

災害福祉研究

Journal of Disaster Welfare

Vol.1 No.1
2025.08

創刊号

日本災害福祉研究会設立趣意書／当面の研究活動方針

日本災害福祉研究会設立にあたって

日本災害福祉研究会設立あいさつ

～災害時「も」尊厳が守られる社会に向けて～

日本災害福祉研究会共同代表理事 鍵屋 一

日本災害福祉研究会設立総会 基調講演

災害福祉の構築に向けて

日本災害福祉研究会共同代表理事 都築 光一

第1回 日本災害福祉シンポジウム 報告

シンポジウム概要

被災者の生活支援と生活再建をどうつなぐのか
～阪神・淡路大震災から東日本大震災、
そして能登半島地震へ～

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 阪本 真由美

事例報告原稿

社会保障としての被災者支援を取り戻す

大阪公立大学大学院文学研究科 菅野 拓



[書評]

『災害福祉研究—防災・復興の福祉とレジリエンス—』

文教大学人間科学部 大島 隆代

日本災害福祉研究会 論文募集のお知らせ

目次

02 日本災害福祉研究会設立趣意書／当面の研究活動方針

日本災害福祉研究会設立にあたって

日本災害福祉研究会設立あいさつ

04 ～災害時「も」尊厳が守られる社会に向けて～

日本災害福祉研究会共同代表理事 鍵屋 一

日本災害福祉研究会設立総会 基調講演

06 災害福祉の構築に向けて

日本災害福祉研究会共同代表理事 都築 光一

第1回 日本災害福祉シンポジウム 報告

シンポジウム概要

26 被災者の生活支援と生活再建をどうつなぐのか

～阪神・淡路大震災から東日本大震災、そして能登半島地震へ～

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 阪本 真由美

事例報告原稿

29 社会保障としての被災者支援を取り戻す

大阪公立大学大学院文学研究科 菅野 拓

[書評]

31 『災害福祉研究—防災・復興の福祉とレジリエンス—』

文教大学人間科学部 大島 隆代

33 日本災害福祉研究会 論文募集のお知らせ

2024 年 9 月 1 日

近年、日本では少子高齢化の進行とともに要配慮者が増加している中で、大規模な災害が多発しており、将来には国難級の災害に見舞われる可能性も否定できません。

一方でこうした社会において、災害時の福祉に関する研究は十分に進んでおらず、要配慮者支援に関する実践や研究の蓄積も未だ乏しい状況です。

このため災害時の福祉において、様々な実践や調査研究を蓄積し、具体的な災害対応や政策制度を提案するとともに、要配慮者支援の質的向上や人材育成ならびに社会的連携の促進をはかることが求められています。

この社会における必要性に応え、災害時の高齢者、障害者、そして子どもたちをはじめとする社会的に弱い立場に置かれがちな人々の、生命と尊厳を守ることに貢献するため、日本災害福祉研究会を設立します。

本研究会は、関係機関や団体・個人と交流を図り、広く関心を持つ人々に呼びかけ、実践及び研究活動の成果を共有します。異常な自然現象や大規模事故が発生しても揺るがない強靱な社会の形成に寄与するため、多くの方々に入会と研究会活動への参加を呼びかけます。

日本災害福祉研究会

発起人代表 鍵屋一、都築光一

当面の研究活動方針

2024 年 9 月 1 日

本研究会は、災害福祉に関する実践と知見を融合させ、災害時にも生命、尊厳が守られる社会を目指します。福祉に携わる実務者、市民、研究者が協働し、被災者の生活の質を向上させ、災害時の福祉支援を体系化し、国際的に情報発信します。

1. 調査研究、報告の機会、人材の育成を図る

災害福祉に関する調査研究の奨励、研究実践報告の機会の確保および人材の育成等を図ります。

2. 現場の声を反映し、改善を続ける

自由に発表できる場や被災地での活動を通じて、現場の声を研究会活動に取り入れ、被災者の生命、尊厳、くらしを守るための災害福祉支援を改善します。

3. 意見交換と実務者支援の強化

研究会を当事者を含む意見交換と実務者の支援の場とし、参加者が深い議論と知見を共有できる環境を整えます。

4. 体系的な知見の蓄積と発信

災害福祉に関する研究を集め、体系的な知見を蓄積し、国内外に発信します。

これらのミッションと目標を通じて、当研究会は災害福祉に関する課題解決に努め、社会に貢献します。

日本災害福祉研究会 設立にあたって



日本災害福祉研究会 設立記念大会
(2024年9月1日 跡見学園女子大学)

～災害時「も」尊厳が守られる社会に向けて～

日本災害福祉研究会共同代表理事 鍵屋 一



はじめに

2025年5月28日、災害救助の種類に「福祉サービスの提供」が追加された改正災害救助法が成立した。これは、長年にわたる福祉関係者の粘り強い努力の成果であり、その尽力に深く敬意を表するものである。

この法改正の意義は、単に災害時に福祉サービスを追加するという技術的な変更にとどまらない。高齢者、障害者、子どもなど、支援を要する人々の尊厳が、災害時にも守られる社会を築くという国民の意思の表明であると受け止めるべきである。

その実現には、福祉関係者、研究者、コミュニティ、自治体、政府が一体となり、平時・災害時を通じて福祉支援体制の研究・制度整備・人材育成を進めることが不可欠である。災害福祉研究会は、このような転換点に設立され、社会的使命を果たす責任を担っている。

災害時の法制度と福祉支援の変遷

災害時における法制度と福祉支援のあり方を振り返ると、制度の根幹には依然として無差別支援が基本となっており、脆弱性の高い人々への特別な配慮は長らく欠けていたことがわかる。

1947年施行の災害救助法は「災害による被害者の保護と社会秩序の保全」を目的としており、1961年施行の災害対策基本法も「国民の生命・身体・財産の保護」を掲げている。いずれも応急的・一律的支援を前提としており、当時は高齢者や障害者の尊厳や自立支援といった観点は制度に盛り込まれていなかった。

1987年の防災白書では、初めて「災害における弱者」という表現が登場し、「一人で避難できない」「交流がないため救援が困難」といった課題が明示されたが、制度的進展にはつながらなかった。

1995年の阪神・淡路大震災では、高齢者や障害者が多く被災し、避難生活中的困難から921名が災害関連死として記録された。さらに、関連死として認定されなかった犠牲者を含めれば、実際の被害はさらに深刻であった。この経験を受け、福祉避難所の整備などが求められたものの、全国的な制度化には至らなかった。

2004年には台風の上陸が相次ぎ、2005年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定され、翌2006年に改訂された。これにより、市町村には避難行動要支援者に関する全体計画および個別計画の策定が促されたが、実際の取り組みは進まないまま、2011年に東日本大震災を迎え、多くの高齢者・障害者が犠牲となった。

2013年の災害対策基本法改正により、「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村に義務づけられたが、内閣府が同年に策定した取組指針では、福祉関係者の参画についての記述がほとんどなかった。

2018年の西日本豪雨を契機として、再び検討が進み、2021年の災害対策基本法改正において、個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。この際には、ようやく福祉関係者の参画の重要性が明文化されるに至った。

災害福祉支援の実際と課題

一方、現実の災害現場では、制度の整備状況にかかわらず、以下のような多様な福祉支援活動が展開されてきた。

- ・避難支援および個別避難計画の作成支援
- ・福祉関係者やボランティアによる避難所支援活動
- ・DWAT（災害派遣福祉チーム）、DCAT や各種福祉団体による活動
- ・被災福祉施設への支援
- ・BCP（事業継続計画）の整備
- ・福祉避難所の開設・運営
- ・災害ケースマネジメントの導入

これらは、単に被災者の命を守るだけでなく、日常生活の延長線上で尊厳を持って生活できるようにする支援として位置づけられている。

しかしながら、熊本地震や能登半島地震、各地で頻発する風水害においても、高齢者や障害者等の関連死や自立の困難が繰り返されている。その理由として、平時の福祉政策と災害時の支援体制が分断され、連続した支援が困難であるという構造的な問題に起因している可能性がある。

今後の災害福祉支援の方向性

日常的に必要な福祉支援は、高齢者や障害者の増加という人口動態を背景に、介護についても、かつての家族中心の個人モデルから、社会全体で支える社会モデルへと転換が進められてきた。

災害時には、高齢者、障害者、さらには多様な脆弱性を抱えた方が一気に増えていく。一方で、地域全体が被災するため、行政も福祉関係者も支援力が低下する。それにもかかわらず、防災分野では、自助・共助・公助の枠組みが前提のままであり、福祉関係者の関与は限定的であった。また、災害時における福祉支援の実施体制や調整機能も不十分である。

そこで、一部の県において、常設型の災害福祉支援センターが立ち上がっている。今後、平時から災害時に支援できる DWAT 等の人財育成、福祉関係者間のネッ

トワーク形成、BCP 運用、福祉避難所機能の強化を支援する拠点となることが期待される。同時に、災害時には福祉支援の調整業務の中核を担う体制を構築することが急務である。社会福祉協議会は、これまで災害ボランティアセンターの運営を担ってきたが、今後は福祉専門機関として、制度改正を契機に、より福祉本来の支援に注力されることを期待している。

おわりに

災害時の福祉においては、実践と研究の成果を蓄積し、それに基づいた政策提言や制度整備を進めるとともに、高齢者、障害者、こども等への支援の質的向上、人財育成、地域間・分野間の連携強化が求められている。

日本災害福祉研究会は、関係機関・団体・個人との連携を図り、研究を深め、かつ広く成果を共有しながら、大規模災害にあっても、すべての人の尊厳が守られる強靱な社会の構築に貢献する。多くの関心あるみなさまの参画と協働を呼びかけたい。

災害福祉の構築に向けて

日本災害福祉研究会共同代表理事 都築 光一



写真1：被災した石巻市立門脇小学校
(2011年5月15日筆者撮影)

はじめに

日本において取り組むべき、災害福祉研究上の課題の主な概要について述べる。

写真1は、東日本大震災で被災した宮城県石巻市の門脇小学校である。当時は、津波被災地の市街地のほとんどのところで、規模の違いはあるものの、火災も発生した。歴史的に見ればかつて昭和8年の昭和三陸大津波や昭和35年のチリ津波の時でも、今回ほどではないにしても火災は局地的に発生していた。しかし今回の東日本大震災では、被災した各地で火災がこれまでの規模を遙かに超えて発生した。これだけの火災が発生するようになった要因の一つとして、近年の我々の生活形態が近代化されたことに伴って、逆に様々な災害のリスクを多く抱えるようになったことが確認できる。歴史的に見ると例えば一説には、明治三陸津波における火災は、漏電が要因の一つと推測されると伝

えられており¹、近代化の影響が窺える。東日本大震災においても、何気ない我々の身の回りにある生活上の必要な資源等が、災害時には実はリスクとなり得るということを、思い知らされた災害でもあったのではないと思われる。高齢者が古い住宅で生活し続ける今、ある意味では近代化された平時の我々の生活様式自体が、実はこのような事態を迎えた災害のリスクという大きな課題を、気づかないうちに抱えているとも言えるであろう。ある意味で我々の生活様式は、災害などのリスクを考えることなく、あるいは考えたとしても大規模なものではない災害を想定した内容であるために、災害時に「想定外」の事態を招いているといえるのかもしれない。そうした点で災害福祉は、人々の生活様式や価値観等によって、備えるべき事項や、取り組むべき内容について、常に点検・発信していかなければならないと言える。

これから説明する趣旨は、次の4点である。1、注目されるようになった「災害福祉」について 2、「災害」の概念について 3、地域福祉と災害福祉 4、「災害福祉」のレジリエンスについて

1. 注目されるようになった「災害福祉」

ここでは、「災害福祉」について、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と法 3、被災者に占める福祉対象者の増加という観点から、注目されるようになった災害福祉について説明する。

