

被災世帯を対象とする支援需要評価に関する研究 ～生活再建への移行期における被災者生活実態調査の実践から～

Research on support demand evaluation for disaster households

- From the practice of the survey of the victim's life condition during the relocation period to life reconstruction -

中村 満寿央^{*1}、田村 太郎^{*1}、菅 磨志保^{*2}、静間 健人^{*3}

Masuo NAKAMURA^{*1}, Taro TAMURA^{*1}, Mashiho SUGA^{*2}, Taketo SHIZUMA^{*3}

本稿では、被災者生活実態調査の実践を通じて得られた知見をもとに、被災世帯を対象とする支援需要評価の実現を可能にする調査の実施方法を明らかにし調査の妥当性を分析することで、その可能性と課題を報告する。被災から2か月前後の避難から生活再建への移行期における被災者の生活状況を把握することを目的に、計5回、5,392世帯の訪問による聞き取り調査を実施し、避難、住居、健康、生活課題など暮らし全般の状況調査を行った。調査結果を分類、点数化することで住まいと生活の2軸で支援の必要性を判定し、支援必要度の高い世帯の抽出を行い、生活再建に向けた支援施策の基礎情報として活用された。また、その後の生活再建期における訪問見守り記録と突合し、当初の調査項目と生活再建達成に至るまでの期間の相関を定量的に分析することで調査の妥当性を評価した。

キーワード: 被災者生活実態調査, 災害調査手法, 被災者4象限分析

Keywords: Disaster victim living conditions survey, Disaster Investigation Methodology, Analysis dividing disaster victims into four quadrants

1. 本研究の課題

1.1 研究の背景

現行の被災者支援制度では、住家被害の判定結果に基づいて公的支援の内容が決まる。社会保障制度に基づく地域福祉サービスとも接続されていないため、住家被害が軽微であれば、被災して失職したり心身の健康を損なって日常生活の継続が困難になっても、公的支援の対象にはなり難い上、被災者自らが自治体に罹災申請を行わないと支援が受けられない。

東日本大震災では、こうした被災者支援制度の限界が一気に顕在化した。仙台市などの被災自治体や弁護士などの専門職能団体、市民活動団体等が、被災現場に入り、相互に連携しながら、住家被害以外の生活再建課題も含めた支援活動を展開した¹⁾²⁾。こうした東日本大震災の経験から、政府や自治体は、多様な主体の連携に基づく支援活動を可能にする体制づくりを進めてきた³⁾⁴⁾。

しかし、行政だけではなく民間の多様な主体も

参加して、継続的に支援を届けるためには、まず支援対象（被災者）が「どこに」「どんな状態で」いるのかを把握し、支援に必要な資源の種類とその総量を概括的にでも把握しておく必要があるが、被災者の抱える課題を包括的に調査し、定量的な実態把握と分析を行った後、適切な生活再建支援活動につなげる手法はまだ確立されていない。

近年、発災直後は保健医療福祉調整本部による保健師やDMAT等の派遣制度、生活再建期においては地域支えあいセンター等の支援制度による被災者支援が実施されるようになった。

一方、発災1～2か月後の災害時における避難から生活再建が始まる局面においては、被災者の生活拠点に大きな変化が生じる一方、調査に援用できる制度が乏しく、避難当初の被災者情報が継承されないため、生活再建期において改めて調査を行わざるを得ず、生活再建支援の期間が長期化するとといった課題が生じている。その間隙を埋めるための調査を実施することで、個々の被災者に

*1 一般財団法人ダイバーシティ研究所

Institute for Human Diversity Japan

*2 関西大学 社会安全学部 准教授・博士 (学術)

Associate Professor, Kansai University, Faculty of Societal Safety Sciences, Ph.D.

*3 東日本大震災・原子力災害伝承館 常任研究員・博士 (学術)

Researcher, The Great East Japan Earthquake and Nuclear Disaster Memorial Museum, Ph.D.

寄り添った支援を実現するための支援需要評価につなげる必要がある。表1に発災後の被災者調査の実施時期による特徴を示す。

表1 発災後の被災者調査の実施時期による特徴

実施時期	発災～1週間	発災後1～2か月	以降の見守り期
主な調査員	自治体派遣の保健師・DWT等	調査事業の募集による調査員	支援機関相談員（支え合いセンター等）
主な調査場所	避難所	被害の大きい地区	仮設住宅、自宅
主な調査対象	避難所居住者、避難所利用者	在宅避難世帯	生活再建支援世帯
調査内容	健康・医療（要対応者の抽出）	世帯状況、住居、健康・医療、日常生活、家計、今後の見通し等	住居および日常生活の再建状況

（出所）ダイバーシティ研究所⁵⁾ 図表 8-7 より作成

1.2 研究の目的

一般財団法人ダイバーシティ研究所（以下、本研究所）では、東日本大震災において、多様な属性を持った被災者に適切な支援を届ける調査活動への参画⁶⁾を経て、発災2か月前後の時期——被災生活の場が避難所等から仮設住宅等に移行する時期——における被災者の生活実態および支援需要を把握する調査の重要性を認識するに至った。仮設住宅への移行が進むこの時期、被災者は居住と生活の課題に直面する。同時に、被災者支援を行う自治体も、被災者の実態を把握して、適切な支援計画を立てる必要が生じる。本研究所では、これらを検討するための基礎資料作りとして、多くは被災自治体への支援という形で、5件の被災者生活実態調査を実施してきた。

本稿では、まず、本研究所による調査の企画・実査・分析に至る一連の手続きを概観し、調査の基本的な手法を整理する。その上で、調査の結果を生活再建支援活動に活用した事例（表2・坂町）を取り上げ、被災者の実態把握に基づき個々の生活再建における課題を抽出することで、最適な支援の量と内容の提供を可能にすることと、被災地域全体の支援リソースの種類と総量の算定手法を検討する。さらに、当該事例において、調査の結果と、その後の生活再建期の被災者見守り活動の記録を突合したデータセットを作成し、発災2か月後の被災者生活実態調査結果の中から、生活再建に要した時間に影響を与えている要因を分析し、初期の被災者生活実態調査の妥当性について検討する。

以上により、従来、具体的な実施例が乏しく手法や効用が明らかでなかった発災1～2か月後の避難から生活再建に向かう局面における被災者の生活実態把握調査において、実施過程を明確にし、その妥当性を検証することで、支援需要評価のあり方に寄与することを目的とする。

