公募研究シリーズ

74)

災害時におけるコミュニティ組織やNPO間の連携や協働のあり方に関する調査研究

## 安立 清史

九州大学大学院 人間環境学研究院 教授

# 全労済協会

### 発刊にあたって

当協会では、勤労者の生活・福祉・共済に関する研究支援事業の一環として、2005年より「公募委託調査研究」を実施しています。その目的は、勤労者の生活向上に寄与することにあり、勤労者福祉等に関わる研究者の活動を支援しています。なお、その成果については報告書「公募研究シリーズ」として発刊しています。また、当協会のウェブサイトや広報誌においても成果等の報告を行って普及に努めています。

さて、2016年度の公募委託調査研究では、「ともに支えあう社会をめざして」をメインテーマに、4つの分野における調査研究を募集しました。

### ◆2016年度公募委託調査研究 募集テーマ

### メインテーマ: 「ともに支えあう社会をめざして」

1990年代以降の日本社会では市場原理主義的な発想のもとで、小さな政府を志向する政策が採用されてきたと言っても過言でないでしょう。そのような中にあって、少子高齢社会の到来、地域コミュニティの弱体化、不安定雇用の広がり、相互扶助思想の後退、社会保障制度の機能不全など勤労者の生活不安の高まりが指摘されています。

このような状況にあって、豊かで持続可能な日本社会であるためには、これまで日本社会で育まれてきた人々の助け合いの心をさらに醸成させて、ともに支えあう社会であり続けることが不可欠であると考えます。このような認識の下、全労済協会では、日本の勤労者の生活の向上に寄与する以下の4つの分野における社会科学分野の調査研究を公募します。

- ① 共済・保険等の私的生活保障に関する調査研究
- ② 協同組合組織が果たす社会的機能に関する調査研究
- ③ 地域社会での新たなコミュニティ機能に関する調査研究
- ④ 雇用・生活の実態と社会保障制度・政策、特に格差・貧困の拡大に関する調査研究

本報告書は、「③地域社会での新たなコミュニティ機能に関する調査研究」として実施した研究の成果です。

本報告書が、勤労者の皆様の福祉・生活の向上の一助となれば幸いです。

一般財団法人 全国勤労者福祉·共済振興協会 (全労済協会)

# [ ] 次

	調査研究の概要・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	
	調査研究の内容	1
	福岡県老人福祉施設協議会から派遣された介護職員へのアンケート調査	
	まとめと考察	3
1	11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-11-	
	熊本学園大学での「避難所」運営	
	熊本学園大学・花田昌宣先生インタビュー記録	
	まとめ	17
2		
	2017年 2 月 8 日 - 井上優さん(NPO法人宮崎文化本舗) - · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	18
	2017年 2 月21日 - 井上優さん(NPO法人宮崎文化本舗) - · · · · · · · · · · · · · · · · · ·	20
	熊本県西原村での復興イベントへの参加と被災地NGO恊働センター 鈴木隆太さん	22
3	社会福祉協議会による社会福祉協議会支援-水俣市社会福祉協議会の事例	24
	水俣社会福祉協議会 田代久子さん(日時:2017年6月25日 場所:水俣市・もやい館) …	24
	まとめと考察	26
4		
	アンケート調査の概要	
	1 調査対象と母集団	
	2 調査結果の概要	
	3 自由回答の分析 1 - 派遣職員の支援期間、引き継ぎやコーディネートの必要性について	
	4 職員の派遣日数について	
	5 依頼と派遣のプロセス-社会福祉法人の社会貢献について	34
	6 「避難所」や「福祉避難所」等に外部から支援の入るタイミング	34
	7 アンケート調査から見える派遣職員の意識の変化	
	8 今後の災害支援へ向けての提言	36
最	<b>!</b> 終まとめと総合的な考察 ····································	37
	1 災害時への対応の現状	37
	2 民間非営利組織には潜在力がある	38
参	:考文献	40

### 調査研究の概要

災害が多発する現在、災害に対する制度的な整備やシステムづくり、対応マニュアル作成などは盛んに行われている。しかし災害という予測しがたい困難を引き起こす事態に対して法制度やシステムづくり、マニュアルや訓練だけで対応できるはずもない。危機に際して自発的に湧き起こる様々な支援活動をどのように豊かにしていくかが重要だ。それこそ民間の非営利組織の役割ではないか。

本調査研究は、民間の非営利組織の活動に焦点をあてて、災害時におけるコミュニティ組織や NPO間の連携や協働のあり方を探る調査研究であった。

民間の非営利組織の特徴はその多様さにある。被災地支援の中心的なアクターへのインタビューを積み重ねた。また熊本県西原村での復興イベントに参加して聞き取りを重ねた。被災した熊本県の介護老人福祉施設への訪問聞き取り調査も行った。そこから発展して福岡県老人福祉施設協議会が熊本県で被災した介護施設へと介護職を派遣したプロジェクトを調査することになった。福岡県の87施設から熊本県の12施設へと派遣された合計175名を対象母集団として、派遣の経緯や実態、どのような支援を行ったのか、問題や課題は何かを明らかにするためにアンケート調査を実施した。熊本学園大学が自主的に展開した大学の講堂を開放しての自主的な避難所運営についても見学し様々な関係者から聞き取りを行って、災害時の避難所の運営についても考えた。こうした成果を報告する。

### 調査研究の内容

熊本地震に際しての様々な支援や実態を調査し、災害時における民間の非営利組織による自発的な支援の動きを、(1)熊本学園大学でボランティア的に運営された「制度的な避難所ではない避難所の運営」が示したこと、(2) NPO法人宮崎文化本舗や被災地NGO恊働センターなど、ボランティアやNPO・NGOによるもの、(3)社会福祉協議会や老人福祉施設協議会などの社会福祉組織によるもの、の3つに分類し、それぞれ複数の切り口からリサーチした。

- (1) では、熊本学園大学が2016年4月から8月まで自主的に展開した大学の講堂を開放しての 避難所運営について調査した。本調査が始まる以前から、熊本学園大学避難所を訪問し様々な角 度から聞き取りを行っていたが、本調査研究がはじまってからは、避難所の運営を中心となって 行った花田昌宣教授や黒木邦弘准教授へのヒアリングを行い、避難所の運営に参加した学生ボラ ンティアや補助スタッフへの聞き取りも行った。公的な制度としての「福祉避難所」ではない自 主的に運営される避難所の重要性がヒアリングから浮かび上がってきた。
- (2) では、NPO法人宮崎文化本舗による熊本県西原村への災害復興支援の経緯や実態の聞き取りを、宮崎文化本舗の石田達也理事長および井上優副理事長へ複数回行った。宮崎文化本舗が現地のボランティア団体やNGO団体(被災地NGO恊働センター)、そして地域団体やコミュニティ

組織等と連携して開催した西原村での復興支援イベントに学生たちとともに参加して、西原村の 災害復旧や復興におけるNPO法人やNGOの多面的な参加や支援、NPO法人ならではの活動を調 査した。

(3) では、社会福祉協議会と老人福祉施設協議会の役割を中心に調べた。水俣市社会福祉協議 会を学生たちと訪問して水俣市社会福祉協議会が熊本市社会福祉協議会を支援した経緯や、水俣 市から参加したボランティアの方々へのヒアリングを行い、社会福祉協議会による社会福祉協議 会支援というスキームのあり方についてリサーチした。ついで福岡県老人福祉施設協議会による 熊本県老人福祉施設協議会への介護職員の派遣プロジェクトについて詳細に研究した。福岡県老 人福祉施設協議会は、東日本大震災の時にも職員を派遣し東北支援を行ってきた経緯がある。熊 本地震に際してもいち早く支援を行おうとしていた。実際にいくつかの施設からは先遣隊とし て、被災した介護老人福祉施設へ職員が派遣された。しかし「福岡県老人福祉施設協議会」とい うネットワーク組織として支援を行おうとすると、どの程度の期間、何人を、どう派遣するか、 どの法人に呼びかけてどの法人へとつなぐか、何かあった時にはどう対応するか等、様々な問題 があることが明らかになる。また福岡県と熊本県の災害援助協定など、行政組織間の枠組みも あって、被災直後の支援こそもっとも必要なのにもかかわらず、老人福祉施設協議会としての支 援は2週間以上たった5月初旬からとなったようだ。また派遣期間も一人あたり3日間という短 期間となり、派遣職員間の引き継ぎや派遣先とのコミュニケーションにも問題や課題があったよ うだ。そこで福岡県老人福祉施設協議会のワーキンググループと私たちとがアンケート調査項目 を共同して作成し、福岡県老人福祉施設協議会を通じて87施設から派遣された175名へのアン ケート調査を実施した。その結果は後に記述する。

### 福岡県老人福祉施設協議会から派遣された介護職員へのアンケート調査

2016年の熊本地震に際して、福岡県老人福祉施設協議会の施設から被災した熊本県老人福祉施設協議会の施設への職員の派遣が行われた。どのような人たちが、どう派遣され、どのような活動を行ったのか、どのような問題や課題が浮かび上がってきたのかを明らかにするため、福岡県老人福祉施設協議会加盟の87施設から派遣された合計175名を調査対象母集団としてアンケート調査を実施した。公式の派遣期間は4月20日から6月末まで。派遣日数は原則として3日間であった。性別は男性66%、女性34%。年齢は20歳から64歳で平均値は約39歳、中央値は37歳。職種は介護職がほとんどで、主な活動は直接介護や間接介護などの利用者へのケア業務であった。多数の施設から職員を持続的に派遣する支援ははじめてであり、当初は余震もつづき、ライフラインも復活していたとはいえ多くの不安を抱えながらの派遣であった。派遣職員も3日間でどんどん入れ替わるという状況の中で、業務の引き継ぎや派遣先の職員とのコミュニケーションなど、コーディネーションやコーディネーターの必要性など、今後の様々な課題がうかびあがってきた。

この派遣プロジェクトの特徴は、民間の非営利法人による自発的な支援という側面と老人福祉施設協議会というネットワーク組織の機関決定としての派遣という両面があったことである。福岡県老人福祉施設協議会のプロジェクトチームのメンバーは、近年の社会福祉法人改革の流れの中で、社会福祉法人の社会責任を強く自覚していた。災害時の支援には東日本大震災でも職員を派遣したり、熊本地震の後で起こった福岡県の豪雨での支援など、様々な支援活動を行ってい

た。熊本地震に際してもいちはやく職員を先遣隊として派遣する施設があるなど、迅速かつ活発 に支援を行う体制ははやくからできていたようだ。しかしながら「老人福祉施設協議会」として 対応しようとすると、職員を派遣できる施設とできない施設があり、職員についても長期間派遣 できる体制にない施設など、様々な違いや制約があり、機関決定としては3日間の派遣というラ インにとどまった。派遣された職員へのアンケート調査では、短期間の派遣では十分な支援がで きないという意見があった一方で、ある程度落ち着いたあとの派遣では、何をどの程度したらよ いのか戸惑いもみられるなど、派遣時期や派遣期間で様々な意見があった。自発的な支援と機関 決定による派遣との、二重性の問題がこのようなところに現れていた。このアンケート調査か ら、派遣された職員の引き継ぎや、現地施設のスタッフとの連絡調整、意見調整、役割調整など で、コーディネーターの必要性が明らかになった。支援側と受援側との間にたって、両者の連絡 調整を行い、また混乱している現地でのニーズの調査や把握、支援のコーディネートなど、かな り専門性を求められる役割であるが、これがあるとないとでは、災害時の支援に大きな質的な違 いが生み出されることが分かった。また今回の調査では十分にフォローできなかった、受け入れ 施設側の意見やニーズ、受け入れ体制などについても、多くの課題があることが明らかになっ た。本調査のあとに、現在別プロジェクトとして、熊本県老人福祉施設協議会の協力も得て、福 岡県からの派遣職員を受け入れた12施設へ受け入れ経験をきくアンケート調査を実施していると ころである(2018年3月現在、調査進行中)。

### まとめと考察

調査研究を行えば行うほど、当初の課題を上回る問題や課題が、次々に見えてくる。熊本地震への調査や研究はすでにたくさんあり調査研究はやりつくされた感があるように思われるだろうが、実際はそうではない。

最近になって、熊本地震での経験に学び、これからに生かして行くという趣旨のシンポジウム や研究報告が、たくさん出るようになってきた。私もいくつかの報告書を読み、シンポジウムや 研究報告会に参加して感じたことがある。それは、地震や復興の調査研究が、もっぱら危機対応 システムの構築と危機対応マニュアルの作成へと収斂していく傾向にあるということだ。国や自 治体への提言や報告書は、多くがこうした枠組みの中に収斂していく。たしかに危機対応システ ムが不備だと困るだろう。緊急時にどう動くかの指針やマニュアルがないと、多くの自治体職員 も困るだろう。しかしNPO法人、ボランティア団体、社会福祉協議会、老人福祉施設協議会、 避難所の運営者など多くのボランティア・リーダーにお話しをうかがうほどに見えてきたことが ある。それは地震や災害など非日常的な事態に直面した時には、システムやマニュアルだけで は、とうてい対応できない、ということである。熊本地震に直面した人たちは皆それを痛感して いるのだが、事後的な調査研究による「提言」としては、危機対応システムづくりや指針、マ ニュアルづくり、そして日常的な訓練などというところに着地していくのである。しかし危機対 応システムを緻密に構築すればするほど、指針やマニュアルを詳細につくればつくるほど、対応 の迅速さやニーズへの柔軟な対応など、より本質的なところを失うのではないか。一例をあげれ ば、避難所と「福祉避難所」とのギャップである。一般的な避難所では高齢者や障害者や認知症 の方々などが適切に処遇できないとして、避難所から「福祉避難所」へと誘導されることがあ る。これは一見合理的なようで多くの問題もある。医療や看護の観点からは、症状にあわせた処 遇ということが合理的だ。しかし福祉的な観点からはどうか。震災時や危機時には、むしろ家族や共同体と一緒にいたほうがはるかに安心感がある。社会的な孤立や孤独感が、災害時には強く発生する。医療や看護、法律や制度の観点のみで災害時の対応や処遇を考えることには限界がある。NPO法人、NGO団体、ボランティア、社会福祉協議会、老人福祉施設協議会など、様々な非営利組織の方々や組織を調べさせていただくほどに、民間の非営利組織による多様な支援の必要性を実感する。本調査研究が、危機対応システム作りやマニュアルという方向に収斂していく現状への警鐘の意味を持つことを期待する。

