

【原著論文】

# 地域包括支援センターにおける社会福祉士が行う 災害時の支援活動に関する研究

家高 将明<sup>\*\*</sup>, 遠藤 洋二<sup>\*\*\*</sup>, 一村 小百合<sup>\*\*</sup>, 成清 敦子<sup>\*\*\*</sup>, 高井 裕二<sup>\*</sup>

Study on support activities by social workers at a community general support centers in the event of a disaster

Masaaki Ietaka, Yoji Endo, Sayuri Ichimura, Atsuko Narikiyo and Yuji Takai

## 要 旨

本研究は、ソーシャルワーカーの立場から災害時における地域包括支援センターの支援活動について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、この中から地域包括支援センターにおける社会福祉士が行う災害時の支援活動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、地域包括支援センターのソーシャルワーカーによる支援活動について、救出・避難期における支援活動と避難生活期における支援活動の2つのフェーズ（局面）でとらえることができた。そして救出・避難期における活動については、要援護者等の安否確認や被災者への避難支援が展開されており、避難生活期における活動としては、ソーシャルワークに基づく支援として4つの要素が抽出され、避難生活を送る被災者の生活を支えるための取り組みが展開されていることが明らかとなった。

## Abstract

The purpose of this study is to clarify support activities in the event of a disaster at community general support centers from the standpoint of social workers. This study analyzed interview data from the Social Workers' Voice Project. As a result, two phases were identified: support activities during the rescue and evacuation period, and support activities during the evacuated living period. In addition, four elements were identified as support with a basis in social work in activities during the evacuated living period.

● ● ○ **Key words** 地域包括支援センター Community General Support Center / ソーシャルワーカー social worker / 災害支援 disaster support / 東日本大震災 Great East Japan Earthquake

受付日 2021. 9. 10 / 受理日 2021. 12. 17

\*関西福祉科学大学 社会福祉学部 助教 / \*\*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

## I. はじめに

近年、我が国においては、毎年のように自然災害によって甚大な被害をもたらされている。こうした自然災害における被害、とりわけ人的被害をみると、東日本大震災において被災地における全住民の死亡率と比べ、障害者の死亡率が約2倍になることが報告されていることや<sup>1)</sup>、2018（平成30）年7月豪雨災害における被災地である倉敷市真備町の死者のうち、約9割が65歳以上であることなどが報告<sup>2)</sup>されていることからわかるように、自然災害が障害者や高齢者に対して、より大きな被害をもたらしていることがわかる。また災害による被害については、自然がもたらす外力のみによって生じるのではなく、社会が抱える脆弱性との相乗効果によって引き起こされるものとしてとらえられており<sup>3)</sup>、自然災害における脅威ばかりに目を向けるのではなく、災害の被害を左右する社会の抱える脆さや弱さといった脆弱性にも目を向けなければならない。

一方で、我が国における高齢者福祉政策について目を向けてみると、2003（平成15）年に厚生労働省老健局長の私的検討会である高齢者介護研究会により、地域包括ケアシステムが提起されて以降、このシステムを実現するための様々な改革が進められている。地域包括ケアシステムとは、重度の要介護状態となっても住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最後まで続けることのできる支援体制を指す。高齢者の地域生活を支えようとする地域包括ケアシステムの理念は、社会福祉のなかで重要視されるノーマラゼーションやソーシャルインクルージョンといった概念と照らし合わせても望ましいものとして理解することができる。しかしながら、災害におけるリスクと隣り合わせである我が国において、高齢者の地域生活を支える地域包括ケアシステムが災害の被害を左右する脆弱性を孕んだものであるならば、それを看過することはできない。

本研究において着目している地域包括支援センターは、この地域包括ケアシステムの実現に向けた中核的な機関として位置づけられている。地域包括ケアシステムの実現を図るならば、医療・保健・福祉といったケアサービスをいかに提供するのかという点だけでなく、災害におけるリスクへの対応も併せて考える必要

がある。しかし地域包括支援センターにおける災害対応については、十分ではないとする指摘がある<sup>4)</sup>。地域包括支援センターにおける災害対応が遅れる理由としては、様々な要因が考えられるが、その一つとして、災害時に求められる対応について具体的にイメージができないことが考えられる。災害時における対応を考えるならば、事前想定を立てたうえで、それをもとに準備を進める必要があるが、災害対応の経験がないなかで、具体的な想定を立てることは困難である。よって地域包括支援センターにおける災害対応を推進させていくためには、災害時における支援活動を具体的にイメージすることのできる材料を提示する必要がある、その材料は地域包括支援センターの機能が配置される職種により異なることから、職種ごとに提示する必要がある。

そこで本研究は、地域包括支援センターに配置される三職種のうち、社会福祉士に着目し、ソーシャルワーカーの立場から災害時における地域包括支援センターの支援活動について明らかにすることを目的とする。

## II. 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<sup>5)</sup>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（平成23）年9月～2016（平成28）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、地域包括支援センターに勤務する者を対象とし、彼らの語る災害時の支援活動に関するエピソードを分析対象とした。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13名である。

### 1. インタビュー対象者（インタビュー実施日）

- 1 岩手県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2014 (平成 26) 年 9 月)
- 2 宮城県 地域包括支援センター職員 男性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 3 宮城県 地域包括支援センター職員 男性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 4 宮城県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 5 宮城県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 6 宮城県 地域包括支援センター職員 男性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 7 宮城県 地域包括支援センター職員 男性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 8 宮城県 地域包括支援センター職員 男性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 3 月)
- 9 宮城県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2012 (平成 24) 年 9 月)
- 10 宮城県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2013 (平成 25) 年 3 月)
- 11 宮城県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2013 (平成 25) 年 3 月)
- 12 福島県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2014 (平成 26) 年 3 月)
- 13 福島県 地域包括支援センター職員 女性  
(実施日 2014 (平成 26) 年 9 月)

