

第3章 調査研究の総括と提言

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）は、これまでわが国が経験したことがない大地震と、その後の巨大津波によって、東日本全域に深刻な被害をもたらした。特に巨大津波を間近で受けた岩手県、宮城県、福島県の沿岸部が壊滅的といってもよい被害を受けたことは、われわれの記憶に新しい。この大震災での死者は約1万5千人、行方不明者も3千人以上で、阪神淡路大震災の時のそれが約6千人であったことを考えると、大震災がいかに大規模な災害であったかがよく分かる。

“あの日”から3年の月日が経とうとしている現在、大震災とは一体何だったのかを、あらためて問い直す報道がマスメディアなどを通して行なわれている。

本研究事業の受託先である全国介護者支援協議会（以下、全介協）は、発災直後から被災地においてさまざまな支援活動を展開してきた。また、あわせて平成23年度の厚生労働省「社会福祉推進事業」（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）を受託し、現地において調査研究を行なって来た。（その成果については、2011年度の同事業の『報告書』を参照）

今年度、全介協は、同じく社会福祉推進事業を受託し、被災地における福祉支援に関する調査研究を実施して来た。その成果については、本報告書に記載されている通りであるが、今年度の調査研究は、前回のそれとの関連でいえば、2年後の「検証」として考えることができる。

ただし、2年前の調査研究とは異なる視点・論点も組み込まれている。それはこの間、わが国では大規模災害に対する国民の意識が高まったことである。具体的にいえば、来るべき大地震（東海・東南海・南海地震など）や火山（富士山など）の大爆発、あるいは大規模な風水害（巨大台風の襲来）などに対する、防災・減災の意識の高まりである。こうした視点や論点は、前回の調査研究時にはほとんど存在しなかったものであり、この2年間の大きな変化として捉えることができる。なお、時期的な変化としては、前回の調査研究が災害後の緊急期から回復期への移行期であったのに対して、今回は回復期から復興期への移行期である点には留意をしておきたい。

今回の調査研究も、前回同様、統計調査と事例調査によって構成されている。前者は全国の市区町村（自治体）と社会福祉協議会（以下、社協）、被災3県（岩手県・宮城県・福島県）の市区町村（自治体）と社協、さらに同じ被災3県の地域包括支援センター（以下、地域包括）を対象とした5種類の質問紙（アンケート）調査であり、後者は被災3県の市町村の行政、社協、地域包括、介護事業所、生活支援相談員、民生委員、自治会・町内会長などの関係者への聞き取り（ヒアリング）調査である。この2種類の現地調査を混合した調査方法によって、被災地における福祉支援の「全体像」を鳥瞰図的に、また虫瞰図的に浮かび上がらせることができるのではないかと、われわれは考えている。

以下、上記の成果を踏まえて、本調査研究の総括的な論点と提言について論及していくことにしたい。（各々の調査研究の成果については、本報告書の該当の頁を参照していただきたい）

被災地における福祉支援に関する論点と提言

被災地における福祉支援に関する論点は数多くあるが、本報告書では今年度の調査研究の成果を踏まえ、10の論点に集約して論及した上で、各論点について提言も示している。

(1) 仮設住宅の集約化と福祉支援

提言：仮設住宅の老朽化への対応と、集約化への配慮・対策が必要である。

論点： 大震災発生後、被災者の多くは避難所生活を余儀なくされた。しかし、発災後の緊急期が一段落した、ほぼ半年後に避難所が順次、閉鎖されていくなかで、被災者は仮設住宅へ移転した。仮設住宅は、もともと2年から3年程度の耐用年数を想定して建設されていて、それ以上の年数は「想定外」といわれている。特に発災後、すぐに建設された仮設住宅には応急的なものが多く、建物としても限界が近づいてきている。われわれは、こうした仮設住宅に3年経った現在でも、約25万人の人々が生活していることに最大限の関心を向けなければならない。

