

〈原著論文〉

東日本大震災における避難所支援を行った ソーシャルワーカーの支援実態と 支援環境を明確にするための研究

—ソーシャルワーカーの“声”プロジェクトによるインタビューをもとにして—

家 高 将 明*, 遠 藤 洋 二**
成 清 敦 子*, 一 村 小百合*

Study on the clarification of practices and circumstances of
social workers helping evacuees at shelters in the Great East Japan Earthquake

—Analysis from the interview carried out by the Social Workers' Voice Project—

Masaaki Ietaka, Yoji Endo, Atsuko Narikiyo and Sayuri Ichimura

要旨：本研究は、避難所におけるソーシャルワーカーの支援実態をとらえるとともに、支援を行うソーシャルワーカーが置かれる環境を明らかにすることを目的とする。本研究は、福祉系大学経営者協議会の取り組みである「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」の中で実施されたソーシャルワーカーへのインタビューデータをベースとし、この中から避難所にかかわる語りのみを抽出し、KJ法を用いて分析を行った。その結果、避難所におけるソーシャルワーカーによる支援は、災害によってもたらされる生活課題の解決を目指した取り組みであり、その支援はソーシャルワークによる支援を展開する上での土台を基とし、ソーシャルワーカーによる支援に対する促進要因及び阻害要因による影響を受けつつ展開されている実態をとらえることができた。

Abstract： The purpose of this study is to clarify practices and circumstances of social workers helping evacuees at shelters. The present study analysed interview data from the Social Workers' Voice Project. As a result, the support that a social worker performed at the shelters was found to aim at the solution to life problems by the disaster.

In addition, it was performed under the influence of promotion factors and inhibitory factors.

Key words： ソーシャルワーカー social worker 災害支援 disaster support 避難所 shelter 東日本大震災 Great East Japan Earthquake

I. はじめに

近年の我が国における自然災害は、甚大な被害が散見されるようになってきている。東日本大震災以降のものを取り上げてみても、局地的な大雨により生じた広島市の土砂災害（2014年）、台風18号による影響によって生じた茨城県の鬼怒川決壊（2015年）、焼失面積が約40000 m²に至った新潟県糸魚川市の大規模火災（2016

年）、1週間に3つの台風が北海道に上陸し、その後台風10号の影響を受けて生じた空知川の堤防決壊（2016年）、震度7の余震と震度6強の本震に襲われた熊本地震（2016年）などがあげられる。このように我が国は、地震、津波、異常気象といった様々な自然災害のリスクにさらされており、その対応が喫緊の課題として取り上げられている。

災害の人的被害については、直接死と関連死の2つに

受付日 2019. 5. 23 / 掲載決定日 2019. 9. 11

*関西福祉科学大学 社会福祉学部 准教授

**関西福祉科学大学 社会福祉学部 教授

分けられる。直接死とは、災害による直接的な要因によって亡くなる死であり、地震被害による圧死や津波被害による水死などがこれにあたる。関連死は、災害による直接的な要因ではなく、何らかの二次的な要因による死であり、直接的な災害による被害から逃れ、助かった命が失われてしまう現象を指す。関連死については、阪神淡路大震災以降で約 5 千名にのぼり、死者が約 6 千名となった阪神淡路大震災に匹敵する¹⁾。また熊本地震において、関連死は直接死の数の 4 倍超であると報告されており²⁾、災害対策を考えるうえで、関連死を抑制するための取り組みがいかに重要であるかがわかる。

また熊本地震における関連死の原因について検証した熊本県による報告書をみると、「地震のショック、余震への恐怖による肉体的・精神的負担」が 40.2% で 1 位であり、次いで「避難所等生活の肉体的・精神的負担」が 29.7%、「医療機関の機能停止等（転院を含む）による初期治療の遅れ」が 17.3% と続く³⁾。そしてこの検証結果から、関連死の抑制を図るうえで重要なことは、被災者が置かれる環境面、とりわけ避難所における環境に目を向けることが肝要であることがわかる。

避難所における被災者に対する支援は、自衛隊や医療関係者等、様々な立場の人間によって行われている。関連死の抑制を図るのであれば、避難所における被災者の避難生活の実態をとらえるだけでなく、これら避難所における支援者の支援実態にも目を向ける必要があるが、本研究はこのうち、ソーシャルワーカーと呼ばれる専門職による支援に着目する。

災害時におけるソーシャルワーカーの支援に焦点を当てた先行研究については、その蓄積はその他と比べ少なく、とりわけ避難所におけるソーシャルワーカーの支援実態に目を向けるものはほとんど見られない状況にある。一方で、災害時におけるソーシャルワーカーの支援については、平常時の応用であるとする報告⁴⁾や平常時に求められるソーシャルワークと災害時に求められるソーシャルワークは本質的に変わらないとする報告⁵⁾がある。しかし災害時におけるソーシャルワーカーによる支援は平常時と異なり、被災者特有のニーズへの対応が求められるとともに、かつ支援対象の数や範囲が広がり、支援の緊急度についても平常時以上に高まることが予想される。つまり、災害時に求められるソーシャルワークは、平常時のものと基本的な枠組みは同じであったとしても、独自性をもつものとして理解することができ、それを明らかにすることが被災者支援を行ううえで肝要であるといえる。また避難所におけるソーシャルワーカーによる支援の実態については、すでに述べたように、先行研究における蓄積がほとんどみられないことから、そ

