

被災者支援におけるジェネラリスト・ソーシャルワーク

——被災者の置かれた環境・ニーズと支援展開、支援主体に着目して——

菊池 遼
岡部 由紀夫

要 旨

本研究は、被災者支援において必要な視点を明らかにするため、ジェネラリスト・ソーシャルワークの観点から分析した。佐賀県武雄市で活動する一般社団法人おもやいと被災地支援チーム OKBASE の事例分析を通して、被災者が置かれた環境・ニーズと支援展開、支援主体に着目した。おもやいでは、多様なボランティアを通して被災者につながり、個々の状況に合わせた支援を展開していた。また、OKBASE の足湯ボランティアを通じたアウトリーチにより、被災者の「つぶやき」を拾い上げ、必要な支援につなげていた。被災者支援では、被災者の置かれた環境に寄り添い、専門性を問わず多様な主体によって、多様な手段でニーズに応えることが重要である。さらに、被災者が抱える多様なニーズに気づくためのアセスメントの視点を持ち、状況に応じて複雑な支援展開を求められることが示唆された。

キーワード：被災者支援、生活再建、災害ソーシャルワーク、
ジェネラリスト・ソーシャルワーク、多様なニーズ

1. 研究背景と問題設定

2011年3月11日に発生した東日本大震災を契機として、災害ソーシャルワークの理論化および体系化が目指されてきた。しかしながら、災害ソーシャルワークの研究蓄積はいまだ乏しく、災害ソーシャルワーク研究は発展途上の段階にある。2013年に『災害ソーシャルワーク入門』（中央法規）が発刊されてからすでに10年以上が経つが、現在の被災者支援の状況は当時とは大きく異なってきている。改めて、現在の被災者支援の実態を踏まえつつ、被災者支援においてソーシャルワークが重視しなければならない視点を押さえる必要があるだろう。

被災者支援では近年、災害ケースマネジメントの取組が目されている。災害ケースマネジメ

ントとは、「被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握した上で、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の自立・生活再建が進むようマネジメントする取組」と定義されており、2023（令和5）年改正災害対策基本法にて、防災基本計画に災害ケースマネジメントが明記された。

災害ケースマネジメントが法制化された背景には、支援や制度からこぼれ落ちやすい在宅被災者の存在がある。東日本大震災以降、NPOや弁護士らがそのような課題を持つ人々の支援のあり方について政策提言してきたのである。これら支援者からの要請を受け、近年では内閣府防災担当が災害ケースマネジメントを普及・提言している。さらに、被災地では各地域の弁護士会が協力して被災者を対象とした無料の相談会を実施し、被災者一人ひとりに合わせた生活再建プランを考える後押しをする動きがある。

内閣府の『災害ケースマネジメントの手引き』を参照すると、ソーシャルワークの手法や考えに近しく、言わば災害時にケースワークやケアマネジメントをいかに丁寧に展開するかという内容になっている。被災者の自立・生活再建に関わる課題は福祉的なニーズであることが多く、ソーシャルワークの本領が発揮されるべきである。ところが、災害ケースマネジメント法制化の流れにおいて福祉関係者やソーシャルワーク研究からの関与は限定的であった。

他方、東日本大震災以降、福祉関係者らが力を入れてきた最も大きな活動の一つが、災害派遣福祉チーム（以下、DWAT）の整備である。東日本大震災では、一般避難所での災害時要援護者への対応や、社会福祉施設の被災および職員の疲弊などが課題となり、福祉専門職による外部支援が必要とされたのである（富士通総研2018）。そのため、DWATは一般避難所や福祉避難所等への派遣が想定されている（富士通総研2020）。

DWATが想定する活動領域は、災害時要援護者を中心に命を守り、権利を守るために重要であるが、緊急時におけるケアワークのマンパワー不足を補うといった限定的な役割にとどまっている。命を守ることはもちろん重要だが、ソーシャルワークの本質的な役割は、被災者の暮らしや生活を守ることに向けられるべきである。災害時のソーシャルワークは、被災者の生活再建の課題に十分に応えるようにしなければならない。

そして、近年の被災地では社会福祉協議会（以下、社協）の存在に注目が集まっている。その一つが、災害ボランティアセンター（以下、災害VC）の運営である。社協に災害VC運営の主體として白羽の矢が立ったのは、2004年の新潟県中越地震以降である。社協は、日本全国すべての市町村に存在していること、災害VC閉鎖後も被災者に対して地域で中長期的に寄り添う支援ができる組織として着目されたのである。

2016年の熊本地震以降、「被災者見守り・相談支援事業」が創設され、これを財源根拠として地域支え合いセンターが中長期的な被災者支援の役割を担うことが一般化してきた¹⁾。そして、この地域支え合いセンターは被災自治体の社協が「被災者見守り・相談支援事業」を受託して、運営するケースが多い。地域支え合いセンターの運用や名称は各自治体によって異なるが、生活

支援相談員を配置し、主に被災者の孤立防止等のための見守り支援や、日常生活上の相談支援の機能を果たしている。仮設住宅に住む被災者に限らず、アウトリーチによって在宅被災者の支援をしているセンターもある（総務省行政評価局 2020）。社協は平常時から地域福祉の推進を目的とした組織であり、地域の実情に精通する社協がその知見を活かして福祉的な復旧・復興に取り組むことには大きな意義がある。また、平成 30 年 7 月豪雨で被災した岡山県では、倉敷市社会福祉協議会が真備支え合いセンターを運営し、災害ケースマネジメントを実践した好例がある。

本来であれば、災害 VC で得られた被災者の情報を地域支え合いセンターに引き継ぎ、要援護者をスクリーニングして継続的に見守っていく体制をつくっていくことが理想とされている。さらに、社協が平常時からつながりのある要援護者の情報を組み合わせ、緊急度の高い人々への優先的なアプローチが望ましい。しかしながら、災害 VC には被災者のニーズを把握し、ボランティアとマッチングしつつ、外部支援も受け入れるなど、運営を回すだけで手一杯の状況になっている。つまり、災害 VC の運営において、社協が持つ強みが活かされていない現状なのである。

こうした混乱した状況を改善するために災害 VC ではいわゆるマニュアル化が進められてきたが、頼政・宮本（2022）は社協が運営する「公的」災害 VC の限界として、マニュアル化が進むことでかえって被災者の多様なニーズに対応できないことを指摘している。そもそも、被災規模や地域の条件が異なるため、支援者らは被災地ごとにオーダーメイドの支援メニューの構築が求められている現状があり、災害 VC の業務をすべてマニュアル化することは難しい。一方で、近年の被災地では「民間」災害 VC の設置も増えてきており、支援の届きにくいエリアやニーズに対応している。ただし、「民間」災害 VC には、ヒト・モノ・カネなどの資源が不足しているところに限界がある（頼政・宮本 2022）。

以上の背景を踏まえ、ここからは問題提起に移っていこう。DWAT の整備や災害 VC のマニュアル化は災害対応を統制して効率化しようとする流れである。しかしながら、ここにばかり注力することは、かえって被災者の多様なニーズへの対応を困難にする可能性がある。被災者一人ひとりに寄り添う支援として災害ケースマネジメントを紹介してきたが、全国展開されていく過程で、支援の管理・統制化（大門他 2020）の流れに巻き込まれる可能性がある。そうなれば、本来目指していた個別性の高い支援が形骸化してしまう恐れがある。

このような状況であるからこそ、ジェネラリスト・ソーシャルワークの視点に立ち返り、災害時のソーシャルワーク実践のあり方を問い直す必要があるのではないか。本研究では、被災者一人ひとりの生活再建に寄り添うソーシャルワーク実践の可能性について論じていくことにする。

2. ジェネラリスト・ソーシャルワークから災害ソーシャルワークへの視座

ジェネラリスト・ソーシャルワークの概念は、混沌とした社会状況の中で発生する重複問題への対応には不可欠であり、全体論的視点を持つことが求められる（太田・秋山編 1999: 6）とき

れている。被災した地域はまさに混沌とした状況に陥り、被災者は多様なニーズを抱えることになる。このようなジェネラリスト・ソーシャルワークの観点から、藤本（2022）は「個人とそれを取り巻く環境や地域全体を一体的な視点で捉え支援できる能力を兼ね備えた、いわば『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』を実践できるワーカーこそが、復興に求められるソーシャルワーカー像ではないかと筆者は考える」とあり、川村（2017: 35）は中長期的な災害対策では「被災地の復旧・復興にどのように対処していくか、さらにはジェネラリストソーシャルワーカーとしての専門的な理論と技術をいかに発揮するかにかかってくる」としている。また、奥田（2018）は自然災害時には保健師にもジェネラルな能力が必要だとする。

このように、復旧・復興期においてはジェネラリスト・ソーシャルワークが求められていることは先行研究でも指摘されている。しかしながら、その他の先行研究を概観してみても、災害時のソーシャルワークに求められるジェネラルな視点が整理しきれていない。改めて、ジェネラリスト・ソーシャルワークの概念を確認しつつ、その概念から災害ソーシャルワークにどのような視座を与えられるかを考察していこう。

