

災害ソーシャルワーク再考

— 3.11 から5年、福島県相談支援専門職チームの活動実践より —

野 口 典 子

『中京大学現代社会学部紀要』 第10巻 第1号 抜刷

2016年10月 PP. 189~212

災害ソーシャルワーク再考

—— 3.11 から 5 年、福島県相談支援専門職チームの活動実践より ——

野 口 典 子

はじめに

本稿は、「災害ソーシャルワークの試行－福島県相談支援専門職チームの活動からみえてきたこと」(『中京大学現代社会学部紀要』第7巻第1号2013)の続編にあたるものである。

2011年3月11日午後2時46分に発生した東北地方太平洋沖地震、津波そして福島第一原子力発電の事故から5年半が経過した。被災地、被災者ではないものにとって、3.11はすでに「終わったこと」になってしまいつつあるのではないだろうか。

決してそうではない。福島県に限ってみるだけでも、県内避難者47,922人(2016年8月1日現在であり、この場合復興公営住宅等への入居者は含まれていない)、県外避難者40,982人(2016年7月14日現在)であり、これらの人々は5年余が経過しても自宅への帰還、再建が困難な状況にあるのである。こうした避難者の多くは、福島第一原子力発電の事故により、帰還困難地域に居住していた人々であり、「終わらない被災」の只中に置かれているのである。

こうした状況のなかで、長期の避難生活による過労、ストレス、住環境の変化などが誘因となり、発病、持病の悪化などによって亡くなるという「震災関連死」は5年余が経過してもなくなるというのが現状である。このことについては、「3.11「震災関連死」という問い－福島県の分析を通し

てー」(『中京大学現代社会学部紀要』第8巻第2号 2015)で示してきた。

3.11以降の東北の復興についての研究は、様々な角度からなされ、書籍も多数出版されてきている。そのことは、21世紀の地球の大きな課題のひとつが「自然災害」であることに他ならないからである。自然災害が多発、大規模化を免れない環境にある地球にとって、災害に対する備え、復旧・復興は今世紀の宿題なのである。しかも、今回の福島県にみられるように原子力発電によるエネルギー政策が続く限り、原発事故避難は想定される課題なのである。

本稿は、3.11以降、活動を続けてきた福島県相談支援専門職チームとりわけ双葉町仮設住宅における「ソーシャルワーカー室」の活動に参加したソーシャルワーカーが自らの活動を通して、福島での3.11以降の支援のなかから、災害ソーシャルワークの役割をどのように認識し、実践してきたかについて考察したものである。

こうした問題意識の根底にあるのは、地震・津波という自然災害に加えて、原子力発電事故という加重によって、突然自宅からの避難という想定外の出来事に遭遇した方々に対し、どのような支援が必要なのか、有効なのかということを考えていることであった。これまでのソーシャルワーク支援、災害ソーシャルワークが効果あるものとして機能するのかということでもある。

これまでの災害ソーシャルワークの枠組みとして理解されてきたのは、「災害発生直後」の危機的状況への対応であった。避難所の設営、運営、物資の補給と分配などを通して、避難生活を保持するための間接的支援であり、復旧にむけた人材(ボランティアの導入など)であった。

しかしながら、「災害時においてソーシャルワーカーは「後方支援」に回るというような消極的方法ではなく、「前方連携」ともいうべく、災害発生時に即座に以上述べてきた支援に入ることこそが、支援を継続させ、被災者が二次被災者になっていくことを食い止めるものであるといえるのではないか」【注1】と指摘されているように、災害発生時からの「他・

多機関・職種連携”という構図が二次被災者を作り出すことなく、早期に生活再建に向けての方向性を示すことになるのではないかと考えてきたのである。

1. 3.11 災害に対する福島県相談支援専門職チームの活動の軌跡(確認)

地震・津波発生、福島第一原子力発電の事故の発生により、国は原子力緊急事態宣言の発令し、20時50分に福島県対策本部から1号機の半径2kmの住民1,864人に避難指示が出された。さらに、21時23分には、当時の菅直人内閣総理大臣から1号機の半径3km以内の住民に避難命令を出したほか、半径3kmから10km圏内の住民に対し、屋内退避の指示が出された。そして、3月12日には、10キロ圏内の住民への避難指示、さらには20キロ圏内避難指示と拡大された。14日には福島第一原発3号機で水素爆発が発生し、事態はより深刻化していった。つまり、これまでの“ふつう暮らし”が根こそぎ失われたのであり、それは復旧の見通しのない喪失体験を福島県の浜通りにくらす人々に突然もたらされたのである。しかも、多くの住民は自分たちの身に起こっていることを容易に理解するすべをもたないままであった。

会津若松市の仮設住宅にくらす大熊町の住民へのヒアリングのなかで語られたことであるが、「自分たちの身になにが起こったのかという情報がなかった」「なぜ、突然避難しなくてはならないのか」「地震で、津波で家が破損したわけでないのに」「この避難はいつまでなのか」「どこにいけというのか」「それは役場でもわかっていなかったのではないか」「町にやってきたバスにただ乗り込め」つまりはいきなり「乗せられ」て、住んでいた場所から離れざるを得なかったのであり、「正直、こんなに長くなるとは思ってもいなかった」のである。

