

## □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～

同志社大学社会学部

教授 立木 茂 雄

根本原因に対する根本的対策としての新ガイドライン<sup>1</sup>

## 真備町でおこっていたこと

2021年5月の災害対策基本法の改正は、2019年（令和元年）台風19号災害が直接のきっかけとなりましたが、そのさらに1年前、2018年7月には西日本豪雨がありました。岡山県倉敷市真備町では51名の方が亡くなられ、そのうちの8割に当たる42名が避難行動要支援者のリストに載っていた人たちでした。こういう数字というのは、私たちから遠くかけ離れたところにあるように思いますが、その中のお二人Mさんと娘のIさんについて私は存じ上げております。亡くなられるちょうど2年前に、NHK ETV「ハートネットTV」に出演されていました<sup>2</sup>。

Mさんは、シングルマザーとして娘のIさんと真備町で自立生活を送っていました。軽度の知的障がいがあるMさんは、日々、娘のIさんの育児に奮闘していました。未婚での出産、子育てにも不安が多かったMさんを支えたのは、保健師による妊娠・出産や育児の相談、共同作業所での就労や、Iさんの保育所利用、家事についてはヘルパーの生活援助など、Mさんの生活全般に寄

り添う地域の基幹相談支援事業所のコーディネーターにより、さまざまな保健・福祉サービスが活用されて地域での暮らしを充実させていました。

Mさん自身「保健師さんとか、作業所の職員さんとか、真備の支援センター（基幹相談支援事業所）の人とか、いろいろな人にサポートしてもらっていた。助けてもらっていた。話も聞いてもらっていたし、周りがいてくれるから安心」と番組の中で語っています。

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ました。そして結果的に51名が亡くなる災害が発生したのですが、その中にMさんとIさんのお二人もふくまれていました。この事態を受けてハートネットTV取材班はMさんの関係者に追加取材をして問題の根本原因を浮き彫りにしました<sup>3</sup>。

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責任者の永田拓さんによれば、「地域の小学校に避難するようにと伝えたのですが、その地域の小学校の場所が分からないという話になり、急いで警察であるとかいろいろなところで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、そこで初めて感じた」と語っています。

<sup>1</sup> 本章は、2021年6月15日に内閣府防災担当が開催した個別避難計画作成モデル事業キックオフミーティング時に、個別避難計画作成モデル事業アドバイザーボード委員として行った基調講演「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しての新ガイドラインの位置づけを中心に～」を再現したものである。

<sup>2</sup> NHK ハートネットTV「シリーズ障害のある女性第1回知ってほしい！私たちの生きづらさ」2016年7月5日放送。

<sup>3</sup> 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。

その後も降り続く雨で、小田川の水位が上昇、そしてMさんたちの住むすぐ近くを流れる支流の末政川もバックウォーター現象で流れが堰き止められたようになり水位が急激に上昇<sup>4</sup>。午前1時30分、避難指示が発令されます。すでに車での移動は困難で、隣の市に暮らす永田さんは助けに行くことができませんでした。永田さんは、「何らかの形で、ご近所に住んでいる方とか、近くにいる誰かが彼女に声を掛けてくれないかという期待」はもったものの、Mさんが近所の人たちと避難することはありませんでした。

Mさんの家事を支援していたヘルパーの石井智美さんも、周囲の人に助けを求められないのか、SNSで尋ねていました。Mさんからの返事書かれていたのは、「近所づきあいないから」ということばでした。石井さんも、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お話は聞いたことはない」という地域での暮らしの現実—福祉中心の暮らしが地域とのつながりを奪っていたこと—を改めて思い知りました。

永田さんも以下のように語っています。「ひょっとしたら、彼女が頼る先を僕とかみたいな支援者だけにしていたのって、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概念が全然なかったの、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、正直。」

