

復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能について検討する

菊池 遼

要 旨

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が、復興期の役割・機能について論じられることが少なく、本稿ではその検討を行うことにした。災害ソーシャルワークの定義を示した先行研究を整理したところ、a) 対象者、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体、c) 時間軸という3つの基軸を発見した。次に平常時と災害時のソーシャルワークの差異を考察した。その結果、復興期には災害時要援護者のみならず一般住民を対象とした支援が求められ、被災者の生活状況の変化にも着目してニーズを把握し、中長期的に寄り添う役割があるとした。また、被災者は生活再建の過程でコミュニティづくりや住まいの問題に悩まされている。これらの問題を解決するため、平常時のソーシャルワーク技法を活かしつつ、災害支援に関連する知識・技術を身につけて解決に導く機能が求められている。

キーワード：災害ソーシャルワーク、災害ケースマネジメント、復興期、生活再建、
居住福祉

I. 研究の背景と目的

2011年の東日本大震災後に災害ソーシャルワークへの注目が集まり、これまでに理論化および体系化が試みられてきた。東日本大震災でのソーシャルワークの取り組みには様々な課題があったことから、研究者および実践者がその経験を反省しつつ、将来起こりうる災害への備えを検討してきた。

災害時のソーシャルワークのあり方について検討を進めるなか、東日本大震災から約10年間のうちに全国各地で次々に災害が発生した。災害を経るたびに災害支援の現場ではその方法論の改善や新たな経験・知識が蓄積されている。いわば災害時のソーシャルワークの実践は東日本大震災から約10年のうちに試行錯誤が繰り返されてきたといえる。その一方で学術分野における災害ソーシャルワークの理論化および体系化は現在進行形の課題に追いついていないのではない

のだろうかというのが本研究の問題提起である。

これまでの災害ソーシャルワーク研究を概観してみると、とりわけ発災直後のフェーズにおける障害者や高齢者、福祉施設入居者など災害時要援護者を中心とした支援方法や緊急救命、避難所運営や福祉避難所、災害前の防災を含む事前対策について論じられることが多かった。また、研究手法の多くが災害現場における実践報告や、被災地で活躍したソーシャルワーカーを対象とした聞き取り調査であり、大半は演繹的アプローチによるものである。

もちろん、災害発生直後の災害時要援護者の支援方法や緊急救命は重要な関心ごとである。多くの人は災害といえば人命救助や避難行動に関心を寄せていることだろう。しかしながら、災害発生時にかろうじて命が助かったとしても、被災者は気の遠くなるような生活再建への道を歩まなければならない課題がある。避難所生活から仮設住宅までの過程や、その後の中長期に渡る被災者の生活再建にも寄り添う復興期の災害ソーシャルワークについて議論する必要があるのではないだろうか。

被災者にとって大きな課題の一つはコミュニティの問題である。阪神・淡路大震災の仮設住宅では孤独死の問題が発生したことにより、被災者が抽選制入居によって従前のコミュニティとは分断された人間関係の中に置かれることが問題視されてきた。この経験から東日本大震災では生活支援相談員を配置し、仮設住宅の見回りや住民同士のコミュニティ形成の役割を果たしてきた。このコミュニティの問題は住まいの問題とも関連している。例えば、仮設住宅に住む人々が退去したあと、どのコミュニティで暮らしたいかが、どの場所に住むのかを決定する要因にもなる。

この住まいの問題も被災者が生活再建に向けて直面する大きな課題の一つである。筆者が近年の平成30年7月豪雨や令和元年東日本台風、令和3年8月の大雨の被災地を訪問して支援者や被災者の話を聞く限り、住まいの再建の心配ごとや相談の声が出てくることが多い。こういった事態を考慮すると、ソーシャルワーカーも被災者の生活再建に寄り添えるよう、住まいの問題に関する知識を備えておく必要があるのではないだろうか。

筆者は上記のコミュニティの問題と住まいの問題について取り組むことが、復興期の災害ソーシャルワークを考える上で、重要な役割・機能の一部になるのではないかと見立てている。さらにコミュニティや住まいの問題は災害時要援護者のみならず、その他の被災者の多くが対象となることを踏まなければならない。これらの点について、これまでに被災者が抱えてきたニーズや災害支援の実践および支援制度、先行研究などから検討していくことを本稿の目的とする。

II. 災害ソーシャルワークの現在地を問う

東日本大震災から10年が経ち、これまでに災害ソーシャルワークのいくつかの研究蓄積がなされてきたが、いまだに理論化および体系化がされているとは言い難い状況であろう。本稿では復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能の検討をするのに、災害ソーシャルワークとはどう

いった概念であるのか、これまでにどのような展開がなされたのかを整理し、理論化および体系化が困難であると考えうる理由を考察していく。

表 1 災害ソーシャルワーク・災害福祉の定義を示した先行研究のまとめ

西尾ほか (2010:8)	災害福祉とは、災害を契機として生活困窮に困難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、災害からの救援・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。
山本 (2016)	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。
福祉系大学経営者協議 会監 (2017:158-159)	災害によって、発生する生活ニーズへ対応するソーシャルワーカーの支援活動であり、災害によって発生する生活上のリスクを想定し、災害発生に備えた学習やネットワーク構築、人材養成、体制整備等の災害前の実践と、災害直後から生じる個々の生活ニーズへの対応とコミュニティの再生に至るまでのプロセスにおいて支援活動を行う災害後の実践である。
長谷川編 (2021:17)	災害時には支援が必要となった人の生活支援と地域社会の復興支援を行い、そのために平時より人とのつながりを基盤にした地域実践をおこなうこと。

(1) 災害ソーシャルワークとはどのような概念なのか

災害ソーシャルワークの現在地を問う上で、どのような概念なのか整理するところから始めることにする。災害ソーシャルワークについて「定義」という言葉を用いて説明した文献を表1に示した。これまで「災害ソーシャルワーク」の定義を明確に示した文献は少ないため、「災害福祉」の定義も加えて紹介することにした。本稿ではこの2つの概念についてほぼ同義として取り扱うことにする。

これらの共通項を大まかに分類してみると、災害ソーシャルワークの a) 対象者は災害時要援護者を中心としつつも災害によって被害を受けたすべての人々であり、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体はソーシャルワーク専門職から非専門職のボランティア等までと幅広く、c) 時間軸から捉えると、災害直後から生活再建までが活動の中心とし、災害前から減災に向けた対策も含めた実践であると整理できるだろう。

災害に関連する社会福祉領域の文献56編を分析した菅野(2012)は、平常時の福祉実践と比較して、災害福祉の特徴は、①支援対象、②支援者・支援環境、③支援の展開過程と3つに整理しており、上記の整理とも共通している。

また、後藤(2015)では災害時のソーシャルワーカーの具体的役割について、直交座標系を用いて横軸を「日常時⇔災害時」(時間軸)、縦軸を「一般住民対象⇔要援護者対象」(対象者)と整理し(後述図1を参照)、分析している。この図において援助活動および支援活動に取り組む

主体はソーシャルワーク専門職を想定している。

上記のような整理からすると、災害ソーシャルワークの射程は災害発生直後から避難所までの復旧期の取り組みに限らず、仮設住宅期から生活再建の復興の過程に至るまで中長期に展開されるものと理解できよう。しかしながら、大橋（2020）が指摘するように、福祉専門職のソーシャルワーカーが生活再建までの過程において、どのような問題があったのか、どのような支援を行ったのかについての追跡研究は僅少である。

もちろん、復興期の被災地でもソーシャルワーカーが活躍している。しかし、それは災害ソーシャルワークの研究対象としてではなく、地域福祉などの分野からのアプローチとして扱われてきた傾向がある（日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編 2015、大島 2017 など）。

