

最近の大規模災害が明らかにした 要支援者問題の根本原因

同志社大学
教授／インクルーシブ防災研究センター長
立木茂雄

2011年の東日本大震災では、障害者手帳を持つ人の死亡率は全住民の死亡率の約2倍に上がった。2016年の熊本地震でも多くの障がい者や高齢者が必要な支援を受けられずに孤立し、取り残された。これらの問題の根本原因はどこにあるのか、どう解決すればよいのだろうか。

西日本豪雨と要支援者

(1) 要支援者に被害が集中した西日本豪雨

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年版の『防災白書』ではじめて指摘された。以来、さまざまな対策が採られてきたが、高齢者や障がい者に被害が集中しやすい現状は依然として改善されていない。

2018年7月の西日本豪雨においても、そうした事態は変わらず見られた。この豪雨で堤防決壊による浸水など、甚大な被害を被った岡山県倉敷市真備町^{まびちよう}では51人の死者が出たが、そのうちの約8割に当たる42人が避難行動要支援者だった。なお、その中には、NHKのEテレ番組「ハートネットTV」に出演したこともあったMさん（27）とその娘のIちゃん（5）も含まれていた。

Mさんは、シングルマザーとしてIちゃんとともに真備町で自立生活を送っていた。Mさんには軽度の知的障がいがあり、また、子育てなど多くの不安を抱えていたが、地域の基幹相談支援事業所のコーディネートにより、妊娠・出産や育児の相談に関しては保健師、共同作業での就労やIちゃんの保育所利用、家事に関してはヘルパーの生活援助など、さまざまな保健・福祉サービスを活用して、Iちゃんとともに地域で自立生活を送っていた。しかし、豪雨によりその状況は一変することとなる。

2018年7月6日、午後10時、倉敷市は真備町に避難勧告を発令した。Mさんへの支援全般を統括していた基幹相談支援事業所のNさんによると、「地域の小学区に避難するように伝えたのですが、その地域の小学校の場所がわからないという

話になり、急いで警察をはじめ、いろいろなところに連絡を取ったのですが、誰も対応できる状況ではないことがわかり、ちょっとまずい状況なのかなというのは、そこではじめて感じた」という。

(2) 平時の福祉の仕組みに災害時の対策が

含まれていない

なお、その後も降り続く雨で、真備町を流れる小田川おだがわと、その支流でありMさんの家の近くを流れる末政川すえまきがわの水位が上昇¹⁾。午前1時30分に小田川の北側の地域に避難指示が発令される。すでに車による移動は困難であり、隣町に住むNさんは助けに行くことができなかった。

Nさんは、「近所の住民や近くにいる人が、Mさん母子に声をかけてくれないか」と期待したものの、彼女たちが近所の人たちと避難することはなかった。Nさんは、「ひょっとしたら、彼女が頼る先を僕たちのような支援者だけにしていたのは、多分僕らなのかなと思って、もっとご近所とのつながりをつくらせようという考えが全然なかったので、正直、そこがあるとちょっと違ったのかなという後悔はあります」と語っている。

一方、Mさんの家事を支援していたヘルパーのIさんも、「Mさんが周囲の人に助けを求められないのか」をSNSで尋ねていた。しかし、Mさんからの返事書かれていたのは、「近所付き合いがないから」という言葉だった。Iさんも、Mさんの生活が「福祉のサービスが中心になっていた」「お隣近所の人とのかかわりといった話は聞いたことはない」と語っており、福祉中心の生活がMさんと地域とのつながりを奪っていたことを改めて思い知る²⁾。

福祉・保健などのサービスを受けながら、高齢者や障がい者が在宅で暮らせる仕組みが整い、MさんとIちゃんも地域で自立生活を送ることができていた。しかし、そうしたサービスの利用計画には、災害時の対策が含まれていなかった。すなわち、MさんとIちゃんが犠牲になった原因は、平時の福祉の仕組みが災害時の緊急対策と切り離され、連結されていなかったことにある。

東日本大震災における要支援者

(1) 地域差がある死亡格差

平時の福祉と災害時の緊急対策の分断が、より

明確かつ広範囲に表面化したのが2011年の東日本大震災である。震災で被災した岩手県・宮城県・福島県では、多くの障がい者が被害を被ったが、死亡格差には大きな地域差が存在していた。この震災で10名以上の直接被害が出た3県の被災31市町村について、横軸に全体死亡率、縦軸にその市町村の障害者手帳を有する障がい者の死亡率をとり、3県それぞれに回帰直線を引いたものが図1である。