しかし、その一方で当初、仮設住宅に住んでいた人たちも、この3年間に自立できる人たちは順次、自立して仮設住宅を離れ、仮設住宅内にも次第に「空室」が出来るようになってきている。したがって、所管の市町村（行政）としては、仮設住宅の「集約化」を行なうようになってきている。これは、政策的にはある程度、やむを得ないものの、仮設住宅に住む被災者の視点からみると、それは仮設住宅にできた「コミュニティ」が崩壊していくことを意味している。よくいわれるように、仮設住宅の生活の質（QOL：Quality of Life）にはコミュニティが重要な役割を果たしているため、こうした状況は看過できないものになっている。

また、仮設住宅がこうした状況になると、入居者の“取り残された”という感覚は強くなる。事実、社会階層的にも、そうした人々のなかには福祉支援を必要とする「要支援者」が多くなり、福祉問題も同時に集約化される傾向がある点には留意が必要であろう。阪神淡路大震災の場合、最後まで残った仮設住宅のなかで、自死（自殺）者や、孤独・孤立死が多発したことを、われわれは忘れないようにすべきである。

(2) 復興住宅における福祉支援

提言：復興住宅にはユニバーサルデザインにもとづく設計と、サービスが必要である。

論点： 仮設住宅での生活も3年近くの時間が経過し、被災地では復興住宅の建設が進められている。その進展の状況は、市町村によって差異があるものの、はやいところではすでに仮設住宅から復興住宅への移転が始まっている。復興住宅がどのようになっていくのかについては、今後の推移を注視する必要があるが、今回の現地調査では必ずしも入居が順調に進んでいるわけではないことが明らかになっている。それは、復興住宅が建設される場所がよくない、電気・ガス・水道などの公共料金を自分で払わなければならない、知らない人たちとの人間関係をまた築くのが大変である、などの理由によるものである。

近年、福祉の領域では居住福祉（論）の必要性がいわれるようになってきている。つまり、それは「住まい」と福祉が深く関連していることに着目しているのである。また、福祉の領域ではバリアフリーやユニバーサルデザインという概念も提示されている。復興住宅も文字通り、さまざまな人たちが入居するので、ユニバーサルデザインにもとづく設計が必要である。

介護保険の分野では、すでに「サービス付住宅」が制度化されている。これは従来、高齢者専用賃貸住宅（高専賃）、高齢者優先賃貸住宅（高優賃）といわれていたものを再編し、介護保険などのサービスを付けたものであるが、こうした発想は、復興住宅でも必要ではないだろうか。

また、復興住宅では、仮設住宅からまとまって移転することが難しいため、上記のように仮設住宅での人間関係から離れ、あらたにそれを構築していかなければならなくなる。したがって、コミュニティ形成、特に入居者の特性から「要支援者」を前提とした福祉コミュニティの形成が必要になる。その意味では、さまざまな福祉サービスをただ単に付けるだけでなく、福祉コミュニティを創生する活動を、孤立化防止などの福祉支援活動の一環として取り組む必要があると考えられる。

(3) ニーズの高度化・多様化・複合化への対応

提言：ニーズの高度化・多様化・複合化に対応する専門的なシステムが必要である。

論点：被災者のニーズは、時間の経過とともに変化していく。通常、大震災の発生直後は、いわば緊急期として生命の維持が最大の課題となるため、医療や保健・公衆衛生に対するニーズが高くなる。しかしながら、緊急期が一段落し、やがて回復期に入るとさまざまな生活上のニーズ、すなわち福祉ニーズが高くなる。マズローの欲求の階層論をもちだすまでもなく、ニーズは次第に高度化していき、それに伴って福祉のコミットメントが高くなっていくのである。

ただし、これは一般論としては正しいが、今回の現地調査から興味深い結果が示されている。それは回復期に入っても、医療や保健・公衆衛生に対するニーズは必ずしも低くはならないということである。あくまでも経験知であるが、仮設住宅の入居者には疾病の罹患率が高く、健康上の問題を抱える人が多くなっている。また、要介護度も、仮設住宅の環境との因果関係は明確ではないものの、この3年間で高くなっているといわれている。こうした結果から、特に質的な面での医療ニーズは拡大しているようである。また、福祉ニーズについても、避難所などでの早期発見・早期対応が重要であると指摘されている。避難所で認知症の高齢者や、精神障害者の疾患が悪化したことを考えると、発災後のはやい段階からの対応が必要になっていると考えられる。

