

「自然災害時における避難体制のあり方について」

大分大学教育福祉科学部 山崎 栄一

- 1 自然災害と防災
- 2 避難行動のメカニズムと避難勧告等のあり方
- 3 災害時要援護者の支援のあり方
- 4 これからの避難体制のあり方

1 自然災害と防災

(自己紹介)

1971 年生まれの大阪出身で専攻は法律学（憲法・行政法）である。阪神・淡路大震災の時には、神戸大学の大学院生をしていたが、大阪の自宅も被災した。その後、神戸大学阿部泰隆教授（当時）と自然災害後の被災者支援のあり方に関する共同研究を行ったことをきっかけに、災害法制の研究を手がけることになった。

(大分県と自然災害)

大分県は、豊後水道に面しているし、山間部も広大である。風水害・土砂災害・地震・津波・火山等の自然災害のリスクが存在している。それゆえに、自然災害は人事の問題ではない。

(災害とは何か)

災害とは何かについて、災害心理学者である広瀬宏忠の見解を参考にしてみる。どんな災害にも原因があり、これを「災害因」と呼ぶ。風水害・土砂くずれ・地震・津波・火山活動といった自然現象は災害因である。ここで注意をしなければならないのは、災害因（＝自然現象）とは災害の原因であるという意味であり、災害因が発生したからといって、当然に災害が起こるわけではないのである。

災害因の発生するところに人間社会が営まれていて、しかも災害因がもたらすインパクトに十分にたえることができず、破壊的な人的・物的な損害が生じる時、災害は発生する。別の言い方をすると、人間社会が災害因に対する脆弱性（ぜいじゃくせい vulnerability）をもつ時、災害因は災害を発生させるということができる。

個人や社会システム、インフラストラクチャーなどが災害に対して脆弱性を帯びている場合、災害が発生する。その結果、個人の生命・財産は危険にさらされ、社会システムは機能不全となり、イン

フラストラクチャーは損なわれる。このような破壊現象を「災害」と呼ぶ。

(防災とは何か)

「防災」とは何かということを書いておきたい。災害対策基本法1条においては、法の目的として「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため」の「防災」措置を図るとしている。そして、同法2条2号では、「防災」を3つのカテゴリーに分けて定義している。すなわち、①「災害」を未然に防ぐこと（災害予防）、②「災害」が実際に発生した場合にその拡大を防ぐこと（災害応急対策）、③「災害」の復旧を図ること（災害復旧）である。通常、「防災」というときには①②に限定して使われることが多いが、③をも「防災」の中に含めている。他方、アメリカでは、①予防（mitigation）、②準備（preparedness）、③応急（response）、④復旧（recovery）、という4つのフェーズでとらえることが多い。

(自然災害への対応—防災の難しさ、防災の目的)

このような災害に対して、どのような対応が可能なのであろうか。

一つは、災害因（自然現象）に働きかけることにより、未然にその発生を予防したり、インパクトを軽減することがあげられる。しかし、現在の科学技術では地震や火山の噴火、台風の襲来などを回避したり、そのエネルギーを緩和することは不可能である。

もう一つは、災害因の発生は予防できないが、災害因が人間社会に及ぼす影響（破壊）を最小限に抑えるという意味での防災という手段が考えられる。われわれが考えていくべき対応方法とは、今のところ、この意味での防災ということになる。

ところで、防災には二つのジレンマがある。

一つは、災害がいつ、どこに、どのようにしてやってくるのか分からない、つまり災害を完全に予知・予測することはできないということである。であるから、人間が生活を営んでいるところであれば、とりあえずは災害に備えておかなければならない。それだけに、過剰に費用がかかることになる。

もう一つは、防災投資の効果が目に見える形でとらえられないことである。要するに、もし災害への事前対策を組んでいなかったらどうなっていたかという比較ができないのである。どれだけの投資をすればどれだけの財産的な被害を軽減できるかというコスト計算が困難となる。

しかし、それにもかかわらず、われわれは防災に対して投資をしていかなければならない。ここで、リスク管理の発想の転換が必要となる。すなわち、「防災の目的は、財産的損失の減少ではなくて、人命損傷の軽減にある」のである。そこで、現在のところ考え得る一番効果的な防災対策は、「耐震改修」と「避難行動」である。耐震改修は、地震に対しては非常に効果的である。今回の講演は、ここにいる避難行動のあり方について述べていくことになる。

(現段階における避難体制—防災と法)