### 【 「避難所」と「福祉避難所」−熊本学園大学の事例

熊本地震では二度にわたる大きな本震とその後の絶え間ない余震が大きな特徴だった。多くの人びとが、余震に怯えて「避難所」へと退避した。その結果、多くの避難所が満杯となり、クルマの中で宿泊する「車中泊」やその結果として病気が引き起こされるなど、様々な問題があった。障害者や要介護高齢者などに対応する「福祉避難所」が十分に準備されていなかったり、町中にないなど、十分に機能しなかったとの批判もあった。さらに公的な「避難所」が短期間でその運用を終止するなど、「避難所」をめぐっては多くの議論があった。

その中で特に注目されたのが熊本学園大学が自主的に大学の講堂を開放して長期間運営した 「避難所」である。まずこの問題から入って、公的な震災対策と民間の非営利組織による、自発 的な支援活動の問題のありかを探っていこう。





### 熊本学園大学での「避難所」運営

大きな注目をあつめた熊本学園大学の「避難所」であるが、すでに中心的なメンバーの花田昌宣教授や黒木邦弘准教授による報告がある。その詳細については、この方々の論文や報告書を参照されたい。われわれは、本調査研究の始まるまえ、すでに2016年5月26日に、東京大学名誉教授の似田貝香門氏らと、熊本学園大学の「避難所」を見学していたところではある。その後、花田昌宣教授が『現代思想』に論文を発表していたので、それを読み、問題を整理したうえで、2017年6月27日に、熊本学園大学を訪問し、「避難所」の経緯やその問題と課題について花田昌宣教授にヒアリングした。

以下、事前に花田昌宣教授にお渡しした質問文と、その後の訪問インタビュー記録である。

### 質問1 「避難所」と「福祉避難所」

熊本学園大学での取り組みが、障害者や高齢者を含めたノーマライゼーションのコンセプトにもとづいた「避難所」であり、「福祉避難所」(入所施設の代替、二次的避難所)でないというこ

### ■ 1 「避難所」と「福祉避難所」-熊本学園大学の事例

とに、とても細心の注意をはらわれたことが、よくわかりました。避難所と「福祉避難所」とを 混同しがちな、また、避難所一般と区別した「福祉避難所」が必要だと思いがちな、私にとって は、とても問題喚起的でした。

しかしながら、震災がとおりすぎていったあとに残るのは、「インクルーシブな避難所」や共生的な避難所を育てていく方向ではなく、「専門分化した、障害者や高齢者に特化した福祉避難所を整備していく」という「エクスクルーシブな避難所」を、整備したり、法的に制度化していく方向なのではないかとも思われます。

このような、震災や災害を契機として「ノーマライゼーションとは逆行する方向」が拡大していくことについては、どのようなご意見やご感想をおもちでしょうか。

震災の経験は、行政府にとっては(また一般市民にとっても)、ノーマライゼーションの方向 へと受け取るよりは、専門家によるエクスクルーシブな避難所へと特化していくほうが、政策的 にも、正当化しやすく、取りやすい選択肢になっていってしまうのではないでしょうか。

「福祉避難所」へと特化していってしまうのではなく、「インクルーシブな避難所」の価値を守るには、何が必要だとお考えでしょうか。

### 質問2 熊本学園モデルと、水俣学との関連

「熊本学園モデル」を運営できた秘訣のひとつとして「水俣学」をあげておられます。また、 阪神淡路大震災や東日本大震災での支援経験をあげておられます。非常に示唆的な論旨だと思わ れます。

しかし、あえて疑問と質問させていただきますと、ふつうは、このような災害や公害病に直面すると、災害や特定の病や障害の症状に特化した対応をしてしまうものではないでしょうか。一般的な対応でなく、特別な対応を、一般的な避難所ではなく、専門特化した避難所(たとえば「福祉避難所」)を発想して、それを作ろうとしてしまうのではないでしょうか。

水俣学も、一見したところ、まさに「水俣」という専門特化した目標を掲げているかのように 外からは見えがちです(ゆえに「参入障壁」や敷居が高い、などと言われるのではないでしょう か)。

その敷居の高さを、どう、乗り越えて、あえて、医療や福祉に専門特化した「福祉避難所」でなく、共生型の「避難所」へと向かわれたのか、ここの道筋を、もうすこしうかがいたいところです。「福祉避難所」から、ふつうの「避難所」ではなく、ふつうの「避難所」よりももっと意味がこめられた「福祉に特化しない避難所」という方向を目指されたということなのだと思われるのですが。「福祉避難所」でなく、すぐに閉鎖されてしまう「避難所」でもない、<避難所>のビジョンを、もうすこしうかがいたいと思います。

### 質問3 阪神淡路大震災や東日本大震災での支援経験

2とも関連しますが、阪神淡路大震災や東日本大震災での支援経験もまた、熊本学園モデルとしての避難所での活動に大いに関連したことが述べられていると思います。福岡県老人福祉施設協議会による熊本の老人ホーム支援でも口々に、東日本大震災での経験をふまえて、ということが語られていました。宮崎のNPO法人による熊本支援でも、阪神淡路大震災の時から活動している団体のことや、東日本大震災での援助経験のことが、語られました。

このような先行する震災や災害での経験が、どのようにして、熊本地震での新しい活動モデル に、つながっていくのでしょうか。 このあたりは、まだ、よく分からないのでお尋ねしたいところですが、阪神淡路大震災や東日本大震災での経験が、問題や解決できなかった課題として、潜在意識の中に、残っていて、それが熊本地震の発生とともに、蘇ってきて、実際の活動のなかで、前回のような対応にはしないようにしようという、そのようなガイドラインのようなものを形成したということでしょうか。それとも別の心的なメカニズムでしょうか。

また、熊本は、まさか地震があろうとは思ってもおらず、その結果、地震後の「受援体制」がなかなか出来なかった、ということをうかがったこともございます。その点につきましては、いかがお考えでしょうか。

### 熊本学園大学・花田昌宣先生インタビュー記録(2017年6月27日、10時~11時半)

### 水俣学と避難所

**安立**:『現代思想』掲載の花田昌宣先生の 論文を読んだうえで、ここで問題提起され ていることについて、三つほど質問を用意 しております。

一つ目として、災害が起こるたびに、後 追いでフォローアップの政策が展開されま すよね。震災経験のあとには障害者や高齢 者などの福祉に特化した避難所や対策がな されるので、放っておくとインクルーシヴ な避難所ではなく、エクスクルーシヴな、



特化した動きが出てくるのではないかと思うのです。これについて、実際に避難所を運営された 立場から花田先生はどういう風にお考えでしょうか。

二つ目として、熊本学園モデルが運営できた秘訣として、水俣学のモデルがあったということをおっしゃっておりましたが、熊本学園モデルと水俣学とのつながりについて、もうすこし詳しく学ばせていただきたいと思います。

最後に、阪神淡路大震災の経験や東日本大震災での経験が今回の熊本震災にもつながった、ということについてです。先行する震災での経験が、熊本での支援活動にどのようにつながっていったか。これについてもお話しをうかがえればと思います。

**花田**:では、まずは水俣学とのつながりについてお話しします。本学には、社会学や社会福祉学の先生が何名もおられるうち、本当に活躍したのは黒木先生だけなんです。そもそも初発の段階で教員があまり来なかった。これは本学だけの問題かな、と思うんです。

われわれの場合、4月14日の前震の後、被災地支援として何ができるか、学生ボランティアを募って、現地支援を組織するために15日に阿蘇や益城方面を訪れ、社会福祉学部の全教員に呼びかけて16日の昼頃に会議を設定していました。ところが、16日の深夜に本震が襲ったため、この会議は急遽、大学の避難所運営のための会議に切り替えました。しかし、学部教員の参加は7-8人で少なかったといわざるを得ません。

### ■ 1 「避難所」と「福祉避難所」-熊本学園大学の事例

それに引きかえ、水俣学研究センターの研究員や助手たちが機敏に出てくるんです。どちらに しても、現場から物事を見て、どう対応するか、常に考えており、さらに、水俣学は制度に乗ら ないことを色々と模索している仕組みなんです。

これに対して現在の日本のソーシャルワークは制度にのっかって何をするか、というものでしょう。だから、一人ひとりの資質の問題は置いておいても、ソーシャルワークを専門とする先生方があまり動かなかったのかなと思うんです。

ソーシャルワーク的なマニュアル化は、緊急時には本当に役に立たない。最初にDMAT(災害時派遣医療チーム)が来ました。そしたら、それと同じようなことをそれぞれの専門職でできないか、ということになったのでしょうか、DPAT(災害派遣精神医療チーム)、JRAT(大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会)、DCAT(災害派遣福祉チーム)はじめ様々な専門職団体が来られる。ありがたかったのですが、対応にかなりの時間とエネルギーがとられました。一方、ソーシャルワーカーの場合、業務の枠組みによる限定がある。ところが最初の緊急時は制度的なバックアップが何もない。だから上手くいかなかったのだろうと思われます。

それに対して水俣学は、ある意味で自立した研究者のいわば「野武士集団」であり、指揮命令系統が何もなく、一番時間のあった僕が調整みたいなことはしてはいたけれど、それぞれが自立して動いていました。

### 災害の時期区分

地震のことについて、すこしお話しします。同志社大学の立木茂雄先生が提起していた話ですが、災害があるときは「10の何乗」で物事が起きている、ということです。最初の10時間、10の二乗で100時間、そして10の三乗で1000時間、という単位で物事が進んでいく。実際には必ずしもそんな綺麗にはいかないけれど、災害直後の段階、3日4日から1週間の段階、それから「混乱の中での安定期」、という時期区分がいると思うんですね。

時期区分が大事なんです。それで、安立先生から出た一つ目の質問について、お話ししようかと思います。僕や黒木先生がお話しすることは、当時と8割方重なっていて、何か意志一致してやっていたのかというと必ずしもそういうことではありません。実際は当時そんなに考えながらやっていたわけではないんです。

最初に避難所を始めたときに何人かが駆けつけてきたんですが、東俊裕さんがいて、そこで障害者を受け入れようという話をして、それに同調して始めたんです。東先生や僕や他の何人かは、2011年の東日本大震災のわりと早い段階、4月頭ぐらいに現地に入っていたんです。向こうもようやく道が通るようになったぐらいのところなので、被災者達に詳しくはお話しを聞けなかったけれど、とにかく見て回った。障害者の姿が見えない、居場所がないことはすぐに理解できた。それから、本学の避難所に係わった教員の中には阪神淡路大震災の被災者としての経験者も何人かいた。そのため、最初に何が起きているか、これからどう進んでいくか、何をしたらいいのか、ある程度想定というか想像できたように思います。もちろん混乱の中だったから、そんなに丁寧な議論をしている場合ではないですが。

### 受け入れ方針

そうした中で、地元の障害者自立生活運動グループであるヒューマン・ネットワーク熊本の10

数名の障害者が、4月16日震災の明け方ぐらいには集まり始めていて、午後から高橋ホールという大きなホールに入ってもらうけれど、そこを開放していない段階では教室や廊下にごちゃごちゃと混じっていた段階です。

僕らは来る人拒まずの方針でやっていた。けれどほかの施設では、障害のある人を断っているところがあるんです。というのも、トイレがなかったり段差があって入れなかったりというハード上の問題もあるけれど、何か起きたときに対応できませんということで、管理者から他所の場所へ行ってくださいと言われるんだそうです。そういった方々が、いくつかの場所を転々として、うちに来られた。そこで来られる以上は、それなりの体制を整えようということをしていました。

問題は、緊急時はともかくとして、最初の3~4日から1週間ぐらいまでの対応なんです。障害のある人も高齢者も、みんな命からがらという意識で来られて、余震も続いており、うちにいること自体が怖いわけです。2度も大地震を経験したのですから、家の状況も心の状況も落ち着かない。

みなさんだれもが発災までは在宅の方々だったわけです。施設入所者が避難所には来るわけではありません。災害以前は自立していたか、ヘルパーを使って自立生活をしていた方々が、自力で来るわけです。だったら、在宅で暮らせるような場所を、みんなと同じように苦労しながらかもしれないけれど、やればいいじゃないか。そのなかで、体調を壊したり、心身不調になった人たちは病院など専門の機関につなぐ。そういう風にしていました。

そのときに色々なことが起きていて、すこし雑多な話になりますけれど、熊本県身体障害者福祉センターという、学園大から車で15分か20分ぐらいのところがありまして、ここなら受入れているだろうと思っていたら、ここが断っていたんです。身障センターなのでハード的には問題ないし、体育館的なところもショートステイできるところも大きな会議室もあるので当然障害者を受入れているだろうと考えていましたが、できませんでした。身障センターから4月下旬に電話があって、センターに来た人を学園大で受け入れてくれませんか、ということでした。結局のところ、建物を管理しているのと事業をしているのと組織が別で、指定管理をしているところが「うちは無理です」と言ったらしいです。とはいえ5月に入ってからぐらいに、視覚障害の人たち等を受け入れ始めていた。加えていいますと、熊本市内に住む水俣病の胎児性患者で、車いす生活をしている全身性障害者の方がいて、結構すったもんだして4月下旬ぐらいには入れてもらったんですが、平常どおりに一泊1000円の宿泊料を取っていたんです。結局、日常のショートステイとして受け入れていたんです。最初の何日間は払っていて、被災者で避難しているのにそれはおかしいじゃないかと言う話で後に無償になりました。一生懸命やっておられる方もいますけど、制度としては本当に困ったところでした。そこも指定の福祉避難所なんです。

### 「福祉避難所」は機能したか

話を戻すと、在宅でみんな暮らしていたので、状況の変化があったとしても、支援者は必ずしも専門職である必要はなかったかなと思いますが、ケアの経験のある方がいれば支えられるかなと思います。

具体的なことをいいますと、車いすで生活している人はずっと乗りっぱなしだと褥瘡ができてしまう。それから最初に水俣学研究センターの井上ゆかりさんたちが気づいたことだけど、30時間ぐらい車いすに乗りっぱなしの方がいた。いったん褥瘡ができると大変なので、とにかく下ろ

