

2016 年度
関西福祉科学大学大学院
社会福祉学研究科
臨床福祉学専攻

修士論文題目

東日本大震災におけるソーシャルワーカーの外部支
援を検証する
—内部支援者と外部支援者の葛藤の視点から—

指導教員（ 齊藤 千鶴 ）

社会福祉学研究科 臨床福祉学専攻

学生番号 21560001 氏名 植田美悠

目次

はじめに	・・・	P2
第1章 災害時における福祉分野の役割とは	・・・	P3
第1節 災害とは	・・・	P3
第2節 災害時における福祉支援とは	・・・	P4
第2章 東日本大震災におけるソーシャルワーカーの支援活動	・・・	P5
第1節 ソーシャルワーカーの支援活動の現状	・・・	P5
第2節 ソーシャルワーカーの支援活動の課題	・・・	P6
第3節 内部支援者と外部支援者の支援の在り方	・・・	P8
第3章 内部支援者・外部支援者へのインタビュー調査	・・・	P9
第1節 調査対象と調査方法	・・・	P9
第2節 倫理的配慮	・・・	P11
第3節 分析方法	・・・	P11
第4節 調査結果	・・・	P11
第4章 被災地における外部支援の在り方	・・・	P23
第1節 葛藤という視点から考察する支援者の思い	・・・	P23
第2節 今後の外部支援の組織化について	・・・	P24
まとめ	・・・	P24

はじめに

2011年3月11日東日本大震災では、福島県・宮城県・岩手県を中心とする東北地方に甚大な被害をもたらした。災害直後から、自衛隊、医療分野からはD-MAT（Disaster-Medical Assistance Team／災害派遣医療チーム）が派遣され、全国からボランティアが続々と被災地に入った。

福祉分野では、市町村が指揮し、福祉避難所の設置やボランティアのコーディネートなど、災害対策の中心的な役割を担うと制度的に定められていた。しかし、地震・津波・原発事故によってそれらの市町村自体が被害を受け、機能喪失してしまった。

そのような状況の中で、被災地域の福祉施設の職員などが安否確認や情報収集など、災害時において、ソーシャルワークを展開していったのである。一部の福祉専門家の中には、“災害直後、医療行為ができないソーシャルワーカーは必要ないのではないか”と論じられたり、メディアでは取り上げられることが少ないソーシャルワーカーではあるが、災害直後からソーシャルワーカーだからこそできた支援はあったと考える。

筆者は、大学において東日本大震災復興支援活動に参加し、東日本大震災時に復興支援に従事したソーシャルワーカーに対して、聞き取り調査を行い、災害時のソーシャルワーカーの役割を社会に発信するという活動を行ってきた。その聞き取りの中で、被災地内支援者と被災地外支援者の語りの中にそれぞれの支援に対する葛藤、課題があるのではないかと考えるようになった。

被災地の社会福祉士会の中には、被災地のソーシャルワーカーの後方支援として、専門職を組織化し被災地に派遣する福祉版 D-MAT を創設するという動きがある。しかし、内部支援者と外部支援者との支援の在り方に対して課題が存在すると思われることから、それらの組織も効果的には支援できない可能性が考えられる。それらのことから、被災地において、内部支援者・外部支援者のソーシャルワーカーがどのような葛藤を抱えながら、どのような支援を行い、どのような課題があるのかということをも明らかにし、今後、望ましい支援の在り方を提示していきたい。

第1章 災害時における福祉分野の役割とは

第1節 災害とは

災害とは、日本という国で生きている私たちにとって切っても切り離せない存在である。それは、日本が4つのプレートが重なりあう地形に位置し世界的にも地震が多い、海上で低気圧が発生・発達しやすく台風が上陸しやすい、などといった日本特有の地理的・気象的な要因が考えられる。

日本における代表的な地震は、表1の通りである。

表 1 【日本における代表的な地震】

1946（昭和 21）年	南海地震（M8.0）
1948（昭和 23）年	福井地震（M7.1）
1960（昭和 35）年	チリ地震津波（チリ沖 M9.5）
1964（昭和 39）年	新潟地震（M7.5）
1974（昭和 49）年	伊豆半島沖地震（M6.9）
1978（昭和 53）年	伊豆半島近海地震（M7.0）
1978（昭和 53）年	宮城県沖地震（M7.4）
1983（昭和 58）年	日本海中部地震（M7.7）
1984（昭和 59）年	長野県西部地震（M6.5）
1993（平成 5）年	北海道南西沖地震（M7.8）
1995（平成 7）年	阪神・淡路大震災（M7.3）
2004（平成 16）年	新潟県中越地震（M6.8）
2011（平成 23）年	東日本大震災（M8.4）
2016（平成 28）年	熊本地震（M7.3）

災害対策基本法では、災害とは「暴風，豪雨，豪雪，洪水，高潮，地震，津波，噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発等その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と規定されている。災害が多い日本では、この法律によって様々な対策が取られている。

2011 年 3 月 11 日午後 2 時 46 分、三陸沖を震源とする東日本大震災は、最大震度 7 という強い揺れと国内観測史上最大の津波を伴い、宮城県・岩手県・福島県を中心とする東北地方に甚大な被害をもたらした。

また、東京電力福島第一原子力発電所が地震と津波によって、外部電源や多くの非常用電源設備の機能を失ったことによって、炉心を冷却する機能が失われ、水素爆発が起こった。この爆発によって、放射性物質が大気中に放出され、福島第一原発から半径 20 キロ圏内を警戒区域に、事故発生 1 年間の積算線量が 20 ミリシーベルトに達する恐れのある区域を計画的避難区域に指定するなど約 11 万人が避難を余儀なくされた。

第 2 節 災害時における福祉支援とは

この節では、災害時における福祉とは、こういった役割を担っているのかということを東日本大震災のデータをもとに、考察していく。

東日本大震災における被災者の推計は、表 2 の通りである。

表 2 【東日本大震災における被災者の推計】

(人)

	全国	うち 3 県
1. 死者	15,601	15,535
2. 行方不明者	4,968	4,964
3. 避難所にいる避難者	17,798	16,138
4. 避難所以外にいる避難者	41,124	19,505
5. 住宅等に入居済みの者	32,630	不明
6. 自宅にいるが被災している者	不明	不明

内閣府「東日本大震災における被災者の推計」より
平成 23 年 7 月 22 日現在

このデータからわかることは、全国の死者のうち、9 割以上が東北三県でなくなっている。また、避難所以外に避難している人が避難所に避難している人より多い。避難所以外に避難している人とは、指定避難所以外の自然発生的に出来た公的な施設や親戚・知人宅、ホテル、その他の宿泊施設、車中等に避難している人のことを指す。自宅にいたいというニーズや集団生活が難しい、プライバシーが担保されないことへの懸念等によって、このような避難所以外の避難先で避難を余儀なくされている。このような思いを抱えている被災者も含め、それぞれの問題を抱えている被災者に対して、二次的被害に遭ったり、状況悪化することのないように、福祉分野の専門職は早急に支援を行い、被災者の生活を守っていかなければならない。

