

熊本地震被災地の 民生委員による要援護者支援

本 多 康 生*

1 はじめに

2016年4月に発災した熊本地震から約8年が経過し、震災経験の社会的風化は著しい。その後も、西日本豪雨(2018年)、令和元年台風第19号(2019年)、令和2年7月豪雨(2020年)、令和6年能登半島地震(2024年)など、全国で深刻な災害が相次いでいる。本稿は、熊本地震被災地を事例として、発災時・避難生活期・仮設生活期に民生委員・児童委員および主任児童委員(以下、民生委員と表記)がどのように要援護者支援^①を行ってきたのかを考察し、災害時における民生委員活動の特性を明らかにする。

民生委員は、民生委員法に基づき、地域住民の中から委嘱される特別職・非常勤の地方公務員であり、無報酬で地域福祉の推進に従事する。民生委員は、居住地区を中心に担当区を抱え、独居高齢者をはじめとする要援護者を見守り、「住民の立場に立って」相談支援や情報提供を行う(民生委員法第1条)。さらに児童福祉法により、子育て支援を担う児童委員を兼務する。民生委員は、行政機関の枠に入ってきていない地域福祉の未分化なニーズを掘り上げていく機能を有し(吉田ほか1967; 清水1976)、対象者の福祉・医療ニーズを関係機関や専門職につなぐ。

* 福岡大学人文学部准教授

地域住民のボランティアである民生委員は、医療福祉のコストが増大する現代社会において、経済的側面からも有用であるが、ソーシャルワーク専門職とは異なり、福祉の訓練を受けていないため、専門的で幅広いニーズには対応できないという見方が示されることもあった（Masamura and Higuchi 1996）。だが、2000年の社会福祉基礎構造改革以降、ケアの社会化が進み、地域共生社会や地域包括ケアが志向される中で、ケアのサービス化では賄いきれない領域も拡大し、それを補うものとして地域の中での共助が重要視されるようになってきている。「住民の生活を促進し安定させる」（Goodman 1998:143）ことを目的とした、福祉領域の行政委嘱ボランティアとして、民生委員の役割は、地域においてさらに大きくなっている。

私たちが日常生活を送るためには、専門職によるケアを下支えするものとして、生活や日常そのものに内在した支援やケア、すなわちベースの支援が継続的に必要であり、それによって人は生活や自身の基盤を確保し、社会の一員であり続けることが可能になる（三井 2018）。特に非都市部において、日常のケアを提供してくれる家族がいない独居高齢者の場合は、介護保険などの公的サービスだけでなく、帰属する地域共同体の人間関係もベースの支援を支えており、その中の代表的な担い手が民生委員である。地域住民である民生委員は、公務として担当区の高齢者の見守りを行い、相談を受けたり、日々の悩みを傾聴し、解決できないニーズについては、地域包括支援センターや社協、被災地の地域支え合いセンター^②、行政などにつなぎ、高齢者が今後でもできるだけ地域で暮らせるように関わり続けている。また、高齢で体が弱り、福祉施設や病院に入所・入院する必要が生じた高齢者に対しては、担当区外に転出した後でも、家族の相談に乗ったり、時には本人に会いに行ったりフォローアップもしている。これらは、民生委員活動が賃労働ではない地域住民としての関わりであるからこそ可能な支援といえる。

さらに、地域の福祉課題の複雑化・多様化を背景とした民生委員に対する社

会的ニーズの増大によって、民生委員のなり手不足や現任委員の疲弊が深刻化する中、民生委員活動の理論化においては、研究者の社会福祉観に基づく理想化された民生委員像を設定するのではなく、「民生委員の日々の活動に結実しうる客観的・主体的諸条件の解明」（三富 1977:501）が必要となる。とりわけ高齢者の処遇が社会問題となり、民生委員への期待が高まった1970年代には、社会福祉学領域の研究は、未成熟な福祉国家を背景に、民生委員に住民の社会福祉要求を探求して社会福祉運動の先導者としての役割を求めるとともに（小倉 1976）、現場との乖離も生じていた。民生委員活動の「7つのはたらき」（全国民生委員児童委員連合会 2017）にあるように、単位民生委員児童委員協議会（以下、単位民児協と表記）には、行政や関係機関への「意見具申」などメゾ・マクロレベルのソーシャルワークも期待されるが、民生委員個人にとっては、あくまでも担当区の日々の実践が重要となる。社会福祉基礎構造改革以降、近年の民生委員研究においては、民生委員の具体的な活動内容・意識・役割に関する社会福祉学・看護学領域を中心とした実証的な調査研究が徐々に増えつつある。

社会福祉学の研究では、民生委員と子どもや家族との相互作用の解明（土居 2008）、住民が民生委員としての役割を見出していくプロセス（松崎 2014）、民生委員活動の持続に影響を与える要因の検討（李 2022）などが挙げられ、社会福祉実践としての理論化が志向されている。看護学では、地縁を生かした民生委員の高齢者見守り活動（多次ほか 2016）、地域包括支援センターとの連携による独居男性高齢者支援（青柳ほか 2022）、地域包括ケアにおける民生委員の役割（葛西・川口 2023）など、民生委員は要援護者を支援していく上で多職種連携のキーパーソンとして着目され、臨床上の課題としては役割の明確化や地域看護職との役割調整なども提言されている。

これらは民生委員研究を理論的・実践的に深めていくために重要である。その一方で、社会福祉学や看護学の先行研究の一部は、対人援助職によるソー

シャルワークやケアに近似したものとして、民生委員活動を捉える傾向にある。たとえば、社会福祉学では、民生委員は専門職とボランティアの中間的な存在とみなされ、高齢者への訪問活動に伴うバーンアウトの構造や規定要因が定量的に分析されている（岸本・和気 2020）。また、保健学・地域看護学では、民生委員は要援護者支援の際に、熟練の援助者として当事者のニーズ判断を行う主体として描かれる傾向がある。コミュニティ・ソーシャルワーカーとしての民生委員像は、今なお不十分な社会の側の民生委員への認識³を改善する利点もあるが、地域住民である民生委員自身のリアリティとは、やや距離がある。民生委員はソーシャルワーク専門職ではなく、一人の地域住民に過ぎず、ミクロ・メゾレベルでコミュニティ・ソーシャルワーカーとしての理念的実践を求めるのは難しい。むしろ地域の中で地域住民としての立場で関わっていくのが、他にない民生委員の強みであり、日常生活で実践されている民生委員活動の特性を、現場に即して読み解いていく必要がある。

2 災害と民生委員活動

近年、追加された民生委員の重要な役割の一つとして災害対応が挙げられる。2004年の全国的な風水害被害を契機として、内閣府の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」（2005年3月）が策定され、高齢者や障害者をはじめとする災害時要援護者支援の要としての役割を要請されるなど、民生委員への社会的期待は増大している（本多 2016a）。地域防災では、行政や専門家が主体となったトップダウンの防災（公助）に対して、地域住民が主体となったボトムアップの防災・減災（自助・共助）が重視されるようになってきている（矢守 2022:502）。

アメリカの自然災害で史上5番目の経済的被害（846億ドル）をもたらしたハリケーン・サンディ（2012年）の被災地では、地域社会とのつながりが深い高齢者は、特別な支援を必要とする孤立した高齢者を特定することに長けて

おり、ボランティアとして活動していることが報告されている。そのような被災地では、周囲との関わりがなく、自宅の近所や建物の中でさえ孤独を感じる高齢者もあり、地域支援団体は、地域組織に参加していない高齢者にもサービスを提供する必要性を認識しているとされる（Goldman et al. 2014）。日本における民生委員は、地域のつながりの深い住民が委嘱されるボランティアであり、地域の「自主的な福祉活動の中核」（Ben-Ari 1991）を担う。単位民児協に属し、平時・災害時を問わず、力を発揮する。そこで本稿では、民生委員による要援護者支援の活動を、地域組織である行政区（自治会）の加入率が極めて高い熊本地震被災地にフォーカスして明らかにする。

災害時の民生委員活動に関する調査研究としては、平成 21 年台風 9 号佐用町水害における民生委員の要援護者対応に関する実態調査（竹葉ほか 2010）、石巻市民生委員を対象とした東日本大震災発災直後の要援護者避難支援行動に関する調査（竹葉ほか 2013）、尼崎市民生委員の西日本豪雨などの災害時対応行動に関する調査（近藤 2023）などがあげられる。いずれも、特定の災害に対する主に発災時の民生委員の対応を量的調査などを用いて明らかにした研究である。しかしながら、被災者の生活場所の変遷に即した民生委員活動のプロセスを継時的に分析した研究はほとんどない。

そうした背景のもと、本多（2016a）では、社会学の立場から、東日本大震災被災地における民生委員活動の展開を、発災時・避難所・仮設生活期にわけて分析した。さらに、本多（2016b）では、家屋の約 6 割が津波で流出・全半壊するなど地域が壊滅的な被害を受けた宮城県三陸沿岸の東日本大震災被災地において、民生委員活動が困難となり、逆説的に地域を基盤とした民生委員の専門性（活動を通して得た地域知などに根ざした「素人専門性」）が浮かび上がることを示した。それに対して、本研究の調査地域である熊本地震被災地の X 村では、家屋の 6 割弱が全半壊しても、土地や地域のつながりなど「地域が残った」（本多 2018）という特徴がある。民生委員活動は普遍性をもつが、熊

本地震被災地に照準した民生委員活動の分析が必要となる。

熊本地震被災地の民生委員に関しては、障害者支援団体が民生委員の案内で、熊本市・益城町の在宅の被災障害者を訪問して実施したニーズ調査がメディアで取り上げられ（『日本経済新聞』2016年5月30日朝刊、被災地障害者センターくまもとヒアリング）、民生委員は孤立しがちな障害者と支援組織をつなぐ役割を果たしたことが明らかになっている。また、熊本市内で最も被害の大きかった東区における民生委員活動の調査では、要配慮者の安否確認や水・物資等の配布などの支援活動の実施率が高いことが検証されている（加藤2018）。具体的には、前震後に79.6%、本震当日に57.3%、本震翌日以降に89.3%の民生委員が安否確認を実施している。民生委員の78.2%が水・物資等の配布を行い、38.2%が避難誘導等を実施するなど、大きな役割を果たしたことが示されており、貴重な研究である。その一方で、たとえば避難誘導等について前震と本震が区別されていないため、最も重要な本震後の避難支援の割合がわからないという課題もある。そのため、民生委員活動による共助のリスクが最も高い発災直後の活動については、内実が十分にわからない。また、災害時の民生委員の貢献の検証に力点が置かれ、活動が民生委員個人にどのような影響をもたらしたのか、論じられていない。東日本大震災被災地の民生委員の疲弊を鑑みると、熊本地震においても災害時の民生委員活動が民生委員自身に及ぼした影響を、否定的な側面を含めて明らかにする必要があるだろう。

民生委員の負担は従来より問題になっており（全国民生委員児童委員連合会2018）、平時の民生委員活動では、高齢者・家族関係・経済など多重化したテーマの解決にくい相談に対する民生委員の強い責任感が、活動への陰性感情に関連していることが指摘されている（中谷ほか2009）。子どもやその家族への支援で経験する不安や戸惑いなどのネガティブな感情や認知なども着目されるようになっている（堀口2019）。民生委員は、誰でもなれる一般的な「制度化されないボランティア」と異なり、資格要件への合致（民生委員法第6条「人

格識見高く、広く社会の実情に通じ、且つ、社会福祉の増進に熱意のある者であって児童福祉法の児童委員としても、適当である者）や公的承認（そのために事実上地域の推薦）が必要となる「制度化されたボランティア」であり、そのことが過大な期待と負担をもたらす（恒川 1972:6-9）。地域住民が公務として無償で地域福祉活動を行うという矛盾を孕んだ存在であり、任期中の退任も困難である。平時においても民生委員の負担が課題となる現在、災害時にどのような問題が生ずるのか明らかにすることは極めて重要である。

そこで本研究では、ヴァルネラビリティ（vulnerability: 傷つきやすさ、被傷性）概念に着目する。具体的には、一部の民生委員が災害時に被る極度のヴァルネラビリティを問題化する。ヴァルネラビリティは多義的な用語であり、人文社会科学領域に限定しても、学問分野によって異なった使い方がなされている。ボランティア論では、1990年代からボランティアが経験する心理的ヴァルネラビリティが論じられてきた。自発性に基づいたボランティアにおけるヴァルネラビリティは、社会の矛盾に向き合うことによって、新たな世界や関係性へと自身を開く鍵となり、力をもたらす「弱さの強さ」とされる（金子 1992）。似田貝香門らは、阪神・淡路大震災の災害ボランティアが個別具体的な被災者への支援を通じて被るヴァルネラビリティに着目し、限界状況の中で災害ボランティアが被災した受難者に倫理的な応答責任を果たすことで、受動的主体から支え合いの共同性が生みだされるプロセスなどを論じている（似田貝 2008）。近年の障害研究やケア論においても、障害者の弱さ（向谷地 2002）や援助者との依存（Kittay 1999=2023）は人々を結びつける契機として、ヴァルネラビリティは積極的に受容されている。医療倫理学者の宮坂道夫は、ケアをめぐる二者関係の倫理を4つの類型（「強い私と強いあなた」／「強い私と弱いあなた」／「弱い私と強いあなた」／「弱い私と弱いあなた」）に分類している（宮坂 2023:199-202）。ケアや支援を主題としたこれまでの心理的ヴァルネラビリティ論は、このうちの最後の類型（「弱い私と弱いあなた」）に

着目した議論と理解することができるだろう。

もちろん、今日の企業における人材開発やリーダーシップ論 (Baker and Bourke 2022=2023) などが強調するように、人間そのものがヴァルネラブルな存在であるという立場もある。この場合、ヴァルネラビリティは、生きていく上で避けられない日常の不確実性であり、むしろ人生を切り開く契機—傷つきやすい自分の生身をさらし、弱さを認めることで、創造性や関係形成の基盤となる—として捉えられる (Brown 2012=2013)。

