

地域福祉活動と共助防災

後藤 康文（岐阜協立大学経済学部）

キーワード：社会福祉協議会、共助、防災、国際生活機能分類、ソーシャルキャピタル

1. 研究の背景・目的・方法

本稿執筆にあたり、まず2024年元旦に発生した2024(令和6)年能登半島地震及び同年9月に当地を襲った豪雨災害の被災者の方々に心よりお見舞い申し上げます。執筆時点において、未だ当地の復旧・復興、個々の生活再建について先が見えない事態に、2007(平成16)年能登半島地震の被災者支援に関わった筆者としては心痛に堪えない^{注1)}。

2024年は、上述の災害に留まらず、多くの自然災害が発生している。災害救助法の適用だけでも、29回発出(続報を含む)され、それらは地震、豪雪、豪雨、台風によるもので、適用地は延べ17県126市90町14村に及ぶ^{注2)}。さらに同年8月には、南海トラフ地震臨時情報(巨大地震注意)が発表され、全国に緊張感が走ったことは記憶に新しい。

まさに日本は災害大国であり、防災・減災は、人々の生活と切っても切れないものになっている。このことは、地域福祉とも古くから関わることであり、全国社会福祉協議会の前身である中央慈善協会^{注3)}が発行した『社会と救済』(初刊は1917年10月)から『社会事業』(終刊は1960年12月)の中に、災害を題材とする26稿を確認することができる^{注4)}。

研究面からだけでなく、実践面からみても、例えば、関東大震災(1923)では、民生委員の前身である方面委員が物資支援や相談支援に取り組みつつ、「救護法実施期成同盟会」を結成(1930)し、被災者支援運動を展開した。また帝国大学(現在の東京大学)の学生たちによる炊き出しや被災児童に対するケアなどの取り組みは、学生セツルメント活動の広がりにつながった。第二次世界大戦後においては、災害対策基本法制定の契機となった伊勢湾台風(1959:昭和34)で、大きな被害を受けた名古屋市南部に「ヤジエ・セツルメント」(名古屋市南区弥次衛町)が誕生し、名古屋大学教養部、愛知県立女子大学、日本福祉大学、愛知県立旭丘高等学校童話部の学生たちが、被災児童に対する無認可保育などに取り組んだ^{注5)}。学生だけでなく、『伊勢湾台風災害誌』(名古屋市、1961)では、市内の住民による奉仕活動総数281,740人のうち、41.7%にあたる117,394人が一般の住民で、炊き出し、避難民の受け入れ、食料・衣料・日用品の移送救援に取り組んだことが記録されている。

時代が平成に移ってからは、「ボランティア元年」という呼称を生んだ阪神淡路大震災(1995:平成7)で、発災以前から議論されていた市民活動団体の法人化を目指す機運が高まり、特定非営利活動促進法の成立(1998:平成10)をみた。その後の各地の被災地では、社会福祉協議会(以下、社協)が全国ネットワークを活かし、また災害NPOとの協力のもと、災害ボランティアセンター(以下、災害VC)を設置するようになり、発災直後の被災者支援に取り組んだ。災害VCが閉鎖した後も、あるいはその発展形として個々の被災者の生活再建の支援や孤立防止に取り組み、仮設住宅に居住する住民をはじめ、被災地社協による日常の地域生活支援が展開された。

いわば共助領域における防災・減災の取り組みであるが、地域福祉分野では早くから「住民の共助活動」の重要性が指摘され^{注6)}、社会保障政策においても「自助・共助・公助」が強調されている^{注7)}。防災政策では、2000年代ごろから「自助・共助・公助」の三助が着目されるようになっていった。

防災分野の三助に関して国民意識にも変化がみられ、「自助・共助・公助・三助のバランス」のいずれを重視するかに関して、2002(平成14)年では三助のバランス(37.4%)、公助(24.9%)、自助(18.6%)、共助(14.0%)という順位であったものが、2017(平成29)年では自助(39.8%)、三助のバランス(28.8%)、共助(24.5%)、公助(6.2%)と順位・比率ともに変容し、自助と共助を重視しているのは全体の6割強を示した^{注8)}。近年の調査では、2022(令和4)年では三助のバランス(41.0%)、自助(28.5%)、共助(19.7%)、公助(9.3%)の順位であり、バランス重視が4割を超え、住民が取り組む自助と共助の重視はあわせて5割近くを示している^{注9)}。「国や地方公共団体が行う救助・援助・支援」である公助には1割程度の期待がある中で、「自分の身は自分で守る」自助と「地域や身近にいる人どうしが助け合う」共助に重点をおきつつ、それらのバランスを踏まえた防災に国民意識が寄っていると解釈することができる。

もちろんこうした国民意識は全国一律ではなく、地域差・世代差があるものの、市町村における具体的な取り組みとして、災害時要配慮者の把握や避難行動要支援者に対する避難行動計画の作成など、平時からの防災施策として展開されているだけでなく、民生委員・児童委員や自治会・町内会などの地域関係者、社会福祉協議会(以下、社協)や福祉サービス事業所、相談支援を行う福祉関係者など、防災に関して他分野も含め、幅広い人々が参加し地域全体で取り組むことが期待されている。

防災と福祉の両分野に共通する「自助・共助・公助」概念に基づく取り組みは、ソーシャルワークの展開領域である「ミクロ・メゾ・マクロ」と符合する。

ミクロ領域で展開するソーシャルワークは個別支援であり実践の多くを占める。メゾ領域では公私にわたる支援システムの構築、マクロ領域では個別支援やシステム構造を規定する法制度が該当する。

ソーシャルワーカー養成教育として災害と福祉を連動して捉えた場合、ミクロ・メゾ・マクロの各領域で福祉と防災はどのような関わりをもっているのか。言い換えれば、ソーシャルワーカー養成教育における防災領域と福祉領域の関係構造を明らかにすることが重要である。そのため、本稿では、マクロ領域である防災法制での災害時要配慮者の位置付けと、それに対する共助の取り組みに関して、とりわけミクロ・メゾ領域を意識しながら災害対応をたどっていく。その後、ソーシャルワーカー養成課程における「災害」の位置付けを踏まえながら、福祉と災害の関係構造について考察する。

2. 防災政策におけるパルネラビリティの変容と対策

2.1 「災害弱者」から「災害時要援護者」へ

災害が発生した時に特別な配慮が必要な人たちに対する呼称は、防災政策の中で変化している。筆者の知る限り、こうした人々の呼称は「災害弱者」から始まっている。田中(2007)によれば、「災害弱者」という概念が公的に使われはじめたのは『昭和61年版 防災白書』(1986)であり、その後、阪神淡路大震災(1995:平成7)による死者の半数以上が60歳以上であったこと、高齢者だけでなく障害者なども厳しい避難生活を強いられたことが報道され、「災害弱者」は社会の関心を集めることとなった。

「災害弱者」は『平成3年版 防災白書』(1991)で定義が示され、①自分の身に危険が差し迫ったとき、それを察知する能力がない、または困難な者、②自分の身に危険が差し迫ったとき、それを察知しても適切な行動をとることができない、または困難な者、③危険を知らせる情報を受け取ることができない、または困難な者、④危険を知らせる情報を受け取ることができても、それに対して適切な行動をとることが

できない、または困難な者、の4点が示された。

概念的に言えば、バリエーション豊かな人々であり、情報の入手・理解・発信能力や行動能力に脆弱性を有する人である。具体的には、高齢者、障害者、乳幼児、妊産婦、傷病者、難病患者、災害情報の理解や受援発信に困難を伴う外国人がその範疇にはいる。さらには、被災によるケガや病気を負い身体的な配慮を要する状態に変容した人、被災により家族・親族・友人知人の喪失体験で、精神的配慮を要するようになった人など、平時は「弱者」範疇に入らない人々も、被災体験により「弱者」状態に陥ることを想定しなければならない。

「災害弱者」概念はしばらく使われ続け、平時の地域生活においてもバリエーションであるこれらの人々は、その後に発生した災害の死傷者割合においても高い比率を占める状態が続いた。

内閣府は「集中豪雨時等における情報伝達及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を設置(2004：平成16)し、情報伝達や避難支援の検討に取り掛かった。奇しくも2004年に発表された「今年の漢字」は「災」であった。実際、同年には台風や豪雨による風水害は10を数え200人を超える死者が発生した。地震災害でも新潟県中越地震を含め10の地震災害が報告されている注10)。

この検討会の第1回会議(10月7日)の資料や議事録の中には災害弱者ではなく「災害時要援護者」呼称が確認できる。検討会は『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』と『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』を示した(いずれも2005：平成17)。

前者のガイドラインは、市町村に避難すべき区域や判断基準(具体的な考え方)を明確にした「避難勧告等の判断・伝達マニュアル」の作成を求め、後者のガイドラインは庁内の関係部局の連携(特に防災部局と福祉部局)により、要援護者に関する情報(住居、情報伝達体制、必要な支援内容等)を電子データ、ファイル等によって平時から管理すること、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画(避難支援プラン)の作成を求めるものである。

後者のガイドラインには「災害時要援護者」の定義(図表1)が示され、その「避難支援は自助・地域(近隣)の共助を基本」とする考えを示した。簡述すれば「災害時要援護者」は情報入手・把握や適切な行動に脆弱性を有し、避難行動や避難生活に支援を要する者として位置付けられている。

(図表1) 2005(平成17)「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(2ページ)における「災害時要援護者」の定義

いわゆる「災害時要援護者」とは、必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊産婦等があげられている。

要援護者は新しい環境への適応能力が不十分であるため、災害による住環境の変化への対応や、避難行動、避難所での生活に困難を来すが、必要なときに必要な支援が適切に受けられれば自立した生活を送ることが可能である。

なお、要援護者情報の収集・共有に取り組んでいくに当たっては、現在の市町村の取組状況に関する次の①～③の例などを参考に、対象者の考え方(範囲)を明らかにし、重点的・優先的に進めていくことが重要である。

<例>

- ① 介護保険の要介護3(重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等)以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。
- ② 障害程度：身体障害(1・2級)及び知的障害(療育手帳A等)の者を対象としている場合が多い。
- ③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。

2.2 「災害時要援護者」と「避難行動要支援者」への対策強化

上述のとおり2004年は自然災害が多発した時期でもあり、各地で支援活動が展開された。それは災害時要援護者対策の議論と並行して、被災地で要援護者に対する支援実践が蓄積されたことを意味する。

政府は、被災各地の対応状況も踏まえつつ、災害時要援護者の更なる避難対策を進めるため「災害時要援護者の避難対策に関する検討会」を設置し検討報告(2006：平成18)がまとめられた。この検討会報告では、「避難所における要援護者用窓口の設置」や「福祉避難所の設置」、「福祉サービスの継続(BCP)」、介護保険法に規定する地域包括支援センターや、多くは社協が設置するボランティアセンターとの連携を含む

「要援護者避難支援連絡会議（仮称）」といった新たな内容が盛り込まれ、『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』の改訂（以下、改訂版ガイドライン）に至った。

