

巻頭言

「誰一人取り残さない防災」実現のための4つの原則

同志社大学社会学部
立木 茂雄

東日本大震災から10年を経て、私たちは何を学び、防災・減災はどのように変わったか？ その学びと変化のひとつが、年齢の高い人、障がいのある人といった社会的弱者に被害が何故集中するのか、その根本原因を明らかにし、これを踏まえた根本的な対策が始まったことである。2021年は、社会的弱者を誰一人取り残さない（インクルーシブ）防災元年と言っても過言ではないほど防災・減災の実務やしぐみが大きく前進した。社会的弱者は何故逃げおくれたのか。避難所で、仮設住宅で、さらには恒久的なすまいへの移行で、何故この人たちが取り残されたのか。これまでの10年間の災害社会学研究の成果を踏まえ、根本的な解決策を導く4原則を示す。

全体性：東日本大震災では、なぜ年齢の高い人や障がいのある人に被害が集中したのか。その根本の原因の一つは、平時の福祉と災時にそなえた防災・危機管理の取り組みが分断されてきたことにある。Tatsuki (2013) は激甚な被害を経験した東北3県の31市町村のそれぞれについて、障がいのある人も地域で暮らせる福祉のまちづくりを進めていた宮城県で、障がいのある人の死亡率は、全体の死亡率の倍近く（1.92倍）であったのに対し、重度の障がいのある人が施設中心でケアを受けていた岩手県や福島県では、どちらも1.2倍弱程度であったことを明らかにした（図1）。言い換え

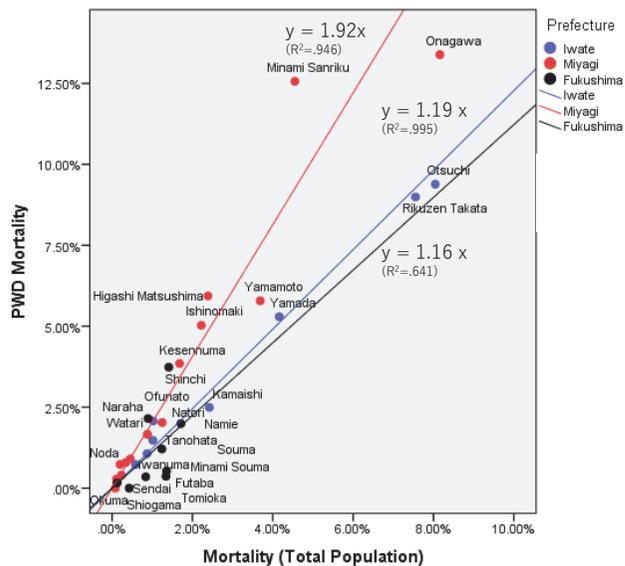


図1 東日本大震災における全体死亡率と障がい者（PWD）死亡率の比較（回帰直線は3県別）（Tatsuki, 2013, p. S415）

るなら平時の在宅福祉・医療・看護の体制が群を抜いて充実していたこと—しかしながら災害時の対応策とは分断されていたこと—が、宮城県の障がい者亡率を岩手・福島よりもほぼ2倍近く高めた大きな原因の1つであった。平時の在宅福祉・保健・医療と災時の危機管理の分断により制度の狭間で当事者たちが「取り残された」のである(立木, 2020)。

二つめの根本原因は、施設の立地である。宮城では、高齢者向け施設が海辺の景観の良—しかし危険な—場所に建てられていた。これに対して岩手では比較的安全な高台に、福島では内陸部に多く建てられていた。施設入所者の人的被害率は、岩手2.1%、福島0.4%に対して宮城は5.2%であった(河北新報, 2011年12月13日)。このような(その多くが障害者手帳も交付されていた)高齢者向け施設の立地の違いも障がいのある人の死亡率に差を産んでいた。

東日本大震災から10年を迎えた2021年度には、防災と福祉・医療といった諸制度がタテ割りになっている弊害への根本的対策が、立て続けに制度化された。たとえば2021年5月の災害対策基本法改正は、ハザード域に居住し、心身機能に課題があり、社会的に孤立した在宅の要配慮者には、個別支援計画を市町村が主導して作成することを努力義務化した。具体的には、対象となる要配慮者のほとんどが、平時の福祉・看護・医療サービスを利用して生活しているのだから、これらのサービスを調整するケアマネージャーなどの福祉専門職が、平時のケアプランづくりに加えて個別支援計画を「災害時ケアプラン」(立木, 2020)として計画作成に業務として関わることにより、平時と災時の制度を連結することが主眼となる。また、2021年度の介護保険の報酬の改定にあたっては、居宅介護サービスについても業務継続計画(BCP)の作成を事業者に義務化することが盛り込まれた。福祉サイドからも防災サイドへの制度の越境を通じた平時と災時の制度の連結が図られた。