一方で、災害研究や地域福祉論では社会的なヴァルネラビリティに力点が置かれ、脆弱性を有するコミュニティや個人の問題を解消すべきものとして捉えている (浦野 2010; 玉木 2019; 大橋 2022)。災害研究では、1970～1980年代のラテンアメリカの巨大災害や、アフリカ・アジア諸国で頻発する災害において、多くの短期的支援にもかかわらず、復旧・復興が進まないのは社会構造上の脆弱性が要因であることを説明するために、ヴァルネラビリティ概念が導入された (浦野 2010)。地域福祉の実践においては、自立した市民社会を前提とした福祉サービスの契約主義の限界が近年は指摘され、ソーシャルワークにおいて、生活のしづらさに伴うニーズを潜在化させているヴァルネラブルな人々を発見・把握し、支援することの重要性が論じられている (大橋 2019:iv)。そのような背景のもと、社会福祉学では、社会的つながりの欠如や社会的排除など近接概念とも接続されるようになってきている (玉木 2017)。このようなヴァルネラビリティの社会的な側面は、「社会福祉が対象とする一連のリスク状態」 (児島 2014:124) と理解できよう。

それに対して、本稿では、近年のソーシャルワークが問題化してきた住民の社会生活上のヴァルネラビリティではなく、援助者側の心理的な側面に焦点化する。すなわち、制度化されたボランティアとしての民生委員が、災害時の活動を通じて経験する、耐え難い苦しみや傷つきやすさをヴァルネラビリティと呼ぶ。特に地域福祉学は、住民の自立生活の支援のため、社会的なヴァルネラ

ビリティに照準してきたが、援助職（ソーシャルワーク専門職）と利用者を固定的な立場に置くため、援助者側のヴァルネラビリティには必ずしも十分な関心を払ってこなかった。援助職ではない民生委員は、援助者と地域住民の両面を併せ持つ。そのことは、平時よりも過酷な状況にある災害時において、民生委員にどのような影響をもたらすのだろうか。民生委員は担当区の活動に対する裁量を有しており、行政や他の民生委員から介入・管理は受けず、関係機関と連携しつつも、基本的にはチームではなく単独で活動する^④。そのため、本稿では、ヴァルネラビリティを肯定的に捉える見方からはいったん距離を置き、任期中は現場から逃げられない民生委員の地域における活動の持続を重視する。被災地での活動を通じて民生委員が経験するヴァルネラビリティの内実を明らかにし、人文社会科学領域のヴァルネラビリティ論に新たな視座を拓くことを試みる。

3 対象と方法

本研究では、熊本地震で甚大な被害を受けた熊本県阿蘇郡 X 村の民生委員活動を考察する。X 村は、熊本市から東方 20km、阿蘇外輪山西麓に位置し、震災前（2016 年 2 月末日時点）の人口は 7,056 人、世帯数 2,631 世帯、総面積 77.23km²の小規模自治体である。高齢化率は 27.4%（同日時点）と、全国平均 27.3%（2016 年 10 月 1 日時点）並みで、熊本市のベッドタウンとして人口増加傾向にあった。「X 村高齢者福祉計画・第 8 期介護保険事業計画」によると、高齢者同居世帯（多世代同居世帯）は 27.4%で全国平均（17.56%）よりかなり高いため、逆に高齢独居世帯の割合は 10.3%で県内 45 市町村のうち下から 7 番目、高齢夫婦世帯の割合は 10.1%で下から 6 番目に低かった（2015 年）。震災の影響により、2023 年 12 月末現在の人口は 6,952 人（世帯数 2,974 世帯）と、約 15%減少している。

X 村は、48 の行政区（自治会）で構成されている。村内を走る布田川断層

に近い甚大被災6地区を含む既存地区は、42行政区から成り、代々暮らし続けている旧住民が多く、地域住民同士の関係性が濃密とされる。それに対して、新住民が多い新興住宅地（6行政区）は、熊本空港に近い北西部にあり、被害は比較的軽かった。産業別就業者の構成比をみると、1985年には39.9%であった第1次産業就業者比率は2015年には15.8%まで低下したが、依然として甘藷・里芋栽培などの農業や牧畜業が主要な産業である（「第5次X村総合計画」ほか）。都市的生活様式はあまり浸透しておらず、各地区では行政区を単位とした住民による相互扶助が地域の共同性を維持し、人々の生活を規定している。道路美化作業（草刈り）など行政区の区役（共同作業）には全戸が参加し、寺社の総代・氏子の役員なども持ち回りで務める。

熊本地震では、2016年4月14日21時26分に、熊本地方で布田川断層帯を震源とする最大震度7（益城町）の前震が発生し、X村では震度6弱を観測したものの、被害は比較的軽微であった。続く4月16日1時25分の本震では、X村は益城町と並んで最大震度7を記録し、6つの甚大被災地区を中心に、村全体が大きな被害を受けた。2,474棟の住家のうち、全半壊率は約55.7%（1,377棟）に達した。村内で40人余りが生き埋めになり（内閣府政策統括官2016）、死者は9人（直接死5人・震災関連死4人）で、本震翌日には、6箇所の指定避難所と9箇所の自主避難所に最大4,000人以上が避難していた（坪井2017）。被害額は最大約4.6兆円と推計されている。

2016年7月、村の中心部にある公有地に、応急仮設住宅（以下、仮設と表記）が建設された（302戸）。その後、2018年7・8月には、2地区に設置された災害公営住宅への入居が始まり（57戸）、2019年2月にそれぞれ新たな行政区として独立した。2019年には、仮設は入居者の減少に伴って集約化され、2022年に解体撤去された。また、甚大被災6地区では、住民の協議により、防災集団移転ではなく現地再建を選択した結果、擁壁復旧や道路拡幅を伴う集落再生事業が2020年3月末に完了し、住宅再建が進んだ。

X村民生委員児童委員協議会（以下、民児協と表記）には、民生委員15人が所属しており、担当区を持つ民生委員は13人、担当区のない主任児童委員は2人で、平均年齢は71.2歳（2018年9月6日時点）であった^⑤。民生委員一人当たり1～5行政区、約80～200世帯を担当していた。本研究では、民児協事務局であるX村社会福祉協議会（以下、社協と表記）を通じて、全ての民生委員にインタビューを依頼し、14人（うち主任児童委員2人）に許可を得た。2018年7～9月に社協の相談室・作業室などで個別に非構造化インタビューを実施し、発災時・避難所・仮設・地域での要援護者支援や担当区の現況など、民生委員活動の経験について自由に語ってもらった^⑥。インタビュー時間は105～220分であった。性別は、男性7人、女性7人。年齢は60歳代7人、70歳代7人。職業は、農業従事者、主婦、定年退職者、社協職員、元社協職員、元養護教諭、パート、自営業者など。自宅の罹災状況は、全壊1人、半壊7人、一部損壊4人で、うち再建3人であった。近年、全国の民生委員は女性の比率が62.2%と高くなっているが（厚生労働省 2024）、農山村部であることから男女比がほぼ同じなのが特徴だった。なお、民生委員の任期は3年であり、2016年12月1日に、全国一斉改選が行われたが（再任率68.4%）、X村では震災後の混乱の中、役場による改選の準備が困難であったため、やむを得ぬ事情で退任した1人を除いて再任されている。

日本社会において、公的サービスのみでは賄えない日常生活の支援が必要な独居高齢者の増加は、社会的課題であるが、先述したように、X村は独居高齢者が少なく、また独居であっても家族親戚が近くにいる場合が比較的多い。このような地縁・血縁による人間関係が濃密な地域では住民の家族構成などが明らかでないため、民生委員が比較的活動しやすい反面、要援護者に対する手厚い見守りも必要となる。

災害が多発する近年、災害時の民生委員の役割への期待が大きくなる中、熊本地震被災地で民生委員はどのような役割を果たしたのか。本稿では、X村の

民生委員へのインタビューをもとに、民生委員の活動を、発災時・避難所・仮設といった被災者の生活場所の移動に即して考察し、地域住民である民生委員の視点から支援の論理を読み解いていく^⑦。なお、紙幅の都合上、仮設生活期の地域支援や、災害公営住宅への入居以降のフェーズについては、別稿で論ずる。

4 発災時に民生委員はどう動いたか

4.1 民生委員による発災直後の避難支援

本章では、発災時の民生委員活動について分析する。熊本地震は前震・本震ともに夜間であったため、民生委員は全員在宅していた。X村では、4月14日午後9時26分の前震は震度6弱で、瓦屋根の落下やブロック塀・石垣の倒壊などはあったものの、それほど深刻な被害は生じなかった。しかし、揺れが大きかったため、当日の夜や翌日の朝に、全ての民生委員が自発的にあるいは翌朝の社協からの電話での依頼を受けて、自動車や徒歩で、独居高齢者をはじめとする担当区の要援護者の安否確認を行っていた。要援護者は全員が無事であったが、担当区が山間部の複数の集落にまたがる民生委員の中には、自動車で山道を回ろうとしたものの、崖崩れで先に進めず、見回りを断念せざるを得なかった委員も1人いた。また、一部の行政区では、住民が公民館や指定避難所の小学校に避難をしていた。

避難者も既に家に戻った16日の深夜1時25分に、今度は本震が襲った。前震とは揺れの大きさがまったく違った。「家がマッチ箱みたいに、こがんと揺れた」(Jさん)、「家具でもみんな、倒れるとじゃないとですよ。もう飛んでいくんです」(Bさん)、「ゴーゴー地鳴りがするんですよ。そして、ガラスがガーンガーン言いだしてから、もうガッチャンガッチャン、全て割れてしまっただね」(Hさん)、「もう、おれんから出ろと言われても出られんですよ。瓦は雪の降るごと、がらがらがらがら落ちよる」(Dさん)と、民生委員は発災時の状況を語る。

空が白みかけた頃には、辺り一面の様子が変わってしまっていた。

ここでは、要援護者支援を最も積極的に行った一人の民生委員の経験を論じよう。村の中心に近い約 80 戸の甚大被災地区を担当するこの民生委員は、独居高齢者 4 人を普段の見守り対象としていた。本震では民生委員の自宅は半壊となり、後に避難所で約 2 か月生活することになった。あまりにも大きな揺れに民生委員はびっくりして飛び起きたが、担当している近所の独居高齢者のことが気になった。安否確認のために家を出ようとしたところ、夫婦二人暮らしだったので、妻から「私を置いて、なんでそこまでせないかんとね。どっちが大事ね」と言われたのが、ショックだったと語る。「本当は違うんですよ、多分。〔民生委員も〕自分の身をだけ、大事にせいって言えばその通り。だけん、うちは、津波とかじゃなかけんですね」(E さん)。

2011 年の東日本大震災の際には、民生委員だから要援護者の避難を手伝わなければならないという職責の自覚が仇となり、多数の民生委員が逃げ遅れて津波の犠牲となった。死亡した 56 人の民生委員のうち、要援護者への声掛けや避難誘導などに従事していた 36 人が公務災害に認定されている。そこで、災害対応のハンドブック「民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針」(全国民生委員児童委員連合会 2013) が作られた。その中では、「民生委員・児童委員も地域住民のひとりであり、自らの安全が最優先である」と謳われている[®]。こうした経緯もあり、X 村の民生委員には、東日本大震災の反省を踏まえた共助のリスクが十分に認識されていた。それゆえに、熊本地震の発災時にも、自分や家族の身の安全を確保した上で、可能である場合にのみ要援護者の避難支援をするという意識を、全ての委員が持っていた。

ただ、津波災害ではないため、この民生委員は、安全を確保すれば自身の避難は一刻を争うわけではないと考え、家族の反対を押し切って、民生委員として気がかりな、杖をつかなければ歩けない、近所に住む 90 代の独居女性の様子を見に行った。暗闇の中、懐中電灯を照らして、100m 近く歩いて女性の家

に行く、恐怖のあまり動けなくなったのか、玄関の中でうずくまり震えていたので、民生委員は戸をけり破って助け出し、道まで負ぶって行った。近隣住民は互いに声を掛け合って安否確認をし、避難を呼びかけていた。民生委員は女性を住民の車に乗せてもらい、避難場所である中学校へ避難させた。その女性は仮設で元気に暮らしており、民生委員が訪問すると、命の恩人だといつも感謝される。

見守り対象だった別の独居高齢者は、崩れた家に閉じ込められていたのを地区の消防団が助け出し、辛うじて土砂崩れを免れた道路を、やはり自動車で中学校へ連れて行った。後の2人の独居高齢者は、それぞれ近隣住民が声を掛けて中学校と一緒に避難したり、社協の施設に避難させたりした。

この民生委員は、「地域の絆があるとつながるですね。私なりに、色々と声掛け合いだとか、しとったけんかなって。隣近所とか、皆さん〔に〕私が民生委員とか知ってもらわんとね。普段から、ちょっとおばちゃんがなんかあった時は見とってくださいって、隣近所にも声を掛けてると、また違うでしょう？ だから、私らが回るより、隣近所の人たちはやっぱ早かけんわかるけん」と語る（Eさん）。

民生委員は担当区内をそれほど頻繁には回れないため、自分が民生委員であることを地区内で認知してもらい、普段から隣近所の住民に独居高齢者の様子を気に掛けるよう頼んでいた。洗濯物が干したままであったり、郵便受けに新聞が入ったままであったり、高齢者の異変は、隣近所のほうが早く察知できる。民生委員が主導して、平時から近隣で声掛けをし合っていたのが発災時にも役立った。民生委員は、それを「地域の絆があるとつながる」と表現し、熊本地震においても災害時の対応は平時の関係性の延長線上にあることを示唆している。

