

# 「災害時要援護者支援の課題と対策」 —市民、地域、行政に求められること—

立木 茂雄  
(同志社大学教授)

## 1 はじめに

阪神・淡路大震災から 12 年の月日が流れた。被災者への支援活動や復興の過程を通して、現在の日本社会が抱えている問題が浮き彫りになってきた。その後も地球の温暖化に伴って、風水害を含む災害が日本各地で発生しており、防災および迅速な被災地支援は、重要課題として各自治体で取り組みがなされている。とりわけ、2004 年には、10 個の台風が日本に上陸し、200 人を超える人が亡くなった。中でも目をひいたのは、その半数以上が 65 歳以上の高齢者だった点だ。

この年は、「災害時要援護者」という言葉が社会に定着した年でもある。高齢者だけでなく、障害者や特定の疾患を抱えた人など、これまで「災害弱者」と言われていた人たちへの対応が急務となったことの表れといえよう。

本稿では、災害時要援護者支援が、なぜ防災・減災にかかわる自治体業務として注目されるようになってきたのか。その背景と経緯を概説し、現在、自治体や地域が直面する課題の本質を明らかにした上で、その中・長期的な視点からの対策について解説し、今後に向けた活動のあり方について提言したい。

## 2 要援護者避難支援のガイドライン

2004 年の風水害のうち、7 月の新潟・福井豪雨水害では、三条市の五十嵐川左岸の市街地域で床上浸水し、4 人の死者が出た。この 4 人には、全員に共通する条件があった。全員が 75 歳以上の後期高齢者で、介護保険の要介護度が 3 以上、しかも水が迫って来た時に避難介助できる人がそばにおらず、全員が屋内で死亡していた(林・田村、2005)。しかも、死亡が確認されたのは、水が引いた後、三条市職員のローラー作戦による各戸の安否確認の際であった。

これをきっかけに、同年 10 月に内閣府に「集中豪雨時などにおける情報伝達及び高齢者の避難支援に関する検討会」が設けられ、翌 2005 年 3 月には「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が取りまとめられた。

このガイドラインでは、「情報伝達体制の整備」「災害時要援護者情報の共有」「災害時要援護者の避難支援計画の具体化」を3つの課題としてあげている（図1参照）。

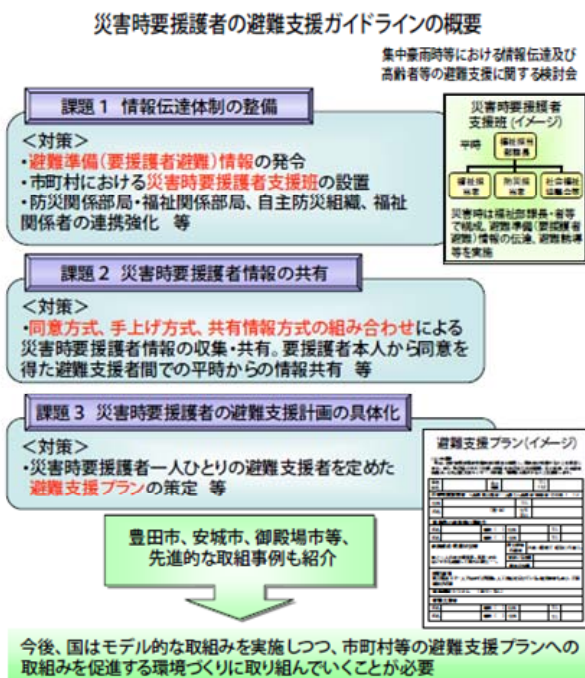


図1 「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(平成17年3月28日)の概要

最初の情報伝達については、行政は、からぶりを恐れて、避難勧告の発令に慎重な姿勢を見せることが多い。しかし、避難に時間を要する要援護者に向けては「避難準備情報」を発令することを提案。また、要援護者の特性を踏まえ、各種機器を使用することで、情報弱者をなくすように工夫を凝らすことなどを盛り込んだ。

あとの2つの課題はリンクしている。避難支援計画を作成するためには、要援護者情報の共有が欠かせないからだ。支援計画づくりには、通常から要援護者情報を把握している福祉部局が、災害情報に詳しい防災部局と連携することが求められる。このガイドラインでは、例えば、福祉部局の民生委員が持っている地域の要援護者のリストを防災に使うということは、目的外使用になるが、本人の同意を基に情報の共有化を進めようという姿勢だった。

