

平成27年度 老人保健事業推進費等補助金

老人保健健康増進等事業分

被災時における高齢者の生活支援と住宅のあり方
～避難所から仮設住宅、復興住宅及びそれ以降についての
時系列的、多角的な調査検討～

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード

平成27（2015）年3月

目次

1. 背景と目的	3
2. 実施期間	4
3. 実施体制	4
4. 実施手順	7
5. 実施概要	12
5. 1. 検討委員会	
5. 2. ワーキング会議	
5. 3. 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査	
5. 3. 1. 調査計画の検討	
5. 3. 2. アンケート調査の実施	
5. 3. 3. アンケート調査結果の検討	
5. 3. 4. ヒアリング調査の実施	
5. 3. 5. アンケート調査及びヒアリング調査結果の検討 (意見交換会実施地域の検討等)	
5. 4. 意見交換会の実施	
5. 5. 概要報告書の作成と普及	
6. まとめ ～被災高齢者の住宅と生活支援における課題と展望～	64
6. 1. 避難所期の課題	
6. 2. 仮設住宅期の課題	
6. 3. 復興住宅期の課題	
6. 4. 共通課題	
6. 5. 被災高齢者の住宅と生活支援の展望	

参考資料

1. 「アンケート」調査票

東日本大震災被災地被災地用

都道府県，市町村，市町村社会福祉協議会，高齢者福祉施設，
仮設住宅サポート拠点

新潟県中越地震被災地用

都道府県，市町村，市町村社会福祉協議会，高齢者福祉施設，
仮設住宅サポート拠点

阪神・淡路大震災被災地用

都道府県，市町村，市町村社会福祉協議会，高齢者福祉施設，

2. アンケート調査結果

岩手県，宮城県，福島県，茨城県，新潟県，兵庫県

3. ヒアリング調査結果

岩手県，宮城県，福島県，茨城県，新潟県，兵庫県

4. 「意見交換会」まとめ

岩手県，宮城県，福島県，新潟県，兵庫県

1. 背景と目的

高齢者が、被災することによって負う心身の負担は計り知れないほど大きい。その負担を、住宅と生活支援という側面から軽減することが本事業の目的である。

復興庁が発表した平成 26 年 9 月 30 日現在の東日本大震災における震災関連死者数は、3,149 人であり、その、約 9 割が 66 歳以上の高齢者である。高齢者にとって、被災は、避難時における命の危険という側面だけではなく、その後の暮らしにおいても大きな負担となるということである。被災 1 年後から 2 年後の災害関連死者数が 351 人であることから、その負担は長期に渡ることも明らかである。

復興庁の「震災関連死の死者」の定義は、「東日本大震災による負傷の悪化等により亡くなられた方で、災害弔慰金の支給等に関する法律に基づき、災害弔慰金の支給対象となった方」である。つまり、3,149 人とは、遺族が震災と死亡の因果関係を立証し、認められた数ということである。この点を考え合わせると、実際には更に多くの高齢者が、震災関連死している可能性もある。

新潟県中越地震では、死者数の約 76%が「災害関連死」とされている。

死には至らない場合でも、被災高齢者の抱える負担の大きさは容易に想像できる。

通常の避難所は、高齢者に、大きな身体的負担をかける。認知症等の場合は、環境変化が被災した事実よりも負担になる。要配慮者のために設置されている福祉避難所は、運営者と利用者の双方の理解が不十分な状況で、十分機能し得ないのが現状である。

仮設住宅も、その多くが高齢者への配慮を欠くものである。段差や空調の悪さ等は、高齢者の身体に大きな負担となる。住み慣れた場所を離れ、新しいコミュニティの中におかれることは、心的にも大きな負担となる。東日本大震災では、仮設住宅の設置が遅れたことにより、福祉施設への入所を余儀なくされ、家族が離れ離れになるという二次被害も生じている。

復興住宅についても、単身や夫婦向けの部屋が少なく、空き室がありながら、自力再建が困難な高齢者が入居できない状況も生じているということである。

これらの状況が、高齢者の心身に与える負担は計り知れず、それらを支援するためにつくられたサポート拠点というしくみも、現状では十分機能しているとはいえない。

本事業は、このような現状を改善することを目的に行うものである。

まず、過去の被災高齢者の住まいと生活支援について、正しい状況把握を行うこととした。

住まいは残っても、コミュニティが壊れた場所に暮らし続けることは大きな負担となるという認識に基づき、避難所から、仮設住宅、復興住宅という移動だけでなく、半壊の住宅に残った被災者や自力で元の場所に家を建てた高齢者等についての実態把握も試みた。

東日本大震災の被災地でありながら、見落とされがちになっている茨城県を調査検討対象に加えると共に、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震等、近年の大災害被災地も調査検討対象に加えた。阪神・淡路大震災の復興住宅では、年月が経ったことにより、コミュニティの崩壊や治安等

に新たな問題が生じているということである。復興住宅への入居が災害の終わりではないという視点をもって調査を行った。

過去の経験を伝えることは、災害対応において重要な視点である。

調査結果については、各地の被災当事者と共に検討し、課題を整理した。

被災高齢者の生活支援と住宅のあり方が、十分配慮あるものになり得ていない原因の一つは、当事者不在でしくみがつくられていることによると考える。住宅の設置担当者や、生活支援の提供者等と、被災高齢者やその家族が、本音で議論ができる場をつくった。

本事業の成果を、共有することは、今後の大災害時において被災高齢者の心身の負担を軽減することにつながる。今も復興の過程にある東日本大震災被災地の復興のまちづくりにも役立てられると考えている。

2. 実施期間

事業実施期間は以下の通りである。

平成 27 年 6 月 2 日 から 平成 28 年 3 月 31 日

3. 実施体制 ※敬称略順不同

本事業は、以下の体制で実施した。

【検討委員会】

委員長

友保 洋三 (白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長)

委員

小笠原 泰 (明治大学国際日本学部教授)
内出 幸美 (社会福祉法人典人会理事・総所長／
東日本大震災被災地 岩手県)
野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県)
菊池 健治 (社会福祉法人心愛会常務理事／
東日本大震災被災地 福島県)
吉井 靖子 (高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／
新潟県中越地震被災地)

- 宇都 幸子 (阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／
阪神・淡路大震災被災地)
- 小川 富由 (一般社団法人日本ビルヂング協会連合会常務理事・
元国土交通省)

【ワーキング会議】

- 友保 洋三 (白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長)
- 吉井 靖子 (高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／
新潟県中越地震被災地)
- 野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県)
- 安井 あゆみ (特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県)

【全体調整】

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード企画室

【ヒアリング担当者】

岩手県

- 内出 幸美 (社会福祉法人典人会理事・総所長／
東日本大震災被災地 岩手県)
- 高橋 洋 (石神井保健相談所・元練馬区防災福祉担当)

宮城県

- 野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県)
- 鈴木 保雄 (社会福祉法人 湖成会 法人事業部)

福島県

- 菊池 健治 (社会福祉法人心愛会常務理事／
東日本大震災被災地 福島県)
- 野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県)

茨城県

- 有賀 絵理 (茨城大学地域総合研究所客員研究員・非常勤講師／
東日本大震災被災地 茨城県)
- 三瓶 正三 (合同会社原子力災害対策研究所 主任研究員／
東日本大震災被災地 茨城県)

野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県)

安井 あゆみ (特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県)

新潟県

吉井 靖子 (高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／
新潟県中越地震被災地)

佐藤 佳代 (高齢者総合ケアセンターこぶし園業務課長／
新潟県中越地震被災地)

安井 あゆみ (特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県)

兵庫県

宇都 幸子 (阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／
阪神・淡路大震災被災地)

安井 あゆみ (特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県)

【意見交換会調整協力】

岩手県

社会福祉法人典人会

宮城県

社会福祉法人東北福祉会 (サンダーバード宮城支部)

福島県

社会福祉法人心愛会 (サンダーバード福島支部)

茨城県

有賀 絵理 (茨城大学地域総合研究所客員研究員・非常勤講師)

三瓶 正三 (合同会社原子力災害対策研究所 主任研究員)

新潟県

社会福祉法人長岡福祉協会 (サンダーバード新潟支部)

兵庫県

宇都 幸子 (阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表)

4. 実施手順

本事業は、以下の手順で実施した。本事業の全体像が一覧できるよう、各事業項目の概要も簡単に付記する。

第1回 ワーキング会議	
[実施日]	平成27年7月6日
[実施場所]	東京都北区
[概要]	各事業項目の実施概要についての検討 〈検討項目〉 検討委員会について 委員, 実施概要 等 ワーキング会議について メンバー, 実施概要 等 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」に ついての実態調査について アンケート調査について 調査対象, 調査内容 等 ヒアリング調査について 調査対象, 調査担当者 等 意見交換会について 実施方法, 呼掛け先 等 報告書の作成と普及について 送付物 送付先 等



第1回 検討委員会	
[実施日]	平成27年7月30日
[実施場所]	東京都港区
[概要]	事業内容及び実施手法について検討 〈検討項目〉 検討委員会について 実施概要 等

ワーキング会議について
 メンバー，実施概要 等
 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」に
 ついての実態調査について
 アンケート調査について
 調査対象，調査内容 等
 ヒアリング調査について
 調査対象，調査内容 等
 意見交換会について
 実施方法，呼掛け先 等
 報告書の作成と普及について
 送付物
 送付先 等



「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査

(1) アンケート調査

過去の被災地の「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査

[実施期間] 平成 27 年 7 月～平成 28 年 2 月

[調査地域] 東日本大震災被災地 : 岩手県，宮城県，福島県，茨城県
 新潟県中越地震被災地 : 新潟県
 阪神・淡路大震災被災地 : 兵庫県

[調査対象] 都道府県
 市町村
 市町村社会福祉協議会
 高齢者福祉事業所
 仮設住宅サポート拠点

[調査内容] ①避難所期の高齢者の住宅と生活支援について
 被災時の状況，今後の課題 等
 ②仮設住宅期の高齢者の住宅と生活支援について
 被災時の状況，今後の課題 等
 ③復興住宅期の高齢者の住宅と生活支援について
 被災時の状況，今後の課題等 等

第 2 回ワーキング会議

平成 27 年 11 月 9 日
 進捗確認と今後の事業
 展開についての検討

(2) ヒアリング調査

アンケート調査の結果を踏まえ、「調査を補い、深める」という視点で選んだ調査対象に対するヒアリング調査

[実施期間] 平成 27 年 8 月～平成 28 年 2 月

第 3 回ワーキング会議

平成 27 年 12 月 28 日
進捗確認と今後の事業
展開についての検討



意見交換会

「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査結果を踏まえた意見交換

[実施期間] 平成 27 年 12 月～平成 28 年 2 月

[検討内容] 被災高齢者の住宅と生活支援の課題

[実施場所] 東日本大震災被災地 : 岩手県大船渡市
宮城県岩沼市
福島県大玉村
新潟県中越地震被災地 : 新潟県長岡市
阪神・淡路大震災被災地 : 兵庫県神戸市

[参加者] 都道府県
市町村
社会福祉協議会
高齢者福祉事業所
仮設住宅サポート拠点
ボランティア
被災者（被災高齢者を含む）等



第4回 ワーキング会議

[実施日] 平成 28 年 3 月 7 日

[実施場所] 東京都港区

[概要] 事業結果の確認と意見交換

〈検討項目〉

「被災地における高齢者の生活支援と住宅」に
ついての実態調査について

アンケート調査結果について

ヒアリング調査結果について

意見交換会について

意見交換会のまとめについて

報告書の作成と普及について

送付物「概要報告書」のポイントについて

送付先について



第2回 検討委員会

[実施日] 平成 28 年 3 月 21 日

[実施場所] 東京都港区

[概要] 事業成果報告と概要報告書の検討

〈検討項目〉

「被災地における高齢者の生活支援と住宅」に
ついての実態調査について

アンケート調査結果について

ヒアリング調査結果について

意見交換会について

意見交換会のまとめについて

報告書の作成と普及について

送付物「概要報告書」案について

送付先について



概要報告書の作成と普及

[実施時期] 平成 28 年 3 月

[概要] 概要報告書の作成

概要報告書の発送 4, 257 件

都道府県福祉担当課 (47 件)

市町村福祉担当課 (1, 741 件)

都道府県及び市町村社会福祉協議会 (2, 469 件)

