

災害被災地域における生活再建に向けた支援活動

—九州北部豪雨被災世帯のライフヒストリーより—

Support Activities for Rebuilding Lives in Disaster-stricken Areas

— From the Life History of Households Affected by
the Heavy Rain in Northern Kyushu —

大橋 美加子

Mikako Oohashi

〈摘要〉

甚大な災害が発生し、二次的な被害が拡大しないよう、福祉専門職は被災者の身体や生活を守り、生活再建につながる支援を展開しているが、福祉専門職による支援の介入時期、支援方法、対象範囲、情報収集及び分析方法、各機関との連絡調整には多くの課題が残されている。本研究は、2017年7月に発生した九州北部豪雨に着目し、災害時の被災者世帯の生活がいかに変容したのか被災世帯のライフヒストリー研究により明らかにした。また、被災者の語りより、被災世帯の生活再建に福祉的な視点で被災者支援を行ってきた地域支え合いセンターの取組みと支援団体による活動を概観し、その役割を明示した。その結果、災害時における、被災世帯の多様性や複雑性を踏まえた支援として、避難生活などの早い時期からのアウトリーチにより、生活の困難さを抱える被災者のニーズをキャッチし、自立した生活再建ができるよう、相談・声かけなどの見守りや地域交流への参加の促進、行政や福祉サービスなど専門機関による支援へのつなぎを実践する必要性が示唆された。

〈キーワード〉九州北部豪雨 ライフヒストリー 生活再建 福祉専門職

はじめに

2017年7月、福岡県朝倉市を中心に豪雨災害が発生し、未曾有の災害となった。甚大な災害が発生し、二次的な被害が拡大しないよう、福祉専門職は被災者の身体や生活を守り、生活再建につながる支援を展開しているが、活動の内容や範囲は限定的である。

大島（2017）は、「専門性がある人が行う実践には、背景となる理論や体系化された手

法が説明できる」とし、「社会福祉の分野においては、実践する際のさまざまな援助技術を統合化したものを総称して「ソーシャルワーク」と呼ぶ。……「災害ソーシャルワークの主体は、災害時にソーシャルワーク機能を発揮し、被災者の抱える課題解決を支援する人」であるという」と論じている¹⁾。しかしながら、福祉専門職による支援の介入時期、支援方法、対象範囲、情報収集及び分析方法、各機関との連絡調整には多くの課題が残されている。

一方、九州北部豪雨で被害が甚大であった朝倉市杷木松末は、2018年10月被災者生活再建支援法に基づく「長期避難地帯」に認定され、安全が確保され認定が解除されるまで戻ることが出来ない地域となった。豪雨から3年後の2020年4月には4集落64世帯の認定が解除されたが、別の土地で自宅を再建した世帯が40世帯に上り、6月末時点で戻ったのは1世帯のみであった。被災世帯には、自力での生活再建が可能な層もあるが、生活再建できない層もある。災害関連死を防ぐためには、こうした生活再建できない層への支援が不可欠であるといえる。被災世帯の仮住まい生活が長期化し、生活再建が手遅れとならぬように、国や自治体、専門職は、避難所生活や、仮住まい生活の早期の段階で生活再建の支援を行う必要がある。生活再建できずに生活が困窮している被災世帯を一刻も早く見つけだし、生活の支援を行わなければならない。窮乏化の進行を止めなければ、被災世帯の生活はより不安定化し窮乏化に抵抗しきれず、貧困層へと階層転落し、災害関連死へとつながるからである。

本研究は、2017年7月に発生した九州北部豪雨に着目し、災害時の被災世帯の生活がいかに変容したのか被災世帯のライフヒストリー研究により明らかにする。また、被災世帯の生活再建に福祉的な視点で被災者支援を行ってきた地域支え合いセンターの取組みと支援団体による活動を概観し、被災世帯の生活再建に必要な支援の方法を検討する。

I. 九州北部豪雨時の対応

本研究は、平成29年7月に発生した九州北部豪雨で最も被害が激甚であった朝倉市を調査対象地区とした。福岡県朝倉市(2019)『平成29年7月九州北部豪雨朝倉市災害記録誌』を基に、九州北部豪雨の被害を概観する。

1. 平成29年7月九州北部豪雨の概要

7月5日は、朝鮮半島南部から中国地方にのびていた梅雨前線が午前中のうちにゆっくり南下し、前線に向かって暖かく湿った空気が流れ込み、大気の状態が非常に不安定となった。このため正午ごろから夜遅くにかけて筑後地方から大分県西部にのびる線状降水帯が形成されて猛烈な雨が降り続き、福岡管区気象台は九州で初めての大雨特別警報を17時51分に発表した(続いて19時55分に大分県にも発表)。福岡県の朝倉では、15時38分

