



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
KENPAKUSHA

はじめに

成熟した民主主義国家においては、本来社会福祉政策が充実するはずである。個人を尊重する考え方に支えられることによって、各国の様々な社会の仕組みを通じて社会福祉の充実が促されるからである。しかし「できているはず」の社会福祉政策において、予想もしない突然の出来事により、矛盾点が露わになることがある。その重要なインシデントの一つが災害である。災害は、平時の我々の生活や社会における矛盾点や未熟であった点をむき出しにし、露わにする。したがって災害福祉対策とは、平時における我々の社会の未熟な点や矛盾点を改善していくための取り組みにほかならないのである。

日本では、阪神・淡路大震災や東日本大震災以降の災害において、対策の様々な不備等がかなり明らかにされてきている。現に災害が発生していて、困っている被災者がいるにもかかわらず、なぜ柔軟に対応できないのか、という思いに駆られた方々は多かったのではないだろうか。その中でも特に避難所や仮設住宅において、福祉支援対象者に対する当然あるべき配慮が全くなされない様々な事態を目の当たりにした人々は、決して少なくなかった。こうした事態が発生してしまう背景には、我々が知らず知らずのうちに福祉支援対象者が周囲にいない状況における社会行動に慣れ、無意識のうちにそれが当然のごとく生活してしまっている現実がある。そのためこうした様々なインシデントを教訓とし、様々な社会の仕組みは無論のこと、地域住民も含めた現在のわが国の状況に適合した福祉の災害対応について点検・整理し、改善していく必要があるのである。加えて二度と同様の事態を招かないようにするために、発災から復旧・復興、そして予防の取り組みを、一連のレジリエンスのプロセスとする必要があるのである。さらにそのプロセスには、福祉支援対象者の意思決定が反映される必要がある。

今日まで「災害福祉」について、数多くの議論がなされてきた。関係法令も、毎年のように改正されている。それらの多くは、発災期から急性期に至る期間における緊急対応に議論が集中している。その後の復旧・復興に関し、福

祉的支援の必要が総論的には述べられることがあっても、具体的な形で論じられているものは少ない。福祉的支援の取り組みを強化すべきとの議論もあるものの、回復力の「レジリエンス」としての議論はそれほど多くなされているわけではなく、したがって具体的な内容に踏み込んだ取り組みはほとんどなされておらず、未だ道半ばといえる。

災害においては、老若男女、障害の有無にかかわらず、すべての人々が被災する。したがってその場合、すべての人々が日常を取り戻す必要があり、それは社会の責任で行われなければならないのである。本書ではこの点を基本に置き、災害福祉について検討した。

本書は、レジリエンスの展開を基本とする災害福祉についてまとめ、これを三部構成に分けて論じた。第Ⅰ部はレジリエンスを念頭にした災害福祉に関する「理論編」である。第Ⅱ部は災害福祉に関する「実践編」であり、第Ⅲ部は災害時における福祉専門職、特に災害派遣福祉チーム員の養成に関する「人材育成と今後の課題」である。ほかにも取り上げたい実践や専門職もあるものの、本書では現在取り組んでいる災害派遣福祉チームに絞ることとした。

本書が多くの皆様方に参考として活用されれば幸いであると同時に、多方面の方々からのご批判等を頂戴できれば、望外の幸せと思うところである。

2025年6月

都築 光一

目 次

第 I 部 理論編

「第 I 部 理論編」について	2
第 1 章 災害福祉とは何か—今求められる福祉の取り組みと社会—	3
1 災害時における福祉支援の視点	3
(1) 福祉的支援が必要な被災者支援策	3
(2) 福祉専門職によるフォーマル・インフォーマルの支援システムの構築	4
(3) 災害は社会の中で脆弱な立場にある人々に大きなダメージを与えること	5
(4) 社会的に脆弱な立場に置かれている人々への配慮の視点	6
2 先行研究	7
(1) 災害福祉を概説した研究	8
(2) 地域防災力に着目した災害福祉研究	8
(3) 災害時のソーシャルワークの研究	9
(4) 原子力災害および福祉政策の視点からの研究	10
(5) 社会学からの視点	11
(6) その他特定活動を取り上げた先行研究	12
(7) 災害対応としての危機介入理論	12
3 災害とは何か	13
(1) 日本学術会議（2012年5月10日共同声明）による災害の定義	14
(2) 法に定めのない災害	15
(3) 災害福祉で取り扱う災害	16
4 災害福祉の定義	18
5 災害福祉の対象	20
(1) 福祉支援に関する政府関係資料等	20
(2) 災害時福祉支援に求められる取り組みの概要	23
(3) 災害時福祉支援の機能と対象	25
(4) 災害福祉の対象に関する実践上の留意点	28
第 2 章 災害福祉のレジリエンス	33
1 レジリエンスとは何か	33
(1) レジリエンスの概念	33
(2) 災害福祉に求められるレジリエンスの要素	34
(3) 社会契約の履行と適応能力の維持	35
2 レジリエンスの条件	37

