

令和6年能登半島地震がソーシャルワークにつぎつけた課題

—災害ソーシャルワークの行く末の考察と提言

日本福祉大学 社会福祉学部

講師 菊池遼



1. 災害時にソーシャルワークの機能が発揮されるためには

本稿はとりわけ令和6年能登半島地震がソーシャルワーク^①につぎつけた課題を速報的にまとめることを目的にしている。令和6年能登半島地震は学術的に検証すべき点がいくつか存在し、その最たる例は災害ボランティアに関連する議論だろう。今後、この議論は重ねられていくものと予想されるが、その関連領域にあるソーシャルワークに関心を持たなければ、被災者支援の重層性を読み解くのは難しい。学者と実践家が協働して成り立っている日本災害復興学会ではあるが、ソーシャルワークについて議論する機会が少なかったのではないか。

かくいう筆者も現職の日本福祉大学に赴任するまでソーシャルワークの専門家ではなかった。この学術分野に身を置いてから日が浅い立場にあり、もともとはNPO・ボランティアの視点から災害復興研究に関わってきた。津久井(2020:59)は「医療と福祉の間に、分厚いガラスの壁が立ちはだかっている」と表現したが、災害現場ではソーシャルワーク専門職とNPO・ボランティアとの間にも何か見えない壁が存在しているかのような雰囲気を感じるのは、両者の学術領域に立場を置く筆者だけだろうか。

ここで、ケアワークとソーシャルワークと関係性について確認しておきたい。その共通性と相違性はしばしば議論され、統合化に向けた提案もある^②が、ケアワークはクライアントの日常生活の維持などの身体的側面を中心とした援助、ソーシャルワークは社会生活を送る上での社会的側面を中心とした援助を扱うものと解釈されてきた。ソーシャルワーク専門職は、災害時のケアに多くの関心を払っている傾向にある

が、被災者の生活再建も意識するべきだろう。災害時にソーシャルワークの機能が発揮されるためには、災害時要援護者等のケアのみならず、被災者の生活再建全般を中長期的に支援する役割を担うべきだと筆者は考えている。

筆者は今回の震災において、愛知県名古屋市の認定特定非営利活動法人レスキューストックヤード(以下、RSY)活動に参加した。RSYが穴水町で展開した避難所運営支援、災害時要援護者支援など多岐にわたる活動は、紛れもなくソーシャルワークであった。RSYは穴水町の行政および社会福祉協議会(以下、社協)との三者連携、他地域のNPO・ボランティア団体および医療・福祉系教育機関との協働があった。一方で、外部支援のソーシャルワーク専門職との関わりは少なかった。

被災者の生活再建のフェーズでこそソーシャルワークの専門性が発揮されるべきであると筆者は考えるが、ソーシャルワーク専門職から災害ケースマネジメント^③への関心が多くは集まっていない現状にあるといえる。被災経験のある社協では地域支え合いセンターの設置や生活支援相談員の配置を通じて災害ケースマネジメントへの重要性を認識しつつある。しかしながら、被災経験のない社協では災害時要援護者を中心とした防災・減災活動、避難所や災害ボランティアセンター(以下、災害VC)の運営への準備など、被災直後のフェーズにおける対策にとどまっている。

ここで、平成30(2018)年の第14回社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会「福祉人材確保に専門委員会における主な意見」(p.2: ソーシャルワークに求められる機能と担うべき人材)から下記の内容を抜粋する。

- 災害発生時には、段階に応じて生活ニーズは変化していく。きめ細やかな復興を支援していくためには、ソーシャルワークの機能がよりいっそう求められる。
- 災害時こそ地域包括ケアが重要。災害時のソーシャルワークを担える人材をどう養成していくかを検討する必要があるのではないか。

ここでも指摘されている通り、生活再建のフェーズではソーシャルワークの機能がより一層重要になる。ここに災害ケースマネジメントの発想が合わさることで、被災者支援はより充実したものになるはずである。菅野(2021)が社会保障のフェーズフリー化を訴えたとおり、被災者生活再建支援制度と地域包括ケアなど平時の社会保障制度をつなげる役割がソーシャルワークには求められるだろう。

そこで本稿では、被災地でソーシャルワークの専門性が発揮されるための考察と提言を行いたい。まず、東日本大震災以降、ソーシャルワークはどのような歩みをたどったのかを解説し、筆者がRSYの活動を通して見てきた被災地の現状を踏まえて、令和6年能登半島地震においてソーシャルワークが直面した課題について考察する。

2. 東日本大震災時に挙げられたソーシャルワークの課題と提言への検証

(1) 東日本大震災時に挙げられたソーシャルワークの課題と提言

ここで参照するのは、日本学術会議社会学委員会社会福祉学分科会が2013年に発した「提言 災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—」である。社会福祉学の研究者が当時どのような指摘をしていたかについて確認していく。

