

□誰もが命を守れる安全確保行動がとれる 社会の実現に向けて

新潟大学 危機管理センター 教授 田村 圭子

不確実な災害発生と隣り合わせで生きる

地震や気象が引き起こす現象は、科学の進歩により「測定可能」となり、不確実な部分はあるが「リスクとして、ある程度想定できる」ようになった。一方で、令和6年能登半島地震災害の発生と、それに続く豪雨災害によって引き起こされた複合災害は、過去のデータや既存のモデルの組み合わせで、発生や被害の予測が難しい「不確実な事象」であった。

能登半島で起こったことは決して他人事ではない。われわれ全てが、あのような不確実な事象がいつ、自分の周りで顕在化してもおかしくない環境で暮らしていることを実感するべきである。

では、科学的根拠に基づいた災害発生予測は無意味かという、そうではない。「いつ」「どこで」「どのくらいの規模」の災害が起こる可能性があるかを、過去のデータやモデル構築によって「想定」することは、不確実な事象を「推定」するための根拠となる。

不確実な事象から、誰もが命を守ることができる社会の実現のためには、A) あらゆる主体が参画可能な多様性と包摂性を重視した地域・社会づくり、B) 不確実な事象に対して、柔軟で適応力のある課題解決力を実現することができる仕組みや決まり、が必要となる。

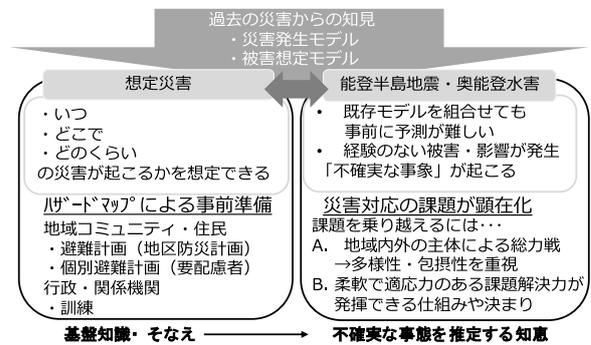


図1. 本稿の全体像

多様性と包摂性を重視した地域・社会づくり

A) あらゆる主体が参画可能な多様性と包摂性を重視した地域・社会づくりについては、ユネスコ（国際連合教育科学文化機関）が1994年に「インクルーシブの原則」発表している。健常者と障がい者の関係性を図示したものである*。この整理によれば、地域や社会において、障害者を①「排除」する（社会参加を拒むことで孤立・疎外感を生んでいる）、②「分離」する（合理的な配慮・支援はあるが交流は制限されている）、③「統合」する（同じ場に存在するが、合理的な配慮や支援がない）、④「包摂」する（合理的な配慮や支援があり共生している）の4タイプがある。

防災面から、この4タイプを考える。②「分離」において、障がい者は施設等で生活する場合、災害時の避難支援は施設職員に任されている場合が

多い。③「統合」においては、地域で暮らしてはいるが、障がいを持つ当事者やその当事者と家族だけが小さなグループとして分離されている。②③においては、局所的な災害であれば、公助の助けを得ながら、施設職員や家族で、障がい者の避難行動などの支援が可能であろう。一方で、想定を超える不確実な災害が発生したときは、その対応は十分行き届かない。

一方で④「包摂」においては、どのような障がいを持った人が、平時はどのような支援を受けながら生活しているかを、多くの人に関わりながら理解しているため、想定が難しい事象が発生した際においても、その人の状況に寄り添って、柔軟に、かつ、その場その場で最適な対応ができるのではないかと期待される。また、平時の支援から災害時の支援へとシームレスに切り替えることができるようになれば、理想的である。災害状況が落ち着けば、外部の支援を要請しながら、継続して避難生活等を支えることが可能になることが期待される。

地域で暮らす高齢者の増加

障がい者のみならず、地域には多くの高齢者が暮らしている。社会の高齢化が進行し、加齢とともに、身体的にも知的にも精神的にも脆弱な人口割合が、地方のみならず都市部でも増加している。日常生活で支援が必要な高齢者は、施設入所だけでなく、地域の中で生活する割合が増加している。

避難行動要支援者名簿が支援の基本情報

平成23年東日本大震災においては、高齢者や障害者等が多数犠牲になり、消防職員・消防団員、民生委員等の多くの支援者も犠牲となった。この教訓を踏まえ、平成25年災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者名簿の作成が義務化され、対象者の同意がなしで各市町村が避難行動要支援者の抽出条件を決定し、名簿を作成することになった。令和3年に同法が改正され、自らの避難