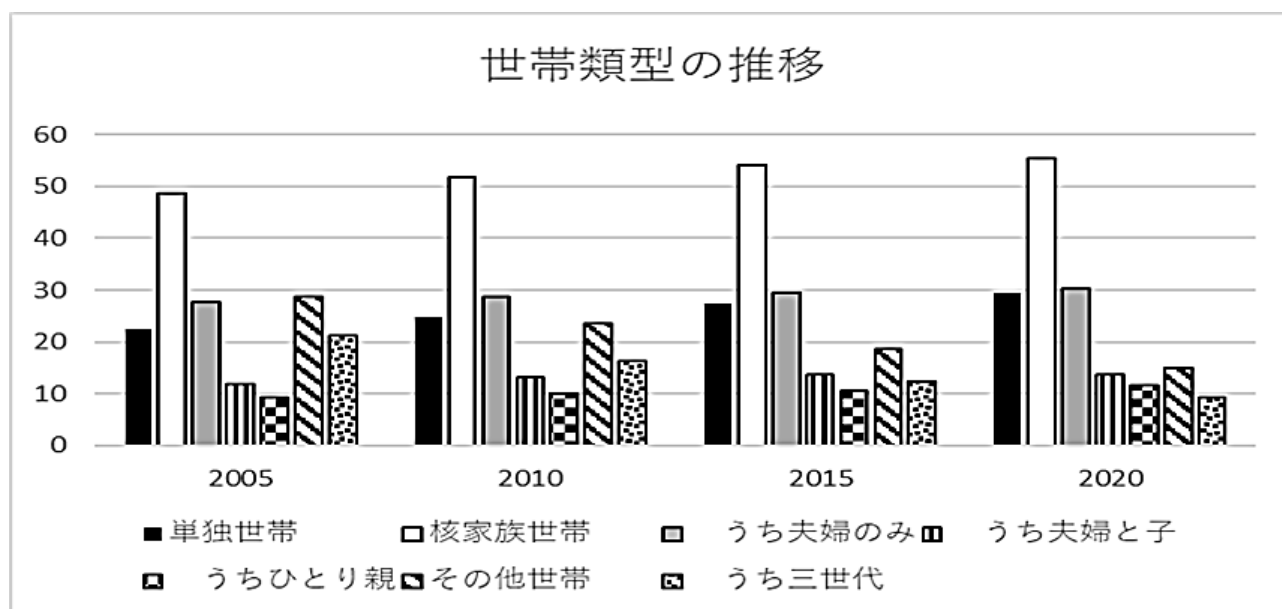


図1 世帯類型の推移

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 p.35

(1) 背景としての少子高齢化と一世帯当たり人員の減少

図1にあるのは、2005年から2020年までの国勢調査結果にもとづく統計資料である。このグラフで各年左側にあるグラフは単独世帯（一人暮らし世帯）を示し、2005年から2020年まで一貫して増え続けている。増加してきている世帯数の大半が、実は高齢者の単独世帯である。昭和から平成の前半までは、大学等を卒業したあとに就職して、一人暮らしをする20歳前後の若者の単独世帯が多かった。しかし今日では、少子高齢化が進行することによって若者の単独世帯は減少し、これに替わって高齢者の単独世帯が急増してきている状況にあるのが特徴となっている。

続いて左から2番目の白抜きのグラフが核家族世帯であり、3番目から5番目までが核家族世帯の内訳である。核家族世帯は、全体として微増または横ばいとなっており、このうち2020年から夫婦と子ども世帯が減少している。理由としては、子どもが独り立ちや婚姻する段階で、世帯分離していることが大きな要因となっている。核家族世帯の中で微増または横ばいなのが3番目の夫婦のみ世帯と5番目の一人親世帯となっている。したがって核家族世帯を特徴づけている要因は、夫婦と子ども世帯が減少しはじめたということが

言えるであろう。このほか世帯数として減ってきているのは、その他の世帯、すなわち三世代同居や複合世帯などとなる。

ここで理解しなければならない点としては、核家族世帯の中の夫婦と子どもの世帯が減少しはじめており、その要因として、近年は子どもが親と同居することなく世帯分離してきているという点である。かつてのように子どもが婚姻することによって、親と同居するという世帯は見られなくなり、基本的には世帯分離しているのが一般的となっているのである。このことから最早昭和の時代に見られた家族形態は、終焉を迎えたと言って良いであろう。その結果、夫婦と子どもの世帯が世帯分離することによって、親の世帯は高齢者夫婦のみ世帯になるということである。ただしよく見ると夫婦のみ世帯は微増傾向にある。その理由は、基本的に夫婦のみ世帯となってからある程度の年数を経て、やがて一方の配偶者が亡くなっている状況にあるのである。平均寿命から言えば80歳を超えると男性が亡くなるケースが女性に比較して多く見受けられている。そのためその後は妻が、平均余命の87.5歳まで単独世帯を構成するという世帯が多くなっているということである。現に高齢者の単独世帯のうち、70%以上は女性になっている。このことから夫婦のみ世帯を

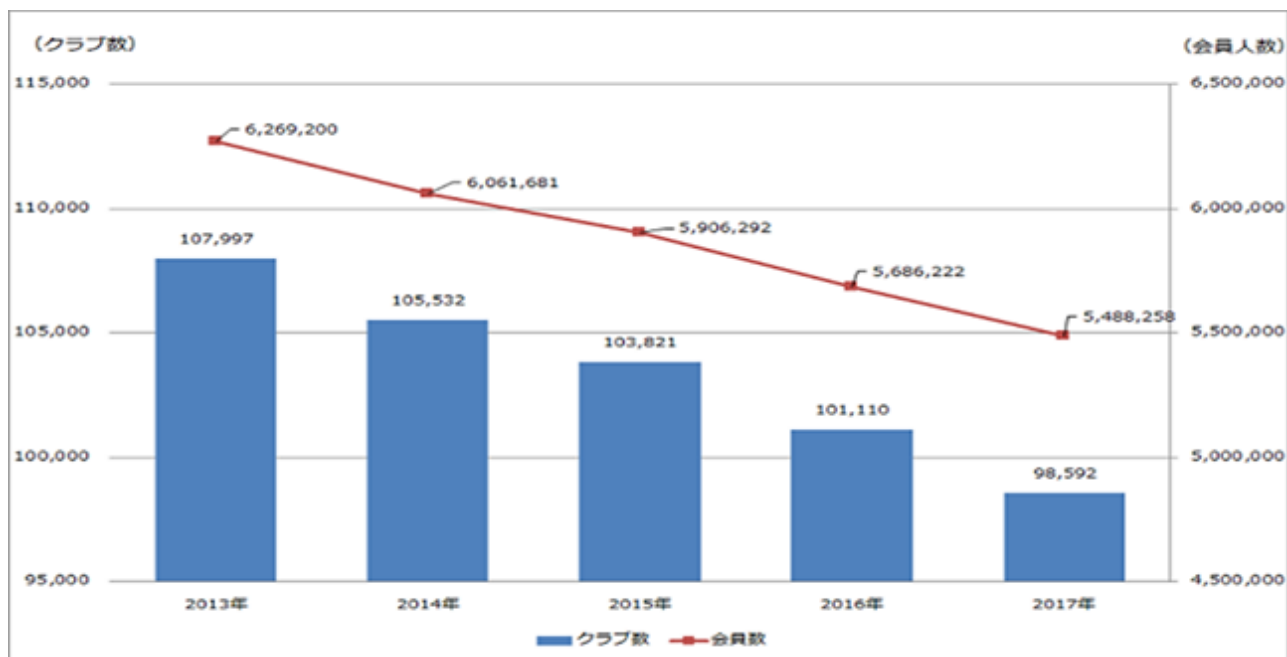


図2 老人クラブ数・会員数の推移
資料：各年高齢社会白書、内閣府

軸に見てみると、夫婦のみ世帯のうち配偶者が亡くなって単独世帯に移行していつている世帯が多い一方で、しかし夫婦のみ世帯が微増または横ばいとなっている要因は、核家族世帯が世帯分離して夫婦のみ世帯に移行する世帯数が一定数あるからということになる。このほか、一人親と子ども世帯の場合は、子どもが独立した段階で単独世帯になっていると見ることができよう。これに伴い一世帯当たり人員も、1953年から2018年までの国勢調査結果で見ると、1953年（昭和28年）の5.00人から2022年は半分以下の2.25人になっている。このように高齢者の単独世帯が顕著に増えてきている状況から見て、家族機能が消失してしまった高齢者の単独世帯の増加は、高齢者自身に何かあった場合、外部からの支援がないと生活の安心を確保することが難しい状況に置かれてしまう世帯が増加していることとなっていると言える。

こうした点から考えて日本においては、世帯が急速に縮小しており家族機能が著しく脆弱化若しくは消失してきている状況にあり、現在のわれわれの生活形態自体、災害のリスクを抱えた状況であり、こうした生活そのものが災害のリスクを抱えていることを認識できないまま日々を送っているという実情に、先ず着目

すべきであろう。そうして都市であればあるほど、実はそのリスクが高いことを認識すべきである。

日本では、高齢者人口および高齢者のいる世帯数が占める比率が、増加している状況にある。しかし、高齢者集団を代表する組織である老人クラブのクラブ数や会員数は、急速に減少してきている。図2にあるように、2013年からのわずか5年間でクラブ数が約一万クラブ、会員数は約80万人減少している。地域を代表する組織である老人クラブの減少は、地域社会の脆弱性を招いている大きな要因の一つとなっており、こうした状況は、自治会や消防団などにおいても同様の状況となっている。少子化の影響で、子ども会が消滅している地域も多いことから近年では、地域社会内での繋がりの希薄化が指摘されるようになっており、災害時においても助け合いの繋がりづくりが大きな課題となっている²。

(2) 頻発する大規模災害

日本の災害対策の根拠法令となっている災害救助法と災害対策基本法が制定された当時と、現在について考えてみる。まず災害救助法が施行された昭和22年は、日本国憲法が施行されると同時に、民法の大改正

や地方自治法等がやっと制定された年であった。しかし、GHQ によりほとんどの市町村では多くの関係公職者が戦争責任を問われて追放された状況にあったため、行政の仕組みが機能しない状態にあり、新たな時代に向けた行政等の組織化がまだ整っていない中であつた³。そのような中で都道府県だけは何とか動かせる状況だったので、災害救助法は都道府県を単位として定められた法律となっている。実は、第二次世界大戦から昭和 23 年までの日本には、大規模な災害が多発していた。具体的には 1944 年東南海地震、1945 年三河地震および枕崎台風、1946 年昭和南海地震、1947 年カスリン台風、1948 年福井地震およびアイオン台風などが主な自然災害であり、このうち災害救助法制定の必要性を特に実感させ国会を動かしたのは、1946 年の昭和南海地震であつた⁴。ただでさえ第二次世界大戦中、アメリカ軍による度重なる空襲によって国内の都市や工業資源を消失し、多くの国民が犠牲になっており、国内は未だ落ち着いていない状況にあつた。そのような中で度重なる自然災害は大きな痛手であつたばかりでなく、終戦後の GHQ にとっても日本の国民感情を考えると占領政策上の大きな課題となっていた⁵。そうした中で災害対策は、地方自治法による市町村行政の機能化を待てなかったことから、個別の法令による地方行政機関を動かすこととなったわけである。つまり、防災としての消防署や防疫としての保健所、防犯としての警察署や防貧としての福祉事務所などは、それぞれの法律の制定当時は地方自治法にもとづく新たな地方行政の体制を俟っていられなかったもので、法律上はそれぞれの個別法が設置根拠となって設置されて今日に至っている行政機関である⁶。

一方の災害対策基本法は、昭和 36 年の伊勢湾台風を教訓に昭和 37 年に制定された法律である。昭和 37 年当時は、市町村の行政の仕組みは既にでき上がっており、このことから災害対策基本法は、市町村が単位となった法律になっている。このため災害救助法と災害対策基本法は、法に定めている「地方公共団体（この場合は「都道府県および市町村」の普通地方公共団体をいう。）」にねじれが生じている⁷。この 1947 年当時の一世帯当たり人員や平均余命等については、既に述べたとおりの社会的状況となっているところから、当

時地域社会にいる方々は、基本的に今日に言う「高齢者（65 歳以上）」が今と比較して極めて少なかったことが言える。また一世帯当たり人員が多かったので、家族に何かあつたときには、家族内で問題に対処することが可能であつたし、それが常識とされていた時代であつた。しかも民法が改正されたとはいえ、未だ未だ日本人の感覚として、家族制度の名残が残った状態での三世帯同居世帯や複合世帯が多く、これに加えて祖父母の多くが 50 代という時代であつた。そのような時代背景のもとで成立した法律なので、今日の日本人の家族の姿や暮らし方の考え方とは異なっている時代にできた法律である。にもかかわらず、現在でもこの 2 つの法律は、わが国の災害対策の中軸を担っているのである。