この提言で挙げられた緊急課題を要約すると、①被災した福祉施設・機関の復興・復旧、②地域の福祉力の回復・醸成、③ケアを必要とする人たちへのワンス

トップでの相談およびサービス提供できる拠点整備とネットワーク構築、④生活再建支援にあたる福祉人材への支援である。

東日本大震災では、福祉施設が被災したために、ケアを必要とする人々への支援が行き届かなかったことが最も大きな問題のうちの一つとして挙げられたのである。

提言として挙げられた点を一部要約して紹介すると、被災者が医療・介護サービスを即刻円滑に受けられるよう公的責任として実施すること、福祉版DMAT (Disaster Medical Assistance Team: 災害時派遣医療チーム)としてDWAT (Disaster Welfare Assistance Team: 災害時派遣福祉チーム)を構築することなどが記述されている。

東日本大震災から13年後に発生した令和6年能登半島地震の被災地では、これらの教訓や提言がどのように活かされたのだろうか。もちろん、この間に災害支援に関わる人たちは数々の災害の経験を経て、来るべき災害に備えていた。だが、令和6年能登半島地震では十分にソーシャルワーク機能を果たしたかといえ、そうとは言い難い状況にある。

以下では主に、令和6年能登半島地震において、ケアを必要な当事者や家族がどのような状況に置かれたのか、DWATの派遣はどのようなものであったかについて、筆者が穴水町で体験したことを踏まえて簡易的検証をしていく。

ここで簡易的検証としたのは、筆者は今回の災害で見聞したことには限りがあること、さらに各団体による発表資料を参照して執筆する点もあるため、あくまで得られた情報に限りがあるからである。本稿を執筆するにあたり、有識者からのファクトチェックも一部行ったが十分ではない。しかし、本稿を記述することは速報的な観点から価値があるものであると考えられること、また本稿を契機として災害時のソーシャルワークのあり方に関する議論が活発に行われることを期待して、以下のように論じることとする。

（２）令和 6 年能登半島地震の被災地が置かれた状況と 1.5 次避難所の簡易的検証

東日本大震災でも課題として挙げられていた福祉サービスの供給不足は、令和 6 年能登半島地震でも再び顕在化した。とりわけ輪島市や珠洲市では介護サービスを担う人材の大量流出^⑥という深刻な状況に見舞われた。ケアワーカーの不在は、福祉サービスの提供を困難にした。

2021（令和 3）年の介護報酬改定によって、2024 年 4 月以降、介護サービス事業所に BCP（事業継続計画）策定および訓練が義務づけられた。しかし、実際の災害発生時に、ライフラインが寸断され、ケアワーカーが不在となれば、被災地のソーシャルワークは機能不全に陥る。BCM（事業継続マネジメント）の重要性も指摘されていたものの、現実の災害では予測不可能な事態が起こりうる。事業継続を最優先としつつも、事業停止時の想定を考慮しなければならない。

我が国は地域包括ケアシステムを推進し、在宅医療・在宅介護を進めてきた。住み慣れた地域で自分らしい暮らしを最後まで送るという理念はよいのだが、災害と在宅介護・在宅医療は極めて相性が悪いという事実にも向き合わなければならない。個別避難計画の策定が努力義務化^⑦されたとはいえ、災害時個別支援計画のような仕組みがなければ、要援護者は災害直接死を免れたとしても、その後の生活は成り立たなくなってしまう。利用する福祉施設が被災した場合、地域にとどまるのか広域避難をするかの選択肢を検討しておく必要がある。

令和 6 年能登半島地震では災害関連死防止のため、1 月 8 日からいしかわ総合スポーツセンター（金沢市）に 1.5 次避難所を設置された。これは過去に前例のない、ある意味で画期的な取り組みであったのだが、評価すべき点と課題点の両面が存在する。1.5 次避難所の運用は同様の災害が発生した際の標準的な対応となる可能性もあり、この取り組みをどう活かしていくかが問われている。

まず、災害関連死の防止にどれほどの効果があった

かは現時点では評価し難い。災害関連死は一定の期間が経ってから審査会を設置して判断されるため、今後の動向を引き続き注目したいところである。

だが、被災地域の福祉施設の機能が停止するなかで要配慮者を避難させることができた。これはケアが必要とする世帯にとっては家族の負担軽減につながり、要配慮者のケアと避難生活および自宅の復旧との板挟みにならずに済むことができた。さらに、災害対応で混乱する被災自治体の保健福祉機能の負担を一部軽減することができた。

その一方で、ケアを必要とする避難者の増加は、1.5 次避難所の福祉避難所化を意味する。当初の想定では 1.5 次避難所からホテル・旅館への 2 次避難を短期間で予定していた。家族の介助があればホテル・旅館への 2 次避難も可能とされていたが、家庭の事情等で被災地域にとどまる家族も多く、結果として 1.5 次避難所を出ることができない要配慮者が多数発生した。

