

平成 21 年 6 月 19 日現在

研究種目：若手研究（B）
 研究期間：2006 ～ 2008
 課題番号：18730358
 研究課題名（和文） 災害時のソーシャルワークとソーシャルサポートネットワークの構築に関する研究

研究課題名（英文） Study of social work when a disaster happened and building social support network

研究代表者

中島 修 (NAKASHIMA OSAMU)
 東京国際大学・人間社会学部・講師
 研究者番号：80305284

研究成果の概要：災害時のソーシャルワークの必要性を明確化することが本研究の目的であったが、本研究によって災害時のソーシャルワーク機能を提示することができ、災害時のソーシャルワークの必要性を明らかにすることができたと考える。また、災害時の支援は災害直後の対応に着眼される傾向にあるが、ソーシャルワークにおいては、地域再生を考えた継続的、長期的な生活支援の必要性が被災地へのヒアリングにより明らかとなった。また、本研究の成果を四川大地震における中国政府との中国四川省での国際会議で報告することができた。

交付額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2006年度	900,000	0	900,000
2007年度	800,000	0	800,000
2008年度	1,200,000	360,000	1,560,000
年度			
年度			
総計	2,900,000	360,000	3,260,000

研究分野：ソーシャルワーク

科研費の分科・細目：社会学・社会福祉

キーワード：災害時ソーシャルワーク、地域福祉、ソーシャルサポートネットワーク、災害時要援護者、福祉避難所

1. 研究開始当初の背景

これまで災害時の対応として、ボランティアやNPOによる支援や災害時のボランティアコーディネートについては様々な議論が行われてきた。また、PTSDなど被災者の心のケアという視点からカウンセリングの必要性が指摘されてきた。しかし、改めて災害時に最も支援を必要とする災害弱者である障害者や高齢者、子どもを日常的に支援しているソーシャルワーカーが、災害時に

において、また災害後にどのような支援を行ってきたのか十分に明らかにされていない。社会福祉施設や地域で生活している障害者や高齢者、子どもに対して、災害時にソーシャルワーカーはどのような支援を行ってきたのであろうか。この研究が深まっていかなければ、今後地域福祉計画において地域における防災や日常的な小地域福祉活動が具体的に議論されていく段階において、災害時におけるソーシャルワーカーの役割を明

確に示すことは難しいであろう。また、利用者の地域移行が指摘される中で、地域自立生活支援を目指したソーシャルサポートネットワークの構築が不可欠の課題である。災害時要援護者名簿の作成など内閣府においても、その重要性が指摘されている。新たな支えあいの仕組みを構築する研究は、これまでの災害ボランティア研究とは異なる先駆的、独創的な研究であり、実践としての波及性も高いと考え、災害時におけるソーシャルワークの専門性の明確化とソーシャルサポートネットワークの構築について、本研究において取り組んだ。

2. 研究の目的

(1) 災害時のソーシャルワークの必要性を明らかにする。

(2) 災害時に求められるソーシャルワークの機能について明らかにする。

(3) 災害時に向けたソーシャルサポートネットワークの構築について検証する。

以上、3点を研究目的として取り組んだ。

近年、中越地震のような大規模地震や集中豪雨など様々な災害が日本各地を襲い、大きな被害が生じている。その被害に遭う被災者の中心は、高齢者であり、障害者、妊産婦、病弱者、子どもも含んだ要援護者の支援が求められ、内閣府による要援護者名簿の作成も民生委員を中心として進められている。このような災害時において、福祉職は、社会福祉協議会による災害ボランティアセンターの立ち上げ・運営、介護支援専門員による利用者の安否確認と継続的な生活支援、在宅介護支援センター及び地域包括支援センターにおける安否確認と継続的な生活支援、生活支援相談員による地域再生へ向けた支援など、災害直後から1ヶ月、1年と福祉職による継続的な生活支援が求められている。そこには、短期的な災害時支援だけではなく、その地域の将来像を考えた社会福祉の援助が必要である。災害により避難所、仮設住宅、復興住宅へと被災者が移り住む中で、コミュニティ

は空洞化し、従来の地域を再構築していく視点が被災地には求められる。このような長期的な視点に立ったソーシャルワーク実践を明かにすることを研究目的とする。

3. 研究の方法

(1) 新潟県中越地震で被災した社会福祉専門職に対してフォーカスグループインタビューの方法により調査をおこなった。

(2) フォーカスグループインタビューの調査結果から、災害時のソーシャルワーク機能を抽出した。

(3) 地域再生に着目し、日本各地の被災地における地域再生の状況についてインタビュー調査を行った。

4. 研究成果

(1) 災害時におけるコミュニティソーシャルワーク機能

本研究の目的は、災害時にソーシャルワークが必要であることを明らかにすることである。以下のような「災害時におけるソーシャルワークの機能」について提示した。

「災害時におけるソーシャルワーク機能」

災害時の支援は、災害直後の支援に着目しがちであるが、ソーシャルワークの支援は、被災者への継続的な生活支援をいかに行っていくかに着目すべきであると考え。以下に述べる「災害時におけるソーシャルワーク機能」は、災害直後から1年後、2年後の復興期に至っても、その状況に応じた支援の必要性を認識した上で整理したものである。

