日本福祉大学社会福祉学部
『日本福祉大学社会福祉論集』第 135 号　2016 年 9 月

災害時のアウトリーチ（CosDa）[1] に関する研究

—— 学生と専門職による連携の可能性 ——

山　本　克　彦

要　旨

近年多発する自然災害は，大規模，広範囲，同時多発等，複雑なものとなり，過去の経験が活かされつつも，新たな課題が生じているという実態もある．また被災地・被災者を支援するボランティアの存在や役割は災害ごとに注目を集める一方，災害ボランティアセンターの運営や，現場のコーディネートが困難を極めている状況である．その原因の一つは社会福祉協議会を中心として協働型で運営される災害ボランティアセンターの運営者自身が“被災者”であることにある．本来業務に加え，災害対応によって地元の被害状況や個別のニーズを把握する機会が持てない現状では，ボランティアセンターの効率的な運営やマンパワーを活かす活動にはつながらない．

ここではこうした課題を解決するしくみの１つとして，筆者が災害発生後の初動期に試行した「学生ボランティアによるアウトリーチ」の事例をあげ，今後の災害に活用できるモデルを提示する．また今後の災害に備え，学生による災害支援のあり方について考察し，災害時の初動に対応できる“学生連携ボランティアネットワーク”について提言する．

キーワード：災害ソーシャルワーク，災害ボランティアセンター，学生ボランティア，
社会福祉協議会，アウトリーチ

Ⅰ．はじめに

近年多発する自然災害は，その種類もさまざまで，大規模，広範囲，同時多発等，複雑な状況が絡み合っている．災害支援においては，多くのボランティアが被災地へ集結することが当たり前のようになり，経験豊富なボランティアや特殊な作業を担うことのできる“専門ボランティア[2]”の存在も目立つようになってきた．また被災した地域の社会福祉協議会（以下，社協）を

中心とした協働型の災害ボランティアセンター（以下，災害 VC）運営が定着しつつあり，多様な活動を行える環境は整ってきている．一方，災害 VC 運営全般や，その中でも多様なニーズとボランティアのマッチング等，現場での対応には困難を極めている部分も多い．

災害の報道に対しては，全国各地から被災地へ多数のボランティアが訪れる．1 箇所の災害 VC に 1 日に 2,000 ～ 3,000 名が並んだという過去の例もある．こうした状況の中，見落とされがちな問題がある．それは通常業務に加え，優先的に災害 VC の運営やさまざまな調整業務が生じる地元社協等の災害 VC 運営者自身が被災をしているということである．災害 VC の運営において，精神的にも肉体的にも，突然生じる大きな負担を少しでも軽減し，ボランティアのマンパワーを地域や個々の被災者ニーズにつなぐしくみづくりは喫緊の課題である．

本研究では，その課題を解決するしくみの 1 つとして，ボランティアにつなぐニーズの把握に関し，学生ボランティアの力を活用し，さらには専門職と連携する事例をあげ，今後の災害に活用できるモデルを提示する．

Ⅱ．背景

1．災害ソーシャルワークとボランティア

災害大国と呼ばれる日本において，地域全体あるいは住民個々が，平常時から災害に備えるということが重要な課題であることはいうまでもない．災害は被災した地域に物的被害をもたらすだけではなく，そこに生きる人々のふだんの暮らしにさまざまな打撃を与える．地震や津波，豪雨水害のような大規模自然災害では，住居や家族を失うこともある．精神面はもちろん，避難所や仮設住宅での生活は健康面にも負担である．避難所から仮設住宅生活へ移行しても，生活困窮や家族間の問題など，災害以前からの課題がより顕著になることもあり，仮設住宅生活が長期間にわたれば孤独死につながる事例も多い．

このように考えると，災害への対応は災害が起きた時にはじまるのではなく，災害以前からの課題とも密接な関係があり，災害時の対応だけではなく，復旧・復興が進み，ふだんの生活に戻ってからも継続すべきものと考えられる．この一連のプロセスを災害ソーシャルワークと呼ぶこととし，以下のように定義する．

> 災害ソーシャルワークとは、被災した地域とそこに生きる人々が災害によって起こった環境の変化との相互関係の中で直面する課題に対し、その解決に向けて取組む支援のプロセスそのものをいう。狭義の災害ソーシャルワークは、災害によって直接生じた課題に対し、一定の期間、専門職や非専門職が行う援助活動を意味し、広義では、災害時を意識した平常時のソーシャルワーク（防災・減災活動）や、災害によって顕在化した平常時からの課題への取り組みも含んだ長期的で連続性を持つ援助活動のことをいう。

災害時，安易にさまざまな支援をボランティアに委ねることは問題であるが，災害の発生から，復旧・復興のプロセスにおいて，ボランティアはなくてはならない存在であることはまちがいない．

災害は，その発生時点から時間の経過とともに支援すべき内容が変わっていく．発生後の初動期だけでなく，復旧・復興に向けて，被災した地域とそこに生きる人々に寄り添い続けるのが支援者であり，その中にはボランティアの存在も含まれる．現在では災害発生から数日後に現地で災害 VC を立ち上げ，ボランティアを受け入れることが当たり前のことになっている．後述するが，ここには社協を中心とした一定の“しくみ”ができつつあり，災害時に地域を支援することとなる公的機関や NPO 等の団体においても，その“しくみ”は理解されている．しかしながら，直近に起きた熊本地震（2016 年 4 月）における支援活動を見ても，過去の災害の経験が活かされているとは言いがたい状況が多々見られた．中でも，自衛隊，消防署，警察署といった公的機関による救助活動以降，避難所開設による避難所運営支援（特に福祉避難所）や救援物資の支給等，さまざまな場面において，地域や個々の被災者ニーズに対応するボランティアの力が十分に発揮されていない状況が目立つ．