までの1時間にこれまでの極値を更新する129.5ミリを観測し、日降水量も極値を更新する516.0ミリとなった（記録的短時間大雨情報を計15回発表）。翌6日は、梅雨前線が九州北部地方に停滞し大気の状態が不安定となった。昼前まで各地で断続的に激しい雨が降り、昼過ぎから夕方にかけて小康状態となった。大雨特別警報は14時10分にすべて解除となった²⁾。

2. 被災の概要

1) 人的被害

朝倉市を中心に記録的な豪雨となった「平成29年7月九州北部豪雨」では、多数の山腹崩壊が発生した。その為大量の土砂と流木が流下し人家を押し流した。また、河川の氾濫により広範囲で浸水被害が発生した。朝倉市ではこれらの影響により、33名が亡くなり、2名が行方不明となっている。また、重傷者は11名発生した³⁾。

表1 人的被害の概要

	死者	行方不明者	重傷者
朝倉市	33名	2名	11名
東峰村	3名	0名	0名
うきは市	1名	0名	0名
日田市	3名	0名	0名

出典：消防庁：平成29年6月30日から梅雨前線に伴う大雨及び台風3号の被害状況及び消防機関等の対応状況について（第76法）、平成30年6月1日（金）、福岡県：平成29年7月九州北部豪雨に関する情報（第173報）、平成30年6月1日参照

2) 土砂・流木被害

河川、道路、農地等の被害は、大量の土砂・流木の流出が主原因であった。土砂の発生量は、後川右岸流域（朝倉市、東峰村、日田市）の斜面崩壊面積（発生域）が4.44km²、発生土砂量、1,065万m³、12時間雨量は400mmを超過する範囲で、地質別には、深成岩（花崗閃緑岩）や変成岩を主体とする地域で土砂による崩壊が多く発生した。また、流木の発生量は、発生源は山林木が約6割、溪畔林が約3割で、筑後川右岸流域で約21万m³発生したとされる。河川別にみると、土砂と同様に赤谷川からの発生量が最も多かったとされている。

3) 建物被害

損壊が著しいとされる全壊・大規模半壊は、市全体で379件であった。大量の土砂や流木による河道閉塞に伴う浸水被害を受けた市東部の河川流域において際立っていた。また、行政施設、教育施設や文化施設などの公共施設や各地にある公民館、寺社仏閣等の地域コミュニティを支える施設も倒壊などの被害を受けたという。住家等建物被害の概要は

以下のとおりであった（表2）。

表2 住家等建物被害の概要（り災証明書交付状況による、平成31年3月31日時点）

	松末	杷木	久喜宮	志波	朝倉	高木	三奈木	蟪城	その他	計
全壊	95	44	34	28	22	34	2	1	0	260
大規模半壊	19	22	49	4	19	5	1	0	0	119
半壊	37	41	71	21	269	20	29	157	19	664
一部損壊	35	30	33	15	165	36	29	64	21	428
計	186	137	187	68	475	95	61	222	40	1,471

出典：福岡県朝倉市（2019）『平成29年7月 九州北部豪雨朝倉市災害記録誌』、P.2-5

2. 九州北部豪雨被災者施策

1) 気象情報と災害対策本部設置の対応

平成29年7月5日13時14分、大雨洪水警報発令、14時10分に土砂災害警報情報が出され、17時51分、大雨特別警報（九州初）が発令された。7月6日14時10分に大雨特別警報が解除、大雨洪水警報となる。7月8日5時11分に大雨洪水警報が解除された。

災害対策本部は、気象庁朝倉観測所の累計雨量が100mmを超えた14時過ぎに土砂災害警戒情報が出された時刻と同時に設置された。そして、その16分後、事態の悪化に合わせて災害対策本部が設置された。

梅田（2018）⁴⁾によると、災害対策本部と消防署には土砂災害警戒情報が発表され、14時台から電話通報が増え始める。通報の発信地は、今次災害の要因である「線状降水帯」と「中小河川の上流部からの山津波と氾濫」に同調する動きを顕著に示していたという。14時から15時台にかけ、西から発生した線状降水帯は、市内西部、山間部に位置する「高木」や「松末」地区からの通報が目立った。その後通報は東に、下流部に異動する。市役所では平成24年九州北部豪雨時を教訓に、防災交通課の4回戦に加え他の部署でも通報受付を行い対応した。

2) 避難所の開設

避難所は、市内全域に対する「避難準備・高齢者等避難開始」を発令と同時に開設された。まず、ピーポート甘木、フレアス甘木、朝倉地域生涯学習センター、らくゆう館の4か所に開設された。その後、松末地区には松末小学校に開設し、市内全域に避難指示を発令した際に、三奈木コミュニティセンターほか8か所にも避難所を開設した。

