

氏名（本籍）	渡邊 圭 （日本）
学位の種類	博士（社会福祉学）
学位記の番号	博甲第 15 号
学位授与年月日	平成 30 年 3 月 20 日
学位授与の要件	学位規則第 4 条 1 項該当（課程博士）
学位論文題目	「社会福祉学からの災害論の構築に向けた基礎的研究 —大規模災害に際する諸対策の思考前提を再考する—」
論文審査委員	主 査 教 授 都築 光一 （東北福祉大学） 副 査 教 授 小笠原 浩一（東北福祉大学） 審査員 教 授 阿部 裕二 （東北福祉大学） 審査員 特任教授 阿部 四郎 （東北福祉大学）

《論文内容の要旨》

I. 論文の構成と概要

1. 論文の構成

序章 研究の背景・目的

- (1) 研究の背景と目的
- (2) 本稿における「社会福祉」、「ソーシャルワーク」の用語法

第1章 社会福祉学からの「災害論」へのアプローチに向けて

- (1) 日本の「災害論」における識見
- (2) 社会科学の災害研究：E. L. Quarantelli の挑戦
- (3) ソーシャルワークの災害研究：二つのアプローチ
- (4) 本論の対象事例と視点および方法

第2章 日本の歴史的「大規模災害」に際して採られた諸対策

- (1) 関東大震災(1923年)における諸対策
- (2) 阪神・淡路大震災(1995年)における諸対策
- (3) 第2章 小括

第3章 東日本大震災に際して採られた諸対策：「集中復興期間」に焦点をあてて

- (1) 政府による諸対策
- (2) 岩手県の状況と諸対策
- (3) 宮城県の状況と諸対策
- (4) 第3章 小括

第4章 東日本大震災と原子力災害：主として福島県の状況とそこでの諸対策について

- (1) 原子力災害への諸対策
- (2) 福島県の状況
- (3) 原子力災害からの避難と帰還
- (4) 第4章 小括

第5章 社会福祉、ソーシャルワークからの災害論の構築に向けて

- (1) 三つの事例をめぐって
- (2) 日本の福祉関係者の見方
- (3) 思考法の転換の必要性

終章 本研究の全体像と残された課題

本論文の構成は、上記の目次に示すように、その課題とするところと立脚点について、

及び、ここでの考察範囲の限定と今後の課題について述べる、序章と終章の間に、災害研究の方法論的検討に基づいて、分析的枠組みを設定する第 1 章、歴史上の大規模災害(性質上は『破局』と範疇化する)とされる、「関東大震災」、「阪神・淡路大震災」、「東日本大震災」の災害因、被害、及び事態の推移に関する政府諸機関の解釈と諸対応を記述する第 2、3、4 の各章、それら三つの『破局』を歴史事象(個別経験の順次の累積の上に賦課される心的構成物)として捉え、個々の事象が生起した時代と処の差異とそれを越える共通性を通じ、諸対応の思考前提における慣性と改変を吟味し、思考法の転換の必要を提言する第 5 章が入る、全 7 章からなる。

2. 論文の概要

本稿では、主として、「東日本大震災」の発災後、政府のいわゆる「集中復興期間」に、被災者や被災地が被った苦難、中央政府及び地方自治体の諸機関等がとった対応策、及びそれらをめぐる議論を観察の対象として、「災害」を偶発的な一過性の出来事としてではなく、直接的な衝撃と対応に加え、それらの諸帰結に付随する付加的諸問題をも含む、複合的なプロセスを有する社会現象として捉え、発災による課題、発災からの時間経過の中で生じる課題、そこでの対応、残された諸課題についての整理・検討を行う。そうした作業を通じて、社会福祉学研究の視座から災害論を構築するにあたって、その分析枠組みを創案するための基礎的討究に取り組むのである。