第 2 章 東日本大震災におけるソーシャルワーカーの支援活動

第 1 節 ソーシャルワーカーの支援活動の現状

この節では、ソーシャルワーカーの支援活動の現状として、福島県における「福島県災害派遣福祉チーム」の例をみていく。

福島県では、専門職を組織化した災害派遣福祉チームが発足している。専門職は、社会福祉士・介護福祉士・精神保健福祉士・介護支援専門員・理学療法士・作業療法士の国家資格又は公的資格を保有しており、実務経験 3 年以上の方を対象に、事前に登録し、災害発生時、チームで協働し、支援をおこなうシステムとなっている。

福島県災害派遣福祉チームの支援内容としては、以下の表 3 の通りである。

表 3 【福島県災害派遣福祉チームの支援内容】

<p>(1) 避難所の福祉ニーズの把握 避難所等に避難している人の福祉ニーズを把握し、中長期的な福祉支援の必要性を県に報告する。</p>
--

- (2) 要配慮者のスクリーニング
緊急に介入が必要な要配慮者をスクリーニングし、必要に応じて福祉避難所や福祉施設等につなぐ。
避難者等の福祉的課題を早期に整理し、行政、医療又は福祉機関等と課題を共有し、連携の採れた支援体制を構築する。
- (3) 要配慮者からの相談対応
要配慮者の相談に応じ、関係機関への情報提供や支援のコーディネートを行う。
- (4) 介護を要する者への応急的な支援
避難所等において介護等の支援が必要な場合は、応急的に介護等支援を行う。
- (5) 避難環境の整備
避難所等の施設・環境面での福祉的な課題があれば、その解消に向けて調整し、避難環境を良好に保つ。

福島県広域災害福祉支援ネットワーク協議会

「福島県災害派遣福祉チーム（派遣登録のご案内）」より

この福島県災害派遣福祉チームは、外部支援を組織化した代表的な支援体制である。このような組織的な体制が取られるのは、東日本大震災という大規模災害を機に考えられたシステムであり、それまでの災害では、各々の所属機関・組織での支援や社会福祉協議会が設置する災害ボランティアセンターがコーディネートする形で行われていた。

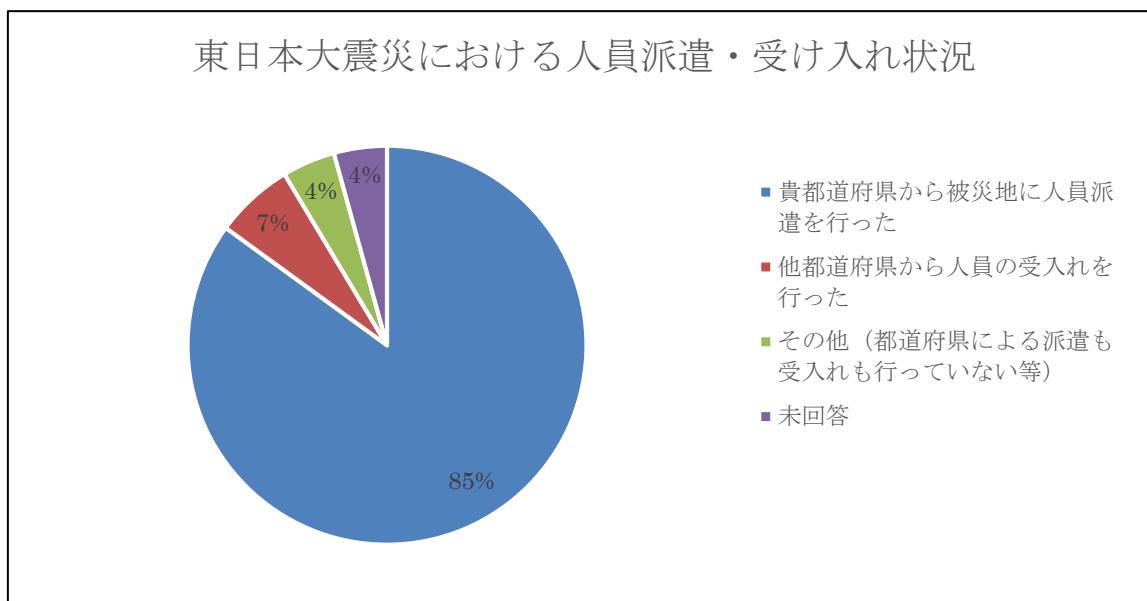
第2節 ソーシャルワーカーの支援活動の課題

この節では、第1節のソーシャルワーカーの支援活動の現状に対する課題について考察していく。

下記のデータは、全47都道府県に対して各都道府県の支援体制についてアンケートを行った結果である。

図1は、東日本大震災において被災地に対して福祉人材の人員派遣を行った都道府県は85.1%である。殆どの都道府県が人材派遣を行ったことがわかる。

図 1 【東日本大震災における人員派遣・受入れ状況】



株式会社富士通総研

「災害福祉広域支援ネットワークの構築に向けての調査研究事業報告書」（2013）より
（図 1・2・3）

図 2 は、同報告書によると、災害が発生した場合、当該都道府県内の被災市町村に福祉人材の人員派遣を行うことができる支援体制を構築している都道府県は、「既に構築している」23.4%、「現在構築中である」6.4%である。東日本大震災では、殆どの都道府県で人材派遣の支援が行われたのにも関わらず、災害時には、約 30%の都道府県しか支援体制の構築をしておらず、国や他の都道府県からの支援に頼ってしまっているのがわかる。各都道府県の地域性や急性期からの支援への対応を考えると、都道府県独自の支援体制の構築が望ましいと考える。また、支援体制のみならず、同時に支援の受入れ体制の構築も必要である。

