

# ユートピアから省かれる災害弱者

飯塚 智規

城西大学 現代政策学部

## 要 旨

本稿は、何故、災害弱者が災害ユートピアから省かれてしまうのかを、弱者と非弱者との「違い」に着目して考察している。本稿で取り上げる災害弱者は、女性・障害者・外国人である。また災害ユートピアとは、見知らぬ人同士が友人になり、力を合わせて自分に求められる新しい役割を見出す共同体のことを意味する。しかし現実には、そうした災害ユートピアとは異なる、閉鎖的・非寛容的で同質性を求める共同体が「災害ユートピア」として出現する。そうした「災害ユートピア」の中で、女性・障害者・外国人が、どうして災害弱者になってしまうのか、また彼ら彼女らへ対してどのような対策や取組がなされてきたのかを見ていく。

**キーワード：**災害弱者、災害ユートピア、男女共同参画、障害者福祉、多文化共生

## 1. はじめに

災害弱者の問題は、1995年（平成7年）の阪神・淡路大震災の時から特に注目を浴びるようになったと思われるが、以降の災害（地震のみならず風水害・土砂災害にかかわらず）においても、災害弱者の問題は必ず発生してきた。何故、災害の度にこの問題が発生するかというと、災害時のみ彼ら彼女らは弱者なのではなく、平時から社会的弱者の位置に置かれているからであろう。社会的弱者の方々は、日常生活にも様々な支障をきたす。その支障を少しでも取り除きたい、手助けになりたいと周りの人々、コミュニティ、そして社会が支援を行う（互助・共助）。社会による助け合いが社会福祉の精神である。しかし災害時、こうした互助・共助は困難になる。自らの命の危険性がある中で、まずは自分の命を守らなければならない。自らの命は自らの力で守る「自助」ができて、ようやく互助や共助が機能する。そのためか、災害弱者への防災対策というものは「災害弱者を如何にして適切に避難させるか」、「避難生活において災害弱者を如何に助けるか」という、弱者と弱者を助ける非弱者の2つが存在することを前提に検討されることになる。

しかし災害弱者というものは、社会的弱者だけができるものではない。被災をすることにより、普段は非弱者であった人達が災害弱者に陥る場合もある。このことは、単に怪我をしたとか住家を失ったとかにより、弱者に陥ったということを意味するのではない。性別の違い、文化や宗教

の違い、言葉の違いといった、既存のコミュニティ・社会の構成員の同質性とは異なる何らかの「違い」が、災害弱者の問題をより複雑化させるのである。「災害ユートピア」という言葉が注目をされたことがあった。その言葉を広めた『災害ユートピア』という本によれば、「危機的状況により既存の社会秩序が一時的に停止し、ほぼ全てのシステムが機能しなくなった中で、見知らぬ人同士が友人になり、力を合わせて自分に求められる新しい役割を見出す」状況を、つらい時期に束の間に実現したユートピアだと表現した<sup>(1)</sup>。災害時には、確かに人々の助け合いによるユートピアが誕生するのだろう。しかし、残念ながら「違い」を理由にそのユートピアから省かれる人達も必ず生じる。それは、外から一見しただけでは省かれていることが分からない。非弱者からすれば、意図してか意図せずかは分からないが、弱者を省いているとは捉えていない可能性もある。

本稿は、どうすれば災害弱者がユートピアから省かれぬのか、その対策を検討することを目的としているわけではない。そうではなく、災害弱者が政策的にどのように捉えられているのか、また様々な災害弱者を取り上げて説明をすることで、ユートピアにおける弱者と非弱者の「違い」を明らかにすることを目的としている。そして、災害弱者に対する支援や政策が「違い」をどのように克服するのか（克服しようとしてきたのか）を見ていく。災害弱者が適切に避難行動をでき、安心して避難生活をおくるためには、「違い」を克服した共同体を、災害ユートピアとして実現しなければならないのである。

## 2. 災害弱者とは何者か

「災害弱者」という言葉は行政用語ではない。行政用語としては、災害対策基本法第8条第2項第15号の中にあるように、「災害時において、高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者」を「要配慮者」と定義し利用している。さらに災害対策基本法第49条の10では、「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って、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」のことを「避難行動要支援者」と定義している。従って、「要配慮者」と「避難行動要支援者」の関係を図にすると以下ようになるが、実際には両方とも同じ意味で使用されており、特に避難行動の文脈では「避難行動要支援者」を使用することになるようである（図1）。逆に、避難行動に限定せず、

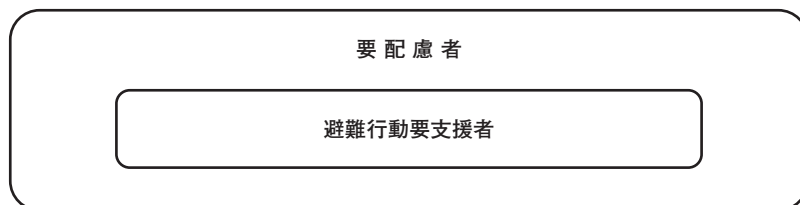


図1 要配慮者と避難行動要支援者の関係

出典：神奈川県（2019）『災害時における要配慮者支援マニュアル作成指針』p.3

普段の防災活動や避難生活の文脈では「要配慮者」となる。

これら用語と同様のもので「災害時要援護者」というものもある。2006年（平成18年）に国で作成された『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』から、この用語が出てきたものと思われるが、それによれば、災害時要援護者とは「必要な情報を迅速かつ確実に把握し、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<sup>(2)</sup>。もっとも、東日本大震災の教訓（被災地全体の死者数の6割を高齢者が占め、障害者の死亡率が被災住民全体の死亡率の約2倍にのぼるなど、高齢者・障害者の被害が顕著であった）を踏まえて2013年（平成25年）に災害対策基本法が改正され、上述の「要配慮者」と「避難行動要支援者」という用語が規定された。それを受けて、このガイドラインも『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』として全面改定された。この取組指針を受けて、都道府県でも災害時における要配慮者支援の指針が策定され、全国の市町村にも要配慮者支援の取組促進を促している。