では、日本の社会において、自然災害に対してどのような避難体制がとられているのであろうか。防災の担い手たちには、どのような責務や権限が与えられているのであろうか。

気象業務法

第13条 予報及び警報

→気象台＝災害に関する情報の発信・提供

市町村が行う状況把握・意思決定を支援する役割

災害対策基本法

- 第 7 条 住民等の責務 →住民による共助・自助の促進
- 第 56 条 市町村長の警報の伝達及び警告
- 第 60 条 市町村長の避難の指示等 →避難の必要性の判断は市町村長
- 第 63 条 市町村長の警戒区域設定権等

警察官職務執行法

- 第 4 条 避難等の措置 →公助

法律では、自然災害に対して住民が避難行動をとることができるように、気象庁や市町村長に任務や権限を与えている。しかし、法律で任務や権限を与えたからといって、法律の目的（避難行動の実施）がスムーズに行われるわけではない。法制度の運用実態に着目していく必要性が生じる。

（避難体制をめぐる最近の動き）

2004 年は、例年になく風水害が多発した年であった。たとえば、新潟・福島豪雨（7 月 12 日～13 日）、福井豪雨（7 月 18 日）、上陸した台風の数も総計 10 個に及ぶ（例年の 4 倍）。

これらの一連の災害の中で、今度行うべき防災対策の課題がいくつか注目されたが、特に以下の 2 点が重要な課題とされた。

①被災した市町村が、危険地域の住民に対して「避難勧告」あるいは「避難指示」を発令しなかったこと、あるいは発令してもそのタイミングが遅れたこと。

②被災者の多くが高齢者など、災害情報の聴取や避難行動の面でハンディをもつ「災害時要援護者」であったこと、また、かなりの数の被災者が屋外で死亡したこと。

これらの課題を克服すべく、国レベルので動きとして、内閣府では、2004 年 10 月に「集中豪雨時等における伝達情報及び高齢者等の避難支援に関する検討会」を設置し、2005 年 3 月末に以下の二つのガイドラインをとりまとめている。これらをもとに、講演会を進めていく。

『避難勧告等の判断・伝達マニュアル作成ガイドライン』

『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』

2 避難行動のメカニズムと避難勧告等のあり方

（なぜ逃げないのか？その 1—災害情報の「伝達」と「到達」）

実際に、避難勧告や避難指示を出しても、住民が逃げてくれない場合が多い。「（送り手からの＝行政）情報伝達」と「（受け手の＝住民）情報到達」は異なる。防災に対して「伝達」された情報が、

受け手の認知や態度、行動に変容が生まれたときに、その情報は受け手に「到達」したと見なされる。であるから、市町村は避難勧告等を出せばそれで役目が終わったというわけではない、自らが発したリスク情報がきちんと住民に受容されているかまで見極めていかなければならないのである。情報を伝達はしたが、住民には到達していなかったというのでは、無意味に帰してしまう。

伝達側（行政）の問題点

- ・ 避難勧告等の意味合いが不明確である
- ・ いつ、避難勧告をすればいいのかという「避難勧告等のタイミング」が分からない
- ・ 災害の原因である自然現象ならびに防災設備の状況が分からない
- ・ 避難勧告等の「空振り」をおそれている

到達側（住民）の問題点

- ・ 避難勧告等が伝わっても、どのように行動すればいいのか分からない
- ・ 住民が自らの危険性を認識できない
- ・ 切迫性のない段階で住民に避難行動を求めることに限界がある

（なぜ逃げないのか？その2—災害心理学からの検討）

また、災害心理学からのアプローチしてみると、以下のように人間は自然災害のリスクに対しては、積極的に行動しないようにつくられているということが分かる。

正常性のバイアス

われわれの心は、予期せぬ以上や危険に対してある程度は鈍感にできている。日常生活をしていて、常に外界の些細な変化にいちいち反応していたら、神経が疲れ果ててしまう。そのため、ある範囲までの異常は、異常だと考えずに正常の範囲内として考えてしまう。これが「正常性のバイアス」である。

これを防ぐには、常に適度な危機意識を保ち続けることが必要となる。

プロスペクト理論

問題1：あなたが現在1万円をもらったとします。さて、あなたは次の選択肢A・Bのどちらを選びますか？

選択肢A：50%の確率で1万円を得る。

選択肢B：確実に5000円を得る。

問題2：あなたが現在2万円をもらったとします。さて、あなたは次の選択肢C・Dのどちらを選びますか？

選択肢C：50%の確率で1万円を失う。

選択肢D：確実に5000円を失う。

どちらの場合も、結果的にはA・Cは1万円をゲットし、B・Dは1万5000円をゲットする。この場合、問題1では選択肢Bを、問題2では選択肢Cを選ぶ人が多い（とされている）。

問題1 利得領域では リスク回避 嫌リスク (risk averse)