避難所運営は、市職員（避難所配備要員）、他自治体からの応援職員が中心となっていたが、NPO等の多くの外部支援者の協力は欠かせなかったという。

表3 朝倉市の気象情報と災害対策本部設置状況

月日	時間	気象情報	朝倉市災害対策本部の動き
H29年7月5日	13:14	大雨洪水警報発令	
	14:10	土砂災害警戒情報	朝倉市災害警戒本部設置
	14:15		避難所開設（市内4か所⇒順次全域に）
	14:26		避難勧告発令（市内全域） 朝倉市災害対策本部第1配備
	15:30		避難指示発令（一部地域）
	17:51	大雨特別警報（九州初）	
	19:10		避難指示発令（市内全域）
7月6日	07:00		朝倉市災害対策本部第3配備
	10:00		朝倉市議会災害対策会議
7月8日	05:11	大雨洪水警報解除	
	13:00		避難勧告発令（市内全域）
7月18日	14:00		朝倉市議会災害対策会議
8月18日	17:00		朝倉市災害対策本部第1配備
9月17日	18:15		避難準備・高齢者避難開始解除 （高木、朝倉、宮野地区、杷木地域を除く。）
H30年1月1日	0:00		朝倉市災害警戒本部へ移行

出典：福岡県朝倉市「平成29年7月5日九州北部豪雨時の対応と復旧・復興について」より筆者作成

3) 被災者への健康管理支援

医療班（健康課の保健師と管理栄養士他）が中心となり、支援機関・部署・協力団体の支援を受け、災害翌日の7月6日（木）から、避難所の衛生管理を行った。支援を行った支援機関・部署・協力団体等は以下の通りであった。

- ・DMAT（災害派遣医療チーム）
- ・JMAT（福岡県医師会・朝倉医師会）
- ・DPAT（こころのケアチーム）
- ・JRAT（リハビリチーム）
- ・福岡県歯科医師会
- ・朝倉歯科医師会
- ・福岡県歯科衛生士会
- ・福岡県薬剤師会
- ・朝倉薬剤師会
- ・久留米大学医学部看護学科
- ・日本赤十字社福岡県支部
- ・福岡県看護協会
- ・福岡県精神保健福祉センター
- ・九州大学（救急救命）
- ・新潟大学
- ・山王病院
- ・福岡県北筑後保健福祉環境事務所（県内各保健所）
- ・筑前町他福岡県内各自治体

4) 応急仮設住宅

応急仮設住宅は、全福岡県の支援を受けて、合計で85戸建設・設置された。杷木地域（林田団地（杷木小学校運動場））と甘木地域（頓田団地（みんなの広場））においては、敷地内に集会所も建設された。

II. 九州北部豪雨被災者世帯のライフストーリー

平成29年7月に発生した九州北部豪雨の被災世帯の生活が、災害によりいかに変容したのか、また、被災者支援を行った支援者は誰だったのか、3名の被災世帯のライフストーリーを概観する。

1. NO.1のライフストーリー

①調査時（2019年9月8日）：No.1は女性、昭和34年7月生まれ60歳。無職。目が悪い。緑内障。世帯主は母、昭和10年7月生まれの84歳、無職年金受給者、現在の健康状態として、ここ2年ぐらい白内障・緑内障が進行している。高血圧、糖尿病を患っている。6月25日から7月8日まで血糖値が上がり入院する。現在の世帯収入は100万円以下で生活は困窮している。居住地は2019年8月から災害公営復興住宅に居住している。いとこが佐賀県にいるが日頃から関わりはあまりない。

②前歴：世帯主の母は、昭和10年7月生まれ、1959（昭和34）年に夫と離婚し実家へ戻る。母は、青果場で働きながら、No.1を育てた。No.1は昭和34年7月出生。学歴不明。工場勤務するが、もともと悪かった目の状態が悪化し手術を受ける。その後仕事を退職する。平成4年から整骨院にパートとして勤務し20年間勤めた。