一方、行政用語ではない「災害弱者」という言葉は、定義の曖昧な用語のようである。先行研究によれば、1980年代後半から「災害弱者」という言葉が、『防災白書』等に登場したようである。『防災白書』の中に障害者に関する記述の有無を確認している立命館大学生存研究所のホームページによれば、1987年の『防災白書』で「災害弱者」という言葉が初めて使われており、「災害時の一連の行動に対してハンディを負う人々、すなわち、

- ①自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知する能力が無い、または困難。
- ②自分の身に危険が差し迫った場合、それを察知しても救助者に伝えることができない、または困難。
- ③危険を知らせる情報を受けることができない、または困難。
- ④危険を知らせる情報が送られても、それに対して行動することができない、または困難。

といった問題を抱えている人々が「災害弱者」と考えられる」と説明している<sup>(3)</sup>。この説明からすれば、災害弱者とは危機に対する個人の認知能力（危険察知能力）、コミュニケーション能力、情報収集・判断能力の無い者、または著しく低下している者と言えよう。

それでは、具体的には何者が災害弱者として該当するのだろうか。一般的には、「災害弱者」という言葉は、「要配慮者」や「避難行動要支援者」と同義で扱われる。従って、認知症や体力的に衰えのある高齢者、肢体や知的あるいは視覚や聴覚の障害者、日本語の理解できない外国人、理解力や判断力の乏しい乳幼児、一時的な行動支障を負っている妊婦がこれに該当することになる。その他にも、地理に疎い旅行者や観光客（外国人観光客を含む）も、この災害弱者に含めて対策を検討することが求められている。ただし、こうした避難行動や判断機能の欠如で災害弱者を定義するのは限界があり、被災者の置かれる環境や時間の経過によって、災害弱者対策の対象や内容、それに対策を講じる時期の拡大といった点を考慮する必要性も専門家からは指摘されている<sup>(4)</sup>。

それでは、以下では災害弱者として女性・障害者・外国人の3つを取り上げて、災害弱者とし

ての特徴を考察していく。一般的には、災害弱者として高齢者がよく取り上げられるものであるが、本稿では独立して取り上げない。今日の高齢社会において、高齢者はもはや弱者として支援を受ける側ではない。高齢者は地域防災における自助・共助の担い手として、つまり地域社会の担い手として支援をする側だからである。高齢者が災害弱者に転じるのは、上述の判断・行動機能の低下や欠如が生じた場合である。この場合、高齢者だから災害弱者であると考えよりも、被災したことで障害を負ったから災害弱者となったと考えるのが適切であろう。むしろ女性の方が、「女性だから」という理由で災害弱者に陥りやすいと考えられる。詳細は以下で述べるが、女性は「妊婦だから」、「障害があるから」といった条件の有無は関係なく、ユートピアから弾かれる可能性がある。

### 3. 災害弱者 1：女性

見知らぬ人同士が友人になり、力を合わせて自分に求められる新しい役割を見出すのが災害ユートピアであった。しかし、必ずしも見知らぬ人同士でユートピアができるわけではない。むしろ、見知った人同士により構成された地域社会の中で、土着的文化や風習が避難所の中で前面に出てきたりする擬似的な「災害ユートピア」ができることもある。そこでは、新しい役割ではなく既存の役割が女性（だけではないだろうが）には求められることになる。「夫に尽くせ」、「夫の両親に尽くせ」のような役割が日常から女性に求められる土地では、「災害ユートピア」でも引き続き同じ役割を求められることになる。

これを扱ったノンフィクション小説で、垣谷美雨の『女たちの避難所』がある（垣谷美雨（2017）『女たちの避難所』新潮社）。東日本大震災の架空の被災地の避難所で、3組の女性（と彼女等の子供達）が「災害ユートピア」の中で忍耐を強いられるが、最終的には3組の女性は協力しあい「災害ユートピア」から出ていき協力して避難生活をおくる話である。3組の女性は、それぞれ夫から家庭内暴力を受けていたり、震災で夫を無くして赤子を抱えて夫の両親・兄弟と我慢して避難生活をおくったり、シングルマザーで夜の商売をしていたことが理由で地元の共同体と折り合いが上手くいかなかったりしているといった背景を抱えている。それら背景は、ユートピアから省かれる「違い」として十分なものである。いずれの背景も、災害弱者を定義づける避難行動や判断機能の欠如とは程遠い。従って、避難行動や判断機能の欠如を条件に災害弱者と定義すれば、ユートピアから弾かれた女性達は災害弱者とはならないのである。

それでは、法令上、女性は災害弱者としてみなされているのであろうか。少なくとも、上述した『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』や『避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針』では、女性というだけで支援が必要な存在とはみなされていない。むしろ、災害時の女性の立場の弱さや支援の必要性を指摘されてきたのは、男女共同参画社会（女性の社会進出）の文脈の中であった。

