

# 災害時要援護者とは

## 用語法の複雑性と支援のあり方

関西大学 社会安全学部

准教授 山崎 栄一



### 1. 災害時要援護者とは何か？

災害時要援護者という言葉が、全国的に普及するきっかけとなったのは、2004年に起きた新潟県三条水害をはじめとする風水害であった。この年の風水害における死者／行方不明者のうち、65才以上の高齢者が6割を占めた。災害時においては脆弱性をもった人々に被害が集中するということの表れでもあった。

その後、自然災害から高齢者などの要援護者をいかに災害時に支援していくのかという課題が提起され、2005年に内閣府より『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』が策定された。その翌年である2006年にガイドラインが改定され、そのガイドラインが2013年まで通用していた。

この2006年のガイドラインの2頁には、災害時要援護者に関する以下のような説明がある。

「災害時要援護者」とは、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の一連の行動をとるのに支援を要する人々をいい、一般的に高齢者、障害者、外国人、乳幼児、妊婦等があげられている。

実は、2006年のガイドラインの1頁において、「自助・共助による必要な支援を受けられない要援護者」を「避難行動要支援者」として位置付けている。これは、地域においていまだ把握されていない、あるいは支援体制が構築されていない要援護者を指すものと考えられる。

2012年には、内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」が設けられ、そこでは用語法の見直しが行われ、図1のように整理付けられることになった。

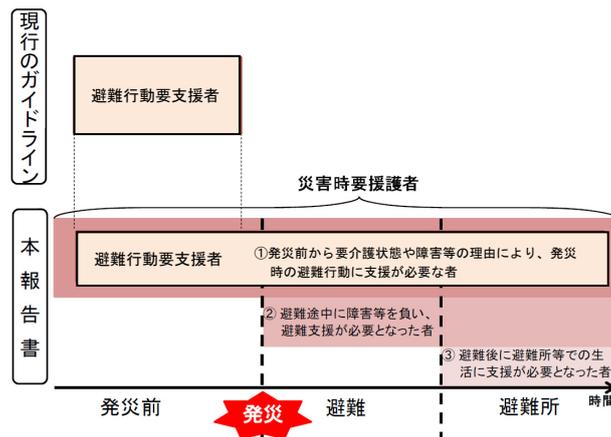


図1 概念の整理(内閣府「災害時要援護者の避難支援に関する検討会」報告書(平成25年)16ページより抜粋)

その後、2013年8月にこの検討会の報告書を踏まえて、新たなガイドラインである『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(平成25年8月)』が策定された。ここでは、避難行動要支援者について、「発災前から要介護状態や障害等の理由により、発災時の避難行動に支援が必要な者」という定義づけがなされている。

このガイドラインは、2013年6月に行われた災害対策基本法(以下、「災対法」と略す)の改正内容に則っている。そこでは、避難行動要支援者について、「当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であつて、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの」と定義づけている。

ここで、「要配慮者」という用語が出てきたが、この用語は、2013年の災対法改正において、8条2項15号の条文中に「高齢者、障害者、乳幼児その他の

特に配慮を要する者（以下『要配慮者』という。）という形で追加されたものである。

では、「災害時要援護者」、「避難行動要支援者」ならびに「要配慮者」の関係をどのように位置付けられるのか。避難行動要支援者については、後で説明することになるが、「避難行動要支援者名簿」の作成が市町村長に義務づけられることになったため（災対法 49 条 10 以下）、義務づけが図られている分災害時要援護者よりは範囲が限定されている。そして、災害時要援護者と要配慮者は、同じと考えても差し支えないので、

### 災害時要援護者（＝要配慮者）＞避難行動要支援者

という関係になる。

ここにいう＞の意味合いであるが、災害時要援護者と避難行動要支援者は、名簿の作成対象として捉えれば、それなりの差があるかも知れないが、災害後においてはその配慮内容に違いがなくなってくるので、避難支援のフェーズ〔「災害前」「災害発生時・直後」「避難後」〕を全体的に捉えてみるならば≧に近いと考える。