### 東日本大震災では何がおこっていたか<sup>5</sup>

この親子がなぜ亡くなったのか—「福祉中心の地域での暮らし」故に災害リスクが結果的に高まった—という問題構造が、面的に表面化したのが10年前の東日本大震災です。

東日本大震災で、津波で直接亡くなられた方々は1万8829名（警察庁の調べ）です。被災地の人口はわかりますから、死亡率を出してやると1.1%、100人に1人になります。一方、障害者手帳を交付された方について、亡くなられた方の数が初めて押さえられたのが東日本大震災です。これらはすべて報道各社の調べですが、NHK「福祉ネットワーク（現「ハートネットTV）」の取材班の調べでは100人に2人になっていました。死亡率に倍の差があったということなのです。しかし、ここで、全体の数で比較しても、なぜそうなるのかというメカニズムは見えてきません。けれども県別に見ると、そこに手がかりが隠されています。

福島県では、全体の死亡率0.5%に対して、障害者手帳をお持ちの方の死亡率は0.4%なので変わりません。岩手県では、全体の死亡率2.8%に対して、障害者手帳を交付された方の死亡率は3.5%。これも2倍などという格差にはなっていない。それでは、全体を足し合わせたときにどうして2倍近くになるのか。それは、3県の人口の過半を占める宮城県の事情に引っ張られているからです。宮城県でだけ、全体の死亡率が1.1%なのに対して、障害者手帳をお持ちの方の死亡率は2.6%と、死亡格差は2.3倍になっている。

死者が出た31の市町村それぞれについて、横軸に全体死亡率、縦軸に障がいのある人の死亡率をとり、県別に回帰直線を引いて傾きを見ても、やはり同じように宮城県でだけ死亡格差が大変に激しい。なぜなのか。二つ理由があると私は考えています。

一つ目の理由は、そもそも在宅でお暮しになっている障がいのある人の割合が3県で違っていたということです。重度の身体障がいのある人がど

<sup>4</sup> 海津正論（2019）. 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). 53-59.

<sup>5</sup> 本節の内容は、以下の論文の要約である: 立木茂雄（2021）. 「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」, 『消防防災の科学—特集 東日本大震災から10年』, 144（2021春号）, 40-47.

こにおられたかーとりわけ施設に入っておられた一方々の割合を3県で比較すると、宮城県は施設に入っておられた方の割合が圧倒的に少ない。ではどこにおられたのか。在宅でおられたということなのです。

この状況を鳥瞰図にまとめます。平時はというと、在宅で暮らせる福祉のサービスが整っていて、福祉中心で平時の生活は保たれている。では、いざというときはというと、それは2005年3月の最初のガイドライン以来、地域の方々にリストをお渡しして、それで対策を地域で取ってください、という対策をとってきた。

結局何が起こっていたか。平時の在宅で暮らせる取組が、実はいざというときの対策と連動してこなかったため、平時の福祉がいざというときの在宅で暮らしておられる年齢の高い方々や障がいのある方々の災害リスクを高める結果をもたらしていた。これが1点目の根本原因だと考えています。

もう一つの理由は、施設で被災された方々がやはり3県で違っている。宮城県は、入所されておられたご高齢の方が施設で被災される割合が圧倒的に高かった。なぜなのか。社会福祉の施設は、結果的に地価が安い、でも危険な所に建っていて、かつ、これまで土地の利用規制、こういった所で施設は建ててはいけないというような対策を取ってきませんでした。それから、高齢者向けの施設あるいは障がいのある人向けの施設というのは、住宅地、安全な宅地で建設しようとする、「迷惑施設だ」ということで反対運動が起こって、結果的に危険な所に立地せざるを得ないような、差別や排除の構造が社会の中に存在している。こういった二つの要因によって結果的に、年齢の高い方や障がいのある方に被害が集中したのです。

## ぜい弱性の歴史・構造的進行過程

以上のことを歴史的・構造的な災害ぜい弱性の進行過程の枠組み<sup>6</sup>からまとめます。片や21世紀になってから気象災害が頻発してきています。一方、年齢の高い人や障がいのある人が洪水や土砂災害などのハザードに曝される安全でない場所で暮らしておられる。なぜそういったことが起こったのか。直接には、2000～2020年の20年間で日本社会が超高齢社会—人口オーナス期—入りをし、介護について見れば社会化せざるを得ないという形で、この20年間で、介護保険サービスの要介護認定を受けてサービスを受けて在宅で暮らしておられる方々が激増した。その数は対2000年比で3.5倍に増えた。施設に入所しておられる方々も2倍に増えている。