### 2. データ収集の方法

ソーシャルワーカーの“声”プロジェクトは、教員と学生がチームを形成し、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活動である。そのため、本研究が分析対象とするデータは、インタビューに参加する教員及び学生が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することで収集を行っている。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的意味を解読し、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。ラベルの作成及び分類、表札におけるネーミング、空間配置図の構成に関する妥当性について、共同研究者5名で検討を行い、分析の信頼性を確保するよう努めた。また研究者間で判断が異なる場合は、繰り返し討議を行い、検討を重ねた上で決定した。

- 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。

### Ⅲ. 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。

#### IV. 結果

本研究において、逐語録から抽出されたラベルは、115枚であった。そして第1段階のグループ編成において31のグループ、第2段階で14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、【救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】及び【避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】とあるように発災直後の状態を示す救出・避難期と、被災者の避難生活が始まる避難生活期という2つのフェーズ(局面)による支援活動が抽出された。さらにこの2つの支援活動は、【ソーシャルワーカーの基本姿勢】を基盤として成り立っており、その姿勢は【ソーシャルワークによる支

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	
救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる支援活動	要援護者等の安否確認	高齢者に対する安否確認	
	被災者への避難支援	要援護者等に対する避難支援 危険な状態で在宅避難する方への避難支援	
	流出して失われてしまった情報の再構築	流出して失われてしまった情報の再構築	
避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動	本来の業務とは異なる役割	避難所の開設と運営 法人職員として他の事業における職務に従事する 職務の傍ら、職能団体の活動として異なる地域の被災者支援に従事する	
	情報の収集と整理		被災者のニーズをキャッチするための取り組み
			地域におけるニーズの把握
			現存する社会資源における情報の整理
			地域における暮らしにかかわる資源の情報収集
	安心して避難生活を送ることができる環境の整備		公的支援(金)等の情報整理
			関係者(機関)との情報共有
			特別なニーズをもつ要援護者が安全な避難生活を送るための環境整備
			避難所からの退所支援
	被災者同士のつながりを形成するための支援		仮設住宅における住環境の調整
			孤立防止のための見守り活動
	ニーズと社会資源のマッチング		日常を取り戻すための支援
			被災者同士のコンフリクトや周囲と軋轢のある被災者への介入
被災者同士のつながりを形成するための働きかけ			
様々な関係機関・関係者による支援体制を構築するための支援		インフォーマルサポートを活用した被災者支援	
		他の専門職と被災者の間に立った通訳的役割による支援	
専門領域以外の目の前における問題に対しての支援		公的支援(金)等の情報に関する提供と手続きのための支援	
		関係機関における役割の整理	
ソーシャルワーカーの基本姿勢		関係機関との方針の調整及び支援の協働	
		被災者の思いや声を傾聴する	
ソーシャルワークによる支援を支える土台		被災者の思いや声を傾聴する	
		支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成	
ソーシャルワークによる支援を支える土台		支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成	
		支援者間のネットワークによる相互支援	
様々な関係者の協働による支援		支援者間のネットワークによる相互支援	
		様々な関係者の協働による支援	

