

災害ソーシャルワークとは何か

同志社大学社会学部
教授

立木 茂雄

災害とは何か

災害とはそもそもどのような現象だろう。一見すると、それは地震や津波のように自然現象に思える。しかしながら無人島で発生しても災害にはならない。地震や津波は災害を引き起こす誘因（ハザード）であり、被害の大小はハザードの規模に加えて社会の脆弱性^{ぜいじやくせい}にも左右される。つまり自然災害は、誘因である自然現象としてのハザードが、素因である社会の脆弱性を襲う結果生まれるのである。それゆえに災害の被害は社会的に構築される。これを式のかたちで表現す

れば次のようになる。

災害リスク \parallel ハザード \times 脆弱性

(1)

さらに脆弱性の意味について考えてみる。例えば「障害者や高齢者 \parallel 災害弱者」なのだろうか。答えは「否」である。人は高齢や障害のために「弱者」となるのではなく、いざという時に周囲からの支援と結びつかない結果として脆弱となるからである。つまり脆弱性は関係性の概念であり、「高齢や障害がある」という個人の側の要因以上に、「いざという時に助けに駆けつけてくれる人がいるかどうか」という周囲の環境の応答性や関係性が、災害脆弱性を決める（立

木、2013）。このことを式で表せば次の式(2)のようになる。

脆弱性 \parallel 個人の要因 \times 環境の要因

(2)

(2)式で示される脆弱性（いざという時ワタシはこれだけの支援が必要だ）を、周囲の側からとらえると、必要とされる資源の動員量（コノヒトを助けるためにこれだけの人が必要だ）と等価となる。つまり脆弱性とは要援護性そのものである。この脆弱性（要援護性）を(1)式に代入すると以下のような関係が成り立つ（立木、2013）。

災害リスク \parallel ハザード \times （個人の要因 \times 環境の要因）

(3)

東日本大震災における障害者の被害を例に(3)式の意味を考える。東北3県全体では、障害者の死亡率(1・9%)は全体死亡率(1・1%)の約2倍弱であった。しかしながら県別にみると大きな開きがあった。福島県では障害者の死亡率(0・4%)は全体死亡率(0・5%)よりむしろ低かった。岩手県でも障害者死亡率(3・5%)は全体死亡率(2・8%)の1・2倍程度であった。これに対して、東北3県の人口の過半を占める宮城県でのみ、障害者死亡率(2・6%)は全体死亡率(1・1%)の約2・4倍となっていた。

障害者死亡率の県別較差は施設入所率によってほぼ説明できる。身体障害者について福祉施設入所者の割合を比較すると、岩手県(3・1%)、宮城県(0・7%)、福島県(1・3%)であり、東北3県の障害者人口のうち過半を占める宮城県では、施設入所率が低い(つまり在宅の割合が高い)。しかしながら、逆にその結果として、災害脆弱性が高くなっていた。災害リスクは(3)式に示した

ように、ハザードと個人、そして環境の要因によって決まる。在宅で生活する障害者は、施設入所者と比べると見守りが手薄となり、いざという時の支援と結びつきにくかったという環境の要因によって、宮城県で被害が拡大していたのである(立木、2013)。

以上の結果をもとにして、「高齢者や障害者は安全な立地の施設に入所させるべきだ」といった考えに筆者はくみしなない。むしろ、いざという時のためには、隔離された施設のコンクリートによって高齢者や障害者を守るのではなく、地域における人と人とのつながりで包摂することにより命や生活を支える取り組みを、在宅福祉・地域福祉の一般施策としてもっと積極的にすすめるなければならない、と考える。震災に先立つ2005年5月より、このような取り組みをすすめてきた宮城県石巻市八幡町では、地域の要援護者リストに載った17人のほぼ半数が、このような地域の防災ネットワークによって救われていた。八幡町の実績は、各地ですすめられている地域住民主

体の災害時要援護者への個別避難支援計画づくりが決して間違ったものではないことを示す好例となっている(立木、2013)。

復興に至るまでの過程とは

被災後の「時の流れ」は、時計のよな等間隔ではなく、10時間、100時間、1000時間(10の1乗、2乗、3乗時間)という対数軸上の単位で進行する(林、2003)。まずひとつの区切りになるのが、被災してから10時間前後まで。この時期は、「何が起こったかわからない」という失見当の状態にある。失見当期には、市町村の行政は組織的な対応ができず、被災者は自分たちの力で生き延びなくてはならない。八幡町防災ネットワークが活躍したのがまさにこの時期である。さらに2007年3月の能登半島地震時の輪島市門前地域では、地元(と)の民生委員や自治会役員が高齢者や障害者に対して行った全支援活動のほぼ半分が震災後の10時間に集中していた。迅速で集中的な対応ができたのは、日頃か

