

災害時におけるスクールカウンセラー派遣に関する
支援体制の構築

令和3年3月

川瀬 公美子

要 旨

阪神・淡路大震災以降、災害後の心理的ケアの重要性が認識され、児童・生徒の心理的ケアのためには、スクールカウンセラー（SC）が派遣されるようになっていく。SCとは、児童生徒の心理的問題に対応する専門家として、1995年いじめ不登校対応の文部省の研究事業として全国154校から始まった。現在はその規模も対応する問題も幅広くなり、従来のいじめ、不登校の他、発達、虐待、貧困、災害後のケア等に及ぶ。災害時の派遣として全国からSCが派遣された例として2011年東日本大震災、熊本地震などがある。

さて、災害時の派遣SCの活動は、支援の枠組みも支援方法も多岐にわたる。個々の事例に対応しているが、支援体制としても十分整っているとはいえない。

本論文では、災害支援の中でもSCに注目し、災害時におけるSC派遣に関する支援体制の構築について提案することを目的とした。各章で得られた結果を順に述べる。

第1章は序論として、研究の背景をまとめた。

第2章では、資料分析やインタビューの分析から、支援時に起きる課題として、支援内容が曖昧で具体性に欠けることを明らかにした。

第3章では臨床心理士に対する意識調査から、平時と異なる被災地支援業務の事前準備について明らかにした。支援者は自らのコンディションを整えておくなど事前に理解すべき心得があり、事前研修は有効な支援活動の一助となると考えられる。

第4章では、受援体験を持つ学校関係者へインタビューから、受援者から見た支援者側の課題を明らかにした。特に、支援者のセルフケアの必要性が明らかになった。

第5章では、全国の臨床心理士会への調査をから支援側組織のマンパワー不足などの問題を明らかにした。人員充足などの組織的取り組みとともに、支援時の負担軽減のためにも事前研修や人材育成など平時からの準備が重要と明らかになった。

第6章では、標準化されているマネジメント体系であるインシデントコマンドシステム（ICS）の観点から、事例として熊本地震の支援を分析し、外部からの支援を受け入れる留意点を明らかにした。ICSの概念を活用する提案とともに、支援体制づくりにおいて支援期間中の支援者のメンタルヘルスケアも課題として指摘した。

第7章は、これらの結果を通して明らかになったポイントから、支援体制構築の提案を示し、本論文の結論とした。第1の提案は「ICS概念を活用した体制構築」であり、特に役割の明確化と現場指揮者の指示徹底である。第2の提案は「事前研修の重要性」であり、平時の研修や人材育成とともに支援者のメンタルヘルスケアに関する内容が必要である。そして、第3の提案は「支援側組織としての充足」で、人員充足と役割分担の必要だが、支援側もICSの概念を活用し、支援体制の統制を保つことである。

本論文の結論は、今後の有効な支援のための体制構築の一助になると考える。

目 次

第1章 序論	1
1. 1 はじめに～研究に至るきっかけ	1
1. 2 震災と心のケアについて	1
1. 3 スクールカウンセラーとは～スクールカウンセラーの災害支援	2
1. 4 被災地支援に関する報告と心理臨床学的研究	3
1. 5 インシデントコマンドシステム（ICS）とは	4
1. 6 本研究の目的	5
1. 7 本論文の構成	7
参考文献	7
第2章 災害支援者をより活用するための受援体制のあり方 ー公立学校の派遣スクールカウンセラーの受け入れ方法の提案ー	8
2. 1 序言	8
2. 2 研究方法	8
2. 2. 1 ガイドラインやマニュアル類の分析	8
2. 2. 2 派遣SCを対象とした面接調査	8
2. 3 結果と考察	10
2. 3. 1 ガイドラインやマニュアル類の分析	10
2. 3. 2 派遣SCを対象とした面接調査	11
2. 3. 3 考察	11
2. 4 提案 派遣SCのためのアクションカードの活用	12
2. 5 結言	13
参考文献	14
第3章 スクールカウンセラーの被災地支援業務に関する意識調査	15
3. 1 序言	15
3. 2 調査方法	15
3. 3 調査結果と考察	16
3. 4 結言	16
参考文献	17
第4章 大規模災害における受援体験インタビューから被災地支援を考察する	18
4. 1 序言	18
4. 2 研究方法	19
4. 3 結果と考察	19
4. 3. 1 謝意	19
4. 3. 2 被災者の状況	20
4. 3. 3 支援者の様子	20

4. 4	心理臨床の基本を保つ	21
4. 5	結言	22
	参考文献	22
第5章 スクールカウンセラー派遣の支援側組織に関する実態調査		
－災害支援時のコーディネーターに注目して－		23
5. 1	序言	23
5. 2	調査	23
5. 2. 1	目的	23
5. 2. 2	方法	24
5. 3	結果	24
5. 3. 1	被災地支援の実績について	24
5. 3. 2	派遣された支援者への後方支援について	24
5. 3. 3	派遣に関わるコーディネーターに関して	25
5. 4	考察	26
5. 4. 1	被災地支援とその条件	26
5. 4. 2	派遣に関わるコーディネーターの実態と負担軽減の対策について	26
5. 4. 3	支援側組織としての取り組みについての提案	27
5. 5	結言	27
	参考文献	28
第6章 2016年熊本地震におけるスクールカウンセラー派遣に対する支援体制		
－ICSの観点からの検討－		29
6. 1	序言	29
6. 2	方法	30
6. 3	結果と考察	30
6. 3. 1	地震発生以降の熊本市の学校の状況	30
6. 3. 2	派遣SCの配置状況	33
6. 3. 3	支援側の状況	34
6. 3. 4	受援側の状況	36
6. 4	緊急SC派遣に関するICSの観点からの分析	37
6. 4. 1	ICSの機能	37
6. 4. 2	ICSの災害対応5部門にあてはまる派遣SCの受け入れ体制	38
6. 4. 3	市SCブロック体制による指揮一元化の有効性	39
6. 4. 4	派遣SCへの指揮一元化が機能しない可能性	39
6. 4. 5	指揮一元化が守られない危険性について	39
6. 4. 6	支援を受け入れる上での留意点	40
6. 5	結言	40
	参考文献	41
第7章 結論		42

第1章 序 論

1. 1 はじめに～研究に至るきっかけ

阪神・淡路大震災以降、災害後の心理的ケアの重要性が認識され、児童・生徒の心理的ケアのため全国からスクールカウンセラー（以後 SC）が派遣されるようになっていく。

このような SC 受入れ経験については、教育委員会や学校による報告などを通じて知ることができる。例えば特別支援学校の対応の記録によると「SC の派遣は非常に有効」とされ、養護教諭会の報告では「子どもの話をじっくりゆっくり聞いてくださる方がいて、子どもたちや保護者の心の安定につながった」等と SC の対応は好評で、SC の対応や行為に関する批判は見当たらない。しかし、これらの報告に対して、実際に SC として被災地支援活動の経験のある筆者は違和感を持った。現地では、支援者の行動に受援者が困った様子を見たり、いつも歓迎されているわけでないと感じる現実があったためである。何より、ひどく疲労した現地の学校および教育委員会関係者が SC の対応をされる姿を見るにつれ、外部支援は疲労を増大させているだけなのではないかとさえ感じていた。

筆者を含め、被災地に全国から派遣されている SC は、被害者心理や緊急支援に関する知識を基礎としながらも、被災支援キャリアも支援方法も様々であり、各々持つ技量を駆使して受援者のために支援に携わっていた。ケースバイケースで、最善とされる支援活動を行った…これは、裏を返せば一定の共通した支援がない状態であった。支援に来る臨床心理士個人の力量次第であり、被災地の混乱の中であれば、一層非常に不安定な支援になる危険性があることは否めない。

筆者は、徳島県 SC として、県内学校緊急支援チーム担当者として立ち上げから世話人代表として 10 年携わった経験がある。その役割から緊急支援や災害支援に関する研修会やシンポジウムに積極的に参加してきたが、災害支援は実践報告が数多くされるものの、支援制度がまとまっていく印象は全く感じられなかった。近い将来には南海トラフ地震発生が予想され、筆者が住む徳島県も甚大な被害が予測されている。次は支援者でなく受援側になる可能性が高い。もしも筆者が命を保ち、受援側として外部からの支援者を受け入れることになれば、東日本や熊本の先生方と同じ苦勞と疲労を負えるだろうか。受援者報告の好評に違和感をもったままで受援できるだろうか。否である。おそらく不安と恐怖で混乱するであろう。このままではいけない。現状を直視し、おそらく初めての未曾有の想定外の経験に向けて準備しなければならない。この思いが、本研究に向かうきっかけであった。

ではどこで学び研究するか。臨床心理士・公認心理師である筆者が属する心理臨床の研究分野では、主に心理療法や心理アセスメントに関わる研究がなされている。筆者が関心を抱く支援制度やシステムは主ではないため、他の専門分野で学ぶしかなかった。それが災害や防災を専門とする工学部での研究に筆者を進めたのであった。

本研究では、災害時におけるスクールカウンセラー派遣に関する実態を分析し、支援体制の構築について提案する。本章では、本研究の背景となる制度や研究についてまとめる。

1. 2 震災と心のケアについて

1995 年の阪神・淡路大震災は様々な教訓を残したが、その後さまざまな支援やケアの設立に至った。

医療においては、阪神・淡路大震災では 1 月 17 日において 6433 名が死亡したが、そのうち 500 名は防ぎえた災害死の可能性があり、その原因を医療面に特化すると 4 つあったとされている。そ

の反省から、災害拠点病院を指定整備し、超急性期から活動する医療チーム DMAT（災害派遣医療チーム）が創設された。後方搬送が行われなかったことに対して広域医療搬送計画を策定し、情報システムとして広域災害救急医療情報システム（EMIS）が作り上げられた¹⁾。

学校においては、阪神・淡路大震災の経験と教訓を継承し、また全国各地からの支援に報いるために、震災・学校支援チーム（EARTH）が2000年に設立された。これは、兵庫県教育委員会による、被災した学校を教職員が支援する全国初めての組織である。災害により避難所となった学校を支援する教職員の組織として、学校教育活動の早期再開や児童生徒の心のケアなどの支援に取り組む²⁾。

災害後の心理的ケアについては、阪神・淡路大震災を契機として「心のケア」に取り組んだ兵庫県が、2004年兵庫県こころのケアセンター設立に至っている。このセンターは、被災者や被害者のトラウマ（心的外傷）やPTSD（心的外傷後ストレス障害）などの「心のケア」に関する多様な機能を有する全国初の拠点施設であり、サイコロジカルファーストエイド（PFA）研修などを行っている³⁾。

災害時には様々な立場からケアが行われるが、本研究では、学校現場における心の専門家である、スクールカウンセラーによる支援に注目する。

1. 3 スクールカウンセラーとは～スクールカウンセラーの災害支援

スクールカウンセラー（以後SC）が、児童生徒の心理的問題に対応する専門家として全国の公立学校に配置されるようになったのは1995年である。文部省（当時）の研究事業としていじめ不登校対応として、全国154校に配置され、その後全国の公立小中学校への配属を目標とし、2018年度には全国27500校への配置された。規模のみならず、対応する問題も次第に幅広くなり、生徒指導提要、いじめ対策・不登校支援等総合推進事業によると、従来のいじめ、不登校の他、発達、暴力、虐待、貧困、災害後のケア等に及ぶ。

災害時の派遣については、全国からSCが派遣された例として2011年東日本大震災がある。この結果を受けて、文部科学省においては、2016年に緊急スクールカウンセラー等活用事業として、災害時の支援制度が整備された。2016年に発生した熊本地震では、この制度を活用して全国からSC派遣がなされた。また、2018年大阪北部地震、平成30年7月豪雨等では、近隣地域からの支援が行われた。

このような災害時のSC支援に関しては、日本臨床心理士会に実績がある。2016年の熊本地震を例に挙げると、文部科学省および熊本市教育委員会からの要請を受け、SC派遣に向けての調整を行った。具体的には、各都道府県にある臨床心理士会を通じて所属会員をSCとして派遣することを要請した。このように被災地域外からの支援には、日本臨床心理士会および各地の臨床心理士会も支援側組織の一つとして役割を担っている。

ここではSCの身分についても述べる。公立学校のSCは自治体の非常勤職員とされ、徳島県SCの場合、令和2年度（2020年度）は徳島県教育委員会における会計年度任用職員である。災害時支援ではその地域のSC同様の身分とされ、筆者が派遣された東日本大震災および熊本地震では、1週間交代のリレー派遣であったが、所管自治体教育委員会の辞令を交付された上で非常勤職員として勤務した。

なお、教育委員会は、SCの任命や勤務校の決定に関わる。災害時支援の場合は、他都道府県や行政機関からの応援要請に対して、徳島県SCを派遣する調整機関になる。実際に平成30年7月豪雨では、全国知事会からの要請を受け、徳島県SCを広島県へ派遣した。一方、災害が起こった場合つまり受援の場合は、徳島県内のSC配置、つまり場所やどの機関への派遣という運営面で市

町村委員会や外部機関との調整を行う。そして、支援 SC それぞれにどのような動きを求めるかという部分では市町村や学校との連携を図りながら支援 SC に指示を出していくことになる。

ただし、地方自治体の受援に関しては、熊本地震の前と後で大きく変化していることを付記しなければならない。2014年（平成26年）に発表された総務省の報告書によると、地域防災計画などで受援計画を策定している自治体は都道府県で約4割、市町で1割強と低く、広域災害では重要となる受援体制の整備は遅れていた。そうした中、2016年に発生した熊本地震では、熊本地震直後から様々な枠組みで応援派遣が行われたが、受援側の体制が整わず、一部で混乱が生じて、効果的な応援が行われなかったケースもあったことが報告されている。このため、内閣府⁴⁾は「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を公表し、自治体の受援体制整備は急務とされ進んでいった。

1. 4 被災地支援に関する報告と心理臨床学的研究

阪神・淡路大震災以降、災害後の心理的ケアの重要性が認識され、現在では児童・生徒の心理的ケアのため全国から SC が派遣されるようになっている。このような派遣 SC の活動については、教育委員会や学校など受援側の記録や報告を通じて知ることができる。例えば特別支援学校の対応の記録⁵⁾によると「SC の派遣は非常に有効」とされ、養護教諭会の報告⁶⁾では、心のケア対応の中で SC との連携でよかったこととして「子どもの話をじっくりゆっくり聞いてくださる方がいて、子どもたちや保護者の心の安定につながった」「タイミングよく迅速に対応できた」等と SC の対応を評価している。派遣 SC の対応や行為に関する批判は見当たらず、これらの報告で今後の課題とされたのは、受入れ手続きや体制づくりに関するものであった。

心理臨床学的研究においては、日本心理臨床学会支援活動委員会（第5期）⁷⁾が東日本大震災後の災害支援に関する研究の集約を行い、災害支援の実践・研究の現状と課題を明らかにした。これは、比較的早い段階から被災地内外の心理臨床の専門家による多様な支援が展開されながら、災害発生が予測不能であること、対象者や対象地域が広範に及ぶこと、倫理的理由などから、臨床実践で得られた知見を集約し、研究して発信することで次なる支援に生かすというサイクルが機能している例が決して多くない実情から、委員会としてまずは研究集約に取り組んだものである。その方法は第31回大会（2012年）～第38回大会（2019年）までの8年間の大会発表論文集から「災害」「被災地」「震災」「支援」「緊急支援」をキーワードに検索し、抽出されたすべての研究、実践報告、シンポジウムでの話題提供を対象とした。この間の発表数は141件あり、これらを概観した結果、特徴をまとめている。学会発表から研究論文としてまとめられたものもあるが、多くは大会発表にとどまっていることを指摘している。

この報告のうち、本研究で注目する支援体制に関する発表に注目すると、支援方法別のカテゴリーでは「後方支援」と抽出された中にグループ「体制づくり」とされるものがあり、4本あった。その内容は、區藤⁸⁾がポスター発表でリレー式派遣というチーム体制に関して述べた他は、シンポジウムでの話題提供によるものであり、後方支援のロジスティック、専門家とボランティアの協働システム構築、日本臨床心理士会で構築した全国6ブロックからなる災害支援体制等が述べられた3本であった。この報告を見る限りでは、支援体制そのものに関する発表は見当たらないと言える。

また、樋渡・窪田・山田ら⁹⁾は、学校危機時における緊急支援プログラムと支援者の認識について質問紙調査を行い、全国262名から回答を得て分析している。それによると、緊急支援は自殺をはじめとした多くの事案に対して行われていて、支援期間については半数以上が7日以内だが、緊急支援から日常支援へと継続している例もあり、支援期間に幅がある。そして、広く緊急支援に対する研修も行われているが、大学・大学院といった養成機関での研修が少ない。また、緊急支援に

対して臨床心理士が不安や緊急支援へのストレス反応といった大きな影響を受けていること、支援チーム体制の不備やバックアップ体制の不備が、支援を困難にしていること、臨床心理士に不安を与えていることを指摘した。特に当該校 SC には大きな影響が出る可能性が見られ、臨床心理士を支援する必要性が窺える。学校危機が生じる前の日頃の準備が危機時の支援を有効にすることが考えられる、などとまとめている。

なお、この研究⁹⁾ではじめに示された問題点は、学校における緊急支援の目的は心理的外傷への早期介入として捉えられることが多いが、コンセンサスは未だ確立されていないこと、学校における緊急支援の研究も未だ少なく、本邦においては事例報告がほとんどであること、心理的外傷への早期介入の研究が不足している背景として、本邦においても緊急支援への共通の方法は確立されていないことであった。しかし、山口県で始まった Crisis Response Team による支援や福岡県臨床心理士会による緊急支援、兵庫県による兵庫モデルなどをはじめとした複数の支援方法が提唱されている、と述べている。また、全国の臨床心理士会への調査によると半数の臨床心理士会が自分たちで作成したマニュアルを準備しているが、それぞれの地域でどういった支援が行われているのか、詳細な調査は行われてこなかったとも述べている。

以上から、学校における緊急支援や災害支援の実践が行われており、災害支援においては受援側の報告によると好評を得ていること、臨床心理学的研究については十分ではなく事例報告にとどまっていること、支援の枠組みと支援方法は多岐にわたること、また危機時における緊急支援にもかかわらず日常支援に継続したケースもあり支援者のフェーズの理解が十分でない可能性があること、などがうかがえる。

1. 5 インシデントコマンドシステム (ICS) とは

大規模災害が発生した場合の対応には、地域や組織等の協力が必要である。そのような組織的な対応の調整の手助けとなる方法として、インシデントコマンドシステム (Incident Command System : 以下 ICS) がある。本論文では、第 6 章において、ICS の枠組みに照らし合わせて実際の SC 派遣体制について分析した。ここでは ICS について、日本医師会¹⁰⁾、牧¹¹⁾、林¹²⁾、岡村¹³⁾ を用いて説明する。

ICS は、あらゆる災害対応において指揮統制や調整、組織運用等が標準化されたマネジメント体系であり、危機事象の規模にかかわらず、同じ仕組みで対応しようとするのが ICS の考え方である。ICS のような標準的な危機管理システムを導入することの最大の利点は、同じ組織、仕組みで危機対応を実施しているため相互応援が容易になるということである。すべての対応者の責任・役割を明確なものとし、協力体制の構築やパートナーシップの維持に役立っているとされる。

