

## 特集：被災者の生活再建と「災害ケースマネジメント」

### 《総論》

# 災害も視野に入れた全天候型のソーシャルワークの課題と展望 —雨天のソーシャルワーク，晴天のソーシャルワークではなく， 1つのソーシャルワーク過程が存在する—

たつきしげお  
立木茂雄

同志社大学社会学部教授

## はじめに

平時もいざというときも、年齢が高い人、障がいのある人などの社会的弱者が誰一人取り残されないようにしたい。これが本稿のミッションである。そのため、災害とは何か、ソーシャルワークとは（煎じつめると）何か、被災者の生活再建とは何か、そもそも社会的弱者に災害の被害や生活困難がなぜ集中するのか、その根本問題と解決の方向性をエビデンスに基づいて提示する。これを踏まえて社会福祉関係者に求められる平時の災害時ケアプラン作成、あるいは被災後の災害ケースマネジメントや災害派遣福祉チーム（以下、DWATという）といった「災害時福祉支援活動」を、災害（雨天）時に限定した特殊解ではなく、より普遍的なソーシャルワークの視点からとらえなおした全天候型の実践とするための1)生活の全体性、2)平常時と災害時の連続性、3)レジリエンスの多元性、4)衡平性の実現、5)協働性の実装という5つの原則を提案する<sup>1)</sup>。なお本稿では、「協働」には立心偏の「協」を使う。これは「誰一人取り残さない防災」の実現には、当事者力、地域力、行政力という3つの力を「この人の命を守る」というマインドで連結することが重要であり、そのことを文字通りに訴えたい意図があるからだ。

## I 防災と福祉の共通言語としての社会的脆弱性

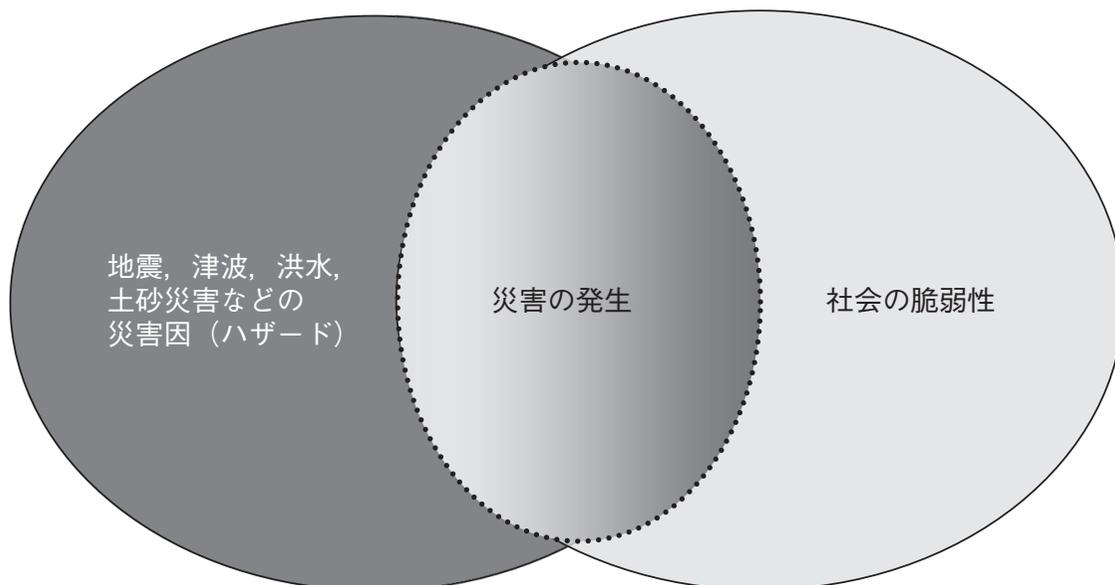
### 1. 災害とは何か

防災の基本的な考え方は、2つの視点を押さえることで身に付けることができる。1つは、**図1**の左側の円で示した、被害を生み出す直接のきっかけになるような事象である。これを防災の世界では「ハザード」と呼ぶ。例えば大雨が降って堤防が切れ、洪水が押し寄せる。あるいは大量の雨水が土砂に吸い込まれ、崖崩れが起きる。地震で地面が揺れる。津波が押し寄せる。この他、大規模な事故、感染症の蔓延、CBRNE（化学・生物・放射性物質・核・爆発物）によるテロや戦争も「ハザード」、つまり「危険をもたらす事象」である。

ここで大事なことは、「ハザード＝災害」ではないということだ。誰も住んでいないところを津波が襲っても、それは津波ハザードではあるが、災害ではない。被害が出ないからだ。ということは、災害という現象が生じるためには、もう1つの視点が必要になる。それが**図1**の右の円で表現している、社会が抱える脆弱性の視点である。

地面が揺れる。その揺れに耐えられない脆弱な建物が倒壊する。倒壊した建物の下敷きとなって、人が亡くなる。こう考えると、災害は、社会の脆

## 災害リスクは社会的に造られる



## 災害は「社会現象」

出典：立木茂雄『災害と復興の社会学〔増補版〕』，萌書房，2022年，12ページ，図1-6を一部改変。

図1 防災の基本的な視点

弱な側面がハザードに曝される結果として「造られる」ものだ<sup>2),3),4)</sup>。たとえ地面が揺れようが、丈夫な建築物であれば倒壊せず、結果的に人的な被害は生じない。災害がこのように社会的に製造される現象なら、社会的な取り組みや対策——当然、社会福祉も含まれる——を通じて、その被害を減じていくことができる。具体的には4つのRと呼ばれる活動、つまりハザードに対する社会機能の頑健性 (Robustness) や冗長性 (Redundancy) を高めて被害を抑止し、いったん被災すればできるだけ早期に (Rapidly)、かつ資源を効果的に動員 (Resourcefulness) して社会機能の復元や新しい平衡状況への順応を図る<sup>5)</sup>。近年の防災・減災の考え方では、社会的機能の工学的な復元と、環境への生態学的な順応を「レジリエンス (復元・順応)」という1つの目標概念として位置付け、4つのRの対策を講じることが防災・減災 (以下、防災という) の要諦であるという共通理解が

広まっている<sup>6)</sup>。

繰り返すが、津波というハザードが無人島を襲っても、それは災害にはならない。なぜなら社会の脆弱な側面が存在しないからだ。それを言い換えると式(1)のようになる<sup>7)</sup>。災害リスクは、その社会を襲う起因としてのハザードと、その社会が本質的に抱えている素因としての社会的な脆弱性、この2つの働きの製造物だということだ。

