

# 災害福祉の構築に向けて

2024年9月1日

東北福祉大学  
都築光一

# はじめに

- 1, 注目されるようになった「災害福祉」
- 2, 「災害」とは
- 3, 地域福祉と「災害福祉」
- 4, 「災害福祉」に求められるものとレジリエンス
- 5, おわりに



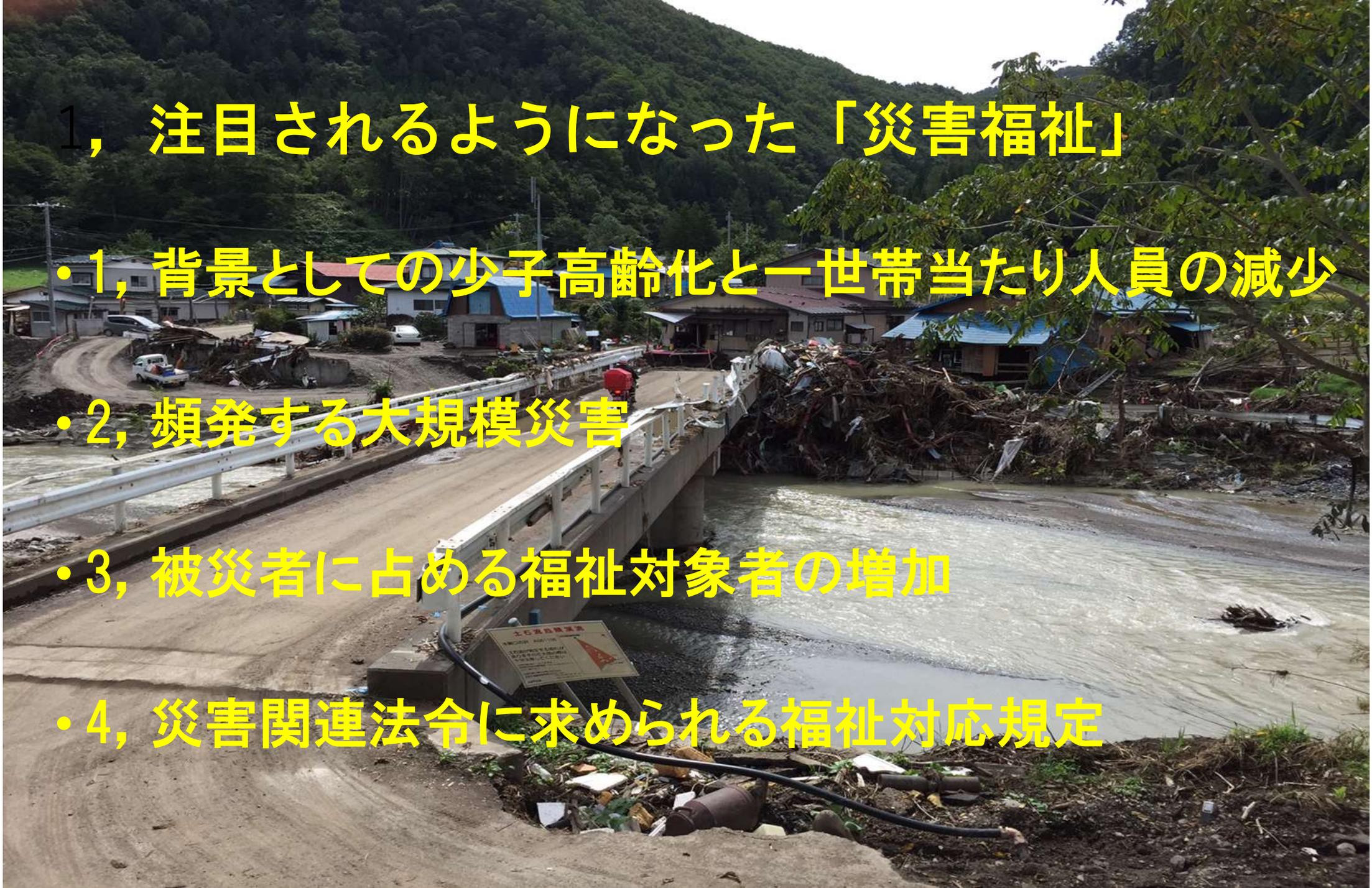