ICS は、1970 年代にカリフォルニア州における森林火災の消火活動の中から生まれた危機対応システムである。多くの人や機関が関わることで生じた問題を解決するために、現場の経験に基づき開発されたが、このマネジメント概念はあらゆる緊急事態への対応に応用できた。その有効性が認められ、1990 年代になると大規模イベントなども含めたあらゆる危機対応に使われるようになった。

ICS は米国連邦危機管理庁 (FEMA) が危機管理の基本としているシステムである。FEMA は 1978 年に合理的な災害対応をする機関として設立された。2001 年アメリカ同時多発テロ後はテロ対策が危機管理の中心課題となり、2002 年国境警備から危機管理までを対応する巨大組織である国家安全保障省が創設され、FEMA は国家安全保障省の一部局となり、テロも含む人為災害にも取り組むこととなった。すべての連邦政府の機関は、災害対応の指揮調整を行う FEMA の指揮下に入り、災害対応予算も FEMA が管理する。

また、危機管理システムの変更において、全米危機管理システム (NIMS, 国家非常時管理システ

ムと訳す場合もある)の導入された。ICSの考えに基づく標準的な危機対応システムを全米に導入することで、全米の行政機関が容易に応援・連携を可能にしようとした。NIMSは、2004年に構築された。緊急事態が発生した場合に、連邦、州、地方、民間などの調整が円滑になされるような仕組みを整備することにより、諸機関が有効に災害対応にあたることができるようにするためのもので、様々な手続きなどを合わせて網羅した包括的な法体系である。

ICSのシステムはその精度の高さから、このように全米の危機管理組織により参考にされた。そして、西側諸国では危機管理システムの世界標準のような位置づけにあり、ニュージーランド、オーストラリア、英国でも同様のシステムが運用されている。

では、日本での災害対応においてICS概念活用はどうなっているか。永田ら¹⁴⁾は、地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化が実現するための基礎研究を行いつているが、危機管理専門職トップの役職名が不統一で、組織内での階級が多様でその権限にも大きな開きがあり、大規模災害時の広域応援や、円滑な情報伝達の妨げになる可能性がある。ICSの観点からも、「危機管理監」に職名を統一し、階級も全て特別職級にして他の部局より上位に位置付けとし、非常事態時の全庁的な総合調整を容易にできるようにすべきであると述べている。牧¹¹⁾によると、日本では、大規模災害になると災害対応になれてない一般部局の職員が指揮をとる場合が多い。技術系の職員は同様の事務体系で仕事を行っているため、危機対応時においても相互に応援可能であるが、一般職員は仕事の進め方が異なるため即戦力とはなりにくい実情があると述べている。これらによるとICSは紹介されているが、標準化された活用には至っていない。

林¹³⁾は、ICSを理解しただけでは、効果的な災害対応は実現しない、何をすべきか、誰がすべきかを明確にし、あらかじめ訓練しておく必要があると示している。

1.6 本研究の目的

本研究では、災害時におけるスクールカウンセラー派遣に関する実態を分析し、支援体制の構築

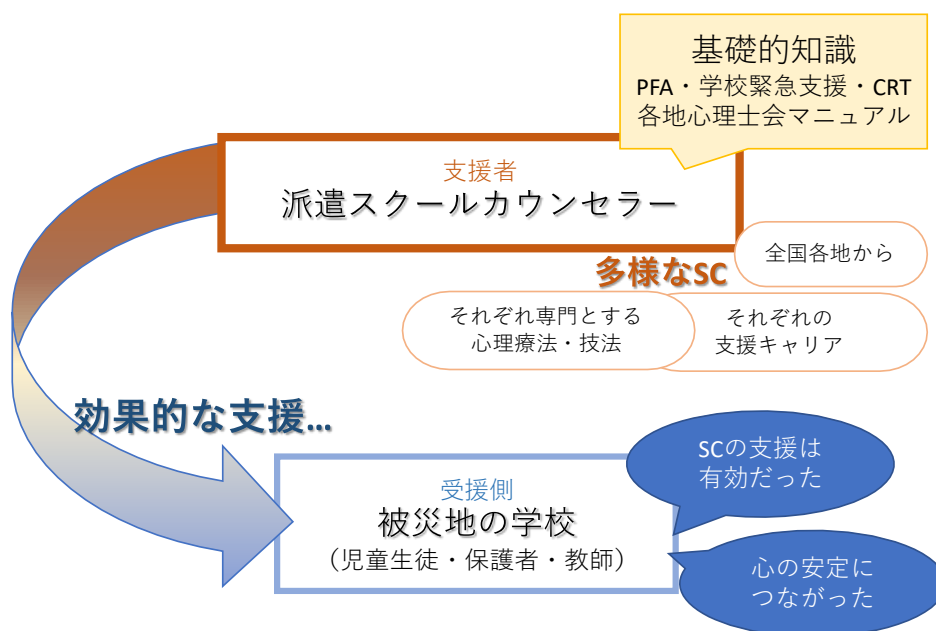


図1-1 第1章で述べた派遣スクールカウンセラーの実際

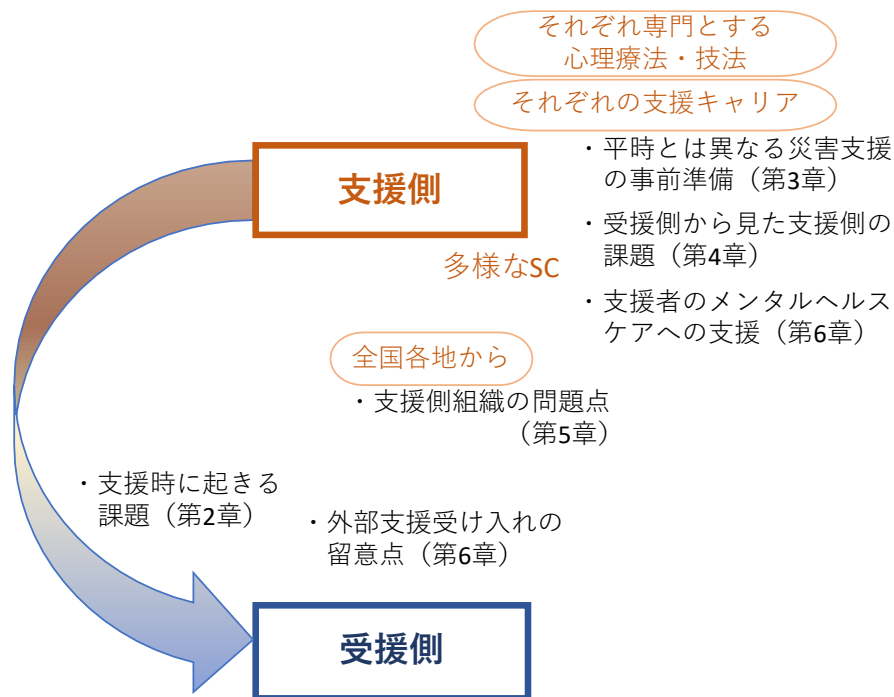


図 1-2 第 2 章から第 6 章における実態の分析により明らかになった
派遣スクールカウンセラーの支援に関する課題

について提案することを目的とする。

まず、本章につづく第 2 章では、受援体制に関するガイドラインや心のケアに関する支援マニュアル類を分析し、また派遣体験を持つ SC へのインタビューを通して、支援時に起きる課題を明らかにした。

第 3 章では、SC の被災地支援業務に関する臨床心理士に対する意識調査を行い、平時とは異なる災害の事前準備について明らかにした。

第 4 章では、実際に外部支援を受け入れた経験を持つ学校関係者へインタビューを通して、受援側からみた支援者側の課題を明らかにした。

第 5 章では、全国の臨床心理士会事務局へのアンケートを通して、支援側組織の問題点を明らかにした。

第 6 章では、標準化されているマネジメント体系であるインシデントコマンドシステム (ICS) の観点から、2016 年熊本地震の支援を分析し、外部からの支援を受け入れる留意点を明らかにした。

第 7 章では、以上からの結果を通して明らかになったポイントから、支援体制構築の提案を示し、本論文の結論とした。

また、第 1 章で示した派遣 SC の実際は図 1-1、第 2 章から第 6 章における実態の分析により明らかになった支援に関する課題は図 1-2 として示した。

1. 7 本論文の構成

第1章 序論

第2章 災害支援者をより活用するための受援体制のあり方

ー公立学校の派遣スクールカウンセラーの受け入れ方法の提案ー

第3章 スクールカウンセラーの被災地支援業務に関する意識調査

第4章 大規模災害における受援体験インタビューから被災地支援を考察する

第5章 スクールカウンセラー派遣の支援側組織に関する実態調査

ー災害支援時のコーディネーターに注目してー

第6章 2016年熊本地震におけるスクールカウンセラー派遣に対する支援体制

ーICSの観点からの検討ー

第7章 結論

謝辞：御多忙の中、教育委員会の役割に関してご教示くださいましたF先生にお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 小井土雄一・石井美恵子(編著)：多職種連携で支える災害医療ー身につけるべき知識・スキル・対応力，192p，医学書院，2017.
- 2) 兵庫県教育委員会：震災・学校支援チーム EARTH ハンドブック【平成27年度改訂版】，188p.，2016.
- 3) 兵庫県こころのケアセンターホームページ，<http://www.j-hits.org/index.html>，(2020年10月6日閲覧)
- 4) 内閣府：地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン，76p.，2017. http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyoumukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf，(2017年7月1日閲覧)
- 5) 熊本県教育委員会：平成28年熊本地震の記録～特別支援学校の対応と教訓～，平成29年3月
- 6) 熊本市養護教諭会：平成28年度教育実践・活動のまとめ，熊本市養護教諭会，平成29年3月
- 7) 支援活動委員会：災害支援研究の現状と課題ー日本心理臨床学会大会発表論文集からー，心理臨床学研究 vol.38 No.1 p.66-81，2020年4月
- 8) 區藤良：緊急派遣 SC の取り組みについてー山形方式のメリットを生かしてー，日本心理臨床学会第31回秋季大会プログラム，209p，2012年9月14～16日開催
- 9) 樋渡孝徳・窪田由紀・山田幸代・向笠章子・山下陽平・林幹男：学校危機への緊急支援に対する緊急支援経験がある臨床心理士の認識，心理臨床学研究 vol.37 No.2 p.109-120，2019年6月
- 10) 日本医師会：ICS 基本ガイドブック，263p，東京法規出版，2014.
- 11) 牧紀男：災害発生時における危機対応システムー米国の事例に学ぶー，海外社会保障研究 Autumn 2014 No. 188，4-14，2014.，<http://www.ipss.go.jp/syoushika/bunken/data/pdf/19982002.pdf>，(2019年8月12日閲覧)
- 12) 林春男：効果的な災害対応の実現，内閣府災害対策標準化検討会議資料 1，2014.2.3.，<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/kentokai/kentokaigi/04/pdf/shiryo1.pdf>，(2020年8月16日閲覧)
- 13) 岡村光章：米国連邦緊急事態管理庁 (FEMA) と我が国防災体制との比較論，レファレンス 平成24年5月号 (736)，1-19，国立国会図書館，2012，https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3493186_po_073601.pdf?contentNo=1，(2020年8月16日閲覧)
- 14) 永田尚三・奥見文・坂本真理・佐々木健人・寅屋敷哲也・根来方子：地方公共団体の防災・危機管理体制の標準化についての研究，社会安全学研究 第2号 89-107，2012年3月31日，https://www.kansai-u.ac.jp/Fc_ss/common/pdf/bulletin002_28.pdf，(2019年10月11日閲覧)

第2章 災害支援者をより活用するための受援体制のあり方

ー公立学校の派遣スクールカウンセラーの受け入れ方法の提案ー

2. 1 序言

平成 26 年に発表された総務省の報告書では地域防災計画などで受援計画を策定している自治体は都道府県で約 4 割、市町で 1 割強と低く、広域災害では重要となる受援体制の整備は遅れている。そうした中、2016 年に発生した熊本地震では、熊本地震直後から様々な枠組みで応援派遣が行われたが、受援側の体制が整わず、一部で混乱が生じて、効果的な応援が行われなかったケースもあったことが報告されている。このため、内閣府¹⁾では「地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン」を公表して、自治体の受援体制整備を後押ししようとしている。本研究では、精神的安定性という点で災害弱者となりやすい児童・生徒の心理的ケアに焦点を絞り、特に学校で心理的ケアの役割を担うスクールカウンセラー（以下では SC と略称する）の受援体制に注目する。

災害後の心理的ケアの必要性について、初めて注目されたのは 1995 年の阪神・淡路大震災である。2011 年の東日本大震災でも、心理的ケアの初期対応のあり方が注目され、フェーズに応じて適した支援方法があることも示されている。学校における支援では、阪神・淡路大震災において、兵庫県教育委員会がいち早く取り組みを始めた²⁾。東日本大震災では、SC が初めて全国規模で招集され、被災地に向けて派遣されている。熊本地震では、熊本市にリレー方式で SC が派遣された。

本章では、被災後の心理的ケアを行う専門家派遣のうち、特に SC に注目し、災害時の派遣 SC の受援体制のあり方を検討し、派遣された SC をより効果的に活用するための受け入れ方法を提案する。

2. 2 研究方法

主として次の 2 種類の調査分析を行う。

2. 2. 1 ガイドラインやマニュアル類の分析

公表されている受援体制に関するガイドラインや心のケアに関する支援マニュアル類を分析し、問題点や課題を明らかにする。

支援側の受援側への関わりの持ち方や、受援側が支援側に期待する業務内容や要望など、受援に関する取り組みについてどのように記載されているのか分析する。また、学校に対する派遣 SC など人的支援について、自治体業務継続計画（以下 BCP と略す）ではどのように記載されているか、具体的記載についても注目する。分析に用いた資料はこころのケアに関するマニュアル 4 種類（文献 3～6）、地方公共団体の災害時受援体制のガイドライン、BCP、受援体制に関する検討会資料 4 種類（文献 1, 7～9）、支援・受援活動の報告書資料 5 種類（文献 10～14）である。

2. 2. 2 派遣 SC を対象とした面接調査

熊本地震で派遣された SC が支援や受援の体制についてどのように実感したか等について派遣体験に関する面接調査を行った。

調査では、支援内容として支援者がしなかったことが、受援者の主体性を尊重する上で重要な内容ではないかという仮説を立て、質問を用意した。支援者として事前に想像したこと、

支援地の状況とニーズ，支援内容（したこととしなかったこと），支援活動においてあってよかったこととあればよかったこと，受援について思うことに関して，全 7 問の質問を用意した。①受援者の主体性を尊重する上で何が重要か，②支援活動のバックアップのために何が重要か，③受援の際，留意する課題は何か，の 3 点が明らかになるのではないかと考えた。

調査は 2016 年 5 月～7 月に徳島県臨床心理士会を通して，熊本県に派遣された SC 9 名のうち 6 名を対象に，面接方式で調査を行った。2016 年 9～12 月に行い，平均時間は 64.5 分（最短 55 分，最長 80 分）である。調査対象人数が少ないため，発言記録を分類，分析し，課題を抽出した。

2. 3 結果と考察

2. 3. 1 ガイドラインやマニュアル類の分析

(1) 注目した記載内容

文献において注目したのは，受援に関する取り組みについてであり，支援者の受援側との関わりのもち方や，受援側が支援者に示す業務内容や要望の記載である。また，自治体 BCP では，派遣 SC についてどのように扱っているか，具体的記載についても注目した。これらを資料別にまとめたものが表 2-1 である。

(2) 支援と受援に関する記載からうかがえる問題点

こころのケアに関するマニュアルの方は，支援時の注意点の他，「受援側の主体性を尊重する」という趣旨の記述があり，支援者の基本的態度や心得が示されている。業務内容は明記されているが，支援目的など行動指針が曖昧であり，主体性の尊重ということから，支援者は，支援現場で受援者により要望や指示が示されることを期待していることがうかがえる。

一方，ガイドラインや自治体 BCP には，受援体制の整備について示されるが，受援者が何をするのか（支援者に何を依頼するのか）については具体的に触れられていない。つまり，支援の必要性は示され目的を持っているが，具体的な業務を示していない。支援現場で，受援者は「支援者が来たらやってくれる」と考えている可能性があり，受援側の指示を求めている支援者との考えに食い違いがあることが推察できる。過去の震災での支援現場の混乱は，目的や支援（受援）内容が曖昧であるために陥ったと推察できるが，今後さらに分析を進めたい。

これらの文献の分析結果をイメージできるよう，支援目的の明示などの明確さ（縦軸）と，業務内容の具体的な表明（横軸）の関係をグラフに示す（図 2-1）。

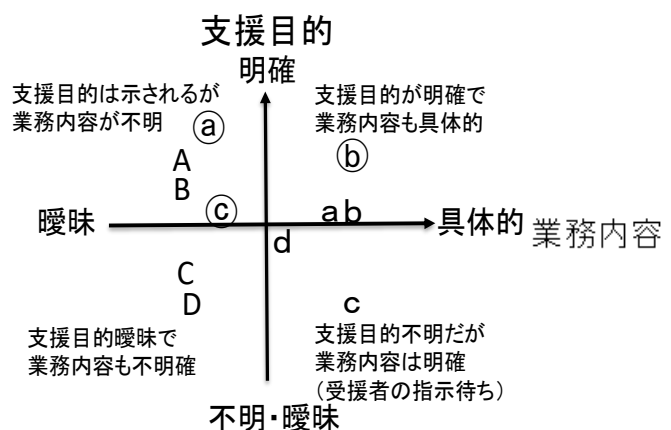


図 2-1 支援目的と業務内容の明示イメージ

図 2-1 で示される文献

(A: ガイドライン¹⁾ B: 徳島県 BCP⁷⁾ C: 検討会資料⁸⁾
D: 全国知事会活動報告⁹⁾ a: こころのケアチームマニュアル³⁾
b: ひょうご DPAT マニュアル⁴⁾ c: こころのケアハンドブック⁵⁾ d: 災害後の心のケア⁶⁾ ①: 熊本県報告¹¹⁾
②: 熊本県臨床心理士会¹²⁾ ③: 徳島県教委活動報告¹⁰⁾)

