災前よりも高い値となっています。ヒアリングによれば、震災後、要介護者数が増えた背景には、次の3つの要因が関連していると考えられます。第1に、身体的要因です。これは、高齢者が避難生活で体調を崩したり、仮設住宅生活で足腰が弱まったりしたことに起因するものです。第2に社会的要因としての、家族介護要因です。これまで働いていなかった人が働くようになったり、一緒に住んでいた家族が仮設住宅に分かれて入居したりすることによって、家族による介護サービスが減少し、介護保険サービスを利用するようになったことに起因するものです。



注) 各月末の値。要介護（要支援）認定者数は第1号被保険者と第2号被保険者の合計。ここで、要介護認定率＝第1号被保険者要介護認定者数／第1号被保険者数。
出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」をもとに筆者作成。

図4 南三陸町の要介護（要支援）認定者数と要介護認定率の推移

4.1.3 要介護度

表6には、2008年度から2011年度までの南三陸町の要介護（要支援）認定者数が要介護度別に示されています。これを見ると、震災後は、要介護5の人が減少した一方で、要介護認定者に占める要介護1の人の割合が増えていることがわかります。

ヒアリング調査によれば、1か所の介護老人福祉施設が津波によって全壊し、要介護度の高い入所者が死亡した影響もあると考えられます。

表6 南三陸町の要介護度別要介護（要支援）認定者数

	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
要支援1	51 (6.9%)	49 (6.5%)	42 (5.1%)	62 (7.8%)
要支援2	52 (7.0%)	49 (6.5%)	46 (5.6%)	54 (6.8%)
要介護1	95 (12.9%)	127 (16.9%)	182 (22.2%)	208 (26.2%)
要介護2	154 (20.8%)	143 (19.0%)	149 (18.2%)	140 (17.6%)
要介護3	161 (21.8%)	153 (20.3%)	137 (16.7%)	141 (17.7%)
要介護4	110 (14.9%)	120 (15.9%)	134 (16.4%)	121 (15.2%)
要介護5	116 (15.7%)	112 (14.9%)	129 (15.8%)	69 (8.7%)
合計	739 (100.0%)	753 (100.0%)	819 (100.0%)	795 (100.0%)

注) 要介護認定者数は当年度末の値。()内は構成比。
出所：「介護保険事業状況報告(年報)」(厚生労働省)をもとに筆者作成。

4.2 受給者数

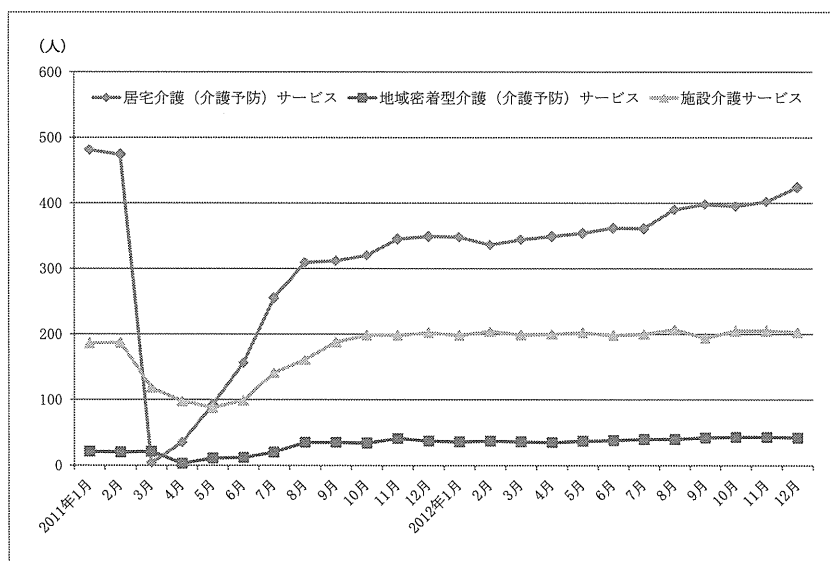
4.2.1 サービス別に見た介護サービス受給者数

図5には、サービス別に見た介護サービス受給者数が示されています。ここで、各月の受給者数は、現物給付（当該月サービス分）と償還給付（翌月支出決定分）の合算を表しています。まず、居宅介護（介護予防）サービスについて見ると、2011年3月に大幅に減少し、その後増加しています。これは、福祉避難所でのサービス提供が介護保険サービスに代替したためであると考えられます。また、概算請求によって、2011年3月サービス分を翌月以降に請求した影響もあると考えられます。

次に、地域密着型介護（介護予防）サービスでは、震災前から受給者は多くはありませんでしたが、2011年4月に減少し、2011年8月以降震災前よりもわずかに高い水準で推移しています。

最後に、施設介護サービスでは、2011年3月から2011年8月まで減っています。これは、震災によって施設入所者が死亡したこと、またある施設では震災時点での入所者が県外の施設へ移動し、移動先の施設でサービスを受けていたためと考えられます。居宅介護（介護予防）サービスや地域密着型介護（介護予防）サービスでは、2011年3月、4月時点では受給者がほぼゼロに近い値となっているのに対して、施設介護サービスではもっとも少ない時期でも90人程度となっているのは、その間震災時点での入所者にサービスの提供を続けていたためであると考えられます。