立地に起因する根本問題への対策も動きはじめた。国土交通省所管の流域治水関連法では、水害や土砂災害の危険区域に立地する福祉施設なども防災集団移転事業の対象とするなどの移転誘導策が導入された。さらに2022年4月に施行予定の改正都市計画法では、災害危険区域での高齢者施設の建設を原則禁止することができるなどの規制を強めた。東日本大震災からの10年を契機として、これらの平時と災時にそなえる制度の連結を図り、立地に関わる根本問題に手を打った根本的解決策が打ち出された。

以上のように、平時と災時の諸制度を調整して、誰一人取りのこさない諸制度の運用をめざす全体性の視点の実装がようやく始まったのである。

連続性: 災害のリスクは、ハザードと社会的ぜい弱性、そしてその暴露の関数である(Wisner et al., 2003; 立木, 2016)。ハザードは、発生の前後で非連続な変化をもたらす。しかしながら、社会的ぜい弱性は連続している。東日本大震災からの10年間に行われた被災者の生活復興調査から、私たちは被災前から存在する不平等(ぜい弱性)が被災後の生

活復興のありようと直接に連動していることを学んだ。

2014年度から2020年度まで全5回にわたる名取市生活再建現況調査は、東日本大震災被災者の一人ひとりの生活再建の状況を把握し、必要な施策づくりに資することを目的に、市の管理する被災者台帳をもとに、名取市で被災した全世帯、そして福島県からの広域避難による転入世帯を対象にした全数郵送調査である。

Fujimoto et al. (in press) は、5回の継続的調査すべてに回答した316名について、主観的な生活復興感の推移軌跡を分析し、6パターンに分類できることを明らかにした。このうち、2パターンでは、生活復興感が低迷していた。すなわち5回すべての調査で復興感が低めで大きく低迷した層(20名)と、平均以下の付近を推移した層(53名)である。このどちらの層とも、社会的な弱者の特徴を示していた。すなわち震災時に「高齢少人数」世帯で、「年金・恩給生活者」か、「失業・休職・退職者」、あるいは「障害者手帳所持者」であり、住宅再建の受け皿としては「復興公営・一般公営住宅」が特徴的であった。これらの結果から私たちは、被災前から存在する社会的・経済的な不利や不平等をかかえていた社会的ぜい弱者層が、被災後も連続して困難を抱え続けたことを学んだ。

一人ひとりの復興感の推移が、被災前や直後の状況とどのようにかわるのかを、より細かく追跡したのが立木・川見(印刷中 a)の研究である。その結果、被災前の社会的不平等に関わる要因として、「心身の健康状況に気がかりなことがある」成員のいる世帯も、

