

7章 被災者見守り・相談支援等事業を通じた被災者生活支援のまとめ

7.1 まとめの方法

7.1.a) 分析対象期間とデータの特性等

被災者の状況分析のために使用したのは、平成30年10月から令和元年12月（発災後3か月～1年5か月時点）までの期間で、有効な聞き取りができた5,079世帯からの訪問等記録12,113件分のデータです。

今回、「被災者理解を深める」という報告書作成の目的に対し、対象の訪問等記録からの定量的な分析を試みました。

しかし、訪問等記録には、「被災者の状態【発言や観察記録】」以外の内容も混在していました。

また、本事業開始後のアプローチは、高齢単身世帯、高齢者のみ世帯、単身世帯、障がい者世帯から優先的に行っていったことや、重要な制度の利用（公費解体、公営住宅申込等）には、申請期限を考慮した重点的な支援が必要な時期があったことなどからも、分析対象期間のなかで、訪問対象や聞き取りの内容には一定の偏り（フィルター）があります。

7.1.b) 仮説の設定とキーワードの抽出

必要なデータを短時間で効率的かつ的確に抽出するため、訪問等記録のなかで「訴えの多さ」「話題の多さ」から、より被災者像に近い単語を「キーワード」として設定し、該当するデータを抽出して適否を確認する仮説検証型アプローチで進めていきました。

このキーワードは、見守り連絡員等の職員からヒアリングし、訪問等記録を読み返しつつ頻出する単語を抽出しました。当初は206単語の抽出を行いましたが、より頻出する単語を、状況を振り返りながら淘汰していきました。抽出の際には地域診断の手法の一つであるコミュニティ・アズ・パートナーモデル（※）の8つの領域を意識しました。

(※) コミュニティ・アズ・パートナーモデル

地域全体を包括的な視点で捉え、分析から介入、評価までを実践的な過程で示したモデルです。アセスメントにおいて地域を構成する人々と、地域の情報を以下の8つの要素で整理しています。

- 地域を構成する人々（人口動態、世帯構成、就業状況など）
- 物理的環境（地理的条件や住環境など）
- 経済（基幹産業、地場産業、流通システムなど）
- 政治と行政（行政組織、政策、財政力、住民参加など）
- 教育（学校教育機関、社会教育機関など）
- 交通と安全（治安、災害時の安全、ライフライン、交通など）
- コミュニケーション・情報（地区組織、通信手段、近隣関係など）
- レクリエーション（レクリエーション施設と利用状況）
- 保健医療と社会福祉（医療システム、保健システム、福祉システムなど）

(出典：平成 26 年 3 月公益社団法人全国国民健康保険診療施設協議会「実践につながる住民参加型
地域診断の手引き－介護予防編－」)

7.1.c) 関係職員等へのヒアリング

被災者への聞き取りのなかで、発災直後の様子について発言を繰り返すことが多かったため、実際に発災直後に何が起こっていたのかを知る必要がありました。このことから、発災直後に現場で被災者支援に携わっていた関係職員にヒアリングを実施しました。

＜関係職員等へのヒアリング＞

関係職員所属分野	実施日	参加人数	ヒアリング内容（共通項目）
福祉・住宅関連	令和2年7月16日	10人	・時系列に沿った振り返り
社会福祉協議会	令和2年7月29日	18人	・発災当初の様子
保健関連	令和2年7月30日	11人	・できたこと
避難所関連	令和2年7月31日	9人	・反省点と改善策

7.1.d) 事業経過の振り返りと検討

被災直後の様子と見守り支援事業の経過を時系列で整理し、被災者の声のなかで多かった発言などを繰り返し検討することで、被災者に起こっていたことや、そこからわきあがる感情なども可能な限り想定することを試みました。

7.2 訪問等記録からのキーワードによる抽出結果

7.2.a) 訪問等記録のもとになる集団の属性等

<対象世帯の世帯類型>

(なお、世帯類型は期間のなかで変動があるため分析期間内の最終把握時の類型数を計上)

世帯類型（見守り支援事業において独自設定）	世帯数
高齢単身世帯	596
高齢のみの世帯	969
単身世帯	478
障がい者（高齢を除く）の単身世帯	25
障がい者（高齢を除く）のいる世帯	183
その他の世帯（上記に含まれない世帯）	2,828
合 計	5,079