本稿では、社会福祉学研究の視座から「災害論」を構築するにあたり、災害を、それぞれのユニークな条件下で、その出来事の生起の作用因と物理工学的な政策対応ではなく、個別事象における人の生存と地域社会の存立に対する諸衝撃と諸対応に注目する視点から、時代及び地域特性、被害の偏在、発災から復興過程における負の連鎖、事後対応によって生じる不条理の付加等が絡み合って伏在する複雑な心理的・社会的・政治的諸過程として見る。また、「災害」を歴史過程としても捉えることから、個別的事象における課題、対応、残された課題の螺旋的な累積の観点からも捉え、「災害論」の構築に資する概念上の土台作りを行う。

具体的な作業としては、日本における歴史上の大規模災害である、関東大震災、阪神淡路大震災、東日本大震災をそれぞれ個別事例として扱い、そこでの諸過程の展開を実態上の衝撃と対応に関して整理する。そのうえで、その 3 つの大規模災害を螺旋状の歴史的諸過程として捉え、それら大規模災害によってどのような認識上の衝撃が生じ、思考上の転換を促したかの検討を通じ、それが社会福祉学研究に対してどのような寄与をなしうるか、また、そこでの認識上の衝撃から社会福祉学研究が災害研究にどのような寄与をなしうるのかの二重の問いかけの交差の中で考察していく。

3. 論文の目的と展開

本論文では、東日本大震災に際して津浪による家屋の流出の災禍を被り、生きることと自らの境涯についての見方の一変を迫る、実践的・知的挑戦を背負うことになった体験をいかにしたら学問的討究に昇華しうるかの自問―体験を構成する意味附与のための概念枠組み自体の再吟味―が根底にある。

しかし、ここで取り上げる三つの歴史的災害事例は、いずれも「破局」という性格を持ち、従来の研究が所与の定数としてきたものを変数化することから、自らの拠って立つとする立脚点―社会福祉(ソーシャルワーク)―についても概念的に再検討・再確認の必要があった。

また、「災害をめぐる世界」―事実的要素と心理的・思考的要素が反照し合う複雑な心理的・社会的・政治的諸過程―のリアリティを全体論的に捉えるのは容易ではなく、そのための道具立てについては越えねばならない識閥―問題の認識上の壁―がいくつもあった。特に日本の「災害」研究においては、その作用因に焦点を集中させる理工学的研究へ偏重し、社会科学領域においては「災害」はマイナーな主題であった。しかも、発災による直接的な衝撃と諸対応に関心が集中的に向き、個別の出来事の個々の側面を通分し、統合化する理論的企図は極めて過少であった。加えて、日本語の「災害」の用語には英語の「ハザード」と「ディザスター」に当たる概念内容が混在し、分析的な論考を困難にしていることがあった。

したがって、本論文の目的―社会福祉学研究の視座からの「災害論」の構築に向かうための分析的枠組の設定―にとって最も基本的な問いの「災害とは何か」に向き合うことは、その用語の単なる定義ではなく、「災害」と符丁される事象―その諸特性、諸条件、諸帰結―を捉えるためにどのような概念装置が重要・不可欠であるか、また「災害」事象をカテゴリー化するには、単なる天災・人災の区分を越える概念的構成を如何に組み立てねばならないかについて、自覚的に明瞭な理論的ヴィジョンの設定が前提となる。

そのために、「ネガティブに観られる時折の難局」という災害の古典的定義に、真正面から「災害とは何か」の問いを発し、四半世紀以上にわたって当初は社会学、次いでは社会科学一般の視点から「災害の社会的構成」を追求し続けた、アメリカのDRCの所長を努めたE. L. Quarantelliの挑戦を追跡した。加えて、視点をソーシャルワークに限定して、災害発生時における救助や援助の提供という実践活動から出発し、1980年代～90年代に生じた災害の性格変化や「ソーシャルワーク」概念の見直しを背景に、一方では、ソーシャルワークのミッションを「社会正義」の実現に置き、ネガティブタームの“Vulnerability”を嚮導概念とする災害論の体系化、他方では「自立」や「自己実現」をミッションの中心に据え、ポジティブタームの“Resilience”を嚮導概念とする理論的体系化の挑戦―いずれもアメリカのCSWEにおける福祉教育刷新のための理論的・実践的ガイドラインの再構築―を少し丹念に追跡した。そして、以上の作業の文化的・制度的被拘束性―アメリカにおける議論を素材としていることから―をも考慮に入れつつ、本論文の主題である「社会福

