

介護保険法は「(要介護等)の者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営む…」、2013年施行の障害者総合支援法は、(障害者及び障害児が…) 尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営む、と目的規定に「尊厳」が規定される(下線部は筆者による)。

なお、1960年には精神薄弱者福祉法が成立したが、「精神薄弱」という差別感を伴う用語が正式に廃止され、「知的障害」と改められたのは、なんと1998年である。災害というより厳しい状況で脆弱な人々を守るはずの災害対策基本法は、社会保障法の進展を踏まえることなく、尊厳の規定は盛り込まれていない。

この人権感覚の弱さが、脆弱な人々が安全・安心に住めない社会を作り、災害対策の弱さと重なっているように見える。

進み続ける高齢化 75歳以上は25年で2.6倍！

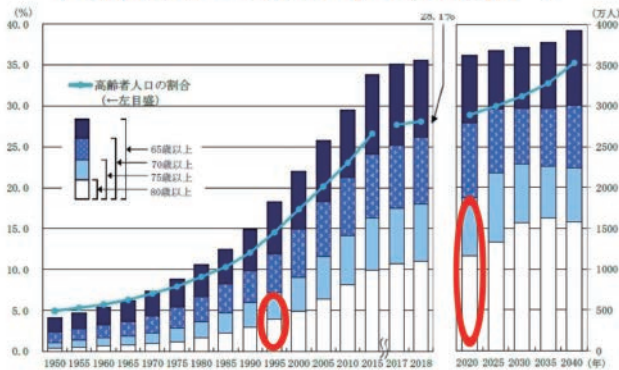


図2 高齢者人口及び割合の推移 1950～2040年
出典：総務省統計局ホームページ
資料：1950年～2015年は「国勢調査」、2017年及び2018年は「人口推計」
2020年以降は「日本の将来推計人口(平成29年推計)」出生(中位) 死亡(中位)推計(国立社会保障・人口問題研究所)から作成
注1) 2017年及び2018年は9月15日現在、その他の年は10月1日現在
2) 国勢調査による人口及び割合は、年齢不詳をあん分した結果
3) 1970年までは沖縄県を含まない

2 福祉防災元年

近年の災害では、高齢者や障がい者等が逃げ遅れて亡くなるほか、避難生活で苦境に陥って多数の関連死も発生している。また、住宅だけでなく福祉施設さえもが被災し高齢者が亡くなる事例が相次いでいる。

そこで、2019～2020年度、国において様々な検討が行われ、2021年度から大きな制度変更が行われた。その中核は、福祉関係者の防災への取り組み強化である。私は、この制度改正が始まった2021年を「福祉防災元年」と呼んでいる。

災害時の避難関連計画

凡例：青字は2020年度までに義務付け、()は任意の計画

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者(福祉有り)	避難行動要支援者(福祉無し)	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画	(地区防災計画) (個別計画)	(地区防災計画) (個別計画)	(地区防災計画)
災害発生!				
安否確認		(福祉避難所)	(福祉避難所)	
避難生活支援				
復旧復興				

図3 2020年度までの災害時の避難関連計画
(筆者作成)

本稿では、特に重要な項目について、現状と展望を示したい。

2020年度までは、避難に関して法令で義務付けされた計画は施設が作成する非常災害対策計画と浸水想定区域内での避難確保計画だけであり、在宅の高齢者、障がい者等の避難行動要支援者(以下「要支援者」という)については福祉支援の有無を問わず任意の個別計画、地区防災計画だけであった。そして、発災後は、やはり任意の福祉避難所のみである(図3)。

災害時の避難関連計画

凡例：赤字は2021年度から義務付け
青字は2020年度までに義務付け、()は任意

	施設入所者	在宅		
	福祉施設、グループホーム入所者	避難行動要支援者(福祉有り)	避難行動要支援者(福祉無し)	その他
避難呼びかけ 避難確認 避難誘導 同行避難	非常災害対策計画、避難確保計画、福祉BCP	(地区防災計画) 福祉BCP 個別避難計画	(地区防災計画) 個別避難計画	(地区防災計画)
災害発生!				
安否確認	福祉BCP	(福祉避難所)	(福祉避難所)	
避難生活支援		福祉BCP		
復旧復興	福祉BCP			

図4 2021年度からの災害時の避難関連計画
(筆者作成)