ここで留意しないといけないのは、本節で紹介したような、発災後に家族の反対を押し切ってまで気がかりな独居高齢者を見に行った民生委員は1人だけで、むしろ例外的であったということである。そして、その場合も見守り対象

者4人のうち、民生委員が直接救助したのは1人で、他の対象者は地域住民が支援していたことに注目すべきであろう。

4.2 民生委員の避難行動

本震は深夜であり、発災直後に全ての民生委員が立ち退き避難を実施したものの、余裕がなかったため、4.1のように、自身の避難よりも要援護者の避難支援を優先した民生委員は例外的であった。民生委員活動を行うことができなかった委員の方が多かったが、本節で取り扱う5人の民生委員は、前震後の見回りが要援護者の本震時の避難に役立ったり、本震後に自身が避難した際に、要援護者をはじめとした地域住民に何らかの支援を行っていた。

そこで民生委員自身の避難行動について、この5人の事例を論じよう。約130世帯を担当していた民生委員は、前震の夜に自動車で見守り対象者10世帯を1時間半ほどかけて見回った際に、停電に備えて枕元に懐中電灯を置いておいたほうがよいと助言していた。本震ではいきなり停電し、家の柱がミシミシときしみ、揺れがなかなか収まらなかった。民生委員は急いで夫婦で徒歩避難したため、要援護者の安否確認はできなかった。だが、前震時に助言した独居高齢者の一人からは、避難を呼びかける防災無線を聞いて、すぐに枕元の懐中電灯を照らして避難所まで自力で逃げられたと、後に大変感謝された（Fさん）。

約50世帯の4割弱の家が解体するなどある程度被害の大きかった地区の民生委員は、発災後に多くの住民が集まっていた地区内の避難場所に顔を出した後、すぐ近くの独居高齢女性のところに立ち寄った。そこから近所の家まで一緒に歩いて行き、寒かったので、エンジンを掛けた車の中にその女性を入れてもらった。闇の中で動くのは危険なため、民生委員は毛布を借りて、外で夜明けを待った。石垣の上の塀が崩れて道をふさいでいたので、車は使えず、要援護者を歩いて見回った（Kさん）。

山間部を担当する民生委員は、本震時は、隣家の女性や下の方に住む男性など、家の周りの高齢者たちに、「大丈夫ですか？ 公民館行くよ」と、大声を張り上げて声掛けをして回り、全員から返事が聞こえた。社協職員もまた、原付に乗って全ての地区住民に声を掛け、大方の住民は公民館に集まった。上の方に住む男性を住民が倒壊家屋から助け出し、救急車を呼んだものの、道がふさがっていて途中までしか来られなかった。皆で救急車まで運んで行ったが、亡くなってしまった（Bさん）。

約200世帯を担当する新興住宅地の民生委員は、本震では靴とスリッパを片方ずつ履いて、慌てて外へ逃げ出した。激しい揺れで道が波打ち、自分の体が下から突き上げられ、ジャンプして急激に落ちるようだった。地区住民は皆、植木屋の駐車場に集まってきた。朝になると水も不足し、民生委員は言いようのない不安に襲われたが、隣の地区の高齢女性が、「お〔い〕ど〔ん〕ま〔だ〕ご飯食うとらん」と言っとうろついていたので、「おいで、そしたらあげるけん」と声を掛けて、小さなおにぎりを分け合った（Gさん）。

あるベテランの主任児童員は、前震ではポットなどが倒れた程度で大した被害はなく、余震も大丈夫と高をくくっていたが、本震では自宅が全壊してしまった。何かが体に当たり、バーンと衝撃が来たので、違和感を感じて顔を触ると、そのうちばーっと腫れてきて血がだらーっと流れてきた。玄関が斜めになり、テラスのガラスもバラバラと割れてしまって、靴も履けず、そのまま裸足で外に出ると、揺れで目の前の隣家の石垣が踊っている。やっとの思いで車を出して近くの広場へ行ったところ、仕出し屋のガスボンベから漏れたガスの匂いが一帯に充満していた。「ここは危ない。みんなガスの臭いがしてるよ」と、避難者へ必死に注意喚起の呼びかけをして、さらに小学校へと避難した。校門の鉄扉は地震でレールから酷くずれてしまっていたが、全力で何とかレールの上に戻し、最初に校門を開けた。自然と避難者が集まってきて、体育館が開くと、皆そこに避難した（Mさん）。

このように、X村では民生委員も被災者であり、自身の安全のために立ち退き避難をするのが精一杯であったので、民生委員の多くは要援護者の避難支援を行う余裕がなかった。次節では、この状況をさらに深く検討してみよう。

4.3 熊本地震における発災直後の避難支援の特徴

X村では2003年以降、隔年で全村一斉の発災対応型防災訓練が実施され、住民は避難の方法や心構え、地震後に火災が発生した場合の消火訓練などを消防署員らから指導を受けていた。さらに各行政区では、消防団が主体となって、毎年防災訓練を行っており、民生委員も一住民として参加していた。2002年に、国の地震調査委員会は布田川・日奈久断層帯で、今後30年間にM6.5以上の地震が発生する確率が最大6%と予測し、主要活断層では高率のグループに位置づけていた（地震調査委員会 2002; 内閣府政策統括官 2016）。さらに2013年にも、将来的に布田川断層帯でM7程度の地震が発生する可能性があることを予測していたが（平田 2018）、住民には十分に伝わっておらず、訓練の際に起震車で、最大震度6強や最大震度7の激しい揺れを経験しても、民生委員でさえ現実のものになるとは思っていなかった。村内では2011年に震度5弱の地震があり、風呂のタイルやコンクリートが割れたり石垣が崩れたりして、若干の被害が出たが、各行政区の防災訓練では主に火災が想定されていたこともあって、ほとんどの住民は、大地震の襲来を予想していなかった。2011年の地震の経験から家具を金具で固定していた民生委員も1人いたが、「まさかと思うとるもん。じゃあ大きい地震が幾つも来るって思わんですもんね」と語る（Dさん）。

X村では行政による災害時要援護者（避難行動要支援者）名簿の作成は遅れており、地震がなければ2016年度中に整備される予定であった（村役場保健衛生課・住民福祉課インタビュー）。行政区によっては、高齢者の「ふれあいいきいきサロン」（以下、サロンと表記）参加者の中で平時の見守り対象者と

支援者を話し合いで定めているケースはあったが、一つの行政区を除き、災害時の地域支援者などは決めていなかった。また、自主防災組織が形式的にでも組織されていた行政区も半数以下だった。しかし、X村では発災後、どの地区でも、自然発生的に行政区や消防団を初めとした地区住民が、迅速かつ確な要援護者の声掛けや避難支援・安否確認を実施した。甚大被災地区においても、消防団や地区住民がチェーンソーや重機を使って、倒壊した家屋から住民を迅速に救出するなど、共助によって被害を最小化することができた。

また、想定とは逆に、一般には要援護者に分類される住民が支援に加わることもあった。たとえば、普段から自家用車の運転をする肢体不自由で車椅子の男性は、本震後に四つん這いで全壊した自宅の玄関から這い出し、ガラスで手を深く切り血を流しながらも、車を運転して近所の高齢女性たちを家の前で拾い、最寄りの中学校の避難所まで連れて行った（被災障害者インタビュー）。

東日本大震災被災地では、在宅していた民生委員の多くは、発災後に要援護者の声掛けや避難支援に従事していたが（本多 2016a）、X村の場合、本震の発災直後に避難支援に従事することができた民生委員は極めて少数であった。理由としては、第1に、本震が深夜であり、特に農山村部では単独での支援行動は危険を伴い、二次災害の恐れもあり、また実効性のある活動が難しいと民生委員自身が判断したことによる。4.1で論じたように、発災後の支援活動に伴う公務災害死が問題になった東日本大震災の教訓を民生委員自身が十分に理解していたことも、その背景にあった。第2に、先述したように行政区の地理的・規模的特性や被害状況に応じて、当該地区の消防団や住民が適切で迅速な救助・避難誘導・声掛けを行い、民生委員の活動する余地が少なかったことが挙げられよう。

全国民生委員児童委員連合会（以下、全民児連と表記）は、2006年4月から2010年11月まで二次にわたって「民生委員・児童委員発 災害時一人も見逃さない運動」を推進した。この運動の趣旨は、民生委員が災害時要援護者支

援制度の構築の要になることであり、そのためには要援護者と地域支援者とのマッチングなど平時の取り組みを推進することに主眼が置かれ、発災時に民生委員が直接支援をすることは想定していなかった。2007年からの第二次「災害時一人も見逃さない運動」においても、「災害発生時、民生委員自身および家族の安全確保」（民生委員にとっての自助の重要性）が第一に挙げられ、ガイドブックの中でも再三強調されていた（全国民生委員児童委員連合会2010）。しかしながら、東日本大震災において津波常襲地の民生委員は、詳細を把握しておらず、地震後の要援護者の安否確認が習慣化していたため、東日本大震災発災時に在宅していた民生委員の多くは、何らかの避難支援行動を取っていた。要援護者を自ら支援にあたる民生委員が多く、その結果、辛うじて殉職は免れても、危機的状況に直面した委員が一定の割合で生じた（本多2016a）。

熊本地震では、発災直後の民生委員の行動と役割について、X村の民生委員が正しく理解した上で実践していたことは、今後につながると考えられる。民生委員の多くは、本震直後に要援護者の避難支援に従事しなかったものの、全ての民生委員が時間を掛けて、避難所や地域を回って情報を収集し、居住区外の担当区では場合によっては区長や福祉協力員[®]を直接訪問して、要援護者がどこに避難したか、どの家族・親戚が迎えに来て二次避難したかなど、見守り対象者の居場所確認を行っていた。

以上のように、X村では、6割弱の家屋が全半壊するなど住居被害は極めて大きかったものの、発災直後の民生委員活動がさほど必要とならずに、村内各地区の人的被害を最小化できたことは、平時・災害時の共助を担う民生委員にとっては幸運なことであった。だが、一部の民生委員には負の影響をももたらした。それはどのようなことだろうか。5章では、民生委員による避難生活期の支援を考察した上で、この影響について検討する。

5 避難生活期を支える

5.1 高齢者の不満の受け皿になる

民生委員は全員が、村内や熊本市内などに子どもがおり、支援を受けられることもあって、ほとんどの民生委員の避難所生活は短期間で、車中泊や在宅避難をした民生委員が多かった。自宅が全壊して最も長く避難所にいた委員も約2か月だった。民生委員は、避難所で避難生活を送る間は、毎日、担当区の要援護者を見回り、体調に問題がある場合は常駐する保健師につないでいた。そして、民生委員たちは自宅で生活するようになって、積極的に避難所に通い、震災前からの見守り対象者に声掛けをし、なるべく話を聞いて被災生活のストレスが軽減されるよう努めていた。なお、女性の民生委員は、避難所を出ても、避難所や地区の自主避難所・炊き出し・物資配布拠点（公民館や畑・芝地などに設置）に、日数の違いはあったものの、足を運び、民生委員としてではなく、行政区の一住民として炊き出しに参加していた^⑩。

大規模避難所の中学校体育館では、自然に、だいたいの区画毎に地区住民がまとまって過ごすようになった。体育館は床も固く、当初は段ボールベッドもなかったため、腰を痛めている高齢者には過酷な環境であった。甚大被災地区の民生委員は、見守り対象者で持病がある高齢夫婦に、社協職員の見守りがあり事実上の福祉避難所^⑪として機能していた社協の建物の避難所に移ることを勧めたところ、同じ地区住民と一緒にの方がよいと断られた。結局、その夫婦はかなり長い期間を体育館で暮らした。民生委員たちは避難所を訪れ、高齢者の生活を見守る中で、地域の力を実感した。震災前、X村の高齢夫婦はできるだけ周囲に頼らず、互いに支え合って地域生活を送るのが一般的であった。避難所に入り、日中は家の片付けなどに頻繁に出かけざるを得なくなると、体の弱い配偶者を避難所に残していくことは心配なようだった。しかし、民生委員が働きかけるまでもなく、周りの地区住民が残された配偶者の面倒を見るようになっていた。大変な避難所生活だからこそ、地域の中でおのずと見守りが行わ

れ、支え合っていた。

また、社協の建物に避難していた高齢者は、正式に福祉避難所になった構造改善センターなどに5月中旬に移り、社協は通常事業を再開した。ある民生委員は社協のデイサービスに勤めていたため、利用者を避難所だけでなく、被災して身を寄せている村内の子どもの家や、アパート・借家といったみなし仮設など、様々な場所に迎えに行った。その際に利用者や周囲の人から、知り合いの高齢者の様子や体調など情報を得ることができた。民生委員は、民生委員活動と地域生活が切り離せないため、村内の仕事を通じた情報は役に立った。

民生委員たちは、特に避難所は「いろんなお話を聞ける場」だと語る（Aさん）。地域の民生委員は、高齢者を訪問して愚痴を聞いた。たとえば、避難所で長期の避難生活をしている人は、毎回の食事がパンやおにぎり、弁当と決まっており、食事をもらえるのは有り難いけれども、本音ではもう見たくもないという風であった。「ぜいたくかもわからんけどですね。言われるだけでもいいかなと思って。我慢せんでも、思ったことを出したほうがいいからですね」（Jさん）。配給の食べ物をバリエーション豊かな物に変えて食生活を改善するといった直接的な支援はできなくても、長引く避難生活で高齢者が気持ちをため込まず、我慢せずに思ったことを口に出せるように、震災前から訪問してきたなじみの民生委員は、一緒に生活していないからできる話相手になるよう努めていた。