一方、福島県内の内陸部では、避難して来た人々の受け入れに戸惑っていた。場所の提供、食事や生活物資の提供、医療が必要な人の把握などなど、どれくらいの量が必要で、それはどれくらいの期間なのかも判明しな

い、判断する情報と決定のルートが不明確であった。というのも避難を余儀なくされた自治体はこの避難によって、自治体機能をも喪失させられたのである。当然のこととして、自治体ごとに一定の場所に避難したというのではなく、まさに“いきあたりばったり”というように、分散しての避難であり、それは広範囲にわたってしまったのである。そうした情報、決定のルートの不十分さは受け入れ側を混乱させることにもなっていた。

そうしたなか、川内村民が「ビックパレットふくしま」に全村避難開始するということをきっかけに、介護支援専門員協会の千葉喜弘会長からの「専門職が協力して活動しないか」との呼びかけに福島県下の福祉関連の職能団体（一般社団法人福島県介護支援専門員協会・一般社団法人福島県社会福祉士会・福島県医療ソーシャルワーク協会・福島県精神保健福祉士会・福島県理学療法士会・一般社団法人福島県作業療法士会）、4000名を超える会員が応じるようになった。その資金は各団体から10万円を拠出し、情報連絡などの活動費を捻出することにした。まずは、各団体、地域から専門職のボランティアが結成され、川内村民が避難してきた「ビックパレットふくしま」での避難所設営・運営、住民の状態把握などの活動が開始された。

福島県としても、避難所での高齢者や障害者などへの支援の必要性を認識していたわけで、この6団体の活動を、県の委託事業として位置づけ「福島県仮設住宅等被災高齢者等生活支援のための相談支援専門職チーム派遣事業」が立ち上がった。事業内容は、福島県内の避難所又は仮設住宅の開設に伴って、そこに生活されている方々を東日本大震災（地震・津波）の罹災者・福島原発事故による原発避難者とし、その方々、家族のニーズ把握、総合相談、ワンストップ機能、介護保険・福祉サービス等の利用調整、避難生活上生じる心のケアを含めた具体的な相談支援を行うこととした。あくまで、当該市町村担当と協力し、連携して支援することとした。この時点で自明の理ではあったが、当該市町村の職員、医療、福祉関連の専門職もまた避難者であった。とりあえずは、避難所単位での対応が不可欠と

なったのであり、6団体は合同で地区別に相談支援専門職チームを編成し、活動に入った。

これは後になってわかることだが、6団体の相談支援専門職チームのメンバーはこの活動が長期化するとはこの段階では想定してはいなかった。災害時支援というイメージが先行しており、長くても半年、1年くらいでという想定のもとにこの活動が開始された。

2011年度末において、相談支援専門職チームに登録している6団体の登録者数は552名、活動した専門職の延べ人数は1,431人、支援対象者は延べ人数にして4,362人に上った。この活動の方針として、相談支援専門職チームの活動は、その対象の住民票がどこにあらうとも、いまの生活の場所で必要なサービスに繋げていくという支援を行うというものであった。こうした考え方は平時では稀なことであり、わが国の福祉・介護サービスは住所地主義を基本としており、対象の居住地での対応が原則であった。例外として「行旅病人及行旅死亡人取扱法（明治三十二年三月二十八日法律第九十三号）の第2条において「行旅病人ハ其ノ所在地市町村之ヲ救護スヘシ、2必要ノ場合ニ於テハ市町村ハ行旅病人ノ同伴者ニ対シテ亦相当ノ救護ヲ為スヘシ」とあるが、この取り扱いはいくまで居住地が不明であるという前提に立つものであり、原発事故による避難者のほとんどはこれに該当しないのである。こうした制度の枠組みは、「長期化」という現実のなかで様々な問題を生じることになる。とりわけ、介護保険制度は介護保険者（多くの場合は市町村）によって運営されることを原則としており、避難所に避難した要介護高齢者へのサービス提供に困惑することになった。相談支援専門職チームのメンバーへのヒアリングのなかで明らかになったことであるが、「被災の規模もさることながら、病院に運びこまれる被災者の状態の中に、要介護問題を抱えている方の多さに圧倒されたのであった」【注2】のであり、災害時の救援のマニュアルでは対応できないことに直面することになったのである。また、「避難所生活の劣悪さから、体調を崩す方が多く発生したこと、高齢者の方々はとくにそうした

