

## 基調講演、パネルディスカッション コーディネータ

### 鍵 屋 一 （かぎや はじめ）

跡見学園女子大学

観光コミュニティ学部コミュニティデザイン学科教授

一般社団法人 福祉防災コミュニティ協会 代表理事



#### 【略歴】

1956年 秋田県男鹿市生れ

1983年 早稲田大学法学部卒業 板橋区役所入区

2000年 法政大学大学院社会科学部政治学専攻修士課程修了

板橋区防災課長、板橋福祉事務所長、契約管財課長、地域振興課長、

福祉部長、危機管理担当部長（兼務）、議会事務局長を経て2015年3月退職

2015年3月 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コミュニティデザイン学科教授

法政大学大学院兼任講師、名古屋大学大学院兼任講師

#### 【政府委員など】

（内閣官房） 人・コミュニティ・地域のレジリエンス向上のための研究会座長

（内閣府） 被災者支援のあり方検討会座長

災害ケースマネジメント検討会座長

個別避難計画作成モデル事業アドバイザーボード座長

令和元年台風第19号等を踏まえた高齢者等の避難に関するサブワーキンググループ座長

（総務省） 多文化共生の推進に関する研究会・防災ネットワークの分科会委員

（総務省消防庁） 地方公共団体の地域防災力・危機管理対応力評価指針検討会委員

地震災害応急対応マニュアルのあり方に関する研究会委員

（経済産業省） 令和2年度地域におけるキャッシュレス導入支援事業(災害時のキャッシュレス決済実証・調査事業)検討会座長

（国土交通省・厚生労働省） 高齢者施設の避難確保検討会座長

（文部科学省） 避難所となる学校施設の防災機能に関する調査研究会委員

#### 【関係NPO法人】

一般社団法人 福祉防災コミュニティ協会代表理事 日本災害福祉研究会共同代表理事

一般社団法人 マンション防災協会理事長 東京いのちのポータルサイト副理事長

一般社団法人 防災教育普及協会理事

#### 【著書】

『図解よくわかる自治体の地域防災・危機管理のしくみ』2019年6月改訂 学陽書房

『地域防災力強化宣言』2003年10月 りょうせい

『ひな型でつくる福祉防災計画』(監修・共著)2020年7月 東京都福祉保健財団 他

詳しくは下記のホームページを参照

[https://unipa-web.atomi.ac.jp/kg/japanese/researchersHtml/R1210/R1210\\_Researcher.html](https://unipa-web.atomi.ac.jp/kg/japanese/researchersHtml/R1210/R1210_Researcher.html)

『だれでも防災』（監修）中央法規出版、2025年8月

# 福祉理念で防災対策を 刷新する ～法改正を契機として～

## 第27回 都市防災推進セミナー

2025年11月20日(木)

跡見学園女子大学観光コミュニティ学部まちづくり学科

内閣府 被災者支援のあり方検討会座長

(一社) 福祉防災コミュニティ協会代表理事

鍵屋 一

## 参考：自己紹介

鍵屋 一(かぎや はじめ)と申します。

昭和31年 秋田県男鹿市生まれ

昭和58年 板橋区役所入区

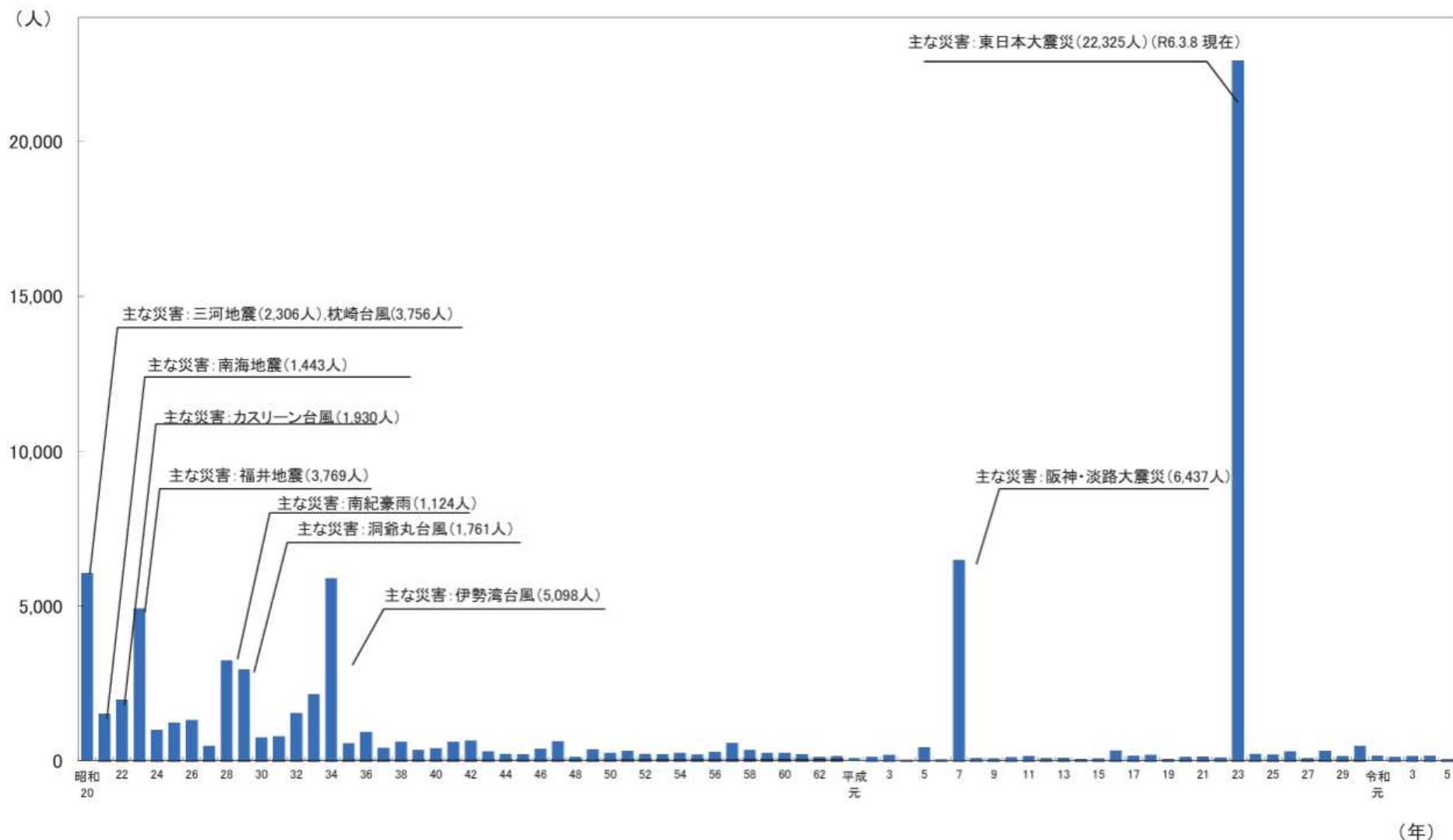
平成12年 防災課長、以後、福祉事務所長、契約管財課長、  
地域振興課長、福祉部長、危機管理担当部長、  
区議会事務局長で退職

平成27年 京都大学博士、跡見学園女子大学観光コミュニティ  
学部教授

- 板橋区卓球連盟副会長
- NPO理事、国の検討会委員等多数
- 著書「よくわかる自治体の防災危機管理」「ひな型でつくる福祉防災計画」他多数

## 附属資料2

## 自然災害による死者・行方不明者数



注) 令和5年の死者・行方不明者は内閣府取りまとめによる速報値

出典: 昭和20年は主な災害による死者・行方不明者(理科年表による)。昭和21~27年は日本気象災害年報、昭和28年~37年は警察庁資料、昭和38年以降は消防庁資料をもとに内閣府作成

# 福祉理念で防災対策を見直す

- ・本来、高齢者、障がい者、こども等の支援については、平時の福祉政策に併せて、災害時にも考えるべきであった。  
(1989年、消費税導入、2000年介護保険)
- ・防災対策は、現実には災害が発生しないと、政治アジェンダにならず、進まない。
- ・1995年阪神・淡路大震で、政治アジェンダとなり切れなかった（他にも大きな課題がありました？！）⇒そして東日本大震災等を迎えた
- ・法改正は、次の国難災害前のラストチャンス

法改正の目的は**災害時「も」**尊厳が守られる社会

- 国難災害の確率が高い
- 社会は脆弱化した



**福祉の理念で、  
防災対策をアッ  
プデートする！**

# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

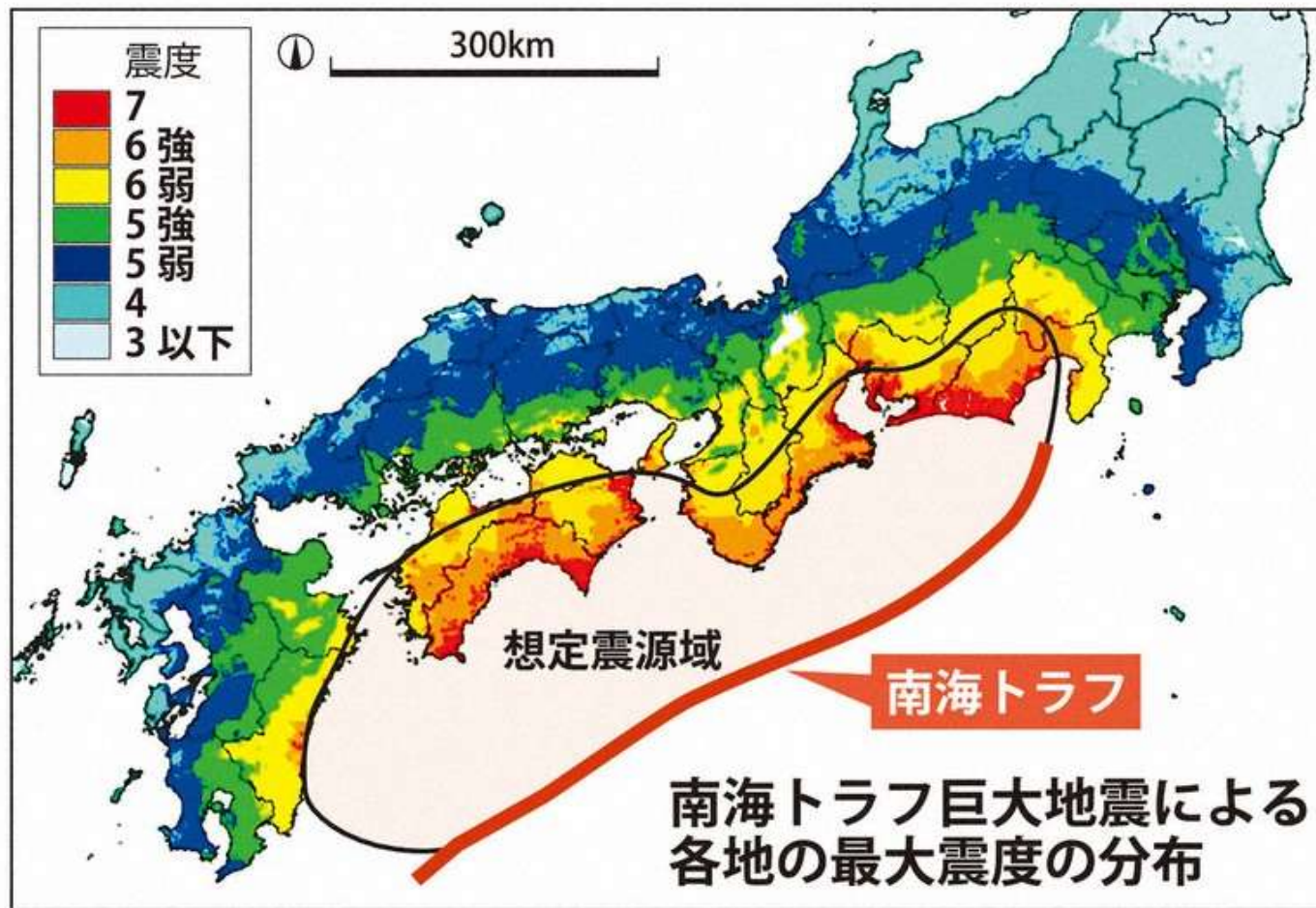
- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える