このような状況に陥ることは 1.5 次避難所を設置した時点で容易に想像することができただろう。1.5 次避難所が実質的な 2 次避難所の機能を果たせるよう、ケア体制を早期に整備するべきであった。1 月中旬頃から DWAT が 1.5 次避難所に入ってケア体制が整えられたが、それまでの期間をどのように乗り越えるかも課題であった。また、今後いずれかの研究者や学術機関が検証することになるはずだが、高齢避難者の認知機能低下や ADL（日常生活動作）低下がどれほどであったのか、それを防ぐための対策を検討しなければならない。

1.5 次避難所は被災地のソーシャルワーク機能が停止するなかで、福祉サービスを提供する一つの解決手段であった。一方で、今後も 1.5 次避難所を運用する場合には、福祉避難所化することを前提として、ケア体制を早期に整備しなければならないだろう。

さらに、1.5 次避難所を利用した高齢避難者はリロケーションダメージの影響を受けやすいことも考慮しなければならない。つまり、災害関連死のリスクの高い要援護者を一概に 1.5 次避難所に移せばよいと

いうわけではない。当事者やその家族の意向を尊重し、なるべく被災地域内でも福祉サービスを受けられる体制整備が同時に求められる。

(3) 石川県穴水町の避難所の実態

RSYは平成19年能登半島地震でも支援経験のある穴水町に入り、1月3日から支援活動を開始した。発災直後から1月中旬までは穴水町内最大の避難所となったさわやか交流館プルート（以下、プルート）での避難所運営支援が主な活動であった。

プルートは、のと鉄道穴水駅前にある町立図書館・児童館・公民館の機能が入った複合施設である。さらに、穴水町社協の事務所もプルートに置かれている。穴水町の中心部に位置していることもあり、最大で200人の避難者が集まった。

まずRSYで対応したのは、被災者への食事の提供とトイレの環境整備だった。断水によってトイレの水が流れず衛生状況は最悪であり、感染症の温床となる可能性もあった。さらに、被災者がトイレの使用回数を減らそうとして水分摂取を制限すれば別の疾患につながることも危惧された。災害時のトイレ対策に長けたRSYのボランティアが初期派遣メンバーにあり、避難者の人たちとともにトイレの使用方法についてルール化を図った。

プルートの避難者の中には認知症患者もおり、徘徊や失禁、非常用トイレの使い方が分からないなどの課題も出ていた。プルートは一般避難所として想定されていたが、実態としては福祉避難所の機能も果たすことになった。そこで要配慮者の支援に初めに着手したのはRSYの看護師ボランティアだった。その後、藤田医科大学からの派遣スタッフも対応し、1月中旬から下旬頃までは、日本看護協会の災害支援ナースが24時間体制でプルートに滞在して支援にあたった。

避難所初期のプルートは修羅場の連続であったが、平成19年能登半島地震で培った信頼関係による地域とのネットワークや、RSYの専門性を有したボランティアの存在もあって乗り越えることができた。その

他にもRSYではプルート内に福祉避難スペースを整備し、ダンボールベッド設置はもちろんのこと、途中からは土足禁止などの対応を行った。その際には靴を脱ぐための簡易的な手すりや下駄箱の設置など、NPOであるからこそその柔軟な対応を行った。

筆者がRSYのボランティアとして穴水町に初めて入ったのは1月18日から1月23日の期間であった。この時期にはプルートの避難所運営支援が落ち着いてきた頃で、その他の避難所支援へ乗り出すことを考え始めていた。筆者は1月22日に穴水町内の各避難所に炊き出しの配膳と野菜の配達をしていたボランティアに同行し、各避難所のアセスメントを行うことになった。発災から3週間が経った時期であったが、そこでは驚くべき光景が広がっていた。

穴水町中心部の避難所では、ダンボールベッドや間仕切りが設置されるなどの環境整備が行われていた。その一方で、集落の公民館を利用した避難所を訪問してみると、座布団を3枚引いて敷布団の代わりにしているところばかりだった。ダンボールベッドの設置を提案してみても、「空間が狭くなる」「身体も大丈夫」「顔見知りばかりだから」といった理由で断られてしまった。被災者の意向を尊重して強く薦めることはできなかったが、その状態の睡眠環境が続けば身体へのダメージの蓄積が案じられた。

他にも要配慮者のケアの課題もあった。帰宅願望の強い認知症患者は、家族が目を離した隙に避難所を抜け出してしまうこともあった。その他にも家族がケアを必要とするために、避難所を離れることができない状況に追いやられた人もいた。また、耳の遠い避難者はコミュニケーションが取りにくいために避難所の中で疎外感のある様子も見てとれた。