以上より、第3章3.2.2に「居宅介護（介護予防）サービス受給者が施設サービス受給者に比べて相対的に多く減少したと言えるでしょう。」(P.81)とあるのは、本来居宅で受けるサービスは避難所において町のサービスとして提供されていたため、介護保険事業統計に反映されず、施設サービスについては、入所者に対してサービス提供が行われていたためであると考えられます。



注) 値は、各月の現物給付（当該月サービス分）と償還給付（翌月支出決定分）の合算。

出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」をもとに筆者作成。

図5 南三陸町のサービス別介護サービス受給者数の推移

4.2.2 サービス別・要介護度別に見た介護サービス受給者数

表7には、2008年度から2011年度の南三陸町のサービス別・要介護度別に見た介護サービス受給者数が示されています。

まず、居宅介護（介護予防）サービスを見ると、2011年度では2008年度から2010年度の受給者数の半分近くになっていることがわかります。また、震災後サービス受給者に占める軽度要介護者の割合が高まっていることがわかります。

次に、地域密着型介護（介護予防）サービスを見ると、2011年では他の年に比べて要介護5の受給者が増えています。

最後に、施設サービスを見ると、2011年では要介護1、要介護2の受給者が増えていることがわかります。

表7 南三陸町のサービス別要介護度別介護サービス受給者数

居宅介護（介護予防）サービス				
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
要支援1	383 (7.3%)	408 (7.8%)	399 (7.2%)	175 (6.1%)
要支援2	376 (7.1%)	423 (8.1%)	383 (6.9%)	171 (5.9%)
要介護1	876 (16.6%)	822 (15.7%)	1,263 (22.7%)	736 (25.6%)
要介護2	1,211 (23.0%)	1,325 (25.3%)	1,224 (22.0%)	598 (20.8%)
要介護3	1,297 (24.6%)	1,161 (22.2%)	1,116 (20.0%)	670 (23.3%)
要介護4	674 (12.8%)	696 (13.3%)	719 (12.9%)	363 (12.6%)
要介護5	446 (8.5%)	395 (7.6%)	467 (8.4%)	167 (5.8%)
合計	5,263 (100.0%)	5,230 (100.0%)	5,571 (100.0%)	2,880 (100.0%)

地域密着型介護（介護予防）サービス				
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
要支援1	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
要支援2	0 (0.0%)	10 (4.9%)	4 (1.5%)	0 (0.0%)
要介護1	26 (16.3%)	47 (22.9%)	101 (39.0%)	102 (31.5%)
要介護2	46 (28.8%)	44 (21.5%)	38 (14.7%)	69 (21.3%)
要介護3	43 (26.9%)	65 (31.7%)	55 (21.2%)	76 (23.5%)
要介護4	36 (22.5%)	39 (19.0%)	58 (22.4%)	42 (13.0%)
要介護5	9 (5.6%)	0 (0.0%)	3 (1.2%)	35 (10.8%)
合計	160 (100.0%)	205 (100.0%)	259 (100.0%)	324 (100.0%)

施設介護サービス				
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
要支援1	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
要支援2	7 (0.4%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)
要介護1	102 (5.1%)	104 (5.0%)	194 (8.8%)	310 (16.3%)
要介護2	246 (12.3%)	322 (15.5%)	289 (13.1%)	315 (16.6%)
要介護3	492 (24.7%)	460 (22.1%)	420 (19.1%)	360 (19.0%)
要介護4	530 (26.6%)	579 (27.8%)	591 (26.9%)	587 (30.9%)
要介護5	618 (31.0%)	618 (29.7%)	707 (32.1%)	327 (17.2%)
合計	1,995 (100.0%)	2,083 (100.0%)	2,201 (100.0%)	1,899 (100.0%)

注) 受給者数は当年度累計。()内は構成比。
出所: 「介護保険事業状況報告」(厚生労働省)をもとに筆者作成。

4.2.3 保険給付費用額

表8には、介護給付・予防給付の費用額と受給者一人当たりの費用額が示されています。まず費用額を見ると、居宅介護（介護予防）サービスで減少し、その他の2つのサービスで増えていることがわかります。次に、受給者1人当たりの費用額を見ると、全てのサービスで増加しています。このことから、居宅介護（介護予防）サービスについては、利用者数は減ったものの、一人当たりの利用回数や日数が増えている、あるいは単位数の多いサービスを利用する傾向があると言えます。

表8 南三陸町のサービス別の保険給付費用額

	費用額 (単位: 千円)			
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
居宅（介護予防）サービス	477,997	475,176	527,887	289,452
地域密着型（介護予防）サービス	41,325	54,119	66,567	96,629
施設サービス	569,427	609,304	654,242	660,177

	受給者1人当たりの費用額 (単位: 円)			
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
居宅（介護予防）サービス	90,822	90,856	94,756	100,504
地域密着型（介護予防）サービス	258,281	263,995	257,014	298,236
施設サービス	285,427	292,513	297,248	347,645

