

東日本大震災を経験した相談支援専門員における災害時の役割評価構造 — 評価構造図による視覚化を通じた要求の網羅的把握 —

佐藤匡仁・小澤昭彦・田中 尚

Visualizing Role Evaluation Structure of Consultation Support Specialists during Great East Japan Earthquake using Structure Diagrams

SATO Masahito・OZAWA Akihiko・TANAKA Hisashi

東日本大震災において津波被害地域を担当していた相談支援専門員4名を対象にフォーカスグループインタビューを行った。障害者の生活支援を担う職務を遂行する上で、震災時の課題と役割を振り返り、何を感じ、何を求めたのか、評価の階層性に視点をおいて役割要求の網羅的把握を目的とした。その結果、「関係者（誰）とどのように連絡をとるか」、「予め役割をどのように決めておくか」、「市町村と連携しての個別対応」、「統一した動きの未確立」、「災害時にいる場所、時間に応じた動き」、「療育手帳取得者の個人情報開示」、「防災関連機関との連携の薄さ」の7点の課題が抽出された。これらが課題である理由として、「安否確認できない」等が語られたことから、災害発生時から段階や局面ごとに役割の整理を行うこと、業務遂行にはあらかじめ方向目標と行動規範が決められ、かつ柔軟な行動が認められていることの必要性が示唆された。

キーワード：東日本大震災 津波被害区域 災害時 相談支援専門員の役割 評価構造

Duties of consultation support specialists include providing daily life support for persons with disabilities. A focus group interview was conducted with consultation support specialists (N=4) that were in charge of areas damaged by the tsunami during the Great East Japan Earthquake. Participants were asked about their feelings and needs when conducting their roles during the disaster. Then, their role demands were comprehensively examined, especially, from the perspective of evaluation hierarchy. The results identified the following issues: How to contact relevant people, How to predetermine roles, Individual support through cooperation with municipalities, Lack of integrated movements, Movement depending on place and time during disasters, Disclosing personal information of certified people with rehabilitation needs, and insufficient cooperation with disaster prevention agencies. The main problem with above issues was “the difficulty in confirming safety.” Therefore, the importance of organizing roles based on different stages following a disaster is suggested. Moreover, goals and a code of conduct should be pre-decided for performing duties. Furthermore, flexibility of behaviors should be permitted.

Keywords: Great East Japan Earthquake, areas damaged by tsunami, in time of disaster, roles of consultation support specialists, evaluation structure

1. はじめに

本研究は、岩手県立大学社会福祉学部プロジェクト研究「東日本大震災の津波被害地域における障害者

(児)の生活ニーズと支援の現状と課題（研究代表者田中尚）」において行った研究成果の一部である。本プロジェクト研究は、2011年3月に発生した東日本

大震災の経験を経て、災害時における障害者（児）支援の実態や、障害者（児）の地域生活支援のあり方を振り返り、今後の災害時に備えた障害者（児）支援の体制整備に生かすための研究知見を提示することがねらいである。

本プロジェクトが開始され、東日本大震災から1年8カ月が経った2012年12月、マグニチュード7.3、最大震度5弱の余震が起きた。この時、あるメディアは、テレビ画面に「津波！避難！」と赤枠白字で文字を強調させ、アナウンサーは「急いで逃げて下さい。東日本大震災を思い出して下さい」と強い口調で避難を呼びかけた。その後の研究打ち合わせにおいて、相談支援専門員のメンバー複数から、「あの震災を経ているのに、今回の余震が起きた時に、あれだけテレビで避難を呼びかけられながら、まだどうして良いか分からない自分がいた」という言葉が語られた。この声は、“3.11のあのとき、これでよかったのか”との呵責に苦しむ一方で、“まだ次の有事に備える準備が整っていない”状態に注意を喚起させられた感を抱いていることの表れだと示された。東日本大震災の経験と教訓を記録し、次の災害時に備えるための知見の創出に力を注ぐことが確認された。

