

# 災害と福祉の支援と受援

## <進行>

社会福祉学部 教授/学長室 多心型福祉連携センター センター長 高橋 幸生

## <シンポジスト>

社会福祉法人 済生会 保健・医療・福祉総合研究所 上席研究員 原田 奈津子

社会福祉法人 浴風会 地域サービス部長 有坂 幹朗

社会福祉法人 全国社会福祉協議会 政策企画部 副部長 今井 遊子

## <コメンテーター>

社会福祉法人 慈愛園 慈愛園老人ホーム・ケアハウス 施設長 潮谷 有二

株式会社 ビーサイドユー 取締役社長 藤野 将睦

## 1 はじめに

本学 学長室 多心型福祉連携センター長  
高橋 幸生

地震、台風などの災害が頻発するなか、福祉における災害対応の重要性も増しています。炭谷先生のお話がありましたが、災害時に最も影響を受けるのは脆弱性を抱えた方々です。発災時への備えを考えると、日頃からのつながりや支援と表裏一体で、普段からの関係性、地域資源の把握、ネットワーク構築が、非常時にも力を発揮することがイメージできると思います。災害対応は、日頃からの福祉のあり方が問われる場面です。このため、社会福祉士の養成課程でも、災害時における総合的かつ包括的な支援体制が、カリキュラムに盛り込まれました。福祉に携わる専門職の基礎的素養としても重要性が増しています。

また、発災後の支援は、被災地域内での支援ももちろんですが、より広域での、多様な主体により支援が実施されます。その際には、支援を行う側と支援を受ける側が持つ、それぞれの資源や情報を、スムーズに組み合わせていくことが必要となります。支援の実施は、支援を提供する側だけでなく、支援を受ける側との協働作業です。

今回は、本学と縁が深く、日本の社会福祉をリードする団体の皆様から、「災害と福祉の支援と受

援」の観点から、活動をご紹介頂くとともに、様々な主体の取り組みを通じて、取り組みの視点を整理し、今後の議論につなげていきたいと考えています。

## 2 研究報告「済生会における災害対応の現状と課題」

済生会 保健・医療・福祉総合研究所 上席研究員  
原田 奈津子 氏

社会福祉法人 恩賜財団 済生会（以下、済生会）は医療と福祉を組み合わせた非営利組織です。日本最大の規模を持つ組織であり、職員は6万4000人、病院・福祉施設等、全国で活動しています。

済生会の災害派遣福祉チームはDCAT（Disaster Care Assistance Team）と呼ばれ、介護職が登録し、特別養護老人ホームを中心に災害支援に取り組んでいます。活動実績は3回、熊本地震、東北豪雨、西日本豪雨等です。

済生会内の受援施設・派遣元施設を対象としたインタビュー調査では、災害時の受援施設の支援内容として見守り、余暇活動、介助、宿直、食料や水の確保などが幅広く挙げられました。施設の復帰に向けた取り組み、地域での連携、活動に参加した職員のフォローなどの課題があきらかにな

りました。災害対応の要素として、介護職によるDCAT活動、行政のマネジメント、福祉施設の受援、地域住民のニーズなどが浮かび上がってきました。この受援という言葉は、聞きなれないと思います。援助を受け入れるということは、現場では大変なことで、福祉施設は頑張ってしまう傾向があります。

研究の目的は、受援に関する現状と課題を明らかにすることで、事業継続計画（以下、BCP）策定と福祉避難所の設置・運営の二軸でお伝えします。まず、災害時や感染症の対策であるBCPは、2024年度から全ての介護サービス事業者に対してBCP策定や研修・訓練が義務となりますので、基本として求められています。二点目の福祉避難所は、災害対策基本法でも要配慮者を受け入れる避難所となっています。施設利用者に加えて、地域の要配慮者を受け入れることになるので、その対応も非常に重要かと思えます。

研究の方法です。2022年に質問紙調査を実施しました。調査対象は済生会内施設の災害対応窓口の職員です。調査項目は、施設の概要、リスク把握、BCP策定、福祉避難所等を聞いています。済生会内での調査で123施設のうち108より回収し、回答率87.8%でした。

調査の結果です。BCPの作成状況は、約3割が策定済みで、半数近くが策定中、17.8%が未策定でした。災害備蓄や避難訓練などは進められていますが、情報発信や支援活動の準備には課題が残っていることが分かりました。DCAT等の支援活動の依頼や受け入れについては40施設しか整っていないという現状でした。福祉避難所の指定は60施設、半数以上が受けていました。福祉避難所の指定を受けている施設を対象とした自由記述から、人員確保への不安、要配慮避難者受け入れ、感染症対策、シミュレーション不足、行政との連携不足などが課題に挙がりました。福祉避難所を経験した施設からは、医療面など利用者情報の提供が少なかったという指摘もありました。