さらに、その背景には昭和の時代の人口ボーナス期に、多くの若い人々が都市部に流入し、あまり安全でない所でさまざまな宅地開発が行われ、そこに定住され、結果的に危険な所にお住まいになっているという経緯があります。こういった人口のボーナス期とオーナス期に由来する動的な圧力が過去60年近くにわたって働いてきたということです。

さらに、より根本的な原因は何かというと、一つは縦割り行政です。どういうことか。現在、災害が起こって被災者支援をする対策と福祉の対策というのは全く別物だと思われていますが、これを歴史的に見ると、同根、同じ出発点を持っている。ホームレス対策というコトバがありますけれども、歴史的には窮民対策といわれています。そして、恒久的な窮民と、災害によって一時的に窮民になる人というのは、歴史的には同じ対策、同じ役目の人たちが担ってきた。大宝律令の時代にまで遡る三倉（常平倉・義倉・杜倉）といった凶作・恐慌・災害への備蓄・義捐対策です。明治の

<sup>6</sup> Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T., and Davis, I. (2003). *At Risk: Natural Hazards, people's vulnerability, and disasters* (2<sup>nd</sup> Ed.), London: Routledge.

近代化になって、恒久的な窮民に対する恤救規則（生活保護法の原型）と、災害による一時的窮民への備荒儲蓄法（災害救助法・災害対策基本法の原型）に枝分かれし<sup>7</sup>、現代ではさまざまな形に法律がさらに細分化されていて、それぞれの縄張りでの制度・サービスの最適化・自己目的化がなされた。縦割りの弊害が今ここに存在している。加えて、立地にあるような、立地に対する差別というのが起こってきた。これらが根本的な問題である。

## 個別避難計画作成の7つのステップ<sup>8</sup>

今回の改正災害対策基本法施行と同時に公開された新ガイドライン<sup>9</sup>が、旧ガイドラインと一番大きく違うポイントは、平時の福祉と災害時の危機管理を連結するということです。そして、既にサービスを利用されておられる方々であれば、ケアマネジャーや相談支援専門員といった福祉専門職が既についているわけなので、この専門職の方々に平時のケアプランに加えて災害時のケアプラン、つまり個別避難計画を作るのに業務として関わっていただくということです。このような取り組みを進めるための段取りは、新ガイドライン19ページに7つのステップとして例示しています。それぞれについて、好事例をもとに考えていきましょう。

**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・活用方針の検討です。これは滋賀県の取り組みが大変前に進んでいます。庁内外の関係部局、事業者、地域、団体への越境・連結を通じて推進協議体制を築いておられます。

**ステップ2**は、優先度に基づき個別避難計画作成の対象者選定ですが、滋賀県高島市の取り組みが参考になります。特に印象的だったのは、「介護度や障害支援区分は、優先度を決めるときの一オプションにしかすぎない」という発言です。これまで自治体では、対象者をどうやって決めるのかというときに「要介護度3以上」などの条件を使ってきました。けれども、要介護度というのは、入所されている方全員に目の行き届いた介護施設で、一人ひとりの身体介護や移動介護、食事や排泄のお世話などといった生活機能の支援に、プロの介護職なら何分かかっているのかというデータを基に点数化されたものです<sup>10</sup>。ですから、在宅でおられる方を、隣近所の方の手を借りて安全な所までお連れするのにどれくらいの人手や時間を要するかの指標としては、あまり使えないということなのです。いわば体重計を使って身長を測るようなものだ。結局のところ優先度は、役所が持っている台帳から判定することは無理で、一人一人についてチェックシートを作り、「ハザードの状況はどうか?」、「避難移動にかかわる心身機能は?」、また「その方の社会関係はどのような状況か?」といった個別の実態を把握して判断していく必要があります。それを高島市は現に進めているとのことでした。

**ステップ3**は、専門職向けの研修です。この点では、すでに2年間にわたり、毎年450名近い福祉専門職への研修を兵庫県内で展開された兵庫県社会福祉士会の取り組みが好事例です。同会では、居宅介護支援のケアプランづくりやそのモニタリング、あるいは成年後見人などの業務を担っている独立系の社会福祉士と同会事務局がプロジェク

<sup>7</sup> 厚生省社会局施設課（1967）. 災害救助誌，厚生省社会局施設課.

