災害時における「災害弱者」の人権の現状と課題

芳滝智仁
同和教育振興会講師団講師

居住する地域（北海道十勝地方）における防災についての取り組みから浮き彫りになってきた「災害時における災害弱者の人権」について考える。

1.

災害と人権侵害とは切り離せない関係にある。大規模な災害は多くの命を危険にさらし、人々の暮らしの全てを奪い、理不尽な苦しみを強いるものであり、こうした事態そのものが被災者の人権を大きく損なっている状態といえる。

なお、大地震や集中豪雨などの大災害の際に、普通に行動し、避難することが困難な災害弱者と言われる高齢者や障がい者、傷病者、妊婦、乳幼児、外国人、地域の地理に詳しくない旅行者等は、「防災白書」において次のように定義される。「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、または困難な者　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、または困難な者

２０２４年1月1日16時10分能登半島地震が発生し、その被害による死者は２４０人を超え、負傷者は１３００人、家屋被害は全壊８千８００棟、半壊１万８８００棟、一部破損８万２７００棟に及んだ。珠洲市や能登町では４ｍを超える津波が観測され、家屋流失などの被害もあった。また道路、鉄路は寸断され、水道、電気等のインフラ網は壊滅的な被害に見舞われ、被災者は厳しい生活苦を強いられた。断水により消火が遅れ、輪島市などでは大規模な火災も発生し、火災の発生率だけでみれば東日本大震災を上回ったとされる。１９８１年の建築基準法の改正により耐震基準が改正され、その後、阪神淡路大震災を受けて、２０００年には木造住宅の耐震基準が見直された。しかし能登地方における耐震化率は24％に留まり、石川県における家屋倒壊による犠牲者は全体の90％を超えた。さらには犠牲者の73％が65才以上であり、災害弱者である高齢者の人権について、大きな課題となっている。

本稿では特に東日本大震災以降、私が

③危険を知らせる情報を受けることができない、または困難な者　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、または困難な者」。災害時において、以上に該当する被災者にとっては、より理不尽な事態に遭遇する可能性が高くなる。

２０２１年の日本弁護士連合会の「弁護士の使命に基づき、被災者の命と尊敬を守り抜く宣言」においては、災害からの復興は、憲法が保障する基本的人権を回復するための「人間の復興」でなければならないとされる。しかし、災害により影響を受けた被災者、被害者は、基本的人権の重要な部分にさまざまな制約を受けてきた。そもそも災害によって亡くなる人は、最も根源的な人権ともいうべき「生きる権利」そのものを奪われる。また避難を余儀なくされる人は、居住・移転の自由が制約され、仕事を失った人は職業選択の自由が制約される。そうした被災者・被害者は、支援制度の要件やその運用によって十分な支援を受けられず、復興方針の変更に翻弄されることもあり、自ら主体的に生き方を決定する自己決定権を脅かされ、個人の尊厳が必ずしも十分に守られないという実態がある。

上記の宣言では、防災・減災対策及び災害復興は、国民の基本的人権を保障・回復し、命や個人の尊厳を最大限に守っていくものでなければならないとされる。ならば当然、災害弱者の支援においても、基本的人権を保障していくことが支援の根本であり、特に最も根源的な人権ともいうべき「生きる権利」が奪われるリスクがより高いことを認識し、支援の体制を整えておかなければならない。命に優先順位がつけられる事態を招いてはならないのである。

2.

私が居住する地域において東日本大震災発生後、２０１３年に「東日本大震災を聞く会」が結成され、私どもの寺がその活動を実質的に後援させていただいている。初回では、仙台放送局のディレクターと気仙沼プリンスホテルの支配人の２名が講演された。地震発生時や津波襲来時の惨状を、動画を用いて解説し、その後の救援・復興活動についても話していただいた。その後も、被災地で活動されている方々に来ていただいて毎年講演会を開催し、毎回２００人を超える地域住民が参加している。この活動を通して住民の防災に対する意識喚起を進め、自治体と連携して各町内会の自主防災組織の立ち上げ等の推進についても協力をさせていただいている。

