

## 特集：被災者の生活再建と「災害ケースマネジメント」

## 《各 論》

## 災害ケースマネジメントの実際

## —平成30年7月豪雨災害における被災者支援の取り組み—

さがまさひろ  
佐賀雅宏

社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会倉敷市真備支え合いセンター長

## はじめに

平成30年7月豪雨災害（以下、豪雨災害という）によって、倉敷市真備地区では多くの人命が失われ、複数の家屋や田畑が浸水した。倉敷市社会福祉協議会（以下、市社協という）は、2018年10月1日に倉敷市から被災者見守り・相談支援等事業（以下、見守り支援事業という）を受託し、倉敷市真備支え合いセンター（以下、支え合いセンターという）を設置した。そして、借上型仮設住宅や建設型仮設住宅、被災した住家、親族宅等で生活している被災者を繰り返し訪問してきた。

支え合いセンターでは、傾聴という支援スタイルを大切に、孤立の防止や困りごとの把握、被災者支援制度へのつなぎを行ってきた。また、より早く生活再建ができるように、被災世帯の状況に合わせた支援を支援機関や民間団体等と連携しながら創出し、提供してきた。本稿では、今後の自然災害における災害ケースマネジメントの取り組み推進の一助となるべく、これまで支え合いセンターが取り組んできた活動や大切にしてきた視点などについて紹介する<sup>1)</sup>。

## I 真備地区と豪雨災害の概要

真備地区は、倉敷市の北西部に位置し、2005年

8月に倉敷市に合併された地区である。地区内には、一級河川の高梁川と小田川が流れており、これまでも河川の氾濫による被害を受けたことがある。1960年代半ばから1980年代半ばにかけて、倉敷市のベッドタウンとして人口が増加し、豪雨災害発生前の2018年6月末時点で、人口2万2,797人、世帯数9,006世帯が暮らしていた<sup>2)</sup>。地区内には7つのエリアがあり、「まちづくり推進協議会」や「地区社会福祉協議会」などの住民組織によって、住民同士の交流活動や環境美化活動、伝統文化の継承などが盛んに行われていた。

2018年7月5日から7日にかけて本州付近に停滞した活発な梅雨前線による豪雨は、高梁川上流の新見市で392.5ミリ、倉敷市で260.0ミリという観測史上最も多い降水量（48時間累加雨量）を記録した<sup>3)</sup>。その結果、7月6日から7日にかけて真備地区内を流れる小田川の堤防2か所と、その支川である末政川、高馬川、真谷川の堤防6か所が決壊した。堤防の決壊により真備地区約4,400ヘクタールのうち約3割にあたる1,200ヘクタールが浸水し、深さは約5メートルに及んだ。浸水地域では、広範囲でライフラインが停止し、住宅の2階や屋根の上などに取り残された人々が、自衛隊、消防、警察等によって救助・救出されるという状況だった（表1）。

倉敷市では、最大72か所の避難所を開設し、被災者の受け入れを行った。また、保健師を中心に

表1 平成30年7月豪雨災害による真備地区の被害

&lt;人的被害の状況&gt; (2020年9月1日現在)

死亡者（うち災害関連死）	重症	軽傷
73人（21人）	9人	111人

&lt;住家被害の状況&gt; (2019年4月5日現在)

全壊	大規模半壊	半壊	一部損壊	床上浸水	合計
4,646棟	452棟	394棟	369棟	116棟	5,977棟

出典：倉敷市「平成30年7月豪雨災害から復興への記録－被災からの歩み－」, 2020年, 84ページ。

被災世帯だけでなく真備地区内の全ての家庭を訪問し、被災者の健康調査と相談支援に取り組んだ。

一方、市社協も発災から4日後には災害ボランティアセンターを立ち上げ、全国から集まった多くのボランティアの協力を得ながら、浸水した家財の搬出や土砂の撤去などを行った。また、炊き出しや支援物資の提供、イベントの開催などをする支援団体と被災世帯をつなぐ活動も行った。このような取り組みを通じて、避難所には行かず、被災した自宅の2階で暮らしている被災者が一定数いることが見えてきた。

## II 災害ケースマネジメントの実際

### 1. 導入経緯

倉敷市では、見守り支援事業を所管する部署として、2018年9月3日に被災者見守り支援室（以下、見守り支援室という）を新設した。そして、支え合いセンター開設に向けて、見守り支援事業を実施していた先災地の宮城県（仙台市）や熊本県（熊本市・益城町）に照会や視察を行った。支え合いセンター開設後には、職員に対し被災者心理の理解や被災者支援の実践について学ぶ研修会を開催してきた。

それらを通して、生活再建にあたっては被災世帯ごとに複雑で多岐にわたる課題を抱えていることを学んだ。そうした課題と数多く存在する被災者支援制度や関係支援団体とを丁寧につないでいくことが、課題解消のためには必要不可欠であると実感したことが、災害ケースマネジメントの導入を検討するきっかけとなった。