祉学の視座からの災害論の構築」に向けて、そのための基本的分析枠組と主要な論点の概要を、「災害研究は社会福祉学研究にどのような寄与をなしうるか」と「社会福祉学研究は災害研究に対していかなる貢献をなしうるか」の二つの問いの交差の中で再整理し再構成した。

以上の理論的検討を踏え、20 世紀に入って以降の日本の災害史において記憶されるべき三つの事例を選び、それぞれにおいて「災害とは何か」の問いがどのように概念化されてきたかを吟味した。その三事例は、第一次的な災害因が地震による点で共通しているが、発生した時代背景と地理的・地政学的条件が異なり、それらの事象の諸特性、諸条件、諸帰結において、また、それが顕在化する社会的諸問題においてだけでなく、必要とされる諸対策ととられた対応に対する評価においてもユニークな性格をもっていた。他方、それらの事例は、生活基盤に関わる諸条件と個人への被害だけでなく、家族や地域社会までも破損・崩壊させる大規模なもので、その衝撃を受けた人々や地域社会が自らの資源のみを使って対処するにはその能力をはるかに越えており、被災からの立ち直りも単なる現状復帰ではありえないという意味で『破局』のカテゴリーに属する点で共通していた。

災害をめぐる世界は、元来、異なる視点や文脈からするさまざまな状況規定に取り囲まれる象徴的な世界であり、そこでは多様な物語が展開されるが、特に『破局』と範疇化される大災害にあつては、政府(中央および地方)の災害対策に大きく依存せざるをえない故、事態の推移と政策対応を連動させる、いわゆる「災害サイクル論」が公定的解釈となる。これは、関東大震災以降踏襲されてきた、事態と政策の展開過程を「救急、復旧、復興」とする範型であるが、その思考法では、大災害は無比の突発的な極限の出来事として解され、その対処策は明確な始まりと終わりのある一連の継起的に順序づけられる作業過程と捉えられ、局面別に優先されるべき課題と作業の手順の決定、実施結果の達成度の評価をもって終ると前提される。他面、ソーシャルワークに要請される、被災者や被災地に深く密着する視点からすると、深刻な喪失を被った人々にとっては時計が止まり、犠牲や被害の示差的偏在、負の連鎖、対策如何によって生ずる不条理の附加等が伏在し、終わりの見えない境涯が続く。それら二つの視点の間の拮抗は、関東大震災では「帝都の復興」VS「人間の復興」、阪神淡路大震災では、「創造的復興」VS「生活再建」、東日本大震災では、「日本再生」VS「包括的支援」とシンボリック表現は異なるが、内実は相似的であり、前者は緊急事態の収束と危機管理を優先し、後者は、脆弱性と余波の不均等配分に焦点をあてる配分的正義を主題化する。

ここで、三つの事例の範囲を越えて、災害がもたらす諸衝撃の捉え方に取組んだ我が国における社会福祉領域からの議論を取り上げ、検討してみると、衝撃を受けて社会福祉のあり方という根本問題の問い直しを求める議論が全くなかったわけではないが、それは例外的で、ほとんどはアドボックな個別事例的な研究であった。しかも、個別事例についても、被害状況等の実態分析に留まるもの、限られた局面における自らの実践活動に関する逸話風の報告がほとんどであった。そのため、「災害とは何か」の問いの挑戦者であるア

アメリカの研究者からは、「日本には多くの経験的研究はあるが、その国では理論的工作は卓越していない」と評され、国内の社会福祉研究者からも「社会福祉の歴史的転換の契機の一つに災害がある。しかし、その割に災害と社会福祉の関係あるいは被災者福祉の問題というのは研究が進んでいない」あるいは「わが国では、災害におけるソーシャルワークの理論研究の蓄積が極めて少ない」と評されてきたのである。

そのため、本論文の第1章で提案した「社会福祉の災害論」の構築に向けて試論的に設定した項目と論点の全体にわたって、日本の社会福祉学の視点からの災害をめぐる議論を体系的に整理し、評釈する作業は不能であり、ここでは、比較的議論の蓄積があった『『社会的サービス』の提供主体と対象をどう規定するか』の問いに局限せざるをえなかった。しかし、検討の対象を「対象者論」に絞ってみても、我が国の社会福祉領域の災害をめぐる議論における偏向一法制度の枠に規定され、視角がきわめて狭く設定されている一が顕著であった。