の解明はとりわけ重要である。

II. 研究目的

本研究は、避難所におけるソーシャルワーカーの支援実態をとらえるとともに、支援を行うソーシャルワーカーが置かれる環境を明らかにすることを目的とする。

III. 研究方法

本研究は、福祉系大学経営者協議会の取り組みである「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」の中で実施されたソーシャルワーカーへのインタビューデータをベースとし、この中から避難所にかかわる語りのみを抽出し、KJ 法⁶⁾を用いて分析を行った。

「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」とは、東日本大震災における被災地において、被災者支援に携わったソーシャルワーカーに対してインタビューを行うことで、彼らの声を拾い上げ、被災地におけるソーシャルワーカーの活動及び彼らが直面している課題を社会に向けて発信することを目的とした活動である。この活動におけるソーシャルワーカーは、岩手県、宮城県、福島県の社会福祉士会に所属する者であり、延べ 70 名の声を拾いあげている。この活動におけるソーシャルワーカーへのインタビューは、2011 年 9 月～2016 年 3 月までの期間で実施した。本研究はソーシャルワーカーの“声”プロジェクトにおいて対象としたソーシャルワーカーのうち、避難所支援に携わった 11 名のソーシャルワーカーに着目し、彼らの語る避難所支援にまつわるエピソードのみを分析対象としている。具体的には、ソーシャルワーカーの“声”プロジェクトを通して得られたデータをまとめた逐語録を用いて、この中で「避難所」をキーワードとして検索し、これをすべて取り上げ、その前後の文脈を確認することで避難所支援にまつわるエピソードを抽出した。

なお、本研究において分析対象としたソーシャルワーカーは、以下の 11 名である。

1. インタビュー対象者

1	岩手県 役場職員	女性
2	岩手県 地域活動支援センター職員	男性
3	岩手県 地域包括支援センター職員	女性
4	宮城県 地域包括支援センター職員	男性
5	宮城県 地域包括支援センター職員	女性
6	宮城県 地域包括支援センター職員	男性
7	宮城県 市役所職員	女性
8	宮城県 障害者作業所職員	男性
9	福島県 福祉関係団体職員	男性

- 10 福島県 サービス付き高齢者向け住宅職員 男性
11 福島県 地域包括支援センター職員 女性

2. データ収集の方法

ソーシャルワーカーの“声”プロジェクトでは、インタビューガイドをもとに半構造化面接によるインタビューを実施している。インタビュー項目は、以下の項目を中心としている。インタビュー実施場所は、対象者の指定する場所で行い、面接時間は2時間程度とした。インタビュー内容は、対象者の同意を得て、ICレコーダーに録音し、逐語録を作成した。

- ・災害が発生した時、どのような支援活動を行いましたか。
- ・被災者が生活を確保するにあたりどのような支援活動を行いましたか。
- ・被災者が生活を再建するにあたりどのような支援活動を行いましたか。
- ・被災地でソーシャルワーカーが活動するために必要なものは何だと思いますか。

3. データの分析方法

本研究におけるデータ分析は、個々のデータがもつ本質の意味を解説し、創造的に統合することによって、データの全体像を把握することのできる手法である KJ 法を用いた。具体的な手順は、以下の通りである。

- 1) 逐語録データから避難所にかかわる語りを抽出し、避難所における被災者の状況、避難所におけるソーシャルワーカーの支援、避難所で行われた多職種による支援など、1枚のラベルにひとつの事項が含まれるようラベルを作成した。
- 2) 1) のラベルについて、類似したものを集め、そのまとまりを最もよく示す言葉で表札を付けた。
- 3) 2) で作成したグループをもとに、2段階目のグループ編成を実施した。
- 4) 3) で作成したグループについて、相互の関係を加味して空間配置し、それぞれの関係を示すマークを記入し、全体像を文章化した。

IV. 倫理的配慮

本研究におけるインタビューデータは、すでに述べた通り、ソーシャルワーカーの“声”プロジェクトを通して収集したデータを用いている。このプロジェクトにおいてインタビューを実施する際、インタビュー結果を個人のプライバシーに配慮したうえで研究活動に用いるこ

と、また調査中であっても調査を中断することが可能であることなどを書面及び口頭にて説明し、同意を得たうえで実施している。

V. 結果

本研究において、逐語録から抽出されたラベルは、98枚であった。そして第1段階のグループ編成において29のグループ、第2段階で9つのグループが作成された(表1)。最終的に抽出されたグループの空間配置図は、図1の通りである。

