

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 30 日現在

機関番号：82674

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2012～2015

課題番号：24530780

研究課題名(和文) 震災・自治体・地域福祉：震災被災地における被災高齢者支援活動のプロセス評価研究

研究課題名(英文) Disaster, municipality and the social welfare: Evaluating a process of a relief activity for the elder sufferers

研究代表者

新名 正弥 (Shimmei, Masaya)

地方独立行政法人東京都健康長寿医療センター(東京都健康長寿医療センター研究所)・東京都健康長寿医療センター研究所・助手

研究者番号：70312288

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：我が国の地域福祉制度構築には震災対応の視点が不可欠である。被災地における支援活動を通じて実施した専門職訪問面接調査結果及び介護保険サービス利用状況を分析した結果、発災時における被災高齢者支援には「震災前の制度的制約」及び「行政区域」に左右されることが示唆され、既存制度である介護保険制度によって構築された、行政、居宅介護支援専門、介護保険施設や事業書との有機的連携が震災時に副次的効果をもたらしていた。また、何らかの制度に該当しない地域高齢者については、安否確認や保護が困難であり、被災時における地域在住高齢者あのかの公的制度によってもたらされる二重構造が明らかとなった。

研究成果の概要(英文)：The Great East Japan Earthquake that occurred on 11th of March 2011 revealed certain vulnerabilities in the modern social systems in place. Life conditions of elderly were directly affected by the inability of the modern social system to provide support during this and other catastrophic incidents. To examine how institutional and structural boundaries of administrative regions affect the lives of the vulnerable residents, we studied two different municipalities affected by the disaster. The results show that responders were strongly affected by “the existing national elder care system,” “amalgamation of municipalities,” and “available resources” when acting to rescue elderly. This exemplifies that responders had to adapt to dysfunction in the “chain-of-command structure” of modern bureaucracy and an unpreparedness by local authorities by synthesizing their professional ability with affronted realities, improvising with fragmented social and material resources to provide aid.

研究分野：社会福祉学 社会政策

キーワード：東日本大震災 専門職 施設 高齢者 安否確認 保護 自治体合併

1. 研究開始当初の背景

我が国の地域福祉制度構築には震災対応の視点が不可欠であることが東日本大震災によって再度確認された。これまで震災や大災害に関連した構造的要因に着目した「危機・リスクアプローチ(crisis or risk approach)」や「政治経済学的アプローチ」を用いた研究は、大惨事の発生とその後の組織的対応が計画通り実施されない要因として「エネルギー、人口、経済・政治権力の集中」という構造的要因を指摘している。一方、東日本大震災の組織的な震災支援の機能不全の要因を、自然災害と人為的な過失による「複合過失(compounded failure)」といった輻輳要因、「越境危機(trans-boundary crisis)」による集中・集散的支援の困難性といった空間的要因、「批判ゲーム(conflict and politicization)」による災害と危機管理における増大する政治的軋轢といった政治的要因の他、震災前までに培われた地域の住民間の助け合いである「社会関係資本(social capital)」の醸成の程度といった地域の連帯に関わる要因も指摘されている。このような地域連帯に関わる要因の指摘は、PTSDなどの精神的障害を緩和する「証拠に基づいた処置(Evidence Based Treatment)」の早期導入には、処置に必要な技術や知識が震災に先立って地域に構築されている必要があるとするメンタルモデルアプローチによる研究とも整合的である。

しかしながら、単に「社会関係資本」を所与とする被災者支援プログラムの構築は「責任・行為の空白地帯」を生むだけである。このように、今後の震災支援と地域福祉に関する研究には「政治的要因」や「社会関係資本」の視点を反映した支援研究が求められているといえる。

以上のことから、我が国では介護保険制度導入を契機に「地域内で、地域による」社会サービス供給構造を構築し地域福祉構造を変化させてきたと言える。しかしながら、我が国は地理的に見て大規模震災から免れないという特質があり、広域的な大震災を念頭においた地域福祉制度を震災前から準備することが必要不可欠である。組織的な被災者支援が有効に機能するには、複数の自治体で行政及び地域住民と実際に協働しながら支援プログラムを立案、実施、評価する過程に参加し、広域的な自治体機能、