政府の防災・災害対策においては、防災行政上の観点から定義される用語―被害想定に基づく「災害弱者」、災害からの避難支援を要する「災害時要援護者」、自ら避難することが困難な「避難行動要支援者」―の変遷によって少しずつ概念内容の範囲が拡大してきているが、いずれも発災直後の緊急期の特定の属性を有する人々に焦点化されていることに変わりはない。それに対し、ソーシャルワークの側から、「現行法制度の枠を超えること」、「緊急期という局面を越えること」、「被災者における生活変容が生ずる諸問題を視野に入れること」など、「対象者」の定義を拡大する必要がある、未だ少数の研究者に留まっているが、提起されている。

また、「災害に強いまち作り」の標語の下で図られるほとんどの政策的対応策は、「脆弱性」や「レジリエンス」の用語が援用されても、それらは対作用因に抗する物理工学的なものがほとんどであり、ソーシャルワークの側からそれらの用語が援用される場合も、発災時や緊急期の避難への備えに焦点化されがちである。

しかし、潜在的な脆弱性に起因する課題及び事後対応や事態の推移の中で生ずる難儀をも視野に入れる「対象者論」を構築するためには、「対象者」の範囲を単に拡張するという問題対応ではすまないのである。「対象者」の範囲問題は、「災害」とは何か、「社会福祉(ソーシャルワーク)」とは何か、というより根本的な問いの文脈の中にあり、その拡張は根本的問いに対する思考法の転換―少なくとも「災害」を極限的出来事としてではなく過程的・社会的複合現象として捉え、災害がもたらす衝撃からの回復についても、状態概念ではなく過程論的概念によって、ネガティブタームの困難の克服とポジティブタームの試練への挑戦や、人の復興と集合体の復興など拮抗的概念要素を統合化する視角の拡張―の必要を要請するのである。本論文は、その要請に対して真正面から応えようとする挑戦のスタートラインに立つものである。ただし、本論文で東日本大震災については、政府のいわゆる『集中復興期間』に執筆されており、その『破局』の衝撃の深刻さから長い時間を要する回復過程においては、諸問題の既決と未決が不分明であり、一方では新たな問

題や不条理の顕在化、他方では風化による実態の不可視化の矛盾が伏在するため、なお、局面と文脈の変化の中で、「災害をめぐる世界」と「社会福祉をめぐる世界」の離合を、忍耐強く、注意深く、観察し続けることが課題として残されている。

《論文審査結果の要旨》

Ⅱ. 論文審査結果の要旨

1. 論文の要点と評価

本論文は、災害という現象を学問として如何に認識するかという研究課題に取り組むとともに、これに対する対応のあり方として、社会福祉学をいかに位置付け、体系づけていくかというテーマを取り上げ、国内外の各種資料や論文も含めて検討を加え、整理執筆されたもので、その学術的意義は高い。

災害時における社会福祉領域からの研究成果については、実践報告や論文等の報告がなされてはいるものの、本格的に災害論を論じたものはなく、災害にいかに対応したのかという点における実践報告や関連する研究報告が通例となっている。そうした中で、社会福祉領域での災害対応に関する基本的な研究の基礎となる軸を明確にすることを試みた研究という点で評価できるものである。

社会福祉学における災害の捉え方としては、従来研究の前提として現象を説明した資料は散見されるものの、社会福祉学の中で明確にされてこなかった。そのため本論文において「社会福祉」と「ソーシャルワーク」をあらためてレビューし、社会福祉領域における災害対応に関して操作的に定義した点については、一部不足は認められるものの評価できる水準にあると思われる。