こういった状況もあり、避難所運営の負担が一部の人、とくに区長や女性に偏る様子も見られた。一部の避難所では自主的に炊き出しをしているところもあったが、多くは女性がその役割を担っていた。避難所運営で中心的役割をしていた女性からは「仕事に行っていたほうが気が楽」と吐露することもあった。

1月下旬から2月中旬までは新型コロナウイルス感染症の流行といった別の問題も発生した。プルート内でも罹患者があり、ゾーニングなどの対応を藤田医科大学の専門職スタッフの指導のもとで対処した。

穴水町では避難所環境が原因で災害関連死につながった事例は現在のところないが、上記のように衛生環境やケアの問題は少なからず発生しており、外部支援の介入によって最悪の状況を乗り越えたともいえる。さらに手厚い支援を展開できたはずであるし、公的支援よりも先立って民間支援で整備されたところも多かった。

筆者の1月の穴水町滞在期間中には災害派遣チームを多く見かけ、DMAT部隊を中心に避難者の健康状態をスクリーニングしており、他にもDPAT (Disaster Psychiatric Assistance Team: 災害時派遣精神医療チーム) が被災者の傾聴をしていた。あくまで筆者の所感ではあるが、この時期には目立った要配慮者は1.5次避難所に移動していたのかあまり見かけず、医療的ニーズや心のケアというよりも、被災者はこの時期に具体的な支援の手を求めているように映った。とくに避難所運営では大きな負荷がかかって疲労の色が見え始めていたため、避難所支援ボランティアを充実させたかった。残念ながら筆者は穴水町でDWATをみかけることができなかつたのが、疲弊している家族もいたために、ケアワーカーがいたほうが良いと思われる避難所もあった。

(4) 令和6年能登半島地震におけるDWATの簡易的検証と考察

DWATとはそもそもどのようなチームなのかを確認しておこう。DWATの役割は避難所における福祉ニーズの対応することであり、被災によって介護職員等が不足する施設や避難者を受け入れる施設等への応援職員の派遣調整等を行うチームである。DWATは社会福祉士、精神保健福祉士、介護福祉士、看護師、保育士などの専門職や介護施設等の職員などで構成されている。DWATはDCAT (Disaster Care

Assistance Team) と呼称されることもあるが、いずれも日本語名は災害時派遣福祉チームである。

東日本大震災以降に各都道府県でDWATの構築を進め、2016年熊本地震で初の派遣があった。令和6年能登半島地震では広域派遣調整を災害福祉支援ネットワーク中央センター(以下、中央センター)が厚生労働省から委託を受けて実施した⁷⁾。中央センターは各都道府県に対し、石川県へのDWAT派遣を1月5日および1月12日に依頼し⁸⁾、今回の災害で全47都道府県のDWATチームに派遣実績が生まれた。

厚生労働省の公表データ⁸⁾をもとにDWATの活動人数の推移をまとめたのが図1である。1月下旬頃から2月下旬までは1.5次避難所に約30人体制で支援活動に従事した。3市2町⁴⁾の避難所や福祉施設へのDWAT派遣は3月中旬に60人を超える派遣があったが、4月以降は派遣されていない模様である。

この他にも中央センターは「令和6年能登半島地震の発生に伴う社会福祉施設等に対する介護職員等の依頼について」という通知を都道府県民生管部局に発出し、4月2日時点で介護職員、生活支援員等合計で約4,400名の登録があった。4月26日時点では被災地の社会福祉施設等へは延べ800人、1.5次避難所へ1,365名の介護職員等の派遣に至った。

東日本大震災と比較すれば、DWATを含めて介護職員等の派遣体制を整備することで、被災地のケアワーカー不足をある程度解消することができた。だが、それが必要十分であったかは不明である。さらに被災地域においては、福祉避難所として指定または協定を結んでいた福祉施設は、施設の被害や職員等の被災により、開設は一部にとどまった⁹⁾。DWATの派遣先として想定されているのは一般避難所もしくは福祉避難所がほとんど¹⁰⁾なのだが、福祉避難所はそもそも被災地域で開設されておらず、能登半島の地理的要因や宿泊場所の不足によって被災地域の一般避難所での活動も難しかった。

一方で 1.5 次避難所には要介護者が集まったため、先述の通りなるべく早期のケア体制を確保するべきであった。しかし、ある程度落ち着いてきた時期には、その他医療系災害派遣チームと活動領域が重なり、支援過多になっていた可能性もあるのではないだろうか。DWAT が災害時にソーシャルワーク機能を発揮するためには、本当にケアの領域にとどまっていいるのかという疑問をここで投げかけておきたい。

とくに近年の災害現場では、いかに在宅被災者を取り残さないようにするかが支援者の中でも大きなテーマの一つになっている。在宅被災者は生活再建の課題を抱えることが多く、支援が行き届かなければ生活困窮の問題にもつながる。そのためソーシャルワークとも不可分な領域にあるのだが、DWAT は災害救助法の財源をもとに派遣されるため、活動領域が避難所にとどまってしまう。