2.1 ジェネラリスト・ソーシャルワーク概念の確認と災害ソーシャルワーク（災害福祉）への接続

まず、ジェネラリスト・ソーシャルワークの成立経緯について確認していく。ソーシャルワークの伝統的な3方法であるケースワーク、グループワーク、コミュニティワークでは複雑化・複合化した社会課題や人々の生活を捉える視点や焦点に共通性を見出しにくくなり、1960年代から1970年代にかけて理論の統合化が図られた。3方法の統合により、ソーシャルワークの共通基盤を確立し、ジェネラリスト・アプローチが誕生した。1980年代には生態学モデルの影響を受けたエコロジカル・ソーシャルワークにより多くの概念が持ち込まれ、ジェネラリスト・ソーシャルワークの形成に大きな影響をもたらすのである。日本では1990年代の後半から2000年代にかけてジェネラリスト・ソーシャルワークの概念が整理・紹介され、現在のソーシャルワーク理論の基盤となっている。

Johnson & Yanca（2001=2004: 47）は以下のように述べている。

ソーシャルワークは永久に変化し続け、発達し続ける専門職の活動である。しかしながら、アセスメントの強調、クライアント「に対して」、「のために」するのではなく「と共に」するという介入への関心、状況の中の人の強調、関係の重要性、実践展開への関心はすべて今日のソーシャルワーク実践の中心に相変わらず存続している。

ジェネラリスト・ソーシャルワークの意義と特性は太田・秋山編（1999: 17-25）がまとめているような整理が行われてきた。そのなかでもジェネラリスト・ソーシャルワークは生態学モデルの影響を受けて成立したため、エコシステムへの視点を当てているところに特徴がある。

Johnson & Yanca (2001=2004) では、人とエコシステム（環境）との相互作用に着目し、クライアントの関心とニーズに応えるソーシャルワークの視座を示している。

ジェネラリスト・ソーシャルワークの説明として、「人々の生活と環境（社会）との関係を多様な角度からとらえ、どのような援助活動と技術が必要かを理解する見方」（副田 2005: iii）、「人と環境の相互作用の接触面（インターフェイス）に生じる人々の生活課題の解決のための相談援助」（得津 2017: 71）とも表現されており、樋口（2006）においては、クライアントの多様化するニーズに応えるために「生活圏」への理解・認識を拡大深化するものであるとしている。

ジェネラリスト・ソーシャルワークに基づいた実践の分析について、例えば山辺（2011: 77-80）では、社会福祉施設の現場で展開される重要な点として、クライアント主体の徹底と、人と環境との相互作用に焦点を当てる支援を展開することであるとしている。山井（2008）でも、支援困難な利用者に対するケアマネジメントの分析で採用したのは、環境に対する介入および利用者志向アプローチでの2点である。

以上からジェネラリスト・ソーシャルワークにおいては、クライアントが置かれている環境とニーズへの理解が必須であることが分かるだろう。

災害福祉の定義について、西尾他（2010: 8）による「災害を契機として生活困難に直面する被災者とくに災害時要援護者の生命、生活、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救護・生活支援・生活再建に対し効果的な援助を組織化する公私の援助活動である」という説明がよく引用される。ここでも、被災者がどのような生活困難に直面するのかを把握する必要があると訴えている。

また、家高他（2023: 23-24）も被災者の置かれている環境を生活モデルとして捉え、その環境に働きかけることが求められるとしている。このように、被災者が置かれている環境とニーズへの理解は被災者支援を展開する上で欠かせないが、災害ソーシャルワーク研究を概観してもそれらへの言及は乏しい。

それに加えて、上述の西尾他（2010）が言うように、援助活動は災害からの救護・生活支援・生活再建など、それぞれのフェーズに応じた支援が求められる。本研究では被災者支援における支援展開についても分析を試みたい。災害時は混乱した状況が続くためにソーシャルワークの展開は柔軟に対応する必要がある（上野谷監 2013: 17）とされており、被災地という極めて特殊な現場では、実践的にどのような被災者への関わり方が求められているのかを明らかにする必要がある。

ここでの考察をもとに、以下では被災者がどのような環境に置かれていてどのようなニーズを抱えているのか、また災害時にどのような支援展開が行われるべきなのかについて着目しつつ、さらなる考察を深めていく。

2.2 被災者が置かれた環境とニーズへの着目

人々の生活を支援するソーシャルワークの役割と機能は、平常時と本質的には変わらないが、

災害時における支援対象者のニーズや状況には大きな違いがあり、支援対象者の範囲や量、危機状況や求められる緊急度が大きく異なる（福祉系大学経営者協議会監 2017: 86-87）。災害時のソーシャルワークに関する文献研究をした大橋（2020）によれば、アメリカ社会では実に多様なテーマでの災害ソーシャルワークの研究報告があったことを整理している。さらに、被災者がどのような生活問題に直面したのか、避難生活から生活再建までの課題を被災者の立場から明示することが課題であると述べている。いずれの先行研究においても、被災した人々の生活環境に目を向ける必要性を説いている。このようなニーズについて、支援者はどのように対処・発見していくべきであろうか。

板倉（2013）は、災害時の保健師職能による個人の「多様なニーズ」（事前に特定される／特定されないもの）への対処・発見についての実践的な可能性について議論している。保健師活動の相談支援業務は、在宅といった生活の場、個人をとりまく地域社会全体を観察対象としており、「ニーズの発見」に有効であったという。一方で、板倉（2013）は「ニーズの発見」から、その後の被災者支援・生活支援に生かされる条件や、各種関係機関との連携についての議論には十分に踏み込めていない。各専門職は災害時にその専門性を活かしつつ被災者と関わることで、「多様なニーズ」に触れることになるだろう。そして、その先にある問題の解決については、各主体がその専門性を活かした多職種連携が必要になる。

弁護士という立場から被災者と向き合ってきた津久井（2020: 57-59）は以下のように指摘する。一般に被災者支援は、「医療支援」→「保健支援」→「福祉支援」→「生活支援」という順に流れていく。「医療」「保健」については、こうした連続性が図られるものの、次の段階である「福祉」や「生活再建」のところまでは届かない。医療・保健と福祉の間には分厚い壁があるというのである。ここにはどのような課題があるのだろうか。

ジェネラリスト・ソーシャルワークの理念に立ち戻れば、被災者の抱える多岐にわたるニーズに対応することが求められる。しかしながら、これまでの災害時のソーシャルワークに関する議論は、保健・医療領域の専門職との連携に重点が置かれていたのではないだろうか。災害時要援護者への緊急的なケアや災害関連死の防止といった緊急期の課題に焦点が当てられていたのである。一方で被災者の生活再建に向けた支援でも、ソーシャルワークはその役割・機能を果たすべきであり、復興に向けた中長期的なフェーズでは「多様なニーズ」が立ち現れるのである。専門性を追求するばかりに、ソーシャルワーク機能によって覚知された「多様なニーズ」を選別し、結果的に一部の被災者が取り残される事態は避けなければならない。ジェネラリストとしての視点を保持しながら、被災者の生活全般におよぶ複合的なニーズに対して、柔軟かつ包括的な支援体制を構築していくことが求められる。

災害ケースマネジメントが生まれた背景には、先述の通り、被災地で取り残される被災者の存在がある。在宅被災者は避難所で生活することや仮設住宅に入居する選択をとらなかつたため、東日本大震災では支援の対象から漏れる事態が発生してしまった。在宅被災者の中には罹災証明書を申請していない人もいて、被災者生活再建支援制度を活用していない人もいた。このよう

に、自ら助けを求めることが難しい状況に置かれている被災者がいるという環境にも着目しなければならぬ。

さらに、被災者が抱えるニーズは必ずしもソーシャルワークの専門性を伴わなくてもいいものがある。例えば、災害ボランティアが行うような泥かきや瓦礫撤去、家財だし、炊き出しなどが該当する。このようなニーズを社協が運営する災害 VC が担うことで、被災者が抱えるその他の「多様なニーズ」がないかを確認し、生活再建の支援につなげていくことが理想である。しかしながら、前述の通り実際の被災地ではそのような体制を築くのが難しい現状にある。

ここまでの話をまとめていこう。災害時には被災者が「多様なニーズ」を抱えることになるが、災害直後にはソーシャルワーク専門職以外にも、その他の専門職・士業や NPO・ボランティアが被災者と接する。「多様なニーズ」を対処・発見するには、ソーシャルワーク専門職のみで対応するには限界がある。そのためには、多職種連携はもちろんのこと多様な支援主体が連携し、あらゆる課題解決の手段を持ち合わせなければならない。次の議論にもつながるが、これらの「多様なニーズ」について、いかにアウトリーチをしながらニーズキャッチし、生活再建に向けた支援を展開するかが求められるのである。

2.3 被災地での支援展開への着目

被災者は「多様なニーズ」を持っているが、支援者らはどのようにその課題に気づき、どのように介入していくのだろうか。ここでは、災害時のソーシャルワークの支援展開についても着目していく。

ジェネラリスト・ソーシャルワークの支援展開を文献ごとに比較した岩間（2015）によれば、その特徴や段階の区切り方について研究者によって幅があるとしている。この理由について、「ソーシャルワークの理論上の深化とバリエーションが生み出され続けていることが想定できる」と見解を述べている。