サービス供給構造、地域の「社会関係資本」を担う非営利・住民活動、地域性を考慮した構造的・政治的な阻害要因を同定、その情報を体系的に提示する必要があると考えた。

2. 研究の目的

(1) 震災発生前に計画された自治体や地域毎の防災準備(disaster preparedness)と震

災発生後の実態を地域高齢者保護に着目して類型化し、異なる自治体間で実施された震災時における地域高齢者保護の評価を地域福祉の視点で行う。

(2) 震災復興期における中長期的地域高齢者支援対策プログラムを導入過程から記述し、支援対策プログラム実施事例から大規模災害復興時における高齢者福祉サービス導入と実施の課題と取り得る対応を明らかにする。

(3) 震災発生前後の地域高齢者とその家族のニーズを把握し、地域高齢者保護・支援を目的とした自治体や地域ごとの防災準備施策および被災者支援施策立案・実施時に障害となる制度・組織構造的な課題を地域福祉の視点から明らかにする。

3. 研究の方法

(1) A県B市、C県D市において、自治体・社会福祉協議会、住民及び申請者らの所属組織が中心となり災害復興住宅及び仮設住宅を主たる実施場所とした支援プログラム立案し、実行した。

(2) A県B市、C県D市の二つの異なる自治体において、自治体職員、住民、社会福祉協議会職員、支援NGO、町会関係者等の関係者に対する訪問面接調査によって組織的震災支援活動に関わるナラティブを記録した。

(3) 発災前後のA県B市の介護保険サービス利用実態を把握するために、介護保険給付個票と住民基本台帳を用いたデータベースを作成し利用結果の分析を行った。

4. 研究成果

(1) 被災地における支援活動を通じて実施した専門職訪問面接調査結果を分析した結果、その結果、発災時における専門職の活動は、「震災前の制度的制約」及び「行政区域」に大きく左右されることが示唆された。具体的には、「利用可能な資源」、「介護保険制度」及び「自治体合併」の要因が専門職の活動の事後的評価に影響を与えることがわかった。

(2) 東日本大震災発災後、在宅サービス利用は一時的に減少したものの、3ヶ月の期間を以て平常利用に戻っていた。一方、A市の場合、老人保健施設の費用が一時的に増加していた。当時の状況について行った訪問面接調査結果から当時の状況と照合したところ、A市の在宅サービス事業者は、原発事故の影響もあり、発災直後から従事者が県外に避難

したことでサービス提供が一時的に困難になったこと、また、居宅介護支援専門員が担当の安否確認を行ったことで行政他院当社の情報掌握に貢献したこと、A市の老人保健施設では、在宅介護困難者を引き受けていたことが明らかとなった。一方、介護保険制度の対象となっていない高齢者については、安否確認・保護・支援作業が困難だったことが示された。

(3) これらの結果から、災害弱者である高齢者の保護の視点から、既存制度である介護保険制度によって構築された、行政、居宅介護支援専門、介護保険施設や事業書との有機的連携が震災時に副次的効果をもたらしていた。

(4) 何らかの制度に該当しない地域高齢者については、安否確認や保護が困難であり、被災時における地域在住高齢者あこの公的制度によってもたらされる二重構造が明らかとなった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 1 件)

児玉寛子、島田千穂、新名正弥、高橋龍太郎、都内大規模避難所における避難者・被災者支援に向けた専門職ボランティア活動：期間限定的支援のダイナミックスと課題、ソーシャルワーク研究、査読有り、39(4)、2014、312-316

[学会発表](計 5 件)

児玉寛子、新名正弥、森寛子、菅原康宏、塩満芳子、岡本多喜子、高橋龍太郎、災害時における入所系施設機能の活用に関する一考察、日本老年社会学会第 57 回大会、パシフィコ横浜、神奈川県横浜市、2015 年 6 月

森寛子、児玉寛子、新名正弥、塩満芳子、岡本多喜子、菅原康宏、高橋龍太郎、避難所運営への保健師・行政職の関わりについての 1 考察-東日本大震災被災地ヒアリングの質的内容分析-、日本老年社会学会第 57 回大会、パシフィコ横浜、神奈川県横浜市、2015 年 6 月