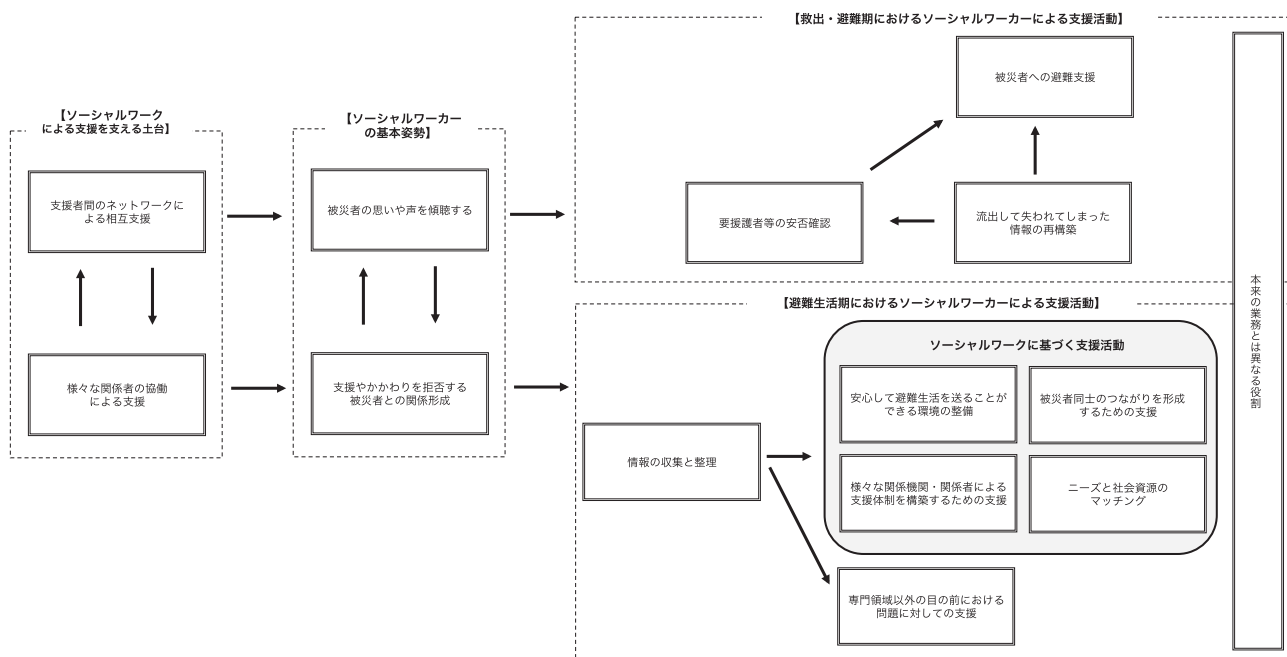


図1 地域包括支援センターにおけるソーシャルワーカーが行う災害支援活動

援を支える土台】により支えられている。

次にシンボルマークを設定した4つのまとまりについてみる。

### 1. 救出・避難期における ソーシャルワーカーによる支援活動

救出・避難期とは、発災後から概ね72時間までを指し、被災者の生命・安全の確保を行う時期を指している。そして【救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】は、《要援護者等の安否確認》、《被災者への避難支援》、《流出して失われてしまった情報の再構築》の3つで構成されている。

そのなかで《要援護者等の安否確認》は単体で構成しており、「大きな地震だったので、高齢者の方々、一人暮らしの方々をまわって、確認できたのはよかったと思います」や「ある一人暮らしの人がなかなか見つからなくて、自宅に行ってもいなくて、近くに避難所があったんでその名簿をみたり、市役所に行ってもいなくて。本人の娘さんにも電話したんですけど、近所の人に一緒に避難されているというのを聞いて、すごく安心した」とする語りがあるように、ワーカーは要援護高齢者等の安否確認を行い、自宅だけでなく、様々な場所に足を運び、その安否を確認している様子が示されている。

また《被災者への避難支援》については、「一人暮らしと二人暮らしの方を分担して避難所にお連れす

る。行ったり来たりしながらっていうことをしました」とあるように〈要援護者等に対する避難支援〉を行うことや、「壊れた家でも、まだ家にいるって方がいて。駄目だよって。地区単位で集会所に集まって避難してた人たちがいたので、そこに行ったほうがいいって、車で連れて行ったんです」のように〈危険な状態で在宅避難する方への避難支援〉を行うことの2つで構成されていた。

次いで、《流出して失われてしまった情報の再構築》も単体で構成しており、「事業所のケース記録とかも、全部流れてしまいました。サーバーがダメになってしまったので、データが全部消えた状態でした。覚えている範囲とか、あとは書類を拾ってきて情報をひとつずつ作り直しているんです」や「かかわっていた高齢者の名前とか住所とかの資料も全部流されてしまったから、市民センターで地図を借りて、地図に書いてある名前を拾って、住所も拾って、思い当たるような状況を書く形で名簿作成をした」とあるように、失われてしまった情報について懸命に再構築しようとしているワーカーの姿を示している。

### 2. 避難生活期における ソーシャルワーカーによる支援活動

ここでの避難生活期とは、被災者における避難所での避難生活が始まる時期から仮設住宅による避難生活を送る時期を示している。東日本大震災の被災者にお

ける仮設住宅での避難生活は、発災後、10年がたった今も続いているが、本研究においてはインタビュー調査の最終実施時期が2014（平成26）年9月であることから、それ以降の情報は含まれていない。そして【避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】は、《情報の収集と整理》、《安心して避難生活を送ることができる環境の整備》、《被災者同士のつながりを形成するための支援》、《ニーズと社会資源のマッチング》、《様々な関係機関・関係者による支援体制を構築するための支援》、《専門領域以外の目の前における問題に対しての支援》の6つで構成されている。

そのうち《情報の収集と整理》は、〈被災者のニーズをキャッチするための取り組み〉〈地域におけるニーズの把握〉〈現存する社会資源における情報の整理〉〈地域における暮らしにかかわる資源の情報収集〉〈公的支援（金）等の情報整理〉〈関係者（機関）との情報共有〉からなる。そして〈被災者のニーズをキャッチするための取り組み〉の中では、「ローラーをかけていろいろな世帯を把握したり、避難所の状況を把握してたりしていた」や「一回調査したからそれで終わってというわけではなくて、定期的に在宅に戻っている方について状況を把握しながら、再建に向けた支援を行っていきたくて思ってるんです」という語りからわかるように、アウトリーチを行い、被災者における個別ニーズを把握するための取り組みを懸命に進めている姿が示されている。また〈地域におけるニーズの把握〉では、「町中でどんなことが起きてるかって分からない。市だって大変なことになってますから、地域を回って、ヘルパーさんがガソリンが足りなくて回りきれない、民生委員さんも回りきれない、そういう情報を集約して」とあるように、ワーカーによるニーズ把握は、個別ニーズだけでなく、地域のニーズにも向けられていることがわかる。さらに地域に関する情報については、「どこの病院が今はやってて、どこの病院が休みで、どこの病院は透析の患者さんが診れて、どこの病院はダメかっていう情報を収集して」や「町内の特別養護老人ホームとか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の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いきました」とあるように、地域において〈現存する社会資源における情報の整理〉を行うことや、「何時から何時までお店が開きそうですとか、水漏れの被害が多