(1) フィードバックのメカニズムを備えていること／37	
(2) 資源とプロセスの脱集中化を図る／38	
(3) 順応性と柔軟性（代替可能性, 多様性）／38	
(4) アドホクラシー／39	
(5) リハーサル（シミュレーション訓練）／40	
3 レジリエンスではないもの ……………	41
(1) 頑強性／41	
(2) 冗長性／42	
(3) 原状回復／42	
4 個人と社会のレジリエンス ……………	42
(1) 個人のレジリエンス／43	
(2) 社会のレジリエンス／44	
(3) レジリエンスとソーシャルワークアプローチ／47	
第3章 災害福祉の取り組み ……………	51
1 災害福祉のレジリエンス ……………	52
(1) 発災時の取り組みとその事例／53	
(2) 復旧期対応の概要／58	
(3) 復興期支援の概要／64	
2 レジリエントな社会に向けた福祉支援 ……………	66
(1) 安全な避難／66	
(2) 安心できる避難生活／70	
(3) 住みたい地域に住むことができること／72	
(4) 地域福祉活動の展開／73	
補章 求められる社会のあり方 ……………	77
1 福祉コミュニティ ……………	77
(1) 福祉コミュニティ研究から／77	
(2) 東日本大震災の事例の教訓／78	
2 災害を克服する ……………	80
(1) 災害の克服／80	
(2) 東日本大震災による教訓事例／81	
3 災害における倫理 ……………	82
(1) 社会契約に基づく一般義務／83	
(2) レジリエントな社会／84	
第Ⅱ部 実践編	
「第Ⅱ部 実践編」について……………	88
第1章 災害福祉の必要性 ……………	93
1 東日本大震災の教訓 ……………	93
(1) 平時の常識と非常時の常識／93	
(2) 異常なインシデント／94	
(3) 貴重な取り組み事例／96	
2 災害時に求められる福祉支援 ……………	97

(1) 福祉的支援の必要性の背景／98		
(2) 求められる福祉的支援とその仕組み／99		
3 ま と め	105	
第2章 福祉支援対象者に対する支援のあり方	109	
1 福祉的支援の必要性の状況—福祉支援対象者—	109	
(1) 福祉支援対象者の理解／109	(2) 認知症高齢者／111	
(3) 妊娠している女性／112	(4) 知的障害・発達障害のある人／113	
(5) 視覚障害者・視力の弱い人／114	(6) 子 ども／115	
(7) その他の福祉サービス利用者／116	(8) 対象者理解のまとめ／118	
2 福祉的支援のあり方	118	
(1) 福祉的支援の見直しの必要性／118		
(2) 災害時に配慮がなされない子どもと障害者や高齢者／119		
(3) 災害時における障害児（者）に対する対応の現状と課題／123		
3 ま と め	126	
第3章 災害対応の実際—子どもへの対応を例に—	129	
1 子どもに関わる災害対応の基本	130	
(1) 災害対応マニュアルについて／130	(2) 災害時対応／132	
(3) 被災後のあり方／133	(4) 避難場所となった場合の対応／136	
2 災害対策と課題	137	
(1) 被災した保育施設／138		
(2) 子どもを受け取ることができなかった保護者・保育施設／140		
(3) 障害のある子どもの対応／144		
3 今後の取り組み	146	
(1) 法人施設の防災体制の構築／147	(2) 災害時福祉支援体制の構築／148	
(3) 地域防災体制／150	(4) 教訓を活かす／152	
4 ま と め	154	
第4章 災害時福祉支援の実践	157	
1 災害時ボランティア	157	
(1) 背 景／157	(2) 仕 組 み／158	(3) 活動概要／158
(4) 取り組み事例／159	(5) 課 題／160	
2 同業種間連携	160	
(1) 背 景／160	(2) 仕 組 み／161	(3) 活動概要／161