しかし、ガイドライン策定後の2005年9月、東京都・中野区で集中豪雨により排水溝から内水が氾濫して、床上浸水が発生した。このときに、被害を受けた約800世帯について、税の減免やNHKの受信料免除を受けることができるように、区の職員が行政サービスの一環として、関係機関

に被災者の住所と名前を提供した。そのことが、「個人情報保護条例に違反した」と区議会で問題とされ、担当職員がけん責を受けた事例があった（立木、2006）。このように、市民が個人情報の提供に敏感になっている時代ゆえに、さらなる検討が必要であると、翌 2006 年 3 月にガイドラインの改訂が行われた。

2006 年 3 月改訂ガイドラインでは、「関係機関共有方式」を提案。明らかに本人の利益になると判断される場合には、担当部局をまたいで部局間で情報を共有してもかまわないとした。行政の福祉部局で把握している要援護者の情報を防災部局が共有する、もしくは地域の民生委員が持っている情報を自主防災組織のリーダーが共有できるとの発想だ。

また、災害時要援護者の情報収集・共有について「関係機関共有方式により対象とする要援護者の情報を共有し、その後、避難支援プランを策定するために必要な情報をきめ細かく把握するため、同意方式により本人から確認しつつ進めることが望ましい」と踏み込んだ提案をしている。福祉部局と防災部局とがうまく連携をとった上で、本人から同意を得ることができるかどうか、避難支援プランを現実のものにできるかどうかの鍵を握っている。

2007 年 3 月には、災害時要援護者の情報を活用して、いかに個別の避難支援計画の具体化を進められるかを視野に、情報の集め方や標準となる手順など、支援計画づくりの考え方や運用のフローを示す案（以下「進め方」）が内閣府から提案された。

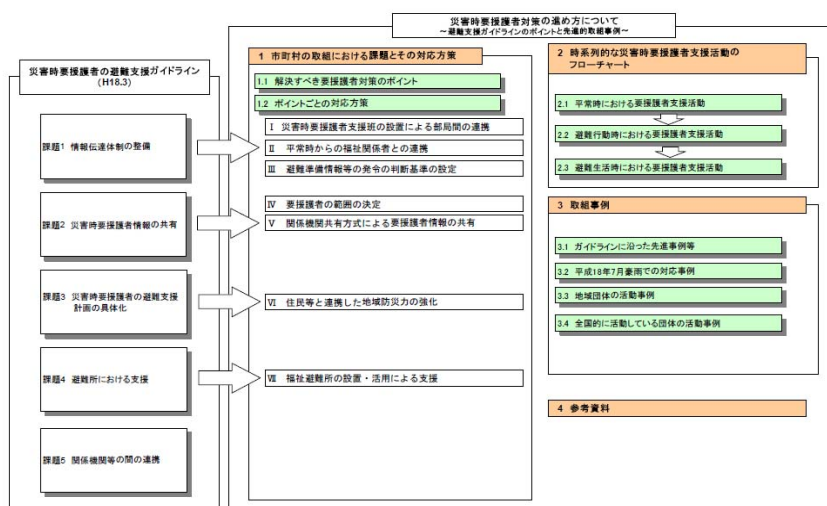


図2 平成18年3月改訂版ガイドラインと平成19年3月「進め方」との関係

筆者は、2年目、3年目の検討会の委員としてガイドライン改訂および「進め方」の作成にかかわってきた。そこでの議論をふまえて、災害時要援護者支援のとらえ方、そしてその課題と対策について述べていきたい。

### 3 災害弱者と災害時要援護者の違いとは

阪神・淡路大震災以降、高齢者や障害者など災害が発生したときに被害が集中する傾向のある人たちは「災害弱者」と呼ばれてきた。しかしながら、この弱者とは、高齢者、障害者、妊産婦、外国人であるという「実体」として対象者をとらえた定義である。このような定義の仕方は、「それでは、どのような対応をしたら良いのか」という対策が直接には見えてこない。これに対して災害時要援護者とは、「災害時」に「援護」が必要となる人たちを指し、必要な支援が得られるなら「自立的な生活を送れる人たち」である。ここで、「災害」と「要援護」という2つの観点から、この概念をさらに掘り下げて考えてみよう。

