

生活再建ケースマネジメント支援手法のキーワード分析 —生活再建課題とその対応—

Keyword Analysis of Disaster Case Management: Life Recovery Problems and Solution

○松川杏寧¹, 辻岡綾², 川見文紀², 藤本慎也², 佐藤翔輔³, 立木茂雄⁴
Anna MATSUKAWA¹, Aya TSUJIOKA², Shinya FUJIMOTO², Fuminori KAWAMI²,
Shosuke SATO³ and Shigeo TATSUKI⁴

¹ 公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構 人と防災未来センター

Disaster Reduction and Human Renovation Institution

² 同志社大学 大学院 社会学研究科

Graduate School of Sociology, Doshisha University

³ 東北大学災害科学国際研究所

IRIDeS, Tohoku University.

⁴ 同志社大学 社会学部

Department of Sociology, Doshisha University

Since the Great East Japan Earthquake, opportunities are increasing for disaster case management to support the life recovery process of victims. However, this knowledge transfer has been usually introduced to affected areas through personal human networks, so it is not possible to introduce it in all disaster areas. In this research, we aim to construct a methodology with the goal of transferring knowledge of disaster case management. By keywordizing and analyzing the case record of 32 cases in Natori city, what kind of support measures were taken for the victims who had the problem and organize what happened. As a result of dual scale analysis, measures to support the life recovery for disaster case management can be shared without conflicting with personal information problems.

Keywords : disaster case management, life recovery, the Great East Japan Earthquake, dual scale analysis

1. はじめに

(1) 問題意識

東日本大震災の被災地では、現在、仮設住宅解消に向けて官民が協力し被災者支援が行われている。阪神・淡路大震災からの復興を継続的に追いつけた、兵庫県復興調査のデータを用いた研究では、災害発生前からの社会的、身体的要因や震災後の生活状況から、世帯ごとの生活再建の進み具合に差が見られた¹⁻⁵⁾。このことから、被災者個人や世帯ごとの状況を細かく見つけ、寄り添って支援する「災害ケースマネジメント」の手法を用いることが、被災者生活再建支援には求められる。

阪神・淡路大震災以降、災害対策基本法が改正されたり、新たに被災者生活再建支援法が策定されたりなど、被災したまちの物理的な復旧・復興から、被災者への生活再建に目が向いてきた中、東日本大震災が発生した。被災自治体でもっとも多くの人口を抱える仙台市では、被災者生活再建加速プログラム⁶⁻⁸⁾を策定し、すべての仮設住宅入居世帯が恒久住宅へスムーズに移行し、生活再建が進められるよう支援している。非常に有効かつ効果的な取り組みとして評価されているが^{9,10)}、このようなベスト・プラクティスがすぐにほかの自治体や次の被災地で活用されているかというそうではない。仙台市のプログラム自体、東日本大震災の特別予算措置による実施のため、すべての自治体、すべての災害、すべての被災地で確実に実施できるような仕組みにはなっていない

のである¹¹⁾。

しかし、まったくほかの場所への知識移転がないわけではない。同じ東日本大震災被災地では、岩手県大船渡市、北上市、宮城県名取市で細部は違えども根本的な仕組みとしては同じ取り組みで被災者生活再建支援が進められている。ほかにも平成 28 年台風第 10 号の被害を受けた岩手県岩泉町でも実施されている¹²⁾。ただし、これらの知識移転は、同じ被災地での横展開や、たまたま事例を知っていた関係者が次の被災地に実施団体を呼び込んだりなど、個人レベルの人的ネットワークで発生しているのが主である。今後発生するであろう首都直下地震や南海トラフ巨大地震のような大規模災害を見据えると、災害ケースマネジメントがどの自治体でも実施可能になるような制度的な仕組みの構築が必要である。