<対象世帯へのアプローチ回数>（同一世帯に対してのアプローチ回数を計上）

アプローチ回数	世帯数
1回	1,720
2回	1,551
3回	868
4回	486
5回	233
6回	118
7回以上	103
合 計	5,079

7.2.b) 訪問等記録からキーワードによる抽出結果

キーワードによる抽出結果を以下に記載します。

なお、このキーワードによる抽出結果において「多い、少ないの判断」「母数からの比率によってとらえる判断」は、対象世帯へのアプローチ回数が異なっていることから適切でないと考えました。また、少ない数であっても被災者の状況を的確にとらえていると判断した内容も含んでいます。

1) 「情報」と「ほしい」 101 件

「情報が不足している」という内容に関するものは 46 件だった。見守り連絡員は「〇〇のような集まりはないか」など、より具体的な内容で聞かれることが多

かった。

2) 「手続き」「手続」 792 件

「手続きが難しい」「手続きができない」という内容に関するものは 23 件で、ほとんど家族・周囲によりできているという記述だったが、手続きに関しては、年齢を問わずどのような世帯においても「しづらい」というニュアンスが含まれており「周囲の協力が必要」といえる。

3) 「町内会」 316 件／「ごみ・ゴミステーション」 44 件

「町内会が休止している」とか「町内会が再開していない」などに関する記述は 96 件あり、ごみに関する話題も多く記述されていた。

これ以外にも「近所つきあい」に関する記述は「つきあいがある」「つきあいがない」を問わず 359 件あり、「近所が(自宅を再建して)戻ってくるらしい」など、近所の動向に関する記述もあった。

4) 「狭い」 48 件／「真備・話」 1,277 件／「真備の人」 91 件

「仮設住宅での生活は狭いので、不便」とか「ストレスを感じている」などは 33 件あり、居住家屋が変わったことへのストレスの高さがうかがえた。

また、「真備に戻る」「戻りたい」などの話題がよくあがっており、「真備の人」の文脈においては「会う」「話す」など程度（「少し・たまに」など）に差はあるものの、つながりのある内容もあった。一方、「会わない」「知らない」「つきあいがない」という記述もあった。

5) 「雨」 311 件／「思い出す」 54 件／「怖い・恐い・こわい」 150 件

「不眠」 343 件／「眠れない」 337 件

雨に対する不安感の訴えのなかには「落ち着かない」「心配」とか「思い出す」「恐い」につながる内容があった。被災時のこと等をさまざまなタイミングで思い出すようで、「水」「雨」「川」「真備」「夜」が「こわい」という内容にもつながる。

また程度（常に、ときどき、たまに、短時間しかなど）はさまざまだが、「眠れない」といった内容の訴えを、この見守り支援事業において時期を問わず聞き続けていることは事実である。

6) 「悪化」 92 件／「認知」 311 件

「被災を受けてから、通院できていない・薬がない」「持病が悪化した」など「病状の悪化」につながる内容は 43 件だった。病状以外としては「親子関係・家族関係の悪化」も含まれていた。

「認知」を含む内容の多くは「認知症がある・進んでいる」であり被災後に特に進行したという発言は 40 件という結果になっている。総じて、被災体験が心身の健康面に及ぼす影響の大きさがうかがえた。

7) 「被災後・辞めた」 35 件／「お金・金銭」 375 件／「経済的」 115 件

「お金・金銭」「経済的」を含む内容においては「お金がない・困っている」「余裕がない」「きつい」など経済的な不安感の訴えが多く含まれていた。この不安感の強さは住まいの再建やリフォームの判断に大きな影響を与えているようだった。

7.3 関係職員等へのヒアリング結果

7.3.a) 応急仮設制度の利用について

「避難所の環境よりは過ごしやすいだろう」という理由で、早い段階で借上型仮設に入居した方が多かった。借上型仮設の制度アナウンスが比較的早期のタイミングで行われ、浸水被害が真備地区に限定していたため借上型仮設として契約できる民間賃貸住宅が地区外に残っていたことから、入居しやすさもあった。

ただ、入居して暮らし始めた後に初めて、立地や間取り・設備などに自分達が安心して生活するまでの問題があることに気づく被災者もいた。

避難所生活の苦しさや契約できる物件がなくなってしまうという焦り等から、2年という入居期間を想定して「入居後の生活は困らないか」ということを十分検討できないまま、急いで契約をする人が多かったように感じた。

7.3.b) 制度の手続きについて

障がいを持っている方は、制度の理解が十分できないために「申請をしない」という選択をしたり、手続きを面倒と思う気持ちが先にたち、制度利用に至らない方もいた。被災後の環境の変化に対応しきれず、将来的な見通しを持てないまま時間が過ぎた方も多いという印象があった。