### 式(1)

$$\text{災害リスク} = f_1 (\text{ハザード}, \text{脆弱性}) \dots\dots(1)$$

## 2. 障がいとは何か

次に、「障がいとは何か」を考える。障がい (disability) は、もともと心身の機能障害 (impairment) と同義であると考えられてきた。例えば、

疾病や損傷などの医学的な理由により心身の機能や構造が不自由であることが、障がいのある人の不利益の原因であると見なされていた。このような見方は、根本問題を個人の側に帰責し、当事者の置かれた状況に目を向けない「医学モデル」あるいは「慈善モデル」であると断じ、根源的な異を唱えたのが「障がいの社会モデル」である。社会モデルでは、ある機能障害を持つ個人が環境の側の障壁により活動が制限され、社会参加が制約を受けることこそが根本問題であり、当事者の不利益は障壁（例えば車椅子ユーザーにとっての段差など）をつくり出している社会の側にこそ帰責されると考える<sup>8),9)</sup>。ここで、活動の制限や参加の制約から生じる不利益あるいは脆弱性は、所与の機能障害を有する主体と、その人の置かれた客体的環境との相互作用から製造されるととらえることができる。これを関数のかたちにすると、式(2)のようになる。

#### 式(2)

$$\text{脆弱性} = f_2(\text{主体}, \text{客体}) \dots\dots\dots(2)$$

式(2)は、主体と客体との相互作用の中で、当事者の状況や社会的必要性（脆弱性）を見立てていくソーシャルワーク固有の視点<sup>10)</sup>そのものであると理解できよう。

式(1)と式(2)には、共通項が存在する。戦後——より正確に言うなら1961年の災害対策基本法成立以降——の日本社会の防災は、ハザード対策に力点を置いてきた。しかしながら、1995年の阪神・淡路大震災や2011年の東日本大震災を経験した日本社会は、被害の規模は社会的な脆弱性によって決定的に左右されるということ、つまり災害は社会的な過程によって製造されるという事実<sup>11)</sup>を学んだ。一方、障害学の興隆<sup>12),13)</sup>は、個人の側に困難や不自由の原因を帰責する障がいの医学モデルからの離脱を主導し、当事者の脆弱性は環境との相互作用を通じて造り出される社会的・政治的な製造物であるという障がいの社会モデルの考え方を日本社会でも主流にしていっていった。社会モデルに立脚する障害者権利条約の日本政府によ

る批准（2014年1月20日）が、その何よりの証である。

### 3. 福祉と防災の一般モデル

ここに来て、防災も障がいの社会モデル——そして、それに立脚するソーシャルワーク——も、脆弱性や社会的製造物としてのリスクの視点を共有するに至る。すなわち、ソーシャルワークでとらえる脆弱性（式(2)）を防災の災害リスクの式(1)に代入する。すると、まるでジグソーパズルのようにピースがつながる。つまり式(3)として災害を含む生活リスクは、一般式として以下のように表現できる。

#### 式(3)

災害を含む生活リスク

$$= f_1(\text{ハザード}, f_2(\text{主体}, \text{客体}))$$

……………(3)

災害を含む生活者の生活リスク全般に視野を向け、対策を講じることは、ソーシャルワーカーの本来の仕事になる。これまでソーシャルワーク（そして社会福祉教育）は、ハザードを想定しない平時のみを固有の対象としてきた。いわば式(3)でハザードがゼロに固定された特殊解であった。一方、「DWAT」や「災害ソーシャルワーク」、「災害ケースマネジメント」（Ⅲ章の「4. 衡平性の実現」で詳述する）は、ハザード条件を1に固定した特殊解である。

以上に対して、本稿の主張はシンプルである。ちょうど「雨天のソーシャルワーク」や「晴天のソーシャルワーク」があり得ないのと同じ理由で、式(3)に示されるように「どのような困難状況でも生活者のリスクに注目し、それに備え、対応する」ただ1つの全天候型の——普遍的な——ソーシャルワーク過程が機能するべきなのである<sup>14)</sup>。

また式(3)は、これからの防災の方向性を示唆する一般式でもある。これまでの防災は、伝統的に脆弱性を対象に備わる属性としてとらえ、集計化された数値を基に指標化してきた。しかしながら、一人ひとりの災害リスクの同定と個別化された防

災対策のためには、表に集計される以前の個票情報を基に、当該の主体一人ひとりにつき、客体としての地理的・社会的環境との交互作用を通じて災害脆弱性をいかに低減させるかが問われるのであり、そのためには主体の側に立った客体との相互作用の全体に精通するソーシャルワーカーの知識や技術が不可欠となる<sup>15)</sup>。

## II 阪神・淡路大震災 —「生活再建」が社会的課題となった初めての災害—

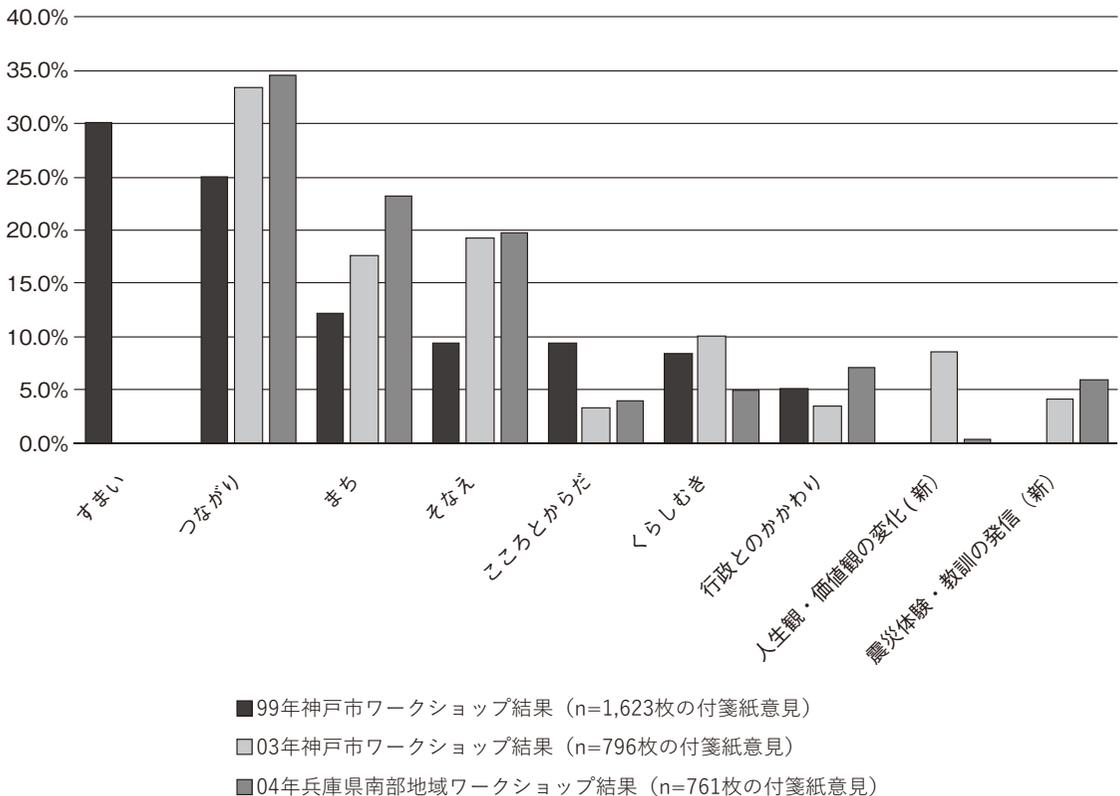
1945年の敗戦から21世紀の現在までの日本社会で死者・行方不明者5,000名以上の人的被害が発生した巨大災害は3つしかない。最初が1959年の伊勢湾台風である。この教訓を踏まえて1961年に災害対策基本法が制定され、防災対策を自治体が全庁横断的に推進すること、そして風水害の科学的なメカニズムの解明と、それに基づく土木工学的対策の推進に重きが置かれ、その後の高度経済成長による税収増を原資として日本全国で治山治水事業が面的に進んだ。2つ目は1995年の阪神・淡路大震災である。この震災では、これまでの窮民対策としての応急的な衣食住の保障から、「生活の再建」の支援までもが公的課題となった<sup>16)</sup>。3つ目が2011年の東日本大震災であり、後述するように被害がなぜ社会的弱者に集中するのか、その発生メカニズムの解明から福祉と防災の連結が政策・施策の目標として位置付けられることになる。