### ■ 1 「避難所」と「福祉避難所」-熊本学園大学の事例

さないといけない、というところからスタートしていく。だけど下ろすとき板の床に下ろすのは 無理ね、ということで体育館から運動用のマットを持ってきた。あとはヘルパーたちも最初はい ないので、車いすへの移乗やトイレへの移送介助がいります、とか。幸いそういうことを判断で きる人、先生方や看護師など何人かいた。それから本学の大学教授に精神科の医者がいたんで す。熊本の場合、精神科の益城病院が壊れてしまったので、そこにいる入院患者百何十人をどう するかと大わらわしていて、精神科医が出払っていて、そこにこの先生も駆り出されていたけれ ど、呼び戻したんです。そっちは何人もいるから、ということで大学に来てもらいました。そし たら、その先生が1週間近く避難所に寝泊まりしてくれたのです。避難所なので医療行為は出来 ませんが、ニコニコして「大丈夫?」とか言ったり、薬を持参している人には、服薬管理までは しないけれど確認したり。急に頭が痛くなった人には、保健室にあるようなバファリンとかで誤 魔化して、深刻になれば近くの病院に送る。地場の大学の特徴だけど、近隣病院の院長に一報入 れてタクシーで送ることができた。救急指定病院に送ると病人やけが人が多すぎて大変なことに なる。だから避難所で自分たちの手に負えない方は、近隣の病院に送っていた。問題は、そうい う判断を誰がするかということです。ご本人たちは被災している中で、「こんなので病院に行っ てもいいのか」ととても遠慮している。だからとにかく行って、落ち着いてもらって、必要な処 置をしてもらう。入院はできないからまた避難所に帰って来られるけれど。……というのが最初 の3日から一週間ぐらいまでです。

### 「福祉避難所」の問題点

その段階で一人、高齢者が本当に厳しい状態になって、専門の市の職員の方と相談して、「福祉避難所」につなごうということになった。で、福祉避難所ですが二次的避難所とされていて、いろいろと報道されたように本当に機能しなかった。その市の職員が、行政の保健師に連絡を取って、その保健師が福祉避難所リストから一個一個当たって受け入れ先を探していた。それで翌日、一人なら受け入れられるというところをようやく見つけて、そちらに移ってもらった、ということがあった。緊急時にはそんなことをやっていられないわけですね。ということがあって、福祉避難所はこちらから見れば機能していなかったわけです。

機能しなかった理由はいくつかあります。熊本の福祉避難所の表をご覧いただければ分かると思いますが、全部高齢者や障害者の入所施設です。採算を取らなければいけないので、基本的にほぼ満杯です。そこで地震が起きた際には、職員配置基準を超えて対応できない、ベッドも空いてない、だからたとえば「二人なら可能です」みたいな対応をする。もう一つは、「うちは認知症に特化したところだから、認知症の方は受け入れる。しかしそれ以外は無理です」とか、施設の特性に応じた受け入れ方をする。2~3週間ぐらい経って、落ち着いてからならそれでもいいかもしれませんが、緊急時にそんな対応をされては、ニーズに応えられない。そういうことがあったんだと思います。

一方で、まったく空いているところがいくつかあった。一つは熊本保健科学大学という看護系の大学です。そこはスタッフもいたし場所もあった。しかし場所が悪かったのでしょうか、上熊本あたりで、市内から車で30~40分ぐらいかかる。それで誰も来なかったんです。ミスマッチの典型ですね。避難所に来る被災者は家をほったらかしてきているから、そんなに遠くへは行けないんです。すぐに戻れるところに行きたいわけです。東日本大震災における東北、とくに海岸部については、家が流れているので、事情が異なると思います。全壊した家というのは、私の家も

そうですけど、何も取りに行けないわけではないんです。これは益城の大変壊れている家も同様です。住めはしないけど、物は取りに行ける。だからそこを離れて遠くの施設というのは、行く側にとって無理がある。しかも受け入れ側は被災者をセレクトしている。そういうこともあって、現実問題として機能しなかったのではないかと思います。もう一つ、比較的一生懸命やっている施設では、指定避難所になっていようがいまいが、廊下に受け入れていたような一杯一杯なところもいくつかありました。それから、施設自体が壊れていて受け入れられない、というところもありましたが、これは少数ですね。

また、福祉避難所については、当初情報がなにもなかった。ネットにリストもなかった。被災者には知らされていないわけです。われわれが、市役所に聞いたら、「公表しません」と言われた。それでも、4月の段階で熊本市の担当職員がうちの先生の知り合いだったので、頼み込んだところ、公表しない約束で、ということでリストを受け取った。福祉避難所リストは、契約を結んでいる施設で、受入人数等を書かれていた。

### 福祉避難所ではなく「避難所」の充実を

避難されている本人にすれば、まず避難所に行って、指定避難所であれば行政の職員が市の保健師に連絡を取る。そしてその保健師が福祉避難所に行く必要があるかどうか判断して、行先を探してマッチングする。だけど高齢者も障害者もそう遠くへはいけない。でも近くは、そもそも被災しているし、そんなに枠がない。だから機能しなかった。新聞報道では、4月末の段階で県下全部で104人だった。

私達は、福祉避難所を充実させるのではなく、一般の避難所に受入れる体制を作るべきだと考えていて、援護の必要な障害者や高齢者も受入れていましたが「福祉避難所ではない」と言い続けていました。

このような経験を色々なところで講演したりお話ししたりするのですが、にもかかわらず、どこの自治体も「福祉避難所を充実させたい」と言うんですね。高齢障害者に充実して安心して暮らせる場所を、と言うんです。一生懸命やっておられるところを無下にはできないんですが、少なくとも最初の1週間は、そんなものは機能しませんよ。福祉避難所はあくまでも二次避難所で、一次避難所から送られる場所です。福祉避難所みたいな仕組みは東日本大震災のときからできてきますが、そのときも二次的避難所として位置づけられていて、機能しなかった。だったら、一次避難所できちんと受け入れられるようにしましょう。そして、落ち着いてきたあと、諸事情から在宅に戻れずケアが必要な場合には施設入所ということも、人によってはアリだと思います。

だけどこれまで障害者施策や高齢者施策はずっと地域移行と言ってきたわけです。それなのに どうして災害のときに限って逆の発想になるのか。施設ってそんなにいい場所なのか、と僕は思 います。そうではなく、今いる場所、在宅生活をどのように支えていくかが大事です。さらに障 害者差別解消法が4月から施行されていて、「合理的配慮」が義務付けられているはずなのにそ れが機能しなかった。

ただ、こういうことは一度災害が起きてみないと分からないと思います。いくら備えをして も、最初の1週間は混乱します。だから発想を変えてほしいと思うんです。みんな災害以前は在 宅で暮らしていたのだから、地域の暮らしの延長として避難所を運営し、健常者も障害者も高齢 者も在宅に戻れるような環境を作るべきでしょう。

### 仮設住宅の問題

すこし落ち着いてから、徐々に仮設住宅に移行していったが、そのときに障害者対応がなにもなかった。仮設住宅は障害者が入れないんです。スロープは作ったけど、扉も小さかったり、狭くて家の中に車いすが入れないんです。このことは東日本大震災のときから言われていたのに、東日本大震災のときの仮設住宅と同じ規格を持ってきてしまったんです。益城町は東先生や当事者が訴えかけたことで、あとから5軒だけ障害者用の仮設住宅を作ったんです。だけど皆がいるコミュニティに作ったわけではないんですよね。それなので今は5軒中3軒ぐらいしか入っていない。だから、どうしてもとの仮設住宅を、障害者も高齢者も入れるように対応しなかったのかと疑問に思います。4月末か5月頭ぐらいに役所と話したときには、すでに設計まで決定済みで、変更できなかった。

### 在宅復帰の支援

避難所はしょせん避難所であって、いつまでもいる場所ではないんです。だから元に戻ることを考えなければならない。家がまったく壊れてしまった場合には、役所と連携して公営住宅などに入ってもらう。帰れるのに帰らない人については、理由を聞く。家がひっくり返っていたり、家具や物が散乱しているという事情があった。そこで在宅復帰支援として、大学にいた学生たちに家の片付けをしてもらうことにした。個人宅なので学生だけだと不安なので、先生や専門職ボランティアなどがついていった。典型的例は、視覚障害者の方ですが、自宅は壊れてはいないけれども、自力では片付けられない方もいた。そこでは倒れた家具を起こしたり、壊れてしまったものやごみ類は捨てたりして、ある程度片付けをご本人たちとやる、ということをして、自宅に戻れるようにした。そういうソフトランディングみたいなことをしていました。

### 熊本学園大学でなぜ可能だったのか

なぜこんなに熊本学園大が自由にできたかというと、指定避難所ではなかったからかもしれません。役所の人が連絡員として一人ついていたけれど、ルールを自前で決めて、自律的にやっていくことができたんです。指定避難所のような公的機関でやっているところは、マニュアルに則って運営しなさいと言われていた。だけどそのマニュアルは災害に遭ったことのない役所で作っていたから、対応できないんです。もちろん、理事長や学長、教授会などはありましたが、理事長らにはその場で伝えて、当時は手続き的なことはすべて事後承認だった。

実は地震が起きたときに真っ先に大学へ来たのが理事長で、15分ぐらいで来たんです。それに呼ばれて学長が夜中に飛んできて、僕らのやっていることに共感してもらい、自由にやらせてもらうことができた。基本的にお金はかからないんですが、建物や資材の使用について勝手にやることができた。たぶんほかの大学ではできないでしょうね。

まあ、学生数5000人程度という小さい私立大学ということもありますが、うちの大学自身も被災していて、建物によっては危険という状況だった。なので逆に、色々と口出しする余裕がなかったのかも知れません。幹部職員達も大学の校舎の点検、学生らの安否確認など忙殺されていたのですが共感を持って協力してくれました。こういうとき、動き回っている人に文句を言うひとはいませんからね。

### 野武士集団だからこそ機能した

そうやって、野武士集団的にやっていて、しかも、災害下で指揮命令系統はなかったというか機能していませんでした。だから学内組織を通した業務命令みたいなものは一切なかった。むしろそういうことを僕らが望まなかったんです。たぶん業務命令で動かすと、動かなくなると思う。そうやって呼ばれてきた人たちは、「あれできない、これできない」と言い出す。だけどそんな人は緊急時にはいらない。大学の先生の多くは、「できません」というところからスタートする。そんなことは嫌というほど分かっていたので、やる気のある人でやろうということにしたところ、徐々にふえて教員も十何人来ました。学生さん達は最初からずいぶんたくさん来てくれていました。

まとめますと、在宅の人たちが自力で避難してきている以上、その人たちが危険なしに過ごせる場所を提供したい。そのなかで、震災による体調悪化や、生活環境の変化などケアが必要な人も出てくる。それに対してはできるだけのことをやっていく。そして、徐々に落ち着いていくにつれて、個別対応をしていく。一律に「障害者はこうします」という対応はできないんです。一人ひとりお話しを聞いて、できるところまで、ということです。

ついでに、この避難所運営グループがどうネットワークを形成したか、という話をしましょう。組織内部での動きは、顔の見える関係でやっていて、適当に繋がっているだけだった。そのコアに水俣学の研究グループがいたわけですが、それはあくまでも大学内部での話です。24時間ずっと張り付いていると疲れてしまうので、先生方は交代で入れ替わっていきます。ずっといたのは何人かだけですね。僕自身は家が全壊していたからというわけではないのですが、半分は避難所で寝ていました。で、当然それだと人が足りないわけです。一番多い時で避難所には700~800人いまして、障害者が60人ぐらいでした。知的障害、発達障害、精神障害などを含めればもっと多かったかもしれない。他所からもどんどん避難者が来るんですよ。それで僕らだけだと人手不足なので、色々なところに協力を求めます。

最初は先に述べたように近隣の病院に、とりあえず連絡をいれておく。そして人手としては、まず教え子たちに連絡を取ったんですね。福祉学部の卒業生たち、一番役に立ったのは二部の卒業生たちですね。最初のうちは、働いている方も休暇を取ってきてくれました。それから、仕事の合間に来る人など、教え子の専門職の方が来てくれた。それでも、長くなると持たないので、黒木先生のつながりのある福祉系の団体や、九州の知り合い、あるいは私や東先生のつながりから障害者運動関係の方に連絡を取って、人員を要請した。そのとき、東日本大震災の経験を活かして、1日や2日の単発ではなく、最低1週間という長期に入れる人員を要請した。けっこう無茶振りだったけれど、それでも大阪とか遠くからも来てくれました。そういうつながりがあって、初めて維持できていたと思います。やっぱり自前だけではやりきらんですね。ところが行政の指定している避難所は、なかなかそういうつながりを持っていないんですね。こうしたネットワークというかつながりを行政が準備できるかというと、できない。

### 避難所はこう運営すべきだ

我々としては、どこの避難所もこういう風にやれるよ、と思うんです。避難所はどこでも体育館か公民館か広いスペースでやっていますので、そこに障害のある人を受け入れる場所を作ればいいし、小中学校であれば教室はたくさんありますから、教室を1個2個空ければいいと思いま

### ■ 1 「避難所」と「福祉避難所」-熊本学園大学の事例

す。トイレがないというところもありますけど、そもそも日ごろから障害者を受け入れない学校 には無理かもしれませんけどね。それでも、非常時ならなんとかなるだろうと思うんですけど。

とにかく受け入れる、というスタンスから始める。それから色々なニーズが出てくるので、柔軟に対応する。このとき町内会長なんかにネットワークを期待するのは難しいので、それをサポートするような行政の仕組みが必要だと思います。

それから、私達の避難所は「管理はしない、配慮する」をモットーとしていて、明示的なルールなしで運営していました。アルコール禁止もしませんし、ペット禁止もしませんでした。〇〇してはいけない、というルールも言いませんでした。それでも混乱は起きないんですよ。「避難者同士の軋轢はないんですか?」とよく聞かれますが、避難者が最後十数人になった頃に酔って帰ってきたオジサンがケンカし始めたことぐらいです。それ以外、人がたくさんいるところではもめごとや我儘などがあったとは聞いていない。やっぱり、みんなお互いに苦労しているからでしょうね。

もう一つ、学生を含めて運営する人がたくさんいて目が行き届いていたので、何かあったら早い段階で話し合いをすれば済むので。ただ、不満が爆発してもおかしくないようなシーンもあったんです。近所から電気釜を持ってきてご飯を作っている家族がいる一方、何も持たずに避難してきて炊き出しを貰っている人がいた。この落差は大きい。それでもなんとか上手くいっていました。

