

被災地における地域を基盤とした ソーシャルワークに関する一考察

——岩手県大船渡市の生活支援相談員の調査研究を通して——

和 気 康 太
永 井 裕 子

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災（以下、大震災と記す）は、最大震度7に達する激しい地震と、その後の巨大な津波によって文字通り、東日本の全域、特に震源域に近い太平洋沿岸の岩手県、宮城県、福島県に甚大な被害をもたらした。今回の大震災における死者・行方不明者は2万人近く、またその被害総額も10兆円以上（推計）に上るとみられていて、この未曾有の大災害からいかに復興するかが、いまの日本の国家的な課題となっている。しかし、大震災から3年以上経った現在でも、復興への道のりは遠く、厳しいのが現実である⁽¹⁾。

筆者が所属する日本地域福祉学会は、こうした状況に対して、学会としてなにが「支援」できるのかを大震災発生後、学会内に「東日本大震災復興支援・研究委員会」（以下、特別研究委員会と記す）を設置し、考え続けてきた。この特別研究委員会が果たすべき役割は、「地域福祉」の視点から、大震災による地域住民の被災状況と、そこからの復興過程を正確に「記録」し、それを社会に広く伝えるとともに、地域福祉の、新たな「理論」を構築し、今後、想定

される大災害への予防や対策、あるいは「平時」の地域福祉実践に役立てることである⁽²⁾。

さて、被災地への支援、あるいは被災地における支援は多様であり、たとえば学会だけに限定しても、さまざまな学会がそれぞれの視点から支援活動や調査研究活動を展開していることはいうまでもない。その意味でいえば、福祉支援という文脈での、社会福祉系の学会への他の学問領域の学会からの期待は大きいといってよい。換言すれば、社会福祉系の学会は文字通り、実践科学としてあらためていま、被災者支援の方法・技術としてのソーシャルワーク、特に上記の地域福祉学会との関連でいえば「地域を基盤としたソーシャルワーク (Community-based Social Work)」の価値や存在理由 (レーゾンデートル) が問われているのである⁽³⁾。

しかしながら、社会福祉系の学会「総体」としては、現在まで体系的な成果としてまとめられた研究が存在しないのが現状であり、現時点での大震災の被災地あるいは被災者への福祉支援に関する研究は、個別の学会に所属する、個々の研究者のそれに委ねられている。しかも、その研究も、これまで阪神淡路大震災などの大規模災害があったにも関わらず、社会福祉の研究としては十分な蓄積がなく、成熟したものにはなっていない⁽⁴⁾。こうした状況のなかで、地域福祉学会の特別研究委員会は、日本生命財団から研究助成を受け、大震災発災後、3年間にわたって現地で調査研究を行ってきた。本論は、その調査研究の一環として、岩手県大船渡市において実施された現地調査 (Field Work) にもとづいて執筆されている⁽⁵⁾。

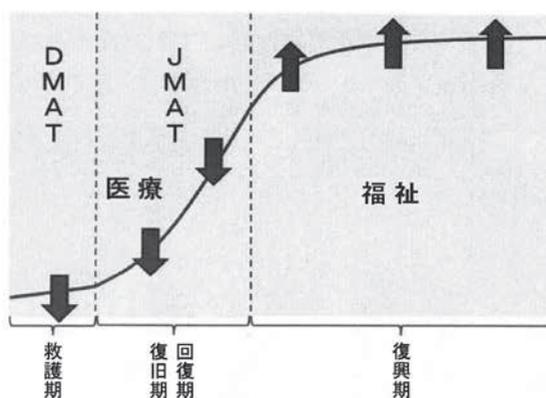
1 本論の目的と方法

(1) 本論の目的

大震災の発生から3年余りの時間が経過し、震災からの復興過程も大震災当

初の避難所を中心とした「救護期」から、仮設住宅を生活の場とした「復旧期」、
「回復期」、さらに復興住宅の造成による「復興期」へと次第に移行して、被災
者への福祉支援も新しい段階を迎えているといえる。

図1は時系列で見た、上記の各時期における医療問題と福祉問題（生活問題）
の関係を模式的に示したものであるが、この図からも分かるように、救護期は
文字通り、被災者の生命と、緊急時の生活保障が最優先の課題となるため、医
療問題の優先性が高くなる。しかし、それが一段落した復旧期・回復期では、
医療問題の重要性に変わりはないものの、それは全体としては生活問題のひと
つとなり、相対的に福祉問題の占める割合が高くなっていくとされている⁽⁶⁾。
具体的にいえば、それは被災者が暮らす仮設住宅での日々の生活の保障、ある
いはその質の担保・向上が、2年～5年程度の中期的な期間で課題となってく
るということである。したがって、地域福祉の視点からは、被災者の仮設住宅
(みなし仮設も含む)における福祉支援、すなわち「地域生活支援」をいかに
展開していくか、またそれを通して「福祉コミュニティ」をいかに再生・創生



白澤政和氏作成、一部改変

図1 被災者の医療問題と福祉問題の関係

していくかが重要な実践的課題となる。

そこで、本論ではこのような地域生活支援の方法・技術としての「地域を基盤としたソーシャルワーク（CBSW: Community-based Social Work, 以下 CBSW と記す）」に着目した⁽⁷⁾。具体的には大震災後、被災地に配置されている「生活支援相談員」の活動などについて分析することを通して、それが有効に機能するための要件（システム）と、それを展開する際に必要となる視点や方法などについて考察することを目的としている。

（2） 研究の方法

上述のように特別研究委員会は、研究目的にあわせて被災地で3年間にわたって調査研究に取り組んだ。具体的には2011年11月に大船渡市において、最初の試行的な現地調査を行い、以後、2012年7月と2013年8月に現地を再度訪問して、社会調査のパネル調査法の手法を用いて、調査データの収集と分析を行った。

