

第175回

命と尊厳を守る防災政策

「令和6年能登半島地震を踏まえた
災害対応検討ワーキンググループでの提案」

跡見学園女子大学教授

鍵屋



防災庁の設置に向けて

10月1日、石破茂総理大臣は赤沢亮正氏を防災庁設置準備担当大臣に任命した。かねての持論である、防災に関する独立した省庁設置を実現する意向のようだ。私は大賛成である。

理由の1番目は、防災中枢の業務量に対して人員、予算が少なすぎる。内閣府防災担当の約160人に対して、米国の連邦緊急事態管理庁(FEMA)には約7700人の常勤職員、1万6000人の非常時対応要員がいる。

もっとも、日本は第1次的に自治体が災害対応し、各省庁も分担して対応することになっている。単純に数字だけで比べることはできないが、災害対策基本法や災害救助法などを所管する内閣府職員がこの少人数で、しかも災害が発生すると現地に派遣される。

次に、在籍期間が短いこと。職員のほとんどが1年〜3年で他省庁、自治体、民間企業に戻る。防災は法令・マニュアル・文書という「形式知」では表しきれない「暗黙知」が非常に多い業務である。私は、自治体職員には10年で一人前、10年を超えると変態となり、15年を過ぎると妖怪になると言われているが、そ

ういった職員の見識、対応力はやはり見事だ。

第3に専門性が挙げられる。どの省庁にも、長期間にわたって専門分野に従事している「生き字引」のような職員がいる。内閣府防災は医療、保健、福祉、教育、あるいはインフラ整備、住宅政策、都市計画など分野がさらに広く、多様な知識が必要になる。能力の高い方が多いので、業務をこなすことはできるが、戦略的目標を立て、長期的に調整しながら粘り強く目標を達成することは相当に困難といえる。

他にも、国難災害を考えると、民間との強力な連携、他省庁との調整、拠点の分散化などやるべきことは多岐にわたる。国民の生命と尊厳を守る有効な防災庁の設置を期待してやまない。

内閣府検討会での提案

内閣府は「令和6年能登半島地震を踏まえた災害対応検討ワーキンググループ」を設置し、新たな防災対策の検討を進めている。10月7日、第7回の会合で話す機会を頂いたので、12項目の提案をさせていただいた。

提案の前提として、過去30年間で75歳以上の高齢者が3倍になるなど社会状況の変化が

ある。簡単に言えば、自助は高齢化と単身化により、共助は近所のつながりの弱さと町内会・自治会の参加者減により、公助は消防団員、自治体職員の減少により、それぞれが脆弱ぜいじくになってしまい、自助・共助・公助の「おまじない」が効かないのが現代社会である。そこで、求められるのは、役割分担というよりも、重点政策を官民合同で実施する覚悟と仕組みなのだ。

(1) 関連死防止、特に自殺対策

東日本大震災関連自殺者は2011年に50人だったが、2020年末には240人(50代、60代が109人)に上った(読売新聞オンライン2021年2月5日)。厚生労働省は「こころの健康相談統一ダイヤル」を設置し、利用を呼びかけているが、本当に厳しい人は電話をする力も残っていないものだ。専門職などによるアウトリーチ活動が求められる。

(2) 福祉の観点での耐震改修補助制度

多くの自治体では耐震改修に自己負担を求めているが、年金生活の高齢者などにとってハードルが高い状況だ。一定額までは自己負担をなくすことで、誰でも耐震改修できる補助制度が必要だ。

Risk Management

(3) 耐震診断をしなくても耐震性推定の表示を義務付け

現在、賃貸住宅取引の際には、耐震診断や改修をした場合に重要事項説明で耐震性の有無を伝える必要があるが、耐震診断をしなければその義務はない。このため、借り主はアパートの耐震性を知ることができない。1981年5月以前に建築確認を受けた建物は「地震に対して極めて弱いと推定される」などの表示を義務付けるべきだ。

(4) 社会福祉協議会に「地域支え合いセンター」を早期設置し見守り機能強化

熊本地震では関連死の半数以上は、1カ月以内に発生した。現在の地域支え合いセンターなどは仮設住宅入居のタイミングで設置されることが多いが、関連死を防ぐためには早期に設置し、自治会などと協力して見守り機能を強化することが重要だ。

(5) 自主避難所を地域防災計画に位置付けて、支援を充実

輪島市や珠洲市、能登町では「自主避難所」が少なくとも213カ所で確認されていることが判明している（毎日新聞2024年1月7日）。身近な自主避難所には自宅が近い、少人数で顔見知り、話し相手がいる、防犯機能など多くのメリットがある。この自主避難所を上手に支援することが求められる。

(6) できる限り多くの福祉施設を福祉避難所に指定

厚生労働省のBCPガイドラインには「社会福祉施設の公共性を鑑みれば、可能な限り福祉避難所の指定を受けることが望ましいが、

仮に指定を受けない場合でも被災時に外部から要援護者や近隣住民等の受入の要望に沿うことができるよう、上記のとおり諸条件を整理しておく。」となっている。大災害では脆弱性の高い高齢者などを守るために福祉施設が重要な役割を果たしていただきたい。

(7) 官民合同で調整センターを設置し、大規模な民間支援受け入れ

自治体に支援調整班を置き、外部支援の窓口を一元化して、民間支援を引き入れることが重要だ。この支援調整班にJVOAD、DMATなどのチーム、専門NPOなどの災害専門機関の職員を配置して調整業務を担うといい。将来的には、士業を含めて災害ケースマネジメントの中核になる被災者支援センター設置が目標だ。

(8) マンション、ビル等に、災害用トイレの備蓄を義務付け

(二社) 日本トイレ協会調査によれば、災害用トイレを1回分でも備蓄している人は22%、4日以上備蓄している人は4%に過ぎない。特に大都市では問題になることが予想される。

(9) 3月11日を「防災教育と災害伝承の日」に

「釜石の奇跡」をはじめ、多くの子どもたちの命を救ったのは防災教育の成果といえよう。また、災害伝承を知っていた人々も避難して命を守っている。3月11日を国レベルでの大切な日にしていただきたい。

(10) 事前の復興計画作成を法的に義務付け

復興計画には「早期であること」と「十分な住民合意形成」との相矛盾する要請がある。これを解決するには、災害前から住民意見を取り

入れた復興事前計画を作成することが必要だ。(11) 災害対策基本法、災害救助法の目的に「尊厳」を加えよう

現在の社会保障法・制度では、人の尊厳を守ることがスタンダードになっている。石破首相が所信表明演説で述べたスフィア基準の原理では「災害や紛争の影響を受けた人びとには、尊厳ある生活を営む権利があり、従って、支援を受ける権利がある」とされている。

(12) 福祉関係法や計画に災害時の対応を、災害関係法や計画に福祉面の対応を明記しよう

福祉関係法・計画は日常を想定しているが、災害時を想定したものに改正する必要がある。介護、看護、保育に従事する福祉関係者は約500万人。この人々が災害対応の担い手となることで地域防災力は格段に向上する。また、災害救助法には、救助の対象に医療、助産があるが、福祉は含まれていない。ぜひ、法改正して災害時にも福祉サービスを受けられる社会を実現しよう。

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