# 南海トラフ巨大地震！

30年間の発生確率が80%

最悪のケースでは死者29万8000人、倒壊・焼失建物が  
235万棟 出典：毎日新聞2025年3月31日（内閣府公表資料から作成）



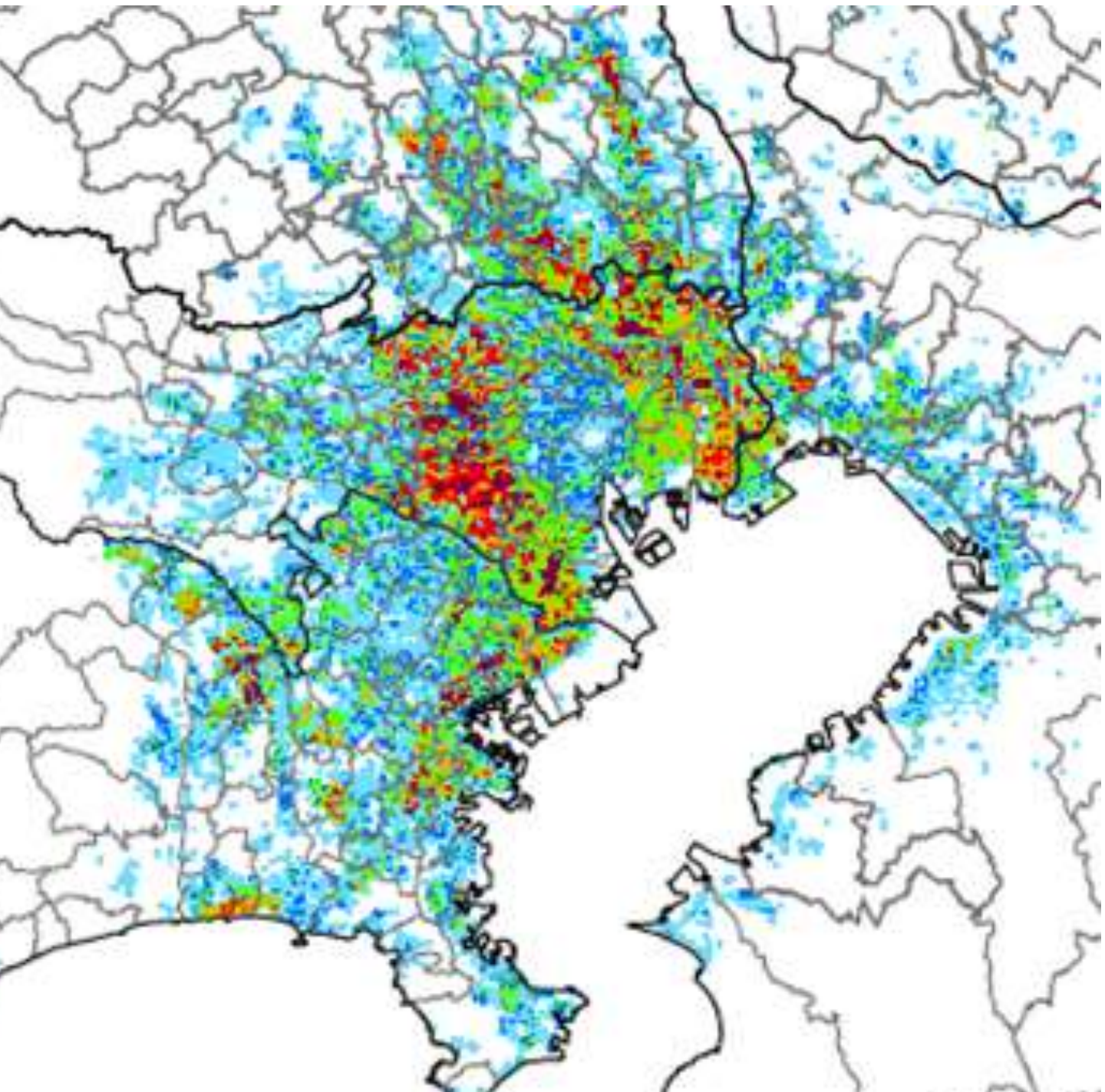


首都圏は火災が被害を拡大する！

30年間で発生確率は70%

62万棟の焼失・倒壊、死者2万3千人

都心南部直下地震（M7.3）、2013年12月



## **(国難級) 地震の発生確率 (30年間)**

**南海トラフ地震 (M8級) 80%**

**首都直下地震 (M7級) 70%**

**出典：地震調査研究推進本部**

### **◎ 30年確率**

**A：どちらかが発生する確率 94%**

**B：どちらも発生する確率 56%**

**C：どちらも発生しない確率 6%**

・交通事故で負傷する確率 (2023年約30万人) 7.6%

(出典：警察庁WEBサイト)

# **(国難級) 地震の発生確率 (10年間)**

南海トラフ地震 (M 8 級) 30%

(再来性があり、更新型で計算)

首都直下地震 (M 7 級) 33%

(ランダムに発生しポアソン過程で計算)

**A: どちらかが発生する確率 53.1%**

**B: どちらも発生する確率 9.9%**

**C: どちらも発生しない確率 46.9%**

さらに地震後の巨大水害、火山災害など複合災害...

【参考】5年間

**A: どちらかが発生する確率 37.4%**

**B: どちらも発生する確率 4.3%**

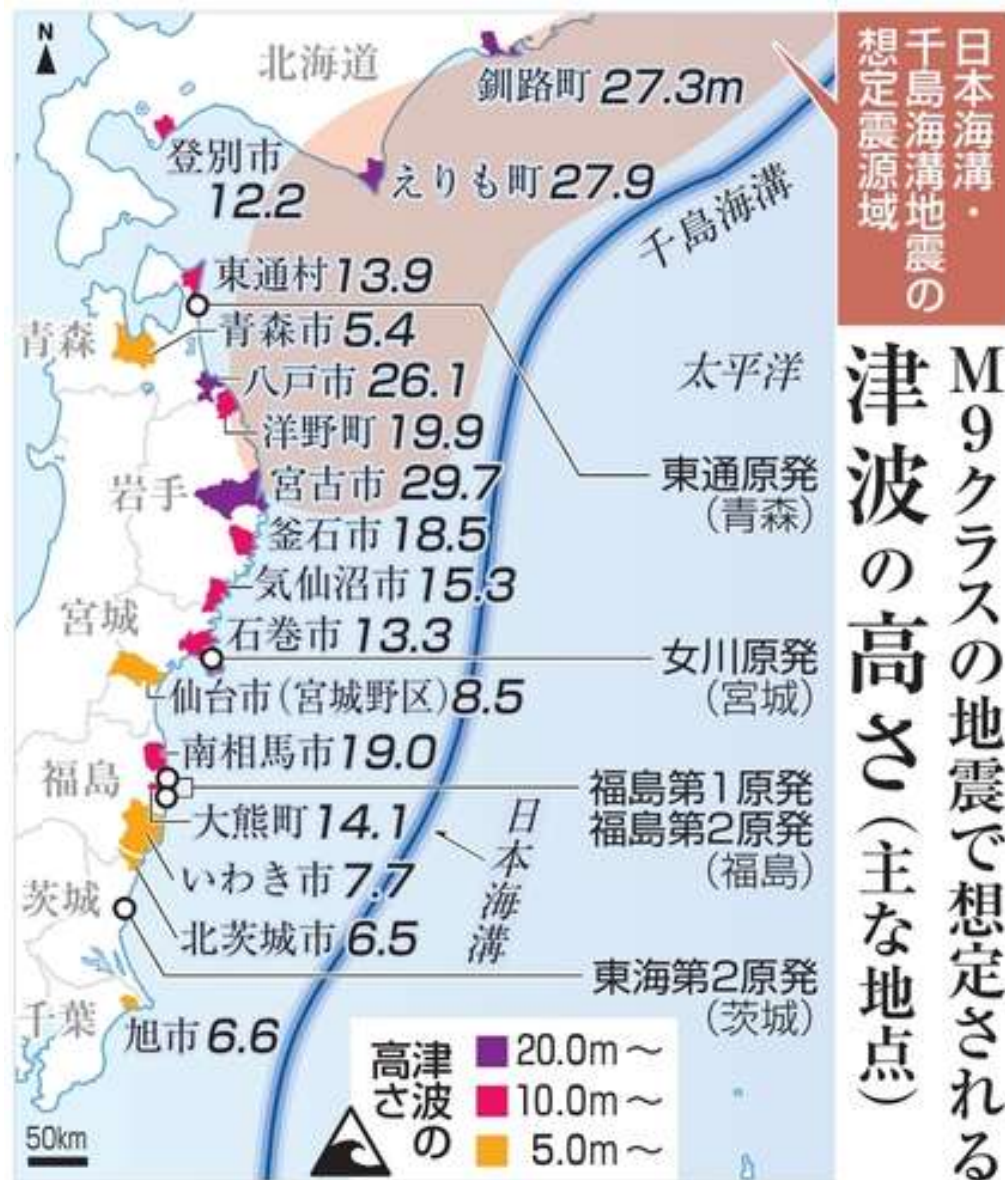
**C: どちらも発生しない確率 62.6%**



# 日本海溝・千島海溝沖地震！M9.3

日本海溝地震の発生確率は30年間で90%

出典：河北新報2020年4月22日



# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



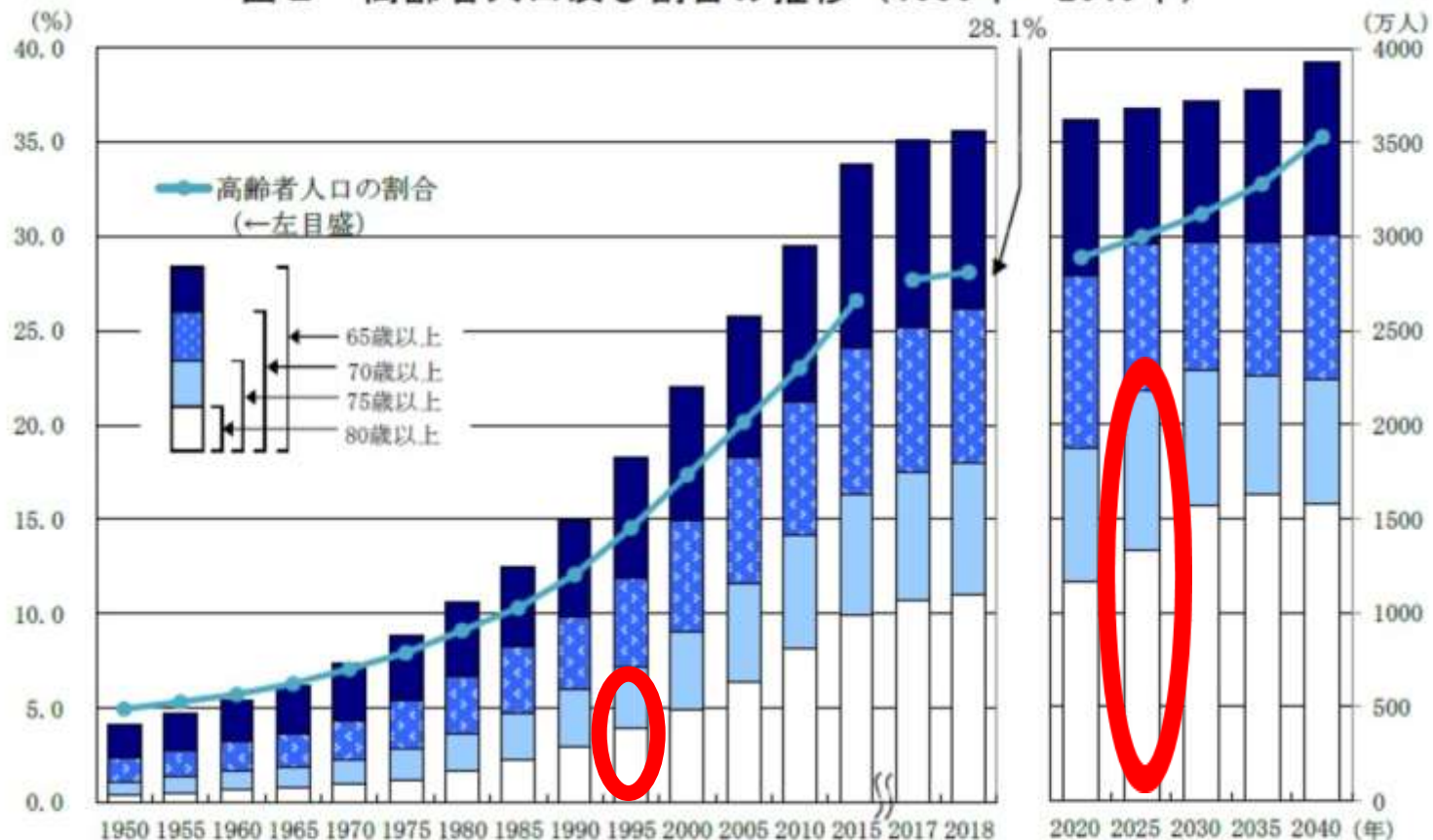
**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える

