

## 特集論文：東日本大震災後の生活再建に向けて

## 被災者の生活再建に寄り添うソーシャルワーク実践に関する一考察

——学生と共に考える「災害ソーシャルワーク」——

遠藤 洋二

関西福祉科学大学社会福祉学部

## ● 要約 ●

東日本大震災で災害支援を行ったソーシャルワーカーに対して、ソーシャルワークを学ぶ学生および教員のチームが半構造化インタビューを実施した。

インタビュー結果を分析するとソーシャルワーカーは、災害発生直後からその専門性を生かした支援活動に従事しており、日々変化する被災地の状況に呼応しながら、被災者の生活復興のプロセスに寄り添っていた。

特に、災害発生直後には平時のソーシャルワークとは違い、特定の対象（高齢者・児童・障がい者など）、領域（ミクロ・メゾ・マクロ）ではなく、4Cs（collapse：崩壊・crisis：危機・confusion：混乱・conflict：葛藤）への介入といった特徴があった。

● Key words：東日本大震災、ソーシャルワーカー、半構造化インタビュー、災害ソーシャルワーク

人間福祉学研究, 6 (1) : 19-31, 2013

## 1. 東日本大震災被災地の現状と福祉課題

2011年3月11日、三陸海岸沖を震源としたマグネチュード9.0の地震とそれに伴い発生した津波により、死者と行方不明者は18,559名を数え、震災関連死を含めると2万人以上の犠牲者が出た。東日本大震災は観測史上最大の地震であり、その被害は過去に類を見ないほど大規模であった。今なお約30万4千人の被災者が公営住宅、民間住宅、仮設住宅などで避難生活を送っている。その中には、未だに避難所で暮らす123名も含まれており、震災後2年を経過した現在においても復興には程遠い状況にある。（復興庁：2013）<sup>1)</sup>

今回の震災では地震、津波という自然災害に加え、福島第1原子力発電所で発生した原子炉破損

事故は、わが国がこれまで経験したことがない放射能汚染被害をもたらした。原発事故は収束のめどが立たないまま2年以上が経過し、避難生活を余儀なくされている人々（自主避難者も含む）は、福島県内では10万人（推計）、県外では2013年6月時点で約54,000人（福島県<sup>2)</sup>）に上っている。

国は、「東日本大震災に係る応急仮設住宅の供与期間の延長について」（平成25年4月2日、復本第564号）で、従来2年としていた供与期間を必要に応じて延長するよう都道府県関係部局に通知した。応急仮設住宅の貸与を一定期間延長した後には、災害公営住宅等の整備がされ、被災者は恒久住宅に移行するかのような文脈であるが現実とは違った様相を呈している。

震災後2年を経過する中で、仮設住宅で暮らす

被災者にも格差が広がっている。震災で多くを失いながらも仕事に復帰し、生活再建への歩みを続けていく被災者もいる一方、高齢者や障がい者などの中には、将来の展望が全く見えないまま「時間が止まっている」人々もいる。

応急仮設住宅は複数年の使用することを想定しておらず、安全、防災、衛生的視点に立てば、早期に恒久住宅に転居することが望ましいが、震災で壊滅的な被害を受け、全てをなくした状態から、何とか仮設住宅の暮らしに落ち着いた人々の中には、前進する余力が残っていない人々もあり、ハードウェアの整備が必ずしも被災者の生活再建に結びつくものではない。

津波によって家族やそれまでの暮らし、さらにはコミュニティを失った人々にとって、再び新たな環境での暮らしを構築していくことは極めて困難な課題である。

生活再建の途が見えずパワーレスになりがちな被災者に寄り添い、個人々が持つ生活課題をアセスメントし、将来の展望を模索しながらエンパワーしていく取り組みは正にソーシャルワークの専門的援助そのものである。

宮城県内の仮設住宅には、入居者の総合相談や巡回訪問を行う拠点として仮設住宅サポートセンターが設置（2012年11月時点：59箇所<sup>3)</sup>）されている。

サポートセンターは、宮城県が市町村、社会福祉協議会、社会福祉法人、NPO法人に委託し、各サポートセンターには、LSA（生活援助員）が配置され、被災者の総合相談、巡回訪問、見守り活動などのマイクロレベルの支援に加え、地域交流サロンや配食サービスの実施など、メゾ、マクロレベルの取り組みも行っている。

しかしながら、「サポートセンターの運営費は介護基盤緊急整備等臨時特例基金で措置されて、支援スタッフも同基金や緊急雇用創出事業等による単年度雇用」（宮城県：2012年11月<sup>4)</sup>）にとどまっており、マイクロからマクロまでの幅広いソーシャルワークの専門知識が必要な支援活動である

にも関わらず、専門職の配置、不安定な運営、雇用形態など多くの課題を抱えている。

災害時においてソーシャルワークが重要な役割を担うことは確かであり、わが国のソーシャルワークにおいて災害支援は必要不可欠なテーマと思われるが、災害におけるソーシャルワークの機能、役割について、三浦（2011）、伊藤（2011）らの論稿はあるものの、災害直後から復興プロセスの各段階において、ソーシャルワーカーがその専門性を生かした独自の具体的な実践理論、方法については明らかになっているとは言い難い。

本論は、ソーシャルワークを学ぶ学生と教員のチームが、東日本大震災で被災者支援に従事したソーシャルワーカーに半構造化インタビューを行い、それを分析し、災害時におけるソーシャルワーカーの機能、役割を可視化する試みについて紹介するものである。

この取り組みは、社会調査の手法を用いているものの学術的研究事業ではなく、収集されたデータを統計学的に検証しようとするものでもない。しかしながら、東日本大震災で災害支援活動に従事したソーシャルワーカーの姿を社会に発信するためには、一定程度抽象化、一般化する必要がある。参加した学生が教員の支援を受けながら学生なりの分析を加えている。