またデータ分析の結果については、シンボルマークを【 】で記し、第1段階におけるグループ編成のラベルを〈 〉、第2段階におけるグループ編成のラベルを《 》、元データ(原文)については「 」で示した。なお、本論文に示す元データは、個人を特定する内容が含まれる場合などにおいて語られる内容を変えない程度に一部変更して記載している。

まずシンボルマークに着目して、空間配置図を叙述すると、避難所における【ソーシャルワーカーによる支援】は、【災害によってもたらされる生活課題】の解決を目指した取り組みであり、その支援は【ソーシャルワーカーによる支援を展開するうえでの土台】をもととし、【ソーシャルワーカーによる支援に対する促進要因】及び【ソーシャルワーカーによる支援に対する阻害要因】による影響を受けつつ展開されているといえる。

次にシンボルマークを設定した5つの島についてみる。

1. 災害によってもたらされる生活課題

【災害によってもたらされる生活課題】は、《コンフリクト》と《避難状況によって生じる格差》の2つで構成されている。《コンフリクト》については、「徐々に時間を経過してくると、やっぱりいろいろ問題、苦情が出てくるんですね。『あの人をどうにかしてくれ』、『あの人がおかしい』っていう話が出てくるんです。認知症状がですね、要は進行してきたんですね」や「ご家族自身も疲れているところに、介護状態が悪化してしまった方がいると、更に負担が大きくなってしまってますね、それが原因でかえって親族関係が壊れてしまう、面倒みれない、できないって手を引かれる方とかもね」とあるように、避難所に避難する要介護高齢者の状態悪化により、〈被災者同士のコンフリクト〉や〈家族・親族間のコンフリクト〉が生じていることが読み取れる。また《避難状況によって生じる格差》については、「支援物資がですね集会所ですと指定避難所となっているものの、支援物資が届くまで時間がかかるので難しいですよね」

表 1 本研究において生成されたグループ

シンボルマーク	第 2 段階のグループ	第 1 段階のグループ			
災害によってもたらされる生活課題	避難状況によって生じる格差	避難所間の格差 在宅避難者と避難所避難者の格差			
	コンフリクト	被災者同士のコンフリクト 家族・親族間のコンフリクト 在宅避難者と避難所避難者のコンフリクト			
ソーシャルワーカーによる支援	ソーシャルワークの専門性を活かしたマイクロレベルの支援	相談支援 要援護者に対するケア 要援護者の発見 退所支援 居場所づくり 継続的な見守り 情報提供 社会資源へつなぐ 制度の活用 使える資源の把握と開拓 アウトリーチ			
		ソーシャルワークの専門性を活かしたメゾレベルの支援	外部支援者への支援 機関・組織間の調整 行政職員への支援		
		被災者を支えるための周縁的な支援	被災者を支えるための周縁的な支援		
		ソーシャルワークによる支援を展開するうえでの土台	被災時に生かされた平常時からのつながり	被災時に生かされた平常時からのつながり	
			非日常的な暮らしを余儀なくされる被災者への視点	全体的視点 将来的に生じるニーズに向けられる視点 避難所避難者がおかれた状況についての理解 避難所の生活空間がもたらす課題への視点 避難所の生活空間が持つ効果への視点	
				他機関・多職種からの下支え	他機関・多職種からの下支え
				ソーシャルワーカーによる支援に対する促進要因	他機関・多職種からの下支え
		ソーシャルワーカーによる支援に対する阻害要因		ソーシャルワーカーが直面する困難 困難な状況の中で求められるソーシャルワーカーの役割 外部支援者によって行われた支援による課題	