③追跡：九州北部豪雨により、持家は半壊判定⁵⁾を受ける。避難所に避難し、次の日から3日間ほど、佐賀のいとこの家に避難した。「お嫁さんもいいよって言ったけど、情報が分からないで、また送ってもらって避難所に戻った」2か月半避難所で生活した。その後9月に仮設住宅に入る。冷蔵庫とテレビ、その他の品物を支給された。災害に関する情報は、町内の掲示板で入手した。また、市の職員やグリーンコープの人から支援してもらった。仮設住宅に入った後は2月頃から地域支え合いセンターの職員に相談した。地域支え合いセンターの職員は月に1回回ってくる。また、ボランティアのA氏に生活の不安について相談をした。相談内容は生活再建についてどのようにしたらよいか、母が亡くなってしまったらどう生活を立てていくのか、母が入院をまたしたらお金がかかるので栄養をつけないといけないことなどであった。「今思えば、A氏に出会えなかったら、今頃はまだ仮設住宅にいたかもしれない。A氏には頭が上がらない」とい

う。り災証明の判定は半壊であったが、住めるような状況ではなく、どうしたらいいのかわからなく困っていると、A氏が罹災判定の再審査を請求できることを教えてくれた。一緒に市役所に付き添ってもらい、手続き行うことができた。持家は再判定により全壊⁶⁾となった。世帯の年収は100万円以下で母の年金のみで暮らしている。No.1は、「今は貯金があるが、母が亡くなってしまったら一人になるため、できるだけ使わないようにしないといけない」という。

2019年8月、災害公営復興住宅に入居するが、知らない土地で隣近所とは交流がない。部落にいたころ母は老人会に参加し近所の人との交流もあったが、今はほとんど家から出ない。母が亡くなった後のことを考え、スーパーなどが近くにある災害公営復興住宅に移転することを決めたという。No.1は今も住み慣れた土地を離れ災害公営復興住宅に移り住んだことを「考えても同じことだけど、考えてしまう」という。

2. NO.2のライフストーリー

①調査時(2019年9月10日):No.2女性、1934年出生の84歳。中学卒。無職、国民年金13万円/月受給。世帯主夫、1931年出生、87歳。中学卒。無職、夫は被災前に脳梗塞を発症し、仕事を辞めた。現在要支援2で、デイサービスを利用している。国民年金11万円/月受給。世帯の年収は200万円。貯金あり。震災後、自宅を増築し2019年2月から住み始める。No.2の現在抱えている病気は癌。通院中である。「また雨が降ると避難しなければならず、要支援状態の夫を連れて避難することは困難」と大変さを訴える。

②前歴:No.2は8人兄弟の5番目の三女として1934年出生、中学卒。世帯主である夫は、1931年出生、中卒、1946年鍛冶屋に弟子入りし、1956年鍛冶屋を自宅にて開業する。1957年に結婚し、1958年に長女、1961年に長男が出生する。長女は高校卒業後看護師となり1979年結婚により他出する。長男は1980年大学進学により他出し、1987年結婚する。

③追跡:九州北部豪雨当日は、夫婦別々の避難所へ避難した。夫はデイサービスから避難所の中学へ連れて行ってもらった。No.2は、自宅近くの接骨院へ避難した。「お父さんのことで頭がいっぱいで、デイサービスからの帰りを待っていたら水がどんどん入ってきた」という。翌日No.2は夫の避難先の中学へ移動した。区長さんがよくしてくれた。夫は要支援2であったため、3泊しか避難所で生活できず、翌日春日市に住む長男が迎えに来た。その後、長男宅のマンションに避難し、自宅の修理を行う。持家は大規模半壊であったが、加入していた災害保険は全壊判定となり1000万円で自宅を修理することが出来た。大規模半壊による災害義援金、生活再建支援金は、すべて自宅再建までの

生活費となったという。2019年2月に自宅を再建し、家に戻る。同年9月、体調不良となり、検査入院し癌と診断される。自宅で療養し延命は希望しないという。

「地域支え合いセンターの人は、「なんか困ったことないですか」と、いつも気にかけてくれて様子を見に来てくれる。話を聞いてくれるから安心できる」「あと、コミュニティと繋がっているか繋がってないかでは大違い。隣の人が組長さんだし、裏の人は若い人で声をかけてくれる」また、「ここは、住みやすい。郵便局も医者もバス停も近くていい。眼科も歯医者もある、だから住みやすくて好き」という。

3. NO.3のライフストーリー

①調査時（2019年9月10日）：No.3は世帯主。無職、国民年金受給。独居である。

②前歴：日田市で結婚し、1966年長男を出産する。その後、1972年長女を出産。1975年に現在の朝倉市に移り住む。長男は専門学校入学と同時に他出、2002年結婚する。長女は看護学校に入学し他出、卒業後自宅に戻り病院勤務となる。1996年結婚により他出する。