大島（2012）は「災害を、東日本大震災を、『支援』や『援助』を探るあらゆる専門的領域から記述しようとする際につきまとう困難さは、テキストがジャーナリスティックな表現に傾斜しがちであるとか観念的な言説に終始しがちであるという評価を受けやすいことから、記述するものが少なからず経験することであろう」と述べているが、正にこの取り組みに参加する学生、教員はそれを実感する結果となっている。

「想定外」の自然災害によって、突然、場合によっては目の前で家族の命が奪われ、暮らしの拠点であった住居や職場が跡形もなく破壊された被災者、自らが被災者であり、支援システムや組織が機能しない中、「圧倒的無力感」に苛まれながら

支援を続けてきたソーシャルワーカーの姿をどのように表現すれば良いのであろうか。

また、ここで言及されたソーシャルワークの実践が、今後起りうる大規模自然災害でも適用できるかどうか悩ましい。阪神淡路大震災の直後、全壊した自宅を片づける被災者の姿を数多く目にした。震災直後に発生した火災によって、亡くなった家族の遺骨を集める人々もいた。それは悲惨で痛ましいものではあったが、被災者が次のステップに踏み出すためには必要な作業であったのかもしれない。

東日本大震災では、家屋だけでなく住居の痕跡までも押し流された。被災者は服喪の作業さえもできない状況にさらされた。命からがら避難し、避難所にたどり着いた被災者の中には、「するべきこと」を見い出せないまま破壊つくされた町並みを眺めることしかできなかった人も存在した。

阪神淡路大震災と東日本大震災を比べてみても、被害状況、態様は大きく異なり、同じ土俵で議論することにどれほどの意味があるのかについても意見が分かれるところであろう。

しかしながら、災害支援とソーシャルワークを記述しようとする試みにおいて、現在も進行している被災者支援を中心に据えずして語るべきものはない。

換言すれば、そのようなソーシャルワーク実践の中に、「臨床の知」を見い出そうとしている。「科学の知が主として仮説と演繹推理の実験から成り立っているのに対して、(臨床の知は)直観と経験と類推で成り立っておりので、そこにおいてとくに、経験が大きな働きをし、また大きな意味を持っている」と中村(2003)が主張しているように、ここでは当該ソーシャルワーカーの災害支援経験を可視化し、その中から、災害場面に焦点をあてたソーシャルワークの理論と実践の体系化をしようとする試みの一端を紹介するものになろう。

## 2. 災害ソーシャルワーク体系化の動き

東日本大震災を契機に、「災害ソーシャルワーク体系化」の動きが活発化してきた。

社団法人日本社会福祉士養成校協会では、みずほ福祉助成財団社会福祉助成金事業として、「災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究」(委員長:上野谷加代子)を行い、「①災害時におけるソーシャルワーカーの実践を整理しながら基本的な事項をまとめたハンドブックを作成し、②それを用いた学生に対する実験的講義の実施を通じて、③今後の社会福祉等ソーシャルワーク教育に反映されるための基礎研究をすること」(社団法人日本社会福祉士養成校協会「災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究」委員会:2012)を目的とした取り組みを実施してきた。

当該事業の背景には、これまで災害支援におけるソーシャルワークの機能、役割が不明瞭であり、「災害発生直後の急性期から中長期にわたる支援プロセスについて、学生が体系的に学ぶ機会が充分であったとは言えない現状である」ことが挙げられる。

上野谷(2013)は、「敢えて言えば今般の大震災体験を研究者として、教育者として、実践者として1つの貴重な素材にしながら残し、訴え、立ち位置(ディシプリン)を確立する努力につなげていくべきであろう」と述べ、東日本大震災以降に人々が織りなした様々な営みを、時の流れに埋没させるのではなく、研究—実践—教育の連続線に取り込むための基盤となる災害をメインテーマとした実践研究の必要性を指摘している。

東日本大震災後、学生に対して、「被災地域における社会福祉専門職の役割は何か」を質問すると、判で押したように「ボランティア(ボランティア・コーディネーション)」と「こころのケア」という応答であった。

「ボランティア元年」と呼ばれた阪神淡路大震災から今日まで、大規模災害が発生した際には、当然のように全国からボランティアが参集し、災

害復旧支援を行うようになった。今回の震災でも、震災後およそ1年が経過した2012年2月の時点で、東北3県に104か所（全国196か所）に災害ボランティアセンターが設置され、災害ボランティアセンターを経由したボランティアだけでも926,000人にのぼった<sup>5)</sup>。2004年に発生した新潟中越地震後には、「平常時には、災害支援に関わる調査・研究、人材育成や啓発活動を行うとともに、災害時には多様な機関・組織、関係者などが協働・協力して被災者支援にあたる」<sup>6)</sup> 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議が中央共同募金会に設置され、災害ボランティアの輪は阪神淡路大震災当時と比べて格段に広がり組織化されてきた。

社会福祉協議会を中核とした災害ボランティアセンターの運営、ボランティア・コーディネーションは、付加的要素ではなく、必要不可欠な確立されたシステムとなり、被災者ニーズと支援をつなぐソーシャルワークの方法論としても認知されるようになった。各地の社会福祉協議会は、平時から災害ボランティアセンターの立ち上げ訓練、ボランティアコーディネーターの養成を行っていることから、災害時における社会福祉協議会にとってそれが優先性の高いミッションと認識していることがうかがえる。