では“次の災害時に生かすための一歩進んだ実効性ある知見”とは何であろうか。これは相談支援専門員の役割に対する評価基準を、相談支援専門員自身の言葉によって抽出し、次の有事に備えるための的確な役割の創造を支援することなのではないかと考えた。これは実際に震災を経験して、その役割と機能のどの項目を課題と評価するのかを整理すれば、次の有事に生きる相談支援専門員の業務の創造や、計画支援に役立てることが可能になるのではないかと期待されたからである。

そこで導出すべき知見は何かと考えたとき、研究打ち合わせで語られた相談支援専門員の言葉の内容から次の2点に着目した。①「どんな役割を担うべきか」という、震災を経たからこそ明らかになる必要な役割の創造と計画の策定を支援する整理、②「どうすればより効果的に職務の目的を達成することができるのか」という、具体的で効率的な手順の整理である。

後者は前者が分かれば、具体的に何をどうするかを示してくれる点で有用であるが、震災を経験した相談支援専門員の「あのとき自分は何ができたんだろう」という言葉が如実に示すように、今は災害時の

役割と機能において、何が正しくて何が間違いなのかがはっきりしない現状にあり、この問題の難しさは、有事の際にそもそもどのような役割が必要なのかが分からないことにある。ここに研究という仲介手段の意義があり、整理が必要になると考えた。

では震災を経験することを境とした役割評価をするにはどのような手法を用いたらよいであろうか。一般に調査仮説が明確である場合の検証方法としてはアンケート調査が有効であるが、これは事前に過不足ない調査項目を設定でき、得られた数量データで統計学的な分析をしやすいためであるといえる。一方、調査仮説自体が分からない場合などは、新たな仮説を発見するためにニーズや意識構造を網羅的に洗い出すという作業が必要になる。この際調査対象者と直接対面して情報を収集するインタビュー調査が有効となる。

今回、東日本大震災での津波被害地域における障害者（児）に対して、A県内の各圏域を担当する相談支援専門員が皮膚感覚で経験した述懐をいかにするためには、役割と機能を網羅的に洗い出そうとする後者の手法が、現時点で適している方法といえよう。また、インタビュー調査にも多くの手法と分析方法があるが、調査協力者に集合してもらい、グループダイナミズムにより触発されたニーズの全体像把握を意図してフォーカスグループインタビューを行い、また分析には評価の階層性を可視化することが特徴の評価グリッド法（讚井，1986）を採用した分析方法を用いることにした。結果の整理と分析において重視したのは、課題の聞き取りと同時に理由と具体とを随伴させて抽出することである。これにより、課題と考えた背後的理由と具体的構成条件とがその人達の因果構造として繋がりを捉えることができ、回答者の要求の集合として可視化させることができると考えたからである。

本研究の目的は、東日本大震災の津波被害地域を担当していた相談支援専門員4名を対象に、評価グリッド法を採用したフォーカスグループインタビューを行い、障害者の生活支援を担う職務を遂行する上で、震災時の課題と役割を振り返り、何を感じ、何を求めたのか、評価の階層性に視点をおいて、役割要求を網羅的に把握することである。

II. 方法

1. 対象

東日本大震災発生当時、A県内の津波被害地域を

担当していた相談支援専門員4名を対象とした。

2. 手続き

2013年1月11日～12日、岩手県立大学滝沢キャンパスにて、4名同席のもと、合計約6時間のフォーカスグループインタビューを行った。インタビューしながら得られたコメントはホワイトボードに記しながら進め、後日内容をあらためて確認依頼するとともに必要な修正を行った。質問内容とデータ収集及び分析方法は次の通りである。①東日本大震災時の役割や機能等の問題、課題内容について思いつくまま5つ程度あげてもらう。②その項目がなぜ課題なのか判断理由を言葉にしてもらう。③あげられた理由のさらにその理由を尋ねる。④その課題自体の具体例や生起条件はどのようなものか説明してもらう。⑤①で得られた項目をホワイトボードの中央部に、②と③で得られた上位項目は順に左側に、④で得られた下位項目は右側にそれぞれ布置し、線で結ぶ。⑥同じ評価項目が複数出てきた場合、関連項目を含め一つに集約する。⑦上位下位関係の連鎖を評価構造として分析する。この方法を用いることで、相談支援専門員自身が東日本大震災を経験して感じている必要な役割要素とそれらの関係等を言語化して抽出することが期待できる。