5. 実施概要

※敬称略順不同

実施概要について、以下に記す。

5. 1. 検討委員会

被災経験者・医療関係者・福祉事業関係者・行政経験者等による検討委員会を設置し、事業実施に向けた検討及び調整（1回）と実施後の評価（1回）を行った。

目的

事業開始時と終了時に、第三者的な視点で、事業内容、手法、結果等について確認と評価を行う機会を設けることにより、本事業を偏りのないものとする。

委員（順不同敬称略）

委員長

友保 洋三（白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長）

委員

小笠原 泰（明治大学国際日本学部教授）
内出 幸美（社会福祉法人典人会理事・総所長／
東日本大震災被災地 岩手県）
野田 毅（社会福祉法人東北福祉会本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県）
菊池 健治（社会福祉法人心愛会常務理事／
東日本大震災被災地 福島県）
吉井 靖子（高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／
新潟県中越地震被災地）
宇都 幸子（阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／
阪神・淡路大震災被災地）
小川 富由（一般社団法人日本ビルディング協会連合会常務理事・
元国土交通省）

実施内容（実施結果）

① 1回検討委員会

第1回検討委員会は、以下の通りに実施した。

実施日

平成 27 年 7 月 30 日

実施場所

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード
(東京都北区)

出席者

<検討委員>

- 友保 洋三 (白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長)
- 小笠原 泰 (明治大学国際日本学部教授)
- 内出 幸美 (社会福祉法人典人会理事・総所長／
東日本大震災被災地 岩手県)
- 野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県)
- 吉井 靖子 (高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／
新潟県中越地震被災地)
- 宇都 幸子 (阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／
阪神・淡路大震災被災地)

<調整事務局>

- 安井 あゆみ (認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・
サンダーバード事務局長)
- 高橋 昌裕 (認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・
サンダーバード企画室)

次第

- 議題 1 平成 27 年度老人保健健康増進等事業
「被災時における高齢者の生活支援と住宅のあり方 ～避難所から仮
設住宅、復興住宅及びそれ以降についての時系列的、多角的な調査
検討～」
事業内容及び実施手法について
- 議題 2 その他

資料

- 資料① 事業概要
資料② 調査計画書 (案)

資料③ 事業実施年間スケジュール表（案）

検討結果

議題1 平成27年度老人保健健康増進等事業

「被災時における高齢者の生活支援と住宅のあり方 ～避難所から仮設住宅、復興住宅及びそれ以降についての時系列的、多角的な調査検討～」

事業内容及び実施手法について

「資料① 事業概要」「資料② 調査計画書（案）」「資料③ 事業実施年間スケジュール表（案）」を、調整事務局が説明し、以下のことを確認した。

●事業目的について

- ・今後の大災害時の住宅及び生活支援のあり方を時系列的、多角的に検討するために、過去の事例を調査し、調査結果について被災当事者を交えて議論することが本事業の主たる目的である。
- ・被災後の年数が異なる三つの被災地（阪神淡路大震災被災地／被災後20年，新潟県中越地震被災地／被災後10年，東日本大震災被災地／被災後5年）で調査を行うことにより、今後の大震災だけでなく、復興途中にある被災地でも、本事業の成果を活かすことができる。阪神の現状は新潟の被災地に、新潟の現状は東日本大震災被災地に役立てられる。

●調査対象地域について

- ・被災後の年数が異なる3つの被災地（阪神淡路大震災被災地／被災後20年，新潟県中越地震被災地／被災後10年，東日本大震災被災地／被災後5年）の被災高齢者の住宅及び生活支援の現状を調査し、重ね合わせることで、今後の大災害時の被災高齢者対策を長期的な視点で検討することが可能になる。併せて、阪神の現状は新潟の被災地に、新潟の現状は東日本大震災被災地に役立てられる。

●アンケート調査対象について

- ・仮設住宅サポート拠点については、過去のアンケート調査結果（以下）を活用する。近年の状況についてはアンケート調査で確認する。

平成24年度老人保健健康増進等事業

「東日本大震災仮設住宅サポートセンターの実態調査と調査に基づく運営支援」

平成25年度老人保健健康増進等事業

「東日本大震災仮設住宅サポート拠点を中心とする地域包括ケアの検討」

- ・仮設住宅サポート拠点の調査票については、調整事務局で案を作成し、内出検討委員に確認することとする。質問の項目とポイントとして、以下が挙げられた。
 - *住民の代表として、サポート拠点の意見を聞く。
 - *孤独死を防ぐために行ったことを問う。
 - *設置から時系列に実施したことを問う。
 - *現在、何に力を入れているかを問う。
- ・阪神・淡路大震災被災地の県及び市町村への調査は、被災当時の担当者がいないことが考えられることから、調査対象及び調査内容を再考する必要がある。宇都検討委員と再検討して実施する。
- ・新潟県中越地震も、被災後時間が経過していることから、吉井検討委員に、被災者として調査票の再確認をお願いする。
- ・茨城県は、市町村の被災状況に大きな違いがあることから、茨城県の会員等に相談して、調査対象市町村を絞り込む。

●アンケート票（内容）について

- ・阪神・淡路大震災の被災地への調査項目は独自のものとする。阪神・淡路大震災の被災地では、被災後20年がたち、新たな問題も生じている。その一つに、民間の賃貸物件を借り上げた復興住宅（以下、みなし復興住宅とする）の契約切れの問題である。みなし復興住宅は、20年契約だったが、そのことを認識していない入居者が多く、また、自力で住宅を用意することが困難な場合も少なくないということである。
- ・阪神・淡路大震災と新潟県中越地震の被災地は、被災後の時間の経過に伴って生じた課題を主たる調査項目とする。宇都検討委員と再検討する。
- ・「生活支援」の意味（範囲）は、回答者の認識によって異なってくる。精神的な支援も含めた回答となるよう、例を示す必要がある。
- ・福島県は、市町村だけでなく、都道府県の枠を超えて住宅を設置している。戻ることのできない地域もある。その特殊性を踏まえ、調査項目を再考する。
- ・課題と共に、それに対する対策や展望（どうすべきか）についても問う。
- ・【市町村】アンケート調査票の1. 1. の設置時期については、契約時期ではなく、実際の設置時期であることを明示する。（岩手県の場合、契約日は全て3月11日とされているため）
- ・回答スペースが狭い場合は、裏を使用してもらうよう、設問毎に書き添える。
- ・福祉避難所は阪神・淡路大震災の後にできた取組みであること、みなし仮設住宅は東日本大震災の後にできた取組みであることを踏まえ、対象

地域毎のアンケート票を調整する。

- ・東日本大震災被災地については、復興住宅についての間に、「既に復興住宅の検討や設置が始まっている場合のみご回答ください」という注をつける。
- ・アンケート作成時及び集計分析時に、踏まえておくべき事項として、以下が挙げられた。

＊復興住宅の費用は、世帯の収入によって異なり、1年ごとに算出される。

●ヒアリングのポイントについて

- ・「行うべきだったけれど、できなかったこと」とその理由「なぜできなかったか」を問う。
- ・「被災経験者が支援に行ったことで、役にたったこと」を問う。

●事業のまとめについて

- ・本事業の最終のまとめとして、以下が挙げられた。

＊国土交通省との連携の必要性について触れる。現状は、まず、国土交通省が箱物（仮設住宅、復興住宅）を作り、それに厚生労働省が生活支援をつけている。とにかく箱をつくるという発想で作っているため、高齢者が使えない箱物ができている。新オレンジプランのような、12省庁の連携といった発想も必要かもしれない。

＊国がしてくれるのを待たず、自治力でできることを行うという姿勢が、復興につながる。



第1回検討委員会

②第2回検討委員会

第2回検討委員会は、以下の通りに実施した。

実施日

平成28年3月21日

実施場所

福祉プラザさくら川（東京都港区）

出席者

〈検討委員〉

- 野田 毅 （社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／
東日本大震災被災地 宮城県）
- 吉井 靖子 （高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／
新潟県中越地震被災地）
- 宇都 幸子（阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／
阪神・淡路大震災被災地）
- 小川 富由（一般社団法人日本ビルディング協会連合会 常務理事・
元国土交通省）

〈調整事務局〉

- 安井 あゆみ（認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・
サンダーバード事務局長）
- 高橋 昌裕（認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・
サンダーバード企画室）

次第

- 議題1 平成27年度老人保健健康増進等事業
「被災時における高齢者の生活支援と住宅のあり方 ～避難所から仮
設住宅、復興住宅及びそれ以降についての時系列的、多角的な調査
検討～」
実施後の評価
- 議題2 その他

資料

- 資料① 事業報告

資料② 概要報告書（案）

事前配布資料① アンケート調査結果

事前配布資料② ヒアリング調査結果

事前配布資料③ 「意見交換会」まとめ

※ 事前資料はページ数が多いことから、事前にデータで配布した。

検討結果

議題1 平成27年度老人保健健康増進等事業

「被災時における高齢者の生活支援と住宅のあり方 ～避難所から仮設住宅、復興住宅及びそれ以降についての時系列的、多角的な調査検討～」

実施後の評価

「資料① 事業報告」, 「資料②概要報告書（案）」を、調整事務局が説明し、以下のことを確認した。

●避難所期の支援について

○福祉避難所について

- ・兵庫県は、阪神・淡路大災害の被災地であるが、福祉避難所の指定は十分進んでいるとはいいがたい。しくみもあいまいで、十分な訓練もなされておらず、有事に機能するか否かも分からないという状況とのことである。被災地だから、災害福祉の対策が進んでいるとは限らない。被災経験は薄れていく。
- ・家族と別れたくないから福祉避難所にはいかないという意見が聞かれている。家族は1人までというところが多いようだが、検討が必要である。
- ・福祉施設には、利用者の支援がおろそかになるので、福祉避難所としての受け入れはできないと考えているところも多い。

○担い手について

- ・宮城県では、避難所期は、福祉的な視点での支援が少なかった。泥の掻き出し等が多かった。社会福祉協議会が災害ボランティアを派遣したが、生活支援がボランティアの仕事だという認識をもっていなかった。広域支援による担い手の確保も重要な視点である。
- ・看護婦の災害支援チームと連携しておくことも重要である。
- ・新潟県中越地震の際は、ボランティアのマッチングができないので、来ないでほしいという意見もあった。
- ・兵庫県では、県の外郭団体が、幹線道路の被災地に一番近いところにバ

スを配置して、そこでボランティアの仕分けをして、現地と連絡を取り、派遣していた。

●仮設住宅期の支援について

- ・仮設住宅では、サポート拠点に相談すれば適切な支援が受けられる体制をつくるべきである。
- ・阪神・淡路大震災では、仮設住宅の住環境が悪く、認知症の方が増えた。
- ・阪神・淡路大震災では、仮設住宅の中にグループホームができた。24時間体制で見守りが行われた。地域の中で孤立した場所にはならなかった。集会所での活動は一緒に行い、その他にも交流する機会をたくさんつくった。認知症の方の症状改善につながった。
- ・仮設住宅に高齢者のための空間をつくる場合は、地域と切り離さないこと、地域とのつながりを守ることが重要である。
- ・首都圏で大災害が発生したら高層で仮設住宅をつくることになると思う。技術的に、3階から4階までは可能である。エレベーターをつけることになるが、仮設なので遮音性はよくない。
- ・サポート拠点の運営は、行政と連携をしながら、社会福祉法人が行うことが望ましい。社会福祉法人の被災時の使命を浸透させる必要がある。

●復興住宅期の支援について

- ・避難所から仮設住宅、復興住宅と、ハードとしては良いものになっているが、高齢者の視点に立つと、必ずしも復興住宅が最適ではないということである。復興住宅で孤独が増すという意見が多数聞かれている。
- ・復興住宅は地域の中に位置づけるべきである。集会所は最初から地域のものとして活用すべきである。
- ・災害時でもある程度の連続した支援が必要である。新潟県中越地震では、復興住宅になって孤独死がバタバタと出てきた。神戸市も同じ状況だったということである。
- ・サポート拠点を復興住宅期になっても機能させることが重要である。
- ・復興のまちづくりの考え方の中に、コンパクトシティがある。道路等の整備や各種サービス提供の効率化を図るために、散らばっていた集落を一か所に集めるというものである。行政的な立場では良い方法とされているが、住み慣れた場所にこだわる高齢者にとっては必ずしも望ましい方法とはいえないようである。
- ・復興住宅ができて入居者がはいるという事例もたくさんある。家があればよいというものではない。
- ・新潟県中越地震のシルバーハウジングには、見守り機能があった。ケアはついていなかった。L S A (life support adviser) は9時から5時

までL S A室に勤務していた。

●総論

○地域包括ケアシステム

- ・被災時においても、包括的なケアが提供されるべきである。地域包括ケアシステムの構築が災害に強いまちづくりにつながる。
- ・仮設住宅に入っている時は、介護保険サービスが使える。そのような仕組み作りが必要である。

