

# 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—

Examination of various theories about the concept of Disaster Carework

—Toward constructing of Disaster Carework study—

八木裕子\*

YAGI Yuko

## はじめに

あの未曾有の大災害といわれる2011年の東日本大震災から10年の月日が流れる。一方、発生が懸念されている南海トラフを震源とする巨大地震では、東海沖から日向灘の広範な地域での被害が想定されている。このような大規模災害だけでなく、地形、地質、気象等自然的条件から、日本は地震、台風、豪雨等による災害が発生しやすく、「災間社会を生きる」と言っても過言ではない。

このような中、阪神・淡路大震災以降、「福祉避難所」の設置や東日本大震災後、高齢者や障害児・者、子どもをはじめとする要配慮者への支援に対して災害派遣福祉チームの構築など、「福祉」の観点がかかせないものとなっている。災害による影響は、直接的な被害から命はとりあえず守られた後も続き、次の段階では、災害による間接的な被災から命を守る、すなわち災害による関連死を防ぐことや社会生活の再建に繋げていく、二次被害防止を含む、発災直後から機動的に福祉・介護人材の派遣等の対応ができるような、災害時における福祉・介護分野の広域的な支援ネットワークの必要性などが叫ばれている。

しかし、命を守ることの緊急性が明確である災害医療とは異なり、災害時の福祉に関する議論は十分とはいえない<sup>1)</sup>。昨今では「災害福祉」や「災害ソーシャルワーク」などの必要性が認知されてきており、研究も進んできているが、医療領域では、教育課程において災害医療や災害看護などの科目が設定され、学会なども設立されている中、災害時の福祉に対する理論的整理及び人材育成は喫緊の課題となっている<sup>2)</sup>。

一方、災害のたびに多くの介護施設が被災や避難所での要配慮者への介護活動は初動から必要であるにもかかわらず、支援の手が遅れ、その量も圧倒的に不足し、高齢者の災害関連死や要介護状態の悪化などの問題が発生する中、災害時の介護福祉の必要性<sup>3)</sup>が叫ばれている。

また介護福祉士教育においては、2019年に「介護の基本」の教育内容が見直され、「災害と介護福祉士の役割」という項目が盛り込まれた。このことにより、教育カリキュラムに導入はされているが、「災害時の介護福祉」に関する理論的整備がない中で、手探り状態で教鞭をとっている養成施設も多いのではないだろうか。

そこで本研究では、「災害福祉」や「災害ソーシャルワーク」、「災害介護」に関する国内の文献や書籍を通じて、概念や定義を検討することで「災害介護学」の構築に向けた研究の必要性を示すことを目的とする。

---

\*東洋大学ライフデザイン学部生活支援学科 Toyo Univ. Faculty of Human Life Design

連絡先：〒351-8510 埼玉県朝霞市岡48-1

## I. 研究方法

### 1. 検索の手順

文献選定方法は、「医学中央雑誌Web版 (Ver.5)」、CiNiiのデータベースを用い、「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」「災害介護」のキーワードを組み合わせて、期間は設定せずに文献検索を行なった (検索年月日: 2020 (令和2) 年11月1日)。

書籍の選定方法は、通販サイトAmazon (<https://www.amazon.co.jp>) の書籍データベースで2020年11月までキーワード検索を行ない、Kindle Edition (電子書籍) は検討対象から除外し、12冊の関連書籍を入手し内容を検討した。

### 2. 分析方法

#### 1) 「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」に関する定義・概念の検討

書籍も含めた、対象文献全体を概観し、「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」がどのように定義づけられているのかを明らかにした。

#### 2) 「災害介護」「災害時の介護」に関する定義・概念の検討

書籍も含めた、対象文献全体を概観し、「災害介護」「災害時の介護」がどのように定義づけられているのかを明らかにした。

### 3. 倫理的配慮

本研究は文献検討であるため、研究倫理委員会による審査は受けていない。分析対象文献の抽出時は、論文の表現を引用し、論旨や文脈の意味を損なわないよう配慮した。

## II. 結果

### 1. 「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」の概念

文献検索の結果、医学中央雑誌Web版で「災害福祉」で25件 (内、“解説”が23件)、CiNiiで39件が抽出された。「災害andソーシャルワーク」では医学中央雑誌Web版342件、CiNiiで102件が抽出されたが、「災害ソーシャルワーク」の場合は、医学中央雑誌Web版10件 (内、“解説”が6件)、CiNiiで31件が抽出された。

このうち「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」を定義や概念について記述があるもので、重複文献を除く 12件の掲載数を分析対象とした。

書籍については、12冊のうち、同じく「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」を定義や概念について記述があるもの3冊を分析対象とし、15件<sup>4-18)</sup>を発行年順に一覧とした (表1)。

#### ①災害福祉の定義

「災害福祉」は2010年に西尾が述べている「災害を契機として生活困難に直面する被災者と共に災害時要援護者の生命、生活、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、