### 大学と避難所

他所の大学でできるかという点については、正直言いますと、今のままではたぶんできないと思います。さまざまな大学の先生とお話ししますが、「うちは無理です、教授会とか会議を通さないといけないし、そもそもトップがうんと言いません」ということを言われるんですよね。また、行政がマニュアルを作っても震災のときに役に立たない、これがなぜかというと、今回のような大災害が起きますと役場も被災しますので、どこに置いているのか分からないということがある。どこのロッカーにしまってあるか分からないとか、コンピュータ上にデータがあっても電気がダウンしていたら見られない。そもそも書かれたモノは、災害直下のときには役に立たないと思います。ただ、マニュアルを作る努力は大事だと思います。無駄だとは思いません。作るプロセスが実際に災害時に活かせるのではないかとは思います。ただ、役所の場合は2、3年で担当が変わるし、町内会も役員が変わる。だから毎年のように作り変えるというような、コミュニティにおける蓄積を考える必要はあると思います。

### ルール化しないことをルールにしよう

私たちのやっていることをルール化するというのは難しいかもしれません。「ルール化できないことをルールにしよう」という感じなんですよね。禁止規定なんかは、規則を守らせることにエネルギーを消費するだけなので、その場その場で柔軟に対応しようということです。むずかしいけれど、最初の1週間はこれがルールになると思う。逆に、避難所などは明示化されたルールをおくというよりは、運営の「原則」を作ればいいと思う。障害者や高齢者も基本的に受け入れよう、共に支え合う関係をつくろう、というようなものを、です。原則を決めた瞬間から時と場合に応じてすることがでてくるので、それに柔軟に対応しようということだと思います。これは

企業などでも同じで、「これはしてはいけない」という規則や「これをしなさい」という業務命令は出しやすい。だけどそれでは緊急時にはうまく行かないことが多い。また、「がんばりなさい」とかいう命令は機能しない。僕らがやったのは、そういうなかで柔軟に原則をもって対応するということだと思います。

熊本の場合、大学で避難所をやったのは、熊本大、熊本県立大と熊本学園大だったけれど、ここでは運営主体が教員だった。他2つは学生がやっていて、教員はほとんどいなかった。そんなの無茶ですね。建物の管理権限のない学生にやらせるなんて。

保健科学大は、もうちょっと街中にあれば、上手くやれたかもと思いますね。だけど福祉避難所に指定されていても誰もアナウンスもアピールもしないので、10日ぐらい待って誰も来ないということで、ボランティアのバックヤード拠点になりました。あと福祉系ならいいのかという話ですが、たとえば被災していない玉名市にある九州看護福祉大はいっとき避難所をしていましたが、あそこも問題がありました。この大学に受け入れてもらえなかったという車いすの方が熊本学園大学にはるばる来られました。何があったか聞いてみると、体育館に上がる段差を自力で上がってこられるならどうぞと言われた、とのことだった。まあ、たまたま受付にそういう人がいたのかもしれないけど。基本的に誰でも受け入れるというスタンスを取らないと。

4月14日の段階で、本学のちかくの白川中学などは開けていなかった。夜9時ぐらいに地震があって、夜11時ぐらいに行ったら開いてなくて、行き場がなかったが大学に来たらあけていたということで来られた方もありました。本震の日に理事長が見に行ったら開いてなくて、それでうちに被災者が流れてきたということがあった。あと、近隣住民はうちに来れば安心というのはみんな知っていたと思います。うちは門のない大学で、夜も閉めない。誰でも入れて、建物もしっかりしている。特に障害者は、うちが色々やっているのを知っていた。そういうことがSNSなどで伝わったということもあったと思います。

町内の人たちはとりあえず指定避難所に行くことになっていたはずだが、なぜかうちに来る人が多かった。条件が良かったんですよね。建物もいいし、食事も早くから炊き出しがあった。行政の指定避難所は炊き出し禁止が結構あったんですよ、学校の中で火が使えないということで。

### 避難所運営の限界

それと、さきほど言い忘れましたが、避難所の中での自治組織を作りましょう、住民主体の避難所を作りましょう、という話もありましたが、今回はほとんど機能しなかったと思います。たとえば益城の保健センターや体育館は人数が多すぎて、町役場も大混乱していたから、自治的な組織を作ろうという風にはなかなかならなかった。町内会の役員たちが一応食事係などを作ってはいたらしいけれど。こういう避難所シェルターで自治組織を作ろうという発想は、東日本大震災の東北を念頭に置いていると思います。家が流れて行って、仮設住宅ができるまで半年から1年近く避難所暮らしをするなら、自治組織もあり得ますが、1週間や10日や1カ月程度の避難所暮らしでは無理です。さらに東北の場合は地区丸ごと避難していた。それに対して熊本では、帰れる人や車中泊の人もおり、避難所も人が入れ替わる。避難所での自治というのは、元からある町がまるごと避難してきて、町内会が機能していればあり得るかもしれないが、熊本では無理だった。ただ放っておいても、避難者のなかで自発的な協力者は出てきた。

学長が社会派。理事長は地元で母子家庭で苦労して育ったという方で、もともと若いころから YWCAのボランティアをやるような方。ということで話が通じるという個人的事情がありまし

### ■ 1 「避難所」と「福祉避難所」-熊本学園大学の事例

たね。理事長は毎日避難所に顔を出していましたし、率先しているいろなところと連絡を取り、 足らないものを見つけてきたりしていました。教職員については、抵抗を示す方はいなかったと 思います。抵抗があっても言い出せる空気ではなかったんでしょうね。というのも、他の避難所 はメディア禁止なのに対して、うちは地元メディアと知り合いが多いということもあって、避難 所内の様子をメディアで流せたんです。それもあってメディアの露出度が高かったこともあり、 学内でやっていることを新聞やテレビで知るという教職員もいたでしょうね。あと、熊本学園大 はオーナーがいないし、理事会も教員がやっていますから、強固な指示命令系統を作りようがな い。

普通のところでは、どうでしょう……。やれないことはないと思いますけどね。

教員たちはみんなうちの大学に誇りを持っていて、自信を持ってやっていた。それを支える運営というものを作らないといけない。結果としてよかったのは、逆説的になりますが災害対応の委員会をまったく作っていなかった。これほどの大災害ですと、委員会があった途端に動かなくなると思います。あの担当教員はどこにいるんだ、という具合になるから。もし担当の教職員がしっかりしていればいいのかもしれませんけど。

### 制度と制度化の問題点

小川全夫:社会学では制度というものを扱いますが、制度というのは基本的には人々がどういう 行動をしなければならないかということに関する規則です。それを権威づけたものが制度です。 色々な分野について、行動の規則を体系化するものが制度。しかしその基礎的なところは、人と 人とのつながりのところで、どういうルールにもとづいて行動しなければならないかという、制 度化する以前の相互作用レベルの規則があるんです。たとえば役割なんか、そういうものですよ ね。ところが、社会学では制度を見すぎるところがありますね。それはソーシャルワークの問題 でもあります。ソーシャルワークはどうしても制度の下でやる傾向がありますが、元はそういう ことではなかったはずなんですよね。人と人との関係のなかでどうケースワークをしていくか、 というまさにケースバイケースなんですよ。そういうところの積み上げで、制度から漏れる問題 を解決していくかという工夫をより合わせていく。ある資源だけでどうニーズに組み合わせてい くか、ということをやるのがソーシャルワークの原則ではあるのです。特にケースワークだと個 人の問題ですよね。ところが震災になると地域の問題になってしまって、それで色々なカテゴ リーが出てきてしまって、避難所についても「福祉避難所」とかいうカテゴリーで見てしまって いる。これは制度になってからの話ですよね。だけど本当に困っている人は、まさにケースバイ ケースですよね。そのケースバイケースの課題をいかに解決するか、というルールは、たとえば マナーとか、そういうことで動いているんです。そういうところにもっと目を向けないと、社会 学の面白さは出てこないと思うんですよね。だから今日聞いた話なんかは、ものすごくいい場面 だと思うんですよ。でもみなさんはどうしても制度化の方に引き寄せてくるので、僕は制度化の 前にそこを踏まえて欲しいと思ったんです。そのあたりは社会学でも理論的には構造-機能主義 みたいなところはどうしても制度化の方に向かいますが、シンボリック相互作用論のような方法 論では相互作用レベルでの規則の読み替え、規則の創出、規則からの逸脱、などそういう場面に 焦点を当てられるので、みなさんはそういうところを勉強すると、こういう事例から学べるとこ ろが多いんじゃないかと思いました。

花田: DCATは来ましたよ。こちらの要求は1週間のあいだ人を貼り付けて欲しいというものだったけれど、それはDCATの任務ではないんですよね。緊急時対応は介護職でなくていいので、ずっといてくれる人が必要なんです。それで「分かりました、上に相談します」と言って帰って行った人が、2週間ぐらいして「3日だったら……」と返事してきたということがあった。結局できませんでした。最初からできませんと言ってくれればいいのに。まあ、これはDCATに限った話ではなくて、DMAT以外はだいたいそんな対応でした。

### まとめ

きわめて根本的な問題提起と実体験や実践にもとづいた卓見だと思う。多くの論点や問題点を 指摘された。避難所と福祉避難所の問題については、花田先生の意見につきているようにも思え る。ようするに、避難所の制度化も、福祉避難所の整備も、マニュアルづくりも、制度づくり も、被災者のためというよりは、役所やシステム側のための作業になっているのではないか、と いう問題提起である。制度や仕組みが不必要なわけではない。制度や仕組みが、やらないこと の、できないことの「言い訳」にされることを突いているのである。制度や仕組みが、被災者側 の視点で作られたり、改善されたりするのでなく、制度や運用する側の視点で作られ、運営する 側にとって都合よいように使われやすいというところを批判しているのだ。

しかし、と口ごもる人たちも多いだろう。そうはいっても、という声が大多数かもしれない。 実際、震災後の行政側の検証や政策提言は、より緻密で包括的な制度化やシステム化、そしてマニュアル化を目指しているようだ。

災害時に現場にとって本当に必要なことは、それではない、という深い声が、ここにはある。 花田先生らの長年にわたる経験の蓄積は、制度化やマニュアル化ができない部分にこそ、本当に 必要なことがある、という意味深いメッセージであるように思える。本報告の冒頭におく価値が あると思う。

### 2 NPOやNGOによる被災地支援-宮崎文化本舗の事例







井上優副理事長

熊本地震での被災地支援に関しては、今回も民間非営利組織(NPO・NGO)の活躍が目立った。われわれは以前から交流のあるNPO法人宮崎文化本舗の活動に着目してインタビューを重ね、その上で宮崎文化本舗や被災地NGO恊働センターが支援活動を行っている熊本県西原村へでかけて学生とともに現地を回った。NPO法人宮崎文化本舗は、よく知られているように、映画館の自主上映活動など文化活動から発展して様々な地域おこし活動を展開してきた。現在では宮崎アートセンター等の指定管理者もつとめている。また綾町の環境問題から行政との協働や災害支援まで幅広く活動を展開しているおそらく九州でも一二を争うほど規模も大きく、内容も多彩なNPO法人である。その宮崎文化本舗が熊本地震への支援を本格的に行ってきた。その経緯を理事長の石田達也さんと副理事長の井上優さんにうかがった。その中から井上優さんのインタビュー記録を紹介する。

### 熊本震災時の支援について 支援の経緯と内容など

### 2017年2月8日 井上優さん (NPO法人宮崎文化本舗) インタビュー

### NPO法人宮崎文化本舗による熊本支援について

ボランティアを募集して、がれき撤去などをやった。ただし、NPO法人宮崎文化本舗単体ではなく、宮崎県とNPOと社協がスクラムを組んで派遣というスキームを作って支援した。「熊本宮崎支援チーム」全部で30回ぐらい行った。

それぞれの役割としては、宮崎県は、西原村など被災自治体との連絡調整、建設業者との連携を担当した。宮崎県社会福祉協議会は、西原村の社協・ボランティアセンターとの連携。そのほか、社協のボランティア基金を使っての活動資金の援助などを担当した。そしてNPO法人は、支援事業そのもののコーディネート、人材募集、事務局運営などを行った。

### 支援の経緯

熊本支援の提案は、宮崎文化本舗の石田達也代表と井上優副代表、そして宮崎県のNPO担当者とのあいだで合意をつくり、支援のスキームを形成した。宮崎県が、宮崎文化本舗に被災地支援のコーディネートを委託する事で、活動に必要な資金を一本化して、事業につなげていった。

### 支援の時期や場所

熊本地震後、5月ぐらいから派遣を行った。各県や自治体は、どこの地域を応援するかが決まっている。また社協は社協で地域割りが出来ていた。当初は、宮崎県と県社協が支援対象とする場所が違っていたなどというちぐはぐなことも起こった。これからは、きちんと支援を集中させるべきであろう。

ボランティアをいつ投入するかは、5月の連休前から打ち合わせしていたが、余震が続いていたことと、熊本県側の受援力が弱かったことなどがあいまって問題だった。そのままボランティアを投入しても烏合の衆になるし、仕事がないとボランティアのモチベーションも下がる。だから5月の連休を外してから行くことにした。4月末ぐらいから打ち合わせをしていた。

### 完結型の支援

がれき撤去しても、別の場所にがれきが残る。残ったがれきは被災者を悲しませる。そこで4 トントラック×2台と重機を持っていって、がれきの最終処理場まで持って行った。一日何十往 復することになった。そのアイデアは石田代表からだった。

現地コーディネートの被災地NGO 恊働センターの鈴木隆太氏は、20年前の宮崎の台風14号で県外(名古屋)から一番最初に支援に入った人であった。そのとき、宮崎文化本舗とともに災害支援活動を行った経験が生きている。

宮崎文化本舗も、ボランティアを必要としているところを支援しようと、支援先を探していた。そして西原村に行ったら鈴木氏が活動していた。「君がいるのだったら俺らここ支援するわ」ということで西原村を支援活動対象にすることになった。鈴木隆太氏は、コーディネートが出来る人だから信頼できた。単にニーズじゃなくてニーズのシーズ(原因)探求ができる人である。それが出来る人が居れば、NPO法人やボランティアが入った場合に、とても有効な支援ができる。そして鈴木君が「石田・井上がいるんだったら贅沢言っていいかな」ということで4トントラックを持ってきてと依頼してきた。何回か行くうちに重機もいると分かって、持っていくようになった。そういう経緯で支援がうまく回っていった。

### ボランティアはどんな人たちか

宮崎県全県から来た。行政職員もきたし、会社から来た人、後半は学校派遣の女子高校生や大学ゼミから来た人、一般の人もいた。多いときで一回に20~30人ぐらいが参加した。基本的に日帰りでのボランティアである。最初の段階では3~4回目ぐらいまでは宮崎県内の五ヶ瀬のスキー場のロッジから入って一泊していた。NPO相互の連携もあった。すこしずつwin-winの関係を作っていった。