# 1, 注目されるようになった「災害福祉」

- 1, 背景としての少子高齢化と一世帯当たり人員の減少

- 2, 頻発する大規模災害

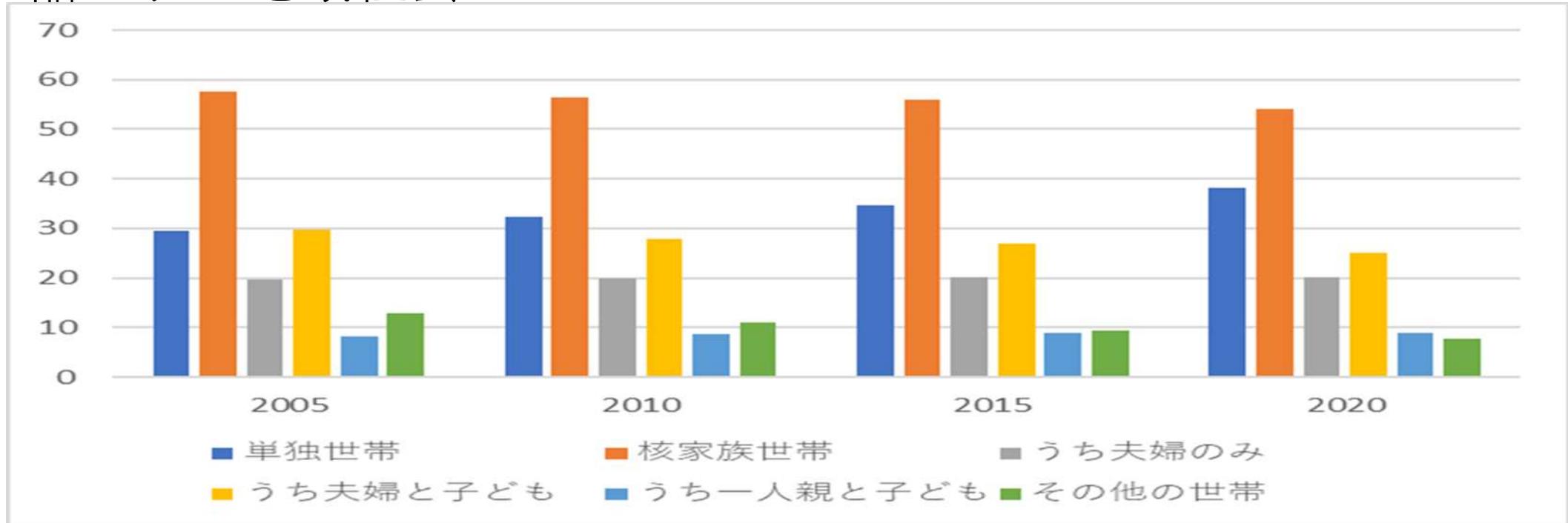
- 3, 被災者に占める福祉対象者の増加

- 4, 災害関連法令に求められる福祉対応規定