避難所では、一人暮らしの高齢者は、食べられなくても食べ物をもらって、ため込んでしまう。高齢者を見ていた他の被災者から話を聞いた民生委員は、高齢者に声を掛けて傷んだ食べ物を出させようとしたが、もったいないと思っているのか、後で捨てるからと拒まれ、手立てがないこともあった。そこで避難所によっては、民生委員は統括（管理者である役場職員）と協力して館内放送で賞味期限の切れた食べ物を出すように呼びかけ、皆が出し始めると高齢者もそれにならい、かびたパンや腐ったおにぎりなどがごっそりと山のように集

まった。

また、ある主任児童委員は、山間部の小集落に住んでいたが、都市部から移住した新住民であった。小学校の避難所の割り当てられた教室で、自分の集落より山奥にある幾つかの集落の住民たちと初めて顔を合わせた。自宅は一部損壊で済んだので、電気が復旧するまでの間、集団生活を送った。主任児童委員は担当区をもたないが、家に戻った後もほとんど毎日避難所に通って、住民として炊き出しの手伝いをすると共に、「どうですか？ 元気？」などと教室や体育館で、高齢者に声を掛けて回り、話し相手となった。多くの民生委員は、自身が在宅避難の場合、担当区の高齢者の見守りのために避難所をあまり頻繁に訪問するのは遠慮があり、長時間の滞在もしないよう気を遣っていたが、この委員は本震後に避難所の教室で一緒に生活をして、辛い経験を共有していたため、躊躇せず出入りができた。ある時、避難所の教室に行くと、精神障害のある女性が失禁して周囲が匂いに困っていたので、校長室で消毒液を借りたこともあった。その女性は、委員が避難所で一緒に生活した時は一言もしゃべらず、こちらをじっと黙って見ているだけだった。普段を知っている高齢女性たちは、「いつもあがんだけん」と気にせず、受け入れていた。避難所では高齢女性たちが何かと面倒を見ていたが、その女性はそのことに気づかず、きちんと周囲とコミュニケーションを取ろうとしなかった。委員が見に行くと、高齢女性たちが「しちやくちゃ（減茶苦茶）」と熊本弁で女性への不満を訴えるので、心が軽くなるよう、話をひたすら聞くようにしていた。避難所の集団生活では、互いに我慢せざるを得ず、不満のはけ口がない。住民間の横のつながりは、レスキュー段階や避難所生活では、互いを見守り支える重要な役割を果たす。その一方で、従来の一軒家での物理的な距離を挟んだ付き合いとは異なり、避難所での集団生活は他の住民への不満を蓄積させ、さらにそれを本人にはぶつけられないことが精神的な苦しみをもたらす。住民間の横のつながりは両刃の剣ともなりえた。民生委員は、避難生活を共にしていない俯瞰的な立場であるか

からこそ、地域住民として高齢者の否定的な感情の受け皿になるよう努め、集団生活の円滑化に加えて、障害者が地域の輪からはじき出されないように気を配っていた。

5.2 新興住宅地における災害ユートピアの形成

熊本空港に近い新興住宅地を担当する民生委員の自宅の隣には、1町（3,000坪）ほどの広い畑があった。そこに100世帯ほどの地区住民が車で避難して来て、テントを張り、自主避難所が運営された。電気も水もないので、冷蔵庫の中の物を皆で出し合い、米なども全て持ち寄って、握り飯を毎日1,000個ずつくらい作り、3日間はそうして過ごした。4日目に村から食糧支援が届くようになった。「ああいう時って、みんな、やっぱり団結力っていうとですかね。もう全然顔知らんとですよ。古い人はみんな知っとるですけど、新しい人はもう、ほとんど顔も知らんような人が半分。全然知らん人たちが、お手伝いできますかって言うて、来よなったけんですね」（Dさん）。旧住民同士は知り合いだが、新興住宅地のため、半分はほとんど顔も知らない新住民だった。それでも、震災後の大変な状況を団結して乗り越えようと、互いに進んで協力した。

この民生委員は、地区の自主避難所が隣に設置されたため、夜は車中泊をしながら、大規模半壊の被害を受けた家の片付けは放置して、民生委員としてではなく地区住民として、2か月半ほどの間、夫婦で毎朝6時頃から避難所に出て、色々な支援物資を仕事前に取りに来る住民の対応にあたった。物資は豊富に集まってきたので、地域を問わず、訪れた被災者に分け与えた。指定避難所では避難所間の物資の多寡が顕著で、避難所によっては初期には物資が十分に回ってこなかった。この避難所は物資が十分にあり、噂を聞いて他地区から歩いてもらいにきた人が持ちきれずに困っていると、物資配布を担当するこの民生委員は、知らない人でも自動車で家まで送って行った。特に高齢者は、家が近くても、20Lのポリタンクに入れた水を自分で抱えて帰るのは危ないので、

それが幾つも必要な時は、民生委員がリヤカーに乗せて家まで持って行った。地区住民で運営する自主避難所であるにもかかわらず、開放性を有するこの避難所の姿勢は珍しかった¹²。

新興住宅地は、旧住民と色々なところから集まった新住民とが混住し、既存地区と比べて人間関係が希薄であった。世帯数が多く、考え方も違うため、震災前は行政区の運営でも「話がこじれる」(Dさん)ことが少なくなかった。だが、震災時は誰もが驚くほど互いに協力し、しっかりと一つにまとまって助け合った。あらかじめ行政区の中で係が決まっていたわけではなく、災害の中で区長をトップにして団結し、日に応じて自分たちで役割を決め、フレキシブルに自主避難所は運営されていた。

この民生委員は、自主避難所に物資を取りに来る被災者の対応を続けているうちに、なぜか左足が動かないようになってきた。外部のボランティアが大勢来て手伝いをしてきているので寝ているわけにもいかず、足を引きずって外に出て仕事をしていたところ、ボランティアの中に看護師がおり、足を触ってよくみた後、早急に病院へ行くよう言われた。受診すると、ひと月以上にわたる車中泊で、エコノミー症候群になっていたことがわかった。自分では深刻な症状だとは気づかなかったが、血栓が心臓や脳の血管などにポンと飛んで重篤な事態になる寸前だった。医師に車中泊を止められたため、その後は自宅の庭にテントを張って生活するようになった。

また別の新興住宅地では、指定避難所が被災者でいっぱいに入りきれず、芝地にテントを張って独自に炊き出しを行っていた。「私たちとこはね、地域の人ばかりじゃなしにね、海外の人もいっぱい。ベトナム人とか。だってその方たちも被災者ですよ」と民生委員は語る(Gさん)。外国人は災害時要援護者の代表例の一つに挙げられるにもかかわらず、地方自治体の災害時要援護者名簿の対象要件に含まれることは少ない(高橋 2020)。これは、実際には国籍による排除というよりも、地域組織(自治会)の構成員でない人々は地域で

把握できないためと考えられる。震災前から、この行政区では植木屋でベトナム出身の外国人研修生たちが実務に従事し、カレー屋にも海外出身者がおり、住居を借りて暮らしていたが、その存在は、民生委員を含め、住民には見えていなかった。

言語や意思疎通の問題により災害時に情報が不足する脆弱性の高い外国人を支援することは、民生委員の大事な役割である。防災訓練も行政区単位で行われており、行政区から漏れた外国人は災害時の避難の仕組みを理解していなかった。そのため、発災後に避難所にも行かず、支援の手も届いていなかった。民生委員は、震災後に外国人の存在を認識し、食料がないことを見て取ると、住居を訪問して地区の炊き出しに誘ったり、パンなどを持って行って、「おいで。この中で好きなものを持って帰りなさい。何人おるの?」「あんたたちご飯食べたの? じゃあここにあるの食べなさいーい」などと声掛けして食事や水を分け合い、仲良くなった。

この地区の炊き出し拠点は露天で、雨が降れば新たにテントを張るなど対処が必要だったが、そういう時には海外の若い研修生たちが自発的に設営の色々な手伝いをしてくれるようになった。炊き出しが終了してからも、復興市場などで民生委員に会うと、向こうから「おばちゃん、こんにちは!」と挨拶してくれた。今までは同じ地域に住んでいても存在すらほとんど認識されていなかった外国人研修生たちと、震災で助け合ったことを契機に、行政区の会員ではなくても、同じ地域住民として互いに関わるようになった。被災した外国人はやがて帰国したが、その後も地区の集会所でベトナム人企業研修生・農業研修生たちとの七夕交流会（ベトナムの春巻き作り）が開催されたり（X村2018）、村内小中学校に赴任した英語圏出身のALT（外国語指導助手）による外国人コラムが長年にわたって順次連載されてきた村の広報誌に、初めてベトナム人農業実習生が自己紹介の記事を執筆したりするなど（X村2021）、地域への包摂が進んでいる。

大規模災害後にしばしばコミュニティの連帯感が強まることは、災害研究ではかねてより指摘されてきた (Marks et al. 1954; Solnit 2009=2010)。新興住宅地では、震災を機につながりが増し、顔見知りが増えたことにより、高齢者宅に子どもが自動車で来ていると、近所の住民が「あら娘さんばいた」と世間話のネタにするようになった。「ほら、車の色とかナンバーで覚えていくじゃないですか。だけん震災からが私たちは横んつながりがいいような気がします。貸家におんなさっても、それはあるような気がします。面白いです」と民生委員は語る (Gさん)。発災後しばらくは、行政区の班長に炊き出しのご飯ができたと伝えると、裏のアパートから子ども達を母親が連れてきて、1個ずつラップで包んだおにぎりなど色々な物をもらいに来っていた。行政区の炊き出しを取りに来ると、皆が顔なじみになる。関わりが全くなかったアパートに住む足が悪い高齢者のことを近所の住民が心配して、積極的に食べ物を持って行くようになった。行政から届いた支援物資は、行政区の会員であるかどうかにかかわらず、分け隔てなしに皆で分け合った。

X村では、ほとんどの人が持ち家であり、行政区が未組織の一部の地域をのぞき、住民は行政区に加入していた。そのため、地域の相互扶助とは、端的には区役に参加することでもあった¹³⁾。震災前は地域の一員とみなされていなかった、区費 (自治会費) を払っていないアパート暮らしの住民とも、震災後の助け合いを経て、互いにつながりをもつようになった。その強みを生かして、民生委員は孤立しがちな高齢者や母子世帯・外国人に対して、自身が直接関わるだけでなく、区長や住民を介しても関わられるようになり、活動がしやすくなった。

5.3 在宅被災者を支える

民生委員による震災前の見守り対象者は、主に独居高齢者、高齢夫婦世帯、障害者などであった。多世代同居世帯など子どもと同居している高齢者は、基

本的には支援の必要がないため対象外だったが、被災によって世帯分離して子ども達は仮設に入り、残された高齢者が広い敷地内にプレハブを建てて、風呂を増設し、一人で在宅避難している家なども新たに訪問するようになった。ただし、村外の子どもの家に引き取られたり、高齢者施設や病院に入所・入院して地区を離れた高齢者もいたため、全体として見守り対象者は増加しなかった。その一方で、独居高齢者に比べると、民生委員が力点を置いていなかった高齢夫婦世帯に対しては、以前よりも手厚い見守りが必要になった。

約160世帯を担当する民生委員は、震災前からある高齢夫婦世帯をたまに訪問していた。妻は足が悪く、家の中も車椅子を使っていた。家は地震で半壊し、天井が落ちて雨漏りがしており、壁も崩れ落ちていた。夫は80歳を超えてもかくしゃくとしており、屋根に上って瓦を伏せ直したりして、子どもの家にも行かず頑張っていた。家の中はぐちゃぐちゃで、怪我をしないように土足で歩いている状態だった。夫は妻を連れて炊き出しをもらいに来ては、自宅へ帰っていた。民生委員は、夫が倒れたら夫婦で共倒れになると心配し、本震から3日目に、避難所である小学校の体育館へ移るよう勧めた。体育館なら炊き出しがあり、トイレも近い。妻にもよく話を聞いてみると、5.1でも扱ったように、避難所の体育館には段ボールベッドがまだ届いていなかったもので、床に寝るのは辛く、一度横になったら起き上がれないと訴えられた。民生委員は簡易ベッドを持っていたため、それをボランティアに体育館へ運んでもらい、避難所の統括に事情を話して、トイレに一番近い場所にスペースを作ってもらった。

ただ、妻は集団の中での生活は気を遣うので嫌がり、その後は夜は避難所で寝て、昼は家の片付けに戻り、食事も避難所からパンなどを持って帰って食べていた。夫は元気だったため、少しずつ家の修繕をして、結局、夫婦はみなし仮設にも入らなかった。民生委員はそうした世話をした後も、気がかりなので、ずっと「元気ですか」と、昼に家の訪問を続けた。民生委員は、「〔高齢の在宅被災者を〕全部回るのは大変だから、〔必要がある人を〕もうピンポイントに

支援をしたみたいない感じ」と振り返る（Jさん）。

また、数日の車中生活後に半壊の自宅で在宅避難していた、ある民生委員は、避難所に通って高齢者の見守りをしていたが、やはり避難所に行かない在宅の被災者に、より関わるようにしていた。「避難所は、割と皆さんの目があるから。自分の家で何をされてるかが知りたかった」と語る（Gさん）。指定避難所には、役場職員や他の自治体・専門職団体などから派遣された医療・行政スタッフが支援に入っており、目がゆき届いていたが、個人の家には、主に社協の災害ボランティアセンター経由でボランティアによる単発的な支援はあったものの、2016年10月に地域支え合いセンターが発足するまで継続的な支援は入っていなかった。自宅が全壊・大規模半壊で住めない高齢者は、家族・親戚が引き取ったケースが多く、半壊などでも住み続けている高齢の在宅被災者に民生委員は関わるが多かった。そこで民生委員は、地域に残った高齢者には、健康であったとしても、ご飯を炊いて食べているか食事の状況を尋ねたり、断水地区では隣町の無料入浴施設の情報を提供したりした。さらに民生委員は、自分たちで安い大きなコインランドリーを探し、子どものいる若い世帯にも、隣町のコインランドリーが僅か300円で洗濯・乾燥までできることを知らせたりした。移動手段がない高齢者には、「洗濯物がたまってるんだったら、私たちが行く時だったら一緒に乗せて行ってあげる」と声を掛けた（Gさん）。高齢者は特に情報が入りにくいことに、一般の住民は気が回らないため、ライフラインが寸断された中で、被災生活を円滑に進められる情報を災害弱者に提供するの、民生委員の重要な仕事であった。このように民生委員は、専門家ではなくても地域の生活を知っているから気づくことを生かし、自分の生活圏で高齢者や子育て世帯の支援を行っていた。