被災地ではどのような支援展開が行われているのだろうか。災害 VC を例に挙げてみると、まず災害 VC が被災者から依頼を受け（≒ニーズキャッチ）、災害 VC のスタッフが現地調査（≒アセスメント）を行い、ボランティアが活動（≒インターベーション：介入）するというプロセスを辿る。ここでいう現地調査はあくまで被災宅のボランティアの必要量を見積もるためのものであり、一般のボランティアはソーシャルワーカーではない（ことが多い）ため、ソーシャルワークでいう本格的なアセスメントや介入をしているわけではない。介入のあとのモニタリングなどはなく、依頼内容が済めば支援は終結となる。本来的には、現地調査やボランティアの活動で、支援継続が必要な世帯をスクリーニングすることが理想だが、実際の被災地では難しい状況にある。

上野谷監（2013: 43）は、アウトリーチによって積極的なニーズキャッチと、そのアセスメント支援目標と計画の策定、資源の動員や橋渡しなどの援助実施段階、評価といった一連のマイクロアプローチが行われるとしている。在宅被災者のように声をあげられない人々に対し、アウト

リーチやニーズキャッチが重要であることはもちろんだが、これを誰がどのように行うべきだろうか。災害VCの機能を豊富にしてソーシャルワーク機能を強化するという考え方もあるが、丁寧な支援展開をするにはマンパワーが不足しているのが実情である。災害時には災害時要援護者以外にも支援対象者が増大するため、膨大かつ多様な被災者のニーズに対応しなければならない。

そのような状況下で丁寧なマイクロアプローチのソーシャルワークを行うのは難しく、ソーシャルワーク専門職だけで立ち向かうのは困難だろう。2.2節でも確認したように、災害時には専門職に限らない多職種連携が必要になる。包括的支援体制を例に挙げれば、地域づくりによって地域の人々によるアウトリーチとニーズキャッチを目指しており、このシステムは災害時にも役立つものになるだろう。

太田・秋山編(1999: 86-88)では、ジェネラリスト・ソーシャルワークの支援展開は、エンゲージメントから始まり、アセスメントから入ることもある。エンゲージメントはクライアントとソーシャルワーカーの信頼関係を持ったパートナーシップづくりを通して、次の局面展開に向かう。広義に解釈すると、エンゲージメントもアセスメントに含まれるという。災害ソーシャルワークの議論に当てはめれば、多様な主体が多様な被災者のニーズに対してエンゲージメントしながら、多職種連携で情報共有をしつつ要配慮者・世帯に寄り添っていくことが求められるだろう。

以上をまとめると、そもそもジェネラリスト・ソーシャルワークの支援展開は画一的なものではない。被災地ではソーシャルワーク専門職に限らず、一般のボランティアなどが活動している。そう考えれば、災害時のソーシャルワークの展開は、平常時よりも実に多様で支援展開もバリエーションがあるのである。最も重視すべきは取り残される被災者を一人でも少なくするように心がけることである。つまり、支援者側も平常時のソーシャルワークの支援展開に囚われることなく、あらゆる手段で被災者にアウトリーチやニーズキャッチをしかけていくべきだろう。

2.4 多様なニーズに対応するための多様な主体の関与と多様な手段の確保

ジェネラリスト・ソーシャルワークの視点をもとに、2.2節では被災者が置かれた環境、2.3節では被災地での支援過程という視点からここまで考察を深めてきた。その過程で、いずれも共通する視点として、災害時の支援では多様な主体や多様な手段によって、被災者に関わる必要があることが示唆された。

もう少し具体的に言えば、専門職と非専門職の関係性、公的機関と民間機関の関係性などについても考察を深めていく必要があるだろう。この点についても、以降では事例をもとに分析を進めていく。

3. 研究概要

3.1 事例対象および関連研究と本研究との位置付け

本研究では、佐賀県武雄市で一般社団法人おもやい（以下、おもやい）と被災地支援チーム OKBASE（オカベース）が行ってきた活動を取り上げることにする。

おもやいが拠点を置く武雄市は、「令和元年8月の前線に伴う大雨」、「令和3年8月11日からの大雨」（以下、本稿では令和元年水害、令和3年水害と区別する）と、短い期間のうちに2度の災害に見舞われている。OKBASEは令和元年水害および令和3年水害でもおもやいと連携して武雄市で支援活動をしており、その他の佐賀県内で被災した市町でも活動を展開している。

頼政・宮本（2022）でもおもやいの事例を取り上げており、おもやいが運営していたおもやいボランティアセンター（以下、おもやいVC）²⁾は、地元ボランティアによる「即興・自律」的な活動を多彩に展開していたことを評価している。詳細は後述とするが、この多彩な活動の展開が多く被災者に繋がり、復興期以降も多様な活動内容を持ちながら地域に根を張って活動している点に注目した。ここに被災者支援におけるジェネラリスト・ソーシャルワークを探る手がかりがあると筆者は見立てている。

おもやいの事例については、その他に頼政良太による一連の研究で取り上げられている（頼政2023; 2024）。これら頼政良太による研究はおもやいへの参与観察によるアクションリサーチによって詳細な記述がされている。頼政（2024）は、「日常課題と災害対応の連続性と災害時の対応のための多様な活動の展開を可能にした場づくりについて考察する」ことを研究目的とし、「おもやい」という〈場〉が、「被災者の抱える問題やニーズを可視化するための多様なボランティアの参画を促すことにつながるとともに、可視化された問題やニーズを解決するための新たな、かつ多様なボランティア活動を生み出すためのきっかけとなる可能性を秘めているのである」と結論づけている。頼政（2023; 2024）はボランティアなど支援者のあり方に着目し、いかにして多彩な活動ができるのかを議論しているところに特徴がある。

一方で、本研究はジェネラリスト・ソーシャルワークの観点とその展開などの視点を取り入れ、いかにして支援を必要とする人々へのニーズキャッチやアウトリーチから支援活動につながるのかについて焦点を当てる。さらに、災害時には被災自治体の行政および社会福祉協議会とNPOとの三者連携が重要であるとされているが、公的機関による管理・統制化された支援にはどのような限界があるのだろうか。そのため、本研究ではおもやいに対する武雄市役所および武雄市社会福祉協議会にもインタビュー調査を実施し、それぞれの主体が被災者支援においてどのような役割を果たしていたのかについても明らかにする。

そして、おもやいと連携したOKBASEの事例についても取り上げる。NPOやボランティア団体などの非専門職である民間団体が連携することで、いかに被災者支援が充実するのかについて読み解いていく。

3.2 研究方法とデータの収集

筆者の一人である菊池は令和3年水害の際に、おもやいVCのボランティアとして、9月2日から9月8日の期間に主に物資配布の活動に従事した。その後、不定期に武雄市およびおもやいを訪問して、支援活動や参与観察を行ってきた。本研究では、とくに令和3年水害において菊池が経験・観察したできごとを中心に、おもやいがどのように被災者となつたり、支援が必要な人にはどのようにさらに次の支援へとつないでいたかを記述していく。おもやいがそのような活動を展開できた背景にある令和元年水害については、おもやいの情報発信（報告書、ホームページ、SNS等）や個別に聞き取りした情報をまとめる。

さらに、2023年3月23日に武雄市社会福祉協議会、2023年3月24日に武雄市にインタビュー調査を行った。聞き取った内容としては、行政や社協の災害対応で限界だと感じたところ、被災者のアウトリーチや生活再建をそれぞれの主体でどのような役割を担ったか、災害対応におけるNPOとの連携や今後のおもやいとの関係性等についての質問を行った。

もう一人の著者である岡部は令和元年水害を契機に発足した被災地支援チームOKBASEの代表として、所属する西九州大学の学生メンバーとともに、令和元年以降佐賀県内外の被災地での活動を展開している。そのなかでも佐賀県武雄市は継続的な支援活動や参与観察を行ってきたフィールドである。本研究では、とくに令和元年から令和3年に発生した佐賀県内での災害に対して取り組んだ活動を中心に、学生メンバーがどのように被災地・者へ関わり、必要な支援へとつないでいたかを記述していく。その過程で、関わりを持った様々な支援団体との連携した活動について、OKBASEの情報発信（報告書やSNS）やグループメンバーの活動報告を基にまとめる。そのような活動を通して、アウトリーチやニーズキャッチ、支援団体とのネットワーク構築へとつながった事例を紹介する。

以下、おもやいやOKBASEの活動事例から、被災者支援におけるジェネラリスト・ソーシャルワークに必要な観点を分析していく。

3.3 倫理的配慮

一般社団法人おもやいとインタビュー対象者であるおもやい代表理事の鈴木隆太氏には、団体名と氏名を出すことについて同意を得ている。一方、インタビューに協力してもらった武雄市役所および武雄市社会福祉協議会の職員については匿名とする。

表1 令和元年8月の前線に伴う大雨での武雄市における罹災証明書発行状況

| | 全壊 | 大規模半壊 | 半壊 | 一部損壊 | 合計 | |
|-----|----|-------|------|--------|--------|------|
| | | | | | うち床上 | うち床下 |
| 住家 | 2件 | 34件 | 712件 | 548件 | うち床上 | 202件 |
| | | | | | うち床下 | 332件 |
| | | | | | うち土砂 | 14件 |
| 非住家 | 5件 | 6件 | 261件 | 826件 | 1,098件 | |
| 計 | 7件 | 40件 | 973件 | 1,374件 | 2,394件 | |