注) 受給者数は当年度累計。受給者1人当たり費用額=費用額/受給者数。
出所: 「介護保険事業状況報告」(厚生労働省)をもとに筆者作成。

4.3 保険者

4.3.1 介護給付費

表9には、南三陸町の保険給付支払額が示されています。2010年度でもっとも多く、12.0億円、2011年度はわずかに減少し、11.9億円となっています。2008年度から2010年度に比べて、2011年度では特定入所者介護サービス等費が2倍ほどに増えていることが読み取れます。

表9 南三陸町の保険給付支払額

	(単位：百万円)			
	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
介護サービス等	961 (91.5%)	1,001 (90.9%)	1,103 (91.4%)	1,034 (86.7%)
介護予防サービス等	26 (2.5%)	32 (2.9%)	28 (2.4%)	14 (1.1%)
高額介護サービス等	16 (1.5%)	18 (1.6%)	19 (1.6%)	7 (0.6%)
高額医療合算介護サービス等		2 (0.2%)	1 (0.1%)	2 (0.1%)
特定入居者介護サービス等	47 (4.5%)	49 (4.5%)	56 (4.6%)	137 (11.5%)
合計	1,050 (100.0%)	1,101 (100.0%)	1,208 (100.0%)	1,193 (100.0%)

注) () 内の値は構成比。
出所：「介護保険事業状況報告」（厚生労働省）をもとに筆者作成。

4.3.2 所得段階

介護保険料は、市町村ごとに3年間の中期的なサービス量の見通しにもとづき、介護サービス量などに応じた定額保険料が設定されます。「第1号被保険者の保険料は、能力に応じた負担を求める観点から、所得段階別の保険料を設定し、低所得者への負担を軽減する一方、高所得者の負担は所得に応じたもの」（厚生労働協会（2011）、P.149）にするとしています。

表10には、南三陸町の第1号被保険者の所得段階別保険料率（第5期）が示されています。保険料率は所得段階に応じて設定されており、各段階の第1号被保険者は保険料率に基準額を乗じた保険料を負担しています。例えば、南三陸町の第5期の第1号被保険者の介護保険料の基準額は4,500円ですので、第3段階では、保険料率0.75×基準額4,500円＝3,375円が月額保険料となります。

表10 南三陸町の第1号被保険者の所得段階別保険料率（第5期）

区分	対象者	保険料率	保険料
第1段階	老齢福祉年金受給者で世帯全員が住民税非課税の方、又は生活保護受給者	0.50	2,250円
第2段階	本人及び世帯全員が住民税非課税で、合計所得金額＋課税年金収入額が80万円以下の方	0.50	2,250円
第3段階	本人及び世帯全員が住民税非課税で、合計所得金額＋課税年金収入額が80万円を超える方	0.75	3,375円
第4段階	本人が住民税非課税で、世帯員の誰かに住民税課税の方がいて、合計所得金額＋課税年金収入額が80万円以下の方	0.95	4,275円
第4段階	本人が住民税非課税で、世帯員の誰かに住民税課税の方がいて、合計所得金額＋課税年金収入額が80万円を超える方	1.00	4,500円
第5段階	本人が住民税課税で、合計所得金額が190万円未満の方	1.25	5,625円
第6段階	本人が住民税課税で、合計所得金額が190万円以上の方	1.50	6,750円

注) 保険料＝保険料率×基準額。第5期の基準額は4,500円。
出所：南三陸町HP「介護保険料について」をもとに筆者作成。

表11には、南三陸町の第1号被保険者の所得段階別被保険者数が示されています。2011年度には、第1号被保険者数の合計が4,418人となっており、そのうち、基準額を負担する第4段階の被保険者が全体の45.2%となっています。2010年度以前と比較すると、第1号被保険者数が減少しており、第1号被保険者に占める第4段階の被保険者が減少する一方で、第2段階の被保険者が増加していることがわかります。

表 11 南三陸町の第 1 号被保険者の所得段階別被保険者数

区分	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
第1段階	56 (1.1%)	59 (1.1%)	62 (1.2%)	48 (1.1%)
第2段階	903 (17.2%)	897 (17.1%)	879 (16.9%)	951 (21.5%)
第3段階	463 (8.8%)	482 (9.2%)	509 (9.8%)	488 (11.0%)
第4段階	2,622 (49.9%)	2,574 (49.2%)	2,529 (48.7%)	1,995 (45.2%)
第5段階	920 (17.5%)	883 (16.9%)	894 (17.2%)	726 (16.4%)
第6段階	286 (5.4%)	336 (6.4%)	324 (6.2%)	210 (4.8%)
合計	5,250 (100.0%)	5,231 (100.0%)	5,197 (100.0%)	4,418 (100.0%)

注) 各年度末時点の人数。また () 内の値は構成比。
出所: 「介護保険事業状況報告」(厚生労働省)をもとに筆者作成。

4.3.3 介護保険料

介護保険料は、当該市町村の介護保険サービスの需要を把握するニーズ調査に基づき向こう3年間のサービス給付見込み額を算出し、それを第1号被保険者数の予測値で除することによって得られます。分母となる第1号被保険者数は素の値ではなく、所得段階別加入割合を考慮した補正比率を乗じた値を用います。