(4) 取り組み事例／162	(5) 課題／163	
3	生活支援相談等 ……………	163
(1)	災害時における生活福祉資金貸付制度／164	
(2)	生活支援相談員／165	
4	災害福祉支援ネットワーク ……………	166
(1)	背景／167	(2) 仕組み／167
(3)	活動概要／168	
(4)	取り組み事例／169	(5) 課題／169
5	災害ケースマネジメント ……………	170
(1)	背景／170	(2) 仕組み／170
(3)	活動概要／171	
(4)	取り組み事例／171	(5) 課題／171
6	災害福祉支援センター ……………	172
(1)	背景と基本的事項／172	(2) 全国中央センター／173
(3)	都道府県災害福祉支援センター／174	
7	多職種連携による支援活動の実際 ……………	176
(1)	一般避難所での支援活動／176	(2) 一般避難所以外の支援活動／182
第5章	災害対応の仕組み ……………	185
1	諸外国の災害対応の仕組み ……………	185
(1)	アメリカ／185	(2) イギリス／188
2	日本における災害対応の仕組み ……………	190
(1)	日本の災害法制度の歩み／190	(2) 避難と救助／195
(3)	予防／208	(4) 災害における財務／209
補章	災害福祉のレジリエンスに向けて ……………	213
1	個人と社会のレジリエンス ……………	214
2	法人・事業所のレジリエンス ……………	216
(1)	状況確認／216	(2) 初動／217
(3)	復旧・復興期／218	
3	災害時における福祉的支援 ……………	219
4	地域社会等のレジリエンス ……………	220
5	防災訓練等 ……………	223
6	法制度の改正と福祉的支援の必要性の背景 ……………	224
7	レジリエントな社会へ ……………	227
(1)	人／229	(2) 地域社会／232
(3)	社会制度／234	

第Ⅲ部 人材育成と今後の課題

「第Ⅲ部 人材育成と今後の課題」について	238
第1章 災害時におけるソーシャルワーク	241
1 災害時におけるソーシャルワークの理論化の状況	241
2 災害時における福祉専門職チームの必要性	242
3 福祉専門職による被災地での活動	243
(1) 岩手県福祉専門職チームの活動	243
(2) 具体的な支援活動の内容	243
(3) チームの設立と養成研修	245
4 チームの活動	246
5 生活支援相談員	247
(1) 災害時の中長期の担当業務	247
(2) 生活支援相談員の養成	249
第2章 養成研修における基礎的要件	253
1 災害時福祉支援体制の訓練	253
2 災害派遣福祉チーム員の養成研修—基礎編—	253
(1) 基礎編の研修上の留意点	253
(2) 災害派遣福祉チーム員基礎研修 第1日(講義)	255
(3) 災害派遣福祉チーム員養成研修 第2日(シミュレーション訓練)	264
第3章 研修におけるシミュレーション訓練(基礎編)	269
1 訓練の趣旨説明	269
2 災害の発生	270
3 出動に向けた調整	272
4 出動と活動の事前準備	274
(1) 各種帳票類	274
(2) オリエンテーション	277
(3) 活動のための事前打ち合せ	277
5 災害対策本部	278
6 避難所到着	279
7 支援活動の原則とアセスメント	281
8 受講者からの感想, 研修のまとめ	287

第4章 チームリーダーの養成	289	
1 災害福祉支援の仕組みとマニュアル	289	
(1) 災害ボランティア/290	(2) 種別間連携/290	
(3) 相談および貸付事業/290	(4) BCPとBCM/291	
(5) 災害対策本部と避難所/291		
(6) 上記(1)～(5)までの活動事例等/292		
2 記録すべき書類	292	
(1) 災害派遣福祉チーム(DWAT)の活動と文書の関係/292		
(2) 災害派遣福祉チーム(DWAT)の活動に関わる文書や記録/292		
3 事務局とチーム員一体の研修	295	
(1) 発災から災害派遣福祉チーム(DWAT)出動までの手順/296		
(2) 活動前の避難所での打ち合わせと事務局との連絡/298		
(3) 避難所運営連絡会議結果と事務局との連絡/299		
(4) 活動終了時点での事務局との連絡/301		
4 災害派遣福祉チーム(DWAT)の養成研修—スキルアップ編— ...	302	
(1) 初動/303	(2) 支援活動の実際/306	(3) 記録・引継ぎ/307
第5章 中長期的な福祉支援活動に向けて	311	
1 支援活動の基本	312	
2 平時の取り組み	318	
(1) 人材育成/318	(2) 防災訓練/319	
3 平時および発災から復興までの福祉支援のための人材育成 ...	320	
補章 災害福祉における今後の課題	323	
1 必要な災害福祉の常設機関	323	
2 地方自治と被災者の地域への帰還	326	
3 人間の尊厳と災害を視野に入れた社会保障制度へ	328	
4 求められる国際協力	330	
おわりに.....	333	
索引.....	337	

