

平成 30 年 6 月 13 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2017

課題番号：15K03830

研究課題名(和文) 東日本大震災被災地における地域ケア・システム構築の社会学的研究

研究課題名(英文) Sociological Study on Community Care System Formation in the Affected Areas of the Great East Japan Earthquake

研究代表者

永井 彰(NAGAI, Akira)

東北大学・文学研究科・教授

研究者番号：90207960

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災被災地の地域ケア・システム構築にあたっては、被災者支援の地域福祉活動の経験が重要な契機になっていることが、明らかになった。東日本大震災被災地では、被災者支援の地域生活支援の仕組みをどう維持するのかということと、2014年の介護保険法の一部改正による新しい総合事業の実施にどのように取り組むのかということと同時に検討することになったが、このことが東日本大震災被災地における地域ケア・システムのあり方に一定の影響を与えたことが明らかになった。

研究成果の概要(英文)：This study made it clear that the experience of community welfare activities for victims support is an important opportunity to build community care systems in the areas affected by the Great East Japan Earthquake. In the areas affected by the Great East Japan Earthquake, the implementation of a new comprehensive care project by partial amendment of the Long-Term Care Insurance Law in 2014, and maintenance of a community life support system for victims support were simultaneously reviewed. This had a certain influence on the way of community care systems in the affected area of the Great East Japan Earthquake.

研究分野：社会学

キーワード：地域ケア ワーカー 地域社会再編 東日本大震災 地域生活支援 地域福祉 地域自治 被災者支援 コミュニティソーシャル

1. 研究開始当初の背景

(1) 東日本大震災の研究

東日本大震災については、社会学の領域においても、発災の直後から多くの研究がなされてきた。その焦点は、避難生活およびその支援についての現状分析と課題の整理にあった。本研究は、被災地での主要課題が避難生活の支援から生活再建と地域社会の再編へと移行しつつあるという現状認識をふまえ、今後の生活再建を見据えながら、地域ケア・システム構築の問題に焦点をあてることとした。

(2) 災害の社会学

社会学の分野において災害研究が進展したのは、阪神・淡路大震災を契機としていた。そこでの社会学的研究の焦点は、ボランティアやNPOであり、新たな市民社会の形成であった。それに比べて、災害からの生活再建過程の分析や、それとの関連での地域ケア・システム構築にかんする研究は、十分に深められてはいなかった。

(3) 地域ケア・システムの社会学の構想と防災研究

研究代表者は、小川全夫、松岡昌則、高野和良、佐久間政広らの農村社会学をベースにした地域福祉社会学と、金子勇らによる都市社会学をベースにした地域福祉社会学を先行研究として意識し、これらの地域福祉社会学における高齢者福祉研究をふまえたうえで、地域ケア・システムの社会学を展開してきた。地域ケアの実現のためには、地域ケアにかかわるさまざまなアクター（たとえば、行政機関、医療機関や福祉施設、介護NPO、住民自治組織など）のあいだにネットワーク関係が構築されている必要がある。研究代表者は、そうしたネットワーク関係のことを地域ケア・システムとして特徴づけ、その動態を明らかにしてきた。また地域ケア・システム構築との関連において、災害弱者支援の問題についても調査研究をおこなった。研究代表者じしんのこうした研究実績をふまえ、東日本大震災被災地近くの大学に勤務する研究者として、今回の研究課題を構想するにいたった。

(4) 研究代表者のこれまでの研究との接続

研究代表者は、地域ケア・システムにかんする多くの事例について調査研究をすすめてきた。多様な地域ケア・システムについて研究してきた経験は、今回の調査研究についても役立った。とくに長野における地域ケア・システム構築の研究は、石巻地域の調査研究をすすめるうえで参照可能であった。石巻地域でのキーパーソンが長野県佐久地域から自発的に移住してきた医師であり、長野型の地域ケア・システム構築の経験を東日本大震災被災地で生かそうとしているからである。

また研究代表者は、自治体合併が地域ケア・システム構築にもたらす影響を調査してきた（長野県長野市、鹿児島県薩摩川内市、

広島県三次市など）。東日本大震災の被災地にも、自治体合併を経験した地域があり、自治体合併の影響を見定めることも研究の遂行上、重要である。

さらに地域ケア・システム構築というプロジェクトに地域住民がどのように関与するのも、研究の遂行上、重要な論点となる。この点の分析において、神戸市東灘区の魚崎町防災福祉コミュニティや沖縄県浦添市の地域福祉計画策定などを事例に住民参加や公私協働について分析した研究成果が役立つ。

