

東日本大震災における被災者の生活支援

社会福祉法人兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部権利擁護センター 富永堯史

Life Support for Disaster Victims in the Great East Japan Earthquake

Takashi Tominaga

Hyogo Council of Social Welfare

キーワード

生活支援	life support
ボランティアコーディネート	volunteer coordination
地域組織化	community organization
災害時要援護者	vulnerable people in a time of disaster
権利擁護（アドボカシー）	advocacy

I はじめに

東日本大震災は、北海道から関東にかけて地震と津波による甚大な被害をもたらした。生活拠点となる住まいの倒壊・流失、避難による転居、避難先が異なることによる地域の人々との別れ、生活に必要な各種サービスの停止、失業による先行き不安など、住み慣れた地域における安心・安全な暮らしに大きなダメージを与えた。このような中、地域福祉を推進する社会福祉協議会は発災直後から被災者の生活再建に向けた支援とボランティアの活動支援などに重点的に取り組んだ。

本稿では、私が経験した被災地での支援活動の内容を踏まえて平成23年8月末までの気仙沼市社会福祉協議会での取り組みを報告するとともに、認知症や知的障害、精神障害などにより、環境変化や情報収集と活用、各種手続きに課題を抱えやすい判断能力に不安のある人に対する権利擁護について考える。

II 社会福祉協議会の取り組み

1. 全国ネットワークによるブロック派遣

東日本大震災が発生した直後から全国社会

福祉協議会が中心となって動いた。平成23年3月18日に各都道府県・指定都市社会福祉協議会に文書通知があり、兵庫県を含む近畿ブロックは宮城県内の社会福祉協議会の支援に入ることとなった。

全国社会福祉協議会の報告によると、ブロック派遣が行われた平成23年3月17日から8月29日までの全国のブロック派遣人数は延べ32,094人、うち近畿ブロックは8,072人、兵庫県においては1,959人が活動した¹⁾。

なお、近畿ブロックの派遣期間は、最終的に1クール9日間となり、毎クール約25～30名の職員が宮城県内の社会福祉協議会において支援活動に取り組んだ。

表1 各ブロックの支援先

支援先	ブロック名
岩手県	北海道、青森県、秋田県、 関東 B、東海・北陸
宮城県	山形県、近畿、中国・四国
福島県	関東 A、九州

表2 筆者の活動期間と活動場所

活動期間 (平成23年)	活動場所
4月3日 ～4月9日	宮城県社会福祉協議会 (宮城県災害ボランティアセンター)
6月27日 ～7月5日	気仙沼市社会福祉協議会 (気仙沼市災害ボランティアセンター)
7月25日 ～8月2日	気仙沼市社会福祉協議会 (気仙沼市災害ボランティアセンター)

2. 災害発生に伴う生活課題の増大

東日本大震災における宮城県内の被害の特徴を整理すると、大きく2つに分けられる。それは、大きな地震による「揺れの被害」と津波による「水の被害（水害）」である。

災害発生直後は、生活基盤が崩壊し、社会関係も十分に機能しない状況であったため、基本的な生活課題が急激に増大した。生活に不可欠なライフラインの停止や交通網の断絶、ガソリンをはじめとする生活物資の不足、住宅の倒壊・流失等のために住み慣れた自宅での生活が難しくなった人たちは、体育館や公民館などの避難所での生活を余儀なくされた。日が進むにつれ、自宅を片付けて生活再建を図る人、仮設住宅へ移り住む人など、個々の置かれた環境に応じて生活再建に向けた動きが出てきた。

特に住まいの場面では、地震の揺れによる住宅の倒壊、柱や屋根、外壁、窓などの損壊に加え、食器棚やテレビなどの家具・電化製品の転倒といった被害が起きていた。被災者からは、屋根から落ちた瓦の運搬や割れた窓ガラスの後片付け、家具の再配置などの作業をサポートするボランティアを求める声が上がった。また、津波は家屋の床上・床下浸水といった洪水に似た水害をもたらしたため、早急に住宅内の泥出し、家具や畳の搬出、家屋内外の洗浄、側溝の清掃といった作業を進める必要があった。

一方、避難所の場面では、長期にわたる避難生活の中、プライバシーの問題や共同生活の負

担感などのストレスを抱えながらの生活状況が続いており、炊き出しや生活物資の提供のほか、足湯やマッサージなどの癒しや音楽などの娯楽プログラムを希望する声があった。そして、数ヶ月が経過する頃には、仮設住宅への引越し作業の手伝いや仮設住宅での炊き出し、イベントの実施などのニーズも出てきた。