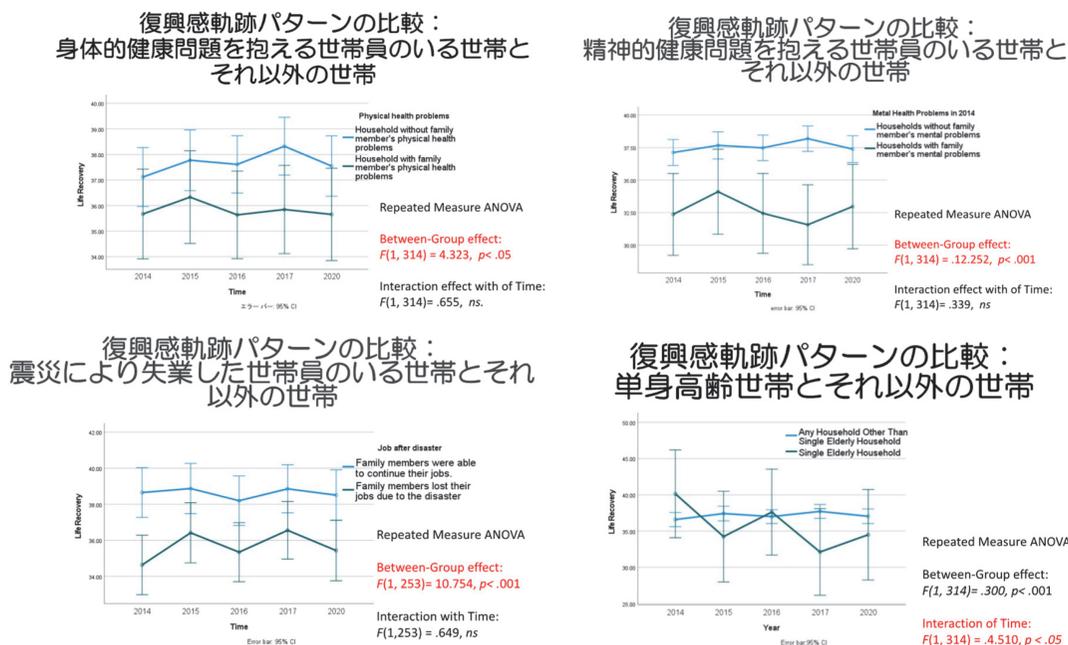


図2 心身の健康問題・失業・単身高齢世帯群とそれ以外群の生活復興感得点の軌跡の比較(立木・川見, 印刷中 a)

「震災により失業」「小人数」「単身高齢」といった特徴のある世帯と同様に、生活復興感が低迷し復興から取り残されていたことを明らかにした(図2)。

川見他(2020)は、被災名取市民の仮住まい期間という客観的指標を対象に、すまいの再建速度に影響を及ぼす要因を分析した。その結果、「少人数」の世帯ほど、さらに2人・3人世帯の「女性世帯主」ほど、あるいは世帯主の職業が、「自営」「労務」および「失業中」の世帯ほど、すまい再建のスピードが遅れることを明らかにした。客観的な指標であるすまい再建についても、主観的な復興感と同様に遅れがちになるのは社会的ぜい弱者層であった。これらの調査結果は、被災の影響は万人に平等な結果をもたらすのではなく、被災前から社会的にぜい弱な層が被災後も生活やすまいの再建でより大きな負の影響を、より長期にわたって経験するというエビデンスを提供した。

被災前あるいは被災時の社会的属性に由来する不平等が、被災後の不平等と連続することは避難所から始まる。大規模災害におけるすまいの移動先調査は、阪神・淡路大震災被災者の生活復興調査に遡る。発災5年後に行った調査では、被災から10時間後には被災者の10.0%、100時間後にはほぼ同数の9.4%が避難所に滞在していたと答えていたが、1000時間後まで避難所にいたと答えた被災者は当初のおよそ4分の1(2.6%)だった。この震災で約30万人(牧, 2011)が避難所生活を送った。そのうちのおよそ8千人弱が1000時間後まで避難所に滞留していた計算になる。この現象について、矢守(1997)は、阪神・淡路大震災までの避難所では、被災者の安全と当面の雨露をしのぐための「一次機能」だけが想定されていたのに対して、都市全体が壊滅的な被害を被った阪神・淡路大震災では、中長期的な生活復旧を支援するための「二次機能」が新たな社会的現実として構築されたと指摘した。

立木・川見(印刷中b)は、2016年に実施した東北3県被災者生活復興調査をもとに、東日本大震災の被災者のすまいの移動先について、「どのような場所が、誰によって、どのタイミングで利用されていたのか」について検討を行った。その結果、被災から10時間では、11.9%が避難所に滞在し、100時間後もその値は変わらなかった。一方、被災から1000時間(約1ヶ月半)では当初の約半分(5.9%)が、さらには3000時間後でも約4分の1(3.0%)が避難所に留まっていたことを確認した。既述の矢守の指摘を踏まえると、東日本大震災では1000時間でも実に当日避難所の約半分-阪神・淡路大震災時と比べると2倍-の被災者が「中長期的な生活復旧」に踏み出せずに避難所に滞留していたのである。

それでは東日本大震災では、どのような社会的属性の被災者が1000時間時点で避難所に滞留したのだろうか。答えは、「年収300万円未満」の「単身高齢者」や「高齢夫婦」、あるいは「震災による失業」といった属性の被災者であった(図3)。つまり人的・経済的・社会関係上の資本力のある人々は、仮住まい先をすでに確保するか、あるいは仮住まい先をみ