表1 「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」の定義・概念

No	著者	発行年	種類	「災害福祉・災害ソーシャルワーク」の定義・概念
1	西尾 祐吾	2010	書籍	「災害福祉とは災害を契機として生活困難に直面する被災者と共に災害時要援護者の生命、生活、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救護・生活支援・生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の援助活動」としている
2	遠藤 洋二	2013	解説	大災害発生直後におけるソーシャルワークの特徴として「①崩壊 (collapse)②危機 (crisis)③混乱 (confusion)④葛藤 (conflict) = 4Csへの介入」と定義している。
3	上野谷加代子	2013	書籍	・復興支援とは「災害によって翻弄された人生の主導権を被災者に再獲得してもらうための支援の総体」であり、住民自身の参加と協働的取り組みが必須である。復旧・復興、そしてその後の継続支援のためには、ソーシャルワークの基本的考え方と代表的な方法を学ぶ必要がある。 ・具体的には、心のケアからケースワークのアプローチ、家族療法、施設や機関管理・運営、アドボカシー、地域組織化（コミュニティオーガニゼーション）、政策反映への働きかけ、社会開発など。
4	三浦 修	2014	研究報告	災害ソーシャルワークは、多職種連携を基盤として展開されており、一人の被災者を複数の視点から捉えることに有効であり、「地域ごとのニーズ」に応じた支援活動
5	立木 茂雄	2014	特集論文	・緊急社会システム時の災害ソーシャルワークは「災害ボランティアセンターの創設や福祉避難所のコーディネート」、生活再建期の災害ソーシャルワークは「生活再建のための社会制度や資源を、被災者（主体）の立場からとらえて不調和や欠損、あるいは制度の欠陥に注目し、評価・調整・送致・開発・保護を行なうこと」 ・被災者の視点に立つて社会関係全体に目を配る災害ソーシャルワーク活動は被災者にとって不可欠なサービスである。
6	八尋 茂樹	2015	報告	西尾（2010）の「災害福祉とは災害を契機として生活困難に直面する被災者と共に災害時要援護者の生命、生活、尊厳を守るため、災害時要援護者のニーズをあらかじめ的確に把握し、災害からの救護・生活支援・生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の援助活動」を採用している
7	後藤 至功	2015	実践事例	災害時にソーシャルワーカーに必要な視点として「①時間・時期に応じた適切な対応・支援（フェーズを意識したソーシャルワーク実践の視点）②介護予防・自立支援（できるだけ早期に日常生活に戻す視点）③人間（人権）の尊重④連携・協働（さまざまなものをつなぐ視点）⑤日常と災害を連動させる（災害にも強い地域づくりの視点）⑥当事者本人への働きかけ（生きることをあきらめない視点）」
8	渡邊 圭	2016	論文	社会福祉、SWは「災害」を突発的・偶発的な一過性の事象（出来事）としてとらえるのではなく、発災すること、そこから回復・復興過程という時間軸に加え、発災場所・地域から波及するという空間軸をも併せ持った社会的現象として捉える
9	山本 克彦	2016	論文	災害ソーシャルワークとは、被災した地域とそこに生きる人々が災害によって起こった環境の変化との相互関係の中で直面する課題に対し、その解決に向けて取り組む支援のプロセスそのものをいう。狭義の災害ソーシャルワークは、災害によって直接生じた課題に対し、一定の期間、専門職や非専門職が行なう援助活動を意味し、広義では、災害時を意識した平常時のソーシャルワーク（防災・減災活動）や、災害時に顕在化した平常時から課題への取り組みを含んだ長期的・連続性をもつ援助活動のこと
10	後藤 康文	2017	論文	・渡邊（1917）は「広域災害に際して中央慈善協会やその下部組織の相互連絡は「最も有効な働をなし得る」もので組織的対応の必要性を強調している。災害支援は慈善協会の機能の1つである」としている。 ・真田（1960）は、「伊勢湾台風は「本当の意味での“地域の組織化”が生そのまま試みられるものであり「住民による、住民のための地域の組織化の必要性」を述べている。 ・高嶋（1960）は、「被災地において被災者の組織も含め、社協を中心として社会福祉関係者は（中略）福祉問題を明らかにし（中略）適切にして敏速な対策の立案・遂行」が役割であること、「一般被災住民の社会福祉的諸問題は医療や公衆衛生とも重なることから、その活動の方向も救助活動の全体的統一を強める方向性を有するものである」、「災害は平時的な社会福祉機能の停止を招き、住宅・雇用問題を始めとして、経済・社会・政治の現実の構造の問題として認識することで、科学的な視野に立ったソーシャルアクションの展開とともに、政治的解決だけでなく「型にはまらない創造的な努力が公的な解決の努力と並び、かつ、絡み合って展開されること」と述べている。
11	原田 正樹	2017	レポート	・災害ソーシャルワークとは川上（2013）のいう「①災害前段階②救出・避難段階③避難所生活段階④仮設住宅生活段階⑤復興住宅生活・自宅再建段階」のそれぞれのステージに合わせたソーシャルワーカーの支援 ・人が生活を立て直していくまでの①先見当②被災地社会の成立③災害ユートピア④現実への帰還、つまり混乱の段階、受け止めの段階、支え合う段階、日常に戻る段階、回復あるいは復元していく力（レジリエンス）であり、ソーシャルワーカーによるその過程への支援
12	菱沼 幹男	2017	書籍	災害ソーシャルワークとは、災害によって発生する生活ニーズへ対応するソーシャルワーカーの支援活動であり、災害によって発生する生活上のリスクを想定し、災害発生に備えた学習やネットワーク構築、人材育成、体制整備等の災害前の実践と、災害発生直後から生じる個々の生活ニーズへの対応とコミュニティの再生に至るまでのプロセスにおいて支援活動を行う災害後の実践
13	黒木 他	2019	研究ノート	災害ソーシャルワーク実践は、避難所へのアウトリーチ、一時行方不明や緊急入院及び大量のゴミの片付けといった危機対応、そして不動産業者や介護保険事業者及び地域包括支援センターへの引継ぎといった連絡・調整などの行為。そこから災害時のソーシャルワーカーは「①アドボケート役割②サービス・資源を媒介する役割（broker）③自己の業務管理者役割」が挙げられる
14	河野 他	2020	報告	・ku et al.(2015)は「ソーシャルワーカーが再建・復旧モデルに基づいた指示的な関与をするべきでなく、職業上の優位性を主張せずに被災者とパートナーシップを築くことが環境保護と持続可能な地域づくりにつながる」と示した。 ・Pyles.(2016)は「被災者をとりまく社会的、政治的、経済的、環境的な構造について理解することの重要性を指摘し、個人と地域の強みに基づき、災害の原因と結果を省察する機会を作ること、めざす新しい地域を視覚化すること、および被災者による地域づくりの技術と資源開発を支援することが役割である」と主張している。 ・災害ソーシャルワークは「効果的な援助の組織化」を目的とする。社会福祉士として被災者支援に加わることで、被災者の主体性を尊重する姿勢、および生物・心理・社会的側面から全人的ニーズ抽出を行なう視点を多職種支援チームに提供することを通して、援助につながりが生まれ、活動全体の質が高まること。
15	大橋 美加子	2020	論文	・稲葉（2006）は「ソーシャルワーカーはコミュニティワークをいかに災害・復興支援活動に貢献すること、災害時だけでなく日常生活時にもソーシャルインクルージョンを基盤とした地域システム作りが必要である」としている。 高橋（2014）は「ニーズに対応した社会資源がない場合のそれらの開発や創設といったマクロソーシャルワークへの展開が求められる」としている。 ・篠原（2015）は「災害支援の機能を果たすための仕組みづくりや地域が中心に連携システムの構築を行なうことが行政の役割であり、障害者や高齢者、子供などが安心して避難できる関係性の構築、地域住民同士のつながりをもつための働きかけの重要性」を示唆した。

