

【災害対策の進化と課題】

災害時の要配慮者への対策は人口オーナス期に特有の事態として捉え、福祉と防災を連結する根本的な対策が必要だ

同志社大学社会学部教授 立木茂雄

災害時の要配慮者への根本的な解決策とは何か。答えは、平時と災害時の対応組織の境界線をとりはらうこと。そのためには福祉と防災の間で予算や人事の交流や、境界連結を担うインクルージョン・マネージャー、福祉専門職が当事者に寄り添いながら平時に加えて災害時ケアプランを策定する「誰ひとり取り残さない防災」のしくみづくりが必要だ。

対策は終始一貫して実効性を伴わず

災害時に必要な情報を的確に把握し、自らを守るために安全な場所に避難する行動を取ることや、その後の避難生活が困難な人への対策が防災上の課題であると初めて言及したのは昭和62（1987）年版の防災白書だった。

以来、過去33年間にわたって「災害弱者」、「災害時要援護者」、「避難

行動要支援者・要配慮者」といった防災用語が次々につくられ、繰り返し対策が講じられてきた。しかしながら、このような取り組みにもかかわらず、災害が起こると被害は繰り返し要配慮者に集中してきた。

昭和62（1987）年版防災白書は、「災害弱者対策」として、自助・共助・公助のそれぞれについて言及しているが、そのどれもが最終的には「地方自治体や町内会等の地域のレベルに応じたきめの細かい対策が

必要」（P31）と指摘し、地域での互助の体制づくりが肝であると指摘した。「災害時要援護者対策」の要諦も、地域で配慮が必要な住民を自治会・町内会のレベルで「きめ細かく」把握し、迅速な避難とつなげるために地域の共助の力とつなげることが対策の基本的な方向として示され、そのために要援護者の個人情報や近隣住民と共有化することが提唱された。

2011年3月の東日本大震災後

の検討会では、要配慮者とりわけ避難行動要支援者の個人情報共有が進んでいないという問題認識を踏まえて、避難行動要支援者名簿の作成を地方自治体に義務づけ、災害にそなえて地域住民との共有に努めることなどの対策を講じた。

しかし、その名簿を実際に活用するために地域の共助の力を重視するといった対策の基本的な方向性は終始一貫しており——この問題の対策に関わってきた筆者自身の自戒の念



たつき・しげお
同志社大学社会学部教授、阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター上級研究員。1955年兵庫県生まれ。78年関西学院大学社会学部卒。同社会学研究科修士課程修了後、トロント大学大学院に留学。同博士課程修了。関西学院大学社会学部専任講師・助教授・教授を経て2001年4月より現職。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、災害時要援護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。

注1 本稿は、令和元年台風19号等による災害からの避難に関する中央防災会議ワーキンググループの第2回会合（2020年2月5日開催）に寄せた意見書をもとに、大幅に加筆修正を加えたものである。

を込めて敢えて言うなら——その対策は終始一貫して実効性を伴ってこなかった。「問題の根本的な原因への見立てが誤っていたから」というのが本稿の主張である（注1）。

要配慮者に被害が集中する根本原因は人口オーナス期への突入にある

避難行動要支援者対策が求められるようになってきた根本原因は、日本社会の人口構造の変化、具体的には人口構造がオーナス（社会保障負担増）期に突入し、その対策として介護保険制度が創設されたことに求められる。

介護保険制度が始まった2000年と比べて、超高齢社会となった2020年では、高齢者、とりわけ後期高齢者の絶対数が大幅に増え、これにもなって介護保険サービス利用者も激増した。直近の2017年のデータを見ると、要介護認定を受けた人は641万3000人と対2000年比で2・5倍に増えている。その中でも、とりわけ在宅サービスの利用者は376万5000人、地域密着サービスのうち在宅系のサービス利用者（83万4000人のうちの約7割と推定）もふくめると対2000年比で3・5倍に激増した。一方で、

施設系のサービス利用者は、地域密着サービスによるグループホーム入所者（83万4000人のうち約3割と推定）をふくめて、対2000年比で2倍となっている。

そもそも、2000年に介護保険制度が始まった背景には、高齢化と小人数世帯化が同時進行し、介護を担う家庭の力が弱まり、社会的な介護の仕組みを作ることが喫緊の課題となったことがある。