出所：武雄市役所の公表データによる（2020年8月27日時点）

4. 一般社団法人おもやいの事例分析

4.1 おもやいの設立：令和元年水害

2019年8月27日から前線の活発な活動により、九州北部を中心に大雨がもたらされた。武雄市を流れる六角川流域では内水氾濫や外水氾濫が発生し、8月28日に1時間雨量101ミリを観測する大雨によって、表1のような被害がもたらされた。人的被害としては、死者3名、重傷者2名を数えた。

このような被害を受けて、武雄市社会福祉協議会は8月31日から武雄市災害VCを設置し、ボランティアの受付およびマッチングを開始した。他の被災自治体でも課題となっているように、災害VCには1日にマッチングできる許容数があるため、ボランティアの受入人数に制限を設けることがある。武雄市災害VCでは1日の受入人数の上限を200名と設定した。つまり、201名以上のボランティア希望者が出た場合、断らざるをえない状況に陥ったのである。

しかしながら、武雄市内の被害は大きく、とくに朝日町（後述、図1参照）では復旧活動が手付かずの状態、多くのボランティアの力を必要としていた。この状況を鑑みて、地元の有志や民間ボランティア団体が集結し、チームおもやいが任意団体として発足した。9月7日からは民間の災害VC（おもやいVC）としての機能を開始し、ボランティアを募集すると同時にニーズ調査を行いながらマッチングを実施した。活動初日の9月7日には、武雄市災害VCで受け入れることのできなかつた人も含めて240名ものボランティアが集まった。なお、令和元年水害では、おもやいVCは武雄市内の中でも最も被害の大きかつた地域の一つである北方町の旧北方幼稚園を運営拠点としていた。

チームおもやいの代表は、災害支援NPOで活動経験があつた鈴木氏が務めることになつた。鈴木氏が築いてきた縁やネットワークを通じて、おもやいVCには全国各地から災害支援を専門とするNPOによるバックアップがあつた。おもやいのメンバーによると、2019年9月までは全国的に大規模な災害が発生してゐなかつたため、災害支援を専門とするNPOの精鋭達が武雄市に赴いてくれたという。10月に令和元年台風第19号が全国各地で猛威をふるつたため、これらの精鋭達も次の被災地支援へと向かい、地元のメンバーや一部残つてくれた外部支援のボランティアで災害対応をしなければならなかつたが、おもやいは地域に継続して根付いて活動を展開した。

近年の水害による被災地では、災害支援を専門とするNPO等によって、水害に遭つた住宅を復旧するための知識や技術が蓄積されている。例えば、床下の乾燥や、水に浸つた断熱材のグラスウールの除去など、専門的な知見を有した人や団体の協力なくしては、住宅の再建は困難である。適切な対処を行わなかつた場合には、表面上は清掃されていても、カビの発生により健康等への二次被害を引き起こす可能性がある。消毒方法や乾燥の手順、カビ対策などの知識・技術を持つ技術系ボランティアは、被災者に寄り添い、適切な対処方法で丁寧に対応することができる。お

表2 令和3年8月11日からの大雨での武雄市における罹災証明書発行状況

| | 全壊 | 大規模半壊 | 中規模半壊 | 半壊 | 準半壊 | 一部損壊 | 合計 |
|-----|----|-------|-------|------|------|-----------|--------|
| 住家 | 0件 | 87件 | 601件 | 231件 | 56件 | うち床上 40件 | 1,411件 |
| | | | | | | うち床下 390件 | |
| | | | | | | うち土砂 6件 | |
| 非住家 | 0件 | 4件 | 95件 | 146件 | 202件 | 168件 | 615件 |
| 計 | 0件 | 91件 | 696件 | 377件 | 258件 | 604件 | 2,026件 |

出所：武雄市役所の公表データによる（2022年8月5日発表資料に記載）

おもやいにはこうした技術系ボランティアが多く訪れて、ノウハウを提供してくれた。さらに、おもやいには地元の建築関係者もメンバーに加わってくれることになった。

そして、生活再建には資金が不可欠である。公的支援として被災者生活再建支援制度が存在するが、一般の被災者にとって活用方法が分かりづらいという課題がある。さらに、この制度を利用するには罹災証明書の取得が必須であり、まずは罹災証明書の存在を被災者に周知する必要がある。このような課題に対応するため、おもやいでは外部からの支援を受けて、9月中旬から生活再建のための相談会を地域で開催し、建築士や弁護士による個別相談を行っていた。このように、被災者一人ひとりの置かれた状況に応じて、どの公的支援を活用できるかを考えることは、災害ケースマネジメントの一つの特徴でもある。

武雄市災害VCが2019年10月31日に閉鎖した一方で、おもやいVCは災害ボランティアにとどまらず、多岐にわたる活動を地域で継続的に展開した。団体設立直後から炊き出し、子ども支援、カフェおよびサロン活動、イベント開催などを始めていたのである。

災害ボランティア活動を含め、これらの活動を通じて発見された日常的な課題を持つ世帯に対し、おもやいでは独自に30軒以上の見守りを継続的に実施することになった。こうした世帯も含めて、月に1回の配食活動なども行った。緊急性の高いニーズについては担当機関につなぎ、制度にすぐに繋がらないようなケースではNPOとして独自のつなぎの支援を提供した。

令和元年水害の翌年2020年3月19日、おもやいは法人格を取得し、一般社団法人おもやいとして災害時の緊急支援体制と人材育成、地域づくりを推進する団体として活動を展開していくことになった。

おもやいは、災害VCとしての役割を果たすだけでなく、地域に根ざした多様な活動を通じて、被災者の生活再建と地域の復興を長期的に支援していく体制を整えた。被災者（地域の人々）のニーズに寄り添った包括的な支援を提供することになったのである。

4.2 コロナ禍での災害：令和3年水害

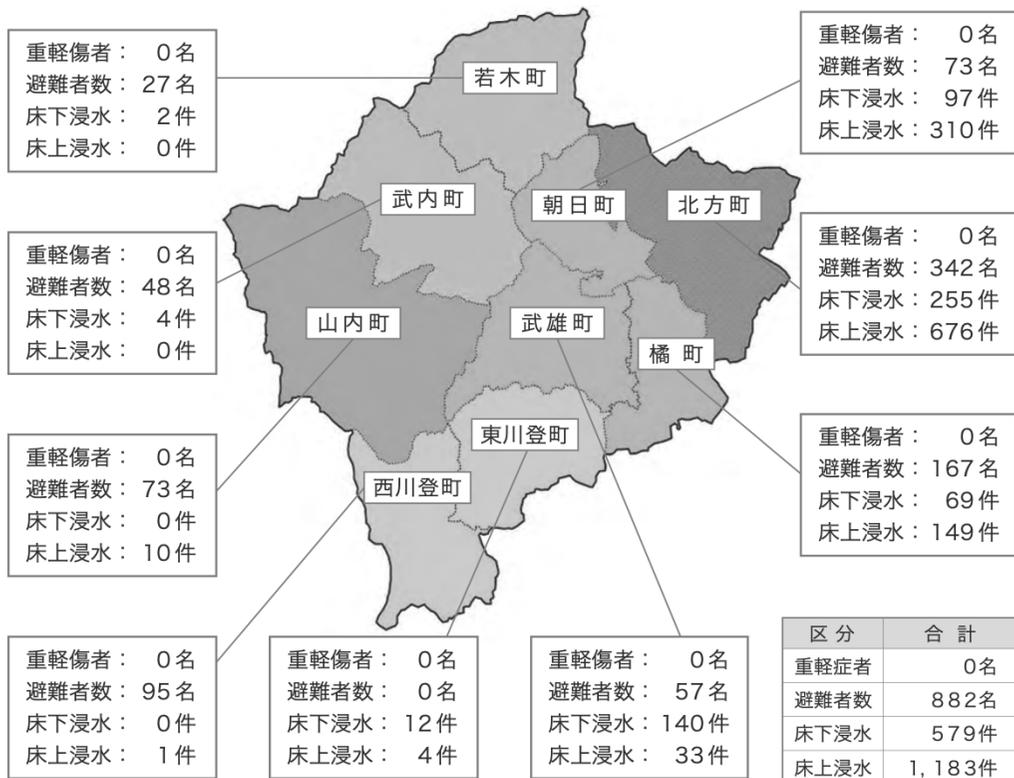
令和3年水害では、8月11日から19日にかけて前線が九州地方に停滞した影響で、断続的に雨が降り続いた。人的被害は発生しなかったものの、表2に示すように、住家被害は令和元年水害を上回る件数であった。武雄市の公表データ（図1）によると、令和元年水害と同様に北方町、

朝日町、橘町での住家被害が大きかった。

令和元年水害以降、おもやいは旧北方幼稚園で活動を継続していたが、2021年4月からは同じく北方町内にある元医療施設を借りて活動拠点を移していた。この活動拠点は基礎の嵩上げがされていた建物であったが、令和3年水害では床上30cmの浸水被害があった。さらに、令和3年水害はコロナ禍に発生したため、都道府県を超えた移動が制限され、遠方からのボランティアが集まりにくい状況になっていた。

佐賀圏域で災害支援の中間支援をしている佐賀災害支援プラットフォーム（以下、SPF）は独自のガイドラインを設け、PCR検査や抗原検査を受けることなどを条件に、外部からボランティア等を受け入れた。災害VCのように一般ボランティアを多く受け付けることは難しかったが、いくつかの技術系ボランティアが令和元年水害と同様に駆けつけていた。一方、武雄市社会福祉協議会が設置した武雄市災害VCは、8月21日に開設し、9月25日に閉所した。