例えば、2012年（平成24年）版の『男女共同参画白書』では、特集として「男女共同参画の



視点からの防災・復興」を取り上げている。そこでは、「女性は避難の呼びかけ等の情報を家族や近所の人から入手し、複数人で避難するなど、地域の人とのつながりが強いことが分かる」とする一方で、「岩手県、宮城県及び福島県における死者数は女性が男性より多く、女性の死者数の約4分の1が80歳以上となっている」と説明している(表1)<sup>(5)</sup>。また、「東日本大震災の発生を踏まえ、防災基本計画が修正され、男女共同参画の視点からの記述が拡充したが、地方防災会議における女性委員の割合は低い」のに加えて、「東日本大震災からの復興の基本方針において、「復興のあらゆる場・組織に、女性の参画を促進する」こととされているが、被災地方公共団体における復興計画策定に当たっての委員会等への女性の参画割合は低い」と指摘している<sup>(6)</sup>。その上で、「東日本大震災の教訓からは、災害対応における男女共同参画の視点が重要であること、多様な主体による円滑な災害対応のためには、国・地方公共団体、男女共同参画センター、大学、NPO、NGO、地縁団体、企業等の日頃からの連携が重要であること、また、防災・復興における政策・方針決定過程への女性の参画が必要不可欠であることが改めて明らかとなった」と結論づけている<sup>(7)</sup>。

女性の死者数が多い一方で、大津波の津波警報を見聞きした人の情報の入手先、避難の呼びかけを見聞きした人の情報の入手先、避難したきっかけ、避難するときと一緒に行動した人がいたか、といった調査においては「災害発生時において、女性は、家族や近所の人など周囲の声かけにより情報を入手し、複数人で避難をするなど、男性と比べて地域の人とのつながりが強いことが浮かび上がった」としており、そこに避難行動や判断機能の欠如は全く無い(むしろ男性よりも優れているとも言える)<sup>(8)</sup>。それにもかかわらず、女性が災害弱者に陥ってしまうところに、社会の有り様の問題が浮かび上がってくるのである。つまり、防災や復興における政策コミュニティや、その社会現場における女性の参画の問題へとつながっていく。

しかし、その話をする前に、もう少し男女共同参画社会の文脈の中での災害弱者としての女性

表1 東日本大震災の男女別・年齢階層別死者数  
(岩手県・宮城県・福島県の合計)

(人)	女 性	男 性
0～9 歳	237	229
10～19 歳	217	202
20～29 歳	238	277
30～39 歳	394	453
40～49 歳	578	538
50～59 歳	973	910
60～69 歳	1,451	1,494
70～79 歳	1,965	1,794
80 歳以上	2,091	1,290

出典：内閣府(2012)『平成24年版男女共同参画白書』p.4

の問題を追っていきたい。そもそも災害現場において災害弱者である女性は、どのような問題に直面することになるのであろうか。NHKの番組「クローズアップ現代+」では、「災害時の性被害 東日本大震災で見てきた被災地の声」の回で、東日本大震災での避難所や仮設住宅で性暴力を受けた女性たちの証言を取り上げ、果たして声を上げることができるか疑問を投げかけている<sup>(9)</sup>。この番組でも取り上げられた、東日本大震災女性支援ネットワークの『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査報告書』によれば、夫・交際相手による暴力(DV)に関する事例は45件、夫・交際相手(元夫・元の交際相手を含む)以外の家族、避難所の住民、近所の人、職場の同僚などの知人や顔見知りの人、見知らぬ人などによる女性と子どもへの暴力やハラスメントが37件であった(表2)。

そもそも、こうした女性への性的暴行やDVの問題は、1995年(平成7年)の阪神・淡路大震災の際にも問題にはなった。しかし「当時は警察への被害届も少なく客観的資料も乏しかったため、一部のメディアから“デマ”として報じられ、「支援者にも批判の声があがった」そうである<sup>(10)</sup>。上述のNHKの番組によれば、「避難所を回っていた保健師さんや、他の市民グループの相談窓口にも、同じような性被害の声がいくつも寄せられていましたが、当時は性暴力専門の相談機関もほとんどなく、被害を受けた女性は、声をあげることすらできない現状」があったと指摘している<sup>(11)</sup>。女性への性的暴行やDVの問題が、避難生活の場において発生し、そうした問題に対して声を上げられないところに、「災害ユートピア」の閉鎖性やその一員への非寛容性が垣間見える。そこに、女性が災害弱者に陥る原因があると考えられるのである。

従って、災害弱者の条件である避難行動や判断機能の欠如といった問題と、「災害ユートピア」の閉鎖性・非寛容性は、全く関係がないことになる。それよりも、法制度によりある程度は守られていた日常が破壊されたことにより、災害発生以前からの地域社会に定着している土着的文化や風習が前面に出てくるところに、この問題の根本的な原因があると言える。「力を合わせる」、「自分に求められる新しい役割を見出す」のではなく、これまでどおりの役割と忍耐が求められる「災害ユートピア」では、確かに防災の政策課題ではなく、女性の社会進出の政策課題となる。だから、災害弱者としての女性の問題は、男女共同参画社会の文脈の中で語られることにな

表2 東日本大震災で報告された暴力(82件)の概要

	DV(45件)	DV以外(37件)
夫(現在の夫および元夫)による暴力	40	
現在および過去の交際相手による暴力	5	
強姦・強姦未遂など、同意のない性交の強要		10
その他のわいせつ行為、性的いやがらせ		19
家族によるその他の暴力(同意のない性交の強要、その他のわいせつ行為、性的いやがらせ以外の暴力)		4
近所の人・親戚からの暴力		4

出典：東日本大震災女性支援ネットワーク(2013)『東日本大震災「災害・復興時における女性と子どもへの暴力」に関する調査報告書』p.34

るのである。今日では、国の防災基本計画の中でも、災害対策においては女性の目線と参加が求められている<sup>(12)</sup>。防災における女性の新しい役割を見出し、避難所運営において女性が力を発揮することができれば、本来の意味での災害ユートピアを築くことができるかもしれない。