# 1, 注目されるようになった「災害福祉」 (2)

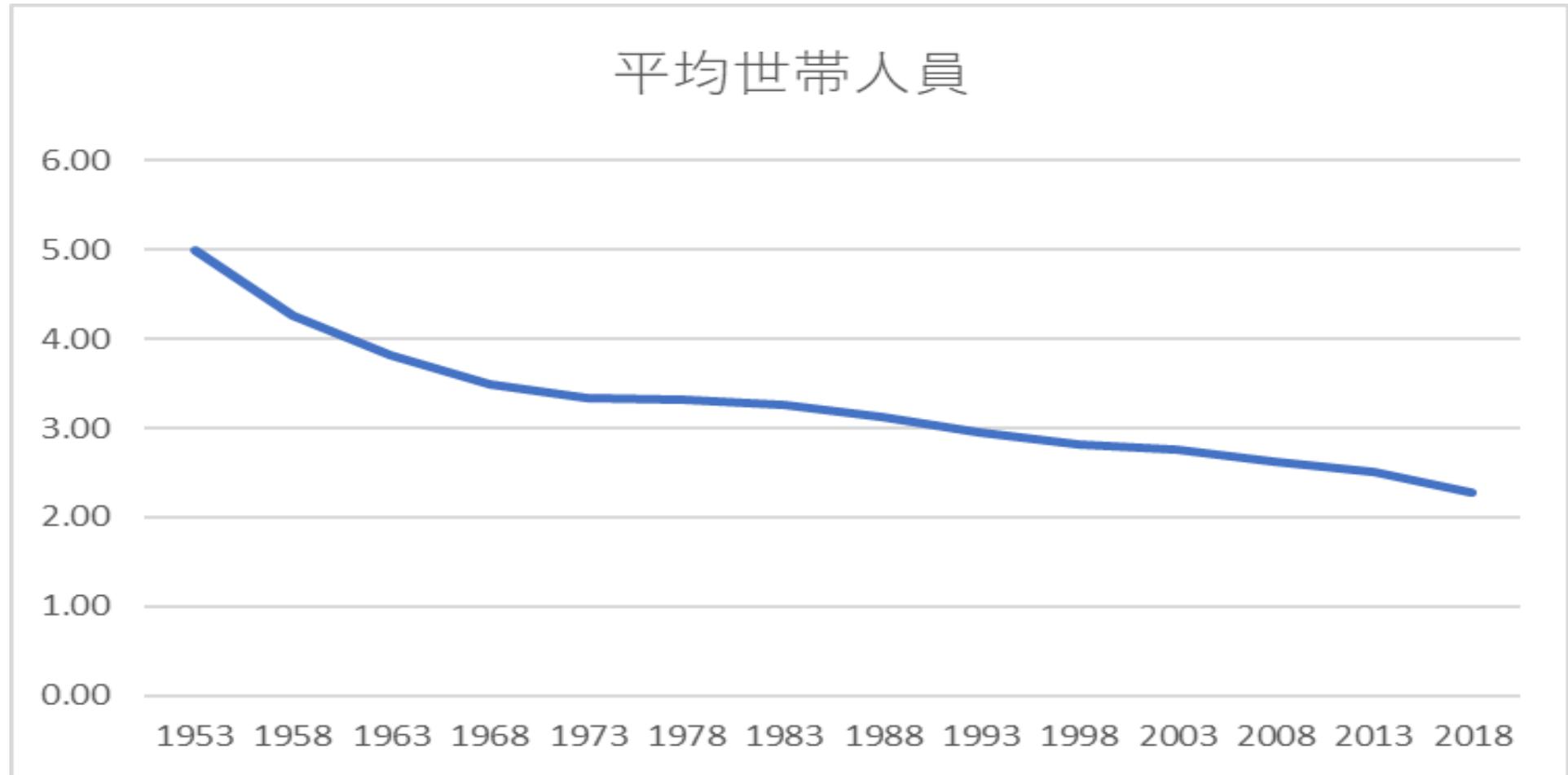
- 縮小する地域社会



資料：令和2年国勢調査 人口等基本集計結果 の概要資料  
総務省統計局 p35

# 1, 注目されるようになった「災害福祉」 (3)

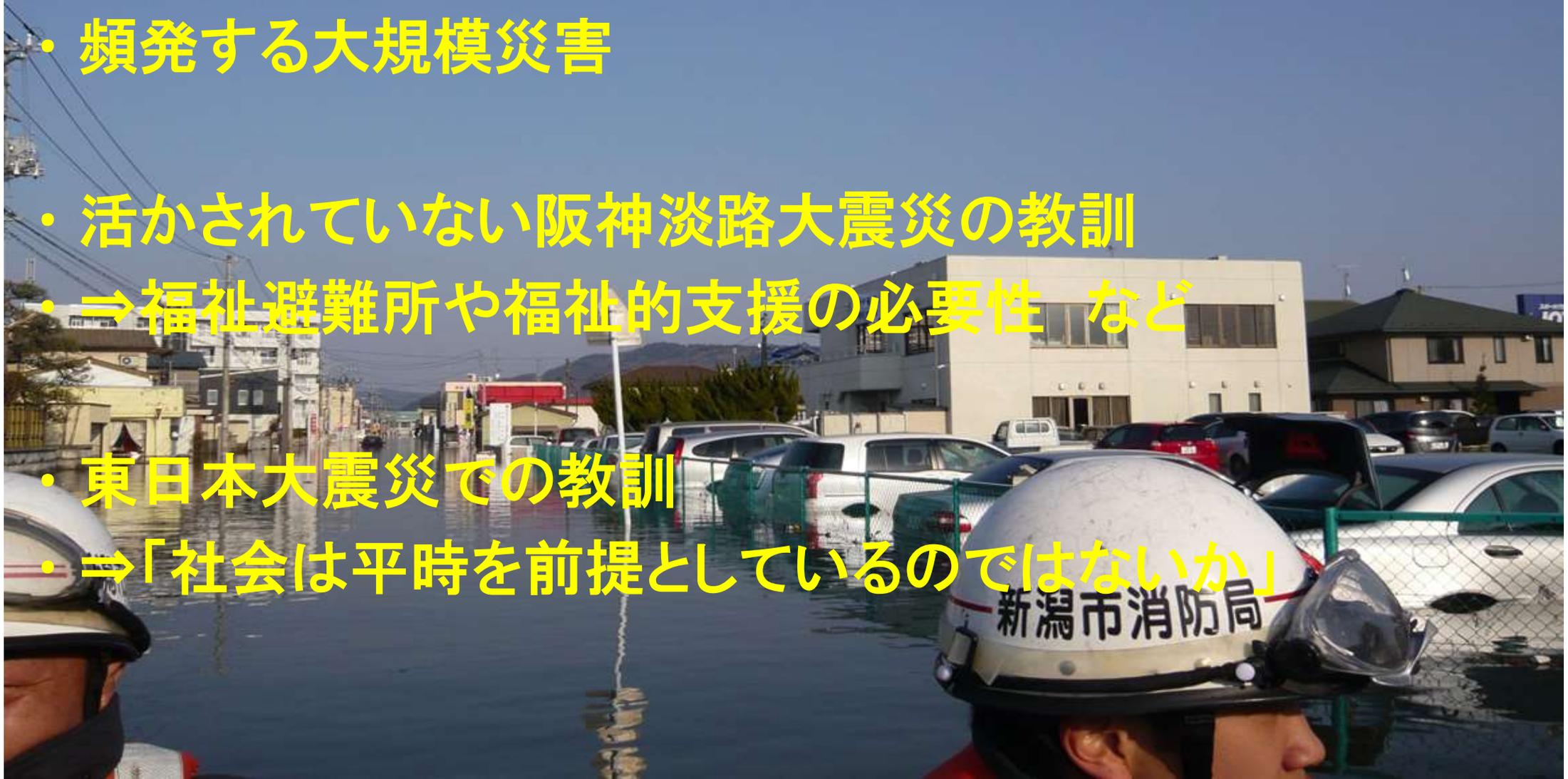
## 一世帯当たり人員の推移



資料: 各年国勢調査

# 1. 注目されるようになった「災害福祉」(4)

- ・ 頻発する大規模災害
- ・ 活かされていない阪神淡路大震災の教訓
- ・ ⇒福祉避難所や福祉的支援の必要性 など
- ・ 東日本大震災での教訓
- ・ ⇒「社会は平時を前提としているのではないか」