# 進み続ける高齢化（出典：統計局HP）

## 75歳以上は30年で約3倍！

図2 高齢者人口及び割合の推移（1950年～2040年）

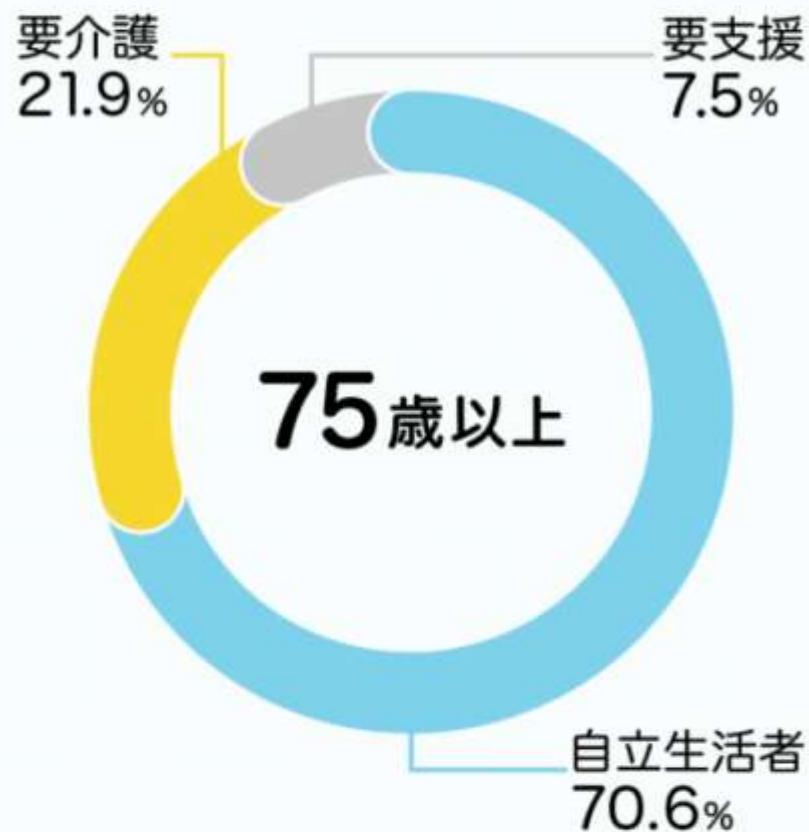
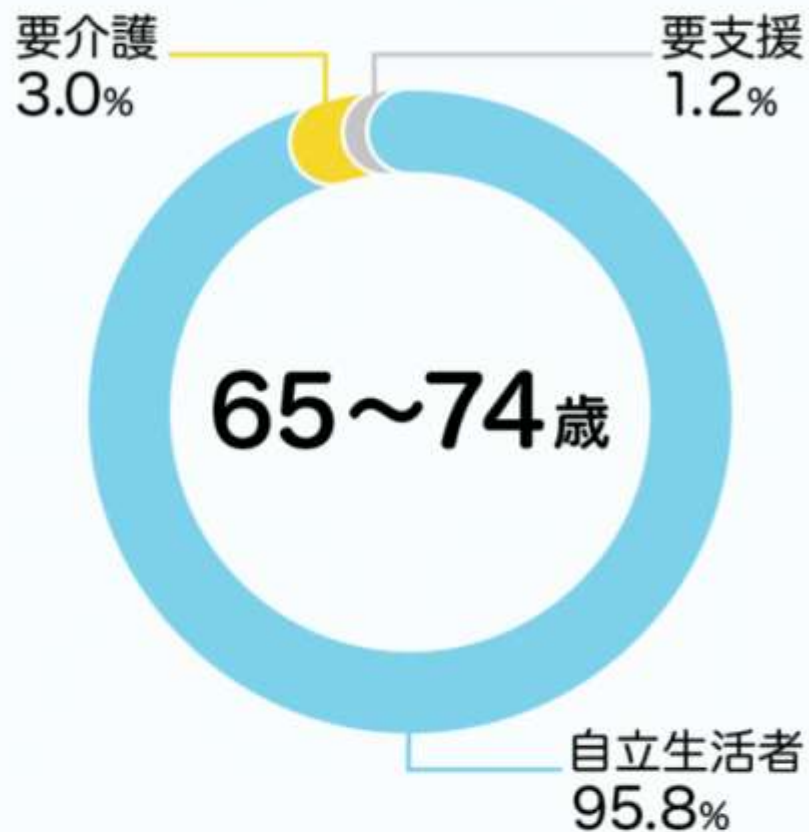


資料：1950年～2015年は「国勢調査」、2017年及び2018年は「人口推計」

2020年以降は「日本の将来推計人口（平成29年推計）」出生（中位）死亡（中位）推計

（国立社会保障・人口問題研究所）から作成

## ※1：要介護認定者の実態



※厚生労働省「介護保険事業状況報告（年報）」/2009（平成21）年度



# 要介護者の日常生活動作 (抜粋)

出典：日常生活圏域ニーズ調査モデル事業・結果報告書 平成22年（2010）10月厚生労働省老健局

- 自分で入浴できない⇒72.1%
  - 50m以上歩けない ⇒69.2%
  - **階段を昇り降りできない⇒80.2%**
  - 大便の失敗がある ⇒59.9%
  - 小便の失敗がある ⇒69.8%
- ⇒原則として徒歩避難、小中学校へ一時避難を唱えるだけでよいのか？！**

**（下図は12年で43%増） 出典：厚生労働省HP**

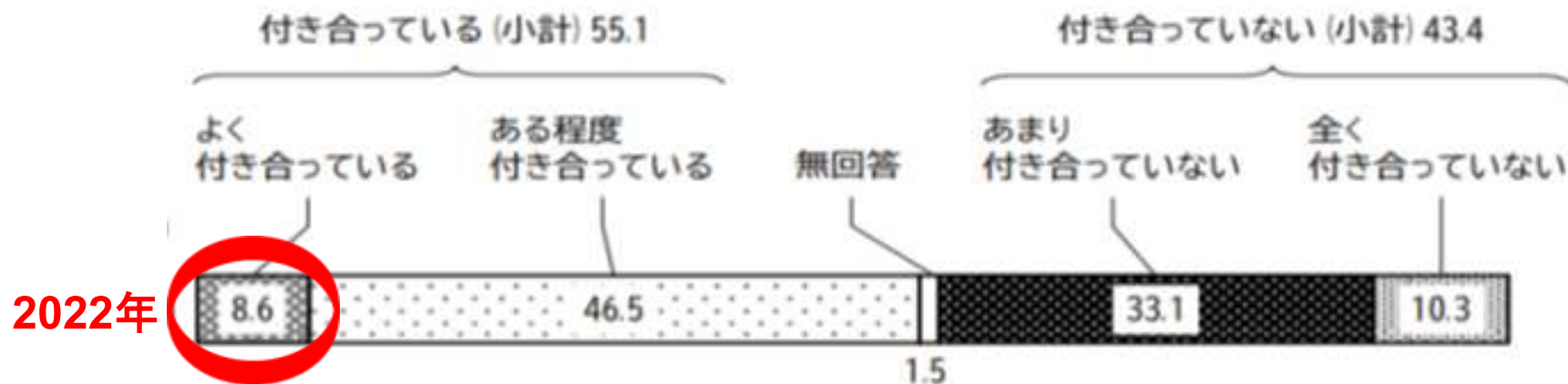
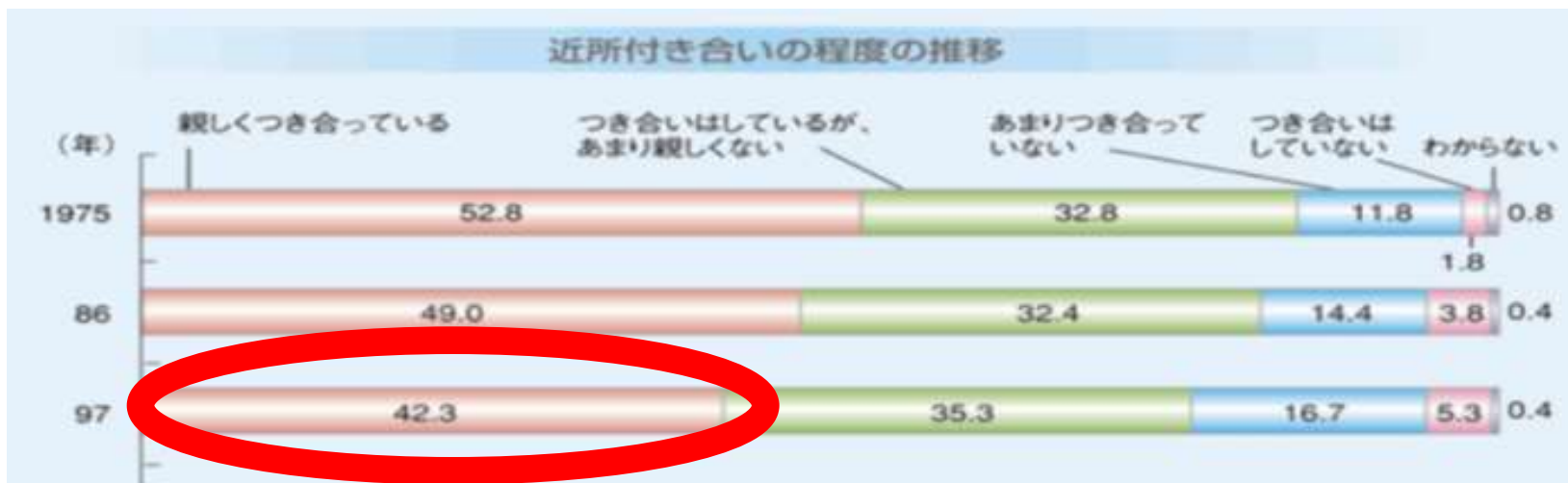
Figure 1-1-1: Population of China by Gender and Age Group (in 10,000 units)

Year	Male (万人)	Female (万人)	15+ (万人)	15- (万人)	Total (万人)
2006	332.7	323.9	223.9	45.9	655.9
2010	357.6	333.3	290.0	54.7	744.3
2014	386.4	327.8	287.8	74.1	787.9
2018	428.7	361.1	361.1	108.2	936.6

身体障害児・者（在宅者）
  身体障害児・者（施設入所者）
  知的障害児・者（在宅者）
  知的障害児・者（施設入所者）
  精神障害者（外来）
  精神障害者（入院）

# 近所づきあいは減っている！

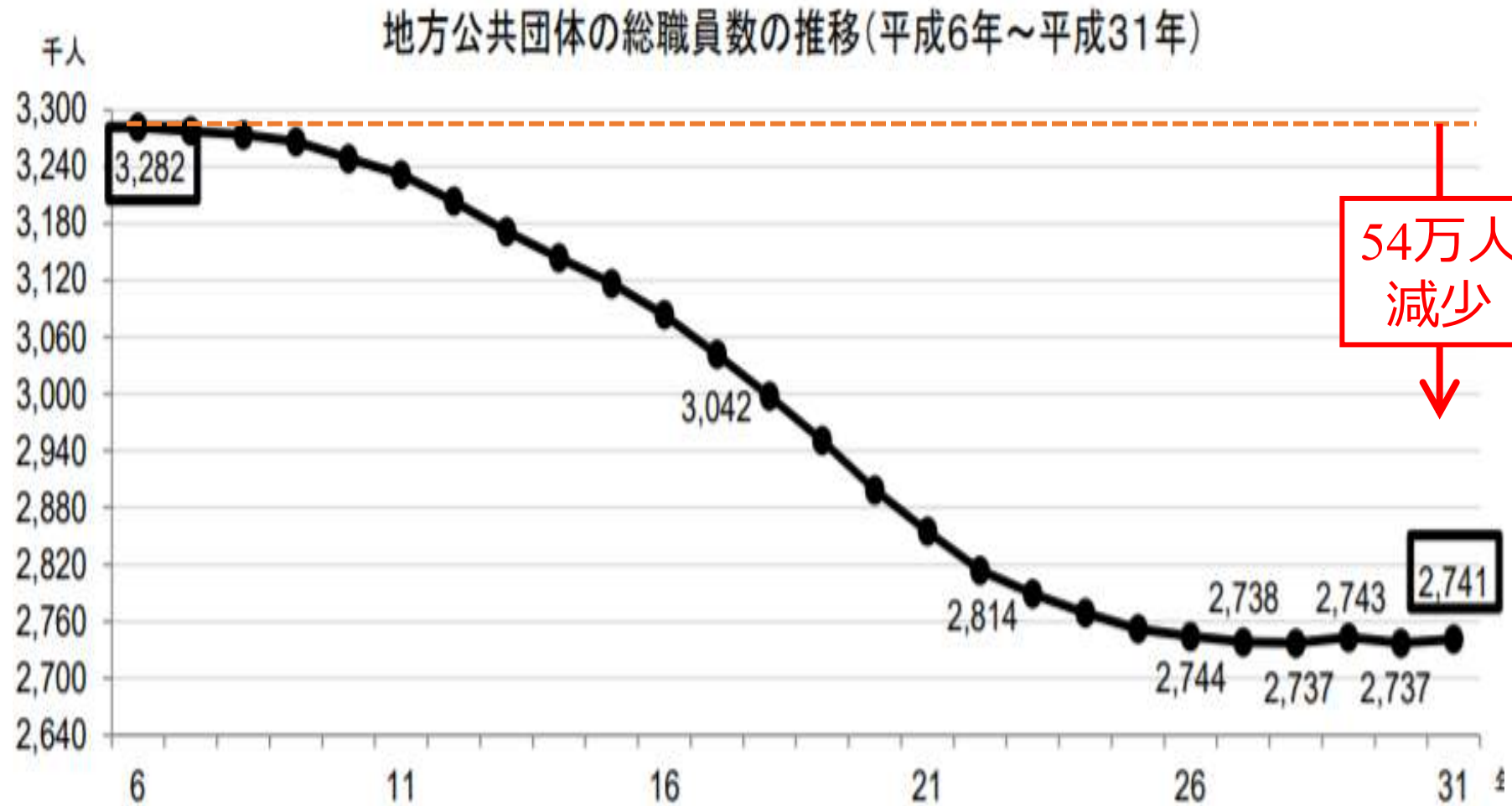
出典：平成19年版国民生活白書、令和4年12月社会意識に関する世論調査



# 公助にも限界が...

## 自治体職員は25年で16.5%減！

出典：総務省HP



# 自助・共助・公助のおまじないが効かない！

- ・自助：高齢化と単身化
- ・共助：近所のつながりの弱さ
- ・公助：消防団員、自治体職員の減少

⇔自助、共助、公助は重要だが、おまじないを唱えれば成就するものではない。

※福祉も自助、共助、公助を組合わせるが、介護保険、障害者総合支援法、生活困窮者支援、重層的支援など政策開発

⇒防災を福祉の理念、取組みを参考にアップデートする！

# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

- 国難災害は近い（と想定する）
- 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ① **住宅耐震化は自己負担のない公費で**
- ② 緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③ 在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④ すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤ 災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥ 法の目的に「尊厳」を加える