森（2014）は、「前半：避難行動・避難生活リスク」、「後半：生活再建・地域再生リスク」と2つの時間区分に大別することが、地域福祉の災害支援を考えていく上で有用であるとする。前半の時間区分では、障害者や高齢者など被害傾向が高い災害時要援護者が主な支援対象であるが、後半の時間区分では、複合的問題が発生するため一般住民の生活再建や地域社会の持続可能性など支援対象が広がるのである。また、生活再建の遅れは人々の心理社会的な不安を高め、地域再生の成否によって地域の持続可能性が問題になるとしている。

後藤（2015）が示した分類を参考にして、森（2014）の議論を組み合わせて筆者が作成したのが図1である。地域が抱える災害福祉リスクに対する「減災福祉」活動や、前半の時間区分における災害時要援護者の避難行動・避難生活リスクに対する支援は災害ソーシャルワークがこれまで集中的に取り組んできた領域である。その一方で、一般住民を対象とした後半の時間区分にお

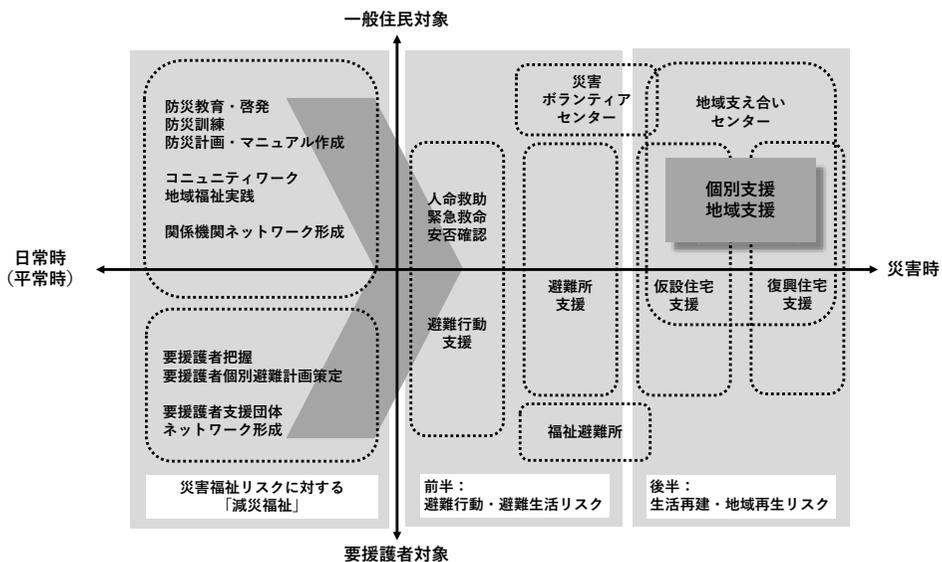


図1 災害ソーシャルワークにおける支援活動および災害福祉リスク
 (出所：森（2014）・後藤（2015）を参考にして作成)

ける復興期のソーシャルワークのあり方は十分な議論が進んできたとはいえないのではないだろうか。

復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能を検討するならば、図1に示したような全体像を把握したうえで議論を進めるべきであり、とくに森（2014）が示した後半の生活再建・地域再生リスクの部分を対象にすることが想定される。

（2）災害ソーシャルワークのこれまでの展開

災害ソーシャルワークの理論化および体系化の先駆けとなったのは、日本社会福祉士養成校協会（現・日本ソーシャルワーク教育学校連盟）が、公益社団法人みずほ福祉助成財団の助成を受けて実施した『災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究』である。2012年10月に報告書およびハンドブックが刊行され、2013年6月には『災害ソーシャルワーク入門』（中央法規）として書籍も出版している。ここでの大きな問題関心は、災害時のソーシャルワークに関する福祉教育の体系化がなされていなかったことであり、人材養成を目指して教科書を作成することが目標とされていた。

この取り組みと同時期に議論されていた日本学術会議社会学委員会社会福祉学分会による提言「災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—」（2013年5月2日）を参照してみよう。この記述から、その後の災害ソーシャルワーク研究がどのように展開されたのかを分析していく。

社会福祉の職能団体、社会福祉関係者・団体に対する提言としては以下の事項が指摘されている（P. iii）。

①当面の課題への提言

現在、被災地においては、仮設住宅での被災者への相談支援や今後の復興に向けてのコミュニティ再建への支援が必要になってくる。これについては、被災地のソーシャルワーカーは地域包括ケアを推進することで、被災地の住民全体を支えていくことが求められている。

②今後の課題への提言

第一に、今後の災害に備えて、減災に向けての個々の地域でのまちづくりを支援することで、予防的なソーシャルワークを推進していくことが求められる。そのためには、ソーシャルワーカーは地域のインフォーマルな団体への働きかけを行い、同時に公的な福祉関係だけでなく防災関係の部署とも密接に連携していく必要がある。

第二に、社会福祉関係団体を組織化することで、福祉版DMATを確立し、研修体制を整備・実施していくことが求められる。さらには、そうした研修を介して、災害時の外部派遣での医療と福祉の連携による被災者・被災地支援を可能にすることが重要である。

第三に、災害時の社会福祉のあり方について理論的に確立し、ソーシャルワーク教育の一環に含め、研究と教育の推進を図っていくべきである。

「①当面の課題への提言」として挙げられている点を整理すると、「被災者への相談支援」については、被災者が抱える個々のニーズに対応するという点であるが、これにはもちろん被災者の生活再建の問題にも関連する。そして、「コミュニティ再建の支援」や「ソーシャルワーカーによる地域包括ケアを推進」とは、地域福祉の視点でソーシャルワーカーがコミュニティに関わる支援である。

その他、この提言では社会福祉の制度や支援が十分に機能できずに生じている緊急課題として、「福祉施設・機関の復興・復旧を行い、再び地元で福祉サービスを受けられるようにすることである。」(P. ii)と指摘されている。東日本大震災では要援護者もしくは福祉施設自体が被災することで、利用者が十分な福祉サービスを受けられない事態が多く発生していた。そのため、要援護者の生活基盤を支えるため、平常時に受けられていた福祉サービスを早急に災害前の状態に戻すことが課題とされていたのである。

すなわち、いわゆる一般住民対象には個々の相談支援、コミュニティ再建や地域包括ケアでの住民の支え合い、要援護者対象として平常時の福祉サービス機能の回復が課題として捉えられていたのである。

「②今後の課題への提言」では、将来の災害に向けてソーシャルワークが取り組むべき課題を挙げている。第一には、減災・防災に向けて、「まちづくりの支援」と「予防的ソーシャルワークの推進」について言及されている。川村(2017:32)は、「災害ソーシャルワークの場合、事前措置としてのソーシャルワークに万全を期すべきである」としており、平常時のソーシャルワーク実践(とくに地域福祉実践)の充実が、災害時のソーシャルワークでの被災者の救援や捜索、補償・賠償、避難生活および生活再建の支援につながるとしている。東日本大震災を契機に、平常時から災害時への連続性を意識したソーシャルワーク実践の制度面の環境整備も進み、2013年(平成25年)災害対策基本法改正で市区町村に避難行動要支援者名簿の作成が義務付けられ、2021年(令和3年)同法改正で個別避難計画の作成が努力義務化されるなどの対策が進められている。さらに2018年(平成30年)社会福祉法一部改正で努力義務化された地域福祉計画策定では、防災活動と地域福祉を一体的に展開することが望ましいとされている。

第二に挙げられているのは、「福祉版DMATの確立」であり、ソーシャルワークの研究者および実践者が東日本大震災以降に継続して検討・準備してきたシステムである。災害時医療派遣医療チーム(DMAT: Disaster Medical Assistance Team)を参考にした災害時派遣福祉チーム(DWAT: Disaster Welfare Assistance Team)の構築は、災害後にマンパワーが不足しがちな被災地に対し、災害ソーシャルワークの機能を備えた外部支援の体制を整える取り組みである。日本社会福祉士養成校協会(現・日本ソーシャルワーク教育学校連盟)はDWAT人材養成の研修テキストを作成した(一般社団法人日本社会福祉士養成校協会2015)。さらに、2016年の熊本地震では初のDWAT派遣実績が生まれており、八木(2018; 2019; 2020)の研究対象となっている。