# エピソード

- つぶやき1:常に福祉サービスを利用している人々に対する支援を行うこととしているにもかかわらず、災害の時は、何もできなかった。我々は何のために仕事をしているのだ・・・？
- つぶやき2:しょうがいを抱えた子を持つ親が、地域移行に向けた取り組みをしていたのに、震災で在宅のしょうがい者に支援がいかないところを見て、わが子を施設に入れたそう。これまでノーマライゼーションとか何とか言って活動してきたのは何だったんだ！

## 2, 「災害」とは (1)

・ 日本では災害対策基本法(昭和36年法律第223号)によって

＝暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高波、津波、噴火、地すべりその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう。

〔施行令第1条:放射性物質の大量の放出、多数の避難を伴う船舶の沈没その他の大規模事故をいう。〕

## 2, 「災害」とは (2)

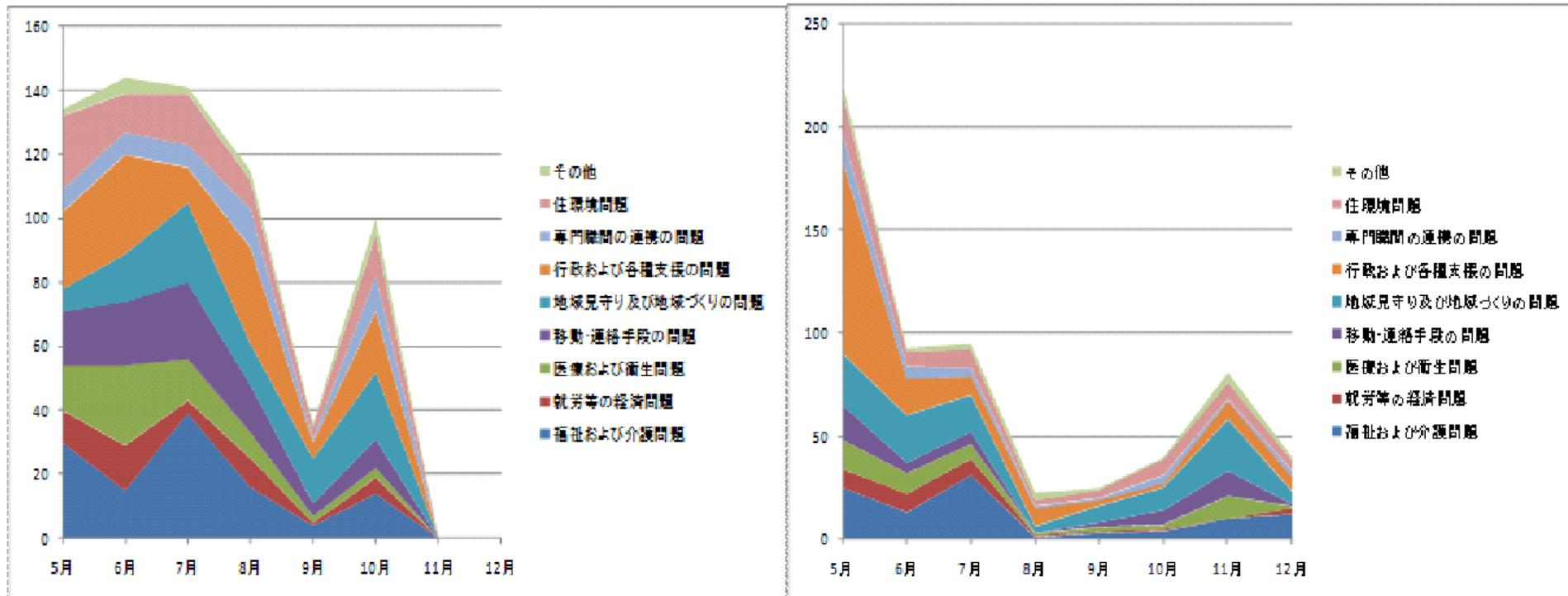
- 「コミュニティまたは社会の機能の深刻な中断であって、広範な人的、物的、経済的若しくは環境面での損失と影響を伴い、被害を受けるコミュニティもしくは社会が自力で対処する能力を超えるもの」(国連防災機関)
- 日本の定義よりも広範な概念となっており、国によっては国際紛争も含む概念である。
- 災害のリスク = 外力(ハザード) × 脆弱性 ÷ 社会の防災力
- ⇒ 「社会の防災力」の部分を、災害福祉で強化する必要がある