ヒアリング調査では、南三陸町の第5期の介護保険料が大幅に上がることがわかりました。2013年4月に改定された南三陸町の第5期介護保険料は4,500円となっており、これは2010年度から2012年度までの第4期介護保険料3,400円よりも32.4%上昇しています。全国平均を見ると第5期の第1号被保険者介護保険料が4,972円で、第4期の4,160円に比べ、19.5%増となっていますので、南三陸町の介護保険料の上昇が著しいことがわかります。

南三陸町の第1号被保険者介護保険料が大幅に上昇した要因は3つあります。第1に第1号被保険者数の減少、第2に第1号被保険者に占める低所得の増加、第3に要介護認定者数の増加による介護サービスの増加です。図6には、保険料算定の概念図が示されています。これは、分子となる給付費見込み額が増加したことに加えて、第1号被保険者数が減少し、所得段階別加入割合補正比率が低下したために、介護保険料が上昇したことを説明しています。

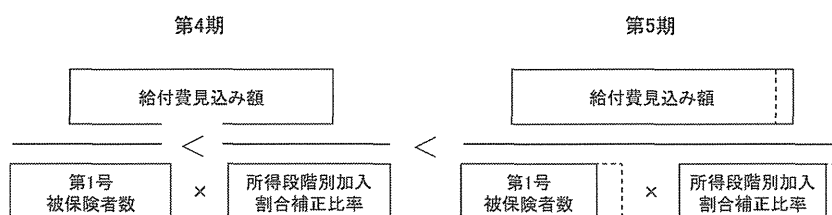


図 6 保険料算定の概念図

5. まとめ

本章では、南三陸町でのヒアリング調査と集計データをもとに、統計だけでは把握しきれない東日本大震災後の介護サービスの実態や、統計を読み取るうえで注意が必要な点について述べてきました。

その結果、統計的な把握という観点からは、解釈に注意する必要があることや、市町村統計では、都道府県統計とは異なる特徴があることがわかりました。

ただし、本報告は南三陸町の事例であり、他の被災自治体においても同様の課題があてはまるのか否かについては今後検討する必要があります。

参考文献

- ・ 日下輝美・大澤理沙(2013)「第7章 東日本大震災の介護保険事業統計への影響に関する調査分析—南三陸町ヒアリング調査報告—」, 吉田浩編著『厚生労働省科学研究費補助金 東日本大震災による医療・保健分野の統計調査の影響に関する高度分析と評価・推計』調査報告書, pp. 68-84.
- ・ 気仙沼保健福祉事務所 (2012)「東日本大震災一年の記録」.
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/122350.pdf>
(2014年1月29日確認)
- ・ 厚生労働省老健局老人保健課 (2011)「介護保険最新情報 Vol. 188 東日本大震災に関する介護報酬等の請求等の取扱いについて」.
<http://www.wam.go.jp/content/wamnet/pcpub/resources/e7ffe4af-3e9f-4c02-9bcd-62c1075e24b3/%E4%BB%8B%E8%AD%B7%E4%BF%9D%E9%99%BA%E6%9C%80%E6%96%B0%E6%83%85%E5%A0%B1vol.188.pdf>
(2014年1月29日確認)
- ・ 厚生労働省「介護保険事業状況報告(年報)」.
http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020101.do? toGL08020101_&tstatCode=000001031648&requestSender=dsearch
(2014年1月29日確認)
- ・ 厚生労働省「介護保険事業状況報告月報(暫定)」.
<http://www.mhlw.go.jp/topics/0103/tp0329-1.html>
(2014年1月29日確認)
- ・ 厚生労働協会『国民の福祉と介護の動向』厚生労働統計協会.
- ・ 総務省統計局「平成22年国勢調査」
- ・ 総務省統計局「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」
- ・ 総務省統計局「浸水範囲概況にかかる人口・世帯数(平成22年国勢調査人口速報集計による)」
<http://www.stat.go.jp/info/shinsai/>
(2014年1月29日確認)
- ・ 復興庁「東日本大震災における震災関連死の死者数」.
<http://www.reconstruction.go.jp/topics/post-68.html>
(2014年1月29日確認)
- ・ 南三陸町(2011)「南三陸町震災復興計画(改訂版)」.
<http://www.town.minamisanriku.miyagi.jp/index.cfm/6,303,c.html/303/fukkoukeikakf120326.pdf>
(2014年1月29日確認)
- ・ 宮城県長寿社会政策課「入所状況調査」.
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/chouju/nyusyojyoukyou.html>
(2014年1月29日確認)

第6章 介護3

福島学院大学 日下 輝美
東北大学経済学研究科 大澤 理沙

1

東日本大震災による介護保険事業統計への影響 ～南三陸町ヒアリング調査結果を基に～

Study of the effect of the long-term care insurance business statistics
by the Great East Japan Earthquake
～On the basis of Minami Sanriku hearing findings～