り災証明書の発行業務は被災直後から始まり、担当窓口の職員は連日対応に追われた。その際、行政のなかに相談を一元化できるような「相談窓口」がなかっ

たせいか、どんな相談や苦情も、り災証明書の窓口で受け付けており、1回の応対時間は30分以上かかるものがほとんどだった。また、職員自身も十分に把握できていない生活再建支援制度の情報もあり、り災証明書の窓口での周知は難しかった。

7.3.c)在宅被災者の存在について

被災者のなかには、避難所での生活を選択せず、被災した自宅にそのままの状態で生活し続けた方もいた。「今まで地域とのつながりもなかったので、今さら助けてとは言えない」と頑なな気持ちがある方もいた。

「物資は避難所にいる人だけのもの」などの言葉を被災者同士でやりとりする場面もあったようで、再建できても被災者同士の気持ちに遺恨を残している印象もある。

7.3.d)もともとの生活圏域の重要性

避難している方は、市外の地域にもおられ、市外避難所に健康相談に行った際に「こんなにも多くの方がここに避難しているのか」と感じた。避難エリアというのは行政区域ではなく生活圏域が大きく影響していたことを実感した。

7.3.e)情報への渴望と被災者支援

避難所では、災害対策本部等との連絡手段である携帯電話（個人用）を充電するための電源さえも、避難者ととりあいになってしまふ時間帯があった。被災者は多岐にわたる情報を、この時点から渴望していた印象がある。

被災後は住民の方から「情報交換をする場所がほしい」という声が多くの地区で聞かれ、生活支援コーディネーターが中心となってサロン^fの立ち上げの支援をした。各地区の小さな集まりからモデル的に行なった地域もあれば、地縁団体に声かけし、外部支援団体ともマッチングしながら継続開催につなげた「集まる場」もあった。

被災者自身から「当初は自宅を片付けることが精一杯だった。片付けが終わり、ご近所だった方と顔を見て話をする機会が減った頃に、寂しいという感情がわき上がった」との声もあり、サロン開催へと結びつくことが増えていったよう思う。

^f 「サロン」ここでは、住民が主体となって運営参加し、誰でもが参加できる交流の場とする。

7.3. f) 支援団体の調整

避難所、市社協、高齢者支援センターなどにおいては「名前も聞いたことがないような外部支援団体が一斉に押し寄せてきた」という印象が強い。非常に多くの支援をいただいたことは確かだが、限られた人数と限られた資源を使って必死で対応している最中に、外部支援のスタッフからいくつもの提案をされ、その時点での支援を否定される言葉があると、やりきれない気持ちになった。支援団体の提案は被災者にとって重要な支援だと理解できていたが、その調整をする余裕がなかった。

7.4 事業経過の振り返りと検討結果

7.4. a) 見守り対象世帯の居所把握

被災後から復興期間においては、住民票と居住地とが一致していない世帯が多く見られた。

6章「6.4 見守り支援事業の対象」においても記述しているように、平成30年12月時点で、半壊以上のり災証明を受けて応急仮設住宅以外で居住している世帯は2,292世帯にものぼった。

7.4. b) 個人情報の提供同意

被災前は同居していたが、被災後に別々に住むようになった世帯も散見された。この見守り支援事業のなかでは応急仮設住宅で別々に暮らしている世帯全体へのアプローチをするため「なぜ、息子世帯のことを聞いてくるのか」とか「離婚した妻をなぜ知っているのか」などの不信感を抱く被災世帯もあった。この経験から継続した支援をするためには「個人情報の提供同意」を早期の段階で得ておくことが必要と感じた。

7.4. c) 支援の目線合わせ

6章「6.8 見守り訪問のオペレーション体制」及び「6.9 見守り連絡員等の研修体制」にも記載しているとおり、複数のスタッフで同じ世帯を支援していくためには、「支援の目線を合わせる」ことが最も重要だった。支援スタッフ自身の価値観や感覚で、被災世帯のおかれている状況を判断することは避けなければならない。スタッフ間のコミュニケーションを密に取りつつ、チームワークで対応を図ることを意識した。

7.4. d) 聞き取り内容の多様性

7章「7.1.b) 仮説の設定とキーワードの抽出」でも記載したが、キーワードを抽出する際には「町内会のことを繰り返し聞かれた」とか「家屋のことについて問い合わせを受けた」など、聞き取りの種類が多岐にわたっていた。見守り支援事業においては、単純な「健康問題」や「福祉問題」では解決できない問題を抱えた被災世帯が散見された。

「家屋の名義の問題があり公費解体できなかった。そのため公費解体していることが条件である公営住宅等での再建ができなかった」などの問題を抱える世帯の存在などが例としてあげられる。