らの小地域福祉活動を通じた事前の備えがあったからであり、平時の福祉の活動が災害時の要援護者支援と直結することを実証している（Comafayほか、2008）。

被災10時間から100時間までは命を守る活動がピークとなる。社会は失見当から脱し、被災地社会（林、2003）や緊急社会システム（野田、1997）という新たな現実や体制への編成が始まる。しかし移行が完成するわけではなく、その展開の途上にある。それゆえ、この時期の社会組織は変化に対して柔軟である。効果的・効率的で外部からのボランティア受け入れに前向きなボランティアセンターを確立できるかは、発災から100時間前後の時期までにセンター運営に習熟した経験者が地元組織とつながるかによるの、このためである（立木、2001）。

発災100時間を過ぎると、被災地社会で緊急社会システムが確立し機能し始める。この時期はブルーシートが被災地の至るところに広がり、ボランティア

がたたくさん活躍し、みんなが譲り合い、助け合う災害ユートピア期である。しかしこのような互助や共助に特徴づけられる社会も、社会のフローが応急復旧する1000時間前後で終了する。この時期の災害ソーシャルワークの課題については次節で詳しく述べる。

1000時間、言い換えると10の3乗時間を越えると社会のストックを本格的に再建する復旧・復興期が始まる。特に10の4乗時間に当たる1年あたりまでは、がれきの撤去・整備や社会基盤の復旧・再建など、目に見えて復興の歩みが日々実感できる。ところが、その翌年からは、復興が遅々としてすすまなくなるように感じる。阪神・淡路大震災で激甚な被害を体験した人のうち、「自分かもはや被災者ではない」と過半数が答えるまでにはおよそ10の5乗時間（11年）を要した（木村ほか、2006）。10の4乗から5乗まで心理的な時間の単位がひとつすすむのには10年という実時間がかかった。これが、被災地の復興、そして生活の再建という「人生の再構築」に

要する時間の総量なのである（立木、2014）。生活の再建と災害ソーシャルワークの課題についても節を改めて論じる。

緊急社会システムと災害ソーシャルワーク

発災から100時間を過ぎると停止した社会機能を復旧させるための懸命な取り組みが始まる。しかしながらライフレイン・道路・鉄道の復旧を通じて社会のフローが回復する1000時間までは、最小限の資源と応急的な対応でしのがざるを得ない。この時期に人手や物資、情報や資金の不足を埋めるのが人々の善意であり、助け合いの精神である。被災地内だけでなく、被災地外からも応援やボランティアが駆けつけ、寄付が寄せられて緊急の社会システムが編成される。

災害時も業務を継続しなければならぬ行政や病院、施設といった公的組織が、災害時にどのようにして緊急社会システムを編成していくのか、その展開は組織の構造と機能の変化から、1通常、

表 災害対応の組織的過程

| | | 仕事内容 | |
|------|----|--------------------|-----------------------------|
| | | 日常的 (ふだんからしている) | 新しく発生 (今までやったことがない) |
| 組織構造 | 同じ | I 通常 応援業務(専門職) | III 拡張 応援業務(一般職) |
| | 増加 | II 拡大 緊急応援受け入れ | IV 創発 福祉避難所コーディネート生活再建支援 |

出典: Quarantelli, E.L., *What is a Disaster?*, NY: Routledge, p.115, 1998

II 拡大、III 拡張、IV 創発という4段階に展開する(Quarantelli, 1998、表参照)。災害に遭遇すると、組織はまず I 通常組織として対応を始める。これはふだんからの人員でふだんからの仕事に取り組む体制である。しかし業務量に人員が追いつかない結果、他地域から応援の人員を派遣してもらい、II 拡大組織(例えば、福祉版DMATのメンバーとして避難所での社会的ニーズについてアセスメントを行い、応急的な処置を行う)——これらはソーシャルワーカーとし

てふだんからしている業務である)へと発展する。さらに被害が甚大になると、他部局や他組織の応援が必要となる。応援側からみれば、ふだんの仕事とは異なるIII 拡張体制(例えば、被災地に派遣されたケースワーカーが遺体安置所の運営を任される)へと展開する。やがて新しく発生した仕事は、新たに専従者を充当して対応するIV 創発組織へと発展する。