### ■ 2 NPOやNGOによる被災地支援-宮崎文化本舗の事例

### 5月からいつまで支援したか

最後は11月のボラセン閉鎖まで。その後は、西原村から申請があったら行くことにしているけど、現時点では申請は来てない。フェーズが変わったから。最初の6月や7月までは、余震など何かあったときのために、東北でのコーディネート経験があった人が必ず同行していた。井上優さんは $6\sim7$ 回、石田さんは十数回行っている。何か事故が起きたときに状況決断できる人(リーダー)がいないと災害支援はうまくいかない。

家主さんの要請で室内を撤去する際に、作業続行が危険だと判断したことがある。撤去作業の 中止を井上さんが判断し、家主さんに伝えた。雨のときも迷わず中止にする。人命が第一であ る。がけ崩れもあった。

### 2017年2月21日 15:00~18:00 井上優さん (NPO法人宮崎文化本舗)

### 質問1 文化本舗が築いてきた関係

**安立**:熊本被災地支援についての報告書を読ませていただいて、いくつか質問したいのです。いきなりこういう協働ができたわけではなくて、それ以前から、県庁と社協とNPO連合が協力して一つの支援のスキームを作っていた。これはほかのところがなかなかできないところだと思う。複数の団体の連帯がベースにあったからだと思う。宮崎文化本舗がこのようなベースをどのように作ってきたのか伺いたい。これに至る前史のようなものを話していただきたい。

井上:まず、宮崎文化本舗が宮崎では実績のある大きな存在だったというところがある。宮崎県の中では信用がある。宮崎の中で高齢者や障害者の人たちのところを除いたら、文化本舗が事業成績はNPO法人ではトップ。文化本舗の事業力や信頼度はNPOの中ではおそらく断トツだと思う。おそらく九州といってもいいくらい。行政は安心を求めるから、きちっとやって成果が残せるところと考えたときに、文化本舗が選ばれたというのが前提にはある。自分の肩書になっている活動が、NPO活動支援センターがまずあって、NPO支援と中山間の支援を合致させた施設だというのもある。また、地球温暖化防止の活動もしている。このように、結局県が支援しようとする活動の大きな部分(福祉分野は除く)を文化本舗もやっていることになる。だから人間関係ができているというのもある。NPO活動支援センターの話をすると、宮崎のNPOの主だった人たちを知っていることになる。環境系のNPOもほとんど知っている。こういう前提がある。

で、今度震災の話をすると、被災地支援系の活動なんて言うものはほとんどない。普段の活動は地域活性化系だったりする。そうなると、もともとのつながりや人脈は持っている。だから今からNPOのネットワークを作ろうと震災の時に言っても間に合わない。それなら既存のネットワークをつかうしかない。そういう前提で今回の話が県からうちにきたのは必然的。東北の被災地支援をずっと継続してやってきたのは、など少ない。被災地支援のノウハウを文化本舗は持っていた。宮崎の台風14号のときの支援のノウハウも持っていたから。本来なら社協が動かすけれども、その時にNPOも一緒に動いていた。そういう下地があるから、県とは組みやすい。そういう下地があったのが要因の一つ。

**安立**: それは県としてはやらざるを得なかったのか。それとも、県のほうから「県としてやろう!」ということになって移ったのか。

**井上**:知事が隣県に対して支援はすると言っている。県としては何らかのことをしないといけないというのがあった。文化本舗は文化本舗で、やらないといけないだろうという思いがある。自費でも。お金はいろいろなところから支援が来た。だから文化本舗はほかのところからお金を引っ張る自信はあったので、自前でもやってやるぞと思っていた。でも、自前でするのと、県という名目(協働)でするのは違う。

### 質問2 県との協働

**井上**:県のお金は、県民のボランティア活動に対してお金を出すという趣旨。行政のお金の枠があるから、使えないこともある。県としては使い方をもっと自由にするため、どこかに委託したほうがいいということもあった。行政の方も一緒に支援に行くこともあった。でも委託という形だから、責任者は文化本舗の人だけど、県も応援しています!ということをアピールしやすかった。

### 質問3 熊本震災における熊本県の受援力

**安立**:前回のヒアリングで、熊本の受援力が弱かったという話が出てきた。どんなところに受援力の弱さがあったのか。

**井上**:受援力と支援力は同じだと思う。生活の中に隠している部分や見られたくない部分は当然にある。でもお互いさまの関係になっていれば、ある程度の部分は見られてもいいという感じになってくる。地域の連携や関係作りができていれば助け合いはできるはず。関係ができていれば支援も受援もできる。受援ができるかというのは、支援を受け入れられる関係ができているかということと同じ。

### 質問4 被災地支援の課題

**安立**: 今回の課題や問題点の整理のところで、何が一番今後にも残る課題や問題点だと思っているか。

**井上**:被災地支援は被災地が主人公。でも、副産物として熊本の経験をいただいておかなければいけない。そこがどこまでできたのかが課題。今後宮崎が受援することになった時、今回のことを考えるともっとコーディネーターのような人が必要だと思うが、今のところ少ない。

### 熊本県西原村での復興イベントへの参加と被災地NGO恊働センター鈴木隆太さん





2017年6月11日、われわれ九州大学文学部社会学科の学生と教員の安立清史は、宮崎文化本舗が支援する西原村での復興イベントに参加した。そして被災地NGO協働センターの鈴木隆太さんのご案内で、西原村の復興状況をフィールドワークしながら見学することができた。午前の見学には宮崎文化本舗の井上優さんが、場所をかえた午後の見学には宮崎文化本舗の石田達也さんも同行していただき、被災現場でどのように宮崎文化本舗と被災地NGO協働センターとが協働しながら支援活動を行ったかを詳しく説明していただいた。

宮崎文化本舗は宮崎県と県社協を中心としたボランティアを組織し、崩壊した土砂やがれきを撤去するための工具や機材を運び込んで西原村で大活躍をしていた。その現場も見せていただいた。われわれが見学した時期は、すでに土砂やがれきの撤去ではなく、村の復興・再建のための村民の意思の確認(道

路の再建などは村民の意見の一致がないと進められない)や移転や移築などの話し合いになっていた。ややもすれば利害の対立も起こりかねないそのようなデリケートな問題にたいして、被災地NGO 恊働センターの鈴木隆太さんが、絶妙のコーディネーターとして参加しながら、村民の意見の調整と集約にあたっていた。外部のNGOだからこそ、入りにくいこともあれば、逆に入りやすいこともあるだろう。土砂やがれきの撤去の時期からずっと関わりつづけている鈴木隆太さん(本職は佐賀県のお寺さんの住職だと聞く)だからこそ、村民から信頼され、復興期の微妙でデリケートな利害調整と意見の集約にあたることができたのだろう。他の地域では地区住民の意見集約が困難で、なかなか復興事業が進まない地域もあると聞く。西原村ではその点、順調に進んでいるのは、このような外部のNPO法人やNGOと信頼関係を構築することができ、またNPO法人やNGO側もその信頼に応えるように持続的に長期間にわたって支援し続けているからではないだろうか。

インタビュー調査のように、宮崎文化本舗も単独ではこのような支援はなしえなかった。宮崎県や宮崎県社会福祉協議会などの公的な資源も活用しながら、行政にはしえなかったような支援活動を行うことができたようだ。被災地NGO協働センターは阪神・淡路大震災のあと結成された団体だが20年以上にわたって活動しつづけている。関西だけでなく東日本大震災の時にも、そして今回のような熊本地震でも活動している。このような民間非営利団体が、日本にも現れて、政府や行政とともに支援の分厚い社会資源になっていることには、あらためて目を見張らされた。

### 熊本県西原村での復興イベントへの参加と被災地NGO恊働センター鈴木隆太さん ■

今回はまだ被災地NGO 恊働センターが多忙な時期で、鈴木隆太さんへは十分な時間をとってインタビューすることがかなわなかったが、宮崎文化本舗と被災地NGO 恊働センターとの協働は、今後の災害時支援や復興支援の、NPOやNGO同士の協働の、ひとつのモデルになっているのではないだろうか。

### 3 社会福祉協議会による社会福祉協議会支援ー水俣市社会福祉協議会の事例

近年では災害時には多くのボランティアが支援活動にやってくる。被災地の社会福祉協議会は、そのボランティアの受け付けその他で忙殺されるという。少人数で多数のボランティアの受け付け、活動先との連絡調整などで多忙で、本来のボランティアのコーディネートができていないのではないかという批判もある。実際はどうなのか、被災していない社会福祉協議会による、被災した地域の社会福祉協議会への支援や人材派遣があると聞いて、水俣市社会福祉協議会を訪問した。この水俣市社会福祉協議会は田代久子さんという全国的にも名前の知られた「地域福祉活動コーディネーター」がいることで有名である。以下、その訪問インタビューの時の、社会福祉協議会による社会福祉協議会支援について、そして、今回初めて大きな話題となり、禁止なのか推進なのか様々な論議をよんだトピックスとしての「農業ボランティア」にも触れていただいた。

### 水俣社会福祉協議会 田代久子さん(日時:2017年6月25日 場所:水俣市・もやい館)





### <水俣市社会福祉協議会による熊本地震への支援について>

安立:水俣市社会福祉協議会による熊本地震への支援について、お聞かせ下さい。

**田代**:水俣は阿蘇から100キロ以上離れていることもあり、被害はほとんどなかった。社会福祉協議会として相互に支援を行うことになっていたので、さっそく支援体制をくんだ。

### <農業ボランティアについて>

**田代**: 西原村は畑がたくさんあり、今回のボランティアでは農ボラが非常に注目された。畑の仕事は季節が決まっており、家が片付いてから田植えをしようなどということはできない。実際、西原村の農家の方は、家の片づけよりも畑仕事を優先させていた。当時は「からいも」の植え付

けの時期であり、今やらないと収入がなくなってしまうという状態だった。農業ボランティアと いうコーナーをつくって対応したことは今回のボランティアの特徴である。

### <熊本地震の際の水俣社会福祉協議会の活動>

また、災害ボランティアについて、社会福祉協議会は現地のニーズと全国から集まってくるボランティアの橋渡しをするという役割を担っている。水俣でも、15年ほど前の7月中旬に記録的大雨が降り、がけ崩れが起こって20人近い方が亡くなるという災害があった。そのときも、ちょうど夏休みだったので全国からたくさんのボランティアの方が手伝いにきてくれた。当時はもやい館が巨大なボランティアセンターとなった。今回の震災では、水俣からボランティアに行きたいという方がたくさんおり、ボランティアバスの運行を行った。参加者は、知り合いに誘われたという人や自分が困ったときに助けてもらったからという人が多く、鹿児島からの参加者もいた。この他にも、自治会やサークルなどで独自にボランティアバスを出したところもあった。

震災当初、多くの人がどうしてよいかわからなかったときに最初に立ち上がったのが若者だった。とにかく最初の3日が大変だということで、もやい館で物資の受付を行って、トラックで運んで行った。

また、今回の震災を機にネットワークの大切さが意識され、つい先日「日本青年会議所(JC)」との協力関係もつくったところである。

### <災害時の対応について>

普段の生活における問題がそのまま災害のときに出てくるという話もある。例えば、地域で弱者と言われる高齢者や障害を持っている人が避難所でも弱者になってしまう。自分たちも近所で災害が起こった時に何をしたらよいのかについて考えさせられることが多かった。災害は誰にも予期できないので、臨機応変に対応するしかないが、想像できる範囲のことはしっかりと対策をしておきたいと考えている。とにかくネットワークが大事である。

### <社協職員の熊本での活動>

安立: 社協の連携は西原村や益城町など、支援先が決まっていたのですか。

**田代**:連携は以前から熊本県社協を中心に決まっており、県社協の方から水俣市社協の方に職員の派遣依頼が来た。市民のボランティアはそれとは別にボランティアバスを出して対応した。

**安立**:職員のボランティアはどのようなことをされたのですか。

田代:災害ボランティアセンターの中での受付などを行った。西原村では全国からたくさんの人がやってくる、駐車場を100台以上確保しなくてはいけない、ボランティアセンターから災害が起きたところまでどうやって人を運ぶのか、など多くの課題があり、どこにボランティアセンターを設置するかということが問題になった。また、受付では様々なことをチェックしなくてはならず、大変だった。よからぬことを考える人もいるため、被害を未然に防ぐために不審者が紛れ込んでいないかなどをチェックしていた。

### ■ 3 社会福祉協議会による社会福祉協議会支援-水俣市社会福祉協議会の事例

安立:1日に何人くらい来ましたか?