(3) 被災者に占める福祉対象者の増加

a) 戦後型家族形態の終焉

現在の日本は、家族人員が減少する時代を迎えている。したがって家族の誰かが病気や事故などの問題を抱えると、抱えた問題の解決のために外部から金品や何らかの支援などがなければ、安心した生活を送ることができなくなってしまう状況に追い込まれる。特に災害等によって急病や怪我等の家族を抱えると、家族だけで対処することができなくなっている。かつて戦後の昭和の時代では、災害が発生して家族人員の誰かに急病人や怪我人が発生したとしても、行政等支援機関が家族内の一人ひとりの生活までは、災害対策として対応することはなかった⁸。ところが近年は、世帯人員の減少や長寿化などの要因によって、家族人員に何か異常な状況に見舞われた場合には、たちまち外部からの支援が必要とする人々が出現する時代になってきている。こうした今日の状況に対処するために、様々な方面で福祉サイドからの関わりが求められるようになってきており、「災害」についてもその一つとなっているのである。このように災害に関する福祉対応としての「災害福祉」に対する注目度は、高まってきていると思われる。

b) 活かされていない阪神淡路大震災の教訓

災害の多い日本では、特に阪神淡路大震災以降、大規模災害が増えてきている。そうであるにも関わら

ず、阪神淡路大震災をはじめ、東日本大震災などの教訓がどこまで活かされたのかという点については、能登半島地震における諸活動も含めて、現在でもいささか疑問の残る対応が散見される。阪神淡路大震災においては、「福祉避難所」という名称はなかったものの、福祉支援対象となる人々専用の避難所設置の取組みはなされていた⁹。被災地で避難生活を送る上では、平時において何らかの支援を受けて生活しているお年寄りの方や障害を抱えている方々に関しては、一般の方々の利用を前提としている一般避難所とは別の避難所環境を提供しなければならないとの判断から、福祉的な配慮を行うことができる避難所環境の提供という過去には例を見ない画期的な取組みがなされた¹⁰。これに加えて、実際に様々な相談活動を含めた福祉的支援の取組みがなされた。このように阪神淡路大震災の例として挙げた取組みが過去に行われていたにもかかわらず、今日においても災害が発生する度に「どのように対応していったら良いのだろうか」と、常に災害対策上の福祉的課題に見舞われる事態を招くことが少なくない状況は、これまでの経験が教訓として活かされていないばかりでなく、備えすらできていない状況にある証左といえるであろう。

o) 東日本大震災の教訓—社会は平時を前提としているのではない—

教訓が活かされていないもう 1 つの事例は、東日本大震災の数々の教訓が挙げられる。今災害が発生する毎に被災地でいろいろ言われているのは、「社会は平時を前提としてできているのではないか」ということである。何事もなく平穏無事に生活できているときは、様々な制度はよく考えられていてしっかりと機能する。しかし一度非常時においては、一体どのようにその状況に対応することになるのかという点に関しては、実はあまり考えられていないのではないかと指摘がなされている。現職の市町村長をはじめ、様々な方々から多様な指摘がなされている¹¹。また、東日本大震災から十年以上も経過しているにもかかわらず、2024 年現在の福島県の例に見るように、未だに三万人弱の被災者を抱えた状況が継続しているのがわが国である。こうした状況から言えることは、過去における多くの災害の教訓というのは、被災したその時点では

確かに「これは教訓として活かされなければならない」と教訓の意義を共有していくものの、教訓の具体的な活用方法や、誰が責任を持ってこれを行うのかという実的な面や財源等に関しては、ほぼ議論がなされることはなく、結果として活かされない状況が継続されていると思われる。

また、諸々の制度が非常時を想定していないことにより、平時を前提とすることとなった制度の多くが、運用上の細目が行政通達の形で事細かに定められていることから、非常時において柔軟に対応できないという側面を抱えていることも、理由の一つとしてあげることができるであろう。このため結果として平時を前提とした社会の状況が、こんにちまで継続していると考えられるところである。災害時に被災地の人々の生活再建のために、また希望を持って人々が再建に取り組むことができるようにするためには、こうした状況を改善しなければならないと思われるところである。

これを示唆する東日本大震災での事例を、2 つ紹介する。

事例 1：福祉関係者の忸怩たる思い

「平時においては、常に「福祉サービスを利用している人々に対して、最善の支援を行うのが我々の仕事だ」と言ってるにも関わらず、災害の時は何もできなかった。我々は一体なんのために今何か月もこの仕事しているのだろうか」このような趣旨のことを口にした被災地の社会福祉関係者は、実は少なくはなかった。行政機関を通じて制度的な災害時対応の事業や活動に、人員を割くことが優先されたことによって、第一線の現場において支援活動を展開している福祉関係者は、制度以外の部分で福祉支援が必要な方々が大量に出現した状況に対して、「何もできなかった」との思いを吐露していた。「制度で決められたことだし、人員不足でもあるので仕方が無い」と思いながらも、常に制度からこぼれている福祉支援対象者のことが、頭から離れてはいない状況に置かれていたわけである。しかも福祉支援が必要な方々は、次々と施設入所や病院に入院したり、あるいは福祉避難所に搬送されたりして、地域からいなくなっていった。「このままでいいのだろうか」「何かできることがあるのではないかと、何か忘れてはいないか」という、そうした思いが離れな

ったと話している¹²。今まで福祉分野は、制度の枠の中を軸に仕事をしてきていた。しかし一度社会が危機的状況にあるとき、制度対応もさることながら、福祉関係者が自らその担うべき役割を考え、積極的に社会に貢献すべきことを検討し、行動しなければならない点に着目するようになってきていることを、このエピソードは示していると思われる。



写真2 被災後の石巻市門脇町の風景
(2011年5月15日：筆者撮影)

事例2：障害児の施設入所

もう一つのエピソードを紹介する。障害を抱えた子を持つ親でつくる団体に加入している親の会の会員の方が、障害のある人でも施設ではなくごく普通に地域社会で一般の人と一緒に暮らしていけるようにしていこうと、日頃は様々な取り組みをしていた。そのような活動をしている中で震災が発生し、一般の避難所では生活できないために、やむなく在宅で生活せざるを得なかった在宅の障害者に対して、何の支援もいかないという厳しい避難生活に置かれた方々が少なからずいる状況について、マスコミで報道された。一方で障害者も含めて、施設や避難所にいる人々には、支援が来ていたという実態を目の当たりにした。このことから会員の一人が、「親である自分が、災害等で子どもを残して亡くなったときに、わが子が安心して暮らせるようにするために、最もわが子を託することができるのは施設だ」と判断して、施設に入所させてしまったという会員が出現した事実を、嘆きながら親の会の会

長が公の会議の席上で紹介した。そこには、長年障害者福祉を担当していた行政担当者も同席しており、このエピソードを耳にした障害者福祉の行政担当者は「これまで自分は、ノーマライゼーションプラン等様々な福祉行政に一生懸命取り組んできた。だけれども、今話を聞いて、自分のこれまでの取り組みは一体どれだけの意味があったんだろうかと思ってしまった。今紹介いただいた事例によって全て水泡に帰したような気がするほどの、衝撃を受けた。」と発言した。ある意味でこれは、とても象徴的なエピソードといえる¹³。被災地は、津波で町が壊滅してしまった地域が多数存在した。そのような中でも多くの障害者福祉施設は、町の中心部から離れたところに設置されている例が多かった。皮肉なことに山の上や高台に所在している福祉施設の多くは、地震の被害はあっても津波の被害はなかったもので、倒壊は免れて無事だったわけである。結果として高台の施設のメリットが反映した状況の中で、「在宅よりは施設の方が良い」という判断がなされ、障害のある子どもを施設に託したというのが理由となっている。これを受けて福祉行政を担ってきた方が「全て水泡に帰したような気がするほど、衝撃を受けた」と語るほどに、普段は何の疑問も感じることなく実務をこなしていた。しかし平時には福祉行政の理念として、障害のある人もない人も、ともに地域社会で生活できるようにしていこうという方針の下に、障害者福祉や地域福祉の推進が叫ばれているものの、災害発生時には地域社会で生活することができないという実情を示した。したがってこの事例は、まさに「この社会において、少なくとも福祉の制度は、平時を前提としているのではないか」ということを実証するような象徴的かつ典型的な事例ということが言えると思われる。

こうした事例から言えることは、福祉分野では「災害」というインシデントをどう捉えるのかという点に関して、未だ明確な回答を有していないということが言えるであろう。

2. 「災害」とは

(1) 「災害」とは

では、「災害」について考えたい。日本では、先程紹介した災害対策基本法第2条において、「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。」と規定している。またここにいう「政令」とは、災害対策基本法施行令を言い、その第1条で「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。」と定めている。端的に言えば「ハザード (hazard)」について「異常な自然現象」と「大規模な事故」と法令上定義し、これによって生ずる被害を「災害 (disaster)」と日本では言っているのである。多くの場合、これによって「災害」については、既に定義されたものとして取り扱われており、基本的には社会福祉分野においてもこれを踏襲している。その上で各種の対策がなされているのである。しかし災害対策基本法制定の有無にかかわらず、わが国の歴史を見ると大規模災害が発生したものの中には、この定義に該当しない災害も少なからず見受けられる。例えば、飢饉は歴史を振り返ると、繰り返し発生しているものの、定義には含まれてはいない。歴史的には昭和の時代まで発生しており、ほぼ災害対策として取り扱われているにも拘わらずである。また江戸の町で取り組まれた有名な七分積金制度¹⁴では、飢饉の他にパンデミックや幕末の騒乱や米価高騰などにも対処していた。江戸庶民の平穏な暮らしを回復するために、江戸町内における常設機関において、専従の役人(担当者)が直接に対処するような取組みが行われた。この事例から日本の歴史を振り返ると、繰り返し発生する「災害」とその対策は、それぞれの時代背景は様々であると同時に多様でもあることが言えよう。

一方国連防災機関では、「コミュニティまたは社会の機能の深刻な中断であって、人的物的経済的も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に自力で対処する能力を超えるもの」と定義している¹⁵。ここで重要な点は、日本の定義が「ハザードによる被害」を災害としているのに対して、国連では「被害に対処する能力を超えるもの」とすることによって、理由の如何を問わず、社会の仕組みによって対処すべき課題を述べている点である。

しかもあくまで「コミュニティや社会が、自力で対処する能力を超えるもの」を、国連では「災害」と定義付けているのである。国連の定義は、日本の定義よりも広範な概念となっており、国際的にはむしろこちらの方が多数派となっている。

(2) 諸外国との違い

では、「災害」の定義の違いなどを踏まえて、日本と諸外国とにおいて、どのような違いがあるのかを確認する。まず海外における「災害」の概念には、紛争も含まれている点が大い。現在の日本における「災害」には、紛争は含まれてはいない。では日本において過去も含めて全く含んでいなかったのかと言えば、先に示した江戸時代における「七分積金制度」においては、幕末の動乱期に適用した実例があり、「紛争」は含まれていたとみることができる。この事例から言えることは、江戸時代の「七分積金制度」は、国家単位の制度ではなかったにせよ、世界的に見てもかなり先進的な制度であり、ある意味において日本では現代においても「七分積金制度」の水準に至っていないということが確認できる。

日本と国際的な点の違いの2点目については、「災害のリスク」の考え方があげられる。これまで世界的には、ハザードと社会の脆弱性によって理解されることが一般的であった。すなわち、災害のリスク=外力(ハザード)×脆弱性と示されていた¹⁶。そのため、ここにいる「社会の脆弱性」をいかに「強靱化」していくのが今日の防災対策の基本になっている。日本では「強靱化」のために、社会資本の増強に注力することとされるのが通例である。この視点で「防災」を考えていくと、「災害福祉」という考え方に至ることはあまりないであろう。なぜならここにいう「社会資本の増強」とは、従来から「生活基盤整備の増強」を軸に考える対策を意味するのが一般的であり、基本的にはハード事業中心となるような仕組みができあがっている

のである。したがって日本における災害のリスクというのは、異常な自然現象（ハザード）に耐えうるような堤防や道路・橋梁やライフラインなどの強靱化こそが主要な課題であり、それをもとに災害対策の主要部分を構築することになる。そのような視点が中心となると、強靱化を達成するための技術こそが重要になってくる。無論、この視点は今後も重要であることは確かであって、より技術革新を進めていく必要があることは、多言を待つまでもないと思われる。しかし近年の世界的な理解のあり方としては、単に生活基盤整備にとどまらず、社会生活のあり方や社会の仕組みを含めた、地域社会づくりなども視野に入れて考えるようになってきている。つまりハード面には止まらない、災害に対する社会の対応力に着目されるようになってきているのである。そのため「社会」の価値を高める視点も、災害対応の取組みの中に含まれるように考えられてきている。今後は「強靱化」の視点と併せて、発災前よりもよりよい地域社会のあり方にも目を向けた防災の視点も重要になる。このため災害のリスクについては、国際協力の視点も含めて、以下のように理解されるようになってきている¹⁷。