第三の「災害時の社会福祉のあり方について理論的に確立」については、これまでに本稿で取

り上げた調査プロジェクトのほか、富士通総研による『災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業』（2013年）、『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』（2018年）、『災害派遣福祉チームの育成に関する調査研究事業』、日本精神保健福祉士会による『精神保健福祉士の災害時の対応における役割の明確化と支援体制に関する調査研究報告書』（2020年）の報告書がある。研究論文においては、災害時のソーシャルワーク実践を取り上げた研究（後藤 2015、黒木ほか 2019、阿部 2021 など）、災害時の福祉施設・機関を対象にした研究（峯本 2013、後藤 2017、木作ほか 2020 など）、災害ソーシャルワークの文献研究（菅野 2012、三浦 2013、大橋 2020 など）を含む、様々な切り口による研究蓄積が重ねられているところである。

もちろん、この提言の内容が東日本大震災から10年間の災害ソーシャルワーク研究の展開のすべてを決定づけたということではないが、それ以降に検討された災害時のソーシャルワーク実践ともおおよそ合致している。

とくに2012年10月当時に示された「②今後の課題への提言」の項目にはこれまでの間に一定の成果と蓄積が見られているといえよう。その中でもDWATの確立はソーシャルワークの研究者および実践者が力を入れてきた取り組みであり、数々のテキストや調査報告書が作成され、近年の災害現場への派遣実績も確認されている。

一方、「災害時の社会福祉のあり方」について理論的に確立できたかと問われると、一定の研究報告の蓄積がなされたものの、いまだに理論化および体系化には至っていないという評価になるだろう。遠藤（2013）では、「災害時におけるソーシャルワーカーの機能、役割を明らかにし、災害ソーシャルワークを理論として体系化し、実践的な方法論として明示するプロセスにおいては、①災害支援ソーシャルワークは、平時のソーシャルワークと違ったものなのか？②仮に違ったものであるとするならば、その特徴とは何か？③災害ソーシャルワークは、災害支援活動に従事する他分野の専門職やボランティアの業務（活動）と違った独自性を保持しているものなのか？などの疑問に一定の答えを提示する必要がある。」と指摘していた。この指摘も踏まえながら議論を進めていきたい。

次節では災害ソーシャルワークの理論化および体系化が困難な理由について考察を進めていく。

(3) 災害ソーシャルワークの理論化および体系化はどうして困難なのか

表1で取り上げた山本（2016）がいうように、災害ソーシャルワークは狭義と広義の意味合いを持っていることから、様々な側面から分析できるのが理論化および体系化が困難である要因の一つだろう。

II. (1) で論じたように、災害ソーシャルワークを定義する枠組は、a) 対象者、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体、c) 時間軸の3点が基軸であるとする、これらにその他の要素を組み合わせることで細分化された分析が可能になる。災害ソーシャルワークの関連研究を

含め、これまでに研究者や実践者はどのような場合分けをしてきたのだろうか。演繹的アプローチや問題設定の枠組として災害ソーシャルワークの役割・機能等を示した先行研究を表2にまとめた。

表2のように抽出された災害ソーシャルワークの役割・機能の要素を端的にまとめることはできなかったが、災害時におけるソーシャルワーク組織のあり方について検討した塩村（2014）、災害ソーシャルワークのアセスメントの視点と枠組を提示した平野（2016）、社会福祉協議会ボランティアセンターが担うべき役割・機能および必要なソーシャルワークの課題・視点をまとめた北川（2016）などの研究もあり、これらの研究もまたそれぞれの細分化された視点での見解を示している。

表2 災害ソーシャルワークの役割・機能等を示した要素のまとめ

大島 (2011)	災害時における支援者の実践の全体構造を説明するカテゴリーとして、①支援者が直面した状況、②支援円滑化のリソース、③支援者の意識の動き、④支援者が展開した実践機能、⑤支援者の専門職性の五点を挙げている。
上野谷監 (2013: 19-20)	ソーシャルワーカーの立ち位置と役割として、①被災者の重層する痛みを理解し、共感し寄り添う、②継続的な支援を地域において包括的に体系化、③想像力と創造性の発揮の繰り返し、④開発性、開拓性、交渉と調整機能を発揮、⑤被災者・被災地住民が主人公という基本的考え方を市民や関係者に理解されるような福祉教育・ボランティア活動の再調整・支援、⑥被災者を直接支援している人々の支援やスーパービジョン機能の発揮の六点を挙げている。
後藤 (2015)	災害時にソーシャルワーカーにとって必要な視点として、①時間・時期に応じた適切な対応・支援、②介護予防・自立支援、③人間（人権）の尊重、④連携・協働、⑤日常と災害を連動させる＝（災害にも強い地域づくりの視点）の五点を挙げている。
福祉系大学経営者協議会監 (2017: 117)	災害時におけるコミュニティソーシャルワーク機能として、①災害で変化する地域の再生、コミュニティ再生を視野に入れた継続的な生活支援、②被災地住民のストレングスを重視した被災地住民主体の自立支援、③災害時におけるボランティアコーディネート、④高齢者・障害者・子どもなど要援護者の安否確認とニーズ把握、⑤要援護者の居住環境の確保と要援護者のスクリーニングによる福祉避難所の活用、⑥災害時に対応した行政等に対する制度への提言、⑦要援護者に対するケアマネジメント、⑧災害時におけるリスクマネジメント、⑨被災地で支援をおこなっているスーパービジョンの九点を挙げている。
富士通総研 (2018)	福祉専門職等が一般避難所において実施する支援内容として、①福祉ニーズの把握と支援計画のマネジメント、②支援対象となる要配慮者のスクリーニングとアセスメント、③日常生活の支援、④サービス提供の四点を挙げている。
黒木ほか (2019)	熊本地震発生後の避難所での実践から、地域包括支援センターの職員が果たした役割・機能として、①アドボケート役割、②サービス・資源を媒介する役割、③自己の業務管理者役割の三点を挙げている。

このような無数の場合分けがある中で、災害ソーシャルワークの研究・実践の報告が蓄積されてきたのである。研究対象や分析枠組によって得られる結果が異なるため、災害ソーシャルワークの全体像をこれまでに示すことが困難であったのではないだろうか。

しかし、a) 対象者、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体、c) 時間軸の基軸が災害ソーシャルワークを定義する基本的な分析視点とした上で場合分けをすれば、それぞれの研究の位置付けがより明確になるのではないだろうか。

表2で挙げた研究やここまで本稿で取り上げた先行研究を確認してみると、それぞれの支援主体の立場による経験・実践に基づく演繹的アプローチが多い。災害ソーシャルワークを実践した事例を取り上げる際には、いずれかの実践をした団体・組織を対象としたほうが分析をしやすいためである。つまり、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体については、いずれかの団体・組織の経験・実践が分析対象の前提にあり、そこにa) 対象者およびc) 時間軸の要素を組み合わせて分析し、それぞれの研究で災害ソーシャルワークの役割・機能を示しているのである。さらに、平常時のソーシャルワークの理論・技法を災害時に当てはめて考察し、その他の要素を組み合わせて分析した研究もある。

このように様々な場合分けが考えられることに、災害ソーシャルワーク研究のさらなる深化の可能性があるとみえる。しかしながら、これまでの研究では災害時の実践が先に存在し、演繹的アプローチによって暗中模索に災害ソーシャルワークとはどういった特徴があるのかを探ってきたという見方もできる。

災害ソーシャルワークの理論化および体系化が困難な点は無数の場合分けができることにある。そこにII. (1) で示した災害ソーシャルワークの定義から抽出された基軸であるa) 対象者、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体、c) 時間軸を組み合わせることによって、災害ソーシャルワークを構成する輪郭を示すことができ、さらなる研究の進展が期待できるのである。