そして介護保険制度創設から4年目にあたる2004年7月に新潟・福島豪雨水害が起こった。この時、特に注目を集めたのが、新潟県三条市に暮らす高齢者4人が自宅内で亡くなった事例である。この事例を重視して2005年3月に作られたのが、災害時要支援者の避難支援ガイドライン（初版）である。ここで対策の基本として唱えられたのが、ガイドラインで好事例の筆頭として紹介された宮城県石巻市八幡町の取り組みである。石巻市では国の動きに先じて、地域の善意の力と要支援者をつなぐ取り組みが行われていた。

八幡町のように地域の力で災害時要支援者をバックアップする情報伝達、救助等の体制づくりを全国規模で進めようというのがガイドライン

が示した解決の方向性であった。しかしながら、これら4人は、介護保険の居宅支援サービスがあるからこそ、地域で暮らすことができており、その結果、被害に遭ったのである。そもそも介護の社会化に転換するきっかけが人口の高齢化と小人数世帯化であり、これに伴う共助の基盤としての家族機能の弱い弱体化の進行であった。これは同時に高齢社会・超高齢社会に特有な地域社会の人口構造や機能の弱体化とも連動する性質を有していた。

その一方で、2000年代から2020年までの人口構造に再度注目すると、地域には60代から70代半ばで体力や時間等に比較的余裕のある高齢者層がはびろく存在し、この層が地域の共助の担い手として活躍することができた。農村社会学者の徳野貞雄・熊本大学名誉教授は、「限界集落」と言われた地区の多くが「消滅」することなく現在まで存続できてきたのは、これら「プレミ

アム世代（注2）」（徳野名誉教授の造語）の働きによるものと指摘している。しかしながら、超高齢社会に到達した2020年時点ではプレミウム世代に属した高齢者も75歳以上に達しはじめ、後期高齢者層が高齢者全

体の過半となる事態をむかえた。言いかえるなら、これまでのように地域のプレミウム世代のがんばりにだけ頼る——しかも問題の見立てが誤っている——要配慮者対策は、限界に近づいている。

介護保険制度のもとで、高齢者向け施設や、より小規模で地域密着型の入所施設（グループホーム）の設置も進んだ。これらの入所施設入所者は、介護保険制度が開始された2000年と比べると、2倍になっている。

施設入所者の被害については、国土庁（当時）と都市防災研究所が1985年度に組織した災害弱者のための防災対策研究会の報告書（注3）のなかでもすでにふれられている。同報告書は、要配慮者向け施設の立地について以下のように述べている（P3）。

「それは、老人ホームや身障者施設などのいわゆる弱者収容施設そのものが、最近では地価が安く、環境の良い所ということで、市街地から隔絶された郊外部に立地するケースが非常にふえており、また極端な場合には、施設の立地反対運動といった、地域社会の弱者しめ出しといった風潮が見つけられるのも事実である。」施設の立地による入所者の被害

注2 <https://nmiku.jp/culture1.html>、2020年2月13日閲覧。

注3 国土庁・都市防災研究所、災害弱者のための防災対策調査報告書、都市防災研究所、1986年。

注4 本節は以下をもとに加筆修正したものである。立木茂雄「誰ひとり取り残されない防災をめざして」国民生活（Web版）2018年9月号、No.74。
 注5 <https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/dpw.html>、2020年2月13日閲覧。
 注6 https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk37/dpw_r01.html、2020年2月13日閲覧。

は、過去30年以上にわたって繰り返されてきた。2009年7月の中国・九州北部豪雨災害時には、山口県防府市の山麓に建てられた特別養護老人ホーム、ライフケア高砂が土石流の被害を受け、7人が犠牲となった。同年翌8月の台風9号水害では、兵庫県佐用町で複数の高齢者向けグループホームが床上浸水している。

2015年9月の関東・東北豪雨では、茨城県常総市のグループホーム香において、認知症の入所者9人が避難できないまま、鬼怒川の堤防決壊により床上浸水の被害を受けた。

2016年8月の台風10号では、岩手県岩泉町のグループホーム「楽ん楽ん」に、氾濫した濁流が流れ込み、入所者9人が犠牲となった。2018年の西日本豪雨、2019年の台風19号でも、施設やグループホームの高齢者や障がいのある人が被災するという事態は繰り返された。