### 2. 取り組みの概要

支え合いセンターでは、被災世帯に対する戸別訪問等を繰り返す中で、生活の様子や健康状態、家族や友人等との交流、経済面や住まいの再建の見通しなどを話題にしながら、困りごと等の把握を行ってきた。そして、見守りの必要性や支援の優先度、訪問頻度など、被災世帯ごとに支援計画を策定し、困りごとを抱える世帯については、公的な相談窓口や支援制度を紹介したり、関係機関と連携して具体的な支援につないだりしてきた。また、利用できる制度やサービスがない場合には、職能団体やボランティア団体等と協働して新たな事業をつくるなど、個々の世帯の状況に応じた多様な支援を構築してきた。

### 3. 実施体制と支援の特徴

#### 1) 支え合いセンターの役割

支え合いセンターを開設したころ、被災者らは借上型仮設住宅や建設型仮設住宅へ転居したり、修繕を行いながら災した住家に住み続けたりするなど、これまでと大きく異なる環境での生活を始めていた。慣れない環境で、今後の生活再建に向けたさまざまな不安や悩みを抱えたり、地域から孤立したりしてしまうことが懸念された。

そのような状況を背景に、支え合いセンターでは、被災者が不安や悩みを抱え込んでしまわないように、そして、真備地区に戻り安心して生活が送れるように、孤立防止のための見守りや日常生活上の相談支援、住民同士の交流の機会の提供、コミュニティづくりなどを行ってきた。

表2 職員の主な業務内容

職名	主な業務
センター長	組織全体のマネジメント、職員への情報伝達、職員管理、監督指導、意見集約、マスコミ対応、苦情処理、困難ケースへの対応・助言等
副センター長 (相談員兼務)	センター長業務の補佐、個別支援会議の調整、他団体との活動調整、公的支援へのつなぎ、困難ケースへの対応等
相談員	公的支援や関係機関等へのつなぎ、他団体との活動調整、情報共有、支援困難ケースへの対応、助言等
見守り連絡員 リーダー	訪問等の調整、相談員と見守り連絡員とのパイプ役、公的支援や関係機関へのつなぎ、ケースへの対応等
見守り連絡員	被災世帯への訪問、見守り活動、情報提供、訪問記録の作成、見守り連絡員リーダー・相談員への報告等
事務員	訪問記録のシステム入力、帳票類のファイリング、電話対応、訪問前の世帯シート・地図の準備等
障がい対応 相談員	障がい世帯の初回訪問による実態把握、障がい世帯への訪問・見守り活動、ケース対応（社会福祉法人リンク）
困窮等対応 相談員	就労・家計の不安への支援、ニーズの早期発見、生活困窮世帯への訪問・見守り活動、ケース対応（社会福祉法人めやす箱）

出典：倉敷市真備支え合いセンター「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」、社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会、2021年、11ページより改変。

## 2) 支え合いセンターの人員体制

支え合いセンターには、センター長、副センター長、相談員、見守り連絡員リーダー（以下、見守りリーダーという）、見守り連絡員、事務員が配置されている。また、後述するように、障がい対応相談員と困窮等対応相談員を市社協以外の社会福祉法人から派遣してもらい、配置した（表2）。開設当初は、センター長1名、副センター長1名（相談員兼務）、見守り連絡員3名の5名体制でスタートしたが、訪問する対象世帯は約5,800世帯もあり、また、真備地区以外の借上型仮設住宅で生活する被災者も多く、彼らの孤立が心配された。そのため早急に職員を増員する必要があり、2019年4月ごろには見守り連絡員等を約50人に増員し、体制の強化を図っていった。

見守り連絡員の雇用に際しては、支え合いセンターでは、「被災者のために活動したい」というマインドを持った人を採用したいという強い思いがあった。なぜなら、支え合いセンターの訪問は、こちらから積極的に押しかけていくというスタイルであったため、仕事だから来たという雰囲気では訪問してしまうと、被災者に不快な思いをさせて

しまうのではないかとこの心配があったからだ。そこで、ハローワーク等で公募するのではなく、災害ボランティアセンターで活動していた人、市社協のボランティア養成講座の受講者、保健師が日頃からつながりを持っていた市民等を口コミで募っていった。このように、見守り連絡員が被災世帯の役に立ちたいという思いを共通して持っていたため、被災者の心情に寄り添い、傾聴するという見守り支援事業の根幹の部分を実職員が意識し、前向きに取り組んでこられたことが、支え合いセンターの特徴である。

さらに、先災地への視察等を踏まえ、障がい世帯や生活困窮世帯については、生活再建のために継続的・専門的な支援が求められることが当初から予想されたため、倉敷市が社会福祉法人リンク<sup>4)</sup>と社会福祉法人めやす箱<sup>5)</sup>へも業務を委託し、市社協を含めた3法人が協働しながら、早期のアプローチと既存制度へのスムーズなつなぎを行ってきた。複数の法人からそれぞれの専門的知識や経験を有する職員を派遣してもらい、同じ事務所で業務を行うことで、それぞれの強みを理解し、被災者の抱える課題に対して役割分担しながら支