図 2 【都道府県内の支援体制の構築状況】

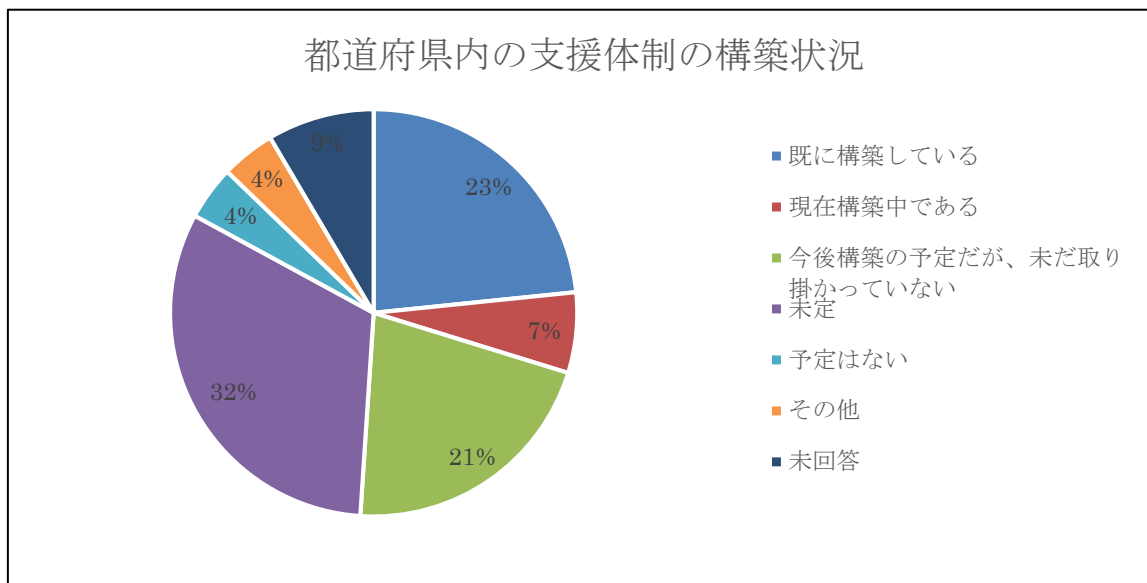
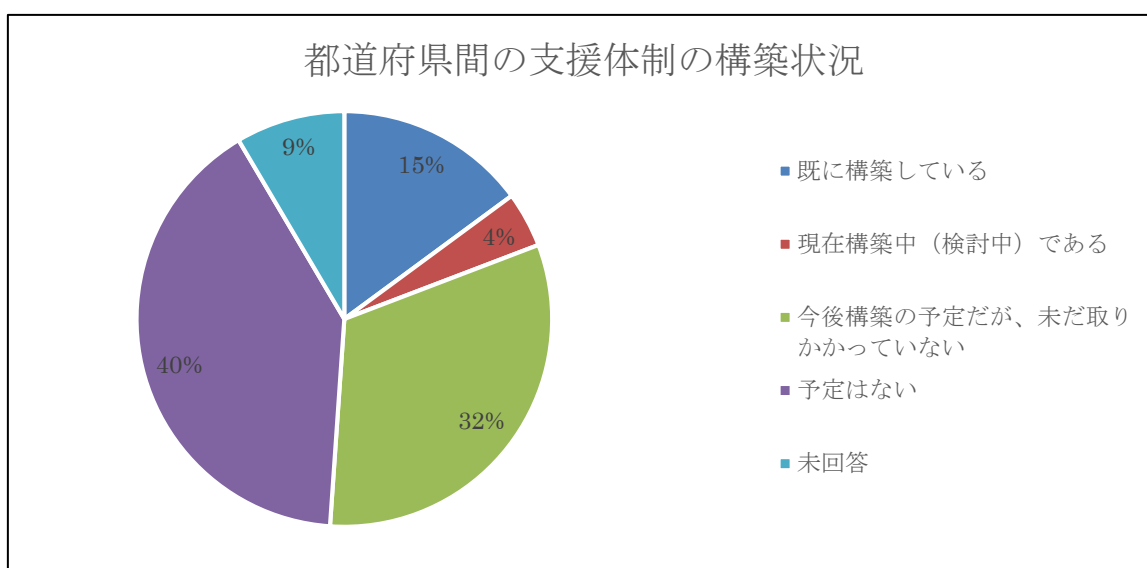


図 3 は、都道府県以外で災害が発生した場合、その被災自治体に対して福祉人材の人員派遣を行うことができる広域支援体制を構築している都道府県は、「既に構築している」14.9%、「現在構築中（検討中）である」4.3%である。都道府県内の支援体制の構築と比べ、さらに低く、約 20%の都道府県しか広域支援体制の構築を行っていないのがわかる。これらの広域支援体制の構築は、構築するのみならず、都道府県間の情報共有やデモンストレーションなどの災害時の訓練、都道府県間で協定を結ぶ等、平時からの備えが必要だと考える。

図 3 【都道府県間の支援体制の構築】



ソーシャルワーカーの支援活動の内容の課題として、大島隆代は3点述べている。1点目は「福祉専門職には、発生後の時間的な経過により目まぐるしく支援課題が変容していく中での対応が求められる」である。震災発生直後から福祉的な支援は求められるが、そのニーズは急性期、応急期、復旧期、復興期等、フェーズによって変化していく。場当たりの支援ではなく、そのニーズを的確に把握した上で、支援に行くことが望ましい。

2点目は「被災地における福祉専門職は、専門職自身が被災者になってしまう」である。外部支援者は、専門職の後方支援として支援に行くが、専門職自身も被災者であり、業務を后方支援する上でも心理的・身体的な配慮が必要である。

3点目は「自治体および福祉サービス実施主体の機能不全や社会資源の減少や枯渇といった要因による支援困難な状況が、震災後の長期間にわたり続く可能性がある」である。被災者の生活を支援する上で、社会資源やサービスは不可欠であると考えられる。しかし、震災によってそれらは枯渇、減少してしまっている。それらを震災時にも利用できるような体制を整え、被災者のニーズに合わせ、臨機応変なサービスを創作、ソーシャルワーカー各個人の力量が問われる。平時から、組織やサービスのみならず、自らの力で見通しを立てて支援を考えるとといったソーシャルワーク、個人のスキルを磨いておく必要があるのではないだろうか。

第3節 内部支援者と外部支援者の支援の在り方

山田美代子は、「内部支援者」と「外部支援者」について、以下の様に定義している。つまり、「内部支援者とは、発災以前から被災地域に居住または被災地域で勤務する人とする。外部支援者とは、被災地域に居住せず、発災以前の勤務地が被災地域外にあり、被災地に出向き災害現地で支援活動を行う人とする。」（山田，2014）である。

東日本大震災では、外部支援者が被災地に派遣をされ、支援活動を行った。これらの外部支援者は、自らの所属機関の仕事の調整をし、職能団体を通して、活動している。また、活動体制として医療分野のように財政的・制度的なバックアップが確立されているわけではない。さらに、社会福祉分野では災害ソーシャルワークが未だ理論化されていないため、災害時の支援方法は確立されておらず、派遣された外部支援者自身も手探りの中、支援を行っていたことが予測される。「短時間でできるだけ多くの実務を行いたいという意向が強くなる傾向」（山田，2014）があるため、内部支援者との気持ちにズレが生じることになる。

内部支援者は、それぞれのクライアントや地域を対象に支援活動を行った。しかし、ソーシャルワーカーの個人の力量や判断に頼ってしまっている部分がある。地域によって支援の偏りができるのは明らかであるし、それらの支援からこぼれおちる人もいる。さらに被災者でもある内部支援者の心労は計り知れ

ない。被災地外から後方支援として派遣された外部支援者に対しても「外部支援者のために集中的に仕事を作ること自体が違和感を感じる」（山田，2014）という。

第3章 内部支援者・外部支援者へのインタビュー調査

第1節 調査対象と調査方法

東日本大震災においての内部支援者・外部支援者のソーシャルワーカーがどのような支援を行ったのかを明らかにするために、現地で内部支援者・外部支援者として支援していたソーシャルワーカーを対象者として選定し、半構造化インタビューを行った。半構造化インタビューでは、事前にインタビューガイドを作成し、できるだけ幅広い内容のあるデータを得るため、インタビュー項目は柔軟に使い、対象者との自然なインタビューの流れを乱さないように気をつけた。インタビュー対象者の経歴は表4、インタビューガイドは表5の通りである。

