



特集

障害者の防災・災害福祉の到達点

## 障害のある人々に対する避難支援政策の展開と課題

新井 利民

**要旨** 障害のある人々は避難行動に困難を抱える者も多く、過去の災害でも死亡率が高いことが指摘されている。現在、災害対策基本法やガイドラインに基づき、市町村は「避難行動要支援者名簿の作成」と「個別避難計画の策定」を進めている。本稿では、この政策の成立・発展プロセスと、各種調査や先行研究を概観し、各自治体で行われている政策の検証ポイントを示した。支援が必要な人々の情報を本人の同意を得て地域社会に共有し、避難計画策定や訓練を通じ実効性のある避難行動ができるようにすることがこの政策の目的である。特に市町村行政による取組が不十分であると、住民同士の避難支援の実践が育たないばかりか、災害時にはより大きな混乱を招くことになる。障害のある人々本人や障害者団体、障害福祉事業関係者、地域関係者、行政機関のそれぞれが、この避難支援政策の実施主体として、役割を果たす必要がある。

**キーワード** 避難行動要支援者、個別避難計画、災害対策基本法

### 1 問題の所在と本稿の目的

#### (1) 障害のある人々と災害時の避難

2011年に日本を襲った東日本大震災では、岩手・宮城・福島県の3県において全人口に占める死亡率が1.1%であったのに対し、障害者手帳交付者の死亡率は1.9%であり、そのうち宮城県の死亡率は全体の2.3倍であった。宮城県は障害のある人々の施設入所者が2県よりも少なく在宅生活者が多かったこと、高齢者施設が沿岸に設置される傾向にあったことなどが、死亡率の差を生んだ要因であると指摘されている(立木 2013; 立木 2017)。

2018年7月の西日本豪雨災害では、岡山県倉敷市真備町において亡くなった51人のうち、8割以上の42人が住宅1階部分で遺体となって発見された。42人中36人が高齢者で、足が不自由

な人、杖を使う人が多かったという(朝日新聞 2018)。また、地域で生活していた軽度知的障害のある女性とその娘も、避難がかなわず亡くなった(立木 2021)。

このように障害のある人々は、暮らしの形態が施設・在宅を問わず、災害時には避難行動に困難を抱え逃げ遅れてしまう可能性がある。以前から指摘されていることではあるが、現在その対応について社会全体に備えがあるかと問われれば、未だに肯定できる者はいないだろう。

#### (2) 「避難行動要支援者名簿」と「避難計画」

この課題への政策の到達点の一つに、2021年5月の災害対策基本法の改正と、それを踏まえた「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」の改訂による市町村を中心とした政策の実施がある。優先度の高い避難行動要支援者についての個別避難計画の作成を努力義務化し、地域の実情に応じておおむね5年程度で作成することとなっている。

石塚らは、2018年西日本豪雨において倉敷市

真備町で避難できずに亡くなった障害者等と助かった障害者等の避難行動支援の実態を検証し、避難行動要支援者は自宅での垂直避難や近隣宅への避難すら難しいこと、一人で避難する者はいなかったことを明らかにした。そして正しいリスクの認知(自助)と日常の近隣との関係性(共助)の必要性が改めて確認されたとし、個別避難計画策定は自助や共助を促進する機会となることを指摘している(石塚ら 2021)。障害のある人々の避難行動が適切に行われるためには、この個別避難計画の策定を含めた自治体の取組の展開(公の責任)が不可欠であると言えるだろう。

#### (3) 本稿の目的

以上を踏まえ、本稿は避難行動要支援者の避難支援に関わる政策の変遷と、現在の到達点を確認し、そのプロセスの中で浮かび上がってきた政策展開上の課題について明らかにする。そのうえで、今後、障害のある人々本人や家族、障害福祉事業関係者、自治体や国はこれらの課題をどのように解決していけばいいのかについて展望する。

### 2 障害者と災害時の避難に関わる政策の変遷

#### (1) 災害時の避難に関わる公的責任の萌芽

国の「防災白書」に「災害弱者」という言葉が登場したのは1987年のことである。災害弱者とは、「災害時の一連の行動に対してハンディを負う人々」であり、自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力や、察知しても救助者に伝えることができない、または困難を抱えている人々と定めた(国土庁 1987)。以来数年間、同白書には、災害弱者に考慮した避難地等の整備、災害弱者自身の対応力を高めること、対応能力を考慮した緊急事態の通報システム、隣保共助体制づくりの大切さに関する指摘があった。「災害弱者」に対する行政機関の役割は、1992年の同白書に「行政機関においても…個人のプライバ

シー保護には十分に配慮しつつ、災害弱者の情報を収集し、実態把握に努めることも必要…」(国土庁 1992, pp.195-196)との記載があったのが最初である。1995年には阪神淡路大震災が発生し、障害のある人々の避難や避難生活の課題が浮き彫りになったが、これに関わる国レベルの政策の進展はすぐには見られなかった(災害時要援護者避難支援研究会 2006, p.1)。

時は過ぎ、2004年の7月には新潟・福井豪雨水害が発生し、特に新潟県では死亡者のうち高齢者の被害割合が多かったことが問題視された。国は同年10月に検討会を発足させ、水害によって死亡に至った要因を現地調査等により検証し、「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」(以下「ガイドライン」)を翌年3月に公表する。ここでは、基礎自治体が避難行動に支援を必要とする者の状況を事前に把握し、避難支援プランを作成するなどの対策をとるよう求めた。

2004年10月には台風23号水害や新潟中越地震が、翌年9月には台風14号による被害も発生した。国は別の検討会を新たに設けこれらの災害について多面的な検討を行い、2006年3月にガイドラインを改訂し、都道府県・市町村にこれに基づく施策の実施を求めた(丸山 2006)。

#### (2) 「災害時要援護者」の把握と情報共有

ガイドラインでは、「災害時要援護者」を「必要な情報を迅速かつ的確に把握し、災害から自らを守るために安全な場所に避難するなどの災害時に一連の行動をとるのに支援を要する人々」と定め、高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等を例に示した。そのうえで介護保険の要介護3以上の在宅生活者、身体障害者手帳1・2級及び療育手帳A等の者、一人暮らし高齢者や高齢者のみの世帯など、対象範囲を明確にして重点的・優先的に進めていくことの重要性を示した(災害時要援護者の避難対策に関する検討会 2006)。

また、災害時要援護者情報の収集・共有の仕組みとして、「関係機関共有方式」「手上げ方式」「同意方式」というタイプを示した。このうち