いので、どこの設備屋さんが今すぐ対応できるかっていうのを情報収集して」とあるように、〈地域における暮らしにかかわる資源の情報収集〉を行う姿も確認できた。この他にも、「介護保険の利用料が免除になるとかならないとか、災害救助法からもお金が出るので、手続を取るのが違ったり、誰に連絡するかというところも普段と変わってくる場所もありました。その辺ではっきりした提供できる情報として持つておくのが大事だった」とあるようにワーカーは〈公的支援（金）等の情報整理〉を行っていることも認められた。そしてこのような情報については、「町内会長、民生委員、社協など、そういう方たちとの情報共有を図って支援に当たった」や「生活支援相談員やサポートセンターとか、保健師とかが入ったりして、ミーティングを持って情報共有をしたりとか、状況把握をしたりとか、そういうのに努めています」とあるように、様々な〈関係者（機関）との情報共有〉を通して、収集している姿が示されている。

次に《安心して避難生活を送ることができる環境の整備》は〈特別なニーズをもつ要援護者が安全な避難生活を送るための環境整備〉〈避難所からの退所支援〉〈仮設住宅における住環境の調整〉〈孤立防止のための見守り活動〉〈日常を取り戻すための支援〉からなる。〈特別なニーズをもつ要援護者が安全な避難生活を送るための環境整備〉では、「人工肛門をしている人で、ストマ袋がないという話で。どこに連絡すればいいか全然分かんない、インターネットで調べたり、役所に電話したり、薬局に電話したりして、なんとか手配がついた」とする語りにあるように、混乱する状況下のなかで特別なニーズを有する人々の生活用品を工面している様子が示されている。また特別なニーズを有する者への対応としては避難所での避難生活において、「糖尿病のある人がそこでインシュリン管理をしながら、糖のコントロールをしていくのはとても難しかったりするんですけど、そういうところをなんとかお願いをしたりしました」や「病院の職員さん達が避難所の係りになったので、医療スタッフが多いってところで、医療的ニーズがある方は、なるべくそちらの避難所に集めたりしました」という語りが含まれている。〈避難所からの退所支援〉については、「避難所から出ていかなきゃならない状況になったので、その方達をおうちで過ごしてもらうために、どういう物が必

要か、水も出ないお宅もあったので、水を誰が運ぶかというような調整をしました」や「ある程度のライフラインがとれたことによって、避難所が閉鎖になったり、縮小したりした。その中で家に帰れないという人たちが出てきたんですね。家に帰っても介護のサービスが受けられないとかの問題がある。なので、福祉避難所につなげる役割をしました」とする語りが示された。そして〈仮設住宅における住環境の調整〉では、「仮設って、お年寄りのことを意識していない作りとかね。設備関係の相談が多くて、浴室が使いづらいとか、家電の操作方法が分からないとか、テレビの設定の仕方が分からないとか。そのあたりは何でも屋ですね。テレビの設定をしたりとかしましたね」や「仮設だと生活しにくいという点があるので、仮設の住宅改修の相談等で回っています」とあるように、新しい避難生活の場において生活者の目線で環境調整を図っている様子が示された。そして仮設住宅での避難生活は、特定の地域住民がまとまって入居するのではなく、様々な地域から入居者が集まるケースが多いことから、「隣町であったり、県外から避難されてきている方も入居されているのでそういった方は孤立しやすいというのはあるので、気にかけて見回り、見守りをさせてもらっている」と〈孤立防止のための見守り活動〉を行う姿が示されていた。さらに「お茶飲みとか、畑仕事だったりとか、普通にやっていたことが、生活のリズムの中に組み込まれるようになってほしい。地域に向けての活動の場を企画したり、情報提供もできる」や「何かいろんな趣味活動だったり、生きがいづくり教室の案内をしたり、介護保険外の福祉サービスの紹介をしたり」とあるように、避難生活のなかで〈日常を取り戻すための支援〉を展開している様子もみられた。

次に《被災者同士のつながりを形成するための支援》は〈被災者同士のコンフリクトや周囲と軋轢のある被災者への介入〉〈被災者同士のつながりを形成するための働きかけ〉の2つからなる。〈被災者同士のコンフリクトや周囲と軋轢のある被災者への介入〉については、「夜も不安になってしまう方とか精神障害とかある方はお薬を続けて飲めないということで落ち着かなくなってきたりすると、段々と避難してきている方たちもイライラするので『なんとかしてくれ』『どっかにやってくれ』っていう風になってきたので、同

じスペースで避難生活を送るのが難しい方を集めて、対応をしていました」や「ろうあ者の人がいるんですけども、うまくコミュニケーションを図れないんです。あいつは変なやつだから、グループホームにでも入れろというような相談があって。トラブルが大きくなる前に、お互いに理解を深めてもらう対応をさせてもらってます」とあるように、ワーカーが被災者間のコンフリクトを回避するための取り組みを展開する姿勢が示されている。また「仮設住宅でプランターにお花を植える活動を、高齢者とか関係なく、仮設に住んでいる人みんなが出てきて、花植えをしましょうという、人と人とをつなぐ活動をやってきました」や「仮設住宅の入居について抽選でやったんです。そのため同じ地区じゃない人が隣に入居するところがあったので、隣が誰かわからないというところもあったんです。そこで仮設住宅の集会所でお茶飲み会というか、顔を合わせる機会を作って、そこに入っていった」と、〈被災者同士のつながりを形成するための働きかけ〉を行うワーカーの姿勢が示された。