被災地社会で被災者のさまざまな社会生活上のニーズに応えるために活動するのがボランティアである。ボランティアが力を発揮するためには、災害ボランティアセンターという緊急社会システムが不可欠である。センターでのボランティアの受け入れと業務のマネジメント(受援)活動では、地元住民と顔の見える関係を有する組織がリーダーシップをとることが望ましい。例えば仙台市宮城野区で開設された災害ボランティアセンターでは、これまでの受援活動の事前訓練が功を奏して、円滑なボランティアの受援体制が創発された。このような経験や訓練や人材が十分でない場合は、

全国の社会福祉協議会や災害ボランティア活動支援プロジェクト会議(支援P)などのネットワークを通じて経験者のスタッフが派遣され、ボランティアの受援で大きな力を発揮した(全国社会福祉協議会、2012)。

福祉避難所も被災者の福祉的ニーズに応えるために創発される緊急社会システムの一例である。東日本大震災では、各地でさまざまな専門職種の応援チームが福祉避難所で活動した。例えば、宮城県石巻市では2か所に福祉避難所が開設された。特に医療依存度や介護度の高い被災者への対応に集中した河南^{かな}の遊楽館では、市立病院の医療・看護スタッフに加えて、日本プライマリ・ケア連合学会東日本大震災支援プロジェクト(PCAT)や看護職・介護職による東北関東大震災・共同支援ネットワークなどの多職種チームが参画した。さらに一人ひとりの利用者や家族にとって、入所中の医療、看護、介護、リハビリのニーズや退所後の受け皿確保が全体として調整されたものとなるようにケースマネジメント

を行ったのは、日本医療社会福祉協会が派遣したソーシャルワーカーのチームだった（山田、2012）。一方、医療依存度や介護ニーズは高くないが、避難所生活での歩行もままならない混雑と、床での寝食や和式トイレのため自立が阻まれていた要援護者への対応は、桃生農業者トレーニングセンターで行われた。

ここでは、歩行しやすい通路の確保、介護用ベッドの設置、パーテーションによる居室化、洋式トイレ（ラップポン）8台の設置などによる避難所環境のバリアフリー化を実現した。さらに医療、看護、介護、リハビリ、社会福祉、一般ボランティアなどの多職種連携チームによるケアやサービスのマネジメントは市の健康推進課によって行われた（高橋、2012）。

生活再建期の災害ソーシャルワーク

被災者の生活再建は、阪神・淡路大震災で初めて大きく注目された概念である。けれども、それが実際に何を意味す

るのかは、実のところよくわかっていなかった。そこで阪神・淡路大震災から5年めの震災復興事業の中間評価年を迎えるにあたり、神戸市はできるだけ多様な関係者に、生活再建をすすめるうえで大切なこととは何かについて意見を出してもらい、この問題の構造と解決に向けた方針を導き出す「草の根検証ワークショップ」を計画した。神戸市内各地で14回開催され、240人余りの市民や支援関係者がワークショップに参加した。

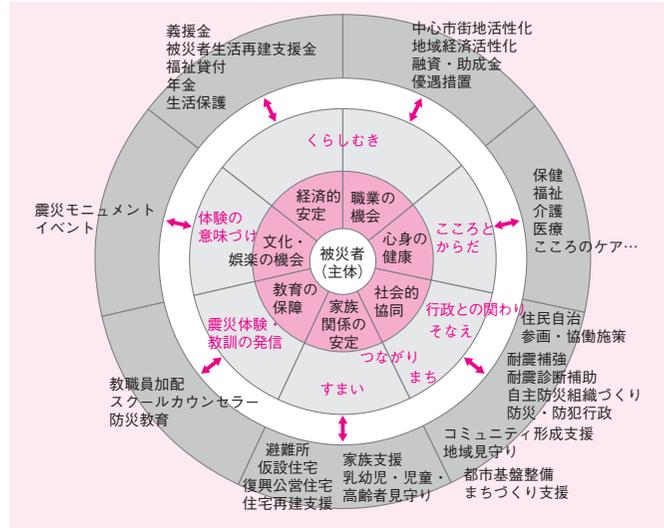
全体で1623の意見が出されたが、これをKJ法の手続きで整理分類を行うと、「生活再建をすすめるうえで大切なこと」は、①すまい、②つながり、③まち、④こころとからだ、⑤そなえ、⑥くらしむき、⑦行政との関わり、の7要素に整理・分類されることがわかった。