③追跡：自宅は持家、被害は大規模半壊。当日は自宅の2階に1人でいた。車庫が流れた。翌日の朝自衛隊に助けられた。初めはバスで原鶴温泉に入りに行った。日田市にいる娘のところへ避難したが、情報が入ってこないため、体育館に戻った。中学校に避難し1か月避難所生活をした。避難所にいた時は、足音や雨の音が気になった。また、防災メール（アラーム音）が怖かった。避難所は2か所移動した。トイレに行く時まわりに気を使った。人の声が気になった。8月に仮設住宅へ入居した。4畳半一部屋に2年間暮らした。毎月、地域支え合いセンターの人が訪ねて来てくれた。民生委員さんが月2回見に来てくれた。近所の人が車に乗せてくれて、部落に行くことが出来た。仮設住宅の敷地内には集会所があり、ボランティアの人が食事会などをしてくれた。自宅ははじめ半壊と判定されたが、再審査で大規模半壊となった。義援金は50万円。再建についてはどうしようかと考えていたが、期限があったため、迫られながら市役所に行き手続きを行った。保険に入っていたため自宅をリフォームすることが出来た。引っ越し費用は県から10万円が支給された。「みなさんから声かけられるのはその時だけ。地域支え合いセンター、ボランティアの人、グリーンコープの人などが来てくれます。でも、家の中にほとんど一人でいます」と現在の生活を話す。現在の心を打ち明けて相談する人は、子どもと地域支え合いセンターの人であるという。

Ⅲ. 九州北部豪雨被災世帯を支えた支援者の活動

災害支援において、被災者に対して福祉的な視点で被災者支援を行ってきた特定非営利活動法人 YNF⁷⁾ (以下「YNF」という) の活動や、朝倉市地域支え合いセンターの取組みが被災者のどのような支援につながったのかを明らかにする。

日本社会福祉士養成校協会 (2013) は、「被災者を支援していくうえでは、アウトリーチによる積極的ニーズ把握、キャッチしたニーズのアセスメント、支援目標と計画の策定、資源の動員や橋渡しなどの援助実践段階、評価といった一連のマイクロアプローチ (個別の被災者への関わり) が行われる」という。以下は、日本社会福祉士養成校協会 (2013) で示された災害時のソーシャルワークの内容と方法である (筆者一部修正) (表 4)。九州北部豪雨での朝倉市地域支え合いセンターの生活支援相談員は、仮設住宅生活から被災者の支援を実践していた。YNF の活動は、被災家屋の片付けや後始末を通して、被災者と信頼関係を構築し、その後の生活再建を見据えて継続的に被災者支援活動を実践していた。

表 4 災害に想定される被災者ニーズの時系列変化に対応したソーシャルワークの内容・方法

期 時	災害以前	被災直後～1 週間	～半年	～数年	～長期
想定される場面	地 域	救出・避難	避難所生活	仮設住宅生活	復興住宅生活・自宅再建
災害ソーシャルワークの内容	①防災への関心喚起の啓発活動 ②災害に備えた住民の学習支援 ③住民活動を支援する諸資源の情報提供・斡旋・仲介 ④災害弱者の把握 (常時更新) ⑤地域組織づくり	①要配慮者の安否確認・発見 ②発見した要配慮者のサービスへの橋渡しとモニタリング ③葬儀の手配 ④必要物資の確保と供給 ⑤安全で衛生的な環境の確保 ⑥被災家屋等の片付け・後始末 (必要な物品の探索) ⑦①～⑥を手伝ってくれるボランティア・NPO 等 (専門技術を持つ人も含む) の募集・確保・養成・配置・管理等のコーディネート全般 ⑧他支援組織や他専門職との連携、後方支援 ⑨生活・福祉相談窓口の設置と対応 ⑩被災を免れた専門機関・施設情報・専門職情報、また各種制度をはじめとする資源情報の収集や発信 ⑪生活保護や生活福祉資金の紹介・斡旋		①コミュニティ再構築 ②見守り体制の構築 ③サロンづくりやサークルづくり等を通じた孤立や、ひきこもり・廃用症候群の防止 ④様々な社会資源の紹介・情報提供	
災害ソーシャルワークで用いられる方法・機能	啓発・教育／組織化／ネットワーク	アウトリーチ・ニーズキャッチ／アセスメント／プランニング／ネットワーク	アウトリーチ・ニーズキャッチ／アセスメント／プランニング／ネットワーク	アウトリーチ・ニーズキャッチ／アセスメント／プランニング／ネットワーク	アウトリーチ・ニーズキャッチ／アセスメント／プランニング／ネットワーク
各段階における災害ソーシャルワークの特徴	予防的視点	緊急対応、救命／生命維持、外部からの応援	生活再建、自立支援、自己実現、尊厳重視、ニーズ拡散・多様化へのきめ細やかな対応		