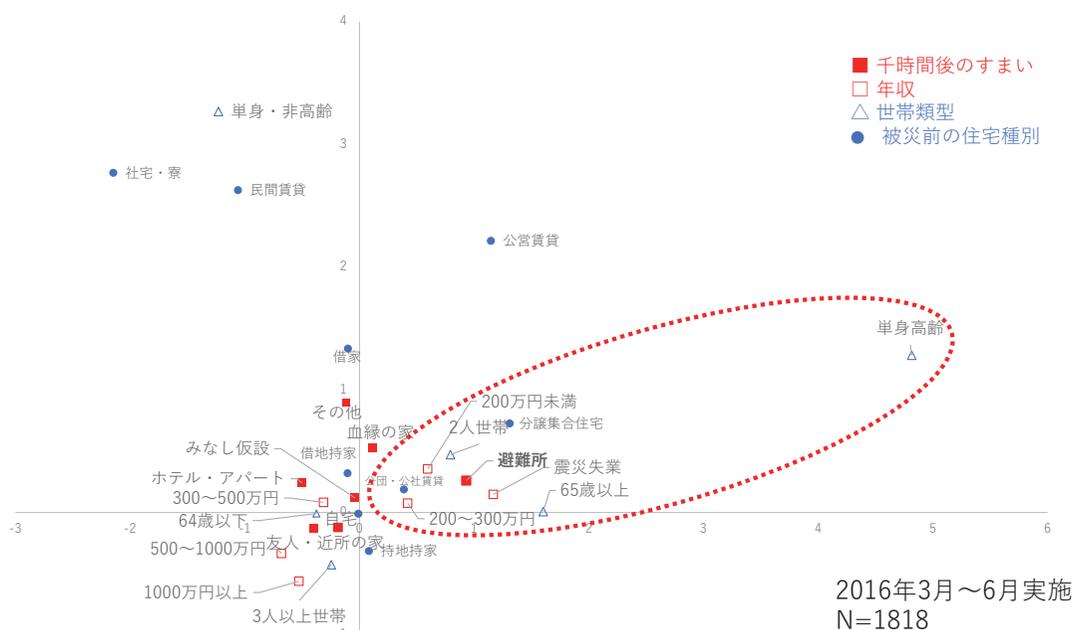


図3 東日本大震災被災者の千時間の移動先と年齢・世帯規模・収入・従前の住宅形態のコレスポネンダンス分析結果 (2016年東北3県生活復興調査結果) (立木・川見, 印刷中 b)

つけるまでのつなぎの「一時避難生活場所」に移動していたのに対し、社会的に弱い層の被災者は避難所にそのまま滞留せざるを得なかった。阪神・淡路大震災を契機として新たに社会的に構築された避難所の二次機能という現実には、社会的弱者にのみ苛酷な不平等を強いるものであった (立木・川見, 印刷中 b)。

災害救助法は、避難所の開設期間としては「概ね7日以内」と定めている。しかしながら、設置期限を過ぎる場合でも国との協議を踏まえて延長ができる建て付けにはなっている。その一方で、大村秀章・愛知県知事は2021年2月1日づけ朝日新聞掲載の全国知事アンケートで、現在では延長が「常態化」していると指摘した。さらに静岡県は、「避難所には長期に滞在するべきではない」というキャンペーンを同県の防災のホームページで展開している。新しい居住先や長期滞在先が見つからない場合、避難所での生活は何ヶ月にも及ぶことになる。けれども、避難所の環境は苛酷で、時間を追うごとに体調をこわす方も増えてくる、と指摘し、「できる限り早い時期に避難生活を切り上げましょう」と呼びかけている。このような呼びかけは、とりわけ社会的弱者層にこそ届かねばならない。

協働性：生活の全体性の視点は、防災と福祉といった社会制度の様々なタテ割り—これこそが制度間の狭間で取り残される被災者を産み出してきた—を、生活者の視点で連結することを求める。そして被災前後の連続性の視点—被災後に生活の再建で困難を抱える層は、被災前から社会属性上の不平等を抱える層である—は、被災前と被災後の切れ目のな