**田代**:本当に何百人の人が長蛇の列になっていた。あまりに多くの人が来ると、ニーズがなくなってしまうことがあり、ボランティアをしに来た人から苦情が出ることもあった。また受付時間が午前中で決まっているのに午後に来る人もおり、対応に困った。

**安立**:農ボラについて、社協のボラセンが産業を支援することはできないと言っていたという話 を聞いたが、西原村ではそのような対立はなかったのですか?

**田代**: そのようなことがあったという話も聞いたが、問題というほどではなかったと思う。持論では、そのような考え方はおかしい。季節は待ってくれない。その人に収入がなくなると国のお金を使って生活保護を受けることになる。それよりもせっかく来てくれたたくさんのボランティアに手伝ってもらった方がいい。

**安立**:田代さんはどのくらいボランティアに行かれたのですか?

田代:10日くらい。最初は宇土に行っていた。その後は西原村が多かった。

**安立**:ボランティアコーディネートをやるうえで1番大変だったことはなんですか?

**田代**:ニーズがすぐに上がってこないこと。水俣でもそうだったが、困っているのに遠慮をして言って来ない人もいた。そのような「受援力」が生きる力として、災害の際には重要になってくる。

**安立**:熊本では地域によって「受援力」に差があったという話を聞いたが、実際に行ってみて違いは感じられましたか。

**田代**: あるかもしれませんね。西原村では家のことはじっと我慢して、畑に行ってしまうなど、 地域性はあったように感じる。

**学生**:ボランティアが多すぎてやることがなくなってしまうという話があったが、事前にニーズを把握するということはできないのですか?

田代:特設電話の設置、テレビでの呼びかけ、民生委員の訪問などでニーズの把握を行ったが、それよりも集まってくるボランティアの方が上回ってしまった。益城などでは1日に千人の人がやってくることもあったと思う。震災直後は、「とりあえず命があってよかった」という時期なので、何をしてほしいというニーズは出てきにくいにもかかわらず、一度にたくさんのボランティアがやってきてしまい、ニーズがなくなってしまった。そのような被害者の精神状態の移り変わりを考えることも重要である。

### まとめと考察

熊本地震にさいして、益城町や西原村などには、多くのボランティアがやってきてボランティア活動に参加したことは多くの報道でも知られている。しかし様々な問題もあったようだ。とりわけ災害が、農業者にとっては作物の植え付けの時期に重なっていたことである。農業者にとっては、年に一度の植え付けのチャンスを逃すことは、一年間の収入の多くを失うことにもなる。

もっとも重要で必要なボランティア活動は、農家の生活再建のための農地や農業環境の整備および植え付け作業などの「農業ボランティア」であったはずだ。

ところが、中には「農業は収入を得るための個人事業であり、個人の収益活動のためにボランティアさせられるのは、ボランティア本来の趣旨にあわない」という意見もあったようだ。「農業を個人の収益活動」とみれば、そのような偏狭な意見も成り立つのかもしれない。しかし、それでは、ボランティアのためのボランティアとでもいうべき論理のパラドクスに陥ってしまうのではないか。何のためのボランティアか、という本筋を見失うことにもなるのではないか。そういう意見も対抗的に湧き起こっていたようだ。

水俣市社会福祉協議会の田代さんは、そのてん、バランス感覚にすぐれたボランティア・コーディネーターであった。農業者の生活感覚を理解し、4月、5月、6月という農業者にとっての植え付けの時期の重要さを理解したうえで「農ボラ」を推進したというその見識には頭が下がる思いであった。

おそらく社会福祉協議会職員でも新規採用になった人たちなどは、これほどのバランス感覚やボランティアコーディネート感覚は持ち得なかったに違いない。社会福祉協議会という、ボランティアの受け入れにとって、いわば「ゲートキーパー」のような重要な役割にある人たちこそ、水俣市社会福祉協議会の活動などを見習うべきであろう。そして田代さんのようなスキルフルでパワフルなボランティア・コーディネーターを育成していくべきではないだろうか。

### 4 福岡県老人福祉施設協議会による介護職員の派遣活動-アンケート調査の結果から

災害時における支援は多様なアクターが必要だ。大きな役割を期待されるのは国や地方自治体となるだろうが、その他にも社会福祉協議会や社会福祉法人なども重要な役割を期待される。しかしながら、災害時に社会福祉法人などは自施設を守り入居者を守ることで手一杯になり、なかなか地域への支援その他にまでいかないともいわれている。その理由はふだんでさえ施設の職員配置基準がぎりぎりである中で職員もまた被災するからである。そこで、他県からの支援が必要になる。社会福祉法人の経営する介護老人福祉施設ではとりわけ介護職の不足が懸念された。そこで各地の社会福祉法人から介護職が派遣された。この派遣については、施設から施設への職員の派遣であったことと、施設の中での介護ケア活動が中心だったこと、したがって施設の外から見える活動ではなく被災直後からの耳目を引く活動ではなかったこと、などの理由で、一般にはあまり知られていない。

しかしながら次にあげる理由などから、もっと研究が進められるべきであると考える。第1は、民間非営利組織による民間非営利組織への支援であること。第2には、民間ではあるが公的な存在である社会福祉法人の「社会貢献活動」であること。したがって、第3には、民間の支援活動と、公的な支援の枠組みや制度との狭間や矛盾や問題が、いろいろな場面で起こること。

すこし説明しよう。第1は、災害時の支援や復興は、国や政府、地方自治体などが大きな役割 を果たさねばならないが、それだけでカバーできるものではない。様々な民間団体やボランティ アなどの参加や支援が必要になる。その場合にまず中心になるのは民間非営利組織であろう。本 調査研究はもっぱらそこに焦点を当ててきた。第2に社会福祉法人は、近年の社会福祉法人の制 度改革によって、様々な見直しや社会的要請が行われ、社会福祉法人という特別な法的・制度的 な枠組みの中から、その制度外にあるNPO法人やNGOなどとの「イコールフッティング」など も問題にされてきた経緯がある。社会福祉法人にとって、施設を運営・経営するだけでは足りな い時代になったのである。災害時の支援は、そういう意味で、いまもっとも社会福祉法人が取り 組まなければならない喫緊の課題なのだ。しかし制度改革から日が浅く、災害時支援をどう行っ たらよいのか、どう社会貢献をしていくべきなのか、社会福祉法人の間でもまだ定まった方向性 が明確には見えていない状況である。そうした中で大阪府老人福祉施設協議会などいくつかの ネットワーク組織は先進的な方向性を打ち出している。福岡県老人福祉施設協議会も、それに続 いて新たな社会貢献の道を模索していることは、われわれも間近に見聞してきたところであっ た。その具体的な場面が、熊本地震のさいに現れて、福岡県老人福祉施設協議会が主導して介護 老人福祉施設の介護職員の派遣という初めての試みがなされた。その全体像を、派遣された職員 へのアンケート調査というかたちでとらえる機会を得ることができた。様々な偶然や幸運によっ て、この調査研究を実施することができたのである。関係者には深く感謝したい。

第3に調査研究を進めると、民間の社会福祉法人という団体や老人福祉施設協議会というネットワーク組織と、公的な制度や枠組みとの齟齬や矛盾、狭間や空白地帯などが、次々にあらわれてくることである。このような狭間や矛盾などは、制度と実態との間に、いつでも起こってくることではあろうが、災害時という迅速な対応がもっとも必要な時に、制度的な狭間や齟齬によって、支援の派遣が遅れるようなことがあったとすれば、今後に改善していかねばならない。よりいっそうの調査や研究が必要なゆえんである。

以下、調査研究の概要と結果をしめす。

### アンケート調査の概要

2016年の熊本地震にさいしては、全国的な規模で、被災した熊本県へ様々な支援活動が行われた。われわれが今回報告するのは、福岡県との協定にもとづき福岡県老人福祉施設協議会が加盟する社会福祉法人への呼びかけで始まった支援活動の実態と課題である。福岡県老人福祉施設協議会が加盟する社会福祉法人から多くの介護職員等が、熊本県老人福祉施設協議会加盟の社会福祉法人への支援活動を行ったが、この支援活動の実態を調べ、派遣された職員の属性や活動内容を把握し、どのような問題や課題が残されたのかをさぐり、今後の支援活動の改善に役立てることを調査目的とした。調査にあたっては、福岡県老人福祉施設協議会による派遣呼びかけの中心となったメンバーの方々と論議を重ねたうえで協働して調査票を策定した。実施にあたっては、福岡県老人福祉施設協議会の承認を得たうえで、2017年春に、支援活動に関わった職員全員へ調査票を配布した。自記式アンケートの結果は、福岡県老人福祉施設協議会事務局(福岡県社会福祉協議会)を通じて回収し、九州大学大学院人間環境学研究院・安立研究室が集計を担当した。以下、その概要を報告する。

### 1 調査対象と母集団

今回、福岡県老人福祉施設協議会の呼びかけに応じて派遣を行った社会福祉法人数は87法人であった。これは福岡県老人福祉施設協議会に加盟する209法人(2016年4月現在)のなかの41%にあたる。

派遣された職員数は、実人数で175人であり、この全数を調査対象母集団とした。回答数は175 (ただし、派遣職員のその後の退職者や、派遣期間未記入を理由とする13名のデータは除外した)、 有効回収率は92.6%であった。

### 2 調査結果の概要

福岡県老人福祉施設協議会からの依頼で派遣が行われた期間は、2016年4月20日から8月2日までの81日間であり、一日平均で10.7名が派遣されていたことになる。派遣された職員は、年齢をみると20歳から60歳までで、平均値は38.6歳であった。性別をみると、男性66%、女性34%であり、派遣日数は3日間がもっとも多かった。一人あたりの派遣日数が、比較的短期間であった理由については本報告書の中で説明されている。職種としては、介護職がもっとも多く116人であり、相談援助員31名、看護職10名などが内訳であった。支援先で行われた主な活動は、細かくみると多岐にわたるが、直接ないし間接の介護が中心で、その他、清掃やレクリエーション、物資運搬なども含まれていた。

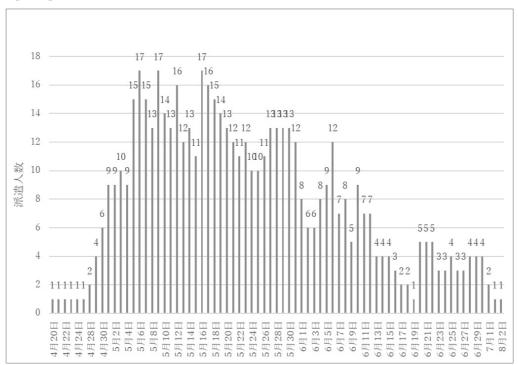
今回の調査の特徴は、熊本支援を経験して感じたこと考えたこと等の自由回答がたいへん多数 記載されていたことである。自由回答からは、派遣経験をふまえての職員の意見から、今後や課

### ■ 4 福岡県老人福祉施設協議会による介護職員の派遣活動 - アンケート調査の結果から

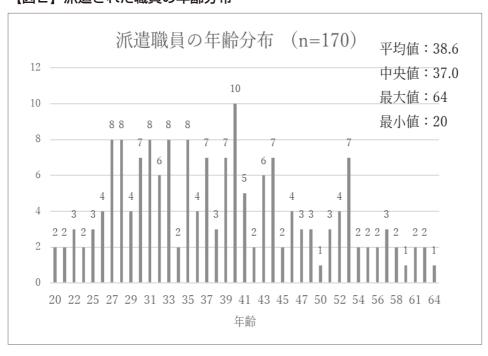
題がかなり明確に把握できたように思われる。

以下に、アンケート調査結果と派遣された施設職員からの膨大な自由回答のまとめを報告する。この分析は、アンケートを実施した研究者と福岡県老人福祉施設協議会のメンバーが、協力して調査結果を検討したものである。

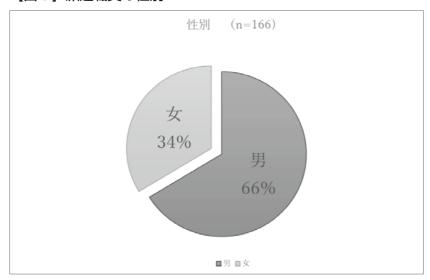
### 【図1】派遣時期と人数



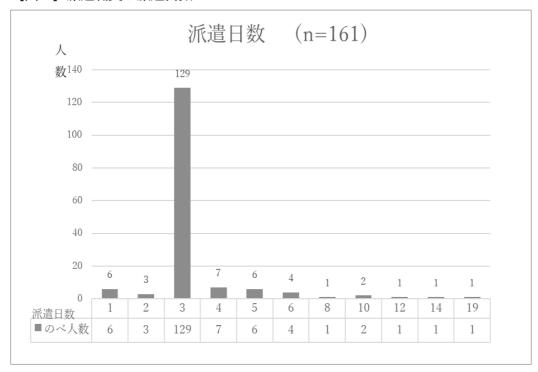
### 【図2】派遣された職員の年齢分布



# 【図3】派遣職員の性別

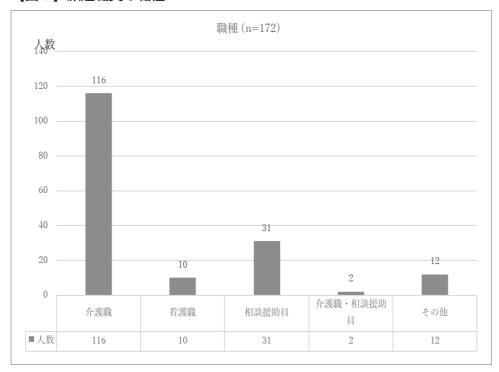


# 【図4】派遣職員の派遣日数

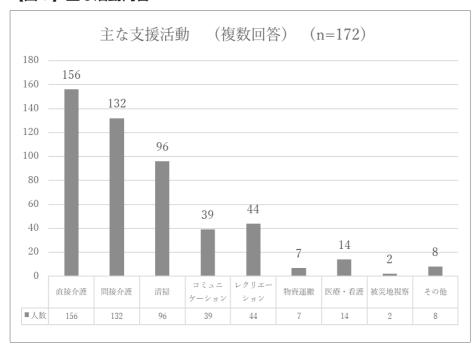


## ■ 4 福岡県老人福祉施設協議会による介護職員の派遣活動ーアンケート調査の結果から

# 【図5】派遣職員の職種



# 【図6】主な活動内容



## 3 自由回答の分析 1 - 派遣職員の支援期間、引き継ぎやコーディネートの必要性について

ここでは、自由回答から浮かび上がってきた、今回の派遣についての課題について述べる。 派遣された職員が、現地で活動して感じた意見の中で、もっとも多く見られたものは、一人ひ とりの支援者にとって、支援期間が短かったのではないか、という派遣期間についての感想と、 もうひとつは、現地との連絡や調整、コーディネート機能に課題が多かった、というものであっ た。

たとえば、東北大震災時に支援に行かれた職員が、その経験から学ぶべきだという意見もあった。東北大震災時には、派遣された職員と次につづく職員との間に、現地で重複する期間がないと、引き継ぎがうまくいかないという経験があったという。これをふまえて、派遣の重複期間がないと、引継ぎの打ち合わせを、たびたびしなければならず、受け入れ施設側の負担にもなるという指摘があった。貴重な指摘である。

また、望ましい派遣は、職員の派遣だけでなく、ボランティア・コーディネータなども同伴して支援にいけるのがよいとの意見があった。これも、現場での活動経験をふまえた貴重な意見である。

こうした自由回答結果が示唆するのは次のことである。

将来またこのような被災地支援が必要になる場合には、コーディネーターがまず現地に入って、現地のニーズを把握し、派遣される人員への連絡・調整を受け持つなど、現地との連絡・連携を密にする必要があるということである。つまり、派遣するにあたって従前以上に、コーディネート機能を重視する必要があるということである。

支援を受け入れた現場には、派遣されてきた職員にうまく指示がだせない人がいる場合もあったようだ。これは、現地では職員自身も被災者であり、また派遣元からの情報が伝わっていなかったことなども作用したものと考えられる。また、その日その日の、受け入れ先の職員の出勤具合で、情報共有がうまくいっていないときもあったようだ。このように、職員相互の間の意思疎通やコミュニケーションに、災害時には課題が生じうるので、間に入って両者をつなぐコーディネーターが必要であるとの意見が多くみられた。

