

# ご欠席委員からの意見書

令和2年2月5日

令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ  
(第2回)

## <目次>

執印委員		1
立木委員	Word資料①	3
	PowerPoint資料①	7
	Word資料②	15
	PowerPoint資料②	25
山崎(栄)委員		35

## 対応案(骨子)に関する意見

榎田康裕 (宇都宮大学)

### 1. はじめに

本ワーキンググループの対応案 (骨子) から抜粋したものを以下に囲み枠で示す。

【1】住民は、居住地域の災害リスクととるべき行動を理解できていたか  
**【主な課題】**

- ① ハザードマップの認知や避難先の理解が不足していた
- ② 避難しない、避難が遅い人が多かった。
- ③ 屋外で、特に自動車で移動中に被災した人が多かった。

—2020 年 1 月 31 日時点の対応案 (骨子) 資料 7-1 より抜粋—

ここで列挙された **【主な課題】** に対する **【対応案】** が資料 7-1 に記述されているが、**【対応案】** そのものは念入りに検討されたものであり、特に異論をはさむものではない。

但し、ここで挙げられた **【主な課題】** が将来にわたって縮小することはあっても消滅することはなく、今後も豪雨等による災害が発生する度に **【主な課題】** として挙げられ、それに対する **【新たな対応案】** が検討されることは確実である。

何故ならば、気候変動および社会構造の変化によって土地利用を含む人々のライフスタイルが**変化し続ける**ことを踏まえれば、**【対応案】**を恒常的に検討しつづければ、その成果を社会に実装していくことは必須のことであるからである。例えば車がなかった時代にあつては **【主な課題】**の③は存在しない。本ワーキンググループが存在する理由もここにあると考える。

### 2. 自然災害の性質と対応案の関係について

前章では、対応案には恒常的に検討しつづける必然性があることを述べたが、ここでは豪雨等による自然災害の性質とそれに対する対応案の関係について簡単に述べる。そのためには自然災害の性質を踏まえておく必要があるであろう。なおここでの性質とは、洪水氾濫や地すべり・崩壊・土石流等の現象によって発生する個別の自然災害の性質のことではない。

自然災害の性質を簡単に述べれば、**【現在の社会】**で**【日常生活】**を営む大半の人々にとつて、**【自然災害は非日常の出来事】**であるということである。つまり、この自然災害の**【非日常性】**こそが**【課題】**であり、これに対して**【対応案】**が存在する関係となつている事を明示的に意識する必要があると考える。こう考えると対応案の目的の一つは、人々の心の中にある**【自然災害の非日常性と日常性(日々の暮らし)の心理的な距離を近づけること】**にあるといえる。具体的に一部を列挙すれば、

- ① 住民の防災意識の普及・啓発を目的とした各種イベント事業の開催
  - ② 災害情報のレベル化による避難行動の紐づけ、
  - ③ 住民が参加するハザードマップの作成、
  - ④ 地域防災リーダーの育成、
  - ⑤ 初等・中等教育機関における防災教育の導入、
  - ⑥ さらに自分自身の命は自分で守る**【自助】**が基本であることを明示したこと
- 等、全ては自然災害の非日常性と日常性(日々の暮らし)の心理的な距離を近づけることを目的としている。災害が多発していた昔と比較すれば、**【現在の社会】**において自然災害の非日常性と日常性の距離が拡大していることは、消防団等をはじめとする地域防災活動の低迷(地域差はあるが)から裏付けられており、対応案の重要性は増加していると考ええる。

### 3. ソフト対策とハード対策の関係について

上記までに述べた対応案のことを以降では**【ソフト対策】**として表記する。ソフト対策と同じく構造物による**【ハード対策】**は車の両輪の関係にあり、どちらも防災対策には必須のものであることは、あえて記述するまでもないが、第 2 章に記述したことを踏まえれば、見方によっては両者に相反する関係が存在していることが容易に推察できる。何故ならばハード対策は、構造物によって**【自然災害の発生頻度を下げること】**が目的であるこ

とによる。ここまでに記述したことの要点を囲みで以下に示す。

**【ソフトおよびハード対策の目的】**

- ・両者の目的  
防災によって人々の日々の暮らし（日常性）の安全性を高めること
- ・ソフト対策の事業目的  
人の心にある自然災害の非日常性と日常性（日々の暮らし）の**心理的な距離を近づけること**。
- ・ハード対策の事業目的  
構造物によって**自然災害の発生頻度を下げる**こと。

ハード対策は50年あるいは100年というリターンペリオド（再現期間）に基づき計画されている。すなわちハード対策の事業目的である自然災害の発生頻度を下げるといふ事は、過去には数年に1回の頻度で発生していた自然災害を50年から100年の一回の発生頻度に下げるとを意味する。ここで留意すべきは、両者の目的は同じであるにもかかわらず、ハード対策によって自然災害の発生頻度を下げることが、ソフト対策の事業目的とは全く逆方向の自然災害の非日常性と日常性の心理的な距離を遠ざける結果になりやすいということであろう。言い換えればハード対策事業によって昔と比較して現在では各段に日常（日々の暮らし）の安全性が高まった結果、ますます避難行動を取り難くなっているのが現状であろう。この関係を踏まえて（つまり明示的に意識して）、両対策事業を進めていく必要があると考える。

## 4. ソフト対策について

ソフト対策の事業目的が、自然災害の非日常性と日常性の心理的な距離を近づけることであれば、例えば第2章にその一部を挙げた①から⑥までのソフト対策が、どこまでその事業目的に効果があるかといった観点からの検証（考察？）も必要であろう。その意味において、第2章にあげた⑥の自分の命は自分で守る【自助】が基本であることを明示したことは極めて重要であると考え。さらに言えば個人的意見？ではあるが、非日常と日常の距離を近づけるためには、自然災害の非日常性を、人々の意識・無意識に関わらず日常的に働きかけるシステムを検討し、それを社会の中に実装しかつ維持し続けることも重要であろう。現在の災害情報は、災害発生の危険性の高まりがある程度まで明らかになった段階で発表されるものであると認識しているが、このシステムという観点からみると、通常の（つまり日常の）天気予報のお出かけ情報や洗濯物情報と同様に、通常時の災害発生危険性が低い段階から、日常情報として常に災害危険情報（レベル0?）を発信していくことも重要であるかもしれない。何故ならば、第3章に述べたようにハード対策によって昔と比較して日常の安全性が高まっていると考えていることによる。

2

## 5. おわりに

以上拙論を述べさせていただいた。記述の中で、【日常性】という文言があるが、時代の移り変わり、地域や人の違い（つまりは多様性）によってその日常性は異なるのが当然である。したがって両事業においては、この変化し続ける多様性に配慮したきめ細やかな対応が必要であることはいままでもないことを断っておく。また私も含めた多くの一般の住民にとって、暮らしにおける優先順位は、日常生活が最優先であり非日常の事を最優先とすることはあり得ないし、経済的にも無理なことであろう。このことを明示的に意識してソフト対策事業とハード対策事業を進めていくことが肝要であると考え。

最後に、以上に述べたことは、本ワーキンググループの牛山素行委員が2020年1月29日付の静岡新聞に寄稿された【時評=住まい選びの条件 「防災最優先」は困難】を閲覧させていただいた事、ならびに本ワーキンググループに参画させていただいたこと契機に、私なりに改めて考えた事をベースにしている。私に考える機会を提供していただいた本グループをはじめとする関係機関および関係各位には、ここに篤く御礼を申し上げます。

以上

災害情報を気にかけて、情報取得を促す基礎となる情報リテラシーの醸成が重要である  
 ～令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ第2回会合への  
 意見書①～

同志社大学社会学部 立木茂雄

屋外・屋内避難に代表されるリスク回避行動を引き起こす鍵となっていた要因は何であるのかを検討するため、2019年末から翌年始めにかけて、台風19号等のハザードに曝された住民を対象とした内閣府(防災担当)による住民向けアンケート調査の結果を用い、多変量解析による分析を行った。本分析の対象とした回答者は、台風19号により人的被害が生じた市町村のウェブモニターであるため、調査対象者の全員が避難を迫られるほど切迫した状況にあったとは限らない。警戒レベル3(避難準備・高齢者等避難開始)の情報を受けていないと答えた回答者が19.4%を占めており、より切迫した状況で意志決定を迫られた住民は本分析の結果よりも、より強い行動傾向を示したはずであることを留意すべきである。

**分析方法 (分析枠組み、測定項目、分析対象)**

以下の図に、分析の枠組みを示す。

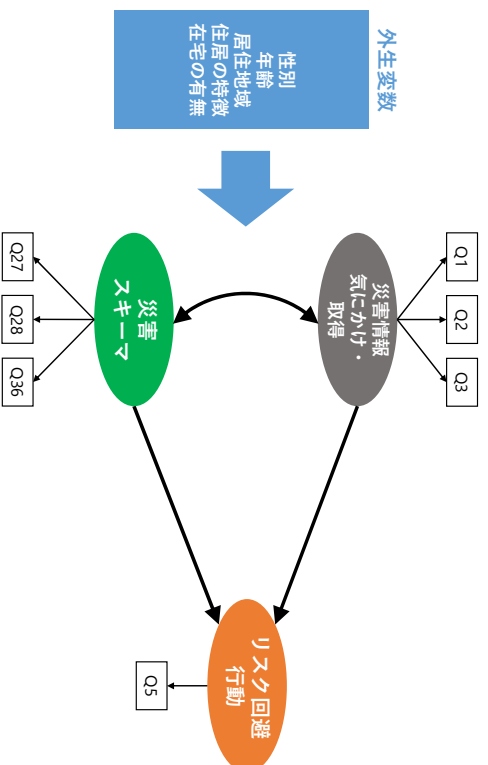


図1 データ分析の枠組み

今回の社会調査では、リスク回避行動を引き起こす要因として2つの要因を仮定した。  
 第1は、避難情報や防災気象情報といった災害情報の取得、またそれらの情報への気にか  
 けである。第2は、平時から住民側が備える知覚の枠組みである「災害スキーマ(知覚活動  
 を方向づけ、外的な刺激からの意味の抽出によりある現象を災害であると認識するための

構造化された知識」(Tatsuki et al. 2004)<sup>1</sup>である。「災害スキーマ」を測定する項目として、①ハザード域(浸水・土砂災害)内居住の認知、②水害・土砂災害による過去の被災経験、③防災リテラシーを用いている。防災リテラシーとは、「脅威の理解、そなへの自覚、とっさの行動への自信」で構成されると定義される(林 2016; 川見・林・立木 2016)<sup>2,3</sup>。今回の内閣府調査では、先行研究を踏まえて文言を調整した「内閣府版防災リテラシー尺度」を分析に使用した。くわえて、分析の際には、性別、年齢、居住地域、住居の特徴といった外生変数(属性変数)も同時に検討できるようにした。

分析対象は、全回答者データ(N=3,078)のうち、台風19号の通過当時に在宅であった回答者(N=1,397)である。これは、主に自宅で災害情報を取得していたと仮定される状況で、自宅を行動の起点としたその後の避難行動を分析するためである。

### データの単純集計

まず、基本的な属性変数、ならびに避難行動の単純集計について見る。住居形態・階数については、戸建て平屋あるいは集合住宅の1階に居住が13.7%(N=191)、戸建て2階建てあるいは集合住宅の2階に居住が71.4%(N=998)、戸建て3階建て以上あるいは集合住宅の3階以上に居住が14.9%(N=208)だった。住居構造については、木造が62.0%(N=865)、鉄筋・鉄骨コンクリート造が26.4%(N=369)、鉄骨造が6.8%(N=95)だった。避難行動の形態については、災害に備えて自宅以外の場所に避難した人(以下、屋外避難層)が6.7%(N=93)、災害に備えて自宅の上階等に避難した人(以下、屋内避難層)が13.3%(N=186)、避難せず普段どおりの生活をつづけた人(以下、非避難層)が80.0%(N=1,118)だった。

### 多変量解析(多項ロジスティック回帰分析)による避難行動の分析

図1に示した分析枠組みにしたがい、避難行動の実行に関連する要因を探索する多変量解析(多項ロジスティック回帰分析)を行った。この分析により、非避難層と比較して、屋外避難層、屋内避難層がそれぞれどのような傾向を有していたのかを検討することができる。分析の手順としては、第1に基礎的な属性のみの影響だけを考慮したモデルで分析し、続いて第2に災害スキーマ、続いて第3に災害情報という重要要因を追加していくことで、

<sup>1</sup> Tatsuki, S., Hayashi, H., Zoleta-Nantes, D. B., Banba, M., Hasegawa, K. and Tamura, K.: The Impact of Risk Perception, Disaster Schema, Resources, Intention, Attitude, and Norms upon Risk Aversive Behavior among Marikina City Residents: Structural Equation Modeling with Latent Variables, Asia Conference on Earthquake Engineering Technical Proceedings, No.2, pp.267-276, 2004.

