

# 都市の リスクマネジメント

第119回

## 災害福祉と災害救助法

跡見学園女子大学教授

鍵屋



### 災害救助法と福祉

災害発生時の被災者保護を目的として、1947年に定められたのが「災害救助法」である。そこに「医療・助産」は対象となっていないが「福祉」は対象とされていない。

法制定当時、日本人の平均寿命は男性約50歳、女性約54歳であり、国民の生活水準も低かった。災害時に高齢者や障がい者等の福祉までは対象とできなかったであろう。しかし、75歳以上の高齢者は、1950年の107万人から、1995年には717万人に増えていた。そこに阪神・淡路大震災が発生し、高齢者や障がい者、乳幼児・妊産婦等が多くの特異な被害を被ったことが意識され、阪神・淡路大震災における取り組みを総括した「災害救助研究会」(厚生省(現・厚生労働省)平成7(1995)年設置)が、「大規模災害における応急救助のあり方」において「福祉避難所の指定」を初めて報告している。遅くとも、この時点で「福祉」を災害救助法の対

象とすべきであったと筆者は考えている。

平時時においては、福祉の安定的運営が課題とされ、2000年に「介護保険法」、2006年に「障害者自立支援法」(2013年4月から「障害者総合支援法」)が施行されるなど、福祉を取り巻く状況や法制度は大きく変化した。しかし、災害時には置き去りにされ、2007年の能登半島地震でようやく福祉避難所が実際に設置・運用された。その後も福祉避難所については「住民に周知されない」「受け入れが遅い」「受け入れ人数が少ない」などの課題が指摘されており、十分な役割を果たしているとは言い難い。

### 福祉関係者による 災害時支援の重要性

この間、75歳以上の高齢者は2017年には1748万人と激増している(平成30(2018)年版高齢社会白書)。実際には、制度がなくとも福祉関係者は支援活動を行っている。例えば、東日本大震災時の高齢者や障がい者へのアンケート調査(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」2013年(東日本大震災時、315人、複数回答あり)では「家族」や「近所」との回答に並んで、「福祉関係者」の避難行動支援によって助かったという結果がある。

具体的には、高齢者・障がい者等が逃げるのを誰が手伝ったかという問いに対し、第1位が家族・同居者で85人、第2位が近所・友人で60人、第3位に福祉関係者という回答が53人からあった。

高齢者・障がい者等は、日常のつながりがあり、状況をよく知っている支援者が災害時も支援するとスムーズで、心身ともに安定しやすい。その意味で、介護保険や障害者総合支援法等の対象者は、日常の福祉サービスを受けている福祉関係者による支援が効果的である。それを近所・友人が支援するように制度化することが、超高齢化社会では求められる。

### 通知による災害福祉のレベルアップ

近年、通知レベルではあるが、都道府県単

# Risk Management

位での災害福祉広域支援チームの創設と拡充、災害救助法での福祉関係職員派遣など大きな動きがみられる。このことを明らかにした重要な通知を紹介したい。

## (1) 災害派遣福祉チーム

平成30年5月31日  
社援発0531第1号

各都道府県知事 殿

厚生労働省社会・援護局長

(略)

1. 各都道府県における災害福祉支援ネットワーク構築の目的について

(略) 各都道府県は、一般避難所で災害時要配慮者に対する福祉支援を行う災害派遣福祉チームを組成するとともに、一般避難所へこれを派遣すること等により、必要な支援体制を確保することを目的として、都道府県、社会福祉協議会や社会福祉施設等関係団体などの官民協働による「災害福祉支援ネットワーク」(以下「ネットワーク」という。)を構築するものとする。

(略) ⑤費用負担

チームの派遣に当たっては、チーム員の活動に係る旅費・宿泊費等の費用が発生することから、(略)「災害救助法」(昭和22年法律第118号)が適用される災害の場合には、同法に基づき避難所の設置経費として災害救助費の対象となる場合も考えられるので、都道府県防災担当部局とも事前に十分に相談しておくこと。(後略)

## (2) 福祉避難所派遣職員の費用

事務連絡

令和元年10月21日  
一部改正 令和元年11月11日

各都道府県・指定都市・中核市

民生主管課長 殿

厚生労働省子ども家庭局子育て支援課

厚生労働省社会・援護局福祉基盤課

厚生労働省社会・援護局障害保健福祉部

障害福祉課

厚生労働省老健局総務課

令和元年台風第19号による福祉避難所等に対する福祉関係職員等の派遣に係る費用の取扱いについて

(前略)

1. 福祉避難所への派遣

(1) 費用支弁対象について

ア 人件費

福祉避難所への福祉関係職員等の派遣に要する人件費は、(略)災害救助費から支弁されます。要配慮者の状況等に依りて相談員等の配置数については、柔軟に対応して差し支えありません。なお、支弁対象となる避難所は、あらかじめ福祉避難所として指定されている避難所に限らず、当該要配慮者が避難している場合でも、福祉避難所として扱うことが可能です。

イ 旅費等

福祉避難所に対する福祉関係職員等の派遣に要する旅費及び宿泊費は、被災地都道府県と内閣府との協議の上、災害救助費から支弁されます。(後略)

これらの通知により、長年の懸案であった災害福祉の災害救助法に関する位置付けが相当程度、実現したといえる。ただ、一般避難所・福祉避難所への福祉関係職員の派遣にとどまっておらず、在宅の要配慮者支援については明示的には対象となっていない。2016年の熊本地震においては、在宅での災害関連死が最も多かったことから、被災市町村には、福祉関係者を含む支援者による在宅の見守りや相談、支援活動が求められる。

災害救助法は、災害や地域の状況に応じて「特別基準」で対応することが肝要である。災害関連死の防止という最も重要な災害救助活動に、日常からの支援者である福祉関係者を活用することをためらうべきではない。

## 筆者プロフィール

### 鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県男鹿市生まれ。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)、議事事務局長等を経て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「災害時要援護者の避難支援に関する検討会委員」など政府委員。内閣官房地域活性化伝道師、(一社)福祉防災コミュニティ協会代表理事など。著書に『図解よくわかる自治体の防災・危機管理のしくみ』『福祉施設の事業継続計画(BCP)作成ガイド』など