<sup>8</sup> 本章は、2021年6月30日に内閣府防災担当主催の「個別避難計画作成モデル事業合同研修会」の前半部分を要約したものである。

<sup>9</sup> <http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/r3/index.html>

<sup>10</sup> 関庸一・筒井孝子・宮野尚哉（2000）. 「要介護認定一次判定方式の基礎となった統計モデルの妥当性」, 『応用統計学』, 29（2）, 101-110.

トチームを作り兵庫県での防災と福祉の連携促進事業の肝となる福祉専門職向け防災力向上研修を進めています。

**ステップ4**は、住民への説明会です。その好事例として2016年7月の別府市の取り組みを映像で紹介しました。こういった取り組みを始めるに当たって、別府市、そして担当の防災推進専門員の村野淳子さんがどんなことをしたのか。ステップ1の滋賀県、ステップ2の高島市、そしてステップ3の兵庫県社会福祉士会、どの団体組織の報告でも、この問題の解決には複数の組織や関係者を連結させる必要があることに言及していました。その要になって動いていただく人がどうしても必要になる。そういったしごと－インクルージョン・マネージャーを別府市では村野さんが担ってこられたわけです。村野さんがやっていることをこの5年間ずっと科学してきました<sup>11</sup>。村野さんへのインタビューから鍵になる発言が300フレーズぐらい出てきました。それらを整理してやると、業務として一番多いのが「越境」という活動です。部局をまたいで他部局に、あるいは地域に出向いていく。とりわけ自治会・町内会へ出向いての説明に関するキーワードが一番多かった。そうやって「越境」することにより、関係者がつながり、「境界連結」がなされ、そしてそれをベースにして地域との「協働」が実現し、その結果として「当事者の参画」が可能になっていました。

越境、連結、協働・参画、こういったことが行われているわけですが、住民説明会では何が問われたのか。インクルージョンマネージャーがする最初の問いは、「そもそも住民と行政は歩調が合っているのか？」というものです。もし歩調が合っていなければ反発が起こるかもしれない。そ

うしたら、急ぎ過ぎずに関係者のところを繰り返し訪問して、説明をさらに続けていく努力が必要になってくる。

第二の問いは、「波長は合っているか？」です。地域の方々が反発する一番の根っこには、2005年3月のガイドライン以来16年間にわたって、この問題の解決を行政は「地域に丸投げ」してきた。「この上、さらにあなたたちはわれわれに追加の負担を強いるのか!」、それが映像でご覧頂いた説明会での、自治会長さんの「言葉の表面には表れていない真の思い」です。その真の思いに波長を合わせるができるかどうか、そういったことが問われていました。

それに応じて「今回は、行政も本当に繰り返し汗をかきます、出向いていきます」と村野さんは言葉で語るだけではなくて、行動で示された。歩調や波長を合わせるには、何からはじめるのか。基本は、「越境」して行って当事者に耳を傾ける「積極的な傾聴」。「歩調」と「波長」を合わせる、そのために「傾聴」する、という三つの「ちょう」が大事だということを申し上げて、次のステップ5に参ります。

**ステップ5**は福祉専門職による聞き取りです。これには「安心防災帳」、「ハザードマップ」、「タイムライン<sup>12</sup>」といった道具を使います。安心防災帳をつかって避難移動時の課題をあぶり出し、対策と一緒に考える。そのための前提として当事者のお宅はどんなハザード域に位置しているのか－どのような脅威があるのか－を予め調べておき、当事者と共有する。このうち風水害については、時系列に沿って自分で取るべき一連のアクションと、そのスイッチを決めてゆきます。例えば早期注意情報で警戒レベル1のスイッチが入り、私が取るべき行動を決める。注意報や警報が警戒レベ

<sup>11</sup> 庁内外の他部局・組織・団体と連携体制を構築するためにインクルージョン・マネージャーによる越境、連結が不可欠であるという点については、立木(2021)<sup>5</sup>で詳細に解説している。

<sup>12</sup> 松尾一郎編著(2019).『タイムライン－日本の防災対策が変わる』, 日刊建設工業新聞社.