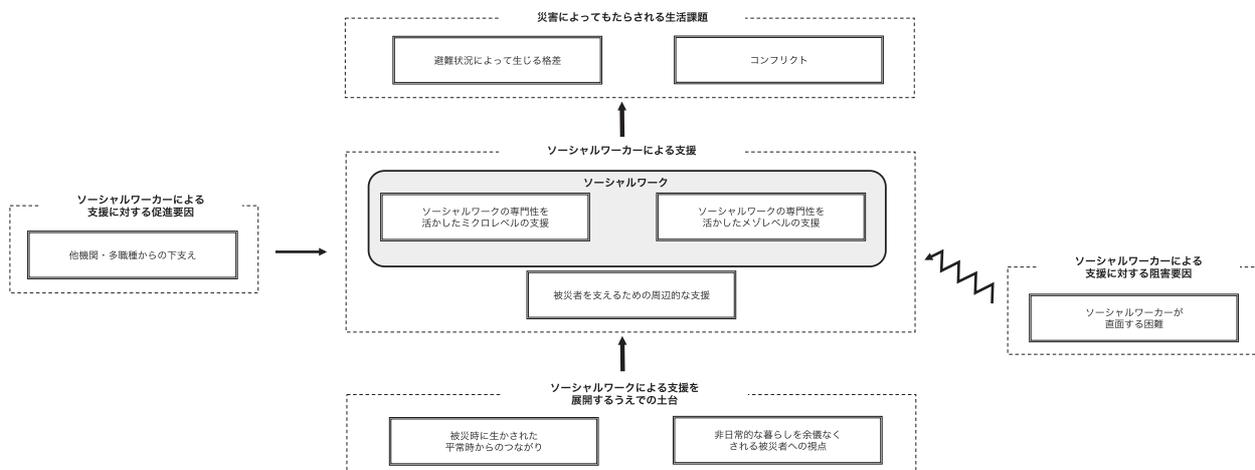


図 1 本研究において生成された空間配置図

とあるように、甚大な被害を受けた状況において、物資や支援について比較的大きな避難所に提供することが優先され、小さな避難所においては十分な支援が行き届かない状況となっていることが語られている。また〈在宅避難者と避難所避難者のコンフリクト〉や〈在宅避難者と避難所避難者の格差〉が示すように、【災害によってもたらされる生活課題】は避難所の内部の問題だけでなく、避難所の内と外、つまり避難所避難者と在宅避難者との関係性の問題まで広がっていることを示している。

2. ソーシャルワーカーによる支援

【ソーシャルワーカーによる支援】は、《ソーシャルワークの専門性を活かしたミクロレベルの支援》、《ソーシャルワークの専門性を活かしたメゾレベルの支援》、《被災者を支えるための周道的な支援》の3つで構成されている。

《ソーシャルワークの専門性を活かしたミクロレベルの支援》は、最も多い11のグループで構成されており、〈相談支援〉〈要援護者に対するケア〉〈要援護者の発見〉〈退所支援〉〈居場所づくり〉〈継続的な見守り〉〈情報提供〉〈社会資源へつなぐ〉〈制度の活用〉〈使える資源の把握と開拓〉〈アウトリーチ〉からなる。そのうち主要なものに着目すれば、まず〈アウトリーチ〉があげられる。〈アウトリーチ〉に関する語りとしては、「被災した地区にもともと住んでいた職員が、その地区で避難してであろう場所に向けてどんどん出て行った」とある。東日本大震災においては、指定避難所以外の場所に被災者が集まったことで、指定外の避難所がいくつもつくられた。こうして偶発的に出来上がった避難所は、支援の網の目からこぼれ落ちることが多く、支援を必要とする被災者を発見するための〈アウトリーチ〉は重要な意味をもつ。また「集会所を戸別訪問して包括支援センターの周知とか、それから特別に聞き取りですとかを行ったりとか、あとは大きい避難所であれば相談会などもしましたね」とあるように、被災者のニーズを発見するために〈相談支援〉が行われ、そこで明らかとなったニーズに応じて、〈居場所づくり〉〈社会資源へつなぐ〉〈制度の活用〉といった支援が展開されていくことになる。しかしながら、大規模災害時には、平常時とは異なり、制度や機関が機能不全に陥っている場合が多く、被災者がもつニーズと社会資源等とのマッチングを図ることは容易ではない。これに対して、〈使える資源の把握と開拓〉のなかで「どこの施設には何人くらい受け入れることができるのか、流動食とか糖尿病への対応ができるかっていうのを整理して、合わせて避難所の方には保健師の方に、避難所に馴染めない人が何人くらい各

避難所にいるか調べてくれて、人数確認の依頼を出したんです」とする語りが見られ、ソーシャルワーカーが社会資源についての情報整理を行い、活用することのできる社会資源を把握したうえで、一方で被災者のニーズも整理したうえでマッチングを行っている様子が見えてくる。さらに「受け入れ状況確認をして、どういった人が受け入れ可能なかっていうのも色々ありますよね。そういった所を全部確認して行って、要援護者の人達を寝泊りさせてもらう福祉避難所っていうのを開設してもらった」とあるように、社会資源が限られる中でソーシャルワーカーが新たな資源を生み出す役割も担っていることがここから読み取ることができる。

《ソーシャルワークの専門性を活かしたメゾレベルの支援》は、〈外部支援者への支援〉〈機関・組織間の調整〉〈行政職員への支援〉の3つのグループで構成される。大規模災害時には、被災地の支援者だけで被災者支援を行うことは困難であり、外部支援者による支援を必要とする。通常、外部支援者が被災地に入る場合、まず先遣隊が被災地に入り、情報収集等を行ったのちに支援が行われることになる。しかし刻々と状況の変わる被災地において外部支援者が支援を展開することは容易ではない。そうした中で、「外部から支援団体が来るじゃないですか。来ては実情は分からない。聞いても分からない。実情が分からないので、やっぱり手探りでやらざるを得ないので、その現地の状況とか、実情なりを外の方々に分かってもらった方がいいんだろうなっていう思いがあったので、現状をちゃんとお伝えするとかっていうような部分の役割が多かった」とあるように、ソーシャルワーカーが〈外部支援者への支援〉を行い、外部支援者による支援が有効に機能するよう働きかけを行っていたことがわかる。また大規模災害時における被災地では数多くの外部支援団体が入り、支援活動を行うこととなるが、支援団体同士が縦割りであることが問題視される場合がある。これに対し、「医療職とか保健師さんとかいろんな支援チームのミーティングっていう形で、他の職種とか支援に来てくださってる方との連携とか、あとは動きの相互の確認とかを行ってました」とする語りで見られるように、〈機関・組織間の調整〉もソーシャルワーカーは担っていた。さらに避難所の運営については、原則、行政職員が行うことになるが、ストレスフルな避難生活の中で、その不満が行政職員にぶつけられることもある。「役場の職員が、風呂も入らず24時間避難所で支援してるのに、『あんたらちゃんとやんなさいよ』、『てめえら、何やってんだ、このお』、『町長来たらぶっ殺してやる』なんていうぐらいの人がいたわけだから。役場の職員を俺ら専門職が支えよ