《ニーズと社会資源のマッチング》は〈インフォーマルサポートを活用した被災者支援〉〈他の専門職と被災者の間に立った通訳的役割による支援〉〈公的支援（金）等の情報に関する提供と手続きのための支援〉からの3つで構成されている。〈インフォーマルサポートを活用した被災者支援〉については、「自宅は被災していなくても職を失った方がいて、収入がないという方もいる。自宅は無事なので生活再建支援金が入ってこない。そういうとき無償のボランティアにつながってというようなことを行っている」や「着の身着のまま津波から逃げてきたっていう方がいらっしゃいます。とりあえずある物使ってもらいましょうっていうので、マットレスやエアマットを業者の方に寄付していただいて、それを使ってもらった」とあるような語りが示された。また「弁護士さんに相談したんだけど、自分の思いを伝えられなかったって。だから聞きたい回答がもらえなかったっていうことで、私も社会福祉士ということで一緒に同席をした」とあるように、〈他の専門職と被災者の間に立った通訳的役割による支援〉を展開していることが確認された。この他に、「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困難があったり。色んな支援制度の利用とか、手続き関係にし

でも理解、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」や「被災した方については、どんな支援や援助が受けられるのかというのを情報発信して、一人で行けない方については、一緒に申請をしに行ったりと、そういう部分が多かった」と〈公的支援（金）等の情報に関する提供と手続きのための支援〉を行う姿勢が示された。

《様々な関係機関・関係者による支援体制を構築するための支援》については、〈関係機関における役割の整理〉〈関係機関との方針の調整及び支援の協働〉からなる。〈関係機関における役割の整理〉では、「仮設住宅のサポート一つとってみても、誰がどういう役割分担で、どういうことをするのか、っていうのが組織的にも決まっていなくてあります。そういったことを整理していくのも必要で。今、一生懸命やっているんです」と外部の支援機関も含む、様々な関係機関が被災者支援にかかわるなかで、支援の重複や漏れがみられ、それぞれの役割の整理にワーカーが奔走している姿がみてとれる。また〈関係機関との方針の調整及び支援の協働〉では、「3団体、4団体くらいが共存していた状態だったので、各団体の代表者さん同士で朝に必ず集合して、物資が入ってきたのをどう分けるかとか、そういう話し合いをしたりしてました」や「行政の支援チームだったりとか、医療チームだったりとかが入ってきていたんですけど、その時に専門職チーム、医療系チームとの、連携というところではソーシャルワーカーとしての役割だったかなあと思うんです」とあるように、専門性の異なる様々な機関が集まる中で、支援にかかわる方針を調整したり、各専門機関との協働を模索している姿がみてとれる。

《専門領域以外の目の前における問題に対しての支援》は〈掃除や買い物などの身の回りの支援〉〈移動手段がない方の輸送支援〉からなる。〈掃除や買い物などの身の回りの支援〉については、「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、そんなことばかりしていた」や「必要な物を買ってきたりとかっていう支援を行いなから」、「おむつ交換の時間が一日二回、家族と私で対応っていう感じで」とあるように、ワーカーは自らの専門性に固執することなく、目の前の必要とされる支援を行っている姿が示されていた。また「具合悪くなった高齢や透析をしてる方とか、妊婦さんもいたの

で、病院への搬送のお手伝いとかをしていました」とあるように、〈移動手段がない方の輸送支援〉も実施している様子が認められた。

### 3. 救出・避難期と避難生活期にまたがる ソーシャルワーカーによる支援活動

救出・避難期と避難生活期にまたがる支援活動として、《本来の業務とは異なる役割》があげられる。これは、〈避難所の開設と運営〉〈法人職員として他の事業における職務に従事する〉〈職務の傍ら、職能団体の活動として異なる地域の被災者支援に従事する〉の3つで構成されている。〈避難所の開設と運営〉では、「避難所が足りないので避難所として開設するというのでその避難所開設に従事していました」とあるように、市町村直営の地域包括支援センターである場合、避難所開設業務等に従事したとする語りが示された。また「災害ボランティアセンターの立ち上げをしましたので、そちらの業務がメインになるという方針が出されました」や「主たる事業は特養なので、入居者がいますんで、入居者のお世話がメインですかね」とあるように、〈法人職員として他の事業における職務に従事する〉ケースも認められた。さらに「社会福祉士会の要請で、派遣というかたちで応援に行ったりもした」とあるように、〈職務の傍ら、職能団体の活動として異なる地域の被災者支援に従事する〉姿も確認された。

### 4. ソーシャルワーカーの基本姿勢

【ソーシャルワーカーの基本姿勢】は、《被災者の思いや声を傾聴する》及び《支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成》の2つで構成されている。

そして《被災者の思いや声を傾聴する》は単体で構成しており、「もうどうにもならないことも当然あるので、それはもう聞くしかないっていう感じですよ。相手にお話ししてもらうのをしっかり聞く」という語りで示されているように、課題解決が困難な状況において、支援をあきらめるのではなく、被災者に寄り添い、その声に耳を傾けていく姿勢が示されていた。次いで、《支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成》も同様に単体で構成しており、「我々が支援したくても、門前払いっていうことが結構あったりするんです。粘りしかないですね。徐々に信頼関係



を築いていくしかないです」という語りの中で、被災者からかかわりを拒否されたとしても、あきらめることなく、つながり続けていく姿勢が示されていた。

## 5. ソーシャルワークによる支援を支える土台

【ソーシャルワークによる支援を支える土台】は、《支援者間のネットワークによる相互支援》及び《様々な関係者の協働による支援》の2つで構成されている。

《支援者間のネットワークによる相互支援》は単体で構成しており、「対応としては今後難しくなる。ちょっと悩んだりしながら対応をしています。私は仲間がいるんで、こういう人がいるんだけどって話をしながら、アドバイスもらいながら、対応をしたりしています」とあるように、他の支援者からのサポートにより、ワーカーの支援活動が支えられていることが示されている。また《様々な関係者の協働による支援》も同様に単体で構成しており、「地域ケア会議をやる予定だったんですけど、その時天井が落ちたりして、結局やれなくて。いつもやってる場所が天井も落ちてますから、やれないと思ったら、いつも集まってくれている民生委員さん2人が来て、『なんでやんないんだ。ああいう大事なものはやんねえとダメだ』っておっしゃってくれて、『どこだっていいから、やっぺよ』って言うてくれて、4月の末に再開したんです」とする語り示されているように、支援活動が周囲の後押しによって、再開している姿が示されている。