このような被災者の生活再建に向けたニーズに対応するため、社会福祉協議会は過去の震災や水害における支援活動の経験を踏まえて災害発生直後の早い段階で災害ボランティアセンターを立ち上げ、支援に取り組んだ。

表3 宮城県内の災害ボランティアセンター設置状況
(仙台市内の各区社協を含む)

開設日	沿岸	内陸
3月12日	2カ所	1カ所
3月14日	1カ所	1カ所
3月15日	2カ所	0カ所
3月16日	2カ所	1カ所
3月17日	1カ所	1カ所
3月18日～24日	6カ所	3カ所
3月25日～31日	2カ所	1カ所

3. 気仙沼市災害ボランティアセンターにおける活動

気仙沼市災害ボランティアセンターは、平成23年3月28日に設置された。近畿ブロックからは毎クール約10名が派遣され、活動にあたった。同センターの大きな役割は、被災者の主体性を尊重した生活再建への支援と、全国から被災地に貢献したいと支援に駆けつける主体的なボランティアの適切なマッチング、いわゆるボランティアコーディネートである。ボランティア数は、ゴールデンウィークの多い日で個人と団体を含めて約700名にも上った。運営にあたっては、社会福祉協議会のネットワーク

形成機能を活かして NGO や NPO などの支援団体や市内外のボランティアとの協働支援体制がとられた。

具体的な取り組み内容は、①被災者からのニーズの受付と支援内容・日時の確認、②県内外からのボランティア受付と活動保険の加入案内、③被災者のニーズと活動ボランティアのマッチング（派遣人数の調整を含む）、④活動資材の管理とボランティアへの貸し出し、⑤ボランティアの活動場所への移動支援、⑥ニーズ対応の進捗確認と情報共有、⑦災害ボランティアセンターの周知活動、⑧アウトリーチによるニーズ調査である。それぞれの役割をグループ分けしたスタッフチームで取り組んだ。6 月末の時点でニーズは 1 日約 10 件前後にまで減少していたにもかかわらず、被災者の中には人の手を借りないで自力で片付けをがんばろうとする人もおり、アウトリーチによるニーズ調査の際の声かけによってボランティアコーディネーターにつながるケースもあった。例えば、高齢者が暮らす住宅の後片づけが進んでいない状況や、津波被害の大きな地域における被災ゴミの搬出や住居の洗浄などのニーズ把握につながったほか、自治会役員の会議に参加することで今後の支援の方向性を考える機会を得たという面でもアウトリーチの重要性を再確認した。7 月末にはボランティア活動者数が延べ 3 万 1 千件を超え、震災と津波によるニーズ対応に一定の目処がついたと判断がなされた。そして、8 月 1 日から気仙沼市災害ボランティアセンターの名称を「気仙沼市社会福祉協議会ボランティアセンター」に変更して、地震と津波被害を中心とする対応から仮設住宅での見守り活動や福祉的な生活支援へと転換が図られた。

この時期は、避難所から仮設住宅へ暮らしの場が移っていく時期であり、ボランティアコーディネーターだけでなく、住民や小地域主体のまちづくり活動の支援の充実が求められる時期であった。その時期のエピソードであるが、仮設住宅のニーズ調査で出会った高齢女性は「私、

畑仕事が日課だったんだけど、津波で畑そのものが無くなってしまって、ここでは何もすることがないのよ。仮設住宅の人は色んな地域から来ているから顔がわからないし、車も流されて移動手段もないから一日中、家の中にいることが多いのよ。だけど部屋が狭いから息が詰まるしねえ。唯一、プランターのお花を手入れすることが日々の楽しみだわ」と話された。社会的役割の喪失や社会参加の機会不足、住民間のつながりの弱さが女性の閉じこもりがちな生活につながっていること、そして新しい環境での生活のハリ、喜びを見出す支援の必要性を実感した。また、過去の大規模災害の経験と照らし合わせても新しい住環境や被災したストレスからくるアルコール依存や自殺願望、うつ病などの早期発見、閉じこもりの防止と ADL の維持、孤立死の防止に向けて、身近な住民同士のつながり作り、見守り合い、支え合いの関係性の構築が急務であった。

地域組織化の具体的な支援内容としては、仮設住宅の一角に設置された集会所で、お茶を飲みながら話し合う茶話会「お茶っこ飲み会」やサロン活動、ボランティアによるレクリエーションイベント、専門職による健康相談会などを企画・広報・実施し、住民同士のつながりが深まるような場を作った。さらには、仮設住宅内で主体的に住民活動を担うキーパーソンにアプローチし、新しいコミュニティを形成するための自治会の立ち上げや継続的なサロン活動の実施が可能となるようバックアップした。