(2) 先行研究

「災害ケースマネジメント」とは、2005 年のハリケーン・カトリーナとハリケーン・リタによる被災者支援の方策として実行された「災害ケース・マネージメント・プログラム (DCMP, Disaster Case Management Program)」をベースに考えられた手法である^{11,13)}。このプログラムの特徴であり重要な点は、被災者ごとの状況に合わせた生活再建のプランを立てるケース・マネージャーが存在し、被災者は自身を担当するケース・マネージャーを通じて複数の支援制度を幅広く活用することが可能となっている点である。

仙台市では、生活再建支援の一つのマイルストーンとして仮設解消を考え、仮設住宅からの自立再建が難しい世帯を把握するために、生活状況から 1)生活再建可能世帯、2)日常生活支援世帯、3)住まいの再建支援世帯、4)日常生活・住まいの再建支援世帯の 4 つに分類した上で支援を展開した。仙台市の取り組みについて情報を得た名取市の生活再建支援課職員が、仙台市と同じく PSC に業務委託する形で、名取市での生活再建支援の取り組みが本格化した。

松川ほか (2018) は名取市での災害ケースマネジメントを名取市からの委託により実施しているパーソナルサポートセンター (以下、PSC とする) に対してヒアリングを行い、各支援者が入力したケース記録をもとにキーワード分析を行った。結果、災害ケースマネジメントによる被災者の生活再建支援は、多くのケースで生活困窮者自立支援の枠組みによって自立生活という目標の実現を支援することで達成されているが、約 25% のケースではその枠組みから外れ、各世帯の状況や課題に合わせた特徴的な支援方策を検討していることが分かった¹⁴⁾。

(3) 目的と意義

本研究の目的は、宮城県名取市で実施されている被災者生活再建支援ケースマネジメントを事例に、各ケース (支援対象者のケース記録) から抽出されたキーワードについて質的、量的に分析し、災害ケースマネジメントによる課題発見と対応方針について探索することである。本研究で行っている調査研究を継続的に続けていくことで、東日本大震災で培われた被災者生活再建支援の事例データベースを構築し、今後の被災地で災害ケースマネジメントを実行する際に、先行事例を有効活用できるようにするための方法論開発のための一助としたい。

2. 研究方法

(1) 対象データ

本研究では、名取市から被災者生活再建支援について業務委託を受けているパーソナルサポートセンター (以下、PSC とする) に協力いただき、PSC が災害ケースマネジメントを実行しているケースについて付与されたキーワード群を、分析対象データとしている。名取市の被災者支援システムに登録されている世帯のうち、PSC の支援対象となっているのは、本稿執筆時点で 145 ケースだった。本稿の分析では、松川ほか (2018) が分析した 20 ケースに加え、追加の 12 ケースについて分析し、計 32 ケースについて分析対象としている。

(2) KJ 法によるキーワード整理

松川ほか (2018) が実施した KJ 法によるキーワード分類から作成された共起行列をベースに、新たに加えた 12 ケース分のキーワード 325 件について KJ 法を用いて分析を行った。後述する双対尺度法による分析の制約により、ケース数を超えるキーワードカテゴリを用いた分析ができないため、松川ほか (2018) では 20 以上のカテゴリを作成することができなかった。ケースが 32 ケースに増加したことから、本研究ではカテゴリの再整理を行いつつ KJ 法による分析を実施した。

(3) 分析方法

検討会で得られたキーワード分類について、行をケース、列をカテゴリとした共起行列を作成した。その共起行列をもとに双対尺度法を用いて分析を行った。双対尺度法とは、外的な判断基準の無い質的データに対して、内的整合性の原理を元に数量化を行う手法である。行を

ケース、列を中項目とした共起行列を、1 か 0 の値をとるダミー型データ行列とする。数量化の際、データ行列に重みづけを行うことで、カテゴリ弁別性を高めるが、このダミー行列において、相関比の 2 乗である η^2 乗を最大化するようなカテゴリウェイトのベクトルを求める点が双対尺度法の特徴である。このカテゴリウェイトのベクトル (ベクトル \mathbf{x}) の求め方は、以下の通りである。

