

視点

これからの社会福祉の展望

## 2024（令和6）年能登半島地震

### への対応から学ぶ福祉の課題

#### ―コンパクト化した社会への分水嶺となるか

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

2011（平成23）年の東日本大震災から13年、そして今年（2024年）1月の能登半島地震から4か月がたつ。本稿では、東日本大震災で明らかにになった課題は、能登半島地震ではどのように対策がすすんだのか、また、新たな課題とは何かについて展望する<sup>\*1</sup>。

#### ◆要配慮者を守った広域避難

ホテルや旅館などの2次避難先に入るまで、一時的に被災者を受け入れる

う点で、今回の能登半島地震はひとつの画期だ。その受け皿となった1・5次、2次避難所の展開は、結果的に要配慮者を守り、防げるはずの死を防ぐという意味で一定の成果をあげたと思う。

東日本大震災では、入院患者の広域搬送に自衛隊のバス等が動員されたが、病院や自衛隊、警察、行政といった多組織間を統合する調整機能が整っていないために多くの混乱が生じた。これを受けて国は災害対策基本法の2013（平成25）年改正で、国や県等が広域避難の調整を担えることを明記した。この改正が根拠となり、今回は奥能登地域から金沢市や小松市の1・5次避難所への広域搬送と、それに続く2次避難所への受け入れ調整が行われた。

広域避難したのはどのような人たちだったのか。まずは自発的に動いた層で、若い子育て世帯や家族と同居する高齢者は、2次避難先への移動も順調にすすんだ。一方、介護保険等のサー

「1・5次避難所」となった「いしかわ総合スポーツセンター」（金沢市）を、

筆者は1月下旬に視察した。この時の

光景は、東日本大震災時の石巻市「遊楽館」の大規模福祉避難所をほうふつ

とさせた。しかも今回は、メインアリー

ナには奥能登地域から搬送された世帯用のベッドつきテントが展開し、サブ

アリーナでは被災施設から搬送された

入所者にDWA T（災害派遣福祉チーム）等によるケアが提供されていた。

広域避難が大規模に実施されたとい



立木 茂雄  
(たつき・しげお)

1955年兵庫県生まれ。MSW、Ph.D.（トロント大学）。関西学院大学社会学部教授等を経て、2001年より現職。専門は福祉防災学。2014・2015年度地域安全学会会長。特に大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時の要配慮者支援のあり方など、社会現象としての災害に対する防災学を研究。

ピスを使って施設や在宅で暮らしていた人たちは、施設管理者や専門職が代わりに広域避難を調整していた。ところが、この人たちの2次避難先が見つからないため、1・5次避難所で対応を継続する結果となった。

一方、広域避難に手を挙げなかった層にも目を向ける必要がある。在宅で声もあげられない層が一定程度いるからだ。このような「見えざる弱者」への対応は、3月になりやっと動き出し

た。輪島市・穴水町・能登町の在宅の

対象者への訪問調査を行った日本相談

支援専門員協会、珠洲市で同様の活動

を続けた酒井明子福井大学名誉教授

（災害看護学）、どちらの調査でも約1

割の人に今後も継続的なケアが必要な

状況が見えたという。気がかりな人に

は、積極的に安否確認に向かう。この

ような取り組みをもっと早くから始め

たい。そのための課題と対策を次に考

える。

### ◆初動の遅れの背景に構造的問題

災害が起こるたびに、医療や看護、保健と比べて福祉は初動が遅れる。

今回は、地震発生翌週の1・5次避難所の立ち上げから、全国社会福祉協議会（以下、全社協）が災害福祉支援ネットワーク中央センターとして、全国からの福祉・介護職を1・5次避難所に派遣したDWA Tの活動は特筆に

値する。しかし、福祉関係者等による在宅の被災者への戸別訪問が本格化するまでには、2か月以上かかった。

初動が遅れる背景には構造的な問題がある。災害救助法（以下、救助法）上、医療は「救助」として明記されており、対応が迅速である。保健の担い手である保健所等に配置された保健師は公務員なので行政の指揮・命令系統を通じて迅速に動く。一方、福祉は「救助」として位置づけられておらず、発災後に必要なサービスを市場から調達するのが行政の役目であり、かつての措置の福祉の時代のような権限はない。

救助法制定時（1947〔昭和22〕年）には、生活保護行政をつかさどる厚生省社会局（当時）が同法も主管していた。このため、たとえ福祉が「救助」に明記されていなくとも、救助法の担当者は社会・援護局所掌の他法・他施策の運用や措置に柔軟にあたることのできた。しかしながら2013年に救

助法の所掌が内閣府（防災）に移管されたことにより、運用上で保たれていた福祉的対応は、結果的に分断されることになった。

今求められているのは、救助法に福祉を公的に位置づけ、迅速な対応の根拠を与えることだ。具体的には、医療と同様に自治体の防災会議に指定公共機関として県社協などの調整組織を指定し（現在は全国の半数程度にとどまる<sup>※2</sup>）、防災訓練に繰り返し参画するとともに、発災後には災害対策本部に福祉の調整窓口を設置し、広域でのDWA T活動を円滑に行うための制度的基盤を整えることが必要だ。今回の能登半島地震で比較的早期にDWA Tが活動できたのは、東日本大震災以来続けてきた県域での訓練の実績と、県域を越えた広域調整のセンター機能が、全社協により初めて担われたことが貢献している。福祉の救助法への明記によって、この動きをさらに加速化でき