防災の分野では、地震や洪水などの外力（ハザード）が、社会のぜい弱な部分に加わり、被害が生じる事態を災害と定義する。地域で想定される様々なハザード情報の公開は、防災部局の努力により近年飛躍的に進んできた。しかしながら注意しなければならないのは「外力＝災害」ではない、という点である。地震や台風、洪水などの外力（ハザード）は、危険をもたらす誘因ではあるけれども、例えば無人島で地震が起こっても災害にはならない。被害が生じないからだ（林、2003）。

## 災害=f(ハザード、ぜい弱性)

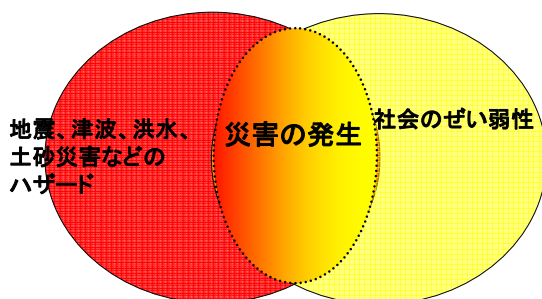


図3 外力(ハザード)がぜい弱性に加わることによって災害が生じる

一方、福祉の分野では、生活上のぜい弱性にどう対応するかを重視する。ここで注意すべきことは、ぜい弱性が当事者（主体）の要因だけで決まるのではない、という点である。例えば、歩行が困難な人がいる。しかし、いざというときに避難支援してくれる人（客体）がすぐ側にいれば、ぜい弱性は発現しない。つまり、福祉の分野では、主体の持つ様ざまな要求（ニーズ）に客体的資源がどれだけ対応できるかによって、ぜい弱性が決まると考える（岡村、1956）。

## ぜい弱性 = f(主体の条件、客体的資源)

- 高齢者、障害者、妊婦、難病患者・家族、外国人などが、即ち「要援護者」となるのではない。
- ぜい弱性は、主体側の要求と対処資源との関係のあり方によって規定される関係性概念と見なされる
- ぜい弱な個人が存在するのではなく、必要なときに必要な支援が受けられないことがぜい弱性を顕在化させる。
- 災害時要援護者とは、「必要な時に、必要な支援が得られたら自立した生活が送れる人たち」(災害時要援護者の避難対策に関する検討会, 2006)

図4 社会福祉学の視点からとらえた生活上のぜい弱性

防災と福祉の両分野の考え方を連携させると、災害時要援護者の定義が鮮明になる。ハザードが主体に加わったとき、それに対応する客体の資源が欠損している、もしくは不調和な状態になっていると、ぜい弱が発現し、被害が生じる。逆にみると、たとえ外力が加わった状態であっても、主体の生活上の要求に対応する客体的資源が存在し、利用される場合は、ぜい弱性は発現しない。ぜい弱性は実体ではなく、主体と客体との関係性により決まるというのは、このような考え方からなのだ。

一方ハザードには、さまざまな種類がある。地震、土砂災害、洪水など、それぞれのハザードごとに避難の方法も必要な援助も異なる。それゆえに、ハザードの種類によって援護を必要とする人も変わってくるということも銘記すべきだ。

以上の議論をまとめてみよう。防災分野では災害を、Disaster（災害） $= f(\text{外力}, \text{ぜい弱性})$ という関数で表す。一方福祉分野では、ぜい弱性を Vulnerability（ぜい弱性） $= f(\text{主体の特別な要求}, \text{対応する客体的資源})$ という関数として捉える。両関数を組み合わせると  $\text{Disaster} = f_1(\text{外力}, f_2(\text{主体の特別な要求}, \text{客体的資源}))$ となる。この関数が、災害時要援護者を説明するものであり、要援護者の避難支援を考える場合に、防災と福祉という両分野の連携が何故不可欠になるのかを示す根拠ともなる。つまり、防災分野はぜい弱性が主体と客体との社会関係を調和させることにより被害を少なくできる、という発想をもつことができる。これに対して、福祉分野は、災害時要援護者は、想定する外力の種類によって異なってくるという発想をもつことができるようになる。互いの発想を理解し、取り入れていくことが、この問題に対応するときの鍵となるのだ。