避難生活の中で弱っていくという問題が多発した」【注3】ことから、早急な対応が求められた。相談支援専門職チームは、こうした状況を回避するために、危機的状況における積極的介入し、早期に発見し、早期に対応していく体制が必要であるとし、活動を開始した。「暫定的ケアプラン」の作成であり、そのケアプランに従い、地元の介護サービスを避難所に導入するという活動を開始した。当時を振り返って、千葉氏は、「介護認定が必要とされる被災者も通常のサービスも利用できない避難所で「暫定ケアプランによる介護サービスの開始」を試みた。新規ケースの調査をケアマネが行い福島県介護保険室に直接調査結果をFAXする。もちろん医師の意見書も添付できないし認定調査会も開催できない事情であった。そして仮の一次判定結果を出してくれた。早ければ午前中調査し午後結果が出てそれを町の担当者に確認していただき、翌日からサービス利用が開始という流れであった。実に効率的でありスピード感ある支援ができた」（「福島県相談支援専門職チーム活動記録」2013）と述べている。また、こうした活動は、「避難者には多くのボランティアが支援していたが、その人達を支えている市町村や社協の職員は疲弊困惑していた。その人達を後押し支える必要を痛感した」ということであり、市町村や社協の職員という本来の支援者を支援するということの必要性が示されたのであった。

2. 仮設住宅内の「ソーシャルワーカー室」の設置とその後

やがて避難住民が避難所から応急仮設住宅への移動が可能となり、相談支援専門職チームの活動も仮設住宅での活動への移行することになった。そうした活動場所と状況の変化ということにより、当然のこととして相談支援専門職チームの活動も変化することになった。また、6団体が共同で地区ごとに結成されてきた相談支援専門職チームも、徐々に団体ごとに活動が展開されるようになっていった。やはりそれぞれの専門職の特徴が活動内容を規定していくことになったともいえるのである。

仮設住宅においてどのような活動が行われてきたかということ報告か

らみると、定例個別相談会（毎月1回程度）、コーヒータイムの実施、LAS（生活支援相談員）との連携、生き生き体操等の指導、「きずな体操」というDVDの作成、仮設における手すり等の設置の手助け、会津地方などの地域に避難してこられた方々への「冬の暮らし方講習会」、仮設住宅の子ども支援（スクールソーシャルワーカーとの連携）、LSAによる全戸訪問により、支援の必要な方への対応、いきいき教室、健康生活学級など、芋煮会などの行事のしかけなど多岐にわたっている。

こうしたなかで、郡山地区においては仮設住宅内に福島県社会福祉士会、医療ソーシャルワーク協会、福島県精神保健福祉士会、郡山市社会福祉協議会との共同運営によって「ソーシャルワーカー室」（2012年1月、5月に2箇所）を立ち上げた。この立ち上げに尽力されてこられた大川原氏（医療ソーシャルワーク協会所属）は、「震災から1年が過ぎて住民（仮設住宅）のみなさんのエネルギーがなくなってしまった感がある。心に悩みを抱えているようにみえても「大丈夫・・・」という答えが多い。原発事故は、人を傷つけ、人と人との関係を壊しているように感じる」と言っておられ、不自由な生活、なんとなく与えられるだけの日常、暇な一日、自分を肯定できない状況など、仮設でくらすということへの鬱積したものが充満していることを指摘している。SOSへの迅速な反応、ニーズをキャッチし、次につなぐこと、そしてあらたなニーズを発見し、対応していくことにより、「自分らしくくらしたい」という意思の尊重を可能にする体制が不可欠であった。仮設内「ソーシャルワーカー室」の常設に踏み切ったのである。とはいえ、徐々に日常を取り戻しつつあった状態のなかで、相談支援専門職チームのメンバーは自らが所属する職場の業務そのものも過剰になってしまった。本業が常態化するに従って、ボランティアとして参加している相談支援専門職チームの活動が負担になってきたともいえる。

いつしか相談支援専門職チームの終息という声も聞こえるようになってしまった。

しかしながら、メンバーの決意は固く、仮設住宅に住民が1人もいなく

なるまでは閉じないということが暗黙裡となっていた。

〔表1〕は事務局によって把握された「ソーシャルワーカー室」の活動実績である。あくまで事務局によって把握が確認されたということであるため、その実績はこれを上回っている。というのも、「ソーシャルワーカー室」での支援活動の基本は、管轄の基礎自治体との連携が基本であり、自治体のLAS(生活支援相談員)や保健師、自治体職員、社会福祉協議会職員との協働で支援活動を行っていくことにある。つまり、「ソーシャルワーカー室」は“窓口”でもあり、ワンストップ機能を果たす活動であり、と同時に、管轄の基礎自治体の関係職員の補完的な役割を担うものである。そのために、2ヶ月に1回程度関係メンバーによる合同カンファレンス(定例会)は欠かせないものであり、情報の共有化、支援に対するスーパービジョンを行ってきている。

福島原発事故による住民の生活基盤の大移動は、受け入れ自治体にとっても様々な社会問題を担う結果となったのであった。そうした問題への対処の一つとして、当該自治体以外の福祉関係専門職(ここでは相談支援専門職チーム)であるが、住民の生活再建に向けての支援活動に参画するという状況を作り出した。そのことは、こうした活動を担うことになったソーシャルワーカーにとってもあらたな経験となっていったのである。