日下 輝美、大澤 理沙
Terumi Kusaka, Osawa Risa

目次

1. 研究の概要
2. 南三陸町について
3. 介護サービスの需給に及ぼした影響
4. 介護サービス事業者への影響から地域への影響の波及
5. 政策について
6. まとめ

1. 研究の概要

1.1 目的

本研究では一般的な統計では把握しきれない、東日本大震災被災地域における要介護者および介護サービス事業者の実態を、ヒアリング調査によって明らかにする。また、要介護者数や介護サービス受給者数が統計上、どのように把握されたのかを調査することで、統計上得られている数字と、実際の数字との間にどのような乖離が起こりうるのかを検討する。

1.2 調査対象の選定、調査時期および調査方法

本研究では、上記目的を達成するため、宮城県南三陸町（以下、南三陸町）を対象としたヒアリング調査を行う。調査対象地域に南三陸町を選んだ理由は3つある。第1に南三陸町は人口の多くが浸水地域に居住している町であり、浸水地域における人口割合が最も高い自治体であるためである。第2に、南三陸町は、町の中心部が深刻な津波被害を受けたため、医療・介護機能のほとんどが失われているためである。第3に、これは多くの自治体にあてはまることであるが、単独で介護保険の保険者となっているためである。併せて、

社会福祉法人南三陸町社会福祉協議会を選んだ理由は、介護サービスの供給主体として、震災前も震災後も主要な役割を果たしてきたからである。特に震災後はその役割は大きくなっており、現在居宅サービスを提供している介護事業所は南三陸町を除いては南三陸町社会福祉協議会のみである。

- ・調査時期 2012年12月17、18日（2日間）
- ・調査場所 南三陸町役場、南三陸町社会福祉協議会事務局、南三陸町内
- ・調査方法 南三陸町介護福祉課職員2名、社会福祉法人南三陸町社会福祉協議会職員3名、居宅介護支援事業所介護職員2名から、ヒアリングおよび、社会福祉協議会職員の案内で、町内を移動し仮設住宅、介護施設の分布（位置）を把握
- ・調査内容 ①南三陸町の人的被害状況、②医療・介護サービス事業所の被災状況、③震災後の介護保険事業の対応、④介護サービス事業所と仮設住宅の分布、⑤震災後の介護サービス事業所の被災状況、⑥要介護者の影響、⑦要介護者の震災前後の事例

1.3 構成

本研究の構成は次の通りである。続く第2節において、調査対象地域である南三陸町について被災状況や震災後の介護サービスの状況を概観する。第3節では、震災が介護サービスの需給に及ぼした影響を見ていく。第4節では、介護サービス事業者への影響から地域への影響への波及について述べる。第5節では、これまでの議論を踏まえて政策を述べ、最後に第6節においてまとめを行う。

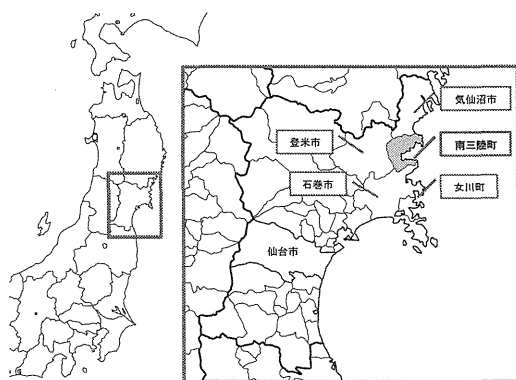
2. 南三陸町について

2.1 南三陸町の概要

ここでは、調査対象地域である南三陸町の概要を述べる。南三陸町は宮城県沿岸北部に位置する、面積164 km²の町である(図表1)。町の7割を林野が占め、基盤産業は漁業、農林業、自然景観を活かした観光業である。2005年に志津川町と北隣の歌津町が合併して南三陸町が生まれた。町の中央部にある旧志津川町が、行政、経済、教育の中心となっている。

平成22年国勢調査によれば、南三陸町の人口は17,429人であり、そのうち15歳未満人口が2,158人(12.4%)、15歳～64歳人口が10,031人(57.6%)、65歳以上人口が5,238人(30.1%)となっている。人口の地理的分布をみると、地区別では、戸倉地区2,422(13.7%)、志津川地区8,238(46.5%)、入谷地区1,905(10.8%)、歌津地区5,148(29.1%)となっており、人口の半数近くが志津川地区に居住していることがわかる。

図表1 宮城県南三陸町の位置



出所：MANDARA（日本市町村ファイル使用）より作成
<http://ktgis.net/mandara/download/index.html>

2.2 南三陸町における人的被害の状況

ここでは、南三陸町における人的被災状況を見ていく。まず、南三陸町の人的被災状況が他の被災自治体に比較してどのような位置あるのかを見ていく。

図表2には、市町村別浸水範囲概況にかかる人口が示されている。これを見ると、津波浸水地域に居住する人口の当該市町村の人口に占める割合をみると、最も高いのが南三陸町で82.5%となっている。人口実数を見ると最も多いのが、宮城県石巻市で11万2千人、南三陸町は1万4千人となっている。