なお、以下では被災者生活実態調査から支援需要評価に至る一連の過程をアセスメント、アセスメントに必要な生活実態調査をアセスメント調査として記載している。

2. アセスメント調査の実施

2.1 アセスメントの目的と概要

上述の通り、支援需要評価に基づく被災者支援の実施には、個々の被災者の生活状況や課題を把握した上で、支援内容の策定を行う必要がある。

その実現に向けて、被災地全体の状況を把握し支援需要の総量を検討する基礎資料、および個々の被災者の生活状況を把握し今後の生活再建支援に向けた基礎資料を、調査票に基づく構造化面接調査により作成することとした。その成果をもって支援需要評価に基づいた生活再建施策の実施に寄与することを調査の目的とした。

表2は、本研究所が実施してきた被災者生活実態調査の概要をまとめたものである。これらは概ね、次のような手順で実施してきた。

- ① 決定：発災1～2週間後に先遣隊を派遣し、被災地域の情報入手と被災自治体に接触して要望等の把握を行う。その後、被災状況、被災自治体の要望、調査資金、運営体制等の条件を勘案し、調査の実施を決定する。
- ② 準備：調査資金の調達、被災自治体との委託事業契約締結、現地コーディネーター・事務局スタッフの選定、現地本部・調査日程の策定等を行い、調査員を募集する。調査員は社会福祉士等の対面支援経験者と一般の補助者からなり、調査時には各1名の2名が調査チームを組み、被災世帯を訪問する。
- ③ 企画：現地の状況と過去の調査票を参考に、調査内容を検討し調査項目を策定した後、調査票の作成と集計を行うデータベースを構築する。
- ④ 実査：訪問調査は現地の調査本部で調査員に対してオリエンテーションを行った後に調査チームを結成し、あらかじめ用意した調査地域の区分地図に基づいて区分ごとに数チームが担当地域の全世帯を訪問する。調査主旨を説明し

表2 本研究所が実施した被災者生活実態調査の概要一覧

調査地域	常総市 (茨城県)	益城町 (熊本県)	茨木市 (大阪府)	坂町 (広島県)	人吉市・八代市 (熊本県)
災害名	平成 27 年 9 月関東・東北豪雨	平成 28 年 (2016 年) 熊本地震	大阪府北部地震	平成 30 年 7 月豪雨	令和 2 年 7 月豪雨
発災時期	2015 年 9 月 9~11 日	2016 年 4 月 14 日、16 日	2018 年 6 月 18 日	2018 年 7 月 6~7 日	2020 年 7 月 4~7 日
調査時期	9 月 20~23 日、26~29 日、10 月 24~25 日	5 月 14~15 日、21~22 日、28~29 日、7 月 29 日~8 月 5 日	7 月 21~22 日、8 月 5 日	9 月 22~24 日、10 月 6~8 日、13~14 日、20~21 日	8 月 29 日~10 月 31 日までの毎土曜日と毎日曜日
調査契約 (自治体担当部署)	常総市と委託契約 (保健福祉部社会福祉課)	益城町と委託契約 (避難所担当)	茨木市と委託契約 (健康福祉部相談支援課)	坂町と委託契約 (保険健康課)	人吉市と委託契約 (健康福祉部高齢者支援課)、八代市と支援業務に関する協定 (復興推進課)
財源	日本財団	日本財団	茨木市	坂町、日本財団	Yahoo! 基金寄付事業
調査の目的	避難所・在宅避難者の状況調査を通じて被災者のスペシャルニーズ把握とマッチング実施により施策立案の基礎資料を作成	在宅避難世帯の生活実態調査を通じて避難生活支援の内容を明らかにし、支援策の提案を行う (施策立案の基礎資料作成)	戸別訪問による聞き取り調査を実施し、今後の被災者支援施策の適切な立案に必要な基礎資料を得る	被災世帯への聞き取りによる調査を実施し、地域支援センター運営の基礎資料として活用する	被災世帯の被災状況を把握し、避難生活での被害拡大を防ぎながら「次の生活」への移行をサポートする
手法と手段	在宅独居高齢者の訪問ヒアリング 外国語よらず相談会開催 避難所在居住者アンケート調査 調査員が巡回し記録をデータベースに入力し分析	在宅避難者聞き取り調査 避難所居住聞き取り調査 仮設住宅の住環境アセスメント 調査員が巡回し記録をデータベースに入力し分析	被害甚大地区における在宅避難者聞き取り調査 調査員 (社会福祉士、大学生等) が巡回し記録をデータベースに入力し分析	被害甚大地区における在宅避難者聞き取り調査 調査員 (社会福祉士、大学生等) が巡回し記録をデータベースに入力し分析	被害甚大地区における在宅避難者聞き取り調査 調査員 (社会福祉士、大学生等) が巡回し記録をデータベースに入力し分析 (一部セルフアセスメント)
調査件数	在宅独居高齢者ヒアリング 170 件 外国語よらず相談会 50 件 避難所居住者調査 130 世帯 301 人	避難所を利用せず自宅の敷地内などで生活する 2,686 軒の家屋を訪問し、有効回答数 1,243 世帯 (回収率 46.3%)	被害の大きい 3 町 (2,250 世帯) を調査し有効回答数 913 世帯 (回収率 40.6%)	被害の大きい 2 地域 (2,482 世帯) を調査し有効回答数 1,551 世帯 (回収率 62.5%)	人吉市: 被害の大きい市内 19 地区 (約 2,700 世帯) を調査し有効回答数 629 世帯 八代市: 旧坂本町 (1,605 世帯) を調査し有効回答数 926 世帯 (55.2%)
Web ページ	https://diversityjapan.jp/dl/Joso_assessment2015.pdf	https://diversityjapan.jp/kumamoto2016/	https://diversityjapan.jp/ibaraki-report-2018/	https://diversityjapan.jp/heavy-rain-2018/	https://diversityjapan.jp/2020-kumamoto-research/
自治体からの住民情報提供	なし	あり (人口 3.4 万人分)	なし	なし	あり (人吉市 5711 人、八代市 3185 人)

調査同意書に署名を受けた後に調査票に従って訪問調査を 20 分程度行う。調査終了後、調査本部で調査結果の入力と、至急の見守りが必要と判明した世帯があれば自治体に連絡する措置をとり、以上を調査日ごとに繰り返す。

- ⑤ 分析: 全調査終了後、結果の集約と分析を行い、自治体に調査結果および調査報告書を提出。2018 年以降は、調査結果を得点化し、「住まい」の課題と「生活」の課題の 2 分類で得点を集計して 2 軸のグラフにプロットすることで地域の被災状況を可視化している (図 3)。

以下、平成 30 年 7 月豪雨における広島県安芸郡坂町 (以下、坂町) でのアセスメント調査⁷⁾を事例に取り上げ、準備、企画、実査、分析の各要素について具体的な手続きの詳細および分析結果を検討する。