日本国中どこでも大災害が発生する可能性があり、防災対策を強化することが被害を少なくすることにつながる。しかし十分な対策がなされていなければ被害は大きくなり、人権侵害の側面においても、特に災害弱者にとっては深刻な事態になりかねない。東日本大震災に関わる講演を聞き、また現地の方の案内で被災地を会員10名で訪れた際に胸に刺さった

のは、惨状の甚大さだけではなく、話を聞かせていただいた多くの方が、「対策をしていたら助かった命を、助けることができなかった」という悔しさや苦しみに涙をされていたことである。90名前後の方が避難していた避難所を津波が襲った事例について、避難に関する情報や津波の状況を把握できていれば助けることができたかもしれないと、悔し涙を流しながら語られた消防団員の姿が忘れられない。その多くの犠牲者は高齢者であり、自分で逃げることが困難な障がい者や幼児、傷病者である。石巻市の大川小学校では児童・教職員84名が犠牲となった。その内、児童は74名であり、宮城県での児童の犠牲者の約4割になるとの報告がある。現地に行って感じたことは、そもそもなぜ大きな川の堤防下に学校を建設したのかということと、なぜ学校のすぐ横にある山上に逃げなかったのか、あるいは逃がすことができなかったのかということであった。異常さを感じ、大変な人権侵害の状態であったのではないかと感じた。

3.

2016年8月末、北海道に台風が続けて襲来し、私が居住している十勝地方も甚大な被害を被った。いたるところで河川が氾濫し、土砂崩れが多発、多くの橋梁が被害に遇い、道路、鉄路が寸断され、人的被害は死者2人、行方不明2人、住宅の全壊、半壊が14棟、床上床下浸水が260棟に及んだ。私が居住している地域は、2つの川に挟まれた所にある住宅地で、河川の氾濫が予測され、特に危険な地域の3283世帯7244人に避難勧告が発令された。地域の中学校と小学校の体育館に避難所が開所され、私は役場の職員や協力いただける住民とともに、避難所の運営に携わった。8月30日17時30分に開所し、受け入れを開始した。豪雨の中、私が担当した中学校には574名の住民が避難され、体育館は人で埋まった。町内会ごとの避難訓練がなされている所は、町内会の会館等に集合して各家庭の状況を確認し、災害弱者にも配慮し、団体で安全を確保しながら避難所に来られた。しかし訓練されていない地域の人々は、ばらばらに来られて、後日、避難されなかった住民が多かった

▶執筆者プロフィール

芳滝智仁
よしたき　ちじん

1952年奈良県生まれ
北海道十勝組顕勝寺前住職
本願寺派布教使
同和教育振興会講師団講師
北海道幕別町議会議員
著書　『親鸞 尊厳・平等の念仏（親鸞の念仏と被差別部落起源論）』阿吽社2023年

との報告があった。幸い河川の氾濫は無く、翌日、避難勧告が解除されて避難所は閉所されたが、仮に河川の氾濫があった場合、コミュニティが築かれていない地域の住民の被害は大きく、ましてや災害弱者の被害は甚大な事になっていたと考えられる。

避難所の運営について、町では時間をかけて検証がなされ、多くの課題が明らかになった。災害弱者への対応については、①避難所内に授乳の場所を確保できたか、②知的障害者等に対応できるスペースを確保できたか、③開所時より保健師が配置され、血圧計、体温計、聴診器、救急薬品等の必要な備品が用意されていたか、④トイレが使えたか、⑤視覚・聴覚に障がいのある方への対応ができていたか、⑥高齢者が食べやすい食べ物が提供されていたか等、多くの課題が浮き彫りなった。結果として、災害弱者の人権は十分に保障されていなかったことが明らかになった。

２０１１年、２万２千名を超える死者・行方不明者を出した東日本大震災においても、災害弱者の支援は混乱を極めた。一部の自治体が作成していた災害時要援護者名簿も、個人情報を理由に支援者に開示されることはほとんどなく、広域に避難指示が発令された福島県では避難から取り残された障がい者がいたことも報告されており、この震災で障がい者の死亡率が全体の２倍以上であったと報告されている。