ただし、2005 年から 2013 年までの長期間にわたって、「災害時要援護者の避難支援」あるいは「災害時要援護者の名簿作成」が唱えられてきた中で、突然、「要配慮者」、「避難行動要支援者」という用語も強調されるようになり、現場としては混乱が生じかねないという懸念がある。実務用語としての「災害時要援護者」と法律用語としての「要配慮者」「避難行動要支援者」との用語法の整理あるいは統一が図られるべきである。

## 2. 災害時要援護者の支援方法

### （1）支援の担い手

災害時要援護者の支援方法であるが、まずは、誰が支援の担い手になるのかについて述べておきたい。確かに、国や自治体には国民の生命を保護する義務が存在してはいるが、災害直後においては、公的な機関が

すぐに避難支援や救助をしてくれるわけではない。また、避難後においても、例えば避難所運営というのは行政が全てをまかなってくれるわけではない。

公助によって支援の全てが実現できないのであれば、共助や自助によって災害時要援護者を支援していかなければならなくなる。災害前や災害発生時・直後となると、自主防災組織をはじめとする地域の人たちが支援の担い手になる。そこに、社会福祉の専門家も地域と災害時要援護者との結びつきを手助けする。避難後となると、そういった人たちに加えて、ボランティアや支援団体も支援の担い手となる。

### （2）災害前の対応

災害前においては、防災知識の普及、防災訓練の実施、避難所・資機材等の整備、要援護者の把握・支援体制の構築が期待されている。

地域における防災活動を発展し、継続させて行くには、地道な防災教育や訓練の実施は欠かせない。要援護者の把握であるが、避難行動が困難な人たちだけを把握するに留まらず、避難後において特別な配慮が必要な人たちもあらかじめ把握しておく必要がある。

そうすることによって、あらかじめ地域に存在している避難所にどのような人たちが避難してきそうなのかが想像でき、対策も講じやすくなる。災害時要援護者の典型例としては、高齢者が一番イメージとして浮かび上がってくるが、障害者や外国人、妊婦、乳幼児、女性も避難生活においては特別な配慮が必要な人たちである。今後は、そういった人たちを受け入れる体制ができているかどうかを地域で常に検証していくという態度が重要である。

### （3）災害発生時・直後の対応

ここでは、災害の種類によって対応の仕方が異なることに注意したい。具体的にいえば、風水害など、災害の発生が事前に予測が可能な場合と地震のように災害の発生を事前に予測しにくい場合と分けて考える必要がある。

そもそも、災害時要援護者の避難支援というのは、前者の風水害等の事前に予測が可能な災害を念頭に

しており、危難が要援護者に及ぶ前に安全な場所に避難しておくという体制づくりを目指したものである。そうすると、どのタイミングで避難行動に移るかがポイントとなる。避難のタイミングについては、災害の切迫性に応じて「避難準備情報」「避難勧告」「避難指示」といった情報が市町村長から出されることになっている。

後者の地震のように災害の発生が予測しにくい場合においては、災害前に共有していた要援護者の情報は、災害後の安否確認に活用されることになる。

避難先であるが、自宅以外の場所への避難を考えてみると、災害前には、事前に学校や福祉施設等が指定避難所として指定されているが、指定避難所が自宅より距離がある場合には、一時避難所を設定しておくことも考えておかなければならない。最近では、自宅内の安全な場所への避難もあり得ることが強調されるようになってきている。風水害の危険が高まったからといって、何が何でも自宅を出て避難所に避難するというにはならず、それぞれの居宅の事情に応じた避難のあり方を考えていくことになる。

避難の手段であるが、移動が困難な要援護者となると、車いす、担架、リヤカーといった方法があり得るが、実際に風水害が起きている最中となると大雨の中で避難ということになる。そこで、実際に大雨の中で安全に避難できるかどうかについても検証が必要である。東日本大震災においては、車によって避難したが渋滞に巻き込まれて津波に流されてしまったということもあり、車による避難が消極的な評価を受けているが、大雨の状況下における避難、避難支援者があまり確保できない中での避難を想定してみると、車による避難も有力な選択肢として検討してみる価値がある。

#### (4) 避難後の対応

実は、災害時要援護者に対する支援というのは、最後のフェーズが重要な位置を占めている。この時点においては、平常時と変わらない医療・福祉サービスをどれだけ提供できるかがポイントとなる。ここまでの