従来のソーシャルワーカーの仕事は、所属する機関、担当する地域という一定の枠組みを持ち、その責任の範囲、権限についても明確であり、そうであるからこそ専門職としての仕事の範囲が存在したのである。しかしながら、「ソーシャルワーカー室」は、仮設住宅の住民、それだけではなく借り上げ住宅の住民らも含めて、日常生活のなかでなんらかの支障を持つ住民への相談機関としての役割を担うということであった。高齢者、障がい者、子どもというような対象に限定されたものでもなく、世帯丸ごとを相手にするということもしばしば生じたのであった。

5年間の相談件数が総計で546件となっているが、その内容は多岐にわたったものであり、援助内容とその対応時間もまた労力も多様であり、か

つ多方面にわたるものであった。

表 1 ソーシャルワーカー室活動状況の累計（いずれも延べ数）

2015.12.12 現在

年度	参加者数		相談対応件数	相談対応内訳			援助内容								
	相談支援チーム	郡山市社協		訪問	来所	電話	心理・社会的問題解決のための援助	受診・受療援助	人間関係への援助	支援計画	経済的問題に対する援助	就労に関する援助	社会保障、福祉制度などの活用	ご意見・ご要望・苦情	その他
23年度	28	0	11	5	3	3	2	0	0	0	0	0	10	0	2
24年度	240	66	113	79	30	3	53	24	2	7	0	0	14	0	15
25年度	209	62	188	131	51	6	131	15	7	0	0	9	17	7	19
26年度	153	54	143	85	43	15	113	13	2	0	4	0	11	1	10
27年度	70	63	91	58	32	1	79	8	1	0	0	0	5	0	3
計	700	245	546	358	159	28	378	60	12	7	4	9	57	8	49

3. 「ソーシャルワーカー室」活動を通してみる災害ソーシャルワーク

2016年度も福島県は「福島県相談支援専門職チーム」を県の事業として位置づけ存続を求めている。しかし、先にも述べたようにチームの多くのメンバーは所属する組織の業務いわゆる本業における仕事との両立に悩んでいる。

「ソーシャルワーカー室」の置かれている仮設住宅の住民も激減してきており、その存続の意味が問われはじめています。

このように事態の変化のなかで、3.11によって生み出された「ソーシャルワーカー室」、そこで活動してきたソーシャルワーカーが活動のなかで学んだことはどのようなことであったのか、そうした学びを分析していくことは、これまであまり議論されてこなかった災害ソーシャルワークの構築への示唆を含むものであるといえる。

2015年1月8日付けで各団体（福島県社会福祉士会・福島県医療ソーシャルワーク協会・福島県精神保健福祉士会）に、「ソーシャルワーカー室」の活動に参加されたソーシャルワーカーに対し、自由記述方式でのアンケートの実施を依頼し、39名の方から回答を得た。この調査については、匿名で調査項目に従って記述していただき、団体ごとに集約したものを定例会に持ちより、検討するという方式で行った。

ある意味、この調査は学術的研究を目したわけではなく、あくまで「ソーシャルワーカー室」の活動に参加されたソーシャルワーカー自身が自らの活動を振り返る材料としたものであるため、規定の方法、手順が踏まれてはいない。そのため、本稿を作成するにあたり、筆者の責任で抽象化して記述することとした。

調査項目は、これまでの定例会でも議論になっていた特殊な条件下（仮設住宅の住民、それだけではなく借り上げ住宅の住民らも含めて、日常生活のなかでなんらかの支障を持つ住民への相談機関としての役割を担うものであること。高齢者、障がい者、子どもというような対象に限定されたものでもなく、世帯丸ごとを相手にするというものであること。所属する組織による判断であり、決定ではないことなど）での相談支援活動ということに対する評価を行うものであり、突発的に起こった事態に対する試行錯誤も多くあるということを前提にし、なるべくフリーな状態での意見聴取を求めることにした。

①「ソーシャルワーカー室」の活動で大事にしてきたこと、②被災者との信頼関係形成のための方策、③活動に関する評価（自己評価）、④こうした災害を契機に関わることになった支援において、必要と感じた社会的

資源、⑤災害時、それ以降の支援において不可欠となるソーシャルワーク教育・訓練、⑥他・多職種での協働における課題、⑦活動（支援）を行ってきたことによって自分自身の変化についてまとめた。

①「ソーシャルワーカー室」の活動で大事にしてきたこと

3.11 後の原発事故による移動という予期せぬ問題に遭遇し、避難してきた住民がいかにその日常を取り戻すかという課題に、「ソーシャルワーカー室」の活動に参加してきた専門職がまず大事にしてきたことは何かという問いに対し、以下のようなキーワードが析出された。