援を行ってきたことも、支え合いセンターの特徴として挙げられる。

### 3) 積極的なアウトリーチと傾聴

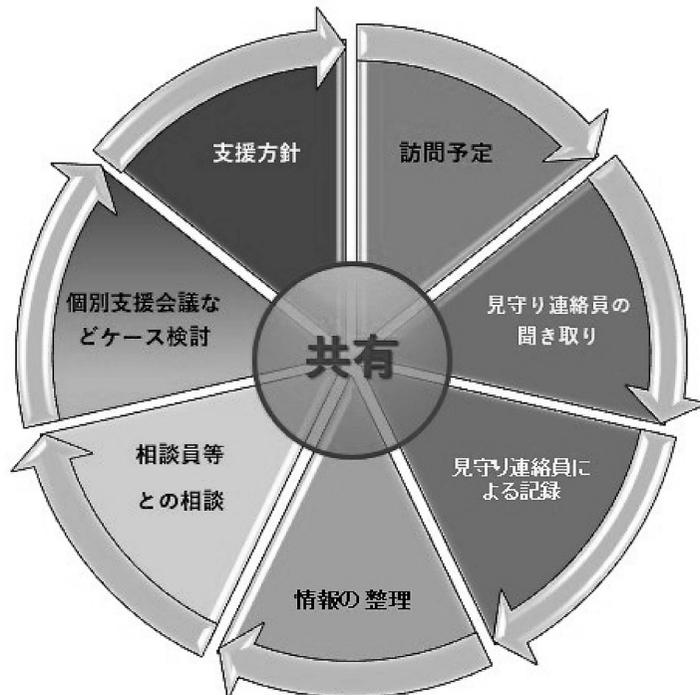
支え合いセンターでは、被災者から相談が来るのを待つのではなく、こちらから出向いていく積極的なアウトリーチを徹底してきた。本当に困っている人は支え合いセンターには相談に来られず、支え合いセンターの存在すら知らない人もいることから、待っているのでは支援が必要な人がこぼれ落ちてしまうという危機感が根底にあったからだ。

被災者の困りごとを効率的に把握するために、あらかじめチェックシートなどを作成して聞き取りを行う方法も考えられた。しかし、突然訪問してきた職員が、自分たちの聞きたいことだけを聞いて帰るといったチェックマンになってしまったのでは、被災者に不満や不信感を抱かせてしまうことが予想された。そのため、支え合いセンターでは、まずは被災者に心配していることを伝え、雑

談などを交えながら話しやすい雰囲気をつくり、しっかり傾聴することを徹底してきた。このように、積極的なアウトリーチと傾聴を繰り返すことで、訪問当初は生活状況や困りごとなどを語らなかった世帯も、徐々に支え合いセンターとの関係が構築できてくると、「実はこのことに困っていて」「ここはどうすればいいのかな」といった相談につながるものが多くあった。

### 4) チームによる支援と目線合わせの工夫

被災者宅を直接訪問する見守り連絡員は、勤務形態が週2日から5日勤務とさまざまであったため、毎回同じ見守り連絡員がペアになって訪問することができない状況であった。また、相談支援に必要な経験や専門的知識を有している者ばかりではなかったため、「訪問」「訪問後の情報整理」「課題の把握」「支援方針の検討」という一連の役割を全て任せることができなかった。そこで、分業による訪問オペレーションを構築してきた(図1)。具体的には、次のような役割分担を



出典：倉敷市真備支え合いセンター「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」、社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会、2021年、18ページより改変。

図1 分業による見守り訪問のオペレーションサイクル

行った。

- ①見守り連絡員が訪問し、被災世帯の生活状況や困りごとを聞き取り、訪問記録を作成
- ②訪問記録を基に見守りリーダーが情報を整理し、課題を把握
- ③見守りリーダーと相談員による支援方針の検討と次回訪問月の決定
- ④気になる世帯、支援方針に悩む世帯については、毎週開催するケースカンファレンスで検討。この会議には見守り支援室の保健師も参加し、複数の専門的視点からの支援を検討
- ⑤次回の訪問に向けて、見守りリーダーが訪問スケジュールを決定
- ⑥訪問当日に見守り連絡員と見守りリーダーが打ち合わせを行い、支援方針や聞き取りのポイントを共有

この分業による訪問オペレーションを機能させていくためには、見守り連絡員にどのような情報を聞き取りしてきてもらうのか、なぜこの情報が必要なのか、この世帯の課題は何なのか、どのような支援が必要なのかなど、職員間での支援の目線合わせが必要であった。そのため、研修会を開催したり、ケースカンファレンスを繰り返したりなど、多くの時間を費やしてきた。

また、職員間のチームワークがなければ分業による訪問は成り立たない。そこで、見守り連絡員同士、また見守り連絡員と見守りリーダーとの間でお互いにコミュニケーションが密に図られるように、訪問前後にはしっかりと情報交換ができる時間を確保し、訪問後の全体ミーティングでは、今日の訪問で気になったこと、困ったこと、うれしかったことなどを職員全員で共有する機会をつくってきた。さらに、定期的に職員のリフレッシュも兼ねた研修会を開催し、職員同士がお互いを知ることによって関係性を強めていく取り組みを行ってきた。

#### 4. 個別課題解決に向けた多機関協働のための「場」

支え合いセンターが被災世帯への訪問を繰り返す中で、彼らの生活状況や抱えている課題が見え

てきた。例えば、世帯の中で介護や障がい、生活困窮など、複合的な課題を抱えている場合や、地域からの孤立が心配される場合などである。そして、課題の解決には、さまざまな関係機関と連携を図りながら支援を行う必要があったため、以下のような会議の場を定期的に持つことにした。会議で繰り返し顔を合わせ、生活再建に向けての支援について検討を重ねていくことで、お互いの役割や支援内容を理解することができ、多機関協働による支援につながっていった。