表4 【インタビュー対象者の経歴】

区分	性別	SW 経験年数	所属機関
内部支援者	男	32年	社会福祉協議会（元）
	男	25年	自治体／福祉職
外部支援者	男	20年	病院
	女	不明	社会福祉協議会（元）

表5 【インタビューガイド】

手順
1. 挨拶
2. 自己紹介
3. インタビュー調査の概要説明（説明文書参照）
4. 個人情報に関する説明（同意書・同意撤回書参照）
5. 同意書に記入してもらう
6. インタビュー開始
7. 終了後、御礼を述べる
8. 後日、完成した際は完成版を送付するということを伝える
9. 連絡先の確認
10. インタビュー調査終了

インタビュー項目

1) 内部支援者のソーシャルワーカーに対するインタビュー項目

① 対象者の基本属性

- ・ 現在、どのような機関に所属しているのか。
- ・ ソーシャルワーカーとして経験年数は何年になるのか

② 東日本大震災におけるソーシャルワーカーとしての支援活動

- ・ 初期（被災直後～避難所）

中期（避難所～仮設住宅への移行）

後期（仮設住宅～恒久住宅移行）

各フェーズごとでどんな支援を行ったのか？

- ・ 外部支援のソーシャルワーカーと関わりがあったのか？

- ・ 外部支援のソーシャルワーカーの所属機関とは？

- ・ 外部支援のソーシャルワーカーとどのような協働的な支援活動を行ったのか？

- ・ 内部支援のソーシャルワーカーは外部支援のソーシャルワーカーに対してどのような思いを持って支援を行っていたのか？

- ・ 内部支援のソーシャルワーカーから見える外部支援のソーシャルワーカーの課題とはどういったものが挙げられるか？

2) 外部支援者のソーシャルワーカーに対するインタビュー項目

① 対象者の基本属性

- ・ 現在、どのような機関に所属しているのか。
- ・ ソーシャルワーカーとして経験年数は何年になるのか

② 東日本大震災におけるソーシャルワーカーとしての支援活動

- ・ 初期（被災直後～避難所）

中期（避難所～仮設住宅への移行）

後期（仮設住宅～恒久住宅移行）

各フェーズごとでどんな支援を行ったのか？

- ・ 内部支援のソーシャルワーカーと関わりがあったのか？

- ・ 内部支援のソーシャルワーカーの所属機関とは？

- ・ 内部支援のソーシャルワーカーとどのような協働的な支援活動を行ったのか？

- ・ 外部支援のソーシャルワーカーは内部支援のソーシャルワーカーに対してどのような思いを持って支援を行っていたのか？

- ・ 外部支援のソーシャルワーカーから見える内部支援のソーシャルワーカーの課題とはどういったものが挙げられるか？

第 2 節 倫理的配慮

本研究における調査研究は、関西福祉科学大学の倫理審査委員会の承認を受けており、倫理的配慮を行っている。まず、事前に指導教授から調査対象者に対して、研究の目的、インタビュー調査の依頼をし、調査実施の許可を得た。その上で、メールにて、事前に作成したインタビューガイドのデータを送り、当日はインタビューガイドの質問項目に沿って進めることを伝えた。また、面接日時、場所については、調査対象者の意向に沿い、プライバシーが守られるように配慮した。

インタビュー調査当日は、書面にて研究の目的、調査対象者への倫理的配慮、調査対象者の権利、個人情報とその取扱いの説明を確認してもらい、同意を得た上で、同意書を記入してもらった。そして、調査対象者には、いつでも同意を撤回できるように同意撤回書を渡した。さらに、論文に記載する際には、調査対象者が特定できないように匿名化した。

第 3 節 分析方法

インタビュー調査の内容をボイスレコーダーで録音したものを逐語録化し、精読した上で、研究目的に照らし合わせ意味が読み取れるよう最小単位の単語や文章をコード化した。コード化する際には、語りの意味を損なわないように注意を払いながら、文脈の理解に努めた。その後、それぞれのコードの共通点や相違点によってサブカテゴリーを抽出し、それらの類似性を考えてカテゴリー化を行った。分析は、筆者と東日本大震災被災地支援に携わっている関西福祉科学大学 4 回生二人により、指導教授にスーパーバイズを受け、実施した。

第 4 節 調査結果

インタビュー調査から得られたデータを分析し、①外部支援者が内部支援者に対して求めること、②内部支援者が外部支援者に対して求めること、③外部支援者による支援、④内部支援者による支援、⑤外部支援者の思い、⑥内部支援者の思いという六つのカテゴリーが抽出された。

① 外部支援者が内部支援者に対して求めること

「外部支援者が内部支援者に対して求めること」は、表 6 の通りである。

表 6 【外部支援者が内部支援者に対して求めること】

カテゴリー	コード
外部支援者が内部支援者に対して求めること	(a) 自治体によって認知度も違う、ノウハウも確立出来ていない、受け入れ態勢が整うところ、整わないところがあるから、必ずしも受け入れてもらえるとは限らないけれど、社会福祉士会や職能団体を信頼して使ってほしい。
	(b) 受け入れをしてもらえるかっていうのは自治体にも関わるので、今までやってきたことを踏まえて、社会福祉士に留まらず、災害時は専門職を受け入れるって意識を広くもっていただけると有難い。
	(c) やってもらえるから有難いのではなくて、やるべきこと、やらないこと、やってほしいことをお互いに込み入って話をして、お互いの納得できる支援を作ることが大切。
	(d) 一週間ごとに変わる支援者よりも、一年間ずっといる、継続的な現地にいるソーシャルワーカーを公的にできるしくみにシフトしていきたい。
	(e) 支援者がキャッチしたニーズを共有して、役割分担できる仕組みがほしい。行政・専門職団体・NPOなど、コーディネーションしてほしい。
	(f) 外部支援、住民、ボランティアなど、力を合わせて、被災者支援なりに地域福祉に繋げてほしい。

「外部支援者が内部支援者に対して求めること」は、外部支援者が支援を行う中で、内部支援者に対して求める支援や対応等が感じ取れたコードを抽出した。

(a) (b) 職能団体や専門職の認知度に対する懸念はあるが、ボランティアではなく、専門職でしかできない支援がある。職能団体や専門職を受け入れるという意識、体制を構築する必要がある。

(c) 支援に入る前に話をする場があれば、内部支援者は必要としている支援、外部支援者が今出来る支援について、お互いに納得できる支援関係を作ることが出来る。

(d) 各団体ごとにバトンタッチ方式でソーシャルワーカーが派遣される仕組みから、将来的に継続的に現地にソーシャルワーカーが居ることができる公的な仕組み作りへシフトしていく必要がある。

(e) ニーズを把握しても、自分の所属している団体単体では支援が難しい場合もある。そこから次の支援に繋ぐことができるよう、コーディネーションを担う団体が必要である。