次に、南三陸町の人的被災状況を詳しく見ていく。図表3には、南三陸町の人的被災状況をまとめた表が示されている。死者・行方不明者数は800人近くとなり、その人口割合は三陸海岸の市町村のなかでは極めて高くなっている。住家被害を見ると、3,000戸を超える家屋が全壊・大規模半壊となっている。ピーク時の避難者数を見ると、9,753人となっており、総人口の半数以上が一時避難を余儀なくされていたことがわかる。仮設住宅は58地区、2,195戸が整備されることとなった。

図表3 南三陸町の人的被災状況

	実数	データ年
総人口数	17,666人	2011年2月末
死者数	523人	2012年3月9日
行方不明者数	247人	2012年3月9日
全壊	3,142戸	2011年12月31日
大規模半壊	94戸	2011年12月31日
半壊	75戸	2011年12月31日
り災率	61%	2011年12月31日
避難所数	45カ所	2011年4月1日
避難者数	9,753人	2011年4月1日
仮設住宅地区数	58地区	2011年8月25日
着工数	2,195戸	2011年8月25日

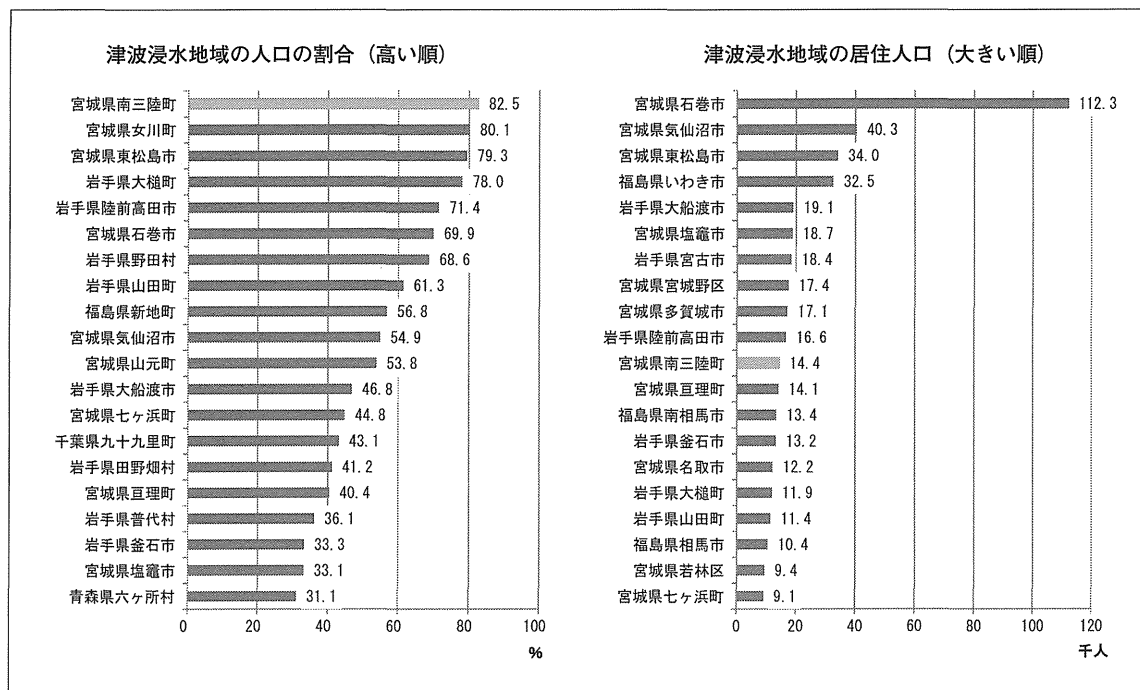
注避難所数及び避難者数はピーク時の値を示している。
 出所：南三陸町HP、南三陸町作成資料より引用
 ・避難所数と避難者数「南三陸町震災復興計画(改訂版)」
 ・仮設住宅地区数と着工数「災害公営住宅整備計画概要版」
 ・南三陸町民生委員児童委員協議会「2011.3.11東日本大震災南三陸町民生委員児童委員の活動」

2.3 震災後の南三陸町の医療・介護サービスの状況

(1)医療・介護サービス事業所の被災状況

ここでは、南三陸町の医療・介護サービス事業所について見ていく。まず、医療機関については、震災前には医療機関が、公立志津川病院とその他医科診療所

図表2 市町村別浸水範囲概況にかかる人口



出所 総務省統計局「宮城県の浸水範囲状況に係る基本単位区による人口、世帯数」より作成

7カ所、歯科診療所5カ所があったが、現在では公立志津川病院と公立南三陸診療所、その他2カ所の歯科診療所と2カ所の歯科診療所があるのみで、震災前の水準を大きく下回っている。また、公立志津川病院は南三陸町ではなく、隣の登米市に開設されている。

