

論文

# 被災した在宅障害者に対する災害支援の 体系的把握と特質（二・完）

—熊本地震における「被災地障害者センターくまもと」の実践を通して—

東 俊 裕

## 目 次

第6、災害支援の分類による体系的把握	2
1、「支援細目」別分類	3
2、「支援系統」別分類	5
3、「支援部門」別分類と「人材部門」別分類	8
第7、センターによる災害支援の実施状況	9
1、3年間の経緯	9
2、支援の系統別に見た依頼と支援の状況	10
3、系統別分類の普遍性	17
第8、被災した在宅障害者への災害支援の特徴と支援体制整備の必要性	17
1、評価分類に基づく分類	17
2、「支援部門」別分類について	18
3、「支援部門」別分類から見える災害支援の特徴と課題	18
4、「人材部門」別分類から見える被災障害者支援の特徴と課題	20
第9、結論と課題	22
Abstract	24

## （前回掲載目次）

要約	54
第1、はじめに	55
第2、被災障害者に対する災害支援の取り組み	56

第3、災害支援の網の目からこぼれ落ちる社会集団……………	57
1、社会資源との繋がりや災害に対する脆弱性……………	57
2、障害者団体との繋がり……………	57
3、福祉事業者との繋がり……………	58
4、一般の災害ボランティア派遣の限界……………	59
5、被災地障害者センターくまもとの災害支援の特徴……………	59
6、本稿の目的 <sup>1</sup> ……………	60
第4、センターにおける災害支援体制の整備……………	60
1、ゆめ風基金によるバックアップと発足時の課題……………	60
2、事務局スタッフの確保……………	61
3、ボランティアの確保……………	61
4、「SOS」チラシの作成……………	62
5、災害支援の実施に関わる基本的な手順……………	63
第5、災害支援活動の分析……………	64
1、今後の災害支援に向けて……………	64
2、分析の方法と体系的整理の有用性……………	65
3、分析の対象とプロセス……………	66
4、支援件数と対応人数のカウント……………	66

## 第6、災害支援の分類による体系的把握

本稿は本誌前号からの続きであるが、前号の「第5、災害支援活動の分析」に基づく分析の結果として、表1「災害支援の項目分類」のとおり、センターの災害支援活動については、77の「支援細目」とそれに基づく11の「支援系統」に分類してまとめることができた（p3～4）。さらに、表2「災害支援の評価分類」のとおり、以上の分類をベースに、4つの「支援部門」と3

1 前号の60頁の「6、本稿の目的」の2段落目の記述に誤りがあったので、2段落目の文中にある「第7では」という記述を「第7ではセンターによる災害支援の実施状況について、第8では」に変更することにする。

つの「人材部門」に分類することができた（p 9）。以下、その概要を述べる。

## 1、「支援細目」別分類

支援細目は表1の（Ⅰ）と（Ⅱ）に記載した（1）から（77）までの支援項目をさすが、これは最も細目的分類として位置づけたものである。その内容については、あらためて説明するまでもなく支援細目の名称自体から判断できる程度に具体性を備えた分類項目である。このような性格を帯びる支援細目は、分析作業を通して合計77個に分けることができた。

表1 災害支援の項目分類（Ⅰ）

<b>【系統1】ニーズ把握系支援</b> （1）インテーク（受付） （2）アセスメント調査 <b>【系統2】日程段取調整系支援</b> （3）本人家族との連絡・調整 <b>【系統3】緊急対応系支援</b> （4）生活物資の提供 （5）避難場所の確保 <b>【系統4】相談援助系支援</b> （6）相談（医療） （7）相談（介護・福祉） （8）相談（就労） （9）相談 （災害によるパニック・ストレス） （10）相談（虐待） （11）相談（対人関係） （12）相談（孤立・不安・鬱屈状態） （13）相談 （年金・生活保護その他生活費） （14）相談（補修費・引越費） （15）相談（義援金） （16）相談（避難所・仮設住宅） （17）相談（損壊判定） （18）相談（危険物への対処）	（19）相談（法律） （20）傾聴（電話・面談等） （21）必要情報の提供 <b>【系統5】介護福祉系支援</b> （22）介助（身体介護） （23）介助（家事援助） （24）介助（入浴介護） （25）見守り支援 （26）近隣把握同行支援 （27）代筆・代読支援 （28）福祉用具の支給 （29）同行・送迎（病院） （30）同行・送迎（役所） （31）同行・送迎（買物） （32）同行・送迎（その他） <b>【系統6】資金提供系支援</b> （33）生活資金援助 （34）修理費用援助 （35）民間助成申請支援 <b>【系統7】住環境再生系支援</b> （36）片付け・分別（屋内） （37）片付け・分別（屋外） （38）樹木の伐採 （39）敷地の整地
---	---

表1 災害支援の項目分類 (Ⅱ)