うってというのが動き出しのきっかけだと思ってください」とする語りにあるように、ソーシャルワーカーが避難所運営を行う行政職員をサポートしている様子が見えがえる。

《被災者を支えるための周辺的な支援》は、当該項目だけの単体で構成される。ここでの語りは、「そのまま逃げてきたので、薬が全然ない。そのほしい方の人数が、病院になだれ込んだら、とてもじゃないけれども大変な状況になったので、一応ひとまず必要な方々の薬を県立の病院があるんですけど、そこに私が行って、この分のお薬をお願いしますということをやった」「一番ひどかったのは食べ物も飲み物も無いんですけど、でもそれでもみんなトイレには行くじゃないですか。何百人も避難してきているのでトイレの片付けとか詰まったら流すようにとかなんかそんなことばかりしていたような気がします」「なかなか皆さんと一緒にスペースで生活するのが難しい方を集めて、その方たちのお世話をしたりとか、一人で避難してきてるけれども誰か家族の方いないのかとかそういうところの対応をしていました」とあるように、ここで示されている支援はいずれも被災者の生活を支えるうえで欠くことのできないものであるが、これらは一般的にソーシャルワークとして位置づけることのない支援であり、そのような周辺的な支援についてもソーシャルワーカーが担っていたことがわかる。

3. ソーシャルワークによる支援を展開するうえでの土台

【ソーシャルワークによる支援を展開するうえでの土台】は、《被災時に生かされた平常時からのつながり》と《非日常的な暮らしを余儀なくされる被災者への視点》の2つで構成されている。すでに述べたように、大規模災害時においては、被災地における制度や機関といったフォーマルサービスは機能不全に陥ることが多い。そのためインフォーマルな社会資源の活用が支援を展開するうえで重要な鍵を握ることになる。《被災時に生かされた平常時からのつながり》のなかで、「地域包括支援センターと地域の区長や民生委員などの方々とつながりができているからこそ支援して頂けたのかなと強く感じました」とあるように、インフォーマルな社会資源は、災害発生後において自然と活用できるようになるものではなく、平常時からのつながりを前提として成り立つものである。また《非日常的な暮らしを余儀なくされる被災者への視点》は〈全体的視点〉〈将来的に生じるニーズに向けられる視点〉〈避難所避難者がおかれた状況についての理解〉〈避難所の生活空間がもたらす課題への視点〉〈避難所の生活空間が持つ効果への視点〉の5つからなる。これらはソーシャルワーカーが支援を展

開するうえで、その方向づけを行うものとして位置づけることができる。具体的には、「今、自分はどういう役割をすればいいのかなとかそういうところが全体的に見ることができたっていうのは、ソーシャルワーカーの仕事をしていたっていうのも関係があるのかな」とあるように、目の前の状況に対して〈全体的視点〉をもって、ソーシャルワーカーが自らの立ち位置を定めながら支援を展開していることや、「避難所もやっぱりお住まいの場になってしまって、毎日ご飯はもらえるし、毎日過ごせるというところが、すごく居心地がよくなってしまふ。我々が避難所でやることは、生活を再建するための支援だということをお忘れないようにしようねって避難所の中では言っていたんです。避難所の生活がその人にとって当たり前前の生活になってはいけません」とあるように、被災者における自立した生活を見据えてソーシャルワーカーが支援を展開していることが示されている。また「(避難所での) 相談会自体は数名くらいの方しか来ていなかったんですけども、今起きている問題だけでなく、今後避難所から出て仮設住宅であったりとか、自宅に戻ったときとかに出てくる問題もあると思います。相談会では各相談に対応するという目的だけではなくて、包括センターの周知をして、今後起こりうるであろう問題に対して包括支援センターが相談機関としてありますということをお伝えということが一番の目的だったんです」とあるように、現時点におけるニーズのみに目を向けるのではなく、〈将来的に生じるニーズに向けられる視点〉をもって、ソーシャルワーカーが行動していることも示されている。

さらに、「避難所生活でも、共同生活でストレスを抱えたりとか、どうしても移動制限があったので、どこにも出かけられなかったりとかで、ADL とかも下がってきます」とあるように〈避難所の生活空間がもたらす課題への視点〉をもちつつ、一方で「避難所においてプライベート空間が無いっていうのも苦痛だったけれども、それでも誰かと関わっていた人もいますね」と〈避難所の生活空間が持つ効果への視点〉も併せてもっており、避難所という空間をソーシャルワーカーが多面的にとらえている傾向が確認されている。