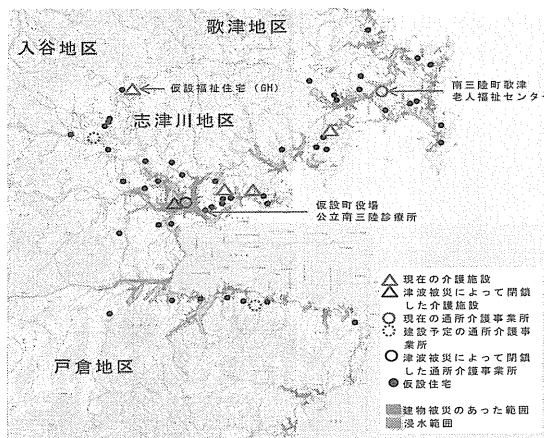
次に、介護サービス事業所について見ていく。図表4には、南三陸町の介護サービス事業所の被災状況が示されている。これを見ると、大部分の事業所が全壊となっていることがわかる。

震災後に介護サービスを提供している事業所は、介護施設が4カ所、グループホームが2カ所、通所介護事業所が1カ所、訪問介護事業所が1カ所となっている。入所型の施設については震災前の水準に戻つつあるものの、通所系、訪問系のサービスがいまだに少ない状況である。

(2)南三陸町における介護サービス事業所と仮設住宅の分布

図表5には、南三陸町の介護サービス事業所の分布が示されている。図表中の黒い点は仮設住宅を、丸と三角は介護事業所を示しており、それぞれ、居宅介護

図表5 介護サービス事業所の分布



出所：日本地理学会津波被災マップをもとに作成

事業所と介護施設（グループホームを含む）である。これを見ると、居宅系サービスについては、歌津地区にある歌津老人福祉センターのみがデイサービスと訪問介護サービスの提供を行っていることがわかる。入所系サービスについては、介護施設が3カ所、福祉仮

図表4 南三陸町の介護サービス事業所の被災状況

サービス種別	事業所			利用者						
	指定数	全壊	半壊	一部損壊	被害無	被災率	休止	廃止	死亡	行方不明
1 居宅介護支援	4	4	0	0	0	100%	0	1	46	17
2 訪問介護	4	4	0	0	0	100%	1	2	19	6
3 訪問入浴	1	1	0	0	0	100%	0	0	0	0
4 訪問看護	1	1	0	0	0	100%	0	0	28	22
5 訪問リハビリテーション	1	1	0	0	0	100%	0	0	2	0
6 通所介護	2	1	0	0	1	50%	1	0	10	1
7 福祉用具貸与、販売	1	0	0	0	1	0%	0	0	0	0
8 特別養護老人ホーム	1	1	0	0	0	100%	1	0	34	0
9 介護老人保健施設	2	0	2	0	0	100%	1	0	5	5
10 介護療養型医療施設	1	1	0	0	0	100%	0	1	3	7
11 認知症対応型共同生活介護	2	0	0	1	1	50%	1	0	0	0
12 地域包括支援センター	1	1	0	0	0	100%	0	0	7	4
計	21	15	2	1	3	86%	5	4	154	62

出所：宮城県気仙沼保健福祉事務所「東日本大震災1年の記録」より作成

設住宅が入谷地区に1か所あり、18床となっている。

そのため、施設入所者以外の要介護者が在宅あるいは、通所介護サービスを利用する場合は、歌津地区にある事業所のサービスを利用するほかなく、震災前よりも移動距離や時間が長くなる傾向にある。一方では、入谷地区と戸倉地区に2013年2月にデイサービス事業所が開所している。

(3)介護事業に関する南三陸町の対応

震災直後からの南三陸町の対応を介護事業の実施に関連して見ていく。南三陸町では震災後の2011年3月22日から、住民基本台帳を整備するため、すべての世帯を対象としたアンケート調査を始めた。調査票はすべての避難所や被災を免れた住宅に配布した。当初4月10日を回収日としたが、その時に回収できた調査票は全体の1割にも満たず、残りの9割以上の世帯については、個別の聞き取り調査を行った。その結果、住民基本台帳が整備されたのは7月頃となった。

要援護者への対応として、町内に2カ所の福祉避難所を設置した。委託先は介護サービス事業所とした。福祉避難所においては、要援護者に対して介助等を専門のスタッフが行った。これは町の事業であり介護保険サービスとは異なるため、要介護認定などは無関係に、無料でサービスを受けることができた。また、その費用は町の予算によってまかなわれている。

介護保険制度上の対応として以下の対応をおこなった。原則として7月1日までは、被災により被保険者証を紛失した場合であっても、氏名、生年月日等を申し出ることによって被保険者証なしでの介護サービス利用を可能とした。利用者負担の免除や介護保険施設等の食費・居住費等の減免を実施し、保険料の免除、徴収の猶予を行った。加えて、2012年4月開始予定の第5期介護保険事業計画実施を延期し、第4次介護保険事業計画を延長した。介護保険事業所は3月分の介護給付費は概算請求を行った。