Ⅲ. 結果

述べられた回答から課題に繋がる上位項目と下位項目を線で結び、評価構造図としてFigureに整理した。あげられた課題は、「関係者（誰）とどのように連絡をとるか」、「予め役割をどのように決めておくか」、「市町村と連携して個別対応するケースが少なかった」、「3.11の経験を生かした相談支援専門員の統一した動きが未確立」、「災害時にいる場所、時間に応じてどう動くべきかが明確でない」、「療育手帳取得者の個人情報開示がなかった」、「防災に関連する機関とはもともと連携が薄い」の7点である。

1. 上位項目（あげられた項目が課題である理由）

(1) 安否確認ができない

「関係者（誰）とどのように連絡をとるか」が課題である理由は、「実際に連絡がとれなかった」、「誰と連絡をとるかが決まっていない」、「連絡がとれないときの役割が決まっていない」、「自立支援協議会が市町村単位ではない」、「相談支援専門員の役割を市町村か

ら示してほしい」、「災害直後、市町村の障害福祉課が障害者以外の対象に支援が割かれる」、「市町村から委託されていることと、法人職員としてのジレンマ」の7点があげられ、更にそれらがなぜよくないのか理由を尋ねたところ、「安否確認ができない」との言葉が述べられた。また、「療育手帳取得者の個人情報開示がなかった」ことのよくない理由に「安否確認ができない」もあげられた。

(2) 相談支援専門員に対して、県、市町村から求められた機能がなければ災害時の対応がとれない

「予め役割をどのように決めておくか」が課題である理由は、「市町村が事業の委託者として役割を示すべき」、「連絡が取れないことを前提にした動き方について考えておくべき」、「市町村からの委託事業として、市町村からの指示で動くのか、法人の指示で動くのかの葛藤がある」の3点があげられ、更にそれがなぜよくないのかの理由には「相談支援専門員に対して、県、市町村から求められた機能がなければ災害時の対応がとれない」との言葉が述べられた。また、「市町村と連携して個別対応するケースが少なかった」が課題である理由は、「災害時に宮古では市町村と連携し個別対応したが、予め役割分担すべき」、「県と市町村との間に壁がある（例えば療育支援事業）」、「振興局の機能がない」の3点があげられ、更にそれがなぜよくないのかの理由に「相談支援専門員に対して、県、市町村から求められた機能がなければ災害時の対応がとれない」との言葉が述べられた。

(3) 相談支援専門員、法人として決まった動きは確立しているが、地域ネットとしては動きが確立していない

「3.11の経験を生かした相談支援専門員の統一した動きが未確立」が課題である理由に「相談支援専門員、法人として決まった動きは確立しているが、地域ネットとしては動きが確立していない」があげられた。

(4) 避難対応マニュアル又は避難所での対応について、統一した考え方が必要

「災害時にいる場所、時間に応じてどう動くべきかが明確でない」が課題である理由に「避難対応マニュアル又は避難所での対応について、統一した考え方が必要」があげられた。

(5) 「通行止め」を強行に突破してよいかという気持ちになるため、消防との連携も必要

「防災に関連する機関とはもともと連携が薄い」が

課題である理由に『通行止め』を強行に突破してよいかという気持ちになるため、消防との連携も必要』があげられた。

2. 下位項目（あげられた課題の具体「何がどうなっていると課題なのか」）

(1) 「関係者（誰）とどのように連絡をとるか」の条件・手段・具体例

「電話が使えない」、「道路が使えない」、「行政とも連絡が取れない」、「災害直後、1週間は動けなかった」、「連絡をする相手とかが明確でない」、「同業者も同じ状況であった」、「通常業務に戻るまでかなりの時間を要した」、「仕様書に災害時に関することの記載がなかった—例えば、利用者の安否情報、遺体安置所周りなど」があげられた。