- 1) 「傾聴する」ということであり、避難のプロセスで体験してきたことを丁寧に聞くという作業が重要であったと述べている。避難住民にとってだれもが避難生活という暮らし方を想定していたものではなく、“突然”意図しない方向での“いま”はきわめて受け入れ難いものであり、しかも“いつまで”という先の見えない状態への不安が蓄積していたのであった。「傾聴する」という作業によって、住民は浄化されていく感情を体感することができ、共感関係を持つ存在を持つという安堵感を作り出したといえる。
- 2) 気持ちや思いという極めてデリケートな感情への関与を行ってきたのであり、しばしば意図的感情移入を必要としたとしている。
- 3) つまりは、問題を一緒に考えて向き合う姿勢を示すことで、避難住民にとっての孤立感を和らげることになった。というのも、原発避難者は原発誘致ということに対し、加害的立場にある場合も多く、原発誘致地域とそれ以外の地域との暗黙裡の対立は、彼らの中に内在しているのであり、避難先での生活再建という課題の共有化を通して、社会的孤立感を作り出さないということが大切であったとしている。
- 4) そして、自らの問題解決能力によって方向付ける（エンパワメント）ことを心がけたとしている

- 5) 仮設住宅というコミュニティにおける課題解決能力の強化に力を入れたとしている。
- 6) 訪問、面談という短時間の中でのアセスメントを行い、支援の有無を見極めていくということを、当該自治体との連携で行っていくという姿勢が重要であったとしている。LSA(ライフサポートアドバイザー)を支援活動の中心に置き、専門職として連携を県社会福祉協議会社協、当該市町村社会福祉協議会、当該町役場、他の活動団体との連携を重要視したとしている。
- 7) 情報の提供、サービス利用に関する利用方法へのアドバイスということを重視したとしている。つまりは情報の窓口であり、斡旋が重要な仕事であった。

②被災者との信頼関係形成のための方策

仮設内に常設された「ソーシャルワーカー室」という存在は、避難住民にとっては当初なじみのないしくみを住民の方々へどのように周知するべく努力してきたかという問いの対し、以下のようなキーワードが析出された。

- 1) 先にも述べたように、時間をかけて、常に相手の想いを含めたニアズアセスメントを意識するということが重要であり、まさに聞き役に徹することであった。
- 2) LSA と共に行動することが効果的であったとしている。既存の地域関係を有効に活用することが大事であり、「ソーシャルワーカー室」のメンバーだけが担うのではないということであった。
- 3) 訪問の目的をわかりやすく説明することであったとしている。ソーシャルワーカーが担うことが可能な任務を明確化することであり、できること (実行可能性) をしっかりと明示することであった。
- 4) 個人としてよりはむしろ専門職チームとしての信頼が重要であった。

- 5) 主訴をしっかりと伺いながら、適切な距離感を保つよう意識する必要があった。依存的にはならないような配慮は不可欠であり、住民の自助力を大事にすることが、相手を尊重することに繋がり、住民からの信頼も得ることであった。
- 6) つまりは、「ソーシャルワーカー室」のメンバーと住民は対等な関係であるということの認識をまずは、「ソーシャルワーカー室」のメンバー自身が持つことが重要であった。
- 7) 個別性を重視することであり、避難者自身はその生活環境が違い経済力や解決能力にも違いがあることに配慮することであった。
- 8) 基本的な情報があつての対応ではないだけに、想像性、洞察力の醸成が重要であり、背後にある心情、事情を慮る、察するという能力が求められた。

③「ソーシャルワーカー室」の活動に関する自己評価

活動に参加することで自身にとってプラスになったことについてみてみると以下のようなものである。

- 1) くらしに立脚して支援をみるという基本に立ち返ることができ、あらたな気づきや学びがあった。
- 2) 生活上の様々な問題を「ソーシャルワーカー室」のメンバーと共有し、整理し、対応するというプロセスを体験することで、援助の全体像を体験することができた。
- 3) 率直に被災者から「話すことで楽になっている」という言葉を頂いた時、逆に元気をもらうことができた。ソーシャルワーカーの役割を再認識できた。
- 4) 自分で考えて行動するという新鮮さがあった。組織のなかで仕事をしているとどうしても組織の制約を意識せざるを得ないのであり、自分の判断という責任の重さを自覚した。
- 5) 援助をしていくなかで、次第に相手が変化していくあり様に出会う

ことがあり、ソーシャルワークの醍醐味を再認識した。

- 6) 「ソーシャルワーカー室」のメンバー間でのカンファレンスなどを通して、ソーシャルワークの価値の共有化が確認できた部分もあるが、一方で、「ソーシャルワーカー室」の開設の時間が限られていること、メンバー間での情報共有・目標設定が十分な確認がされないままであったという印象もある。

というように、あくまでボランティア活動的な参加であったため、メンバー間の意思伝達、徹底が不十分であったという評価であるが、しかしながら、このことは参加メンバーが、個々にソーシャルワーカーとして、自覚的に対処することを余儀なくされたがゆえに、個々のソーシャルワーカーの力量が高まったともいえるのである。

- 7) 「ソーシャルワーカー室」が継続して常駐できたことにより、住民の方の“よりどころ”となってきたことを自覚できたという充実感がある。
- 8) その一方で、「何でもやってくれる。話を聞いてくれる」という依存性が出てきてしまっていないかと思ったこともあった。