問題2 損失領域では リスク選好 好リスク (risk taking または risk prone)

この理論がいたいことは、要するに、確実に利得（利益）が得られるのであれば、人間は積極的に行動するが、確実に損失を回避できるという場合には、人間は積極的には行動しないということである。この理論から、われわれがなぜ地震保険に加入しようとならないのかも説明ができる。

エキスパートエラー

専門家、行政に依存しすぎるのも危険。津波の場合は、自分で判断し逃げないと手遅れになる場合がある。専門家、行政に依存しすぎることで、自助・自衛行動が阻害される。震源地が近い場合は、自分自身で判断する必要がある。

土砂災害や津波災害については災害の予兆があれば、警報や避難勧告の有無に関わりなく、自主的に判断し、行動することが要請される。

災害経験の有無

災害経験といっても、「これまでは大丈夫だった」という経験は逆に避難行動を鈍らせる原因となる。水俣水害の例がそうであった。阪神・淡路大震災もその例である。また、「私は津波を経験しているので大丈夫」という経験も、他の災害では役に立たない。

(避難行動を促進する要因とは何か?)

では、個人はどうすれば避難行動を起こすようになるのか。ここで、同志社大学社会学部立木茂雄教授の避難行動モデルを参考に話を進めていきたい。

立木教授は、個人が実際に避難行動に移るには、「災害スキーマ (Disaster Scheme)」が個人の意識の中で形成されていることが重要であるとしている。災害スキーマを形成するモノとして、個人リスクの認知と規範的信念がある。

災害スキーマの形成

個人のリスク認知

ハザードマップの作成・普及→個人的信念の形成＝自分自身のリスク情報

規範的信念

これまでの災害体験の話→規範的信念の形成＝一般的なリスク回避情報

この災害スキーマの形成を促進するその他の要因として、「守るべき地域資源の存在」があげられる。すなわち、守るべき地域資源（まちの景観等）を住民が共有していることが防災意識の向上につながっていくということである。別に資源を所有していなくても、地域の構成員でその資源を管理しているだけでいい。魅力のある「まちづくり」「まちおこし」が実は防災意識の向上につながっている。

災害スキーマの他にも、避難行動を促進させる要因として、「利用可能な資源の存在」がある。これは、災害に対して社会的な仕組みとして資源を投入していると、防災意識を増大させるということである。防災施策に対する取り組みの程度が、避難行動の確率に比例する。たとえば、災害情報が円滑に伝達される仕組みが整っている、安全な避難場所・避難経路が確保されているなど。

（避難勧告等の情報体系—3類型の意味合いの明確化）

2004年の風水害の教訓から、従来の避難勧告・避難指示に加えて、災害時要援護者の避難を視野に含めた「避難準備（要援護者避難）情報」が創設されることになった。以下において、それぞれの情報の意味合いを明確にしてみる。

①避難準備（要援護者避難）情報

発令時の状況

要援護者等、特に避難行動に時間を要する者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況

住民に求める行動

要援護者等、特に避難行動に時間を要する者は、計画された避難場所等への避難行動を開始（避難支援者は支援行動を開始）

上記以外の者は、家族との連絡、非常用持出品の用意等、避難準備を開始

災害時要援護者のいる家族

家族ごとに避難活動をするので、要援護者のいる家族はどうしても避難行動が遅れてしまうので早めの避難が必要となる。そこに、避難準備情報の意義がある。

②避難勧告

発令時の状況

通常の避難行動ができる者が避難行動を開始しなければならない段階であり、人的被害の発生する可能性が高まった状況

住民に求める行動

通常の避難行動ができる者は、計画された避難場所等への避難行動を開始

③避難指示

発令時の状況

前兆現象の発生や、現在の切迫した状況から、人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況

堤防の隣接地等、地域の特性等から人的被害の発生する危険性が非常に高いと判断された状況

人的被害の発生した状況

住民に求める行動

避難勧告等の発令後で避難中の住民は、確実な避難行動を直ちに完了

未だ避難していない住民は、直ちに避難行動に移るとともに、そのいとまがない場合は生命を守る最低限の行動

※自然現象のため不測の事態等も想定されることから、避難行動は、計画された避難場所等に避難することが必ずしも適切ではなく、事態の切迫した状況等に応じて、自宅や隣接建物の2階等に避難することもある。

(避難勧告等のタイミング)

市町村は、避難勧告等の発令・伝達に関し、災害緊急時にどのような状況において、どのような対象区域の住民に対して避難勧告等を発令するべきか等の判断基準（具体的な考え方）についてとりまとめたマニュアルを整備しておくことが不可欠となる。このような判断基準を設ける際には以下のような事柄を考慮しなければならない。