本論は、上記の「定点調査」の基点とした、岩手県大船渡市および大船渡市社会福祉協議会（以下、社協と記す）などにおいて収集した関連資料類の整理・分析と、市（行政）・社協の役職員および社協に配置されている「生活支援相談員」に対して、仮設住宅などで生活している被災者に対して、それぞれがどのような福祉支援を行っているかという点に関する「半構造化面接法」（semi-structured interview）を通して得られた、調査データの分析にもとづいている。また、特に後者の半構造化面接法では、抽出されたキーワードをもとに、大船渡市の生活支援相談員の役割や機能、またそのシステムの特徴と、CBSWの実践内容などについて考察している。

なお、調査研究に伴う倫理的配慮に関しては、面接調査の際に本調査研究の趣旨を説明し、被調査者の方々から同意書を得た上で、面接調査の中止や情報開示などについての配慮を行った。

2 研究結果—岩手県大船渡市の事例研究を通して—

本論では、岩手県大船渡市の事例研究を行うことにする。それは、同市が構築している、仮設住宅に入居している被災者への支援システム（＝大船渡方式）がこれからの被災地における地域生活支援のあり方を考察していく際に示唆的な内容となっていると考えられるからである⁽⁸⁾。

(1) 大船渡市の被災状況と災害対応

大船渡市の被災状況は下記の通りである。(2011年11月現在)

人的被害は死者339人、行方不明者102人。建物被害は5,263世帯。その内訳は全壊2,755世帯、大規模半壊422世帯、半壊697世帯、一部損壊1,389である。また、物的被害は約1,077億円（判明分）となっている。

図2は、上記の被害状況を地図に示したものであるが、大船渡市はリアス式海岸に面しているため、やはり沿岸部の被害が大きい。この図からも、大震災の地震自体の被害よりも、同日の津波での被害が大きかったことが分かる。写真1・2・3は、2011年11月時点での同市の港の被害の様子を撮影したものであるが、大震災から半年余り経った時点でも甚大な被害の爪痕が残されたままになっていた。しかし、その一方でわれわれが港のまわりを踏査すると、わずかな差で津波の被害を免れた地域には、大震災以前の生活が徐々にではあるものの、戻って来ているのが印象的であった。

さて、大船渡市の災害対策は下記の通りである。(2011年11月現在)

組織体制では災害復興局が市庁内に設置され、専任の職員が7名配置されている。また、大船渡市災害復興推進本部が設置され、市長のもとに横断的な組織が作られている。避難所は市内に60ヶ所設置され、最大8,737人が避難をしていた。ただし、避難所は2011年8月末をもってすべて閉鎖されている。また、

被災地における地域を基盤としたソーシャルワークに関する一考察

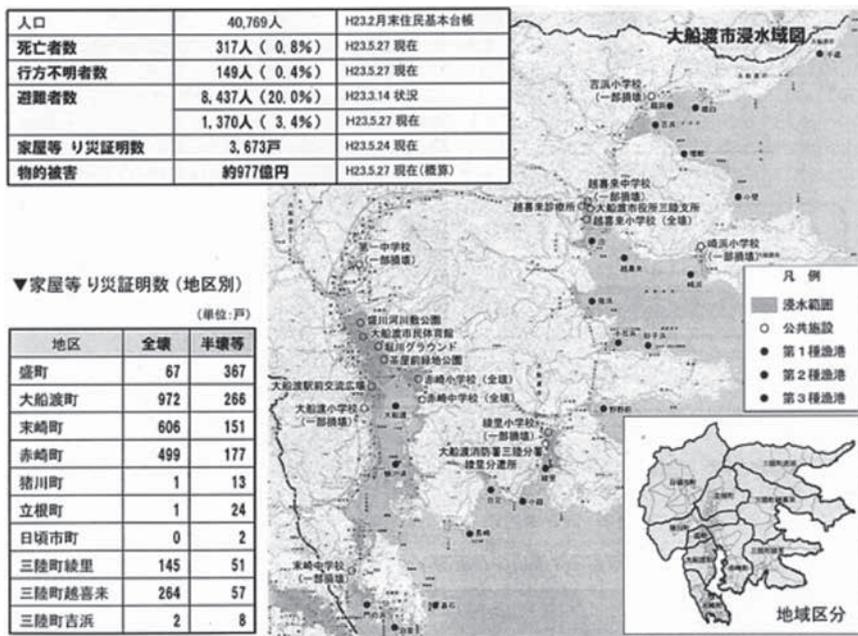


図2 大船渡市の被災状況

同年10月には「大船渡市復興計画」が策定されている。

次に大船渡市の仮設住宅などの状況であるが、同市に設置された仮設住宅は37ヶ所、1,801戸で、2011年3月25日から6月17日までの間に順次着工し、7月12日にはすべてが完成している。また、完成した仮設住宅には避難所から被災者が順番に入居し、8月末にはすべての被災者が入居を完了している。同市内の最大規模の仮設住宅は「総合公園予定地」の308戸、最小規模のそれは「合足地域」の4戸である。写真4・5・6は同市の仮設住宅の様子を撮影したものであるが、その規模(入居世帯数)と、設置場所などによってかなりの差異があることが分かる。

写真1 大船渡市の被災状況



大船渡市の港の側の様子。このように津波で壊れた車両が港のいろいろなところに瓦礫として放置してあった。津波の破壊力を実感できる写真。(2011年11月撮影)