(f) 復興支援から地域福祉活動の支援へ

外部支援者が行うのは復興支援であるが、外部からの支援には終わりがある。見通しを立てながら、内部支援者なりの地域福祉活動へ移行していく必要がある。

② 内部支援者が外部支援者に対して求めること

「内部支援者が外部支援者に対して求めること」とは、表 7 の通りである。

表 7 【内部支援者が外部支援者に対して求めること】

カテゴリー	コード
内部支援者が外部支援者に対して求めること	(a) 施設内支援っていうのがおざなりになっていた。膨大な業務量の中で支援に並行して記録も書かなければならない。事務職がサポートしてくれたが、共通言語が成り立たないから本当に書いてもらいたいことややってもらいたかった。ソーシャルワーカーに施設内支援をしてもらいたかった。
	(b) 身体はもちろん大変だけれども、心理的負担を考慮してほしい。
	(c) 助けを求めても、助けてくれなかった。人がいなかった。

「内部支援者が外部支援者に対して求めること」は、内部支援者が支援を行う中で、外部支援者に対して求める支援や対応等が感じ取れたコードを抽出した。

(a) 外部支援者の支援の中心として、避難所での支援というものが多いように感じた。避難が出来ない施設は、被災しても、ライフラインや物資等何もない中で、業務を日々継続していかなければならない。外部支援者はその施設内支援にも目を向けていかなければならない。

(b) 被災者でもある内部支援者は、抱えている業務に加え、顔も名前も知らない外部支援者を受け入れるという身体的にも心理的にも負担が生じる。外部支援者はそれを認識したうえで、支援に入る必要がある。

(c) 支援に偏りがあるように感じる。孤立化することがないように、被災地域の全体的なニーズ把握の必要性がある。

③ 外部支援者による支援

「外部支援者による支援」は、表 8 の通りである。

表 8 【外部支援者による支援】

カテゴリー	サブカテゴリー	コード
外部支援者による支援	「居る」支援	(a) 体育館（避難所）にずっといるようにした。お願いするくらいなら、私がお願いした方が良い。 (b) なんでもやった。助言するくらいなら自分でした方が良い。こうしたらいいんじゃないのではなく、こうしてもいいですか、と自分たちがやる。 (c) そこに拠点がある、拠点と一緒に居る。
	外部だからこそ聞くことができた被災者の声	(d) 補償の在り方といったデリケートな話になったとき、同じ地域の人には話せない。外部支援者だからこそ話を聞くことができた。
	被災地の地域福祉のバックアップ	(e) 被災者の支援活動を次の社協の地域での活動展開に繋げていけるような形の勉強会や地域福祉活動計画の策定などに関わった。 (f) 被災者でもある支援員さんは、福祉経験のない方ばかりで、自らが支援をすることに不安を抱えておられたが、話を聞き、思いを受け止め、バックアップをした。
	情報の要約	(g) 制度がどんどん変わっていくが、厚労省の難しい文章を読む時間がなかった。制度や社会資源など情報を要約してメールで送ってもらえたので助かった。
	介入先の見極め	(h) 先遣隊がやらなければならないことは、その組織のリーダーの人間性、どれくらいのキャパがあるかを見極めないといけない。 (i) どういうところで困っているのか、どれだけの支援が必要なのかということヒアリングする。
	ニーズ把握から支援を創る	(j) 「お金が出せない、銀行に行きたいけど車がない」というニーズがあがってきた。行政に行っても、一個人のニーズを充足するのは難しい。しかし、話を聞いたワーカーとしては聞くだけという形になってしまし、被災者も相談したところで叶えてもらえるだろうという期待感もあった。そこで、巡回バスで回る事が出来ないか検討した。 (k) 少ない現地のワーカーだけでは、ローラーでのニーズ把握は難しい外部支援者が行き、一度把握して、情報をフィールドバックし、ニーズ把握をサポートする。
	コーディネートのサポート	(l) ニーズの緊急性などを考慮しながら仕分けをし、次の支援につないだ。

「外部支援者による支援」は、現地で外部支援者によって行われた支援と感じとられたコードを抽出した。

(a) (b) (c) 「居る」支援

被災者に存在を認識してもらい、助けてほしいときに「助けて」と言える距離に居るということが支援につながる。また、避難所など、住民が共有する施設を拠点にし、支援を行うのであれば、相談業務のみならず、なんでもやるという意識を持つ。被災者にこうしたらいいのではないかの助言をするより、外部支援者から率先して行動で示す。

(d) 外部だからこそ聞くことができた被災者の声

被災状況の格差で人が分断されたり、原発事故の補償の問題で、道を隔てれば補償の有無が分かれる地域だと、安易に地域の住民やソーシャルワーカーに相談するのは難しい現状がある。そういった状況の中では、外部からきたソーシャルワーカーであれば、被災者は自分の状況を考えずに、話をするができる。

(e) (f) 被災地の地域福祉のバックアップ

LSA(ライフサポートアドバイザー)が行っている地域での活動がこれからの地域福祉活動計画の策定に活かしていけるようにサポートしたり、活動展開のための勉強会を行うことで、復興支援から住民主体の地域福祉活動へシフトしていく。

(g) 情報の要約

日々変わっていく制度や情報を要約してメールという記録できる通信媒体を通し、膨大な業務に追われているソーシャルワーカーが空いてる時間を使い、情報の把握ができる。また、避難所等多くの被災者が出入りする場所にこういった要約した情報の提供をすることで、錯綜した情報ではなく、正しい情報を提供することが出来る。

(h) (i) 介入先の見極め

組織や団体に介入する際、その団体がどういった状況で、どういった支援を求めているのかということヒアリングをして、お互いの認識が一致したうえで介入する。また、介入先のキーパーソンとなる人とコンタクトを取り、その組織や団体にどう働きかけていけばいいのかということの見極めを行っていく。

(j) (k) ニーズ把握から支援を創る

災害時は、ソーシャルワーカーが支援する対象者は、平時の支援の対象者のみならず、不特定多数になり、ニーズの把握が難しくなる。そこで外部が全体的なニーズ把握を行う。そして、情報を内部支援者にフィールドバックしていく。また、災害時、サービスや制度を使うことが出来ない状況の中で、対応が難しいニーズに関しては社会資源を自ら創ることを検討する場合もある。

(1) コーディネートのサポート

ニーズ把握を行うだけでなく、ニーズの個別性や緊急度を考慮し、仕分けを行う。そして、内部支援者が次の支援につなぐサポートをしていく。

④ 内部支援者による支援

「内部支援者による支援」は、以下の表9の通りである。

表 9 【内部支援者による支援】

カテゴリー	サブカテゴリー	コード
内部支援者による支援	支援員のスーパービジョン	(a) 支援員さんたちの支援をずっと続けるのではなくて、出来るところは手伝うけれど、地区のキーパーソンとなる人を見つけて、協力してもらえるようサポートする。そうすると、自然な形で自治会やボランティアなどと繋がれるようになってサロン活動も上手くいく。
	コミュニティの構築	(b) 支援員さんたちの支援を行うことで、この人たちがいずれ地域に帰ったとき、地域のリーダーになっていく。リーダーにならなくても、地域の中で気づきができる人になる。 (c) ソーシャルワーカーとして、総合相談をやっている中で、一番考えているのは、どこかで支援をひかなければならないということ。住民たちで何か発足させて継続性を担保してもらえるようにする。
	システムの再構築	(d) 介護保険の暫定利用ができない状況にあり、一次判定を本認定として取り扱えるようなシステムを導入し、調査から担当まで一貫して一人のケアマネージャーで行えるようにするなど、暫定利用支援というシステムを作った。
	情報収集	(e) 自分の安全を守るためでもあるし、家族の安全を守るためでもあるけれども、それは患者さんの安全を守ることでもあるので、正確な情報がどの情報なのかわからない中でも、正確な情報をトリアージするために情報収集をする。
	コーディネート	(f) ソーシャルワーカーのネットワークを活かしながら、次の搬送先を探し、搬送のコーディネートを行った。 (g) 病院自体の窓口を一本化し、普段の業務から調整に慣れているソーシャルワーカーがまとめて、広域搬送の連絡調整、消防とのやりとり、統括を引き受けた。

