

# 都市の リスクマネジメント

第191回

## 災害に備えた福祉的支援体制について 社会保険審議会福祉部会報告書から

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



### 社会保障に災害時の対応を組み込む

過去の災害においては、福祉的支援が必要な高齢者、障がい児・者、子どもなどについては、多くの福祉関係者がボランティアとして活動してきた。しかし、大災害ともなると、現地の福祉関係者も被災して必要な福祉サービスが提供できず、関連死さえ生じる状況に陥る。災害時であっても、福祉的支援が必要な人に必要な支援を届けるためには、ボランティア頼りでなく、制度的な支えが不可欠だ。

2025年度、災害救助法の救助の種類に「福祉サービスの提供」が新たに位置付けられた。そして、社会保険審議会福祉部会報告書（令和7年12月18日）において「災害に備えた福祉的支援体制について」が記載された。感無量だ。

報告書には、「平時からの連携体制の構築」〔DWA T（災害派遣福祉チーム）の平時からの体制づくり・研修等〕の2項目が示されている。これについて読み解いていきたい。

### 平時からの連携体制の構築

これについて、報告書では現状と課題を次のように総括する。

災害時の福祉的支援が法制化されたが、安定的な日常生活への移行、災害関連死の抑制等を目的として災害時の福祉的支援を充実させていくためには、災害時に適切な対応をとることができるよう、平時から災害時を見据えた福祉的支援の体制づくりが重要である。

災害時の福祉支援の主な目的として、生活再建および災害関連死の抑制を例示している。防災の目的が人命を守ることであれば、災害関連死の防止が第一に重要である。また、被災者の尊厳を守るためには、一刻も早く生活再建の道筋をつくり、実現化に向けて歩み始めることである。そのためには、平時から災害時を見据えた福祉的支援の体制を整備しておくことが重要になる。災害発生後に急ごしらえで体制を整備しても、迅速で十分な被災者支援にはとうてい間に合わないからだ。また、面白いのは次の論点である。

地域共生社会の在り方検討会議の中間とりまとめにおいても、包括的な支援体制の整備が災害時対応に寄与することや被災者支援の取組が平時の福祉の支援強化につながることを踏まえ、地域共生社会と被災者支援の連携方策について、双方の充実の観点からも、検討を進めていく必要があるとされている。

平時の包括的支援体制整備が災害時の対応に役立つと同時に、被災者支援の取り組みが平時の福祉の支援強化にもつながるといえる。平時の福祉支援を一般枠の支援とすれば、災害時には特別枠の支援が必要になる。その特別枠が、一般枠に応用されることにより、一般枠の支援も充実していく可能性がある。ここにも、災害時にも福祉支援が重要な理由がある。

調べてみると、2016年に豪雨災害で大きな被害を受けた岩手県岩手町の事例がある。高齢者・障がい者・生活困窮者などの生活再建が複合課題化していることに対応して、行政、社協（社会福祉協議会）、包括支援センター、保健師、NPOが世帯単位で生活全体を見る支援会議を構築して、住宅・医療・介護・福祉・収入を一体で調整する災害ケー

# Risk Management

スマネジメントを行っていた。これが、災害直後だけでなく、この会議体と支援手法が平時の困難ケースへの対応会議として定着していく。結果として縦割りが緩和し、重層的な支援体制整備事業の考え方を先取りした形となっている。

あるいは、岡崎市が始めた「ひなさんぽ」は、災害を想定した避難行動要支援者の避難支援が、日常の見守り活動や早期支援につながる例となるのではないだろうか。

対策の方向性については、次のように述べられている。

保健医療・労働・教育・住まい・地域再生等の関連施策との連携に配慮するよう努めることが社会福祉法で規定されているが、災害時を見据え、平時からの福祉的支援の体制づくりを推進するために、「防災」との連携を加えることが必要である。

地方公共団体が作成する地域福祉（支援）計画の記載事項は社会福祉法で規定されているが、これに災害福祉に関する事項を追加することが必要である。

市町村地域福祉計画において、災害に関する取組※1に対し、福祉担当部局が、平時から災害時において連携・協力を行う内容や、福祉サービスの提供体制の維持やサービスが途絶えた場合の代替サービスの確保方策※2について記載する。

※1 個別避難計画の作成・活用、災害ケースマネジメントの実施、社協が実施するボランティアセンターの取組、災害支援を専門とするNPOが実施するボランティア活動等  
※2 他市町村との連携、地域における協力体制の構築等

地域福祉計画に、災害時の活動の記載を求め、個別避難計画の作成・活用、災害ケース

マネジメントの実施、ボランティアセンターの取り組み、災害支援NPOによるボランティア活動を具体的に例示している。なんと素晴らしい。

## DWATの平時からの体制づくり・研修などについて

これについての現状と課題の総括は次のとおりである。

都道府県が研修・訓練等を実施しているが、DWATの仕組みについて法的根拠がなく、通知に基づいて行われている状況である。

地域共生社会の在り方検討会議の中間とりまとめにおいても、災害が起こると地域全体が著しく福祉の欠けた状態となるため、平時から災害を想定した福祉の準備が必要であり、福祉における体制や研修、支援の枠組みを平時から構築する必要がある。

DWATとして福祉従事者が派遣されるためには、その所属する施設・事業所の理解・協力が必要であることから、より理解・協力を得られるための方策について検討が必要である。

DWATの法的位置付けについて法制化が検討され、具体的事項として災害時に福祉的支援に従事する者の登録制度、研修および訓練の実施に関する規定を設けるとされている。

その規定は妥当としても、さらにDWATの名称について検討いただきたいと考えている。被災地に行くとDMAT、DHEAT、DPAT、DRAT…など多くのDチームがない、被災者からは何が何だかさっぱり分からないという声が聞こえる。DWATの主な

対象者が高齢者、障がい者であることを踏まえ、「災害ふくしチーム」のように分かりやすくしていただきたい。

また、都道府県の役割として、DWATの体制整備、研修や訓練を全国的に推進するために、平時から災害福祉支援ネットワークを構築することを求めている。

さらに、DWATチーム員が所属する施設・事業所には、都道府県知事の派遣要請に対応することができるよう配慮をする努力義務を課す。一方で、福祉現場では人手不足が恒常化している。ボランティアに派遣することを期待するだけでは、十分なチーム員を確保することは難しい。そこで、DWATチーム員を派遣する施設・事業所への何らかの制度的なインセンティブを付与することが重要である。

災害時であっても、人命や尊厳、人間としての最低限の暮らしは、制度で守らなければならない。本報告書は、災害時の福祉支援の法制度の充実化に向けて、大きな一歩として評価されるであろう。

### 筆者プロフィール

#### 鍵屋 一（かぎやはじめ）

1956年秋田県鹿角市生まれ。早稲田大学法学部卒業。板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長等を経て2015年3月退職。京都大学博士（情報学）。2015年4月跡見学園女子大学観光コミュニティ学部教授。法政大学大学院・名古屋大学大学院兼任講師。内閣府地域活性化伝道師、（一社）福祉防災コミュニティ協会代表理事、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザー・ボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など