ル2のスイッチとなり、避難のための確認や準備をする。そして高齢者等避難が発令されると、ためらわずに逃げる、といったプランを作ります<sup>13</sup>。

**ステップ6**が地域調整会議での個別避難計画の作成です。調整会議の場で、風水害の場合であれば、この方の警戒レベル1でのアクションに応じて地域がこの方のために取るべきアクション、警戒レベル2になったときに地域がこの方のために取るべきアクション、そして警戒レベル3になったら、支援者としてどなたが出向いて行って支援するのか、このように私の行動のタイムラインと地域の行動のタイムラインの擦り合わせをする。できあがったタイムラインは個別避難計画そのものになります。

**ステップ7**は、みんなで逃げる避難訓練の実施です。地域調整会議の場で、個別避難計画自体は紙の上では作成できますけれども、作成したら終わりではなくて実効性を確保するためには、みんなで逃げる避難訓練を実際に災害時ケアプランのシミュレーションとして実行する。これが何より大事です。さらに、高齢者等避難が発令に応じて実際に避難しても、何も起こらなかった場合、それを「空振り」と意味づけるのではなく、よりリアルな避難訓練だと思って「全力で素振りことができましたね。これで本番への準備がより確かになりました」と意味づけするのも、当事者と寄り添う福祉専門職や防災・危機管理担当者の重要なしごとになります。

## さいごに—スクラムが求められている

2021年6月30日のオンライン合同研修会の後半では、前半のステップ1から7までの具体的な取り組み報告とビデオによる事例の紹介を受けて、国の個別避難計画作成モデル事業に応募した

自治体担当者に率直な感想を語ってもらう関係者限定のグループ・トークの場（ブレイクアウトルーム）が設けられた。いくつかのルームを巡回すると、担当者が現在感じている大きな課題は、「インクルージョン・マネージャーを誰が担うのか?」、「優先度をどのようにして決めていくのか?」といったことに集中しており、「これは担当者が汗をかくしかない」といった覚悟を決めた意見から、「うちでは、社協さんをお願いしようと考えています」といった発言まで千差万別であった。自治体担当者の意見に触れるなかで、これまで漫然と感じていたことがより明確になった。それは「連携」という言葉で喚起される体制のイメージである。ほとんどの行政関係者は「野球の連携プレー（例えばダブルプレー）のようなもの」として、それを意識していた。

合同研修会の後半で、個別避難計画作成モデル事業アドバイザーボード委員長の鍵屋一跡見学園女子大教授が、中島みゆきのファイト!の一節を引用して、合同研修会に参加した自治体職員にエールを贈った。

ファイト！ 闘う君の唄を  
闘わない奴等が笑うだろう  
ファイト！ 冷たい水の中を  
ふるえながら上ってゆけ

ところで、中島みゆきの詩は、次のようにつく。

暗い水の流りに打たれながら 魚たちはのぼってゆく  
光っているのは傷ついてはがれかけた鱗が揺れるから

<sup>13</sup> ステップ3から7の詳細については、立木茂雄（2020）、『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）を参照されたい。

ファイト！は、一人の「闘う君」にではなく、「冷たい水の中をふるえながら」のぼってゆく「魚たち」へのエールであった。災害対策基本法の改正と新ガイドラインが求めているのは、自分の守備範囲だけを守ってボールを回す野球の連携プレーではなく、ラグビーのスクラムなのだ。

全員が渾身の力をあわせ、一丸となってボールを前に進める。場合によればボールを持ったプレイヤーが一人で前進するが、並走する仲間へのパス、それが阻まれたら周りにモールを築く。ボールを保持しているプレイヤーが倒されたらラックを組んで次の体制を整える。暗い水の流れに打たれながらのぼってゆく魚たちのように、全員が泥だらけになり前進するラグビーのゲーム展開こそ新ガイドラインが自治体職員に求めている連結・連携体制のイメージなのである。

だから、この闘いをラグビーのメタファーで進めよう。これが私からのエールである。

## 謝辞

本稿は、以下の研究費の成果物である。科学技術振興機構（JST）社会技術研究開発センター（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）。