2.2 アセスメント調査の企画：発災～調査決定

本研究所において定めたアセスメント調査の実

施基準は、

- ① 災害対策本部が設置される規模の自然災害
 - ② 1,000 人を超える多様な属性をもった被災住民が発生することが予想される
 - ③ 被災自治体がアセスメント調査の実施に同意し協力体制がとれる
 - ④ 調査人員、資金、調査体制等、実施に係る必要条件に目途がつく
 - ⑤ その他、研究所が実施必要と判断する
- であり、③④の基準を判断するために多くの場合、先遣隊を現地に派遣して被災地や自治体の状況を調査する。

坂町調査では 2018 年 8 月 25 日に本研究所の理事 2 名と社会福祉士等の福祉専門職や同様のアセスメント調査の活動経験を持つ専門調査員 4 名の計 6 名を派遣し、被害の大きい地区の状況把握を巡回、避難所訪問、坂町役場とのコンタクト等を行って情報収集し、その後も坂町役場と調整を続け、9 月初旬にアセスメント実施を決定した。

坂町とは調査本部の提供、調査地域住民への周知、個人情報取扱、その他調査に必要な事項を確認し、上記地区に対する調査概要を記した仕様書を添付して調査委託契約書を締結した。

2.3 アセスメント調査の準備1：調査体制確立から調査員募集

調査を実施する体制として調査本部・事務局を設立し統括責任者、調査マネージャーのもと会計、調査事務、総務・法務、集計・分析の担当を置き、調査実施にあたっては調査運営リーダーのもと調査員と調査運営スタッフを置いた。調査の規模に応じて複数の担当者を任命するが、多くの場合は一人がいくつかの役割を兼務し対応にあたった。

坂町調査（訪問件数 2,482 件）においては、本研究所・常勤理事 3 名、常勤会計事務職員 1 名、常勤調査事業担当職員 1 名（自治体から出向の研修者）、非常勤調査事務担当者 1 名、非常勤集計事務担当者 1 名で調査本部・事務局を構成し、調査実行にあたって調査員（のべ人数 445 名）を募集した。

調査員は被災者と直接対面するため、ケースワークの知識や経験を有す福祉系の専門職が望ましい。坂町調査では募集要項に福祉専門職調査員の要件として、福祉専門職ソーシャルワーカー等で福祉の職務経験、社会福祉士等の福祉に関する知識、医療機関等での経験、その他聞き取り調査等の経験のいずれかを持つことを要件とした。また、調査は 2 人 1 組での訪問を原則としており、同行者として調査記録の作成やタブレットを用いた調査結果データベースへの入力を担当するサポート調査員を同時に募集した。

2.4 アセスメント調査の準備2：調査内容と手法の決定

調査内容は被害の程度や被災地域の状況によって求められる調査結果が異なるため、自治体と十分な調整を行い、調査範囲と調査目的を策定する必要がある。坂町では在宅避難者等の実態把握、および地域支え合いセンター基礎資料作成を目的とし、避難所、仮設住宅、被害甚大地区の在宅避難者宅を調査対象とした。

調査内容を設定した上で調査項目を選定した。世帯単位で世帯属性、住居、避難、健康、生活、今後の見通し、課題を明らかにできる調査項目を設定し、調査票および調査結果データベースを作成した。本研究所で標準的に用いている調査項目

分類を表 3 に示す。訪問時に順序だてて質問ができるよう、調査項目を配置している。

表 3 調査項目分類一覧

分類	分類名	内容
①	世帯情報	住所、世帯構成、要援護情報（介護、障害、子ども、外国人等）
②	家屋情報	被災状況、支援ニーズと対応状況、罹災証明、今後の意向
③	避難情報	避難の有無、避難時期、避難方法、情報入手方法
④	健康情報	被災前後の健康状態、医療、服薬、福祉の利用状況
⑤	生活情報	食事、移動、生活費
⑥	今後の見通し	住宅再建、当面の居所、居住希望地
⑦	困りごと	生活課題
⑧	調査員所見	自由記述、要見守り世帯チェック欄

調査票は A3 用紙二つ折り見開き（A4 で 4 ページ）で作成すると調査員の活動中に扱いやすく、調査後の記入済み調査票の取り扱いが容易になるため標準仕様としており、調査項目がその範囲で収まるよう調整し決定する。坂町調査では選択肢数として合計 372 項目の調査項目を設定した。

調査票例は表 2 の本研究所 Web サイトで公開している。調査項目の決定後、調査票と同内容の項目を持つクラウド上のデータベースを構築し、調査結果を入力することで集計・分析を容易にしている。

調査手法として調査員が 2 人組で被災世帯を訪問し、調査票に沿って聞き取りを行う構造化面接調査を標準としてきた。調査結果は、タブレット端末を用いてデータ化し、オンラインデータベースに蓄積する。訪問調査は被災者や住居の様子を直接確認できるため、調査項目以外にも、調査員による確認情報が得られるとともに、情報が届きにくい在宅避難者に支援情報等の資料を持参して手渡すことが可能になる。

2.5 アセスメント調査の実施：事前調整から調査実施

調査票作成と並行して調査日程の決定と現地運営体制の構築を行う。調査日程は、調査員の人数、調査範囲、調査地域へのアクセスのし易さ等を勘案しながら、自治体の担当者等との調整の中で決定する。一般には在宅の可能性が高い土曜日と日曜日の日中を設定しており、住民の要望に応じて事務局職員が他の日時に訪問を実施している。坂町調査では 2018 年 9 月下旬から 10 月末までを調査期間と定め、計 10 日（いずれも土曜日、日曜日、

祝日)を調査日とした。

調査実施にあたっての自治体との綿密な調整に加えて、ボランティアセンター、社会福祉協議会、地域支え合いセンター等の被災者支援機関との情報共有や要支援世帯引継ぎ等の依頼、民間支援団体や社会福祉士等の職能団体への協力依頼と情報共有を予め行い、支援側の認知と協力を得ることが求められる。

調査対象となる住民に対しては町内会長等の住民代表への説明を行って協力を得、地域の了解事項として一般住民への周知を進めることが円滑な調査実施や回答率向上に必要不可欠である。坂町では調査の周知・広報として、対象地区内全戸に調査協力依頼チラシをポスティング、防災行政無線放送、自治会への連絡を実施した。図1に主な関係機関等との関係図を示す。図中のカッコ内は坂町調査での実施体制を示す。