災害が起これば，ボランティアをしたいと希望する人々が準備をはじめる．あるいは災害発生とともに動き出せるように，ふだんから装備を整えているボランティアも存在する．ボランティアは単なるマンパワーというだけではなく，災害ソーシャルワークの担い手である．正確に言うならば，ソーシャルワークの機能を意図したボランティア活動や，そのつもりはなくともボランティア活動の中にソーシャルワークの意味を見出すことができるものがあると筆者は考えている．

2．災害ボランティアセンターにおける課題

災害 VC を開設するかどうかは，災害の規模や死傷者数等の被害の大きさで決まるわけではない．たとえば 1 つの表現として「被災された住民が自助や公助だけでは復興・自立することが困難である状況」かどうか，つまり共助による支援の必要性の有無を基準にするというものがある[3]．災害 VC の運営は協働型でありながら，中心となる担い手は社協であることが多い．前にも述べたが，課題となるのは災害 VC が被災した地元で立ち上がる限り，その運営者自身が被災者だということである．これは災害対策本部をはじめとし，市役所や役場，各課の行政職員も同様であり，災害直後は「自分自身が被災しながら，自宅へは何日も帰ることできないでいる」，あるいは「避難所から通って災害対応の業務にあたっている」という状況が当然のように起こっている．ある意味これは，BCP[4] の問題でもあるが，特に社協を中心とした災害 VC 運営に関しては，通常業務に上乗せして生じる内容であるために，よりいっそう職員に負荷がかかることとなる．

このように災害時は，通常業務を継続するだけでなく，それよりも優先して災害 VC の運営が求められる．その際，運営者自身の被災状況とハード面での制限も出てくる．たとえば 2011 年の東日本大震災では，多くの社協が建物や公用車，マイクロバス等の移動手段を失い，さらには

職員を亡くすという状況があった．沿岸部の市役所や役場も同様であり，そのことを機能停止とたとえた報道があったほどである．そうした最悪の事態に至らなくとも，環境が劣悪で地域資源が不安定な中でも，職員は災害 VC の運営にあたることとなる．業務量に対しての人材不足を補い，さらにはボランティアの力を最大限に活かすためにできることは何か．

本研究では，過去の災害支援事例を検証し，災害 VC のあり方に触れながら，人的資源として，ボランティアがより効率的に支援活動を行うにはどのようなしくみが必要であるかについて考察する．また学生ボランティアが災害ソーシャルワークの担い手として，活動に対する意味づけを行いながら，専門職と協働して創り出す支援活動も可能である．ここからは，その試みについて論述する．

Ⅲ．過去の活動に学ぶ―新潟県中越沖地震の事例から―

1．顕在するニーズと潜在するニーズ

ボランティアによる活動は，いうまでもなく“ニーズありき”である．筆者は過去の経験から，災害時に顕在化する被災地や被災者のニーズを描きつつも，「いま，ここで」どのようなニーズがあるのかを見極めていくことが重要であると考えている．災害 VC の組織図には，必ずニーズ班が存在する．TV の報道や新聞記事，ホームページなどでもボランティア依頼方法について周知するため，災害 VC のニーズ班には，電話や FAX，メールなどでニーズが集約される．それでも，被災した住民から届くニーズは限られている．

誰から見ても明らかな，たとえば地震被害であれば，倒壊した家屋の片付け，水害であれば家の中の泥だしなどは，依頼しやすい．しかし，実際は自分の家よりも周囲で被害の大きいところがあれば，そのことを伝え，ご自身は遠慮をされることもある．ボランティアに対する申しわけなさを語る方もいる．謙虚さや遠慮が，本来必要な支援から被災者を遠ざけ，その結果，関連死のように取り返しのつかない状態を招く危険性もあるのだ．

家屋の倒壊や浸水のように，災害が原因で顕在するニーズだけではなく，潜在するニーズをキャッチするにはどのようにすればよいのか．災害による精神的なダメージ，これからの生活に対する不安，医療機関にかかるほどではない（と，本人が自覚する）体調不良，持病の悪化，行政や自治会の支援に対する不満，会社の被災による失業の危機，近隣や家族間の人間関係等，災害 VC に伝えるには“あいまいな領域”が被災した地域に存在することを忘れてはならない．

2．応急仮設住宅移行期における訪問活動

2007（平成 19）年の中越沖地震[5] において，筆者は当時勤務していた岩手県立大学の学生とともに災害支援活動を行った．その際に，柏崎市，刈羽村，出雲崎町に続いて開設された柏崎市災害 VC 西山支所の立ち上げ，運営支援および応急仮設住宅移行期の訪問活動を行っている．訪問活動に関しては，当時の災害 VC 西山支所がカバーする仮設住宅（68 戸）を学生チームが全戸

訪問し，複数回の訪問も含めた，のべ 199 回について，訪問用紙（アセスメントシート）に記録した．これらについては，ファイリングし，後に社協に採用となる生活支援相談員に引き継ぐ資料となった．災害支援にあたった期間は約 1 ヵ月半，のべ 168 名の学生が活動し，筆者も期間中，のべ 14 日間の現地滞在をしている．