○認知症への対応

- ・家族と切り離す方法は良いとはいえない。
- ・阪神・淡路大震災では、仮設住宅の中にグループホームができた。24時間体制で見守りが行われた。地域の中で孤立した場所にはならなかった。集会所での活動は一緒に行い、その他にも交流する機会をたくさんつくった。認知症の方の症状改善につながった。
- ・認知症と認定されていれば、使い慣れた福祉サービスが使えるはずである。そのサービスを途切れさせない対策が必要である。

○その他

- ・新潟県中越地震と阪神・淡路大震災の被災地も調査対象としたことで、過去の経験が活かされていない場合も多いことが分かった。過去の経験を活かすことが何より重要であることを、報告書に明記する必要がある。
- ・高齢者には連続した支援が必要である。災害時にも支援が途切れてはいけない。
- ・支援は元の生活に戻すために行われるべきものである。
- ・行政も被災者なので、最初の3日間の支援は期待できない。自助共助の関係を普段から作っておくべきである。



第2回検討委員会

5. 2. ワーキング会議

具体的で柔軟な調整を行うため、被災経験者、福祉事業関係者等による数名のワーキングチームを編成し、4回の会議とネット上での意見交換等で方向性を確認しながら事業を推進した。

第4回は、報告書の作成のために、ヒアリング担当者と意見交換会調整協力者にも参加を呼びかけ、実務に携わったメンバー全員の意見交換とした。

以下に概要を記す。

目的

本事業がより大きな成果を得られるよう、少人数の会議により、随時方向性を確認しながら本事業を推進した。必要に応じて随時メンバーを増減することで、より大きな成果を目指した。

基本メンバー（順不同敬称略）

以下の者を中心に、実施することとした。

- 友保 洋三（白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長）
- 吉井 靖子（高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／新潟県中越地震被災地）
- 野田 毅（社会福祉法人東北福祉会本部次長／高齢者福祉／
東北地方太平洋沖地震被災地）
- 安井 あゆみ（特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県）

実施内容（実施結果）

①第1回ワーキング会議

第1回ワーキング会議は、以下の通りに実施した。

実施日

平成27年7月6日

注）第1回検討委員会前に実施

実施場所

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード
（東京都北区）

出席者

- 友保 洋三 (白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター臨床研究部部長)
- 吉井 靖子 (高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／高齢者福祉／新潟県中越地震被災地)
- 野田 毅 (社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／高齢者福祉／東日本大震災被災地 宮城県)
- 安井 あゆみ (特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県)

検討項目

- 議題① 事業概要及び日程について
- 議題② 検討委員会について
- 議題③ ワーキング会議について
- 議題④ 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての
実態調査について
- 議題⑤ 意見交換会について
- 議題⑥ 報告書の作成と普及について

資料

- 資料① 事業計画書・事業スケジュール表
- 資料② 検討委員会について (案)
- 資料③ ワーキング会議について (案)
- 資料④ 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての
実態調査について (案)
- 議題⑤ 意見交換会について (案)
- 議題⑥ 報告書の作成と普及について (案)

検討結果

検討項目について、以下のような議論を行った。

- 議題① 事業概要及び日程について
 - ・ 交付申請時に提出した事業計画書・事業スケジュール表 (資料①) に沿って、事業を推進する。
 - ・ 第1回検討委員会が出された意見については、ワーキング会議で対応方法を検討する。

- ・実施方法等、変更することによって、より大きな成果があがると判断した場合は、その都度調整を行う。
- ・ワーキング会議の時期については、必要に応じて、随時調整する。

●議題② 検討委員会について

- ・検討委員会は、以下の形で調整、実施することを確認した。

[委員]

- 友保 洋三（白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター臨床研究部部長）
- 小笠原 泰（明治大学国際日本学部教授）
- 内出 幸美（社会福祉法人典人会理事・総所長／東日本大震災被災地 岩手県）
- 野田 毅（社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／東日本大震災被災地 宮城県）
- 菊池 健治（社会福祉法人心愛会常務理事／東日本大震災被災地 福島県）
- 吉井 靖子（高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／新潟県中越地震被災地）
- 宇都 幸子（阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／阪神・淡路大震災被災地）
- 小川 富由（一般社団法人日本ビルディング協会連合会常務理事・元国土交通省）

※交付申請時に予定していた、三瓶朝子氏（社会福祉法人心愛会常務理事／東北地方太平洋沖地震被災地 福島県）の代わりに同法人の菊池健治氏、桜井誠一氏（関西学院大学復興制度研究所研究員・元神戸市保健福祉局長／阪神・淡路大震災被災地）の代わりに同じく阪神・淡路大震災被災地の宇都幸子氏にお願いすることとした。三瓶氏も桜井氏も、アドバイザーとして本事業に参加いただいた。

[日時・場所・内容]

- 第1回 平成27年7月下旬
福祉プラザさくら川（東京都港区）
事業内容及び実施手法について
- 第2回 平成28年2月下旬
福祉プラザさくら川（東京都港区）
実施後の評価

●議題③ ワーキング会議について

・ワーキング会議は、以下の形で実施することを確認した。

[日時・場所・内容]

- 第1回 平成27年7月6日
サンダーバード（東京都北区）
事業内容の確認と検討
- 第2回 平成27年9月中旬
福祉プラザさくら川（東京都港区）
アンケート結果の検討とヒアリング対象の選定
- 第3回 平成27年11月下旬
福祉プラザさくら川（東京都港区）
アンケート調査及びヒアリング結果の検討
- 第4回 平成2月中旬
福祉プラザさくら川（東京都港区）
事業結果の確認と検討

●議題④ 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての
実態調査について

・アンケート調査とヒアリング調査のそれぞれについて、以下の形で調整を行うことを確認した。

○アンケート調査について

[調査対象]

調査対象案については、以下を基本にしなが、検討委員会で検討する。サポート拠点のアンケート調査は、過去に2度調査を行っていることから、本事業の調査対象から外し、過去の調査結果から読み取るという方法も考えられる。

	岩手	宮城	福島	茨城	新潟	兵庫	計
都道府県福祉担当課	1	1	1	1	1	1	6
市町村福祉担当課	33	35	59	44	30	41	242
社会福祉協議会	33	35	59	44	30	41	242
高齢者福祉事業所	71	208	212	270	250	553	1564

仮設住宅サ ポート拠点	28	63	26	0	1	0	118
計	165	341	356	358	311	635	2166

[調査内容]

以下の項目案をもとにアンケート調査票案を作成し、検討委員会で検討する。

市町村用 アンケート調査項目

1. 避難所について

1. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における避難所の状況

- a. 数 ※既存データの有無を確認
避難所数（推移を含む），避難者数（推移を含む），設置期間
- b. 場所 ※既存データの有無を確認
- c. 高齢者の避難状況 ※既存データの有無を確認
人数，避難時の家族状況（単身，老夫婦 等）
- d. 環境（高齢者の住環境という視点で確認）
場所の決め方，毛布等の備品の配布状況（過不足やルール等），トイレの状況（数，形状），食事の提供（形状，配布方法等），衛生対策 等
- e. 避難所における高齢者への生活支援
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等

1. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における福祉避難所の状況（高齢者対象）

- a. 福祉避難所の指定状況（施設種別毎）と開設基準 ※資料があれば添付してもらう
- b. 活用状況（施設種別毎） ※既存データの有無を確認
避難所数（推移を含む），避難者数（推移を含む），設置期間
- c. 環境（施設種別毎，高齢者の住環境という視点で確認）
毛布等の備品の配布状況（過不足やルール等），トイレの状況（数，形状），食事の提供（形状，配布方法等），衛生対策 等
- d. 高齢者への生活支援

提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等

1. 3. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において避難所に来なかった高齢者への生活支援
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等
1. 4. 避難所生活における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容
2. 仮設住宅について
 2. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における仮設住宅の状況
 - a. 数 ※既存データの有無を確認
仮設住宅数（推移を含む），入居者数（推移を含む），設置期間
 - b. 設置場所 ※既存データの有無を確認
 - c. 高齢者の入居状況 ※既存データの有無を確認
人数，家族状況（単身，老夫婦 等）
 - d. 環境（高齢者の住環境という視点で確認）
キッチンの高さ，トイレの形状，風呂の形状，段差への配慮，コミュニティづくりへの配慮等
 - e. 仮設住宅における高齢者への生活支援
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等
 2. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において仮設住宅に入居しなかった高齢者への生活支援（まちの生活支援の機能回復）
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等
 2. 3. 仮設住宅生活における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容
3. 復興住宅について
 3. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における復興住宅の状況

- a. 数（計画を含む） ※既存データの有無を確認
仮設住宅数（推移を含む），入居者数（推移を含む）
 - b. 設置場所 ※既存データの有無を確認
 - c. 高齢者の入居状況 ※既存データの有無を確認
人数，家族状況（単身，老夫婦 等）
 - d. 環境（高齢者の住環境という視点で確認）
キッチンの高さ，トイレの形状，風呂の形状，段差への配慮，コミュニティづくりへの配慮等
 - e. 復興住宅における高齢者への生活支援
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等
3. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において復興住宅に入居しなかった高齢者への生活支援（まちの生活支援の機能回復）
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間，行政の関わり 等
3. 3. 復興住宅における高齢者生活支援の課題
- a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容

社会福祉協議会用 アンケート調査項目

1. 避難所について
1. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における避難所支援
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：支援内容，支援期間 等
1. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における福祉避難所支援（高齢者対象）
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：支援内容，支援期間 等
1. 3. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において避難所に来なかった高齢者への生活支援
規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間 等

1. 4. 避難所生活における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容
2. 仮設住宅について
 2. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における仮設住宅支援

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容

実施の有無 ⇒ 有の場合：支援内容，支援期間 等
 2. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において仮設住宅に入居しなかった高齢者への生活支援（まちの生活支援の機能回復）

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容

実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間 等
 2. 3. 仮設住宅生活における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容
3. 復興住宅について
 3. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における復興住宅支援

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容

実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間 等
 3. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において復興住宅に入居しなかった高齢者への生活支援（まちの生活支援の機能回復）

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容

実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間 等
 3. 3. 復興住宅における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容

高齢者福祉事業所用 アンケート調査項目

1. 避難所について
 1. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における避難所支援

- 規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
 実施の有無 ⇒ 有の場合：支援内容，支援期間 等
1. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における福祉避難所支援（高齢者対象）
 - a. 福祉避難所の指定状況と開設基準 ※資料があれば添付してもらう
 - b. 活用状況（施設種別毎）

開設の有無 ⇒ 有の場合：避難所数（推移を含む），避難者の状況（年齢，家族状況，介護度等），設置期間，支援内容
 - c. 自施設以外の福祉避難所支援

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
 実施の有無 ⇒ 有の場合：支援内容，支援期間 等
 1. 3. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において避難所に来なかった高齢者への生活支援

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
 実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間 等
 1. 4. 避難所生活における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容
 2. 仮設住宅について
 2. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）における仮設住宅支援

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
 実施の有無 ⇒ 有の場合：支援内容，支援期間 等
 2. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において仮設住宅に入居しなかった高齢者への生活支援（まちの生活支援の機能回復）

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容
 実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間 等
 2. 3. 仮設住宅生活における高齢者生活支援の課題
 - a. 課題
 - b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容
 3. 復興住宅について
 3. 1. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）に

における復興住宅支援

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容

実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間等

3. 2. 東日本大震災（阪神・淡路大震災，新潟県中越地震）において復興住宅に入居しなかった高齢者への生活支援（まちの生活支援の機能回復）

規約等の有無 ⇒ 有の場合：規約の内容

実施の有無 ⇒ 有の場合：提供者，支援内容，支援期間等

3. 3. 復興住宅における高齢者生活支援の課題

a. 課題

b. 規約等の変更の有無 ⇒ 有の場合：変更内容

○ヒアリング調査について

[調査対象]

アンケート調査結果を踏まえ、ワーキング会議で調査対象を選定することとした。調査対象数の目安は以下とした。

東日本大震災被災地

岩手県 4か所程度

宮城県 4か所程度

福島県 4か所程度

茨城県 2か所程度

その他の大災害発生地域

新潟県 2か所程度

兵庫県 2か所程度

[調査担当者]

- ・原則として各地域2名（現地に支部がある場合は3名）で担当する。
- ・ヒアリング担当者は、原則として、支部及び会員とする。
- ・災害時要援護者支援の知識を持ち、災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードの理念を踏まえ、ヒアリング可能な人材をワーキング会議で選出する。