2. 研究の目的

(1) 避難生活からの生活再建が主要課題となりつつある東日本大震災被災地の地域社会の現状と課題を、居住地域の再編が避けられない津波被害を受けた地域を対象に、地域ケア・システムの構築（＝支援を必要とする人が住み続けられる地域社会の形成）という観点から分析する。

(2) 維持可能な地域社会を形成するためには、地域ケア・システムの構築が重要な課題となる。その現状を精確に把握するとともに、地域ケア・システム構築にとっていかなる現実的課題があるのかを具体的に解明する。このことにより、東日本大震災をテーマとする災害社会学研究や地域社会学研究の進展に寄与するばかりでなく、研究成果を対象とする地域社会へ還元し、当該地域における地域ケア・システム構築の成熟化に寄与することをめざす。

3. 研究の方法

(1) 東日本大震災の被災地（主として津波被災地およびその移転地）を対象に資料収集を実施した。その資料収集をふまえ、地域ケア・システムの関係者（医師、社会福祉協議会の専門職、行政担当者、福祉施設職員、地域住民組織のリーダーや構成員など）から聞き取り調査を実施した。そのさいとくに医療機関の地域ケア活動と、社会福祉協議会が介在するコミュニティソーシャルワーカーや生活支援員の活動について注目し、重点的に聞き取り調査および関連資料の収集を実施した。

(2) 東日本大震災被災地における地域ケア・システム構築の特質を明らかにするために、過去の地震被災地（阪神・淡路大震災被災地、中越地震被災地）および研究期間の途中に発災した熊本地震被災地についても資料収集を実施した。

(3) 研究の遂行の過程で、東日本大震災被災地における地域ケア・システム構築が、被災者支援の地域福祉活動を基盤としていることが分かってきたので、地域福祉活動とくにコミュニティソーシャルワークの先進地について資料収集を実施した。

(4) これらの聞き取り調査や資料収集から得られたデータをもとに、東日本大震災被災

地における地域ケア・システム構築の現状と課題について明らかにした。

4. 研究成果

(1) 東日本大震災被災地の地域ケア・システム構築にあたっては、被災者支援の地域福祉活動の経験が重要な契機になっていることが、明らかになった。

東日本大震災被災地においては、発災後の緊急対応が一区切りついた段階で、被災者の日常生活支援へと支援の焦点を移行させた。そのさいとくに意識されたのが、応急仮設住宅における要支援者の孤立防止であった。被災により、これまで住んできた土地を離れざるをえなくなり、それまでの地縁的な繋がりが失われた。被災地の各自治体では、そうした人たちが孤立しないための支援を意図的におこなう必要があった。この課題意識のもとに、被災自治体に生活支援員を配置して、被災者支援をおこなうという取り組みが岩手・宮城・福島各地で実施された。この取り組みは一定の成果をあげた。被災者支援は、個々の被災者への個別支援という性質を有するとともに、近隣関係の構築支援というコミュニティソーシャルワークの側面も持つ。生活支援員によるこうした被災者支援の活動が被災地における地域ケア・システム構築の一つの端緒になった。

(2) 東日本大震災被災地では、被災者支援の地域生活支援の仕組みをどう維持するのかということと、2014年の介護保険法の一部改正による新しい総合事業の実施にどのように取り組むのかということとを同時期に検討することになったが、このことが東日本大震災被災地における地域ケア・システムのあり方に一定の影響を与えたことが明らかになった。

発災から時間が経過し、生活の拠点が応急仮設住宅（仮設住宅団地ばかりでなく、見なし仮設を含む）から災害公営住宅や集団移転地に移行しつつあったが、被災者の孤立防止という課題はいぜんとして存在しており、被災者支援のなかで構築されてきた地域生活支援の仕組みを今後どのようにしていくのが現場での課題となった。

他方、2014年度の介護保険法の一部改正（2015年4月施行）には、新しい総合事業の実施が盛り込まれた。この改正では、地域住民もサービス提供の主体となることが想定され、生活支援コーディネーターの配置など、それを促進する媒介役を地域社会のなかに配置することが定められており、この仕組みの具体化がそれぞれの市町村に求められた。これは、東日本大震災被災地だけでなく、全国的に課題とされていることであった。しかし、被災地の自治体は、復興財源を使って被災者生活支援の仕組みを稼働させてきた。被災地の自治体では、復興財源はいずれ無くなるので、それをふまえて、この財源が切れた

ときにこの仕組みを恒常的な仕組みとして残すのか、残すとすればどのような仕組みにするのかという課題を抱えていた。この課題の検討の時期と、新しい総合事業の導入という時期が、東日本大震災被災地においてはまたま重なることになった。