1995年の阪神・淡路大震災に時計の針を戻す。この震災では、被災10市10町の自治体は発災後6か月というごく早い時期に生活再建計画・施策の策定を国から求められた。例えば神戸市は保健・医療・福祉的な政策（医）、就業・生計支援（職）、住宅再建（住）という「医・職・住」の3分野に特化した生活再建の支援計画を国に提出した。しかしこれは、計画期間10年のうち前半5か年に実施するものに限定していた。そして後半5か年に実施する施策については、中間年の5年目に検証作業を行い、その結果を踏まえて事業を再立案し、最終年の10年目に総合的な検証を行うこ

ととしていた。この中間年である発災5年目の検証作業に、林春男京都大学防災研究所教授（当時）と筆者が生活再建分野の外部評価委員として関わった。林教授と筆者は、「生活再建」を概念化するために、被災者を主役とし、さらに多様な関係者も交えて、生活再建を進める上で重要なポイントについて草の根レベルで幅広く意見を交換させる当事者参画型のアクションリサーチ<sup>17)</sup>を神戸市に提案した。これを受けて、1999年7月から8月にかけて計12回にわたる生活再建草の根検証ワークショップが開催され、269名の被災市民や支援関係者が参画した。各回のワークショップでは、参加者一人ひとりに「私にとって生活再建を進める上で大切なこと」を付箋紙に記入してもらった。最終的に1,623枚の付箋紙が得られ、筆者らはその付箋紙について内容の親和性を基に分類する作業<sup>18)</sup>を続けた。その結果、①すまい、②つながり、③まち、④そなえ、⑤こころとからだ、⑥くらしむき、⑦行政とのかかわりという7つの排他的な最上位概念が抽出された。これら7要素の改善こそが「もはや自分は被災者ではない」と思えること（生活復興感の向上）に寄与する、という生活再建方策の鳥瞰図が得られた<sup>19), 20)</sup>。

阪神・淡路大震災被災者の生活再建の草の根検証ワークショップは、復興計画の最終年である発災から10年目の節目でも実施された。5年目と10年目の草の根検証の結果を比較すると（図2）、発災5年目の時点では「すまい（住）」や「こころとからだ（医）」「くらしむき（職）」を重視する意見が比較的多く出されたのに対して、発災10年目の時点では「つながり」「まち」が群を抜いて注目されていた。この結果は、どのような生活再建課題が被災者にとって相対的な懸案事項となるのかは、被災後の時間の経過、あるいは被災後の時間の位相に依存することを示唆した<sup>21)</sup>。

以上の結果は、被災者は、どのような生活再建課題を、復興のどの位相で取り組むのか、その時間的序列に関するエビデンスを提供するものであり、これに応じた（被災も視野に入れた一般解としての）全天候型ソーシャルワークモデルの展開が求められるのである。



出典：立木茂雄『災害と復興の社会学 [増補版]』, 萌書房, 2022年, 199ページ, 図11-15を一部改変。

図2 生活再建を進める上で重要だと指摘された意見群の変化：震災5年目検証と10年目検証ワークショップの結果から

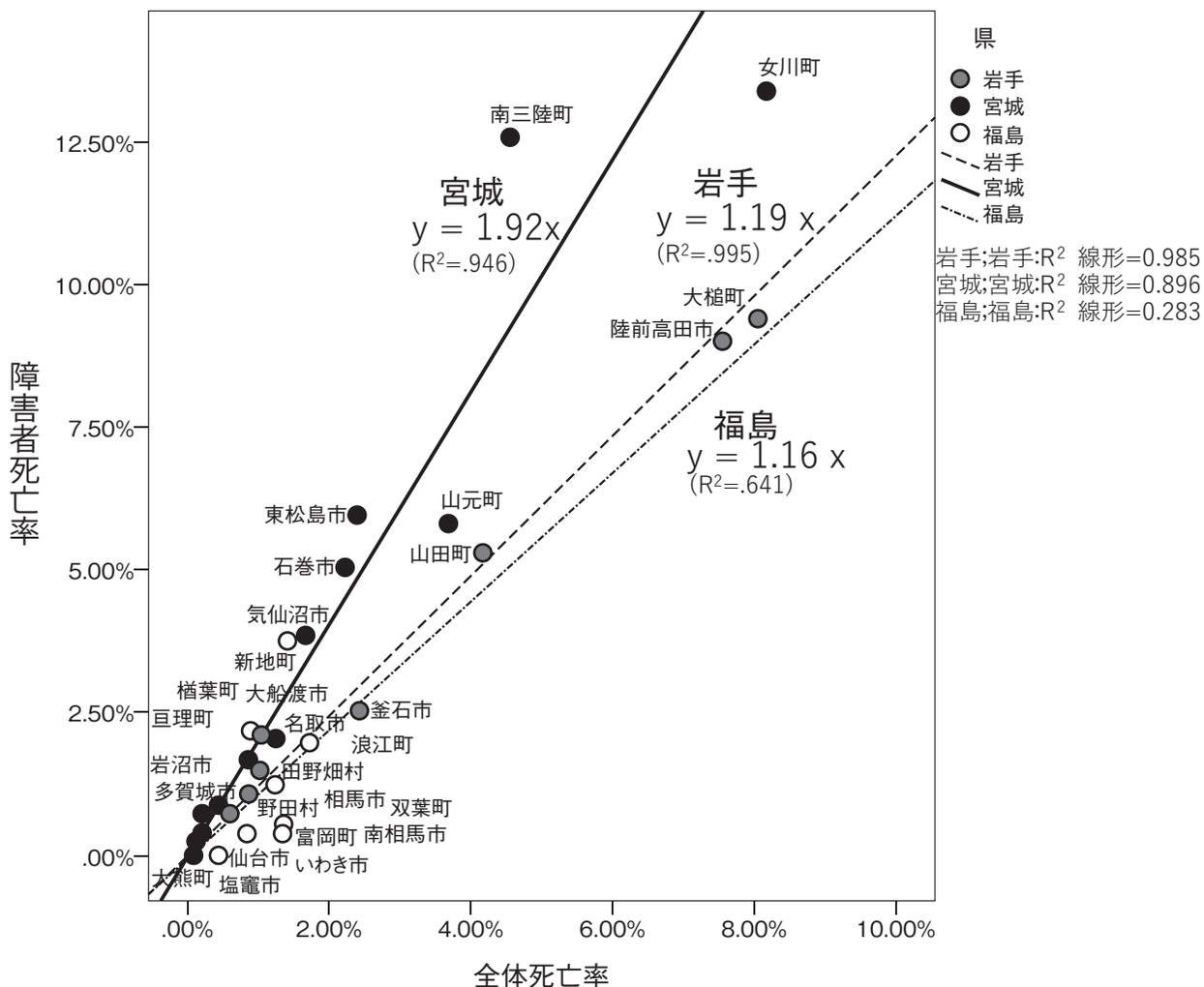
### Ⅲ 東日本大震災被災者への縦断的・横断的社会調査からのエビデンスに基づく全天候型ソーシャルワークの原則

