

東日本大震災による福島県原発避難の避難所での 母親の生活課題についての検討 —避難所における生活相談支援からの事例より—

吉 田 祐一郎

去る2011年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震（以下、「東日本大震災」）では、史上最大規模の災害としての被害が出ることとなった。合わせて地震後の太平洋側の津波によっても多くの尊い生命が奪われるとともに、東京電力福島第一原子力発電所の放射能事故によって現在でも多数の住民が住み慣れた地域から離れて県内外に避難している状況である。震災直後より各自治体および社会福祉協議会などが中心となり、ボランティア活動を呼びかけ、全国各地から様々な人々が現地に駆けつけている。一方で被災者にとって避難生活が長期化、また複雑化していることも懸念される場所であり、その点からも様々な専門職が関わりを持っていく必要がある。その点から、筆者を含めた社会福祉士をはじめとした社会福祉専門職としてどのような震災支援を行うべきであろうか。これらについては社会福祉の専門性にも関わることであり、多くの検討を要し論議していかなければならない事項が存在する。ただ今回の震災に際して、現在でも被災者の生活は常に変化し続けていること、また筆者も震災後継続して支援活動に従事している中で、特に災害時要援護者の中でも筆者の専門領域である子どもや子どもを育てる保護者の負担・不安感を含めた生活課題について内在化している傾向が見られた。その点から本研究ではこれまで関わったA市における被災者の中で子どもを持つ母親の生活課題について事例検討を中心に子ども家庭福祉の生活課題として整理するとともに、本事例で実際にインフォーマル・サポートを中心として行われた被災者への支援について、地域福祉の視点から災害時支援のあり方について検討するものである。

キーワード：東日本大震災、被災者、避難所、生活課題、ソーシャルワーク

1. 研究背景

筆者は今回の震災直後より、社会福祉士としての責務を果たしたいと願いつつ、宮城県・福島県および近県における避難所・被災地での救援、復興ボランティア活動、ボランティア活動の調整などに従事している。これらの活動を通して感じることは、甚大な被害によって今後も長期的に多岐にわたる生活再建への専門的支援が必要であり、筆者としても特に専門領域とする子どもの福祉、子育てを行う保護者支援（直接援助活動）を中心に活動したいと考えている。今回はこれまでの被災者への生活支援・生活相談の事例などを踏まえて、震災を通して求められるソーシャルワークの必要性、特に地域福祉としてのあり方について整理するとともに、専

門領域として関わった事例である子どもを持つ母親への相談支援を通して見えてきた生活課題とその生活課題の支援のあり方について論じるものである。

冒頭に、筆者は今回研究を目的として被災者支援を行ったのではなく、社会福祉士として生活支援を行う上において結果として状況をまとめ論じることとなったという経緯を予め断りたい。また現在も被災者の避難生活が継続している点からも、調査方法でも示す通り特段のプライバシーの配慮を行った上で報告する旨、了解いただきたい。

2. 被害の概要

東日本大震災は2011(平成23)年3月11日14時46分に太平洋三陸沖で発生した。マグニチュード9.0、宮城県北部の震度7を最大震度として各地で揺れ、東北地方における大津波、更には東京電力福島第一原子力発電所の炉心溶融(メルトダウン)による放射能放出などにより甚大な被害を齎し、激甚災害に指定された。被害状況等は、人的被害として死者15854名、行方不明3145名、負傷者6025名、建築物被害として全壊129280戸、半壊254512戸、一部破損692371戸とされる¹⁾。

避難状況は、東京電力福島第一原子力発電所のから半径20キロメートル圏内の「警戒区域」の指定による「計画的避難区域」及び「緊急時避難準備区域」を合わせて、福島県、宮城県、岩手県などの東北地方に住居を有する人を中心に、避難所、親族、知人宅、公営住宅、仮設住宅等の入居者を含み、全国各地に344290名となっている²⁾。

表ー1 阪神・淡路大震災と東日本大震災の比較

| | 阪神・淡路大震災 | 東日本大震災 |
|-------------|---------------------------------------|--|
| 発生日時 | 平成7年1月17日 5:46 | 平成23年3月11日14:46 |
| マグニチュード | 7.3 | 9.0 |
| 地震型 | 直下型 | 海溝型 |
| 被災地 | 都市部中心 | 農林水産地域中心 |
| 震度6弱以上県数 | 1県(兵庫) | 8県(宮城・福島・茨城・栃木・岩手・群馬・埼玉・千葉) |
| 津波 | 数十cmの津波の報告あり、被害なし | 各地で大津波を観測(最大波 相馬9.3m以上、宮古8.5m以上、大船渡8.0m以上) |
| 被害の特徴 | 建築物の倒壊。長田区を中心に大規模火災が発生。 | 大津波により、沿岸部で甚大な被害が発生。多数の地区が壊滅。 |
| 死者 行方不明者 | 死者 6,434名 行方不明者 3名 (平成18年5月19日) | 死者 15,270名 行方不明者 8,499名 (平成23年5月30日現在) |
| 住家被害(全壊) | 104,906 | 102,923(平成23年5月26日現在) |
| 災害救助法の適用 | 25市町(2府県) | 241市区町村(10都県) (※)長野県北部を震源とする地震で適用された4市町村(2県)を含む |