ダミー行列の相関比の 2 乗である η^2 は式①で求められる。この式①を行列を用いて示すと式②になる。これらの式から、 η^2 を最大化することは級間変動 SS_b を最大化することと同じであり、さらに言い換えると、 $\mathbf{x}'\mathbf{D}_n^{-1}\mathbf{F}\mathbf{x}$ を最大化するように式③の固有値方程式を解くことと同義である。

$$\eta^2 = \frac{SS_b}{SS_t} \quad \text{①}$$

$$\eta^2 = \frac{SS_b}{SS_t} = \frac{\mathbf{x}'\mathbf{D}_n^{-1}\mathbf{F}\mathbf{x}}{\mathbf{x}'\mathbf{D}\mathbf{x}} \quad \text{②}$$

$$\mathbf{F}'\mathbf{F}\mathbf{x} = k\eta^2\mathbf{D}\mathbf{x} \quad \text{③}$$

双対尺度法は R を使って作成された、立木茂雄によるプログラムを使用している。

3. 双対尺度法分析の結果と考察

KJ 法による分析およびカテゴリの再整理の結果、属性・特徴、課題、目指すべき目標、やったこと、使った資源の 5 つの大項目に分類された。属性・特徴は疾病、重篤な生活機能上の障害、生活機能、単身、母子の 5 つの中項目で構成された。課題は生活困窮、接近困難、行政手続きに不慣れ、行政対応のあましさ、依存・共依存、希薄な社会関係、ゴミ屋敷、DV、別居・離婚・不和、反社会的行動、制度上公営住宅に入れないの 11 の中項目で構成された。目指すべき目標は、世帯での再建方針の自己決定・納得、自立して生活する、必要な支援を受ける、ソーシャルキャピタルの構築・維持、法的措置も辞さない行政の覚悟の 5 つで構成された。やったことは生活困窮者支援メニュー、アウトリーチ、書類・手続きの支援、本人と会う、転居支援、引越支援の 6 つで構成された。最後に使った資源であるが、被災者向け社会資源・支援者と、保健・医療・福祉サービス、ソーシャルキャピタル、不動産業者・市場サービス・保険の 4 つで構成された。これら 31 の中項目を分析対象のキーワードカテゴリとし、R を用いて双対尺度法分析を行った。その結果をプロットしたのが図 1 である。このプロットから以下のことが読み取れた。

①多くのケースが生活困窮しており、被災者向け資源・支援を活用していた

②生活機能上の障害を抱え、社会関係が希薄で接近困難な場合は、必要な支援を受けつつ自立できるよう既存のサービス (保健・医療・福祉、不動産・市場・保険) とつないでいた

③反社会的行動やゴミ屋敷状態の家や仮設住宅、家族成員間の依存・共依存、手続きに疎く行政対応の甘さが課題になっていると、行政が腹をくくって支援を継続する必要があった

④離婚や DV など家族関係の課題を抱えた母子家庭や単身世帯は、社会関係資本の構築・維持を目標として、仮設住宅からの転居・引越支援をしていた

以上の結果から得られた考察を述べる。現在の名取市では、主に生活困窮が課題となって再建が進まない世帯を災害ケースマネジメントで個別支援している。その際、被災者向け資源・支援者は基盤として活用されているが、それだけでは不十分で、様々な既存の制度や支援方法を