(40) ごみの処分 (41) ブルーシート敷設・補修 (42) 家屋・家財・墓石の修理 (43) バリアフリー環境整備 <b>【系統8】引越運搬系支援</b> (44) 荷物運搬（自宅→避難所） (45) 荷物運搬（避難所→避難所） (46) 荷物運搬（避難所→自宅） (47) 荷物運搬（避難所→仮設 ・みなし仮設・新居） (48) 荷物運搬（自宅→仮設 ・みなし仮設・新居） (49) 荷物運搬（仮設 ・みなし仮設→新居） (50) 荷物運搬（仮設 ・みなし仮設→自宅） (51) 荷物運搬（屋内・敷地内移動） (52) 荷物運搬（その他） <b>【系統9】新規住居系支援</b> (53) 居住物件探し (54) 業者への物件情報紹介依頼 (55) 本人への物件情報提供 (56) 物件探し同行支援 (57) 不動産業者との連絡・調整	<b>【系統10】申請手続き支援</b> (58) 罹災証明申請手続き支援 (59) 災害ごみ減免申請手続き支援 (60) 公的災害支援手続き支援 (61) 福祉サービス手続き支援 (62) その他の行政手続き支援 <b>【系統11】外部調整系支援</b> (63) 連絡・調整（役所・保護課） (64) 連絡・調整（役所・福祉課） (65) 連絡・調整（役所・災害担当） (66) 連絡・調整（役所・その他） (67) 連絡・調整（警察） (68) 連絡・調整（社会福祉協議会） (69) 連絡・調整（民生委員） (70) 連絡・調整（福祉事業所） (71) 連絡・調整（精神科病院） (72) 連絡・調整（一般病院） (73) 連絡・調整 （ボランティア団体） (74) 連絡・調整（関係者） (75) 関係業者との折衝 (76) 関係機関の紹介・引継 (77) 他団体へ災害支援の引継 <b>その他</b>
--	---

このように、名称自体から具体的内容が把握できるので、支援細目のすべてについて、ここで説明することはしないが、いくつかの点について触れておきたい。

まず、「(1) インテーク（受付）」、「(2) アセスメント調査」、「(3) 本人家族との連絡・調整」のうち、(1) と (3) はすべての依頼案件について、(2) は (1) だけではニーズ把握が不十分と思われるケースについてなされるものである。これらは、いずれも直接的な災害支援そのものではない。

しかし、これらは、災害支援を提供する上で必要不可欠な行為類型である

こと、さらには、寄り添い型の支援を目指す上で災害の支援組織としては、被災者とのコミュニケーションを深めていくことが必要不可欠であるといった観点から、これらの行為について、どれだけの力量を注いだのかを明らかにすることが必要だと考えて、支援細目に位置づけることにした。

また、依頼者や家族と事務局スタッフとのやりとりは、すべての災害支援に不可欠のものであるので「(3) 本人家族との連絡・調整」という支援細目を用意したが、中には「(20) 傾聴（電話・面談等）」に位置づけるべきか判断に迷うこともあった。そうした場合には、支援を実施する上での日程や段取りといった事務手続きに力点がある場合は「(3) 本人家族との連絡・調整」に分類し、傾聴に力点がある場合には、「(20) 傾聴（電話・面談等）」に分類することにした。

さらに、各種の相談であるが、相談の場合は一定の問題について依頼者自身が判断に迷ったり、悩んだりしており、それについてセンターに助言を求めるケースが対象となる。たとえば、壊れた住宅の改修費用について、どういった公的支援があるのか、どういう手続きが必要になるのか分からないので困っているといったケースの場合には「(14) 相談（補修費・引越費）」に分類することにした。

しかし、その相談を経て市役所への申請を助けて欲しいということになれば、その依頼は別個の依頼内容として「(60) 公的災害支援手続き支援」に分類することにした。また、センターに対してダイレクトに修理費の支援を依頼してくるケースであれば、それは相談ではなくはじめてから「(34) 修理費用援助」や「(35) 民間助成申請援助」に分類することにした。

## 2、「支援系統」別分類

次に、支援系統という分類は、77の支援細目をその内容や性格に一定の共通性がある場合に、それをまとめたものであり、分析の結果として11の支援系統にわたってまとめることができた。ここでは、それぞれ簡単に説明することにした。

### 【系統1】ニーズ把握系支援

支援細目の「(1) インテーク (受付)」と「(2) アセスメント調査」は、支援依頼者のニーズを把握するという面で共通性を有しているので、「ニーズ把握系支援」の中に位置づけることにした。

### 【系統2】日程段取調整系支援

この系統分類は、「(3) 本人家族との連絡・調整」だけのために設けた系統分類であり、他の系統分類とは異なり、複数の共通する支援細目をまとめたものではない。ただ、日程や支援の段取りの調整は、ニーズの把握とは異なる作業であるが、ニーズの把握とともに、支援の準備として不可欠のものであるので、ニーズ把握系支援と並ぶ独自の系統分類として設けたものである。

### 【系統3】緊急対応系支援

支援細目の「(4) 生活物資の提供」と「(5) 避難場所の確保」は、いずれも緊急性という面で共通性を有しているので、緊急対応系支援という系統分類を設け、その中に位置づけることにした。

### 【系統4】相談援助系支援

相談に関しては、その内容に応じて細分化した支援細目を設けるほか、事務局スタッフのアドバイスや助言というより傾聴に力点を置いたやりとりが必要なケースや一般的な助言というよりも特定の必要な情報の提供を求められるケースもあるので、相談とは別に「(20) 傾聴 (電話・面談等)」や「(21) 必要情報の提供」という支援細目を設けている。これらも含め、各種相談の支援細目とともにまとめたものが相談援助系支援である。