災害のリスク＝外力（ハザード）×脆弱性÷社会の防災力（キャパシティ）

今日では、社会の備えとしての災害対策を多角的に講じることが求められてきているので、様々な防災としての取り組みがなされてきている。そこに求められているのは、災害時にどれだけ人的物的社会的等の被害を軽減することができるか、そのための事前の備えや効果的な災害対応をどれだけ講じることができるか等、これ等を含めて災害のリスクを考えていく必要があるということである。そしてこの考え方は、今や国連の防災機関においても考えられているところであり、国際的にも一般的な捉え方として認識されてきている。

ここで認識を共有する必要がある重要な点は、必ずしもハザードと社会の脆弱性という点についてではないということである。ハザードと社会の脆弱性については、確かに災害においてよく語られる点であるもの

の、今「防災」や「災害福祉」に求められているのは、むしろ「社会の防災力（キャパシティ）の強化」であるということである。私たちに求められている災害福祉研究において検討すべき重要な実践と研究活動で取り扱うべき課題は、まさにこの「キャパシティ」の部分にあると言えるであろう。社会の防災力をどれだけ高めていくことができるのか、そして研究成果はそのためにもどれだけ貢献できるのかという点になるであろう。つまり、一度ハザードに見舞われ多大な被害が生じ、災害によって我々の社会が重大な事態を迎え自力での回復が困難になってしまったとしても、災害からどのように回復できるように支援していくのか、また平時において災害に対していかに備えどれだけ被害を防止または軽減することができるかということは、まさにこの社会の防災力の強化に係っているわけである。

期待される研究成果としては、この点を第一に学術的に対象領域を明確にする 第二に体系化する 第三に実践の仕組みを明確にする 第四に社会のあるべき仕組みを明確にする 第五に広報・啓発および人材育成のあり方 少なくともこうした点は、研究する側において、その成果が問われていると思われる。

従って今後取り組むべき災害福祉研究は、この「社会の防災力の強化」について、その内容を明確にし、必要事項を発信していくところに、我々の期待される役割があるのではないかと思うところである。加えて国連防災機関においても、レジリエンス¹⁸を基本的な視点に据えているという点から考えて、それだけ社会の防災力を高めるためにも、いかに災害福祉のサイドから社会の防災力の強化に向けた働きをなしていけるのか、この点をしっかり見据えて様々な活動を展開していく必要があるだろうと考えるところである。

3. 地域福祉と「災害福祉」

（1）被災者を救う地域の繋がり

地域福祉と災害福祉が共通して重要な要素となるのは、地域福祉の重要な取り組みの一つである人々の繋がりが、結果として災害福祉にとっても不可欠

であるという点である。よく私達「国民」は、そしてその「社会」は「集団の束」であると言われている¹⁹。今日人々が集合して形成されていた「集団の束」であった社会、あるいは「地域社会」が脆弱化してきており、しかも新たに地域社会に転入してきた人を、地域社会内の集団の中に取り込む力も弱くなってきているのが今日の特徴になってきていると思われる。けれども被災した地域を、しっかりとまとまった地域社会に創り上げていくための主体となるのは、ほかでもない住民の力でなされなければならないのが基本である。そのため今日では、これを住民の力で創りあげていくことを可能とするための方法は何かという点に関して、地域福祉にとっても災害福祉にとっても、また実践的にも研究上も、基本的な点として重要な課題となっていると言える。それだけに教訓として知っておく必要があるのは、被災者を支えていくにしても復興に向けた地域を創るにしても、日頃の人々の繋がりや濃淡や程度が被災と生活再建の早さや量や質などの水準を左右するという点である²⁰。そしてそのことは、基本的に主体となる地域住民こそが最も理解し、取り組む必要があるということになる。したがって例えば、毎年のように災害関係法制が改正されているものの、国および関係機関においてその必要性を理解することと併せて、国民に理解が進むような取組みも極めて重要と言えるだろう。制度改正だけが進んでも国民に理解が進まなければ、行政と専門家や関係者だけの制度となってしまう、国民不在の制度ができてしまうことになる。このような事態を招くことのないように、災害福祉研究に関する活動を進めていく必要がある。こうした点から言えることは、基本的な社会目的に照らして、国民生活にしっかりと定着する災害福祉の仕組みを創り上げることが、今まさに求められていることであると思われるのである。

ここで地域の繋がりが、被災者の生活再建に結びついた事例を紹介する。

事例3：被災者を救った地域のつながり

2016年の台風被害での、一般避難所での出来事である。日頃、近隣の地域住民同士が相互に支え合って緩やかに繋がって暮らすことができていた中の一人の高齢者が、台風によって自宅もろとも被災して避難所に

避難した。ところが避難所生活での環境の激変についていけず、徐々にそして甚だしく、情緒不安定な状態が継続するようになっていった。このためそれを見かねた地元の保健センターの保健師が、「このままでは、周囲の人々と一緒に避難所での生活は無理だ」と判断し、福祉避難所に搬送した。このときはこのほかにも認知症高齢者や精神障害の方や、病弱な方などがいて、幾人かを福祉避難所や病院に搬送したことによって、一般避難所はとりあえず落ち着くようになった。同じ頃一般避難所から福祉避難所に搬送された情緒不安定な高齢者は、実は全く落ち着きを取り戻すことができなかった。やがて一般避難所では、情緒不安定になった高齢者のいる地区の近隣住民が「お前無事だったか」「お前も無事だったか」とお互いの無事を確認し合い集まりだしたところ、「どうも来てない人がいるぞ」「どこに行ったんだと思って聞いてみたら、どうも福祉避難所に行ったようだ」という話題が広がった。そして近所の方々の話し合いで「そうか、じゃあ一緒にお見舞いに行くか」ということになって、福祉避難所になっている福祉施設にお見舞いに来た。するとはじめのうちは、情緒不安定だった高齢者と会話してみても要領を得ないことがあったものの、徐々に会話が噛み合うようになり、訪問回数を重ねるうちに次第にすっかり会話ができるようになっていった。やがて「もう大丈夫だろう」との判断がなされるまでに回復して、一般避難所に戻って避難所生活を送り、結局近所の人々と一緒に自宅に戻った。

この事例から情緒不安定となった方を自宅に戻したのは、あるいはこの方にとって最も居心地がよかったのは、地域の人達と一緒に過ごす日常の生活だったのではないかと考えられるということである。福祉避難所は、安全ではあってもこの高齢者にとっては必ずしも居心地がよかった訳ではないと考えられる。一般避難所では、環境の激変で落ち着けず、福祉避難所に行ってはみたものの知人もおらず、高齢者本人にとっては居心地は良くなかったわけである。しかしご近所の方々が見舞いにきてくれて、何回か会って会話していくうちに、この方にとっての「日常」が徐々に回復されてきたのである。

この事例から認識すべき点としては、「福祉の対象と

なる被災者の災害からの復旧」ということの中には、こうした要素も加味する必要があるように思われるということである。そのためにも、この事例からも言えることは、地域の中で普段から繋がりづくりの活動をしっかり取り組み、平時においても非常時においても、居心地の良い「日常」をつくりあげていく必要があるということであろう。

(2) 災害派遣福祉チームの発祥

	自治体Aにおける被災地ニーズの推移							
	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月
福祉等関係	89	56	67	6	15	27	48	25
保健・医療	14	10	7	1	2	2	11	1
住環境	19	7	9	3	4	8	8	5
行政関係	94	18	9	9	3	2	9	7
その他	5	2	3	4	1	1	5	2
計	221	93	95	23	25	40	81	40

	自治体Bにおける被災地ニーズの推移					
	5月	6月	7月	8月	9月	10月
福祉等関係	71	107	113	98	26	87
保健・医療	14	10	7	1	2	2
住環境	23	7	9	3	4	8
行政関係	24	18	9	9	3	2
その他	2	2	3	4	1	1
計	134	144	141	115	36	100

表1 東日本大震災津波被災地における福祉支援に係るニーズの推移

資料：吉田渡・西尾卓樹・都築光一（2014）「岩手県社会福祉専門職団体活動状況調査結果」『研究活動報告書』日本社会福祉系学会連合、p 217－225。

事例4：岩手県福祉専門職チームの活動

地域福祉と災害福祉に関して、もう1つの事例を紹介する。これは東日本大震災の津波被災地において、岩手県の福祉専門職チームが、壊滅的な被害を受けたという自治体Aと自治体Bに、半年以上に亘って支援活動を行った際の根拠となったニーズを分類し、その内訳を表にしたものである。福祉ニーズの中には、介護や見守りなどのほか、専門職間の連携、移動や情報提供などの支援活動も含めた。それ以外は保健・医療ニーズ、行政関係ニーズや住環境に関するニーズとなっている。自治体Bの11月12月に関しては、十分な記録を得ることができなかったため、割愛した。

これを見てみると、自治体Aと自治体Bでは、ニーズの推移に違いがあることが確認できよう。またこの調査対象となった地域では、共通して季節的要因として特に冬を迎える前段階で、ニーズが増加していることも確認できる。こうした点から、地理的条件や気象的条件などによって、被災地のニーズは一様ではないということが確認できる。ここでは、大きく2点の着目点を指摘できよう。1つは、福祉の専門職による災害時の相談支援活動の実態が、経過を追って確認することができるという点である。つまり「福祉」の相談支援活動の大きな特徴となっているのは、言わば「暮らし」の相談なので領域が限定できないために「福祉」領域だけの相談対応するわけではないということである。実際に受け付けた相談内容は、生活に密着した内容だけに多岐に亘っている。それは「福祉」相談は、領域を問わずに生活再建に向け、相談から具体的な支援に直結するという点である。そのため相談支援活動をする中で、福祉関係以外の保健医療ニーズや住環境・行政等のニーズなど、多様な領域に亘るニーズが確認されることはよく見られるところなのである。こうしたニーズに対して、直接的な福祉支援を行うことも無論ある一方で、多くの場合は様々な領域の支援活動に結びつける活動が展開されているところである。つまりニーズに対応した支援活動を展開する中で、相当部分については繋ぎ役になることが多いと言えるであろう。

そしてもう一つ言えることは、この活動は2011年5月から開始されてから長期に亘り、翌年もずっと継続して展開されていたということである。つまり福祉支援というのは、大規模災害であればあるほど、「暮らし」の相談支援であるが故に、長期に亘って必要とされるということである。福祉のニーズというのは、基本的には生活支援に関するニーズが中心になるので、生活再建に至るまで必要になる。こうした点から、急性期の支援は、災害の種類や地域の特性にもよるものの、基本的に急性期の特性に合わせた形で支援は必要となる。同時にそのあとの復旧期や復興に向けての支援は、それぞれの時期や段階に応じた固有のニーズがあるので、それぞれに対応した支援内容になってくるはずである。しかも、生活は絶えることなく営まれる

ので、自立した生活を営むことができるようになるまで、引き続き支援活動が必要となり、地域社会の資源の回復状況を確認しながら、平常業務に繋ぐ必要がある訳である。またこれに加えて、地域資源の回復にも協力しつつ、これにつなげていく必要がある。そうしなければ「災害派遣福祉チーム（DEAT）」というチームがなければ、地域の福祉資源が無くなるという事態を招くことになってしまう。これは是非とも避けたいところなので、地域資源の回復、さらには開発の活動は必要となることなのである。

なお、この岩手県のこの支援活動の実績と分析を通じて、2013年に岩手県ではわが国初めての災害派遣福祉チーム」の設立を見たほか、同年から東北北海道7道県知事会を通じて政府への意見書等が毎年2回提出された結果、2018年に厚生労働省から「災害時福祉支援体制の構築について」の通知が発出されることとなった。

(3) 災害福祉の重要な視点

発災から復興に至るまでの各ステージにおいて、地域の繋がり創りというのは、決して疎かにはできないものとなっている。なぜなら、復興のまちづくりに取り組む時には、福祉の支援を必要とする人にとって、発災前よりも、住み良いまちを目指さなければならないからである。加えてそのような復興を遂げていく必要があることを、地域住民も「あたりまえ」のことと理解して、ともに取り組んでいくまちづくりが必要と

