

災害時から学び、 支え合う地域づくりに生かす ～市町村社協と福祉施設の取り組みから

東日本大震災では、県内の社協や福祉施設、職能団体をはじめとした多くの福祉関係者が、日頃のネットワークを生かした支援活動を展開し、今も復興に向けた継続的な活動が行われています。

これまでの経験を生かしながら災害時における関係機関・団体の連携体制づくりが進む一方で、現地の活動から学び、平常時から災害時に備えた身近な地域での関係づくりや、支援体制づくりも重要な課題となっています。

今回は、災害時にも支え合える地域づくりを目指す市町村社協の活動や、本会経営者部会・施設部会が主体的に立ち上げた福祉施設の災害対応に関する学びの活動について紹介します。



被災地・生活支援相談員の活動

東日本大震災の発生から5年。被災地では公共インフラの整備や産業の再生等の面で進展は見られるものの、応急仮設住宅やみなし仮設住宅（公営住宅や民間賃貸住宅）などで暮らす全国の被災者は、平成28年2月12日現在で17万4千人（復興庁調べ）となっています。

また、平成23年からの5年間における仮設住宅での孤独死は中年男性を中心に年々増加し、計190人朝日新聞社調べ。平成27年末までの合計）を数える等、コミュニティの弱体化、被災者の孤立といった生活課題は依然として存在します。

このような状況の中、被災3県（岩手・宮城・福島）の県・市町村社協等では、仮設住宅への入居が進んだ平成23年7月頃から今日に至るまで、国の財源により配置された生活支援相談員（以下、相談員）が軸となり、仮設住宅等で暮らす方の生活を支えてきました。

相談員は、ボランティアや民生委員児童委員等の地域関係者との連携や、生活福祉資金貸付事業等の社協事業の活用により、見守りや相談対応、サービス利用の橋渡しやサロン活動等に幅広く取り組みながら、日々の生活におけるさまざまな困り

事の解決に努めており、この活動は、個別支援と地域づくりを関連づけながら、地域の課題解決を図るという社協活動そのものと言えます。

生活支援に焦点を当てたこうした取り組みは、支え合いのまちづくりに向けて必要となる総合的なコーディネーターの役割や、その必要性を考える契機と捉えることもでき、今後の実践を引き続き注視していく必要があると考えます。

様々な主体による災害対応の動き

東日本大震災での地域住民の生活支援につながる動きとしては、全国組織を生かした社協による現地災害ボランティアセンター（以下、災害VC）の運営支援や福祉施設間での支援員の派遣、民生委員児童委員協議会や共同募金会による義援金の募集活動、NPOによる県外避難者への見守り等、多様な主体による、その時々々のニーズに応じた取り組みが行われてきました。

そしてこれらの経験の蓄積は、その後の豪雨・豪雪等の広域災害での支援活動にも生かされています。

神奈川県内においても、こうした支援活動の経験や他地域の事例に学びながら、災害時対応も視野に入れた住民主体の支え合いのまちづくりに向けた取り組みが広がりを見せています。

災害時要援護者支援を中心とした地域のつながりづくり

伊勢原市社協（以下、市社協）では、災害時の要援護者となる障害者や高齢者等とボランティア団体等の参画による自助・共助のまちづくりを目指して、平成20年に「いせはら災害ボランティアネットワーク」（以下、災ボラネット）を組織化し、その取り組みを支えています。

災ボラネットのメンバーは、市社協に登録している福祉活動団体や当事者団体、子ども会、青年会議所等で、28団体・12個人（平成28年1月現在）が加入しています。

市社協が災ボラネットを組織化した理由は、日常の福祉活動の知識や技術を災害時要援護者支援の活動に活かすことができること、また、障害者団体の参画により、当事者の声を反映した支援体制の構築が実現できることにあります。



