

〈研究ノート〉

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

黒 木 邦 弘
花 田 昌 宣
高 木 亨
那 須 久 史

要 約

本研究の目的は、平成28年熊本地震における熊本学園大学避難所の経験を、記録し、体系化した資料や文献、事例に基づき、本学避難所の特徴を言表す方針の意義と災害時のソーシャルワーク実践を役割・機能に着目して考察することにある。

結果、本学避難所を言い表す4つの原則が、多様な属性の避難者の避難所生活を支える価値判断の過程に織りなされ、行為化され、インクルーシブな避難所運営を実現した。また、こうした価値的態度は、災害ソーシャルワーク実践を担うソーシャルワーカーの役割・機能に引き継がれ、発災前よりも社会関係を強めた地域生活の移行支援に結びついた。

はじめに

熊本学園大学では、キャンパス自体が被災しているなか、2016年4月14日夜の前震をうけて、避難所を緊急開設し、教職員や学生が一丸となって地域の方々最大750名に安全な場所を提供し、5月28日に閉所するまで、24時間体制で避難者を支援した経緯がある。

特質は、次の4点にまとめることができる。第一は、14号館高橋守雄記念ホール（以下、記念ホール）を開放し、しょうがいのある方など要配慮者、要援護者といわれる方も含めて、地域の人たちを受け入れるインクルーシブな避難所であること。第二は、ルールにとらわれない、柔軟で臨機応変に対応のできる避難所運営であること。第三は、避難所の収束までのあり方。第四は、上記のような避難所運営を進めていくにあたっては人と施設の条件があること（花田2017:161-166）。

本研究の目的は、熊本学園大学避難所（以下、本学避難所と略記）の経験を個別事例にとどめるのではなく、記録し体系化した資料や文献、事例に基づき、本学避難所の特徴を言表す方針の意義と災害時のソーシャルワーカーの役割・機能に着目して考察することにある。

具体的には、1) 本学避難所の方針をふまえ、2) 避難者を対象にしたアンケート調査時点における避難者の概況を示し、3) 本学避難所閉所の3日前時点の避難者の主訴を分析する。そして、4) 本学避難所の避難者の地域生活の移行支援にかかわった災害ソーシャルワーク実践¹⁾事例からソーシャルワーカーの役割・機能を明示し、全体を考察する。

1. 熊本学園大学避難所の方針

本学避難所では、前例やマニュアルのない中で、インクルーシブな避難所の運営と避難者の地域生活の移行が円滑にすすんだ。理由の一つとして、本学避難所の方針が、避難所運営を統括する教員間で原則として共有されて実践されたこと、避難者の地域生活の移行支援にかかわったソーシャルワーカーの行為過程に引き継がれたことと推理する。

そこで、本学避難所運営統括の責任を担った花田昌宣教授によって提起された、インクルーシブな避難所運営を形づくった原則の幾つかを紹介する。

1) 「どなたでもどうぞ」の原則

本学避難所運営に通底する原則は、「しょうがいの有無に関係なく、自由に使える場所」というコンセプトである。地域には多様な人々がいて、そこには多様なニーズがある。本学は、熊本地震以前から、こうした多様性を重視している。その一例が、しょうがい者らを受け入れた、記念ホールの設計過程にあらわれている。記念ホールは、多人数の車椅子の人も利用可能な設計で、多様な人々が自由に集える場所として普段から地域の催事で利用されている。こうしたコンセプトは、熊本地震発災後の本学避難所運営にいかされ、本学避難所閉所後に引き継がれている。

こうした発災前まで地域生活を営んできた個人を尊重する態度は、環境を利用する人間の生活過程を是認するソーシャルワークの視点に通じるものであり、ソーシャルワーカーをはじめとする外部の協力者の実践を方向づけた。

2) 「管理はしないが、配慮する」の原則

本学避難所の中核的な方針は、「管理はしないが、配慮する」の原則といえよう。この方針は、多様な避難者を受け入れた本学避難所の価値的態度を示すものである。花田は、「管理はしないが、配慮する」の原則について、以下のように述べている。

「ルールをつくるとそれを守ってもらうために、人とエネルギーを割く必要が出てきます。非日常

1) 本論では、平成28年熊本地震といった大規模災害時の社会福祉士によるソーシャルワーク実践を災害ソーシャルワーク実践と称して用いる。

の中でいろいろなことが起きているとき、それに対応するためには『日常生活の中で培われている判断力を応用する』としたほうが、はるかに現実的です」（花田 2017: 163）

この原則は、発災直後の最大 750 名を受け入れた本学避難所の運営を支えた。また、この原則に依拠した価値的態度は、人間の病理・欠陥・障害という属性主義への固着から人間の生活過程に注視するソーシャルワークの対象の捉え方に通じるといえよう。

3) 「無意味な調査は行わない」の原則

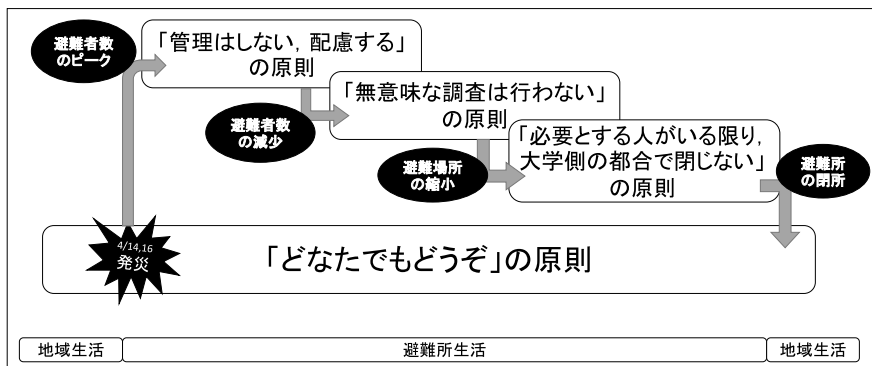
本学避難者の実態把握では、「無意味な調査は行わない」の原則が示された。同原則は、調査者間で共有され、3項目に限定した聞き取り調査として実施された。具体的には、4月21日から「避難所の運営に関するお伺い票」（以下、アンケート調査と略記）を用いて行われた（井上 2017: 146）。