- ・各種災害（水害・高潮災害・土砂災害・津波災害）の特性を十分に踏まえておく必要がある。
- ・地区ごとに異なった情報提供・避難勧告等をする必要がある。
- ・避難経路についても考慮しなければならない。早めに逃げておかないと避難経路が危険な状態になる場合がある。
- ・避難に要する時間を考慮しなければならない。夜間や台風の暴風雨の中でも避難ということも考えられる。

そして、これらの事柄につき「具体的な状況」を想定しながら、判断基準を設けることが必要。「漠然とした状況」を想定すると、いつ避難勧告等を出せばいいのかが分からないし、仮に住民が避難勧告等を受け取っても、避難勧告等の意味することが分からないので、避難行動につながらない。

(避難勧告等の伝達方法—メディアの重要性)

いま述べたように、具体的な判断基準を設けることは、伝達内容の明確化が図られることになる。避難勧告等の伝達手段・伝達先については、複数の手段・ルートを確保しておくことが必要である。

避難勧告等の伝達についてはメディアの役割が重要となる。メディアによる情報伝達に関しては、ブロード・キャスト（広域放送）とナロー・キャスト（狭域放送）との組み合わせが好ましい。広域放送で危険の存在を知らせ、狭域放送で具体的な危険・行動を知らせる。大分のテレビ・ラジオ局は、

ここでいう狭域放送の役割が期待されている。

(警報・避難指示等の「空振り」)

東京大学の廣井脩研究室が実施した調査結果によると、豪雨の被災者の9割に上る人が「空振りであっても早く避難勧告を出してほしい」という回答をしている。被災者に対するアンケートであったこともあるが、「空振り」自体に関して行政はそんなにおそれる心配はないのではないかと。避難行動が強制されるわけではないので、住民にしてみればどうしても避難したくなければなくてもいい。

ただし、「空振り」が続くことで避難行動が鈍るといふ避難勧告等の「オオカミ少年化」はあり得るかも知れない。それを防ぐためには、「空振り」しても、避難勧告等に伴う避難行動についてはポジティブな位置づけを図るべきである。避難すること自体が訓練そのものだという位置づけが必要である。避難をして自然災害をのがれたということよりも、避難行動を円滑に行えたこと自体を評価できるようにする。

3 災害時要援護者の支援のあり方

(災害時要援護者とは何か?)

国土交通省の資料によれば、2004年の風水害における死者・行方不明者のうち、65歳以上が60.7%と、高齢者が大半を占めている。このような現実を見ると、災害から高齢者などの災害時要援護者をいかに守るかと言うことは、現代の防災対策の最も大きな課題といえる。

災害時要援護者とは、自分だけでは、災害の認知が困難 十分かつ適切な避難行動等ができない人のことを指す。以前は「災害弱者」という名称がつけられていたが、最近では「災害時要援護者」というネーミングがつけられている。

<津波避難において災害時要援護者（災害弱者）となりうる者の例>

(津波対策推進マニュアル検討報告書5頁より)

災害時要援護者（災害弱者）となりうる要因	災害時要援護者（災害弱者）の例
情報伝達面	視聴覚障害者、外国人、子供等
行動面	視聴覚障害者、心身障害者、高齢者、病人、幼児等
地理不案内等の面	観光客、外国人、海岸・港湾工事現場での就労者等

災害時要援護者は情報の伝達・情報の判断・避難行動のどれかに問題がある。要援護者は、個人レベルで災害に対して脆弱性(vulnerability)を帯びているといえる。要援護者を把握する際には、個人個人が置かれている状況を踏まえた上で、果たして援護を必要とするのか、するとすればどのような配慮が必要なのかを考えていかなければならない。

したがって、「高齢者は当然に要援護者である」というのは、妥当な結論とはいえない。というのは、高齢者であっても自分自身の力で避難行動をとることができる人もいるからである。これからは、高齢者の中でも、特に援護が必要な人はどのような人なのかを絞り込んでいく必要がある。

(避難支援プランの作成)

このような災害時要援護者の避難を支援するために、市町村は「避難支援プラン」の策定が不可欠であるとされている。ところで、避難支援プランは市町村の要援護者支援に係る「全体的な考え方」と要援護者一人ひとりに対する「個別計画」で構成することになっている。以下においては、個別計画について論述をしていきたい。まず、なぜ避難支援プランを作成するのであろうか。

第一は、現に存在している要援護者について、支援体制が整っているのかを確認するためである。自助・共助による必要な支援が受けられない要援護者＝「避難行動要支援者」がいないかどうかを把握しておく必要がある。