### 3, 地域福祉と「災害福祉」

- 「集団の束」であった地域社会が、脆弱化してきている。
- ⇒ 地域社会を住民の力で再構築
  
- 日頃の人々の繋がりが、災害時に二次被害を防止する。
- ⇒ 日頃何となく繋がって暮らしていた高齢者が被災して避難所に来たものの、情緒不安定な状態がつづき、福祉避難所に搬送された。しかし軽快しなかったものの、近所の方々が見舞いに来る毎に状態が良くなり、やがて一般避難所に、そして自宅に戻った事例があった。

# 3, 地域福祉と「災害福祉」(2)

- 2011年5月～12月までのニーズ内訳の変化



大槌町 (2011年5月～11月)

陸前高田市 (2011年5月～12月)

# 3, 地域福祉と「災害福祉」(3)

## 被災地における取組み



チュウリップの球根を植える作業  
に勤む仮設団地の住民と参加者

**障害者仮設支援に一役**

釜石・大槌地域障がい者自立支援協議会生活支援部会（高橋大槌部会長）は29日、釜石市野田町の同町仮設団地でサロン活動「しゃべる湯殿」を行った。同地域の障害者が仮設団地住民との共同作業を通じ、交流する初めての試み。参加者らは「支援」の意義に理解を深め、活動の輪の広がりを願った。

**釜石・大槌の自立協生活支援部会**

同市の釜石祥雲養学校の卒業生や近隣のグループホーム利用者、同仮設団地や「みなし仮設」の住民ら約50人が参加。仮設団地内の草取りや落ち葉集め、清掃などを行った。同団地に訪るチュウリップの球根植えも実施。プランターへの土の入れ方や球根を植える位置などを地域住民が指導する場面もあり、協力しながら作業に励んだ。

同校卒業生で大槌町小槌の仮設住宅に暮らす上野陽輝さん(24)は「良い汗をかき、良い時間を過ごすことができた。一緒に頑張っていたい」と振り返り、同町大槌の四白秀さん(25)は「初めて戸惑うこともあったが楽しかった。今後も続けていきたい」と充実した表情だった。

野田町仮設団地の前川純一自治会長は「継続的な活動が、住民と華いっばい運動やサロン活動を展開し、日常的な交流活動を行っている。」

「継続的な活動が、住民と華いっばい運動やサロン活動を展開し、日常的な交流活動を行っている。」

「一緒に作業する機会がなかったので貴重な時間だった。チュウリップが咲くころに花を囲む備しも企画したい」と交流の継続を誓った。

同活動は本年度中に、大槌町でも行なう予定。高橋部会長は「動を通じ、地域のつながりがこたえなく、ちとつながってほしい」と思いを語った。

## 釜石市における実践

障がいを抱えた子ども達が、仮設住宅団地において、住民と華いっばい運動やサロン活動を展開し、日常的な交流活動を行っている。

こうした地域福祉活動を実施していきながら、互いに「仲間意識」を形成して行きつつ、これからの復興のまちづくりについて共に考えていく土壌をつくりあげている。

岩手日報:2015年7月朝刊

### 3, 地域福祉と「災害福祉」(4)

- 地域との協力関係の形成による防災訓練(N市K地区)