④こうした災害を契機に関わることになった支援において、必要と感じた社会的資源について、重要だと思ったものは以下のようである。

- 1) 被災地域と、行政と、支援者との連携の中心となる立場・役割を担える機関・人
- 2) 日頃からの地域のネットワーク
- 3) 被災者を知る上でのメンタルサポートにおける理解やその技術
- 4) 関係機関との連携
- 5) ネットワークされた災害時の相談支援システム
- 6) 平時から災害ソーシャルワークを学ぶ機会
- 7) 行政が専門職支援を職場や団体に要請できる仕組み
- 8) 社会資源マップのような情報

- 9) 避難所等にチームですぐに行き、支援できるようなシステム
- 10) 適切な情報
- 11) 活動拠点の確保。活動に必要な経費・物品の確保。活動に必要な人員の確保。
- 12) 発生から1か月は、要介護状態にある方たちを入れてくれる施設
- 13) 食料、水などが施設に提供される仕組みが必要
- 14) 大規模な災害が発生した際に機能できる、各専門職団体をまたいだSWネットワークをあらかじめ作っておくことが必要
- 15) 住民同士のつながりを強く保ちつつもお互いの距離を上手に取ることができる組織
- 16) 不動産など「家」に関する情報
- 17) 避難先で避難元の住民同士が繋がることのできる場所
- 18) 市町村を横断的に対応ができる仕組みや部署、人材の確保、準備。協力体制。
- 19) 適切なアセスメントをし、しかるべき所につないでいける相談体制の確保。
- 20) 長期化する避難生活に行政ではなく最後まで付き合える機関（縦割り子ども・高齢者・障がい者の窓口はあっても、どこに相談して良いかわからない人に適切な対応ができる事）
- 21) 何をどこに相談したらよいか、それ自体が分からない状況のうちは総合的窓口
- 22) インターネット環境の整備
- 23) 支援活動を行う私たちが共通で使える、ガイドブックや対応マニュアルの整備も
- 24) 個々のニーズに応じた、相談機関、訪問支援（可能であれば24時間365日）。それら支援の統制を図る統括的機関の設置（連携を図るためにも）。
- 25) 被災者を受け入れる医療機関、福祉事業所、就労の場など

- 26) 行政とタックルを組んで同じ視点で問題解決に向かえるような体制
- 27) 福祉的な支援チームがなかったことで、二次災害が生じてしまった。広域災害福祉ネットワークの支援チームを作ることが必要
- 28) 普段からの人のネットワークづくり、特にインフォーマルなネットワーク
- 29) 他地域とのフォーマル、インフォーマルなネットワーク
- 30) 地域住民と近い目線で生活に関わっていく生活支援相談員の存在
- 31) 生活支援相談員を支えるシステム。情報弱者にもわかりやすく様々な情報を得る方法

⑤災害時、それ以降の支援において不可欠となるソーシャルワーク教育・訓練

「ソーシャルワーカー室」のメンバーとして活動していくなかで、ソーシャルワークの技術として不可欠だと感じたものについては以下のようなものである。

- 1) アセスメント力とコーディネート力が重要である。

ニーズ把握力、アセスメント力（1回の面接でポイントを押さえること）であり、型にはまらずに何が必要なかを考える力であり、ソーシャルワーカーとしての価値や倫理などの基本的な知識を基本としたアセスメント能力が不可欠である。

短時間でアセスメントするトレーニングや、ソーシャルワークの視点でのトリアージできる力が必要である。
- 2) 災害時に起こり得る人間の危機・課題についての理解、被災者心理の理解とそうした状況下での面接技術、訪問支援の心得、災害時のメンタルヘルスについての基礎的な知識が必要である。
- 3) 平常時から生活を支えるための社会資源の開発という意識をもちながら、取り組むことが必要であり、さらに言えば既存の社会資源にとらわれず、新たに社会資源を作り出すためのトレーニングが必要

である。資源と繋がる力・繋げる力が不可欠である。

- 4) コミュニティ（地域）でのソーシャルワーク能力であり、多職種連携や地域づくり、生活の質や生きがいづくりへの支援の方法についての基本的知識が必要である。ネットワーキング・チームアプローチのスキルが必要である。
- 5) 災害そのものへの理解、災害によって当事者の生活がどのように変わり、そのことのダメージの理解（メンタルサポート）が必要であり、災害時に適用される法律の理解、緊急時や災害時にあった事例を使つてのロールプレイ、災害時に役立った、重要であった社会資源の整理、災害が起きてからの一連流れの理解が不可欠である。

⑥他・多職種での協働における課題

「ソーシャルワーカー室」におけるソーシャルワーク実践において不可欠なのが他・多職種での協働であった。ではその他・多職種での協働を行う際に不可欠なことはどのようなことであるのかということについては、以下のようにであった。