##### 1) 個別支援会議

個別支援会議は、高齢者支援センター（地域包括支援センター）の管轄エリア（主に中学校区）ごとの支援機関が参加し、複合的な課題を抱え、継続的な支援が必要な世帯に対して、連携した支援を展開していくことを目指して開催された。事前会議と本会議の2層構造になっている。

- ①事前会議（支え合いセンター職員による検討会議）：個々の世帯に対する支援方針を考えるための会議。当初は毎回80世帯から120世帯を検討し、その中から多機関との情報共有や連携が必要な世帯を選定していた。
- ②本会議（支援機関職員による検討会議）：事前会議で選定した世帯を多機関で検討し、必要な支援や役割分担について協議するための会議。この会議を通じて、新たな情報を把握したり、多角的な視点で世帯を捉えたりすることによって、より適切な支援につながった。

##### 【参加機関】

（市役所関係）被災者生活支援室、被災者住宅支援室、見守り支援室、障がい福祉課、地域包括ケア推進室、保健所保健課、各保健推進室、子育て支援課、子ども相談センター等  
（その他）高齢者支援センター、民生委員・児童委員、支え合いセンター等

##### 2) 再建加速支援会議

応急仮設住宅（借上型・建設型仮設住宅）の退去期限を見据えて、住まいの確保が心配される世帯について、関係機関による情報共有と支援方針の確認、アプローチのタイミングや役割分担の検討などを行うことを目的に、再建加速支援会議を

開催した。入居から2年間の期限が1年間延長されたことから、退去期限が2021年7月であった。そのため、2021年3月から6月までの4か月間、毎月1回会議を行った。

この会議の大きな成果としては、退去期限に間に合うようにスピード感のある支援と、世帯の抱える不安や思いに寄り添った支援のバランスを意識し、「応急仮設住宅から追い出すような支援になってはならない」という共通認識を関係機関で持つことができたことである。具体的には、住まいの再建について全く行動を起こせていない世帯には、岡山県被災者生活支援室から再建に向けた具体的なスケジュールを聞き取りしてもらい、退去期限を意識してもらうような声掛けを行った。一方、手続きが苦手、判断に時間がかかる、気持ちが落ち込んで前に進めていないような世帯については、支え合いセンターが訪問し、一緒に手続きをしたり、判断しやすいように情報を整理するなど、寄り添った支援をすることで、再建が進んでいった。関係機関がそれぞれの立場や役割を理解した上で、誰が支援を行うことが被災者にとって最善なのかを考える機会が重要であると感じた。

#### 【参加機関】

(県関係) 岡山県被災者生活支援室、くらし復興サポートセンター(岡山県社会福祉協議会)

(市役所関係) 被災者住宅支援室、被災者生活支援室、見守り支援室

(その他) 支え合いセンター

### 3) 士業・職能団体等とのケース会議

被災世帯の中には、被災前から負債を抱えていて、それが原因で住まいの再建が進まない世帯や、子育て世帯で、今後の生活を考えると、月々どのくらいの金額を住宅ローンに充てることができるのか見通しが立っていない世帯なども存在した。このような相談に対して、支え合いセンターでは専門的な知識を有しておらず、適切な回答ができない状況だった。そこで、くらし復興サポートセンターが事業化した専門職アドバイザー派遣事業を活用して、弁護士やファイナンシャルプランナーなどと一緒にケース会議を行い、何をどの手順で行うことが再建に向けて必要なのかを整理し

た。その後、被災者宅に専門職と同行し、課題の整理や解決に向けた助言を一緒に行うことができた。見守り訪問を通じて信頼関係をつくっていた支え合いセンターが、専門職とのつなぎ役を担うことで、多様な相談に対応することができたと考えている。

### 4) 民間団体との支援調整会議

無事に再建先が決まっても、体調が悪い、協力者が全くいない、経済的な問題から業者に依頼することができないなど、現在の居所からの引っ越しには高いハードルがある世帯もあった。具体的には、「荷造りができない」「ゴミが処分できない」「カーテンの採寸ができない」「退去した住宅の片づけが難しい」などの問題があった。このような公的支援制度だけでは対応できない問題を抱えた世帯のため、民間団体による柔軟できめ細やかな支援が必要であった。そこで、支え合いセンターが福祉的な配慮が必要であると判断した世帯については、その世帯に同意を得た上で、ボランティア団体の「一般社団法人お互いさまセンター・まびラボ」や「晴れの国たすけあいプロジェクト(通称:晴れプロ)」などの民間団体と支援調整会議を開催した。インフォーマルな資源も組み合わせながら、世帯に応じたオーダーメイドの支援を行うことで、より支援の幅が広がり、ニーズに沿った柔軟できめ細やかな対応ができたと感じている。

### 5. 生活再建の捉え方

筆者らは、被災世帯が自らの力で応急仮設住宅等から退去できるようになることが生活再建であり、支え合いセンターの役割はそれを支援することであると考えていた。そのため、元の場所に自宅を再建した世帯を訪ねた際、「これで安心して暮らせる」という言葉が聞かれると思っていた。しかし、「近所の人はまだ戻って来ていないので、防犯上心配だ」「ゴミ当番も回覧板もまだ元通りには戻っていない」という不安の声が次々と上がった。このことから、筆者らが思っていた生活再建とは、単なる「住まいの再建」であって、ここで生活を始めて安心できたと思えるような「暮