5年めの草の根検証の結果に基づき、神戸市の後期5年の復興計画の推進プログラムでは、これら7要素にそって生活再建のための政策や施策を組み立て直した。震災から10年めには、草の根検証ワークショップを再び企画し、「生活再

建をすすめるうえで大切であったこと」について多様な関係者から振り返りの意見を抽出した。その結果を5年め検証と比較すると、5年め検証で最大の意見が寄せられた「①すまい」は、10年めの検証では意見がひとつも寄せられなかった。これに対して「②つながり」は被災から10年を経ても、5年め検証と同様に生活再建上の重要な要素であった。さらに、⑧体験の意味づけ、⑨震災体験・教訓の発信が新たに追加された。これらの生活再建上の要素は、2001年・2003年・2005年と継続的に実施した大規模社会調査（兵庫県生活復興調査）でも、被災者の一人ひとりの生活復興感を高める効果が確認されている（立木、2014）。

本稿は、災害とは何か、災害に対してソーシャルワークは何ができるか、といった問いに答えることを目的としてきた。前記の生活再建上の基本的要素は、図の最内輪部に示された社会生活上の7つの基本的要求（岡村、1997）と対応関係にある。そして図の外輪部に例示

図 社会生活上の基本的要求、生活再建上の基本的要素、生活再建のための社会制度・資源の関係



出典：立木茂雄「4.1.1. 被災者対応原則の確立」(研究代表 林春男「日本社会に適した危機管理システム基盤構築」) 85～94頁、2006年
<http://scfadb.tokyo.jst.go.jp/pdf/20031620/2005/200316202005rr.pdf>

が急務なのである。

それゆえに社会問題であり、生活を再建するとは究極的には人生の再構築そのものである。激甚な被害に遭った被災者にとっては、10年以上の長く苦しい復興の時間が必要とされる。この過程の折々で、被災者の視点に立って社会関係全体に目を配る災害ソーシャルワーク活動は被災者にとって不可欠なサービスであり、その実践や理論基盤の確立

した生活再建のための社会制度や資源を、被災者(主体)の立場からとらえて不調和や欠損、あるいは制度の欠陥に注目し、評価・調整・送致・開発・保護を行うことが、生活再建期における災害ソーシャルワークの役割である(上野谷, 2013)。

災害の被害は社会的に構築される。

《参考文献》

- ① Conway, Z. 北浜陽子・飛岡香・立木茂雄「平成19年能登半島地震における災害時要援護者への対応に関する質的研究：要介護高齢者支援組織の対応過程分析より」『地域安全学会論文集』No.10、521～530頁、2008年
- ② 林春男「いのちを守る地震防災学」岩波書店、2003年
- ③ 木村玲欧・林春男・田村圭子・立木茂雄・野田隆・矢守克也・黒宮亜季子・浦田康幸「社会調査による生活

- 再建過程モニタリング指標の開発—阪神・淡路大震災から10年間の復興のようす—」『地域安全学会論文集』No.8、415～424頁、2006年
- ④ 野田隆「災害と社会システム」恒星社厚生閣、1997年
- ⑤ Quarantelli, E.L., What is a Disaster? NY: Routledge, 1998
- ⑥ 高橋由美「石巻市の福祉避難所のとり組みについて」(日井玲子ほか「3・11ドキュメント 東日本大震災—原発災害と被災地の保健師活動」[PHNブックレット13] 萌文社、2012年
- ⑦ 立木茂雄「生活を再建するとは、どういうことか」『住民行政の窓』2014年1月号、2～17頁、2014年
- ⑧ 立木茂雄「災害とは何か」(上野谷加代子監修・社団法人日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門—被災地の実践から学ぶ— 中央法規出版、2013年、2013年
- ⑨ 立木茂雄編著「ボランティアと市民社会—公共性は市民が紡ぎ出す— 晃洋書房、2001年
- ⑩ 全国社会福祉協議会「東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書」2012年
- ⑪ 山田美代子「福祉避難所における保健医療分野のソーシャルワーカーが果たした役割と機能」『ソーシャルワーク研究』Vol.38、No.1、23～31頁、2012年
- ⑫ 岡村重夫「社会福祉原論」全国社会福祉協議会、1997年
- ⑬ 上野谷加代子監修・社団法人日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門—被災地の実践から学ぶ— 中央法規出版、2013年