

都市の リスクマネジメント

第195回

災害福祉学会発足

跡見学園女子大学教授

鍵屋



はじめに

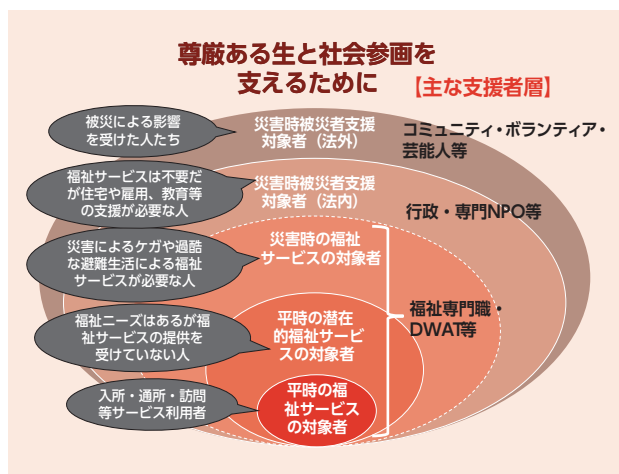
2025年5月、改正災害救助法が成立し、災害救助のメニューに「福祉サービスの提供」が新たに位置付けられた。福祉サービスは主に対象者の尊厳と生活を支えるためである。従って、この制度改正は、災害対応が単に「被災者の命を救う」段階から、「被災者の命、尊厳を守り生活を支える」段階へと変化したことを示すものである。

その一方で、災害時に誰を対象として、どのような福祉サービスを提供すべきかについては、十分な整理がなされているとは言い難い。こうした課題意識の基、2026年5月9日、「日本災害福祉学会」が発足した。正会員92人のほか準会員82人、特別会員4団体で構成される。学会には研究者だけでなく、社会福祉士、介護・障害福祉関係者、自治体職員など、多くの実務家に参加していることが特徴である。

災害時の福祉支援対象者は誰か

この図は、災害時に支援を必要とする人々と

図1 災害時の被災者支援と福祉サービス



筆者作成

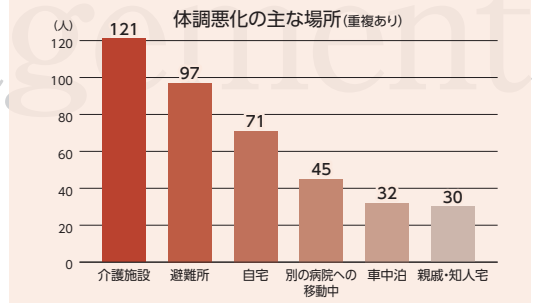
支援者の全体像を示している。平時の福祉制度では、介護保険や障害福祉サービスなどの対象者が明確に定められている。しかし、災害時には事情が大きく異なる。例えば、地震や豪雨によって負傷した人、長期の避難生活によって心身の機能が低下した人、支援制度につながっていない人など、新たな福祉ニーズが発生する。

能登半島地震が示した 災害関連死の課題

特にフレイル状態にある人は、避難所や車中泊での生活、運動不足、社会的孤立などによって、身体機能や認知機能は急速に低下する。結果として、要支援・要介護認定につながるケースも少なくない。しかし、こうした人々がどの程度存在し、どのような支援を必要としているのかについては、十分な研究やデータの蓄積が進んでいない。

能登半島地震では、災害関連死が5000人を超える規模となった。関連死の多くを高齢者が占めており、脆弱性の高い人々が大きな影響を受けたことが分かっている。近年、DMATをはじめとする医療支援体制が充実し、多くの命が救われている。しかし、救命後の生活支援や介護支援が十分に機能しなければ、被災者は徐々に健康を損ない、結果として関連死につながる場合がある。医療関係者からも、「医療だけでは関連死を防げない」という声が強くなるように

図2 能登半島地震の関連死者で体調悪化した場所



出典:NHKニュースWEB2025年7月1日 17時16分

なった。救命した被災者を継続的な福祉支援につなげる仕組みが不可欠である。

図2を見ると、介護施設において最も多くの関連死が発生している。これは、介護施設そのものが被災し、人員不足や物資不足の中で十分な福祉サービス提供が困難になっていることを示している。

また、東日本大震災では、福島県において新規要介護認定者が約4割も増加したことが報告されている。

能登半島地震においても同様の傾向が生じる可能性が高い。災害は既存の要介護者が重度化し、新たな要介護者を大量に生み出す。

被災地における福祉サービスの維持

災害時の福祉課題は利用者側だけではない。サービス提供側も深刻な影響を受ける。介護職員や福祉施設職員自身も被災者である。住居被害、家族の避難、子どもの教育環境の悪化などにより、被災地外へ転出せざるを得ないケースも少なくない。

利用者が減少し、職員も流出すると、地域全体の福祉サービス提供能力が低下する。結果として、残された高齢者や障害者への支援がさらに困難になるという悪循環が生じる。

また、支援対象者の把握そのものも難しい。避難所であれば一定程度の状況把握が可能であるが、在宅避難者や車中泊避難者について

は所在確認すら容易ではない。防災基本計画では避難場所に関わらず支援を行うこととされているが、現実には避難所対応だけで自治体職員や支援者の手がいつぱいになる。

自治体に求められる災害ケースマネジメント

こうした課題への対応として注目されているのが災害ケースマネジメントである。災害ケースマネジメントとは、被災者一人一人の状況を把握し、相談支援を通じて必要な制度やサービスにつなぎ、生活再建を支援する取り組みである。災害関連死の防止、要介護状態への移行防止、住まいやなりわいの再建支援などを総合的に進めるものだ。

差し当たり、自治体には次のような取り組みが求められる。

第一に、平時から個別避難計画や福祉避難所運営などについて福祉部門と防災部門が連携を強化することである。

第二に、被災後の生活支援体制まで含めた準備を進めるため、介護、障がい、保育などの民間福祉事業者や士業などの官民連携体制を構築することである。

第三に、災害ケースマネジメントを担う人材の育成と福祉支援の受援体制を整備することである。

おわりに

災害時の福祉サービスは、これまで制度的

にも研究面でも十分に体系化されてこなかった。いわば、まだ白紙に近い状態から制度設計を進めている段階にある。

しかし、高齢化の進展や大規模災害リスクの高まりを考えれば、災害福祉の充実は待ったなしの課題である。能登半島地震が示したように、災害関連死を減らし、被災者の尊厳ある生活再建を実現するためには、医療だけでなく福祉の力が不可欠である。

今後、学会は学術研究と実務の知見を結び付けながら、災害時も誰一人取り残さない支援体制の構築を目指していく。このため、実務者が参加しやすいように入会金千円、年会費千円の準会員制度を設けている。ぜひ、多くの自治体職員にも参加いただきたい。

また、7月25日、26日には東京で研究大会を開催する。初日はオンラインでも参加できるので、関心のある方はホームページをご覧ください。

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