

第 211 回 防災まちづくり談義の会 開催報告

「福祉としての防災を考える」～防災力＝地域力を人が持つ福祉力で支える～

日時：2026年2月19日

会場：横浜市青少年育成センター（Zoom 併用）

講師：田中 晃 氏（防災塾・だるま理事／横浜市緑区在住）

テーマ：「福祉としての防災を考える」

参加者：18名

担当・司会 樋口 誠 副塾長



目次

1. 防災力＝地域力を福祉力で支える	3
2. 「福祉」とは？	4
3. 人間の神秘的な行動、どう理解するか？	7
4. 人体の仕組みと生命活動	10
5. 福祉と防災の融合 個別避難計画	11
6. 最近の話題：「人権」は奥深い！	15
7. 地域包括ケアは福祉のエリア管理	18
8. 個人を分析する介護保険制度へ	20
9. 災害時のスケジュール管理と福祉支援	25
10. 世の中は急激に変化している	29
11. 福祉の支援で幸福な未来を目指す	35
12. おわりに	40



1. 講演の骨格：防災力を“福祉力”で下支えする

防災と福祉は本来、人間活動の“分業”として分離したものであり、地域の災害対応力（防災力＝地域力）を底から支えるのは、日常の挨拶・信頼・つながりに根差した「誰一人取り残さない福祉力」です。

また、「幸福感（納得感）」を目標に置くことで、防災を“訓練のイベント”から“日々の暮らしの評価軸”へ引き戻す視点が示されました。

2. 個別避難計画の核心：難しさは制度より“人間”にある

講演の中心の一つは、個別避難計画の実装の難しさでした。制度上の経緯（要支援者名簿、個別避難計画の努力義務化等）を踏まえつつ、現場で突き当たる壁として、

- 本人の援助拒否（SOSを出さない／家に入れない等）

2. 「福祉」とは？

・憲法13条 すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り（以下略）
*公共の福祉とは、多くの人々の「幸せ・利益」「ゆたかさ」を意味する。

・憲法25条（前略）国は、すべての生活部面において、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。
*社会福祉/OECDでは、年金やサービスなど生活の安定まで含む。

・「福祉」とは、幸せを追求するために、助け合いの仕組みで、誰もが福祉の対象となり、それを受ける権利がある暮らしのあり方

*地域包括支援センターが介護・医療・福祉・保健などの中核的機関
*「ふだんの暮らしのしあわせ」の頭文字をとって「福祉」としている。 4

- 自尊心・恥・社会的地位・人間関係の希薄化
- 支援者側の責任不安、担い手不足
- 個人情報への萎縮

などが具体的に挙げられました。

そして「同意が得られない場合の努力義務」の位置づけにも触れ、「同意がない＝放置でよい」に陥らないための現場の工夫が課題として共有されました。

3. 避難拒否の背景を読む：危機心理と尊厳の問題

非常時に起きる心身の変化（不眠・食欲低下・PTSD等）を踏まえ、危機下の判断が単純な合理性では説明できないことを確認しました。

避難拒否を「説得不足」や「わがまま」で片づけず、**尊厳・人間関係・情報格差**の複合問題として扱う必要がある、という視点は、福祉と防災の接点そのものだと言えます。

4. 人権のアップデート：避難所は“権利が試される場所”

近年の「人権」をめぐる環境変化として、避難生活における差別や排除が災害関連死につながり得る点を指摘。言葉の使い方・記録の取り方・姿勢の取り方まで、現場での注意点が具体的に示されました。さらに、認知症基本法（施行後の新しい人権モデル）に触れ、医療モデル偏重から、本人主体・自己決定・支え合いへ移る潮流を、防災の現場にも接続して捉えることが必要です。

5. 地域包括ケアと防災：エリアが重ならない“制度の隙間”

地域包括ケアのエリア（例：中学校区・地域ケアプラザエリア）が、地区防災計画等のエリアと重ならない場合がある点が示され、制度設計の“地図のズレ”が、実務上の空白を生むことが共有されました。この「エリアの不一致」は、避難支援・名簿運用・拠点配置のいずれにも影響し得るため、来年度の検討テーマとして非常に重要です。

6. 災害時の福祉支援：鍵は“7日間”と“低体温”

5. 福祉と防災の融合 個別避難計画

<経過>

- ・1980年台 「災害弱者」の言葉
- ・1998年 福祉避難所設置の推進
- ・2005年 災害時要援護者の避難支援ガイドラインを作成
- ・2007年 福祉と防災の連携勉強会
- ・2013年 避難行動要支援者名簿市町村に義務化
本人同意が条件
- ・2021年 個別避難計画策定
市町村努力義務化
避難支援者、避難先記入
- ・2025年 **人命・人権最優先**
ものから人の支援へ