## V. 考察

### 1. 地域包括支援センターにおける ソーシャルワーカーが行う災害支援活動の枠組み

本研究における分析結果の空間配置図から、地域包括支援センターにおけるソーシャルワーカーが行う災害支援活動は、【救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】及び【避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】の2つのフェーズ(局面)による支援活動が抽出され、さらにこれらは【ソーシャルワーカーの基本姿勢】を基盤として成り立っており、その姿勢は【ソーシャルワークによる支援を支える土台】により支えられているとする枠組み

が示された。

地域包括支援センターには、平常時から地域におけるネットワークを構築することが期待されており、支援を必要とする高齢者を見出し、適切な支援につなぐ、継続的な見守りを行うといった役割を担うことが期待されている。また東日本大震災の発災後は、2011(平成23)年3月に厚生労働省老健局より、地域包括支援センターを中心として要援護高齢者についての安否確認を行い、必要なサービス提供につなげることを求める事務連絡<sup>6)</sup>が発出されている。こうしたことから、【救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】として、《要援護者等の安否確認》や《被災者への避難支援》の取り組みが示されたのは、上記の事務連絡に基づく対応であり、平常時における地域包括支援センターの役割とも合致するものであるといえよう。

そして空間配置図では、《被災者の思いや声を傾聴する》及び《支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成》からなる【ソーシャルワーカーの基本姿勢】を基盤として、【救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】及び【避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動】の2つの支援活動が成立しているが、こうした関係は大規模自然災害における支援活動を展開するうえで、欠くことができないものとして位置づけることができる。つまり、東日本大震災においては沿岸部を中心として甚大な被害を引き起こし、ライフラインが遮断されるだけでなく、平常時に機能している様々な制度及びサービスも機能不全に陥ることで、支援を要する人々の生活課題は困難性や複雑性がいっそう増すことになった。こうした状況については、「もうどうしようっていう中で調整をしたり、施設ってなれば職員不足で、ベッドの半分は動いてませんなんていうところもある。人手がもっといっぱいあれば、調整もしやすくなるんだろうと思いつながりながら、嘆いてもしようがないので、ある中でやるしかないですけど」とするワーカーの語りからも読み取ることができる。そのような状況下において、一般的な支援の形態である課題解決型の支援は行き詰まりをみせることになる。そのため支援を展開するうえで、課題解決型の支援とは異なる、別の形態の支援が必要となってくる。

この課題解決型と異なる支援とは、伴走型支援と呼

ばれており、つながる（伴走する）ことを目的とし、課題解決をしなくても成立する支援の形態である。支援を要する人々の生活上の困りごとを支援者が広く受け止め、寄り添い続け、伴走者としてともに考えていくという点に、この支援の特徴はある。そして課題解決型支援と伴走型支援については、両者は対立するものではなく、2つのアプローチを支援の両輪として組み合わせることが求められており<sup>7)</sup>、伴走型支援は課題解決型支援の前提として位置づけられている。つまり、支援を要する人々が解決困難な生活課題に向き合うためには、支援を要する人々に寄り添い、共に課題に向き合ってくれる仲間が存在が必要であり、つながることを目的とする伴走型支援は、支援者を共に解決困難な生活課題に向き合う伴走者として位置づけることを可能にするのである。よって大規模自然災害によって支援を要する人々の生活課題における困難性や複雑性が増すなかで、《被災者の思いや声を傾聴する》及び《支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成》の2つの要素から構成される【ソーシャルワーカーの基本姿勢】は、救出・避難期及び避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動の前提に位置づけることができる要素として理解することができる。

一方で、解決困難な生活課題を抱える被災者を支援するワーカーは、被災者に寄り添いながら彼らと向き合うことになるが、抱える課題が困難であるという点では解決に向けた筋道を見つけることができない状況下に置かれることになる。そしてこのような状況は、支援者にとって大きなストレスとなることが予想される。しかし《支援者間のネットワークによる相互支援》にみられる「対応としては今後難しくなる。ちょっと悩んだりしながら対応をしています。私は仲間がいるんで、こういう人がいるだけどって話をしながら、アドバイスもらいながら、対応をしたりしています」とする語りからわかるように、支援者同士のピアサポートによる助言、あるいは、その中で相手の思いを聞き、苦労を労うという姿勢がワーカーの支えとなり、解決困難な生活課題に向き合うワーカーの支援活動を支える土台となっている。また本研究の対象である地域包括支援センターのワーカーも含め、救急医療やこころのケアなどの被災地で支援活動を行う支援者について、支援活動において過剰なストレスを受けることから、彼らを「二次被災者」としてとらえる場合

がある<sup>8)</sup>。支援者が抱えるストレスとしては、被災地の支援者の多くは、支援者であると同時に被災者でもあり、自らの生活再建の課題と被災者の支援の両立が求められることや、無数の課題が顕在化するなかで社会的責任から過重労働に陥りがちであること、また業務を通してトラウマティックストレスに晒されることなどをあげることができる。こうした特性をもつ災害支援の現場においては、支援者を支える支援者支援のための仕組みが必要であり、本研究においては、その一端として【ソーシャルワークによる支援を支える土台】が抽出されたともいえる。