出典：社団法人日本社会福祉士養成校協会編集 (2013) 『災害ソーシャルワーク入門 被災地の実践地から学ぶ』中央法規、p.42 を筆者一部修正

1. 被災世帯の生活再建を見据えた支援

No.1は、母と避難所に避難したが、車などの移動手段もなく、避難所に行っただけでは家にも帰ることができず、心配な状態が続いていたという。しかし YNF の支援により、半年後にやっと家を見に行くことができた。また、自宅は半壊判定であったが、罹災判定の再審査請求ができることを YNF の A 氏が No.1 に伝え、一緒に市の相談窓口につき添うなどをして、手続きをわかりやすく進めたという。さらに、その後、自宅は解体できたが、仮設住宅を退去後に住む家がなく、これからどこに住むことができるのかわからず不安を抱えていたが、その時も、A 氏に相談をした。災害公営住宅への入居の手続きから引越すすべてを無料で手伝ってくれたという。No.1 はインタビュー時に、「今思えば、A 氏に出会えなかったら、今頃はまだ仮設住宅にいたかもしれない。A 氏には頭が上がらない」と感謝の思いを語っている。

このように、YNF の活動は、生活再建できずに窮乏化に抵抗している被災世帯を一刻も早く見つけだし、必要な支援につなげる活動であった。避難所生活から生活再建後まで、被災者 1 人ひとりの困りごとをアウトリーチにより積極的に把握し、ニーズのアセスメントをし、被災者が自分だけではたどり着けない情報を提供し、必要な支援につなぐ活動を継続的に行っていた。社団法人日本社会福祉士養成校協会編集 (2013)⁹⁾は、「災害ソーシャルワークは、被災地における『生命・財産の維持』『生活の安定・継続性支援』『喪失への対応』を大きな目標とし、その乖離に生じた様々な問題に対応していくこと」と述べている。YNF の活動は、被災者 1 人ひとりの生活再建を見据えた、「生命・財産の維持」「生活の安定・継続性支援」「喪失への対応」の活動であった。

2. 被災者に寄り添う朝倉市地域支え合いセンターの活動

1) 朝倉市地域支え合いセンターの役割

「朝倉市地域支え合いセンター」とは、九州北部豪雨で被災した方々が、安心した日常生活を取り戻し、自立した生活再建ができるよう、相談・声かけなどの見守りや地域交流への参加の促進、公的支援（行政や福祉サービスなど専門機関による支援）へのつなぎを行うものである⁹⁾。朝倉市地域支え合いセンターは、平成 30 年 2 月 1 日に開設された。設置場所は、朝倉老人センター内と杷木支所内に 2 箇所である。

朝倉市地域支え合いセンターの人員体制は、朝倉市社会福祉協議会（福祉課）に設置し、生活支援相談員統括コーディネーター（嘱託）1 名（センター長）を配置した。甘木センターには、主任生活支援相談員（嘱託）1 名、生活支援相談員 2 名（臨時）、朝倉センターには、主任生活支援相談員（嘱託）1 名、生活支援相談員 2 名（臨時）が配置された。杷木センターは、主任生活支援相談員（嘱託）1 名、生活支援相談員 4 名（臨時）が配置された。対象世帯は、建設型仮設住宅、借上型仮設住宅、公営住宅、自力みなし仮設住宅、半壊以上の被災世帯（朝倉市害の住宅に居住している被災世帯も対象）である（表 5）。

表5 居住形態別見守り対象世帯数の推移

(単位：世帯数)

	建設型仮設住宅	借上型仮設住宅	公営住宅	自力みなし仮設住宅	在 宅	災害公営住宅	再建準備住宅※	合 計
平成30年6月	85	267	32	39	646	-	-	1,069
令和元年6月	83	208	25	30	266	-	-	612
令和2年1月末	-	1	-	19	161	63	73	317
令和2年5月末	-	-	-	18	154	61	62	295

※再建準備住宅…仮設供与期限終了後、仮住宅として入居している民間賃貸住宅等をいう。

※令和2年1月末から見守り対象世帯数の推移が鈍化した理由は、新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止対応のため、訪問活動を休止していたため。

出典：朝倉市(復興推進室)(2020)「平成29年7月九州北部豪雨災害 生活再建及び災害復旧事業の進捗」,p.4

事業内容は、訪問等による見守り・生活状況の確認、行政機関や福祉サービスへのつなぎを行った。取組は、個々の被災者に合った支援の実践のため、地域支え合いセンターと復興推進室による個別ケース検討会議の実施、定期見守りや支援区分に応じた支援を実施した¹⁰⁾(朝倉市(2020))。

