

2025 年 2 月 17 日

防災庁に望むこと

大阪公立大学大学院文学研究科 准教授

菅野 拓

1. 防災庁のミッションと重要な機能

- ✓ 防災庁の最初のミッションは、直接死はもちろん「災害関連死をなくす」こと。長期的ミッションは「防災」という言葉を意識せずとも災害に対応可能な社会を作ること（結果として「防災」という言葉が無くなること）。
- ✓ 「被災者が被災者を支える」ような慣れない仕事を、被災自治体中心で実施する構造を変え、プロの力も借りる「餅は餅屋の災害対応」で人権が守られる避難・生活再建を実現することが重要。
- ✓ 本気の事前防災としてプロの参画を促すため、防災庁予算として、ハード対策同様にソフト対策にも「安全率」を掛け、民間が専門性をもつソフト面の災害対応能力を平時から高めなければならない（社会保障や各種サービスのフェーズフリー化）。
- ✓ 災害時は、実働機関・様々な省庁・民間組織と連携・調整して「協働」する司令塔になるとともに、大規模災害時は、広域自治体や国が司令塔となる機構を検討することも重要である。
- ✓ 防災・災害対応の実効性を確保するために、予算を獲得し、専門性を蓄積し、民間組織とのつながりや信頼を維持し続けるプロパー職員が十分に存在することが重要である。また民間組織との協働を発展させていくために、一定数の民間組織からの出向者や事務の民間受託者が存在する組織とする必要もある。
- ✓ 訓練・教育・登録されるチームとしては、被災自治体を支えるためのチーム、災害ケースマネジメント支援チームの体制整備が急務である。
- ✓ 内閣府が実施してきた官民連携とは異なるレベルで専門性をもった民間組織が災害対応に参画する未来を描く必要がある。例えば、大手コンビニエンスストアが自動的に物資供給を担い、社会福祉法人や NPO が自動的にケアを担う未来。それを実現するのが防災庁の役割。
- ✓ 避難・生活再建は長きにわたる過程であり、様々な制度不備が見える機会でもある。制度改善のために内閣府で大規模災害ごとに検証を実施しているが、発災数カ月後までの短期的なものがほとんどである。そのため、例えば復興庁の知見班が実施したような避難・生活再建過程の全体にわたる検証の機能や、他省庁所管のものも含めた法制度・施策への反映の機能を持つべきである。特に災害関連死が多く生まれてしまう現状に鑑み、災害救助法や被災者生活再建支援法といった現在の被災者支援にかかわる法の抜本的見直しは急務である。

2. 災害対応、特に被災者支援が混乱し、災害関連死が生まれてしまう構造

- ✓ ある地域にたまにしかこない災害に対して、対応に構造的に慣れようがない被災市町村が、実施したことがない仕事を行うというのが災害対応混乱の基本構造。
- ✓ 比較的混乱が少ないのはハード整備。なぜなら国や地方自治体が平時から「プロ」として実施しているハード整備を強化し早回しするから。
- ✓ 戦後ずっと混乱が継続しているのは被災者支援。なぜなら、平時は物資・食料・家などは市場で民間企業が、ケアサービスは準市場で医療法人・社会福祉法人・NPO・株式会社が専門性を持って供給しており、地方自治体にはノウハウがないから（図 1）。
- ✓ もともと生存権保障を眼目とした災害救助法は、社会保障の一端として成立した。この法で規定された役割分担により地方自治体のみが救助の中心となる。その後、議員立法として成立した災害弔慰金法や被災者生活再建支援法は社会保障と異なる原理で被災者支援を規定し、その担い手は地方自治体に限定された。結果として被災者支援は社会保障から孤立し、支援ニーズが増える災害時に、慣れない仕事をいつもより担い手が少ない状況で地方自治体を実施する構造が出来上がった（図 2）。
- ✓ 阪神・淡路大震災をきっかけとして、医療機関を中心に自律的に組成された DMAT（災害派遣医療チーム）は重要な例外であり、災害救助法に「医療及び助産」が規定されていたことで実際の活動が可能となった。