## 2. 地域包括支援センターにおける ソーシャルワーカーが行う支援活動の意義

### (1) 救出・避難期におけるソーシャルワーカーによる 支援活動

救出・避難期における支援活動は、本研究における空間配置図において《要援護者等の安否確認》をもとに、《被災者への避難支援》が展開されていることが示された。地域包括支援センターにおいて要援護高齢者等の安否確認が行われている制度的な根拠としては、上述した通り、2011（平成23）年3月に厚生労働省老健局より、地域包括支援センターを中心として安否確認を行うことを求める事務連絡が発出されたことによるものである。そして東日本大震災以降においても、2019（令和元）年10月に発生した台風第19号の際に発出された事務連絡において同様の内容が示されており<sup>9)</sup>、要援護高齢者等の安否確認に対する地域包括支援センターの役割は変わっていない。そしてこのように制度的に地域包括支援センターが要援護高齢者等の安否確認を行うよう定められていることについては、地域包括支援センターは地域の高齢者における総合相談を実施しており、介護サービスを利用する高齢者以外の要援護高齢者の実態把握を行うことができる立場にあることを理由としてあげることができる。介護サービス等を利用する高齢者は、介護支援専門員や介護サービス事業者による安否確認を受けることができる可能性があるが、何らかの支援を要する状態にありながら、専門的な支援サービスの利用に至っていない高齢者については、介護支援専門員等による安否確認を期待することはできない。よって、専門的な支援サービスの利用に至っていない者への安否確認は、地域

包括支援センターがその主体として期待されている。

## (2) 避難生活期におけるソーシャルワーカーによる支援活動

避難生活期における支援活動は、本研究における空間配置図のなかでソーシャルワークに基づく支援として《安心して避難生活を送ることができる環境の整備》、《被災者同士のつながりを形成するための支援》、《ニーズと社会資源のマッチング》、《様々な関係機関・関係者による支援体制を構築するための支援》の4つをとりあげた。

避難生活期における被災者の生活に目を向けてみると、その生活は避難所での避難生活から始まり、仮設住宅での避難生活、災害復興住宅での生活もしくは自宅を再建しての生活というプロセスをたどることが一般的である。つまり発災後の被災者の避難生活は固定化されたものではなく、流動的に変化していくことになり、たえず新しい生活の場での適応を被災者は迫られることになる。また上述したように、発災後は制度や各種サービスが機能不全に陥り、発災前に受けることのできていた支援が発災後には受けることができないという事態も発生する。そしてこのような生活環境の変化は、災害関連死を引き起こす危険性を孕むことになる。災害関連死とは災害による直接的な影響で亡くなるのではなく、避難生活における心身の負担等による間接的な影響で亡くなる現象を指しており、2016（平成28）年の熊本地震においては、その数が直接死の4倍にのぼっている<sup>10)</sup>。また東日本大震災における災害関連死については、70歳以上の犠牲者が約9割を占め、高齢者に多大な影響を及ぼすことが報告されている<sup>11)</sup>。

そして本研究において認められた《安心して避難生活を送ることができる環境の整備》については、下位のラベルとして〈特別なニーズをもつ要援護者が安全な避難生活を送るための環境整備〉〈避難所からの退所支援〉〈仮設住宅における住環境の調整〉〈日常を取り戻すための支援〉などが含まれており、被災者における避難生活による環境の変化を踏まえ、ワーカーが種々の環境調整を行っている姿を読み取ることができる。またソーシャルワーカーが行う支援とは、lifeを支えるといわれるが、lifeとは「生命」「生活」「人生」などの意味が含まれる。〈日常を取り戻すための

支援〉のなかで、「お茶飲みとか、畑仕事だったりとか、普通にやっていたことが、生活のリズムの中に組み込まれるようになればいい。地域に向けての活動の場面を企画したり、情報提供もできる」とする語りに示されるように、ソーシャルワーカーによる支援は、災害関連死から被災者の命を守ることをねらいとしているのではなく、被災者の生活を支えることに目が向けられている点を特徴としてあげることができる。

また被災者の生活環境を整えるうえで、被災者のニーズを適切に社会資源に結び付けていく作業が必要であるが、《ニーズと社会資源のマッチング》を行うなかで、ワーカーは〈他の専門職と被災者の間に立った通訳的役割による支援〉を展開することや、〈公的支援（金）等の情報に関する提供と手続きのための支援〉を展開するなど、ニーズと社会資源を結びつける仲介機能を果たしていることが確認できる。さらに災害が起きることによって多様な課題がさまざまな形で顕在化することから、被災者の避難生活を支えるうえで、様々な関係機関及び関係者による支援が必要となる。特に発災後、被災地には多くの外部団体や支援者が入ることになるが、これら外部の支援機関及び支援者も含めた有機的な連携体制を構築することが求められることになる。そして本研究のなかで、これにかかわる要素としては、〈関係機関における役割の整理〉と〈関係機関との方針の調整及び支援の協働〉からなる《様々な関係機関・関係者による支援体制を構築するための支援》が認められているが、ここからワーカーが多様な関係機関及び関係者の間に立ち、コーディネーターとしての役割を担っていることを確認することができる。

本研究においてソーシャルワークに基づく支援として抽出された4つめの要素にあたる《被災者同士のつながりを形成するための支援》については、〈被災者同士のつながりを形成するための働きかけ〉と〈被災者同士のコンフリクトや周囲と軋轢のある被災者への介入〉の2つの下位のラベルから成り立っている。被災者の避難生活については、避難所での避難生活から仮設住宅での避難生活、災害復興住宅での生活と生活の場が移り変わっていく中で、そこで暮らす顔ぶれはその都度異なり、被災者が形成する人と人とのつながりが途切れていくことになる。そのため、被災者の避