本来であれば、社会福祉士というソーシャルワーカーの資格はケアワークにとどまらない専門性を有している。災害現場でこそ、中長期の復旧・復興を見据えたソーシャルワーク機能を発揮するべきではないか。ケアワークのみを専門とする外部支援であれば DCAT と名乗ったほうがいいし、DWAT とした意味がどこにあるのかを問いかけたい。

「災害介護」を提唱した八木 (2021) も、介護の本

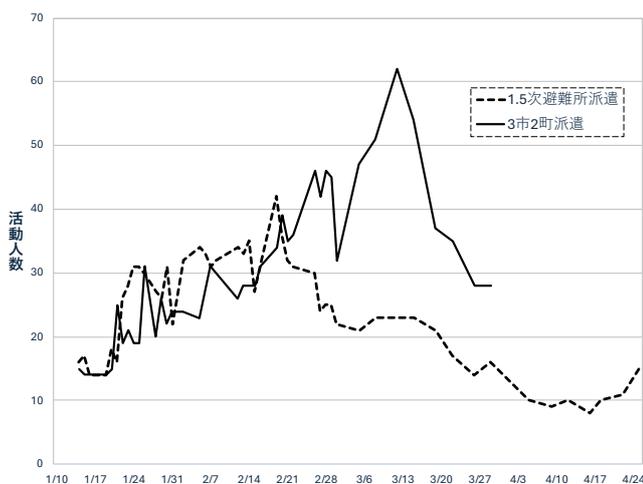


図1 令和6年能登半島地震でのDWAT活動人数の推移

質は「生活」を捉えることであり、要配慮者の介護ニーズを通して災害からの生活支援・生活再建まで向き合うべきだと述べている。2015年の一般社団法人日本社会福祉士養成校協会⁵⁾による「災害派遣福祉チーム (DWAT)」研修テキストでも、DWATの基本は生活支援を実施することだと記述されており、長期に渡るフェーズを想定した内容となっている。

現在のDWATは避難所を対象とした活動に絞られているが、令和6年能登半島地震を経験したことで、今後の支援内容のあり方について議論が進むことを期待したい。

3. 令和6年能登半島地震で本格化した被災者支援スキーム

災害ケースマネジメントでも、支援漏れを防止するため、早期のアプローチが重要とされている。在宅被災者には情報が届きにくく、被災者生活再建支援制度を活用していない事例も多数あった。

だが、被災地でアプローチを行うことはそう容易ではない。人員的な問題、予算の問題、情報管理の問題、行政機関の連携の問題などがつきまとうためである。このような問題から被災地でのアプローチはなかなか進まなかったのだが、令和6年能登半島地震では、予算の問題については被災高齢者等把握事業を運用し、情報管理についてはサイボウズ社が提供する kintone を活用することになった。

筆者は穴水町でこの事業の調査員として個別訪問を行った。その経験を踏まえて、以下ではアプローチと被災者情報のデジタル化について記述する。

(1) 被災地域でのアプローチ (被災高齢者等把握事業)

被災高齢者等把握事業は以前から厚生労働省の災害対応パッケージとして存在していたが、これまでは運用実績が少なかった。令和6年能登半島地震では石川県が被災高齢者等把握事業「誰も取り残さない被災者サポートプロジェクト」⁶⁾としてこの事業を特定

非営利活動法人全国災害ボランティア支援団体ネットワーク (JVOAD)、日本介護支援専門員協会、日本相談支援専門員協会の民間 3 団体に委託した。JVOAD から NPO 等に再委託があり、被災各市町で在宅被災者へのアウトリーチが進められたのである。穴水町では 3 月 8 日より被災高齢者等把握事業でアウトリーチを行うことになった。

被災高齢者等把握事業は、「被災生活により状態の悪化が懸念される在宅高齢者等に対し、支援の届かない被災者をつくらないことを目的として、災害の発生より概ね 3 ヶ月以内の間で集中的に行う事業」⁶⁾とされている。結果的に令和 6 年能登半島地震では 6 月まで制度運用が延長となったのだが、当初は 3 月 31 日までの期限とされていた。水災害であれば 3 ヶ月以内に実施が可能かもしれないが、地震災害の場合にはアウトリーチの体制を準備するのが難しい。

人力的な問題もあるため、被災自治体のリソースで対応することは難しく、外部支援に頼るほかない。穴水町でも社会福祉士等の有資格者の募集を行ったが、急遽の決定であったために福祉専門職の参加はなかった。他地域では、専門職団体として日本相談支援専門員協会と当協会日本介護支援協会専門員協会がこの事業に関わったが、DWAT が個別訪問を行うことができれば、人力的な問題も解決し、その専門性を発揮できただろう。