（出所）各文献・資料に基づき筆者作成

災害からの救護・生活支援・生活再建に対し、効果的な援助を組織化する公私の援助活動」と定義しているものが、様々な文献で引用されている。

西尾は、災害に際して災害時要援護者（2015年の災害対策基本法の改正に伴い、現在は、要配慮者と表記されていることから、以下、要配慮者と記述する）はどのようなニーズを抱え、どのような援助を求めているのかを明確に捉え、的確に対応するためには、平時においてどのような準備が必要なのかを含め、災害に際しての、要配慮者への援助の仕組みを構築しなければならないと述べており、包括的災害支援の必要性を述べている。

### ②災害ソーシャルワークの目的やソーシャルワーカーの視点

「災害福祉」の援助活動を具現化する形で2011年の東日本大震災以降は「災害ソーシャルワーク」という用語でソーシャルワーカーの実践を理論化する動きがみられていることがわかる。特に上野谷が監修した『災害ソーシャルワーク入門—被災地の実践知から学ぶ—』では、様々な研究者が東日本大震災においてソーシャルワーカーが実践してきたことを整理し、災害時におけるソーシャルワークの基本的な考え方を始め、災害ソーシャルワークの構造や具体的な展開や必要とされる技術などがまとめられている。上野谷は、復興支援とは「災害によって翻弄された人世の主導権を被災者に再獲得してもらうための支援の総体」であり、住民自身の参加と協働的取り組みが必須あり、復旧・復興、そしてその後の継続支援のためには、ソーシャルワークが必要であると述べている。

東日本大震災後、被災者への心のケアからケースワーク的アプローチ、家族療法、施設や機関管理・運営、アドボカシー、地域組織化（コミュニティオーガニゼーション）、政策反映への働きかけ、社会開発などの必要なことが見えてきており、これらのことに対して、ソーシャルワークの必要性が述べられている。特にソーシャルワークは、生活の原理・原則に基づき、被災者を支援し続ける使命と役割があるとしている。

河野ら（2020）は、災害ソーシャルワークの目的は「効果的な援助の組織化」としている。社会福祉士として被災者支援に加わることで、被災者の主体性を尊重する姿勢、および生物・心理・社会的側面から全人的ニーズ抽出を行なう視点を多職種支援チームに提供することを通して、援助につながりが生まれ、活動全体の質が高まることと説明している。

また災害時にソーシャルワーカーに必要な視点として後藤（2015）は、「①時間・時期に応じた適切な対応・支援（フェーズを意識したソーシャルワーク実践の視点）②介護予防・自立支援（できるだけ早期に日常生活に戻す視点）③人間（人権）の尊重④連携・協働（さまざまなものをつなぐ視点）⑤日常と災害を連動させる（災害にも強い地域づくりの視点）⑥当事者本人への働きかけ（生きることをあきらめない視点）」を挙げている。

### ③災害ソーシャルワークのフェーズごとへの対応

上野谷の『災害ソーシャルワーク入門』において、ソーシャルワークの具体的な展開方法として、平時から発災直後の初期対応、避難所生活、仮設住宅生活からの復興期までの被災者ニーズを時系列変化に対応したソーシャルワークの内容・方法が示されている（表2）。

立木（2014）は、フェーズによって災害ソーシャルワークの内容を分けており、緊急社会システム

表2 災害に想定される被災者ニーズの時系列変化に対応したソーシャルワークの内容・方法

期時	災害以前	被災直後～1週間	～半年	～数年	～長期
想定される場面	地域	救出・避難	避難所生活	仮設住宅生活	復興住宅生活・自宅再建
災害ソーシャルワークの内容	①防災への関心喚起の啓発活動 ②災害に備えた住民の学習支援 ③住民活動を支援する諸資源の情報提供・斡旋・仲介 ④災害弱者の把握(常時更新) ⑤地域組織づくり	①要援護者の安否確認・発見 ②発見した要援護者のサービスへの橋渡しとモニタリング ③葬儀の手配 ④必要物資の確保と供給 ⑤安全で衛生的な環境の保持 ⑥被災家屋等の片づけ・後始末(必要な物品の探索) ⑦①～⑥を手伝ってくれるボランティア・NPO等(専門技術を持つ人も含む)の募集・確保・養成・配置・管理等のコーディネート全般 ⑧他支援組織や他専門職との連携、後方支援 ⑨生活・福祉相談窓口の設置と対応 ⑩被災を免れた専門機関・施設情報・専門職情報、また各種制度をはじめとする資源情報の収集や発信 ⑩生活保護や生活福祉資金の紹介・斡旋		①コミュニティ再構築 ②見守り体制の構築 ③サロンづくりやサークルづくり等を通じた孤立や、ひきこもり・廃用症候群の防止 ④様々な社会資源の紹介・情報提供	
災害ソーシャルワークで用いられる方法・機能	啓発・教育/組織化/ネットワーク	アウトリーチ・ニーズキャッチ/アセスメント/プランニング/ネットワーク/チームケア/コーディネート/資源開発/組織化/モニタリング/エンパワメント/アドボカシー/評価		アウトリーチ・ニーズキャッチ/アセスメント/プランニング/ネットワーク/チームケア/コーディネート/資源開発/組織化/モニタリング/エンパワメント/アドボカシー/評価	
各段階における災害ソーシャルワークの特徴	予防的視点	緊急対応 救命/生命維持 外部からの応援(ソーシャルワーク版「D-MAT」)		生活再建 自立支援 自己表現 尊重重視 ニーズ拡散・多様化へのきめ細かな対応	

(出所)『災害ソーシャルワーク入門』(p42)