難生活を支えるうえで、ワーカーの行う〈被災者同士のつながりを形成するための働きかけ〉がもつ意味はたいへん重要であるといえよう。また被災者が避難生活を送るうえで抱く、被災者心理について目を向けてみると、発災直後において目の前の出来事を現実のこととして受け入れることのできない「茫然自失期」、生き延びた被災者同士が互いに助け合い、被災者同士の連帯感が現れる「ハネムーン期」、被災後の疲れがピークに達するとともに、生活再建に向けた現実的な課題が明らかとなってくるなかでやり場のない怒りから、トラブルが起りやすくなる「幻滅期」、生活再建の目途が立ち始め、被災者は生活再建に対する自信を取り戻していく「再建期」の4つの段階を経るとされている<sup>12)</sup>。そして〈被災者同士のコンフリクトや周囲と軋轢のある被災者への介入〉については、被災者同士の連帯感が失われ、意見対立等がみられるようになる「幻滅期」において、とりわけ重要な意味をもつといえる。

## VI. 結論

本研究は、地域包括支援センターのソーシャルワーカーによる支援活動について、救出・避難期における支援活動と避難生活期における支援活動の2つのフェーズ（局面）でとらえることができた。そして救出・避難期における活動については、要援護者等の安否確認や被災者への避難支援が展開されており、避難生活期における活動としては、ソーシャルワークに基づく支援として4つの要素が抽出され、避難生活を送る被災者の生活を支えるための取り組みが展開されていることを確認した。また本研究でとらえることのできた2つのフェーズ（局面）による支援活動は、被災者の思いや声を傾聴することや、支援やかかわりを拒否する被災者との関係形成を図ろうとするソーシャルワーカーの基本姿勢を基盤として成立していることをみた。

本研究により確認されたソーシャルワーカーによる支援活動は、平常時に求められるソーシャルワークと比較してみると、大きな相違はないことがわかる。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の関係については、本質的に変

わらないとする報告<sup>13)</sup>があり、本研究によって得られた結果はこれに沿うものである。しかし機能は同じであったとしても、平常時と災害時とでは支援を要する人々の生活環境は大きく異なり、展開される支援の重みづけも異なるものとなる。さらに災害時における支援活動は、平常時とは異なる過酷な状況下で展開されることになる。本研究で示した通り、災害時におけるソーシャルワークに基づく支援活動は重要な役割をもつ。平常時と大きく異なる環境下で、その機能を発揮するためには平常時からの備えが必要となる。そして平常時からの備えを行うにあたっては、災害時に起こりうる事象を想定しつつ、それをもとにいかにかに備えるのかを検討することが必要となる。その意味で、東日本大震災の経験をもとに、地域包括支援センターのソーシャルワーカーによる支援活動を提示した本研究は一定の意義をもつといえよう。

しかしながら、本研究の結果は13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る。また対象とする災害が東日本大震災に限定されている点にも限界があるといえよう。さらに東日本大震災以降、災害対策基本法の改正が行われ、個別避難計画の作成が自治体の努力義務になる等の制度改正が行われるとともに、災害派遣福祉チームが組成されるなどの新たな取り組みも進められており、災害時における支援活動が展開される環境も変化してきている。よって、今日における災害時の支援活動を調査し、これと本研究の結果とを比較する等の検証作業を今後すすめていく必要がある。

## 謝辞

本研究は、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ている。ソーシャルワーカーの“声”プロジェクトを実施するにあたり、岩手県社会福祉士会、宮城県社会福祉士会、福島県社会福祉士会の皆様に多大なるご協力をいただいた。関係各位に深く感謝申し上げます。

## 【文献】

- 1) 河北新聞「3 県障害者 1655 人犠牲 手帳所持者死亡率 1.5 %全住民の 2 倍」2012 年 9 月 24 日朝刊
- 2) 岡山県「平成 30 年 7 月豪雨」災害検証委員会『平成 30 年 7 月豪雨災害検証報告書』2019 年
- 3) Wisne, B., Blaikie, P., Cannon, T & Davis, I. (2003) At Risk : Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters, 2nd Ed., Londo : Routledge (渡辺 正幸・石渡 幹夫・諏訪 義雄 訳 (2010)『防災原論』築地書館)
- 4) 2016 (平成 28) 年度厚生労働省老人保健健康増進等事業「全国地域包括支援センターにおける医療介護連携と災害対策支援等調査」事業報告書
- 5) 川喜田二郎『KJ 法 混沌をして語らしめる』中央公論社 1986 年
- 6) 厚生労働省老健局「東北地方太平洋沖地震等に伴う要援護者等への適切な支援及びケアマネジメント等の取扱いについて」(平成 23 年 3 月 22 日付け)
- 7) 特定非営利活動法人ホームレス支援全国ネットワーク「伴走型支援って何? 地域共生社会におけるキーワード「伴走型支援」について」2020 年
- 8) David Lujan Romo「災害と心のケア」アスク・ヒューマン・ケア 2011 年
- 9) 厚生労働省老健局「令和元年 10 月に発生した台風第 19 号により被災した要援護高齢者等への対応について (その 2)」(令和元年 10 月 18 日付け)
- 10) 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
- 11) 震災関連死に関する検討会 (2012)「東日本大震災における震災関連死に関する報告」
- 12) 金吉晴『心的トラウマの理解とケア』じほう 2006 年
- 13) 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