<sup>2</sup> 林春男：推薦のことば，太田敏一，松野泉，防災リテラシー，pp.(i)，森北出版，2016。

<sup>3</sup> 川見文紀，林春男，立木茂雄：リスク回避に影響を及ぼす防災リテラシーとハザードリスク及び人的・物的被害認知とのノンリニアな交互作用に関する研究：2015年兵庫県民防災意識調査の結果をもとに，地域安全学会論文集，Vol.29，pp.135-142，2016。

難行動の実行への各要因の影響力を探っていた。

表 1 は、避難しなかった層と比較した場合の屋外避難層の特徴をロジスティック重回帰分析で解析したものである。モデル 1 では、属性変数のみを独立変数に投入した。結果、木造住宅の居住者であるほど屋外避難していたことが示された。一方、高齢であるほど屋外避難を実行していなかった。モデル 2 では、災害スキーマ項目を独立変数に投入した。その結果、ハザード域（浸水・土砂災害）内の居住認知、防災リテラシー、水害・土砂災害の被災経験のすべての要因が、屋外避難を統計的に有意に促していた。モデル 3 では、災害情報項目をモデルに追加投入した。その結果、災害情報・警報への気にかげ、避難情報・防災気象情報の取得のどちらの要因も、屋外避難を促していることが確認された。

モデル 2 から 3 への段階的な分析で、災害スキーマ項目であるハザード域（浸水・土砂災害）内の居住認知、防災リテラシーの影響力（回帰係数・オッズ比）が低下したことが今回の調査で特筆すべき結果であった。影響力の変化が意味するのは、ハザード域内の居住認知や防災リテラシーは、災害情報の気にかげ・取得行動を経由して、屋外避難の実行に影響することである。つまり、避難行動を促進するためには、災害情報との接触だけでなく、災害スキーマを醸成することによって主体的に情報を取得できるようになることが重要であることが示唆された。

表 1 屋外避難行動を従属変数とした多項ロジスティック回帰分析結果

従属変数＝災害に備えて、自宅以外の場所に避難した (基準：避難しなかった（普段どおりの生活をつづけた）)	モデル1			モデル2			モデル3		
	B	SE	OR	B	SE	OR	B	SE	OR
<b>外生変数</b>									
年齢	-103	236	1.108	-102	253	0.98	-149	260	1.160
木造住宅ダミー	0.875	0.09	0.963 ***	0.875	0.09	0.956 ***	0.880	0.10	0.962 ***
二階居住ダミー (基準：一階居住)	0.804	2.77	2.234 ***	0.795	2.95	2.399 ***	0.799	2.99	2.339 ***
三階以上居住ダミー (基準：一階居住)	238	3.09	1.295	208	3.33	1.231	229	3.36	1.258
東北地方ダミー (基準：中部地方)	-268	5.31	0.765	-394	5.56	0.74	-442	5.68	0.643
関東地方ダミー (基準：中部地方)	-020	2.21	0.981	535	3.45	1.690	399	3.52	1.491
汎水浸水想定区域内の居住認知ダミー	-291	2.10	0.748	538	3.32	1.715	476	3.38	1.609
土砂災害区域内 <sup>(a)</sup> の居住認知ダミー				1.808	2.57	6.096 ***	1.655	2.61	5.233 ***
内閣府防災リテラシー				795	3.10	2.215 ***	673	3.14	1.960 **
本人の水害・土砂災害被災経験				517	1.34	1.677 ***	280	1.45	1.283 *
災害情報・警報への気にかげ				908	3.69	2.479 **	944	3.77	2.570 **
避難情報・防災気象情報の取得							449	205	1.566 ***
調整情報・防災気象情報の取得							520	131	1.682 ***
Nagelkerke R <sup>2</sup>	-1.509	.523	***	-2.220	.579	***	-2.640	.600	***
		.101			.248			.278	

N=1,397

\*\*\*p<.01, \*\*p<.05, \*p<.10, SE:標準誤差, OR:オッズ比

(a)ここでは土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害危険箇所を示す

表 2 屋内避難行動を従属変数とした多項ロジスティック回帰分析結果

従属変数＝災害に備えて、自宅の上階等に避難した (基準：避難しなかった（普段どおりの生活をつづけた）)	モデル1			モデル2			モデル3		
	B	SE	OR	B	SE	OR	B	SE	OR
<b>外生変数</b>									
年齢	-331	1.77	0.704 **	-453	1.86	0.66 **	-356	1.89	0.700 *
木造住宅ダミー	-026	0.06	0.974 ***	-032	0.07	0.969 ***	-028	0.07	0.972 ***
二階居住ダミー (基準：一階居住)	712	2.02	2.038 ***	690	2.11	1.994 ***	680	2.12	1.974 ***
三階以上居住ダミー (基準：一階居住)	1.832	4.28	6.246 ***	1.792	4.35	6.002 ***	1.823	4.35	6.193 ***
東北地方ダミー (基準：中部地方)	1.792	4.92	6.001 ***	1.708	5.02	5.518 ***	1.747	5.05	5.740 ***
関東地方ダミー (基準：中部地方)	-020	2.21	0.981	023	2.36	1.023	-046	2.39	0.955
汎水浸水想定区域内の居住認知ダミー	-291	2.10	0.748	-048	2.23	0.953	-106	2.25	0.899
土砂災害区域内 <sup>(a)</sup> の居住認知ダミー				1.273	2.02	3.571 ***	1.165	2.05	3.207 ***
内閣府防災リテラシー				228	2.78	1.256	134	2.79	1.144
本人の水害・土砂災害被災経験				474	0.98	1.606 ***	315	1.07	1.370 ***
災害情報・警報への気にかげ				909	2.89	2.482 ***	943	2.92	2.569 ***
避難情報・防災気象情報の取得							290	127	1.337 **
調整情報・防災気象情報の取得							243	096	1.275 **
Nagelkerke R <sup>2</sup>	-2.343	.524	***	-2.502	.545	***	-2.708	.551	***
		.101			.248			.278	

N=1,397

\*\*\*p<.01, \*\*p<.05, \*p<.10, SE:標準誤差, OR:オッズ比

(a)ここでは土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害危険箇所を示す

次に、避難しなかった層と比較した場合の屋内避難層の特徴について見る（表 2）。モデル 1 では、属性変数のみを独立変数に投入した。結果、木造住宅の居住者、2・3 階以上の居住者であるほど、屋内避難を実行していた。反対に、男性、高齢者であるほど、屋内避難を実行していなかった。モデル 2 では、災害スキー項目を独立変数に投入した。ハザード域（浸水域）内の居住認知、防災リテラシー、水害・土砂災害の被災経験の 3 つの要因が、屋内避難を促していた。一方、屋外避難を促す要因の 1 つであったハザード域（土砂災害）内の居住認知については、有意な影響をもたなかった。モデル 3 では、災害情報項目を独立変数に投入した。結果、災害情報・警報への気にかつた、避難情報・防災気象情報の取得のどちらの要因も、屋外避難を促していた。上記の屋外避難層の分析と同様に、モデル 2 から 3 にかけて、災害スキー項目であるハザード域（浸水）内の居住認知、防災リテラシーの影響力（回帰係数・オッズ比）が低下していた。よつて、屋内避難行動についても、ハザード域内の居住認知や防災リテラシーによつて災害情報の取得や気にかつたが促され、結果的に屋外避難行動につながつていた。

以上の多変量解析から明らかとなつたのは、以下の 4 点である。

- 災害スキーは、災害情報の気にかつた・取得行動という媒介変数に影響を及ぼし、最終的に避難行動を促していた。
- 災害スキーに端を発し、災害情報の気にかつた・取得行動を経由した避難行動実行への因果モデルは、従属変数を屋外避難か屋外避難のどちらの避難形態でも同様に妥当した。
- 平時から災害スキーを醸成することによつて情報への気にかつた・取得を介した避難行動の実行が促進される。
- 災害スキーのなかでも、政策的な取り組みにより醸成させることが可能なのは、洪水浸水想定区域や土砂災害の危険区域といったハザード域内の居住認知の促しや防災リテラシー向上である。