表 2-1 文献における、支援者および受援側の受援に関する記述例

	資料	支援者の受援側との関わりのもち方	受援側が支援者に示す業務内容や要望
こころのケアチームマニュアル ³⁾ こころのケアマニュアル ⁴⁾ こころのケアハンドブック ⁵⁾ マニュアル等 ⁶⁾	こころのケアチームマニュアル ³⁾	被災地では市(町村)の支援方針を把握し、(中略)現地の方針に沿った支援を行う必要がある	
	こころのケアマニュアル ⁴⁾	地域コミュニティの力を尊重する 支援活動の主体は現地の支援者であり、あくまでもサポート役である	
	こころのケアハンドブック ⁵⁾	(被災者の心の状態(ストレス反応やあらわれ方)や、その接し方(どうすればいいのか)など、メンタルヘルスケアに関する情報が記載)	
	マニュアル等 ⁶⁾	(心のケアとは)災害時の応急対応、災害直後から生活が一応落ち着きを取り戻すまでの初期対応、ケアの必要性がなくなるまでの中長期的対応 災害時の緊急支援派遣にも十分応じえる準備が求められる	学校において心のケアの取り組みができるような条件整備とその活動にかかわる教職員を支える仕組みと環境づくりが必要となる 保護者や教職員への支援のシステムづくりが課題
受援体制のガイドライン等	徳島県 BCP ⁷⁾		応急業務整理表の 1 項目として「スクールカウンセラーの派遣に関すること」と記載
	ガイドライン ¹⁾	被災地方公共団体への人的応援は「応援」「派遣」の 2 種類の形態があることを理解	人的・物的資源の流れと応援側・受援側の役割を理解しておくべき 応援・受援の対象となる業務とその具体的内容を明らかにしておく
	検討会資料 ⁸⁾	応援側が守るべきこと等、応援側のルールについても掲載すべき	どのような業務が応援を受ける必要があるのか、ガイドラインで明らかにするべき 業務毎に整理すべき
	全国知事会活動報告 ⁹⁾	短期派遣の繰り返しで業務の継続に支障 短期派遣のため、その都度の業務説明は負担 応援職員間での業務引き継ぎが不十分	被害の全体像が見えない中で応援側から「何をしたらよいか」「困っていることはないか」と問われても答えられない
支援受援活動の報告資料	活動報告書(徳島県教委) ¹⁰⁾	具体的な支援内容が決まっておらず、体制も整っていない状態だったので、何をどう支援するかについての現場での判断には苦労した	教育支援の内容や言葉自体になじみが少なく、「どのように受け入れていいのか」「何を頼めばいいのか」という戸惑いがあった
	熊本県報告 ¹¹⁾	(ケアの効果に関して)派遣の効果として、話を聞いてもらうことで、「元気が出た」と肯定的な意見、表情改善、登校意欲出た (ケアの効果に関して)児童と保護者のストレスへのケアで児童の状況が改善 (ケアの効果に関して)不眠生徒への、リラクゼーションに関するアドバイスで不眠解消したという報告	支援要請の多い地域に、応援を含めてスクールカウンセラーを重点的に派遣 週替わりでカウンセラーが交代することによる課題発生(引き継ぎや継続支援について) カウンセラーの人員確保、学校への連絡調整等多くの時間と労力を要し、業務対応のマンパワーが不足した
	熊本県臨床心理士会 ¹²⁾	災害支援に特化したスクールカウンセラー活動	被災からの時間経過によるニーズに合わせて活動する 地域診断を行い、心理的支援を行うための仕組みを作る 現場のニーズを汲み上げ、情報共有、活動の微調整をする 専門的支援スキルを持った臨床心理士の活動体制を整える
	派遣の取組み ¹³⁾		当県で震災が生じたとき、県外からのスクールカウンセラーの派遣要請の際の青写真を描く必要がある
	派遣 SC の経験 ¹⁴⁾	カウンセラーにできることは基本的な安全と安心の確保、その上での心理教育とストレスおよびトラウマケア	被災後の心のケアの体制についてはまだ手が回っていない 日頃からカウンセラーを効果的に活用する基盤があると、緊急時の受け入れもスムーズになる。その基盤とはカウンセラーがどのような役割を果たすことが可能で、そのためにどのような枠組みを設定すればいいのかという理解である

2. 3. 2 派遣 SC を対象とした面接調査

(1) 調査内容

調査においては、支援内容として支援者がしなかったことが、受援者の主体性を尊重する上で重要な内容ではないかという仮説を立てて、質問を用意した。支援者として事前に想像したこと、支援地の状況とニーズ、支援内容（したこととしなかったこと）、支援活動においてあってよかったこととあればよかったこと、受援について思うことを問う全 7 問の質問を用意した。これらを通じて、①受援者の主体性を尊重する上で何が重要か、②支援活動のバックアップのために何が重要か、③受援の際、留意する課題は何か、の 3 点が明らかになるのではないかと考えた。

結果は、調査対象人数が少ないことから、発言記録を分類、分析し、課題を整理した。

(2) 結果と考察

支援内容として支援者がしなかったことが、受援者の主体性を尊重する上で重要な内容ではないかという仮説を立てていたが、主体性に関する発言が得られず、仮説の検証ができなかった。

支援者がしなかったとする内容から得られたのは、役割の明確化に関する内容であった。

「災害支援の派遣 SC であるが、『SC が来た』と平時の SC 業務を期待された。通常業務は派遣 SC が行うことは控えて、紹介などで対応した」「フィードバックは個々にせず、派遣 SC 担当に伝えた」などであった。災害支援に特化した SC の役割があり、通常の SC とは異なるという留意が必要である。

支援活動のバックアップとして重要なものは、情報に関する内容であった。現地に入る前の情報は不安軽減や準備に役立つという発言の他、「現地のリソース情報など支援者が活用するために必要」という発言もあった。災害支援に情報は必須であるが、本調査でも同様であり、支援および受援体制づくりに情報が必要だと確認できた。

受援時の留意点や課題に関しては、「支援は一定期間限定のものであるためつなぐことが大事」などの発言から支援活動の目的や役割を十分理解しておくこと、「明確な指示があれば動きやすい」という発言から支援者に求めることをまとめておくこと、「健康調査」「相談機関の情報や一覧」など支援者が現地で活用できる情報を平時から準備しておくことなどがあった。受援の留意点として、支援者の目的や役割、業務内容の明確な指示に関して準備が必要とされたが、これは 2.3.1 で示したように、支援者は受援者からの指示を期待しているものの、受援者側が明確な業務指示を用意していない現状が示されていると考えられる。

本調査はリレー式で派遣されたチームメンバーへのインタビューであり、支援者も支援時期も異なるため、個人的な経験を事例としての扱いにとどまる。更なる調査については今後の課題としたい。

2. 3. 3 考察

ここまでの分析を踏まえ、災害時の派遣 SC をより効果的に活用するための受援体制の整備について、考察する。

(1) 支援目的と支援者の役割についての理解

派遣 SC への調査から、緊急支援時の派遣 SC の役割と平時の SC の役割との混同が生じた事例があったが、支援者が何のために来ているのかという目的を明確の理解は、支援者の速やかで有効な活用のために必要不可欠である。

これは、受援側だけの問題でなく、支援者自らも意識する必要がある。カウンセラーのような対人援助職はややもすると困っている人のための行動が、支援の目的や役割を逸脱する

可能性もある。

(2) 受援側から支援者への指示の重要性

しかしながら、2.3.1 および 2.3.2 からわかるが、現状では目的が明確に示されておらず、それに伴い行動提示が不明確になる。

ここで改めてコミュニケーションのアクターを考えたい。リスクコミュニケーション事例調査報告書¹⁵⁾に示される「リスク問題・リスクコミュニケーションの複合的分類枠組み」を参考にして、派遣SCにかかわるリスクコミュニケーションのアクターを考えると図2-2の通りである。

図中の矢印は関係性を示し、図中の数字は内容を示し、次の通り

である。①派遣依頼、派遣目的、業務に関する要望、②依頼主（受援者）の目的に応じた行動提示（コンサルテーション）、報告（子どもたちの状態状況のアセスメント）、③相談、④専門的関わり（カウンセリング、心理教育、リラクゼーション等）、⑤相談・ニーズ・状況報告、⑥情報やサービスの提供（支援目的の情報も含む）である。

この図を用いて、資料分析で明らかになった現状を考えると、①目的が明確に示されておらず、それに伴い②行動提示が不明確になる。⑥情報やサービスの提供（支援目的の情報も含める）が曖昧になることで、派遣SCを利用する児童生徒・保護者の③相談が、派遣目的と違う内容になるという可能性が出てくる。

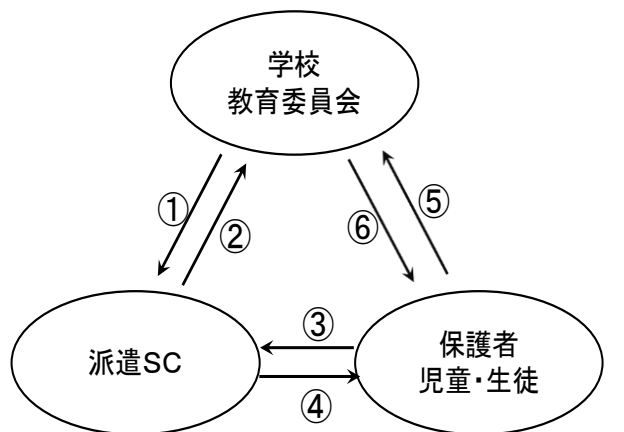
このような混乱を防ぐためにも、①目的要望を示すことが非常に重要であると考えられる。

2.4 提案 派遣SCのためのアクションカードの活用

2017年3月に内閣府¹⁴⁾から受援体制に関するガイドラインが出たばかりであり、また、現在、徳島県等で策定されている自治体BCP¹⁷⁾の例を見る限りでは、派遣SCが担うべき全ての業務を網羅するほど細かい項目は示されていない。そのような準備状態での受援は、現場を混乱させ疲弊させる危険性もあるということが、2.3.1から理解できた。また、2.3.3から受援側から支援者への受援側からの指示が重要だということがわかった。

目的や業務内容を明確にするという点から、筆者が注目したのはアクションカードである。アクションカードは災害医療現場で開発された各担当者ごとに行動指標をまとめたものであり、目的と業務命令が明記されているため緊急時に扱いやすく有効で、中野ら¹⁶⁾はその有効性を示し、作成方法と活用例を紹介している。

アクションカードの作成プロセスは①緊急対応する上での問題点を洗い出す、②解決方法を考える、③緊急対応に必要な項目を整理する、④緊急対応の手順を洗い出す、⑤必要最小限の手順を時系列ごとに並び替える、⑥緊急対応に必要な資源（ヒト・モノ・情報）を整理するという手順である。中野ら¹⁶⁾が担当者ごとのカード作成（図2-3）を提案しているのにな



- ①派遣依頼、業務に関する要望
- ②依頼主（受援者）の目的に応じた行動提示やアセスメント結果の報告
- ③相談
- ④専門的関わり(カウンセリング、心理教育、リラクゼーション等)
- ⑤相談、ニーズや状況報告
- ⑥情報、サービスの提供

図 2-2 派遣 SC のリスクコミュニケーションのアクター

管理職(責任者) 災害時アクションカード			学級担任・授業者 災害時アクションカード		
校長 教頭	場所 職員室	役割分担 対応責任者	学級担任 授業者	場所 授業場所	役割分担 児童の避難誘導・安全確保
(0) 緊急地震速報の受信と対応 1 情報の収集 ・テレビ、ラジオ、インターネットなど ・情報収集を事務職員に依頼 2 1次避難場所の決定 避難指示 ・運動場への避難(校内放送) ・持ち出し品 ・避難ポーチ、防災無線、携帯電話、ラジオ、練習服・備置庫の鍵、名簿 運動場への1次避難 ・各班リーダーの指名 情報収集担当者の指名 ・津波情報の把握 3 現状把握 ・児童・職員的安全確認 学校施設の被害状況 4 2次避難の決定 避難指示 ・避難状況を確認し、経路の変更 ・全員避難の確認(無線連絡受信) ・対応状況の記録(事務職員とともに) 中学校への2次避難 5 保護者への連絡 ・緊急メール 正門提示 ・児童の引き渡し判断 連絡先			(0) 緊急地震速報の連絡 1 児童の安全確保 ・机の下に落ち指示 頭部の保護 ・出口の確保 火災等の二次災害の防止 2 地震・津波情報、指示の確認 ・校内放送 ・トランシーバーによる連絡 運動場への1次避難 3 避難誘導 ・「おはしむ」の徹底 ・持ち出し品 ・避難ポーチ、携帯電話 4 児童の安全確認 ・担任一主任一教頭一校長 ・負傷者の救護 配慮が必要な児童への対応 中学校への2次避難 5 2次避難もしくは保護者引き渡し ・引き渡した児童及び引き渡した人を確認 連絡先		

図 2-3 災害時アクションカードの例

(中野晋・粕淵義郎：災害時アクションカードを用いた防災管理のすすめ，
21 世紀の南海地震と防災，Vor. 7, pp. 79, 2014. より引用)

らい、外部からの支援者を受け入れる際に、支援者および受援者それぞれにアクションカードを作成することが、混乱を避ける手段となるのではないかと考えている。

たとえば被災地での SC の行動内容として文部科学省¹⁷⁾は、教育相談、授業の見守り、「心のサポート授業」の支援、教育相談のサポート、コンサルテーション、保護者へのサポートを挙げているが、これらの活動をどの時期にどのように行われるかについては明記されていない。過去の支援事例から整理して様々なフェイズの支援者アクションカードが作成可能である。

また、熊本地震で派遣 SC の受け入れを行った熊本県臨床心理士会¹²⁾は災害対策本部の基本方針や行動を報告しており、たとえば地震発生 2 週以内については安全確認や関係機関との連携、3 週以後には会員からの情報収集などを行ったことがわかる。これらを元に様々なフェイズの受援者アクションカードの作成も可能であろう。

本章ではアクションカード作成に注目したことを述べたにとどまるが、具体的なカード作成を今後の課題とする。

2. 5 結言

これまで様々な報告書等で、被災地への支援の内容とともに、受援の必要性が示されてきたが、いずれも曖昧で具体性に欠けた。受援側から支援者への指示は重要である。この解決方法の一つの例として「アクションカード」に注目する。本章では具体的なアクションカードについて提示できていないが、今後、支援者・受援者の様々な立場や業務内容ごとに「アクションカード」を作成することは有効と考えられる。

謝辞：御多忙の中、インタビュー調査に協力していただきました派遣 SC の皆様にお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 内閣府：地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン，76p.，2017. http://www.bousai.go.jp/taisaku/chihogyomukeizoku/pdf/jyuen_guidelines.pdf，（2017年7月1日閲覧）
- 2) 兵庫県教育委員会：震災・学校支援チーム EARTH ハンドブック【平成27年度改訂版】，188p.，2016.
- 3) 災害時こころの情報支援センター：こころのケアチームマニュアル，2012.，http://saigai-kokoro.ncnp.go.jp/document/medical_personnel04.html（2017年7月1日閲覧）
- 4) 兵庫県心のケアチーム：「ひょうご DPAT」活動マニュアル vor1.0，2015
- 5) 静岡大学：支援者のための災害後のこころのケアハンドブック，28p.，2011. (http://www.shizuoka.ac.jp/info/20110323_care.html)（2017年7月1日閲覧）
- 6) 江澤和雄「災害後の児童生徒の心のケア」レファレンス2012.1 文科省，（2017年7月1日閲覧）
- 7) 徳島県：徳島県業務継続計画＜南海トラフ巨大地震編＞（平成26年3月改定），2014.，<http://anshin.pref.tokushima.jp/docs/2014031000029/>，（2017年7月1日閲覧）
- 8) 内閣府：平成28年熊本地震に係る応援活動等について，地方公共団体内の受援体制に関する検討会，第1回，資料8，平成28年10月11日，http://www.bousai.go.jp/kaigirep/tiho_juen/dai1kai/pdf/shiryo08.pdf，（2017年7月1日閲覧）
- 9) 全国知事会:東日本大震災における全国知事会の活動.2013.，(<http://www.nga.gr.jp/data/document/2013/1396011740011.html>)，（2017年7月1日閲覧）
- 10) 徳島県教育委員会：平成28年熊本地震における活動報告書，64p.，2016
- 11) 熊本県：熊本地震の概ね3カ月間の対応に関する検証報告書，平成29年3月31日，http://www.pref.kumamoto.jp/kiji_19236.html。（2017年7月1日閲覧）
- 12) 古賀香代子：平成28年熊本地震災害支援対策の報告－熊本県臨床心理士会－，平成29.1.29講演資料.
- 13) 衣斐哲臣：災害後の学校における心理的ケアについて－熊本地震被災支援・派遣スクールカウンセラーの経験から－，和歌山大学教職大学院紀要学校教育実践研究，No.1，pp.85-90，2017.
- 14) 仲律子・今出雅博・奥野真希子・西嶋雅樹・姫野武・前田早奈美：熊本地震におけるスクールカウンセラーの緊急支援派遣について－三重県臨床心理士会被災者支援特別部会の取り組み事例－，鈴鹿大学紀要CANPANA,No.23，pp.193-199，2017.
- 15) 科学技術振興機構：リスクコミュニケーション事例調査報告書，162p.，2014.
- 16) 中野晋・粕淵義郎：災害時アクションカードを用いた防災管理のすすめ，21世紀の南海地震と防災，Vor.7，pp.77-80，2014.
- 17) 文部科学省：東日本大震災の被災地における子どもの心のケアについて－学校教育関係－（平成25年10月11日公表資料）（2017年7月1日閲覧）

第3章 スクールカウンセラーの被災地支援業務に関する意識調査

3.1 序言

公立学校におけるスクールカウンセラー（以下 SC と略称）の対応する問題はいじめや不登校が中心だったが、現在は危機事象における心理的ケアも重要とされ、『生徒指導提要』¹⁾の示す SC が対応する問題の一つに緊急支援（危機対応）が明記されている。2011年東日本大震災において SC が初めて全国規模で招集され²⁾、2016年熊本地震においても、全国から招集された SC が熊本市内にリレー式で派遣された。仲ら³⁾は、派遣 SC 間の情報共有や臨床心理士会のサポートにより有効な応援ができることを報告しているが、被災地支援業務は、通常の SC 業務と異なる点もあるため、望ましい支援方法を考えることが重要になってくる。

本章では、通常の SC 業務と異なる被災地支援業務について、どのように認識されているのか、臨床心理士にアンケート調査を実施し分析した。そして平時と異なる被災地支援業務の事前準備としての研修についても考察した。

3.2 調査方法

被災地支援活動に関して、アンケート形式での調査を行った。回答は、選択肢の中から回答者の考えに近いものを選んでもらう形態を中心とし、一部に記述形態を取った。調査対象者は、徳島県臨床心理研究会（2016年12月10日開催。当日のテーマは熊本地震における緊急 SC 派遣の報告会）の参加者である。会場入り口にて入場者に手渡しで配布、研究会終了後に回収した。倫理的配慮として、アンケートに添えて依頼書を渡し、調査に同意する場合に提出するよう明記した。

アンケートでは、回答者のプロフィールとして年齢、臨床経験などの他、被害者支援に関する任務や研修の経験、サイコロジカル・ファースト・エイド（以下 PFA と略称）⁴⁾の認識について回答を求めた。調査内容として、支援 SC の被災地支援活動に関する項目の重要度を5段階評価で回答を求めた。その項目は表-1であるが、項目の順序は筆者の分類による。この他、支援受援に関して記述にて回答を求めた。アンケートの配布数は58部、回収は42部であり、回収率は72.4%であった。

表 3-1 質問項目

1. 通常のSC業務に通じること
<ul style="list-style-type: none"> •相談者の平常時の悩み(No.1) •相談内容の具体的な解決(No.2)
2. 相談者の状況理解
<ul style="list-style-type: none"> •相談者の体調不良(No.3) •相談者の生活状況(No.4) •相談者の人間関係(No.5) •被害者特有の心理的反応(No.6) •相談者の被害体験への傾聴(No.7)
3. 責任ある支援として気をつけること（PFAより）
<ul style="list-style-type: none"> •今後の長期の見通し(No.8) •支援SCが関われる期間の制限(No.9) •支援内容の範囲や活動の枠組み（制限）(No.10)
4. 支援者としての留意（PFAより）
<ul style="list-style-type: none"> •支援者の体調(No.11) •支援者の人間関係(No.12) •支援者の日常生活における懸念(No.13) •支援者に対する心理支援(No.14)
5. 学校組織のスタッフとして
<ul style="list-style-type: none"> •学校組織全体のアセスメント(No.15) •地元SCへの直接の連絡や申し送り(No.16) •教師保護者への心理教育(No.17)
6. 支援SCの過去の経験
<ul style="list-style-type: none"> •支援者の被害者支援のキャリア(No.18) •支援者自身の被災体験(No.19)