4. ソーシャルワーカーによる支援に対する促進要因

【ソーシャルワーカーによる支援に対する促進要因】については《他機関・多職種からの下支え》が単体で構成しており、「宮城県の〇〇っていう事業所の専門員さんが避難所一つ一つまわって『〇〇さんここにいて大丈夫だから』って教えてくれたりとか。私たち包括としての活動が初期は全然できなかったんだけど、そうや

って地域の皆さんが支えてくれてたんだ」や「私たちが動けない状態で県の保健福祉事務所のほうで、その保健師さんが各避難所を回って今すぐに施設入所が必要な方をピックアップしてくれて」とする語りにあるように、ソーシャルワーカーによる支援が様々な機関・専門職のサポートによって成り立っている状況が示されていた。

5. ソーシャルワーカーによる支援に対する阻害要因

【ソーシャルワーカーによる支援に対する阻害要因】は、《ソーシャルワーカーが直面する困難》だけの単体で構成される。そして《ソーシャルワーカーが直面する困難》は〈困難な状況の中で求められるソーシャルワーカーの役割〉〈外部支援者によって行われた支援による課題〉の2つからなる。〈困難な状況の中で求められるソーシャルワーカーの役割〉については、「(避難所の)ステージまで行って帰ってくるのに1時間以上かかる。要するに一步あるくと何々してくださいとか、毛布くださいとか、薬ないんです、おむつないんです、向こうの人うるさいからなんか言ってください。着替えないんですか、まだ家の二階に避難してる人がいると思うので助けに行ってください。もうそうゆうやりとりがずっと永遠続いてて」や「『何やってんだ』って言われたり、『もっと早くこの人をどうにかしなきゃいけないんじゃないの』ってすごく言われたことがあったんですが、できないからここに居るんですけどっていう説明を何回もすることが疲れてしまって」とあるように、ソーシャルワーカーが過酷な状況の中で支援を展開していることがうかがえる。また「毎回毎回違う方が『今日は何やったらいいですか』ってこう来てくださることが上手く対応できなくなってしまって。毎回違う人に同じ説明をしてってというのがちょっと自分の中で負担になってしましまして」とあるように、外部支援者による支援が被災地における支援者を支えるだけでなく、外部支援を受け入れることで負担を感じてしまう側面もあり、そうした負担を抱えながら、被災地におけるソーシャルワーカーが支援を行っていたことがわかる。〈外部支援者によって行われた支援による課題〉では、「いろいろな〇〇〇〇チームが存在していて、その人に対して3つも4つもチームが入ってくるわけです。そして全部違う意見を言われた人からの相談を受けました。どれを信じていいのだろうか。ひどいところは、医者薬は飲むとまで言うチームもありました」とあるように、様々な支援チームが外部から被災地に入り、その方針が統一されていないため、現場を混乱させてしまう状況が生じていたことが読み取れる。また「県外の方がいらっしやるんですね。

確かにその方もアセスメントはできるんですよ。アセスメントはできるんですけども、例えば介護のサービスを使いたいという方がいたときにそれに対応できる介護サービスを提供できるかとかいうところまでは見えていないんですよ」とあるように、現地の状況を十分に理解しないままに被災地に入った外部の支援団体が、被災地における支援者を混乱させてしまっている状況がうかがえる。

VI. 考 察

1. 災害時におけるソーシャルワークの枠組み

避難所における支援に携わったソーシャルワーカーの語りから構成した、本研究における分析結果の空間配置図では、【ソーシャルワークによる支援を展開するうえでの土台】をもとに【ソーシャルワーカーによる支援】が展開され、【災害によってもたらされる生活課題】の解決を目指すといった災害時におけるソーシャルワーカーによる支援の枠組みを示すことができた。

災害時におけるソーシャルワークについては、すでにみたように、平常時の応用であるとする報告⁴⁾や、平常時に求められるソーシャルワークと本質的に変わらないとする報告⁵⁾がある。つまり、災害時におけるソーシャルワークは、支援対象が被災者であることから平常時と異なり、独自性をもつものであるが、その支援はソーシャルワークにおける価値を前提とし、人々の生活を総合的な視点でとらえ、人と彼らを取り巻く環境の接点に介入し、調整を図るといったソーシャルワークの本質は何ら変わらないものである。

本研究の結果においても、「避難所もやっぱりお住まいの場になってしまって、毎日ご飯はもらえるし、毎日過ごせるというところが、すごく居心地がよくなってしまふ。『我々が避難所でやることは、生活を再建するための支援だということを忘れないようにしようね』って避難所の中では言ってたんです。避難所の生活がその人にとって当たり前生活になってはいけない」や「独居の高齢者の避難所への移動支援は、行きたくない方は無理に連れて行きません。なので、継続的な訪問が必要な方というのはどうしても残ります」とする語りがあるように、ソーシャルワーカーが自立支援や利用者主体といったソーシャルワークにおける価値にもとづいた支援を展開している姿が認められる⁷⁾。