- 1) 当事者が抱える課題を言語化し、他職種に示し、実践できるようにしていくことが重要であり、アセスメントの視点が違うことで、多角的な利用者理解はできるものの、支援方針に混乱が生じることになる。相談者へのアセスメント様式が統一されているが不可欠である。
- 2) 緊急時の各機関との連絡体制を整えておくこと。顔の見える関係づくりが不可欠であった。日頃から活用できるネットワークを構築しておくことである。平時からの関係職能団体による顔合わせを行い、いざというときの役割分担を明確化しておくことである。
- 3) LSAの方との情報共有。細やかな情報共有を常に行うべきである。
- 4) 県中地区と避難地区の連携（行政、社協、他各機関）、日常からの協力体制の構築、ネットワークづくりであり、他・多専門職がお互

いにどのような支援を提供できるかについて検証しあうことが必要である。

- 5) 互いの業務の特徴や専門性を理解しようとする意識が不可欠である。

⑦活動（支援）をしてきての自身の変化

「ソーシャルワーカー室」の実践が参加してきたソーシャルワーカー自身に与えた変化についてたずねた結果が以下のようである。

- 1) 「どんな場所でもソーシャルワーカーとしてソーシャルワークを実践する」という意識
- 2) コミュニティのあり方やつくり方に関心を持つようになった。
- 3) 固定化した考えではなく、ソーシャルワーカーとして、活用できるものは何でも活用する柔軟性が不可欠であると考えようになった。
- 4) “生活している人”という視点で支援を組み立てるという基本に立ち返ることができた。
- 5) 被災されたかたが感じられる生の声を聞くことで、間接的に聞く人々の状況や想いとは違いとても重みを感じた。
- 6) ソーシャルワーカーとして地域を知ることの重要性や地域に貢献することも業務のひとつだと実感した。
- 7) 自分自身の視野が広がった。
- 8) 福島県で働くソーシャルワーカーとして活動に参加することは、ソーシャルワーカーとしての使命だと感じた。
- 9) ソーシャルワークを改めて学ぶことが出来たように思う。
- 10) 日常からの地域のつながりが大切であることや普段の業務以外にも緊急時のシステムや組織的な動きなど、先々のことを考えておく必要性である。
- 11) 災害時においては初期段階でのワーカーとしての関わりは意味が無

いのではないかと思っていたが、災害時だからこそソーシャルワーカーの専門性を発揮すべきだと考えが変わった

- 12) インフォーマルな資源の重要性も改めて実感した。
- 13) 一人のソーシャルワーカーとしてどうあるべきかを考える機会になったし、改めてソーシャルワーカーの役割や存在意義について考えさせられた。

4. 災害ソーシャルワークの論点

「ソーシャルワーカー室」の実践は、5年が過ぎようとしている。当初から関わってきた誰もが予測してこなかった時間の経過である。確かに、原発誘致自治体への帰還がそう簡単なことではないということは理解していたものの、自分たちの活動がここまで継続せざるを得ないということはまさに想定外のことであったにちがいない。

臨時的に設けられた仮設内に常設された「ソーシャルワーカー室」の運営がここまで長期化するとは誰もが考えてはいなかったのではないだろうか。これまでの災害ソーシャルワークの展開においては、災害発生時の応急対応であり、3.11のような広範囲でかつ長期化するとは予測されていなかったのではないだろうか。

今回の福島県における原発事故による避難ということによってもたらされたことは、当該自治体が丸ごと避難ということであった。そしてそのことにより当該自治体住民は、他の自治体に、複数の箇所に分散して避難するという事になってしまったのである。被災自治体が自治体単独で、災害発生時、それ以降における住民サービスを担うことは全く困難であった。分散された住民に対する支援は、避難先の受け入れ自治体の協力なくして可能にならないということであり、そうした現象が今回の教訓である。その場合、受け入れ自治体は分散避難してきた住民へのサービスを被災自治体との協働で担っていかなくてはならない。これは当該社会福祉協議会も、各種社会福祉サービス提供団体も同様である。

従来、福祉・介護サービスの提供が、基礎自治体を単位として運営されてきたことから、こうしたことは想定内のことであったはずである。しかしながら、平時ではなかなか想定しえなかったのではないだろうか。

災害ソーシャルワークの論点の第一は、こうした基礎自治体を単位とした災害発生時ないしはその後の基礎自治体はじめ各種サービス提供機関による連携システムの構築という課題である。その場合、「福島県相談支援専門職チーム」の創設のような各種社会福祉関連団体の連携チームの編成は、基礎自治体の連携を支える母体となった。福島県下の福祉関連の職能団体（一般社団法人福島県介護支援専門員協会・一般社団法人福島県社会福祉士会・福島県医療ソーシャルワーク協会・福島県精神保健福祉士会・福島県理学療法士会・一般社団法人福島県作業療法士会）によって編成されたこのしくみはきわめて有効であったのである。そしてその母体となった職能団体のそれぞれが日常的に組織されていたからこそ「福島県相談支援専門職チーム」を早期に立ち上げることができたのである。