い一貫した支援体制の構築の重要性を訴える。

全体性の視点は、防災と福祉、平時と災害・災後を連結させるために、当事者や家族・地域住民・事業者・行政各部署が水平にスクラムを組むことを求める。このためには要支援者を取りまく様々な関係者(当事者・家族の参画のもと福祉・防災部局、福祉専門職と地域)の社会資源が全体として調整され、それぞれの提供する資源が、一人ひとりの要支援者にとって不調和や欠損なくつながることが必須である。言わば、行政や民間事業者によるフォーマルなサービス、地域住民によるインフォーマルな支え合い、そして当事者・家族の自助の力といったものがすべて協調されて提供される必要がある。このような協調的なサービスの提供のしかたを協働生産(coproduction)あるいは単に協働と呼ぶ。

多組織や部局、団体や関係者との協働は、自然に生まれるものではない。災害時ケアプランとして個別避難計画の作成を進める文脈では、様々な関係者のところに向き、対話し、庁内部局にとどまらず、当事者や家族は無論のこと庁外の福祉事業所を含む関係組織の担当者、地域の自治会・自主防災組織の役員や民生委員と顔の見える関係をむすび、協働のスクラム体制を運営・管理していく必要がある。このような担当者をインクルージョン・マネージャーと呼ぶが、「誰一人取り残さない」防災を実現するための協働体制づくりには不可欠の人材である(図4)(立木, 2021a, 2021b; 辻岡ら, 2021)。

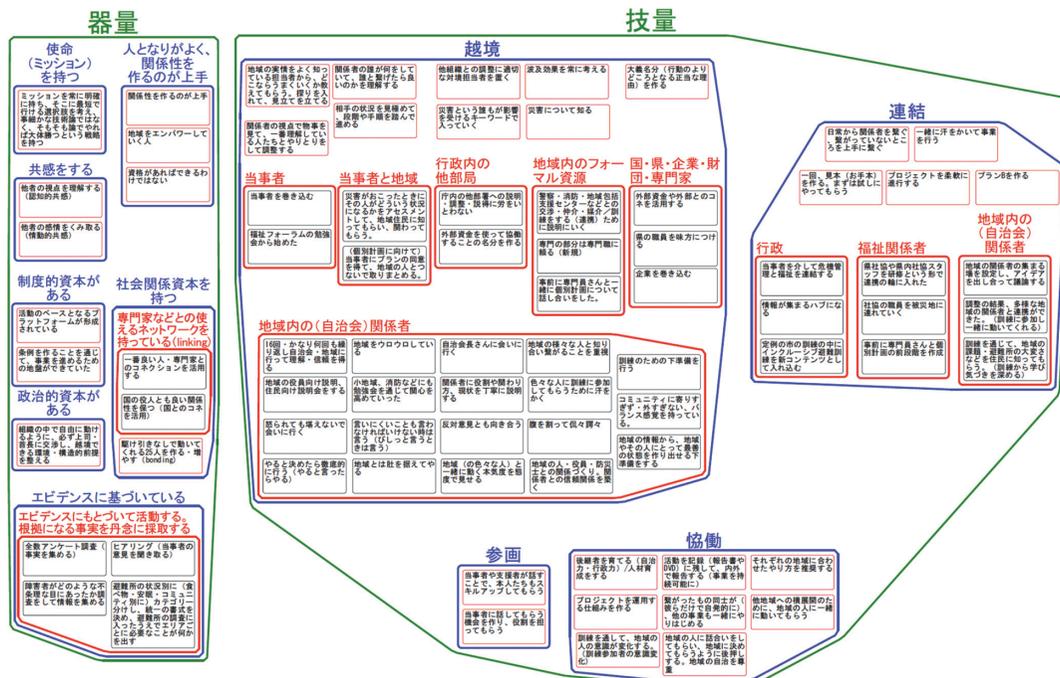


図4 インクルージョン・マネージャーに求められる技量と器量(辻岡ら, 2021, p.358)

連続性の原則は、さらに根本的な被災者支援の制度の変革を求める。平時にはユニバーサルな社会保障サービスが自由に選べるしくみとなった。そして、実際のサービスの提供主体、つまり「船の漕ぎ手」は民間やサードセクターの事業者である。一方、行政は財源を確保し、「船のかじ取り」に専念している。ところが災害が起こると、戦後直後の貧しい時代に作られた災害救助法にもとづき—ユニバーサルの対極である—残余(救貧法)的サービスの世界に切り替わり、「船のかじ取り」も「漕ぎ手」も行政主体となる。ふだんやったことのない事務を、「船の漕ぎ手」として突然に行政に強いるしくみが効果的・効率的でありえるはずがない。むしろ、被災者への個別支援は「餅は餅屋」という連続性の原則にもとづくべきである。つまり、この原則はヒューマンサービス—平時のケアプラン、災時にそなえた災害時ケアプラン、そして災後の災害ケースマネジメント—はユニバーサルな社会資源として民間やサードセクターが連続して提供主体となる方が合理的である、という考え方を導く。