「内部支援者による支援」とは、現地で内部支援者によって行われた支援と感じ取れたコードを抽出した。

(a) 支援員^{*}のスーパービジョン

支援員を担っている人も被災者であって、専門職ではなく一般の住民が知識も少なく行っている場合が多いので、心理的な部分でも、支援の部分でも専門職

の後方支援が必要である。

※

① LSA（ライフサポートアドバイザー／生活援助員）

大規模な仮設住宅に併設されるサポートセンターに配置されており、生活援助や専門相談、心のケアなどにつなぐ活動を行っている。

② 生活支援相談員

被災地の市町村社会福祉協議会に配置され、仮設住宅やみなし仮設、在宅避難者、当該市町村外に避難している被災者などを訪問し、困りごとの各種相談や情報提供を行うほか、地域住民の助け合い活動を支援する。

本論文では、①②を総称して、「支援員」と示す。

(b) (c) コミュニティの構築

支援員の支援はずっと続いていくものではなくて、その支援が地域にとって当たり前にならないように、見通しを持ちながら地域の住民に主体的になってもらえるよう支援員を通して支援をしていく。また、支援員はこの支援を通して、地域活動を担う主体的な人材になっていく。

(d) システムの再構築

災害時は、制度やサービスを平時のように使うことが難しくなる。また、被災者自身も元々もっていた問題が災害によって顕著に表れることもあるので、早期に対応していかなければならない状況にある。その中で、既存の制度を災害時に対応できるようにシステム自体を変えていく。

(e) 情報収集

通信手段やメディアでの情報が錯綜している中で、真実かわからない情報を信じて行動するということは、自分自身、また被災者の命にも関わる事態にもなりかねない。これからの見通しをもった支援を行うためにも、情報収集をし、その情報をトリアージ（選別）していく。

(f) (g) コーディネート

災害時は、施設自体が倒壊していたり、物資がなくなり業務が行えない状況になると、次の移送先への調整を行わなければならない。ソーシャルワーカーの業務内容として、平時から調整することに慣れているため、移送先の手配から手段までソーシャルワーカーが担っている部分が多い。そこで、平時からのソーシャルワーカー同士のネットワークが災害時に活かされる。

⑤ 外部支援者の思い

「外部支援者の思い」は、以下の表 10 の通りである。

表 10 【外部支援者の思い】

カテゴリー	サブカテゴリー	コード
外部支援者の思い	ネットワーク	(a) 向こうもわかっているし、頼ってもらえるし、がつつ入らないってことが見えた。元々のネットワークが有事の時に活きると感じた。
	ソーシャルワーカーの専門性	(b) 一般のボランティアのニーズではない、長期的な視点、その生活を再建させていく支援の必要性を感じた。専門職が時間をかけて支援していく領域だと思う。
	横のつながりの必要性	(c) 活動を共同でしたり、情報、支援の目標を確認しないと、後方支援の有効が別々のスタンスや支援のやり方であってはいけない。
	地域に寄り添う	(d) 地域性も違うし、経験も違うし、視点も違うし、葛藤があるけれど、現場の地域の状況に寄り添って、どう支援を続けていくか。
	外部が気づいた被災者の思い	(e) 例えば、劣悪な環境があったとして、なんでこんなことできないんだろうって思っている自分もいる。だから、助言のつもりで「こうしたらいんじゃないでしょうか？」と口を出す。自分は助言のつもりでも、向こうは言われたくないという気持ちになる。わかっているけれどできないんだっていうのが内部支援者の本音だった。
		(f) 普段あまり外部の人たちが来るってこと自体、経験がないし、知ってる人が来る生活とは違って、全く見ず知らずの人に困っていることを聞かれるのは恥ずかしい、嫌だっていう気持ちになる。
	側面的な支援	(g) 現場、地域、住民が活動主体で、そこをサポートするっていう側面的な支援なので、その人たちを通じて支援をする。
	ストレス対策 (振り返り・評価)	(h) 自分の実践が果たして良かったのかっていうのが、自分では自己評価できない。一緒に振り返れるといい。
	受容	(i) 支援する側は後方支援としてサポートするにはその人の現状を受け止めて肯定することでしか支援に入れない。
	ノウハウがあるから自己完結できる	(j) 経験して初めて大事さがわかることもあるけれど、経験者がビジョンを示して、そこ地域にあったやり方に変えていけばいい。
力になりたいという思い	(k) 外部支援者の中にも色んな人がいたけれど、入っていくときに遠慮があったりとか、申し訳ないんだけど何かをしてあげたいっていう思いもあるし、葛藤があった。	

「外部支援者の思い」とは、現地で支援を行う中で感じた思いと感じられたコードを抽出した。

(a) ネットワーク

地域や住民をまったく知らないよりかは、知っている方が介入しやすいし、介入後の支援も上手く協働していける。そのためには平時からのソーシャルワーカー同士のネットワークの構築こそが災害時に活かされる。

(b) ソーシャルワーカーの専門性

災害時には元々住民が持っている問題が顕著に表れていく。そこに早期に介入していかないと、二次災害に巻き込まれたり、さらに状態が悪化することも考えられる。生命も第一に考えることはもちろんだが、ソーシャルワーカーの専門性を発揮することで一般のボランティアには充足することのできないニーズを満たし、住民の生活を守ることができる。

(c) 横のつながりの必要性

外部支援者の団体や組織は、共通したシステムや制度があるわけではなく、各々が自分が支援したい地域に出向き支援を行っているため、同じ地域にたくさんの団体も入っていたりする現状がある。被災者支援という目的が同じでも、同じことを同じ対象者に何団体も行っては、被災者自身の負担が増えてしまう。そうならないためにも、外部支援者の横のつながりを作り、活動や情報、目標を共有する必要性がある。

(d) 地域に寄り添う

地域によって、被害状況も異なる状況の中で、画一的な支援ではなく、地域性に合った支援をする必要がある。そのためにはその地域の内部支援者の支援や考え方に寄り添うということも必要になってくる。

(e) (f) 外部が気づいた被災者の思い

外部支援者は、支援をしたいと思い、準備をして被災地に入ったとしても、実際現地に入り、内部支援者や被災者に接してみないとわからないこともある。善意のつもりでも、少しの行動が配慮に欠けていたり、相手を傷つけたりするということが被災地に入る前に外部支援者は共有しておくべきである。