5.4 被災地の民生委員のヴァルネラビリティ

X村では、高齢者の多くは子どもがいるため、発災後に要援護者を高齢者施

設に入所させたり、子どもや親戚の家に避難させたりするのは、基本的に家族・親戚が自分たちで行った。津波で深刻な人的被害が生じた東日本大震災被災地とは異なり、民生委員がそこに立ち会ったケースはごく限られていた。区長が仲立ちしたケースもあり、民生委員は見守り対象者の緊急時連絡先などを記した福祉票を保持しているため、近隣住民から連絡先の問い合わせがあると、教えていた。X村では行政区や近所づきあいを中心とした共助によって、民生委員が要援護者の支援を一手に担う必要がなく、東日本大震災被災地で発災時や避難所生活で民生委員に過重な負担がかかり、バーンアウトを引き起こした状況（本多 2016a）と比べると、負担は軽減されていた。4章で論じたように、一番困難でリスクの高い発災直後の避難誘導や声掛けも、深夜であったこともあり、行政区や消防団、近隣住民が担ったため、民生委員は時間を掛けて対象者の居場所確認に徹することが可能であった。その後も、民生委員は避難所生活の中で声掛けや相談援助を担い、さらには地域を回って継続的な在宅避難者への訪問支援を行っていた。

しかし、被災地で活動を行わなければならないことは民生委員にヴァルネラビリティをもたらした。震災後は民生委員も自身や家族の生活が困難になり、平時よりもさらに民生委員活動に集中するのは難しくなった。行政区での活動などが忙しく、自宅の後片付けが後回しになった民生委員は何人もいた。ある民生委員は、震災から2ヶ月以上経っても、家の外に置いてある残骸は減っていないかった。高齢者の見回りに行こうと外に出た時に滑ってしまい、ズボンの上から、瓦を止めていた残骸の五寸釘が貫通した。悲鳴を上げて誰も出て来ないので自分で抜き、そのまま高齢者の見守りに動いた。見回りから帰ってくると、足は象のように腫れあがり、病院を受診して大怪我だとわかった。また、ある民生委員は同じ集落の実家が全壊し、高齢の親を半壊の自宅に連れてきて面倒をみることになった。この民生委員はそのような状況下で、朝から地区の公民館に足を運んで炊き出しを手伝ったが、それは行政区の一員としての行動

に過ぎず、振り返って「手出したかどうかもわからないぐらい。私にはうまく行かない部分の方が多かった」と落涙しながら語る（Bさん）。自助により自身や家族の生活を確保した上で、できる範囲での活動がもっと行えたのではないかと今でも考え、激しい後悔を覚えている。

X村では震災で地域の絆は深まったが（本多 2022）、時には気持ちの余裕がなく互いに傷つけ合うことも生じた。民生委員は無償の活動にもかかわらず給与を得ているという誤解から、人間関係の濃密な地区では、役場の事情で改選期の退任が難しいにもかかわらず、災害時に民生委員を交替せずにいつまで続けているのかという噂話を耳にした委員もいた。震災によって、被災者の生活の場は拡がり、民生委員の見守りの範囲も拡大し、より頻回な関わりも必要となった。しかし、先述したように、独居が困難な高齢者は、村外の子どもの家や施設・病院などへと転出したため、見守りの対象人数は変化がないか、むしろ減少した。そのため、避難生活期の要援護者支援を積極的に行ってきた民生委員でさえ、見守り対象者が少ないことを気にしていた。特に女性の民生委員は、個人としてケア役割の遂行を家庭や地域で担ってきたことも背景にあり、民生委員への社会的期待を強く受け止めてしまう傾向があった。そうした民生委員は、被災下での活動が容易ではないことを理解した上で、能動的に活動しているにもかかわらず、「あんまりしてないですよ。あんまり参考にならん」（Jさん）、「活動はあまりできなかった。しなかった、じゃない。できなかったです」（Hさん）などと語り、活動への自己評価が低く、ヴァルネラビリティを抱いていた。

さらに、一人の民生委員は、4.2で触れたように、発災時に自宅周辺の高齢者に声掛けをした上で避難しており、民生委員の中では珍しく発災直後に支援活動を行うことができていたが、担当区で亡くなった人もいたため、支援をした実感に乏しかった。それ以上に、高齢の親の世話もあって避難生活期の活動が十分にできなかったことを気に病んでいた。他の民生委員や東日本大震災被

災地などの民生委員活動と比べ、「私はね、なんか皆さんにはほんとに申し訳ない」（Bさん）と、涙を流しながら語り、自責感情をも抱くほどのヴァルネラビリティを経験していた。

そしてX村の民児協は、被災地の民児協として他地域の民児協からの視察の受け入れを重ねたが、そうした場では、発災後の支援活動を積極的に実践できた民生委員が取り組みを発表し、重要な学びの場となった。その一方で、被災後の混乱の中で、担当区内の活動が十分にできなかったと考える一部の民生委員は、他の委員の活動と比較することで、自己肯定感を低下させ、ヴァルネラビリティをさらに深める悪循環に陥っていた。次章では、仮設における民生委員による支援について考察する。

6 仮設の高齢者を支える

6.1 仮設支援における民生委員の配慮

2016年7月には、村の中心部に302戸（後に312戸）の大規模仮設が建設され、被災者の生活の場は地域毎にまとまって入居した仮設に移った。震災前の地域生活では、高齢者は一軒家に住んでおり、特に生活に困っているわけではなかった。何かあれば隣近所が気に掛けてくれるため、独居高齢者のことは、4章でも論じたように、民生委員はあらかじめ心に留めてもらうよう隣人に頼んでいた。訪問して留守であっても、隣人に話を聞けば、普段の生活態度は概ねわかり、元気ならばばらく訪問しなくても安心だった。だが、仮設の場合は、被災者の生活が大きく変わり、民生委員も震災前の活動とは、気の配り方が異なっている。特に高齢者の中には、たとえば台風の前に、飛ばされやすい鉢物や物干し竿などを外に出したままにしている人がいる。外の洗濯機の上の棚に沢山の物を置いている人もいる。民生委員は事前に様子を見に行き、大事な物をしまうように注意喚起をし、ひどい台風なら通過後にも見に行き、大丈夫かどうか声掛けをしていた。このように、民生委員は定期的に仮設の見守りを

行うだけでなく、台風や降雪など自然災害の際には、訪問して高齢者の様子を確認するようにしていた。民生委員の仕事は決まったメニューがあるわけではなく、「やればきりがない」(Aさん)が、震災後の大変な状況だからこそ、被災地の民生委員は、強い使命感を感じて活動していた。

震災まで風通しの良い古家で暮らしてきた高齢者の一部は、エアコンを使っただけがなく、プレハブの仮設生活でも以前と同じように暮らしてしまう。もちろん、仮設には電化製品が揃っており、エアコンの説明もわざわざ大きな字で壁に張ってある。しかし、老眼鏡を掛けて見ても、使い方がよくわからない。初年度は、真夏にエアコンを入れていない高齢者もいた。ある民生委員が、少し認知症のある独居高齢者の部屋を訪問すると、戸を開けた途端に、ものすごい熱風がワーンと来て、高齢女性が裸にタオルを当てて玄関へ出て来た。民生委員が入浴していたのかと思って謝ると、「いや、ちょっと私、家の中で暑いけん、こがんで過ごしよる」と話した。扇風機は回っていたが、大変な暑さの中、窓を開けずに裸で過ごしていたことがわかった。民生委員は、その日はエアコンを付けてタイマーで切れる設定にして帰り、翌日に仮設内の地域支え合いセンターと情報を共有した。仮設入居者が多い担当区の民生委員は、特に夏場は、被災生活を送る高齢者の体調が心配で、なるべくそれぞれの部屋を回るように心掛けていた。さらに、エアコンを自分で入れるのが難しいような、気になる独居高齢者については、地域支え合いセンターに重点的な見回りを依頼しておき、民生委員は自分一人で抱え込んでしまわないように連携を取っていた。

仮設は被災地域毎にまとまって住む集団生活であるため、近隣の住民同士は元の地域ではそれほど親しくなかったとしても顔なじみになり、自然と高齢者の面倒を見たり、通りすがりに立ち寄りといった助け合いが行われていた。性格に難があり、皆に付き合いたくないと思われて嫌われている入居者さえ、住民同士の支え合いの網の目に入っており、見守りが成立していた。そ

れゆえに、民生委員が仮設の気がかりな高齢者を訪ねた際には、本人が不在であっても、特に問題なく、近隣住民からその高齢者の情報を得ることができた。ただ、民生委員は居場所を聞いて安心したとしても、必要に応じて地域支え合いセンターには報告を入れておき、翌日に自分でも様子を見に行くようにしていた。高齢者は日常生活の些細なことでも致命的な結果につながるため、民生委員は、生活支援相談員（以下、支援員と表記）など多職種と連携しながらも、援助職任せにはせず、労働時間の制約がある援助職ではない利点を生かし、地域住民でもあるからできる丁寧な支援を心掛けていた。

また、集団生活は、一軒家で暮らしてきた高齢者には初めて経験するものであり、大変なストレスであった。仮設では隣が気になって大きな声で話せない。洗濯する時間帯一つにしても、隣に迷惑を掛けないように気を遣った。風呂も皆が起きている常識的な時間に入る必要がある。避難所から仮設に移った当初はありがたく感じ、多少不便なのは仕方がないと思っけていても、住んでいるうちに色々な不満が出てくるのは、高齢者のわがままではなく、震災前の当たり前の日常との違いゆえと民生委員は納得していた。

震災前は広い一軒家で、男性は風呂上がりに肌着とステテコだけの裸に近い格好で夕涼みもできたが、仮設生活では、ゴミ捨てのために少し外に出るのにもわざわざ外着に着替えないといけな。部屋にいても、前後の道路を人が歩くのがわかる。高齢者は民生委員に、「仮設は大変ばい。ご飯食うてちょっと外に出ると思うっちゃ、着替えち出らんもん」と愚痴をこぼしていた。特に高齢男性は、通りがかった人に挨拶するのも面倒で、出不精になる傾向があった^④。このように、仮設の集団生活ではストレスが多いため、一層プライバシーが大事になる。民生委員が高齢者を訪問した際に、玄関の鍵が開いているのに応答がない場合は、中で倒れていないか心配になるが、勝手に中には入れない。民生委員は、同じ地域住民であるからこそ、プライバシーを侵犯しないように、とりわけ気をつけていた。

甚大被災地区では仮設で生活している被災者が多く、近所の目を気にする人もいる。ある民生委員は、近隣に娘がいる独居高齢女性を、震災の随分前から訪問していた。地域にいた頃から、外出はしても人とあまり話をしない。ただ、口数は少ないものの、民生委員を柔和な表情で受け入れてくれていた。民生委員がある時、仮設を訪問すると、玄関が閉まっていた。裏のガラス戸を開けて「おばちゃん、お元気？」と声を掛けたところ、相好を崩し、ベッドから体を起こして腰掛けた。すぐに近所の女性たちが好奇心から家の中を見たり寄って来たので、「また来ますねー、娘さんがいらっしやる時に」と言って、民生委員は戸を閉めて帰った。娘が来ている時には、民生委員は少し家に上がるようにしていたが、その時は近所の目をはばかって、本人に迷惑が掛からないように、安否確認に留めた。

仮設は、震災前の古い一軒家と違い、光が入って明るく、中がパッと見える。「だから、部屋に入って、生活部分を見らんと。仮設の方はね」(Hさん)と民生委員は語る。仮設に入居した当初は、どの部屋も綺麗だったが、生活しているうちに、徐々に性格が出てきて、震災前の家の中と同じようになっていく。民生委員が戸を開けて玄関に立つと、家の中が全部見渡せ、台所を使っているか、買い物や掃除をしているかなど、色々なこともわかる。その意味で、民生委員は見守りがしやすいからこそ、仮設の集団生活で弱い立場にある独居高齢者のプライバシーが周囲から守られるよう、かなりの配慮をして訪問を重ねていた。

6.2 地域とつなげて生活を豊かにする

X村では33か所の公民館で、行政区単位のサロンやミニデイサービス（以下、ミニデイと表記）が、週1回から年に数回開催されている。震災後は地域のサロンは休止となっていたが、2016年秋頃から徐々に復活し、2018年夏頃からは、多くの行政区で、サロンが体操（「たいがいよ体操」）や健康管理な

ど健康増進をより重視した毎週実施されるスーパーサロンに移行していった。行政区によって、サロンの規模や内容は異なるが、参加する高齢者は、皆で集って話したり遊んだりすることを楽しみにしている。仮設生活では元気がない独居高齢者も、元の地域でサロンやミニデイに参加し、離ればなれになっていた親しい人たちと一緒に過ごす、生き生きとしてくる。民生委員は、「みんな〔震災〕前と同じような表情して話される」（Aさん）と、肯定的に捉えていた。そうした場に参加することで、民生委員は高齢者の様子を観察したり、色々な情報を聞くことができた。