このように災害ボランティアセンターでは、被災者の生活再建の段階に応じたボランティアコーディネーターに取り組むと同時に、地域組織化を図ることで地域の自治力を高めるような支援を行ったが、そのプロセスの中で一般的な生活再建のスピードに取り残されている人々がいることも把握した。それは、認知症や知的障害、精神障害などによって判断能力が不十分な人や、他者とコミュニケーションを図ることが難しい人である。

Ⅲ 災害時要援護者の権利擁護

「災害時要援護者」というと、具体的には要介護高齢者、障害のある人、難病患者、乳幼児や妊婦、外国人などがあげられる。これらの人々は、日ごろから地域で孤立しがちで、生きづらさを抱えて生活をしている場合がある。その中でも認知症や知的障害、精神障害といった理由で判断能力に不安のある人々は、避難所や仮設住宅への転居などによる環境変化に適応することが難しく、心身の状態を悪化させるケースが相次いだ。認知症の人は昼夜逆転、徘徊、物盗り、物盗られ妄想が悪化し、知的障害のある人はパニックや情緒不安定な状態に陥り、精神障害者は幻覚や幻聴がひどくなった。これらの人々の中には家族が付き添って避難所から自宅に戻ったというケースもある。さらに、状態悪化の度合いによっては福祉施設への入所や病院への入院につながったケースもある。判断能力に不安を抱える人々は、主に環境変化に弱く、社会関係の構築やコミュニケーションに課題を抱えていることから、福祉的な支援者が不足する状況下では生活再建に必要な情報の収集や活用ができなかっただけでなく、適切な行動につなげることが難しかったために生活再建が遅れがちになったと考えられる。

判断能力に不安のある人の情報の収集と活用についてもっと具体的に言うと、例えば、炊き出しや入浴、生活物資の支給に関する情報を掲示物から読み取って入手することも1つのハードルであるし、入手したとしても曜日と時間と場所を確実に理解した上で行動につなげないとうまく情報を活用したことにはならない。同様に、仮設住宅の申込みや義援金の受取り申請、生活に必要なサービスの利用契約、通知物の確認と管理、金融機関での入出金など各種手続きに関することも文書を理解し、適切に処理を進めないと生活再建の次のステップに進むことができない。さらには、人間関係の構築に時間を要する場合が多いことから孤立しがちであったり、周囲の理解と協力を得ること

が難しいケースもあることから、居場所がない、社会参加の機会が乏しいことにより情報から取り残されやすい状況が生まれてしまう。そのため、情報の活用にあたって丁寧な支援が不可欠であると同時に、居場所の確保や社会参加の機会創出を通じた社会関係の再構築を支援することが要援護者の権利を守ることにつながると考えられる。

そして心身の変化に早期対応が求められる要援護者支援にあたっては、当事者のエンパワメントの視点を踏まえながら福祉と医療、保健、法律の専門職がチームを組むことが重要であるし、地域住民の支え合う力の醸成と共生の社会づくりも不可欠である。今後は、基本的なニーズの充足から当事者が望む暮らしの実現に向けて取り組むことが重要な段階になっていくだろう。

Ⅳ おわりに

被災者の生活支援の原則は、被災者の主体性の発揮を支えることであり、それは自己選択と自己決定の尊重につながるものである。東日本大震災によって生活基盤が揺らいだ状況で人生の生き方を見直し、葛藤の中で震災前とは異なる生き方を選択することになった人も多くいる。被災者が、さまざまな生きづらさを抱えながらも「住みなれた地域社会のなかで、家族、近隣の人々、友人、知人などとの社会関係を保ち、自らの能力を最大限発揮し、誰もが自分らしく、誇りをもって、家族およびまちの一員として、普通の生活（暮らし）を送ることができるような状態を創っていくこと」が社会福祉協議会の目指す地域福祉である²⁾。

今後も社会福祉協議会は、被災者の復興のプロセスに応じてボランティアコーディネート機能を発揮し生活再建を支えるとともに、判断能力に不安のある人が制度や地域から取り残されることのないよう寄り添いながら共生社会の実現に向けた取り組みを進めていく必要があると感じている。

引用文献

- 1) 社会福祉法人全国社会福祉協議会：2011. 3. 11
東日本大震災への社会福祉分野の取り組みと
課題，2013
- 2) 上野谷加代子：地域再生における社協の果た
すべき役割. 月刊福祉第 94 巻第 13 号:30-31,
2011