#### 4 個別避難支援プランをつくる上で求められることは

ガイドラインでは、要援護者を支援するためには、「要援護者に関する情報を平常時から収集し、管理・共有するとともに、一人ひとりの要援護者に対して複数の避難支援者を定める等、具体的な避難支援計画を策定しておくことが必要である」と定めている。

支援プランづくりで求められることは、大きく2点上げることができる。まず1点目は福祉部局と防災部局の連携である。同じ行政内の組織ではあるが、異なった組織文化や体系、考え方を持つ部局間の相互理解を進め、連携を進めていく必要がある。この連携によって、災害時要援護者の関数を構成する「外力」、「主体の要求」、「客体的資源」を明らかにすることができ、それに基づいて個別の避難支援プランづくりが始めて可能となるからだ。2点目は、個人情報保護の扱いをどうとらえるかという課題だ。個人情報への意識の高まりに伴い、要援護者情報の共有・活用が進んでおらず、災害時の活用が困難である現状がある。情報の共有に関する当事者の同意をとりつけることが重要だ。以下、両点について対策の中味を考えてみよう。

まず、1点目については、災害時に、主体の要求と客体的資源を結びつけることができれば、ぜい弱性は発現しない、という福祉分野の発想を防災部局も共有することが必要だ。福祉の分野では、生活上の要求に多面的に応えるために様々な個別の制度がある。しかし、そこで大切なことは、主体と多様な客体的資源（制度）をいかに主体の側から見て調和する形で結びつけるかという点である。さらに、社会関係の不調和や欠損が生じた

時の問題解決は主体である当事者の自己決定が原則となる。主体は意思決定を自らの責務と考えることにより、客体的資源や制度との間で対等な関係を築くことができ、個人としての尊厳が保障される、と考える。これは災害時においても、災害へそなえる平時の場合においても変わらない。

一方、福祉部局では、生活上のせい弱性を多元的にとらえてはいるが、ハザードとの相互作用に関する視点が弱い。例えば、地域の中で、災害を誘発する要因のひとつに地理的条件が挙げられる。洪水が発生したときに、優先的に避難させなければならないのは、だれなのか。障がいや必要とする介助の内容だけではなく、この場合は、河川の浸水地域に居住していることが優先度を定める上で大きな要因となる。しかし、土砂災害のときには、地理的にこの人の優先度は低くなるなど、ハザードごとに優先度は異なる。また、災害によって環境が変わり、通常の主体と客体の関係が成立しなくなる場合も多い。ハザードを地理的条件の中で想定したハザードマップを活用するなどして、ハザードごとに発現のしかたが異なるせい弱性の把握が必要となる。

2点目の個人情報については、3段階で考えるとよい。第1段階は、「要援護者存在情報」の把握だ。保健福祉の各部局が持っている、当事者の氏名や住所など必要最低限の情報がこれにあたる。この情報を行政内部で共有化すれば、地域のどこに要援護者が住んでいるかについて母集団の情報ができる。存在情報を利用し、行政担当者あるいは民生委員などが当事者を訪問してさまざまなハザードの際にどんなニーズが発生するか、どのような支援者と結びつける必要があるのかを、当事者と一緒に検討を進めていく。あるいは近隣同士の共同性が高い地域では、自治会や自主防災組織などが自主的に活動し、同意者の台帳を作る取り組み始まっている。また地域の保健師や介護保険事業者が災害時の対応として個別に避難支援プランを作るために同意者台帳を作るケースも始まっている。地域に関わる様々な団体や組織が、それぞれの観点から潜在的な要援護者にアプローチし、同意者リストづくりを進める。さらにその情報を行政とも共有できるようにしておけば、次のステップに進むことができる。

第2段階が「要援護者支援情報」の作成だ。これは、「要援護者存在情報」に加えて、避難支援者の氏名、住所、支援可能な時間帯など、避難場所、避難経路を加えたものとなる。これらがすべてそろって初めて、個別の支援プランづくりが可能になる（山崎他、2006）。