(背景)

- ・1995年 阪神・淡路大震災
- ・2011年 東日本大震災
- ・2018年 西日本豪雨災害
80歳以上死亡約70%
- ・2019年 台風19号
65歳以上死者数約65%

(説明)災害時要援護者
高齢者、障害者、難病者、妊娠婦、乳幼児、自衛隊員、避難行動要支援者
上記のうち自分だけでは避難できない
個別計画に福祉専門職、社協が参画等
(WG)本人の同意得られない場合は努力義務
規定がわからない(実施はする) 11

●個別避難計画を具体化するには！

- ・命を守る個別避難計画を作る
 - ・支援する人への補償や要介護・支援群への配慮を視える化する。
 - ・障害者や要介護・要支援者などから優先順位を判断する。
- ・本人の意向と同意が第一。
 - ・避難関係者の了解を取り、ルールを共有する。
 - ・本人の様子に分かるケアマネジャーとの良好な関係から。
- ・顔が見え信頼される専門チームを組む。
 - ・信頼される訓練を行う。顔つなぎをする。
 - ・非常時の変化に配慮されたチームであること。

13

●新しい人権モデル「認知症基本法」

- ・認知症は多様な生き方の一つで**人格と個性を尊重し支えあう共生社会**での生き方を認知症基本法が令和6年1月に施行された。
- ・**尊厳を保持しつつ希望を持って暮らすよう、自己決定でき、本人が主体的に生きられる社会**を作ることとした。
本人が選ぶ、決める、支え合う視点としている。
- *従来の医学モデルでは、認知症は病気で機能が低下する記憶障害、医療的な管理が強いもの。
- *認知症本人の声：声聞いてもらえない わかってくれない、仲間に出会えない、世話になる一方ではつらい、役立ちたい
自分の暮らしに役立つ支えがない 生きていく張り合いがない
とじこもる、元気がなくなる

17

災害後の初動について、1時間、3日・72時間だけでなく、7日までが生死を分ける重要時間であること、そして低体温症・通電火災など見落とされがちなりスクも含めた生活管理の重要性が語られました。

また、夜間の一人体制など、施設現場の訓練の困難さも具体例で示され、机上の計画ではなく運用訓練が課題として浮き彫りになりました。

7. 提案：地域の“縁側”を増やす／情報格差に二正面对応

田中氏は、デジタル化が進むほど情報格差が拡大する現実を踏まえ、スマホ等の利用促進だけでなく、紙媒体併用など“利用者に合わせた二正面对応”の必要性を示しました。さらに、従来の「縁側」に代わる地域拠点（指定管理者施設、空き家活用等）を歩ける距離に増やし、顔の見える関係を回復させる提案は、平時の福祉と有事の防災をつなぐ“実装案”として大きな示唆がありました。

8. 個別避難計画・安心登録等の運用は、個人情報と切り離せません。現場が萎縮して「出せない・作れない・動けない」になれば、制度の目的（命を守る）が空洞化します。命を守る手当をすることが、福祉の最優先課題です。

例：古い家屋対応、居住空間の安全、災害関連死を起こさないための継続支援
防災塾としては、

- 目的外利用・第三者提供・本人同意・保管期間・アクセス権限など、運用の最小ルールを明文化
- “出す／出さない”の二択でなく、匿名化・段階開示・本人管理などの中間手段を整備
- 支援者側の萎縮を減らすため、誓約書・研修・責任分界をセットで提示

といった整理を「規則」と「現場手順」の両面で検討する必要があります。

塾長からの考察と感謝

「防災」という言葉は比較的新しく、古い漢和辞典には熟語として見当たりません。昭和34年（1959年）の伊勢湾台風を契機として、昭和35年（1960年）に9月1日を「防災の日」とすることが閣議決定されました。さらに昭和36年（1961年）制定の災害対策基本法において、「防災」は法令用語として定義され、災害の未然防止、被害拡大の防止、復旧を含む概念として位置づけられています。