なっている。それが、福祉の支援を必要とする人々も含めた、被災地住民にとっての復興なのであると考えられる。このため、言うところの「あらゆる人々の復興」のためにも、福祉の支援を必要とする人々の声も、復興のまちづくりには不可欠となるのである。こうしたこれまで重視されてこなかった要素を、復興の段階で反映させることによって地域社会の機能を高める取り組みが必要とされる。これを、マーカス・ブルネルマイヤーは、「New Normal（日本語訳では「新たな日常」とされている。）」とよんだ²¹。この「New Normal（新たな日常）」が、災害福祉のレジリエンスの中でも、重要な視点となる。したがって、発災前のまにそのまま戻すことによって完了とする原状回復の復興ではなく、災害から多くの教訓を学び取り、全ての人がそれぞれの生活を再スタートさせ、被災前よりも災害の不安を抱えないですむコミュニティを形成できる復興でなければならないと言えよう。少なくとも福祉の対象となる人にとって、常によりよい良いものが求められていかなければならない以上、復興のまちづくりにおいても、発災前よりも住みよいまちづくりになる必要がある。それを実現していくためには、あらゆる人々のニーズを、しっかり把握して対応策をまとめていくことと併せて、福祉の支援対象となる方々も、地域社会の一つの「集団」になっていく必要があると言える。

ここで事例を2つ紹介する。一つは交流によるまちづくりに向けた取組みの事例である。



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

事例5：被災地における取組み

資料1は地方紙に掲載された、福祉のまちづくりに向けた実践事例の記事である。釜石市では障害を抱えている子ども達等が、仮設住宅団地において住民と一緒に、プランターなどを活用して花いっぱい運動や、高齢者等とのサロン活動などを、地域の自立支援協議会に支えられながら継続的に取り組んできていた。こうした取組みを継続していくことによって、仮設住宅団地で生活している人達も障害のある子ども達も含めて、はじめて災害福祉の観点からの釜石の「街を考えるための土台」ができると思われるのである。この土台ができることによって、これからの釜石の街についてどうすべきなのかというまちづくりのテーマについて、地域住民も障害のある人も要介護高齢者の方も、共通して話題に取り上げることが可能となると思われる。このように、福祉の対象となる人々を含めた復興への取組みは、災害福祉におけるレジリエンスの一環と言えるのである。こうした活動は、いうところの地域共生社会に通じる取組みとも言えるところであり、福祉コミュニティ形成に向けた実践と言えるものと思われる。

事例6：住民主体の防災訓練

もう一つの事例は、地域住民による自発的な防災訓練の事例である。

写真3で示しているのは、K地区の福祉マップである。住宅地図を活用して、個々の住宅部分に番号が振られており、そこに福祉的な支援が必要な人がいることを文字や符号で示している。同様にマーカーで示さ

れているところもあり、ここにも別の形で福祉的な支援が必要な人がいることを示している。そしてこれらの地区の班ごとに、何人何世帯がいて、そのうち福祉的支援の人が何人何世帯いるのかという内容を、確認しやすいように一覧表に整理している。このマップを作成した上で、年最低2回は、地区の自主防災組織が中心となり、独自で避難訓練を実施しながら、その都度マップを調整しているのである。

この地区では、避難訓練を実施する時に、在宅で寝たきりの人や障害を持っている人などには、必ず参加を得ることとなっている。そして参加する時には、必ず支援を必要とする人に「あんたは避難するときに、誰に手伝ってもらいたいんだい？」と希望を聞いてから実施することになっている。理由としては手伝う人と手伝ってもらう人の組み合わせは、長く続かないからである。その理由は多くの場合、ほぼ高齢者の避難を手伝う方は高齢者が行う組み合わせになる場合が多く、支援する側やされる側のいずれかの方が1～2年経過する中で体調を崩したり亡くなったりするケースが多いからである。そのため災害が発生した際に、確実に避難行動に際して支援していただく人を確保するためには、訓練をしながら支援の組み合わせの調整や確認を必要とするからである。こうした事情は、今に始まったわけではなく、昭和の時代から多くの市町村では、毎年秋に共同募金や手当の支給対象者調べを実施しており、冬に入る前の在宅の障害者や寝たきりの高齢者数を把握していた。そして冬が明けた年度末の3月末日時点での在宅の障害者や寝たきりの高齢者数



写真3 N市K地区における2010年の避難訓練風景と活用された福祉マップ（藤原氏提供）

を、民生委員を通じて調査を実施していた市町村が多かったのである。つまり毎年冬を挟んで秋と春に調査をしており、その結果として、必ず春に日常生活を送る上で何らかの支援を必要とする対象者数は、増加していたことが確認されていたのである。日本では多くの地域で、冬を越す毎に介護が必要となる高齢者や支援が必要な地域住民の数は増加しており、中でも冬の寒さが厳しい地域であればなおこの傾向は顕著である。これに加えて近年は、平成の後半から令和にかけて高齢者夫婦世帯や単身高齢者世帯が急増するようになったので、地域活動の代表の方々も最低年 2 回は組み合わせの確認が必要であるという認識は、そのような頻度で確認した上で訓練をしないと、避難する時に支援を担ってくれる人が確保できない厳しい事情があるということを示している。また訓練が必要な理由は、支援する人がどのような方法で支援するのが良いのかという、支援の方法と内容を確認するためにも必要なことだと思われる。緊急時に確実に避難行動支援ができなければならないので、訓練をしながら検証していく必要があるのである²²。

この地区の取り組み事例では、地区を挙げて避難訓練を実施しているものの、どうしても避難訓練に参加できない人がいることも確かである。それは医療依存度が高い人などで、その方は体を動かすこと自体医師から許されていないのでやむを得ないのである。この場合病院も訓練に参加してくれないと、医療依存度の

高い方は訓練に参加することができないと言える。聞くところによればこの地区の中では、中心静脈栄養法や、在宅酸素療法を施行している方など、数名該当者がいるということであった。それ以外のほとんどの地域の方は、訓練に参加している。地区内には、認知症高齢者グループホームも保育所もあり、こうした施設等の利用者も含めて、全ての地域住民が避難訓練に参加しているということである。これによって自分たちの頭の中では、避難行動をイメージはしているものの、地区全体で避難訓練を実施し、地域住民が訓練を通じて避難行動や支援活動を共有することによって、適切な行動を確認しつつ、イメージどおりにはいかない場合もあるということも確認できているということである。こうした点からこの地区では、BCP を作るにしても地区でも避難訓練を通じて検証しながら策定しているときもあるようである。確かに災害は、施設だけに来るわけではなく地域全体に来るわけなので、地域全体で訓練をすることによって、実効性のある内容になっている。

4. 「災害福祉」に求められるものとレジリエンス

(1) 地域再生に向け地域社会のメンバーとして参加する

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に実施する
(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
- 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ている。

資料 2 大規模災害からの教訓
資料提供：社会福祉法人 釜石愛育会

事例7：被災保育所の事例

資料2は、被災した保育所の事例である。ここに10項目「私達が今回の東日本大震災で学んだこと」が記載されている。1点目は「子どもの命を守ってこそその保育園」と記載されている。福祉施設は人そのものを預かっているわけなので、最も安心・安全でなければならない。したがって利用者にとって最も安心・安全である場所であってこそ「福祉施設」としての意味があるはずであるということを述べている。

2点目として「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」という点は、極めて重要な点である。一見簡単な言葉で記載されており、口に出せばイメージとして納得してしまうところであるものの、意味を共有したからといっても、いざというときに実際に望ましい行動ができるかどうかは全く別である。だからこそ計画づくりやマニュアル策定で完了とするのではなく、訓練を実施しながら検証すべきなのである。

3点目として、「災害想定を変化させた訓練で、対応力を引き上げる」という点である。実際に想定すべき災害によっては、当然訓練内容が異なる。地震や津波、火災だったり洪水があったり等、訓練によって災害に応じた対応が柔軟にできるようにしようということをねらいとしている。この内容は、まさにレジリエンスに通じると言える。

4点目として、「二次避難所に備蓄品の保管を依頼しておく」や5点目の「非常持ち出し袋点検補充を定期的にしておく」などの点は、福祉施設の種別毎に特性があるので、それぞれの特性に応じた備えを徹底する必要があると思われる。

6点目は、保育所であるだけに、昼食後の子どものお昼寝中に災害が発生した場合に、確実に対応できるようにする備えの項目である。それぞれの施設の特性に応じた備えは、しっかりと考える必要がある。高齢者施設で入浴中はどうするかという点や、障害者施設で作業中のときやゲーム中のときなど、様々な場面を想定し、対応すべき事項を明確にして対応すべき内容を整理し、検証の意味も含めて訓練する必要があるのである。「どのような状況において対処するのか」という点でいえば、季節や時間帯、さらには記念日等

という観点からいえば、能登半島地震では、正月の元日というタイミングでの災害だったことを踏まえ、教訓とすべきであろう。

7点目として「災害時に園の対応を保護者に周知、共有しておく」という事項があげられており、これも重要な点である。この保育所は、日頃から保護者に対する情報提供を行っていた。そして実際に東日本大震災が発生した際には、「〇〇の避難場所に避難しますので、お母さん方に会ったらそのことをお話してください」と、子ども達を避難させつつ道行く地域の人達に大きな声で呼びかけ伝達しながら、避難場所を目指して移動していた。日頃の訓練の成果もあって、子ども達は全員無事、避難場所まで到着することができた。津波がいつどのように来るのか分からないということや、保護者が何らかの理由で来ることができなくなっている場合も考えられるので、保育士が避難場所に到着しても子ども達とずっと一緒にいた。やがて保護者に情報が伝わるように避難行動を展開したことによって、迎えに来た保護者もかなりいた一方で、やむを得ない事情により発災当日に来ることができなかった人達も10数人はいたのである。その日の夜は、15分～20分毎に震度3から4程度の余震が続いたものの、しかし子ども達は泣いたりせず、みなしっかりと休んだということである。理由としては、自分たちを守ってくれる大人がいたので、安心したのではないかと**いうこと**であった。そうして次の日に、一泊した子ども達の保護者が迎えに来たということであった²³。そのような経験があったので、避難する時には地域の人達に、とにかく言葉をかけるということは、いつどのような時でも大事な点であろう。8点目以降は5点目とも通じる内容であり、常に必要な備えを徹底させることと解釈すべきであろう。

被災した保育所の例を紹介したように、様々な被災体験を通じて、10項目に及ぶ事項の学びがあったことが述べられていた。ここで大事な点は、基本的な姿勢と意図的な訓練の実施である。訓練はただ実施するのではなく意図的に行い、福祉の当事者を含めた地域との繋がりの一層の強化を図ることができるように、訓練の内容を組み立てていきながら実施することが重要である。そして訓練を繰り返しながら、地域住民の災

害に対する対応力を引き上げることができるように、加えて関係機関のレジリエンスを高めることができるような実践が必要となる。

(2) アドホクラシーとレジリエンス

関係機関のレジリエンスを高めることができるような実践を行うことができるように、意図的に訓練を実施するということは、結果として人的社会的な福祉関係機関が、地域社会を構成する一員として参加するということを意味すると思われる。そのためにも災害時においては、地域の様々な資源や団体などと緩やかな組織体を構成することが望まれるところである。この緩やかな組織体を「アドホクラシー²⁴」と言う。このアドホクラシーを形成して、被災後の様々な状況に対応する力を強化していく必要と併せて、地域社会内の仲間意識を醸成し関係団体や組織間の関係性を調整

することによって、コミュニティのレジリエンスを高めることができるようにしていくことが、今災害に対する備えとしてのレジリエンスの取組みとして求められていると思われる。

地域づくりの必要性が叫ばれてきている中で、地域づくりを進めていくための具体的な展開手法に関する題材が、今非常に乏しいと言われている。これまでの例で見てきたように、実は地域の避難訓練は、地域づくりを進めていくための具体的な題材とするには、非常に有効な題材となると思われる。しかも福祉の支援対象となる人の参加も得ないと、リアルな意味での地域住民全ての避難に繋がらない。その意味では、災害福祉と併せて地域福祉を推進するための 1 つの題材として、地域における避難訓練の実施は、十分活用できるものではないかと思われる。



写真 4 火災収束後の宮城県石巻市南浜町周辺 2011 年 3 月 14 日 (写真：塩田氏提供)