時の災害ソーシャルワークは「災害ボランティアセンターの創設や福祉避難所のコーディネート」で、生活再建期の災害ソーシャルワークは「生活再建のための社会制度や資源を、被災者(主体)の立場からとらえて不調和や欠損、あるいは制度の欠陥に注目し、評価・調整・送致・開発・保護を行なうこと」としている。

原田(2017)も、川上(2013)<sup>15)</sup>がフェーズを分けていることを引用し、災害ソーシャルワークとは「①災害前段階②救出・避難段階③避難所生活段階④仮設住宅生活段階⑤復興住宅生活・自宅再建段階」のそれぞれのステージに合わせたソーシャルワーカーの支援と述べている。

黒木(2019)は、具体的に災害ソーシャルワーク実践は、避難所へのアウトリーチ、一時行方不明や緊急入院及び大量のゴミの片付けといった危機対応、そして不動産業者や介護保険事業者及び地域包括支援センターへの引継ぎといった連絡・調整などの行為であるとし、そこから災害時のソーシャルワーカーの役割として「①アドボケート役割②サービス・資源を媒介する役割(broker)③自己の業務管理者役割」を挙げている。

遠藤(2013)は、被災地における自身も被災者であるソーシャルワーカーに焦点を当てて述べている。発災直後からその専門性に基づき、被災者に寄り添いながら生活再建を支援しており、特に在宅支援を行なうソーシャルワーカーは、支援対象とミッションを一時的にせよ喪失するわけであるから、日常の業務を継続することが困難であり、被災現場において「状況」をアセスメントし、必要に応じてその「状況」に介入することが求められることから、発災直後のソーシャルワークの特徴として、「①崩壊(collapse)②危機(crisis)③混乱(confusion)④葛藤(conflict) = 4Csへの介入」と定義し

ている。大災害発生時には、既存組織の機能不全、援助対象者の不明、情報欠如が顕著であり、従来のソーシャルワーク理論では必ずしも捉えきれず、この4つの視点からの災害ソーシャルワークが体系化することができれば、よりダイナミックに展開できるとしている。

#### ④コミュニティへの支援

震災後のコミュニティへの関わりを強調している文献として、大橋(2020)が引用している中で、稲葉(2006)は、「ソーシャルワーカーはコミュニティワークをいかした災害・復興支援活動に貢献することと、災害時だけでなく日常生活時にもソーシャルインクルージョンを基盤とした地域システム作りが必要である」としている。同じく篠原(2015)も、災害支援の機能を果たすための仕組みづくりや地域が中心に連携システムの構築を行なうことが行政の役割であり、障害者や高齢者、子供などが安心して避難できる関係性の構築、地域住民同士のつながりをもつための働きかけの重要性を示唆した。

また三浦(2014)も災害ソーシャルワークは、多職種連携を基盤として展開されており、一人の被災者を複数の視点から捉えることに有効であり、「地域ごとのニーズ」に応じた支援活動と、「地域」を意識した記述となっている。

興味深いのは、後藤(2017)は、「災害問題ぬきにして社会事業の歴史は真に語り得ぬほどの比重を持ってきたのである」という高島<sup>20)</sup>の引用を用い、社会福祉前史において、災害に対する当時の社会福祉関係者の問題意識や支援方法のレビューを行なっていることである。その中で真田(1960)<sup>21)</sup>は伊勢湾台風での救援活動や生活復旧に関して「伊勢湾台風は『本当の意味での“地域の組織化”が生のみまで試みられる』ものであり『住民による、住民のための地域の組織化の必要性』性を述べている。

また高島<sup>22)</sup>は、1960年の『社会事業』の中で、「被災地において『被災者の組織も含め、社協を中心として社会福祉関係者は(中略)福祉問題を明らかにし(中略)適切にして敏速な対策の立案・遂行』が役割であること」、「一般被災住民の社会福祉的諸問題は医療や公衆衛生とも重なることから、その活動の方向も救助活動の全体的統一を強める方向性を有するものである」、「社会福祉施設及び従事者の救援」とその組織化、これらの問題は「もともとコミュニティ・オーガナイゼーションの基本的な任務」であり、その程度が「社協を中心とする災害地の社会福祉活動の実力の水準を示す」ものであることとしている。

そして「災害は平時的社会福祉機能の停止を招き、住宅・雇用問題を始めとして、経済・社会・政治の現実の構造の問題として認識することで、科学的な視野に立ったソーシャルアクションの展開とともに、政治的解決だけでなく「型にはまらない創造的な努力が公的な解決の努力と並び、かつ、絡み合って展開されること」と述べている。

#### ⑤災害ソーシャルワークの定義

このような中、災害ソーシャルワークとは何かと具体的に定義しているのは、山本(2016)である。山本は、災害ソーシャルワークとは「被災した地域とそこに生きる人々が災害によって起こった環境の変化との相互関係の中で直面する課題に対し、その解決に向けて取り組む支援のプロセスそのものをいう。狭義の災害ソーシャルワークは、災害によって直接生じた課題に対し、一定の期間、専門職

や非専門職が行なう援助活動を意味し、広義では、災害時を意識した平常時のソーシャルワーク（防災・減災活動）や、災害時に顕在化した平常時からの課題への取り組みを含んだ長期的で連続性をもつ援助活動のこと」としている。

また菱沼(2017)も、災害ソーシャルワークとは、「災害によって発生する生活ニーズへ対応するソーシャルワーカーの支援活動であり、災害によって発生する生活上のリスクを想定し、災害発生に備えた学習やネットワーク構築、人材育成、体制整備等の災害前の実践と、災害発生直後から生じる個々の生活ニーズへの対応とコミュニティの再生に至るまでのプロセスにおいて支援活動を行う災害後の実践」としている。

## 2. 「災害介護」の概念

文献検索の結果、医学中央雑誌Web版で「災害介護」で5件（内、“解説”が2件）、CiNiiで7件が抽出された。「災害and介護福祉士」では医学中央雑誌Web版30件、CiNiiで23件が抽出されたが、「災害時の介護」の場合は、医学中央雑誌Web版5件（“会議録”を除く）、CiNiiで5件が抽出された。