(2) 「療育手帳取得者の個人情報開示がなかった」の条件・手段・具体例

「個人情報の解釈が違っている人がいる」、「具体的に動くための情報が欲しかった—個別には情報収集して動いていた。避難所で『障害のある人どなたですか』と訊けない」、「他府県から応援に来た障害者団体から、情報の開示を法人に求められて困った—その団体は県が認めた団体ではあったが、情報提供したことが果たして良かったか」、「県から個人情報の提供があったのは良かった。もっと早く教えてほしかった」、「D町だけでも数千人の個人情報があって、県からの安否確認依頼があったため、教えてもらってからの安否確認がたいへんだった」、「開示された個人情報では精神障害者の安否確認だけが残り、手分けして安否確認を行った」、「個人情報が開示されたことで大きな支障はなかった」、「個人情報をもらったらもらって責任を感じる。避難所周りはできるが…」があげられた。また、「予め役割をどのように決めておくか」の具体例として「療育手帳取得者の個人情報開示がなかった」と「福祉避難所の話が予めあれば関係者に情報の周知ができたはず」が述べられた。

(3) 「市町村と連携して個別対応するケースが少なかった」の条件・手段・具体例

「災害時には業務として動くことが少なかった」、「震災時、市町村職員が本来業務に集中できなかった。市町村と一緒に動くことができなかった—市町村職員が別の仕事をしているため—高齢者担当の保健師が中心になって福祉の窓口になっていたが、市町村の障害福

祉担当は災害対応の第一線にいた」、「県は措置入所に対応していた」、「振り返りがなされていない」、「市町村に動けなかったら、県に協議する必要がある」があげられた。

(4) 「3.11の経験を生かした相談支援専門員の統一した動きが未統一」の条件・手段・具体例

「二次避難所に利用者が移った後が相談支援専門員の対応すべきタイミング」、「福祉防災組織に働きかけることが重要（自主防災組織）」、「災害への第一段階への対応は市町村」、「まずは相談支援専門員自身の身の安全が重要。その上で利用者の支援が可能」、「先月（12月）の地震では自己判断して動けなかった」、「連携のネットワークの中で動くべきか、法人職員として動くべきかについては分かっていたが」があげられた。

(5) 「災害時にいる場所、時間に応じてどう動くべきかが明確でない」の条件・手段・具体例

『「相談員』というネームバリューが地域に根付いていない。ネームバリューがあれば相談支援専門員の役割は確立するであろう」、「相談支援専門員の知恵をいかせることの認識が地域にない」、「とある市で作成されていた災害マップが震災時に用いられなかった（先月の地震の際も職員対応ができなかった）災害は深夜に起こるときもあり、対応は必要」、「災害時、市町村の福祉課にはりつく職員が不在になる。基幹型の相談支援事業に今後の対応が求められる」があげられた。なお「先月（12月）の地震では自己判断して動けなかった」と「連携のネットワークの中で動くべきか、法人職員として動くべきかについては分かっていたが」の2点は（4）と（5）両者の例になる。

(6) 「防災に関連する機関とはもともと連携が薄い」の条件・手段・具体例

「防災に関する関係者が集まることが災害時になかった」、「防災に関連する機関との連携が普段からなかった」、「防災関連の機関とは今度のやり取りになる。普段は個別の対応となるであろう」、「消防署との連携は個別支援会議と通じてになるが、それほど頻繁ではない。警察との連携は『携帯の使用方法』を通じてある」があげられた。