III. 復興期の災害ソーシャルワークの特徴はどこにあるのか

東日本大震災以降に社会福祉学やソーシャルワークの研究者が着手したのが、福祉施設での災害対応や、避難所での支援活動である。災害発生直後の命題として、災害時要援護者の中でもとりわけ生命の危機に瀕する可能性が高い障害者や高齢者が、いかに迅速に避難行動に移れるか、避難所では災害関連死など二次被害を防ぐかが課題であった。災害時に特別なニーズを持つ人々の人権を擁護するのは、やはりソーシャルワークの最も重要な務めの一つである。さらに災害時要援護者が災害後にも福祉施設でサービスを受けられるよう、福祉施設・事業所の事業継続計画(BCP: Business Continuity Plan)のテキストも発表されている(後藤2021)。

以上のような取り組みは、a) 対象者は災害時要援護者が中心であり、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体は主に専門職のソーシャルワーカーであり、c) 時間軸では、災害直後から概ね避難所期までの取り組みである。これは図1でいうと、「前半：避難行動・避難生活リスク」かつ要援護者対象の領域であり、これまでの災害ソーシャルワーク研究の蓄積もこの分析視点に立つことが多かった。多くの人が災害ソーシャルワークといえはこの領域を想像するだろうし、その特徴も分かりやすく説明できる。

また、人々の生活を支援するソーシャルワークの役割・機能は平常時と本質的には変わらないが、災害時の支援対象者のニーズや状況が大きく異なる（福祉系大学経営者協議会 2017：86）ともされている。後藤（2015）も、仮設住宅期以降のソーシャルワーカーの取り組みについて、東日本大震災の場合には生活支援相談員が配置され、個別訪問や相談活動、地域支援等を行っており、これらは従来のソーシャルワーカーが担っている業務であるとしている。

つまり、災害から時間が経てば経つほど、平常時のソーシャルワークの役割・機能が活かせるため、災害時のソーシャルワークとしての特徴は見出しづらくなる。しかし、災害による社会に対する大きな影響を考慮すれば、復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能の特徴は必ずあるはずであり、図1でいうところの「後半：生活再建・地域再生リスク」はどのようなものであるかを考えてみたい。ここでも a) 対象者、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体、c) 時間軸の3つの基軸から、復興期の災害ソーシャルワークの特徴を見出していく。

(1) 復興期にはどの層を支援対象とするのか

II. (1) では a) 対象者について、災害時要援護者を中心としつつも災害によって被害を受けたすべての人々とした。後藤（2015）でも支援対象を「一般住民対象⇔要援護者対象」という軸で分析していたが、復興期にはそれぞれの層への支援にはどのような特徴がみられるだろうか。

復興期の要援護者対象の支援は平常時の福祉サービスの機能回復が目指されていることから、災害から時間が経てば経つほど平常時のソーシャルワークへと回帰していく。ここには災害ソーシャルワークであるからこそその特徴を発見するのは難しそうである。

一方で、復興期の一般住民対象の支援は、先述の日本学術会議社会学委員会社会福祉学分会の提言でも取り上げられていたように、個々の相談支援、コミュニティの再建や地域包括ケアでの住民の支え合いが課題として挙げられていた。

個々の相談支援も多岐に渡るが、一般的な福祉ニーズの場合にはケースワークの技法が用いられることになるため、平常時のソーシャルワークと大差はないように考えられる。しかし、個々の相談支援には被災者の生活再建における住まいの問題や心のケアの問題も含まれており、災害を起因とした独自のニーズがある。被災者の抱えるニーズに応じて、災害特有の知識・技術が必要になることも想定しなければならない。

コミュニティ再建や地域包括ケアでの住民の支え合いは、まさしく地域福祉の対象であるため、平常時の取り組みとして扱うことができそうにも考えられる。ただし、被災者は災害以前の居住地→避難所→仮設住宅→復興住宅（恒久住宅）といったようなリロケーションを繰り返しており、その度にコミュニティの分断がもたらされている。このような状況に置かれた被災者のコミュニティ再建には、どのような課題があるのかを検討する余地がある。

したがって、復興期においては a) 対象者の中でも、一般住民を対象にした支援の役割が求められるようになり、その一般住民を支援対象とする際には災害によるニーズやリロケーションなどの生活環境の変化に着目する必要がある。

また、災害は平常時の課題をより複雑化し、災害以前は支援を必要としなかった人でも問題・課題を抱えるようになる（大島 2010:49）。防災行政や防災研究で捉えてきた「災害弱者」「災害時要援護者」という枠組では、現状の被災者・被害者の生活課題および生活変容に対応できていないため、「被災による生活変容」の影響を受けた人々まで、社会福祉およびソーシャルワークの支援対象とすべきである（渡邊 2016）。災害時における要援護者は時間経過とともに表出するため、応急期では、「新しい人間関係を築くことができない人で、孤独死に至る可能性の高い人」「PTSDの症状が見られる人」、復旧期・復興期では「心理的回復不可能者」「当該災害で経済的困窮に陥った人」が災害時要援護者になる（李 2006）。

このように、時間経過とともに支援対象である災害時要援護者の射程を広げるべきであるという主張は以前から指摘されてきた。復興期の災害ソーシャルワークでは、時間経過とともに災害を起因としてフェーズごとに新たにニーズが表出する人々を対象とする「個別支援」と、被災者の孤立・孤独を防ぐためのコミュニティの再建という「地域支援」が主な役割・機能といえる。一般住民を支援対象とすると対象者が膨大であるという点についても留意しなければならない。時間経過とともに支援対象者が拡大・増加する可能性があることが復興期の災害ソーシャルワークの特徴である。

(2) 生活再建に寄り添う主体とは

II. (1) では、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体について、ソーシャルワーク専門職から非専門職のボランティア等と幅広いとした。しかし、非専門職のボランティア等の活動について災害ソーシャルワークのアプローチから捉えた研究蓄積は少ない。災害ボランティアの取り組みは社会福祉学やソーシャルワークの研究者は具には触れてこなかった側面であり、社会学等の学問領域における研究の積み重ねが膨大にある分野でもある。

東日本大震災で語られた「被災地においてソーシャルワーカーの姿が見えない」という言説もある一方で、東日本大震災の現場で被災者が抱えるニーズに対して柔軟に支援活動を行っていたのは非専門職のNPO/NGOやボランティアである。東日本大震災から10年が経ち、災害支援に特化したNPO/NGOの活躍も目覚ましくなっており、災害支援の専門職としての性格を帯び始めている。さらに、被災者支援にあたっては自己学習的にソーシャルワークのアプローチを取り入れている団体も少なくない。被災者が抱えるニーズに対し、近年の災害支援NPO/NGOがどのような支援活動を展開しているのか知ることで、復興期の災害ソーシャルワークの特徴を知ることができるのではないだろうか。

近年の災害対応の傾向からすると、弁護士らの活躍にも注目してみたい。弁護士らがNPO/NGOなどと連携して制度化を目指す災害ケースマネジメント（定義等の詳細は後述）は、いわば災害法制上に則った弁護士によるケースワークの取り組みである。弁護士らは災害法制という専門性の高い知識を必要とする支援を展開しており、このような取り組みを復興期の災害ソーシャルワークの一部に組み入れてはどうだろうか。

復興期の生活再建をソーシャルワークの領域で支援を担っているのは、被災自治体の社会福祉協議会や生活支援相談員の活動であるが、これについては後述で詳しく取り上げる。

災害支援に取り組む団体や組織は東日本大震災後に増加しており、被災者支援に取り組む主体が多くなった。非専門職のNPO/NGOやボランティアの取り組みがソーシャルワークに通ずるところもある。このような団体に加えて弁護士などの士業とも多機関・多職種での連携が必須になっており、平常時よりもあらゆる団体や組織との連携が求められるのが復興期の災害ソーシャルワークの特徴である。そのような団体や組織が被災者のニーズに対し、どのような課題解決を目指し、どのような手法を用いているのかをソーシャルワーク側から学ぶ必要があるだろう。