2) 地域支え合いセンターの支援活動の実際

No.1、No.2、No.3のインタビュー内容には地域支え合いセンターの生活支援相談員が訪ねてきてくれたことが語られている。

No.1は、仮設住宅に入った後の2月頃から地域支え合いセンターの生活支援相談員に相談をしている。「月に一回、地域支え合いセンターの職員が巡回に来てくれた」という。No.1は目が不自由であり、仕事をしておらず収入がない状態で、84歳の母親の年金での生活をしていた。高齢な母と障害を持つ娘の世帯の閉じ込めり・孤立などの心配や、健康状態の管理の必要性があったのであろう。

また、No.2は、87歳の夫と二人暮らしである。本人の抱えている病気は癌で通院中である。また、夫は要支援2で、介護保険制度を利用しデイサービスに通っているが所謂老老介護である。災害当日もデイサービスの職員が避難所へ連れて行ってくれたので助かったが、「もし、自宅で一緒にいる時に被災したら、要支援状態の夫を連れて避難することは困難」と不安を訴えている。No.2世帯も二人の健康管理や安否確認、またNo.2の話し相手などを生活支援相談員が担っていた。

さらに、No.3は、国民年金受給者で独居である。「8月に仮設住宅へ入居した際に、毎月、地域支え合いセンターの人が訪ねて来てくれた」という。その他にも、「民生委員さんが月2回見に来てくれた。近所の人が車に乗せてくれて、部落に行くことが出来た。仮設住宅の敷地内には集会所があり、ボランティアの人が食事会などをしてくれた」など、互助

の関係により孤立しないような見守りがされていた。しかしながら、「みなさんから声かけられるのはその時だけ。地域支え合いセンター、ボランティアの人、グリーンコープの人などが来てくれます。でも、家の中にほとんど一人でいます」と現在の生活を話している。今後も伴走型の継続した見守り支援が必要である。その為には、他支援組織や他専門職と連携する支援のしくみの構築が必要であろう。

おわりに

2017年7月に発生した九州北部豪雨に着目し、災害時の被災世帯の生活がいかに変容したのか被災世帯のライフヒストリー研究により明らかにした。

朝倉市は、2006（平成18）年3月20日に、甘木市、朝倉郡朝倉町・杷木町が合併し、朝倉市となっている。人口は53,568人、高齢化率は33.3%である。全国の多くの地方都市同様に人口は減少しており、1985年に約6.5万人であったが30年で約1.1万人減少している。少子高齢人口減少が深刻な地方都市である。今回の調査対象者は3名とも高齢者であった。避難所生活や仮設住宅生活時、「一体何をすればいいのか、これからどうなるのか」という不安を抱えていた。仮の生活をしている間に、支援金を生活費にあてており、次第に生活が困窮して行く様子が聞き取れた。生活再建をしたくてもどのような方法があるのか、どのように手続きを行えばよいかかわからない被災者は、調査対象者だけではなかったに違いない。生活再建できずに生活が困窮している被災世帯を一刻も早く見つけだし、生活の支援を行わなければならない。こうした、声にならない被災者の問いを受けとめ、窮乏化の進行を止めなければ、世帯の生活はより不安定化し窮乏化に抵抗しきれず、貧困層へと階層転落し、災害関連死へとつながるからである。

また、本研究では、被災者の語りより、被災世帯の生活再建に福祉的な視点で被災者支援を行ってきた朝倉市地域支え合いセンターの取組みとYNFによる活動を概観することにより、被災世帯の生活再建に必要な支援を検討した。

YNFの活動は、被災家屋の片付けや後始末を通して、被災者と信頼関係を構築し、その後の生活再建を見据えて継続的に被災者支援を行う活動であった。YNFの活動はその後、佐賀豪雨、令和2年7月豪雨の活動へとつながっている。また、九州北部豪雨での朝倉市地域支え合いセンターの生活支援相談員は、仮設住宅生活から被災者に寄り添い被災者のニーズをアウトリーチによりキャッチし、自立した生活再建ができるよう、相談・声かけなどの見守りや地域交流への参加の促進、公的支援（行政や福祉サービスなど専門機関による支援）へのつなぎを実践していた。朝倉市地域支え合いセンターの生活支援相談員やYNFの活動のような福祉的支援を地域において継続的に行えるよう、包括的に体系化する必要がある。