写真4は、2011年3月14日火災が収束した直後の、石巻市南浜町付近の情景である。「まるで空襲後のようだ」と例えた高齢者がいた。災害は老若男女、障害の有無にかかわらず、全ての人々が被災する。にもかかわらず私たちの社会は、これまでの経験から全ての人々に支援を行うという意図するところとは別に、制度として支援の手が届く人を結果として限定している。復興に向けても、参加できる地域住民を限定している。しかし本来は、福祉支援対象者も含めた全ての人々にとって、支援が必要なときに支援され、復興の時には必要な声を上げることができるように、必要な機会が提供されなければならないはずである。

改めてここでいうまでもなく、我々は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ということ、ここで確認したい。災害からの復旧復興において、地域住民が主体でなければならないはずである。従って復興も地域住民の声にもとづき、地域住民の手で行われなければならないわけである。ここで考え確認すべきことは、ここにいう「地域住民」の中には、福祉の対象となる人も当然含まれるということであり、そうでなければ災害福祉は意味をなさないのである。この点は、きわめて重要な点である。

我々はややもすると福祉の支援対象となる人々を、どうしても「客体」としてのみ捉えてはいないかと自問自答することがある。しかし本来、そうであってはならない。「民主主義社会にとって（中略）「国民」が支配の客体である以上に主体であること²⁵」が望まれている。福祉支援対象の方々も、復興のまちづくりの主体として捉えることは、今まではどちらかというと薄かったのではないと思われる。今必要な点は、福祉支援対象者も含めた、復興のまちづくりの理念と方法であろう。

これまでの災害対応の考え方で反省すべき点としては、どちらかという功利主義的な考え方で、「多くの人々がよければ、多少の犠牲はやむなし」と考えてしまう傾向があったのではないと思われる。しかし本来は、民主主義社会として全ての国民の個人の尊厳を基本とする以上、「最大多数」ではなく「一人として例外としない」と考えることこそが基本であろう。災害時においてどのような人であっても、支援が必要であ

る人がいる場合には、必要な支援が提供されることが当然なのである。被災地の再建のために地域住民の声が必要なきには、福祉の対象となる要介護高齢者も障害者も、復興のまちづくりの主体の1人であると考えなければならない。このことは現代社会において当然のことである。これを進めていくためにも、その時にはアドホクラシーと言われる住民間の繋がりによる、インフォーマルなネットワークにより構築される組織体が望まれる。このアドホクラシーによって、コミュニティのレジリエンスは高められる。災害時において地域の様々なアドホクラシーは、緩やかな組織体を形成して状況に応じて対応する力をつけていくものである。そして様々な災害からの復旧復興のための活動を通じて、相互に仲間意識を醸成するようになり、これがコミュニティのレジリエンスに通じていくようになるということを、アンドリュージョリが述べている²⁶。ジョリの文献では、実際に世界のあちこちのこうした事例が紹介されている。

日本でも、完全では無いにしても、取組み事例はあると思われる。その一例としては、例えば災害が発生する毎に構築されるボランティアセンターやNPO、さらにはこれらの団体とも連携して市町村社会福祉協議会を軸に活動を展開した、各被災地市町村の支えあいセンターなどがあげられる。そこでは被災地の市町村においてそのときどきの、多様な組織体が多様な目的で形成されていた。こうした関係組織体の活動は、多様な団体や個人がネットワークを形成して活動したという実践事例がある。とりわけ先に災害福祉の事例として紹介した釜石市の自立支援協議会の取組みなどは、障害のある人と一般住民との交流の事例だったので、コミュニティにおけるレジリエンスの取組みの一例と言える。

これまで紹介した取組み事例には、もちろんそれぞれ課題も残している。しかし実際にそれぞれの取組みによって、復旧復興を成し遂げることができた事例が、各被災地における取組の結果として成果を収めた報告がなされている。こうした点から見て、確かに課題があるとは言っても、地域住民が主体的に取り組むことによってそれを乗り越え、自信を持って今後もお互い復興のまちづくりに取り組む地域性の確立こそ

が重要ではないかと思料され、そのためのレジリエンスが求められると思われる。

(3) New Normal (新たな日常)

アドホクラシーと合わせてレジリエンスには、ニューノーマル (New Normal²⁷) と言われる復興の要素が求められる。このニューノーマルは「新たな日常」と日本語訳されている。ここで改めて確認したい点は、先に説明したように「復興というのは、発災前の状況をそのまま、原状回復するのではない」という点である。被災したことを教訓に、次に同様の異常な自然現象等が発生したとしても、再び同じような被災を招かないように、復興の段階で新たなまちづくりの要素を加えるというものである。この社会では「経済成長」や「技術革新」等など、常に発展充実が求められている。当然災害からの復旧においても、被災前以上の地域社会を求めることは、望ましい社会を求めるという点でごく自然なことと言えよう。したがって発災前以上に復興がなされたまちは、福祉の対象者も含めて全ての人々にとって、ハードにおいてもソフトにおいても、住みやすくなっていかなければ本当の意味での復興ということにはならないのである。このニューノーマルの要素が加わってこそ、レジリエンスの視点に基づく復興のまちづくりなのである。そのためには新たな福祉のまちづくりに向けて、福祉対象者も含めた住民主体、すなわち住民の意思決定でビジョンを打ち出すということが今後は必要になってくる。この住民主体にて、ニューノーマルとしての地域社会のビジョンを作り出すプロセスにこそ、新たな社会の価値を作りあげていく重要な要素があると思われる。ところで、地域福祉が目指す福祉コミュニティもこれに通じるものとなると思われる。

いずれにしても、平時においても災害時でも、全ての地域住民にとって安心安全な社会の仕組みが必要であり、そのために必要不可欠になってくる重要な検討課題が、災害対応の社会保障制度の必要性であろう。今は社会保障制度の中には、災害時の生活保障の部分はほとんどないといって良い。全くないわけではないものの、ほとんど「生活保障」という要素が想定されていない状況にあると言えよう。しかし先に触れたよ

うに過去の日本では、歴史をたどれば「七分積金²⁸」の例にみるように、被災した地域住民の生活を保障するための取組みを成し遂げた実績がある。だからこそ「災害大国」の日本では、今の時代に相応しい災害時に対応できる社会保障が必要なのである。そのため以下の三点は、検討しなければならない課題と言えよう。

第一に、バラバラでまとまりを欠いている法制度を整理した上で、次に内容面として「支援」すべき内容をまとめ、住宅再建や生活再建に向けた、災害対応の社会保障制度を創設していく必要がある。

次に第二として、先程教訓がなかなか活かされていないという説明をした。教訓を活かして、常に新しい時代に対応した形で、福祉の支援が応急期から復興期まで展開されるように、常設型の災害福祉支援の機関が必要となっている。加えて平時においては、地域住民や福祉専門職および機関によって取り組まなければならない課題は、研修や訓練など数多くある。また実は災害福祉に関して言えば、個別であったり事業所や施設・機関などのほか、地域社会といった様々なレベルでの災害対応の計画やマニュアルなども必要となるほか、これの有効性を検証するための訓練も必要となってくる。災害時においても、多くの取り組むべき課題があるので、調整型の災害福祉支援の機関は、不可欠と思われる。幸いこれに関しては「災害福祉支援センター」の取組みがなされてきているので、常任の福祉専門職を設置して、日常的な災害福祉の取組みが必要であろうと思われる。

そして第三に、災害福祉関係の人材育成が重要になってくるとと思われる。様々な立場の方々が協議する場や会議を行い、内容を検討する場も必要になるとと思われるほか、行政を含めた様々な立場の人々の研修も必要になるものの、現在は研修の講師も揃っていないばかりでなく、養成プログラムもまとまってはいない。加えて「災害時のソーシャルワーカー」を育成するプログラムもない。「災害大国」とはいうものの、災害に対処する福祉の人材養成は、全く整備されていないのが、現在の状況である。このためこうした取組みが、今後の地域社会のあるべき方向としてニューノーマルの視点を持ちつつ、これからの災害福祉の取組

みとして、極めて重要になってくるのではないと思われる。

おわりに

ブルネルマイヤーによれば災害福祉は、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²⁹⁾」と述べている。したがって、真の意味でレジリエンスが機能する社会は、成熟した社会であると言える。こうした成熟した社会に向けた取り組みが、平時においても災害時においても必要とされる。ナオミ・ザックは「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・障害者・特に貧困者に最悪の影響を及ぼす³⁰⁾」と述べている点をしっかりと認識する必要があるだろう。こうした指摘に対する具体的な取り組みは、「災害大国」と自他共に認める日本においてこそ、検討していくべきではないかと考えられ、その「災害福祉」の内容については研究機関や研究者・実践家等が相互に協力して、しっかりと具体化すべく研究・検討する必要があるのではないと思われる。

改めてここで確認すべきであろうと思われる点は、少子高齢化・人口減少の時代を迎え、かつ過疎過密が一層進行し地域の繋がりが希薄化している日本において、生活様式の近代化が進めば進むほど、従来以上に平時において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ということである。そのためにこれに対応できるよう、レジリエンスの重要な要素として、新たな日常のビジョン（ニューノーマル）が必要であるということである。これを具体的に展開するためには、安心して暮らせる地域社会の実現に向け、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のである。ここは、レジリエンスのもう一つの重要な要素であるアドホクラシーという緩やかな組織の形成が望まれるところである。これはまた地域福祉の推進とソーシャルワークの展開において、福祉コミュニティに通じる要素でもある。した

がって実践上、意図的な関わりが必要になる。そうした実践上の方向性の一つとしては、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）³¹⁾ということが、平時でも災害時などの非常時においても、安心できる地域社会には望まれている。これによっていふなれば、環境条件も含めたところのいふなれば「クオリティ・オブ・コミュニティ」と言えるかもしれない。こうしたコミュニティをしっかりと創り上げていく必要があると思われるところである。今後多くの災害福祉研究の関係者と共に取り組み、内外に発信できればと思うところである。

脚注

1 防災情報機構の伊藤和明（2023）「三陸を襲った2つの大津波」によれば、津波火災の原因として、ランプの落下と漏電と述べている。

https://www.n-bouka.or.jp/lokal/pdf/2023_04_32.pdf

2 都築光一（2023）新たな地域福祉活動推進の方法―福祉の地域づくり読本一、p1-7.

3 坂田期雄（1977）地方自治制度の沿革、現代地方自治全集第1巻、ぎょうせい、p9.

4 内閣府政策統括官（防災担当）避難生活担当、被災者生活再建担当（2020）1、災害救助法とは何か（①沿革・制度上の位置づけ）1、沿革、災害救助法の概要、内閣府、p1.

<https://www.bousai.go.jp/taisaku/kyuujo/pdf/siryo1-1.pdf>

5 菅野 拓（2021）災害対応ガバナンス―被災者支援の混乱をとめる―、ナカニシヤ出版、p53-71. P155-156.

6 地方の行政機関・組織は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第155条（出先機関）、156条（他の法律で設置すべき機関）および158条（本庁機関）の条文の中で、規定されることとされている。保健所や警察署、消防署や福祉事務所は、個々の法令の定めるところによるほか、地方自治法第156条が行政機関としての設置根拠となる。これに対して都道府県知事や市町

村長の権限を分掌する行政機関は、地方自治法第 158 条が根拠法令となっており、指揮命令系統は異なる。

7 津久井進 (2012) 大災害と法、岩波新書、p46

8 マヨヒガ 遠野文化友の会 (2012) 復刻版 明治 29 年「風俗画報」理事増刊 大海嘯被害録 によれば、吉浜村（現 大船渡市吉浜地区）は、137 戸で約 1300 人が居住していたとの記録があるほか、隣接する唐丹村（現 釜石市唐丹地区）で収入役を務めていた被災者の紹介があり、「当人は妻を迎えて一子をもうけ、許多の親戚を内におき、11 人と共に暮らし・・・」との記載あつて、家族制度の下で大人数で生活していたことが分かる。

9 内閣府 阪神・淡路大震災教訓情報資料集【02】避難所の生活環境 (2) 災害時要援護者対応

10 神戸新聞 NEXT、データでみる阪神・淡路大震災、
<https://www.kobe-np.co.jp/rentoku/sinsai/graph/sp/p2.shtml>

11 都築光一 (2015) 前掲書 p 35.

12 都築光一 (2015) 前掲書 p 246.

13 都築光一 (2015) 前掲書 p243.

14 東京都公文書館 (1960) 都史紀要 7 七分積金、東京都、p29-88.

15 大井英臣 (2013) 21 世紀：増え続ける激甚災害大災害に立ち向かう世界と日本 災害と国際協力 序章、「大災害と国際協力研究会」明石康・大島賢三（監修）柳沢香枝（編集）、SAIKI、p 7-8.