写真2 大船渡市の被災状況



大船渡線の駅舎の様子。津波で線路は曲がり、プラットホームは跡形もなくなっていた。駅舎の向こうに撤去されていない漁船が見える。(2011年11月撮影)

写真3 大船渡市の被災状況



大船渡市の港の近くの様子。建物内の津波が押し寄せたところをはっきり分かる。港にはかもめがたくさんいたが、全体が廃墟のようであった。(2011年11月撮影)

写真4 大船渡市の仮設住宅の様子



大船渡市内の大規模な仮設住宅を道路の上から撮影した写真。当時、この仮設住宅は新しかったが、3年以上経った現在でもそのままになっている。(2012年8月撮影)

写真5 大船渡市の仮設住宅の様子



仮設住宅の配置を撮影した写真。仮設住宅は暑いので、日よけが作られている。なお、この仮設は出入りが向かい合わせになっていない。(2012年8月撮影)

写真6 大船渡市の仮設住宅の様子



公園内の空き地に建てられた、最小の仮設住宅（4戸）。当時はこのような小規模な仮設住宅が市内にいくつもあり、建設地確保の困難さが感じられた。(2011年11月撮影)

(2) 大船渡市社協の取り組み

大船渡市社協は、大震災発生後、日常業務以外に主に①災害ボランティアセンターの運営、②生活福祉資金の貸付、③生活支援相談員の設置事業、という3つの事業を実施している。このうち、生活支援相談員は、「生活復興支援資金事業」「緊急雇用創出基金事業」「高齢者サポート拠点事業」の3つの事業にもとづく財源によって、主に被災地の市町村社協に配置されているが、大船渡市の場合、図3に示されているように、北上市が国の「緊急雇用創出基金事業」で雇用した人々を提供して、両者が連携し、「仮設入居者等の福祉ニーズを把握し、生活支援業務等を調整、提供することを目的」(設置事業要綱)として「生活支援相談員主任」1名、「生活支援相談員」10名、「仮設住宅運営支援員」70

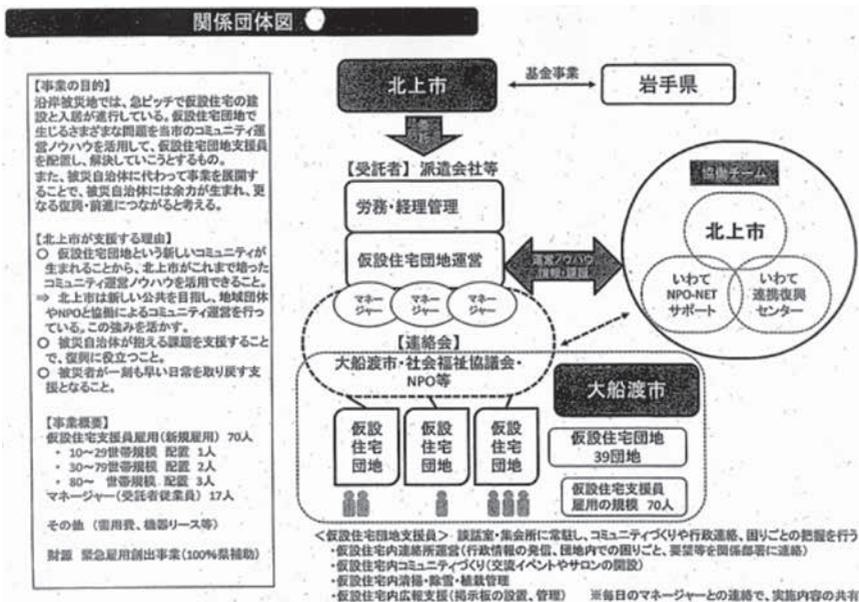


図3 大船渡市の被災者支援システム

名（2011年11月現在）が配置されている。なお、この事業の運営の一部は、民間会社に委託されている。

（3）生活支援相談員の業務

大船渡市社協の生活支援相談員の業務としては、①戸別訪問・見守り活動、②大船渡市および民生委員などとの連携、③国・県および市町村等の各種施策などの情報提供や利用方法の説明、④ボランティア・NPOとの調整、⑤仮設住宅入居者に対しての各種イベントの企画・実施、⑥仮設住宅内におけるコミュニティづくり、の6つが挙げられている。また、「生活支援相談員の心構え」や「生活支援相談員の業務上の注意事項」などの各種マニュアルも、市社協によって作成されている。

また、この生活支援相談員と協働して仮設住宅の被災者を支援していく「仮設住宅団地支援員」の業務としては、①談話室、集会所の管理、活用などのお手伝い、②お住まいの皆様のお困りごとの相談の受け付け、③外部からの支援者・ボランティア・来訪者受け付け、④植栽管理や団地内清掃等のお手伝い、の4つが挙げられている。

（4）大船渡方式の特徴

大船渡市の場合、発災前から福祉現場に勤務していた人材を生活支援相談員として雇用しているため、福祉支援、特に個別支援（＝対人援助）の基本的な理解が採用時に担保されている。また、北上市が国の緊急雇用創出基金事業「沿岸部被災地仮設住宅運営支援事業」として雇用した人たちを、大船渡市の仮設住宅団地支援員（以下、支援員と記す）として派遣しており、支援員が仮設住宅の管理人業務を担っている⁽⁹⁾。