2011年3月11日の発災時に社会的弱者は何故逃げ遅れたのか。避難所で、仮設住宅で、さらには恒久的なすまいへの移行で、何故この人たちが取り残されたのか。以上の問いに答えるために、本章では、東日本大震災発生後に公開された人的被害に関するデータの2次分析や10年間にわたる宮城県名取市での縦断的調査および東北3県での震災5年目の横断的社會調査からのエビデンスを踏まえ、誰一人取り残さない全天候型の福祉防災を実現するための5つの原則を示す。

#### 1. 生活の全体性

東日本大震災では、なぜ年齢の高い人や障がいのある人に被害が集中したのか。その根本原因の1つは、平時の福祉と災害時の防災・危機管理の取り組みが分断されてきたことにある。Tatsuki<sup>22)</sup>は、激甚な被害を経験した東北3県の31市町村のそれぞれについて全体死亡率と障害者死亡率の関係を分析した。その結果、障がいのある人も地域で暮らせる福祉のまちづくりを積極的に進めていた宮城県で、障がいのある人の死亡率が全体の死亡率の倍近く(1.92倍)であったのに対し、重度の障がいがある人が施設中心でケアを受けていた岩手県や福島県では1.2倍程度であったことが明らかとなった(図3)。

言い換えるなら、平時の在宅福祉・医療・看護



出典：Tatsuki, S. “Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake”. *Earthquake Spectra*, 29(S1), 2013, p.S415.ならびに立木茂雄「高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題」『消防科学と情報』No.111, 2013年, 11ページ。

図3 東日本大震災における全体死亡率と障害者死亡率の比較（市町村別）

といった地域移行の体制が群を抜いて充実していたこと——しかしながら災害時の対応策とは分断されていたこと——が、宮城県の障害者死亡率を岩手県・福島県よりもほぼ2倍近く高めた大きな原因の1つであった。なお、もう1つの根本原因は、宮城県で施設が東部沿岸部の津波浸水想定域に集中して立地していたことである。いずれも平時の在宅福祉・保健・医療と災害時の防災・危機

管理・土木の分断により、制度の狭間で当事者たちが「取り残され」ていたのである<sup>23)</sup>。

東日本大震災の発生から10年を迎えた2021年度には、防災と福祉・医療といった諸制度が分断されている弊害への根本的対策が、立て続けに制度化された。例えば2021年5月の災害対策基本法改正は、ハザード域に居住し、心身機能に課題があり、社会的に孤立した在宅の要配慮者には、個別

支援計画を市町村が主導して向こう5年以内で作成することを努力義務化した。具体的には、対象となるハイリスク層の要配慮者の多くは、平時の福祉・看護・医療サービスを利用して生活しているのだから、これらのサービスを調整するケアマネジャーなどの福祉専門職に、平時のケアプランづくりに加えて、防災行政が求める個別支援計画を「災害時ケアプラン<sup>24)</sup>」として位置付け、その作成に業務として関わることを求めた。この他、2021年度介護報酬の改定に伴う福祉サービスBCP(災害時の業務継続計画)作成の3年以内の義務化の告知、あるいは災害危険区域における福祉施設などの立地規制を可能にする改正都市計画法の2022年施行など、平時と災害時の諸制度を調整して、誰一人取り残さない諸制度の運用を目指す生活の全体性の視点の実装がようやく動き始めたのである<sup>25)</sup>。

## 2. 平常時と災害時の連続性

災害リスクは、式(1)および式(3)に示したようにハザードと社会的脆弱性の関数である<sup>26), 27)</sup>。ハザードは、発生の前後で社会に非連続な変化をもたらすが、社会的脆弱性は連続している。東日本大震災発生からの10年間に名取市や東北3県で行われた被災者の生活復興調査から、私たちは被災前から存在する不平等(脆弱性)が被災後の生活復興のありようと直接に連動していることを学んだ。

Fujimoto et al.<sup>28)</sup>は、10年間にわたる5回の名取市生活再建現況調査すべてに回答した316名について、14項目の主観的な生活復興感得点の推移軌跡をクラスター分析した。その結果、5回すべての調査で復興感が大きく低迷した層(20名)と、平均以下を推移した層(53名)は、どちらも社会的な弱者の特徴を共有していた。すなわち震災時に「高齢少人数」世帯で、「年金・恩給生活者」か「失業・休職・退職者」、あるいは「障害者手帳所持者」であり、住宅再建の受け皿としては「復興公営・一般公営住宅」が特徴的であった。これらの結果は、被災前から存在する社会的・経済的な不利や不平等を抱えていた社会的脆弱者層

が、被災後も連続して困難を抱え続けたことを示唆した。

一人ひとりの生活復興感得点の推移が、被災前や直後の状況とどのように関わるのかを、より細かく追跡したのが立木・川見<sup>29)</sup>である。その結果、被災前の社会的不平等に関わる要因として、「心身の健康状況に気がかりなことがある」成員のいる世帯も、「震災により失業」「小人数」「単身高齢」といった特徴のある世帯と同様に、2014年の名取市第1回現況調査から2020年の第5回調査まで一貫して復興から取り残されていたことを実証した。

Kawami et al.<sup>30)</sup>は、被災名取市民と仙台市民について仮住まい期間という客観的指標に注目し、すまいの再建速度に影響を及ぼす要因を分析した。その結果、「少人数」の世帯ほど、「女性世帯主」ほど、さらに「単身高齢世帯」ほど、すまい再建のスピードが遅れることが明らかとなった。客観的な指標であるすまい再建速度についても、主観的な復興感と同様に遅れがちになるのは社会的に脆弱な層であった。これらの調査結果は、被災の影響は万人に平等な結果をもたらすのではなく、被災前から社会的に脆弱な層が被災後も生活やすまいの再建でより大きな負の影響を、より長期にわたって経験するというエビデンスを提示した<sup>31)</sup>。