訪問計画の立案にあたっては調査対象地域を住宅地図上で確認し、30~40世帯を目安に区画や道路でブロック割を行い、各ブロック内に含まれる世帯数を確認する。2人1組の調査1チームあたり、不在を含め10~12件/日(不在率40~50%)の訪問数を想定しブロックに投入するチーム数を決定する。各ブロック2~4チームで調査を担当すると、チーム間で進捗を確認して訪問漏れを防ぎながら進められる。図2に坂町での調査ブロック地図例を示す。

調査実施については、調査員の宿泊先手配を含む調査日程調整を事前に行った後、調査当日は表4に示す手順で進める。

坂町調査においては調査日数10日をのべ445名の調査員体制で実施し、総計2,482件の訪問により1,551件の有効回答(回答率62.5%)を得た。また、「見守り必要性高い」項目にチェックがある早急の見守り対応が必要な世帯は合計162件あり、坂町役場へ直ちに連絡して対応を引き継いだ。

2.6 アセスメント調査の集計・分析

調査結果は全記録をオンラインデータベースに入力し、表記の統一や重複確認等を行った後、不在、居住の有無不明、調査拒否の世帯を除いた聞き取り完了世帯を有効回答と認定し分析の対象とした。坂町調査では1,551件の有効回答を得て単純集計、クロス集計、分析を行い、調査報告書を作成して坂町に提出した。

分析においては、支援需要評価に基づく被災者

世帯の状況把握と支援の必要性を可視化するために、調査結果を数値化して評価した。評価方法は、仙台市で実施された「被災者生活再建加速プログラム

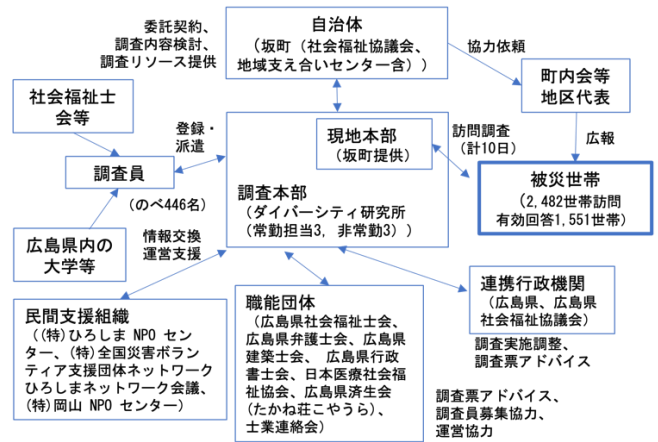


図1 主な関係機関等との関係図



図2 坂町での調査ブロック地図例

表4 調査当日の進行手順

番号	区分	内容
1	調査員受付	調査員の出席確認、委託契約書・健康状態チェック表記入回収
2	オリエンテーション	調査の目的、内容、注意事項を説明し、担当ブロック、チーム内で行程検討
3	携帯物貸与	名札、腕章、ビブス、調査票、住民への説明用紙、不在票、支援情報チラシ、筆記用具、調査結果入力用タブレット、飲料水等
4	調査	午前2~3時間、午後3~4時間調査を実施、地図上に調査済み世帯を赤、不在世帯を青で記入、必要に応じ現地本部から他ブロックへの応援等依頼
5	現地本部へ帰還、データ入力	現地本部へ帰還後、調査状況確認、調査票の補完とタブレットを用いた調査結果入力
6	振り返り	全チーム帰還後、1日の感想を互いに述べ、心の負担を軽減する時間をとる
7	携帯物の回収	調査委備品と調査のしおり以外の全ての資料類(未使用の調査票、書き損じの調査票、使用済みの地図、チラシ等)を種類別に分けて回収
8	自治体へのフィードバック	調査票のコピー作成、要見守りチェック世帯の確認等

表5 調査結果の分析要素内容と得点範囲

分類記号	分析要素 (再建課題)	分類内容	調査票の該当グループ (表3 調査項目一覧参照)	日常生活支援世帯区分	住まいの再建支援世帯区分
A	住まいの再建方針・再建時期の不安定さ	家屋の被害状況や建替補修の意向、現在の居所と今後の見通し等について0から-34ポイントで評価	②家屋情報、 ⑥今後の見通し		●
B	健康面での不安要素	医療機器等の利用状況や発災後の体調、食事や通院・治療、服薬等の状況について0から-19ポイントで評価	①世帯情報、 ④健康情報、 ⑤生活情報	●	
C	コミュニティに関する不安要素	被災によるコミュニティからの分離や再編、人間関係等に関する状況について0から-8ポイントで評価	⑤生活情報、 ⑦困りごと	●	
D	介護等の再構築、継続の必要度	日常生活の困窮や困難、支援者の有無について0から-25ポイントで評価	①世帯情報、 ④健康情報	●	
E	生活困難、支援者の不在	日常生活の困窮や困難、支援者の有無について0から-25ポイントで評価	⑤生活情報	●	
F	金銭的な困窮度	日常生活や生活再建、住宅再建における金銭に関する不安や困窮、困難について0から-12ポイントで評価	①世帯情報、 ⑤生活情報		●
G	就労支援の必要度	求職状況や就労希望について0から-3ポイントで評価	⑤生活情報、 ⑥今後の見通し		●

ラム」⁸⁾を参考にした。具体的には「住まいの再建実現性」と「日常生活自立性」という2つの評価軸を設定し、この2軸によって区切られた4象限——「生活再建可能世帯」、「日常生活支援世帯」、「住まいの再建支援世帯」、「日常生活・住まいの再建支援世帯」——に分類することで支援内容の最適化を行っている。当調査では被災世帯を4象限に分類するだけでなく、各被災世帯の回答結果に得点化し、それを2つの評価軸で4象限に区切られた平面上の座標値として表し、その上で各軸について要支援世帯を識別するしきい値を設定することで、支援の必要度を定量的に評価する分析方法を開発した。さらに調査地域全体あるいは調査地区ごとに被災世帯の回答結果を集計することで、当該地域における被災世帯の4象限上の分布状況を把握できるようにした。

手続きの詳細は次の通りである。まず表5に示すA~Gの分析要素を設定し、該当する調査項目において生活再建に対して課題となる回答がある場合にその選択肢に応じてマイナスの得点を付与した。例えば、調査票項目「浸水被害」について「床上浸水」の回答があれば得点-2、「床下浸水」は得点-1として、調査項目の回答を得点化している。

以上より「住まいの方針(A)」、「金銭・就労(F+G)」の合計点を「住まいの再建実現性」軸の得点とし、「健康(B+D)」、「生活(C+E)」の合計点を「日常生活自立性」軸の得点とすることで、座標(0,0)から(-66, -49)の間に評点がプロットされる。図3に評価軸と4象限区分からなる散布図の概念を示す。