これが2021年度改正により図4のようになる。

施設に関しては新たに福祉BCP(事業継続計画)が義務付けられ、避難のステージだけでなく避難生活、復旧・復興まで計画化されることになった。

在宅で福祉支援を受けている要支援者については、

避難の段階では個別避難計画と福祉BCPの両面で、福祉支援を受けていない要支援者については個別避難計画が作成されることになった。また、福祉避難所に関しては、国のガイドラインが変更され、警報段階での福祉避難所への直接避難を原則とした。これにより、要支援者は逃げ先を確保して避難しやすくなった。

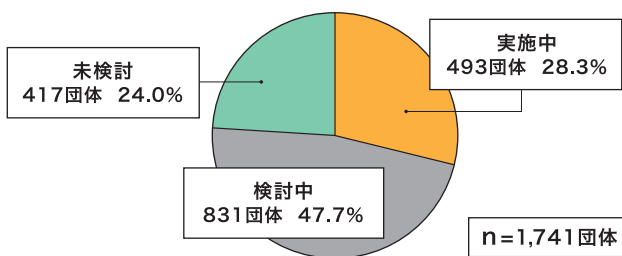
これらの制度改正により、要支援者については施設入所、在宅を問わず、少なくとも避難により命を守る制度的枠組みができたことになる。

今後、この制度を生かしていかに充実した避難支援が行われるかが、全国の自治体に問われることになる。

3 個別避難計画作成の努力義務化と福祉専門職

要支援者について、個別に災害時の避難計画を作成する「個別計画」の制度が「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」に位置づけられたのは2005年3月。2020年10月時点においては、消防庁によると個別計画の策定を完了している市区町村は12.1%だった。制度開始以来15年が経過して、なお達成率は低い。個別計画は、実際に職員が訪問したり、地域住民とも協力する必要があるため、人手も時間もかかる。そのうえ、個別計画の位置づけは国のガイドラインだ。市区町村にとって、法的位置づけが弱いことで優先順位が下がった可能性がある。

2021年度の災害対策基本法改正により、個別計画は「個別避難計画」と名称が変更となり、その作成が市区町村の努力義務となった。その後、全国の自治体で個別避難計画についてどのような取り組み状況にあるかを内閣府と消防庁で調査を行い、2023年6月に報告



実施中：個別避難計画作成に福祉専門職が参画している
 検討中：福祉専門職の参画に向け検討中
 未検討：上記に該当しない場合

図5 個別避難計画作成における福祉専門職の参画状況

出典：内閣府・総務省消防庁「避難行動要支援者名簿及び個別避難計画の作成等に係る取組状況の調査結果」、2023年6月30日

書が公表された。

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000889725.pdf)

この中で福祉専門職の参画状況は、図5のとおりである。

なぜ、福祉専門職の参画が大事なのだろうか。東日本大震災の被災地で避難支援が必要だったと答えた783人のうち、避難されたときに支援者がいた方197人への支援者は誰だったかのアンケート結果は次のとおりである(表2)。

表2 避難行動における支援者

出典：内閣府「避難に関する総合的対策の推進に関する実態調査結果報告書」東日本大震災時、197人、複数回答あり、2013年

第1位	家族・同居者	85人
第2位	近所、友人	60人
第3位	福祉関係者	53人
第4位	消防・消防団	11人

これまで避難支援においては、家族以外では近隣の助け合いが最も重要とされていたが、東日本大震災の避難支援者としては、福祉関係者が同程度に重要な役割を果たしていたことがわかる。

それゆえ、内閣府の「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(令和3年5月改定)」においては、個別避難計画の作成には福祉専門職の参画が極めて重要とされた。

アンケート結果からは、すでに28.3%の自治体で福祉専門職が個別避難計画作成に参画しており、検討中を加えると76%にもなる。これは、防災活動に福祉専門職が制度的に加わってきていることを示す非常に心強い変化だ。

福祉専門職が個別避難計画で科学的裏付けをもって要支援者を支援することは、要支援者の命を守るだけでなく、福祉専門職自身の命を守ることにつながる。

要支援者本人・家族、近隣住民、福祉関係者が力を合わせて個別避難計画をつくることで、コミュニティのつながりを強め、脆弱性の高い人でも安全・安心に暮らすことのできる地域社会づくりにつながる。