平成23年度 防災白書(内閣府)表1-1-13より抜粋

3. 社会福祉としての震災への視点

社会福祉領域から今回の震災を捉える時、二点の視点が存在すると考えられる。一点目が人間の基本的欲求の一つとも挙げられる自らの生活について安全・安心を求める視点、もう一点が具体的に生活を行う人々への社会福祉実践（ソーシャルワーク）の視点である。

一点目の視点として、人々は安心・安全な生活を送ることは基本的欲求として持っており、その基本的欲求を踏まえて社会福祉の責務として人々の生活の安定を図ることが求められている。社会福祉の目的として岡村は「社会生活上の困難を持つ個人又は集団を、その日常生活の必要性に即して援助すること」³⁾と定義している。その中でも自らが生活する地域社会における社会福祉の展開、いわゆる地域福祉の視点が重要と考えられる。地域福祉について、野口は地域福祉の目標設定として5点列挙し、その中の2点として「①福祉コミュニティの実現(安全・安心居住の街と伝統文化が融合し、高齢者や障がいのある人なども安全に安心して住み続けられる家庭と地域社会を構築する)」「②近隣での支え合いを含めた地域包括ケアシステムの展開(中学校区に介護予防を含めた地域包括ケアシステムを構築する)」⁴⁾と示している。これは日常生活の中で人々の生活が行われる地域社会において安心・安全な生活を送ることができる環境を構築していく重要性を示していると指摘できる。また、今回の東日本大震災に関連するものとして、川村は東日本大震災および東京電力原発事故と地域福祉の関係性について検証・考察する中で、地域福祉の概念として「地域福祉は、すべての住民が住み慣れた地域でいつまでも安心・安全な生活を送ることができるよう、住民参加にもとづく公私協働により、地域組織化を通じて福祉コミュニティを構築（形成）すべき制度・政策および事業・活動である」⁵⁾と示している。このことから、震災後の非日常生活が行われる中においても、地域福祉の重要性が求められる状況であり、地域で生活する住民一人ひとりの自立生活を図るために、公的および民間（私的）両面の社会資源を活用しつつ、地域社会として生活の基盤を獲得していくことが期待される。わが国では地域福祉の理念について、2000（平成12）年6月に従前の社会福祉事業法より社会福祉法に改称・改正されたことにより、国としても地域福祉の重要性が明確に打ち出された。改正後の社会福祉法では、具体的に当該地域の住民をはじめ、社会福祉を目的とする事業を営業者、および社会福祉に関する活動を行うものを地域福祉の推進主体として定めている。その具体的な地域福祉の参加手段としてあげられるのが、今回の震災でも役割を担っているボランティアの存在であり、特に今回のような災害支援におけるボランティア活動はいまや被災地の復旧・復興には欠かせない存在となっている。

しかしながら地域福祉の理念が明確化される一方で、今回の東日本大震災においては多くの人々が先に示した通り現在でも避難生活を余儀なくされ、また津波等により住み慣れた地域から離れなければならない事象が多く出現している。そのため、避難先や新たな生活の地での生活の基盤の形成が求められる状況にある。

他方、これらの生活基盤の安定を図る前提として、地域住民一人ひとりの生活課題への対応がなければならず、その点から地域福祉の展開として、個々に対しての生活支援体制を形成していくことが求められる。野口によれば「地域福祉は、公の領域の縮小（中略）と家族・地域社会の機能の減退（家庭や地域で担おうにも担う力が弱まっている）という状況において、社

会的に不利な条件の中で生きている人たちの『セーフティネット』を敷設し、それを『新しい公共』（NPO活動）、『地域主権』（住民主体）で推進することが求められる⁶⁾と指摘している。このように通常地域社会や住民の実際の生活上においても地域福祉の推進が求められているが、特に今回の震災においては避難生活が長期化することも懸念されること、またこれまで住み慣れた地域においてこれまで以上の生活への安定を図ることも求められ、その点からセーフティネットの形成やコミュニティづくりを中心とした、地域福祉の展開・発展が求められると捉えられる。

