

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：13101

研究種目：基盤研究(B) (一般)

研究期間：2013～2015

課題番号：25282098

研究課題名(和文) BackCasting手法による岩手県被災者台帳を活用した総合要援護者台帳の構築

研究課題名(英文) Constructing Comprehensive Database for Helping Persons Requiring Special Needs

研究代表者

田村 圭子 (tamura, keiko)

新潟大学・危機管理本部・教授

研究者番号：20397524

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 13,000,000円

研究成果の概要(和文)：「脆弱性の高い被災者」の避難生活・仮住まい・生活再建においては、支援優先対象、必要情報、支援資源の同定が後手に回るため、支援効率の悪さに直面している。本研究では、「完成形から時間を逆に辿って要件を同定する方法論」を用い要援護者の災害過程を解明し、現在の「(自主防等が)対象者の情報を収集する」避難行動支援に特化した狭義の要援護者台帳ではない「平時からのシームレス移行型要援護者台帳」の要件を検討した。

研究成果の概要(英文)： We have found that in Iwate had effectively promoted the life rebuilding support using the victims' ledger. However, in the shelter, temporary residence and living reconstruction of "highly vulnerable victims" were faced with relatively poor support efficiency. This was in restrictive support aspect, because there was always a special consideration subject in need to support priority target, necessary information, the identification of support resources. To overcome this situation, Back Casting (traced from the finished form the time to reverse to identify the requirements) using the methodology, to elucidate the disaster process mechanism of the main support person, the current "(voluntary proof, etc.) Target rather than a person of information to collect the "narrow sense of requiring assistance who ledger that specializes in evacuation support, to examine a transition type requiring assistance's ledger from peacetime.

研究分野：危機管理・災害福祉

キーワード：被災者台帳 東日本大震災 災害時要援護者台帳 支援モデル

1. 研究開始当初の背景

防災の第一義的な目標は「災害による死者の数」を減じることであるが、災害時の死者年齢別内訳を見ると、脆弱性の高い人々の割合が高い。昨今の高齢化率の伸びを勘案すると、益々その傾向に拍車がかかると想定される。この課題は、阪神・淡路大震災の頃より、災害弱者として認識されてきた。現在は「要援護者対策」として防災の大きな柱となっている。しかし「災害弱者」の考え方と「災害時要援護者」の考え方は違う。「災害弱者」が人間の災害時における機能に着目して対象を同定するのに比して、「災害時要援護者」は「災害時に配慮が必要となる可能性が高いカテゴリに属する人たちをあらかじめ同定し対策を進める」ものである。

要援護者の考え方を踏襲すれば、高齢者(65才以上)人口 23.3%は配慮すべき対象となり、75才以上の後期高齢者のみを対象としても 11.5%(平成 23 年 10 月現在)が対象となる。しかし、災害時において全ての高齢者が「災害時に配慮が必要になる」わけではない。高齢者は個体差が大きく身体状況等も一様ではない、また家族の存在など十分な支援者と支援策へのアクセスがあれば、災害時の共助・公助の支援は「一般被災者向け支援」で十分であり、必ずしも配慮が必要となるとは限らない。一方、災害弱者の考え方を踏襲すれば、平時は自立した生活を送っており、災害時要援護者のカテゴリに含まれない人であっても、災害時に怪我を負う、家族を失うこと等で「災害時に配慮が必要になる」可能性は十分に考えられる。また、超高齢化社会に突入した日本には「災害による直接的な死者数」のみに関心を払ってよいわけではなく、脆弱性の高い人々のその後の効果的な生活再建について配慮を払ってこそ、安全安心な社会実現が可能になる。

つまり、幅広に対象者を想定して、予防対策を進めることは、適切で効果的であるが、発災後の「応急・復旧・復興期に至る要援護対応・対策」を「限られた人的物的資源」で実施するには、要援護者の具体的な「対象者の絞り込み、支援ニーズの同定、支援体制の確立」が必要となる。しかし、現在の被災地の要援護者支援の現状は、変わりゆく被災地の状況に対して、これらが後手にまわり「脆弱性の高い被災者」に対する避難生活・仮住まいから生活再建支援の効率が悪い。