らしの再建」までも視野にいられて支援していくことが必要なのだと気づかされた。以降、支え合いセンターでは、自宅を再建された後に1, 2回は自宅を訪問し、安心した生活が送れているかを見届けるようにしている。

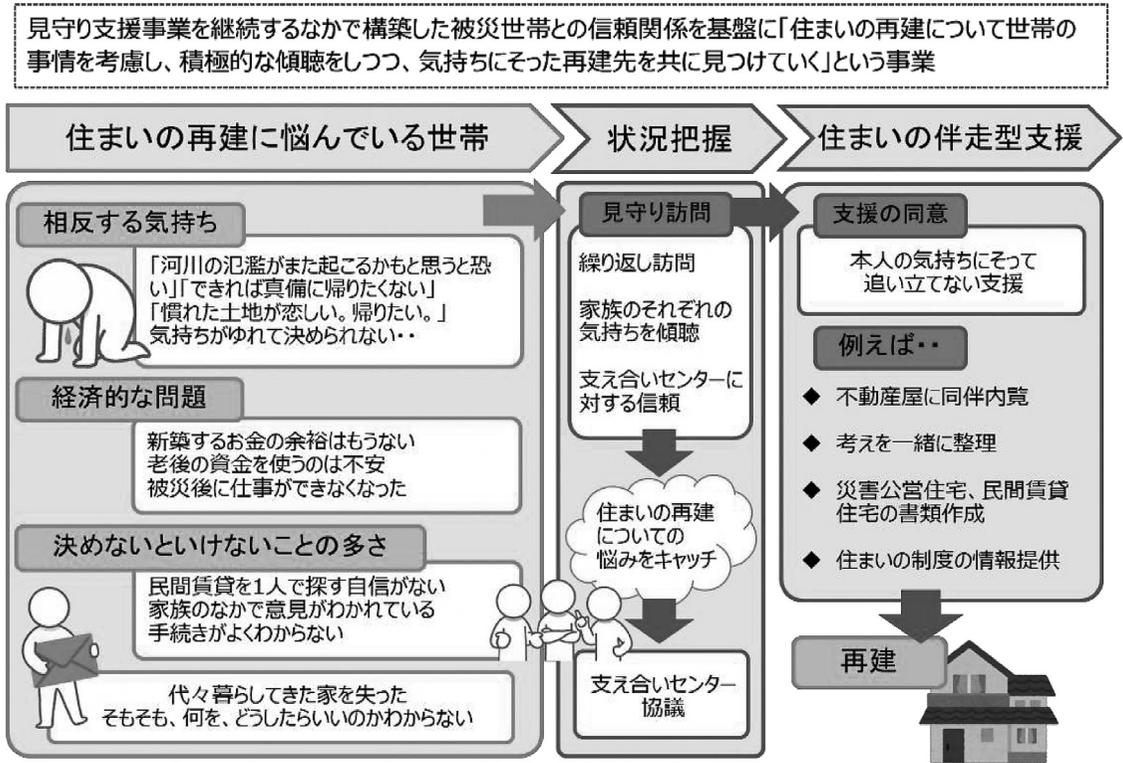
## 6. 被災者の声から生まれた事業

被災世帯の中には、生活再建を妨げるさまざまな課題を抱えているが、既存の制度では対応ができず、支援が進まない世帯も出てきた。また、継続的・専門的な支援が求められることも多かったため、関係機関や職能団体と協議を重ねながら、生活再建を後押しできるような新たな事業を創出してきた。