7.4.e) 被災者の喪失感への寄り添い

見守り支援事業のなかで最も配慮したのは「深い喪失感を抱えた被災者的心情への寄り添い」という点だった。それは、家屋などのモノの喪失もあるが、そこに宿る「思い出」や「近隣とのつながり」という見えないモノの喪失もある。

被災前の家族のなかではあった「孫の面倒を見る」「田畠の世話をする」などの役割を喪失した方の心情を聞き取ることもあった。

また、ボランティアに対しては圧倒的多数の方が感謝の気持ちを言われるが、別の意見もあった。「廃棄してしまったものの中には本当は大切なものだったものもあったが、言えなかった」など複雑な気持ちも抱えていた。



コラム：支援メッセージを送り続ける

被災者の中には、「真備に戻りたい」と願いながらもそれが叶わない方がおられます。

そのような気持ちに少しでも寄り添いたいと、被災から8か月を過ぎた令和元年の春から、被災された全ての世帯に絵手紙を送っています。

季節の変わり目ごとに、「あなたのことを忘れていませんよ」、「ここに立ち寄れる場所がありますよ」というメッセージを込めています。被災された方からは、「気持ちが和らいだ」「毎回楽しみ」「気に掛けてありがとうございます」という言葉をたくさんいただきます。絵手紙を見て相談に来てくださった方もいます。

顔を合わせることが難しくても、メッセージを送り続ける取り組みを、これからも続けていきたいと思います。



7.5 浸水被害における被災者支援の方向性について

これまでにも述べてきたとおり、被災者支援における課題抽出にあたっては、コミュニティ・アズ・パートナーモデルの8つの領域（25ページ参照）を意識し、訪問等記録からのキーワード抽出結果やヒアリング結果等をもとに、検討を重ねました。その結果、課題は15項目に整理し、その上で各課題の背景として共通すると考えられた項目を、課題カテゴリーとして10項目に整理しました。

次ページから、各課題とその課題の背景にあった被災者の現状や問題点、各課題への対応策を記載します。（課題と対応策の一覧を巻末資料1に掲載）

また、このまとめでは、浸水被害における支援の方向性を見出すことを当初の目的していましたが、検討を重ねるなかで、全ての災害に当てはまる「被災者支援の基盤」になるものであるとの気づきを得ました。ただし、「課題カテゴリー3 被災後の被災者の居所とその把握」は、浸水被害においてより特徴的な課題であると考えています。



課題カテゴリー / 被災者の困り事の多様性

➤ 課題1. 被災者の困り事の多様性に対応できる「仕組みや仕掛け」づくり

【現状・問題点】

- #) 被災世帯の生活状況や抱えている事情などは千差万別である。被災者が求める情報も、「支援制度」にとどまらず、「住民が集まる場」や「交通手段」、「スーパーなどの生活情報」など、地域での日々の生活に即した内容で細かく、多岐にわたっていた。
- #) 被災後の長期間にわたり、情報を求める要望は強い。1世帯ずつの状況変化を捉えタイムリーに制度を伝えていく、個別性の高い対応が求められた。(例:公費解体制度、災害公営住宅入居等)
- #) 被災者の困りごとは、健康や福祉に関することにとどまらず、建設、土木、生業、地区組織等、非常に多岐にわたっていた。行政の施策(行政内の連携)だけでは細やかに対応できないことも多かった。
- #) 訪問等記録は「被災者の状態【発言や観察記録】」だけでなく、「連絡員が感じたこと【連絡員の認識】」や「実際に行った支援【作業記録】」が混在したため、その内容を分類化することができず、被災者の困り事への多様性については対応しきれなかった。

【方向性・対応策】

- 制度や情報のアナウンスは、1世帯ずつの状況変化を捉えた、個別性の高い対応を意識する。
- 個別性の高い対応をするために、行政や社協、支援団体、地縁団体等と連携・協働できる仕組みや、行政内に被災者の声を届ける仕組みを整える。
- 倉敷市では、見守り支援事業を通じて聞き取りをした被災者の発言は、「被災者の声(真備の声)」として被災者見守り支援室を通じて、週1回のペースで市役所内の全組織(職員全員)に届けており、今後もこのような情報共有は必要。
- 多様性のある困り事に対応するためには、「被災者の状態」もしくは「困っていること」を明確に記録し、その困り事に対応できる部署や事業に的確につなげることが必要。
- 客觀性や正確性のある記録を蓄積することは、被災者の実態に則した多様な困り事を示していく際の根拠となりうる。