したがって、表1に示されているように、それぞれの役割分担が明確で、生活支援相談員は仮設住宅の入居者などへの相談支援業務に特化できたという特

表 1 生活支援相談員と仮設住宅団地支援員との役割分担

仮設住宅団地支援員	生活支援相談員
<ul style="list-style-type: none"> ・相談の第一線の受付窓口 ・仮設住宅内の集会所の鍵の管理 ・平日の戸別の見守り訪問 ・イベントの受け付け、仮設内の自治会長への実施の提案 	<ul style="list-style-type: none"> ・相談支援（仮設住宅内・外） ・サロンの運営 ・平日、土日祝日の見守り訪問（仮設住宅、みなし仮設） 仮設住宅の場合は支援員と、みなし仮設の場合は民生委員と共同で行っている。
<ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅団地支援員は同仮設住宅内に居住している場合と、他の仮設住宅に居住し、通勤している場合がある。 ・仮設住宅団地支援員は平日の日中仮設住宅に常駐しており、1日1回は戸別に声をかけをし、安否確認を行っている。一方、生活支援相談員は1軒に対して月に2回訪問するのが限度である。 →仮設住宅団地支援員がもっとも入居者の身近なところでニーズをキャッチし、それを生活支援相談員に報告し、実際の支援にあたるという体制になっており、生活支援相談員とは別に仮設住宅団地支援員を仮設住宅に配置することは、ニーズの早期発見と対応に一定の効果があると考えられる。 	

徴を有している。また、仮設住宅団地支援員を生活支援相談員とは別に仮設住宅に配置し、入居者の最も身近なところで、その福祉ニーズを把握して、それを生活支援相談員に報告し、実際の支援にあたるというシステムは、福祉ニーズの早期発見と対応に一定の効果があり、それが大船渡市のシステム（＝大船渡方式）の特徴になっている。

（5）生活支援相談員への面接調査

上述のようなシステムで運営されている、大船渡市社協の生活支援相談員に対して、下記のような方法で面接調査（ヒアリング）を行った。

- ①調査対象：大船渡市社協に所属する生活支援相談員2名と仮設住宅団地支援員1名
- ②調査方法：ヒアリング（聞き取り）は、1名に対して約1時間半から2時間程度行った。

また、調査にあたっては「半構造化面接法」を用いた。ヒアリング調査の項

表2 生活支援相談員へのヒアリング調査の項目

8つの機能	ヒアリング調査の項目の概要
①広範なニーズへの対応	日常の業務内容（ニーズ把握の方法、具体的な対応方法）
②本人の解決能力の向上	個別のケースへの対応、要援護者の変化
③連携と協働	フォーマル・インフォーマルな連携の有無、情報共有の方法
④個と地域の一体的支援	既存のコミュニティ・仮設住宅内の自治会との関係、関わり
⑤予防的支援	孤立・孤独予防に関する具体的な取り組み
⑥支援困難事例への対応	困難事例と感じたケースの具体例と対応方法
⑦権利擁護活動	日常生活自立支援事業、法律相談などの活用状況
⑧ソーシャルアクション	自治体等への要望、具体的な行動

目は、表2の通りである。

- ③調査期間：2011年11月から2013年8月まで。
- ④倫理的配慮：面接調査に際しては、調査の趣旨を対象者に説明し、同意書を得た、また、面接調査の中止や、情報開示などについての配慮を行った。

(6) 面接調査の結果

被災地の復興過程の時期区分でいえば、生活支援相談員の配置は「復旧期」に行われ、その後の「回復期」、「復興期」にわたって被災者への支援を継続していくことになる。面接調査を行ったのは「復旧期」から「回復期」への移行時期にあたると考えられるが、仮設住宅で生活する被災者からの相談内容は、初期の仮設住宅におけるハード面を改善してほしいという要望から、次第にソフト面（人間関係の相談など）に移行している時期であった。

生活支援相談員はこうした実情をふまえ、孤立防止のための“つながり”を作る場として、仮設住宅内にある集会所にサロンを開設している。さらに、警察、市（行政）、市社協や民生委員・児童委員、自治会長などとさまざまなネットワークづくりを行い、仮設住宅で生活する被災住民を孤立させない工夫を凝らすとともに、仮設住宅そのものを近隣の地域社会から孤立させないための活

動を行っていた。

面接調査は、このような状況のなかで行われ、その結果から下記のようなキーワードを抽出することが出来た。

1) 生活支援相談員の役割認識

「仕事内容は、あくまでも『つなぎ』。」

「(支援員として配置された) 2011年9月ごろは、困りごととして、リモコン、エアコンの使い方がわからないと言われることが多かった。その際は、自分たちがわかれば対応、わからなければ住宅保守管理センターに連絡した。その他、相談内容に応じて社協(相談員)、市役所、保健師、警察に連絡した。」

「支援員は自分たちでイベントを企画することはできない。住民の人たちを巻き込めるよう、いろいろとしかけを考えている。」

2) 生活支援相談員の調整機能

「月に1回保健師、地域包括支援センターの職員、障害者相談センターの相談員、生活支援相談員でミーティングを行っている。サロン活動の中で見えてきた住民の課題に対して、ミーティングの中で保健師に協力してもらえないか相談した。」

「自分たちで答えを伝えるのではなく、適切な窓口を教える。」

「社協職員と全地区を回り、サロン活動の運営を自治会主体で行ってもらえるよう自治会長に対して働きかけている。」

3) 他職種連携体制の醸成

「精神障害のあるAさんの仮設住宅内での生活支援についてケース会議を開くことになり、当初3、4人の関係者が集まるのかと思っていたが、

震災前から関わっていた障害者相談センターの相談員、市の障害課の職員、保健師、地域包括支援センターの保健師、民生委員、仮設住宅支援員、NPO スタッフなど、想像以上に多い関係者が集まった。そのメンバーで情報交換・提供し、役割分担ができてすごいと思った。」