子ども防災講座における視覚障害者誘導体験の一コマ。参加した小学生から「困っている障害のある方がいたら助けたい」という感想が聞かれた

災ボラネットでは、毎年、行政や教育機関等と連携を図りながら、災害V.Cの設置運営訓練や子ども防災講座等を行っています。

これらの取り組みは、日頃からの地域住民の顔の見える関係づくりに加えて、災害時における要援護者支援を重視しており、障害者の理解や誘導方法、避難所における生活や情報提供等の支援のポイントも学んでいます。

市社協では、災ボラネットとの連携・協働による災害に備えた取り組みを通し、日常からの支え合いのまちづくりの一層の推進につなげていきたいと考えています。

災害時対応も視野に入れた住民主体の支え合い・まちづくり

東日本大震災以降、市町村地域福祉計画や活動計画における災害対応の重点化の動きとともに、地域防災計画では、多くの市町村社協が災害V.C運営主体に位置づけられていることに伴い、災害V.C設置運営訓練等の動きも顕著となっています。

また、地区社協等の小地域福祉活動推進組織の設置が進み、現在では県全域で673カ所（本会調べ）に上り、社会的孤立の解消に向けたサロンや見守り活動が広がっています。そこでは、災害時に備えた支え合

いのマップづくり、高齢者世帯やひきこもり世帯等の実態把握等の取り組みも行われており、身近な地域における災害時対応に生きることが期待されています。

本会では、今後の災害に備え、市町村社協や行政、災害ボランティア等の関係機関・団体との連携・協働による学習や訓練等を充実します。

あわせて、生活困窮者自立支援制度や介護保険制度等の地域づくりの動きと連動した、幅広い地域関係者との協働による住民を主体とした支え合いのまちづくりの推進を図ってきたいと考えています。

（地域福祉推進担当）

大規模災害時における社協の役割

釜石市社会福祉協議会 地域福祉課長
生活ご安心センター副センター長
菊池亮（岩手県）



東日本大震災津波の発災から5年の月日が経過します。この間、神奈川県の方より物心両面にわたる暖かいご支援をたくさん頂戴しました。いまなお、そうした取り組みを続けて下さる地域・社協さんもおられ、感謝の気持ちで一杯です。

また現地では、ようやく社会インフラ等の公共整備が進み、来年度はいよいよ復興公営住宅の完成も最盛期となります。5年の長きにわたり営んだ応急仮設住宅における避難生活を脱して待望の終のすみかへの移行期となり、本格的な生活復興期となります。こうした時期には、生活再建に向けた個別課題への対応や、コミュニティの再構築といった地域づくりの実践が最重要課題であると思われま

釜石市社協では、①災害ボランティアセンターを継承した復興支援ボランティア活動の継続、②生活支援相談員の配置による訪問相談活動の充実、③地域コミュニティ再生による互助の活性化を図り、震災前からの課題であった地域包括ケアシステムにおける住民主体の生活支援サービスの立ち上げにも積極的に挑戦しながら、この移行期における被災地支援活動を実践しています。そして、こうした事業を被災者のニーズに的確に反映するためには、社協が平時から担っている「個別相談支援」「地域支援」「福祉サービスの供給体」「地域資源開発」の4つの機能が特に大切であると感じています。

これらの役割を全国津々浦々でその地域における環境に応じながら展開している社協だからこそ、あの未曾有の大災害時において広域の応援体制が構築できたと思いますし、まさしく被災地を想い支援する社会連帯が実現できたものと感謝しています。これらを可能とした社協相互のネットワークは非常に心強いものであり、今後つながりながら各地における備えのご参考としていただけたら、ご恩返しにもなるようで私達も嬉しく思います。

5年が経過して、「支援のあり方」が問い直されていると感じます。社会的な孤立を解消していくこと、ご本人の本来持つ力を奪うことのないよう適切な距離を大切にすること、生きづらさを解決するための方策や仕組みを模索し続けること。これまで被災地の先人達が実践されてきた、これらの課題解決手法の探求を住民や関係機関の皆さんと今後もあきらめずに追い求めたいと思っています。引き続き今後ともご支援ご協力をよろしくお願いたします。