被災前あるいは被災時の社会的属性に由来する不平等が、被災後の不平等と連続することは避難所でも起こっていた。立木・川見<sup>32)</sup>は、2016年に実施した東北3県被災者生活復興調査を基に、どのような社会的属性の被災者が避難所に長期間滞留したのか、その特徴を探索した。その結果、1,000時間以上避難所に滞留していたのは、「年収300万円未満」の「単身高齢者」や「高齢夫婦」世帯、あるいは「震災による失業」といった属性の被災者であった。東日本大震災以降、DWATといった被災福祉施設の事業継続支援や、福祉専門職チームによる避難生活者支援の活動が目されるようになった。しかしながらエビデンスを基にすれば、発災から1,000時間(約1か月半)の時点で福祉関係者に求められていたのは、避難所での滞留を余儀なくされている層に焦点化し、受

け皿となる一時的避難生活場所や借り上げ仮設住宅を早急に確保するというメゾ・マクロ水準の実践であった<sup>33)</sup>。

### 3. レジリエンスの多元性

被災前の不平等や格差に加え、被災後に生じた社会環境の変化も生活再建に大きな影響を与える。被災後の環境の激変からの回復について、近年の防災の考え方では、ストレスの負荷を受けても元に戻る工学的な弾性に近い「復元」概念と、ストレスによる環境の激変を受け、生態系自体が変容し、新たな平衡に至る生態学的な「順応」概念を「レジリエンス（復元・順応）」という1つの目標概念として位置付けるようになった。本節では、生活の再建や復興にはどのようなレジリエンスが機能していたのか、名取市生活再建現況縦断調査結果を基に紹介する<sup>34), 35)</sup>。

名取市調査結果のうち、被災から10年間にわたる5度の追跡調査すべてに回答した316名の被災市民一人ひとりについて、生活再建7要素の変動が、その被災者の生活復興感の変動に与える影響について調べるために、固定効果モデルを用いたパネルデータ分析を行った。その結果、借り上げ仮設居住から再建済みへと「すまい」が改善すること、そして「こころとからだ（心身ストレス）」と「くらしむき（家計）」という「医・職・住」の3要素が好転すると、生活復興感が有意に高まることを明らかにした。さらに「まちのようす」に着目すると、住民同士の付き合いの少ない地域に比べ、付き合い機会が多く、何かのときには多くの人に参加する（共同財としての社会関係資本の豊かな）地域<sup>36)</sup>に移り住むこと、また趣味やサークルなど（個人財としての社会関係資本である）「弱い紐帯<sup>37)</sup>」でつながる知人を被災後に5人以上増やすことができたなどの環境や個人の時系列的な変化により、生活復興感がそれぞれ2ポイント高まっていた。最後に、「医・職・住」と、共同財としての「まち」、そして個人財としての「弱い紐帯」の改善は「生活復興感」に直接作用するのではなく、震災の影響がどれほど残っているかという「できごと影響度」と、「生きること

には意味がある」「人生を変える出会いがあった」と震災を肯定的な体験として意味付けなおす「できごと評価」の2つの過程に媒介されていることが確認された。すなわち、1つ目は「医・職・住」の改善が被災による生活への影響を緩和し、生活を被災前の状態へと「復元」させる過程である。2つ目は、「まち」の自治的活動や被災後に被災者個々が拮げた「弱いつながり（紐帯）」を通じた「出会い」を契機として、自らの体験を「意味のあるもの」へと再評価<sup>38), 39)</sup>し、被災後の環境変化に「順応」する過程である<sup>40)</sup>。

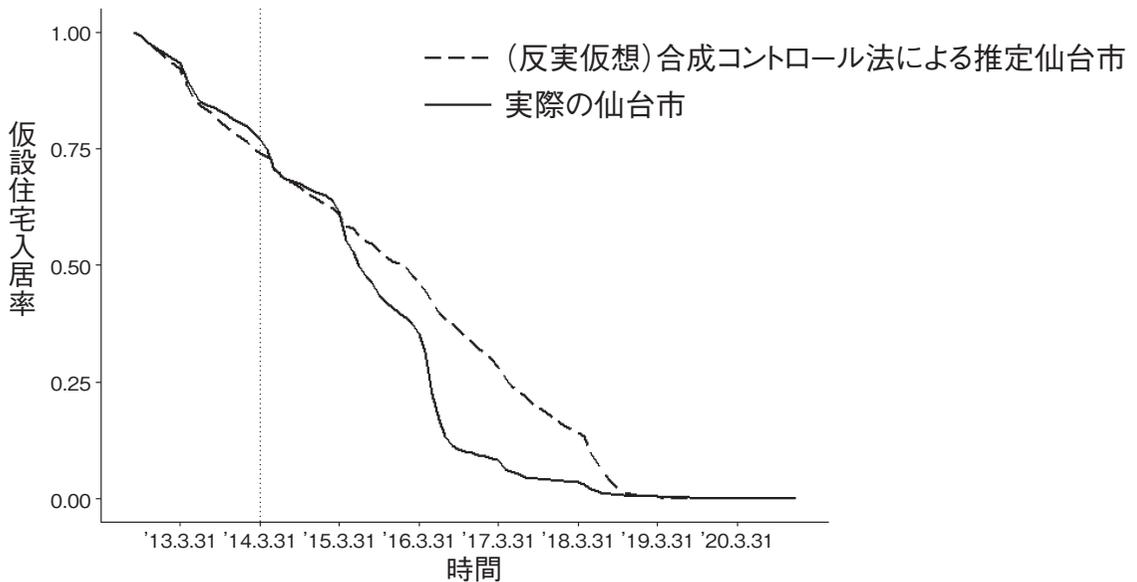
被災者は「医・職・住」といった震災の影響の緩和のための物・財・サービスに関わる資源と、「まち・つながり」といった一人ひとりの被災者の被災体験の肯定的な意味変換に資する社会関係上の資源が、当事者の社会関係の主体的側面においてすべて欠損することなく調和する<sup>41)</sup>ことを求めているのである。

### 4. 衡平性の実現

防災の世界では、危険な地域に居住する住民すべてが対象であり、命を守るためには全員を平等に扱うことが行政として何より肝要であると教え込まれる。このような考え方を「(絶対的) 平等」と呼ぶ。これに対して、福祉の立場では、全員の能力が等しいわけではなく、一人ひとりの実情に応じて資源を比例配分することが重要だと考える。これを合理的な配慮の提供と呼ぶが、その根本原理が「衡平性 (equity)」である<sup>42)</sup>。

ところで、仙台市の被災者の仮住まい期間を名取市と比較すると、男女の世帯主の違いや世帯規模別の差違は名取市と同様に確認されたものの、それらは名取市ほど大きな格差にはなっていない<sup>43), 44)</sup>。その根本の理由は、震災後の2014年度から仙台市ではアウトリーチに基づき一人ひとりの実情に応じたきめの細かい伴走型支援——災害ケースマネジメント<sup>45)</sup>——を始めたが、これが功を奏したためである（図4）<sup>46), 47)</sup>。