### 【系統5】介護福祉系支援

介護福祉系支援は、各種介助や移動支援等の支援細目をまとめたものである。平時であれば、障害や高齢福祉の制度によって提供されるサービスであるが、災害によってサービスが途絶えたり、災害によってニーズが発生したが制度に繋がっていないとか、制度によるサービスではとてもたりないなどの理由によって、災害時に発生する災害支援ニーズである。

介護福祉系支援は、本来は、制度に繋ぐことによって被災者の生活の再建を果たすべきものである。災害支援として介護福祉系の支援を提供しつつ、後に述べるように福祉事業者や行政に繋ぐ「外部調整系支援」が求められることになる。

#### 【系統6】資金提供系支援

緊急でやむを得ない場合の生活費や家屋等の修理費などの支援に加え、ゆめ風基金や木口財団による助成の窓口となって支援するケースをまとめたものが資金提供系支援である。

#### 【系統7】住環境再生系支援

被災した住宅の屋内外の片付け、ゴミの処分、建物の修理やバリアフリー環境の整備などをまとめたものが住環境再生系支援である。障害のない人でも自力での復旧が困難な場合にはボランティアによる支援が求められる分野であるが、障害があればなおいっそうの支援が求められる分野についてまとめたものである。支援系統の中では最もニーズが多いものであった。

#### 【系統8】引越運搬系支援

被災から平時の生活を取り戻すまでの間に、何度か住まいの変遷を重ねるケースもある。そうした場合には、家財道具や生活備品等の移動も必要となる。こうした運搬移動に関わる支援細目をまとめたものが、引越運搬系支援である。

#### 【系統9】新規住居系支援

被災により従前の住まいが利用できなくなった場合、新築するか賃貸物件を新たに探すしかないが、とくに民間の賃貸の場合、障害を理由に拒絶されることがあったり、バリアフリーでなかったり、保証人となる人がいないといった理由で新規に賃貸物件を探すことは極めて困難となる。そこで、そうした新たな居住物件を探す個別の取り組みに関連する、いくつかの支援細目をまとめたものが新規住居系支援である。

#### 【系統10】申請手続系支援

公的な災害支援や福祉サービスを受けようとする場合には、一定の申請手

続きが必要となる。しかも、その作成は説明書などを読んだだけでは分からないことも多く、さらには一定の添付書類を揃えることが必要な場合もある。そうした場合の個別の支援の取り組みについては、いくつかの支援細目に分けることができたが、それらをまとめたものが申請手続系支援である。

#### 【系統11】外部調整系支援

障害者の中には平時から公的な支援制度のもとで自治体の担当部局や医療や福祉関係者との繋がりをもって生活している人も多い。そうした平時の支援が災害によって様々な問題を生じる場合もある。また、災害によって新たな公的支援が必要になった人もいる。そうした場合には、特定の申請手続きといったレベルを超えて、その課題を巡って依頼者の状況を説明して交渉したり、話し合いを仲立ちしたり、制度的支援を受けるために必要とされるプロセス全般にわたって本人を支援しながら行政や事業者などと折衝することなどが求められるケースも存在する。そうした場合の取り組みについては、折衝する相手方ごとにいくつかの支援細目に分けることができたが、それらをまとめたものが外部調整系支援である。

### 3、「支援部門」別分類と「人材部門」別分類

さらに、前述の通り、一定の切り口から被災を受けた在宅障害者への災害支援の特徴や課題を明らかにするため「支援部門」別分類と「人材部門」別分類の二つの評価分類を用意して分類を行った。その結果については、第7のセンターによる災害支援の実施状況を踏まえたうえで、第8の「被災した在宅障害者への災害支援の特徴と支援体制整備の必要性」で述べることにする。

表 2 災害支援の評価分類

支援部門別分類	人材部門別分類
<b>【支援部門1】支援準備部門</b> 【系統1】ニーズ把握系支援 【系統2】日程段取調整系支援 <b>【支援部門2】対人援助部門</b> 【系統3】緊急対応系支援 【系統4】相談援助系支援 【系統5】介護福祉系支援 【系統6】資金提供系支援 <b>【支援部門3】対物援助部門</b> 【系統7】住環境再生系支援 【系統8】引越運搬系支援 <b>【支援部門4】社会資源部門</b> 【系統9】新規住居系支援 【系統10】申請手続系支援 【系統11】外部調整系支援	<b>【人材部門1】ソーシャルワーク部門</b> 【系統1】ニーズ把握系支援 【系統2】日程段取調整系支援 【系統4】相談援助系支援 【系統6】資金提供系支援 【系統9】新規住居系支援 【系統10】申請手続系支援 【系統11】外部調整系支援 <b>【人材部門2】ケアワーク部門</b> 【系統3】緊急対応系支援 【系統5】介護福祉系支援 <b>【人材部門3】理解の必要なボランティア部門</b> 【系統7】住環境再生系支援 【系統8】引越運搬系支援