地域福祉の展開を求める中で、二点目の視点として、具体的に地域住民の安心・安定した生活全般を獲得していくための方法、いわゆる社会福祉実践としてのアプローチの必要性があげられる。社会福祉実践、とりわけソーシャルワーク実践としての定義として、北島は「(1) 人々が生活し、問題を解決し、困難に対処できるように、その人々 (People) にかかわる、(2) 社会資源や社会サービスや、それらを利用できる機会を人々に提供する社会制度 (システム) が適切に働くように、そのシステム (System) にかかわる、(3) そういった社会資源、社会サービス、その機会を提供する社会制度 (システム) と、そこで生活し、問題や困難をかかえる人々をつなぐ (Link) ことにかかわる、そして (4) 現在の社会政策 (Social Policy) の改善と、新たな社会政策を創り出すためにかわる、これらのことを、専門家として社会的責任をもって行う (介入 Intervention) ことである」⁷⁾と定義している。北島の定義を基盤として被災者の避難生活に対する社会福祉専門職の役割として次のことが考えられる。それは被災者の生活を捉える中で、被災前と被災後を比較した際に様々な変化が生じており、これらの変化の中でも被災者の生活が被災後に負担となっている事項を震災による生活課題と仮定する際に、その生活課題の内容と状況を掌握し、被災者が利用できる被災者支援の制度・サービス等を、被災者にいかに結び付けていくことができるかということやソーシャルワーク実践として意義付けることができる。この点から、今回の社会福祉専門職 (ソーシャルワーカー) として震災支援に関わる意味として、被災者の生活問題や生活課題に向き合い、活用できる制度を含めた社会サービスを結びつけていく点、および被災者等が抱える事例を今後の社会サービスに活かしていくことが責務であると指摘することができる。

これらの点と合わせて、社会福祉専門職として実践に基づき、具体的にどのように人々の生活が改善したかを検証する必要がある。このことについて、大橋はソーシャルワーク実践について、各援助段階 (ステージ) での関わりとして「各ステージ毎にソーシャルワーカーがどのような分析の下に、どのような問題解決方策を考え、どのようなソーシャルワークの理論モデルを活用しながら、自らのソーシャルワーカーとしての実践仮説を立てて福祉サービスを必要としている人に接し、支援したかが重要になる」⁸⁾と示している。このことから社会福祉実践の専門性として、社会福祉専門職 (ソーシャルワーカー) として様々な福祉実践の理論を活用しながら個々の人々の持つ生活課題の解決に向けて実践していくことが求められているということとなる。

4. 震災支援事例および調査概要

本研究の冒頭にも示したが、筆者は研究活動を進める理由で事例に関わったのではなく、実際の被災者への生活支援を行う上で明らかとなった事実を記録することとなったものである。筆者は本震災以前より関わりのあったA市において市民活動に従事してきた。今回の震災により被災者が当該地域に避難してきたことが明らかとなった段階で、これまで共に市民活動を進めてきたメンバーより、地域において被災者を支援するボランティア活動を進めたいと考えており、チームとして被災者支援を行う準備をしている旨の連絡が入り、その一員に加わることで活動を進めてきた。そのチームはB一時避難所に避難される被災者支援を行うことを目的としている。その前提を踏まえて、B一時避難所での記録等を以下に示していきたい。

1) 一時避難所の概要

次に筆者が今回の被災者支援として関わったB一時避難所における概要について説明したい。福島県第一原子力発電所事故による当該地域住民に対して発令された避難命令により、福島県内、および福島県近県をはじめとした各地に避難命令を受けた住民が一時避難することとなった。それらの理由からB一時避難所は福島県外のA市に設置された一時避難所である。同年3月15日に福島県の要請によりA市内にも数カ所の避難所を設置し、その中のB一時避難所は現在使用されていない旧小学校校舎であった。避難命令を出したのが国および福島県であったことから、B一時避難所の管轄も福島県となり、A市は建物の提供を中心に行う形式が取られた。B一時避難所の開設は3月15日、閉所は4月末日であった（ただし閉所の時期については開設直後から告知されたということではなく、4月下旬に巡回で避難所に来所した福島県担当者による説明会において被災者および関係者に通達された）。避難住民は主に福島県第一原子力発電所の隣接住民（福島県南相馬市・浪江町・双葉町・大熊町・楢葉町等）であり、避難者数は避難所開設中に日々変化し続けていたが、ピーク時には約70名程度とされている。

公的な支援としては、福島県からは福島県災害対策本部が窓口となり被災者への情報提供（ファクシミリ等の同報情報を活用し、被災者の生活に関する情報提供（安否情報、行政サービスの状況等、生活関連の情報提供）、被災地での地元新聞の提供、給食サービスの実施などが主なもので、福島県としての職員の常駐はなかった。A市としては開設時から建物管理者の配置（昼間のみ公民館等の職員から選出し配置）がなされていたが、3月下旬に不審者情報があったことと、そのことからの被災者の不安等により、夜間についても警備員を配置することとなった。