その結果、回帰直線の傾き（全体死亡率に対する障がい者死亡率の格差を示す）は、岩手県で1.19、福島県で1.16であったのに対し、被災3県の人口の過半を占める宮城県では1.92となり、宮城県でだけ全体死亡率に対して障がい者の死亡格差は2倍弱にも及んだ³⁾。

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、施設ではなく、在宅で暮らす障がい者の割合が高かったことがあげられる。すなわち、身体障がい者の施設入所率は、岩手県では3.1%、福島県では1.3%であったのに対し、在宅福祉や医療、看護などの体制が充実していた宮城県では0.7%と群を抜いて低かった。しかし、こうした平時の仕組みが、災害時の緊急対策と十分に連携していなかったことが、障がい者が取り残されやすくに状況を生み出していた⁴⁾。なお、介護保険制度導入により、在宅サービスを利用しながら生活する高齢者も急増しているため⁵⁾、この平時の福祉と災害時の緊急対策の分断の問題は、高齢者にも共通して起こり得る問題である。

(2) 施設の立地にも起因

さらに、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、岩手県2.1%、福島県0.4%に対して、宮城県は5.2%と突出して高かった⁶⁾。これは施設の立地に起因するものと考えられる。2022年度から施行される改正都市計画法で、レッドゾーン（災害危険区域など）では、福祉施設を建設してはいけないという判断が地方自治体によって行われ（第33条の8）⁷⁾、立地規制が可能になる。しかし、2000年に介護保険制度が始まって以来、建てられた高齢者向けの施設は、その多くが災害危険区域に設置されている。たとえば2020年7月

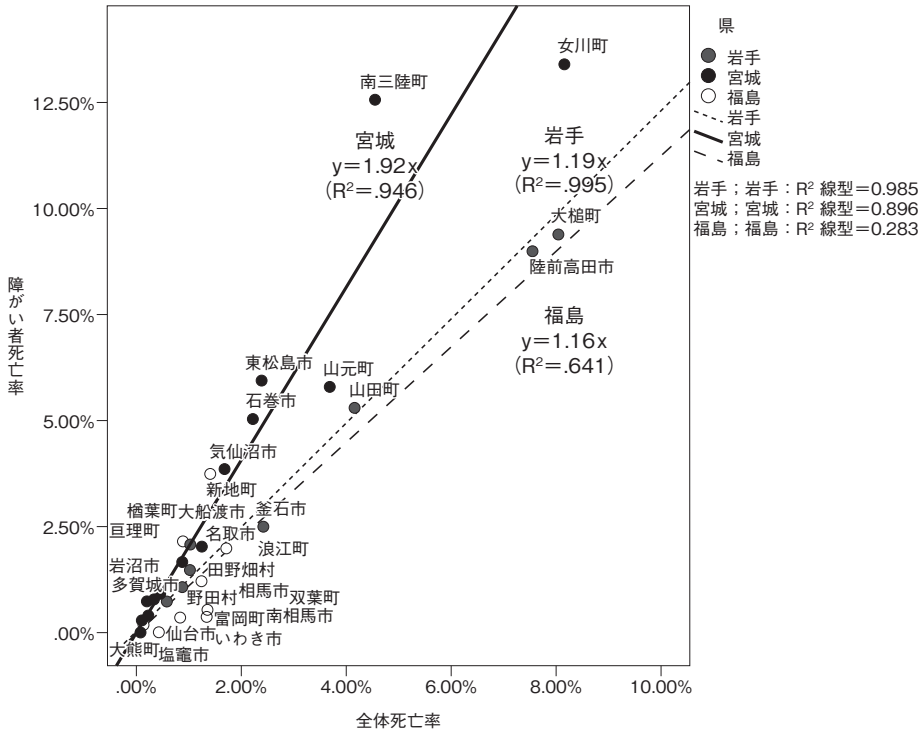


図1 東日本大震災における全体死亡率と障がい者死亡率の比較 (市町村別)
 (出典：「災害と復興の社会学」立木茂雄、萌書房、2016年)