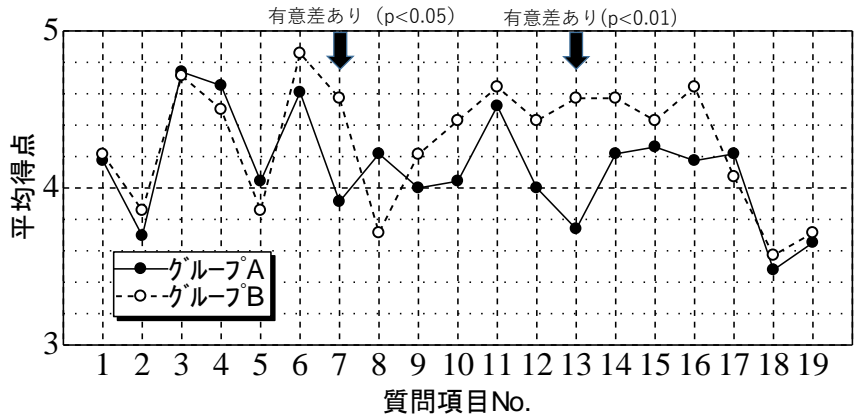


図 3-1 質問に対する回答の平均値

3. 3 調査結果と考察

回答者のうち、臨床心理士有資格者を臨床経験の長さにより2つのグループに分け、臨床経験10年未満をグループA (n=23)、10年以上のグループB (n=14)とした。質問項目(表3-1)の回答それぞれについて各グループの平均を比較した(図3-1)ところ、有意差があったのはNo.7(p<0.05)、No.13(p<0.01)であった。また、PFAに関する研修について、各グループにおける割合を比較した(図3-2)が、PFA受講経験があると答えたのは、グループAで47.8%、グループBで85.7%であった。

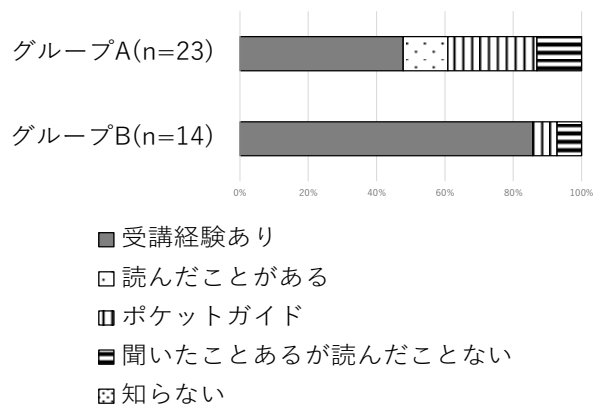


図 3-2 PFAに関する研修

有意差のあったNo.7から、グループAに比べてグループBの方が、相談者の被害体験への傾聴を重要とする傾向がある。心理ディブリーフィングが疑問視され、被災体験を無理に話させるような関わりは行うべきでないとされるが、相談者の語る経験を傾聴し寄り添うことはSCとして重要な役割である。

また、有意差のあったNo.13からはグループBの方が支援者の日常生活における懸念を重要視していることがわかる。これはPFAにおいて支援者として留意すべきことの1つとして説明されており、この結果から、グループBの方が支援者の心得について、理解が深いと推察できる。また、PFAの受講率(図3-2)では、グループA、Bの受講率はそれぞれ47.8%、85.7%であり、グループBが高くなっている。従って、臨床経験の長さに加えて、研修受講による効果も含まれている可能性がある。臨床経験の長さを補うための研修の意義が考えられる。

3. 4 結言

被災地に向かう支援者は、被災者への配慮の他、自らのコンディションを整えておくことなど事前に理解すべき心得がある。心の専門家とされるSCでも、支援者にとって留意すべきことを明記したPFAなどの研修を事前に受けることは、よりよい支援活動の一助になると考えられる。

謝辞：ご多忙の中、アンケート調査にご協力くださった徳島県臨床心理士会の皆様にお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 文部科学省：生徒指導提要，平成 22 年 3 月（2017 年 7 月 20 日閲覧）
- 2) 文部科学省：東日本大震災の被災地における子どもの心のケアについて－学校教育関係－（平成 25 年 10 月 11 日）
- 3) 仲律子他：熊本地震におけるスクールカウンセラーの緊急支援派遣について－三重県臨床心理士会被災者支援特別部会の取り組み事例－，鈴鹿大学紀要 CANPANA, No.23, pp.193-199, 2017.
- 4) アメリカ国立子どもトラウマティックストレス・ネットワーク，アメリカ国立 PTSD センター（兵庫県こころのケアセンター訳）：サイコロジカル・ファーストエイド「実施の手引き第 2 版」，2009 年 3 月.， 88p.

第4章 大規模災害における受援体験インタビューから

被災地支援を考察する

4.1 序言

阪神・淡路大震災以降、災害後の心理的ケアの重要性が認識され、児童・生徒の心理的ケアのため全国からスクールカウンセラー（SC）が派遣されるようになってきている。SCが全国規模で招集、派遣された最初の例は2011年の東日本大震災であり、2016年の熊本地震では都道府県臨床心理士会単位のリレー方式で派遣された。

このような外部支援の受入れ経験については、教育委員会や学校による記録などを通じて知ることができる。例えば特別支援学校の対応の記録¹⁾によると「SCの派遣は非常に有効」とされ、今後の課題は受入れ体制づくりされる。養護教諭会の報告²⁾では、心のケア対応の中でSCとの連携でよかったこととして「子どもの話をじっくりゆっくり聞いてくださる方がいて、子どもたちや保護者の心の安定につながった」「タイミングよく迅速に対応できた」等SCの対応を評価し、改善につなげたい課題は「日程調整、連絡調整が難しかった」「緊急SCは毎回変わるので継続支援が難しいケースもあった」と受入れ手続きに関する内容が多く、SCの対応や行為に関する批判は見当たらなかった。

しかし、支援者の行動に受援者が困ったということは、筆者の知るところでは存在する。あくまで一例かもしれないが、存在するのである。

表 4-1 緊急事態のストレス反応

個人レベルの反応	感情面の反応 ショック、無感動、恐怖、不安、悲しみ、怒り、無力感、自責感、不信任感
	身体的な反応 不安・恐怖に伴う身体症状、睡眠の障害、食欲不振、胃腸症状、筋緊張による痛み、疲労感
	認知面の反応 記憶の障害、集中力の障害、思考能力の低下、決断力の低下、判断力の低下、問題解決能力の低下
	行動面の反応 口数の変化、活動レベルの変化、うっかりミスの増加、嗜好品の増加、ゆとりをなくす、身だしなみの変化、依存行動の変化
集団レベルの反応	人間関係の対立 自分と異なった反応を示している他者を受け入れられない、事件・事故の責任を他者に転嫁する
	情報の混乱 情報伝達ルートでの混乱、構成員の混乱による間違った情報の伝搬
	問題解決システムの機能不全

(窪田ら³⁾をもとに筆者作成)

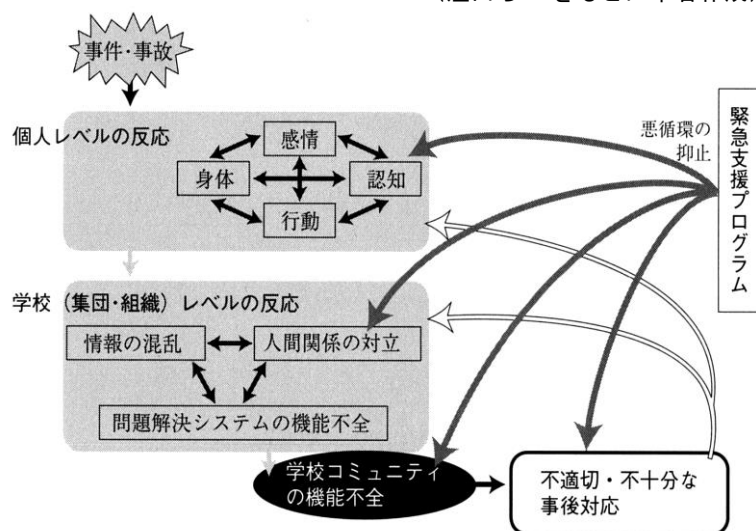


図 4-1 個人レベルの反応, 集団レベルの反応から起きる悪循環³⁾ (窪田ら³⁾より引用)

緊急事態のストレス反応については、窪田ら³⁾がまとめているので表 4-1 として紹介する。この反応が図 4-1 のような悪循環になると機能不全になるため、緊急支援により機能回復をめざす。このプログラムでは、教師、保護者が生徒のケアを第一次支援者として、SC は二次的な支援者として、外部から派遣される緊急支援チームは第三次的な支援者としてバックアップし、コーディネートに関わる。また、支援者のストレス反応もあり、サイコロジカル・ファーストエイド (PFA)⁴⁾に記されたものをまとめると表 4-2 のようになる。

本章では、大規模災害時に外部支援の受援体験者に対するインタビューを通して、緊急事態のストレス反応や支援者のストレス反応も念頭において、受援者から見た被災地支援の課題を明確にする。

4. 2 研究方法

東日本大震災や熊本地震など大規模災害時に、外部支援の受援体験者に対して、表 4-3 のようにインタビューを行った。

調査 1 として東日本大震災における受援体験者 3 名に、調査 2 として熊本地震における受援体験者 3 名に、外部からの SC 支援に関する率直な意見を求めた。

全インタビュー平均時間は 87 分（最短は 65 分、最長は 110 分）だった。結果については、対象人数が少ないため事例的検討とし、発言記録を分析し、課題を整理した。

4. 3 結果と考察

長時間のインタビューとなり、様々な意見がうかがえた。発言は「 」に示すが、発言の趣旨を尊重しまとめた。以下の通り分類してまとめ、考察する。

4. 3. 1 謝意

批判的な内容も含めた率直な意見を求めたにもかかわらず、支援に対する謝意が多く示さ

表 4-2 支援者のストレス反応

通常のストレス反応
活動性の向上あるいは減少 睡眠の問題 薬物などを使用する感情の麻痺 いらだち、怒り、欲求不満 ショック、恐怖、戦慄、無力感など様々な代理受傷 混乱、注意欠如、意思決定の困難 身体反応(頭痛、腹痛、刺激への過敏さ) 抑うつや不安の症状 人づきあいの減少
過剰なストレス反応
共感ストレス 共感疲労 直接的、間接的に体験するトラウマが頭から離れなくなったり、生々しいイメージが何度も繰り返されたりする 専門領域、あるいは個人的状況を過剰にコントロールしようとしたり、「救済者コンプレックス」を行動化したりする ひきこもりと孤立 薬物やアルコールなどに依存したり、仕事に没頭することで感情を抑えこむ睡眠が極端に変わる DVなど対人関係上の深刻な問題 絶望感からくる抑うつ あえてリスクのある行為をする

(PFA⁴⁾をもとに筆者作成)

表 4-3 受援体験者に対するインタビュー

	対象者	人数	時期	方法	時間	調査内容
調査 1	東日本大震災での被災体験および受援体験がある学校関係者、SC関係者	3名	2019年 3月	非構造化 面接	平均 82分	外部からの支援について、困ったこと等功罪も含めた率直な意見
調査 2	熊本地震での被災体験および受援経験のある教育関係者、SC関係者	3名	2017年 12月	半構造化 面接	平均 92分	外部からの支援受け入れに関して、してほしくなかったことも含めた率直な意見

れた。「ありがたかった」「感謝」という気持ちを示す内容が多かった。

4. 3. 2 被災者の状況

(1) 被災による状況の変化

被災により「どうすることもできない」「尋常ではない」状況になった。直後は、津波等の影響で「何日も帰れない」状態になり「市役所の人も入ってこれないので、教員が学校でそのまま避難所対応」した。建物に被害があり「移転」「電話回線が少なく連絡が取れない」状態になった。被災対応、受援対応で「連絡業務が増え業務量は増えた」「時間がない」「余裕がない」「いっぱいいっぱい」状態であった。「支援物資もありがたかったが、仕分けとお礼状書き」作業が大変であった。

(2) 個人の心理状態

「イラッとする」などのストレス反応があった。「外部支援はありがたい」が被災者との「温度差」があり被災者はイラッとしていた。特に避難所はいらだちやすく、外から「違う空気の人が入るのは難しい」だろう。「温度差」は被害状況や地域の違いで被災した人の間にもあり、被災者同士で話せないこともあった。

マスコミ取材には注意し、断った。ストレス反応がある状態でインタビューに応じることによる傷つきから守る、心理的に守ることは重要だと考えた。

心理的に「落ち着くには時間がかかる」「仮設に移り一人になれる空間でようやく考える」「ある程度時間がたって落ち着いてから外部の支援が必要」と思った。

派遣 SC は比較的早い時期に来るが、「知らない人の方が話しやすい」一方で、「自分を知ってる人に話したい」「知らない人に話したくない」という人もいた。「1回だけで済むような心の傷ではない」と思った。

「被災者」とひとまとめにされたり、「家を流された人は人格も流されるような気持ちになる」「PTSDになる」など「決め付けられて不愉快」に思った。「傷ついているのではと言われ過ぎて」「そこまで思わない私がおかしいのかな」と思った。

これらから考察すると、表 4-1 にあるようなストレス反応の怒りや人間関係の対立を示したと解釈できる。

(3) 集団・組織レベルの反応

支援者は「勝手にやってくる」「突然来る」という旨の回答は複数あり、伝聞だが「色々な人がやってきて好き勝手を言って帰るから大変」という話もあった。

とにかく組織としての受援体制として「情報が入るようにして」対応に留意し「現地が望んでいる支援との乖離」がないよう関係者間で共通確認を行った。派遣 SC への申し送りや SC 記録用紙などの準備を通して、「ここのやり方で行く」という姿勢を示し、受援側がコントロールすることを示した。

このような組織としての情報収集は、表 4-1 の情報の混乱など集団レベルのストレス反応を予想した対策と考えられる。また、コントロールを示すことは、外部支援も含めた支援全体のコーディネートは受援側がしていることを示すことになる。

4. 3. 3 支援者の様子

(1) 支援者の状況

派遣 SC の中には、平時同様カウンセリングを実施し、「守秘義務があるから話せない」と教師との情報共有を拒否した人、自分の支援スタイルを強く主張する人もいた。事前の「細々とした」連絡や調整希望が教育委員会に各地から多数寄せられ手が回らなかった。

種々の要望も「支援を万全にしたい思いの表れ」「一生懸命良いことをしようとしている。悪いことではないので断れない」と考えたが、負担は大きかった。

支援者間及び支援者と受援者間の連絡調整について考察したい。被災地に負担をかけないという原則から学校と直接連絡を取らないという緊急支援のルールに従ったのだろうが、教育委員会もまた被災地であり、混乱や多忙な状態は明白である。「余裕がなかった」という発言に、状況の全体を察して負担荷重を理解してほしいというメッセージを理解する必要がある。支援者は現地の状況への想像力を欠いてはならない。支援体制づくりとして、支援者間及び支援者と受援者間の連絡調整を組織的に実施することが今後の課題である。

(2) 支援者のメンタルケア

支援者の中には状況改善を強く求めてやや攻撃的になる人もいた。これは支援者も不安を抱えていた結果であったと考えられる。支援者側のストレス反応の一種で「受入れ側が支援者のメンタルケアにも留意しなければ」、支援で生じた「モヤモヤした思いは吐き出して、現地に置いて帰ってほしい」と思っていた。

そこで支援者のメンタルケアについて述べる。支援者は PFA の知識を持ち支援に臨んだはずだが、実はストレス反応は自覚しにくいものである。表 4-2 のようなストレス反応が生じることを想定し、受援側からメンタルケア対策が行われている。具体的には勤務時間内で設定したミーティングを重要視していた。支援者側もこうした対策を考える必要がある。今後の課題として検討すべき事項である。

(3) 緊急支援チームに関して

緊急支援に関して、支援側から「色々考えて提案してくれた」という意見があった。一方で、受援側からは「うちのやり方で支援をしてほしい」「組織としてやってほしい」との意向も示されている。筆者の被災地支援経験も含めて考えると、SC の中には災害時の緊急支援 SC としての認識ができていないものもいたようである。つまり、緊急支援チームの場合は 1. で示した通り、外部支援 SC がコーディネートにかかわる。しかし災害時緊急 SC は 1 人の SC として入り、インシデントコマンドシステム (ICS) の機能における実行部門としての役割が期待されている。熊本地震を例にすれば市教委を現場指揮官とする指示に従わなければならない。職務認識の誤りは、災害対応での統制を欠くこととなる。「うちのやり方」にと受援側が注意したのは、災害対応の基本の理解を促すものである。

(4) 支援者の組織的対応

SC 派遣では個々の活動を期待されているが、連絡やメンタルケア等の問題を考えると組織的な対応も必要と思われる。今後の課題として取り組みたい。

4. 4 心理臨床の基本を保つ

カウンセリングでは、カウンセラーは相談者の心に寄り添うが、相談者への注目だけでなく、主観やバイアスがかからぬよう自己洞察もしている。被災地支援では、二次受傷のリスクや自らのストレス反応の自覚など、平時以上に支援者は自己に向きあうことが必要である。PFA の知識や情報は、よりよい支援をするために自らを振り返る手立てとして大いに活用されるべきである。

支援当時、受援側がくり返し主張したのは、「ただぶらぶらといてほしい」であった。今回のインタビューでは「現地を見て感じてもらえればそれでいい。基本は寄り添うこと。心に寄り添うことができてたら、やり方はそれぞれでいい」と語られた。これはまさに心理臨床の基本をしてほしいというメッセージであろう。

4. 5 結言

受援者は支援者に感謝しつつ、「余裕がない」という言葉で尋常でない現地の状況を理解してほしいというメッセージを投げかけている可能性がある。言動の背景に対する想像力を欠かさないように、支援者は注意する必要がある。また、被災地では、個人の心身や行動面に現れるストレス反応、および人間関係など集団に現れるストレス反応がある。派遣 SC のような外部支援者もストレス反応を示す可能性がある。セルフケアのために PFA などの知識や情報を再認識し、支援者自らのストレス反応やコンディションを顧みる手立てとして活用すべきである。派遣 SC は個々の活動を求められるが、よりよい支援のためには組織的対応も今後検討が必要と考えられる。

謝辞：御多忙の中、調査にご協力くださった皆様にお礼申し上げます。

参考文献

- 1) 熊本県教育委員会：平成 28 年熊本地震の記録～特別支援学校の対応と教訓～ 平成 29 年 3 月
- 2) 熊本市養護教諭会：平成 28 年度教育実践・活動のまとめ，熊本市養護教諭会，平成 29 年 3 月
- 3) 窪田由紀・向笠章子・林幹男・浦田英範(著) 福岡県臨床心理士会(編)：学校コミュニティへの緊急支援の手引き 2005 年 金剛出版
- 4) 兵庫県こころのケアセンター日本語版作成：サイコロジカル・ファーストエイド実施の手引き 第 2 版 (2019 年 11 月 25 日閲覧) http://www.j-hits.org/psychological/pdf/pfa_complete.pdf#zoom=100