この「学生ボランティアによる訪問活動」は前述の“ボランティア活動の中にソーシャルワークの意味を見出す”という事例である．当初から計画的に実施されたものではなく，活動の中で臨機応変に対応をしながら“しくみ”となったものである．筆者と学生は支援者として現場を訪れているが，現地で出会った災害支援の専門家の協力も得て，現場での活動からニーズキャッチのための 1 つの“しくみ”をつくり実行した．その内容について，以下に述べてみる．

3．学生による訪問活動の概要

結果として，災害 VC を開設した 1 つのエリアを，学生による訪問活動でカバーしている．そのことを可能にした要因には以下のようなものがあげられる．

開始前に関する要因

①学生による先遣活動を行ったこと

- 7 月 16 日の地震発生の 4 日後，筆者と 3 名の学生で 7 月 20 日～ 23 日と被災地域の被害状況等を調査した．そのことで，学生自身に災害支援のイメージが備わった．

②災害 VC の運営支援を経験できたこと

- 柏崎市，刈羽村の災害 VC を視察し，7 月 22 日に柏崎市災害 VC 西山支所の開設準備に関われたことで，災害 VC の運営支援という貴重な体験ができた．

③災害支援の専門家（支援 P）から助言を得られたこと

- 2004 年以降，災害 VC のあり方や運営支援について検証している“災害ボランティア活動支援プロジェクト会議[6]”のメンバーとともに活動したことで，柔軟かつ多様な活動，それに対する意味づけが可能となった．

④先遣活動以降，2 度めの現地入りが，応急仮設住宅移行期だったこと

- この時期（8/13）は応急仮設住宅が完成し始め，入居のための鍵渡しがはじまっていた．そのことが戸別訪問のタイミングとして適していた．

⑤学生の長期休暇を活用できたこと

- 応急仮設住宅移行期が 8 月中旬から約 1 ヶ月であったため，ちょうど大学の夏季休暇を活用し，現地滞在をしながら，継続して約 1 ヵ月半の体制を組むことができた．

実施に関する要因

①訪問の“きっかけ”を準備したこと

- 岩手県の特産品である「南部鉄風鈴」，支援物資などの「生活用品」，「イベントのチラシ」

など，訪問時には必ず対話のきっかけとなるツールを準備していた．

②訪問時のルールを明確にしたこと

・訪問は複数の人数で行い，対象となる住民の状況に合わせて自然な対話に心がけた．

③対話の内容等を記録したこと

・対話の間はメモなどを取らず，訪問終了後に別な場所でアセスメントシートを記入した．

④社協や専門家に引き継げたこと

・アセスメントシート（表 1）は応急仮設住宅の団地別にファイリングし，地元で採用された生活支援相談員の方に引き継げた．

表 1　災害アセスメントシート

年　　月　　日（　　）　　担当者（フルネーム）

<table>
<tr><td colspan="2">困っていること</td><td>□食事づくり　□掃除・洗濯　□買い物　□通院　□薬の管理　□病院のことが不安
□話し相手（相談相手）がいない　□書類の記入　□住居のこと　□今後の生活
□その他（　　）</td></tr>
<tr><td colspan="2">今後の予定
※希望</td><td>□このままの状態で過ごしたい
□その他
内容（　　）</td></tr>
<tr><td rowspan="4">本人の状況</td><td>変　化</td><td>今　回　の　状　況</td></tr>
<tr><td>身体面
からだ</td><td>食事・服薬・整容・排泄・意思伝達・他の状況</td></tr>
<tr><td>精神面
こころ</td><td>心理面・規則正しい生活サイクル・寂しさ・不安　他の状況</td></tr>
<tr><td>行動面
うごき</td><td>転倒経験・買い物動作・調理の動作・着衣の動作　他の状況</td></tr>
<tr><td></td><td>社会面
かかわり</td><td>友人関係・書類金銭管理・近隣関係・情報収集　他の状況</td></tr>
<tr><td colspan="2">特記事項
※担当者の所感</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">対応欄</td><td>状況の変化に応じて、対応した場合に具体的に記入してください</td></tr>
<tr><td colspan="2">関係機関への連絡</td><td>□連絡不必要
□連絡必要　⇒誰に（　　）
⇒内容（　　）</td></tr>
</table>

4．結果と考察

学生による訪問活動は，被災地でのボランティア活動でありながら，災害ソーシャルワークにおけるアウトリーチ（積極的なニーズキャッチ）という機能を果たしていたと考えることができる．災害 VC 西山支所がカバーする西山地区の世帯（68 戸）をすべて訪問し，複数回数の訪問も含めば，その回数はのべ 199 回にもおよぶ．アセスメントシートを仮設団地（11 箇所）ごとにファイリングした資料が生活支援相談員のインテーク場面に活用されたことからも，学生ボランティアの果たした役割は大きい．

災害時に想定される被災者ニーズを時系列で整理したものは複数あるが，避難所生活から仮設住宅生活，特に移行期は住民にとってさまざまな環境の変化が起こる．たとえば，応急仮設住宅の建設地は災害による被害の少ない場所であり，入居順も優先枠や抽選となることが多い．したがって，災害以前の地域とは異なる場所に，しかも別々な生活圏から移り住むことになる．避難所よりは環境が整った空間であったとしても，近隣住民との関係や周辺の生活環境など，新しい暮らしに対しては多くの不安を抱くことになる．

そうした時期の訪問活動は，住民に安心感をもたらすこともできる．実際に訪問時に災害の恐怖を語り始める方や，災害以前の居住区について話をする方，あるいは備え付けの洗濯機やエアコンの操作がわからずに質問をする方など，さまざまであった．また引っ越して間もない仮設団地では，入居者の中にご高齢の一人暮らし世帯や，筆談によってコミュニケーションをとる方など，いわゆる要支援者の存在を把握する機会もあった．こうした個別の細かな対応だけでなく，災害時に多い空き巣等の犯罪に対しては，一定の防犯効果もあった．