第 I 部

理論編

- 第 1 章 災害福祉とは何か
—今求められる福祉の取り組みと社会—
- 第 2 章 災害福祉のレジリエンス
- 第 3 章 災害福祉の取り組み
- 補 章 求められる社会のあり方

「第I部 理論編」について

日本では、毎年のように地震や風水害が発生しており、甚大な被害に及ぶ事例も見受けられる。そしてその都度、過去の教訓が生かされていないという趣旨の反省の弁を耳にすることが少なくはない。

こうした事態に至る要因の一つに、「災害に対する備え」の考え方の変遷があると思われる。それは、過去に比して高度化した科学技術等がもたらす、社会の諸生活環境等や社会資本の強靱化がある一方で、社会の人々の家庭機能の脆弱化が挙げられる。すなわち、現在の災害対策の基本となっている災害救助法（昭和22年 法律第118号）や、災害対策基本法（昭和36年 法律第223号）が成立した当時の日本では、男女ともに平均寿命がやっと50歳を超えた段階で、国内では「高齢者」の存在が希少であり、加えて福祉支援対象者も少なく、かつ1世帯当たり人員も6人前後という状況であった。そのため災害関係法令には、「福祉」の視点はなく、加えて家庭内のことは家庭内によって解決することは、常識とされることが前提となっていたのである。

こうした社会背景は、国民の「社会通念」として捉えられる部分が大きく、様々な制度を構築し運用していく上では無視できない要因となっている。近年の少子高齢化の進行や人口減少、世帯分離の一般化に伴う単身世帯の増加といった現象は、そもそも災害関係法令が整備されていた戦後間もない時代とは大きく異なる。したがって現代において災害対応を考えていく場合には、従来の災害対応の考え方とは異なった新たな視点からの発想が必要となる。

そこで第I部では、今後必要となる災害対応の考え方として、災害福祉の概論とレジリエンス（resilience）の考え方をしっかりと押さえていくこととする。その上で福祉サービスを必要とする人々も含めた地域住民の声を、復旧復興のまちづくりに反映できるようにする災害福祉のあり方を探りたい。災害福祉は、福祉サービスを必要とする地域住民も含めた広い取り組みであることが、常にいかなるときも望まれるのである。ここではまず、災害福祉について検討を加え、次に今日求められているレジリエンスに関して考察し、その上で今後求められる災害福祉の取り組みと課題を述べることとする。

第 1 章

災害福祉とは何か

—今求められる福祉の取り組みと社会—

1 災害時における福祉支援の視点

日本における災害時の福祉的な活動に関する関心は、阪神・淡路大震災（1995〔平成7〕年）以降急速に高まってきている。阪神・淡路大震災では、全国から保健・医療をはじめ、福祉分野においても専門職団体や市民ボランティアの活動が「災害ボランティア」と呼ばれて様々な取り組みが展開され、福祉的支援の必要性が認識されることとなった。その後、新潟中越地震（2004〔平成16〕年）や能登半島沖地震（2007〔平成19〕年）などが相次ぎ、その中で福祉支援が必要な要介護高齢者などが少なくない実態が明らかとなった。こうした事態を受けて、一般避難所とは異なった避難生活のための「福祉避難所」の必要性が確認された*¹。

その後東日本大震災においては、災害時の福祉支援のあり方として話題となったテーマの中でも、特に次の4点は今後に向けた検討において重視すべきと思われる。①福祉的支援が必要な被災者支援策、②福祉専門職によるフォーマル・インフォーマルの支援システムの構築、③災害は社会の中で脆弱な立場にある人々に大きなダメージを与えること、④社会的に脆弱な立場に置かれている人々への配慮の視点、の4点であり、日本学術会議の提言においても指摘された点である*²。この点は2024（令和6）年の能登半島地震でも同様で、そのほか「地域差」という問題もあるが、ここではこの4点から考察してみる。

(1) 福祉的支援が必要な被災者支援策

東日本大震災により明らかとなり着目されたのは、社会の状況が少子高齢化してきていることに伴って、福祉サービスの利用の有無を問わず、被災者の中で福祉的支援が必要となる人々が広範囲かつ大量に出現したことである。そし