特に甚大被災地区の民生委員は、仮設に住む認知症の高齢者をサロンに参加させるのに、かなりの努力を払っていた。多くの地区では参加者の送迎まではしていないが、サロン活動が活発に行われて参加者が多い地区では、交通手段がなかったり体が不自由だったりする高齢者の送迎をサロンの役員が行っていた。ただ、送迎も大変なので、通り一遍の対応に留まり、執拗には参加を勧めない。役員は個々の高齢者との接触頻度は必ずしも多くないため、その高齢者がどのくらい認知症の症状が出ているか、どうしたら誘い出せるか、などはわかっていない。それに対して、民生委員は普段の訪問の中で、その人の様子や認知症の状態、震災による変化をよく理解している。たとえば、ある高齢者は、震災前は地域で草取りや農作業をしており、しっかりしていたので、皆の中に入っていくには綺麗な服装をしないといけないという思いが強く、民生委員が働きかけてもサロンへの参加を断られていた。仮設に移ってからは、認知症の症状が強く出るようになり、部屋の中にいることが多く、色白で綺麗になった。洗濯も頻繁にして、こざっぱりとしているので、顔を覚えられている民生委員はサロンへの参加も勧めやすくなった。

そこで、民生委員が毎回、開催日の前日に訪問して同意をとりつけ、当日には忘れていても連れていくように送迎の役員に強く頼むことで、サロンに参加するようになった。地区のサロンでは、子どもたちと遊んだり、食事やゲーム、

夏には花火などもして、家まで送る。認知症でサロンの内容は覚えていないかもしれないが、昔からのなじみの住民との触れ合いは刺激になり、本人も大変喜んでいる。送迎はサロンの役員が行うが、服など事前の準備が必要なので、民生委員は地域支え合いセンターにも依頼して当日朝に本人に伝えてもらい、きちんと用意して迎えを待ってもらうことができている。

普段の生活で孤立しがちな認知症の仮設入居者を地域のサロンへ連れていくには、意思表示の容易な自立した高齢者とは異なる工夫が必要である。通り一遍の誘い方や、他の高齢者と同じ扱いをしては、上手くいかない。仮設に移ってから、民生委員の依頼を受けたサロンの役員が形式的に誘うだけに留まり、参加できていなかった。民生委員は、当初の失敗を生かすにはどうしたらよいか考え、自身も動きながら入念に関係者に働きかけ、実行に移した。このように、震災前から見守ってきて生活の変化をよく知っている、顔見知りの民生委員を中心にコーディネートがなされ、サロンの送迎担当役員や地域支え合いセンターの協力のもと、認知症で仮設生活において孤立しがちな高齢者を、長年暮らしてきた地域とつなげることによって、生活を豊かにする支援が行われていた。

6.3 仮設支援の難しさ

しかし、民生委員にとって、ここまで本章で論じてきた配慮や連携とは異なる側面に、仮設支援の本質的な難しさがあった。民生委員の中で家を再建した人は3人いたが、仮設に入居した人はいなかった。甚大被災地区の民生委員も、自宅は半壊などの判定で、地域で生活続けることに支障はなく、生活も大きくは変わっていないため、仮設入居者の辛い気持ちが全てわかるわけではないと自覚していた。甚大被災地区では被災者が多く、民生委員は言葉の一つ一つを選んで話すほど、仮設入居者に気を遣っていた。たとえば、仮設暮らしでも地域で農作業にいそしむ高齢者は多いが、自分の土地での草取りや簡単な畑仕

事ができない人は、仮設ではすることがない。仮設に住む一人暮らしの元気な高齢者から、訪問時に「何もすることがないもんな。散歩でもしてきたよ」と言われた民生委員は、家が残った自分の立場を考えると、「よかったですね」とも「大変ですね」とも言えず、「ああ、そうだったんですか」と言うしかなかった。このように、震災で家を失ったかどうかは、被災地では当事者性において決定的な差異があると認識されていた。そのため民生委員は、同じ地域住民であることから、相手の気持ちに配慮し、被災による立場の違いを浮き出させるような言葉は避け、「こんにちは。今日何したですか？ 今日どこか行ったですか？」というような日常的な声掛けに留め、二者関係においてヴァルネラビリティを被らないよう工夫していた。

被災者支援のために仮設に配置された支援員が、時期に応じて、仮設入居者に、被災状況や今後の生活について詳細な聞き取りをして、支援を行ってきたのに対し、家が残った民生委員は地域住民としての自身の立場を踏まえ、できるだけ被災にフォーカスしない形で、要援護者の生活場所が移動しても、その感情に思いをさせ、しばしば浮かび上がりそうになる違いを表面化させないようにすることで、震災前からの見守りを継続していた。被災地の民生委員は、こうした訪問によって、なじみの要援護者から歓待されていた。見守り対象者からの感謝は、平時において個々の民生委員の活動の持続に寄与すると考えられるが（全国民生委員児童委員連合会 2018:16）、過酷な状況にある災害時には、民生委員にとって、さらに大きな力となっていた。

だがその一方で、甚大被災地区の民生委員が仮設訪問で最もヴァルネラブルな状況に陥っていたのは、見守り対象者が部屋に不在で、集会場に住民が集まっている時などの対応であった。皆で歓談しているところに、民生委員が入って行って対象者に挨拶すると、気まずいことがある。震災前の地域であれば、同じことをしても「何しよっとね。何しに来たね」と皆が声を掛けてくれたが、仮設では、たとえば焼肉パーティーに出くわして、「わあー、おいそ

うですねー」と言っても、「あんたも語らんねー」と親身に返してくれる人は見守り対象者だけであり、同じ地域住民であっても、他の人は挨拶を返すくらい薄い反応で、仮設生活では自身は蚊帳の外であることを痛感し、民生委員は疎外感を度々覚えた。同じ地域住民であるはずなのに、仮設に住んでいないという立場の違いで気持ちが通じ合わなくなっていることにも気づかされた。この民生委員は、「ああ、来なきゃよかった」と思いながら帰る自分自身に嫌悪感を抱いてしまい、仮設での民生委員活動の難しさを痛感していた。

仮設は周りの目があるので見守りがしやすいという大きなメリットがあるが、外から訪問する民生委員にとっては、このように共同性の裂け目が浮かび上がる機会が度々ある。民生委員は仮設の訪問では、見守り対象者の近隣住民から普段の生活の情報収集をしながら、6.1でも論じたように、丁寧な関わりで本人のプライバシーと生活を守り、同時に地域の共同性の裂け目が顕在化するのを避けようと試みている。そのため、仮設での声掛けを、周囲から職務として捉えられるように、「もうなんか普通に仕事のような顔して普通の顔して帰ってきます」(Gさん)と語る民生委員もいる。震災前の地域での活動と異なり、地域住民というよりも民生委員であるという公的な職務上の顔を強く打ち出して、周囲と関わっていく工夫も必要である。仮設は他の人の目に触れずに個別の訪問ができないため、民生委員にとっては特に難しい側面がある。もちろん、先述したように、見守り対象者はなじみの民生委員の訪問を心待ちにしているし、それ以外の入居者も民生委員にネガティブな感情を抱いているわけではない。だが、当事者であるかどうかという大きな差異があり、社会的責任を強く内面化した民生委員は、地域住民としての共同性にこだわることによって、支援対象でない被災者に寄り添えていないという自責感情を抱き、ヴァルネラビリティを深めてしまっていた。

7 結びにかえて

本稿では、熊本地震被災地における発災時から避難生活期、仮設生活期に至る民生委員による要援護者支援について論じてきた。本研究の重要なファインディングスは3点ある。第1に、発災時の民生委員活動の実態を明らかにした。東日本大震災でも明らかのように、民生委員は発災後に要援護者の避難誘導や安否確認など何らかの支援行動を取ることが習慣化しているが、意外にも熊本地震の本震では発災直後の民生委員の支援行動は、極めて抑制的であった。すなわち、災害時には、無理をせずにできる範囲のことをするのが民生委員活動の基本であり、発災後に公助の義務がある警察・常備消防とは異なり、民生委員には救助義務はないため自助を優先すべきこと（小林 2020:4-5）は、東日本大震災の教訓から、全ての民生委員に認知されていた。震度7の本震は深夜に起きたため二次災害の恐れがあり、自身の避難行動より要援護者の避難誘導や声掛けを優先した民生委員は、ごく例外的であった。

東日本大震災で浮き彫りになった民生委員活動の反省点は、発災時の行動指針があったとしても、現場の民生委員に認識が共有されているとは限らないということであった。東日本大震災後に全民児連が公表した、自助や日常の取り組みを重視する新たな指針（全国民生委員児童委員連合会 2013）の根幹は、実は従来から全民児連が強調していたことであったが、東日本大震災の教訓に基づいてそれを受け止めた現場の民生委員の認識は転換し、熊本地震の発災時の行動に活かされていたことが本研究から明らかになった。甚大な被害が生じた発災直後に、避難支援行動を起こすのはむしろ例外的で、もっと時間が経ってから民生委員は活動を始めると考えるのが現実的であり、災害時の指針とも整合している。2章で論じたように、熊本地震の先行研究は、注意深く読まないと、民生委員は大規模災害時に要援護者の避難誘導等を積極的に行っていると誤解される恐れもあった。民生委員のなり手不足が深刻化する今日、民生委員活動に対する社会的理解を高めることは重要であるが、災害時の民生委員の

活動内容を過大に評価することは、民生委員への社会的ニーズを偏らせることにつながり、後述するように民生委員のヴァルネラビリティを深めてしまう可能性がある。結果的に、民生委員制度そのものの持続を困難にしかねないことにも留意が必要であろう。

第2に、被災者の生活場所の変遷に沿って、フェーズ毎の民生委員活動の特性を明らかにした。X村では、本震発災後に全ての民生委員が立ち退き避難を選択し、地域の避難場所へ移動して自身の安全を確保してから、担当区や避難所を回り、要援護者の居場所確認を行い、気がかりな高齢者・障害者をピックアップして訪問を重ねていた。民生委員は、避難所などで提供される日常的な支援から漏れがちな在宅の要援護者を、最も重要な支援対象とみなし、被災した家よりも生活しやすい避難所につなぐなどの一時的な介入支援に終わらず、被災後の生活状況を継続的に把握し、在宅生活がスムーズにいくようフォローしていた。また、子育て世帯や災害時に情報弱者になりがちな高齢者には、地域住民であることを生かした被災下の生活情報を伝え、さらに入浴や洗濯のために隣接自治体まで車を出す時には移動手段のない高齢者を誘うなど、自身の生活圏でできる支援を行っていた。

避難所では、医療・福祉・行政職のスタッフによる支援だけでなく、一緒に生活している地域住民によって体が弱い高齢者や障害をもった人への見守りが自然に行われていた。しかし、避難所の集団生活ではストレスや軋轢も多かった。民生委員は車中泊・在宅避難が多く、遠慮しつつも避難所に通って、避難所で提供されている支援の隙間の領域をみつけて関わり、高齢者の話に耳を傾け、避難所で生活していないなじみの地域住民であるからできる不満の受け皿になるよう努めていた。

また、発災後は色々な行政区で、自主避難所や炊き出し・物資配布拠点などが設置運営された。民生委員は平時には地域で潜在している福祉課題を掘り起こし、対象者の具体的な問題にアプローチしていくが、震災は普段は見えない

問題状況を地域の中で顕在化させる契機にもなった。そのような場合、災害復興の対応には、地域課題解決のヒントが含まれると言われる（広田 2019）。新興住宅地の民生委員は、外国人やアパート暮らしの高齢者、母子世帯など弱い立場にある人々が発災後に可視化されると、炊き出しに誘ったり食料を持って行ったりして、地域に包摂されていなかった人々をいち早く迎え入れ、相互の関係性を深めて行った。

災害による社会変動の促進や、価値の流動性の高まりについては、災害社会学では再三指摘されてきた（Prince [1920] 2012）。X村では震災前から日常的に相互扶助は行われていたものの、それは行政区に所属しているつながりを通じた共助であった。災害でさらに弱い状況に置かれた行政区の一員でない人々に民生委員が寄り添い支援することによって、外国人も積極的に炊き出し拠点の力仕事を手伝うなど、地区や国籍に縛られない共助が行われ、災害ユートピアが形成された。また、民生委員は担当区において、要援護者の隣近所に働きかけて地域の中での見守りを活用し、独力では不可能な対象者への支援を担保できるように努めていた¹⁶。震災前には、このような見守りは既存地区でないと難しかったが、震災後は、新興住宅地でも炊き出しや様々な物資配布を住民で担ったことにより、相互の関心が高まり、民生委員にとっては、以前よりも地域住民を介した支援がしやすくなった。

仮設においても、集団生活で不安やストレスを抱える要援護者に対する見守りは、支援員や民生委員だけでなく、周囲の住民によってもおのずと行われていた。民生委員は同じ地域住民として、なじみの高齢者の変化に気を配り、自身や周囲の住民が対象者と関係性が近いことで仮設生活においてプライバシーの侵犯が生じないように、配慮して支援を行っていた。さらに、地域での畑仕事ができず、自力では震災前の日常との連続性を確保できない、孤立しがちな要援護者に対しては、関係者と連携して、その人の健康状態や生活に合わせた丁寧な関わりによって震災前の地域のサロンにつなげるなど、当たり前の日常