考察です。BCPについては、策定の進まない施設は情報・人員・意識の不足がみられました。BCPを策定し準備に取り組む中で、民生委員など、地域のどういったところとどう連携するかが課題であると考えました。福祉避難所は、イレギュラーなことも多く、受け入れた要配慮者へのケアの幅が広いことがわかり、人員確保が重要であると考えました。また、情報の集約と共有、受け入れの調整、人的支援が課題となっており、多様なニーズへの対応や行政との連携が重要です。これらに対応するためには、平時から地域で具体的に検討を重ねておくことが重要と考えました。

今後の課題は、福祉施設の受援体制の構築や行政との連携強化です。さらに、幅広い福祉施設特性や地域性への対応、医療と福祉の連携の構築が挙げられます。済生会では医療と福祉のチームを作ろうという動きがあります。生活の課題は医療では解決できないから、早期より医療と福祉が合体したチームがあるといいということを検討しています。

### 3 実践報告

浴風会 地域サービス部長  
有坂 幹朗氏

浴風会は東京の杉並にある法人で、100年前の関東大震災時に設立されました。地域の要配慮者を支える使命があり、次の直下地震で役割を果たさなかったら存在意義が問われます。杉並区の高齢者や要配慮者を支える使命を持ち、地域の力になりたいと考えています。

杉並区では、災害対策基本法の改定により、災害時の避難支援を強化するために特別な支援を必要とする人々の名簿作成が義務付けられました。地域のたすけあいネットワークを設け『自力では避難行動や避難生活が困難な方に対し、地域の方々により支援を行っていく仕組み』を作りました。登録台帳は関係機関に提供され、災害時の安否確認やBCPに活用されます。登録者には民生

児童委員などが訪問し、個別の避難支援プランを作成しています。ただし、区内の法律上の要支援者の数は約3万人であり、登録はその約3分の1に留まっています。浴風会のある高井戸地域だけでも約3,000人の要支援者が存在し、状況把握の必要性を感じています。

区内には福祉避難所が26施設、うち9施設が浴風会にあります。震災救援所は64カ所あり、公立の小中学校が主な避難場所となっています。また、病院11カ所は緊急医療救護所として指定されています。二次の避難所は区内に7カ所あり区民センター内ですが医療や福祉の専門職がないので、福祉救援所ということになります。震災救援所、二次救援所、福祉避難所という順番が正しいのかどうか、課題だと思っています。26施設というのも少ないと思っています。

浴風会では法人内のBCP策定が事業ごとに縦割りになっていることが課題です。要支援者の特性を把握し、事業間に横串をさしていくような、準備を進めたいと考えています。災害時の医療サービスや薬の手当てなども含めて、地域の備えを強化していく必要があります。『要支援者のうち、通院等で薬を服用している場合について、浴風会病院で手当てできる範疇かを確認したい』これは私どもの理事長が常々言っていることです。備えあれば憂いなしを実行していきたいと思っています。

#### 4 実践報告

全国社会福祉協議会 政策企画部 副部長／  
災害福祉支援活動推進室長  
今井 遊子 氏

私からは、社会福祉協議会（以下、社協）の災害福祉支援活動と、全国社会福祉協議会（以下、全社協）が提起している災害と福祉との連続性についてお話をさせていただきます。近年、災害が多発するなかで社協に求められる災害福祉支援活動が多岐にわたっています。社協は、災害発生

時には、災害ボランティアセンター（以下、災害VC）や災害ケースマネジメント、被災高齢者等把握事業、災害派遣福祉チーム（以下、DWAT）事業など、さまざまな活動を行っています。

まず、社協がなぜ災害VCを運営しているのかということですが、その理由の1つめは地域を基礎に展開しており日常的に地域住民と接していること、2つめは地域福祉を推進する団体としての機能を有していること、3つめは全国的なネットワークを有していることです。災害VCの起源は1995年の阪神大震災の際に137万人のボランティアが駆け付けた「ボランティア元年」にあります。組織的に災害VCがつくられるようになったのは2004年の中越地震の頃で、この頃から組織的に社協により災害VCが設置されるようになりました。

DWATは災害派遣福祉チームのことで、災害時における二次被害を防ぐために避難所などに駆けつけ、配慮が必要な人々に福祉支援を行う専門職チームです。避難所では、平時から福祉サービスを受けている人々は重度化し、そうでない方も支援が必要になる等の二次被害が懸念されます。こうしたことを防ぐために、DWATは避難所への福祉ニーズの把握、トリアージ、福祉避難所への誘導、各種相談対応、環境整備などを実施しています。昨年度から全社協が災害福祉ネットワーク中央センターを受託するようになり、全国規模でDWATを構築する体制と研修を担っています。