中村他 (2024) はダイバーシティ研究所が実施した被災者生活実態調査をもとに、「住まいの再建実現性」「日常生活自立性」の 2 軸で被災世帯を評価しているが、筆者が実際に個別訪問をしても同様の傾向が見られた。言い換えれば、被災者のニーズは「医療・介護の課題」「生活再建の課題 (住宅再建、金銭等)」の 2 つに分けられ、これらはソーシャルワークが平常時に対峙するニーズでもある。

穴水町では「医療・介護の課題」で緊急性の高いニーズであれば住民福祉課が対応し、「生活再建の課題」で複雑な問題であれば司法書士につなぎ、次の支援につながるようきめ細かい対応を心がけた。被災者の抱

えるニーズは複雑な問題も多く、専門家でなければ対応できないため、平時からのネットワーク構築や多職種連携の重要性を感じさせられた。

(2) 被災者情報のデジタル化

以前から災害 VC 運営の情報管理や被災者情報のデジタル化が検討されており、kintone 導入に関する研修も行われていた。常に業務量が過多となる被災地において、情報管理の効率化を図っていたのである。

令和 6 年能登半島地震における被災高齢者等把握事業では kintone が活用された。しかしながら、被災市町がデジタル化の準備をしていたわけではなかったため、ロジスティックな課題があった。さらに、行政によっては別のシステムやアプリケーションが用いられていたこともあり、データベースの統合にも手間がかかってしまった。

機密保持の観点から詳細について記述することは控えるが、kintone などのシステムを用いて被災者情報の共有をするのであれば事前の準備が必要である。被災高齢者等把握事業の調査員や関係者も使い慣れないシステムを導入するにはやはり障壁が高い。アウトリーチをする際の調査票も事前に都道府県や市町村で作成しておいたほうが混乱は少なくて済むだろうし、住民基本台帳の情報の取り扱いについても都道府県と市町村との間での取り決めをしておいたほうがよい。

デジタル化はいずれにせよ導入コストを伴うものであるが、長期的な観点でみれば効率化を図ることができる。中長期的な生活再建支援の観点からも、情報をまとめていたほうが次の支援につながりやすい。令和 6 年能登半島地震の反省をもとに今後の被災者・被災地情報のデジタル化を推進してほしい。

4. 今後の被災者支援に向けた提言

(1) 災害ソーシャルワークへの示唆

ここまで論じてきたように、令和 6 年能登半島地震の被災者支援では新しい取り組みも多数あった。被

災害支援のトレンドもあるなかで、災害ソーシャルワークはどこへ向かうべきなのだろうか。

今後の災害ソーシャルワークの活動領域の提案を図2にまとめた。現在のDWATの活動は「災害時のケア」が中心になっており、避難所期までのフェーズにとどまっている。「災害時のケア」はBCP策定・訓練義務化の流れからも重要な課題ではあるが、この活動領域はDMATなど医療系災害派遣チームとも重複し、ソーシャルワークの役割・機能を十分に発揮しているとは言い難いのではないだろうか。平時の役割・機能を考えれば、復旧・復興期を見据えた中長期の活動や、在宅被災者などの個別支援、被災地のコミュニティ形成などの地域支援も射程に入りたいところである。

そもそも、被災者は住宅の被災等によって生活困窮者になるリスクが高いという認識はなかなか世間一般には広まっていない。どうしても災害への備えとして防災・減災の取り組みが優先されてしまう。しかし、被災地の実態としては、命が救われたとしても、被災者の生活が守られる保証はないのである。そのような問題にこそ、ソーシャルワークは立ち向かうべきである。令和6年能登半島地震では、家族のケアや自宅の再建、居住地の選択で悩む人々が大勢いる。そのような相談に応えられるのはソーシャルワークだろう。

近年の社会福祉政策に目を向ければ、地域共生社会の実現に向けて包括的支援体制の構築⁷⁾が努力義務化され、それを後押しするための重層的支援体制整備事業⁸⁾が創設された。この背景には2015(平成27)年にはじまった生活困窮者自立支援制度がある¹³⁾。この制度で生活困窮世帯は複雑化・複合化したニーズが多かったため、行政の縦割りを越えたワンストップでの相談支援体制が求められたのである。

在宅被災者へのアウトリーチで出てくるニーズはまさにケースワークそのものであり、複雑化・複合化していたものもあった。包括的支援体制が構築できれば、被災者のニーズをワンストップで受けることができる可能性がある。だが、そのためには平時から

災害ケースマネジメントの手法や被災者生活再建支援制度について学んでおくことも必要だろう。

社会福祉士国家試験は令和6年度(第37回試験)からカリキュラムの見直しがあり、「地域福祉と包括的支援体制」の科目で災害対策基本法が教育内容の例に盛り込まれている。2023(令和5)年の防災基本計画修正で災害ケースマネジメントが法制化された。実はこの防災基本計画は災害対策基本法に基づくものである。つまり、社会福祉士養成課程で災害ケースマネジメントに触れることも可能なのである。

