

人間の顔をした防災 ～人の尊厳を守る法制度への転換～

跡見学園女子大学教授

鍵 屋 一

災害対策基本法の目的規定を考える

災害対策基本法（1962年施行、以下「法」という）は、1959年の伊勢湾台風を契機に成立する。法の目的は「国土及び国民の生命、身体及び財産を災害から保護する」となっている。自治体の地域防災計画の目的もこの法を援用して「住民の生命、身体及び財産を災害から保護する」となっているはずだ。

ところで、「生命、身体及び財産」の文言は、17世紀のイギリスの政治哲学者ジョン・ロックが基本的人権として示した「生命、自由及び財産」に酷似している。ロックが示したこの文言はトーマス・ジェファーソンが起草したアメリカの独立宣言、そして日本国憲法第十三条後段「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする。」へと受け継がれている。

そうであれば、法の目的を「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利を災害から保護する」としても良かったのではないか。それが、なぜ「生命、身体及び財産」に矮小化されたのか、当時の議事録を見てもよくわからない。法の起草者は、当時は、災害時に「自由」や「幸福追求に関する国民の権利」までは守れないので「身体」、「財産」としたのかもしれない。

自由と尊厳

ロックが言うように自由という価値観は、生命と並び称されるほど重要である。しかし、自由を享受できるのは一定の豊かさ、健康な者というイメージがあることから、より根源的な人間の価値として「尊厳」が基本的人権にはふさわしい用語と考えられている。

たしかに認知症高齢者の自由を守ると言われてもピンとこないが、尊厳を守るとなればよくわかる。事実、介護保険法（2000年施行）では、その目的が「（要介護等）の者が尊厳を保持し、その有する能力に応じ自立した日常生活を営む・・・」とある。障害者総合支援法（2013年施行）では、「（障害者及び障害児が・・・）尊厳にふさわしい日常生活又は社会生活を営む」となっている。

また、1997年に複数の人道支援を行うNGOと国際赤十字・赤新月運動によって始められたスフィア・プロジェクトは、人道支援の質と説明責任の向上を目的としている。スフィア・プロジェクトの原理は以下の2つに基づいている。

- ・災害や紛争の影響を受けた人びとには、尊厳ある生活を営む権利があり、従って、支援を受ける権利がある。
- ・災害や紛争による苦痛を軽減するために、実行可能なあらゆる手段が尽くされなくてはならない。

(下線部は筆者による)

災害救助法と無差別支援の課題

災害時の支援法としては、1947年に災害救助法が制定されている。これは、被災後の応急的な生活支援を担っていた。特徴としては年齢や所得を問わない「無差別支援」である。実際に避難場所に逃げるのに、若い人や所得のある人は入れません、というわけにはいかない。

一方で、多数の避難者がいる場合、無差別支援であれば早い者勝ちになる。そうすると、元気な若い人が避難所に早く到着して良い場所を取り、遅れてきた高齢者や障がい者は入り口のそばなど環境の悪い場所や、避難所に入れずに路上や壊れた自宅に戻らざるを得なくなる。これは、阪神・淡路大震災で大きな問題になり、福祉避難所の制度化の端緒となる。

つまり無差別支援には、その語感とは裏腹に、災害時のように社会資源が不足するときは、強者優先になりかねない脆さがある。

高齢化の進展と災害関連死

わが国の75歳以上の高齢者人口は法制定の1960年当時は163万人であった。その後、75歳以上人口は増え続け、阪神淡路大震災時の1995年に約717万になる。この時点で無差別支援の脆さが露呈したのである。それが、さらに2020年には約1,870万人と急増している。

このため、近年の災害では、高齢者や障がい者等が逃げ遅れて亡くなるほか、避難生活で苦境に陥って多数の関連死も発生している。たとえば、2011年3月の東日本大震災で被災した福島県においては、死者・行方不明者が1,810名（警察庁、2021年3月）に対して、災害関連死が2,320名（復興庁、2021年3月）と500名以上も多くなっている。

2016年4月の熊本地震では直接死が50名であったのに対し、関連死が226名にも上る（熊本県、2022年4月）。その内訳は図1にみるように60歳以上の高齢者が9割以上だ。

また、図2のように、亡くなった場所で最も多いのが自宅であり、その次は自宅で具合が悪くなって病院に搬送された場合だ。

ところが、当時の熊本県益城町では避難所支援に6割の職員が従事し、とても在宅の高齢者を支援する余力はなかった。すなわち、東日本大震災や熊本地震クラスの災害になると、被災自治体には災害関連死を止める力はなくなる。被災自治体中心主義の限界である。