この中越沖地震での訪問活動は筆者にとって，学生ボランティアが，災害ソーシャルワークにおいて重要な役割を担えることを知る機会であった．学生という存在であることのメリット，デメリットについての整理も試みた．また継続的に被災地域で活動をするために必要な条件も見えてきた．それらが以下である．

学生であることのメリット・デメリット（災害支援の場合）

メリット

※曜日，時期，時間帯を問わず行動しやすい

※条件がそろえば長期的な支援が可能である

※ポジションパワーが弱いこともあり，被災地の住民と関係を築きやすい

※若さ・体力がある

デメリット

※意欲がある反面，支援に関する能力（知識や技術）には乏しい

※「参加」までのプロセスは可能だが，「参画」のプロセスには支援が必要

※活動資金等，経済的基盤がない

現地での支援活動を継続するための条件

（1）活動中の滞在場所（拠点）

（2）拠点までの移動手段

（3）現地での移動手段（拠点から各支援先の往復）

（4）拠点での寝食と入浴

（5）（4）に関する地域資源の情報収集

（食材調達のスーパー，コンビニ等，入浴施設）

（6）緊急時の地域資源情報（病院，警察署，消防署等の位置と連絡先）

（7）交通機関利用の場合の最寄駅や，そこまでの移動手段

（8）他に携帯電話各社の電波状況や拠点の IT 環境等

こうした項目をチェックすることで，学生ボランティアの活躍の場は大きく広がるといえる．

中越沖地震以降，筆者は東日本大震災で，「大規模自然災害における学生ボランティアの組織化」に取り組んだ．今では，災害が起こるたびに，さまざまな場面で学生ボランティアが活躍しているようすがみられるようになった．次章では，中越沖地震やそれ以降の災害支援の経験から，あらたな試みとして，緊急援助期の学生ボランティア事例について，検証する．

Ⅳ．緊急援助期におけるアウトリーチ―関東・東北豪雨の事例から―

1．緊急援助期の特徴

緊急援助期とは，災害発生から数日後に災害 VC や避難所整備・運営等がなされる時期を意味する．被害の状況等から，中規模災害以上と判断された場合，災害 VC の立ち上げ準備が進められるが，災害 VC の運営設置に至るまでは，概ね 72 時間（約 3 日間）を要するとされている．これは職員の待機や参集，避難支援・安否確認，地域の被害状況の確認などに時間を必要とするからでもある．また災害 VC の開設にあたっては，それと同時に一定のニーズが集約されている必要がある．

中越沖地震の事例のように，応急仮設住宅を対象とする訪問活動では，避難所生活から応急仮設住宅への引越しや新居での暮らしの準備のほか，新しい地域でのコミュニティ形成支援など，過去の経験からもニーズが予測しやすい．また時間が経つにつれて，生活課題や地域課題という，ある意味わかりやすいニーズが集約される．

それに対し，緊急援助期のニーズは，災害による被害状況に大きく関連するものであり，災害の種類や被災した地域の地理的条件，地域の関係性や文化など，多様な条件から影響を受けるものであるため，複雑で多様であるといえる．

2．緊急援助期のアウトリーチ

ここでは，2015 年 9 月 10 日に台風 18 号が大きな被害をもたらした関東・東北豪雨[7] の被災地事例を取り上げる．新潟県中越沖地震の事例では，学生とともに筆者も支援者として現地入りし，後に実践を整理する形をとっている．ここでは，筆者自身が被害状況の確認，災害 VC 運営支援等を通して“関わりながら観ること”（参与観察）を実施．また，学生による地域巡回チームに助言をしながら行動をともにし，被災した人々や地域を視覚的，感覚的に観察し理解するエスノグラフィー調査を行っている．主な調査期間は以下の通り 2 期間である．

また筆者は支援 P として常総市災害 VC の運営支援にも従事しながら，11 月 9 日までの期間に，のべ 28 日間の現地滞在をしている．この間，災害 VC の運営支援，サテライト（災害 VC 中継拠点）の調整，地元児童館の再開支援などを行っている．こうした現場でのさまざまな事象やそこから得た知見なども含め，この事例について論述する．

①先遣調査期間：9 月 11 日夜から 13 日の 3 日間．

茨城県常総市および栃木県鹿沼市において，被災した地域と被害状況の確認．災害 VC の立ち上げ準備，避難所の状況を確認している．常総市は鬼怒川決壊によって，東側一帯の想定浸水範囲は 30 ～ 40 平方キロメートル[8]，調査時は決壊翌日であったこともあり，通行止めの道路，冠水により一部閉鎖がある状況であった．これに対し栃木県は黒川が一部氾濫．浸水域が広範囲の常総市に対し，被害は川の支流沿いの路地等であった．また土砂の流入による被害のため，一度水が引くと被害が見えにくかった．