「相談員の仕事は、自分たちだけでその人を見るんじゃない。みんなでその人を支える1つの足がかりになると感じた。前職の時は、限られた関係者のみの会議だったので、全ての関係者が集まって、結論は出ないにしろ、協議できるのは初めてだったので、すごく勉強になった。」

4) 他職種協働の機能

「Bさんは独居で生活がかなり乱れている様子だったが、支援を拒んでいた。支援員が相談員に連絡をくれて訪問した際に、部屋の状況や本人の様子から、命にも関わる状態だと感じたので、保健師にも見守りを依頼した。話し合いの次の日、実際に寝たきりで動けない状況になっているところを保健師が発見し、救急車で搬送して一命を取り留めた。あのまま放置していたら、孤独死していたかもしれない。」

5) 家族・地域支援の重要性

「個別支援だけでなく、地域支援がとても重要だということがわかった。個別支援を、地域支援に移行しなければならないと思っている。地域の方達の協力を得て独居高齢者の見守りをしていく流れにしていきたい。現時点では、民生委員さんや地域福祉委員さんと情報共有をして、地域内の要援護者の見守りをしている。」

「家族や仮設の中だけでは解決できない問題を、地域にある資源で解決していきたい。できるだけ仮設から出るような支援が必要。」

「相談があった本人ではなく、その家族に先に介入する場合もある。」

3 考察

本論で分析した「大船渡方式」ともいうべき、仮設住宅の被災者への支援システムがどのように機能しているかについては、この間の環境変化も含め、さらなる検証が必要ではあるものの、現時点では岩手県内の、被災した他の市町村と比較しても、CBSW という視点からみて、より福祉の「専門性」を活かしたシステムになっている点が高く評価できる。また、被災自治体（大船渡市）と支援自治体（北上市）の連携・協力、すなわち基礎自治体間の自主的なそれを具体的に推進している点も高く評価できる。

さて、大船渡市の生活支援相談員が行っている支援活動の内容を、面接調査の結果をもとに再構成してみると、表3のように、大きく①仮設住宅で生活する被災住民への個別支援、②仮設住宅内でのコミュニティづくりの支援、③仮設住宅が建設された地域の社会資源との関係調整、の3つに分類できる。図4はこれらの支援の方向性（ベクトル）を示したものであるが、この図からも分かるように、生活支援相談員の活動は、個別支援（＝①）と地域支援（＝②・③）とを一体的に推進することを目的とする、CBSW の実践の一形態として理解

表3 生活支援相談員の支援内容

相談員の支援活動のベクトル	具体的な支援内容
①仮設住宅で生活する被災住民への個別支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 個別のケースに対する相談、傾聴 ・ 多職種と連携または単独での見守り ・ 仮設住宅内に居住する家族間関係調整
②仮設住宅内でのコミュニティづくりへの支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ サロンの企画・運営 ・ イベントの企画・運営
③仮設住宅が建設された地域の社会資源との関係調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ 仮設住宅、みなし仮設住宅、地域内に居住するすべての高齢者を対象にしたサロンの開催 ・ サロンを運営する上での公民館長・自治会長との交渉、情報共有、連絡調整

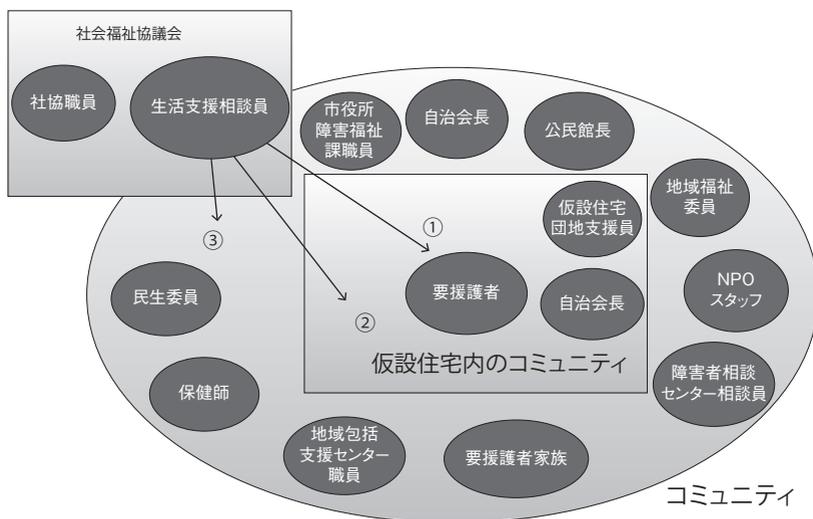


図4 生活支援相談員の支援活動のベクトル

することができる。

また、図5はCBSWの機能を生活支援相談員、仮設住宅団地支援員、社協職員（Community Worker）の3者がそれぞれどのように担っているかを図式化したものである。CBSWの実践自体は、伝統的なCommunity Workとは異なり、近年、わが国の地域福祉の分野で独自に提起されてきたもので、必ずしも成熟した実践となっていないものの、その機能は「支援困難事例への対応」「予防的支援」「連携と協働の促進」「個人（利用者等）と地域の一体的支援」「広範な福祉ニーズへの対応」「本人の解決能力（コンピテンス）の向上」「権利擁護活動」「ソーシャルアクション」の8つであるとされている⁽¹⁰⁾。

図5からも分かるように、「支援困難事例への対応」「予防的支援」「連携と協働の促進」はいずれも3者が担っていて多角的な対応になっているが、「個人（利用者等）と地域の一体的支援」「広範な福祉ニーズへの対応」「本人の解決能力（コンピテンス）の向上」は生活支援相談員と社協職員の2者が、また

