

災害弱者を地域で守る

地震をはじめ、さまざまな災害への備えが求められている中、「災害弱者」への対策が大きな課題となっています。要援護者の名簿作成・共有については、今国会で審議中の「災害対策基本法改正案」に盛り込まれたほか、現行の「災害時要援護者避難支援ガイドライン」も見直しが検討されております。また、各自治体においても、災害時の支援体制、避難インフラ、外国人支援に向けたボランティア制度の拡充など、さまざまな災害時要援護者対策に取り組んでいます。

今回の特集では、自治体に求められている災害弱者対策のポイントや課題などについて紹介するとともに、独自の取り組みを行う都市の事例をあわせてご紹介します。

寄稿 1

災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

寄稿 2

地域主体・当事者本位の 要援護者支援の大切さ

NPO法人さくらネット代表理事、有限会社コラボねっと取締役 石井布紀子

寄稿 3

地域で見守る災害時要援護者避難支援計画 「新・地域見守り安心ネットワーク」

須坂市長 三木正夫

寄稿 4

渋谷区の災害時要援護者対策について

渋谷区長 桑原敏武

寄稿 5

地域の絆でともに育み支えあい 安心して暮らせるまち長浜 ～災害弱者を地域で守る～

長浜市長 藤井勇治

災害時要援護者対策 自治体に求められるポイント

同志社大学社会学部教授

たつきしげお
立木茂雄



災害とは？ 災害時要援護者とは？

災害とはそもそものような現象だろう。一見すると、それは地面の揺れであり、津波であり、豪雨・強風であり、住宅への浸水であり、急傾斜地の土砂の崩落といった自然現象に思える。しかしながら無人島で地震・津波が発生しても、災害にはならない。地震や津波といった危険な事象は災害を引き起こす誘因（これをハザードと呼ぶ）である。これらの誘因に社会の側の脆弱な部分が曝されることにより災害が発生する。つまり自然災害は、誘因である自然現象としてのハザードと、素因である社会の脆弱性の交互作用が引き起こす現象であり、災害の被害はむしろ社会的に構築されると考えてよい。これを式の形で表現すれば次のようになる。

災害リスクⅡハザード × 脆弱性（Ⅰ）

ここで、さらに脆弱性の意味について考えてみよう。脆弱性とは災害の被害を生み出す直接の原因となるが、それは具体的にはどの

ようなことだろう。例えば、いざという時に一人では安全なところに避難することができない高齢者や障害者に備わる、いわゆる「災害弱者」の属性として考えられがちである。本稿で後述する東日本大震災をはじめ、これまでの災害では、高齢者や障害者ほど被害に遭う割合が高いことが知られている。しかし、これは「障害者や高齢者Ⅱ弱者」であることを意味するのだろうか。答えは「否」である。いざという時に近隣の支援者が駆けつけ、安全な場所への避難誘導を助ける環境づくりが進んでいれば、高齢や障害があるからといって必ずしも弱者にはなるとは限らないからだ。

高齢者や障害者は、そのことで「弱者」となるのではない。むしろ、いざという時に周囲からの支援を必要とする「要援護者」としてとらえなければならない。脆弱性は関係性の概念だからである。ここで重要なのは、「高齢や障害がある」という個人の側の要因以上に、「いざという時に助けに駆けつけてくれる人

がいるかどうか」という周囲の環境の応答性や関係性が、災害時に脆弱となるかを決める決定的な要因となる。このことを式で表せば次の式（Ⅱ）のようになる。

脆弱性Ⅱ個人の要因 × 環境の要因（Ⅱ）

（Ⅱ）式で示される脆弱性を、周囲で生活する市民の側からとらえると、必要とされる資源の動員量と等価となる。つまり脆弱性とは要援護性そのもののなのである。この脆弱性（要援護性）を（Ⅰ）式に代入すると以下のような関係が成り立つ。