坂町調査では要支援世帯の生活実態を明らかに

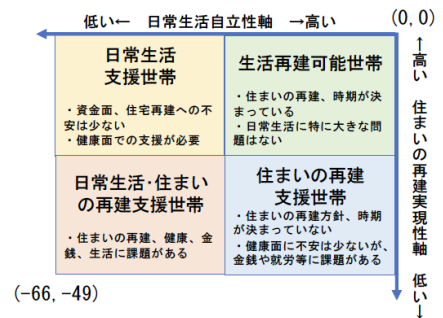


図3 評価軸と4象限区分からなる散布図の概念

した上で、その他世帯との識別が可能となるしきい値の設定を行った。まず調査結果、調査員所見に基づいて自治体が住まいの再建および日常生活自立への支援要と判断した世帯を抽出し、その識別を最大限可能とする調査結果の重み付けと合算方法を検討し、当調査においては、しきい値を両軸とも-9と定め、4象限に区分した。

例えば調査結果において自宅が大規模半壊以上(-4点を付与、以下同)、複数箇所被害あり(-2)、再建費用不足(-1)、再建見通し立たず(-1)、再建費用不足(-1)で合計-9点を住まいの再建支援必要として境界を定めた。同様に高齢者のみ世帯(-1)、要介護(-1)、食事に変化(-1)、心身不調(-2)、移動制限(-1)、買い物困難(-1)、生活用品不足(-1)、情報不足(-1)で合計-9点を日常生活支援必要として境界を定めた。

全1,551世帯について、4象限区分判定を行ったところ、「生活再建可能世帯」952世帯(61.4%)、「住まいの再建支援世帯」242世帯(15.6%)、「日常生活支援世帯」186世帯(12.0%)、「日常生活・

住まいの再建支援世帯」171世帯（11.0％）であった。表6に分析結果を示す。

表6 広島県坂町調査の4象限区分結果

地区名	対象世帯数	生活再建可能世帯数	住まいの再建支援世帯数	日常生活支援世帯数	日常生活・住まいの再建支援世帯数
小屋浦	446	166 (37.2%)	119 (26.7%)	78 (17.5%)	83 (18.6%)
坂	1,067	765 (71.7%)	113 (10.6%)	104 (9.7%)	85 (8.0%)
横浜	38	21 (55.3%)	10 (26.3%)	4 (10.5%)	3 (7.9%)
全体	1,551	952 (61.4%)	242 (15.6%)	186 (12.0%)	171 (11.0%)

小屋浦、坂、横浜の3地区別集計では、小屋浦地区は「生活再建可能世帯」の割合が3地区の中で最も低く、6割以上の世帯が何らかの支援を要する世帯であるという分析結果となった。また、「日常生活・住まいの再建支援世帯」が18.6%と突出して高く、小屋浦地区に対して重点的な支援が必要であることが明らかになった。

2.7 アセスメントの効用

避難から生活再建への移行を開始する発災から2～3か月後の時期に被災者生活実態調査を実施し、被災世帯の支援必要度分類を行う試みは従来無く、本研究所において表2に示す5回のアセスメント実施により、有効な訪問調査数の各回合計として5,392世帯の訪問調査を実施することにより調査方法や分析手法を確立することができた。

その結果、個々の被災者の生活状況や地域の課題等を把握することができ、被災自治体における生活再建に向けた支援内容の策定と実施に貢献できた。調査の効用として以下の3点を挙げる。

(1) 生活再建に向けた支援活動の基礎資料作成による生活再建支援の早期開始と重点的な見守り活動実施の実現

生活再建移行期に被災地域において調査員が聞き取りによる悉皆調査を行う手法を確立し、世帯状況、避難、家屋、健康、生活、今後の見通し等の生活再建に必要な情報を一括した調査記録を作成できた。坂町調査では1,551件の調査記録を生活再建支援機関である「坂町地域支え合いセンター（以下、支え合いセンター）」へ引継ぎ、見守り重

要度の高い判定を受けた世帯から訪問を行うことで、生活再建支援の早期開始と重点的な見守り活動の実施が可能となった。

(2) 被災世帯の4象限区分導出による被災地域における世帯状況の定量的把握

調査項目の回答を点数化して集計し、「住まいの再建実現性」と「日常生活自立性」の2軸の座標値とすることにより、散布図上で「生活再建可能世帯」、「住まいの再建支援世帯」、「日常生活支援世帯」、「日常生活・住まいの再建支援世帯」の4象限に分類する手法を確立した。これにより支援需要評価の観点から見た被災世帯の状態を定量的に表すことができ、個々の生活再建支援に向けた方策の検討等に寄与できた。

(3) 調査地域内の定量的な状況比較の実現による地区別に必要な支援量・内容の定量的な把握

調査地域内の地区別に4象限区分を行うことで地区別の状況が明らかになり、より詳細な範囲における支援需要評価に必要な量・内容を定量的に把握することができるようになった。表6に示す広島県坂町調査での小屋浦、坂、横浜の3地区別集計において、小屋浦地区が突出して支援の必要性が高い状態であることが定量的に明らかになった。

3. アセスメント調査の妥当性検証

3.1 アセスメント調査の妥当性検証の方法

坂町アセスメント調査では、1,551件の調査結果と被災世帯4象限判定の分析結果を坂町に提出し、その後、支え合いセンターによる生活再建支援活動の基礎資料として活用され、被災世帯の状況特定に大変有用であると評価を受けている。

しかしながら、アセスメント調査の項目設定や被災者世帯4象限の数値的な判定については前例がないため、本研究所で過去の経験等を踏まえて独自に設定しており、その妥当性の検証が求められる。

本研究では、妥当性のいくつかある側面の内、外的な側面の証拠、いわゆる基準関連妥当性（criterion-related validity）⁹⁾についての検証を行う。基準関連妥当性は、測定しようとしている現象と関連のある外部変数と、測定値が相関する度合いによって表される。

本章では生活再建移行期のアセスメント調査結果と、生活再建支援機関において約3年間継続さ

れたアセスメントの結果を突合し分析することで、妥当性の検証を試みる。支え合いセンターでは2018年10月の設立当初から主に訪問によるアセスメントを継続して実施しており、そのアセスメント結果を用いて生活再建の達成判定が出た世帯割合である生活再建達成率を評価指標（外部変数）とし、生活再建移行期のアセスメント調査項目における回答結果の違いが生活再建達成率に及ぼす影響を分析することで妥当性の判定を行う。