改訂版ガイドラインは、災害時要援護者の定義・位置付けを踏襲しつつ、そのうちの「自助・共助による必要な支援が受けられない要援護者」を「避難行動要支援者」と称し、該当する住民を「早急に特定し、重点的に進める必要がある」対象者に位置づけるとともに、「現在の市町村の取組状況」を踏まえ、対象者の範囲の考え方を示した（図表2）。

（図表2）2006（平成18）改訂版『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』における「避難行動要支援者」の考え方

- | |
|---|
| <p>① 介護保険の要介護度：要介護3（重度の介護を要する状態：立ち上がりや歩行などが自力でできない等）以上の居宅で生活する者を対象としている場合が多い。</p> <p>② 障害程度：身体障害（1・2級）及び知的障害（療育手帳A等）の者を対象としている場合が多い。</p> <p>③ その他：一人暮らし高齢者、高齢者のみの世帯を対象にしている場合が多い。</p> |
|---|

示された「避難行動要支援者」は、改訂前のガイドラインで定義された「災害時要援護者」の例示（図表1）と同じで、端的に言えば、「災害時要援護者」からより要援護性の高い、具体的には避難行動への要支援度が高い状態の者を「避難行動要支援者」として抽出したものといえる。この人たちの①と②の多くは、平時の福祉制度利用者であり、③は地域で取り組まれる見守り活動や交流活動の対象者とはほぼ重複する。

内閣府は、改訂版「ガイドラインに沿って災害時要援護者対策に取り組むにあたっての具体的な進め方を検討するため」に、「災害時要援護者の避難支援における福祉と防災との連携に関する検討会」を立ち上げ、先進的な事例等を収集・検討し、「要援護者対策の具体的な進め方や地域の取組にあたって有効と考えられる方策例」をまとめ、ガイドラインの「手引き」として『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』を発表（2007：平成19。以下、手引き）した。

手引きは、改訂版ガイドラインと連動する構成で作られている（図表3）。

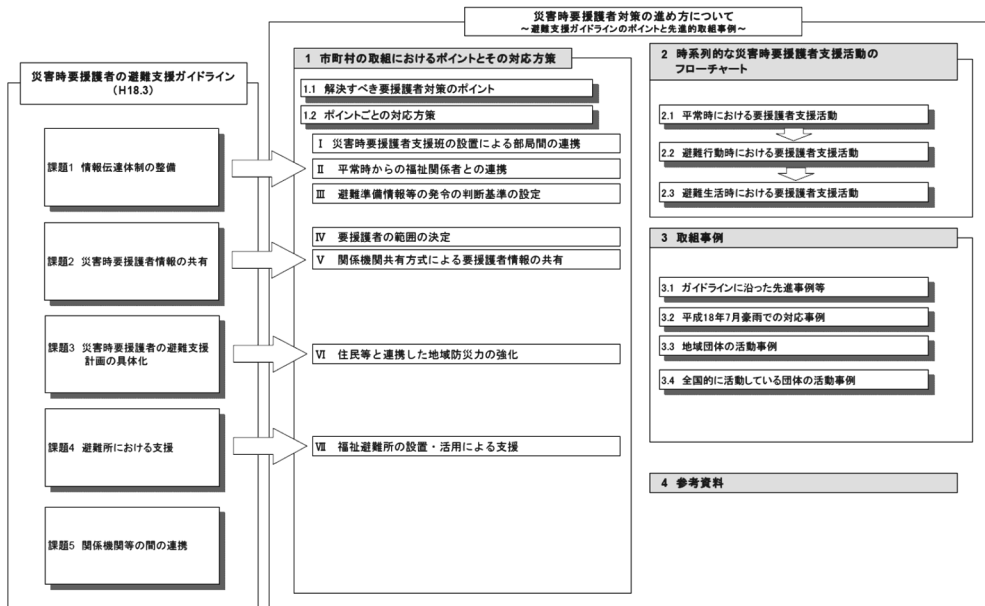
この中の「Ⅵ 住民等と連携した地域防災力の強化」に着目すると、各地の取り組み事例と関連付けながら、「日常の活動を通じた地域防災力の強化」と「ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化」を掲げている。平時の取り組み拡充による地域防災力の強化である。

少し詳しく見ると、「日常の活動を通じた地域防災力の強化」は3項目で構成され、「①要援護者支援に関する人材育成」では、新たな人材育成や被災地支援活動経験者などによる支援体制づくりが、「②地域における要援護者支援活動の支援」では、要援護者の地域参加・交流を支援する取り組みに対する支援が、「③要援護者支援に関する日頃の備え」では、要援護者の自助力向上をねらいとしたグッズや啓発資材の提供に関する行政の取り組み、耐震補強や家具転倒防止に関する助成制度について取り上げている。

「ワークショップや訓練を通じた地域防災力の強化」に目を移すと、要援護者の避難支援は「公助のみでは限界がある」ことを前提に、地域住民全体の防災意識の向上や地域住民による要援護者への配慮や支援を行う地域づくりをねらいとする、要援護者自身の参加も含めた防災ワークショップや防災訓練への取り組みが重要だと指摘している。

これらは、いわば、要援護者避難支援の実効性を高めることを目的に、その支援主体として地域人材に注目したものといえるだろう。

(図表3) 『災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～』の構成



2.3 時間軸視点による災害時要援護者と共助力

2.3.1 東日本大震災と防災対策推進検討会議の設置

地域の防災力が被災者支援や災害時要援護者支援に有効であることは、政府がガイドラインを発表する以前から指摘されていた。例えば、阪神淡路大震災における兵庫県神戸市長田区真野地区の取り組みは広く知られている。地震による建物倒壊によって下町の路地の多くがふさがり、救急車両が通行できない・到着できない中、住民が孤立したまま延焼火災にさらされながら、生き残った住民たちは、地域に残っていた河川や井戸の水を用いてバケツリレーや救命活動にあたった。住民組織やコミュニティ単位で自分たちの地域を守る「共助」を中心とした地域防災のあり方を考える一つの契機になった出来事である^{注11)}。

同震災では視覚障害被災者からは「ご近所の人が玄関をどんとたたいて『早く逃げましょう。一緒に逃げましょう』と避難を促す声掛けがあったことや、避難所でトイレに行く際「いつもペアになって一緒に連れて行って」もらっていたことが報告されている^{注12)}。

これらは「地域の防災力」強化を政策として打ち出す以前の事象である。

市町村では、改訂版ガイドラインや手引きを活用しつつ、共助に基づく地域の防災力構築に取り組んでいく。その取り組みの半ばに、東日本大震災(2011：平成23)が発生した。

政府は、第28回中央防災会議(2011：平成23年10月)で、新たな専門委員会「防災対策推進検討会議」の設置を決定した。この検討会議は、甚大な被害をもたらした東日本大震災における政府の対応を検証し、教訓の総括を行うとともに、首都直下地震や東海・東南海・南海地震(いわゆる「三連動地震」)等の大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図るための調査審議をおこなうものである。

『防災対策推進検討会議 最終報告 ～ゆるぎない日本の再構築を目指して～』(2012：平成24年)の「要旨」版では、「防災政策の基本原則」を「前提」「事前の備え」「発災後の対応」「被災者支援と復旧・復興」の4つの視点からまとめている。

同報告書「本文」版の「第3章 今後重点的に取り組むべき事項」に「災害時要援護者」対策を探ると、

「地域の自主防災組織、民生委員・児童委員、介護事業者、ボランティア等の多様な主体による支援体制を整備」することによる災害時要援護者避難の円滑化やそれを可能にする「避難のシミュレーションの実施」、「災害時要援護者対策も含め、災害時に円滑な広域避難が可能となるよう、各行政主体が具体的に避難先の想定、受入れ方法の検討、手順のマニュアル化等を実施すべき」であり、必要に応じた災害時要援護者の広域避難の具現化や、法制度に「災害時要援護者名簿の作成」を位置づけること、「災害時要援護者の避難支援ガイドラインの見直し」、「福祉施設職員等の応援体制が整っている避難所」の用意、「社会福祉事業者の担当者が、避難支援や家具固定などに携われる仕組みの検討」といった内容があげられている。

同報告書に「災害時要援護者」概念そのものに触れる記述は確認できないが、パルネラビリティが災害時の要支援対象者であることに焦点をあて、その支援のあり方や方法、避難する際の支援者と体制づくり、避難先である福祉避難所体制の整備、平時の自助防災力の向上に福祉関係者がコミットする仕組みについて言及している。

2.3.2 時間軸導入による災害時要援護者の再定義

災害時要援護者に対する支援拡充を求めたこの報告書に続き、「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」が設置(2012：平成24年)され、報告書が発表(2013：平成25年)された。報告書は、東日本大震災で、要援護者に配慮した避難を行うための情報伝達が十分に行われなかったこと、行政の安否確認が円滑に進まなかったことなどの課題に対し、その「教訓を踏まえ、ガイドラインの必要な見直し等の検討を行う」必要認識に基づいたものである。これにより、前述の改訂版ガイドラインは、再度、見直しされることになった。

この報告書の構成上の特徴は、宮城県や岩手県など東日本大震災による被災地域から検討会委員に着任した者も含む「委員からの報告等」を「第1. 東日本大震災での出来事（委員の発言等より）」として冒頭にあげている点である。

これら委員の事例報告は「第2. 東日本大震災における要援護者支援の課題」としてまとめられ、「(1) 平常時における要援護者支援の課題」「(2) 発災直後の避難誘導、安否確認における課題」「(3) 避難後の生活支援における課題」に整理された。

平常時・発災直後・避難後といったフェーズに沿った捉え方は、災害時要援護者対策の新たな視点として指摘することができる。また「第3. 今後の要援護者支援対策の見直しの視点」のなかには「リードタイム」という言葉が用いられている。リードタイムとは、プロセスの開始から完了するまでの時間を指し、一般的には製品やサービスの製造開始から顧客納品までの時間のことを意味して用いられる。

フェーズあるいはリードタイム視点の導入は、災害時要援護者を定時的な状態でとらえた既存の定義・位置づけに変化を加えるものであり、時間軸の導入による再定義である。具体的に報告書では、次のように災害時要援護者を定義した(図表4)。

(図表4) 2013(平成25)『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』における災害時要援護者の捉え方

- | |
|--|
| ① 発災前から要介護状態や障害等の理由により、発災時の避難行動に支援が必要な者
② 避難途中に障害等を負い、避難支援が必要となった者
③ 避難後に避難所等での生活に支援が必要となった者 |
|--|

災害時要援護者の再定義を、筆者なりに解釈すると、まず①の災害時要援護者は、直接的には「避難行動要支援者」を意味するが、避難行動に支援を要する要因は「発災前」から有する「要介護」や「障害等」であり、それが「発災時」という事態変化により「避難行動」そのものに「支援が必要」な状態を生じさせ

ていることを意味する定義である。つまり、「要介護」にしる「障害等」にしる、本人の状態を固定的にとらえたものから、「発災前」から「発災時」に移行した環境変化が、災害時要援護者の行動に影響を及ぼすことを指摘したものである。