の九州豪雨では、彦山川^{ひこさんがわ}・筑後川^{ちくごがわ}・球磨川^{くまがわ}という3つの1級河川の流域の浸水想定エリアには地域一帯の全高齢者施設の過半にあたる255施設が立地しており、うち147施設は過去10年以内に開設されたものであった⁸⁾。

東日本大震災では、宮城県の高齢者施設が、海辺の景観のよい、しかし津波ハザードに対して脆弱な場所に集中して建てられていた⁹⁾。また障がい者向けの施設にも共通する問題だが、福祉施設を安全な住宅地で建設しようとする、「迷惑施設」として住民の反対運動が起こるため、結果として地価の安い、しかし危険な所に建てざるを得ないことも少なくない¹⁰⁾。社会に根づく差別や排除の構造も、死亡格差を生み出す原因となり得るのだ。

平時と災害時で「切れ目のない支援」を一避難行動要支援者の個別避難計画の作成—

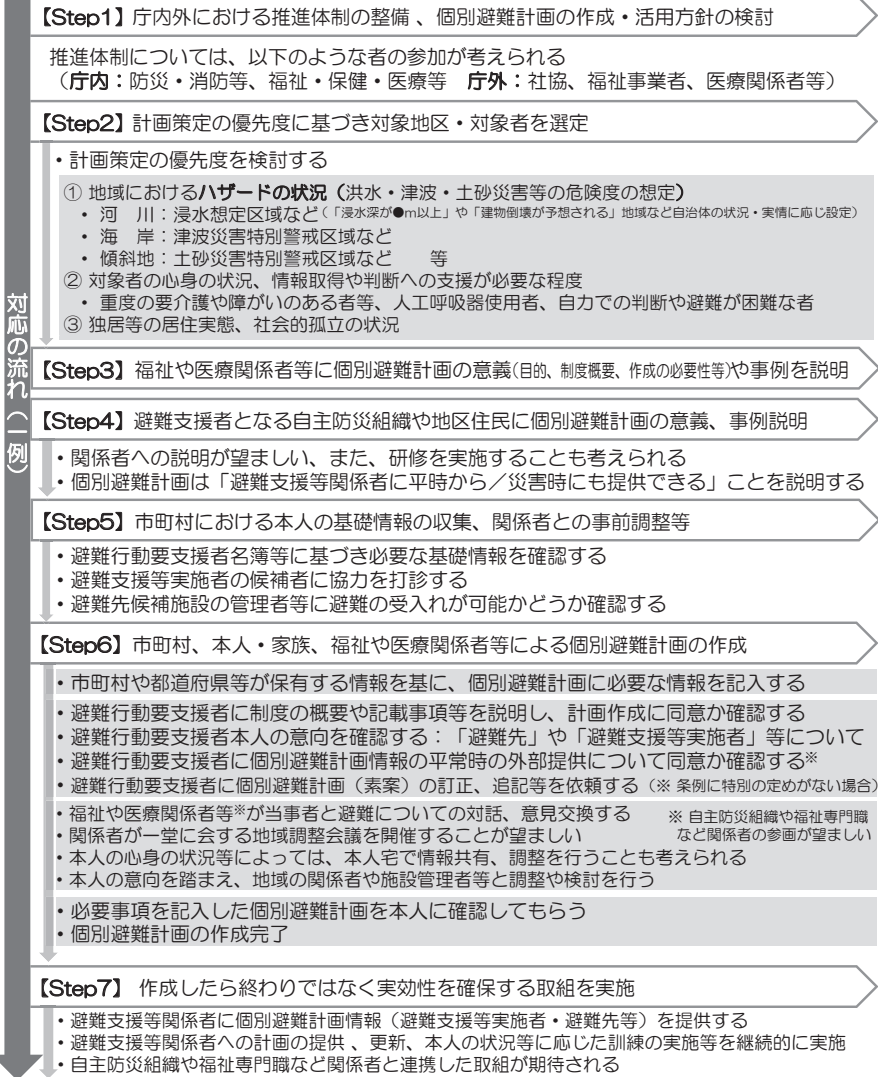
このように高齢者や障がい者に被害が集中する主な原因として、平時の福祉と災害時の緊急対策の分断と施設の立地問題があげられるが、2021

年5月に公布・施行された「改正災害対策基本法」(以下、災対法)は、前者に切り込もうとするものである。同法では、避難行動要支援者名簿に掲載された高齢者や障がい者などのうち「真に支援が必要な方」については個別避難計画の作成が市町村の努力義務となった(49条の14)¹¹⁾。これは平時の福祉と災害時の対策を切れ目なく連結することを目指している。