災害時、社会福祉施設は どう動くか

東日本大震災では、県内の社会福祉法人・施設から被災地へ支援に赴いた職員の方々も多くいました。

過去に経験のない大規模災害を前に、何を準備し、どういった支援が必要なのか、どのような姿勢で臨むべきなのか、手探り状態で現地に入らざるを得ませんでした。また、受け入れ側である被災施設の職員・利用者の方々も、どのように支援を受け入れ、何を依頼したらよいのか、困りかねていました。

こうした支援の経験を、その場限り、その職員限りの経験として埋もれさせてはならないと、平成23年9月、本会経営者部会・施設部会では、「災害支援施設職員ノウハウ研修カリキュラム策定委員会」を設置しました。同年度中に、施設職員が支援に向かう際、支援を受け入れる際に学ばべきことを時間軸や課題別に3段階に整理し、翌年から「ファーストステップ研修会」を開催し、検証を重ねてきました。



研修会には、毎回定員を上回る応募があり、関心の高さがうかがえた

社会福祉法人・施設の災害 対応を進めるために

本年度は、これまでの4年間の積み重ねをまとめ、発災時にリーダー層となるべき施設職員が災害対応を学ぶ際のヒントとして役立てていただけるよう、報告書を作成しました。

本報告書では、地域の福祉拠点として福祉施設ではどのような対応が必要か、自法人・施設の現状を振り返り、実際の取り組みのきっかけとなるよう、被災の疑似体験・追体験を出発点にして整理しています。

東日本大震災発生後、さまざまな想定外を経験した福祉従事者の被災体験をもとに、プロローグでは、「施設職員」「施設長」「自治会役員」「被災地に派遣された施設職員」の視点から、エピソードをまとめました。

また、第1章「災害発生時、福祉現場に求められる『5つの視点』」では、福祉施設の種別や形態・地域性などによって災害時に求められること、取り組みの優先順位や道筋は異なりますが、施設長やリーダー層をはじめ、スタッフ全員が理解すべき土台となる考え方を盛り込んでいます。本報告書を活用しながら、地域に根ざす社会福祉施設の強みを生かした災害時の活動の広がり期待されます。

(社会福祉施設・団体担当)



保護者のために休園しない～私たちの役割とは～

名取市増田保育所 所長 郷内真由美 (宮城県)

震災の日、ラジオから得る情報では状況が呑み込めず、経験したことのない事態の中で、子どもたちを守る、保護者のもとに返すということだけを考え動いたというのが当日の私たちでした。保護者の安否と連絡を確保する職員と、安心して過ごせる子どもたちの環境を作る職員とに分かれ、「大丈夫、大丈夫」と笑顔を手がけました。

その日、最後の保護者と連絡がついたのは日付が変わる頃でした。「明日は土曜日。利用する保護者は少ないが、震災ゆえに職場に向かう保護者はいるだろう。明るくなったら所内の被害状況を確認し、どのような受け入れができるか…。役所と連絡を取り動き出さねば…。」など考え、まんじりともせぬ夜を過ごしました。

翌朝、保育所に残った最後のお子さんを保護者の手にお渡しした後、会社に行かねばならない保護者から保育を依頼され受け入れをしました。結局、ライフラインが完全に途切れてしまい、多くの保護者が自宅待機となり、保育所を利用する家庭は少数でした。保育所復旧のための職員数名を残し、その他の職員は「私たちが今できることは」と考えて動き、避難所に避難された方への炊き出し等の作業に連日あたることになりました。

震災翌日から受け入れをしていたことで、実際利用していなくても、復旧への行動を起こせ、職場復帰もできるという安心感が保護者の中にあつたことは間違いなく、子どもたちに遊びの場があつたことを含め、保育所を開所していたことは大きな意義があつたと思います。