こうした考え方は②の「避難中」や③の「避難後」にも表れている。災害時要援護者概念に時間経過とその過程における状態変容に着眼したものといえる。

2.3.3 「共助力」の強調

『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』は、時間軸導入による災害時要援護者の再定義だけでなく、そうした人々を地域でどのように支援するかについて触れている。そのキーワードが「共助」である。前年度に発行された『平成 24 年防災対策推進検討会議最終報告書』本文版に「共助」の登場は 6 か所であり、そのほとんどが「公助」との併記である。対して、『災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書』では、「共助」21 か所、「共助力」は 19 か所、「地域共助力」は 15 か所に及ぶ^{注 13)}。防災における「共助」への高い期待と活用が表れている。

制度的な定義・概念ではなく、辞書的な意味(広辞苑第 4 版)で二つの用語を探ると、「防災」は「災害を防止すること」の意であり、「共助」は「助けあい」と記されている。

同様の調べを無料版 ChatGPT に探ると「防災」では「災害から人々の命や財産を守るために行う活動や対策」を指し、「自然災害や人為的な災害からの被害を最小限に抑えることを目的」とすると表示される。

「共助」は「人々が協力し合い、助け合うこと」を指し、「社会的な側面では、個々の利益だけでなく、集団や社会全体の利益を考えた協力や支援の精神を表現」するものとして示された^{注 14)}。

「防災」が目的性とそれを達成するための取り組みや対策といった意味を持つ用語であるのに対し、「共助」は関係性やそれによる精神性を意味する用語といえる。

政府機関の一つとして設置された「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」は現実的な対策を検討するものであるが、そこでは関係性や精神性といった抽象概念である「共助」を用いている。

報告書に「共助」の出現箇所が多いのは「第 4. ガイドラインの見直しの方向性」である。例えば「支援に係る自助・共助・公助の役割分担」や「共助による避難支援を進める」という用いられ方、「共助力」では「地域の共助力を高める」「地域共助力の質を高める」「支援者数等の地域共助力」である。「共助」は、避難支援の領域の一つであり、これを基盤として避難支援を進めるために、地域で質・量ともに高める対象として描かれている。

大きな期待を寄せられる「共助」であるが、その意味である「関係性」重視は、社会関係資本(ソーシャル・キャピタル: Social Capital. 以下、SC)概念と符合する。かつて SC は内閣府においても取り上げられた概念であり、一般に「信頼・規範・ネットワーク」の 3 要素で構成され「見えざる資本」と呼ばれている。SC 指数の増加は、犯罪や児童虐待の発生減少や障害者や高齢者の QOL (Quality Of Life : 生活の質) 向上を促すという調査結果が得られている。例えば、住民の非営利活動への参加、寄付、ボランティア活動などは SC を豊かにする要素として指摘される^{注 15)}。

「共助」が SC と同義あるいは親和性が高いものだとすれば、確かに災害時要援護者の避難支援において有効性は期待できる。また「地域の共助力」を高めたり・増やしたりすることは、SC の向上となって返ってくることになる。その一方で、野口(2018)は「一定の地域内での SC の強さだけに目が向く傾向は、ややもすると内向きや排他的な SC が形成されやすいというマイナス面」²⁾に留意する必要性を指摘する。

「地域共助力」の形成が SC によるものとしても、SC を高めることを目的に「地域共助力」向上に取り組むのであれば本末転倒と言わざるを得ない。「地域共助力」は、災害発生時に人の命や生活を守るというリアリティを重視するものである。

2.4 避難行動要支援者の名簿作成の義務化と避難支援者の特定

東日本大震災の発生やこれに呼応した検討会の報告書は、災害対策基本法の改正(2013：平成 25)につながったが、それは災害時要援護者の一部である「避難行動要支援者」に特化したものであった。改正内容を要約すると、市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとするものである(法第 49 条の 10 から第 49 条の 13 まで)。

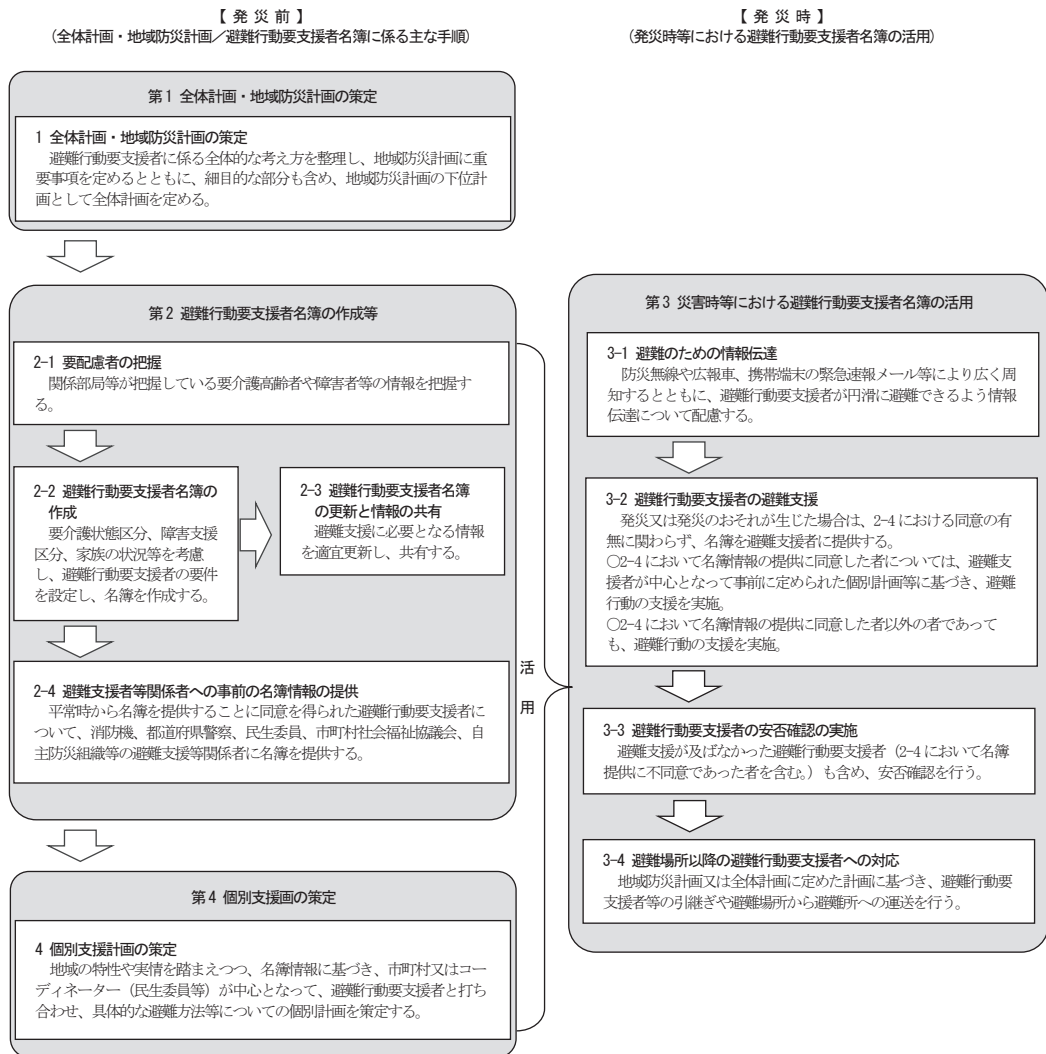
法改正により、内閣府は『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』(2013：平成 25。以下、取組指針)を発表する。取組指針は、改訂版「ガイドラインを全面的に改定したもの」であり、「地域の特性や実情を踏まえつつ、災害発生時に一人でも多くの避難行動要支援者の生命と身体を守る」という目標達成のために、市町村による活用を企図したものである。

取組指針は、二部構成であり、その「第Ⅰ部 改正災対法に基づき取り組む必要がある事項」は、「第1 全体計画・地域防災計画の策定」「第2 避難行動要支援者名簿の作成等」「第3 発災時等における避難行動要支援者名簿の活用」で構成されている。「第Ⅱ部 さらに避難行動支援のために取り組むべき事項」では、「第4 個別計画の策定」と「第5 避難行動支援に係る共助力の向上」で成り立っている。そして、こうした構成は、そのまま市町村における対策の「手順」として描かれている(図表 5)。

取組指針の特徴を端的に表現するなら、避難支援の個別化であろう。具体的には、要配慮者の範囲から避難行動要支援者一人ひとりを候補化し、当事者同意による名簿記載、名簿の関係者共有、発災を想定した個別支援計画の策定を平時の取り組みとして整備しておくことである。加えて、これらを活用した、発災時の個別具体的な避難支援の取り組み、名簿不記載の要支援者に対する避難支援と安否確認、避難した場所や移動の際の情報引継ぎや運送である。

これらがそれぞれ連動構造となっていることは評価できる。しかし、この期待は、その後に発生する令和元年台風第 15 号(2019 年 9 月。令和元年房総半島台風)、令和元年台風第 19 号(2019 年 10 月。令和元年東日本台風)の襲来によって、打ち砕かれ、新たな課題をつきつけた。

（図表5）『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』の構成と市町村における手順（筆者が加筆）



2.5 避難行動要支援者の名簿作成の義務化と避難支援者の特定

二つの台風災害の被害により、政府は検証チームを立ち上げ『令和元年台風第15号・第19号をはじめとした一連の災害に係る検証レポート』が発表（2020：令和2年3月）された。またこれと並行して「令和元年台風第19号による災害からの避難に関するワーキンググループ」と「令和元年度台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ」を立ち上げ、それぞれの課題検討について結果が報告された。

前者の報告書タイトルは『令和元年台風第19号等を踏まえた水害・土砂災害からの避難のあり方について』（2020：令和2年3月。以下、WG報告）で、後者は『令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難のあり方について』（2020：令和2年12月。以下、SWG報告）である。

令和元年台風第19号を強調したタイトルとなっているのは、この台風襲来で、1都12県309市区町村に大雨特別警報が発表され、国及び県管理河川で140か所が決壊するなど、広範囲に甚大な被害が発生し

た。その後の低気圧等による大雨も加わり、土砂災害等が発生し、災害関連死2名を含む99名が死亡、行方不明者3名という人的被害を生じさせた。地震と異なり、台風や低気圧による天候悪化は、あらかじめ予測される。当然、市町村から避難勧告等が発令され、その対象は797万人であった。にもかかわらず、多くの犠牲者が発生したことは、報告書タイトルに令和元年台風第19号を冠したことで関連すると推察している。

WG報告の「今後の水害・土砂災害からの避難対策への提言」には、「自らの命は自らが守る」という意識や「地域の災害リスクととるべき避難行動等」、「住民主体の取組を支援・強化すること」により「避難に対する基本姿勢を徹底」することとしている。「社会全体としての防災意識の向上」をねらったものである。

そのうえで「制度的論点」に「災害リスクととるべき行動理解促進(平時の対応)」「わかりやすい防災情報の提供(災害時の対応)」「高齢者等の避難の実効性の確保」「大規模広域避難の実効性の確保」に関する4つの論点について課題と対応策を整理している。対応策については、速やかに実施することが可能かつ望ましいもの、抜本的な検討が必要なもの(制度的論点の検討等)の2つに分類整理されている。とりわけ「高齢者等の避難の実効性の確保」に関しては、サブワーキンググループで検討深化することとした。