この状況打破のためには、局面に応じて災害時要援護者の実態を把握し、災害過程における生活再建に至る道のりと必要支援の関係性におけるメカニズムを解明・モデル化し、「対象者の絞り込み、支援ニーズの同定、支援体制の確立」が事前に可能となる、災害時要援護者台帳に基づく生活再建支援のためのシステムを確立し、平時からのシームレス移行型要援護者台帳を確立する。

2. 研究の目的

「脆弱性の高い被災者」の避難生活・仮住まい・生活再建において支援効率の悪さに直面している。これは、制限が厳しい支援局面において、特別に配慮が必要な対象が必ずしも一様では無いため、支援優先対象、必要情報、支援資源の同定が後手に回るためである。この状況を打破するには、Back Casting(完成形から時間を逆に辿って要件を同定する)方法論を用い、昨年度まで実施してきた要援護者の災害過程メカニズムを解明した結果を活用し、現在の「(自主防等)対象者の情報を収集する」避難行動支援に特化した狭義の要援護者台帳ではなく、平時からのシームレス移行型要援護者台帳を確立する。

3. 研究の方法

バックカスティングという「将来のあるべき社会の姿を想定し、そこから現在を振り返ることで、そこに辿り着くために今後必要となる行動を考え実施する」環境分野における方法(スウェーデン NPO The Natural Step)を援用する。過去の被災地や岩手県の実装経験による被災者台帳からの知見により、明らかになった生活再建過程の到達点から、各属性における各局面の到達目標を明らかにし、「特別に配慮が必要な被災者」への支援メカニズムを仮説化する。具体的には、要援護者の属性に応じた災害過程を定量的定性的に明らかにする、災害過程において、支援サービスにアクセスした/できなかった要援護者の実態を解明する、供給された要援護者サービスを評価するための指標を構築する、災害過程に応じた災害時要援護者台帳に必要な要件を定義する、モデルに応じた要援護者台帳のデザインを実施する、平時からのシームレス移行型災害時要援護者台帳活用のための社会システムをデザインする。

4. 研究成果

4.1 要援護者の属性に応じた災害過程を定量的定性的に明らかにする

発災前は、在宅で暮らしていた要援護者については、避難生活が長引くことによって、施設等への入所避難が増加する。過去の被災地においては、介護保険認定を受けていた高齢者の 61%が施設において避難生活を送って

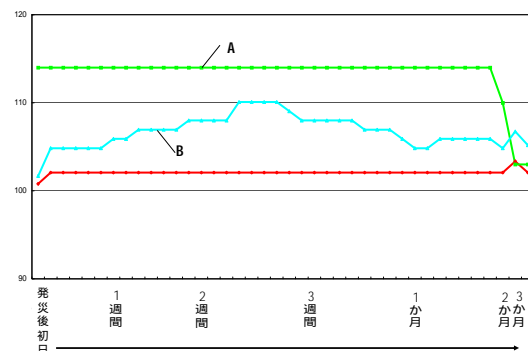


図 1. 施設避難者の受け入れ (発災前を 100%)

いた（平時：在宅率 66%、入所率 25%、その他 9%）。受け入れ側の施設の状況においては、定員を超えて受け入れる（A 定員の 2 割超）応急期については定員を超えて受け入れる（B）、原則的に定員超過はしない（C）という方針をそれぞれの施設が選択しており、その対応にはバラツキが見られた。

このモデルについては、災害の特徴、特に余震、災害による二次災害発生の危険性等による避難生活の長期化が背景にあり、過去の災害においてデータが入手できた範囲では、新潟県中越地震が最も顕著に傾向が確認できた。今後発生する災害において、さらに余震、災害による二次災害発生の危険性等が大きい災害での検証が必要である。

4.2 災害過程において、支援サービスにアクセスした / できなかった要援護者の実態を解明する、

支援サービスについては、過去の災害においては、特別な声かけがなく、申請や本人からのアクセスによる支援要請については、約 3 割の被災者が自発的な申し出ができていない。その中で約 6.5 割が高齢者を含む要援護者であった。要援護者が自発的な申し出ができなかった理由は、行政等のサービス内容への理解不足、自ら申し出る必要性に対する認識の欠如、身体的な理由で行動がおこせない、が主なものであり、それらにさらに家族などの支援者がそばにいないことで、アクセスが行われていなかった。