なお、改正法と同時に公開された「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、新ガイドライン)の18~19頁には、個別避難計画の作成が次の7つのステップに分けて示されている(図2)。これらは2016年4月から始まった大分県別府市での取り組み(別府モデル)¹²⁾や、翌々年の2018年から始まった兵庫県市町への横展開の取り組みを参考にしつつ、兵庫県における3年間の実装経験から行政側の対応で必須とみなされた「庁内外の連携促進体制づくり」(ステップ1)と、「支援の優先度決め」(ステップ2)を新たに盛り込んだものである。

ステップ1は、庁内外における推進体制の整備

作成の優先度が高いと判断⇒市町村が支援し個別避難計画を作成



・上記のステップは先行自治体を参考に作成。今後のモデル事業を基に改訂の可能性あり

図2 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な手順
 （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」内閣府（防災担当）、平成25年8月（令和3年5月改定）、<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/pdf/202105shishin.pdf>）

と個別避難計画の作成・活用方針の検討である。この段階では、取り組みを推進するためのプロジェクトチーム（連絡会議）などを開催することが望ましい。なお、会議の構成に当たっては、防災部局および福祉部局を中心に、保健関係部局、地域づくり担当部局なども参加し、また福祉事業者や医療関係者などの庁外関係者にも開かれたものとするべきである。

ステップ2は、個別避難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。ここで避難行動要支援者リスト掲載者のうち、「真に支援が必要な方」を絞り込む。その選定に当たっては、地域におけるハザード（洪水や津波・土砂災害などの危険度など）の状況や、避難行動要支援者（以下、要支援者）の心身の状況や情報取得や判断への支援が必要な程度、そして居住実態を踏ま

えた社会的孤立の状況に基づいて行う。

ステップ3は、庁外の専門職向けの研修である。この段階では、福祉や医療関係者などに対する個別避難計画の意義（目的、制度概要、作成の必要性など）や事例の説明を行う。

ステップ4は、住民への説明会である。ここでは災害時に要支援者の避難支援を担い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。なお、この時に地域の防災力の質の向上のために研修を実施することも考えられる。なお、新ガイドライン67頁で指摘されているように、避難支援の担い手となり得る人材や組織は、地域によって異なるのが実情であり、実効性のある避難支援を計画するためには、避難支援等関係者になり得る者の活動実態を把握して、当該地域における避難支援等関係者を決定する必要がある。それゆえ、災害対策基本法では、その際、消防機関、都道府県警察、民生委員、市町村社会福祉協議会、自主防災組織が避難支援関係者として例示されているが（49条の11の2項）、これらに限定することなく、地域に根差した幅広い団体の中から、地域の実情により避難支援者を決める必要がある。

ステップ5は、市町村における要支援者の基礎情報の収集および関係者との事前調整などである。ここでは、避難行動要支援者名簿をもとにした避難計画作成の優先度に基づいて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。また、避難先候補施設の管理者などに避難の受け入れが可能かどうか確認する必要がある。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。

ステップ6では、市町村関係者、本人・家族、福祉や医療関係者、地域組織の役員の参画による地域調整会議における検討を踏まえて個別避難計画を作成する。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あ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きわめて重要であると明記している。

ステップ7では、避難訓練を実施する。計画の作成は紙上でも可能だが、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継続的に実行する必要がある。また、この段階でも、自主防災組織や福祉専門職等関係者と連携した取り組みが求められている。なお、福祉専門職の関与は「業務」として行われるために、1件当たり7000円の報酬が専門職に直接支払われるようにする地方交付税措置上のスキームも災対法改正・新ガイドライン公開と同時に導入されている。

当事者参画の必要性とこれを促す仕組み

以上が、新ガイドラインにおいて示された個別避難計画作成の具体的プロセスだが、計画を実効性のあるものにするためには、当事者の参画を促す仕組みを制度として保障する必要がある。

2015年12月28日から2016年2月10日にかけて、NHKのEテレ番組「ハートネットTV」取材班と日本障害フォーラム（JDF）が障がい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1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年12月1日から2016年1月10日にかけて同じ「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、既述のNHKとJDFによる当事者調査の回答では、障がい当事者が報告する策定済みの率は4.8%に過ぎなかった¹³⁾。