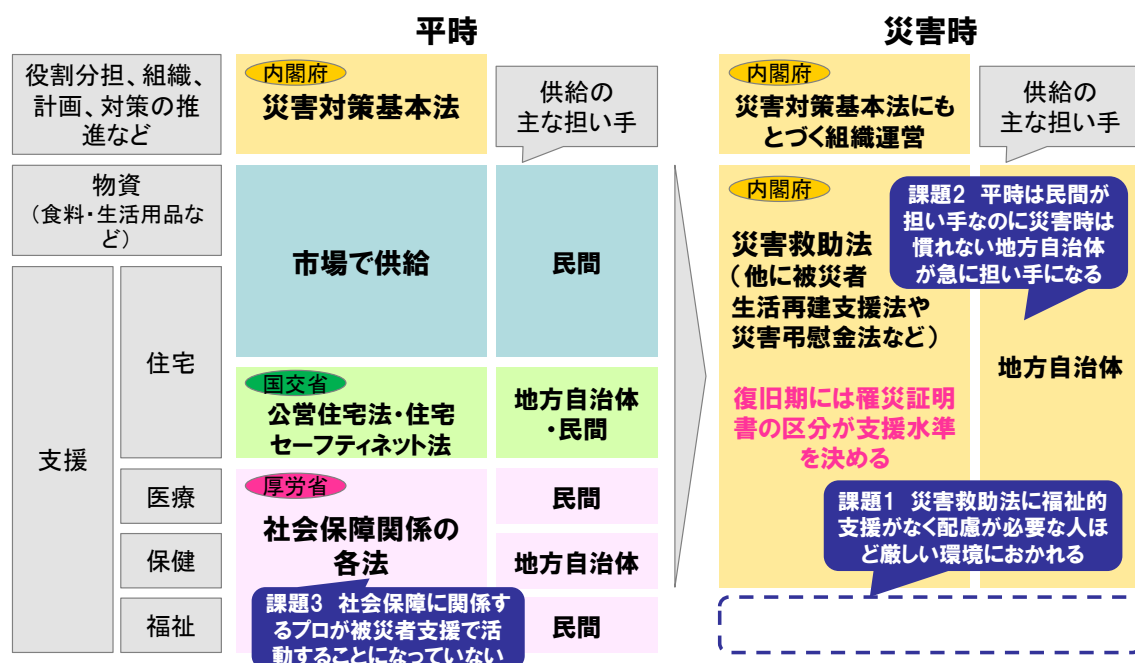


図 1 平時・災害時の被災者支援にかかわる法律と財・サービス供給の担い手
→平時に民間が関与し、行政が慣れない財・サービスの供給で混乱する

資料 筆者作成

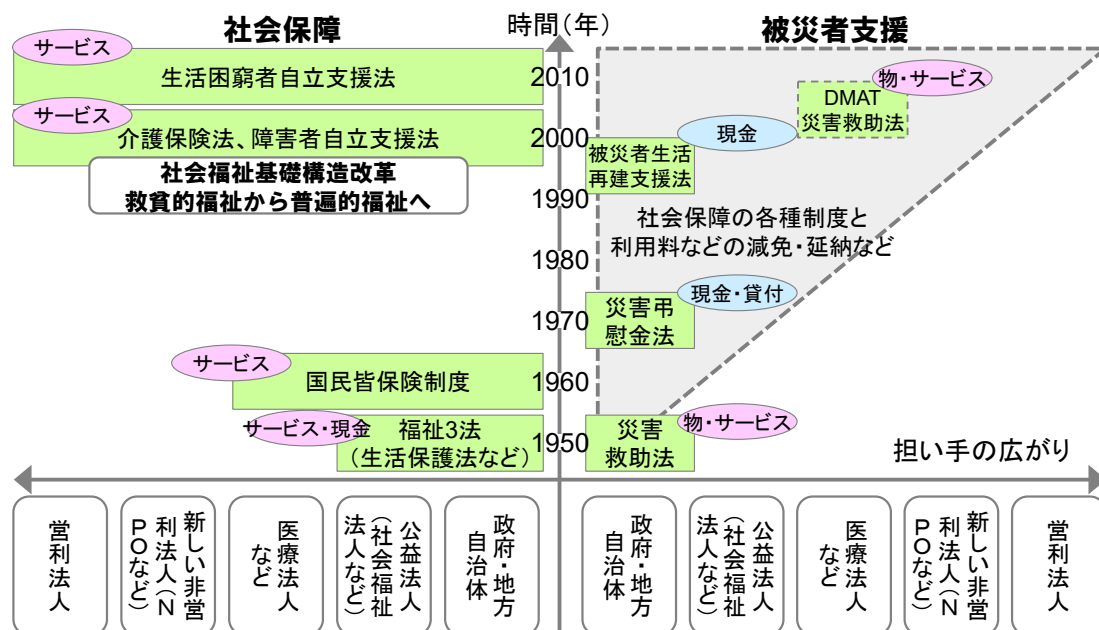


図 2 基本的な社会保障と被災者支援における担い手の歴史展開

→生存権保障を眼目として成立した災害救助法は社会保障の一端であったが、被災者支援は社会保障から孤立してしまい、地方自治体のみが担い手になってしまった

資料 菅野（2021）

3. 災害ケースマネジメントを中核とした人権が守られる避難環境・生活再建の実現

- ✓ 大前提として、被災者支援は「社会保障の平時サービスの回復（場所の支援）」と「個人・世帯の生活の回復（人の支援）」の2つから構成されると考えるべきである（図 3）。
- ✓ 現在の日本社会のあらゆる自然災害では、在宅避難者・車中泊避難者など避難所外に避難する被災者、生活再建が難しい被災困窮者など、避難所・仮設住宅といった屋根を中心とした従来の支援枠組みでは生活再建が難しい被災者が存在する。災害関連死を防ぐためにも屋根を中心とした「場所の支援」のみならず、既存の社会保障同様、被災者個人や世帯に寄り添う「人の支援」も実施する必要がある。
- ✓ そのためには、発災前の平時～発災～復旧後の平時まで、行政のみならず NPO・医療機関・福祉事業者・士業・職能団体など様々な主体が連携して実施する伴走型の被災者支援である「災害ケースマネジメント」を被災者支援のオペレーティングシステム（OS）として、どの地域にも平時から実装しておく必要がある（図 4、図 5、図 6）。
- ✓ 本気の事前防災として、平時の社会保障、特に社会福祉法第百六条の三および第百六条の四に定める包括的な支援体制の整備や生活困窮者自立支援法などの相談支援の枠組みに、災害ケースマネジメントの体制整備を位置づけ、フェーズフリーな被災者支援体制を構築する必要がある。
- ✓ 実際の災害において、在宅避難者の把握やアセスメント、ケアニーズの増加に対応する

ためには、災害救助法に「福祉サービスの提供」を規定してケアへの安定財源を確保するとともに、組成が進み専門的な支援が可能なレベルにある DMAT をモデルとしながら、DWAT（災害派遣福祉チーム）を増強する必要がある。

