

# 誰一人取り残さない防災の実現を目指して

同志社大学社会学部社会学科教授

立木 茂雄

## 要配慮者に集中する災害被害

高齢者や子供、障がい者など、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などの行動を取ることが難しい人々の存在は、1987（昭和62）年版の『防災白書』で初めて指摘された。以来、「災害弱者」「災害時要援護者」「避難行動要支援者・要配慮者」といった言葉が作られ、様々な対策が採られてきた<sup>5)</sup>。それにもかかわらず、高齢者や障がい者などの要配慮者に被害が集中しやすい状況は改善していない。

2011（平成23）年の東日本大震災で被災した岩手県・福島県・宮城県においても、障がい者の死亡率と全体の死亡率の間に格差が見られた。しかし、全体の死亡率に対する障害者手帳交付者の死亡率は、岩手県では1.3倍、福島県では0.8倍であったのに対し、宮城県ではおよそ2.3倍に及んでいる。

このように、宮城県における死亡格差が突出して高くなった原因として、平時の保健・福祉サービスと災害時の緊急対策が分断していたことが挙げられる。つまり、障がい者や高齢者が在宅で生活できるように、福祉部局主導で様々なサービスや制度が整えられてきた。しかし、こうした仕組みは平時しか想定しておらず、災害時の対応は防災部局や地域の自治会などに任されてきた。この分断が、要配慮者に被害が集中しやすい状況を生み出したと言えるだろう。実際、宮城県では平時の在宅福祉サービスが群を抜いて充実しており、岩手県や福島県に比べると、身体障がい者の施設入居率が圧倒的に低かった（岩手県：3.1%、福島県：1.3%、宮城県：0.7%）<sup>6)</sup>。しかし、在宅を可能とする保健・福祉・医療体制と災害時の危機管理対策が、異なった部局に分断され、連結されていなかったことが、被災のリスクを高めたと考えられる。平時にサービスや支援を提供する事業者は、災害時には当事者のもとに駆け付けることは出来ないのだ。

なお、宮城県では、施設に入所していた高齢者にも被害が集中しており、高齢者向けの施設入所者の被害率は、岩手2.1%、福島0.4%に対して、宮城は5.2%と突出して高かった。これは施設の立地に起因するものと考えられる。高齢者向けの施設や障がい者向けの施設には、これまで立地規制が設けられてこなかったこともあり、宮城県では景観が良いものの、危険な場所に建てられていた<sup>1)</sup>。また、こうした施設を住宅地で建設しようとする、住民の反対運動が起こるため、結果として危険な所に建てざるを得ないことも少なくない<sup>6)8)</sup>。社会に根付く差別意識も、災害弱者を生み出す原因となり得るのだ。

## 求められる取組 —平時と災害時で切れ目のない支援を—

このように、要配慮者に被害が集中する主な原因として、防災と福祉の分断と、施設の立地問題が挙げられるが、2021（令和3）年5月に公布・施行された改正災害対策基本法は、このうち前者に切り込もうとしている。この改正法では、個別避難計画の作成が市町村の努力義務とされた。これによって要配慮者へのサービス・支援を平時と福祉で切れ目なく連結させることを目指している。

改正法とともに公開された新ガイドライン（「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」）の18頁および19頁には、避難計画作成の手順が7つのステップに分けられて説明されている。[図参照]

ステップ1は、庁内外における推進体制の整備、個別避難計画の作成・活用方針の検討である。ここでは、後述する「越境—連結—参画・協働<sup>(注)</sup>」のサイクルが重要となるだろう。

ステップ2は、計画作成の優先度に基づく対象地区・対象者の選定である。これに関しては、地域における「ハザードの状況」に加え、「当事者本人の心身の状況や、情報取得・判断への支援が必要な程度」、そして「居住実態（社会的孤立の状況）」の3点から優先度を判断して取り組むこととされている。