困難な高齢者・障害者の避難行動要支援者ごとの避難支援を実施するための計画として「個別避難計画の作成が、市町村の努力義務」とされた**。

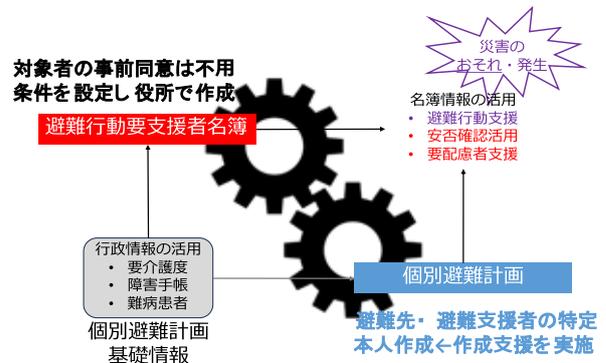


図2. 個別避難計画の概要

個別避難計画で避難先・支援者を特定

個別避難計画においては、①地域のリスクを確認する、②避難場所を決定する、③避難支援者を決める、④支援方法を決める、が必須要件である。

水害を事例とすると、①地域のリスクはハザードマップで確認し、対象者の自宅等が、1) 河川の近傍に位置している場合は、家屋等氾濫想定区域（早期立ち退き避難が必要な区域）でないか確認し、その場合は、十分な高さがある避難場所を選定することで水平避難を実現する。2) 河川の近傍ではないが浸水が想定されている区域（屋内安全確保が可能な区域）であれば、想定浸水深さより、十分な高さが確保できる自宅もしくは近隣の堅牢な建物への垂直避難を実現する、3) 浸水が想定されない地域の場合は、避難の必要はないが、土砂災害の被害が想定される区域でないかどうかを確認する。

②水平避難の場合の避難場所は、1) 緊急避難場所、2) 浸水が想定されない避難所、3) 個別避難計画において、事前に特定した福祉避難所へ直接避難、4) 浸水が想定されない親戚・友人宅／ホテル・旅館、である。垂直避難の場合は、前述のとおり、想定浸水深さより、十分な高さが確保できる自宅・近隣の堅牢な建物、が望ましい。

③避難支援者は個人が望ましいが、関係者や関係機関でも可である。具体的には「避難支援者：地域（近所）にお住まいの方」「避難支援関係者：自主防災組織、消防団/水防団」「避難支援等関係者：民生委員」「避難支援等関係機関：警察、消防、社協」である。

④支援方法は、「声かけ（避難のタイミングを知らせる）」「見守り（垂直避難の状況を見守る）」「つきそい（避難場所まで同行する）」「支援行動（車いすを押す等、手を貸す）」があるが、対象者の特徴や支援者の可能な範囲により決定する

⑤避難訓練・避難支援訓練で実効性を高めるために、避難路や避難行動を確認する、可能であれば、対象者と避難訓練を実施する

個別避難計画の策定支援

策定主体は、原則対象者本人であり、他の主体は作成支援を実施する。①本人が作成、②自治会長、自主防で作成支援、③民生委員が作成支援、④ケアマネジャーが作成支援、⑤保健師が作成支援、等、多様な主体が連携しながら、作成支援を展開することで、避難支援が必要な人全てに計画策定を実施することが期待されている。

個別避難計画に期待される「柔軟な」支援

個別避難計画の中で、作成の中でまず前提とするのは「想定可能」な事象に関してである。一方で、本稿の最初に述べたように、想定が不可能な事態も発生するのが災害である。では計画策定は、

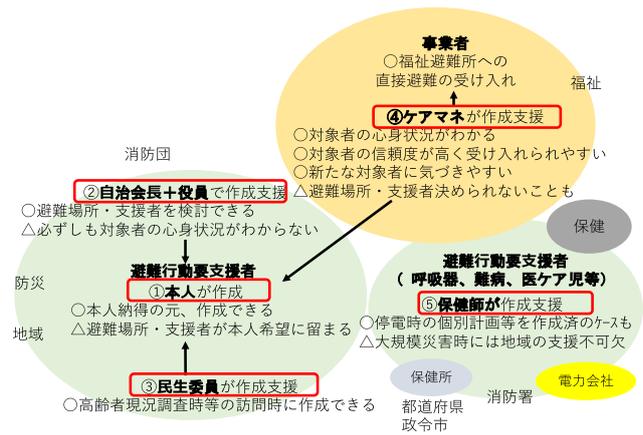


図3. 個別避難計画の策定主体

災害の実際では役に立たないのか。「B」不確実な事象に対して、柔軟で適応力のある課題解決力を実現する」ためには、シナリオ・プランニング手法が有効であるとされている。想定される災害から、地域において発生する災害の特徴を知り、支援対象者の状況や暮らしを知り、関係者と計画策定を通じて交わることで、不確実性を織り込んだシナリオが、対象者・支援者・関係者の間で反芻される。この作業が、まさに不確実性を織り込んだシナリオプランニングであり、個別避難計画策定はその第一歩である。

防災において、個別避難計画の策定過程は「一人の取り残しのない避難」につながり、社会的包摂（インクルーシブ）によるレジリエンス社会の実現の基盤となることが期待されている。

- * Australian Government of Foreign Affairs and Trade, “Disability-Inclusive Education”, 2019.
- ** 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（令和3年5月改定）”, 2021.