(g) 側面的な支援

地域や住民のことを知らない外部支援者が被災者に直接支援をおこなうというよりも、内部支援者を側面的にサポートすることが地域や住民の支援につながっていく。

(h) ストレス対策（振り返り・評価）

甚大な被害状況を見たり、大変な思いをしてきた被災者の話を聞く外部支援者は、その光景や状況にショックを受け PTSD になる場合もある。また、自分のした支援が本当に内部支援者や被災者のためになったのかという思いに駆られ、消化不良のような思いになることもある。そうならないためにも、自分の地域に帰ってきたときにフィードバックをしたり、その思いを共有する場を作る等、外部支援者のストレス対策も考えていかなければならない。

(i) 受容

内部支援者は、外部支援者が支援にくることで知らない人が支援に来るという

緊張感を持ったり、出来ていないところを見られるのではないかという不安感を持ったり、様々な感情を持っていると考えられる。そういった内部支援者に対して、外部支援者はありのままの状況を受容して、外部支援者は内部支援者のサポートをするために支援に来たのだという姿勢を示す必要がある。

(j) ノウハウがあるから自己完結できる

他の災害を経験している外部支援者は、これまでの経験で培ったノウハウを持っている。これからの支援の見通しを考えていけるからこそ、自己完結した支援が出来る。また、その培った教訓を内部支援者に伝えていくだけでなく、その地域に合った方法を内部支援者と模索していく。

(k) 力になりたいという思い

内部支援者が自分の仕事を調整してまで被災地で支援をしたいという強い思いがある。しかし、その強い思いは、現地で自分ができる支援が思っていたものとは食い違っていたり、出来なかつたりすると、内部支援者の気持ちの中で葛藤が起きる。

⑥ 内部支援者の思い

「内部支援者の思い」は、以下の表 11 の通りである。

表 11 【内部支援者の思い】

カテゴリー	サブカテゴリー	コード
内部支援者の思い	支援の方向性	(a) 行政がやろうとしていることとかけ離れないように、行政がこういった風に町を再生していきたいというところにならって支援者は動いていた。この町にいれば知り合いも多いし、この地域にいれば安心安全だって思えることが自分の町だっていうことなので、そういった元々あった互酬性っていうものを再生するのはかなりの時間がかかったけれど、支援者も生活者レベルでアイデアを出していった。
	ソーシャルワーカーの専門性	(b) 戻りたいけど戻れない。その戻りたいっていう思いを共感する、そういう声掛けができるという意味合いからすると、ソーシャルワーカー視点っていうのは内部だろうと外部だろうとすごく必要とされてるのかなと思う。
	受援力の必要性	(c) 内部支援者こそ支援の在り方を学んでおけばいいと思う。わかっていけば、葛藤や受け入れる側に回ったときのストレスが軽減できるんじゃないかと思う。
		(d) 外部支援の受け入れを一度断ってしまうと、その自分が所属している組織全体に影響してしまう。対応に仕方にもあるが、「あっちの部署へ行って」などと言ってたらい回しにされるなど、嫌な思いをしている人も多い。そういうことを考えると、受け入れざる得ない状況になる。
		(e) 多くの外部支援を受け入れる器がなくて、本当に良かったのか。
	被災者でもある支援者	(f) メディアでは原発の映像が繰り返し流されていて、町からは人が消えていき、自主避難が激増した。職員の中には逃げた人もいるし、ガソリンがなくて出勤できない人もいた。自分の子どもも避難さすか、避難させないかということを家族で話し合いながら現場に留まっていた。
		(g) 避難勧告が出され、情報が錯綜し、不安がどんどん増長する中で業務をしていた。
	排他的な気持ち	(h) 業務量が増えてしまうから、素晴らしい一時的な支援はいらない。排他的な感情になる。
		(i) どうせわからないだろうっていう思い、自分たちの中の領域、自分たちの地域、自分たちがつて思いが強かったので、どこか排他的になってしまう。受け入れようとする気持ちがなない。
	自己完結	(j) 外部支援者に来てもらうのは嬉しいけれど、仕事が増えてしまうかもしれない、調整をしなくてはいけない、余計な仕事の一つ増えるっていう葛藤があった。
(k) 自己完結で来てほしい。		

「内部支援者の思い」とは、現地で支援を行う中で感じた思いと感じられた

コードを抽出した。

(a) 支援の方向性

内部支援者が考える支援の方向性とは、地域や地域住民がどういった町に復興していきたいのかということと一緒に模索していくことだと考える。実際、内部支援者が働きかけるのは住民に対してであるが、住民が主体性をもって地域の復興を考えていくためには、方向性の共通認識を地域全体で持つておくべきである。

(b) ソーシャルワーカーの専門性

平時からもソーシャルワーカーの専門性は必要とされているが、災害時には、対象とするクライアントや地域が広域になることや、介入先が混乱している状態、さらに支援方法が限られている中で、専門性を発揮していかなければならない。ソーシャルワーカーだからこそ着目することができる視点を意識することが必要だと考える。

(c) (d) (e) 受援力の必要性

受援力とは、支援を受け入れる力のことである。助けてほしいから支援を受け入れるという一方通行ではなく、受け入れるにも準備や段階が必要である。準備をしていないと、外部支援者が来ても仕事を上手く振ることができなかつたり、支援の方向性の不一致ができる等、内部支援者の負担がさらに増大してしまう。受け入れ体制のシステムの構築をする必要がある。

(f) (g) 被災者でも支援者

内部支援者も被災者であり、家族の安否やこれからの生活への不安を抱えながらも、業務を行っている。職場の中でも、不安を抱えながら業務を行う者、避難をせざる得ない者、環境によって様々であるが、各々の選択を尊重し合える環境作り、バックアップ体制に配慮が必要である。

(h) (i) 排他的な気持ち

「どうせ自分たちの気持ちはわからない」といったような、諦めや孤独感、様々な感情を抱えながら、業務を行っている。そういった気持ちも外部支援者にはありのまま受け入れてほしいと思う。

(j) (k) 自己完結

外部支援者が来ることで、今抱えている業務を止めて、その外部支援者のために仕事を新たに作らなければならないという仕事が増えてしまう。そういったことにならないように、内部支援者の負担にならないように、ニーズに合った支援を自己完結で行わなければならない。また、支援に入る前にこういった支援が提供できるといった支援内容やスタンスを提示してから、支援の有無を問う等、相手の支援のニーズに合った介入方法を模索する必要がある。

なお、上記の分析方法について、「①外部支援者が内部支援者に対して求めること」と「②内部支援者が外部支援者に対して求めること」は、その他のインタビュー内容と比較して、圧倒的にコードが少なく、サブカテゴリーを起こす