●災害記録③：市民の福祉的情報

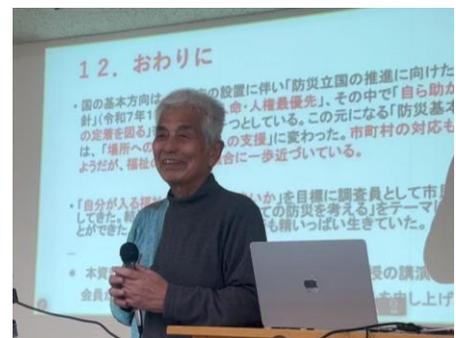
(関東大震災) 流言で治安悪化一鶴見の警察署は300人の外国人を救った。
(関東大震災) 多くの町内会が発足し、隣組制度が普及した。
元氣な人が避難者救済、救出活動、食事提供が行われた。
天皇からの恩賞金と避難カードで残す。
(神戸) ボランティア元年・救助: 自力35%、家族32%、隣人等28%
クラッシュ症候群372名、死亡50名。挟まれ多い。
(東北) 被害者の心のケアが今でも残っている。
福島から他県に避難した子供への風評によるいじめがあった。
(西日本豪雨) 岡山真備町の新興住宅地水害は死者51名建物内43名
避難時間があつたが、一階死亡42名は避難行動要支援者
2階での膝までで死亡。避難開始命令後10時間以上あり。なお、浸水被害4600戸
(熊本) 熊本学園大学: 医師・保健師がマニュアルなしで障害者受け入れ。
障害者センターくまもと: ピラ配布、携帯連絡、500名に経験者派遣 28

●デジタル化による生活環境の変化

- デジタルオンライン化
マイナ保険証、スマホ保険証、医療情報連携ネットワーク(HER)
暮らしの向上にデジタル技術の利用の場が増えた。
新聞やテレビ等ない人の増加。スマホ割。パソコン割
- 実用化例一 施設では起き上がり監視、移動監視等の見守りがある。
健康状態の把握、転倒リスク対応もある
スマホ動画で一体力測化一アプリ、AI搭載のセンサー
速度、リズム、ふらつき、重心左右差
- 課題 行政情報がデジタル化して、格差が広がっている。 33

●「えんがわ」に代る地域拠点を作りたい

- 自宅の周りにある地域拠点に参加し、身近につながるネットワークがある。
• 地域包括支援センターからの出張講座もあるが、限定的である。
• 地域の資源を利用する新しい拠点ができてきている。
指定管理者、商店、企業、自治会、一軒家、シェアハウス……
- (提案) 誰もが参加でき顔見知り新型の拠点(市指定)を提案したい。
• 明き家屋を活用し、市民のコーディネーター(企業家)を配置する。
• 利用: 一人住まいや高齢者の交流の場、老若交流の場
デジタル職員の作業場、デジタル弱者の情報交換の場
自治会弱体地域での団体活動の拠点、関係団体のネットワーク。
行政告知場、各種相談。安否確認、異変感知
* 災害時応急仮設住宅の集会所設置可 39



一方、「福祉」という言葉は古く、「祉」という字が示すとおり、幸福・めぐみを含意する語として理解されてきました。現代日本においては、日本国憲法第 25 条が「健康で文化的な最低限度の生活」を営む権利と、国の社会福祉等の向上・増進の責務を定めており、福祉はこの憲法理念の具体化として制度化されていると考えられます。

しかし災害時には、生命の危険に直面し、「健康で文化的な生活」が容易に破壊されます。とりわけ災害弱者ほど被害が深刻化しやすく、命を落とすリスクも高まります。したがって、防災においては、災害弱者の人権を守ることが根底的な課題となります。

田中晃様には、このたび第 211 回談義の会にて、福祉の現場で培われた実践知を、ここまで「防災の言葉」に翻訳してお示しいただいたことに、心より御礼申し上げます。

本講演の価値は、「個別避難計画は作ればよい」といった制度論にとどまらず、避難拒否・尊厳・信頼・人権・情報格差という“人間のリアル”を正面から扱い、なおかつ地域で実装可能な拠点提案まで落とし込まれた点にあります。

防災は、ともすると「訓練」「備蓄」「ハード対策」で語られがちです。しかし田中様は、防災力の底にあるものは、結局は日常の福祉力——挨拶と信頼とつながり——であることを、丁寧に、そして具体的に示されました。

防災塾・だるま会員は、各地の地域防災の現場で共助と災害弱者支援の実践を重ねており、後半の意見交換でも近隣での安否確認や助け合い、取組状況等複数の実践事例が提示されました。

また、防災塾・だるま提言でも指摘しているように、行政が避難行動要支援者支援を、任意団体である自治会等に過度に依存している実態も多く見受けられます。

鷲山としては、「地区防災計画の全国的な制度化（全国一律の策定）」によって、誰が、いつまでに、誰の個別支援計画を作成するのか、そして、あらかじめ定めた避難行動を、どのタイミングで、誰が実行に移すのか——こうした点を地区ぐるみで合意し、運用できる枠組みが必要だと考えます。

防災塾・だるまは本日の学びを踏まえ、かならず来る首都直下地震、南海トラフ巨大地震等に対して、個人情報保護の整理、個別避難計画の運用、夜間訓練を含む現場検証、地域拠点づくり、そして地区防災計画の全国的制度化の提案を、会として継続検討してまいります。

改めて、貴重なご講演に深く感謝申し上げます。（塾長 鷲山龍太郎）