本研究により被災者を支援したとして取り上げた支援者は、生活支援相談員と、ボラン

ティア団体の職員であった。また、市区町村の行政機関の災害マニュアルには福祉専門職の業務として、災害時の避難所対応やボランティアセンターの対応、避難者対応など、災害直後から応急時から復旧時までの役割分担は示されているが、復旧から復興、生活再建への過程の対応に関する役割は十分に検討されていない。被災者1人ひとりの孤立を防ぎ、災害により分断された地域や家庭、職場などのさまざまな生活の場面のつながりを再構築するためには、1人ひとりが望む生活再建を可能とすることが必要である。災害時にソーシャルワーク機能を発揮し、被災者の抱える課題解決を支援する専門職が必要といえる。福祉専門職は、避難生活などの早い時期からのアウトリーチにより、生活の困難さを抱える被災者のニーズをキャッチし、自立した生活再建ができるよう、相談・声かけなどの見守りや地域交流への参加の促進、行政や福祉サービスなど専門機関による支援へのつなぎを実践することが役割といえる。しかしながら、被災世帯の生活再建に福祉専門職が向向いていく仕組みは十分に検討されていない。福祉専門職による被災世帯の生活再建を支援する仕組みの再構築が喫緊の課題である。

【注】

- 1) 大島隆代 (2017)『地域生活支援の理論と方法を探る 東日本大震災の支援フィールドにおける実践分析から』中央法規, p.42
- 2) 「平成 29 年 7 月 5 日九州北部豪雨時の対応と復旧・復興について」福岡県朝倉市
- 3) 福岡県朝倉市 (2019)『平成 29 年 7 月九州北部豪雨朝倉市災害記録誌』
- 4) 梅田功 (2018)「平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害における朝倉市の対応について」第 17 回都市水害に関するシンポジウム
- 5) 平成 29 年 7 月九州北部豪雨により福岡県では 488 世帯に対して約 9 億 5 千万円の支援金が支給された (令和 3 年 11 月 30 日現在)。
- 6) 災害により著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用し、生活再建を支援する被災者生活再建支援制度により、住宅が全壊した世帯、および住宅が半壊して大規模な補修を行わなければ居住することが困難 (大規模半壊) な世帯に対し、住宅の被害程度、世帯人数、住宅の再建方法に応じて、最大 300 万円まで支給金が支給される。尚、同法は令和 2 年 12 月 4 日の改正により、支援金の支給対象として、半壊世帯のうち大規模半壊世帯に至らないが相当規模の補修を要する世帯 (以下「中規模半壊世帯」という。) を追加し、同世帯への支給額については、加算支援金として、建設・購入の場合は 100 万円、補修の場合は 50 万円、賃借の場合は 25 万円とされた。
- 7) 特定非営利活動法人 YNF は、2017 年 7 月に発生した九州北部豪雨の災害支援をきっかけに設立された「在宅被災世帯」を中心に支援活動を行う団体である。YNF が目指す災害支援の復興活動は、生活再建を見据えて短期で終わる支援活動ではなく、地域に根差した、中長期の支援活動を行うこと。また、同時に在宅被災世帯をはじめとして、支援の届きにくい方々への支援に注力し、「支援格差」の解消を進めることを活動理念としている。また YNF の支援は、災害ケースマネジメントの実践を目指した活動である。「被災地の生活再建を見据えて 特定非営利活動法人 YNF 活動報告 2017-2021」より
- 8) 上野谷加代子監修 社団法人日本社会福祉士養成校協会編集 (2013)『災害ソーシャルワーク入門 被災地からの実践地から学ぶ』中央法規, p.40
- 9) 朝倉市 (2020)「朝倉市地域支え合いセンター業務マニュアル」, p.2
- 10) 朝倉市 (復興推進室) (2020)「平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害 生活再建及び災害復旧事業の進捗」, p.4

【参考文献】

- 上野谷加代子監修 社団法人日本社会福祉士養成校協会編集 (2013)『災害ソーシャルワーク入門 被災地からの実践地から学ぶ』中央法規
- 大島隆代 (2017)『地域生活支援の理論と方法を探る 東日本大震災の支援フィールドにおける実践分析から』中央法規
- 野口典子 (2016)「災害ソーシャルワーク再考 — 3.11 から 5 年、福島相談支援専門職チームの活動実践より —」(中部大学現代社会学部紀要 10-1,p.189-211)
- 梅田功 (2018)「平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害における朝倉市の対応について」第 17 回都市水害に関するシンポジウム
- 福岡県朝倉市 (2019)『平成 29 年 7 月九州北部豪雨朝倉市災害記録誌』
- 福岡県朝倉市「平成 29 年 7 月 5 日九州北部豪雨時の対応と復旧・復興について」
- 朝倉市 (2020)「朝倉市地域支え合いセンター業務マニュアル」
- 朝倉市 (復興推進室) (2020)「平成 29 年 7 月九州北部豪雨災害 生活再建及び災害復旧事業の進捗」
- 特定非営活動法人 YNF (2021)「被災地の生活再建を見据えて 特定非営利活動法人 YNF 活動報告 2017-2021」