鍵を握るのが、情報共有についての同意が得られるかどうかだが、まず大切なことは、個別のハザードに関する地理的危険性を理解してもらうことだ。当事者の居住している地域、もしくは住宅にはハザードが加わっ

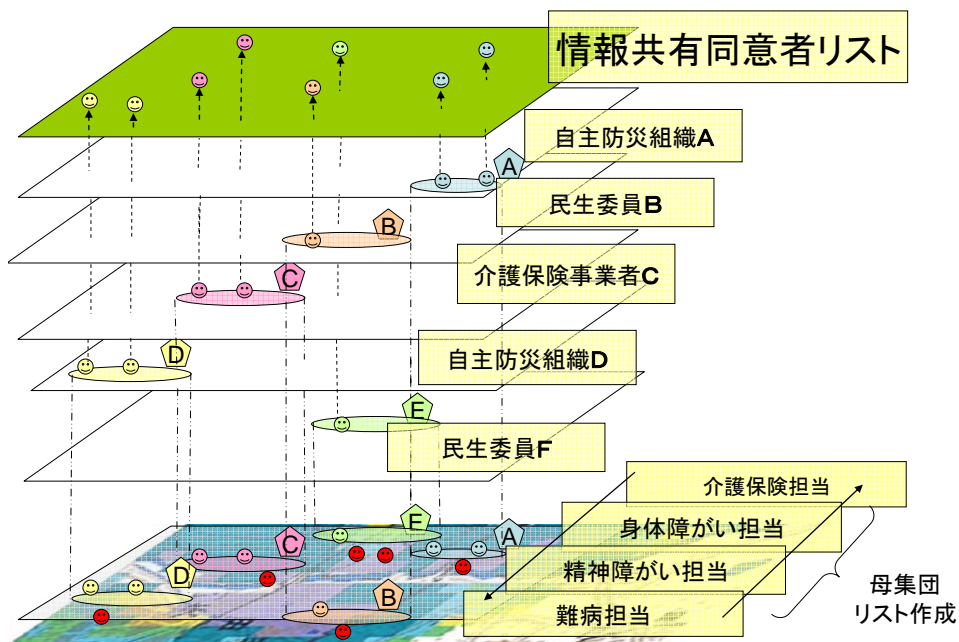


図5 地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握する一方、行政は関係機関共有方式により要援護者の母集団リストづくりを進める。