民間支援としては、企業による支援（NTT東日本による災害用特設公衆電話の設置、インターネット環境（パソコン・無線LAN環境）をはじめとした、各企業・団体等からの支援物資の提供等）、また地域住民をはじめとした自主的な支援として、ボランティア（避難所地区の自治会による関わりを含める）による避難者への関わり（衣・食（炊き出しを含む）、住に関わる支援と調整、生活相談、子どもとの遊びの関わり、支援物資の調整、地域情報の提供など）、その他にも被災者への慰問として芸能人の来所、地元内外の民俗・音楽等のグループ等によるイベント、炊き出し等の実施）が行われた。

医療関係者等の専門職の支援としては、福島県による要請に基づき医師・保健師の巡回は行われたが、回数はいずれも開設期間中に1～2回程度であった。そのため、地元等の専門職関係者ら（看護師、保健師、整体師、臨床心理士、介護福祉士、社会福祉士等）が、民間として支援活動を行った。またこれらの民間の専門職関係者は、個々に支援に入るケースと、ボランティアグループとして支援するケースが存在した。

2) 援助活動・調査対象の概要

これらのB一時避難所における支援を避難所開設当初より継続的に関わってきたボランティアより、避難者の中の子どもを持つ保護者より長期の避難生活による生活負担と、特に未就学児童の保育ニーズが高まっており、それらの対応を行いたいという相談を4月上旬に受けた。それまでもB一時避難所内の全体支援としては入っていたが、このことから特にソーシャルワークの専門性を元にした生活課題への介入と社会資源への個別的関わりの必要性を感じられたため、援助活動を開始した。

援助活動当初より個別での相談援助（ケースワーク）を中心に行うことも思案したが、一部の被災者の相談面接への負担が見られたことと、ニーズを寄せたボランティアが全体的な生活課題を把握しておりその中で一時避難所での子どもを持つ保護者同士の関係を形成していたことなどから、個別での相談援助（ケースワーク）と併せて、保護者同士のグループでの集まりを設けての援助（セルフヘルプグループをモデルとしたグループ支援）を組み合わせて援助を行うこととした。避難生活について、一時避難所以外での生活を視野に入れ、親族や関係者のいる世帯に居住地を変える被災者、また福島県内に戻る被災者もいたため、結果として避難所の閉所まで継続的に関わった4名の子どもを持つ母親（以下「a」「b」「c」「d」、家族形態は表-2参照）への援助を中心に考察する。

表-2 調査対象の家族構成

| | 家族数 | 家族構成 | | | | | その他 |
|---|-----|------|---|-----|----|-------|-------|
| | | 父 | 母 | 子ども | | | |
| | | | | 乳児 | 幼児 | 小学生以上 | |
| a | 4 | ○ | ○ | | | 2 | |
| b | 6 | ○ | ○ | | 1 | 1 | 祖父・祖母 |
| c | 5 | ○ | ○ | 1 | | 1 | 叔父 |
| d | 3 | ○ | ○ | 1 | | | |

なお、本調査について4名への調査説明を行い同意について意思確認を求め、結果としてこれらの説明の中で調査への協力について理解を得ることはできた。一方で調査対象とした本人およびその家族の一部より、避難先の地域住民や避難所の他の避難住民に対して個人情報を含めた調査結果が漏れた際の不安が認められたため、特に倫理上の配慮が求められると判断された。このため、筆者が所属している一般社団法人日本社会福祉学会が策定した「一般社団法人日本社会福祉学会研究倫理指針」（2010年4月1日施行）の規定などの根拠を元に、個人情報

等が特定されないよう、後述する調査結果の内容についても主旨が変化されないことを条件に一部改変することを予め断りたい。

3) 個々の生活意識について

次に4名の母親の震災後の生活意識について調査に、生活課題の把握を図った。今回は先に示した通り生活支援を優先させた上での調査を実施したことから調査項目について事前に精査・考察することが十分にできなかったこと、通常行われる生活課題等の事例調査で用いられる調査手法と比較して特異性があり、かつ調査対象とした標本についても限定的であったことなどから、個々の生活課題について数量化することの限界を生じることとなった。その結果、数量上のデータ分析を行うための情報を十分に収集することができなかった。しかしながら後述する調査対象者の生活背景について把握することを目的に、調査対象者の生活意識に関する理解を図るため、最低限の項目に絞り意識調査を行ったため、その結果について示していく。