16 大井英臣 (2013) 前掲書、p 7.

17 大井英臣 (2013) 前掲書、p 8.

18 災害に関する「レジリエンス (RESILIENCE)」については、様々な分野で取り上げられているが、災害と福祉関係に関して言えば 2012 年 5 月 10 日の「自然災害および技術的災害に対するレジリエンス（回復力）の構築」とした共同声明が日本学術会議から発せられている。

19 ハンス・ケルゼン、長尾龍一・植田俊太郎訳 (2015) 民主主義の価値と本質、岩波文庫、p 30.

20 都築光一 (2015) 東日本大震災津波被災地における地域再生意識の強化要因に関する一研究、感性福祉研究所年報 Vol116. P14-60.

21 Markus K. Brunnermeier (2021) Markus K. Brunnermeier (2021) The Resilient Society, Published by Endeavor Literary Press. p95.

22 災害時における様々な取り決めは、様々な災害が発生する毎に取組みの事例はあるものの、古くから訓練がなされなければ意味はなさない点が指摘されている。特に「・・・どんな困難な状況におかれても咄嗟に一番適切な判断ができればいいのですが、往々にして右往左往するばかりだと思うのです。」上飯坂哲 (2013) 津波てんでんこ p 90

23 日本子ども虐待防止学会 (2011) 社会的養護における災害時「子どもの心のケア」手引き 3 子どもへの初期対応 (1) 安心感の回復をこころがける に示されているように「自分は〇〇に守られている」という「信頼できる関係の形成」が図られていた事例と思われる。なお、この手引きは、2009 年 12 月の国連「子どもの社会的養護のための指針 (Guidelines for the Alternative Care of Children)」を受けて発せられた。

24 Andrew Zolli (2012) Resilience Why Things Bounce Back, A Division of Simon & Schuster, inc. p264.

25 ハンス・ケルゼン、長尾龍一・植田俊太郎訳 (2015) 前掲書、p 30.

26 Andrew Zolli (2012) Resilience Why Things Bounce Back, A Division of Simon & Schuster, inc. p264-270.

27 Markus K. Brunnermeier (2021) 前掲書. p95.

28 東京都公文書館 (1960) 前掲書、p1-2.

29 Markus K. Brunnermeier (2021) 前掲書. p95-98.

30 ナオミ・ザック著、高橋隆雄（監訳）阪本真由美・北川夏樹（訳）(2020) 災害の倫理 災害時の自助・共助・公助を考える、勁草書房、ペーパーバック版序論 p 16.

31 社会福祉法（昭和 26 年法律第 45 号）第 4 条第 3 項及び同法第 6 条第 2 項及び第 3 項の規定により、地域生活課題の解決に資する支援が包括的に提供される体制に関してその内容を定めているところである。

第1回 日本災害福祉 シンポジウム 報告



第1回 日本災害福祉シンポジウム
(2025年1月12日 兵庫県立大学神戸防災キャンパス)

被災者の生活支援と生活再建をどうつなぐのか

～阪神・淡路大震災から東日本大震災、そして能登半島地震へ～

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科 阪本真由美



1. 災害時の福祉支援をめぐる課題

1995 年の阪神・淡路大震災は、想定外の大きな地震災害であった。通常の福祉サービスはストップし、さらなる福祉支援が必要とされたにもかかわらず、それらの人々の暮らしを支える仕組みはなかった。地震から一命をとりとめたにもかかわらず、避難生活のなかで命を失う「災害関連死」という問題が初めて明らかになった。阪神・淡路大震災からこの 30 年で災害支援をとりまく環境は大きく変化した。けれども、その後発生した東日本大震災(2011 年)、熊本地震(2016 年)、能登半島地震(2024 年)においても災害関連死の問題は依然として深刻である。どうすれば、「誰ひとり取り残さない」支援を実現できるのだろうか。

阪神・淡路大震災から 30 年を迎える 2025 年 1 月 12 日に、人と防災未来センターで行われた第 1 回日本災害福祉シンポジウムでは、阪神・淡路大震災をきっかけに明らかにされた災害時の障害者等支援をめぐる課題と、それに対応するための福祉支援の取り組みの変遷を振り返るとともに、大規模災害における災害福祉支援のコーディネーションのあり方について活発な議論が行われた。その概要を報告する。

プログラム

日時：2025 年 1 月 12 日 13：30～16：30

場所：兵庫県立大学神戸防災キャンパス

事例報告「大規模災害における福祉支援コーディネーション」

登壇者

網麻子（神戸新聞）

末松良浩（石川県社会福祉士会）

阿部由紀（BIG UP 石巻）

菅野拓（大阪公立大学）

パネルディスカッション『被災者の生活支援・生活再建を考える』

登壇者

コーディネーター：島野光正（郡山女子大学）

コメンテーター：北川進（日本社会事業大学）

佐々木薫（日本認知症グループホーム協会）

2. 事例報告「大規模災害における福祉支援コーディネーション」

少子高齢化が進む脆弱性の高い現代社会においては災害福祉の重要性が増している。阪神・淡路大震災には、災害に備える「防災」の取り組みはあった一方、災害が起きた後の被害を減らす「減災」対策が検討されておらずそれが災害関連死につながった。その後、日本では災害対応の仕組みが進化し、

DMAT（災害派遣医療チーム）や DWAT（災害派遣福祉チーム）などの組織も整備された。しかし、災害関連死の問題は継続しており、能登半島地震では直接死を災害関連死が上回る状況となっている。これらの問題解決に向けた方策を、このシンポジウムでは検討した。

シンポジウムでは、4 名の事例報告が行われた。網氏は、阪神・淡路大震災当時は神戸新聞の福祉担当記者であり、その取材過程では障害者・高齢者支援をめぐる様々な課題が明らかになった。当時は「災害弱者」という考え方や仕組みがなく、例えば聴覚障害者に対しては聴覚障害者協会等が独自に救援対策本部を設置し、避難所を回って該当者を探して支援が行われた。重度障害児の親が個人で避難所を開設する事例もあった。このように当事者や支援者の自助努力に頼るしかない状況だった。阪神・淡路大震災では、921 人の災害関連死が認定されたものの、実際はもっと多かったのではないかと。避難所の劣悪な環境（寒さ、水不足、トイレの問題など）が高齢者や障害者の体調悪化に繋がり関連死を招いた。30 年経った今も避難所の環境があまり改善されておらず支援拡充の重要性を述べた。

末松氏からは、能登半島地震における社会福祉士会の支援活動についての報告があった。ソーシャルワークを基盤とした支援、被災者が主体となる支援、終了を見据えた支援という支援方針に基づき、広域避難者支援を中心に活動は展開された。支援は全国の社会福祉士会のネットワークを活用して行われた。社会福祉士会の支援活動の強みとして、組織、連携（多職種連携・多機関協働）、専門職としての支援が挙げられた。

阿部氏からは、東日本大震災と能登半島地震の災害支援の現場の様子が報告された。東日本大震災後石巻市の人口は 16 万人から 13 万人に減少し、高齢者の 1 人暮らしが多い状況となっている。能登半島地震では 1 月 2 日から被災地の珠洲市で支援活動を行った。地域のコミュニティがしっかりしているところでは住民同士の助け合いが機能していたものの、都市部ではそうした共助が弱い傾向にある。支援団体間の調整機能の必要性を感じ、NPO の連絡会

議を立ち上げて情報共有を図った。現地では福祉施設が被災したことにより職員が退職し、人材不足が深刻化しており、支援が必要な人に支援が届かないという課題があった。

菅野氏からは、日本の災害法制の問題点として、ハード整備（道路・インフラ）は行われても、暮らしの部分（福祉）が不十分であることの指摘があった。平時は民間がサービスや物を提供しているのに、災害時には全て自治体が担わなければならない構造になっており、災害対応業務に慣れていない行政が被災者の生活支援を行うことの限界を指摘した。また、災害救助法には福祉に関する支援制度がほとんどなく、配慮が必要な人ほど厳しい状況に置かれる。災害救助法は本来は生存権保障として作られたものであり、社会保障としての原理を取り戻す必要があることを指摘した。そして、その解決策として「災害ケースマネジメント」を紹介し、平時の福祉制度と災害時の支援をシームレスに繋げることの重要性を強調した。

3. パネルディスカッション

『被災者の生活支援・生活再建を考える』

パネルディスカッションでは、島野氏のコーディネーションにより、登壇者と避難所の環境改善と障害者支援の課題が議論された。

網氏は避難所の状況が 30 年経っても変わっていない課題を指摘したうえで、菅野氏に災害救助法を変えれば避難所は良くなるのかを質問した。菅野氏からは、法改正だけでは不十分であり、物流や避難所運営のノウハウを持つ民間企業の参画や、福祉の視点を取り入れた基準設定が必要との説明であった。また、阿部氏は避難所のスペースが十分ではなく、ダンボールベッドを導入すると避難所の収容人数が 3 分の 1 になってしまうことや、在宅避難者への支援の重要性も強調した。

障害者支援については、末松氏は障害者の避難に関する情報が取り上げられていないが、石川県では職能団体が連携して支援活動の情報共有を図ってい

るとの説明があった。

災害福祉支援のコーディネーションについて、阿部氏は個別のニーズに対応するためのコーディネーター役の重要性と、平時からの地域協働の必要性を強調した。菅野氏は愛知県岡崎市や愛媛県宇和島市の事例を紹介し、重層的支援体制に被災者支援を組み込む取り組みが進んでいるとの説明があった。平時の福祉制度と災害時の支援をシームレスに繋げる「フェーズフリー」の発想が重要になると述べた。

以上の議論を踏まえて、最後にコメンテーターの佐々木氏は、マッチング（人・物・金・情報）の重要性を指摘するとともに、縦割りを超えた横のネットワークづくりが必要になると述べた。

また、北川氏は災害ボランティアセンターの経験から、支援者の力を十分に発揮できる体制づくりが必要であり、そのための連携協働の実質化とコーディネーション・マネジメント機能の重要性を強調した。

社会保障としての被災者支援を取り戻す

大阪公立大学大学院文学研究科 菅野 拓



1. 社会的課題としての災害

様々な社会的課題のなかでも災害はある特殊性をもつ。環境問題・貧困・高齢化といった社会的課題は、あらゆるところに、いつも存在しているため、様々な活動が生まれやすいし、問題のある法制度の改正を迫る世論も生じやすい。しかし、災害はある地域にたまにしか起こらないため、一部の人や地域の問題にとどまりやすい。この「ある地域にたまにしか起こらない」という特性を持つ社会的課題である災害が頻発するのが、災害大国と呼ばれる日本だ。

災害大国であるのだから、日本社会は災害対応が得意だと言いたいところだが、半分あたりで半分はずれだ。得意なのはハード整備で、道路や河川、学校などは、災害でダメージを受けても壊れにくく、復旧することも基本的に得意だ。しかし、日本社会は被災者支援が得意ではない。一例をあげると、よくある避難所の生活環境水準は、難民支援などの人道援助の国際基準をはるかに下回り、混乱は長く継続している。

2. 被災者支援が混乱し続ける理由

日本社会が防災・災害対応におけるハード整備を得意とする理由は簡単だ。防災・災害対応におけるハード整備は、国や自治体が平時に実施している道路を整備したり学校を建てたりすることを、強化・早回しすることで行っているからだ。あらかじめ災害に備えたハード整備をするように促す法制度があ

り、いざ災害が起こると平時のプロが早回しして回復する。

日本社会が被災者支援を得意としない理由は、防災・災害対応におけるハード整備の真逆だ。人の暮らしを支える様々な財やサービスは、平時は営利の事業者が多数参画する市場や、政府が資金を出すもののサービスは利用者が選択する準市場を通して民間団体が供給しているからだ。例えば、食料を得ようと思う人は食料品店やレストラン、家を買ったり借りたりしようと思う人は不動産会社、福祉サービスを受けようとする人は、社会福祉法人やNPOに行くことになる。しかし、災害時には基本的な支援者は行政、特に自治体になる。自治体職員から見れば大きな災害対応は一生に一度あるかないかの経験だ。慣れない人が行うのだからうまくいくわけではない。これが災害大国日本で被災者支援の混乱がずっと続く理由だ。

3. 被災者支援の社会保障からの孤立

被災者支援の混乱を引き起してしまうのに、なぜ慣れない自治体にすべてを任せることになっているのか。結論を先取りすれば、戦後すぐの1947年に成立した災害救助法によって基礎的な役割分担が定まり、その後は「社会保障からの孤立」という状況が役割分担を固定化してきたためだ。