WG報告の発表までに費やした会議回数が4回であったのに対し、SWG報告では8回の会議検討が重ねられている。

SWG報告は、WG報告で取り上げられた「高齢者等の避難の実効性確保に向けた、更なる促進方策について検討」を議論したものであり、具体的には「避難行動要支援者名簿に掲載される者の範囲」「個別計画の制度的位置付け」「福祉避難所への直接の避難や対象者を特定する公示制度の創設」「地区防災計画の素案作成への支援」といった論点で協議がすすめられた。

SWG報告の概要は次のとおりである(図表6)。

(図表6) 令和元年度台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ 最終とりまとめ(概要)

課 題 と 背 景		対 応 の 方 向 性
避難行動要支援者名簿関係	○ 避難行動要支援者名簿は、98.9%の市区町村で作成を完了しているが、 <u>直に避難支援を受ける者を正確に把握できていない場合がある。</u>	○ 避難行動要支援者名簿に掲載すべき者が掲載されないことを防ぐため、福祉専門職やかかりつけ医などの医療職のほか、地域の鍵となる人や団体との連携。
	○ 過去の災害で高齢者や障害のある方が被害※を受けていることを踏まえれば、災害時の避難支援等を更に実効性のあるものにするためには、 <u>何らかの方策が必要である。</u> ※過去の災害における高齢者の死者の割合 ・令和2年7月豪雨 約79% ※65歳以上(うち熊本県 約85%) ・令和元年台風第19号 約65% ※65歳以上 ・平成30年7月豪雨 約70% ※愛知県、岡山県、広島県、香川県、徳島県、高知県、佐賀県、大分県、熊本県、鹿児島県、沖縄県 (うち県庁所在地が対象) ※約80% ※70歳以上 ○ 個別計画の策定が必要な者の優先度や個別計画の内容を検討する際には、 <u>当事者本人の心身の状況や生活実態等の情報が必要となる。</u>	○ 災害時の避難支援等を実効性のあるものとするためには個別計画の策定が有効。個別計画について、制度上、市区町村が策定に努めなければならないものとして位置付け、さらに取組を促進。 ○ 市区町村が策定の主体となり、福祉専門職、社会福祉協議会、民生委員等の日常の支援者及び地域住民と連携して策定。 ○ 災害の危険度の高いところなど優先度の高い方から個別計画を策定。並行して、本人(状況により、家族や地域)が記入する本人・地域記入の個別計画を策定。 ○ 人材の確保と育成を支援する仕組みづくり、市区町村の個別計画策定の取組に対する財政的な支援、また、モデル地区を設定した取組を実施し検証することが重要。
福祉避難所等関係	○ 平素から利用している施設へ直接に避難したいとの声がある。 ○ 指定避難所として公表されると、受入れを想定していない被災者の避難により、福祉避難所としての対応に支障を生ずる懸念があるため、指定避難所としての福祉避難所の確保が進まないとの指摘がある。 ○ また、要配慮者の避難先となるべき福祉避難所など福祉的な支援を受けられることができる施設やスペース等の位置付けやなり方が明確でない。	○ 個別計画の策定プロセス等を通じて、事前に避難先である福祉避難所ごとに受入れ者の調整等を行い、福祉避難所等への直接の避難を促進。 ○ 福祉避難所ごとに、受入対象者を特定してあらかじめ指定の際に公示することによって、受け入れ対象者とその家族のみが避難する施設であることを明確化し、福祉避難所における受け入れを促進。 ○ 小規模な施設やスペースでも、主として要配慮者の滞在が想定される場合は、福祉避難所の指定が適当であること等を明確化。
地区防災計画関係	○ 地区防災計画は、地域のコミュニティレベルでの避難行動に大きく貢献するとともに、避難行動要支援者の把握や避難の呼びかけなどを通じて、個別計画を実施する上でも大変重要な役割を果たすことが期待される。 ○ 地区防災計画の普及について、地区住民等が計画素案を作成する際に、地区住民等の機運を高め、助言・誘導できるような計画作成支援(地域での防災関係の有識者、市区町村職員など)が不足していることが課題である。	○ 事例集など地区防災計画の普及啓発の取組とともに、計画素案作成を支援する仕組み、人材の育成の仕組みを構築。 ○ 個別計画とあわせて災害の危険度の高い所から優先的に策定を促すとともに、地区防災計画の素案の策定が、地区のおおしる人が進めるものとなり、また、個別計画がある場合には整合を図れるよう、防災・福祉・医療的ケアを理解する方など地域の様々な分野の方が関わる環境を整える。

SWG 報告の企図は、地域共助力を活用した個別的避難支援の強化と表することができる。避難行動要支援者名簿のモレを少なくするために地域人材との連携を図る（避難行動要支援者名簿関係）。名簿（リスト）化された避難行動要支援者の個別計画は市町村が策定義務を負い、策定作業には地域福祉関係者との連携でのぞむこと、避難行動要支援者の居住地域の特性などを勘案し優先度に留意すること、避難支援者の確保と育成に取り組み、モデル地区指定によるベターな取り組みを普及させること（個別計画関係）。福祉避難所における受け入れ対象者の事前設定と直接避難の促進、平常時利用施設の発災時継続的避難所としての指定（福祉避難所関係）。地域住民と専門的多分野が参画する地区防災計画の策定（地区防災計画関係）に整理できる。

このような WG 報告・SWG 報告を経て、「災害対策基本法等の一部を改正する法律案」が閣議決定（2021：令和 3）された。

ここまで見てきた防災におけるバリエーションの位置づけ変容とそれに対する制度改正は、次のようにまとめることができる（図表 7）。

（図表 7）防災政策の変遷にみるバリエーションの位置付け変容と対策の特徴

年	出来事・検討会等の報告	「災害時要援護者」関連
1959：昭和 34 年	・ 伊勢湾台風	
1961：昭和 36 年	・ 災害対策基本法の制定	
1986：昭和 61 年	・ 昭和 61 年版防災白書	・ 「災害弱者」の登場
1991：平成 3 年	・ 平成 3 年版防災白書	・ 「災害弱者」の定義づけ
1995：平成 7 年	・ 阪神淡路大震災	
1998：平成 10 年	・ 特定非営利活動促進法の制定	
2004：平成 16 年	・ 新潟県中越地震ほか風水害	
2005：平成 17 年	・ 避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン ・ 災害時要援護者の避難支援ガイドライン	・ 「災害時要援護者」の登場と定義づけ
2006：平成 18 年	・ 改訂版災害時要援護者の避難支援ガイドライン	・ 「避難行動要支援者」の登場と対策強化
	・ 平成 19 年能登半島地震	
2007：平成 19 年	・ 災害時要援護者対策の進め方について～避難支援ガイドラインのポイントと先進的取組事例～	
2011：平成 23 年	・ 東日本大震災	
2012：平成 24 年	・ 防災推進検討会議 最終報告 ～ゆるぎない日本の再構築を目指して～ ・ 災害時要援護者の避難支援に関する検討会報告書	・ 時間軸による「災害時要援護者」の再定義と「共助力」
2013：平成 25 年	・ 災害対策基本法の改正 ・ 避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針	・ 避難行動要支援者名簿の作成義務化 ・ 名簿共有、個別避難支援計画、避難支援者など
2019：令和元年	・ 令和元年台風第 19 号 ・ 令和元年台風第 19 号による災害からの避難に関するワーキンググループ	・ 4 つの制度的論点に関する課題と対応策の検討
2020：令和 2 年	・ 令和元年度台風第 19 号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ	・ 地域共助力を活用した個別的避難支援の強化
2021：令和 3 年	・ 災害対策基本法の一部改正を閣議決定	・ 個別避難計画の作成を市町村の努力義務化
2024：令和 6 年	・ 令和 6 年能登半島地震	

3. 地域福祉領域における「災害時要援護者」を中核とした議論の変遷

3.1 社会福祉協議会における「災害対応」の 2 大視点

大規模災害が発生するたび、被災地の社協では、さまざまな救援活動に取り組んでいる。例えば被災者支援として「生活福祉資金」貸付の実施や共同募金とタイアップした「義援金」募金、被災地で支援活動に取り組むボランティア活動「支援募金」、被災者の生活再建や孤立防止に向けた生活支援相談員の訪問活動などである。

こうした動きが活発になった契機の一つに、阪神淡路大震災（1995：平成 7）がある。「ボランティア元年」という言葉は、特定非営利活動促進法の制定や災害 VC 設置の定常化といった現代につながる文脈で用いられることが多いが、逆説的に言えば、当時、市民活動・災害ボランティアやそのコーディネーションが未

確立であり、さまざまな混乱、試行錯誤の中、手探りで取り組んでいたことの裏返しでもある。

そのため、社協が災害対応にコミットする際、はじめに手掛けたのは災害ボランティアやそのコーディネート機関である災害 VC のあり方に関する議論であった。災害 VC に関しては、人材養成、システム化、国・都道府県・市町村の関係、被災地社協と災害 NPO との関係構築といった視点から、幾度も議論が重ねられているが、これに関しては本稿の趣旨と異なるため、別の機会に譲りたい。

社協は、基礎自治体を単位に設置され、地域福祉を推進することを目的とする組織であり、「住民主体」原則に基づいて、日々その取り組みが展開される。そのため、守備範囲とする市町村で災害が発生すると、当然、その住民である福祉的救援を必要とする住民と、平時にそうした人々を支援する地域住民が、同時に被災者と呼ばれる状態に陥る。社協は、この視点からの議論の蓄積も有している。

社協が災害対応する際、災害ボランティアからの視点と福祉的救援からの視点の二つが存在し、本稿では後者に焦点をあてている。

3.2 基本方針の策定

社協が、災害ボランティアも含め、被災地の支援活動全般について議論を重ねた成果物として『大規模災害対策基本方針』（全社協。2013：平成 25。以下、基本方針）がある。被災地支援活動をより効果的にすすめるため、関係団体間の連携・協力の基礎固めとして、全国規模の連携・協力の構築に必要な事項を中心に策定されたものである。

東日本大震災を契機に策定されたこの基本指針は、全 6 章で構成されている。「第 1 章 総則」は、基本方針の目的・運用を定めた短いものであるが、災害 VC を中心とした議論とは趣を異にする内容がいくつか確認できる。まず被災地で福祉救援に取り組む組織・団体を、社協だけでなく「社協等関係団体」と位置づけ、社協、社会福祉法人・福祉施設、民生委員・児童委員の組織を含めて定義したことである。社会福祉法人・福祉施設や民生委員・児童委員を取り入れたのは、おもに災害時要援護者に対する支援を想定してのことと考えられるが、これについては後述する。

「第 2 章 本方針の対象・範囲」は、都道府県の単位や全国を 7 つに分けたブロック単位、福祉分野の活動では対応しきれない規模の災害を「大規模災害の定義」としている。これは、「災害の種類や地震の震度等による規定」ではなく「被害が局地的な場合でも、全国規模の支援が必要な場合」を想定するものである。支援の必要性、ニーズの深刻さに重点をおいた支援対象の定義と言える。その支援は「主に発災直後の初動期から避難所がおおむね閉所されるまでの間」に展開される支援を「全国規模の被災地支援活動の時期」とした。「仮設住宅における等」に対する「全国規模の支援方針は、今後の検討課題」に取り上げられた。