災害リスクⅡハザード

×（個人の要因 × 環境の要因）（Ⅲ）

この（Ⅲ）式が示唆することは、災害時要援護者の災害リスクを減じる方策は、地域で想定されるハザードの性質や特徴についてよく知り、そのハザード域内に暮らす個人のうち、いざという時の避難や避難生活で周りの助けや配慮が必要となる可能性の高い人を洗い出し、その一人一人について周りとの関係性の強弱という観点から査定を行い、脆弱性

の高い人は、言い換えれば要援護性が高いのであるから、周りからの支援とつながるような環境整備を進めておくこと、とまとめることができる。

高齢者や障害者と東日本大震災

わが国における災害時要援護者対策は、2004年7月の新潟・福島豪雨水害、同年10月の中越地震や台風23号水害などを受けて検討が本格化した。翌2005年3月に災害時要援護者避難支援ガイドラインの初版が公開されるや、ほぼ5～6年のうちに1600を超える基礎自治体のほとんどで全体計画が策定され、約半数では名簿が整備され、2割を超える自治体では個別避難支援計画が策定されるまでに至っている（総務省消防庁の調べ）。このような準備が進められてきた中で東日本大震災は発生した。そして震災発生から2年を越えた現時点では、各種の統計資料の検討から、東日本大震災時における災害時要援護者避難の実態と課題が明らかになってきた。

高齢者に注目すると、人口構成割合と比較した死者の年齢別の構成割合は60代を越えるに急に高くなり、70代では人口構成割合よりも約2倍から3倍、80代では約2.5倍から3.5倍の高齢者が亡くなっていた。さらに高齢の男性の方が女性よりも、人口構成割合に比べてより多く亡くなっていた。また年齢別の人口割合に比べた死者割合の比は、東北3県で違いがあった。すなわち高齢者の被害

の割合は、宮城県で最も高く、続いて福島県、そして岩手県の順となっていた。

高齢犠牲者が宮城県で高かった理由の一つに、高齢者向け入所施設における被害の差がある。岩手県と福島県の施設入所者の被害率はそれぞれ2.1%と0.4%であったのに対して宮城県では5.2%と非常に高かった。宮城では、施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手県では高台に、福島では内陸部に施設が多く建てられていたことにより、被害に差が出ていた。その一方で、施設入所者は介護スタッフにより24時間体制で見守られている。立地さえ安全であれば、入所施設の方が緊急時の対応では職員からの支援が受けられやすい。このような観点から、老人向け施設入所者の割合を3県で比較すると、岩手県（2.6%）、宮城（2.0%）、福島（2.5%）となり、東北3県の人口の過半を占める宮城県ではむしろ入所率が低く（言い換えるなら在宅高齢者の割合が高く）、このため津波による影響がより高く出た可能性がある。

障害者でも同様に県別で較差があった。岩手県と福島県では、障害者の死亡率は全体死亡率の1.2倍弱であったのに対して、宮城県では2倍弱と開きがあった。そして、この理由も施設入所率が関係していた。身体障害者について福祉施設入所者の割合を比較すると、岩手（3.1%）、宮城（0.7%）、福島（1.3%）であり、東北3県で障害者人口の

過半を占める宮城県では、身体障害者については、施設入所率が極めて低い（すなわち地域で在宅の生活を送る人の割合が極めて高い）。しかしながら、逆にその結果として、地域で津波被害に遭う可能性がより高かったことが示唆される（立木 2013; Tatsuki 2013）。本稿の冒頭に、災害リスクは（Ⅲ）式に示したように、ハザード要因と、個人の要因、そして環境の要因の3つの相互作用によって決まると説明した。東北3県における障害者死亡率の較差は、まさに環境要因、つまり在宅で生活する障害者は、施設入所者と比べると見守りが手薄となり、いざという時の支援と結びつきにくいという事情によって、在宅障害者の割合も、その実数も最も多い宮城県で被害が拡大していたのである。

以上の結果を下にして、「高齢者や障害者は安全な立地の施設に入所させるべきだ」といった考えに筆者は与しない。むしろ、いざという時のためには、隔離された施設のコンクリートによって高齢者や障害者を守るのではなく、地域における人と人とのつながりを通じて包摂することにより命や生活を支える取り組みを、在宅福祉・地域福祉の一般施策としてもっと積極的に進めなければならぬ、と考える。