菊池は認定NPO法人レスキューストックヤード（愛知県名古屋市）を介して、9月2日から9月8日まで武雄市に滞在し、おもやいVCで物資支援のボランティアを行うことになった。おもやいの活動拠点では食料品や衣服を含めた日常雑貨の物資配布を行っていた。武雄市で被災し



※ 床上・床下浸水は、区長等に聞き取りにより調査

出所：佐賀県武雄市（2023）

図1 令和3年8月11日からの大雨での武雄市における被災状況と地図

た多くの人が避難所には行かずに、被災した自宅で暮らし続ける在宅被災者であった。住宅の1階部分は水害による被害で水回りが使えず、調理ができない世帯が多かった。物資配布をしていると、毎日のように支援物資を受け取りに来る世帯もあり、とくにカップラーメン、パックご飯とおかずになるものは人気であった。これらの食料品の支援の多くは、全国各地から民間による支援物資であった。

物資配布のボランティアは被災者の人たちに物資を渡すだけではなく、受け取りに来た人に向けてアンケートを行っていた。アンケートの内容には、罹災証明書の取得の有無や住宅の被害状況、健康状態に関する項目などがあった。必要とする物資をヒアリングしながら被災状況を確認し、住宅の修繕や再建に不安のある人については、おもやいのスタッフにつないで個別相談を行った。住宅の修繕について専門家の確認が済んでいない世帯については、おもやいの技術系ボランティアが現地調査を行った。このようなボランティアや現地調査のニーズの他にも、床下を乾かすための工場扇の貸し出しなども行っていた。

物資配布に訪れた被災者と会話を交わしてみると、大きな関心ごとは住宅の再建に関することだった。短い期間に2度の災害に見舞われてしまったため、どのように住宅を再建するか途方に暮れていた人もいた。なかには、住宅のリフォームの見積もりに1,000万円以上の金額が出てきたことで、おもやいに相談をしてくる被災者もいた。このような事例の場合には、おもやいの技術系ボランティアがヒアリングし、見積もり内容の修繕が必要なのかをアセスメントするなどして相談を受けていた。

おもやいは令和元年水害から気になる世帯について継続的な訪問をしていたが、災害対応に追われるスタッフは、それらの世帯の状況を把握する余裕がなくなってしまうていた。そこで活躍したのは、外部支援の看護師ボランティアチームである。おもやいが把握していた気になる世帯を順次訪問し、バイタルチェックや傾聴を行なった。なかには、令和3年水害で初めて災害ボランティアニーズで訪れた世帯で、健康状態が危惧される世帯が発見されることもあった。そのような世帯に対しても、地域内外の看護師ボランティアチームが訪問し、定期的な健康観察や傾聴を行った。おもやいの鈴木氏も、このような看護師ボランティアチームの活躍や応援があって本当に良かったと評価しており、健康状態に関する専門的知見を有していることはもちろんのこと、コロナ禍で人手が足りない状況で、気になる世帯を訪問してくれたことはたいへんありがたいものであったと語っている。

以上のように菊池はボランティア活動を通じて多くの被災者と接する機会を得た。そのなかで、衣食住に関する人間が求める根源的なニーズに被災者は高い関心を寄せている様子が見てとれた。先述の食料配布は、とくに在宅避難をしている世帯にとって必要不可欠なものであった。さらに、民間企業による衣料品の支援を受け取って嬉しそうにしている被災者の様子が印象的だった。そして、水害の被災地では何よりも住宅の再建についての関心ごとが大きいことが分かった。おもやいは令和元年水害から活動していたことや、住宅の再建についても相談のできる団体であったため、地域からも頼れる存在として機能していた。

このようにおもやいは被災者一人ひとりの悩みに寄り添うため、必要に応じて専門的な知識・技術や資源を取り入れて活動していた。基本的には衣食住のニーズから、場合によっては看護師ボランティアチームの力も借りて、健康問題にも関与できることは団体として強みの一つになっていた。

4.3 武雄市役所の災害対応

武雄市役所とおもやいは令和元年水害以降、数回にわたって連携会議を行い、災害時の情報共有を円滑にするための連携のあり方を模索していた。その過程において、佐賀圏域で災害支援の中間支援をしている SPF の存在も考慮し、武雄市役所では協定のあり方について検討を進めていた。具体的には、武雄市役所と SPF との間で協定を結び、おもやいは SPF の一賛同団体として連携する形を想定していたのである。

そのような検討をしている最中に令和3年水害が発生し、協定の必要性が改めて認識された。そこで、2021年10月18日、武雄市役所と SPF との間で「災害発生時等における CSO 等ボランティア団体との連携・協力に関する協定」が締結された。

この協定締結後、市職員と SPF のスタッフが協働して戸別訪問を実施した。浸水被害のあった地区では、罹災証明書や被災者生活再建支援制度、義援金等の申請がない世帯があったため、現地調査を行なったのである。一軒一軒訪問しながら、計365件を訪問し、そのうち64件の申請につなげることができた。しかし、この現地調査が実現したのは災害発生から約3ヶ月後のことであった。被災後はその他の災害復旧業務で忙殺され、市職員のみでは戸別訪問を行うマンパワーが不足していたのである。

そのような状況のなかで、地域に根を張って活動しているおもやいは、武雄市役所にとっても頼もしい存在であった。行政が災害復旧業務に追われている間も、おもやいは即時性をもって被災者の課題を直接的に解決する活動を展開していた。武雄市役所の本庁がある武雄町から被害の大きかった北方町、朝日町、橘町までは車で20分以内の距離と決して遠くはないが、北方町に拠点を置くおもやいは、物理的な距離の近さゆえに被災者の課題をより直接的に汲み取ることができたのである。

また、水害のリスクが高まった際には、おもやいが地域の避難行動要支援者を避難所まで誘導する活動を行っていた。このような活動は、行政が手を出しにくい「痒いところに手が届く」支援であり、物理的な距離の近さがその要因の一つにもなっていた。

行政による支援には平等の原理が働きがちだが、おもやいは NPO であるからこそ、一人ひとりの状況に応じたきめ細かい支援が可能となる。これを象徴するエピソードとして、市役所に家具の支援の申し出があった際、おもやいに相談したところ、その家具を必要とする被災者につなげることができたという話もインタビューで聞かれた。

このように、武雄市役所は地域で被災者支援を展開するおもやいとも連携する一方、市圏域全体で災害対応を進めるために SPF との連携も強化している。災害対応本部を設置した場合には、

SPFの常駐スペースを設け、民間支援のコーディネートを要請する体制を整えている。2022年度は大きな災害がなかったものの、台風や大雨が予想された場合には随時連絡を取り合い、連携体制を維持している。

4.4 武雄市社会福祉協議会の災害対応

武雄市社協では、武雄市災害VCを設置・運営していた。しかし、おもやいボランティアセンターが常設的に活動していたのに対し、武雄市災害VCは早期に閉所している。この理由について説明していく。

一つ目の理由は、社協型災害VCで対応できるニーズが少なかったことである。先述の通り、水害の被害を受けた住宅の復旧や修繕には専門的な知識や技術が必要だが、社協が募集する一般ボランティアにはできない作業内容が限られている。被災者から寄せられた専門的なニーズは、おもやいの技術系ボランティアに対応してもらうこともあった。また、水害にあった住宅では、床板を剥がして乾燥させる段階になれば、あとはリフォーム業者などによる修繕を待つことになるため、ボランティアが入る余地がなくなってしまう。

二つ目の理由は、被災者から寄せられるニーズが早期に少なくなったことである。災害VCを閉所する基準は、被災世帯を巡回してニーズ調査を行い、依頼がなくなった時点である。武雄市災害VCでも、武雄市社協の職員と応援職員が現地調査に向かい、被災世帯の住民と直接会うことが難しい場合には、ポスティングでの周知を行なった。さらに、武雄市災害VCでは区長や民生委員にニーズキャッチをお願いすることもあった。以上のような過程を経て、新たなニーズが出てこない時点で、災害VCを閉所する決断に至るのである。

令和元年水害で水に浸かった家財が処分されていたためか、令和3年水害では家財出しのニーズも少なかった。また、令和3年水害は浸水高こそ高かったものの、土砂の量が令和元年水害と比較して少なかったため、床下の泥のかき出しや側溝の泥のかき出しのニーズも少なかった。そのため、令和3年水害では武雄市災害VCはより早期に閉所されることになった。

武雄市の事例のように社協型災害VCと民間災害VCが両方設立される事例は、他の被災市町村ではそう多くはない。基本的には被災自治体の社協が災害VCを開設し、技術系ボランティアもそこに入って専門的なニーズを請け負う。技術系ボランティアは対応に時間がかかるため、比較的長期に渡って被災者のニーズに対応するために、災害VCが長く開設されるが、武雄市の事例ではその役割をおもやいVCが担っていたのである。

武雄市社協は正規職員が10人程度と小規模な組織であり、通常業務もあるなかで災害VCの運営は大きな負荷がかかる。ここでもマンパワー不足は課題である。武雄市災害VCで拾いきれなかったニーズもあり、なかには遠慮したり、自ら声をあげることが難しかったり、被災直後は災害ボランティアの必要性を感じなかった人もいた。しかし、そのような被災者は被災して時間が経ってから声をあげることもあった。そのような課題もあるため、これまでの被災地では災害VCを早期に閉所することに対し批判の声が集まりやすい。だが、武雄市の事例では、社協の災