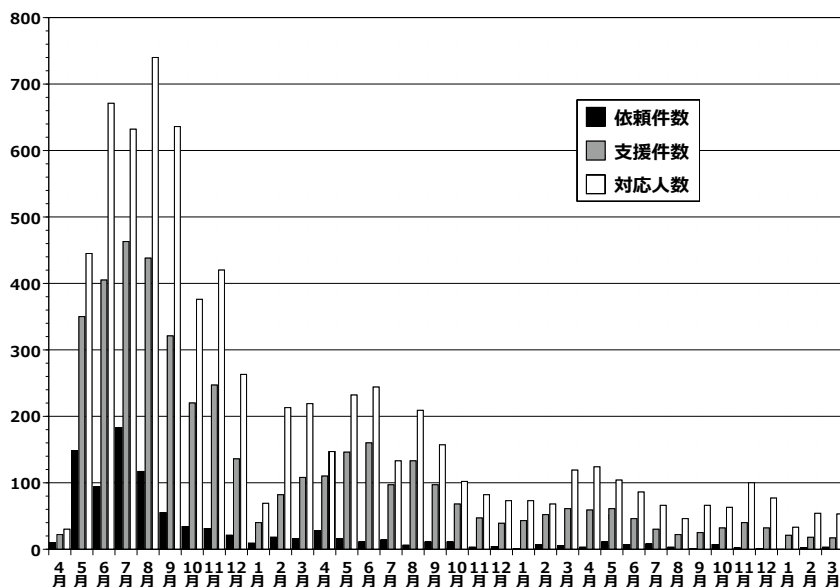
## 第7、センターによる災害支援の実施状況

第7では、以上の支援体系に基づいて実際の程度の支援が実施されたのか、依頼件数、支援件数、対応人数など、支援の実態について話を進めることにしたい。

### 1、3年間の経緯

センターは、2016年4月末から2019年3月末まで、669名の個人と2団体から901件の災害支援の依頼を受けた。センターがこれに対して提供した災害支援は、支援細目合計で4,288件、これに対応した人数はのべ7,225名であった。図1は、3年にわたる月毎の依頼件数とそれに対する支援件数及び対応人数を示したグラフである。これをみると、依頼件数に対して支援件数がその何倍にもなっている支援があることが分かるが、これは、一件の依頼に対して何回にもわたる支援が必要であったことを物語っている。

また、支援件数に対して対応人数が多いのは、単独で対応する場合だけで



(図1) 依頼に対する支援件数と対応人数の時間的推移

なく、複数で対応する場合も多いからである。

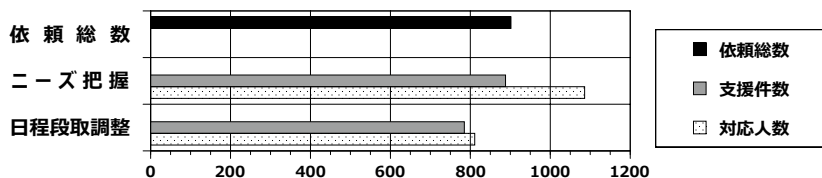
さらに、大きく波を描きながら、依頼も支援も次第に減少していった過程が明瞭であるが、この減少のあり方から見ると、センターの支援活動が終了した2019年3月以降も少数のニーズは依然として存続していたものと推測される。

## 2、支援の系統別に見た依頼と支援の状況

### 【系統1】ニーズ把握系支援

図2は、3年間にわたる全依頼件数に対して、支援準備部門に属する支援の状況を明らかにしたものである。

このうち、ニーズ把握系支援としては、インターク（受付）とアセスメント調査を合わせた件数が表示されている。



(図 2) 支援依頼に対する支援準備の状況

前記のとおり、依頼の総数は、669名の個人と二つの団体から901件であった。それに対するニーズ把握にかかる支援の件数は、若干少ないが、それは同一の依頼者から複数の依頼を受ける場合があり、その場合にはあらためてインテーク（受付）とアセスメント調査をする必要がない場合もあるからである。

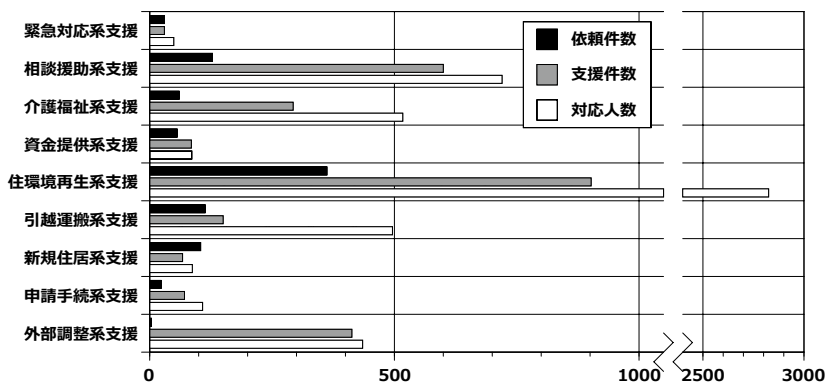
また、対応人数が対応件数より多いのは、アセスメント調査は、複数で現地に赴く形での調査が多いからである。

インテーク（受付）やアセスメント調査においては、後に述べる相談援助と同様に、その対応に当たっては様々な知識や経験が必要とされ、この部門を担当する事務局スタッフなどにはそれに耐えうる資質が問われることになる。職种的に言えば、カウンセリングやソーシャルワークとしての取り組みが求められる分野であり、非常に重要な役割を果たすことになる。

### 【系統 2】日程段取調整系支援

ニーズ把握系支援の段階において、本人や家族との連絡調整や支援の段取りの調整が終わる場合もあるが、グラフを見ると、多くの場合、ニーズ把握系支援の中には収まりきらず、ボランティアの手配などの準備作業を経た上で改めて、日程等の調整が必要だったことが分かる。

