

令和 3 年 6 月 4 日現在

機関番号：11301

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2018～2020

課題番号：18K01990

研究課題名(和文) 東日本大震災被災地における地域ケア・システムの展開過程

研究課題名(英文) The Changing Process of Community Care Systems 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) 3,300,000円

研究成果の概要(和文)：東日本大震災被災地における地域ケア・システム構築の現状と課題について、被災者生活支援の継承に着目して調査を進めた。宮城県南三陸町の事例をとおして、次のことが明らかになった。仮設住宅を対象とした被災者支援を災害公営住宅においても継続させるという政策判断が、地域福祉視点での地域ケア・システムの構築につながった。被災者支援の実践のなかで、地域福祉のスキルを持った人が育った。この人たちがいたからこそ、LSAや生活支援コーディネーターを確保できた。高齢者生活支援施設の建設も、単なる箱物整備でなく、地域生活支援の拠点づくりになりえた。課題は、復興期間後も維持できる体制づくりである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

東日本大震災被災地では、復興過程のなかで、居住空間の再編が進んだ。それにより、震災前は身近な地域社会のなかで暮らしていた高齢者世帯が生活弱者となった。そこで、支援を必要とする人の生活を支えられる地域社会づくり、つまりは地域ケア・システムの構築が重要な社会的課題となった。本研究は、被災地における地域ケア・システム構築の現状と課題を明らかにした。それは、東日本大震災被災地の現状をとらえなおし、復興期間後の地域社会のあり方を構想するための手がかりとなる。

研究成果の概要(英文)：We investigated the current status and issues of community care system construction in the areas affected by the Great East Japan Earthquake, focusing on the succession of life support for disaster victims.

In the case of Minamisanriku Town, Miyagi Prefecture, the following was clarified. The policy decision to continue support for disaster victims in disaster public housing led to the construction of a community care system. Through the practice of supporting victims, people with community-based welfare skills grew up. These people became LSAs and life support coordinators. The construction of a welfare facility for the elderly could be a base for supporting community life. A system that can be maintained even after the reconstruction period is an issue.

研究分野：社会学

キーワード：地域ケア 地域生活支援 被災者支援 地域自治 地域社会学 地域福祉 地域社会再編 東日本大震災

1. 研究開始当初の背景

・東日本大震災にかんする社会学的研究のなかでの位置づけ

東日本大震災については、その発災の直後から、社会学分野の研究が多くなされてきた。さまざまな視点での研究がなされたが、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といえよう。本研究開始時点においては、東日本大震災の発災からすでに7年が経過していた。この局面において、被災地での主要課題は、避難生活への支援から、生活再建と地域社会の再編へと移行しつつあった。つまり、被災者はようやく仮住まいの状況を脱し、新たな居住地のなかで生活再建を果たすこととなり、この再編された地域社会のなかで、住民がどのように自立していくかが現実的な課題となった。また被災自治体は、復興期間後の地域運営のあり方を模索することとなった。この状況の変化に対応して、東日本大震災被災地についての研究も、新たな段階に入る必要があった。つまり、東日本大震災にかんする社会学的研究も、生活再建期に移行しつつある地域社会の現状と課題に向き合うことが必要となった。ただし、生活再建や地域社会の再編は進行形の事象であり、そのため、それについての研究も、この時点では十分に蓄積されてはいなかった。それゆえ、現場における資料収集や現地調査を進展させながら、東日本大震災被災地における生活再建と地域社会再編についての研究を深める必要があった。

・地域ケア・システムの研究

再編された地域社会にとって重要な課題の一つが、地域ケア・システム構築である。再編された地域社会においては、従前の地縁的な関係を失い、住民の孤立が起きかねない。このような状況を回避し、支援を必要とする人が住み続けられるような地域社会をいかにして構築するかという課題に東日本大震災被災地は直面している。研究代表者は、地域ケア・システム構築の問題に関心を持ち全国各地で継続的に調査研究を実施してきた。その研究蓄積を踏まえて、本研究では東日本大震災被災地における地域ケア・システム構築の問題に焦点を当てることとした。

・これまでの研究の継承と発展

本研究は、「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」(基盤研究(c)、2015～2017年度、研究代表者：永井彰)を継承し、さらに発展させることを企図して実施した。

2. 研究の目的

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災地(その周辺部の移転地を含む)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)と展開という観点から分析する。

東日本大震災被災地では、震災後の復興過程のなかで、居住空間の再編が進んできた。それにとともに、それまでは身近な地域社会のなかで暮らすことのできた高齢者世帯が生活弱者となっていくという問題が顕在化した。そこで、支援を必要とする人の生活を支えることのできる地域社会づくり、つまりは地域ケア・システムの構築が重要な社会的課題となっている。本研究は、被災地における地域ケア・システム構築に焦点を当て、その現状と課題を明らかにする。

3. 研究の方法

・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、関係者からの聞き取りおよび関連文書資料の収集を行い、収集データの分析をおこなう。そのさい、下記のような東日本大震災被災地特有の事情に留意する。

・東日本大震災被災地特有の事情についての着目

()東日本大震災被災地においては、仮設住宅団地における要援護者の孤立防止が重要な社会的課題として認識され、各自治体では社会福祉協議会などが主体となって地域見守り支援の仕組みが作られた。この仕組みを、復興公営住宅や集団移転地での地域見守りに継承し、また仮設住宅団地だけでなく、その自治体全体の仕組みへとどのように転換させていくのかが、問題となった。