- ✓ 平時には医師数の 10 倍程度のケアワーカーが存在することを考慮し、DWAT のチーム数は DMAT の少なくとも数倍程度が必要である（現状 DMAT は約 1,700 チーム）。また、その際、福祉施設やサービスなど福祉サービスを回復させるチーム（場所の支援）と、在宅避難者への訪問調査や社会資源との調整など相談支援を担うチーム（人の支援）の両方が必要となる。
- ✓ ただし、報酬体系の低さを一因とする労働力不足などから、民間組織を中心とした平時の福祉サービスが脆弱化していることに鑑み、DWAT 組成を条件に報酬を増加させるといった形で、平時のケア施策に防災庁予算を上乗せして「安全率」を掛け、災害関連死を防ぐ能力と平時の能力を同時強化する「一石二鳥の制度」を構築しなければならない。
- ✓ 同時に様々な専門職や機関に対して、災害ケースマネジメントの担い手と成り得るような支援チームを養成する観点から、継続的かつ集中的な研修を実施すべきである。同時に、社会保障をフェーズフリー化する観点から、専門職や機関に対する平時の研修体系に最低限度の被災者支援の知識伝達研修を組み込むべきである。
- ✓ 官民が連携して「災害ケースマネジメント」を実施することから、医療・介護系システム、住民基本台帳系システム、被災者や民間支援者が直接情報発信するアプリケーションなどの様々なシステムとやりとりして、単一の行政組織のみに閉じないで、地域やセクターを越えて個人情報扱う「被災者データベース」を国レベルで作る必要がある。
- ✓ なお、こどもの権利の観点から、学校が長期的な避難所や仮設住宅用地にまでなってしまう現状は変更しなければならない。防災上の各種行政計画を策定する際に、こどもやその代弁者が有識者等の委員になるなど、こどもの声を政策に反映する経路を確保する必要がある。また緊急雇用創出事業のような災害発生後すぐに雇用自体を創出する事業を災害時のメニューとして準備すべきである。能登半島地震で広域避難された被災者について、高齢者層と比較して稼働年齢層が被災地に戻ってきていない現状はこの 2 点がとりわけ大きい要因だと考えられる。