この点を踏まえて、社会科学における災害研究について海外文献や資料などと併せて、社会学の知見も加えて詳細かつ丹念な検討を加えた点は高く評価できるものである。こうした学術的な検討結果は、従来わが国では表立った研究がなされてこなかっただけに、貴重な研究成果と評価できると思われる。この研究から、海外において社会学や心理学・精神医学などの災害研究の文脈にあった災害ソーシャルワーク研究は、今日では災害研究の一部をなすまでに発展してきていることを指摘している点も、高く評価できる点であり、かつこの点について海外文献から理論の発展過程に言及している点は、わが国において本格的に紹介されたのは他に例がないだけにその意義は大きく、高く評価できるものである。

災害ソーシャルワークに関しては、脆弱性アプローチとレジリエンスアプローチについて、1990年代の代表的な文献を要約しつつ、詳細な検討を行っている。その視点を基に、関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災の三つの大規模災害における各種の救護・支援活動を取り上げ、徐々にソーシャルワークの視点がとられるようになってきている点

をまとめているほか、福島における原子力災害に関しては、インタビュー調査結果等にもとづいて諸問題を指摘している点は、研究作業を丁寧に進めている点として評価できるところである。

こうした研究成果を踏まえて、あらためて災害を論じていく際に、従来の社会福祉（ソーシャルワーク）における研究は、どうしても「対象者」としての「災害弱者・災害時要援護者」の枠組みで捉えられやすく、その枠組みだけでは不十分であるという問題点を指摘している。そのため災害ソーシャルワークアプローチとして見ていく場合には、被災した住民個人々人に対するレジリエンス理論に基づくアプローチの必要性を指摘し、災害からの回復過程全体を支援するアプローチとしての社会福祉（ソーシャルワーク）の構築に向けた思考前提を見直す必要を指摘した点は、今後の社会福祉（ソーシャルワーク）研究の一つの方向性を示したものとして評価できる。

2. 論文に残された検討課題

論文においては、多くの資料や文献を検討しつつ、内容を整理しているものの、一部に文献内容の紹介程度にとどまっているものも見受けられた。これ等紹介された資料や文献の一部であっても、本論文上理論的に支持できるのか、棄却されるものなのかまでの踏み込みが、幾らかでも見受けることができているのであれば良かったのではないと思われる。

社会福祉学文献や理論の紹介において、ソーシャルワークに通じる理論に偏重した点が見受けられている。これに関しては事例として取り上げた災害において、支援者対策に関し政府機関が実施したものを中心に整理した点から考えると、政策としての支援内容を取り上げて事例における社会福祉（ソーシャルワーク）の取り組みを述べている点からから考えた場合、社会福祉学からの検討が必ずしも十分とは言えないと思われた。社会福祉学理論の政策理論を十分には取り上げられていないという点で、今後の課題が残された点は否めない。

レジリエンス理論に基づく社会福祉（ソーシャルワーク）アプローチを検討していく上で、わが国の災害事例の資料を収集作業において、政府機関の資料等にもとづいた整理がなされているものの、民間団体の取り組みや住民自身の取り組み状況の資料が見当たらない。わが国においては数ある災害において、政府機関からの住民生活の再建に向けた支援の歴史は不十分かつ浅い点がみられるところから、住民のライフコースの視点で災害からのレジリエンスについて論究するためには、さらに郷土史等の史料は欠かせない点から考えて課題が残されていると言える。

3. 博士（社会福祉学）授与の可否

本論文は、いくつかの点で研究上の課題はあげられるものの、わが国では未だ社会福祉学において体系化されていない災害時の社会福祉（ソーシャルワーク）の研究内容や理論枠組みの不十分さなどを内外の文献資料等を検討しながら指摘し、学問としていかに災害

をとらえ、社会福祉学として体系化していくのか、さらには思考前提を見直したという点は、社会福祉学における新たな研究枠組みを提示した点で学術的意義は大きいと言える。これらの学術的意義に関しては、論文作成の過程で数々の研究発表や学術雑誌への投稿などを行い、これまでの研究活動において既に関係学会等における評価を経たうえで本論文が作成された点から考えると、一定の評価を得ている点からみて相応の水準に達している研究と見做すことができる。

以上の点を総合的に検討し、今後より一層の研究の深化を図られることが期待される点も評価に加え、審査員全員が博士（社会福祉学）の学位の授与を認めるものである。