このうち「災害介護」「災害時の介護」を定義や概念について記述があるもので、重複文献を除く6件の掲載数を分析対象とした。

書籍については、12冊のうち（マニュアルを含む）、同じく「災害介護」「災害時の介護」を定義や概念について記述があるもの3冊を分析対象とし、9件<sup>23-31)</sup>を発行年順に一覧とした（表3）。

### ① 「災害介護」「災害時の介護」とは

「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」と比較すると、非常に希少であり、研究が未だ少ないことがわかる。その中でも強いて定義されているものとして「災害時に特別な配慮が必要な人たち（特に高齢者・障害者）に対する心身の状況に応じた日常生活支援を指す」（松橋他2011）、「災害時に介護を

表3 「災害介護」「災害時の介護」の定義・概念

No	著者	発行年	種類	「災害介護」の定義・概念
1	日本介護福祉士会	2009	マニュアル	生活7領域から考える自立支援アセスメントシートを活用し、「情報収集⇒分析⇒判断⇒行動⇒評価⇒モニタリング」という流れの中で介護福祉支援活動が発揮される。
2	松橋 他	2010	研究報告	「災害介護」について明確な定義がない。災害時における介護についての研究を進め、「災害介護」を体系化していく必要がある。
3	今井 他	2010	共同研究	災害緊急時であろうとも生活は継続している以上、介護福祉ニーズがないわけではない。もとより平常の生活への移行期間やその準備にかかわる中・長期的なニーズもある。だから介護福祉士が災害時介護においてもその専門性を発揮して関わらなければならない。
4	松橋 他	2011	研究報告	災害介護とは災害時に特別な配慮が必要な人たち（特に高齢者・障害者）に対する心身の状況に応じた日常生活支援を指す。
5	高野 他	2012	調査報告	災害発生直後の避難生活は、観光こそ特異な状況といえるが、生活を継続し適切な支援方法を実施することは介護福祉士の重要な役割である。
6	後藤真澄・高橋美岐子	2014	書籍	・災害時に対応し得るケアチームの派遣システムの結成に向けて介護職への一体的、体系的な災害時の教育が必要である。主な教育内容は、被災時の環境のなかで、資源を無駄なく活用できる応用力や判断力、近隣の地域住民とのつながりのほか、行政との連携や関係機関や関係団体との連携のもとに協働するマネジメント能力、次項の健康管理と共に、1人の命をも大切に災害時の倫理等の教育内容が必要である。 ・災害時の要介護者へのケア（災害時の介護活動）
7	小林 他	2016	実践事例	介護福祉専門職としての使命感を持ち、災害時に介護を必要とする人のいのちとくらしを守ることができる
8	後藤 真澄	2017	実践事例	災害時の「生活」という視点から支援する介護福祉士
9	日本介護福祉士会	2018	書籍	災害時における介護福祉士会の役割…①一般避難所における見守り等（公的サポートが入るまでの緊急時支援）②福祉避難所における介護職員支援（公的サポートが入るまでの緊急時支援）③その他必要とされる支援

（出所）各文献・資料に基づき筆者作成

必要とする人のいのちや暮らしを守ること」(小林他2016)、「災害時の要介護者へのケア(災害時の介護活動)」(後藤・高橋2014)、「災害時の『生活』という視点から支援する介護福祉士(後藤2016)」が挙げられる。

また日本介護福祉士会(2018)は「災害時ボランティア」として、一般避難所や福祉避難所での介護が必要な被災者への直接支援や被災した施設の介護職員の交代要員としており、災害時の介護のボランティア活動については介護福祉士に担ってもらいたいとしている。

### ②災害時の介護福祉教育

後藤(2017)は、介護福祉士教育における災害時教育を提案しており、「災害介護」という定義としては言明していないが、教育内容(表4)を示すことで、災害時の「生活」という視点から支援する介護福祉士の役割を明確にしている。

## Ⅲ. 考察

### ①災害をどのように捉えるか

災害対策基本法第2条第1号よれば、災害とは「暴風、竜巻、豪雨、豪雪、洪水、崖崩れ、土石流、高潮、地震、津波、噴火、地滑りその他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害をいう」と定義されている。しかしこの災害の定義は専門職ごとに定義が異なる。例えば、『DMAT標準テキスト改訂第2版』(日本集団災害医学会監修、2015年)においては、「災害とは、突然発生した以上な自然現象や人為的な原因により人間の社会的な生活や生命と健康に受ける被害とする。災害で生じた対応必要量(needs)の増加が、通常対応能力(resource)を上回った状態である」と述べられている<sup>32)</sup>。

また日本災害医学会では世界災害救急医学会(WADEM)名誉会長であるWilliam Gunnが定義した「人と環境との生態学的な関係における広範な破壊の結果、被災社会がそれと対応するのに非常な努力を要し、非被災地域からの援助を必要とするほどの規模で生じた深刻かつ急激な出来事」を定義としている。他にも多くの定義が存在するが、おおむね共通していることは、自然の力、人為的な行為などの原因により、平時の体制では対応が困難な状況が生じることを災害と定義している。すなわ

表4 学生の科目履修概要

目的 目標	災害時に介護福祉が果たすべき役割を理解し、災害過程(サイクル)に応じた支援、介護活動が展開できる基礎的能力を身に付ける。 1)災害の基礎知識(災害に関する定義や分類、法制度の理解) 2)地域の防災計画や防災活動、リスクマネジメントの理解 3)災害救護法(安全対策、救急法、避難誘導)についての理解 4)災害時に介護福祉が果たす役割と災害時支援ネットワークの理解 5)利用者の状況と生活の状況に応じた支援の理解 6)災害時の介護(環境整備、食事、排泄、入浴等)の理解 7)障害形態別、疾病別(治療、利用的ケア等)の対応の理解 8)災害時の認知症や精神症状への対応の理解 9)被災地への派遣活動(災害時の介護ボランティア)の理解 10)災害時の支援に関する倫理と態度の理解
----------	--