できて初めて支援がきちんとできたということになる。仮に、医療・福祉サービスが不十分であると「災害関連死」を招きかねない。

このフェーズにおいて想定しておくべきことは、地域において要介護者、障害者、乳幼児、妊産婦といった人たちが住んでおり、一般の避難所には一時的であれ、そういった人たちが避難してくるということである。そういった人たちを受け入れる体制を今のうちに整えておかなければならない。

これらの体制づくりのためには、普段から行政一専門家一地域などが連携して取り組んでおくことが重要となる。

### 3. 災害対策基本法から見た支援のあり方

災害時要援護者の支援のあり方については、災対法が多く示唆を与えてくれている。2013年の災対法改正において、災害時要援護者にとって関連のある条項が多く規定された。

#### (1) 基本理念

災害対策基本法2条の2において、以下のような規定が設けられることになった。

二 国、地方公共団体及びその他の公共機関の適切な役割分担及び相互の連携協力を確保するとともに、これと併せて、住民一人一人が自ら行う防災活動及び自主防災組織（住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織をいう。以下同じ。）その他の地域における多様な主体が自発的に行う防災活動を促進すること。

三 災害に備えるための措置を適切に組み合わせ、一体的に講ずること並びに科学的知見及び過去の災害から得られた教訓を踏まえて絶えず改善を図ること。

四 災害の発生直後その他必要な情報を収集することが困難なときであつても、できる限りの確に災害の状況を把握し、これに基づき人材、物資その他の必要な資源を適切に配分することにより、人の生命及び身体を最も優先して保護すること。

五 被災者による主体的な取組を阻害することのないよう配慮しつつ、被災者の年齢、性別、障害の有無その他の被災者の事情を踏まえ、その時期に応じて適切に被災者を援護すること。

六 災害が発生したときは、速やかに、施設の復旧及び被災者の援護を図り、災害からの復興を図ること。

また、8条2項では、以下のような配慮を求めている。

十四 被災者の心身の健康の確保、居住の場所の確保その他被災者の保護に関する事項

十五 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下「要配慮者」という。）に対する防災上必要な措置に関する事項

十七 被災者に対する的確な情報提供及び被災者からの相談に関する事項

このように、基本法レベルで理念規定が設けられたことによって、今後は、被災者支援に関する法制度の立法・運用指針として機能することが期待される。

## （2）避難行動・避難生活等

避難行動に関しても、詳細な規定が設けられている。

先ほど、2.（3）において避難のタイミング（避難準備情報等）に触れたが、これは災対法56条ならびに60条に法的根拠が存在する。

市町村長は、指定緊急避難場所（49条の4～6）ならびに指定避難所（49条7～8）の指定が義務づけられた。この際、指定緊急避難場所を指定するにあたって、「異常な現象の種類ごとに」指定するよう規定されている。そして、居住者等が円滑に避難行動がとれるように、必要な事項を居住者等に周知する措置をとる義務が課せられている。

警報の伝達ならびに避難の指示等のための通信設備の優先利用等に関する規定も設けられた（57条・61条の3）。被災者の安否情報の提供に関する規定が設けられた（86条の15）。

避難生活に関しては、災害応急対策責任者に、避難後における生活環境の整備等（86条の6）ならびに

避難所に滞在できない被災者への配慮（86条の7）を義務づけている。

避難生活については、災害救助法の活用がキーポイントとなる。一般的に、避難所が開設されたり仮設住宅が建てられたりする場面において、適用されているのが災害救助法である。災害救助法による救助（ここでは避難所の開設、仮設住宅の建築をいう）の種類、程度、方法・期間というのは、内閣総理大臣が定める基準に従い、あらかじめ都道府県知事がこれを定めることになっている（災害救助法4条3項、同法施行令3条1項）。これを、「一般基準」という。

そして、この一般基準によっては救助の適切な実施が困難な場合には、都道府県知事は、内閣総理大臣に協議し、その同意を得た上で、救助の程度、方法・期間を定めることができる（同法施行令3条2項）。これを、「特別基準」という。特別基準を設定することによって、たとえば、福祉避難所の開設、高齢者・障害者等に配慮した食事の提供といった支援も可能になるのである。ただ、このような支援が可能であることを、平常時から行政や地域が共有しておかないと、災害直後からの運用は難しいだろう。かつ、特別基準は、例外的な措置ではなくて設定して当たり前という認識が求められる。