一方、「こころのケア」は、1993年に発生した北海道南西沖地震における藤森立男らの活動に端を発し、「阪神淡路大震災以降、新聞やテレビなどのマスメディアで取り上げられ、クローズアップされる」（藤森：2012）ようになり、その後、人命が失われるような災害、事故、事件が発生した際には、決まって「こころのケア」の必要性が強調されるようになった。

復興庁は、「介護等のサポート拠点を被災3県で合計115か所設置することや、孤立防止のための見守り活動等の実施」、「岩手・宮城・福島各県への『心のケアセンター』設置、スクールカウンセラーの緊急派遣」など、「被災者の孤立防止と心のケアに関する取組」を行っている。（復興庁：

2013<sup>7)</sup>）

いずれも学生にとっては報道等で耳にする、ソーシャルワーカーが活用しうる手法として理解の範囲にあるキーワードなのであろう。両者は災害支援において重要な方法論ではあるものの、災害におけるソーシャルワークの機能、役割をその2点に集約することには大きな疑問がある。

「災害に対してソーシャルワークがなすべき対応については、ほとんど研究成果が見られない」と白澤（2012）が指摘するように、「災害ソーシャルワーク」の概念は一般化されておらず、社会福祉専門職を養成する過程において、「災害」をテーマとした教育はほとんどされていないのが現状である。

前述した学生のステレオタイプな反応は、「地震大国日本」において、災害時には第一線で機能しなければならない社会福祉専門職であるにも関わらず、ソーシャルワーカーを養成する教育機関が、「ソーシャルワーカーをはじめとした社会福祉専門職が災害時に何ができるのか」をこれまでどれ程教育してきたかの結果ではないであろうか。

今、我々に課せられた課題は、「大規模災害時にソーシャルワーカーに何ができるか、何をすべきか」といった疑問に答えるための「災害ソーシャルワークの体系化」と、実践的な方法論としての災害ソーシャルワークを教育、訓練するプログラムの開発であろう。

### 3. 東日本大震災におけるソーシャルワーク活動の評価

東日本大震災後に開催された社会福祉関連領域の学会やシンポジウムにおいて、「被災地においてソーシャルワーカーの姿が見えない」といった意見が出され、それに対する関係者の応答は以下のようなものであった。

①災害発生直後においては、レスキュー、自衛隊あるいは医療関係者が行う救急救命活動が



最優先であり、生活支援を主体とするソーシャルワークは、被災者の生命身体の安全が確保されてからその機能を発揮する

- ②災害によって日常的にソーシャルワーカーが活用する社会資源が破壊され、「資源とクライアントをつなぐ」機能を発揮することが困難であるため、効果的な援助ができない
- ③被災地におけるソーシャルワーカーの援助対象があまりにも広範であり、一般化、抽象化することが困難である

たしかに、災害発生直後は、「人々の命を守る」ことに全ての資源が投入され、牧里(2012)<sup>9)</sup>の「被災当初は食べ物がないとか、命を救わなければいけないとか(中略)、その段階ではソーシャルワーカーらしいことができない。その段階では、他のボランティアさんと一緒に、そういう物資の手配や水の確保とかをやっていくしかない」との指摘は説得力がある。

むろん、ソーシャルワーカーが負傷した被災者に直接的な治療を行うことは不可能であるし、倒壊あるいは孤立した建物から要救護者を救出するための専門的技術や知識を持っている訳ではない。このような救急救命場面においてソーシャルワーカーが専門性を発揮することはかなわないものの、被災地には身体的被害のない膨大な被災者が存在し、高齢者・障がい者・児童などの要援護者を中心として災害直後から福祉ニーズが存在する限り、ソーシャルワークがその独自性を発揮する対象は見出すことができる。

大規模災害においては、平常時に利用していた各種の福祉サービス等の社会資源をはじめ、組織、機関、システムは喪失あるいは機能不全となり、要援護ニーズへの応答が困難となることは当然予想される。災害支援におけるソーシャルワーカーの役割を「ボランティア(ボランティア・コーディネーション)とこころのケア」に集約させるステレオタイプと同様に、平時のソーシャルワークをサービス調整が主な任務にあるかのようなステレオタイプも存在する。

ソーシャルワーカーの役割と任務について、パークレイ・リポートでは、直接的ソーシャルワークを「評価、実践的サービス、助言の提供、監視、統制、仲介者としての活動、カウンセリングなど」(英国パークレイ委員会:1986)に分類しているように、クライアントを社会資源につなぐ任務は「仲介者としても活動」にすぎない。

つまり、「資源とクライアントをつなぐことが困難であれば、効果的な援助ができない」といった論調は、ソーシャルワーク機能を極端に限定したものと言えるであろう。

混乱する被災地において、医療関係者やレスキューがその機能を十分に発揮することができるのは、彼らの専門性がクリアであり、身体生命の危機にある被災者という「対象者」と、その対象者の救護という「ミッション」が明白であるからである。彼らは与えられたミッションの1点に資源を集中させ支援活動を行っている。

一方、ソーシャルワークの援助対象となりえるのは、平時においても災害時も「生活上の困難を抱える人々」であるが、大規模災害の被災地では、およそ全ての人に生活上の困難があるといっても過言ではない。

入所型施設や病院のソーシャルワーカーは、災害発生直後から従来のクライアント(入所者・入院患者等)の安全確保や生活維持に従事した。彼らの支援対象とミッションはクリアであった。

一方、地域包括支援センター、福祉事務所、児童相談所など、地域ベースの支援を行っているソーシャルワーカーは、災害直後はそれまで支援していたクライアントの生死、あるいは所在も確認することが困難であり、たちまち「何をすればいいのか」といった戸惑いがあった。災害によって支援対象とミッションが一時的に喪失したと言えるかもしれない。そこでそのようなソーシャルワーカーは、「無力感に苛まれ、専門職者としての活動をすることができず、生活物資の確保や要援護者の身体的ケアなどに従事することに終始していた」といった論調で語られおり、「東日本大震災