（2020 年 2 月 3 日）



# 災害情報を気にかけて、情報取得を促す基礎となる情報リテラシーの醸成が必要である

令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ第2回会合への意見書

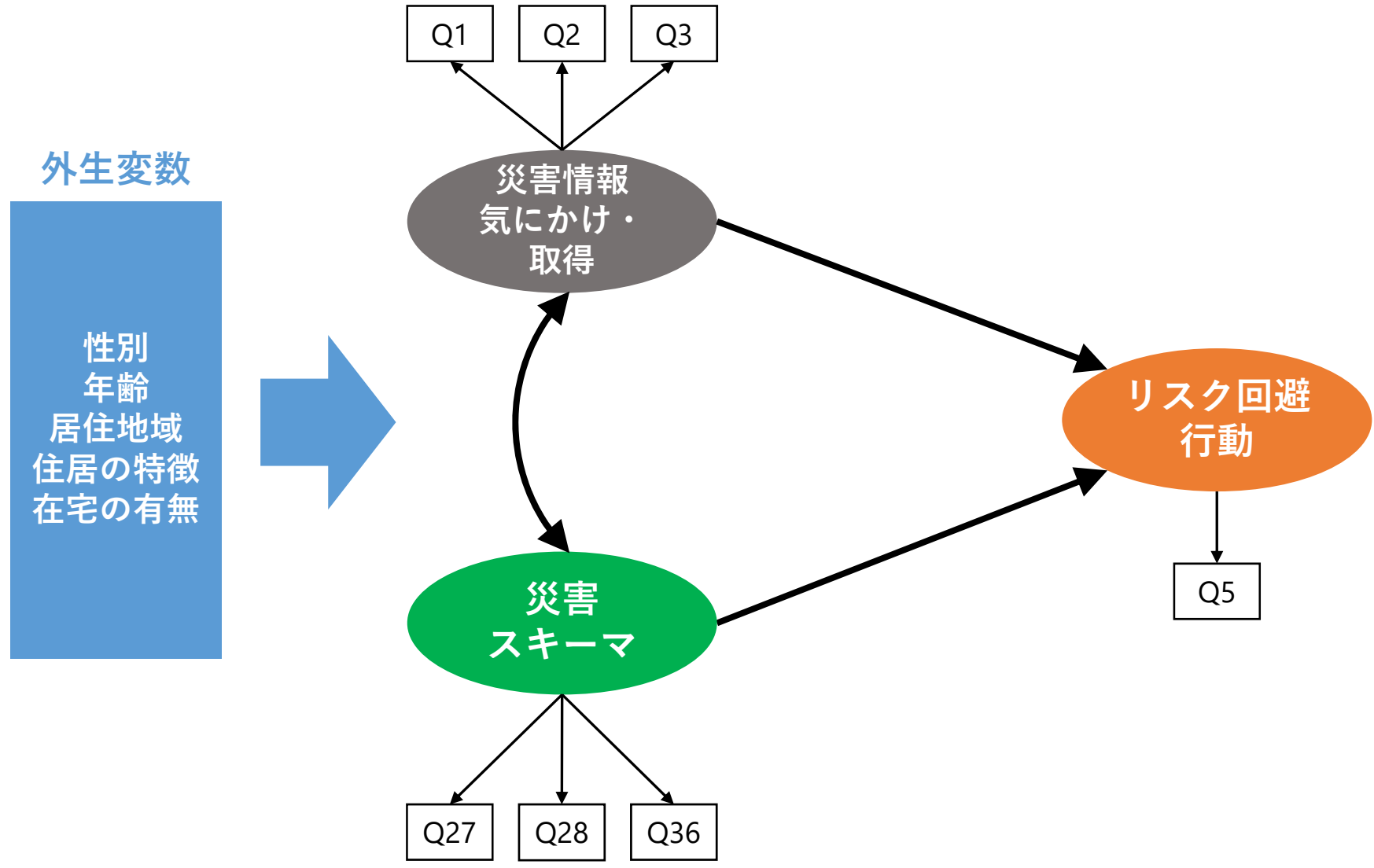
2020年 1月30日

同志社大学 社会学部

立木茂雄

# 住民向けアンケート（内閣府実施） データ分析の枠組み

∞



# 分析データの基本情報

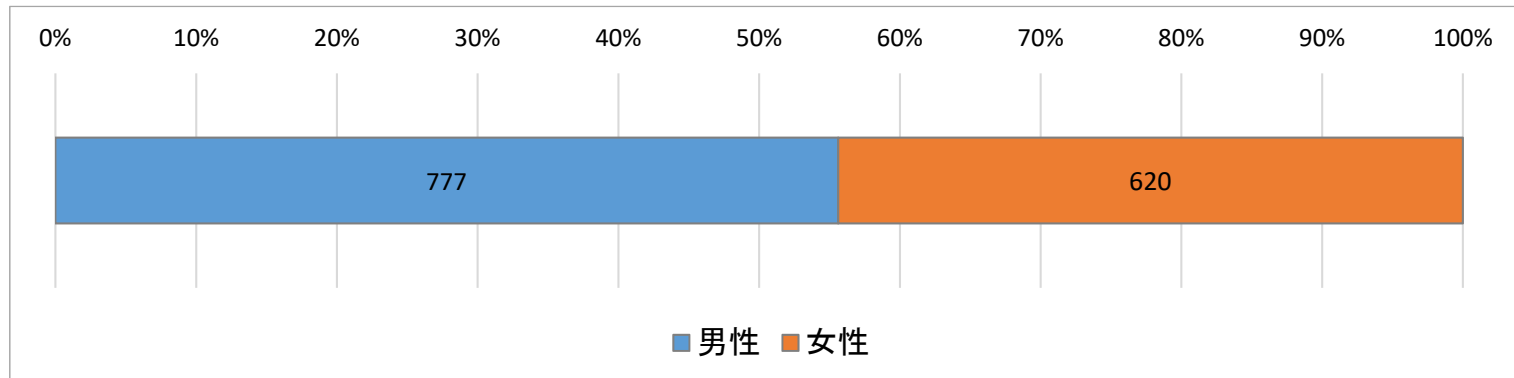
全データ N = 3,078



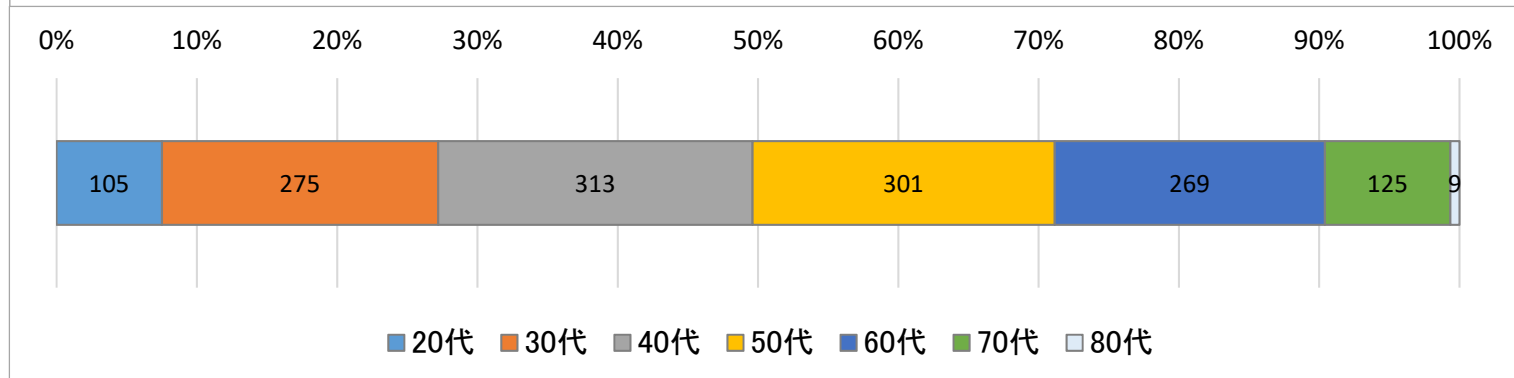
Q38「台風19号が通過した当時、あなたは会社などにお勤めでしたか」で「会社などには勤めていなかった」と回答したケースのみを対象に

分析データ N = 1,397

性別

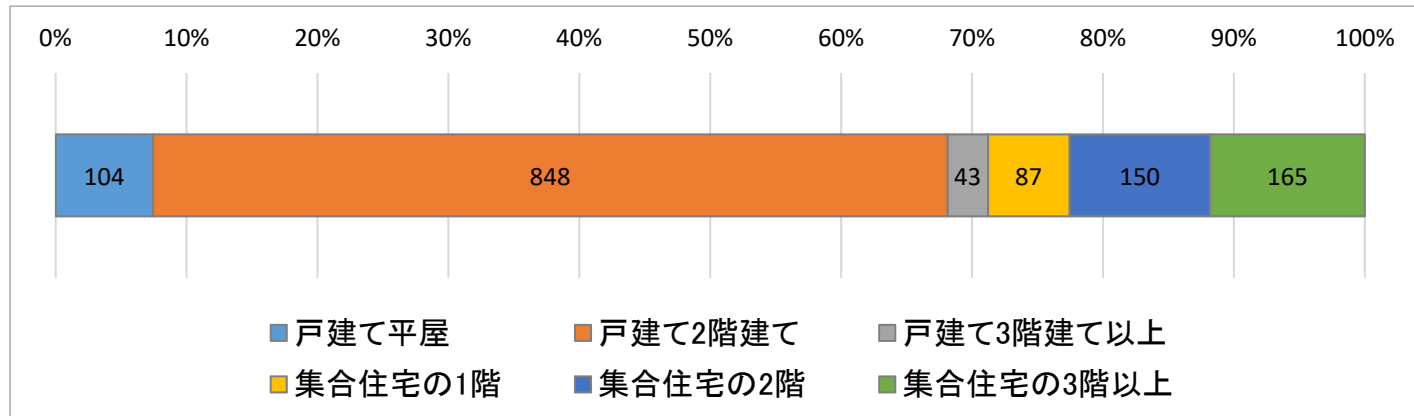


年代

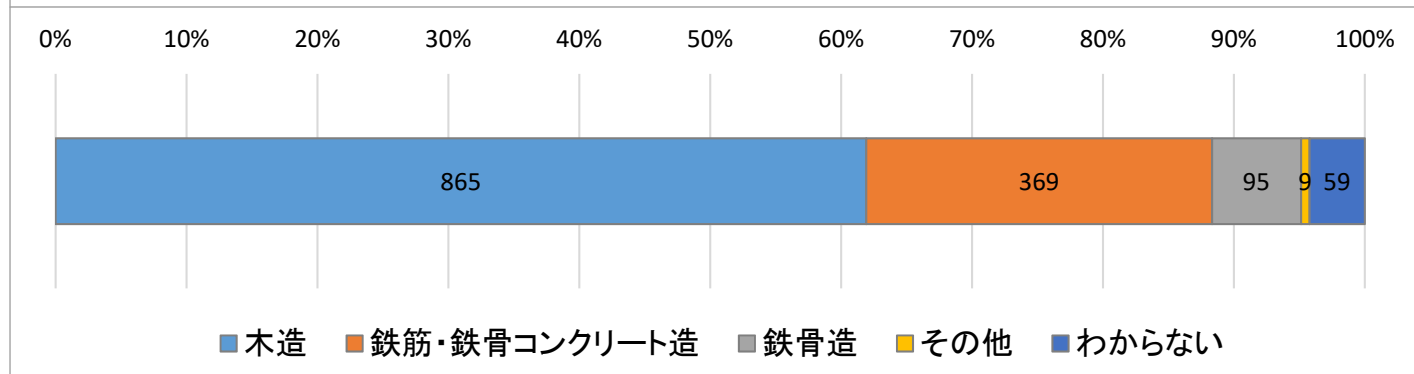


# 分析データの基本情報

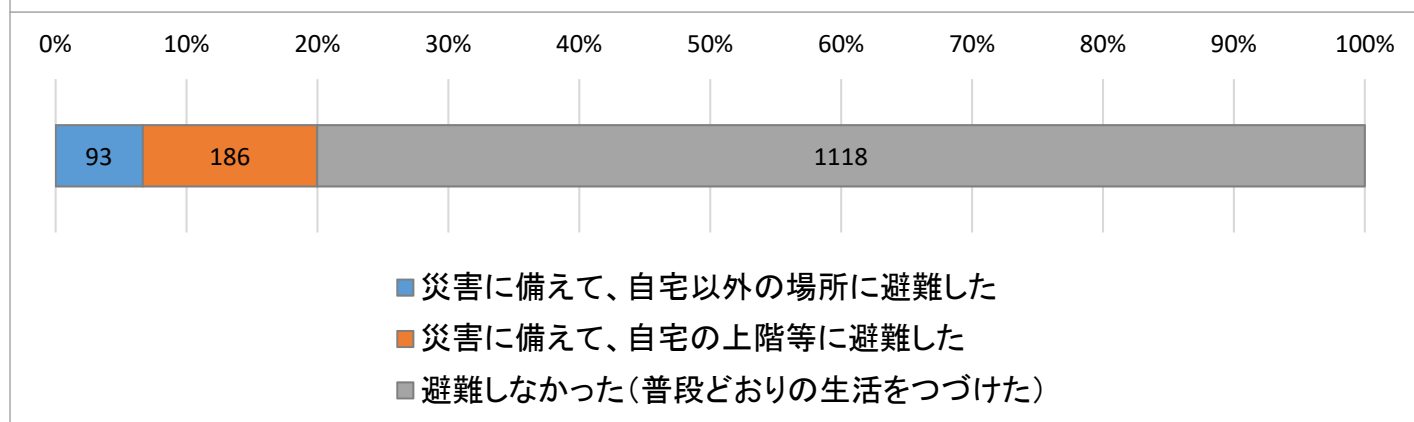
## 住居形態・階数



## 住居構造



## 避難行動



# 多項ロジスティック回帰分析による 屋外避難行動の分析結果

従属変数 = 災害に備えて、自宅以外の場所に避難した (基準：避難しなかった (普段どおりの生活をつづけた))		モデル1			モデル2			モデル3		
		B	SE	OR	B	SE	OR	B	SE	OR
外生変数	男性ダミー	.103	.236	1.108	-.002	.253	.998	.149	.260	1.160
	年齢	-.038	.009	0.963 ***	-.045	.009	.956 ***	-.039	.010	.962 ***
	木造住宅ダミー	.804	.277	2.234 ***	.875	.295	2.399 ***	.850	.299	2.339 ***
	二階居住ダミー (基準：一階居住)	.258	.309	1.295	.208	.333	1.231	.229	.336	1.258
	三階以上居住ダミー (基準：一階居住)	-.268	.531	0.765	-.394	.556	.674	-.442	.568	.643
	東北地方ダミー (基準：中部地方)	-.020	.221	0.981	.525	.345	1.690	.399	.352	1.491
	関東地方ダミー (基準：中部地方)	-.291	.210	0.748	.538	.332	1.713	.476	.338	1.609
災害スキーマ	洪水浸水想定区域内の居住認知ダミー				1.808	.257	6.096 ***	1.655	.261	5.233 ***
	土砂災害区域内 <sup>(a)</sup> の居住認知ダミー				.795	.310	2.215 ***	.673	.314	1.960 **
	内閣府版防災リテラシー				.517	.134	1.677 ***	.250	.145	1.283 *
	本人の水害・土砂災害被災経験				.908	.369	2.479 **	.944	.377	2.570 **
災害情報	災害情報・警報への気かけ							.449	.205	1.566 **
	避難情報・防災気象情報の取得							.520	.131	1.682 ***
	切片	-1.599	.523	***	-2.220	.579	***	-2.640	.600	***
	Nagelkerke R <sup>2</sup>		.101			.248			.278	