●議題⑤ 意見交換会について

- ・意見交換会は、以下の形で調整、実施することを確認した。

[実施回数・実施場所]

調査地域である以下の都道府県で実施する。実施場所は、各都道府県内で調整する。

岩手県

宮城県

福島県

茨城県

新潟県

兵庫県

[実施方法]

各都道府県のサンダーバード支部や会員等に協力を求める。以下を候補として調整を行う。

岩手県

社会福祉法人典人会

宮城県

社会福祉法人東北福祉会（サンダーバード宮城支部）

福島県

社会福祉法人心愛会（サンダーバード福島支部）

茨城県

有賀 絵理（茨城大学地域総合研究所客員研究員・
非常勤講師）

三瓶 正三（合同会社原子力災害対策研究所
主任研究員）

新潟県

社会福祉法人長岡福祉協会（サンダーバード新潟支部）

兵庫県

宇都 幸子（阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク
代表）

[呼掛け先]

都道府県（防災担当課・福祉担当課）

市町村（防災担当課・福祉担当課）

都道府県社会福祉協議会

市町村社会福祉協議会
高齢者福祉事業所
仮設住宅サポート拠点
被災者（被災高齢者）支援団体
被災者（高齢者及び家族）等

●議題⑥ 報告書の作成と普及について

- ・概要報告書は、以下の形で作成送付することとした。要点を広く知らせることを重視し、問い合わせには、随時対応することとした。

[送付物]

手紙文
概要報告書（16 頁程度）
サンダーバードパンフレット

[送付先]

県及び市町村福祉担当課（約 2,000 件）
県及び市町村社会福祉協議会（約 2,000 件）
社会福祉法人法人（高齢福祉・アンケート対象）1,600 件
東日本大震災仮設住宅サポート拠点（約 120 件）等
（合計 5,720 件程度）

②第2回ワーキング会議

第2回ワーキング会議は、以下の通りに実施した。

実施日

平成 27 年 11 月 9 日

実施場所

福祉プラザさくら川（東京都港区）

出席者

友保 洋三 （白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長）
吉井 靖子 （高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／高齢者福祉／
新潟県中越地震被災地）
野田 毅 （社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／高齢者福祉／
東日本大震災被災地 宮城県）

安井 あゆみ （特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県）

検討項目

- 議題① 事業進捗状況について
- 議題② アンケートの返信状況について
- 議題③ ヒアリングの調整状況について
- 議題④ 概要報告書の発送先について

資料

- 資料① 事業進捗状況
- 資料② アンケート返信状況

検討結果

検討項目について、以下のような議論を行った。

●議題① 事業進捗状況

- ・事業全体の進捗状況を確認した。検討委員会での議論を踏まえたアンケート作成、発送に時間を要したこと、アンケートの返信が五月雨式であること等から、ヒアリング先の調整は、アンケートの最終集計結果を待たず先行して行うこととした。アンケート集計の現状を踏まえながら、各都道府県の現状に詳しい意見交換会調整協力者と相談し、本事業のヒアリング先にふさわしい場所の選定を始めることを報告、確認した。

●議題② アンケートの返信状況について

- ・現状のアンケート返信状況について報告した。返信数だけでなく、返信団体がどこであるかも本事業の成果に影響することから、市町村毎の返信状況を下表にて整理した。本事業に有効な情報を有していると思われる市町村から回答がない場合は、再度依頼をするとともに、ヒアリングで補うことを検討することとした。

《アンケート返信管理表 例：岩手県》

番号	団体名	県	市町村	社協	高齢者施設
0	岩手県	✓			
1	盛岡市			✓	26
2	宮古市		✓	✓	3
3	大船渡市				2

4	花巻市			✓	5
5	北上市			✓	3
6	久慈市		✓		4
7	遠野市				2
8	一関市				10
9	陸前高田市		✓		2
10	釜石市			✓	2
11	二戸市		✓	✓	9
12	八幡平市				2
13	奥州市		✓		6
14	滝沢市				4
15	雫石町				0
16	葛巻町				1
17	岩手町				1
18	紫波町		✓	✓	2
19	矢巾町				2
20	西和賀町				1
21	金ヶ崎町			✓	1
22	平泉町		✓		0
23	住田町				0
24	大槌町			✓	0
25	山田町			✓	0
26	岩泉町			✓	2
27	田野畑村			✓	0
28	普代村				0
29	軽米町				2
30	野田村			✓	0
31	九戸村				2
32	洋野町				3
33	一戸町				2
34	記載無し				0
	回答数		7	13	99

※宮城県，福島県，茨城県，新潟県，兵庫県の返信管理表も同様に作成した。

●議題③ ヒアリングの調整状況について

- ・ヒアリングの調整状況について、以下を報告、確認した。

[実施予定]

岩手県

日時 : 平成 27 年 12 月 3 日, 4 日

場所 : 陸前高田市地域包括支援センター

陸前高田市社会福祉協議会

社会福祉法人高寿会 (陸前高田市)

サポートセンターおたすけ (大船渡市)

居場所ハウス (大船渡市)

大船渡市生活福祉部地域包括支援推進室

小規模多機能ホーム後ノ入り (大船渡市)

担当者 : 内出幸美, 高橋洋

宮城県

日時 : 平成 27 年 11 月 27 日, 12 月 4 日

場所 : 山元町

山元町社会福祉協議会

岩沼市

岩沼市里の杜サポートセンター

特別養護老人ホーム楽生園 (仙台市)

担当者 : 野田毅, 鈴木保雄

福島県

日時 : 調整中

場所 : 調整中

担当者 : 菊地健治, 野田毅

茨城県

日時 : 平成27年12月1日, 12月9日

場所 : NPO法人ウィラブ北茨城 (北茨城市)

ケアハウスみと (水戸市)

担当者 : 三瓶正三, 有賀絵理, 野田毅, 安井あゆみ

新潟県

日時 : 平成 27 年 8 月 26 日, 11 月 18 日, 11 月 25 日,
11 月 26 日

場所 : 仮設住宅入居者生活支援対策チーム

長岡市介護保険課介護予防推進室

長岡市社会福祉協議会
山古志支所市民生活課・保健係
社会福祉法人長岡福祉協会（サポートセンター千歳
運営団体）

担当者：吉井靖子，佐藤佳代，安井あゆみ

兵庫県

日時：平成27年11月19日，11月24日
場所：宝塚福井ふれあい住宅（コレクティブハウジング）
兵庫県
神戸市
阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク
担当者：宇都幸子，安井あゆみ

●議題④ 概要報告書の発送先について

- ・検討委員会の検討により、アンケートの発送先が増えたことから、予算調整として、概要報告書の送付先を以下に変更した。

[送付先]

県及び市町村福祉担当課（約2,000件）
県及び市町村社会福祉協議会（約2,000件）
（合計4,000件程度）

③第3回ワーキング会議

第3回ワーキング会議は、以下の通りに実施した。

実施日

平成27年12月28日

実施場所

福祉プラザさくら川（東京都港区）

出席者

友保 洋三（白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター
臨床研究部部長）
吉井 靖子（高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／高齢者福祉／
新潟県中越地震被災地）
野田 毅（社会福祉法人東北福祉会法人本部次長／高齢者福祉／

東日本大震災被災地（宮城県）
安井 あゆみ（特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地（茨城県）

検討項目

- 議題① 事業進捗状況について
- 議題② アンケートの実施状況について
- 議題③ ヒアリングの実施状況について
- 議題④ 意見交換会の実施状況について

資料

- 資料① 事業進捗状況
- 資料② アンケート集計案
- 資料③ ヒアリング報告書（実施分）
- 資料④ 意見交換会のまとめ（実施分）

検討結果

検討項目について、以下のような議論を行った。

●議題① 事業進捗状況について

- ・事業全体の進捗状況を確認した。計画時より遅れているが、被災地の事情を考えると、今後も丁寧に調整していくべきであることを確認した。東日本大震災被災地の被災地は現在も復興過程にあるため、調査に応じる心境にない場合も多い。新潟県中越地震と阪神・淡路大震災の被災地は、年月がたっているために、行政の担当者が変わるなどの状況が生じているため、アンケートの記述にもヒアリングの対応にも時間を要する場合が多い。

●議題② アンケートの実施状況について

- ・現状のアンケート返信状況について報告した。本事業に有効な情報を有していると思われる市町村から回答がない場合は、再度依頼をするとともに、ヒアリングで補う方法を検討することとした。
- ・アンケート集計案を元に、集計方法について検討し、数値による集計は、市町村を被災の状況によって以下に分類した上で行うこととした。

[被災状況による分類]

被災市町村

- A : 避難所, 仮設住宅, 復興住宅を設置した市町村
(予定を含む)
- B : 避難所, 仮設住宅を設置した市町村
- C : 避難所を設置した市町村

被災していない市町村

- D : 被災しなかったが、被災市町村のための避難所, 仮設住宅, 復興住宅を設置した市町村
- E : 被災せず、何も設置しなかった市町村

その他

- F : 市町村名が未記入のため、不明である市町村

- ・記述式のアンケートであることから、集計結果は報告書の参考資料として掲載し、調査結果については、ヒアリングや意見交換会の成果と合わせて総合的に論ずることとした。

●議題③ ヒアリングの実施状況について

- ・ヒアリングの実施状況を確認すると共に、ヒアリング担当者より提出のあった報告書について議論をした。

[実施状況]

岩手県

- 日時 : 平成 27 年 12 月 3 日, 4 日 (実施済)
- 場所 : 陸前高田市地域包括支援センター
陸前高田市社会福祉協議会
社会福祉法人高寿会 (陸前高田市)
サポートセンターおたすけ (大船渡市)
居場所ハウス (大船渡市)
大船渡市生活福祉部地域包括支援推進室
小規模多機能ホーム後ノ入り (大船渡市)
- 担当者 : 内出幸美, 高橋洋
- 報告書 : 作成中

宮城県

- 日時 : 平成 27 年 11 月 27 日, 12 月 4 日 (実施済)
- 場所 : 山元町
山元町社会福祉協議会
岩沼市
岩沼市里の杜サポートセンター

特別養護老人ホーム楽生園（仙台市）

担当者：野田毅，鈴木保雄

報告書：作成中

福島県

日時：平成28年1月18日（予定）

場所：川俣町社会福祉協議会
三春町

担当者：菊地健治，野田毅

茨城県

日時：平成27年12月1日，12月9日（実施済）

場所：NPO法人ウィラブ北茨城（北茨城市）
ケアハウスみと（水戸市）

担当者：三瓶正三，有賀絵理，野田毅，安井あゆみ

報告書：作成中

新潟県

日時：平成27年8月26日，11月18日，11月25日，
11月26日（実施済）

場所：仮設住宅入居者生活支援対策チーム
長岡市介護保険課介護予防推進室
長岡市社会福祉協議会
山古志支所市民生活課・保健係

担当者：吉井靖子，佐藤佳代，安井あゆみ

報告書：作成済（「参考資料」参照）

兵庫県

日時：平成27年11月19日，11月24日（実施済）

場所：宝塚福井ふれあい住宅（コレクティブハウジング）
兵庫県
神戸市
阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク

担当者：宇都幸子，安井あゆみ

報告書：作成中

- ・新潟県のヒアリング担当者が作成した支援の全体図（以下）が分かりやすいことから、各ヒアリング対象地域でも作成するよう促すこととした。

被災地における高齢者の生活支援と在宅のあり方

	H16/10/23 地震発生	H16/12/1	H18/1/1	H20/3/1	H21年
	避難所	仮設住宅	復興住宅・シルバーハウジング		
生活支援	英会ボランティア	H16/12/1開設 サポートセンター千歳 ボランティア事務局 生活支援相談員の活用	各従来の介護事業 各地域ボランティア		シルバーハウジング
住宅支援	仮設住宅設置準備 避難所支援	仮設住宅入居者生活支援対策チーム 4ヵ月で終了 仮設住宅入居 仮設住宅生活支援 借り上げ住宅入居			市営住宅 1年追加 慣れるまで支援
特色	<ul style="list-style-type: none"> ○白山古志村こまろは被害が大きくヘリコプターにて全戸避難 ○中山町地帯による地震(山崩れライフライン切断) ○在宅サービス(安否確認、緊急入浴受入れ、サービスの提供) ○住宅支援事業所等によるアクセス向上及びサービス提供 	<ul style="list-style-type: none"> ○県庁ごとの仮設住宅入居→精神大震災の創傷から「基礎的定着させない」と意識ローガンとして ○県庁にゆかっの仮設住宅入居(避難、大雪による仮設住宅と自宅双方の併用負担) ○専門職との連携強化、従来の地域コミュニティを崩さないサポート方法を構築 	<ul style="list-style-type: none"> ○3年目以上75歳以上の人や、ADLに実化あり施設入居が目立つ ○高齢者がたがたがり創業者が、なくなる 		
課題	<ul style="list-style-type: none"> ○ネットの普及(仮設住宅は良いが復興住宅はだめ) ○災害時のボランティア受入れ時はボランティアの質を見極めること重要! 	<ul style="list-style-type: none"> ○暮らしの方向性を早めに指示することで判断可能 ○復興住宅の立地場所(河内)に懸念(自然に出来たが希望が少ない) ○町内会に入らず仮設団地の町内会を独自に形成 ○季節別課題が大きい(住宅の給湯、降雪問題) ○長期化する支援が少なくなる ○安心連絡システムが関係先連絡で安心効果が大きい(自己負担、NTT限定との課題が取り過ぎしなかつた) ○悪徳業者の参入 ○駐車場の用意(1戸1台) ○高齢者の住宅再建が難し! 	<ul style="list-style-type: none"> ○見守り支援が最後の復興期まで必要 ○シルバーハウジングと復興住宅の併用が合わせて不公平-差別感が生じた ○新地域のコミュニティに入りづらい ○移動支援(高齢者)通院-買い物 		

●議題④ 意見交換会の実施状況について

- 意見交換会の実施状況を確認すると共に、実施済の意見交換会の内容について検討をした。

[実施状況]

岩手県

日時 : 調整中
場所 : 岩手県大船渡市 (予定)
参加者 : 調整中

宮城県

日時 : 調整中
場所 : 岩沼市 (予定)
参加者 : 調整中

福島県

日時 : 調整中
場所 : 調整中
参加者 : 調整中

茨城県

日時 : 調整中
場所 : 北茨木市 (予定)
参加者 : 調整中

新潟県

日時 : 平成27年12月18日
場所 : 健康の駅長岡 (新潟県長岡市)
参加者 : 長岡市
長岡市社会福祉協議会
サポートセンター千歳運営者 (社会福祉法人長岡福祉協会)
サポートセンター千歳利用者 (被災高齢者)

兵庫県

日時 : 調整中
場所 : 神戸市
参加者 : 調整中

④第4回ワーキング会議

第4回ワーキング会議は、ヒアリング担当者、意見交換会協力者の参加を促し、報告書の作成に向けた意見交換の場とした。実施概要は以下の通りである。

実施日

平成28年3月7日

実施場所

福祉プラザさくら川 (東京都港区)

出席者

ワーキング会議 メンバー

友保 洋三	(白鬚橋病院医師・元国立病院機構災害医療センター臨床研究部部長)
吉井 靖子	(高齢者総合ケアセンターこぶし園園長／高齢者福祉／新潟県中越地震被災地)
野田 毅	(社会福祉法人東北福祉会本部次長／高齢者福祉／東日本大震災被災地 宮城県)

安井 あゆみ (特定非営利活動法人地域交流センター客員研究員／
東北地方太平洋沖地震被災地 茨城県)

ヒアリング担当者

内出 幸美 (社会福祉法人典人会理事・総所長／
東日本大震災被災地 岩手県)

高橋 洋 (石神井保健相談所・元練馬区防災福祉担当)

鈴木 保雄 (社会福祉法人 湖成会 法人事業部)

有賀 絵理 (茨城大学地域総合研究所客員研究員・非常勤講師／
東日本大震災被災地 茨城県)

佐藤 佳代 (高齢者総合ケアセンターこぶし園業務課長／
新潟県中越地震被災地)

宇都 幸子 (阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表／
阪神・淡路大震災被災地)

検討項目

議題① 事業進捗状況について

議題② 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」の課題について

資料

資料① 事業進捗状況

資料② アンケート集計結果

資料③ ヒアリング報告書

資料④ 意見交換会のまとめ

検討結果

検討項目について、以下のような議論を行った。

●議題① 事業進捗状況について

- ・第2回検討委員会と「報告書の作成と普及」以外の事業項目は終了したことを報告、確認した。第2回検討委員会は以下の日程で実施し、検討結果を踏まえ、概要報告書の作成を行うことを確認した。

[第2回検討委員会]

実施日 : 平成28年3月21日

実施場所: 福祉プラザさくら川 (東京都港区)

●議題② 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」の課題について

- ・「資料② アンケート集計結果」「資料③ ヒアリング報告書」「資料④ 意見交換会のまとめ」を踏まえ、各対象地域の調査及び意見交換から明らかになった課題について意見交換を行った。
- ・内容については、「6. まとめ」に記す。



ワーキング会議



ワーキング会議

5. 3. 「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査

被災地における高齢者の生活支援と住宅のあり方について考察するため、複数の大災害の被災地において「高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査を行った。

目的

本事業は、災害関連死者の多くが高齢者であるという現状を踏まえ、その原因を明らかにし、対策を検討するために実施するものである。本事業成果は、今後の大災害への備えとなると共に、復興半ばにある東日本大震災被災地の復興のまちづくりにも役立て得る。

本事業項目は、上記検討のための基礎調査として実施した。被災高齢者への生活支援と住宅の現状について、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、東日本大震災に被災地で調査を行った。避難所期、仮設住宅期、復興住宅期という時系列的な状況把握を行うと共に、都道府県、社会福祉協議会、高齢者福祉事業者等を調査対象とすることで調査を多角的なものとした。

実施手順

(1) 調査計画の検討

第1回ワーキング会議、第1回検討委員会で、調査計画の検討を行った。具体的には、調査方法、調査対象、調査内容について検討した。検討内容を踏まえて、本事業項目を推進する一方、必要に応じて柔軟な方向修正を行った。方向修正は、ワーキング会議で検討した上で行った。

(2) アンケート調査の実施

調査計画を踏まえ、アンケート調査を実施した。アンケートは、広範の情報把握に繋がる。

(3) アンケート調査結果の検討

ワーキング会議等で、アンケート結果について検討した。アンケート結果はヒアリング対象の設定にも活用した。本事業に有効な市町村の情報がアンケートで収集できていない場合は、ヒアリングで補うよう調整した。

(4) ヒアリング調査の実施

調査計画を踏まえ、ヒアリング調査を実施した。アンケートは広範の情報把握に繋がる一方、数字や言葉の背景まで把握することが難しい場合もある。ヒアリングを併せて実施することにより、アンケートの分析を確実なものとすると共に、より深く実態に即した結果を導きだすよう努めた。

(5) アンケート調査及びヒアリング調査結果の検討

ワーキング会議等で、アンケート結果とヒアリング調査の結果について検討した。調査結果は、意見交換会の実施地域の設定にも活用した。本事業に有効な市町村の

情報が調査で十分得られていない場合は、意見交換会等で補うよう調整した。

実施内容（実施結果）

（１）調査計画の検討

第１回ワーキング会議、第１回検討委員会等で、調査計画の検討を行い、以下を確認した。検討内容を踏まえて、本事業項目を推進する一方、必要に応じて柔軟な方向修正を行うことを確認した。方向修正は、ワーキング会議で検討した上で行うこととした。

[調査地域]

- ・東日本大震災被災地（岩手県，宮城県，福島県，茨城県）
- ・新潟県中越地震被災地（新潟県）
- ・阪神・淡路大震災被災地（兵庫県）

[調査対象]

●アンケート調査

- ・調査地域の以下を調査対象とする。

都道府県 福祉担当課（悉皆）

市町村 福祉担当課（悉皆）

市町村社会福祉協議会（悉皆）

高齢者福祉施設（１法人１通 ※次項参照）

サポート拠点（悉皆）

- ・高齢者福祉施設は、回答率をあげるため、法人宛ではなく、施設宛に送ることとした。以下の優先順位で法人から１施設を抽出した。

1	特別養護老人ホーム
2	介護老人保健施設
3	小規模多機能型居宅介護
4	老人デイサービスセンター
5	老人短期入所施設
6	認知症対応グループホーム
7	有料老人ホーム
8	ケアハウス
9	軽費老人ホーム
10	養護老人ホーム

- ・送付数は以下とした。

《アンケートの配布数》

	東日本大震災				新潟県中 越地震	阪神・淡 路大震災	合計
	岩手	宮城	福島	茨城	新潟	兵庫	
都道府県	1	1	1	1	1	1	6
市町村	33	35	59	44	30	41	242
社会福祉協議会	33	35	59	44	30	41	242
高齢者福祉施設	385	777	561	885	565	485	3658
サポート拠点	28	62	27	0	1	0	118
合計	480	910	707	974	627	568	4266

●ヒアリング調査

- ・アンケート調査結果を踏まえ、ワーキング会議で、調査対象を選定することとした。調査対象数の目安は以下とした。

東日本大震災被災地

岩手県 4か所程度
 宮城県 4か所程度
 福島県 4か所程度
 茨城県 2か所程度

その他の大災害発生地域

新潟県 2か所程度
 兵庫県 2か所程度

[調査内容]

- ・調査内容は、被災高齢者の住まいと生活支援の実態を、避難所期から仮設住宅期を経て復興住宅期まで時系列に問うと共に、被災経験者の考える各期の課題についても調査することとした。
- ・全ての被災高齢者が避難所や仮設住宅に入居したわけではない。被災しながらも半壊の家に残る選択をした高齢者も多い。そこで、避難所から、仮設住宅、復興住宅という移動だけでなく、半壊の住宅に残った被災者や自力で元の場所に家を建てた高齢者等についての実態把握も試みることにした。コミュニティが壊れた場所に暮らし続けることも、大きな負担となると考えた。

- ・アンケート調査の基本項目は、以下とした。調査対象によって災害福祉における役割が異なること、阪神・淡路大震災と東日本大震災被災地では制度が変わっていること等から、調査票は調査対象毎に調整することとした。調査票は、「参考資料」として巻末に添付している。

調査内容

A. 避難所期の対応

- ・一次避難所において行った高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・福祉避難所において行った高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・福祉避難所に来なかった高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・被災後の改善点
- ・今後の課題

B. 仮設住宅期の対応

- ・仮設住宅に暮らす高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・仮設住宅に入居しなかった高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・被災後の改善点
- ・今後の課題

C. 復興住宅期の対応

- ・復興住宅に暮らす高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・復興住宅に入居しなかった高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・被災後の改善点
- ・今後の課題

D. 被災高齢者の住宅と生活支援のあり方全般についての意見

- ・ヒアリングの調査項目は、原則としてアンケートの調査項目に準じることとした。

(2) アンケート調査の実施

調査計画を踏まえ、以下のようにアンケート調査を実施した。

[手順と実施時期]

①アンケート調査票案の作成

平成27年6月～7月

ワーキング会議等で、アンケート案を作成した。

②アンケート調査票案の確認

平成27年7月

検討委員会で、アンケート調査票案を確認、検討した。

③アンケート調査票の作成

平成27年7月～8月

検討委員会の検討を踏まえ、アンケート調査票を作成した。

④アンケート調査票の発送

平成27年8月

調査対象者にアンケート調査票を郵送した。依頼状、本事業の趣旨、法人パンフレットと返信封筒を同封した。

⑤アンケートの集計

平成27年9月～平成28年2月

返信のあったアンケートを順次集計した。

[調査項目]

A. 避難所期の対応

- ・一次避難所において行った高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・福祉避難所において行った高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・福祉避難所に来なかった高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・被災後の改善点
- ・今後の課題

B. 仮設住宅期の対応

- ・仮設住宅に暮らす高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・仮設住宅に入居しなかった高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・被災後の改善点
- ・今後の課題

C. 復興住宅期の対応

- ・復興住宅に暮らす高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・復興住宅に入居しなかった高齢者に対する住環境への配慮と生活支援
- ・被災後の改善点
- ・今後の課題

D. 被災高齢者の住宅と生活支援のあり方全般についての意見

[調査結果]