においてソーシャルワーカーの姿が見えない」といった評価に繋がったのかもしれない。

#### 4. 福祉系大学経営者協議会復興支援プロジェクト

東日本大震災から1年半が経過した頃、福祉系大学経営者協議会<sup>8)</sup>（以下、「経営者協」）では、復興支援に関する取り組みを行うべく「復興支援委員会」を立ち上げた。

被災地ではまだまだボランティア支援の必要がある中、共同でボランティア学生を派遣すること

も検討されたが、九州から北海道まで全国各地の大学が加盟していることから長期的な活動をするには無理があること、各大学では独自にボランティア活動を実践していることを考慮し、ボランティア活動以外でこれまでにない経営者協らしい独自のプロジェクトを模索した。

経営者協に加盟する大学は、社会福祉士をはじめとする社会福祉専門職を養成する使命を負っており、「災害ソーシャルワークの体系化」と「災害ソーシャルワーク教育」と2つの課題に直面する中、被災地で活動する社会福祉専門職（ソーシャルワーカー）に着目したプロジェクトを実施する

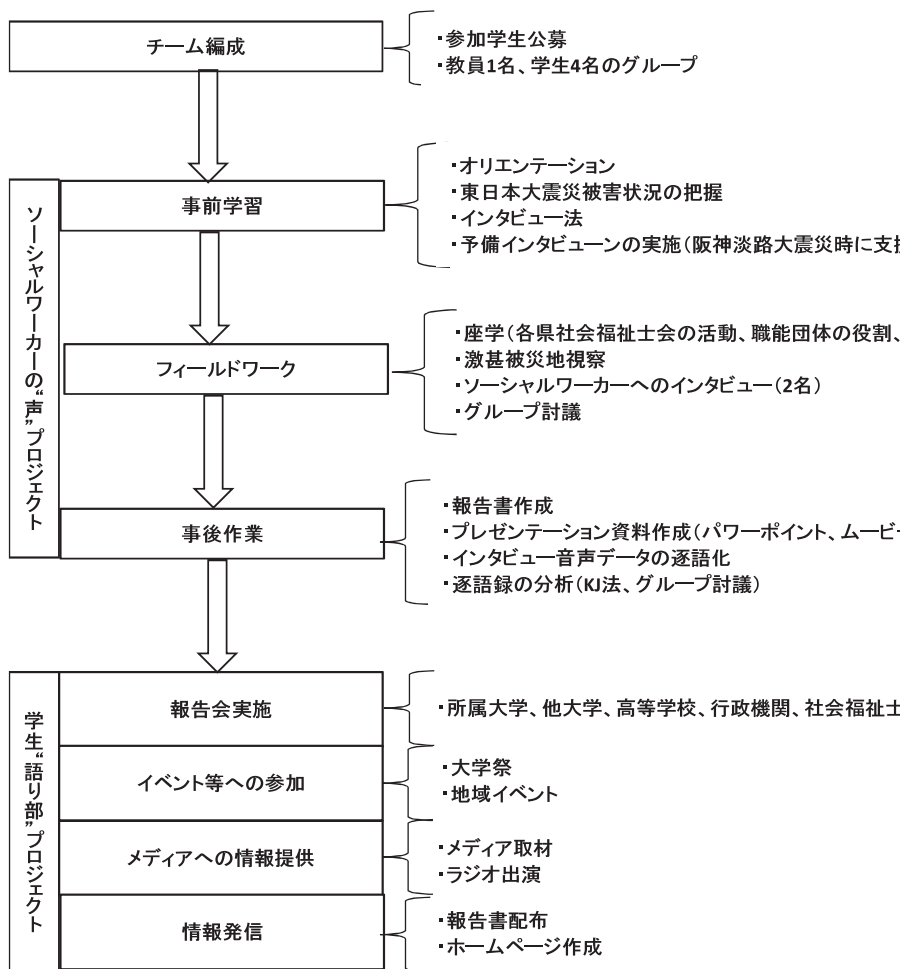


図1 「ソーシャルワーカーの「声」プロジェクト」の概要

こととした。

復興支援委員会では、

①将来の社会福祉を担う「人材育成」という福祉系大学のミッション

②福祉系大学が持つ「社会福祉に関する専門知識」

③「全国各地の大学」が参加する全国的発信力を生かしたものとして、実際に災害支援活動したソーシャルワーカーから、災害時に「何ができるのか」、「何をすべきなのか」を学生が聴き取り、記録として残し（「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」）、その内容を整理した上で、報告会や出版物を通して発信する（「学生“語り部”プロジェクト」）を行うこととした。

プロジェクトの概要は図1のとおりである。

プロジェクトの特徴は、学術的調査研究でも教育活動でもなく、主体的な学生の取り組みを教員が支援しながら、災害時におけるソーシャルワーカーの支援活動を学生の「感性」と「気づき」を通して浮き彫りにして、それを広く社会に発信するといった「社会的ミッション」を学生と教員が共有することである。

これまでにプロジェクトには、49名の学生と

26名の教職員が参加し、26名のソーシャルワーカーにインタビューを行った（表1）。

インタビューは了解を得た上で録音し、後日、学生たちの手によって逐語化するとともに、グループ討議あるいは彼らなりの分析を経て、災害ソーシャルワークの機能、役割を見い出そうとしている。

さらに、被災地で活動した学生が、学内、学外（高等学校、職能団体、一般市民）で報告会を実施することや、イベントでのブース開設などを通して、「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」で聴き取った内容を整理し、講演や出版物などを通じて発信する活動を行っている。