情報の整理と共有・運用での留意点、今後の対策に求められること

今回の東日本大震災を受け、個別避難支援

計画づくりで留意しなければならない点を最後にまとめた。その第1は、要援護者に関する情報とは、そもそもどのようなものであるべきか、という点である。例えば、福島県南相馬市では、計画的避難区域や警戒区域に指定されたにもかかわらず、移動手段や避難後の生活環境の困難さから、あえて自宅にとどまった人たちがいた。その多くが高齢者や障害のある市民層であった。ところが行政が作成した災害時要援護者リストは、行政からの広報や呼び掛けに応じて「手を挙げた」人たちだけが掲載されたものであったため、要援護性の高い市民のうち、誰が自宅にとどまり、誰が避難をしたのかをつかむためのおおもとりのリストが存在しなかった。結果として網羅的なリストを再度作り直し、そのリストを当事者団体や地元のNPOに提供し、安否確認を依頼する結果となった。個別避難支援計画づくりのための手挙げ者や同意者リストと、安否確認のため（手挙げも同意もしなかったが要援護性が高い対象者を浮かび上げらせるため）の母集団（網羅的）リストという2つを同時に整備することが求められるのである。

第2は福祉避難所の整備である。内閣府のガイドラインは、冒頭に述べたように2004年7月の新潟・福島豪雨水害や同年10月の台風23号などの水害時の避難に関する検討会の議論を出発点としていた。そのため、長期間にわたる避難生活のありようにつ

いては踏み込んだ議論はしていない。この点で、今回の仙台市の対応はグッドプラクティスと言える。同市では各区単位で福祉避難所の開設と運営について、市内の社会福祉法人などと事前に協定を結んでいた。これにより要援護者対応が法人の側で「わがこと」として実感されており、行政からの要請を待たずに自主的に運用が始まった所も多かった。福祉避難所は場所ではなく、運用する人（法人）を第1に考えるべきである。

第3は支援の分断の問題である。災害時要援護者は時間経過に伴い、自宅からの避難・福祉避難所・仮設住宅と生活の場を移す。そこに連続性の視点が欠けていた。必要なことは、被災後の時間経過に伴い刻々と変化する要援護者のニーズに寄り添い、その折々に資源やサービスの調整・マッチングを行う仕組みである。このためには平時の福祉サービスの利用の段階から、災害時にはどのようなケア・プランの提供を行うのかについてあらかじめ計画する災害時ケアマネジメントの考え方が必須となる。

第4は、一般避難所における要援護者や要配慮者への対応の問題である。今回の震災では、一般避難所の中で避難者や関係者が一定の配慮を行うことで、住み慣れた地域に近い避難所で生活できた事例も報告されている。その一方で、間仕切りがないため、あえて人目に着かない室外に出て授乳をせざるを得な

かったり、洗濯物を干すと盗まれるために、下着の洗濯もままならなかったり、生理用品の配布が一斉に館内放送されたために、恥ずかしくて受けとりにいけなかった女性たちがいた。このような問題を解決するためには、地域防災計画を見直し、避難所の運用にあたっては、避難者に等しくあまねく公平に対応するという「公平原理」に加えて、要援護者には避難所資源の提供で配慮を行い、資源が適切に当事者とながらるようにする「公正原理」を制度化する必要がある。

第5は、個人情報活用である。東日本大震災のどの被災自治体の個人情報保護条例でも、例外規定として「生命、身体を保護する」緊急かつやむを得ない事態には情報の外部提供ができる」と明記されていた。しかしながら、実際に外部提供に踏み切ったのは前述の福島県南相馬市や宮城県東松島市など、極めて一部の自治体に限られていた。条例で例外規定を設けるだけでは不十分であり、事前に外部提供の手順を定め、情報が活用される道筋を付けておくことが必要なのである。

参考文献

立木茂雄（2013）高齢者、障害者と東日本大震災：災害時要援護者避難の実態と課題、消防科学と情報、冬号、7-15。
Tatsuki, S.(2013) Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, Earthquake Spectra, Volume 29, No. S1, S403-S432.