# ①住宅耐震化は全額公費で

課題：低所得者は住宅耐震化ができない

⇒全額公費で（応益負担⇒応能負担へ）

- ・地震の直接被害の大部分を軽減できる
- ・津波避難、地震火災、避難生活の困難さ、等を軽減できる

【経費】全国約450万戸の未耐震木造住宅の耐震化経費の試算 $450\text{万戸} \times 167\text{万円} = 7.5\text{兆円}$

⇒10年計画で年7千5百億円

未耐震新木造住宅数の出典：国交省「耐震改修促進法に基づく基本方針の見直しについて」

<https://www.mlit.go.jp/policy/shingikai/content/001885273.pdf>

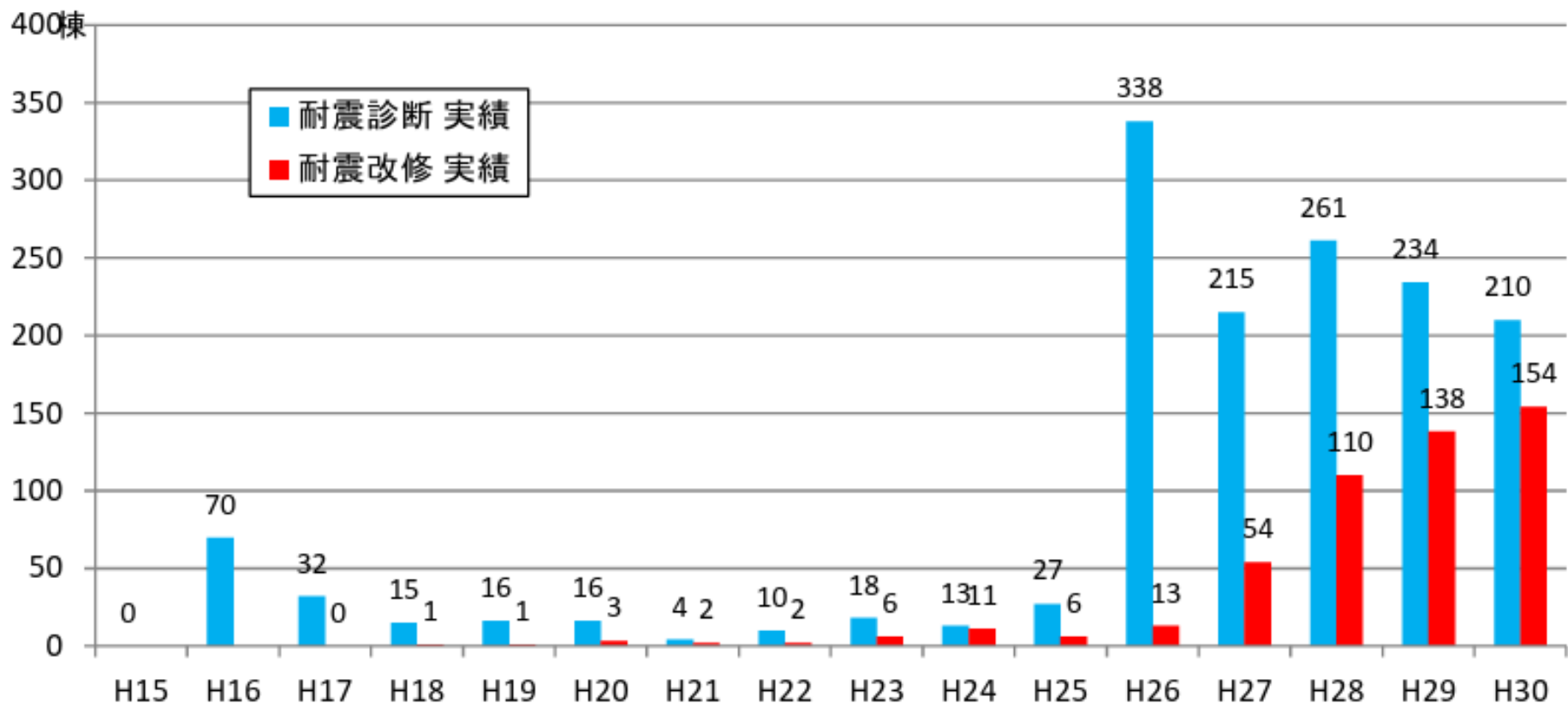
工事費の出典：日本木造住宅耐震補強事業者協同組合

<https://www.mokutaikyo.com/hokyo/>



# 黒潮町の耐震実績

耐震診断及び耐震改修実績（黒潮町）



出典：NPO法人達人塾ネット「地域ぐるみの耐震活動に向けた 普及啓発事業～田原市を中心に～報告書」令和2年1月

# 地震防災戦略による減災効果

出典：内閣府「地震防災戦略」「地震防災戦略フォローアップ結果について」

[http://www.bousai.go.jp/jishin/tonankai\\_nankai/pdf/gaiyou.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/tonankai_nankai/pdf/gaiyou.pdf)

[http://www.bousai.go.jp/jishin/tonankai\\_nankai/pdf/followup\\_gaiyou.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/tonankai_nankai/pdf/followup_gaiyou.pdf)

## ■平成17年3月 東海、東南海・南海地震を対象に地震防災戦略策定

## ■3年後に戦略の効果測定

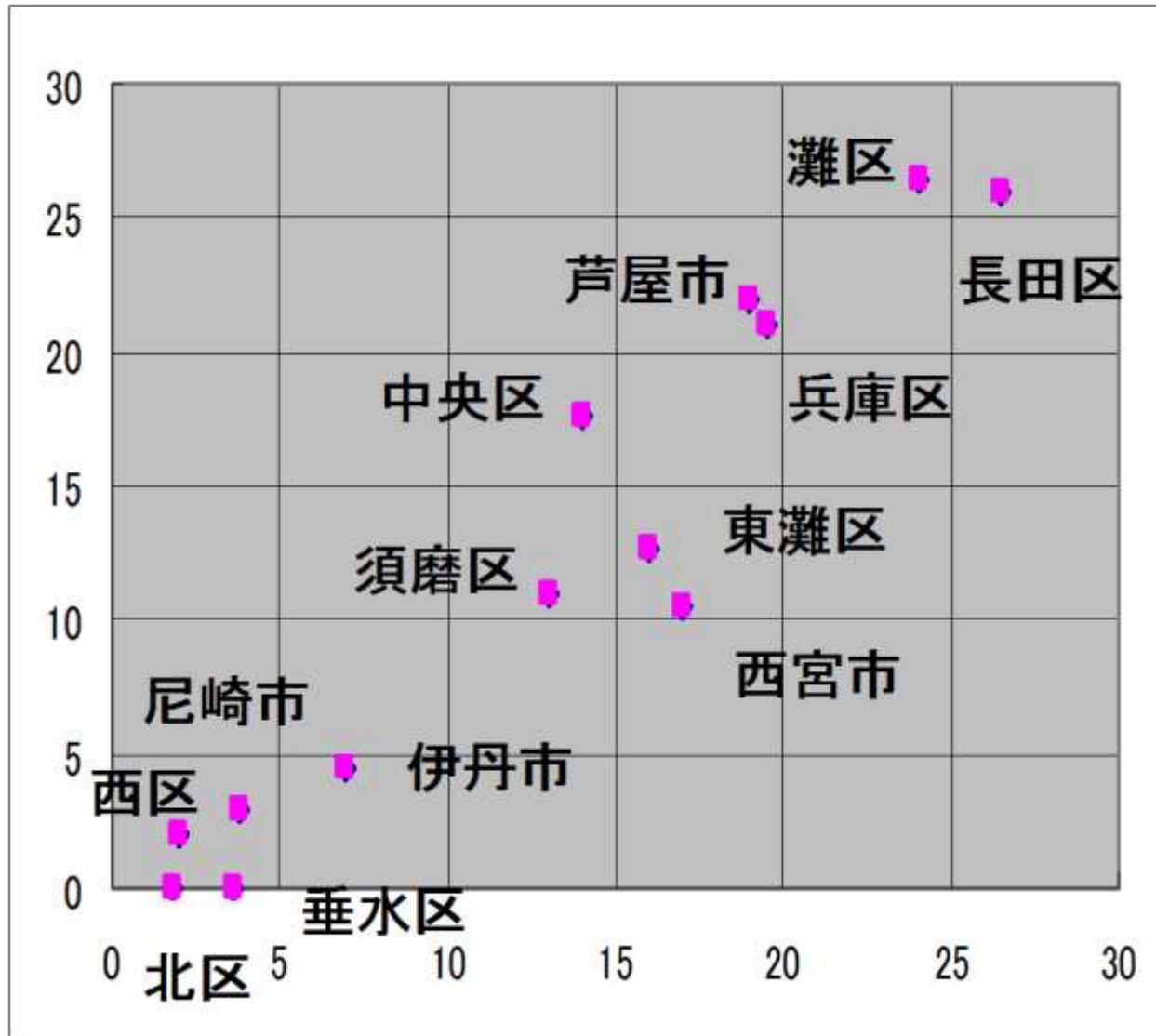


●想定死者数約4000人減少、経済被害11兆円減少

→根拠：死者数の半数、経済被害の7割は住宅等の耐震化の効果による

# 耐震性の弱い住宅が最大の課題

直後出火率  
(午前7時までの十世帯あたり出火件数)



阪神・淡路大震災：消防庁ホームページから東京いのちのポータルサイト作成

# 賃貸住宅は耐震性公表

- 概要：耐震診断、耐震性表示を義務付ける。

耐震性がアパート選びの基準  
となる社会をつくる。大家は  
空室対応で耐震化を促進

※木造アパートは耐震診断しなければ

- ・昭和56年以前  
「極めて弱いと推定」
- ・昭和56年～平成12年  
「弱いと推定」
- ・平成13年以降  
「一応安全と推定」

熊本地震で  
1階が潰れた  
南阿蘇村の  
アパート



# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える

## ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で

課題：高齢者、障がい者の逃げ遅れが多い

⇒ご近所と避難所へ「ひなんさんぽ」

- ・避難訓練は避難の確率を高める
- ・近所や知人の声掛けが避難行動を促す
- ・フレイル予防、介護予防につながる

⇒全国展開で地域共生社会づくりを！

【経費】全国約1千万人×年に2回の参加  
お茶代 2千万人×千円＝200億円

# 2011年3月11日 東日本大震災

死者：15,900名

行方不明：2,520名

(警察庁：2025.3.11)

震災関連死：3,808名

(復興庁2025.3.11)

計：22,228名 (以上)

避難者数：27,615名

(復興庁2025.2.1)



東京大学大学院  
片田敏孝教授提供





# 【訓練】百考は一行に如かず

## 「漢書」趙充国伝

震災前に津波避難訓練に参加経験が「ある者」では「ない者」に比べて、避難したオッズ比が 1.99 倍高く、津波浸水域内にいた場合はさらにオッズ比が**3.46 倍高い**。

一方で、地震避難訓練、地震や津波に関する防災の講義への参加、地震・津波に関する話を聞いた経験は避難行動に統計学的に有意な影響を与えていない。

（中谷直樹「津波避難訓練が避難行動に与える効果」埼玉県立大学地域産学連携センター2019年度WEB講座）

# 防災訓練が大事！だけど・・・

## ・町内会・自治会役員

訓練は、避難、AED、初期消火、応急救護、避難所開設、炊き出し・・・準備も片付けも大変！

## ・高齢者、障がい者等

訓練会場で居場所がない、つまらない・・・行きたくない！

# ひなんさんぽ 岡崎市



## 【実施までの流れ】

個別避難計画を作成



要支援者の体調などを確認



天気予報を確認



日程調整



ひなんさんぽ実施



# 訓練が終わったら、振り返り

訓練結果を**当事者、保護者、**  
地域住民・民生委員と医療や  
福祉関係者、自治体職員が  
振り返りをして、**個別避難計画**  
**の作成へ！**

※美味しい和菓子も(^\_-)-☆

⇒当事者、地域、福祉がつながる



# 私のひなん計画(津波)

## ひなんする人

ふりがな	おが たろう	生年月日	昭和〇年〇月〇日
氏 名	男鹿 太郎	年 齢	〇〇歳
住 所	比詰字〇〇〇-1	ひとりで玄関まで出られますか？	
電話番号 (自分と家族)	0185-〇〇-〇〇〇〇 080-〇〇〇-〇〇〇 長男：男鹿 一郎 0185-〇〇-〇〇〇〇 090-〇〇〇-〇〇〇	1 出られる ② 出られない	

## ひなんの支援者

ふりがな	つばき はなこ	できること
氏 名	椿 花子	<input checked="" type="checkbox"/> 避難しているかの確認 <input type="checkbox"/> 避難先に一緒に行く <input type="checkbox"/> その他※具体的に書いてください
住 所	比詰字〇〇〇2-2	
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇	
ふりがな	あおさぎ すぎ	できること
氏 名	青佐木 杉	<input type="checkbox"/> 避難しているかの確認 <input checked="" type="checkbox"/> 避難先に一緒に行く <input type="checkbox"/> その他※具体的に書いてください
住 所	比詰字〇〇〇3-3	
電話番号	0185-〇〇-〇〇〇〇	