3.2 調査項目の概要

(1) アセスメント調査

本研究所による生活再建移行期のアセスメント調査の概要は、2章に示した通りである。

妥当性の検証には、地区、被災当時の元住所居住有無、被災者世帯4象限区分、からだ健康状況、こころ健康状況の項目を用いる。

(2) 支え合いセンターにおけるアセスメント

2018年10月、坂町が支え合いセンターを設立後、相談員が被災からの「生活再建」と「地域づくり」を目的に、相談対応、地域見守り、交流活動等を実施し、2022年3月末に閉所した。

支え合いセンターでは設立当初から主に訪問による被災者アセスメントを継続して実施しており、相談員の見守り活動等から被災世帯の状況を把握し、センター内会議での評価後、「見守り区分・再建支援区分アセスメントシート（以下、支え合いセンターアセスメントシート）」を被災者単位で作成している。支え合いセンターアセスメントシートでは、重点見守り支援チェック、自殺防止などのための見守り支援チェック、孤立防止などのための見守り支援チェック、くらしむき支援チェック、住宅再建の進み具合チェックの評価分類を設定し、各分類で4から12のチェック項目により、生活再建の進み具合を評価している。最終評価として支え合いセンター職員による協議で総合評価を決定した。総合評価では表7に示すAからDまでの区分を設定し、D判定が出た時点で生活再建が完了し見守り支援を終了した。

(3) データの突合と分析方法

本研究所のアセスメント調査実施1,551世帯のうち、2018年10月～2021年12月間の支え合いセンターアセスメントシートが存在する支援対象世帯を抽出し、同シートの訪問日、評価判定、生活支

援相談員所見を記録することで、被災当初の調査結果と見守り評価結果を追跡できるデータセットを作成し、被災当初の状況がその後の生活再建に及ぼす影響を分析した。

表7 支え合いセンターのアセスメント
総合評価区分

見守り区分	判断の目安
A 重点見守り	生活支援相談員の見守りと他機関のサービス利用・連携により、多期間他職種で関わる必要がある
B 通常見守り	生活支援相談員が定期的に関わり、変化あるかどうか気に掛ける必要がある
C 不定期見守り	生活支援相談員による定期的な関わりは不要であるが、引き続き見守りが必要である
D 必要なし・支援終結	生活支援相談員による関わりは特段必要ない

支え合いセンターアセスメントシートにおいて、見守りの総合評価となる「最終判断」で判定区分D（見守り必要なし・支援終結）と評価された世帯が母集団（当初の見守り対象世帯数）に占める割合を「生活再建達成率」と定義し、「アセスメント実施日」を月単位で集計して被災後（2018年7月）からの「生活再建達成率」の累計推移を時系列で明らかにする。その上で被災当初の家屋状況や心身の状況等の区分がその後の生活再建に与える影響を「生活再建達成率」累計推移により評価する。

世帯別の生活再建達成時期データは本研究所によるアセスメント結果と紐付けられており、調査項目の回答別に「生活再建達成率」累計推移を描くことができる。分析においては調査項目の選択肢等の回答をパラメータとして累計推移のグラフを作成し、パラメータごとに明らかな差異があった場合、調査項目の内容が生活再建達成までの期間に影響を与えており、調査項目が生活再建の過程で影響を与える要素であるとして調査の妥当性があつたと判断した。

坂町での本研究所アセスメント調査実施1,551世帯のうち、支え合いセンターアセスメントシート688世帯1,281件が突合でき、本研究所アセスメント調査データ688世帯（327項目）と坂町地域支え合いセンターによるアセスメントシート1,281件（48項目）からなるデータセットが作成できた。最終評価がD判定（見守り必要なし・支援終結）となった636世帯を対象とし、被災当初の諸状況の違いが被災から支援が終結するまでに要した期間に及ぼす影響を明らかにした。

3.3 アセスメント調査の妥当性検証のための分析

本研究所の調査世帯と支え合いセンターが生活再建達成と認定した世帯を突合して得られた 636 世帯を分析対象とし、本研究所調査結果に基づく被災当初の状況による分類を行った。結果が顕著であった地区別、被災当時の元住所居住有無、被災者世帯 4 象限区分、からだ健康状況、こころ健康状況の各調査項目について設問の選択肢をパラメータとして生活再建達成率累積をグラフ化した。

図 4 に坂町内の調査地区別区分による比較を示す。小屋浦地区では全壊世帯が多く、生活再建に至る時期が遅くなる傾向が明らかである。

図 5 に被災当時の元住所居住有無区分による結果を示す。避難所や仮設住宅等に居住していたグループは被災から 2 年後の 24 ヶ月目において、元住所に居住グループに対し生活再建達成率が 21 ポイント低く、被災から 1 年～3 年後の差が著しい。

被災者世帯 4 象限区分による結果を図 6 に示す。「日常生活・住まいの再建支援世帯」グループの生活再建達成の遅れが著しい。

被災時のからだ健康状況区分による結果を図 7 に示す。被災当時にかからの不調が続いているグループは変わらないグループに対し、被災から 2 年後の 24 ヶ月目で 11 ポイント生活再建達成率累積が低い。被災当時のからだの不調がその後の生活再建に影響を与えている。

被災時のこころ健康状況区分による結果を図 8 に示す。被災当時にかからの不調が続いているグループは変わらないグループに対し、被災から 2 年後の 24 ヶ月目で 11 ポイント生活再建達成率累積が低い。被災当時のこころの不調がその後の生活再建に影響を与えている。