4 福祉事業者へのBCP作成義務付け

厚生労働省は、2021年度から全ての介護福祉事業

所、障害福祉サービス等事業所を対象に、3年の経過措置期間を設けた上で、BCP（業務継続計画）等の策定、研修の実施、訓練（シミュレーション）の実施等を義務づけた。

福祉BCPの必要性は昨日今日の話ではなく、少なくとも2000年頃には言われていた。なぜなら、たとえば災害が発生した時、学校や企業なら子どもや社員は家に帰せるが、福祉施設では発災後も施設や避難先で福祉サービスを続ける必要があるからだ。

東日本大震災後、私たちは、2012年度から14年度にかけて、厚生労働科学研究費補助金「災害時における知的・発達障害を中心とした障害者の福祉サービス・障害福祉施設等の活用と役割に関する研究」により、東日本大震災の被災者、福祉施設等を対象に調査研究を重ね、福祉施設の実情に合わせた「BCPひな型」を作成した。

さらに、人道支援において考慮すべき最低基準をまとめたスフィア基準や福祉避難所の記述を加筆し、『ひな型でつくる福祉防災計画～避難確保計画からBCP、福祉避難所～』（2020年6月、東京都福祉保健財団）を出版した。

私たちは、一般社団法人福祉防災コミュニティ協会を立ち上げていたので、このひな型をテキストに、多くの自治体、福祉施設でBCP作成研修を実施している。

5 福祉避難所への直接避難

多くの自治体は、福祉避難所を二次的な避難所と位置付けている。そこでは、警戒レベル3「高齢者等避難」が出たときに、最初に向かうのは小中学校など一般の避難場所とされる。しかし、認知症高齢者や、自閉症の障がい児者、精神障がい者、乳幼児を連れた保護者などは、大勢の人がいる避難場所に行けるだろうか。当事者が不安定になって発作を起こしたり、夜泣きをして周囲に迷惑をかけるかもしれないのだ。

このような方々のためにあるのが福祉避難所だ。だとすれば、避難の段階で福祉避難所に直接避難し、被災した場合にはそのまま避難生活をしたほうがいいはずだ。

2021年5月改正のガイドラインは、指定福祉避難所を二次避難所ではなく、一般の指定避難所と同時期に開設すべきものとして次のように明記した。

「市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合（災害時）で、高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設する」。

なお、福祉避難所の負担を軽減するため、個別避難計画等で事前に福祉避難所とマッチングした避難予定者を直接避難で受け入れることを原則とした。また、高齢者施設に障がい児者が避難しても十分な対応が難しいなどの状況があるため、たとえば特別養護老人ホームなら高齢者向け、特別支援学校なら障がい児向けなど、避難者の対象を特定できる制度を新たに設けた。

6 避難所外避難者への支援

2016年4月に発生した熊本地震では、高齢者を中心に226名もの災害関連死が発生している（2023年4月13日熊本県発表）。直接死が50名であるから、その4.5倍に上る。

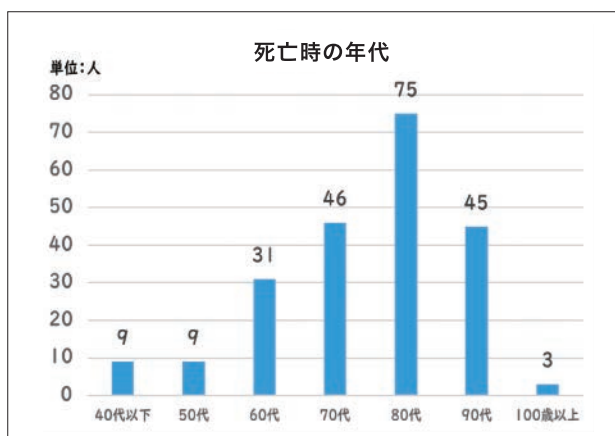


図6 熊本地震での震災関連死内訳「死亡時の年代」

出典：熊本県「熊本地震の発災4カ月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書」2021年4月9日