- ① 災害で変化する地域の再生、コミュニティ再生を視野に入れた継続的な生活支援
- ② 被災地住民のストレングスを重視した被災地住民主体の自立支援
- ③ 災害時におけるボランティアコーディネーター
- ④ 高齢者、障害者、子どもなど要援護者の

安否確認とニーズ把握

- ⑤ 要援護者の居住環境の確保と要援護者のスクリーニングによる福祉避難所の活用
- ⑥ 災害時に対応した行政等に対する制度への提言
- ⑦ 要援護者に対するケアマネジメント
- ⑧ 災害時におけるリスクマネジメント
- ⑨ 被災地で支援を行っている専門職へのスーパービジョン

(2) 災害時のソーシャルワークの必要性

大規模災害が起こると避難所生活を経て、多くの住民は仮設住宅に移り住む。その後、若者世代は市街地へ移住し、高齢者世帯が災害前の自宅へ戻ることが多い。その場合、その集落の高齢化率は急上昇し、過疎高齢化の上昇が急加速した結果となり、支え手の減少により災害前のようなコミュニティを維持できなくなる地域も出現する。このような災害による地域の大きな変化を誰が認識し、どのような専門職がコミュニティの再構築、再生を行っていくのであろうか。筆者は、これを「ソーシャルワーカーが果たす役割」と考える。これまで、新潟の仮設住宅では、生活支援相談員が被災者の自立支援を行ってきた。災害復興基金を活用した新潟県社協の非常勤職員としての位置づけで勤務している身分であるが、被災地住民の生活と密着した支援を行っている。そのため、近視眼的な被災地外からのボランティア活動には、違和感を抱いている人も多い。上述したような地域の変化に対して、生活支援相談員のような地域再生を視野に入れた援助を行っていくことがソーシャルワーカーに求められているのではないだろうか。

このように、災害直後の支援だけにとらわれるのではなく、長期的な視点で援助を行っていくことも災害時のソーシャルワークに

は必要な機能である。社会福祉協議会や地域包括支援センターなどのソーシャルワーカーが地域のコミュニティセンターや自治体などと連携しながら取り組んでいかなければならないであろう。現在、仮設住宅から復興住宅への入居が始まり、新たなコミュニティが生まれ始めている。長期的な視点に立った継続的な生活支援をどのように行っていくのか。平常時の生活へ移行しつつある被災地の中で問われている課題ではないだろうか。

次に、福祉避難所の重要性が明らかとなった。医療分野では、災害時に負傷した患者をトリアージによって緊急性により振り分けをする。福祉分野においては、災害時に自閉症児など多動の子どもを抱え一般避難所で生活することが困難な家族に対して、福祉避難所を用意し送致するなどの支援が必要である。中越震災でも、自閉症児を抱え一般避難所にいることができず、自分の車で過ごしエコノミークラス症候群になってしまったケースがあった。国は、旅館やホテルを高齢者・障害者などが使えるように災害後すぐに通知を出しているが、そのスクリーニングをするソーシャルワーカーが必要である。特に、障害者分野では在宅支援を行うソーシャルワーカーの数が高齢者分野に比して少ない。障害者通所施設、福祉作業所の職員を中心とした要援護者の居住環境の確保と要援護者のスクリーニングによる福祉避難所への支援は重要な課題であり、災害時におけるソーシャルワーク機能として位置づけることができよう。先の視覚障害者の事例や自閉症児を抱えた親の事例でも述べたように、一般避難所での生活が他の住民との関係で困難であるケースは多い。人工肛門を付けている利用者は、臭いを気にして避難所での生活を避ける。また、介護保険において、避難所