後に述べるが、【系統 1】と【系統 2】を併せた【支援部門 1】支援準備部門は、裏方的な仕事ではあるが不可欠な業務として求められている。



(図3) 支援系統別 依頼と支援の状況

**【系統3】緊急対応系支援**

次に、3年間にわたる支援の中で、前記支援準備部門を除く依頼と支援の状況を支援系統別にグラフ化したものが図3である。

このうち、緊急対応系支援は、このグラフを見るとその依頼や対応の件数が比較的少ないことが読み取れる。これは、センターの支援活動が本格的に開始したのが5月の初めであり、災害が発生して2週間ほどが経過していたことや、熊本地震の場合、早期に物流が回復したことなどが要因となっていると思われる。もっとも、経済的要因で明日の生活物資にも困っているようなケースの場合には、時期に関係なくそのニーズが現れることもあった。

**【系統4】相談援助系支援**

図3のグラフからも分かるように、相談に関しては、依頼件数も支援件数なども住環境再生系支援に次ぐ多さであった。相談対応には継続性が求められるので、対応するのは基本的には事務局スタッフが当たることになる。対応に当たっては様々な知識や経験が必要とされるので、それに耐えうる資質が問われることになる。職种的に言えば、カウンセリングやソーシャルワークとしての取り組みが求められる分野であろう。

相談の内容としては、災害を契機に新たに生じた問題に関する相談と従前

から抱えていた課題が災害によって抱えきれない状態になって相談に結びついたと思われる事例に大別できるとと思われる。双方とも長期にわたる支援が必要となるケースが多く見られた。

#### 【系統5】介護福祉系支援

対応件数や対応人数が相談援助系支援に次いで多いのが、この介護福祉系支援である。依頼件数的に見ると相談援助系支援よりかなり少ないにもかかわらず、対応件数や対応人数がそれなりに多いのは、介護福祉系支援の中には、日常的に反復した支援を必要としている支援細目が多いからである。

この支援系統は、職种的に言えばケアワークとしての取り組みが求められる分野である。センターの呼びかけに応じて集まった多くのボランティアは福祉の経験を持つ人であったため、この分野における支援を提供することが可能であった。

このように、この分野における支援には、障害に対する理解や支援技術など専門性が求められるので、社会福祉協議会の災害ボランティアセンターに集まる一般のボランティアや他の民間ボランティア団体による支援では、対応が困難な支援である。

#### 【系統6】資金提供系支援

この支援系統の依頼件数は、介護福祉系支援の依頼者数とあまり変わりがなく、支援の必要性が同じように存在する分野であることが分かる。ただ、支援のあり方としては、一件の依頼に対して、所定の手続きを経て支援の要否を決める仕組みであるため、ひとつの依頼に対して何回もの対応が求められる他の分野とは異なる特色がある。

そもそも、この系統の支援は、センターにおける支援としては例外的である。というのもセンターはゆめ風基金をはじめとする様々な団体の義援金や個人の寄付に運営を依存しており、いただいた資金を直接支援に回せば、急激に運営資金が枯渇する恐れがあったからである。

とはいえ、小口で緊急にどうしても必要である場合には、センターの運営資金から直接援助するほか、センターを経由して修理費の助成を行っている

団体への助成申請という形で支援したもの、あるいはあらかじめ修理費に用途を限定した寄付金を助成団体から獲得しておき、必要に応じてそれを配分するといった形で行った支援もあった。例外的な支援ではあれ、これらの支援は必要不可欠であった。

### 【系統7】住環境再生系支援

前述したように、支援系統の中では最もニーズが多いものである。そのことは図3のグラフにも顕著に表れているところである。おそらく一般の被災者にとってもニーズが集中するところであると思われるが、障害者の場合、身体障害に限らず自力でなんとかするには大きな限界があるので、支援を求める度合いは一般の人よりも高いものがあると思われる。

依頼件数は、362件で総依頼件数の実に四割近くを占め、それに対して支援件数としては902件、対応人数はのべて2,825名にものぼった。平均すると1件の依頼に対して、回数にして約2.5回、人数にして8人弱が必要であったということになる。

支援内容それ自体は力作業的な側面が強く、介護福祉系支援に比べると人的要素が少ないと思われがちである。しかし、依頼者本人が生活している現場での作業は、本人の生活のペースであったり、物に対する愛着といった依頼者側の事情に大きく関わることになるので、効率的な作業中心の支援活動は、かえって依頼者を精神的に圧迫しかねない。また、支援者の障害者に対する見方や障害者への関わり方について敏感な障害者や偏見を恐れて支援を遠慮する障害者も存在した。

そういった状況を考えると、住環境再生系支援の分野であっても、やはり、障害に関する理解が最低限必要であると言わざるを得ない。

### 【系統8】引越運搬系支援

引越運搬系支援は、住環境再生系支援、相談援助系支援、介護福祉系支援に次いで支援件数と対応人数が多かった分野である。

ただ、住環境再生系支援と比較すると、依頼件数において約3分の1程度であることが分かる。引越運搬系の支援は、その前提として荷物の片付けや

仕分けが必要である場合も多く、そうした場合には、住環境再生系支援と連動して行われることになる。しかし、依頼件数自体は、住環境再生系支援の約3分の1程度にとどまることの理由が何であるのか、今のところ、その理由を明らかにする資料はない。