N=1,397

\*\*\* p<.01, \*\* p<.05, \* p<.10, SE: 標準誤差, OR: オッズ比

(a) ここでは土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害危険箇所を示す

# 多項ロジスティック回帰分析による 屋内避難行動の分析結果

従属変数 = 災害に備えて、自宅の上階等に避難した (基準：避難しなかった (普段どおりの生活をつづけた))		モデル1			モデル2			モデル3		
		B	SE	OR	B	SE	OR	B	SE	OR
外生変数	男性ダミー	-.351	.177	.704 **	-.453	.186	.636 **	-.356	.189	.700 *
	年齢	-.026	.006	.974 ***	-.032	.007	.969 ***	-.028	.007	.972 ***
	木造住宅ダミー	.712	.202	2.038 ***	.690	.211	1.994 ***	.680	.212	1.974 ***
	二階居住ダミー (基準：一階居住)	1.832	.428	6.246 ***	1.792	.435	6.002 ***	1.823	.435	6.193 ***
	三階以上居住ダミー (基準：一階居住)	1.792	.492	6.001 ***	1.708	.502	5.518 ***	1.747	.505	5.740 ***
	東北地方ダミー (基準：中部地方)	-.020	.221	.981	.023	.236	1.023	-.046	.239	.955
	関東地方ダミー (基準：中部地方)	-.291	.210	.748	-.048	.223	.953	-.106	.225	.899
災害スキーマ	洪水浸水想定区域内の居住認知ダミー				1.273	.202	3.571 ***	1.165	.205	3.207 ***
	土砂災害区域内 <sup>(a)</sup> の居住認知ダミー				.228	.278	1.256	.134	.279	1.144
	内閣府版防災リテラシー				.474	.098	1.606 ***	.315	.107	1.370 ***
	本人の水害・土砂災害被災経験				.909	.289	2.482 ***	.943	.292	2.569 ***
災害情報	災害情報・警報への気かけ							.290	.127	1.337 **
	避難情報・防災気象情報の取得							.243	.096	1.275 **
	切片	-2.343	.524	***	-2.502	.545	***	-2.708	.551	***
	Nagelkerke R <sup>2</sup>		.101			.248			.278	

N=1,397

\*\*\* p<.01, \*\* p<.05, \* p<.10, SE: 標準誤差, OR: オッズ比

(a) ここでは土砂災害警戒区域、土砂災害特別警戒区域、土砂災害危険箇所を示す

# 屋外への避難行動を促す要因

- 外生的変数
  - 高齢者ほど逃げない。木造住宅居住者ほど逃げていた。
- 災害スキーマ
  - ハザード域（浸水・土砂災害）内の認知や過去の災害体験が避難行動を促す直接のきっかけになっていた。
- 災害情報を気にかいたり、取得すること
  - 避難行動を促す直接のきっかけになっていた
  - 防災リテラシーは一見すると避難行動を直接促すように見えたが（モデル2）、避難の直接のきっかけとして働くのではなく、災害情報への気にかきや取得との相互作用を通じて、間接的に避難行動に影響を与えていた（モデル3）。
  - 災害情報に人の関心を向けさせ、取得を促すには、事前に防災リテラシーが醸成されていることが必要。

## 分析結果と避難行動の促進に向けた提案

- 災害スキーマは、災害情報の気につけ・取得行動を媒介し、避難行動を促していた。
- 災害情報の気につけ・取得行動を介した災害スキーマによる避難行動実行への影響は、屋外避難、屋外避難のどちらの避難形態でも同様であった。
- 平時から備える災害スキーマを醸成することによって情報への気につけ・取得を介した避難行動の実行が促進される。
- 災害スキーマのなかでも、政策的な取り組みにより醸成させることが可能なのは、洪水浸水想定区域や土砂災害の危険区域といったハザード域内の居住認知や防災リテラシーである。



災害時要配慮者問題発生の根本原因の理解を踏まえた対策が必要である  
～令和元年台風第19号等による災害からの避難に関するワーキンググループ第2回会合への  
意見書～

同志社大学社会学部 立木茂雄

### 1. これまでの要配慮者対策は終始一貫して効果をあげて来なかった

災害時に必要な情報を的確に把握し、自らを守るために安全な場所に避難する行動を取ることが困難な者への対策が防災上の課題として初めて言及したのは昭和62(1987)年版の防災白書であった。以来、過去33年間にわたって「災害弱者」、「災害時要援護者」、「避難行動要支援者・要配慮者」といった防災上の用語がつくられ、繰り返し対策が論じられてきた。ここで指摘したい点は、過去30年以上のとりくみにもかわらず、「災害時に必要な情報を的確に把握し、自らを守るために安全な場所に避難する行動を取ることが困難な者」への対策は効果をあげてこなかった——災害が起こると被害はくりかえし要配慮者層に集中している——という事実である。

昭和62(1987)年版防災白書は、「災害弱者対策」として、以下の4点をあげている(p.31)。

- ①災害弱者自身が自ら対応能力を高めるための防災知識・訓練の普及・啓発
- ②災害弱者の対応能力を考慮した緊急警報システム、避難誘導システム等の資機材の開発・普及などの対策
- ③弱者や非居住者等を考慮した避難地、避難路等の防災施設の整備
- ④地域全体で災害弱者をバックアップする情報伝達、救助等の体制づくり

これらはすべて、「地方自治体や町内会等の地域のレベルに応じたきめの細かい対策が必要」(p.31)と指摘している。

「災害時要援護者」造語のきっかけとなった2004年7月の新潟・福島豪雨災害では、三条市内風南地区の4名の被災者の被害に特に注目し、その検証結果をもとに対策の方向性が決まった。これら4名に共通していたのは、全て75歳以上の後期高齢者であり、全員が要介護度3以上、そして何より「その時に支援できる近隣者とながっていないかった」という点であった<sup>1</sup>。この検証をもとに、地域で配慮が必要な住民を自治会・町内会のレベルで「きめ細かく」把握し、迅速な避難とつなげるために地域の共助の力とつなげることが対策の基本的な方向として示された。

2011年3月の東日本大震災後の検討会では、要配慮者とりわけ避難行動要支援者については名簿の作成を地方自治体に義務づけるなどの対策を講じたが、その名簿を実際に活用

---

<sup>1</sup> 林春男・田村圭子, 2004年7月13日新潟水害における人的被害の発生原因の究明, 地域安全学会論文集, 7, 197-206, 2005.

するためには地域の共助の力を重視するといった対策の基本的な方向性は終始一貫しており、——この問題の対策に関わって来た自分自身の自戒の念を込めて敢えて言うなら——その対策は終始一貫して実効性を伴ってこなかった。

## 2. 要配慮者に被害が集中する根本原因は人口構造の変動に起因する

日本社会は人口オオナス期に入った：避難行動要支援者対策が求められるようになってきた根本原因は、日本社会の人口構造の変化、具体的には人口構造がオオナス（社会保障負担増）期に突入し、その対策として介護保険制度が創設されたことに求められる。図2は、高齢者向けの福祉や医療制度が1975年以來どのように変遷してきたか（図右）と、その時代の人口ピラミッド（図中央）や高齢化率など（図左）を併載したものである。

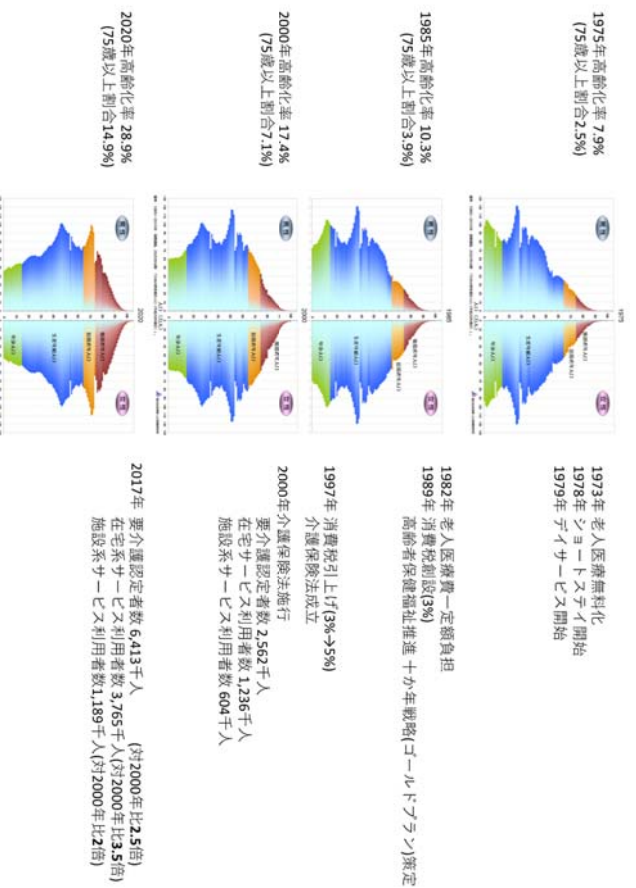


図 1 日本社会の人口構造の変化、高齢化率の推移と福祉や医療制度の対応

「災害弱者」問題が出現する以前、1975年の人口ピラミッドを見ると、高齢化率は7.9%であり、うち75歳以上の後期高齢者は全体の2.5%であった。このころは老人医療が無料であった。1985年になると、高齢化率は7.9%から10.3%と2ポイント以上増となり、それまで無料であった老人医療が一定額負担となった。1989年には消費税(3%)が導入され、同年には高齢者向けの保健福祉計画であるゴールドプランが策定された。このゴールドプランの中で、介護保険制度の必要性が強調され、その準備のために1997年には消費税が3%から5%に引き上げられた。2000年に介護保険法が施行されたが、同年の高齢化率は17.4%、