次に、災害ケースマネジメントとは、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況の課題等を個別の相談等により把握したうえで、必要に応じ専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、当該課題等の解消に向けて継続的に支援することにより、被災者の生活再建が進むようマネジメントする取り組みです。

全社協では、こうした災害福祉支援活動の広がりを背景に、昨年3月に「災害から地域の人びと

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」を取りまとめています。この検討会では、①災害法制に位置づける「福祉」について、②「災害福祉支援センター」に求められる役割・機能について、検討を行いました。

災害法制に関しては、報告書では平時から福祉に災害支援の視点を、災害発生時には災害対応に福祉の視点をといることを提起しています。具体的には、災害救助法第4条「救助の種類」の4号の「医療及び助産」を「医療・助産及び福祉」と改正することを提起し、その際には社協やNPO、災害中間支援組織等が連携してすすめるプラットフォームが協働して被災者支援を行うものであると位置づけることが必要としています。

全社協ではこのような提言を繰り返し内閣府や国会議員等に提出しております。こうした活動の効果もあり、5月に決定された防災基本計画には「多様な主体と連携した被災者支援」として、関係者の役割分担の明確化、災害VCの設置予定場所の明確化、災害ケースマネジメント等の被災者支援の仕組みの整備等が記載されました。

社協としては「地域福祉の推進」という目的に沿って、災害時の支援において福祉の視点を、平時の重層的支援体制の基盤づくりにも災害支援の視点を入れていくことが大切だということを意識して活動を展開しています。今後も様々な関係の皆様と連携・協働しながら、災害と福祉の支援を重ねていきたいと考えております。

## 5 指定発言

ビーサイドユー株式会社 代表取締役/  
本学 学長室 学外研究員  
藤野 将陸 氏

ビーサイドユー株式会社は、障害者への24時間介護を提供する事業所を運営しています。身体障害や難病を抱えた方々のケア、強度行動障害の方にも支援を提供しています。日常的な取り組みの中で、危機的な状況に対応し、防災・減災の考

え方を取り入れています。

経営者として、災害支援は労働なのか、という視点が抜けてしまうのではないかと心配があります。災害時に、民間の事業所で、それは仕事なのか、という質問に対して、答えられる所は少ないのではないのでしょうか。

ただ、災害支援が仕事となると、大きなお金が動きます。災害対策の経営的視点は、復興には融資が必要であり、返済が発生することを忘れてはならないということです。返済の原資は、事業利益です。日頃からそのパワーを蓄積しておく意識も重要かと思います。復興融資は低利の長期借入れになるため、この返済に耐えうる経営に尽力する必要があります。

お三方にお伺いしたいのは、いわゆる資源と労働の関係性です。災害の現場では、仕事と休息の仕分けに悩んでいらっしゃる方が多いのではないかと思います。休むことの重要性は、コロナ禍で私たちが痛感しております。感染予防の対策が、結果的に働く人の健康を害してしまえば、それこそ二次被害となるので、支援と労働ということをあらためて意識しなければいけないと思っています。

## 6 意見交換

——シンポジウム、指定発言を通して、新たな視点、改めて気づかれたことは？

原田氏 被災した施設は、来れる職員が出勤しており、仕事としてカウントしているようです。済生会 DCAT は業務として各施設からの派遣です。が、他団体の支援は休暇を取って来ていることもあるので、全体として考えることだと思います。

有坂氏 東日本大震災時、原発事故が起こっていた中で、南相馬市に行きました。当時は公務員でしたが、これが自分の使命とすれば、それを労働ととらえるのはどうなのかと思いました。ただ、倒れられては

困るので、休んでいただけたらと思います。

今井氏 社協の場合はブロック派遣で応援職員が入ります。2年前より、災害救助事務費の中から、応援派遣職員の時間外手当と交通費が出るようになりました。災害発生時には、被災地の社協をどうサポートしていけるのかが大きな課題だと思います。

高橋 全社協の提言の災害救助法に福祉を位置付けるといふところと重なると感じました。災害派遣医療チームは派遣にかかった人件費は厚生労働省が集約し、内閣府に提出し国庫で負担する。そういった応援費用の人件費を災害救助法で見ると目指されていると考えました。

——現状の災害派遣は善意・ボランティアベースになっているという問題意識ですか？

今井氏 そうですね。災害が起きると、災害VCの立ち上げが標準となっていて、行政からも設置要請されます。毎回、社協は、災害VCの費用をどのように工面するのかを考えながら、目の前の困ってる住民をどう支援をしていくのかを考えています。またDWATの派遣費用も、在宅避難者や車中泊の方への支援、先遣派遣などの費用は出ません。そういった全体も含めて、ボランティアが頑張ってくれるからそれでいいという話ではないということを、全社協としては提言しています。