害 VC が閉所したとしても、おもやい VC が常設型であったため、その都度被災者からのニーズに対応することができた。このように、災害 VC を運営する負荷があることと、おもやい VC の存在があったからこそ、武雄市災害 VC は早期に閉所する決断を下したのかもしれない。

武雄市社協は武雄市生活自立支援センターも運営している。災害から時間が経つと、生活自立支援センターとおもやいの両方で支援対象者になる人が少なからず出てきた。そのような対象者についても情報交換を行い、ケースによってはおもやいに支援を依頼することもあった。

市民ないし被災者にとっても、相談する選択肢が多いことはいいことだと評価している。自立支援について、支援プランに基づいた相談支援が必要な人と、おもやいのようになんでも相談に乗るというスタンスの団体がいることで、それぞれの事情に沿った支援の多様性が広がる。

最後に、物理的な距離の面についても触れておく。武雄市社協および生活自立支援センターの本庁は北方町にあったのだが、令和元年水害が発生した 2019 年 9 月 2 日に北方町から武雄町に移転することになっていた。武雄市災害 VC のボランティア受付は、令和元年水害は北方町の旧庁舎で行い、令和 3 年水害では旧北方幼稚園で災害 VC を開設し、被害の大きかった地域に災害ボランティアの窓口を設けた。しかし、災害 VC 閉所後は被害が大きかった地域から離れた場所で社協は拠点を置くことになる。一方でおもやいは団体発足から現在に至るまで北方町内に活動拠点を置いて活動していたため、物理的な距離の近さも相まって、被災者からの相談を受けやすい立ち位置にあったとも言える。

5. 被災地支援チーム OKBASE の事例分析

5.1 被災地支援チーム OKBASE の設立の経緯およびおもやい VC との連携

令和元年水害を契機に発足した学生主体のボランティア団体「被災地支援チーム OKBASE」がある。この団体は令和元年災害の際、佐賀県内にある大学の役目として被災した地域や住民を支援するため組織され、武雄市北方町、大町町を中心に家屋に流入した土砂や被災した家財道具の搬出などに取り組んできた。当初は、災害 VC を通じた活動であったが、災害支援に関わる行政や NPO 等で構成された情報共有会議（業隠会議）の中で、社協が設置・運営する災害 VC 以外で活動を行なう民間ボランティアセンター（おもやい VC）の存在を知り、9 月中旬以降はおもやい VC を通じた活動へと転換している。

おもやい VC が展開するボランティア活動は、被災家屋の片付けに留まらず、前述するように様々な活動を展開している。その中で、学生ボランティアたちは建築士、看護師等のボランティアチームへ同行し、ボランティアニーズの現地調査や気になる世帯への戸別訪問、その後のニーズのマッピング化の手伝いなどにも関わっている。また、おもやい VC や公民館での支援物資配布会場やサロン活動の運営支援等にも携わっていく。

災害支援を行う様々な団体との関わりも増える中、被災地 NGO 協働センター（兵庫県神戸市）のスタッフから「足湯」について声掛けがあり、災害対応バスを持ってきていた ADRA

JAPAN（東京都）のスタッフより「足湯」について教わるようになった。その後、被災地域での物資配布会場やサロン、復旧・復興のイベント等、また被災者宅への戸別訪問による訪問足湯を実践し、足湯を通して被災者とかかわり、被災者に寄り添った活動を継続している³⁾。

5.2 戸別訪問による足湯ボランティアの展開：アウトリーチとニーズキャッチ

足湯ボランティアとは、「足湯という民間療法に、ボランティアが被災者の手を揉み、さするという身体的コミュニケーションの手法を取り入れたボランティア」である（似田貝・村井編2015）。1995年の阪神・淡路大震災の際に行なわれたボランティア活動の一つであり、ボランティアは被災者に寄り添い、被災者の「つぶやき」に耳を傾けることになる。この足湯ボランティアは1995年以降、様々な被災地や被災地域以外でも広がりを見せ、取り組まれている。

そのような中でOKBASEが実施する足湯は訪問型足湯である。令和元年～令和3年の3年間で発生した佐賀県内の災害では避難所は開設されるが、発災後1～2ヶ月で閉鎖され、また大規模な仮設住宅が設置されていない。そのため、被災者のほとんどは在宅避難、また被災後も片付けをしながら被災家屋（2階部分等）で生活を続ける被災者が多かった。おのずと被災者宅へ足湯バケツとポット等を持参して伺う戸別訪問による足湯を展開することとなった。

この戸別訪問による足湯は、学生ボランティアにより被災者宅という限られた空間で、限られた人間関係の中で実施される。また継続的な訪問を繰り返すことで、顔見知りとなり形成される人間関係もある。足湯を行う学生ボランティアは継続的な関わりの中で、被災者の生活の場へと入り込み、徐々に片付け、復旧していく姿を目にすることにもなる。

この点が避難所や仮設住宅の集会所等で取り組む足湯との差異であると感じる。時には避難所や被災地域で行われる物資配布会、サロン等で足湯を行うが、訪問型足湯では、片付けを行っているそばで、休息をしながら足湯をしてもらう。その片付けの様子を見ながら、被災者は発災当時や片付けの進捗状況、現在の生活状況や心身の状態等といった様々なことを話す（つぶやく）ことになる。学生ボランティアはこれらの言葉に耳を傾け、話を伺う中で、気になること（つぶやき）についてはおもやいへ報告を行い、対応を検討してもらうことになる。例えば、2021年佐賀大雨災害で行った戸別訪問による足湯（2021年8月21日武雄市にて）では、「こんなに早く水害に遭うなんて、もうここには住めないかもしれないけど、この地域には住み続けたい。一人暮らしで片付けが進まないの、夜中まで一人で片付けをしている。」また足湯に対して、「こんなことまでしていただいて……」と涙を流す場面もあった。このような被災者に対しては身体的な負担に加え、精神的な負担も考えられることから、おもやいへ報告、片付け対応を行うチームの調整を行うとともに看護師ボランティアチームとも連携を図り、心身面のフォローを含めた継続的な訪問・見守り体制を整える等の支援へとつなげている。

5.3 災害支援団体との連携：ネットワークの構築

令和元年水害の際、OKBASEは武雄市で一緒に活動を行った神戸大学震災救援隊と学生プロ

プロジェクト「Take-O」を発足、被災地（武雄市、大牟田市）で開催したサロン等でオンラインを使った交流会を実現している。また「足湯」というキーワードの下、学生団体間の連携を深め、学生らしい様々な活動を展開。令和2年豪雨災害で被災した人吉市で開催された復興イベントをきっかけに、おれんじびーす（九州看護福祉大学 / 熊本県玉名市）と足湯研修会を開催。この関係性は広がりを見せ、令和5年度にはおれんじびーす（九州看護福祉大学）、関西学院大学災害コミュニティつむぎ（関西学院大学 / 兵庫県神戸市）、大阪大学人間科学部行動科学研究室（大阪府吹田市）と、武雄市で5月に人吉市で12月に合同合宿を行い、足湯をはじめ被災地での支援活動について研鑽を重ねている。

この他にも、認定NPO法人レスキューストックヤードとは、「あったかご飯プロジェクト」を展開した。このプロジェクトは災害により生活意欲等が減退した被災者に対し、学生と一緒に買い物から調理、食事、片付けを行うことで、生活意欲や活気を取り戻してもらうことを目的としている。戸別訪問による足湯を通して捉えた「被災以降、あまり料理をつくらなくなった」「私の自慢の料理を食べさせてあげたい」等のつぶやきから、プロジェクト対象者を選定し、認定NPO法人レスキューストックヤードのスタッフとともに取り組んだ。武雄市で実施したプロジェクトでは、被災者宅で実施。最初は「あなたたちが好きにつくっていいよ。」と話していた被災者も、学生ボランティアとの関わりの中で包丁の使い方や出汁の取り方等を教える等、主体的な関わりへと変化した姿を見ることができた。そのなかで、ボランティアで参加していた地元在住の管理栄養士もメンバーに加わるなど、プロジェクトを通じた支援の輪の広がりを見せている。

6. 考察

ここまで見てきたおもいやOKBASEの事例を踏まえ、被災者が置かれた環境とニーズはどのようなものであったか、被災地でどのように支援展開がされたかについて考察していく。さらに、2.4節で指摘した専門職と非専門職の関係性、公的機関と民間機関の関係性を踏まえ、民間団体であるおもいやOKBASEにはどのような強みがあったのかも考察していく。

6.1 被災者が置かれている状況に寄り添うために

ジェネラリスト・ソーシャルワークの基本視点はクライアントが直面している問題をクライアントの生活の全体像を見据えながら捉えることである（太田・秋山編 1999: 155）。被災者が災害によってどのような状況に置かれているかといえば、居住環境が脅かされ、場合によっては生活困窮者に陥ることもある。さらに、食事や料理が満足にできない環境に置かれ、衣服などの日常的に使用する物資を失っていることもある。防災・減災の取組は人命を守ることが最も大きな目標となるが、被災者支援の取組では普段の暮らしの生活環境が脅かされた人々の生活再建に目を向ける必要がある。