#### 4. 災害弱者 2：障害者

災害時における障害者への配慮の必要性については、阪神・淡路大震災の時には、すでに大きな問題として認識されるようになっていた。例えば、田中淳は各種障害者支援団体による障害者の被害状況をまとめているが、それによれば、障害者の安否確認者数に対する死亡率は0.6%から1.3%程度となっている(表3)<sup>(13)</sup>。また西宮市における障害者の死者数について、身体障害者と知的障害者を合わせて68名が亡くなっている。当時の市内の障害者数が11,054人であり、障害者の死亡率は0.62%である。当時の西宮市民42万人のうち死者数は1,114人であり、死亡率は0.26%であったことから比較すれば、2.4倍もの開きがあった<sup>(14)</sup>。

こうした事態を受けて、阪神・淡路大震災後すぐに自治省(現、総務省)消防庁は地域防災計画の緊急点検(2月6日付通達)、見直し(8月7日付通達)の要請をしており、その中には災害弱者対策も含まれていた<sup>(15)</sup>。それから26年が経過し、現在、全国の自治体で災害弱者への対策を地域防災計画の中に記載していると思われる。しかし計画に記載されているとおりに、対策が進んでいるのかどうかは疑問である。国は阪神・淡路大震災を受けて、翌年の1996年(平成8年)に災害救助法の中に福祉避難所を定めた<sup>(16)</sup>。しかし、福祉避難所が実際に設置された事例は、2007年(平成19年)の能登半島地震であった。翌2008年(平成20年)に厚生労働省から『福祉避難所設置・運営ガイドライン』(現、内閣府『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』)が出されたことにより、社会福祉施設を福祉避難所として指定する動きが全国的に広がった。内閣府『防災白書 令和元年版』によれば、2018年(平成30年)10月1日現在、福祉避難所に指定された施設は8,064か所、要支援者の受入協定を締結した施設も含めると、22,579か所となる<sup>(17)</sup>。

しかしながら、福祉避難所は災害発生直前から直後に開かれる指定避難所とは異なり、基礎自治体の要請に基づき開設される二次避難所となっているところが多い。2021年(令和3年)5月

表3 各種支援団体による被害状況調査結果(阪神・淡路大震災)

	安否確認数	死亡者数	死亡率
聴覚障害者 A	1,548 名	10 名	0.6%
聴覚障害者 B	301 名	4 名	1.3%
視覚障害者	1,630 名	21 名	1.3%
内部障害者	333 名	2 名	0.6%
障害者全般	2,902 名	34 名	1.2%

出典：田中淳(1997)「災害弱者と防災まちづくり」財団法人消防科学総合センター『消防科学と情報』No. 50, p. 12

10日に災害対策基本法施行令が改正され、福祉避難所についてあらかじめ受入対象者を特定し、本人とその家族のみが避難する施設であることを公示する制度が創設されたことに伴い、受入対象者は発災前後から福祉避難所に避難できるようにはなった。これに合わせて改定された『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』でも、福祉避難所の開設においては「市町村は、災害が発生し又は発生のおそれがある場合（災害時）で、高齢者等避難が発令された場合などには、指定福祉避難所を開設する」と明記されている<sup>(18)</sup>。しかしながら、実際に災害時（災害発生前段階を含む）に迅速に福祉避難所が開設できるかどうかは未知数である。

上述のとおり、福祉避難所は基礎自治体の要請に基づき、社会福祉施設が設置するものである。まず、発災直後の混乱状態の中で、市町村が要請を正しく行うことができるかどうかという問題がある。風水害や土砂災害だと、これに市町村が出す避難指示等のタイミングとの整合性が課題となり、要請を出すことを躊躇してしまう事態も想定される。次に福祉避難所を設置する社会福祉施設側も、日頃から避難所としての開設準備や資機材・食料・飲料水や生活用水を確保し、避難所の運営体制を整備して職員を確保しなければならないという問題がある。そして何よりも問題なのが、要請を受けて（場合によっては要請が無くとも）きちんと避難所設置・運営ができるのか、という点である。これができるようになるためには、施設管理者や職員が研修や訓練を積んでいる必要がある。しかし、これら課題は、本来、『福祉避難所の確保・運営ガイドライン』の改定にかかわらず、市町村・社会福祉施設の双方がやっていたなければならない課題なのである。その意味では、協定を結んで福祉避難所の数だけを増やしてきた今までの取組は災害本番では画餅に過ぎないものなのである。

このように避難所のバリアフリー化や福祉避難所の設置といった、障害者支援のために取り組むべき課題は、当時から大きく変わっておらず、災害時の障害者支援の問題は依然として我々の前に大きく横たわっている<sup>(19)</sup>。障害者支援と一口に言っても、身体障害者、知的障害者、精神障害者と分類され、さらに身体障害者については、視覚障害者、聴覚障害者、言語障害者、肢体不自由者、内部障害者に分類される。従って、彼ら彼女らの特徴や災害時のニーズも様々である（表4）。さらには、今日のコロナ禍における感染症対策も避難所対応として必要となっている。従って、障害者支援における行政ニーズはさらなる高まりを見せることになるだろう。

災害時に必要な障害者支援は、大きく分けて情報面と身体面に分けられる。日本赤十字社の『災害時要援護者対策ガイドライン』では、情報面・身体面の両方とも支援を必要とする要援護者として高齢者・乳幼児を、身体面での支援を必要とする要援護者として肢体不自由者・内部障害者・妊産婦・傷病者を、情報面での支援を必要とする要援護者として視覚障害者・聴覚障害者・知的障害者・精神障害者・外国人をそれぞれあげている<sup>(20)</sup>。また情報面の支援としては、点字等による防災パンフレット・防災マップの作成、情報伝達手段の充実、障害者団体・ボランティアネットワークの事前把握をあげている。加えて、災害情報の伝達および提供、災害対策本部内での視覚・聴覚障害者支援本部（班）の設置といった支援体制の整備も必要となる。一方、身体面の支援としては、事前の備えとして、①医療情報等の事前把握と準備、②安否の確認と避