を少しでも取り戻せるよう、それぞれの生活を豊かにするための支援を行っていた。

第3に、災害社会学では扱われてこなかった民生委員活動について、ヴァルネラビリティの観点から考察した。先述したように、発災後に自助を優先したのは、民生委員活動としては望ましかったと考えられる。だが、発災直後に民生委員の負担が少なかったことは、必ずしも全ての民生委員にとって良い結果をもたらさなかった。民生委員は地域の中で自身の生活と活動を両立させる必要があるため、被災によって家族・地域関係に大きな変化が起きた場合、本人が理想とする十分な活動との乖離が生じてしまう。特にこれまでの人生でケア役割を家庭（母親・妻役割）や地域（行政区のサロン活動での高齢者の世話や食事作りなど）で遂行してきた女性の民生委員は、民生委員への社会的期待を強く内面化する傾向があり、災害時だからこそ、地域や被災者に貢献しなければならないのに、それができていないというアンビバレントな思いの中で引き裂かれる場合があった。発災直後に避難支援活動ができなかった民生委員は多く、その後の避難生活期においても見守り対象者が少なかったことで、活動が十分でなかったと考える民生委員は自己評価が低く、ヴァルネラビリティを深めていた。また、ごく一部の民生委員ではあるが、支援を必要としない一般住民から民生委員活動が見えづらいために生じる活動全般への無理解（本多2016b）と相まって、自己肯定感を低下させ、活躍した他の委員の活動と比較することで、自責感情をも抱くほど、過剰なヴァルネラビリティに苦悩し続けている委員もいた。

さらに、仮設支援におけるヴァルネラビリティの特徴を明らかにした。仮設に居住する民生委員はおらず、甚大被災地区の民生委員は、集団生活の場である仮設の要援護者支援において、同じ地域住民だからこそ、震災前にはなかった地域の共同性の裂け目に敏感になり、自身と要援護者との間の被害や生活場所の差異によって裂け目が顕在化しないように、言葉遣いやプライバシーの侵

犯に徹底的に配慮しながら訪問を重ね、二者関係においてヴァルネラビリティが生ずるのを回避していた。しかし、仮設での民生委員活動は、要援護者を訪問する際に、色々な入居者からまなざされるため、同じ地域住民であっても、支援対象でない人々から自身が受け入れられていないのではないかという、仮設で生活していないことによる疎外感や、被災者にそのような思いを抱いて仮設へ足を運ぶのを躊躇する自身への嫌悪感を民生委員にもたらし、被災者に寄り添えていないという民生委員としての社会的役割からの逸脱を感じてしまうことによって、ヴァルネラビリティを被っていた。

地域の共同性は、先述したように、発災時には共助を通じて人的被害を最小化し、民生委員に負荷が集中しないようにする助けとなった。そして民生委員活動において、地域住民だからわかりあえるという共同性は、災害時に避難所で高齢者の不満の受け皿になるなど、高齢者との関係で震災前からの継続性を担保することを可能にし、大きな強みとなった。その一方で、民生委員が居住しない仮設での支援など、地域の共同性に裂け目が生じた場合、地域住民が援助者に転化する民生委員制度の矛盾が顕在化し、ヴァルネラビリティを深めることにもつながっていた。これは東日本大震災被災地でも生じた、民生委員活動の基盤である地域の喪失による「素人専門性」（本多 2016b）の揺らぎとも解釈できよう。もっとも、熊本地震では「地域が残った」ため、在宅被災者の支援ではほとんど生じず、この揺らぎは最小化されていた。しかし、仮設を訪問する時には、明確に揺らぎが生じたと考えられる。

日常の防災活動では、発災時の共助などのレスキュー段階の訓練が優先されがちだが、災害時の民生委員活動の困難は、発災直後だけに留まらず、避難生活期・仮設生活期においても存在し、ヴァルネラビリティを負うリスクがあることを、平時から民生委員に周知することが重要であろう。民生委員自身の被災状況や家族・地域の状況によっては、思うような活動ができないケースがあるのは当たり前であることを、民生委員は認識する必要がある。メディア報道

でも、たとえば2022年1月の奄美市の津波警報発令時に活動できなかった民生委員の中には、罪悪感を抱いた人もいることが報道されている（『南海日日新聞』2023年5月28日朝刊）。既に述べたように、社会的期待を内面化した民生委員は、災害時の活動を過大に捉えてしまい、自責感情をも抱きやすい。災害時だから民生委員が共助を担わねばならないという使命感は諸刃の剣であり、民生委員自身が災害時全般の民生委員活動のプロセスと困難性について理解することが大切になるだろう。

本稿では、被災地の民生委員に照準することで、従来の人文社会科学領域のヴァルネラビリティ論が射程に捉えてこなかった制度化されたボランティアとしての民生委員を論じ、新たな視座を拓くことを試みた。ケアや支援をめぐるヴァルネラビリティ論は、主に弱い主体同士の二者関係に着目し、当事者と援助者が経験する、「弱さから強さへ」という、ヴァルネラビリティによる主体の相互変容の可能性を論じてきた。そのため、災害ボランティア研究においても、被災地で多数を占める「ワンショットボランティア」（本多2018）よりも、継続して活動しているボランティアやNPOに焦点を当ててきた。だが、このようなヴァルネラビリティの「弱さが強さに転換されるという、不思議で魅力あるプロセス」（金子1992:238）は、持続性に乏しく、容易でもない^⑥。さらに、本稿の分析から明らかなように、制度化されたボランティアである民生委員は、他者への個別の倫理（被災者との二者関係）だけでなく、社会的に引き受けざるを得ない倫理に拘束されていた。実際に民生委員のヴァルネラビリティを深めていたのは后者であり、社会の期待を内面化した民生委員としての使命感であった^⑦。一般のボランティアとは異なり、民生委員は震災前から要援護者との関係性を築いており、被災によって要援護者の生活場所が変わったとしても、見守りの継続に大きな支障はなかった。民生委員と要援護者との間に被災状況の差があったとしても、被災を経験した地域住民としての関わりであるため、震災後に生じた当事者との個別的な関わりを継続的な支援の営みに変えて

いく必要がある災害ボランティアとは異なり、被災地の民生委員には、災害ボランティアが経験する「限界状況」における応答責任（似田貝 2008）のような先鋭的な倫理は必要とされなかった。だがその反面、再三述べてきたように、一部の民生委員は、むしろ二者関係の外部で過剰なまでに社会的責任を引き受けてしまい、場合によっては自責感に押しつぶされるほどのヴァルネラビリティを抱えてしまっていた。民生委員は、社会からどのように見られているか、災害時の要援護者支援に対して自分たちがどのような期待をされているか、常に気にしている。社会の認識と民生委員の実践との乖離は、民生委員の自己認識に否定的な影響を与える可能性がある。災害時の民生委員活動に対して、社会の側が適切な認識をもつことも重要であり、災害時には特に、ケアする人のケアが大切となる。民生委員は制度化されたボランティアであり、地域に埋め込まれた存在であるからこそ、災害時にヴァルネラビリティを深めやすい民生委員のケアは一層緊要となるだろう。

人文社会科学領域の心理的ヴァルネラビリティ論は、ケアの二者関係に閉じる傾向があったが^⑧、以上のように、本研究の結果からは、ヴァルネラビリティ論において、二者関係の外部が極めて重要となることが明らかになった。このことは、民生委員の災害支援に限らず、平時においても、臨床現場からの離脱が困難で職業倫理を強固に内面化した存在である看護職のケアなどにも敷衍することが可能であろう。

本稿では、紙幅の都合上、仮設生活期以降の地域での支援については論ずることができなかった。新設行政区として独立した、独居高齢者の割合が高い災害公営住宅や、復興した甚大被災地区の民生委員活動については、今後の課題にしたい。

謝辞 本研究にご協力いただきました民生委員の皆様、X村民生委員児童委員協議会、X村社会福祉協議会、X村役場および被災者の方々に、心より感謝申し上げます。なお、

本研究は JSPS 科研費 JP18K01986・JP22K01849 の助成を受けたものです。

註

① 2013 年に改正された災害対策基本法では、災害時に支援が必要となる「高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」を「要配慮者」と称し、「要配慮者」のうち、「自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」を「避難行動要支援者」と呼んだ。民生委員の見守り対象は、「要配慮者」や「避難行動要支援者」だけでなく、家族と同居していても日中は家に一人で残される高齢者の一部も含まれるため、全国民生委員児童委員連合会では、災害時に民生委員が地域からの支援が必要と認識し把握している人を表すために、「災害時要援護者」という語を使用している（全国民生委員児童委員連合会 2023）。本稿ではそれに準じて、平時・災害時を問わず民生委員が支援対象とする人々を「要援護者」（＝見守り対象者）とする。

②熊本地震では、2016 年 10 月に、熊本県内被災 15 市町村で地域支え合いセンターが発足し、生活支援相談員が被災者の相談・生活支援などを担った。熊本地震に伴う各市町村の地域支え合いセンターは、仮設の解消に伴って閉所が進み、現在では本研究の対象である X 村と益城町のみになっている。

③ロジャー・グッドマンは、先進国において大多数の人が第一線のソーシャルワーカーと接することがなく、その役割を正確に理解していないのと同様に、日本においても多くの人が民生委員について知ってはいても、具体的に何をするのかについては非常に曖昧なままであることを指摘している（Goodman 1998）。全国民生委員児童委員連合会の調査では、民生委員制度の社会的認知は 64.0% で、徐々に高まりつつあるものの、居住地区の民生委員の顔・名前の認知は 23.8%、民生委員の役割・活動内容の認知は 5.4% に留まる（全国民生委員児童委員連合会 2022）。

④民生委員活動は、「行政協力活動」と「自主的活動」によって構成され（井岡 1984: 313）、前者の多さが問題とされてきた。本稿では、災害時の要援護者支援について考察するため、民生委員活動の本質である自主的活動に主に焦点を当てる。もっとも、自主的活動は「実態調査やサービスの適用という行政協力と表裏一体」（森 2004:137）であり、個別の支援は工夫次第で、ほとんどが自主的活動になり得る以上、両者の弁別は重要とはいえない。児童の登校見守りなど、特定の担当区に限らない、チームで行う自主

的活動については、別稿で扱いたい。

⑤全国の民生委員の平均年齢は66.3歳で（みずほ情報総研 2021）、高齢化しつつあるが、第1次産業就業者の比率が相対的に高いX村の民生委員は、さらに高齢化が進んでいることがわかる。なお、「令和4年度福祉行政報告例の概況」によると、2022年度末の民生委員は全国227,426人のうち男性86,002人、女性141,424人で、女性の比率が6割を超えている（厚生労働省 2024）。

⑥インタビュー対象者の年齢・性別・担当行政区数・震災時担当世帯数・経験年数（2018年8月31日時点）・自宅罹災状況を、表1に示した。研究の実施過程では、日本社会学会の「日本社会学会倫理綱領にもとづく研究指針」に沿って、倫理的配慮を行った。インタビューの際には、調査対象者に研究の趣旨などについて口頭で説明し、同意を得た。

表1 インタビュー対象者の属性

対象者	年齢	性別	担当行政区数	担当世帯数	経験年数	自宅罹災状況
A	60代	女性	2	約125	5年	半壊
B	60代	女性	5	約105	11年	半壊
C	60代	男性	4	約150	2年	—
D	70代	男性	2	約155	5年	大規模半壊(再建)
E	70代	男性	3(うち未組織地区1)	約150	8年	半壊
F	70代	男性	4	約125	5年	一部損壊
G	60代	女性	3	約200	5年	半壊
H	60代	女性	5	約125	23年	一部損壊
I	70代	男性	5	約95	5年	小規模半壊
J	60代	女性	3	約160	8年	一部損壊
K	70代	男性	2	約150	8年	—
L	70代	男性	4	約80	8年	半壊(再建)
M	60代	女性	P小学校区(主任児童委員)	—	8年	全壊(再建)
N	70代	女性	Q小学校区(主任児童委員)	—	5年	一部損壊

⑦個人の特定を避けるため、必要に応じて具体的な事例の内容には改変を加えている。また、引用した語りの中の〔〕は、筆者による補足である。

⑧その後改訂された「災害に備える 民生委員・児童委員活動に関する指針（民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針 第3版）」（全国民生委員児童委員連合会 2019）においても、「災害に備える民生委員・児童委員活動10か条」の第1条に

「自分自身と家族の安全を最優先に考える」が掲げられている。

⑨社協は、1997年に要援護者の安否確認などを行う福祉協力員を設置し、現在では行政区あたり1～7名が2年任期で委嘱されている。制度上、福祉協力員の主な活動内容は、地域内の援助対象者の福祉ニーズ（要望や課題など）をいち早くキャッチし、必要に応じて担当の民生委員につなぐこととされている（『社協だより』368号）。ただ実際には、多くの行政区では福祉協力員の活動は低調で、ほとんどの民生委員は守秘義務の兼ね合いもあり、普段は福祉協力員と連携を試みていなかった。

⑩先行研究の一部では民生委員活動に含まれている、女性の民生委員の炊き出しへの参加など（加藤 2018）は、東日本大震災被災地と同様に、本人だけでなく周囲からも、民生委員活動ではなく、地域住民の責務と捉えられていた。行政区の一住民としての活動と民生委員活動は混在しており、民生委員としての個別の活動を量的に評価するのは容易でないことに留意が必要だろう。

⑪福祉避難所に指定されていた高齢者施設は、被災したため利用できなかった。

⑫熊本市内では、行政区による結束型ソーシャルキャピタルが機能した小学校区では、公民館などを拠点とした地域の共助がなされる一方で、要配慮者や外部の被災者への物資配布に関して排他的な対応がなされたことも指摘されている（加藤 2020）。

⑬区役は地区住民の義務であり、高齢などで参加できない場合は、所定の金額を支払うことを定めている行政区も少なくない。

⑭一般に、仮設生活でも女性は話し好きで、連れだって散歩もし、集会場で行うサロンにも顔を出す。夏場には、仮設内のベンチに何人かで集まっておしゃべりを楽しみ、よく夕涼みをしている。仮設の集団生活では女性の方が心配は少なく、男性は他の住民と積極的に話さないのが、問題を抱えやすい。