()他方、2014年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、地域住民もサービス提供の主体となることや、生活支援コーディネーターの配置など、それを支援する仕組みを市町村主導で推進することが求められた。

()と()は、別々の文脈で進められてきたことだが、東日本大震災被災地では、この両者が時期的に重なることになり、被災者支援の仕組みと介護保険がらみの「新しい総合事業」とを結びつけるかどうか、現場での検討課題となった。本研究では、この現場の課題にたいする各自治体の対応を手掛かりとしながら、行政、社会福祉協議会、地域包括支援センター、地域住民といったアクターが、どのように地域での要援護者支援という課題に取り組んでいるのかを調査し、地域福祉視点での地域ケア・システムの構築と展開の実態を明らかにする。

4. 研究成果

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、被災者支援の地域見守りの継承および「新しい総合事業」との関連に着目して調査を進めた。被災者生活支援については、各市町村において実施されており、その状況について資料収集および現地調査を進め、

収集したデータについて検討をおこなった。この検討の過程で、宮城県本吉郡南三陸町の事例に着目した。南三陸町においては、発災直後に開始された被災者生活支援が契機となり、地域福祉視点での地域ケア・システムが構築されてきたからである。そこで南三陸町の事例について、発災直後からの過程について分析をおこない、次のことが明らかになった。

(1)被災者生活支援が地域生活支援の人材養成機能を果たした。

南三陸町では、2011年7月に被災者生活支援センターを設置し、生活支援員を雇用した。センターを設置し被災者支援従事者を雇用するということは、東日本大震災に被災した多くの自治体で実施された。南三陸町において特徴的であったのは、福祉の仕事の経験のない多くの町民を雇用したうえで、そのような住民に能力向上の機会を与えたということであった。南三陸町では、記録作成やミーティングでの報告や共有など、みずからの業務への振り返りを促すことを日常におこなっていた。また行政ボランティアとして福祉アドバイザーが常駐していたため専門的な助言がつねに得られた。日常業務が実地研修となっていた。このことにより、もともと素人だった町民が地域福祉の実践的なスキルを習得することとなり、このひとつとがその後の地域福祉の展開に重要な役割を担うこととなった。

(2)災害公営住宅の整備にともない、見守り支援の継続としてLSA事業を開始した。

南三陸町では、仮設住宅から退去する人が増え、他方において2014年度より災害公営住宅の入居が始まった。それをふまえて2016年2月よりLSA事業が開始された(災害公営住宅へのLSAの配置)。LSA事業の開始時点では、生活支援員事業も継続していた(被災者生活支援センターは2017年度末で閉所)。南三陸町では、見守り支援を継続するという判断のもとでLSA事業に取り組んだ。

(3)生活支援員経験者を生活支援コーディネーターとして配置した。

南三陸町では、2016年7月より南三陸町生活支援体制整備事業を実施しこの事業を南三陸町社会福祉協議会に委託した。この事業で配置した生活支援コーディネーターは生活支援員として勤務したひとであった。つまり南三陸町では、生活支援員のなかで地域福祉のスキルを習得したひとを介護保険事業に登用することができた。

(4)高齢者生活支援施設の整備が地域生活支援の拠点づくりにつながった。

復興過程において、多くの自治体で施設整備がなされた。南三陸町の施設「結の里」は、2018年4月に開所した。この施設は多機能的であるように工夫されており(デイサービスセンター、総合相談窓口、交流スペース、ささえあい支援オフィス)、このことじたい高く評価できる。だが本当に評価されるべきことは、箱物ではなく、その内容である。この施設の最大の特徴は、地域生活支援の拠点となっていることであり、地域生活支援の実働部隊としてのLSAや生活支援コーディネーターが配置されていることである。そして、このLSAや生活支援コーディネーターは、生活支援員の経験者である。優秀なスタッフを備えたコミュニティ支援の拠点として機能していることが重要である。

(5)社会福祉協議会が地域生活支援の中心的担い手になった。

東日本大震災以前の南三陸町社会福祉協議会は、典型的な事業型社協であった。現在では、地域生活支援の主たる担い手として活動している。

(5)復興期間後の体制が課題となっている。

被災したことをきっかけとして地域見守りの必要性が顕在化し、それへの対応として、地域生活支援の仕組みが構築された。地域見守りの必要性は、今後も継続する。復興財源に依存することなく、地域生活支援をどのように継続させるかが課題となっている。

(6)まとめ

仮設住宅を対象とした被災者支援を災害公営住宅においても継続させるという政策判断が、地域福祉視点での地域ケア・システムの構築につながった。被災者支援の実践のなかで、地域福祉のスキルを持った人が育った。この人たちがいたからこそ、LSAや生活支援コーディネーターを確保できた。高齢者生活支援施設の建設も、単なる箱物整備でなく、地域生活支援の拠点づくりになりえた。復興期間後も維持できる体制は、課題となっている。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計1件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 永井 彰	4. 巻 61
2. 論文標題 東日本大震災被災地からの生活再建期における地域生活支援の現状と課題 宮城県本吉郡南三陸町の事例から	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 東北文化研究室紀要	6. 最初と最後の頁 33-42
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

〔学会発表〕 計0件

〔図書〕 計0件

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

氏名 （ローマ字氏名） （研究者番号）	所属研究機関・部局・職 （機関番号）	備考
---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------