第二は、潜在的な要援護者の把握ならびに支援を可能にすることにある。

避難支援プランは、支援すべき人がどこにいるのか分からない、あるいは、支援すべき人は分かっているが支援してくれる人が誰もいないという、「支援漏れ」の状態を解消するために策定されるのである。このような「支援漏れ」がないように行政ならびに地域が連携をとらなければならない。

時間・資源が限られた中で避難支援プランを整備していくために、市町村は避難支援プランの範囲についての考え方を明確にし、特定された対象者について重点的・優先的に進めていくことになる。

プランの範囲が広範囲にすぎると、プランの策定が低調になってしまうおそれがある。要するに、「メリハリをきかせよ」ということである。「真に避難支援が必要な者は誰なのか」という視点が必要である。逆に、高齢者・障害者等については、①健常者と同様に避難行動や避難支援ができる者、②避難勧告等が確実に伝達されれば、健常者と同様に避難できる者もいる。

(災害時要援護者情報の共有その1—個人情報保護との関連)

災害時要援護者の個人情報を収集・使用・提供する場合、個人情報保護法をはじめとする法律を考慮する必要がある。

個人情報保護法とは、2005年に制定された個人情報保護に関する基本法のことである。市町村の場合はそれぞれ「個人情報保護条例」を制定し、それに基づいて個人情報の保護を図ることになっている。市町村以外の担い手（自主防災組織・福祉関係者等）は個人情報保護法の適用対象外となる場合が多い（保有する個人情報の数が少ないので）が、要援護者の情報はセンシティブな内容が含まれるので、個人情報保護法ならびにガイドライン（「医療・介護関係事業者ガイドライン」＝高齢者対象「福祉関係事業者ガイドライン」＝障害者・児童対象）を遵守することが望まれる。

個人情報のあり方に関していえば、原則として、情報の取得にあたっては利用目的を明確化し、本人の同意の上で情報を収集するというプロセスを経なければならない。また、取得した情報を、他の部局・警察・消防ならびに自主防災組織・民生委員等に提供する際にも、本人の同意が必要である。行政機関内においては、防災部門と福祉部門との間の情報の共有形態が問題となる。各市町村において取扱いの違いはあるが、情報が共有できる法的根拠をしっかりとっておかないと、後の対応で混乱することになる。

(災害時要援護者情報の共有その2—個人情報の収集方法)

ガイドラインでは、情報の収集のあり方について3つの方式が提供されている。

①同意方式

消防等の防災関係部局、福祉関係部局、自主防災組織、福祉関係者等が住民一人一人を接する

機会をとらえて要援護者本人に直接働きかけ、必要な情報を把握していく方式。

確かに手間がかかるかも知れないが、行政以外の担い手（自主防災組織・福祉関係者等に情報収集を代行させるという方途もあるし、本当に援護が必要な人に情報収集のターゲットを絞り込めば、ある程度の負担は軽減できる。

同意といっても、要援護者自身がどの範囲まで自分の情報を提供してもよいのかについては、選択肢が与えられることが望ましい。福岡市は、個人情報を知らせておく範囲を本人に選択させている。

②手上げ方式

要援護者登録制度の創設について広く住民に周知した上で、自ら要援護者名簿等への登録を希望したものについて、避難支援プランを策定する方式。

要援護者の自発的な意思に基づいて災害対策を行うという点は好ましい。ただし、地域全体に向けて問いかけを行うので、自分自身が手を挙げるべき人間なのかが分からないし、仮にそうであったとしても、自分が要援護者であることを知らされたくない場合（障害者の場合）もある。実際に手を挙げてくれる人は少ないようである。

③共有方式

市町村において、平時から福祉関係部局等が保有する要援護者情報等を防災関係部局等も共有する方式。

共有方式では「要援護者の存在の把握」ならびに「防災部門と福祉部門との間の情報共有・連携強化」が主たる成果となる。また、防災の担い手同士の連携を確立するためにも、防災情報の行政機関内における共有が必要となる。

神奈川県横須賀市の取り組み

横須賀市は、個人情報保護条例に基づき「個人情報保護審議会」に諮問し、了承を得た上で、個人情報の目的外使用にあたる、福祉関係部局が保有する一人暮らし高齢者、重度障害者、要介護認定者情報等を防災部局と共有している。

共有方式のパターン化

共有方式をよく見てみると、事前あるいは事後に、第三者への情報提供に関して本人による同意が得られているのかいないかによって、取扱い方が異なる。

パターンA（事前に同意あり）

そもそも福祉関係部局等が保有していた情報について、すでに防災関係部局等への提供を本人が同意していたのであれば、法的には問題がないし、同意方式の一環として考えればよい。