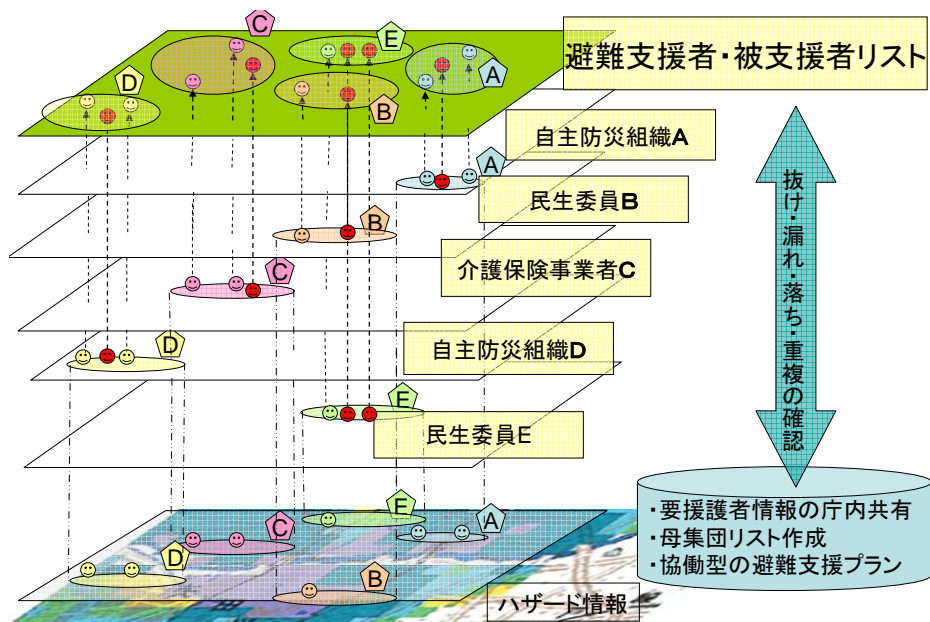


図6 地域の多様な要援護者層を、各支援者団体ごとで把握し、情報共有化の本人同意をとりつけることにより、災害時要援護者の避難支援体制が構築できる。

たときに、どのような災害が起こるのか、避難するためには、どのような支援が必要かを納得してもらえらるまで説明することで、当事者は自らの被災に関する「災害イメージ」を形成することが出来る。災害イメージの形成は、情報提供の同意を得る上での鍵となる（越智・立木、2006）。



しかし、それでも自分の個人情報、何らかの形で悪用されて犯罪や差別につながるのではとの不安をぬぐいきれないケースもあるだろう。悪用されない仕組みを説明し、誓約書を出す、担保を提供するなど、信用してもらう状態をつくっていくことが大きな課題となる（山下、2007）。

第3段階は「不同意者」への対応である。そのためには、地域の自主的な同意者の台帳づくりにあたっては、その情報を自治会や自主防災組織、あるいは介護保険事業者内だけでなく、行政とも共有するという同意を取っておくことは重要である。なぜなら、その地域の同意者台帳と行政がもつ母集団情報（要援護者存在情報）とをすりあわせることによって、「不同意者」を同定できるからである。地域や事業者、行政は「不同意者」存在情報をもとに、再度のアプローチ（第1段階）を繰り返し、当事者の自己決定を促す働きかけを続ける。

## 5 地理情報システムを、避難支援訓練などで活用

### （1）災害時要援護度マップの活用

繰り返すが、災害時要援護者の避難支援プラン作りの大前提は、当事者の自己決定である。自分の置かれている状況を十分に理解し、「自らの被災イメージ」を想像でき、さらに情報を共有することへのリスクについて納得のいく説明を受けることによって、自らの情報を災害時の支援者に共有してもらう、という自己決定につながる。また、自治会や自主防災組織、民生委員といった地域の支援者も、「わが地域の被災イメージ」を明確にもつことによって、要援護者への働きかけを続けていく動機づけを与える。そのために、有効な方法を紹介したい。

まずは「災害時要援護度マップ」の活用である。このマップは、筆者の研究グループと神戸市が共同で開発したもので、要援護者が多く暮らしている地域を、避難支援の優先度や緊急度に応じて色分けしてGIS（地理情報システム）上に表示し、一目でわかるようにしたものである。

ぜい弱性の内容としては、要援護者の心身の状態を示す「①要介護度」、支援者等との社会関係を示す「②社会的孤立度」、居住環境の状態を示す「③住宅・居室の危険度・老朽度」、の3項目に着目して指標を作成し、神戸市東灘区魚崎地区内の南海・東南海津波避難勧告対象地域の介護保険サービス利用者323名を対象に担当ケアマネジャーを通じて社会調査を実施した（越智・立木、2007）。調査に同意した123名について、これら3項目の指標への回答から、それぞれの素点を得た。次に、2006年7月豪雨水

害により長野県下諏訪町で発生した床上浸水時に、要援護者の安否確認作業に従事したケアマネジャー18名への調査から、3項目の相対的な重要度（ウェイト）を求め、各項目の素点に重み付けをして総合的なぜい弱性得点を求めた。これに洪水時の浸水想定地区内であるかどうかというハザード条件も重ね合わせて災害時要援護度マップを作成した。



図7 災害時要援護度の地理的分布  
災害時要援護度= $f_1$ (ハザード)、 $f_2$ (要介護度、社会的孤立度、住宅・居室の危険度)

このマップの特徴として、123名の個人の情報をそのまま地図上に付置するのではなく、要援護度の高い人の密度が高い（集住している）ところでは支援のための時間や資源が多く必要になると考えられることから色が濃くなるようにし、反対に密度の低いところでは色が薄くなるような操作（カーネル密度推定）をして、地域の要援護度を濃淡として地図上に表現している点である。この方法をとると、123の個人（点）の情報が地域（面）の情報として表示されるため、プライバシーを侵すことなく、情報の共有が可能になる。