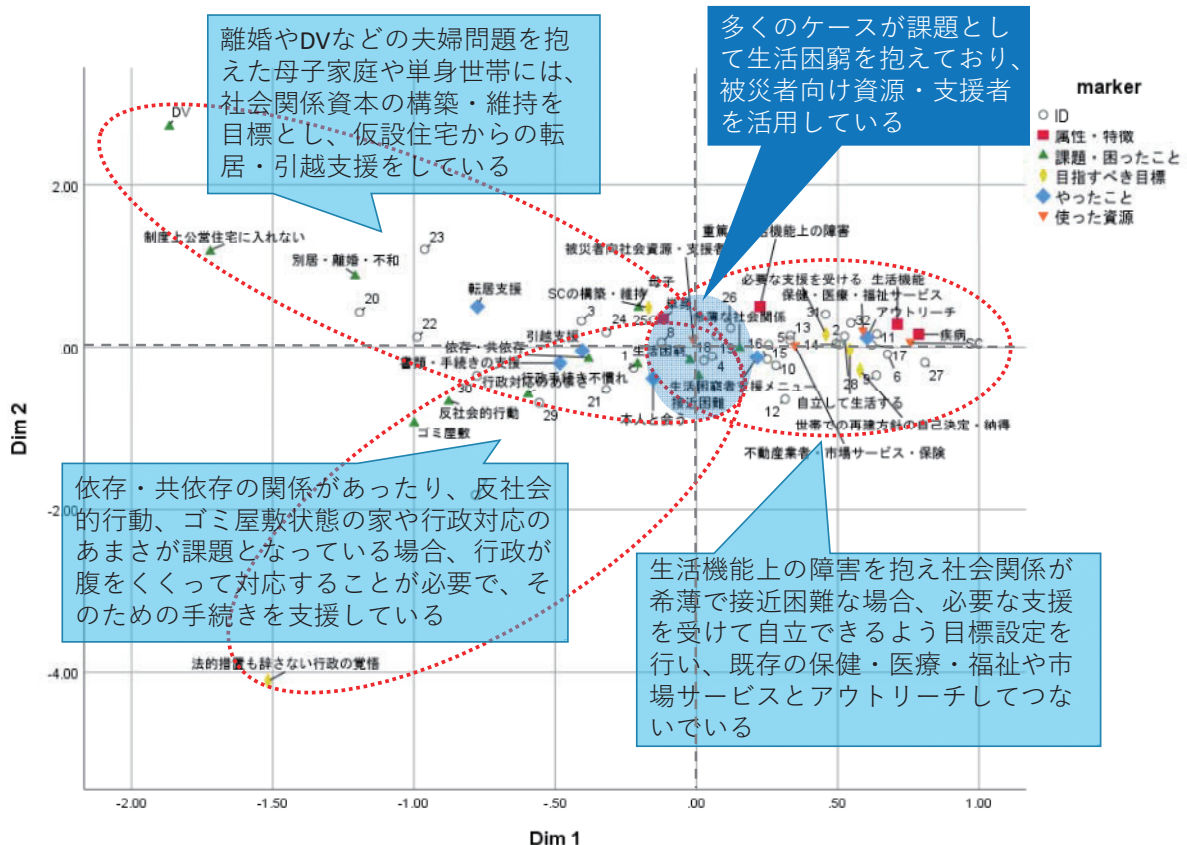


図1 双対尺度法による分析結果

活用している。その方向性は次の3つ、1)福祉ニーズを抱えた世帯が改めて自立した生活が送れるよう、既存の福祉サービスや市場サービスとつなぐ生活困窮者支援メニューを活用した支援と、2)家族関係の問題を抱えた世帯に変化する社会関係資本の構築・維持を目標に行う転居・引越支援、3)反社会的行動といった自己解決が難しい問題行動を抱えた世帯に対しては法的措置を含む行政の対応が必要で、複雑な行政手続きや書類作成などの支援、に分類された。災害ケースマネジメントを実施し、最後のひとりが仮設住宅から退去するまでを支援するには、被災者生活再建支援に関する法制度やサービスメニューだけではなく、様々な既存の法制度・サービスについての広い知識とその活用を柔軟に結びつける職人技のような技術が使われていることが明らかになってきた。

4. おわりに

本研究から、自力再建が難しい世帯が抱える課題と、それに対して行われた災害ケースマネジメントによる個別支援の方向性が明らかになり、災害ケースマネジメントを実施する支援者には、様々な被災者支援および既存の法制度・サービスに関する知識と、それらを柔軟に活用する技術が求められていることが明らかになった。こういった技術を持った支援者を養成することは非常に難しいという時間がかかるため、PSCは名取市で継続的に支援を展開しながら、熊本市や岡山県など新しい被災地での支援も開始している。本研究を今後も継続し、より多くのケースについて分析し、結果をデータベースとして蓄積していくことで、被災者が抱えた課題に対してより