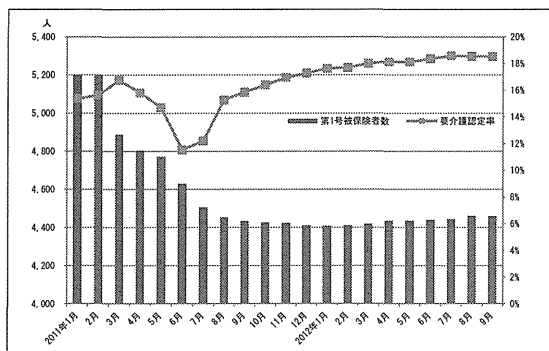
3. 介護サービスの需給に及ぼした影響

3.1 「介護保険事業状況報告月報」からわかる介護サービス利用の推移

ここでは、厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」をもとに、南三陸町の要介護（要支援）者数や介護サービス利用者数の推移を見ていく。

図表6には、2011年1月から2012年9月までの南三陸町の第1号被保険者数と要介護認定率の推移が示されている。要介護認定率は要介護（要支援）認定者数を第1号被保険者数で除することで得た。第1号被保険者数と要介護認定率の計算に用いた要介護（要支援）認定者数は、各月末の値である。これを見ると、第1号被保険者数は2011年2月から3月にかけて大きく減っているものの、2011年7月までは徐々に減少を続けて

図表6 南三陸町の第一号被保険者数と要介護認定率の推移



出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」より作成

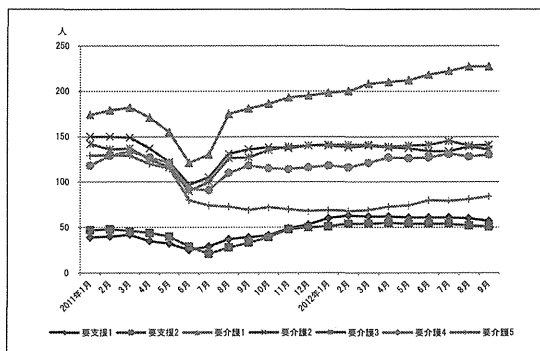
いることがわかる。これは、3月11日の津波による死者の把握に時間がかかったためであると考えられる。各月第1号被保険者数は住民基本台帳を基に算出されるため、第1号被保険者数が安定するのが8月ごろとなっており、住民基本台帳の整備が完了した7月と整合的である。また、この中には津波による死者あるいは行方不明者のほか、震災関連死による死者も含まれるものと考えられる。復興庁の資料によれば、南三陸町の震災関連死は20名とのことである。要介護認定率を見てみると、2011年3月に増加し、その後6月、7月に減少するが、8月以降は一貫して上昇を続け、2012年9月時点においては、震災前よりも高い水準となっている。

図表7には、南三陸町の要介護（要支援）認定者数が要介護度別に示されている。これを見ると、要介護5が6月に大きく減少し、その後わずかに増加するも、震災前の水準には戻っていない。これは、1か所の介護福祉施設が津波によって全壊し、入所者34名が死亡した影響によるものと考えられる。

図表8には、南三陸町の居宅（介護予防）サービス受給者数の推移が示されている。これを見ると、2011年3月に大きく減少している。これは、概算請求によるものと、要介護者の多くが福祉避難所においてサービスを受けていたためであると考えられる。

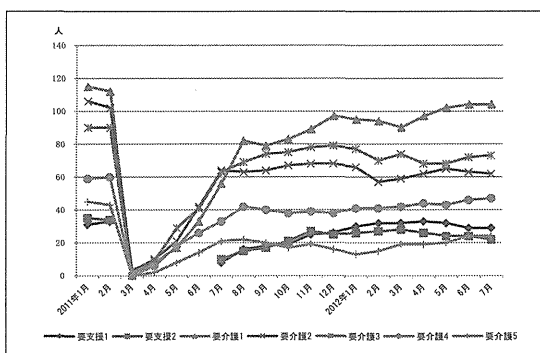
図表9には南三陸町の施設サービス受給者数の推移が示されている。これを見ると、要介護5で大きく減少していることがわかる。これは、介護福祉施設の全壊による死者のためであると考えられる。また、要介護度の高い施設サービスの利用者では、震災後医療機関に入院した者も多いことが推測される。一方で、要介護5以外のすべての要介護度において、震災前より

図表7 南三陸町の要介護（要支援）認定者数の推移



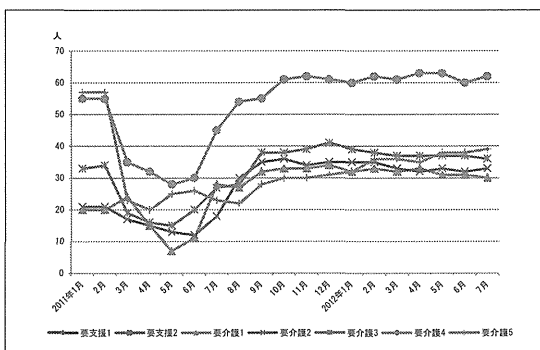
出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」より作成

図表8 南三陸町の居宅（介護予防）サービス受給者数の推移



出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」より作成

図表9 南三陸町の施設サービス受給者数の推移



出所：厚生労働省「介護保険事業状況報告月報」より作成

も施設サービスの利用者が増えていることが読み取れる。