この方針は、避難所から次のステップにすすむことを目的に、本学避難所のできる具体的支援を念頭に行ったもので、単なる情報収集ではない。調査結果は、避難者数の減少以後の退所支援にいかされ、地域生活の移行にむけた社会資源の選定や内外の社会資源をコーディネートする情報になった。

4) 「必要とする人がいる限り、大学側の都合で閉じない」の原則

本学避難所では、最大 750 名いた避難者が、4月下旬に大幅に減少したことから、5月2日に14号館2階の避難場所を閉鎖し、さらに5月8日に1階の2教室を閉鎖、そして記念ホール及びその周辺に集約する段階的な縮小をおこなった。その際、避難者には、「必要とする人がいる限り、大学側の都合で閉じない」という運営方針が説明され、避難者の理解を得た。具体的には、24時間体制という避難所の時間を維持しながら、教室や廊下など避難所の空間を避難者数に応じて集約していく配慮にあらわれている。本学避難者は、こうした配慮によって、予期できない危機の経験に折り合いをつけ、日常に近づいていくことができたといえよう。

図1 熊本学園大学避難所の原則



以上、本学避難所の原則は、図1のように、地域生活から避難所生活の移行、避難所生活から地域生活の移行の重要局面に関連している。

2. 熊本学園大学避難者の概況～避難所生活から地域生活の移行にむけて

本学避難所では、避難所生活から地域生活の移行に際して、「無意味な調査は行わない」の原則のもと、「避難所の運営に関するお伺い票」を用いたアンケート調査（以下、アンケート調査と略記）を実施した。本論では、2016年（平成28年）4月22日から4月24日の期間に実施されたアンケート調査の結果に基づき、本学避難所の避難者（以下、本学避難者）の概況を述べる²⁾。なお、倫理的配慮として、アンケート調査の本論への利用に際して、個人が特定されないように統計的に処理した。

1) 避難者向けアンケート調査の実施

既述のように、アンケート調査の目的は、本学避難者が次のステップに進むためのものであり、本学避難所のできる支援を念頭においたものである。

アンケート調査の方法は、個別の聞き取り形式で行われた。調査にかかわったのは、本学社会福祉学部の卒業生など避難所運営の協力者で、いずれも福祉、医療、介護の実務経験を有する専門家である。

アンケート調査の項目は、目的に即して「今の自宅の状況」、「学園大学避難所に来た理由、帰ることができない理由」、「現在の食事の提供体制の継続に関する意見」の3項目に限定し、その他の属性項目として氏名、年齢、本学滞在時の教室等の避難場所、避難開始日で構成されている。アンケート調査の回答者数は202名であった。

なお、調査者は、アンケートのすべての項目の回答を求めるか否かについて、避難者の心理面や社会的状況を考慮するなど倫理的に配慮した。

2) 熊本市中央区内の避難者が約8割

表1のように、アンケート調査に協力した本学避難者の住所（市区町単位）は、熊本市の「中央区」が77.7%と最多で、次いで「記載なし」が12.9%であった³⁾。

2) 調査期間中の避難者数は、午前7時時点で420名から330名、13時時点で160名から140名であった。昼間帯と夜間帯で避難者数に200名近くの差異があった（熊本市役所本学避難所担当者の記録に基づく人数）。なお、こうした実態をふまえ、本学避難所のアンケート調査は、4月24日以降も5月上旬まで断続的におこなわれた。

3) 「記載なし」の理由として、避難者の入退所が日日で大きく変化すること、また日中は震災後の自宅の片づけや仕事のために避難所に不在、または深夜に戻るなど個別の聞き取りは困難な状況であったことがあげられる。

表1 熊本学園大学避難者の住所地（市区町単位）（N=202）

市区町名	回答数	%
中央区	157	77.7%
東区	10	4.9%
西区	4	2.0%
北区	3	1.5%
合志市	1	0.5%
菊陽町	1	0.5%
記載なし	26	12.9%
合計	202	100.0%

その他、「中央区」以外の熊本市の区、熊本市以外の「合志市」や「菊陽町」など隣接する市町の避難者もいた⁴⁾。「中央区」以外の避難者の避難行動は、発災時に避難した避難所の閉所に伴う移動（東区・男性・30代）や区外から車で移動（西区・女性・40代）のほか、発災直後に本学に避難して避難生活をおくりながら避難所運営に協力する被災学生も含まれている。

3) 情報の保障と公営住宅居住者による集団避難行動

表2は、本学避難者の熊本市中央区内の主な住所を示している。本学避難者の住所は、熊本学園大学の立地する大江界限が半数近くを占める。その他、南は出水1丁目、西は保田窪1丁目や帯山3丁目、東は新屋敷2丁目や九品寺5丁目、北は渡鹿4丁目や薬園町に及んでいる。

以上の住所から本学避難者の多くは、熊本学園大学を中心に、概ね半径1.9キロメートル（徒歩20分程度）圏内の居住者である。

表2 熊本学園大学避難者の主な住所（町丁目単位）（N=157）

中央区内の町名	回答数	%
大江1丁目（市営川鶴団地ほか）	33	21.0%
新大江（県営大江団地ほか）	28	17.8%
渡鹿（障害者グループホームほか）	19	12.1%
水前寺	15	9.6%
大江（大江1丁目・2丁目以外）	14	8.9%