被災し混乱する現地にコーディネーターを求めるのは、困難なので、派遣元のほうで、コーディネーターも含めて派遣し、その人が、次に派遣されてくる職員との間の引継ぎも含めてコーディネートができるような体制が、もっとも望ましいものであるとの意見が多くみられた。福岡県老人福祉施設協議会としても、そういうコーディネートや伝達の仕組みを担える人材の育成が必要ではないか。

#### 4 職員の派遣日数について

派遣された期間の長さについては多くの意見がよせられた。せっかく支援にいったのに、2泊3日程度の短期間では、現地の状況になれて活動するには短期間すぎた、という意見が多かったのである。

しかし福岡県老人福祉施設協議会にとって、これには理由もあった。派遣を呼びかけた福岡県 老人福祉施設協議会老施協や派遣する法人施設側が、どのくらいの期間なら人員を出せるかとい

#### ■ 4 福岡県老人福祉施設協議会による介護職員の派遣活動 - アンケート調査の結果から

うことを慎重に考慮した結果でもあったからである。その結果、3日間の派遣が標準とされたようだ。

また、自由回答をみると、派遣された職員と派遣元の社会福祉法人との間の連絡や引継ぎ事項の伝達などは、インターネットのSNS、たとえばLINE等を活用して連絡調整を行った法人もあったようである。しかし、すべての法人でこのような密な連絡や対応ができていたかというと、この点については課題も残ったようだ。派遣された職員の間で、情報の錯綜などで、やや混乱も見られたようである。現地に派遣された職員との連絡や調整は、今後の検討課題であろう。

しかし、もし、職員派遣の期間が1週間ということになっていたら、どれだけの施設が職員派遣を行うことができただろうか。人員の問題から、小規模の法人では派遣できず、結果として大規模法人しか派遣できないということにもなりかねないからである。

今回の場合には、福岡県老人福祉施設協議会として、多くの法人施設が職員を派遣することが可能であること等を考慮して、3日間の派遣を標準として、各法人に派遣を呼びかけることになった。この点については、将来またこのような災害派遣がありうるので、法人の枠を越えて、たとえば九州全体で、次世代委員会などが中心となって、社会福祉法人の災害支援について、どのように派遣方法や派遣期間、派遣にあたっての諸々のガイドライン等を論議しておく必要があるのではないか。

## 5 依頼と派遣のプロセスー社会福祉法人の社会貢献について

今回の派遣の経緯とプロセスについては、次のようだったという。まず福岡県から、福岡県老 人福祉施設協議会に、熊本支援についての協力依頼があり、その依頼にそって、福岡県老人福祉 施設協議会から、各法人への依頼が行われた。福岡県と熊本県との提携をふまえての依頼であっ た。このような行政からの公的な依頼によって老人福祉施設協議会が支援に動き出すという手順 やプロセスは、重要なことである。

しかし逆に言えば、公的な依頼がない場合には、なかなか動き出せないということにもなりうる。現在は、社会福祉法人やその連合体である老人福祉施設協議会の社会貢献や地域貢献を、社会や地域にはっきりと示していくことも求められている。そのためには、県からの依頼をまって動きだすだけでなく、各法人や老人福祉施設協議会が、もっと機動的に動くことが、社会福祉法人の社会貢献の明確化にもつながるのでないかという声もあった。今後の検討課題であろう。

### 6 「避難所」や「福祉避難所」等に外部から支援の入るタイミング

熊本支援では、被災した熊本の社会福祉法人への支援が中心であったが、今後は、被災現地で様々な「避難所」や「福祉避難所」を運営されることもあるだろう。社会福祉法人が「福祉避難所」等を運営していくこともあるだろう。熊本での支援経験をふまえると、その場合には、派遣された職員や専門家が避難所に入るタイミングは発災から1週間後くらいが適切であるとの意見があった。それ以上たってからだと、避難所の運営の中で、それぞれ自然発生的にできあがったルールが固まってしまうので、もし間違えたルールだとしても正すことがなかなか難しいからのようだ。

派遣された職員は、1つの課題だけでも任せられると、たとえば、派遣先の施設における夜間の対応をしっかりやるというように、何かを任せられると、支援をうけた側の心理的なストレスも全然違ってくるようだ。そうなると、現場の職員にとっては、たいへん頼もしい支援となる。

また、熊本地震では、車内泊をされた方が多かったのも特徴だった。高齢者施設が被災されていない場合にも、そこを拠点に周辺の避難所や車中泊をしている方をサポートするような取り組みができたら良かった。避難所でも、もっぱら素人の方々が運営していたので、専門的ニーズには対応できなかった。こういう時こそ、専門職の活躍の場があったはずだという意見もあった。

避難所で必要なスキルやサポートは何なのかということを、今回の経験からはっきりさせていくことが必要であろう。そして、施設に入るという場合に最低1人はコーディネートする人が必要だという意見が多かった。緊急時に対応できる専門人材を、福岡県老人福祉施設協議会としても、育成できると社会貢献にもなるのではないか。

## 7 アンケート調査から見える派遣職員の意識の変化

これまでの社会福祉法人は、災害時などには、まず自分の施設を守るということを中心に教育や研修を受けてきた。しかし、今後は、それだけではなく、より幅広い地域社会との連携や協働、そして従来以上の社会貢献が求められることだろう。今回の熊本地震などをきっかけに、これまで以上に幅広い地域福祉との連携や協働が求められるようになる。そしてそれを担えるような人材育成も求められている。

今回の熊本支援にあたっては、派遣元の社会福祉法人では、個々の職員の様々な事情などを考慮しながら被災地で活動できる能力をもった職員を派遣したという。今回の支援が、派遣先の施設にどのような役割をはたし、どのくらいの貢献になったのか、それは今回のアンケートでは把握できない領域の問題であり、今後の課題である。しかし、今回の派遣された職員へのアンケート調査から、職員の意識の変化はつかむことができる。それは、熊本支援の経験をふまえて「災害時における施設のあり方や活動について、どのようなことをお考えでしょうか。もし福岡で災害や震災が起こったら、どのようなことが必要だと思いますか」という自由回答の中にもっとも表れていた。

ひとことで言えば、被災地で活動する経験を通して、震災や災害時にそなえる危機管理体制に ついて真剣に考えるようになった、という意識変化である。

福岡でも、本年、深刻な水害が起こったりするなど大規模な災害が頻発する時代になった。自由回答からも「普段から災害時の対応について真剣に考える必要がある」「施設長がいない時や、主任などの責任者がいない時に災害が起こった場合でも、対応ができるような危機管理体制が必要だと痛感した」という意見があった。このように、被災地支援経験を通じて、職員の中に、法人や施設の「危機管理体制」の大切さや、それに自主的に取り組もうとする意識と自覚が高まったようである。これは、派遣した法人にとってだけでなく、派遣された職員にとっても大きな収穫であったと言えるのではないか。

このような職員の自覚や意識の高まりをみて、今後はもっと多くの職員に支援を体験させたい、とその効果に注目する施設長もいる。

今回の派遣は、福岡県老人福祉施設協議会や社会福祉法人の社会貢献や地域貢献の姿や動きを 具体的に世に示したというだけでなく、支援を経験した職員の意識の変化や成長にもつながった

#### ■ 4 福岡県老人福祉施設協議会による介護職員の派遣活動-アンケート調査の結果から

という、大きな経験であったことが、アンケート調査に記された数多くの自由回答から読み取れる。

## 8 今後の災害支援へ向けての提言

熊本への支援経験を通じて、災害時での有効な支援のためには、職員を派遣するだけでなく、連絡や調整、現地のニーズ把握など、コーディネーターが必要だということが分かった。そのためには、現地のケアマネージャーや地域包括支援センター、社会福祉協議会などとの密接な連携をとることも必要であろう。

何かあった際に、様々なコーディネートができる人物が、先発隊として現地に入り、ニーズを 拾い上げ、そこから派遣元にオーダーを出し、連絡調整をしながら派遣するというような組織 だった対応の仕組みも必要になるだろう。

たとえトップがいなくても、誰が指示を出すのか、非常時にはその判断が問われる。普段の上下の関係だけではうまく機能しないことがたくさんあることも今回のアンケート調査から浮かび上がっている。県の防災マニュアルなどは、支援物資の取り扱いや組織対応の仕組みを伝えるもので、それも重要だが、今回のアンケートの結果を見ると、災害時に力量を発揮できるコーディネーターのような人材育成が求められている。

非常時には社会福祉協議会だけでなく、老人福祉施設協議会や経営者協議会なども協力して「ボランティア・センター」や「避難所」「福祉避難所」などを運営することも、将来的には視野に入れる必要があるとの意見もあった。社会福祉法人が、社会福祉協議会などとより深い連携をとって支援していける体制づくりも必要だろう。

熊本での支援経験は、今後、様々なところに役に立つに違いない。朝倉など水害もふくめ震災や災害が頻発するようになっている。どのような災害でも、対応できるように、福岡県老人福祉施設協議会としても、どのような体制をつくっていくか、検討が必要ではないか。今回の経験からは、支援時のリーダーやコーディネーターづくりに注力していく必要性や、社会福祉法人が様々な組織や機関とも連携する必要性が浮かび上がっている。また、「福祉避難所」だけでなく、一般の方々がやってこられる「避難所」などにもどう関わっていくか、という検討課題もあろう。災害支援にあたっては、どういうスキルが必要なのか、期間や内容も含めて派遣、派遣先との連絡や調整などもふくめて、災害支援のガイドラインの検討するため、福岡県老人福祉施設協議会の中に「災害支援委員会」のような組織を作って検討していく必要があるのではないか。

個々の社会福祉法人が、それぞれに地域貢献や社会貢献に取り組むだけでなく、福岡県老人福祉施設協議会としても、災害時における幅広い地域貢献や社会貢献が可能になるよう、仕組み作りや人材育成に取り組むべきではないだろうか。

# 最終まとめと総合的な考察

### 1 災害時への対応の現状

熊本地震への行政の対応をみると、災害や危機対応システムの構築と危機対応マニュアル作り や災害訓練へと収斂していく現状が確認される。しかし、はたしてそれでいいのだろうか。

そういう根本的な問題提起が「避難所」と「福祉避難所」との対比や関係者へのインタビュー 調査から見えてきた。

なぜ制度化されている「福祉避難所」がうまく機能しなかったのか、なぜ制度的な「避難所」もうまく機能しなかったのか。DCATやDMATやその他、制度的な仕組みはあったはずなのにそれらが必ずしも十分に機能しなかったのはなぜなのか。そして、制度外の自主活動として行われた熊本学園大学の〈避難所〉がなぜ画期的な役割を果たしえたのか。

研究を進めていくなかで、まっさきに提起された問題がこれだった。

本研究から引き出しうるひとつの答えは、「災害時や危機時という事態には、制度的な対応だけでは十分に機能しない」「日常的な対応、すなわち制度や法律にしたがって対応するという方法」「危機対応システムやマニュアルは、いわば現場ではなく上に対応を聞く方法で、緊急時には上からの指示をまつやり方ではうまくいかない」つまり「システムやマニュアルに依存する対応では、危機対応はできない」ということだろう。制度やマニュアルが完備されていたとしても、緊急時にそれが機能するとはかぎらない。むしろ現場や現状を見たうえでの対応を「阻害する」場合すらあることが、熊本学園大学での事例などをみると分かる。

それはシステムやマニュアル作りをするな、という意味ではない。それらに依存してしまうことの危険性を示しているのである。「福祉避難所」がうまく機能しなかったのはそのためではないか。依存すると制度にしばられて身動きできなくなってしまうことが問題なのである。

そのことはすでに知られていることかもしれない。しかし改めることの非常に難しい問題であるかもしれない。たとえば震災2周年をへて様々なシンポジウムや報告書が出ているが、それらの「落としどころ」は新たな制度の制定や対応システムの構築、そしてマニュアル作りなどだからである。国や地方自治体、行政関係者にしてみたら、現状で最大限出来ることはそこまでなのかもしれない。なぜなら担当者はどんどん異動して代わっていくからである。経験から残せるものは、より緻密に包括的になる制度やマニュアルくらいなのかもしれない。しかしそれだけでは危ない。

だから本調査研究の指摘するように、民間非営利組織の役割が高まるのだと言える。制度や政策だけでなく、いやそれらがうまく機能するためにも、クルマの両輪のように、民間非営利組織の役割が重要なのだ。行政が本格的に起動するのには時間がかかる。それまでの間、制度やマニュアルが「上に聞く・問い合わせる」や「制度で出来ることの内側で対応を考える」という姿勢を生み出すのに対して、民間非営利組織のほうは、非日常的な状況の中で、制度や法律に問い合わせて行動するのではなく、直接に現場や現地の声を聞こうとする。上からの指示を待つのでなく、まず行動し動いてゆく。そしてやがて本格的に起動した行政システムへとつないでいく。そういう機動的な現地対応の中に、民間非営利組織の大きな役割があるのだろう。宮崎文化本舗

#### ■ 最終まとめと総合的な考察

や被災地NGO 恊働センターの事例などはその典型だ。

### 2 民間非営利組織には潜在力がある

一方に行政の公的な対応があり、他方に民間非営利組織の対応がある。その中間領域にあたる 部分に社会福祉協議会や老人福祉施設協議会の役割があることも見えてきた。

水俣市社会福祉協議会や福岡県老人福祉施設協議会の事例を見ていくうちに、既存の社会福祉組織である社会福祉法人や社会福祉協議会、老人福祉施設協議会の中には、まだまだ大きな可能性や役割が潜在していることが分かってきた。

熊本地震やその後の福岡県西部豪雨などでも、社会福祉協議会のボランティアセンターが、震災や災害復興の過程で変身しながら活動を発展させてきている。老人福祉施設協議会も、施設の運営だけでなく地域の支援、地域福祉の発展にも役割を意識してきている。

行政の活動とNPOやNGOの活動があるだけでなく、その中間地帯に社会福祉協議会や老人福祉施設協議会の役割領域が多様に広がっていることが見えてきた。じっさいに熊本地震への支援の中で、社会福祉協議会や老人福祉施設協議会の果たした役割は大きい。ただ老人福祉施設協議会の事例を詳しく見ていくと、社会福祉法人という「公の支配に属する」存在であり、かつ、民間非営利組織という性格との二重性が、時に自発的な活動を生み出し、時に国や行政の枠組みに制約され自主的な活動を制約される場合があるようだ。