仙台市における伴走型支援の原理は、被災者支援を機械的・絶対的な平等原理によって進めるのではなく、一人ひとりが必要とする「医・職・



出典：川見文紀・立木茂雄「災害ケースマネジメントがすまい再建に与えた影響—合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析—」『日本建築学会計画系論文集』87巻791号，1286ページ，Fig.2 (軸タイトル・凡例は筆者が翻訳)。

図4 実際の仙台市と合成コントロール法により推定した反実仮想の仮設住宅入居率減少曲線の比較

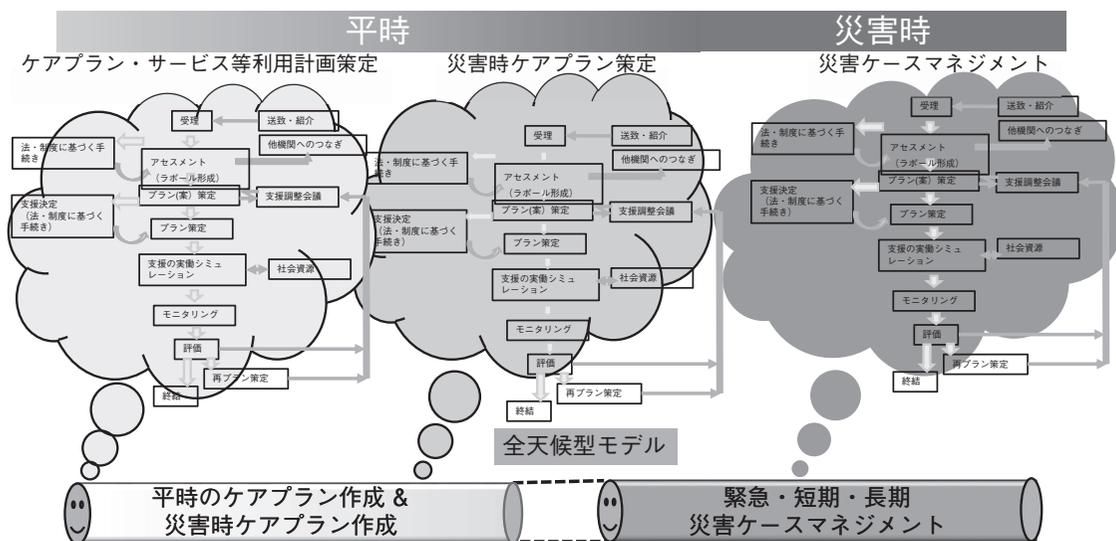
住・まち・つながり」の支援ニーズに応じて資源を衡平性原理に基づき比例配分するというものである。これは、平時の生活困窮者自立支援の伴走型の問題解決（ケースマネジメント）過程<sup>48)</sup>を被災者の生活再建支援に応用したものであり<sup>49)</sup>，決して「雨天のソーシャルワーク」として新規・独自に発明されたものではない。むしろ衡平性の視点から平時と災害時・災害後の連続性に注目して生活の全体性を調整する全天候型の正義の実践<sup>50)</sup>として実装されたものだ。すなわち，平時のケアプランやサービス等利用計画あるいは自立支援相談事業支援プラン等，そして災害時に備えた災害時ケアプラン，さらに災後の災害ケースマネジメントは，衡平性を実現するエビデンスに基づく全天候型の正義の実践<sup>51)</sup>の連続体として認識されるべきというのが本稿の主張である（図5）<sup>52)</sup>。

## 5. 協働性の実装

生活の全体性の視点は，防災と福祉といった社会制度のさまざまなタテ割り——これこそが制度間の狭間で取り残される被災者をつくり出してき

た——を，生活者の視点から連結することを求める。そして被災前後の連続性の視点——被災後に生活の再建で困難を抱える層は，被災前から社会属性上の不平等を抱える層である——は，被災前と被災後の切れ目のない一貫した支援体制の構築を求める。レジリエンスの多元性の視点からも，「医・職・住」という物・財・サービスに関わる資源と，「まち・つながり」という社会関係上の資源が，当事者の社会関係の主体的側面で欠損なく調和される<sup>53)</sup>ことを求める。

全体性・連続性・多元性の視点は，防災と福祉，平時と災害時・災害後，物・財・サービス・関係性の多元的資源の提供を調整するために，当事者や家族・地域住民・事業者・行政各部署が水平にスクラムを組むことを求める。このためには要支援者を取り巻くさまざまな関係者（当事者・家族の参画の下，福祉・防災部局，さまざまな専門職と地域）からの社会資源が，一人ひとりの要支援者にとって不調和や欠損なくつながることが必須である。いわば，行政や民間事業者，専門職の提供するフォーマルなサービス，地域住民によ



出典：立木茂雄『誰一人取り残さない防災に向けて，福祉関係者が身につけるべきこと』，萌書房，2020年，53ページ  
 ならびに岡部卓編著『生活困窮者自立支援ハンドブック』，中央法規出版，2015年，図表5-3，58ページ。

図5 平時のサービス等利用計画，災害時ケアプラン（個別支援計画），被災後の災害ケースマネジメント過程を切れ目なく連結するエビデンスに基づく全天候型支援モデル

るインフォーマルな支え合い，そして当事者・家族の自助の力といったものすべてが調整される必要がある。このような協調的なサービスの提供の仕方を協働生産（coproduction）あるいは単に協働と呼ぶ。

福祉や防災という局を越えた多組織間の関係者との協働は，自然に生まれるものではない。災害時ケアプランとして個別避難計画の作成を進める文脈では，自組織を越えてさまざまな関係者のところに越境し，組織間を架橋し，対話を促し，庁内にとどまらず，当事者や家族はむろんのこと庁外の福祉事業所を含む関係組織の担当者，地域の自治会・自主防災組織の役員や民生委員と顔の見える関係を結び，協働のスクラム体制を調整していく必要がある。また仙台市における災害ケースマネジメントの成功は，役所における事務分掌主義を超越するために「地域福祉部被災者生活再建支援室」を新設し，部局横断的な被災者生活再建支援ワーキング・グループを運営し，アウトリーチに基づくアセスメントにより同定された一人ひとりのニーズに配慮し，多元的な資源が調整された

ことによっている<sup>54)</sup>。このように「誰一人取り残さない」ための協働に向けた調整作業をインクルージョン・マネジメントと呼ぶが<sup>55)</sup>，福祉と被災者支援（防災）を連結した災害時ケアプランや災害ケースマネジメントが奏功するためには，インクルージョン・マネジメントを担う調整者であるインクルージョン・マネージャーのアクションが不可欠である<sup>56)</sup>。

## 結 論

2011年3月11日の東日本大震災発生直後から10年間にわたる各種の実証調査研究からのエビデンスを基に，誰一人取り残さない全天候型の福祉防災を実現するための5つの原則を解説した。