こうしたギャップは、これまでの個別避難計画づくりは、行政の防災・危機管理部局や住民組織中心で進められる傾向にあり、当事者の参画が十分実現できていなかったためと考えられる。しか

し、これでは「私（障がいのある人）たちのことを、私たち抜きには決めないで」を原則にする「誰一人取り残さない防災」は実現できない。

こうした事態を改善するためには、解説②で後述するように、インクルージョン・マネージャー（IM）を置き、当事者の参画を促す仕組みをつくり上げる必要がある。これに加え、行政には、障がいのある人の計画相談に従事する相談支援専門員や、介護保険制度のケアプラン作成に従事する介護支援専門員（ケアマネジャー）といった専門職の伴走が求められる¹⁴⁾。

新ガイドラインの85頁および123頁では、ステップ6の地域調整会議の開催にあたり、「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、相談支援専門員やケアマネジャーの業務としての関与は、「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）」で、行政や民間業者に提供が義務づけられている合理的配慮に該当する¹⁵⁾。同法の理念を災害時においても活かし、「誰一人取り残さない防災」を実現するためにも、求められる措置なのである。

参考文献

- 1) 海津正論「倉敷市真備町における西日本豪雨災害時の洪水流について」、『E-journal GEO』14 (1) (日本地理学会、2019年)、53-59頁
- 2) NHK ハートネット TV「地域で暮らすということ～西日本豪雨 被災した障害者～」2018年10月30日放送／立木茂雄「誰一人取り残され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段取りを中心に～」、『消防防災の科学』No.145 (消防防災科学センター、2021年夏季号)、9-10頁
- 3) Shigeo Tatsuki, "Old Age, Disability, and the Tohoku-Oki Earthquake", *Earthquake Spectra*, 29 (S1), 2013, p. S415
- 4) 立木茂雄・川見文紀「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 (医学書院、2021年3月)、261-262頁／立木茂雄「誰一人取り残され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段取りを中心に～」、10-11頁
- 5) 立木茂雄「i-BOSAI：誰一人取り残さない防災—平時と切れ目のない福祉と防災の連結」、『労働の科学』Vol.75 (10) (大原記念労働科学研究所、2020年10月号)、4-5頁
- 6) 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着けるべきこと—越境、連結、参画、協働」、『消防防災の科学』No.144 (消防防災科学センタ

一、2021年春季号)、41頁

- 7) 「都市計画法（昭和四十三年法律第百号）施行日：令和四年四月一日（令和二年法律第四十三号による改正）」、e-GOV法令検索、< https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=343AC000000100_20220401_502AC000000043 > (2022年1月2日取得)
- 8) NHK ニュース「なぜ急増？ 震災リスク地域の施設」おはよう日本、2020年9月1日放送
- 9) 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着けるべきこと—越境、連結、参画、協働」、41頁
- 10) 立木茂雄「誰一人取り残され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段取りを中心に～」、11頁
- 11) 「災害対策基本法（昭和三十六年法律第二百二十三号）施行日：令和三年九月一日（令和三年法律第三十六号による改正）」、e-GOV法令検索、< <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=336AC0000000223> >、(2021年12月31日取得)
- 12) 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年
- 13) 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』No.74 (2018年9月号)、11頁／立木茂雄「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)、17頁
- 14) 立木茂雄「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」、18頁
- 15) 「障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律（平成二十五年法律第六十五号）施行日：平成28年4月1日」、e-Gov法令検索、< <https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=425AC0000000065> >、(2021年12月31日取得)。
なお、合理的配慮の提供に関しては、これまでは民間の事業所には努力義務とされていたが、2021年5月の同法の改正により、合理的配慮の提供は企業や店舗など事業者にも義務として課されることになった。



執筆者紹介

同志社大学 社会学部 教授／
同志社大学 インクルーシブ防災研究センター長
立木茂雄

1955年、兵庫県生まれ。1978年、関西学院大学社会学部卒。同社会学部研究科修士課程修了後、1980年よりカナダ政府給費留学生としてトロント大学大学院に留学。MSW（マスター・オブ・ソーシャルワーク）ならびにPh.D.（ドクター・オブ・フィロソフィー）修得。1986年より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・家族研究・市民社会論。特に大災害からの長期的な生活復興過程の解明や、災害時の要配慮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。