これを制約や限界といって良いのだろうか。そうではない、と考えたほうが生産的だと思われる。

そもそも非営利組織という存在が、「営利」に反対したり、対抗したりするものではなく、「営利」活動の限界を矯正したり補正したりする共生社会組織であると考えられる(→安立清史 (2018) などを参照)。

その意味で、行政と非営利組織とを対立するもののようにとらえる見方は正当ではない。社会福祉協議会や社会福祉法人などの半ば公的な社会福祉組織もそうである。決して行政の言うなりになっているわけではないし、決して自組織の論理だけで動いているわけでもない。

調べるほどに、こうした非営利組織の潜在力や可能性があることに気づかされる。しかし、こ こ数年の「社会福祉法人改革」や「介護保険改正」などで、社会福祉法人等はジレンマにも追い 込まれてきた。ひとつには社会福祉法人も「経営努力をしろ」という命令であり、他方では「社 会福祉法人らしい社会貢献をしろ」という命令である。この二つがダブルバインド的に社会福祉 法人を引き裂いているのではないか。つまり「経営しろ、しかし経営するな」という相反する二 重のメッセージとなっているのである。(→安立清史(2017)などを参照)

社会福祉法人は「介護保険制度」の迷走や社会保障制度改革の中で、経営努力を迫られつつ、 社会貢献を求められるというダブルバインド的な立場に立たされている。社会福祉協議会につい ても同じことが指摘できよう。

それゆえ、社会福祉協議会や社会福祉法人と、NPOやNGOとの間に、本来ならばもっと多様な連携や協働が生まれて良いはずの地震や震災、災害時の協力や連携や協働の体制が、なかなか生まれにくいのではないか。

NPO法人宮崎文化本舗と被災地NGO 恊働センターとは有機的な連携や協働を行ってきたことが確認される。しかし社会福祉協議会は社会福祉協議会との間での連携や協働による支援が中心

のようだ。老人福祉施設協議会も各県の老人福祉施設協議会相互の間の支援の枠組みにもとづい て活動している。ここにはまだたくさんの課題がありそうだ。

しかしさらに詳細にみていくと、じつは大きな潜在的な可能性があることも分かる。老人福祉施設協議会は、社会福祉法人の会員制のネットワーク組織である。ひとつひとつの社会福祉法人にはそれぞれの個性や歴史があり、様々な経営理念をもっている。そういう人たちがひとつにまとまることは難しいし、可能かどうかも分からない。しかしながら、社会福祉法人の中には、NPO法人やNGO以上に社会的なミッションを意識して、社会貢献活動に熱心なところが少なくない。それを社会福祉法人とか老人福祉施設協議会という一般的な平板なカテゴリーだけで判断してしまうことは非生産的な見方である。

今回の調査過程をつうじて、社会福祉法人にも様々な社会福祉法人があり、社会貢献や地域貢献に熱心なところもあれば、そうでないところもあるという当たり前のことが、より具体的に再確認されたように思う。社会福祉協議会も社会福祉法人も、それぞれがひとつひとつひとつ独自の多様な存在であり、その中に働く人たちもじつに多様であることに、あらためて気づかされた。そういう個性や独自性をぬきにして社会福祉法人や社会福祉協議会という単純な見方で一緒くたにすることはできない(それはNPO法人やNGOについても同じである)。非営利組織の本当の力や可能性が、とりわけ災害時の支援や社会貢献の中に、集約して現れてくるようである。

外からみると、一様にしか見えない社会福祉協議会や社会福祉法人も、その内実はじつに可能 性にとんだ多様な存在なのだ。

災害時の対応や、災害復興の過程では、このような多様な非営利法人や組織が、多様な連携や協働をくみ上げていけることが望ましい。

その連携や協働のあり方については、また、別の調査や研究が必要になるだろう。

ひとまずここで報告を終えるが、その先に見えてきたものは大きい。それは現状のNPO法人 や社会福祉法人をこえていく「現在以上の非営利組織」を考えていくことになるだろう。つまり 「NPO法人以上のNPO法人」「社会福祉協議会以上の社会福祉協議会」「社会福祉法人の限界をこ えていく社会福祉法人」のようなものを考えていく研究になるだろう。

「非営利組織の可能性を考えるには、現状の非営利組織だけを見ているだけでは十分ではない」「現状を超えていく非営利組織の可能性」「現在の民間非営利組織の先にある民間非営利組織」を考えることにほかならない。そういう可能性の萌芽が、熊本地震のような社会が大きな危機に直面したときに、生まれ出て来ると考えられるのである。

# 参考文献

- 安立清史,2016,「非営利組織の「経営」とは何か-介護保険における非営利法人の「経営」をめぐって-」,『共生社会学』,pp.105-122, Vol.7, 大学院人間環境学研究院
- 安立清史, 2017, 「介護保険のパラドクス――成功なのに失敗?」, SYNODOS (2017/04/13公開)
- 安立清史,2017,「グローバル資本主義の中の「非営利」-「バーチャル政府」の意外な可能性」, SYNODOS (2017/06/22公開)
- 安立清史・小川全夫・高野和良・黒木邦弘,2016,「特別養護老人ホームの未来を現場はどう見ているか-第1回「特養のあり方に関する未来予測調査」の結果から」,『共生社会学』,Vol.7,pp.83-95,大学院人間環境学研究院
- 安立清史・小川全夫・高野和良・黒木邦弘,2016,「特別養護老人ホームの「人材確保」と「経営」 第2回「特養のあり方に関する未来予測調査」の結果から」,『共生社会学』, Vol.7, pp.97-104, 大学院人間環境学研究院
- 花田昌宣, 2017, 「インクルーシブな避難所と水俣学の経験:地域に根ざした学と社会運動」, 『現代思想』45(8), 96-104, 青土社
- 井上ゆかり・黒木邦弘・花田昌宣,2017,「平成28年熊本地震への熊本学園大学の対応:避難所の運営の実際と課題」,熊本学園大学水俣学研究センター

# 〈執筆者略歴〉

安立 清史(あだち きよし)

九州大学大学院人間環境学研究院 教授

専門は社会学・福祉社会学。

東京大学大学院社会学研究科博士後期課程修了。

日本社会事業大学助教授を経て、1996年10月九州大学文学部助教授、2010年10月から現職。

## <主な著書>

- ○「福祉NPOの社会学」(2008年、東京大学出版会)
- ○「高齢者NPOの可能性-アメリカを参考に考える」(『NHK社会 福祉セミナー』 2014年12月、NHK出版)

# 災害時におけるコミュニティ組織やNPO間の 連携や協働のあり方に関する調査研究

2018年6月

発 行■-般財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会 〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17 ラウンドクロス新宿5階 TEL:03-5333-5127 FAX:03-5351-0421

印 刷 太平印刷株式会社

# 全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

- ③ 『社会福祉事業が果たす地域自立に向けた福祉のまちづくりへの役割 -大阪府下の事例を中心に-』 2018年5月 大阪市立大学工学研究科 講師 蕭 **閎**偉(代表研究者)
  - 少子高齢化の進行や自治体財政難という局面の中で、地域住民による「新たな公」が注目されている。特に地域住民の生活課題の早期発見、地域を主体とする組織が果たす公的サービスを補完する役割が大きくなっている。地域が自主的に社会福祉事業を始め地域の住民を対象に様々な支援を提供する取り組みが見られる。本研究では大阪府下の先進地区の事例を取り上げ、地域の自立に向けた福祉のまちづくりを考察している。
- ② 『新規居住者(勤労者)と農業従事者等との融合による新しいコミュニティの形成に関する調査研究 兵庫県豊岡市を事例に 』 2018年5月 特定非営利活動法人 地域再生研究センター 主任研究員 井原 友建(代表研究者)
  - 本研究では、兵庫県豊岡市で設立された新しい地域コミュニティ組織に着目し、第1次産業 就業者と新規居住の給与所得者等の就業形態の異なる主体が連携したコミュニティ形成の実態 を調査するとともに、その連携がもたらす効果と新しい地域コミュニティ形成プロセスについ て考察している。
- ① 『生活困窮者自立支援と地域・自治体の課題 -福祉政策だけに留まらない自立支援-』2017年11月 PLP会館大阪地方自治研究センター 研究員 尹 誠國(研究代表者)
  - 大阪府内の9つの自治体を中心に生活困窮者自立支援の事例を調査し、生活困窮者自立支援 法の課題がどこにあるのかを究明しようと試みている。また、生活困窮者の支援には福祉と雇 用の連携、タテ割り行政の克服など自治体行政のあり方に大きな転換が求められること、行政 の枠を越えた地域コミュニティづくりの課題でもあることも指摘している。
- ⑩ 『沖縄県における生活困窮者の支援に関する現況と課題 -生活困窮者自立支援制度を中心に-』2017年8月 公益財団法人 沖縄県労働者福祉基金協会(沖縄県労福協)沖縄県 就職・生活支援パーソナルサポートセン ター 生活困窮者自立支援事業 総括責任者(主任相談支援員) 濱里 正史
  - 全国で最も貧困層の問題が深刻な沖縄県を対象地域として、2015年4月からスタートした生活困窮者自立支援制度の地域的展開に関する現状と課題を、同制度に携わる相談支援員・就労支援員等の関係者に対するヒアリング調査(質的調査)により明らかにし、その知見に基づき、2018年に予定されている同制度の制度設計の見直しに向け、沖縄だけでなく全国における同制度のあり方について提言する。
- ⑥ 『**日本労働映画の百年 映像記録にみる連帯のかたちと労働者福祉・共済活動への示唆**』2017年7月 共立女子大学 非常勤講師 佐藤 洋
  - 日本における労働世界の変容と連帯のかたちが、現代のわれわれに伝えるメッセージと労働者福祉・共済活動への示唆について、19世紀末の映画導入から今日に至るまでの労働映画の豊かな伝統と作品群の広がりについて考察する。さらに、日本労働映画の社会的認知を深め、これからの日本の労働文化・労働社会の諸課題を考えていくための基礎的素材を提供する。
- ⑩ 『地域エネルギー供給において協同組合が果たしうる役割 −日米の比較調査から−』2017年6月 一般財団法人地域生活研究所 研究員 三浦 一浩(研究代表者)
  - 本研究では、小規模分散型のエネルギー供給システムと、そこにおける消費者・市民による 民主的なコントロールの重要を説き、これを実施する重要なツールとしての協同組合の可能性 について、日米の比較調査からアプローチした。

- ⑥ 『格差社会における共済・保険への加入と幸福度』 2017年5月 同志社大学商学部 准教授 佐々木 一郎
  - 本研究では北海道~九州の20歳~69歳の方々を対象に民間の死亡保険と共済の死亡保障についてWebアンケートを実施し、3,000名から回答を得てサンプルを採取し、「共済・保険の加入決定に影響する要因」と、「共済・保険と幸福度」について、それぞれクロス分析とロジットモデル分析した。
- ⑥ 『**韓国における農協生命保険の経営特性と組織アイデンティティ分析**』2017年5月 八戸学院大学 ビジネス学部 専任講師 崔 桓碩
  - 韓国の「農協共済」は、2012年に株式会社に組織転換させられた。この組織変更により農協の共済は「農協生命保険」に変わることになった。本研究では「農協生命保険」について、「商品」・「販売チャネル」・「資産運用」の3点から分析して、共済事業と保険事業の相違点を考察しようとするものである。
- ⑤ 『母子世帯の子育ての困難をめぐる重層的要因 ―子育て関連ケイパビリティの検討と大阪府の支援団体調査からの分析―』2017年2月 立命館大学衣笠総合研究機構(生存学研究センター)客員研究員 村上 潔(研究代表者)
  - 本研究では、年々増加している母子世帯に焦点を当て、母子世帯が抱えている困難の要因を、 育児だけでなく就労や行政など、さまざまな視点から調査・分析して実態を明らかにするとと もに、母子世帯の支援団体にもインタビュー調査を行い、団体間の連携のあり方や母子世帯の 困難の要因にアプローチする方法について考察を行っている。
- ⑥ 『**震災復興過程のコミュニティ形成に係る行政・NPO等・地域住民の協働**: **宮城県をケースに**』2016年12月 東北大学大学院経済学研究科博士課程後期 中尾 公一(研究代表者)
  - 本研究では、東日本大震災で最大の人的被害を受けた宮城県を対象として、復興に向かう過程の中で、行政やNPO、地域住民等がいかに協働し、連携が行われてきたのか、コミュニティ形成の観点からインタビュー調査と分析を行った。そして分析結果をもとに、今後の大規模災害時のコミュニティ形成について、各組織に対して具体的な示唆を与えている。
- ⑥③ 『**関東大震災復興における賀川豊彦とその同労者の取り組みに見る地域形成の視座の検討**』2016年12月 千葉大学大学院人文社会科学研究科 特任助教 伊丹 謙太郎
  - 本研究では、賀川豊彦の思想、とりわけ「協同組合」を軸としたその思想の展開と賀川本人だけではなく、彼とともにいろいろな先端的社会事業に取り組んだ労働者達の活動、エピソードをまとめている。とくに、1923年の関東大震災という時代背景を起点として賀川同労者たちの実践が、そして賀川本人の思想がどのように変化していったのかを確認するよう試みている。
- ⑫ 『社会的企業による職縁の再構築機能:「絆」組織における"Co-Production"と"Relational Skills"』 2016年12月 東洋大学経済学部 教授 今村 肇(研究代表者)
  - 現在、日本人の人間関係は希薄になりつつあるといわれているが、本研究では、日本と西欧との制度・文化の違いを前提にしつつ歴史的な側面も含めた比較を行ない、「絆」組織として、従来いわれていたようなNPO・社会的企業などのサードセクターに限らず、政府・地方自治体や営利企業も含めた水平的な「連帯」を実現することによる、「職縁」を通じた再構築の方向を探っている。

その中では、若者の自立支援において「職縁」という視点で支援を行っている3つの組織に対して調査・分析も行った。

- ⑥ 『社員による企業ボランティア参加に関する現状と課題』2016年11月 東京大学大学院学際情報学府文化・人間情報学コース博士後期課程 小林 智穂子(研究代表者)
  - 近年、地域でボランティア活動を行う社員を奨励・支援する企業が増え、公共の福祉に寄与しようとする人々は増加傾向にある。本研究では、従業員参加型の社会貢献活動モデルを示した上で、活動に参加した社員本人、企業、NPOにインタビュー調査を行った。そして、現状と課題を抽出し、勤労者と社会双方の福祉をいかに実現するか、その条件を考察した。