本プロジェクトに参加した学生は、「東日本大震災においてソーシャルワーカーは、初期段階からその専門性を生かした支援ができたのか」といったリサーチクエスションを出発点にインタビュー結果を分析した。

その結果は、「現地のソーシャルワーカーは、専門職として支援活動を行っていると特段に意識していないものの、ソーシャルワークの専門知識、技術を活かした支援をしていた」と結論付けた。

さらに、災害支援におけるソーシャルワークの

表1 「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」実施状況

	期 間	活動場所	参加大学	学生	教職員	インタビュー数
第1次	平成24年3月12日～3月17日	宮城県	文京学院大学	4	2	2
			関西福祉科学大学	8	3	6
第2次	平成24年8月21日～8月25日	岩手県	淑徳大学	4	1	2
			日本社会事業大学	4	3	2
			中部学院大学	4	1	2
			関西福祉科学大学	4	3	2
	平成24年9月3日～9月7日	宮城県	文京学院大学	4	3	2
			日本社会福祉大学	4	3	2
第3次	平成25年3月3日～3月7日	宮城県	淑徳大学	4	2	2
			中部学院大学	4	3	2
			関西福祉科学大学	5	2	2
合 計				49	26	26

際立った特徴を以下の4点に集約した<sup>10)</sup>。

#### ① 初期的なアセスメントと気づき

ソーシャルワーカーは現場(被災地)に出向き、「何が必要か」、「何ができるか」をイメージしながら調査を行い、限られた情報に基づき短時間で初期的なアセスメントを行う。その上で、要援護者のニーズに適したサービス情報を提供することで、一人ひとりが主体的に生活を築いていくことが出来る。そのためには、平時から地域の社会資源について把握しておき、ネットワークを作っておくことが求められる。

#### ② 介入時に道具を活用

ソーシャルワーカーの認知が必ずしも十分でないで現状において介入時にきっかけ作りとして、情報の提供、物資の補給などに代表されるように何らかの道具を使っている。そのプロセスを通じて対象者のリスクを把握し援助の要否を判断すると同時に、ソーシャルワーカーの身元を明確にすることで相手に安心感を与え、これからの支援を円滑に進められるような関係を築くようアプローチしている。

#### ③ アウトリーチによってニーズを見つける

対象者が定まらない災害時には、ソーシャルワーカーが積極的に被災地に出向き潜在的ニーズを探し出している。また、ニーズを表現できない、あるいは自らのニーズを認識していない場合、ソーシャルワーカーが積極的アプローチすることでニーズを意識化することができる。

#### ④ 支援対象と資源とつなぐ

単にニーズとサービスをリンクすることにとどまらず、被災者の置かれている状況と生活上の困難を理解した上で、被災者のその生活を予測し、必要な支援を展開している。

震災前に在宅支援を行っていたソーシャルワーカーの多くは、支援対象者の安否確認を行うべく、対象者がかつて暮らしていた被災地域を訪問し

た。その行動は、単に安否確認をするのではなく、それまでの経験や知識、あるいは専門職としての「直感」に基づき、被災者、地域、状況に対する初期的なアセスメントを行っていた。その取り組みを通じて危機的な状況に置かれている要援護者を発見した例が数多くあった。つまり、アウトリーチにより、「気づき」を出発点とした初期的アセスメントを行い、支援の対象となる課題を顕在化させていた。

また、被災地には様々な職種の支援者(ボランティアも含む)が存在し、それぞれの立場で個別に被災者にアプローチするため、被災者の中には意図が明確でない支援者に拒否的な反応を示すことも珍しくない。前述のように、必ずしもソーシャルワーカーの機能、役割について一般に認知されていないため、いわば「受援疲れ」した被災者にアプローチすることは必ずしも容易ではない。したがって、ソーシャルワーカーは、「飲料水を提供する」、「公的支援の申請書を配布する」など、被災者が受け入れやすい道具を使いファーストタッチを行っていた。

サービス調整やリネージュは、平時においてもソーシャルワーカーの重要な任務であるが、災害時においては、利用できる資源が限られており、「サービスを利用者に合わせてマイナーチェンジする」、「サービスを利用しやすいようにアセスメントの視点を変える」、「これまで福祉サービスではなかったものを要援護者のサービスとして利用する」、「新たなサービスを構築する」など、個人だけではなく、環境へのアプローチも顕著であった。

学生たちの「まとめ」は、災害ソーシャルワークの全体像とは言えないものの、先行研究<sup>11)</sup>との類似点も多く、今後は時期を変え複数回行ったインタビューの内容を復興までのプロセスを意識しながら、時系列でまとめることも必要である。



## 5. 災害直後のソーシャルワーク支援

平常時にソーシャルワーカーは、「マイクロ・メゾ・マクロ」の領域、「高齢者・児童・障がい者など」の分野（対象）といった枠組みを意識しながら援助活動を実施しているが、大災害発生時には、それまでの社会システムは一時的にせよ機能不全に陥り、対象者の存在も不明慮になる。

つまり、前述のように、「対象者」と「ミッション」が（一時的に）喪失した状態となり、平常時の援助方法では太刀打ちできない状況に陥る。

特に、福祉事務所や児童相談所など、行政機関に所属するソーシャルワーカーは、自動的に災害対策本部に組み込まれ、遺体安置や物資補給といった、本来の業務とかけ離れた業務に従事することになる。

阪神淡路大震災における福祉機関の調査に基づき野田（1998）は、「（福祉事務所が）遺体処理に終始している感があり、生存ケースへの対応が見えない」と、行政に所属する福祉専門職が単に一般的な災害援護常務を行うのではなく、本来の福祉の支援を災害発生直後から行うことの必要性を主張している。