表4 災害時要援護者の特徴およびニーズ (例)

区分	特徴	災害時のニーズ
ひとり暮らし高齢者等	○基本的には自力で行動できるが、地域とのつながりが薄く、緊急事態等の覚知が遅れる場合がある。	○災害時には、迅速な情報伝達と避難誘導、安否確認および状況把握等が必要となる。
高齢者	(寝たきり)要介護高齢者	○災害時には、安否確認、生活状況の確認が必要となる。 ○避難する際は、車椅子、担架、ストレッチャー等の補助器具が必要なことがある。
	認知症高齢者	○記憶が抜け落ちたり、幻覚が現れたり、徘徊するなど、自分の状況を伝えたり、自分で判断し、行動することが困難なことがある。
身体障害者	視覚障害者	○視覚による覚知が不可能な場合や、置かれた状況がわからず、瞬時に行動をとることが困難だったり、他の人がとっている応急対策などがわからない場合が多い。
	聴覚障害者	○音声による避難・誘導の指示が認識できない。補聴器を使用する人もいるが、コミュニケーション手段としては、手話、筆記等である。
	言語障害者	○自分の状況等を伝える際の音声による会話が困難である。
	肢体不自由者	○体幹障害や足が不自由な場合、自力歩行や素早い避難行動が困難なことが多い。
	内部障害者	○ほとんどの人が自力歩行でき、一般の人と変わりなく見えることが多いが、補助器具や薬の投与、通院による治療（透析等）が必要である。
知的障害者	○緊急事態等の認識が不十分な場合や、環境の変化による精神的な動揺が見られる場合があり、自分の状況を説明できない人もいる。 ○施設・作業所等に通所している割合が、他の障害者より高い。	○気持ちを落ち着かせながら安全な場所へ誘導したり、生活行動を支援するなどが必要となる。 ○通所していた施設・作業所等の復旧を早め、被災前の生活に一刻も早く戻す。
精神障害者	○多くの人は自分で判断し、行動できる。適切な治療と服薬により、症状をコントロールできる。	○精神的動揺が激しくなる場合があるので、気持ちを落ち着かせ、適切な治療と服薬を継続することで症状をコントロールする必要となる。 ○自ら薬の種類を把握しておくとともに、医療機関による支援が必要となる。
乳幼児児童	○年齢が低いほど、養護が必要である。	○緊急事態時は、避難時に適切な誘導が必要である。 ○被災により、保護者等が児童等を養育することが困難または不可能な場合、保育所等への緊急入所等が必要となる。
妊産婦	○自力で移動できる人が多いが、素早い避難行動は困難な場合が多い。	○精神的動揺により、状態が急変することもあるので、避難行動のため、場合によっては車椅子等を用意したり、車などの移動手段が必要となる。
外国人	○日本語で情報を受けたり伝達することが十分できない人も多く、特に災害時の用語などが理解できないことが多い。	○日本語で情報を受けたり伝達することが十分できないため、多言語による情報提供が必要となる。 ○母国語による情報提供や相談が必要となる。

出典：日本赤十字社（2006）『災害時要援護者対策ガイドライン』pp.6-7



難・搬送方法、③災害時広域支援体制の確立、④災害時支援策等の周知徹底をあげている。また災害時の支援体制としては、安否確認や避難の方法、避難所での配慮、要援護者地域支援センターの設置をあげている。

これら支援は自助・共助・公助の組み合わせにより成し遂げられるものであることは言うまでもない。しかしながら、適切なタイミングでの災害情報や避難情報の発信、施設等への情報伝達、防災教育や啓蒙活動、支援のネットワークづくり（またはネットワークへの支援）を鑑みれば、行政による取組は特に重要であろう。しかも水害においては、普段の取組が十分にないといないと、甚大な被害を及ぼすことにつながりかねない。例えば、2009年（平成21年）7月21日に発生した平成21年7月中国・九州北部豪雨による山口県防府市の土砂災害では、特別養護老人ホームが大きな被害を被った。『防府市豪雨災害検証報告書』によれば、当日は午前7時40分に土砂災害警戒情報の第1号が発表されていたが、市が降雨危険度を確認したのは21日の午後であり、確実な情報や危険区域を把握している最中であったため、土砂災害警戒情報を老人ホームへ伝達していなかった<sup>(21)</sup>。その結果、午後12時15分に上田南川で土石流が発生してホームの1階に流入、7名が死亡している。検証報告書では、市災害対策本部と関係課との情報共有や所管課から要援護者施設への情報伝達方法を見直し、気象情報や近隣地域の災害発生情報等を早い段階から継続的に住民へ伝達する仕組みをつくることで、土砂災害警戒区域内にある要援護者施設へ早期に情報伝達を行えるようにすることを検証委員会が市に対して提言している<sup>(22)</sup>。

このように、障害者支援においては情報面と身体面の支援もさることながら、彼ら彼女らのハンデキャップも鑑みて、早期段階で障害者を支援する団体・施設に必要な情報を市町村が提供する必要がある。従って、障害者がユートピアから省かれるのは、障害者のハンデキャップのせいではなく、行政による普段からの支援や政策、さらには防災の体制や政策が不十分だったために起こった結果と捉えるべきであろう。

## 5. 災害弱者3：外国人

2020年（令和2年）6月末現在、在留外国人数は288万5,904人（うち中長期在留者数257万6,622人、特別永住者数30万9,282人）である。特別永住者を地域別で見ると東アジアや東南アジア出身者が多いが、国籍別で見ると多国籍化が進んでいるとも捉えられる（表5）。国籍が多様になれば、文化の違いや災害に関する知識の違いも多様化する。従って、災害弱者として在留外国人を見た場合、言語によるコミュニケーションの問題もさることながら、背景となる文化や知識の違いから避難行動や判断機能が欠如してしまうことにつながってしまう。そのため、支援を受ける弱者から他者に支援を行う非弱者になってもらうためにも、在留外国人への普段からの丁寧な対応が求められる。