## 避難先・避難経路・現地確認日

避難先	避難経路	現地確認日
〇〇さんの家	歩いていく	令和 年 月 日

# 個別避難計画の効果

5

○計画の完成度より、計画を作るプロセスで**つながりを作る**ことが助かる確率を上げる！

⇒良い地域社会づくりに**つながる**

○なお、紙の計画があると、忘れにくい、更新しやすい、共有しやすい効果がある。



# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③**在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を**
- ④すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える

# ③在宅避難のために簡易トイレの 全戸配布を

課題：トイレ不足で健康や衛生環境悪化

⇒全国民に4日分の簡易トイレ配布

- ・在宅避難で社会の混乱を軽減
- ・水分、栄養を取りやすくなり感染症、誤嚥性肺炎等を防止する
- ・BCP,復旧の迅速化に資する

⇒国民の行動変容を促す！

【経費】全国民 1億2380万人×3千円（20個  
（4日分）） = 371億4千万円  
3年間なら123億8千万円/年

# **トイレ不足と栄養不足**

**リスク1：免疫機能低下により感染症にかかりやすい。**

**リスク2：誤嚥性肺炎、エコノミークラス症候群にかかりやすい**

**リスク3：イライラしてもめごと、犯罪が多くなる**

○災害用トイレを1回分でも備蓄している人は22.2%

○4日分以上備蓄している人は**4%**

○備蓄しない理由は「特にない」が45%

# マンションのトイレは首都直下地震の 最重要対策(1)

## 人は1日に5回のトイレ

市区町村が準備しているマンホールトイレや  
仮設トイレは1階にしかない……

⇒マンションからトイレのたびに上り下りするのは困難、特に高齢者、障がい者、高層階など

# マンションのトイレは首都直下地震の 最重要対策(2)

過去の災害では、マンション住民の多くはトイレ  
が使えないので避難所か車中泊・・・

⇒ **トイレが使えないとマンション住民  
が多数避難所に押し寄せる**

一方、自治体はマンション住民の避難所までは  
用意していない。



# マンションのトイレは首都直下地震の 最重要対策( 3 )

⇒避難所に入れない人はどうする？

トイレも水・食料ももなければ  
**社会不安が増大！**  
**パニックの発生も！**

# マンションのトイレは首都直下地震の 最重要対策(4)

○避難生活が困難であれば、  
企業、行政、団体の職員は、  
出勤できない。

⇒復旧やBCPが動かず、社会  
全体の復旧・復興が大幅に遅  
れ、さらに社会不安を拡大

# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④**すべての福祉施設を福祉避難所に**
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える

## ④すべての福祉施設を福祉避難所に

**課題：高齢者、障がい者の避難生活が困難**

**⇒すべての福祉施設で受入れ可能にする**

- ・安全な避難先が確保できる
- ・災害関連死の減少につながる
- ・避難生活から生活再建につながる
- ・福祉事業者の事業継続が可能になる

【経費】消耗品 社会福祉施設77,800×100万円  
= 778億円、 3年間なら260億円/年

出典：厚生労働省「令和5年 社会福祉施設等調査の概況」

**⇒さらに、すべての特別支援学校を障がい児の避難所、女子学校を妊産婦・乳児救護所へ**

# 東日本大震災の関連死

○震災関連死が3,808名にも上った

・89%が66歳以上、移動や避難所で衰弱

⇒高齢者を支援する制度、避難拠点が必要

※福祉施設BCP作成の義務化、福祉避難所を多数整備する

# 問題の多い運用

- 福祉避難所は**二次避難所**なので、災害発生して数日後に開設するものである

⇒**一般の避難所に行けない人（認知症高齢者、知的・精神障がい児者、乳幼児等）はどうすれば？**

- 指定避難所での生活が困難であることを区が確認したうえで、受け入れの調整ができた方に限り避難できます。

⇒**確認や受け入れ調整方法はきまっているのか。移送は多大な調整、労力、時間を要するのがわからない？**



# (新) 福祉避難所ガイドライン (2021年5月)

**市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合（災害時）で、高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設する。**

**⇒一次避難所として直接避難が原則！**

また、市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合で、一般の避難所に避難してきた者で福祉避難所の対象となる者がおり、福祉避難所の開設が必要と判断する場合は、福祉避難所の施設管理者に開設を要請する。

# 福祉避難所の新たな方向性

（高齢者等の避難支援に関するサブワーキンググループ報告書（2020.12.24）

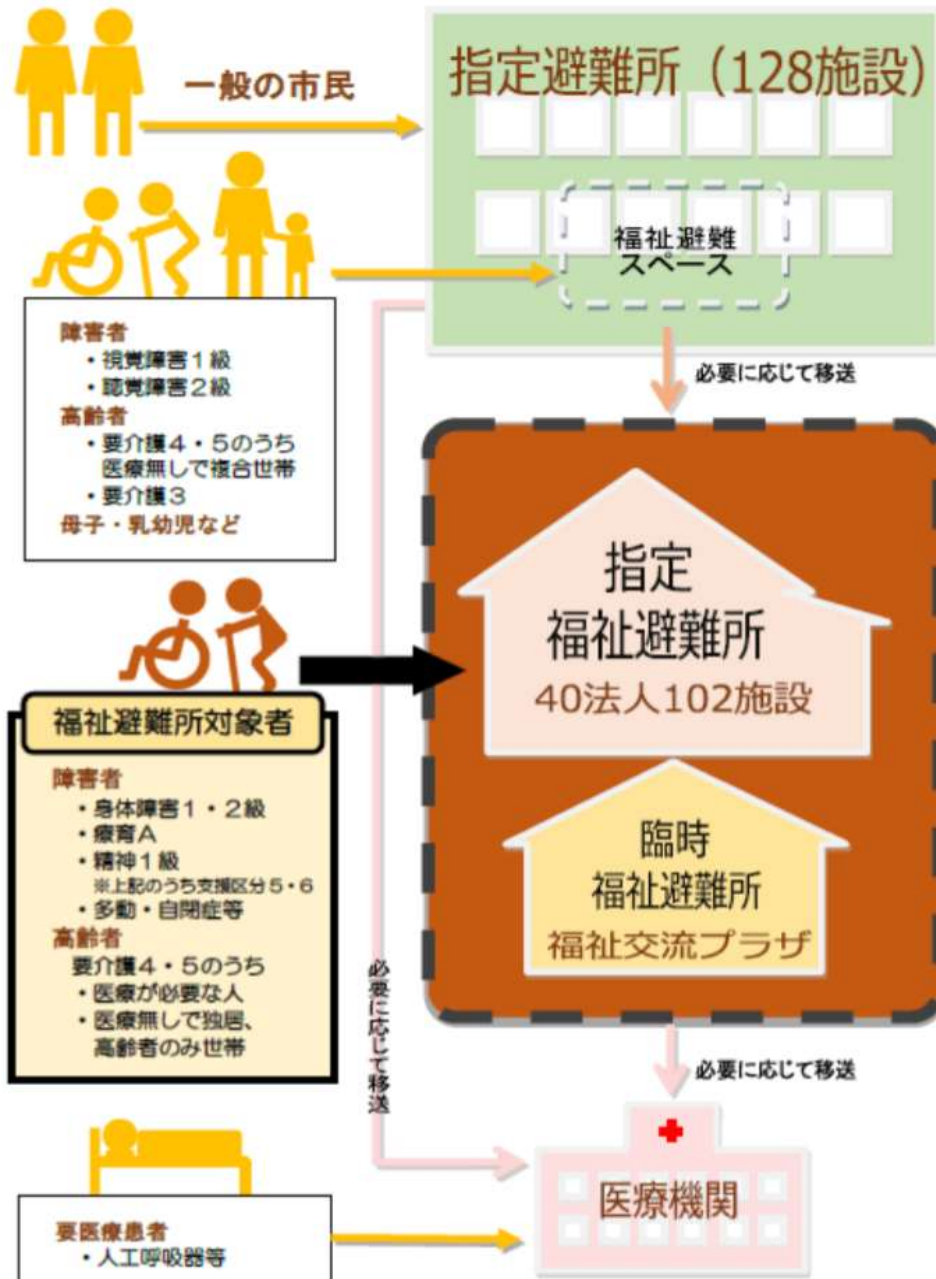
- 高齢者・障害児者等の個別避難計画で、福祉避難所施設との**事前マッチング**を行う。
- 福祉避難所は**マッチングのできた者について、直接避難を受入れる**とともに避難生活の場とする。
- 福祉避難所の負担軽減のため、**受入れ者を限定した公示**を行う。（例）〇〇特別養護老人ホーム（高齢者限定）、〇〇特別支援学校（障害児限定）

# 新潟県上越市の事例

高齢者等の避難支援に関するサブワーキンググループ報告書（2020.12.24）

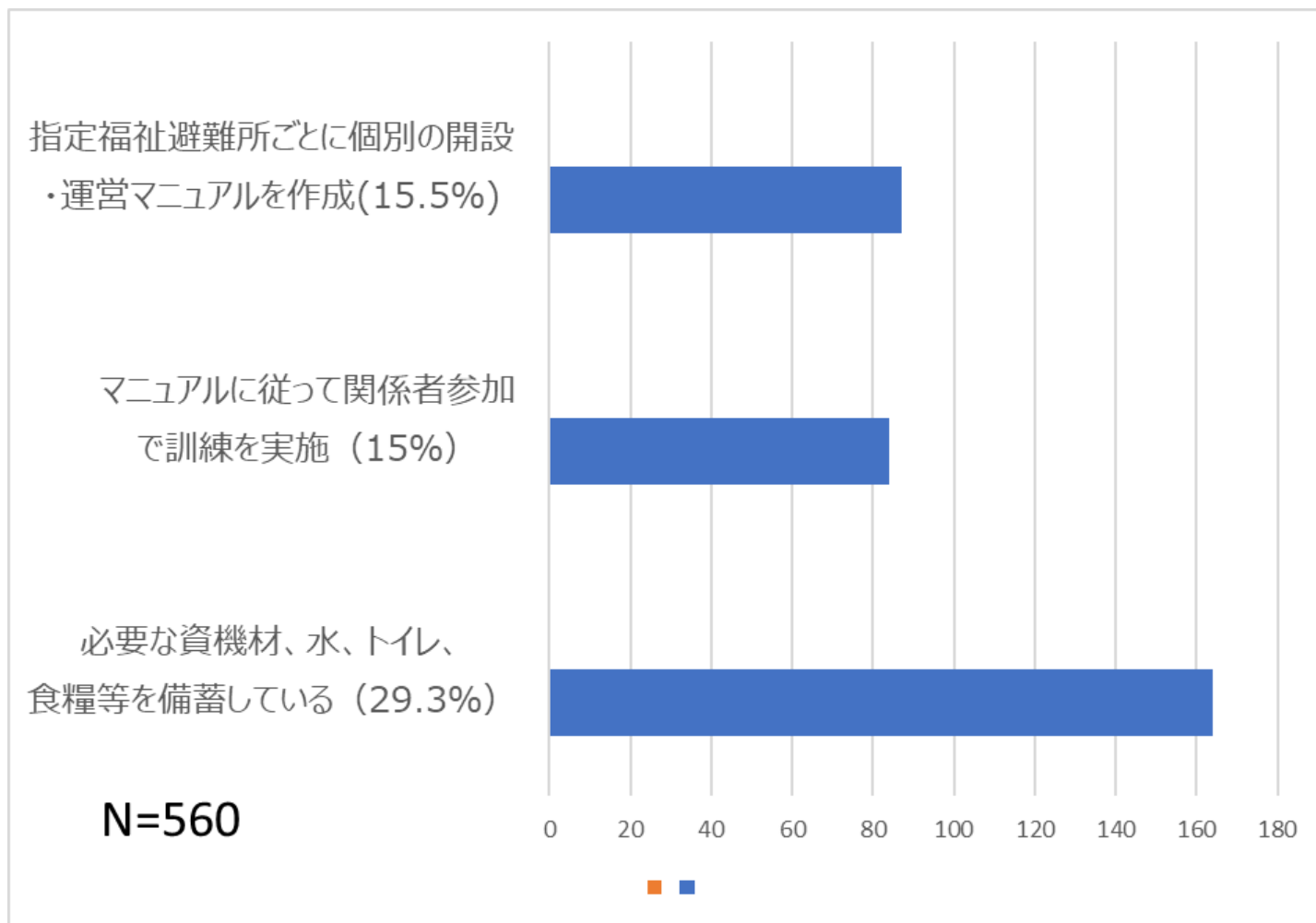
- あらかじめ市の聞き取り調査を終えて、避難する福祉避難所が指定されている人は、自宅から**直接避難**
- 福祉避難所が指定されていない人は、まずは近くの**指定避難所内の福祉避難スペース**を利用