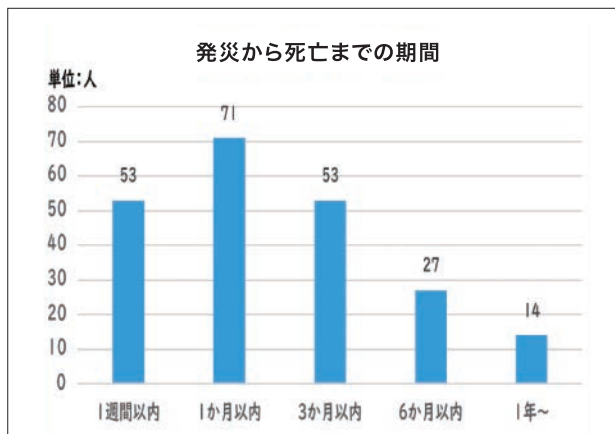


図7 熊本地震での震災関連死内訳「発災から死亡までの期間」

出典：図6に同じ

表3 熊本地震での震災関連死内訳「死亡時の生活環境区分」

出典：図6に同じ

生活環境	人数	割合
発災時にいた場所及びその周辺	12	5.5%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	4.6%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	8	3.7%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】	81	37.2%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】	27	12.4%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】	17	7.8%
入院又は入所後1か月以上経過し亡くなった場合【病院】	58	26.6%
入院又は入所後1か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】	3	1.4%
その他・不明	1	0.5%
合計	218	

図6・7、表3のデータからは、次のことが言える。

- ・ 死亡時の年代は、高齢になるほど増える。
- ・ 亡くなった時期は、発災後、1週間や1カ月以内という早い時期が多い。
- ・ 亡くなられた場所で最も多いのは自宅で約4割、そのほかに自宅等から病院等に搬送されて亡くなったケースが24%あり、この両方で6割を超える。一方で避難所で亡くなったのは5%未満である。

すなわち災害関連死のリスクの高い人は、避難所の外にいた。そうすると、関連死を防止するためには、「在宅の高齢者」を「災害直後」から「避難生活支援や保健・医療・福祉支援、あるいは緊急搬送」などで守ることが必要である。

では、避難所外避難者に対する支援体制はどのようになっているだろうか(図8~10)。

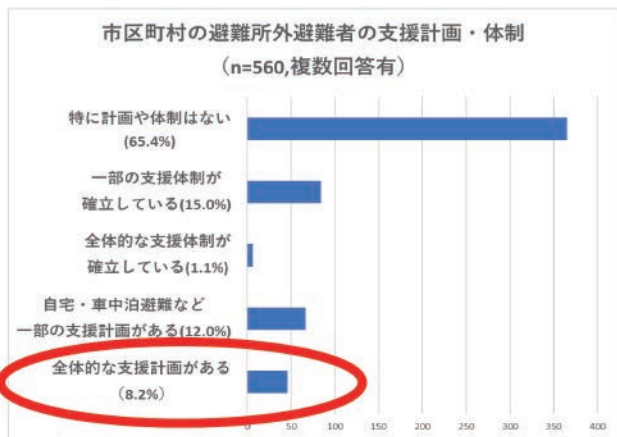


図8 避難所外避難者の支援計画・体制
出典：一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会「避難所外避難者の支援体制に関する調査研究」2022年3月

避難所外避難者への支援に関して「全体的な支援計画がある」のはわずか8.2%にすぎず、自治体の取り組みが遅れていると言わざるを得ない。ほとんどすべての自治体が指定避難所を設定しているのは対象的だ。自治体は避難所に来る被災者は支援するが、避難所に行かない、行けない被災者への支援が弱い、と言える。