(報告書第1章・視点3「社会福祉法人と地域の接点」より抜粋)

災害発生時の社会福祉法人の役割について

災害発生対応施設職員ノウハウ研修推進委員会
委員長 浦野 正男（社会福祉法人中心会理事長）

平成23年3月11日の東日本大震災の発生から、はや5年の月日が流れました。この空前の大災害を経験して、社会福祉施設を運営する我々社会福祉法人の関係者は、これを乗り越え、地域社会に対する福祉サービスの供給を維持すること（事業継続）とともに、被災した地域社会に対して、社会福祉施設としていかに貢献するかという大きな課題に向き合わざるを得なくなりました。

神奈川県社協経営者部会・施設部会は、さっそく同年9月に本委員会を設置して、この課題への取り組みを開始しました。災害を迎え撃つには、災害時の状況を想定した備蓄等の物的な準備、マニュアル化された行動手順、そして、実際に災害に対応する人的資源を確保することが必要ですが、本委員会では、東日本大震災で数多く見られたように、いかに想定に想定を重ねても、さらに想定外の出来事が連続するものであることを踏まえて、想定外の出来事に冷静沈着に、柔軟に対応することができる人づくりこそが重要であるとの認識の下、高い災害対応力を有する職員養成を進めてきました。

平時における社会福祉施設は、制度が想定した利用者に対して、制度が規定したサービスを自己完結的に提供することで、大過なく日々を送ることができるのかも知れません。しかし、災害発生時における地域社会では、およそ制度が想定しないような切迫した、かつ多様な制度外の生活課題、福祉ニーズが大量に発生するものです。社会福祉施設はこれらのことから目を背けることは許されません。

このような状況の下では、社会福祉施設は自己完結的には存在しえないものですが、考えてみれば、日ごろ自己完結的な施設が、災害発生時ににわかに変身できるものではありません。日ごろから制度的枠組みを超えて地域社会とコミュニケーションし、地域社会に貢献する組織風土を培ってきた施設だけが、災害発生時にも地域社会を支えつつ、同時に地域社会に支えられることによって、しびとく存続できるものでありましょう。そして、そのような施設づくりは、ひとえに理事長、施設長等の高い使命感に根ざしたリーダーシップによるところが大きいというべきでしょう。

実はこの5年間は、社会福祉法人の存在意義をめぐる、我が国全体で大きな議論が巻き起こった時期でもありました。その中には、社会福祉法人は制度ビジネスに立てこもっていて、非営利・公益組織としての社会的期待に十分に答えていないという、大変厳しい批判もみられました。

社会福祉法人・施設がこのような批判に応え、地域社会の共有財産として自他ともに認められる存在になる努力を重ねることが、同時に、災害発生時に強靱な力を持つ社会福祉法人・施設になることであるという認識を、多くの社会福祉法人・施設関係者が共有することが期待されます。



平成27年度災害発生対応施設職員ノウハウ研修推進委員会の皆さん（写真中央：浦野正男さん）

プロローグ

被災の記憶—そのとき、何が起こったか—

- ・施設職員Aさん
「全員の命を守り、家族に送り届ける」
- ・施設長Bさん「職員の被災と事業再開」
- ・自治会役員Cさん「待たなしの避難所運営」
- ・被災地に派遣された施設職員Dさん
「外部からの応援職員の役割」

◆本報告書は、本会ホームページ（<http://www.knsyk.jp>）からダウンロードできます

報告書の構成

第1章

- 災害発生時、福祉現場に求められる「5つの視点」
- ・視点1 被災地の状況理解
 - ・視点2 災害時の基本的スタンス・心理状況・考え方
 - ・視点3 社会福祉法人と地域の接点
 - ・視点4 支援体制の受け入れ
 - ・視点5 被災地支援のノウハウ

第2章 社会福祉法人の役割発揮に向けて（座談会）

第3章 「災害発生対応施設職員ノウハウ研修事業」について