IV. 考察

この結果をみると、「関係者（誰）とどのように連絡をとるか」評価の視点は、障害者の「安否確認」の必要性から述べられていることが分かるとともに、自

分の存在を明示する相手や手段の困難、情報を収集する相手と手段の困難が示されている。「予め役割をどのように決めておくか」と「市町村と連携して個別対応するケースが少なかった」の2つの評価視点は、委託者である自治体（県や市町村）からの「災害時の相談支援専門員の役割と機能」の明示を求めていることが分かるとともに、効率的な動きをするための自治体同士の分担と連携について留意することが示されている。また、「療育手帳取得者の個人情報開示がなかった」評価の視点は、「安否確認」の必要性和「役割と機能」の明示に結びついていくが、課題の具体例としては「個人情報保護解釈の個人差」、「避難所での障害者同定の困難」、「連携協力団体との情報共有のあり方」などが指摘された。なお、安否確認に必要な個人情報が開示されない状況にもどかしさを感じる一方で、「個人情報をもらったらもらったで責任を感じる」との言葉も述べられ、担う場合のためらいや心の揺れも垣間見られた。「3.11の経験を生かした相談支援専門員の統一した動きが未確立」との評価の視点は、「地域ネットとしての動き」、すなわち法人内にとどまらない組織的役割遂行の必要性から述べられているが、具体項目を見ると、相談支援専門員が活躍できるフェーズ（段階や局面）があることが示唆される。とりわけ「二次避難所に利用者が移った後」からが力量を発揮できる職務であることをはじめ、「災害の第一段階への対応は市町村」、「まずは相談支援専門員自身の安全が重要」との言葉は、発災時からの時間軸に照応させて、相談支援専門員の職務の重心の置き方を検討する材料となる。「災害時にいる場所、時間に応じてどう動くべきかが明確ではない」との評価の視点は、「避難対応マニュアル又は避難所での対応基準」の必要性から述べられており、自らもどう行動してよいか分からないことを経験したからこそ率直な要求が表れている。「防災に関連する機関とはもともと連携が薄い」との評価視点は、平時からの「消防」との連携協力が必要であることを指摘している。「『通行止め』を強行に突破してよいかという気持ちになる」との言葉が示すように、障害者の相談を受ける仕事に就きながら、非常時に自身の安全を図る判断は合理的でありながら、心情的には受け入れがたい心理局面におかれることを留意しておく必要があるだろう。

以上、評価構造を鳥瞰すると、まず災害時における障害者の安否確認は相談支援専門員の役割であるかど

うかについて関係者間で共有されることが求められている。ここで次のことに注意しなければならない。相談支援専門員は障害者の生活を助ける最も身近な専門家の一人であるがゆえに、自身の安全確保を棚に上げてでもいわば“利他的な”行動をとる思考回路が働きがちで、結果如何によっては助けられなかった後ろめたさや行動を起こさなかった後悔に逡巡し、“無慈悲な人間”であるとの心理的葛藤を抱えることに繋がりがかねない。次に発災時から時系列を追ってフェーズ（段階や局面）ごとの役割の整理が求められる。相談支援専門員の平時の職務内容からみて、災害時に強力に専門性を発揮するのは避難所に移ってからであり、“face-to-face の関係”に基づいた具体的諸手続きをはじめとする相談支援業務であることは、対応方法として語られたことばかりも推して知るところである。

このように安否確認をはじめ実際に連絡がとれないことばかりでなく、災害時の行動指針が定められていないことや、立場混在の心理的ジレンマなど、複数の思考回路が働いていることも読み取れる。したがって発災時や段階が移行した局面での業務遂行には、あらかじめ方向目標と行動規範が決められているのと同時に、最低限の職務内容と明確な行動基準が示され、それに基づく柔軟な行動が認められていることが必要になるであろう。

付記

本研究は、岩手県立大学社会福祉学部プロジェクト研究「東日本大震災の津波被害地域における障害者（児）の生活ニーズと支援の現状と課題（研究代表者田中尚）」の助成を受けて行った研究成果の一部である。

謝辞

本研究を実施するにあたり、岩手県障害者地域生活支援事業連絡協議会のご協力を得ることができました。調査に快くご協力いただきました相談支援専門員の皆様に記して深く感謝の意を表します。

文献

- 小島隆矢（2011）評価構造の測定。日本建築学会編、建築環境工学実験用教材、178-182。
日本建築学会編（2011）住まいと街をつくるための調査デザイン—インタビュー／アンケート／心理実験の手引き—。オーム社。

讃井純一郎・乾正雄（1986）レバートリー・グリッド
発展手法による住環境評価構造の抽出；認知心理
学に基づく住環境評価に関する研究（1）．日本建
築学会計画系論文報告集、No.367、15-22.

讃井純一郎・丸山玄（2000）評価グリッド法．日本建
築学会編、よりよい環境創造のための環境心理調
査手法入門、技報堂出版、57-64.