おそらく、住居に被害があつて片付け等の必要性があつても、引越までは必要がない被災障害者が多かった可能性、障害がなければ避難所や仮設住宅に入ったが、障害があるためやむなく壊れた住居で在宅避難を続けながらなんとか住居を修理してそのまま住み続けるしかなかった障害者が多かった可能性、さらには、新規の住居が必要であるにもかかわらず、それを見つけることができず、引越の支援ニーズとなっていない可能性などが複合しているものと思われる。

#### 【系統9】新規住居系支援

図3のグラフを見ると、物件探しなどの新規住居系支援の依頼件数は、引越運搬系支援の依頼件数より若干少ないくらいであるが、それに比べて支援件数や対応人数はかなり少ないことが分かる。

新規住居系支援は、自治体の居住支援協議会や日頃から障害者に理解のある不動産業者、さらには、アパートの入居などを支援している民間団体などと協力して、新規物件を探す支援である。

しかし、障害を理由に不動産を貸したがない家主が多かったり、バリアフリーな構造でなかったり、ペット不可であったり、保証人が見つからないなどの理由で新規物件を探すことは、容易でない場合も多い。

そうした困難さもあつて十分な支援ができなかったと思われる。そうなること、引越運搬系の支援にも繋がらないことになるのである。

#### 【系統10】申請手続系支援

図3のグラフで明らかなように、依頼件数自体はそれほど多くはない。しかし、例えば片付けに伴うゴミの処分時に災害ごみ減免の申請が必要になる場合なども含め、明示的な依頼を受けていないような場合にも、申請の手続きを支援する場合もあり、それなりの支援件数や対応人数となっている。

### 【系統11】外部調整系支援

同様に、図3のグラフで分かるように、外部調整系支援については、依頼者からの明示的な支援依頼はほとんどない。おそらく、依頼者が直面する課題については明示的な依頼となって現れてくると思われるが、外部調整系支援については、直面する課題という形ではあまり意識されなかったものと思われる。しかし、客観的には支援件数も対応人数も400を超えている。

これらの中では、福祉、医療、その他の社会保障に関連する機関や団体との連絡調整が約半数を占めている。

この約半数の中で、最も多いのは、障害や高齢の福祉サービスの新規取得や変更について、障害者の相談支援事業所や高齢者の地域包括支援センターとの間に入って調整するといった支援であった。

次に多かったのは、生活保護や上記事業者では対応できない福祉に関する事案であり、自治体の生活保護課や福祉課との間に入っての調整であった。さらに、医療についても、精神科病院や一般病院のメディカルソーシャルワーカー等との連絡調整も行われている。

従って、外部調整系の支援を提供した約半数の事例において、福祉、医療、その他の社会保障といった制度利用に関する課題を解決することが、それぞれの直面する課題を解決する上での重要な前提問題となっていた事例であるということが言える。

次に、外部調整系支援の約3割を占めるのは、災害に関連する機関や団体との連絡調整であった。災害に関する公的支援のうち、申請手続きの支援に関しては、前述のとおりであるが、それ以外で自治体の災害担当部局と折衝する必要性があったものに加え、専門的なスキルを有する災害ボランティア団体に支援をお願いしたり、支援自体を引き継ぐための連絡調整を要した案件が全体の3割ほどである。

残りは、自治体の上記以外の部局であるとか、利害関係者や事業者との連絡調整などが上がっている。

こうした外部調整系の支援では、これを担当する事務局スタッフの経験や

知識など力量が問われることになる。特に明示の依頼がない分野であるだけに、こうした支援の必要性や介入の仕方、支援のあり方が問われることになる。職种的に言えば、ソーシャルワークとしての取り組みが求められる分野であり、問題の解決に当たっては非常に重要な支援業務といえる。

### 3、系統別分類の普遍性

以上が、センターが3年間にわたって669名の個人と2団体から受けた901件の依頼に対して提供した4,288件の支援とのべ7,225名で対応した災害支援の内容を11の支援系統別にまとめたものである。

災害支援は、災害の種類や規模によっても大きく変わるので、このような分類が他の災害の場合にも一定の普遍性を持ちえるのかは定かではない。しかしながら、災害の種類や規模に違いはあっても、障害者が置かれた社会的状況という面でいえば、それほど変わるものではないので、11の支援系統にまとめられた災害支援は、どこで、どういった災害が発生しても、一定程度の共通性を見いだすことができるものと考えている。

## 第8、被災した在宅障害者への災害支援の特徴と支援体制整備の必要性

### 1、評価分類に基づく分類

前述のように、一定の切り口から被災を受けた在宅障害者への災害支援の特徴や課題を明らかにするため「支援部門」別分類と「人材部門」別分類の二つの評価分類を用意して分類を行ったが、その結果は「表2 災害支援の評価分類」（p9）のとおり、支援部門は、支援準備部門、対人援助部門、復旧作業部門、社会資源部門の4つに、人材部門はどういった人材が災害支援に必要なのかといった切り口から、ソーシャルワーク部門、ケアワーク部門、理解が不可欠なボランティア部門の3つに分類することができた。