筆者と共同研究者は「関西福祉科学大学学内共同研究」（災害支援ソーシャルワークのトレーニングプログラム開発に関する研究）において、「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」でカバーしにくい分野のソーシャルワーカー（行政機関・社会福祉協議会）5名に対し、特に、災害直後の活動に着目してインタビューを行った。

「ソーシャルワーカーの“声”プロジェクト」および共同研究で行ったインタビューを通じて、ソーシャルワーカーは押し並べて「発生直後は何もできなかった」、「ただ、目の前の被災者のケアをしていただけ」と専門職としての取り組みをできなかったことに述べていた。

しかしながら、インタビュー記録から東日本大震災被災地のソーシャルワーカーは、発災直後からその専門性に基づき、被災者に寄り添いながら

その生活再建を支援していることが見て取れた。

在宅福祉サービスに従事していたソーシャルワーカーの多くは、今回の震災が発生した直後から、無力感を抱きながらも支援対象を探索する行動をとっていた。

ある病院のソーシャルワーカーは、災害直後に同系列法人の特別養護老人ホームに応援に入った。当該ホームは津波により1階部分が浸水したため、階上で入所者をケアしていた。職員は限られた機材で介護度の高い高齢者をケアしており限界に達していたものの、何とかホーム内でケアを継続しようとしていた。状況をアセスメントしたソーシャルワーカーは、ホームでの支援継続は困難と判断し、法人理事者、自治体と連絡調整した上、県外施設の受け入れ先を探し、自衛隊のヘリコプターで入所者全員を移送した。つまり、「崩壊した状況」に介入し支援の可能性を評価するとともに、事実を把握し決定権者に伝えることによって適切な判断に導いた。

地域包括支援センターのソーシャルワーカーは、担当していた高齢者の安否確認をしながら瓦礫が散乱する地域を廻り、援助の必要な被災者を発見しようとしていた。津波で大きな被害が出たある地域では住民の大部分が避難する中、介護が必要な高齢者が崩れかけていた家屋に暮らしていた。高齢者はひとり暮らしで、近親者は遠方に暮らしていた。災害直後の混乱した状況にあり通信手段も確保されておらず、要介護高齢者を受け入れる福祉避難所は当該地域にはなかった。ショートステイなどの介護保険サービスの利用も当面は困難であった。高齢者自身も地域を離れることに抵抗を示したため、ソーシャルワーカーは、近親者への連絡あるいは受け入れ先の確保のために数日間はおかると判断し、比較的被害が軽微な近隣住民に高齢者の一時的避難を依頼し「危機的な状況」を回避しようとした。

あるソーシャルワーカーが勤務する特別養護老人ホームは、地震、津波による直接的被害はなかったため、近隣に住む多数の被災者が避難してきた。

ホーム側は空きスペースを開放し被災者を受け入れたが、職員や物資が十分に確保できていない中、入所者のケア、被災者の支援を同時に行わなければならない極度の「混乱状況」にあった。被災者は近隣住民が大多数であったため、地域ごとに民生委員、自治会役員などをリーダーとするグループに分け、定期的にリーダーと施設が協議する場を設けるなど、被災者と施設が共存できるシステムを構築した。

自治体に所属するソーシャルワーカーは、状況把握の上指定避難所に向いたところ、認知症高齢者の行動が他の避難者を苛立たせ、当該高齢者を排除しようとする動きが見て取れた。また、避難者の中には精神疾患、知的障がい者と思われる人が複数存在し、避難所の非日常的な環境に適応できていない状況を確認した。そこでソーシャルワーカーは、デッドスペースを片づけ、一定程度の避難者が寝る場所を確保し、要援護者の対応スペースとし「葛藤状況」を緩和した。

これと同様の援助活動は、インタビューを実施したソーシャルワーカーから数多く報告され、阪神淡路大震災の記録からも読み取ることができた。（社団法人日本社会福祉士養成校協会：2013、沼田崇子・上田智也・谷家誠司・加藤和彦・衛藤晃：2012）

先に述べたように、災害直後において特に在宅支援を行うソーシャルワーカーは、支援対象とミッションを一時的にせよ喪失するわけであるから、日常の業務を継続することが困難であり、被災現場において「状況」をアセスメントし、必要に応じてその「状況」に介入することが求められる。

このことを筆者は、大災害発生直後におけるソーシャルワークの特徴として、「4Cs（collapse：崩壊・crisis：危機・confusion：混乱・conflict：葛藤）への介入」と定義している。

大災害発生時には、既存組織の機能不全、援助対象者の不明、情報欠如が顕著であり、従来のソーシャルワーク理論では必ずしも捉えきれず、この

ような視点からの災害ソーシャルワーク体系化することができれば、災害時におけるソーシャルワークはよりダイナミックに展開できるものと考ええる。

現在、福祉版 DMAT<sup>12)</sup> である DWAT (Disaster Welfare Assistance Team) の必要性が指摘されており、日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会では、今回の震災における内外から派遣された社会福祉士、精神保健福祉士、社会福祉協議会職員の支援活動を評価しつつも、

- ① DMAT, JMAT<sup>13)</sup> との連携しながら、により、医療と福祉の連続した災害初期段階からの支援
- ② 災害発生時に即応できる体制作りと専門職の養成
- ③ 中長期に派遣できる仕組み作り

などの課題を残していると指摘している（日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会：2013）。