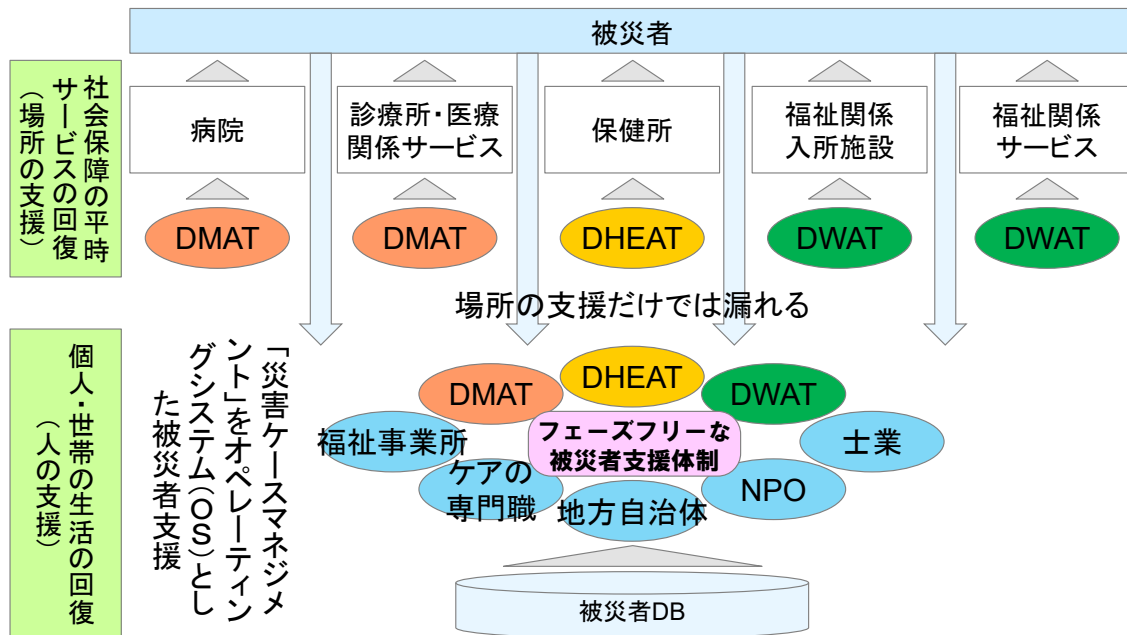


図 3 実施必須の 2 種類の被災者支援のイメージ

資料 筆者作成

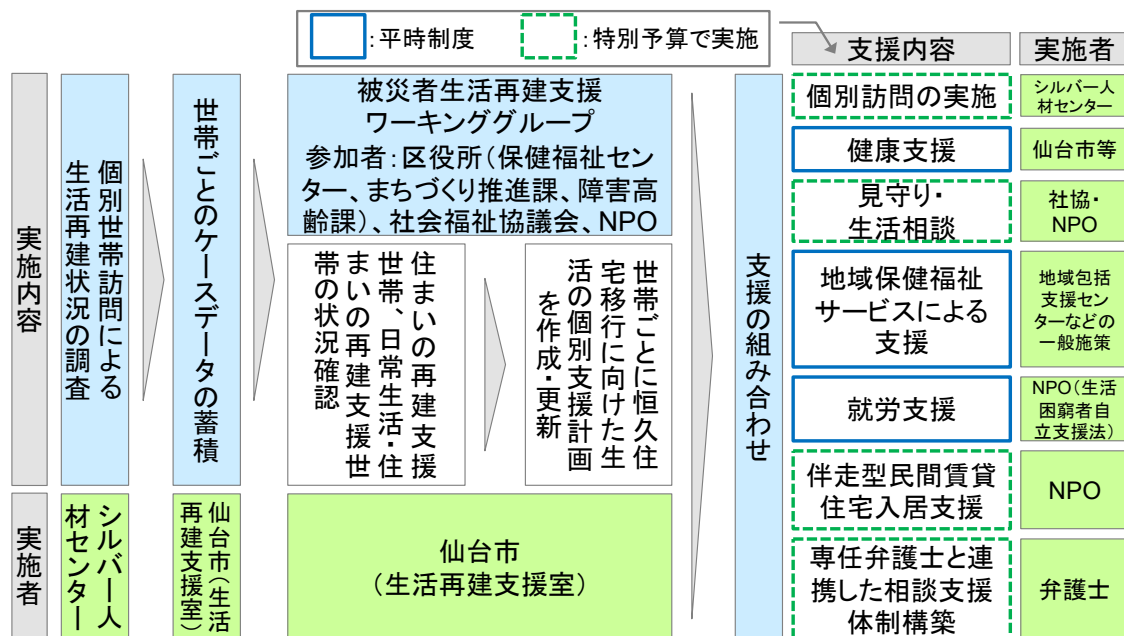


図 4 東日本大震災において仙台市で実施された「災害ケースマネジメント」型の被災者支援