そして、被災者のニーズをみると、“目にみえるニーズ”（介護や養護や保育などの制度化された定型的なニーズ）が多い一方で、“目にみえない（みえにくい）ニーズ”（たとえば、虐待、認知症を含む精神疾患、アルコール中毒、引きこもりなどの非定型的なニーズ）も、今回の現地調査ではかなり明確に出て来ている。また、こうした多様なニーズは、仮設住宅のなかで複合化し、潜在化していることが少なくない。したがって、福祉支援の視点からは、このような潜在化したニーズをいかに顕在化させるかが課題となっている。

なお、仮設住宅というコミュニティでも、さまざまなコンフリクト（入居者間の衝突など）が起きている。こうしたコンフリクトという「ニーズ」にどう対応するかもまた、深刻になってきていることにも留意すべきである。

(4) 予防的福祉の視点と人権問題への取り組み

提言： 予防的福祉の視点にもとづく早期発見・早期対応と、人権問題への高い意識が必要である。

論点： 上述の目にみえない（みえにくい）ニーズへの対応には、予防的福祉の視点から見守り活動が重要になる。その意味では、大震災後、市町村で制度化された「生活支援相談員」の果たす役割が大きい。この相談員は、現在は市町村によってかなり多様で、かつその雇用に一定の年数の制約があるため、不安定な職種であるが、彼らは被災地の仮設住宅（みなし仮設も含む）において重要な役割を果たしている。

また、あわせて65歳以上の高齢者という限定がつくものの、情報の集約という意味では、地域包括の果たす役割も大きい。地域包括は、組織としての規模は小さいものの、一定の地域（エリア）に網羅的に配置され、かつ保健師、主任介護支援専門員、社会福祉士という3職種が配置されていることから、専門職間の連携・支援活動や、地域支援などの活動で力を発揮している。今回の現地調査でも、大震災後の緊急期よりも、その後の回復期で大きな役割を果たしていることが明らかになっている。

いずれにしても、上述の高度化・多様化・複合化したニーズへの対応では、早期発見・早期対応とともに専門的な対応が重要になるので、やはり福祉専門職を中心としたシステムの構築が必要不可欠である。

なお、予防的福祉との関連で、人権問題についても言及しておかなければならない。大震災後の避難所や、その後の仮設住宅などではさまざまな人権問題が惹起している。わが国は人権意識が脆弱であるといわれるが、たとえば虐待問題なども、早期発見・早期対応していれば問題が深刻化しなくてよかった事例が少なくない。確かに制度としては現在、日常生活自立支援事業や成年後見などの権利擁護関連の制度が存在している。しかし、重要なことはそういう制度につなぐ前に、われわれが予防的福祉の視点から人権問題に向き合う意識をもつことである。

(5) 福祉サービスの基盤整備と福祉コミュニティ形成

提言： 福祉サービスの基盤整備をより一層進めるとともに、福祉コミュニティもそれにあわせて形成していく必要がある。

論点： 被災者のさまざまなニーズを充足させるため、市町村（行政）は、福祉サービスの基盤整備を行なう必要がある。しかしながら、周知のように2000年以降、介護保険を嚆矢として、福祉サービスの主な提供方法が、“措置から契約へ”と転換し、利用者主体の制度となったために、基盤整備も従前のような方法では行なえなくなった。いわゆる「準市場」(quasi-market)の形成である。

準市場において福祉サービスの基盤整備を行なうには、いろいろな条件を設定して、事業者の参入を促進しなければならない。前回の調査研究（2011年度）では、被災地において大規模な事業者が撤退し、福祉サービス（特に介護サービス）の量的不足が懸念されたが、今回のアンケート調査の結果からは、いくつかの地域を除いて概ね大震災前の水準に戻りつつあるようである。つまり、福祉専門職もしくはそれに準ずる者が提供する、制度化された福祉サービスは3年が経過して、量的には一段落してきているといえよう。

しかしながら、上記の状況は、自助、互助、共助、公助という4分類でいえば、あくまでも公助と共助という公式(formal)なサービスについてであって、互助や自助という非公式(informal)なサービスはまた別の次元である。言い換えれば、要支援者の自助や、地域住民間の互助が機能するには、“支え合い・助け合い”の機能を有する福祉コミュニ

