

# 都市の

# リスクマネジメント

第131回

## 東日本大震災10年を機に福祉と防災の連結を

跡見学園女子大学教授

鍵屋

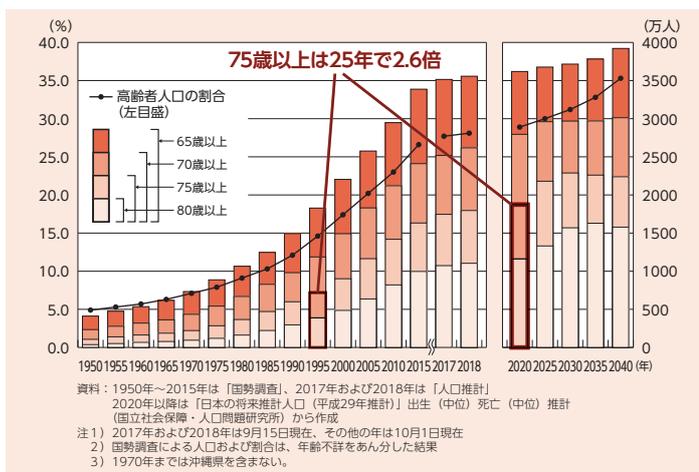
本年は東日本大震災が発生してから10年になる。この災害によって理不尽にも命を奪われた人々への深い哀悼と、長い間、悲しみを背負いながら復旧・復興に努められた方々に、心からの寄り添いの気持ちを伝えたい。

### 災害被害と社会の脆弱性

東日本大震災では、2万2195人以上が亡くなられたか行方不明となっている（うち、直接死が1万5899人、行方不明が2529人（令和2（2020）年3月、警察庁）、関連死が3767人（令和2（2020）年9月、復興庁）。なぜこれほど大きな人的被害がもたらされたのだろうか。

災害被害は「自然の外力×暴露量（人口など）×社会の脆弱性」の関数である。東日本大震災の自然の外力は「ハザードマップの想定をはるかに超える大津波」になる。暴露量は「青森から千葉まで500km」になり、沿岸部の広範囲な居住地域が津波に襲われた。そして社会の脆弱性については、多くの地域で高齢化・人口減少が進んでいた。

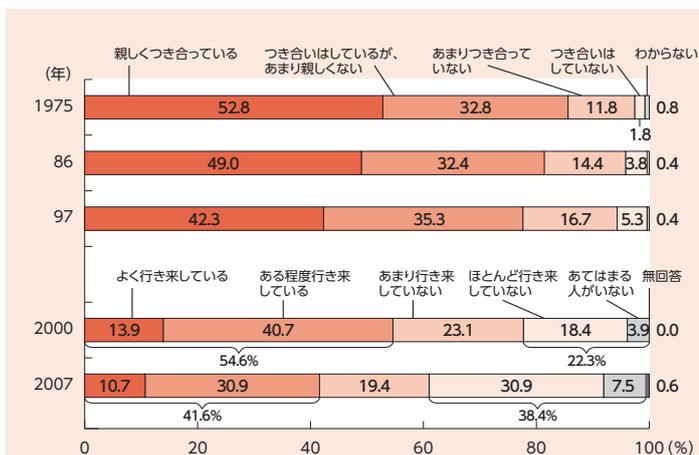
図1 高齢者人口および割合の推移



総務省統計局「統計からみた我が国の高齢者」より作成

わが国は毎年、社会の脆弱性が進行している。26年前の大震災である阪神・淡路大震災と比較すると、75歳以上の高齢者は、1995年の阪神・淡路大震災時には717万人だったが、2020年予測で1872万人と、25年で約2.6倍に増加している（図1）。また、

図2 近所付き合いの程度の推移



内閣府「平成19年版国民生活白書」より作成

単身高齢者は3.2倍に増加した。一方で、地域の付き合いは弱くなり（図2）、町内会・自治会への参加者は減った。消防団の人員も少なくなり、自治体職員は平成7（1995）年から平成28（2016）年にかけて16.5%減少した。（図3）



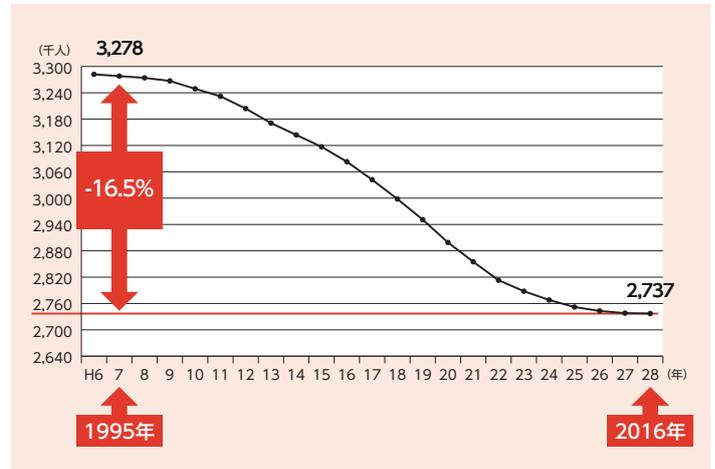
# Risk Management

## 災害時の支援者

すなわち、自助は後期高齢者、単身高齢者が激増して弱くなり、共助は近所付き合いが減り町内会・自治会活動への参加者が少なくなることで弱くなり、公助は消防団や自治体職員の減少により(量的に)弱くなった。自助も共助も公助も、25年前に比べて、すっかり脆弱になった社会に私たちは生きている。その先駆けが東日本大震災だったのである。

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)によれば、東日本大震災時の避難では、高齢者

図3 地方公共団体の総職員数の推移



総務省HP「地方公務員数の状況」より作成

## 福祉と防災の連結

その要因として、震災による直接的な負傷、生活環境の悪化や心的外傷後ストレスが考えられている。また、要介護という身体的な衰えに加え、精神的にうつ状態になる高齢者も増えていった。さらに、災害関連死3767人のうち、66歳以上が3335人(令和2(2020)年9月、復興庁)、88.5%が高齢者に集中している。

災害時に「誰一人取り残さない」ためには、高齢者・障がい者などの災害時要配慮者を真っ先に考えなければならぬ。そうすると、日常から要配慮者を支援している福祉関

や障がい者は、家族や近所の人など、身近な方からの直接的な働き掛けによる他、福祉関係者からの連絡や声掛けなどによって避難した割合が高いことが明らかになっている。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情報源、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分かる。

係者が官民間問わず、重要な役割を果たす必要がある。昨年、内閣府や厚生労働省から相次いで福祉関係者の防災力強化に関する方針が示された。具体的には市区町村に向けて、避難行動要支援者の個別計画作成の努力義務化、福祉避難所の充実、介護保険計画での感染症・災害対応がある。また、介護福祉施設に向けて、3年以内に災害および感染症対応BCP(業務継続計画)作成を義務付けした。

コロナ対応に追われる市区町村や福祉施設の現場にとつては、さらに負担が増えることになる。しかし、災害は待つてはくれない。市区町村を挙げて福祉と防災の連結を進めていただきたい。

## 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「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