→ケースデータの蓄積をもとに、官・民、平時・災害時の支援をオーダーメイド型で組み合わせ

資料 菅野 (2021)

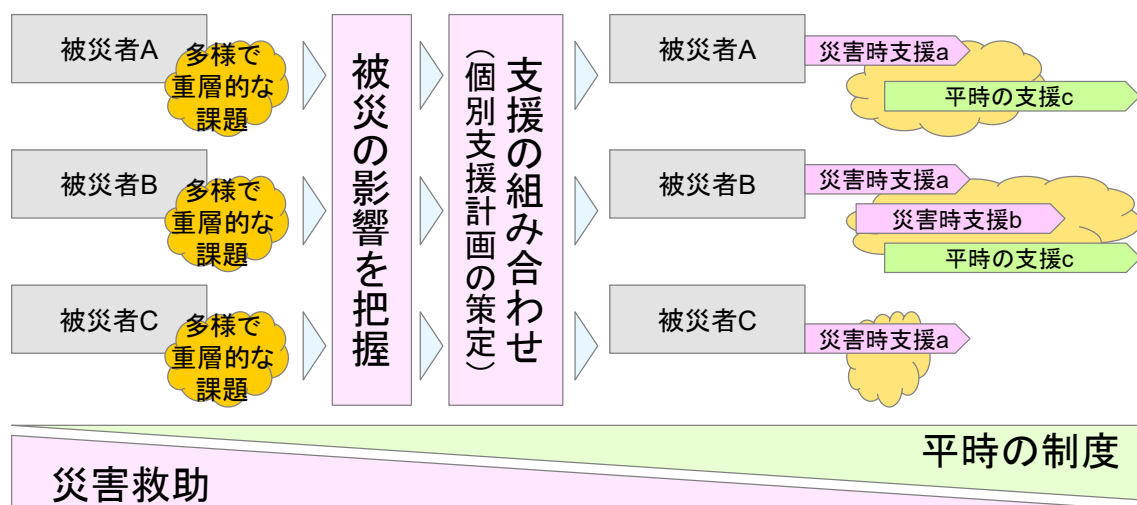


図 5 災害ケースマネジメントの基本モデル

→①個別世帯の状況に応じた伴走型の支援、②多様な主体が連携し平時施策も含めた多様な支援メニューを組み合わせるオーダーメイド型の支援が特徴

資料 菅野 (2021)