も在宅と同様の扱いとし、介護報酬の対象となると行政指導があったが、実際は、避難所においては家族介護が主体となる上、サービス利用がほとんどなかった。排泄介助など提供可能なサービスも周りの住民を意識して利用が回避されたと考えるのが順当であろう。また、要介護者の多くは、ショートステイを利用したり、他市の施設へ入所したと考えられる。多くのケアマネジャーがこのような支援を行っている。もちろん、島原普賢岳災害や阪神淡路大震災を教訓に、国は、発災翌日の10月24日には避難生活が必要となった高齢者、障害者等の要援護者については、旅館、ホテル等の避難所としての活用を緊急的措置として社会福祉施設への受入を行って差し支えない旨を新潟県に通知している。また、要援護者の社会福祉施設等への受入等についての考えられる取り組みや留意事項及び特例措置等について11月2日に新潟県及新潟市に通知している。高齢者、障害者等の要援護者を社会福祉施設での受入に関して被災地域内の施設での避難者受入状況を調査するとともに更なる受入について施設の協力を要請し、新潟県の被災地域及び近隣5県内の社会福祉施設における避難者要援護者の受入可能性について各県を通じ調査し、当該情報を新潟県に提供を行っている。しかし、A市において、地域防災計画で予定していた73ヶ所の避難所だけではなく、自然発生的に52ヶ所の避難所がビニールハウスなどによって作られていることを見ても、一般避難所での生活が困難な住民が多くいたことは想定できるであろう。

第三に、行政への代弁・提言の必要性である。今回の震災によって、介護報酬にはのらない相談業務、あるいは利用限度額を超えても支援し続けなければならないケースなどが多く生じ、平常時での介護保険制度では対

応できない状態となった。このような状況を認識し、保険者である行政に制度の柔軟化を提言していく機能が求められる。このような機能を果たすことができるのは、現場で相談業務を行っているソーシャルワーカーであり、相談業務を行う中で生ずる矛盾点を適切に整理し、的確に行政へ提言していく機能が災害時のソーシャルワークには求められる。実際に、今回の災害では、制度矛盾が大きく生じ、数千万円単位の大きな赤字を抱えた社会福祉法人も存在する。災害後、市外の施設への入居を援助した後も、地元の相談員が良いからと長い電話の相談が続いたり、ショートステイでつないでいたケースで1ヶ月の利用限度額を超えても援助を行い続けなければならないなどのケースがあった。現場の混乱を早急に理解し対応していく機能が求められる。

(3) ソーシャルサポートネットワークの構築と個人情報保護ガイドラインの必要性

災害直後に求められるソーシャルワーク機能として、高齢者、障害者、子どもなどの要援護者の状況把握がある。第一に求められるのが、安否確認である。高齢者分野では、中越震災においては基幹型在宅介護支援センターが行政と連携し、迅速な安否確認を行った。しかし、地域によって状況は異なり、A市においては即日安否確認の対応がなされているが、B市においては安否確認に動き出すまでに1ヶ月近くを要している。被災状況の差が大きく影響しているが、A市では、在宅介護支援センターでの業務を居宅介護支援事業と完全に独立した相談員を1名配置していたことも安否確認を迅速に行うことができた一つの要因であろう。なぜならば、介護保険利用者についてはケアマネジャーが安否確認を行い、市内の基幹型、地域型在宅

介護支援センターではそれ以外の要援護者について安否確認をするという役割分担が働いたからである。在宅介護支援センターでは、民生委員の協力を得ながら、安否確認を行うことができた。B市では、基幹型在宅介護支援センターは行政にあり避難所の対応に追われたため、地域全体の要援護高齢者の安否確認に手が回らなかったという実態があった。この点から、災害時におけるソーシャルワーク機能として、災害直後の迅速な安否確認の必要性を指摘することができよう。

また、能登半島地震では、要援護者マップが大きな役割を果たした。能登市社協でのヒアリングから、民生委員などは要援護者がどこに住んでいるのかマップを作っていたことにより頭に入っていたため、迅速な避難活動ができたと話聞くことができた。内閣府が災害時要援護者名簿の作成を各自治体に呼びかけており、全国的に民生委員の協力を得ながら名簿作成が進められている。しかし、その名簿の活用方法に大きな課題が残されている。個人情報保護の観点から、せっかく作成された名簿が民生委員のみに渡されて、自治会に届いていなかったり、地域包括支援センターや在宅介護支援センターなどの専門職にはまったくその情報が届いていないという課題である。要援護者の名簿作成を行っている部署が危機管理などの防災部署のため、福祉関係部署との連携が不十分な自体が多く見られる。この点についても、災害時の個人情報保護法の取り扱いについてガイドラインの作成が必要であろう。各自治体では、条例を作るなどによって、災害時には個人情報よりもいのちを優先して守る規定を作って、情報の共有化を図っていくことが求められている。一方、障害者分野では、安否確認にかなりの時間を要している。ライフラインの崩壊は、電気が止まってしまったため

