

# 博士学位論文審査要旨

2015年1月17日

論文題目： 地域包括支援センターを基盤とする高齢者見守りと減災の一体的取り組みに関する研究  
ー地域ネットワークによる減災福祉コミュニティの形成に向けてー

学位申請者： 峯本 佳世子

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 井上 恒男

副査： 総合政策科学研究科 教授 中川 清

副査： 関西大学社会学部 教授 松原 一郎

要 旨：

本論文は、近年わが国に相い次いで甚大な被害をもたらしている地震災害から災害弱者、特に高齢者を守るため、地域包括支援センターを基盤とした福祉支援と減災対策の一体的取り組みのあり方を考察するものである。

論文は全8章で構成され、序章は、阪神淡路大震災の教訓は生かされたのかという問いかけで始まり、災害による被害抑制・軽減を表す減災の概念について論じている。第1章では、災害研究を概観し、社会福祉学における研究の歴史は非常に浅いものの防災・福祉の接合を説く論も登場しつつあること、災害研究では脆弱性に着目した災害弱者への支援が大きな課題となっていることを指摘している。第2章では、防災対策と福祉対策の連携の動きが強まっている一方で、個人情報保護法の存在が、災害時要援護者の情報共有をはじめ連携を依然として困難にさせている等の課題を指摘している。第3章では、高齢者に対する福祉相談機関として登場した地域包括支援センターがいわゆる地域包括ケアを進めるためには地域ネットワークの構築が重要であり、それゆえに地域包括支援センターはコミュニティを接点として福祉・減災対策の連携機能を発揮するという考え方を展開するとともに、地域での「弱い専門システム」の役割や利点に着目し、地域包括支援センター・あんしんすこやかルーム（神戸市がランチとして設置）による見守り活動と自主防災組織による防災活動を一体化させることが効率的・効果的であると論じている。

実証的研究に転じ、第4章では、東日本大震災被災地・仙台市でのアンケート調査と聞き取り調査により、地域包括支援センターが作成していた災害時対応マニュアル、要援護者リストが高齢者安否確認に少なからず役立ったことを明らかにするとともに、今後の課題を検討している。第5章では、神戸市のあんしんすこやかルームの高齢者見守り活動に関するアンケート調査と非参与観察から、その活動がコミュニティづくりや介護予防に一定の役割を果たしていることを明らかにしつつ、減災を含めた地域の取り組み方法等について考察している。さらに第6章では、あんしんすこやかルーム関係者へのフォーカス・グループ・インタビューから高齢者見守りや災害時対応を含めた地域ネットワークの構築の要件や課題を検証して9つの概念を生成し、住民に近い拠点での様々な地域活動による安心・安全なコミュニティの形成について論じている。終章では、地域に密着した場に福祉の専門職が配置され、ゆるやかな見守り体制と自治防災組織が寄り合うことにより、減災を目指した「減災福祉コミュニティ」を形成できるという可能性を提言して結んでいる。

本論文は、高齢者の福祉支援と減災という政策横断的な課題に年来取り組んできた申請者の意

欲的な研究の成果である。平時の福祉支援に軸足を置きつつ、そこで構築される地域ネットワークが災害時にも機能できる可能性を探求するという申請者の問題意識は一貫して明確であり、それを神戸市・仙台市という 2 大被災地の経験や実態から実証的に論じた考察には説得力がある。もっとも、地域ネットワークの構築やコミュニティづくりを進めていく手法等をブレイクダウンし、具体的に展開していく政策論までは十分描けていないという課題は残る。しかし、制約の多い中で東日本大震災被災地の状況をいち早く検証し、減災対策に生かすための課題を実証的に明らかにしたことなどにおいて、本論文の有用性や価値を減じるものではない。

よって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいものであると認められる。

## 総合試験結果の要旨

2015年1月17日

論文題目： 地域包括支援センターを基盤とする高齢者見守りと減災の一体的取り組みに関する研究  
ー地域ネットワークによる減災福祉コミュニティの形成に向けてー

学位申請者： 峯本 佳世子

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 井上 恒男

副査： 総合政策科学研究科 教授 中川 清

副査： 関西大学社会学部 教授 松原 一郎

要 旨：

峯本佳世子氏の学位申請論文について、2015年1月17日の午後4時40分より約1時間にわたり公聴会を実施し、口頭試問を行った。まず同氏より約30分間の口頭報告を聴取したのち、3名の審査委員による質疑とそれに対する峯本氏からの応答による審査を約30分間にわたって行った。

審査委員からは、新たな地域行政機関である地域包括支援センターや新旧の地域ネットワークの役割や課題、減災、地域ネットワーク、コミュニティづくり等の意味する具体的内容についての指摘と質問が行われた。これに対して、峯本氏からは、仙台市では地域包括支援センターが災害時対応マニュアルを作成していたことが被災高齢者の安否確認に役立ったこと、神戸市のルームでは強い専門性までは備えていない点が住民に親しまれ地域ネットワークづくりに役立っていること、減災は平常時さらに災害が発生しても被害を最小限にとどめるという意味で用いていること、等の説明と応答が行われた。峯本氏の回答はいずれも明確で説得力があるものであり、内容面での不足等に対する指摘については今後の研究課題とするとの認識を示しつつ審査委員を納得させる回答を行った。