⑮民生委員による支援は、要所では連携はしつつも、専門職によるフォーマルな介入とは基本的には別に行われている。地域包括支援センターが入っているなら、フォーマルな支援はケアマネが管理し、社協のデイケアを利用しているなら、社協も関わっている。それぞれが重なりつつも、民生委員はあくまでも地域住民として、自分ができる活動の範囲で関わっているといえる。また、福祉協力員経験者やシルバーヘルパーなどによる独居高齢者の見守り制度（「ふれあいネットワーク」）や、サロンの構成員による見守りも、一部の行政区では実践されている。さらに、75歳以上の独居高齢者に対して、週に一度、社協と連携した牛乳店が牛乳配達と声掛けを行う制度も全村で実施されている。

これらは、民生委員だけに負担を掛けない、重層的で緩やかな見守りの制度化といえる。

①⑥二者関係において、援助者は当事者に共感できなかつたり、当事者から関わりを拒否されることもある。ヴァルネラビリティは人を結びつけるという原理的な普遍性をもつ一方で、被災者を「受難者」（似田貝 2008）と感じられない場合、援助者自身のヴァルネラビリティは強さへと転換されず、苦しみはますます強まると考えられる。2024年の能登半島地震でも、最初期に被災地に赴いた初心者のボランティアが、被災者らの対応などに失望して被災地から離脱せざるを得ないケースが相次いだことが報告されている（山本 2024）。一部のボランティアは、被災地で被災者から対等に扱われず、むしろ圧迫されたことによってヴァルネラビリティを深めてしまい、ボランティア活動を継続できなかったことがわかる。

①⑦民生委員は福祉の職業教育を受けていない「素人」であるが、各民児協の定例会では、毎回初めに「民生委員信条」を全員で唱和する。こうしたルーティンによって、民生委員としての規範や使命感が、一部の委員には強固に内面化されると考えられる。

①⑧これに対して、佐藤恵は支援者（ボランティア）のヴァルネラビリティの解消や個別具体的な支援のために、被災者と支援者の二者関係だけでなく、他の支援者を含んだ三者関係の支援を論じている（佐藤 2010）。もっとも、民生委員の場合は、単独で担当区の活動を担うため、同性の熟練した民生委員に相談はできても、一緒に支援することはできず、他の民生委員を含む三者関係による負担軽減は難しい。ただし、担当区のチーム制の導入など、今後の制度改正によっては、同様の議論が成り立つ可能性はある。

引用文献

青柳玲子・小林恵子・齋藤智子・成田太一、2022、「一人暮らし男性高齢者への民生委員が行う支援内容」『日本公衆衛生看護学会誌』11(1): 37-45。

Baker, Darren Thomas and Juliet Bourke, 2022, “How Confidence Is Weaponized Against Women,” HBR.org, October 20, 2022, (=2023、石原薫訳『「自信を持ちなさい』という言葉は女性に対する凶器になる——善意のアドバイスがジェンダー平等を遠ざける理由』、DIAMOND ハーバード・ビジネス・レビュー、(2023年10月7日閲覧、<https://dhbr.diamond.jp/articles/-/9063>)

Ben-Ari, Eyal, 1991, *Changing Japanese Suburbia*, London: Routledge.

- Brown, Brené, 2012, *Daring greatly: how the courage to be vulnerable transforms the way we live, love, parent, and lead*, Sheridan, Wyoming: Gotham Books. (=2013, 門脇陽子訳『本当の勇氣は「弱さ」を認めること』サンマーク出版。)
- 土居まゆみ、2008、「地域における民生委員児童委員の相談援助活動の独自性——子どもとその家族へのかかわりから」『社会福祉実践理論研究』17: 13-23。
- Goldman, Lindsay, Finkelstein Ruth, Schäfer Peter and Tracy Pugh, 2014, *Resilient Communities: Empowering Older Adults in Disasters and Daily Life*, New York: The New York Academy of Medicine.
- Goodman, Roger, 1998, "The 'Japanese-style welfare state' and the delivery of personal social services," Goodman, Roger, Gordon White and Huck-ju Kwon eds., *The East Asian welfare model: welfare orientalism and the state*, London: Routledge, 139-158.
- 平田直、2018、「地震災害——社会に伝わらなかった熊本地震の科学的知見」『学術の動向』23:3:84-87。
- 広田純一、2019、「はしがき」広田純一ほか編『震災復興から俯瞰する農村計画学の未来』農村統計出版、i - iii。
- 本多康生、2016a、「東日本大震災被災地における民生委員の活動」『福岡大学人文論叢』47(4): 1039-1078。
- 、2016b、「東日本大震災被災地の民生委員活動から浮かび上がる民生委員の「専門性」」『福岡大学人文論叢』48(1): 37-64。
- 、2018、「足湯ボランティアのエスノグラフィー——熊本地震の被災地から」『福岡大学人文論叢』50(2): 309-353。
- 、2022、「地域のつながりを軸とした被災者支援」『福岡大学人文論叢』54(2): 397-421。
- 堀口康太、2019、「民生委員児童委員、主任児童委員による地域の支援を要する児童への見守りのプロセス」『子育て研究』9(0): 15-30。
- 井岡勉、1984、「民生委員活動の状況」右田紀久恵・井岡勉編『地域福祉——いま問われているもの』ミネルヴァ書房、306-321。
- 地震調査委員会、2002、「地震調査委員会の活動状況」(2023年12月10日閲覧、<https://www.jishin.go.jp/main/seisaku/hokoku02e/s21m7.pdf>)。

- 金子郁容、1992、『ボランティア——もうひとつの情報社会』岩波書店。
- 葛西好美・川口孝泰、2023、「地域包括ケアシステムにおける民生委員の役割」『日本在宅ケア学会誌』26(2): 86-96。
- 加藤壮一郎、2018、「平成 28 年熊本地震における民生委員・児童委員の要配慮者支援——熊本市東区での災害対応・支援の実態」『熊本都市政策』5: 38-56。
- 、2020、「平成 28 年熊本地震の災害対応・支援活動にみる共助——避難所運営主体、民生委員・児童委員の活動を中心に」『経済社会学会年報』42: 14-23。
- 岸本尚大・和気純子、2020、「都市部における民生委員のバーンアウトの構造と規定要因」『社会福祉学』61(2): 90-103。
- Kittay, Eva Feder, 1999, *Love's labor: essays on women, equality, and dependency*, Sheridan, New York and London: Routledge. (=2023, 岡野八代・牟田和恵監訳『愛の労働あるいは依存とケアの正義論』白澤社。)
- 小林雅彦、2020、『民生委員のための地域福祉活動実践ハンドブック——防災活動と個人情報保護に関する 45 の Q&A』中央法規出版。
- 近藤誠司、2023、「民生委員の災害対応活動における課題に関する基礎的考察——兵庫県尼崎市におけるアンケート結果から」『自然災害科学』42(2): 113-125。
- 児島亜紀子、2014、「理論・思想部門（2013 年度学界回顧と展望）」『社会福祉学』55(3): 118-129。
- 厚生労働省、2024、『令和 4 年度福祉行政報告例の概況』（2024 年 1 月 27 日閲覧、<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/gyousei/22/dl/gaikyo.pdf>）。
- Marks, Eliet S., Charles E. Fritz, et al., 1954 *Human Reactions in Disaster Situations*, Chicago, Illinois: National Opinion Research Center, University of Chicago.
- Masamura, Kimihiro and Keiko Higuchi, 1996, "Care for the Elderly: Who Will Bear the Burden?," *Japan Echo*, 23(4): 38-47.
- 松崎吉之助、2014、「住民である民生委員が役割を見出すプロセス——修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチによる分析」『技術マネジメント研究』13: 21-33。
- みずほ情報総研、2021、『厚生労働省 令和 2 年度 子ども・子育て支援推進調査研究事業 地域における児童委員・主任児童委員の業務実態等に関する調査研究報告書』みずほ情報総研社会政策コンサルティング部。
- 三富紀敬、1977、「民生委員の階級的基盤」『立命館経済学』26(3): 495-538。

- 宮坂道夫、2023、『弱さの倫理学——不完全な存在である私たちについて』医学書院。
- 森裕亮、2004、「行政協力システムにおける行政機関と住民との関係——民生委員制度を題材に」『同志社政策科学研究』5: 131-150。
- 向谷地生良、2002、「弱さを絆に——「弱さ」は媒介であり触媒でもある」浦河べてるの家『べてるの家の「非」援助論——そのままがいいと思えるための25章』医学書院、188-196。
- 内閣府政策統括官（防災担当）、2016、「熊本地震を踏まえた応急対策・生活支援策検討ワーキンググループ第2回議事録」（2022年8月19日閲覧、<https://www.bousai.go.jp/updates/h280414jishin/h28kumamoto/pdf/h280830gijiroku.pdf>）。
- 中谷敬明・米本清・三上邦彦・小池隆生・櫻幸恵・高田梨恵、2009、「岩手県における民生委員・児童委員活動の現状と課題」『岩手県立大学社会福祉学部紀要』11(2): 35-44。
- 似田貝香門、2008、「市民の複数性——現代の〈生〉をめぐる〈主体性〉と〈公共性〉」似田貝香門編『自立支援の実践知——阪神・淡路大震災と共同・市民社会』東信堂、3-29。
- 小倉襄二、1976、『市民福祉の設計』小学館。
- 大橋謙策、2019、「推薦の辞」玉木千賀子『ヴァルネラビリティへの支援——ソーシャルワークを問直す』相川書房、i-v。
- 、2022、『地域福祉とは何か——哲学・理念・システムとコミュニティソーシャルワーク』中央法規出版。
- Prince, Samuel Henry, [1920]2012, *Catastrophe and social change: based upon a sociological study of the Halifax disaster*, Forgotten Books.
- 佐藤恵、2010、『自立と支援の社会学——阪神大震災とボランティア』東信堂。
- 清水義恵、1976、「更生保護の現状と問題点」副田義也編『社会福祉の社会学』一粒社、351-373。
- Solnit, Rebecca, 2009, *A paradise built in hell: the extraordinary communities that arise in disasters*, New York: Viking. (=2010、高月園子訳『災害ユートピア——なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』亜紀書房。)
- 多次淳一郎・橋本直子・川村智美、2016、「過疎地域の民生委員が行う高齢者見守り活

- 動の内容——B町民生委員の活動内容の質的分析から』『三重県立看護大学紀要』20: 9-15。
- 高橋和行、2020、『福祉と防災の連携を中心とした避難行動要支援者施策に関する研究』早稲田大学大学院人間科学研究科 2019 年度博士論文。
- 竹葉勝重・大西一嘉・谷口晶子、2010、「平成 21 年台風 9 号佐用町水害における要援護者対応——民生委員アンケート・インタビュー調査を通じて」『地域安全学会論文集』13: 481-488。
- 竹葉勝重・大西一嘉・田島和幸、2013、「東日本大震災における民生委員・児童委員による災害時要援護者避難支援活動に関する研究——宮城県石巻市におけるアンケート調査を通して（その 1）」『日本建築学会近畿支部研究報告集 計画系』53: 413-416。
- 玉木千賀子、2017、「ヴァルネラビリティに対する意向確認についての考察——社会福祉制度の動向にみる支援を必要とする人の意向確認のあり方」『沖縄大学人文学部紀要』19: 81-92。
- 、2019、『ヴァルネラビリティへの支援——ソーシャルワークを問い直す』相川書房。
- 恒川京子、1972、「保護司制度について・問題と展望——ボランティアとの対比において」『更生保護と犯罪予防』6(3): 1-34。
- 坪井塑太郎、2017、「熊本地震における西原村の災害対応と被災者の生活復興感・健康評価に関する研究」『環境情報科学 学術研究論文集』31: 77-82。
- 浦野正樹、2010、「災害研究のアクチュアリティ——災害の脆弱性／復元＝回復力パラダイムを軸として」『環境社会学研究』16(0): 6-18。
- X 村、2018、『広報 X』X 村: 220。
- 、2021、『広報 X』X 村: 252。
- 山本一郎、2024、「褒められて育った子が災害ボランティアをすぐにやめる理由…綺麗事ではない理不尽な世界を生き抜く知恵の不足」、文春オンライン、2024 年 1 月 17 日、(2024 年 1 月 17 日閲覧、<https://bunshun.jp/articles/-/68379>)。
- 矢守克也、2022、「地域防災」日本自然災害学会編『自然災害科学・防災の百科事典』丸善、502-503。
- 吉田久一・牧賢一・柴田敬次郎、1967、「その歴史が遺したもの——民生委員制度 50 年から学ぶ」『月刊福祉』50(11): 14-22。

- 全国民生委員児童委員連合会、2010、『要援護者支援と災害福祉マップづくり—第2次 民生委員・児童委員発災害時一人も見逃さない運動推進の手引き』全国社会福祉協議会。
- 、2013、『民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針』全国民生委員児童委員連合会。
- 、2017、『民生委員制度創設100周年活動強化方策——人びとの笑顔、安全、安心のために』全国民生委員児童委員連合会。(2023年9月12日閲覧、https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/news/100_katsudokyoka_hosaku.pdf)。
- 、2018、『民生委員制度創設100周年記念 全国モニター調査報告書 第2分冊』全国民生委員児童委員連合会。(2023年7月16日閲覧、https://www2.shakyo.or.jp/old/pdf/mjassist/100syunen2_zentai.pdf)。
- 、2019、『災害に備える 民生委員・児童委員活動に関する指針(民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針 第3版)』全国民生委員児童委員連合会。
- 、2022、『「全国1万人への民生委員・児童委員に関する意識調査」(令和4年3月)結果概要』全国民生委員児童委員連合会。(2023年10月5日閲覧、https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2022/07/R4ichimanninchosakekka_gaiyo.pdf)。
- 、2023、『災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針(民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針【改訂第4版】)』全国民生委員児童委員連合会。(2023年9月11日閲覧、<https://www2.shakyo.or.jp/wp-content/uploads/2023/05/saigaishishin-kaitei4han.pdf>)。