また人と環境との相互作用における状況に目を向ける視点については、〈社会資源へつなぐ〉の中で、「義援金だったり、罹災証明の手続きとか、そういう手続き一つとっても高齢者の人達にはやはり困難があったりだとか。色んな支援制度の利用とか、手続き関係にしてもな

かなか理解、判断が難しいところがあって、お手伝いが必要な所もあったり。病院に通うにしても、避難所から病院に通えないっていうのもあって、そういった所で足の確保だったり、色々な介護サービスとかに繋いだりですね」とする語りや、〈外部支援者への支援〉の中で「外部から支援団体さんが来るじゃないですか。来ても実情は分かんない。聞いても分からない。実情が分からないので、やっぱり手探りでやらざるを得ないので、その現地の状況とか、実情なりを外の方々に分かってもらった方がいいんだろうなっていう思いがあったので、現状をちゃんとお伝えするとかっていうような部分の役割が多かった」とする語り、〈全体的視点〉の中で「今、自分はどういう役割をすればいいのかなとかそういうところが全体的に見ることができたっていうのは、ソーシャルワーカーの仕事をしていたっていうのも関係があるのかな」とする語りにみられるように、ソーシャルワーカーが被災者個人や支援団体といった組織に目を向け、彼らを取り巻く環境を踏まえ、全体的な状況の中から、自らの行動を選択したうえで支援を展開している様子が示されている。

さらに空間配置図において示される【ソーシャルワーカーによる支援】は、ソーシャルワークにおける専門的な支援である《ソーシャルワークの専門性を活かしたミクロレベルの支援》《ソーシャルワークの専門性を活かしたメゾレベルの支援》以外に、これに該当しない《被災者を支えるための周辺的な支援》の3つで構成された。そしてこの《被災者を支えるための周辺的な支援》は、「避難所という一時的に受け入れをして、雪がすぐ降っていたので寒さをしのぐところにとすることで、逃げてこられた方の対応をしたりとか」とする語りや、「知的障害か統合失調症の子がフラフラ出ていかなないように、体育館のステージ前のスタッフが準備をしているいろいろな物資があるところに寝床を移して」とする語り、「なかなか皆さんと一緒にスペースで生活するのが難しい方を集めて、その方たちのお世話をしたりとか、あと一人で避難してきてるけれども誰か家族の方がいないのかとかそういうところの対応をしていました」とする語りなどからわかるように、様々な形態の支援が含まれる。ソーシャルワーカーによる支援については、白澤が既存の社会資源によるサポートの提供が困難な場合において、実行可能なことであればソーシャルワーカー自身が行うこともあるとしている⁸⁾。つまり《被災者を支えるための周辺的な支援》とは、通常、ソーシャルワーカーによる支援としてみなされないが、発災後の混乱した状況において、被災者の生活を支える支援としてソーシャルワーカーに提供することが求められる支援と

して位置づけられているといえよう。

2. 避難所におけるソーシャルワーカーによる支援の有用性

発災後の非日常的な生活環境の中で被災者が抱えるニーズは、多様かつ多岐にわたる。一方で、専門職による支援は専門分化されることにより縦割りとなる傾向があり、被災者等が抱える多様かつ多岐にわたるニーズと合致することが困難となる場合がある。こうした支え手の見えないニーズの存在については、〈社会資源へつなぐ〉の中で「誰々に言えばこの問題は解決できるっていうことが把握できるかっていうと把握できそうもないのかなあと考えると、そこのコーディネートのところ私達ソーシャルワーカーがどのくらい入っていけるかっていうのが震災の時に大きなポイントになる」とする語りにおける傍点部分からも読み取ることができる。そしてこの支え手の見えないニーズへの対応については、この語りの中で示されるようにソーシャルワーカーによる支援が重要な鍵を握ることとなる。新潟県中越地震における生活支援相談員に対して聞き取り調査を行った加納は、この中で被災者から何でも聞いて、なんでも一緒に考えるという姿勢を示す「縛りのない支援活動」という概念を見出している⁹⁾。この縛りのない支援は、人々の生活の一部分だけを切り離してとらえるのではなく、総合的にとらえるソーシャルワークの視点にもとづくものであり、この視点は多様かつ多岐にわたるニーズが発生する非日常的な生活環境である避難所において不可欠なものであるといえる。

さらにニーズの充足を図るうえで、社会資源を効果的に活用することが有用であるが、発災後の社会資源は制度や各種サービスが機能不全に陥っていたり、それぞれのサービスにおいて対応できる範囲が平常時と異なっていたりする場合が多く、災害時におけるソーシャルワーカーの役割として、情報を収集し整理する機能や社会資源を新たに創りだす機能を担うことが求められる¹⁰⁾。そしてこの機能については、本研究においても〈使える資源の把握と開拓〉の中で認められている。

3. 災害時におけるソーシャルワークを展開するうえでの課題

避難所においてソーシャルワーカーが支援を展開するうえでの課題は、本研究において《ソーシャルワーカーが直面する困難》の中に示されており、〈困難な状況の中で求められるソーシャルワーカーの役割〉と〈外部支援者によって行われた支援による課題〉の2つからとらえることができる。具体的には、これらの中で、多くの