## 2、「支援部門」別分類について

### 【支援部門1】支援準備部門

前述の【1】ニーズ把握系支援と【2】日程段取調整系支援はいずれも、支援そのものではない。しかし、支援の前提として必要不可欠であるという面で共通している。そこで、その点に着目して設けた項目が支援準備部門である。

### 【支援部門2】対人援助部門

前述の【3】緊急対応系支援、【4】相談援助系支援、【5】介護福祉系支援、【6】資金提供系支援は、どちらかというと、個人の安全の確保、個人の自己決定支援、個人の行動支援、個人の生活支援といった個人に向けた支援であるという面で共通している。そこで、その点に着目して設けた項目が対人援助部門である。

### 【支援部門3】復旧作業部門

前述の【7】住環境再生系支援や【8】引越運搬系支援も、依頼者への支援を目的にするものであることは当然であるが、その内容で見ると、建物や家財道具といった物的なものを対象にした復旧作業であることから、その点に着目して設けた項目が復旧作業部門である。

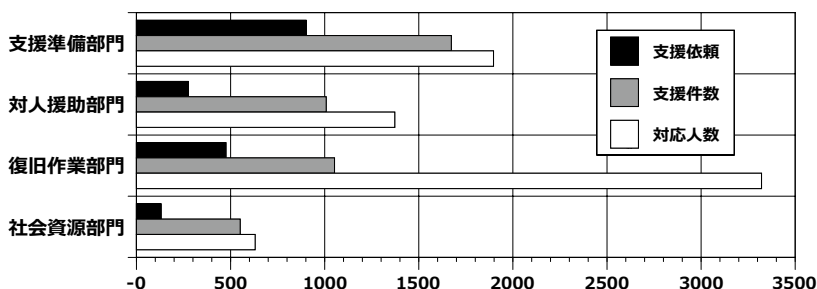
### 【支援部門4】社会資源部門

前述の【9】新規住居系支援、【10】申請手続き系支援、【11】外部調整系支援は、いずれも、センターが依頼者に対して直接支援を提供するというよりも、社会に存在する様々な社会資源に適切に結びつけることで依頼者の生活の立て直しを図るものである。そうした共通点に着目して設けた項目が社会資源部門である。

## 3、「支援部門」別分類から見える災害支援の特徴と課題

図4は、「支援部門」別分類に基づく依頼と支援の状況を示したグラフである。

このうち、支援準備部門以外の個別の支援部門の中で、最も依頼件数、支



(図4) 支援部門別 依頼と支援の状況

援件数、対応人数が多いのは、復旧作業部門である。地震による住環境の破壊からの再建であるので当然のことながら、この部門が最もニーズが高くかつ最も多くの支援が必要であったことがこのグラフからも明らかである。

しかし、障害者の場合そうした住環境の破壊の影響は、復旧作業部門に属する支援だけでは再建できないことが、他の対人援助部門や社会資源部門に属する支援の多さによって裏付けられており、これが、被災障害者への災害支援の特徴でもあると思われる。

すなわち、【部門1】支援準備部門と【部門3】復旧作業部門については、社会福祉協議会による民間の災害ボランティア支援などと共通する部分が多い支援であるが、【部門2】対人援助部門と【部門4】社会資源部門について見てみると、その支援の多くは、被災した障害者特有のニーズに対応した支援である場合が多いのである。

逆に言えば、被災障害者支援においては、一般の災害支援の枠組みでは満たされない災害支援のニーズが存在することが明らかとなったわけである。従って、こうしたニーズに対応するには在宅障害者への支援に特化した支援体制を構築する必要性が明らかにされたと言える。

なお、図4の支援準備部門の依頼件数はセンターへの全依頼件数を表し、これを依頼内容により振り分けた件数が各部門の依頼件数となっていることに留意願いたい。

#### 4、「人材部門」別分類から見える被災障害者支援の特徴と課題

次に、支援系統別の分類の中でも触れているが、被災障害者への災害支援に際して、どういった人材が必要になるのかといった切り口からまとめたものが、以下の3部門に分類した「人材部門」別分類である。

##### 【人材部門1】ソーシャルワーク部門

ソーシャルワーク部門は、前記の「支援系統」別分類の中で、【1】ニーズ把握系支援、【2】日程段取調整系支援、【4】相談援助系支援は、依頼者の意向を把握したり、意思決定に関わる支援である。また、【6】資金提供系支援、【9】新規住居系支援、【10】申請手続系支援、【11】外部調整系支援は、依頼者と外部の社会資源との間に入り、これをコーディネートする支援である。

災害支援の対象を障害者や支援を必要としている高齢者に絞った場合、こうした支援の分野は、障害や高齢の理解、福祉・医療・雇用分野における諸制度の知識、障害者や高齢者の置かれている社会的状況の把握、人権の尊重といったソーシャルワークとしての職責が求められる支援分野であると言える。

もちろん、前記の支援系統に属する支援の中には、その内容や性格によっては求められる職責に濃淡があると思われるが、それでも全体としてはソーシャルワークとしての職責が求められる分野として大きく括することができる。

従って、こうした括り方から見ると、ソーシャルワークとしての職責を果たせるだけの人材を事務局スタッフとして確保することが重要であるということになる。

##### 【人材部門2】ケアワーク部門

次に、ケアワーク部門であるが、前記の系統別支援の【3】緊急対応系支援、【5】介護福祉系支援の中には、全部が全部とは言えないものの介護を必要とする支援が多く存在する。