### 1) 見守り支援における住まいの伴走型支援事業

被災世帯の中には、早く住まいの再建を進めたいとの思いがある一方で、河川の氾濫に対する不

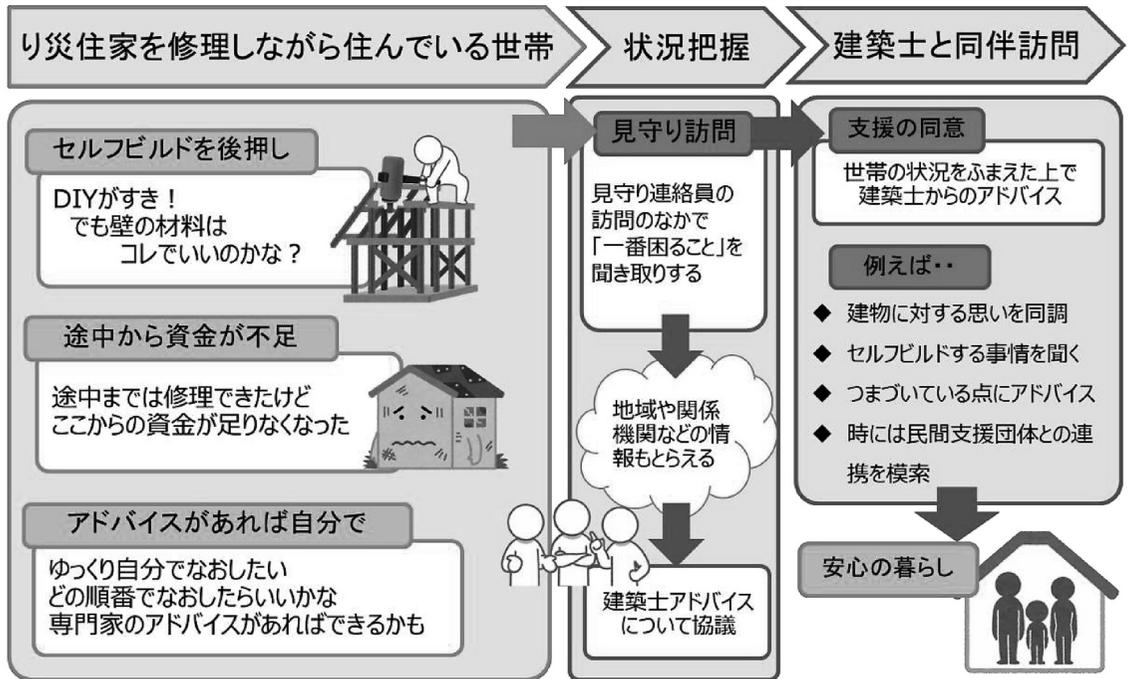
安や経済的な問題を抱えている世帯や、決めなければならないことが多すぎて悩んでいる世帯などが多くあった。そのような世帯に対して、同じ職員が繰り返し訪問できるように、社会福祉法人リンクと社会福祉法人めやす箱に業務を別途委託し、住まいの伴走型相談員を各1名派遣してもらった。具体例として、建設型仮設住宅に1人で暮らす80歳代で、協力的な親族はおらず、耳が聞こえにくく、理解力も乏しくなっている人を同じ職員が繰り返し訪問することで、徐々に信頼関係が生まれていったケースがある。このケースでは、災害公営住宅での再建を希望していることを聞き取り、申請手続きの支援や入居説明会への同行、引っ越しの支援などを行うことで、住まいの再建に向けた具体的な行動を後押しすることにつながった(図2)。



出典：倉敷市真備支え合いセンター「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」、社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会、2021年、21ページ。

図2 見守り支援における住まいの伴走型支援事業

ご自身でセルフビルドしている被災世帯の、「この部分が気になる」「この材料を使ってもいいのだろうか」などの悩みに対し、建築士とともに訪問し、専門家からアドバイスする事業



出典：倉敷市真備支え合いセンター「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」、社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会、2021年、22ページ。

図3 り災住家長期居住者アドバイス事業

## 2) り災住家長期居住者等アドバイス事業

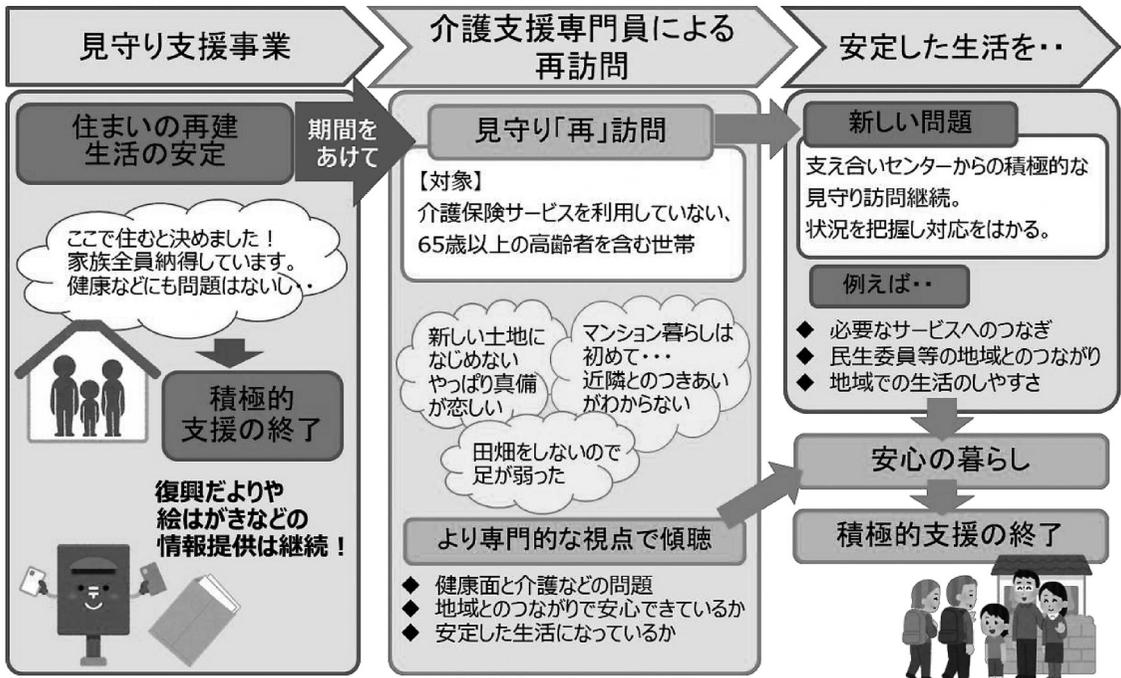
被災世帯の中には、り災住家をセルフビルド<sup>6)</sup>している世帯があり、これらの世帯に訪問した際、「建具をどのようにするのがいいのか」「この柱を取ると耐震に影響があるのか」など、住まいの改修について質問を受けることがあった。また、セルフビルドに限界を感じている人や月日が経つ中で意欲が低下している人もいた。そのような世帯に対して、建築士と同行訪問できるように、岡山県建築士会倉敷支部に業務を委託し、具体的な手順や材料等のアドバイスを行ってきた。この事業を通じて、建築士が単に家屋修繕のアドバイスをするだけでなく、持ち主の家に対する思いや歴史にまで寄り添った声掛けを行うことで、意欲が向上し改修が進んだ世帯もあった（図3）。