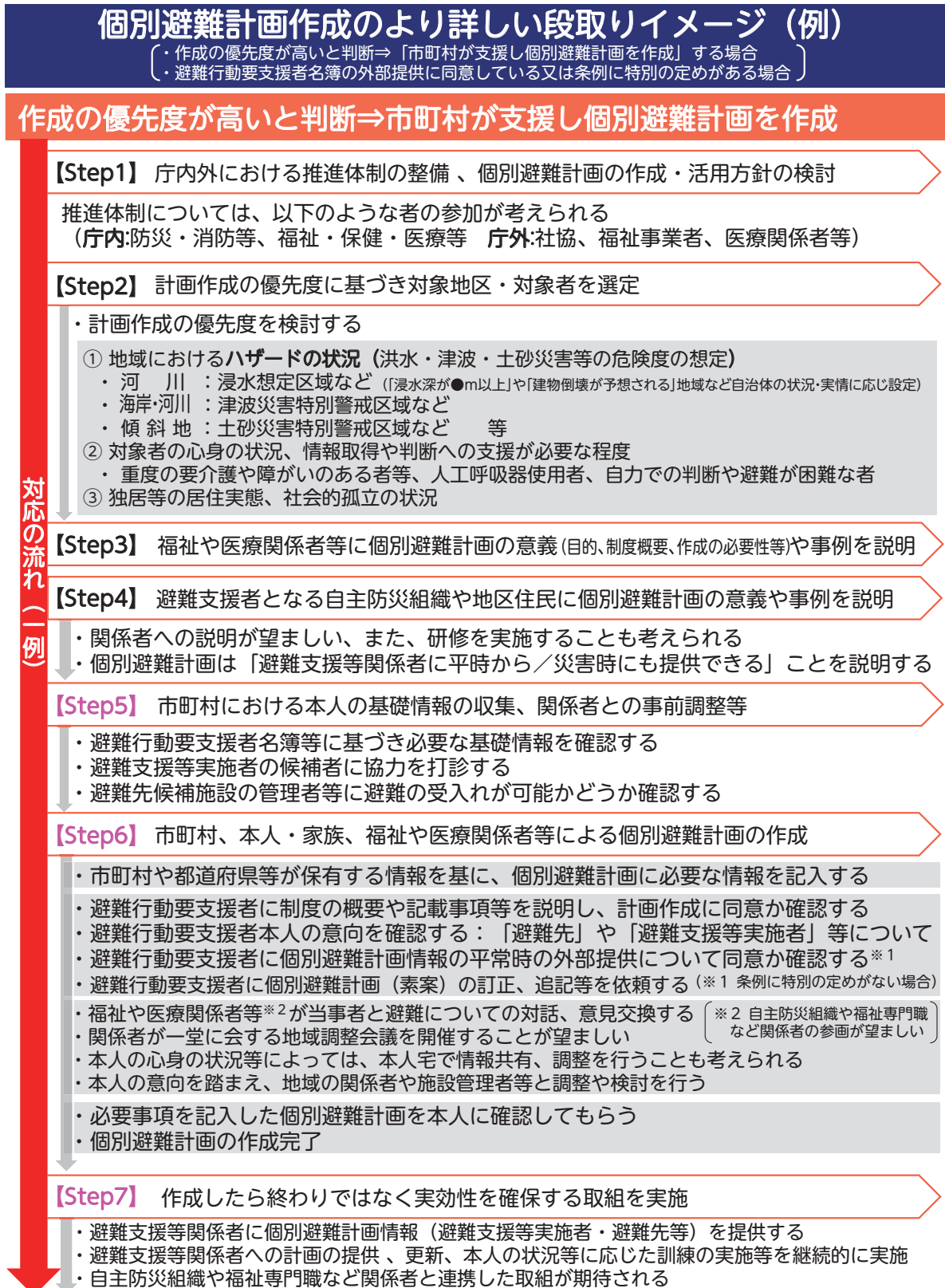
ステップ3は、専門職向けの研修である。ここでは、福祉や医療関係者に個別避難計画の意義（目的、制度概要、作成の必要性など）や事例を説明する。

ステップ4は、住民への説明会である。ここでは、災害時に避難支援の担い手になり得る自主防災組織や地区住民に個別避難計画の意義や事例を説明する。

ステップ5は、市町村における本人の基礎情報の収集、関係者との事前調整などである。避難行動要支援者名簿等に基づき必要な基礎情報を確認し、避難支援等実施者の候補者に協力を打診する。そして、実際の避難移動時にはどのような課題があるのかを福祉専門職がアセスメント（査定）し、「近隣からの避難移動時の声かけ」・「3人体制での移動介助」といった具体的な必要性（ニーズ）を文書化し、ステップ6の地域調整会議に備える。また、避難先候補施設の管理者等にも避難の受入れが可能かどうかを確認する。