これが 2020 年には 28.9%となっている。しかも 2020 年の時点では高齢者の過半が 75 歳以上と推定されるまでになった。

介護保険制度が始まった 2000 年と比べて高齢者、とりわけ後期高齢者の絶対数が大幅に増え、これにともなって介護保険サービス利用者も激増した。2000 年時点では要介護認定を受けた人は 256 万 2 千人であり、うち在宅サービスの利用者は 123 万 6 千人、施設サービス利用者は 60 万 4 千人であった。それから 20 年経ち、直近の 2017 年のデータを見ると、要介護認定を受けた人は 641 万 3 千人と、対 2000 年比で 2.5 倍に増えている。その中でも、とりわけ在宅サービスの利用者は 376 万 5 千人、地域密着サービスのうち在宅系のサービス利用者 (834 千人のうち約 7 割と推定) もふくめると対 2000 年比で 3.5 倍にまで増えている。一方で、施設系のサービス利用者は、地域密着サービスによるグループホーム入所者 (834 千人のうち約 3 割と推定) をふくめて、対 2000 年比で 2 倍となっている。

**介護保険制度により在宅で要介護度の高い高齢者がぐらさせるしくみが整った：**そもそも、2000 年に介護保険制度が始まった背景には、高齢化と小人数世帯化が同時進行し、介護を担う家庭の力が弱まり、社会的な介護の仕組みを作ることが喫緊の課題となったことがある。介護保険制度創設から 4 年目にあたる 2004 年 7 月に新潟・福島豪雨水害が起こった。この時、特に注目を集めたのが、新潟県三条市に暮らす高齢者 4 人が自宅内で亡くなった事例である。犠牲者に共通するのは、75 歳以上、要介護度 3 以上、独居、あるいは老老世帯といった属性だった。これを受けて 2005 年 3 月に作られたのが、災害時要援護者の避難支援ガイドラインである。ここで対策の基本として唱えられたのが、ガイドラインの好事例の筆頭で紹介された宮城県石巻市八幡町のとりくみのように地域力と要援護者をつなぐことであり、地域全体で災害弱者をバックアップする情報伝達、救助等の体制づくりで問題を解決しようという提言であった。避難支援ガイドラインでの問題状況の認識は、在宅の高齢者が、コミュニティとの関係性の希薄化によって自宅に取り残されたために亡くなったというものである。だが、これらの 4 名は、介護保険の居宅支援サービスがあるからこそ、地域で暮らすことができており、その結果、被害に遭ったのである。

そもそも介護の社会化に転換するきっかけが人口の高齢化と小人数世帯化であり、これに伴う共助の基盤としての家族機能の脆弱化の進行であった。これは同時に地域社会の構造や機能の弱体化とも連動する性質を有していたと考えるべきである。その一方で、2000 年代から 2020 年までの人口構造に再度注目すると、地域には 60 代半ばから 70 代で体力や時間等に比較的余裕のある高齢者層がはびろく存在し、この層が地域の共助の担い手として活躍することができた。農村社会学者の徳野貞雄熊本大学名誉教授は、「限界集落」と言われた地区の多くが「消滅」することなく現在まで存続できてきたのは、これら「プレミアム世代」(徳野教授の造語) の働きによるものだ指摘している。しかしながら、プレミアム世代に属した高齢者も 2020 年時点では 75 歳以上に達しはじめ、後期高齢者層が高齢者全体の過半となる事態となった。言いかえるなら、これまでのように地域のプレミアム世代のがんばりにだけ頼る——しかも問題の見立てが誤っている——要配慮者対策は、限界

に近づいたのである。

**介護保険制度により高齢者向けの施設も建設が進んだが、施設の立地が十分に考慮されなかった：介護保険制度のもとで、高齢者向け施設や、より小規模で地域密着型の入所施設（グループホーム）の設置も進んだ。**これらの入所系施設入所者は、介護保険制度が開始された2000年と比べると、倍になっている。

施設入所者の被害については、すでに1985年7月の長野市地附山地すべり災害により、山麓部にあった老人ホーム「松樹荘」の入所者40名が生き埋めになり、うち26名が亡くなった<sup>2</sup>ことを受け、国土庁と都市防災研究所が組織した災害弱者のための防災対策研究会の報告書<sup>3</sup>のなかでもすでにふれられている。同報告書は、要配慮者向け施設の立地について以下のように述べている(p.3)。

それは、老人ホームや身障者施設などのいわゆる弱者収容施設そのものが、最近では地価が安く、環境の良い所ということで、市街地から隔絶された郊外部に立地するケースが非常にふえており、また極端な場合には、施設の立地反対運動といった、地域社会の弱者しめ出しといった風潮が見うけられるのも事実である。

施設の立地による入所者の被害は、過去30年以上にわたって繰り返されてきた。たとえば2009年7月の中国・九州北部豪雨災害時には、山口県防府市の山麓に建てられた特別養護老人ホーム、ライフケア高砂が土石流の被害を受け、7名が犠牲となった。同年翌8月の台風9号水害では、兵庫県佐用町で複数の高齢者向けグループホームが床上浸水している。2015年9月の関東・東北豪雨では、茨城県常総市のグループホーム香において、認知症の入所者9人が避難できないまま、鬼怒川の堤防決壊により床上浸水の被害を受けた。2016年8月の台風10号では、岩手県岩泉町のグループホーム「楽ん楽ん」に、氾濫した濁流が流れ込み、入所者9人が犠牲となった。2018年の西日本豪雨、2019年の台風19号でも、施設やグループホームの高齢者や障がいのある人が被災するという事態はくりかえされている。2019年台風19号災害で床上浸水した埼玉県川越市にある成人の自閉症者向け施設「けやきの郷」総務課長の内山智裕氏の言によると、1981年の施設建設の時に反対運動が起こり、川沿いの場所にしか建てられなかったとのことである。

防災上危険な立地である河川の氾濫域や山麓の土砂災害危険区域に要配慮者向け施設を追いやる社会的差別と、人口オーナス期がもたらした後期高齢者の激増と家庭内介護力の低下、それに対処する介護保険制度の導入の結果としての施設入所者数の増加圧力が、施設

2

[http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkouseesak/saigaitaiou/output\\_html\\_1/ase198501.html](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/houkokusho/hukkouseesak/saigaitaiou/output_html_1/ase198501.html)

<sup>3</sup> 国土庁・都市防災研究所，災害弱者のための防災対策調査報告書，都市防災研究所，2016。

入所者の災害脆弱性をもたらす一因となっているのである。

**介護保険の制度設計時に気象災害は希有にしか起こらなかった：1990年代に策定されたゴールドプランは、10年間をかけて高齢者の保健・福祉を推進するという計画であり、その中に介護保険制度の設計も含まれていた。だが、1980年代後半から1990年代は、100名以上の被害が出るような風水害とは無縁の時代であった。介護保険の設計をする際、いざというとき、すなわち風水害が起こったときの対策は、まったく念頭にいれなくて済んでいた**のである。

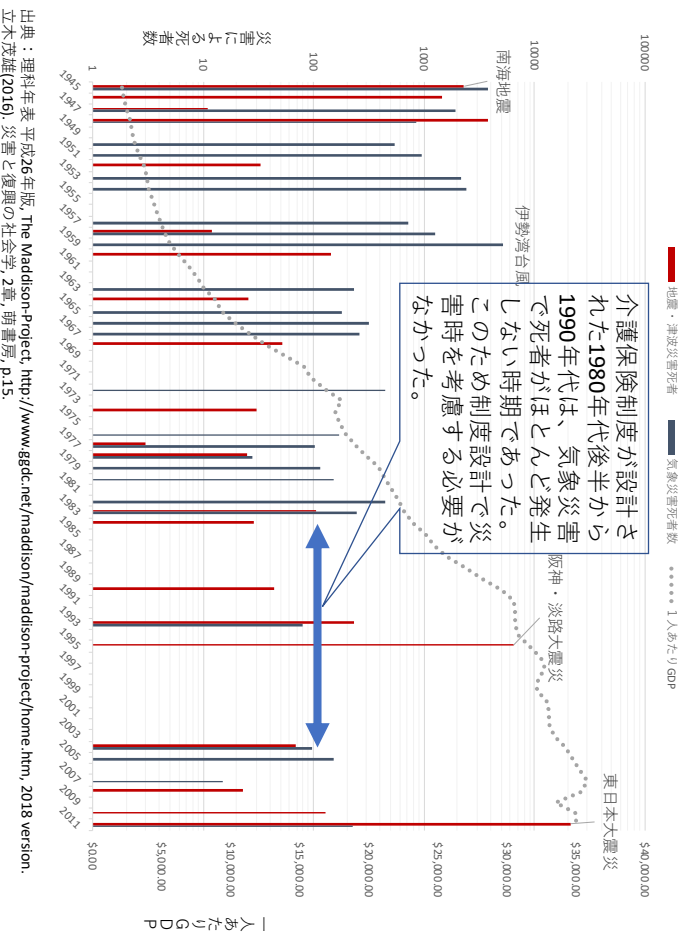


図 2 戦後の自然災害による死者の変遷の関係

**東日本大震災では福祉のまちづくりと施設の立地に潜む負の両側面が作用した：2011年3月の東日本大震災は、高齢者に加えて障害者の犠牲者数が市町村単位で公開された初めての災害だった。下図(図3)は、被災31市町村のそれぞれについて全体死亡率と障害者死亡率の関係を散布図にし、それらの関係を県別に分けて回帰直線を当てはめて比較したものである<sup>4</sup>。3本の回帰直線は、上から宮城、岩手、福島県内市町村ごとの全体死亡率と障害者死亡率の関係を表すものである。これらの回帰直線の傾きは、障害者死亡率は全体死亡率の何倍になるのか、いわば全体死亡率に対する障害者死亡率の格差を表す指標として解釈できる。市町村別の分析からは障害者の死亡格差は宮城県で倍近くと大きく(1.92**

<sup>4</sup> 立木茂雄, 災害と復興の社会学, 萌書房, 2016, p.43.

倍)、その一方で岩手 (1.19 倍) と福島(1.16 倍)で小さかった。

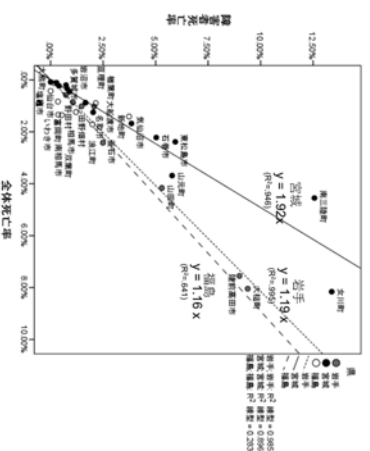


図 3 東日本大震災の 31 市町村の全体死亡者と障がい者死亡者の関係

立木(2017)<sup>5</sup>は東日本大震災で 10 名以上の死者がでた東北 3 県の 31 市町村の障がいのある人の死亡者を、全体死亡者率、津波到達時間、高齢化・農漁業従事者割合、身体障害者施設入所率、高齢者向け施設入所者の人的被害率の 5 変数で予測する重回帰分析を行った。その結果障害者死亡者の分散を 96.1%の精度 (決定係数) で予測できることを示した (表 1 参照)。

表 1 東日本大震災による障がい者のある人の死亡者を説明する重回帰分析結果

説明変数	非標準化係数		標準化係数		t 値	有意確率	効果量 (偏 η <sup>2</sup> )	共線性許容度
	係数	差	係数	差				
全体死亡者率	1.267	0.092	0.802	13.718	0.000	0.883	0.381	
津波到達時間	-0.019	0.007	-0.182	-2.558	0.017	0.207	0.259	
高齢化と農漁業従事率合成変数	0.658	0.125	0.507	5.248	0.000	0.524	0.140	
身体障害者施設入所率	-0.929	0.200	-0.351	-4.644	0.000	0.463	0.229	
高齢者施設入所者の人的被害率	0.206	0.081	0.155	2.544	0.017	0.206	0.353	

調整済み R<sup>2</sup> = .961

注) 原点を通る線型回帰

立木(2017)の重回帰分析モデルによると、身体障害者施設入所率の非標準化回帰係数は -0.929 となっていた。これは、他の要因の影響を統制した場合、当該市町村の施設入所率が 1%高まると、障害者の死亡者を 0.929%下げる効果 (p<.001, 偏 η<sup>2</sup>=.463) を有していたことを示している。そこで、各県の入所率を比較すると、岩手 3.1%、福島 1.3%に対して宮城県では 2 倍弱高かったが、これら 2 県の相対的な施設入所率の高さが、岩手・福島の障害

<sup>5</sup> 立木茂雄, 近年の自然災害から見た入所要配慮者被害の問題と対策—平時と災害時の連携ならびに立地規制の 2 つの欠如が被害を生んでいる—, 消防防災の科学, 129, 2017 年夏号, 11-14.