被害状況は数的にも面的にも把握しづらく，被災地域の状況が五月雨式に明らかになる等，時間を要していた．

②アウトリーチ試行期間：9 月 21 日～ 23 日（シルバーウイーク）の 3 日間．

前述の通り，先遣調査の結果，浸水場所が各地に点在し，被害状況が見えにくく，未だ把握できていない地域のある鹿沼市を実施場所とした．

尚，学生による活動については，栃木県内の各災害 VC を統括している栃木県社協本部会議にて“災害時の学生によるアウトリーチ”を提案し，鹿沼市社協（災害 VC）での活動をすることの了解を得た．学生ボランティアは地元にある宇都宮大学，岩手県立大学，広島大学の 3 大学からの参加とし，宿泊拠点を宇都宮大学，現地での移動手段を教員の私用車やレンタカーとしている．いずれの大学も岩手県立大学主催の「コミュニティ支援力養成研修会」（大学等における地域復興のためのセンター的機能整備事業）の開催地であり，参加学生には災害支援活動について一定の経験を有することを確認している．また復旧・復興から平常時のつながりまで継続できる存在として被災地にある宇都宮大学が参画している．

外部支援者としての広島大学，岩手県立大学は学生ボランティアをコーディネートする役割として，それぞれ中間支援組織が関わる形をとった．

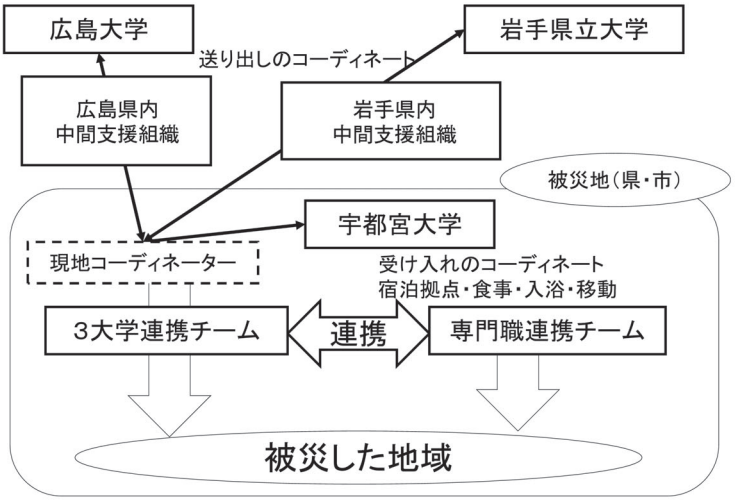

図 1　災害地域における連携型アウトリーチシステム：CosDa（コスダ）[注]

注）CosDa（コスダ）Cooperation outreach system in Disaster areas

「学生による災害時のアウトリーチ」の関係図は図 1 の通りである．

アウトリーチまでの準備段階としては，宇都宮大学の学生が災害発生から 4 日後，9 月 14 日から継続して災害 VC 運営支援に入るなど，全体の流れや組織のようすを理解する期間を設けた．アウトリーチを含め，この 3 日間は毎日 13 ～ 14 名の学生が参加し，聞き取った情報の集約や翌日の課題確認などを行った．

3．結果

これまでも筆者は学生による災害 VC 運営支援として，受付やオリエンテーション，マッチング等を支えてきた経験がある．またアウトリーチについても，前述の中越沖地震の事例の通り，仮設住宅へ物資配達をするなどしながら戸別訪問および，アセスメントシートに整理する等の試みは行っている．これまでと今回の違いは，①災害発生から約 10 日という早期に，被害地域やその状況とともに，被災者の個別ニーズを把握するものであること，②同時期に編成された専門職連携チーム（看護師，社会福祉士，ケアマネージャー，社協スタッフ等）との協働で実施するものであるという点である．

災害 VC は地域によって格差はあるものの，今回の災害のように県内広範囲に同時多発であれば複数の市町に災害 VC が開設される．実際に栃木県でも 4 つ[9] の災害 VC が立ち上がっている．これによって県内社協どうしの災害 VC 運営支援は人手が不足し，通常業務のことも考えると，災害時に最も重要である地域の巡回にさえ出ることが出来ない状況が生じていた．この状況から脱却するためには，外部（県外）からの運営支援者を増員することが必要となる．災害 VC の運

営がうまく進めば，地元社協スタッフが地域へのアウトリーチの役割を果たせる．しかしながら，緊急援助期では災害 VC の運営が優先される事情もあり，地元社協スタッフによる地域へのアウトリーチ実現には困難を極める．

そうした中，学生による 3 日間のアウトリーチは，鹿沼市の被災地域 6 カ所をカバーし，専門職連携チームとの情報共有を可能とした．学生による約 100 件の訪問データをもとに，専門職連携チーム[10]が優先的に訪問する対象を検討するなどの流れにつながっている．

また，アウトリーチ後のミーティングで学生がフィードバックした記述は以下の通り．本文のまま掲載し，筆者のコメントを加えておく．

①アウトリーチの意味（地域と災害 VC との関係等）に関する内容

- 現地に出てアウトリーチをすることで，災害 VC にいるだけでは拾いきれないニーズがあることがわかった．
- 対話によるニーズ調査では関係性（地元の人，学生，社協の人など）が重要であることを実感した．
- 災害 VC の存在を知らず，自分達だけで何日もかけて泥出し作業をした家もあり，災害 VC の認知度について考えさせられた．
- 大きな被害が出ているはずなのに，住民の方々はボランティアに入ってもらうことを遠慮してしまうことが多くあった．その理由としても「他の家の方が大変だから」とか「前回も頼んだのに来てもらえなかったから」など，様々な理由があることがわかった．
- 被災者が自分たちだけでは判断できない床下のことなどを，ボランティアの必要性に関わらず，誰かに見てもらうということだけでも安心感を与えることができる．
- 学生が先遣隊としてアウトリーチし，気づいたことを専門職の方へ橋渡しすることで効率的なアウトリーチを行える形ができつつあることを感じた．