DWAT の議論は、これまで殆ど論じられてこなかった災害直後のソーシャルワーク支援に関して、改めて考える機会となり得る。

災害直後に社会システムが機能不全となり、そこには、中には近親者や家、財産などの生活基盤を喪失しパワーレスに陥った人々をはじめとしたソーシャルワーク支援が必要な対象者が存在する。

同様に、支援者であるソーシャルワーカー自身も被災者であり、さらに、これまで活用していた所属機関、福祉サービスなどの資源、関係者とのネットワークなどの喪失あるいは機能不全に直面しながらの支援活動を余儀なくされる。

被災地の状況は、災害発生から時間の経過とともにドラスティックに変化し、いきおいソーシャルワーク支援も災害後の各ステージにおいて、その役割、機能も変化しなければならない。

先の大震災と同様に、東日本大震災の被災者が自らの生活を取り戻すまでには、長い時間が必要であり、ソーシャルワーカーには、災害および災害後の不自由な生活によって奪われた平穏な「日

常」を取り戻すまでの時間的経過を通じて、被災者に寄り添いながら支援を続けていくことが求められる。

災害ソーシャルワークは、平時のソーシャルワークと別個のものではない。ただ、復興までの各ステージにおいて、求められる役割、機能は大きく変化し、災害発生時から被災者の生活再建までの各ステージにおける方法論の整理し、災害ソーシャルワークを体系化することは、災害大国であるわが国において喫緊の課題である。

## 6. 今後の展開と課題

本論は学生と教員の被災地における協働の取り組みを通じて、災害ソーシャルワークを考えようとする試みである。この取り組みは、これまで3回にわたり学生と教員のチームを被災地に派遣したが、復興までの長いプロセスを考えると、本プロジェクトも緒についたばかりと言えるかもしれない。

また、本プロジェクトは学術的な調査研究を目的としておらず、その分析結果が客観的エビデンスに基づいて導き出されたものではなく、それを持って、一般的、普遍的な災害ソーシャルワークとして明示できるものではない。

しかしながら、今後、学会あるいは研究者が災害ソーシャルワークを検証するにあたって、東日本大震災において、苦しみながらも支援活動を実施してきたソーシャルワーカーの「生の姿」を提供する意味はあるものと考えている。

また、災害時におけるソーシャルワーカーの機能、役割を明らかにし、災害ソーシャルワークを理論として体系化し、実践的な方法論として明示するプロセスにおいては、

- ①災害支援ソーシャルワークは、平時のソーシャルワークと違ったものなのか？
- ②仮に違ったものであるとするならば、その特徴とは何か？
- ③災害ソーシャルワークは、災害支援活動に従

事する他分野の専門職やボランティアの業務（活動）と違った独自性を保持しているものなのか？

などの疑問に一定の答えを提示する必要がある。

本プロジェクトは、学生の教育を目的としたものではないが、大震災の被害を肌で感じ、そこで支援活動を実施したソーシャルワーカーの生の声を聴き取った上で、グループ討議、教員によるスーパービジョン等を通して振り返りを行うことにより、参加学生は高いモチベーションを維持しながら活動を継続し、結果、災害支援におけるソーシャルワーカーの価値を体感するとともに、将来のキャリアとしてソーシャルワークを選択しようとしており、アクティブラーニングの一方法としても検証することも必要である。

さらに、インタビューの協力者である現地ソーシャルワーカーは、自らの体験の言語化あるいは可視化することに意味を見出し積極的に関与する姿勢を示すとともに、言語化が「震災以降の実践活動の振り返り」、「心理的負担の軽減」に効果的である可能性も示唆された。

今後数年間実施していく予定の同プロジェクトは、学生の主体的な取り組みと位置づけているが、「災害支援ソーシャルワークの体系化」、「現地ソーシャルワーカーのディブリーフィング」、「学生あるいは現任者のアクティブラーニング」に一定の効果がある可能性が認められた。今後は本プロジェクトを出発点に、参加した教員を中心に研究を重ね、プロジェクトの効果を検証しつつ、エビデンスに基づき、過去の大災害におけるソーシャルワーカーの実践に基づいた「災害支援ソーシャルワーク」の理論を体系化するとともに、当該理論をフィールドワークを主体に学生あるいは現任者を育成する方法論（カリキュラム、マニュアル）を構築したいと考えている。