## 3) 介護支援専門員による見守り再訪問事業

この事業は、住まいの再建ができた後に、「新しい土地になじめない」「集合住宅に住んだことがなく近隣とのつきあい方がわからない」「夫が真備に帰りたいと言ってケンカが絶えない」といった悩みや相談を、高齢世帯から多く受けたことがきっかけで立ち上げられた。

住まいの再建が完了し、生活も落ち着いている世帯には、支え合いセンターも積極的な訪問は行わなくなる。しかし、環境の変化や体調の悪化に影響を受けやすい高齢世帯の場合、一定の期間が経つと生活状況が大きく変わってしまうことが心配された。そこで、岡山県介護支援専門員協会に業務を委託し、福祉サービスを利用していない高齢世帯に対して、支え合いセンターの定期訪問が終了した半年から1年後に介護支援専門員が再訪

住まいの再建ができた後に、一定期間その地域で過ごした頃に「安心した生活になりつつあるか」という視点で、再度訪問する事業です。



出典：倉敷市真備支え合いセンター「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」, 社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会, 2021年, 23ページ。

図4 介護支援専門員による見守り再訪問事業

問し、生活の様子を確認して必要であれば専門機関へのつながりや情報提供を行う事業を実施することとした。

約2,200世帯を訪問し、孤立傾向にある世帯や活動量が低下している世帯、福祉サービスの導入検討が必要な世帯などを把握し、支え合いセンターが再訪問したり、高齢者支援センター、保健師等へのつながりを行ったりした。具体例としては、高齢の一人暮らし世帯で、体調を崩して入院していたが、退院直後に介護支援専門員が訪問したことがあった。退院後の不安に対する助言や介護保険制度の説明をするとともに、地域包括支援センターに連絡することで、スムーズなサービス利用につながる事ができた。このように、支え合いセンターの職員は専門職ばかりではないため、世帯の状況判断を専門職である介護支援専門員と一

緒に行えたことはとても心強く感じた（図4）。

### Ⅲ 災害ケースマネジメントを実施する中で見えてきた課題

#### 1. 見守り世帯の変化

見守り訪問は、り災証明書と応急仮設住宅入居申し込み時の世帯状況を基に行っていた。しかし、実際に訪問してみると世帯員が違う状況で暮らしている世帯が多く見られた。例えば、被災前は3世代で暮らしていたが、被災後は両親世帯と子ども・孫世帯に分かれて応急仮設住宅で暮らし始めたといった場合である。この場合、両親世帯は高齢者だけの世帯となってしまう、子ども・孫世帯との同居時に比べ、孤立や支援制度の情報がきちんと伝わらないという心配が大きくなること

から、訪問の優先順位を早めなければならなかった。また、分離して別々の場所で暮らし始めたとしても、「今は仮の住まいだから」ということで、住民票の異動手続きを行わないで転居する世帯が大多数であった。そのため、それぞれの世帯の居所や連絡先を聞き取り、再度訪問して生活状況を確認することが必要であった。実際、全世帯の状況を把握するために発災後1年近くの時間を費やすことになった。

## 2. 新たな地域とつながるタイミングの見極め

借上型仮設住宅に入居している時期は、慣れない環境で知り合いも少ないため、孤立が心配された。そのため、早い段階から応急仮設住宅のある地域の通いの場（ふれあいサロン）や公民館講座、地域のイベントを紹介するなど、新たな地域とのつながりを意識した声掛けを行ってきた。しかし、今後どこに住むのか決まっていない段階では、ここでの生活は一時的なものであるという意識から、地域とのつながりがなかなかできない状況であった。

## 3. 見守り支援事業の限界

見守り訪問を通じて、被災住家をセルフビルドしているが、経済的な問題でなかなか修繕が進まない世帯などを把握し、利用できる支援制度の紹介や建築士との同行訪問など、さまざまな方法でアプローチを行った。しかし、支援制度だけで家が新築できるわけではなく、被災前からの経済的な問題もあって、結局は一室だけを修繕し、それ以外の部屋は床が抜けたままの状況で生活している世帯もあった。現在も定期的な見守り訪問は続けているが、何も改善できない状況に、支援の限界を感じることもあった。

また、自宅は再建でき、一見落ち着いた生活を送っている様子だが、話をしてみると被災によって大きな喪失感を抱えてしまったことを涙ながらに語る被災者もあり、長期的に被災者の喪失感に寄り添う取り組みが必要だと感じている。