ティの存在が必要不可欠であり、それをいかに被災地において形成するかが重要になるのである。

その意味では、市町村社協の果たす役割は大きい。社協には主に福祉の①サービスの提供と、②コミュニティの形成という2つの機能がある。①は他の事業者（社会福祉法人や民間企業、NPOなど）でも代替できるが、②は社協独自の役割であるといつてよい。それゆえに、社協としては②の事業・活動を中心にして、それを担える職員（＝community social worker）をいかに確保・育成・定着させていくかが鍵になる。なお、①と②は、モデル的には分離されるが、現実には今日、相互に密接に関わっていることが多いので、社協職員としてはいかに両者を結びつけていくかを考える必要がある。また、災害時に社協は、災害ボランティアセンターの運営を任されることが多いが、被災者のニーズにあわせたボランティアの派遣を的確にできるコーディネーターの養成についても考えていく必要がある。

（6）担い手の確保・育成・定着と健全な労働市場の形成

提言：担い手の確保・育成・定着のための方策および就労支援策を強化する必要がある。

論点：福祉支援を考える際に重要になるのが「人」の問題である。古くから「福祉は人なり」といわれるが、経済の中心が財からサービスへと変化し、経済のソフト化が進む今日、この傾向はさらに拍車がかかっている。福祉の領域でも、少子高齢化が進むなかで、さらなる担い手（人材）が必要とされている。しかし、近年、福祉業界は3K（きつい・きたない・きけん）職場であるというレッテルが貼られ、担い手の数を確保できないだけでなく、特に若者が希望をもってこの業界に進めないことが大きな社会問題になっている。

担い手の問題には①確保、②養成、③定着という3つの次元があるが、福祉業界ではこのいずれもが問題になっている。これは社会全体の一般論だけでなく、大震災以降の被災地では人口減少という問題もあり、さらにこの問題が顕在化している。ただし、労働市場の視点からみると、一方で労働力が余剰の状態にあり、他方で福祉業界は労働力が不足しているという不均衡（アンバランス）が継続していることが、今回の現地調査で分かった。これから復興が進み、被災地での経済活動が再興されてくると、この不均衡がさらに拡大するのではないかと危惧される。

さて、被災地における地域住民に視点を移すと、やはり健全な労働市場の形成が大きな課題となる。福祉を実現するためには労働問題を看過することはできない。働くことは、単に生活していくための手段を得るだけでなく、社会と関わることによって生きがい、やりがいをもてるという利点があり、それが生活全般に波及していく。“働く場”をいかに確保するかは、経済政策や労働政策の問題であるが、福祉の領域からはそれを福祉支援の一環としての「就労支援」として捉えることが可能である。被災地においても、高齢者、障害者、低所得者、女性（母子家庭も含む）、などの要支援者の働く場を確保し、いかに就労を支援していくか、「自立支援」の意味があらためて問われている。

（7）被災者・担い手の心のケアとその担い手確保の問題

提言：被災者と担い手の心のケアを進めるとともに、その担い手を被災地で確保する必要がある。

論点：大震災から3年の月日が経ち、被災者も落ち着きを取り戻してきたように思われる。確かに十分ではないとはいえ、仮設住宅などに住むところは確保され、全国からの支援

物資などで必要なものは入手でき、かつ支援金・義援金などで経済的にも一定水準以上の収入が保障されると、われわれは、やはり精神的なものに関心を向けることになる。

被災者は、大震災当日の衝撃的な体験の記憶や、家族・親族の死による喪失感、さらには大震災後の生活における、さまざまなストレスなどによって、PTSD、鬱病、アルコール依存などに罹患するリスクが高くなっている。しかも、衝撃的な体験の記憶、喪失感、ストレスなどは現況ではそう簡単にはなくならず、たとえば喪失感のように、むしろ時間が経てば経つほど、大きくなる場合もある。