災害救助法は、日本国憲法、地方自治法、生活保護法といった日本社会の根幹的な法制度が出来上がっていく時期に連合国軍最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）の影響下で制定された。生活保護法を所管する厚生省社会局保護課が災害救助法の所管と

なったことに表れるように、災害救助法は生存権保障としての弱者援護の発想のもとでつくられた法律である。平時は資産調査を行うような生活保護法、有事はその暇はないので誰でも救助対象とできる災害救助法といった機能分担であった。つまり、被災者支援は当初、生存権保障のために社会保障の一端として構想された。GHQ/SCAP が地方自治を重視したことの影響を受け、災害救助は国が財政上の責任をもち、自治体が執行するという、被災者支援における基礎的な役割分担が形づくられた。

伊勢湾台風（1959 年）を契機として成立した災害対策基本法（1961 年）や激甚災害法（1962 年）では、災害対応組織や計画、ハード中心の復旧に重きが置かれた、大きな災害の場合は復旧の国庫補助率も大きくし、自治体の負担を少なくしてインフラ復旧を行う。いわば、行政の得意技を活かしてインフラ供給を早回しすることで復旧するのだ。

ハードに偏重した対応への反動のように、災害の度に「個人災害救済」を求める声が上がった。議員立法としてこの声に応えたのが災害弔慰金法（1973 年）であった。同時に災害救助法が社会保障の一端として構想されたことは忘れ去られていった。1995 年の阪神・淡路大震災では、たまたま住んでいた家の壊れ具合である罹災証明書の区分が、被災者支援の基準となり、「個人災害補償」の議員立法として成立した被災者生活再建支援法（1998 年）に規定された。結果、社会保障とは隔絶された基準が被災者支援にもたらされた。さらに、2013 年に災害救助法は厚生労働省から内閣府へ移管された。

それとは逆に同時期の社会保障は、自助努力が失敗した場合にのみ福祉制度の対象となる救済的なものから、介護保険のように誰もが利用する普遍的なものへ、あり方自体を大きく変えた。介護保険法（1997 年）、障害者自立支援法（2005 年）などにより、利用者が契約によってサービスを選択し、行政がその費用を賄い、サービスの担い手は NPO や株式会社まで広がった。しかし、被災者支援の基本的な担い手は、構造的に対応に慣れることができない自治体であり、被災者支援に「福祉」は位置づいておらず、少子高齢化に対応できる制度にはなってい

なかった。

4. 社会保障としての被災者支援を取り戻す

被災者支援の混乱を止めるためにすべきことはなにか。「社会保障としての被災者支援」を取り戻すことだと筆者は考える。そのためには社会保障の制度体系の中に被災者支援を位置付け、平時の社会保障の担い手たちが被災者支援を行う「社会保障のフェーズフリー化」が重要だ。「フェーズフリー」とは身のまわりにあるモノやサービスを、日常時はもちろん、非常時にも役立てられるように設計しておくという考え方で、非常時は発電機・蓄電池として利用できるよう設計されているハイブリッド電気自動車が代表例である。「フェーズフリー」という考え方を社会保障にも導入し、平時の制度を災害時にも使えるものにしておく必要がある。生活再建が困難な「被災困窮者」など、支援が必要になる人を災害時に支える専門性をもつのは、平時の社会保障を地域で担う人たちだ。

同時に、営利企業や NPO などの民間組織といった政府以外の担い手も体制や財源の公的な根拠をもって自律的に災害対応に参画する「災害対応のマルチセクター化」も重要だ。福祉サービスの多くは実際には社会福祉法人、NPO、株式会社など民間組織が供給しているからだ。

2025 年の通常国会で、災害対策基本法や災害救助法がこの方向で改正され、一歩前進だ。さらに検討を進め、社会保障としての被災者支援を取り戻し、「餅は餅屋の被災者支援」を実現し、被災者支援の混乱を止めなければならない。

参考文献

菅野拓（2021）『災害対応ガバナンスー被災者支援の混乱を止めるー』ナカニシヤ出版

『災害福祉研究—防災・復興の福祉とレジリエンス—』

都築光一 著／建帛社 刊／2025 年 7 月発行

文教大学人間科学部 大島 隆代

本書『災害福祉研究—防災・復興の福祉とレジリエンス』は、さまざまな側面から「災害福祉」に切り込んだ研究書となっている。福祉領域の研究についていえば、例えば、原理論、政策論、方法論、人材（育成）論、実践論などといった論じ方の中のひとつに焦点化されたものが多いなかで、ここまで包括的且つ総合的に編まれているのは大著であるといえよう。筆者が長年にわたって関わってきたフィールドで熟考してきた議論、また、筆者自身の強いミッションがあったからこそその著作である。宮城県で生まれ育ち、生活や研究といった営為のなかで対峙することになった東日本大震災への深い思いから、災害と福祉を体系的に語ることの必要性を痛感するようになったのではないのだろうか、僭越ながら、評者は拝察している。

本書は、震災後に行われた実際の福祉的対応においては、それまでの社会において安定的に機能していたとみなされていた政策、施策、体制などに多くの矛盾や未熟な点があったことが露呈されてしまった、という省察から出発している。それまで福祉政策研究や地域福祉研究を行ってきた著者にとっては、このような、目の前の福祉支援対象者や被災者の様子を間近でみるにつけ、そのようなかたがたへの対応には忸怩たる思いもあったのかもしれない。

長期にわたる生活再建や復興の道のりのなかでの、人びとや地域の持つ「回復力としてのレジリエンス」という概念を軸にして本書は展開されている。本書は、第Ⅰ部のレジリエンスの枠組みから災害福祉を整理した「理論編」、第Ⅱ部の「実践編」、第Ⅲ部の「人材育成と今後の課題」という三部構成

となっている。

まず、第Ⅰ部の理論編では、災害と福祉を議論していくにあたってのさまざまなファクターや用語の定義や整理、災害と福祉の歴史的展開に関する先行研究の解題がなされている。鍵概念となるレジリエンスに注目するために、過去の事例や新聞記事なども参考資料として掲載されているが、例えば、仮設住宅で生活する被災者の孤立化といった課題の現状とそれへの対策、福島第一原発事故後の広域避難者の生活困難の実態の根拠、被災地における福祉支援を行う組織や団体などチームの活動や連携の様子などといったものである。これは、読者（特に初学者）が理解しやすい構成となっている。現実として理解可能な材料も示しながら、被災者や福祉対象者、そして、支援していく人たちや組織それぞれが、レジリエンスをどうとらえていくべきかについて読者にも考えてもらうような意図があるように見受けられた。本書が専ら難解な研究書ではないということでもあり、全所を通して読者自らが「我がこと」として災害福祉を意識できるような編成となっている。

続いて第Ⅱ部の実践編では、より詳細に災害福祉支援に踏み込んだ実践について議論している。災害福祉の特に、福祉支援対象者には、専門的な支援を実践するしくみや人材が必要なのだということが強調されている。さらに、福祉実践の手法でもあるソーシャルワークにより引きつけて論じていく第Ⅲ部への導入として、個人と社会（環境）の関係性から実践機能（アセスメント、アウトリーチ、チームアプローチなど）を理解していくことの重要性も示さ

れている。第Ⅱ部の最後には、実践をより底上げしていくための法整備への提言も行われているが、最近になって災害救助法と災害対策基本法に改正があったため、より災害福祉の社会的認知が向上し、今後取り組むべき課題もあるということが理解できる。

第Ⅲ部の人材育成と今後の課題は、ソーシャルワークの専門性を発揮する、災害時における福祉専門職チームの必要性やそのあり方の課題により踏み込んだ構成となっている。この第Ⅲ部は、特に筆者が、専門職の養成研修などに力を入れて実践してきたのであろうことも伝わってくるような内容である。研修におけるシミュレーション訓練やチームとしての実践におけるリーダーの養成、さらには、災害派遣福祉チーム（DWA T）の養成研修のスキルアップ編など、筆者が関わったものが紹介されている。そして、このようなシステムが平常時から災害時にスムーズに移行し機能するために常設すべき拠点の整備への提言などへと論議がつながっていく。本書の読者として想定されるのは、研究者や初学者のみならず、災害福祉の組織的支援や、平常時の地域福祉のしくみ（地域包括ケアシステムの構築、重要的支援体制の整備など）づくりに参画しているかたがたもいらっしゃるであろう。そのようなかたがたにも、ぜひ本書を読んでいただきたい。

災害福祉研究という形で本書のような理論と実践を総合的に著した著作は貴重であり、これだけ災害に対峙することが多いわが国で福祉支援について探求している評者にも、とても参考になるものであった。そのような評のうえでさらに述べたいのだが、理論と実践を組み合わせで編んでいくなかで、第Ⅰ部と第Ⅱ部での実際的な根拠資料などを、どちらの部で提示するのが効果的なのかの判断が難しいところがあったのではないかと推測している。Ⅰ部とⅡ部を往還するような読み方をすることになり、これがより深い理解につながっていくともいえるが、理論編と実践編が混在しているような感も抱いた。また、第Ⅲ部で著者が紹介しているさまざまな研修体

系には、多くの組織機関のかたが参与されているであろうと思われ、丁寧に構築してこられたのであろうことも分かるのではあるが、紙面の関係上であろうか、その過程がみえにくいという印象も受けた。これについては、今後研修や人材育成にかんする別の著書で詳細が明かされるのではないかと期待している。また、次作以降にて詳細が提示されるとして、その際にはぜひ、著者が今まで集め、そして積み上げた現場の実践者の声を、ぜひ反映いただきたいと願っている。

災害福祉についていえば、まだ学問的体系化の途上であり、さらには、次々に現実的な課題が起きてしまうという、ある意味で過酷なものを背負っているのだともいえる。我々ひとり一人や地域や共同体のレジリエンスをもう一度見直していきながら、それを生かしていけるような今後について考えていきたい。

日本災害福祉研究会 論文募集のお知らせ

日本災害福祉研究会では、研究会誌『災害福祉研究』Vol.2（2026年5月発行予定）に掲載する論文を下記のとおり募集いたします。

本誌は、災害福祉に関する学術的知見の蓄積と共有を目的として刊行しており、会員各位および関係分野の研究者・実務者からの積極的なご投稿をお待ち申し上げます。

1. 募集対象

災害福祉に関する研究論文、研究ノート。

分野・方法論は問いませんが、独創性があり、災害福祉分野の発展に寄与する内容であること。また、投稿しようとする者は、原則として筆頭著者は正会員であり、共著者は会員資格（すべての会員が対象）を得ていなければならない。

2. 募集スケジュール（2025年度）

投稿締切：2025年10月31日（金）必着

掲載予定号：『災害福祉研究』Vol.2（2026年5月発行）

※2025年度は特例として上記日程で募集いたします。

※2026年度以降は毎年1回、5月末日締切で募集を行います。

3. 投稿規程・執筆要領

投稿は、日本災害福祉研究会が定める「投稿要領」および「執筆要領」に準拠してください。

詳細は本研究会公式ウェブサイト（<https://saigaifukushi-forum.jp/event/journal.html>）に掲載しております。

4. 提出方法

原稿（Microsoft Word形式）および投稿時のチェックリストを電子メールにて事務局宛に送付してください。

送付先：saigaifukushironbun@gmail.com（日本災害福祉研究会論文投稿専用アドレス）

メール件名は「災害福祉研究 Vol.2 投稿」としてください。

5. 採択・査読

原稿は、日本災害福祉研究会が定める「査読要領」にもとづく審査を経て掲載可否を決定します。採否通知は、締切後おおむね3か月以内に投稿者宛にご連絡いたします。

本誌が災害福祉研究の進展に資する場となりますよう、皆様からの多数のご投稿を心よりお待ちしております。

災害福祉研究 創刊号 Vol.1 No.1

2025 年 8 月 31 日発行

発行者 日本災害福祉研究会

〒112-0012 東京都文京区大塚 1-5-2 (跡見学園女子大学内)

mail: saigaifukushi.f@gmail.com

URL: <https://saigaifukushi-forum.jp/index.html>

編集委員会

委員長：石塚裕子

副委員長：大島隆代・木作尚子

委員：島野桂太郎・末松良浩・都築光一・西澤英之・松川杏寧

編集協力・制作：まっすぐプランニング 合田享史

表紙写真：令和 6 年能登半島地震被災地 [写真提供：石塚裕子]



日本災害福祉研究会

Japan Association for Disaster Welfare