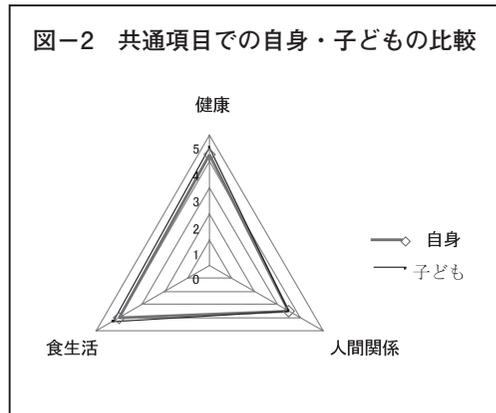
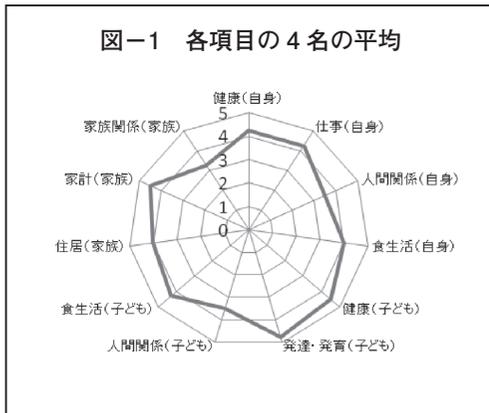
震災前と震災後の生活の意識の変化について5段階（5：とても気になるようになった、4：気になるようになった、3：変わらない、2：気にならなくなった、1：ほとんど気にならなくなった）で回答を求めた。結果は表-3、各項目の4名の平均を示したグラフが図-1である。どの項目も震災前と震災後を比較した際に関心を持つことが多くなったという回答が寄せられることとなった。これらは後述する面談内容からの考察にも示される通り生活への不安や負担感により発生していることが表されている。

合わせて、自身と子どもの共通項目（健康・人間関係・食生活）について示したグラフが図-2である。結果として自身について以上に子どもの生活についての意識が若干上回っている

表-3 震災前と震災後の生活への意識の変化（5段階）

| | 自身について | | | | 子どもについて | | | | 家族について | | |
|---|--------|----|------|-----|---------|-------|------|-----|--------|----|------|
| | 健康 | 仕事 | 人間関係 | 食生活 | 健康 | 発達・育児 | 人間関係 | 食生活 | 住居 | 家計 | 家族関係 |
| a | 4 | 5 | 3 | 4 | 5 | 5 | 4 | 5 | 5 | 4 | 3 |
| b | 5 | 4 | 4 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 | 4 | 5 | 4 |
| c | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 | 3 | 5 | 4 | 4 | 3 |
| d | 4 | 4 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 | 4 | 3 | 5 | 3 |

5：とても気になるようになった、4：気になるようになった、3：変わらない、2：気にならなくなった、1：ほとんど気にならなくなった



ことから親としての子どもへの関心が強く、自らのこと以上に意識していることが浮き彫りとなった。

4) 自由発話による生活課題の把握

次に母親のそれぞれが持つ具体的な生活課題や不安項目について調査を実施した。方法は個別での相談、および4名の母親が集まり自由に生活上で感じていることを会話（自由発話）してもらい、それらの会話の内容についてKJ法を活用しカテゴリー別に整理する方法を取った。なお、個別相談と集団での会話についての差異についても考慮したが、結果としてほぼ重複する結果となったため、集団での会話結果を元にカテゴリーに分類し、結果を提示する。

・未就学の子どもに関する保育ニーズに関する項目

会話の中で最も多かったのが、未就学の子どもに関する保育ニーズ（保育所・幼稚園への入園等の希望）であった。具体的には「避難所での生活をしている中で、子どもの様子を見てみると気持ち的に不安定になっていることが伝わり、日中だけでも避難所ではなく保育所に通わせて子どもの気持ちを落ち着かせたい」「子どもが『ともだちとあそびたい』と頻繁に言うようになり、早く元の生活のように幼稚園に通わせたい」「他の子どもたちのように同じ環境を与えてやりたい」などという親が持つ保育園、幼稚園への通園の願いや希望がある一方で、「生活が不安定な中、経済的な保障がなければ通園させることも難しい」「幼稚園へ通わせたいが保育料の補助に関して明確な情報がない」「被災者の一時払い金や立替金なしに保育料の補助を保障してほしい」「家庭に収入が、ある・なしで保育料などの保障が変わってくると言うが、収入があると言えども充分ではなく、生活は激変しているのだからただ単に収入の有無で区切らず広く保障してほしい」「避難している期間や住んでいた地区がどこであるかによっても就園ひとつ取っても処遇が異なるようだが、簡単に区切ることができないし、被災して、避難して来ているということ言えば、みんな同じであるはずである」など、保育所・幼稚園などへ通園の厳しさを示す内容が多かった。