私も、被災自治体職員からは「避難所外までは、とても手が回らない」と何度も、何度も言われてきた。その原因の一つはそもそも支援計画が存在しないからだ。

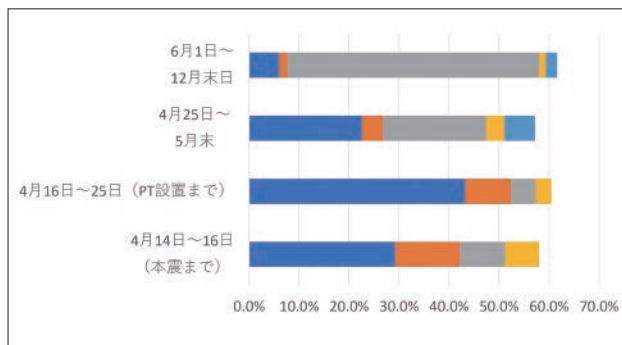


図9 益城町職員が対応した災害時業務
出典：益城町による対応の検証報告書<2017.11>から筆者作成

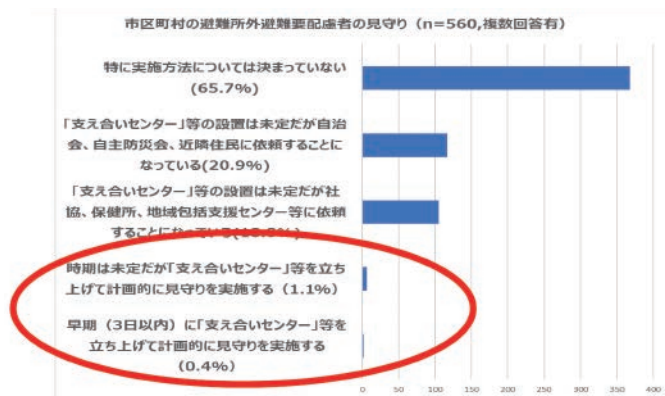


図10 避難所外避難要配慮者の支援計画・体制
出典：図8に同じ

避難所外避難をしている要配慮者の見守りについては、「特に実施方法が決まっていない」が約66%である。早期(発災3日以内)に「支え合いセンター」等を立ち上げて計画的に見守り支援をするのはわずか0.2%しかない。これでは、熊本地震クラスの災害が発生した場合に、高齢者等の災害関連死を防げないのではないかと懸念される。

現在、内閣府は「被災者支援のあり方検討会」を設置し、避難所外避難者の支援を含めた幅広い検討を

進めている。私が座長を務めており、実効性のある対策を打ち出さなくてはならない、と非常に重い責任を感じている。

7 災害ケースマネジメント

災害時には人々は一度に多様な困難に直面しやすい。介護保険を使っている高齢者や障害サービスを利用している障がい児がいる場合、事業者自身が被災してディサービスや訪問介護を中止すると家族介護を強いられ、家族が疲弊する。また、勤めている会社が廃業して生活困窮に陥って、児童虐待やDV事案が発生することもある。

これらの課題が複合することは珍しいことではない。すべてを包括的に解決しなければ、被災者の自立は困難だ。しかし、住宅は住宅課、介護は介護保険課、生活困窮は福祉事務所、虐待は児童相談所、DVは男女協働参画課など、縦割りの行政機関で対応し、しかも、その状況が役所内部で共有されないと包括的な課題解決は著しく困難になる。

災害ケースマネジメントは、被災者一人ひとりの被災状況や生活状況について、個別の相談等により把握し、専門的な能力をもつ関係者と連携しながら、課題の解決に向けて継続的に支援するものだ。これにより被災者の生活再建が進むようマネジメントする取り組みである。

災害時には、行政が救助法に基づく避難支援、物資支援や生活再建支援法に基づく金銭給付、あるいは各種法制度に基づいて税制減免措置等の支援メニューを用意する。そして、被災者の申請に基づいて支援を行う。しかし、窓口相談に行ける人は、むしろ力のある人であって、相談に行けない人ほど困窮度が高いと言える。

このため、行政や福祉専門職、NPOなどの支援者は待っているのではなく、現場に出かけてニーズを掘り起こすアウトリーチ活動を進めなくてはならない。また、実際に、困窮の情報を持っているのは近所の方だったり、民生委員だったりするので、地域の方々との連携体制も必要である。

8 おわりに

福祉関係者は、個別避難計画への参画やBCP作成、福祉避難所訓練、避難所外避難者への支援、災害ケースマネジメントの実施等により、災害時の要支援者の安全を確保しやすくなる。同時に、平時からの高齢者、障がい者と家族、福祉関係者と地域コミュニティ・自治体の連携を進めることが可能になる。

このような姿が「脆弱な人々も安全・安心に住める世界、すなわち、『人間の尊厳』が守られる世界」であり、地域共生社会だ。福祉とともに、防災を入り口とするこの取り組みを進めることにより、人間の尊厳が守られ、災害時も平時も安全・安心な地域共生社会づくりを進展させるものと確信している。

【参考文献】

鍵屋一「『福祉防災元年』の全体像(連載 福祉のまちづくり×防災)」『福祉のまちづくり研究』2021年23巻2号 pp80-83,福祉のまちづくり学会。

鍵屋一「『福祉防災元年』の見取り図」都市問題vol.112, 2021年9月, pp28-32, 後藤・安田記念東京都市問題研究所。

鍵屋一「連載 福祉と防災 被災者支援のあり方検討会(1)(2)(3)(4)」2022年7月~12月, リスク対策.com。