者死亡率の低さと関係し、逆に宮城での施設入所率の低さが同県での障害者死亡率の高さと関連していた。つまり、障害者の施設入所率が宮城で群を抜いて低いこと、言い換えるなら平時の在宅福祉・医療・看護の体制が群を抜いて充実していたこと——しかしながら災害時の対応策との連携が充分ではなかったこと——が、宮城県の障害者死亡率を岩手・福島よりもほぼ倍近く高めた大きな原因の1つとなっていた。

さらに、高齢者向け施設入所者の人的被害率の回帰係数は、206で有意な効果 ( $p < .05$ ,  $\eta^2 = .206$ ) を持っていた。高齢者向け施設入所者の被害率は、岩手 2.1%、福島 0.4%に対して宮城は 5.2%であった (河北新報、2011年12月13日)。宮城では、高齢者向け施設が海辺の景観の良い場所に建てられていたこと、これに対して岩手では比較的高台に、福島では内陸部に多く建てられていた。このような高齢者向け施設の立地の違いも障害者の死亡率に差を生じさせていたのである。

### 3. 福祉と防災を切れ目なく連結させることが根本的な解決につながる<sup>6</sup>

それでは、根本的な解決策とは何か。答えは、高齢者や障がい者への配慮の提供を平時と災害時で継ぎ目なく連結させることにある。災害が起きた場合、介助の必要な高齢者や障がい者を誰が支援するのだろうか。いつもケアを提供しているヘルパーや介助者は駆けつけることができない。だから、専門家以外の人たち、つまりお隣近所の方々からの支援をいかにして確保するのかをあらかじめ考えておく必要がある。介護保険制度や障害者総合支援法によるサービスを展開する上で、地域の共助の力を高め、いざという時の近隣住民からの支援を組み込んだ個別支援計画を災害時のケアプランとしてあらかじめ作り、日常的に訓練を行うことが、福祉の側からも急務の課題となる。

その先駆的な例として、大分県別府市の誰ひとり取り残さない防災のこころみが参考になる。別府市では、市民団体からの呼びかけに応じて、当事者・市民団体・事業者・地域・行政の5者協働による災害時の個別支援計画づくり (以下別府モデル) を始めた。別府モデルの基本は、災害時の要配慮者対応と平時の障がい福祉サービスを継ぎ目なく連結させることにある。具体的な進め方は、図4に示すような手順で行う。

第1ステップでは、平時にサービス等利用計画 (ケアプラン) の作成・運用で日常的に当事者と関わる事業者 (相談支援専門員など) が、個別支援計画を「災害時ケアプラン」と位置づけて作成に関与する。そして、災害時に活用できる第1の資源として「当事者力」 (災害時に向けて高めべき当事者の能力) のアセスメントを行う。別府モデルでは、「当事者力」を「災害リスクの理解・必要な備えの自覚・とっさの行動の自信」の3要素からなる防災リテラシー<sup>7</sup>と具体的に定義づけている。防災リテラシーとは「災害にかかわる情

---

<sup>6</sup> 立木茂雄, 誰ひとり取り残されない防災をめざして, 国民生活 (Web版) 2018年9月号, No. 74.

<sup>7</sup> 川見文紀・林春男・立木茂雄(2016). リスク回避に影響を及ぼす防災リテラシーとハザ





て説明する。

第 4 ステップでは、前段での話しあいを受けて、地域支援者からの配慮の具体的な提供手順について当事者に確認しながら細部をつめて災害時のケアプラン（案）を作成する。

第 5 ステップでは、当事者と地域支援者の両方で細部を詰めた地域の支援（案）を、災害時ケアプランとして文書化するとともに、「災害リスクの理解・必要な備え・とっさにとるべき行動」として当事者の側で務めるべき内容―当事者ケアセッションの目標―の確認と、地域からの支援を求めるにあたって自身の情報を地域で共有することへの同意をセツトにして署名を行う。

第 6 ステップでは、全員参加で誰ひとり取り残さない―インクルーシブな―防災訓練に実際に参加し、第 5 ステップで作成した災害時ケアプランを実施し、その検証をもとにプランの改善を行う。

誰ひとり取り残さない防災は、当事者に寄り添う相談支援専門員のような「伴走者」や、行政内の保健福祉と危機管理部局、地域活動団体と福祉専門事業者、そして当事者を連結するインクルージョン・マネージャーという、当事者の社会的包摂を保障するための「しくみ」があって始めて前にすすむ。これが別府モデルの肝要な点である。伴走者である福祉専門職や、多面的な組織・団体・事業者と当事者を包摂するインクルージョン・マネジメントの労を提供することが、行政に求められる災害時に備えた合理的配慮の中身なのである。

2016 年度から始まった別府市での取り組みをモデルとして、2018 年度からは兵庫県で防災と福祉の連携モデル事業が始まった。2019 年度の同事業では、兵庫県内の 36 市町でモデル事業展開が行われた。この事業の検証をもとに、2020 年度から兵庫県は一般財源を用いて全市町を対象に防災と福祉の連携事業を展開する計画である（約 10,000 千円の子算は福祉専門職の研修、災害時ケアプラン作成にあたる加算分をふくむ）。また、同様の取り組みには滋賀県や静岡県も 2020 年度からモデル事業を計画している。

#### 4. 仙台防災枠組み・障害者の権利条約の実施・持続可能な開発目標にそった取り組みである

別府モデルが提案する平時の福祉と緊急時における防災の取り組みを連結させるとりくみは、防災の観点から捉えると 2015 年 3 月に示された仙台防災枠組みが強調する（あらゆるセクターにわたる）防災の主流化の理念に基づくものである。そのためには、災害時に被害が集中する当事者のエンパワメント、障壁・排除・差別のない参加が不可欠であるとした。そして、ここで特段の配慮を払うべき視点として、貧困・ジェンダー・高齢・障害・文化を取り上げ、これらは防災・減災を含む全ての政策や実務の中で統合されなければならない<sup>8</sup>。

2014 年 1 月に日本政府が批准した国連障害者の権利条約は、その 11 条でリスク状況や人道上の緊急事態について以下のような措置を求めている。

---

<sup>8</sup> 仙台防災枠組み, p. 13.

締約国は、国際法(国際人道法及び国際人権法を含む。)に基づき自国の義務に従い、リスク状況(武力紛争、人道上の緊急事態及び自然災害の発生を含む。)において障害者の保護及び安全を確保するための全ての必要な措置をとる。

東日本大震災を受けた2011年の国会では衆議院での審議から同条約11条に対応する事項が追加された。これを受けて、同年の障害者基本法の改正では、第26条(防災及び防犯)が新設された。さらに合理的配慮の提供を行政に義務づけ障害者差別解消法の2013年6月成立に伴い、地方公共団体の中には同法に対応する独自の条例を制定する動きが始まった。この中には、北海道、千葉県、徳島県、長崎県、大分県、沖縄県、仙台市、さいたま市、新潟市、明石市、松江市、別府市などのように、権利条約11条に対応するリスク状況での措置を「横出し」項目として独自に設ける動きも見られる。

防災と障害者の権利の文脈で別個に進められてきた取り組みが体系化されるのが、2015年9月に国連総会で採決された持続可能な開発目標(SDGs)である。このうちSDG13は、気候変動及びその影響を軽減するための緊急対策を講じることを求めている。またSDG11は住み続けられるまちづくりを掲げるが、そのための具体的な指針であるターゲット11bでは、「2020年までに、包含、資源効率、気候変動の緩和と適応、災害に対するレジリエンスを目指す総合的政策及び計画を導入・実施した都市及び人間居住地の件数を大幅に増加させ、仙台防災枠組2015-2030に沿って、あらゆるレベルでの総合的な災害リスク管理の策定と実施を行う」と銘記し、仙台防災枠組みそのものを取り込んだものとなっている。

さらにSDG10は国内および国家間の格差を是正することを目標としているが、ターゲット10.2では「年齢、性別、障害、人種、民族、出自、宗教、あるいは経済的地位その他の状況に関わりなく、全ての人々の能力強化及び社会的、経済的及び政治的な包含を促進すること」を具体的課題とし、結果的に障害者の権利条約の理念を取り込むものとなった。

以上のように現在日本の政府、企業、市民セクター、地域社会が一丸となって推進をはじめているSDGsの達成のための具体的な一方策こそ、本意見書が提案するインクルーシブ・マネージャーの管理のもとに福祉専門職が積極的に関与する誰ひとり取りのこさない防災の推進であると言って過言ではない。

(2020年2月3日)

# 災害時要配慮者問題発生 の 根本原因の理解を踏まえた 対策が必要である

令和元年台風第19号等による災害からの避難に関する  
ワーキンググループ第2回会合への意見書

2020年 1月30日

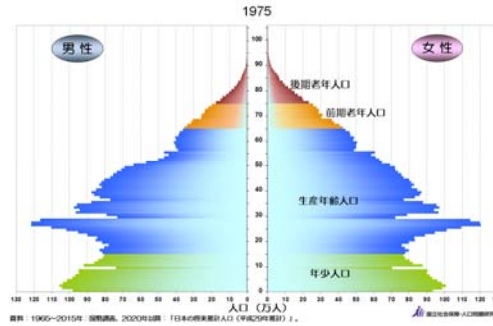
同志社大学 社会学部

立木茂雄

# 要配慮者に被害が集中する根本原因

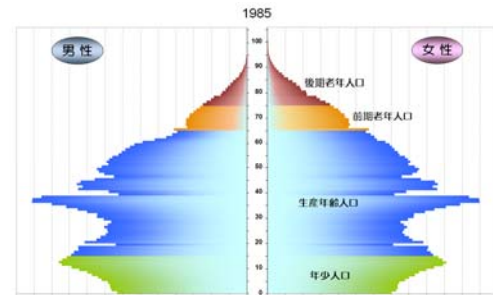
- 要援護者対策は2005年3月のガイドライン策定以来15年にわたって改訂が続けられてきたが、依然として被害は要配慮者層に集中している。
- 2000年以降、日本社会は人口転換期の最終局面としての人口オーナス(社会保障負担増)期を迎えている
- 2000年以降超高齢化社会を迎えるにあたり、それまでの10数年間で福祉・医療対策が進められてきた

1975年高齢化率 7.9%  
(75歳以上割合2.5%)



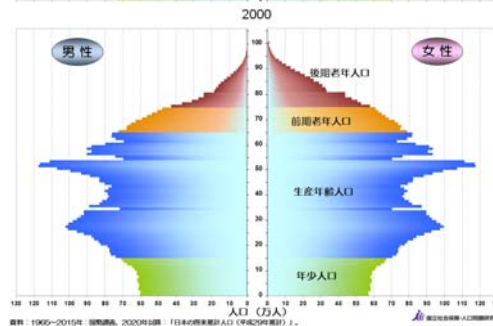
1973年 老人医療無料化  
1978年 ショートステイ開始  
1979年 デイサービス開始

1985年高齢化率 10.3%  
(75歳以上割合3.9%)