て、それにもかかわらず、これに対応すべき社会の仕組みができていないという課題が浮き彫りになった点である。この状況に対応して、日に日に様々な支援が全国から長期間にわたって展開されるようになった。「この状況に自分は何かできるだろうか」という思いに駆られて「自分にできる支援」を行う人々が出現したのである。マスコミの報道による効果も大きく、少子高齢化した震災被災地であるため、福祉的支援の必要な高齢者、障害者も含めた福祉サービス利用者が多く、支援のあり方が話題となった。こうした点が注目を集め、災害時におけるボランティアや福祉的支援のあり方が日本国内だけではなく、世界的にも話題となった。人々のこうした自発的な社会貢献に向けた動機は、我々の中に基本的に存在するものと思われる。国内で有名な事例としては、1888（明治21）年の磐梯山の噴火があり、東北本線が郡山まで開通したことや、欧米から多くのマスコミが日本を訪れるようになったこともあり、様々な国際的な支援がなされた¹⁾。この後発生した明治三陸大津波では、日本赤十字社からの医師・看護師や旧制第二高等学校（現・東北大学）の学生ボランティアも出動しているほか²⁾、関東大震災では東京大学の学生によるセツルメント活動の取り組みはよく知られたところである。

しかしこれまで、災害時における社会の仕組みとして、福祉的支援は任意の取り組みとして位置付けられていた。東日本大震災において話題となったのは、今後災害が発生した際に、福祉的支援も災害時対応として明確に位置付けなければならないことが明確になった点である。加えてその対応に関してはすべて誰でもよいというものではなく、福祉専門職の手によってなされなければならない点に関して明確にされ、改めて確認されたことは、これまでと違って大きな意義があるといえる。

（2）福祉専門職によるフォーマル・インフォーマルの支援システムの構築

東日本大震災が発生した2011（平成23）年当時は、度重なる福祉関係法令の改正に伴い、数多くの福祉専門職や関連団体の活動が被災地内外に展開された。これら多くの人々によって、多種多様な支援活動が様々な場において展開された。ここで重要なのは、有効な支援活動は、必ずしもフォーマルな形式で展開されるとは限らないという点である。それは次の言葉に言い現わされていてい

る。すなわち「明らかになったのは、混乱に対処し、傷を癒すためにレジリエントなコミュニティが拠りどころとするのは、深い信頼に根ざしたインフォーマルなネットワークだ³⁾」という言葉である。ここで確認すべき点は、危機的状況の中ではインフォーマル支援が展開されるようなコミュニティの機能性が重要であり、こうしたインフォーマル支援に関する自発的なネットワーク形成などの環境が、地域内に整っている必要があるということである。それは、フォーマルな支援の有益な部分を活用しつつも、より個性の高いインフォーマルな支援も併せて活用できたほうが、レジリエントな社会に向けては有効であるということである。このことはとりもなおさず、レジリエントなコミュニティの形成は、地域住民が自発的に取り組むインフォーマルな支援を軸とした、住民主体が前提となっている点からこそいえることでもある。またこの状況をふまえて2013（平成25）年には日本学術会議から「災害に対する社会福祉の役割」⁴⁾の提言が出された。そこでは、社会福祉分野の専門的でフォーマルな支援ができるようなシステムの構築と併せて、インフォーマルな支援を有効に活用すべきとされている。官民協働による災害対応に関し、社会福祉分野からの注目すべき提言と思われる。この指摘は、地域のつながりが希薄になってきているわが国では、専門的な地域づくりの取り組みの必要性を示唆している。

（3）災害は社会の中で脆弱な立場にある人々に大きなダメージを与えること

災害は、被災した地域に居住する社会的に脆弱な立場に置かれている人々に対し、最も激しいダメージを与える。東日本大震災における津波の犠牲者の大半は、65歳以上の高齢者であった。宮城県では、障害のある人とない人では死亡率が2倍近く違うことも確認されている⁵⁾。これは日本に限ったことではなく、アメリカにおいてもハリケーンカトリーナの被害を受けたニューオーリンズでは、「最も大きな損失を味わった最も脆弱な人々に補填を提供していない」と述べ、「it would be obtuse for Americans not to focus on disasters at home in moral discourse（アメリカ人が道徳的側面において国内の災害に無関心なのは愚かなことだ）」⁶⁾として嘆いている。このような事態は決して今に始まったことではなく、日本では1903（明治36）年5月11日に内村鑑三が東京神田のYMCAで行った演説でも触れている⁷⁾。