## 4, 「災害福祉」に求められるものとレジリエンス

### • 災害からの地域再生に向けた取り組みは、地域社会との連携

#### 私たちが学んだこと

- 1, 子どもの命を守ってこそその保育園
- 2, 訓練を重ね、その都度検討を行い、職員間で対応を共有する
- 3, 災害想定を変化させた訓練で、対応力を引き上げる  
(地震、津波、火災、洪水、防犯)
- 4, 二次避難所に備蓄品の保管を依頼しておく
- 5, 非常持ち出し袋の点検補充を定期的実施する  
(食料、防寒着、ライト、ラジオ、名簿、主要連絡先、メモ等)
- 6, 午睡中の災害に備え、上靴を近くの指定場所に置く
- 7, 災害時の園の対応を保護者に周知、共有しておく(参観日に避難訓練もあり)
- 8, 数日分の食料を、玄関の特定場所に置くことを徹底しておくこと
- 9, 長時間の避難に備え、折り紙等手遊び道具を準備しておく
- 10, 毛布は持ち出しやすいよう、布団と分けておく  
(釜石愛育会 HP より)

#### 被災した保育所の事例

基本的な姿勢と意図的な訓練の実施によって、

- ①地域との繋がりの一層の強化を図る
- ②災害に対する「対応力」を引き上げる(レジリエンス)

災害時において、地域の様々な機関が関わりを持ちながら、緩やかな組織体(アドホクラシー)を形成し、状況に応じて対応する力を付けると同時に、仲間意識を醸成し、コミュニティのレジリエンスを貴編めるようにすることが必要となってきた。

## 4. 「災害福祉」に求められるものとレジリエンス(2)

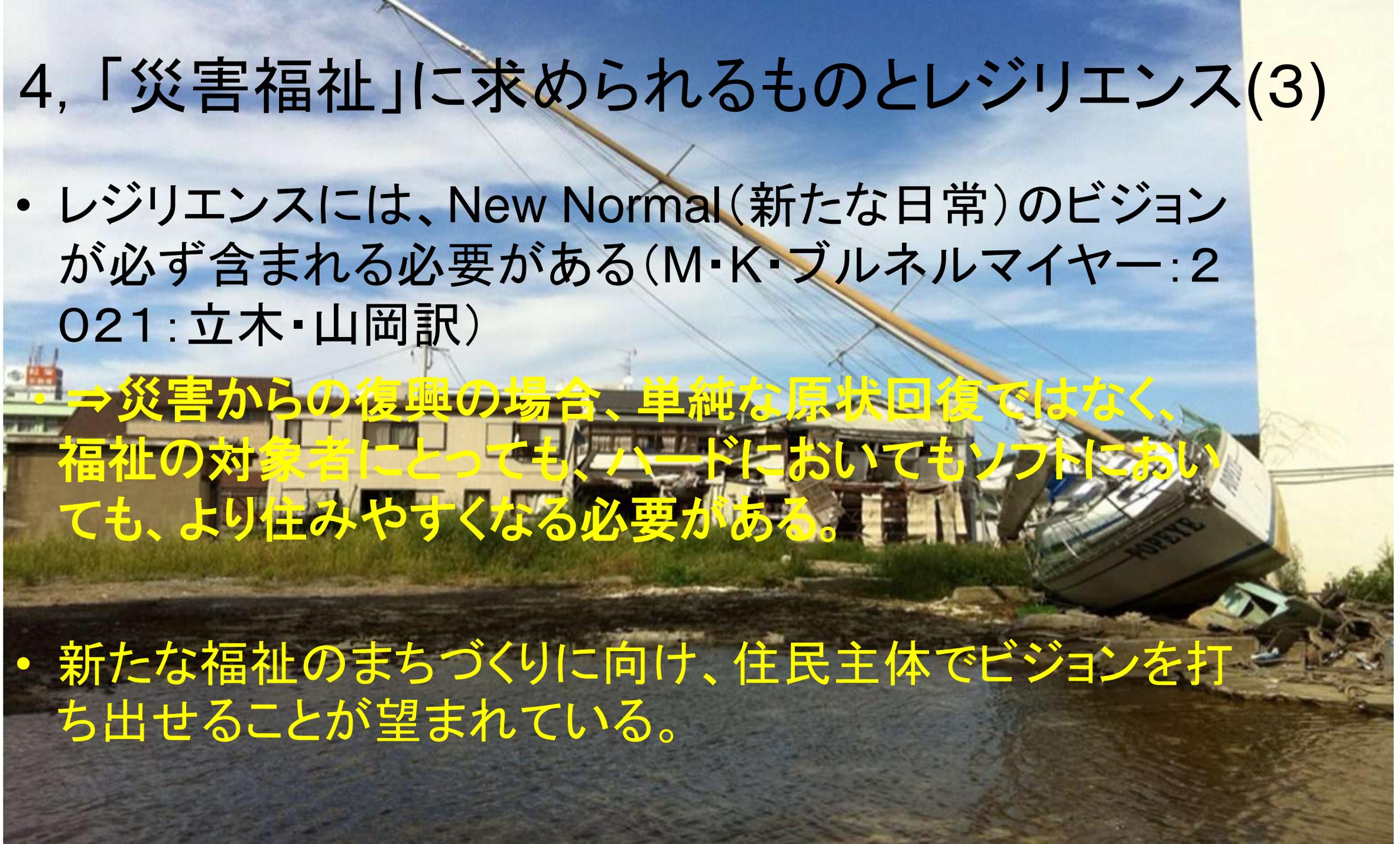
- 民主主義社会において、災害福祉の主体は、被災地の地域住民である。復興は地域住民の手で行われる必要がある。
- 住民間のつながりによるインフォーマルなネットワークにより、コミュニティのレジリエンスは、アドホクラシーによってその真価が発揮される。(A・ゾッリ:2012:須川訳)
- 東日本大震災では、ボランティアやNPO, 支え合いセンターなど、多様な団体・個人がネットワークを形成して活動した。