FAX が使用できなくなるなど聴覚障害者への影響は大きく、視覚障害者についても、外部から視覚障害者福祉協会のメンバーが安否確認に入って確認を行っている。障害者施設では、担当ケースごとに安否確認を行うため、担当していないケースにまでは安否確認の網の目が届きにくい状況であった。また、阪神淡路大震災では、多くの障害者が避難所への避難を行わず、半壊している自宅に留まるなど、危険な中で生活を強いられている。それは、視覚障害者の場合は、一般避難所では、張り紙などによる情報を読むことができず、情報が十分に得られないため不安な生活を強いられることを嫌い、自宅に引き返したことが当事者の声として語られている。このように、安否確認とその後のニーズ把握を適切に行っていくことが、災害直後においてソーシャルワークに求められる重要な機能である。ここで留意しなければならないのは、その被災地で活動しているソーシャルワーカーも被災者である点である。必ずしも、迅速に安否確認を行えない状況もある。また、同じ利用者を多くの機関が何度も安否確認をするという混乱も生じている。つまり、ソーシャルサポートネットワークの構築として、災害直後の安否確認とニーズ把握を福祉専門職全体としてマニュアル化し、位置づけておくことが重要であろう。担当者が被災をして動けない場合でも、他のソーシャルワーカーが安否確認、ニーズ把握を行うことができるシステム化が求められと考える。

(4) 残された課題

災害時のソーシャルワークについて被災地での実践に基づいて述べてきた。それは、長期的な視点に立ったコミュニティ再生を考えた継続的な生活支援の視点を重視しつつ、災害直後からの安否確認とニーズ把握に

始まり、専門職へのスーパービジョンにまで及ぶ。ソーシャルワークが改めて生活全体を見つめ、支援していくものであることについて、本研究を通して確認することができた。災害時のソーシャルワークを研究することは、災害研究を行うと同時に「ソーシャルワークとは何か」についても深く考えることとなる。被災地住民の生活を考えるとき、第一に、地域を基盤としたソーシャルワークの必要性を痛感する。災害によって住民個々のニーズが変化するだけでなく、地域も大きく変化する。これらをコミュニティソーシャルワークの視点で個々のニーズと地域の変化をつなぎ、結びつけて支援していかなければならない。第二に、個別ケースに継続的に関わるソーシャルワーカーの存在である。高齢者分野では、ケアマネジャーが各ケースを担当しており、在宅介護支援センターでも多くの要援護高齢者を把握していた。しかし、障害者分野と子ども・家庭分野では十分なケアマネジメントシステムが確立していないことが浮き彫りとなった。第三に、被災地住民の生きる意欲などストレス視点によるソーシャルワークの援助が求められる点である。近視眼的な援助のみではなく、コミュニティ再生や被災地住民の生活、生きる意欲を喚起できるようなソーシャルワーク機能が災害時においては一層求められているのである。第四に、被災地で活動する専門職へのスーパービジョンの重視である。被災地での支援の中で、ソーシャルワーカーは、多くのストレスと心の傷を抱える可能性が高い。それは、被災地在住のソーシャルワーカーのみならず、被災地外から応援に駆けつけたソーシャルワーカーにも同じことが言える。十分な指示を受けることなく、自己の判断で援助を行っていかねばならないストレスは、想像以上に大きなものである。また、被

災地外から応援に駆けつけたソーシャルワーカーが抱えたストレスをどのように解消し、職場復帰させるか。日本看護協会のマニュアルから学ぶ点は多くあった。被災地内のソーシャルワーカーへのスーパービジョンの必要性とともに、災害直後などに緊急に応援に駆けつけた被災地外からのソーシャルワーカーへのスーパービジョンも忘れてはならない視点であろう。

災害は、地域生活を崩壊させ、被災者に喪失感と失望感を抱かせる。希望を失った被災者が、再度地域生活を再生していくプロセスには、正に地域を基盤としたソーシャルワークであるコミュニティソーシャルワークが欠かせない。今後は、医学教育と同じように、ソーシャルワーク教育の中においても、災害時支援を視野に入れた教育カリキュラムが求められてくると考える。大阪府社会福祉協議会老人部会が、社会福祉法人として自発的に資金を分担して拠出し、地域生活支援を行うコミュニティソーシャルワーカーの配置を行っている。社会福祉法人の役割として、災害時支援を通して、地域とのネットワーク構築の重要性が改めて認識されるのである。

5. 主な発表論文等

〔学会発表〕（計2件）

- ① 中島修「災害時のソーシャルワークの展開に関する研究～コミュニティ再生の視点から～」日本地域福祉学会全国大会、2008年6月15日、同志社大学
- ② 中島修「被災地における人材配置と支援システム」第2回日中四川大地震国際会議（中国四川省）2008年12月29日

6. 研究組織

(1) 研究代表者

中島 修 (NAKASHIMA OSAMU)
東京国際大学・人間社会学部・講師
研究者番号：80305284