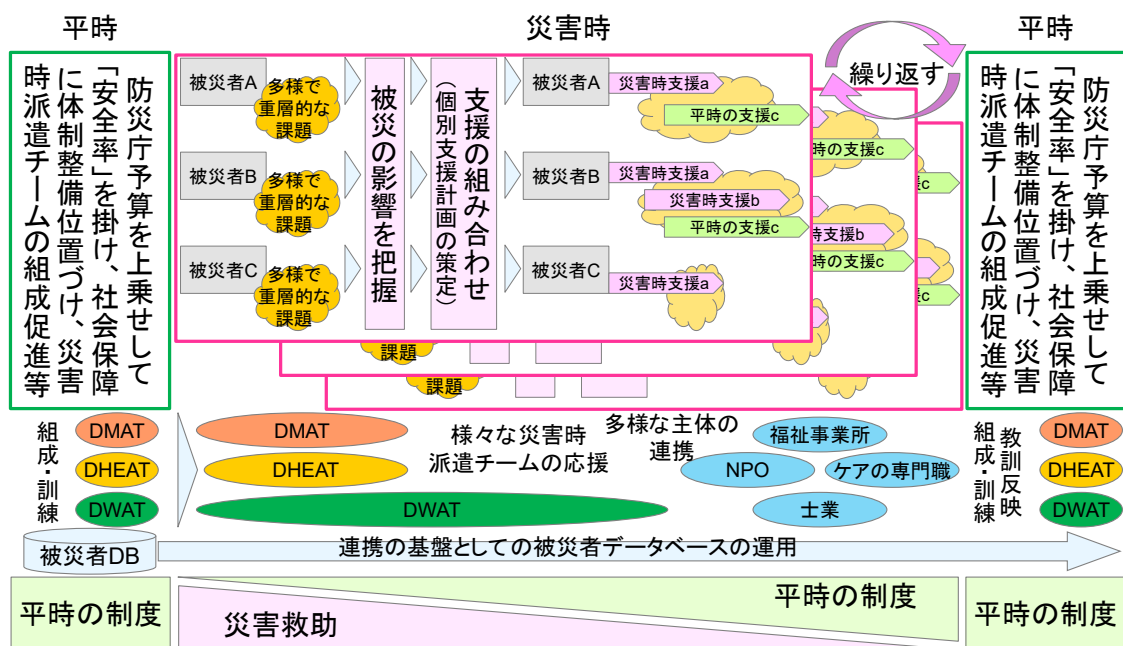


図 6 被災者支援のオペレーティングシステム(OS)としての災害ケースマネジメントの実装

資料 筆者作成

4. 物資供給などの専門性をもった民間協議会の災害対応への参画

- ✓ 物資供給の専門性は流通小売企業や運輸企業が持っている。しかし、発災時には対応慣れしていない地方自治体が彼らに指示することになり（そもそもどこに指示するかわからない場合も多い）、混乱してしまう。
- ✓ 例えば応急仮設住宅の場合、プレハブ建築協会が民間企業のまとめ役の協議会として責任をもって供給している。
- ✓ 同じように物資供給についても専門性をもつ民間のとりまとめ協議会をつくり、対応を委任していくことで、地方自治体は慣れない仕事から解放されることになる。