## 4, 「災害福祉」に求められるものとレジリエンス(3)

- レジリエンスには、New Normal(新たな日常)のビジョンが必ず含まれる必要がある(M・K・ブルネルマイヤー:2021:立木・山岡訳)

⇒災害からの復興の場合、単純な原状回復ではなく、福祉の対象者にとっても、ハードにおいてもソフトにおいても、より住みやすくなる必要がある。

- 新たな福祉のまちづくりに向け、住民主体でビジョンを打ち出せることが望まれている。



# 必要とされる災害福祉のしくみ

- 平時でも災害時でも安心できる仕組みに向けて
  - 1, 災害対応社会保障制度の必要性(住宅再建、生活再建等)
  - 2, 常設型災害福祉支援のための機関  
(平時は、各種計画づくりや避難訓練、福祉支援活動のスタッフの研修、災害時は福祉支援活動の組織的な展開等、復旧復興期は、復興のまちづくりのためのソーシャルアクション等)
  - 3, 災害福祉関係の人材養成(関係職能団体等との災害福祉支援のための連絡会議と研修体制の構築)

# おわりに

- 「災害福祉は、社会の中で「社会契約がレジリエントであるために、社会が公正で、不平等が常にチェックされる必要がある」(M・K・ブルネルマイヤー:立木・山崎訳)
- 「実践的な災害倫理において、公共政策で長きにわたり無視されてきた(中略)要素がある。備えと計画の重要性、功利主義と備えの関係、安全と安全保障、災害が高齢者・障がい者・特に貧困者に最悪の影響を及ぼす」(N・ザック:高橋隆雄・阪本真由美・北川夏樹訳)
- ⇒こうした指摘に対する具体的な取組みは、日本においてこそ検討するに相応しいと思われる。

# おわりに

- ・ 平時でも災害などの非常時においても、安心できる地域社会が望まれている。（新たな日常のビジョン）
- ・ そのためには、安心して暮らせる地域社会のために、人々が繋がって集団の束となり、地域社会が形成される必要がある。（地域福祉の推進とソーシャルワークの展開）
- ・ 実践の方向性として、包括的支援体制の拡充（保健・福祉・教育・労働・生活環境等の一体的な展開）

これでおしまいです

ご清聴 ありがとうございます