(3) 復興期の災害ソーシャルワークはどの研究領域で語られたのか

Ⅱ. (1) では、c) 時間軸は、災害直後から生活再建までが活動の中心とし、災害前から減災に向けた対策としていた。本稿では復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能について検討しており、時間軸としてはもちろん避難所閉鎖から仮設住宅転居以降のフェーズを対象とする。ここでは先行研究で復興期の災害ソーシャルワークがどのように扱われてきたのかを確認していく。

ここで留意しておきたいのは、「災害ソーシャルワーク」をテーマとした復興期の研究は野口(2016)などにとどまるが、地域福祉研究の分野(日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編2015、大島2017など)や生活支援相談員の研究(筒井2013、本多2017、和気2017など)は復興期のソーシャルワークの取り組みを対象としていることである。これらの研究も災害ソーシャルワークの一部と捉えることで、復興期の役割・機能について論じることができると考えられる。

これまでの災害ソーシャルワークの研究が復興期の役割・機能をまったく無視してきたわけではない。一般社団法人日本社会福祉士養成校協会(2015)によるDWAT養成研修テキストでは、災害直後の支援に限らず仮設住宅から恒久住宅までの福祉支援の過程について言及している。例えば、恒久住宅移行後のDWATによる支援は、基本的には現地の支援グループに引き継ぐことを前提に、直接的に支援を展開する場合には、「個別支援」「地域支援」の両方を意識した自立支援、さらに現地の支援者に対する評価やスーパービジョンの役割があるとしている(P.96-115)。ここでも「個別支援」「地域支援」という言葉が出てくることから、復興期の災害ソーシャルワークは、地域福祉の性格を帯びることが言えそうである。

しかし、復興期の災害ソーシャルワークが地域福祉であると言い切ってしまうのは尚早である。Ⅲ. (1) でも確認してきたように、被災者は災害特有のニーズを抱えており、さらに被災地域は環境の変化も激しい。地域福祉は、地域を基盤としたソーシャルワークであり地域ケアを推進する実践であるが、復興期には大規模集団移転地など災害後に新しく誕生した地域を対象に援助活動を行うこともある。つまり、一から新しくコミュニティを形成する支援を行うこともある。このように平常時よりも複雑な状況であることが、通常地域福祉実践とは異なる側面とい

えるだろう。

IV. 復興期に被災者が抱えるニーズと支援主体の実践から復興期の災害ソーシャルワークが取り組むべきことを考察する

本章では災害ソーシャルワークがこれまでに対象とした研究領域を超えて、周辺領域の知見を借りつつ、非ソーシャルワーク専門職の活動も含めた実践では現在進行形でどのような災害支援の取り組みがされているのかを知ることで被災者が抱えるニーズを理解し、これまでに取り上げてこられなかった復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能について考察していく。

ここまで確認してきたように、復興期の災害ソーシャルワークは災害発生から時間経過が進むほど、平常時のソーシャルワークの役割・機能が活かされることになる。そこでとくに災害特有の役割・機能について、Ⅲ. で抽出した復興期の災害ソーシャルワークの特徴を整理し、本章では大まかに以下の二点に絞って議論を深めていく。

一点目に整理したのは、コミュニティづくりである。復興期の被災地・者の生活を支援する地域支え合いセンターや生活支援相談員がどのような役割を果たしているのかを確認したうえで、復興期の福祉課題を取り扱ってきた地域福祉の研究から「個別支援」「地域支援」の二つの側面を取り上げて考察を深めていく。

二点目に整理したのは、住まいの問題を解決するアプローチである。これは被災者の生活再建の問題の中でも多くの人が抱える悩みである。また、近年の災害支援NPO/NGOがどのような支援活動を展開しているのか、生活再建の問題に熱心に取り組んでいる弁護士らの取り組みである災害ケースマネジメントではどのようなことが目指されているのかを確認していく。

被災者のニーズは多岐に渡るため、復興期にはもちろん心のケアやPTSDの問題なども災害ソーシャルワークの役割・機能として取り扱うべきである。それらは平常時のソーシャルワークの技法でも対応可能であること、また心理学などの分野では膨大に取り扱われてきた分野であるので、本稿では焦点を絞って議論することにした。

これまでの災害時のソーシャルワークで取り上げられることが少なかった以上の二点から考察を深めていく。

(1) コミュニティづくり：生活支援相談員や地域支え合いセンターの活躍から被災地の地域福祉を考察する

近年の被災地でコミュニティ再建に重要な役割を果たしている地域支え合いセンターや生活支援相談員について、これまでの経緯を振り返るところからはじめていく。

1995年阪神・淡路大震災では建設型仮設住宅団地での孤立死・孤独死の問題が明らかになり、神戸市ではふれあいセンターの設置およびふれあい推進員を配置し、高齢者を中心とした見守りやコミュニティ形成の支援活動を行なった。2004年新潟県中越地震でも同様の活動をする生活

支援相談員が配置され、2007年新潟県中越沖地震からは地域づくりや復興まちづくりを担う地域復興支援員も配置することになった。これら2つの災害の経験を受けて、2011年東日本大震災では被災各地にサポートセンターを設置し、生活支援相談員はここで雇用される体制となった。

このサポートセンターが設置された背景には、国が設置して東日本大震災復興構想会議において、特定非営利活動法人全国コミュニティライフサポートセンター（CLC）理事長の池田昌弘氏が第3回検討部会（2011年4月）および第8回検討部会（2011年6月）に提案した「地域支え合い構想」があった。この構想の重要な点は、被災者一人ひとりの生活に寄り添う「個別支援」はもちろんのこと、地域の住民が互いに助け合い支え合うような「地域支援」を重視しているところである（平野ほか2014、特定非営利活動法人地星社ほか2018）。

東日本大震災のサポートセンターは介護基盤緊急整備等臨時特例基金で設置されたものであったが、2016年熊本地震以降は生活困窮者就労準備支援費等補助金によって地域支え合いセンターが設置されている。主に仮設住宅への巡回訪問等を通じた被災者の支援ニーズの把握と支援が業務内容であるが、各市町村の判断で在宅被災者への支援も行われている（総務省行政評価局2020）。国の被災者支援メニューとして地域支え合いセンターの設置が一般化したことで、とくに生活再建のフェーズにおいて地域支え合いセンターや生活支援相談員は復興期の災害ソーシャルワークを展開する役割を担っているといえる。

生活支援相談員については、本来は、福祉関係の有資格者や福祉・保健分野の経験者であるのが望ましい（筒井2013）とされるが、実際にはそうではない人々が雇用されることが多い。一方で非専門職だからといって専門的な支援ができないともいえず、適切な研修を行えば支援活動が上達する（和気2017）という指摘もある。

そもそも、東日本大震災では支援対象が大きいことから復興が長期化することが予想され、さらに福祉専門職の手が足りなくなることが想定されたため、生活支援相談員には非専門職も採用し、同時に被災者雇用促進も図られていたのだ。生活支援相談員は有期雇用契約であったが、これには職務を通じた経験や技術を活かし、雇用契約期間終了後にも一地域住民として地域づくりに関わってもらいたいというねらいがあったのである。

本多（2017）は支援（相談）員が同じ被災者であるという以上に、地域住民という共通項から仮設住宅入居者と信頼関係を築き上げることができたとし、本間（2018）は、雇用契約期間を終えて地域に戻った支援（相談）員らが地域で活躍している南三陸町の事例を報告している。