## （3）避難行動要支援者名簿

災害時要支援者の支援をするにあたって肝心なのは、「どこに要支援者がいるのか」を把握しておかないといくら支援者がいても無意味に帰してしまうということである。1.でも触れたが、2005年から災害時要支援者の避難支援の必要性がうたわれ、災害時要支援者の名簿作成が国から市町村に促されてきたが、それにもかかわらず進んでいかないという現状があった。そこで、2013年の災対法改正において、避難行動要支援者名簿の作成が市町村長に義務づけられることになった。ガイドラインの策定では限界があり、法的な義務づけを課すことで名簿の作成を一気に進めてしまおうというわけである。

台帳の作成にあたっては、行政組織内部・組織間に

における情報共有について明文上合法化が図られた。自主防災組織などの地域に対する情報提供については、本人の同意を前提として合法化されている。

ここで注意しなければならないのは、災害時要援護者の支援の主役は地域であって、地域が災害時要援護者の所在を把握しておかないと意味がないということである。したがって、市町村は自らが作成した名簿を積極的に地域に提供していこうという姿勢が求められる。また、義務づけられている避難行動要支援者名簿というのは、概念的に災害時要援護者よりは狭いカテゴリーと解されているが、あまりにも範囲が矮小化されないように範囲の設定を検討すべきである。

#### (4) 被災者台帳

被災者の生活再建支援を円滑に、かつ、抜け・漏れ・落ちがないように、市町村長は被災者台帳を作成することができるようになった。

あまり聞き慣れないかも知れないが、被災者の被災状況や支援状況を把握するための台帳は、阪神・淡路大震災、新潟県中越地震、能登半島地震、新潟県中越沖地震の一部の被災地において導入されてきたし、東日本大震災においても、いくつかの自治体が導入を図ってきた仕組みである。災害時要援護者を最後までサポートするためのツールとして全国的な普及が期待される場所である。被災者台帳を作成するにあたっては、避難行動要支援者名簿と同様に、行政組織内部・組織間における情報共有について明文上合法化が図られ、支援団体・ボランティアに対する情報提供については、本人の同意を前提として合法化されている。

(3) ならびに(4)において、災対法で規定された内容というのは、あくまでもナショナルミニマムであり、かつ、これまでもにおいても個人情報保護条例を運用することで十分実現が可能なものである。さらに進んで、条例を柔軟に運用するとか、条例を制定することで、災対法を越えた個人情報の活用も可能であることは強調しておきたい。

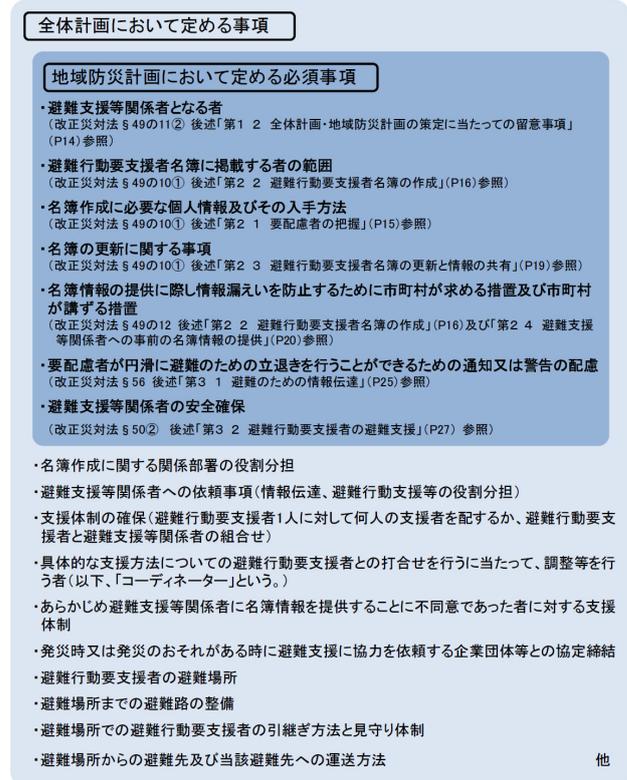
#### (5) 地域防災計画

上記で紹介した項目のうちいくつかは、地域防災

計画において定めておくことが義務づけられている。

同様に、2013年に策定された『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針(平成25年8月)』においては、名簿の作成、支援体制、避難経路・避難場所の詳細内容については市町村が策定する全体計画で定めることとされた。以下の図2は、全体計画・地域防災計画で定める事項を列挙したものである。