以上，アウトリーチによって，災害 VC で依頼の電話を待つだけでは把握できないニーズがあることはもちろん，そもそも災害 VC の存在を知らない地域住民がいることなど，あらたな状況把握ができる．これによって災害 VC の存在や依頼方法の周知活動へとつなぐことができた．また住民の中には“遠慮”や“不信感”のようなものが存在し，それによって十分なニーズが伝わらないケースがあることもわかった．状況を詳しく聞き取ると，災害 VC を通したボランティアではなく，親戚や友人知人が作業をしているケースも多く，“誤解”が生じていることもわかった．他に，特に作業をするのではなく，まずはお訪ねし，状況を見ることが安心感につながるということもわかった．災害後，在宅被災者にとっては，何らかの支援者による訪問の有無が安心感に大きく影響することもあり，地域を巡回することそのものが重要であることがわかる．現実的には緊急援助期に専門職が時間をかけて巡回することは困難であり，そうした意味でも学生による 1 次的なアセスメントは有効である．

②あらたなニーズの見通しに関する内容

- 今回の地域は農業被害が多く，応急期の支援だけでなく長期的な農業支援などの関わり方もあるのではないかと感じた．
- 日数が経過することで必ずボランティアの数は減少してしまうが，今回の宇都宮大学のような地元の大学生がメインとなって継続的に支援する重要性を感じた．
- （ボランティアが地元に）帰ってしまっても定期的に連絡を取り合うことで，離れていても現地の情報共有や必要な支援をすることができると感じた．

以上，農業被害に対するボランティアは住居の被害に比べて優先度が低く災害 VC によっては，受け付けないという判断をする場合もある．アウトリーチによって，そうした“専門ボランティア”の必要性や，住居被害を解決した以降のニーズの見通しを立てることができている．また学生も含め，ボランティアが減少することの見通しや，その際に地元大学が継続的な支援の可能性を持っていること，後方支援も含めた重要性についてふれている．

③住民の生活面に関する内容

- 浸水して冷蔵庫が使えなくなる事で，コンビニの食事が中心になり，栄養面で偏りができてしまうことに気づいた．
- 地域を回っていく中で，趣味のお話をたくさん聞くことができた．今までなかなか笑顔が見られなかったが，趣味や楽しい話をきっかけにして，住民の方の笑顔を見ることができ嬉しかった．

以上，冷蔵庫のような家庭用品の被害が食生活に影響すること等，他にも直接話をお聞きすることで，住民の生活面に生じる課題をつかんでいる．またアウトリーチ時の何気ない日常会話が住民の生活に重要な役割を果たすことなど，アウトリーチの場面にさまざまな意味があることが見えてくる．

③地域の関係性に関する内容

- お話をしていく中で，お隣の方を心配したりする人達からその地域の「人のつながり」を感じることができた．
- 地域住民のつながりを強く感じた反面，その地域から引っ越していく人もいるため，その地域に残る人が寂しさを感じていることに気づくことができた．

以上，住民の近隣への配慮や，災害によって地域住民のつながりが分断されることへの心配など，細かな心境の変化にふれている．この災害では大規模な仮設住宅建設などはなかったが，コミュニティ形成支援につながる重要なニーズである．

4．考察

災害直後の医療看護ニーズは，ある意味，見えやすく，被災者も声をあげやすい．災害派遣医

療チーム（DMAT[11]）や日本医師会災害医療チーム（JMAT[12]）等，さまざまな専門職による派遣チームは平常時からのトレーニングとともに，システムが確立している．

しかしながら，保健福祉ニーズは外部支援者から見えづらく，被災者も声をあげづらいことが多い．それは，被災者にとって，そもそも届け先が不明であったり，被災者自身が困っている状態に気づいていないこと，また近隣の被害と比較し，遠慮してしまうケースも多い．特に避難所も利用しない，在宅被災者の存在を考えると，あいまいで見落とされるニーズがかなりの数存在するのではないか．

災害時に想定される一般的な被災者ニーズは時系列で整理することができる．しかし，実際に被災した地域は多様な状況にあり，災害 VC の開所と同時に多くのボランティアが集まったとしても，ニーズキャッチが追いつかない現状がある．そこで学生ボランティアが地域を巡回しながら，戸別訪問し住民と対話をする．時間に追われず，丁寧に話をお聴きすること，気になることは記憶し，後に記録すること．住宅地図を準備し，今回のように 2 人組を 7 ～ 8 グループつくり，地域をブロックで分けるなどして巡回すれば，比較的早くおよその“地域の状況”，“住民個々の状態”が把握できる．その情報を専門職連携チームと共有し，具体的な支援を描きながらの個別訪問を実施する．たとえば，見守りを継続するか，地域包括支援センターにつなぐか，あるいは医療機関を勧めることも可能となる．

また前述の学生による記録のように，住民との細かな会話から，被災者の心境や体調の把握につながるヒントや，その先に生じる課題を推測することも可能である．また逆に，災害 VC(社協) として，気になる地域に学生ボランティアを送り込むことも可能である．今回のアウトリーチにおいても，学生に対しては身構えず，本音でご自身の状況やお気持ちを語る住民が多かった．

こうした 2 層式のアウトリーチにはさまざまなメリットがある．また学生ボランティアには被災した地域の近隣大学を加えることが重要である．被災した住民にとって，“これからもそこにいる支援者”として，安心感をもたらす．そしてさらに災害支援から生活支援に向かって，地域との関係構築を計ることが可能となる．