4) 合志市や菊陽町といった市外の避難者から回答は得られず、「自宅の状況」、「熊本学園大学避難所に避難してきた理由や帰ることが出来ない理由」は不明であった。

① 情報の保障の重要性

徒歩圏内の本学避難者は、ライフラインの復旧をはじめ、馴染みのスーパーや学校の再開など災害後の地域の変化を感じ取り、自ら自宅の片づけをはじめするなどしていた。その際、重要になるのが情報である。本学避難所では、「管理はしない、配慮する」の原則のもと、発災直後から情報提供に努めた。花田は、同原則の配慮の具体例として、情報の保障をあげている。本学避難所では、花田自身が手書きで作成した掲示物情報のほか、スマートフォン等を利用してインターネットやSNS情報を収集するための携帯電話各社の充電場所の設置、Wi-fiの利用設定、地元新聞社に交渉して無償配布された新聞情報(朝刊・夕刊)を提供している。

こうした多様な情報入手手段の配慮が、時々刻々と状況の変化する被災地にあって、適時、的確な情報を求める避難者を安心させ、避難者の退所にむけた動機づけを高めたといえよう。

② 公営住宅居住者による集団避難行動

本学避難者の避難行動の特徴として、「川鶴」地区にある県営川鶴団地ないし市営川鶴団地、「大江」地区にある県営大江団地など公営住宅居住者の集団避難行動⁵⁾をあげることができる。なお、両団地の概況は、熊本県および熊本市のホームページ等から次の通りである^{6) 7) 8) 9)}。

県営大江団地は、昭和47年に建築された戸数118戸、エレベーターなし、5階建てで熊本学園大学から南に約200メートルの距離にある。大江団地のある新大江1丁目(平成28年4月時点)の概況は、人口1,724名のうち、75歳以上が149名、単身世帯が429世帯になっている^{6) 7)}。

市営川鶴団地は、昭和46年に建築された戸数80戸、エレベーターなしの5階建てである。県営川鶴団地は、昭和47年に建築された管理戸数80戸、エレベーターなしの5階建てである。いずれも熊本学園大学から約770メートルの距離にある。市営及び県営川鶴団地のある大江1丁目(平成28年4月時点)の概況は、人口2,212名のうち、75歳以上が252名、単身世帯が751世帯になっている^{6) 8) 9)}。

両団地の居住者は、公営住宅法等に定める一定の収入基準以下を入居要件とすることから低所得者を含んでいる。また、築40年の建物の老朽化、居住者の高齢化および単身世帯化の進展する社会的に脆弱な階層であることがうかがえる。

では、なぜ指定避難所ではない、本学避難所に集団で避難したのだろうか。ある公営住宅の避難者(80代・女性)は、アンケート調査で避難行動の経緯を、以下ように述べている。

5) このほか「渡鹿」地区にあるしょうがい者グループホームの入居者約6名は、地震によって受水槽が破損し、トイレや風呂を使用できないなど設備の損傷を理由に集団で避難してきた。

6) <http://tokei.city.kumamoto.jp/content/ASP/Jinkou/default.asp>,2018.08.21.

7) <https://www.pref-kumamoto.jp/estate/ooe/>,2018.08.21.

8) <https://www.pref-kumamoto.jp/estate/kawatsuru/>,2018.08.21.

9) <https://www.city-kumamoto-jyutaku.jp/fudo/shiei-kawazuru/>,2018.08.21.

「怖かったから、誰かが「学園大に行こう」と言ったので、団地の人みんなでここに来た。

10人ぐらい。他の避難所に行こうという話にはならなかった。確かに家の片付けはまだ不十分(大きな家具は問題なし)だが、帰宅しない理由は、足が悪く、再び地震が来た時の避難が大変なため。地震がおちつけば帰る。」

この避難者(80代・女性)によると、避難の理由は、居住者間の声かけであったこと、避難先は熊本学園大学以外に考えていなかったことがわかる。帰宅困難な理由は、足が悪いことによる避難行動への不安、断続的に続く余震への不安をあげている。

また、別の公営住宅の避難者は、4月16日に避難した後、25日に13名で退所している。この25日は、本震から10日余が経過し、発災直後、熊本県内に18万人いたとされる避難者が5万人(熊本市内では3万人以下)をきるなど減少している。また、水道の断水が順次回復し、熊本市北区の小学校では授業を再開するなどの報道がみられる(熊本日日新聞・朝刊・平成28年(2016年)4月25日、同4月26日)。さらに、4月16日に最多で202回を記録した余震は、25日に1日24回に減少している(熊本日日新聞・朝刊・平成28年(2016年)4月28日より)。

本学避難者数は、24日(午前7時)の約330名から25日(19時)には約230名まで減少し、公営住宅居住者13名を含む100名余の避難者が退所している(熊本学園大学避難所:熊本市の活動日誌より)。この100名余の避難者の退所は、本学避難所の1教室の定員に相当する規模であり、特に、同日の退所者の1割(13名)を占める公営住宅居住者の退所の影響は大きい。

こうした公営住宅居住者は、建物の被災状況を同じくし、加齢に伴う心身の状態や世帯状況、そして経済状態を共有しており、避難行動から避難生活、そして帰宅行動までを集団単位で行いやすい環境であることがうかがえる。