ただし、要援護者の周りに医療・保健・福祉領域の支援者がいなかったわけではなかった。要援護者の災害時支援サービスへのアクセス数を向上させるには、このような領域の支援者に、生活再建支援にかかる行政等のサービスへの理解を深め、要援護者のアクセスについて支援する体制を整えると状況が飛躍的に改善される。また、地域コミュニティにおける自治会長、民生・児童委員、消防団などの資源への働きかけについても同様の効果がみられる。

4.3 支援サービスの評価指標を構築する

災害時要援護者支援のためのサービスが適切であるかを評価する指標については、住まいの再建モデル（図 2）を策定して検討した。それぞれの選択肢について、被災者もしくは被災世帯に対し、支援サービスとしてどこまで支援が可能であるか、の実現可能性と手続きについて、提示される。被災者ならびに被災世帯においては、自立的にこれらの選択肢を検討し、自身の再建要望と照らし合わせながら、選択するサービスを決定し、ゴールにたどりつく。しかし、要配慮者の場合、多くは自身の考える「再建要望」と受給できる支援サービスを照らし合わせ、現実的な解を見つけ出すことが難しいケースが多い。支援者がこの過程を支援し、生活再建ゴールの実現に向けて支援活動を開始する。しかし、

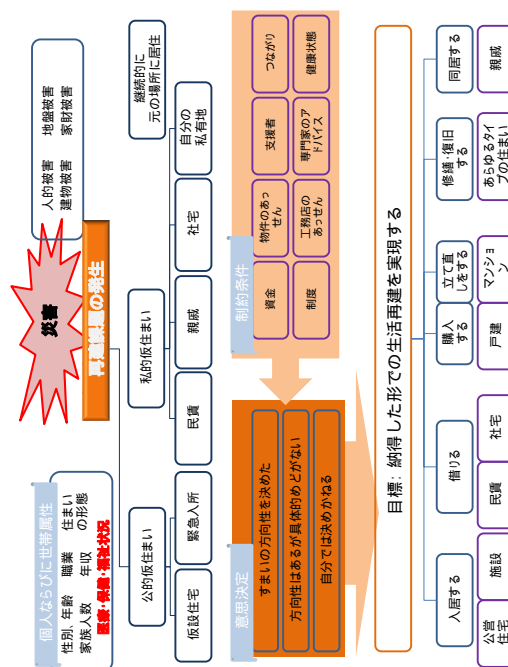


図 2. 支援サービス評価のためのモデル

対象者にとっては、自身の「要望」と「制約」を調整されると、自立的な自己実現とは矛盾が生じ、生活再建ゴールに対し、納得が得られない場合がある。納得が得られないと、復興感とは下がる。よって、「納得した上での生活再建が実現されたか」が指標となりうるということがわかった。

生活再建相談窓口や支援者により、質問形式で納得度を確認しながら、生活再建支援を実施することには一定の効果が得られた。ここで、新たな課題となるのは要配慮者においては、質問形式の指標に対しては適切な反応が得られないケースがあり、納得が得られたかどうかについては、生活状況や身体状況の変化を観察することでの客観的情報の積み重ねによってのみしか評価が行えない現実がある。「生活再建支援納得」を医療・保健・福祉といった専門領域から観察等を通じて評価する手法は、災害医療、災害時の保健、災害福祉の専門領域における開発が期待される。

4.4 災害過程に応じた災害時要援護者台帳に必要な要件を定義する

支援に必要な基本情報は、認定情報（障がい、介護、疾病情報（短期、中長期））、家族構成・状況、現在の避難場所・住まい情報（場所・環境）、移動情報（発災後からこれまでの住まいの情報）である。支援業務に必要な情報は、再建希望（本人の要望）、再建目途（実現可能な再建方法）、心身状況の変化、支援資源・サービスへのアクセス状況、支援資源・サービス受給の今後の見通し、であった。これら併せて 10 の項目が必要要件として定義された。