ステップ6は、市町村、本人・家族、福祉や医療関係者などによる個別避難計画の作成である。なお、ガイドラインでは、日頃からケアプランなどの作成を通じて、要支援者の状況をよく把握しており、信頼関係も期待できること、また個別避難計画は平時のケアプラン作成に

図：改正災害対策基本法新ガイドラインに掲載された個別避難計画作成の具体的手順



出典「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」2013（平成25）年8月（2021（令和3）年5月改定）、内閣府（防災担当） P19  
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/pdf/202105shishin.pdf>

合わせて行うことが効果的であること、さらに災害時のケア継続にも役立つことなどから、個別避難計画作成の業務に、福祉専門職（介護支援専門員や相談支援専門員）の参画を得ることが極めて重要であるとされている。また、この段階では、要配慮者とその家族をはじめ、避難行動の支援者や福祉専門職、社会福祉協議会の職員などの関係者で地域調整会議を開催し、必要な支援と結び付けることが求められている。

ステップ7は、避難訓練の実施である。個別避難計画自体は紙の上でも作成できるが、計画内容の改善や避難の実効性の向上につながると考えられるため、災害時ケアプランのシミュレーションとして実行する必要がある<sup>7)</sup>。

### 当事者の参画を促す仕組みの提供

以上が、新ガイドラインにて示された個別避難計画作成の具体的手順だが、このプロセスでまず重要なのは、当事者の参画を保障するための仕組みの提供である。

2015（平成27）年12月28日から2016（平成28）年2月10日にかけて、NHK（ETV）のハートネットTV取材班と日本障害フォーラム（JDF）が障害当事者に対して行った調査では、災害対策のキーワードである「避難行動要支援者（災害時要援護者）名簿」「福祉避難所」「個別（避難）計画」について、いずれかの言葉一つでも「知っている」と答えたのは全体の半数未満にとどまった。また、2015（平成27）年12月1日から2016（平成28）年1月10日にかけてNHK（ETV）のハートネットTV取材班が南海トラフ地震ならびに首都直下地震の警戒区域に指定された923自治体を対象に行った調査（有効回収数は658自治体、回収率71.2%）によると、調査の時点で個別計画の作成に取り組んでいた自治体は全体の34.1%にのぼっていたが、障害当事者が報告する策定済みの率は4.8%に過ぎなかった<sup>2)3)</sup>。

こうしたギャップは、これまで作られてきた個別避難計画づくりが、往々にして行政の防災・危機管理部局や住民組織中心で進められ、当事者の参画が十分実現できていなかったことに起因するものである。しかし、当事者の参画なしに、誰一人取り残さない防災を実現することはできないし、仮に個別避難計画を作成したとしても、机上の空論で終わるだろう。

そこで、行政は、当事者に寄り添う相談支援専門員などの「伴走者」や、当事者と地域支援団体を橋渡しするコミュニティソーシャルワーカーなどの「仲介者」などを提供する必要がある。新ガイドラインの85ページにおいても、地域調整会議を開催するにあたり、「避難行動要支援者と関係者が、円滑に意思疎通ができるようにするなど、本人の状況に応じた合理的配慮がなされることが望ましい」とされているが、「伴走者」や「仲介者」の提供は、後述するように、障害差別禁止法で提供が義務付けられている合理的配慮に該当すると言えよう<sup>2)</sup>。

### 「越境—連結—参画・協働<sup>(注)</sup>」のサイクルを回す

また、上述の個別避難計画作成手順のステップ1でも記したように、計画の作成に当たっては、多様な組織・団体や関係者を連結させる必要があるが、その要になって動く人材が必要となる。そのような職務を担う人材を仮に「インクルージョン・マネージャー」と呼ぶとするならば、インクルージョン・マネージャーには「越境・連結・参画・協働」のサイクルを回す技量が求められる。