「第 3 章 社協等関係団体の被災地支援活動の基本姿勢」では、「多様な生活課題・福祉課題のあるすべての人びとを支援すること」をめざすには、「これまで地域の幅広い関係者との連携・協働のなかで培ってきた総合調整機能（コーディネート機能）と各福祉分野の専門性を基礎として」、「有する資源を最大限に活用し、包括的かつ個別的な支援につなげていく」ことが、社協等関係団体の社会的使命とした。このような基本姿勢により支援活動を展開するには、被災した「地域の実情や現地の社協等関係団体の状況に応じた」柔軟な支援のかたちが必要とめられ、それは、支援者と被支援者とが「被災地のニーズや支援活動の目的・進め方についての共通認識」に基づく必要がある。

これらを全国的組織として取り組むため、第 4 章や第 5 章では、全国規模の被災地支援活動の推進体制や全国対策本部の設置と役割について触れている。上述の「仮設住宅における支援等」を含め、「情勢の変化等に応じ、随時、その内容を見直し」するため「第 6 章 本方針の改定」や「被災地支援活動の基盤強化に向けた今後の課題」で、基本方針に積み残した検討課題を列挙している。

3.3 民生委員・児童委員活動と災害対応

「社協等関係団体」の一つである全国民生委員児童委員連合会（以下、全民児連）の災害に対する全国的な取り組みは「民生委員・児童委員発「災害時一人も見逃さない運動」（2006：平成18～2007：平成19）に端を発している。運動を展開する以前から、各地の被災地で、災害時要援護者一人ひとりと結びついている民生委員・児童委員（以下、委員）の安否確認やこころのケアを含めた見守り活動を展開していた実績は、民生委員制度創設90周年記念事業として全国的に取り組みれることとなった。90周年記念事業大会（2007：平成19年7月。東京都千代田区「日本武道館」）で採択された「行動宣言」には、「日ごろの活動を活かし、災害時に要援護者の安否確認を行います」とされている。

全国の7割以上の法定単位民児協^{注16)}がこの運動に参画し、要援護者台帳の整備、災害マップの作成、要援護者ニーズの把握調査などに取り組んだ。新潟県中越沖地震（2007：平成19）では、日常の支援活動で整備してきた「要援護者台帳」「要援護者マップ」を活用し、被災地の一人暮らし高齢者の安否確認を迅速に展開したことが報道された。地域福祉の推進に大きな役割を果たす民生委員・児童委員が全国的に災害時要援護者支援の運動を展開し、その成果をみた出来事である。

全民児連は、この運動の継続・発展を目指し、「第2次」運動として『要援護者支援と災害福祉マップづくり』（2010：平成22）を作成し、全国の民児協の研修や取り組み演習として活用されることになった。

民児協の災害対応力を強化する試みであり、同時に政府の『改訂版災害時要援護者の避難支援ガイドライン』（2005：平成17）の実効性の担保にもつながる取り組みである。

しかし、東日本大震災（2011：平成23）の発生は、この運動の方向性を転換させることになる。東日本大震災で56人の委員が亡くなり、また委員自身が被災するなど、委員の安全確保、災害時の委員の役割、避難生活の長期化のなかでの委員に対する支援等、多くの課題が明らかになった。「災害時一人も見逃さない」という言葉が委員の強い使命感和相まって、皮肉にも大きな犠牲を発生させてしまった。

全民児連は『民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針』（2013：平成25年4月。以下、全民児連指針）をまとめ、その後、改正災害対策基本法（同年6月）で、市町村に避難行動要支援者名簿の作成が義務づけられ、その提供先のひとつとして、民生委員があげられたことを受けて、災害対策基本法と委員活動の関係などについて加筆を行い、第2版民児連指針を発行する（2013：平成25年11月）。

東日本大震災の被災地が復旧・復興期に移行する中、各地で災害が発生し、災害時の委員活動のあり方を改めて整理する必要性が高まり、災害時要援護者名簿の共有方法や活用方法が課題として浮上した。

全民児連は第3版民児連指針を発行し、その名称を『災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針』（2019：平成31年3月）に変更した。熊本地震（2016：平成28）や西日本豪雨（2018：平成30）をはじめ、毎年のように全国各地で災害が相次ぎ、地域住民の避難支援等に当たっていた委員の死傷事例が発生していた。名称変更はこうした事象を背景に「民生委員・児童委員も地域住民のひとりであり、自らの安全が最優先であること」、「災害時要援護者の支援は委員だけが担うのではなく地域ぐるみの取り組みが必要であること」、「災害時に円滑な対応を行うためには平常時の取り組みが重要であること」を主旨とするものである。災害時における民生委員・児童委員活動にあたって、発災時は自らと家族の安全確保が最優先であり、平常時の取り組みに力点をおくべきとの考え方を明確にした。

第3版民児連指針には「災害に備える民生委員・児童委員活動の基本的な考え方」と「災害に備える民生委員・児童委員活動10か条」が掲げられ、上記の主旨に沿った活動の展開を企図した。

さらに、災害対策法制の相次ぐ見直しへの対応や、頻発する自然災害に際して委員の安全確保の重要性から、民児連指針は、名称はそのまま第4版を発行する（2023：令和5）。第3版と比べ第4版では、「基本的な考え方」と「10か条」が次のように変更された（図表8）。

(図表 8) 『災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針』第3版・第4版の抜粋比較(変更箇所以下線等、筆者)

【災害に備える民生委員・児童委員活動の基本的な考え方】	
新(第4版)	旧(第3版)
① 災害の発生が迫っている場合や発災直後は自らと家族の安全確保が最優先 ※旧②を強調し繰り上げ ② 平常時において、地域ぐるみの要援護者の支援体制づくりに協力する ※旧①を変更し繰り下げ ③ 発災後、安全が確保できた後、無理のない範囲で要援護者支援に協力する ※旧③を変更	① 平常時の取り組みこそが重要 ≪平常時≫ ② 自分自身と家族の安全確保が最優先 ≪発災時≫ ③ 支援を必要とする人に、必要な支援が届くようにつなぐ ≪発災後≫
【災害に備える民生委員・児童委員活動10か条】	
新(第4版)	旧(第3版)
(民生委員・児童委員として災害に向き合う大原則) 第1条 自分自身と家族の安全確保を最優先に考える 第2条 無理のない活動を心がける (平常時の取り組みの基本) 第3条 「地域ぐるみ」で災害に備える 第4条 災害への備えは日ごろの委員活動の延長線上にあることを意識する 第5条 民児協の方針を組織として決定し、行政や住民等にも周知する (市町村と協議しておくべきこと) 第6条 名簿などの個人情報の保管方法、更新方法を決めておく 第7条 情報共有のあり方を決めておく ※「行政と協議し、」を削除 (発災後の民児協活動において留意すべきこと) 第8条 委員同士の支え合い、民児協による委員支援を重視する ※旧「第10条」を繰り上げ、「民生」を削除 (避難生活から復旧・復興期の活動で意識すべきこと) 第9条 支援が必要な人に、支援が届くように配慮する ※旧「第8条」を繰り下げ 第10条 孤立を防ぎ、地域の絆の維持や再構築を働きかける ※旧「第9条」を繰り下げ、「地域の絆の維持や」を付加	(民生員・児童員としての心がけ) 第1条 自分自身と家族の安全を最優先に考える 第2条 無理のない活動を心がける (平常時に取り組んでおくこと) 第3条 地域住民や地域の団体とつながり、協働して取り組む 第4条 災害時の活動は日頃の委員活動の延長線上にあることを意識する 第5条 民児協の方針を組織として決めておく (行政と協議しておくこと) 第6条 名簿の保管方法、更新方法を決めておく 第7条 行政と協議し、情報共有のあり方を決めておく (避難生活において・復旧復興に向けて) 第8条 支援が必要な人に、支援が届くように配慮する 第9条 孤立を防ぎ、地域の再構築を働きかける 第10条 民生委員同士の支え合い、民児協による委員支援を重視する

第3版の「基本的な考え方」が平常時・発災時・発災後という時系列であったものが、第4版では、発災時・平常時・発災後とされ、委員自身の安全確保が最優先にあげられている。「10か条」についてもおおむね同様の時系列で、「委員支援」を発災後の取り組みに移している。

第4版民児連指針では、「民生委員は避難後、安全が確保された段階で被災者支援を担うべき立場」であることから、「危険を伴う状況下での活動は行うべきでなく、率先避難に徹することが重要であり、避難支援者になることは適当」ではないと指摘している。また「防災訓練や避難訓練等を積極的にに行い、住民参加を促進していくことは、住民相互のつながりを強くし、防災のみならず、社会的孤立の防止等、地域福祉の推進にも資するもの」と平常時の活動と災害対応とを関連づけている。委員の犠牲者発生防止を最優先に、その役割発揮のフェーズは平常時と発災後にシフトしたものである。

第4版民児連指針「10か条」の「平常時の取り組みの基本」(第3～5条)では、住民自身による取り組みを促すことによる地域防災力向上、地域ネットワークづくり、地域住民からの避難支援者の確保、普段の活動から得られる情報を活用した災害時要援護者への支援、防災マップづくりや災害時要援護者の自助力向上支援といった取り組みを展開するよう求めている。

同じく「10か条」の「避難生活から復旧・復興期の活動で意識すべきこと」(第9・10条)では、避難所や仮設住宅あるいは自宅で避難生活をおくる要援護者のアドボカーション機能の発揮、ニーズ把握と支援へのつなぎ、医療・福祉の専門職との連携や調整、仮設住宅や自宅避難における「取り残され感」の払拭と孤立防止、発災前の人間関係の維持、長期化する仮設住宅の新たなコミュニティ形成への役割期待があげられている。

災害時における委員自身の安全確保を除けば、民生委員・児童委員に期待される災害時の役割発揮は、ほぼ、平常時の取り組みと同様のものといえよう。繰り返された災害対策法制の改正で災害時要援護者の定義や位置づけは変化した、民生委員・児童委員の立場からすれば、地域における個別支援、共助体制

づくりといった、日ごろの取り組みに変わりはなく、言い換えれば、民生委員・児童委員の機能発揮を災害対応に拡張したものにとらえることができる。

3.4 福祉視点による災害時要援護者支援対策

災害時要援護者の中には、平時に民生委員・児童委員が支援する住民が多い。生活課題を抱えるこれらの人に対し、福祉視点からの取り組み強化が求められる。

平成の30年間に発生した阪神淡路大震災、東日本大震災という二度の大震災をはじめ、繰り返される地震や台風・豪雨災害による多大な被害の発生は、災害対応法制の見直しだけでなく、地域福祉分野での対応にも及んでいる。災害は、高齢者、障害者、子どもなど、バリエーション豊かな人々にとくに大きな被害をもたらし、また、平常時には不自由なく、あるいは家族の支えや地域の互助機能等によって生活を維持できていた人であっても、災害を契機に孤立し、心身の機能が低下し自立生活が困難になったり生活困窮状態に陥るといった例も散見される。被災の打撃を少しでも減じ、安定した生活を取り戻すための支援の充実、平常時から災害時へと一貫性のある福祉の支援の必要性が増した。

