

# 特集

## ● 相次ぐ大規模災害に対し、平時からの備えを ～ 東日本大震災から 9 年、被災地の現状と課題

未曾有の被害をもたらした東日本大震災からまもなく 9 年を迎えます。

この間被災地では、生活支援相談員をはじめ、社会福祉協議会、民生委員・児童委員、社会福祉法人・福祉施設が地域の関係機関・団体等との連携を図りつつ、今なお住み慣れた地域を離れて避難生活を送っている人びとを含め、被災者への孤立防止のための見守りやきめ細やかな相談支援等に取り組んでいます。

国が定めた、「復興・創生期間」は残り 1 年余りとなり、復興は「総仕上げ」の段階とされています。しかし、復興の進捗には地域差があり、現在も約 4 万人が避難生活を続けています。今なお厳しい生活を送っている被災地の人びとに対しては、時間経過に伴い変化する生活課題に応じ、生活の再建、安定に向け切れ目のない寄り添った支援を展開することが必要となっています。

毎年のように大規模な災害が相次ぐなか、災害福祉支援活動に関する財政基盤の確立をはじめ、災害福祉支援ネットワークの構築や専門知識を持つ人材の育成等、次なる災害に備えた平時からの体制整備、取り組みの強化が喫緊の課題となっています。そしてその体制づくりにおいては、東日本大震災の被災地における経験を広く共有し、備えにつなげていくことも重要です。また、近年の災害被災地には、これから復興期を迎える地域も多くあり、東日本大震災からの復興の足跡は貴重な道しるべとなります。われわれ社会福祉協議会、民生委員・児童委員、社会福祉法人・福祉施設をはじめとする全国の福祉関係者は、被災地における活動の経験を生かし、大規模災害対策・体制整備を推進していくことが大切です。

本号では、発災当時から被災地での初動を牽引し、その後の支援活動に継続的に取り組んできた、岩手県社会福祉協議会 右京 昌久 事務局長による「被災地の現状と課題、今後の取り組み」の寄稿とともに、令和 2 年度における本会の大規模災害対策・体制整備の推進に向けた取り組みを紹介します。

## ● 東日本大震災から9年～被災地の現状と課題、今後の取り組み

岩手県社会福祉協議会 事務局長 右京 昌久

死者・行方不明者 18,428 人、災害関連死者 3,739 人（警察庁、復興庁発表、令和元年 12 月現在）という甚大な被害を岩手県、宮城県、福島県などにもたらした東日本大震災から、本（令和 2）年 3 月 11 日で丸 9 年となります。全半壊した住宅は全国で 405,190 戸を数え、住宅を失った被災者は避難所や応急仮設住宅に身を寄せながら災害公営住宅や宅地の供給を待つことになりました。

発災から 9 年、被災者向け災害公営住宅は、本年 1 月末時点で 29,898 戸（岩手県 5,734 戸、宮城県 15,823 戸、福島県 7,574 戸など）が完成し、進捗率は 99.7%になりました。安全な高台に住宅を移転させる防災集団移転促進事業等によって 17,985 戸（岩手県 7,477 戸、宮城県 8,900 戸、福島県 1,857 戸）の宅地が造成され、進捗率は 98.6%となり、住まいの再建が完了を迎えました。



市街地の区画整理が進められている岩手県陸前高田市の様子。（平成 28 年 8 月）



高台に建設された岩手県陸前高田市の災害公営住宅。（平成 29 年 1 月）

## ● 被災地における地域課題

復興が進む一方で、整備された住まいの環境に移行できずに避難を続ける被災者がいます。復興庁によれば、本年 1 月 14 日現在、いまだ全国 47 都道府県 980 の市区町村で約 48,000 人が避難生活を続けています。自県以外への避難者数は、福島県から 31,022 人、宮城県から 3,983 人、岩手県から 985 人となっています。福島県の県外避難者が多数に上っているのは、東京電力福島第一原発事故の影響で復興が長期化していることが要因です。このように、元の居住地に帰還できない事情を抱える被災者の存在が大きな課題です。

また、新たな住まいへの定着が進む被災地ですが、長期化した避難、度重なる転居、人口減少によって脆弱となった「地域コミュニティの再構築」が大きな目標です。家族や隣人、職場の同僚などを失った上に、元の居住場所から離れて住まいを再建した被災者にとって、支え合う人間関係を失った痛手は計り知れず、大きな課題です。地域によっては町内会・自治会等の弱体化により民生委員の推薦が円滑に行われず、慢性的な欠員が生じています。