おもやいの事例からも分かる通り、水害の被害に遭った世帯では、いかに住宅を再建するかが被災者の大きな関心事となる。この被災者が置かれている状況に寄り添うためには、住宅の再建といった切り口から相談に乗っていくことが望ましいだろう。阿部他（2024）の研究では、熊本地震の住宅再建過程における相談業務の実態が示されており、ここにも被災者からの住まいへの関心の高さがうかがえる。住宅再建に資金が必要ならば、災害ケースマネジメントの手法によって被災者生活再建制度の活用も視野に入れる必要がある。

水害による被災地では、避難所には行かずに在宅避難を選択する人が多くなるため、在宅被災者へのアウトリーチが課題になっている。武雄市役所の事例のようにアウトリーチにはマンパワーが必要である。武雄市災害VCでも閉所前に現地調査を行なったが被災者に直接話を聞くことができない場合もあった。そのような課題がある一方で、おもやいVCの取組は画期的な点がある。活動拠点で物資配布を行うことで、被災者が自らおもやいVCに足を運び、被災状況をヒアリングできるのである。物資配布から、住宅の再建の相談につながったケースもいくつかあった。

おもやいではこの他にもOKBASEなど他団体とも連携しつつ、多様な活動を展開している。鈴木氏は、「いろんなメニューを持ちながら、いろんな人たちとつながるきっかけを、とにかく模索をしている」と語っていた。団体内でも、地域にいるお手伝いが必要な人につながるために、あらゆる手段を試行錯誤しているという。メンバーで話し合って、「このような活動をしたらいいのではないか」と議論し、実践を繰り返しているのである。このような既存の枠組に囚われない活動は、非専門職で民間団体であるからこそその強みである。

他方、現在の災害VCのシステムはジェネラリスト・ソーシャルワークの志向とは真逆に進んでいると言える。頼政・宮本（2022）が指摘したように、公的な社協型の災害VCはマニュアル化して硬直化しているため、多様な被災者のニーズに応えることが難しくなっているのである。このような状況は、ジェネラリスト・ソーシャルワークの観点からいっても、被災者が置かれている状況に寄り添っているとは言い難い。

多くの被災者に会うためには、被災者が置かれているニーズに寄り添うため、多様なメニュー（手段）を持っておくことが重要になる。被災者が置かれた環境やニーズに応えるのであれば、平常時のソーシャルワークの援助技術に加えて、例えば住宅の再建方法や災害救助法および被災者生活再建支援制度にある程度の見識を持っていたほうがいだろう。それらすべての知識・技術を持ち合わせなくてはいけないというわけではなく、必要に応じてそれらの専門家につながられるように、ネットワークを構築しておけばよい。

また、被災者が置かれている状況に寄り添うためには、距離の近さが関係する可能性があることがインタビュー調査から示唆された。おもやいは北方町で活動を継続しているからこそ、身近な圏域で相談しやすくかつ頼れる存在になっているのである。被災者が相談しやすい距離感に支援拠点を置くというのは、アウトリーチにとっても重要な観点である。岩間伸之は「地域を基盤としたソーシャルワークとは、ジェネラリスト・ソーシャルワークを基本理論とし、地域で展開

する総合相談を実施概念とする」(岩間 2011)としており、ワーカーはクライアントの日常生活圏域を拠点として支援を展開するべきだとしている(岩間・原田 2012: 44-45)。おもやいの実践はこのようなジェネラリスト・ソーシャルワークが目指すべき点を体現しているといえよう。

他方、日常生活圏域を基盤とした相談体制の構築をしている先進事例はあるものの、そうした展開ができている自治体は一部である(日本学術会議社会学委員会社会福祉学学科会 2018)。平常時でも日常生活圏域で相談体制を構築するのは難しいにも関わらず、災害時には様々な資源が不足するため、そのような体制を構築するのはより一層のこと困難である。それだけに、民間団体であるおもやいがこのような実践を残していることは興味深い。むしろ、制度やしがらみに縛られない民間団体だからこそ成し得たことかもしれない。

6.2 被災地での支援展開とは

ジェネラリスト・ソーシャルワークの過程は対象や問題・課題に応じて複雑多義に動く循環システムである(太田・秋山編 1999: 85)が、被災者支援においてはより一層複雑な支援展開を辿っていると言えるかもしれない。

例えば、OKBASEの事例のように足湯ボランティアを通して「つぶやき」を拾い、必要に応じて災害支援団体につないでいくことは非常に重要なプロセスである。足湯ボランティアを代表するように、災害ボランティア活動はインテーク、アセスメント、インターベーションなど様々な機能を有している。見方を変えれば、足湯ボランティアにおける被災者の傾聴活動は心のケアにつながり、軽微ではあるがインターベーションであるかもしれない。つまり、被災地でのソーシャルワークの支援展開は、それら一連の過程が常に複雑に反復されているのである。

ここで必要なのはアセスメントの視点になるだろう。何らかの手段によって被災者と接触した場合や災害ボランティアに関わった場合、その人に「気になる」点があれば、引き続き見守る必要がある。災害ボランティアを通じてアセスメントを行い、新たにプランニングをして別の手段でインターベーションやモニタリングをする場合もある。専門職の看護師ボランティアチームの活躍はまさにそれに該当する。だからこそ、災害ボランティアを通じて最初に関わった人々による「気になる」という視点が大切になるのである。

OKBASEが認定NPO法人レスキューストックヤードとともに取り組んだ「あったかご飯プロジェクト」に関わった世帯も、最初は災害ボランティアによる関わりがきっかけだった。看護師ボランティアチームが定期的に見守りをしつつ、学生ボランティアが関わる支援を計画したのである。結果的に、学生ボランティアが料理を教えてもらう行為は被災者のエンパワメントにつながった。このように多様な主体が関わることで、支援内容を充実させることもあった。

このような災害時の活動を経て、平常時のおもやいの活動内容も実に多岐わたっている。生活困窮世帯の支援など本稿には書ききれないほどの細かい困りごとに寄り添っている。それは公的支援の制度には該当しないものであるものも多い。そのような困りごとに対しておもやいは一つ一つ耳を傾けながら、必要と思われる支援を展開している。DV被害世帯や、生活困窮によって

ライフラインが止まっている世帯など、地域に根を張っている活動をしているからこそ、見えてくる世帯のニーズがある。さらに、公的支援が必要な案件については、本人の許可をもらって行政等の機関に情報提供することもある。

さらに、おもやいは、2022年11月に休眠預金等活用事業の助成を受けて、北方町内に「地域共生センターそよぎ」を開設した。ここでは、防災イベントや地域食堂などの地域住民を対象にした活動を行っている。こうした平常時の地域活動を展開しつつ、おもやいでは様々な活動を通して「気になる」人を見つけ、その人のニーズに合わせた多様な関わり方を見つけ、寄り添い続けているのである。

7. まとめ

ジェネラリスト・ソーシャルワークは総合的かつ包括的な視座が求められるが、ここまで触れてきたように、災害時のソーシャルワークはより多くの被災者のニーズに寄り添えるように、より幅広い範疇での関わり方が求められる。その際に、管理・統制化された公的機関や専門職による支援には限界があり、多様な主体の関与が必要になるのである。被災者が置かれた環境に寄り添ってニーズに応えること、そして支援展開において取り残されやすい被災者にアウトリーチ・ニーズキャッチをすることに共通して必要なのは、多様な支援主体が多様な手段を用意しておくことなのである。これが被災者支援におけるジェネラリスト・ソーシャルワークにおいて必要な観点である。

本稿では、便宜上「被災者を支援する」といった表現をしてきたが、おもやいの鈴木氏はこういった言葉に違和感を覚えている。「おもやい」の活動はあくまで、地域に困っている人がいるからお手伝いをしている感覚なのだという。そもそも「おもやい」とは九州地方の方言で、「一緒に使う」「分かち合う」という意味がある。2章で引用した Johnson & Yanca (2001=2004: 47) を振り返ると、「クライアント『に対して』、『のために』するのではなく「と共に」するという介入への関心……」と記述されており、「おもやい」という語源や団体理念にも通ずるところがある。同じ地域に住む生活者として、時間と空間を共にしながら、一緒にいる。そして、必要なときにはお手伝いをする。そのような感覚が、復興期に向かうフェーズではソーシャルワークでも大切になるのかもしれない。西梅・加藤(2022)は「実践が利用者主体となっているのか、利用者のニーズに応じた支援が展開されているのかを自らに問い直しながら実践することが重要といえる」と述べており、おもやいの実践は常に地域住民の側にいながらジェネラリスト・ソーシャルワークを展開しているといえよう。

ここで本研究の限界についても記述しておく。本研究は大規模災害の事例を対象にしていない。阪神・淡路大震災や東日本大震災などの地震による大規模災害では、おもやいのように丁寧な対応ができるかは分からない。しかしながら、被災者とつながるために多くの支援手段を支援者側が持っておくという視点は、多くの被災地でも活かして欲しい。

さらに、おもやいが現在の活動に至ったのは偶発的な側面が大きい。頼政（2023; 2024）も言及している通り、おもやいは多様な主体が集まる〈場〉ができており、鈴木氏も「奇跡的に良いメンバーが集まった」と語っている。どれだけ多様な手段が用意できるかは、集まってくる人のパーソナリティにも依存する。再現性は難しいところだが、ともかく災害時には被災者のニーズに合わせて、多様な主体が参加して、多様な手段を用意することが、よい被災者支援につながることは間違いないだろう。