衡平性：防災の世界では、危険な地域に居住する住民すべてが対象であり、命を守るためには全員を等しく平等に扱うことが行政として何より肝要であると教え込まれる。このような考え方を「絶対的平等」と呼ぶ。これに対して、福祉の立場では、全員の能力が等しいわけではなく、一人ひとりの実情に応じて資源を比例配分することが重要だと考える。これを合理的な配慮の提供と呼ぶが、その根本原理が「衡平性 (equity)」である。

ところで、名取市と仙台市の被災者の仮住まい期間を比較すると、男女の世帯主の違いや世帯規模別の差は名取市と同様に確認されたものの、仙台市では名取市ほど大きな格差にはなっていなかった (Kawami et al. 2020)。その根本の理由は、震災後の2014年度から仙台市では一人ひとりの実情に応じてきめの細かい伴走型支援—災害ケースマネジメント—を始めたが、これが功を奏したためである (図5) (川見・立木, 2021; Tatsuki, 2021; 川見・立木, 印刷中)。

仙台市における伴走型支援の原理は、被災者支援は大宝律令以来の機械的・絶対的な平等原理 (立木, 印刷中) によって進められるべきではなく、一人ひとりが必要とする支援量に応じて資源を相対

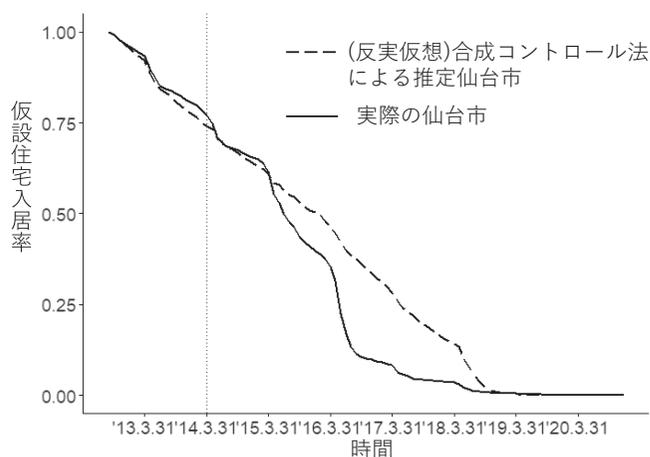


図5 実際の仙台市と合成コントロール法により推定した反実仮想の仮設住宅入居率減少曲線の比較 (Tatsuki, 2021; 川見・立木, 2021, p.9; 川見・立木, 印刷中)。

的に平等に比例配分するというものである。このような相対的平等原理は2013年の災害対策基本法改正で初めて導入され(山崎, 2021), 2021年の災害・福祉・国土利用に関わる諸法制で本格実装されたと言っても過言ではなく, これからの被災生活困窮者支援の基本原則となるものである。

東日本大震災で被災した名取市民の追跡調査, 東北3県の生活復興調査, 名取市および仙台市の仮設住宅居住期間の分析結果は, 被災の影響は万人に平等な結果をもたらすのではなく, 被災前から社会的にぜい弱な層が被災後も生活再建でより大きな負の影響を, より長期にわたって経験することを明らかにした。これは, 被災して住宅に被害を受け, 全壊や半壊などの判定を受けて始めて「被災者支援策」の対象となる現行の被災者生活再建支援制度は, 被災前から存在する心身・社会・経済的属性の不平等を顧みない一律な資源配分であり, 衡平・公正な措置ではないこと(菅野, 2015; 牧, 2020)を裏付けるものである。この状況を変革し, 衡平性の視点から平時と災時・災後の連続性に注目して生活の全体性と協働性を調整する正義の実践が求められるのだ。

参考文献

Tatsuki, S.: Old age, disability, and the Tohoku-Oki Earthquake, *Earthquake Spectra*, Vol. 29, No. S1, pp. S403-S432, 2013.