本学避難所では、こうした集団避難者に同一の教室で避難生活をおくってもらうなど避難生活のストレスの軽減に配慮し、掲示物などを通して帰宅のために必要な情報を提供している。さらに、アンケート調査の聞き取り時には、自宅の片付けのために、学生ボランティアの派遣を申し添えており、本学避難所が支援可能な情報を提示した。こうした配慮は、属性上、社会的に脆弱であっても、避難生活から地域生活の移行を自分たちで判断し、行動する主体性や強さを引き出すことに結びついたといえよう。

3. 熊本学園大学避難所の閉所時の概況

表3は、2016年5月25日、本学避難所を閉所する3日前、記念ホール内の支援を要する避難者(以下、要支援避難者とする)12名の概況をまとめたものである。

参考にしたのは、①避難者の相談経過記録を記した記念ホール内の配置図、②本学避難所医療班の記録、③本学避難所常駐の市役所担当の記録(主に避難者数)、④本学避難所の退所時記録である。なお、倫理的配慮として、本論への利用に際して、個人が特定されないように記号化した。

表3 熊本学園大学避難所閉所時の要支援避難者の概況

避難者名			A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L
自宅建物居住の可否			×	×	×	△	△	○	○	○	○	○	○	△
5/8 (記念ホール集約) 後の避難者								○	○	○				
避難者の主訴環境	自然環境	余震への不安							○	○	○	○	○	
	居住環境	避難所の居住環境	車中以外の場					○						
			自宅以外の場					○	○	○	○	○	○	
		臥床の可否						○						
		夜間帯の利用						○	○	○				
	今後の居住環境	新規住宅の確保	○	○	○	○	○							
		現在の住宅に居住継続							○	○	○	○	○	○
基本属性		単身世帯	○	○	○		○			○	○	○	○	○
		高齢世帯	○	○							○	○		○
		生活保護受給	○	○										
		身体しょうがいあり			○	○	○	○						
		外国人								○				

12名の基本属性は、単身世帯9名、高齢世帯5名、生活保護受給2名、身体しょうがい4名、外国人1名である(表中○印)。12名の概況は、2つに大別できる。1つは、他の避難者の退所や本学避難所の段階的縮小を経ても、避難生活を継続している避難者である(9名)。もう1つは、余震回数の減少やライフラインの一部復旧、そして5月8日の記念ホールへの避難者集約後に新たに避難してきた避難者である(3名)。

1) 自宅建物居住の可否

内閣府によれば、熊本地震では、熊本地域内の建物被害は「全壊」8,658棟、「半壊」34,492棟、「一部破損」154,157棟とされ、避難者の多くが現在の住宅に住み続けることが困難になった¹⁰⁾。

こうした実態は、本学避難者も例外ではない。表3の「自宅建物居住の可否」のように、12名中3名が居住不可(表中の×印)、他の3名は居住継続できるか保留(表中の△印)の避難者である。

居住継続保留の理由は、以下のとおりである。地震前まで親族と同居していたが、地震を契機に単身生活を希望し、新たな住宅を探している(D氏・しょうがい者)。マンションのエレベーターが復

10) 内閣府：平成28年(2016年)熊本県熊本地方を震源とする地震に係る被害状況等について(平成30年10月15日12:00現在)：
http://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/pdf/h280414jishin_53.pdf,2018.10.24.

旧するまで避難を継続する(E氏・しょうがい者・車椅子利用)。賃貸住宅の家主が取り壊しを検討し回答を待っている(L氏・単身高齢者)。

なお、その後、D氏は新たな住宅を確保し、E氏はエレベーターの復旧によってそれぞれ自宅に戻った。そして、L氏は親族を通して、本人の意向を家主に伝える交渉によって居住継続になった。

2) 避難者の主訴

本学避難所の避難者の主訴について、(1)自然環境、(2)居住環境の2点から述べる。なお、避難者の主訴にかかわる避難所の役割・機能では、ソーシャルワークの全体構造の枠組みを参考にしている(平塚2004:96-98)である。

(1) 自然環境

自然環境に関する本学避難者の主訴として、「余震への不安」がある(5名/12名中)。熊本地震では、国内で初めて震度7を2回観測し、また本震時に震度6弱以上を記録した市町村が観測史上最多の7回で、これは県人口の83%(約148万人)に及ぶなど被災者の多くが同様の不安を訴えていたといえよう(熊本日日新聞2016.5.14)¹¹⁾。

また、共同通信が2018年5月10日から12日に熊本市や益城町など6市町村の避難所にいる避難者100名を対象にした聞き取りでは、「自宅で生活できるにもかかわらず、不自由な避難所に今も身を寄せている人が1割近くいることが判明した」とされ、その多くが余震の恐怖に苦しんでいたと考えられる(熊本日日新聞・夕刊・2016.5.14)。

本学避難所には、「自宅建物居住の可否」は居住可(表中の○印)であっても、「余震への不安」を主訴とする避難者がいた。内訳は、4月から避難を継続するI氏(単身・高齢世帯)、J氏(単身・高齢世帯)、K氏(単身・40代)と、5月に新たに避難してきたG氏(外国人・幼児あり)、H氏(単身・高齢世帯)である。

地震のように建物の損壊を伴う災害を経験した避難者は、取るものも取りあえず、近隣の避難所に安全を求めて避難する。本学避難所の経験、記録やアンケート調査の結果から、大地震という危機を乗り越える「安全な場所を提供すること」という避難所の役割は、次の2つの枠組みでとらえることができる。

1つは、頑丈かつ多人数を収容可能な建物、車椅子でも自走可能なバリアフリー構造及び衛生的で多目的利用に適したトイレなどの設備、そして熊本市中央区大江界隈の立地といった、場とその設定(field and setting)という空間である。