ただ小学生以上の生徒の児童については、保護者の意識として元の学校生活への復帰を願う声が多かった。具体的には「早く元の学校が再開し、登校できることを願っている」「避難期間が伸びるとこの先、どのようなことでお金がかかるのか、修学旅行など将来的なことも含めて学校側もどこまで援助したらよいか困惑している」など元の学校生活への復帰を願う声や今後の見通しが不透明なことへの不安があげられた。これらを論拠として比較することは不十分な点はあるが、未就学の子どもと就学する児童に対しての意識やニーズの違いが存在する可能性があることが結果として捉えられる。

・子どもの心身の発育に関する項目

子どもの心身の発育に関する項目として、震災後に子どもたちが抱える心理的負担を含めて負荷が掛かっていることや、東京電力福島第一原子力発電所事故に伴う放射能放出についての子どもへの身体上の影響への懸念などについての項目があげられた。具体的には「地震前と比

べて子どもが一人であることを極端に嫌がるようになった」「子どもから話をする機会が明らかに減っている」「子どもの食欲が減少している」「何気ないことで泣くことも出てきた」「震災直後に体が震えたりすることもあった」などである。また「前は子どもが一人で遊ぶことも多かったが、おもちゃなどを目の前にしても自分だけで遊ぼうとすることに抵抗を持つようになった」「避難所では思いっきり遊べることも少なく、子どもなりにストレスを感じているのではないか」など、本来子どもが好む遊びについても変化が出ているという母親の見解が明らかとなった。これらのことから、子ども自身の生活が震災後に大きく変化していることや、それらの変化に対しての母親の負担感が強くなっていることなども結果として明らかとなった。

・家族も含めた生活全般へのニーズに関する項目

生活全般の不安を含めた生活課題やニーズについても、回答としてあげられた。具体的には「福島県から避難しているが、風評被害で避けられてしまう不安感が強い」「町へ買い物などで出かける際も、運転する車のナンバーが福島ナンバーで、感情的にはナンバーを隠したい」など、避難先の地域での受け入れや周囲の目についての不安感を表出することなどもあった。また、家計の生計などの経済的な不安感として、「避難先で仕事をしたいと考えているが、なかなか仕事が見つからず、これからの生活費がいつ尽きるか時間の問題と考えている」「着の身着のまま避難してきたことから、銀行に預けたお金もなかなか引き出すことができず困っている」「体調が良くないときに病院に掛かる医療費の支払いも不安になるため、なかなか通院することもできない」ということや、一時帰宅を希望する内容として「荷物の持ち出しで家族全員分の荷物は持ち出せない」「10年スパンで帰れないなら持ち出したい物なんて山ほどある。思い出の品はかけがえのないものばかり」「一度だけで一時帰宅が終わりではなく、可能であれば、何度でもさせてほしい」「一時帰宅の際は放射線による健康被害に関して同意書を書かされる。そんなことまでして一時帰宅するなら自家用車で入らせてほしい」など、国や県の方針についての不満なども挙げられることとなった。

5) 実際の支援に関する事例

これまで示した通り、子育て家庭における負担感や生活課題についてのニーズが明らかとなってきたことで、これらの家族に対して可能な限りの具体的な支援を実施することとなった。支援内容としては大別し三点あげられる。

一点目として未就学の子どもに関する保育ニーズが高かったため、保育の調整を図ることとなった。先にも述べた通り、今回の一時避難所をはじめとする避難生活については福島県が主管していたため、これらの避難者の生活課題についてA市をはじめとして避難先の自治体として把握することは困難であった。そのため、母親らのニーズを踏まえて、制度として保育サービスを利用できるかの可能性について国の施策をはじめとした情報収集を図った。現在、未就学の子どもの保育体系としての主なものとしては保育所利用と幼稚園への通園があげられる。保育所を所管する行政庁は厚生労働省、幼稚園を所管する行政庁が文部科学省である。厚生労

働省は、震災直後に「東北地方太平洋沖地震により被災した要援護者への対応及びこれに伴う特例措置等について」⁹⁾を、また文部科学省は「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震における被災地域の児童生徒等の就学機会の確保等について（通知）」¹⁰⁾などの規定により、被災児童や家族に対する支援を定義していた。しかしながらこれらの通知文に関して、特に避難先の各自治体に通知文が周知・徹底されることが不十分であったこと、また各々の自治体ごとに被災者への対応を検討する旨の通知であったため、当該のA市についても福祉部局等に直接働きかけを行ったが、速やかな具体的対応について決め兼ねる状況が続いていた。詳細の経緯として、筆者などが調査対象の母親などからの保育サービスを求めるニーズを受け、国が定めていた被災者への保育サービスの適用をA市の福祉担当窓口に求めたところ、国の通知文についての周知がその時点では行われておらず、通知文の確認までに時間がかかったことがあった。そのためこの件に関しては、B一時避難所にボランティアとして関わりを持っていたA市住民の繋がりにより、A市内の私立幼稚園の園長に打診し、その園長が市内の私立幼稚園の園長会などに働きかけてもらえることとなり、保育料等の国の経済的な制度が不明確な部分が存在したにも関わらず、結果として園長裁量で特に保育ニーズが高かった2世帯の未就学の子どもについて市内の私立幼稚園への一時入園を決めることができた。