Shimmei, M., Y. Shiomitsu, H. Kodama, Y. Sugawara, H. Mori, T. Ishizaki, R. Takahashi. Disaster, Bureaucracy, and Rescuers: Narratives of Local First Responders to Provide Aid for Local Aged in the Great

East Japan Earthquake, The Gerontological Society of America 67th Annual Scientific Meeting, Washington DC, USA, 2014 年 11 月

小島基永、大淵修一、光武誠吾、河合恒、新名正弥、高橋龍太郎、介護予防を鍵とした東日本大震災の被災地支援-高齢者の社会ネットワーク活動の拡充による互助機能向上を目指した取組の初年度のプロセス評価-、第 48 回日本理学療法学会、名古屋国際会議場、愛知県名古屋市、2013 年 6 月

児玉寛子、島田千穂、新名正弥、高橋龍太郎、都内避難所における被災者支援に向けた専門職ボランティア活動-期間限定的支援のダイナミックスと課題-、日本老年社会学会第 54 回大会、佐久大学、長野県佐久市、2012 年 6 月

[図書](計 6 件)

東京都健康長寿医療センター研究所編、災害支援セミナー“つなぐ”シリーズ 1. 災害対応から生活再建へ-相馬市の対応-、立谷秀清(福島県相馬市長)、東京都健康長寿医療センター研究所発行、2013 年

東京都健康長寿医療センター研究所編、災害支援セミナー“つなぐ”シリーズ 2. 大震災における在宅医療支援ネットワーク形成の経験、横山成邦(気仙沼市立病院外科科長)、東京都健康長寿医療センター研究所発行、2013 年

東京都健康長寿医療センター研究所編、災害支援セミナー“つなぐ”シリーズ 3. 中越震災及びその後のサンダーバードの活動~サポートセンター創設の意味と今後の展開~、小山剛(社会福祉法人長岡福祉協会高齢者総合ケアセンターこぶし園総合施設長)、東京都健康長寿医療センター研究所発行、2013 年

東京都健康長寿医療センター研究所編、災害支援セミナー“つなぐ”シリーズ 4. 東日本大震災と広域後方支援の経験から、多田一彦(岩手県遠野まごころネット理事長)、東京都健康長寿医療センター研究所発行、2013 年

東京都健康長寿医療センター研究所編、災害支援セミナー“つなぐ”シリーズ 5. 被災地における中長期的な保健活動の実践と課題：拡大する看護ニーズ、佐々木あかね(全国訪問ボランティアナースの会キャンパスキャンパス東北エリアリーダー)、東京都健康長寿医療センター研究所発行、2013 年

東京都健康長寿医療センター研究所編、災害支援セミナー“つなぐ”シリーズ 6. 基調講演「海と生きる気仙沼：創造的復興をめざして」菅原茂（宮城県気仙沼市長）、成果報告 明日の元気をつくる！～仮設住宅から始める介護予防～小島基永（東京都健康長寿医療センター研究所 福祉と生活ケア研究チーム研究員）、研究報告 東日本大震災被災者研究、塩満芳子（保健師）、東京都健康長寿医療センター研究所発行、2014年

〔産業財産権〕

出願状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
出願年月日：
国内外の別：

取得状況（計 件）

名称：
発明者：
権利者：
種類：
番号：
取得年月日：
国内外の別：

〔その他〕

ホームページ等

http://www.tmg Hig.jp/J_TMIG/seminar/seminar.html

6. 研究組織

(1) 研究代表者

新名 正弥（SHIMMEI MASAYA）

地方独立行政法人東京都健康長寿医療センター（東京都健康長寿医療センター研究所）・東京都健康長寿医療センター研究所・助手

研究者番号：70312288

(2) 研究分担者

高橋 龍太郎（TAKAHASHI RYUTARO）

地方独立行政法人東京都健康長寿医療センター（東京都健康長寿医療センター研究所）・東京都健康長寿医療センター研究所・研究員

研究者番号：20150881

(3) 連携研究者

（ ）

研究者番号：