もう1つは、24時間の避難所運営体制、医療・福祉・介護等の相談やトイレの介助・見守りにか

11) 熊本日日新聞(2016年5月14日土曜日、朝刊3面)によれば、県人口比では、阪神大震災・兵庫県人口の42%(約232万人)、新潟中越地震・新潟県人口の16%(約38万人)を上回った。また、同記事では共同通信調べで、「避難を続けている理由」として、多い順に「自宅が壊れた」、「余震が怖い」、「ライフラインが止まっている」をあげている。

かわる人員の確保による適時対応、そして地域生活の移行過程といった、タイミングとその過程 (timing and process) という時間である。

こうした空間と時間の枠組みは、冒頭で述べた原則のもと、自然環境から身を守る安全な避難所の要件であり、避難者の生活を守るために必要な支援に関連する。

(2) 居住環境

本学避難者の居住環境に関する主訴は、表3から「避難所の居住環境」と「今後の居住環境」にわかれる。

① 避難所の居住環境

「避難所の居住環境」の主訴は、「車中以外の場」、「自宅以外の場」、「臥床の可否」、そして「夜間帯の利用」といった空間と時間に関係する(表中○印)。具体的には、以下のような事例がある。

F君(しょうがい児)は、生活全般に介助を要する身体しょうがい児で、母親に伴われて5月11日に避難してきた。F君は、地震によって臥床可能な住環境を確保できなくなり、日中の特別支援学校を含めると、車椅子や車中で10時間以上も座位のまま過ごしていた。F君は、本学避難所に、身体を伸ばせる臥床可能な空間を夜間帯に求めてきた。本学避難所は、夜間の体制を整えて、臥床可能なベッドを確保してF君を受け入れた。こうした自宅以外の場を、夜間帯に求める事例は他にもあった。

G氏(外国人・女性・幼児(3歳)あり)は、5月初旬、本学避難所を夫(外国人)とともに一旦退所している。しかし、5月中旬、夫が仕事の関係で夜間帯に不在になること、自宅建物にヒビが入っていること、余震の度に子どもが怯えることを理由に、夜間帯のみの避難を申し出てきた。本学避難所では、母子の必要に応じて、夜間受入れの体制を整え、再び受け入れた。

さらに、H氏(高齢・単身世帯)は、5月中旬に長女と孫(高校生)に伴われて相談にきた。長女によれば、持ち家の自宅は居住可能とのこと。ただ、H氏が「余震の不安」を夜間帯に訴えるため、受け入れてほしいとのことであった。本学避難所では、H氏にベッドを準備し、高校生の孫に勉強できる部屋を設けるなど夜間の体制を整えて受け入れた。

このように、「安全な場所を提供する」避難所の役割では、「余震への不安」に対して、建物及び設備、そして24時間の運営体制の確保といった物理的環境及び人的環境が必要である。特に、人的環境では、感染症予防など衛生的な生活環境の維持や医療に関する相談に係る機能、避難所から地域生活への移行に向けた社会資源の確保や新たな生活に関する相談に係る機能、そしてトイレ誘導や食事の準備、臥床可能な福祉用具など避難生活に必要な生活支援に係る機能といった諸機能、その具体化のための保健・医療・介護・福祉など知識に基づく方法が提供できる多様な人材が求められる。

② 今後の居住環境

「今後の居住環境」の主訴は、「新規住宅の確保」と「現在の住宅に居住継続」にわかれる。いずれも、「次のステップへの移行を準備する場所」役割を避難所に求めており、住宅の確保といった物理的環境及びその連絡・調整を担う人的環境が必要である。人的環境では、例えば、本学避難所の教員等(表中のC氏・D氏・L氏を支援)と地域包括支援センターのソーシャルワーカー(社会福祉士)

(表中のA氏・B氏を支援)をあげることができる。

「新規住宅の確保」では、例えば、避難者の意思を尊重するアドボカシー機能を基本に、自宅の片づけや引越しの手配などの連絡・調整機能が求められる(A氏やC氏など)。

他方、「現在の住宅に居住継続」では、例えば、避難者の意思を尊重するアドボカシー機能を基本に、親族や賃貸住宅の家主に当事者の意思を伝える交渉機能が求められる(L氏)。

いずれも、避難者一人ひとりの意思を尊重するアドボカシー機能を基本に、今後の生活の創造に資する諸機能が求められ、その具体化には利用可能な制度やボランティアの確保など災害時利用可能な社会資源や対人援助にかかわる技術など知識に基づく方法を提供できる多様な人材が求められる。

以上の居住環境に関する主訴から、避難所に求められる役割・機能(role and function)と方法(multiple method)の枠組みは、相互に関連しており、冒頭で述べた原則のもと、安心できる避難所運営の要件であり、避難者の生活を守るための手段といえよう。

4. 災害ソーシャルワーク実践～生活困窮状態の避難者の地域生活の移行

本学避難所では、「必要とする人がいる限り、大学側の都合で閉じない」の原則のもと、「次のステップへの移行を準備する場所」として様々な支援をおこなった。こうした避難所から地域生活の移行の支援は、既述のように本学避難所の教員等が直接かかわる実践と外部の専門機関が協力・連携する実践にわかれる。

本節では、外部の専門機関として、本学避難所に協力・連携した地域包括支援センターXのソーシャルワーカー(社会福祉士)による災害ソーシャルワーク実践を取り上げ、ソーシャルワーカーの役割・機能を明らかにし、長く避難を継続する生活困窮状態の避難者の困難を考察する。

なお、本実践事例の倫理的配慮として、当該地域包括支援センターXと協議のうえ、考察に支障のない範囲で避難者A氏の属性を修正し、個人が特定されないように匿名化している。