- ・アンケートの返信数は下表のとおりとなった。

	東日本大震災						新潟県中 越地震	阪神・淡 路大震災	合計
	岩手	宮城	福島	茨城	未記 入	計	新潟	兵庫	
都道府県	1	1	1	1		4	1	1	6
回答数	1		1		0	2		1	3
回収率	100.0%	0.0%	100.0%	0.0%		50.0%	0.0%	100.0%	50.0%
市町村	33	35	59	44		171	30	41	242
回答数	7	2	9	7	0	25	10	13	48
回収率	21.2%	5.7%	15.3%	15.9%		14.6%	33.3%	31.7%	19.8%
社会福祉協議会	33	35	59	44		171	30	41	242
回答数	13	5	12	8	1	39	6	10	55
回収率	39.4%	14.3%	20.3%	18.2%		22.8%	20.0%	24.4%	22.7%
高齢者福祉施設	385	777	561	885		2608	565	485	3658
回答数	99	139	105	174	5	522	171	85	778
回収率	25.7%	17.9%	18.7%	19.7%		20.0%	30.3%	17.5%	21.3%
サポート拠点	28	62	27	0		117	1	0	118
回答数	5	24	5	0	0	34	1		35
回収率	17.9%	38.7%	18.5%			29.1%	100.0%		29.7%
合計	480	910	707	974		3071	627	568	4266
回答数	125	170	132	189	6	622	188	109	919
回収率	26.0%	18.7%	18.7%	19.4%		20.3%	30.0%	19.2%	21.5%

- ・調査結果は、参考資料として掲載する。集計結果から読み取れるポイントについては、ヒアリング調査、意見交換会の成果と共に、「6. まとめ」に記す。

(3) アンケート調査結果の検討

ワーキング会議等で、アンケート結果について検討した。検討内容は、ヒアリング調査、意見交換会の成果と共に、「6. まとめ」に記す。

(4) ヒアリング調査の実施

調査計画では、アンケート調査結果を元に、ワーキング会議でヒアリング先を選定する予定であったが、検討委員会での議論を踏まえたアンケート作成、発送に時間を要したこと、アンケートの返信が締め切り以降も多かったこと等から、ヒアリング先の調整は、アンケートの最終集計結果を待たず先行して行うこととした。

その時点でのアンケート集計状況を参考にしながら、調査対象地域に詳しい意見交換会調整協力者と相談し、本事業のヒアリング先にふさわしい地域・団体を選定し、ヒアリングの調整を行った。

実施概要を以下に記す。

[概要]

岩手県

日時 : 平成 27 年 12 月 3 日, 4 日

場所 : 陸前高田市地域包括支援センター

陸前高田市社会福祉協議会

社会福祉法人高寿会 (陸前高田市)

サポートセンターおたすけ (大船渡市)

居場所ハウス (大船渡市)

大船渡市生活福祉部地域包括支援推進室

小規模多機能ホーム後ノ入り (大船渡市)

担当者 : 内出幸美, 高橋洋

報告書 : 「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果と意見交換会の成果と併せて「6. まとめ」に記す。

宮城県

日時 : 平成 27 年 11 月 27 日, 12 月 4 日

場所 : 山元町

山元町社会福祉協議会

岩沼市

岩沼市里の杜サポートセンター

特別養護老人ホーム楽生園 (仙台市)

担当者 : 野田毅, 鈴木保雄

報告書：「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果と意見交換会の成果と併せて「6. まとめ」に記す。

福島県

日時：平成28年2月4日

場所：川俣町社協，三春町

担当者：菊地健治，野田毅

報告書：「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果と意見交換会の成果と併せて「6. まとめ」に記す。

茨城県

日時：平成27年12月1日，12月9日

場所：NPO法人ウィラブ北茨城（北茨城市）
ケアハウスみと（水戸市）

担当者：三瓶正三，有賀絵理，野田毅，安井あゆみ

報告書：「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果と意見交換会の成果と併せて「6. まとめ」に記す。

新潟県

日時：平成27年8月26日，11月18日，11月25日，11月26日

場所：仮設住宅入居者生活支援対策チーム
長岡市介護保険課介護予防推進室
長岡市社会福祉協議会
山古志支所市民生活課・保健係

担当者：吉井靖子，佐藤佳代，安井あゆみ

報告書：「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果と意見交換会の成果と併せて「6. まとめ」に記す。

兵庫県

日時：平成27年11月19日，11月24日

場所：宝塚福井ふれあい住宅（コレクティブハウジング）
兵庫県
神戸市
阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク

担当者：宇都幸子，安井あゆみ

報告書：「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果と意見交換会の成果と併せて「6. まとめ」に記す。

宮城県
ヒアリング



宮城県
ヒアリング



茨城県
ヒアリング





兵庫県
ヒアリング

(5) アンケート調査及びヒアリング調査結果の検討

ワーキング会議等で、アンケート結果とヒアリング調査の結果について検討した。調査結果は、意見交換会の実施地域の設定にも活用した。本事業に有効な市町村の情報が調査で十分得られていない場合は、意見交換会で補うよう調整した。検討内容は、ヒアリング調査、意見交換会の成果と共に、「6. まとめ」に記す。

5. 4. 意見交換会の実施

「被災地における高齢者の生活支援と住宅」についての実態調査に基づく意見交換会を、各調査対象地域（被災地）で、被災者と共に実施した。

開催地に柔軟な調整が行える協力者を持つことで、住宅の設置担当者や、生活支援の提供者等と、被災高齢者やその家族が、本音で議論ができる場をつくるよう心掛けた。

目的

前事業項目の「被災地における高齢者の生活支援と住宅についての実態調査」では、支援提供者側の行政や福祉サービス提供者の意見を中心に情報収集を行った。

本事業項目では、被災経験をもつ高齢者やその家族の意見の収集を目的の一つとして実施した。同時に、支援者側と本音で議論できる場をつくることで、被災高齢者の住居と生活支援に関する多角的な課題抽出と対策の検討を促した。

実施手順

(1) 意見交換会調整協力の選出

より効果的な情報収集と意見交換を実現するため、各調査対象地域の調整協力者をワーキング会議で選出し、依頼した。

(2) 意見交換会の調整

意見交換会調整協力者と共に、意見交換会の調整を行った。意見交換会の実施日時と場所を決めると共に、呼掛け先の検討と調整を行った。

(3) 意見交換会の実施

「被災高齢者の住まいと生活支援」をテーマとした意見交換会を各調査対象地域で実施した。

(4) 意見交換会の成果の検討（アンケート調査、ヒアリング調査の検討を含む）

意見交換会の議事を取りまとめ、アンケート調査結果とヒアリング調査結果と併せて、第4回ワーキング会議で検討を行った。第4回ワーキング会議は、ワーキングのメンバーと共に、ヒアリング担当者、意見交換会調整協力者にも参加を呼び掛けた。

実施内容（実施結果）

(1) 意見交換会調整協力の選出

意見交換会で、より効果的な情報収集と意見交換を実現するためには、地域性を理解したコーディネーターを配置することが重要であるとの認識のもと、ワーキング会議で、各調査対象地域に1名以上の調整協力者を選出した。協力者には、調整（次項）の協力と共に、当日のコーディネーターをお願いした。

各調査対象地域の意見交換会調整協力者を以下に記す。

[意見交換会調整協力]

岩手県

社会福祉法人典人会

担当：内出 幸美（社会福祉法人典人会理事・総所長）

宮城県

社会福祉法人東北福祉会（サンダーバード宮城支部）

担当：野田 毅（社会福祉法人東北福祉会法人本部次長）

福島県

社会福祉法人心愛会（サンダーバード福島支部）

担当：菊池 健治（社会福祉法人心愛会常務理事）

茨城県

有賀 絵理（茨城大学地域総合研究所客員研究員・非常勤講師）

三瓶 正三（合同会社原子力災害対策研究所 主任研究員）

新潟県

社会福祉法人長岡福祉協会（サンダーバード新潟支部）
担当：吉井 靖子（高齢者総合ケアセンターこぶし園園長）
兵庫県
宇都 幸子（阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク代表）

（２）意見交換会の調整

意見交換会調整協力者と共に、意見交換会の調整を以下のように行った。

[調整概要]

岩手県

日時 : 平成28年2月24日
場所 : 居場所ハウス（岩手県大船渡市）
呼掛け先 : 大船渡市
大船渡市社会福祉協議会
仮設住宅サポート拠点
高齢者福祉事業所
ボランティア
地域住民（被災高齢者） 等
次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
資料 : 次第
アンケート調査報告書（岩手県）
ヒアリング調査報告書（岩手県）
ワークシート

宮城県

日時 : 平成28年2月24日
場所 : 玉浦西地区中集会所（宮城県岩沼市）
呼掛け先 : 岩沼市
岩沼市里の杜サポートセンター
玉浦西地区4町内会（被災高齢者）
※岩沼市で予定されていた会合と併せて実施した。
次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
資料 : 次第

アンケート調査報告書（宮城県）
ヒアリング調査報告書（宮城県）
ワークシート

福島県

日時 : 平成28年2月24日
場所 : 大玉村応急仮設高齢者サポートセンター
「ふれあい処あだたら」（福島県大玉村）
呼掛け先 : 大玉村応急仮設高齢者サポートセンター
仮設住宅住民（被災高齢者）
次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
資料 : 次第
アンケート調査報告書（福島県）
ヒアリング調査報告書（福島県）
ワークシート

茨城県

日時 : 平成28年2月
場所 : 北茨木市
呼掛け先 : 北茨木市
北茨木市社会福祉協議会
高齢者福祉事業所
ボランティア
地域住民（被災高齢者） 等
次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
資料 : 次第
アンケート調査報告書（茨城県）
ヒアリング調査報告書（茨城県）
ワークシート

新潟県

日時 : 平成27年12月18日
場所 : 健康の駅長岡（新潟県長岡市）
呼掛け先 : 長岡市

長岡市社会福祉協議会
仮設住宅サポート拠点（サポートセンター千歳）
高齢者福祉事業所
ボランティア
地域住民（被災高齢者） 等

次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告

資料 : 次第
アンケート調査報告書（新潟県）
ヒアリング調査報告書（新潟県）
ワークシート

兵庫県

日時 : 平成28年2月24日
場所 : 市営新大池東住宅(兵庫県神戸市)
呼掛け先 : 兵庫県
神戸市
社会福祉協議会（神戸市，宝塚市等）
高齢者福祉事業所
ボランティア
地域住民（被災高齢者） 等

次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告

資料 : 次第
アンケート調査報告書（兵庫県）
ヒアリング調査報告書（兵庫県）
ワークシート

(3) 意見交換会の実施

「被災高齢者の住まいと生活支援」をテーマとした意見交換会を各調査対象地域で実施した。

茨城県については、調整予定だった北茨木市の調整がつかず、水戸市での実施も検討したが、こちらも調整がつかなかった。ワーキング会議で対策を検討し、茨城県では意見交換会は行わず、茨城県の調整協力者に「意見交換会の成果の検討」に参加してもらうこととした。

[概要]

岩手県

- 日時 : 平成28年2月24日
- 場所 : 居場所ハウス (岩手県大船渡市)
- 参加者 : 大船渡市
居場所ハウス
社会福祉法人典人会ひまわり居宅介護支援事業所
サポートセンターとみおか
大船渡共生まちづくりの会
公益財団法人共生地域創造財団岩手事務所
ボランティア
地域住民 (被災高齢者)
- 次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
- 資料 : 次第
アンケート調査報告書 (岩手県)
ヒアリング調査報告書 (岩手県)
ワークシート
- 議事録 : 「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果とヒアリング調査結果と併せて「6. まとめ」に記す。

宮城県

- 日時 : 平成28年2月24日
- 場所 : 玉浦西地区中集会所 (宮城県岩沼市)
- 参加者 : 岩沼市
岩沼市里の杜サポートセンター
玉浦西地区4町内会 (被災高齢者)
サンダーバード
※岩沼市で予定されていた会合と併せて実施した。
- 次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
- 資料 : 次第
アンケート調査報告書 (宮城県)
ヒアリング調査報告書 (宮城県)
ワークシート

議事録 : 「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果とヒアリング調査結果と併せて「6. まとめ」に記す。

福島県

日時 : 平成28年2月24日

場所 : 大玉村応急仮設高齢者サポートセンター
「ふれあい処あだたら」(福島県大玉村)

参加者 : 大玉村応急仮設高齢者サポートセンター
仮設住宅住民(被災高齢者)
サンダーバード

次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告

資料 : 次第
アンケート調査報告書(福島県)
ヒアリング調査報告書(福島県)
ワークシート

議事録 : 「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果とヒアリング調査結果と併せて「6. まとめ」に記す。

新潟県

日時 : 平成27年12月18日

場所 : 健康の駅長岡(新潟県長岡市)