被災地における地域を基盤としたソーシャルワークに関する一考察

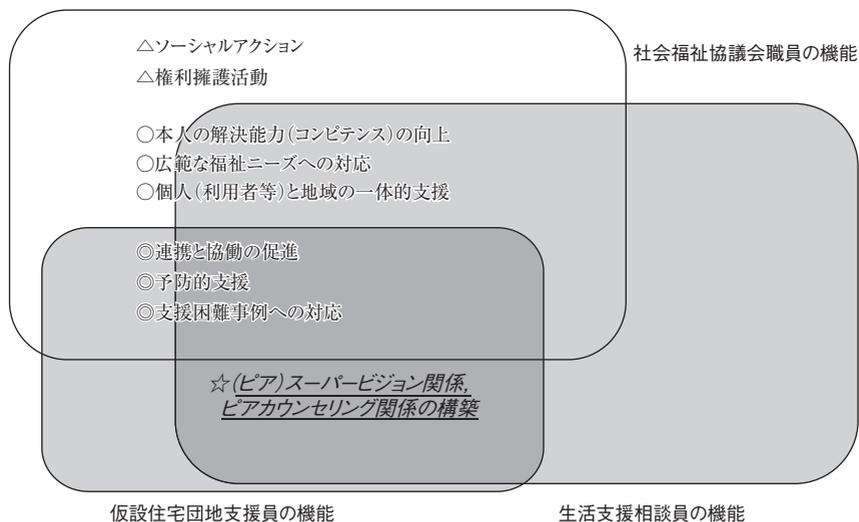


図5 地域を基盤としたソーシャルワークの機能の分析

「権利擁護活動」「ソーシャルアクション」については社協職員だけが担っている、CBSWの機能のすべてを生活支援相談員だけが担っていないことが分かる。特に「権利擁護活動」や「ソーシャルアクション」のようなコミュニティ・ソーシャルワーカー（Community Social Worker）にとって重要な機能を担っていないことには留意が必要である。換言すれば、生活支援相談員がCBSWの機能のすべてを担うことは、現状では困難であり、そこには一定の限界があることを、われわれはよく認識しておく必要がある⁽¹¹⁾。

最後に生活支援相談員には、現時点での仮設住宅における支援という視点だけでなく、仮設住宅を退去したあとも見据えた個別支援や地域支援の視点が必要となる。しかし、その一方で大船渡市の生活支援相談員は、福祉現場での就業経験があるとはいえ、過去に地域において相談支援業務を経験したり、そのための専門的な研修を受けたりしているというわけではない。さらに、その相談員自身も被災している場合も少なくない。すでに岩手県社協による生活支援

相談員への研修会や、被災した沿岸部の社協（一部は宮城県も含む）において、今後の支援のあり方について情報交換などがなされているが、被災者の地域生活支援の一翼を担う、生活支援相談員の力量形成と、その相談員自体を支援するシステムの形成という両側面から、“支援者を支援していく”スーパービジョンの体制を構築していく必要があると考えられる。

むすびに代えて

本論の現時点での結論は、下記の通りである。

①被災地における仮設住宅は、いわば2重の意味で「コミュニティ」として機能している。ひとつは仮設住宅内、もうひとつは仮設住宅外のそれ（＝ホスト・コミュニティ）との相互関係においてである。②したがって、CBSWが機能する条件が成立しているが、現時点でその主たる担い手は「生活支援相談員」であるといつてよい。換言すれば、生活支援相談員の質（＝専門性）によって、その機能（の質）が決まってくると考えられる。③CBSWが機能する条件は、その「システム」に影響を受けている。本論で取り上げた「大船渡方式」は、被災者（被災高齢者）への地域生活支援だけでなく、被災地における福祉コミュニティ（高齢者ケアコミュニティ）の再生・創生という文脈でも示唆的なシステムであると考えられる。

「復興とは元に戻すことではない。新しい地域社会を作り出すことである」。

これは、被災者の方からわれわれが直接うかがったお話であるが、地域福祉の研究者として、いまその意味を重く受け止めなければならない。現在に至っても、仮設住宅に入居している方々の不安感は大い。それは、将来への展望がもてない、あるいはもちにくいことへの焦燥感であるといつてもよい。こうした日々の、そしてこれからの生活への不安感や焦燥感を払拭するためにも、われわれは、彼らが福祉コミュニティを再生・創生していくことを側面的に支

援し、エンパワーメントしていく必要があるのではないだろうか。

被災地への支援、あるいは被災地における支援は多様であり、学会だけに限定しても、さまざまな学会がそれぞれの視点から支援活動や、調査研究活動を展開していることはいうまでもない。そして福祉支援という文脈では、社会福祉系の学会への他学会からの期待は大きい。その意味で、あらためていま「ソーシャルワーク」（地域福祉学会でいえばCBSW）の価値や存在理由（レーゾンドートル）が厳しく問われていると考えられる。

注

- (1) 本論に記載されているデータは、被災地において調査研究を開始した、2011年11月時点のデータで統一されている。なお、現在の復興状況および最新の統計データなどについては、復興庁のHPで見ることができる。また、福祉関連の復旧・復興情報については、下記のURLで見ることができる。

http://www.reconstruction.go.jp/portal/iryuu_fukushi_kyouiku/index.html

ただし、全体的には医療や教育関係のデータに比べると、福祉関係のそれは少ない印象がある。

- (2) 日本地域福祉学会特別研究委員会は、牧里毎治会長（関西学院大学）を委員長、宮城孝会員（法政大学）を副委員長とし、その他に杉岡直人（北星学園大学）、都築光一（岩手県立大学、現在は東北福祉大学）、松村直道（常磐大学）、加山弾（東洋大学）、菱沼幹男（日本社会事業大学）、和気康太（明治学院大学）の各学会員によって構成されている。また、研究協力者として大島隆代（法政大学）、永井裕子（明治学院大学、現在は福井県立大学）、小田川華子（首都大学東京）の3学会員も参加している。