そうした支援分野においては、ケアワークとしての職責が求められること

になるので、障害や高齢に関する理解に加えて、専門的な介護の知識や支援技術を備えていることが必要となる分野として把握しなければならない。

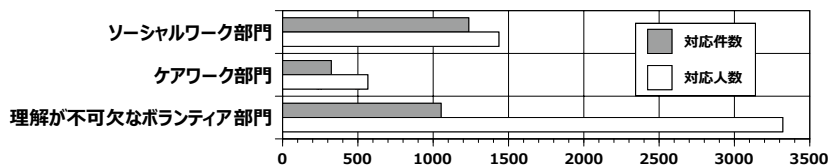
### 【人材部門3】理解が不可欠なボランティア部門

さらに、【7】住環境再生系支援と【8】引越運搬系支援においては、労務提供的な作業に重点があるため、必ずしも、前記のソーシャルワークやケアワークとしての職責が求められる分野ではない。

しかしながら、前述したことであるが、この場合においても、依頼者と無関係に支援がなされるわけではなく、支援のあり方が依頼者に大きな影響を与える場合も存在する。障害についての無知・無理解・偏見が支援にトラブルを引き起こす可能性もある。実際上も、支援を提供する側が全く障害のことを知らない人をいきなり障害者の支援に派遣することはないであろうし、受け入れる障害者の側からしても偏見の目で見られることや見下されることに対しての不安であったり、ボランティアが変わるたびに自分の障害について何度も同じ説明を繰り返さなければならない苦痛もある。

従って、福祉の経験を持たない人が障害者に対して支援する場合には、少なくとも、事前に事務局スタッフから依頼者の障害の状態や留意点について十分な説明を受けて障害の理解を図るとか、福祉経験のあるボランティアとともにグループで支援する形にするなどの工夫が必要不可欠となる部門であると言える。

そういった意味で、理解が不可欠なボランティア部門という括りを設けることができると考えた。



(図5) 人材部門別 支援件数と対応人数の状況

図5は、人材部門別分類に基づく支援の状況を示したグラフである。このグラフの中で最も多いのが、理解が不可欠なボランティア部門であったことが分かる。従って、この部門を担う人材をどう集めるのが重要な課題となるが、センターの場合には、一般ボランティアではなく、日頃障害関連の業務に就いている福祉経験者に的を絞ってボランティアを呼びかけたところ、幸いにも多くの福祉関係者が集まってくれたので、3部門とも人材的な課題をクリアする事ができた。

しかし、以上述べた3部門で求められる人材構成からすると、一般の災害ボランティアセンターなどが障害者に特化した支援を行うには、高いハードルが存在することが分かるであろう。

## 第9、結論と課題

センターの支援活動の分析を通じて、障害者団体や福祉サービス事業者との繋がりのない、または繋がりが薄い在宅の被災障害者に対する災害支援は、77の支援細目、11の支援系統、4つの支援部門、3つの人材部門と言った分類によって体系的に把握することができた。これらの分類によって、一般住民へのボランティア支援では賄えない災害支援ニーズの存在が浮き彫りとなった。災害が年中行事化する時代にあってはなおさらのこと、そうした特有のニーズに対応するには、今後の障害者への災害支援対策として、在宅の障害者に特化した支援の体制を緊急に整備することが求められることになる。現在のところ、こうした支援体制に関しては何ら法的な裏付けもなく、行政の支援なども想定されていない中であっては、障害者団体や福祉事業者が、日頃の彼らが有するマンパワーをベースに災害時にはどのような体制が組めるのか、自治体を連携しながら検討を進めていくことが求められていると考えている。

なお、本研究はJSPS科研費 平成29年度 基盤研究（A）「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」17H00851の助成を受けたものである。また、センターが行った災害支援に関するデータの基礎的な整理については、セン

ターのボランティアでもあったNPO法人つなぎteおおむたの彌永恵理氏にお世話になった。改めて謝意を表したい。

**Systematic Understanding and Characteristics of Disaster Support for  
People with Disabilities at Home:**

**Through the Practice of the “Kumamoto Disaster Relief Center for  
Persons with Disabilities” in the Kumamoto Earthquake**

**HIGASHI Toshihiro**

Abstract:

In the wake of the 2016 Kumamoto earthquakes, a volunteer group was born called the “Kumamoto Disaster Relief Center for Persons with Disabilities” that supported people with disabilities at home who were not connected to or had little connection with disability groups or welfare service providers. Its disaster relief activities continued for the next three years. The purpose of this paper is to analyze the disaster relief activities carried out by the center, to enable a systematic understanding of disaster relief, and to clarify its characteristics and future issues. As a result of this analysis, it was found that disaster relief by the center can be classified into 11 categories and 77 subcategories. Furthermore, based on this, we conducted an evaluative classification to clarify its characteristics and issues, and we were able to classify it into four areas of support and three human resource areas. These classifications made it possible to systematically grasp the disaster support of the center, and in comparison to disaster relief for the general public, clarify a big difference in the content of support and the human resources on the side of providing support. This indicates that the framework of support by disaster volunteers for the general public cannot meet the needs of people with disabilities at home. Accordingly, as a future disaster

countermeasure, it became clear that establishing a support system specialized for people with disabilities at home was an indispensable issue.

This research was supported by JSPS KAKENHI Grant Number 17H00851.