参加者 : 長岡市
長岡市社会福祉協議会
サポートセンター千歳運営者
(社会福祉法人長岡福祉協会)
サポートセンター千歳利用者(被災高齢者)
サンダーバード

次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告

資料 : 次第
アンケート調査報告書(新潟県)
ヒアリング調査報告書(新潟県)
ワークシート

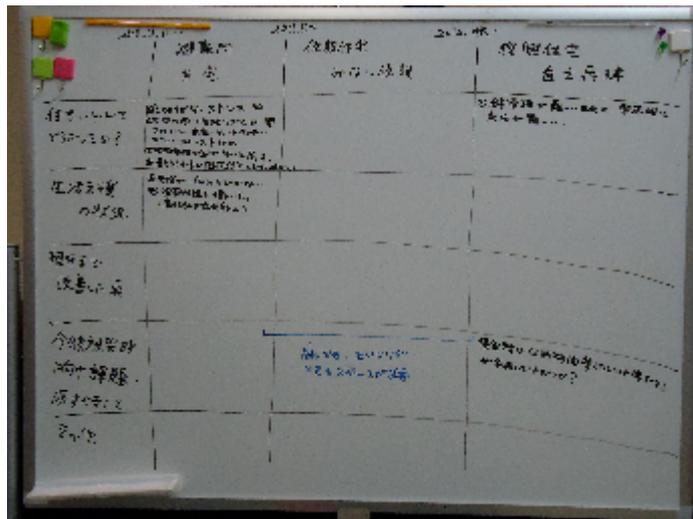
議事録 : 「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果とヒアリング調査結果と併せて「6. まとめ」に記す。

兵庫県

- 日時 : 平成28年3月1日
- 場所 : 市営新大池東住宅(兵庫県神戸市)
- 参加者 : 神戸老人ホーム住吉苑
宝塚市社会福祉協議会自立支援ひろば
神戸市社会福祉協議会
阪神高齢者・障がい者支援ネットワーク
地域住民(被災高齢者)
- 次第 : 事業概要説明
アンケート調査概要報告
ヒアリング調査概要報告
- 資料 : 次第
アンケート調査報告書(兵庫県)
ヒアリング調査報告書(兵庫県)
ワークシート
- 議事録 : 「参考資料」参照。ポイントは、アンケート調査結果とヒアリング調査結果と併せて「6. まとめ」に記す。



岩手県
意見交換会



岩手県
意見交換会



新潟県
意見交換会



兵庫県
意見交換会

5. 5. 概要報告書の作成と普及

事業の内容及び成果をまとめた概要報告書を全国の都道府県及び市町村福祉担当課（約 2,000 件）と都道府県及び市町村社会福祉協議会（約 2,000 件）等、計 4,000 件程度に送付した。

目的

過去の経験を伝えることは、災害対応において、最も重要なことの一つである。経験に基づき、今後の課題を整理し、共有することも重要である。

本事業項目では、本事業の要点を広く確実に知らせることを目的とし、手軽に読める分量の概要報告書を作成し、全国に発送した。概要報告書が、本事業の報告書を読むきっかけになるよう留意した。

送付先とした都道府県及び市町村福祉担当課と都道府県及び市町村社会福祉協議会は、被災高齢者の住まいと生活支援のしくみを構築する重要な役割を担っている。そこに概要報告書を発送し、本事業の内容を共有することは、被災高齢者の住まいと生活支援の向上に繋がると考える。

特に、東日本大震災被災地の被災地は、現在も復興過程にある。本事業の概要報告書の有効活用が望まれる。

時期

平成 28 年 2 月～3 月

発送リストの作成	平成 28 年 2 月
概要報告書の作成	平成 28 年 3 月
概要報告書の発送	平成 28 年 3 月

実施手順

- (1) 発送リストの作成
- (2) 概要報告書の作成
- (3) 概要報告書の発送

実施内容（実施結果）

- (1) 発送リストの作成
 - ①各所のHP等を参照し、都道府県の住所録を作成した。
 - ②各所のHP等を参照し、市町村の住所録を作成した。

(2) 概要報告書の作成

- ① 報告書作成担当者が、概要報告書案を作成した。
- ② ワーキングメンバーで、概要報告書案を確認した。

(3) 概要報告書の発送

- ① 発送リストに従い、以下に概要報告書を発送した。

4, 257 件

全国の都道府県福祉担当課 (47 件)

全国の市町村福祉担当課 (1, 741 件)

全国の都道府県及び市町村社会福祉協議会 (2, 469 件)

6. まとめ ～被災高齢者の住宅と生活支援における課題～

近年の大災害の調査と被災者による意見交換から明らかになった、被災高齢者の住宅と生活の支援における課題を、「避難所期」「仮設住宅期」「復興住宅期」に分けて整理をした。

[イメージ図] これまでの大災害における住宅支援と生活支援

	住宅支援	生活支援	
避難所期	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">福祉避難室の設置</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">福祉避難所の設置</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">福祉避難室での支援</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">福祉避難所での支援</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">災害ボランティアの支援</div>
仮設住宅期	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">仮設住宅の補修</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">交流拠点の設置</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">仮設住宅サポート拠点の設置</div> <p>※新潟県中越地震より</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">交流拠点の運営</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">仮設住宅サポート拠点の運営</div> <p>※新潟県中越地震より</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center;">移行</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">地域ボランティアの支援</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; text-align: center;">移行</div>
復興住宅期	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">シルバーハウジングの設置</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">コレクティブハウジングの設置</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">従来の介護事業</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">シルバーハウジングでの支援</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">地域ボランティアの支援</div>

6. 1. 避難所期の課題

近年の大災害における避難所期の被災高齢者の環境は、心身への負担の大きいものであった。認知症の高齢者等、一次避難所で過ごすことが困難なため、半壊の自宅や車中で過ごした事例もある。避難所期の暮らしによって、多くの高齢者が、心身の状況を悪化させている。

過去の経験から導き出された避難所期における被災高齢者の住宅及び生活支援の課題を以下に整理する。

■福祉避難所の早期開設

一次避難所での生活は、高齢者にとって負担が大きい。それぞれが自分のことで精いっぱいな状況にあることから、必ずしも高齢者に良い場所が提供されている状況ではない。

福祉避難所をできるだけ早く設置することが課題である。

福祉避難所の多くが、二次避難所として位置付けられている。一次避難所の避難者の中から、福祉避難所に移送する必要がある人を、行政担当者がスクリーニングして移送するしくみである。このしくみは、有事に機能しえないという意見もある。東日本大震災においても、スクリーニング担当者である保健師の多くが被災したため、福祉避難所が開設できなかった

という事例がある。福祉避難所の開設を行政の指示を待たず行うしくみをつくる必要がある
である。

大災害の場合は、しくみが整っていたとしても、福祉避難所の設置が遅れる場合がある。
福祉避難所の数の不足も考えられる。一次避難所において、個室を活用したり、仕切りを設
けた福祉避難室等を早期に開設することも重要である。

■これまでの暮らしを損ねない生活支援

福祉避難所になった福祉事業所での避難者から、支援のされ過ぎでかえって居心地が悪い
という意見が出された事例がある。また、子供の家に避難し、上げ膳据え膳だったために認
知症が進んだという事例もある。逆効果の支援というものがあるということである。

もちろん、それまでに行われていた介護や生活支援を途切れさせてはならない。途切れて
しまった場合は、早急に復旧しなければならない。そのためのしくみづくりが課題である。

■支援の届かない場所をつくらない

半壊の自宅や車に留まった人達には支援が届いていない場合が多い。一次避難所に行かな
い人には、認知症等、不特定多数の人が集まる避難所で過ごせない理由を抱えている人も多
い。最も支援が必要な人達に支援が届いていないということである。避難所が遠くて移動で
きず、少人数で集会所等に集まっている人も見落とされる場合が多い。

介護保険制度により、自宅で暮らす高齢者の安否確認が行いやすくなったと言われている
が、それでもまだ見落とされる可能性がある高齢者がいるのが現状である。支援の届かない
場所をつくらないしくみについて、さらなる検討が必要である。

■高齢者には小さい避難が有効

ほとんどの方が大変さを訴えた避難所期の生活を快適だったと答えた事例がある。それは、
集会所等の小さいスペースに少人数で避難した事例である。起きたら布団をたたみ、テーブ
ルを囲んで丸くなって食事をするといった生活で、食事の支度や掃除等、それぞれが役割を
担ったということである。生活のリズムも守られ、役割を担うことで気力も失われず、心身
に負担を感じることはなかったということである。

広い場所に集めるのは、支援者の都合による場合も多い。高齢者は、地域の絆を強く求め
る傾向にある。避難しやすい近い場所で小さく集まる避難のしくみを検討する必要がある。

■支援の担い手

被災直後は各自が自分のことで精いっぱい、避難所期の被災高齢者の支援は、行政に任
せてしまっているのが現状のようである。しかし、被災時は行政に多様な業務が集中する。
行政も被災していることを考えると、迅速な被災高齢者への対応は期待できない。専門性の
高い高齢者支援は、調整機能を民間に委託しておくか、被災時に自動で動き出すしくみを整
えておく必要がある。

ボランティア等による外部支援も、被災直後は、十分なコーディネートが行えていない。
コーディネート機能が十分でないことを理由に、行政判断で支援を断るという状況も生じて
いる。外部支援がないと立ち行かない状況が被災という状況である。外部支援のコーディネ

ートについても、民間への委託等により、早期に機能させるしかけが必要である。

外部支援者に担ってもらう役割についても検討が必要である。地域の習慣を知り、土地勘を持つ、地域の支援者が地域活動を行えるよう、施設内の業務等を外部支援者に任せるという方法もある。行政の人手不足から地域の保健師がボランティア調整にあたったという事例もあった。検討が必要である。

6. 2. 仮設住宅期の課題

仮設住宅は、決して高齢者が暮らしやすい建物ではないにも関わらず、その満足度が高い。避難所期の暮らしが極めて過酷であること、仮設であっても住まいを得ることは喜びであること等がその要因だと考えられる。しかし、「ありがたかった」という言葉に捕らわれることなく、仮設住宅期の高齢者の暮らしを見直す必要がある。

過去の経験から導き出された仮設住宅期における被災高齢者の住宅及び生活支援の課題を以下に整理する。

■地域の絆を失わない仮設住宅移転

過去の被災地の経験を踏まえ、仮設住宅の入居は、地域ごとに行うことが望ましいとされている。コミュニティを壊さないことが、被災者の心の支えとなる。地域の絆をより強く求める傾向にある高齢者にとっては、最も重要な事項の一つである。

高齢者だけを集めないことも、重要な視点である。阪神・淡路大震災で、高齢者を仮設住宅に優先的に入居させたところ、地域の相互支援が機能しなくなってしまったという事例がある。東日本大震災の被災地でも、高齢者の身体状況に配慮した棟を造り、そこに高齢者を集めたところ、若い人の声が届かないことが寂しいという声があがったということである。

■仮設住宅サポート拠点の重要性

仮設住宅サポート拠点は、仮設住宅期の暮らしを支える拠点として有用性が確認されている。全ての被災者の生活圏に、仮設住宅サポート拠点を設置することが望まれる。

仮設住宅及び周辺の被災者の暮らしを支えるのが仮設住宅サポート拠点の役割である。

被災者の状況はさまざまであることから、仮設住宅サポート拠点は多機能でなければならない。

常設であることも重要だとの指摘があった。仮設住宅サポート拠点が設置されなかった地域で定期的に集会所を使った活動を行ったが、思うような成果は上がらなかったということである。

東日本大震災のサポート拠点の全てが、本来の役割を十分に果たし得たとは言い難い。仮設住宅サポート拠点の目的や運営手法が浸透する前に大災害が発生してしまったためである。来たる大災害に備えるためには、仮設住宅サポート拠点の理解を浸透させる必要がある。

運営研修の実施等による意識の統一も重要である。

■町としての仮設住宅

仮設住宅は、空いている公用地に建設されることから、市街地から離れた場所に造られる場合も多い。移動手段を持たない高齢者にとっては、店舗や役場の出張所、診療所等の機能が併設されることが望ましい。

新潟県中越地震の被災地である山古志村は、全村避難で警察や診療所も一緒に仮設住宅に避難したため、安全や安心が保たれたということである。

仮設住宅の高齢者を狙った悪徳業者が入り込むことがある。安全安心のまちづくりは仮設住宅においても重要である。仮設住宅サポート拠点や警察や消防等が連携して体制づくりを進める必要がある。

■高齢者の視点にたった住宅整備

高齢者に使いやすい住宅の整備も必要である。従来の仮設住宅は、段差が多く、間口が狭いためベッドの搬入ができない場合もある。ユニットバスのため、湯船の高さがありすぎて、高齢者の入浴は難しい。手すりもなく、空調設備も十分ではない。仮設住宅入居後に、修復がなされる場合もあるが、仮設住宅の設置の段階で対応がなされるべきである。