第1が福祉と防災の制度を連結させる生活の全体性の視点である。

第2に，被災の影響は万人に平等な結果をもたらすのではなく，被災前から社会的に脆弱な層が被災後も生活再建でより大きな負の影響を，より長期にわたり経験するという被災前後の連続性の

視点である。

第3は、被災の影響の緩和と被災経験の意味付けに資する2種類のレジリエンス過程への注目である。

第4は、衡平性こそが要配慮者へのより手厚い支援提供の根拠となり、「正義の実践」としてのソーシャルワークの基盤となる。

そして第5は、多元的なレジリエンスに資する「医・職・住・まち・つながり」支援のために求められる協働性の重要性であった。

繰り返すが「災害ソーシャルワーク」や「災害ケースマネジメント」といった社会生活のある局面（災害時）だけに限定した「雨天のソーシャルワーク」があるのではない。むしろ、平時と災害時・災害後の連続性に注目して、多機関・組織との協働を通じ、生活のレジリエンスに資する多元的な資源のすべてを欠損させることなく、一人ひとりの生活の主眼的側面において全体として調和させるエビデンスに基づく全天候型の正義の実践が求められるのだ。

ケースワークの母と呼ばれるM.リッチモンドは、社会問題に対する社会改良の方法として、具体的なケースについてのデータ・記録を基に個別的にアプローチする小売的方法と、制度面からアプローチする卸売的方法の2つを挙げた。例えば、児童労働の環境改善のための法の制定は、卸売的方法であるが、それだけでは社会改良は成し遂げられない。子どもたちの成長やいのち、生活を守るというミッションの実現のためには、雇用者、教師、両親に法律とその施行について説明することに始まり、学校当局と協力し、不当な苦難を強いられている個々のケースを探し出し、子どもたちが家族への憂いや配慮なく学校に通えるようにし、さらに夜勤の違法性を世間に知らしめる等の小売的方法も必須であった<sup>57)</sup>。

仙台市の被災者支援実践も、卸売りと小売りの両輪の方法が活用されていた。すなわち復興計画に基づき、卸売的方法として復興公営住宅の建設・提供が行われた。しかし申請主義では取り残されがちな要配慮者層には災害ケースマネジメントというアウトリーチ重視で伴走型の小売的方法

法を併用することで、いち早く被災者のすまい再建を実現した。災害ケースマネジメントの内容は、生活再建支援情報の周知、当事者を含む関係者との協働体制の構築、不当な苦難を強いられている個々のケースの発見であった。これらの活動は、民間支援団体が主体性を発揮し、官民の各組織と協働して実装してきた平時からの生活困窮者自立支援のケースマネジメント過程を災害時にも適用したものであった。こうした被災者支援を平時の制度の延長線上で扱う考え方を菅野<sup>58)</sup>は「社会保障のフェーズフリー化」と呼んだ。これは、本稿の「全天候型の1つのソーシャルワーク過程」論と軌を一にする主張である。

## 注

- 1) 本稿は、2023年1月26日に開催された日本学術会議主催国際シンポジウム「持続可能な社会のための科学と技術に関する国際会議2022『防災と福祉—誰一人取り残さない社会の構築—』」における報告原稿を基にしている。  
<https://www.scj.go.jp/ja/int/kaisai/jizoku2022/pdf/230126pm-3.pdf> (2023年3月12日閲覧)  
しかし、そのアイデアの多くは全国社会福祉協議会「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」(2021年8月～2022年3月)における議論をきっかけとして生まれたものである。  
<https://www.shakyo.or.jp/bunya/saigai/teigen/20220331/honbun.pdf> (2023年3月12日閲覧)
- 2) Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., & Davis, I., *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, 2nd edition, Routledge, 2003, p.49.
- 3) 立木茂雄「災害とは何か—災害リスクとソーシャルワーク—」上野谷加代子監修『災害ソーシャルワーク入門—被災地の実践知から学ぶ—』, 2013年, 中央法規出版, 2～13ページ。
- 4) 立木茂雄『災害と復興の社会学(増補版)』, 萌書房, 2022年, 13ページ。
- 5) Tierney, K., *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*, Stanford Business Books, 2014.
- 6) 立木茂雄「災害とレジリエンス—阪神・淡路と東日本の経験から見えてきたこと—」『地方議会人』, 2016年8月号, 16～20ページ。
- 7) 前掲2)。
- 8) Oliver, M., *The Politics of Disablement*, Palgrave Macmillan, 1990, 三島亜紀子・山岸倫子・山森亮・横須賀俊司訳『障害の政治—イギリス障害学の原点—』, 明石書店, 2006年。
- 9) 星加良司『障害とは何か—ディスタビリティの社会理論に向けて—』, 生活書院, 2007年。