また、重層的支援体制整備事業は、「相談支援」のほか「参加支援」「地域づくりに向けた支援」の3つの事業が含まれ、一体的に実施することが求められている。ここでいう「参加支援」とは、地域の社会資源を活用してクライアントの社会とのつながりに向けた支援を行うことで、「地域づくりに向けた支援」とはその土台となる地域を対象とした事業である。この発想は、孤立している仮設住宅の住民に対して、コミュニティ形成の取り組みをしてきた実践に近いものがある。

ここまで解説してきたように、包括的支援体制の構築や重層的支援体制整備事業などの地域福祉実践と、災害ケースマネジメントや被災地域でのコミュニティ形成支援には類似性がある。さらに、重層的支援体

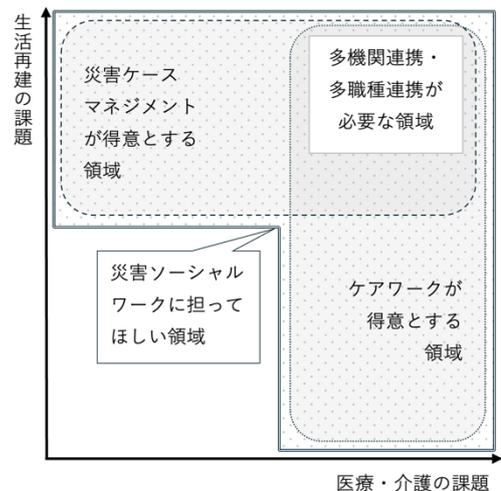


図2 災害ソーシャルワークの活動領域の提案

制整備事業には、「多機関協働事業」と「アウトリーチ等を通じた継続的支援事業」もある。前者では災害時の被災者支援の役割分担を図り、後者では災害時にリスクの高い世帯を把握しておけば、災害時の被災者支援でも早期の介入につながるだろう。

(2) ソーシャルワークの本領が発揮できるような法制度改正へ

前述の通り、DWAT の活動領域が避難所に限定されてしまっていることから、災害救助法に災害時のアウトリーチを明記することを提言したい。

このような提言は過去から指摘されているものである。全国社会福祉協議会は災害時福祉支援活動の法定化を求めた提言を 2019 年にとりまとめており¹⁴⁾、令和 6 年能登半島地震後にも厚生労働大臣に対して DWAT が活動領域を広げられるように財政支援の拡充を要望している¹⁵⁾。その他識者からも同様の意見を耳にすることは多いため、早期に災害救助法が改正されることを期待する。

また、重層的支援体制整備事業の枠組みに災害対応のメニューを盛り込むのはどうか。具体的には、アウトリーチを災害前から実施し、kintone などのアプリケーションで要配慮者情報を管理するのである。平時の情報管理の効率化を図ることができるし、本人同意が取れば重層的支援会議で多機関の情報共有も容易になるのではないだろうか。

5. より有機的な被災者支援にするために

令和 6 年能登半島地震が突きつけた課題は多岐に渡っている。とくに被災者支援の文脈では課題が山積している。より有機的な被災者支援を展開するには、多職種・多機関かつ多様な主体の連携が求められる。災害時のケアは確かに大きな課題である一方で、同時に被災者の生活再建を見据えることが求められる。被災者支援は生活困窮者になる可能性を考慮すれば、災害時にソーシャルワークが果たすべき役割・機能は実に幅広いことが分かる。さらに、地域づくりなどコミ

ュニティ支援の観点も必要になってくるだろう。

このような期待を投げかける一方で、ソーシャルワーク関係者の外部支援派遣は脆弱である。令和 6 年能登半島地震では 100 チーム以上の DMAT が被災地に入って活動した日もあった。DMAT の 1 部隊あたりの人数は約 5 人であるため、単純計算で 1 日のうちに 500 人の医療関係者が外部支援として被災地で活動したことになる。それと比較すると、図 1 にも示した通り、DWAT も含めてソーシャルワーク関係者の派遣人数は規模に違いがある。

もし今後、DWAT が避難所での活動やケアの領域に限らない被災者支援を展開するのであれば、派遣体制を充実させる必要がある。アウトリーチの活動などを外部支援が行うのであれば、さらに別の研修等が必要になる。しかし、ソーシャルワーカーは人材不足に悩まされている業界で、医療関係者と比較しても人口規模が少ないという問題もあるため、どのような外部支援のあり方が望ましいのかも検討するべきだろう。

令和 6 年能登半島地震で DWAT の派遣実績が増えたことは評価すべき点である。今回の災害の派遣活動で見えてきた課題もあるだろう。そのうえで、今後の災害に備えるときに、DWAT などソーシャルワーク関係団体の外部支援がどのような役割・機能を果たすべきか、今後の議論が進むことを期待したい。