以上の審査の結果から、同氏が十分な研究能力を有することが確認できた。また、本論文では、災害研究における欧米の先行研究レビューを行っていること等から英語の運用能力が十分であることを確認することができ、研究に必要な外国語能力（英語）は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

# 博士學位論文要旨

論文題目： 地域包括支援センターを基盤とする高齢者見守りと減災の一体的取り組みに関する研究  
—地域ネットワークによる減災福祉コミュニティの形成に向けて—  
氏名： 峯本 佳世子

## 要旨：

自然災害が多いわが国では、災害が発生するたびに防災対策の重要性が叫ばれ、対策の見直しが重ねられてきた。日本における近年の地震活動予知によると、これまでの防災対策をはるかに超える被害が出ると考えられ、その対策も大規模かつ多面的なものに変化している。1995年の阪神淡路大震災の都市直下型、2011年の東日本大震災の巨大津波、原発事故など、これまでの対策では対応できないような被害や事故が起こっている。被災の範囲も対象も拡散しているため防災から復興への一連の災害対策が必要である。被災者の中でも特に災害弱者といわれる高齢者や障がい者の救援・支援対策の整備が迫られている。

本研究は社会福祉の立場から、これまでの被災地の福祉課題を明らかにした上で、地域包括支援センターを基盤とした高齢者への福祉支援と減災対策の一体的取り組みのあり方を実証的に研究する。ここでは、自然災害の中でももっとも喫緊の課題となっている地震災害を取り上げ、これまでに発生した阪神淡路大震災と東日本大震災が発生した時代の社会背景および被災実態と支援状況を比較することにより、今後の対策の示唆を得ることを目指す。

阪神淡路大震災後の被災地の高齢者の孤立化、孤立死の問題とその対策は、今後の超高齢社会の問題にもつながり全国から注目を集めた。阪神淡路大震災で多数の犠牲者を出した神戸市が被災高齢者の生活復興問題から始めた高齢者見守り事業は、災害後の対応策や復興課題を発信し続け、その後の災害の被災地にさまざまな先例を示す役割を担っている。筆者は、この高齢者見守り事業の展開過程を継続研究してきた経緯から、本研究において神戸市をおもな研究対象とした。具体的には、神戸市の高齢者見守り事業の実績をふりかえり、それを再び災害に備える対策として活用しうるかを地域包括支援センターに配置されている見守り推進員等はじめ地域支援者の見守り活動を通して検証していく。

2006年に設置された地域包括支援センターは地域の高齢者の身近な相談サービス拠点であり、地域ネットワーク構築を担う機関であることから、地域包括支援センター自体が災害に備え、また災害時に被災者支援に果たす役割は大きい。2011年3月に起きた東日本大震災においては、地域包括支援センターが介護保険事業者や地域支援者とともに速やかに高齢者の安否確認や福祉支援を行ったことが報告されている。(白澤ら、2012年)そこで、阪神淡路大震災後に生まれた神戸市の見守り推進員、見守り地域拠点の活動を検証して、地域包括支援センターが減災機能を強化するために必要な平時の備え、地域ネットワーク構築による災害時対策の可能性を探る。また、地域福祉と地域減災の連携・協働を促進するための構成要素、機能要件を提示し、これからの地域社会に求められる見守りシステムの整備と、それによって今後の災害も視野にいれた減災福祉コミュニティ形成の手がかりについて論じる。

本論文は、序章から終章まで全8章の構成である。

序章は、まず1節で研究の背景と目的について、福祉機関も災害時対応する必要に迫られている現状にふれ、これまでの防災対策を補完し、同時に福祉対策を強化するためには両対策の連携・協働が重要であることを述べる。防災政策に関する最高機関である中央防災会議は内閣府に

設置され、災害対策についての論議はされてきたが、防災・減災が政策として十分研究されず、また防災・減災の用語自体も十分な定義がなされてこなかったといえる。永松（2008）が防災政策と区別するためにあらたに用いた減災政策という定義や研究領域も援用しながら、自然災害が頻発するたびに直面する人口減少、高齢化など私たちの生活の変化によるあらたなリスク面にも目を向ける必要、つまり家族、コミュニティ、労働や生活基盤の安定、生きがいや安心などの要素が災害対策にも不可欠であるという福祉的視点を重視する立場を述べる。そこで、これらの被害を軽減するあらゆる方策を講じなくてはならないことから、これまでの防災対策、福祉対策を社会福祉学の立場から「減災」という共通の用語と目的で見直していく。2節の研究方法については、1章および2章で災害に関する先行研究および防災対策と福祉対策の整理をし、その後の章で、東日本大震災の被災地調査と阪神淡路大震災の被災後の継続調査結果を分析する。そして、全体から考察して、これからの安心・安全な地域のあり方を探っていく。