東日本大震災の検証から２０１３年「災害対策基本法」が改正され、「避難行動要支援者名簿」の作成が自治体の義務となり、災害時には防災組織や支援団体にも本人の同意なく開示することが可能になったが、実効性が伴わず、２０１８年の西日本豪雨では犠牲者の90％が高齢者や障がい者であった。２０２１年の災害対策基本法の改正により、避難行動要支援者について「個別避難計画」を作成することが自治体の努力義務になったが、進んでいないのが現状である。

災害弱者の人権を保障していくことについて、自治体は避難時や避難所運営等について具体的な対策の強化が必要があるが、地域のコミュニティの醸成が図られてないと実効性が伴わないのが現実であり、それが大きな課題となっている。避難行動要支援者の対象は、①介護保険の要介護３以上の認定を受けている人、②「身体障害者手帳」（１～２級）を持っている人、③愛の手帳（１～４度）を持っている人、④「精神障害者保健福祉手帳」１級を持っている人、⑤以上の①～④に準ずる人で、避難行動要支援者名簿への登録を希望した人、と規定されており、自治体においてはこれに基づき名簿が作成され、個別避難計画の作成について努力しているのが現状である。

4.

私が居住している町の人口は約２万５５００人であり、約２万２５００人が市街地に居住し、約３０００人が農業地域に居住している。その中で、市街地における町内会単位での自主防災組織の結成

率は約68％であり、その組織の内容については濃淡があるが、先進事例の町内会を参考にして組織づくりが進められている。先進事例とされる町内会では「おたすけ隊」というボランティア組織が結成され、隊員は現在9名で災害弱者の範疇に入る人々15名の支援を行っている。災害時だけでなく、徐排雪等、生活する上で困難な事が発生した時にも対応されており、15名の中で2名が要支援者名簿登録者となっている。

私どもの寺はその地域にあり、地域の災害弱者に対応する福祉避難所として2024年4月22日、町と協定を結んだ。約30年前に寺を新築した際、ユニバーサルデザインを採用して建設されており、玄関入口は自動ドアで、ロビー、廊下、本堂、納骨堂、厨房、事務所、トイレに段差は無く、納骨堂、厨房、トイレ以外はタイルカーペットを敷き、靴を履いたまま使用できる。本堂ホールの広さは126㎡、トイレは男女とも車椅子に対応している。設備、備品は、常設暖房機3機、業務用暖房機2機、発電機3機、車椅子2台、厨房には炊き出し用の備品等も用意されている。マット、パーテーション、備蓄飲食糧品等については町との協定で定めて、避難所運営のスタッフは寺族、寺の運営委員8名（看護師1名）が役場職員の指示に従うことになっている。

災害弱者の人権を保障していく取り組みについて、その現状を鑑みれば、避難所と区別した福祉避難所の充実を強化していくことと、それに向けたコミュニティの醸成が不可欠であるということが具体的な対応であり、現時点での私どもの活動の方向性である。

お寺は地域住民の「いのちをまもる活動」を具体的にどのように行っていくのかという視点こそが、今後のお寺の存亡を左右していくと考えている。私たちの寺は、親鸞聖人ご往生の23年後に、御同朋の人々によって念仏集団を運営するための約束事として定められていた『十七箇条の制禁』の最後の十七条にある【すぐれたるをそねみおとれるをかろしむることもろもろあるべからざる事】という、いのちの尊厳・平等を実践された親鸞聖人の念仏を根底にいただき、さまざまな活動を行っていきたいと思う。

災害時における要配慮者の避難受け入れに関する協定締結

災害時にも安心を

顕勝寺と「災害時における要配慮者の避難受け入れに関する協定」を締結しました。この協定は、非常時の要配慮者の避難先を確保することを目的としています。

町内で地震や火災等が発生した場合や、その恐れがある場合に、顕勝寺の本堂を一時的な避難所として提供していただけることになりました。

顕勝寺は施設全体がバリアフリーとなっており、31人が避難することが可能です。