(出所) 後藤(2017)から一部抜粋 筆者作成



ち、需要と供給が逆転する状況であり、このアンバランスが大きければ大きいほど大きな災害となる<sup>33)</sup>。

これを福祉の視点からみると、災害とは「個人や地域にとって、それまで営んできた生活の循環を、突如破壊する契機」である。要は、災害は突然「生活」を破綻させてしまう出来事なのである<sup>34)</sup>。大規模災害においては、津波や地震、豪雨等による直接的な被害の多さもさることながら、日を追うごとに、高齢者や障害者、妊婦、乳幼児などの要配慮者を始め、多くの被災者が避難所等において、長期間の避難生活を余儀なくされる。

また福祉施設においては、施設の入所者の安全の確保と他機関との連絡・調整を図り、備蓄を分け合うなどをしながら介護職員がケアにあたる。2019年の台風19号で特別養護老人ホームや障害者支援施設が浸水し、介護職員や救助隊にボートで救助される施設利用者の姿は記憶に新しい。

避難生活が長引くにつれ、持病の悪化やエコノミークラス症候群の発症、夏季では熱中症、冬季においてはウイルスによる感染症や低体温症などに陥る危険にさらされる。そして、生活不活発病による生活機能やADLの低下による要介護度の重介護化などの二次被害が増大している。さらに、要配慮者のさまざまな福祉ニーズに対応するための体制が十分に整っていない、あるいは支援側の対応のスキルが十分でないため、支援を必要とする人のこころを痛めることにもつながった例は少なくないとの声があがっている<sup>35)</sup>。

大規模災害は同時にコミュニティをも分断する。昨日まで、普通に地域で暮らしていた住民が、発災直後から被災者となり、一般避難所から仮設住宅、そして災害復興公営住宅へと移行をしていく中で、繋がっていた関係性が、その都度分断されていく。東日本大震災や熊本地震は、発災直後からの混乱期を脱し、一見落ち着きを取り戻したように見えるが、今なお避難生活が長期化し、生活再建へ向けた様々な困難に直面する被災者も少なくない。

このような中、「減災」というリスクに備えた予防的視点を持つとともに、被災した人たちの生命をどのように守り、その後も継続していく生活をみつめながら<sup>36)</sup>、被災者に寄り添い続けることができる、つまり社会生活という視野から人と環境へ働きかけ、その人らしい固有の生活を問い求め、あるべき生活の実現を支援しようとするのが「社会福祉」であるなら、この実践こそ福祉専門職が行ってきた活動ではないだろうか。このことから今後の災害支援で福祉専門職は、必要不可欠な存在であるといえる。

## ②災害福祉・災害ソーシャルワークの実践

災害を「突然『生活』を破綻させてしまう出来事」として「生活」を中心にして捉えると、被災者が災害を契機に直面する生活困難に対する支援には、彼らの日常生活が医療保険・介護・福祉などの社会サービスを不可欠とする以上、社会福祉が関わらなければならない。そして彼らに対する支援活動は、日常生活から社会的支援を通して、被災者自身が生活を再建・復興していけるよう公私の社会資源を動員し、個別的に進めるものでなければならない。人々が個人の生活再建とコミュニティの復興を通して立ち直っていく過程を、多様な支援から実現する実践が災害福祉の実践であるといえる。

これらをソーシャルワークの立場から災害支援を考えると、まずケースワークによる被災者の個別支援が考えられる。また家族支援（ファミリーソーシャルワーク）あるいは、避難所・仮設住宅という環境を利用して必要な支援を提供するグループワークを進めることも意義がある。ことにグループ

ワークは被災者同士が課題解決していく話し合う関係を築くことや、喪失体験をした被災者へのグリーフケア的な支援などにもなる。いずれも被災した個人や家族・特定のグループが、災害のダメージを徐々に昇華し、主体的に生活を再建していくための支援といえる。

また多くの研究者が述べているように地域社会に目を向け、コミュニティワークを通した被災住民の生活支援は欠かすことはできない。すなわち復興は、被災者個人・家族の生活再建という個別的な復興と、地域社会や住民の関係などの生活環境の復興があり、両者の過程が相互に影響し合いながら進められる<sup>37)</sup>。また両者は復興を考えるうえで、一体的に捉え、取り組まれるべき実践である。

### ③災害時の「生活」に向き合う実践知として

災害によって突然に既存の「生活」が破綻しても、そこに新たな「生活」がある限り、その人らしい生活の実現を目指して、安全に、そして自立へ向けての支援を行なうのが福祉専門職である。特に介護福祉専門職は、「介護」という知識と技術を駆使し、福祉の理念に基づいて、避難者・被災者の暮らしに寄り添い、支え続ける。そして、被災者の安心・安楽を基盤として、生活環境整備に気を配り、生活の質の担保・快適さを追究していく。それは決しておおげさなものではなく、「気づかれない実践（相手に支援を受けていることを気づかれない実践）」<sup>38)</sup>の実践者と篠崎は呼んでいる。それは災害時の混乱と絶望の中、生活の継続性がままならない状態であるが、「支援するもの」「支援されるもの」という関係性ではなく、「暮らし」にさりげなく入り込みながら、被災者が主体的に自分で暮らしを取り戻そうとする意欲を支援し続けるということである。

このような支援を含め、「災害福祉」「災害ソーシャルワーク」の概念を参考に、ここでは「災害時の介護」や「介護ボランティア」ではなく、あえて「災害介護」という言葉を使っていきたい。その理由として、災害が発生する前の減災・予防期（非災害時）から、発災直後の急性期、慢性期、復旧・復興期、静穏期にいたるまでの災害サイクル全てに関わる被災者の生活の支援、特に介護を必要とする被災者とその家族に対する支援を行うのが「災害介護」における介護福祉専門職の役割と考える。災害発生前後、いわゆる平時から長期的・継続的な支援を行う点を特徴とする。

特に介護福祉士の業務は、利用者個人々人に対して「心身の状況に応じた介護」を実践する生活支援を主体としている。そのため、その領域では家政や社会福祉なども含め総合的に生活を捉える視点を身に付けているといえる。その範囲はアクシデント（発病や発災時）が発生する前からその後まで、そして死に至るまで継続した関わりを行なうものであるため、人の生活を総合的に支援できる専門職である<sup>39)</sup>。