こうした認識のもと、全社協は『災害時福祉支援活動の強化のために「被災者の命と健康、生活再建を支える基盤整備を」』との提言を行った(2019：令和元。以下、提言)。ここでいう「災害時福祉支援活動」とは「発災後、様々な福祉的課題を有する被災者に対する福祉サービスの提供や日常生活支援、生活再建への寄り添い型の相談支援、災害ボランティア活動等の総称」と定義されている。その活動は、社会福祉を目的とする事業を営業者(社会福祉法第4条第2項)である「社会福祉法人・福祉施設」、社会福祉に関する活動を行う者(同法同条と同じ)である「民生委員・児童委員」や「ボランティア」、地域福祉の推進を図ることを目的とする団体である(同法第109条)「社会福祉協議会」をはじめ、「NPO、日赤、生協等さまざまな団体等、幅広い関係者」により展開されるものとしている。

提言では、災害時の医療と福祉支援の役割整理として、災害医療は「発災直後に負傷者の治療、救命に大きな役割を担う」もので、負傷や疾病等、発災直後の被災者の命の危機を回避することであるのに対し、福祉支援は「長期にわたる避難生活や自立的な生活の再建を支える」ことだとする。

被災した福祉施設・事業所ではサービス提供が困難になることで、その利用者である高齢者や障害者等の要支援者のニーズは充足されなくなる。それは、心身状態の悪化、さらには命に関わる事態でもある。平常時には、家族や地域の支えにより生活を送ることができていた人も、災害発生は、インフォーマルな支援が失われ、ニーズが顕在化することとなる。こうしたニーズに対応するのが福祉支援であり、災害医療では対応が難しい領域である。

さらに大規模災害においては、被災者の分散避難のなかでコミュニティのつながりが失われ、仮設住宅、災害公営住宅での孤立死が後を絶たない。被災により家族や自宅、仕事を失った人が立ち直れず、アルコール依存や生活困窮に陥るケースも少なくない。こうした人びとに寄り添い、生活の再建を支えるのも福祉関係者の役割である。提言では、このように災害時福祉支援の重要性を説明している。

こうした捉え方は、WHO が2001(平成13)年に採択した国際生活機能分類(ICF：International Classification of Functioning, Disability and Health)と親和性が高いものと考えられる。

2005(平成17)年の「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」の定義にも「災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時の一連の行動をとるのに支援を要する人々」であったり、「新しい環境への適応能力が不十分である」など、「活動」や「環境因子」視点を連想させる記述はあるものの、それは「心身機能・構造」にウエイトを置きすぎる描き方であった。時間軸の導入による再定義は、「心身機能・構造」と「環境因子」の連動性に目を向けさせることになった。

先述の時間軸導入による災害時要援護者の再定義に当てはめる(表3を参照)と、①の「要介護」や「障

害」はICFで示す「心身機能・構造」であり、その状態で平時(発災前)を暮らす当事者を災害が襲う(発災時)と、自宅や地域の様相(環境因子)が影響を受け、当事者は避難という「活動」の困難性を増す状態に変化する。災害による「環境因子」の変化は当事者の「活動」を抑制または制限する事態である。

このことは②の災害時要援護者にも当てはまる。「要介護」でも「障害」でもない当事者は、発災により自宅や地域が破壊され(環境因子が変化し)、その避難行動中に(活動中に)、ケガなどの障害を負うことで「心身機能・構造」に変化が生じ、移動が困難になった道路や街並みの中(環境因子の変化による困難性の増加)の、「活動」である避難行動が制限される。②の災害時要援護者は、災害による「心身機能・構造」と「環境因子」の変化によって「活動」低下を招く状態となる。

次に③の災害時要援護者は、避難という「活動」を終え、避難途中から避難後という経過の結果、自身の居場所が「避難所等」という平時とは異なる「環境因子」から影響を受ける状態に置かれる者である。この「避難所等」には避難所はもちろん、車中泊や損壊家屋に居続ける避難生活者も含まれる。一般に市町村防災計画で指定される避難所は、学校などの体育館が多く、そこでの避難生活(環境因子の変化)は、避難所等で暮らす人々の「活動」のみならず「参加」や「心身機能・構造」にも大きな影響を及ぼす。このことは、高齢者や障害者だけでなく、災害時要援護者に位置づけられる外国人、乳幼児、妊婦等もその範疇に含まれる。また環境因子の変化により生ずる劣悪な影響は、災害関連死のリスクを高めることにもつながるものでもある。

筆者の解釈は、総じて観念的であり具体的なファクトに乏しいが、とりわけ福祉分野から、平時も含め、災害時要援護者への支援を考えた場合、ICF視点からの捉え直し、あるいはその深化の必要性を指摘するものである。また忘れてならないのは、「ICFは全ての人に関する」¹⁾ ものであり、災害時要援護者に特化したものではないことである。このことは災害による「環境因子」の変化が、災害時要援護者以外の被災地の人々、被災地の福祉事業所の従業者などの「心身機能・構造」や「活動」「参加」に影響することを意味する。さらに加えれば、被災地以外に居住する災害時要援護者の親族・知人友人、被災地の惨状に心動かされ支援活動を展開する災害ボランティアなども同様である。

掲げられた具体的な提言は、「提言1 福祉的支援の拠点整備 -『災害福祉支援センター(仮称)』の設置」「提言2 人材の養成」「提言3 人的支援の仕組みの構築」「提言4 平時および発災後の活動に関する財政基盤の確立」「提言5 災害時福祉支援活動の法定化」の5つである。

3.5 権利理念に基づく災害福祉支援と拠点整備・法規定の必要性

掲げられた「提言2」「提言3」「提言4」に関して、厚生労働省による「災害福祉支援ネットワーク、DWATの実態把握、課題分析及び運営の標準化に関する調査研究事業」^{注19)} など、一定の進捗をみたが、「提言1」「提言5」に関しては、課題として残っていた。

提言1である「災害福祉支援センター」を各地に展開していくための考え方や災害法制に位置づける「福祉」についての定義を整理することを目的に全社協は「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」を立ち上げた(2021:令和3年8月)。

検討結果は、『災害から人びとを守るために -災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書-』を発表した(2022:令和4。以下、災害福祉支援強化検討会報告書)にまとめられている。

とすれば「応急期における救助が主であった」これまでの災害対応について、災害福祉支援強化検討会報告書では、災害福祉支援の重要性を3つの理念から説明している。

一つは「人道憲章と人道対応に関する最低基準」^{注17)} に「人道憲章」として掲げられた「すべての被災者は、尊厳のある生活を営む権利があり、そのために人道支援を受ける権利がある」とする理念である。

二つ目は、日本政府が2014(平成26)年1月に批准した「障害者の権利に関する条約」^{注18)} 第1条「こ

の条約は、全ての障害者によるあらゆる人権及び基本的自由の完全かつ平等な享有を促進し、保護し、及び確保すること並びに障害者の固有の尊厳の尊重を促進することを目的とする」を掲載している。

これら 2 つが海外や国際条約を引用しているのに対し、災害福祉支援強化検討会報告書は 3 つ目の理念として日本国憲法第 14 条「すべて国民は、法の下に平等であつて、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない」をあげている。

災害時福祉支援は、人道憲章、障害者権利条約、憲法第 14 条（法の下に平等）を根拠理念とする取り組みと位置づけた。

「災害福祉支援センター」の機能および災害法制に位置づける「福祉」について、災害福祉支援強化検討会報告書は、「歴史」的視点と「エビデンス（科学的根拠）」視点の 2 点から検討結果がまとめられている。

「災害福祉支援センター」は、「平時から都道府県社協に設置し、都道府県内の自治体や市町村社協、社会福祉法人、NPO、災害中間支援組織等とのプラットフォームを構築し、災害に備えていく」ものであり、その機能発揮は「平時の相談・地域支援活動からつながる、福祉による継続した支援活動」に列挙されている。

災害法制に「福祉」を位置づけることに関しては、災害救助法第 4 条第 1 項に示す「救助の種類等」の第 4 号「医療及び助産」に「福祉」をいれることを要望した。仮にこの規定を「医療・助産および福祉」と改正した場合の記載案には、その留意事項で「災害により福祉の支援を必要とする者であれば、福祉的支援が必要となった理由が災害によるものか否かは問わない」とし、災害時要援護者を災害契機要援護者（傍点は筆者）に拡大した。また災害福祉支援にあたり、被災者の経済的要件を問うことはなく、その理由を「例えば経済的に余裕がある者でも、現に福祉的支援を必要としていることには変わりないからである」としている。被災者ニーズを非貨幣的視点からとらえものであり、災害時福祉支援（傍点は筆者）を権利性に立脚した取り組みとして位置づけるものである。

一方「被災地であっても、通常の事業所や在宅サービス等が行われている場合には、法による福祉的支援を実施する必要はない」とし、不必要で過剰な財政投入の抑制が示されている。

災害対応も含めて、全社協は、その活動原理ともいえる「社会福祉協議会基本要項 2025（仮称）」（第 1 次案）の草稿を行っている^{注 20}。第 1 次案には、市区町村社協の機能として新たに「災害等非常時の支援機能」をかかげ、災害時には「被災者の生活支援、復興支援」を、平時には「災害等の非常時に備えた取り組み」を行うとした。こうした活動のバックアップとして「都道府県社協の機能」や「指定都市社協」の「災害等非常時の支援」では、災害時に社協や福祉施設・避難所を「ネットワークでつなぎ」、職員派遣も含めた「災害ボランティアセンターの運営」、災害派遣福祉チーム（DWAT）の派遣を支援するとした。そのため、平時では「都道府県行政と調整し、担う役割や支援への対応を共有するなど、非常時に備えた取り組み」を進めるとしている。「災害等非常時の支援」に関する「全社協の機能」は都道府県や指定都市とほぼ同様であるが、全国規模の取り組み・バックアップに取り組むことを示している。

4. 社会福祉士養成教育と災害

社会福祉士養成課程の科目^{注 20}は 23 科目あり、の中で「災害」を扱うのは「社会学と社会システム」「ソーシャルワークの理論と方法（専門）」「地域福祉と包括的支援体制」「保健医療と福祉」「ソーシャルワーク演習（専門）」の 5 科目である（図表 9）。

そのうち「地域福祉と包括的支援体制」科目では、「教育に含むべき事項」として「災害時における総合的かつ包括的な支援体制」があげられ、「災害対策基本法、災害救助法」や「各自治体等の避難計画」といった具体的な内容を「非常時や災害時における法制度」の教育内容例として示している。これは、社会福

社士に、災害に関する法制度や各自治体の避難計画あるいは防災計画といった実務的な知識の習得を求めるものである。養成課程にこれらが位置づけられているのは、バルネラブルな人々の地域における避難や、災害時における包括的支援体制の構築について機能発揮することへの期待である。

(図表 9) 社会福祉士養成課程「科目」にみる「災害」(抜粋。下線は筆者)

