

インタビュー

能登半島地震で何が起こったか、 これから地域をどう支えるか

同志社大学社会学部教授 立木茂雄
社会福祉法人みかり会理事長、本誌編集委員〔聞き手〕 谷村誠

災害関連死の状況から読み取れる東日本大震災時の
福島県と共通する過酷な状況

谷村 今年（2024（令和6）年）1月1日に発生した「令和6年能登半島地震」から約半年が経過しました。私は、全国社会福祉法人経営者協議会（以下、全国経営協）で、災害対応の担当副会長として能登に入り、福祉事業者のおかれている厳しい状況や、支援が必要な人の生活に及ぶ影響等の情報を得ながら、対応を考えてきました。どのような被災した福祉施設・事業所の復旧を支援し、能登の福祉を支えるかは、全国の福祉関係者の大きな関心事として課題でもあります。もちろん国や自治体が政策としてどう対応するかという点が何より重要であり、提言や要望活動も継

続しています。本日は、今後の制度・政策面の対応、そして福祉関係者の取り組みとして何が必要かということ、全社協の「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」で委員長を務められた立木さんにかがいたいと思います。

まず今回の地震をどのように見ているか、これまでの災害と比べての違い、特徴といった点はいかがでしょうか。
立木 奥能登の地域性ですが、過疎地で、65歳以上が人口の半数を超えます。そして、中心部は若い人が比較的多く、高齢者の多くは山間地に点在している状況です。地震が起こり、山間地の高齢者が自宅から集落の避難所に移りました。しかし、奥能登全域で電気も水道も通らず、保健や福祉の専門職などの支援も十分に届かず、衛生管理が不十分な過酷な環境で長期間耐えることを余儀なくされました。

が高いことが明らかになっています。介護施設はベッドリネンの洗濯、食材や紙おむつなども地元業者に発注するので、地域経済に与える二次間接効果が高いのです。奥能登の基幹産業は介護事業と言っても過言ではないのです。しかし、私も含む研究者チームのヒアリングで得た情報からは、今回の地震で施設系の利用者数は5割減に、在宅系は3割減になる見込みです。これによる生産額の減少は年間ベースで約63億円です。ここ5年の奥能登全体の減少額に匹敵する規模です。奥能登の経済復興を考えた時に基幹産業である福祉を維持できるかが非常に重要になってきます。

谷村 福祉の存在感の大きさに誇らしさを感じはしますが、それだけ他分野が縮小してしまっていることへの危機感を覚えます。そして、これだけの経済の低下がこれほど短期間に起こっているということも驚きであり、福祉事業者の利用者減による経営面への影響を私も危惧しています。

立木 この先、状況はさらに深刻になると思います。広域避難等で利用者が減っただけでなく、介護の担い手も域外に流出しました。たとえ利用者が奥能登に戻ってきて、支える職員が大幅に不足しています。利用者が広域避難した後も、職員をつなぎとめるためには給与を払う必要があります、雇用保険や雇用調整助成金の特例措置等を活用してもすべてはカバーできませんし、災害時でも社会保険料の納

付は続きます。奥能登の福祉事業者にはその負担が重くしかかっていることは想像に難くありません。

谷村 こうした状況で、福祉事業者はどういった対応を考えていく必要があるのでしょうか。

立木 仮設住宅や公営住宅といったコンパクト化された団地に、訪問介護やケア機能をつけた高齢者向け住宅、小規模多機能型居宅介護のような複合施設を組み込むことができれば、効率的な介護・福祉サービスの提供が可能になります。高齢者は要介護状態になっても自宅に住み続けることができようになりますし、基幹産業としての介護・福祉も地域でサービスを提供し続けられると考えます。入所の機能は当然地域にないといけないものだと推察するのですが、より一層の地域展開が必要なのではないでしょうか。能登半島地震の被災地では、「復興」という概念ではなく、「スマートでコンパクトな福祉への変容」が求められると私は考えていますが、どのようにすすめるかは福祉事業者だけではなく、利用者や行政、地域の皆さんと一緒に考えていくことだろうと思います。

平時と災害時を切り分けられない 「全天候型」の福祉支援を

谷村 ここからは、福祉関係者の対応についてうかがいま



PROFILE

立木 茂雄(たつき・しげお)

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。特に大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時の要支援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。全国社会福祉協議会「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」委員長。