さらに、福祉支援の担い手である人たちもまた、被災体験を共有していることを忘れてはならない。被災地の行政、社協、地域包括、事業所の職員、生活支援相談員、民生委員、自治会・町内会長などの多くは被災者なのである。その意味では、支援者に対する、心のケアも重要であろう。

しかしながら、今回の現地調査から、こうした心のケアを行なう人たちの確保は、想像以上に難しいことも明らかになってきた。保健医療の関係者、福祉専門職（ソーシャルワーカー）、臨床心理士やカウンセラーなどの心理職、生活支援相談員、ボランティア、地域住民など、数多くの人たちが、この問題の解決には関わらなければならないが、だれが責任をもって、そして中心となって対応するのか、連携を取るのかが、必ずしも明確になっていない。そのなかで福祉専門職は、多職種の人たちとの連携を取りつつ、自らは傾聴、見守り、イベントの提供をしながら、ボランティアや地域住民と協働していくことが期待されている。福祉支援の視点からは、こうした福祉専門職をいかに数多く配置するかが課題となっている。

(8) 福祉計画による開発的福祉マネジメント・システムの確立

提言：福祉計画による開発的福祉マネジメント・システムを確立していく必要がある。

論点：被災者にニーズがあり、それに対応するサービスがあれば、予定調和的に問題が解決するかといえば、そうではない。これは要支援者個人に焦点化した「個別支援」でいえば、伝統的にはケースワーク、最近ではケース・マネジメント（もしくはケア・マネジメント）という技法によって、それらの調整を行なっている。一方、地域社会（コミュニティ）に焦点化した「地域支援」でいえば、同様にコミュニティワークと、コミュニティ・マネジメントという技法によって、集合的なニーズとサービスのミスマッチを極小化する、あるいは必要に応じてニーズにあわせたサービスを開発するようにしている。そして、その場合に大きな役割を果たしているのが、福祉系3分野の計画（老人福祉計画・介護保険事業計画、障害者計画・障害福祉計画、次世代育成支援行動計画）と、「市町村地域福祉計画」あるいは市町村社協の「地域福祉活動計画」である。

地域福祉（活動）計画と、地域防災計画の関連をみると、アンケート調査の結果からは両者（三者）は、一定の関連をもっているようである。これは、地域福祉を進めていく際に必要となるコミュニティ形成において、今日、「防災・減災」がひとつのキーワードになっていることを示唆しているといえよう。なお、復興計画については、まだハードを中心とした計画になっているようである。しかしながら、今日の成熟化社会では、医療・保健・福祉などのサービスがソフトとして組み込まれていないと、ハードもうまく機能しないことは、本論の復興住宅のところで言及した通りである。

なお、日本の社会システム、とりわけ行財政システムでは、計画が策定され、一度、実施のプロセスに入ると、なかなかそれを止めることができないという特性がある。しかし、計画をめぐる社会環境は、たとえば被災地などでは日々刻々変わっていくものであり、計画もそれを踏まえ、必要に応じて大胆に見直す覚悟をもつことが肝要である。

(9) 福祉資源としての財源と情報

提言：福祉の財源と情報を有効に活用するため、福祉行財政システムを変革する必要がある。

論点：被災地における福祉支援を持続可能なものにするには資源が必要である。ヒト、モノ、カネ、情報、時間という資源のうち、本論ではカネと情報について論及していく。

現在、被災地に対する補助金は、中央省庁関連では5省・40事業あるとされている。

結論的にいえば、補助金の金額の多寡もさることながら、それ以上にその方式や使途の方に問題があるといえそうである。つまり、よくいわれるように、補助金自体が省庁ごとの「縦割り」になっていること、また予算の編成と執行が「単年度主義」になっていることなどから、制度的に柔軟性をもてないシステムになっている。譬えはよくないが、簡潔に言えば“足にあわせて靴を作る”のではなく、“靴にあわせて足を切る”ということである。

被災地支援においても、長年の旧弊である縦割り行政が克服されていないため、補助金や、予算の編成と執行で硬直化が起こっている。復興への道筋を描くのは、そして被災地での主役は、あくまでも市町村（行政）である。地域主権というのであれば、補助金をより“使い勝手”のいいものにして、プログラム（事業）単位の補助金ではなく、プランニング（計画）単位の交付金（たとえば計画の内容にもとづく包括交付金など）にする必要があるのではないだろうか。中央省庁の壁を越えた支援体制を構築するには、従来のシステムの根本的な変革が必要である。