【科目名】教育に含むべき事項	想定される教育の内容の例	
【社会学と社会システム】 ③ 市民社会と公共性	4 災害と復興	・ 避難計画、生活破壊、生活再建 ・ 災害時要援護者 ・ ボランティア
【ソーシャルワークの理論と方法(専門)】 ⑦ ソーシャルワークにおける総合的かつ包括的な支援の実践	4 非常時や災害時支援の実践	・ 非常時や災害時の生活課題 ・ 非常時や災害時における支援の目的、方法、留意点
【地域福祉と包括的支援体制】 ④ 地域社会の変化と多様化・複雑化した地域生活課題	3 多様化・複雑化した地域生活課題の現状とニーズ	・ ひきこもり、ニート、8050 問題、ダブルケア、依存症、多文化共生、自殺、災害等
⑦ 災害時における総合的かつ包括的な支援体制	1 非常時や災害時における法制度	・ 災害対策基本法、災害救助法 ・ 各自治体等の避難計画
	2 非常時や災害時における総合的かつ包括的な支援	・ 災害時要援護者支援 ・ BCP (事業継続計画) ・ 福祉避難所運営 ・ 災害ボランティア
【保健医療と福祉】 ② 保健医療に係る政策・制度・サービスの概要	4 保健医療対策の概要	・ 保健所の役割 ・ 地域医療の指針 (医療計画) ・ 5 疾病 (がん、脳卒中、急性心筋梗塞、糖尿病、精神疾患) ・ 5 事業 (救急医療、災害時における医療、へき地の医療、周産期医療、小児医療) ・ 薬剤耐性 (AMR) 対策
⑧ 保健医療領域における支援の実践	2 保健医療領域における支援の実践 (多職種連携を含む。)	・ 疾病及びそのリスクがある人の理解 ・ 入院中・退院時の支援 ・ 在宅医療における支援 ・ 終末期ケア及び認知症ケアにおける支援 ・ 救急・災害現場における支援 ・ 家族に対する支援
【科目名】ねらい	教育に含むべき事項	
【ソーシャルワーク演習】 ③ 支援を必要とする人を中心とした分野横断的な総合的かつ包括的な支援について実践的に理解する。	<ソーシャルワーク実習前に行うこと> 個別指導並びに集団指導を通して、実技指導 (ロールプレイング等) を中心とする演習形態により行うこと。 ①次に掲げる具体的な事例等 (集団に対する事例含む。) を活用し、支援を必要とする人が抱える複合的な課題に対する総合的かつ包括的な支援について実践的に習得すること。 ・ 虐待 (児童・障害者・高齢者等) ・ ひきこもり ・ 貧困 ・ 認知症 ・ 終末期ケア ・ 災害時 ・ その他の危機状態にある事例	

もう一つ確認しておかなければならないのは、「災害時要援護者支援」「BCP (事業継続計画)」「福祉避難所運営」「災害ボランティア」があげられている点である。

養成課程で例示されている「災害時要援護者支援」を考えた場合、被災による平時の生活課題の把握を時系列変化としてとらえることが必要である。平時に利用していた生活資源・福祉資源がダメージを受け機能低下・不全となり、被災者にすれば「環境因子」の大きな変化が「活動」「参加」「心身機能・構造」にダメージを与える事態である。平時のニーズ把握とは異なる視点、ICF に基づく見立てが必要である。

そのため福祉サービス事業所は、災害時であっても、できるだけサービス提供を維持できる仕組み・体制を整える必要がある。福祉サービス事業所の「BCP (事業継続計画)」の策定である。福祉サービスは、人が人に提供するヒューマンサービスであることから、その BCP は、利用者の安全確保と事業継続の両立が求められる計画である。事業を中断させない、または中断しても可能な限り短い期間で復旧させるための

指針、体制、手順などを定め、状況に応じて、全国規模のネットワークなどを活用し事業の持続可能性を高めておく必要がある。

それでも被災しサービスの継続提供が難しい事態、あるいは地域で暮らす要援護者の生活機能が低下する事態も発生する。そうした場合、災害時要援護者は「福祉避難所」で避難生活を送ることになる。一般避難所は、その避難所生活者によって運営される。福祉避難所は多様なパレナブル状態の人びとが暮らす場である。当然、さまざまな避難生活課題が発生し、集団生活課題と個別生活課題が生まれる。言い換えれば、集合的ニーズと個別ニーズの同時発生・混在であり、その両方に対峙するには、DWATをはじめとする災害福祉支援を核に福祉避難所生活を支えることが重要である。

被災地に災害 VC が設置されることが常態化した。それは被災地の外から到来する「災害ボランティア」のもつ思いやエネルギーを、災害ボランティアというインフォーマル支援を被災者に届ける取り組みである。被災者とボランティアは互いに顔を知らない。また、被災者は平時にボランティアによる支援を受けなれていない。ボランティアに関する定義や考え方は人それぞれである。互いに共通認識のないままボランティアは被災者宅に到着し、依頼された支援活動を開始することになる。その活動は、一見、ガレキの片付けやドロ出しのように映る。関係を築くための十分な時間はない。災害 VC は、ボランティアに「被災者は生活者」であることを伝えなければならない。ガレキに映るタンスの中に家族や暮らしの思い出がまつまっていないか、ドロだらけでとても着られそうにない衣類は本当に処分してよいものか。社会福祉士が災害ボランティアに対峙する時、被災者である人とボランティアである人を有機的に連結させる技能が求められる。

他の科目においても「災害」があげられていることは、それぞれの領域において、被災事象の分析・理解・対応を養成過程に求めている。社会福祉の目的が「地域福祉の推進」（社会福祉法第1条）である今日、社会福祉士は所属する機関・団体の種別に関わりなく、地域福祉推進の担い手である。平時に取り組む個別支援と地域づくりは、災害時に被災者に対する個別支援と地域共助力の醸成として取り組むことになる。

社会福祉士養成は、平時と災害時が一貫的な関係であることを前提に取り組まなければならない。

5. 災害福祉支援の概念

災害法制の変遷において、災害時要援護者概念やその支援に ICF や SC との親和性があること、社協による災害対応の変遷に「災害時福祉支援」領域が生まれたこと、さらに社会福祉士養成課程に「災害」対応が明確に位置づけられていることをみてきた。これらをミクロ・メゾ・マクロ階層ごとに「平時」と「災害時・復旧復興期」に区別し、各階層の対応・対策を概念的に示したのが「災害福祉支援の概念図」（図表 10）である。

まず平時の観点から見てみる。ミクロ領域では、個別の生活課題・福祉ニーズが生じている。これへの対応は多職種連携により支援が展開される。多職種の支援は共有された目標の達成に向けて取り組まれることから、個別の福祉支援計画に基づき取り組まれる。災害を想定した場合、個別の生活課題・福祉ニーズを有する人々は、災害時要援護者・避難行動要支援者である。個別の避難支援計画の策定が必要となる。福祉・防災に両面に関わるこの取り組みの過程で要援護者やその家族の自助力向上の取り組みが求められる。

メゾ領域では、地域の福祉力、言い換えれば共助力の醸成が求められる。平時は、住民や民生委員・児童委員など、地域福祉関係者による取り組みが展開されているが、それが共助防災力として機能発揮されることを想定して取り組まなければならない。社会福祉法人や福祉施設が福祉避難所になることを前提とすれば、平時から取り組む多機関協働の仕組みづくりに災害視点を取り入れることが重要である。地域の福祉力醸成には地区福祉計画を、共助防災力では地区防災計画を策定するが、別々で取り組むのではなく有機的な連動、あるいは一体的に策定することが求められる。

マクロ領域では、福祉と防災を連動させた政策執行が必要である。それぞれが平時において行政計画として取り組まれている。双方の政策にそれぞれを位置付けた政策立案が重要となる。平時のマクロ領域のあり方は、メゾ・ミクロの様相に強い影響をもつことから網羅的に構築することが重要である。

災害時・復旧復興期におけるミクロ領域では、平時のニーズが重篤化あるいは顕在化して表出する。平時には生活課題を有しない人々も新たなニーズを抱える状態になる。そのニーズは、被災による多くの喪失体験が発生させる。また時間が経過することでニーズ表出することもある。個別ニーズは個別であるがゆえに、多様で重層的な事象として現れる。丁寧な個別支援が必須である。

災害時、命が助かった人々は避難生活をおくることになる。避難所だけでなく損壊家屋や車中で避難生活をおくる被災者もいる。そこは集合的ニーズが表出する場でもあり、医療・保健・福祉などのニーズが集中的・凝集的・増加的に現れる場でもある。命が助かったことは喜ばしいことであるが、避難生活者は多くの喪失体験と環境変化による新たな負荷を負った状態である。これらを放置すれば助かった命が災害関連死という現象として現れる。DWAТをはじめとする専門支援が投入される必要があり、他分野とのネットワークによる包括的な支援の展開が必要である。災害時には物的・人的資源の機能が不全または著しい低下状態に陥る。これにより破壊されたメゾ領域の平時の仕組みは、ニーズの集中・凝集・増加も相まって通用しなくなる。外部支援の投入と並行して状況に応じたシステムづくりを行うことが必須である。発災後、一定時間が経過した後は、ダメージが比較的少ない福祉資源などを活用し、ニーズの早期発見や重篤化の防止に取り組まなければならない。

基礎自治体には首長をトップとした災害対策会議が設置される。被災者状況を含め被災地域のダメージ具合を把握し、災害時から復旧復興期に至る長い期間にわたり、的確な対応を求められる組織である。基礎自治体を単位として設置される災害福祉支援センターや災害 VC は、再課税対策本部と連携して、あるいはその一部局として機能発揮することが求められる。

平時や災害時・復旧復興期における各領域に通底するのは、支援のアプローチとそのフィードバックである。マクロ領域におけるアプローチは法制度に依拠するフォーマルな支援であり、メゾ領域を通じて、あるいはミクロ領域に直接コミットする。福祉サービスであれば契約や法規定により地域生活課題を有する個別の支援として展開される。災害法制であれば災害時要援護者の把握や避難行動要支援者名簿・避難支援計画の策定といった取り組みがこれにあたる。地域住民をはじめとする避難支援者はメゾ領域において育成され、個別の避難支援システムが作られる。福祉分野であれば、地区サロン活動などによる交流や見守り訪問といった取り組み領域である。それらの多くは政策もさることながら、多くは住民相互の信頼性を基盤する関係の中で展開されるインフォーマルなサポートである。

福祉・防災のいずれの領域においても、フォーマルとインフォーマルが連携することを強調している。ミクロ・メゾ領域が一体感を持ってアプローチすることの重要性は言うまでもない。