「越境」とは、自分の所属とは異なる分野に積極的に出向くことである。防災担当者がインクルージョン・マネージャーを務める場合であれば、平時の福祉を担当する障害福祉部局やこれに連なる福祉事業者、また地域や当事者やその家族のもとに、普段から何度でも出向くことが求められるだろう。

そして、この「越境」の結果として、これまで分断されていた組織や団体の間の境界を「連結」する道が開かれ、あらゆる関係者がつながり、必要な知識や技術を提供し合うことができるようになる。「連結」が実現できれば、これをベースにして、当事者やその家族が避難計画の作成に「参画」し、地域や行政と「協働」することが可能になるだろう<sup>7)8)</sup>。

### 人権問題・合理的配慮としての要配慮者の支援

なお、災害時の要配慮者への支援について考える際には、単なる防災対策としてではなく、障がい者の普遍的な人権や合理的配慮の提供に関わる問題、また法の下の平等に関わる問題として捉える必要があるだろう（<https://www.nhk.or.jp/heart-net/article/295/>）。

2014（平成26）年1月に日本が批准した障害者の権利に関する条約（略称：障害者権利条約）は、第11条において自然災害が発生した場合、障がい者の保護及び安全を確保するための全ての必要な措置をとるよう、締約国に義務付けている。したがって、誰一人取り残さない防災は、グローバルな基準で実践が求められている人権問題であると言えよう。

また、2013（平成25）年6月に公布、2016（平成28）年4月から施行された障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（略称：障害者差別解消法）は、第7条・第8条において、障害を理由とした不当な差別（直接的差別）を禁止するとともに、障がい者に対して社会的障壁を除去するための合理的配慮を提供するよう求めている。なお、当初、合理的配慮の提供は、国や地方公共団体には義務（法的義務）、企業や店舗など民間の事業所には努力義務とされていたが、2021（令和3）年5月の改正により、事業者にも義務として課されることになった。これに基づいて考えるのであれば、災害時の障がい者への支援は、合理的配慮として、国や地方自治体、民間の事業団体の責務において提供しなくてはならないものなのである。

(注) なお、誰一人取り残さない防災の実現のためには、当事者・家族の参画を重視する福祉マインド（心）、住民の防災意識を高める防災マインド（心）、そしてそれぞれのマインドを連結するガッツ（覚悟）が何より重要であることから、あえて「協」の字を用いた。

さらに、日本国憲法 14 条では“法の下での平等”が定められているが、この原則は障害者の権利条約を批准した現在では、「全ての人には均等に資源が配分されるべきである」という絶対的平等概念ではなく、高齢者や障がい者といった心身の構造や機能の障がいのある人には、資源を傾斜配分する「衡平性」あるいは「相対的平等」の理念にもとづいて、合理的な配慮が提供されなければならない<sup>4)</sup>。誰一人取り残さない防災は、障害者の権利条約や憲法の原則に則り、真に平等な社会をもたらすためにも、実現しなくてはならないものなのだ。

【参考文献リスト（著者・作成者、論文・サイト名 ABC 順）】

<論文>

1. 立木茂雄（2017）。「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（2017年夏季号）、11-14頁。
2. 立木茂雄（2018a）「平時と災害時の配慮を切れ目なくつなぐ—排除のない防災へ—」『生活 協同組合研究』506（2018年3月号）、14-21頁。
3. 立木茂雄（2018b）。「誰ひとり取り残されない防災をめざして」『国民生活』No.74（2018年9月号）、11-13頁。
4. 立木茂雄（2018c）。「第10章 緊急事態」長瀬修・川島聡編『障害者権利条約の実施』2018年12月、信山社、219-268頁。
5. 立木茂雄（2020）。「福祉専門職とともにすすめる「誰一人取り残さない防災」の実現のために—防災と福祉関係者の連携のポイント」『月刊福祉』2020年7月号、72-75頁。

6. 立木茂雄（2021a）。「障がいのある人の防災対策—避難、避難生活から生活再建までを視野に入れて」『総合リハビリテーション』第49巻3号（2021年3月）、261-267頁。
7. 立木茂雄（2021b）。「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着けるべきこと—越境、連結、参画、協働」『消防防災の科学』No.144（2021年春季号）、40-47頁。
8. 立木茂雄（2021c）。「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（2021年夏季号）、9-15頁。