また訪日外国人の対応も非常に大きな問題である。2021年現在、新型コロナウイルス感染症により、訪日外国人数は大きく数を減らした（2019年度3,188万人だったのが、2020年度は412

表 5 特別永住者の内訳

(1)	中 国	786,830 人	(構成比 27.3%)	(-3.3%)
(2)	韓 国	435,459 人	(構成比 15.1%)	(-2.4%)
(3)	ベトナム	420,415 人	(構成比 14.6%)	(+2.1%)
(4)	フィリピン	282,023 人	(構成比 9.8%)	(-0.3%)
(5)	ブラジル	211,178 人	(構成比 7.3%)	(-0.2%)
(6)	ネパール	95,367 人	(構成比 3.3%)	(-1.5%)
(7)	インドネシア	66,084 人	(構成比 2.3%)	(-1.2%)
(8)	台 湾	59,934 人	(構成比 2.1%)	(-7.5%)
(9)	米 国	57,214 人	(構成比 2.0%)	(-3.3%)
(10)	タ イ	53,344 人	(構成比 1.8%)	(-2.7%)

出典：出入国在留管理庁報道発表資料

([https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04\\_00018.html](https://www.moj.go.jp/isa/publications/press/nyuukokukanri04_00018.html))

万人となった<sup>(23)</sup>。元々、政府は2020年までの訪日外国人数目標を4,000万人とする方針を示していた。これは単に外国人の数が増えるだけでなく、これまで外国人とは縁がなかった地域での外国人観光客の受入や民泊による受入といったように、訪日外国人に対して、災害情報の提供や災害時の配慮が必要となることを意味している。つまり、こちらもコミュニケーション等の問題から災害弱者となる可能性を含んでいる。

外国人が災害時に頼るのは、一般的には自分の国の大使館・領事館である。アンジェロ・イシによれば、外国人は「日本の行政よりも真っ先に自国のメディアと出身国の行政による情報を夢中で求める」のであり、「実は日本の行政が日頃より各国の大使館・領事館と交流や情報交換をし、親密な関係を構築しておけば、災害時には防災関連情報を効率良く、より多くの在住外国人に届けることができる」と指摘する<sup>(24)</sup>。ここで重要なのは情報そのものよりも、誰が情報を発信するかという、情報発信者への信頼についてである。当然のことながら、日本政府は各国に対して情報発信をするが、各国がそれを信用して自国民に日本政府提供の情報を発信するか、独自に情報を収集して自国民へ行動要請をするかは対応が分かれる。東日本大震災では「関西に避難した大使もいれば、国外脱出の大作戦を実施した国もある。あるいはブラジル政府のように日本政府の見解を信頼して東京に留まり、自国民に対しても日本残留を促した例もある」という<sup>(25)</sup>。情報の受け手である外国人は、やはり母国語で発信された本国からの情報を信頼する。日本政府や自治体、支援組織や地域社会が正しい情報を提供していたとしても、それらを外国人が信頼するかは別問題なのである。

またアンジェロ・イシが指摘する別の問題として、人材派遣業者を通して各事業所に派遣されている非正規雇用・間接雇用の在留外国人の存在がある。「職場においても無名の流動的な労働力であり、住居においても住人本人の名前が自宅前の表札に明記されていることは珍しく、派遣業者が借り上げたアパートに入居している場合が多い」非正規雇用・間接雇用の在留外国人は、

職場でも住宅街でも顔も見えず名前も知られていない存在である<sup>(26)</sup>。職場や地域での孤立は、外国人に限らず日本人でも同じであるが、災害時に生存確認が取れなくなったり、たとえ命が助かったとしても、その後の避難生活においても支援から取り残されてしまったりするおそれを孕んでいる。

情報発信者に対する信頼という公助側の問題と、職場や地域での孤立という共助側の問題が、災害弱者として外国人への対応を考える上で重要である。永住者か観光客かでどちらがより問題となるか、比重の違いはあるかもしれないが、基本的には両者に共通の問題として捉えられよう。日本に長く暮らしていて職場や地域で孤立していなくとも、行政からの情報を言語・文化の違いや内容の難度により理解できない可能性はある。また、旅行者でも、一時的に地域の避難所等で避難生活を過ごさなければならない事態も生じよう。その時、情報もない外国人旅行者が避難所で孤立してしまうことは容易に想像できよう。こうした問題に対処するため、これまでの災害では「災害多言語支援センター」が、全国の国際交流協会を中心に設置され、市町村と協力して活動を行っている。このセンターは、「大地震などの災害が発生した際に、日本語が十分理解できないために行政機関等が発信する情報を享受できない、又は地震等の災害経験が少ないことが原因で精神的な不安を抱えている外国人住民を支援するために多言語での災害に係る情報提供を手段として、「安心」を届け」ることを目的としており、『災害時の多言語支援のための手引き 2012』および『災害多言語支援センター設置運営マニュアル 2009』を作成した総務省の関連団体である一般財団法人自治体国際化協会（CLAIR／クレア）では、災害多言語支援センターが公設民営によって設置・運営されることを主に想定している<sup>(27)</sup>。