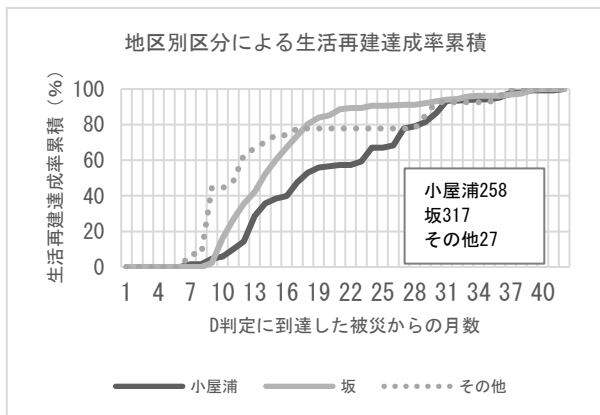


図 4 地区別比較

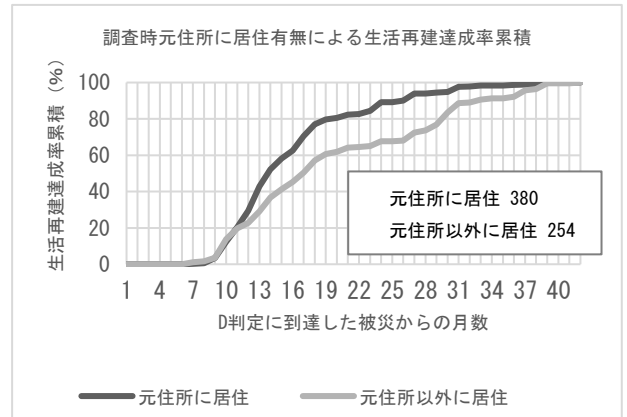


図 5 元住所居住有無別比較

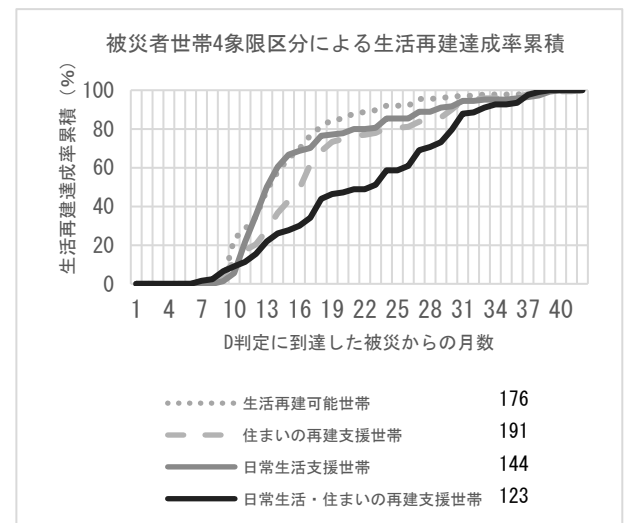


図 6 被災者世帯 4 象限別比較

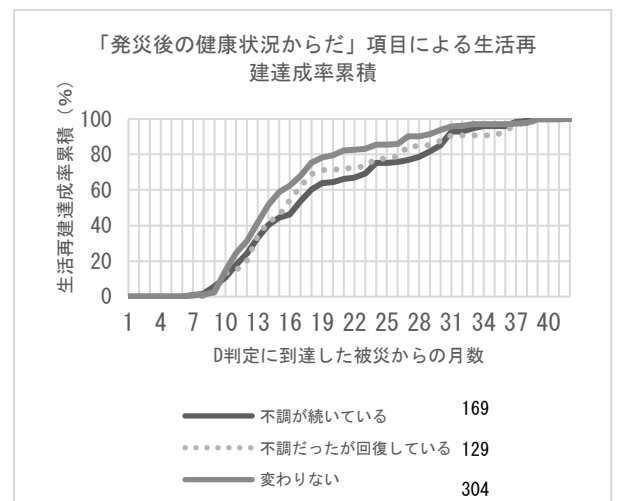


図 7 「発災後の健康状況からだ」項目別比較

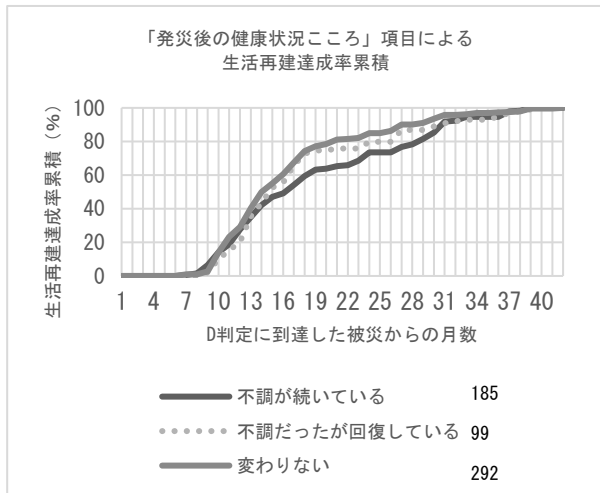


図8 「発災後の健康状況」項目別比較

以上、調査項目の選択肢をパラメータとした生活再建達成率累積比較により、調査項目の内容が生活再建期の生活状況に影響を及ぼしている例を示した。特にからだところの健康項目では、被災2～3か月での心身の状態がその後の生活再建期に影響を及ぼして生活再建達成時期の違いとなって現れており、支援にあたって指標とすべき調査項目と言える。被災者世帯4象限区分においても各区分で明確な差が出ており、設定の妥当性を裏付ける要素となりうる。

次に、生活再建の達成までに要した月数と上記調査項目との相互関連を分析するために、Cox 比例ハザードモデル（以下、Cox 回帰分析）を用いた。目的変数に生活再建達成までの月数を、説明変数に地区別区分、元住所居住有無区分、被災者世帯4象限区分、からだ・ところ健康状況区分を設定して、ハザード比を算出した。なお、有意水準は5%未満とした。

Cox 回帰分析の結果を表8に示す。地区別区分では「被災前小屋浦地区に居住」と比べて「被災前坂地区に居住（ハザード比=1.55）」が、被災者世帯4象限区分では「日常生活・住まいの再建支援世帯」と比べて「生活再建可能世帯（ハザード比=1.43）」と「日常生活支援世帯（ハザード比=1.36）」が、生活再建の達成しやすさが統計的に有意に高かった。また、元住所居住有無区分では「調査時元住所に居住」と比べて「調査時元住所以外に居住（ハザード比=0.64）」が、生活再建の達成しやすさが統計的に有意に低かった。

表8 COX 回帰分析による生活再建達成までの経過月数に関する解析

地区別区分	人数	ハザード比 (95%信頼区間)	p 値
被災前(は)小屋浦地区に居住 [基準カテゴリ]	226		
被災前(は)坂地区に居住	278	1.55 (1.28-1.87)	0.00
元住所居住有無区分			
調査時元住所に居住 [基準カテゴリ]	292		
調査時元住所以外に居住	212	0.64 (0.53-0.78)	0.00
被災者世帯4象限区分			
日常生活・住まいの再建支援世帯 [基準カテゴリ]	100		
生活再建可能世帯	130	1.43 (1.07-1.92)	0.02
住まいの再建支援世帯	156	1.29 (0.99-1.68)	0.09
日常生活支援世帯	118	1.36 (1.01-1.82)	0.04
からだ健康状況区分			
変わらない [基準カテゴリ]	264		
不調だったが回復	105	0.97 (0.75-1.25)	0.79
不調が続いている	135	0.95 (0.75-1.22)	0.71
ところ健康状況区分			
変わらない [基準カテゴリ]	266		
不調だったが回復	86	0.90 (0.69-1.17)	0.43
不調が続いている	152	0.89 (0.71-1.11)	0.30

以上、調査項目間の相互関連を分析し、生活再建期の生活状況に影響を及ぼす要素を検討した。分析の結果、被災者世帯4象限区分、地区別区分、および元住所居住区分によって、生活再建達成時期（外部変数）に違いが生じることが示された。生活再建移行期に実施されたアセスメント調査の結果と、その後の支え合いセンターによるアセスメントの結果に関連が見られたことで、基準関連妥当性を示すことができた。