1982年 老人医療費一定額負担  
1989年 消費税創設(3%)  
高齢者保健福祉推進 十か年戦略(ゴールドプラン)策定

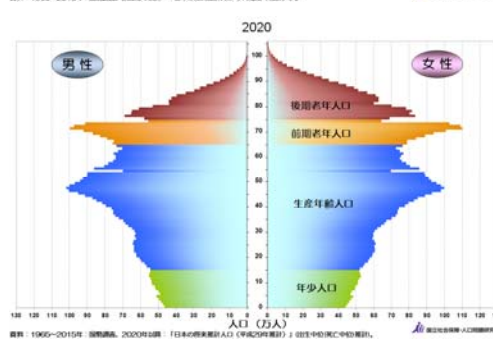
2000年高齢化率 17.4%  
(75歳以上割合7.1%)



1997年 消費税引上げ(3%→5%)  
介護保険法成立

2000年介護保険法施行  
要介護認定者数 2,562千人  
在宅サービス利用者数 1,236千人  
施設系サービス利用者数 604千人

2020年高齢化率 28.9%  
(75歳以上割合14.9%)



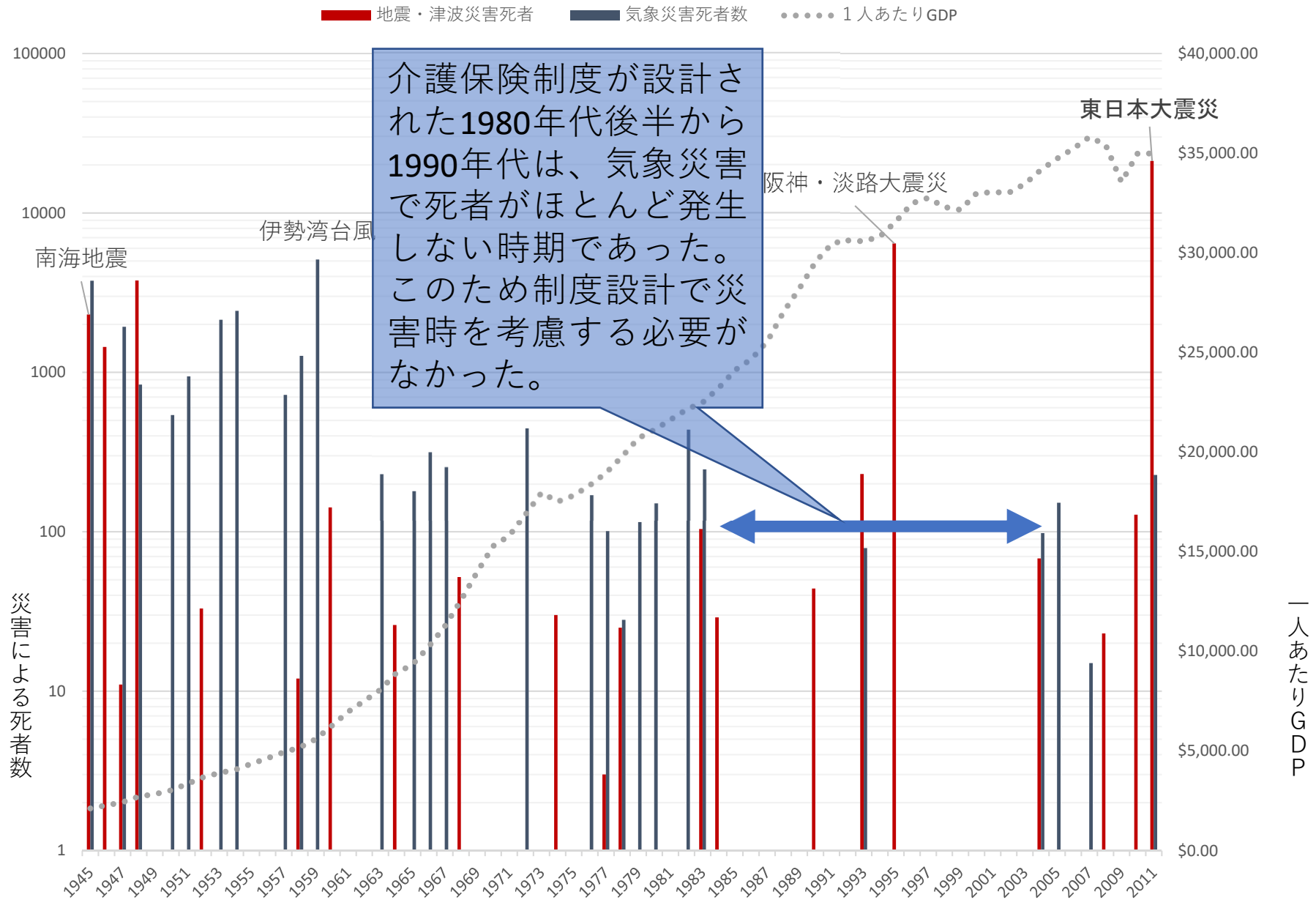
2017年 要介護認定者数 6,413千人 (対2000年比2.5倍)  
在宅サービス利用者数 3,765千人(対2000年比3.5倍)  
施設系サービス利用者数1,189千人(対2000年比2倍)

出典： 内閣府(2019). 第1節 高齢化の状況, 令和元年高齢社会白書, [https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2019/html/gaiyou/s1\\_1.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2019/html/gaiyou/s1_1.html) (2020年1月24日閲覧)  
厚生労働省(2017).平成29年度 介護保険事業状況報告(年報)概要, [https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyosho/17/dl/h29\\_gaiyou.pdf](https://www.mhlw.go.jp/topics/kaigo/osirase/jigyosho/17/dl/h29_gaiyou.pdf) (2020年1月24日閲覧)  
国立社会保障・人口問題研究所, 人口ピラミッド, [http://www.ipss.go.jp/site-ad/TopPageData/PopPyramid2017\\_J.html](http://www.ipss.go.jp/site-ad/TopPageData/PopPyramid2017_J.html) (2020年1月24日閲覧)  
厚生労働省老健局総務課(2018). 日本の介護保険制度について, [https://www.mhlw.go.jp/english/policy/care-welfare/care-welfare-elderly/dl/ltcisi\\_j.pdf](https://www.mhlw.go.jp/english/policy/care-welfare/care-welfare-elderly/dl/ltcisi_j.pdf) (2020年1月24日閲覧)

# 要配慮者に被害が集中する根本原因

- 災害弱者対策が講じられ始めた80年代中葉と比べて高齢化率は3倍近く、改保護保険開始期と比べても2倍近くになった
- 介護保険開始から20年間で介護認定者は2.5倍に増えるなかで在宅サービス利用者は3.5倍に高まる一方、施設サービス利用は2倍に抑えられてきた。

- 1975年 高齢化率7.9% 老人医療無料化 ショートステイ デイサービス
- 1985年 高齢化率10.3% 老人医療費一定額負担 ゴールドプラン策定 消費税(3%)創設
- 2000年 高齢化率17.4% 介護保険制度開始 (1997年 消費税5%へ引き上げ) 要介護認定者2,562千人 在宅サービス利用者1,236人 施設サービス利用者604千人
- 2020年 高齢化率28.9% (2014年消費税8% 2019年10%へ引上げ) 要介護認定者は2.5倍 在宅サービス利用者は3.5倍 施設系サービス利用者は2倍



出典：理科年表 平成26年版, The Maddison-Project, <http://www.ggdc.net/maddison/maddison-project/home.htm>, 2018 version.  
立木茂雄(2016). 災害と復興の社会学, 2章, 萌書房, p.15.

## 2004年7月新潟・福島豪雨水害、2009年 中国・九州北部豪雨や2016年台風10号災 害、2019年台風19号災害再考

- 「災害時要援護者」造語のきっかけとなった新  
潟・福島豪雨災害の三条市内嵐南地区の4名の  
被災者の特徴「要介護度3以上」
  - 介護保険制度の創設により、いざという時に自力  
では安全なところに避難移動が難しい大量の要配慮  
者が在宅で暮らすようになってきた。
- 2009年中国・九州北部豪雨や2016年台風10号  
災害 高齢者向け施設がハザード域内に立地し  
ている。
  - これらのハザード域内の施設は2000年の介護保険  
創設以降、施設サービス利用者が20年間で2倍になっ  
たことに起因した新設の施設も多く含まれている。