このセンターが正式に活動するようになったのは、2007年（平成19年）の新潟県中越沖地震からである。もちろん、このセンターができるようになった背景として、阪神・淡路大震災で外国人被災者に多言語での情報提供を行った「外国人地震情報センター」の経験や、2004年（平成16年）の新潟中越地震での外国人の安否やニーズの把握、必要な情報の翻訳・伝達といった活動がある。中越地震の被災地である長岡市と中越沖地震の被災地である柏崎市は隣接していることもあり、震災直後から長岡市が外国人被災者の支援にあたった。また、震災の翌日には県が「柏崎災害多言語支援センター」を柏崎市内に設置し、全国から派遣されたコーディネーターや通訳の仲介にあたり、避難所の巡回や多言語での情報提供も行った。東日本大震災でも公益財団法人の岩手県国際交流協会、宮城県国際化協会、福島県国際交流協会、そして仙台国際交流協会（現、公益財団法人仙台観光国際協会）が災害多言語支援センターを設置して活動した<sup>(28)</sup>。この時の知見をもとに、クレアでは『災害時の多言語支援のための手引き 2012』が作成され、以降の災害経験や災害時外国人支援情報コーディネーターの内容を盛り込んだ『災害時の多言語支援のための手引き 2018』に更新されている<sup>(29)</sup>。

また総務省消防庁では、『外国人来訪者や障害者等が利用する施設における災害情報の伝達及び避難誘導に関するガイドライン』とその手引を2018年（平成30年）3月に策定している。これは、2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会の開催に向け、①デジタルサイネー

ジヤスマートフォンアプリ、フリップボード等の活用などによる災害情報や避難誘導に関する情報の多言語化・文字等による視覚化、②障害など施設利用者の様々な特性に応じた避難誘導（避難の際のサポート等）、③外国人来訪者や障害者等に配慮した避難誘導等に関する従業員等への教育・訓練の実施、を駅・空港や競技場、旅館・ホテル等の関係施設に周知し取組を促すものである。具体的な取組内容としては、英語・中国語・韓国語等による音声メッセージや誘導灯・多言語アプリ・フリップボード・案内図記号（ピクトグラム）等を活用することで、絵や映像、地図など複数の方策により災害情報を提示し情報伝達を行う。加えて、施設管理者は従業員等への必要な教育及び訓練を行うことを推奨している。

これら総務省を中心とする一連の取組は、日本語が解せない外国人でも日本政府からの公式の情報を理解できるよう、そして確実に彼ら彼女らが情報を受信できるようにするものであり、また外国人が避難行動や避難生活において情報弱者にならないよう、そして孤立してしまわないようにするものである。危険察知能力やコミュニケーション能力、そして情報収集・判断能力の無い者が災害弱者であるのであれば、これら取組は災害弱者から外国人が抜け出すために必要な取組と言える。こうした取組は、情報発信元の日本政府に対する信頼を上げることにもなる。信頼できる情報の発信元から適切な情報が確実に入手できることは、危険察知能力や判断能力を上げることにつながる。コーディネーターの存在はコミュニケーション能力を補う。もちろん、災害時だけの取組だけではなく、普段からの多文化共生の取組が必要であることは言うまでもない。普段の取組の結果により、多文化共生社会が災害時にはユートピアへと変わることができるのである。

## 6. おわりに

これまで災害ユートピアから省かれる災害弱者として女性・障害者・外国人を取り上げ、何故、彼ら彼女らが災害弱者となってしまうのか、また彼ら彼女らへ対してどのような対策や取組がなされてきたのかを見てきた。弱者と非弱者との「違い」に着目して、あらためて整理すれば、以下のように言えよう。

- ①女性は、避難行動や判断機能の欠如といった問題で災害弱者になるのではなく、女性に忍耐を強いている土着的文化や風習の問題により災害弱者に転落する。そこに弱者・非弱者という能力的「違い」はない。男女共同参画社会を目指す取組を通じて、悪習を改善していくことで災害弱者への転落を阻止できる。
- ②障害者は、視覚や聴覚の障害による情報面でのハンデキャップと、体幹や足の障害、補助器具や薬の投与といった身体面でのハンデキャップがある。ハンデキャップがあるという点で災害弱者であり、ハンデキャップのない非弱者との「違い」がある。しかし、障害者福祉と

防災の政策により適切な支援と情報提供が行われることで、この「違い」は緩和される。

- ③外国人は、情報の発信元への信頼と、異国・異文化社会での孤立といった問題がある。言語の違いによるコミュニケーションの困難さが「違い」として大きく現れることで、外国人は災害時に弱者となる。多様な情報提供手段の整備、災害現場における外国人対象の支援組織の活動により、この「違い」は緩和される。

当然のことながら、女性・障害者・外国人への支援の問題は、災害時だけに限定した取組をしても意味がない。平時からの取組の延長線上に、災害時の取組がある。従って、防災という政策フレームに押し込めて、災害弱者の問題を解決することは不可能である。そのため、男女共同参画・障害者福祉・多文化共生といった各政策の延長線上に、災害時における支援の問題も置かれるのは妥当であるが、むしろ、政策フレームは格子状（マトリックス）になっていて、防災政策と他の政策との連携が必要と考えるべきであろう。災害ユートピアが、そのメンバーと力を合わせ、自分に求められる新しい役割を見出す共同体であるのならば、メンバー達が力を合わせるために弱者・非弱者という「違い」を埋めることが、男女共同参画・障害者福祉・多文化共生の政策フレームにおける政策課題であろう。そして、新しい役割を見出すのが、防災の政策フレームにおける政策課題なのである。2つの政策課題の解決に取り組むことで、閉鎖的・非寛容的な「災害ユートピア」から、本来の災害ユートピアへの転換が可能となるのである。