次に情報についていえば、インフォメーション（information）とインテリジェンス（intelligence）の違いに注目しておく必要がある。前者は文字通りの情報、後者はそれに対して「使える」「役に立つ」情報のことを意味している。情報は使えて、役に立ってこそ価値がある。現在は情報社会であるだけに、被災地に関する情報（たとえばビッグデータなど）は溢れかえっていて、それゆえに混乱を招いている部分もある。国・都道府県・市町村（行政）は、そのなかからなにが重要なのかを取捨選択する部局を設置し、情報の一元化を図っておくことが文字通り、重要になるだろう。なお、「個人情報保護法」の問題点は、今回の現地調査でもしばしば指摘されている。法の理念の是非はともかくとして、条文のより柔軟な解釈にもとづく個人情報提供の可否についても審議されるべきであろう。

(10) 大震災後の防災・減災の対策とそのプログラミング

提言：大震災後の防災・減災の意識の高まりを踏まえて、さらに具体的な対策を進める必要がある。

論点：防災・減災については、すでに大震災による被害を受けた被災地では、現地調査に一定の限界があるので、ここではアンケート調査の結果をもとに論及していく。

防災・減災への対策としては、①災害時要援護者登録制度、②自主防災組織の結成、③福祉避難所の指定、④災害協定の締結、⑤災害派遣福祉チーム（DWAT）の活用、⑥福祉用品などの備蓄、という6項目が考えられる。これらの調査結果については、本報告書の該当頁を参照していただくとして、総括的な結論をいえば、①から⑥のどの項目でも、災害時に有効なのは「プログラミング」である。つまり、①災害時要援護者登録制度では、要援護者の情報を登録しただけでは意味がなく、それを使ってどのように要援護者を支援するのかを、日頃から関係者が集まって具体的な手法や手順を決めておかなければ、実際に大災害が起こった時には役に立たないということである。これは、基本的に②以降も同様で、②自主防災組織も結成しただけ、③福祉避難所も指定しただけ、

④災害協定を締結しただけ、⑤災害派遣福祉チーム（DWAT）の活用を決めただけ、⑥福祉用品などを備蓄しただけでは意味がないのである。それらは、いずれも具体的なプログラミング、すなわちどのような場面で、いかに使うかが関係者の間で合意され、決定されていないならば、いざという時に役に立たないのである。

なお、①災害時要援護者登録制度と②自主防災組織の結成では、民生委員や自治会・町内会長などの“地縁”の人たちに市町村（行政）がやや依存しているのが気にかかる。民生委員や自治会・町内会長は、他にも日常的に取り組まなければならないことがあり、その上、①や②についても負担をかけて大丈夫なのかという心配がある。これは、今回の現地調査でも民生委員のなり手がいない、仮設住宅などで自治会が結成されていないことから推測されることである。

最後にアンケート調査で、「防災・減災が進んでいますか」という間において、市町村（行政）や市町村社協の回答率が必ずしも高くはなかったが、これに関してはより詳細な分析を行なった上で、国あるいは都道府県は的確な支援をすべきであると思われる。

むすびにかえて

被災地に関する報道によると、がれきの処理は90%以上が終了したようである。確かに大震災後にわれわれが被災地に行った時には文字通り、がれきの山であり、これからこれをどうするのかと思った記憶が鮮烈に残っている。しかし、今回の現地調査で被災地を踏査すると、確かにほとんどの地域でがれきが片づき、やはり3年という年月の経過が感じられる。

はじめに述べたように、われわれは発災後、ほぼ1年が経過した時点で当時の現地調査の結果を踏まえて、10の提言を行なった。それは以下の通りである。（詳細については2011年度の報告書を参照）なお、当時は、緊急期から回復期への移行期であった。