パターンB（事前に同意なし→事後的に同意）

逆に、福祉関係部局以外の部局等への提供についての同意を得ていない場合が問題となる。仮に、その情報を避難支援の担い手として期待される自主防災組織や近所の人等に提供するということになれば、これは必ず本人の同意を必要とする。この時点で、結局は同意方式による情報収集…ということになる。

パターンC（事前に同意なし→事後も同意得られず or そのまま放置）

第三者への提供についての事前・事後において同意を得ていない状態のままでは、共有方式で共有することができる情報は、あくまでも行政機関内（よくても特別公務員である消防団員まで＝ただし、守秘義務なし）でしか共有することが許されない。

仮に、行政機関以外の担い手に情報を提供できるのは、「人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急かつやむを得ない」場合に限られる。そのような場合とは、災害後の安否確認といった場面が想定される。であるから、要援護者情報は避難行動を起こす時点ではあまり役に立たない。

共有方式を語る意味があるのは、パターンBならびにCである。共有方式で得た情報を実際に避難支援に役立てるには、最終的には同意方式による情報収集を行わざるを得ないのである。

これらの3つの方式を、地域コミュニティの程度や避難支援プラン策定の切迫性などに応じて組み合わせながら、要援護者情報の収集を行う。

（災害時要援護者情報の共有その3—個人情報の流れの整理）

災害時要援護者情報の共有のあり方を、現実的・具体的にとらえようとするならば、個人情報の流れには以下の三つの段階があることに気がつく。

①要援護者の存在を把握する段階

地域コミュニティが活発なところでは、要援護者の存在を把握しやすい。

②要援護者から避難支援に必要な情報を収集・取得する段階

この段階では、避難支援プランに情報を記入することについて同意を得なければならない。また、情報をどこまで提供してもかまわないのかについても同意を得ておく必要がある。

③取得した情報を第三者に提供する段階

要援護者の同意した範囲内で、第三者に情報が提供される。提供された第三者も個人情報の保護が要請される。

さらに、要援護者情報の流れは、以下のタイプに分類することができる。

トップダウン型

行政機関が把握した要援護者情報を自主防災組織・福祉関係者等に提供

ボトムアップ型

自主防災組織・福祉関係者等が把握した情報を行政機関に提供

→どちらのタイプにせよ、自主防災組織・福祉関係者が何らかの形で、要援護者の個人情報を取り扱うことになる。災害時要援護者情報の管理をどのようにするのか？

個人情報の適切な収集・使用・提供等をどのように担保するのか？

(災害時要援護者情報の管理—正確性・安全性の確保)

このように収集された要援護者情報は、常に最新の状態を維持しておかなければならない。個人情報の正確性の確保の問題である。

また、要援護者情報は、詳細な個人情報を含むものであることから、要援護者が同意した者以外が閲覧することがないように、市町村や関係者は、電子データで保管する場合にはパスワードで管理し、紙媒体で保管する場合は施錠付きの保管庫に保管する等、情報管理に特段の配慮をする必要がある。個人情報の安全性の問題である。

行政機関はともかく、自主防災組織・民生委員・隣人等に個人情報保護をどこまで徹底させることができるのか。「プライバシーポリシーの周知徹底」が必要となる。

(避難支援者の確保)

避難支援者の確保に際しては、福祉NPO・ボランティアの活用を図る。避難支援者の積極的な募集が必要である。支援ができるのであれば、高齢者でも中学生でも可能なので幅広く募集すべき。潜在的なボランティア精神を現実的な避難支援活動へと具体化できるように環境を整備する必要がある。

避難支援についてインセンティブを与えるために、避難支援についての社会的な評価をつけることも検討すべき。中高生・大学生については進学・就職に有利にする。

仮に、自助・共助による確保が困難な場合（「避難行動要支援者」）は、最終的には公助によって確保されることになるであろう（「公助の補完性」）。

(避難場所・避難経路の確保・安全性)

避難経路・避難場所が危険である、避難場所が不便で滞在しにくい。これが、避難行動を妨げる要因となっている。

たとえば、高台は、津波の瞬間にはその場しのぎができるが、何時間も滞在できるような場所なのか？何の施設もなく、何の機材も整っていないような場所は「安全」ではない。実は近所の家・施設の方が安全だったりする。

避難行動実施後のケアがどこまでできるのか、ケアが十分でないところには避難したまらない。そこで、避難場所における介護・ケアの充実を図ることになる。要援護者に配慮した避難支援プランの設定が必要となる。