最後に、社協災害 VC の役割についても触れておこう。大門他（2020）の研究によれば、益城町災害 VC は混乱を回避することを主眼に据える管理・統制モデルで、西村災害 VC は課題の解決を主眼に据える即興・自律モデルであったことを明らかにしている。西村災害 VC は NPO やボランティアを受け入れて、幅広く柔軟な活動が展開できていた。つまり、社協災害 VC でも多様な主体を受け入れて、多様な手段による被災者支援を実現することは可能なのである。

現在の地域福祉は、地域共生社会の実現に向けて、互いに支え合う社会づくりを目指している。社協は平常時から地域福祉を推進する主体として、地域づくりを通してインフォーマルな資源との協働を重視しているはずである。これは制度の狭間にある生活課題への対応や、地域における支え合いの基盤づくりにおいて不可欠な視点であり、災害時でも同様の観点が求められる。したがって、社協災害 VC においても、平常時から培ってきた多様な主体との連携・協働の経験を災害時にも活かし、誰一人取り残さない被災者支援を目指すことが必要である。そのために、既存の管理・統制モデルの災害 VC のあり方に囚われない自由な発想もまた必要である。

謝辞

武雄市に訪問するたびに、温かく迎えていただく一般社団法人のおもやいの皆様に感謝申し上げます。また、ご多用のところインタビュー調査にご協力いただきました武雄市役所および武雄市社会福祉協議会の職員の皆様にも厚く御礼申し上げます。

なお、本研究は公益財団法人三菱財団 2020 年度社会福祉事業・研究助成採択「災害時に支援のミスマッチを解消するための研究調査」（研究代表者：菊池遼）の研究成果の一部です。

注記

- 1) 東日本大震災では「サポートセンター」等の名称で同様の機能を果たす組織が設置されており、別の財源根拠で設置されていた。詳しくは平野他（2014）や総務省行政評価局（2020: 44）を参考されたい。
- 2) 以下、「おもやい」「おもやい VC」という表記が出てくるが、前者の「おもやい」は団体名を示し、後者の「おもやい VC」はおもやいが運営している民間のボランティアセンターを示すものである。
- 3) また、これらの活動は令和 2 年 7 月豪雨災害における藤津郡太良町や嬉野市、福岡県大牟田市、熊本県人吉市、令和 3 年佐賀大雨災害における武雄市や大町町、令和 4 年大雨災害における青森県青森市、令和 4 年台風 14 号における宮崎県延岡市、令和 5 年九州北部大雨災害における佐賀市、神崎市、唐津市、福岡県久留米市田主丸町、那珂川市、八女郡広川町、令和 6 年能登半島地震における石川県七尾市、珠洲市、穴水町と、おもやいを中心に災害支援団体と連携を図りながら、佐賀県内をはじめ全国で発生した災害において被災地へ赴き、足湯を通じた被災者支援に取り組んでいる。

参考文献

- 阿部一咲子・平田京子・石川孝重 (2024) 「地震災害後の住宅再建過程における相談支援の実態とその特徴—熊本地震における相談支援を対象として—」『日本建築学会計画系論文集』第89巻, 第819号, pp.862-872.
- 大門大朗・渥美公秀・稲葉圭信・王文潔 (2020) 「災害ボランティアの組織化のための戦略」『実験社会心理学研究』第60巻, 第1号, pp.18-36.
- 藤本七海 (2022) 「復興期における災害ソーシャルワークに関する研究—生活支援相談員等へのインタビュー調査から—」『東洋大学大学院紀要』第58巻, pp.185-200.
- 福祉系大学経営者協議会 [監] 遠藤洋二・中島修・家高将明 [編] (2017) 『災害ソーシャルワークの可能性：学生と教師が被災地でみつけたソーシャルワークの魅力』中央法規.
- 樋口淳一郎 (2006) 「ソーシャルワークとジェネラル・ソーシャルワーク」『関西福祉科学大学紀要』第9巻, pp.205-215.
- 平野隆之・小木曾早苗・児玉善郎・穂坂光彦・池田昌弘 (2014) 「東日本大震災における被災者支援の課題と今後の展開—自立支援を目指す地域支援の視点から—」『日本福祉大学社会福祉論集』第130号, pp.67-88.
- 家高将明・後藤至功・山田裕一・立花直樹 [編] (2023) 『ソーシャルワーカーのための災害福祉論』ミネルヴァ書房.
- 板倉有紀 (2013) 「東日本大震災における「支援」と「ケア」—被災者ニーズの多様性と保健師職能—」『社会学年報』42巻, pp.17-29.
- 岩間文雄 (2015) 「ソーシャルワークの展開過程についての検討」『関西福祉大学社会福祉学部研究紀要』第18巻1・2号, pp.11-18.
- 岩間伸之 (2011) 「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能—個と地域の一体的支援の展開に向けて—」『ソーシャルワーク研究』37巻, 1号, pp.4-19.
- 岩間伸之・原田正樹 (2012) 『地域福祉援助をつかむ』有斐閣.
- Johnson, Louise C. & Yanca, Stephen J. (2001) *Social Work Practice: A Generalist Approach 7th ed.*, Allyn and Bacon. (ルイーズ C ジョンソン & ステファン J ヤンカ [著] 山辺朗子・岩間伸之 [訳] (2004) 『ジェネラリスト・ソーシャルワーク』ミネルヴァ書房.)
- 株式会社富士通総研 (2018) 「災害時の福祉支援の在り方と標準化に関する調査研究事業報告書」 (<https://www.fujitsu.com/downloads/JP/group/fri/report/elderly-health/2017saigaifukushil.pdf>) 2021/8/2 取得.
- 株式会社富士通総研 (2020) 「災害派遣福祉チームの育成に関する調査研究事業報告書」 (<https://www.fujitsu.com/downloads/JP/group/fri/report/elderly-health/2019saigaifukushi0.pdf>) 2021/11/3 取得.
- 川村匡由 (2017) 『防災福祉のまちづくり：公助・自助・互助・共助』水曜社.
- 内閣府防災担当 (2023) 「災害ケースマネジメント 実施の手引き」 (<https://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/case/pdf/r5zenpen.pdf>) 2024/5/21 取得.
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分会 (2018) 「提言 社会的つながりが弱い人への支援のあり方について—社会福祉学の視点から—」 (https://www.cao.go.jp/kodoku_koritsu/torikumi/yushikisha/jutenkeikaku/dai1/pdf/siryou6.pdf) 2024/10/29 取得.
- 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司 [編] (2010) 『災害福祉とは何か—生活支援体制の構築に向けて』ミネルヴァ書房.
- 西梅幸治・加藤由衣 (2022) 「地域共生社会の実現に向けたジェネラル・ソーシャルワークの意義と展開課題」『高知県立大学紀要社会福祉学部編』第72巻, pp.1-14.
- 似田貝香門・村井雅清 [編] (2015) 『震災被災者と足湯ボランティア—「つぶやき」から自立へ向かうケ

- アの試み』生活書院.
- 大橋美加子 (2020)「災害時のソーシャルワークに関する文献研究」『名古屋経営短期大学紀要』第 61 号, pp.119-133.
- 奥田博子 (2018)「健康危機管理時の保健師活動における分野横断—自然災害時に保健師に求められるジェネラルな能力—」『保健医療科学』Vol.67, No.4, pp.394-401.
- 太田義弘・秋山菊二 [編] (1999)『ジェネラル・ソーシャルワーク—社会福祉援助技術総論』光生館.
- 副田あけみ (2005)『社会福祉援助技術論—ジェネラリスト・アプローチの視点から—』誠信書房.
- 佐賀県武雄市 (2023)「令和 3 年 8 月 11 日からの大雨による災害 災害記録誌」
(<https://www.city.takeo.lg.jp/information/uploads/R3saigaikirokushi.pdf>) 2024/5/20 取得.
- 総務省行政評価局 (2020)「災害時の「住まい確保」等に関する行政評価・監視—被災者の生活再建支援の視点から—結果報告書」(https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/hyouka_200331.html) 2020/8/10 取得.
- 得津慎子 (2017)『ソーシャルワーク—ジェネラリストソーシャルワークの相談援助』ふくろう出版.
- 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.
- 上野谷加代子 [監] 社団法人日本社会福祉士養成校協会 [編] (2013)『災害ソーシャルワーク入門：被災地の実践知から学ぶ』中央法規.
- 山辺朗子 (2011)『ジェネラリスト・ソーシャルワークの基盤と展開—総合的包括的な支援の確立に向けて』ミネルヴァ書房.
- 山井理恵 (2008)「支援困難な利用者に対するケアマネジメントにかかわる検討—ジェネラリスト・ソーシャルワークの視点から—」『明星大学社会学研究紀要』No.28, pp.37-49.
- 頼政良太・宮本匠 (2022)「日本における災害ボランティアセンターのこれまでとこれか —「公」と「民」の対立を乗り越えた先に—」『実験社会心理学研究』第 61 卷, 第 2 号, pp.37-56.
- 頼政良太 (2023)「ベースの支援に根差した災害時の多様な活動を生み出す〈場〉についての研究—一般社団法人おもやいの活動から—」『災害と共生』Vol.7, No.1, pp.1-15.
- 頼政良太 (2024)『災害ボランティア研究—アクションリサーチによる実践研究—』関西学院大学出版会.