< URL >

- ・外務省「障害者の権利に関する条約」  
< [https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr\\_ha/page22\\_000899.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/hr_ha/page22_000899.html) > 2014年1月30日掲載（2021年11月24日取得）
- ・内閣府（防災担当）「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」平成25年8月（令和3年5月改定）  
< <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisaiyagousei/youengosya/r3/pdf/202105shishin.pdf> >（2021年11月24日取得）
- ・内閣府「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成25年法律第65号）本文」  
< [https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law\\_h25-65.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law_h25-65.pdf) >（2021年11月24日取得）
- ・内閣府「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第56号。令和3年6月4日公布）概要」  
< [https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law\\_r03-56\\_gaiyo.pdf](https://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/pdf/law_r03-56_gaiyo.pdf) >（2021年11月24日取得）
- ・NHK「【特集】首都直下地震が起きたら（4）誰も取り残さない防災」NHK 福祉情報サイトハートネット、記事公開日：2019年12月05日  
< <https://www.nhk.or.jp/heart-net/article/295/> >（2021年11月24日取得）

【解説】 災害に伴う人権問題を理解するために

災害発生時の人権への配慮

平成 23（2011）年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、東北地方を中心とした東日本に甚大な被害をもたらしました。現在も、多くの人々が避難生活を余儀なくされています。

避難所等では、プライバシーの確保のほか、女性や高齢者等への配慮が必要であることが改めて認識されました。また、地震と津波に伴い発生した福島第一原子力発電所事故により避難された人々に対し、風評に基づく心無い嫌がらせ等も発生しました。

災害は多くの人命を危険にさらし、被災者の生活や働く場等を奪い、被災者は大きな被害を受けます。こうした時こそ、一人一人が被災された方々の状況を理解し、人権に配慮しながら、支援していくことが大切です。

災害時における要配慮者への対応

東日本大震災においては、被災地全体の死者数のうち 65 歳以上の高齢者の死者数は約 6 割、障害者の死亡率は被災住民全体の死亡率の約 2 倍に上りました。この教訓を踏まえた平成 25（2013）年の災害対策基本法の改正により、市町村に避難行動要支援者名簿の作成が義務化されたことなどをを受けて、同年「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針（以下「取組指針」という。）」が作成されました。

近年の災害においても高齢者や障害者が犠牲となっており、災害における全体の死者のうち 65 歳以上の高齢者の割合は、令和元年台風第 19 号では約 65%、令和 2 年 7 月豪雨では約 79% でした。これらの災害を踏まえ、国において高齢者等の避難のあり方について議論が行われ、令和 2（2020）年に、避難行動要支援者名簿及び個別避難計画等の制度面における改善の方向性が示されました。

これらを踏まえ、令和 3（2021）年 5 月に災害対策基本法が改正され、市町村に避難行動要支援者ごとに個別避難計画の作成が努力義務化されるなどの規定等が創設され、取組指針が改訂されています。

東京都は地域防災計画の中で、各主体による取組の基本的な考え方を定めて、要配慮者対策の必要性及び実施内容等を示しています。

災害時に一人でも多くの命を救うためには、災害直後の近隣住民同士の助け合いが大きな効果を発揮します。とりわけ、高齢者、障害者、難病患者、乳幼児、妊産婦、外国人等の要配慮者に対しては、情報把握、避難、生活手段の確保等の支援が必要です。このため、防災市民組織など地域で連携し、迅速かつ確に行うことができる支援体制を整えることが重要です。

災害時に一人でも多くの命を救うためには、災害直後の近隣住民同士の助け合いが大きな効果を発揮します。とりわけ、高齢者、障害者、難病患者、乳幼児、妊産婦、外国人等の要配慮者に対しては、情報把握、避難、生活手段の確保等の支援が必要です。このため、防災市民組織など地域で連携し、迅速かつ確に行うことができる支援体制を整えることが重要です。

【関連資料】

- 「みんなの人権」東京都総務局 令和3年9月
- 「令和3年度版 防災白書」内閣府
- ウェブサイト「防災上法のページ みんなで減災」内閣府
- 「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」内閣府（防災担当）令和3年5月改定
- ウェブサイト「東京都防災ホームページ」東京都総務局