1) 災害ソーシャルワークのエコマップ

地域包括支援センターXのソーシャルワーカー(社会福祉士)(図中:SWr)は、A氏(80代・女性)の地域生活の移行に際してアドボケイトの役割を中心的に担った。

図1は、地域包括支援センターXのソーシャルワーカー(社会福祉士)による災害時のソーシャルワーク実践にかかわるA氏とその環境の相互作用の全体を、エコマップ(eco-map)にまとめたものである。

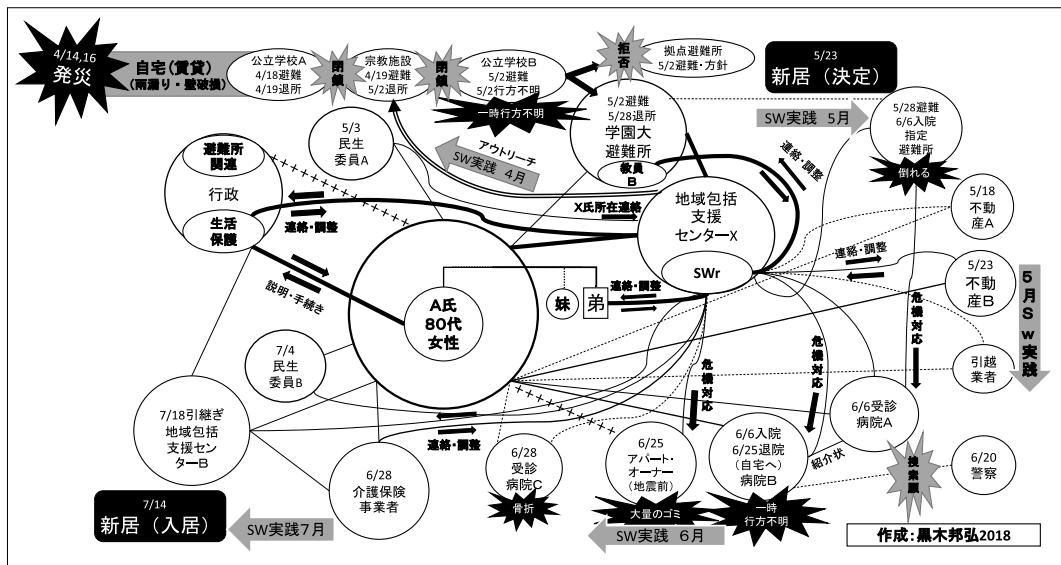
まず、エコマップでは、社会資源(図中:名称を記した円)について、A氏を中心に、SWr(A氏の)弟、行政、そして本学避難所との連携を中心部に配置している。また、周囲には活用した社会資源を配置し、ソーシャルワーク実践(図中:「SW実践」の矢印)の経過について、発災後のアウトリーチ(4月)、本学避難所避難生活から新居の決定(5月)、そして新居の入居(6月・7月)といった

ように時系列に記している。

次に、エコマップでは、SWrが媒介した多様な社会資源との関係の強弱を示している。A氏と社会資源の関係は、より強い結びつき(太線—)、普通の結びつき(細線—)、弱い結びつき(点線……)の3つの線種でつないでいる。例えば、SWrとより強い結びつきを示す社会資源は、A氏、弟、行政(生活保護)、本学避難所、本学避難所教員Bである(図中:太線)。他方、A氏とストレスのある関係を示す社会資源は、避難所の移動の指示した行政の避難所関連部署や室内に散乱する大量のゴミの処理をめぐって対立する地震前のアパート・オーナーである(図中:×線++)。こうした社会関係に対するSWrの働きかけとして、作用の方向を示す矢印と内容を付記している。

以上、A氏を対象とする災害ソーシャルワーク実践は、避難所へのアウトリーチ、一時行方不明や緊急入院、及び大量のゴミの片付けといった危機対応、そして不動産業者や介護保険事業者、及び引越し先の地域を管轄する地域包括支援センターBへの引継ぎといった連絡・調整などの行為過程にあらわれている。

図2 災害ソーシャルワーク実践 ～熊本地震に伴う本学避難所避難者の地域生活移行支援



2) 地域包括支援センターXのソーシャルワーカーの役割・機能

A氏を対象とする災害時のソーシャルワーク実践に基づき、地域包括支援センターXのソーシャルワーカーの役割・機能について述べる。参考にしたのは、Sheafor, B W. & Horejsi, C R. (2008)のソーシャルワーカーの役割・機能論である。

4月

SWrは、本震から3日目、市内の避難所をアウトリーチする中で宗教施設に避難するA氏に出会った。A氏によれば、発災直後に避難したのは公立学校Aだという。しかし、安全上の理由から公立学校Aはわずか1日の滞在で閉鎖されたため、宗教施設に移動を余儀なくされた。

A氏は、SWrに対して、地震によって自宅(賃貸住宅)は雨漏りするなど住めない状態であること、自分には既往歴があること、生活保護受給者であることなど自身がおかれた状況を詳しく説明する。SWrは、本人了解のもと、生活保護課と連絡・調整を行うなど避難所運営者と行政のシステム内を連結する機能といったサービス・資源を媒介する役割(broker)を担った。

5月

5月初旬、避難先である宗教施設の閉鎖をうけ、A氏は公立学校Bに移動する。その際、SWrは、民生委員からA氏の移送支援を依頼される。ところが、移送後、行政は、A氏を含む避難者を、公立学校Bから拠点避難所に集約する方針を伝える。A氏は拠点避難所の移動を拒否し、一時行方不明になる。その後、SWrは、民生委員から、A氏が本学避難所に避難しているとの所在を知らせる連絡をうけ、本学避難所の教員Bと連絡をとった。