2019年台風19号災害で床上浸水した埼玉県川越市にある成人の自閉症者向け施設「けやきの郷」総務課長の内山智裕氏の言（私信、2019年12月16日）によると、1981年の施設建設の時に反対運動が起これり、川沿いの場所にしか建てられなかったとのことである。

防災上危険な立地である河川の浸水想定域や山麓の土砂災害警戒区域に要配慮者向け施設を追いやる社会的差別と、人口オーナス期がもたらした後期高齢者の激増と家庭内介護力の低下、それに対処する介護保険制度の導入の結果としての施設入所者数の増加圧力が、施設入所者の災害に脆弱性をもたらす原因である。

福祉と防災を切れ目なく連結させることが根本的な解決につながる（注4）

それでは、根本的な解決策とは何か。答えは、高齢者や障がい者への配慮の提供を平時と災害時で継ぎ目なく連結させることにある。災害が起きた場合、介助の必要な高齢者や障がい者を誰が支援するのだろうか。いつもケアを提供しているヘルパーや介助者は駆けつけることができなから、専門家以外の人たち、つまりお隣近所の方々からの支援をいかにして確保するのかをあらかじめ考えておく必要がある。

介護保険制度や障害者総合支援法によるサービスを展開する上で、地域の共助の力を高め、いざという時の近隣住民からの支援を組み込んだ個別支援計画を福祉専門職が災害時のケアプランとしてあらかじめ作り、危機管理部門、福祉部局、民間

福祉事業者、そして地域住民と協働して訓練を行うことが急務の課題となる。

その先駆的な例として、大分県別府市の誰ひとり取り残さない防災のこころみが参考になる。別府市では、市民団体（福祉フォーラムin別府）の誰ひとり取り残さない防災のこころみ実行委員会からの呼びかけに応じて、災害時ケアプラン（個別支援計画）づくり（以下、別府モデル）を始めた。別府モデルの基本は、災害時の要配慮者対応と平時の障がい福祉サービスを継ぎ目なく連結させることにある。

誰ひとり取り残さない防災は、当事者に寄り添う相談支援専門員のよいうな「伴行者」や、行政内の保健福祉と危機管理部門、地域活動団体と福祉専門事業者、そして当事者という多様な関係者を連結するインクルーシブ・マネージャーという、当事者の社会的包摂を保障するための「しくみ」があつてはじめて前にすすむ。これが別府モデルの肝要な点である。伴行者である福祉専門職や、多元的な組織・団体・事業者と当事者を包摂するインクルーシブ・マネージャーの労を提供することが、行政に求められる災害時に備えた合理的配慮の中身である。

2016年度から始まった別府市

での取り組みをモデルとして、2018年度からは兵庫県で防災と福祉の連携モデル事業が始まった（注5）。2019年度の同事業では、兵庫県内の36市町でモデル事業展開が行われた（注6）。

この事業の検証をもとに、2020年度から兵庫県は一般財源を用いて全市町を対象に防災と福祉の連携事業を展開する計画である（約1000万円の予算は福祉専門職の研究、災害時ケアプラン作成にあたる加算分をふくむ）。また、同様の取り組みには滋賀県や静岡県も2020年度からモデル事業を計画している。

個々の組織に任せては、保健、医療、福祉部局、そして防災部局や地域住民組織はそれぞれに自分たちの組織だけを考えて最適化をはかる。その縦割りのしくみを乗り越えるインクルーシブ・マネージャーの管理のもとに、防災部局と福祉部局および関連事業者と住民組織が横断的なプラットフォームを形成し、福祉専門職が当事者に寄り添いながら災害時ケアプランとして個別支援計画を策定する、誰ひとり取り残さない防災の推進こそが要配慮者問題の根本的な解決策の一助になるのである（注7）。

注7 本稿は、以下の研究費の成果物である。JST RISTEX SDGsの達成に向けた共創的研究開発プログラム〔ソリューション創出フェーズ〕「福祉専門職と共に進める「誰一人取り残さない防災」の全国展開のための基盤技術の開発」(JPMJRX1918) (2019年11月15日～2023年3月31日、研究代表：立木茂雄)、文科省科学研究費基盤研究(A)「インクルーシブ防災学の構築と体系的実装」(17H00851) (2017年度～2021年度、研究代表：立木茂雄)。