# 東日本大震災での障がいのある人たちの被害の根本原因

根本原因 #1: 平時と災害時の対応策が縦割り

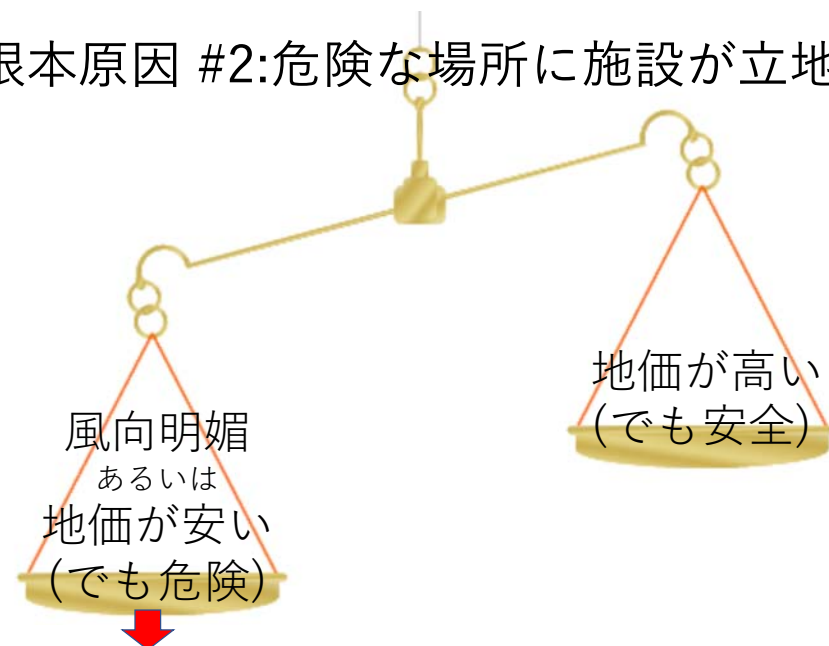


福祉部局



危機管理部局

根本原因 #2: 危険な場所に施設が立地



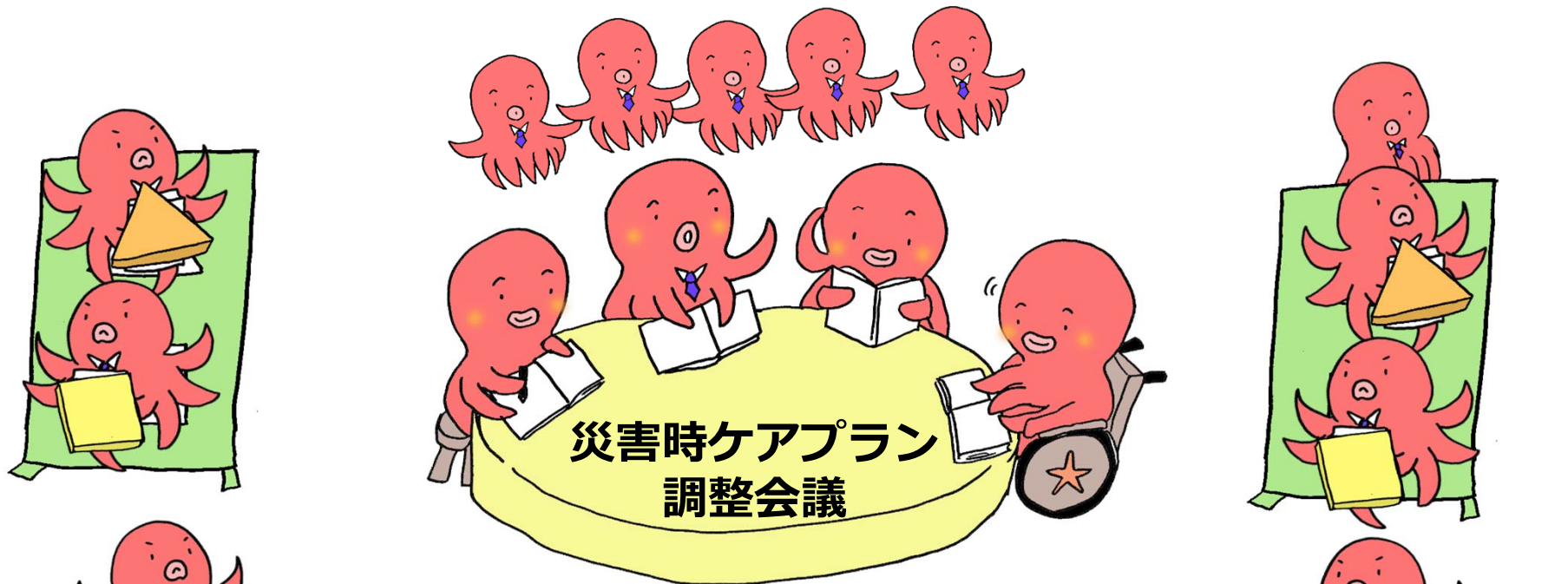
土地~~利~~用規制・安全な土地への誘導策

# 介護保険創設の根本理由は家族規模・機能の低下→地域力の低下

- 介護保険制度創設のそもそもの根本理由が家庭内での介護が人口減・小人数家族化のなかで不可能になってくることを見すえて、介護を社会化することに解決を求めたことにある。
- 一方、同時期の「災害弱者」対策から「要援護者」・「要配慮者」対策の決め手は、共助の活性化に置かれてきた。
- しかし、そもそも共助の基盤となる家族そのものが個々に脆弱化するなかで、共助だけに頼る方策には無理があった。
- これまでの内閣府（防災担当）の対策は、プレミアム世代（60代半ばから70代の体力・時間等に余裕の有る層\*）の頑張りに頼ってきた。しかし2019年の時点で高齢者の半分がついに75歳以上世代となり、プレミアム世代だけに頼る方策には限界がある。

\*徳野貞雄 熊本大学名誉教授の造語

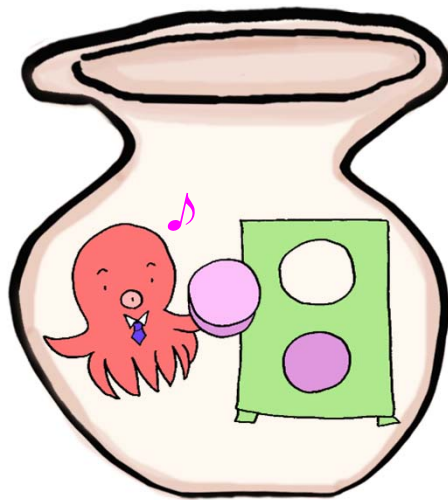
# 福祉と防災を切れ目無く連結する取り組みが必要



災害時ケアプラン  
調整会議



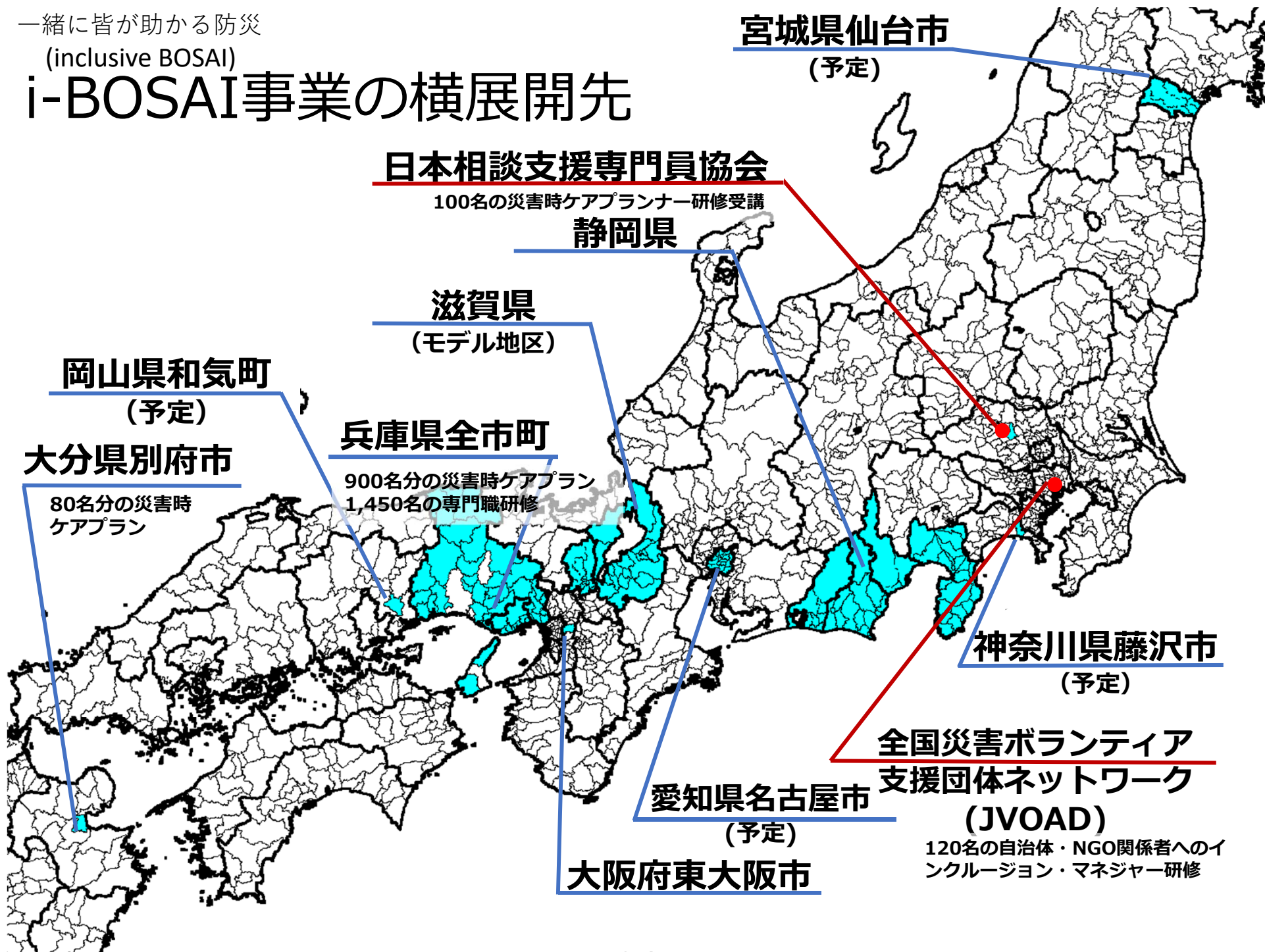
福祉部局



危機管理部局

一緒に皆が助かる防災  
(inclusive BOSAI)

# i-BOSAI事業の横展開先



34

2020年2月5日

## ワーキンググループにおける意見書

関西大学 社会安全学部 山崎栄一

今回の意見書は、対応案（骨子）ならびに対応案（骨子）参考資料を基に提出するものである。法的な視点から対応案の実現をどのようにすれば促進できるのか。

### 【論点1】に関するコメント

・一人一人ごとのハザードマップの作成を奨励すべき。あるいは、一人一人の避難行動計画の作成を義務づける。自宅だけではなく、個人がよく行く職場や学校なども作っておくのが理想。

・職場や学校の計画的な休業について……、とあるが、そのような計画策定を法令化・義務化すれば計画の策定が一気に促進化される。

### ※法令化・義務化することのメリット

#### ①全国への派生效果

法律の中で義務づけるということは、原則的に「全国の」都道府県・市町村でそれを実施しなければならないということになる。

たとえば、避難行動要支援者名簿の義務化によって、すべての市町村が名簿を（出来映えは別として）作成するに至っている。

ある災害対策の全国的な促進を確実に図りたいのであれば、とりあえずは法令化・義務化の可能性を検討すべきである。ここにいう、一人一人の避難行動計画作成、職場や学校の計画的な休業がまさに該当する。

・避難所・避難場所の役割の明確化や運営主体等について……、とあるが、災害救助法における整理も行う必要がある。災害救助法が適用されていない状態において、避難所・避難場所がどのように機能しうるのかも検証しなければならない。

風水害の場合、災害が来る前の避難行動となるので実際に被害が発生していないので、ほとんどの場合、災害救助法が適用されていない状況であることを認識すべき。

災害救助法が適用されていない状況では、自腹を払いたくない都道府県や市町村は、避難所・避難場所の開設を渋るのではないか？費用負担の問題も真正面から検証すべき。

前回の意見書においても、「**避難行動を促進する工夫**」の欄で、同様の指摘をしている。

### 【論点2】に関するコメント

・避難というアクションを呼びかけるというよりも、当該災害リスクに対する気づきや警戒を促す方が結果的にはアクションにつながるのではないかと。リスク危険度が高まる時点ごとに、当該リスクに対する判断をしてみよう。



「今、〇〇という事象が発生（あるいは発生しようとしていますが、あなたの居場所が安全かどうか、避難が必要かどうか判断をしてください。判断が難しければ、〇〇に問い合わせてください。」といった呼びかけはどうか。将来的には、AIを活用してこれらの判断をしてくれるようになることを期待したい。

**【論点3】に関するコメント**

避難行動要支援者名簿はあくまでも「候補者名簿」であって、それを地域に提供することで本来の機能を發揮できるということを法の条文で示しておく必要がある。避難行動要支援者名簿の活用方法を災対法の条文に記載すべきである現在の災対法では、避難行動要支援者名簿の使い方まで規定し切れていない。

また、「個別計画」がガイドライン上の実務用語にとどまっているのみならず、個別計画の策定主体が「自主防」「地域住民」であると言いうことが自治体に知られていない。これらについて、災対法の条文で示しておく必要がある。

**※法令化・義務化することのメリット**

**② 教示・啓蒙効果**

単なる義務づけにとどまらず、災害対策に関する教示・啓蒙効果も期待できる。たとえば、災対法 60 条 3 項にある、「屋内での待避等の安全確保措置」（＝いわゆる垂直避難）は、避難＝避難所・避難場所への立ち退きだけではないことを「全国的に」教示・啓蒙する効果があった。

今回は、「避難行動要支援者名簿」の活用方法、「個別計画」の策定主体について教示・啓蒙を図ろうとするものである。

「※法令化・義務化することのメリット①」でも言及した、一人一人の避難行動計画作成、職場や学校の計画的な休業もそのような教示・啓蒙効果が期待できる。

**【論点4】に関するコメント**

災対法 86 条の 8 以下の「広域一時滞在」に関する条文の運用実態の調査ならびに災害救助法との連携についても検討が必要である。

災害が発生する前の初期段階における広域避難となると、現在の災害救助法の適用外となる。それをどうするのか？

災害救助法の支援メニューに「避難行動」を追加することで、災害が発生する前の避難所・避難場所の開設も災害救助法で負担してもらえたと広域避難の実効性が高まる。あるいは、災害救助法の適用基準を大幅に緩和するという方法もある。

あと、「大規模災害が予想される場合は、早めに広域避難するのが当たり前。ホテルや旅館暮らしも当たり前。」という災害文化の醸成も重要である。

**\* 今回の WG は、とにかく災害対策基本法と災害救助法の徹底的な洗いざらしをしない、少なくとも法的な論点や課題が見えてこない。**