るだろう。加えて本年4月からは、福祉事業者も業務継続計画（BCP）の策定が義務づけられている。これを単一の法人内の計画としてだけでなく、DWA Tを前提にした、福祉人材と入所者・利用者へのケアの、広域の供給網（サプライチェーン）の事業継続マネジメント問題としてとらえ直すことも必須である<sup>※3</sup>。

また、今回の能登半島地震では、在宅被災者への福祉的視点からのアウトリーチ（訪問によるアセスメントや介入）活動で、日本介護支援専門員協会、日本相談支援専門員協会をはじめ、生活困窮者や外国人支援系NPOやNGOといった組織を多角的に横断する活動調整が初めて行われた。活動の原資には、「被災高齢者等把握事業」費が使われたが、実動までに発災から2か月近い時間差が生じた。

救助法は、このような活動調整を日本赤十字社に行わせることができる

第15条第2項で明記している。しかし、救助法制定の1947年の翌年に発生した福井地震を例外として、以降は調整の役割は目立たなくなり、その役割を主として「医療・助産」に特化させて現在に至っている<sup>※4</sup>。今回の能登半島地震で多組織間にわたる活動コーディネートションを担ったJVOAD（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク）のような調整組織にも、救助法上に明記が必要だ。

#### ◆「基幹産業」を守る施策を

災害は、社会が抱える格差や不平等を急速に拡大させるレンズのはたらきをする<sup>※5</sup>。高齢化率が50%近い奥能登地域で懸念されるのは、広域で避難した高齢者や障害者が戻ってきた時に事業者や支え手が消失していることだ。

事業者の中には、入所者・利用者を広域に避難させた後も雇用維持に資す

る公的助成金の特例措置を活用し、職員をつなぎ止めているところもある。だが、事業再開の前提となる上下水道の復旧や、市外に出た職員を受け入れる仮設住宅の確保の見通しが立たないなかで、雇用者側の一部負担や社会保険の事業主負担に対していつまでもちこたえられるのか、日増しに不安を募らせている。

地域の福祉を守る取り組みは、地域経済にとっても重要だ。筆者と本荘雄一<sup>（ひょういち）</sup>兵庫県立大学客員教授との共同研究によると、奥能登地域では、福祉・介護・医療において製造・販売業以上に多くの人が雇用されている。さらに、我われが今回の震災直後から短期間でまとめた奥能登地域の産業連関表（暫定版）の分析では、経済の循環への二次効果も含めた全体への付加価値誘発効果は、介護が全産業のトップだ。奥能登地域では、福祉が道路や橋と同様の社会基盤であり、同時に最大の

基幹産業でもあるのだ。しかし、その実情は、中山間地の集落での在宅の暮らしに不安が生じると、ヘルパー派遣や訪問看護などの居宅サービスに応じる事業者が見つからないため、集約型の施設入所か、地元を離れるかの選択がしかなかった。

今後建設をすすめる仮設住宅や公営住宅団地に、ケア機能をつけたサービス付き高齢者向け住宅（サ高住）やグループホーム型の効率的な福祉サービス提供を可能とする設計を組み込むなら、社会基盤としての福祉に「ムラ」の自宅ではない「マチ」のケア付きの自宅での生活の可能性を与え、かつ基幹産業としての介護や福祉の分散型への事業転換という新しい希望を与えることができる。そのために公的な資金を投入するべきだ。

だが、この方針はこれまで中山間地で田畑や先祖の墓を守り、生まれ育ったムラに強い愛着をもつ親世代と、マ

チでの同居や近居を望みながらも、その思いを決して口にはできなかった子世代両方が腹を割って話し合い、「元気の間はムラ、ケアが必要になればマチの自宅」のような持続可能な循環に向けて合意できるかにかかっている。

今、奥能登地域で起きている課題への対応は、超高齢化と人口減少を前提にした「コンパクトな社会」へと私たちが変容できるかを占う試金石となるだろう。

#### 〔注〕

- ※1 本稿は立木茂雄「要配慮者守った広域避難・『見える弱者』課題に」・「初動の遅れに構造的課題・『基幹産業』守る施策を」（共同通信社による配信、2024年3月28日）をもとに大幅に加筆・修正を行ったものである。
- ※2 災害福祉支援活動の強化に向けた検討会「災害から地域の人びとを守るために―災害福祉支援活動の強化に向けた検討会報告書」全国社会福祉協議会、2022年
- ※3 立木茂雄「なぜ、今」災害対応・新ステージなのか①―未知のものを既知化する事業継続マネジメントの重要性」、『月刊福祉』2024年3月号、60～63頁
- ※4 菅野拓「災害対応がバカンス―被災者支援の混乱を止める」ナカニシヤ出版、2021年
- ※5 立木茂雄「災害と復興の社会学（増補版）」萌書房、2022年