5. ソーシャルセクター全体を見据えた官民連携の災害対応の実現

- ✓ 東日本大震災以降の災害対応において台頭したのは、個人の災害ボランティアというよりは、NPO や NGO など「ソーシャルセクター」と呼ばれる民間非営利組織全体である（ただし、決して個人の災害ボランティアを軽視しているわけではない）。
- ✓ 東日本大震災では災害対応に従事した NPO のうち災害専門の NPO は 10%未満で、多くは福祉・こども支援などケアにかかわる NPO であった（図 7）。また、国際 NGO は、数は 1 割未満ながらも影響は大きく、ソーシャルセクターが被災者・被災地支援に使用した資金全体の半分程度を使用している（図 8）。
- ✓ 東日本大震災以降、ソーシャルセクターや社会課題解決を政府としても支援するなか、これからの災害対応を検討する際、災害ボランティアや災害専門 NPO のみならず、広くソーシャルセクター全体を検討の視野に入れなければならない。
- ✓ 私見になるが、現状、災害対応に参画するソーシャルセクターは大きく分けて 3 つの世界があるように思われる。①発災直後から対応に参画し緊急的な人道援助を得意とする組織（典型的には国際 NGO）、②発災数日後～数カ月後に対応に参画し、主として福祉・教育などケアの領域で活動する組織（典型的には平時から困窮者支援や障害者支援を実施する福祉系 NPO やこども・若者支援の NPO）、③発災数日後～数ヶ月後に対応に参画し、被災地での地域づくりや平時に向けた様々な主体間の調整を行う組織（典型的には平時の NPO 中間支援組織やコミュニティ財団）。また、災害時に発生する問題を見て、新たに立ち上がる非営利組織も存在する。これらすべてを視野に入れなければならない。

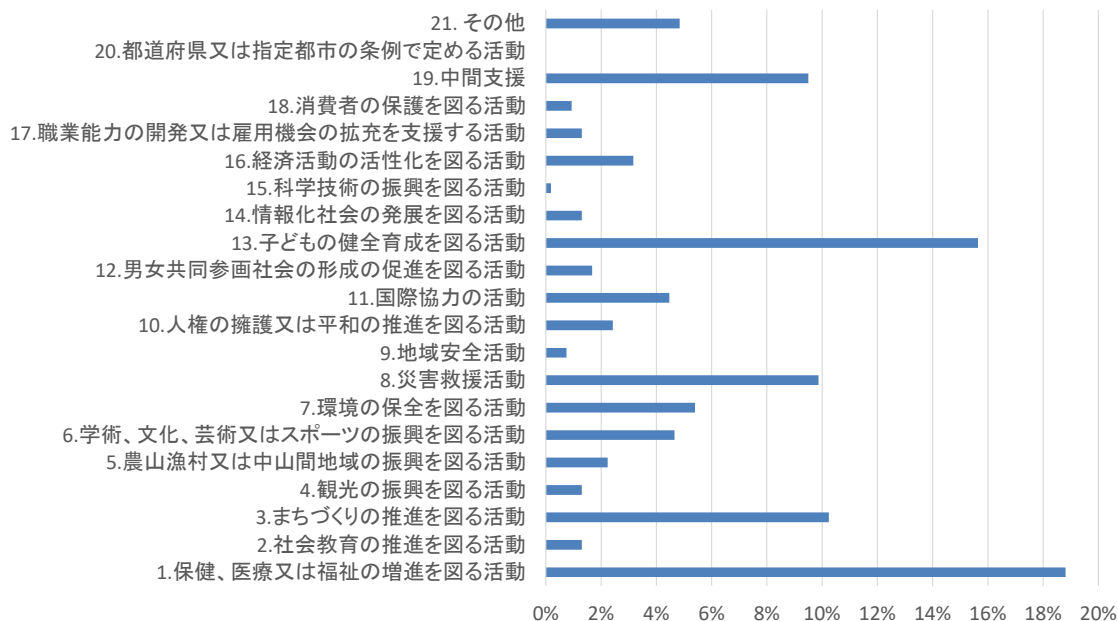


図 7 東日本大震災で活動した NPO の活動分野→災害救援活動は 10%未満

資料 菅野 (2020)