第5章 スクールカウンセラー派遣の支援側組織に関する実態調査

－災害支援時のコーディネーターに注目して－

5.1 序言

スクールカウンセラー（以後 SC）が、児童生徒の心理的問題に対応する専門家として全国の公立学校に配置されるようになったのは 1995 年である。文部省（当時）の研究事業としていじめ不登校対応として、全国 154 校に配置され、その後全国の公立小中学校への配属を目標とし、2018 年度には全国 27500 校への配置された¹⁾。

規模のみならず、対応する問題も次第に幅広くなり、生徒指導提要²⁾、いじめ対策・不登校支援等総合推進事業¹⁾によると、従来のいじめ、不登校の他、発達、暴力、虐待、貧困、災害後のケア等に及ぶ。2016 年には、緊急スクールカウンセラー等活用事業³⁾として、災害時の支援制度が整備されている。

大規模災害時に全国から SC が派遣された例としては、2011 年東日本大震災、2016 年熊本地震がある。また、2018 年大阪北部地震、平成 30 年 7 月豪雨等では、近隣地域からの支援が行われた⁴⁾。

このような災害時の心のケアに関しては、日本臨床心理士会⁵⁾に実績があり、2016 年の熊本地震を例に挙げると、文部科学省および熊本市教育委員会からの要請を受け、SC 派遣に向けての調整を行った。具体的には、各都道府県にある臨床心理士会^{注 1}を通じて所属会員を SC として派遣することを要請した。このように被災地域外からの支援には、日本臨床心理士会および各地の臨床心理士会も支援側組織の一つとして役割を担っている。

災害時の SC の派遣のあり方として、複数の派遣 SC がリレー形式で支援を継続していくというチーム支援があり、熊本地震における熊本市への支援や東日本大震災における宮城県方式⁶⁾等の例がある。チーム支援の後方支援については、太田ら⁶⁾が東日本大震災時の支援活動報告の中で実践を報告している。また、花井ら⁷⁾、渡邊ら⁸⁾、永田ら⁹⁾は派遣 SC の活動がより有効となるための后方支援について、調査、分析している。

本章では、被災地支援に関する実態調査を、支援側組織に対して行った。具体的には、被災地域外からの SC 派遣の取りまとめを行い組織として支援に携わる各都道府県にある臨床心理士会に対して、アンケート調査を行った。調査結果から、特に被災地支援に関わるコーディネーターに注目して分析し、支援側組織の課題を明らかにする。

5.2 調査

5.2.1 目的

被災地域外からの支援側組織の一つで

表 5-1 被災地支援に関する調査

対象者	全 47 都道府県にある臨床心理士会
調査数	47 団体のうち、20 団体から回答（回答率 42.6%）
調査時期	2019 年 4 月 25 日～5 月 31 日
方法	調査用紙を送付し、回答後返送を求めた（郵送あるいは FAX）。回答は選択肢あるいは自由記述による
質問内容	被災地支援の実績の有無 *「あり」の場合、関わった地域・時期（自由記述）
	参加条件の有無 *「あり」の場合、その条件（複数回答可）
	派遣された支援者への后方支援の有無 *「あり」の場合、その内容（複数回答可）
	派遣に関わるコーディネーターの有無 *「あり」の場合、人数、決まり方、費用弁償 担った役割（複数回答可）
	コーディネーターの必要性について
	コーディネーターの役割、重要な点等（自由記述）
	被災地支援について（自由記述）
受援について（自由記述）	

ある各都道府県の臨床心理士会（以後、県士会）に対して、実態調査を行う。

特に被災地支援に関わるコーディネーターに注目し、その役割と現状を分析し、組織的対応における課題について明らかにする。

5. 2. 2 方法

2019年4月日本臨床心理士会 HP に掲載されている、全47都道府県士会の事務局へ会長名宛として、アンケートを郵送した。住所が掲載されずメールアドレスが記されている事務局へはメール送信とした。回答は無記名とし、郵送あるいはFAXによった。回答は20団体からあった（回答率42.6%）。

質問内容は、被災地支援の実績、支援者への後方支援、派遣コーディネーターに関する質問を設け、選択肢から回答を求めた。また、派遣コーディネーターの役割や重要点など一部の質問には自由記述での回答を求めた。その詳細は表5-1の通りである。

5. 3 結果

結果については以下の通りである。

5. 3. 1 被災地支援の実績について

回答団体全てで、被災地支援実績があった。団体としての支援内容は複数回答を求めたところ、緊急派遣SC関連が20（100%）、DPAT関連が2（10%）、その他8（40%）であった。支援にかかわった災害は2011年東日本大震災18（90%）、2016年熊本地震15（75%）、2018年西日本豪雨4（20%）、その他2（10%）であった。

支援者の参加条件は、回答団体全てで設けられ、その内容は、図5-1に示す通りである。「臨床心理士の有資格」は全ての団体で条件とされ、SC勤務経験11（55%）、これまでの被災地支援経験4（20%）、これまでの研修受講経験2（10%）、臨床心理士以外の資格は0（0%）、その他3（15%）であった。

5. 3. 2 派遣された支援者への後方支援について

この項目は無回答2があり、有効回答は18である。

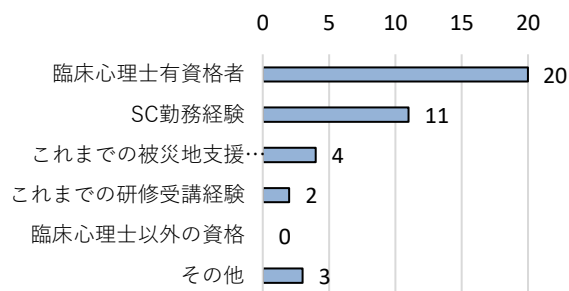


図5-1 被災地支援への参加条件（N=20）
複数回答可

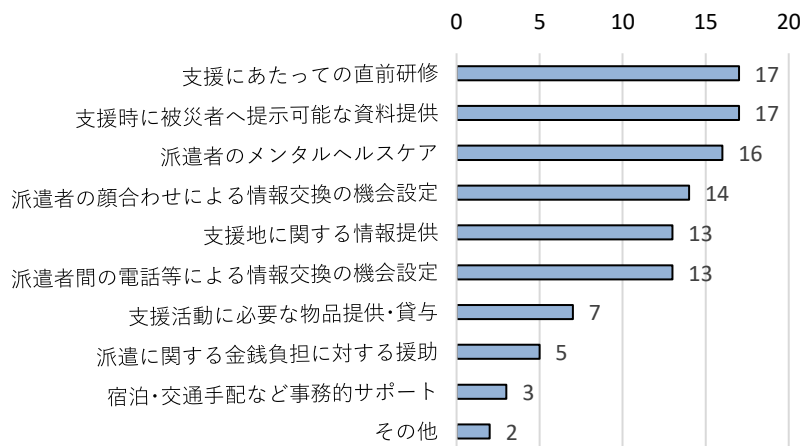


図5-2 支援者に行った後方支援の内容（N=18） 複数回答可

有効回答の全てが「後方支援を行った」という回答であった。

後方支援の内容は複数回答を求めたところ、図 5-2 の通りである。多かったものから順に、支援にあたっての直前研修 17 (94.4%)、支援時に被災者へ提示可能な資料提供 17 (94.4%)、派遣者のメンタルヘルスケア 16 (88.9%)、派遣者間の顔合わせによる情報交換の機会設定 14 (77.8%)、被災地に関する情報提供 13 (72.2%)、派遣者間のメール・電話による情報交換の機会設定 13 (72.2%)、支援活動に必要な物品提供・貸与 7 (38.9%)、派遣に関する金銭負担に対する援助 5 (27.8%)、宿泊・交通手配など事務的サポート 3 (16.7%)、その他 2 (11.1%) である。

5. 3. 3 派遣に関わるコーディネーターに関して

コーディネーターの人数に関しては、図 5-3 に示す。

3名以上が 5 団体 (25%)、2名が 3 団体 (15%)、1名が 9 団体 (45%) であり、コーディネーターがいなかった団体が 2 (10%) であった。1名から 2名に増員したという回答の団体が 1 (5%) であった。

コーディネーターがいたという 18 団体 にその決定時期について質問すると、コーディネーターと明示されないがその役割を担ったという団体が 9 (50%)、事前にコーディネーターが決まっていた団体が 4 (22.2%)、派遣依頼があり決まった団体が 3 (16.7%)、その他が 2 (11.1%) であった。

コーディネーターとなったのは、県士会の理事あるいは委員が 17 (94.4%)、SCに関するコーディネーターとしての専従者が 1 (5.6%) であった。

コーディネーターの役割に対する費用弁償について、コーディネーターがいたという 18 団体から得た回答については図 5-4 に示す。最も多いのは支払いなし 14 (77.8%)、派遣コーディネーターとしての定額 3 (16.7%)、時給日給での支払いは 0 (0%)、その他 1 (5.6%) であった。

コーディネーターが担った役割は、図 5-5 の通りである。全ての団体で、派遣者の募集・決定、および派遣者からの問い合わせ対応を行っていた。他の関連機関との連絡・調整が 15 (83.3%)、支援者のメンタルヘルスケア 14 (77.8%)、支援者からの報告の記録 13 (72.2%)、支援方法など技術に関する資料提供 13 (72.2%)、派遣に関する記録 11 (61.1%)、支援地の情報収集 9 (50%)、支援方法に関しての具体的なアドバイス 9 (50%)、受援者のニーズの把握 8 (44.4%)、宿泊・交通手配等の事務手続き 4 (22.2%)、その他 3 (16.7%) であった。

コーディネーターの役割に関する自由記述には 16 団体が回答した。負担の大きさに関する回答が 7 (43.8%) あり、記入例を挙げると「休みが取れない」「いつも考えている状態」等

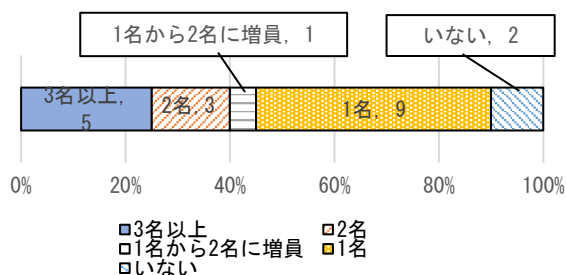


図 5-3 コーディネーターの人数 (N=20)

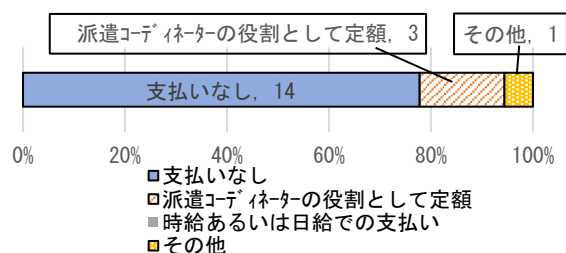


図 5-4 コーディネーターの費用弁償 (N=18)

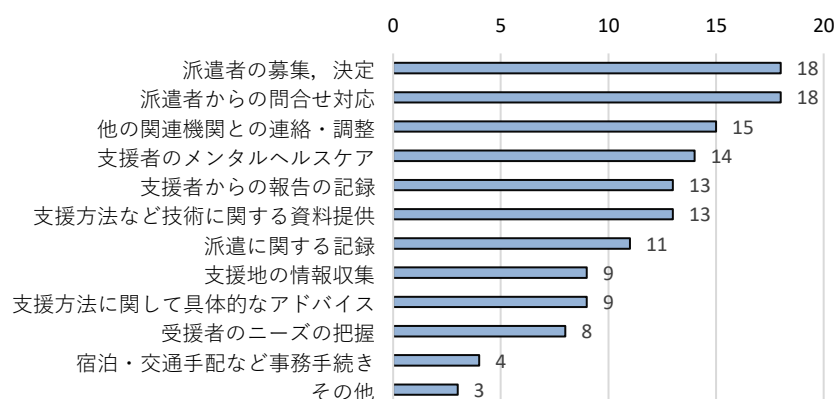


図 5-5 コーディネーターの担った役割 (N=18) 複数回答可

があった。連絡調整作業については 5 (31.3%) あり、記入例は「連絡調整が大変」などがあった。人数不足及び複数担当の希望に関する回答が 4 (25%) あり、記入例として「複数対応できれば」「問合せメールが多く秘書が必要」などがあった。費用弁償に関する回答は 2 (12.5%) あり記入例に「報酬が決まっていない」などがあった。心身の負担、時間、費用の負担なのか明記がなかったが、コーディネーターに重要なこととして一言「ボランティア精神」という記述もあった。

コーディネーターの必要性については、回答団体全てで必要と回答された。

5. 4 考察

結果を分析し、組織的対応における課題を示す。

5. 4. 1 被災地支援とその条件

被災地支援について、全ての回答で被災地支援実績があった。しかし、この調査の回収率が約 43% であり、支援実績があるから積極的に回答した可能性が考えられ、留意の必要がある。

支援者の参加条件は、回答した全ての団体で設けられ、全団体で条件とした内容は「臨床心理士の有資格」であるが、これは臨床心理士会への調査であることから当然であろう。それ以外の条件として SC 勤務経験が約半数であり、SC として支援に入る場合ある程度考慮されたといえる。一方、被災地支援経験 20%、研修受講経験 10%であった。募集段階で研修受講経験を参加条件としている団体が少ない現状が明らかになった。熊本地震の支援の際には SC 応募申込書¹⁰⁾には災害支援研修経験を記載する欄があったが、必須条件ではない。被災地という特別な状況に支援に入るためには、研修受講経験は重要である。災害派遣精神医療チーム (DPAT)¹¹⁾では、活動要領¹¹⁾には専門的な研修・訓練を受け、質の維持と向上を図ると明記している。心理職も同様に、事前研修や訓練を重要視し条件とする必要がある。

5. 4. 2 派遣に関わるコーディネーターの実態と負担軽減の対策について

回答した団体のうち、90%においてコーディネーターがいた。全てのコーディネーターは、派遣者の募集・決定に始まり、派遣者や関連機関からの連絡調整の役割を果たした。

その役割を果たすコーディネーターの人数は図 5-3 に示したが、コーディネーターがいた団体の半数が 1 名で担当している。ある県では人数を見直し増員したとの回答であったが、コー

ディネーターがいても7割は1名あるいは2名で担当している状態である。そして、コーディネーターの決定経緯については、事前に決まっていたのは2割程度で、半数は、コーディネーターと明示しないが結果的に役割を担ったという状態である。コーディネーターとしての準備やマンパワーが十分とは言い難い。

自由記述からは、役割の重要性を理解し対応しているものの、多くの時間が費やされ、休みが取れないほどの大きな負担があることが示されている。また、費用弁償に関して図5-4に示したが、全体の約8割が支払いのないボランティア状態である。

コーディネーターの必要性については、全団体に必要と回答された。必要で重要な役割であったとしても、人員決定から派遣者や関係機関からの連絡調整までの全てを1名あるいは2名で負うことは困難であり、現状は看過できない。役割を分けて複数で担当し、またそれぞれに交代要員も必要である。災害の備えとして急ぎ解決すべき課題である。

解決策として、DPATを参考に、ロジスティック担当を設けて、関連機関からの連絡調整、派遣に関する記録等を任せることも一案である。

あるいは災害対応のマネジメント体系であるインシデントコマンドシステム（ICS）の概念を活用し、5つの役割（指揮、企画、包括、総務、実行）に分けて考えることもできる。実行部門は派遣された支援者であるが、コーディネーターは指揮に徹し、総務を前述のロジスティック担当とすることもできる。

今回の調査で、コーディネーターは派遣者の心理支援が有効になるよう、技術的な後方支援やメンタルヘルスケアを行っていた。支援時に提示できる資料提供（72%）、支援方法へのアドバイス（50%）、支援の質を保つためにも支援者のメンタルヘルスケア（78%）などがある。これらについては、前述のICSの企画、包括にあたる担当者を設けることも一考できる。または、平時に研修を行うことで、事前準備が可能である。

5. 4. 3 支援側組織としての取り組みについての提案

今回の調査で、コーディネーターは支援者の決定、連絡調整、心理支援の技術に関する後方支援も行っていたが、これらを役割分担し、支援側組織としてのコーディネーターの役割を明確にする必要がある。

役割分担には、コーディネーターの他、ロジスティック担当など複数考えられるが、各分担は複数人数で担当し交代できるようにする。役割分担を考える際には、DPAT等既に活動している他の専門家組織も参考になる。また、ICSの5つの役割（指揮、企画、包括、総務、実行）を参考にできる。

一例であるが、ICSを参考にして、コーディネーターの役割を各都道府県にある支援側組織の総括指揮者と位置付けるならば、現在の支援の状態を把握し統制をとることができる。具体的に述べれば、被災地側（受援側）組織と連携している日本臨床心理士会との連携を密にし、臨床心理士の活動全体が統制の取れた支援であるかどうかを意識することもできよう。

平時の取り組みとして、研修も重要である。災害時には支援者も混乱する可能性があることを考慮し、研修を通じて人材育成することも組織として重要である。

5. 5 結言

調査により、支援側組織のコーディネーターは、支援前の準備段階から技術的支援のバックアップにまで関わるが、多くは単独あるいは少人数で、大きな負担を負っていることが明らかになった。

よりよい支援のためには、支援側も人員を充実させ、組織的に取り組み、役割分担をする

ことが重要である。役割分担においては、DPAT など他機関の取り組みが参考になる。また、ICS の概念を活用し、コーディネーターが支援側組織の指揮者の役割を担うと考え、企画や包括の役割を設けることもできる。

そして、支援中の負担を減らすために事前準備としての研修も重要である。災害時の支援のためには、平時から人材育成と組織内の役割を明確化などの準備が必要である。

謝辞：御多忙の中、調査に協力くださいました皆様にお礼申し上げます。

補注

- 1) 臨床心理士は心理職の民間資格として認知されているが、2015年公認心理師法成立により国家資格としての公認心理師制度が推進されることになった。これに伴い臨床心理士会という名称を公認心理師協会と変更する団体もある。

参考文献

- 1) 文部科学省：いじめ対策・不登校支援等総合推進事業，2019，
https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/131/131_1/shiryo/_icsFiles/afieldfile/2019/07/02/1418375_006_1.pdf，2020年7月24日閲覧。
- 2) 文部科学省：生徒指導提要，2010，https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1404008.htm，2020年7月22日閲覧。
- 3) 文部科学省：スクールカウンセラー等活用事業実施要領（平成30年一部改正），2018，
https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/seitoshidou/1341500.htm，2020年6月22日閲覧。
- 4) 日本臨床心理士会：災害支援心理士の活動のためのガイドライン（内部資料），10p，2019。
- 5) 日本臨床心理士会：災害心理支援活動の方向性の共有と今後の課題，2019年度災害支援研修会（内部資料），2019。
- 6) 太田列子，高田晃：大規模災害における心理支援を考える，日本セーフティプロモーション学会誌，8，11-17，2015。
- 7) 花井博，渡邊素子，永田法子，他：大規模自然災害時の緊急派遣SCによるチーム支援(1)－有効な支援活動と課題－，日本心理臨床学会第36回秋季大会発表論文集，p.182，2017。
- 8) 渡邊素子，花井博，永田法子，他：大規模自然災害時の緊急派遣SCによるチーム支援(2)－リレー形式支援の課題と体制づくりに向けて－，日本心理臨床学会第36回秋季大会発表論文集，p.183，2017。
- 9) 永田法子，中村美津子，渡邊素子，他：大規模自然災害時の緊急派遣SCによるチーム支援(3)－活動記録をもとにした事例的検討－，日本心理臨床学会第36回秋季大会発表論文集，p.184，2017。
- 10) 日本臨床心理士会：全国送付版緊急派遣SC待機応募申込書2016年度（内部資料），2016。
- 11) 厚生労働省社会・援護局：災害派遣精神医療チーム(DPAT)活動要領，2014，https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/shougai Shahukushi/kokoro/ptsd/dpat_130410.html，2020年9月23日閲覧。