本学避難所の教員Bは、避難の経緯をふまえ、A氏に対して避難所運営者の都合で閉じない方針を伝えるなど当面の避難生活を守るケース・アドボカシー機能を担うことを説明した。同時に、冒頭で述べた原則のもと、当該SWrや生活保護課と連携しながら、新居の確保など地域生活の移行を目指す方向性を確認した。

5月下旬、A氏は、SWrによる弟、行政、本学避難所を媒介する介入によって、新居を決定できた。本学避難所は、A氏の新居の決定など避難者全員の行き先の目途がたったため、5月28日に避難所を閉じた。

ただし、A氏は、引越し業者の手配など諸手続きに時間を要したため、本人了解のもと、一時的に拠点避難所に移動した。SWrは、拠点避難所と本人を連結する機能といったサービス・資源を媒介する役割(broker)を担う。また、SWrは、本学避難所からA氏のケース・アドボカシー機能を引き継ぎ、A氏の地域生活の移行を支援するアドボカイトの役割(advocate)を担う。

6月

6月初旬、A氏は、引越しを目前に控え、避難所で倒れるなど体調不良を訴えて病院Aを受診する。その後、SWrは、病院Aから紹介状をもらい、病院Bへの転院および入院に同行するなど諸手続きを行う。また、SWrは、拠点避難所の退所及び震災前まで住んでいたアパート退去の諸手続きなどを弟と連絡・調整しながら支援した。さらに、SWrは、大量のゴミの片づけを必要とする自宅の引き渡しに際して、アパート・オーナーや弟と連絡・調整を行うなど危機対応をおこなった。そして、公的介護保険制度の利用に向けた諸手続き、訪問介護系事業所とA氏の顔合わせをおこなっている。

SWrは、アドボカイトの役割(advocate)を担いながら、必要なサービスに送致・照会のほか、多様な社会資源間のシステムを連結する機能を果たすなどサービス・資源を媒介する役割(broker)

を担う。

7月

6月下旬から7月中旬、SWrは、A氏、弟、行政とともに、次のステップにむけて緊密に連絡・調整をおこなった。

6月下旬、SWrは、A氏から骨折の疑いの申し出をうけ、病院Cを受診した。こうした危機対応によって、A氏の次のステップの移行は、さらに時間を要した。そして、7月上旬、SWrは、以前のアパートの退去に関わる最終調整、引越し業者の手配、民生委員Bとの連絡・調整、新居の生活を支援する介護保険事業所及び地域包括支援センターB(当該校区担当)への引継ぎをおこない、支援を終結・移行した。

以上の経過からSWrは、本学避難所の方針を受けて、アドボケイト役割(adovocate)を担い、必要なサービスに送致・照会のほか、多様な社会資源間のシステムを連結する機能を果たすなどサービス・資源を媒介する役割(broker)を担い、緊密に連携しあう社会関係の構築を目指しているといえよう。

(1) アドボケイト役割(adovocate)

アドボケイト役割(adovocate)では、単身、高齢、生活保護受給、そして一時的な行方不明や緊急入院などA氏のネガティブな評価の変革に向け、A氏の権利として資源やサービス利用ができるように支持的に関わるなどケース・アドボカシー機能がうかがえる。

(2) サービス・資源を媒介する役割(broker)

サービス・資源を媒介する役割(broker)では、A氏の心身の状態を的確にとらえる機能、震災状況下において利用可能な社会資源をとらえる機能、行政機関や医療・介護関係機関に照会する機能、そしてA氏とサービスシステムを連結する機能といった諸機能を、本人の了解を得ながら実行している。

他方、SWrの役割は、A氏に直接かかわる機能だけではない。間接的な役割の一つが、以下の自己の業務管理者役割(workload manager)である。

(3) 自己の業務管理者役割

SWrは、自らも被災者でありながら、また、A氏以外の被災者支援を含む業務や時間管理といった諸機能を担いながら、A氏に最も効果的な支援の提供と地域包括支援センターXの職責を負うために、SWr自身の自己の業務を管理する役割(workload manager)を果たしていることがうかがえる。

以上、地域包括支援センターXのSWrの事例は、本学避難所を退所したA氏について、(1)アドボケイト役割、(2)必要な社会資源を結びつけるサービス・資源媒介者役割、(3)自らも被災しながら

ら地域包括支援センターに課された責任を全うする自己の業務を管理する役割など、4月中旬のアウトリーチから7月中旬の支援の終結に至るまで、地域生活の移行支援の実際を示している。

4) ソーシャルワーカーの実践を支える地域包括支援センターXの管理者の役割

他方、地域包括支援センターXのセンター長(社会福祉士)(以下、センター長)は、災害ソーシャルワーク実践に直接かかわるSWrら職員の職場環境づくりに間接的に取り組んでいる。具体的には、災害時の組織マネジメントが最重要課題であると認識し、本震発生後3日目から県外の医療機関や地域包括支援センターによる後方支援の体制を独自に確保している。

こうした認識は、災害時のヒューマン・サービス組織の運営体制を立て直す全体のマネジメント機能や、そうした組織づくりに必要な社会資源を内外に求めるコーディネーション機能など、当該SWrの災害ソーシャルワーク実践を下支えする管理者の役割(administrator)に結びつく。こうしたソーシャルワークサービス機関内の組織体制も災害ソーシャルワーク実践を間接的にささえる環境として留意する必要がある。