一方、当分析は当研究所および支え合いセンターによる両アセスメントの結果を独立のものとして比較し、初期の生活状況と生活再建達成時期の相関を求めたものである。当研究所アセスメント調査の結果が、その後の支援優先順位に寄与し、生活再建達成時期に関与した可能性については、当分析では影響がないものとして取り扱っている。その理由として、被災者世帯4象限区分で支援が必要と分類された世帯で生活再建達成までに要する期間が長くなっていることが挙げられる。

4. 考察と今後の課題

4.1 考察

本研究所では2015年から生活再建への移行期における被災世帯への生活実態調査を計5回実施し、以下のような調査手法や分析方法を、実践を通じて先駆的に開発してきた。

①生活再建移行期に、被災世帯の状況・避難・家屋・健康・生活・今後の見通し等の情報を、訪問による悉皆調査を通じて把握する手法と、行政委託調査として住基情報との接続も確保しながら、調査を実施する体制の構築、②各被災世帯の回答結果を得点化し、それを「住まいの再建実現性」と「日常生活自立性」の2つの評価軸で4象限——「生活再建可能世帯」「住まいの再建支援世帯」「日常生活

支援世帯」「日常生活・住まいの再建支援世帯」——に区切られた座標値として表すことで、支援需要を定量的に評価する分析方法を確立した。これにより、個々の生活再建支援に向けた方策の検討を可能にすると共に、各被災世帯の回答結果を地区別に集計することで、地区単位の支援の種類とその総量を定量的に推計することを可能にした。

その結果、支え合いセンター等の生活再建支援機関において、見守り重要度の高い判定を受けた世帯から訪問を行うことで、支援需要に応じた早期の支援の開始と重点的な見守り活動の実施に寄与する可能性が示唆された。

また、支え合いセンターでの支援活動に支援需要評価の結果を用いることで、生活再建への移行期の諸状況の違いが、被災から支援が終結するまでに要した期間に及ぼす影響を明らかにし、調査項目等の設定の妥当性を示せた。

4.2 今後の課題と展望

本稿では、生活再建への移行期における被災世帯調査の実践と、調査結果と支援記録を突合した分析を通じて、支援需要を評価する具体的な方法とその妥当性を論じた。

災害時の被災者支援では、発災直後から避難生活期を経て生活再建を果たしていく復興期まで、さまざまな主体による調査やアセスメントが展開されており、東日本大震災以降の災害では一連の支援を切れ目なく提供することを目的とした「災害ケースマネジメント」（以下「DCM」）の必要性が議論されている¹⁾²⁾。

DCMでは、被災世帯の多様な支援需要を①被災者からの申請だけでなくアウトリーチで把握し、②災害法制だけでなく社会保障制度なども利用しながら、③行政だけでなく民間の多様な主体も参加して、継続的に支援を届ける点に従来の支援との違いがある²⁾³⁾。

本稿で詳述してきた生活再建移への行期における被災者生活実態調査の目的は、効果的な支援を可能にする支援需要評価（の手法の開発）であった。従って、被災者支援を目的とする DCM のケースワークにおけるアセスメントとは異なるものであり、また、DCMによる支援の有効性や支援手法の評価を行うものではない。しかし、被災者の抱える課題を、生活実態調査を通じて包括的に把握し、定量的に支援需要を評価するという本研究により得られる成果は、適切な生活再建支援活動に寄与するもの

であり、DCMが視野に入れている他のフェーズにおけるアセスメントや支援プランの策定・実行にも応用できると考えており、今後の研究課題としたい。

また、政府や自治体においても DCM の理念に基づく被災者支援が議論されているが、具体的な調査の実施手順や分析手法、財源や人材の準備はこれからである。DCMに取り組む自治体が調査を実施できるようにするためには、より簡易に費用をかけずに行う調査手法を開発する必要がある。

今後は DCM の視点から被災者支援の在り方を吟味した上で、これまでの調査結果と生活再建支援活動の記録を突合させたデータセットを使用して、生活再建を長期化させる要因を抽出・分析を進め、調査の項目整理や結果の集約を行い、より簡易に被災者 4 象限分類を行えるシステムの開発・提供等を通じて、漸進的に自治体が DCM を実現するための独自の被災者生活実態調査手法を確立する支援をめざしたい。

謝辞

本稿は令和 3 年度厚生労働行政推進調査事業費補助金（研究代表：尾島俊之）により実施した調査（坂町・追跡調査）の分析結果および 2015 年以降に行ってきた調査で得られた知見に基づいており、実態調査にご協力いただいた被災自治体、災害支援関連機関、調査員、被災地域の皆様、そしてご助言をいただいた浜松医科大学尾島俊之教授に深謝します。

参考文献

- 1) 津久井進 (2020) : 災害ケースマネジメント・ガイドブック, 合同出版.
- 2) 菅野拓 (2022), 災害対応のマルチセクター化と社会保障のフェーズフリー化, 社会福祉研究, 鉄道弘済会, 142 号, pp. 2-10.
- 3) 内閣府 : 災害ケースマネジメント, 防災情報のページ <https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisiyagousei/case/index.html> (2023-06-13)
- 4) 内閣府 : 多様な被災者支援主体による連携について, 防災情報のページ <https://www.bousai.go.jp/kyoiku/bousai-vol1/tayounarenkei.html> (2023-11-20)
- 5) ダイバーシティ研究所 : 2020, 令和 2 年 7 月豪雨調査報告書 p. 118、図表 8-7 https://diversityjapan.jp/dl/210309_kumamoto202

- 0_assess-report-detailed.pdf (2023-11-20)
- 6) 被災者をNPOとつないで支える合同プロジェクト
https://blog.canpan.info/tsunapro/category_1/1
(2023-06-13)
- 7) ダイバーシティ研究所：特集・西日本豪雨（2018/7
月） <https://diversityjapan.jp/heavy-rain-2018/>
(2023-06-13)
- 8) 仙台市：東日本大震災 仙台市 復興五年記録誌
<https://www.city.sendai.jp/shinsaifukko/shise/aishinsai/fukko/5nenkiroku.html> (2023-06-13)
- 9) Messick, S. (1989). Validity. In R. L. Linn (ed.), Educational measurement (3rd ed) (pp. 13-104). Washington, DC : American Council on Education & Macmillan. (メシック, S. 池田 央・柳井晴夫・藤田恵璽・繁榊算男 (監訳) (1992). 教育測定学 (上巻) (pp. 19-145) みくに出版