似田員編（2008）は阪神・淡路大震災の実践知から「自立とは支え合いである」としている。被災者の見回りをし、そしてコミュニティ形成に関わりながら、生活支援相談員は自立に向けた支え合いをつくろうとしているのである。これはまさに復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能といえるのではないだろうか。災害後のリロケーションによって、分断されたコミュニティを再建するという側面もあるが、それはすなわち支え合いである。そして被災者の中に「支援者」と呼べる立場の人を増やすことで、地域の人財を育てる（本間2018）ことになり、支え合

いのあるコミュニティづくりへと繋がっていくのである。

復興期の災害ソーシャルワークは地域福祉の性格を帯びることをⅢ.(3)でも指摘したが、これまでの災害ソーシャルワークでも復興期には「個別支援」と「地域支援」という二つの観点によって語られてきた。一般社団法人日本社会福祉士養成校協会(2015)ではそれぞれについて以下のように説明している。

個別支援

生活支援(相談)員は、応急仮設住宅の被災者を個別に訪問し、安否確認を含めた生活相談にのり、被災者の傷ついた心に寄り添う支援を行う。また、相談内容によっては福祉サービスや生活支援サービスを紹介し、サービスが利用できるように手続き等の支援も行う。また、適当なサービスがない場合でも、関係機関と連携をし、調整を行い、サービスの開発に向けた支援を行う。

また、応急仮設住宅内で行われている各種催しや集会等の案内を含め、入居者ができるだけ外に出る機会を増やすなどの支援も行う。

地域支援

応急仮設住宅やみなし仮設(民間賃貸住宅借上げ)に入居する被災者に対し、近所づきあいや助け合いをサポートできるような支援を行う。また、応急仮設住宅に併設された集会室や談話室を利用したサロン活動の運営を行う。支援員の役割は、個別支援のうえに地域支援を統合し、被災者が孤立しないように、応急仮設住宅で今後の生活再建という目標に向かっていけるように、被災者の地域生活全体を支援する。

このような理解が一般的だと思われるが、大島(2017:234)では被災地の地域福祉コーディネーターに調査をしたところ、「個別支援」について、個別性の高い課題を解決するという形に捉われず、「個人を地域で支えるというよりも、個人が地域につながっていかれるような工夫をする」と捉えていることを発見した。被災者を「地域で生活する人」という前提で捉えて、誰もが地域の主役になれるような支援を試みていたのである。

この大島(2017)の発見は、先述の地域の人財を育てるという視点に似通っている。災害を経験して地域のつながりが薄れてしまった人に対し、何かしらの地域(コミュニティ)などにつながれるような地域にすることが、「個人支援」「地域支援」の接点なのではないだろうか。

また「地域支援」においては被災者がリロケーションの影響を受けることを考慮しなければならない。地域とのつながりができたとしても、仮設住宅から復興住宅への転居などさらなるリロケーションによってつながりが喪失されてしまう可能性があるからである。

さらにいえば、「個別支援」と「地域支援」という単純な区分ができないような支援のアプローチがあると考えられる。「地域支援」では、集会所を利用したサロン活動をしてコミュニ

ティづくりをするという手法が取り上げられてきたが、それ以外の手法にも視野を広げていかなければならない。東日本大震災の場合には、コミュニティづくりやまちづくり支援を担う支援員制度も導入した自治体があった。このようなマクロレベルの「地域支援」に対し、被災者をコミュニティ再建の過程でいかにコミュニティに包摂させていくかというミクロレベルの「個別支援」が、生活支援相談員の役割なのである。

ここまでの議論をまとめると、コミュニティづくりにおいては、地域の人財を増やしながらかつて人々の支え合いを形成することで自立を促すことが必要である。個人がつながることができる地域の場をつくっていくことが、復興期の災害ソーシャルワークが取り組むべきことであると考えられる。

(2) 住まいの問題の解決：非ソーシャルワーク専門職のNPO/NGOや弁護士の取り組みから学ぶ

早川和男が居住は基本的人権であると訴えたように、人権を尊重するソーシャルワークは災害時に被災者の居住の問題に関心を持つべきではないだろうか。「住むところがなければ、今まで受けていた社会保障や福祉サービスも、満足に機能しない(中略)住居やコミュニティといったストックの存在意義に関心がはらわれていない」(早川2011:59)という指摘の通り、災害ソーシャルワーク研究でも住まいの問題については関心がこれまで薄かったのではないだろうか。

居住の見通しがつくことは被災者にとって最も大きな心理的な援助であり、住まいの再建の目処が立たないことは被災者を流民化させ、就業の再開など家族生活の再構築を妨げるし、また被災者の精神的安定も得られない(西尾ほか2010:109)という指摘もあり、黒木ほか(2019)は熊本地震の被災者支援の経験から、居住環境に関する被災者の主訴があったとする。

田嶋(2021)も、「被災者の生活は、主に行政が行う「住まい」(居住環境)の整備と、孤立を防ぐための見守りや相談支援、コミュニティ構築など、主に民間組織が担う「暮らし」(生活)の支援が揃って初めて成り立つものである」と指摘しており、被災者が生活再建するには住まいの問題も一体となって解決していくべきである。

震災がつなぐ全国ネットワーク(災害支援を専門とするNPOが事務局)では、日本財団の助成を受けて『水害にあったときに』という災害対応マニュアルを作成しており(震災がつなぐ全国ネットワーク[編]2021)、被災した家屋の片付けから掃除の方法や被災したときに受けられる公的支援制度などを紹介している。このように、災害支援系のNPOも現場での実践から、被災者の居住の問題や災害時の公的支援制度の活用の課題に気付いているのである。

例えば、水害の場合には水が引いた後に住まいの上辺の清掃が済んだとしても、床下に水や泥が入っている場合には、カビや異臭の原因となる。被災した家に住み続ける場合には、床下の水や泥を取り除いて乾燥させることが必須であり、現在の災害現場ではそのような専門的技術・知識を持つ人材・団体を必要としている。

支援者間の連携の促進・支援の調整をするため2016年に設立された特定非営利活動法人全国

災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）では、このような被災した住宅のニーズ等に対応するため技術系専門委員会を設置している。災害支援 NPO/NGO 団体の中でも、水害に遭った住宅の床下の清掃や、地震や台風（強風）で瓦が落ちた家屋の屋根上での作業など、専門的技術・知識がないと対応が難しいニーズについて支援経験のある団体・人材で構成されている。このような専門的技術・知識に対応できる人材を増やすために定期的に講習会や勉強会を実施している。

また、東日本大震災では在宅被災者も大きな問題となった。在宅被災者とは、自宅が浸水の被害にあっても、何らかの理由により避難所もしくは仮設住宅に居住することを選択せず、自宅で生活再建を目指す人々である。例えば、1階部分が被災して自宅の風呂・トイレが十分に使えないなど、健康で文化的な最低限度の生活を営むこともできないような環境に置かれている場合がある。このような人々は避難所や仮設住宅の居住者と比較して支援の手や情報が届きにくいという課題があり、災害時の公的支援制度からもこぼれ落ちやすいといった課題を抱えていた。

災害ソーシャルワークが在宅被災者の問題に全く無関心であったわけではない。日本医療社会福祉協会が 2011 年に石巻市在宅被災者健康調査（ローラー調査）を行い、梅崎ほか（2012）でも在宅被災者の問題について指摘している。一般社団法人日本社会福祉士養成校協会（2015）では在宅避難（被災）者の問題を取り上げており、在宅避難している人々にも避難所や仮設住宅にいる人々と同様のサービスを提供できるようにするべきであるとしている。このように一部の研究やテキストでは在宅被災者の問題を取り扱っているものの、大々的には触れられてこなかったのである。

さらに、現在の制度における罹災証明は住宅の被害状況から判断されるものであり、災害法制上の支援もそれに従うことが多い。そういった側面からも被災者の生活再建に住宅の問題は切っても切れない関係である。しかし、災害時の公的支援制度は一般住民にとって複雑であるため、この制度を十分に活用することができずにいる被災者も多く、申請主義によって支援が届かないという課題もある。