#### 《注》

- (1) レベッカ・ソルニット著、高月園子訳（2010）『災害ユートピア なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』亜紀書房 pp. 18-19 及び pp. 32-33
- (2) 災害時要援護者の避難対策に関する検討会（2006）『災害時要援護者の避難支援ガイドライン』p. 2
- (3) 立命館大学生存研究所（<http://www.arsvi.com/b1900/8700 nkf.htm>）：2021年11月5日閲覧
- (4) 李永子（2006）「災害における要援護者概念の再考—「災害弱者」から「災害時要援護者」へのアプローチ—」一般社団法人日本福祉のまちづくり学会『福祉のまちづくり研究』第8巻第1号 p. 39
- (5) 内閣府（2012）『平成24年版男女共同参画白書』p. 4
- (6) 同上 p. 3
- (7) 同上
- (8) 同上 pp. 10-11
- (9) NHK「クローズアップ現代+」（<https://www.nhk.or.jp/gendai/comment/0011/topic027.html>）：2021年11月5日閲覧
- (10) 同上
- (11) 同上
- (12) 防災基本計画の中で、災害対策における女性の目線と参加に触れられている箇所については、減災と男女共同参画研修推進センターのホームページ（<http://gdrr.org/2020/10/1607/>）にて、まとめられている（2021年11月5日閲覧）。
- (13) 田中淳（1997）「災害弱者と防災まちづくり」財団法人消防科学総合センター『消防科学と情報』No. 50、p. 12



- (14) 同上
- (15) 田中淳(1999)「今後の災害弱者対策に問われるもの」財団法人消防科学総合センター『消防科学と情報』No.59、p.30
- (16) 福祉避難所とは、「主として高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この号において「要配慮者」という。）を滞在させることが想定されるものにあつては、要配慮者の円滑な利用の確保、要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制の整備その他の要配慮者の良好な生活環境の確保に資する事項について内閣府令で定める基準に適合するものであること」を指す（災害対策基本法施行令第20条の6第5号）。
- また、内閣府令で定める基準は、次の通り（災害対策基本法施行規則第1条の9）。
- ・ 高齢者、障害者、乳幼児その他の特に配慮を要する者（以下この条において「要配慮者」という。）の円滑な利用を確保するための措置が講じられていること。
  - ・ 災害が発生した場合において要配慮者が相談し、又は助言その他の支援を受けることができる体制が整備されること。
  - ・ 災害が発生した場合において主として要配慮者を滞在させるために必要な居室が可能な限り確保されること。
- (17) 内閣府（2019）『令和元年版 防災白書』p.93
- (18) 内閣府（2021）『福祉避難所の確保・運営ガイドライン（令和3年5月改定）』p.36
- (19) 東日本大震災でも障害者支援は大きな課題であった。内閣府の『障害者白書 平成24年版』の60頁では、「障害者の死亡率が被災地全体の死亡率に比して高い」と記載しており、岩手県宮古市、宮城県、宮城県南三陸町、福島県南相馬市の集計データを掲載している。それによれば、宮古市の死亡者数525人のうち障害者の死亡者数は36人（身体障害28人、知的障害2人、精神障害7人、身体・知的の重複障害1人）、宮城県の死亡者数9,471人のうち障害者の死亡者数は1,028人（障害者の死亡者数を把握していない仙台市、亶理町、大和町を除く）、南三陸町の死亡者数798人のうち障害者の死亡者数は125人（身体障害113人、知的障害5人、精神障害7人）、南相馬市の死亡者数1,249人のうち障害者の死亡者数は19人（身体障害18人、精神障害1人）であった。
- (20) 日本赤十字社（2006）『災害時要援護者対策ガイドライン』p.9
- (21) 防府市豪雨災害検証委員会（2010）『防府市豪雨災害検証報告書』p.24
- (22) 同上 pp.25-26
- (23) 観光庁ホームページ（[https://www.mlit.go.jp/kankocho/siryoutoukei/in\\_out.html](https://www.mlit.go.jp/kankocho/siryoutoukei/in_out.html)）：2021年11月5日閲覧
- (24) アンジェロ・イシ（2018）「在住外国人との双方向の情報流通を通じた防災対策」一般財団法人消防防災科学センター『地域防災データ総覧 外国人を対象とした防災対策に関する実務資料集編』p.15
- (25) 同上
- (26) 同上、p.16
- (27) 財団法人自治体国際化協会（2009）『災害多言語支援センター設置運営マニュアル2009』p.2,4
- (28) 各活動内容の詳細については、財団法人自治体国際化協会（2012）『災害時の多言語支援のための手引き2012』pp.36-40を参照。
- (29) 災害時外国人支援情報コーディネーターとは、総務省が2017年（平成29年）5月に設置した「災害時外国人支援情報コーディネーター制度に関する検討会」によって検討されてきたもので、「言語の壁がある」、「背景知識が不足している」、「食生活や習慣などのニーズが多様」という3つの課題を解消するため、行政などから提供される情報を整理し、外国人被災者のニーズとのマッチングを行う役割を担っている。また総務省では「災害時外国人支援情報コーディネーター養成研修」にて、災害時外国人支援情報コーディネーターの養成を行っている。

## The Tendency for Vulnerable People to be Excluded from Disaster Utopia in Disasters

Tomoki IIZUKA

### Abstract

This paper examines why vulnerable people are excluded from the phenomena of “disaster utopia” following disasters, focusing on the difference between the vulnerable and non-vulnerable. An example of vulnerable people are women, persons with disabilities and foreigners. Disaster Utopia means a community in which strangers cooperate and work together to find new roles for themselves in times of adversity. The characteristics of disaster utopia are closing practices, non-tolerance, and homogeneity. However, the reality is that a different form of disaster utopia takes place in vulnerable groups. This paper examines how women, the disabled, and foreigners become vulnerable during times of disaster, and what support mechanisms are offered.

**Keywords:** Vulnerable people, disaster utopia, gender equality, welfare for persons with disabilities, multicultural coexistence