

都市の リスクマネジメント

第181回

立法事実に見る災害福祉 「災害救助法に福祉サービス提供を位置付け」

跡見学園女子大学教授

鍵屋 一



2025年2月14日の閣議において、災害救助法における災害時の救助の種類に「福祉サービスの提供」が新たに加えられることになった。全国社会福祉協議会ははじめ、関係者の長年の主張がようやく実現したものであり、尽力された皆さまに心から感謝申し上げたい。

法律や条例を制定するためには、立法事実がなければならぬ。立法事実とは「法律を制定する場合の基礎を形成し、かつ、その合理性を支える社会的・経済的・政治的・科学的事実」（出典：参議院法制局「議員立法の立案プロセス」）である。

災害救助法は1947年に施行されたが、救助の種類として医療、助産が挙げられ福祉はなかった。当時は、戦後まもなくであり、平均寿命は男50歳、女54歳。数少ない高齢者も大家族制の下で家族とともに生活していた者が大多数である。救助の種類に福祉がなかったのは、立法事実がなかったためであり、当然と言える。

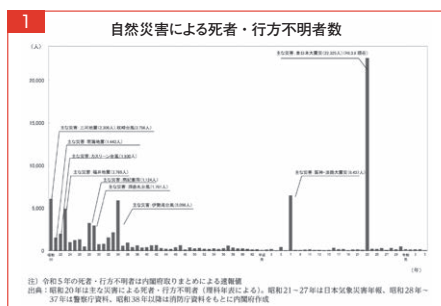
一方で、立法事実とすべき事実があっても、政治的問題にならないければ、法制度化されにくい。今回は、「福祉サービスの提供」を救助の種類に加えるべきかどうか、加えるとした

らどの時期が適切だったろうか。立法事実の観点から考察してみたい。

災害リスクの高まり

図に見るように、戦後において、最大の自然災害被害をもたらしたのは東日本大震災である。その前は、1995年の阪神・淡路大震災であった。現在、東日本大震災以上の被害をもたらす可能性があるとされる三つの大地震がある。その30年間の発生確率は、政府によれば南海トラフ地震で80%、日本海溝地震で90%、首都直下地震で70%である。この三大地震が30年間に全て発生する確率は単純

図に見るように、戦後において、最大の自然災害被害をもたらしたのは東日本大震災である。その前は、1995年の阪神・淡路大震災であった。現在、東日本大震災以上の被害をもたらす可能性があるとされる三つの大地震がある。その30年間の発生確率は、政府によれば南海トラフ地震で80%、日本海溝地震で90%、首都直下地震で70%である。この三大地震が30年間に全て発生する確率は単純



計算で5割を超えるのに対し、三つとも発生しない確率は1.4%に過ぎない。これに加えて温暖化に伴う巨大台風、大洪水、土砂災害、そして火山噴火などのリスクがある。私たちは「大災害の時代」を迎えようとしている。

社会の脆弱化

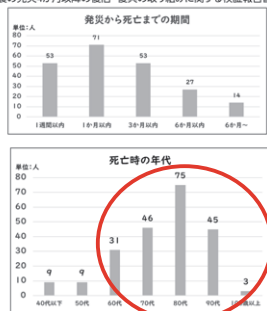
災害対策基本法では、基本理念に「自助」「共助」「公助」として、以下のように定めている。

「国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保する（↓公助）とともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動（↓自助）及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づき自発的な防災組織をいう。以下同じ）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動（↓共助）を促進すること。」（傍線部は筆者による。）

1995年の阪神・淡路大震災発生時に、75歳以上の高齢者数は約717万人であったが、2025年には2200万人を超えると推計されている。この30年間で75歳以上の高齢者は約3倍に増えた。75歳未満では約4%の方が要介護・要支援であるが、75歳以上になると約3割の方が要介護・要支援になる。また、家族

Risk Management

3 熊本地震での震災関連死内訳 令和3年3月末時点218件(更新)
出典: 熊本地震の発生4か月以降の復興・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表



の支援が期待しにくい65歳以上で一人暮らしの方は約3:4倍に増加した。障がい者も3年間で約2倍に増えたという推計もある。

また、内閣府の調査によると、1997年には42:3%が隣近所と「親しく付き合っている」と回答していたが、2024年の同様の調査では「よく付き合っている」は9:3%に減少した。共助の基礎となる近所付き合いも著しく弱くなったのである。

さらに自治体職員は30年間で15%ほど減少している。

残念ながら、1995年に比較して、自助は高齢化と単身化、共助は近所付き合いの希薄化、公助は職員数の減少でそれぞれ弱くなった。要支援者は大幅に増加した一方、自助、共助、公助が弱くなり、脆弱な社会構造になっている。

高齢者、障がい者が犠牲になりやすい

東日本大震災では、亡くなった方の6割は高齢者であり、障がい者の死亡率は2倍程度に上る。

熊本地震の関連死では、図3のように60代を超えると急激に増加し、人数が少ないはずの80代がピークになっている。その半数以上は1カ月以内に亡くなっている。

能登半島地震でも、ご遺族の同意が得られた方については関連死の状況が公表されている。厳

しい事例を紹介したい。

80代の女性
近頃のビニールハウスに避難しており、トイレが使用できないため、近頃の畑に行き転倒。自力で動けない状態となり、低体温症のため死亡。

福祉の支援は有効だ

東日本大震災時、自分だけでは避難できなかった高齢者、障がい者に「誰が避難支援したか」について、内閣府がアンケートをとっている。

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

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

近年、ようやく福祉関係者が災害支援に取り組む事例が増えてきた。

- ・D・W・A・T*の拡充(各種の福祉団体等も含む)
- ・被災福祉施設への支援
- ・福祉避難所の開設・運営
- ・災害ケースマネジメント

これらの実効性を高めるため、8県では県社会福祉協議会に常設型の災害福祉支援センターが立ち上がっている。社会福祉協議会は、これまで災害ボランティアセンターの開設・運営を担ってきたが、脆弱性の強い社会構造の中では、本来の福祉の支援に注力することが望ましいと考える。

おわりに

平時の介護サービスについては、厚生労働

省は1989年度にゴールドプランを示し、2000年度から介護保険制度を導入した。高齢者が激増するという推計を踏まえたものである。また、介護は家族が中心に担うものという個人モデルから、社会全体で支えるべきという社会モデルに代わる理念の転換がはかられた。一方、防災においては、社会の脆弱性が高まったにもかかわらず、自助、共助、公助の枠組みの維持にとどまった。

これを踏まえると、平時の高齢者の介護問題が政策課題となり、かつ当時戦後最大の自然災害となった阪神・淡路大震災時が、災害救助法に「福祉サービスの提供」を位置付けるタイミングだったのではないか。

災害時の福祉の位置付けが不明確なまま、私たちは中越地震、東日本大震災、熊本地震、西日本豪雨災害、東日本台風、能登半島地震など大きな災害に襲われ、多くの高齢者、障がい者等が助かったかもしれない命を落としたのである。

*災害派遣福祉チーム

筆者プロフィール

鍵屋 一 (かぎやはじめ)

1956年秋田県鹿角市生まれ。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、被災者支援のあり方検討会座長、個別避難計画モデル事業アドバイザーボード座長など。著書に『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』『ひな型で作る福祉防災計画』など