Ⅴ．学生による災害支援のあり方への提言

学生による災害時のアウトリーチを 1 つのシステムとして表したものが図 1 であった．CosDa（コスダ）と名づけた「災害地域における連携型アウトリーチシステム」は複数の大学に所属する大学生による活動モデルでもある．関東・東北豪雨の被災地の 1 つ，鹿沼市でどのような活動ができたかということでもあるが，災害支援経験のある学生が連携するまでの経緯，どのようにこの流れをつくったかということも重要である．近年，多発する自然災害は，いつなんどき自らの地域が被災地になってもおかしくはない．多数の支援者への期待もできるが，ここ数年の災害では「ボランティア減少」という状況もある．学生ボランティアへの期待も高まっているが，学

生が災害支援に関わるまでの道のりが描かれていない現状もある．

そこで CosDa にも関連付けて，大学や学生が連携するボランティアネットワークについて現状と課題を述べてみたい．東日本大震災以降，災害時に備えた大学間連携のボランティアネットワークが全国規模で組織化されている．しかしながら，2014 年の広島土砂災害や 2016 年の熊本地震を例にあげても，こうしたネットワークの役割が見えにくい．せっかくのネットワークが，ボランティアニーズが見えた後の“人材派遣ネットワーク”になってしまわないか懸念される．

また事務局となった大学の負担が大きく，ネットワークに参加する大学はボランティアバスのようなプロジェクトの発案待ちになりがちである．本来は災害発生とともに，被災地の大学が，または中規模，大規模の被害であれば，近隣の大学が“その災害における事務局”として，ネットワークに働きかけることが望ましい．

こうしたことをふまえ，ここに提言するのは，災害時の初動に対応できる学生連携ボランティアネットワーク（図 2）である．

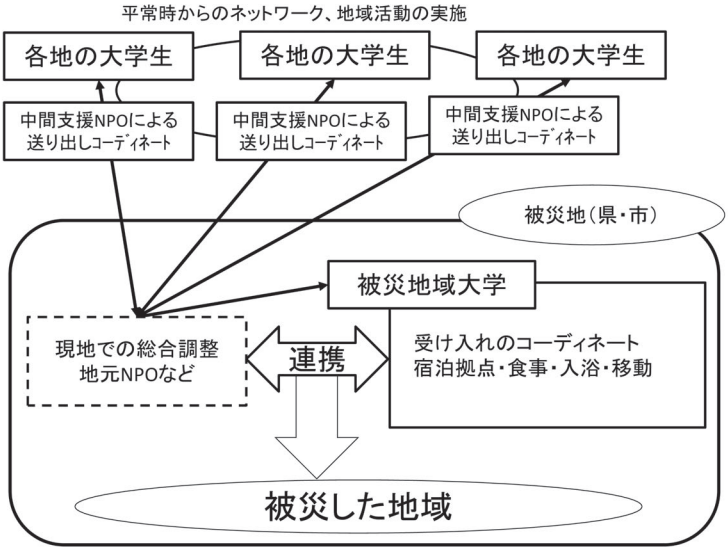

図 2　災害時の初動に対応できる学生連携ボランティアネットワーク

前述の“現地での支援活動を継続するための条件”を含みつつ，補足説明を以下のようにあげてみた．このネットワークは“学生連携による大学間”のネットワークであり，“大学間連携による学生”のネットワークではない．以下に登場する“大学生”は個人やグループいずれをも意味する．これに対し，大学がどの程度関わるかは，それぞれの大学組織の備えと覚悟によると考えられる．

①各地の大学生は近隣の中間支援組織と連携する．

※災害支援経験のある NPO や社協などが望ましい．

②各地の大学生や中間支援組織間で平常時の活動とその情報共有をしておく．

※平常時の活動は大学近隣と実施する多様な地域交流と考える．

③災害が起きた場合，被災地の中間支援組織は学生とともに受け入れ調整を行う．

※平常時からの連携を活かし，拠点・移動・生活の資源を整備する．

④支援する側の中間支援組織は学生とともに送り出し調整を行う．

※被災地の情報収集，事前学習，移動計画，資金計画などを調整する．

いうまでもなく，体制が整ってからの活動は被災した地域の状況に応じて変化する．ここに提言するネットワークにおいて，初動期の学生ボランティアの役割は，災害 VC 運営支援と被災した地域へのアウトリーチである．その後，明らかになったニーズによって，さまざまなボランティア活動が展開されていく．本研究では災害が起きた初動時に学生ボランティアが活動しやすい状況を想定している．そのため大学組織の連携ではなく，個々の大学生や学生グループと，地域の中間支援組織との連携を描いている．このことは学生ボランティアの動き出しやすさがある反面，資金面等の課題もある．また学生自身の災害支援活動に対する経験値も必要とされるため中間支援組織による災害支援のためのトレーニング等が求められる．「天災は忘れた頃にやってくる」と，ふだんからの備えを促す時代ではない．１つの天災が忘れられるどころか，復興の途中にあっても次の天災が別な場所で発生するという時代がやってきている．現場との行き来を重ねながら，さまざまなしくみをつくる機会が多く存在する．筆者は今後さらに，アウトリーチシステムやネットワークのあり方について，検証を重ねていきたいと考える．

注

1）CosDa（コスダ）Cooperation outreach system in Disaster areas
災害地域における連携型アウトリーチシステム

2）近年の多様な災害において，被害状況も複雑になっている．たとえば地震による半壊，全壊家屋は応急危険度判定によって，青（調査済），黄（要注意），赤（危険）の 3 段階に判定される．このうち，社協の災害 VC では黄および赤の判定に対してはボランティアによる家屋の片付けを行わない．そうした場合に，重機の知識と技術を持ちうる専門ボランティアが社協と調整し，対応するなどする．専門職によるアウトリーチや，看護介護職による避難所支援，生業としての農作業支援など，現在では多様な専門ボランティアが存在する．