災害ソーシャルワークの第二の論点は、災害発生直後の避難所での活動において、居住地を越えたサービスの提供を可能としたしくみづくりという点である。相談支援専門職チームの活動により、早急にサービスの利用が可能となるように、例えば「暫定的ケアプラン」の作成とその実施に現われているように、ケアマネージャーによって要介護度が測定され、一時的なケアプランが作成され、受け入れ自治体からの介護サービスが提供できるようにするというような、即応性、的確性を担保できるしくみづくりがある。既存の制度の枠組みを柔軟に応用していくという判断と決定のしくみが不可欠となのである。

第三の論点は、仮設住宅、復興公営住宅という居住空間での日常生活のなかでいかに併走するしくみを作り出していくかということであり、そのしくみをどう機能させていくかということである。そのことがまさしく仮設内「ソーシャルワーカー室」の実践にあるといえる。住民の“よろず相

談所”となっていたという評価にもあるように、身近なところに、身近な相談相手を持つことの重要性である。

しかし、今回の仮設内「ソーシャルワーカー室」は被災者受け入れ自治体内のソーシャルワーカーのボラタリーアクションで形成され、県からの委託事業という位置づけではあるものの、参加するメンバーは職場からの派遣という形態ではなく、有給休暇を使つての参加という状況であった。「ソーシャルワーカー室」で行われてきたソーシャルワーク実践方法は、従来のソーシャルワークの基礎と特段異質なものではない。これまで紹介してきたことでも明白なように、特殊な方法、技術を必要とはしない。しかしながら、「ソーシャルワーカー室」に参加したメンバーにとっては、異色なものであったにちがいない。というのも、今回の調査にもあったように、そもそも突然の出会いのなかで展開される支援であり、そこでまず作り出さなくてはならないのが“専門職チームとしての信頼”であった。従来のソーシャルワーカーは所属する機関・組織のなかで機能するものであることから、背後に機関・組織を背負っている。そうした背景を持たない仕事の組み立てを必要としたのであった。ましてや、基本的な情報があつての対応ではないだけに、出会った方々への対応には、想像性、洞察力が必要とされ、神経を使うものであった。組織のなかで仕事をしているとどうしても組織の制約を受けるが、「ソーシャルワーカー室」での相談支援は、関わったソーシャルワーカー自身の「自分の判断という責任」によるものであった。だからこそ、チーム支援という方法が重要であり、定期的実施されてきたカンファレンスを通してのスーパービジョンが彼らにとっては重要なものであった。

第四の論点として、「ソーシャルワーカー室」で活動するメンバーは、個別支援には長けていたが、コミュニティ（地域）での支援については経験が乏しく、仮設内でのコミュニティの再構築という方法に苦慮してきたということにある。他・多職種、機関（④で示されているように様々な社会資源）連携や地域づくり、生活の質や、生きがいづくりなどに関する基

本的知識、方法が必要であった。しかも、既存の社会資源にとらわれず、あらたな社会資源の掘り起こし、開発などが求められたのであった。

このように、多岐にわたる支援方法や技術、また災害の基本的理解など、日常業務ではあまり体験しえない事態に遭遇してきたのである。「ソーシャルワーカー室」に参加してきたメンバーにとって、一人のソーシャルワーカーとしての存在を、そしてソーシャルワークの意義と役割を考えざるを得ない機会となってきたことには違いないが、単に個々のソーシャルワーカーの経験に留まるのではなく、こうした取り組みが今後への教訓となっていかななくてはならないのである。

本稿は、2014~2016年度文部科学省学術研究助成基盤研究(C)「福祉系専門職連携を基盤とした災害ソーシャルワークの実践的方法論の開発に関する研究」(課題番号:26380798)の研究成果の一部である。

【注1】 拙稿(2013)「災害ソーシャルワークの試行-福島県相談支援専門職チームの活動からみえてきたこと」(『中京大学現代社会学部紀要』第7巻第1号 16)

【注2】 同上12

【注3】 同上12

参考: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

福島県相談支援専門職チーム編(2013)「福島県相談支援専門職チーム活動記録 [平成23年~現在]」

福島県医療ソーシャルワーカー協会編(2013)「ともしびNO.49」

上野谷加代子監修 日本社会福祉士養成校協会編集(2013)『災害

ソーシャルワーク入門』中央法規出版

遠藤洋二（2013）「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－学生とともに考える「災害ソーシャルワ
ーク」－」『人間福祉学研究』第6巻第1号 19-22

日本社会福祉士養成校協会編集（2015）「災害ソーシャルワークの
理論と教材開発・教育方法の体系化に関する報告書」

成元哲他（2015）『終わらない被災の時間－原発事故が福島県中通
りの親子に与えた影響』石風社

関西学院大学災害復興制度研究所、東日本大震災支援全国ネット
ワーク（JCN）、福島の子どもたちを守る法律ネットワーク
（SAFLAN）（2015）編『原発避難白書』人文書院

高木竜輔（2016）「福島県内の原発避難者に対する社会調査の実践
とその課題」『社会と調査』NO.16 38-45