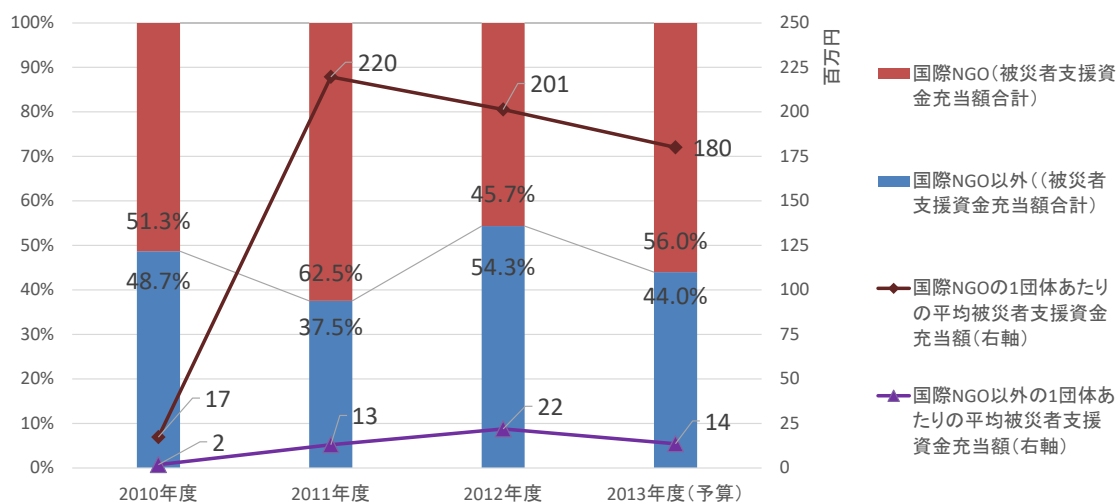


図 8 国際 NGO (赤) とそれ以外の被災者支援団体 (青) の被災者・被災地支援への資金支出と 1 団体あたり平均資金支出 (◆国際 NGO、▲それ以外の被災者支援団体)

→ 1 割未満の数の国際 NGO が全体の半分程度の資金を使用

資料 菅野 (2020)

6. 人口減少社会における持続可能な災害復旧の実現

- ✓ 主として激甚災害法に枠づけられ、人口減少下の地域においてもほぼ自動的に「高度成長期」のような復旧を実施することになる。これでは、南海トラフ巨大地震などの巨大災害の場合、国家財政を逼迫させ、日本経済に致命的なダメージを与えかねない。
- ✓ 特に自治体による長期的な経営が必要な上下水道・災害公営住宅などは、初期投資は少ないものの過大なハード整備を実施することになり、自治体財政を圧迫する。
- ✓ 簡易水道や合併浄化槽、民間ストック補修型の公営住宅利用や住宅セーフティネット法の活用、電力のオフグリッド化など、小規模投資で撤退しやすい事業メニューを高補助率で事業化し、発災時の活用はもちろん、事前復興計画などとして自治体が検討できる状況にすべきである。

7. 大規模災害時に被災市町村が緊急対応をしない社会の実現

- ✓ 現行法制ではどのような規模の災害であろうと被災市町村は緊急期の災害対応の責務を現実的に負う。これはいわば被災者が被災者を支えるという構図である。
- ✓ 被災自治体からの権限移動を伴わない対口支援や災害マネジメント総括支援員制度をさらに進め、大きな災害の場合、被災市町村からの緊急的な事務の権限を応援者に移動させ、被災していない人が被災者を支える仕組みが必要である。また、将来的には防災庁プロパー職員が担うべきであるが、当面の間、災害対策のアドバイザーを官民間わない形で設置し（充て職ではなく経験や専門性にもとづき任命）、災害時の国幹部や首長への助言を実施可能な仕組みも創設する必要がある。
- ✓ 例えば、災害の規模に応じて、災害対応の調整責任をもつ主体を市町村→都道府県→国と変化させる仕組みを創設することが考えられる。都道府県が調整責任を持つ災害では当該都道府県内の未被災市町村が被災自治体の災害対応事務を実施する。国が調整責任を持つ災害では未被災都道府県や市町村が被災自治体の災害対応事務を実施する。

参考文献

- ✓ 菅野拓（2020）『つながりが生み出すイノベーション—サードセクターと創発する地域—』ナカニシヤ出版
- ✓ 菅野拓（2021）『災害対応ガバナンス—被災者支援の混乱を止める—』ナカニシヤ出版

以上