東日本大震災被災地では、復興財源での一時的な支援策を平常時の仕組みにどう転換させていくかが課題として意識され、介護保険の仕組みとの接続が検討された。そこで、自治体によっては、被災者支援で稼働させた組織や人員を介護保険の財源で実施する事業のなかに位置づけるといった選択をおこなった。これが、当該地区での地域ケア・システムのあり方を大きく方向づける結果となった。

当然のことながら、これは東日本大震災被災地特有の事態であった。それが特有である理由の一つは、タイミングの問題である。被災自治体において、復興財源にもとづく被災者支援のやり方を、恒久住宅での孤立防止という一般施策へと転換できないかという問題意識を持つ時期に、介護保険法の一部改正による新しい総合事業開始の時期が重なったということである。もう一つの理由は、沿岸部における生活支援員等の福祉関係職の臨時採用が緊急雇用対策という側面を持っていたということである。つまり、東日本大震災被災地では、事業所そのものが被災し仕事を失った一般の地域住民を生活支援員等として雇用した（この点において、既存の福祉施設の職員を生活援助員として活用した阪神・淡路大震災後の神戸市の事例と大きく異なっている）。この新たな雇用から生まれた地域福祉人材を持続的に有効活用するという課題が、東日本大震災被災地では意識された。

(3) 調査を進めるなかで、東日本大震災被災地における地域ケア・システム構築を分析するうえで、地域住民自治組織に着目することが重要であることが明らかになった。

ここでいう地域住民自治組織とは、平成の大合併によって自治体の範囲が広域化したことをきっかけに、もとの自治体の範囲（あるいは、公民館区、学区などの範囲）で組織化された、各種の地縁組織・団体を統合した包括的な地域住民組織のことであり、この組織に行政から一定の権限と財源を付与することによって、住民みずからがその範囲の包括的な管理運営を担うことが期待された。全国的にはさまざまな取り組みがあり、東北地方では、宮城県大崎市の事例が、独自の地域住民自治組織を組織化したことでよく知られている。東北地方の太平洋沿岸部では、平成の大合併時においては、多くの自治体を巻き込んだ大型合併が比較的少なかったこともあり（面積的には広域合併であっても、関係する自治体数が少ないケースが大半であった）、行政が地域住民自治組織の組織化や

育成に積極的に取り組んだ事例は多くない。それでも宮城県の津波被災地では、東松島市が2008年度から市内を8つのエリア（公民館区に相当）に分け、それぞれに住民自治協議会（東松島市における地域住民自治組織の呼称）を設置した。他方、石巻市では、2011年度から旧石巻市をのぞいた旧町部において（旧町単位で）地域住民自治組織を立ち上げる予定であったが、東日本大震災の発災によって立ち消えになった。つまり、石巻市では、地域住民自治組織の活動や運営を経験することなく、東日本大震災を迎えることになった。

東松島市においては、地域住民自治組織を立ち上げ、行政と住民の協働に取り組んできた。この経験が、復興過程において、まちづくり整備協議会などの復興協議の場で、行政と住民の意見をすり合わせる上で役立った。さらに東松島市では行政区制度を廃止し、町内会・自治会へと近隣組織制度を移行させた。つまり、住民の近隣組織は行政の下部組織ではなく住民の自主的・自発的活動であることを徹底させることにし、住民自治の活性化をはかった。東松島市におけるこうした行政と地域住民自治組織との協働の経験は、今後地域住民主導で福祉課題に取り組むさいに（たとえば要援護者の地域見守りを進めていくうえで）役立つことが予想される。要援護者の地域見守りの担い手として直接的に期待されているのは、町内会・自治会等の基礎的な近隣組織であって、ここでいう地域住民組織というわけではない。ただ、地域住民組織の立ち上げは、地域課題に住民と行政がともに主体的に取り組むという地域協働の型を確立したのであり、この点に地域住民自治組織を立ち上げた最大の意義がある。地域住民は地域見守りに取り組むとともに、行政は、コミュニティソーシャルワーカーを配置してその支援をおこなう。こうした信頼にもとづく協働関係の形成が、当該地域の地域ケア・システムの構築にとって重要な契機となった。

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)

永井彰、被災者支援を契機とした地域ケア・システム形成の取り組み 宮城県東松島市の事例、文化、査読無、第80巻第3・4号、294 - 306、2017年。

<http://hdl.handle.net/10097/00120727>

〔学会発表〕(計 0件)

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕

出願状況(計 0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 0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

6. 研究組織

(1) 研究代表者

永井 彰 (NAGAI, Akira)
東北大学・大学院文学研究科・教授
研究者番号：90207960

(2) 研究分担者

()

研究者番号：

(3) 連携研究者

()

研究者番号：

(4) 研究協力者

()