謝辞

穴水町で活動をともにした認定特定非営利活動法人レスキューストックヤードのスタッフ・ボランティアの皆様にお礼申し上げます。本稿を執筆するにあたって大阪公立大学の菅野拓先生、関西大学の菅磨志保先生、JVOAD の栗田暢之様、明城徹也様にご助言をいただきました。被災地での車座トークで一緒した日本災害復興学会の皆様にもお礼申し上げます。最後に、投稿のお誘いをいただきました岩手大学の福留邦洋先生に感謝申し上げます。

なお、本稿は公益財団法人三菱財団 2020 年度社会福祉事業・研究助成採択「災害時に支援のミスマッチを解消するための研究調査」(研究代表者：菊池遼)の研究成果の一部です。

補注

- (1) 「社会福祉」「福祉」という言葉のほうが馴染み深い読者も多いかもしれないが、あえて本稿では「ソーシャルワーク」という言葉を用いる。引用する文献によって便宜上、「社会福祉」「福祉」と表現する場合があるが、ほぼ同義と認識していただいて構わない。

- (2) 内閣府防災情報のページによれば、「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上で、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、被災者の自立・生活再建が進むようにマネジメントする取組」と定義されている。
- (3) 2021（令和3）年災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者の個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった。
- (4) 珠州市、輪島市、七尾市、穴水町、志賀町を指し、能登町への派遣された記述はなかった。
- (5) 日本社会福祉士養成校協会は2017年4月に日本精神保健福祉士養成校協会と日本社会福祉教育学校連盟の3団体が合併して、現在では一般社団法人日本ソーシャルワーク教育学校連盟となっている。
- (6) 被災高齢者等把握事業は災害救助法に基づくものではなく、厚生労働省老健局の予算が財源根拠となっている。令和6年能登半島地震では1.7億円の予算（令和5年度分）が生まれ、被災各市町の調査費に約1.5億円が当てられた。
- (7) 2017（平成29）年改正社会福祉法第106条の3。
- (8) 2020（令和2）年改正社会福祉法第106条の4。
- 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、
- 11) 八木裕子(2021), 災害介護の概念に関する諸説の検討—災害介護学の構築に向けて—, ライフデザイン学研究, 第16巻, pp.381-394.
- 12) 中村満寿央・田村太郎・菅磨志保・静間健人(2024), 被災世帯を対象とする支援需要評価に関する研究—生活再建への移行期における被災者生活実態調査の実践から—, 日本災害復興学会論文集, no.23, pp.31-42.
- 13) 玉置隼人(2020), 生活困窮者自立支援制度と地域共生社会の実現に向けた包括的な支援体制の構築, 国際文化研修, vol.108, pp.18-22.
- 14) 社会福祉法人全国社会福祉協議会災害時福祉支援活動に関する検討会(2019), 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— (提言), https://www.shakyo.or.jp/bunya/saigai/fukushishienk-atudou_teigen.pdf (2024-05-04).
- 15) 福祉新聞 Web(2024), DWATに財政支援を 全社協の村木会長が武見厚労大臣に要望, 2024年3月18日, <https://fukushishimbun.com/bosai/34481> (2024-05-04).

参考文献

- 1) 津久井進(2020), 災害ケースマネジメントガイドブック, 合同出版.
- 2) 大和田猛 [編著] (2004), ソーシャルワークとケアワーク, 中央法規.
- 3) 厚生労働省第14回社会保障審議会福祉部会福祉人材確保専門委員会(2018), 福祉人材確保専門委員会における主な意見, https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-12601000-Seisakutoukatsukan-Sanjikanshitsu_Shakaihoshoutantou/0000198348.pdf (2024-3-28).
- 4) 菅野拓(2021), 災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—, ナカニシヤ出版.
- 5) 日本学術会議社会学委員会社会福祉学分会(2013), 提言 災害に対する社会福祉の役割—東日本大震災への対応を含めて—, <https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-22-t172-1.pdf> (2024-03-25).
- 6) 中日新聞(2024), 介護を担う社協職員、輪島・珠洲で大量離職 帰還高齢者「受け皿なくなる」2024年2月25日.
- 7) 厚生労働省(2024), 令和6年能登半島地震「被災者の生活と生業（なりわい）支援のためのパッケージ」, <https://www.mhlw.go.jp/content/001213457.pdf> (2024-03-29).
- 8) 厚生労働省(2024), 令和6年石川県能登地方を震源とする地震による被害状況等について, https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_37198.html (2024-05-03).
- 9) 内閣府防災担当(2024), 令和6年能登半島地震避難所運営の状況, https://www.bousai.go.jp/updates/r60101notojishin/pdf/kensho_team3_shiryo02.pdf (2024-05-03).
- 10) 株式会社富士通総研(2023), 災害福祉支援ネットワー