このように公的支援制度からこぼれ落ちやすい被災者の存在に着目して始まったのが、弁護士らが近年取り組んでいる「災害ケースマネジメント」である。津久井（2020:6）によれば、災害ケースマネジメントとは、「被災者一人ひとりに必要な支援を行うため、被災者に寄り添い、その個別の被災状況・生活状況などを把握し、それに合わせてさまざまな支援策を組み合わせた計画を立てて、連携して支援する仕組み」である。

被災者一人ひとりの課題に応じた支援計画を立てるため、日本弁護士連合会が 2018 年に「被災者生活再建ノート」を発表している。災害時の公的支援制度は複雑であり、どの制度が被災者に適用されるのかは専門家でないとう理解できない場合も多く、被災者一人ひとりに寄り添った支援計画を立てるため、このノートを活用しようとしている。

さらに、支援の網目からこぼれ落ちた在宅被災者は時間が経つほどに生活状況の悪化する傾向にある。仙台弁護士会と NPO が協働して 2015 年秋から在宅被災者訪問調査をしたところ、被

災者から寄せられた相談は、家屋の補修問題や支援制度の申請にとどまらず、「土地計画道路に伴う土地収用、心身の疾患、孤立、震災ストレス、生業再建、風評被害など」の問題を抱えていた。在宅被災者は福祉課題を抱える人も多く存在し、早期に介入をすれば状況が悪化せずに済む事例もあった（津久井 2020：137-138）。災害ケースマネジメントではこのような事例を踏まえ、申請主義に問題提起をし、支援が必要にも関わらず声を上げられない被災者へのアウトリーチの重要性を訴えている（津久井 2020：160-162）。

このアウトリーチは、災害ケースマネジメントでは早期の介入がよいとされており、早ければ避難所期から始まるものである。災害ケースマネジメントは復興期の取り組みではないのではないかという批判もあるかもしれないが、Ⅲ.（1）でも確認したように、時間が経過してから被災者のニーズが出てくることもあるため、復興期でも継続したアウトリーチで被災者のニーズに寄り添うことが求められる。このとき、生活支援相談員や福祉専門職によるアウトリーチのみに頼るのではなく、住民によるコミュニティの支え合いの中で要援護者を見つけていくコミュニティづくりもまた大切である。

ここまでの議論から、住まいの問題が被災者に与える影響は大きいことが理解できるだろう。被災者が抱える住まいの問題に対応するためには、これまでのソーシャルワークのアプローチに加えて、災害支援 NPO/NGO が取り組んでいたような住宅修繕のための技術・知識や、弁護士らが取り組んでいる災害ケースマネジメントに関わる公的支援制度の内容について、一定程度的見識を持つ必要がある。もちろん、最終的には専門家につなぐという視点も大切であるが、被災者に寄せられた住まいの問題に対して、まず相談を受け止めて寄り添うジェネラリスト的な役割を果たすことが求められる。

V. まとめ

本稿を執筆するに至った経緯は、被災地の第一線で活躍する支援者との対話で語られている災害現場の傾向と、これまでの災害ソーシャルワーク研究には解離があるように感じたことが発端であった。

森（2014）が「前半：避難行動・避難生活リスク」、「後半：生活再建・地域再生リスク」と示したように、前半・後半の時間区分では災害ソーシャルワークの役割・機能がまったく異なるのではないかという疑問があった。災害ソーシャルワークの射程は後半の時間区分も含むものだと先行研究では示されてきたが、実際には前半の時間区分ばかりが注目されていたことにも違和感があった。

とくに水害の現場では、被災者の抱える課題と関心は住まいの問題が中心である。このニーズに対応する災害支援 NPO/NGO や弁護士らの活躍は災害ソーシャルワークの機能・役割として扱えるのではないかと見立てて本稿の構想が始まった。

さて、ここからは本稿で発見したことをまとめ、復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能

を示すことにする。

災害ソーシャルワークの定義について先行研究をまとめた結果、a) 対象者、b) 援助活動および支援活動に取り組む主体、c) 時間軸という3つの基軸を提示することができた。これまでの災害ソーシャルワーク研究は、この3つの基軸にその他の要素を組み合わせて場合分けをすることで研究蓄積が行われてきた。しかし、この場合分けは無数にあるため、演繹的アプローチで災害ソーシャルワークの特徴を見出そうとするには限界があり、これまでに理論化および体系化が困難だった理由であると考察した。

災害時でもソーシャルワークの役割・機能は平常時と本質的に変わらないという指摘もあったが、災害時に発生する特有のニーズや事象を考慮した上で、復興期の災害ソーシャルワークの特徴がどこにあるのかを考察した。その結果、時間経過とともに支援対象者が拡大・増加する可能性があること、生活環境の変化が著しいことからフェーズごとの被災者のニーズ（孤立・孤独、心のケア、経済的困窮など）に注目する必要があること、地域福祉の性格を帯びることになるがコミュニティの置かれている状況が平常時よりも複雑であることを示した。

次に、復興期に被災者が抱えるニーズと支援主体の実践から復興期の災害ソーシャルワークが取り組むべきことを考察した。地域支え合いセンターや生活支援相談員の活躍から、コミュニティづくりでは、地域のひとつづくりと支え合いの場を形成することが重要であるとした。また、被災者のニーズに寄り添うにはNPO/NGOや弁護士らの取り組みから、住まいの問題を解決するための知識・技術を身につけておくことに加えて、早期のアウトリーチが重要であるとした。

以上を踏まえ、本稿では復興期の災害ソーシャルワークの役割・機能を以下のように示す。

復興期の災害ソーシャルワークは主に避難所後期から仮設住宅へと転居する頃から展開される取り組みである。発災時には要援護者と見なされない被災者が時間の経過とともに要援護者になることに注意し、被災者の多くが抱える生活再建のニーズに中長期的に寄り添う役割がある。また、被災者が抱える個々のニーズに対し、平常時のソーシャルワーク技法を活かしながら、災害支援に関連する知識・技術を身につけて解決に導く機能がある。

最後にもう一度断っておくが、IV. でも言及したように復興期には心のケアやPTSDの問題なども災害ソーシャルワークの役割・機能の一部である。それらは非常に重要なテーマではあるものの、心理学などの分野で十分に取り組みされてきた領域でもあるため、本稿では特段には取り上げなかった。しかし、本稿で示した災害ソーシャルワークの役割・機能を果たすことで、結果的に被災者の心理的援助につながるものであると筆者は考えている。

謝辞

本稿を執筆するにあたり、宮城県サポートセンター支援事務所にお勤めであった鈴木守幸様、真壁さおり様、松本桂子様にはお忙しいところヒアリングの時間をとっていただき誠にありがとうございました。また、仙台弁護士会所属の宇都彰浩弁護士には災害支援の現場などで意見交換をさせていただき、本研究の着想を得ることができました。深く感謝申し上げます。

なお、本研究は日本福祉大学2019年度助教研究特別支援（A枠）採択「災害が発生した地域における中長期的視点によるNPO・市民セクターの活動実態の探索」（研究代表者：菊池遼）および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）の研究成果です。