ハザードマップだけでは、自分の住む地域がどれくらい危険なのかがイメージしにくいですが、災害時要援護度マップでは、ハザードとぜい弱性を重ね合わせた状態で地図化されるので災害が、「わがこと」としてイメージしやすく、住民が地域の危険性や要援護者への避難支援の必要性を、より切実に実感することができる。

## (2) 避難支援訓練の実施

地域で、災害時要援護者避難支援訓練を実施するのも目に見える活動としてわかりやすい。筆者の研究グループは、魚崎防災福祉コミュニティ(自主防災組織)が2007年3月に実施した災害時要援護者避難支援訓練を神戸市と共同でサポートした。

魚崎地域では、防災福祉コミュニティでの話しあいをもとに、各自治会単位で、要援護者と避難支援者(みんなで助け隊)のリストの作成を2006年暮れから翌年2月まで行なった。その際には前述の魚崎地域の災害時要援護度マップを各自治会長に提供し、同意を取り付ける際に活用してもらった。さらにこの取り組みの実を上げるために、早速2007年3月に要援護者避難支援訓練を実施することになった。各単位自治会は、要援護者宅を4~5軒程度設定し、助け隊が要援護者宅にかけつけ一時集結場所に集合し、そこから指定避難所である魚崎小学校まで全員で避難する訓練を実施した。魚崎地域では、南海・東南海地震の発生から約110分で津波の到達が想定されているので、それ以内の時間で避難を終えるのが目標だった。

訓練は模索の連続で、けが人を避難させるときには担架を使うのがいいのか、リヤカーが便利なのか。また、指定した避難経路が、必ずしも直線として使用できず、迂回が必要になることもあった。と実際に動いてみてこそわかる実態が多くあった。

中でも最大の収穫は、想定地震発生から50分弱で全員が避難できた、ということである。これをきっかけに地域の人たちの災害時避難支援に対する意識がさらに高まった。また、地域のがんばりを見せることで、リストはどのように活用されるのかが実感できるようになり、要援護者の同意増加につながる一助になったようにも思う。災害時に、避難支援ができるかどうかは、地域の助け合いにかかっている。地域が主体性を持って行動すること。それを住民が実感することの重要性が改めて確認された。

## 6 地域のガバナンスに期待

災害時要援護者リストやマップづくりについて、多くを述べてきたが、災害時の要援護者避難支援において、リストやマップづくりはあくまでもスタートにすぎない。究極の目標は、マップ上に、さまざまなハザードの情報を重ね合わせて、ハザードごとの個別の避難支援プランを作成することだ。

実際に災害が発生したときに、かけつけて助けあうことができるのは、

地域の人たちだ。地域が信頼を得て、自分たちで地域のガバナンスをできるようになることが、最終的に目指すべき方向である（上野谷、2007）。であるからこそ、平時にあっては、行政は福祉と防災の連携を通じて地域の取り組みを下支えしていくことが重要なのである。

#### <参考文献>

- ・ 林春男(2003)『いのちを守る地震防災学』岩波書店.
- ・ 林春男・田村圭子(2005)「2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明」『地域安全学会論文集』No.7, pp.197-206.
- ・ 越智祐子・立木茂雄(2006)「災害時要援護度」概念構築の試みー台風23号水害時における在宅人工呼吸器装着患者の災害リスク回避行動の分析からー」『評論・社会科学』No.81, pp.19-39.
- ・ 越智祐子・立木茂雄(2007)「災害時要援護度」概念の構築」『減災』No.2, pp.90-98.
- ・ 岡村重夫(1956)『社会福祉学総論』柴田書店.
- ・ 立木茂雄(2006)「災害時における要援護者対応の今後のあり方」『国民生活』第36巻, 第1号, pp.10-13.
- ・ 上野谷加代子(2007)「防犯・防災とコミュニティ再生」『月刊福祉』2007年2月号, pp.76-80.
- ・ 山下惇(2006)「災害時要援護者の支援と地域」『ひょうご自治』2006年9月号, No.260, pp.9-10.
- ・ 山崎栄一・立木茂雄・林春男・田村圭子・原田賢治(2006)「災害時要援護者の避難支援に関する政策法務のあり方について」『地域安全学会論文集』No.8, pp.323-332.