さらに、災害救助法には「医療・助産」が支援対象として位置づけられているが、福祉支援がな

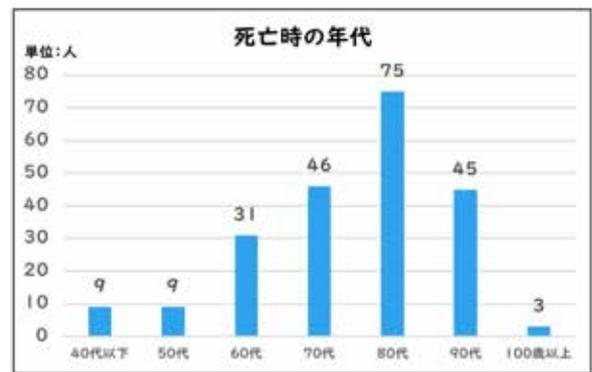


図1 熊本地震での震災関連死内訳
令和3年3月末時点218件（更新）

出典：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書、R3.4.9報道発表

| 生活環境 | 人数 | 割合 |
|-------------------------------|-----|-------|
| 発災時にいた場所及びその周辺 | 12 | 5.5% |
| 避難所等への移動中 | 0 | 0.0% |
| 避難所滞在中 | 10 | 4.6% |
| 仮設住宅滞在中 | 1 | 0.5% |
| 民間賃貸住宅・公営住宅等滞在中 | 0 | 0.0% |
| 親戚や知人の家に滞在中 | 8 | 3.7% |
| 発災前と同じ居場所に滞在中の場合【自宅等】 | 81 | 37.2% |
| 発災前と同じ居場所に滞在中の場合【病院】 | 27 | 12.4% |
| 発災前と同じ居場所に滞在中の場合【介護施設】 | 17 | 7.8% |
| 入院又は入所後1か月以上経過し亡くなった場合【病院】 | 58 | 26.6% |
| 入院又は入所後1か月以上経過しなくなった場合【介護施設等】 | 3 | 1.4% |
| その他・不明 | 1 | 0.5% |
| 合計 | 218 | |

図2 熊本地震震災関連死 死亡時の生活環境区分
出典：熊本地震の発災4か月以降の復旧・復興の取り組みに関する検証報告書 R3.4.9報道発表

い。また、応急的な生活支援にとどまり、中長期的な自立支援についての定めがない。自治体は、中長期的な被災者支援については、災害のたびごとに発せられる省庁からの通知や予算制約の中で汲々とすることになる。

災害時の尊厳

災害時には、次のようなことが発生しやすい。

- ・高齢者の逃げ遅れ・関連死が多い
- ・障がい者（児）が安心して避難できない
- ・避難所では授乳時には人にジロジロ見られる
- ・避難所では夜間に女性が安心してトイレに行けない
- ・避難所では弁当は早く並んだ順に配られる

これらは、人の尊厳を守っているだろうか。「災害は弱い者いじめ」という状況から脱するためには、尊厳をキーワードに災害対応を根底から見直さなければならないのではないか。

人命とともに人の尊厳を守られる防災対策を、私は「人間の顔をした防災」と呼びたい。一人ひとりの被災者に寄り添いながら命と尊厳を守り、中長期的な自立を支えていく。だとすれば、おそらく平時の福祉政策を災害時にも可能な限り適用するアプローチになるだろう。すでに、介護保険法や障害者総合支援法は、当事者の尊厳を守ること法の目的としているからだ。

現実化するには、被災地内外から圧倒的な人的資源を調達し、コーディネーションする拠点機能が求められる。それを「被災者支援センター（仮称）」と呼びたい。

災害時にも尊厳を守る法制度を

2019年3月、戸田市は防災基本条例を制定し、

その目的に「尊厳」を規定した。

第1条（目的） この条例は、自助・共助・公助の考え方の下に、市民の生命、尊厳及び財産を守る上での基本理念と防災対策に関する市民、事業者、市及び議会の責務及び役割を明らかにし、防災に関する基本的事項を定めることにより、防災対策を総合的かつ計画的に推進し、被害を最小限にとどめ、災害に強いまちを実現することを目的とする。

2020年9月、熊本市も「尊厳」を含んだ防災基本条例を制定した。

第1条（目的） この条例は、災害時に市民等の生命、身体、財産及び暮らし並びに個人の尊厳を守るために、防災に関する基本的な考え方を示し、市、市民、事業者及び地域の防災組織の役割を明らかにするとともに、防災に関する意識の醸成を図ることにより、地域防災力の最大化を図り、もって現在及び将来の市民が安心して暮らすことができる真に災害に強いまちを実現することを目的とする。

自治体が先導した素晴らしい取り組みではないだろうか。ぜひ、全国の自治体でも、防災基本条例や地域防災計画の目的を、戸田市や熊本市のように尊厳規定を加えていただきたい。特に条例化することで、住民参画の条例検討会や議会審議を通じて、職員だけでなく、住民や議員にも、災害時に尊厳を守ることの意義が共有される。

多くの自治体がこのような取り組みをすることで、災害対策基本法の目的に尊厳が加わるであろう。そして、災害時にも尊厳が守られる「人間の顔をした防災」の実現に近づくことを願っている。