遠くの公有地よりも、近くの民間施設等への避難（一時的な避難を含む）も検討する必要がある。多様な避難場所の指定・確保が好ましい。その際には、病院、介護保険施設、福祉センター、近隣ビルの高所等、民間施設等との「防災協定」を結ぶことになるだろう。

福岡市香住校区の取り組み

比較的近くで安全に避難できそうな場所を高齢者自身にピックアップしてもらい、現在では、3分程度で避難できる場所に銭湯、病院、郵便局、寿司屋、マンション等の自主避難場所が整備されるに至っている。整備の過程で防災会・高齢者・自主避難先の所有者との連携も深まっている。

(社会福祉との連携—特に介護保険制度との連携)

災害時要援護者を支援する際に必要なのは、要援護者の個別的なニーズをどれだけ把握し、満たしていくかであり、そのような作業を専門としているのが社会福祉である。

要援護者支援に関し、介護保険制度の活用が注目されている。実際、2004年7月の新潟水害において、介護保険制度はその有効性が証明されている。今後は、要援護者の避難支援・避難後の生活支援を含めた「災害ケア・マネジメント」の確立が期待される。

たとえば、介護保険サービスを防災に活用する方法としては、以下のような応用例が考えられる。

①介護保険のサービスに福祉用具の貸与・特定福祉用具の購入があるが、このサービスを拡張して、防災・避難に必要な器具を介護保険で貸与・購入できるようにする。

②居宅介護住宅改修費というサービスがあるが、これを拡張して、耐震補強の改修・迅速な避難のための改修にも使えるようにする。

③介護サービスの一環として、「避難支援プラン」の記入代行や避難経路の設定・避難支援者の手配を行う。

④ホームヘルパーや施設職員が行政や地域主催の避難訓練等へ参加した時に、それを介護サービスの一環として認定する。

⑤このようなサービスを提供する判断材料を提供するために、ケアプランの作成の際に自然災害において配慮すべき点を明記する欄を設ける。

愛知県豊田市の取り組み

災害時においては、要援護者の避難施設として民間社会福祉施設等を使用するための「協定書」を締結している。

茨城県美野里町の取り組み

社会福祉協議会に「地域ケアコーディネーター」を配置している。地域ケアコーディネーター等が中心となり、手上げ方式・同意方式により要援護者情報を収集し、福祉関係部局、防災関係部局等の間で共有し、災害時の避難支援体制の整備に努めている。

4 これからの避難体制のあり方

(「公・共・私」協働による避難体制の整備)

住民が避難する、あるいは要援護者の避難支援をするということになると、基本的には共助(共)と自助(私)にならざるを得ない。共助(共)と自助(私)を促進する存在として、公助(公)がある。

したがって、行政は住民が円滑に避難行動を起こすことができるように、コーディネートを行うという役割が与えられる。

これから行政と住民の関係は、「タテ」の関係から「ヨコ」の関係になっていく。これまでは防災政策が国・自治体による「一方的な」施策の実施であったのに対し、これからは地域ならびに住民個

人をも巻き込んだ、「協働的な」活動に転換しなければならない（民間による避難場所の提供に関する「協定」が典型例である）。

基本的には、「防災の主役は住民である」という視点から防災施策を進めていかなければならない。その中で、行政と住民がお互いにリスク情報・要援護者情報を共有し合い、あり得べき避難体制を行政と住民がともに構築していくことが重要となる。

（防災関係部局と福祉関係部局との連携強化）

特に、要援護者の避難支援に関しては、防災関係部局と福祉関係部局の連携強化が重要である。

情報の共有という点でいうと、「地域のハザードに関する情報」は防災関係部局が、「地域の潜在的な要援護者に関する情報」は福祉関係部局が持っている。要援護者の避難支援を円滑に行うには、防災関係部局と福祉関係部局（保健も含む）の協働による情報共有体制を構築しておく必要がある。

組織という点でいうと、福祉関係部局を中心とした「災害時要援護者支援班」を設け、関係部局連携のもと、要援護者の避難支援業務を適格に支援することが必要である。

（総合的な施策の必要性—防災・福祉・まちづくりの連携）

防災のあらゆる場面において、地域の「活力」の有無がカギとなる。避難行動を促進するのみならず、災害後の復旧・復興の浮き沈みも地域がどれだけ「活力」を有していたかにかかっている。

魅力のあるまちづくり、あるいは地域コミュニティの形成が、実は防災活動を促進する要因となる。逆に、防災活動を地域に展開していくことで、住民の地域に対する関心を生み出し、魅力のあるまちづくり、あるいは地域コミュニティの形成につながる。自然災害リスク情報を地域住民同士で共有することが、すでにコミュニケーションの一環となる。防災・福祉・まちづくりというのは、実は相互に連携しあっている施策なのである。