良かった事例として、ダンボールベッドが配布されたことがあげられた。阪神・淡路大震災の際、洗濯機が屋外に設置されたことが、隣近所と顔を合わせるきっかけになったという話もあった。使いやすさだけがハード整備の視点ではないということである。同様の発想で、部屋を南向きにすることよりも、玄関を向かい合わせにして顔を合わせるつくりを採用した仮設住宅も評価されている。

■これまでの暮らしを損ねない生活支援

仮設住宅期においても、これまでの暮らしを損ねないための介護や生活支援は必要である。

仮設住宅期の高齢者に必要だと感じた支援として、新しい電化製品の使用方法の補助、書類の代行、移動支援等があげられた。収入を得る方法を持たない高齢者は将来の不安も大きい。健康状態にも不安を抱えている。医療機関等と連携した心身の支援が必要となる。

避難所期と同様に、やりすぎること、意欲や機能低下を招くことがないように注意が必要である。行うべきは自立支援である。

認知症の高齢者の支援は今後の検討課題の一つである。認知症の高齢者は、環境の変化になじみにくいことから、トラブルを生じさせることが多々あるということである。仮設住宅は隣家の音が漏れやすいため、トラブルが大きくなる。トラブルを避けるため、認知症の高齢者を施設に収容することが良いとは言い難い。地域のサービスにいかにつながかが課題である。

■支援の担い手

仮設住宅期の支援の担い手は、住宅支援は行政、生活支援は社会福祉協議会や福祉事業者が中心となっている場合が多い。ボランティアも、住宅改修や移動支援、サロン活動等、さまざまな形で支援に加わっている。

各組織間の連携については、課題を残している場合もある。新潟県中越地震では、行政と

福祉サービス提供者が仮設住宅支援チームを作り、定期的に情報と意見を交換しながら支援を行った。この活動が、サポート拠点の設立に繋がった。行政と福祉事業者の連携と役割分担が適切に行われることは災害福祉の鍵となる。

■家族を壊すことは二次災害である

東日本大震災では、仮設住宅の設置が遅れたこと等から、高齢者が福祉施設に入所となり、そのまま家族と離れた事例が多数ある。災害によって、家族も壊すことは二次災害である。施設に入ることは、高齢者にとって幸せなこととは言い難い。

一方、被災したことにより、遠方の子供の家族と暮らすことにした事例もある。しかし、慣れない場所での暮らしは高齢者にとっては負担が大きい。生活のサイクルが異なる若い世代との同居は、必ずしも快適とはいえず、自宅に戻る高齢者も多いようである。

仮設住宅ではペットの問題も生じている。ペットは家族と同様と考える場合も増えているが、集団生活における対応については検討が必要である。

■仮設住宅の高齢化を防ぐ

高齢者の中には、被災により金銭的な問題を抱える場合がある。復興住宅は費用が掛かることから仮設住宅に可能な限り残りたいと考える高齢者も多いようである。そうすると、自宅再建や復興住宅が進むにつれ仮設住宅の高齢化が進み、住民活動が困難になり、住民同士の見守りや相互支援が機能しなくなるという事態が生じる。

高齢者の住宅再建や復興住宅への移転を支援するしくみが必要である。

6. 3. 復興住宅期の課題

復興住宅への移転を復興ととらえることには誤りがある。復興住宅は仮設住宅より上質の住居であるにも関わらず、「仮設住宅よりも復興住宅のほうが孤独だった」という意見が多数あげられた。それらの意見に耳を傾け、原因を明らかにする必要がある。

過去の経験から導き出された復興住宅期における被災高齢者の住宅及び生活支援の課題を以下に整理する。

■復興住宅期の孤独

仮設住宅への入居は住んでいた地域毎に行われる場合が多いが、復興住宅には地域ごとの移転という配慮がなされない場合が多い。

仮設住宅では、構造上、人の気配が感じられる。サポート拠点等の交流場所もあり、支援者等との関わりも多い。しかし、復興住宅は鉄の扉が周囲の気配を消し去る。復興住宅への移住を機に、支援の手を弱める団体も多い。住まいを得たことによる気のゆるみが体調の変化をもたらすこともある。

復興住宅への移転は、新たな孤独を伴うということである。

復興住宅への移転も、コミュニティを壊さない形で行うことが重要である。更に、復興住宅移転後も被災者支援を継続する必要がある。仮設住宅のサポート拠点による支援を復興住宅においても継続することが望ましい。

■高齢者支援の視野にたった復興住宅

高齢者支援を意識した復興住宅に、シルバーハウジングやコレクティブハウジングがある。

シルバーハウジングは、見守り機能を持つ復興住宅である。安心が得られる一方で、若い世代の声が聞こえない寂しさが伴う場合もある。

コレクティブハウジングは、入居者同士の助け合いを前提とする共同住宅である。阪神・淡路大震災の被災地に鳴り物入りで造られたが、公営住宅への入居条件を満たす世帯は、若い世代であっても余裕がない場合が多く、多くの事例で、相互支援は成立しなかった。

■復興のまちづくり

復興は住宅を建築することではなく、暮らしを再構築することである。復興住宅の建設は、まちづくりの視点で行われるべきものである。

しかし、できるだけ早い住宅確保が重視され、まちづくりが後手に回る場合が多い。病院や店舗や交通手段等の暮らしに不可欠な要素を欠いた状況で復興住宅がつけられている。

被災によって地域の高齢化が進む場合も多い。若い世代が仕事や住まいを求めて市街地に移住する一方で、高齢者は元の暮らしにこだわる傾向にあるためである。高齢者だけの小集落への支援は、今後の大きな課題である。

この問題の解決策としてコンパクトシティの検討をしている市町村もある。コンパクトシティとは、点在する小集落を一か所に集めてまちづくりを進めるというものである。行政と福祉の効率化が図れる一方、高齢者の心情にはそぐわない場合もあることから、再検討の要望もあがっている。

■支援の担い手

復興期の支援の担い手は、平時の支援に移行していくことを踏まえて検討すべきである。段階的に補助金や外部支援者に頼らない体制にしなければならない。

仮設住宅期と異なり、被災者が地域のあちこちで暮らすことになることから、複数団体が連携して支援を行うことも必要になる。

■福島復興

福島県原発による被災市町村の復興は、これからの大きな課題である。除染が進んでも、どれだけの人が戻るのか、就労場所が再建されるのか、病院や店舗などの暮らしの機能がどのように回復するのか、先の見えない状況は続いている。

ヒアリングの中で「避難者として一生を終わりたい」という声があった。代替住宅の必要性についての指摘もあった。

6. 4. 共通課題

避難所期、仮設住宅期、復興住宅期の共通の課題を以下に整理する。

■元に戻す支援 支援の終わりの意識

被災者支援は「元の暮らしに戻す」ために行うべきものである。いつまでも被災者として手を差し伸べ続けるのではなく、自立のための手助けが被災者支援である。被災高齢者の支援においても、地域で支え続ける体制づくりを念頭に進めなければならない。

■福祉事業者の意識向上

企業にとって地域貢献は不可欠なものになってきている。福祉事業者も顧客満足と共に地域の満足を考えねばならない。非課税組織である社会福祉法人においては、地域貢献は使命である。

災害時要配慮者支援は、福祉事業者がその役割を担うべきものである。この認識を共有すると共に、有事に確実に機能するための準備を行う必要がある。備蓄や設備を整えることだけが準備ではない、訓練や職員の研修も重要な課題である。

6. 5. 被災高齢者の住宅と生活支援の展望

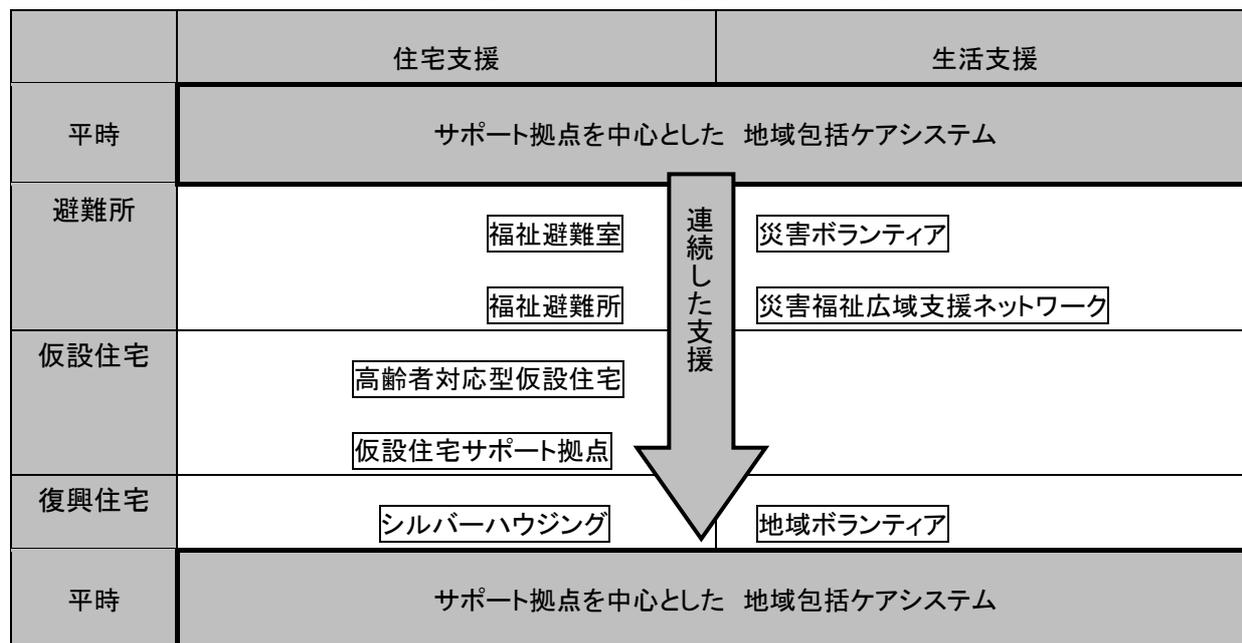
前項で抽出した課題を踏まえ、今後の大災害に、より良い形で被災高齢者の住宅と生活支援を実施するための提案を以下にまとめた。

「サポート拠点を中心とした地域包括ケアシステムによる被災高齢者支援の可能性」

災害時の大きな特徴の一つは、短期間に住環境が移り変わるということである。「避難所」「仮設住宅」「復興住宅」の他に、半壊の住宅や車中、親族の家等、さまざまな仮住まいがある。このような状況で高齢者を支えるには、サポート拠点を中心とした地域包括ケアシステムが有効だと考える。

本調査で明らかになった被災高齢者支援の最重要ポイントである「被災高齢者支援は地域の中で行うべき」「被災高齢者支援は途切れさせてはいけない」という視点にたっても、地域包括ケアシステムの有用性を確認することができる。その時々々の支援の効率化を重視して高齢者を一か所に集めることは、地域の見守りや地域の中で役割を担う喜びを失うことであり、長期的な視点に立つと、効率という視点においても有効とは言い難い場合がある。

【イメージ図】 これからの大災害時における住宅支援と生活支援の流れ



地域包括ケアの中心となるサポート拠点については、平時より多機能であることが求められる。誰もが気軽に訪れる場所であれば、被災時に仮設住宅サポート拠点として機能し得る。

サポート拠点が被災した場合は、仮設住宅サポート拠点を設置し、役割を果たし続けられる環境づくりが必要である。被災時に発生する災害ボランティアのコーディネート機能等も、サポート拠点が果たしていければよいと考える。

新潟県長岡市に点在しているサポート拠点は、地域包括ケアの拠点であると同時に、子供を含む地域住民が気軽に訪れ、交流や相談が行える場となっている。

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバードでは、本事業を踏まえた次なるステップとして、「地域包括ケアシステムによって災害時も途切れない福祉を実現する方法」更には「災害時も機能する地域包括ケアシステムの構築手法」について検討したいと考えている。

「地域包括ケアシステム」が有事も確実に機能することが、災害時に高齢者を支え続ける鍵である。災害復興は、まちづくりの機会ともなる。復興住宅の検討が始まっている東日本大震災被災地においても、復興のまちづくりの一環として「サポート拠点を中心とした地域包括ケアシステム」を検討することが望まれる。

認定特定非営利活動法人災害福祉広域支援ネットワーク・サンダーバード

〒114-0014 東京都北区田端1-11-1 勘五郎ビル104号

TEL : 03-5832-9943 FAX : 03-5832-9964

HP : <http://www.thunderbird-net.jp/>

MAIL : thb@thunderbird-net.jp