立木茂雄: 誰一人取り残さない防災に向けて, 福祉関係者が身につけるべきこと, 萌書房, 2020.

立木茂雄: 近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策—平時と災害時の連携ならびに立地規制の2つの欠如が被害を生んでいる—, *消防防災の科学*, No. 129, pp.11-14, 2017.

Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon and I. Davis: *At risk, Natural hazards, people's vulnerability and disasters*, 2nd edition, Routledge, 2003.

立木茂雄: 災害と復興の社会学, 萌書房, 2016.

Fujimoto, S., F. Kawami, A. Matsukawa, S. Sato and S. Tatsuki: Pre-existing inequalities, post-event social environmental changes, and long-term trajectories of life recovery, Findings from five-wave natori city life recovery panel survey, *Journal of Disaster Research*, in press.

立木茂雄・川見文紀: 社会的弱者と災害—誰一人取り残されないための原則とは?, 総合リハビリテーション研究, 印刷中 a.

川見文紀・松川杏寧・佐藤翔輔・立木茂雄: 被災前の世帯の社会的脆弱性がすまいの再建に与える影響, *地域安全学会論文集*, Vol. 37, pp.421-428, 2020.

立木茂雄・川見文紀: 避難所に長期間取り残される被災者への支援と課題, *危機管理レ*

- ビュー, Vol. 13, 印刷中 b.
- 牧紀男: 災害の住宅誌, 鹿島出版会, 2011.
- 矢守克也: 阪神大震災における避難所運営 - その段階的変容プロセス -, 実験社会心理学研究, Vol. 37, No. 2, pp.119-137, 1997.
- 立木茂雄: 誰一人取り残さない防災に向けて, インクルージョン・マネージャーが身につけるべきこと - 越境, 連結, 参画・協働 -, 消防防災の科学, No. 144, pp.40-47, 2021a.
- 立木茂雄: 誰一人取り残さない防災をめざして ~根本原因に対する根本的対策とその具体的な段取りを中心に~, 消防防災の科学, No. 145, pp.9-15, 2021b.
- 辻岡綾・藤本慎也・川見文紀・松川杏寧・立木茂雄: インクルージョン・マネージャーに特徴的なコンピテンシーの考察~データ対話型理論を用いた分析~, 地域安全学会論文集, No. 39, pp.351-361, 2021.
- Kawami, F., A Matsukawa and S. Tatsuki: Differential impacts of social vulnerabilities on housing recovery, Poster presentation at 45th Annual Natural Hazards Research and Applications Workshop, 2020 (<https://hazards.colorado.edu/workshop/2020/abstract/poster-session#differential-impacts-of-social-vulnerabilities-on-housing-recovery>, 2021年12月6日閲覧).
- 川見文紀・立木茂雄: 合成コントロール法を用いた仙台市の災害ケースマネジメントの効果分析, 地域安全学会梗概集, No. 48, pp.7-10, 2021.
- 川見文紀・立木茂雄: 災害ケースマネジメントがすまい再建に与えた影響: 合成コントロール法による仙台市の被災者支援の分析, 日本建築学会計画系論文集, Vol. 87, No. 797, 印刷中.
- Tatsuki, S.: Inequalities, environmental changes, and recovery, Kobe and the Great East Japan Earthquakes, Online presentation at, Researchers Meeting, 45th Annual Natural Hazards Research and Applications Workshop, 2021 (<https://hazards.colorado.edu/workshop/2021/abstract/researchers-meeting#inequalities-environmental-changes-and-recovery-kobe-and-the-great-east-japan-earthquakes>, 2021年12月6日閲覧).
- 立木茂雄: 災害と貧困, 自然災害科学・防災の百科事典 (寶馨編), 丸善出版, 印刷中.
- 山崎栄一: 災害対策に関する基本的制度の課題, 法律時報, Vol. 93, No. 2, pp.13-20, 2021.
- 菅野拓: 東日本大震災の仮設住宅入居者の社会経済状況の変化と災害法制の適合性の検討 - 被災1・3年後の仙台市みなし仮設住宅入居世帯調査の比較から -, 地域安全学会論文集, Vol. 27, pp.47-54, 2015.

牧紀男：災害後の生活再建支援基準をどう考えるのか？－建物の「全壊」・「半壊」調査の変遷－，日本建築学会計画系論文集，Vol. 85，No. 768，pp.351-359，2020.