発災時はもちろんのこと、平時でも他の職種や行政等と連携・協働しながら、「防災・減災」というリスクに備えた予防的視点を持ち合わせた対策（避難計画や防災マニュアル、地域防災計画づくり、災害時ケアプランの作成等）ができることも大切である。そのためには、介護福祉専門職が地域の組織や住民と日頃から信頼ある関係を作っておく必要がある。その結果、災害時では地域住民のニーズを的確に把握でき、人間の「いのち」や「暮らし」を守っていけるのではないだろうか。日常性を回復するために介護福祉専門職が果たす役割は大きく、災害に関する基礎知識を持つことが重要である。このようにフェーズごとに変化する被災者のニーズに合わせた支援、要は「生活」に向き合う実践知を積むことが「災害介護」の確立には必要である。

#### ④生活とは何かを改めて問う学問として

災害とは、生活の連続性の分断であり、それは個人だけではなく、環境をも同時に分断する。その再生にあたり、介護の対象者に対して伴走しながら、日常を取り戻していく中で、福祉専門職として、生活の何が再生でき、何が再生できないのか、生活の何を失ったのか、何が必要なのか、という元々不可知なものである「生活」というものの本質を問い続けることを可能とするのが「災害介護」という学問ではないかと考える。

天野ら<sup>40)</sup>によると、生活とは「個人の日常生活動作のみを示すものではなく、社会とのかかわり、他人のための行為をも含み、個人の欲求や目標を核にした重層的で長年継続されてきたその人らしさの集大成としている。その「日常生活を営む」ことを支援するのが介護であるとするならば、支援の対象となる「日常生活を営む」にはどのような行為・事象が含まれるのかを定義すべきであり、支援者としてわれわれが「その人らしい生活」を支援するためには「生活」を具体的事象として定義づける必要がある。しかし介護福祉学における「生活」研究は不十分であるといわざるを得ない現状であると指摘している。

これらのことから、介護福祉の本質である「生活」を支えるということに、介護福祉学が向き合うべき課題であるのなら、災害こそ「突然『生活』を破綻させてしまう出来事」であり、日常生活が分断された状況の中、被災者に伴走しながらその人らしさの生活を再構築する中で、介護で支えるべき「生活」「日常生活」を構成する要素は何かという、「生活の本質」を明らかにすることが可能になるのではないかと考える。

現在新型コロナウイルス感染症の「災害並み」の大規模感染により、突然に「生活」が変化し、外出を控えさせられ、人との接触を控えさせられ、今まさに日常生活が分断されている状態が続いている。特に閉じこもるだけで「動かないこと（生活不活発）」による高齢者の健康への影響が危惧される中、感染症等も特殊災害という認識をし直し、改めて「生活支援」の専門職として、「生活」とは何かということを具象化していくことが必要でないだろうか。

## IV. 結論

災害介護の概念として以下の2点を挙げたい。

- ①災害サイクルのフェーズ（急性期、慢性期、復旧・復興期、静穏期）に沿った要配慮者の心身の状況に応じた介護福祉支援活動。
- ②介護福祉の本質である「生活」を捉える。

以上のことから、狭義の「災害介護」は、生活を支えるという視点を持ち、災害サイクルのフェーズに沿って、要配慮者の心身の状況に応じた介護福祉支援活動としたい。災害緊急時であろうとも避難所等でも生活が継続している以上、介護福祉ニーズがないわけではない。もとより平常の生活への移行期間やその準備にかかわる中・長期的なニーズもある。それを捉えながら、中長期的に渡って、被災者がコミュニティでの新たな生活を再開できるまで継続的に細やかな介護福祉支援活動を行う必要がある。

広義としては、災害からの生活支援・生活再建に対し、「生活」とは何かということ問い続ける

ことである。「生活支援=生活行為・動作の支援」という狭いものではなく、社会とのかかわりも含め、要配慮者の生活を再建していくために、生活をどうとらえ、どうすれば被災者自身が復興し、個人の生活的価値の実現に近づけられるのか、介護で支えるべき「生活」「日常生活」の明確化を行なうことが必要である。

しかし、「災害介護」についての概念も曖昧で、研究が未だ少ないが、「生活」という視点から支援していく介護福祉専門職は必要不可欠で、災害の多いわが国において「生活」に向き合う実践知として、「災害介護」学の研究は喫緊の課題ではないだろうか。

## おわりに

2011年の東日本大震災の教訓から、発災直後から機動的に福祉・介護人材の派遣等の対応ができるような、災害時における福祉・介護分野の広域的な支援ネットワークの必要性が明確となった。このような災害時の課題を解決するため、国（厚生労働省）は2018年に「災害時における福祉支援体制の整備に向けたガイドライン」を策定した。それにより、現在、全国で災害直後から支援できる福祉専門職の研修が行われている。もちろん介護分野からの期待も高く、すでに様々な被災地で「災害派遣福祉チーム」としての活動も取り沙汰されている。

しかし、医療領域では1995年に日本災害医学会、1998年に日本災害看護学会や2008年には世界災害看護学会等も設立され、教育課程に「災害医療」「災害看護」といた科目が独立し、研究も進んでいる。

それに比べ、ソーシャルワークや介護の領域では、災害支援に関して体系的な研究が十分にされていないのが現状である。このような中、日本介護福祉学会では、2018年から「研究分野」に「災害・介護福祉」という分野が新設された。学問分野が体系化されることで、新たな知識が生み出され、それは教育へと還元されていく。今後、災害介護の専門家の育成へとつながることを期待したい。