# 《避難のイメージ》

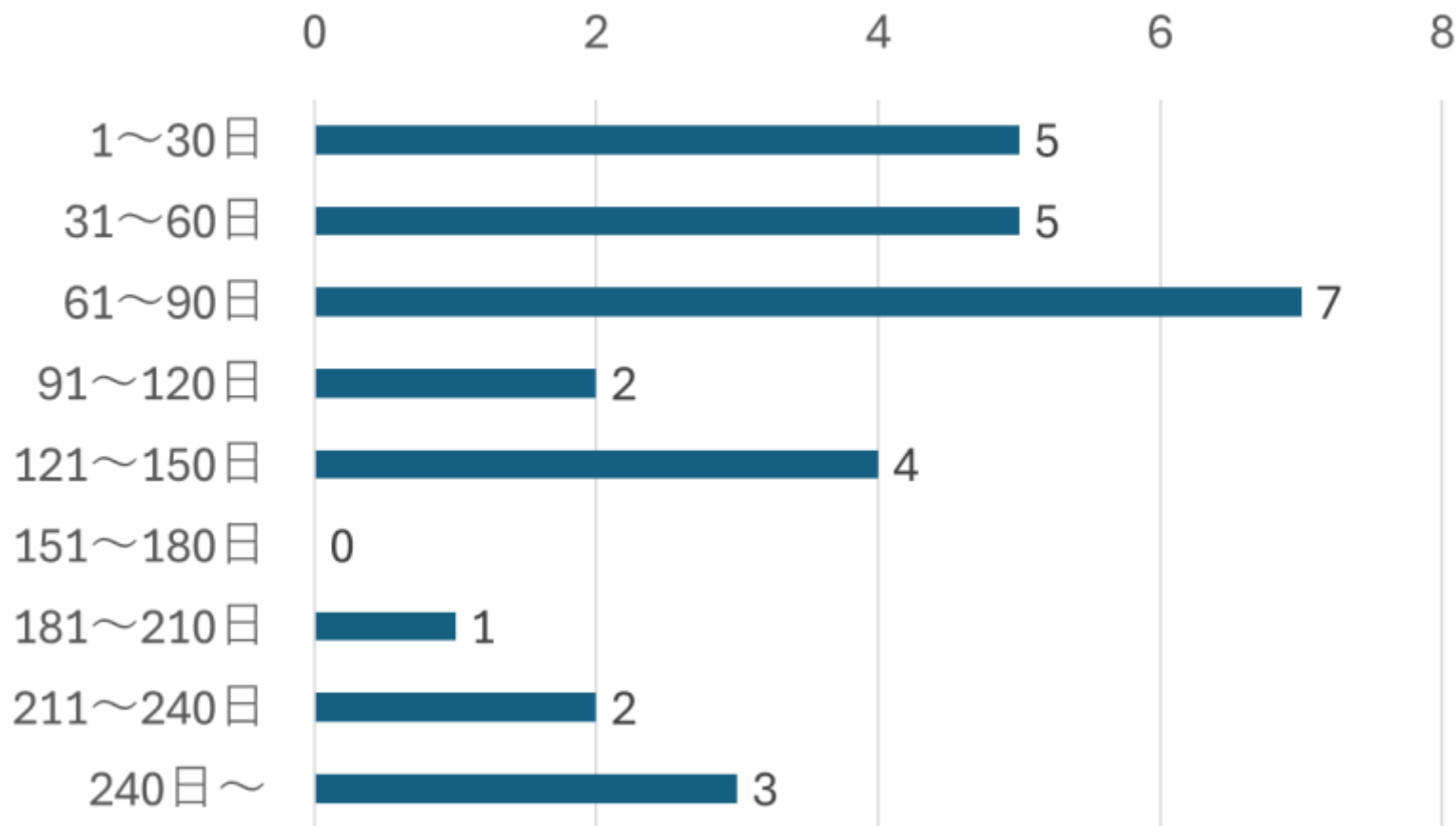


# 指定福祉避難所のマニュアル・訓練・備蓄状況

出典：「避難所外避難者の支援体制に関する調査研究」  
2022年 3月 一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会



# 令和6年能登半島地震 福祉避難所運営期間 n=29



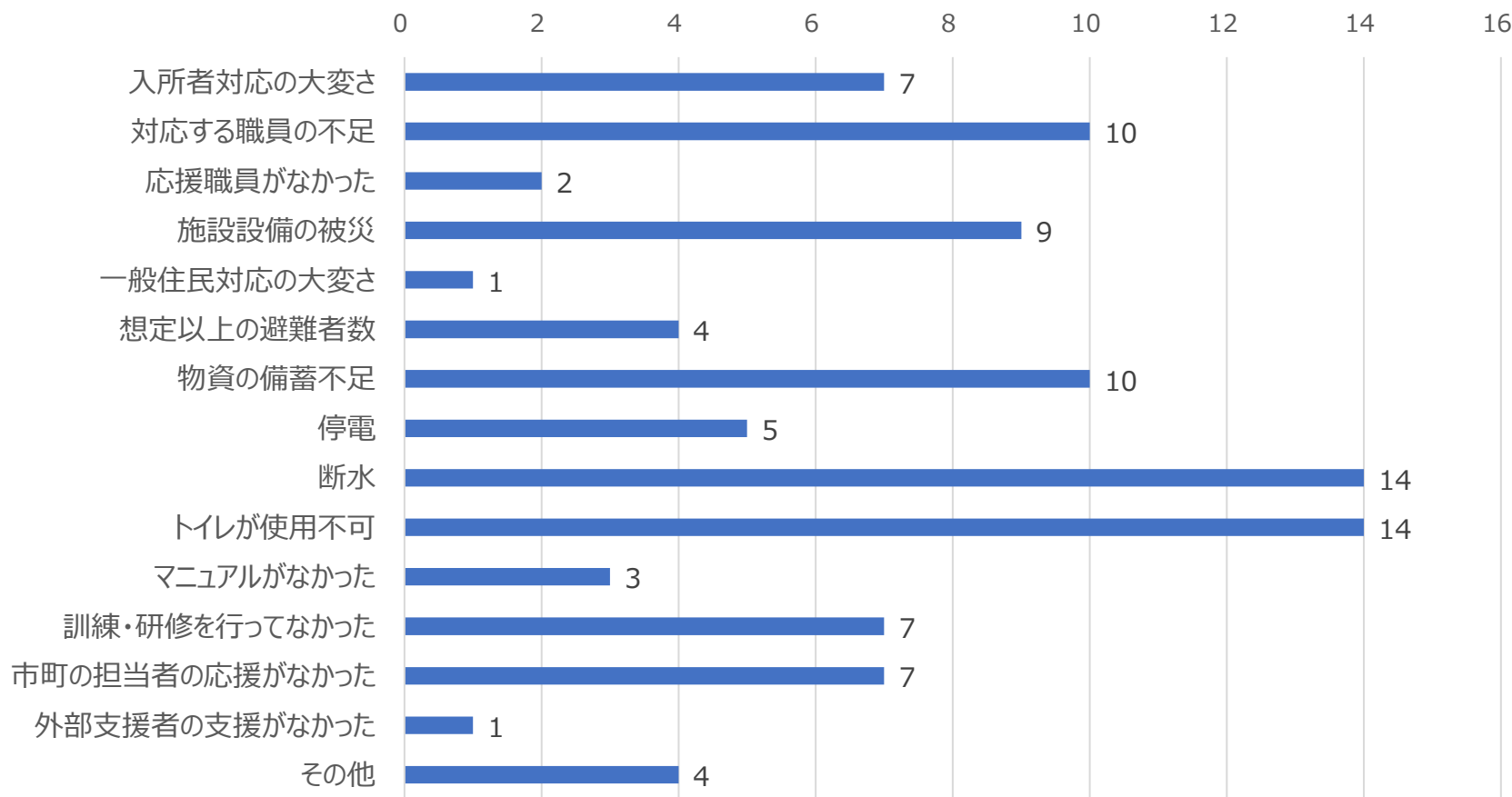
・福祉避難所運営期間は、最長で1月1日から10月14日現在継続中（10ヶ月以上）

・回答のあった29施設の**平均運営期間は約110日**であった

出典：（一社）福祉防災コミュニティ協会「令和6年能登半島地震福祉避難所アンケート」2025年4月

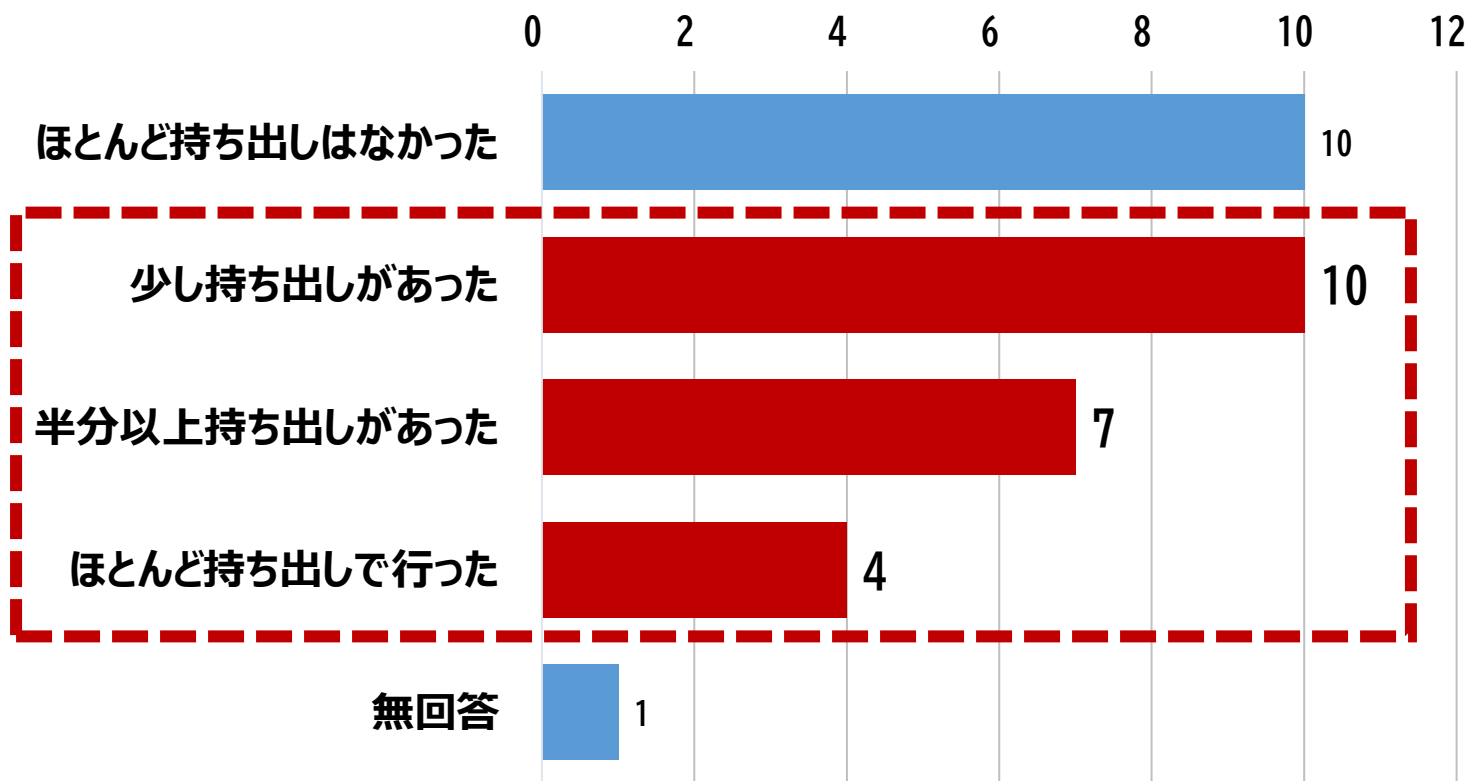


# 福祉避難所の開設運営で苦慮したこと



- ・ 複数回答
- ・ 断水、トイレが使用できない理由が最も多く、次いで、対応する職員不足、必要物資不足、施設設備が被災し使用できなかったことがあげられている

# 福祉避難所の運営経費



- ほとんど持ち出さずに運営ができたのは10施設のみであった
- 何らかの持ち出しをした施設が21施設65.6%であった
- 福祉避難所の運営が福祉事業所の負担とならないような、  
市町村の福祉避難所運営スキーム(財源の確保など)の整備が必要
- 施設と行政担当者で請求フォームを使った訓練を！

# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える

## ⑤災害福祉支援体制の整備・人材育成

**課題：福祉関係者の被災者支援が弱い**

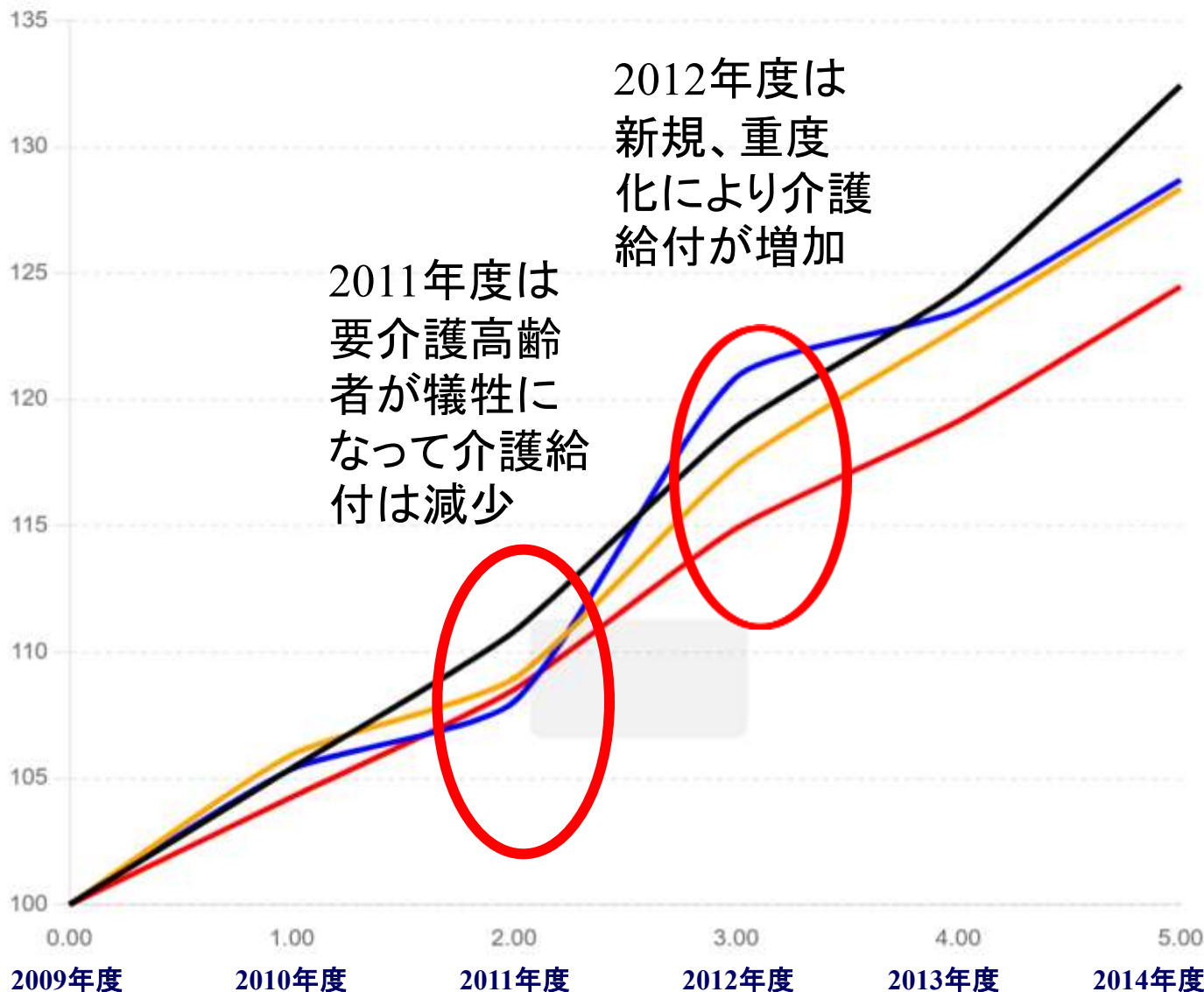
- ・DWAT訓練、拡充、ネットワーク化
- ・被災福祉施設への支援
- ・福祉避難所の開設・運営
- ・ボランティアセンター支援
- ・災害ケースマネジメント等

**【経費】上記事業の拠点となる都道府県社協に常設型の「災害福祉支援センター」47都道府県（4名）  
＋中央センター（12名）人件費 900万円×200名  
＝18億円＋研修等事業10億円＝28億円**

## 2009年度基準 (=100) 介護保険給付費推移



Y 指数 (2009年度=100) (X 年度 別) ■ 全国, ■ 岩手県, ■ 宮城県, および ■ 福島県 用



出典: GraphToChart等からChatGPT作成(一部推定含む)

# 災害後の要介護者認定数の増加

## 【東日本大震災（岩手・宮城・福島）】

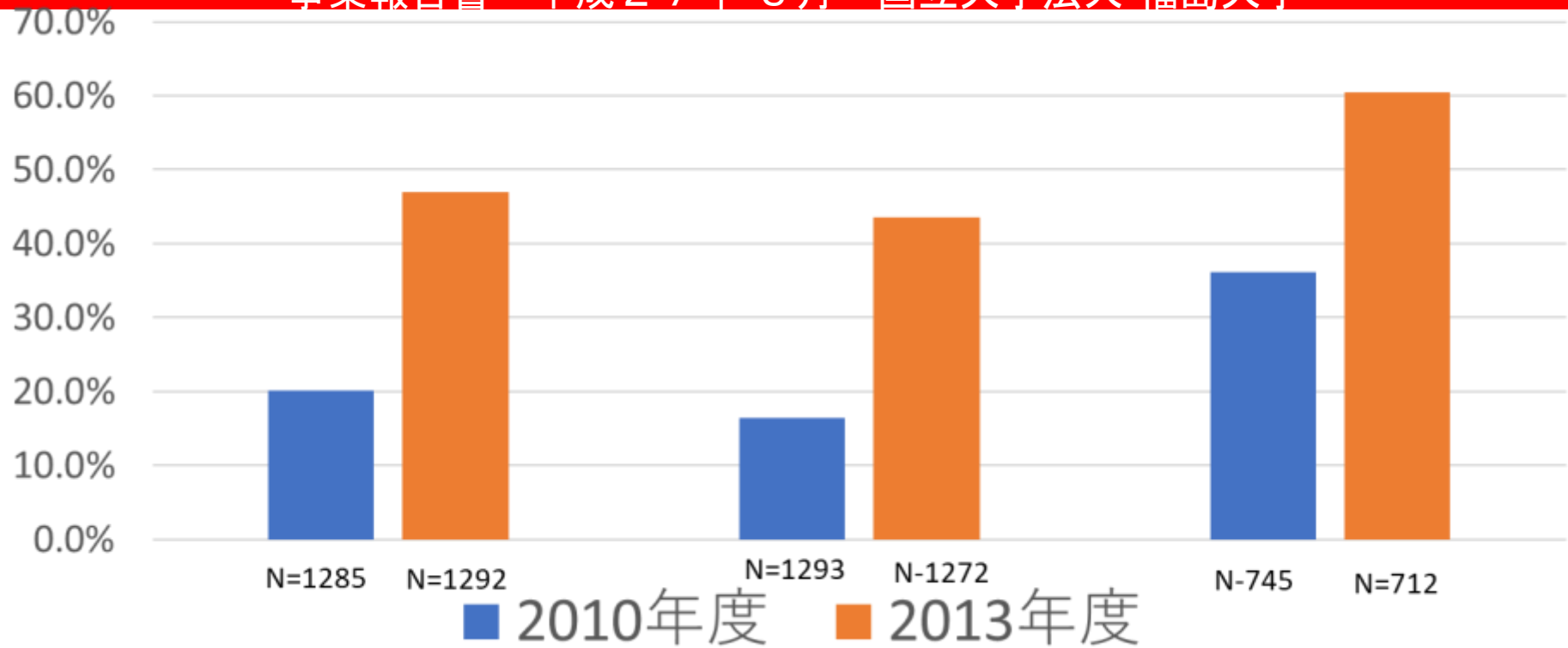
- ・前年同期比24%増（石巻除く）
- ・福島県38%増、富岡町は約4倍
- ・増加理由は、「仮設住宅など避難先の生活の影響による心身の衰え」が最多

（出典：2012年3月4日16時46分 朝日新聞デジタル）



# うつ状態の要介護者が増える

福島県における要介護認定者増の要因分析による必要な支援のあり方に関する調査研究  
事業報告書 平成27年 3月 国立大学法人 福島大学



毎日の生活  
に充実感が  
ない

楽しんでやれ  
ていたことが  
楽しめなくなっ  
た

以前は楽にで  
きていたこと  
がおっくうに  
感じられる

2016年4月14日、16日熊本地震 最大震度 7

益城町建物被害 全半壊6,259棟、一部損壊4,325棟、無被害156棟

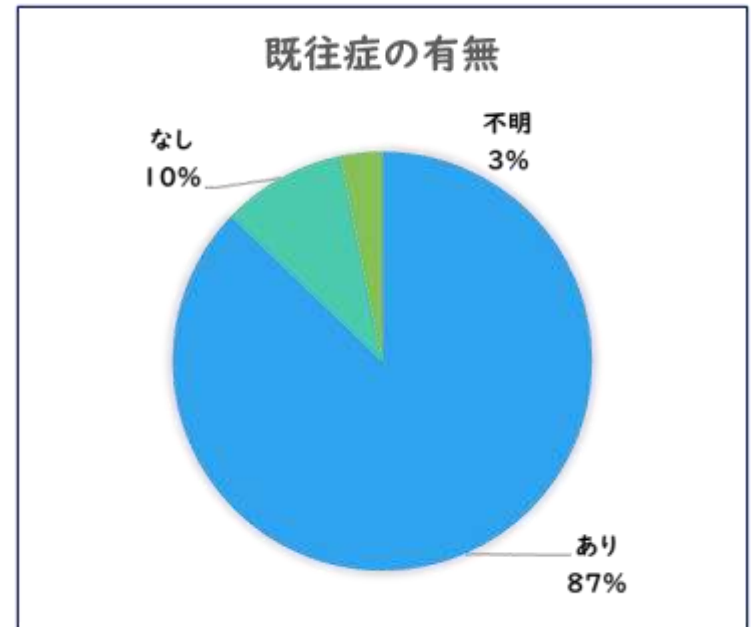
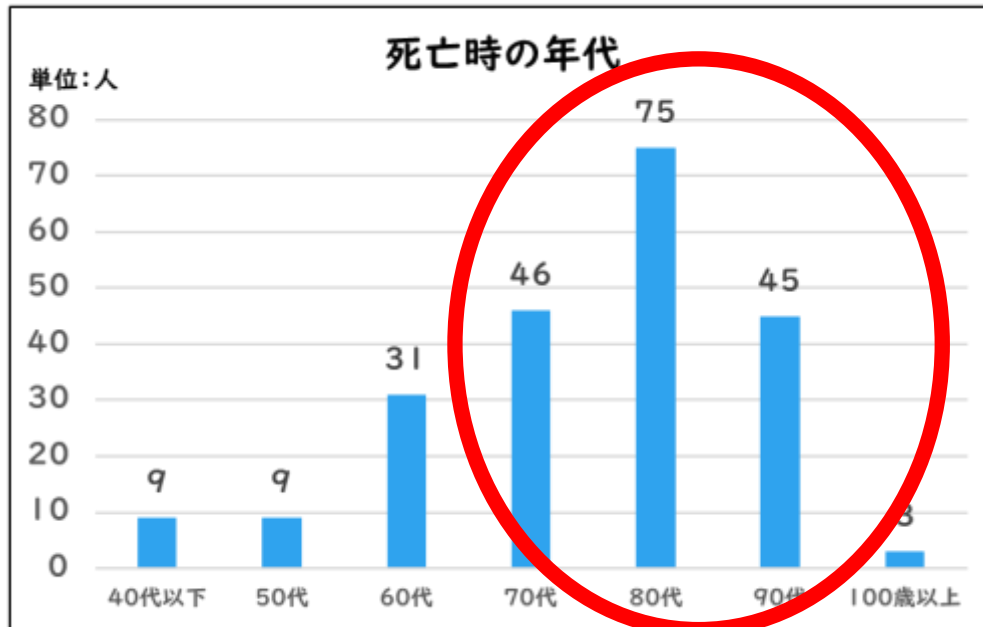
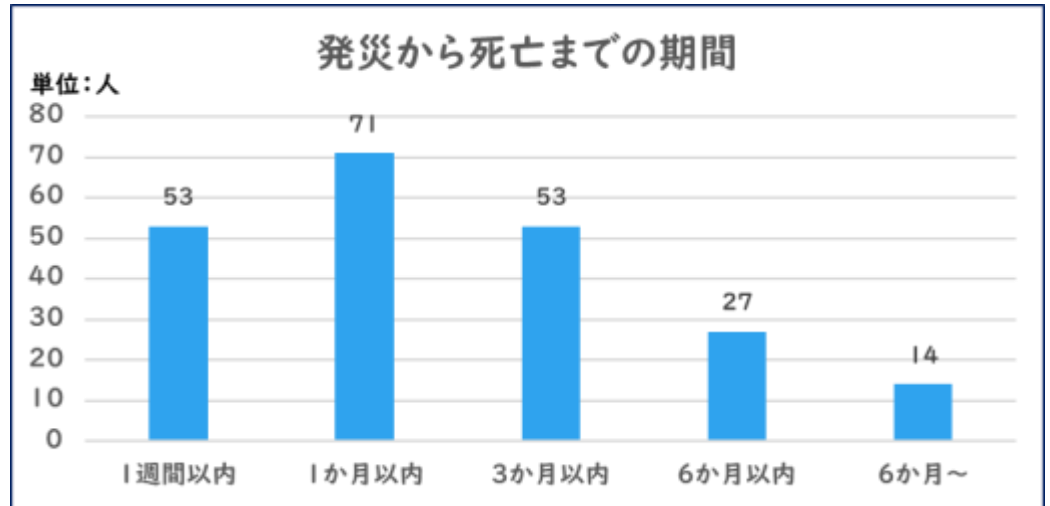
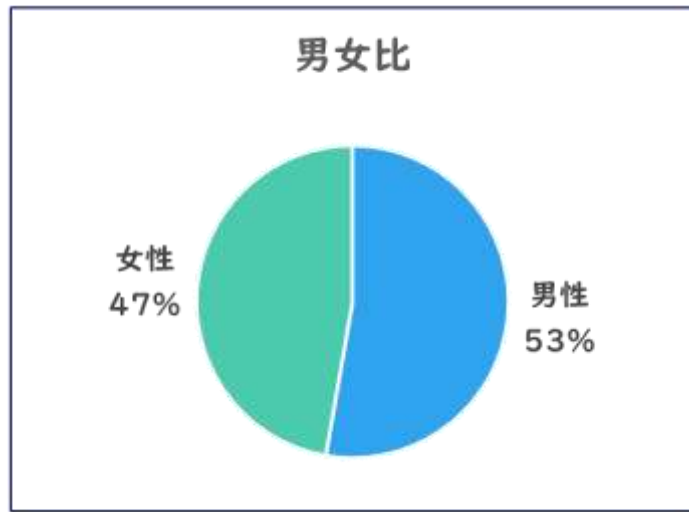
**死者:273名(災害関連死:223名)**(熊本県.2021.4.13)