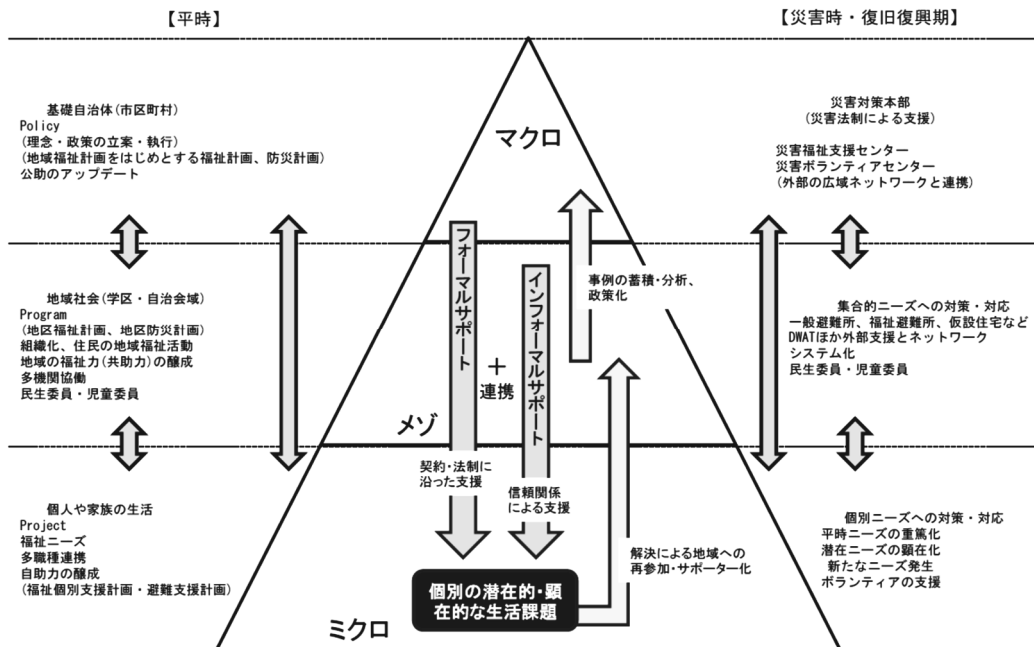
こうした個別の生活課題に対する取り組みは、ともすれば孤立状態におかれがちな当事者の地域参加あるいは再参加につながり、当事者としてあるいはかつての当事者として、メゾ領域の支え手として関わる事が望まれる。福祉分野で言えば、平時に障害者が地域の小中学校などで児童生徒を対象に福祉教室の講師を担ったり、こども食堂の運営に単親世帯の親が関わったりする事象が該当する。防災分野では、被災経験者が語り部として次世代に防災の重要性を伝えたり、あるいはボランティア支援を受けた経験を有するかつての被災者が別の被災地でボランティア活動に参加するといったことである。

こうした個別経験や地域活動の取り組みの蓄積から教訓を見出すことは重要な取り組みである。成功事例だけでなく、残念な痛ましい事例も蓄積し、これらを分析し、さまざまな取り組みのバージョンアップにつなげることが求められる。分析する際には権利理念(人道憲章、障害者権利条約、憲法第 14 条)に立脚した姿勢が求められる。

言い古された言葉であるが「災害は忘れたころにやってくる」。この言葉には「忘れないように」という戒めと同時に、災害は必ず「やってくる」という危機意識の醸成と対応の必要性が含まれている。

本稿でとりあげたように、防災や福祉の領域において、ミクロ・メゾ・マクロにおける対応・対策のアップグレードが繰り返されてきた。それは今後も続けなければならない。その意味で、本稿も発展途上にある一つの論考である。

（図表 10）災害福祉支援の概念図（筆者）



注)

注 1) 拙稿(2008)「被災者の『需要』と『必要』に着目した災害ボランティアセンター―能登半島地震における被災地支援から―」『日本の地域福祉 21 巻』日本地域福祉学会、103～117 ページ。

注 2) (令和 6 年度災害) 災害救助法第 2 条第 3 項に基づく救助終了の公示について(2025 年 1 月 7 日検索)

注 3) 中央慈善協会は幾度かの組織改編を経て、現在の全国社会福祉協議会に至っている。その間、戦時下など、時々々の社会情勢の影響を受けたことで休刊期間があるものの、誌名改称しつつ福祉専門誌を発行し続けている。

注 4) 拙稿(2017)「慈善事業・社会事業にみる災害福祉」『岐阜経済大学論集 51 巻 2 号』61～82 ページ。

注 5) 「ヤジエ・セツルメント」における保育の取り組みは『レンガの子ども』(ひとなる書房、2009)に生々しく描かれている。

注 6) 『提言 社会福祉改革の基本構想』(全国社会福祉協議会、1986)では、「在宅福祉を中心とする地域福祉の展開」にあたり、行政が住民の共助活動を支える「新しい社会連帯の形成」が必要だと指摘している。

注 7) 『21 世紀福祉ビジョン』(高齢社会福祉ビジョン懇談会、1994)では、「少子・高齢社会における社会保障の姿」として「自助、共助、公助の重層的な地域福祉システムの構築」の必要性が指摘されている。

注 8) 『平成 30 年版 防災白書』の「付属資料 60 自助、共助、公助の対策に関する意識」より。

注 9) 『「防災に関する世論調査」の概要』(内閣府、2022)、<https://survey.gov-online.go.jp/r04/r04-bousai/gairyaku.pdf>、2025 年 1 月 9 日。

注 10) 「2004 年に発生した主な自然災害と被害の状況」。

https://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/bousai/saigai/2005/50.pdf、2025 年 1 月 9 日。

注 11) 阪神淡路大震災における共助の取り組みは多くの文献で紹介されている。

注 12) 『視覚障害被災者の 10 年』 特定非営利活動法人神戸アライイト協会、2005。

注 13) 用語の出現数検索には、Adobe Acrobat Reader の検索機能を用いた。出現数カウントには報告書の「目次」部分も含まれる。また「共助」「共助力」のように重複使用されたものも、それぞれ一つとしてカウントした。

注 14) ChatGPT 検索は 2025 年 1 月 14 日である。本稿では用語単体の意味を探るため、連続検索を避けている。ただし、ChatGPT による検索は、異なる用語を連続検索したり、同じ用語を同日に複数回検索しても表示される内容は全く同じではない。これは AI と言われる所以でもあり、明確化・焦点化を考慮した場合、本稿で記述採用するか悩ましいが、インターネット上に存在する膨大な情報を ChatGPT が集約して表示するという特徴を鑑み、記載することとした。

注 15) 『ソーシャル・キャピタル－豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて－』内閣府国民生活局、2003。

注 16) すべての民生委員・児童委員は、市町村の一定区域ごとに設置される「民生委員児童委員協議会」（略称：民児協）に所属し活動をしている。この市町村の一定区域ごと（町村は、原則として町村全域で一つの区域）に民児協を設置すべきことは民生委員法に規定され、この民児協を「法定単位民児協」と呼ぶ。

注 17) 「人道憲章と人道対応に関する最低基準」は、通称「スフィア基準」とも呼ばれ、1997(平成 9)年に人道援助を行う NGO グループと国際赤十字・赤新月運動が開始したスフィアプロジェクトにて策定された。スフィア・プロジェクトは災害援助における行動の質を向上し、説明責任を果たすために必要な人道憲章の枠組みづくりと、生命を守るための主要 4 分野における技術的基準が取りまとめられている。。
参考:『2018 スフィアハンドブック 日本語版』、spherehandbook2018_jpn_web_2025jan.pdf、2025 年 1 月 23 日。

注 18) 「障害者の権利に関する条約」は「NPO 法人 DPI 日本会議」のサイトに詳しい。<https://www.dpi-japan.org/>、2025 年 1 月 23 日。

注 19) この調査は「令和 4 年度 生活困窮者就労準備支援事業費等補助金」事業として取り組み、『災害福祉支援ネットワーク、DWAT の実態把握、課題分析及び運営の標準化に関する調査研究事業報告書』にまとめられている。<https://www.mhlw.go.jp/content/12200000/001142052.pdf>、2025 年 1 月 23 日。

また、2018(平成 30)年 5 月 31 日に発出した「災害時の福祉支援体制の整備について」(社援発 0531 第 1 号)で示した「災害時の福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」を改正(2023: 令和 5 年 3 月 31 日)し、都道府県知事あてに発出している(社援発 0331 第 33 号)。

注 20) 『社会福祉協議会基本要項 2025(仮称)』(第 1 次案)は、33 年ぶりの改正となる。「活動原則」を現行の 5 項目から 7 項目に増やし、生活困窮者支援などの実践を踏まえて「個別支援と地域づくりの一体的展開の原則」や「行政とのパートナーシップの原則」を新たに位置付けた。11 項目を提示した社協の機能では、新たに「総合相談支援」「権利擁護支援」「災害等非常時の支援」「地域福祉財源の確保・助成」を加えている。社協が協働する地域の関係者の例として、社会福祉法人や民生委員、ボランティアだけでなく、企業や医療、教育、司法など福祉分野以外の関係者を明記している。2025 年 3 月までに最終案が決定・採択される予定である。

参考:<https://www.mkensha.or.jp/application/mediafile/acd17583fefcfb790abdd5477eb6202a16e175e6.pdf>、2025 年 1 月 24 日。

注 21) 「社会福祉士養成課程のカリキュラム」(令和元年度改正)

参考文献

田中淳(2007)「災害弱者問題」大屋根敦・浦野正樹・田中敦ほか編『災害社会学入門』弘文堂。

- 『ソーシャル・キャピタル－豊かな人間関係と市民活動の好循環を求めて－』内閣府国民生活局、2003。
- 『全国社会福祉協議会百年史』2010。
- 『阪神・淡路大震災 福祉関係者による救援活動の記録1・2』社会福祉・医療事業団、1995。
- 高田眞治(1999)「大震災と住民生活－『地域福祉』の再検討－」黒田展之・津金聡廣 編『震災の社会学』世界思想社、111-134 ページ。
- 『協働で進める災害救援・ボランティア活動の手引き』全国社会福祉協議会、2004。
- 『被災者中心の災害ボランティアセンターとするために』全国社会福祉協議会、2006。
- 『被災地復興支援につなぐ災害ボランティアセンターを目指して』全国社会福祉協議会、2007。
- 『大規模災害対策基本方針』全国社会福祉協議会、2013。
- 『災害ボランティアセンターの支援体制の強化に向けて』全国社会福祉協議会、2016。
- 『広げよう地域に根差した思いやり－民生委員制度 90 周年記念－』全国民生委員児童委員連合会、2007。
- 『要援護者支援と災害福祉マップづくり』全国民生委員児童委員連合会 編、2010。
- 『民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針』全国民生委員児童委員連合会、2013。
- 『第2 版 民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指』全国民生委員児童委員連合会、2013。
- 『民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針改訂第3 版 災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針』全国民生委員児童委員連合会、2019。
- 『民生委員・児童委員による災害時要援護者支援活動に関する指針改訂第4 版 災害に備える民生委員・児童委員活動に関する指針』全国民生委員児童委員連合会、2023。
- 『災害時福祉支援活動の強化のために－被災者の命と健康、生活再建を支える基盤整備を－』全国社会福祉協議会、2019(概要版を含む)。
- 『災害から地域の人びとを守るために－災害時福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書－』全国社会福祉協議会、2022。

引用

- 1) 『ICF 国際生活機能分類－国際障害分類改定版－』中央法規、2002、6 ページ。
- 2) 野口定久(2018)『ゼミナール 地域福祉学 図解でわかる理論と実践』中央法規、46-47 ページ。