特別研究委員会は、この間、具体的には①委員会による研究活動、②被災地の視察と関係者への面接調査および生活支援相談員へのアンケート調査、③シンポジウムなどの開催、という3つの活動を行って来た。なお、その成果については、日本地域福祉学会東日本大震災復興支援・研究委員会編『東日本大震災と地域福祉一次代への継承を探る』中央法規出版（2015年6月刊行予定）としてまとめられることになっている。

- (3) 日本地域福祉学会の被災地の復興支援に関わっている学会との共同プロジェクトとして、日本都市計画学会とのそれを挙げることができる。これは、日本都市計画学会からの提案で、両学会がこれからの被災地復興支援に向けて、国土交通省や厚生労働省などへの「提言」を行うことを目的とした研究（日本地域福祉学会側の代表者は宮城

被災地における地域を基盤としたソーシャルワークに関する一考察

孝教授で、他に都築光一教授、平野隆之教授、筆者の3名が参加している)で、その成果はこれまでに「地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言」(第1次・第2次・第3次)としてまとめられている。この提言の詳細については、下記のURLを参照していただきたい。

<http://www.cpij.or.jp/com/rev/jracd.html> (第1次)

- (4) 社会福祉系学会の復興支援・研究に関する取り組みは、「日本社会福祉系学会連合」のHPで見ることが出来る。日本社会福祉系学会連合：<http://jaswas.wdc-jp.com/>
なお、このHPには「災害福祉アーカイブ」として「図書」「報告書」「論文」などが一覧となってまとめられているが、それを見ても2011年の東日本大震災以降の研究が多いことが分かる。
- (5) 本調査研究は、ニッセイ財団高齢社会助成の実践的研究助成(2011年～2013年)にもとづいて行われた。研究テーマは「被災地における高齢者ケアコミュニティの再生・創生に関する研究—東日本大震災で被災した東北地方のコミュニティを中心にして—」である。なお、研究代表者は筆者で、他に6名(牧里毎治、宮城孝、杉岡直人、都築光一、松村直道、加山弾)の参加協力を得ている。

ニッセイ財団高齢社会助成については、下記のURLを参照。

http://www.nihonseimei-zaidan.or.jp/kourei/04_jisseki.html

- (6) この図は白澤政和教授(桜美林大学)が作成されたものを転載している。ただし、このモデルは、あくまでも現時点での一般的見解であって、必ずしも「定説」ではない。筆者は、被災地への現地調査で、避難所や仮設住宅を訪れ、この間、いわゆる福祉の利用者の方々にお話を伺う機会があったが、その際にたとえば認知症の高齢者や、精神障害者の方々も早期に福祉的支援(介入)がなかったために、その症状が重くなって大変であったというお話をしばしば伺った。また、この点について、筆者は2013年11月に開催された「ニッセイ財団高齢社会ワークショップ」において、この図に関連して上記のようなコメントをしたところ、パネリストを含め、フロアからも同様の見解があったことを付記しておきたい。
- (7) CBSWとは簡潔に言えばソーシャルワークの2つの焦点、すなわち利用者へそのニーズに則して個別に支援を行うこと(=個別支援)と、当該の地域社会に存在するニーズに対して集合的に支援を行うこと(=地域支援)の2つを、地域社会という場(空間)において、統合的に実践することを意味している。これは、従来までのソーシャルワーク論が個別支援をケースワークとグループワーク、地域支援をコミュニティワークとしてスペシフィックに専門化していく考え方とは異なり、地域社会において、その力を使いながら、地域社会で生活する利用者を総合的に支援していく考え方を示している。この方向性は、たとえば厚生労働省「これからの地域福祉のあり方に関する

る研究会報告書」(2008年3月)のなかで「地域福祉コーディネーター」という、新しい地域福祉の人材の果たす役割・機能として示され、この間、全国の市区町村社協に配置されるようになってきている。また、その存在は、先般NHKで放送された連続ドラマ「サイレントプア」(深田恭子主演)を通して、広く一般にも知られるようになった。

- (8) 以下の記述は、2011年11月に大船渡市社会福祉協議会を訪問した際にご提供いただいた資料にもとづいている。また、パネル調査法の手法にもとづく聞き取り調査(ヒアリング)において、同社協に所属する生活支援相談員の方々と、仮設住宅団地支援員の方々には、われわれの継続的な調査研究に何度も応じていただいた。なお、このような調査研究の機会をアレンジメントしてくださったのは、都築光一教授(東北福祉大学)である。先生には大変にお忙しいなか、このような場を設定していただき、心から感謝申し上げたい。
- (9) 本論は2011年11月の時点を基点としているため、大船渡方式についてはこのような記述となっている。この方式は岩手県内の近隣の市町村、市町村社協にも波及したが、その後、第2次生活支援相談員として12名がさらに採用されたが、彼らは必ずしも福祉の専門性を有した人たちではなかったこともあり、課題が惹起したこともまた事実である。なお、この点については、さらに現地調査を重ねた上で別稿に記すことにする。
- (10) このCBSWの8つの機能については、岩間伸之「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能」『ソーシャルワーク研究』(第37巻)相川書房、2011年、4頁～19頁を参考にしている。
- (11) 災害時におけるソーシャルワーク機能については、たとえば日本地域福祉研究所が次のようにまとめている。①要援護者の安否確認とニーズ把握、②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、③要援護者に対するケアマネジメント、④災害時におけるボランティアコーディネイト、⑤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、⑥コミュニティ再生を視野に入れた継続的な生活支援、⑦ストレングスを重視した被災地住民主体の自立支援、⑧災害時におけるリスクマネジメント、⑨災害時に対応した福祉制度への提言。CBSWは、このなかの下線部の機能(⑥、⑦)が中心となるソーシャルワークであり、その「すべて」ではない。