第6章 2016年熊本地震におけるスクールカウンセラー派遣に

対する支援体制 – ICSの観点からの検討 –

6. 1 序言

阪神・淡路大震災以降、災害後の心理的ケアの重要性が認識され、児童・生徒の心理的ケアのため全国からスクールカウンセラー（SC）が派遣されるようになってきている。SCが全国規模で招集、派遣された最初の例は2011年の東日本大震災であったが、その後、文部科学省は、2016年に緊急スクールカウンセラー等活用事業として、災害救助法が適用された地域等においてスクールカウンセラーを派遣することにより被災した児童・生徒などが安心して学校生活を送ることが出来るような支援体制を整備した。

2016年の熊本地震ではこの事業が活用され、熊本県及び熊本市に県外からスクールカウンセラーが派遣された。熊本県教育委員会には主に九州沖縄地域から、熊本市教育委員会には日本臨床心理士会を通して全国から派遣された。特に、熊本市への派遣については、日本臨床心理士会から連絡を受けた各都道府県にある臨床心理士会単位で、所属会員間でつないでいくリレー式で派遣された。

このような外部からの支援に関して、筆者ら¹⁾は受援体制に関するガイドラインや心のケアに関する支援マニュアル類を分析し、支援者と受援側の考えに食い違いが生じる可能性があるという問題を指摘した。

さて、大規模災害が発生した場合の対応には、地域や組織等の協力が必要である。そのような組織的な対応の調整の手助けとなる方法として、インシデントコマンドシステム（ICS）がある。

ICSは、アメリカ合衆国において開発された方法で、非常時指揮システムと訳されるが、日本医師会と厚生労働省有志により出版されたガイドブック（日本医師会²⁾）では、緊急時総合調整システムと紹介されている。ガイドブック²⁾や永田ら³⁾を用いて説明すると、ICSは、1970年代にアメリカの地方・州・連邦の消防機関によって開発された国家機関間緊急時総合調整システム（NIIMS）の一環だった。NIIMSは、山林火災対応の失敗を教訓に、消防署の対応能力の向上を目的に開発されたものだが、マネジメント概念はあらゆる緊急事態への対応に応用できた。その有効性が認められて徐々に災害対応に関わる他の行政機関や医療機関、企業等での利用が拡大した。その後、同時多発テロの影響を受けて、2003年国土安全保障大統領指令第5号が発令され、結果、既存のNIIMSを基礎として構築されたのが国家緊急時総合調整システム（NIMS）である。

NIMSは、緊急事態が発生した場合に、連邦、州、地方、民間などの調整が円滑になされるような仕組みを整備することにより、諸機関が有効に災害対応にあたることのできるようにするためのもので、様々な手続きなどを合わせて網羅した包括的な法体系である。NIMSには、指揮管理、資源管理、通信・情報管理など大きく分けて6つのサブシステムがあり、ICSはこの指揮管理に含まれる。指揮管理は緊急事態対応を円滑に行うためのシステムで、ICSの他、複数機関調整システム（MAC Group）、統合情報システム（JIS）がある。

ICSは、あらゆる災害対応において指揮統制や調整、組織運用等が標準化されたマネジメント体系で、NIMSの中心的概念とされる。2004年のNIMS制定により、正式にアメリカの危機管理国家標準として採用されることになった。

このICSの理論をもとに「健康危機管理機能充実のための保健所を拠点とした連携強化事業」班⁴⁾では、東日本大震災時を事例として保健所対応にもしICSが活用されていたら、という視点から振り返っている。

本章では、標準化されているマネジメント体系であるICSの枠組みに照らし合わせて、実際のSC派遣体制について分析する。その事例として、熊本地震の際、緊急スクールカウンセラーとして派遣されたカウンセラー（派遣SC）、特に、全国から派遣SCが集まった熊本市に対する派遣に注目し、受け入れの実態を把握し、ICSの観点から支援体制を検討する。そして、外部からの支援を受け入れる際の留意点を明らかにする。

表 6-1 派遣 SC 受け入れに関するインタビュー

対象者	熊本市において派遣 SC の受け入れ調整に関わった教育関係者
調査人数	3 名（教育委員会 1 名、臨床心理士会 2 名）
調査時期	2017 年 12 月
方法	半構造化面接
調査時間	平均 92 分
調査内容	SC のコーディネートに関して 受援について（経緯・マニュアルの有無等） 派遣 SC の活動、業務内容 連絡調整について 受援経験に関する率直な意見

6. 2 方法

熊本地震に関する報告資料と、派遣 SC を受け入れ調整に関わった教育関係者へのインタビューを通じて、派遣 SC の受け入れに関する実態把握する。それらを、ICS の機能に照らし合わせて検証し、外部支援の受け入れ体制について分析した。

実態把握に用いた資料は、熊本市⁵⁾、熊本県教育庁⁶⁾の報告、日本臨床心理士会ガイドライン⁷⁾、三重県臨床心理士会⁸⁾の報告、熊本市養護教諭会⁹⁾の活動報告、熊本県臨床心理士会¹⁰⁾の災害支援対策報告である。

インタビューは、熊本市において、派遣 SC の受け入れ調整に関わった 3 名の教育関係者（教育委員会 1 名、臨床心理士会 2 名）に対して、個別に行った。インタビューでは、派遣 SC のコーディネート、受援の経緯・マニュアルの有無、連絡調整など受援体制に関する事、その経験に関する率直な意見等について半構造化面接で行った。その詳細は表 6-1 の通りである。

6. 3 結果と考察

熊本地震に関する報告資料とインタビューを通じて把握した実態は、地震発生以降の学校の状況、派遣 SC の配置状況、支援側の状況、派遣 SC 受け入れ側（受援側）の状況という項目に分けてまとめ、考察する。

なお、時系列については、報告をもとに筆者が状況の概要を整理したものを表 6-2、6-3 として示す。

6. 3. 1 地震発生以降の熊本市の学校の状況

熊本市の公立小・中学校の被害状況について熊本市⁵⁾、熊本県教育庁⁶⁾の報告をもとに記しておく。

熊本地震は 2016 年 4 月 14 日に前震、4 月 16 日に本震、その余震が多く発生した。4 月 14 日から翌 2017 年 3 月 31 日までの最大震度 1 以上の地震発生回数は 4284 回観測されており、20 日までの 1 週間で 2471 回観測され、約 6 割が集中している。本震発生 16 日は、1 日で 1223

表 6-2 地震発生後の学校の状況 (1)

時期	大まかな SC 配置状況	学校の状況		熊本県臨床心理士会の対応
		子どもたちの様子	SC 担当 (養護教諭) の業務や SC への対応	
4 月 15 日～ 休校 (5 月 10 日 までに学校 再開)	【避難所に関して】 4 月 14 日に学校施設に開設 (小中 137 校中 135 校) 4 月 25 日以降徐々に避難所終了 学校再開前までに避難所を終了 した学校は 95 (約 7 割)	<避難所での様子> 不安, 不眠, 食欲不振/イライラ /家に帰りがたらない <家庭での様子> 不安 (車中でしか眠れない, 一人 で眠れない, 暗い部屋を怖がる, 母の職場についていく) 体調不良 (腹痛, 頭痛, 腰痛) 情緒不安, 赤ちゃん返り, 夜尿, 暴力, 暴言	避難所対応 被害状況の把握確認と整備 心のケア対策・準備/子どもの心 身への対応 カウンセリング対象生徒の選定や 抽出/カウンセリング結果につい て, SC からの開取り/カウンセリ ング結果について担任へ報告 健康診断の日程変更調整, 連絡 環境衛生・管理 保健室経営 (整備, 備品確認, 健 康診断関係準備)	4 月 17 日; 災害本部立ち上 げ, 災害対策会議 (第 1 回) 4 月 23 日; 災害対策会議 (第 2 回) 4 月 25 日; 日本臨床心理士 会訪問. 報告, 今後の依頼 *4 月 25 日; 日本臨床心理 士会が各県士会に派遣 SC 要 請 5 月 1 日; 緊急支援研修会 (第 1 回) 5 月 1 日; 九州ブロック災害 対策会議 (第 1 回) 5 月 1 日; 災害対策会議 (第 3 回) *5 月 8~9 日; 日本臨床心 理士会事務局長熊本視察, 打 合せ
学校再開後			避難所の衛生管理 (*避難所開設 中継続)	
5 月 11 日 (水) ∩ 5 月 13 日 (金)	21 校の拠点中学校を中心に熊本 市 SC30 人が配置され, あわせ て対象中学校の 21 校中 12 校に ついては, 学校心理士会のボラ ンティアが配置 第 1 回調査(5/13)より, カウンセリングが必要な児童生 徒数 2143 人	<学校での様子> ・登校しぶり ・保護者同伴での登校 ・睡眠不足, 一人で眠れない ・一人になるのを嫌がる ・揺れや音に敏感 ・不安傾向・食欲不振 ・不安をあおる間違った情報にび くびくする	環境衛生・安全点検・水質検査 心身への対応とケア (SC の希望調 査と連絡調整, 職員の健康相談, 保健活動) 保健室経営 (救急用品確保, 健康 診断準備と実施, 学校医との連携 など)/簡易給食実施に関して栄 養教諭と連携)	5 月 15 日; 緊急支援研修会 (第 2 回)
5 月 16 日 (月) ∩ 5 月 18 日 (水)	熊本市 SC30 人と 29 校に九州か らの緊急 SC 配置	・学校に行けるのを安心した様 子. 学校に安心感を持つ 下校してもなかなか自宅に帰ら ない ・多動傾向の児童の増加 ・地震の話をする ・饒舌になる ・不安によるおもらし	心身への対応とケア (健康観察集 約, アンケート, SC 活用のコーデ ィネット, 情報提供, 保健指導) 心身チェックリストや健康観察な どの情報をもとにカウンセリング 対象の子どもを選定し, 日々のカ ウンセリング計画を立てる役割を 担った	5 月 16 日; 緊急支援 SC (九 州ブロック) 活動開始
5 月 23 日 (月) ∩ 6 月 17 日 (金)	熊本市 SC30 人と緊急 SC31~32 人 *第 1 回目の調査をもとに, 拠 点中学校ブロックごとに全国か らの緊急 SC が市内全校に配置 第 2 回調査(6/3)より, カウンセリングが必要な児童生 徒数 1834 人	・地震の話題が少なくなる ・不安傾向などの症状の継続する 子供の固定化 ・地震速報ごっこや震災遊び ・余震におびえる子の減少 ・落ち着きを少し取り戻す ・ケガ, 喧嘩での保健室来室が多 い ・カウンセリングでは, 地震以外 の悩みが混在していった	カウンセリング実施後は, SC から のフィードバックを受け, 保護者 や担任にその結果を提供 事前情報収集 (心身の状態把握, 事前の面談など) から, カウンセ リングの実施, その後の情報交換 などの流れで, 効果的な活用がで きた 学校が 3 週間休校になり, 健康診 断行事が 5~6 月に集中する中, 緊急派遣 SC に関するコーディネ ートする養護教諭の負担は大きか った 6 月 17 日の第 1 回ブロック研で本 年度初めて近隣の養護教諭が集ま ることができた. その際, それぞれの養護教諭から 「ほかの学校では誰がどのように 対応しているのか」「カウンセリ ング対象者はどのように抽出して いるのか」という話題が出され, 情報交換.	5 月 23 日; 緊急支援 SC (全 国) 活動開始 6 月 5 日; 県士会 SC ブロッ ク会議
6 月 20 日 (月) ∩ 7 月 22 日 (金)	熊本市 SC30 人と緊急 SC31~32 人 第 2 回の調査をもとに, 各学校 のニーズに応じて緊急 SC が市 内全校に配置 第 3 回調査(7/7)より, カウンセリングが必要な児童生 徒数 1159 人	・平常時と変わらない生活に戻っ てきているが, 再開当初よりも疲 れている感じ ・母親からまだ離れられない ・再度震度 5 地震で震えが止まら なくなる ・この時期に初めて不安傾向が出 てきた子もいる ・不定愁訴の増加	心身への対応とケア (心身の健康 状態の把握, 心のアンケート実 施, 派遣 SC 活用のコーディネ ート, 担任・管理職との情報交換 保健室経営 (健診準備と実施, プ ール点検, 講習受講等)	(6 月 27 日~第 2 回調査に より, SC 派遣校が大幅変 更)

表 6-3 地震発生後の学校の状況 (2)

時期	大まかな SC 配置状況	学校の状況		熊本県臨床心理士会の対応
		子どもたちの様子	SC 担当（養護教諭）の業務や SC への対応	
8月29日 (月) ∩ 10月7日 (金)	熊本市 SC30 人と 58 校へ緊急 SC15 人が配置 第 4 回調査(9/21)より、 カウンセリングが必要な児童 生徒数 828 人	・夏休み明けは保健室来室多数 ・8～9 月は落ち着きなく、ケガでの来室が増えた ・強めの余震があると不安定な子がいる（過呼吸、失禁、イライラ、地震ごっこ） ・アンケートや健康調査などから、新たに敏感な傾向の子が出てきた ・メンタル面での保健室来室が増え、保健室登校、登校しぶりも増加	心身への対応（日常の健康観察の充実と継続、アンケート実施集計、SC との連携活用、職員への健康状態の確認） 健康教育（保健学習、保健指導、保健委員会の活動） 連携、組織活動（学校保健委員会、小中連携、医療機関連携） 保健室経営（来室者対応、保健室登校受入れ）	
10月17日 (月) ∩ 12月2日 (金)	熊本市 SC30 人と 51 校へ緊急 SC6～9 人が配置 第 5 回調査(7/7)より、 カウンセリングが必要な児童 生徒数 602 人			
12月5日 (月) ∩ 12月16日 (金)	熊本市 SC30 人と 20 校へ緊急 SC4 人が配置			
1月16日 (月) ∩ 3月10日 (金)	熊本市 SC30 人と 24 校へ緊急 SC4 人が配置 第 6 回調査(2/23)より、 カウンセリングが必要な児童 生徒数 465 人			
	平成 29 年度全中学校区に熊本市 SC を配置（予定）			

回におよび 1 時間に 50 回以上地震が起こっていたことになる。

学校の対応に関しては、4 月 14 日夜間の前震発生を受けて、当日中に市立学校・幼稚園全校について翌 15 日の休校が決定された。16 日（土）に本震が発生したことを受け、同日中に翌週 18 日（月）～20 日（水）の休校を決定したが、18 日には学校が指定避難所となることから休校期間を 22 日（金）まで延長された。学校施設の避難所開設が長期化する中、休校は当面継続、5 月 10 日（火）をめどに再開することとなった。ただし再開条件が整った場合は学校ごとに対応し、5 月 10 日より前に再開することも可能とされた。4 月 25 日に初めて 2 校が再開、その後準備が整った学校から順次再開していき、5 月 10 日にはすべての市立学校が再開され

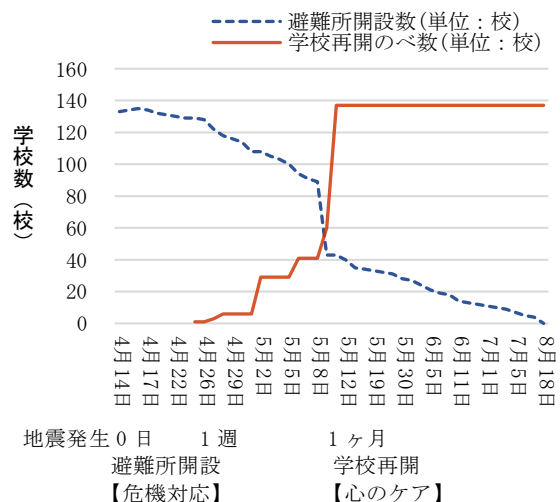


図 6-1 熊本地震における学校施設の避難所開設と学校再開
(熊本県教育庁⁶⁾及び熊本市報告⁵⁾を基に筆者作成)

た。熊本県教育庁による避難所になった学校一覧⁶⁾および熊本市によると学校再開状況⁵⁾を基に、学校施設の避難所開設と学校再開の状況を示したのが図 6-1 であるが、学校が避難所という地域の安全を担う施設の役割から教育機関へ移行していく様子が見える。

被災状況は、熊本市全 148 校（小学校 95 校、中学校 42 校、高等学校 2 校、幼稚園 8 園、専修学校 1 校）が被災した。発災後、市立小・中・高等学校 139 校を避難所として開設し、避難者最大 11 万人のうち約 6 万人が学校施設に避難した。しかし、緊急点検の結果、小・中学校 24 校の体育館については被害があり使用禁止となったため、避難先が学校から他の施設に移転されたところもあった。

児童生徒の安否確認は、前震直後 15 日から行われ、4 月 22 日時点の最終集計によると骨折等重症 8 人、軽傷は 67 人であった。

子どもの心のケアに関しては、震災前から 30 人の SC を拠点中学校 21 校に配置し、すべての中学校で対応できる体制を整備していたが、発災後は、震災の影響でカウンセリングが必要な児童生徒が多数に上り、市 SC だけでは心のケアに十分対応できなくなった。学校再開後、日本学校心理士会や日本臨床心理士会の協力を得て、すべての小中学校でカウンセリングが実施できる環境を整備された。

SC の配置は、熊本県臨床心理士会との協議や熊本市 SC 連絡協議会における意見等を踏まえて進められた。5 月 11～13 日には日本学校心理士会から、5 月 16～18 日には九州内各県臨床心理士会から、5 月 23 日以降は日本臨床心理士会からの派遣協力により子どもの心のケアが行われた。

また、熊本地震に伴うカウンセリングが必要な児童生徒数の調査が行われ、2016 年度では 6 回に行われた。市立小中学校の全児童生徒 61,039 人を対象とし、各校における「心と体の健康観察」調査等を通し、子どもたちの心身の状態を把握して、カウンセリングが必要と判断した子どもの数を集計した。

以上から、学校の状況に関して考察する。学校危機対応教職員ハンドブック¹¹⁾を基に、危機管理のフェーズを説明すると、地震など危機発生により学校は即「危機対応モード」に移行するが、その後段階的に平時に戻していく。平時への移行期は、災害マネジメントサイクルの復興・復旧期にあたり、傷ついた人に配慮しつつも学校の日常活動が平常に運営されるようになる。それを図に示したのが図 6-2 である。

熊本地震後の学校再開は 5 月 10 日であった。発災後約 4 週間で通常教育が再開され、復興・復旧期に入った。

6. 3. 2 派遣 SC の配置状況

学校再開直後の 5 月 11 日（水）～13 日（金）は、平時から担当している熊本市 SC（市 SC）を中心に配置された。具体的には、市 SC 30 名が拠点中学校 21 校に、学校心理士会のボランティアが対象中学校 12 校に配置された。