えるかを考えて経営戦略を立てることが重要です。しかし、介護保険・障害福祉サービスの報酬改定と運営基準の見直しもあって、リスクの分析や評価を十分に行う余裕がないままに策定されたと見えています。多くの福祉施設・事業所では、数日で水道が復旧し、物資も届くという想定でBCPを策定していますが、今回の地震はそれに当てはまりませんでした。そこで大切になるのが事業継続マネジメント(BCM)です。BCMは、リスクの分析・評価と経営戦略の策定、それに基づくBCP策定に加え、その維持・更新、実現するための予算・資源の確保、それから取り組みを浸透させるための教育や訓練、継続的な改善などを行う、ふだんからのマネジメントです。BCPは一度作成して終わりではなく、絶えず見直して改善するものなので、今回の

地震で起こった状況も踏まえて更新し、BCMにしていくことが求められます。

要支援者への支援については、施設の利用者は状況に応じて避難することができましたが、避難所の中で声をあげることができない人や、在宅で閉じこもっている人も多くいました。自力での避難が難しく、支援が必要な人に対して平時から対策を考えておくのが「避難行動要支援者」への個別避難計画です。この計画が作成できていたら、避難所や自宅にとどまっていた人の状況は、早くに好転していたはずですが。「個別避難計画」は防災用語ですが、「災害時ケアプラン」、あるいは「居宅サービスのBCP」と考えることができます。平時と災害時を切り分けしないで、連続したものにとらえていただきたいのです。

これまでの福祉は、晴れの日、平時のことしか考えてきませんでした。しかし晴れの日も、災害時のような雨の日も、利用者の命と尊厳を守るのが福祉関係者の役割です。

「全天候型」の福祉実践が求められているということを強いメッセージとして全国の福祉関係者にお伝えしたいです。

谷村 「全天候型」という表現はとてもわかりやすいと思います。私がこれまで全国経営協会で被災地支援の対応をするなかで、特に課題と感じているのは情報共有です。発災当初は、行政が被災した福祉施設・事業所や地域の支援



PROFILE

谷村 誠
(たにむら・まこと)

1989年に社会福祉法人みかり会理事に就任。1994年から常務理事、2002年から現職。全国社会福祉法人経営者協議会では、経営対策委員会委員長等を経て、2019年より副会長。

が必要な人の情報やニーズを把握できておらず、被災地の社会福祉法人・福祉施設の若手の経営管理者が集めた情報で少しずつ実態がつかめ、本格的な対応に移ることができたという経緯がありました。行政と福祉施設・事業所をつなぐ社会福祉協議会の課題でもありますが、この情報共有の課題からも、立木さんからご指摘のあった平時から災害時を見据えた体制づくりの重要性を実感しています。

「全天候型」の福祉支援を展開するためにも
災害救助法に福祉を位置づける

谷村 先ほど「全天候型」と表現していただいたような平時の支援を災害時にもすぐに展開できるようなシームレスな体制の必要性を、立木さんはこれまで提言されていますが、最後にその点について詳しくお願いします。

立木 災害救助法において医療は「救助」として位置づけ

られているのに、福祉は位置づけられていないことが課題です。そのため、災害が起きた時に医療は迅速に対応できますが、福祉は初動で遅れてしまいます。その背景には次のような事情があります。1947（昭和22）年に災害救助法が制定された時、生活保護行政をつかさどる当時の厚生省社会局が所管していました。そのため、福祉が救助に明記されていなくとも、救助法の担当部署は運用で柔軟に対応していました。しかし、2013（平成25）年に災害救助法が内閣府に移管された時に、福祉を加えるべきだったのに加えなかったのです。これにより以前は運用で多少はカバーされていたものすらなくなっていきます。

私が委員長を務めた全社協の「災害福祉支援活動の強化に向けた検討会」の提言にも盛り込んだことですが、災害救助法に福祉を位置づける必要があります。DWA Tの活動は発災から1週間でスタートでき、その点は評価していますが、福祉が災害救助法に位置づけられていたら、もっと迅速に動くことができ、冒頭でお話しした災害関連死へのリスクにも対応できていたのではないかと考えます。

谷村 本日は貴重なお話をありがとうございました。この先も長く被災地での支援活動、そして提言・要望活動は続きます。本日がかったお話もヒントにして、取り組んでいきたいと思えます。