1章では災害研究と災害弱者の問題を取り上げる。まず1節で、災害に関する先行研究、おもに社会学で積み重ねられた研究の流れや体系をみて、2節でこれらの先行研究から社会的弱者が災害弱者となる実態、福祉サービス対象者やとりわけ高齢者の生活問題を明らかにする。3節で社会福祉学としての災害研究の変遷と現在の研究傾向を提示する。

2章は、防災対策と福祉対策の交錯について考える。1節では防災行政と福祉行政におけるそれぞれの災害対策を並列検討する。まず、防災行政における防災・災害時対策を、次に福祉行政における防災・災害時対策をみていく。そして、2節では、防災対策と福祉対策の連携の動向を追っていく。まず、災害時要援護者情報への対策、次に災害時要援護者の避難対策の実際を取り上げる。本章では対策の担当省庁の違いによるさまざまな問題を示し、災害リスク対象の人々の生活を守るため、防災対策、災害対策の範囲や領域の確認と、災害にむけた、さらに災害時における福祉対策との2つの対策の連携の課題を明らかにする。

3章は、近年の高齢者の地域福祉対策について、特に介護保険制度以後、高齢者ができる限り住み慣れた地域生活の継続を目的とする地域包括ケアの展開についてみていく。そして地域包括支援センターの役割と機能を確認した上で、地域包括支援センターが担う地域ネットワーク構築と自助、共助を担うコミュニティの課題を示す。2節では、コミュニティにおける災害時要援護者の問題、とりわけ高齢者の実態把握の現状について述べる。そして日常の見守りと災害に備えた地域福祉と減災活動の連携の必要性を論ずる。

4章は、2011年3月に発生した東日本大震災における災害時対応の実態を調査した結果から地域包括支援センターが果たした役割を検証する。1節では、被災地の一つ、仙台市を取り上げ、日常の災害時対策や地域防災組織の取り組みと、要援護者対策の実態を明らかにし、被災後のいくつかの調査で明らかになった地域包括支援センターの安否確認や支援状況を示して、災害時における地域包括支援センターの実際の対応と平時の機能との整合性を明らかにする。

5章は、1995年1月に発生した阪神淡路大震災後の被災高齢者対策と支援の変化の実態を被災地・神戸市に焦点を当ててふりかえる。1節では、仮設住宅から復興住宅へ転居した高齢者の孤立化問題の解消を目的とした日常の高齢者の地域見守りの新事業とその展開および地域包括支援センターに配置された見守り推進員の活動について概観する。また、市が災害時対策と高齢者見守り等を兼ね備えた防災福祉コミュニティを目指してきた経緯について述べる。2節では、神戸市の本事業の展開によって公営住宅の空室を利用して地域包括支援センターのランチであり地域ネットワーク構築のアウトリーチ拠点ともいえる「あんしんすこやかルーム（以下、ルーム）」が開設されたが、ルームに配置されている見守り推進員、地域支援者等との地域見守りの取り組みを検証する。まず一つ目に、ルームの見守り推進員へのアンケート調査、二つ目に、先駆的に活動が進められているルーム2ヶ所の約1年間の非参与観察調査から、ルームを中心に福祉コミュニティを形成する過程と成果を報告する。そして、介護保険制度改正後に設置された地域包括支援センターにおける地域ネットワーク構築と減災対策との連携の可能性を探ると

もに、アンケートや非参与観察の調査から日常の高齢者見守りのための地域ネットワークが災害時においても同様に生かされるかを明らかにする。

6章は、地域包括支援センターを基盤とする高齢者見守りのための地域ネットワークづくりとルーム設置や見守り推進員を配置した神戸市独自の見守り体制についてフォーカス・グループ・インタビューを通して検証する。1節では、フォーカス・グループ・インタビューの研究手法と、2ヶ所のルームと見守り専門職、関係機関、地域支援者によるネットワーク構築に関するグループ・インタビューの概要について、さらに語りの内容の質的分析結果を提示し、高齢者見守りや減災のための取り組みに関する概念生成を試みる。2節では、インタビューの分析結果をもとに、その概念間の関連、減災と福祉のコミュニティづくりの実践過程を検証し、安心・安全なコミュニティに必要な地域資源、具体的手法等の構成要素や要件と課題を抽出すると同時に、地域包括支援センター、ルーム、見守り推進員が地域ネットワークに果たす役割を明らかにする。そして、その結果、減災福祉コミュニティに繋がっていく可能性について論考する。

終章では、研究全体をふりかえり、これからの災害対策と高齢者見守りのあり方を再考する。1節で、仙台市および神戸市の被災地の調査研究から地域包括支援センターが果たす高齢者支援の役割をあらためて考察する。2節で各地の高齢者見守りの動向と福祉コミュニティ、さらにこれからの災害対策の動向について概観する。その上で、阪神淡路大震災後の高齢者見守り活動の基盤となる地域包括支援センターの機能とアウトリーチの場や人の配置の重要性等を総括し、高齢者対策と災害対策による減災福祉コミュニティ形成に向けた提言を試みる。最後に、研究の限界や課題を明らかにする。

(文字数：3,994字)