参考文献

災害応急対策制度研究会編『災害時の情報伝達・避難支援のポイント』ぎょうせい（2005年）

廣井脩編『災害情報と社会心理』北樹出版（2004年）

広瀬弘忠『人はなぜ逃げ遅れるのか—災害の心理学』集英社新書（2004年）

広田すみれ・増田真也・坂上貴之編『心理学が描くリスクの世界』慶應義塾大学出版会（2002年）

立木茂雄 文部科学省 大都市大震災軽減化特別プロジェクトⅢ-3「巨大地震・津波による太平洋沿岸巨大連担都市圏の総合的対応シミュレーションとその活用手法の開発」【特集】東海・東南海・南海地震に対する総合的な防災のあり方2—津波災害に対して今後30年を見通した総合減災戦略に盛るべきこと— 減災戦略課題4「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」2005年7月28日発表

立木茂雄「災害時における要援護者対応の今後のあり方」『第11回地域防災計画実務者セミナー講

演概要集』京都大学防災研究所巨大災害研究センター（2005年）6～7頁 2005年10月19日発表

山崎栄一「要援護者の避難対策も含めた総合的な津波避難対策の提案」『2005年専門家ワークショップ報告集』人と防災未来センター（2005年）95～99頁

山崎栄一「日本における防災政策と基本権保護義務」大分大学大学院福祉社会科学研究所紀要第4号（2005年）49～64頁

参考資料

気象業務法

（予報及び警報）

第13条 気象庁は、政令の定めるところにより、気象、地象（地震及び火山現象を除く。この章において以下同じ。）津波、高潮、及び洪水についての一般の利用に適合する予報及び警報をしなければならない。

災害対策基本法

（住民等の責務）

第7条 地方公共団体の区域内の公共的団体、防災上重要な施設の管理者その他法令の規定による防災に関する責務を有する者は、法令又は地域防災計画の定めるところにより、誠実にその責務を果たさなければならない。

2 前項に規定するもののほか、地方公共団体の住民は、自ら災害に備えるための手段を講ずるとともに、自発的な防災活動に参加する等防災に寄与するように努めなければならない。

（市町村長の警報の伝達及び警告）

第56条 市町村長は、法令の規定により災害に関する予報若しくは警報の通知を受けたとき、自ら災害に関する予報若しくは警報を知ったとき、法令の規定により自ら災害に関する警報をしたとき、又は前条の通知を受けたときは、地域防災計画の定めるところにより、当該予報若しくは警報又は通知に係る事項を関係機関及び住民その他関係のある公私の団体に伝達しなければならない。この場合において、必要があると認めるときは、市町村長は、住民その他関係のある公私の団体に対し、予想される災害の事態及びこれに対してとるべき措置について、必要な通知又は警告をすることができる。

（市町村長の避難の指示等）

第60条 災害が発生し、又は発生するおそれがある場合において、人の生命又は身体を災害から保護し、その他災害の拡大を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、必要と認める地域の居住者、滞在者その他の者に対し、避難のための立退きを勧告し、及び急を要すると認めるときは、これらの者に対し、避難のための立退きを指示することができる。

2 前項の規定により避難のための立退きを勧告し、又は指示する場合において、必要があると認め

るときは、市町村長は、その立退き先を指示することができる。

このように、法律上は防災の担い手それぞれに責務が課せられている。かつ、その中で気象庁（気象台）と市町村長は災害情報の発表と避難行動の指示についての権限が与えられている。

（市町村長の警戒区域設定権等）

第 63 条 災害が発生し、又はまさに発生しようとしている場合において、人の生命又は身体に対する危険を防止するため特に必要があると認めるときは、市町村長は、警戒区域を設定し、災害応急対策に従事する者以外の者に対して当該区域への立入りを制限し、若しくは禁止し、又は当該区域からの退去を命ずることができる。

警察官職務執行法

（避難等の措置）

第 4 条 警察官は、人の生命若しくは身体に危険を及ぼし、又は財産に重大な損害を及ぼす虞のある天災、事変、工作物の損壊、交通事故、危険物の爆発、狂犬、奔馬の類等の出現、極端な雑踏等危険な事態がある場合においては、その場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に必要な警告を発し、及び特に急を要する場合においては、危害を受ける虞のある者に対し、その場の危害を避けしめるために必要な限度でこれを引き留め、若しくは避難させ、又はその場に居合わせた者、その事物の管理者その他関係者に対し、危害防止のため通常必要と認められる措置をとることを命じ、又は自らその措置をとることができる。