には至らなかった。

第4章 被災地における外部支援の在り方

第1節 「葛藤」という視点から考察する支援者の思い

本節では、第3章の分析結果をもとに、「葛藤」という視点から考察する内部支援者、外部支援者の思いを考察する。

内部支援者と外部支援者の思いの中に共通するコードとして、「自己完結」と「ソーシャルワーカーの専門性」が挙げられた。

「自己完結」は、表11【内部支援者の思い】の(j)「外部支援者に来てもらうのは嬉しいけれど、仕事が増えてしまうかもしれない、調整しなくてはいけない、余計な仕事の一つ増えるっていう葛藤があった」(k)「自己完結で来てほしい」という、支援には来てほしいけれど仕事が増えるという業務量の増加に対する意見が多くあった。一方、表10【外部支援者の思い】の(j)「経験して初めて大事さがわかることもあるけれど、経験者がビジョンを示して、その地域にあったやり方に変えていけばいい」という、阪神淡路大震災を経験したソーシャルワーカーの言葉から、震災を経験した外部支援者が今後の支援のビジョンを示していくことで、自己完結の外部支援という支援の形を目指していることがわかった。

「葛藤」とは、人の様々な気持ちが心の中で絡み合う状態を指す。内部支援者と外部支援者から共通したコードが抽出されていたとしても、自己完結の支援をしてほしい内部支援者と自己完結の支援を目指している外部支援者がその思いを共有しないことには葛藤が生まれてしまう。また、一部の外部支援者が目指している自己完結の支援だけでは、統一した支援が出来ず、内部支援者の負担が増加してしまう。今後、このような内部支援者の意見をくみ取った外部支援者の組織化を構築することで、内部支援者と外部支援者の葛藤を軽減していく支援方法につながるのだと考える。

また、もう一つの共通するコードとして、「ソーシャルワーカーの専門性」が挙げられた。表11【内部支援者の思い】の(b)「戻りたいけど戻れない。その戻りたいっていう思いを共感する、そういう声掛けができるという意味合いからすると、ソーシャルワーカー視点っていうのは内部だろうと外部だろうとすごく必要とされているのかなと思う」という、被災者の気持ちを理解することができる内部支援者の視点、そしてソーシャルワーカーの視点の重要性について述べられている。一方、表10【外部支援者の思い】の(b)「一般のボランティアニーズではない、長期的な視点、その生活を再建させていく支援の必要性を感じた。専門職が時間をかけて支援していく領域だと思う」という、継続的な専門職の支援の重要性が述べられている。

このコードについては、目指す支援やその重要性について共通した意見を持

っていることがわかる。

「自己完結」、「ソーシャルワーカーの専門性」、どちらのコードからも、内部支援者と外部支援者の目指す支援や思いの共有する場を持つことがよりよい被災地支援につながるのではないだろうか。支援が終結してからの振り返りや評価ももちろん重要ではあるが、介入時に内部支援者と外部支援者の思いの共有する場を構築し、共通認識と合意を確認したうえで支援を進めることが両者の葛藤を軽減する一つの方法ではないかと考える。混乱した場面の中で、そういった場を設定することは困難な状況も考えられるが、外部支援者がどういった思いでどういった支援ができるのかということと言語化し、提示するだけでも内部支援者の負担は軽減するのではないかと考える。

第2節 今後の外部支援の組織化について

今後の震災に備えて、現在も各都道府県で外部支援の組織化の構築が進んでいる。各都道府県内に留まらず、協定などを事前に結び、早急な支援ができるよう、都道府県外の支援体制の構築も求められる。また、支援体制のみならず、同時に受入れ体制のマニュアルの構築等も進めなければならないと考える。

また、現在が民間での支援体制の構築が進んでいるが、国、自治体、法律の制定等、マクロレベルでの支援体制の構築を公民協働で進めていかなければならない。

福祉分野では、徐々にではあるが、「災害時のソーシャルワーク」について関心が示され、理論化が検討されてきている。しかし、施設等の現場での取り組みや福祉職を養成する教育分野等、理論化し、具体的に支援を行うことができる段階までには至っていない。それに対し、一般の人々の関心は皆無に等しいのではないだろうか。災害時、誰もが被災者になり得る、そして、ソーシャルワークの対象になるリスクも持っている。社会的弱者はもちろんであるが、そういった一般の人々が自らのリスクを平時から意識し、ソーシャルワークの必要性、同時にそれを後方支援する外部支援の必要性について考えていただきたい。

おわりに

内部支援者と外部支援者の思いを「葛藤」という視点から考察することで、両者の思いや目指す支援は共通しているが、共有がされていないことが葛藤につながるということがわかった。介入時の共通認識と合意を確認する場の設定というのは一つの方法ではあるが、今後、外部支援の方法論や理論化が進む中で、支援者の思いをくみ取った支援方法が発展していくことを切に願う。

本研究の限界としては、東日本大震災への復興支援活動に従事する支援者へのインタビュー調査を分析したものであり、一般化するには至っていない。し

たがって、今後も引き続き、調査、分析を積み上げていき、災害時の復興支援におけるソーシャルワーカーのよりよい後方支援の在り方を確立していきたい。

参考文献

- 山田美代子(2014)「越境するソーシャルワーカーとしてのアイデンティティー災害ソーシャルワーク実践における支援者支援ー」ソーシャルワーク研究第39巻4号 ソーシャルワーク研究所
- 島野光正(2015)「福島県広域災害福祉支援ネットワーク協議会の設立と災害派遣チームについて」ソーシャルワーク研究第41巻1号 ソーシャルワーク研究所
- 大島隆代(2012)「災害支援とソーシャルワーカー専門職ー役割の模索、役割を担うための課題」ソーシャルワーク研究第38巻1号 ソーシャルワーク研究所
- 東北関東大震災・共同支援ネットワーク被災者支援ワークブック編集委員会(2011)「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【初任者用演習テキスト】」全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)
- 東北関東大震災・共同支援ネットワーク被災者支援ワークブック編集委員会(2014)「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【災害公営住宅等への転居期編】」全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)
- 藤井博志, 萩田藍子編(2012)「東日本大震災・被災者支援のためのサポーターワークブック【読本】」全国コミュニティライフサポートセンター(CLC)
- 高澤武司, 加藤彰彦(1998)「福祉における危機管理ー阪神・淡路大震災に学ぶ」有斐閣
- 都築光一(2015)「明日への胎動ー東日本大震災後の地域福祉ー」東北福祉大学地域福祉研究センター
- 西尾祐吾, 大塚保信, 古川隆司編(2010)「災害福祉とは何か 生活支援体制の構築に向けて」ミネルヴァ書房
- 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 被災地の実践知から学ぶ」中央法規
- 株式会社富士通総研(2013)「災害福祉広域支援ネットワーク構築に向けての調査研究事業報告書」セーフティネット支援対策等事業費補助金社会福祉推進事業
- 久田則夫(2003)「社会福祉の研究入門 計画立案から論文執筆まで」中央法規
- ウヴェ・フリック(2011)「新版質的研究入門ー〈人間の科学〉のための方法論」小田博志, 山本則子, 春日常, 宮地尚子訳, 春秋社
- 内閣府(2013)「東日本大震災における被災者の推計」
<http://www.cao.go.jp/shien/index.html>(参照 2019-1-12)