## 引用文献

- 1) 株式会社富士通総研 (2013) 「災害福祉広域支援ネットワークの推進方策に関する調査研究事業報告書」 p 4
- 2) 三浦修 (2013) 「災害におけるソーシャルワーク関連文献の検討」『新潟聖稜学会誌』 6 (1), 89-95.
- 3) 後藤真澄 (2017) 「災害時の介護福祉教育の検討—学習前後の比較から—」『中部学院大学・中部学院大学短期大学部教育実践研究』 2, 167-173.
- 4) 西尾祐吾 (2010) 『災害福祉とは何か-生活支援体制の構築に向けて-』 ミネルヴァ書房, 7-8.
- 5) 遠藤洋二 (2013) 「被災者の生活再建に寄り添うソーシャルワーク実践に関する一考察：学生と共に考える「災害ソーシャルワーク」」『人間福祉学研究』 6 (1), 19-31.
- 6) 上野谷加代子 (2013) 「ソーシャルワーカーの災害時における立ち位置」『災害ソーシャルワーク入門—被災地の実践知から学ぶ—』 中央法規, 18-19.
- 7) 三浦修 (2014) 「災害ソーシャルワーク体系化に資する研究—福島県のMSWに対するインタビュー—」『新潟青陵学会誌』 7 (1), 23-33
- 8) 立木茂雄 (2014) 「災害ソーシャルワークとは何か」『月刊福祉』 97 (4), 33-38.
- 9) 八尋茂樹 (2015) 「災害福祉からみる地域活性化の手がかり」『新見効率大学紀要』 36, 161-164.
- 10) 後藤至功 (2015) 「災害時におけるソーシャルワークについて考える—いのちと暮らしをささえるソーシャルワーカー—」『福祉教育開発センター紀要』 12, 115-129.

- 11) 渡邊圭 (2016) 「社会福祉・ソーシャルワークからの災害時の対象者論の検討—災害弱者・災害時要援護者の概念・定義に着目して—」『感性福祉研究所年報』17, 233-243.
- 12) 山本克彦 (2016) 「災害時のアウトリーチ (CosDa) に関する研究—学生と専門職による連携の可能性—」『日本福祉大学社会福祉論集』135, 35-51.
- 13) 後藤康文 (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 (2), 61-82.
- 14) 原田正樹 (2017) 「災害ソーシャルワークとDWATの期待」『月刊福祉』100 (4), 41-47.
- 15) 川上富雄 (2013) 「災害ソーシャルワークの構造」『災害ソーシャルワーク入門—被災地の実践知から学ぶ—』中央法規, 18-19.
- 16) 菱沼幹男 (2017) 「災害ソーシャルワークと災害ボランティア」遠藤洋二 他『災害ソーシャルワークの可能性—学生と教師が被災地でみつけたソーシャルワークの魅力—』ジャパンマテリアル, 157-170.
- 17) 黒木邦弘 他 (2019) 「平成28年熊本地震と熊本学園大学避難所運営—避難所の方針と災害ソーシャルワーク実践の一考察—」『社会福祉研究所報』47, 169-185.
- 18) 河野嵩 他 (2020) 「職能団体による災害ソーシャルワークの意義 広島県社会福祉士会による2014年, および2018年の被災者支援活動を中心に」『社会福祉士』27, 37-44.
- 19) 大橋美加子 (2020) 「災害時のソーシャルワークに関する文献研究」『名古屋経営短期大学紀要』61, 119-133.
- 20) 高嶋進 (1965) 「災害予防の可能性をいかすもの」『月刊福祉』48 (9), 27-34.
- 21) 真田是 (1960) 「伊勢湾台風と地域組織化の問題」会『社会事業』47 (1), 47-52.
- 22) 高嶋進 (1960) 「『災害地区の社協を中心とした総合的社会福祉活動』の意味するもの」『社会事業』43 (10), 46-48, 51.
- 23) 日本介護福祉士会 (2009) 『災害時における介護福祉支援ボランティア・マニュアルから災害現場における要援護者の自立支援と介護予防を目指して〜』, 20.
- 24) 松橋朋子・村上昭子 (2010) 「高齢者施設における災害対策の実態と災害介護教育に関する意識—A県内の特別養護老人ホーム管理者への調査から (第1報)—」『日本先十字秋田看護大学紀要・日本赤十字秋田短期大学紀要』15, 33-40.
- 25) 今井訓子 他 (2010) 「災害に対応できる介護福祉士のための授業について」『植草学園短期大学研究紀要』11, 65-71.
- 26) 松橋朋子・村上昭子 (2011) 「高齢者施設における災害対策の実態と災害介護教育に関する意識—A県内の特別養護老人ホーム管理者への調査から (第1報)—」『日本先十字秋田看護大学紀要・日本赤十字秋田短期大学紀要』16, 11-18.
- 27) 高野晃伸 他 (2012) 「介護福祉士養成校 (大学, 短期大学) における防災対策及び災害の支援に関する教育の実態」『中部学院大学・中部学院短期大学部研究紀要』13, 123-131.
- 28) 後藤真澄・高橋三岐子 (2014) 『災害時の要介護者へのケア』中央法規, 16.
- 29) 小林聖恵・佐藤千絵 (2016) 「介護福祉士養成における災害介護教育の方向性の検討—防災現地研修に参加した学生の学びから—」『帯広大谷短期大学紀要』53, 57-66.
- 30) 前掲3).
- 31) 日本介護福祉士会 (2018) 『災害時における介護のボランティア入門—介護福祉士の専門性をいかして〜』中央法規, 15-16.
- 32) 遠藤洋二 他『災害ソーシャルワークの可能性—学生と教師が被災地でみつけたソーシャルワークの魅力—』ジャパンマテリアル, 143.
- 33) 小井土雄一 他 (2009) 『災害看護学』メヂカルフレンド社, 2.
- 34) 崎浜公之 (2017) 「被災者と災害ボランティアの共生をめざして—熊本地震の現場から被災者のニーズを問い直す」震災ドキュメント. インプレスR&D.
- 35) 田中雅子 (2018) 「災害弱者を守るために—介護福祉専門職としての取り組み—」『介護福祉』111, 7-10.

- 36) 日本介護福祉士会 (2018)『災害時における介護のボランティア入門～介護福祉士の専門性をいかして～』中央法規出版, はじめに.
- 37) 前掲4), 67, 70, 109.
- 38) 篠崎良勝 (2018)「被災地で行動した介護福祉士の記録～“気づかれない実践”を実践し続けた介護福祉士～」『介護福祉』111, 11-18.
- 39) 前掲24).
- 40) 天野由似 他 (2013)「介護福祉学における「生活」の定義—要介護状態の人の生活を理解するために—」『介護福祉学』20 (2), 137-146.

## 付記

本稿は、JSPS 科研費19K13949の助成を受けた研究成果の一部である。

---

原稿受領2020年10月9日