- 10) 岡村重夫『社会福祉学(総論)』, 柴田書店, 1958年, 126ページ。
- 11) 前掲4), 12~13ページ。
- 12) 前掲8)。
- 13) 前掲9)。
- 14) Tatsuki, S., "Persons with Disabilities and the Great East Japan Earthquake", Dominelli, L., ed., *The Routledge Handbook of Green Social Work*, Routledge, 2018, pp.464-477.
- 15) 立木茂雄『誰一人取り残さない防災に向けて, 福祉関係者が身につけるべきこと』, 萌書房, 2020年, 53ページ。
- 16) 前掲4), 239~241ページ。
- 17) 武田丈『参加型アクションリサーチ(CBPR)の理論と実践—社会変革のための研究方法論—』, 世界思想社, 2015年。
- 18) 納谷嘉信編著『おはなし新QC七つ道具』, 日本規格協会, 1987年。
- 19) 震災復興総括・検証研究会編「神戸市震災復興総括・検証報告書2—生活再建分野—」, 2000年, 14~19ページ。
- 20) 立木茂雄・林春男「TQM法による市民の生活再建の総括検証—草の根検証と生活再建の鳥瞰図づくり—」『都市政策』第104号, 2001年, 123~141ページ。
- 21) 前掲4), 199ページ。
- 22) Tatsuki, S., "Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake", *Earthquake Spectra*, 29(S1), 2013, pp.S403-S432.
- 23) 前掲15), 25~26ページ。
- 24) 前掲15), 50~55ページ。
- 25) 立木茂雄「『誰一人取り残さない防災』実現のための4つの原則」『自然災害科学』Vol.40 No.4, 2022年, 389~390ページ。
- 26) 前掲2)。
- 27) 前掲4)。
- 28) Fujimoto, S., Kawami, F., Matsukawa, A., Sato, S., & Tatsuki, S., "Pre-existing Inequalities, Post-event Social Environmental Changes, and Long-Term Trajectories of Life Recovery: Findings from Five-Wave Natori City Life Recovery Panel Survey", *Journal of Disaster Research*, 17(2), 2022, pp.207-216.
- 29) 立木茂雄・川見文紀「社会的弱者と災害—誰一人取り残されないための原則とは?—」『総合リハビリテーション』第50巻第1号, 2022年, 83~89ページ。
- 30) Kawami, F., Matsukawa, A., & Tatsuki, S., "Differential Impacts of Social Vulnerabilities on Housing Recovery", Paper presented at the 45th Natural Hazard Workshop (Poster presentation), July 12, 2020, Online.
- 31) 前掲4), 260ページ。
- 32) 立木茂雄・川見文紀「避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題」『危機管理レビュー』Vol.13, 2022年, 63~70ページ。
- 33) 前掲25), 390~393ページ。
- 34) 前掲4), 243~263ページ。
- 35) Tatsuki, S., & Kawami, F., "Longitudinal impacts of pre-existing inequalities and social environmental changes on life recovery: Results of the 1995 Kobe Earthquake and the 2011 Great East Japan Earthquake recovery studies", *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, in press.
- 36) Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, 2000, 柴田康文訳『孤独なボウリング—米国コミュニティの崩壊と再生—』, 柏書房, 2006年。
- 37) Granovetter, M. S., "The Strength of Weak Ties", *The American Journal of Sociology*, 78(6), 1973, pp.1360-1380.
- 38) Frankl, V., *Man's Search for Meaning: An Introduction to Logotherapy*, 1946, translated by Lasch, I., Washington Square Press, 1965.
- 39) Lifton, R. J., *Death in Life: Survivors of Hiroshima*, Random House, 1967, 湯浅信之・越智道雄・松田誠思共訳『死の内の生命—ヒロシマの生存者—』, 朝日新聞社, 1971年。
- 40) 前掲33), 34)。
- 41) 前掲10), 132ページ。
- 42) 前掲15), 85ページ。
- 43) 前掲30)。
- 44) 前掲4), 261ページ。
- 45) 「災害ケースマネジメント」は, 2005年米国のハリケーン・カトリナ災害で, 全米34州に分散居住した約7万4,000名の被災者に対して, 約3,000名のケースマネージャーを動員し, アウトリーチに基づき一人ひとりに生活再建に至るアクションプランを策定し, 支援が行き届いていない事項を明確にし, 具体的な支援目標を定めて継続的な伴走支援を行ったのが最初の試みである。  
米国の災害対策基本法(スタッフォード法)に基づく被災者支援プログラムは, 被災者への現金給付が基本である。通常は被災地内に米国連邦危機管理庁(FEMA)の支援センターが立ち上がり, 被災者はワンストップで支援情報を入手し, サービス申請ができる。これに対して, ハリケーン・カトリナ災害では被災者が全米34州に広域避難した結果, 各地で孤立し, 生活再建に必要な情報の入手やサービス申請が困難な状況に陥った。  
そこで, それぞれの被災者へのアウトリーチに基づき, 一人ひとりが必要とする社会資源を把握した上で, 提供できる官民のサービスを検討し, 被災者が適切なサービスを受取できるような生活再建支援を目的とするケースマネジメント体制が事後的に発足した。  
全米の事業実施は, NGOや宗教系団体9団体のコンソーシアム(カトリナ・エイド・トゥディ, KAT)が事業のパイロットプログラムについてFEMAから受託したが, 法的予算措置が講じられていたわけではないので, 世界90か国から寄せられた義援金が, 本事業の実施のために活用された。

ハリケーン・カトリーナ災害の教訓を受けて2008年にスタッフォード法が改正され災害ケースマネジメントはFEMAが直接管轄するようになった。2012年11月のスーパーストーム・サンディではニューヨーク州に激甚な被害が発生したが、同州政府がFEMAに対して災害ケースマネジメント実施をさまざま働きかけ、FEMAは州政府に事業実施を委託した。

事業の調整母体として地元の19のNGOがコンソーシアムを組織し、州内の13の郡で200名近いケースマネジャーが雇用されて事業が実施された。個々の被災者支援に資する網羅的な生活再建支援資源メニューや、個別の支援計画に関する情報は米国赤十字が構築した支援統合ネットワーク（Coordinated Assistance Network, CAN）で統一的にデータベース化された。

これにより、災害ケースマネジャーは個々の被災者のニーズに対応する社会資源を団体や地域を横断して検索し、資源のマッチングに基づく生活再建の個別支援計画をデータベースに入力することができるようになった。より詳しい経緯については、立木茂雄『『借り上げ仮設住宅被災者の生活再建支援方策の体系化』研究開発実施終了報告書（戦略的創造研究推進事業（社会技術研究開発）コミュニティがつなぐ安全・安心な都市・地域の創造研究開発領域研究開発プロジェクト）』（研究開発期間2013年10月～2016年9月）、2016年を参照されたい。

[https://www.tatsuki.org/papers/JST\\_RISTEX/JST\\_RISTEX\\_Tatsuki\\_PJT\\_Final\\_Report\\_2013\\_2016.pdf](https://www.tatsuki.org/papers/JST_RISTEX/JST_RISTEX_Tatsuki_PJT_Final_Report_2013_2016.pdf) (2023年3月12日閲覧)

- 46) 川見文紀・立木茂雄「災害ケースマネジメントがすまい再建に与えた影響—合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析—」『日本建築学会計画系論文集』第87巻第797号、2022年、1282～1293ページ。
- 47) 前掲35)。
- 48) 奥田知志・稲月正・垣田裕介・堤圭史郎『生活困窮者への伴走型支援—経済的困窮と社会的孤立に対応するトータルサポート—』、明石書店、2014年、73ページおよび岡部卓編著『生活困窮者自立支援ハンドブック』、中央法規出版、2015年、図表5-3、58ページ。
- 49) 菅野拓『つながりが生み出すイノベーション—サードセクターと創発する地域—』、ナカニシヤ出版、2020年、82～104ページ。
- 50) Dominelli, L. *Green Social Work: From Environmental Crises to Environmental Justice*, Polity Press, 2012, 上野谷加代子・所めぐみ監訳『グリーンソーシャルワークとは何か—環境正義と共生社会実現—』、ミネルヴァ書房、2017年。
- 51) 前掲14)。
- 52) 前掲25)」、395～396ページ。
- 53) 前掲10)」、139～157ページ。
- 54) 重川希志依「仙台市の生活再建支援業務のプロセスの紹介」重川希志依・田中聡・河本尋子・佐藤翔輔編『災害エスノグラフィーシリーズ19 東日本大震災仙台市生活再建支援員の記録—シルバー生活再建支援員の活動—』、常葉大学附属社会災害研究センター、2020年、8～46ページ。
- 55) 辻岡綾・藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・立木茂雄「インクルージョン・マネージャーに特徴的なコンピテンシーの考察—データ対話型理論を用いた分析—」『地域安全学会論文集』第39号、2021年、351～361ページ。
- 56) 前掲25)」、393～394ページ。
- 57) Richmond, M., *The Long View: Papers and Addresses*, Russell Sage Foundation, 1930, p.218.
- 58) 菅野拓『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—』、ナカニシヤ出版、2021年、138～139ページ。