二点目の支援内容として、避難所における子どもの関わり、特に遊びについてのニーズが存在したことから、避難所に子どもがいる時間について時間を設定し、遊びの支援を行うこととなった。援助についてはB一時避難所に関わっていたボランティアチームのほか、地域住民で保育士資格を持つ人や学童保育の職員などに協力を求めることができた。また、できる限り個々の子どもたちが安心して遊ぶことができるように、遊びの援助を担当するボランティア等については人員を固定化するなどの工夫が行われた。

三点目の支援内容として、心身の負担感などを感じる項目もあげられたため、看護師や保健師、臨床心理士らが中心となり母親や家族への専門的ケアについての個別援助を検討し実施された。これまで公的な支援として医師・保健師が巡回で派遣されていたが、十分な人員配置や機会の設定とならなかったため、専門職についても民間の支援として実施され、このため母親ら家族のニーズと民間の専門職職能団体の協力を合わせて調整（コーディネート）することにより、必要な支援を必要な際に実施できるように体制を整えることとなった。また、問題が深刻化する可能性のある事例では、専門職の所見として医師等の診断についても推奨するなど行われることとなった。また生計等についての相談については社会福祉士（筆者）などが支援をすることを計画していたが、避難所が4月末を以て閉所するまでの間には、国及び東京電力の原子力発電所事故による避難生活に関する賠償金等の方針が明らかとなっていなかったこと、また支援を希望する家庭の避難所退所後の生活地等が未確定であったことなどから、具体的な援助の実施としては行われなかった。

5. 調査結果および事例考察

調査結果の考察を詳述する前に、事例を通して筆者が到達した二点の見解について先述する。一点目が被災者の生活課題が示されているが、継続している避難生活のどの時点においてどの

程度の生活課題の獲得を図るのかという点、二点目が本事例は子どもとその母親の生活課題を中心にカテゴライズしたが、いわゆる子ども家庭福祉の領域とされる子ども・保護者の福祉ニーズや保育ニーズに留まらず居住環境を含めた地域社会における生活環境に対する生活課題が存在し、この理由から地域福祉としていかに生活課題に臨むことが必要かという点である。この二点については本段での考察および後段の今後の課題において横断的に整理する。

前段の調査結果から、震災後の一時避難所において、子どもを育てる母親が抱える生活課題や福祉ニーズとして存在した内容を踏まえ、生じる課題として次の三点が明らかとなった。

一点目として、避難所内における被災者の生活課題や福祉ニーズがある一方、ボランティアや専門職も震災支援に関わる意思があったが、両者をこれまで十分にマッチングさせることができなかったことである。今回は様々な専門職団体や有資格者が関わっていたにも関わらず、全体としてこれらの資源と結びつけるまでに時間が掛かることとなった。これらの背景には、避難所運営の課題や被災者との関係性も要因としてあげられるが、被災者を取り巻く社会資源を活用する方法について今後検討していくことが求められる。

二点目として、制度・施策上と、被災者の生活課題とに開きがある点である。今回の震災は歴史上においても甚大な被害を齎す結果となり国や自治体においても相当の混乱が生じていた。しかしながら被害を受けた被災者の生活上の課題をどこまで汲み取れていたかについては今後検討を要する点である。本研究の結果としても示したが、子育て家庭の負担について行政側がどこまで把握することができていたのかについて着目することも必要であると考えられる。当然、被災直後の災害救援期から万全の生活保障体制を確立させることは不可能ではあるが、被災者の生活課題を把握・認識し、必要な生活保障に向けてのアプローチを行うことが国や自治体が行わなければならない責務であると考えている。合わせて支援における事例でも示した通り、厚生労働省や文部科学省が示した被災した子どもに対しての支援に関する通知が存在していたに関わらず、それらが各自自治体に浸透し、速やかに施策が展開されていない現状が浮上した点についても、他の自治体の事例と合わせて検証し提言していくことが必要である。

三点目として、被災者の被災後の避難所内を含めた地域生活への支援について、継続的な生活への視点により行うことが求められる点である。今回、子どもを育てる母親からの負担感が明らかとなる一方、災害時における長期的な生活基盤の再建について考える声もあげられた。また災害救援期から復旧期、再建期へと時間を経てその段階ごとに生活を取り戻す必要性があり、その点からも被災した一人ひとりの短期的な生活課題を捉えるのみではなく、長期的な生活再建への道筋を今後検討していく必要があると考えられる。