被災者による訴えや要望が殺到している状況や、ストレスフルな避難生活の中で被災者から不満をぶつけられるといった過酷な状況下で被災地におけるソーシャルワーカーが支援を展開している姿をとらえることができる。またこれに加えて、統一されていない外部支援団体による支援や現地の状況を十分に理解しないままに行われる外部支援者の活動が被災地の混乱に拍車をかけている様子もうかがえた。一方で、《他機関・多職種からの下支え》にみられるように、外部支援者による支援が、被災地におけるソーシャルワーカーによる支援を下支えし、促進させる事実も認められており、外部支援者による支援は被災地におけるソーシャルワーカーによる支援を促進させる側面と阻害する側面の両面をもつことがわかる。そしてこの点を踏まえるならば、外部支援者は被災地における支援者を支えることを目的とすることから、自らがもつ阻害要因を自覚し、これをできる限り抑制する責務があるといえよう¹¹⁾。

VII. 結 論

本研究は、災害時におけるソーシャルワークが、平常時によるソーシャルワークと本質的に同様であることを確認したうえで、避難所において展開されるソーシャルワーカーによる支援が、ソーシャルワークの専門性を活かしたミクロレベルの支援及びメゾレベルの支援、被災者を支えるための周辺的な支援の3つで構成されていることを示し、さらにソーシャルワークによる支援を展開するうえでの土台をもととし、ソーシャルワーカーによる支援に対する促進要因及び阻害要因による影響を受けつつ展開されていることを確認した。また避難所において展開されるソーシャルワーカーによる支援の有用性について確認し、これを発揮するために外部支援者による支援の在り方が影響することを示すことができた。

本研究は、避難所支援に携わった11名のソーシャルワーカーの語りをもとに分析を進めたが、本研究によって用いたデータはソーシャルワーカーの“声”プロジェクトによるインタビューによって収集されたものである。つまり本研究によって用いたデータは、ソーシャルワーカーが行った避難所運営における支援について明らかにするために行われたものではなく、別の目的で収集されたデータを用いている。よって本研究の中で示されるソーシャルワーカーによる支援についての語りの中には具体性に欠けるものも含まれている。また本研究の結果は、11名のソーシャルワーカーの語りによって導きだされたものであることから、結果の一般化には慎重になるべきであり、具体性に欠ける部分について補填を行

う必要もある。しかし避難所におけるソーシャルワークの展開について焦点を当てた先行研究がほとんどないことから、本研究は一定の意義をもつと考える。

謝 辞

本研究は、福祉系大学経営者協議会の取り組みである「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」の中で実施されたソーシャルワーカーへのインタビューデータを用いて分析を行ったものである。インタビューにご協力いただいたソーシャルワーカーの皆様に、あらためて感謝の意を表す。

注

- 1) 朝日新聞「災害関連死 計4939人 認定基準ばらつき 95年以降」2019年1月28日 朝刊
- 2) 中日新聞「熊本地震関連死200人に 新たに2人認定 直接死の4倍」2017年11月29日 朝刊
- 3) 熊本県『震災関連死の概況について』報告書 2018年
- 4) 米村美奈「災害時におけるソーシャルワークの機能と役割 災害ソーシャルワークから専門性を問う」『災害ソーシャルワークの可能性』中央法規出版 2017年 pp 86-101
- 5) 山本克彦「災害とソーシャルワーク 災害時の支援体制構築に関する一考察」『ソーシャルワーク研究』38(1) 2012年 pp 16-22
- 6) 川喜田二郎『KJ法 混沌をして語らしめる』中央公論社 1986年
- 7) 避難所運営にかかわるソーシャルワーカーの役割として、山田は避難所運営にかかわる価値や理念の具現化をあげており、本研究において示された避難所運営における被災者に対する自立支援の視点は、これに当てはまるものである。
山田美代子「福祉避難所における保健医療分野のソーシャルワーカーが果たした役割と機能 医療と福祉の連携による福祉避難所への後方支援」『ソーシャルワーク研究』38(1) 2012年 pp 23-31
- 8) 白澤政和「ソーシャルワーカーの災害への初期対応（発災直後）」『災害ソーシャルワーク入門』中央法規出版 2013年 p 46
- 9) 加納佑一「新潟中越地震における生活支援相談員の聞き取り調査から」『ソーシャルワーク研究』38(1) 2012年 pp 32-39
- 10) 前掲書5)
- 11) 外部支援者による被災地での支援活動について、明石らは活動を展開するうえでの心構えや視点について言及しており、現地の人々に頼まなくてもできる活動は自ら実施するよう心掛けることや、建設的な提案は行うべきであるが、いたづらな批判は避けるべきであること、また外部支援者同士で情報を共有する努力を行う必要があることなど、具体的な提案を行っている。
明石秀親 仲佐保「外部支援者の考慮すべき事」『災害時の公衆衛生』南山堂 2012年 pp 261-275