<全体計画・地域防災計画において定める事項>



※ もとより、改正災対法は、避難行動要支援者名簿の作成等に当たって地域防災計画で定める事項を、上記の事項に限定するものではないことにも留意されたい。

図2 全体計画・地域防災計画において定める事項(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(平成25年8月)』13頁より抜粋)

地域防災計画への策定の義務づけは、避難行動要支援者名簿の作成の義務づけと同様に、市町村による避難支援の実施を法的に担保するためであるといえる。

地域防災計画について注目すべきは、2013年の災対法改正によって、「地区防災計画」の規定が設けら

れたことが挙げられる。防災計画というのは、国→都道府県→市町村といったトップダウン的な要素が強かったのであるが、地区の居住者等が共同して、市町村防災計画に地区防災計画を定めることを提案することができるようになった（42条の2第1項）。地域における災害時要援護者支援のあり方を地域の人たちで考え出し、それを公的な計画に反映させることができるようになった。

### 3. むすび—災害時要援護者支援の実践に向けて

災害時要援護者の支援のあり方について、ある程度の方向性を示しては来たが、最終的には、避難支援の主たる担い手である地域住民に、いかにして実践してもらうかが肝心の論点となる。

実践の後押し役として市町村をはじめとする自治体が期待されているところであるが、どのような後押しが求められるのであろうか。筆者自体、災害時要援護者の避難支援について、自治体が主催する研修会やセミナーに参加してきて感じたことを以下にまとめておく。

一つ目は、一律的に講演・アドバイスするのではなくて、それぞれの地域の事情に応じたアドバイスをすることである。

災害時要援護者の支援というのは、校区レベルあるいは丁目レベルという小さな単位で実施されるべきものであって、市町村にいる自主防災組織のリーダーだけを集めて研修会やセミナーを開いても、それをさらに地域に帰って、地道に問題提起をし、ワークショップを開いてみて……、あるいは、市町村がそういった小さな地域単位で地道に何度も何度も働きかけて……という営みがなければ地域には定着しないのである。

二つ目は、災害時要援護者の問題に触れることで、防災と福祉との関連性は理解できたが、さらに地域への浸透を図るとなると教育という側面も加味しておかなければならないのではないかということである。

教育というのは防災教育という意味合いが第一に想起されるが、災害時要援護者の避難場所というのはたいてい地域の学校であるわけで、そういった意味においても教育部門の行政職員・教職員にも関心をもってもらいたいのである。ただし、災害時要援護者関連の会議やイベントを開催しても、最近はやっと福祉関係の職員が出席するようになってきたが、教育関係の職員の出席というのは、ほとんどないのが現状である（たしかに、防災教育の推進ということでは尽力されてはいる）。

あと、教育といっても、学校教育という視点に加えて、大人に対する社会教育からのアプローチも念頭に置いていかないといけない。そこで、社会教育の拠点である「公民館」は、防災教育の拠点のみならず、災害時の防災拠点にもなり得ることからその積極的活用が求められるところである。

今後は、防災—福祉—教育という3分野の連携によって災害時要援護者対策が促進されることを提唱していきたい。

#### 参考文献

- 1) 山崎栄一『自然災害と被災者支援』日本評論社(2013年)。
- 2) 岡本正＝山崎栄一＝板倉陽一郎『自治体の個人情報保護と共有の実務』ぎょうせい(2013年)。
- 3) 山崎栄一「第8章 災害対策基本法の見直し」関西大学社会安全学部編『防災・減災のための社会安全学』ミネルヴァ書房(2014年)141～157頁。
- 4) 津久井進ほか『災害救助法』クリエイツかもがわ(2012年)。