## ● 生活支援相談員の取り組みとこれからの役割

被災者の相談に応じ適切な支援につなぐ生活支援相談員は、平成 23 年の夏ごろから市町村社協等に配置され、平成 24 年 3 月 1 日時点で、岩手県に 187 人、宮城県に 204 人、福島県に 176 人が配置されました。時の経過とともに住民の主体性が尊重される地域コミュニティへの支援が求められるようになり、生活支援相談員の役割はより高度なものになりました。具体的には住民のつながりや生活課題を共有する支え合いマップの作成、自治会づくりへの寄り添い、サロンや子ども食堂などの参加の場づくりなどです。



岩手県釜石市両石地区で支え合いマップを作成する生活支援相談員。  
(令和元年 10 月)

これらの地域支援は、一人ひとりの被災者の課題解決に寄り添いつつ、地道な地域づくりを支援する取り組みです。被災者の孤立と困窮を防ぎ、地域づくりを支援する生活支援相談員の存在は被災地に不可欠であり、岩手県においては本年 1 月時点で 119 人の配置が継続しています。

## ● 復興支援の新たなステージへ

国の復興施策を所管する復興庁の設置期限は来(令和 3)年 3 月末とされていましたが、これが 10 年延長される見通しとなっています。復興庁による支援は、「原子力災害被災地域」の福島県は令和 13 年 3 月末まで、「地震・津波被災地域」の宮城県及び岩手県は令和 8 年 3 月末までとなります。復興庁設置の延長という公的支援の継続が約束され、被災地に安堵の声が聞かれました。

今後の被災地の復興に向けては、被災者の心身のケアと地域支援の継続が望まれます。

また、広く我が国の災害対策として、災害ボランティアセンターへの公的支援の拡充と災害救助法への位置づけ、災害関連死を防止する災害派遣福祉チームの組成や社会福祉施設の災害時相互支援、生活支援相談員の配置など、災害の発災から復興のフェーズに応じた包括的な被災者支援策の充実が次なる大災害への備えとして重要です。

全国社会福祉協議会では、「災害時福祉支援活動に関する検討会提言」をまとめ、これらの実現に向けた運動を精力的に行っています。全国の福祉関係者も大きな声を上げていく必要があると考えます。

## ● 令和2年度 全社協の取り組み

### ～ 大規模災害対策・体制整備の推進

大規模かつ広域的な災害が頻発するなか、災害ボランティア(センター)活動、災害派遣福祉チーム(DWAT)による避難者支援、福祉施設・事業所の事業継続支援、被災者に対する生活福祉資金特例貸付による経済的支援等の円滑かつ迅速な実施が求められるところとなっています。

これに対応するため、本会では、本会「災害時福祉支援活動に関する検討会」による提言(令和元年9月)を踏まえ、災害救助法等災害関連法制への「福祉」の位置づけや公費負担の明確化、活動の総合的な拠点となる「災害福祉支援センター(仮称)」の設置等、提言の実現に向けた取り組みを推進します。そのため、本会事務局に災害福祉支援活動推進室(兼全国災害福祉支援センター準備室)を設置します。

また、災害対策においては平時からの体制整備が重要となりますが、国の令和2年度予算案においては、都道府県・市町村段階における災害ボランティア活動の体制整備に係る予算が新たに盛り込まれたことから、社協としてこの予算を積極的に活用した体制整備を進めることとしています。

さらに、幅広い福祉関係者による「災害福祉支援ネットワーク」の全都道府県での構築、支援活動の中核を担う「災害派遣福祉チーム(DWAT)」の全都道府県での組成に向けたチーム員登録等についても引き続き推進していきます。

#### 令和2年度 全国社会福祉協議会 事業計画(抜粋)

- (1) 「被災地支援活動に関する緊急要望」(令和元年10月)の実現に向けた取り組み
  - ① 災害時福祉支援活動の法定化
  - ② 平時および発災後の活動に関する財政基盤の確立
- (2) 大規模災害に備える平時からの体制整備の促進
  - ① 「災害福祉支援活動推進室」(兼全国災害福祉支援センター準備室)の設置
  - ② 災害ボランティア活動に関する体制整備の推進
  - ③ 災害福祉支援ネットワーク構築の推進
  - ④ 災害派遣福祉チーム(DWAT)組成の推進
- (3) 発災時における福祉支援活動の実施
  - ① 都道府県および市区町村災害ボランティアセンターの設置・運営支援
  - ② 社協の全国ネットワークを活かした経験ある職員の広域派遣調整の実施