翌週 5 月 16 日（月）から外部からの派遣 SC が市 SC 30 名とともに配置され、5 月 16 日（月）～18 日（水）までは 29 校に九州各地から

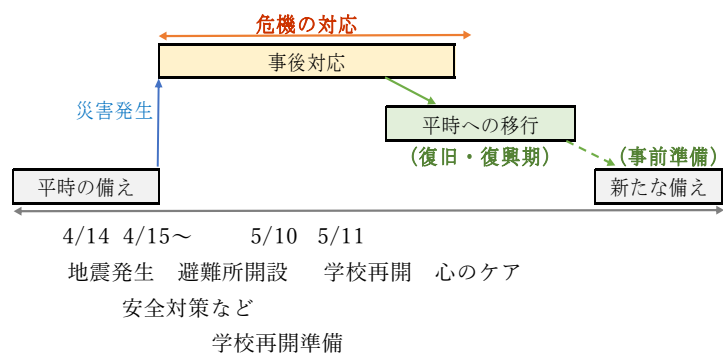


図 6-2 熊本地震における学校の危機対応の流れ
（学校危機対応教職員ハンドブック¹¹⁾引用の上、筆者加筆）

の派遣 SC が配置された。

5 月 23 日（月）以降、全国からの派遣 SC が市 SC 30 名とともに配置された。5 月 23 日（月）～夏休みまでは派遣 SC は 31～32 名配置された。配置先は、定期的に行われた熊本市教育委員会からの「緊急派遣 SC 配当に関する対象児童生徒数調査」の結果に応じて変更された。夏休み以降は 15 名、以後各学校のニーズに合わせて規模が縮小されていった。

前述のハンドブック¹¹⁾を引用すると、危機対応と心のケアでは時間のスピードが異なり、心のケアには長期間が必要である。それを示す図に

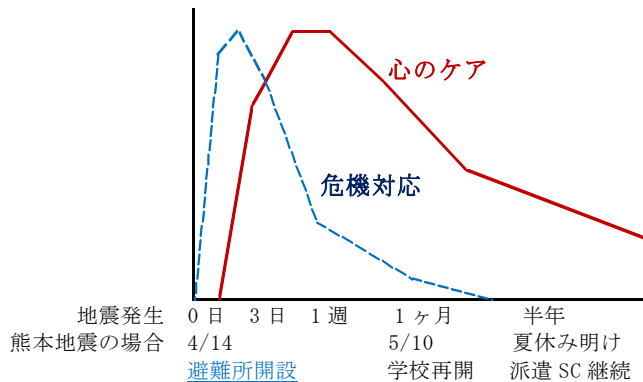


図 6-3 熊本地震における学校の危機対応と心のケア
(学校危機対応教職員ハンドブック¹¹⁾引用の上、筆者加筆)

熊本市の状況を加筆したものが図 6-3 である。学校の復旧・復興期において、心のケアのために、平時の市 SC に加えて派遣 SC が必要であった。

6. 3. 3 支援側の状況

熊本地震では、日本臨床心理士会が、熊本市教育長からの依頼を受け、各都道府県臨床心理士(県士会)を通じて派遣 SC を取りまとめた。派遣は、各県士会内のリレー方式で行った。

したがって、支援者は現場で支援活動する派遣 SC のみならず、日本臨床心理士会、派遣 SC の所属先県士会にも支援者としての役割がある。それらについてまとめる。

(1) 日本臨床心理士会

日本臨床心理士会は、熊本県臨床心理士会から発災後まもなく支援要請があり、まず研修会実施に関して協力した。

また、文部科学省と熊本市教育委員会の要請を受け、SC を派遣する調整を行った。九州沖縄ブロック、および関東以西の県士会から派遣 SC を派遣する調整を行った。派遣は、同じ県士会メンバー間の 1 週間交代でのリレー式とした。各県士会を通じて、派遣協力可能者に関する調査、派遣 SC のリスト作成等を行った。

支援開始後には、交通費に関する問題に対して予算を組み、一部費用の援助等を行った。

(2) 派遣 SC 所属県士会（支援側県士会）

各県士会は、日本臨床心理士会からの表 6-4 のような内容の SC 派遣要請を受け、派遣 SC の募集、人選、決定、およびリレー式派遣のリスト作成等を行った。そして、日本臨床心理士会など関係機関、派遣 SC との連絡調整を行った。

具体例として、三重県士会の報告⁸⁾を用いて記す。4 月 25 日に日本臨床心理士会からの要請を受け、県内心理士を募集、人選し、5 月 2 日に派遣 SC を決定した。

表 6-4 熊本地震における SC 派遣依頼

派遣依頼先	日本臨床心理士会 *日本臨床心理士会は各都道府県の臨床心理士会を通じて、取りまとめた。
依頼主	熊本市教育長
担当者	熊本市教育委員会 教育相談室長
派遣先	熊本市教育委員会
雇用形態	熊本市非常勤職員（委嘱）（熊本市 SC 設置要綱による）
業務内容	児童生徒および保護者へのカウンセリング、教職員への研修等

被災者支援特別部会を立ち上げ、記録、情報共有方法の検討など事前準備、研修や説明会をした。派遣期間中は、派遣 SC は部会長に日々の報告し、報告を受けた部会長は記録するとともに派遣 SC メンバーに連絡した。

また、報告には、支援側県士会が支援体制に関して独自に判断しようとしたことが推察される内容があった。引用すると、「配置校のニーズに合った支援を行うことが派遣 SC の役割であるが、学校の本来の機能を取り戻すために徐々に支援体制を縮小させていく時期なのか、もしくは三重チームが支援についての提案をしてリードしていく時期なのかを判断することが必要である」という記述である。支援側県士会が「学校のニーズや実務負担を正確にアセスメントすることは非常に困難」のため今後の課題としていることから、独自判断した行動化は実際にはなかったようだが、このような支援に関する助言や判断、支援計画への関与は、学校危機対応としての学校緊急支援¹²⁾やクライシス・レスポンス・チーム¹¹⁾の考えに近い。いずれも、事件・事故の発生/発覚後おおよそ3日間の緊急対応フェーズでの支援であるが、学校再開後に派遣 SC が関わるフェーズは、復旧・復興期に相応するため、緊急対応あるいは緊急支援モデルとは異なるという意識が不可欠である。

復旧・復興期は、心の傷を受けて苦しんでいる子どもたちにも配慮しつつも、学校の日常活動が平常に運営されるようになり、派遣 SC は、担当校の日常活動の全体を見守ることが求められる。支援体制は地域全体を見て再考され、熊本市の場合、6月初旬に実施された調査を基に、6月下旬に SC 派遣校が大幅変更された。

支援側県士会はフェーズの変化を理解し、派遣 SC へのバックアップも現地の判断・指示による任務遂行に有効であるよう努めなければならないだろう。

(3) 派遣 SC

学校再開後、熊本市全校（小学校 95 校、中学校 42 校、高校 2 校）に派遣 SC が配当され、同じ都道府県でリレーして担当し、SC 間の引継ぎがスムーズに行われた。配置については、教育委員会が定期的に行う「緊急派遣 SC 配当に関する対象児童生徒数調査」により見直しが行なされた。

養護教諭からの報告⁹⁾によると、派遣 SC によるカウンセリングは、子どもたちや保護者の心の安定につながった。災害時の心のケアに関する校内研修や資料提供もあり、心のケアへの理解や適切な対応について学ぶことができたこととされ、派遣 SC の活動は心のケアに効果をもたらした。

派遣 SC のスケジュールは、担当校でのカウンセリング等業務の後、市教委に指定された施設へ夕刻定時まで集合し、市教委への勤務報告、および熊本県士会担当者も同席して派遣 SC の情報交換ミーティングが行われた。このミーティングは、派遣当初は全員による 30 名以上の大グループであったが、夏休み以降は小グループに分けて構成されるようになった。この他、派遣 SC は、リレー式支援をつなぐ目的で支援側県士会への報告等を行っていた。

メンタルヘルスケアについては、三重県臨床心理士会⁸⁾のように事前研修を受けた派遣 SC もいたが、派遣期間中については、前述の報告やミーティングが定時集合により行われるスケジュールになっていたことが注目される。サイコロジカル・ファーストエイド (PFA)¹³⁾には、支援者のセルフケアの他、支援者を統括する組織による支援者のメンタルヘルスケアの取り組みが明示されているが、市教委が定めた定時集合は派遣 SC の活動時間のコントロールになり、PFA に則っていた。しかしながら、被災地支援は慣れない環境での活動であり様々なストレス反応を体験する。実際、熊本支援でも派遣 SC の中にはやや攻撃的になる人もいた。受援側が不安の表れと理解し、メンタルヘルスケアに留意したが、受援側をより傷つけるこ

とになりかねなかった。派遣 SC が心の専門家とはいえ、自らのケアはやはり難しく、支援期間中のメンタルヘルスケア支援は課題と考えられる。

6. 3. 4 受援側の状況

受援者として、学校現場（特に派遣 SC 担当者）、教育委員会、被災県臨床心理士会という3つの立場がある。それぞれについて記す。

(1) 学校現場

熊本市では4月15日～5月10日をめぐりに休校となった。直後から児童生徒の安否確認が行われ、学校設備の被害状況点検、教室の片付け等が行われた。また、前震直後から地域の避難所になった学校も多く、初期段階の避難所運営を学校が中心になったところや地域中心になったところなど学校により様々であった。地域差はあるが、避難所の環境衛生面（トイレ、手洗い場など）での準備、清掃、負傷した避難者の対応等も行った。

学校再開に向けては、学校は、安全対策（学校設備の消毒や通学路等の点検等）、環境整備（校内の清掃、消毒、環境衛生検査等）等の他、市 SC による心のケアに関する校内研修を行った。特に養護教諭は、衛生管理、子どもの心身への対応、心のケア対応準備（心のアンケートや健康観察の資料作成等）等を行った。

学校再開後は、安全対策・安全指導、児童生徒への心のケア対応がなされた。養護教諭は、環境衛生や心身のケア、健康観察、心のアンケートの実施・集計・事後措置、そして派遣 SC 活用のコーディネート等を行った。年度初めは例年の健康診断業務もある上での SC 受入れ対応であった。養護教諭の報告⁹⁾から「健康行事が5～6月に集中する中、緊急派遣 SC に関するコーディネートをする負担は大きかった」「健康診断時期と重なり、SC へのつなぎ方、情報交換の時間確保が十分とは言えないケースもあった」等負担が大きい状態であった。

養護教諭と市 SC との連携に関しては、発災後から連絡を取り合い、学校再開前から情報共有し、派遣 SC の状況についても把握していた。しかしインタビューによると、教育委員会からは学校にも十分な説明ができなかった。特に小学校は受入れが慣れておらず、適切な計画ができた学校は少なかったと市教委は把握していた。学校によっては試行錯誤しながら対応したことがうかがえる。

(2) 教育委員会

インタビューによると、派遣 SC の担当者である市教委の教育相談室長は、すべての責任者であるという立場であり、「いざという時は引き受ける」という認識であった。危機対応マニュアルはあったが、想定外のことが起きたら対応しきれず、臨機応変が必要だった。

全国からの派遣 SC の受け入れ準備、到着後も対応に迫られた。限られた職員で業務量は非常に多い状態であり、体調を崩した職員もいた。想定外のことで、受援に関するシステムはなかったという。

派遣 SC に対して、「全員が初日に来ていただけて良かった」という思いを抱いた。到着により責任の一端がまず果たせたという思いの表れであろうが、受け入れまでの準備の大変さがうかがえる言葉である。受け入れ後も、派遣 SC からの要望に応えつつ、学校からの声にも対応した。例えば、派遣 SC がよいことをしようとしているであろうが結果的に学校から苦情があがった場合は伝える立場をとった。

ICS に照らし合わせると、教育委員会担当者（教育相談室長）は、現場指揮官の立場にあたる。受援側の学校とともに支援側の派遣 SC にも耳を傾けつつ、責任者として対応した。

(3) 被災県臨床心理士会（受援側県士会）

インタビューによると、発災直後から教育委員会と連携し、常に情報交換、連携した。心

理的支援については、臨床心理士の立場から提案はしても、それを採用するかどうかの判断および決定権は市にあるという認識であった。連携については、平時から連携がとれて関係が良好であったことが奏功した。

支援体制については、市教委と相談してできるだけシステムティックに、組織として対応した。派遣 SC が各担当校だけ注目して独自に支援するという考えでなく、市全体に対して組織的に対応することに留意した。

市 SC については、発災後ブロック体制を整備し、教育事務所単位でリーダーを置いた。学校現場の状況把握を目的とし、ニーズの把握と支援内容・量の把握に活用された。

熊本地震では心のアンケートの実施により「カウンセリングが必要な児童生徒数」が具体的に示された。災害後の心のケアには個人を対象としたカウンセリングや心理教育などが知られるが、図 6-4 に示すような場のケア¹¹⁾と表現できる間接的アプローチもある。熊本県心理士会長も、派遣 SC に学校という場のケアを期待していた。「被災地の現状を見て、心を寄り添ってほしい」「ぶらぶらといてほしい」と表現したが、これは学校という場の全体を見てほしいという間接的アプローチの期待を表したと考えられる。しかし、漠然とした表現であり、カウンセリングという直接的アプローチをイメージしていた派遣 SC にも正確に伝わり、理解されたかは不明である。

また、受援側として、派遣 SC による活動に関するフィードバックの時間を大切にした。これは担当校の情報収集・状況把握のみならず、報告を通して「支援する中で受けた思いを現地に置いて帰ってもらおう」と支援者のメンタルヘルス保持も留意したものであった。支援者のメンタルヘルスについては、6.3.3(3)「派遣 SC」の項で記述したが、本来は支援側がセルフケアとして考慮すべきことである。

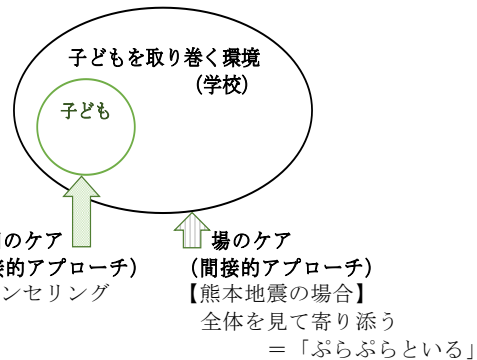


図 6-4 熊本地震における学校という場のケア (学校危機対応教職員ハンドブック¹¹⁾ 引用の上、筆者加筆)

6.4 緊急 SC 派遣に関する ICS の観点からの分析

熊本市への緊急 SC 派遣に関して、ICS の機能に照らし合わせて分析する。

6.4.1 ICS の機能

まず、ICS の機能について、ICS 基本ガイドブック²⁾や永田ら³⁾を引用しながら説明する。

ICS は、指揮統制や調整、組織運用等が標準化されている。災害対応を行う組織は現場指揮、実行、企画、包括支援、財務・総務の 5 つの機能から構成されている。これらをまとめたものが表 6-5 である。

表 6-5 災害対応を行う組織の 5 つの機能 (表は永田³⁾より引用)

機能	主な職務	具体例
現場指揮者	<ul style="list-style-type: none"> 目的、戦略、優先順位の確立 担当する災害対応に関する全ての責任を負う 	決断の責任のヒト
実行部門	<ul style="list-style-type: none"> 目的達成のための戦術と資源の決定 戦術レベルにおける危機対応の決定 	実際に働くヒト
企画部門	<ul style="list-style-type: none"> 情報の収集と分析 資源の追跡 文書作成と保持 	考えるヒト
包括支援部門	<ul style="list-style-type: none"> 資源及び必要なサービスの供給 	集めるヒト
財務・総務部門	<ul style="list-style-type: none"> 支出、請求、補償に関する会計 必要な資源の調達 	支払うヒト

また、ICS には、指揮の原則として指揮一元化と統合指揮という 2 つの概念がある。指揮一元化は垂直統合の、統合指揮は水平統合の要であり、本章では、特に指揮一元化に着目する。なお、統合指揮は、異なる組織から集まる様々な現場指揮者たちが共同、連携して指揮を執る構造のことである。

さて、指揮一元化は、コミュニケーションが乱立しないよう、報告する上司は 1 名だけ、仕事の割り当てを受けるのもその上司からだけという決まりである。一人の人間が効果的に監督できる部下数は 3~7 人、できれば 5 人以下が望ましい³⁾という統制範囲の原則が保たれることで指揮一元化が守られるとされる。そして、統制範囲を超えた場合は、統制範囲の原則に基づいて組織を垂直拡大させる必要がある。

6. 4. 2 ICS の災害対応 5 部門にあてはまる派遣 SC の受け入れ体制

表 6-5 に示すような災害対応を行う 5 つの機能を、熊本地震の際はどこが担ったかを考えると次のようになる。

派遣 SC の依頼主は教育委員会、担当者は教育相談室長であることから、5 つの機能のうち、現場指揮者は教育相談室長があてはまる。財務部門は、支援 SC の雇用形態から熊本市が負った。

企画部門は、常に連携していた熊本県臨床心理士会があてはまる。熊本県士会は、決定権が市にあることを常に意識した上で、学校の状況や支援 SC 状況を分析し、今後の対応への提案も行っていったことから、情報収集と分析を担う企画部門の役割と言える。また、包括支援部門は日本臨床心理士会があてはまり、SC 派遣の取りまとめや一部交通費援助の点から、包括支援に近い役割を果たしたと考えられる。そして、実行部門は派遣 SC・市 SC である。また、派遣 SC 活用のコーディネーターを行った養護教諭は、学校内で SC が業務を行うための具体的なサポートを行ったことから、実行部門に含まれると考える。これらの役割を、災害現場と対策本部の位置づけ³⁾を示す図に加筆したものが図 6-5 である。

標準化されている ICS の機能に、具体的に誰があてはまるのかを明確にすることは、支援体制を整える上で重要な留意点である。担当者の位置づけおよび支援体制全体の理解を助け、特に現場指揮者が明確になることは指揮一元化を保つ助けとなる。

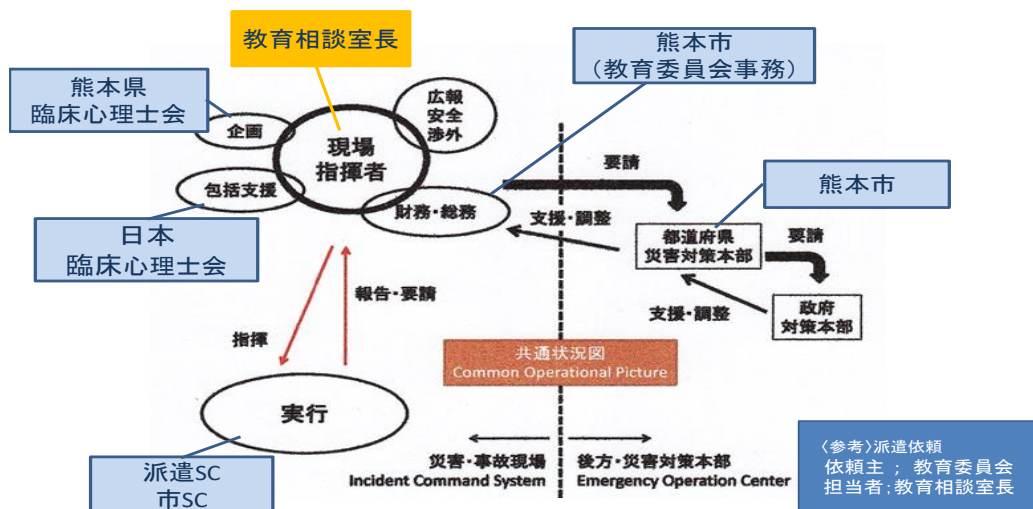


図 6-5 熊本地震における派遣 SC に関する災害現場の役割と位置づけ

(図は永田³⁾より引用の上、筆者加筆)