# IV 実践から見えてきた 災害ケースマネジメントの大切な視点

## 1. 世帯全体を捉える視点

通常の保健・福祉の支援制度では、子ども・障がい者・高齢者・生活困窮者といった対象や分野ごとに支援が行われており、世帯で複数の課題を抱えている場合には、対象者以外の課題がこぼれ落ちてしまったり、バラバラな支援を行ってしまったりする可能性がある。支え合いセンターは、「被災者」という大きな括りの中で、世帯全体の状況を総合的に把握し、アセスメントを行い、それぞれの課題に応じて適切な支援機関へ丁寧につないでいくコーディネート機能を果たしてきた。特に課題が複雑化・複合化している場合には、世帯全体を俯瞰しながら、多機関による多角的なアセスメントを行い、支援を組み立てていく視点が必要である。

## 2. つながり続けることなしに、困りごとの把握はできない

支え合いセンターの訪問は、被災者からの依頼があつて行くのではなく、心配だから積極的に訪問するというスタイルであった。そのため、訪問当初は不審に思つて訪問を断つたり、災害に対する不満やこれからの生活に対する不安を、涙ながらにぶつけてくる人も多くいた。しかし、後日訪問に行くと、「この前は聞いてくれてありがとう」「あんな話、誰にでもできんからね」という言葉をかけてもらうことが何度もあった。訪問を断られたり、不満を聞かされたりすることは職員にとって本当に辛いことであつたが、繰り返し訪問し、つながり続けることによって、少しずつ関係性が構築され、生活の様子や困りごとを話してくれるようになっていった。

災害ケースマネジメントの始まりは、被災世帯の生活状況と困りごとの把握である。しかし、関係性ができていない状況では、なかなか本音は語ってくれない。そのことを認識した上で、断られてもつながり続けることが大切である。

### 3. 情報が「届く」と「理解する」は違う

倉敷市では、被災世帯に対して支援制度の情報が確実に届くように、制度をまとめた冊子を作成し、定期的に郵送することで、積極的に情報提供を行ってきた。しかし、支え合いセンターが訪問してみると、「制度の中身が分からない」「どこに相談すればいいか分からない」という声が続も聞かれた。中には、玄関先に冊子そのまま置かれている世帯もあった。理由を聞いてみると、「たくさんの情報がありすぎて、自分たちが利用できる制度が分からない」「いつまでに何をすればいいのかわからない」というように、情報が多すぎることによって、かえって分かりにくくなっている状況があった。また、いつまでに手続きをしなければならないのかというタイミングが分からずに、手続きを後回しにしている世帯もあった。つまり、被災世帯に情報が届いているからといって、必ずしも内容を理解しているわけではない、また、すぐに手続きができる世帯ばかりではないということを支援者は意識し、タイミングを見計らった制度紹介を行っていくことが必要である。

### 4. 支え合いセンターの限界と多機関連携の重要性

生活再建を進める上で、被災世帯は多くの課題を抱えている。その課題解決のためには、被災者支援制度だけでなく、既存の保健・福祉に関する制度やサービスが必要となる。また、住まいや経済面に関するものなど、保健・福祉分野だけでは対応しきれない課題も多い。一方、支え合いセンターの役割は継続的な訪問を通じて課題を把握し、制度や相談窓口につなぐことであり、直接支援できるサービスは持っていない。そのため、民間の活動も含めて、多くの支援機関や団体と連携することによって、被災世帯の抱える多様な課題に対応することができる。支え合いセンターは自分たちの活動の限界を理解するとともに、自分たちが支援の幅を狭めてはならないという意識を持つことが大切である。

## V 今後の支援に向けて

豪雨災害から4年半が経過した。道路や建物、河川の堤防などはきれいに整備され、災害が起こった痕跡は徐々に少なくなってきている。一方、支え合いセンターが積極的なアウトリーチを行うことで、8050世帯や障がいのある子どものいる高齢の親世帯の存在などが見えてきた。これらの世帯は、今すぐに支援が必要な状況ではないが、将来的には困りごとを抱える可能性が高い世帯である。そのような世帯が、今後支援が必要となったときに、その状況を早期にキャッチし、いち早く支援に入ることができるような支援機関のネットワークを構築しておくことが必要である。

### 注

- 1) 本稿は、倉敷市真備支え合いセンター「平成30年7月豪雨災害（倉敷市真備地区）における被災者生活支援に関する報告書」（社会福祉法人倉敷市社会福祉協議会、2021年）の内容を基に加筆修正し、まとめたものである。
- 2) 倉敷市「人口集計表（平成30年6月末日現在）」。  
<https://www.city.kurashiki.okayama.jp/secure/10290/m3006.pdf#zoom=100>（2023年2月14日閲覧）
- 3) 国土交通省中国地方整備局「平成30年7月豪雨一中国地方整備局 災害対応の記録一」、2019年。  
[https://www.cgr.mlit.go.jp/photo/h3007gouu\\_kiroku/index.htm](https://www.cgr.mlit.go.jp/photo/h3007gouu_kiroku/index.htm)（2023年2月14日閲覧）
- 4) 平時から、障害者自立支援法に基づく地域生活支援事業を倉敷市から受託し、「真備地域生活支援センター」を運営している。
- 5) 平時から、生活困窮者自立支援法に基づく自立相談支援事業を倉敷市から受託し、「倉敷市生活自立相談支援センター」を運営している。
- 6) 岡山県建築士会倉敷支部の意見を基に、「セルフビルドとは、自身で間取り等を考え、材料等を購入し、改修施工する」と定義している。