——済生会 DCAT と国の被災地支援としての DWAT 活動と連携はありますか？

原田氏 医療と福祉の両方合わせたチームができるのは済生会ですが、手弁当でやっていますので、来てくださいと言われて行けるかというのは問題です。済生会 DCAT 派遣者は、DWAT 登録者や職能団体の派遣活動参加者も多いので、一緒にできるといいかと思います。

## 7 コメント

社会福祉法人 恩賜財団 済生会 会長  
潮谷 義子 氏

済生会は献身的に地域を支えるという視点を持っています。熊本地震の時の事例を申し上げます。熊本済生会職員は被災者だったのです。保健、福祉、医療の三つの視点を持っていることは被災者にとっても大事なところですよ。済生会では指示、指導、命令ではなく、自発性がすごかったです。現地の激励に参りました時には涙が出るくらい献身的でした。同時に、バーンアウトの可能性や本来の仕事への復帰ということも意識しなければならなかったと考えました。済生会は秋篠宮様がトップでいらっしゃいますので、現場においてになり胸が詰まるような状況の中でも、理性的な方針の確認がなされました。

私は、済生会職員が命令ではなくボランティア精神で被災地と関わって下さることに対して、後の評価ですね、これが次のやる気につながっていくのではないかと考えています。そして、その中で起きてきたことを組織として検証していくこと。済生会は『済生』という機関誌を持っていますので、そこの中で表していきます。自発性で動いた方たちに対して、どのように評価し、次のステップにつなげていくのか。これはまさに済生会総研で効果測定をし、課題整理していくということで、そういう問題が今後は出てくるのではないかと思います。

## 8 コメント

本学 専門職大学院 講師  
北川 進

私は宮城県出身で、3月まで宮城県社協に勤務し、災害の部署にかかわってきました。全社協さんともおつきあいがあり、思いを巡らせながらお聞きしました。10年前は、このような多様な方々と、支援だけでなく、受援の話までというのはなかったと思いながら、連携や先のことが語られる

ようになったことを実感しました。

炭谷先生、藤野様のお話にもありましたが、災害は特別な出来事としてとらえられがちであり、日常が大事だといいいながら、非日常の準備をしてしまうようなところがあり、それを払拭していくことが必要なんだと思います。

私は、宮城で被災者の経験もあるので、ここで語られていた先の話、支援が引いていって地元主体でやらなければならないフェーズを目指して、外部支援者は力を発揮し、受援側は、それを想像して災害応急期を乗り切れるかどうか、そういったことを今後は深めていかなければならないと感じていました。

## 9 総括

慈愛園老人ホーム・ケアハウス施設長/  
本学 学長室 学外研究員  
潮谷 有二 氏

学部 30 期の潮谷です。本日の炭谷先生の基調講演は、環境のコントロールを誤ったがゆえに人命や人権が侵されてきたという歴史的認識に基づく福祉の在り方が問われました。さらに、福祉関係者は、環境への視点が希薄ではないかとも指摘されました。確かに、環境ということを広く自然環境まで含めるならば、そうかもしれません。しかし、ソーシャルワークでは、人と環境との相互作用に着眼して支援を実践することからも基調講演の内容とソーシャルワーク実践が密接に関係していることを理解することができました。また、ソーシャルワーカーがクライアントを取り巻く環境に専門知識と技術を用いて介入する際には、生命や生活、人権と深く関わってくる自然環境や物理環境、社会環境も視野に入れていく必要があるということを再確認することができました。

さて、このシンポジウムにおける全社協の報告

からは、災害への準備と実際に災害が起きたときの介入方法や支援チームに係る仕組みの構築と必要な財源確保の課題について学ぶことができました。特に、財源確保については、災害時の人びとの生命と生活、人権を護っていくためには福祉関係者の実践活動が必要不可欠であるという社会的認知と合意を得ていく必要があるのではないかと考えられました。また、大規模法人である済生会による全国レベルでの取り組みや、施設が設置されている地域社会における浴風会の取り組み等々からは、自らが従事する組織の特性と地域社会との関係を踏まえた上で災害時の危機的状況に対応していくことが重要であるということ学ぶことができました。

そして、本日の多くの学びを通して、福祉専門職として、環境破壊や災害による危機的状況にあっても人々の生命と生活、そして人権を護るために、福祉に関する専門知識と技術を用いた実践を行うとともに、それらを発展させていくための責任を有しているということを自覚して私のまとめとさせていただきます。

## 10 終わりに

本学 学長室 多心型福祉連携センター長  
高橋 幸生

貴重なプレゼンテーションと意見交換を頂き、有難うございました。それぞれのお立場から、さまざまな視点を提供頂きました。今回いただいた問題意識も踏まえつつ、来年度以降も、災害と福祉をテーマとして扱っていきたいと考えます。パネリストの皆様に限らず、シンポジウムを傍聴、視聴されている皆様にも参画いただきながら、取り組んで参りたいと思います。有難うございました。