6. 4. 3 市 SC ブロック制による指揮一元化の有効性

熊本県臨床心理士会は、図 6-6 のような市 SC ブロック体制¹⁰⁾を震災後に整備した。このブロック制は、状況把握、ニーズ把握や連絡に効果的であった。市 SC からの情報は、熊本県士会担当者を通じて教育委員会との連携で活用された。

この体制が示す形状は、ICS の指揮一元化における統制範囲の原則に一致している。この原則を示す図に、熊本市 SC ブロック体制を当てはめると図 6-7 となり、明示できる。

熊本市 SC ブロック体制は、ICS における統制範囲の原則を保つことで指揮一元化を守る、危機対応に有効な好例と言える。支援体制を構築する際には重要な留意点である。

6. 4. 4 派遣 SC への指揮一元化が機能しない可能性

もう 1 つの実行部門である派遣 SC は、全体ミーティングを通して情報交換を行い、これは受援側が状況把握および情報伝達する機会になった。しかし、派遣 SC 全員では 30 名以上の大グループとなって統制範囲の原則を超えるため、指揮一元化が機能しなかった可能性がある。指揮一元化を保つためにも、統制範囲を超えるような大グループにならないよう注意が必要である。

なお、熊本支援では、その後ミーティングは小グループに分けて構成されるようになり、統制範囲の原則に近づく修正がなされた。統制範囲に留意したグループ構成は重要である。

6. 4. 5 指揮一元化が守られない危険性について

派遣 SC は都道府県単位のリレー式であったため、派遣 SC は所属県士会へ活動報告を行い、連携していた。その中で、担当校の支援体制のコーディネートについて独自に判断し活動する可能性があった。担当校のニーズにあった支援のためとはいえ、現場指揮者と異なる指示で活動することは権限のない指示が入ることを意味し、図 6-8 のように示すことができる。

派遣 SC は、所属県士会への報告や支援の質の向上に関する相談を通じてバックアップされるが、これを指示と認識するのは誤りであり、指揮

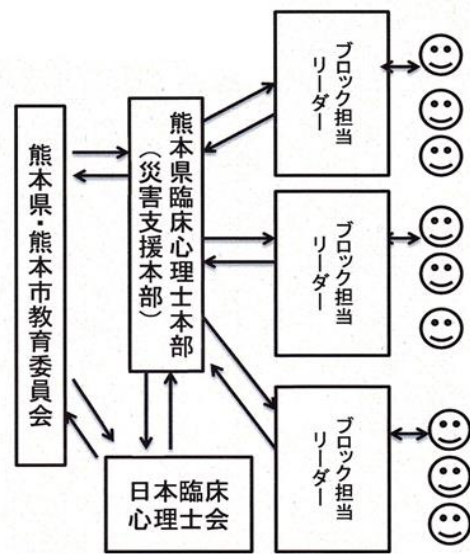


図 6-6 熊本県臨床心理士会ブロック体制⁵⁾

(図は古賀¹⁰⁾より引用)

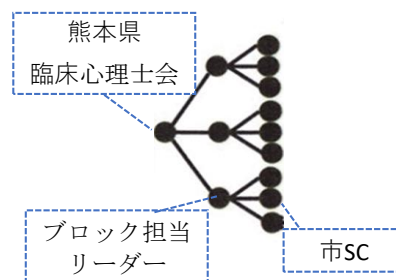


図 6-7 熊本市 SC ブロック体制における統制範囲の原則の保持

(図は永田³⁾より引用の上、筆者加筆)

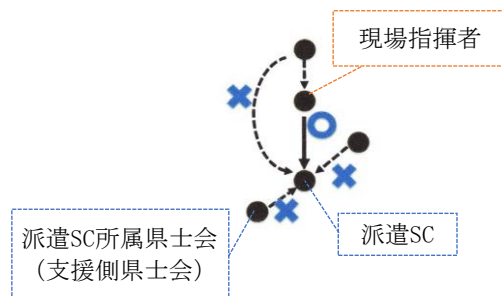


図 6-8 熊本地震における指揮一元化が守られない危険性の例

(図は永田³⁾より引用の上、筆者加筆)

一元化が守れない危険性を生じさせる。永田³⁾は権限のない指示が入ることにより現場が混乱することは珍しくないと述べている。それを防ぐために現場指揮者は誰であるかを正確に理解することは重要である。

災害対応においては、現場指揮者の指示徹底を理解し、指揮一元化を保つよう留意しなければならないのである。もしも、指揮一元化に混乱が生じる場合には、権限のない指示が入っていないか、現場指揮者の指示を理解し徹底しているか検証が必要である。

指揮一元化については、現場の支援者のみならず、支援者のバックアップをしている組織も理解し留意しなければならない。これは支援全体の共通理解の徹底であり、支援体制が組織としてまとまっていることが不可欠であろう。

6. 4. 6 支援を受け入れる上での留意点

熊本市への緊急 SC 派遣に関して ICS の機能に照らし合わせて分析した結果、外部からの支援を受け入れる留意点として、次の3点が指摘できる。

まず1点目は、被災地での支援体制を整える上で、表5に示される ICS の5つの機能に、誰があてはまるのかを明確にすることである。具体的にあてはめることで担当者の位置づけが明確になり、支援体制全体の理解を助ける。特に現場指揮者が明確になることで、指揮一元化を保つ助けとなる。

2点目は、指揮一元化における統制範囲を保つために、統制範囲を超えないように、グループ構成をすることである。外部からの支援者が多数になる場合は特に注意が必要で、統制範囲を超えてしまうと指揮一元化が機能しない危険性があるため、小グループ構成での対応が必要である。

そして3点目として、支援者が現場指揮者の指示徹底を理解し、指揮一元化を保つことである。もし、支援現場に混乱が生じることがあれば、権限のない指示が入っていないか、現場指揮者の指示を理解し徹底しているか検証が必要である。指揮一元化については、現場の支援者のみならず、支援者のバックアップ組織も共通理解の徹底が必要である。

6. 5 結言

熊本地震における緊急 SC 派遣体制について、報告資料と外部支援受け入れ調整に関わった担当者へのインタビューをもとに、ICS の機能に照らし合わせて分析した。

その結果、外部からの支援を受け入れる留意点として3点指摘した。まず、ICS の5つの機能に具体的に誰があてはまるのかを明確にし、特に現場指揮者を明確にすること、次に、指揮一元化を保つためには統制範囲を超えないようにグループ構成が重要であること、そして現場指揮者の指示徹底を理解し、特に外部支援者が指揮に関して混乱を生じていないか注意すること、である。災害対応において標準化されている ICS の概念の活用により、現場指揮者の指示徹底を理解し、指揮一元化を保つことが重要であると明確になった。

そして現場で混乱を生じさせないためには、この概念を、支援側が組織的に全体で理解することが不可欠である。もし派遣された支援者に指示の誤解などがあれば速やかに修正できるような体制が必要である。

また、本研究では、ICS の観点に基づき支援体制について論じたが、支援側および受援側の実態から、支援者のメンタルヘルスケアの重要性が明確になった。よりよい支援のためには支援者のメンタルヘルスが保たれることが重要であるが、セルフケアには限界がある。支援期間中の支援者のメンタルヘルスケアも含めた支援体制づくりを今後の課題である。

謝辞

御多忙の中、インタビュー調査に協力していただきました皆様にお礼申し上げます。

また、被災地支援に関してご助言くださいました子どもの虹情報研修センター（日本虐待・思春期問題情報研修センター）中垣真通先生に感謝申し上げます。

参考文献

- 1) 川瀬公美子・中野晋・内海千種：災害支援者をより活用するための受援体制のあり方—公立学校の派遣スクールカウンセラーの受け入れ方法の提案—，21世紀の南海地震と防災，12，73-78，2018.
- 2) 日本医師会：ICS 基本ガイドブック，263p，東京法規出版，2014.
- 3) 永田高志，王子野麻代，寺谷俊康，他：災害時の指揮命令システムの構築，インシデントコマンドシステム（ICS）緊急時総合調整システムの紹介，杏林医会，46(4)，275-279，2015.
- 4) 「健康危機管理機能充実のための保健所を拠点とした連携強化事業」班：ICS 理論から入る危機管理調整システムの理解，http://www.phcd.jp/02/kenkyu/sonota/pdf/SG_kenko_kikikanri_141201_3.pdf，2019年11月24日閲覧.
- 5) 熊本市都市政策研究所・政策局復興総室：平成28年熊本地震 熊本市震災記録誌，655p，2018，https://www.city.kumamoto.jp/hpKiji/pub/detail.aspx?c_id=5&id=18725&class_set_id=2&class_id=2570，2020年4月23日閲覧.
- 6) 熊本県教育庁：熊本地震の対応に関する検証報告書，281p，2018，<http://kyouiku.higo.ed.jp/page9170/page9171.html>，2020年4月23日閲覧.
- 7) 日本臨床心理士会災害支援プロジェクトチーム：災害支援心理士の活動のためのガイドライン，10p，2019.
- 8) 仲律子，今出雅博，奥野真希子，他：熊本地震におけるスクールカウンセラーの緊急支援派遣について—三重県臨床心理士会被災者支援特別部会の取り組み事例—，鈴鹿大学紀要 CANPANA，23，193-199，2017.
- 9) 熊本市養護教諭会：平成28年度教育実践・活動のまとめ，125p，2017.
- 10) 古賀香代子：平成28年熊本地震災害支援対策の報告—熊本県臨床心理士会—，2017年1月29日講演資料.
- 11) 全国CRT連絡協議会（山口県精神保健福祉協会 CRT委員会）：学校危機対応教職員ハンドブック〈全国版〉，51p，2006，<http://www.hito21.jp/4kenmin/crthandbook.htm>，2020年2月10日閲覧.
- 12) 福岡県臨床心理士会（編）：学校コミュニティへの緊急支援の手引き，275p，金剛出版，2005.
- 13) 兵庫県こころのケアセンター日本語版作成：サイコロジカル・ファーストエイド実施の手引き 第2版，64p，2009，http://www.j-hits.org/psychological/pdf/pfa_complete.pdf#zoom=100，2019年11月25日閲覧.

第7章 結 論

本研究では、災害支援の中でもスクールカウンセラー（SC）に注目し、災害時における SC 派遣に関する支援体制の構築について提案することを目的とし、研究を進めた。

ここに、各章で得られた結果を順に追って述べた上で、派遣スクールカウンセラーの支援に関する課題と対策を、図 7-1 として示す。

第 1 章では、研究の背景となる支援や研究について、特に SC の災害支援やインシデントコマンドシステム（ICS）についてまとめた。

第 2 章では、公表されている受援体制に関するガイドラインや心のケアに関する支援マニュアル類を分析や派遣体験を持つ SC へのインタビューの分析を通して、支援時に起きる課題を明らかにした。それは、様々な報告書等では受援の必要性が示されてきたが、いずれも曖昧で具体性に欠けているということであった。ガイドラインや自治体 BCP には受援体制の整備が示されるが、受援者が何をするのか（支援者に何を依頼するのか）という具体的な業務について示していない。災害時においては、支援の目的や内容が具体的に示されることが有効な支援につながることから、この課題の対応としてアクションカードの活用を提案した。

第 3 章では、臨床心理士に対して、SC の被災地支援業務に関する意識調査を実施し、平時と異なる被災地支援業務の事前準備について明らかにした。被災地に向かう支援者は、被災者への配慮の他、自らのコンディションを整えておくことなど事前に理解するべきことがあり、支援者にとって留意すべきことを明記したサイコロジカル・ファーストエイド（PFA）などの事前研修は、有効な支援活動の一助となる。

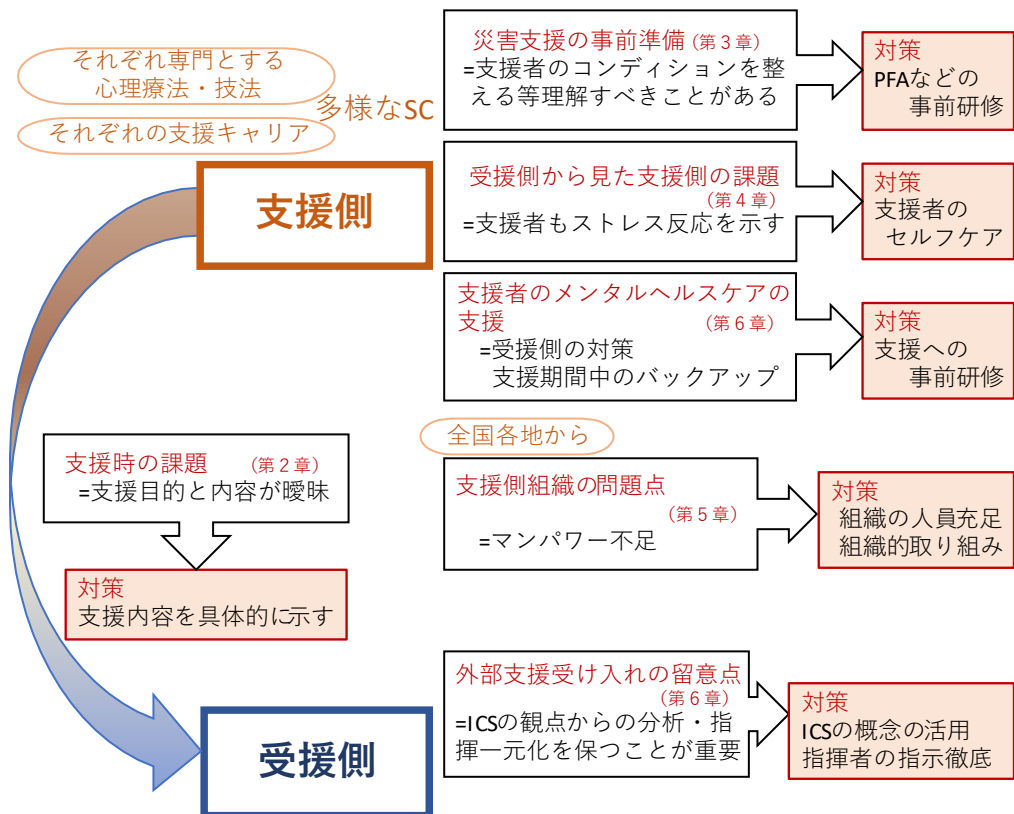


図 7-1 本研究で明らかになった派遣スクールカウンセラーの支援に関する課題と対策

第4章では、外部支援を実際に受け入れた経験を持つ学校関係者へのインタビューを通して、受援者から見た支援者側の課題が明らかになった。受援者は支援者に感謝しつつも、「余裕がない」という言葉で尋常でない状況を理解してほしいというメッセージを投げかけている。言動の背景への想像力を欠かさないように、支援者は注意する必要がある。また、被災地では、支援者もストレス反応を示す可能性があり、セルフケアのためにPFAなどの知識や情報を再認識し活用するべきである。派遣SCは個々の活動を求められるが、よりよい支援のために組織的対応も今後の検討課題である。

第5章では、全国の臨床心理士会事務局への調査から、支援側組織の問題点を明らかにした。支援側組織のコーディネーターは、支援前の準備段階から技術的支援のバックアップにまで関わるが、多くは単独あるいは少人数で負担が大きい、マンパワー不足の状態である。よりよい支援のために支援側は人員充足させ、組織的な取り組み、役割分担をすることが重要である。コーディネーターについては、ICSの概念を活用して支援側組織の指揮者と位置付けることで、支援全体の統制が取れると指摘した。また、支援中の負担を減らすために、事前準備としての研修も重要であり、平時から人材育成と組織内の役割を明確化などの準備が必要と指摘した。

第6章では、2016年熊本地震におけるSC派遣について、報告資料と外部支援受け入れ調整に関わった担当者へのインタビューをもとに実態を把握し、インシデントコマンドシステム(ICS)の機能に照らし合わせて分析した。その結果、外部からの支援を受け入れる留意点を明らかにした。災害対応において標準化されているICSの概念の活用し、現場指揮者の指示徹底を理解し、指揮一元化を保つことが重要であると明確にした。また、支援体制づくりにおいて、支援期間中の支援者のメンタルヘルスケアも課題として指摘した。

以上から、支援体制構築上のポイントが明らかになった。結論として、支援体制構築のために3つの提案し、図7-2として示す。

第1の提案は、「ICS概念を活用した体制構築」である。ICSに示される機能に誰があてはまるのか役割を明確にすることである。特に、現場指揮者を明らかにし、その指示徹底により支援全体の混乱を避けられる。

第2の提案は「事前研修の重要性」である。平時の研修や人材育成もあるが、支援期間中の支援者のセルフケア、メンタルヘルスケアの重要性について研修を通じて理解することは必要である。

そして、第3の提案は、「支援側の組織としての充足」である。人員充足とともに役割分担が必要である。そして、支援側組織もICSの概念を活用し、支援側組織全体の統制を保つことで、支援全体の共通理解が図られ、よりよい支援受援につながる。

本研究の結論は、今後の有効な支援のための体制構築の一助となると考える。今後は平時からの事前準備の際、3つの提案に留意した、より具体的な内容を提案していきたい。

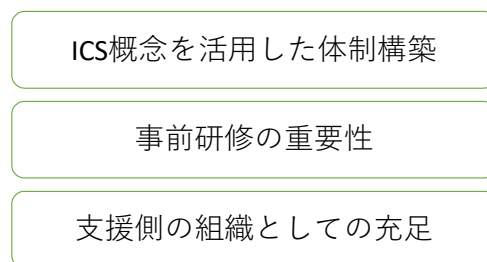


図7-2 災害時におけるスクールカウンセラー派遣に関する支援体制構築の提案

謝辞

本研究を進める過程において、温かく熱心なご指導賜りました徳島大学環境防災研究センター長中野晋教授には、深く感謝申し上げます。心理職の筆者が、今日まで研究を進めることができましたのも、全くとまらない筆者の考えを理解してくださり、いつも温かく見守り励まし、常に道を示してくださいました中野先生のご指導によるものです。深く深く感謝いたします。

内海千種先生には、研究における調査作成のご指導いただき、感謝申し上げます。

臨床心理士の被災地支援に関してご助言をくださいました 子どもの虹情報研修センター（日本虐待・思春期問題情報研修センター）中垣真通先生にも感謝いたします。

調査にご協力くださいました皆様にもお礼申し上げます。熊本市教育委員会の先生方、熊本県臨床心理士会の先生方、徳島県臨床心理士会の先生方、そして福島県・宮城県の先生方、ご多忙の中、インタビュー調査に協力していただき感謝いたします。

そして、熊本支援の第1班の仲間というご縁で応援くださいました、近藤恵里さん、花井博さんにもお礼申します。

ちょうど6年前の2月、四国防災・危機管理特別プログラム（学校防災）の申し込みを致しました。その頃はスクールカウンセラーとして災害や防災について学びたいと思っていましたが、それをきっかけとして、研究という形で自分の考えをまとめることになろうとはまさか夢にも思いませんでした。

本論文の作成にあたりお世話になりました方々に対し、ここに感謝申し上げます。ありがとうございました。