まとめ

本学避難所の実践は、「どなたでもどうぞ」の原則が言い表しているように、しょうがい児・者、高齢者、外国人、子ども、そして生活困窮者など多様な属性、単身や母子など多様な家庭事情の避難者に対応するインクルーシブな視点を基盤にしている。

これらの属性の本学避難者は、本学を中心に半径1.9km圏内の居住者である。また、公営住宅居住者のように、避難行動全般を集団で行動できる避難者と、A氏のように、避難所生活から地域生活の移行に外部の専門機関の協力が必要な避難者に分けられる。

前者の避難者の場合、集団単位で避難生活を過ごせる居住環境、情報の保障などの配慮によって、避難所から地域生活に移行できる強靱性(resilience)がうかがえる。

後者の避難者の場合、前者と同様の配慮に加えて、学内外の社会資源のよりきめ細かな媒介や危機対応を必要とするなど、強靱性(resilience)と脆弱性(vulnerability)を併せ持っている。こうした避難者には、発災直後の避難者数の急増から減少といった時間経過のなかで、「管理はしない、配慮する」の原則に焦点をあてた対応が一層求められる。

また、「必要とする人がいる限り、大学側の都合で閉じない」の原則は、前者の集団単位の避難者に安心感を与え、結果的に地域生活の移行を自らの強靱性のもとで果たすことにつながる。後者の個別対応に必要な避難者は、前者同様に安心感を与えることで、対立する利害関係者や外部の専門機関の介入というストレスのある状況を軽減し、結果的に避難生活の長期化を防ぎ、複数の専門機関のかかりのもと地域生活の移行に結びついた。

こうした本学避難所の原則は、人間の多様性の尊重、人間のもつ主体性や強さ、人間の変化の可能性への信頼を基礎とするソーシャルワークの価値前提に通じるものであり、避難所生活から地域生活

の移行に協力したソーシャルワーカーとの協働を容易にした。

本学避難所の実践は、1953年6月の大水害時の避難者受け入れなど熊本学園大学の災害対応の歴史の上に蓄積されたインクルーシブな視点の再現といえる。高齢化、単身世帯化、貧困化など複合的な問題をかかえる現代のなかで、大規模災害は、脆弱性(vulnerability)と強靱性(resilience)を併せ持つ人々を顕在化させる。本学避難所は、こうした人々を、人間の病理・欠陥・障害という属性主義の固着した社会的に脆弱な人々という見方ではなく、人間の生活過程に注視し、人間の変化の可能性への信頼を基礎とするソーシャルワークの視点で支援し、ソーシャルワーク専門機関に引き継ぐことで避難所生活から地域生活の移行を実践できた。

本学避難所の4つの原則は、本学避難所の統括の一端を担った教員間はもちろん、当該教員と本学避難所に協力したソーシャルワーカーらの間で共有され、災害ソーシャルワーク実践の過程における価値判断の過程に織りなされてインクルーシブな避難所運営を実現した。それは、福祉系大学としての本学の歴史、卒業生と在学生の協力のほか、インクルーシブな視点を共有する全国の支援者の力によって成し遂げられた。

今後の課題は、大学避難所を運営した先駆として、本学避難者の声を集めるなど実践の検証をすすめ、災害時の「地の拠点」「知の拠点」として大学の役割を提起する努力を重ねたい。

謝辞

本研究ノートは、熊本学園大学附属社会福祉研究所、平成29年度調査研究費「熊本地震下におけるインクルーシブな避難所運営の経験についての実証的研究：熊本学園モデルとその適用可能性の事例研究」(代表：花田昌宣)の助成による成果である。

なお、本論の執筆は、黒木によるものである。ただし、花田には、避難所運営の統括として意見をもらい、本論の避難所の方針など重要な論点について助言をえた。高木には、東日本大震災と熊本地震の経験から助言をもらい、本論を補足する助言をえた。那須には、本学避難所避難者の地域生活の移行に際して、災害ソーシャルワーク実践にかかわる情報提供と助言をえた。

参考文献・引用文献

- Butrym, Zofia T. (1976) The Nature of Social Work, The Macmillan Press (=川田誉音訳(1986)『ソーシャルワークとは何か』川島書店、59-63.)、
- 花田昌宣(2017)「災害避難所の「熊本学園モデル」とは何か～あとがきに代えて～」熊本学園大学編著『平成28年熊本地震大学避難所45日～障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録～』熊本日新新聞社、161-166。
- 平塚良子(2002)「第4章 社会福祉援助活動の構成」米本秀仁・平塚良子ほか編著『社会福祉援助技術論<上>』建帛社、155-167。
- 平塚良子(2004)「第5章 スキルの種類」岡本民夫・平塚良子編著『ソーシャルワークの技能』ミネルヴァ書房、93-99。
- 井上ゆかり(2017)「避難所運営状況と健康医療支援班に寄せられた相談内容」熊本学園大学編著『平成28年熊

- 本地震大学避難所45日～障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録～』熊本日日新聞社、146.
- 熊本日日新聞社編集局編集(2016)『熊本日日新聞特別縮刷版 平成28年度熊本地震 1カ月の記録 2016年4月15日～5月15日』熊本日日新聞社.
- 黒木邦弘(2017)「被災者を支える社会福祉」熊本学園大学編著『平成28年熊本地震大学避難所45日～障がい者を受け入れた熊本学園大学震災避難所運営の記録～』熊本日日新聞社、41-55.
- 那須久史(2016)「災害時に強い地域包括ケアシステムは平常時の体制整備から」『月刊介護保険』NO.247, 10.
- Sheafor, Bradford W. & Horejsi, Charles R. (2008) Techniques and guidelines for Social Work Practice, 8th ed., Pearson Education, Inc., 53-65 (平塚良子訳資料より).