謝辞

本論は、ニッセイ財団高齢社会助成の実践的研究助成(2011年～2013年)による調査研究活動の成果の一部である。このような貴重な研究機会を与えていただいたニッセイ財団には、末筆ながら深く感謝の意を表したい。また、岩手県大船渡市における調査研究につ

被災地における地域を基盤としたソーシャルワークに関する一考察

いては都築光一教授（東北福祉大学）と、大船渡市（行政）および大船渡市社会福祉協議会の職員の方々にご協力をいただいた。この場をお借りして、あらためて心から感謝申し上げます。

付記

本論は2名の共著論文である。和気康太は「はじめに」「1 本論の目的と方法」「2 研究結果（1）（2）」「3 考察」「むすびに代えて」「注」を、また永井裕子は「1 本論の目的と方法」「2 研究結果（3）（4）（5）（6）」「3 考察」「注」を執筆したことを付記しておく。

参考文献

- 峯本佳世子『被災高齢者の生活復興と地域見守りの展望：震災10年から災害福祉を考える』久美出版，2005年。
- 浦野正樹・大矢根淳・吉川忠寛編『シリーズ災害と社会②：復興コミュニティ論入門』弘文堂，2007年。
- 日本地域福祉研究所編『大規模災害時及び復興期におけるソーシャルワーカーの役割と機能に関する研究』日本地域福祉研究所，2007年。
- 西尾祐吾・大塚保信・古川隆司編『災害福祉とはなにかー生活支援体制の構築に向けて』ミネルヴァ書房，2010年。
- 岩間伸之「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能」『ソーシャルワーク研究』（第37巻・第1号）相川書房，2011年，4-19頁。
- 大関輝一「災害被災者へのコミュニティソーシャルワーク」日本地域福祉研究所編『コミュニティソーシャルワーク』（第9巻）中央法規出版，2012年，5-18頁。
- 大島隆代「災害支援とソーシャルワーク専門職：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・第1号）相川書房，2012年，9-15頁。
- 加納祐一「新潟県中越地震における生活支援相談員の聞き取り調査から」『ソーシャルワーク研究』（第38巻・第1号）相川書房，2012年，32-38頁。
- 菅野道生「社会福祉学は災害にどう向き合うのか」日本社会福祉学会編『社会福祉学』（第53巻・第1号），2012年，140-143頁。
- 「コミュニティソーシャルワーク」編集委員会編『被災地の生活支援とコミュニティづくり』中央法規出版，2012年。
- 志田聖一「災害時における社会福祉協議会の取り組みについて」日本社会福祉学会編『社会福祉学』（第53巻・第1号），2012年，133-134頁。
- 南方順一郎「地方自治体の視点からの東日本大震災の報告ー震災直後の地方自治体と要援

被災地における地域を基盤としたソーシャルワークに関する一考察

- 護者との関係を中心に―』日本社会福祉学会編『社会福祉学』（第53巻・第1号），2012年，129-132頁。
- 全国介護者支援協議会編『東日本大震災における高齢者・障害者等に対する福祉支援のあり方に関する調査研究事業』（報告書）全国介護者支援協議会，2012年。
- 全国社会福祉協議会編『災害時における社会福祉協議会の事業展開と生活支援相談員の取り組み』（報告書）全国社会福祉協議会，2012年。
- 全国社会福祉協議会・大規模災害における被災者への生活支援のあり方研究委員会編『東日本大震災被災地社協における被災者への生活支援・相談活動の現状と課題』（報告書）全国社会福祉協議会，2012年。
- 日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による復興まちづくり研究委員会「提言：地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言」日本都市計画学会・日本地域福祉学会，2012年。
- 日本都市計画学会・日本地域福祉学会連携による復興まちづくり研究委員会「提言：地域コミュニティを基点とした復興まちづくりの提言」（第2次）日本都市計画学会・日本地域福祉学会，2012年。
- 原田正樹監修・「地域福祉から未来へ」編集委員会編『地域福祉から未来へ：社協職員が向き合った3.11 宮城からのメッセージ』全国コミュニティライフサポートセンター，2012年。
- 松村直道他『震災・避難所生活と地域防災力：北茨城市大津町の記録』東信堂，2012年。
- 三浦剛・阿部利江「被災地の生活支援におけるソーシャルワークの役割」日本地域福祉研究所編『コミュニティソーシャルワーク』（第9巻）中央法規出版，2012年，19-28頁。
- 上野谷加代子監修・社団法人日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門―被災地の実践知から学ぶ』中央法規出版，2013年。
- 桜井政成『東日本大震災とNPO・ボランティア』ミネルヴァ書房，2013年。
- 日本社会福祉士会・日本精神保健福祉士会・日本医療社会福祉教会・日本ソーシャルワーカー協会・日本社会福祉士養成校協会・日本精神保健福祉士養成校協会・日本社会福祉教育学校連盟編『躍進するソーシャルワーク活動「震災」「虐待」「貧困・ホームレス」「地域包括ケア」をめぐる』中央法規出版，2013年。
- 日本社会福祉士養成校協会編『災害ソーシャルワーク入門：被災地の実践知から学ぶ』中央法規出版，2013年。
- 全国介護者支援協議会編『大規模災害における被災地の効果的な福祉支援のあり方に関する調査・研究事業』（報告書）全国介護者支援協議会，2014年。