6. 今後の研究課題およびまとめ

本研究に関する研究の限界を含めて、今後の研究課題として以下の二点を列挙したい。

一点目の課題として、本論では数量的な把握がなされなかったということである。これは本研究では調査研究を目的とした関わりを主眼としたものではなく、支援活動の延長上に整理を試みたためであるためであり、今後の研究課題として数量的な事例調査を行うことと、他の被災地における被災者支援の事例との比較について考察していくこととしたい。

二点目の課題として、本論で至った結果として示した通り、特定の子ども家庭福祉としての課題や地域福祉としての課題など独立的・単一的領域で整理することができない横断的な生活問題であることから、災害時における被災者支援として包括的・多角的な領域として問題を捉える必要性があるという点である。具体的には子ども家庭福祉の視点からは災害時における子ども・保護者の生活課題の把握の意味と具体的な支援のアプローチの方法に関する検証、地域福祉の視点からは災害時における公的・民間の福祉活動の意義と役割に関する検証を行い、その上で被災者支援に関するあり方について言及していくことが課題である。

上記の研究課題を捉えた上で、災害時における被災者の生活そのものの総合的な支援体制の構築について必要であると捉えている。

しかしながら災害時における被災者支援の必要性については指摘することができるため、被災者支援の役割を、どこが、どのように担うのかという課題が存在する。本来であれば、地域福祉の概念から考える際、個々の生活課題への把握を含め地域における社会福祉を進める組織は、社会福祉法に規定される社会福祉協議会があげられる。しかしながら本事例では、避難先の自治体であるA市自体の支援体制が不透明であったことから、A市社会福祉協議会としても公的な立場として避難をしてきた被災者への対応を十分に進めることが出来ない側面があった。このことから、特に災害時における個々の人々の生活課題の把握と社会資源への結び付けについて行政の枠を超えた範囲で民間活動としての体制としても検討していくことが望ましいと考えられる。この点に関して筆者の私見として、社会福祉領域の国家資格の一つである社会福祉士が役割を担うことができないかという視点として持っている。理由として「社会福祉士及び介護福祉士法」¹¹⁾の第二条に、社会福祉士とは「社会福祉士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもつて、身体上若しくは精神上の障害があること又は環境上の理由により日常生活を営むのに支障がある者の福祉に関する相談に応じ、助言、指導、福祉サービスを提供する者又は医師その他の保健医療サービスを提供する者その他の関係者との連絡及び調整その他の援助を行うことを業とする者をいう」(筆者抜粋)と定義されている。この法的根拠に示される、環境上の理由により日常生活を営むことに支障を生じることとなった災害を受けた被災者に対しても、福祉に関する相談に応じることを担うことができると捉えており、本事例で示したように被災者の生活課題を把握し、生活再建に向けて必要な社会資源に結びつけることが方法によっては可能であると考えている。この点からも本来、社会福祉士をはじめとした社会福祉専門職(ソーシャルワーカー)が震災支援に関わる責務があるべきと考えており、この点も合わせて社会福祉の専門性について今後再考していく必要性があると捉えられる。

【註】

- 1) 内閣府緊急災害対策本部 2012年3月19日「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」。
- 2) 同掲。
- 3) 岡村重夫1955「ソーシャル・ワーカーの本質的機能」『リーディングス日本の社会福祉「第4巻 ソーシャ

- ルワークとはなにか』、日本図書センター、pp.23.
- 4) 野口定久2010『リーディングス日本の社会福祉「第6巻地域福祉」』、日本図書センター、pp.v.
 - 5) 川村匡由 2011「東日本大震災および東電原発事故と地域福祉」地方自治職員研修、44(9)、公職研、pp.153-162.
 - 6) 野口定久、同掲.
 - 7) 北島英治ほか 2001『新社会福祉援助技術演習』、中央法規出版、第6章.
 - 8) 大橋謙策2005「わが国におけるソーシャルワークの理論化を求めて」、『ソーシャルワーク研究』第31号1巻、pp.15.
 - 9) 厚生労働省通知 平成23年3月11日、厚生労働省雇用均等・児童家庭局総務課長・社会・援護局総務課長・社会・援護局障害保健福祉部企画課長・老健局総務課長発、各都道府県・指定都市・中核市民生主管部局宛、雇児総発0311第1号・社援総発0311第1号、障企0311第1号、老総0311第1号.
 - 10) 文部科学省通知 平成23年3月14日、文部科学副大臣発、各都道府県教育委員会・各指定都市教育委員会・各都道府県知事・小中高等学校を設置する学校設置会社を所轄する構造改革特別区域法第12条第1項の認定を受けた地方公共団体の長宛、22文科初第1714号.
 - 11) 昭和62年5月26日、法律第30号.