参考文献

- 阿部利江（2021）「災害ボランティア活動を通して福祉や防災を学ぶ—東日本大震災における避難所での支援活動より—」『東北福祉大学研究紀要』第45巻，pp.179-201.
- 遠藤洋二（2013）「被災者の生活再建に寄り添うソーシャルワーク実践に関する一考察—学生と共に考える「災害ソーシャルワーク」—」『人間福祉学研究』第6巻，第1号，pp.19-31.
- 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.
- 後藤至功（2015）「災害時におけるソーシャルワークについて考える—いのちと暮らしを支えるソーシャルワーカー—」『福祉教育開発センター紀要』第12号，pp.115-129.
- 後藤至功（2017）「災害時における社会福祉施設・事業所の災害対応—熊本地震・阿蘇郡南阿蘇村のヒアリング調査より—」『福祉教育開発センター紀要』第14号，pp.163-197.
- 後藤至功（2021）『社会福祉施設・事業所のBCP（事業継続計画）』全国コミュニティライフサポートセンター.
- 長谷川洋昭〔編〕（2021）『社会福祉・医療従事者のための災害福祉論』学文社.
- 早川和男（2011）『災害に負けない「居住福祉」』藤原書店.
- 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.
- 平野裕司（2016）「災害時ソーシャルワーク機能におけるアセスメントの在り方に関する研究」『東北福祉大学大学院総合福祉学研究科紀要』第14巻，pp.41-56.
- 本多康生（2017）「仮設住宅の被災者を支える—東日本大震災における生活支援員の活動を事例として—」『福岡大学人文論叢』第49巻，第1号，pp.21-46.
- 本間昭雄（2018）「被災住民が担い手になった生活支援員（LSA）とコミュニティづくり—宮城県南三陸町被災者支援の事例から—」『社会学年報』No.47，pp.25-35.
- 一般社団法人日本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」（<http://www.jaswe.jp/researchpaper/20151002saigaihokoku.pdf>）2020/3/19取得.
- 株式会社富士通総研（2013）「災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業報告書」（http://www.jaswe.jp/researchpaper/2012support_report.pdf）2021/11/2取得.
- 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/2017saigaifukushi1.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.
- 菅野道生（2012）「社会福祉学は災害にどう向き合うのか」『社会福祉学』第53巻，第1号，pp.140-143.
- 川村匡由（2017）『防災福祉のまちづくり：公助・共助・互助・共助』水曜社.
- 木作尚子・大西一嘉・楊梓（2020）「平成28年熊本地震での福祉施設の災害対応業務と避難者受入の関係」『地域安全学会論集』No.37，pp.319-326.

- 北川進 (2016) 「災害時ソーシャルワーク機能の必要性に関する研究」『東北福祉大学大学院総合福祉学研究科紀要』第14巻, pp.1-16.
- 公益社団法人日本精神保健福祉士会 (2021) 「精神保健福祉士の災害時の対応における役割の明確化と支援体制に関する調査研究報告書」 (<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/000798643.pdf>) 2021/11/3 取得.
- 黒木邦弘・花田昌宣・高木享・那須久史 (2019) 「平成28年(2016)熊本地震と熊本学園大学避難所運営～避難所の方針と災害ソーシャルワーク実践の一考察」『社会福祉研究所報』47号, pp.169-185.
- 李永子 (2006) 「災害における要援護者概念の再考—「災害弱者」から「災害時要援護者」へのアプローチ—」『福祉のまちづくり研究』第8巻, 第1号, pp.38-48.
- 峯本佳世子 (2013) 「地域包括支援センターにおける災害時支援の実態—東日本大震災被災地の災害時要援護者対策と災害時対応—」『同志社政策科学研究』第14巻, 第2号, pp.161-174.
- 三浦修 (2013) 「災害におけるソーシャルワーク関連文献の検討」『新潟青陵学会誌』第6巻, 第1号, pp.89-95.
- 森明人 (2014) 「地域福祉に求められる災害対応のあり方—3.11東日本大震災の復興からみえてきたこと」『東北福祉大学大学院研究論文集総合福祉学研究』第11巻, pp.23-35.
- 日本弁護士連合会 (2019) 「被災者生活再建支援ノート(2019年10月18日補訂版)」 (https://www.nichibenren.or.jp/jfba_info/publication/pamphlet/saiken_note.html) 2020/8/14 取得.
- 日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会 [編] (2015) 『東日本大震災と地域福祉—一次世代への継承を探る—』中央法規.
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分会 (2013) 「提言：災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—」 (<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t172-1.pdf>) 2020/7/26 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.
- 似田貝香門 [編] (2008) 『自立支援の実践知—阪神・淡路大震災と共同・市民社会—』東信堂.
- 野口典子 (2016) 「災害ソーシャルワーク再考—3.11から5年, 福島県相談支援専門職チームの活動実践より—」『中京大学現代社会学部紀要』第10巻, 第1号, pp.189-211.
- 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.
- 大島隆代 (2010) 「災害時支援に求められる福祉文化活動の視点とコミュニティソーシャルワーク」日本福祉文化学会編集委員会『災害と福祉文化』明石書店, pp.43-70.
- 大島隆代 (2011) 「災害時支援とソーシャルワーク—調査をもとにした理論仮説の生成—」『現代福祉研究』第11号, pp.165-176.
- 大島隆代 (2017) 『地域生活支援の理論と方法を探る—東日本大震災の支援フィールドにおける実践分析から』中央法規.
- 震災がつなぐ全国ネットワーク [編] (2021) 「水害にあったときに—津波被害からの生活再建の手引き(冊子版)—(Web公開版2021年7月)」 (<https://blog.canpan.info/shintsuna/archive/1420>) 2021/11/11 取得.
- 社団法人日本社会福祉士養成校協会 (2012) 「災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究」 (http://jaswe.jp/researchpaper/H24mizuho_houkokusho.pdf) 2020/3/19 取得.
- 塩村公子 (2014) 「災害時におけるソーシャルワーク組織の在り方に関する検討」『東北福祉大学大学院研究論文集総合福祉学研究』第11巻, pp.67-85.
- 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.

- 田嶋香苗 (2021) 「被災者の居住を支える福祉的支援について—行政の役割と民間組織との協働のあり方—」『日本福祉大学社会福祉論集』第143・144巻, pp.159-171.
- 特定非営利活動法人地星社・宮城県サポートセンター支援事務所・一般社団法人東北圏地域づくりコンソーシアム (2018) 「被災地における福祉系・地域系支援員調査事業報告書 これからの被災地に求められる地域人財とは～福祉系・地域系支援員の活動から見えてきたこと～」(<https://www.toyota-found.or.jp/community/2017/publications/data/2018-0124-1043.pdf>) 2020/3/19 取得.
- 津久井進 (2020) 『災害ケースマネジメント』合同出版.
- 筒井のり子 (2013) 「東日本大震災における仮設住宅等入居被災者の生活支援のあり方—生活支援相談員に求められる役割と課題—」『龍谷大学社会学部紀要』第42巻, pp.54-67.
- 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.
- 梅崎薫・笹岡真弓・武山ゆかり・山田美代子・佐原まち子・武藤真祐 (2012) 「地域再生にむけた災害ソーシャルワーカー外からの支援, 医療ソーシャルワーカーへの期待—」『ソーシャルワーク学会誌』第25号, pp.1-16.
- 和気康太 (2017) 「生活支援相談員の支援方法に関する一考察—被災3県の生活支援相談員への統計調査を通して—」『明治学院大学社会学・社会福祉学研究』第148巻, pp.1-26.
- 渡邊圭 (2016) 「社会福祉・ソーシャルワークからの災害時の対象者論の検討—災害弱者・災害時要援護者の概念・定義に着目して—」『感性福祉研究所年報』第17号, pp.233-243.
- 八木裕子 (2018) 「熊本地震におけるDCAT (災害派遣福祉チーム) に関する研究 (第1報)」『ライフデザイン学紀要』第13巻, pp.349-357.
- 八木裕子 (2019) 「熊本地震におけるDCAT (災害派遣福祉チーム) に関する研究 (第2報)」『ライフデザイン学紀要』第14巻, pp.110-120.
- 八木裕子 (2020) 「埼玉 DWAT (災害派遣福祉チーム) の実践と今後の課題」『ライフデザイン学研究』第15号, pp.387-399.
- 山本克彦 (2016) 「災害時のアウトリーチ (CosDa) に関する研究—学生と専門職による連携の可能性—」『日本福祉大学社会福祉論集』第135号, pp.35-51.