適切な目標や支援メニュー、効果的な資源を薦めるようなシステムを構築することができるようになる。これにより、災害ケースマネジメントを実施する際の補助として活用でき、より多くの人材で災害ケースマネジメントが実施できる環境が整えられると考える。

謝辞

本研究を実践するにあたり、PSCの方々には多大なる尽力をいただいた。また、本研究は、文科省科学研究費基盤研究(A)「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」(研究代表者:立木茂雄)および平成三十年年度東北大学災害科学国際研究所リソースを活用した共同研究「ケースマネジメント支援システムを活用した伴走型生活再建支援員の標準的研修プログラムの開発と実践」(研究代表者:立木茂雄)の成果である。

参考文献

- 1) 黒宮亜希子・立木茂雄・林春男・野田隆・田村圭子・木村玲欧, 2006, 「阪神・淡路大震災被災者の生活復興過程にみる4つのパターン——2001年・2003年・2005年兵庫県生活復興パネル調査結果報告」『地域安全学会論文集』8: 405-414.
- 2) 松川杏寧・佐藤翔輔・立木茂雄, 2015, 「東日本大震災における仮住まいのあり方が個人の生活再建に与える影響について——名取市現況調査のデータをもとに」『地

- 域安全学会梗概集』37: 83-86.
- 3) 立木茂雄, 2016, 『災害と復興の社会学』, 萌書房.
 - 4) 松川杏寧・佐藤翔輔・立木茂雄, 2016, 「東日本震災被災者の仮住まい方法による生活再建に関する検討——平成 27 年度名取市現況調査のデータをもとに」『地域安全学会梗概集』38: 75-78.
 - 5) 藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・佐藤翔輔・立木茂雄, 2018, 「東日本大震災被災者の生活復興類型 5 パターン——2014・2015・2016・2017 年度名取市現況調査のデータをもとに」『地域安全学会論文集』42: 117-120.
 - 6) 仙台市, 2014, 仙台市被災者生活再建推進プログラム.
 - 7) 仙台市, 2015, 仙台市被災者生活再建推進プログラム.
 - 8) 仙台市, 2017, 東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌.
 - 9) 重川希志依, 田中聡, 河本尋子, 佐藤翔輔: 借上げ仮設住宅施策の住宅再建に関する考察—恒久住宅への円滑な移行を目的とした住環境の分析—, 住総研研究論文集, No. 41, pp. 145-156, 2015.3.
 - 10) 田中聡, 重川希志依, 佐藤翔輔, 柄谷友香, 河本尋子: 名取市における借り上げ仮設住宅に居住する被災者の再建過程に関する一考察, 地域安全学会東日本大震災特別論文集, No. 2, pp. 17-18, 2013.9.
 - 11) 菅野拓, 2015, 「東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討——被災 1・3 年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から」『地域安全学会論文集』27: 47-54.
 - 12) 菅野拓, 2017, 「借り上げ仮設を主体とした仮設住宅供与および災害ケースマネジメントの意義と論点——東日本大震災の研究成果を応用した熊本市におけるアクションリサーチを中心に」『地域安全学会論文集』31: 177-186.
 - 13) 立木茂雄, 2015, 戦略的創造研究推進事業(社会技術研究開発)平成 26 年度研究開発実施報告書(研究開発領域「コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造」研究開発プロジェクト「借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化」研究開発プロジェクト).
 - 14) 松川杏寧・辻岡綾・川見文紀・藤本慎也・佐藤翔輔・立木茂雄, 2018, 「災害ケースマネジメント手法のキーワード分析—名取市生活再建支援の現場から—」『地域安全学会東日本大震災特別論文集』7: 47-52.