4.5 モデルに応じた要援護者台帳のデザインを実施する

基本情報については、定型語、もしくは定型文による入力形式、業務情報については、各項目のステータス（進捗状況をシンボリックに表す）表記が必要であり、それらを捕捉する意味での詳細情報は記述式とする。ステータスについては、進捗によって変化する項目であり、それらを記述項目によって、モデルを設置し自動判定することは、現実的には困難であることがわかった。情報項目を用いて、要援護者に係る支援者がケースコンファレンス形式で議論を実施し、専門家合議制による総合判断をステータスに記入する方法が、要援護者の実際に即することができる。

4.6 平時からのシームレス移行型災害時要援護者台帳活用のための社会システムをデザインする

要援護者台帳の基本情報については、平時における医療・保健・介護サービス情報やそれらを提供する際に得た対象者の生活情報から収集は可能であるが、平時においてそれらを総合的に参照でき社会的な仕組みが存在しない。それぞれの領域において「個人にかかる情報」として、格納されている。法制化されている要援護者台帳は「避難行動支援」のために活用されており、その後の「生活再建支援」への活用は一般的でなく、社会システムの変革が求められるが、実現のめどは立っておらず、個人情報観点から、実現にはハードルが存在する。

発災後においては、災害対策基本法の改正により、「被災者台帳」の一部として、構築が可能である。それぞれの領域が格納している情報をいざとなったとき「被災者台帳」に格納し、支援に役立てられるように、平時の中で、領域データの集約とステータス管理が推奨される。

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 5 件)

Keiko Tamura, Munenari Inoguchi, Constructing Resource Assessment Method of Vulnerable People Support in the Assumed Tokyo Metropolitan Earthquake, ITC-CSCC2015, 査読無, 2015, pp.20-21

KIMURA, R., INOBUCHI, M., TAMURA, K., and HAYASHI, H., Comparison Between the Life Recovery Processes after the Mid-Niigata Earthquake and the Chuetsu-Okai Earthquake - Results of a Random Sampled Social Survey Using the Life Recovery Calendar and GIS-Based Spatiotemporal Analysis, Journal of

Disaster Research, 査読有, Vol.10, No.2, 2015, pp.196-203

TOMOYASU, K., KIMURA, R., and HAYASHI, H., Attempt to Typify Disaster Educational Programs - Case Study of the Disaster Management Education Challenge Plan, Journal of Disaster Research, 査読有, Vol.10, No.2, 2015, pp.210-216

松山雅洋・林春男・木村玲欧・友安航太、災害時要援護者支援に係る避難支援推進モデルの提案 神戸市の防災福祉コミュニティを事例として、地域安全学会論文集、査読有、24、2014、pp.283-291

田村 圭子、井ノ口 宗成、濱本 両太、菊地 真司、林 春男、被災者生活再建支援業務の要件同定を目指した「岩手県被災者台帳」における7市町村の業務データ実態解析、地域安全学会論文集、査読有、22、2014、pp.67-77

〔学会発表〕(計 0 件)

松山雅洋、災害時要援護者支援に係る避難支援推進モデルの提案 神戸市の防災福祉コミュニティを事例として、第35回(2014年度)地域安全学会研究発表会(秋季)静岡県地震防災センター、2014.11.18

〔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

田村 圭子 (TAMURA, Keiko)
新潟大学・危機管理本部危機管理室・教授
研究者番号：20397524

(2)研究分担者

井ノ口 宗成 (INOBUCHI, Munenari)
災害・復興科学研究所・助教
研究者番号：90509944

木村 玲欧 (KIMURA, Reo)
兵庫県立大学・環境人間学部・准教授
研究者番号：00362301

岡田 史 (OKADA, Fumi)
新潟医療福祉大学・社会福祉学部・准教授
研究者番号：90410274

林 春男 (HAYASHI, Haruo)
京都大学・防災研究所・教授
研究者番号：20164949

立木 茂雄 (TATSUKI, Shigeo)
同志社大学・社会学部・教授
研究者番号：90188269

(3)連携研究者

()

研究者番号：