注

- 1) 復興庁「全国の避難者等の数」, (<http://www.>

- fdma.go.jp/bn/higaihou/pdf/jishin/147.pdf)  
2013/5/25
- 2) 福島県「福島県から県外への避難状況」, ([http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/01\\_25.6.18kengaihinansuu.pdf](http://www.cms.pref.fukushima.jp/download/1/01_25.6.18kengaihinansuu.pdf)) 2013/7/1
  - 3) 宮城県「仮設住宅サポートセンターの現状について」(第2回宮城県被災者復興支援会議配布資料) (<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/117879.pdf>) 2013/6/18
  - 4) 宮城県：前掲
  - 5) 社会福祉法人全国社会福祉協議会 (2011)「東日本大震災 災害ボランティアセンター報告書」, [http://www.shakyo.or.jp/research/2011\\_pdf/11volunteer.pdf](http://www.shakyo.or.jp/research/2011_pdf/11volunteer.pdf), 2013/5/29.
  - 6) 災害ボランティア活動支援プロジェクト会議HP, <http://www.shien-p-saigai.org/>, 2013/6/1
  - 7) 復興庁：前掲
  - 8) 福祉系大学経営者協議会：福祉系大学経営者協議会は、福祉系大学の経営に携わる責任者が一堂に会し、①社会福祉専門職の社会的地位の向上、②社会福祉についての社会的認知の向上、③日本の社会を支える社会福祉人材育成教育の発展等を推進を目的として、平成21年6月に設立された。現在、全国の福祉教育を実施する20大学が加盟している。
  - 9) 日本地域福祉研究所編 (2012)「牧里毎治発言録：“大震災に学び、復興支援を考える集い”シンポジウム」『コミュニティーソーシャルワーク』9号、40-57
  - 10) 以下は、プロジェクトに参加した関西福祉科学大学4年生：泉・植田・黒住・篠原・寺田が作成したプレゼンテーション資料の一部を、筆者が内容を変えない程度に加筆したものである。
  - 11) 例えば、Yueh (2003) は、災害支援におけるソーシャルワークの機能を以下のように要約している。
    - ①個人と家族を支援すること
      - ・障がい者、子ども、高齢者など脆弱なグループに達して、情緒的な支え、グリーフワーク、被災者の様々な活動への参加促進
      - ・避難所で暮らす家族への情緒的支え、葬儀や一時的避難場所を家族が準備することの支援、
      - ・家庭訪問
      - ・家族が犠牲者について語るインタビュー
    - ②個人のニーズと資源の調整と個人が資源にアクセスできるような支援を行うこと
      - ・地方自治体、ボランティア団体との橋渡し
      - ・被災者のニーズと社会福祉サービスとの繋ぎ
      - ・脆弱 (vulnerable) な人々発見
      - ・資源と家族との繋ぎおよび支援が必要な家族の発見
      - ・寄付金活動
      - ・物資の供給
      - ・被災者ニーズの中央政府への報告
    - ③重篤な身体上、精神上的の問題の予防
      - ・生存者への治療的介入 (多種多様なカウンセリング)
    - ④個人、家族、団体、地域の崩壊の予防
      - ・家をなくした個人、家族への住宅、情報、支援の供給
      - ・生活への無関心、パワーレス感、絶望感など生存者が陥りやすい問題の軽減
      - ・グループ、機関、コミュニティーが効果的に機能するための調整および組織
    - ⑤クライアントの福祉向上のためのミクロ、マクロシステムの改善
      - ・公的プログラム改善のための代弁
      - ・ボランティアによるサービスの開発
      - ・ニーズのアセスメント
      - ・サービスプログラムの改善
      - ・被災者支援センターの設置
      - ・人々のニーズを充足する地域力を向上するための福祉政策、復興政策の改善
      - ・被災者が劣悪な状況に置かれている構造的課題を改善するための社会システムの開発
  - 12) Disaster Medical Assistance Team : 「災害急性期に活動できる機動性を持った トレーニングを受けた医療チーム」で災害発生後72時間程度の救急救命活動に従事することを想定している。
  - 13) Japan Medical Association Team : 「DMATを引き継いで、避難所・救護所における医療、被災地の医療機関支援などの業務に従事することが想定されている。

#### 参考文献

- 英国パークレイ委員会、小田兼三訳 (1984)『ソーシャル・ワーカー＝役割と任務』社会福祉法人全国社会福祉協議会
- 藤森立男 (2012)「東日本大震災と日本の再生」『復興と支援の災害心理学』福村出版、9-27
- 伊藤隆博 (2011)「大規模災害時における被災者の支援ニーズとソーシャルワークの課題」『社会福祉士』NO. 16、153-158



- 三浦修 (2011) 「災害時要援護者支援におけるソーシャルワーク機能に関する一考察」『新潟青陵学会誌』4(1), 63-69
- 中村雄二郎 (1992) 『臨床の知とは何か』岩波新書
- 中村雅彦 (2012) 『あと少しの支援があれば』ジアーズ教育新社
- 日本学術会議社会学委員会社会福祉分科会 (2013) 『災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて』
- 野田哲郎 (1998) 「福祉における危機管理の要件—福祉専門機関の危機管理に関する問題点と今後の課題—」『福祉における危機管理—阪神淡路大震災に学ぶ』有斐閣, 1, 135-158
- 沼田崇子・上田智也・谷家誠司・加藤和彦・衛藤晃 (2012) 『震災に向きあったケースワーカーたち』萌文社
- 大島隆代 (2012) 「災害支援とソーシャルワーク専門職」『ソーシャルワーク研究』38-1, 9-15
- 白澤政和 (2012) 「被災地域での生活支援に関する提案：ソーシャルワークの視点から」『東日本大震災と知の役割』勁草書房, 157-168
- 社団法人日本社会福祉士養成校協会 (2012) 『災害時ソーシャルワークの理論化に関する研究〈報告書〉』
- 社団法人日本社会福祉士養成校協会 (2013) 『災害ソーシャルワーク入門』中央法規
- 上野谷加代子 (2013) 「東日本大震災を風化させないために—10年後を視野に入れた社会福祉の研究方法への提言—」『社会福祉学研究』第116号, 23-31
- Yueh, C. C. (2003) 「Social Workers' Involvement in Taiwan's 1999 Earthquake Disaster Aid: Implications for Social Work Education」Online Journal of Social Work and Society 1(1) : 1-22.

## A study of social work practice with disaster victims rebuilding their lives : Disaster social work investigation with students

Yoji Endo

Department of Social Welfare, Kansai University of Welfare Sciences

Teams of teacher and students held semi-structured interviews with social workers engaged in support services after the Great East Japan Earthquake.

Analysis of the results showed that the social workers participated in post-disaster support services in keeping with their professional nature, remaining in close contact with the victims who were rebuilding their daily lives, and responding to the rapidly-changing situation in the stricken area.

In particular, immediately after the disaster social workers intervened according to the 4Cs (collapse, crisis, confusion, conflict), rather than following the normal subject categories (the elderly, children, the disabled) and domains (micro, mezzo, macro).

---

Key words : the Great East Japan Earthquake, social worker, semi-structured interview, disaster social work