3）「災害ボランティアセンター運営者研修資料」（社会福祉法人全国社会福祉協議会全国ボランティア・市民活動振興センター）2015 年，園崎秀治氏作成より

4）BCP（Business Continuity Plan）
事業あるいは業務継続計画．
緊急事態に遭遇した場合に損害を最小限にとどめつつ，通常業務，中核事業の継続，早期復旧を可能とするために，平時の活動や緊急時における事業継続の方法，手段について決めておく計画．

5）2007（平成 19）年の中越沖地震は 7 月 16 日に発生．マグニチュード（M）6.8，最大震度 6 強，人的被害：死者 15 名，負傷者 2,346 名，物的被害：住家全壊 1,331 棟，半壊 5,710 棟，住家一部破損 37,633

棟の被害を出した．

6）災害ボランティア活動支援プロジェクト会議
企業，NPO，社会福祉協議会，共同募金会等により構成されるネットワーク組織．2004 年の新潟中越地震の後，2005 年 1 月より中央共同募金会に設置．平常時には，災害支援に関わる調査・研究，人材育成や啓発活動を行うとともに，災害時には多様な機関・組織，関係者などが協働・協力して被災者支援にあたっている．

7）2015（平成 27 年）年の関東・東北豪雨は 9 月 9 日から 11 日にかけて発生した豪雨災害． 茨城県，栃木県，宮城県などに大きな被害をもたらした．人的被害：死者 8 名，負傷者 79 名，物的被害：住家全壊 75 棟，半壊 3,851 棟，住家一部破損 95 棟，床上浸水 3,147 棟，床下浸水 8,998 棟の被害を出した．

8）常総市ホームページによると 2015.09.11 の 13 時時点で，浸水範囲は面積 30 平方キロメートル．周辺地域は含んでいない．

9）以下の 4 箇所が災害発生当日から 3 日めまでに災害 VC を開設した．鹿沼市災害 VC（9/10 開設），小山市災害 VC（9/11 開設），栃木市災害 VC（9/11 開設），日光市災害 VC（9/13 開設）

10）鹿沼市災害 VC の専門職連携チームは，20 日に現地入りした看護師ボランティアからスタートし，ケアマネージャー，ヘルパー，社協職員によってメンバーが構成されていた．

11）DMAT：Disaster Medical Assistance Team
医師，看護師，業務調整員（医師・看護師以外の医療職及び事務職員）で構成され，大規模災害や多傷病者が発生した事故などの現場に，急性期（おおむね 48 時間以内）に活動できる機動性を持った，専門的な訓練を受けた医療チーム．
「災害急性期に活動できる機動性を持った　トレーニングを受けた医療チーム」と定義されている．

12）JMAT：Japan Medical Association Team
DMAT が超急性期の災害医療活動であるのに対し，JMAT は急性期・亜急性期の医療支援活動と言われている．

引用・参考文献

- 渥美公秀（2014）『災害ボランティア―新しい社会へのグループ・ダイナミクス―』弘文堂
- 一般社団法人社会福祉士養成校協会（2012）「災害ソーシャルワークの理論化に関する研究（報告書）」
- 一般社団法人社会福祉士養成校協会（2015）「災害ソーシャルワークの理論化と教材開発・教育方法の体系化に関する研究報告書」
- 岩手県立大学 地域貢献ボランティアサークル 風土熱人 R 編（2008）「新潟県中越沖地震災害復興支援ボランティア　活動報告書」
- 上野谷加代子編（2013）『災害ソーシャルワーク入門―被災地の実践知から学ぶ―』中央法規出版
- 桜井政成編（2013）『東日本大震災と NPO・ボランティア―市民の力はいかにして立ち現れたか―』ミネルヴァ書房
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 全国ボランティア活動振興センター（2004）「協働で進める災害救援・ボランティア活動の手引き」
- 社会福祉法人 全国社会福祉協議会 災害ボランティアセンターの運営支援のあり方に関する小委員会（2016）「災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて（報告書）」
- 菅磨志保（2011）「日本における災害ボランティア活動の論理と活動展開―「ボランティア元年」から 15 年後の現状と課題―」,『社会安全学研究』創刊号，pp55-66
- 広がれボランティアの論連絡会議（1999）「災害救援活動におけるボランティア支援のあり方・提言～これまでの救援活動から学んだことを通して～」
- 山本克彦（2006）「災害時における子ども支援の現状と課題」,『岩手県立大学社会福祉学部紀要』8(2), pp.19-28
- 山本克彦（2012）「災害とソーシャルワーク―災害時の支援体制構築に関する一考察―」,『ソーシャル

ワーク研究』149（38-1），pp.16-22
• 山本克彦（2013）「学生ボランティアの役割と期待 岩手県立大学の取組み」,『災害ソーシャルワーク入門―被災地の実践知から学ぶ―』中央法規出版，pp.148-151
• 山本克彦（2013）「学生ボランティアの役割と期待 いわて GINGA-NET プロジェクトの取組み①，②」,『災害ソーシャルワーク入門―被災地の実践知から学ぶ―』中央法規出版，pp.164-186
• 山本克彦（2013）「第 2 章 学生ボランティアの組織化とその支援―つながりながら，支え，備えるために―」,『東日本大震災と NPO・ボランティア―市民の力はいかにして立ち現れたか―』ミネルヴァ書房，pp.21-46