①高度化・多様化・複合化するニーズの把握、②孤独死などへの対策と要援護者の人権保障、③被災者の心のケア、④支援者への「支援」の必要性、⑤生活支援相談員の役割の明確化、⑥コミュニティ形成と支援拠点の整備、⑦健全な社会的市場の形成と地域のニーズに応じたサービスの提供、⑧福祉行政内部での連携および行政と民間の連携の必要性、⑨居住福祉に対する支援、⑩福祉における自立支援の必要性

このように列挙してみると、今回の現地調査の総括として論及した内容と重複する事項も多く、その後の2年間で時系列的に課題がより鮮明になって来ていることが分かる。

さて、この2年間の被災地における、大きな変化はなにか。それは多くの人が指摘するように、「格差」問題の惹起である。

被災者間、被災者と被災しなかった地域住民、被災した地域社会間、被災した地域社会と被災しなかった地域社会間、そして被災した市町村間、被災した市町村と被災しなかった市町村間など、さまざまところで大震災前に比べて格差が拡大しているといわれる。

被災地における福祉支援も、次の段階ではこうした格差を極小化する方向で取り組まなければならないということを、われわれはよく認識しておく必要がある。

われわれは、2年前の報告書の最後を次のような文章でまとめている。

『復興とは元に戻すことではない。新しいコミュニティ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り、その意味は重いと考えている。現在、仮設住宅に入居している方々の不安感は大きい。それには、将来への希望がもてない、あるいは

はもちにくいことへの焦燥感の存在がきわめて大きい。国をはじめ、県や市町村（行政）は、しっかりとしたビジョンを示し、被災者の不安感を払拭しなければならない。それが行政の義務ではないだろうか。

仮設住宅の入居者には高齢者が少なくない。したがって、被災地への支援活動に時間的な余裕はあまりないのである。現下の喫緊の課題は、何よりも復興支援策における『スピード感』であることを最後に強調しておきたい。」

福祉とは「要支援者」（被災者）に対する自立支援と、それを可能ならしめる共生社会の創造である。それは、福祉専門職（ソーシャルワーカー）が要支援者の生活を知り、彼らに寄り添うなかで、その内なる声に耳を傾け、それを社会に伝え、彼らが生きる力をもてるように社会を変革していくことに他ならない。福祉とはまさにエンパワーメントそのものである。

かつて糸賀一雄は、『福祉の思想』のなかで、“この子らを世の光に”と強調した。この子ら「に」世の光をではなく、この子ら「を」世の光に、と述べたところに、彼の福祉思想の原点がある。それは、心身に重度の障害をもつ子どもたちに社会が憐れみの光をあてるのではなく、まさにその子どもたちこそが、社会のあり方に光を当てる源になるという意味である。言い換えれば、その子どもたちに社会がどのような処遇をするかによって、日本社会がどういう社会なのかという、存在価値を問うことができるということである。

被災地における福祉支援のあり方を考える時、この糸賀一雄の福祉の思想は示唆的である。

つまり、東日本大震災の被災者をどのように支援するか、まさにそのことがいまの日本社会のあり方を照らし出す「光源」そのものなのである。大震災の尊い犠牲を無為にすることなく、また被災者を“忘れ去られた人々”にすることなく、高い志をもって前へ進むことができるのか、いまわれわれの社会のあり方が厳しく問われていると考えられる。

執筆者一覧

- 相澤 京美……………第2章－I－1－(3) 防災・減災の取り組みにおける福祉支援の
現状と課題
第2章－I－2－(2) 大規模災害後の福祉支援の課題
- 明石 留美子……………第2章－II－2－(1) 自治体ヒアリング調査
第2章－II－2－(5) 生活支援相談員ヒアリング調査
- 川村 岳人……………第2章－II－2－(2) 社会福祉協議会ヒアリング調査
- 熊田 博喜……………第2章－II－2－(6) ケアマネジャー・介護施設職員ヒアリング調査
第2章－II－2－(7) 住民・福祉推進員ヒアリング調査
- 清水 和良……………第2章－II－2－(4) 民生委員・児童委員ヒアリング調査
- 望月 孝裕……………第2章－I－3－(3) 被災3県における地域包括支援センターの課題
第2章－II－2－(3) 地域包括支援センターヒアリング調査
- 和気 康太……………第3章 調査研究の総括と提言

(敬称略)