最大避難者:183,882名



# 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：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表



# 熊本地震震災関連死 死亡時の生活環境区分

出典：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表

生活環境	人数	割合
発災時にいた場所及びその周辺	12	5.5%
避難所等への移動中	0	0.0%
避難所滞在中	10	4.6%
仮設住宅滞在中	1	0.5%
民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中	0	0.0%
親戚や知人の家に滞在中	8	3.7%
<b>発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】</b>	<b>81</b>	<b>37.2%</b>
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】	27	12.4%
発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】	17	7.8%
<b>入院又は入所後 1 か月以上経過し亡くなった場合【病院】</b>	<b>58</b>	<b>26.6%</b>
入院又は入所後 1 か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】	3	1.4%
その他・不明	1	0.5%
<b>合計</b>	<b>218</b>	

# 能登半島地震

2024年1月1日 M7. 6

地震、津波による死者653名  
(うち災害関連死425名)

(出典: NHKニュース2025年8月21日現在)

死因の多くは、**住宅の下敷き**  
と高齢者等の**災害関連死**

※**最重要な政策とは**

⇒**住宅耐震化(＋避難支援)**

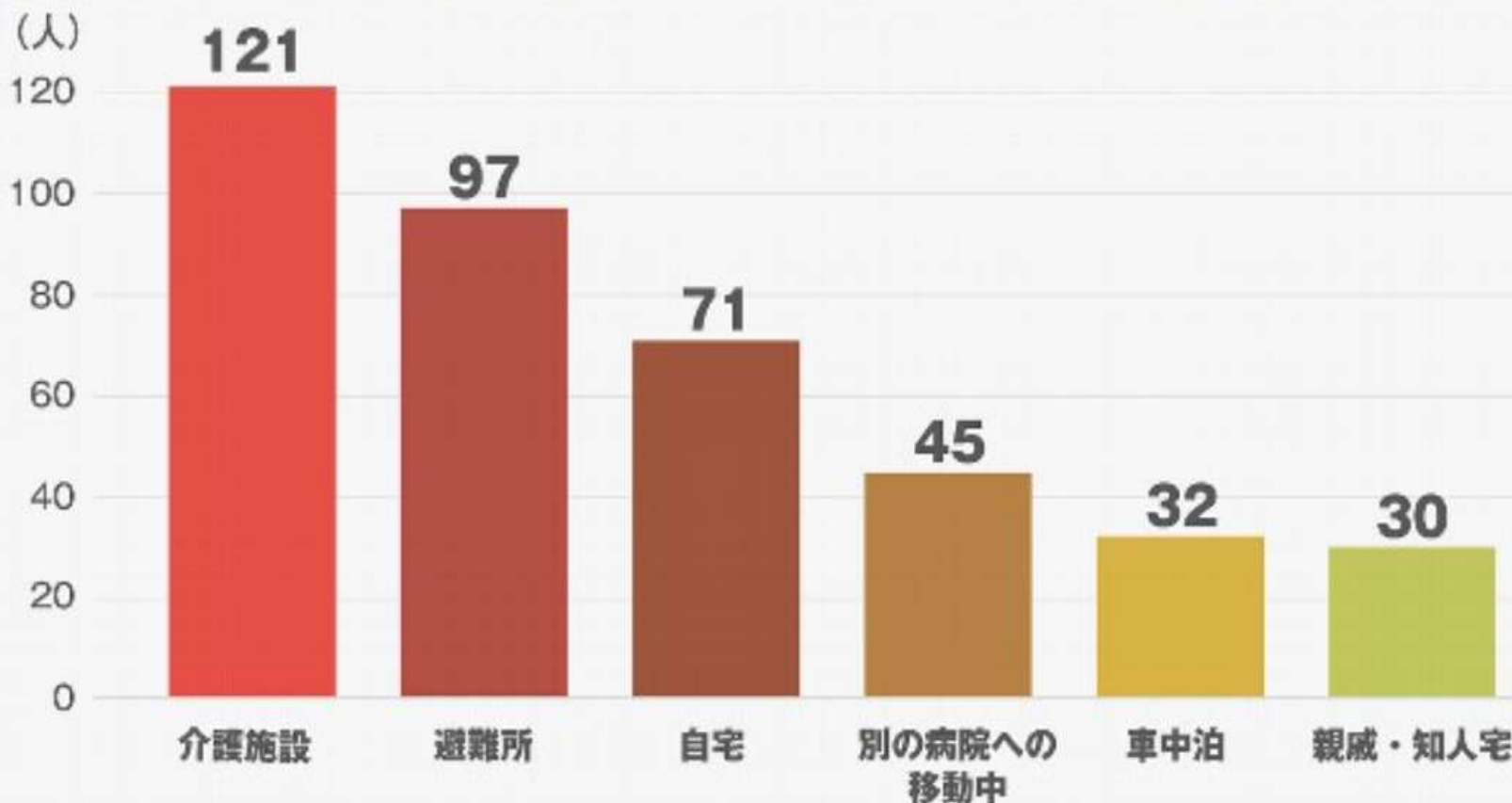
⇒**高齢者等の避難生活支援**

# 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

## 体調悪化の主な場所（重複あり）

NHK

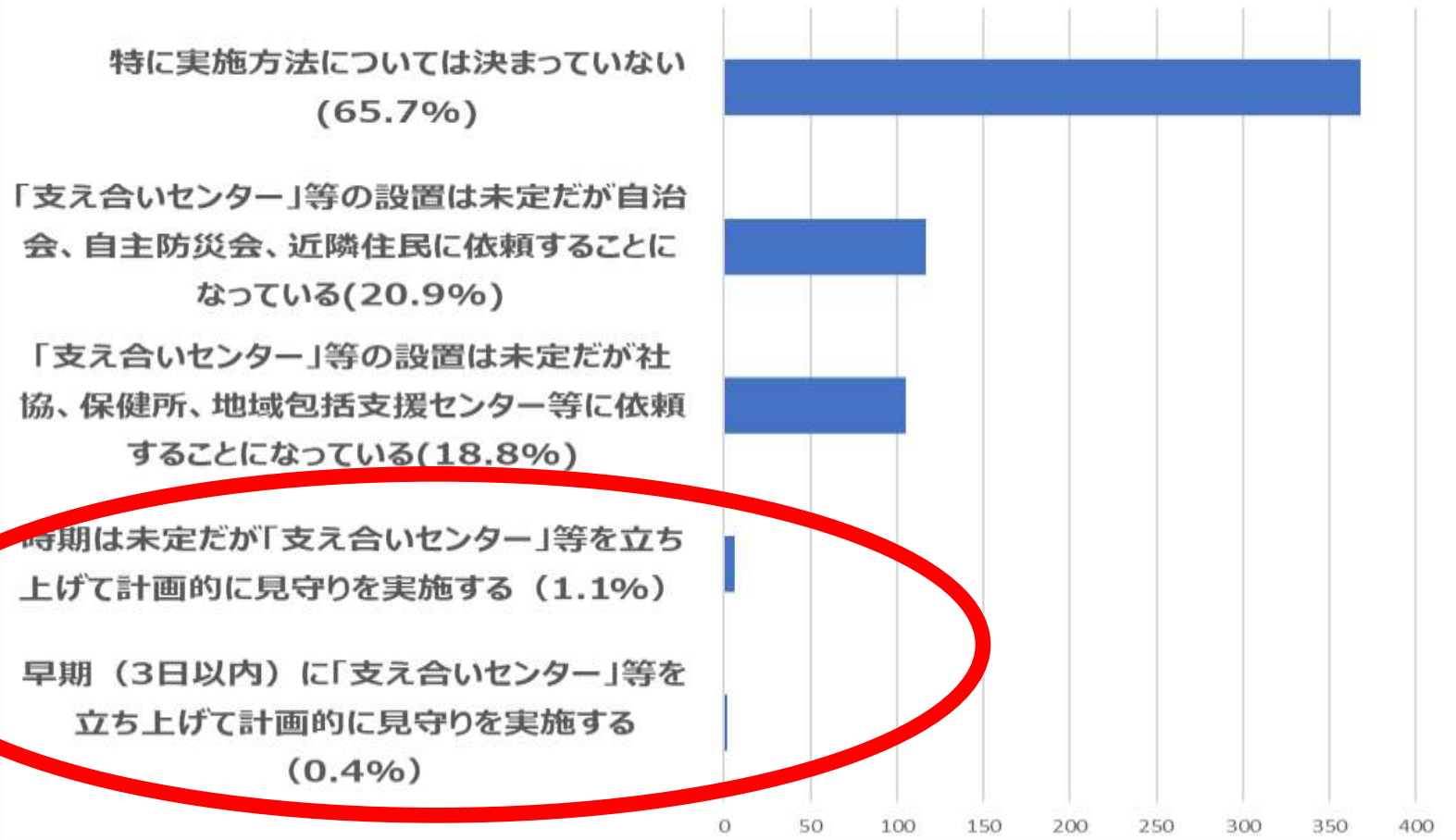




# 避難所外避難要配慮者の見守り

出典：避難所外避難者の支援体制に関する調査研究  
2022年 3月 一般財団法人 日本防火・危機管理促進協会

市区町村の避難所外避難要配慮者の見守り (n=560,複数回答有)





# 目的：災害時「も」尊厳が守られる社会

■ 国難災害は近い（と想定する）

■ 社会は脆弱化した



**福祉の理念で費用効果の高い事前防災を！**

- ①住宅耐震化は自己負担のない公費で
- ②緊急避難は「ひなんさんぽ」と個別避難計画で
- ③在宅避難のために簡易トイレの全戸配布を
- ④すべての福祉施設を福祉避難所に
- ⑤災害福祉支援体制の整備、人材育成を
- ⑥法の目的に「尊厳」を加える

# ⑥法の目的に「尊厳」を加える

課題：災害時に尊厳を守る意識が弱い

⇒災害対策基本法、災害救助法の目的  
に「尊厳」を加える

- ・平時の福祉関係法、スフィア基準と連動
- ・避難生活の困難さを軽減し、関連死防止、生活再建をしやすいとする
- ・すべての防災対策を尊厳の観点から見直しができる

【経費】啓発事業費 1千万円

# スフィア基準とは？

## 根幹にある 2つの信念

- 災害や紛争の影響を受ける人々は**尊厳**をもって人生をおくる権利があり、従って**援助を受ける権利**がある。
- 災害や紛争から生じる苦痛を和らげるために**実行可能なあらゆる手段**が尽くされるべきである。

# 近年の基本的人権は尊厳がキーワード

## 【児童の権利条約（1990年発効）】

児童が・・・特に平和、**尊厳**、寛容、自由、平等及び連帯の精神に従って育てられる

## 【介護保険法（2000年施行）】

（要介護等）の者が**尊厳**を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営む

## 【障害者総合支援法（2013年施行）】

（障害者及び障害児が・・・）**尊厳**にふさわしい日常生活又は社会生活を営む

# 2021年3月31日施行 戸田市防災基本条例

**6回の市民会議**(2019年9月～2020年12月)

⇒日本初の「**尊厳**」を入れた条例

## (目的) 第1条

この条例は、自助・共助・公助の考え方の下に、市民の生命、**尊厳**及び財産を守る上での基本理念と・・・

# 防災基本条例の目的に「暮らし」「尊厳」を加えた熊本市

- ・高齢者の逃げ遅れ・関連死が多い
- ・障がい児者が安心して避難できない
- ・授乳時には人にジロジロ見られる

これらは**暮らし**と**尊厳**を守っていますか？

※2022年10月 熊本市防災基本条例「災害時に市民等の生命、身体、財産及び**暮らし並びに個人の尊厳を守る**」

# **(国難級) 地震の発生確率 (10年間)**

南海トラフ地震 (M 8 級) 30%

(再来性があり、更新型で計算)

首都直下地震 (M 7 級) 33%

(ランダムに発生しポアソン過程で計算)

**A: どちらかが発生する確率 53.1%**

**B: どちらも発生する確率 9.9%**

**C: どちらも発生しない確率 46.9%**

さらに地震後の巨大水害、火山災害など複合災害...

【参考】5年間

**A: どちらかが発生する確率 37.4%**

**B: どちらも発生する確率 4.3%**

**C: どちらも発生しない確率 62.6%**



# お金はどうする？

- ・地震保険の政府積立金

⇒ 1兆9千8百億円 (2024年3月)

- ・宝くじ

⇒ 毎年3千億円の分配金

- ・消費税1%

⇒ 毎年2.8兆円

# 三不忘！

○易経では、古来より国家にとって忘れてはならない要諦が三つあり、三不忘という。

一、安くして危を忘れず。

二、存して亡を忘れず。

三、治まりて乱を忘れず。

(出典:『易経』「繫辞下伝」是故君子安而不忘危、存而不忘亡、治而不忘乱。)

ご清聴、ありがとうございました。